

社

会
核

政

心

信
息

府

体

系
与

传

改

革
开

播

放

新
路

论

径

高
波◎著

传媒学术前沿（第二辑）

中国传媒大学出版社



社

会
核

政

心

信
息

府

体

系
与

传

改

革
开

播

放

新
路

论

径

高
波◎著

中国传媒大学出版社
传媒学术前沿（第二辑）



图书在版编目 (CIP) 数据

政府传播论——社会核心信息体系与改革开放新路径/高波著. —北京: 中国传媒大学出版社,
2008. 6

(传媒学术前沿)

ISBN 978-7-81127-202-4

I. 政… II. 高… III. 国家行政机关—行政管理—传播学—研究

IV. D035.1 G206

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 062564 号

政府传播论——社会核心信息体系与改革开放新路径

作 者 高 波

策 划 欣 雯

责任编辑 愚 言

责任印制 曹 辉

封面设计 大鹏工作室

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: 010-65779140

网 址 <http://www.cucp.com>

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 19.25

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

ISBN 978-7-81127-202-4/D·202 定价: 49.00 元

版权所有

翻印必究

印装错误

负责调换

高 波

法学博士，中央纪律检查委员会驻中国社会科学院纪检组干部，院青年中心理事。

曾在北京电视台生活频道、新闻中心、“BTV网络电视”、“北京移动电视”等部门或项目组工作；曾参与王府井“金街”开街、房山云居寺石经回埋、中华世纪坛新世纪新千年庆典、国庆五十周年庆典等大型电视直播活动；媒介操作、运营、管理经验颇丰。

合著有《电视摄像》、《治政论——制度化时期执政党建设核心问题研究》、《执校能力论》等。

目 录 Contents

绪 论 /1

第 1 章 政府传播:构建社会核心信息体系 /10

第一节 政府传播的概念 /10

第二节 政府传播的类型 /25

第三节 社会核心信息权力与核心信息关系 /42

第四节 社会核心信息服务与核心信息生产力 /53

第五节 社会核心信息价值与社会核心信息原则 /61

第 2 章 政府传播的历史图景和理论基础 /79

第一节 大国政府传播的历史图景 /79

第二节 政府传播的理论基础 /107

第 3 章 政府传播是政治文明的发展前提 /115

第一节 政府传播与“中国式”政治发展 /115

第二节 政府传播与政府再造 /127

第三节 大国“序变型”改革与政治文明体系重塑 /141

第 4 章 政府:媒介化社会的超级传播者 /151

第一节 媒介化社会创造全息传播生态 /151

第二节 拟态主控和社会互动:政府的媒介化生存 /162

第三节 政府传播主体的“公共服务人”模型 /174

第5章 政治动力原理与政府传播功能 /184

第一节 政府传播作用机理与功能分析基础 /184

第二节 当代政府传播的十大主功能 /190

第6章 政府传播控制与社会自治行政 /201

第一节 传媒形态理论:政府传播控制的社会镜像 /201

第二节 新闻发言制度:政府传播裁量的当代选择 /209

第三节 政府传播新调控观:凝聚社会自治的“信息助力” /217

第7章 政府传播策划及案例 /226

第一节 政府事件营销 /226

第二节 激活参与型策划 /231

第三节 议程设置型策划 /233

第四节 概念营销型策划 /235

第五节 危机管理:以汶川大地震为例 /237

第六节 撰写政府传播策划案:以《中国廉政报道》为例 /249

第8章 政府传播创新与核心价值维系 /255

第一节 政府传播创新的时空方位 /255

第二节 政府传播发展趋势 /264

第三节 政府传播创新 /269

第四节 政府传播创新与社会核心价值体系 /285

结语:政府传播是大国改革开放的创新路径 /296

后记:为青年中国立言 /302

绪论

党的十七大报告在阐述社会主义初级阶段的重大实际时指出,要“全面认识工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展的新形势新任务,深刻把握我国发展的新课题新矛盾,更加自觉地走科学发展道路”。上述“五化”中首次加上“信息化”并排在“工业化”之后,反映出我们党对当今时代特征的清醒认识和准确把握。与信息化形势相适应,随着我国政府改革深化和行政管理体制创新,政府传播也愈益频繁地进入公众视野。一段时期以来,从新闻发言人制度的广泛建立、政府危机应急处理预案的逐渐推行,到各级政府《信息公开条例》的陆续出台,以及汶川大地震中的“全媒抗震”和“举国直播”,在诸多传播现象的背后,透显出执政和行政主体转变观念,着力构建责任型、服务型、法治型政府的坚实步伐,并在创建国际传播新秩序和构建和谐世界中扮演了越来越重要的角色。

一、执政创新:媒介化社会中政府传播能力的放大与聚焦

媒介社会化和社會媒介化,成为自 20 世纪后期以来“地球村”中尤为亮丽的风景线。执政主体要实现长治久安,就必须提高自身“媒介化生存”和“媒介化执政”的综合能力。

1. 政府传播是执政能力的风向标

随着全球化趋势的日渐深入和媒介化社会的方兴未艾,政府

传播活动日益成为“国家的延伸”，一个全球性的国家“拟态环境”已经形成。这犹如一场各国执政党的“奥林匹克运动会”，在国际传播新秩序中比拼执政方略、执政能力和执政绩效。只有扩大国家影响力的作用半径，使自己成为掌控传播主导权、话语权的“超级传播者”，才可能立于不败之地。而要进一步提高执政能力，就应当把新闻执政的基本功放在更加突出的位置，特别是大力改进和加强政府传播工作，不断增强与信息化、媒介化社会相适应的新闻定义能力、舆论引导能力、内容创新能力和民众沟通能力。更重要的是，当代执政主体必须善于运用政府传播手段来调节意识形态和民心向背，善于发现政策议程、媒体议程和公众议程三者之间的最佳结合点，最大限度地凝聚全社会的智慧和力量，积极推行非权力执政方式，在政治信息的有序流动和政治利益的开放表达中扩大公民对政府的“自愿忠诚心”，不断扩大执政合法性基础。

2. 政府传播是政党政治的转换器

政党政治是现代政治的基础领域与核心环节，一头联结着以国家和人民利益为指针的“国家政治”，一头联结着以世界和谐与共同利益为目标的“天下政治”。对于单一制大国的长期执政党（及其所掌控的政府）来说，必须通过稳定的“执政（内控）—行政（输出）”体系来治国理政，其关键是实现政党政治话语体系的两大“翻译”和“转换”：一是把执政方略、核心价值转换成政府的行政目标和人民可见、可感、可信的作为；二是把党的最高纲领、终极追求转换成世界认可的政治发展目标和可预期的实现路径。前者主要是对内传播问题，如怎样把“中国特色社会主义理论体系”与各地实际结合，给予缩小城乡差距、收入分配差距等具体问题以指导；后者主要是对外传播问题，如怎样把“构建和谐世界”思想与消除“中国威胁论”结合起来，争取国际支持和发展有利环境。此外，由于单一制大国地域宽广、人口众多，其基本的政治体制是由党的中央决策主体来委任党政主官，形成“中央—地方”行政管理体系以共同实现执政目标。这带来三大问题：一是必须保证地方党政高官的作为和“央—地关系”的顺畅；二是必须实现有效内控，防止掌控巨大行政资源后出现腐败高发易发；三是必须在非竞争性民主条件下有序扩大公民参与，扩大执政合法性。解决这些问题，一个现实的渠道就是拓宽政府传播领域，形成科学的官员遴选和绩效考核机制、党务与政务公开的协同推进机制以及国家信息公开的监督震慑机制。

3. 政府传播是行政发展的直播室

政府传播是传播行为与政府行为的结合，是信息传播与公共管理的交叉，

更是社会治理与公共服务的扩展。政府传播既是公共行政的核心职能之一,也由此奠基了社会公共信息的核心场域。政府传播什么?怎样传播?向谁传播?传播效果如何?传播动力何在?发展趋势如何?这些表象的背后,透射出的是政府行政文化、公共服务观等核心价值问题。政府传播作为一种行政过程或其延续、外化,以具象化的公共权力作为支撑,是实现社会控制、社会管理的重要方式。总体上说,我国政府传播的“伴随现象”十分突出:这就是伴随着政治改革、政府体制改革和职能转换,政府传播不断获得发展变革的契机和政策空间。形象地讲,中国政府传播如同一间电视直播室,通过其发展变化向社会公众和世界同步反映出中国政治改革、政府改革和行政发展的进程。政府的公共信息职能从宣传鼓动型向传播营销型转变,包括新闻发言人制度、政府信息公开制度、立法听证制度等在内的公共传播导向的制度建设,将使得我国政府传播的机制、效果和服务水平不断改善,为转型期的政治经济社会文化发展提供公共信息保障。政府公共服务的内在改革要求和社会公共领域的外在信息需求,犹如两架驱动“引擎”,不断解放和发展着政府的“公共传播生产力”,在信息公开、共享的过程中润滑、调谐着社会关系,扩大了公众参与,提高了政府能力。

二、传播治政:公共信息成为社会治理的命脉和引擎

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。如果说“新闻执政”是一种在很大程度上依赖和局限于大众传媒的“中观—微观”层面的操作理念,那么,可以说“传播治政”则是在更加宏阔的社会视野和信息场域中的思想创新。传播治政不仅要实现短期内对特定新闻舆论的“定义”和“主导”,进行新闻发布、危机公关等技术层面的操作;更要将政治发展、行政发展和民主发展置于更为长远和宽阔的公共信息生态和社会舆论环境中,主动谋划和构建传播治政体系,追求提升执政能力、塑造政府形象和争取国民支持的有机结合,确保长治久安。

1. 政府传播是储蓄信息财富的社会保险工程

在风险时代,公共危机是全球性话题。政府管理国家事务中所遭遇的自然灾害、突发疫病、经济震荡、恐怖活动、极端事件等,是对社会稳定和公共生活的重大挑战。2003年“非典”、2008年雨雪冰冻灾害直至(2008年5月12日)刚刚发生的5.12汶川大地震,无不令国人震惊。今天,危机防范和化解已成为政府

必修课。一个国家要减少危机发生、降低危机损失、提高政府应对危机的效率,就必须建立系统的危机预警管理机制和危机信息处理系统。如果说国民个人和家庭可以通过购买养老保险、人身意外伤害保险等方式预防风险的话,那么,国家和政府则可以通过“储蓄”作为社会财富的公共信息,尤其是政府危机应对预案、危机公关技能和国民应对危机的科学知识等,构建实现有效危机管理、避免信息腐败的“政府社保工程”。从字面上看,“危机”由“危”和“机”两字组成,可谓“危即机”,也就是说如果危机应对妥当,反而可能“转危为机”,“把坏事变成好事”,收到一种类似战时全民同仇敌忾的群情振奋效果。随着现代社会的发展,危机虽然不可避免,但危机却是可以管理的。有效的危机信息管理和社会预防可以减少危机的发生,积极的危机应对则可将危机造成的损失降到最低。

2. 政府传播是引导民心向背的公众参与平台

党的十七大报告要求,“从各个层次、各个领域扩大公民有序政治参与,最广泛地动员和组织人民依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业”,并首次提出了保障人民“表达权”的概念。如果说西方政治参与以竞争性政治传播、政党传播为主要方式的话,那么,中国特色政治参与模式下的政府传播便恰恰成为一种“代偿机制”,用以渐进地满足公民的政治参与信息需求,降低政治参与成本,并不断扩大公共领域。一方面,政府传播对公民参与政治起到了“议程设置”的作用,参与的重点、导向和步骤都是政府传播的内容;另一方面,政府传播对公民参与政治起到了“话语规范”的作用,表达什么、怎么表达、向谁表达等都要经过政府传播“把关”才能与社会舆论见面。同时,政府传播中的参与信息、参与程序、参与文化,实际上是扩大参与渠道的具体表现,也是普及参与文化、提升公民参与能力的有效机制。在参与中表达,在表达中参与,一个关键问题在于参与面、表达面的宽广度和代表性。政府权力主体应当“开门议政”、“阳光施政”,借由日益发达的政府传播平台、信息技术和传媒平台,形成党和政府了解民情、尊重民意、集中民智、珍惜民力的公共决策机制,将蕴藏在社会公众中的、分散的参与热情和智慧集中起来,形成“多数人参与,多数人表达,多数人监督”的集聚效应,对西方传统“代议民主制”的若干弊端加以纠偏,通过中国特色的协商民主、公共选择和社会监督机制,让多数人参与的“直议民主”在媒介化社会中成为现实。

3. 政府传播是达于社会自治的核心信息体系

胡锦涛同志在 2005 年“两会”期间指出,构建社会主义和谐社会,“既要强化政府对社会管理的责任,又要提高社会的自治能力”。党的十七大报告进一步强调,“要健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制,扩大基层群众自治范围”,“实现政府行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动”,“增强社会自治功能”。通过政府传播推进社会文明进步和自治程度大有可为:一是通过信息公开为公民参政议政创造条件,培育公民素质,提高公民自我管理的操作能力;二是打破各种行政性信息垄断,促进公共信息特别是社会危机信息的有效采集和有序传播,帮助社会公众提高风险防控能力,避免社会自治中由于“政府退后”所出现的混乱和失调;三是通过核心信息体系的示范效应,提高各种自治体内的成员的制度创建能力,以便构建较为完善的自治章程和体制机制。在社会转型时期,政府要一手靠行政调控,一手推“信息自治”,促进人与人、人与社会之间的信息和谐,构建起切实可行的“共治与自治相协调”的社会治理格局。可以预见,政府传播控制的未来发展方向是:在维护国家共治行政的高效运行框架下,为自治行政创造公共信息基础,为自治行政主体提供公共信息服务,为公民的“信息自选”、“信息自助”、“信息自主”和“信息自治”营造一切可能的条件,促进人的全面发展和社会的全面发展,为最终实现“自由人的联合体”的发展目标而不断走向社会自治。

三、政府竞争:府际关系调整中的制度 博弈与政府营销

政府越来越需要进行政府间竞争、地区间竞争,甚至需要与一些大型企业、非政府组织争夺优秀人力资源,这使得当今时代的政府也需要进行推广、宣传和营销。政府竞争实质上是一种政府营销模式,或者说是渗透着商务营销精神的政务公务创新行为,只不过其竞争主体变成了以往似乎与竞争无关的政府机构。为了获得各种宝贵的资源、政治影响力和控制权,国家间、政府间或者政府内部各种机构间都可能进行竞争性博弈乃至采取“攻击性”策略。

1. 政府传播是打造文化软实力的关键战场

文化是社会的黏合剂,也是社会文明进步的阶梯。政府传播能力直接影响着文化安全,是国家软实力竞争的关键要素。国家文化安全与军事安全、经济

安全、环境安全等一样重要,而政府传播能力又是影响国家文化安全和软实力竞争的核心所在。在全球化、媒介化时代,国家日益成为“超级传播者”,在传承民族文化、传达国家声音、传播意识形态、传递人民友好等多个方面作用显著。传播既是信息的交流融通,也必然伴随着意识形态、文化习惯、民族情感、传统价值等的碰撞乃至冲突,这就使得文化安全问题如同海上之冰山凸显出来,而在“文化冰山”之下是国家利益和发展权利的“内核”。在现代社会里,承担文化传承功能的,既有大众传播、民间传播,更有官方传播。政府传播要传递主流声音,对社会文化内涵和媒介信息进行权威性解读;要创建文化活动品牌,对优秀的民族、民间非物质文化遗产加以妥善保护,从而形成文化导向;要构筑和维护“文化版图”,在冲破国家主权藩篱进行跨文化传播时,避免“民族文化‘领土’、‘领空’被外来文化所侵占”。实际上,通过软实力的竞争赢得制信息权、国家话语权,已经在全球化时代变得越来越重要且敏感起来。在诸多文化风景线的背后,都有政府的力量做支撑。由于我国是文明古国和文化大国,历史遗产和文化资源极为丰富,我们应当按照党的十七大报告提出的“增强中华文化国际影响力”的要求,搭建一个文化“软实力”与综合“硬实力”的互补平台,通过“文化力”来增强“制信息力”,为构建和谐世界作出应有的更大贡献。

2. 政府传播是形成地区差异化的重要渠道

上世纪80年代末叶以来,在打烙着“中国制造”标记的高增长奇迹中,地方政府间围绕“政绩最大化”展开了“经济增长竞赛”,具有全球吸引力的投资环境和世界级的开放度,成为地方政府为获取经济增长资源、机会而展开竞争的成果。中国特色地方政府间竞争促使高效率的创新制度、创新信息得以迅速传播和普及共享,大大减少了政府决策的可能失误。与商业性营销基本策略即差异化原则一样,政府竞争主体必须通过现代政府营销确立“核心竞争力”和“比较优势域”。在开放化、市场化条件下,政府营销者需要通过有效的制度设计、制度安排和政府传播策划,围绕流动性发展要素的吸引接纳,不断建构、增强和传播各自的特色竞争优势。所有的“政府竞赛”参与方必须首先树立起鲜明的差异化竞争战略,对包括制度优势、服务优势、区位优势、资源优势等在内的“政府营销元”加以整合配置。政府传播主体也需要像市场营销专家那样制定精确而高效的“品牌化”政府推广计划,对包括受众策略、竞争对手分析、媒体投放策略、传播成本控制、市场效益预期等在内的“政府传播系”加以综合应用。政府也需要树立品牌、赢得竞争、抢占资源,政府竞争主体必须通过政府营销和政府传播吸引资本、劳动和其他经济要素向本区域集中,以尽可能提高当地的经济

社会发展水平、公共福利和人均收入。正是在“政府—社会(公众)—政府(竞争对手)”的多元化制度信息、服务信息、政策信息、区域信息等的流动、互动过程中,包括制造企业、金融资本、人力资源等在内的经济发展资源形成了或“走”或“留”的市场流动。如果说市场竞争中商家是在竞争消费者手中的“钞票”,那么,政府竞争、政府营销的基本目标便是赢得大多数选民和“企业国民”的“选票”。

3. 政府传播是构建国际新秩序的基本机制

冷战过后,意识形态的“铁幕”逐渐为和平发展之暖流所开,闭门固步的思维逐渐为对话交融之趋势所改。国际传播体系对于国际政治经济新秩序的构建,起到了愈来愈重要的作用。对于国家利益而言,外事外宣无小事。政府传播权和国际话语权,是十分重要的国家主权,关系到国家的长治久安。而对于大国外宣,战略思维尤为关键。所谓“树大招风”,“树欲静而风不止”,随着中国公民、企业国际交往的扩大,双边、多边利益格局的博弈演化,使得中国作为当今重要政治大国的责任多向化、复杂化了。同时,随着全球化进程的加快、非政府组织的兴起、全球公民社会的逐步形成、全球治理的应运而生,对外传播逐渐成为全球治理的重要领域,而交往关系调节则成为外事外宣工作的新增长点。全球公民网络形成开放式、批判性、常规化的对话、论坛和交流机制,在“一国VS他国”的传统外宣模式基础上“嵌入”全球“公共领域”、“一国VS‘他国’&全球公域”的局面日成。政府传播与国际接轨,要在建立国际传播新秩序中发挥作用,与经济和市场接轨一样,政府传播的“入世”问题也已提上议程。

四、发展新机:推进改革开放 走向纵深的创新路径

2008年是改革开放30周年。改革开放是兴党之要、强国之路、富民之本。对内改革,对外开放,是由一个大党在一个大国发起的治国理政革命。党的十七大强调,要继续解放思想,坚持改革开放,推动科学发展,促进社会和谐。从一定程度上说,改革开放是解放思想的必然结果,是推动科学发展、促进社会和谐的实现方式。以往的“执政一行政”改革主要是两种路径:一种是“制度改革路径”,一种是“机构改革路径”。当下,以信息民主和信息公正为内核、党务公开和政务公开为抓手、政府传播变革为纽带、公共信息服务为保障的“改革第三波”恰逢其时。

1. 政府传播是解放思想的宣传队

以1978年的“真理标准大讨论”为标志,我们党正是通过思想理论战线的拨乱反正和治政创新,在“文革”结束后迅速开辟了新时期的新局面。党和政府所发起、策动的公共传播活动,以及其在较短时间内在一个大国、大党中所激发的强大政治能量和所产生的深广社会影响,给世人留下了难以磨灭的印象。此后,随着“小岗村经验”、“白猫黑猫论”等一系列关键性事件和思想的官方传播,形成了一股思想解放的时代洪流,为中国各项改革事业提供了基本的政治前提和政治保障。今天,随着科学发展观、和谐社会说、创新国家论等一系列重大战略思想的提出和传播,改革开放事业获得了新的思想动力和智慧源泉。如果说长征是战争年代中国革命的宣传队,那么,可以说由党和政府主导的公共传播成了当代思想解放的宣传队,必将为中国的全面发展提供更加有力的智力支持和动力支撑。

2. 政府传播是科学发展的播种机

科学发展观既是一种治国方略,也是一种理论成果。政府传播所形成的社会核心信息体系必须把科学发展观的宣传教育放在更加突出的位置,让把握发展规律、创新发展理念、转变发展方式、破解发展难题、提高发展质量和效益的精神内涵能够植根于干部群众中间,开以人为本之花,结科学发展之果。同时,科学发展观必然要求树立正确政绩观,正确政绩观是领导形象的“第一名片”。贯彻落实科学发展观,呼唤大批胸怀科学政绩观、价值观的优秀干部。政府传播体系还应当通过对正确政绩观的宣传引导,发挥自身塑造领导人形象、政府形象的传播效能。正确政绩观是领导者能力、经验、品德、知识、作风等多元要素综合作用的结果,是领导者赢得群众拥护的无形资产,能够转化为以人为本、全面协调可持续发展的巨大行动力量。目前,当务之急是将政府官员的政绩信息充分公开,通过制度化、规范化、程序化的政府自我评价体系和社会评价体系,让广大社会公众有一个进行政绩评价的“靶场”,促使广大党员干部树立和贯彻落实科学发展观。

3. 政府传播是社会和谐的助推剂

要实现中国这个“超大型”社会的和谐,必须有一个能够得到最广大民众认可和参与的公共领域,以进行有序的利益表达、利益诉求。否则,不同利益者无法形成“对话”,只能陷于彼此隔阂与相互孤立乃至对立的境地,致使相互协调

与社会和谐失去民意基础。从汉字上讲,“和”字左“禾”右“口”,“谐”字左“言”右“皆”,可以理解为人人都有饭吃、人人都能畅达己见,社会方能和谐。从政府传播观来看,和谐社会具有公共信息资源共享、公共利益共享的内在价值导向。而政府传播恰恰是消除“信息鸿沟”,促进人与人之间、人与社会之间、公民与政府之间交流与互动,协调各种分歧和利益冲突,不断达于和谐有序状态的重要桥梁。首先,政府传播有利于维持稳定的公共信息“供给—消费”的社会结构,为社会和谐提供公共信息交互平台。其次,政府传播有利于调节社会转型时期的“政府—公民”关系,促进政府各项决策的社会讨论和理解,促进政府对公民愿望的知晓与回馈。再次,政府传播有利于有效降低公共“和谐成本”,缓解矛盾的形成和发展,从而降低因社会失谐造成的系统危机和系统风险。其四,政府传播有利于对弱势群体和个体进行“信息救济”,从而实现社会正义、公平原则,为社会和谐提供保障。政府传播者为消除“系统风险”,消解“社会危机”,最关键的是要努力实现公共政策传播的精益化、透明化和人性化。特别是依托政策调整对利益的诉求及整合机制,适应“后改革时期”更加复杂的利益格局,规范政府传播裁量权,健全公共决策过程,实现公共决策程序的科学化、民主化和公开化,增强社会核心信息体系的认可度及公信力。由此,社会信息生态系统将变得更加和谐稳定而生动有序。

应当看到,改革开放不但是大国长期执政党发起制度创新、政策创新的总战场,也是对一个发展中大国的国民创造活力、创新精神的总动员。随着国内外形势的发展变化,未来的“后改革开放”将直面更加全面的发展要求和更为复杂的发展挑战:一是统筹国内、国际两个大局的任务更加艰巨;二是保障党内、党外双向和谐的要求更加紧迫;三是实现中央、地方动态平衡的任务更加突出;四是促进共治、自治对立统一的趋势更加明显。要继续实现快速发展、稳定发展、和谐发展、廉洁发展,推动中国改革开放的政治核心要以政府传播所构建的社会核心信息体系为关键支撑,不断创造能够继续解放和发展生产力的制度安排机制,不断创造能够保护和发挥人民群众实践创造权的国家政策环境,不断创造能够促进“人的解放和全面发展”的国民塑造机制,不断创造能够挫败“妖魔化中国”企图、赢得国际话语权之争的和谐世界新秩序。

总之,政府传播不仅是共享公共信息、形成公共领域、化解政府危机、树立政府形象、扩大公民参与、实现政治发展、保障公共监督的重要基础,也是继续解放思想、坚持改革开放、推动科学发展、促进社会和谐的公共行政要件。

第 1 章

政府传播:构建社会核心信息体系

政府传播是世界普遍存在的现象,也是各国政府日益重视的工作领域。“只有信息交流才能使管理成为可能”。^①在信息化、电子化、网络化浪潮的推助下,以政府为主体的公共传播,或者说以政府信息为主要内容的社会化、公益性传播,已经并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。“信息时代的到来不仅改变了世界经济格局,同时也改变了政府的管理模式。”^②政府传播的思维和行为方式逐渐突破“宣传—告知”的传统模式,愈加强调传播过程和传播效果的公共性、回应性、互动性、亲民性。同时,各国政府纷纷以电子科技、通讯技术和信息网络的蓬勃发展为契机,持续加大政府信息公开、公共关系维护、电子政府构建、公共危机处理、政府形象建设等方面的投入力度。

第一节 政府传播的概念

政府传播是传播行为与政府行为的结合,信息传播与公共管理的交叉,更是社会治理与公共服务的扩展。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

① [美]哈罗德·孔茨、海因茨·韦里克:《管理学》,郝国华等译,经济科学出版社,1993年版,第15页。

② 刘飞宇、王丛虎:《多维视角下的行政信息公开研究》,中国人民大学出版社,2005年版。

不犹豫地择其后者。”^①政府传播的诉求则是两者兼而有之。

一、对现有政府传播概念的评介

(一)传统的“政治学派”

“自从有了政治有了国家,也就有了政治传播。”^②我国学者对政府传播问题的早期关注,大都是从政治传播或者说大众媒介的社会政治作用“切入”,进而提倡政府官员和政府部门重视对传播媒介的运用,以提高政府行为的透明度,扩大社会公众的参与和监督。有人提出,“在中国的广播、电视、报刊如此普及的情况下,我们完全可以利用大众传播媒介来推行我们的民主政治”,但中国的政治家们在“公开利用视听网来与公民们直接对话、公开阐明自己的政治见解、公开就自己的失职造成的损失而引咎辞职等方面”做得还远远不够。^③当时的政府传播无论是概念还是理论,都还打着政治传播研究的烙印。我国学者邵培仁是国内较早系统研究政治传播的,他认为“所谓政治传播,是指政治传播者通过多通道、多媒体、多符号传播政治信息”。^④我国台湾学者则提出,“政治传播也就是政治符号之活动”。^⑤也有人基于现代系统论的观点,提出“政治传播是政府把政治系统的输出向公众传播的过程。在这个过程中……政府必定要进行政治上的控制,以巩固自身的统治地位”。^⑥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”。^⑦当然,由于进行政治传播的主体既包括政府,也包括非政府组织、政党组织和公民个体等其他主体,因此,可以说传统“政治学派”给政府传播进行了理论界定的铺垫。

① [美]约翰·特贝尔、萨拉·迈尔斯·瓦茨:《从华盛顿到里根——美国历届总统与新闻出版界》,吉林人民出版社,1989年版,第12页。

② 李元书:《政治传播学的产生与发展》,《政治学研究》,2001年,第3期。

③ 陶轮:《大众传播媒介的政治作用》,《视听界》,1989年第2期,第24~26页。

④ 邵培仁:《政治传播学》,江苏人民出版社,1991年版,第25页。

⑤ 祝基滢:《政治传播学》,台北三民书局,1986年版,第6页。

⑥ 余琴:《媒介与政治的互动——政治传播》,人民网传媒频道“第二届全国新闻学子优秀论文大赛”参评论文。(来源:人民网 <http://media.people.com.cn/BIG5/22114/44110/55469/index.html>)

⑦ 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。