

政府 信息 资源 传播

李卫东 著



科学出版社

内 容 提 要

内 容 提 要

政府信息资源传播

李卫东 著

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书紧紧围绕“什么是政府信息资源传播”、“为什么需要政府信息资源传播”以及“未来政府信息资源传播是什么样的”三个基本的理论问题进行阐述,旨在厘清信息资源传播需求产生的根源。本书运用传播学和公共管理学的基本理论,从概念与影响因素、电子政务媒介、过程模型、共享机制等维度建构了政府信息资源传播的理论体系,从共享需求分析、共享与组织结构、共享方法和参考模型等方面建立了政府信息资源传播的方法体系,也探讨了基于云政务的新型政府信息资源传播模式。

本书适合高等学校公共管理学、传播学等专业的本科生、研究生做为教材和参考书使用,也可供电子政务的规划者、建设者和管理者做参考书使用。

图书在版编目(CIP)数据

政府信息资源传播 / 李德森著. —北京: 科学出版社, 2014
ISBN 978-7-03-041110-0
I. ①政… II. ①李… III. ①国家行政机关—信息资源—信息管理—研究 IV. ①D630.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 217906 号

责任编辑: 马 跃 刘晓宇 / 责任校对: 杜德森
责任印制: 霍 兵 / 封面设计: 无极书装

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

中国科学院印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2015 年 1 月第 一 版 开本: 720×1000 1/16

2015 年 1 月第一次印刷 印张: 11 1/4

字数: 226 000

定价: 62.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

作者简介

李卫东，男，汉族，管理学博士，传播学博士后，国家认证计算机技术与软件技术专业系统分析师(高级工程师级)，现为华中科技大学新闻与信息传播学院传播系副教授、硕士生导师。主持国家及省部级科研项目五项，研究成果获湖北省社会科学优秀成果二等奖。研究方向为网络与新媒体(云传播)、传播学基础理论(组织传播)、电子政务(政府信息资源传播)。

序 言

正如作者书中所言，在信息化时代，政府已成为一个信息采集、知识加工和储备的中心，信息资源传播普遍存在于政府组织内部以及政府与社会之间。信息资源传播是政府决策、执行、监督和反馈等管理过程有效运行的基础，是政府权能实现的重要保障。该书试图认识和探索政府信息资源传播的基本规律，具有重要的理论和现实意义。

该书运用公共管理学和传播学的基本理论，主要回答了“什么是政府信息资源传播”、“为什么需要政府信息资源传播”以及“未来政府信息资源传播是什么样的”三个基本问题，提出了一些具有创新性的观点：“传递”(transferring)和“共享”(sharing)是人类的信息传播的两种重要机制；电子政务是政府信息资源传播的重要媒介，能延伸政府组织的理性；共享机制在政府信息资源传播中具有基础性作用；政府信息资源的共享需求可划分为“刚性共享需求”和“弹性共享需求”；政府机构重叠、职责交叉、决策权限划分模糊等组织结构问题是产生大量信息资源共享需求的根源，业务重组能有效减少政府信息资源共享的需求；政府信息资源传播模型可通过政府业务参考模型和信息资源共享模型两个维度进行描述。另外，该书有关云政务信息资源传播模式的探讨，清晰地描绘了政府信息资源传播的发展趋势和未来形态，是一种前瞻性探索研究，能为研究政府信息资源传播的前沿问题奠定一定的理论基础。

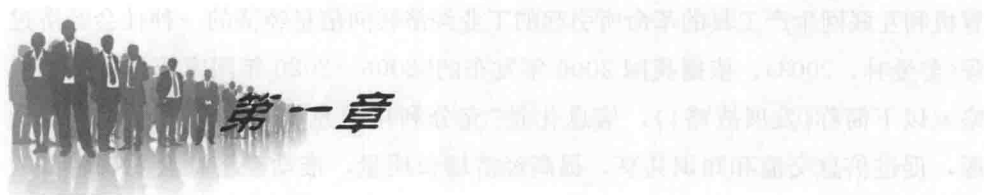
该书作者从2003年就读硕士研究生开始，一直专注于研究政府信息资源共享和传播问题，其在博士论文基础上不断深入和拓展，历经11年终于撰写完成此书，算得上是“十年磨一剑”。该书的出版能为公共管理学和传播学增添新的理论知识，也能为政府信息资源的科学规划、全面共享和广泛传播提供重要的理论依据和参考方案。

徐晓林
于华中科技大学喻园
2014年5月

目 录

第一章 政府信息资源传播的理论基础	1
第一节 政府信息资源传播的研究背景和研究价值	1
第二节 政府传播	4
第三节 组织传播	10
第四节 政府信息资源共享	13
第五节 政府信息资源传播当前研究存在的不足	22
第二章 政府信息资源传播的概念与影响因素	24
第一节 人类信息传播的基本机制	24
第二节 政府信息资源传播的概念	28
第三节 政府信息资源传播的影响因素	35
第三章 政府信息资源传播的电子政务媒介	38
第一节 电子政务概述	38
第二节 电子政务的流程再造	41
第三节 电子政务的媒介属性	44
第四节 电子政务的媒介形式演变	47
第五节 电子政务的媒介功能	54
第四章 政府信息资源传播的过程模式	61
第一节 电子政务对政府信息资源传播的影响	61
第二节 政府信息资源传播过程的系统模型	64
第三节 政府信息资源传播过程的逻辑模型	67

第五章 政府信息资源传播的共享机制	72
第一节 政府信息资源共享的概念	72
第二节 政府信息资源共享的本质	73
第六章 政府信息资源传播的共享需求分析	76
第一节 政府信息资源共享需求的功能性发动因素	76
第二节 政府信息资源共享需求的结构性发动因素	78
第三节 政府信息资源共享的需求类型界定	79
第七章 政府信息资源共享与组织结构	84
第一节 组织结构状况的测度模型	84
第二节 信息资源共享需求的测度模型	88
第三节 组织结构与信息资源共享相互依存关系的模型设定	89
第四节 组织结构再造方法——业务重组	90
第八章 政府信息资源传播的共享方法	99
第一节 政府信息资源传播的共享方法体系框架	99
第二节 政府信息资源传播的共享方法模型	107
第九章 政府信息资源传播的参考模型	118
第一节 业务参考模型	118
第二节 信息资源共享模型	131
第十章 云政务：未来的政府信息资源传播模式	144
第一节 云计算概述	144
第二节 云计算对电子政务的革命性影响分析	147
第三节 云政务的概念和体系结构	150
第四节 政府信息资源传播模式的总结和展望	155
参考文献	156



政府信息资源传播的理论基础

自由的信息资源传播和广泛的信息资源共享是人类追求已久的美好理想。人类已经进入一个高度发达的信息化社会。在信息化时代,信息资源传播普遍存在于政府组织内部以及政府与社会之间,信息资源传播成为政府管理的重要职能之一,政府也成为—个信息采集、知识加工和储备的中心。国内外与本章内容相关的研究成果主要包括组织传播、政府传播(government communication)和政府信息资源共享研究三个方面,这些研究成果是政府信息资源传播研究的重要理论基础。

第一节 政府信息资源传播的研究背景和研究价值

1946 年第一台电子数字计算机的发明开始了当代的信息革命。所谓当代的信息革命就是关于人类信息和知识规模化生产、传播和利用的一场革命(周宏仁, 2009a)。20 世纪 90 年代互联网的诞生和发展,更是引起了一场深刻的全球性产业革命、技术革命,引领着人类社会传播方式、生产方式、生活方式、经济增长方式的巨大变革。信息革命将人类带入一个信息化的新时代(周宏仁, 2009b)。

信息化是由信息革命所引起的一场经济社会变革的过程,能通过同态映射将我们生活的物理世界变换为数字世界,也能利用逆向变换将数字世界转换成物理世界(周宏仁, 2009a)。信息化也可以理解为在经济和社会活动中,通过普遍地采用信息技术和电子信息装备,更有效地开发和利用信息资源,推动经济发展和 社会进步,使利用了信息资源而创造的劳动价值(信息经济增加值),在国民生产总值中的比重逐步上升直到占主导地位的过程(王众托, 1998)。即信息化是由计

算机和互联网生产工具的革命所引起的工业经济转向信息经济的一种社会经济过程(姜爱林, 2003)。依据我国 2006 年发布的《2006—2020 年国家信息化发展战略》(以下简称《发展战略》), 信息化是“充分利用信息技术, 开发利用信息资源, 促进信息交流和知识共享, 提高经济增长质量, 推动经济社会发展转型的历史进程”。

依据我国 2006 年发布的《发展战略》, 到 2020 年, 我国信息化发展的战略目标是“综合信息基础设施基本普及, 信息技术自主创新能力显著增强, 信息产业结构全面优化, 国家信息安全保障水平大幅提高, 国民经济和社会信息化取得明显成效, 新型工业化发展模式初步确立, 国家信息化发展的制度环境和政策体系基本完善, 国民信息技术应用能力显著提高, 为迈向信息社会奠定坚实基础”。《发展战略》提出, 我国信息化发展的战略重点包括: “推进国民经济信息化, 推行电子政务, 建设先进网络文化, 推进社会信息化, 完善综合信息基础设施, 加强信息资源的开发利用, 提高信息产业竞争力, 建设国家信息安全保障体系, 提高国民信息技术应用能力, 造就信息化人才队伍。”由此可见, 在我国未来的信息化建设中, 不管信息技术自身如何发展变化, 信息资源始终是国家信息化建设的核心。

符合中国国情的国家信息化体系包括信息技术应用、信息资源、信息网络、信息技术和产业、信息化人才、信息化政策法规和标准规范(赵小凡, 2004)。其中, 信息资源是促进经济变革和增长的强大动力, 是完善市场经济的重要手段; 信息处理能力是国家核心竞争力的重要体现, 信息公开是政治文明建设的重要内容; 信息资源的开发利用是提高政府运作效率的重要保障, 是国家安全的重要课题, 是实现可持续发展的需要, 有利于缩小数字鸿沟(赖茂生等, 2004)。信息资源、材料资源和能源资源共同构成了国民经济和社会发展的三大战略资源。因此, 信息资源的开发利用是国家信息化的核心任务, 是国家信息化建设取得实效的关键, 是衡量国家信息化水平的一个重要标志(赵小凡, 2004)。

何为信息资源? 美国信息资源管理专家霍顿在其 1979 年出版的著作中认为, 信息资源可以有两种解释: 单数概念的信息资源是指某种内容的来源, 即包括在文件和公文中的信息内容; 复数概念的信息资源是指支持工具, 包括供给、设备、环境、人员、资金等(肖明, 2002)。原国家信息中心总经济师乌家培(1996)也认为信息资源有两种解释: 一种是狭义的理解, 即信息内容本身; 另一种是广

义的理解,是指除信息内容外,还包括与其紧密相连的信息设备、信息人员、信息系统、信息网络。这两种定义,都从狭义和广义两种角度来认识和理解信息资源,大多数学者都持这两种观点。一般而言,狭义的信息资源是指人类社会经济活动经过加工处理、有序化并大量积累后的有用信息的集合;广义的信息资源是指信息及其生产者和信息技术的集合(肖明,2002)。本书中的信息资源是指狭义的信息资源。

政府作为经济社会的公共管理部门,其信息化的发展能对整个国民经济和社会的信息化起基础性的促进作用。政府信息化是指为了适应信息时代的到来,运用信息技术、通信技术、网络技术及办公自动化技术等现代信息手段,对传统的政府管理和公共服务进行改造,从而大大提升政府管理的有效性,满足社会以及公众对政府公共管理和公共服务的期望,促进社会经济的发展(汪玉凯,2002)。政府信息化是国家信息化体系中的重要组成部分。

随着政府信息化的不断推进,政府组织已创造出丰富的信息资源,占有全社会绝大多数的信息资源,这种资源与其他社会资源最大的不同之处,就是具有边际效益递增、经济贡献难以度量、具有天生的易传播性。如何厘清政府信息资源传播的规律,是学术界和理论界的重要难题之一。

本书紧紧围绕“什么是政府信息资源传播”、“为什么需要政府信息资源传播”以及“未来政府信息资源传播是什么样的”三个基本的理论问题进行阐述,旨在弄清“信息资源传播需求产生的根源”,试图回答“本来就应该自由传播和广泛共享的政府信息资源为什么会‘被分割’、‘被垄断’,是什么原因产生源源不断的巨大传播需求?这是一个重大理论问题下政府信息资源传播的模式?”,试图回答“未来的政府信息资源传播是什么样的”。

本书运用传播学和公共管理学的基本理论,从概念与影响因素、电子政务媒介、过程模型、共享机制等维度建构了政府信息资源传播的理论体系,能清晰地回答“什么是政府信息资源传播”的基本理论问题,能丰富传播学的基本内容,能为政府传播和组织传播研究提供全新的研究视角和理论基础。

本书有关政府信息资源传播的共享需求分析、共享与组织结构、共享方法和参考模型的论述,以及政府组织结构与信息资源共享的相互依存关系模型的设定,能为回答“为什么需要政府信息资源传播”的基本理论问题,能为政府减少信息资源共享需求、提高信息资源传播效率提供科学的理论依据。

本书有关云计算及云政务信息资源传播模式的探讨,能为回答“未来政府信息资源传播是什么样的”的基本理论问题,清晰描绘政府信息资源传播的发展趋势和未来形态,研究政府信息资源传播的前沿问题奠定一定的理论基础。

第二节 政府传播

一、政府传播的内涵

在西方,政府传播的概念广泛应用于政府公关领域,主要是指政府的公关人员利用媒体为其进行形象策划,进而帮助他们争取民众、扩大影响、为连选连任制造舆论。国内学者一般认为政府传播也是行政沟通(广州大学廉政研究中心,2006)。程曼丽(2004)认为,政府传播既是一种传播行为,也是一种管理行为,传播行为是管理行为的延伸,是管理行为落到实处的必要步骤。高波(2008)认为政府传播属于行政传播,一般是指政府组织及其成员通过新闻媒体对外传递、交流和共享信息的行为,以及通过这些信息传播所达成的沟通交流和社会互动;政府传播不仅是共享公共信息、形成公共领域、化解政府危机、树立政府形象、扩大公民参与、实现政治发展、保障公共监督的重要基础,也是科学发展的播种机和社会和谐的助推器。由此可见,政府传播既是公共行政的核心职能之一,也是社会公共信息的核心场域,能构建特定社会的核心信息体系。

也有学者认为,政府传播是政府运用以信息为载体的政治权力而维护其运行的一种运作过程,其本质是权力的运作方式,呈现出的表象是信息的传播(胥柳曼,2011);政府传播是政府议程(或公共政策)、政府施政行为等内政外交的信息和价值观的扩散、接收、交互、内化等有机系统的运作过程(刘小燕,2011);政府传播是政府信息的生产、传递过程,其传播主体是政府,主要传播对象是社会公众,主要传播渠道是大众传媒。通俗地说,政府传播的过程也就是政府运用大众传播媒介,向社会公众传递信息的过程。用传播学的理论来解释,就是政府如何通过大众传媒为社会公众“设置议程”(汪名鸣,2006)。

政府传播的概念中包含政府、公众、媒介三种要素,这三种要素的关系本身就能揭示政府传播的过程模式:信息反馈不仅沿着公众到政府的线路,或从公众到媒介的线路发生,而且还能够沿着从媒介到政府的线路发生;政府向公众传递

信息,同时也需要从公众、媒介那里得到信息反馈,以保障自身的管理顺利进行,否则政府传播就失去了回路,变成一个单向的一次性行动;三者之间不断地进行信息的交换,以维持社会系统的正常运行。在这个传播过程中,媒介处于政府和公众之间,具有中介地位,媒介通过观察、选择、编译并传播信息,以满足政府和公众的信息需求,为保持这一传播模式的平衡大众传媒需要扮演两种角色:政府“守门人”和公众代言人(汪名鸣,2006)。也有学者提出了政府与媒体的研究框架:政府权力通常可以成为新闻媒体的力量;当政府对政治环境失去控制时,它们也就对新闻失去了控制;没有什么是客观新闻;除了媒体没有什么能够讲好一个故事;媒介对公民的最重要的影响往往是不经意、非刻意的(Wolfsfeld,2011)。政府领导可能通过控制媒体获得较大的灵活性,他们这样做是要努力说服外国领导人他们是一个团结的整体(Potter and Baum,2010)。

一般认为,政府传播包含五要素:政府传播的主体是政府(包括中央政府和地方各级政府);从整体上看,政府传播内容大致可以分为三类,指令性内容、解释性内容和宣传性内容;政府传播的媒介,是各种大众传播媒介,包括报纸、广播、电视以及网络媒体;政府面对的受众则是与它相关的人民大众,包括社会各阶层、各民族、各党派、各种社会组织、各群众团体等;政府发布的信息,内求落实与贯彻,外求理解、信任与支持(程曼丽,2004)。也有学者认为,在现代媒体环境下,政府主体传播是一个动态的、交互的、复杂的双向传授过程,从传播过程的诸环节来看,政府传播系统主要由信息源、价值取向、发布人、传播载体、受众、传播效果六个要素构成(张建胜,2011)。

以政府系统的内外来区分,政府传播可由对内和对外两方面构成。在内向传播渠道中又可分为上行传播、下行传播和平行交叉传播三种形式;内向传播主要依赖于行政组织结构,形成了以科层制(也称官僚制)为依托的层级递推传播模式。郭钟琪和廖为建(2001)认为内向传播主要有两大特点:会议、报告、文件等是行政内向传播的主要方式;传播渠道高度整合。外向传播以权力为中心呈辐射状,形成了聚联式的外向传播模式,人际传播仍是政府外向传播最基本的渠道,传播中上行通道少于下行通道,外向传播的手段不断更新。

也有部分学者认为,政府传播就是政治沟通。政治沟通是政治传播的重要组成部分,政治传播的研究成果能为政府传播及政治问题提供重要的理论基础。目前政治传播比较权威的定义是由 Brain McNair 在 1995 年提出来的,主要涵盖三

个方面内容:所有由政治家和其他政治角色为达到特定目的而运作的传播形式;针对投票人和专栏作家所进行的传播活动;新闻采访、编辑、评论和其他形式讨论政治的传播活动。也就是说,政治传播是在全球化形势下政治人物及其代言人的政治传通活动(杨丽娟,2002)。我国学者郑一卉(2005)认为,政治传播学是研究政治传播的结构、功能、发生、发展的本质及规律与操作的谋略和技巧的一门独立的社会科学。政治传播应该是政治体系内的活动,政治传播活动是贯穿于政治活动中的重要内容,对于统治者来说,政治体系内的政治传播活动是一种政治控制的手段(陈谦,2006)。因此,政治传播可定义为在国家的政治制度体系内,统治者作为信息的中枢,利用信息输出、传递、扩散、存储、输入、反馈等方式,完成社会控制、监督、整合及存续,以保持政治稳定、延续的手段与活动(陈谦,2006)。

二、政府传播的功能、特征和影响因素

就其功能而言,政府传播是行政组织活力的源泉、组织关系的纽带、组织有效运转的防腐剂、组织不断发挥作用的润滑油,它能沟通、疏导行政组织内部上下级之间、组织成员之间的关系,能建立、发展行政组织之间以及行政组织与其他组织之间的联系(刘乃仲和于艳敏,2004)。

与其他的传播形式相比,政府传播呈现五大特点:主体的权威性,信息的独占性,媒体的被动性,受众的无选择接受和巨大的影响力(程曼丽,2004)。

政府传播的影响因素可归纳为三个方面:①信息技术因素,即信息内容因素以及意识形态和社会信仰因素(王本刚等,2010)。以互联网为代表的新媒体的出现及其广泛应用,在很大程度上减弱了政府(政党)传播的传统优势(程曼丽,2007)。Web 2.0 技术的出现能结合文化的整合创造一个媒介环境,媒介变得日益民主,网络参与式媒体和主流媒体相互衔接,媒体环境更加复杂和开放,使得政治战略传播者们的操控能力变弱了(Miller, 2011)。新媒体和网络民主国家逐步成为重要的研究议题(Landsbergen and Wolken, 2001)。政府机构利用电子系统能更快、更便宜地提高核心业务和提供信息与服务以及拓宽客户群(Layne and Lee, 2001)。②组织因素,即官僚制组织对信息的异化、信息传播与守门人行为约束的最优选择、信息通道控制与多元化、信息传播中组织文化的冲突(朴仲辉, 2005)。③认同因素,政府对内传播的认同因素包括该国的地理界线、历史、血

缘宗族、文化背景、政府的施政理念和政治体制等；政府对外传播的认同因素包括价值观以及具体事件中的政府行为(刘小燕, 2011)。也有学者认为, 构建政府传播力量就要把握好自身的媒体报道框架, 并且要在国际媒体舆论中形成话语平衡的格局(曹劲松, 2009)。

三、政府传播与政府再造

有学者通过企业组织成员的内部传播行为分析、社会结构分析、传播行为与关系网络的对比分析以及消息内容分析发现, 组织内部的传播结构是典型的社会等级结构, 具有官僚组织的典型特征(Oberga and Walgenbachb, 2008)。同时分析组织成员间的邮件信息传播等可以获得隐性的知识流, 可得到变化多端的非正式信息传播结构。有学者通过组织内部社会网络分析, 绘制了一个非正式的组织结构, 研究结果表明, 基于实际交流记录可以得到有用的社会网络结构模型(Grobelnik et al., 2009)。传播过程和组织变革是密不可分的, 变革中的管理传播具有了解变革执行情况、传递变革执行中的策略、影响变革过程、汇集变革中的反馈建议等重要功能, 管理者和高层的有效传播能够减少组织变革的不确定性(Jones et al., 2004)。政府组织再造能对政府信息传播模式产生深刻影响, 政府组织再造理论是政府信息传播研究的重要理论基础。

国外有关城市政府组织再造的理论成果可归纳为治理理论、企业家政府理论、无缝隙政府理论等。

政府未来有四种治理模式: 市场式政府、参与式政府、弹性化政府、解制型政府(彼得斯, 2001)。虚拟政府和电子治理是信息时代城市政府治理的有效方式, 构建虚拟政府的挑战在于克服政府内部根深蒂固的组织性分歧和政治性分歧(芳汀, 2004)。

《重塑政府》一书提出了“用企业精神改造政府行为”, 由此引发了西方国家一场持续不断的声势浩大的重塑政府运动。作为一场运动, “新公共管理”(new public management)首先开始于 20 世纪 80 年代的新西兰, 成为新西兰模式, 继而传入英国、美国等国家, 近十几年来在许多国家的政府改革中发挥着巨大的影响。用企业家精神再造政府的思想主要有 10 个方面: 起催化剂作用的政府是掌舵而不是划桨; 社区拥有的政府是授权而不是服务; 竞争性政府是在政府的服务活动中注入竞争机制; 有使命感的政府是改变照章办事的组织; 讲究效果的政府

是转变政府的投入产出观念,按效果而不是投入拨款;受顾客驱使的政府是满足顾客的需要,而不是满足官僚政府的需要;有事业心的政府是有收益而不浪费;有预见的政府是预防而不是防治;分权的政府是从等级制到参与和协作;以市场为导向的政府是通过市场的力量进行改革(奥斯本和盖布勒,1996)。

虽然官僚制范式也能带来好的政府管理,但它实际上经常会导致政府责任弱化和误导。只有以顾客为驱动力的服务组织的理念,克服官僚制和政策的约束,有效协调参谋决策、行政和监督部门之间的关系,激发政府工作人员的创造性,才可以逐步建立一个全新的、科学的、高效的政府管理体制(巴泽雷,2001)。理想目标是把政府建设成一种没有时间、空间限制的,且流动的、灵活的、完整的、透明的、连贯的“无缝隙组织”(林登,2002)。

国内学者对政府组织再造的研究成果主要涵盖政府职能转变、政府组织模式、政府“善治”、政府行政模式,以及各国政府再造和改革的实践等方面。

政府职能是指政府在社会发展过程中所扮演的角色、所履行的职责和所发挥的功能。城市功能的充分发挥也有赖于政府职能的合理定位和充分履行。城市政府职能也叫市政职能,是指城市政府在依法管理城市公共事务中承担的职责和具有的作用。城市政府职能主要有五个方面:城市发展的高明谋划者,一个城市只有立稳了脚跟、明确了方向,才可能为市民的生存、发展创造条件;公共产品和服务的有效提供者,城市区别于乡村的重要特征是城市拥有更高效、更完备、更适应人发展的公共产品和服务,而城市政府正是这些产品和服务的主要提供者;公共秩序的强有力的治理者,城市社会是典型的群体社会,市民要安心地在城市中生活,城市要健康和谐地发展,都有赖于稳定、良好的公共秩序;高尚精神的倡导者和城市特色文化的保护者,城市是精神的乐园,精神的安逸是市民生活与城市的追求,城市是生产、传播、应用、储存各种精神产品的主要基地,是各种文化、科技设施的集中地;对外合作交流的积极推动者,城市是一个开放的系统,城市功能的充分发挥在很大程度上依赖于城市系统与外界环境的交流和沟通(杨菁和赵蜀蓉,2008)。可见,社会管理和公共服务是城市政府的两个重要职能。

姜国洲(2008)研究指出,城市政府的社会管理职能以政府所拥有的权威为后盾,这种权威通常情况下是通过体现政府意志的法律法规和标准表现出来的,如果违背政府的意志而行为,可以明确预期将会受到来自政府的惩处。他认为,城

市政府的公共服务职能主要涉及三个方面：一是社会事业公共服务，包括发展社会就业、社会保障服务，以及教育、科技、文化、卫生、体育等公共事业，使群众能够全面地发展；二是城市建设公共服务，包括道路、水、电、城市环境等城市基础设施的建设；三是政务公共服务，为社会公众生活和参与社会经济、政治、文化活动提供保障和创造条件。

规制型行政组织是指一种标准化、秩序化、非人情化的行政组织，它以分工和制约作为政府组织管理的基本方式(杜治洲，2009)。规制型行政组织是工业社会的行政组织。当人类社会由工业社会进入后工业社会(信息化社会)后，规制型行政组织就不再能满足政府管理和社会管理的需要，在这种情况下，后规制型行政组织便应运而生了。

杜治洲(2009)提出以市场机制为组织管理基本方式的后规制型行政组织与规制型行政组织存在着明显的区别。他认为，“规制型行政组织是一种内部存在高度分工的行政组织，它适应于工业社会大规模组织存在的需要；后规制型行政组织是一种‘小政府’的掌舵型城市政府组织模式，等级关系弱化，强调适度分工；后规制型行政组织是一种小而灵活的行政组织，组织的任务、体积和管理方式决定了它的内部结构必然出现某些变化；在后规制型行政组织中专业性机构较少，大量存在的是综合性部门，撤并了大量职能交叉重复或业务相近的部门，有利于提高组织工作效率，减少机构之间的摩擦”。

城市经营是一项主要通过运用市场机制和市场规律来调控城市发展要求与发展条件之间矛盾的经营管理活动，对构成城市空间和城市功能载体的资源进行集聚、重组和营运，最大限度地发掘这些资源的潜力，在整个城市范围内实现资源配置容量和效益的最大化，以谋求城市资产的流动增值。也就是说，城市经营的目标是在市场经济条件下，通过运用市场化的手段来降低投资成本，广泛吸纳生产要素，发展市场主体，盘活城市资产，达到资源的有效整合，使城市资产保值增值。芮国强(2006)认为，城市经营的本质是运用市场经济的手段，对构成城市空间和城市功能载体的自然生成资本(如土地、河)、人力作用资本(如城市基础设施)及相关的延伸资本(如路、桥、广场等城市建筑的冠名权)和其他经济资源进行筹集、重组和营运，最大限度地盘活存量，吸引增量，提高城市价值，提高人民生活水平，实现城市的保值增值和可持续发展，其主要内容包括经营城市土地、经营城市的基础设施、经营城市的无形资产等。

踪家峰等(2002)提出,按照西方城市治理(urban governance)理论,现代城市治理结构能揭示一种界定和约束城市政府职权的法律制度关系,这种关系主要是由城市市民社会和城市政府之间形成的委托—代理关系,是城市政府和市民社会在城市发展和管理中共同决策的过程。依据地方政府在经济发展中的角色、分配形式,以及地方政府与市民社会的关系等要素,西方的城市治理模式可划分为四种,即行政管理模式、行政管理与专业管理相结合的模式、社团模式和支持增长模式。

城市政府的行政模式(model of urban government administration)是城市政府行政理念、行政目标、行政架构、行政行为方式、行政参与度等的总称,根据城市政府行政模式的演进规律,城市政府的行政范式划分为管理型行政模式和治理型行政模式两种(王枫云,2008)。

第三节 组织传播

一、国外近期文献综述

“组织传播”这个概念出现于20世纪50年代。国际传播协会(International Communication Association)到60年代后期正式设立了组织传播组。从1962年起,美国俄亥俄州立大学设立了第一个组织传播的主修课程,授予学士、硕士、博士学位。此后,组织传播逐渐具有独立的理论系统,利用自己学科的范畴研究组织传播活动,认识组织传播规律,从而也促成了组织传播学科的蓬勃发展(胡河宁和叶玉枝,2004)。

国外关于组织传播的研究也存在着社会文化和功能两种主要的研究模式,进而形成了组织传播的两大流派,即管理学派和社会文化学派(张锐,2008)。管理学派的学者将组织视为一个有机的整体,组织传播隶属于组织管理的一部分,研究组织中的传播行为是为了掌握组织的运行,以便实现对组织有效控制,以提高组织的运行功能,通过合理的沟通来促进人际关系、增加工作满意度或提高士气,从而增加生产力和组织效能、实现组织目标;社会文化学派认为组织是社会的一个组成部分,组织活动也是整个社会活动的组合,传播则是具有联结作用的纽带,组织传播的研究应属于社会文化的范畴(张锐,2008)。