

政府公共关系

黎祖交主编



求实出版社

政府公共关系

主 编 黎祖交
副主编 刘茂银

求实出版社

1989.8

责任编辑：吉勇夫

封面设计：晓旭

政府公共关系

黎祖交主编

求实出版社出版发行

浙江新华印刷厂印刷

787×1092毫米 32开 9印张 201千字

1989年8月第1版 1989年8月第1次印刷

印数：0,001—5,000册

书号：ISBN 7-80033-187-3/C.6

定价：3.95元

序

黄达强

公共关系学是一门新的管理科学。它早已盛行于西方发达国家，传入我国则是近几年的事。尽管它在我国传播的时间不长，但是由于它的特殊作用，很快就在社会政治、经济、文化等领域产生了积极的影响，取得了较好的效果。引入、推广公共关系这门科学，是我国改革开放的成果。

随着我国公共关系理论和实践的发展，现在全国以及许多省市成立了公共关系协会，还有公关俱乐部、公关公司、公关联谊会等公关组织如雨后春笋般地建立起来。特别可喜的是在公共关系宣传及理论研究方面异常活跃，已经形成了一支公共关系宣传和理论研究队伍，出版了许多公共关系专著、报纸和杂志，研究的领域已由一般公共关系理论，到公共关系的各个专题；由整体公共关系科学，到公共关系的各个分支。本书所介绍的政府公共关系，便是公共关系学的一个分支。

政府公共关系既是一门政府的管理科学，又是塑造政府良好形象的艺术。从公共关系的角度来看，政府也是一种社会组织，人民就是“公众”，政府用宣传或传播的手段使自己与人民相互了解和相互适应，“公众”又把自己的意见和要求反馈给政府，这种政府和人民之间的双向信息交流关系，就是我们所说的政府公共关系。

目前，在我国尽管各级政府在实践中运用了部分公共关

系理论和方法，但将政府公共关系作为一门科学来研究和运用还仅仅是开始。政府机关的不少领导和工作人员对公共关系学还不熟悉，也还没有专门的政府公共关系机构和公共关系专家，在实际工作中还很少自觉运用公共关系理论去做。学习和运用政府公共关系，是实现政府管理科学化、现代化的需要。我相信，本书的出版是适应了这个需求的。

应当指出，社会主义国家的政府公共关系与资本主义国家政府的公共关系有着本质的不同。资本主义国家的政府公共关系是为资产阶级服务的，而我们所说的政府公共关系是为无产阶级服务，为社会主义服务的。由于这个本质的不同，因此，我们在研究和运用政府公共关系过程中，一定要坚持四项基本原则，而且要在此前前提下引进、吸收西方国家公共关系的一些原理和一些实用技能，并结合我国的实际，创建有中国特色的政府公共关系，为改革开放服务，为四化建设服务。

我深信，在“一个中心，两个基本点”总方针的指引下，政府公共关系理论与实践必将在我国健康发展，并以它特有的生命力在中国大地上开花结果。

一九八九年八月十三日于北京

目 录

序	(1)
第一章 绪论	(1)
第一节 政府公共关系的由来和发展	(1)
第二节 开展政府公共关系的意义和作用	(7)
第三节 政府公共关系的理论体系和研究方法	(14)
第二章 政府公共关系概述	(20)
第一节 什么是政府公共关系	(20)
第二节 政府公共关系界定	(28)
第三节 发展有中国特色的政府公共关系	(36)
第三章 政府公共关系形象	(41)
第一节 政府形象对于政府工作的意义	(41)
第二节 政府形象的构成要素	(44)
第三节 政府形象的分类	(50)
第四节 如何塑造政府的良好形象	(56)
第四章 政府公共关系职能	(58)
第一节 信息交流职能	(58)
第二节 决策咨询职能	(64)
第三节 沟通协调职能	(69)
第四节 形象评估职能	(74)
第五章 政府内部的公共关系	(78)
第一节 政府内、外部公共关系的界定	(78)
第二节 政府内部的横向公共关系	(82)
第三节 政府内部的纵向公共关系	(90)
第六章 政府外部的公共关系	(97)
第一节 政府与其他社会政治组织的公共关系	(97)

第二节	政府与经济、文化组织的公共关系	(107)
第三节	政府与个体公众的公共关系	(115)
第七章	国际公共关系	(121)
第一节	政府国际公共关系的涵义	(121)
第二节	政府国际公共关系的主体与客体	(125)
第三节	政府国际公共关系传播	(131)
第八章	政府公共关系和新闻媒介	(137)
第一节	新闻媒介的特点和功能	(137)
第二节	政府公共关系运用新闻媒介的必 要性和可能性	(144)
第三节	正确处理政府与新闻媒介的关系	(150)
第九章	政府公共关系原则	(157)
第一节	利益一致性原则	(157)
第二节	真实性原则	(161)
第三节	公开性原则	(165)
第四节	整体性原则	(170)
第十章	政府公共关系活动的一般过程	(174)
第一节	调查研究	(174)
第二节	制订计划	(177)
第三节	实施计划	(182)
第四节	评价结果	(187)
第十一章	政府公共关系方法与技巧	
	(一): 调查	(192)
第一节	政府公共关系调查的界定	(192)
第二节	政府公共关系调查的常见形式	(196)
第三节	政府公共关系调查的主要方法	(203)
第十二章	政府公共关系方法与技巧	

	(二): 公告	(210)
第一节	政府公共关系公告概述	(210)
第二节	政府公共关系公告的操作	(214)
第三节	政府公共关系公告的运用	(220)
第十三章	政府公共关系方法与技巧	
	(三): 对话	(226)
第一节	政府公共关系对话的界定	(226)
第二节	政府公共关系对话的主要形式	(231)
第三节	政府公共关系对话的技术要求	(235)
第十四章	政府公共关系方法与技巧	
	(四): 谈判	(241)
第一节	政府公共关系谈判的界定	(241)
第二节	政府公共关系谈判的构成 要素和一般过程	(246)
第三节	政府公共关系谈判常用方法、技巧	(251)
第十五章	政府公共关系机构与人员	(259)
第一节	公关机构对于政府公关的意义	(259)
第二节	关于建立和完善我国政府公关机 构的初步构想	(263)
第三节	政府人员的公关素质及其培养途径与方法	(269)
主要参考文献		(276)
后记		(279)

第一章 绪 论

“政府公共关系”，目前对于国内大多数人来说，也许还是一个陌生的概念。但是，自党的十一届三中全会以来，人们注意到，伴随着改革开放的历史潮流，作为塑造政府形象的艺术和沟通政府与人民联系的桥梁，政府公共关系正日益广泛地进入政府工作的各个领域，成为政府工作不可缺少的重要内容，并在国家政治、经济和社会生活中发挥着日益重要的作用。政府公共关系的理论研究和探讨，也在这一历史潮流中应运而生，本书正是有关这方面研究和探讨的一个初步尝试。

第一节 政府公共关系的由来和发展

由于“政府公共关系”对于我们许多人还是一个新概念，因此，人们往往以为政府公共关系只是近年来才出现的新鲜事。其实，这只是一种误解。政府公共关系同其他许多政府职能和活动一样，经历了一个从古代萌芽状态到现代蓬勃发展的漫长的历史过程。

一、古代政府公共关系的萌芽

根据史料记载，人类有关政府公共关系的思想和活动，早在古代社会有了政府之后即已开始出现，只不过起初尚处

于萌芽状态而已。

据载，考古学家曾在伊拉克发现公元前 1800 年的一种农业公告，它告诉农民如何播种，如何灌溉，如何对付危害庄稼的老鼠，如何收获庄稼，其性质很象现代政府农业部门的公共关系宣传资料。

古希腊理论家曾经论述过公众意志的重要性，当时最著名的学者亚里士多德还在其经典著作《修辞学》中详细阐述了如何运用语言艺术影响公众的思想和行为。在古希腊人看来，政治家与公众之间的桥梁是靠修辞艺术来构筑的。

古罗马的统治者恺撒，面对将要来临的战争，常常通过散发传单进行宣传、鼓动，以获取民众的支持，涣散敌人军心，可算是古代善用信息沟通技巧的能手。

在罗马人的政治词汇中和中世纪的著作中出现的某些短语和思想与现代意义的舆论非常相似。他们还发明了“公众赞成”、“公众反对”等专用名词。“公众的声音就是上帝的声音”曾成为古罗马帝国的“信条”。

在古印地安的历史中也能发现类似现代政府公共关系的一些作法，比如，在其早期的一些著作中关于国王特使的记载认为，这些人的职能是保持国王与公众的联系，鼓励公众支持国王，传播有利于政府的言论。

在许多世纪以前，英国国王政府已初步具有公共关系的意识。英国国王认为，大法官应该成为“国王意志的保持者”，并且意识到，对教会、商人和手工业者等三种人需要加强联系，并应注意调整其与政府的关系。

此外，据史料记载，古代埃及、亚述、波斯、印度等国统治者均懂得如何宣传自己，制造有利于自己统治的舆论，塑造有利于自己统治的形象。

在中国古代史上，政府公共关系的思想也已萌芽，各种各样类似政府公共关系的活动也很频繁，而且在不同的历史时期都可以找到例证。

早在商朝建立之初，统治者为了维护自己的统治，宣称自己是天神在地上的代言人。这可以说是统治者塑造自己形象的一种最原始、最初级的手段。

到周代，统治者进一步意识到“皇天无亲，唯德是辅”。而“德”主要从“民”那里体现出来，其中包括获得“民”的信任和内心的满足。因此开始搞点“惠民政策”。这已包含有争取民心的思想。

春秋时期的郑国执政子产重视听取乡人（百姓）的议论，并注意利用乡校（春秋时代学生读书和乡人聚会议事的场所）获取关于政事的反馈信息，还把刑书（成文法）铸于鼎上，公告于世。

中国古代大思想家孔子十分强调“民无信不立”，意即如果人民失去了对国家（政府）的信任，这个国家（政府）就无法生存下去。因此，他极力主张统治者要“取信于民”。正是在孔子这一思想影响下，不少封建统治者把“取信于民”当成自己争取民心，维护统治的重要手段。

汉高祖刘邦进入咸阳以后，采用萧何的献策，将秦朝的法律一概废除，并召集当地的父老们在灞桥之上，与他们“约法三章”，说：“秦法害苦了百姓，如今我做了关中王，应当为父老们解除苦难。今后实行‘杀人者死，伤人及盗抵罪。’”当时的官吏、百姓听了，无不额手称庆。

唐太宗李世民十分懂得“水能载舟，也能复舟”的道理。为了树立自己的“贤君”形象，他经常告诫他的大臣：“君主依赖于国家，国家依赖于人民，搜刮人民的血汗来侍奉皇帝，

犹如割自己身上的肉充饥一样。”所以太宗贞观年间，实行轻徭薄赋政策，深得民心，致使国家空前强盛，史称“贞观之治”。

明太祖朱元璋在招降浙江守将方国珍时，为了表示自己重信用，守信誉的诚意，将方国珍送来作为人质的方关(方国珍次子)送还方国珍，并说：“互相交换人质作抵押，这是不能互相信任的缘故。现在既然真心实意来归附，就应该以诚相待，如青天白日一般”。此事传扬出去，不仅方国珍深受感动，远近的人都纷纷前来归附朱元璋。

除此以外，中国古代还有许多擅于塑造和维护统治者形象的名臣谋士，如晏婴、苏秦、张仪、商鞅、诸葛亮等，从事了大量类似现代政府公共关系的活动，其中，更不乏脍炙人口的生动事例。限于篇幅，这里不再列举。

当然，上述古代政府种种类似现代政府公共关系的思想和活动还仅仅是“类似”而已，从严格的“政府公共关系”的定义来衡量，还只是处于某种萌芽状态。严格意义的政府公共关系是人类历史进入近代以后才开始兴起，并随着现代政治、经济、技术的发展逐步发展起来的。

二、近、现代政府公共关系的兴起

近、现代政府公共关系起源于美国。在美国独立战争期间，山姆·亚当斯首先采用现代传播手段，进行反对英国殖民统治的宣传，为赢得美国的独立发挥了重要作用。

1829年，美国总统杰克逊聘请詹姆斯·肯达尔为其行政助手，逐步发展起一整套白宫宣传方式，包括撰写新闻讲话稿和公开发表的文章，组织新闻发布，传递白宫信息，进行一些初步的民意测验，还办起了官方报纸《环球》，用以对外宣传介绍白宫的政策等。这几乎可以说是今日白宫公共

关系实务工作的早年版本。

在美国南北战争中，林肯总统在前方平叛连连失利和后方群众对政府不满情绪不断高涨的情况下，及时采取带有革命性的民主措施，并利用各种传播媒介，公布于众，激发了人民大众的革命积极性。尤其是在公开宣布解放黑奴的《解放宣言》颁布后，参加北军的黑奴达 18 万 6 千人，其中 13 万 4 千人来自南部各州，从而保证了平息南部叛乱的最后胜利。这可以说是近代资产阶级政府公共关系活动的一次成功范例。

从本世纪二十年代起，美国政府开始正式聘用公共关系方面的专家。与此同时，政府公共关系实务很快成为美国政治家争取选民支持的手段。他们竞相聘用公关专家为其设计形象，制订竞选计划，如当时著名的公关理论家和实践家伯纳斯就曾受多位美国总统的聘请，帮助他们成功地塑造了形象。

二十年代末，政府公共关系思想和实务方法从美国传到英国。大萧条时期，英国首相发出“买英国货”的号召，并通过成立于 1926 年的英国第一个正式公关机构皇家营销部采用一切力量开展公关活动，几乎所有的传播媒介都被充分利用起来，终使首相的号召获得广泛的支持，从而在英国第一次显示了政府公共关系的力量。

在第二次世界大战中，政府公共关系进一步受到美国政府的重视。在美国国内，政府组建了战争信息办公室，运用公共关系实务方法向全国公民解释美军远征它国的意义，激励士兵斗志，并号召全世界支持美国政府和军队。在国外作战的美军，也充分开展公共关系活动，对内协调军队中白人士兵与黑人士兵的关系，对外协调美军和欧、亚各国公众的

关系。

第二次世界大战以后，政府公共关系事业在西欧、日本等地迅速发展。如 1947 年，根据驻日美军总部的指令，日本各府县地方政府均设立了“公共关系办公室”，之后又组织各种讲习会传播公共关系观念，对地方政府官员发生了重大影响。从此，政府公共关系的观念与技术逐步在日本传播与发展起来。

时至今日，政府公共关系更加受到世界各国政府的高度重视。不仅美国、日本与西欧资本主义国家政府的公共关系方兴未艾，苏联与东欧等社会主义国家政府的公共关系也蓬勃兴起。尤其是在国际公共关系方面，近年来，苏联政府一次次成功的重大公关活动，使得自诩现代公关发源地的美国政府也自叹弗如。

我国政府虽然一直很少使用“公共关系”这一术语，但是，建国 40 年来，在政府工作中同样做了大量的公共关系工作。如建国初期，在土地改革和抗美援朝运动中，人民政府响亮地提出“打土豪，分田地”、“抗美援朝，保家卫国”等口号，并充分运用各种传播技术和传播渠道，影响社会舆论，树立年轻的人民共和国政府的良好形象，争取全国和全世界人民的理解和支持，争取国际舆论和国际组织的同情和声援，就是这方面的成功范例。

党的十一届三中全会以来，随着我国社会主义民主政治的日趋完善，政府工作透明度的增强，公共关系更加引起各级政府的重视。党的十三大政治报告和七届人大政府工作报告将建立社会协商对话制度作为政治体制改革和社会主义民主政治建设的重要措施，进一步指明了政府公共关系的发展前景。通过建立和完善公共关系渠道，与广大公众保持良

好、及时的双向沟通，做到“重大情况让人民知道，重大问题经人民讨论”，在对话和交流的过程中达到相互间的理解和信任，为政府工作创造一个良好的社会环境，正日益成为各级政府的自觉行动。

需要指出的是，我国政府开展的公共关系，虽然在一些方法和手段上也吸收或借鉴西方资本主义国家政府公共关系的一些经验和做法，在形式上也有许多相同或相似之处，但是，从根本性质上说，它是社会主义的公共关系，是政府与公众之间在根本利益一致的前提下的公共关系，它以为人民服务为宗旨，以满足人民不断增长的物质文化生活需要为目的。这同西方资产阶级政府在与公众根本利益相对抗的基础上开展的、以维护资产阶级利益为目的的资本主义的公共关系是根本不同的。

第二节 开展政府公共关系的意义和作用

当今世界各国政府之所以普遍注重开展政府公共关系活动，其根本原因在于政府公共关系有助于使自己的政策得到公众的理解和支持，使本国政府在国内公众中树立良好的形象，以利于自己的既定目标的实现。同样，对于我国政府来说，开展公共关系，也有着重要的意义和作用。具体地说，开展政府公共关系，主要有以下四个“有利于”：

一、有利于为政府工作创造良好的内外关系环境

俗话说，“天时不如地利，地利不如人和”。对于政府工作来说，这里说的“人和”，就是搞好政府工作所必须的良好内外关系环境，否则，就会令不行、禁不止，讲话没人

听，做事没人帮，就会使政府工作陷入困境。要创造这种良好的内外关系环境，切实搞好政府内外的公共关系工作是十分有效的途径。

从政府内部来说，通过开展内部公共关系，传播公关信息，可以强化政府机构内部的协调，增强政府工作活力。其中，政策性的信息传播，有利于使政府工作人员对政府的决策有更加透彻的了解，从而有更加明确的工作方向，在任何情况下都保持清醒的头脑，对做好政府工作充满信心；工作性的信息传播，有利于使政府工作人员全面及时地了解有关工作的任务、目前进展情况、已经或可能遇到的困难以及克服困难的条件、措施，从而更加明确自己担负的工作在整个政府工作中的地位和作用，明确自己的职责和任务；情感性的信息传播，有利于使政府工作人员之间加深理解，融洽感情，在一定程度上消除内部人际关系中的矛盾，减少内耗，加强团结，克服离心力，增强凝聚力；知识性的信息传播，有利于使政府工作人员不断获得新的知识和技能，增强业务能力，提高工作水平，为做好政府工作创造更有利的条件。总之，搞好政府公共关系，不仅有利于使每一个政府工作人员的工作积极性得到充分发挥，而且有利于增进内部的团结、和谐，从而推动整部政府机器正常协调高效运行。

从政府外部来说，现代社会生活和社会管理日益复杂，稳定的社会环境对于政府工作效能的发挥显得比以往任何时期都更加重要。特别是在改革开放过程中，情况千差万别，各种利益关系错综复杂。政府的改革开放措施能否得到落实，在很大程度上取决于人民群众的理解和支持。从根本上说，改革开放终将给全体人民带来极大的好处，但因其中涉及的问题较多，每项具体措施不可能都立即给每个人带来实

际利益，甚至有可能在一定时期内使一些人的利益受到影响。比如，经济体制改革涉及到经济利益的平衡，政治体制改革涉及到政治权力的合理调整，政府机构改革涉及到职能转变，人事制度的改革涉及到人才竞争……，随之而来的，还有人员去留，利益得失等。这就使得不同利益集团和人员之间经常出现矛盾和冲突，以致影响安定团结。而在如此错综复杂的社会关系中，政府总是处于核心地位，它与方方面面有着不可分割的联系。如果不能妥善协调好这些关系，社会局面就不能稳定，政府工作就无法顺利进行。政府开展公共关系工作，及时沟通各个方面的联系，则有助于协调关系，缓解矛盾，消除不稳定因素，创造稳定和谐的环境，促进政府工作效能的发挥。

二、有利于加强社会主义民主政治建设

社会主义民主政治的本质和核心，是人民当家作主，真正享有各项公民权利，包括享有管理国家事务的权利。而人民要有效地行使自己的权力，积极参政、议政，必须对政府的活动有所了解。因此，一方面，政府有义务向人民报告政府的决策和行为；另一方面，政府对国家事务的有效管理也需要人民的参与和支持。这就要求政府在履行自己公务的同时，架设起政府与人民群众之间联系的桥梁，建立起民主的信息交流关系。这种信息交流关系，对政府来说，就是政府公共关系。政府公共关系的民主信息传播，主要表现为政府对国家事务的管理向人民群众的开放，也就是前面已经说到的重大情况让人民知道，重大问题经人民讨论。这对于民主政治的建设无疑十分有利。首先，它有利于增强政府工作的政治透明度，使人民群众享有更加充分的知情权，有利于使人民群众增强公民意识，真正树立起国家主人翁的高度责任