



INGXIANG SHIYUZHONG DE
ZHENGFU GONGGONG GUANXI LUNGANG

◆ 形象视阈中的 ◆ 政府公共关系论纲

刘智勇 刘梦琴 著



四川大学出版社



INGXIANG SHIYUZHONG DE
ZHENGFU GONGGONG GUANXI LUNANG

形象视阈中的 政府公共关系论纲

刘智勇 刘梦琴 著



四川大学出版社

序

政府公共关系是公共关系深入发展的产物，是公共关系的重要组成部分。在 20 世纪 80 年代初期，随着我国改革开放的进行，公共关系作为一门学科和职业，传入我国内地并迅速传播和普及。一般认为，公共关系是社会组织运用传播沟通手段，协调其与公众的关系，赢得公众的理解、信赖和支持，为组织的发展创造良好环境的一种行为或活动。公共关系被誉为塑造组织形象的一门科学和艺术，不仅包含丰富的思想意识，如形象意识、诚信意识、合作意识、互惠意识、沟通意识、平等意识等，而且也具有多方面的职能，如信息管理、形象塑造、传播沟通、关系协调、教育引导、危机管理等。

政府公共关系概念中的“政府”，既可以视为公共关系的主体，也可以视为客体，自公共关系产生以来的相当长的时期内，主要是一种客体视角，即把“政府”作为“公关”对象，研究各类组织如何同政府搞好关系。《形象视阈中的政府公共关系论纲》一书中所谓的政府公共关系，是一种主体视角，即政府组织如何同其他组织、群体和个人建立良好关系。政府组织从公共关系“客体”身份到“主体”身份的转换，是政府行政理念和方式的巨大转变和进步。

企业需要公共关系，这比较容易为人们所理解和接受。从世界公共关系产生、发展的历史来看，公共关系首先产生于企业组织，一部公共关系的理论研究和实践的历史，几乎就是企业公共关系的历史。相对于企业公共关系，政府公共关系无论理论研究还是实践都滞后和薄弱。其原因主要在于，政府组织作为权力机关的执行机

关,拥有公共权力,掌控着丰富的公共资源。与企业、事业等其他组织相比,政府组织处于强势地位,生存危机感不强,竞争意识弱,缺乏主动开展公共关系的内在动力和自觉性。从世界范围来看,如果一个国家政治上缺乏民主、经济上实行计划经济、行政权力高度集中,那么政府公共关系则难以产生和发展。

政府公共关系作为一种系统的理论研究、一种自觉的实践,是在我国实行改革开放以后才出现的。社会主义市场经济体制的建立、政治体制改革的深入、政府自身建设的不断加强以及加入WTO,极大地促进了我国政府公共关系的发展。在我国,开展和加强政府公共关系工作,是塑造良好政府形象、建设服务型政府、构建社会主义和谐社会的必然要求。我国各级地方政府在提升地方软实力、塑造传播地方形象、开展区域合作、招商引资、发展旅游业、应对突发事件等方面,越来越离不开公共关系的支撑,政府公共关系在我国不仅具有存在的现实意义,也有广阔的应用前景。

近年来,随着政府公共关系在我国的蓬勃发展,它的研究日益受到人们的关注,相关研究成果逐渐增多。但从总体上看,研究成果欠丰富,理论体系尚不健全,广度深度不够。尤其是对政府公共关系的特殊性研究不深入,有的研究成果照搬、移植企业公共关系研究成果的痕迹明显,特色不鲜明。现有研究水平还不能完全满足政府公共关系实践的需要,有待进一步拓展和深化。

刘智勇、刘梦琴合著的《形象视阈中的政府公共关系论纲》一书,正是基于这一背景所做的一种探索。该书以政府形象为视角、为主线,对我国政府公共关系的研究状况和实践做了全面的总结、反思和评价,在借鉴现有研究成果的基础上,结合我国行政管理和政府建设的实际,对政府公共关系的基本理论和实践进行了较为深入的研究。通览全书有如下特点:

内容结构较为科学合理。该书内容涵盖了我国政府公共关系产生和发展的历史及条件、实践形式,政府公共关系的主体、客体和媒介,政府公共关系的基本职能和原则,政府内外部公众关系的处理,政府公共关系专题活动的策划与实施,政府形象塑造与传播,

构建起了政府公共关系研究的基本框架体系。

有一定的深度和新意。该书突破了一般教科书式的写法，力求突出理论性和学术性，作者在阐述中不是简单归纳、罗列知识，而是述论结合，深入分析，发表自己的看法。特别是对我国政府公共关系研究现状、我国政府公共关系兴起和发展的原因、我国政府公共关系的实践形式、政府公众态度的形成及网络舆论引导、政府关系资产管理等问题的研究，颇具特色。

跨学科结合研究较好。政府公共关系属于公共关系和政府行政管理交叉领域，要求研究者具备复合的知识结构。该书作者对公共关系学和行政管理学知识都较为熟悉。如刘智勇长期从事公共关系的教学与研究，在 1995 年曾作为副主编出版了《公共关系原理与实务》一书，2005 年又出版了个人专著《国际公共关系导论》，从事行政管理的教学与研究近 10 年，也有较为丰富的研究成果。作者的复合知识结构避免了目前研究中存在的公共关系和行政管理结合不够的问题，使二者实现了较好的融合。

政府公共关系在我国还是一个新兴的研究领域，目前不少问题仍然处于探索讨论阶段。该书在政府公共关系研究范畴、理论知识体系的架构上还有待进一步完善，有关政府危机公关、政府公共关系在构建社会主义和谐社会中的功能、中国特色的政府公共关系建设路径等内容还有待拓展和深化。

在《形象视阈中的政府公共关系论纲》一书即将出版之际，特表祝贺。

是为序。

高小平

2011 年 11 月

（注：高小平，现为中国行政管理学会执行副会长兼秘书长、研究员）

目 录

第一章 政府公共关系导论	(1)
第一节 政府公共关系的多维解读	(1)
一、政府公共关系的基本涵义	(1)
二、政府公共关系的特点	(3)
第二节 政府公共关系在我国兴起的条件	(5)
一、政府公共关系兴起的理论基础	(5)
二、市场经济体制的建立	(8)
三、行政体制改革和政府自身建设的推动	(9)
第三节 政府公共关系在我国的实践审视	(11)
一、政府公共关系在我国的兴起与发展	(11)
二、政府公共关系在我国的实践形式	(14)
三、政府公共关系存在的问题	(21)
第四节 政府公共关系研究述评	(23)
一、总体研究情况	(24)
二、研究的主要内容及其主要观点	(25)
三、研究现状简要评述	(29)
第二章 政府公共关系的结构体系	(32)
第一节 作为主体的政府组织	(32)
一、政府组织及其特点	(32)
二、政府公共关系主体的构成	(37)
三、政府公共关系对政府组织的内在要求	(46)
第二节 作为客体的公众	(50)

一、政府公众的涵义、特点与类型	(50)
二、政府公众态度及其影响因素	(57)
三、公众舆论及其引导	(64)
四、网络舆论及政府引导	(70)
第三节 作为手段的传播	(74)
一、政府公共关系传播的内涵、特点与类型	(74)
二、政府公共关系传播的构成要素	(77)
三、政府公共关系传播的主要渠道	(83)
第三章 政府公共关系基本职能与原则	(89)
第一节 政府公共关系基本职能	(89)
一、信息管理职能	(89)
二、形象管理职能	(94)
三、传播沟通职能	(99)
四、协调关系职能	(105)
五、应急管理职能	(109)
第二节 政府公共关系的基本原则	(114)
一、诚实信用原则	(114)
二、互利互惠原则	(117)
三、立足长远原则	(119)
四、公开透明原则	(122)
五、遵守国际惯例原则	(125)
第四章 政府公众关系的处理	(128)
第一节 政府内部公众关系的处理	(128)
一、政府内部公众关系概述	(128)
二、地方政府之间的横向公共关系	(131)
三、政府同级部门之间的公共关系	(137)
四、上下级政府间的公共关系	(141)
第二节 政府外部公众关系的处理	(145)
一、政府外部公众关系概述	(145)

二、政府外部公众关系的类型	(147)
第三节 政府公众关系资产的管理	(166)
一、树立关系资产新理念	(166)
二、政府公众关系资产的经营管理	(168)
第五章 政府公共关系专题活动	(178)
第一节 政府公共关系专题活动的特点与功能	(178)
一、政府公共关系专题活动的特点	(178)
二、政府公共关系专题活动的功能	(180)
三、政府公共关系专题活动的类型	(182)
第二节 政府公共关系专题活动的策划	(192)
一、政府公共关系专题活动的策划原则	(192)
二、政府公共关系专题活动的策划要素	(194)
第三节 政府公共关系专题活动的实施	(198)
一、政府新闻发布会的实施	(198)
二、政府谈判活动的实施	(201)
三、政府其他公共关系专题活动的实施	(203)
第六章 政府形象塑造与传播	(206)
第一节 政府形象的分类与价值	(206)
一、政府形象的分类	(207)
二、政府形象的价值	(216)
第二节 政府形象塑造的目标	(222)
一、民主政府形象	(223)
二、法治政府形象	(225)
三、高效政府形象	(226)
四、责任政府形象	(229)
五、透明政府形象	(231)
六、廉洁政府形象	(234)
第三节 政府形象的塑造过程	(237)
一、政府形象调查与测评	(237)

二、政府形象定位	(241)
三、CIS 与政府形象设计	(243)
四、政府形象塑造设计方案的实施	(246)
五、政府形象塑造的评估	(246)
第四节 政府形象传播	(247)
一、政府形象传播存在的问题	(247)
二、政府形象传播的完善	(253)
后 记	(260)

第一章 政府公共关系导论

政府公共关系是公共关系的重要组成部分，是一种特殊的公共关系类型，既具有一般公共关系的基本属性和特征，又具有其特殊性。全面理解政府公共关系的内涵和准确把握其特点，是开展政府公共关系理论研究和实践工作的前提。

第一节 政府公共关系的多维解读

政府公共关系是公共关系发展的新形态，不同学者从自身所在的研究领域对其进行理解和界定，使其具备了管理职能类、传播类、利益均衡类等方面的多种涵义，需要从公共关系学角度进行全面、规范地界定。

一、政府公共关系的基本涵义

政府公共关系概念是政府公共关系理论中一个最基本的问题，是我们全面理解政府公共关系本质和特征的基础。政府公共关系的涵义应既符合一般公共关系的共性，又具有其特殊性，理解政府公共关系需对公共关系概念有一个基本认识。

自公共关系作为一门学科产生近 100 年以来，中外关于公共关系的涵义的表述有近 1000 种，这从一个侧面反映了公共关系学的不成熟。对公共关系涵义的各种表述尽管很多，但归纳起来，大体可分为五大类：

管理职能类涵义。这是从公共关系的功能的视角界定公共关系，侧重于认为公共关系是对组织的关系资源进行经营、管理的一

门科学和艺术，突出了公共关系的管理职能，这种思想占主导地位。

传播类涵义。这是从公共关系的手段的视角界定公共关系，侧重于认为公共关系是社会组织与公众之间的一种有目的、有意识的传播沟通行为，突出了公共关系的手段是传播，这类理解深受传播学的影响，具有较大的代表性。

利益均衡类涵义。这是从公共关系的价值取向的视角界定公共关系，侧重于认为公共关系是社会组织与公众之间利益关系的协调和处理，突出了公共关系的价值取向是追求社会组织与公众利益的一致化、均衡化。

社会关系类涵义。这是从公共关系的社会属性的视角界定公共关系，侧重于认为公共关系是一种社会关系，突出了公共关系具有社会属性。

通俗类涵义。这是对公共关系的一种通俗、形象化的解释，侧重于突出公共关系的某项功能，这类涵义大多采用座右铭或格言、警句的形式来表达，如公共关系就是争取对你有用的朋友；公共关系是 90%靠自己做得对，10%靠宣传。^{〔1〕} 这类表述虽然形象直观，但不完整、不严密，缺乏科学性。

对公共关系涵义的理解存在多样性的原因，一方面是由于公共关系是一门年轻的科学，人们对其科学认识有一个逐步深化、完善的过程，另一方面是由于人们思考的角度不同、认识的侧重点不同。尽管目前关于公共关系涵义的表述还存在若干差异，但对公共关系的本质属性的认识仍基本一致。

公共关系学界一般认为：公共关系是社会组织运用传播手段与其公众进行双向沟通，以协调其公众关系，从而树立自身良好形象的一种行为。由此可见，公共关系的一般涵义具备四个基本要点：社会组织是公共关系的行为主体，相关公众是公共关系的工作对象，树立良好的组织形象是公共关系的工作目标，传播沟通是公共

〔1〕 蔡志刚. 公共关系原理与实务. 西安: 西北工业大学出版社, 2010

关系的主要工作手段。

对于政府公共关系，人们比较一致地认为，政府公共关系是政府组织运用传播手段协调与公众的关系，获得公众的理解与支持，树立自身良好形象的一种行政管理行为。还有一种比较普遍的表述：政府公共关系，就是政府为了更好地管理社会公共事务而运用传播手段与社会公众建立相互了解、相互适应的持久的联系，以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职能。

在政府公共关系概念的一般表述中包含了四个基本要素：政府公共关系的主体、政府公共关系的对象、政府公共关系的手段、政府公共关系的目标。前三者具体对应的就是政府组织、社会公众、传播沟通，通常被认为是政府公共关系的三大构成要素和实现条件。政府公共关系的实现过程就是三要素结合、互动的过程。

二、政府公共关系的特点

政府公共关系的特点，是在与一般（其他组织）公共关系的比较中呈现出来的，尤其是与企业公共关系的比较而言的，把握其特点有助于深化对政府公共关系概念的认识。政府公共关系的特点主要表现在以下几方面。

（一）主体特点

政府公共关系的主体是政府组织，政府组织是一种典型的公共组织，“任何一个统一的国家只能有一个合法政府。政府的这种唯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”^{〔1〕}。同样，就一级行政区划而言，也只有一个对应的地方政府组织，可见，政府公共关系有独一无二的主体。一般公共关系的主体可以是不同的社会组织，包括企业、事业和各种社会团体，具有多样性。主体的差异决定了政府公共关系的职能、范围、对象、手段等都与一般公共关系有所不同。政府公共关系主体不仅独一无二，而且其

〔1〕 詹文都. 政府公共关系. 广州: 华南理工大学出版社, 2009: 7

体系巨大、结构复杂、网络严密全面，管理面宽。政府是运用公共权力、公共资源对社会进行管理的公共机构，公众一切活动都不可能离开政府的管理，所以，政府主体还拥有权威性，这一特定的优势十分有利于政府公共关系工作的开展。

（二）客体特点

政府公共关系的客体被称为公众。由于政府公共关系的主体是公共组织，其职能是管理各类国家公共事务和社会事务，因此，其公众对象极为广泛而复杂。在政府系统内部，从纵向上看，公众对象有各级政府及其部门；从横向上看，有同级政府或部门。在政府系统外部，公众对象则包括政党、国家权力机关、司法机关、人民团体、企事业组织和公民。而企事业组织的公众一般是特定的利益相关体，相对集中于某些领域，范围和数量有限。政府公共关系的实质就是为各类公众服务，协调处理与公众的关系，对公众关系资源进行管理。

（三）目标特点

我国政府是人民的政府，不仅是一种公共组织，也是一种非营利组织，与其他组织如企业公共关系不同的是，政府公共关系的目标具有公共性和非盈利性，是为实现社会整体利益和根本利益服务的。社会整体利益和根本利益的实现程度，是检验政府公共关系工作成败的根本标准。一切公共关系活动都是为了求得公众对组织的理解和支持，但如何评价公共关系工作的成效，标准是不同的。经济性组织的公共关系工作成效评估标准之一是组织的经济效益，而政府公共关系的评估标准是社会效益、公共利益。

（四）手段特点

传播是公共关系的基本手段，无论是政府还是其他组织都需要通过传播来实现与公众的有效沟通。政府开展公共关系有最优越的传播条件，因为政府是大众传媒的管理者，对其具有控制、支配权，大量的传播工具，如电台、报纸等主要的新闻单位以及出版、电影事业都由政府掌握和管理；政府使用媒体不仅便捷，而且是免费的，政府公共关系的传播条件，是除了执政党以外其他任何社会

组织都无法与之相比的。由于有严密的组织机构，政府的组织传播比其他社会组织更严密更迅速，实现政府公共关系的目標的可能性更大。

第二节 政府公共关系在我国兴起的条件

公共关系是政治、经济、文化和技术的产物。作为一门学科和职业的公共关系产生于 20 世纪初期的美国，自 20 世纪 80 年代初期，随着我国实施改革开放，逐渐传入我国内地并获得迅速发展。自觉意义上的政府公共关系，是伴随着公共关系的发展和改革开放在我国的不斷深入而产生发展起来的。从 20 世纪 80 年代初期至今的 30 年间，政府公共关系在我国的产生和发展，是多种因素综合作用的结果。

一、政府公共关系兴起的理论基础

公共关系是一种实践活动，同时还是一种思想观念、理论知识体系。作为公共关系组成部分的政府公共关系，一方面离不开社会实践条件，另一方面又需要一定的理论支撑和指导，正是公共关系实践和理论的相互依存和互动，促进了政府公共关系的兴起和发展。

公共治理理论、新公共服务理论、和谐社会理论的提出和发展，为政府公共关系的产生和发展提供了理论源泉，使政府公共关系不断走向科学化、规范化。

20 世纪 70 年代以来，在西方发达国家掀起了一场声势浩大的政府改革运动，又称“新公共管理”运动，其主要做法包括：第一，重新调整政府职能，主要是放权，减少干预，企业化、市场化的改革取向，通过合同出租、以私补公、授权社区等途径来实现。第二，实施分权改革，实行决策权与执行权相对分离，实行地方分权。第三，创新政府管理方式，一是引入市场竞争机制和企业管理方法实现政府管理创新，二是大力推进电子政务，三是推行政府绩

效管理评估。^{〔1〕} 这场缘起于西方发达国家的政府改革迅速影响到其他国家,形成了世界性的政府改革浪潮,中国政府也受其影响,推行了具有相似特征的行政改革。

“新公共管理”运动孕育了新公共管理理论,新公共管理理论经过不断的扬弃,发展到公共治理理论新阶段。公共治理理论的基本思想是,实现国家权力向社会的回归,权力运作模式发生转变,政府由居于市民社会之上的公共权力管理机关,又重新回到市民社会之中。政府权力运行的方向不再总是单一的和自上而下的,而是相互的、多向度的。公共治理的权力主体趋于多元化,政府必须与各种社会组织一起形成协作网络,在共同分担责任的基础上形成新的行为联合体。合作与协调是“政府治理”的主要管理方式,需要建立一个以相互依存为基础的,以协作为特征的,纵横协调的,多元统一的社会治理结构。^{〔2〕} 公共治理理论不仅成为当今各国政府改革的重要指导思想,同时它所包含的思想也与公共关系的公众本位、沟通协作、权责共享等思想是一致的。

新公共服务理论是在 20 世纪末,由美国学者罗伯特·比·登哈特创立的,它是关于公共行政在以公民为中心的治理体系中所扮演的角色的一套理念,是基于对包括企业家政府理论在内的新公共管理理论进行反思和批判的基础上产生的。新公共服务理论的基本观点是,政府的职能是服务而不是掌舵,公共利益是目标而非副产品,为公民服务而非为顾客服务,公共行政官员的责任复杂,重视人而不只是重视生产率,公民权和公共服务比企业家精神更重要。新公共服务理论试图提供一个充分重视民主、公民权和为公共利益服务的理论框架,主张用新公共服务模式来替代那些基于经济理论 and 自我利益的主导行政模式。^{〔3〕}

我国政府治理的目标就是要建设服务型政府,2005 年 3 月 5

〔1〕 简·莱恩. 新公共管理. 赵成根,译. 北京: 中国青年出版社, 2004

〔2〕 政府治理: 特征、形式和内容//中国行政管理学会 2005 年年会论文集, 2005

〔3〕 丁煌. 西方公共行政管理理论精要. 北京: 人民出版社, 2005

日,服务型政府建设写入十届人大第三次会议政府工作报告,“建设服务型政府”上升为国家意志。2006年10月,党的十六届六中全会把建设服务型政府作为构建和谐社会的重要内容。2007年10月,党的十七大报告把服务型政府建设作为中国行政改革的目标。新公共服务理论对于我国服务型政府建设具有一定的借鉴价值。

我国要建设的服务型政府具有丰富内涵:以人为本的政府服务理念、依法行政的政府服务准则、“顾客导向”的政府服务模式、违法必究的政府服务责任。其特征是,政府职能从全能转向有限,政府性质从管制转向服务,政府行为从随意转向规范。可见,服务型政府建设是政府行政理念、发展目标、行为准则、治理模式、运行机制的整体再造。⁽¹⁾

具有中国特色的服务型政府理论是新公共服务理论的深化和发展,它丰富了政府公共关系的内容,为政府公共关系的发展奠定了坚实的理论基础。

和谐思想,是中国儒家思想的重要组成部分,是中华民族数千年来生生不息、团结奋发的精神纽带和支柱。公共关系以沟通协调为手段,实现主客体间的平等、互利互惠、共同发展,公共关系的核心思想就是和谐思想。在新的历史时期,为适应我国社会的深刻变化,党的十六届四中全会通过了《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》这一重要文件,其中提出“不断提高构建社会主义和谐社会的能力”。社会主义和谐社会的基本要求就是:民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处。构建和谐社会,意味着要实现社会系统内各种组织之间、个体之间、组织与个体之间关系的协调与融洽。政府在建设社会主义和谐社会中扮演着双重角色,不仅是决策者、领导者,是主体,而且政府系统内部自身也有一个和谐问题,需要建设和谐政府,政府也成为客体。就政府外部而言,政府与社会各类组织机构和公民个人之间存在的各种关系,是整个社会关系的重要组成部分,是社会

(1) 姜晓萍. 论“服务型政府”的基本内涵. 四川行政学院学报, 2004 (2)

主义和谐社会建设的重要内容。如果政府内部自身及其与各类公众之间没有和谐的关系,全社会的和谐也无从谈起。公共关系的重要职能就是协调和沟通,政府做好公共关系工作,无疑有助于政府建立与社会公众之间的和谐关系,从而促进整个社会关系的和谐、健康发展。可见,政府公共关系的开展,是建设社会主义和谐社会的需要。^{〔1〕}

二、市场经济体制的建立

社会主义市场经济体制的建立,是政府公共关系产生和发展的最直接、最根本的条件。经济基础决定上层建筑的客观规律,同样在政府公共关系的产生和发展中得到有力印证。社会主义市场经济体制的确立,对作为上层建筑的政府行政改革有巨大的促进作用。为适应市场经济发展的需要,政府必须在行政管理理念、行政管理体制和职能、行政管理方式和手段等方面进行一场全面的改革。

市场经济要求企业必须成为拥有自主经营权的独立法人,这就要求政府转变职能、实行政企分开,政府的职责是“掌舵”而非“划桨”,要减少对微观经济活动的干预,为企业提供优质的服务。市场经济需要稳定有序和公平正义的竞争环境,这就要求政府完善法律体系,加强市场监管。市场经济追求效率,这就要求政府降低行政成本,提高行政效率。市场经济可能导致贫富分化,这就需要政府提供更多的公共服务,建立起社会保障体系。市场经济下各种利益群体的权益诉求更加强烈,这就要求政府更加重视民主政治建设和社会管理。市场经济下出现的经济快速增长与发展失衡的矛盾、公共需求增长与公共服务供给不足的矛盾,要求政府树立科学发展、和谐发展的理念。^{〔2〕}总之,社会主义市场经济体制的确立和完善过程,也是促进我国政府向办事高效、运转协调、行为规范的行政管理目标迈进的过程。而在这一变革过程中,会产生许多思

〔1〕 陈薇.和谐社会构建中的政府公共关系研究.中共银川市委党校学报,2005(4)

〔2〕 俞可平.中国治理30年(下).北京:社会科学文献出版社,2008