

政府公共关系与计划生育工作的相关分析

宁红涛 李永新

摘要 随着计划生育工作的深入开展,单凭行政干预手段来制约人们的生育行为已难以适应当前的农村现实,将政府公共关系导入计划生育工作中对于计划生育工作的顺利开展有较强的现实意义,它不仅可以起到优化计划生育工作顺利开展的环境,而且一定程度上可以有效地解决计划生育工作中所出现的各种问题。基于此,二者之间存在着较强的相关性。

作者 宁红涛,中山大学政治学与行政学系研究生;李永新,中山大学政治学与行政学系研究生(广州市 510275)

在转型期,随着计划经济体制向市场经济体制的转变,政府的计划生育工作(以下简称计生工作)方式亦需要从以“行政手段”干预人们生育行为向以“观念引导”规范人们生育行为转变,这是计生工作深入开展的需要。然而,要完成这一重大转变,政府需要做许多方面的工作。笔者认为,将政府公共关系(以下简称政府公关)导入计生工作中,对于促进这一转变的实现及计生工作的顺利开展会大有裨益。

一、政府公关在计生工作中的概念与特征分析

“所谓政府公关,即是政府同广大公众之间的沟通与传播关系,以体现政府管理社会的根本职能的一种管理思想和实践活动”。^[1]那么计生工作中的政府公关即是政府系统内专司计生管理工作的职能部门同广大计生管理对象之间的传播与沟通。政府公关是政府开展计生工作的一个不可分割的组成部分。因为政府计生工作最具有“公众性”,它最敏感、最广泛地反映计生工作中的社会矛盾和社会关系,

而计生工作中的政府公关则能通过对舆情民意的了解与测验,加强政府与计生公众之间的双向的传播与沟通,以促进公众对政府系统的输出——政策“产品”的了解和信任,完善政府的良好形象,争取公众的支持与合作,维护社会的和谐,为计生工作创造优良氛围等方面起到不可替代的功用。可以说,政府公关在政府的计生工作中具有重要地位,发挥的是“润滑剂”作用,它在计生工作中是否开展以及开展的深度与广度,是能否创造良好计生环境的重要标尺。

基于政府公关在计生工作中的重要地位和作用,我们应当把政府公关和政府的计生工作视为不可分割的共同体。换言之,将政府公关始终蕴含在政府的计生工作中,让政府公关始终体现在我们的每一个计生工作行动中。如果能做到这样,政府的计生工作无疑会获得新的发展活力。

那么,作为计生工作意义上的政府公关有何特点?笔者认为,主要有以下三个方面:

标准进行经济处罚,同时,还要给予党纪、政纪处分。1996年上半年,全镇查实假证明26份,造成计划外生育3例,对4名镇、村干部分别给予了留党察看、撤销职务和经济处罚等处分。

通过“打假”,文成镇计划生育工作1996年打了翻身仗。全年完成“四术”任务948例,占年计划的129.3%;计划生育率由79.8%上升到90.12%。

第一,有特定的主体、客体。计生工作中的政府公关的主体是政府系统内专司计生管理工作的职能部门——各级计生委。各级计生管理部门作为公关的主体需要把自身的“公关行为和公关机制通过一定的可控制的职能系统体现出来”^[2],自觉地、能动地协调与公众环境的关系,使公共关系按照计生管理部门的总体目标和需要发挥作用。政府公关的客体即公众也是特定的,政府公关要涉及到计生管理对象与计生工作相关的职能部门群体等公众,这个“公众群”构成了它的公众环境。这个“公众群”的行为和态度会影响到计生工作的目标、决策和行为;同样,政府计生工作的目标、行为和决策亦会影响到公众的态度和行为,这种影响是双向的、相互的。“公众是任何公关活动不可缺少的一个方面,离开了公众,公关活动就无所指向、失去目标”^[3]。计生工作中的政府公关亦不能例外,政府公关必须首先确认自己计生工作的公众对象,分析研究自己的公众对象,哪些是关系到计生工作成败的首要公众对象,哪些是对计生工作有一定影响,但没有决定性意义的次要公众对象,并根据公众对象的特点去制定公关工作的目标和计划,随着公众对象的变化去调整自己的公关政策和行为。例如,现时期城市计生工作对象不应列为重点公众(只是兼顾的对象),计生公关主体应把农村的计生工作对象作为工作重点,避免把有限的公关资源投入到不需要的地方。

第二,有特定的工作目标。这一目标就是优化计生工作顺利开展的环境。计划生育的具体实施是一项相当艰巨的工作,当前在开展计生工作的道路上出现了许多新的矛盾和障碍,如:市场经济的发展对计生工作的挑战;传统的生育观念仍然制约、影响着人们的生育行为;由于计生工作方式以行政手段干预人们的生育行为以及工作中行为的简单、粗暴引起了人民群众的不满、不理解,引起干群关系紧张,政府形象降低等。这些新情况、新问题的出现以及如何妥善处理,需要政府公关去辅助解决。政府公共关系即在于找出开展计生工作所处的环境、所面对的各类公众关系动态以及计生工作与某些关系不协调的矛盾症结及原因,然后通过与公众之间的双向传播与沟通化解矛盾、消除障碍,以达到优化计生工作环境的目。

第三,有特定的工作内容,这一内容就是政府同它的公众对象之间的意见沟通。计生工作部门在履行它所担负的社会职责过程中经常会遇到种种困

难,工作相应地受到阻滞,也不能令它的“公众群”满意。如政府的强制性行为引发公众对象的不满与敌意。为此,政府要与公众做许多过细的传播沟通工作,以争取公众的理解与支持,形成一股有利于开展计生工作的合力来推动计生工作的顺利开展。这样的传播沟通是必需的、也是可能的。

以上对政府公关在计生工作中的内涵及特征作了界定。那么,有的同志会提出过去我们一直强调在开展计生工作时要以宣传教育为主,现在你以政府公关这个术语来替代宣传教育,将之贴上政府公关的标签,实质上是否一回事呢?计生工作中的宣传教育与政府公关有什么原则的区别与联系?笔者认为,在计生工作深入发展的今天,用现代政府公关替代传统的灌输式宣传教育,是计生工作发展的必然趋势。虽然二者都是以“人的思想”为工作对象,通过主体作用于客体的思想意识,产生态度与行为的改变。然而,它既有宣传教育的一般属性,又有其自身的特有属性,政府公关的功能已完全涵盖了宣传教育,它不仅仅局限于宣传政策,通过教育来诱导人们生育观念的转变,它还承担着强大的沟通、协调功能,这样的沟通是双向的交流,而宣传教育则侧重于单方的灌输行为,这样经过政府公关协调、沟通功能的发挥,达到国家利益与计生对象利益的一致,在情感沟通的基础上化解计生工作中的诸多矛盾,消除障碍,协调社会各方面的关系,密切党和广大人民群众的联系,调动各种积极因素,促进计生工作的良性发展。

二、计生工作中导入政府公关的必要性分析

首先,是我国目前依然不容乐观的人口形势的必然要求。我国自70年代全面推行计划生育以来,人口控制取得了显著成就。妇女总的生育率和多胎率都已大幅度下降,“前者由60年代的5.86、70年代的4.01降到1980年的2.24、1987年的2.19,多胎率也由70年代初的62%、1980年的31.6%下降到1988年的14.4%”^[4]。这些数据表明:我们的计划生育政策得到了相当有效的贯彻实施,计生工作取得了很大的成就。然而,由于我国人口基数大、起点高以及计生工作的诸多失误,每年的新增人口仍以2300万的强劲势头递增,其中有约400万是属于多胎生育。展望90年代,人口形势依然十分严峻,始于80年代中期的第三次生育高峰将一直持续到90年代后期,新进入生育峰值年龄的人口浪潮再加上可能向多孩发展的育龄妇女之累积,使90年代人

口控制确实仍承受着空前巨大的压力。

此外,我国的计划生育工作发展也极不平衡。1988年全国生育节育抽样调查资料表明,“目前全国已生育两个以上孩子的妇女约占育龄妇女总数的81%,这个比例在农业人口中高达93%,而且全国大约有1/3的育龄妇女已生了三个以上的孩子”^[5]。可见多孩生育的问题在许多地区,尤其是农村地区仍是相当严重的。基于此,我们不得不承认:中国人口态势依然严峻,综合运用各种手段特别是运用政府公关这一手段是解决计生工作问题的一种必然需求。

其次,是解决目前农村计生工作单一采取行政干预或经济惩罚所产生的诸多问题的需要。行政干预人们的生育行为的确显得难以适应当前的农村现实,计划生育要以教育引导手段为主和实行必要的经济、行政和法律限制相结合的原则。在制约、规范人们的生育行为时,必须加强政府与计生公众对象的沟通工作,使广大公众认识到计划生育的意义,增强计划生育的责任感、光荣感和使命感。然而,当前在计生工作中,多数干部错误地认为靠行政强制和经济惩罚省事、收效快;靠教育费力、收效慢,于是就出现了单一靠行政强制和经济惩罚来推动工作的现象。一位曾在计划生育方面做出过显著成绩的副县长就是这样谈他的工作的:“计划生育工作没有其他的法,只有狠抓、严抓、一刀切,对钉子户要毫不留情。”或许他的看法是对的,因为这一“毫不留情”的做法对于开展计生工作是相当有效的,然而却忽视了与计生工作对象的心理沟通。更有甚者,一些人在农民的房子刷出标语:“谁破坏计划生育,定叫他家破人亡”,这也是不符合国家政策精神的。其实,这部分计生干部将政府的行政能力估计得过高了,在他们看来,行政手段似乎是一种取之不尽、用之不竭的资源,是可以在任意程度上发挥效能的。但实际情况并非如此。“行政手段只能被看作是很有限的资源,是一种需要精心保护、不断加强建设才能有效发挥作用的资源”^[6]。这里的有限性,可以用政府公关这一手段去弥补它的不足。许多农村地区的计生干部惯于采用行政、经济强制手段,不善于把与公众对象的传播沟通放在首位。他们认为:“它是一种软办法,费劲大、收效少,还是经济上的奖惩和行政上的决定才是来得快的硬办法”^[7]。因此,管、卡、压、罚的倾向有所增长。今天我们要改变这种状态,必须认真做好与广大群众的传播沟通工作,真正

把它放在首位。山东荣城县的计划生育工作,几年来坚持运用这一公关手段,已取得了显著的成绩。

有的地方存在这样的现象,你单纯说教他听不进,你采取行政手段他不在乎,你采取经济手段也不怕罚。事实证明,随着计划生育工作的深入开展,传统的以行政手段从事计划生育的模式将会遇到更大的阻力,那些认为“靠行政手段能无限制推进计划生育是一种现代迷信,它造成的根本性后果是使计划生育与社会进步的进程相割裂”^[8]。如果能在以行政手段推进工作进程的同时,辅之以公关手段,定能使人民群众融洽地与政府合作,从而提高效率,并树立良好的政府形象,也为新的计划生育模式中导入政府公关手段提供了良好的机遇和条件。

再次,政府公关的导入亦是转变人们生育观念,使计划生育工作由“政府主动”型阶段走向“农民主动”型阶段的需要,传统的生育观念是当前顺利开展计划生育工作的重大的思想障碍,在传统的生育观念中存在着“以子为贵”、“多子多富”、“不孝有三,无后为大”等传宗接代的生育观念。这些观念对相当一部分中国人,特别是广大农民仍有着深刻的影响。谁家的人口多,谁就受到赞扬;谁家没有男孩,谁就受到非议,感到对不起祖宗。这种传统的生育观是造成多生、超生的一个重要原因;还有另一个重要原因是受“养儿防老”观念的影响,目前我国经济还比较落后,人民的生活水平还比较低,老人的社会保障和福利制度还不健全,所以他们担心晚年生活缺乏保障;此外,还与“发家致富”和“人丁兴旺”必然联系的陈旧观念分不开,这是因为在农村现有生产方式和经济发展水平下,生育的子女多,劳动力转化为生产力仍以数量的多少而定,劳动力较多的家庭,相应的、更多的扩大了家庭生产规模,家族收入增加,致富较快,这在很大程度上刺激了农民多生孩子发家致富的强烈愿望。

应当承认,用经济的、行政的和法律的手段来控制人口增长是必要的,但它不是唯一的也不是主要的。辩证唯物主义认为,内因是变化的根据,外因是变化的条件,外因再大也必须通过内因起作用。控制人口增长也是如此。要使我国人口增长得以有效的控制,最重要的一条就是要充分发挥生育者自身的作用,使他们转变生育观念,否则单靠外因的力量效果往往不佳。因此,传统生育观念的转变需要政府做过细的公关工作,加强与计生公众对象的传播与沟通。通过这种传播与沟通,找出影响和制约人

们生育行为的观念要素,缩小群众的生育意愿与政府要求之间存在的差距,这样会在社会制度规范和人们的生育动机行为之间架起一座沟通的桥梁。因为政府公关工作即是通过组织的传播活动,影响和改变公众态度和观念的工作,它靠的是理性的说服、思想的沟通、情感的交流去影响人心。

最后,计生工作中出现的新情况、新问题,也需要政府公关的介入。我们运用政府的公关手段与方法,对于解决计生工作中所遇到的难题是很有现实意义的。这些新情况主要表现在:流动人口给计划生育工作带来的困难;市场经济转轨时期计划生育如何与之相兼容;单兵突进的计划生育工作与腹地农村社区经济发展和社会进步相对滞后的矛盾;计划生育实施管理中的以行政干预为主的体制与改革开放后农村形势不相适应的矛盾;政府怎样把控制人口数量与提高人口素质结合起来;如何处理好计生管理系统内各部门的关系以及中国行政终端之一的村级行政干部与人民群众、计生公众对象之间的关系等等。这些新问题、新矛盾的缓解与解决,需要政府公关部门运用公关的渠道和手段做大量细致的工作,研讨国情、地情、民情,形成综合性意见,反馈给有关决策部门,以及发挥其协调功能,理顺各方关系,为计生工作顺利开展创造一个优良的氛围。

从以上四个面向的论述中可以看到,政府公关与计生工作有着极强的相关性,在计生工作中它是政府的一种行为和职能,运用好这一手段,不仅能化解计生工作中出现的矛盾问题,而且能起到优化计生工作环境、协调关系、沟通信息、完善政府形象的作用,为人口控制工作出现富有成效的局面创造良好的条件和氛围。

三、政府公关在计生工作中的功能分析

政府公关在计生工作中的管理目标即是通过政府与特定公众的传播与沟通以达到关系的协调,争取公众的信任与了解,为计生工作的发展创造良好的条件和优良的环境。政府公关在计生工作中的功能即是围绕着上述目标而展开的传播沟通活动所发挥的作用和效能。笔者认为,它的功能主要体现在以下几个方面:

(一)宣传、导向功能。宣传功能即是指政府公关的主体通过各种传播媒介及人为活动,将政府在计生工作方面出台的政策(如计划生育法规)及时、有效地传播出去,向公众阐明和解释,争取相关公众对这一政策的认知和了解,促使计生工作对象及其

他“公众群”的认同与接受,这一功能即是“告知公众”的体现。所以,只有公众认同与接受了,才会获得支持与合作。

导向功能一定程度上可以称为宣传功能的外延与深化,只有先将有关计生政策“推销”出去,争得公众的了解与支持,然后才能将公众的观念和行为导向政府所要求的轨道。在计生工作中政府公关的导向功能主要在于通过与计生工作对象的沟通,引导公众的生育观念向有利于计生工作顺利开展的方向发展。的确,要促使公众生育观念这一制约人的多生、超生行为的思想因素的转变是一件难度相当大的工作,政府公关部门要理论联系实际,做大量细致的工作,特别要联系本地区的实际,如可以通过算帐对比的方法,启发干部和群众实行计划生育的自觉性,通过算帐对比,使得计生工作的公众对象认识到:“多子并不能多福”,“靠单纯增加劳动力的数量未必能发家致富”,“靠养儿防老也未必能行得通”等等。从而促使计生工作公众对象的生育观念悄然发生转变。这是一项长期的工作,计生工作中政府公关人员及计生政策执行者任何时候都不能放松这一功能的发挥。

(二)咨询功能。计生工作中的政府公关的咨询功能主要表现在:通过调查、研究、民意测试等形式,监测公众环境的动态变化,收集有关的计生工作信息,并加以整理、归类、分析、概括,然后将这些信息及公众环境的分析提供给政府决策层,供政府计生决策层参考。例如:一些计划生育工作人员在对流动农民的调查研究中发现,经过工业和城市文明洗礼的农民与从未跨越村落边界的农民,两者在生育观念上有着显著的差别。前者着重追求个人的生活质量和精神生活的丰富性,而不认为“多子能多福”、“养儿能防老”,但后者仍持有这种观念。还有,笔者发现在乡镇企业工作的育龄妇女生育观念并不传统,政府的计生公关工作人员可以将所了解到的这些新情况以及计生工作中存在的问题及时反馈给决策部门,以备决策部门制订政策、实施方案进行参考。

政府公关的咨询功能还表现在帮助计生决策部门分析、评价计生政策及方案的实施所取得的效果和公众的态度与反应。运用公众网络和公关渠道,对那些付诸实施的计生政策、方案进行追踪和反馈,以协助政策方案的制计者及时调整、修正方案,使之更趋完善。

(三)协调功能。政府在计生工作中的协调沟通,即政府公关运用各种协调、沟通手段,减少计生工作中所出现的摩擦,化解冲突,为计生工作的顺利开展疏通渠道。它是政府计生工作顺利开展的“润滑剂”、“缓冲器”,是连结政府与各类计生工作公众对象的桥梁,从而为计生工作的有效运作创造“最佳”的环境。

当前,计生工作中需要协调沟通的关系主要有:

1.协调沟通计生工作主体即政府的各级计划生育委员会,计划生育办公室与政府其他职能部门、社会团体的关系。各级计划生育委员会、计划生育办公室虽然是计生管理的主管部门,然而计生工作是一项需整体配合推进的、系统性较强的工作,若缺乏其他部门的支持与合作,计生工作的高效开展是不可能的。这么多年计生工作所取得的成功经验及失败教训充分展示了这一点。这里所指的协调状态就是各部门在充分的信息交流与分享的基础上减少摩擦系数和内耗、排除误解、缓和冲突,以促进整体认同感和行为步调的一致。

2.协调好人口控制与经济社会发展、资源利用、生态平衡和环境保护的关系。近些年出台的“三结合”、“三为主”的计划生育工作的法宝,即注重了控制人口数量与帮助计生工作公众对象发展经济,同帮助群众勤劳致富奔小康,同建设文明幸福家庭相结合的体现。的确,我们搞计划生育工作不是单纯地控制人口规模,而是服务于经济和社会的发展、人们物质和文化生活水平提高的指导思想的。同时,诸要素之间是相互影响、相互制约的,抓人口控制,能促进经济的发展;抓经济发展,能利于少生优生。诸多要素辩证地联系在一起,就使计划生育工作更自觉、更主动地同以经济建设为中心合拍,从而形成一条人口、经济、社会、资源、环境协调发展、良性互动的机制,这方面的协调亦是政府公关面临的主要课题。

3.协调计划生育干部与广大人民群众之间的关系。

当前,由于腹地农村各地采用行政干预、经济惩罚手段来制约人们的生育行为,加上一些干部方法简单、粗暴,农民对这些强制性措施的抵触情绪很大,称城里来的计生干部为“要命干部”,造成了干群关系的紧张与敌意状态,并扬言报复。这些年,城里下乡搞计划生育的干部遭谩骂、围攻已是司空见惯的事情。笔者还了解到,一村长的四年任期内,他家里的菜秧经常被拔掉,稻田里的肥水也经常被人放掉。这种紧张的干群关系是不利于计生工作深入开展的,除了政府行为的极端性原因外,计生干部与计生工作公众对象缺乏协调沟通亦是很重要的一条原因。

政府公关在计生工作中的功能不仅仅体现在这几个方面,还有它的服务功能、信息传播功能等。然而,笔者认为,这三大功能是当前政府公关在计生工作中需认真面对的重要课题。

总之,随着市场经济的发展以及计生工作的深入开展,国内一些学者及计生工作干部都在积极探索如何走出一条行之有效地开展计划生育工作的新路,笔者亦试图在这方面做些粗浅的尝试。政府公关与计生工作存在着很大的相关性,计划生育工作中需要导入政府公关是笔者本人表达的观点。当然,很难说文中提出的一些设想可行,但无论如何是值得尝试的。

参考文献:

- 1 胡宁生.政府公共关系教程.北京:中共中央党校出版社,1996年版
- 2 郭惠民.国际公共关系教程.上海:复旦大学出版社,1996年版
- 3 王乐夫、廖为建.公共关系学概论.北京:高等教育出版社,1994年版
- 4 5 彭希哲、戴星翼.中国农村社区生育文化.上海:华东师大出版社,1996年版
- 6 7 曹景椿.农村人口问题.沈阳:辽宁出版社,1989年版
- 8 同4