

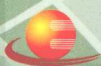


国家开放大学
THE OPEN UNIVERSITY OF CHINA

政府公共关系



李和中 主编
胡良琮 副主编



中央广播电视大学出版社

政府公共关系

李和中 主 编
胡良琮 副主编

中央广播电视大学出版社·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

政府公共关系 / 李和中主编. —北京: 中央广播电视大学出版社, 2014. 1

ISBN 978 - 7 - 304 - 05726 - 8

I. ①政… II. ①李… III. ①国家行政机关 - 公共关系学 IV. ①D035. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 015400 号

版权所有, 翻印必究。

政府公共关系

ZHENGFU GONGGONG GUANXI

李和中 主 编

胡良琼 副主编

出版·发行: 中央广播电视大学出版社

电话: 营销中心 010 - 58840200

总编室 010 - 68182524

网址: <http://www.crtvup.com.cn>

地址: 北京市海淀区西四环中路 45 号

邮编: 100039

经销: 新华书店北京发行所

策划编辑: 许 岚

责任校对: 王 亚

责任编辑: 钟 和

责任印制: 赵联生

印刷: 北京博图彩色印刷有限公司

印数: 0001 ~ 2000

版本: 2014 年 1 月第 1 版

2014 年 1 月第 1 次印刷

开本: B5

印张: 17.75

字数: 305 千字

书号: ISBN 978 - 7 - 304 - 05726 - 8

定价: 29.00 元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

政府公共关系课程组

课程组长：胡良琼

主 编：李和中

副 主 编：胡良琼

编写成员：李和中 胡良琼

马 蜂 刘 然 邹 莉

主持教师：胡良琼

主讲教师：胡良琼 马 蜂 邹 莉

前 言

政府公共关系学是研究政府与公众之间双向沟通与交流及其发展规律的科学。随着信息时代的到来，现代公民意识的崛起，民主政治的不断发展，政府公共关系成为一项重要的政府职能，在维护政治稳定，提高行政效率，塑造政府形象，赢得公众支持等方面具有重要的功能。在我国，有中国特色的政府公共关系作为塑造政府形象的艺术和沟通政府与人民之间的桥梁，正日益深入到政府工作的各个领域，成为各级政府工作中不可或缺的重要组成部分，并在国家的政治、经济、文化、社会生活中发挥越来越重要的作用。

这本《政府公共关系》是国家开放大学（中央广播电视大学）开放教育行政管理本科专业教材。本教材试图根据行政管理专业的教学特点、开放教育学习者的特点以及职业与岗位技能提升需求，在对目前国内政府公共关系研究成果加以总结的基础上，立足于社会主义初级阶段中国各领域发展的时代背景与要求，探索中国特色社会主义政府公共关系的内在规律和应用方法。在培养学生理论素养的同时，注重培养他们的实践技能；在汲取西方政府公共关系成功经验和理论精华的同时，更加注重对中国政府公共关系实践经验教训的总结，力求体现系统性、科学性、实践性、时代性、开放性的有机统一。

本书是团体协作的成果、集体智慧的结晶。由武汉大学政法与公共管理学院博士生导师李和中教授任主编，武汉市广播电视大学（武汉软件工程职业学院）胡良琼教授任副主编。第一章由李和中撰写；第二、四、九、十章由胡良琼撰写；第三、五章由武汉市广播电视大学（武汉软件工程职业学院）马蜂撰写；第六章由湖北大学刘然撰写；第七、八章由武汉市广播电视大学（武汉软件工程职业学院）邹莉撰写。胡良琼承担了本书教学大纲的撰写、体例设计、全部书稿的修改、统稿工作；邹莉参与了本书部分书稿的前期修改工作；湖北大学政法与公共管理学院研究生刘逸夫、王文、王桂吟参与了资料的搜集与整理工作。本书教学大纲、全部书稿由主编李和中教授审定。

本书在编撰过程中，得到了国家开放大学（中央广播电视大学）、武汉大

学、湖北大学、武汉市广播电视大学（武汉软件工程职业学院）各级领导的亲切关怀与悉心指导，得到了国家开放大学（中央广播电视大学）资源建设管理处、中央广播电视大学出版社的大力支持，在此一并表示衷心的感谢！

在本书的编撰过程中，我们充分汲取了政府公共关系诸多学者的研究成果，并结合政府公共关系的种种现实和热点问题，力图在视角、体例、内容、方法上有更进一步的探索与创新。但鉴于政府公共关系本身的复杂性，更由于编者学识不足和精力有限，诸多瑕疵在所难免，尚祈广大读者与各位专家不吝赐教。

本书编写组

2013年6月20日

目 录

第一章 导 论	(1)
第一节 公共关系及其特征	(1)
一、现代公共关系理论的产生与发展	(2)
二、公共关系的科学含义	(5)
三、公共关系的主要特征	(6)
第二节 政府公共关系概述	(8)
一、政府公共关系的特点与作用	(8)
二、政府公共关系学的研究对象	(13)
三、学习政府公共关系学的意义与方法	(13)
第三节 建设有中国特色的政府公共关系	(15)
一、我国政府公共关系的发展历程	(15)
二、有中国特色的政府公共关系及建设路径	(20)
第二章 政府公共关系：主体、客体与环境	(26)
第一节 政府公共关系主体	(26)
一、行政机关	(27)
二、行政机关中专司政府公共关系的机构和部门	(30)
三、行政机关授权的社会组织	(33)
四、行政机关中的政府公共关系人员	(36)
第二节 政府公共关系客体	(39)
一、政府公共关系客体——公众	(39)
二、政府公共关系公众的分类	(41)

第三节 政府公共关系环境	(43)
一、政府公共关系环境的含义与分类	(44)
二、培育优良的政府公共关系环境	(45)
第三章 政府公共关系职能	(50)
第一节 政府公共关系职能概述	(50)
一、政府职能与政府公共关系职能	(50)
二、政府公共关系职能的主要内容	(52)
三、政府公共关系职能的作用	(57)
第二节 有效发挥政府公共关系职能	(60)
一、政府公共关系职能有效发挥的影响因素分析	(60)
二、有效发挥政府公共关系职能	(62)
第四章 政府公共关系工作程序	(69)
第一节 政府公共关系调查	(69)
一、政府公共关系调查的内容及其作用	(70)
二、政府公共关系调查的原则和程序	(72)
三、政府公共关系调查的方法	(73)
四、政府公共关系调查报告的撰写步骤与方法	(78)
第二节 政府公共关系策划和实施	(80)
一、政府公共关系策划的含义和原则	(80)
二、政府公共关系策划的一般程序	(84)
三、政府公共关系计划的实施	(93)
第三节 政府公共关系评估	(95)
一、政府公共关系评估的内容	(95)
二、政府公共关系评估的意义	(100)
三、政府公共关系评估的方法	(101)
四、政府公共关系评估成果的运用	(104)

第五章	政府公共关系传播	(106)
第一节	政府公共关系传播概述	(106)
一、	政府公共关系传播及其特征	(106)
二、	政府公共关系传播的基本原则	(108)
三、	政府公共关系传播的主要要素	(109)
第二节	政府公共关系传播媒介	(113)
一、	印刷类大众传播媒介	(113)
二、	电子类大众传播媒介	(115)
第三节	我国政府公共关系传播	(119)
一、	我国政府公共关系传播的成就和问题	(120)
二、	我国政府公共关系传播的调治对策	(124)
第六章	政府公共关系形象塑造	(128)
第一节	政府形象概述	(128)
一、	政府形象及其构成要素	(128)
二、	政府形象的特点	(129)
三、	政府形象的评价标准	(131)
第二节	政府形象塑造的意义与路径	(132)
一、	政府形象塑造的意义	(132)
二、	政府形象塑造的路径	(134)
第三节	政府形象塑造类别	(135)
一、	政府组织形象塑造	(136)
二、	领导者形象塑造	(141)
第七章	政府常态公共关系实务与常用文书	(153)
第一节	政府常态公共关系实务	(153)
一、	新闻宣传	(154)

二、人际交往	(160)
三、语言沟通	(163)
四、专题活动	(166)
五、政府公共关系谈判	(170)
第二节 政府公共关系常用文书	(173)
一、新闻与新闻稿的写作	(173)
二、演讲词与演讲词写作	(178)
三、展览解说词及其写作	(180)
第八章 政府网络公共关系	(184)
第一节 信息时代与社会政治生活	(184)
一、信息时代的到来	(184)
二、信息技术对社会政治生活的影响	(185)
第二节 政府网络公共关系概述	(188)
一、政府网络公共关系的含义	(188)
二、政府网络公共关系的特点	(189)
三、政府网络公共关系的内容	(191)
四、政府网络公共关系的作用	(199)
第三节 我国政府网络公共关系	(201)
一、我国政府网络公共关系的发展现状	(201)
二、搞好我国政府网络公共关系	(207)
第九章 政府国际公共关系	(212)
第一节 政府国际公共关系概述	(212)
一、政府国际公共关系的内涵和外延	(213)
二、政府国际公共关系的主体、客体、传播	(214)
三、政府国际公共关系的作用	(216)
第二节 政府国际公共关系的特点与原则	(218)
一、政府国际公共关系的特点	(218)

二、政府国际公共关系的原则	(220)
第三节 政府国际公共关系策略	(222)
一、政府国际公共关系的途径和渠道	(223)
二、政府国际公共关系的一般策略	(224)
三、我国政府国际公共关系的主要策略	(227)
四、塑造政府国际公共关系的个案研究	(231)
第十章 政府危机公共关系	(236)
第一节 政府危机公共关系概述	(236)
一、政府危机公共关系的含义、分类与特点	(236)
二、政府危机公共关系的意义	(239)
三、政府危机公共关系的原则	(240)
四、政府危机公共关系的应对策略	(243)
第二节 政府自然危机公共关系	(246)
一、自然危机与自然危机公共关系	(246)
二、政府自然危机公共关系策略	(247)
第三节 政府社会危机公共关系	(252)
一、社会危机及其特征	(252)
二、政府社会危机的公共关系策略	(255)
第四节 政府媒体危机公共关系	(260)
一、政府媒体危机及其分类	(260)
二、政府媒体危机的特征	(261)
三、政府媒体危机公共关系策略	(262)
参考文献	(269)

第一章

导论

学习目标

1. 了解现代公共关系及我国政府公共关系产生与发展的历程；
2. 理解政府公共关系的特点、研究对象及其重要作用；
3. 理解有中国特色的政府公共关系的主要特征；
4. 明确并掌握学习和研究政府公共关系的重要意义和方法；
5. 掌握建设有中国特色的政府公共关系的指导思想、基本原则及主要途径。

第一节 公共关系及其特征

【本节提要】

本节主要讲述现代公共关系理论的产生与发展历程，公共关系的科学含义、构成要素与基本特征等内容。通过对本节的学习，主要达到了解公共关系理论发展历程，正确认识公共关系的目的是。

一、现代公共关系理论的产生与发展

(一) 萌芽时期

从人类进入文明社会开始，公共关系作为一种社会活动就已经产生。然而作为一门科学，公共关系理论从萌芽到成熟再到不断发展、创新，到如今只不过短短百余年的历史。

现代公共关系学产生于20世纪初的美国。1903年，被誉为“现代公共关系之父”的美国著名记者艾维·莱德拜特·李（Ivy Ledbetter Lee）与乔治·派克（George Safford Parker）在纽约合资创办了一家名为“派克和李公司”的宣传顾问事务所，向客户提供公共关系服务并收取劳务费。这是世界上最早的专业公共关系公司之一。正规的公共关系职业以此为标志孕育而生。

1906年，艾维·莱德拜特·李发表了著名的《原则宣言》，全面阐述了他的“说真话”和“门户开放”的服务宗旨和原则。他提出的“公众必须被迅速告知”“为公众提供准确消息”的公共关系思想，对后来公共关系领域普遍重视的“开放性”和“真实性”原则起到了很大的推动作用。由于艾维·莱德拜特·李对公共关系行业的突出贡献，他被誉为公共关系职业化的奠基人。但值得注意的是，艾维·莱德拜特·李更多的是借助经验和直觉进行工作，其思想更多地停留在感性的认识阶段，并没有形成科学、系统的公共关系理论体系，缺乏成熟理论的指导。而使公共关系真正逐步走向理论化、科学化的发展道路，并初步完成现代公共关系理论体系构建的是美国著名公共关系学家爱德华·伯内斯（Edward L. Bernays）。

(二) 创立与发展时期

1923年，爱德华·伯内斯在《舆论之凝结》一书中首次提出并论述了“公共关系咨询”这一概念。这部著作的出版，被视为公共关系理论正式诞生的标志。同年，他在纽约大学开设并主讲公共关系课程，第一次把公共关系带入了大学教育。公共关系教育和理论研究从此开始兴起。1952年，伯内斯编纂了《公共关系学》这一教材，概括与总结了20世纪以来美国的公共关系实践活动，把公共关系推向了一个新的理论高度。

伯内斯认为“投公众所好”是公共关系的核心和立足点，企业不但要为公众所了解，而且必须获得公众的体谅与合作，这是公共关系的基本信条。该思想为公共关系学的建立奠定了理论基础。尤其需要指出的是，伯内斯正式将

公共关系的职能从原先所归属的新闻传播领域中分离出来，为它成为一门独立而又系统的学科奠定了基础。^① 伯内斯对公共关系的理论探讨和实践推广，使公共关系活动日益职业化、科学化，并为公共关系的教育和学科发展做出了重要贡献。

由于艾维·莱德拜特·李和爱德华·伯内斯等人在公共关系职业化、理论化、学科化方面的突出贡献，公共关系学作为一个全新的学科在 20 世纪 30 ~ 50 年代的美国蓬勃发展，并逐渐呈现出全球发展的态势。美国斯坦福大学于 1937 年开设了公共关系学专业，公共关系学首次作为一个学科正式出现。1947 年，美国波士顿大学创立了世界上第一所公共关系学院，开始了公共关系学的硕士、博士研究生教育。到 1949 年，美国全国有 100 余所高等院校开设了公共关系学课程。^② 公共关系学作为一门学科得到了社会的广泛认同，公共关系理论开始走向成熟与繁荣。1955 年 5 月 1 日，国际公共关系协会（International Public Relations Association, IPRA）在伦敦宣告成立并制定了协会章程。以此为标志，公共关系作为一门世界性行业开始了其全球发展的征程。

（三）成熟时期

20 世纪 50 ~ 70 年代是公共关系学科理论日趋成熟的二十年，期间涌现出了大量较为成熟的公共关系理论。美国学者斯科特·卡特利普（Scott Cutlip）和阿伦·森特（Allen Center）在 1952 年出版的《有效公共关系》一书中提出了“双向对称”理论，这是对之前伯内斯等人“单向传播”思想的一种超越。该理论提出，公共关系就是一方面要致力于把组织的信息传播给公众，另一方面则要把公众的看法和信息反馈给组织。直至今日，这一模式仍然是公共关系活动采用的基本模式。英国著名公共关系学家弗兰克·杰夫金斯（F. Jefkins）的“公共关系工作六部曲”将公共关系工作分为“估计形势—确定目标—确认公众—选择传播媒介与技巧—编制预算方案—评价结果”六个阶段。这一理论的应用，推动了公共关系工作的程序化、规范化发展。马斯顿（J. Marston）把公共关系活动的过程概括为 RACE 公式，即“R（research）——研究，A（action）——行动，C（communication）——传播，E（evaluation）——评估”，以此概括出公共关系活动的四个主要环节。美国马里兰大学公共关系学教授格罗尼（J. Gruning）和亨特（T. Hunt）提出了一种公共关系职能的模式。这一模式认为公共关系职能部门处于组织与公众的中介

^① 居延安：《公共关系学》，3 版，44 页，上海，复旦大学出版社，2006。

^② Edward L. Bernays, *Public Relations* (Norman: University of Oklahoma Press, 1952) 145.

位置上，在组织与公众的双向沟通中起着重要作用。同时，他们还提出了公众分类理论，把公众分为非公众、潜在公众、知晓公众、行动公众四种类型。这四种公众类型是一个连续发展的过程，遵循着从非公众—潜在公众—知晓公众—行动公众的发展路线。这种类型划分，对组织的公共关系策略有着重大影响。

（四）创新发展时期

20世纪70~80年代，公共关系理论进入一个创新发展期，公共关系管理成为主要的理论思潮。公共关系目标管理理论、公共关系管理阶段理论、公共关系计划管理理论等是其中的代表思想。公共关系目标管理理论认为公共关系管理基于领先指标、线性指标（linearity）、趋势指标三项基本目标。^①公共关系管理阶段理论有哈纳（J. Harnar）和福特（A. Ford）提出的公共关系管理五阶段模式、卡特利普和森特提出的公共关系管理四阶段模式等。公共关系计划管理理论通过确定公共关系工作的目标，估计所耗费的人力、物力、时间成本，选择实施项目的成员、时机，确定项目实施的可能性，实现公共关系计划管理。这一理论重视公共关系的投入产出规律，推动了公共关系目标标准化、可行性分析的发展。

从20世纪90年代到现在，在全球化浪潮和信息传播网络化的推动下，公共关系理论的发展又呈现出新的特点。比较有代表性的是公共关系营销和网络公共关系理论。公共关系营销是把企业的产品营销与树立企业形象、信誉相结合的一种全新的公共关系与营销理念。“公共关系结合其他促销组合（广告、营业推广与人员推销）可以树立品牌知名度，建立有利于品牌的公众态度以及鼓励消费者购买行为。”^②企业形象作为一种极为宝贵的营销资源，已成为营销策略的重要组成部分。网络公共关系是组织为了塑造自己的组织形象，借助互联网等网络媒体传播、沟通手段来实现组织公共关系目标的一种新型公共关系行为。由于互联网技术的兴起，人类社会进入了网络时代，网络时代的信息传播较之前的传统媒介信息传播发生了巨大的变化，网络信息传播富有个性化、交互性强且突破了时空的局限，从根本上影响着公共关系行为理念。

^① 卢山冰：《公共关系理论发展百年综述》，载《西北大学学报（哲学社会科学版）》，2003（5）。

^② [美] W. 帕托拉：《市场营销》，杨孝堂等译，278页，北京，中央广播电视大学出版社，1995。

二、公共关系的科学含义

(一) 公共关系的含义

“公共关系”一词译自英文 public relations, 根据字面意思一般可以译为“公众关系”或者“公共关系”。按照约定俗成的习惯译法, 现在一般均译为“公共关系”, 为了简便, 人们还常常直接称之为“公关”。

虽然公共关系作为一种社会活动、社会职业、学科建设, 其重要性已得到了普遍认同, 但对于什么是公共关系, 众说纷纭。归纳起来, 国内外公共关系组织与学者对公共关系所下的定义主要包含以下四种思想:

其一, 公共关系是一种管理活动;

其二, 公共关系是一种传播沟通;

其三, 公共关系是一种形象管理;

其四, 公共关系是一种关系处理。

综上所述, 对于什么是公共关系, 可以这样理解: 公共关系就是组织为了树立良好的公众形象, 通过对传播沟通的有效管理来协调与改善组织与公众关系的一种组织行为。

公共关系这一概念主要包括以下三层含义:

第一, 公共关系的目的是树立良好的组织形象;

第二, 公共关系的手段是传播沟通管理;

第三, 公共关系的本质是对组织与公众关系的处理。

(二) 公共关系的构成要素

一般认为, 公共关系的构成要素包括公共关系的主体、客体、传播媒介、环境四个部分。

公共关系主体主要指的是策划公共关系活动的社会组织和代表组织进行公共关系的个人。公共关系主体是公共关系的发起者、策划者、实施者, 在公共关系活动中占据主导地位。

公共关系客体是公共关系的工作对象, 也就是公共关系的目标群体, 通常情况下称为公众。

传播媒介是组织实施公共关系管理的载体, 是联系公共关系主体与客体的纽带与桥梁。能否有效地利用传播媒介进行信息的传播与沟通, 实现组织与公众信息的双向沟通是实现有效公共关系的关键。

公共关系的开展可以通过刚性手段和柔性手段两种途径来进行。刚性手段包括行政手段、法律手段、经济手段等；柔性手段包括直接游说、制造舆论、谈判等传播沟通手段。然而刚性手段作为一种强制性的措施，并不是对所有的公共关系类型都适用。并且刚性手段往往只是在短期内具有很好的效应，从长远来看，其存在着成本过大、难以管理等劣势。而柔性手段刚好能够克服刚性手段的这些缺点。因此，偏重于柔性的传播沟通活动，更容易得到公共关系双方的青睐。

公共关系传播是一种有组织、有计划、有目的的信息交流活动。随着现代信息技术的发展，公共关系传播的媒介特点日益多样化、形象化与便捷化。没有公共关系传播，公众与组织相互之间就无法了解。组织与公众的相互沟通，主要就是依靠信息的传播。组织与公众之间的不和谐，往往也就是由于传播沟通不畅而导致信息失真。因此，一个组织不但要有明确的宗旨、符合公众利益的政策和措施，还要充分利用传播手段与公众积极沟通，从而赢得公众的好感和舆论的支持，最终实现组织与公众利益的双赢。

第二节 政府公共关系概述

【本节提要】

本节主要内容包括政府公共关系的含义与特点，政府公共关系的重要性，政府公共关系学的研究对象，学习和研究政府公共关系的意义与方法。

一、政府公共关系的特点与作用 *

(一) 政府公共关系的含义

公共关系按照公共关系活动的主体或者部门不同，可以将公共关系划分为企业公共关系、政府公共关系、第三部门组织公共关系、社会公众人物公共关系四种类型。其中，政府公共关系的核心地位越来越受到各方面的重视。政府是一个国家为了维护和实现公平正义，按照一定原则组织起来的，以强制力为后盾的政治统治和社会管理的组织。广义上的政府包括国家的立法机关、行政

* 本书中凡带有此标志的部分均为重点内容。