

# 论政府与公众的适当距离与顺畅沟通

刘小燕

## 摘要

政府与公众间距离形成前是一种距离状态，静态的距离状态串起来形成动态的过程，即政府与公众距离形成的过程。政府与公众间的距离状态或距离的形成，除了“无接触”状态（彼此间无任何关联，谈不上有无距离）外，可分为表面接触、轻度交集、中度交集和深度交集形成的四种距离。通常情况下，政府与公众间距离大都处于较浅或轻度、中度水平，其“适当距离”更多体现为，双方较融洽或契合的利益距离和心理距离。适当距离是政府与公众顺畅沟通的前提。政府与公众间“距离”的本质是“心理距离”，而心理距离的锚定是政府与公众顺畅沟通的关键。政府要实现与公众——即政府信息接收者、反馈者和行动者——保持最大可能的顺畅沟通，必须实事求是地根据所处信息环境在了解双方距离的前提下，善于借助第三方作为协调机制，有意识地增加或缩短双方距离，从而保证彼此之间尽可能地平等对话、互相理解并达成共识。构建合作型政府信任关系是政府与公众共同致力于实现的目标，此目标本质上需要政府以自身有效的实际行动赢得公众的政治信任并进而形成政治信任的“锚定”。

## 关键词

政治沟通、政府与公众、适当距离、心理距离、政治信任

## 作者简介

刘小燕，中国人民大学国家发展与战略研究院研究员，中国人民大学新闻学院教授，新闻与社会发展研究中心研究员。

## 基金项目

本文系国家社科基金项目“政府话语权与国际规则之关系研究”前期成果（项目编号：14BXW022）。

## Appropriate Distance and Smooth Communication between Government and Public

LIU Xiaoyan

### Abstract

The relationship between the government and the public is a distance in physical and motionless sense before it is really established, and the serial motionless distances are connected to form a kind of dynamic one, which is the formation process of the distance between government and public. There are four sorts of distances or distance formations between government and public - surficial connection, mild communication, moderate communication and in-depth communication beside the unconnected state (there is no connection and communication between government and public, let alone the distance between them). Generally speaking, the distance between government and public is in the situation of mild communication and moderate communication, and the appropriate distance between them is represented by their harmonious or suitable distance both in beneficial and psychological senses. The basic distance between government and public is a psychological one, and anchoring the psychological distance is the key element of their smooth communication. In order to realize the smoothest communication between the government and its information recipients, feedback providers and social actors, the government should shorten the distance between itself and the public based on the informative environment and the third party's coordinating mechanism to guarantee the bilateral dialogue and understanding, to reach the consensus. It is the goal for both the government and the public to establish a coordinating and believable governmental relationship, which requires the government to carry out effective measures, win the trust of the public and anchor political trust.

### Keywords

political communication, government and public, appropriate distance, psychological distance, political trust

### Authors

LIU Xiaoyan is research member of the global public foreign affairs research center, the strategic college of state development of Renmin University of China, professor at the School of Journalism and Communication and research member of the Journalism and Social Development Research Center of Renmin University of China.

The paper is subsidized by the project of 'Study on the Relationship of Government Discourse and International Regulations' (No. 14BXW022) supported by National Philosophy and Social Science Foundation.

## 一、中度交集：政府与公众间的适当距离？

### （一）政府与公众间的距离状态

可以从静态与动态两个角度来理解政府与公众间的距离状态。静态是指一种距离状态；动态是指一种距离的形成。串起每一阶段的静态，则形成整个过程的动态。

从静态层面看，政府与公众之间的距离状态，从无关到有关到关系密切（或关系恶化），即从彼此“无关联”（即在同一时空上谈不上距离。它有别于我们日常理解的彼此“无关联”，意味着“距离远”）到有距离（远或近）。其间，经过一系列的变化过程。当政府与公众双方没有意识到对方存在时，双方关系处于无接触状态。此时，彼此全无关联，谈不上彼此间有无距离，尤其在双方直接的行为互动和话语沟通之前，彼此对于对方尚处于旁观者立场，既无契约关系，又无伦理关系。既没有相互的利益缠绕，又没有彼此的情感卷入。如果一方开始注意到对方或双方彼此产生了相互注意，政府与公众之间的相互作用便随之开始。一方开始形成对另一方的初步印象或彼此都获得了关于对方的印象。

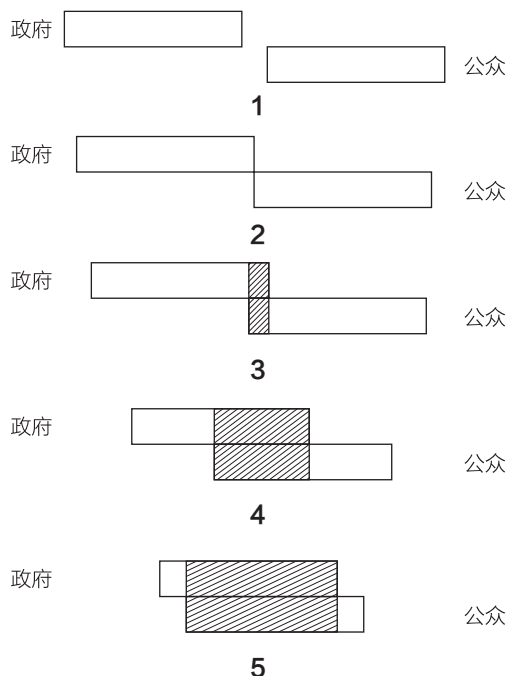
动态层面看，就是政府与公众之间的距离，随着彼此间的信息沟通互动、利益诉求与回应（国与国间的利益交换），使彼此间的关系亲疏（距离远近）处于不断变动中。在讨论政府与境外公众间的距离时，其中的境外公众，既包括其政府，也包括其民众。当一方政府为行为主体时，另一方政府即为公众。某种意义上，政府传播活动中，政府与政府可以视作互为主体和互为公众。

对于一国政府而言，公众（无论国内公众还是国际公众）是无法选择的，政府一旦建立，意味着公众关系的确立。从双方开始沟通互动（直接或间接）的那一刻起，彼此就产生了直接接触或间接联系。这便是双方利益关系和情感关系发展的原点，也是彼此距离形成的起点。

随着彼此的信息沟通、互动（及诉求呼应、利益交换）的深入和扩展，政府与公众间共同的愿望和利益、共同的心理领域、价值偏好、意识形态等逐渐展现。展现的共同愿望和利益、共同的心理领域、价值偏好的多少，与情感融合的程度相适应。

模型图1-5对政府与公众间距离的各种状态及其相互作用水平的递增关系进行直观描述。图中阴影部分表示政府与公众间的利益或价值观、意识形态以及情感相互交集的程度。该系列模型图显示：从上到下，政府与公众间，无论利益、价值观、意识形态还是情感，分别处于无接触、表面接触、轻度交集、中度交集和深度

交集。需要特别说明的是，这里的利益既包括一般意义上的经济利益，也包括广义上的政治、安全和战略意义上的利益，以及精神意义（或情感意义）上的利益。从利益、价值观、意识形态和情感无接触到深度重叠，意味着政府与公众间的距离，从无到有，接触越浅，相互交集越少，距离越远；利益、价值观和情感相互交集越多，或重叠越深，双方距离越近。



政府与公众间的距离状态图示

除了“无接触”状态（彼此间无任何关联，谈不上有无距离）外，政府与公众间的距离状态分为表面接触、轻度交集、中度交集和深度交集形成的四种距离。表面接触体现的是，无论经济诉求、利益取向，价值观、意识形态还是情感，政府与公众间均处于甚少接触水平，彼此的利益共同面甚微，所发现的共同心理领域极小。表面接触有的是客观因素形成的，比如距离、时间等造成的表面接触；有的则是主观故意的，不想过多交集，这种情况下可以说矛盾和冲突要多于理解和认同。这时，双方的利益距离和心理距离很远。轻度交集体现的是，政府与公众间或者利益，或者价值观、意识形态，或者情感，彼此的利益交集面较少，所发现的共同心理领域较小，双方的心理世界仅有小部分重合，在这一范围内，双方情感某种程度

上是融洽的,可以有利益交换。此时,双方的利益距离和心理距离较远。中度交集体现的是,政府与公众间,或者利益,或者价值观、意识形态或者情感,彼此已有较大的利益共同点及较大的共同心理领域,双方的心理世界也有较大的交集或重合,彼此的情感融合范围、妥协让步的空间相应较大。这时,双方的利益距离和心理距离较近。深度交集体现的是,政府与公众间,或者利益,或者价值观、意识形态或者情感,同大于异,彼此发现的共同心理领域大于相异的心理领域,彼此的心理世界高度(但不是完全)交集或重合,情感融合的范围也覆盖了大多数的内容。不仅在利益上紧密相关,在理念认同上也逐步契合,你将对方看成是亲密伙伴,对方也将你看成亲密伙伴。这时,双方的利益距离和心理距离很近。对西方国家尤其美国来说,民主国家就是“我类”,非民主国家则为“异类”,泾渭分明。彼此距离远近,能否休戚与共,理念上的认同有时会超越经济诉求,意识形态一致往往超越利益取向。

通常情况下,只有少数情况或特殊情况、只有少数行为主体间,政府与公众间方能达到深度交集状态,多数行为主体间大都处于较浅或轻度、中度水平。人际关系双方心理世界完全重合的情况是不存在的。“无论人们的关系多么密切,情感多么融洽,也无论人们主观上怎样感受彼此之间的完全拥有,关系的卷入者都不可能心理上取得完全一致”(章志光,2008:288)。政府与公众间的关系,是基于人与人的关系(但它又比人与人的关系复杂得多,宽泛得多),自然具有人际关系心理距离的某些特征。同样,政府与公众之间,在利益、价值观、意识形态还是情感方面,不存在彼此完全重合的情形。无论政府与公众的距离多么近,联系多么密切,情感上多么理解,政府与公众依然是两个世界,两个理解的基点,即政府与公众是两种诉求的基点,两种情感的基点,两种价值取向的基点,两种意识形态的基点,两种利益的基点。政府与公众间只存在利益、价值观、意识形态和情感等在多大程度上一致的问题,而不存在完全相一致的情况。倒是相反的情形常有发生。诚然,不能忽略那种现实中利益高度重合的政府与公众的关系,像如胶似漆的“政商关系”(“官商关系”)。从彼此的距离角度而言,这可以看作是特殊的“深度交集”。

## (二) 适当距离与政府权威

说到底,政府与公众间的适当距离,更多体现为,双方较融洽或契合的利益距离和心理距离。它与上述“中度交集”的距离状态较接近,是基于双方心理感受到恰到好处的距离。双方心理领域有较大的交集或重合,彼此的情感融合范围广,利

益诉求妥协让步的空间相应也较宽阔。双方围绕政治诉求沟通互动时，达成共识的弹性也较大。

另一方面，政府与公众间的适当距离，还体现为，一方面不可让公众感觉政府高高在上巴不得敬而远之；另一方面，也不可表现为如上所述的彼此间特殊的“深度交集”状态，甚至政府被某些利益集团所绑架，使政府丧失应有的权威。

适当距离有助于政府权威的树立。政府与公众存在一定距离，但此距离的远近可以为政府自主调节。政府调节与公众间的距离有两种：一种是尽力缩短彼此间的距离，以避免公众对政府的疏离感。缩短双方距离往往有两种手段：一是公众直接接触政府的相关行为或决策过程。譬如日本议会大厅中议员位置后另设媒体专座和公众专座，以备在议会就某一问题进行讨论或表决时，关心此问题的普通公众可列席旁听。虽然从政府规制的角度而言，个体的普通公众仍处在决策圈外，但就规制这一信息传播过程而言，得以在议会大厅后面列席的普通公众成为传播主体中的一员。二是作为决策方的政府可以主动将公众纳入到议程之中，为了测试某一政策在公众中的接纳程度，政府可以联合媒体就此（尚未批准实施的）政策所涉及的议题进行讨论并在公众活跃的媒体平台上发起探讨或投票，测试公众态度。这可被视为政府有意识将公众意见纳入其政策制定过程中，从而使得公众与政府之间的距离被有意识的缩进。

政府调节其与公众距离的另一种情况是将公众限制或“隔离”在一定范围之外，以避免公众干扰或干涉政府决策进程。在旧有帝制结构中或者在以往信息技术并不发达的时期<sup>1</sup>，这一目标的达成往往只需保证在现行权力体制下，信息流动的方向和范围被限制在公众群体可接触到的层面之外即可。而在信息流动速度和范围都今非昔比的情况下，政府不得不对公众进行信息开放、政务透明。但这也并不意味着公众因此就可以直接干预某项政治进程，与政府之间毫无距离，甚至成为“政府”或“影子政府”。

由于社会分工的细化以及政治运作的各项要求，必然只能由少数人参与到政策决定的实际进程之中。公众和同样作为社会中行为主体的政府之间也因此定会存在一定距离。通常情况下，公众对政府的信任度和政府本身的信誉使得政府可以与公众在日常实际操作层面保持这样的距离，并照常进行运作；在心理层面公众自身处在“信任”、“认同”政府的维度之上，认可政府的权威、并将其视为自身利益的代表。因此，现今政府保持与公众一定的距离目的恰恰是为了能够在这个距离上有效树立政府的公信力和权威性，从而确保或进一步巩固政权合法性。



从政治沟通中权力分配的角度看,若将传播或信息渠道看作是权力赖以施展的场所、或权力实现的必要资源,同样可以用来理解政府与公众之间保持适当距离的必要。社会对传播或信息渠道此类资源的掌握无疑是不平均的。政府——作为社会权力的集中体现机构——所掌握的资源保证了其权力能够正常运作和实施;而政府对资源的掌握体现在能够掌控主要的传播或信息渠道并将作为“臣属”于现行权力体制中的公众排除在这些信息渠道之外或终端层面。对传播或信息资源的持久掌控权意味着政府与公众之间在权力体制上并非处在同一位置上,双方必然保持一定距离。但若原本“臣属”于这一体制的公众利用其所依附的资源而试图拉近双方的距离——意即挑战政府的权威甚至成为权力体制中的反控制方,政府就面临权力难以实现——亦即日常运作难以维持——甚至产生政权合法性危机的局面。

从上述两种情况——政府尽力缩短与公众间的距离以避免公众对政府的疏离感,政府将公众限制或“隔离”在一定范围之外以避免公众干扰或干涉政府决策进程的情况——可以反观若政府与公众之间保持距离的情况:一是在某些情况下,或为了从心理上增加公众的信任度,或为了避免某一错误政策的实施而导致公众挑战政府权威的情况出现,政府有意识的从传播渠道上将公众纳入到议程设置当中,缩短双方距离;二是政府在日常运作中必然会与公众存在一定距离,并且对于政权的公信力以及政府正常运作而言,这一距离的保持是必要的。

以上是政府作为资源掌控者和决策主体方的情况下,主动调节与公众距离的情况。而在媒体发动模式、民意发动模式、(如果将第三方纳入其中)第三方组织发动模式以及前三者任意组合共同发动议程的模式下,政府则是处于被动方。公众、媒体或第三方组织由于本身就是传播渠道或能够利用这些传播渠道,能够有效发动议程,“自下而上”地对政府日常运转形成挑战,试图直接参与政治决策进程之中——即极大“缩进”了双方距离。在这种情况下,政府自身掌握的传播渠道(权力资源)并不能总是处于优势地位,权力运行链条从而被打破;政府若不能及时再次调节其与公众之间的距离,必然会遭遇信任危机和政权合法性的挑战。

## 二、心理距离的锚定:政府与公众顺畅沟通的关键

从客观状态而言,“中度交集”可以认为是政府与公众间较为适当的距离。“适当距离”是政府与公众间能够保持顺畅沟通的前提。而政府与公众间“距离”的本质是“心理距离”。政府与公众间的心理距离,不仅仅意味着政府与公众之间的信任与否,更意味着这种政府与公众所形成的“政治共同体”能否保持高度的和

谐性和稳定性乃至团结性，以及能否具有高度的活力。政府要把优良的制度与政策看作是搭建政治信任的平台，致力于实现包括政府与公众在内的全社会的信任文化；为公众构造有效的制度空间，激活公众表达空间的活力；通过解疑释惑、修正调整等有效沟通，促进公众与政府的互动。

政府与公众间的心理距离，是彼此之间“同质性”与“差异性”共同作用的结果。彼此间的“同质性”体现为彼此在认知、情感、态度方面的一致性；“差异性”则体现为双方在认知、情感、态度，甚至在利益、价值取向、意识形态等方面的非一致性或冲突性。彼此之间的心理距离不断在“同”与“异”的矛盾中调节。其心理距离不仅意味着政府与公众之间的信任与否，更意味着政府与公众所形成的“政治共同体”能否保持高度的和谐性与稳定性乃至团结性，以及能否具有高度的活力。需要指出的是，这种政府与公众基于相互信任形成的“政治共同体”，内在地进一步强化了政府的权威。

#### （一）政府与公众的顺畅沟通

国家（政府）或地方政府需要与其民众进行信息沟通。在封建帝制时代，限于技术水平，当时信息流通速度和范围有限，使得无论在现实还是信息传播路径上，统治阶层和普通民众之间的距离都十分遥远，并且这一距离的长短往往掌握在统治阶层手中。这样的信息沟通在大多数情况下意味着从上至下的过程——从政府机构向民众颁布法规条令和各项政策；但民众的诉求或意见或观点能够被当地政府甚至整个帝制王朝最高统治者视为必需，正如《管子·明法》所言“下情不上通，谓之塞”。梁启超也曾经提出“去塞求通”，既强调上情下达和下情上达，还强调内外之间的沟通了解。“下情上达”和“上情下达”对于当时王朝统治和社会稳定无疑都是重要的。美国学者皮帕·诺里斯（Pippa Norris）将政治沟通视为一个互动过程，涉及信息在政治家、媒体和公众之间的传递。该过程包括政府机构向民众传递信息的下行过程，参与者之间相互传递信息的平行过程和舆论从公众传至当局的上行过程（Pippa Norris, 2004）。从政府角度而言，其与公众之间的顺畅沟通不仅意味着政府机构能够顺利将信息传递给公众，还意味着政府能够迅速、准确接收公众信息、了解公众诉求并对之进行有效反馈。

由于现今的政治沟通涵盖了全社会范围内以任何方式——不论是对公共舆论的影响、对公民的政治社会化或是利益动员——影响政治的整个非正式沟通过程（戴维·米勒、韦农·波格丹诺编，1992：548），原先作为遥远的“上情”发出者的政府，此时必然会被卷入各类并非单线的（政府-媒体-公众或政府-公众）的政治

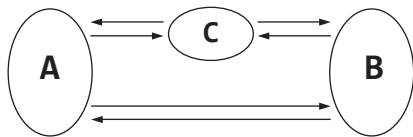


信息传播进程之中，不再作为掌控所有信息发布和解释权力的主体出现，其与公众之间的距离也不再由政府自己进行界定。

鉴于政府与公众彼此地位不平等和信息（知识）不对称，当下的信息传播仍存在不平衡与不对称的情况，纵使公众参与决策是现代政治的一大发展趋势，但政府传播中信息传递范围与信息接收者的政治参与范围并不相称，并且由于双方距离的存在导致传播过程中极易出现噪音干扰或信息误读等情况，这使得现今的政府机构为了与公众——即政府信息接收者、反馈者和行动者——保持最大可能的顺畅沟通，必须实事求是地根据所处信息环境在了解双方距离<sup>2</sup>的前提下，重点利用第三方作为协调机制，有意识地增加或缩短双方距离。同时，尽可能地做到直接互动。直接互动除了传统的面对面人际沟通外，新兴媒体（网络视频连线，论坛、留言板、SNS，以及微博、微信或Twitter 和Facebook等网络互动平台）的发展为公众与政治人物（政府机构负责人）之间的“拟人际互动”提供了广阔的途径。从而保证彼此之间尽可能地平等对话、互相理解并达成共识。

#### 1. 借助第三方机制协调政府与公众间的距离

如上所述，政府与公众间的沟通可分为直接沟通和间接沟通。



直接互动和间接沟通

直接沟通及其盲点。政府与公众之间的直接互动（沟通），即政府（官员）与公众的人际面对面互动、借助电话直接沟通、新媒体背景下拟态环境里直接互动（无中间环节）（如图示下半部分，代表政府的A与代表公众的B直接互动）。应当说明的是，政府与公众间面对面（非拟态）的直接互动，国际间更多表现为一国政府首脑间、官员间尤其外交官员之间的沟通互动，而一国政府官员与他国民众的直接互动，更多为刻意安排的“不期而遇”；国内范围真正达到彼此了解的互动，基本上表现为政府基层官员（公务员）与公众的互动，地方高层和中央高层官员与公众的互动，更多是例行的或仪式性的互动（有时不见得能够收到古代微服私访那样的效果），且互动次数有限（当今借助互联网平台等新兴媒体能够实行拟态的面对面互动，一定程度上弥补了这一短板）。

需要特别指出的是，政府与本国公众直接沟通的情形，有两个盲点：一个盲点是，地方高层和中央高层官员与最基层的政府官员（公务员）——即代表政府真正与公众常常接触互动的群体——的互动（及相互了解），少之甚少。这一链条的薄弱或断裂，事实上阻碍了政府高层对公众的真正了解。第二个盲点是：政府基层官员（公务员）与公众若做不到“心往一处想”，或事实上形成尖锐对抗，导致彼此心理距离疏远，即使不是形同陌路，但双方的沟通也是提防或预防性互动。由此，基层官员“上传”的有关公众诉求的信息，不免失真走样，影响了政府高层对公众（或社会基层）诉求和动向的真实把握。因而，借助大众媒体（及社会组织）等第三方机制，扮演“上传下达”通道，作为连接政府与公众间的桥梁，协调或调节政府与公众间的距离，尤为必要。

间接沟通及第三方机制。政府与公众之间的间接沟通（如透过大众传媒或社会组织或NGO等其他中间组织），即借助第三方机制来协调政府与公众间的沟通（如图示上半部分，代表政府的A与代表公众的B，通过代表第三方的C间接互动）。像国内热点事件极易形成观点对冲现象和舆论引爆点，要使事件尽快降温或得到解决，仅仅依靠舆论的自身进化消减远远不够。需要借助第三方力量，发挥其引导利益群体理性合法表达利益诉求的功能，使其成为社会缓冲器或调节阀，在政府与公众之间形成缓冲空间。其中的中间环节C，应有更宽泛的理解，一国（政府）与另一国（政府、公众）距离的间接形成，除了大众传媒（或广告）、智库或NGO等发挥作用外，还有第三国居中协调、调停（或居间的离间、挑拨）。

第三方机制，应当说，作为第三方C（无论是大众媒体、社会组织，还是国（地区）与国（地区）的协调方）分别与政府A和与公众B，须同时拥有相当稳固的关系，其桥梁作用才能够充分发挥。否则，第三方机制的作用，对政府与公众的顺畅沟通及距离拉近，便会越帮越忙，或成为负能量。像2013年成立的柏林中国研究中心的系列作为，如每周给德国政府部门以及媒体发送《中国观察》研究刊物，其80%以上的文章都是中国的负面内容。2016年6月，德国总理默克尔第9次访华前，该研究中心总裁海尔曼在新闻发布会上预测，“在未来的数月、数年里，中德关系必然经历激烈的冲突”。海尔曼还发表诸如“中国如何加剧西方社会分裂”的文章（青木，2016）。这个第三方制造了中德沟通的“堰塞”，客观上拉远了中德之间的距离。它也为中国政府国际沟通提供了逆向操作的启发。

现今社会，随着各种媒介技术的飞速发展，与政府自身获取和发布信息的能力相较，公众自身主动获取和发布信息的权利得到极大增强。无论是国家或是地方政

府,乃至国外机构——与公众之间的距离,从很大程度上已脱离了政府可以绝对掌控的范围。这一方面与公众能够主动“接近”政府有关:公众通过网络论坛、微博或政府官方网站<sup>3</sup>直接就某一项政策、某一事件进行发问,要求问题得到处理;另一方面,除政府和公众外,蓬勃发展的第三方力量也在其中发挥重要作用,这里的第三方既包括各种媒体,也包括非政府组织、大型企业等社会组织。这些第三方——尤其是大众媒体——由于占有特有的社会资源或信息发布渠道,其能够产生较大的社会影响,从而相较于个别或少数公众,更易于和政府进行直接信息沟通;这使其成为政府和公众之间的中间环节:当单一或少数公众无法“足够接近”政府、与政府直接进行对话和交流时,他们就可能会借助第三方的力量缩短自己与政府之间的距离,使得自己的声音能够进入政府信息接收范围;第三方自己也可以作为某一利益的代表群体通过媒体设置议程或直接与政府进行沟通。

## 2. 政府与公众的理性沟通促进社会有效运转

哈贝马斯的沟通行动理论认为,生活世界有三种功能,即通过理解的沟通行动达到对文化知识的传播、保存和更新,从而形成对文化知识的理解;协调互动的沟通行动满足社会整合和群体团结的需要;行动者社会化的沟通行动满足形成个体身份的需要(Habermas, 1984: 205-240)。这三者的结合可满足人们对于由文化、社会和人格所组成的生活世界的拥有。在科技理性发展、人际关系却愈发疏远的今日,哈贝马斯的理论恰恰适合于调整生活世界理性化发展所带来的社会问题,协调社会矛盾并通过对社会的重新整合,重新规范社会秩序和建立新的社会规则,来扭转西方社会发展之路,走到用“沟通理性”使人性得到解放的理想社会之路(陈纪, 2008)。尽管这一理论亦被后人从各方面论证其有所局限或过于理想主义(周濂, 2005; 马丽, 陈玉林, 2009),通过理性沟通行为,纵使双方文化背景或思维逻辑不同,但仍然能够在彼此间形成良好的沟通共同体,最终达到对客观事物的共同理解并建立获得广泛认同的行为规范,从而保证社会的有效运转。

作为社会重要行为主体之一的政府,其能否与其他行为主体之间进行顺畅、理性的沟通更关乎国家、社会整体的有效运行。台湾三位学者在《政治沟通:研究内容与模型》书中,论述了政治沟通的四种模式:媒体发动模式、媒体与决策者联盟模式、决策者发动模式和民意发起模式(邓中坚、高永光、黄奎博, 2006: 23-24)。现今政治沟通模式中,不以政府为主动决策者发起的政治议程愈发常见。但无论处在上述任何一种模式中,政府都需要明确自己的位置,需要了解在议程发动时与公众之间的距离,从而能够进行有效应对,避免或及早解决政治沟通危机。公

民参与是当今政治发展的一大趋势，在涉及公众利益的公共事务或相关政策制定上，政府若能够广泛接收由公众发出的信息，与公众平等对话，并在此基础上将公民纳入到此类政治进程中，则可在社会中达成普遍理解并有效建立共识。政府与公民的良性互动，一方面有助于政府决策真正有助于社会利益的最公平和最大化的落实，实现“执政为民”的目标；另一方面有助于避免因沟通不畅带来的误解、争端乃至对立。

## （二）公众对政府心理距离的“锚定”

### 1. 公众对政府信任的“锚定”

心理学上的锚定效应（或“沉锚效应”，Anchoring Effect），是指在不确定情境的判断与决策中，人们以最初的信息为参照物来调整对事件的估计。它强调的是，人们做估计时往往以锚值作为调整的起始点，在一个自己认为合适的方向上对估计值进行调整，直至得到最终的答案。起始点像锚一样制约着估计值。人们在做决策时，会不自觉地给予最初获得的信息过多的重视。可以理解为锚定效应的核心要义在于信息处理与价值判断过程中的“相对性”“漂移性”与“主观性”。锚定（anchoring）具有定位之意，其内涵是强调人们在对某人某事进行判断、评估时易受最初印象的影响，如同一种思想黏性或是思想固化。本质上讲，锚定即参照点，人们对某一事物的判断、评价以及行为，总会受到参照物的影响。在人类社会的现代化进程不断深入的过程中，虽说公众相较于政府而言仍居于弱势地位，毕竟，政府可以不相信公众并通过强大的权力资源来监督公众，但是，随着思想意识水平的提高，可使用的资源与可表达的渠道的日益多元使得公众能够给予政府更多的“不信任”，无论是以直截了当或者是沉默含蓄的方式。由此，政府的合法性与执政地位都会遇到前所位于的危机。有学者指出，“在社会历史发展中考察更具体的信任关系，存在着与三种社会治理模式相对应的三种政府信任关系，它们是：以‘权威’依附‘遵从’为特征的统治型社会治理模式下的习俗型政府信任关系；以‘契约’控制‘服从’或‘竞争’管理‘协作’为特征的管理型社会治理模式下的契约型政府信任关系；以‘信任’服务‘合作’为特征的服务型社会治理模式下的合作型政府信任关系”（程倩，2007）。可以想见，构建合作型政府信任关系是政府与公众共同致力于实现的目标，而实现这一目标，本质上，就是要缩减政府与公众间的距离，具体来讲，需要政府以自身有效的实际行动赢得公众的政治信任，形成政治信任的“锚定”，即政府主动合作，公众愿意合作，政府与公众和谐互动。

信任是一种价值诉求，影响着人的思维方式和行为规则，对人有内在的约束

力和统摄力，其本质是人对外界事物的应对。公民对政府的信任，也就是狭义上的政治信任，指的是公民由于对政府的依赖和信心而授予政府及其工作人员对某些利益问题的自由决定权，同时接受了这种因授权所可能造成的伤害的风险。这种信心或者期待通常包括两部分内容：价值上的和事实上的，或者说是伦理上的和效率上的（马克·E·沃伦，2004：290）。政治信任的产生主要来源于政府的理念、话语与行动这三个方面。理念是政治信任产生的灵魂，只有体现公众利益与权利的理念才能在情感上打动公众，才能令公众认可，而且没有合规律性合目的性的理念，自然就不会有科学与合理的话语和行动；话语是政治信任产生的基础，政府要就一系列涉及民生的问题进行表态，要对公众的合理诉求予以承诺，还要对自身的行为进行解释，倘若在话语传递上出现失实、偏颇、回避甚至掩盖，都会引来公众的反感，进而降低公众的政治信任程度；行动则是政治信任的根本，公众政治信任的产生最直接的动力来自于他们的诉求得到回应，其利益得到保障，而这些取决于政府的实际行动，倘若政府总是给公众发放“空头支票”或是政府行动的结果总不尽如人意且行为方式傲慢粗暴，则政治信任亦难产生。需要强调的是，公众与政府的直接接触就是在行动层面，公众往往以最终的行动结果和行动作为衡量政治信任高低的标准，因此，切实注意和改进自身行为及其方式是政府必须高度重视的。事实上，政治信任的产生意味着一种“锚定”，它会拉近公众与政府之间的心理距离，公众对政府会有更大的包容度，相反，政治不信任也是一种“锚定”，只不过是政府的理念、话语与行为很难得到公众认可，陷入了那个本已不存在的、所谓的“塔西佗陷阱”，公众与政府之间的心理距离也会越拉越大，整个社会充满着不稳定因素。

实际上，公众可以选择政府，但政府不能选择公众，一个不能服务于公众福祉的政府是不会存在长久的。因此，也就不存在政府信任公众，而是政府要通过理念、话语与行动来博得公众信任。有学者（Fukuyama, 1995；Inglehart, 1999；Bjnskov, 2007等）认为，普遍信任孕育于一个社会的历史和文化之中，有些文化有助于人们之间产生信任并使信任等社会资本得以积累，有些文化则不然。与此不同，另一些学者（Rothstein, 2003；Kumlin & Rothstein, 2005等）则倾向于从制度的角度来解释普遍信任的产生，认为制度效率是普遍信任的决定因素，或者说，普遍信任不可能独立存在于政治或政府之外的市民社会中，相反，政治制度和政府政策创造、传播和影响信任的水平和类型（文建东，何立华，2010）。其实，文化视角与制度视角的区别在于一个是静态的，另一个是动态的。历史和文化对于信任



的孕育是一个日积月累的过程,这与各地区、各国甚至小社区的特质有关,相较而言,通过政治制度与政府政策来实现对于政治信任的建构具有明显的可操作性。长久执行某项得到公众正面回应的制度或政策会有助于形成政府信任。相反,一意孤行地推行公众反感的制度或政策,或是不能保持优良制度或政策的连续性,将毁坏政府信任的确立。总体上,政府既应着眼当前,也要立足长远。要把优良的制度与政策看作是搭建政府信任的平台,并通过这一平台致力于实现包括政府与公众在内的全社会的信任文化。政府赢得公众信任意味着公众对政府的“锚定”,虽说锚定并不意味着一成不变,但是在很大程度上体现出包容性,有利于政府修正调整自身的理念、话语与行动,巩固执政的合法性。

## 2. 公众安全距离(空间)的心理“锚定”

在社会交往过程中,人与人之间需要保持一定的空间距离。每个人都会对自己的交往空间划出一定范围,一旦这一空间范围遭到“侵入”,那么当事主体会在话语或行动上进行回应。同样,公众与政府在互动中也有一定的空间范围,这一空间范围不仅要合乎伦理道德与法律法规,而且会受到政府规制的束缚,制度空间的包容程度决定着公众表达空间的大小,影响着公众对政府的心里锚定。

柏林洪堡大学政治学教授克劳斯·奥弗(Claus Offe)在《我们怎样才能信任我们的同胞》文中认为:“‘不信任’不是信任的对立面,而是一种态度;以这种态度,认知假设不断地被检验和细查,它调节信任的分配。这种态度以及源自这种态度的实践(例如调查性的报刊文章、公众听证或者反对党的竞选运动和活动)在一个民主政体中是必要的,以便证实那些被证明为能经得起不信任和经不起不信任的核心假设。一种政治制度,如果不信任在其中容易被表达和听到,而且其假定的理由容易被公平地评价为有效或者被驳倒,那么由于这种透明性给公民们提供的保证,它值得信任”(马克·E·沃伦,2004:72)。允许公众不信任的情绪或是意见的自由表达是政府自信的一种表现。政府可以通过公众的不信任的回应来及时检视、调整自己的行为,这有助于政府执政的科学化与民主化。本质上,制度空间的宽阔与否是政府的态度问题,是政府对自身定位的认知问题。真正为公众利益服务,以公众福祉为先的政府,以谦逊、平和、包容的态度来面对公众的政府是不惧怕公众的不信任回应的,相反,自信政府会更欢迎这种不信任的表达并通过制度建设加以保障与完善,因为,政府可以借此提高自己的合法性,可以加深与公众之间的联系,拉近与公众间的距离,也就是公众对政府的心理锚定会越来越稳固。其实,对于政府而言,制度空间不应是“想不想”的问题,而是如何设计以促进公众



表达空间活力的问题。疏胜于堵，政府要以制度空间的开放包容来加强同公众之间的合作与信任，而不是彼此的冷漠、防范，甚至是冲突。

### 3.有效沟通：公众对政府信任锚定的关键

如上文所述，政府要通过理念、话语与行动来赢得公众的政治信任，进而形成公众对政府的心理锚定。但是，在政府与公众的现实互动中，并不是简单的某一个理念，某一句话语或是某一次行动就足以让公众产生心理锚定。一方面，心理锚定的产生需要一定过程的积累，另一方面，若要使公众接受、理解、共鸣、信任政府的理念、话语与行动，政府还需要加强同公众之间的有效沟通。政府同公众之间的有效沟通实际上是政府对自身理念、话语与行动的解读，其目的就是要全方位真实地展示自己，取信于民。在有效沟通的过程中，政府可与公众实现相互地利益表达、利益妥协并最终达成利益共识。自然，作为利益共同体之一的公众，对政府的心理锚定也会更强烈。

有效沟通在政府与公众的互动中主要有两层内涵。一是，解疑释惑。政府需要把自己的主张清楚地传达给公众，以免让公众产生误读。二是，修正调整。政府的主张与公众的诉求往往在决策的初始阶段是不一致的，甚至存在着一定的分歧。通过有效沟通，政府与公众可以就相关问题开诚布公地讨论，广泛吸收合理意见与建议，进而达成共识。经过有效沟通所达成的共识不仅具有很强的稳定性，而且其科学化合理化程度也是有保障的。本质上，有效沟通的过程是政府“放低身段”的表现，是决策民主的重要环节，也是公众产生对政府心理锚定的关键机制。

需要强调的是，新媒体在政府与公众的有效沟通中扮演着越来越重要的角色。当前，政府与公众之间通过新媒体的有效沟通是直接的、及时的。公众在新技术的推动下俨然成为政府传播过程中的又一个“中心”。这一“中心”拥有强大的影响力、号召力与话语权，它改变了以往单向的沟通模式，要求政府全面了解把握客观实际，不可将自身的意愿强加给公众，因此，他们之间的沟通更富有针对性；其次，政府在日常情况下也要注意收集、整理与分析公众的意见表达并及时进行解释或是修正自身的理念、话语与行动。此外，政府积极运用新媒体，主动参与，以公众喜闻乐见的形式来阐述自身，或是组织交流讨论，也是实现有效沟通的重要途径，有助于构建“亲民”的政府形象。事实上，新媒体为政府与公众的有效沟通搭建了平台，促使政府努力从“一家独大”调整为“尊重多元”，进而选择合理的行为方式。可以肯定的是，新媒体平台的开放性与聚合性，使得政府绝不可小觑公众的力量。

新兴媒体环境下政府与公众的政治沟通更加多样。在信息技术不发达、政治沟通仍然是线状、金字塔式的帝制传播形式的情况下, 尽管政府或统治阶层内部同样存在权力分化或争斗的情况, 但普通公众仍然处于政治沟通的末端。从公众在政治沟通中扮演的角色而言, 由于较之从前, 现今公众所占有信息传播资源大幅增多, 使得政治沟通的权力结构中公众可以不再作为单纯的信息接收者或信息流的末端出现, 而是可以在平行的权力网络中, 作为另一个权力中心出现, 甚至去逼近或直接挑战旧有的权力中心——政府, 从而使得政权合法性在新的政治沟通网络中遭到多次的检验和挑战。英国学者C·贝莱曼(Christine Bellamy)指出: “对于21世纪的政府来说, 由网络而引发的主要问题不是探讨网络技术能否推动民主, 而在于现存的政治制度能否找到一种同信息通讯技术联系的新形式, 借以更新它的合法性, 并在新的民主政治中适得其所”(Christine Bellamy and John A. Taylor, 1998: 118)。政府传播无法仅涉及“政府作为主体”的传播模式, 而需要将现今由公众发起、政府必须与之回应的模式纳入整个传播机制之中。

国内近年来事实上, 在公众与基层官员相互不信任的情况下, 公众为反映自身利益诉求, 不再单纯依靠组织传播渠道内(或通过“上访”)向政府反映问题, 而是干脆通过新兴媒体这种新兴路径向全天下反映问题和诉求。这一定程度上为政府了解社会(问题)拓展了渠道, 但由于网络信息的庞杂、某些诉求者的非理性表达, 使得新兴媒体所呈现的问题和诉求难免真假难辨。这又给政府与公众的政治沟通形成了另一种难题。因此, 面对同样掌握了强大信息渠道这一权力资源的公众, 尤其是由公众主动发起议题、参与到政治决策进程中这一努力, 政府如何在政治沟通中继续维持其政权合法性、保证其权威和公信力, 换言之, 就是政府如何化被动为主动地有效调节与公众之间距离, 就成为亟需解决的问题。

对于政府而言, 网络技术也意味着其信息渠道得到了扩展, 诸如电子政务网站的开通、政府机构官方微博、微信公号开设、邀请网民直接与政府首脑进行现场对话问答等, 都显示着政府在采用新的传播技术、试图掌握这一传播渠道上所做出的努力。

然而, 互联网本身的去中心特性导致其自身权力并不是集中的, 而是呈现分散、多层面的形态。从国际互联网信息交互层面上而言, 互联网协议批准、信息入境内容审查、乃至互联网域名的分配等等是国际政治、经济权力的互相制衡结果, 深受一国在国际格局中所处的位置及扮演的角色所影响, 国家政府作为国际关系行为主体与其他国家政府进行博弈, 并最终得以在上述方面做出决定。当网络成为政

治沟通的不可忽视的信息渠道时,这一资源的获取方式不再由政府或跨国公司等超大利益集团所掌控,公众同样可以掌控这一资源;如果说传统媒体时期,作为“臣属”于既有政治沟通权力网络的公众需要通过所依附的资源来挑战处于支配地位政府等主体,那么在互联网时期,互联网本身要求用户的高参与度也就决定了这一资源的掌控者绝不可能仅仅是少数政治精英,而必然归属人数众多的公众。

(责任编辑:张萌)

### 注释 [Notes]

1. 若观察“公共外交”概念的产生背景,则可见在曾经国家政府间外交处在黑幕之内运作时,普通公众被远远隔离在进行外交行为的权力圈之外而无法参与其中。
2. 有关“政府与公众彼此地位不平等和信息(知识)不对称,以及信息传播不平衡所形成的距离”的论述,详见笔者《论政府与公众间距离的形成》(《中国人民大学学报》2016年第4期)一文。
3. 如人民网从2010年9月8日开通的“直通中南海——中央领导人和中央机构留言板”栏目。网民不仅可以给中国国家主席和国务院总理留言,还可以给中央政治局常委、委员留言。还有不同形式的网络问答(公众可直接与国家首脑和地方首长互动,如普京连线等),以及透过各种微信账号的沟通。

### 引用文献 [Reference]

- 陈纪(2008).评述哈贝马斯的“沟通行动理论”.载《河北理工大学学报》(社会科学版), (8), 8-10.
- [Chen Ji (2008). Remarks on Habermas' Theory of Communicative Action. *Journal of Hebei Polytechnic University* (social science edition), (8), 8-10.]
- 程倩(2007).论社会信任与政府信任的适配性——结构化视角中的信任关系考察.载《江海学刊》, (4), 101-107.
- [Cheng Qian (2007). Analysis on the Suitability of Social Trust and Government Trust--- from a perspective of Structurization. *Jianghai Academic Journal*, (4), 101-107.]
- 戴维·米勒、韦农·波格丹诺编(1992).《布莱克维尔政治学百科全书》, 邓正来等译.北京:中国政法大学出版社.
- [David Miller, Vernon Bogdanor (eds.) (1992). *The Mlackwell Encyclopedia of Political Science*. Beijing: The Publishing House of China University of Political Science and Law.]
- 邓中坚, 高永光, 黄奎博编著(2006).《政治沟通与谈判技巧》.台湾冠顺印刷事业有限公司.
- [Deng Zhongjian, Gao Yongguang, Huang Kuibo edition (2006). *Political Communication and Negotiation Skills*. Taiwan: Guanshun Printing Co. Ltd. ]
- 马丽, 陈玉林(2009).解读哈贝马斯的交往行为理论.载《理论界》, (2), 114-115.
- [Ma Li, Chen Yulin (2009). Analysis on Habermas' Theory of Communicative Action.

*Theory Journal*.(2),114-115.]

马克•E•沃伦（2004）.《民主与信任》（吴辉译）.北京：华夏出版社.

[Mark E. Warren（2004）. *Democracy & Trust*. Beijing: Huaxia Press.]

青木（2016年12月2日）.德国智库给中德合作拖后腿.载《环球时报》.

[Qin Mu（Dec.2,2016）. Think Tanks in Germany Hinder the Cooperation between China and Germany. *Global Times*.]

文建东，何立华（2010）.中国“信任之谜”及其解释.载《经济科学》（3），73-83.

[Wen Jiandong, He Lihua（2010）.Analysis on “Mystery of Trust” in China. *Economic Science Journal*, (3).73-83]

周濂（2005）.沟通行动具备独立性与优先性吗？——试论哈贝马斯言语行为理论.载《求是学刊》，32(2),27-31.

[Zhou Lian（2005）.Is Communicative Action Independent and Advantageous? ---Remarks on Habermas’ Speech Act Theory. *Seeking Truth*, 32(2), 27-31.]

章志光（2008）.《社会心理学》.北京：人民教育出版社.

[Zhang Zhiguang（2008）. *Social Psychology*. Beijing: Renmin Education Press.]

Christine Bellamy and John A. Taylor（1998）. *Governing in the Information Age*. Open University Press.

Pippa Norris(Feb. ,2004), Political Communications, *For the encyclopedia of social sciences*.

Habermas（1984）. *The Theory of Communicative Action Vol.1*. Boston: Beacon Press.