

新中国成立以来我国政府传播力的发展变化及演变逻辑

吴献举

[摘要] 新中国成立以来60多年里,随着社会政治经济的变化,我国政府传播力也在不断发展变化。根据社会发展不同阶段政府传播力的变化,我国政府传播力的发展变化可分为四个阶段:1949年新中国成立至1956年新闻改革失败的政府传播:较强传播力;1957年反右开始至1978年十一届三中全会召开的政府传播:强传播力;1978年改革开放至20世纪末的政府传播:有限传播力;20世纪末以来,随着网络等新媒体的发展,政府传播力逐步弱化。政府传播力发展演变的逻辑为:政治逻辑贯穿始终,但逐步弱化,市场逻辑和技术逻辑逐步增强。

[关键词] 政府传播力;发展变化;演变逻辑

[作者简介] 吴献举,广东商学院人文与传播学院副教授,华中科技大学新闻与信息传播学院博士生,广东 广州 510320

[中图分类号] G20 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1004-4434(2013)05-0060-05

1949年中华人民共和国成立后,我国新闻事业逐步出现了一种前所未有的新格局:党营、民营和公私并存的新闻体制为单一的国营新闻体制所替代,在中国大陆建立起一个以共产党党报为主体的社会主义新闻事业体系。新中国成立60多年来,我国社会的政治、经济环境不断发生变化,作为政治、经济体系重要组成部分的新闻事业在社会中的地位 and 作用也在不断变化。我国新闻事业坚持党性原则,是党的一个工作部门,这意味着我国的新闻传播在很大程度上是以政党政治传播为主要特征的政府传播的一部分,在以阶级斗争为纲的年代里,政府传播具有较强的传播力。随着我国政治经济体制改革的不断深化以及传播技术的革新,我国政府的传播力也在不断发展变化。

一、政府传播与政府传播力

政府是一个国家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。广义的政府是指国家的立法机关、行政机关、司法机关和军事机关等公共机关的总称,代表着社会公共权力。狭义政府指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。本文的政府是指广义的政府。

目前关于政府传播内涵的认识主要有两类,一是从公共行政管理角度研究政府传播,如有学者认为,“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、民主政治与公众的政治参与中的信息交流、政府的政府传播活动等等”^[1]。二是从传播学角度研究政府传播,如程曼丽认为,政府传播“是指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”^[2]。本文认为,政府传播是政府行政行为与传播行为的结合,它包括政府直接传播和政府间接传播两方面。政府直接传播是指政府直接向公众传播信息的行为,政府间接传播是指政府通过其他

[基金项目] 教育部人文社会科学一般项目“当代媒介转型中的传播规范问题研究”(10YJ660002)

中介(主要是新闻传播媒介)向社会传播信息的行为。政府直接传播又分为政府内部传播和政府外部传播两个方面。政府内部传播是政府对内部各部门和人员进行信息传达的行为,是组织传播的一种。这种传播是政府的内部行政行为,具有高度的组织性和权威性,传播力较强。政府外部传播是政府向政府组织外的公众传播信息的行为,如政府新闻发布会、政府公告等。本文的政府直接传播概念是指政府外部传播。

那么什么是政府传播力呢?在弄清什么是政府传播力之前先看看什么是传播力。近年来“传播力”是使用频率较高的词,但对于什么是传播力却分歧较大。国内最早提出传播力概念的是刘建明教授,他认为“传播力是媒介传播力的简称,指媒介的实力及其搜集信息、报道新闻、对社会产生影响的能力”^{[3](P37)}。他还认为:“从外在层次上看,传播力包括媒体规模,人员素质,传播的信息量、速度、覆盖率及社会效果,其中传播效果是媒介传播力的主要表征。传播内容的权威性、媒介人员的素养、媒体管理水平、技术手段和资本是传播力的五个决定性因素。”^{[4](P40)}该概念概括出了传播力的内涵和外延,但其研究视域只限制在媒介,在传播主体多元化的今天,这无疑缩小了“传播力”的内涵和囊括范围。

在物理学意义上,力是物体与物体之间的相互作用,是改变物体运动状态的原因。因此传播力可以理解为传播主体的传播行为对传播对象的影响力,它包括两个方面:指向传播者的传播能力和指向受传者的传播效力。而政府传播力则是政府传播能力与传播效力的统一,其传播主体是政府。政府传播能力是政府顺利完成某一传播活动所必需的主观条件,语义上更多侧重在传播主体的内在要素与素质上^[5]。政府传播效力是指政府达成既定目标的有效传播,是政府传播力的客观因素,是对政府传播行为的测定与评价。政府传播力根据大小可分为四个等级:较强传播力、强传播力、有限传播力、弱传播力。

二、新中国成立以来我国政府传播力的发展变化

新中国成立以来60多年里,我国社会经济发生了巨大变化,政府传播力也在不断变化,根据社会发展不同阶段政府传播力的变化,我国政府传播力的发展变化可分为四个阶段:

(一)1949年新中国成立至1956年新闻改革失败的政府传播:较强传播力

中华人民共和国成立后,我国效法苏联,逐步建立起公营的新闻体制。这种体制的建立,大大强化了政府在传播中的作用,可以说是以政府为主导的传播。这一时期,不论是政府直接传播还是间接传播,都有较强的传播力,原因主要有以下几点:

1.新政府有较高威信。中华人民共和国政府的成立结束了中国几十年的混乱历史,人们对新政府期待较高。“新中国刚成立,中国共产党的威信极高,党报的公信力也极高,无论是经济新闻还是政治新闻,人们主要以党报报道为准。”^{[6](P395)}而且,当时新政府有很多新政策出台,人们迫切需要权威的信息来源和对信息的权威解读,“在这一方面,私营报纸显然不如中共党报,读者也自然把目光投向中共党报”^[7]。因此,这一时期的政府具有较强传播力。

2.政府逐步控制全国媒体。新中国成立后,共产党的新闻机构和非共产党的新闻机构并存,公营新闻机构与私营新闻机构并存,但私营新闻机构明显处于弱势地位。这种弱势地位主要表现在两个方面:一是在政治上,虽然党和政府最初采取公私兼顾的政策,但由于社会主义制度的性质以及允许私营新闻机构并存政策的暂时性,决定了不论是现实的政治待遇还是人们的政治态度,私营媒介都无法与公营媒介相比;二是在经济上,私营报纸由于在采访活动和获得新闻来源方面的条件较差,发行上不去,广告客户减少,造成经济上难以为继,一些报刊相继停刊。同时,从1950年下半年开始,党和政府决定对私营新闻出版业进行社会主义改造,进展很顺利。到1953年底,全国新闻媒体全部国有化,党和政府控制了全国媒体,媒体成为党和政府的传播机构。

3.新闻规律在一定程度上得到尊重。1950年代上半期,党和政府先后召开了两次全国新闻工作会议,这两次会议都提出了新闻工作要联系实际、联系群众、批评和自我批评的指导方针,对于指导新时期的新闻工作具有重要意义。在这个方针的指导下,新中国的新闻事业和新闻工作的发展基本上遵循了新闻规律,在一定程度上得到群众的认可。正如《人民日报》总编辑邓拓所说:“这三条应该是人民日报的方针,对于党报来说,更是唯一的方针。过去的经验证明,能照着这个方针办的,报纸就办得生气勃勃;做得不好的,或者离开这个方针的,报纸就办得奄奄一息,没有生机。”^{[7](P122)}另外,1956年开

始的新闻改革使新闻媒体有了一定程度的自主性,新闻规律得到进一步尊重,新闻业出现了短期的生机与活力。

(二)1957年反右开始至1978年十一届三中全会召开的政府传播:强传播力

1957年6月8日毛泽东为中共中央起草了《组织力量反击右派分子的猖狂进攻》的党内指示,同一天《人民日报》发表社论《这是为什么》,标志着长达20年的反右运动正式开始。从此,我党在极左的道路上越走越远,“文化大革命”时达到登峰造极的地步,直到1978年十一届三中全会召开才扭转了这种极左路线。为了配合反右斗争,以毛泽东为代表的党中央首先加强了对新闻媒体的控制。而对媒体的控制首先是从否定1956年的新闻改革开始的,接着毛泽东召见胡乔木、吴冷西等人,提出“政治家办报”的观点。“政治家办报”的本质是强化主要领导人对新闻媒体的控制,使媒体成为权力之链的一个链条,丧失自己独立思考能力。尤其在文革期间,党和政府对媒体的控制进一步加强,报刊等媒体沦为政府的公告牌和啦啦队,媒体传播等同于政府传播。这一时期的政府传播虽然充斥着现在看来假大空的内容,但由于当时的社会政治环境的制约,从传播力的角度来看,当时的政府传播力是强的,主要原因如下:

1.信息来源单一化,缺乏不同信息的比较。这一时期我国所处的国际形势非常复杂:一方面是以美国为首的资本主义国家的经济封锁和政治对抗,试图颠覆新生的社会主义政权;另一方面社会主义老大哥苏联背信弃义,撕毁援助合约,与我国处于对立状态。在这种国际环境下,我国实行闭关自守的政策,老百姓接触不到外界信息,加之所有的媒体都是官方所有,几乎一个腔调,老百姓接触不到不同观点。在这种信息环境下,老百姓对政府传播质疑的不多,政府传播对老百姓有强效力。

2.国民文化素质较低,缺乏对信息的辨别力。新中国成立后我国的教育虽然有一定程度的发展,但大多数人所受教育有限,特别是占人口比重较大的农村地区,民众接受文化教育的比例更低。据有关资料记载,到1964年,我国虽然改变了1949年刚解放时80%的人口是文盲的状况,但文盲率仍然达33.58%。每十万人中大专以上学历文化程度人口只有416人,高中和中专文化程度人口为1319人,初中文化程度人口为4680人,小学文化程度人口为28330人^{[8](199)}。文革浩劫期间,许多学校停课,教育基本处于停滞状态,因此我国

整体国民文化素质较低,文化素质较低的人缺乏对信息的辨别力,最易受政府宣传鼓动的影响。加之当时个人崇拜盛行,领导人一发言,就会造成“全党共诛之,全民共讨之”的现象。

3.政治与传播一体化,政府传播具有较强的渗透力。1957年反右斗争开始后,整个社会以阶级斗争为纲,媒体沦为政府的传声筒和公告牌,政治与传播一体化,舆论一律成为常态,媒体的新闻功能丧失,政治性是媒体的唯一属性,宣传功能成为唯一的功能。而且无论是工厂、学校还是机关、农村,都要建立读报小组,把读报变成民众生活的一部分,这实际上是一种强制性政治教育,这使得政府传播具有较强的渗透力和影响力。

(三)1978年改革开放至20世纪末的政府传播:有限传播力

十一届三中全会后,我国抛弃了以阶级斗争为纲的错误路线,开始以经济建设为中心,新闻事业也翻开了新的一页,逐步向市场化、产业化方向发展,功能日益多样化。虽然党管媒体的管理体制没变,但社会政治、经济环境已发生重大变化,媒体已不是政府的简单传声筒,其属性由单一属性向多种属性转变,政府传播力下降,由强传播力变为有限传播力。主要原因有以下几点:首先,开放国门,国民接触到多样信息。改革开放使我国加强了与世界的联系,改变了信息来源单一的状况,国民有机会接触到更多的信息,通过比较鉴别不同来源的信息,对事物有更多元的认识。政府不再是唯一的信息来源,政府传播的效力大打折扣。其次,国民思想解放,政府权威下降。改革开放前,个人崇拜之所以盛行,和闭关锁国的社会环境密不可分,而个人崇拜导致政府有极大的权威性。改革开放解放了国民思想,使国民对新中国成立以来由主要领导人的错误导致的党和政府的错误有更清楚的认识,加之政府官员腐败现象日益增多,这导致政府的权威性不断下降。第三,市场化报纸崛起,党报边缘化。我国的新闻改革采取的是“边缘突破”的方式。所谓“边缘突破”是指新闻改革的行动往往首先在距离“党的喉舌”原则这一核心较远、意识形态色彩相对较淡的地带展开,同时,新的“边缘地带”又通过改革行动不断地被开拓出来^[9]。党报党刊改革较为缓慢,而市场化媒体如都市报、晚报的崛起,使党报党刊面临边缘化危机。主要表现为党报党刊的发展空间受到挤压,其发行、经营市场呈明显的萎缩之势,受众面越来越小,媒体对主流人群的影响力在不断减弱。而党报党刊的边

缘化使政府传播力大为减弱。

(四)20世纪末以来,随着网络等新媒体的发展,社会化媒体崛起,政府传播力逐步弱化

根据社会发展的不同时期,我国的受众地位主要经历了这样几种变化:首先是被动的受众。反右斗争扩大化之后,媒体成为阶级斗争的工具,舆论一律成为常态,读报听广播是日常政治生活的一部分,受众看什么不看什么都是被动的。其次是主动的受众。改革开放之后,市场媒体日益增多,受众除了用货币投票、遥控器投票之外,还通过各种方式对传播者的传播行为进行反馈,对传播者进行制约。第三,20世纪末以来,随着网络等新媒体的发展,社会化媒体崛起,传播者和受众界限日益模糊,公民新闻成为一种重要的传播样式。政府不能再通过控制媒体来垄断新闻信息的传播,社会化媒体为普通公民提供了传播信息的平台,普通公民由过去的信息接受者一跃成为重要信息的发布者、政府及传统媒体发布信息的质疑者。

在传统媒体时代,民众的信息来源主要是政府和媒体,政府通过控制媒体来垄断信息的发布。根据政府控制媒体的程度,政府传播力可分为较强传播力、强传播力及有限传播力;在社会化媒体崛起的背景下,民众不但是信息的接受者,还是信息的传播者,政府无法垄断信息的发布,其传播力逐步弱化。孙志刚案是公民新闻传播挑战政府传播的第一案,是公民新闻崛起的标志性事件,后来发生的躲猫猫事件、华南虎事件、杭州飙车事件以及周克华案等表明,我国政府传播力进一步弱化。

三、我国政府传播力的演变逻辑

事物的变化都有其内在的规律性,是主客观条件相互作用的结果,政府传播力的演变也是如此。纵观六十多年来我国政府传播力的发展变化,其演变绝不是偶然的,和社会的政治经济等社会变化密切相关,认识我国政府传播力的演变逻辑,对于认识新中国新闻传播业的发展规律具有重要意义。上述新中国成立以来我国政府传播力的四个发展阶段及其变化,是由以下三种因素决定的:

(一)政治逻辑

政治性一直是我国传媒的主要特性。与西方媒介的发展主要由经济推动不同,中国媒介的生长动力机制主要是政治需要。即媒介主要由政治需要产生,在政治斗争中发挥政治宣传作用,随政治的风云变幻而起伏消长。新中国成立后,我国传

媒与政治的关系更为密切,逐渐成为政治权力的一部分,充当党和政府的传声筒,是政府传播的主要平台。可以说,从新中国成立到改革开放初期,政治逻辑是影响政府传播力的主要因素。

(二)市场逻辑

改革开放之后,我国传媒业的市场影响因素逐步增加,市场化媒体迅速发展并很快成为主流媒体,而党报党刊日趋边缘化。市场化生存是中国大部分传媒业的现实选择,而为了更好地在市场中发展,传媒业必须尊重市场规律、新闻传播规律。尽管党管媒体这一原则没变,党和政府完全可以利用权力来逼迫媒体按其要求进行宣传,但尊重市场规律是开明政府的理性选择,而且在改革开放的大环境下,任何违背市场规律、新闻规律的行为都会遭到民众的反感和抵制,其传播效力会大打折扣。

(三)技术逻辑

20世纪末以来,随着网络等新媒体的发展,技术逻辑成为影响我国政府传播力的重要因素。技术的发展改变了我国媒体的生态环境,也改变着政府对媒体的管控理念,政府垄断信息传播的时代一去不复返了。技术的发展为普通公民提供了表达渠道,促进了民间微内容、微价值、微力量的聚集,形成一种新的对立力量,对政府传播力构成挑战。纵观我国新闻传播史,技术始终是影响传播发展的重要因素,但在网络技术出现之前,技术对传播发展的影响几乎威胁不到政府对信息发布的控制。web2.0时代的到来拓展了公民的表达空间,大大增加了政府信息控制的成本,任何试图掩盖真相的行为都是徒劳的。

值得注意的是,影响我国政府传播力演变的政治逻辑、市场逻辑和技术逻辑并不是孤立存在的,而是不断相互博弈的,特别是网络等新媒体的崛起更是加大了这种博弈的力度。改革开放之后,虽然总的趋势是政治因素的影响在弱化,市场和技术的因素在增强,但由于传媒管理体制的制约及管理者法制观念的淡薄,政治因素的影响时强时弱,这取决于管理者的开明程度。不管市场和技术如何发展,政治逻辑将始终是影响我国政府传播的重要因素。但在改革开放的背景下,市场和技术的发展将成为政治逻辑的重要制衡力量,任何依仗权势,粗暴干预信息传播,企图蒙蔽民众的行为不但不能达到目的,反而会大大降低政府和执政党的威信,损害其形象。因此,政府应积极进行传播管理制度创新,促进新闻传播法制建设,加强

政府与民众的沟通,在政府传播与公民传播的互动中提升政府传播力。

[参考文献]

- [1] 张宁.信息化与全球化背景中的政府传播[J].中山大学学报(社会科学版),2005,(1).
- [2] 程曼丽.政府传播机理初探[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2004,(2).
- [3] 刘建明.当代新闻学原理[M].北京:清华大学出版社,2003.
- [4] 刘建明,等.新闻学概论[M].北京:中国传媒大学出版社,2007.

- [5] 张名章.“传播能力”的内涵及其研究视阈[J].昆明理工大学学报(哲学社会科学版),2012,(2).
- [6] 吴廷俊.中国新闻史新修[M].上海:复旦大学出版社,2008.
- [7] 方汉奇.中国新闻通史:第3卷[M].北京:中国人民大学出版社,1999.
- [8] 国家统计局.中国统计年鉴[M].中国统计出版社,2003.
- [9] 潘忠党.新闻改革与新闻体制的改造——我国新闻改革实践的传播社会学之探讨[J].新闻与传播研究,1997,(3).

[责任编辑:陈梅云]

(上接第 50 页)

- [12] 官晓慧.提升县级政府执行力研究[J].理论界,2011,(3).
- [13] 陈中.“两型社会”视野下区县级政府行政执行力研究[D].中南大学硕士论文,2010.
- [14] 郭小林.省直管县体制下县级政府执行力问题研究[D].江西财经大学硕士论文,2009.
- [15] 贺毅峰.县级政府政策执行力提升研究[D].湘潭大学硕士论文,2011.
- [16] 闫建.博弈论视角下地方政府执行力的提升问题[J].理论探索,2011,(6).
- [17] 何植民,李彦娅.我国政府执行力研究述评[J].湖北社会

科学,2009,(2).

- [18] [美]詹姆斯·W·费斯勒,等.行政过程的政治——公共行政学新论[M].陈振明,等,译.北京:中国人民大学出版社,2002.
- [19] 刘玉蓉.基层政府社会管理的困境与创新分析——以广东佛山市容桂街道改革为例[J].探索,2012.
- [20] [英]亚当·斯密.道德情操论[M].蒋自强,等,译.北京:商务印书馆,2009.

[责任编辑:周志华]