

数字时代政府公共传播的困境及对策研究

郭立雪

浙江工商大学马克思主义学院, 浙江 杭州

收稿日期: 2024年4月8日; 录用日期: 2024年4月30日; 发布日期: 2024年6月13日

摘要

建设网络强国, 以网络治理、网络安全、网络文化确保社会主义意识形态安全。立足新时代文化特质, 廓清政府数字公共传播领域以“以人民为中心”底层逻辑, 突出数智化与人文化融合特质, 厘清政府与民众的信息传播者受众者双重角色, 回应数字时代社会治理面临的困境与挑战。

关键词

数字时代, 政府治理, 公共传播, 媒介传播

Research on the Dilemma and Countermeasures of Government Public Communication in the Digital Age

Lixue Guo

School of Marxism, Zhejiang Gongshang University, Hangzhou Zhejiang

Received: Apr. 8th, 2024; accepted: Apr. 30th, 2024; published: Jun. 13th, 2024

Abstract

Build a cyber power, and ensure socialist ideological security with cyber governance, cyber security, and cyber culture. Based on cultural characteristics of the New Era, it clarifies the underlying logic of “people-centered” in the field of government digital public communication, highlights the characteristics of digital intelligence and the integration of human culture, clarifies the dual roles of the government and the people as information disseminators and audiences, and responds to the dilemmas and challenges faced by social governance in the digital era.

Keywords

Digital Era, Governance, Public Communication, Media-Transmission

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

当前,数字时代的到来正在重塑全球治理格局。随着2022年6月,国务院发布《关于加强数字政府建设的指导意见》(以下简称《意见》),要求“充分发挥数字政府建设对数字经济、数字社会、数字生态的引领作用。”从而确立了政府在数字中国建设中的引领地位。《意见》中指出到2025年,与政府治理能力现代化相适应的数字政府顶层设计要更加完善,政府履职数字化、智能化水平显著提升[1]。显然,数字政府概念已经远远超出微观工具层面的电子政务概念,而是在国家与社会治理的宏观层面,提出了系统化的冲击。

1.1. 政府公共传播的含义

政府公共传播,是指政府或政府组织的工作人员借助社会媒体平台,从而面向社会公众实现政府公共信息内容的传播。这是由政府主导的一种有组织性、有计划性的信息传递过程,目的在于建立政府与公众良好的公共关系,树立政府良好的公众形象,进而提高政府组织的公共治理效能,以此建立良好的社会政治、经济秩序[2]。目前学界针对政府公共传播概念具有两种不同界定。一是从传播学角度探究政府公共传播的内涵,指出政府公共传播是作为管理者与公众沟通的工具,政府公共传播的过程同时是政府借助社会媒体向公众发布信息的过程。二是从公共管理角度探究政府公共传播是政府履行职责的具体表现,政府公共传播的核心在于政府借助公共权力的公共威信传播公共信息,从而保证政府与公众之间各项工作的顺利开展。针对政府公共传播的概念总结,学界虽然提供价值性的借鉴与参考,但是这种“单向度”的传播导向已无法适应数字时代下社会公众多样性信息需求以及公众事务处理能力的提升。因此,政府公共传播中的“公共”不仅要有公众的意涵,更需要囊括公共的对接,数字时代的公共传播需要双向性的宣传方式,从而为政府公共治理提供崭新范式。

1.2. 政府公共传播的主要内容

在政治学角度下,政府公共传播属于政治传播中的重要部分。作为政府权力的运作方式之一,政府公共传播通常表现为施加信息控制来实现社会治理,执政者“达到某种政治目的而实行的一国国界范围内的传播。”同时持有此类观点的学者还有卡纳尔、桑德斯、郑保卫等人。在这一界定下,政府公共传播中既包含信息类传播内容,其政府的施政行为也是政府公共传播的主要构成部分[3]。目前学界按照信息功能框架将政府公共传播的内容主要分为四大类别:告知类知识、劝服类讯息、诉求类讯息、分享类讯息。其中,政府机构主要以满足公众认知诉求类的讯息、告知类的知识和对公共服务目的宗旨作为内传播容的主要生产框架[4]。因此,政府公共传播内容应主要由告知政府行为与解释政府行为两大类内容构成,同时按照公众使用社交媒体等互动实践的任务需要及公众的角色偏好,不断调整政府公共传播的内容,使得各类型传播内容既具有交叉域,又含有独特的子领域。

1.3. 政府公共传播的主要形式

早在 19 世纪初期，美国总统詹姆斯·麦迪逊指出：“一个人民的政府如果不给人民提供信息或获得信息的渠道，那么它将成为一出闹剧或悲剧的开端——也许两个都是。” [5]这段话不仅深刻体现了政府公共传播对于一个国家的重要性，还精辟地指出了政府公共传播形式需要满足人民获取信息的需求。政府公共传播常以政府新闻发布会和政府信息公开作为主要传播形式，这两种传播形式又往往具有法制性和引导性，传播模式往往呈现由上至下，由点对多的传播效果。随着新媒介环境的出现，政府公共传播形式更为丰富与多样，提供了更为有效的传播手段。

除报刊、广播电视等传统传播渠道外，新媒介环境下所衍生的互联网、手机等新媒体，为政府公共传播形式提供了有效载体。例如，政府官方微博、市长热线公众号、政府官员论坛等多样传播形式的出现，为政府和公众之间得有效沟通搭建更为丰富得平台。但是传统以上至下的传播形式困囿于政府层面的“政府中心主义逻辑”，未能从受众者角度出发，满足双方的利益需求。数字时代下，政府公共传播形式的多样化，更加注重传播的双向性，依托互联网技术形成全方位、立体化、全天候的政府公共传播网，加速治理能力提升，以“民众中心主义”逻辑告别“政府中心主义”的公共治理逻辑。

2. 民众导向：人民利益是政府公共传播的价值底色

习近平文化思想明确了宣传思想文化工作要以党的创新理论武装全党、教育人民的首要政治任务，做出了着力加强党对宣传思想文化工作的领导，着力建设具有强大凝聚力和引领力的社会主义意识形态，着力培育和践行社会主义核心价值观，着力提升新闻舆论传播力、引导力、影响力、公信力等“七个着力”。数字时代的到来，催生着新社交媒体的涌现与新传播主体的建构，出现不同于前数字时代的特质与挑战。互联网技术的发展给政府公共传播活动带来剧烈的变化：传播场域的扩展，民众发声渠道拓宽，政府部门个人处理信息的实践、精力和能力的增加、专业媒体与官方媒体的融合发展等现象的出现。政府如何在数字时代精准识别公共传播的治理逻辑，成为直面数字时代新形势的关键一环。

2.1. 坚持人民是利益主体的价值取向

党的十八大以来，习近平将宣传思想文化工作摆在治国理政的重要位置，将人民利益摆在社会主义繁荣发展的首要位置，多次召开宣传思想领域的工作会议。在全面建成小康社会实现第一个百年奋斗目标，奋力实现第二个百年奋斗目标的征途上，以先进的思想文化作为指引，强化民族的向心力与凝聚力。习近平文化思想指出党性须寓于人民性之中，中国社会主义文化建设既要坚持党性原则，更要秉持人民立场。人民情怀是习近平文化思想的内在旨归，习近平旗帜鲜明地指出要“坚持以人民为中心的创作导向” [6]。21 世纪之初，当帕特里克·邓利维(Patrick Dunleavy)等人写下“新公共管理已死，数字时代治理万岁”的宣言之时 [7]，站在数字浪潮前端的政府即公共管理者不断遭受思维冲击。“为人民服务”是中国共产党的根本宗旨和使命目标，政府作为党的各项决策的执行机关，与人民群众的接触与沟通最为密切与频繁。毛泽东同志认为：“共产党人的一切言论行动，必须以合乎最广大人民群众的最大利益，为最广大人民群众所拥护为最高标准。” [8]政府作为信息的传播者，需要切实反映人民的真实需求，提升政府公共政策和公共服务的质量。

2.2. 坚持人民是实践主体的价值路径

无论是在党的新闻舆论工作座谈会、全国网络安全和信息化工作座谈会、世界互联网大会乌镇峰会、还是在对人民日报社、解放军报社考察调研的重要讲时话，习近平总书记以五个事关来阐明党的新闻舆论工作的重要性，指出党的舆论宣传工作事关党和国家前途命运，必须坚持“以人民为中心”的价值取

向和工作导向[9]。由于数字时代，新媒介的涌现与发展不断拓宽新的传播场域，人民发声的渠道日益拓宽，以前由专业媒体一家独掌的中介传播模式由各类社交媒体的多元发声平台所替代。政府治理的内在机理逐渐凸显，即“以人民的需求”为导向，“以人民为中心”的归旨在数字时代则就更为彰显其时代意蕴。民众在政府数字公共传播中必然有着传播者与受众者的双重身份，有利于“把党的理论和路线方针政策变成人民群众的自觉行动，及时把人民群众创造的经验 and 面临的实际情况反映出来，从而丰富人民精神世界，增强人民精神力量。”[10]

3. 传播共同体：数字时代政府公共传播的鲜明特征

文化多样性是人类文明的基本特征，也是人类文明发展进步的重要源泉。习近平总书记指出要“共同打破阻碍人类交往的精神隔阂，让各种文明和谐共存，让人人享有文化滋养。”[11]习近平文化思想坚持在文化交融中发展，从而丰富人民文化生活，体现多姿多彩的生活方式。数字时代的到来，首先从技术层面打破人与人之间因时间与空间的限制，再者，丰富的多元平台，为民众提供丰富的精神食粮，不断满足人民群众对美好生活的精神追求。

3.1. 社交媒体兴起下政府数字公共传播的新场域拓展

在前数字时代，由于数字技术发展的局限，政府的公共传播总是借助专业媒体实现政策信息的发布以及反馈信息的收集。政府通过这类专业媒体平台，发布与公共事物相关的政策及决策信息，向民众解释政策制定的目的和执行方法。民众通过相关媒体平台，获知政府发布的相关信息，进而再通过报纸、广播电视、电台等对政府发布的信息提出意见或建议，让专业媒体发挥中介效应，从而与政府实现沟通。它们不仅为政府和民众的信息交换提供中介与平台，在对于政府和民众信息的搜集、分析、筛选中，发挥关键作用。在数字时代，公共传播最显著的变化就是随着社交媒体的出现，导致传播场域的拓展。

3.2. 新媒介主体涌现下政府数字公共传播的信息横向扩散

在前数字时代，政府公共传播呈现纵向传播形式。政府通过专业媒体实现金字塔式的由顶端至下的垂直传递模式，由政府 and 媒体向公众设置既定议程，传播既定信息。公众信息接受后，由于传播渠道的限制以及传播手段的欠缺，信息传播方式限于人际传播，传播范围局限，由公众传递给其他公众的广泛性和影响力欠缺。在新的媒介时代，政府公共传播走上“自媒体”平台，政府在社交媒体平台上发表的信息，其“社交”属性得到极大释放，公众以点赞、转载、评论等方式极大超越了专业媒体的信息流通速度与信息流通数量，呈现指数级增长，信息搜集工作从以专业媒体为“把关人”，转变到了自媒体和专业媒体共同进行[12]。

3.3. 多元媒体平台下政府数字公共传播的平观念极化

自媒体平台让更多具有分享欲和表达欲的普通人发表自己的看法和观点提供了平台。观点的涌入，让信息分析呈现平民化倾向。从积极层面而言，这降低了各行各业公众发表自身观点的门槛，让多元媒体迸发多元观点，不再仅仅局限于依赖专业媒体的平台向公众发声或向部门发声。如今依赖于算法主导，平台总是会根据公众感兴趣的内容进行个性化推送。平台算法必然根据公众喜欢的某一内容频繁且大量的推送，致使“信息茧房”的形成。陷入“信息茧房”的公众会因为相同的推送内容以及相似的信息观点，不愿意接触与自己所熟知观点不相符合的观点，从而导致自身偏见的加深[13]。随着“信息茧房”的形成，社会观念偏向极化，政府相关政策的解读的差异性越来越大，公众之间有效沟通、讨论、让步和达成共识的可能性越来越小。观念极化的出现十分不利于政府数字公共传播的良性、有序、多元的发展。

4. 角色切换：数字时代政府公共传播的现实困境

马克思主义中的任何科学理论的产生都与深刻的时代背景交相呼应，“都是由于产生这些体系的那个时期的需要而形成起来的。”[14]党的二十大报告提出，加快建设网络强国、数字中国，以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴[15]。数字时代的到来是重塑 21 世纪全球治理格局的重要事件。这是国务院首次明确数字政府建设对于数字时代经济社会发展的引领地位。基于“以人民为中心”的政府公共传播逻辑，在数字时代衍生出政府与部门共同拥有信息传播者和受众者的双重身份，则较于前数字时代，面临着角色身份所带来的双重挑战。

4.1. 政府与公众受众角色的三大挑战

适应分众化、差异化传播趋势，加快构建舆论引导新格局。政府不仅需要服务于占据信息话语权的“主流群体”，更需要关注“沉默的大多数”。当政府作为信息受众时，面临的挑战更加大于普通受众，政府需要对社会状况进行全面的了解，但信息本身不能覆盖社会各个方面，数据和信息存在“选择性偏差”，只能覆盖社会部分人群[16]。一是受众甄别有效信息的意识与技术欠缺。相比于前数字时代，数字时代提供的有价值的信息在数量与渠道方面优胜一筹。但是，查询高质、精准的信息依然需要一定的技术和知识门槛。二是受众处理公共事物议题成本与“数”俱增。政府中的决策者总是少数人，而少数人将有效信息进行接受并转化决策，就会出现“信息过载”，从而让政府面对海量信息时甄别信息质量和精力有限，政府部门相较于普通受众花费的成本更高。三是受众兼顾主流群体与沉默群体的难度增大。政府作为信息受众时，面临的挑战更加大于普通受众，政府需要对社会状况进行全面的了解。

4.2. 政府与公众信息传播者角色三大挑战

一是政府自媒体中“把关人”角色的能力挑战。相较于前数字时代，公众不再依赖于专业媒体的信息生产力和传播力，在话语权提升的同时，更能创造出“众声喧哗”的现象。公众作为“横向传播”的主体，能够迅速形成线上和线下的“众声一致”，给政府的信息发布提出了全新的挑战。二是政府自媒体中“目标受众”定位的全面把握。党的十八大以来，习近平总书记高度重视社会主义文化建设的立场和方向性问题，提出了“以人民为中心”的重要论断。信息发布不能只考虑一部分公众的喜好，而忽视其他群体。三是政府自媒体中“信息可达性”的目标实现。政府信息相较于其他信息，缺乏趣味性，受众更容易被各种信息吸引，从而一定程度上忽略政府信息。

5. 民众满意：数字时代政府公共传播的提升路径

数字时代的政府公共传播主阵地将在数字领域，数字中国建设离不开数字治理，政府作为数字治理的关键变量，在政府的公共传播领域，顺应数字浪潮，抓住数字机遇，利用好数字公共传播的科学规律，珍视数字发展的绝佳时机，弥合每一道“数字鸿沟”，改变数字公共传播策略，则互联网“共建共治共享”则会在政府治理领域出现立体、生动且直观的解释。

5.1. 突出公共传播在公共政策制定中的角色定位

在当今媒介融合环境下，受众观念正在向多维的“公民·消费者·用户”的观念转型[17]，理解这一演化趋势的历史过程将对于政府决策的制定、实施、改善等环节提供有益的知识背景。如今，互联网群聚传播以广大普通公众作为传播主体，公众获取政府发布的信息通常以网站搜索、阅读推送、微博话题等形式悉知，数字公共传播必然是政府公共政策制定环节的重要场所。在制定政策的过程中，政府首先是接受信息的“受众”，需要扮演政策制定者和执行者的双重角色，这需要将信息处理工作和信息筛选

机制交给有专业能力的组织进行。作为“传播者”的政府，做好传播者的目标不是以账号关注的粉丝量作为评判标准，而是在公共政策沟通和处理的议题中，政府能够将信息准确无误传递给公众，能够向公众解释通顺政策的制定目的和操作步骤，厘清政策问题中的轻重缓急，满足兴趣不同，利益攸关程度不同的受众对政策信息的差异化需求，才能在数字时代提高公共政策实行质量。

5.2. 突显公共传播在数字政府治理中的重要作用

数字中国的建设，离不开政府在数字治理层面的关键作用。政府通过利用公共传播渠道，将这些复杂信息高效地告知民众，从而提升政府为民办事的质量，根据近期多人办理的热门业务，在自媒体平台设置专栏，以主动推送、置顶信息的方式，在平台中放置详细的办理流程、注意事项，从而服务阅读与理解流程困难的公众。政府也可以通过信息服务“外包”给专业媒体机构的方式来优化信息呈现的设计，专业媒体机构也不仅限于一家，可以将有关信息分发给多家媒体进行设计和运营，以不同的呈现形式吸引公众。这种方式的好处主要有一下三点：一是政府可以节省设计信息呈现方式成本。二是多家媒体平台意味可以覆盖更多元、更广大的受众群体。三是政府授权多家媒体，能够促进专业媒体机构之间的良性竞争，从而发展出一个最贴近、最友好、最优质的信息呈现方式，从而提升传播效率，提升公共政策服务水平。

5.3. 改善政府公共传播在受众群体中的生态环境

数字时代的传播空间正在发生动态且剧烈的变化。社交媒体赋予公众发声权力的同时，产生的虚假信息、信息茧房效应、沉默的螺旋、观念极化、群体性事件等层出不穷，逐渐威胁着社会稳定，因此，政府治理公共传播空间迫在眉睫。政府除了使用强制性的手段阻止蓄意散播谣言、虚假信息的网民之外，更为重要得是在广大社交媒体用户中树立甄别真假信息的规范。教育始终是安邦定国的重要战略。政府需要考虑在社会教育和学校教育中引入媒介素养教育课程[18]。在发达国家，媒介素养在前数字时代就存在，其核心内容就是教会学生认识媒体产品与内容的制作过程，尤其是媒体产品与真实世界之间的差距，从而提升自我分析和判断能力。在数字时代，理应增加辨别信息的素养教育分量，让媒介素养教育成为教育教学中不可或缺的一部分。

6. 结语

实现当代中国政府治理体系与治理能力现代化是推进国家治理体系和治理能力现代化的题中之义，政府作为推动治理体系与治理能力现代化的关键变量，不是国家发展的“奢侈品”，而是国家发展的“必需品”，数字政府建设必然成为全面建设社会主义现代化国家的重要路径，政府要“在深入学习领会习近平文化思想的生成逻辑、内在特质中，坚持不懈用习近平新时代中国特色社会主义思想凝心铸魂，在真学真懂真信真用、深化内化转化上下功夫。”全面把握数字时代公共传播从专业媒体向社交媒体拓展的新特征，明确将公共传播作为一种新型的公共服务，在学习网络媒体技术、搭建网络媒体平台的过程中不断提升政府数字公共传播水平，在培育公众媒介素养过程中，通过政府自媒体宣传、专业媒体信息呈现设计、学校媒介教育等多重路径努力在数字时代营造出公共传播的共同体，拓展数字时代政府公共传播的全新视野。

参考文献

- [1] 国务院. 关于加强数字政府建设的指导意见[EB/OL]. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-06/23/content_5697299.htm, 2022-06-23.
- [2] 谢庆奎. 当代中国政府与政治[M]. 北京: 高等教育出版社, 2003.

-
- [3] 刘小燕, 崔远航. 政府传播研究的多元路径与未来方向[J]. 中国人民大学学报, 2021, 35(5): 107-116.
- [4] 张宏莹. 秩序修辞与协同: 社交媒体语境下政府公共传播的逻辑重构与多元实践[J]. 国际新闻界, 2023, 45(9): 140-162.
- [5] 王勇. 论新媒体环境下的政府公共传播[J]. 昆明理工大学学报(社会科学版), 2010, 10(6): 72-77.
- [6] 深刻领会习近平文化思想, 担负起新的文化使命[EB/OL]. <http://www.xinhuanet.com/politics/20231106/5b74352bd89f4c978cbb58b12aeb542c/c.html>, 2023-11-06.
- [7] Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., et al. (2006) New Public Management Is Dead—Long live Digital-Era Governance. *Journal of public Administration Research and Theory*, 3, 467-494. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>
- [8] 毛泽东. 毛泽东选集(第3卷) [M]. 北京: 人民出版社, 1991: 1096.
- [9] 人民日报社评论部. 论学习贯彻习近平总书记新闻舆论工作座谈会重要讲话精神[M]. 北京: 人民出版社, 2016: 11.
- [10] 习近平. 习近平著作选读(第一卷) [M]. 北京: 人民出版社, 2023: 453.
- [11] 习近平: 携手建设更加美好的世界——在中国共产党与世界政党高层对话会上的主旨讲话[N]. 人民日报, 2017-12-02(01).
- [12] 竺彭兰. 更好的新闻业, 还是更坏的新闻业?——人工智能时代传媒业的新挑战[J]. 中国出版, 2017(24): 3-8.
- [13] 阮立, 朱利安·华勒斯, 沈国芳. 现代把关人理论的模式化——个体、算法和平台在数字新闻领域的崛起[J]. 当代传播, 2018(2): 86-91.
- [14] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯全集(第3卷) [M]. 北京: 人民出版社, 1960: 544.
- [15] 习近平: 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次代表大会上的报告[M]. 北京: 人民出版社, 2022: 30.
- [16] 郁建兴. 数字时代的政府变革[M]. 北京: 商务印书馆, 2023: 299.
- [17] 徐桂权. 从群众到受众: 中国受众研究的话语变迁[M]. 北京: 人民日报出版社, 2015: 3.
- [18] 张志安, 沈国麟. 媒介素养: 一个亟待重视的全民教育课题——对中国大陆媒介素养研究的回顾和简评[J]. 新闻记者, 2004(5): 11-13.