

---

危机管理视角下的  
政府形象构建战略研究

---

任堃 著

山东大

# 危机管理视角下的政府 形象构建战略研究

任 堃 著

山东大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

危机管理视角下的政府形象构建战略研究/任堃著.  
—济南:山东大学出版社,2017.10  
ISBN 978-7-5607-5885-5

I. ①危… II. ①任… III. ①国家行政机关—突发事件—公共管理—研究 IV. ①D035.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 283880 号

责任编辑:王立强

封面设计:张 荔

---

出版发行:山东大学出版社

社 址 山东省济南市山大南路 20 号

邮 编 250100

电 话 市场部(0531)88364466

经 销:山东省新华书店

印 刷:济南景升印业有限公司

规 格:720 毫米×1000 毫米 1/16

12.75 印张 210 千字

版 次:2017 年 10 月第 1 版

印 次:2017 年 10 月第 1 次印刷

定 价:65.00 元

---

版权所有,盗印必究

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社营销部负责调换

## 前 言

政府形象不仅是政府综合能力的反映,更是政府顺应社会发展以及社会公众需求而构建起来的与社会公众间的和谐互动关系,从这个意义上讲,政府形象所体现的是政府的有效性和合法性问题。政府形象的提升不仅意味着政府自身的发展与完善,更意味着以政府为主导的社会政治发展能力的增强和社会发展进程的有力推动。社会的危机环境,一方面加大了政府有效性实现和合法性基础巩固的难度,另一方面也基于危机的灾难性提升了社会公众对于政府能力的期望与要求,这给政府形象的构建带来了极大的挑战。政府如果不能冲破这种非常态环境所给予的困难和阻力,有效地实现以其为核心主体的全面整合的危机管理,将面临由于自身执政有效性和合法性的丧失而导致的形象危机,并使得整个社会陷入危机的灾难与困境之中而无从发展。

但是,对于政府形象而言,危机并不是只有单方面的负面效应。危机状态使得政府形象问题备受关注。政府通过对危机管理中形象构建问题的审视和反思,才能为自身的变革和发展找到合理的方向与归宿。而以此为契机所构建起来的良好政府形象,又可以成为政府危机管理的有效基础资源,有助于政府危机管理效能的提高,二者之间可以实现良性的循环。因而,博弈与互动作为对危机管理与政府形象构建之间微妙关系的最好概括,构成了危

危机管理视角下政府形象构建问题研究的可行性前提。

自古以来,人类社会始终面临着不同形态的多重危机的冲击。在对危机进行回应的过程中,人类的危机应对经验在积累、在丰富,然而这并不意味着人类已经掌握了规避所有危机及风险的能力,危机已淡出人们的生活。透视中国当前社会的危机形态、特点及爆发根源,不难发现,危机没有离人们远去;相反,在现代社会,多元利益的分化、多重竞争主体的存在以及民众自我意识的觉醒和参与欲望的上升均扩大了社会正常运转的裂隙空间,为公共危机提供了滋生的土壤。危机是对社会生活中存在的尖锐矛盾和冲突的有力揭示,政府如果不能在强大的压力之下迅速有效地对危机作出回应,一方面会使得危机肆虐,给社会造成极大的破坏与损失,另一方面会暴露政府执政不力的状况。而许多危机或是冲突问题的产生,恰恰与政府执政本身存在着密切的关联。这样,处于危机环境中的社会公众就难以给予政府强烈的认同、支持及良好形象的确认。因而,相对于常态环境,危机管理视角下的政府形象构建所面对的更多的是压力与困境:危机造成的社会失序对政府的社会秩序供给能力提出了更高要求;危机不可避免的社会威胁性使得危机面前社会公众的脆弱性凸显,从而对于政府危机管理效能的渴望和依赖就相应增强;危机对于价值的异化性影响使得政府的社会价值责任在此背景下更加突出和必要;危机造成的利益敏感性使得社会整体逐利性行为增加,社会公众自身的权益维护意识增强,从而给予了政府更多的话语及问责压力;全球化的背景极易造成危机更大范围的扩展,从而对整个国家和民族造成不利的影 响,政府需要进一步强化自身的国家形象责任。在这种压力之下,有效的危机管理便成为政府形象构建的必然诉求。

多种危机的不期而遇,使我国政府充分认识到了风险社会中抵抗风险、化解危机的能力对政府自身生存和发展的重要意义,从



而结合危机的形态特点以及现有的危机管理机制架构,在有力汲取其他国家的相关经验和先进技术手段的基础上,力图实现传统危机管理模式的创新和发展,建立起适应时代和社会发展需求的整合型的危机管理体制,营造起危机状态下有责、有勇、有谋的公众形象。但这并不意味着在危机管理过程中,政府在自身形象塑造的问题上已近乎完美。一些制约因素的存在,给危机管理视角下良好政府形象的构建增添了许多障碍,需要政府进一步地改革和完善。主要体现在:相关法律、法规或政策缺位与执行的滞后造成的政府危机管理行为的法制约束能力弱化,危机财政投入及救助的不足导致的公众利益维护及保障的缺失,危机决策与危机管理的非理想化与滞后性造成的管理效能的低下,政府及公务员诚信品格的缺失导致的自身形象不佳,等等。这些问题的存在成为政府危机管理能力提升的羁绊和困扰,造成危机管理视角下当代中国政府形象构建不力的状况。而对于这些制约因素存在根源的探析,在兼顾危机客观环境本身特殊性的同时,更需要深入挖掘政府主观努力方面的不足,主要涉及政府及公务员的危机意识淡薄、行政道德示范作用式微、有效公关欠缺、危机管理机制改革和创新动力不足等方面。

危机的特性以及当前时代背景下危机管理所面对的复杂形势,给危机管理过程中我国良好政府形象的构建造成了极大的阻力与困难;而与此同时,其本身又是社会对政府形象诉求提升的一个必然前提和环境设定。因而,政府在危机状态下的形象构建必然要冲破重重的阻碍和压力,突破宏观上的理论决策的探讨和研究、微观上的职能与制度的安排、意识层面的价值取向、行为层面上的具体运作等各个方面所固有的狭隘,来实现对于预期目标的有效追逐。政府形象是政府、社会公众及其互动关系三个要素共同构成的有机体。危机管理更是包括危机管理的价值理念、具

体运作以及危机沟通在内的系统综合过程。危机管理视角下政府形象的构建,就是在结合二者特性的基础上适应危机特殊情境中社会公众及社会发展的需要而进行的逐步的调试和完善,包括价值、事实、对话三个维度。价值路径用以调控组织与利益相关者的价值关系,引导危机表象背后无形的“操纵之手”;事实路径用以明确危机的起因、过程 and 变化,缓解、遏制事态的发展;传播路径用以协调危机之中的人达成相互理解,分享彼此的价值,共同回归常态秩序与规则。在此过程中,构建起强调民本、责任和绩效的政府危机管理的良性价值体系,建立危机意识强化、保障机制健全、体制建设完善、协同机制良好的现代危机管理体系,在提升危机管理效能的基础上开展必要的政府危机公关、推进政府形象传播,就成为危机管理视角下政府形象得以弥合、修复以及实现更高形象目标的必然的路径选择。

# 目 录

导 论 .....	(1)
第一章 博弈与互动:危机管理与政府形象构建的关系解读 .....	(34)
第一节 政府形象与危机管理相关的前提性分析 .....	(36)
第二节 有效危机管理对政府形象构建的促动 .....	(44)
第三节 良好的政府形象对危机管理的积极意义 .....	(49)
第二章 压力与困境:危机管理视角下中国政府形象构建的特殊背景 .....	(55)
第一节 当前中国社会的危机环境分析 .....	(57)
第二节 危机的特殊背景对政府形象构建的多重挑战 .....	(67)
第三章 审视与反思:危机管理视角下中国政府形象构建的现状分析 .....	(92)
第一节 危机管理视角下政府形象的评价与构建预期 .....	(93)
第二节 危机管理视角下制约中国政府形象构建的主要因素 .....	(104)
第三节 危机管理视角下中国政府形象构建不足的根源分析 .....	(119)



第四章 弥合与修复:危机管理视角下当代中国政府形象构建的路径选择 .....	(130)
第一节 价值重塑:危机管理视角下政府形象构建的价值目标 .....	(131)
第二节 事实修复:现代危机管理体系构建中的政府形象塑造 .....	(146)
第三节 对话范式:危机公关中的政府形象传播 .....	(163)
结 语 .....	(173)
参考文献 .....	(176)
后 记 .....	(195)

# 导 论

## 一、问题的提出

“形象”一词其实自古有之,从字面上来理解,其体现的无非是形状与相貌之义,是对客观事物或客观存在的外观状态和特征的一种总结性的描述和概括。而这种描述和概括,是在认知主体的感官系统对客观存在进行了相关信息收集的基础上给予的,势必附带了相应的主观色彩。由此可见,形象所体现的是对一定条件下能够引起人们思想或感情活动的客观实在的颇具主观性的总体认知和评价。

随着社会文明的整体进步,“形象”一词的内涵和价值力得到进一步的延展和丰富。它不仅仅意味着主体维度的获取和整理对象信息的倾向,更意味着客体维度的自我展现和自我提升。从这个意义上讲,形象是关系,是一定条件的人和一定条件的物在一定条件下的关系。<sup>①</sup>从20世纪80年代末中国强调警察形象到后来强调学生形象、教师形象、干部形象以及今天的各种社会角色形象,从注重产品形象、企业形象到注重政府形象、国家形象、政党形象以及各种社会组织的形象,正是“形象”这一概念逐步走向社会

---

<sup>①</sup> 参见秦启文、周永康:《形象学导论》,社会科学文献出版社2004年版,第9页。

生活的各个方面的有力体现。<sup>①</sup> 形象的价值力也的确在这种趋势中愈发得以发掘和凸显,使形象成为整个人类社会发展这一波澜壮阔的历史长河中奔涌的目标及至高点,成为人类文明和进步的重要象征。

随着时代的发展和政治民主化进程的推动,尤其是我国进入社会转型期以来,社会发生了全方位、深刻的变化,在利益分化和多元政治文化观念冲突的影响之下,民众的政治参与意识和参与愿望增强,对于作为整个政治统治体系运转核心的政府,也就形成了更高的期望值和评价标准。由此,学界和民众对于政府这一社会公众意志的体现者、社会公共利益和公平的维护者的关注程度也随之日益提高。关于政府的行政能力、职能履行、运作方式、机构设施、人力资源配置等各个方面的研究都具有了相当的规模,增进了我们对于政府的了解。在此基础上,从一个更高、更全面的视角对政府的机构设置、运作程序、领导素质、决策的科学性、民主与法制水平、行政效率、公共关系、廉政建设、危机管理等诸多方面所作的由表及里的认真考察,即政府形象这一崭新的研究命题<sup>②</sup>,也就应运而生。这一命题的兴起和深入一方面扩充了政府理论的研究,为政府执政能力的提高和政府绩效的合理评估提供了有效的理论参考,另一方面适应了社会公众日益关注政府运作的需要,有助于实现政府与公众关系的和谐。

因而,政府形象的缘起充分反映了“形象制胜”意识充斥的文明时代里社会公众对于政府认知水平和关注程度的提升。政府形象是形象体系的一个分支,与形象一样,它体现的也是一种关系,只不过这种关系由宏观的主客体间的关系细化为社会公众与政府

① 参见秦启文、周永康:《形象学导论》,第8页。

② 赵宝煦:《〈中国政府形象战略〉评介》,《政治学研究》1999年第4期。

实在间的关系,体现的是政府运作与公众期望值及满意度之间的博弈:对于政府而言,良好的形象是其卓越品质和业绩的外化表现,这种品牌塑造的效应,不仅从外部给予了政府一个良好的运作环境,而且同步实现了政府的自身优化;从公众和社会的维度出发,良好的政府形象给社会公众以心理上的归属感、安定感及认同感,增强了政府对于公众的凝聚力和吸引力,从而为社会的发展和人类文明的进步提供不竭的动力支持。

“危机是相对于一个社会系统的基本价值和行为准则架构产生了严重威胁,并且在时间压力和不确定性极高的情况下,必须对其做出关键决策的事件。”<sup>①</sup>正是由于危机多形式、高频率的发生,我们猛然发现,危机距离我们的日常生活其实很近,危机防御和危机应对已经成为与人类生活相关的各个领域中的重要命题。并且,随着全球化浪潮的推进,整个世界愈发地实现了缩小化与一体化,造成公共危机的影响幅度大大扩展。即便有些危机的发生的确是地域性的,没有在实质上波及整个世界,其产生的影响和副作用也会直接或间接地对别的国家和地区造成一定程度上的触动。因而,无论是在发达国家还是发展中国家,无论是自然灾害、暴力冲突、意外事故还是恐怖主义,公共危机的层出不穷给社会稳定和发展带来极大的威胁,成为全世界人民不得不共同面对的问题。当前我国社会正经历着深刻的变革,在这个充满着新、旧相互撞击、相互摩擦和相互作用的过程中,经济、政治、文化、社会间的同质化关系遭到破坏,整个社会处于变动无序和多元重组的状态,一系列社会问题的出现使得各种社会矛盾加剧,社会危机的发生频

---

<sup>①</sup> Rosenthal Uriel and Michael T. Charles (ed.), *Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots and Terrorism*. Springfield: Charles C. Thomas, 1989. 转引自薛澜、张强、钟开斌:《危机管理——转型期中国面临的挑战》,清华大学出版社2003年版,第25页。

率上升,公共危机管理被提上了国家和社会发展的重大战略日程。对于政府而言,其所拥有的公共权力和公共资源,无疑使其成为应对公共危机的主体,在公共危机管理过程中担任着重要角色。政府形象的良好与否,直接关系到政府的公信力和号召力,关系到危机管理的成效。如何塑造良好的政府形象,赢取民众的支持与拥护,将是政府公共管理所面临的一项重要课题。与此同时,政府的危机管理是否有效、有力也关系到政府在社会公众心目中的形象。因而,从公共危机管理的角度探寻政府形象的构建,既有利于政府危机管理能力的提高,也有利于政府良好形象的塑造。

## 二、选题的意义

在适应民众需求和社会发展需求的驱动下,依托自身的特定机构功能和权力,政府的运作渗入当今社会公共事务的各个方面,以一张巨大而无形的组织网络覆盖和触及着全社会,并无时不与之发生着相互关系,政府的存在及其活动成为所有公民不可避免的现实,并影响着整个人类社会的生存与发展。这就使得政府成为文明时代里社会公众及社会组织关注政治、了解政治的一个窗口,成为其感知自身利益能否得以有效维护和获取、社会资源是否得以合理分享的途径,成为对国家政治期许值的实现程度进行衡量及评价的标准。政府的特定地位及其与社会组织、社会公众的密切关系决定了政府职能的有效实现在基于宪法和法律所赋予的合法性和权威的同时,更需要社会及民众的认同与支持、良性健康的治理环境的营造与优化。也就是说,政府强大生命力的获得、维持和能量增长在很大程度上依赖于其自身的主观努力和此努力的直接后果是否卓有成效,即整个社会及民众对此的认知和有效回应以及在此基础上二者所形成的良性互动关系。而正是在政府与社会公众的相互需求的博弈过程中,政府形象作为政府运作与民

众反应二者之间关系的有力体现,成为政府及整个社会所关注的焦点。政府形象所蕴含的价值不仅仅在于政府公共关系和政府效能的标榜,而是作为一个最佳的切入点,透视出了政府在整个国家和社会的最根本问题上的能力表现,即政府的有效性、合法性的反映及在此基础上对于社会稳定和发展的谋求。

影响和决定政府有效性和合法性的因素,即政府形象的构成因素包括诸多方面:政府的施政目标、制度设计、战略选择是核心,它决定着政府的行为取向及利益代言,即政府从什么角度出发进行运作,运作过程是为谁谋取或维护谁的利益;政府及公务员的价值理念、工作态度、作风纪律、精神状态、道德风尚是保障,它决定着公众对于政府是否具有认同感和信任感,政治统治的合法性能否得到有效巩固;政府的施政绩效,即办事的速度、效率和成就是根本,它决定着政府的施政活动能否得到公众的肯定,政府的公信力能否得到提高;政府的机构设置、人员组织体系、行政领导安排及其领导权威等是前提,构成了政府运作的实体基础,决定着政府生存的内部环境生态的协调性与可发展性,进而影响着政府的外在生存环境即以营造和谐的合作气氛和良好的社会舆论为目标所展开的政府外部公共关系的总和的优良与否。探索政府形象的构建,就需要政府形象各个构成要素的自我展现的提升,以实现其与社会发展及社会公众需求间最小的差距。因而,政府形象构建问题,其实是政府综合能力提升以及政府与社会公众间良好互动关系构建的体现,是政治发展的有力印证。这对于政府的相关理论研究而言,是一种有力的扩充和借鉴。

探讨危机管理视角下政府形象的构建,为政府形象问题研究选择了一个特定的现实背景。危机的频频发生,已经使其越来越趋向于常态化,成为各国政府难以回避而又必须积极面对的问题。有效的危机管理的确能够为良好政府形象的构建提供契机,这已



成为各国政府在危机状态下所努力追求的目标。然而,危机毕竟会给整个社会带来难以预期的突然性冲击,必然会产生各种负面影响。结合我国当前社会的危机状况分析,不难发现,危机不单纯意味着危机事件本身,而是对于社会生活中存在的尖锐矛盾和冲突的有力揭示,政府如果不能在强大的压力之下迅速有效地回应危机,一方面会使得危机肆虐,给社会造成极大的破坏与损失,另一方面会暴露政府执政不力的状况,而且很多危机或是冲突问题的产生,与政府执政本身存在着密切的关联,这就使得处于危机环境中的社会公众难以给予政府强烈的认同、支持及良好形象的确认,容易引发政府自身的形象危机。因而,相对于常态环境,危机管理视角下的政府形象构建所面对的更多的是压力与困境。有效危机管理,就成为政府危机情境下重塑自身形象的必然选择。

政府危机管理与政府形象构建之间存在着相互博弈和互动的关系。社会的危机环境,一方面加大了政府有效性实现和合法性基础巩固的难度,另一方面也基于危机的灾难性而提升了社会公众对于政府能力的期望与要求,这对政府形象的构建而言,具有极大的挑战性。政府危机管理能力的良好与否直接关系到政府形象的良好与否。有效的危机管理是良好政府形象形成的必然前提和基础。同时,在危机所带来的社会遭遇重大冲击和威胁的非常态环境下,良好政府形象对于政府实现有效的危机管理,减少危机带来的损失,恢复社会的稳定秩序与安定团结的局面也有着十分重要的意义。危机管理过程中的政府良性价值理念体系的完善、有效危机管理体系的形成、政府危机公关与危机传播的加强,就成为危机情境下政府形象构建的主要路径选择,也是危机管理视角下政府形象构建所探讨的重点内容。这对于危机管理理论有一定的充实作用。而对政府危机管理模式的探索和政府形象构建途径的思考,也为政府的具体运作提供了实践上的参考。一方面,本书研

究思路的展开是建立在我国具体的实际情况之上的,是立足于我国当前社会的危机环境及危机管理中政府形象构建的现状分析基础之上的,对于命题研究的推进是具有客观性的;另一方面,本命题的研究也涉及一些个案的分析和归纳,并力图在此基础上探索危机管理和政府形象构建的可循规律,总结可以借鉴的经验,对政府执政能力的提高也有实践上的参照意义。

### 三、研究综述

#### (一)有关政府形象的研究现状

政府形象是与政府相关的种种客观实在在民众心目中的折射和投影。作为一个主观反映的综合系统,对它的研究和探索涉及政治学、行政学、公共关系学、传播学、心理学等多个研究领域。国外对于政府管理和政府绩效方面的探讨及其形成的相关理论体系,如合法化理论、新公共行政理论和公共治理理论等为政府形象的研究提供了多方面的理论依据,但鲜见将政府形象单独列为研究对象的专著与论文成果,因而该命题的研究实质上主要为公共管理和公共行政的研究所代替。在分析探讨政府形象的基本概念、内容,塑造良好政府形象的必要性及意义的基础上,国内对于政府形象的研究重点主要集中于政府形象管理、政府形象建设、政府形象传播等几个方面。20世纪90年代以来,关于政府形象的专著陆续出现了一些,相关学位论文及学术论文也纷纷涌现,除此之外,一些专著虽没有明确涉及政府形象,但也从政府评价、政府角色等各个侧面对该命题作了相关的探讨,在理论上给予了有力的补充。进行政府形象的深入研究,就有必要对这些学术成果尤其是国内的研究成果进行细致的回顾和梳理。

### 1. 关于政府形象管理的研究

一般认为管理行为是指在特定目标导向下的决策、计划、组织、指挥、控制、协调、监督等组织行为。所谓政府形象管理是指一个组织自觉认识到自身形象资源的存在,进而结合自身特定实际,根据组织实际形象和现有条件,采取各种措施对组织形象的构成要素进行设计、规划、控制和传播,以此有效影响公众对组织的认知,从而创建、提升、调整和维护其组织形象的行为过程。<sup>①</sup>因而,政府形象管理是政府形象研究中一个研究范围最为广泛、研究内容最为丰实的研究立项。它是一个历时性的研究,从政府形象的预期、设计、可利用资源的分析、可行性的调查到政府形象的具体控制、传播,再到政府形象的评价、检验、维护、更新和优化,形成了一个全方位、多角度的体系。代表性成果有:专著方面,颜如春《现代政府形象管理》(四川大学出版社 2004 年版)、曹随等《政府机关形象设计与形象管理》(经济管理出版社 2002 年版);学位论文方面,韩兆坤《论转型期我国政府形象管理的问题及对策》(吉林大学,2007)、蒲江《新时期政府形象管理研究》(重庆师范大学,2006);期刊论文方面,刘乃仲等《浅析我国政府形象管理的意旨及策略》(《石家庄经济学院学报》2006 年第 1 期)、张乾红等《中国政府形象管理的策略选择》[《长春师范学院学报》(人文社会科学版)2005 年第 2 期]、刘卫《浅析影响政府形象管理的公众变量》(《理论界》2005 年第 3 期)。

### 2. 关于政府形象建设的研究

政府形象建设、政府形象构建、政府形象塑造、政府形象营造、政府形象重塑这几个在政府形象研究理论中所出现的相关术语意义是相近的,可以将其统称为“政府形象建设”或“政府形象构建”,

<sup>①</sup> 参见何光林:《中国政府形象管理研究》,华中师范大学硕士学位论文,2004 年。