

论公共政策过程中政府公关的重要性

林敏娟

(厦门大学, 福建 厦门 361005)

摘要: 随着市场经济的发展, 公共关系引起了社会的广泛关注。把公共关系引入政治领域, 人们越来越多地认识到它与公共政策有着十分密切的联系。同时, 作为分支体系的政府公关则与公共政策联系更为密切。政府公关在公共政策过程中起着十分重要的作用, 甚至决定着公共政策的全过程。

关键词: 公共政策; 公共关系; 政府公关

中图分类号: D035 文献标识码: A 文章编号: 1008-3154(2005)04-0007-03

On the Importance of Government Public Relation in the Course of Public Policy

LIN Min-juan

(Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Abstract: With the development of market economy, public relation attracts wide attention. Introducing it into the political field, more and more people recognize that there are close relations between public relation and public policy. Meanwhile, government public relation as an offshoot also has tighter relations with public policy. Government public relation plays an important role in the course of public policy, even determines throughout it.

Key words: Public Policy; Public Relation; Government Public Relation

一、公共政策和公共关系的关系

公共政策就是指政府在特定时期为了解决社会公共问题, 以平衡、协调与实现社会公众利益为目的, 对全社会的利益作出权威性的分配。公共关系是社会组织(包括政府组织)为了自身的生存、发展而运用传播、沟通等手段, 坚持以公众利益为重的价值观, 而与社会公众建立相互了解、相互适应的长久联系, 以树立组织良好形象, 促进组织目标的实现。公共政策与公共关系有着明显的区别, 如主体、客体、对公众的态度、具体目标等。但是, 两者又有着密不可分的联系:

1. 强调公众利益。公共政策是对全社会利益的权威性分配, 涉及到全体公民的切身利益。作为公共政策主体的政府是人民的代表, 其制定的政策必定落实到全体社会成员, 是为了实现人民的公共利益, 而不是谋一己私利。以公众利益为重或公众利益至上, 是现代公共关系的根本思想观念, 是实现社会组织与公众之间关系协调的根本方法。社会组织愈以公众利益为重, 组织与公众关系就愈协调。

2. 强调信息的重要性。公共政策是一个活动过程, 涉及到政策的制定、执行、评估、监控、终结等, 同时公共政策又涉及国家政治、经济和社会文化领域的大事, 关系到社会成员纷繁复杂的利益关系。因此政策有关部门必须展开全面而广泛的信息收集, 信息是政策过程科学的保证。公共关系也是一种活动, 是一个社会组织与其相关的公众建立良好的关系的活动。在这一互动过程中, 就涉及到信息的沟通与交流。社会组织只有掌握了外界的充分的信息, 了解到公众的具体情况以及对自身情况的明晰, 才能顺利展开公关活动。

3. 强调公平。公共政策的本质属性是公共性, 是更强调公平的政策。如果一项公共政策不能维护与实现社会公平, 就会遭到社会成员的抵制, 权力基础将被动摇, 不能保证其顺利实施。公共关系是西方经济发展、政治民主、科技进步的产物, 自二十世纪20年代问世以来, 就始终坚持公平、公正、互惠、互利、平等、合作的原则。因此, 公共关系也十分强调公平。

4. 与市场经济紧密联系。公共政策 尤其是我

收稿日期: 2005-03-25

国)中有许多经济政策,是为了弥补市场缺陷及规范市场秩序而制定实施的。市场经济由于其本身的局限性,决定了其与公共(经济)政策的不可分离性。公共关系作为市场经济的产物,在企业中开始产生,始终是为了服务于市场的。它与市场经济有着更为密切的联系。

二、政府公关的定义及原则

政府公关是指政府为了更好地管理社会公共事务,运用传播手段与公众进行双向信息沟通,建立相互了解、相互适应的持久联系,以便在公众中塑造良好形象,争取公众对政府工作理解和支持的活动。政府公关具有一系列的基本原则,最主要的有以下几条:

1. 公众原则。政府公关的首要也是最重要的原则或观念就是:“公众导向”;主张公共关系工作应首先着眼于公众利益的满足,持之以恒地将公众利益放在第一位。坚持没有公众就没有组织的观点,吸取巴纳姆时期公关失败的教训,注重公众与政府的互动。政府公关时,要谨记自己是“人民公仆”的角色,强化公众意识。

2. 信息原则。政府公关本质上是政府与公众之间的信息交流活动,由于公众的广泛性及所处社会环境的复杂性,要求在公关各环节(调查、策划、实施、评估)收集全面的信息。同时,由于政府本身的权威性,掌握着社会的绝大部分信息,因此它具有很强大的信息功能。政府公关中有严密的信息网络和实用的信息技术,能够收集到不同类别的信息,如公众的需求信息、政府形象信息及政府外部环境信息等,只有建立在信息原则基础之上,政府公关才能顺利展开。否则,政府公关将成为无源之水、无本之木。

3. 沟通原则。沟通原则是指政府公关必须坚持与公众相互之间进行信息、意见和感情的双向传递和交流。沟通的目的是为了达成政府与公众之间的相互了解、支持和信任,取得共识。政府在与公众的沟通过程中,既要本组织信息传递给公众,让公众知晓、理解、参与,又要及时反馈公众对组织的信息,并据以调整自身的行为。良好的沟通,有利于树立政府的形象。如果仅仅有信息的收集,而没有与公众进行沟通,政府公关同样不可能成功的。

4. 创新原则。现代社会是一个日新月异、变化无穷的社会,不断发展的高科技正在改变社会生活的方方面面。处在这个时代,人在思变、企业在思变、政

府更要思变。政府公关当然也要顺应历史潮流,与时俱进,要研究新形势,分析新情况,解决新问题。创新原则要求政府应努力通过不断的创新活动去改善自己同公众之间的关系。环境是不断变化的,政府公关也需要不断发展。只有不断用创新活动去适应这变化发展的需要,政府才能取得良好的公共关系。

三、公共政策过程中政府公关的重要性

作为公共关系的一个分支,政府公共关系与公共政策有着更为不可分割的联系,甚至决定着公共政策的全过程。

1. 政策制定阶段:政策制定涉及一系列的功能环节,政策议程的确立则是政策制定过程中起始阶段的功能活动。哪些问题能够进入政策议题,将直接影响社会的方方面面。此时,能否坚持公众第一、公众利益至上就显得尤为重要。如果把社会成员普遍关心、与社会成员有切身利益关系的问题提上议事日程,无庸质疑,在政策的执行和实施过程中将会得到社会成员的认同、配合与支持。在现实生活中,政府往往不从公众的需求和利益出发,出台一些不合理甚至不合法的政策,导致政策功能的扭曲、丧失,甚至损害了民众的利益。政府公关的首要原则是公众原则,提倡从公众需求出发、满足公众利益、为公众服务,政府要在公众满意的前提下求生存,求发展。公共政策问题的确定、议程的设立,一定要引入政府公关的公众原则,坚持问题从群众中来,解决问题是为了群众利益这一出发点。只有这样,才能保证政策的公众性与权威性。方案规划是政策制定过程中最重要的环节,它要遵循一系列的原则,如信息完备原则、民主参与原则、科学预测原则等。及时、全面、准确地搜集各类信息,是方案规划活动的重要保证。只有正确的信息,才能正确认识政策具体对象和环境的特点及其规律,才能为科学的方案设计奠定基础。方案规划的民主参与原则涉及是否体现广大人民群众的利益,是否保证让群众参与到政策制定的各个环节。以上这些原则都涉及到了政府公关工作。政府公关的信息原则、公众原则与方案规划的原则有很大的相似性与一致性。通过政府公关活动的展开,利用政府公关的原则来指导方案规划,能保证政策的合理与科学。当然,在方案抉择,也即决策阶段,也需要政府公关的支持。政府应利用“思想库”,倾听专家学者的意见,考虑公民的意见和要求,使政府作出正确的决策。

2. 政策执行阶段: 公共政策决策之后, 要进行政策宣传, 借助强大的传播力量, 多渠道、全方位、多层次地把政策传播到受众之中, 被百姓所感知、认识、接受, 进而产生行为的趋同。无论多么好的政策, 如果政策对象不知晓, 是无法顺利实施的。政府公共关系实际上就是政府与公众之间的一种传播方式。搞好政府公共关系, 不仅有助于协调和改善政府与社会公众之间的关系, 有助于政府各项政策和活动更好地符合广大公众的要求, 而且更有助于政府在公众中树立起良好形象, 有助于公众对政府在获得了解、信任、好感的基础上实现对其所推行政策的认同。

公共政策的执行需要一定的组织与人事, 甚至可能需要多个组织与各种复杂多样的人员。由于各自利益与思想观念的差异, 为了确保政策落实的一致性, 就需要这些组织与人员思想上的统一和行动上的统一。其中的办法与措施就是沟通与协调。政府公关强调沟通原则, 具有沟通协调机制与机能, 政府公关部门可通过“情感的交换”引起共鸣, 唤起和激发人们的理性、良知和责任感, 并以此形成自我约束机制, 这种机制对公共政策的实施是至关重要的。在复杂多样的、利益多元的社会里, 围绕着政策目标、政策内容、政策后果等问题, 可能产生多种歧异和理解。因此政府很难找到符合所有成员的利益的公共政策。某项政策实现了大部分公众的利益, 很有可能是以牺牲小部分公众的利益为代价的。这就可能会出现公众消极抵制政策或积极反抗政策的局面。如果执行一个并不反映全体社会成员的公共政策, 这就需要政府公关, 利用政府公关的沟通与协调来最大限度地化解矛盾, 求同存异, 取得意见共识, 获得步调一致。因此, 在政策执行中政府公关具有越来越重要的意义。

这里要特别指出的是: 政府公关中政府形象的建设对提高政策执行效率有十分重要的作用。政府形象是一种特殊的政治资源, 良好的政府形象具有极大的凝聚力, 可以大大减少政策执行的阻力, 是政府推行政策, 实现既定政策目标时可利用的主要资源, 是降低政策执行成本, 提高政策执行取之不尽的源泉。

3. 政策过程的其它阶段: 政策评估是指一种在广泛收集各种信息的基础上, 对政策的效果、效益、效率及其价值进行分析判断的政治行为。为了进行

客观、公正、科学的政策评估, 必须利用各种手段与技术收集政策制定、政策执行、政策影响等方面的信息。信息是政策评估的基础, 政府公关部门工作开展的好与坏, 直接影响到信息收集的情况尤其是公众的反馈信息, 也直接影响到政策评估的作用。政策监控是政策监督控制的合称, 它贯穿于整个政策过程, 包括对政策制定、执行、评估与终结的监控。政策监控通常是对复杂多变的外部环境的反应, 因此需要很大的信息量, 对信息的准确性要求更为严格。与上述几个过程论述相似, 政府公关对信息的收集具有十分重要的作用。同时, 由于公共政策是解决公共问题的政策, 是为了人民群众利益的实现, 因此要加强公众对公共政策的监控, 以此来表达公众的利益、愿望与要求。所以, 把政府公关的公众原则引入政策监控, 建立健全公众对政策监控的机制, 拓展其监控渠道, 对政策的科学化、民主化大有益处。政策调整与政策终结是政策过程的重要环节, 它是指政策主体依据政策环境、政策客体或其它因素的变化, 变更或重新对政策所作的一系列措施与行为。政策虽然强调稳定性, 但同样需要可调性。这一可调性就包含了调整与终结。政策调整和政策终结需要创新思维, 能及时、准确地认识到事情的发展变化。如果以现存的政策为终极目标, 忽视其在现时代中存在的价值与功用, 这一墨守成规的观念将导致公共政策的失效与无效。而政府公关强调创新原则, 引入该原则, 将对政策调整与政策终结产生直接的影响, 节省政策成本, 提高政策效率。

总之, 政府公关为公共政策过程的展开提供了良好的外部环境, 是影响公共政策有效实施的重要因素。我们要提高对政府公关重要性的认识, 积极开展政府公关, 用政府公关的一系列原理、原则及方法来指导公共政策过程, 促进公共政策的民主化、科学化与法制化。

(责任编辑: 高学栋)

