



北京市高等教育精品教材立项项目



新编公共行政与公共管理学系列教材

政府公共关系

Government Public Relations

唐钧 / 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



新编公共行政与公共管理学系列教材

政府公共关系

Government Public Relations

唐钧 / 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

政府公共关系/唐钧著. —北京:北京大学出版社,2009.4

(新编公共行政与公共管理学系列教材)

ISBN 978-7-301-13744-4

I. 政… II. 唐… III. 国家行政机关-公共关系-高等学校-教材
IV. D035.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第062720号

书 名: 政府公共关系

著作责任者: 唐 钧 著

责任编辑: 高桂芳(pkuggf@126.com)

标准书号: ISBN 978-7-301-13744-4/D·2049

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路205号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> 电子邮箱: ss@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121

出版部 62754962

印 刷 者: 涿州市星河印刷有限公司

经 销 者: 新华书店

730毫米×980毫米 16开本 16.5印张 287千字

2009年4月第1版 2009年4月第1次印刷

定 价: 35.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn



目 录

序言:政府公共关系时代的到来 /1

政府公共关系概论篇

第一章 政府公共关系概述 /7

第一节 政府公共关系的概念与特征 /7

第二节 政府常态公共关系概况 /19

第三节 政府危机公共关系 /32

[案例研究]英国政府(政党)公共关系 /48

政府常态公共关系篇

第二章 政府常态公关的形象塑造 /59

第一节 政府形象的要素与机理 /59

第二节 政府形象塑造中的问题与原则 /67

[案例研究]北京申奥的形象建设与公关活动 /71

第三章 政府常态公关的公众引导 /76

第一节 政府内部公众的全员公关 /76

第二节 国内社会公众的牵引指导 /81

第三节 国际公众的求同与合作 /90

[案例研究] 中国政府节约能源的公关活动 /95

[案例研究] 中俄互办“国家年” /99

第四章 政府常态公关的平台搭建 /102

第一节 发布和展示型专题活动 /102

第二节 参与和体验型专题活动 /114

[案例研究] 重庆直辖市十周年庆典 /125

第五章 政府常态公关的媒介应用 /129

第一节 政府常态公关中的媒介分析 /129

第二节 政府常态公关中的媒介应用 /132

[案例研究] 俄罗斯前总统普京的公关媒介选择 /137

第六章 政府常态公关的科学管理 /139

第一节 政府常态公关的策划 /139

第二节 政府常态公关的评估 /145

[案例研究] “创意英国”在中国的公关活动 /161

政府危机公共关系篇

第七章 政府危机公关概述 /171

第一节 政府危机公关的原则 /171

第二节 政府危机公关的步骤 /173

第三节 政府危机公关的责任模型 /181

第四节 政府的转危为机 /182

[案例研究] 哈尔滨市“饮用水问题”应急管理与危机公关 /186

第八章 政府的公众危机公关 /191

第一节 公众危机公关的基础 /191

第二节 政府与公众的危机沟通 /193

第三节 公众的冲突调解 /201

[案例研究] 政府信访工作的改革与创新 /214

第九章 政府的媒体危机公关 /220

第一节 媒体危机公关的机理 /220

[案例研究]“信息管制悖论”——信息管制本身成为信息增长点 /222

[案例研究]哈尔滨市应对松花江水污染事件的信息传播经验 /230

第二节 媒体危机公关的应用 /231

[案例研究]北京电视台“纸馅包子”事件 /235

[案例研究]报道层次的实际分析 /240

第三节 网络媒体的应用 /247

[案例研究]从温总理与网民在线交流,看政府的网络引导 /255

主要参考文献 /259



序言:政府公共关系时代的到来

政府公共关系能够展示政府形象,包括政府行为及与社会各界接触面上的所有关系,是政府行为所产生的社会影响的总称,是政府处理与社会各界关系的统称。

通过政府公共关系这个平台,政府的理念、行为与社会各界的预期、要求产生互动,发生关联。在民主和法治时代,政府公共关系平台的作用日益广泛,影响更加深远。

第一,环境推动政府公共关系的到来。一方面,政府公共关系是政府行为的终端。政府的决策、政策执行等几乎所有方面,都要通过政府公共关系的“窗口”与社会各界发生联系。在很大程度上,社会各界通过政府公共关系对政府进行检验。另一方面,政府公共关系又是政府行为的始点。政府的理念和行为,尤其是与社会各界广泛接触的领域,会深入了解和全面把握社会各界的诉求;从公共关系的方面开展行为,推动相关的创新与改革。

第二,公众要求政府公共关系的践行。从理念层面,政府以“民意”引导“回应型”政府的建设,以“民心”引导“责任政府”的建设,以“民愿”引导“服务型”政府的建设。从操作层面,政府更加广泛地开展公共关系活动,越来越熟练地应用公共关系方式方法,不断建立健全政府与社会各界的公共关系平台,稳步提升政府公共关系的社会效益。

政府公共关系时代所带来的,将是以公民为中心的政府治理模式,是以为人民服务为宗旨的政府全面改革。

第三,善治倡导政府公共关系的实施。

政府公共关系的研究具有多重视角。从技术视角来说,政府公共关系是政

府开展公关的手段和政府公关的效果体现的总称;从管理视角上,政府公共关系是政府开展各类具有社会影响的行政行为的总和;从法律视角上,政府公共关系是法律法规和制度规章作用于政府部门和社会各界的统称;从政治视角来说,政府公共关系是政府维持统治合法性、维系政府与社会的关系、获取公众支持的总称。因此,政府公共关系涉及的领域广,涵盖的内容丰富。

在此情况下,政府公共关系作为政府与社会的中介这一定位(见图 0-1),肩负起越来越多的职责。政府公共关系不仅是对政府形象的塑造,而且要获取社会的支持;不仅是政府工作的宣传,而且要开展社会各界的动员;不仅是政务的传播,而且要引领群众。

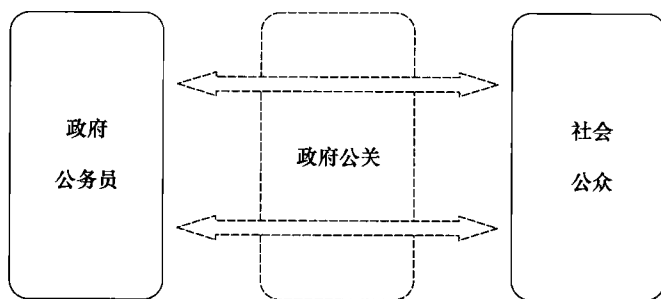


图 0-1 政府公共关系的定位

政府公共关系的定位和任务,使得政府公共关系的架构呈现出涉及多个领域、应用多种方法、面临多重对象等特点。从政府公共关系的基本特征出发,我们将全书的结构设计如下:

政府公共关系概论篇,勾勒出政府公共关系的框架。第一章系统阐述了政府公共关系的概念、特征、工作原则,分别介绍了政府常态公共关系和政府危机公共关系的概念、机理、程序等方面的基础知识。该篇从理念和理论的层次,系统、全面地呈现出政府公共关系的组成要素、运行特征、建构状况等总体框架。

政府常态公共关系篇,展现出政府在常态状况下的公共关系。第二章阐述了政府形象塑造的要素、机理、存在的问题和应对的原则。第三章探讨了政府在公众引导时的内部全员公关、社会牵引指导、国际求同合作的策略。第四章分析了政府发布展示型专题公关和参与体验型专题公关的平台搭建。第五章介绍了政府常态公关时的媒体特征,应用媒体的策略。第六章研究了政府常态公关的科学管理,倡导开展公共关系的周密策划和合理评估。该篇对政府常态公共关系的主要方面进行了分析,提出了应用的原则和应对的策略。

政府危机公共关系篇,展现政府在危机状态下的公共关系。第七章介绍政

府危机公关的主要原则,危机公关的步骤及责任模型,介绍了政府如何转危为机的路径。第八章提出了政府危机公关的基础工作,探讨了政府危机沟通的关键和技巧,以及政府与公众调解冲突时的原则和方法。第九章研究政府危机公关时的信息机制和策略,政府与媒体危机公关的主要策略。该篇对政府危机公关的主要领域进行了分析,提出了应对的原则和操作的思路。

从全球的政治和治理状况来看,政府已经进入政府公共关系时代,这一时代将给政府带来实质性的转变,促使政府的行为根据社会各界的公共关系需要进行调整;政府活动将逐步从“政府主导型”的管理向“政府公共关系型”的服务转型。政府公共关系将带来政府理念的转型与“亲民型”政府的凸显,带动政府行为的转变与“公关型”政府的建构,掀起政府创新的浪潮与“服务型”政府的实现。因此,政府公共关系时代必将是一个政府善治、政治民主、社会和谐的时代。

本书在写作过程中得到了多方面的支持。中国人民大学的谢一帆、罗杰、梁婧捷、付蓉、张朝雄、王建亮、陈丽、李嘉勤、焦宝莹、冯彦、张融、覃邦晟、陆美霖、杨兴坤、李丹婷、林怀明、陈兵;阿什利·吉宾斯(Ashley Gibbins, William-Jack, London, UK)、靳静(Jing Jin ACIPR, Cardiff University, UK)、马志刚(英国远智有限公司)、陈峰(中央机构编制委员会办公室研究中心)等同志参与了讨论和案例工作。北京大学出版社社会科学编辑室耿协峰主任、高桂芳编辑、都娟编辑等同志为本书的出版做了大量的工作,特此感谢。

唐钧 于中国人民大学

www.tjruc.org

2008年9月



政府公共关系概论篇



第一章 政府公共关系概述

本章全面介绍政府公共关系的基本情况,包括政府公共关系的概念、特征、原则,政府常态公共关系和政府危机公共关系的要素、原则、机理等方面的基础知识,并辅以英国政府(政党)公共关系的实践为案例,有助于学生全面把握政府公共关系的概况。

第一节 政府公共关系的概念与特征

一、政府公共关系的概念

由于政府自身性质及其涉及公共领域的广泛性和复杂性,公共关系^①引入政府领域后,我们难以对政府公共关系给出统一的定义。从政府管理的角度出发,我们首先对政府公共关系的内涵和外延两个方面进行研究。

(一) 政府公共关系的内涵

1. 政府公共关系的概念

根据内涵和外延的不同,我们可以对政府公共关系的概念作三种界定。

第一种,狭义的界定认为,政府公共关系是指政府为了塑造良好形象而采取的专项公关手段。

^① “公共关系”源于英文“public relations”。其中,“public”意指公众的、社会的、公开的,“relation”意指“关系”。两者合到一起用以表征多人构成的某种“群体”之间的特定联系。作为一个词组,“public relations”除可译为“公共关系”外,也可译作“公众关系”。在我国,通常称作“公共关系”,简称“公关”或PR。

第二种,较广义的界定认为,政府公共关系是指政府通过各种有效的现代化传播途径和沟通手段,与社会公众相互联系、相互作用,以塑造形象和获取支持的活动。

第三种,广义的界定认为,政府公共关系是指政府与社会各界良性互动,以塑造良好形象,争取公众对政府工作的理解和支持的所有活动的总称。

我们在研究过程中,为了全面、深入地研究政府公共关系,主要采纳第三种广义的界定方法。

2. 政府公共关系的概念要素

对于政府公共关系的概念,我们可以从四个方面理解其要素。

第一,政府公共关系以政府部门和公务员为主体。

政府公共关系与国情紧密相关,本书立足于中国现实情况,开展政府公共关系的研究。从广义上讲,政府组织包括中央和地方的全部立法、行政、司法机关以及执政党的组织机构;从狭义上讲,政府通常仅指国家的行政机关。一般情况下采用广义的政府概念,即包括中国共产党的组织机构、人民代表大会、政治协商会议、人民法院、人民检察院以及政府各个组成部门等。政府公务人员同样是政府公共关系的主体,在全员公关的理念下,政府每个成员都应对政府形象负责。其中,领导者和窗口行业人员是政府公关的重要途径和关键因素。

第二,政府公共关系以社会公众(包括政府内部成员)为客体。

社会公众是政府公共关系的客体 and 对象,它由政府内部成员和外部公众两部分组成。针对政府内部成员做好内部公关,可以内求团结,增强政府组织的凝聚力和向心力;针对外部公众做好外部公关,能够外求发展,获得社会各界的理解、拥护和支持。公共关系本身就是一种“内求团结、外求和谐”的艺术。

第三,政府公共关系以塑造良好形象和获得公众支持为目标。

政府信誉与形象均为公众对政府的态度与评价。要获得公众对政府工作的最大支持,必须塑造良好的政府形象,培育公信力。这是政府公共关系工作的出发点和最终目标,所有公关活动都是围绕这一目标而展开的。政府应当珍惜信誉,培养形象,自觉保护和美化形象,信誉和形象堪称政府的生命线。

第四,政府公共关系的塑造以传播和沟通为途径。

政府和公众之间正是通过各种传播渠道来实现沟通和互动的。一方面,要将政府各方面的信息传播给相关公众,争取了解和支持;另一方面,也要注重从外部收集信息,为改善政府决策和行动提供依据。从这个角度来说,传播媒介是否先进,传播渠道是否畅通,直接影响着政府公关活动的效果。此外,沟通技巧对政府公共关系也具有重要影响,是公关主体不可忽视的一环,应当注重改

善沟通技巧。

3. 政府公共关系的区分

根据情境的不同,政府公共关系可以区分为正常状况下和危机状况下的公共关系两类(见图 1-1)。在正常状况下的政府公共关系可以称为政府常态公关,其核心价值是塑造形象;而危机状况下的政府公共关系可以称为政府危机公关,其核心价值是修复形象。

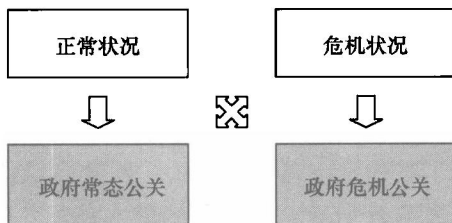


图 1-1 不同情境下的政府公共关系分类

(二) 政府公共关系的外延

传统观点认为,政府公共关系是政府为了应对媒体、维护形象的一系列行为的集合,与其他政府行为相比,它似乎是虚无缥缈的,更是难以具体化的。在新的历史条件下,要更好地研究和运用政府公共关系,应当重新审视政府公共关系的性质,明确究竟哪些活动属于政府公共关系。完成这一步,就会对政府公共关系在政府实践中的现实地位有新的认识。

我们可以通过不同的视角,对政府公共关系的功能和性质进行分析,有助于认识和理解政府公共关系,把握其实质意涵。

1. 从政府形象的角度

政府公共关系的出发点和落脚点都在于政府形象。因此,政府公共关系首先可视为一种形象工具,通过公关活动塑造、扭转和维护政府形象。公关所涉及的政府形象包括三层:国家形象、城市形象和公务员形象。所有这些形象都要通过政府的公关行为予以完善。只要是对政府形象产生影响的政府组织或个人行为都可归结为政府公共关系。

随着民主化程度的提高和公众参与意识的觉醒,良好形象对于政府的重要性与日俱增。而政府的很多行为都会对政府形象产生影响:积极作为能够提升政府形象,消极作为有损政府形象,即使不作为也可能对形象带来负面影响;专题公关能够改变政府形象,无意之举也有可能涉及形象问题;组织身份自然代表政府形象,而个人言行也有可能在一定程度上影响政府形象。

总之,当代政府的一举一动都更易波及或影响政府形象,因此它也在更广

的范围内涉及公共关系问题。政府形象是政府公共关系的根本目标,政府公共关系是政府形象的动态举措。

2. 从政府职能的角度

政府公共关系还可视为一种管理职能,服从并服务于政府的整体职能,这在构建与市场经济相适应的服务型政府过程中表现得尤为明显。通过内部与外部沟通,政府可以获得相关群体的理解与支持;借助于对社会舆论的评估,可以协调或改善政策措施;通过有计划、广泛的信息传播,获得更为有效的合作,能够更好地实现政府施政目标。只要是与内外部公众打交道,并能产生影响或回应的政府组织或个人行为都可视为政府公共关系

政府公共关系就是政府与公众发生关系的行为,但这种行为的前提有二:一是政府与公众展开了某种直接或间接的联系接触;二是这种联系接触能够对公众产生一定程度的影响或回应。双方共同进入角色才能构成真正意义上的政府公共关系。

在此,我们应避免认识上的三个误区:一是政府仅与外部公众发生的行为才是政府公共关系,而忽略了内部成员的政府公关;二是将政府公共关系等同于政府组织的公共关系,实际上,个人行为公关也是政府公关的重要渠道;三是认为公关对象即公众必须达到一定数量才是政府公关,其实不然。有时即使面对的是一位社会成员也具有公关价值。很多情况下,政府形象正是在不注重小部分群体的基础上,积少成多、一步一步地走向衰败的。

与决策、执法等其他大多数政府行为相比,政府公共关系的特殊性主要表现在手段的柔性化和效果的长期化,也正因为如此,长时间以来它都被视为边缘性的政府行为。现如今,政治民主化的趋势更加明显,程序正义对政府影响尤其巨大。因此,政府公共关系绝不仅局限于某些公关专题活动,而是逐步成为政府内部和外部行为,短期和长期行为,专题和日常工作的普适性、常规性、经常性活动。

3. 从信息传播的角度

政府公共关系也要运用有说服力的传播手段或方式去影响公众,加强与相关公众之间的传播管理,以达成与公众的相互理解。因此,政府公共关系可以视为政府组织与内外公众之间的一种传播沟通方式。

4. 从社会活动的角度

公共关系是我们从事的各种活动、所发生的各种关系的通称,这些活动与关系都是公众性的,并且都具有一定的社会意义。因此,我们可从宏观的角度和社会背景来审视政府公共关系。政府与社会和公众打交道、发生社会关系、

具有社会意义的行为都可纳入政府公共关系的范畴。

从社会活动的角度,政府公共关系是政府组织和人员为了建立和维护良好的信誉与形象,获得包括内部成员在内的社会公众的广泛支持,利用各种传播工具和沟通技巧,与社会公众进行的宣传、沟通与互动活动的总称。

二、政府公共关系的特征与工作原则

政府公共关系有八项主要特征,这些特征决定了政府公共关系的特定工作原则。

(一) 政府公共关系的特征

政府公共关系是建立在政府性质的基础之上的。政府是公共权威的实际拥有者,是公共权威的执行者;是社会中唯一可以拥有和执行公共权力的组织机构,是管理公共事务的组织。政府具有六大特征:第一,政府具有政治性质,是公共权威。^① 第二,政府创造制度环境,提供公共服务。^② 第三,政府的责任就是为公众谋利,对人民负责,对社会负责。^③ 第四,政府决策程序要充分民主,让公民参与。^④ 第五,政府管理遵循政治原则。^⑤ 第六,政府的目标是谋求自身

① 根据古典自然法学派的观点,政府是社会的对立面。人们组织政府的目的是通过让渡自己的部分权利和自由,产生一种凌驾于社会之上的公共权力,这种公共权力有权制定、执行法律,以此保护人们的基本权利和自由,谋取公共福利,抵抗外来侵略,维护正常社会秩序。从自然法学派的观点来看,政府的权力是人民通过让渡而授予的,因此,政府是公共的,是民选产生的(至少现代政府是这样形成的),人民通过选举而组织的政府是为人民谋利的,而不是为政府组织本身获取利益。因此政府就是公共利益和公共服务的提供者和维持者。

② 政府作为公共权威的拥有者和执行者,主要是为公共利益服务,从理论上来说,政府没有自身的组织利益(当然实际上并不是这样),政府是由人民选举的代表组成的公共机构,是为公民谋利的,因此,从功能上来说,政府是公共利益的提供者和维护者。从具体功能来讲,政府为社会的运行和发展提供相关法律基础、制度结构、文化教育、国防设施等公共产品和其他公共服务,为企业的发展创造良好的社会条件,为公民创造良好的社会生活条件。

③ 政府的主要职责就是维持良好的社会秩序,为社会其他主体提供良好的社会环境(如经济秩序、法律制度、教育科研、基础设施等)。

④ 政府的决策是政治性的。现代政府是代议制政府,公民有参与政府决策的权利,政府的决策程序必须公开,这是民主社会中,公民知情权得以实现的前提。政府的决策行为涉及范围很广,政治性很强,政府做出的任何一个决策都会引发政治问题,因此,必须充分发挥公民的民主参与机制,使公民的民主参与权尽可能得以实现。

⑤ 政府与企业的性质、目标、责任等的不同,导致二者的管理理念和方式也完全不同。虽然随着政府的改革,企业的很多管理理念和手段被应用到政府管理中,但由于政府管理是在政治环境里进行的,充满了浓厚的政府气氛,政府永远摆脱不了政治。