

The Changes of China
Government Information Dissemination

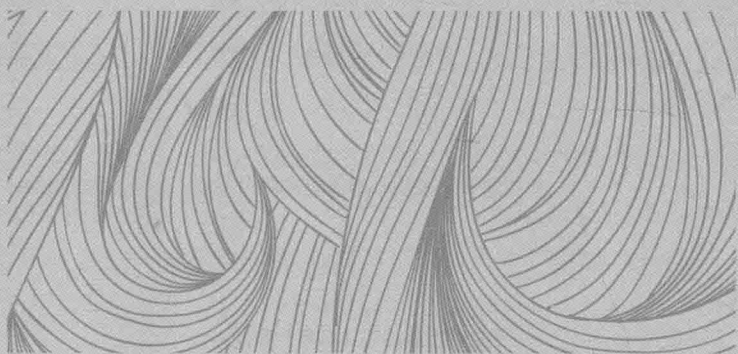


中国政府新闻发布变迁

冯春海 著

清华大学出版社

The Changes of China
Government Information Dissemination



中国政府新闻发布变迁

冯春海 著

清华大学出版社
北 京

版权所有，侵权必究。侵权举报电话：010-62782989 13701121933

图书在版编目 (CIP) 数据

中国政府新闻发布变迁 / 冯春海著. —北京：清华大学出版社，2015
ISBN 978-7-302-41921-1

I. ①中… II. ①冯… III. ①新闻公报-新闻事业史-研究-中国 IV. ①G219.29

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第263313号

责任编辑：李 莹

封面设计：李 丹

责任校对：王荣静

责任印制：刘海龙

出版发行：清华大学出版社

网 址：<http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址：北京清华大学学研大厦A座 邮 编：100084

社 总 机：010-62770175 邮 购：010-62786544

投稿与读者服务：010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质量反馈：010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 刷 者：三河市君旺印务有限公司

装 订 者：三河市新茂装订有限公司

经 销：全国新华书店

开 本：160mm × 230mm

印 张：18.5

字 数：217千字

版 次：2015年12月第1版

印 次：2015年12月第1次印刷

定 价：49.00元

产品编号：067042-01

本成果受到如下项目的出版资助与支持：

1. 北京市属高等学校创新团队建议与教师职业发展计划项目——“数字动漫艺术与文化传播创新团队”（IDHT20130514）。
2. 北京联合大学人才强校计划资助项目——“全媒体新闻传播应用人才培养创新团队”（BPHR2014F01）。

序 言

时代呼唤政府新闻发布的理论研究

赵启正

自 2003 年“非典”以来，中国政府新闻发布制度不断健全，对国内外发挥了重要的舆论引导作用：对内保证了公众知情权和监督权，密切了广大公众的联系，从而更多地获得了公众对政府的理解和支持，对促进社会和谐发展起了积极作用；对外则承担着“向世界说明中国”的责任，包括说明中国的国情、内外政策，回答对中国的问题，解疑释惑。

经过这么多年的发展，中国政府新闻发布取得了显著成绩，也暴露出一些问题。作为这一进程的亲历者，我感觉到有必要总结过去的经验和教训，进而提出全媒体时代完善和创新政府新闻发布的方法。冯春海博士的《中国政府新闻发布变迁》一书正是这种努力的有益尝试。

他是我在中国人民大学的博士生，曾经在中国传媒大学工作过多年，经常为政府等机构开展新闻发言人培训；2012 年，他又全程跟随我参加了全国政协十一届五次会议新闻发布会的事先调研、“备课”、发布和效果分析。可见，他研究中国政府新闻发布既有理论功底，又有一定的实践经验，这使此书具备了较好的基础。

总体而言，此书在四个方面给我留下了比较深刻的印象：视角独到，资料丰富，观点新颖，语言平实。

视角独到。作者没有拘泥于新闻发布会、政务微博和微信等具体的发布形态，而是立足政府视角，从宏观层面研究中国政府新闻发布变迁。这让此书有了较高的立意和较为宽广的视野：将新闻发布看作系统和场域，将政府新闻发布变迁嵌入社会系统开展研究；通过分析政府、媒体和公众之间的互动博弈过程，揭示了政府新闻发布变迁的特点、机制与规律，并提出了完善与创新的路径与方法。

资料丰富。此书信息量很大，首先是“资料扎实”。无论是对已有理论研究成果的文献梳理，还是对政府新闻发布相关官方文本的总结分析，都比较全面、系统和深入；其次是“案例丰富”。无论是对中国政府新闻发布历程的回顾，还是对政府新闻发布观念、制度与话语变迁的分析，抑或对政府新闻发布变迁机制和规律的探寻，作者都运用了较多的经典案例，或说明、或阐释、或例证。内容充实而丰满，道理浅显而易懂；以翔实的资料和丰富的个案为基础，作者既回顾了中国政府新闻发布的发展历程，又分析了中国政府新闻发布变迁的特点、机制和规律，进而提出了全媒体时代完善中国政府新闻发布的路径与方法。

观点新颖。此书有不少地方渗透着作者的独立思考和见解，这主要表现在一些概念和观点的创新上：在话语权的基础上引入“话语力”概念并进行学理辨析；将政府发布话语、媒体报道话语和公众反馈话语的互动流通视为“话语流”；将新闻发布看作集“信息传播”“议题管理”“仪式表演”和“关系调适”于一体的新闻发布观；战略视角下的舆情功能解析：监测意见气候，实施主题公关，进行危机预警，开展效果评估；“中国政府新闻发布变迁的本质是新闻发布场域持续‘构型’的动态实践过程：变迁动力是‘话语权竞夺’，变迁逻辑是‘资本再分配’，变迁过程是‘惯习调适’，变迁结果是‘规则再造’”。

语言平实。虽然是专著，有大量的理论和学术话语，但此书读起来却通俗易懂，而非生硬艰涩。这一方面得益于丰富案例的运用，另一方面则是作者平实的语言风格。

此书较好地实现了历史与现实的结合、理论与实践的统一，努力地回答了“中国政府新闻发布向何处去”的叩问，并提出了全媒体时代完善政府新闻发布的路径与方法，对相关理论研究和开展政府新闻发布实践都有一定的指导意义。搞理论研究的人可以从中汲取学术营养，做政府新闻发布工作的人则能够从中获得方法资粮。

新闻发布理论研究是随着中国政府新闻发布实践同步发展起来的，此书是全媒体时代新闻发布研究的一个重要理论成果之一；书中也存在一些不足，如某些概念和观点阐述得不够严谨等。我也期待着，在后续研究中，作者可以吸收更多学者们不同的意见而走向成熟。同时，我希望作者和更多的人持之以恒地开展政府新闻发布理论研究，这是提升中国政府新闻发布实践水平的重要的基础工作。

2015年10月1日

（作序者为原国务院新闻办公室主任、中国人民大学新闻学院院长）

前 言

一、本书主题

本书的主题是“中国政府新闻发布变迁”。选择这一主题主要基于三重背景：

宏观方面，2003—2013 年，中国政府新闻发布走过了十年历程。“十年”不长亦不短，但在中国人的文化和传统里却意涵深远：对过去开展梳理和总结，对未来进行憧憬与规划。

中观方面，2003—2013 年，媒介生态和舆论格局发生了巨大变化。在此背景下，中国政府新闻发布的渠道和形态等都在发生变化：政务微博、微博发布厅和政务微信以及新闻客户端如雨后春笋般兴起，从传统新闻发布向新兴 Web 发布转向似乎成为不可阻挡的潮流与趋势。在这种语境中，传统新闻发布与新兴新闻发布之间有着怎样的关系？经历了十年发展的中国政府新闻发布在全媒体语境中应该走向何方？这些问题

均需要深入探讨和系统研究。

微观方面，2011年，铁道部新闻发言人王勇平在“7·23”动车事故中被推向舆论的风口浪尖，后被迫“退隐”华沙。2012年，国家能源局新闻办公室相关负责人在“刘铁男事件”中的“发言表现”被批评为“家奴”。这两件事一方面引发了舆论对中国政府新闻发布的反思；另一方面也反映了中国政府新闻发布历经十年发展后所遭遇的困境和瓶颈。同年，我跟随赵启正院长参加了全国政协十一届五次会议新闻发布会的准备、发布与效果评估全过程。这一经历既使我对中国政府新闻发布实践有了更为直接的接触，又使我对政府新闻发布有了进一步认识和思考。再加上从2010年至今，我有机会在全国各地对一些政府部门开展新闻发言人和舆情处置方面的培训与咨询，其间也有诸多发现与思考。

所有这些都使我聚焦于“中国政府新闻发布变迁”。它萃取和汇集了我从2004年至今在中国传媒大学与中国人民大学学习与工作期间的思考与观点。

二、本书特点

与以往新闻发布的相关研究相比，本书具有三大特点：

第一，话语创新。本书立足政府视角，从宏观层面研究中国政府新闻发布变迁，进行了话语创新：超越传统组织制度的认识，将政府新闻发布视为系统和场域，在“环境”与“政府—媒体—公众”相互作用的框架下研究中国政府新闻发布变迁。

以系统论来看，中国政府新闻发布生态系统由政府、媒体和公众三

个子系统构成,在政治、经济、社会和文化相互交织的国内外环境中,政府通过集“信息传播”“议题管理”“关系调适”和“仪式表演”于一身的新闻发布连接媒体、沟通公众,维系该系统的平衡与稳定,进而反作用于外界环境。

从场域理论看,政府新闻发布场域是政治场域、新闻场域和网络场域的交集,政府与媒体、政府与公众、媒体与公众彼此之间都有一种关系存在,政府、媒体和公众围绕着话语符号和权力不断博弈与竞争。

总之,将政府新闻发布视为系统和场域,既是一种话语创新,又大大提升和拓展了政府新闻发布研究的层次、领域和空间。

第二,内容创新。本书选取2003—2013年这一时段,从观念、制度与话语三个方面来研究中国政府新闻发布“变迁”,进而为其完善提供方法和路径。

中国政府新闻发布制度勃兴于2003年的“非典”危机。十年间各种事件、著名发言人和经典发布实践层出不穷。这种接近性和丰富性有助于研究的进行与开展;1983—2003年的新闻发布主要侧重外宣,事件、发言人和发布会较少为公众所知,并且这一时段的历程梳理已有大量研究完成,没必要重复研究。

关于中国政府新闻发布的既有研究对“变迁”和“完善”两大议题的系统研究较少,将二者有机结合的更是寥若晨星。无论是微博和微信等新兴媒介形态的崛起,还是“传统新闻发布向何处去”的实践叩问都需要对中国政府新闻发布的完善进行研究,变迁则是完善的基础。唯有将二者有机结合方能解疑释惑,反哺理论与实践。

关于中国政府新闻发布的既有研究主要有“制度”和“危机”两大视角,观念视角和话语视角的系统研究较少,制度视角又主要集中在中

观的组织层面和制度本身。本书将新闻发布由中观组织制度升级为宏观社会协调机制和系统,又引入了新闻发布观念和新闻发布话语两个视角,并将二者与制度并列。这不仅提升了政府新闻发布的研究层次,而且创新和扩大了政府新闻发布的研究视野。同时,“观念—制度—话语”三个视角符合逻辑:观念是基础,制度是保障,话语是实践,将三者结合研究有助于理论与实践的统一。

第三,方法创新。本书基于跨学科视野,运用公共关系学、传播学、语言学、修辞学、政治学、经济学和社会学等学科相关理论,在对政府新闻发布相关研究进行全面梳理和系统分析的基础上,结合 2003—2013 年中国政府新闻发布的发展过程与实践特点,对中国政府新闻发布变迁进行了系统研究。

本书以“系统方法论”“关系主义方法论”和博弈论为指导,将政府新闻发布视为系统和场域开展相关研究。这有助于从全媒体语境下,动态研究中国政府新闻发布的互动博弈机理,深层次揭示中国政府新闻发布变迁的特点、规律与机制。

三、本书体系

本书立足政府视角,从观念、制度和话语三个方面对中国政府新闻发布变迁与完善进行系统分析和研究:对 2003—2013 年中国政府十年新闻发布历程进行梳理,以此为基础在理论层面分析其变迁特点、规律与机制,进而建构中国政府新闻发布的理想模型;在实践层面试图回答“中国政府新闻发布向何处去”,即如何完善政府新闻发布的问题。

本书总共有九章，可以划分为五个部分：第一部分是第一章绪论部分，从宏观、中观和微观三个层面介绍了选题背景；接着以“制度和危机”为两大主线全面回顾了政府新闻发布相关研究；进而确立了本书的研究内容与框架，是为“提出问题”部分。第二部分包括两章，第二章对中国政府新闻发布生态系统进行分析，搭建理论分析框架；第三章全面梳理了中国政府新闻发布十年变迁历程，为后续分析做事实铺垫。第三部分是“分析问题”，包括第四、五、六、七章，第四、五、六章分别从观念、制度与话语三个方面具体分析中国政府新闻发布十年变迁；第七章则以此为基础总结分析中国政府新闻发布变迁特点、规律与机制。第四部分由第八章组成，是“解决问题”部分，回答“中国政府新闻发布向何处去”的问题。第五部分是第九章，是结论部分，一方面总结了前面章节的研究结论，另一方面继续“解决问题”，建构了中国政府新闻发布的理想模型。

本书最主要的研究结论与发现是：

（1）中国政府新闻发布变迁进程中，观念是内核，决定新闻发布变迁的方向；制度是关键，确立政府新闻发布的框架与机制；话语是抓手，通过话语实践既可以催化新观念又能够促进制度进一步完善。反过来，话语实践又受观念指导，受制度制约。

（2）中国政府新闻发布变迁的本质是“政府新闻发布场域”持续“构型”的动态实践过程：变迁动力是“话语权争夺”；变迁逻辑是“资本再分配”；变迁过程是“惯习调适”；变迁结果是“规则再造”。遵循资本逻辑，中国政府新闻发布将可能朝着“统合发布”方向发展：传统发布与新兴发布整合，政府发布与社会发布交融。

（3）中国政府新闻发布顶层设计构想：在目标上回归“公共价值”，

在组织保障上加大“资本”投入，在具体实施上明确“游戏”规则，在设计方略上采取“自上而下”与“自下而上”相结合的方法。具体而言，在观念更新上树立公关思维，在制度建设上引入价值理性，在话语升级上提升话语力。

（4）结合中国政府新闻发布顶层思想，以“风筝型互相模式”为主，吸收双向新均衡模式“双赢区”概念，引入公关生态场模型中的“公共领域与社区”思想，本书建构了中国政府新闻发布的理想模型：围绕着公共议题和公共事务，政府、媒体与公众以公共利益与公共价值为指引进行理性互动与博弈，实现话语的顺畅流动以及资本和权力的合理配置与再生产，进而调适三者之间的关系、培育公共理性、建立公共领域与和谐社区。

四、本书不足

本书以系统方法论和关系主义方法论对政府新闻发布系统和场域进行宏观研究既是一种创新，又存在一定不足：

（1）在具体研究方法上以文献资料分析与案例分析为主，缺乏全面系统的深度访谈，难以获得足够的全新的第一手资料；缺乏量化实证研究，结论难以获得数据支撑与检验。

（2）采取跨学科研究需要多学科的知识储备与复合化的知识结构，绝非短期突击阅读所能够获得。因此，书中对于哲学、社会学、政治学与经济学等相关学科的概念和理论只是简单地引入、借鉴、架构与应用，难以系统地深入分析。

(3) 由于自己的学术素养积累尚浅, 本书虽然有许多创新思想与观点, 但很多还停留在经验总结层面, 而且在表达方面可能也存在不准确和不到位等问题。

因此, 我真诚希望接触到本书的人, 能够给我提出所有可能做出改进的意见和建议, 我一定会继续努力。

目 录

序言 时代呼唤政府新闻发布的理论研究	iii
前言	vii
第一章 绪论	001
一、选题背景	001
二、政府新闻发布相关研究综述	003
三、研究内容与框架	025
四、研究创新与价值	030
第二章 中国政府新闻发布生态系统与社会功能	034
一、公关语境下的政府新闻发布	034
二、政府新闻发布环境	039
三、政府新闻发布要素	044
四、政府新闻发布的社会功能	050
第三章 中国政府新闻发布进路	054
一、1983—2003 年政府新闻发布概述	054
二、2003—2013 年政府新闻发布历程	059
三、中国政府新闻发布成绩与问题	078
第四章 中国政府新闻发布观念变迁	084
一、中国政府新闻发布观念六大转变	084
二、中国政府新闻发布子系统观念变迁	092

第五章	中国政府新闻发布制度变迁	114
	一、中国政府新闻发布制度构成与特点	114
	二、中国政府新闻发布制度变迁	126
	三、案例样本：政府新闻发布的“深圳模式”	139
第六章	中国政府新闻发布话语变迁	144
	一、中国政府新闻发布话语构成与特点	144
	二、中国政府新闻发布话语变迁	154
第七章	中国政府新闻发布变迁特点、规律与机制	175
	一、中国政府新闻发布变迁特点	175
	二、中国政府新闻发布变迁规律	180
	三、中国政府新闻发布变迁机制	186
第八章	中国政府新闻发布完善路径	195
	一、中国政府新闻发布的顶层设计	195
	二、中国政府新闻发布完善的具体路径	200
第九章	结论与思考	216
	一、中国政府新闻发布理想模型建构	216
	二、研究不足与未来建议	228
参考文献		230
附录 1	新闻发布是及时引导国内外舆论的有效方式	242
附录 2	中华人民共和国政府信息公开条例	250
附录 3	继续健全新闻发言人制度势在必行	260
附录 4	国务院办公厅关于进一步加强政府信息公开 回应社会关切提升政府公信力的意见（国办 发〔2013〕100号）	265
后记		271

图 1-1 “中国政府新闻发布制度” 研究主题	012
图 1-2 “危机中的政府新闻发布” 研究主题	017
图 1-3 本书章节逻辑关系	028
图 2-1 四位一体的新闻发布观	035
图 2-2 政府新闻发布核心利益相关者关系	036
图 2-3 政府新闻发布生态系统	039
图 2-4 媒介生态和舆论格局	042
图 2-5 中国政府新闻发言人多栖角色	045
图 2-6 政府新闻发布中的媒体	046
图 2-7 作为“次主体”的媒体	046
图 2-8 政府新闻发布生态系统中的公众	049
图 2-9 政府新闻发布三极共生系统	050
图 2-10 政府新闻发布社会功能分类	051
图 5-1 政府新闻发布实施机制五大要素	119
图 5-2 政府新闻发布四大环节	119
图 5-3 政府新闻发布流程	120
图 5-4 舆情监测和分析四位一体功能图	122