

公

关

系

丛

书

书

唐跃进
向力力
编著

行政 公关学

CONG
XUE
GUAN

X I N G Z H E N G

华中理工大学出版社

内 容 提 要

本书阐述了有关行政公关的概念、行政公关的主体、行政公关的对象和内容、行政公关的程序、行政公关与传播媒介、行政形象、行政领导公关和危机公关等内容,并结合中外行政公关的历史经验,立足于我国改革开放的国情,着重探讨了行政公关的特殊性和实用性。

本书具有较强的现实针对性和可读性,适用于高等院校公关专业的师生和一般读者。

公共关系丛书编委会

顾问:	向亚良	王笃志	谢伯端	
主编:	王继平	方世敏	伍奕	
编委:	杨静婉	谢群	肖芳林	官国明
	何崇恩	周黎民	张河清	王军
	盛新华	宋耕耘	宋银桂	郑亦建
	许金华	唐跃进	向力力	

《公共关系丛书》

总 序

公共关系学作为协调组织与社会、组织之间以及个人与社会、组织之间关系的科学,在社会运行和企业发展的过程中起着日益重要的作用。自 20 世纪 80 年代中期公共关系学引进中国以来,国人对这一科学已逐步地认识、接受并在实践中加以运用。其实,公共关系作为协调社会各种关系的工具,自人类社会产生以来就在社会各个领域中存在并发挥重要的作用。中国古代的合纵连横,文士说客的游说君臣,都可以说是一种公共关系活动。当然,将公共关系实践(或活动)理论化并使之上升为一种科学,乃是近代西方人的创造。现在,它又通过西学东渐的途径进入我们这一正迈向市场经济的东方古国。毫无疑问,它正契合了我们当今这一伟大的巨变时代。20 世纪 80 年代以来,中国社会公关意识的觉醒与强化、公关活动的开展与深入、公关教育的兴起与提高以及公关作用的发挥与拓展,正说明公共关系学在这一世纪之交的时代有充分发展的潜能,而这也正是我们编纂这一套《公共关系丛书》的缘由。

《公共关系丛书》立足于公共关系专业的高层次教育,力图以宏观的视野、探索的精神和科学的态度,建立起高等公共关系学专业教育的课程教材体系。因此,它围绕高等公共关系学专业教育所需要的各基本的专业课程进行探讨和编写,以求能对方兴未艾的我国公共关系学专业高等教育的建设提供一个可资借鉴与使用的教材体系。这是我们的希望,也是我们的目的。

本丛书为教材性丛书,要求体系完整,内容健全而又缜密。但

DAD 81/00

由于公共关系学引进我国为时不久,具有中国特色的社会主义公共关系学学科体系无论在理论上还是在实践上都处在一个探索的过程中,有许多问题还有待公共关系研究与实际工作者的努力探索。即如本丛书所包含的内容,也许并不可能涵括公共关系学专业所必需的主干课程内容。因此,本丛书在许多问题上也只是一种探索与尝试。我们力求做到科学的态度、理论的概括和文献的丰富以及文字的流畅和统一,并力图有所创新,能自成一家之言。然而由于中国公共关系学科理论与实践的有待进一步完善和深入,要达到上述愿望并非易事。我们愿意在读者们的支持与帮助下不断地完善这一套丛书。我们期待着广大的读者尤其是公共关系专业理论与实际工作者的批评和建议。

王继平

1995年10月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 公共关系概述.....	(1)
第二节 行政公关概述.....	(7)
第三节 行政公关与其他学科的关系	(19)
第四节 行政公关学的产生和发展	(21)
第五节 行政公关的几个界定	(23)
第六节 行政公关的特点	(32)
第七节 学习和研究行政公关的意义	(35)
第二章 行政公关主体	(39)
第一节 行政机关	(39)
第二节 行政公关组织机构	(43)
第三节 行政公关人员	(46)
第四节 行政公关机构的设置	(55)
第三章 行政公关对象	(58)
第一节 公众的概念	(58)
第二节 公众的分类	(61)
第三节 行政公关公众的选择	(67)
第四章 行政公关的内容	(72)
第一节 行政机关的内部公共关系	(73)
第二节 行政机关的外部公共关系	(83)
第三节 政府国际公共关系	(88)
第五章 行政公关的工作程序	(90)
第一节 调查分析	(90)
第二节 公关策划.....	(101)
第三节 策动传播.....	(111)

第四节	评估结果	(114)
第六章	行政公关与传播媒介	(120)
第一节	传播概述	(120)
第二节	行政公关传播的特点	(125)
第三节	新闻传播媒介的特点和作用	(129)
第四节	行政公关人员如何处理与新闻媒介、 新闻记者的关系	(136)
第七章	行政形象	(141)
第一节	行政形象	(142)
第二节	行政形象的实现	(145)
第三节	树立组织形象	(154)
第八章	行政领导公关	(166)
第一节	领导与公关	(167)
第二节	领导者的形象	(173)
第三节	领导公关的方法	(179)
第九章	危机公关	(188)
第一节	危机处理策划	(188)
第二节	危机处理	(191)
第三节	处理突发事件注意事项	(195)
第四节	涉及处理突发事件的有关法规	(196)
参考文献		(199)
后 记		(200)

第一章 绪 论

行政公关作为塑造行政形象的艺术和沟通行政机关与公众联系的桥梁，随着改革开放的深入开展正日益广泛地深入到行政机关的各个领域，成为各级行政机关工作中的重要组成部分，并在祖国的四化建设中发挥着越来越重要的作用。因此，对行政公关的探讨和研究具有重要的现实意义。

第一节 公共关系概述

公共关系学是一门研究现代公共关系的现象、规律和方法的学科，是一门新兴的综合性应用学科。随着社会的不断开放和社会文明程度的不断提高，公共关系的社会作用日益增强，已成为现代组织不可缺少的一种管理手段。行政公共关系是公共关系的一种具体的、特殊的形式。所以，要了解行政公共关系（以下简称行政公关），必须首先了解公共关系。

一、公共关系的定义

“公共关系”也称“公众关系”，它于本世纪初起源于美国，其英文是“Public Relations”，简称PR。

对于公共关系的确切定义，人们的认识并不一致，公共关系的定义多达数百种，下面我们简要列举几种国内外具有代表性的定义。例如：

美国著名的公共关系专家莱克斯·哈罗博士提出公共关系的定义为“公共关系有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作出反应；它

明确和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。”

《美利坚百科全书》（1980年版）中公共关系的定义是“关于建立一个组织同既定公众之间相互了解的活动”。

《不列颠百科全书》（1981年版）是这样定义的：公共关系“旨在传递关于个人、公司、政府机构或者其他组织的信息，以改善公众对他们的态度。公共关系或公共关系公司的主要任务是发布新闻、安排记者招待会、回答公众的投书；规划对社区活动的参与工作；准备电影、宣传资料、雇员刊物、给股东的刊物以及标准信件；规划广告项目；规划展览会和参观访问；调查公众舆论。”

国际公共关系协会认为：“公共关系具有经营管理的功能，属于一种经营性与计划性的工作。通过公共关系，不论公立的和私人的组织与机构，均可获得与其相关的公众的了解、同情和支持，亦即审度公众的意见，使其政策与措施尽量与之配合，再运用有计划的大量资料，争取建设性的合作，并获得共同利益。”

我国对公共关系的代表性定义有以下几种：

居延安在他的《公共关系学导论》中说：“公共关系是一个社会组织利用传播手段使自己与公众相互了解和相互适应的一种活动和职能。”

王乐夫等编的《公共关系学》一书中，作者认为：“公共关系是一种内求团结、外求发展的经营管理艺术。它运用合理的原则和方法，通过有计划和持久的努力，协调和改善组织机构的对内对外关系，使一组织机构的各项政策和活动符合于广大公众的需求，在公众中树立起良好形象，以谋求公众对本组织机构的了解、信任、好感和合作，并获得共同利益。”

沈国清在他的《公共关系原理与实务》一书中对公共关系的

定义是：“公共关系是社会组织 and 公众之间的一种传播活动，旨在塑造组织良好的社会形象。”

这些定义从公共关系的传播沟通职能、管理职能等不同角度反映了公共关系的内涵，具有一定的科学性。

二、公共关系的内涵与外延

“公共关系”一词的内涵和外延是比较广泛的。首先，公共关系可以理解作为一种活动，即公共关系主体在公关思想的指导下，为提高美誉度和增强知名度，开展具有一定规模、比较系统的公共关系活动；其次，公共关系也可以理解为一门艺术，一种文化，熟练地掌握公共关系基本技能，在社交活动中可以改善人际关系，达到左右逢源，既能为组织创造良好的社会形象，也可使社会关系变得更加融洽；再次，公共关系可以是一种职业，“公关先生”和“公关小姐”们的职业就是通过他们得体的语言和行为谱写出一支支优美和谐的人际交往曲；此外，公共关系还可以是指学科，一门与传播学、新闻学、管理学、心理学、社会学等现代学科关系十分密切的交叉性学科。

三、公共关系的特征

公共关系具有社会性、目的性、双向性、长远性和道德性五个特征。

1. 社会性

所谓社会性，是指公共关系主、客体之间关系的本质属性。公共关系不同于一般的人际关系和人际交往，它是社会组织与各类公众之间的关系，组织是这种关系结构中的支点，离开组织就谈不上什么公共关系。正因为如此，公共关系也就具有了非个人的社会属性。当然，公共关系也有可能采取人际关系的某些形式，但就其内容而言，它始终具有社会性的特征。

2. 目的性

所谓目的性，是指公共关系始终是一种有目标取向的实践活动。没有目的的公共关系是毫无意义的，因而也是不存在的。公共关系的活动形式是多种多样、丰富多彩的，而每一种具体形式的公关活动都有其特定的目的，总是围绕着创造良好的公共关系状态这一终极目的而展开的，公共关系之所以备受人们关注，且被广泛应用，原因正在于它有助于实现组织的某种目的。

3. 双向性

所谓双向性，是指公共关系活动是主体与客体之间的一种双向交流和互惠互利的过程。公共关系就过程而言，是组织与公众的双向交流；就其结果而言，是组织与公众的互惠互利，公共关系依靠传播作为联结组织与公众的桥梁。一方面向公众传播信息，让自我获得公众的认识和了解。另一方面，组织又必须不断吸收来自公众方面的有关信息，以调整和改善自身行为，从而达到与公众之间的感情和信息的双向沟通。公共关系以一定的利益关系为基础，组织与公众之间平等相待、互惠互利是公共关系的一项重要原则。组织要谋求自身发展，必须注意组织利益与公众利益的平衡协调。

4. 长远性

所谓长远性，是指公共关系要求着重于长远效果。公共关系不是一种短期行为，它具有长远性、战略性的特点，它要求组织在公共关系工作中，必须具有长远打算，当组织的眼前利益和长远利益发生冲突时，应当着眼于大处，着眼于将来，甚至付出暂时牺牲以维护自身的长远发展。长远性的另一个涵义是：公共关系工作是一个长期的过程，组织要赢得公众的理解、信赖和支持，需要经过持续不断的长期努力。

5. 道德性

所谓道德性，是指公共关系工作十分强调职业道德。其活动过程要受严格的职业道德规范的约束，这一特点是与公共关系的特殊性相联系的。公共关系工作的对象是以群体或个体形式存在

的各类公众，其成败的关键，从根本上讲，在于是否能取信于公众，是否能赢得他们的理解和支持，这就使公共关系工作充满了道德性。对社会和公众负责是每一个公共关系从业人员都应牢记并严格遵循的行为准则。

四、公共关系的几种模式

根据公共关系的特点，我们可以将公共关系按工作方式的不同和根据组织与环境之间整合状况大致分为两大类，共十种模式。

1. 根据工作方式的不同，可将公共关系分成以下五种模式

(1) 社会性公共关系。这种模式的公共关系活动不是追求立竿见影的效果，而是着眼于长远的公共关系目标，扩大组织的社会影响。为此举办有社会性、公益性和赞助性内容的活动，如传统的节日活动、周年纪念、剪彩、义演等。

(2) 服务性公共关系。这种模式的特点是通过向公众提供各种服务，显示组织的诚意，从而密切与公众的关系，塑造起良好的形象和信誉。如企业可向顾客提供各种优质产品与售后服务，政府部门可开展一些“市长接待日”、“市长电话”等活动。

(3) 交际性公共关系。它以大众媒介的人际交往为特征，主要通过社团和个人社交接触，为组织广交朋友，广结良缘，形成广泛的社会关系网络。这种模式既可以沟通信息、观点，彼此又能联络感情，它富有人情味，因此运用十分普遍。例如各种座谈会、招待会、宴会、慰问和专访活动等。

(4) 宣传性公共关系。它的特点是利用各种媒介直接有效地、迅速地向外公众或内部公众传递组织所制作和预告的信息，从而形成有利的社会舆论。宣传以选用大众传播媒介作为主要渠道，同时还可以结合采用多种人际传播手段和方式，如演讲、印发宣传资料、举行记者招待会、信息发布会等。不少组织还建立了新闻发布制度和设立专门的发言人。

(5) 征询性公共关系。这种模式的公共关系活动的特点就是

通过采集信息、民意测验和舆论调查，如建立来信来访制度，接受顾客投诉，开展对外咨询活动、市场调查、民意测验等。它应做到及时、持久、形式生动活泼。

2. 根据组织与环境之间整合状况，可将公共关系分为以下几类

(1) 建设型公共关系。这种模式适用于开创阶段的社会组织，一般一个社会组织为了打开局面，提高知名度，给公众留下良好的“第一印象”，往往采取宣传或交际的方式，通过宣传来引导公众对组织的认识。但应该说明的是，宣传往往只能引起公众的注意，要改变公众的认知结构，以至进一步使公众产生好感，获得公众与社会的赞誉和信任，还有赖于社会组织或企业以后的政策和行为。

(2) 维持型公共关系。这种模式适用于社会组织或企业处于稳定发展时期，社会组织或企业为了继续保持与公众的联系可采用经过精心设计的“低姿态”，自然而然地向社会公众传播各种信息与观点，取得潜移默化的效果。

(3) 防御型公共关系。这种模式适用于当组织与环境之间发生整合上的困难，如企业的产品、经营方式等不适合社会公众的需求，出现了失调，公关人员应及时发现，防止事态的扩大和蔓延，这种模式主要对内部及决策层提供各种信息，尤其是涉及敏感问题，如涉及组织、企业形象的信息，以促使其改变原来的政策与行为，改变原来的公共关系计划，增强凝聚力与适应外界环境的能力。

(4) 进攻型公共关系。这种模式适用于组织与环境之间出现冲突时，这时公共关系便应以攻为守，开拓新的局面。这主要是指：首先，要改变对环境的依赖，如研制新产品、开辟新的市场，以形成新的顾客群。其次，创立新的环境，如改善投资环境、建立新的代销渠道、产品和市场的战略性转移等。最后还可以与环境变通协商，避免消极影响。如与同行建立联系与协作，减少竞

争者之间的磨擦等。

(5) 矫正型公共关系。这种模式适用于组织的形象受到损害时,这时公共关系就应采取善后措施,把损失减少至最低限度,这样做虽然是亡羊补牢,但事关重大,涉及到组织的生存与发展,因此必须全力以赴,重新塑造自己的形象,求得公众的信任与理解。

除了以上两类十种模式的公共关系分类外,公共关系还可以分为静态公共关系和动态公共关系。

静态公共关系状态,又可以分为公共关系的自然状态和意识状态。前者是指在未自觉意识的情况下,某组织的组织形象。所谓公共关系的意识状态,是指某组织在公共关系思想指导下有意识地要追求的一种公共关系状态,如某企业为了在消费者心目中树立起讲究信誉、质量上乘的形象,就在市场疲软时打出了返本销售的旗号,有的则积极参加社会活动,如出钱资助亚运会,以提高知名度,这种通过有目的的活动建立起来的与公众的关系,在公众和社会舆论中树立起来的形象,就是一种公共关系的意识状态。

所谓动态公共关系,就是指社会组织在公共关系思想的指导下所进行的各种活动,这种公共关系活动又可分为日常性的活动与专业性的活动。日常性的活动是每个组织或企业的成员平常的服务态度、谈吐、举止、文明礼貌等,这些都会对组织本身的公共关系状态产生极大的影响。而专业性的活动一般由从事公共关系人员来进行,例如举行记者招待会,开展公共关系调查、民意测验、对话,举行辩论会、演讲会、研讨会、展销会、展览会,处理突发事件,等等。

第二节 行政公关概述

行政公关着重研究行政公共关系的作用、机构、人员素质以及行政公共关系的总体策划和传播手段的运用等内容,以谋求社

会公众对行政机关的路线、方针、政策的理解和支持，为实现行政目标服务。

一、行政公关的起源

行政公关思想和活动自古有之。几百年前，英国国王政府就具有初步公共关系意识。英国国王认为，大法官应该成为“国王意志的保持者”，并且意识到，对教会、商人和手工业者等三种人需要加强联系，并应注意调整他们与政府的关系。此外，古代埃及、波斯、印度等国统治者均十分注意如何传播有利于自己统治的舆论，塑造有利于自己的统治形象。

中国古代也有了行政公关思想的萌芽，各种各样以树立行政机构公共关系形象为目的的活动十分常见，几乎在每个历史时期都有例证。大思想家孔子十分强调“民无信不应”，即如果人民失去了对国家的信任，这个国家就无法存在下去。因此，他极力主张统治者要“取信于民”。此后的封建王朝大多都在一定时期内把“取信于民”当成自己争取民心、维护统治的重要手段。商鞅变法前在城外竖木桩，告示百姓说搬木桩入城者重赏。他言而有信，在群众中树立了可以依赖的形象。唐太宗李世民十分通晓“水能载舟，亦能覆舟”的道理。为了树立自己的“贤君”形象，他经常告诫他的大臣：君主依赖于国家，国家依赖于人民，搜刮人民血汗来侍奉皇帝，犹如割自己身上的肉充饥一样。于是便有了“贞观之治”。

当然，上述做法与现代行政公关的思想和活动相比较，仅仅是相类似而已，严格而论，这是一种自然生长的萌芽状态。严格意义的行政公共关系是人类历史进入近代以后才开始兴起，并随着现代政治、经济、文化的发展而逐步发展起来的。

第二次世界大战以后，美国和其他许多国家都开始注意到行政公关的重要性。这一活动在全世界得到了逐步的发展，具体表现在两个方面。

一方面，是以国内公众为工作对象，美国行政公关在这方面做了大量的工作，并将这一工作的必要性归纳为两条：其一，行政机构有义务向它的人民报告自己的决策与行为；其二，有效的行政管理需要公众的参与和支持。白宫的政府官员们认为，行政公关是进行宣传、推行和实现行政目标、计划的活动。

对美国政府来说，其国内公众或称其公关工作的国内对象主要有这样几类：

1. 利益集团

包括各种企业公司、专业组织、社会福利组织以及州和各级地方政府。

2. 工会

这是一个不可忽视的势力，尤其是那些关系到经济命脉的领域中的工会（如钢铁业工会）可以直接影响政府的经济政策。

3. 政党

在两次选举之间，执政党总希望获得在野党的合作。

4. 选民

这是美国行政公关的重要对象。在总统选举年，美国选民要选出 52 万名各级行政官员，选民所具有的抉择权力迫使行政官员不得不认真对待来自选民的意见。

5. 新闻界和舆论领袖

这也是一类不可忽视的对象。尼克松下台后曾说，水门事件的原因之一是他的“公共关系的失策”，而导致他这次失策的正是《华盛顿邮报》的两位年轻记者。

对美国政府来说另一方面是对外，这里指的是以国外公众为工作对象的行政公关。这类活动的主要目的是向国外公众（包括政府与人民）介绍本国情况，求得合作，树立形象。在这方面，每每为人们引述的最佳案例是在 1987 年底美苏两国首脑签署“中导条约”前夕展开的一场声势浩大的“公关战”。

在美国方面，当时的总统里根在一次每周广播讲话中告诫公

众，“美国必须清醒地和通过实力地位与苏联打交道”。这次讲话播出后，就有报纸报道：里根已首先发动了一场“公关攻势”。作为这场攻势的一部分，国务卿舒尔茨也在哥伦比亚广播公司的“面向全国”电视节目中发表讲话，详细介绍了两国首脑会谈的前景，紧接着，在一周内，美方安排了至少七项与首脑会谈有关的公关活动。

前苏联的反应并不亚于作为现代公关发源地的美国，在戈尔巴乔夫访美之前，他们先派了一个由10多位知名人士组成的代表团抵美，其中包括前苏联的美国加拿大研究所所长、国际关系研究所所长、总参武器控制部部长等，其中有好几位都能讲流利的英语，他们一到美国，就与美国朝野各界进行了广泛的接触，展开了有声有势的“公关外交”，与此同时，前苏联还在华盛顿举办了一个题为《苏联：个人、家庭与社会》的展览会，向美国公众介绍前苏联的情况。

毋庸置疑，这些活动都是卓有成效的，它们在一定程度上改善了苏美两国各自在对方国民心中的形象。

二、行政与行政公关

1. 行政的含义

(1) 狭义的行政概念。它是从“三权分立”的角度来解释的。认为“行政”是指与立法、司法并立的“三权”之一。

“三权分立”学说最早由英国提出，随着英国资产阶级力量的壮大，他们再也不满于封建君主、国王等封建势力对国家权力的独占，要求打破封建特权和专制，分享国家权力，随着资产阶级革命的胜利，英国实行了以“三权分立”的君主立宪制为核心的政治制度。

目前最具有典型意义的“三权分立”制度是当今美国的政治制度。

一是行政权。所谓“行政权”是指总统及其办事机构所拥有