

政府传播： 理念与实践

谭 玲◎主编



中国社会科学出版社

本专著为四川师范大学学术
四川师范大学新闻与传播学

政府传播： 理念与实践

谭 玲◎主编



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府传播:理念与实践/谭玲主编. —北京:中国社会科学出版社, 2013. 5

ISBN 978-7-5161-2137-5

I. ①政… II. ①谭… III. ①国家行政机关—传播学—研究 IV. ①D035.1②G206

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 035061 号

出 版 人 赵剑英
选题策划 郭晓鸿
责任编辑 陈肖静
责任校对 周 昊
责任印制 戴 宽

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>
中文域名:中国社科网 010-64070619
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2013 年 5 月第 1 版
印 次 2013 年 5 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 16.5
插 页 2
字 数 271 千字
定 价 48.00 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联系调换
电话:010-64009791
版权所有 侵权必究

目 录

理念篇

第一章 政府传播的历史沿革与类型	(3)
第一节 政府传播的定义	(4)
第二节 政府传播的历史沿革	(7)
第三节 政府传播的类型	(13)
第二章 政府传播与政治文明	(23)
第一节 政府传播与民主政治建设	(23)
第二节 政府传播与执政能力建设	(31)
第三章 政府传播与核心价值观	(40)
第一节 核心价值观辨义	(40)
第二节 核心价值观在政府传播中的体现	(52)
第四章 政府传播与媒体	(62)
第一节 政府和媒体关系的演变	(62)
第二节 我国政府和媒体关系的发展现状	(72)
第三节 美国政府和媒体关系的发展现状	(77)

实践篇

第五章 突发事件的应急传播	(85)
第一节 政府应对突发事件的传播思维	(86)
第二节 政府应对突发事件的传播要领	(102)
第六章 国家形象之构建	(114)
第一节 国家形象概述	(114)
第二节 国家形象的构建	(122)
第七章 城市形象之构建	(137)
第一节 城市形象的传播主体与语境	(138)
第二节 城市形象的传播内容	(142)
第三节 城市形象的传播策略	(149)
第四节 城市形象的传播受众与效果	(158)
第八章 政府公关	(164)
第一节 政府公关的基本概念	(165)
第二节 政府公关的实践路径	(173)
第九章 政治广告	(191)
第一节 政治与广告	(191)
第二节 形形色色的政治广告	(196)
第三节 政治广告的作用机制	(211)
第四节 政治广告的过去与未来	(214)
第十章 政府传播和新媒体	(218)
第一节 遭遇新媒体	(218)
第二节 牵手新媒体	(233)
第三节 对当前中国政务微博的透视与建言	(238)

目 录

❖	❖
参考文献	(247)
索引	(255)
后记	(256)

理念篇

第一章

政府传播的历史沿革与类型

有信息就有传播。在信息时代，谁占有信息并控制其流向和传播效果，谁就站在了政治、经济、军事和外交的制高点。^① 政府传播简言之就是政府利用媒介进行的信息传播。近年来，随着我国政府职能的转变以及行政管理体制的不断完善，以政府为主体的信息传播活动逐渐进入了人们的视野并引起广泛关注。国家各级政府部门也纷纷设立了新闻发言人，建立了新闻发布制度、立法听证制度，等等，也因此出现了一个新的名词，叫“信息化政府”。政府通过大众传播媒介进行信息传播活动的过程既是一种传播行为，也是一种政府行为。政府传播行为并非一般意义上的大众传播，也不同于一般意义上的政府管理范畴，二者兼而有之。在当今的传播学研究中，以政府为主体的信息传播被置于组织传播的框架内^②，政府传播如今是世界普遍存在的活动，也是各国政府日益重视的工作领域。伴随着社会信息化、电子化、网络化的浪潮，以政府为主体的信息传播活动，以政府信息为主要内容的社会化、公益性传播，正在成为政府职能转变、行政体制转换、公共服务转型的机制性要件和基础性平台。^③

① 高波：《政府传播论》，中国传媒大学出版社 2008 年版，第 3 页。

② 郭庆光：《传播学教程》，中国人民大学出版社 2007 年版，第 18 页。

③ 高波：《政府传播论》，中国传媒大学出版社 2008 年版，第 10 页。

第一节 政府传播的定义

杰斐逊曾说:“由我来决定我们是要一个没有报纸的政府,还是要没有政府的报纸,我会毫不犹豫地选择后者。”^①而政府传播在媒介与政府的行政管理活动这两者之间找到了相对平衡的支点。

一 政府传播概念的发展

(一) 政治学导向的“政治学派”

政治传播是在政府传播之前提出的概念。“自从有了政治有了国家,也就有了政治传播。”^②政治传播的主体既包括政府,也包括非政府组织、政党组织和公民等其他主体。因此,政治传播概念的提出,为日后政府传播的理论发展奠定了坚实的基础。

关于政治传播的概念专家学者们也是仁者见仁智者见智。我国学者邵培仁是国内较早研究政治传播的,他认为,“所谓的政治传播,是指政治传播者通过多通道、多媒体、多符号传播政治信息”^③。还有人提出,政治传播就是“在国家的政治制度体系内,统治者作为信息的中枢,利用信息输出、传递、扩散、存储及输入、反馈等方式,完成社会控制、监督、整合及存续,以保持政治稳定、延续的手段与活动”^④。由于政治传播属于政治学与传播学的交叉学科,因此更为恰当的政治传播的定义应当为:“政治传播是指存在于政治行为主体与客体之间的、以达到特定目的和取得特定效果为价值取向的、以符号和媒介为途径的,使政治信息得以流动的过程。”

早期的政治传播论的提出是为了促进特定的政治文化的形成、促进政治民主化、政治的社会化。但随着信息时代的到来,社会不断的发展变化,民主政治深入人心,民主化的政府也渐渐被推上了时代的风口浪尖。

① [美] 迈克尔·埃默里、埃德温·埃默里:《美国新闻史——大众传播媒介解释史》,展江等译,新华出版社2001年版,第91—92页。

② 李元书:《政治传播学的产生和发展》,《政治学研究》2001年第3期。

③ 邵培仁:《政治传播学》,江苏人民出版社1991年版,第25页。

④ 陈谦:《传播、政治传播与中国古代政治传播制度体系》,《广西社会科学》2006年第1期。

传统的政治传播也就开始细分化，政府传播作为其重要的一个分支独立出来，渐渐地获得了越来越多公众的关注。

（二）传播学导向的传播学派

传播学派对政府传播概念的研究，更多的是从政府传播的现象入手。20世纪90年代，我国的大众传播学开始迅猛发展，学者们开始尝试从传播学的角度解释政府传播。有学者认为，政府传播即“国家权力机关的执行机关用语言、文字等符号，借助媒介向目标公众传递、交流信息的过程”^①。也有人提出，“政府传播是运用传播学的理论与方法，描述和解释政府的信息生产、传递及由此产生的信息交换关系的概念”^②。在众多运用传播学对政府传播概念进行的解释中，程曼丽的对政府传播定义堪称经典。她提出：“政府传播是政府利用大众传播媒介进行的信息传播，或政府面向大众进行的传播。”^③程曼丽对政府传播的定义首次提到了政府是利用大众媒介传播，面对的受众是广大人民群众。

（三）行政学导向的行政学派

学者王海涛认为，“政府传播就是政府运用以信息为载体的政治权力而维护其运行的一种运行过程。其本质就是权力的运作方式，呈现出的表象便为信息的传播”^④。也有学者指出，“政府传播就是政府基于自身的使命和价值理念，通过公共信息的有效供给来履行政府职能的活动和过程”^⑤。也有人用举例法来阐述政府传播，“政府传播是指政府的各种传播行为，如公共信息发布、组织内部信息传达与沟通、政策决策过程中的信息收集与舆论观察、民主政治与公众政治参与中的信息交流、政府的传播活动等等”^⑥。也有人直接提出“行政传播”的概念解释政府传播的一部分功能，“行政传播是政治传播在行政组织管理工作中的体现，它具有多组

① 郭钟琪、廖为建：《解析政府传播渠道》，《公关世界》2001年第5期。

② 商日红等：《政府传播：公众信息反馈问题》，《中州学刊》2003年第1期。

③ 程曼丽：《政府传播机理初探》，《北京大学学报》2004年第2期。

④ 王海涛：《政府传播基础理论研究：概念、渠道和模型》，[http://media. people. com. cn/GB/22114/44110/44111/3620102. html](http://media.people.com.cn/GB/22114/44110/44111/3620102.html)，2005年8月16日。

⑤ 田军：《政府传播概念解析》，《学习与探索》2004年第2期。

⑥ 张宁：《信息化与全球化背景中的政府传播》，《中山大学学报》（社会科学版）2005年第1期。

织传播的特点……即党的信息传递系统、政府信息传递系统、人民代表大会信息传递系统、社会团体信息传递系统和新闻、学术信息传递系统等发挥作用,采用请示、汇报、指令、例会、简报和文件等方式,按一定的程序实行层级传播”^①。以上这些学者更多从行政学的视角来研究政府传播,强调政府传播的过程性以及政府传播的职能。

二 政府传播的含义

(一)“政府”与“传播”

1. 政府传播中的“政府”

“政府”其名,起源于唐宋时期的“政事堂”和宋朝的“二府”两名之合称。唐朝为提高工作效率将中书省和门下省有时合署办公,称为“政事堂”。宋朝将“政事堂”设于中书省内,称为中书,增设了枢密院。并将中书省和枢密院并称为“二府”。“政事堂”和“二府”合称即为后来的政府。

如今政府就是一个国家的统治机构,为维护和实现特定的公共利益,按照区域划分原则组织起来的,以暴力为后盾的政治统治和社会管理组织。政府是国家公共行政权力的象征、承载体和实际行为体。广义的政府是指国家的立法机关、行政机关和司法机关等公共机关的总和,代表着社会公共权力。狭义的政府是国家权力机关的执行机关,是国家政权机构中的行政机关,即一个国家政权体系中依法享有行政权力的组织体系。

当涉及政府传播时,政府所指的范畴应当有所变化。政府,是对现代社会中行使公共权力,进行政治调控、社会管理和公共服务的国家组织机构及其人员的统称。^②此时的政府更加强调人本化,也更加的实体化;着重强调了政府的主体不光是政府各个行使公共权力的机关,更加强了政府公务人员在政府传播中的作用。

2. 政府传播中的“传播”

“传播”一词在汉语、英语以及传播学中的定义都不相同。在汉语中,

^① 刘佩锋:《政治传播:行政管理的运作过程》,《党政干部论坛》2005年第5期。

^② 高波:《政府传播论》,中国传媒大学出版社2008年版,第14页。

传播是指一种动态行为，常作为动词使用。英语将“传播”译为 communication，原意中包含着通信、通知、传达、传授、交通、联络、共享等意思。在政府传播中，传播的意思即为对政府信息的传递，是在各权力机关之间，或在社会大众之间，通过有意义的符号进行信息传递、信息接收或信息反馈的活动的总称。

（三）政府传播的定义

在分别分析了政府传播中的“政府”与“传播”之后，政府传播的定义已经呼之欲出：政府传播就是政府组织及其成员对内外传递、交流和共享信息的行为，以及通过这些信息传播所达成的沟通交流和社会互动。政府传播既是公共行政的核心职能之一，也由此奠定了社会公共信息的核心场域，或者说事实上构建着特定社会的核心信息体系。^① 政府传播首先具有行政管理的内在属性，其次政府传播行为是一种公共领域的交往行为，再次政府传播中公共利益作为价值核心始终贯穿始终，最后政府传播是一种特殊的组织传播。

第二节 政府传播的历史沿革

社会上的每件事物都不是凭空而来，政府传播也不例外。无论是西方发达国家，还是像中国这种发展中国家，政府传播作为政府和公众之间重要的桥梁，都在随着社会进程不断发展。

一 当代的中西方政府传播回溯

（一）中国

我国当今的政府传播由古代的“类政府传播”、官方传播、半官方传播和政治传播发展而来。在官方意志为中国古代社会信息传播的主要动力的条件下，政治传播十分活跃。

在古代，传递知识的教育机构、人员、教学内容均由官方设定，只有官府的命令、文告等才有合法的传播权。如夏、商、周时期，政府官员中的“道人”手摇木铎巡行各地宣达政令，堪称古代官办新闻业的原生态。

^① 高波：《政府传播论》，中国传媒大学出版社 2008 年版，第 16 页。

随着中央集权的统治，官僚主义的发展，史官开始分化为行政、监督系统的官僚，乐师分化为礼仪、教化系统的官僚。作为中国古代政治传播制度发展演变的线索，他们共同控制着政治信息的通道。^① 作为“类政府传播”，古代政治传播在信息的内容、发布渠道及发布内容上都与当今的政府传播有着异曲同工之妙。即使没有相应的规章制度进行明确规定，统治阶级依然会对传播信息进行内容的控制。

据西汉居延和敦煌两地烽燧遗址出土的汉简文物考证，我国古代成制度的官方新闻传播应起源于西汉。作为历史悠久的文明大国，“类政府传播”经历了无数改革。从鼓励言论、加强民间与官方交流的“诽谤之木”，到中国封建王朝最高级别的官方传播——诏书传播；从由文官制度发展而来强调政治业务的中国史官制度，到各级官吏定期或不定期向朝廷上报各地情况，以便官方了解、统计信息的地方上报制度，中国古代统治阶级顺应社会发展需求，不断完善着传播制度。唐宋年间，我国出现了“邸报”，其用以官方传播朝政，是世界上公认的最早的报纸。公元999年，宋代开始实施“定本”制度，成为有据可查的官方报纸管制的最早的记录。^② 同时，我国也是最早建立监察机制的国家之一。

由于我国的特殊国情，中国共产党在政府传播的历史沿革中占有举足轻重的地位。在革命战争年代，虽然红色政权的传播还不足以称之为“政府传播”，但中国共产党在建立之初就十分重视政府的宣传。1922年，《中国共产党党报》第一期就刊印了当时中共中央关于党的宣传工作的第一个决议案《教育宣传问题决议案》，此后又颁布了一系列关于宣传工作的决议案和相关文件。^③ 在1921年中国共产党通过的第一个决议中就规定：“一切书籍、日报、标语和传单的出版工作，均应受中央执行委员会或临时中央执行委员会的监督。”“任何中央地方的出版物均不能刊载违背党的方针、政策和决定的文章。”^④ 当时的无产阶级革命家，不但撰写大量的文

① 高波：《政府传播论》，中国传媒大学出版社2008年版，第80—81页。

② 方汉奇主编：《中国新闻事业通史（第1卷）》，中国人民大学出版社1999年版，第110页。

③ 高波：《政府传播论》，中国传媒大学出版社2008年版，第89页。

④ 中共中央宣传部办公厅、中央档案馆编研部编：《中国共产党宣传工作文献选编（1915—1937）》，学习出版社1996年版，第325页。

章对红色政权进行宣传,还四处演讲以获得更多的战争力量,如毛泽东就撰写了《论持久战》、《星星之火,可以燎原》等。

直到新中国成立,中国的政府传播才真正拉开帷幕。新中国成立之初的政府传播工作,承担了将党内民主、协商民主、人民民主的力量转化为国家意志和立国纲领的历史使命。^①这时候的政府仅仅只是在宣传,而不是传播。在经历了“文化大革命”等动荡时期,中国政府传播在改革开放的道路上迎来了新的曙光。

(二) 西方

提及西方历史,诸多研究学者一定会把目光投向古希腊和古罗马文明。作为文明古国,他们发达的交通系统和信息传播系统为“类政府传播”提供了坚实的基础。古希腊、古罗马时代的政治演说家、行吟诗人们,以自觉的方式采集、编辑着类似今天“政治新闻”的东西。^②

在古罗马时期,出现了用以公布元老院及公民大会议事记录的名叫“阿尔布”的官方公报。这被后人称为《每日纪闻》、《元老院纪事》等。这个政府机构的喉舌,便是西方报纸的源头。^③虽然《每日纪闻》在创办中遇到了些许风浪,但它仍然在之后的报道中展示着“类政府传播”的魅力。公元前500多年,新闻信在古罗马兴起。官方的新闻信主要用于传递政情军情,而民间的主要流行于上流社会。除此之外,在考古中我们发现,古罗马时期,当地官员在对建筑物、庙宇、纪念碑、雕像等的创作中,通常会把重要的事迹雕刻在上面,如同中国的“碑”一样来宣扬政绩。这种“类政府传播”繁荣的景象随着历史的长河一直延续到现在。

二 政府传播现状

随着信息技术的发展,广播、电视尤其是网络、手机等新媒体已经不能从我们的生活中脱离。政府对于突发事件的报道、新闻发言人对于信息的公开程度以及政府形象的塑造都面临着巨大挑战。美国学者提莫斯·库克最早在《新闻执政:新闻媒体作为一个政治部门》一书中提及“新闻执

① 高波:《政府传播论》,中国传媒大学出版社2008年版,第92页。

② 杨宝军:《论传播主体与接受主体的关系》,《国际新闻界》2003年第6期。

③ 赵鼎生:《西方报纸编辑学》,中国人民大学出版社2002年版,第16页。

政”这个理念。他指出，现代政府应当运用新闻来提高公共政策部门的执政形象、执政公信和执政的合法性。虽然政府传播在中国还是一个较新的概念，但媒体早已变成党和政府的喉舌、政府进行宣传的工具。政府可以对信息及信息渠道加以控制，并对公众具有一定的言行控制能力，它拥有更多的传播机会和传播手段。

（一）对突发事件的报道

20 世纪 90 年代以来，我国进入了突发事件的频发期和“矛盾凸显期”。作为政府，它的传播是强有力的舆论导向。“非典”、禽流感、甲型 H1N1 等公共卫生危机事件和 2008 年特大雪灾、汶川地震、玉树地震、舟曲泥石流等自然灾害等诸多危机事件给政府敲响警钟，政府该如何处理好突发危机事件的报道成为关注的重点。在 2007 年，国家通过《突发事件应对法》，着眼于提高政府应对突发事件的法律能力，保证政府运用各种应急社会资源的行为。在 2008 年全国宣传思想工作会议上，胡锦涛总书记要求“各级领导干部要充分认识新闻舆论的重要作用，善于通过新闻宣传推动实际工作，热情支持新闻媒体采访报道，正确对待舆论监督，提高同媒体打交道的能力”。在 2009 年中央党校春季学期开学典礼讲话上，习近平同志也对各级领导干部提出了同样的要求。面对突发事件，政府传播的关键就是要在政府内部建立科学的传播机制，实施有效的内部信息传播的策略。对于不真实的消息积极辟谣，引导正确的舆论导向。这不仅需要政府设立专门的信息传播机构，还要选择科学的沟通方式，满足组织内部成员的知情权。建立新闻发布制度和积极收集公众反馈的信息也同样重要。^①

（二）对信息的公开发布

新闻发布制度的建立是政府传播进程中的一大进步。政府不仅可以利用新闻发布制度宣传政府的大政方针，引导和影响重大事件的舆论导向，甚至是创造有力舆论环境，还可以通过新闻发布会、通过媒体，与民众进行直接的交流沟通。美国是最早建立政府新闻发言人制度的国家。该制度在 19 世纪应媒体（尤其是报纸）的不断发展而出现，并于 20 世纪初由伍德罗·威尔逊总统正式确立。它标榜着美国的民主与新闻自由。

^① 李艳华：《突发危机事件中的政府传播策略》，《党的生活》2011 年第 4 期。

美国政府规定法律应遵循新闻发言人制度，把它当成一种执政的方针和策略。

在新中国成立之初，我国政府很少使用新闻发布制度。1983年4月23日，在改革开放的形势下，为了满足对外宣传的需要，中国记协首次向中外记者介绍国务院各部委和人民团体的新闻发言人，由此宣布新闻发言人制度在我国的正式成立。在2003年“非典”期间，国务院新闻办举行了8场新闻发布会，帮助公众了解疫情等情况，新闻发言人制度也由此渐渐完善。2003年6月3日，上海市政府启动新闻发言人制度，成为我国第一个实施新闻发言人制度的地方政府。紧接着，北京、重庆、河南、山东等省市也陆续实施。

建立新闻发言人制度的用意是：做到准确信息的最大化公开，满足公众的知情权。公开政务信息，让政府工作最大限度地透明，才可能适应市场经济发展下公众对知情权的需求。在美国，公民知情权的确立经历了从建国初期的《独立宣言》、1791年的《宪法第一修正案》，到1966年开始实行的《信息自由法》——该法规定了美国联邦政府各机构公开、提供政府信息的义务和公众获取政府信息的权力，并在1977年3月通过了《阳光法案》，允许公民参与有关的行政会议等过程。在中国，2007年颁布了《中华人民共和国政府信息公开条例》，并在2008年5月正式实施。根据条例，中国公众有权依法获知除涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私以外的政府信息。2008年，我国政府修改出台了《中华人民共和国外国常驻新闻机构和外国记者采访条例》，对境外媒体的采访限制进一步放宽，国内信息公开环境越来越宽松。^① 2009年中共十七届四中全会提出“推进党的建设科学化、制度化、规范化”、“建立党委新闻发言人制度”。这些举措形成了自上而下的党内民主与政府信息公开的大潮流与大趋势。

三 对政府形象的塑造

恶劣的政府形象不仅危害政府对公众的凝聚力和号召力，更破坏着公众对政府的认同感和信任感。20世纪70年代以来，很多西方国家陷入信

^① 叶皓：《政府新闻学的逻辑梳理——写在政府新闻学提出三周年之际》，《南京社会科学》2009年第8期。