

公共管理专业精品教材



政府公共关系学

许开轶

主 编

李 晶

吉 鹏

副主编

公共管理专业精品教材
“十二五”江苏省高等学校重点教材

总主编 赵 晖

政府公共关系学

许开轶 主 编

李 晶 吉 鹏 副主编

图书在版编目(CIP)数据

政府公共关系学 / 许开轶主编. —南京: 南京师范大学出版社, 2016.6

(公共管理专业精品教材)

ISBN 978-7-5651-2752-6

I. ①政… II. ①许… III. ①国家行政机关—公共关系学—教材 IV. ①D035.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 120582 号

-
- | | |
|-------|---|
| 书 名 | 政府公共关系学 |
| 主 编 | 许开轶 |
| 副 主 编 | 李晶 吉鹏 |
| 责任编辑 | 刘娟娟 张春 |
| 出版发行 | 南京师范大学出版社 |
| 地 址 | 江苏省南京市宁海路 122 号(邮编:210097) |
| 电 话 | (025)83598919(总编办) 83598412(营销部) 83598297(邮购部) |
| 网 址 | http://www.njnu.edu.cn |
| 电子信箱 | nspzbb@163.com |
| 照 排 | 南京凯建图文制作有限公司 |
| 印 刷 | 扬州市文丰印刷制品有限公司 |
| 开 本 | 787 毫米×960 毫米 1/16 |
| 印 张 | 17.25 |
| 字 数 | 301 千 |
| 版 次 | 2016 年 6 月第 1 版 2016 年 6 月第 1 次印刷 |
| 书 号 | ISBN 978-7-5651-2752-6 |
| 定 价 | 42.00 元 |
| 出 版 人 | 彭志斌 |
-

南京师大版图书若有印装问题请与销售商调换
版权所有 侵犯必究

前 言

“政府公共关系学”是公共管理类尤其是公共事业管理和行政管理,以及政治学类的政治学与行政学本科专业的一门非常重要的专业课程,但由于它也是一门新兴课程,因此目前国内已出版的教材较少,而且已有教材在体系的完整性和问题的前沿性等方面仍存在着一些明显不足。如有的内容偏于学理阐释,游离于学术著作和教材之间,并不适宜给本科生做教材;有的内容过于陈旧,无法反映日新月异的当代政府公共关系发展与变革的现状与趋势。本教材在一定程度上克服了上述问题,在编写的过程中,不仅遵循政府公共关系这门学科的发展规律,而且紧密结合政府公共关系的实践来设计教材体系和具体内容,主要有两个突出的创新点:第一,理论阐释与案例分析相辅相成。不追求学理的高深,而是回归教材的本质要求,根据本科生的学习特点和习惯,用简洁、明快、易懂的语言阐释清楚相关的理论观点,同时精心挑选典型案例,加大案例分析在教材中的比重。通过详尽的案例分折,既支撑理论阐释,同时也积极引导学牛运用相关理论来分析现实问题,从而实现教学的根本目的。第二,实现教材内容上的与时俱进。当代政府公共关系正在发生巨大而深刻的变革,出现了许多新状况、新现象,在教学过程中必须与时俱进,及时向学牛传递和阐述相关的信息与问题。本教材的编订同样也坚持了与时俱进的原则,不仅传统的章节内容注重紧密联系实践,而且专门增加了《新时代的政府公共关系》一章,重点分析政府的网络公关、危机公关、媒体公关等内容。基于以上缘由,本教材得以入选“十二五”江苏省高等学校重点教材。

南京师范大学公共管理学院在江苏省内较早设立了行政管理专业,并开设了政府公共关系课程,这部教材是编者多年教学实践经验的总结,是集体智慧的结晶。其中,许开轶同志统筹编写工作,负责拟定编写大纲和体例、审核

定稿等,并编写第5—9章;李晶同志负责编写第1—4章;吉鹏同志负责各章案例的编订。另外,曹帅、赵文婷、唐世杰、梅玫、王旭华、朱晨晨、朱亚等同志参与了相关章节的资料搜集、编写及校对等工作。

本教材在编写过程中,借鉴了不少学界已有的研究成果,特别要向相关研究者致谢。本教材得以顺利出版,还得益于江苏省高等教育学会和南京师范大学教务处、公共管理学院、出版社的大力支持,在此一并表示感谢。

编 者

2016年5月

目 录

第一章 政府公共关系导论.....	1
第一节 公共关系的内涵与特征.....	1
第二节 政府公共关系的概念辨析.....	8
第三节 政府公共关系的职能	17
第四节 政府公共关系的原则	24
案例思考	31
第二章 政府公共关系的发展与实践	40
第一节 政府公共关系的产生及发展	40
第二节 政府公共关系应用实例举要	44
案例思考	53
第三章 政府公共关系的主体	62
第一节 政府内部公共关系机构	63
第二节 政府外部公共关系机构	70
第三节 政府公共关系的人力资源	76
案例思考	88
第四章 政府公共关系的客体	96
第一节 公众的含义、特征和类型.....	96
第二节 政府公共关系中的公众态度.....	106
第三节 公众群体心理.....	113
案例思考.....	118
第五章 政府公共关系调查.....	125
第一节 政府公共关系调查概述.....	125

第二节 政府公共关系调查的内容·····	130
第三节 政府公共关系调查的方法·····	132
第四节 政府公共关系调查报告的写作·····	141
案例思考·····	143
第六章 政府公共关系策划·····	152
第一节 政府公共关系策划概述·····	152
第二节 政府公共关系策划的具体分析·····	158
第三节 政府公共关系策划的一般程序·····	163
第四节 政府公共关系策划的原则·····	172
案例思考·····	177
第七章 政府公共关系传播·····	186
第一节 政府公共关系传播概述·····	186
第二节 政府公共关系的传播媒介·····	193
第三节 政府公共关系传播的障碍及其效果·····	201
第四节 政府公共关系传播的原则·····	207
案例思考·····	211
第八章 政府公共关系评估·····	219
第一节 政府公共关系评估的意义·····	219
第二节 政府公共关系评估的内容·····	221
第三节 政府公共关系评估的流程·····	227
案例思考·····	232
第九章 新时代的政府公共关系·····	238
第一节 政府媒体公关·····	238
第二节 政府网络公关·····	245
第三节 政府危机公关·····	255
案例思考·····	263

第一章 政府公共关系导论

政府作为国家权力的执行机构,为了更好地履行职责,有效地控制、管理、协调社会生活,必须和社会公众建立并保持紧密的合作关系。而政府公共关系作为塑造政府形象的艺术和沟通政府与社会公众之间的桥梁,恰恰发挥了这方面的突出作用。要想对政府公共关系有全面的认知,首先应当从其构成的基本范畴着手进行剖析。

第一节 公共关系的内涵与特征

一、公共关系的内涵

公共关系是社会组织通过传播手段与公众发生联系,并进行双向的信息沟通,以协调关系、树立形象、谋求发展为目标的一种社会管理活动。

(一) 公共关系的概念

“公共关系”一词,源于英文 Public Relations。Public 作形容词时,译为“公开的”“公共的”;Public 作名词时,译为“公众”。Relations 是复数,说明不是单一的关系,而是众多关系。作为一个词组,它可译为“公共关系”或“公众关系”,我们认为“公众关系”更为合适,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,港台学者把它翻译为“公共关系”,这已成为大家普遍接受的习惯用语。因此,我们也沿用了“公共关系”的说法。那么,究竟什么是公共关系呢?国内外学术界的一些权威机构和著名专家学者从不同的角度给公共关系下了不同的定义。

从信息传播的角度定义公共关系。持这种观点的学者侧重于从公共关系的运作过程和特点来考虑并界定公共关系,认为公共关系是社会组织与公众的一种传播沟通方式和活动,这类定义比较强调公共关系的手段和过程,认为公共关系离不开传播沟通。英国公共关系专家弗兰克·杰弗金斯认为:“公共

关系就是一个组织为了达到与它的公众之间互相了解的确切目标,而有计划地采用一切向内和向外的传播沟通方式的总和。”居延安在《公共关系学导论》一书中认为:“公共关系是一个社会组织用传播的手段使自己与公众相互了解和相互适应的一种活动或职能。”

从管理职能的角度定义公共关系。公共关系是一种管理职能,持这种观点的学者认为公共关系是社会组织对社会公众的一种有目的的传播与沟通活动,以此来影响公众的行动,实现组织的目标。因此,公共关系是社会组织的一项重要职能,甚至有人将其视为一种新的管理哲学或管理方法,这类定义比较强调公共关系的目标,认为公共关系就是组织实现自己目标的一项重要管理职能。格伦·布鲁姆等认为:“公共关系是这样一种管理功能,它建立并维护一个组织和决定其成败的各类公众之间的互利互惠关系。”^①美国《公共关系新闻》杂志认为:公共关系是一种管理职能,它评估公众的态度,检验个人或组织的政策、活动是否与公众的利益相一致,并负责设计与执行旨在争取公众理解与认可的行动计划。

从社会关系的角度定义公共关系。持这种观点的学者从公共关系的状态以及公共关系的对象、效果涉及、影响整个社会的角度来认识公共关系,认为公共关系是社会组织与社会之间的关系,是一种特殊的社会关系,是优化社会互动环境的一种努力。美国普林斯顿大学教授希尔兹认为:公共关系是我们所从事的各种活动、所发生的各种关系的统称,这些活动与关系都是公众性的,并且都有其社会意义。英国公共关系学会认为:公共关系的实施是一种积极的、有计划的以及持久的努力,目的是建立和维护一个机构与其公众之间的互相了解,并认为公共关系是社会关系的一种。

从其他的角度定义公共关系。在公共关系的定义中,有的学者关注公共关系的实务,抓住公共关系的某种功能、现象或侧面,进行形象、生动的描述,从而给公共关系以通俗的解释和具体的操作性定义。有的学者认为公共关系是企业管理机构经过自我检讨与改进以后,将其态度公之于众,借以获得顾客、员工及社会的好感和认同的经常性工作。明安香在《塑造形象的艺术——公共关系学概论》一书中写道:“所谓公共关系,就是一个企业或组织为了增进内部及社会公众的信任与支持,为自身事业发展创造最佳的社会环境,在分析和处理自身面临的各種内部、外部关系时,采取的一系列政策与行动。”

^① [美]格伦·布鲁姆,等.有效的公共关系[M].明安香,译.北京:华夏出版社,2002:8.

上述定义从不同的角度反映了公共关系的各个层面,说明了公共关系的基本特征,表现出公共关系的综合性、实用性、技术性等等。

(二) 公共关系的构成要素

从以上对公共关系定义的分析,我们可以看到,公共关系作为一种客观存在的社会关系、社会活动,有着一些基本的构成要素,用学科的观点来看,这些基本的构成要素构建了公共关系的体系。具体而言,公共关系由社会组织、公众、传播媒介三个基本要素构成。在公共关系结构中,要素与要素、要素与环境之间的相互作用动态地形成了良好的公共关系状态,对社会组织产生积极的公共关系效应。

1. 公共关系的主体——社会组织

公共关系的主体是指公共关系活动中始终处于主导地位的社会各级各类组织机构,它可以是某一企业单位、某一事业单位、某一社会团体或某一跨国公司等。社会组织是人类的结合形式,但它实际上更是社会关系的一种有组织的表现。在社会生活中,人与人之间发生了各种各样的联系和交往,进而形成各种各样的结合方式,产生各种类型的社会组织,在如此众多的社会组织活动的基础上构成了人类富有生气的、有组织的社会生活。在人类社会,组织的存在是客观的、普遍的、多样的,没有任何组织的社会是不切合实际的,也是不存在的。公共关系中的社会组织是执行一定的社会职能、实践和特定社会目标,按照一定的组合方式构成的相互独立的社会团体。

社会组织作为社会的一个机构、人类交往的一种结合形式,它必然承担一定的社会职能,完成社会的特定任务,这是社会组织存在的前提,也是开展公共关系活动的客观依据。社会组织是由固定成员按照一定的方式构成的统一整体,其内部有明确的分工,纵向存在隶属关系,横向发生合作关系,互相之间既保持有机联系,又具有相对的独立性;其中任何一个部门发生变化,都会影响其他部门甚至影响整体。公众需求是组织价值的体现。社会组织的对象是与其发生关系的内外公众,组织的建立必须拥有一定数量的内外公众,组织的兴衰都与内外公众的需求有密切的关系。

在公共关系活动中,明确组织所属的类型,目的是把握公共关系的行为方式和组织的类型划分。由于组织的属性比较复杂,划分的依据不尽相同,一般有几种划分法:以组织成员之间的关系为标准,可将组织划分为正式组织和非正式组织;以组织的性质及其职能为标准,可将组织划分为政治组织、经济组织和文化组织;以组织获利与否为标准,可将组织划分为营利性组织、服务性

组织、互利性组织和公益性组织。不同类型的社会组织相互联系,形成了社会组织的系统网络,并且随着社会分工的变化而逐步变化发展。

社会组织在公共关系活动中处于主体地位,发挥主导作用,它是公共计划、方案的策划者,也是公共关系各项专题活动的实施者,对公共关系活动的成效起着支配的决定性作用。在一定意义上,组织作为公共关系的主体,是环境的产物,它受到环境的影响和制约。但是组织在环境面前不是随波逐流、无能为力的,实际上它对环境也有所影响、有所改变、有所超越,社会组织要发挥主体能动作用,必须适应环境的变化,能动地影响环境。

2. 公共关系的客体——公众

公众是指“与社会组织发生相互作用并面临共同的问题和利益而形成的社会群体”^①。但现代意义上的公众不仅指群体,也包括个人。公共关系客体是公共关系结构中重要的要素之一,正确把握公共关系客体的含义,认真研究公共关系客体所起的作用,是处理公共关系、开展公关工作必须首要解决的问题。

公共关系学研究的“公众”和人们日常所熟悉的“群众”“大众”等概念不同,它是指因面临共同的利益问题而与社会组织发生利益关系的社会群体和个体,因而它是一种具体的、特指的概念。共同的利益关系是公众形成的基础。公众是受时间、空间、利益关系限制的,共同利益既是形成公众的基础,又是理解公众含义的关键。与组织的相关性是公众产生的条件,这种关系的产生和解除与相关的社会组织有着密切的直接关系。没有社会组织的存在,也就无所谓与之相关的公众的存在。人群的集合是公众的存在形式。公众是一个集合性概念,它是人群的集合体,维系公众这一群体的利益关系,代表和反映着相当一部分人的共同利益关系。客观存在是公众的本质特征。公众是客观存在的,它作为社会组织传播交流信息的客体对象,与社会组织存在着客观的、不以主观意志为转移的关系。

公众是确立公共目标的依据。确定公共关系目标是开展公共关系工作的前提条件,也是公共关系实施过程中的关键环节。公众是有效组织公共关系过程的前提。公共关系的过程既是社会组织按照自己的目标,运用相关传播手段向公众施加影响的过程,也是社会组织与公众互相影响、互相交流的双向沟通的过程,在这个过程中,公众并不仅仅是消极、被动地接受组

① 褚云茂.公共关系与现代政府[M].上海:上海大学出版社,2002:40.

织的影响,他们也有着积极的能动作用。总之,公共关系工作就是社会组织为了生存和发展或实现某一目标时,协调和处理各种公众关系的活动,其全部工作要义在于处理好与各类公众的关系。

3. 公共关系的介体——传播

公共关系的介体是传播。传播是连接社会组织与公众的纽带,从一定意义上说,公关的过程就是传播的过程。

从一般意义上讲,可以将传播理解为信息或观点的传递与交流。在公共关系活动中,所谓传播,是指社会组织运用传播媒介向公众进行信息或观点的传递与交流。理解公共关系的传播要把握以下几个要点:第一,传播的作用。与公众联系时,主要是通过传播媒介进行的。传播媒介常常直接体现社会组织的政策和意图,反映社会的文化素质,它是开展公共关系活动的重要组成部分。这种沟通作用表现在,首先,社会组织可以通过传播媒介的报道向公众传递组织的信息。社会组织要巧妙地运用传媒的传播作用,使传播媒介对组织内部发生的事情感兴趣,并加以报道,为组织和组织的产品与服务进行宣传,帮助组织把信息传播给公众。其次,社会组织可以通过传播媒介收集各种信息,尤其是关于公共组织的相关印象、对产品的意见方面的信息,这有利于组织了解公众的意见、要求,有的放矢地开展公关工作。再次,社会组织可以通过传播媒介的宣传,扩大公关工作的影响。第二,公共关系的内容是信息或观点。传播的内容是社会组织要向公众进行传递和交流的信息或观点,其很大的特点是分享性,即将少数人享有的信息或观点通过媒介手段向公众进行传播,使大众得以分享。由此可见,公共关系传播就是把社会组织的经营理念、制定的方针政策、采用的服务举措与公众进行交流。因此,它要求传播媒介能生动、全面、客观、准确地向公众传递各种信息或观点,传播的内容即是沟通的信息,信息沟通的目的是为了更好地认识公众、说服公众、影响公众、赢得公众,同时也会为社会组织决策和行动提供依据。第三,公共关系传播的手段是运用各种媒介形式。社会组织向公众进行新消息或观点的传递,需要运用一定手段。这种传递手段可以通过面谈、写信、电话、邮件等个体语言或文字等媒介形式,也可以通过报告会、展览会、展销会等语言、实物媒介形式,还可以通过印刷媒介和电子媒介等传播媒介手段。其中,公共关系传播主要是运用大众传播媒介包括网络媒介手段进行信息或观点的传递与交流。大众传播媒介和网络媒介是公共关系中最重要沟通工具,它们的影响范围最为广泛,传播速度最为迅速,是其他任何传播媒介形式所不能比拟的,这是符合公

关要求的,也是公关活动不可或缺的重要媒介手段。

公共关系主要是运用传播手段来沟通和协调组织与公众的关系,公共关系传播的作用主要有四个方面:第一,沟通信息。沟通信息是公关最基本、最基础的工作,社会组织既可通过传播向公众传递信息,又可通过公众信息的反馈,了解公众的意见和愿望,这种双向信息的交流和沟通是公共关系传播的重要作用体现。第二,增进感情。增进感情是指社会组织通过传播向公众传递其关心社会公益事业的信息,关爱内部公众的举措,建立信誉的承诺,以此增进组织与公众的感情联络,提高组织的形象力和影响力。第三,改变态度。公众的态度涉及其对社会组织的看法和认可程度,对组织的发展至关重要。对组织有利的公众态度,通过传播要使之强化,持续发展;对组织不利的公众态度,通过沟通要使之弱化,改变态度,消除矛盾与隔阂,理顺关系,引导其向对组织有利的方向转变。公关策划的传播都是以公众的态度为转移的。第四,引起行为。公关通过传播活动引起公众行为。公共关系传播的目的归根到底是为了使公众对组织行为采取合作态度和消费行为,这是公共关系传播的最后落脚点和归宿。评价和衡量公共关系传播的作用,主要是以引起的公众行为及其结果为依据。否则,公共关系传播的效果就无法体现。

二、公共关系的特征

公共关系的特征是指公共关系作为社会关系的一种表现形态。科学形态的公共关系与其他任何关系都不同,有其独特的性质。了解公共关系的特征有助于我们加深对公共关系概念的理解。

(一) 情感性

公共关系是一种创造美好形象的艺术,它强调的是成功的人和环境、和谐的人事气氛、最佳的社会舆论,以赢得社会各界的了解、信任、好感与合作。我国古人做事时讲究“天时、地利、人和”,把“人和”作为事业成功的重要条件。公共关系就是要追求“人和”的境界,为组织的生存、发展或个人的活动创造最佳的“软环境”。离开了这一点,任何公共关系都失去了其本身的意义。因此,情感性是公共关系最鲜明的特征之一。

(二) 双向性

公共关系是以真实为基础的双向沟通,而不是单向的公众传达或对公众舆论进行调查、监控,它是主体与公众之间的双向信息系统。组织一方面要汲

取人情民意以调整决策,改善自身;另一方面又要对外传播,使公众认识 and 了解自己,达成有效的双向意见沟通。在公共关系行为过程中,组织应该首先了解公众喜欢什么,对组织有什么期待或要求,在确定公众的价值观和态度的基础上再进行自身形象的设计,使自己的方针、政策、产品和服务等更加符合公众的需要,并及时向公众传递有关组织的信息。因此,以双向沟通过程为特征的传播活动是公共关系实质性的方面。

(三) 广泛性

公共关系的广泛性包含两个方面:一方面是指公共关系存在于主体的任何行为和过程中,即公共关系无处不在、无时不在,贯穿于主体的整个生存和发展过程中。因此,它是持续的、不间断的过程。只有这样,公共关系的良好状态才能实现。另一方面是指公众的广泛性,公共关系的对象可以是任何个人、群体和组织,既可以是已经与主体发生关系的任何公众,也可以是将要或有可能与主体发生关系的任何暂时无关的人。因此,公共关系对自己的客体有一种无限扩展的趋势和倾向,它要广泛地向所有有关或无关的人施加影响。

(四) 整体性

公共关系的宗旨是使公众全面地了解自己,从而建立起自己的声誉和知名度。它侧重于一个组织机构或个人在社会中的竞争地位和整体形象,以使人们对自己产生整体性的认识。它并不是要单纯地传递信息,宣传自己的地位和社会威望,而是要使人们对自己各方面都有所了解。

(五) 长期性

公共关系的实践告诉人们,不能把公共关系人员当作“救火队”,而应把他们当作“常备军”。公共关系的管理职能应该是经常性与计划性的,也就是说公共关系不是水龙头,想开就开,想关就关,它是一种长期性的工作。如果组织平时就注重公共关系工作,那么在组织遇到危机时,就会看到神奇的效果;反之,如果组织平时不注重公共关系工作,那么当组织需要帮助时,公共关系就会失灵。所以,任何组织都应在平时的公共关系工作中下功夫,这样做将会使组织在其发展过程中,不论遇到什么样的困难与险阻,都能在公众的支持下渡过难关。这一项任务应该列入组织的战略蓝图中,这样组织就能做到时时有关,处处有公关。

第二节 政府公共关系的概念辨析

一、政府公共关系的内涵

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的社会事务进行管理、指导、协调、服务和监督的基本职能,在界定政府公共关系时,必须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。我们这里讨论政府公共关系时,使用广义的概念,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。现代社会,任何组织都处在一个极其复杂的公共关系网络中,企业是这样,国家政府机构也是这样,由于政府自身性质及其涉及公共领域的广泛性和复杂性,因而将公共关系引入政府领域后,我们难以对政府公共关系作出统一的定义。

关于政府公共关系的概念: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的形象而采取的专项公关手段。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。总体而言,政府公共关系是公共关系学原理在政府行政管理工作中的运用,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社会公众的关系,以便更好地管理社会公共事务的一系列活动的。

对于政府公共关系的含义,可以从四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。公众是政府公共关系的客体 and 对象。传播沟通是联结政府与公众关系的桥梁和纽带,政府公共关系的状态如何直接取决于公关主体进行传播沟通的内容、形式和技巧。“传

播与沟通是政府公共关系建立和实现的核心机制、动力机制。”^①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循环,实现相互沟通 and 理解,形成双向互动并信任。第二,它解释了政府公共关系的基本信任关系,它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,其管理对象不仅仅是机构内部的各部门及其公务人员,而且涉及全社会的各个领域及其社会公众。在整个社会现实关系网络中,政府机构处于核心地位。政府要完成服务社会,造福人民,推进社会政治、经济、文化全面发展的使命,必须处理好这些全方位的关系,在政府和人民之间建立起畅通的信息交流沟通机制,密切党群关系、政民关系,做到相互理解、相互信任,从而保证整个社会的良性运行和协调发展。政府的管理是否有效,政府在社会上的形象是否良好,很大程度上取决于政府和社会公众之间关系的融洽程度。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的具体目标是围绕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。政府形象是指政府及其工作人员在社会公众心中的美誉度的高低,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是建立在社会公众依赖政府的基础上的,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均不例外,无论是在新民主主义革命时期还是在社会主义革命和建设时期,特别是在改革开放之后,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树立“民为本”的思想,增强政府工作人员的公仆意识,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。第四,政府公共关系是公共关系的一个特殊领域。“政府公共关系是公共关系学的一个分支,属于部门公共关系,它是专门研究政府这一特定组织,为塑造形象,赢得内外公众的信任与支持,通过传播、沟通手段,采取相应行为规范影响公众的科

① 高猛,等.走向社会建构的公共行政[M].杭州:浙江大学出版社,2013:187.

学与艺术;是公共关系的一般原理在政府部门的发展和应用。”^①具体来说,作为公共关系主体的政府通过各种咨询性、服务性的协商交流机构或制度法规及其各自社会议题与社会公众进行广泛的交流与沟通,旨在消除误会,建立信任,树立政府的良好形象和社会声誉,形成凝聚力,促进政府行政目标的实现。

二、政府公共关系的特征

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。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,另一方面又具有不同于其他类型的公共关系的特征。^② 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。政府具有以下特征:第一,政府具有政治性质,是公共权威;第二,政府创造制度环境,提供公共服务;第三,政府的责任就是为公众谋福利,对人民负责;第四,政府决策程序要充分民主,让公民参与;第五,政府管理遵循政治原则;第六,政府的目标是在谋求自身政治权威的同时维护公共利益。政府的性质决定了政府公共关系的特征。政府公共关系的特征主要有以下八个方面。

(一) 主体的特殊性

严格意义上的政府公共关系的主体是各级各地政府组织,也正是在这个层面上突出了主体的特殊性。政府与其他社会组织相比,其特殊性在于:第一,唯一性。在正常情况下,同一国家或地区不可能有几个政府并存,政府是唯一的,处于独一无二的特殊地位。第二,权威性。政府的权力是国家宪法和法律赋予的,它具有至高无上的权威,不容挑战。第三,强制性。任何组织、群体和个人都必须服从政府的领导和管理,违背了政府意志就会受到政府的强制性制裁。政府所处的独特地位使其开展公共关系活动时具有其他社会主体所不具备的优势,但同时由于缺乏竞争力,部分政府人员容易产生官僚主义、命令主义、主观主义等问题。正确认识和处理政府作为公共关系主体的特征,

① 吕景春,胡钧浪.政府公共关系理论与实践的若干思考[J].惠州大学学报(社会科学版),1996(1).

② 唐钧.政府公共关系[M].北京:中国传媒大学出版社,2008:43.