

21世纪

公共管理系列教材

获中国大学版协中南地区优秀教材一等奖

政府公共关系

Government
Public Relations

(第二版)

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

(第二版)

主 编 詹文都

副主编 蔡 岚 冯 娟

参 编 段淳林 肖鹏军 余 芳 卢文刚

华南理工大学出版社

·广州·

内 容 简 介

根据公共管理类专业的教学特点,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和社会的背景与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含义,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.—2版.—广州:华南理工大学出版社,2009.6
(21世纪公共管理系列教材/陈春花主编)
ISBN 978-7-5623-3176-6

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

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第086031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)

营销部电话:020-87113487 22236185 87111048(传真)

E-mail: z2cb@scut.edu.cn http://www.scutpress.com.cn

责任编辑:罗月花

印刷者:广东省农垦总局印刷厂

开本:787mm×960mm 1/16 印张:16 字数:360千

版次:2009年6月第2版 2009年6月第9次印刷

印数:22001~27000册

定价:28.00元

版权所有 盗版必究

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 政府公共关系在国外的产生与发展	(23)
第二节 中国特色政府公共关系的实践	(29)
第三章 政府公共关系的主体和客体	(44)
第一节 政府公共关系的主体	(44)
第二节 政府公共关系人员的基本素质要求和培养	(51)
第三节 政府公共关系的客体	(56)
第四章 政府公共关系的传播	(68)
第一节 政府公共关系传播及其要素	(68)
第二节 政府公共关系沟通传播的障碍及其效果	(79)
第三节 政府公共关系沟通传播的基本原则	(84)
第五章 政府公共关系的工作程序	(92)
第一节 政府公共关系调查	(92)
第二节 政府公共关系的策划和实施	(108)
第三节 政府公共关系评估	(121)
第六章 政府内部公共关系的管理	(133)
第一节 政府内部公共关系	(133)

第二节 政府内部公共关系的沟通·····	(141)
第三节 政府行政文化·····	(146)
第七章 政府外部公共关系的管理·····	(161)
第一节 政府外部公共关系·····	(161)
第二节 社会舆论与政府公共关系·····	(166)
第三节 行政组织形象与领导者形象的塑造·····	(173)
第八章 政府公共关系实务（一）·····	(188)
第一节 政府公共关系的新闻宣传·····	(188)
第二节 政府公共关系的人际交往·····	(197)
第三节 政府公共关系广告·····	(203)
第九章 政府公共关系实务（二）·····	(211)
第一节 政府公共关系谈判·····	(211)
第二节 政府公共关系的专题活动·····	(219)
第三节 政府公共关系的语言艺术·····	(228)
第四节 政府公共关系的突发事件处理·····	(234)
参考文献·····	(247)

第一章

政府公共关系概述

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，社会上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，使不少人为之迷惘和困惑。

（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。假借公共关系之名，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，在一些地方已是鱼目混珠。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含义，已成为当务之急。

二、公共关系的科学含义

“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立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、结果等几个重要因素，研究这些因素间的相互关系，可以从中领悟到公共关系的含义。任何公共关系活动都必须涉及以下三大基本要素。

（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唯一手段，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，能够把社会组织的意见传递给社会公众，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。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，以真诚为信条，以互惠为原则，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，社会组织的形象会对社会组织的生存产生更直接的作用，它是社会组织最重要的、无形且无价的资

产。社会组织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摩擦和纠纷。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害组织的形象,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,维护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,在万不得已的情况下,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 and 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。

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。公众是政府公共关系的客体 and 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,直接取决于政府公共关系主体所采取的传播沟通的内容、形式及技巧。如果政府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,就会使政府公共关系表现出良性特征,实现相互沟通 and 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。政府公共关系是一种“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,把政府机构的决策、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的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標应该是树立“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唯一性和权威性

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。政府可以制定政策、颁布法令,并强制它所管辖范

国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，因此从客观上造成了政府高高在上、凌驾于一切社会组织和个人之上的一种强大优势。我国过去长期的计划经济体制又形成了单向垂直的指挥思维态势，政府很容易滋长超越其他社会组织和社会公众的老大思想，不像企业在市场压力下主动与公众沟通。因此政府公共关系必须有更高的自觉性。

政府作为公共关系主体，有一个从中央到地方直至基层的完整的体系，其规模之大是其他社会组织所无法比拟的；其管理覆盖面大，事务纷繁，性质各异。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纳入政府行政管辖范围，可谓包罗万象。同时，政府是上层建筑的核心，是对政治、经济、军事、文化等各种事务运筹帷幄、指挥调度的帅台，对社会的信息资源、大众传播媒介的运用有着企业无可比拟的优越条件。因此，运用得当，则效果明显；运用不当，则会造成极大的负面影响。

（二）政府公共关系的公众具有广泛性和复杂性

与其他组织不同，政府机构的公众更具有广泛性，政府机构的管理对象从广义上讲涉及全体社会公众，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，而不仅是某一方面或某一领域的特殊公众。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。政府决策的任何微小变化都会在社会上产生广泛影响，给社会生活带来或大或小的震动。

政府公众具有其他社会组织不可比拟的复杂性。政府公共关系的工作对象，既包括内部的工作人员、本级辖区内的组织和民众，又包括辖区外的组织和民众；既有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，又有特殊公众，如少数民族、港澳台同胞、妇幼病残、灾民遗孤等。这些公众，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。特别是，群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。

（三）政府公共关系的目标具有社会性和非赢利性

政府公共关系以追求社会发展的整体利益为目标。与其他组织不同，政府机构开展公共关系工作的目的不是为了自身利益的得失，而是为了国家、社会整体利益的充分实现，为了国家经济、政治的全面振兴及社会各领域、各部门的协调运转和良性运行。表面看来，政府公共关系追求自身的完美形象，但这却是从属于上述目标并为了更好地实现上述目标，是有效地发挥政府的管理职能的先决条件。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。

政府是一种非赢利性组织，政府的主要活动是为社会公众服务，它本身不具有赢利性，不直接参与生产经营，公众向政府购买的是“公共产品”——优质的服务，政府公共关系追求的是社会效益。政府公共关系活动正是围绕这一目的而展开的。这就要求政

府必须运用各种公共关系手段,开展各种公共关系活动,以提高其美誉度和知名度,树立一种“创新、务实、廉洁、高效、民主”的政府形象。社会主义政府是接受人民委托管理社会的,其行政工作人员必须树立全心全意为人民服务的思想,有与社会公众血肉相连的思想感情,有廉洁奉公的高尚情操,有执法如山的法制观念,有讲实话、办实事、求实效的工作作风,有处处体现人民利益第一的主导思想,万万不可滋生“老子天下第一”、惟权是求、惟利是图的庸俗势利观念。

(四) 政府公共关系与社会政治生活密切相关

任何公共关系都与社会的政治环境有着某种程度的联系,公共关系本身就是政治民主化的产物。但是,由于不同的公共关系的内容及发生作用的范围各不相同,因而也就使各种公共关系与社会政治生活联系的性质、程度等有了很大的区别。企业等其他部门的公共关系传播沟通的内容一般只是为本部门、本单位来开辟和扩展生存发展的空间。政府公共关系则不然,它所传播沟通的内容涉及每个社会公民的切身利益,涉及广大人民群众发挥民主权利参与国家管理的程度与广度,涉及国家政治生活的性质、状态,涉及整个社会的稳定、繁荣与发展等问题。总之,政府公共关系本身就是国家政治生活的一部分,二者水乳交融、密不可分。

政府公共关系的含义和特征说明,政府公共关系不是一般意义的广告和宣传,更不是简单的“协商对话”,它是一种有着独特属性和发展规律的社会管理活动。研究政府公共关系的目的是揭示这种社会活动形成和发展的规律,进而推进和改善政府的行政管理工作,为从根本上解决党和政府同人民群众的联系问题做出贡献。

第三节 政府公共关系的几个界定

一、政府公共关系与人际关系的区别

如果从哲学的角度分析,政府公共关系和人际关系从本质上来讲都属于社会关系。国家政府机构,包括它的公共关系组织的工作人员当然总是处于一定的人际关系之中,同时要运用人际关系交往的手段同社会上各种各样的人打交道,进行交往、接触,彼此来往。但是,政府公共关系与人际关系也存在着明显的区别,主要有以下几方面。

(一) 关系的性质不同

从关系来看,政府公共关系是政府机构与它的内外社会公众的一种联系状态。不管是否有意识,任何政府机构都处于这种不可避免的关系状态中。这是由政府作为公共管理机构的角色和功能决定的,因此它带有不可抗拒性、职业性、公共性和社会性。人际关系是指社会成员之间基于个体的自由意志基础上进行交往而形成的关系。它有自由性和私人性的显著特点。人际关系是在个人自由意志基础上形成的,这种关系的形成不受社会强制性规范的调节,其交往的内容和形式完全由交往双方的审美观、价值取向、个

人兴趣爱好等所决定。人际关系属于个体的自由意志领域,个体完全可以凭自己的情感、意愿在自愿的基础上来处理人际关系。

(二) 关系产生的基础不同

人际关系是以血缘、地缘、业缘为纽带所形成的人与人之间的相互作用、相互影响、相互联系,是一种“个体型”的社会关系,其原始形态与人类的起源同步。如兄弟姊妹、同乡、同事、同学等关系都属于人际关系的范畴。因此,可以说,凡是有人地方就有人际关系。人际关系是人类社会中一种十分古老的、较低层次的关系形态。政府公共关系则是以政府的管理行为所引发的、以业缘关系为纽带所形成的特定的政府与其相关公众之间的利益互动关系,是一种“群体型”的社会关系,其原始形态产生的时间应晚于人际关系,它以政府机构的产生为依托。政府公共关系是人类社会中一种较高层次的关系形态。

(三) 关系的主客体不同

政府公共关系的传播主体是政府机构及其公共关系组织的工作人员,其客体是社会大众,因此,在沟通对象方面涉及面广、范围大、结构复杂。人际关系的主体是个体的人,客体也是个体的人。虽说政府机构及其公众都是由人组成的,但政府公共关系与人际关系的立足点不同,出发点也不一样,研究的角度也不同。政府公共关系注重群体,侧重于个体的共性研究,如公众的需求、意见、评价等;人际关系则注重个体,侧重于个体的特色研究,如个人的气质、性格、仪表、风度等。换言之,政府公共关系是从“公”的角度出发,服从服务于群体的利益——国家与其公众的利益,是一种“群体型”的社会关系;人际关系则是从个体的“私”的角度出发,服从服务于个体的利益,是一种“个体型”的社会关系。由于立足点和出发角度不同,决定了二者是两种不同性质的社会关系。

(四) 关系的内容和程度不同

人际关系交往包括人际物质交往和人际精神交往两大类。人际物质交往主要指人与人之间的物质交换行为;人际精神交往则指文化、科学知识、观念、道德、情操等意识方面的交往。人际交往可浅可深,往往由浅入深。社会的物质交往是重要的,是基础,但不一定是内在的东西。人际交往中的佳境往往在精神领域的心心相印、息息相通。交往深的甚至彼此可达到“神交”和“神往”的美好境界。而在政府公共关系活动中,主体与社会公众之间主要是信息、思想、感情的沟通与交流。因此,从内容上看比人际交往要窄。政府公共关系活动中主体与对象之间的交往、沟通和交流,将在交往结构的深层次上进行,更加注重对公共关系对象的灌输、渗透和引导,以便达到预期的效果,改善和提高政府管理的科学性和服务性,更充分地发挥政府的职能。

二、政府公共关系与庸俗关系的区别

公共关系在中国的发展是迅速的,但是我们同时应该看到,在现实的公共关系实践

中,不少人并没有真正意识到正常有序的公共关系活动是有效地处理组织和公众之间多方面关系、协助组织创建良好形象的有利机遇,却将公共关系变成了请客送礼、拉关系、走后门的幌子,将公共关系这一美好的事物变得庸俗不堪,充满了铜臭的气息,使之蜕变为庸俗关系。于是乎,在很多情况下,一提到公共关系,人们自然会将其同诸多非正常的手段联系在一起。因此,要使政府公共关系在我国健康发展,必须将公共关系和庸俗关系严格地区分开来,并且要旗帜鲜明地提倡并实践公共关系,反对并抛弃庸俗关系。

(一) 二者产生的社会条件不同

公共关系是现代社会政治民主化、商品经济发展、传播技术进步、社会活动空前复杂的产物。商品经济的发达,社会竞争的激烈,客观上要求每一个社会组织必须以公众需求为导向,创优质、求信誉、树形象,通过传播手段,加强同公众的信息交流,建立协调发展的关系。在这种情况下,公共关系事业和公共关系专职人员应运而生。

庸俗关系是指一个机构为了牟取私利,将行为和传播的范围建立和局限在用金钱、美色等手段来维系与关键人物的私人关系之上的活动,以及在该活动中发生的关系总和,它是一种为了达到某种不正当的目的而去搞拉关系、走后门等活动的不正之风,是一种损害社会利益和人民利益的以权谋私、以业谋私的腐败思想和行为。它是在生产力水平低下、商品经济不发达、服务还不够充分的客观条件下产生的。

(二) 二者的动机不同

政府开展公共关系的唯一动机就是全心全意为公众服务,完全为了维护和实现社会的利益和公众的利益,同时在公众中塑造政府的良好形象,与公众建立一种相互信任、相互合作的良好氛围,更好地行使政府的管理和服务职能。

与之相对,庸俗关系活动的直接目的是为了个人或小团体的私利,是为了实现一些不可告人目的的一种赤裸裸的利用关系。它以对“我”是否有利为尺度,搞“社交”,拉关系,以权谋私,以情谋私,以钱谋私。

(三) 二者的内容不同

政府公共关系的主要工作内容是帮助政府机构与相关公众进行双向的信息沟通,消除彼此间的隔阂,增进相互间的了解,从而为政府机构创造一个和谐的、充满理解和信任的行政环境;同时向政府决策层提供社会公众的反应和社会环境的变化情况及预测,正大光明地公开建立政府与公众之间的双向信息流通网络,密切与公众的关系;致力于把行政“人情化”,它的努力有助于形成正常的、和谐的、健康的人际关系,在真诚和持久的交往中,树立起政府机构特有的信誉和形象,以达到政府机构与公众利益均衡协调和共同发展的目的。庸俗关系则把人际关系“商品化”,用金钱和某种私利作为联系彼此的纽带,互相利用,它的主要活动内容是把物质、金钱作价码,暗地里拉拉扯扯、请客送礼、行贿受贿,以维持这种不正常的关系。

（四）二者的传播形式和原则不同

政府公共关系利用各种传播方式，把政府机构的相关信息传递给广大公众；在信息传递过程中，以强调真实、客观，讲真话，不能有虚假、夸张的成分为原则。庸俗关系则是利用私人交往的传播途径，向目标对象传递有关利益和好处的信息，以对目标对象投其所好为原则。

（五）二者的后果不同

政府公共关系工作的开展会促进政府与社会公众之间的相互理解、信任、合作与支持，密切政府与公众的关系，从而使政府更好地履行管理和服务的职能，使社会形成团结、安定、友好、和谐的稳定局面，促进社会政治文明建设，推动社会繁荣和文明的进步。庸俗关系则是不顾国家利益，不顾别的组织利益或别人的利益，一切为谋求私人或小团体的利益而活动，它破坏了社会秩序的正常运转，破坏了组织与组织之间、人与人之间正常的社会关系，败坏社会的道德风尚，造成社会的不安定因素，是社会文明进步的绊脚石。

从以上分析可知，政府公共关系和庸俗关系是有本质区别的。政府公共关系是一种健康的、正常的、合理的社会关系；庸俗关系则是一种非正常的、不健康的、被扭曲了的社会关系。

三、政府公共关系与行政管理的区别

行政管理指国家通过行政机关和行政工作人员所实施的对国家和社会事务的管理活动、行政行为。政府公共关系进行的工作，例如对话、演讲、民意测验、赞助、展览、接待、信访、新闻发布会、组织会议等，实际上也是政府实施的对国家和社会事务进行的管理活动的部分内容，所以也是一种行政活动和行政行为，也必须在国家政策、法律、纪律规定的范围内运作。同时要讲究工作效率，维护党和政府的形象和权威。因此，政府公共关系在理论上和实践上与行政管理存在着密切的联系，公共关系是现代行政管理的重要职能，在现代行政管理中具有举足轻重的地位。

但公共关系与现代行政管理的概念又是不同的，二者的主要区别表现在以下几方面。

（一）二者的对象不同

行政管理的对象是国家机关、各事业单位、社会团体和公民；政府公共关系的对象是公众，指与政府部门的利益直接和间接相关的个人、群体和组织，他们对于政府部门的目标和发展具有实际或潜在的影响力和制约力。

（二）二者的活动范围不同

行政管理的活动范围极其广阔，包括政治、经济、文化、军事、外交等社会生活的各方面；政府公共关系的活动范围相对狭窄，主要从事与公众之间的信息与观点的交流和沟通活动，以塑造政府形象、协调关系、提高效率、促进政府部门决策的民主化和科