



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

21世纪公共管理系列教材

# 政府公共关系

廖为建◎主编

 中国人民大学出版社

普通高等教育“十一五”国家级规划教材  
21世纪公共管理系列教材

# 政府公共关系

廖为建 主编

本书编写人员：

廖为建 吴柏林 张 宁 聂静虹  
谭昆智 郭海鹰 熊美娟 王文蓉  
李 莉 汤倩仪 陶军利

中国人民大学出版社

· 北京 ·

## 图书在版编目 (CIP) 数据

政府公共关系/廖为建主编.

北京: 中国人民大学出版社, 2010

(21 世纪公共管理系列教材)

普通高等教育“十一五”国家级规划教材

ISBN 978-7-300-11851-2

I. ①政…

II. ①廖…

III. ①国家行政机关-公共关系学-高等学校-教材

IV. ①D035.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 040251 号

普通高等教育“十一五”国家级规划教材

21 世纪公共管理系列教材

**政府公共关系**

廖为建 主编

Zhengfu Gonggong Guanxi

---

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511398 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京民族印务有限责任公司

规 格 170 mm×228 mm 16 开本

版 次 2010 年 6 月第 1 版

印 张 26.25

印 次 2010 年 6 月第 1 次印刷

字 数 479 000

定 价 39.00 元

---

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换



## 出版说明

现代意义上的公共行政与公共管理的研究和教育开始于20世纪初的西方。时至今日，随着公共管理职业化的发展，公共行政和公共管理的研究和教育事业在西方发达国家方兴未艾。从20世纪80年代开始，适应公共管理改革与发展和培养公共管理人才的需要，我国的公共行政与公共管理研究和教育，在经历了发展的挫折之后，开始了恢复和重建的工作。经过20多年的发展，特别是公共管理一级学科的设置和我国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育的启动，以及高校公共管理本科专业的大量开设，公共管理已成为当代中国社会科学和管理科学领域教学与研究的一个充满生机活力和具有远大发展前景的学科。

为了适应新形势发展的需要，更好地研究、指导、管理高等学校公共管理的教学科研工作，2001年4月，教育部公共管理类学科教学指导委员会成立，并于2001年12月在广州召开了第一届全委会。参会委员就学科发展方向、课程设置问题进行了充分的讨论，很多委员认为应根据新形势下学科发展的需要，对目前公共管理类的课程设置进行调整，按计划年内拿出调整方案。目前，公共管理本科教育发展很快，编写反映本学科最新研究成果、与时俱进的、具有创新性的、高质量的本科教材迫在眉睫。

在教育部公共管理类学科教学指导委员会的指导、支持下，在对很多院校的公共管理类本科专业课程设置进行调研和对一些院校的课程设置情况、设置方向进行座谈的基础上，结合现有的教育部关于公共管理类本科四个方向（行政管

理、公共事业管理、劳动与社会保障、土地资源管理)的课程设置情况,中国人民大学出版社组织全国著名专家,计划从2003年上半年开始,在2年内,陆续出版21世纪公共管理系列本科教材和教育部“十五”规划教材。

本套教材涉及公共基础课、专业基础课和选修课三部分的20多门课程。本套教材立足本科教学的需要,从本科教育的特点出发,从公共管理和公共行政教育的特点出发,在教材编写和内容安排上,强调基础知识、基本理论、基本技能;同时,也尽可能地体现创新性、前沿性的特点。

参加本套教材编写的有中国人民大学、北京大学、清华大学、复旦大学、中山大学、厦门大学、武汉大学、吉林大学、东北大学、西北大学等国内十几所著名大学的具有丰富教学和科研经验的教授专家,我们期望通过这种强强联合、优势互补、资源共享的方式,出版高质量的、权威性的精品教材。此外,为了保证教材的质量,更好地反映公共管理本科教学的特点,中国人民大学出版社邀请有关专家成立了21世纪公共管理系列教材专家指导小组。

公共管理的实践是不断变化和发展的,变革与发展是当代世界范围内公共管理的主题。随着公共管理实践的不断发展,公共管理学科研究的范围、主题和内容也在不断地发展和变化。这就要求公共管理教育以及相关的教材在方方面面都应该不断地更新。我们还会根据变化了的环境和要求,对教材的编写工作以及教材本身作适当调整。望广大读者不断反馈信息,对这套教材提出批评、建议,以便于我们不断修订、完善。

中国人民大学出版社

2003年5月



# 目 录

---

<b>第 1 章 导言</b> .....	1
1.1 公共关系的本质 .....	2
1.2 政府的本质 .....	7
<b>第 2 章 政府公共关系的理念</b> .....	11
2.1 政府公共关系与企业公共关系——公共关系的缘起.....	11
2.2 政府公共关系的概念分析.....	13
2.3 政府公共关系的目标.....	15
<b>第 3 章 政府公共关系的源流与发展</b> .....	25
3.1 政府公共关系的萌芽.....	25
3.2 西方政府公共关系的源流与发展.....	30
3.3 政府公共关系的发展趋势.....	39
3.4 中国政府公共关系的源流与发展.....	40



<b>第4章 政府公共关系主体</b> .....	52
4.1 政府公共关系组织机构 .....	53
4.2 政府公共关系的制度与机制 .....	63
4.3 公务员的公关意识、素质与能力 .....	69
<b>第5章 政府公共关系职能</b> .....	76
5.1 政府公共关系的职能探析 .....	77
5.2 政府公共关系职能定位 .....	79
5.3 充分发挥政府公共关系职能 .....	90
<b>第6章 政府的公众对象与舆论环境</b> .....	101
6.1 政府公众及其分类 .....	102
6.2 政府目标公众分析举要 .....	107
6.3 政府的公众环境 .....	109
6.4 公众舆论 .....	111
6.5 公众舆论环境 .....	116
<b>第7章 政府公共关系媒介</b> .....	124
7.1 政府公共关系与传播媒介 .....	125
7.2 信息化与全球化背景中的政府与媒介 .....	137
7.3 大众传播媒介 .....	145
7.4 网络传播技术 .....	151
7.5 组织自控媒体 .....	158
7.6 公众活动平台 .....	162
7.7 人际沟通媒介 .....	165
7.8 政府公关的媒介运作原理 .....	168
<b>第8章 政府公共关系的工作程序</b> .....	174
8.1 政府公共关系调查 .....	175
8.2 政府公共关系策划 .....	193
8.3 政府公共关系实施 .....	213
8.4 政府公共关系评估 .....	225



<b>第 9 章 政府公共关系传播的模式与方法</b> .....	238
9.1 政府公共关系传播的基本模式 .....	239
9.2 把关人理论与两级传播模式 .....	243
9.3 3S 论与议题设置论 .....	246
9.4 霍夫兰的说服模式 .....	250
9.5 流言 .....	252
<b>第 10 章 政府政策过程中的传播</b> .....	258
10.1 新的政策环境呼唤政府公共关系 .....	259
10.2 政策效果与政府公共关系 .....	261
10.3 政策制定中的媒体传播 .....	265
10.4 现有制度化利益输入渠道的局限性 .....	266
10.5 大众传媒在利益表达中的特色和优势 .....	267
10.6 媒体限度在利益表达中的体现及影响 .....	269
10.7 提高媒体利益表达效力的途径 .....	272
10.8 政策执行中的媒体传播 .....	277
10.9 公共政策传播机制的演变 .....	286
10.10 政府公共关系新课题：议题管理 .....	293
<b>第 11 章 政府信用与公共信息传播</b> .....	301
11.1 政府信用概念 .....	302
11.2 政府信用的构成与评估 .....	311
11.3 政府信用与政府公共信息传播 .....	326
11.4 政府信用缺失的传播因素分析 .....	335
<b>第 12 章 政府形象管理</b> .....	346
12.1 政府形象概论 .....	347
12.2 政府形象调查与规划 .....	352
12.3 政府形象导入 .....	360
12.4 政府形象评估 .....	365
<b>第 13 章 政府公共关系危机管理</b> .....	372
13.1 危机管理概念辨析 .....	373





13.2	政府公共关系危机概念分析·····	377
13.3	政府公共关系危机的类型·····	384
13.4	政府公共关系危机管理的原则与策略·····	392
13.5	政府公共关系危机管理的操作流程·····	395
	参考文献·····	402
	后记·····	406



# 第 1 章

## 导 言

### 重点问题

- 公共关系的本质
- 公共性的特征
- 公共性的理论描述方式
- 政府的本质
- 政府公共关系的公共性

对政府公共关系<sup>①</sup>的研究是从公共关系理论发展而来的。作为公共关系的一个分类，对政府公共关系的了解应基于两点：（1）对公共关系有清晰的理解，尤其是对公共关系的本质有透彻的理解；（2）对政府这个主体有清晰的理解，政府的制度设计、理念安排会影响政府各方面的作为，政府公共关系作为政府的职能之一，必然会受到政府制度、理念因素的影响。对以上两点深透的理解将有助于

<sup>①</sup> 本书中的“公关”与“公共关系”意同。

我们更好地理解政府公共关系。

## 1.1 公共关系的本质

公共关系学作为从西方引进的理论，面临着一个重要的问题，即确切的翻译。这直接影响中国人对公共关系学的正确理解。而公共关系学的核心概念“public relations”即使在西方的公共关系发展史上也一直存在争议，不少学者主张其应为 publics relations 或者是 relations with the public，即应为公众关系或是对大众的关系。public 有两种词义，一为公共的、公开的、公用的，形容词词性，相对于 private 而言，表明它是非私人性的，非秘密的；一为名词含义公众、民众、大众，表明它不是个体，而是集团、群体。表面上看，似乎译为公共关系与公众关系都有道理。因而公共关系到底是公共性还是公众性的，就成为了探讨的焦点。

### 公共性和公众性

一种观点认为应译为“公众关系”更为准确。首先，relations 被复数限定，表明它只能是在复杂的交往中体现出来的多种关系。其次，这种关系被定语 public 限定，表明它只能是社会组织在复杂的交往中与社会公众或由社会公众所组成的群体建立的非个体、非私人、非秘密的关系，它具有公众性、社会性、公开性等特点。因为它是“站在一个固定的角度（即一个社会组织）来分析问题，表明一个社会组织在其自身运转中与它所面临的各类内外公众之间建立起来的各种关系。这种关系特殊而复杂，不同的社会组织会有不同的公众对象，从而建立不同的公众关系。就一个特定的社会组织而言，由于它在不同的时期工作重点不同，也会因其工作的要求而使其面临不同的公众”<sup>①</sup>。因此，学者汪秀英提出，公众关系并不具有“公共”性，它不可能像“公用电话”、“公共图书馆”、“公共汽车”、“公共浴室”、“公共厕所”那样具有普遍意义。汪秀英进一步提出，虽然“公共关系”在我国已约定俗成并广为流传，似乎不影响公众关系工作的开展，然而它却影响公众关系理论的深入发展和公众关系学科的严密建设，故应该提倡用“公众关系”。别的学者也这样提出，搞活动也罢，塑形象也罢，都是有特定公众的。了解特定公众的需要、兴趣，并为他们提供服务与方便，这始终是公共关系工作的主要出发点。从这个意义上说，显然“公众关系”的表述比“公共关

<sup>①</sup> 汪秀英：《公众关系学原理与应用》，3页，北京，中国商业出版社，1991。

系”更为贴切。<sup>①</sup>还有的学者认为，为了避免与大众关系、群众关系相混淆，仍译为公共关系更为准确。<sup>②</sup>但该学者也认为，公共关系就是社会组织与公众之间互相理解、支持和依存的互动关系。它的一切活动都是围绕公众而进行的。可以说，公共关系就是公众关系。<sup>③</sup>

另一种观点则认为“公共关系”的译法更为准确。学者翟向东主编的《中国公共关系教程》就体现了这种观点。<sup>④</sup>《中国公共关系教程》指出，关系是网状的，而且也是变动的。在现代社会中，除变动性之外，关系的另一个最显著的特征，是它的“公共性”。无论是人，还是组织，为了其自身的生存和发展，都毫无例外地需要和社会各个方面建立各种相应的关系，而这种关系既不会局限于单一的方式，也不会固定于某一个对象，常常是视需要而定，应发展而变。同时，任何个人和组织都需要以社会为舞台，在考虑自我生存和发展的同时，也必须顾及社会的利益和其他组织或个人的得失。交往产生关系，关系构成网络，把这种关系和网络的共性做一个综合的概括，就是现代意义上的“公共关系”。当然，《中国公共关系教程》也倾向于把 public relations 译作“公共关系”，其中最主要的原因，在于这个词传入我国之初即被译作“公共关系”，以至已成为一个约定俗成的特定概念而被人们普遍接受和使用，并进而广泛流传。

那么到底什么是公共性呢？它和公众性又有何区别呢？

从已有的对公共性的研究来看，对公共性理论还存在很多争议与疑问。但不可否认的是，它的确给我们提供了观察问题、思考问题的一个独特视角。在试图综合理解各种公共性理论的基础上，可以归纳出两种对公共性的理论描述：理想观念型、现实分析型。

理想观念型从理想观念的角度认识公共性。如汉娜·阿伦特在《人的条件》中对公共性的理解与表述。她指出，“公共”一词表明了两个密切联系却又不完全相同的现象。首先，它意味着在公共领域中展现的任何东西都可为人所见、所闻，具有最广泛的公共性。即我们的存在感完全依赖于这种展现，从而也就依赖于公共领域的存在。其次，“公共”一词表明了世界本身。“共同生活在这个世界上，这在本质上意味着一个物质世界处于共同拥有它的人群之中，就像一张桌子放在那些坐在它周围的人群之中一样。这一世界就像一件中间物品一样，在把人

---

① 参见翟向东主编：《中国公共关系教程》，7页，北京，中国商业出版社，1994。

② 参见杨家栋主编：《现代公共关系》，6页，北京，中国商业出版社，1996。

③ 参见上书，8页。

④ 参见翟向东主编：《中国公共关系教程》，5~7页。



类联系起来的同时，又将其分隔开来。”<sup>①</sup>同时，公共世界还必须超越凡人的寿命，它是我们一出生就进入、一死亡就弃之身后的世界；它不仅是我们与和我们共同生活的人共同拥有的世界，而且是与我们的前人和后代共同拥有的世界。公共领域的公共性因此也就是对永恒的真诚关注。

N. 卢曼认为，凡是正确按照法律程序制定的决策都具有正当性，从而也就具有公共性。按照这个观点，比如在现实问题上，行政机关只要按照事前制定的法律行事即可，即使其行为结果随着时间的流逝已有可能满足不了社会成员的要求，也依然具有正当性，或者说具有公共性。J. 罗尔斯是自然法论的重要代表。罗尔斯的社会理论是以正义论的形式展开的，其所言的正义与我们所讨论的公共性的含义基本一致。他一方面为了纠正功利主义的“最大多数人的最大幸福”原理所带来的不平等局面而提出了“差别原理”，另一方面为了克服直觉主义的社会正义相对化倾向而提出了价值等级理论。即他把基本自由的平等原理放在最高政治价值的层次上，在其下面的层次上依次排列了机会均等原理、差别原理等。他认为通过这些原理形成的社会制度才具有社会正义和公共性。

站在哲学的高度上来理解公共性的概念，主要以中国学者贺来为代表。贺来看到了与公共性相关的另一范畴：公有现实。公有现实是指人们的实践活动所创造的，我们每个人都共有的生活现实。正如伽达默尔所言，“它指一种最内在的理解的、最深层的共有的，由我们所有人分享的信念、价值、习俗、习惯，是构成我们生活体系的一切概念细节之总和”<sup>②</sup>。“公有现实”是哲学的起点和归宿，它决定了哲学具有追求“公共性”的本性。西方传统哲学对公共性的追求体现在各个方面，贯彻在本体论、认识论和生存论等各个环节。传统哲学本体论和认识论对公共性的汲汲追求，在其深层结构中隐含着一种生存论的动机和对人类生存实践的关注。它试图证明：存在有或者必定有一些永久的与历史无关的模式和框架，在确定理性、知识、实在、善行和正义的性质时，我们最终可以诉诸这些模式和经验。<sup>③</sup>然而，传统哲学的公共性追求是以一种极端、绝对的形式表现出来的，它存在着绝对教条主义的倾向，因而就有了后现代哲学对公共性追求的解构：后现代主义哲学从哲学的元价值观、哲学本体论和认识论、人的主体性、哲学的生存论等各个层面对“公共性”追求进行了全面彻底地拆解和批判。公共性

① [美] 汉娜·阿伦特：《人的条件》，40页，上海，上海人民出版社，1999。

② 贺来：《走向公共性的丧失——论后现代主义哲学的根本理论旨趣》，载《吉林大学社会科学学报》，1995（6）。

③ 参见贺来：《走向公共性的丧失——论后现代主义哲学的根本理论旨趣》，载《吉林大学社会科学学报》，1995（6）。

之丧失是后现代主义哲学的重大理论后果，它昭示人们：超越后现代哲学的关键在于在合理的地基上重塑哲学的“公共性”维度。

现实分析型理论则从历史的、现实的角度理解公共性。如学者李明伍从现实的角度出发，提出以往的公共性理论的着眼点过分集中在“应当如何”上，从而轻视了“现实如何”的问题，即把历史性的公共性概念当作非历史性概念来加以理想化了。在他看来，公共性的问题归根结底可以说是平等的问题，但是现实社会中完全实现平等几乎是不可能的。基于此，李明伍对公共性进行了如下定义：某一文化圈里的公共性即为有关该圈里成员能共同（其极限为平等）享受某种利益，因而共同承担相应义务的制度的性质。他通过如下三点来确认公共性：（1）成员范围；（2）享受利益=承担义务的契机；（3）成员的价值判断。即公共性是由这三个部分所组成的。

类似地，美国学者斯坦利·I·本恩和杰拉德·F·高斯建构了“公共性”（publicness）和“私人性”（privateness）的“复杂结构理念”。他们主张社会的公共性和私人性有三个维度：行为者（agency）、利益（interest）和可进入性（access）。行为者指的是：作为行为者，你的立场是什么？你的行动和决策，对其他人的状态有什么意义？利益是，无论讨论什么问题它们会使相关人员的状态更好或是更坏。可进入性意指用来区分公共性与私人性的开放程度。这三个维度将帮助我们更好地理解公共性。

J. 哈贝马斯是“批判理论”的主要代表人物。他将公共性划分为古希腊“城邦”型公共性、欧洲中世纪“代表”型公共性、近代西欧“市民”型公共性等若干类型。哈贝马斯的公共性理论主要是在近代西欧“市民”型公共性理论的基础上展开的，并体现在资产阶级公共领域这个历史范畴中。他认为，资产阶级公共领域是伴随着市场经济形成的，但是它不等同于经济领域，不等同于市民社会；它不是由在历史进程中被动的、受压迫的平民组成的，而是由资产阶级革命以来的资产阶级组成的；它是由自由的个人组成，但它不等同于私人领域，因为私人领域是由完全自主的经济个体组成的，完全受市场经济规则支配，是完全独立于国家的；它是由资产阶级组成的，但它不等同于国家，因为国家虽然是资产阶级利益的代表，但国家已经独立于资产者个体或集团的利益，而成为整个社会秩序的维护者。它是介于国家和社会之间的一个领域<sup>①</sup>，即所谓的“市民”（实际上是具有一定教养和财产的人）依自由意志通过相互辩论的场所。哈贝马斯从“市民”型公共性中抽象出“一般公开”的原理，这一原理后来又以“合理性”

<sup>①</sup> 参见余灵灵：《哈贝马斯传》，29页，石家庄，河北人民出版社，1998。



理论、“交往行为”理论的形式得到进一步发展。但总体来说，哈贝马斯对公共性的基本观点没有变化，他认为，只有在根据批判理性进行“对话”过程中所形成的“生活世界”里才能实现不排除任何成员的社会整合机制，即真正的公共性。

虽然两种角度的公共性看来有所不同，但仔细分析，理想观念型、现实分析型的公共性具有如下共性：（1）存在一个公共世界，也即公有现实；（2）对公共世界中的问题从多角度看待，多角度的对话、解释和沟通是合法性的前提和基础；（3）处于不断地追求“共识”过程中，没有绝对的真理；（4）从价值角度看，法律或者正义都是寻求确定公共性的标准，但也没有最终的结论。

人类在自身交流沟通的实践中，在不断地追求着这种理想的公共性，但是，一方面，理想的公共性是我们所希冀追求的公共性；另一方面，任何理想情形都如韦伯所言，只能存在于想象之中，现实的公共性不可避免地要受到各种政治制度、历史因素的影响。而我们能做的，是尽量在现实的羁绊中寻求有利的因素，朝着理想的目标迈进。对于理想观念型公共性的实现亦是如此。

公共关系学科的发展历程，一方面是公共关系基本理念发展的历程，同时它无疑也是一个追求真正的公共性发展的历程。整个公共关系原则发展的历程可以表示为：

公众该死的时代→公众该告知的时代→相互理解的时代→相互调整的时代。

格鲁尼格教授的四个模式也可以很好地对其加以说明：

新闻代理宣传模式→公共信息模式→双向非对称模式→双向对称模式。<sup>①</sup>

以上的模式体现了这样的—个发展逻辑：隐秘到公开，单向到双向，宣传到交流。而这种逻辑无疑也符合公共性发展的最终趋势，公开是一个前提，“公共世界”是我们得以讨论的平台，追求“共识”的过程就是一个融合、博弈的过程。

公众性强调对公众价值的认可和顾客至上的一种理念，是一种单向度的组织行为模式。而实际上，公共关系强调的是一种双向对称模式，即组织与公众之间互相理解、沟通的过程。公众性则片面地从一个极端发展到另一个极端，即原来组织居于强势地位到现在公众居于强势地位，两者都是相对解释了公共关系，因而不是不全面的，不能代表公共关系的理念。而公共性则更好地解决了这个问题，注重组织与公众及公共利益，因而作为公共关系的特征理念更为恰当。

<sup>①</sup> 参见格鲁尼格：《美国公共关系研究概述》，289～291页，详细阐述了这四个模式，见郭惠民主编：《当代国际公共关系》（第二版），5页，上海，复旦大学出版社，1998。



学者孔祥军提出：“把公共关系学的研究和应用置于范围广大的公众基础之上，而非把本来范围广大的公众限定在公共关系这样一个容量有限的学科之内。这只会拉进公共关系与其对象的距离，使更多的公众感到公共关系与‘一般大众’有关系。”<sup>①</sup> 我们认为，将范围广大的公众限定在公共关系这样一个学科之内，才能更好地体现公共关系的本质，即不是盲从于公众；同时，范围广大的公众对于研究来讲，其实很难保证其有代表的广大性及合法性<sup>②</sup>，实际上，对于任何一个具体的事件、关系而言，从对具体情况的分析入手，是更为恰当也更接近本质的。

以公共性为依托，公共关系的生存空间将得以拓宽。可以看到，公共关系的本质在于追求一种真正的公共性，即对于公共关系的主体——组织机构而言，如何在一个平等的平台上更好地与其特定公众不断交流，达成共识，更好地实现双方利益的最大化，达到双赢的局面。

## 1.2 政府的本质

政府公共关系是当代社会发展对政府行政管理提出的客观要求。政府作为社会事务的指挥、管理和调控中心，一方面要借助政治、经济和行政、法律等硬性手段来管理，另一方面还必须借助公共关系这种“软性”方式来协调社会关系，达到既定的行政目标。<sup>③</sup> 所以，政府公共关系的主体是政府。政府公共关系是公共关系学的一般理论在政务活动中的具体运用，它也是政府行为的一种。<sup>④</sup>

政府具有公共性，是为历来的学者所认可的。政治学家对政府公共性的论述最早应从柏拉图《理想国》的城邦正义精神算起。城邦成立的目的是为了实现在正义，正义是每个人都作为一个人干他自己分内的事而不干涉别人分内的事。柏拉图从道德的角度阐述了城邦作为实现公共的“善”的手段的具体内容，在这里，

① 孔祥军：《知识经济时代的公共关系》，74页，北京，东方出版社，1999。

② 伯明翰学派认为“大众”的内涵不是固定不变的，它代表的是一种价值、一种相对的立场，所以它首先应当被理解作为一种关系，而不是经验性实体或固定本质；而且，“大众”也不是单质的整体，它实际上包含了各种各样由具体利益关系、政治立场和社会联系形成的群体，是一个杂多异质的关系组合。因此，无法将公众性作为一个有着实质性内涵的价值观，它必然是抽象的，随着历史发展而有着不同的面相。

③ 参见翟向东主编：《中国公共关系教程》，332页。

④ 参见廖为建主编：《公共关系学》，334~336页，北京，高等教育出版社，2000。具体地说，政府公共关系就基本性质而言，包括政府的公众信息管理、政府的公众舆论管理、政府的公众关系管理和政府的公众形象管理。





政府的公共性体现为维护正义。亚里士多德在《政治学》中指出，国家是社会团体之一，并囊括其他一切社团，其以“最高的善”为目的。善或正义的生活方式可以看作是城邦所能提供的具有公益的意识形态。

近代以来的政治学家如洛克、卢梭等多从契约精神出发去论证政府的公共性。洛克从自然状态出发，论证了人在自然状态下的诸多不便，如有人不断地受到别人的侵犯，而受到侵犯后又缺少公正的裁判，如此便容易进入战争状态。于是人们订立契约，把自己做自己裁判的权力交给公共机构即政府去完成。政府成立后的首要任务就是保护财产，由此政府的公共性体现为公共裁判和对缔约者财产权的保护。卢梭继承了洛克的自然状态理论，从达成社会契约的角度分析了如何由个人的天然自由达到个人的社会自由。在达成契约的过程中，政府得以产生，“政府是臣民和主权者所建立的一个中间体，以便两者得以相互适应，它负责执行法律并维持社会以及政治的自由”<sup>①</sup>。人与人之间的种种冲突损害了每个人的利益，解决的办法是运用理性，通过协商把天赋权利让渡出来，使之成为一种“公意”，由主权者国家来维护和实现“公意”。在这里，共同利益演变成为“公意”，也就是说具有了公共性。<sup>②</sup>

边沁则从功利主义的角度分析了成立政府的原因。人们加入政治社会是因为个人的福利比加入之前有显著增加，因而加入政治社会、成立政府是人们的理性选择。政府的公共性体现在它与自然状态相比更能提供公共福利，使社会总体的福利达到最大化。

马克思从阶级的角度去分析政府的公共性。他认为“国家是整个社会的正式代表，是社会在一个有形的组织中的集中表现”<sup>③</sup>。国家的本质特征是和人民大众分离的公共权力，从表面上看好像政府并不存在全社会范围内的公共性问题，实际上，即使政府的阶级性是其本质特性，马克思也承认政府在全社会范围内有其公共性，因为国家的产生绝不是从外部加于社会的一种力量，“国家是社会在一定发展阶段上的产物；国家是承认：这个社会陷入了不可解决的自我矛盾，分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面。而为了使这些对立面，这些经济利益相互冲突的阶级，不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭，就需要有一种表面上凌驾于社会之上的力量。这种力量应当缓和冲突，把冲突保持在‘秩序’

① [法] 卢梭：《社会契约论》，76页，北京，商务印书馆，1996。

② 参见王乐夫、陈干全：《公共管理的公共性及其与社会性之异同析》，载《中国行政管理》，2002(6)。

③ 《马克思恩格斯选集》，2版，第3卷，631页，北京，人民出版社，1995。