

政府公共关系丛书

丛书主编 李兴国

Series on
Government
Public
Relations

本书主编 李兴国

政府公共关系

Government Public Relations

 中国人事出版社

014062114

D035.1

76

政府公共关系丛书

国家图书馆(CIP)数据

中国公共关系学(李兴国著)北京:中国人事出版社,2005

(公共关系学丛书)

ISBN 7-889-0382-9

①李兴国著.公共关系学.北京:中国人事出版社,2005.12. ISBN 7-889-0382-9

政府公共关系

丛书主编 李兴国

本书主编 李兴国



中国公共关系学(李兴国著)北京:中国人事出版社,2005.12. ISBN 7-889-0382-9

中国公共关系学(李兴国著)北京:中国人事出版社,2005.12. ISBN 7-889-0382-9

中国公共关系学(李兴国著)北京:中国人事出版社,2005.12. ISBN 7-889-0382-9

中国公共关系学(李兴国著)北京:中国人事出版社,2005.12. ISBN 7-889-0382-9

中国公共关系学(李兴国著)北京:中国人事出版社,2005.12. ISBN 7-889-0382-9

中国公共关系学(李兴国著)北京:中国人事出版社,2005.12. ISBN 7-889-0382-9

中国公共关系学(李兴国著)北京:中国人事出版社,2005.12. ISBN 7-889-0382-9

中国公共关系学(李兴国著)北京:中国人事出版社,2005.12. ISBN 7-889-0382-9

中国公共关系学(李兴国著)北京:中国人事出版社,2005.12. ISBN 7-889-0382-9

中国人事出版社



北航

C1749448

D035.1
76

111800110

公共关系类丛书

图书在版编目(CIP)数据

政府公共关系/李兴国主编. —北京: 中国人事出版社, 2014

(政府公共关系丛书)

ISBN 978-7-5129-0783-6

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 171342 号

李兴国 丛书主编

李兴国 本书主编



中国人事出版社出版发行

(北京市惠新东街1号 邮政编码: 100029)

*

北京北苑印刷有限责任公司印刷装订 新华书店经销

787毫米×960毫米 16开本 19.25印张 1插页 286千字

2014年7月第1版 2014年7月第1次印刷

定价: 46.00元

读者服务部电话:(010) 64929211/64921644/84643933

发行部电话:(010) 64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错,请与本社联系调换:(010) 80497374

我社将与版权执法机关配合,大力打击盗印、销售和使用盗版图书活动,敬请广大读者协助举报,经查实将给予举报者奖励。

举报电话:(010) 64954652

政府公共关系丛书编委会组成人员

顾 问：周文彰

主 任：李兴国

副主任：涂光晋 齐小华

成 员：（按姓氏笔画排序）

王丰斌 田亚丽 刘庆龙 刘韵秋

孙 娟 向春玲 李 宁 杜明国

陈先红 张 宁 胡百精 顾环宇

殷娟娟 程曼丽 程德林 舒咏平

景庆红

序 言

中国公共关系协会行业标准委员会组织专家撰写的政府公共关系丛书出版了，这对提高中国公务员的公仆意识，提升公务员综合素质和促进政府执政能力的提高有非常积极的意义，是一件值得祝贺的喜事。当前，政府管理创新是行政体制改革的重要内容，政府管理创新搞好了，行政体制改革的最核心部分也就搞好了。政府管理创新有许多目标，但核心是为公众服务，通过创新建立起服务型政府。政府管理创新有许多任务，但核心也是为公众服务，通过创新让服务成为政府每一个部门、每一位公务员的自觉行为。政府管理创新有许多标准，但核心是为公众服务，检验创新是不是成功，就看为公众服务是不是成为政府的日常工作。

我们的政府叫“人民政府”，我们的官员叫“人民公仆”，我们的宗旨是“为人民服务”，但在有的政府和官员那里，“价值空置”现象十分严重。例如为了更换证件、出具证明、办理社保手续、查阅档案，老百姓常常要到相关部门跑上好多趟，门难进、脸难看、事难办。老百姓办事为什么这么难？因为总有一些政府部门和官员把自己看成统治者，而很少看成服务者；把自己看成领导者，而很少看成服务者；把自己看成管理者，而很少看成服务者；把自己看成审批者，而很少看成服务者。因此，服务意识差，服务态度坏，服务效率低，服务结果糟，成了某些政府部门和官员的常态。例如办事手续烦琐，办事时间无人上班，上班了旁若无人地聊天、打电话；办事的常年排长队，也不增加办事窗口和办事人员，更不延长办事时间。办事的跑了不少冤枉路，盖了许多冤枉章，才能把事办成，有时甚至办不成。

政府管理创新，要刻意把自己从统治者的地位降下来，变成服务者。政府管理创新，要刻意把自己从领导者的地位降下来，变成服务者。政府管理创新，要刻意把自己从管理者的地位降下来，变成服务者。政府管理创新，要刻意把自己从审批者的地位降下来，变成服务者。

降低自己地位的方法并不复杂，就在于确立一个理念。1944年毛泽东同志在追悼张思德同志的讲话中，把“为人民服务”明确为对中国共产党和一切革命同志的普遍要求。邓小平同志在中共中央、国务院召开的全国教育工作会议上，对热衷于发指示、说空话而不为群众干实事的领导作风进行了严肃的批评，强调指出：“什么叫领导？领导就是服务。”因此，我们急需确立的理念是：统治就是服务，领导就是服务，管理就是服务，审批就是服务。

服务理念的确立不是口头上的，而是心灵深处的；不仅停留在内心深处，而且要见诸行动。因为服务需要热情，服务需要周到，服务需要简便，服务需要满意。唯有如此，价值才不再空置，言行才真正统一；唯有如此，政府才是人民政府，官员才是人民公仆；唯有如此，政府才能取信于民，官员才能赢得拥护。

怎样服务呢？首先要做减法——减少管理，减少环节，减少手续，减少层级，减少衙门习气，减少行政成本。也就是说，不该管的一定放弃管理，需要管的一定减少麻烦，麻烦多的一定方便快捷，该办的事一定要干净利索，立刻办妥。可见深化审批制度改革是创新政府管理的基础工作。

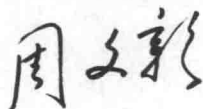
怎样服务呢？就是要清除贪图享受，清除以权谋私，清除官僚主义、形式主义，清除武力对待群众。贪图享受就无法敬业、勤政、为人民服务；以权谋私就无法保证让公共资源百分之百用于服务公众；官僚主义就无法了解民情民意，就无法知道群众所怨所恨、所期所盼；形式主义就无法把服务群众、服务社会的工作做实做细，群众就无法得到实惠；对群众动辄动武，就把政府“服务”变成了群众的不幸和灾难。可见政府管理创新，就要努力建设爱民政府、务实政府、透明政府、廉洁政府、法治政府。人民满意不满意，是检验政府管理创新的唯一依据。让人民满意，是政府和官员用权的最高标准。

现代公共关系理论虽然产生于西方，但是公共关系的实践在尊崇和为贵的中国历代绵延不绝。我们有“民重君轻”的理念，有为苍生鞠躬尽瘁死而后已的志士仁人，有全心全意为人民服务的公仆、英烈。也有中国特色的公共关系开拓。进入新世纪，国家行政学院针对公务员培训的需求，在不同班次先后开设了政府公共关系与政府形象、网络时代的政府公共关

系、公共关系艺术、网络时代的媒体策略、新闻发布与媒体危机管理，公务演讲艺术，谈判与辩论、公务礼仪等政府公共关系的相关课程，受到学员的热烈欢迎。这套政府公共关系丛书运用现代公共关系的理论和方法，紧密联系中国改革开放的实践，提供丰富的案例，在开创中国特色的政府公共关系方面做了有益的探索，可以促进我们的政府和公务员更好地为公众服务。

十六大以来，党中央、国务院十分重视政府自身建设，采取了许多措施，发布了一系列法律法规以推动政府管理创新，规范政府行为，各级党委政府也做了大量工作，成效显著。然而，距离人民的满意还有不少差距。让我们在党的十八大正确路线指引下，团结起来，争取更大的成就。

国家行政学院副院长
中国行政体制改革研究会副会长



2012年10月

前言

公共关系是科学，公共关系是观念，公共关系直通人心，公共关系树立形象，公共关系引导舆论，公共关系构筑辉煌，公共关系是赢得爱的艺术，公共关系是政府执政的生命线。改革开放以来，特别是进入网络传播时代，公共关系更加成为争夺人心，争夺执政合法性的主战场。当年，北京奥运会如何走出申奥失败的阴影创造“无与伦比”的辉煌？北京奥组委执行主席刘敬民在全球公共关系大会上总结道，“公共关系是北京奥运会的重中之重”，奥运如此，在政府日常工作中公共关系又何尝不是重中之重呢！

请大家想一想，为什么我们打开国门，春风浩荡，经济繁荣，却仍然出现老百姓“吃肉骂娘”的现象？为什么我们的GDP总值达到世界第二，有些人民群众的幸福指数却有待提高？为什么全国高楼林立，绿地成荫，山河旧貌变新颜，老百姓生活水平翻了几番，却还有人不断上访，群体性突发事件不降反增？为什么我们拼命工作，很多干部年年月月“五加二，白加黑”地干，没有功劳也有苦劳，没想到有的居然成为“高危群体”，“官不聊生”？干部一句不当的话就会成为“雷人语言”，恶名远扬不说，还使一些危机恶化，一个炫富的小姑娘使中国红十字会的威信倒退100年；厦门PX（二甲苯）生产项目遭到教授的反对提案，引起“百万短信”活动和大规模群众“集体散步”，被迫搬迁，并导致几千里外的大连开工多年的PX项目下马……面对这些变化，我们不少领导干部感到不适应，不理解，不高兴。老办法不行，新办法不会，甚至产生为难情绪，抵触情绪。

引发这些现象的原因肯定是多方面的，但是，有一点无可争议——政府公共关系没搞好，没能很好地争取民心，个别领导干部未能适应时代发展，不适应“公关化生活”。当今是互联网、微博客大传播的时代，公众监督意愿之强烈，监督手段之先进，均达到前所未有的高度。我们必须清

醒地认清形势。中国古语说的好：“得民心者得天下，失民心者失天下。”毛泽东同志在《论联合政府》中讲道，“人民，只有人民，才是创造世界历史的动力”，要“全心全意为人民服务”。胡锦涛同志强调要“情为民所系，利为民所谋，权为民所用”。“人民”是政治概念，“公民”是法律概念，“公众”是公共关系概念，三者都是指创造历史的主体，是对老百姓从不同角度的理论界定。

为了帮助领导干部更好地适应新形势，维护好我们党和政府的形象，密切联系群众，赢得人心，科学地预测风险，妥善地管理危机，构筑和谐社会，完善应具备的知识结构和能力结构，中国公共关系协会行业标准委员会和中国人事出版社共同设计了这套政府公共关系丛书。本丛书由中国公共关系协会行业标准委员会多次召开会议组织成立编委会，由全国优秀的公共关系专家学者反复斟酌撰写，是集体智慧的结晶。为解政府公共关系的当务之急，经过反复研讨酝酿，本丛书第一期拟出版的图书包括：《政府公共关系》《政府媒体关系策略》《风险社会的危机管理》《政府公共关系的语言艺术》《政府公共关系案例精析》。

本套丛书主要具有以下特色：

第一，坚持对象性。丛书以政府工作人员及学习、研究者为主要对象。选择内容与写作方法、使用语言、案例配置尽量符合读者对象的需求和阅读习惯。

第二，坚持中国特色。遵循洋为中用、古为今用的原则，一切为了指导中国的实践，致力于开创中国特色的政府公共关系理论体系。

第三，坚持科学性。借助理论的光芒，照耀中国政府公共关系的前进航程。引进先进的理论、观念，引入实效性强的案例，澄清误区，纠正偏差，总结经验教训，为中国的改革开放服务，不尚空谈，力戒短视浮躁。在丰富的个案分析基础上，探讨科学规律，启迪智慧。

第四，坚持实用性。理论的价值在于指导实践，升华实践。在讲明道理的基础上，尽可能提供符合中国实际的政府公共关系工作程序、工作方法、量化的表格，不停留于理论，贴近实践。

需要说明的是，由于是不同的专家共同合作，因此，在丛书的不同专著中对政府公共关系的一些具体概念会从不同的角度解析，并没有刻意地统一。我们提倡百花齐放，世界本来就是多彩的，我们希望和而不同，在

保证科学性的基础上，尽量提供不同的思路，供读者参考，这也是干部教育以及学习研究的重要特色。

政府公共关系是一门实践性很强的学科，也是实践性很强的艺术，需要实践者在正确理念指导下充分发挥中华民族的智慧，创造性地运用和发挥，用政府公共关系的理论和方法，推进党和政府的中心工作，跨越改革开放进程中的艰难险阻，投身于中华民族的伟大复兴，创造人人都能心情舒畅、共享劳动成果的和谐社会。

国家行政学院副院长、中国行政体制改革研究会副会长周文彰教授对本丛书给予高度关注和指导，亲自担任编委会顾问并撰写序言，给予大力支持。第八届、第九届全国人民代表大会常务委员会副秘书长，现中国公共关系协会会长苏秋成同志也十分关注和支持这套丛书，听取汇报，并亲自为本书题词。对于两位领导的大力支持，谨在此表示衷心感谢！我们同时对所有参与本丛书撰写和出版相关工作的专家和朋友们和有关单位一并表示衷心感谢！

国家行政学院教授
中国公共关系协会常务副会长

李兴园

2012年10月

目 录

第一讲 政府公共关系导论 / 1

- 第一节 政府公共关系的科学含义 1
- 第二节 政府公共关系的产生与发展 10
- 第三节 现代政府公共关系的产生与发展 14
- 第四节 当代政府公共关系概况 19

第二讲 政府公共关系的职能与工作程序 / 24

- 第一节 政府公共关系的职能 24
- 第二节 政府公共关系的工作程序 37
- 第三节 政府公共关系的特点 67

第三讲 政府形象 / 77

- 第一节 政府形象的内涵 77
- 第二节 政府形象的塑造 82
- 第三节 政府形象的维系与更新 90

第四讲 政府公共关系传播 / 93

- 第一节 政府公共关系的传播环境 93
- 第二节 政府公共关系的传播类型 96
- 第三节 政府公共关系的媒体选择 98
- 第四节 政府公共关系的传播方式 105

第五讲 政府议题管理 / 110

- 第一节 基本概念 110
- 第二节 议题管理的过程 116
- 第三节 议题回应策略及议题消弭策略 123

第四节 议题管理案例	127
第六讲 危机传播管理 / 137	
第一节 危机与危机传播管理	137
第二节 危机传播管理的常规路径	142
第三节 价值排序、恢复管理与再造共同体	151
第七讲 城市品牌形象 / 158	
第一节 城市品牌形象的原理	158
第二节 七唯一策划法	168
第三节 用城市形象识别系统 (CIS) 构建城市形象	182
第八讲 公务员形象 / 202	
第一节 公务员形象概述	203
第二节 转型时期的公务员形象表现	206
第三节 公务员提升形象的途径与方法	211
第四节 公务员的个人魅力	218
第九讲 公务员公关思维能力 / 226	
第一节 公务员公关思维能力概述	226
第二节 影响公务员公关思维能力的自身因素	233
第三节 公务员公关思维能力的培养	241
第四节 公务员公关思维能力的提升	251
第五节 应用案例	255
第十讲 公务员的语言艺术 / 258	
第一节 公务员的文明用语	258
第二节 公务员的演讲艺术	262
第三节 公务员面对媒体的语言艺术	283
后记 / 290	

第一讲

政府公共关系导论

政府是特殊的社会管理组织，具有权威性和唯一性。但政府终究是一个组织，也应把公共关系作为一项基本职能，作为引导、规范、影响、制约政府行为的一门管理哲学。政府也是一个物质利益实体，在具体的经济关系和经济过程中，不能吞并或侵犯其他公众的利益。政府不能利用特有的权力把自己置于超社会的地位。从这个意义上讲，它与其他社会组织的地位应是完全平等的。

第一节 政府公共关系的科学含义

公关化生活时代来临，对领导干部提出新的挑战。但是对什么是公共关系，一直以来众说纷纭，无论是支持公共关系的，还是无视公共关系的，对公共关系的误解以及偏见在领导干部中都相当普遍，大大制约着政府形象与领导干部形象的构建与传播，对这些误解以及偏见必须加以澄清和纠正。

一、公共关系的概念

“公共关系”简称“公关”，英文是 public relations，缩写为 PR。公共关系概念的提出者是美国第 3 任总统托马斯·杰斐逊。1807 年 Public Relations 第一次出现在美国总统国情咨文中，当年载于《韦氏新九版大学辞典》。虽然在中国，公共关系是于 1979 年深圳竹园宾馆引进外资时传入中

国的，起初流行于广东等沿海城市的企业，但是追根寻源，却是产生于政府，与政府工作密切相关。

公共关系的关键词是“public”，主要是“公开”“公众”两个含义。这也恰恰是政府公共关系的核心概念，是公共关系的真谛。面对公众要公开，要坦诚，正如毛主席所说，“人民，只有人民，才是创造世界历史的动力”，我们应当相信群众，我们应当相信党，这是两条根本的原理。如果怀疑这两条原理，那就什么事情也做不成了。

毛泽东. 关于农业合作化问题. 见：毛泽东文集. 第6卷. 北京：人民出版社，1999. 9

只有掌握了政府公共关系的真谛，才能使政府公共关系按照正确的方向发展。“公开”就不是封闭、不是遮羞、不是欺骗、不是粉饰，不会删帖，不是犹抱琵琶半遮面。当然，在当今世界，“公开”不等于政府没有国家机密，没有军事机密，什么都能公开，那是“宋襄公蠢猪”式的作战方法。但是，现在一些政府部门连起码的民生问题也“替人民当家做主”，于是出现很多问题。有些地方政府部门的官员在拆迁、开发过程中与民争利，酿成不稳定因素，导致很多突发事件。尊重公众、坦诚面对公众，既是政府公共关系哲学、政府公共关系指导思想，也是公共关系工作方法。

公共关系逐步发展，并被赋予了越来越多的内容。中文中的“公共关系”也是多义词，因此，对公共关系含义的理解和定义的表述也必然是多层次的。

小贴士

有人认为应译为“公众关系”，其实，它与“公共关系”无本质的区别，但译为“公共关系”更容易被国人准确理解。理由有三：一是公共关系的“公众”不仅由人群构成，还包括政府、社区、媒介等机构，政府、社区、媒介等机构在中国人的心中是公共事业单位，因此译为“公共关系”理解上更为准确；二是全世界华人著述多采用这种译法，已成为主流译法；三是全国的公关协会被法律认可的也是“公共关系”协会。随着历史的推移，英文 public affairs、public communication 也被译为“公共关系”。

根据近 20 年的研究成果,公共关系概念至少可以归纳为五层含义。

(1) 公共关系是一种状态。这是说公共关系是一种客观存在,不论是古代王朝还是现代政府,无论企业还是群众组织,都有面对的公众的关系,这是自古就有的,不管你承认与否,它都会影响组织的生存与发展。

(2) 公共关系是一种活动。当人们逐步认识到外界关系的重要性,并主动去调整这种关系时,就产生了一些类似于现代公共关系的活动。例如,中国古代冯谖市义、张骞通西域,长征中刘伯承与小叶丹的歃血为盟,可视为公关实务的前奏。但是,尽管它们自古就存在,却都不是自觉的公关活动,而只是一种谋求发展的本能与努力。只有现代科学的公共关系产生之后的自觉的公关活动,才被统称为公关实务。

(3) 公共关系是一种职业。1904 年艾维·莱德拜特·李(Ivy L. Lee, 简称艾维·李)与乔治·派克合作成立宣传事务所,以收费的形式为企业进行公关策划,公关职业由此正式诞生,艾维·李也被誉为“公关之父”。

(4) 公共关系是一门学科。1923 年,著名公关教育家、实践家爱德华·伯奈斯(Edward L. Bernays)出版了世界上第一本公关专著《舆论之形成》(*Crystallizing Public Opinion*),并在纽约大学开设了公共关系课。这是对公关实践的总结与提炼,是公共关系的飞跃性发展与突破。

(5) 公共关系是一种意识、观念与思想。公共关系状态的客观存在、公关实践的发展与理论的日渐深入人心,使公共关系的观念得以逐步传播。

以上阐述中都有“公共关系”一词,而它们的含义各不相同。那么,怎样把握公共关系这一概念,公共关系到底是干什么的呢?这一问题需要通过分析公共关系的内涵来解决。

二、公共关系的定义

如何为公共关系下定义是一个争议较大的学术问题。一方面说明这一学科正处在形成阶段;另一方面是没有按统一的逻辑方法下定义,有的从现象描述角度下定义,有的从语义角度下定义,它们都能说明一定的问题,但又都不属于科学定义法下的定义。

本书只介绍最重要的定义,以便读者提纲挈领地把握什么是公共关系。

（一）墨西哥定义

1978年10月，在墨西哥城召开的世界公共关系协会大会上，代表们达成共识：公共关系是一门艺术和社会科学。公共关系的实施是分析趋势，预测后果，向机构领导人提供意见，履行一系列有计划的行动，以服务于本机构和公众的利益。这是一种功能描述式的定义，目前在国际上有一定的代表性与权威性。

（二）本书定义

本书试图用逻辑学的科学定义法对公共关系下“科学的定义”。首先讲清作为本原属性的社会关系中的公共关系，然后对现实生活中人们常用的公共关系概念下一个综合的功能性定义。

1. 本原属性的定义

所谓公共关系就是社会组织同构成其生存环境、影响其生存与发展的那部分公众的一种社会关系。

2. 综合的功能性定义

从公共关系价值功能的角度出发，公共关系是社会组织为了生存与发展，通过传播沟通、塑造形象、平衡利益、协调关系，优化社会心理环境，影响公众的科学和艺术。

3. 政府公共关系定义

政府公共关系是政府为了生存与发展，通过传播沟通、塑造形象、协调利益，优化社会心理环境，影响公众的科学和艺术。

本定义揭示了公共关系的下列内在逻辑关系：

公共关系的主体——是政府，不是企业，不是一般社会组织，不是个人。（具有主导性，搞不搞公共关系取决于政府）

公共关系的客体——公众。（具有权威性，判断公共关系好坏的权利在公众手里）

公共关系的中介——传播沟通。仅仅是手段，不是目的本身。（具有效能性，连接主客体）

公共关系的核心工作——塑造政府形象，协调关系。这是内在动力。（具有文化性、相对性）

公共关系的目的一为了政府的生存与发展。不是形象和传播，也不是管理与协调，那些都是手段，政府的生存与发展才是最终目的。（具有

决定性)

公共关系的范围——政府的生存与发展的心理环境。(具有可塑性)

4. 通俗的定义

通俗定义往往不完整,但是能一针见血地说明公共关系的某些特色,便于读者理解什么是公共关系。

- (1) 塑造组织形象的艺术。(讲究创新,构思精巧,效果感人)
- (2) 赢得爱的艺术。(公共关系让人家爱我,广告让人家买我)
- (3) 着眼于人的管理科学。(攻心为上)
- (4) 内求团结、外求发展的管理哲学。(公共关系不仅对外而且对内,作为一种哲学,作用于人们的世界观、人生观,强调思想方法)
- (5) 无形的资产,“软竞争”的手段。
- (6) 公共关系 90% 靠做得好, 10% 靠宣传。(不是只说不做也不是只做不说)

三、政府公共关系相关概念与辨析

(一) 形象

形象是政府公共关系的核心工作之一,公共关系传播主要是塑造形象。舆论、人心、口碑支持率,都是这一层面的主要工作。

政府形象定义:公众对政府的总体评价,是政府的表现与特征在公众心目中的反映。是公共关系传播的重要内容(详见本书第三讲)。

(二) 舆论

舆论(public opinion),即公众的意见或言论。社会舆论反映人心的向背,影响着人们的行动和局势的发展,在造成或转移社会风气方面具有不可估量的影响。1922年,美国政论家 W. 李普曼出版的《舆论学》是有关舆论的权威性著作。对舆论的监测和引导是公共关系的主要工作之一。

由于学科领域不同,舆论有许多定义。但是“议题”“公众”和“共同意见”是其基本范畴。“意见”始终是舆论研究的核心,也就是舆论的本体,舆论传播所着眼的也是意见的流动问题。意见(opinion)通常是通过与态度(attitude)、信念(belief)和价值(value),尤其是和态度相比较来界定自身的,社会心理学家们把“意见”定义为:对某种态度、信念