

# 论政治传播的公共性

荆学民 苏 颖

**摘 要** “公共性”本质上是一个政治范畴。政治传播是政治信息在政治共同体内与政治共同体间扩散、接受、认同、内化等有机、系统的运行过程。公共性由于其政治品性与政治传播关联。政治传播作为由政治体系、传播媒介与公共舆论三个要素互动所构成的有机过程,其公共性体现在过程、内容和效果三个层面。政治传播过程的公共性是指政治传播是依据公共舆论调整政治活动、谋求公众支持的过程。政治传播内容的公共性强调政治信息在政务公开、政府新闻发布、政府危机管理、政府公共关系等政治活动中的公开传播。政治传播效果的公共性强调民意调查等专业技术能力的提升。新时期,中国政治传播面临转型,急需政治传播的新观念、新话语体系、新运作模式。

**关键词** 政治传播 公共性 意识形态

## 一、政治传播与公共性的关联

公共性概念的萌芽可追溯到古希腊城邦时期。阿伦特的研究详尽展示了古希腊城邦政治中的“公”与“私”,揭示了古典公共性的基本形态:一种是“社会—政治”形态,存在于公民关系之中;另一种是荣耀性的公共表演形态,与政治没有直接关系。前者因古希腊古典民主的瓦解而式微,后者则作为某种意识模式留存下来。随着历史的发展,经由文艺复兴和启蒙运动,现代公共性逐步形成。如果说,古典公共性的旨趣在于公民关系中的共享事务,是一种基于共同利益的共同体品性;那么现代公共性则侧重于与社会相对的国家权威、公法,以及与私有物相对立的事务。值得注意的是,在古罗马和中世纪不

复存在的“社会—政治”形态的公共性,却在以个人主义为基础的现代社会逐步复兴,并呈现出新的面貌。在现代公共性的构建中,洛克、霍布斯、卢梭、康德、边沁、托克维尔、李普曼、杜威等都做出了突出贡献。

以古典公共性的“社会—政治”形态为主而拓展的现代公共性理论,在人类的政治发展中发挥了双重的历史作用:既推动了现代民主的历史进程,也为某种威权政治的形成提供了条件。在现代社会,随着交往技术的发展而形成的新型人际关系更对现代公共性提出了巨大挑战,20世纪20至30年代,基于公共性的公共舆论也不再被视为以集体互动为形式的社会过程,而被视为能够测量和研究的“数据”。正如一些学者所言,公共舆论这一现代公共性不可或缺的要素从一种“实质性”的场域转型为与心智无

关的“从属物”<sup>①</sup>。

20 世纪 50 年代,阿伦特在《人的境况》中对“公”重新加以审视。她认为政治产生于古代城邦中的公共论坛,也产生于人类发展的新境况。在阿伦特看来,公共性始终与人相伴。在现代社会状态下,多元化的个体互动会产生一种新的属性,使行动与劳动、生产相区分——在行动中寻求对共同事务的理解和认同。

对现代公共性贡献最大的当是哈贝马斯。在他看来,公共领域是“介于国家与社会之间的调节领域”<sup>②</sup>。哈贝马斯对公共性的发展过程进行了细致的研究,指出公共性从一种“代表的公共性”向“为了人民”的真正现代意义上的国家的转变<sup>③</sup>而形成了“公民的公共性”。在这一转变中,曾出现历史的反复——20 世纪随着消费资本主义的扩张和现代大众媒介的发展,自由的公共性被商业权力和政治权力侵入,公共性再次成为被展示的、代表的公共性,哈贝马斯将其称为“社会的再封建化”。

现代公共性在不同的历史阶段呈现出不同的面貌。在启蒙时期,公共性根源于独立的个人,产生于由独立个人缔结的社会契约中,成为政治共同体(国家)存在的合法性来源,此时的“公共性”几近成为一种与“政治”相对立的概念<sup>④</sup>。自由主义框架下的公共性以个人主义为前提而展开,但是,个人与公共之间的矛盾如何解决?公共性是否将损害个人自由?随着现代社会中商业权力、政治权力的增长,公共性是否能维持其原有的本性<sup>⑤</sup>。对这些问题,自由主义内部尚存在激烈的争论。阿伦特以代表共和主义传统的“论辩”模式,哈贝马斯以代表民主社会主义传统的“话语”模式,罗尔斯以代表自由传统的“法学”模式,提出了各自的学术见解。

当前,国内有学者认为,“公共性”本质上是一个政治范畴,“随着人类社会的内部分化,人的活动被纳入一个以阶级对抗为基础的社会结构中,成为以国家权力为代表的公共权力进行支配和调节的对象,公共性越来越多地表现在政治活动中,表现为公共权力的内容及其合法性的主要来源。……如果说政治的重要特征是管理众人之事,那么这恰恰是公共性的主要内涵”<sup>⑥</sup>。但是,从前文的论述中可以看出,发源于古希腊的城邦政治一开始是公共的,而后来甚至直到现代,政治在很多时候演变为反公共性

的。质言之,公共性与政治的关系一定要放在特定的历史语境中,诸如是古典政治还是现代政治,是古典公共性还是现代公共性,才能准确地予以说明。

当然,在这里我们完全可以说政治性是公共性的本质属性之一。据此,公共性与政治传播关联,或者说,政治传播由于其政治品性必然与公共性关联。所谓政治传播,即“政治共同体的政治信息的扩散、接受、认同、内化等有机系统的运行过程,是政治共同体内与政治共同体间的政治信息的流动过程”<sup>⑦</sup>。其中,“政治信息”是从“政治”中解析出来的本质因素,即这种信息只能是“政治”的;“扩散”和“接受”是从“传播”中解析出来的本质要素,即政治信息是在“扩散”和“接受”的状态中。当前,对政治传播的公共性需要进行多层面、多维度的深入研究。

## 二、政治传播公共性的社会结构前提

从领域结构的角度来看,现代社会的特征之一是政治领域成为规则制定的专门领域,而社会领域不断分化出具有自主性的权力主体,形成多元权力的结构体系。政治传播是由政治体系、传播媒介与公共舆论三个要素互动所构成的有机过程,这涉及复杂的权力互动关系。政治权力通过传播媒介影响

① Slavko Splichal, *Transnationalization of the Public Sphere and the Fate of the Public*, New York: Hampton Press, 2012, p. 73.

② Jürgen Habermas, Sara Lennox and Frank Lennox, “The Public Sphere: An Encyclopedia Article (1964)”, *New German Critique*, 1974(3).

③ 一般认为,是否明确区分国家权力与统治者权力(如国家主权与君主主权)、国家与全体公民这些范畴,是现代国家(state)概念形成的标志。

④ 参见洛克关于“舆论法”、“多数人同意”,卢梭关于“公意”的见解,但二者的逻辑、结论并不相同(参见洛克《人类理解论》上,关文运译,商务印书馆 1983 年版,第 329 页;洛克《政府论》下,叶启芳、瞿菊农译,商务印书馆 1997 年版,第 5~11 页;卢梭《社会契约论》,何兆武译,商务印书馆 2003 年版,第 24~25 页)。

⑤ 托克维尔认为“公共舆论”内含多数人暴政、个人自由丧失的隐忧(参见托克维尔《论美国的民主》上卷,董果良译,商务印书馆 1991 年版,第 287~291 页)。密尔认为公共舆论阻碍了不同观点的表达,可能导致公共舆论的独裁(参见约翰·密尔《论自由》,程崇华译,商务印书馆 1982 年版,第 56 页)。

⑥ 郭湛主编:《社会公共性研究》,人民出版社 2009 年版,第 71 页。

⑦ 荆学民、苏颖:《中国政治传播研究的学术路径与现实维度》,《中国社会科学》2014 年第 2 期。

公共舆论,而公共舆论通过日益精确的民意调查结果影响政治活动,公共舆论也常常是政治传播中资本参与的结果。由此看出,政治传播始终存在于政治、资本、媒介、公众四种力量的互动之中。

政治传播并非政府(或政党)单方意志的表达,政治传播的策略制定和执行需要充分考虑民意倾向。这与另一种情况相对应,即在某些政治体系中,由政治主导或涵盖社会,政治权力也就成为政治信息传播中唯一的控制力量,这种政治权力通过大众传播媒介深入社会的行为被称为政治宣传。

政治传播也不是简单的公共舆论的表达。如果将公共舆论仅仅理解为在公众中传播的舆论,那么这种舆论是可以被操控、被制造的。真正的公共舆论(“公众”与“公共”并不等同)并不是私人利益表达的简单叠加,因为离散的、原子化的大众缺乏自我管理的能力,从而大大强化了其被鼓动、利用的可能,甚至成为孕育极权主义的土壤<sup>①</sup>。真正的公共舆论也不是卢梭式的不可分割的“公共意志”,因为在“公意”的“代表”之下,个人的态度和倾向无法表达,这样的公众成为没有价值的、神秘化的存在。

资本对政治传播的侵蚀及其对民主的损害,是近年来国外学者的讨论焦点。在西方,政治传播主要应用于竞选领域,团队招募、民意调查、电视广告等无一不需要大笔资金的支持。一些国家在立法上限制竞选中政治广告的数量,正是基于这种考量。再者,资本逻辑延伸到政治传播领域,日益精确的民意调查结果影响甚至决定政治传播,但是民意调查关注的是“大多数人”的意见,多数人意见在多大程度上代表公益性?少数人的需求又该如何表达?

所以,作为政治传播信息桥梁的传播媒介往往无法保持独立性或中立性。媒介标榜价值中立,但在现实中,传媒可能具备三张“面孔”:社会公共信息传播的渠道、官方进行意识形态宣传和控制的机构、具有商业属性。尤其在政治传播中,它更可能成为权力控制的技术手段。

基于以上分析,政治传播公共性得以存在的社会结构前提应该是一个权力分化的现代社会,其中,作为子系统的政治系统与其他子系统都有一定的自主性。如果社会中只有政治权力,或者社会虽然有所分化,但是一方涵盖或支配其他方面,如国家支配社会、政治权力统摄一切,那么这种情况下的政治信

息流动就只能是极权主义的政治宣传,即政治权力通过对民意(公共舆论)的操纵获得它的合法性。

### 三、政治传播过程的公共性

拉斯韦尔的“5W模型”<sup>②</sup>将传播过程总结为“传播者—讯息—媒介—受众—效果”。政治传播与一般传播过程的主要区别在于传播主体为既定的政治体系(包括国家、政府、政党等),这种传播是政治体系、传播媒介与公众三个要素互动的过程。从更大的范围或者更本质的属性来看,它是通过传播媒介实现的国家与社会之间信息流动的过程。

从政治体系来看,作为权威性价值分配主体的政治系统与社会系统(环境)的互动是一个“输入(要求和支持)—输出(决策和行动)—反馈”的过程<sup>③</sup>,这种“政治传播过程”是政治过程的一部分。不同的信息流动模式体现了制度设计模式的不同。在一些系统中,政府决策是“输入”,社会变化是“输出”,政府对来自社会的反馈信息采取排斥的态度;而在另一些系统中,“输入”是社会系统的变动,“输出”是决策,信息的输入—输出就比较畅通。政治支持,即对政治体系输出的认同,它包括对“当局”(政府、执政党)的支持、对“体制”(政治制度)的支持,以及对“共同体”(政治共同体)的支持<sup>④</sup>。对政治传播来说,最常规的支持对象是政策与行动。

从传播媒介来看,由于当代民意调查发挥的关键作用,公共舆论成为政治传播中信息双向流动的保障。而且随着互联网等强调互动性、个人性的新媒体的广泛应用,政治组织、政治家与普通民众的直接交流至少在媒体属性上成为可能,这也赋予政治传播的公共性以更丰富的内涵。

任何政治体系都需要合法性,获得合法性的重要途径之一就是获得公众的支持而最大限度地具有公共性。在政治传播中,民意调查等技术手段的应

① 参见汉娜·鄂兰《极权主义的起源》,林骧华译,台北,时报文化出版企业公司,1995年,第451页。

② 参见张国良主编《20世纪传播学经典文本》,复旦大学出版社2005年版,第199页。

③ 参见戴维·伊斯顿《政治生活的系统分析》,王浦劬译,华夏出版社1989年版,第35页。

④ 参见戴维·伊斯顿《政治生活的系统分析》,第179~293页。

用促进了这种公共性的实现。如果说政治传播强调的是政治信息的传递,政治宣传强调的则是权力主体政治意志的执行,形式的强制性要求更加突出。例如,政治宣传通常表现出以下特点:(1)传播形式仅限于大众传播;(2)强调政治体系对信息流动渠道的控制;(3)对原子化的受众的培育等。政治宣传在战争时期、国家建立初期能够发挥很强的效力,在当前的政治活动中尤其是政治选举中,政治宣传仍然有所使用。当下的政治生态和传播生态已发生改变,尤其是新媒体的广泛应用,促进了公共空间和个人空间的形成和发展,以及空间内公民精神的萌芽,这些都强化了信息双向沟通的重要性。政府与政策的合法性成为政治治理的重要基础和议题。政治传播过程的公共性,正体现为基于说服的沟通过程,它在本质上强调社会与公众对议题的认同。

#### 四、政治传播内容的公共性

拉斯韦尔的“5W模型”具有“重过程轻内容”的弊端,而语言学家雅柯布森关于传播内容的阐述则被看作对这一模型的重要补充。雅柯布森从语言学角度将内容性语言划分为指称语言、元语言与诗语言,三者分别对应语境/背景(context)、符码(code)和信息(message)<sup>①</sup>。以此来解析政治传播,政治传播的内容也可以分为三个层次,“context”是当下的政治语境,也即我们所说的“叙事框架”、“社会共识”的一部分;“message”是具体政治信息的文本含义;而“code”是传播信息中具有“符号”与“象征”意义的部分。政治传播内容的公共性正蕴涵在这三个层次的内容之中。

作为政治传播内容的政治信息,主要存在于政务公开、政府新闻发布、政府危机管理、政府公共关系、政治竞选等政治活动中。在当代的政治传播中,政治信息的显著特征就是具有开放性,由此彰显出传受双方的平等关系、政治组织/政治家对待公众的沟通姿态,这是政治传播内容公共性的重要表现。

政治符号与政治象征是政治宣传惯用的内容。政治宣传往往赋予公共性以特定的政治价值或道德价值,将其作为一种宏大叙述中的政治象征加以运用:首先建立一个价值体系,阐明什么是对、什么是错;然后,将需要讨论的对象纳入这个价值体系,进

行评价<sup>②</sup>。在这样的过程中,“公”被提到至高无上的地位,具有了神圣性,不受约束的绝对权力披上道德的外衣,柔弱个体因此很难进行正当的权益表达。现代公共性是在承认个人权利的基础上展开的,这样的宣传方式实则走向公共性的反面。在当前政治传播的运用过程中,政治符号与政治象征仍然是非常重要的内容,尤其是常常运用于政治广告、政治竞选、政治动员等活动中,与政治宣传不同的是,这些“符号”与“象征”剥离了与至高无上的价值的相关性,仅仅是激发情感的手段。

政治传播的内容还包括社会的叙事结构和框架。在政治宣传中,社会的叙事结构和框架往往通过政治意识形态的宣传或灌输来架构。这时的意识形态因为其对民众思想的全面渗透,不仅是政治统治的工具,也几近成为人们认识世界的框架和工具。但是,从理论上讲,社会叙事结构并不完全由政治意识形态来决定,而是更广泛的社会思想或思潮互动、交融的结果。因此,主要进行意识形态灌输的政治宣传,在很多时候无法囊括社会的叙事结构和框架。而无论是意识形态的扩散过程,还是其与诸多社会思想互动、交融所构成的社会叙事结构和框架,就成为超越于政治宣传的政治传播的丰富内容。对于这一点,传播学中的议程设置理论、沉默螺旋理论、框架理论等都有所说明。当政治传播通过传播媒介影响人们去想什么而形成社会的叙事结构和框架时,其内容的公共性就在于它是集体构建的结果,人们凭借对社会的想象而产生的词语、图像、议程在互动中形成了“公共舆论”并发挥作用。只有在这个层次上,来自社会的公共舆论才能成为社会运作的真正支持者。由此可以看出,政治意识形态无所谓“公共性”,只有在意识形态与多种社会思想、思潮的互动、交融中,“公共性”才可能实现。

#### 五、政治传播效果的公共性

传播效果包括微观效果和宏观效果。从公共性的视角来看,政治传播的效果也可相应区分为“谋求

<sup>①</sup> 参见罗曼·雅柯布森《雅柯布森文集》,钱军、王力译注,湖南教育出版社2001年版,第52页。

<sup>②</sup> 参见许静《大跃进运动中的政治传播大跃进》,香港,香港社会科学出版社,2004年,第122~123页。

特定支持”的效果(即谋求特定个体或特定群体的支持)和“谋求散布性支持”的效果(即谋求整个社会的支持,对象不特定)。

政治传播要谋得“特定支持”,关键在于引入民意调查等专业技术并提升相应的能力。对“全体一致”的“人民意志”的把握可操作性太差,且易被政治强势力量所利用,因此政治传播往往选择可调查、统计出来的“民意”进行战略部署或者受众区隔,同时舍弃掉“大多数人”之外的零碎的、模糊的意图。世界各国的政治传播呈现多种样态<sup>①</sup>,英美两国的政治传播是“媒体偏向”的,商业特征明显,相较而言,德国的政治传播表现为“政治偏向”,而北欧国家则表现出“公共偏向”。对于“政治偏向”或“公共偏向”的政治传播来说,商业化、媒体化的政治传播仍然具有较强的借鉴意义,即在具体的政策发布、特定的危机处理等政治传播中,需要进行准确的相关利益人群的定位,提高谋求他们支持的专业化水平,而不必以全体社会成员为笼统的谋求对象。

政治传播要谋得“散布性支持”,需要明确政治合法性的来源途径。政治意识形态仅仅是政治合法性来源的一个方面。历史经验表明,政治意识形态宣传的内容并不一定符合公共要求,甚至可能与公共性相悖。因此现代政治体系为谋求“散布性支持”,需要关注政治合法性新的来源,探索多元化的来源途径。例如,在当前的政治传播中,可以涉及政治领导人的个人形象、政治运作中程序的合法性以及政治体制结构调整的情况等内容,将其纳入政治合法性的建构中来。

## 六、结论与讨论

由于政治体制和传播体制的差别,中国的政治传播不同于西方以政治竞选为中心的政治传播。具体来说,从社会结构前提、传播内容、传播过程、传播效果几个方面看,当前中国要发展现代政治传播,提升政治传播的公共性,还面临着一系列自身特有的问题,这决定了中国政治传播建设和发展的特殊性。从社会结构前提来看,中国至今没有分化出与国家相对的、独立、成熟的社会领域。现在西方有关学者的批判已经指向资本力量对政治传播公共性的侵蚀,而对于社会力量本身还很薄弱的中国来说,资本

力量却是社会中充满活力的部分,它恰恰可能成为提升政治传播公共性的重要力量。从政治传播的过程来看,中国的公共政策过程还相对封闭,在政治传播过程中获取的民意,在很多时候还无法成为可以改变不合理决策的力量。尽管近年来政策过程增加了对各方面的咨询,但民意对于政治活动形成的外部压力仍然有限。从政治传播的内容来看,符号与象征化的政治宣传一直是中国主要运用的方式。可以说,在中国,政治宣传有效地支持了革命时期的战时动员和建国初期的社会动员,在一定历史阶段对中国的政治和社会发展产生了积极作用,彼时积累的政治宣传与动员经验亦是当下政治传播研究需要总结的部分。但是这种宣传方式已经受到新环境的冲击,有效性大大降低。从政治传播的效果来看,中国政治传播对民意调查的运用仍然处于初步引入阶段,在谋求政治合法性的过程中,仍然以政治意识形态宣传为主要方式。以上特征的形成根源于中国特有的政治文化和政治体制,使中国的政治传播具有明显的“政治偏向”,深受政党和政治的影响。

综上所述,推进中国政治传播的建设和发展,急需探求政治传播的新观念、新话语体系和新的运作模式。特别是改革开放以来,中国特色社会主义的政治实践创造了中国特有的政治文明,在这种情况下,建构与中国政治文明发展相匹配的中国特色的政治传播理论,已彰显了其重要性和紧迫性,而本文对政治传播公共性的探讨正是希望为进一步构建中国特色的政治传播理论提供前提性的理论资源。

本文系国家社会科学基金重大项目“中国特色社会主义政治传播理论与策略体系研究”(项目编号:11&ZD075)的阶段性成果。

(本文作者:荆学民 中国传媒大学政治传播研究所所长、教授;苏颖 中国传媒大学政治传播研究所博士生)

责任编辑:唐静

<sup>①</sup> Jay G. Blumler and Michael Curevitch, *The Crisis of Public Communication*, London: Routledge, 1995, pp. 36-37.