

赵伟鹏 戴元祥 主编

政府公共关系 理论与实践

国家公务员系列丛书

天津人民出版社

前 言

政府是国家行政管理的主体,担负着管理社会公共事务的重任。在我国,由于改革开放和社会主义市场经济的发展,社会生活的复杂化,民主和法制建设的推进,政府那种传统的只注重管理的模式,已不能适应现代社会发展的需要,迫切要求政府由管理型向管理服务型转变,即政府管理与政府服务已成为当代政府必备的两大基本职能。为公众服务是政府的天职和根本宗旨,服务是政府第一位的工作,是政府行为的核心内容,政府行政最根本的目的和价值就在于追求为公众服务,所以可以说现代政府是服务政府,现代公共行政是“国民主体论”服务性政府。在以上背景下,政府要卓有成效地履行自己的管理和服务职能,就必须寻求新的管理艺术,注重管理方法、手段上的改进与创新,以适应政府自身管理职能的转变。现代科技的进步,又为政府提高管理和服务水平提供了物质技术基础。于是,政府公共关系便应运而生。

从根本上说,政府公共关系就是政府及其公共关系部门坚持为公众服务的宗旨,协调好政府与公众的关系,在社会公众中树立良好的政府形象,赢得社会公众的支持和拥护。这同政府的基本职能是完全一致的。在公共行政管理中,充分运用公共关系

艺术,对于提高政府的管理成效,优化政府服务的质量,密切政府与公众的关系,促进政府工作的民主化、科学化,必将发挥重要作用。在现代社会,任何政府如果缺乏进取和创新的精神,就会在管理上固步自封,就不能适应时代的发展和满足公众的需要而脱离社会公众。因此,在时代发展和社会环境变化的推动下,将公共关系引入政府管理领域,已成为世界性潮流。第二次世界大战后,政府公共关系风行全球的奥秘就在这里。

改革开放以来,在社会主义市场经济大潮的推动下,我国首先蓬勃兴起并广泛运用的是企业公共关系。近几年来,我国政府公共关系也已兴起,且发展势头良好。但相形之下,政府公共关系的理论研究相对滞后,尚不能适应政府管理实践发展的需要。因此,加强政府公共关系理论和实践的研究,借鉴企业公共关系的研究成果,系统总结我国政府公共关系事业积累的经验,探讨和回答政府公共关系实践中诸多相关的实际问题,逐步建立和发展有中国特色的社会主义政府公共关系理论科学,已成为摆在公共关系理论工作者和教育工作者面前的一大课题。有鉴于此,我们写作了这本《政府公共关系理论与实践》。

在拟定本书写作提纲和写作过程中,我们要求各个作者坚持实事求是原则,依据我国的国情,紧密联系我国政府管理的实际,发扬开拓创新的精神,认真研究和解决政府公共关系中的理论 and 实践问题,同时尽可能借鉴和吸收国内外有关政府公共关系研究的成果,力求使本书具有理论指导价值和实际应用价值。在本书内容结构的设计上,本着理论与实践相结合的原则,在全面论述了政府公共关系理论的基础上,对政府公共关系实践的一些主要问题分专题进行了研究,并力求使各专题之间保持内在联系,使本书有一个较完整的体系。

参加本书写作的同志,按本书各章的先后顺序依次为:赵伟鹏(第一章);阎观朝(第二、十章);赵伟鹏(第三、四、六、七、十六章);张玉波(第五章);戴元祥(第八、九、十二、十七章);宗燕峰(第十一章);赵文娇(第十三、十四、十五、十八、十九章);刘广蕊(第二十章);李守林(第二十一章);金涛(第二十二章);刘广发(第二十三章)。限于作者的水平,书中难免有疏漏和不足之处,诚望读者不吝指正。本书在成书过程中,得到了天津行政学院领导同志的关心和指导。天津人民出版社的领导和编审同志给予了大力支持。在此一并表示感谢。

赵伟鹏 戴元祥

2000年9月

目 录

[1]	第一章 政府公共关系概述
[1]	第一节 政府公共关系的含义和特点
[6]	第二节 政府公共关系的几个界定
[14]	第三节 政府公共关系在中国发展的历史必然性
[17]	第四节 政府公共关系的职能
[19]	第五节 政府公共关系活动模式
[24]	第二章 政府公共关系的指导思想和基本原则
[24]	第一节 政府公共关系的指导思想
[30]	第二节 政府公共关系的基本原则
[49]	第三章 政府公共关系主体
[49]	第一节 行政机关
[52]	第二节 政府内部公共关系机构
[60]	第三节 政府公共关系人员
[68]	第四节 政府公共关系代理

[72]	第四章 政府公共关系客体——公众
[72]	第一节 政府公共关系公众的含义、特征和类型
[82]	第二节 政府公共关系的公众态度
[90]	第三节 政府公共关系公众群体心理
[97]	第五章 政府公共关系调查
[97]	第一节 政府公共关系调查的原则和程序
[103]	第二节 政府公共关系调查的内容
[109]	第三节 政府公共关系调查的方法
[117]	第四节 政府公共关系调查报告的写作
[123]	第六章 政府公共关系信息资源开发
[123]	第一节 信息社会与政府
[127]	第二节 政府公共关系信息活动
[134]	第三节 政府公共关系开发信息的原则和方法
[137]	第四节 政府公共关系信息管理
[139]	第七章 政府公共关系策划
[139]	第一节 政府公共关系策划的含义、意义、特征、要素
[145]	第二节 政府公共关系策划的目的分析和内容分类
[151]	第三节 政府公共关系策划的一般程序
[158]	第四节 政府公共关系策划的原则
[164]	第八章 政府公共关系传播

[164]	第一节 政府公共关系传播的含义、特征、要素和模式
[170]	第二节 传播的类型和媒介
[176]	第三节 传播的障碍和效果
[188]	第九章 政府公共关系效果评估
[188]	第一节 政府公共关系效果评估的作用
[190]	第二节 政府公共关系效果评估的程序
[194]	第三节 政府公共关系效果评估的内容
[198]	第四节 政府公共关系效果评估的形式
[205]	第十章 政府公共关系环境
[205]	第一节 政府公共关系环境概述
[211]	第二节 政府公共关系环境类型
[217]	第三节 政府公共关系环境与政府公共关系的互动
[226]	第十一章 政府公共关系社会舆论
[226]	第一节 社会舆论概述
[231]	第二节 社会舆论的产生和形成过程
[239]	第三节 社会舆论在政府公共关系活动中的作用
[247]	第十二章 政府形象和领导者形象塑造
[247]	第一节 政府形象的塑造
[261]	第二节 政府领导者形象的塑造
[273]	第十三章 政府行政文化

[273]	第一节	行政文化概念、特征、作用
[280]	第二节	行政文化基本要素构成和结构关系
[283]	第三节	行政文化的塑造
[298]	第十四章	政府内部公共关系
[298]	第一节	政府机构与公职人员的关系
[305]	第二节	政府上下级关系
[321]	第三节	政府同级职能部门之间的关系
[328]	第十五章	政府内部公共关系沟通
[328]	第一节	政府内部沟通的基本概念
[334]	第二节	政府沟通的过程
[344]	第三节	政府沟通的效果
[350]	第十六章	政府外部公共关系
[350]	第一节	政府与执政党的关系
[352]	第二节	政府与人民政协的关系
[354]	第三节	政府与权力机关、审判机关、检察机关的关系
[358]	第四节	政府与企事业单位的关系
[360]	第五节	政府与社会团体的关系
[362]	第十七章	政府领导公共关系社交
[362]	第一节	政府领导社交的含义和作用
[365]	第二节	政府领导社交的原则、内容和方法
[372]	第三节	政府领导社交的形象

[380]	第十八章 政府领导公共关系语言艺术
[380]	第一节 一般的语言艺术
[383]	第二节 演讲的语言艺术
[386]	第三节 即席讲话的语言艺术
[389]	第四节 主持会议的语言艺术
[391]	第五节 召开座谈会的语言艺术
[394]	第六节 同下级谈话的语言艺术
[396]	第七节 表扬和批评下级的语言艺术
[402]	第十九章 政府处理突发事件的公共关系
[402]	第一节 突发事件的含义、类型、特征和原因
[406]	第二节 突发事件的处理
[416]	第三节 突发事件的预防
[419]	第二十章 政府公共关系谈判
[419]	第一节 政府公共关系谈判的概念
[422]	第二节 政府公共关系谈判的原则和程序
[430]	第三节 政府公共关系谈判过程中的策略与技巧
[443]	第二十一章 政府公共关系接待工作
[443]	第一节 值班接待工作
[445]	第二节 内宾接待工作
[448]	第三节 外宾接待工作
[457]	第二十二章 政府公共关系专题活动

[457]	第一节	新闻发布会
[461]	第二节	展览会
[465]	第三节	宴请
[468]	第四节	典礼 仪式
[470]	第五节	参观视察
[472]	第二十三章	政府公共关系文书
[472]	第一节	新闻稿
[476]	第二节	简报
[479]	第三节	演讲辞
[481]	第四节	柬帖 祝辞 聘书
[485]	第五节	备忘录 外交函件

第一章 政府公共关系概述

第一节 政府公共关系的含义和特点

一、政府公共关系的含义

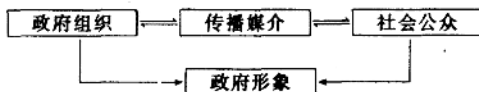
关于政府,有广义和狭义两种解释。从广义上讲,政府是国家各种权力机关的总称。它包括从中央到地方行使国家立法、行政、司法权力的所有机关。从狭义上讲,政府即通常所指的国家行政权力机关。本书所研究的政府公共关系中的政府是狭义的政府概念,即指国家的行政管理机关。在阶级社会中,政府作为统治阶级行使权力的主要机构,是维护国家存在和发展的基本条件。一般来说,政府承担着对国家各方面社会事务进行管理、指导、协调、服务、监督、保卫等基本职能。

所谓政府公共关系,是指政府在科学理论和原则的指导下,为了更好地管理社会公共事务而运用传播手段,与它的公众进行双向信息沟通,建立稳定和持久的相互了解、相互信任、相互合作的关系,以便在公众中塑造政府的良好形象,争取公众对政府工作理解和支持的活动。

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，它明确指出以“科学理论和原则为指导”。以科学理论为指导是指我国社会主义制度下的政府公共关系必须以马克思主义、毛泽东思想、邓小平理论为指导，以我们党和国家的路线、方针、政策、法规为依据，以科学的原则为指导，是指我国是工人阶级为领导的工农联盟为基础的社会主义国家。我们的政府是代表人民的政府，是为人民服务的政府。因此，在政府公共的活动中必须始终坚持“公众（即人民群众）至上”，全心全意为人民服务这一基本原则。

第二，它完整地描述了政府公关活动的运行模式，即政府组织和社会公众之间以传播媒介为中介，形成双向信息沟通网络，政府的行为和公众的行为相互影响、相互制约，为实现共同的目标和利益，而形成相互信任、相互合作的关系，同时，也共同塑造着政府良好的组织形象。如图示：



第三，它明确了构成政府公共关系的四个基本要素。即政府、公众、传播、形象。政府是主体，是政府公关活动的组织者和发动者。没有政府，就谈不上政府公共关系。政府公关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。传播是政府公关活动的途径，政府和公众之间正是通过各种传播渠道来实现相互沟通和了解的。正因如此，一个社会的传播媒介是否先进，传播渠道是否畅通，会直接影响政府公关活动的效果。塑造良好的政府形象是政府公关活动的总目标，政府的所有公关活动具体目标都是围绕实现这一总目标而展开的。这是由政府公关的特点决定的。

二、政府公共关系的特点

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,如社会性、创造性、互动性、动机性、长期性、教育性等;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:

1. 政府公关主体的特点

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,其特殊性首先表现在政府拥有极大的权力,具有权威性。它可以制定政策,颁布法令,并强制它所管辖范围内的人民群众去执行它的决定。这是其他社会组织所不具备的;其次,政府具有惟一性。通常在同一国家或同一地区,不可能有几个政府并存,而处于独一无二的位置上。政府的这种惟一性或独占性使其超然于其他社会组织之上,而不受竞争规则的制约。

政府作为公关主体,在表现形式上也有其特点:一是体系巨大。从中央到地方直至基层,政府机构形成一个完整的体系,其规模之大是其他社会组织所无法比拟的;二是结构复杂。政府的行政管辖范围可谓包罗万象。从居民的衣、食、住、行到社会的经济发展、文化教育、国防外交、环境生态等,几乎社会生活的各个方面都可被纳入到政府行政管辖范围之内。与此相应,政府机构也就成了一个严密而又全面的系统网络,分布于整个国家、各个领域,上下对口,层次分明,纵横交错。

2. 政府公关对象(即公众)的特点

与其他类型的公共关系相比,政府公关的公众特点,首先表

现在公众范围的广泛性。政府机构的公众是与之相关的人民大众,包括社会的各个阶级与阶层、各个民族、各个党派、各种团体和社会组织等各种社会力量。总之,政府所面对的实际上是整个社会公众。此外,由于政府承担并履行着外交、国防、外贸等涉外职能,它还必须面对国际公众。因此,政府机构的公众比其他任何组织的公众更具有广泛性。其次,政府公众的特点还表现为公众结构的复杂性。政府所面临的公众更是以切身的利益为基础的,他们分为各种不同的利益群体。这些利益群体,既有公共的社会利益,又有各自不同的特殊利益。因此,对政府制定的有关政策和法规,不同的利益群体会持不同的态度,产生不同的意见。再次,由于个体公众与组织公众交错在一起与政府发生关系,使得政府所面对的公众在利益结构上呈现出相当的复杂性。这是其他任何组织在开展公共关系时所无法相比的。

3. 政府公关传播的特点

传播是联结组织与公众之间的桥梁和纽带。任何组织开展公共关系活动都必须借助传播工具。但政府公关的传播条件与其他社会组织相比具有明显的特点和优势。首先,政府本身掌握着大量的传播工具。在我国,主要的新闻单位及出版、电影、电视、广播等事业都由政府管理,政府还有自己的报刊。这在客观上使得政府公关计划的实施和实现有了可靠的保证,使政府公关部门在围绕政府中心工作开展公关活动中牢牢掌握主动权,并可以通过多种新闻工具从各个角度大量地、反复地进行信息轰炸,来重复、加深公众的印象,提高公关工作的效果。其次,政府的组织传播最为严密而迅速。许多社会组织在小范围内组织传播的效率较高,一旦组织过大则往往成为松散的集团,组织传播的效率则会降低。政府机构系统虽庞大,但组织严密,对组

织传播无论是纵向的还是横向的都非常有利,可使信息准确而又迅速地在组织内部流动。再次,政府公关传播经常综合、交叉使用各种传播渠道、传播手段和信息载体。政府的许多工作往往是先采取文件形式在组织内部传播,而后再采取大众传播的方式;有时则两种方式同时并用。这种综合运用传播手段的方式,在其他社会组织中是少见的。这正是政府公关有效沟通的优势所在。最后,在我国实行新闻审查和书报检查制度,媒体所转载的重要信息预先要经过政府有关部门筛选。这种通过控制信息以调整形象和树立形象的做法,也是其他社会组织难以办到的。

4. 政府公关目标的特点

任何公共关系活动都是为了塑造良好的组织形象,即提高组织的知名度和美誉度,并把知名度和美誉度有机地统一起来。不同类型的社会组织,公关活动任务的侧重点有不同。例如,对于企业组织来讲,特别注重提高自己的知名度,而对政府组织来说,却几乎不存在提高知名度的问题,因为一个国家或地区的人民,不可能不知道管辖他们的政府。所以,拥有较高的知名度是任何一级政府的天然优势。这样,与企业公共关系相比,政府的公关活动必须运用各种传播手段,努力有效地提高美誉度,即树立“廉洁、勤政、务实、高效”的政府形象,争取公众对政府工作的理解和支持,为政府各项行政管理活动的顺利开展创造有利的社会环境。

5. 政府公关效益的特点

政府是一种非赢利性组织,是为社会大众服务的机构。因此,它与企业不同,企业公关追求的是经济效益,而政府公关追求的是社会效益。政府公关活动正是围绕这一目的而展开的。任何公共关系活动都是为了求得公众的理解和支持。但是,如何评

价公关工作的成效,其标准存在着差别。企业公关活动的成效如何,主要看它是否有利于提高企业的经济效益,而政府公共关系活动的评估标准则是综合社会效益。只有从社会发展的综合状况中才能看出政府公关工作的优劣,检验政府公关工作职能的发挥。

第二节 政府公共关系的几个界定

一、我国政府公关与资本主义

政府公关的区别

我国政府公关是社会主义的政府公关,它的诞生首先是因为我国社会主义建设的内在需要,它必然具有中国社会主义特色。同时也批判地吸收了发达资本主义国家政府公关的有益经验。这就决定了我国政府公关同资本主义政府公关有着本质的区别。

1. 二者的指导思想不同

我国政府公关指导思想的理论基础是马克思主义、毛泽东思想和邓小平理论,即无产阶级世界观和方法论。它以发展我国社会主义物质文明和精神文明建设为根本任务,紧密结合我国社会主义建设的实际,从马克思主义理论高度上总结、建立我国政府公关的理论体系。而资本主义的政府公关是在资产阶级世界观指导下的政府行为和理论体系。这就从指导思想和学科本质上同资本主义政府公关划清了界限。

2. 二者的基础不同

我国社会主义的政府公关是建立在生产资料公有制为主体基础上的,人民是国家的主人,这就决定了我国政府公关以促进

国家的繁荣富强、人民的共同富裕为目的,以为为人民服务为根本宗旨。政府开展的一切公关活动,都必须服从国家和人民的利益。而资本主义的政府公关是以生产资料私有制为基础的,人民处于被统治、被剥削的地位,这就决定了资本主义的政府公关是为资产阶级服务的,其目的是在政治上维护资产阶级的统治地位,在经济上为资本家们榨取更多的剩余价值。

3. 二者在主体和对象关系上不同

在资本主义制度下,政府与公众的关系实质上是统治与被统治的关系、剥削与被剥削的关系、利用与被利用的关系,他们之间在利益上是根本对立的,是不可调和的。而我国社会主义制度下的政府与公众之间在根本利益上是一致的,没有根本利益上的矛盾和冲突,党和政府全心全意为人民服务,除了人民的利益外没有自己的特殊利益。因而政府和公众能够在根本利益一致的基础上建立真诚的相互依赖、相互合作、相互支持的关系,促进政府和社会的协调发展。

4. 二者在路线上不同

一切为了群众,一切依靠群众,从群众中来,到群众中去,是我国党和政府的根本路线,也是我国政府开展公关活动的根本路线。人民群众是政府公关工作力量的源泉。依靠人民群众的智慧才能充分发挥政府公关的职能作用,彻底贯彻“全员公关”的原则;依靠人民群众的支持和监督,才能有效地遏制公关工作中的官僚主义、主观主义、形式主义、个人主义、以权谋私和以业谋私的腐败现象。而在资本主义制度下,处于统治地位的资产阶级特有的“天才”决定历史发展、决定人民群众命运的唯心主义历史观,决定了资本主义制度下的政府不可能真正依靠人民群众去开展公共关系。资本主义政府公关也讲“全员公关”,这只不