

# 政府公共关系理论与实务

罗红霞 童晓宁 编著



云南大学出版社  
YUNNAN UNIVERSITY PRESS

谨以此书献给兼具理性与情怀的公共管理践行者、研究者和学习者。

# 总 序

20 世纪 70 年代末期，世界范围内出现了一场在西方肇始，继之波及全世界的政府管理改革运动，即新公共管理运动。至今，在世界范围内阶级矛盾总体走向缓和、传统的阶级统治走向常态的政治管理，并最终落脚于社会管理与公共服务的态势下，各国依据自身的历史文化传统和现实的社会经济发展条件，尤其是自身的政治与公共管理体制，以改革政府社会管理和公共服务为基本内容，以回应公众需求为总体目标，不断探索，从而使得这一场波及世界的政府管理改革步步走向深入。

从人类社会对公共事务的认识和处置来看，这一场政府管理改革即新公共管理运动，归根到底就是公共管理模式的变革。所谓公共管理模式，就是在处置公共事务即公共管理过程中，各公共产品提供者的功能定位、参与程度和参与方法基本要素构成及组合方式。公共管理模式本质上是在公共管理过程中存在或可供选择的政府与市场、政府与社会的分工方式。在人类已有的公共管理实践中，主要出现过在公共产品的提供中政府为主并有限投入的公共管理保护模式、政府全面负责乃至完全垄断的干预模式，以及之前正在形成发展的政府与社会和市场合作的市场模式。<sup>①</sup>

20 世纪 70 年代末世界范围内对公共管理模式的变革，是对曾经最具影响的公共管理干预模式的变革。公共管理干预模式形成了 20 世纪 30 年代中期的第一次世界经济危机，当认识到市场这只看不见的手，并不能解决经济尤其是社会中的一切问题后，以政府对经济和社会的全面干预为起点和标志，人们开始认识并重视政府这只看得见的手。随着政府组织化程度的提升和财政能力的增强，政府（行政机关）开始对经济和社会的发展全面主导，行政国家逐步形

<sup>①</sup> 郎佩娟. 公共模式研究 [J]. 政法论坛 (中国政法大学学报), 2002 (1).

成。行政国家的公共管理，就是政府通过财政支撑社会管理与公共服务，政府是社会管理与公共服务的唯一主体，行政权力行使单向度，行政权力无所不包，行政权力无所不在。虽然行政国家塑造了自己的辉煌，即西方的高福利与东方国家通过计划经济获得的国民经济的恢复发展和社会的稳定，但在现代社会经济快速发展和民主浪潮高起的态势下，行政国家的公共管理模式面临一个无法解决的问题，即公共服务需求的快速增长与政府财政和能力有限的矛盾。

循此视角，不难发现，20世纪70年代前后出现的世界范围内的经济滞胀和政府失败，相当程度上就是政府公共管理方式的失败。同时，也决定了政府管理变革，从内容上说主要是要对政府的社会管理与公共服务改革，改革要解决最主要的问题就是明确在当代经济社会发展条件下政府管什么以及如何管，最大限度地如何运用好政府、市场和社会三大资源配置机制，整合资源，做好社会管理与公共服务，以回应公众的需求。<sup>①</sup>

从政府管理的角度看，这场政府改革运动与传统上的政府改革最大的不同，不仅在于基于现实条件下更加深入地认识政府与市场、政府与社会的关系，确定现代市场经济条件下的政府职能，即解决政府干什么的问题，更在于在行政职能的输出方式，即政府的行政方式上进行探索，着重解决政府如何干的问题。这一场政府改革中解决政府在市场经济条件下如何履行好自己的职能的问题，相当程度上是整个改革的一个主要内容和重大突破，其基本逻辑是在强调政府管理的目标与价值的基础上，加强对公共产品属性的认识，确认私人和市场参与公共产品生产和提供的必要与可能，进而创新政府管理的方法与技术，在现实中整合社会资源以满足公共需求。<sup>②</sup>

从现实与理论学科互动发展的关系看，其内在逻辑在于现实对公共事务管理方式提出新的需求和挑战，而现实的变化和理论的研究，迟早会促进思想与观念的转变，进而推动实践中公共事务管理方式的变革，并逐步形成与这一变革相适应并促进变革走向深入的理论。由此可以发现：人类对公共事务专业化的管理，是19世纪末期开始的，其标志就是基于政治与行政二分、科学管理、马克斯·韦伯的官僚组织理论和英国文官制度而构建的现代科层制政府，同时，随着政府对公共事务管理的垄断，也形成了相应的公共事务管理理论——公共行政理论，随后行政管理学科成长起来。

20世纪70年代末至今的政府管理改革或者说新公共管理运动的展开，基于理论与实践的互动，公共管理市场模式的出现和逐步走向成熟，社会对公共事务的管理从理论到主体、从管理制度到管理的方式方法都发生了前所未有的

---

① 崔运武. 公共事业管理概论 [M]. 北京: 高等教育出版社, 2014.

② 崔运武. 当代公共产品的提供方式与政府责任 [J]. 思想战线, 2005 (1).

变化,即如人们所说的那样:它的关注焦点由“内部取向”转变为“外部取向”,由重视机构、过程和程序研究转到重视项目、结果与绩效的研究,从而使战略管理、管理的政治环境、项目执行、绩效评估、公共责任及公共管理伦理成为核心问题;它倡导的管理理念,其中心问题为“如何提供公共利益和服务”。它提供的一整套管理的方法和技术,则是十分注重处理公共管理问题尤其是政府与市场、企业与社会关系时,提供一整套不同于传统公共行政学的新思路与新方法<sup>①</sup>,从而相应的公共事务管理理论、公共管理学科业已出现并正在成长。<sup>②</sup>

公共事务管理现实变革的推动和公共管理理论和学科的成长,一个最重要的需求,就是创新专业教育,提高人才培养质量,回应社会发展需求。这对承担高级专业人才培养的高等学校来说,既是挑战,也是机遇:

——说挑战,是因为专业是社会分工、学科知识和教育结构三位一体的组织形态,其中,社会分工是专业存在的基础,学科知识是专业的内核,教育结构是专业表现形式。三者缺一不可,共同构成高校人才培养的基本单位,而当社会分工和学科知识成长后,必须要求教育过程的改革与创新。

——说机遇,是因为高校的核心任务,是人才培养,高校水平最重要也是最基本的标志,是人才培养质量。高校的人才培养质量,在适宜的专业设置的基础上<sup>③</sup>,决定于专业人才培养模式以及教材。培养模式包括专业人才培养样式、培养规范,以及教学组织与方式方法等。而教材既是培养规范的具体体现,更是培养过程中教育内容的“法律”,决定人才培养质量的一个重要因素。显然,现实变革和学科理论的发展,正给高等学校的公共管理专业人才培养模式的创新和教材建设提供了必不可少的支撑,提供了前所未有的机遇。也正因为此,当代世界高等教育领域内,随着人们对市场经济条件下公共管理价值的日

---

① 陈振明.从公共行政学、新公共行政学到公共管理学——西方政府管理研究领域的范式的变化[J].政治学研究,1999(1).

② 当然,对当前是否已有一个不同于传统的公共行政的新的公共管理理论,人们仍然有不同的观点,但如果我们从托马斯·库恩关于一个新的学科模式出现的基本要素,即范式的承载主体——科学共同体(scientific community)、范式的本质内容——如何看待世界的信念、范式的运动方式——轨迹的连续性与非连续性的统一来看,可以肯定的是,公共管理至少已是一个正在成长的新的研究范式。这一点,我国国家自然科学基金和社会科学基金学科类别中先后正式设立了公共管理学科即是证明。

③ 在我国,教育部于1997年调整了学科和专业目录。在学科层面,正式设立了管理学门类,并在管理学门类下设立公共管理一级学科,在公共管理一级学科下设立行政管理、教育经济与管理、社会医学与卫生事业管理、社会保障和土地资源管理5个二级学科。在专业层面的本科教育阶段,则在公共管理类中设立了行政管理、公共事业管理、社会保障和土地资源管理四个基本的公共管理类专业。

益重视，公共管理人才培养模式创新和公共管理的教材建设备受关注，成为国内外公共管理改革的一个重要内容。

## 二

云南大学在国内对公共管理理论探索、公共管理人才培养模式创新和教材建设的行列中，不是先行者，但肯定是一个积极的、孜孜不倦的参与者。

云南大学有较悠久的公共管理类基本学科——行政管理（行政学）的教学与研究传统。1923年云南大学正式开办后，即于1925年开始了行政学的探索。中华人民共和国成立后，云南大学的政治学和行政学走过了和其他兄弟院校一样的历程。改革开放后，云南大学迅速恢复了政治学和行政学学科，并于20世纪80年代初结合地方社会经济发展的需要，开办了少数民族干部行政管理大专班，开始了系统的行政管理理论和教学的探索。1986年，云南大学获得了政治学理论硕士授权，即根据当时学科划分的要求，在硕士教育中开设了行政学方向，培养行政管理方面的高级专业人才。随之，国家学科专业调整，明确地建立行政管理学科专业后，云南大学先后获得了行政管理的本科专业和硕士学位授权。

1999年，世纪之交，世界范围内公共管理模式的变革和我国建立社会主义市场经济体制改革的步步深入，使正在成长的公共管理学科展现出了前所未有的蓬勃生机。针对云南省社会经济发展的需要，感觉到了时代的脉动，以及公共管理这一高度整合的新兴学科必将成为社科领域的一个显学，一个极为重要的人才培养基地的巨大需求，云南大学依托学校既有的相关学科优势资源，以原政治学与行政管理学系为基础，于1999年7月正式建立了公共管理学院，云南大学公共管理学院也得以成为全国第一个正式建立的公共管理学院，从而使我们对公共管理理论的追踪关注，对新型的具有公共管理理念，掌握当代公共管理技术和方法的多学科的交叉型、复合型、应用型的人才培养，有了坚实的学科平台和新的人才培养条件。

云南大学公共管理学院建立后，我们积极追踪公共管理理论，展开公共管理学科建设。我们的建设战略，一是以行政管理学科建设为突破口和基本支撑，根据公共管理学科的规范展开建设；二是积极将教学与研究相结合，理论与实践相结合，科学研究与教学研究相结合。“九五”期间，行政管理学科被列为云南省重点建设学科。在复旦大学的支持下，我们行政管理重点学科建设获得了极大的发展，于2003年获得了MPA教育授权，于2005年获得了行政管理博士学位授权，以及公共管理一级学科硕士点，并建立了省部共建的公共管理实验教

学中心；2009年，公共管理学科完成了学科重点建设，并成为省级重点学科。

在这一过程中，基于教材对专业教育和学科发展价值的认识，我们不断加强教材建设。20世纪80年代末，我们在国内率先出版了“行政管理系列教材”12本，20世纪90年代初，出版了新版“行政管理教材”6本。接着，感受着当代公共管理改革，在东北大学、复旦大学和南京大学等高校的支持下，我们完成并由高等教育出版社出版了“国家面向21世纪教材”4本（即《公共事业管理概论》《公共伦理学》《公共组织学》《公共组织财务管理》），随之在公共事业管理方面，完成了国家“十五”“十一五”和“十二五”规范教材建设的任务，由高等教育出版社出版。

当前，公共管理变革在走向深入。基于对公共管理发展的认识和自身教育教学的需求，我们展开了新的探索，启动了“公共管理类专业基本教材”的建设。本系列第一期列入22本教材建设，我们力求将这一建设成果主要应用于公共管理类专业的教育教学，以及作为相关专业教育教学的参考，同时，也可用于MPA教学的参考。

本教材编写或编著的基本特点是根据公共管理基本学科规范和要求来进行建设，即：以当代公共管理发展的要求来进行基本的行政管理教材建设，同时在公共管理的对象领域，如教育、医疗卫生、社会保障等方面，注意从公共管理以及政府与政策环境基本要求出发进行思考；又在教育、医疗卫生、社会保障等方面注意相应领域的特点和规律。基本内容则涉及或覆盖教育部规定的公共管理类四个基本专业领域。

在教材的编写过程中，我们想努力做到的是：

第一，追寻当代公共管理前沿，总结当代世界管理变革和理论发展。

以“他山之石，可以攻玉”的原则，促进当代中国公共管理变革及理论的发展为目标，审视当代世纪范围内，尤其是20世纪70年代末期以来政府管理改革的实践，总结其经验和教训，研究其新公共管理理论之所以产生的动因、理论发展的脉络，如从管理主义、公共选择理论到新公共管理理论，再到治理理论、新公共服务理论内在的发展逻辑与现实影响因素，在把握当代世界范围内公共管理变革的基本趋势、追踪理论发展前沿的基础上，探求公共管理中具有普适性的因素。

第二，探索中国特色社会主义公共管理的特色并融入教材建设。

当代中国的公共管理，是对当代中国公共事务的处置进行协调和控制的过程。这一过程是在基于中国文化传统的发展，在当代中国特定的社会经济发展条件下，在有中国特色社会主义政治制度下，在中国共产党的领导下展开的，是公共管理有中国特色的一种管理模式。改革开放尤其是中国社会主义特色的

市场经济体制改革全面开展以来，我国的经济高速而持续地增长，社会稳定，民主进步，人民群众不断增长的物质和文化需求得到满足，公众生活质量不断提高，也就是说，现实中已客观存在着公共管理中的公平而高效的“中国模式”，因此，要努力进行研究，观察和思考他人的研究，在理论上对这一“中国模式”做出令人信服的解释和说明，这是中国社会主义公共管理理论的“理论自信”之必需。

第三，遵循教材内容的基本要求，并在表达方式上积极创新，力求简洁、清楚，并尽可能吸收当前教材建设的新技术和新方法。

作为教材的编写者，既需要对当代世界公共管理的变革现实和理论发展、当代中国的改革及公共管理理论发展有必需的认识，更需要对教材编写或编著的基本要求有必需的把握。因为，学术著作可以而且应该充分表达自己的研究所得和观点，但教材必须通过基于编写者自己思考的教材体系（而非著作体系），尽可能地将当代教材范围内前沿的且是公认的概念与理论（可能会有教材编写者自己得到同行认可的研究所得，但绝不可能是整个教材内容）带给教材使用者。

上述是关于本教材编写的三个努力，也是我们教材建设中遵循的三个基本原则。无疑，这是很高的要求。就其难度而言，其实并不低于科学研究的工作。因此，尽管当今世界已是一个信息社会，资讯的传递和使用已非传统社会可比，但由于我们原有的学科基础和研究力量，以及地域等条件所限，我们对当代公共管理理论的追寻和探索，我们对公共管理类教材的编写或编著，从内容到形式肯定存在着诸多不足，我们希望广大同行和同学提出批评与建议，以便我们不停下探索的脚步，能不断提高研究水平和教材编写或编著质量。

是为序！

崔运武

2017年10月2日于昆明

## 前 言

编写此书的初衷源于上课时想要一本“称心如意”的教材。

关于政府公共关系的研究情况，2011年时任中国行政管理学会执行副会长兼秘书长的高小平研究员曾言，从总体上看，政府公共关系研究成果欠丰富，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够深入。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。而今，6年过去了，通过知识脉络分析可知，这一情况有所好转，但并未根本改变。新的教材进行探索创新的同时也存在不足，比如：多人合作编著导致内容杂糅；知识背景单一导致行政管理与公共关系结合生硬；顾虑太多导致语焉不详，而且正面案例居多，细节、反思和时效性不足等。给学生推荐“参考书目”并附上点评时，总有“妄议前辈”之惭，于是笔者决定亲自动手，为自己和学生编写一本兼顾政府公共关系理论与实务的，简明、实用，并尽量有趣的教材。

整整一年的时间，笔者一边向前辈们学习，挖掘利用二手资料，备课教学，一边对学界和业界进行访谈调研，收集整理一手数据，撰写案例评析。同时，笔者进行了一个师生合作的小尝试，每完成一部分初稿，便请学生阅读批评，然后反复修改。提供公共产品和服务需要顾客意识，虽然教育的专业性导致信息不对称，使得学生未必能全面科学地评价教材，但他们仍能提供许多有价值的评价信息和改进建议。目前，书稿已成，虽敝帚自珍，但平心而论，仍然没能完全达到笔者自己的期待。因学养阅历浅薄，智慧胆识不足，写作中浅尝辄止、欲言又止、顾左右而言他等情况时有发生。

感谢与我教学相长的云南大学2013级公共管理系行政管理专业本科生、2014年MPA周末班的全体同学，特别是喜思考、爱追问的

何泓利、周欢欢、侯宝萍、苏林、马潇涵、王春聪、周海燕。感谢我的硕士研究生宋娜、王联东、王明飞、杜娇帮我校稿。

感谢给予我支持的业界精英云南省高院田成友先生、童晓宁女士，省“两办”信访局李云先生，省外国专家局陈冰女士，省“编办”谢森泉先生。特别是童晓宁女士，作为勇于实践、善于思考的律政领域公关专家，将丰富的实践经验转化为灵动的文字，亲自撰写了政府公关策划与实施的相关章节。

**罗红霞**

2017年6月

# 目 录

第一章 绪 论 .....	(1)
第一节 政府公共关系相关定义 .....	(1)
第二节 政府公共关系历程 .....	(5)
第二章 政府公共关系主体和公众对象 .....	(17)
第一节 政府公共关系主体 .....	(17)
第二节 政府公共关系的公众对象 .....	(21)
第三章 政府公共关系媒介 .....	(33)
第一节 政府的媒介观 .....	(33)
第二节 政府公共关系的媒介种类与选择 .....	(36)
第三节 信息化与全球化中的政府公共关系媒介 .....	(44)
第四章 政府公共关系调查实务 .....	(53)
第一节 政府公共关系调查的含义和误区 .....	(53)
第二节 政府公共关系调查的内容和流程 .....	(54)
第三节 政府公共关系调查的方法 .....	(59)

<b>第五章 政府公共关系的策划实务</b> .....	(73)
第一节 政府公共关系策划概述 .....	(73)
第二节 政府公共关系策划的原则 .....	(75)
第三节 政府公共关系策划的文案与借助的载体 .....	(78)
<b>第六章 政府公共关系实施实务</b> .....	(85)
第一节 政府公共关系实施中的角色网络 .....	(85)
第二节 政府公共关系实施中的境界与故事 .....	(87)
第三节 政府公共关系实施中的拓展 .....	(88)
<b>第七章 政府公共关系评估实务</b> .....	(96)
第一节 政府公共关系评估的原则和程序 .....	(96)
第二节 政府公共关系评估的内容 .....	(102)
第三节 政府公共关系评估的方法 .....	(103)
第四节 政府公共关系评估报告及应用 .....	(104)
<b>第八章 政府公共关系前沿与热点</b> .....	(107)
第一节 获知政府公共关系研究前沿与热点的方法 .....	(107)
第二节 政府形象 .....	(109)
第三节 政府危机公关 .....	(110)
第四节 政府网络公关 .....	(116)
<b>主要参考文献</b> .....	(119)

## 本章导读

本章的目的是帮助政府公共关系学习者了解这一领域的常识，为后续学习打下基础。这些常识包括相关定义、西方和中国政府公共关系发展的大致历程。在社会科学领域的专业学习中，术语定义往往汗牛充栋，我们选取的大多数是可以作为概念工具来分析和评价相关素材的定义，因而容易理解，不会碾压大脑内存，而且比较“面目可亲”。而政府公共关系的中西历程，可以帮助学习者看清事物发展的曲折过程，对光明的前途持理性的乐观主义态度。

# 第一章 绪论

## 第一节 政府公共关系相关定义

### 一、政府

当我们探讨政府公共关系时，所言的“政府”一般取其广义，包括立法、行政、司法三大国家权力机关，在中国内地特指党委领导下的广义政府。

政府作为社会事务的计划、组织、协调、控制的主导性力量，一方面需要借助政治、经济、行政、法律等“刚性”手段来履行职能，另一方面还需要通过教育、公共关系等“柔性”手段来协调社会关系。特别是在社会转型、体制转轨、政府职能转变的高风险社会中，公共关系的工具性作用得到政府越来越多的重视和应用，相关部门和人员的公共关系素养就显得越来越重要。传统农业社会向现代工业社会，甚至是后现代、后工业社会转型，计划经济体制向市场经济体制转轨，统治型、管制型政府向服务型政府转变，对政府公共关系的理论和实务都提出了挑战，并且亟待回应。

### 二、公共关系

人们对公共关系的认识具有时代性和地域性，有的将公共关系主体（组织

或个人)置于强势地位,强调对公共关系对象的宣传、引导、教育等活动;有的将公共关系对象(组织、公众、个人)置于强势地位,强调他们的知情权、意见表达和决策参与等。实际上,这可以被看作是公共关系价值取向的左右两端,或者看作是公共关系象限的纵横两轴,除去极端个案,大部分组织的公共关系,都可以找到自己的位置。因此,我们可以把公共关系界定为:社会中的任何组织或个人,在追求生存和发展过程中,与其他社会组织、公众、个人互动时,产生的交往关系和由此形成的网络。

一般而言,组织类型不同,其资源掌控、生存压力、竞争意识存在差异,因而其开展公共关系的压力机制、动力机制也各不相同。目前,公共关系在政府、企业、社会组织中都得到了广泛应用,虽有相似之处,但也有很大的不同。相比较而言,对企业公共关系的研究起步较早,相对系统和成熟,政府公共关系往往会借鉴和改造其研究成果。

### 三、政府公共关系

政府公共关系是指政府和特定公众在相对平等的平台上,通过不断交流,追求共识,实现和维护公共利益最大化的活动与过程。对这一定义的理解,可以从以下方面入手:

第一,政府公共关系的主体既包括组织形态的主体,也包括个体形态的主体。其中,组织形态的主体是政府,可以指广义的政府,即立法、行政、司法三大国家权力机关,在中国内地还包括中国共产党党委这一领导机关;也可以指狭义的政府,即行政机关。个体形态的主体主要指各级各类公务员,无论其是否担任领导职务。此外,由于某些政府职能部门及其负责人掌握了大量的公共资源配置权,在政务公开不足、社会监督弱化的环境下,这些部门及其负责人往往成为“公关”的对象,但这不是政府公共关系研究的范畴,不影响政府公共关系中政府的主体性。

第二,政府公共关系的对象是特定公众,而非全体公众。政府公共关系的对象往往是特定时空下特定公共事务的直接或间接利益相关者,他们只是全体公众中的一个子集,这决定了政府公共关系的对象性。

第三,政府公共关系的平台是相对平等的。政府与特定公众需要在既非专制亦非民粹的平台上相互沟通。专制环境下公众的意见表达要么不存在,要么被扭曲,要么被忽视。而民粹环境下的公众意见可能理性不足,可持续性欠佳,却能绑架公共决策。这二者都不利于健康的政府公共关系的形成。

第四,政府公共关系的目的是实现和维护公共利益最大化,手段是通过沟通达成共识。因为公共问题涉及不同的利益相关者群体,多方参与对话、解释

和沟通是公共政策合法性的前提和基础，因此政府公共关系的过程中总是伴随着不同的意见，容易出现各种乱象与噪音。包括遵守议事规则、反对谩骂和人身攻击等在内的公民素养是良好政府公共关系的必要条件。

### 案例 1 - 1 :

#### 文化部开通官方微博之后

2012年12月4日，中国新闻网报道，人民网舆情监测室发布2012年度新浪政务微博报告，截至2012年10月底，全国政府部门落户新浪并通过认证的政务微博总数达到60064个……目前，包括卫生部、铁道部、商务部、文化部等20个国家部委及下属部门开通了官方微博。

2015年10月16日，搜狐新闻报道，15日下午3点8分，文化部正式开通新浪微博账户“@文化部”，第一条向网友打招呼的微博写道：“各位网友好，文化部官方微博正式开通了！我们将在这里发布文化政策、信息、资讯。期待大家的支持和关注！”很快，这一消息引来大量转发和评论，有网友统计发现，短短数小时，评论数超过4万条，一天之内评论达到9万条，三天之内评论达到35万条。评论中不少是调侃、讽刺和批评之声，甚至将对广电总局、教育部等部门的不满也算到了文化部头上。其间，评论一度减少到7万条。网友认为被删帖，于是呼吁集结比拼，评论数量剧增，之后评论未再明显下降。

10月24日，文化部官方微博回应：感谢大家这些天的建议、意见！我们既有勇气开通，也一定会面对、承担、改进，希望能得到大家的理解与包容。欢迎大家多多拍砖，我们仍将以不删帖的态度，把微博越做越好。

#### 讨论：

2012年、2015年文化部分别开通了官微，为什么第二次开通引起了这么大动静？

职能部门应该怎样看待网友的批评和替其他部门“背黑锅”？

网友集结比拼对抗“删帖”说明了什么问题？

文化部的回应做得怎样？

**资料来源：**

[1] 温蒿. 20 个国家部委及下属部门开通了“官方微博” [EB/OL]. 2012 - 12 - 04, <http://www.chinanews.com/it/2012/12 - 04/4378737.shtml>.

[2] 铁瑾, 等. 文化部开微博引来吐槽一片 网友最期待广电总局来 [EB/OL]. 2015 - 10 - 16, <http://news.sohu.com/20151016/n423432894.shtml>.

**案例 1 - 2:**

**“小区打开” 何去何从**

2015 年 12 月 20 ~ 21 日, 中央城市工作会议时隔 37 年重启, 会后发表《关于进一步加强城市规划建设管理的若干意见》: 新建住宅要推广街区制, 原则上不再建封闭住宅小区; 已建成的住宅小区和单位大院要逐步打开, 实现内部道路公共化。

2016 年 2 月 23 日 2: 20, 《新京报》评论大意: 封闭式居住小区既让城市变成了“孤岛群”, 让“陌生人社会”形态湮没城市人文氛围, 也造成道路资源浪费, 让城市缺乏“毛细血管式”小路。改变城市条状割裂的状况, 推行街区制, 在土地集约化利用、营造社区活力等方面显然更具价值。而人们从中最直观的获益就是, 穿过彼此的小区不用多绕路。但是打开封闭小区, 需要处理好民心关 (社会治安与安全感)、政策关 (今后新建小区所需的土地出让是否将道路面积免费)、法律关 (《物权法》规定, 建筑区划内道路为业主共有, 内部道路公共化违法)、经济关 (封闭小区的业主可能要求赔偿此前支付的道路公摊费及利息)。

2016 年 2 月 24 日 8: 48, 新华每日电讯报道: 新华社北京 2 月 23 日电 (记者王茜、罗沙): 最高人民法院民一庭庭长程新文在 23 日召开的《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国物权法〉若干问题的解释 (一)》新闻发布会上, 对社会关注的“小区开放”问题进行了回应: “目前这一意见属于党和国家政策的层面, 涉及包括业主在内的有关主体的权益保障问题, 还有一个通过立法实现法治化的过程。作为人民法院, 我们将密切关注, 并积极应对。”

2016 年 2 月 24 日, 住建部回应: 在理解和落实过程中, 要注意把握好以下几点: 一是要认真全面理解好“逐步”两个字。“逐步”就

是要有计划，要有轻重缓急，并不是“一刀切”，也不是“一哄而起”，更不能简单地理解为“拆围墙”。二是《若干意见》对这项工作提出了方向性、指导性的要求，具体实施中还要制定细则，特别是各省、各城市还要根据实际情况，制定具体办法。在制定办法过程中，肯定要听取市民意见。三是要实施逐步打开封闭小区和单位大院的城市，都会考虑到各种实际情况，考虑到各种利益关系，依法依规处理好各种利益关系和居民的诉求，切实保障居民的合法权益。

#### 讨论：

“小区打开”的利益相关者有哪些？

本案例中公共利益和各方的分歧在哪里？

政府应该如何引导民意？

#### 资料来源：

[1] 尊重居民权益，封闭小区就不难打开 [EB/OL]. 2016 - 02 - 23, <http://finance.sina.com.cn/review/mspl/2016-02-23/doc-ifxprupe9760103.shtml>.

[2] 王茜，罗沙．最高法回应“小区拆墙”：尚需立法实现法治化 [EB/OL]. 2016 - 02 - 24, [http://news.xinhuanet.com/mrdx/2016-02/24/c\\_135125290.htm](http://news.xinhuanet.com/mrdx/2016-02/24/c_135125290.htm).

[3] 住建部．住建部新闻发言人：正确理解“逐步打开封闭小区和单位大院” [EB/OL]. 2016 - 02 - 24, [http://www.mohurd.gov.cn/zxydt/201602/t20160224\\_226730.html](http://www.mohurd.gov.cn/zxydt/201602/t20160224_226730.html).

## 第二节 政府公共关系历程

要厘清政府公共关系的历程，可以首先了解其理论基础——公共关系历程，然后关注具有一定典型性的美国政府公共关系历程，最后回到我国近代以来的政府公共关系历程，这对当前我国政府公共关系理论和实践具有长远和深刻的影响，是学习、实践和研究政府公共关系时不可忽略的重要内容。

### 一、公共关系历程

#### (一) 从应用领域看公共关系历程

##### 1. 政府争取和提升合法性的公共关系

从其应用领域来看，早期的公共关系更多地出现在传统农业社会中，在“得道多助，失道寡助”“水能载舟，亦能覆舟”等政治智慧的作用下，政府