

21世纪

公共管理系列教材

政府公共关系

Government
Public Relations

詹文都 主编

公共管理

华南理工大学出版社

21 世纪公共管理系列教材

政府公共关系

主编 詹文都

参编 段淳林 肖鹏军 卢文刚 余芳

华南理工大学出版社

·广州·

内 容 简 介

根据公共管理专业的教学特点,注重对目前国内政府公共关系的研究成果加以总结,立足于中国政治经济文化的背景和建设社会主义政治文明的时代要求,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。阐述政府公共关系的科学涵义,政府公共关系的基本要素,政府公共关系的基本特征,政府公共关系的界定,中国特色政府公共关系的实践、功能与原则,政府公共关系人员素质及其培养,政府公共关系的管理过程,政府公共关系实务,行政组织形象与领导者形象的塑造。

本书可作为公共管理本科生教材、政府官员培训班教材、函授班学员教材。

图书在版编目(CIP)数据

政府公共关系/詹文都主编. —广州:华南理工大学出版社, 2004.3

(21世纪公共管理系列教材/陈春花主编)

ISBN 7-5623-2042-X

I. 政… II. 詹… III. 国家行政机关-公共关系 IV. D63

中国版本图书馆CIP数据核字(2004)第009580号

总发行:华南理工大学出版社(广州五山华南理工大学17号楼,邮编510640)

发行部电话:020-87113487 87111048(传真)

E-mail: scut202@scut.edu.cn http://www.scutpress.com

责任编辑:罗月花

印刷者:广东省农垦总局印刷厂

开本:787×960 1/16 印张:18.25 字数:400千

版次:2004年3月第1版第1次印刷

印数:1~3000册

定价:28.00元

版权所有 盗版必究

“21世纪公共管理系列教材”编委会

顾问：夏书章（著名行政学家，中山大学政治与公共事务管理学院名誉院长，教授，博士生导师）

薛 澜（清华大学公共行政管理学院院长，全国公共管理协会副秘书长，教授，博士生导师）

廖为建（中山大学政治与公共事务管理学院副院长，中国国际公关协会学术委员会副主任，教授）

主 编：陈春花（教授，博士生导师）

副主编：段淳林 林子英 黄建榕

编 委（以姓氏笔划为序）：

于海峰 陈春花 李冬妮 张文方 张碧雄 林子英

林毓铭 柳 博 赵小敏 段淳林 唐晓阳 黄建榕

曾宇辉 詹文都

总 序

我国各项改革已进入攻坚阶段，公共政策无论是制定还是实施都面临新课题，这就对政府的决策水平提出了更高的要求。我国已经加入 WTO，各行各业都面临挑战，但最严峻的挑战还是政府的管理水平。目前，我国公务员学历层次偏低。资料显示，到 2002 年底，我国公务员大专以下学历的占 31%。尽管近年公务员队伍学历提高较快，但高学历与专业化并不能划等号，一些“高级人才”进入公共管理部门后依旧缺乏该方面的专业训练。

多年来，“干中学”是我国公务员成长的一个“土模式”。这种通过实践自学和摸索的路子已无法适应日新月异的科学技术和风云变幻的国际形势。特别是 1998 年政府机构改革后，建立办事高效、运转协调、行为规范的公共管理体系，培养一支高素质、专业化的政府公务员队伍已成当务之急。

从广东发展的情况来看，一方面，由于 20 年的基础建设，广东已经有了较为发达的生活环境，在政府建设、社区建设、社会保障、社会文化建设等方面都有了非常可观的进步；另一方面，由于广东一直是在学习中探索前进，虽然有了较为显著的成绩，但相对于经济发展速度来说，管理落后于发展，特别是在上述四个领域。所以，在广东省的高等院校，如果能够提供这四个领域管理教育的课程，对于广东乃至全国的公共管理以及行政管理的发展都会发挥巨大的作用。

公共管理教育在欧美一些发达国家已有半个世纪甚至更长的历史。公共管理教育培养的专业人才在欧美国家政府及社会组织的管理中起到了重要的作用。它所从事的公共管理及政策方面的研究也对各级政府的政策制定及实施，包括一些重大社会问题的解决产生了有力的影响。可见，公共管理品质的提升已成为一种新经济时代的浪潮与趋势。

正是基于这样的认识，我们萌发了编写有关公共管理教育方面的教材的想法。适逢华南理工大学出版社策划出版“21 世纪公共管理系列教材”，这一机会更加激发了我们的热情，让一批怀有共同理想和追求的人走到了一起，我们集结了广东及全国的同仁，并且得到了夏书章老前辈、薛澜教授、廖为建教授的指导和帮助。

我们组织编写的这套教材，涵盖了公共组织与管理、公共政策与公共财政分析、公共经济学与政府公共关系、公共行政部门与社区的文化建设以及社会保障体系的建立与完善等公共管理中最普遍、最适用的知识，旨在提供对这一重要学科领域的整体概述，并为每一位想要更多地了解公共管理知识的读者，尤其是高等学校学生，提供比较全面的专业知识和参考资料。

我们期望借助这套系列教材的编写，构建一套较为完整、科学、规范的公共管理与行政管理的体系，服务于公共管理与行政管理的教学、研究与培训，为广东乃至全国的公共管理与行政管理的发展做出应有的贡献。

陈春花

2003年10月于华南理工大学

前 言

政府公共关系，是指政府为更好地运行其职能，运用传播手段与社会公众建立相互了解、相互适应的持久联系，以期在公众中塑造政府的良好形象，争取公众对政府工作的理解和支持的一系列活动。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联系的桥梁，伴随着改革开放的历史潮流正日益广泛地深入到政府工作的各个领域，成为各级政府工作中不可缺少的重要组成部分，并在国家政治、经济和社会生活中发挥着越来越重要的作用。

随着市场经济体制的建立和建设社会主义政治文明的号角吹响，政府改革已被推向前台。政府公共关系对转变政府职能、提供决策咨询、重塑政府形象等方面的政府改革，有着十分重要的推动作用。一方面，我国民主政治的发展需要政府公共关系，政府角色转变需要政府公共关系。市场经济的确立，使政府由计划经济体制下的“指挥者”变成“服务者”，因此政府应克服官僚模式，通过立法、决策、调整、沟通等行为来进行社会治理。重塑政府形象需要政府公共关系。改革给人们带来了很多的机遇，但也使一部分政府机关内部职权拥有者迷失了方向，他们将人民赋予的权力和职位转化为利益资源，导致政府效率下降，腐败升级，严重地破坏了政府的形象。通过政府公共关系，群众得以参政，可使政府处于高度自觉状态。另一方面，WTO 重视政府公共关系。WTO 的众多协议，只有两项条款涉及企业，其余均与政府有关。现在，WTO 成为政府改革重要的推动力。“公开、公正、公平”的 WTO 精神要求政府做到透明、法治、高效、以公众为中心、社会共治、廉洁等，这一切都离不开政府公共关系。因此，加强对政府公共关系的研究有着十分重要的理论意义与实践意义。

本教材试图根据公共管理专业的教学特点，注重对目前国内政府公共关系的研究成果加以总结，立足于中国政治经济文化的背景和建设社会主义政治文明的时代要求，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。在培养学生的理论素养的同时，注重培养学生的实践技能；在吸取西方政府公共关系的成功经验和理论精华的同时，更注重对中国政府公共关系实践的经验教训的总结和探索，力求系统性、科学性、实践性和时代性的统一。

本教材是集体合作的产物。第一章第一至三节、第五章由詹文都（广东外语外贸大学）撰写；第一章第四节、第三章第一至二节由肖鹏军（广东外语外贸大学）撰写；第

二章、第三章第三节、第四章由卢文刚（暨南大学）撰写；第六、七、八章由段淳林（华南理工大学）撰写；第九、十章由余芳（广东外语外贸大学）撰写。全书由詹文都修改统稿。

本教材在编写的过程中得到了华南理工大学陈春花教授的悉心指导和华南理工大学出版社的大力支持，在此一并向他们深表谢意。

本教材在编写的过程中参考了许多学者的研究成果，我们已尽量在参考书目中一一列出，但难免有所疏忽，在此深表歉意。对本教材存在的不足，我们衷心欢迎来自各方的批评和指导。

编著者

2003年10月

目 录

第一章 政府公共关系概述	(1)
第一节 公共关系的科学含义	(1)
第二节 政府公共关系的含义和特点	(6)
第三节 政府公共关系的几个界定	(9)
第四节 政府公共关系的职能	(14)
第二章 政府公共关系的产生和发展	(23)
第一节 政府公共关系的历史沿革	(23)
第二节 政府公共关系的现代化	(29)
第三节 中国特色政府公共关系的实践	(36)
第四节 发展中国特色政府公共关系的时代要求和广阔前景	(50)
第三章 政府公共关系的主体和客体	(57)
第一节 政府公共关系的主体	(57)
第二节 政府公共关系人员的基本素质要求和培养	(64)
第三节 政府公共关系的客体	(69)
第四章 政府公共关系的传播	(81)
第一节 政府公共关系传播及其基本模式	(81)
第二节 政府公共关系的传播媒介	(87)
第三节 政府公共关系沟通传播的障碍及其效果	(96)
第四节 政府公共关系沟通传播的基本原则	(101)
第五章 政府公共关系的工作程序	(109)
第一节 政府公共关系调查	(109)
第二节 政府公共关系的策划和实施	(125)
第三节 政府公共关系评估	(138)

第六章 政府内部公共关系的管理	150
第一节 政府内部公共关系.....	150
第二节 政府内部公共关系的沟通.....	158
第三节 政府行政文化.....	165
第七章 政府外部公共关系的管理	181
第一节 政府外部公共关系.....	181
第二节 社会舆论与政府公共关系.....	186
第八章 行政组织形象与领导者形象的塑造	199
第一节 形象塑造是政府公共关系的核心目标.....	199
第二节 行政组织形象的塑造.....	202
第三节 领导者形象的塑造.....	212
第九章 政府公共关系实务（一）	221
第一节 政府公共关系的新闻宣传.....	221
第二节 政府公共关系的人际交往.....	229
第三节 政府公共关系广告.....	236
第十章 政府公共关系实务（二）	244
第一节 政府公共关系谈判.....	244
第二节 政府公共关系的专题活动.....	252
第三节 政府公共关系的语言艺术.....	261
第四节 政府公共关系的突发事件处理.....	267
参考文献	280

学习目标

- 了解和认识公共关系的科学含义与特征
- 掌握和领会政府公共关系的含义、特点和职能
- 理解政府公共关系的界定

第一节 公共关系的科学含义

一、当代中国公共关系发展过程中存在的误区

公共关系学从美国走向全球，至今大约有百年的历史，是一门年轻的新兴学科。当它进入各个国家和地区后，这些国家和地区的人们运用它在政治、经济、文化等领域开展丰富多彩的公共关系的实践活动，同时也促进了公共关系理论的研究和发展。20世纪70年代末，随着中国改革开放的洪流，公共关系作为一门新兴的科学被引进我国。在深圳特区、广州和北京的一些三资宾馆、酒店率先设立了公共关系部，这是中国当代最早的公共关系实践。随后，广州白云山制药厂、东方宾馆等企业，也大胆地运用公共关系的管理艺术进行市场推广和营销，发挥了公共关系的专业管理功能。伴随着中国社会主义市场经济发展的进程，公共关系由南向北、由东向西在华夏大地全面生根、发芽、开花、结果，被广泛运用于企业等赢利性组织和政府、公共机构等非赢利性组织的经营管理活动中。“公共关系”也就成为一种新的时尚。

自20世纪80年代以来，中国社会中出现了一个令人焦虑的怪圈：任何具有价值的新事物，一出现就极易被人假冒，李逵李鬼之争常使许多企业一筹莫展。而公共关系也摆脱不了这种命运。在公共关系成为时尚、得到发展的同时，出现了“花瓶公共关系”、“黑色公共关系”、“关系公共关系”等等，使公共关系蒙受了不白之冤，混淆了广大公众的视听，扭曲了公共关系的真正价值，使不少人为之迷茫和困惑。

（一）“花瓶公共关系”

这是最为普遍的曲解。“花瓶公共关系”，顾名思义，即是以“美”取“胜”，靠天

生丽质的佳人装点门面，为企业和组织添彩增色。其表现是：一些宾馆、酒楼、工厂等不去开展有效的公共关系活动，而是赶时髦、助新潮，大搞“表皮公共关系”，他们不惜金钱，以苛刻的选美条件来招选几位美女充当所谓“公共关系小姐”，或让她们充当“门卫”、迎宾客，或当交际小姐，化“公共关系”为“攻关”，实为“攻关小姐”。

（二）“黑色公共关系”

即假借公共关系之名，以各种不正当的手段或服务方式，有的甚至是以卖弄色相来招揽顾客。一些服务行业的拉皮条客也自诩为“公共关系经理”，“色情小姐”冠之为“公共关系小姐”，实在使人迷惑。

（三）“关系公共关系”

即把公共关系和“拉关系”混为一谈。假公共关系之名，运用宴请、行贿等形式，拉拢、软化有关官员，化公共关系为“攻官”，化公共关系学为“庸俗关系学”。

凡此种种。可见，公共关系作为一种新鲜事物，在我国已是鱼目混珠。正如有的学者所评价的“香则香得很，臭则臭得很”。因此，为公共关系正名、科学地理解公共关系的涵义，已成为当务之急。

二、“公共关系”的科学涵义

“公共关系”一词，源自英文 Public Relations。Public 作形容词，译作“公开的”、“公共的”；Public 作名词，译作“公众”。Relations 是复数，说明不是某种单一的关系，而是众多关系。作为一个词组，可译为“公共关系”或“公众关系”。我们认为，译为“公众关系”较为合适，因为任何企业和组织的关系，难以有“公共的”。但从 20 世纪 60 年代起，港台学者把它译成“公共关系”，这已成为大家普遍接受的习惯用语，因此我们也沿用“公共关系”的称法。

那么，究竟什么是公共关系？国际公共关系界的一些权威机构和著名学者专家从不同的角度给公共关系下过不同的定义，例如：

英国著名公共关系学家弗兰克·詹夫金斯认为：公共关系就是一个组织为了达到与它的公众之间相互了解的确切目标而有计划地采用一切向内和向外的传播沟通方式的总和。

国际公共关系协会下的定义是：公共关系是一种管理职能。它具有连续性和计划性；通过公共关系，公立的和私人的组织和机构试图赢得同它们有关的人们的理解、同情和支持——依靠对舆论的估价，以尽可能地协调它们自己的政策和做法；依靠有计划的、广泛的信息传播，以赢得更有效的合作，更好地实现它们的共同利益。

美国的一部权威性公共关系著作《有效公共关系》根据公共关系活动所应体现的标准，给出了以下定义：公共关系是一种管理职能，它用以认定、建立和维护某个组织与各类公众之间的互利关系，而各类公众则是决定其成败的关键。

美国社会学家雷克斯·哈罗博士认为，公共关系是一种特殊的管理功能。它在一个

组织及其公众之间建立并保持双向的传播、谅解、接受与合作；它参与处理各种问题和难题，它帮助管理部门及时了解舆论并做出反应；它明确强调管理部门为公众利益服务的责任；它帮助管理部门随时掌握并有效地利用变化的形势，帮助预测发展趋势，以作为早期警报系统；它运用研究方法和健全的、正当的传播技能作为其主要工具。

这些不同角度的公共关系定义，虽然在具体表述上存在着分歧，但是揭示了公共关系的基本性质：公共关系是一种特殊的管理功能，是一种传播沟通行为，是一种协调与公众关系的艺术，是一种形象塑造工程，是一种社会关系的实践活动。因此，公共关系具有主体、客体、手段、结果等几个共同的重要因素，研究这些因素间的相互关系，可以从中学悟到公共关系的含义。任何的公共关系活动都必须涉及三大基本要素。

（一）公共关系主体——作为特定的公共关系活动的承担者的社会组织和特定个体

在一般情况下，公共关系的主体主要是社会组织。社会组织是指人们依据一定的目标和规范所进行的社会组合。它的构成必须具备三个基本条件：第一，必须具有一定数量的成员；第二，必须具有一定的目标和功能；第三，必须按照一定的规范和程序进行配置，不是杂乱无章的随机组合。作为公共关系活动主体的社会组织是指一定的企业、政府、军队、学校等社会机构和社会团体，它包括赢利性组织和非赢利性组织两大类。

作为公共关系主体的特定个体并不是指所有的社会个体，而是指具有某种社会势力和社会潮流代表性的公众人物，如政治家、英雄模范人物、文艺体育明星等。

（二）公共关系客体——目标公众

公共关系的客体是指与公共关系主体有一定利益关系的社会组织、团体和个人。公众有内部公众和外部公众，他们是公共关系工作的对象。

公众（public）不等同于人民大众（people）和人群（crowd）。公众和公共关系主体必须具有相关性和互动性。也就是说，他们的利益、意见、观点、态度和行为与公共关系主体的决策和行为构成了相互影响和相互联系。例如，一个宾馆，它的公众至少有顾客、旅行社、供应商、政府、新闻界、工商界、税务部门、卫生防疫部门、内部员工、董事会、股东大会、工会等。公共关系要协调的是社会组织与公众之间的关系。从某种意义上讲，公共关系是社会组织与其相关公众结成的关系，这是社会关系的一种表现，但公共关系是特指社会组织与公众之间的关系，虽然它也是社会领域内人与人之间的关系，但又与一般社会关系有所不同。在一般社会关系中，关系的双方均为主体，而公共关系则不然，在公共关系中只有一方为主体即社会组织，社会组织在与公众的关系中处于主导地位，社会组织与公众关系良好与否取决于社会组织，公众处于被影响的地位。所以，人们有时也把公共关系称为公众关系。这从另一方面也表明了公共关系与一般的人际关系之间的区别。

（三）公共关系手段——传播与沟通

信息的传播与沟通是公共关系的活动方式和工作过程，是联结公共关系主体与客体

不可缺少的构成要素。为了协调关系而开展传播活动，是公共关系特殊性的表现，离开了传播活动就没有公共关系。超出了用传播手段来协调各种关系，也不属于公共关系。因此，传播沟通是公共关系工作的惟一手段，通过它来吸引公众，影响公众，进而改变公众的态度。公共关系主体传播与沟通的媒介主要有大众传播媒介和人际交往媒介。公共关系在协调与公众的关系和塑造组织的良好形象时必须借助传媒的手段。公共关系产生和发展的历史告诉我们，公共关系离不开传媒的帮助，特别是现代的日益发展的大众传媒能有效地帮助公共关系实现自己的目标。

公共关系的信息传播与沟通是主体和客体之间的双向信息交流。即社会组织与公众之间是一种互动式的传播，社会组织为了实现一定的目标，为公司创造良好的内外环境，通过策划实施新闻宣传、广告、赞助、人际交往等活动，把社会组织的意见能够传递给社会公众，社会公众的意见通过特定的渠道也能无障碍地反馈给社会组织。公共关系运用媒体的传播活动必须是双向的，公共关系借助传媒并运用双向传播的活动方式，充分体现了尊重公众和关注传媒手段的历史传统。

通过公共关系活动后形成了自觉的公共关系状态。它是公共关系主体目标实现情况的反映，也是公共关系手段价值的体现。

所谓公共关系状态，就是公共关系主体在公众心目中的形象的总和。例如，在公众心目中的知名度和美誉度如何，和公众的关系是对抗的还是合作的，它实际上是公共关系主体的生存和发展的内外环境。公共关系状态分为良好的公共关系状态和不良的公共关系状态。而良好的公共关系状态是社会组织存在和发展的环境基础，是无形的财富，是任何公共关系主体所追求的直接目标。因此，公共关系不仅要注重协调公众关系，而且要通过有效的公共关系工作来塑造组织形象。组织形象是否良好，能否得到公众的广泛支持和信任，是决定组织生存和发展的重要因素。塑造组织的良好形象是公共关系一切活动的出发点和归属点，也是评价公共关系工作的实践标准。公共关系人员必须把塑造组织形象作为自己的座右铭和行动准则。

综上所述，可以把公共关系定义为：公共关系是特定的社会组织和个人为塑造良好的形象，通过传播沟通的手段争取公众理解和支持的一种管理职能。

三、公共关系的特征

公共关系作为社会组织的一种管理职能，越来越显示出它的重要作用。公共关系的基本特征可概括为：以美誉为目标，以互惠为原则，以真诚为信条，以沟通为手段。深入地剖析公共关系的本质特征，有助于我们正确地理解和认识公共关系及其在社会生活中的作用。

（一）以美誉为目标

公共关系作为组织的一种管理职能，它的管理内容是组织的声誉和形象，其目的在于争取公众的赞誉与认同，赢得公众的理解、支持与合作。在现代社会中，社会组织的

形象对社会组织生存更直接产生作用，它是社会组织最重要的、无形且无价的资产。社会组织的形象良好与否是社会组织生死攸关的大事。公共关系以美誉为目标这一特征，要求社会组织对社会要有责任感及尊重公众的存在价值，这就大大减少了由于社会组织缺少社会责任感及无视公众的存在而引起的磨擦和纠纷。从社会政治组织来说，要想获得良好的美誉度，就必须急人民群众之所急，想人民群众之所想，经常听取人民群众的意见和建议，及时发现工作中的不足，并加以调整，以群众满意为准绳。这样可以减少政府工作人员的官僚主义作风，有利于促进民主政治的建设。公共关系以美誉为目标，从某种意义上说，它促进了社会的安定团结，净化了社会风气，有利于社会主义物质文明、政治文明和精神文明的建设。

（二）以真诚为信条

早在1903年，公共关系之父艾维·李就明确指出：“一个企业、一个组织要获得良好的声誉，不是依靠向公众封锁消息或者以欺骗来愚弄公众，而是必须把真实情况披露于世，把与公众利益相关的所有情况都告诉公众，以此来争取公众对组织的信任。一旦披露真情确实对组织不利的话，那就应该调整公司或组织的行为，而不是去极力掩盖真实情况。”因而，以真诚为信条是公共关系的根本特征。公共关系主张传播组织信息要遵循“诚实传播”的原则，即准确无误地向公众提供信息，尊重公众的知晓权，公众是不能欺骗的。公共关系不是阿谀奉承、弄虚作假、哄骗公众的把戏。任何虚假的信息传播都会损伤组织的形象，惟有真诚，才能赢得合作。真诚是公共关系的生命所在，真诚是建立友好关系的保证。

（三）以互惠为原则

人的需要是人的本性，“没有需要，就没有生产”，也就没有社会关系。公共关系是由社会组织和公众双方利益的需要而建立起来的一种社会关系形态。公共关系认为凡是有益于公众的事业，最终必将有益于企业或组织；凡是有损于自己关系对象的事情最终必将损害自己，维持关系对象的利益也就是维护自身的利益；只有互惠互利的关系才是最稳定、最可靠的关系。公共关系强调社会组织在满足自身利益的同时，还要满足公众的利益。公共关系主张关系的双方在交往或合作中应该共同获益、共同发展，将平等互利作为处理各种关系的行为准则。

（四）以沟通为手段

社会关系的协调平衡需要相应的调节手段。社会关系是多样的，其调解手段也必须是多样的。调解手段按其灵活性程度可概括为两种：刚性手段和柔性手段。刚性手段包括经济手段、行政手段、法律手段和政治手段等。柔性手段包括道德手段、心理手段、礼仪手段等。这些柔性手段，基本上都是通过传播沟通活动来进行的。公共关系作为一种传播沟通活动，一般都是采用柔性手段来调节双方的关系，除非万不得已，公共关系才采用刚性手段。公共关系作为一种组织的管理方法，主要运用各种信息传播媒介去建立和维持与公众之间的有效沟通，即广泛地应用各种形式的人际沟通媒介和大众传播媒

介,去了解和影响公众的意见、态度和行为,并及时关注公众的意见、态度和行为的变化,尽可能使组织的活动更能满足公众的需要。公共关系以沟通为手段这一特征,使公共关系活动与生产活动、销售活动、财务活动、行政人事活动等其他管理活动区分开来,它既不能代替这些活动,也不能被这些活动所取代。

第二节 政府公共关系的含义和特点

一、政府公共关系的含义

政府作为统治阶级行使权力的主要机构,是维护国家存在和发展的基本条件。一般来说,政府承担着对国家各方面社会事务进行管理、指导、协调、服务、监督、保卫等基本职能。在界定政府公共关系的概念时,有必要首先说明政府的含义。作为一个政治概念,关于政府,可以从两个角度加以理解:从广义上讲,政府是指一个国家所有的权力机关;从狭义上讲,政府通常是指一个国家除立法、司法部门以外的行政权力机关。我们这里在讨论政府公共关系时,使用的是广义的政府概念。它包括从中央到地方行使国家立法、行政、司法权力的所有机关。在我国,中国共产党的领导地位和具有中国特色的政治体制决定了执政党的机构同样具有政府的意义。

现代社会,任何组织都处在一个极其复杂的公共关系网络之中,企业是这样,国家政府机构更是如此。政府公共关系是公共关系学的原理在政府行政管理工作中的运用。所谓政府公共关系,是指政府为了争取公众对政府工作的理解和支持,在公众中塑造良好形象,运用传播沟通手段处理和协调与公众的关系,以便更好地管理社会公共事务的一系列活动。

对于政府公共关系的含义,可以从以下三个方面来理解和认识。

第一,它明确了构成政府公共关系的三个基本要素,即政府、公众和传播沟通。政府机构与社会公众通过传播与沟通形成特定的关系状态。政府是主体,是政府公共关系活动的组织者和发动者。没有政府,就谈不上政府公共关系。政府公共关系活动的状况和效果依赖于政府的行为,又影响着政府的行为。政府的公众是政府公共关系的客体和对象。传播沟通是联结政府公共关系主客体的桥梁或纽带,是政府公共关系建立和实现的核心机制和动力机制。政府公共关系的状态如何,直接取决于公共关系主体所采取的传播沟通的内容、形式及技巧。如果公共关系主体的传播沟通活动适应社会发展的潮流与规律,反映了民心所向,就会使公共关系表现出良性特征,实现相互沟通和了解,形成双向信息沟通网络,从而形成相互信任、相互合作的关系;反之,则会表现为恶性状态。

第二,它揭示了政府公共关系的基本任务是处理和协调政府与公众的关系。作为代表国家行使社会管理等职能的政府机构,其管理对象不仅是其内部的各部门及公务人

员，而且涉及全社会的各个领域及全体社会公众。在整个社会现实关系网络中，政府机构处于核心地位，周围“笼罩”着层层叠叠、方方面面、错综复杂的关系层面。政府要完成服务社会，造福人民，推进社会经济、政治、文化全面发展的使命，必须处理好这些全方位的关系，在政府与人民之间建立起畅通的信息交流和沟通机制，密切党群关系、政民关系，做到相互理解、相互支持，从而最终保证整个社会的良性运行与协调发展。政府的管理是否有效，政府在社会中的形象是否良好，很大程度上取决于政府与社会公众之间关系的融洽程度。公共关系是一种“内求团结、外求发展”的管理艺术，可以通过它特有的宣传传播职能，把组织的决策、政策、策略和行政措施传播于社会公众之中，形成有利于决策实施的良好环境，以获取社会各界的理解、拥护和支持。

第三，它明确了政府公共关系活动的总目标是塑造良好的政府形象。政府所有公共关系活动具体目标都是围绕实现这一总目标而展开的，这是由政府公共关系的特点所决定的。政府形象，主要指政府及工作人员在社会公众心目中的美誉度大小，是政府获得公众欢迎、接纳、信任的程度。固然，政府工作具有权威性和政策性，但无论是从民主政治的大气候，还是从中国特色的政府公共关系的“小环境”来看，所谓的权威性和政策性都必须建立在社会公众依赖政府的基础之上，政府的形象如何，直接关系到党和政府的威信及其工作的成败。因此，塑造良好形象是政府公共关系工作的出发点。任何社会组织开展公共关系工作的基本出发点都是为了塑造良好的社会形象，我国政府开展公共关系工作也不例外。无论在新民主主义革命时期，还是在社会主义革命和建设时期，我国政府都非常重视塑造自身的良好形象，并把它作为关系到政府生死存亡的大事来抓。因此，社会主义政府机构公共关系的目标应该是树立“人民公仆”的政府形象，把人民满意作为政府公共关系的工作目标。政府公共关系就是要树立“民本位”的思想，增强政府工作人员的公仆意识和人民群众的主人翁意识，满足人民群众参与社会公共事务决策和管理的愿望，主张政府的一切行为都应立足于满足人民群众的需求，倾听他们的呼声，帮助他们解决实际问题。只有这样，才能使政府的政策、措施得以有效实施，才能使政府的工作得到人民群众的广泛赞誉和有力支持。

二、政府公共关系的特点

公共关系所处理的是一个社会组织与它的公众之间的关系。组织是公共关系的主体。因此，公共关系实质上是一种组织行为。政府也属于社会组织的范畴，但它又是一种特殊的社会组织，因此，政府公共关系是一种特殊组织类型的公共关系。这就决定了它一方面具有一般公共关系的基本属性和基本特征；另一方面它又具有不同于其他类型公共关系的特点。这些特点主要表现在以下几个方面。

（一）政府公共关系的主体具有惟一性和权威性

任何一个统一的国家只能有一个合法政府。政府的这种惟一性使其超然于其他社会组织之上，而不受竞争规则的制约。政府可以制定政策、颁布法令，并强制它所管辖范