

沟通与善治

参与传播视野下国家治理的广东经验

张晋升 公丕钰 / 著



南方日报出版社
NANFANG DAILY PRESS

暨南大学传播与国家治理研究院 南方舆情数据研究院 联合出品

沟通与善治

参与传播视野下国家治理的广东经验

张晋升 公丕钰 / 著



南方日报出版社
NANFANG DAILY PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

沟通与善治：参与传播视野下国家治理的广东经验/
张晋升，公丕钰著. —广州：南方日报出版社，2019.5
ISBN 978-7-5491-1815-1

I. ①沟… II. ①张… ②公… III. ①国家—行政
管理—现代化管理—研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 091096 号

GOUTONG YU SHANZHI

沟通与善治：参与传播视野下国家治理的广东经验

著 者：张晋升 公丕钰

出版发行：南方日报出版社

地 址：广州市广州大道中 289 号

出 版 人：周山丹

责任编辑：刘志一 郭海珊

装帧设计：劳华义

责任校对：阮昌汉

责任技编：王 兰

经 销：全国新华书店

印 刷：广州市尚铭印刷有限公司

开 本：787mm×1092mm 1/16

印 张：17.75

字 数：277 千字

版 次：2019 年 5 月第 1 版

印 次：2019 年 5 月第 1 次印刷

定 价：38.00 元

投稿热线：(020) 87360640 读者热线：(020) 87363865

发现印装质量问题，影响阅读，请与承印厂联系调换。

序言

杨兴锋

2016年2月19日，习近平总书记在新闻舆论工作座谈会上指出：“做好党的新闻舆论工作，营造良好舆论环境，是治国理政、定国安邦的大事。新形势下，我们党要带领人民有效推进‘五位一体’总体布局，带领人民实现‘两个百年’奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦，必须引导好人民思想，而引导好人民就要引导好社会舆论。”这充分说明引导舆论就是引导人心、凝聚共识，形成全社会共同参与改革发展的舆论氛围。这不仅是考验执政党传播能力的问题，也是考验执政党执政能力的问题，凸显新闻舆论工作在国家治理中的重要性和必要性。

由南方报业传媒集团指导、南方舆情数据研究院发起主办的“粤治——治理能力现代化”广东探索经验交流会自2014年启动以来，在社会上产生了广泛的影响。交流会通过梳理总结各地各部门在治理能力现代化过程中的宝贵经验，不仅展现了广东在推进国家治理现代化方面先行先试的成果，也为研究治理体系和治理能力现代化提供了鲜活的案例和有价值的借鉴。

党和政府执政的经验和教训告诉我们，无论是治国理政还是安邦定国，均离不开有效的信息沟通和舆论引导。同时，我们要深刻认识到，引导社会舆论必须做好政府与媒体及公众的主体之间的沟通，才能最大限度地体现党和政府执政的公信力，才能真正把握“善治”的现实内涵。

善治，首先要求各级党委政府和领导干部对政事善治善能。所谓善治，就是对政事要善于梳理；善能，就是遇到问题善于变通。清代良吏袁守定在《图民录》中曾言：“凡上下之情，通则治，不通则不治。”后世也有“治民之大者，在上下之交不至于隔阂”的说法。这也说明在国家治理中，政令通达为善治之要，上下之交为善能之道。善治，就是要坚持政治信息的透明和公开，使每一位公民都有权获得与自己利益相关的政府政策的信息，并且对公共决策过程实施有效的监督。政策制定和执行的透明度愈高，善治的程

度也愈高，反之亦然。所谓善能，就是为公众提供政治参与的机会和平台。公众特别是利害相关者的参与决策，是政策获得公众支持与合作的基本条件，也是有效引导舆论的重要手段。这种参与不仅可以使行政主体及时了解各方面的意见，而且有利于改善政府和公众的关系，促进公众与行政主体的互动、合作，从而减少隔膜、冲突和对抗。

善治，要求各级党委政府和领导干部对媒体善待善用。善待媒体，一方面，是因为新闻媒体的传播活动有其自身的规律性，而做好党的新闻舆论工作必须尊重新闻规律，了解新闻媒体的共性特征和传播特点；另一方面，善待媒体，还基于政府部门和领导干部的媒体素养有待加强的现状。

如果说善待媒体是对媒体主体地位和新闻传播规律的尊重，那么善用则是对党和政府对新闻传播环境下媒体舆论传播功能的充分认知。习近平总书记在新闻舆论工作座谈会上指出：“领导干部要增强同媒体打交道的能力，善于运用媒体宣讲政策主张、了解社情民意、发现矛盾问题、引导社会情绪、动员人民群众、推动实际工作。”随着改革的逐步深化，我国经济社会发展也进入了转型的关键期，各种社会问题和社会矛盾进入凸显期，突发事件进入高发期，一些领导干部的本领缺失问题逐渐暴露。有些地方在出现突发性事件后，领导干部总是千方百计封锁消息、堵塞言路，回避媒体采访，不及时向新闻媒体通报有关情况，导致谎言已经跑遍半个世界而真相还在穿鞋，出现所谓“有组织地不负责任”现象，造成严重的舆情次生灾害，甚至演变为大规模的群体性事件，这也说明各级党委政府和领导干部提高和新闻媒体打交道能力的紧迫性。

善治，要求各级党委政府和领导干部对民意善解善听。善解民意，就是要尊重人民的主体地位，充分理解人民群众日益增长的利益诉求。改革开放40年来，人们的利益诉求日益多元化，在追求自身利益、实现个人价值的同时，其意见表达的诉求不断增长。这是因为：一方面，物质生活得到改善的人们可以把更多注意力转移到公共生活和公众社会责任上来；另一方面，新媒体传播技术的快速发展、公众媒介素养的提高和媒介应用能力的普及，为自下而上舆论的生成提供了客观条件和主观动因。这也说明人民群众的经济利益、政治利益以及传播利益在某种意义上具有同一性。随着改革开放的不断深入，人民群众的主体地位随着社会利益分化而更加突出，其参与改革

的诉求也表现出前所未有的深度和广度。特别值得关注的是，以移动互联网为代表的社交媒体的兴起和技术的快速发展，日益成为重构社会关系和传播关系的关键要素。一方面，社交媒体为网民参与大规模舆论行为、实现广泛社会联系创造了条件，网民借助便捷的社交媒体平台可以随时获悉大量来自四面八方的消息、意见和观点，增加了他们对生活于其中的世界的认识 and 了解，使信息传播突破了空间的限制而成为影响社会舆论的重要信息源；另一方面，社交媒体的发展改变了网民信息接收和发布的习惯，为网民主动表达自身利益诉求提供了技术上的便利性。

善听民意，就是尊重人民的传播权和参与权，发挥群众首创精神，紧紧依靠人民推动改革。近年来，网络已经成为中国社会生活的有机组成部分，成了具有广泛代表性的民意聚集地。党和政府也非常重视通过互联网了解民情、汇聚民智，这不仅是对网络民意的肯定，更体现以人为本执政理念的自信与勇气。对民意的善解善听，目的是让人民群众共享改革的成果。习近平指出：“生活在我们伟大祖国和伟大时代的中国人民，共同享有人生出彩的机会，共同享有梦想成真的机会，共同享有同祖国和时代一起成长与进步的机会。”维护人民切身利益，最重要的是增强人民群众的获得感，使人民群众获得实实在在的利益，真正过上美好幸福生活。只有把实现好维护好发展好最广大人民根本利益作为出发点和落脚点，坚持以民为本、以人为本，丰富人民精神世界，了解社情民意、发现矛盾问题、引导社会情绪、动员人民群众、满足人民精神需求，才能使新闻舆论工作既具极强凝聚力又有强大生命力。

（作者为暨南大学传播与国家治理研究院院长、教授、博士生导师）

目录

Contents

导论 / 1

01

第一章 国家治理现代化的参与传播逻辑 / 7

第一节 理解参与 / 8

第二节 参与传播理论的五个维度 / 21

第三节 参与传播理论的中国价值 / 33

02

第二章 “工人在线”：沟通政府与工人的桥梁 / 41

案例介绍 “工人在线” 开创网络问政新篇章 / 42

案例研究 媒介融合背景下的政府治理创新——以“工人在线”为考察对象 / 45

案例访谈 “工人在线” 传递劳动者声音——广东省总工会维权工作部部长许平坚访谈 / 58

专家视点 “工人在线” 仍然大有可为 / 62

03

第三章 新东莞：创新政府舆情工作机制 / 67

- 案例介绍 从唱响新东莞到舆情处置“三化”体系 / 68
- 案例研究 网络时代政府舆情生态建设——基于“东莞市创建舆情处置新机制”的思考 / 71
- 案例访谈 在机制创新中把握舆论主动权——东莞市委宣传部工作访谈 / 83

04

第四章 家园网：城市治理的互联网逻辑 / 93

- 案例介绍 深圳罗湖社区家园网打造交互型社区 / 94
- 案例研究 互联网逻辑下参与式治理的探讨——基于深圳市罗湖社区家园网的分析 / 96
- 案例访谈 城市善治从沟通开始——深圳罗湖区电视网络制作管理中心主任杨建军访谈 / 111

05

第五章 马上办：调停作为媒体价值的新内涵 / 119

- 案例介绍 深圳“胶囊旅馆”事件报道促成“马上就办” / 120
- 案例研究 监督下的调停：网络时代传统媒体的价值变迁——基于《南方都市报（深圳版）》的《马上办》栏目的个案考察 / 122
- 案例访谈 当好政府与社会的“调停人”——《南方都市报（深圳版）》的《马上办》栏目负责人戴越访谈 / 134

06

第六章 三元里：让外来人口与城市共融 / 141

- 案例介绍 三元里城中村融合社区建设 / 142
- 案例研究 可沟通城市视域下流动人口治理研究——以广州市三元里社区大学为考察对象 / 147
- 案例访谈 探索流动人口与城市的共融之路——广州市法泽城市与公益研究中心理事长吴治平访谈 / 161

07

第七章 中广核：用公众沟通化解邻避情结 / 171

- 案例介绍 践行“公开透明”承诺 建设“阳光央企”品牌 / 172
- 案例研究 基于公众沟通的邻避冲突风险规避机制建设——以中广核为考察对象 / 178
- 案例访谈 善用沟通的力量——中广核集团文化宣传中心新闻宣传处处长黄超访谈 / 197

08

第八章 广州供电局：让国企品牌电力十足 / 207

- 案例介绍 借力沟通激活国企品牌能量 / 208
- 案例研究 基于信任建设的国有企业品牌传播策略——以广州供电局为例 / 212
- 案例访谈 用心沟通点亮万家灯火——南方电网广州供电局新闻中心主任李艳萍访谈 / 224

09 第九章 作为对话的新闻：社会主义协商民主的传媒实践 / 235

附录：专家访谈 / 253

参与传播：国家治理研究的新向度——瑞典乌普萨拉大学尼科·卡彭铁
尔教授访谈 / 254

后记 / 270

导论

Introduction

1978年以来，市场化改革打破了我国传统的单一所有制结构，形成了当前中国社会利益格局多元化和社会结构分层化的基本事实。随此伴生的社会矛盾乃至冲突，既是深化改革的障碍性因素，也是深化改革的动力性因素。正是在这一背景下，国家治理现代化被纳入我国政治话语的核心体系。基于对“统治”的反思，“治理”作为一个政治概念是在20世纪末被提出的。俞可平认为：“统治的主体是单一的，就是政府或者其他国家公共权力；治理的主体则是多元的，除了政府外，还包括企业组织、社会组织和居民自治组织等。”^①从政治学原理看，多元主体的政治结构是治理的必要条件。反观中国的政治实践，从农村基层选举到城市社区治理，我们同样看到了一个日益蓬勃的参与性社会的到来。

1994年4月20日，我国用一条64K的国际专线实现了与互联网的全功能对接，中国的互联网时代正式开启。24年后的今天，互

^①俞可平：《走向善治：国家治理现代化的中国方案》，北京：中国文史出版社2016年版，第3页。

联网技术已经渗透到社会发展的方方面面，成为社会生活的基础性资料。信息技术一直是形成公共行政变革的重要因素。借助新兴媒介形式，公众更加便捷地表达自身的利益诉求，而政府行政也在主动或被动地加强回应性能力的建设。当下世界各国政府正在积极合理化自身在网络社会中的定位，并将其行政行为嵌入到“新公共管理运动”和“数字化时代治理”的政治浪潮之中。我国正处在全球化、城镇化和信息化进程中，社会发展呈现出高度的复杂性和不确定性。中国共产党十九大报告再次明确将“推进国家治理体系和治理能力现代化”作为我国全面深化改革总目标的主要内容，为实现国家与社会关系的良性互动指明了方向。

一、参与性社会的兴起

改革开放40年，我国公众参与集中体现在公众利益的表达上。近年来，我国的邻避运动（NIMBY）更是凸显出了公众参与的力量，同时也展现出了参与的双刃性特征。据中国社会科学院统计，2016年上半年，规模较大的环保类群体性事件至少有52起，其中千人以上规模的就有12起。另外，公众信访、行政复议和行政诉讼等公众参与行为也呈现出增长趋势。在舆论领域，网络成为公众表达的主要场所，社交媒体以其无远弗届的链接能力集聚民意，可以瞬间把社会事件变成舆论焦点。今天的中国，网络参与已经是公众参与最重要的方式之一，已经成为参与性社会兴起的标志。

公众参与是社会发展的现实需求，在我国亦有法律层面的保障。我国现行宪法第二条第三款规定：人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。2008年5月1日起施行的《中华人民共和国政府信息公开条例》启动了面向行政公开和公众参与的公共行政改革。毫无疑问，我国法律规定公众参与是一种广泛的参与，是公众的一项基本权利。虽然在实践层面有听证会、民主恳谈等引导公众参与的行政措施，但是到目前为止，我国各级政府并没有建立一个高效合理的公众参与制度，公众也没有形成科学理性的参与习惯。治理意味着多元主体的参与，但在我国的国家治理实践中，公众参与往往处于尴尬境地，不但很难发挥应有的积极作用，而且在特殊状态下可能生成参与风险。在西方学者看

来，作为发展中国家，中国的公众参与仍然面临着巨大的压力与挑战，甚至有可能变成一种社会危机^①。

从文化上看，历史上长期的封建专制制度使得我国至今缺乏公众参与文化，进而导致公共领域很难形成。加之西方民主霸权文化的挟持，使得我国公众参与面临更加复杂的局面。在传统与现实、历史与当下、东方与西方的纠结和碰撞中，我国的公众参与一直都处于矛盾的政治文化困境中。从制度上看，虽然有宪法的文字表述，但是在专门法律中鲜有关于公众参与的程序性、具体性的条文规定，导致实践上的参与无序化和非制度化。从目前我国政府对于互联网的管制实践来看，“堵”与“疏”之间，前者仍然是主要的手段。虽然针对互联网的相关法规打击了部分网络犯罪行为，但是同时也伤害了部分网络参与的质量，压抑了参与的欲望。从市场来看，基于物质化的追求，公众参与往往带有经济利益取向，有时会通过负向参与获取灰色利益甚至不正当利益。鉴于传统媒体的衰落，大量专业水平高的媒体从业者退出，使得上述情况在社交媒体领域表现得尤为突出。微信公众号、网络直播、短视频等新媒介实践表明，经济利益指向的参与呈现出极大的情绪化、反智能化、虚无化和反伦理化特征。

在互联网成为人类生活资料的今天，权力实践不仅在形式上发生了改变，其广度和深度也因网络技术的升级而增加。在福柯看来，个人是权力的载体而非其作用点，权力通过一种网状组织被使用和实践。对于公众来讲，权力最终是通过参与来实现的。与西方相对稳定的社会运行结构相比，互联网对我国的影响显得更为突出。从20多年的网络实践看，技术赋权使得我国公众有了更便捷的途径参与政治、经济、社会和文化生活，并且已经对上述领域产生了深刻影响。政府治理走向“善治”的过程，就是政府行政行为不断与公众参与相互调适的过程。随着网络社会的崛起，日益勃发的网络公众参与已经形成由“统治”向“治理”转型的倒逼之势。由于我国各级政府改革动力不足，自身治理能力不够，加之没有形成应对当前复杂环境的治理机制，当前我国的公众参与面临很多挑战。

^①王维国：《公民有序政治参与的途径》，北京：人民出版社2007年版，第18页。

二、国家治理的沟通价值

20世纪80年代，协商民主（Deliberative Democracy）理论在西方学术界兴起。哈贝马斯、罗尔斯、吉登斯、米勒等深入探求了这次民主理论转向的内在逻辑，相关研究也与政治实践更普遍地联系在一起。乔治·瓦拉德茨认为“协商民主是一种具有巨大潜能的民主治理形式，它能够有效回应文化间对话和多元文化社会认知的某些核心问题。它尤其强调对于公共利益的责任、促进政治话语的相互理解、辨别所有政治意愿，以及支持那些重视所有人需求与利益的具有集体约束力的政策”^①。

2000年以后，国内学者将协商民主理论介绍到国内，并探讨其基本的理论内涵，同时积极寻找国内政治发展的现实参照。协商民主强调尊重公民的利益表达、促进广泛的参与，主张政府与公众间的沟通，从而使决策更民主、更完善。协商将会给公民带来更大的自由，并使政府权力的行使更趋合法^②。国家治理现代化需要各个参与主体的能动性激活，同时要求主体间的可对话性，确保国家与社会关系的良善指向和协同共进。

基于公民本位、社会本位理念，我国政府的行政实践强调为人民服务的宗旨，并且提出了建设“服务型政府”的目标。我国有学者参考20世纪末西方新公共管理运动中有关政府再造的理论，提出了“回应型政府”的概念，强调政府不应是权力的唯一所有者，而应在与社会的互动中，创造机会或条件，将公民个体利益整合成社会公共利益，并完整地加以回应。从我国治理实践的现状看，近些年来各级政府的服务意识和回应能力都有不同程度的提高。但是，随着改革进入深水区，公众参与程度的不断加大，大部分政府部门在面对复杂性、冲突性矛盾时仍然缺乏良好的应对，突出表现在沟通能力的欠缺上。

服务型政府是从理念层面要求政府部门转变过去以管制为主的工作方

^①Jorge M. Valadez, *Deliberative democracy, political legitimacy, and self-democracy in multicultural societies*, USA Westview Press, 2001, p. 30.

^②陈胜勇、何包钢：《协商民主的发展》，北京：中国社会科学出版社2006年版，第165—166页。

式，回应型政府则强调政府应积极面对公众呼声，及时满足社会发展需求。这里的“回应”在理论上并没有解决国家治理中政府行政的主动性问题，被动远远多于主动，而“沟通”更加强调行为主体的能动性、平等性和互动性，体现出了协商民主的理念。协商民主是民主政治的发展方向，是当代民主的核心所在。国家治理要求多元主体的互动，政府与公众主体间性的指向应是理性、统一的，沟通便成为其中不可或缺的实践步骤。

本书所研究的案例，诸如广东省总工会的“工人在线”、深圳市罗湖社区家园网借助互联网技术主动开辟公众参与渠道，并及时予以回应，取得了良好的社会效应；东莞市委宣传部在舆情工作中，变被动为主动，借助媒体沟通内外，树立新的城市形象；三元里以社区大学为中介，通过社区共治议事会加强进城务工人员与本地居民的沟通，促进了社区的融合共治；《南方都市报》的《马上办》栏目，善用媒体的监督权力，又挖掘出媒体内隐的调停能力，成为政府和社会间的沟通性力量；中广核集团为应对邻避冲突，在提高核电站运行透明度的基础上，将公众沟通工作内化到核电站选址、建设、运行各阶段；广州供电局围绕打造国企品牌，树立国企形象，用独具创意的新媒体产品开辟了一条公众沟通的高效通道。这些案例所体现出的“沟通”实践价值和理论价值，是国家治理现代化理论应予重视的。

三、合作意义上的善治

合作是具有历史感的工具性概念。人类走出丛林，某种程度上就是人类自身合作的结果；当生产力能够满足部落乃至家庭独立生存的需要时，自我组织化成为可能，人类合作范围发生了改变；工业社会使得社会分工更加精细，个体独立性的物质基础更加巩固，人类合作更多隐藏在工业流程中；互联网社会以“去中心化”为特征，似乎天然排斥合作，但是同时又强调万物互联，合作在这个看似悖论的社会进程中其实并未消失。由此观之，合作是人类社会发展的必要性工具，只是在不同阶段合作的需求、结构、形态和作用方式不同。

合作尊重主体间的差异化，以多元主体的共存为前提，同时催生多元主体的基础性力量。合作行为根源于人共生共在的要求，在某种意义上说，人

的社会性实际上就是人的共生共在。人的共生共在是人的本性，合作的基本目标就是为人的共生共在提供一种合法秩序。在现代化的道路上，我国已经来到城镇化高速发展的阶段，同时也不知不觉步入了乌尔里希·贝克所说的“风险社会”中。风险是人们共同制造的，同样需要人们通过合作去化解。国家治理面对的是各种社会风险，同样需要多元主体的合作，才能靠近善治的目标。

善治的本质特征，就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理，是政治国家与公民社会的一种新型关系，是两者关系的最佳状态。我国学者俞可平总结了善治的10个要素，即合法性、法治、透明性、责任性、回应、有效、参与、稳定、廉洁和公正。他认为，在人类政治发展的今天和我们可以预见的将来，国家及其政府仍然是最重要的政治权力主体，在社会政治过程和公共治理中处于核心地位，政府仍然是社会前进的“火车头”，官员依然是“人类政治列车的驾驶员”，政府对于人类实现善治仍然有着决定性的作用。

我们已经进入中国特色社会主义新时代，社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。参与、沟通、合作三者是联动和递进的逻辑关系，是善治之路上不可忽视的关键词。在推动国家治理体系和治理能力现代化过程中，我国政府需要理解参与、善待参与、引导参与，以建立与公众互动的基础；依托政务信息公开制度，主动与公众展开高效沟通；重视公众、社会组织的主体地位，充分发挥合作的工具性作用，从而实现善政，抵近善治。

01

第一章

国家治理 现代化的 参与传播 逻辑