

澳門特別行政區 公共關係政策研究

胡錦漢 編著

澳門廣告學會出版

一九九八年七月

澳門特別行政區 公共關係政策研究

在蘊藏極富的漢語詞庫中，“公共關係”是一個歷史並不久遠的語詞，對公共關係作學術的探討更是後起的現象。公共關係是現代化社會的一種必不可少的社會行為，對這種行為作理論研究的“公共關係學”也就必然應運而生。

那麼，什麼叫做公共關係呢？

英國公共關係專家弗蘭克·傑弗金斯說：“公共關係就是一個組織為了達到與它的公眾之間相互了解的確定目標而有計劃地採取的一切向內向外傳播方式的總和。”美國《公共關係新聞》認為：“公共關係是一種管理部門的職務或功能，這一職能在於估量公眾的態度，使一個組織的政策與程序和公眾利益一致，並執行有計劃的行為以贏得公眾的了解和接受。”根據這些界說，公共關係所能為我們做的主要包括以下幾方面：

其一，替組織建立威信和創造優良的形象。一個組織的信譽和優良形象是它的最大資產，而信譽和形象的建立必需借重公關人員的創造性努力。

其二，推介產品或方針政策。商業組織必須運用種種方法教育公眾如何使用新產品，機關或社團同樣需要推廣自己對公眾提供的服務。

其三，消除公眾對組織的誤解與偏見。須知謠言之能止於智者，有賴公關人員傳播事情真相，消除不實之辭與偏頗之見。

其四，引導輿論和改變公眾的態度。一個組織之能取得理想的生存空間、受到公眾的認同與支持，原因之一是公關人員極力引導社會輿論、說服公眾接受自己一方觀點的結果。

其五，協調組織與各類公眾之間的關係。“人以群分”，公眾是分類別的。公關人員無時無刻不在收集和反饋各界公眾的意見，促使組織調整政策，以期適應公眾需要。

這樣看來，公共關係是一門面對公眾的學問，具有多種功能，例如守望功能、參謀功能、宣傳功能、協調功能、服務功能等等。公關工作的效率直接影響組織聲譽的好壞和事業的成敗，研究這一門學問也就不是茶餘飯後的閑事了。

對於澳門這個既是商業城市又是旅遊城市來說，公共關係的開展和公共關係學的研究顯得更有必要。然而不必諱言，對比新世紀來臨前的時代要求，澳門的公共關係學的研究差距甚大。不言而喻，這種局面當然不利於社會的進步與發展。值得慶幸的是，第一部有關澳門公共關係學的著作問世了，它就是胡錦漢先生所著《澳門特別行政區公共關係政策研究》。胡錦漢先生的這部著作首次回顧總結了澳門公共關係的發展歷史，向未來特區的公關工作提出許多有價值的建議。

胡先生是最有資格談論澳門公關學問的傳意專家。他是地地道道的澳門人；曾經在臺灣接受過正式的新聞學專業訓練，取得大學本科學位；學成歸來，在澳門最大的傳媒機構澳廣視既任記者、主持人，又任行政職務；後來他又創辦廣告公司，並且受聘澳門大學兼任中文系傳意學講師。

第一隻燕子總是報春的。堅實的專業基礎、豐富的實踐經驗與勤奮的學習精神匯聚而成的這部《澳門特別行政區公共關係政策研究》恰似一隻報春的燕子飛到澳門屋簷上了。這隻燕子必將“贏得公眾的了解和接受”。

程祥徽謹序

澳門大學中文學院院長

一九九八年六月八日

自序

傳播的工作領域相當廣泛，六年的新聞工作，使我對澳門社會及政制有了初步認識，接著五年的廣告生涯，經過商業市場競爭的歷煉，豐富了人生體驗。

選擇此論題，就是希望從傳播的第三個角度——公共關係，並結合新聞與廣告的觀點，透過前者所具有的管理職能，後兩者具有的教育與勸說功效，加上以公共行政的原則出發，探討政府的施政方針在傳播功能中所扮演的角色，以及其運作對社會效應所帶來的影響，作為對傳播理念的總結，也借此提供給未來澳門特別行政區政府作參考。

在參閱國內外眾多的公關著作以及本地區有關政治體制的書籍後，發現“政府公關”此課題存在大量探索空間，它一方面涵蓋了公共行政與公共關係兩大學科，同時更牽涉了管理學、傳播、新聞及廣告等相關理論，在此希望有識之士，今後能在這領域上多作探討，那更是本書拋磚引玉的最大收穫。

澳門特別行政區快將成立，未來建制惹人關注，故此本書大膽提出了多項體制內的改革建議，也許在豐富實施方案，具一定前瞻性與指導性的同時，論辯色彩也相對顯得薄弱，更肯定當中有不少錯誤與缺點，還望前輩後學不吝賜正，提供寶貴意見，通過不斷修訂，使本書能逐步完善。

也許有人會以“勇氣可嘉”來評論此著作，畢竟在面對以澳門特別行政區為主題的論著少之又少，以及本地公共關係著作接近空白的兩個前提下，撰述過程更顯得困難重重。

從籌備、搜集資料、寫作、多番修改、定稿至編印完成，大半年來，經歷枯燥乏味，疑惑困擾；飽嚙煙圈苦澀，筆墨凝涸，需言謝的人太多了，也許這是能力不足的表現吧！

“格物，至知，誠意，正心，修身，齊家，治國，平天下”是《大學》修身為本之道。撰述是格物過程；鑽研探討是至知；參閱書籍與搜集資料代表誠意與正心；反思檢討得以修身；內子的關懷，家人的鼓勵，是齊家；至於治國與平天下，豈敢再作奢望！

本書成為澳門廣告學會編納的公關廣告叢書第一本出版作品，是本人的榮幸。得到暨南大學新聞系吳文虎教授的指導，澳門大學中文學院程祥徽院長，澳門研究中心副主任黃漢強先生及楊允中博士的賜正，還有本書執行編輯王棟樑先生的協助，使本書得以完成，在此衷心致謝。

胡錦漢

一九九八年六月九日

世界盃前夕於廣州

目 錄

程祥徽序	I
自序	III
前言	1
第1章 澳葡政府管治下的公共關係發展	3
1.1 空白期	6
1.2 萌芽期	8
1.3 發展期	10
第2章 澳門城市形象的演變	17
2.1 城市形象與政府形象	19
2.2 旅遊城市形象的維持與再造	22
2.3 投資城市形象的誕生與推行	30
2.4 兩種形象相互配合與促進	34
第3章 政府內部公共關係	41
3.1 公務員的公關意識與培訓	43
3.2 內部公共關係部門設置	48
3.3 發言人制度	52
3.4 政府形象的建立	55

第4章	政府對外公共關係	59
4.1	長遠政策的制定	62
4.2	部門分工的整合與協調	66
4.3	把握九九回歸機遇	69
第5章	政府國際公共關係	73
5.1	開展國際公關的必要性	75
5.2	開展國際公關的具體建議	78
5.3	媒介與廣告的運用	84
5.4	新聞機構的角色	87
5.5	公共關係效果評估	87
第6章	公共關係人員培訓	95
6.1	基層公關意識的培育	97
6.2	大專院校的系統培訓	98
第7章	結論——推行整體公關政策帶來的優勢	105
7.1	帶動整體經濟發展	107
7.2	樹立新形象	108
7.3	增強凝聚力	109
7.4	有助解決危機公關	111
	後記	113

參考資料

一．書目 115

二．報刊及雜誌 120

三．電腦互聯網頁 120

附錄（1）國際公共關係協會行為準則 121

附錄（2）世界公共關係組織一覽表 123

前言

澳門距離 1999 年 12 月 20 日回歸中國的日子尚有一年多時間，作為未來特別行政區和國際知名的外向型城市，澳門未來發展將舉世關注。而本地社會發展的成敗，更直接影響國際社會對“一國兩制”“澳人治澳，高度自治”的信心。基於此點，全面檢討過往澳葡政府的管治運作，分析其體制及政策的優劣，提出可供參考的策略性研究，均為本地學術界的當務之急，這樣才能為未來特區政府總結出寶貴經驗，對管治澳門有實際效益。

就地區性而言，澳門作為一個開放城市，在本地經濟四大支柱當中，無論旅遊業與出口加工業，其增長都直接與公共關係的開展有著密切關聯。總結澳葡政府四百多年的管治，發現本地區長期以來，並沒有制訂一套完整的公共關係政策。在缺乏指導性原則下，澳門城市形象都是在不知不覺中構成，加上缺乏公關意識，以致政府公關事業無法建立，甚至影響了其他施政的成效。故此未來特區政府必須正視此問題，制訂完善的整體公關政策，確立主體形象定位，加強內部團結，為澳門創造更美好的將來。

鑑往知來，本論文在檢討過往澳葡政府公共關係實施的同時，嘗試釐清各種公共關係，並提出實質建議，整合制訂出新的公共關係政策，供澳門特別行政區籌備委員會及未來特區政府參考。

第1章

澳葡政府管治下的公共關係發展

1.1 空白期

1.2 萌芽期

1.3 發展期



第1章

澳葡政府管治下的公共關係發展

公共關係這門學問在二十世紀初興起，其英文是“Public Relations”。“Public”一詞，其意在這裡應為公眾，兩個詞合在一起，應譯作“公眾關係”，但經多年來錯誤的譯成公共，今日要改變“公共關係”一詞，恐怕已相當困難了。

公共關係最初祇應用在商業範圍，但隨著民主政治制度的確立與科技發展帶來傳播方式的日趨進步，公共關係已被引入政府運作，並且成為民主政制的重要參考指標。而受其影響更廣泛擴展至社會各種組織。

綜合現代管理職能、傳播溝通、社會屬性與強調實務四種界定公共關係的觀點，可以定出公共關係的定義就是，一種現代管理職能。它是指一個社會組織通過有計劃、有目的的訊息傳播手段與公眾進行雙向訊息交流，從而樹立良好的組織形象，贏得內外公眾的信任和支持，為組織的發展創造最佳的社會環境。

本章就是按此定義為準則，分析澳葡政府管治下的公共關係發展。而按其成效分析，可歸納為三個時期，下文將分別論述。

1.1 空白期

1974年前葡國對澳門的殖民統治，可說是公共關係的空白期。澳門自古以來是中國的領土，從公元前214年，澳門和鄰近地區正式納入中國版圖，成為南海郡番禺縣的一部分。^①

大約在1514年，葡人歐維治(Jorge Álvares)成功抵達珠江口的屯門。1953-1957年期間，葡人正式開始在澳門定居下來。而隨著貿易的發展和葡人東來的數目陸續增加，於是在澳門開始推行其雛型的管治系統。從1583年葡萄牙根據城市自治制度，正式在澳門成立自治組織——議事局開始，到1972年重頒《澳門省政治行政章程》的三百九十年內，前期的三百多年(1583-1887)，葡萄牙祇是為不斷加強對澳門的控制，而作出各種措施，目的是獲得澳門的合法管治權。包括在1623年印度總督任命澳門首任總督負責防務；1783年，葡萄牙女王瑪麗亞一世(Dona Maria I)單方面宣佈擁有澳門主權；1834年頒佈法令重新選舉議事局；1844年將澳門升格為海外省；1865年改由國王挑選委任理事官，直接向中央政府負責；鴉片戰爭後，向積弱的滿清政府施壓要求獲得澳門的管治權及1849年總督亞馬留(João Ferreira do Amaral)通過以武力行動，驅逐所有澳門域內的中國海關稅務官員，結束了中葡兩國近三百年來華洋共處分治的局面。

葡萄牙終於在1887年12月1日與滿清政府簽訂《中葡和好通商條約》，而確認“葡國永駐管理澳門”的權利。

及後的八十五年(1887-1972)，葡萄牙由於政局動盪，對澳門的管治也就出現朝令夕改的情況，這從僅在本世紀初到1972年的大約六十年時間內，分別通過七個澳門政治行政組織章程而充分體現，分別是：

1911年《澳門省組織章程》

1920年 第7030號法令

1926年《澳門殖民地組織章程》

1933年《葡萄牙殖民地帝國組織章程》

1955年《澳門省章程》

1963年《澳門省政治行政章程》

1972年重頒《澳門省政治行政章程》^②

中央集權及遙距統治的結果，澳門內部的自治體制無法形成，殖民管治連基本的政策統一及連貫也無法做到，更不必說公共關係政策及實行，故這時期是公共關係的空白期。

雖然公共關係的興起及理論形成在二十世紀初，以空白期來形容這時期（特別是後期）澳葡政府的公共關係，可能有人覺得並不恰當，又或以現象描述論的觀點而言，祇要有公關活動，就有公共關係的存在（1583年成立的議事局，理事官就有協調華人與葡人事務的公關職能），但必須確切認知，理論形成是有追溯性的，而按照國際公共關係協會對公共關係所作之定義：“公共關係是一種管理功能。它具有連續性與計劃性。通過公共關係，公立的和私人的組織、機構試圖贏得同他們有關人們的理解，同情和支持，借助對輿論的估價，以盡可能地協調他們自己的政策和做法，依靠有計劃的，廣泛的訊息

傳播，贏得有效合作，實現共同利益。”可見公共關係的重大特質是具有管理職能，同時公關工作必須表現在連續性與計劃性及實現共同利益三方面，故此以這三個角度來衡量當時政府的公共關係，空白期之說是可以成立的。

1.2 萌芽期

澳葡政府的公關意識，在 1974 至 1987 年十三年內起了重大變化，主要由於在 1974 年 4 月 25 日葡萄牙發生軍事政變，推翻薩拉查(Salazar António de Oliveira)獨裁統治建立的民主政制所引發。新政權承認海外屬地民族自決和獨立的權利，更承認澳門是中國領土。1975 年 1 月，葡萄牙外交部發表新聞公報，表達與中華人民共和國建立正常關係的願望，並承認中華人民共和國是中國人民的唯一合法政府，台灣是中華人民共和國的組成部分。兩國更在 1979 年 2 月 8 日正式建交。

政治大環境的轉變，民主氣氛的瀰漫，間接促使澳葡政府公共關係的發展，當中更表現在 1975 年 4 月上任的李安道(Garcia Leandro)總督的政治改革上，曾經參與四二五民主革命的李安道，代替原總督嘉樂庇(José Manuel de Sousa Faro Nobre de Carvalho)將軍。他上任後，發現 1972 年頒佈的《澳門省政治行政章程》與現實脫節，中央集權的情況嚴重影響了澳門社會的發展，於是引發制訂出新的澳門政治章程^③。

1976 年 1 月《澳門組織章程》獲審議通過，並於 2 月 17