

网络环境下基于符号学的行政『公共性』建构研究

贺芒 段鹰 著

中国社会科学出版社

教育部人文社会科学研究规划基金项目研究成果，项目编号12YJAZH029

网络环境下基于符号学的行政『公共性』建构研究

贺芒 段鹰 著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

网络环境下基于符号学的行政“公共性”建构研究/
贺芒, 段鹰著. —北京: 中国社会科学出版社, 2017. 6
ISBN 978-7-5203-0276-0

I. ①网… II. ①贺… ②段… III. ①电子政务—行政
管理—研究 IV. ①D035-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 094575 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 孔继萍
责任校对 周 昊
责任印制 李寡寡

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京市兴怀印刷厂
版 次 2017 年 6 月第 1 版
印 次 2017 年 6 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 15.25
插 页 2
字 数 227 千字
定 价 65.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010-84083683
版权所有 侵权必究

前 言

公共性是公共行政的本质属性。同时，它是一个历史性概念，贯穿在整个公共行政发展历程中，公共行政的发展，就是对公共性进行不断探索的过程。从统治型政府到管制型，再到服务型政府，公共性从无到有，又从有到突现，从形式上的公共性逐渐发展到形式和实质上统一的公共性。然而，在现实政治生活中，公共行政中公共性的缺失一直困扰着人们，产生背离行政公共性的行为。因此，建构行政公共性，塑造服务型政府是人们不懈的追求。

目前国内外与本书相关的研究主要集中在公共性内涵、公共性意义生产、公共性缺失及重构、公共性价值的实现等方面。

不同学科，不同角度，基于不同的历史文化背景，对公共性的内涵都有不同的解释。国内外学者主要从公共行政与哲学的角度对公共性的内涵进行阐释，分别将公共性视为一种分析工具、一种公共精神、一种最新理念、一种价值基础、一种公平和正义及一种理性和法。与公共性意义生产相关的研究：主要从政府视角来研究“公共性”意义生产路径、生产途径和生产方式。两种典型的公共性生产路径为“自上而下”和“自下而上”，生产路径主要有反映论途径、意向性途径、建构主义途径。与公共性缺失相关的研究：主要从传统公共行政基础、政府行政结构、行政改革研究三个方面探究公共性缺失的原因以及从建构公共性的途径、对公共行政价值的定位及话语权维度等方面来重构缺失的行政公共性。与公共性价值实现相关研究：主要研究公共性价值的实现途径，相关研究结论为：通过构建服务行政模式、强化公共性职能、重塑公共制度、培育公共伦理、培育公民社会等途径实现公共性价值。

从国内外学术界对于行政公共性的研究来看，都没有脱离政治学与行

政学的研究范畴。从公共行政的发展历程来看,不同学派对公共性有着不同的认知,公共性其实是被建构起来的。不同学派都可以从不同角度,赋予它不同的意义。

本书从文化符号学理论出发,将公共性视为一个意指性符号,在公共行政发展的不同阶段,公共性被掌握符号权力的群体赋予了不同的意义。传统环境下,对于行政公共性的建构,政府拥有强大的使公众认同、遵从并服从的符号权力。公众对公共行政事务参与受到限制,他们被定位于公共行政的被动接受者、受安抚者、被管理者。政府在自己的语言规则与惯例系统中建构起公共性,并赋予其合法性与合理性。

随着网络信息化时代的到来,正在展开的全球信息技术革命,正以前所未有的方式对社会变革的方向起着重要的作用。网络作为新兴媒体,在我国的社会经济发展中发挥着越来越重要的作用,网络信息传播和舆论的社会影响力也越来越大,成为政府传播理论、沟通民意、汇聚民智、处理公共事务的重要手段。截至2015年12月,我国网民人数已达6.88亿,位居世界第一。互联网普及率达50.3%,超过世界平均水平。网络作为一种新型的信息符号传播通道,有着开放性、共享性、虚拟性、直接性、平等性、匿名性、互动性等特点。网络环境下,公众参与方式也有了一些新的变化,通过网络这样一个开放和虚拟的环境,公民以匿名的方式与行政部门平等而互动地对话,可以更直接、便捷地参政。具体这些变化可以概括为以下几点:(1)网络的开放性与共享性使公众具有了传播的自主能力。(2)网络沟通使公众与政府沟通的扁平化成为可能。(3)在一定程度上避开了利益集团对信息传播渠道的影响。

这种新的变化打破决策者信息垄断的局面致使,政府的符号权力被大大限制和削弱。由政府为公民生产与传播信息、公众被动接收信息的单向关系转为政府为公民生产与传播信息、公众也为政府提供反馈信息的双向关系。因此,对于行政公共性这个意指性符号意义的建构,公众在积极的阅读过程中,也可能完全按照自己的理解与需要加以阐释,行政公共性的建构成为一个公众参与的过程。

尽管网络环境为公众参与提供了一个更开放、自由的平台,但我国目前公众参与还存在着不少问题:(1)缺乏制度保障机制,导致民意表达渠道单一化。我国近年来发生的一些体制外表达或群体性事件,尽管原因

复杂,但都与体制内的民意表达渠道单一化且不通畅有关。(2)缺乏监督与制衡机制,导致话语权被社会强势群体所垄断。由于社会强势群体掌握着大量的社会财富与社会资本,相比之下,弱势群体缺乏表达与维护自身权利的能力。(3)缺乏合作与引导机制,导致民意表达效能低下。公众面对一些问题时,大多只认识到表象,不能从制度和理论层面去把握,有时甚至会采取一些非理性的、非法的举措进行表达,这无疑会削弱民意表达的效能。

相对于传统环境公众对符号的理解与阅读的积极性受到很大限制,不得不在政府的语言惯例系统之内,接受权威者的假定,网络环境下,政府不再能强硬地将公众纳入自己的语言惯例系统之中,而要引导公众用自己的叙事语态、叙事结构、叙事视角与叙事规则进行表达。在新旧交替转换时期,出现了一些矛盾:(1)网络信息化时代公众要求开放、平等、直接、自由的信息沟通方式与民意表达渠道单一的矛盾。(2)政府要通过与公众合作共同建构行政公共性的需要与公众获取网络上真伪掺杂的信息后,对于行政公共性的理解与政府难以统一的矛盾。(3)政府需要利用网络传播信息符号建构行政公共性与网络传播欠缺有效性的矛盾。

综上所述,网络环境下基于符号学的行政公共性建构面临以下亟待解决的问题:(1)网络环境下政府、公众、媒体等不同主体对行政公共性的内涵理解各异,公共性意义生产机制尚不清晰,政府如何与公众平等合作、对话协商共同建构行政公共性;(2)公共性符号传播的影响机理尚不清楚,有效的传播模式有待构建;(3)网络是公民参与公共性建构的新平台,相关的规范、制度、途径等不够完善,如何建立公众参与行政公共性符号建构的保障体系,保障建构过程中政府与公众良性互动。

本书以符号学为理论视角,将行政公共性视为一个意指性符号,从分析网络环境给行政公共性符号建构带来的变化出发,通过选取网络公共话语事件进行分析,诊断政府、公众、媒体多主体在意义建构过程中存在的问题,从网络公共话语事件自身因素、行政公共性符号建构主体因素和行政公共性符号建构的外部环境因素三方面,挖掘导致政府与公众不能共建真正共享的行政公共性意义的影响因素。同时,通过实证案例研究,探究符号意义建构背后隐藏的符号资本转移和符号权力实现的逻辑脉络,归纳出网络环境下行政公共性建构的规律。针对政府、媒体、公众三方,比较

其在参与符号建构中的主体特征和解释框架（信码）的异同，提出建构共享的行政公共性内涵及共享的语言信码的方式，探求网络环境下建设服务型政府，引导公众参与公共事务的合理路径。

目 录

第一章 研究背景与研究设计	(1)
第一节 问题的提出	(1)
第二节 研究意义	(3)
第三节 研究现状	(5)
一 国外研究现状	(5)
二 国内研究现状	(7)
第四节 理论框架	(14)
一 索绪尔、罗兰·巴尔特的结构主义语言学理论	(14)
二 福柯、布迪厄的符号权力理论	(16)
三 斯图尔特·霍尔的文化符号学理论	(19)
第五节 研究思路和技术路线	(20)
一 研究思路	(20)
二 技术路线	(21)
第二章 相关概念界定	(24)
第一节 公共性	(24)
第二节 公共领域	(26)
第三节 行政公共性	(27)
第四节 行政公共性建构	(30)
第三章 研究方法与数据来源	(33)
第一节 文献分析法的运用	(34)
第二节 案例分析法的运用	(34)

一	案例文本选取依据	(34)
二	资料数据来源	(37)
三	数据分析方法	(42)
第三节	问卷调查法的运用	(43)
一	调查目的	(43)
二	关于两个维度的问卷设计	(43)
三	数据来源	(46)
四	样本特征	(47)
五	调查问卷的信度与效度检验	(48)
第四章	行政公共性的历史沿革	(51)
第一节	西方行政学思想中公共性的演变	(51)
一	行政公共性的“源”	(52)
二	管理行政时期,行政公共性迷失	(52)
三	新公共行政时期,行政公共性的彰显	(53)
四	新公共管理时期,行政公共性面临衰竭	(57)
五	后现代公共行政时期,行政公共性的回归	(59)
第二节	中国历史上公共性的发展	(62)
一	“公”在中国的起源	(63)
二	中国古代的形式公共性	(64)
三	中国古代公私观中公共理念缺乏	(66)
四	维新时期,公共性萌芽	(67)
五	新中国成立时期,公共性迷失	(70)
六	改革开放后,行政公共性发展	(70)
第五章	行政公共性符号产生规律	(75)
第一节	行政公共性建构要素	(75)
一	建构场域	(77)
二	建构主体	(79)
三	建构方式	(82)
四	建构载体	(84)

第二节 网络环境下行政公共性符号意义的特点及

建构机制 (85)

一 网络环境下行政公共性符号意义出现多义性特点 (85)

二 网络环境下行政公共性符号意义建构的机制 (90)

第六章 行政公共性符号建构的动因与面临的新任务 (97)

第一节 行政公共性符号建构的内在动因:符号权力 (97)

一 什么是符号权力 (97)

二 符号权力成为行政公共性符号建构的内在动因 (98)

三 网络环境下符号权力的争夺 (100)

四 符号权力的争夺给行政公共性符号建构带来的变化 (102)

第二节 行政公共性符号建构的外在动因:利益表达机制 (103)

一 什么是利益表达机制 (103)

二 利益表达机制是行政公共性符号建构的外在动因 (104)

三 网络环境下利益表达机制的新特点 (105)

四 新的利益表达机制给行政公共性符号建构带来的变化 (107)

第三节 行政公共性符号建构面临的新任务 (108)

第七章 网络环境下行政公共性符号建构现状分析 (110)

第一节 网络公共话语空间正在成为行政公共性符号

建构的场域 (110)

第二节 行政公共性符号的建构主体由单一主体向多元

主体转变 (114)

一 网络公共话语事件中政府对行政公共性符号的建构 (115)

二 网络公共话语事件中公众对行政公共性符号的建构 (117)

三 网络公共话语事件中媒体对行政公共性符号的建构 (120)

第三节 行政公共性符号的建构方式由政府单一建构向多元

主体循环生产、网络化传播转变 (121)

一 自上而下、自下而上相结合的循环生产 (122)

二 一对多、多对多的网络化传播 (124)

第四节	网络公共话语事件成为行政公共性符号建构的载体	(126)
一	网络公共话语事件具有公共性	(126)
二	网络公共话语事件中形成了代表性的公共性符号	(131)
第五节	话语成为行政公共性符号建构的具体实践	(132)
一	政府对行政公共性符号的封闭独白式建构	(132)
二	网民对行政公共性符号的外压反馈式建构	(134)
三	媒体对行政公共性符号的对话协商式建构	(135)
第六节	行政公共性符号建构的结果社会化	(140)
第七节	行政公共性符号建构的主导权由政府向公众转移	(141)
第八节	公众对政府建构的符号快速解构且情绪化突出	(145)
第八章	网络环境下行政公共性符号建构存在的问题	(147)
第一节	建构场域:政府符号权力弱化,公众非理性参与行政公共性符号建构	(147)
第二节	建构目标:政府建构行政公共性符号过程中理想与现实存在偏差	(150)
第三节	建构价值观念:建构主体间对行政公共性内涵理解存在偏差	(152)
第四节	建构渠道:政府对网络媒介的利用不充分,建构渠道相对狭窄	(153)
第五节	建构途径:各主体话语内容形式差异明显,易导致主体间惯性排斥	(155)
一	在话语内容方面	(156)
二	在话语形式方面	(157)
三	在话语特点方面	(158)
第六节	建构结果:行政公共性符号建构中涌现大量负符号,影响政府形象	(161)
第七节	管理方式:政府对公众质疑的回应滞后,信息不透明	(164)

第九章 网络环境下行政公共性符号建构影响因素分析	(167)
第一节 网络公共话语事件自身因素	(168)
第二节 行政公共性符号建构主体因素	(170)
一 政府对行政公共性符号建构的影响	(171)
二 公众对行政公共性符号建构的影响	(175)
三 媒体对行政公共性符号建构的影响	(178)
第三节 行政公共性符号建构的外部环境因素	(188)
一 民主政治发展是多元主体共建行政公共性符号的前提与基础	(188)
二 贫富分化导致阶层不公平感加剧	(189)
三 多元文化共存是建构行政公共性符号的双刃剑	(190)
第十章 网络环境下有效建构政府与公众共享的行政公共性符号	(192)
第一节 共享的行政公共性内涵的确立	(194)
第二节 共享的语言信码的建立	(196)
第三节 建构主体间的有效互动	(198)
一 政府与公众间的关系:政府引导,公众监督	(199)
二 政府与媒体间的关系:政府主导,媒体制约	(200)
三 媒体与公众间的关系:双向选择,相互制约	(202)
四 公众与公众间的关系:相互影响,扩散路径	(203)
第十一章 网络环境下行政公共性符号建构的保障措施	(205)
第一节 转变理念,塑造服务行政	(205)
一 转变效率优先观念,注重民主公平	(206)
二 依法行使行政职权,规范执法程序	(207)
三 主动公开公共信息,积极回应质疑	(208)
四 加强行政人员管理,勇于承担责任	(208)
第二节 健全制度,建立规范体系	(209)
一 建立完善公共信息公开及回馈制度	(209)
二 确立网络政治参与的规范	(210)

三 完善行政执法程序,规范执法行为	(212)
四 健全网络信息发布管理制度	(212)
第三节 提升能力,保障有效互动	(213)
一 提升政府处理突发网络公共话语事件的能力	(214)
二 提升政府建构行政公共性符号的能力	(215)
三 提升公众政治参与的能力	(216)
四 搭建互动平台,提高互动效率	(217)
第四节 关注文化,引导理性参与	(218)
一 塑造正面的社会主流价值观	(219)
二 合理引导公共舆论,塑造良好的文化环境	(219)
三 积极关注网民心态变化,引导理性行为	(220)
四 引导公众理性表达	(221)
结论	(222)
参考文献	(223)
后记	(229)

第一章

研究背景与研究设计

网络环境给行政公共性意义的生产和传播方式带来积极影响的同时也出现了一些问题。本书拟在分析前人的研究和网络环境给行政公共性构建带来变化的基础上，以行政学、社会学、文化学、传播学、符号学等为理论基础，分析新环境下公共性的内涵，探求新环境下公共性符号生产方式的理想模式。这有助于提升政府舆情管理和危机公关的能力，缓解社会矛盾，同时也为网络公共话语事件的处理提供一种参考，具有较强的实践应用价值；建立共享的语言信码，实现建构主体间有效互动，最终达成一致意见，也为新形势下行政公共性研究提供理论参考，具有较强的理论意义。

第一节 问题的提出

行政公共性是公共行政的本质属性，公共政策的制定、公共管理的运行，都要以公共性为导向。行政公共性是政府追求的目标与价值，也是基本的行政理念。行政公共性也是一个历史的、动态的概念，其意义在公共行政的发展历程中逐渐被建构起来。在传统环境下，对于行政公共性的建构，政府拥有强大的使公众认同并遵从的符号权力，公民对公共行政事务参与受到限制，他们被定位于公共服务的被动接受者、受安抚者或被管理者。政府在自己的语言规则与惯例中建构行政公共性，并赋予其合法性与合理性。在互联网环境中，公众可以平等地进入网络公共话语空间，以较低成本获取大量公共信息并给以反馈，直接参与到行政公共性的建构过程中来。网络作为一种新型的信息符号传播渠道，已成为政府沟通民意的重

要手段以及公民参政的重要途径,进而成为中国民主政治建设的技术环境和社会环境。

网络环境给行政公共性意义的生产和传播方式带来积极影响的同时也出现了一些问题。首先,在公众方面,海量的信息充斥网络,形成“信息轰炸”,而相当多的公众缺乏驾驭信息风暴的能力,公众在阅读过程中,也可能完全按照自己的理解与需要加以阐释,在这个过程中就难免出现信息失真和信息伪造的情况,形成对行政公共性的理解性偏差,将网络群体的一些非理性行为,如在社会群体性事件中由于“仇富”“仇官”偏激心态引导下的“一边倒”的行为,针对政府官员的“人肉搜索”等等,视为行政公共性的体现。其次,在政府方面,由于受效率观念的影响,尽管政府在不断推进“服务型”政府建设的改革,但各级政府在具体行政过程中仍然习惯性地以效率优先,注重政绩和 GDP,而忽略了行政公共性的本质,甚至损害公共利益,导致行政公共性的迷失。最后,在媒介方面,网络环境下报纸、杂志、广播、电视、网络等多种媒介并存,各具特点,网络虽然具有传播范围广、传播速度快的特点,但网络的虚拟性特征,容易掩盖事实;信息量过大,真伪并存,难以筛选。

面对大环境的剧烈变化,现今政府改革迫切需要解决的问题就是如何摆脱传统科层官僚制组织的束缚,培育和建立一个具有合法性和价值基础、更具民主和法治精神、更具效率和效能、更具责任和回应性、更加透明和廉洁、更具有服务意识的服务型政府。服务型政府的建立,其核心应当是行政公共性的建构。

在对行政公共性意义建构的研究现状分析中,我们已经发现相关理论研究的不足:现有文献中没有行政公共性建构的研究,而网络环境下公众直接参与行政公共性建构必然会导致其内涵、生产方式和传播方式的变化,却缺乏相关理论的分析 and 指导;现有研究中也有关于公民对行政公共性内涵的可接受程度及如何传播更有效的方式分析。网络环境下行政公共性建构面临着由单一建构主体向多元建构主体转变、影响因素复杂多样、建构机制不明晰等问题,迫切需要理论与实践的有效结合,建立明晰的理论范式。

综上所述,网络环境下行政公共性建构面临以下几个问题:(1)网络环境下政府、公众、媒体多主体对于行政公共性内涵的理解存在差异,

不同主体如何将这种“头脑中理解的概念或心理表象”通过符号表征出来,机制尚不清晰;(2)导致多主体难以建构共享的行政公共性符号的深层原因及其影响因素尚不清楚;(3)如何引导公众理性参与,有效预防话语事件中负符号的形成,促进网络环境下实现平等合作,实现有效互动,协商共建行政公共性,缺乏有效的理论指导与方法策略。本研究针对网络环境给行政公共性建构带来的变化及问题,创新地引入符号学理论,从行政公共性意义生产、传播有效性与保障机制等方面研究行政公共性的建构,探求网络环境下建设服务型政府,引导公众合理参与公共事务的合理路径,同时在理论上也为探索行政公共性的建构提供新理论视角和理论范式。

第二节 研究意义

行政公共性是公共行政的本质属性,它决定着政府的目标和行政行为的取向。同时,它也是一个历史性概念,是一个意指符号,其意义在公共行政发展不同时期带有鲜明的时代烙印,如科学管理时期对行政效率的追求,新公共服务时期则更关注公民权。传统环境下,信息依赖于传统媒体(报纸、电视、广播)由上至下权威式灌输给公众,行政公共性的建构被拥有强大符号权力的统治阶级垄断,在自己的语言规则和惯例系统中建构行政公共性意义,并赋予其合法性与合理性。公众在没有符号权力的语言环境中只能认同、遵从并服从统治阶级的解释框架。因而,传统环境下公众的解读方式是主导—霸权式解读(优先解读、优势解读或偏好式解读),即公众解码的意义与统治阶级编码的意义之间的关系是完全不失真。媒体由于受政府严格把关,主要充当政府宣传的喉舌,不能成为独立表达意志和利益诉求的话语建构主体。

随着互联网技术的出现,信息的传播与接收日益便捷,网络环境具有开放、平等、互动、匿名等特点,传统环境中权威式灌输的格局被打破。符号权力已逐渐从政府一方向公众转移,公众不再是信息的被动接受者,而是主动评论者,甚至成为信息的生产者和传播者。因此,公众对于统治阶级建构的行政公共性意义解读方式出现新的变化:(1)协商式解读(妥协解读),即公众对于政府所给予的行政公共性意义部分同意,部分

否定,且能通过网络将部分否定的意义扩散出去。如网民既认同政府以人为本的正能量,同时又对公务员群体(或个人)服务意识表示怀疑,他们可以利用网络将这种怀疑传播出去并造成一定的社会影响。(2)对抗式解读(抵抗解读),即受众虽然完全明白政府所给予的行政公共性意义,但偏用与编码者完全相反的分析框架进行解码,解码的意义与编码意义之间完全对立,这种情况下编码意义传播是完全失真的。如对于政府和代表政府的专家言行,无论内容如何,观点是否正确,一部分网民总是会将意义解码成与编码意义完全相反的含义。以上两种公众对于行政公共性的解读方式,说明了网络环境下,行政公共性意义建构由政府单一主体垄断的局面被打破,多元主体逐渐参与到建构过程中来。公众对政府编码意义解读“部分失真”或“完全失真”,反映了政府与公众并没有真正共享行政公共性意义,其实质是公众对政府编码意义的解构。传统环境下,行政公共性的建构路径为“政府编码—公众解码”。网络环境下,行政公共性建构路径转变为“政府编码—公众解码(符号意义解构)—公众编码—政府解码……”循环解构路径。在这个过程中,网络环境的弱把关为传统媒体和新媒体(如新浪、腾讯等网络媒体)拥有一定的表达自主权提供了条件,媒体作为价值中立和相对客观的主体,也能积极参与到行政公共性建构中来。

行政公共性建构在网络环境中表现为不同的话语表达,各主体通过掌握话语权力参与行政公共性意义的建构,形成网络公共话语事件并产生具有公共性的话语符号,受到广泛的关注。在这种情况下,行政公共性建构就是一种符号建构。本书在分析当前网络环境下行政公共性符号建构现状的基础上,针对网络环境给行政公共性符号建构带来的变化及存在的问题,从互联网公共话语事件自身因素、建构主体内部因素和外部环境因素三方面挖掘行政公共性符号建构的影响因素,探求网络环境下如何建构政府与公众共享的行政公共性符号,从而建立服务型政府,引导公民理性参与公共事务,有助于提升政府舆情管理和危机公关能力,缓解社会矛盾,同时也为网络公共话语事件的处理提供参考,具有较强的实践意义。

本书以符号学为理论视角,结合符号学意义生产和符号传播理论,将行政公共性视为意指性符号,通过案例研究归纳网络环境下行政公共性符号建构的方式和规律。针对政府、媒体、公众三方,比较其在参与符号建