

彭伟步 / 著

信息时代 政府形象传播

*Government Image Communication
in the Information Era*



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

国务院侨办“中国政府形象传播研究”课题成果

信息时代 政府形象传播

彭伟步 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

信息时代政府形象传播

著 者 / 彭伟步

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

策划编辑 / 武云(wuyun sky@sohu.com)

(010)65281150

责任编辑 / 严 寒 闻 伍

责任校对 / 潇 昀

责任印制 / 同 非

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010)65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 客户服务中心

(010)65285539

法律顾问 / 北京建元律师事务所

排 版 / 东远先行彩色图文中心

印 刷 / 艺苑印刷厂

开 本 / 880 × 1230 毫米 1/32 开

印 张 / 15

字 数 / 344 千字

版 次 / 2005 年 10 月第 1 版

印 次 / 2005 年 10 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 7 - 80190 - 797 - 3/D · 238

定 价 / 33.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，
请与本社客户服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

绪 论

政府形象反映政府的执政能力，影响政府的威信、凝聚力、感召力，能够起到导向、激励、凝聚的作用。当前，世界朝信息化、全球化、市场化、民主化方向发展，世界步入一个更加开放和民主的时期，各国不仅在发展国内经济，提高国家综合实力方面进行竞争，而且还在政府、国家形象建设方面进行竞争。政府、国家形象建设已经成为各国政府相当重视的议题。

如今，我国政府朝以人为本的执政方向发展，以更加公正和开明的形象出现在公众面前，而且在许多有关政府形象建设方面也已经取得了相当多的成就。比如说，许多政府机关的窗口单位的门槛降低了，办事的窗口撤掉了铁栏，实现了开放式办公。警察接到 110 报警后，能够在 10 分钟之内赶到现场等等，这些都是政府形象建设取得成就的一大标志。

政府形象的转变和提升，有赖政府决策民主化、科学化，管理高效化，作风平民化。政府在改善公务员形象，加强和深化廉政建设坚持防范和克服腐败现象方面取得了相当大的成绩，得到了公众比较高的评价。然而，政府要想在继续提升政府形象，并把良好的形象传播出去，除了切实贯彻执政为民的精神外，也要利用媒介来传播。

在所有传播政府形象的手段之中，大众传播是效率最高、传

播范围最广、传播人数最多、传播速度最快的手段。它是政府形象建设最值得信赖的手段，也是改善政府形象最好的方法。研究政府形象与大众传播的关系，探讨两者共同发展的理论，发现大众传播与政府形象建设的规律，解决当前大众媒体与政府关系之间的矛盾，反思我国媒介存在的问题以及政府形象存在的误区和不足，都是有关政府形象与大众传播研究领域当中相当好而且相当重要的课题。当前，我国政府不断改变工作作风，提倡为人民服务的宗旨，提高政府的办事效率，朝“公正、廉洁、高效、透明”的政府形象方面发展。因此，加强政府形象建设与大众传播的研究，将是一项相当有意义的研究活动。

第一节 文献回顾

政府形象建设是所有有关政府管理和公关的研究所必须谈及的话题。从笔者所查阅的有关资料来看，许多研究者把政府形象建设放在了相当重要的位置上进行研究。比如说，由胡宁生主编的《中国政府形象战略》一书，就专门谈到了提升政府形象的策略，以及要解决的问题。在诸多关于政府形象与媒体塑造的专著当中，有两本书值得一提。一本是刘华蓉撰写的《大众传媒与政治》（北京大学出版社，2001）。另一本是顾丽梅撰写的《信息社会的政府治理》（天津人民出版社，2003）。

《大众传媒与政治》主要从政治与新闻传播的角度，去论述我国国家、政府、社会、国际关系与媒介传播之间的关系，描述了媒介与政治现代化、媒介与公共政策、媒介与政治监督、媒介与国际政治发展等关系，提出了媒介既要为国家利益服务，有责任去维护社会的稳定，但是政府也应该给予媒介一定的自主权，

允许其监督和批评政府，以推动社会发展，树立良好政府形象等观点。应该说，这本书从政治与媒介的关系的角度去探讨媒介的社会责任，以及对国家政治、社会发展作出了相当多的有益而且有深度的探讨。《信息社会的政府治理》则从在信息时代下，政府如何转换职能，顺应信息时代潮流，从管制向服务发展，以实现政府职能和机构的改革等角度，探讨了政府治理理念的改革和变迁，提出了政府治理向服务行政、民主行政、虚拟行政、大众行政范式的转变。该书指出，信息时代对政府治理提出了挑战，政府必须调整和改革旧有行政框架，顺应时代要求，为公众提供优质服务，才会得到公众的支持和拥护，才能推动社会的发展。这两本书都涉及政府形象与媒介关系的问题，谈及政府如何利用媒体来构建政府形象的内容，认为政府应该利用传媒来传播政务，增强政府美誉度、公信力等。

如果纯粹从媒介与政治的关系、信息时代政府治理理念的转变的角度来看这两本书的写作，笔者觉得这两本书都写得不错，资料翔实，论述充分，但是如果从探讨政府形象与媒介传播的关系来看，笔者就觉得两本书缺乏力度。实际上，这两本书的写作目的并不是专门针对政府形象与媒介关系，所以，这两本书在论述政府形象与传媒塑造的关系上有所欠缺，也是完全可以理解的。

其他有关政府形象与媒介塑造的专著，都有涉及相关的内容，但是却缺乏在论述媒介特性和传播学理论的基础上，结合新闻学、传播学的学科特点更加深入地论述传媒与政府的关系。所以，有关政府形象传播要么局限于公关学和管理学的层面，缺乏以新闻学、传播学的角度，对大众传播、传媒与政府的关系展开更深入的研究，通过研究媒体的传播特性，来提高政府形象传播

的效率；要么局限于从媒介传播的角度，去论述政治议题等比较宏观的问题。因此，这些书缺乏对政府管理与大众传播学的交叉研究，缺乏研讨政府形象与大众传播的关系，缺乏一些有建设性的意见。很多公共关系学和政府管理学专家都充分认识到传媒对塑造政府形象起着关键性的作用，但是由于术业有专攻他们缺乏新闻学和传播学的学科研究，所以，在阐述传媒对政府形象的作用时，往往欠缺深度。

笔者在撰写此书之前，对有关政府管理学、公共关系学的文献资料进行收集时，发现学术界涉及对政府形象塑造的阐述的书籍相当多。比如说，笔者于2005年5月21日在中国期刊网上寻找1994年1月至2005年5月的有关论文，键入“政府形象”，并按照文章名/关键词/摘要进行检索时，发现总共有6966篇，如果按照全文检索“政府形象”，发现总共有17598篇。在北京大学图书馆关于政府形象的书籍有12本，政府管理的书籍574本，政府公关的书籍有3本。应该说，有关政府形象研究的文章和专著还是相当多，但是可惜的是，这些文章和专著大多仅是稍为提及政府形象与大众传播的关系。

笔者于2005年5月22日在国家图书馆检索有关资料时，发现以政府形象为题做硕士、博士论文的文献有4篇，以政府形象为题的书籍有4本。它们是胡宁生主编的《中国政府形象战略》（1998）、蒋春堂主编的《政府形象探索》（2001）、徐家良著的《政府形象与战略》（1996）、赵劲夫主编的《市场经济中的政府形象》（1996）。其中尤以《中国政府形象战略》、《政府形象与战略》论述较为深入。《中国政府形象战略》一书分上下两册，共有1600多页，是一部宏大的著作，里面相当详尽地从政府管理学的角度论述了政府形象的性质、特征、作用和评估标准等，并

专门辟出一章论述政府形象的公关战略，但是不足之处在于它仍以政府管理学作为阐述政府形象建设的基础，而缺乏大众传播学对政府形象传播的论述，因此政府形象公关的论述就显得不够全面。

在国家图书馆中关于政府管理的书籍有 206 本，政府公关仅有 2 本。总的来看，专门做政府形象研究的专著比较少，而且也还是从政府管理学的角度去论述政府形象建设的，局限于政府机构设置、公务员队伍的建设、政府的廉洁建设等方面的探讨，对媒体的政府形象建设策略缺乏系统全面研究，即使有谈及媒体对政府形象建设的内容，也仅是从社会公共关系学、管理学的角度去透析。从笔者多年所积累的材料来看，过去关于政府形象在媒体中的传播机理的研究比较薄弱，也欠缺系统性，所以，从这个角度来说，本书从大众传播学的角度，结合政府管理学有关理论，探讨政府形象的树立与塑造无疑能起到拾遗补漏的作用。

第二节 研究内容和视点

政府形象传播是一门综合性的研究，它要研究的范围包括政府管理学、公共关系学、传播学、新闻学、社会学等。它过去主要围绕着人际传播和组织传播来展开，但是当大众媒体介入到政府形象传播中，政府形象传播的研究范围便得到延伸和扩展，它不但是小范围的人际传播和组织传播，而且还是大众传播。政府形象研究的主要是公众对政府的感知、认识和记忆，在新闻学和传播学的框架下对政府形象的研究，通常是把政府当作一个组织进行研究，探讨这个组织在传播学如何达到其预设的目标。如果没有媒体的参与，那么它就可能局限于人际传播与组织传播，但

是一旦媒体介入报道政府的有关新闻时，由于媒体面向大众，传播范围广、传播速度快、影响面大，所以便具有了大众传播的特点。因此，对政府形象塑造的研究，笔者认为，不能再把政府形象的树立当作组织传播的范畴进行研究，而是要把政府当作一个组织，探讨其如何在大众传播的范畴中取得最佳的效果，从而形成最佳的政府形象。

就政府形象传播的研究思路而言，我们要研究政府形象传播的机理，促成透明、公开的信息传播制度，这样不仅有助公众与政府的沟通，满足公众的知情权，而且还可增强政府的公信力和亲民形象。

鉴于这样的研究取向，笔者拟定政府形象传播的研究内容主要有如下几点：①信息交流的传播规律；②公众的信息诉求心理透析，研究公众获取信息的渠道，探讨如何增进公众获取信息的速度，政府如何满足公众的信息诉求心理，以缓解信息供需所形成的社会张力；③媒体的公众形象角色研究；④大众传播与政府形象的关系；⑤大众媒介与政府的关系；⑥媒介政策对政府形象的影响；⑦政府形象传媒公关的策略等。

基于上述对理论研究的突破，本书希望关于政府形象与大众传播的关系研究有所创新，主要表现在：①当前政府形象传播存在的问题；②政府形象传播的机理；③媒体传播政府形象的模式；④政府形象媒体公关策略研究等。

本书将针对政府形象传播的机理，着重在媒体建设方面探讨政府形象在媒体中的形成和扩散的规律，审视政府形象媒体传播与公关的方式、方法，使之向我们展现媒体在政府形象建设中的作用，也向我们提供如何利用媒体进行引导社会舆论，加强公众与政府之间的交流，实现两者之间互信的视角，以有助于政府的

信息公开制度的建设,增强政府的公信力。

政府形象是政府的无形资产(资源),政府形象传播是一种长期储蓄,是一种无形的、远期的投资。政府形象构建、传播的真谛是:确立社会公众对政府的信心和信任,通过塑造、改善、修正、强化、提升政府形象来加强政府对公众的影响力、公信力、吸引力。为实现大众传媒的形象传播功能,建立和塑造政府形象,政府必须建立一套行之有效的信息发布系统,真实、客观地反映政府工作,并接受传媒权力的制衡,通过传媒的正反两方面的塑造,建立真诚面对公众的政府形象,赢取公众的信赖。

第三节 研究方法

本书通过理论描述,揭示政府形象媒体传播的规律和途径,促进政府形象建设的策略化和制度化。研究政府形象与媒体的互动关系,通过媒体来塑造政府形象,提高政府在公众中的美誉度和知名度,这无疑是当前政府的重要任务。

政府形象的树立和塑造是一种动态的系统工程建设。公众对政府形象的评价除了来自对亲身体验政府机关的工作作风外,很大程度是来自于传媒对政府形象的塑造。如果政府通过自身有意识的传媒公关活动,改进工作作风,既能有效地避免政府形象异化,又能树立良好的政府形象,而传媒在塑造政府形象过程中也可以得到发展。本书着重从传播学和新闻学的视角对中国政府形象进行历史和理论梳理,通过对资料的归纳与总结,描述社会稳定与新闻自由的均衡规律,提出政府形象异化、政府形象传媒公关、政府与传媒之间的博弈等概念,认为政府必须改变过去对传媒过于严厉的管制思想,用管理媒介的新思维去塑造政府形象,

才能提升政府形象，才能赋予传媒发展的动力。本书将结合大众传播的模式来解释当前有关的政府形象建设所面临的问题，以加强本书的理论性和实用性。

基于政府形象传播课题研究的方向和目的，本书将通过定性与定量的分析方法，对政府形象的传播机理以及与大众传播、媒介的关系进行深入研究。研究力求为政府形象建设提供新视角、新观点、新方法。研究将专门针对 2003 年发生的“非典”事例作一个案研究，采用内容研究方法收集大量数据，通过 SPSS 数据包的分析，探讨公众对媒体发布政府信息的心理诉求，确定政府形象的媒体公关策略，进而寻找符合中国实际情况的政府形象与大众媒体传播的理论。

笔者在此想强调的是，由于本书定位于政府形象与大众传播的关系，核心就是政府形象与大众媒介的关系。因此，本书主要围绕着大众媒介，即报纸、广播、电视、网络四种大众媒体与政府形象的关系进行研究，对其他的人际传播或者其他的大众传媒，如电影、VCD 等，由于其不具备新闻传播的特点，所以不作深入探讨。此外，本书也不讨论除了政府形象大众传播之外的研究内容，以使本书内容更加集中，重点探讨政府形象与大众传播的关系。

第四节 研究价值

政府形象关系到政府在公众中的号召力，是增强政府执政能力、营造和谐社会、实施政策的重要基础。当前，我国政府正走向民治政府，强调以人为本的执政方针，这就更加要依靠媒体来塑造政府的形象，才能为公众中认知，才能拥有更强大的执政基

础。本书针对政府形象与大众传播的互动关系,着重在媒体建设方面探讨政府形象的传播机理,揭示政府形象在媒体传播中的规律和途径,促进政府形象建设的有序化和制度化。

政府形象的塑造,除了政府要提高政策的透明度、提高工作效率、提高廉洁程度等外,还要依靠媒体来为自己做宣传。大众媒体能够在最短的时间内向广大的公众进行传播。所以,它既可以在很短的时间内塑造一个政府的良好形象,也可以抹黑政府,使一个政府在瞬间内垮台,这在世界各国有相当多的教训。因此,一个要想在公众中形成良好形象,并能维系对公众管治的政府,就必须依靠和信赖媒体,事实上,媒体是政府维系管治相当重要的依靠力量。

在信息传播越来越频繁,信息交流工具极其发达的今天,政府的信息公开制度的建设与媒体公关机制的建立迫在眉睫,而大众传媒可在政府形象建设和政府信息公开制度的建设方面起到非常积极的作用。政府形象能否建立起来,很大程度取决于政府对媒体的态度,取决于其对传播的认识。如果媒体缺乏自由度,大众传播缺乏活力,无法满足公众的知情权,那么不但媒介受到损害,而且还会直接影响到政府形象。因为政府是管理媒介的机构,公众对媒介的不满自然会影响到对媒介管理者的评价。所以,媒介形象与政府形象已经形成了一种一败俱败、一荣俱荣的互动关系。

在形象建设过程中,政府要从“台前”走向“幕后”,切忌以僵硬的宣传思维对媒介关于政府形象报道的干涉,政府应从僵硬、教条式地对媒介管理,转变为通过柔性的机制,通过政府自身的努力,使媒介客观、公正、全面地反映政府形象,使公众对政府产生信任感。媒体与政府已经形成了共生共赢的关系,一方

面，政府形象要依靠媒体来塑造；另一方面媒体对政府形象的塑造又受制于政府的媒体政策。所以，媒体与政府只有形成相互合作的关系，才能实现双赢。

在走向人本化、全球化、民主化、信息化的征途中，我国政府形象在国内外的塑造，只有通过政府自身的改革，与传媒建立良性的互动关系，才能达到在国内外树立良好形象的目的，也才能使政府增强社会凝聚力，也才能增强执政的合法性基础。

站在一个全球化、信息化、市场化、民主化的视角，展开对政府形象与大众传播关系的研究，无疑能为我国政府形象建设提供一个全球化的视角，促进我国政府改革，乃至政治体制改革，加速我国的民主化进程。从这个角度出发，笔者认为，本书对政府形象与大众传播的关系的阐述无疑是相当有价值的，也是具有相当强的现实意义。

CONTENTS

目 录

绪 论	1
第一节 文献回顾	2
第二节 研究内容和视点	5
第三节 研究方法	7
第四节 研究价值	8
第一章 政府形象	1
第一节 政府形象的概念	1
一 政府	2
二 政府形象	8
三 政府形象的特征	15
四 影响政府形象的绩效	18
五 政府形象塑造的重要意义	21
第二节 政府形象的影响因素	33
一 政府的目标	35
二 机构的组织	35
三 政府决策	36
四 政府办事效率	37

2 信息时代政府形象传播

五 政府的信誉	38
六 政府廉洁程度	40
七 政府公正性	40
八 政府法制化程度	42
九 政府民主化、透明化程度	43
第三节 我国政府形象建设的历史回顾	44
一 损害政府形象的反面案例	45
二 提升政府形象的成功案例	47
三 历史教训总结	51
第二章 政府形象与传播的关系	57
第一节 人际传播、组织传播、政府传播与政府 形象传播	57
一 人际传播	58
二 组织传播	69
三 组织传播、政府传播、政府形象传播的三者 关系	79
第二节 大众传播与政府形象传播	83
一 大众传播的概念	84
二 大众传播的功能	87
三 传播制度	93
四 政府形象与大众传播	103
第三章 政府形象与大众媒介的关系	119
第一节 我国媒介的现状	121
一 市场化进程加速	121

二 数量众多	125
三 竞争激烈	127
四 面对境外媒体的冲击	130
五 与国外媒介差距显著	132
第二节 我国的媒介体制	134
一 党和政府的喉舌	134
二 事业单位企业化管理	147
第三节 我国媒介的问题	152
一 公信力欠缺	153
二 亲和力欠缺	163
三 知情权欠缺	170
第三节 政府管理大众媒介存在问题	180
一 传媒管理的问题	181
二 舆论监督的误区	188
三 对传媒生态认识的不足	197
第四节 媒体形象与政府形象	208
一 媒体形象影响政府形象	209
二 政府形象影响媒体形象	214
三 媒体与政府的博弈	217
第五节 权力制衡	227
一 媒介反映民意	229
二 媒介对权力的监督	233
第四章 信息时代大众传播对政府形象的挑战	237
第一节 全球化对政府形象的挑战	237
一 经济、政治、文化全球化	239

4 信息时代政府形象传播

二 全球化对政府形象的挑战	246
第二节 信息化对政府形象的挑战	251
一 信息爆炸	252
二 信息交流迅速、频繁	254
三 信息化对政府形象的影响	257
第三节 技术革命对政府形象的挑战	260
一 新技术促使传播革命	261
二 新技术使政府无险可据	264
三 新技术促成了公众的参与意识	266
四 新技术推动政府形象塑造	271
第四节 WTO 对政府形象的挑战	273
一 中国对 WTO 的承诺	274
二 WTO 对政府形象的挑战	278
第五章 政府国际形象与软实力	282
第一节 当前我国软实力现状与问题	284
一 文化输出偏少	285
二 我国传媒规模小	287
三 对外传播效果有待提高	292
四 网络对外传播有待进一步发展	297
第二节 软实力弱小的原因分析	300
一 媒介政策限制	300
二 缺乏投入	306
三 人员业务素质有待提高	310
第三节 现时期增强软实力的重要性	312
一 软实力代表一个国家的信息传播能力	313