

谢岳著

# 当代中国政治 沟通



政治与公共事务论丛

胡伟主编



上海人民出版社

THE POLITICAL COMMUNICATION  
IN  
CONTEMPORARY CHINA

谢岳著

# 当代中国政治 沟通



政治与公共事务论丛

胡伟主编



上海人民出版社

THE POLITICAL COMMUNICATION  
IN  
CONTEMPORARY CHINA

**图书在版编目 (C I P) 数据**

当代中国政治沟通/谢岳著.  
—上海:上海人民出版社,2006  
(政治与公共事务论丛/胡伟主编)  
ISBN 7 - 208 - 06270 - 6

I. 当... II. 谢... III. 政治—研究—中国—现代  
IV. D6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 048641 号

责任编辑 徐晓明

封面装帧 王小阳

· 政治与公共事务论丛 ·

胡 伟 主 编

**当代中国政治沟通**

谢 岳 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 16.5 插页 4 字数 244,000

2006 年 6 月第 1 版 2006 年 6 月第 1 次印刷

印数 1 - 4,250

ISBN 7 - 208 - 06270 - 6/D·1078

定价 28.00 元

# 总 序

改革开放以来,中国的经济发展取得了举世瞩目的成就。与经济发展的巨大成果相比,政治发展虽然也有所进展但不尽如人意。如果说以市场经济体制的确立为标志,我国在经济发展领域已取得了实质性突破的话,那么在政治发展方面则相对滞后,腐败现象猖獗而尚未得到有效的抑制,权力制约没有取得结构性突破,决策民主化缺乏具体的制度安排,党群和干群关系趋于紧张,政治调控机制衰变与老化,公共权力的越位和缺位凸现,民主不够和集中不够并存。这不仅不利于市场经济的发展,而且构成了现代化进程的严重障碍。中国的现代化建设应当是经济发展和政治发展的统一,这已经成为越来越多的人们的共识。如何切实推进我国的政治发展和政治文明建设,使社会主义市场经济、民主政治、法治国家各个层面达成良性互动,就成为新世纪我国现代化所面临的一个战略性课题。

在这方面,政治学研究不仅应当有所作为,而且大有可为。中国政治学在恢复和重建的 20 多年中,取得了可喜的成绩,学术队伍和人才培养发展迅速,初步形成了政治学的基础理论体系和较为系统的学科体系,在政治学理论、中国政治、比较政治、国际关系、公共行政与公共管理等领域均取得了一定的学术成果。但毋庸讳言,中国政治学与国际先进水平相比在理论研究和学科建设方面还有不小的差距,与我国社会科学中其他一些重要学科相比总体上也显得不够规范和成熟,与我国改革开放和现代化建设实际进程的需要相比更显得相当滞后。一个明显的现象是,与经济建设的突飞猛进相伴随,社会科学界对市场经济和经济发展的研究已经取得了长足的进展。相形之下,我国民主政治及政治发展的研究却

徘徊不前,至今理论建设仍十分薄弱,缺乏有分量的研究成果,理论和实际的脱节也比较严重。

上述问题的产生虽然有现实领域的客观原因,但另一方面也不能不承认政治学自身的作用还没有很好地发挥出来。从这个意义上说,政治学恢复以来虽然取得了不少成就,但仍面临着很大的危机和挑战。中国的政治学要摆脱危机、迎接挑战,就必须面向 21 世纪中国现代化的进程,加强对理论和现实问题的研究,加强对政治和公共问题的研究,加强对中国和全球问题的研究。

本论丛致力于对政治和公共事务的研究,其基本的学科范围涉及政治学和公共管理的领域。当前,中国的政治学与公共管理已经水乳交融,这本身就是中国政治学的一个重大进步。在我们的传统政治观念里,“政治性”与“公共性”是水火不容的,政治所体现的是阶级利益、阶级统治、阶级压迫和阶级斗争,本身无公共性可言;而所谓“公共”也不过是一个虚幻,包括作为社会公共权威的国家也不过是一个阶级镇压另一个阶级的机器。但是,随着我国政治学以及整个社会科学的发展,对公共问题的关注已经成为政治学研究的热点。特别是近年来公共管理学科的发展如火如荼,许多政治学学者加入到了公共管理研究的行列,人们越来越重视对公共事务、公共行政和公共政策的探讨。与此形成鲜明对比的是,政治学自身的许多研究领域却少有人问津,这颇值得反思。实际上,政治学与公共管理不仅同样重要,而且难解难分。许多问题从一个侧面看是公共管理的问题,从另一个侧面看却是政治学的问题,而且许多公共管理问题的解决,最终还要有赖于政治体制改革和民主政治的推进。不仅如此,就公共管理本身而言,无论在理论还是在实践的层面上,人们往往又过多地注重“管理”而轻视“公共”。而公共管理之所以成为公共管理,其重要的一点就在于其“公共性”。因此,公共管理理论建构的核心,就是要克服“公共”与“管理”的“二元化”倾向,在两者之间寻求一种平衡。中国目前面临的是“公共”与“管理”同时匮乏的状况,因此既需要加强对“管理”问题的研究,也需要(甚至是更需要)加强对“公共”问题的研究,并使两者有机统一。而对于“公共性”的研究,无论是在价值理念上还是在制度设计、制度安排上,政治学都是不可或缺、不可替代的。

面对中国现代化的进程和社会科学的蓬勃发展,政治学和公共管理

研究面临着空前严峻的挑战,也蕴藏着前所未有的机遇。我国的政治学和公共管理学科一方面应当加强基础理论的研究,另一方面还要从战略的高度研究中国现代化的重大课题,特别是着力建构我国 21 世纪的政治发展理论、政府管理理论和公共治理理论,更好地体现政治学和公共管理学科在中国社会科学研究和现代化进程当中的地位与作用。正是基于这种考虑,我们组织了一批专家学者,就政治和公共事务领域的一些问题进行研究和探索,推出了这套论丛。虽然呈现在读者面前的这些著作并不一定很成熟,但都凝聚着每位作者多年的积累和心血,体现了对政治和公共事务领域一些独特的观察和思考,也是对我国政治学和公共管理学科发展所尽的一份绵薄之力。

真诚希望学界同仁和广大读者对“政治与公共事务论丛”予以支持和关爱,并提出批评和建议!

胡 伟

2006 年春于上海交通大学国际与公共事务学院

## 序 言

政治学是一门重要的学科。在西方社会里,它与经济学、法学和社会学齐肩,被称为社会科学的四大主流。政治学的重要性人们可以列举许多,但是有一点是必须要强调的,那就是政治学之所以受到人们青睐和重视,主要原因在于它能够 为政治过程与政治发展提供具有相当价值的参考意见,即在于它的实用性。20世纪90年代以来,政治学的这一原始特性再次显现。政治学家纷纷将目光投向政治转型国家,他们的意见在一定程度上规范了政治家的理想与行动,影响着政治改革的进程与后果。政治学家积极参与政治转型过程,这对于政治学的成长与发展是积极的和有益的,同时它也进一步提高了政治学在当今社会中的政治地位和社会地位。

中国政治学自恢复以来,一直强调理论与实践的有机结合,而且取得了不少的成绩和经验,丰富了当代中国政治学的自身特色与国际视野。我个人认为,改革开放进展到今天,强调中国政治学的应用性研究是一项值得大力提倡的事情,因为中国政治学的历史使命是与政治发展紧密相联系,政治发展的水平直接影响甚至决定着政治学的未来与前途。因此,中国政治学成长的历史空间应当建立在政治发展的基础之上,以中国政治研究促进中国政治发展,在政治发展过程中来提升政治学的地位和作用。所以政治学的“本土化”不是一个时尚问题,而是一个学科发展的战略选择问题。以国际的眼光看中国,以中国的方式影响国际,这是我理解的中国政治学研究的一个基本立场。

为本书作序,先兜这么个大圈子,目的是想提示读者选择一定的视角来阅读谢岳博士的这部新作。我之所以十分乐于为他作序,不仅因为他

是我的学生,更是因为我们两人对中国政治学发展具有基本一致的看法和认识。其基本共同点就是我前面讲到的,必须坚持中国政治学发展的基本路径:国际化之下的本土化,本土化基础上的国际化。基于这样的学科认识,作者多年来一直关注中国政治发展的大问题,公开发表与出版了为数不少的有关中国政治的学术论著,有些作品反响相当不错,引用率颇高。我相信《当代中国政治沟通》亦会是他众多有见地的作品中比较有分量的成果。

据我所知,目前我国学界对当代中国政治沟通研究不太系统,而且现有的成果基本上不是政治学学者而是新闻学学者完成的,政治学者的研究很不够。本书是政治学者对当代中国政治沟通进行的专门研究,而且是第一部专著。其实,是不是第一部并不那么重要,重要的是学术水准如何,学术影响力将会如何?作者初稿完成了之后,我有幸成为第一个读者。这本书给我的总的印象是创新性十分明显,从选题到论证、从结构到立论都比较新颖,读了之后让人感觉有许多新意。书中有很多问题是多年以来国内乃至国外学者所很少触及过的,如会议制度和文件制度等。当然,本书也必然存在缺点和不足,从某个具体角度去审视或许会有“挂一漏万”的感觉,但总体上我想说,这本书的学术观点相当有价值。这应当是衡量一本书是否具备学术水准、是否有学术影响力的重要根据。我期盼着这些看法能得到读者的认同。是为序。

王邦佐

2006年4月18日于上海



# 目 录

序言 .....	王邦佐 1
导言 .....	1
<b>第一章 沟通动力 .....</b>	<b>15</b>
一、舆论 .....	15
二、政党 .....	21
三、科层 .....	25
四、团体 .....	32
五、小结 .....	38
<b>第二章 沟通功能 .....</b>	<b>40</b>
一、决策 .....	40
二、执行 .....	43
三、控制 .....	46
四、协调 .....	49
五、制约 .....	51
六、说服 .....	55
七、预置 .....	58
八、发展 .....	62
九、小结 .....	65

---

<b>第三章 选举制度</b> .....	68
一、领导 .....	68
二、动员 .....	72
三、协商 .....	76
四、互动 .....	81
五、小结 .....	88
<b>第四章 会议制度</b> .....	90
一、决定 .....	90
二、贯彻 .....	97
三、动员 .....	102
四、协商 .....	107
五、象征 .....	110
六、小结 .....	114
<b>第五章 文件制度</b> .....	116
一、基质 .....	116
二、过程 .....	120
三、功能 .....	127
四、偏差 .....	132
五、小结 .....	135
<b>第六章 大众传媒</b> .....	137
一、模式 .....	137
二、预置 .....	144
三、监督 .....	150
四、贯彻 .....	154
五、动员 .....	157
六、渗透 .....	161
七、小结 .....	165

---

<b>第七章 信访制度</b> .....	167
一、机理 .....	167
二、参与 .....	173
三、预置 .....	176
四、监督 .....	180
五、能力 .....	183
六、小结 .....	187
<b>结束语</b> .....	192
<b>参考文献</b> .....	194
<b>附录</b> .....	203
<b>后记</b> .....	247

# 导 言

## 一、研究背景

20世纪50年代以来,通讯技术进入了一个高速发展阶段,通讯手段的迅速普及导致了人际交往日益频繁,人们借助先进的通讯设备进行难以计量的“沟通”活动,“沟通”日渐成为当今社会生活中普遍现象,“沟通”也因此演变成为一个生活常用语,人们普遍认识到,如果生活缺少“沟通”,社会将无法运转,人类甚至要倒退至远古时代,没有现代通讯意义上的“沟通”更是无法想象的事情。在信息革命与全球化时代,跨人际、跨地区、跨文化的信息交流与沟通也显得越来越重要,任何一个社会不论它是发达的还是落后的,都致力于发展现代化的通讯网络,引进与开发通讯技术和设备,其目的无外乎是希望在日趋激烈的地区和国际竞争中能够处于有利地位。人们借助这些通讯网络,沟通更加便捷。

20世纪90年代,互联网开始在全球普及,这个新兴的通讯工具给人类生活带来了颠覆性的变革,其中信息革命是这场变革的首要内容。互联网带来的信息革命是多方面的,一方面,网络媒体突破了传统媒体信息传递量的限制,互联网提供信息可以不受任何时间与空间的限制;另一方面,互联网能够兼容所有传统媒体的优点,将电视、报纸、广播等捆绑在一起,只要拥有互联网,传统媒体的作用甚至可以忽略不计,因此有人担心传统媒体将一去不复返;第三方面,也是互联网的最大优点,就是能够打破传统媒体信息交换与传递的空间与时间的限制,人们能够真正实现自由接触各类信息,并且能够做到即时交流与沟通。人们盛赞互联网沟通

自由,认为互联网的问世宣告真正的市民社会与公共空间诞生了,而不论政治制度是专制的还是民主的,也就是说,在有些人看来,以互联网为基本介质的市民社会与公共空间,能够以技术抵消制度对人们社会交往的限制。

在所有的沟通类型中,除了经济沟通和文化沟通之外,政治沟通似乎显得更为重要,这可能与政治的重要性有关。与普通的经济沟通和文化沟通相比,政治沟通的普及性表面上看来似乎不及前者,但是,事实上,政治沟通每时每刻都在发生,政治沟通的发生并不仅仅局限在政治领域,它的过程和范围是全社会的,既有政治系统内部的信息交流和传递,也有政治系统与社会系统的信息交流与传递;既有自上而下的信息交换,也有自下而上的信息交换与传递。现代社会与传统社会的一个重要区别是,政治精英不再能够垄断对政治信息的知情权,普通公众更有权利知晓政治活动的内容与过程,现代政治与传统政治的另一个突出特点是,现代社会的政治决策主要依赖大众传媒以及专业性的信息收集机构,不再像传统社会那样简单地依靠官员之间的面对面信息传递以及不可靠的“小道消息”。

在现代社会,政治官员和公民都十分关注政治沟通问题,前者更多地把它与执政联系起来,希望通过获得及时而有效的政治信息制定切实可行的公共政策,从而能够表现出良好政绩,后者更多地与公民权联系起来,希望通过获得真实而及时的信息,了解政府的公共政策和政策执行情况。政府官员与公民对政治沟通的重视只是政治沟通过程中的两个最主要的主体,事实上,在现代社会中,还有很多参与沟通的主体,例如政党和利益集团等。在信息“大爆炸”的时代,政治沟通之所以受到如此青睐,既有现代政治的本质要求使然,也有政治之外的原因。概括地讲,现代社会越来越重视政治沟通主要有几个方面的原因。

### 1. 民主政治的基本要求

早在18世纪中期,卢梭就革命性地提出了“人民主权”的思想,第一次将主权的归属从上帝和君主那里归还到人民这里,创造性地将政治的基础替换为人民。政治是人类创造的,因此,它应当为人民所主宰和控制,并为人民所服务。卢梭之后,“人民主权”思想得到了进一步的完善与发展,经过洛克、孟德斯鸠、密尔和麦迪逊等人的阐述,“人民主权”思想直

接成为构建现代政治的指导原则。人民共和国正是这一思想的集中体现。民主政治的基本内涵就是人民当家作主,人民有权建立政府,同时有权解散政府。由此可见,人民是现代政治的主体。在民主社会,人民有各种各样的权利,政治权利、经济权利、社会权利和文化权利等等,但是从政治沟通的角度看,知情权是民主政治的一个不可或缺的组成部分,如果人民的知情权得不到落实与保证,人民的其他权利同样得不到保证。例如,现代民主国家都赋予了公民普遍而公平的选举权,公民可以通过手中的选票对在任者或候选人作出判断,但是,如果公民对政治家的表现缺乏了解,或者缺少真实的了解,公民则无法作出判断,至少无法作出正确的判断。这样,公民的选举行为则将民主政治带入了一种尴尬的境地。由此可以看出,从功用的角度观之,民主政治需要充分而真实的政治沟通,否则民主将无法运转;从法理的角度观之,知情权是公民的当然权利,只有保证公民的知情权,政治沟通才能有效进行。因此,政治沟通是民主政治的基本要求。

社会主义民主政治更加强调人民的主体作用,更加重视人民在政治过程中的根本性作用。中共十六大以来,中国共产党更进一步地完善社会主义民主政治,采取了一系列方针政策落实人民当家作主的原则,“以人为本”、“执政为民、立党为公”等体现了当代中国社会主义民主政治的基本精神和内涵。因此,社会主义民主从法理上保证了政治沟通的完整性和有效性,这就在于,社会主义民主政治能够完全从保障人民利益的高度落实公民的知情权。一句话,政治沟通是民主政治的基本要求,更是社会主义民主政治的基本要求。

## 2. 民主化的要求

现代政治的基础既然是建立在“人民主权”的原则之上,那么公民参与政治则是题中应有之意。因此,现代国家都建立了公民参与政治的制度性结构,并且通过法律的方式实施保护。作为政治沟通通道的选举制度是公民参与政治的最重要的方式,它是在民主化运动的不断推动下才于20世纪成为人类政治生活的一项基本权利,普选权的获得是人类文明的一大进步。20世纪80年代以来,人类对选举权的欲求更加坚定,并最终成为全人类的共同价值认同和政治奋斗目标。从政治沟通的角度观察,选举制度是民主化的必然结果与内在要求。

我国于1954年就以宪法的方式确立了人民拥有普遍的选举与被选举权利,这比西方发达国家还要早。由此可见,社会主义民主是真正体现人民当家作主的制度。由于社会主义民主政治的建设是在经济比较落后的条件下进行的,随着经济基础的不断发展,作为上层建筑的政治制度也出现了一些不适应经济建设的问题,作为沟通制度的选举制度也需要随着我国民主化进程的发展而不断完善。只要民主化进程不断进行,政治和社会对政治沟通的需求就会不断加强。

### 3. 政治决策需要有效的政治沟通

现代政治的中心任务就是决策、做决定,有的政治学家甚至把政治过程就等同于决策过程。决策的有效性和合理性不仅取决于领袖的决策能力,而且更取决于是否能够获得真实而充分的政治信息。现代政府由于决策经常借助于数量分析方法,这些方法的有效性更增加了决策对信息的依赖性。现代政府如果缺乏有效而充分的政治沟通,就不可能形成有效的政治产品。

改革开放以后,我国政府决策的科学性要求不断提高,过去少量的、传统的决策方式已经为现代政府决策模式所替代,依靠简单的政治沟通通道提供不充分政治信息的时代已经终结。社会的急剧发展、社会公共事务的不断膨胀,要求政府能够作出迅速而合理的决定,这在传统的决策模式中是根本无法实现的。因此,改进决策模式、提供决策效率,首先需要建立与现代社会相匹配的政治沟通机制,改进和完善与现代决策模式不相适应的政治沟通机制,让“政府的神经”能够真正发挥中枢作用。

### 4. 政治沟通是塑造政府形象的重要手段

现代政府由于体现“公民为本”的精神,因此,政府必须在公众中间树立良好的形象,以便获得公众的支持。当代民主国家都建立了专门的负责政府形象的公共关系部门,运用现代沟通手段千方百计地“包装”政府。现代政府运用政治沟通塑造政府形象,主要采取控制信息的发布实现的。政治沟通中最经常运用的手段包括政治领袖的演讲和政府新闻发言人制度,通过演讲,领袖告诉公众相关政策立场,通过新闻发布,公众可以了解相关政治信息和政府的运作情况。现代政府之所以通过信息发布的方式“包装”自己,主要是试图通过这些方式能够给公众一个“透明政府”的形象,政治过程只有透明,公众才能产生信任,才能够将支持给予政府。

20世纪90年代以来,随着市场经济改革的不断深化、国际交往的日益加深,我国政府开始重视政府形象的塑造。我们应当看到,隐藏在这一行动背后的是深刻的执政理念的变化,政治过程越来越体现“以人为本”的思想。政府形象说到底是要在政府与人民之间建立一种伦理契约关系,政府管理必须充分体现契约要求,体现对等的法律诉求。在社会主义市场经济和社会主义民主政治建设过程中,我国政府已经建立起中国特色的政府形象,通过运用各种政治沟通手段,我国公众更加信任执政党,政府管理因公众的信任而更加有效率,政府与公众之间保持着良好的互动关系。由于注意通过有效的政治沟通手段塑造政府形象,我国政府在国际上的形象越来越清晰,地位越来越高,国际信任度越来越强,这些形象为我国的政治、经济和文化活动提供了更多的空间,赢得了更多的机会。

#### 5. 政治沟通是危机管理的需要

由于现代社会的结构越来越复杂,社会冲突在社会发展过程中不断地加剧,因此,现代政府面对危机的机会明显增多。为了能够有效地应对危机,世界各国政府吸取美国“9.11”事件的经验教训,纷纷建立各种处理危机的组织和制度。尽管各国政府完善危机处理机制的名称不同机构设置各异,但是,一个共同的特征是它们都十分重视政治沟通机制的建设,通过设立专门负责信息收集和传递的机构和制度,各国政府希望能够在危机处理过程中保证信息沟通的顺畅。有的国家建立专门的信息办公室,有的国家注重建立与媒体之间的良好关系,各种做法不一而足,但是,目的只有一个,即相信有效而及时的政治沟通对危机处理是必不可少的。

我国幅员辽阔、人口众多,市场经济的建设加速了资源的流动,客观上增加了危机事件发生的可能。另一方面,由于经济发展的程度不同,出现了各种社会不平等现象,社会矛盾不断加剧,危机事件的主观因素发挥的作用越来越大。因此,各级政府自SARS事件以来都建立了各种危机应对机制,其中一个重要内容就是建立与完善了政治沟通制度,全国大多数省级政府都建立新闻发言人制度,定期向社会发布政治信息,在危机事件之间,新闻发言人制度更成为沟通政府与社会的重要桥梁,在危机事件的处理过程中扮演着不可或缺的角色。



## 二、概念与范畴

Communication 出现在学术文本中只有半个多世纪的时间,20 世纪 50 年代开始,西方学者在研究发展中国家现代化发展过程中,发现大众传媒在现代化过程中扮演着十分重要的作用,其经典性著作是美国社会学家丹尼·勒纳在 1958 年出版的《传统社会的消逝》(The Passing of Traditional Society)一书,该书运用实证分析的方法,考察了中东社会传统社区如何在现代大众传播工具的影响下一步一步地进行现代化过程。几乎与勒纳同时,政治学家也开始关注沟通问题,他们在沟通前面加上一个修饰词 political,运用各种不同的研究方法理解政治沟通。<sup>①</sup> 1963 年,卡尔·多伊奇出版了《政府的神经:政治沟通与控制的模式》(The Nerves of Government)一书,第一次对政治沟通进行系统研究。随后,诸如卢逊·派伊、拉斯韦尔、阿尔蒙德等人从不同的角度进一步研究政治沟通问题。尽管政治学家关注的是同一个对象,但是,由于每个人的观察角度和研究方法各异,因此,他们对政治沟通的理解也就存在偏差。通常情况下,关于政治沟通的理解主要有两种观点。一种是以多伊奇为代表的,把政治沟通看作是完整的政治过程,或者说通过政治沟通观察政治过程。多伊奇运用控制论和信息论的方法分析政治沟通过程,在多伊奇那里,政治系统的运行过程被他抽象为信息的变换和控制的过程,通过政治沟通来理解政治过程。<sup>②</sup> 另一种观点把政治沟通看作是大众传媒的信息传递过程,大众传媒是政治沟通的主要方式和沟通通道。这种观点主要是为研究政治发展的政治学家所坚持,他们着重探讨大众传媒在政治现代化过程中所扮演的功能与角色,其研究方法是结构功能主义的。<sup>③</sup> 比

① “political communication”在中文文献中有不同的中译法,一种译为“政治交流”,另一种译为“政治传播”,前者专业特征不明显,后者过于学科化,“政治沟通”这个译法能够避免前两种译法的弊端,并能够体现本书的研究内容。

② K. W. Deutsch, *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*, New York: Free Press, 1963.

③ 这种观点的代表性著作是美国的卢逊·派伊的 *Communications and Political Development*, Princeton University Press, 1963.