

网络沟通下政府形象的塑造

涂家辉<sup>1</sup>, 彭支援<sup>2</sup>

(1. 江西师范大学 政法学院, 江西 南昌 330022 2 中共中央党校 研究生院, 北京 100091)

**摘 要:**在网 络沟 通方式下, 针对网 络沟 通给中国政府的形象塑造所带来的机遇与挑战以及中国 政府塑造自身形象的进路进行分析。分析认为: 中国的距离悖论与美国的距离悖论正相反;网 络 沟 通在手段方法、压力支持、空间内容以及方向目标等方面给中国塑造政府形象带来机遇的同时, 也因网 络 沟 通直接或间接加剧了新闻价值观的冲突、消解了隔离内外宣传差异的屏障以 及扩大了 政府与民众在判断政府形象标准方面的差异, 而给中国政府形象建设带来种种挑战。对此, 应通过 树立形象意识, 完善电子政务工程, 提升政府的媒体公关能力, 推进政务公开以 及提高 危机处理能力 加以应对。

**关键词:**网络沟通; 政府形象塑造; 距离悖论; 机遇与挑战  
**中图分类号:** D630 1      **文献标志码:** A      **文章编号:** 1671-6248(2010)04-0071-06

在现代民主社会中, 一国政府的合法性主要来自该国民众对其支持与认可的情况, 而政府在民众中的形象良好与否不仅直接影响到政府的合法性和正当性, 还直接影响到其各项政策执行的效率与效果。当前, 世界上越来越多的国家政府和政治人物开始意识到政府形象的重要性, 并谋求通过孜孜的努力塑造和维护自身良好形象, 以达到提升自身的认知度、支持度、美誉度与和谐度的目的。无论是处理国际事务还是处理国内事务, 对于一个国家或政府来说, “形象就是凝聚力、吸引力、号召力, 就是信誉, 就是效益”<sup>[1]</sup>。如何塑造并长久保持自身的良好形象, 已经成为各国政府在全球化竞争和网络沟通的双重背景下所面临的一个十分重要的课题。

一、政府形象塑造: 网络沟通下  
中国政府面临的紧迫课题

近年来, 随着科学发展观的贯彻和落实以及以

建设服务型政府为着力点的行政管理体制改革取得阶段性成果, 政府形象特别是中央政府的形象在民众心目中是较为肯定和正面的。但不可否认, 中国在政府形象建设方面还存在着一些问题。有调查显示, 各级政府的形象有很大的差异(表 1), 其中, 中央政府的形象最好, 而乡政府和村委会的形象已经不能令农民满意了<sup>[2]</sup>。

表 1 沽源县西围子大队农民心中  
各级政府的威信度

评价	中央政府	省政府	县政府	乡政府	村委会
很好	50 0	39 0	23 1	14 1	11 1
较好	21 1	23 8	21 3	17 0	20 7
一般	14 6	18 8	42 5	28 6	30 7
较低	1 9	2 7	14 4	15 4	12 1
很低	1 2	1 8	6 9	11 0	13 7
说不清	11 0	13 7	2 6	14 0	11 7

中国公众, 特别是农民, 在对不同层级的政府及其官员的评价方面存在一个明显的“距离悖论”, 即

收稿日期: 2010-09-16  
作者简介: 涂家辉 (1976-), 男, 江西永修人, 讲师, 法学博士。

形象评价与距离成反比。政府及其官员的级别越高,离自己越远,形象评价越趋于正面;反之,则趋于负面。这与美国行政学家乔治·弗雷德里克森提出的“距离悖论”恰好相反。在美国,这种“距离悖论”意味着:人们相信或者崇敬离他们近政府官员,而认为离他们远的政府官员是懒惰、不称职或不诚实的<sup>[3]</sup>。造成中国民众对政府形象评价出现这种独特“距离悖论”的原因是多方面的。中央政府及其工作人员的行为大多是宏观与抽象的,因此在政治和利益上处于相对超脱的地位,因而容易获得正面评价,而地方政府及其工作人员的行为大多是具体的,其形象往往受制于其解决民众实际困难的能力,当解决问题不力时容易带来负面评价。除此以外,笔者认为,还有一个重要的原因,那就是政府及其工作人员的层级越高,其掌握的沟通资源越多,沟通的能力和效率也就越高。如中央出台一项利民政策,中央政府就会通过各种媒体进行大规模的宣传和报道,尽量让民众在最短时间了解这项利民政策。但是在现实中,一项政策从出台到落实往往有一个时间差,需要一个逐步落实到位的过程,加之中国的地区差别大,地方政府将这些原则性的政策细化和落实到位还要受到各种条件的限制。其结果是,民众通过媒体很快知道这项利民政策已经出台,并产生了该政策给自己带来种种好处的期望,而实际的结果是迟迟享受不到该政策所带来的好处。在这种情况下,民众很容易将责任归结到离自己身边最近的政府及其工作人员身上。

学者肖唐镖调查还发现,中国民众在对不同层级的政府及其工作人员的形象评价方面还存在着明显的历时性差异。以农村为例,对村民和村干部而言,最受喜欢的干部都是解放初期的干部,其次为人民公社时期的干部,最不喜欢的是20世纪90年代的干部。也就是说,20世纪80年代干部和20世纪90年代干部的民望最低。笔者认为,造成民众对干部形象评价出现历时性差异的原因也是多方面的。历史地看,人民群众对建国初期干部的形象评价有着同此前国民党政府及其官员相比较的因素。国民党政府及其官员极度腐败的不良形象,映衬出建国时期共产党干部的良好形象;而共产党干部对服务人民与民族、勇于为人民利益而牺牲自己的理想信仰的坚持,则是获得人民支持和拥护的重要原因。

中国公众对政府形象评价方面所存在的“距离

悖论”,还揭示了这样的一个事实,中国各级政府建设和维系自身形象的环境随着时代的变迁已经发生了根本性变化,特别是民众对形象良好的政府的判断标准与政府对自身良好形象的判断标准已经发生了明显的冲突,而中国各级政府在建设和维系自身形象方面所采用的手段与方法以及政府对自身良好形象的认识,还停留在过去的和传统的水平上,这势必会使这种差异和冲突拉大。网络沟通的出现,使得这种差距和冲突进一步拉大。

## 二、网络沟通给中国政府形象塑造带来的机遇与挑战

网络沟通对于中国政府形象建设既有积极影响,也有负面影响。网络沟通的出现在一定程度上打破了西方国家在传统媒体上建立的话语权优势,这在一定程度上使中国政府在塑造自身形象方面,大体具备了同西方发达国家平起平坐的传媒技术和信息平台。总的说来,网络沟通将在以下方面给中国政府塑造自身形象提供机遇。

第一,网络沟通为中国政府塑造自身形象提供了新方法和新手段。网络的出现以及网络环境的形成,不仅拓宽了人们传播信息的渠道,而且改变了人们接受和理解信息的方式,也改变了人们对现实世界的介入程度。对于政府形象塑造而言,除了已经存续已久的人际沟通、组织沟通和以报刊、广播、电视等传统大众传媒等手段可供采用外,中国政府当前还可采用网络沟通手段。就政府形象塑造中所出现的新特点,网络沟通无疑是塑造政府形象迄今最为有效的手段。网络沟通所具有的互动性、立体性和综合性特征,使得网络沟通对政府形象塑造具有全面性、立体性和生动性的特点。一个外国人要想了解中国政府,最便捷的途径就是通过互联网,如浏览政府的网站,与中国政府及其工作人员进行网上交流和讨论,甚至在网上看中国政府的服务视频等。这些方式和手段是前网络时代的政府所不曾有过的。只要能够恰当使用,采取得力措施,网络媒介在塑造政府形象方面往往能够获得预想不到的效果。

第二,网络沟通为中国政府塑造自身形象提供了新压力、新支持。塑造政府形象需要技术支持。“毫无疑问,技术及其与之相对的工具理性是当今

社会的主导力量,它们对我们做出选择和以某些方式行动产生了巨大压力”<sup>[3]</sup>。网络的出现,不仅为政府塑造形象提供了技术支持,而且产生了强大压力。人类实践表明,压力是我们前行的动力。如果能够正视网络沟通对政府形象塑造的压力,并将之变成中国改善政府形象的动力,那么可以预计中国政府的形象建设将会大踏步地前进。另外,网络沟通的出现还为中国政府塑造自身形象提供了新支持。这种支持首先体现为,网络沟通通过加大对民众的赋权,使民众的支持变得越发宝贵。只要有共同的愿景,公民就会有意无意地帮助政府擦亮形象。最后,网络不仅打破了政府部门之间层层分界、画地为牢的障碍,而且可以通过整合政府各部门的力量以及消解官僚主义的影响,从而塑造良好政府形象。

第三,网络沟通为中国政府塑造自身形象提供了新内容、新空间。通过建设网上政府,将政府的功能和服务上网,既能让公民享受到一站式服务的便利,从而也减轻了政府因全面代办代理所带来的沉重负担。现在的政府形象不仅包括现实中的政府形象,也包括网上政府的形象,并且网上政府形象是现实中政府形象的一面镜子。政府如果能够通过网络积极与民众进行有效沟通,塑造良好的网络政府形象,并提升和改善自己在现实政治生活的形象,这无疑是一举多得的好事。网络突破了时空限制,使得政府在建设网络政府形象时具有无限的空间和平台,且经营和维护这个平台和空间的成本要远远低于现实中政府经营和维护其他平台的成本。

第四,网络沟通为中国政府塑造自身形象提供了新方向、新目标。尽管媒体在塑造政府形象方面起着重要作用,但是从根本上说,政府形象良好与否的根子在政府自身的表现,并主要体现在民众与政府及其工作人员接触或打交道的全过程中。网络沟通方式出现以后,塑造政府形象的环境发生了变化,民众在判定政府形象方面有了更多的发言权,这使得政府在建设自身形象方面要从民众和社会的需要出发,而不是从政府自身便利出发,这就在客观上给中国政府形象的塑造开辟了新的努力方向和目标。

值得注意的是,网络沟通在为中国各级政府塑造自身形象带来机遇的同时,也给各级政府的形象塑造带来了极大的挑战。这种挑战首先表现在:互联网出现后,政府及其工作人员和民众之间的信息不对称状况在很大程度上被缩小了,传统的政府主

导自身形象建设的格局被打破了。互联网的全球性、去中心性、难以过滤性,使得政府所坚持的新闻必须以正面宣传和报道为原则的做法,受到了极大的挑战。2007年,中国国务院新闻办公室副主任王国庆在做客中央电视台《新闻会客厅》时,批评了一些政府部门对负面新闻往往采取“捂住”而不让媒体公开报道的做法:“互联网传递信息,那是以秒计算的,而且上面可以图文并茂,包括声音、活动画面都没问题。另外还有手机短信,可以打电话,手机还可以传画面,有了这个以后,你还想要把它捂住,我觉得这是比较天真的一种愿望了”<sup>[4]</sup>。从这一点上说,网络沟通的出现首先冲击了中国建设政府形象的传统思维方式。笔者认为,在当前情况下,网络沟通还在以下几个方面对中国政府形象提出了挑战:

第一,网络沟通不仅直接冲破了隔开中西不同新闻价值观的屏障,而且加大了传播政府“负面新闻”的禁果效应。毫无疑问,中西的新闻价值观是有很大差距的。西方主流的新闻价值观认为,媒体的职责是监视政府,因此,西方的新闻报道通常以负面报道为主;而中国的主流新闻价值观在很长一段时期,强调突出新闻媒体的宣传、教育和鼓动作用,坚持正面的宣传报道为主的原则,强调新闻报道要看主流,要突出宏观的正面价值。网络沟通的出现,将中西新闻价值观隔开的那层窗户纸捅破了,西方新闻价值观挟其强大的新闻传播优势迎面而来,这势必影响国人的新闻价值观,进而影响民众对政府的评价。

第二,网络沟通下使政府对外宣传和对内宣传方面的差距缩小,这也将给中国政府塑造自身形象带来新的挑战。网络的出现,使得国外民众接触中国、了解中国政府形象的触角直接伸到了中国国内,这为外国媒体报道中国政府的负面形象提供了足够的信息源;外国媒体对中国政府的负面报道通过网络又会传到中国国内,由此影响国内民众对各级政府的评价。当前,在传播政府的负面报道时,常有“出口转内销”的情况,相关的负面报道在国外经过加工后,通过网络又传回国内而被不少民众知晓,并冲击了中国国内对该相关事件正面而客观的报道和宣传,使政府的正面形象大打折扣。

第三,网络沟通使民众评价政府形象的标准发生变化。在民众受教育程度较低的时候,民众容易接受宣传媒体所提供的信息,并且很少质疑。随着

民众受教育水平的提高,民众对政府及其工作人员的要求和期望也发生了变化。现在民众在评价政府形象时,不仅“听其言”,更会“观其行”,当政府在为民办实事不力时,宣传再好也不会起多大作用。尽管当前中国政府在打造服务型政府方面不遗余力,但是民众在与政府及其工作人员的接触中常常遭遇“门难进,脸难看,事难办”的境况。宣传中的服务型政府形象与民众实际接触到的服务型政府形象,由此形成了强烈的反差。对服务型政府的形象宣传越好,民众对其期望会越大,当这种期望一再碰壁而难以实现时,民众失望也就越大,这将会极大地损害政府的形象。

### 三、网络沟通方式下 中国塑造良好政府 形象的进路

在网络沟通方式下,如何塑造自身的良好形象是世界各国政府所共同面对的一个紧要课题。塑造政府的良好形象,关键不在于政府向民众说了什么,承诺了什么,而在于政府为民众做了什么和做得怎样,并将这种好的做法坚持下去。从这一点上说,塑造政府良好形象是一个复杂的系统工程,不可能一蹴而就,也不可能一劳永逸。在网络沟通方式下,中国塑造政府形象应从以下几个方面努力。

(1)转变观念,树立形象意识,增强塑造政府形象的主动性和自觉性。中国各级政府及其工作人员首先要纠正对网络可能存在的认识偏颇。当前,网络不仅是服务民众的新平台,也是体察民情、倾听民声、了解民意、集中民智的直通车。政府及其工作人员应主动出击,树立网络能为我所用的正确观念。另外,政府应强化形象意识,强调政府与公众坦诚和理性的沟通、使政府树立具有回应性的形象,还应强调政府形象与政府工作人员自身行为的关联性,使政府工作人员认识到自己在政府形象塑造中的角色和地位,认识到自身职业活动中所体现的态度、品行、作风、仪表等具体形象,是塑造政府良好形象的重要组成部分。在网络时代,由于信息发布的自由度大大增强,信息传递的速度显著加快,有时政府工作人员一句不得体的话语、一次不良行为,都可能给政府形象带来极大损害,如成为2009年网络流行语的“你是准备替党说话,还是准备替老百姓说话?”

既反映出这些工作人员缺乏基本的形象意识,也从根本上反映出他们的为政观念和原则存在偏颇<sup>[5]</sup>。

(2)推进信息化,完善电子政务工程,夯实良性政府形象的基础。中国的电子政务经过20多年的发展,尽管取得了一定成就,但是仍处于发布政务信息的阶段,那种通过网络在线交互处理政务的电子政务系统的使用还很不普遍。据工业和信息化部网站所公布的消息,截至2008年,中央部委政府网站的普及率达到96.1%,省、市政府网站普及率达到100%,地市级政府网站普及率达到99.1%。尽管网站的数量和普及率上去了,但运行质量令人堪忧。《人民日报》与人民网联合推出的“地方政府开通社情民意通道,你们那儿通了吗”的网络调查显示:96.8%的网友认为,政府社情民意通道不畅通,而反馈不及时、遭遇推诿塞责、沟通渠道形同虚设,是网友反映最强烈的问题<sup>[6]</sup>。政府网站极高的普及率与民众较低的满意度形成了鲜明的反差。这说明中国的电子政务建设还有很长的路要走。当务之急,就是不仅要使电子政务真正建设成为沟通政府与民众的桥梁,而且使之成为为民众提供便捷服务的重要途径。

(3)提升政府的媒体公关能力及沟通能力,增进塑造政府形象的水平 and 能力。在媒体业高度发达的今天,以往的宣传模式和宣传策略显然已不能适应形势发展的需要。随着社会化程度提高,中国媒体的产业属性必将逐步增强。媒体被推向市场,激烈的市场竞争导致新闻媒体争相以市场为导向。在这种情况下,市场这只无形的手对新闻媒体的影响越来越大,也越来越直接,与此同时,政府这只有形的手对新闻媒体的影响在下降。美国学者威尔伯·施拉姆说过:“我们利用传播作为自己的管理工具,用于作出决定,用于说服和操纵别人。”<sup>[7]</sup>从这个角度出发,政府需要通过媒体传播对自己有利的信息和言论,同时减少并控制负面效应<sup>[8]</sup>;媒体站在受众与公民的立场,也具备监督、质疑政府的职能和义务<sup>[9]</sup>。笔者认为,提升政府的媒体公关能力与沟通能力应从以下几个方面出发:第一,建立健全政府与传媒的良性沟通机制。在保证媒体的知情权与舆论监督权的前提下,积极开展政府公关,增进政府形象传播的效率。第二,建立和完善网络媒体的新闻发言制度,并充分利用网络媒体的优越性,使网络媒体发言人制度常态化。第三,进一步提高舆论引

导能力,掌握话语权,赢得主动权。在信息完全公开,信息畅通无阻的前提下,做好主流舆论的引导,核心价值观的引领,从而取信于民,取悦于民。

(4)推进政务信息公开,提升政府的公信力,为塑造政府形象提供良好的环境和条件。中国在2008年5月已经颁布了《政府信息公开条例》,现在的问题是如何将该《条例》落实,真正实现“公开为原则,不公开为例外”的原则。笔者认为,要实现《政府信息公开条例》这一立法目的,第一,要消除政府及有关部门的顾虑,让他们意识到信息公开是一种双赢,政府保持神秘不仅是不必要的,也是与政府本身的法定角色相违背的。第二,实现从有选择性的公开到完全公开的转变。信息从不公开到公开是一个进步,但有选择的信息公开,只公开对自己有利的信息,公开经过刻意剪裁过的信息来误导公众的危害可能要比不公开更大。第三,健全信息公开的程序,建立信息公开的司法救济制度。今后一段时间,要继续加大政府信息公开的力度,强化政府信息公开的责任,增强透明政府的建设。

(5)提高政府危机处理能力,化“危”为“机”,展示政府的自信形象。政府的危机处理能力直接关系到政府形象的塑造。公共事件的处理不仅给政府塑造良好形象带来严峻挑战,也带来重大机遇。如能处理得当,很有可能变危机为机遇,大大提升政府形象。国务院新闻办把突发公共事件的舆论引导策略概括为“四讲”,即:尽早讲,政府要尽快抢占信息发布制高点,第一时间表明对事件的态度与应对措施;持续讲,向公众不断披露事件进展情况;准确讲,发布信息真实全面,争取公众的认可;反复讲,采取各种方式对公众进行答疑解惑。除此之外,在遇到公共危机时,政府还应该做到以下几点:第一,积极承担事件责任。积极承担责任是政府面对危机事件发生、控制事件发展的关键点。第二,真诚沟通,取信于民。真诚沟通不仅是面对危机事件的有效措施,也是政府获得公众与媒体支持的必要手段。第三,快速反应,力求高效。公共危机发生后,政府应该主动与新闻媒介联系,尽快与公众沟通。没有对危机事件作出快速反应,对事件本身的解决与政府形象的塑造来说都是危险与可怕的。第四,系统运行,立体操作。在面临意外危机或突发事件时,进行危机管理必须系统运作,绝不可顾此失彼。只有这样才能透过表面现象看本质,创造性地解决问题,化

害为利<sup>[9]</sup>。

## 四、结 语

互联网在中国的快速普及和广泛应用,引致中国沟通体系的加速重塑,网络沟通于是异军突起。网络沟通的出现,对日益重视自身形象建设的各级政府来说既是机遇又是挑战。网络沟通的出现,以及由此引致的公民的知情权、表达权、参与权和监督权的充实和提升,在很大程度上改变了政府形象塑造和维系的生态环境。在此情况下,政府的形象建设将更多地从“说了什么?”向“实际做了什么?”转变,普通民众在判定政府形象方面,也有了更多的发言权。网络沟通在客观上促成了“距离悖论”的尖锐化,这在加大中央政府和地方政府之间矛盾和冲突的同时,也为中国政府推动行政管理体制改革,消解行政层级提供了动力和压力。在网络沟通下,塑造政府形象要统筹国内外两个大局,突出良好政府形象所应具有的回应力、参与性、协作性、预见性和服务性,通过树立形象意识、完善电子政务工程以及提高政府的危机处理能力等方式来加以应对。

### 参考文献:

- [1] 明安香.关于国家形象传播的思考[J].对外大传播, 2007 14(9): 38-41.
- [2] 肖唐镖.从农民心态看农村政治稳定状况:一个分析框架及其应用[J].华中师范大学学报:人文社会科学版, 2005, 41(5): 10-17.
- [3] 乔治·弗雷德里克森.公共行政的基本精神[M].张成福,刘震,张璋,译.北京:中国人民大学出版社, 2003.
- [4] 佚名.国新办副主任批政府瞒报做法天真[N].北京青年报, 2007-07-15(2).
- [5] 陈俊.网络时代政府形象的维护和修复[J].学理论, 2009, 51(29): 8-10.
- [6] 纪雅林.调查: 96.8%网友认为,政府社情民意通道不畅通[N].人民日报, 2009-02-10(5).
- [7] 威尔伯·施拉姆,威廉·波特.传播学概论[M].陈亮,周立方,李启,译.北京:新华出版社, 1984.
- [8] 向颖轶.新闻执政力:媒体动力圈中的控制革命[EB/OL]. (2007-04-25) [2009-10-13]. <http://academic.mediachina.net/article.php?id=5311>.
- [9] 王洪波.从“最牛政府网站”事件看网络时代政府形象打造[EB/OL]. (2009-02-13) [2009-10-13]. <http://www.miel68.com/marketing/2009-02/284381.htm>.

## China's governments image shaping under the internet communication environment

GAN Jia-hui<sup>1</sup>, PENG Zhi-yuan<sup>2</sup>

(1. School of Politics and Law, Jiangxi Normal University, Nanchang 330022, Jiangxi, China)

2. School of Postgraduate, Party School of the Central Committee of CPC, Beijing 100091, China)

**Abstract** In order to probe the issue of how governments should shape their own image under the internet communication environment, this paper discusses the paradox of distance under China's context and the challenges as well as the opportunities that the internet communication will bring about to the image shaping of China's governments. This paper holds that the paradox of distance in China is contrary to the paradox of distance in the USA. The network communication will not only bring great opportunities but also challenges for Chinese governments in undertaking the drive to make them a good new image. To shape a good image, some measures should be taken by Chinese governments, including strengthening their image consciousness, perfecting E-government projects, upgrading governments' competence in handling media and promoting the openness of the governments' affairs, etc.

**Key words** network communication; shaping governments' image; the paradox of distance; opportunity as well as challenge

(上接第 64页)

## Theoretical and practice basis for National Committee of Chinese People's Consultative Conference

SUN Shou-zeng

(Department of Magazine Publishing, Chang'an University, Xi'an 710064, Shaanxi, China)

**Abstract** The necessity for establishing and developing National Committee of Chinese People's Consultative Conference (NCCPCC) is discussed from theoretical and practice aspects. It is pointed out that the united front theory in Mao Zedong thoughts is the theory basis of NCCPCC, and the new democractic revolution in China, especially the opening of old political consultative congress in 1949, is the practice basis of NCCPCC. At the new historical time, the Deng Xiaoping theory, three represents and scientific outlook on development set up a theoretical basis for developing NCCPCC, the socialist road with the Chinese characteristics presents a practice basis for developing NCCPCC.

**Key words** NCCPCC; the united front theory; theoretical basis; practice base