



21世纪公共关系系列丛书

# 政府公共 舆论管理

Zhengfu Gonggong Yulun Guanli

刘伯高 著



中国传媒大学出版社



21世纪公共关系系列丛书

# 政府公共 舆论管理

刘伯高 著



中国传媒大学出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

政府公共舆论管理/刘伯高著. —北京: 中国传媒大学出版社, 2008. 10

ISBN 978-7-81127-307-6

I. 政… II. 刘… III. 国家行政机关—舆论—管理—研究

IV. D035.1 C912.63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 147697 号

**政府公共舆论管理**

作 者 刘伯高

责任编辑 阳金洲

责任印制 曹 辉

封面设计 孙鹏工作室

出 版 人 蔡 翔

出版发行 中国传媒大学出版社 (原北京广播学院出版社)

社 址 北京市朝阳区定福庄东街 1 号 邮编: 100024

电 话 65450532 或 65450528 传真: 010-65779405

网 址 <http://www.cucp.com.cn>

经 销 新华书店总店北京发行所

印 刷 北京中科印刷有限公司

开 本 730×988 毫米 1/16

印 张 17.5

版 次 2008 年 10 月第 1 版 2008 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-81127-307-6/C·307 定价: 39.00 元

版权所有

翻印必究

印装错误

负责调换

本书获江苏省人民政府“十一五”重点学科——政治学理论经费资助



## 序

刘伯高的《政府公共舆论管理》一书,是在其博士论文《政府公共舆论管理研究——构建和谐社会目标下政府公共舆论引导方式转换》基础上修改而成的。对什么是舆论,什么是公共舆论,舆论及公共舆论要不要管理,谁来管理,如何或怎样管理,在这个问题上国外发达国家有哪些经验值得学习借鉴,以及怎样学习借鉴等问题,做了较为深入而系统的思考研究,在这本书的写作出版之前,还确实属于鲜见。从这个意义上说,该书的面世恰逢其时,对该领域的研究开了一个好头,具有开拓性的价值与意义。为师的我当然为他而感到高兴并表示祝贺。

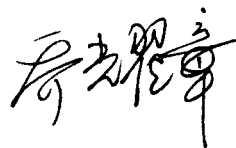
一篇好的学位论文往往是师生“共谋”的产物,其中主要是论者主观努力的结果。在攻读博士学位之前,伯高就长期在苏州市委宣传部及社会科学联合会工作,积累了较为丰富的相关工作经验,攻读博士学位的过程实质上就是将其工作经历和经验进行认真总结和理论升华的过程。可以说伯高是带着问题来读书与研究的,立意在该领域走出一条自己的理论与实践相结合的创新道路来。但由于公共舆论及其管理问题实在太敏感,太复杂了,以至于在论文开题时,学位点上的导师们难免存在一些意见分歧与担心,认为这个论题有一定的风险,如果写得不好,政治层面和学术层面都不好交代,两面受气。其实,导师们的一些谨慎的意见和建议是能够成立的,也是有益的。然而,伯高还是凭着他的理论勇气与执著,勤奋与刻苦,一次次的深入讨论,深更半夜的电话设问与论辩,证明着他选题的可行性与研究的进展程度。在写作过程中,他克服了涉及学科多,相关文献少,驾驭难度大等困难,如期完成了博士论文,并获得一致通过。他享受着辛勤笔耕后的收获与喜悦。

舆论、公共舆论,是社会公共生活的有机组成部分。卢梭曾把它说成是人民“心中的法律”。伍德罗·威尔逊则喻之为“帝王的宝座”。舆论、公共舆论,也是一种公共事务,对舆论、公共舆论加强管理,也是政府职能的重要组成部分,各国政府历来都非常重视,当然我国政府也不能例外。问题在于,如何根

据时代及其发展变化的要求,政府对公共舆论进行有理、有节、有力、有效、有利、有益的管理。本书对此做了较为深入系统的研究。在界说相关理论的基础上,作者着力探究了三个主要的理论和实践问题:其一,是如何维护公众的舆论权,这是政府公共舆论管理的前提和基础问题;其二,是如何对公共舆论进行适度干预,这是政府公共舆论管理的有限性或边界问题;其三,是政府如何在前两者基础上,正确引导公共舆论,这是政府公共舆论管理的价值取向问题。最后,在我国,加强和完善政府公共舆论管理,旨在有利于构建社会主义和谐社会。由此可见,研究政府公共舆论管理,不仅仅是政治学理论研究和学科建设的需要,而且更是社会主义现代化建设实践深入发展的呼唤!

本书对公共舆论管理这个具有鲜明政治性色彩的问题作出了较为深刻的学术性阐释,对于党政舆论管理工作部门,科学研究机构,高等院校的政治学、行政学、公共管理学、新闻传播学以及公共舆论学等专业的老师、学生具有阅读参考价值。

当然,政府公共舆论管理是一项系统工程,无论是在其理论方面还是在实践方面,无论是在政治方面还是在学术方面,都还有很大的余地 and 空间,还需要我们继续不断地展开深化和细化研究。该书的出版,正值盛暑之际,我们期待着人们能热切关注,并以此为起点和生长点,出更多、更新、更好、更高的研究成果,使政府公共舆论管理的研究做到可持续发展!



苏州大学教授、博士生导师

2008.7.26 于苏州工业园区住宅

# 目 录

|                                  |         |
|----------------------------------|---------|
| 序.....                           | ( 1 )   |
| 导 论.....                         | ( 1 )   |
| 一、问题的提出 .....                    | ( 1 )   |
| 二、研究现状与文献综述 .....                | ( 6 )   |
| 三、主要内容及逻辑结构 .....                | ( 12 )  |
| 四、主要研究方法 .....                   | ( 13 )  |
| 五、研究视点与不足 .....                  | ( 14 )  |
| 第一章 政府公共舆论管理界说.....              | ( 19 )  |
| 一、舆论与公共舆论 .....                  | ( 19 )  |
| 二、政府公共舆论管理的内涵及职能 .....           | ( 28 )  |
| 三、政府公共舆论管理研究的理论支撑 .....          | ( 46 )  |
| 第二章 公众舆论权的维护:政府公共舆论管理的前提 .....   | ( 75 )  |
| 一、公众舆论权与公共舆论管理民主化 .....          | ( 75 )  |
| 二、维护公众舆论权的相关理论 .....             | ( 89 )  |
| 三、政府维护公众舆论权的内在价值 .....           | ( 94 )  |
| 四、西方国家政府维护公众舆论权的制度与实践——以美国为例 ... | ( 102 ) |
| 第三章 公共舆论的干预:政府公共舆论管理的边界及限度 ..... | ( 117 ) |
| 一、政府干预公共舆论的主要依据 .....            | ( 118 ) |
| 二、政府干预公共舆论的性质与类型 .....           | ( 126 ) |
| 三、政府干预公共舆论的限度和边界 .....           | ( 140 ) |
| 第四章 公共舆论的引导:政府对公共舆论的积极管理 .....   | ( 151 ) |
| 一、政府公共舆论引导的内在规律 .....            | ( 152 ) |

|                                  |              |
|----------------------------------|--------------|
| 二、政府公共舆论引导方式与途径 .....            | (169)        |
| 三、政府宣传:政府公共舆论引导的一种特色 .....       | (199)        |
| 四、跨文化传播中的政府公共舆论引导 .....          | (207)        |
| <b>第五章 政府公共舆论管理与和谐社会构建 .....</b> | <b>(222)</b> |
| 一、政府公共舆论管理在和谐社会构建中的价值和意义 .....   | (223)        |
| 二、我国政府公共舆论管理面临的环境变迁 .....        | (229)        |
| 三、构建和谐社会目标下政府公共舆论管理模式的转换 .....   | (238)        |
| <b>结束语 .....</b>                 | <b>(267)</b> |
| <b>主要参考文献 .....</b>              | <b>(269)</b> |
| <b>后记 .....</b>                  | <b>(274)</b> |

# 导 论

现代社会,能否有效驾驭公共舆论是考量执政党和政府执政能力的一项重要指标,或者说是政府执政能力建设不可或缺的一项重要内容。公共舆论与政府权力的获得、维护及政府施政行为的有效实施直接相关。当政府与公共舆论的关系处于良性互动状态下,公共舆论对于政府有正向作用。这时,公共舆论对于提高政府的合法性、实行科学化决策、维护社会秩序、构建良好的官民关系、实现国家的长治久安具有正向促进作用。反之,当公共舆论场与政府舆论场处于不一致甚至对立状态时,公共舆论则会销蚀政府执政基础、不利于社会的稳定和发展,甚至引发社会动荡和政权更迭。能否有效驾驭公共舆论归根到底取决于政府与公众关系的性质,同时也与政府引导公共舆论的艺术性相关。环视当今之世界,全球化、信息化、网络化、民主化浪潮扑面而来,公共舆论在国家的政治、经济、文化和社会生活中扮演着越来越重要的角色,政府驾驭公共舆论的能力正在经受着全新的考验,迫切要求政府与时俱进,树立全新的公共舆论观,实现公共舆论管理模式的转变。

## 一、问题的提出

从政治学和行政学的角度加强对公共舆论管理的研究不仅是理论建构的需要,更是现实生活的需要。从对现实矛盾和困惑的求解中提出问题,上升到政治理论研究的高度,然后再运用理论指导和解决现实问题,正是本课题研究的缘起所在。

### 1. 主要依据

所谓依据,就是研究的必要性和可行性。这可以从理论与实践两个方面来看:

首先,公共舆论管理研究是政治学和行政学研究的题中应有之义。政治

学是一门研究政治现象及其发展规律的科学。有关政治学的研究对象的界定主要分为“国家说”、“权力说”和“公共事务说”三种。大部分政治学学者倾向于“权力说”，即政治学的研究对象应该是政治权力，政治学研究实质是研究权力的获得、维持和运用的科学。但不管哪一种观点，都应该关注公共舆论的研究。因为公共权力的获得、维持和运用都离不开公共舆论的作用。中国古代所说的“民可载舟，亦可覆舟”、“一言可以兴邦，一言可以丧邦”、“防民之口，甚于防川”等都从不同侧面说明了政权与舆论之间的高度依存性。在现代民主国家，公共舆论更被捧上了“帝王的宝座”，成为政府工作的“权威的评判家”。按照“人民主权”学说，政府的权力来自于人民，人民既可以授权，也可以收回权力。因此，人民的同意（或者说是“公意”）就成为政府存在的依据和基础。政府政策的制定和施行，政府对公共事务的有效管理，政府领导人的变更等都与公共舆论息息相关。对于公共舆论的高度关注也是西方政治学、行政学的一个传统。第一个明确提出“公共舆论”概念的卢梭正是“人民主权”学说的奠基人之一，是资产阶级启蒙思想家，也是政治思想家。而行政学的创始人威尔逊更是把政府如何应对公共舆论看成是建立行政学的重要根据。有些政治学学者如拉斯韦尔还是舆论传播学的创始人之一。1945年，在联合国教科文组织赞助下，西方政治学学者对政治学的研究范围作过一番梳理，他们把政治学的研究范围划定为政治理论、政治制度、政党团体、公共舆论和国际关系五大领域。其中，公共舆论被纳为政治学研究的重要内容。经过多年的研究深化，西方政治学、行政学对公共舆论的研究逐步聚焦在：公共舆论的形成和功能、民意调查、公共舆论与政治合法性、公共舆论与民主政治、公共舆论与政治意识形态、公共舆论与政治文化和政治社会化、公共舆论与政治沟通、公共舆论与选举制度、公共舆论与行政决策、公共舆论与外交等诸多领域，并形成了较为完整的理论体系。相对而言，国内政治学和行政学研究中，对公共舆论问题关注还不够。《中国大百科全书·政治学》把政治学的范围界定为政治理论、政治思想史、政治制度、政党及政治团体、行政学和国际关系六个部分。对公共舆论的关注程度，成为中外政治学研究的显著区别之一。笔者就此请教过国内知名学者，他们承认公共舆论对政治学研究的重要性，但是，因为在我国公共舆论问题属于意识形态范畴，极其复杂和敏感，研究的局限性比较大。另外，在传统的学科分野中，公共舆论属于新闻学和传播学的范畴，因而，政治学、行政学较少涉及。但笔者认为，随着中国政治民主化进程的逐步深入，公众利益表达欲望的增强，表达渠道的日益多样化和便捷化，公共舆论已经成为政治学、行政学研究无法回避的重要问题。而且，由于公共舆论研究是一个跨

学科、综合性的研究领域,只有进行包括政治学、行政学在内的多学科交叉研究,才能推动该领域研究的不断深入。因此,加强公共舆论的研究既有利于政治学、行政学学科的完整性,也有利于公共舆论研究的深化。

其次,加强公共舆论管理的研究也是现实生活提出的一个紧迫课题。在我国,公共舆论管理属于宣传管理的范畴。在舆论管理机构方面,既有党委序列的宣传部,也有政府序列的文化、广播电视、新闻出版、新闻办公室等相应机构。其主要职能就是为全党、全国各项工作的开展营造良好的舆论氛围。党和政府历来就有重视宣传舆论工作的传统,宣传舆论工作在革命、建设和改革开放过程中发挥着极其重要的作用,是我们党宝贵的政治优势。毛泽东同志曾指出:“凡是要推翻一个政权,总要先造成舆论,总要先做意识形态方面的工作。革命的阶级是这样,反革命的阶级也是这样。”<sup>①</sup>邓小平同志提出:“要使我们党的报刊成为全国安定团结的思想上的中心。”<sup>②</sup>江泽民同志则强调“舆论导向正确,是党和人民之福;舆论导向错误,是党和人民之祸。”胡锦涛同志也多次强调:“现代社会,宣传舆论的社会影响力越来越大,能不能把宣传舆论工作抓在手上,关系人心向背,关系事业兴衰,关系党的执政地位。善于做好新形势下的宣传思想工作,是加强党的执政能力建设的重要内容,也是对我们党领导水平和执政水平的一个重要考验。”<sup>③</sup>我们党在公共舆论管理方面积累了许多宝贵的经验。李长春同志在2003年全国宣传思想工作会议上对十多年来我们党领导和管理宣传舆论工作的经验进行了总结。主要有七个方面:(1)坚持高举邓小平理论和“三个代表”重要思想伟大旗帜,确保宣传思想工作的正确政治方向;(2)坚持以经济建设为中心,服从服务于改革发展稳定大局;(3)坚持以人为本,服务群众,把人民群众的利益和要求作为宣传思想工作的根本立足点;(4)坚持团结稳定鼓劲、正面宣传为主,唱响主旋律、打好主动仗;(5)坚持一手抓繁荣,一手抓管理,推动宣传文化事业健康发展;(6)坚持解放思想、实事求是、与时俱进、开拓创新,保持宣传思想工作的生机与活力;(7)坚持党对宣传思想工作的领导,保证党对意识形态的领导权和主动权。应该说,这些经验对于中国改革开放成就的取得起到了非常重要的作用,今后仍然需要坚持。与此同时,李长春同志也指出:“经济基础、体制环境、社会条件和传播手段的深刻变化,使得宣传思想工作的环境、任务、内容、渠道和对象都

① 《建国以来毛泽东文稿》(第10册),中央文献出版社1996年版,第194页。

② 《邓小平文选》(第2卷),人民出版社1994年版,第255页。

③ 中共中央文献研究室编:《十六大以来重要文献选编》(上册),中央文献出版社2006年版,第535页。

发生了很大变化。”<sup>①</sup>换句话说,我们现有的舆论管理工作还存在着一些不相适应的地方。党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》指出:要“牢牢把握舆论导向,正确引导社会舆论”,“坚持党管媒体的原则,增强引导舆论的本领,掌握舆论工作的主动权。”这就是说,能否有效驾驭公共舆论已经成为党和政府执政能力建设的重要内容。2007年1月23日,中央政治局第38次集体学习的内容就是关于世界网络技术发展和我国网络文化建设与管理问题。4月23日,胡锦涛同志主持中央政治局会议再一次研究网络文化建设问题。同年4月5日,国务院总理温家宝签署国务院令公布《中华人民共和国政府信息公开条例》,条例从2008年5月1日起施行。在如此短的时间内采取如此密集的动作,进一步表明了中央对舆论管理工作的高度重视。汶川地震和奥运会的举办进一步标志着我国舆论管理工作日益走向开放、透明和公平,引起国内外的广泛关注。如果说,“执政”是政治学研究重要范畴的话,那么“关系人心向背,关系事业兴衰,关系党的执政地位”的舆论执政能力建设当然也应该是政治学研究不可或缺的重要内容。面对新形势,迫切需要我们认真研究和回答以下一些紧迫问题:执政与公共舆论之间是什么关系?政府公共舆论管理有什么内在规律?当前政府公共舆论管理面临的环境发生了怎样的变化?在新的形势下如何有效引导舆论?世界各国公共舆论管理有何经验与教训?我们党如何在继承以往经验的基础上实现公共舆论管理领域的与时俱进?等等。本课题的研究旨在尝试对此做出一些探讨和回答。

## 2. 研究目的及意义

本项研究的目的主要是:以马克思主义立场、观点、方法为指导,广泛汲取古今中外多学科、多领域的研究成果,对政府公共舆论管理的基本理论、体系框架、宏观背景、结构功能、现实矛盾以及未来的对策进行深入的研究和探讨,探索构建中国特色社会主义公共舆论管理学科体系,弘扬主流舆论,有效引导公众舆论、扼制有害舆论,维护社会秩序,促进政治发展,推进和谐社会的构建。其意义在于:

首先,有利于维护社会秩序,推动经济社会转型。科学的舆论管理才能有正确的舆论导向。而正确的舆论导向对于国家的长治久安至关重要。恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》中说过,国家作为一种凌驾于社会之上的力量,它的一项重要职能就是缓和社会的矛盾和冲突,把冲突控制在秩序范围

---

<sup>①</sup> 李长春:《在全国宣传思想工作会议上的讲话》,2003年12月6日。

内,以实现有效的统治和治理。1978年,党的十一届三中全会确立了改革开放的基本政策,开启了中国社会转型的历史先河。有人认为,中国的社会转型主要表现为农业社会转变为工业社会,封闭社会转向开放社会,乡村社会转变为城市社会。但从本质上说,是社会结构的变迁过程,即原有的均质社会被多元社会所替代;各阶层之间利益结构开始分化,即生产力的发展引起了生产关系和上层建筑的变化。在社会大转型时期,原有的社会秩序逐步被打破,新的社会秩序逐步开始形成。在转型时期,由于人们的利益矛盾引发的社会冲突增加,舆论领域呈现出多元化、分散化和冲突化的特征。中外各国经验表明,在社会转型时期,维护政治秩序是顺利实现社会转型的前提。通过有效引导社会舆论,可以使人们正确看待个人利益与集体利益、短期利益与长远利益的关系,以实际行动理解和支持改革,从而有效化解社会矛盾,维护社会稳定,为经济又好又快发展创造良好的舆论环境。

其次,有利于推进民主政治建设,焕发推动社会发展的内在动力和活力。民主政治建设需要维护公民的民主权利。发扬民主,也要求尊重和保护公民的民主权利。2007年3月5日,温家宝总理在十届全国人大五次会议上所作的政府工作报告中,谈到推进社会主义民主法制建设时,明确要求“各级政府要坚持科学民主决策,完善重大问题集体决策制度、专家咨询制度、社会公示和听证制度、决策责任制度,依法保障公民的知情权、参与权、表达权、监督权。”将“表达权”等“四权”写入政府工作报告意义重大,寓意深远。舆论权是公民民主权利的重要内容,而“四权”的提出,则标志着党和政府把公民的舆论权放到了更加突出的位置。知情权,是舆论权的基础和前提,不知情就谈不上表达,更不用说监督。参与权,即公民依法参与国家和社会事务管理的权利,而通过表达意见和建议,通过舆论的渠道反映利益诉求也是一种参与,而且是经常化的参与。表达权,包括舆论表达权,即公民可以通过各种渠道说出自己真实想法的权利。监督权,包含着舆论监督权,这是公民监督国家机关及其工作人员的经常、有效的途径。舆论权作为一项民主权利,既是目的又是手段,作为目的它是人民主权的体现;作为手段,可以进一步增强公民的主人翁意识,调动人民群众参与改革开放和现代化建设的积极性和主动性,加快中华民族伟大复兴的进程。

再次,有利于提高党和政府的执政能力,更好地担负起历史和人民赋予的领导重任。我国现有的舆论管理体制是在战争年代形成的,还带有不少高度集中的计划经济模式的色彩,公共舆论表达的渠道还不够通畅,舆论引导的有效性有待进一步提高。改革开放以来,特别是党的十六大以来,党和政府围绕

新闻舆论改革做了大量工作,取得了明显的成效。但是,随着全球化进程的加快,市场经济体制的逐步成熟,大众传播的迅速发展,市民社会的发育和形成,原有的管理体制和管理方式正面临着一系列新的挑战。特别是“现代信息技术的迅速发展和广泛运用,突破了信息传播与扩散的时空界限,世界上任何一个角落的事件都有可能借助互联网等途径迅速传遍世界。而传播方式的变革,使舆论更具有开放性、互动性、实时性和突发性,一旦处理不好,会迅速出现负面舆论,产生负面效应。”<sup>①</sup>要求各级官员特别是高级官员一定要适应新的形势,进一步增强舆论意识,不断提高引导舆论的本领,掌握信息传播的主动权。加强政府公共舆论管理研究,探索舆论管理的规律,借鉴国外有益经验,有利于在坚持四项基本原则的基础上,重新调整政府公共舆论管理模式,以期进一步提高党和政府在新形势下的舆论执政能力。

## 二、研究现状与文献综述

政府公共舆论管理研究既是政治学、行政学的重要研究领域,也是舆论学、传播学、新闻学、法学、社会学、心理学等学科关注的重要问题。从目前所见的资料看,众多的研究者或是运用这些单一学科的基础理论进行学理建构,或是综合两门乃至多门学科的理论成果进行交叉性研究、边缘化分析。可以说,在质和量上都取得了相当可观的学术成果。根据笔者搜集到的资料,这些研究主要集中在以下几个方面:

### 1. 政治学——行政学视角

对公共舆论的关注、研究是西方政治学和行政学的传统之一。1762年,卢梭在政治学名著《社会契约论》中,首次将“public”和“opinion”合起来使用,创造了“public opinion”一词,也就是我们今天所说的公共舆论,又称“公意”。在卢梭看来,“公意”是人民主权的基础,是人民“心中的法律”,开创了公共舆论管理研究的民主传统。一个多世纪以后,行政学研究的奠基人之一——伍德罗·威尔逊在1887年发表的《行政学研究》中,研究了行政管理和公共舆论的关系。他认为“在任何地方,只要存在着公共舆论,它就必然起统治作用”,而公共行政学的重要职能之一,则是“对于叫做公共舆论的由民众组成的君主

---

<sup>①</sup> 令计划:《十七大报告辅导读本》,人民出版社,2007年11月版。

进行训练和劝说。”<sup>①</sup>另外一个具有代表性的政治学学者就是拉斯韦尔。1926年,拉斯韦尔在他的博士论文《世界大战中的宣传技巧》中运用行为主义的研究方法,系统研究了第一次世界大战中各国的宣传策略和技巧。此后他又发表了《传播在社会中的结构与功能》,提出了著名的“五个W”理论,从而成为传播学的“四大奠基人”之一。1981年,美国政治和外交史学者希尔德勃兰特(Robert C. Hilderbrand)出版了《权力与公民:1897—1921年对外事务中的舆论行政管理》,明确提出了“舆论行政管理”一词,并对麦金利到威尔逊等四任总统任期内的舆论行政管理进行了实证研究。总的来看,无论是近代、现代还是当代的著名政治学家,他们或直接或间接,或褒或贬,几乎都触及政府管理与公共舆论关系问题。西方现有的一些政治学教科书中,也都把公共舆论作为重要内容。比如,美国学者迈克尔·罗斯金等著的《政治科学》是美国大学广为采用的教科书,该书第8章专门论述了公共舆论问题。

相对而言,国内政治学对公共舆论的直接研究不多。但是,笔者注意到,近年来,随着政治学研究的不断深入,也出现了不少间接研究成果。这些成果分别从政治发展、政治文化、政治社会化、政治传播、政治沟通、政治心理学、行政决策和行政伦理学等角度阐述政府管理和公共舆论的关系,为本课题研究提供了宝贵的参考资料。纪忠慧在2006年连续发表了《试论舆论的规则管理》和《美国舆论管理的概念及研究范畴》两篇文章,对“舆论管理”的范畴进行了考证,认为“现代意义上的舆论管理实践始于19世纪50年代末”,“至20世纪中叶,舆论管理随着公共关系的演变,经历了从‘单向灌输’到‘投公众所好’、再到‘双向沟通’的三次理念转变,利用报刊和电视达到控制舆论的目的。”<sup>②</sup>他认为,“舆论管理是政府实施整个社会管理的组成部分,具有政府管理的规范性、强制性和权威性,因而在广义上是一种规则管理。”<sup>③</sup>胡仙芝在《政务公开与政治发展研究》一书中,探讨了政务公开、政治发展与公民知情权的关系,认为“政务公开是公民知情权实现的必经之路,只有通过政务公开制度的建立和完善,才能使公民的知情权真正地得到实现和保护。”<sup>④</sup>王卓君在《公众舆论的政治社会学解析》一文中,从政治文化和政治社会学的角度探讨了公众舆论与政治系统运行的关系,认为“敏锐的政治家和体制灵便的政治系

① [美]伍德罗·威尔逊:《行政学研究》,转引自彭立平、竹立家等编译:《国外公共行政理论精选》,中共中央党校出版社1997年版,第11—12页。

② 纪忠慧:《美国舆论管理的概念及研究范畴》,载《中国广播电视学刊》2006年第12期。

③ 纪忠慧:《试论舆论的规则管理》,载《国际新闻界》2006年第10期。

④ 胡仙芝:《政务公开与政治发展研究》,中国经济出版社2005年版,第126页。

统,对公众舆论的变化总是会适时地作出反应,而且能够比较好地和比较及时地处理由于公众舆论分歧而产生的重大问题。”<sup>①</sup>王景玉在《试论政治沟通》一文中,认为政治沟通必须关注公共舆论,“政府借助大众传媒安排公众的注意力,从而间接达到影响舆论、左右人们的观点和思想的目的。”<sup>②</sup>不少学者从行政决策的角度研究公共舆论的功能,认为公共舆论帮助构成政府输入和政府输出,“政府的主要工作是把社会的输入变成政府的输出,亦即以某种权威政策决定的方式来回应人们关于政治和公共事务的要求。”<sup>③</sup>王存福也认为,“不断完善公众舆论参与公共政策的各种方式,可实现公共政策的规范化、科学化与民主化。”<sup>④</sup>有学者把治理理论引入公共舆论传播管理领域,认为政府公共舆论管理的主体应不限于政府组织,也应该包括非政府组织、利益集团和社会运动团体等。

近年来,政治学与传播学相结合而产生的政治传播学研究发展很快,对于开展政府公共舆论管理研究具有较强的借鉴意义。周鸿铎在《政治传播学概论》一书中,系统介绍了政治传播的基本概念和原理,认为“政治是传播的主神经,传播是政治的控制器”<sup>⑤</sup>,“传播能力是政治家功成名就的重要条件”。<sup>⑥</sup>有学者认为,“传播学与宣传学尽管名称各异,但实际上二者都是围绕着信息的传输和效应展开研究,而且研究的方法和目的也完全一致”,因此,“传播学即宣传学”。<sup>⑦</sup>在政治传播学领域出现了一批研究成果(有的是博士论文),如张昆的《大众媒介的政治社会化功能》,刘华蓉的《大众传媒与政治》,谢岳的《大众传媒与民主政治》,汪凯的《转型中国:媒体、民意与公共政策》等。

在政治传播研究的基础上,不少学者进一步提出了“政府传播”的概念,认为“与政治传播不同,政府传播重在考察政府如何通过其占有权威信息源的优势使媒体被动传播以形成信息控制的行为。”<sup>⑧</sup>政府传播既是一种政府行为,也是一种传播行为,处于两者的交叉点上。

## 2. 宣传学——舆论学视角

在我国,政府公共舆论管理更多的是用“宣传”或“舆论引导”的概念。关

① 王卓君:《公众舆论的政治社会学解析》,载《南京工业大学学报》(社会科学版)2002年第1期。

② 王景玉:《试论政治沟通》,载《南都学坛》2006年第2期。

③ 王卓君:《公众舆论的政治社会学解析》,载《南京工业大学学报》(社会科学版)2002年第1期。

④ 王存福:《论公众舆论与公共政策》,载《山东省青年管理干部学院学报》2006年第1期。

⑤ 邵培仁主编:《政治传播学》,江苏人民出版社1991年版,第18页。

⑥ 周鸿铎:《政治传播学概论》,中国纺织出版社2005年版,第6页。

⑦ 李彬:《传播学即宣传学》,载《郑州大学学报》(哲学社会科学版)1990年第3期。

⑧ 程曼丽:《政府传播机理初探》,载《北京大学学报》(哲学社会科学版)2004年第2期。

于宣传方面的研究,马克思主义经典作家和党的历代领导人都有过非常详尽的论述。比如列宁说过:“任何负有远大使命的政党的第一任务,都是说服大多数人民,使他们相信这个党的纲领和策略正确。”<sup>①</sup>曹福田在《试论宣传学》一文中对宣传学进行了比较系统的研究,认为宣传有四个方面的特点:(1)宣传是一种传播的手段和过程,它是人与人、人与社会之间信息、观念和思想的传递和分享;(2)宣传是依赖于一定的物质技术媒介来实现的,如果离开了物质载体,宣传就很难实现;(3)宣传总是有一定倾向的,它反映着社会和阶级的利益与意愿,带有社会的和阶级的烙印;(4)宣传是有目的的,不是强化就是改变受传者的情绪、观点、立场和行为。<sup>②</sup>近年来,“舆论引导”或“舆论导向”的概念频频出现在领导人的讲话和各类文件中。虽然有关舆论引导和舆论导向的文章很多,但大多是从引导艺术的角度,探讨如何提高舆论引导水平,主要是着眼于“工具理性”的角度进行探讨。

20世纪80年代改革开放的社会环境为中国当代舆论学研究的开创提供了广阔的历史舞台,以舆论或公共舆论为对象的舆论学研究取得了长足进展。据不完全统计,1988年中国人民大学出版《基础舆论学》以来,我国已出版专著、合著20余种,论文数百篇,初步形成了中国舆论学学科体系。如刘建明在《天理民心——当代中国的社会舆论问题》一书中,向人们描述了改革开放时代生气勃勃但又有些混乱的舆论环境,各种各样的话语膨胀现象,舆论监督的坎坷,大众传媒卷起的舆论旋风,提出了将舆论活动纳入法制轨道、疏通民意渠道、建立社会预警系统等设想。陈力丹在《舆论学——舆论导向研究》一书中则从舆论主体的角度分析了我国当代社会舆论的特点:公众的分裂心态导致的矛盾化的舆论,公众的浮躁心态酿就的情绪型舆论,社会群体分化造成的分散化的舆论,据此提出了针对性的策略。<sup>③</sup>舆论学推动实践的一个表现,就是民意测验的实际应用,自1986年起,全国先后成立了舆论调查机构100多所,它们每年都推出有影响的民意测验报告,为政府部门的改革提供了有价值的民意动向。舆论学研究的成果也推动了政治学、社会学、社会心理学、管理学、公共关系学对舆论现象的研究。有学者进一步指出,“随着中国广泛融入国际社会和因特网的普及,社会舆论将成为公众认识世界的重要意识参数,很

① 《列宁全集》(第27卷),人民出版社1972年版,第220页。

② 曹福田:《试论宣传学》,载《四川师范大学学报》1987年第4期。

③ 高海波:《公共舆论与舆论学研究的转向》,载《当代传播》2001年第6期。