

地方多元主体参与政府新闻发布的 治理效能提升

——基于“重庆发布”微信公众号新媒体叙事的研究

周庆安,朱虹旭,李慧韬

(清华大学新闻与传播学院,北京 100084)

摘要:在治理现代化进程中,地方新闻发布在治理与传播之间引导并构建网上网下共同体。在新媒体环境中,新闻发布工作成为地方政府协调多元主体参与治理的重要制度抓手,但传统的权威话语和单一的新媒体话语难以适应日趋复杂的治理情境,需要进行多方面探索。重庆市政府新闻发布平台“重庆发布”微信公众号具有典型意义,通过制度实践结合政治逻辑与传播逻辑,探索出了一条以本土地域认同为核心的创新路径。研究发现,地方新闻发布可以构造主动型和参与型两种叙事情境,通过制度创新和话语创新激发地域认同,形成短期有效的治理共同体,提升传播效果和治理效能。政治认同和地域认同相结合,地方新闻发布既有助于引导治理共同体构建,也为新时代地方新闻发布建设提供了新的视角。新时代推动地方新闻发布工作机制建设,要以习近平文化思想为核心,加强宣传思想文化引导力,推动地方文化与新闻发布相结合,形成新时代地方新闻发布治理的社会共同体。

关键词:新闻发布;治理现代化;地方治理;政治传播;传播效能;治理效能

中图分类号:D63;G211 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2024)01-0054-12

一、问题提出:作为治理的地方政府新闻发布

进入新时代以来,党中央和各级政府都在推动国家治理体系和治理能力现代化,进一步加强和创新社会治理体系。现代化治理体系要横向构建共治同心圆,纵向打造善治指挥链,增强推进社会治理现代化的向心力和制度执行力,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体^[1]。随着2023年习近平文化思想的提出,在马克思主义基本原理同中国具体实际、同中华优秀传统文化相结合的语境下,探索新闻发布在中国特色社会主义社会治理体系中如何更好地发挥作用,其重要性日益突显。

在地方治理层面,地方政府新闻发布是具有明确目的和行动功能的政治传播活动,主要通过定期对外发布有新闻价值的信息^[2],协调解决政府专业化工作与社会民众沟通之间的矛盾、完善政府公共危机处理机制、促进政府形象建设^[3]。随着新媒体平台的发展,地方治理沟通手段在以新闻发布会为载体的政治逻辑叙事之外,新增了以政务新媒体为载体的传播逻辑叙事。2013年,国务院办公厅《关于进一步加强政府信息公开回应社会关切提升政府公信力的意见》明确要

作者简介:周庆安,清华大学新闻与传播学院,教授。

基金项目:国家社会科学基金重点项目“新时代政府新闻发布评估体系研究”(19AXW008),项目负责人:周庆安。

求各地区各部门“着力建设基于新媒体的政务信息发布和与公众互动交流新渠道”。2020年新冠疫情暴发后,地方疫情新闻发布会加速实现“国家级新媒体端口、省市媒体矩阵、县级融媒体和商业媒体的四级矩阵”同步更新^[4],且大部分做到了“实况视频上网+图文直播+会后文字实录”多重发布^[5],作为沟通社会公众、实现特定公共管理目的的制度化手段,地方政府新闻发布在区域社会治理中具有特殊意义,也因此成为国家治理现代化的重要实践场域。

新媒体语境叠加下的地方新闻发布,既不同于传统政治权力对大众传播的直接管制,也不同于一般新媒体组织的内容生产与传播,而是集政治逻辑与传播逻辑于一体的制度调适^[6]。地方政府及职能部门、行业组织、媒体、网民等多元化主体,加速通过新媒体平台凝聚舆论关切,构建社会治理共同体,地方政府的新闻发布情境日益具有社会治理意义,地方治理情境呈现出新媒体传播趋势。既往单一的新闻发布活动,多限于单独的政府治理手段,无法满足复杂情境中治理实践需求的变化,因此地方发布制度创新和治理机制协调,需要在现实行动和新闻发布之间进行创新与调适,以真正发挥效能,参与构建地方治理共同体。

基于此,本文尝试融合新闻发布的“传播逻辑”和地方治理的“政治逻辑”,从地方新闻发布新媒体平台的多元叙事塑造入手,初步探讨治理情境下新闻发布效能评估的思路及框架。本研究团队观察到,在疫情防控期间,作为重庆市政府新闻发布主要平台的“重庆发布”微信公众号具有典型意义。一方面,其可视化、方言化、通俗化的新媒体内容获得了较好的传播量;另一方面,其背后的内容生产包含了大量政府内外主体的协调工作,事实上导向了治理实践。本文以“重庆发布”微信公众号为研究主体,聚焦2022年11月2日(重庆疫情新高峰起步期)至2022年12月7日(国家卫健委“新十条”生效)间累计发布的630篇新媒体发布内容,在实证分析“重庆发布”新媒体叙事材料的基础上,进一步选择重点案例进行剖析,重点回答两个核心问题:其一,发布协调机制是否构建出多元主体参与治理的整体性叙事情境;其二,地方新闻发布的话语创新能否融合传播逻辑和政治逻辑,进一步提升治理效能。通过对这两个问题的回答,为地方多元主体参与政府新闻发布治理效能的提升提供借鉴。

二、文献综述:地方政府新闻发布的新媒体语境与治理情境

进入新时代以来,宣传思想文化工作在治国理政中占据重要位置,在振奋民族精神、维系国家认同、促进经济社会发展和人的全面发展等方面发挥重要作用。习近平文化思想指出,要坚定文化自信,以实践总结、理论结晶的形式将新时代社会发展成果体系化、学理化,探索面向未来的理论和制度创新,以明体达用、体用贯通的形式着力加强党对宣传思想文化工作的领导,着力提升新闻舆论传播力、引导力、影响力、公信力,以思想武器、行动指南的形式坚持宣传思想文化工作守正创新、主动识变应变求变,适应信息化发展汇聚网上网下同心圆^[7]。中国国家治理研究以文化为“魂”^[8],以党的二十大报告提出的“六个必须坚持”即“必须坚持人民至上”“必须坚持自信自立”“必须坚持守正创新”“必须坚持问题导向”“必须坚持系统观念”“必须坚持胸怀天下”^[9]为方法论,在实践过程中呈现为现代国家理念与政府管理模式的一种自主性调适^[10]。

具体到地方工作层面,新闻发布制度已成为地方宣传思想文化工作和治理现代化实践的双重抓手。近年来,新闻发布工作已不仅是单纯的传播活动,而更是社会综合治理的基础性手段,成为国家治理体系和治理能力现代化的助推力量^[11]。面对深度嵌入社会运转的新媒体信息空间,地方政府新闻发布不仅已正式进入“以新媒体技术为支撑的新闻发布与政民沟通互动模式形成及新闻发布信息公开工作全面提升时期”^[12],更日益从“单一渠道的政治传播”转变为“社交媒体与政治所构建的网络关系中的一个环节”^[13]。就既有研究而言,地方政府新闻发布及其新媒

体实践对地方治理的正向推动作用已成为普遍共识。

第一,参与发布的传播主体愈发多元。新媒体发布为网民与现实距离较远的政府部门、新闻发言人进行直接对话沟通构建了平台,公众也可通过媒体评论、留言与官方形成直接互动,有助于官方在第一时间了解民意^[14]。地方政府在新媒体发布中所采取的不同在场策略,如引入媒体参与、协调多方合作发布和网民发声等,则能够发挥以多元主体参与地方治理来实现政府发布的正面引导效果^[15]。有学者指出,在广东等地的疫情防控新闻发布活动中,政府官员占据主体地位,医务人员、科研人员、学校领导、企业管理者、基层工作者、行业协会人士等均有参与,多元主体共同完成了新闻发布话语场域的构建^[14]。

第二,新媒体发布的叙事特征创新化、情感化。朱啸天以“7·23”甬温线特别重大铁路交通事故为例,从修辞学角度考察了新媒体环境下突发公共事件中政府信息发布的情感诉求修辞的缺失、修辞身份定位失误等问题^[16];周红丰等基于对“上海发布”“江西发布”“辽宁发布”微信号的发布内容、页面结构和传播效果等新媒体要素比较,归纳出“发布形式多样化”“平等互动”“传播、服务兼具”等实践特征^[17]。也有研究者关注到中观层面的传播策略问题。如陈然等通过可视化和聚类分析方法,总结了常态传播和危机传播下政务微博的六种信息传播模式^[18];侯迎忠等关注到疫情期间的新闻发布会存在新媒介技术资源闲置现象,一些省(市)官方双微发布的内容同质化程度较高,增加了公众对信息理解的难度,也难以长期维持关注度^[15]。

综上,既有研究主要从宏观和微观两个视角展开研究:一是宏观层面的政治传播理论建构,研究者尝试从历史梳理、制度比较、普遍性理论入手来论证新闻发布与地方治理的政治逻辑互构;二是微观层面的特殊案例修辞研究,研究者从特定案例材料、话语修辞文本入手来论证新闻发布与地方治理的传播逻辑变化。然而,长时段的历史研究和短时段的个案研究目前都难以构建较为完整、动态的治理情境,并以此考察新闻发布实践中潜在的制度协调、治理创新及叙事建构。因而,目前亟须从中观视野出发,在地方新闻发布研究中尝试梳理、凝练、探讨复合型概念去实现宏观和微观的有效桥接,并进一步基于特定主体去归纳、论证中国本土化的政治传播创新理念和地方治理的普遍性原则。

本文注意到地方层面新媒体语境和治理情境的复合互构,因而尝试从“效能”角度入手,回溯传播逻辑和政治逻辑相互作用的治理情境,分析治理实践中的有效探索,进一步提炼制度理念建构的守正创新。党的十九届四中全会提出“把制度优势转化为治理效能”,为治理体系和治理能力现代化的实现和评估提供了重要指向,也为地方政府创新新闻发布工作提供了逻辑起点。新闻传播研究关注“传播效能”的问题,即超越传统媒体数据效果研究,要求既能在给定客观条件下完成短时段的既定传播目标,又能在长时段中有效推进能力建设、制度建设、资源体系建设^[19]。而传统的新闻发布评估主要关注发布主体的议题、传播策略、相应媒体报道及传播数据^[20]。

地方新闻发布工作重在呼应本地民众要求、服务区域治理目标。但在新媒体语境下,地方治理的参与主体、行动对象和舆情影响并不局限在地理意义上的区域内,网民在算法排序、可视化、赋权化等带来的全局风险感知之下展开的互动与讨论,未必能形成政府发布主体期待的良性互动^[21]。地方治理研究关注“治理效能”的问题,关注治理行为的过程和结果,指向作为发布“后台”的地方政府所具有的“组织能力、信息把控能力、媒介运用能力和评估反馈能力”^[22]。当前我国地方政府新闻发布工作,主要由地方党委宣传部(政府新闻办)统筹指导,各部门共同参与或根据议题事件牵头举办相应发布活动,形成了较为稳定的“4+2+1+N”新闻发布工作模式。但从纵向整合来看,新闻发布承担的治理角色往往位于政策推出和执行的后端,而非政策草拟的前端和多部门会商审定的中端^[23]。从横向协同来看,施政缝隙、权责壁垒、部门政治等都可能成为阻

碍协同的体制机制要素。

从跨学科视野入手,关注地方新闻发布的“效能”问题,实现治理效能与传播效能的统一,是应对地方政府新闻发布的新媒体语境和治理情境挑战的重要路径。本文的文献探讨表明,当前有关地方新闻发布的研究已经明确定位到新媒体语境与发布实践创新、发布制度调适的互构关系,并关注到地方新媒体发布在地方政府治理中的重要意义,但多面临在宏观上谈治理、在微观上谈传播的“顾此失彼”。对地方治理情境与新媒体情境的复合考察较少,对地方叙事和主体协调的实践考察较少,在实证方法和案例研究层面也需开展更具体深入的研究。因此,本文以“效能”为抓手,将重庆市政府新闻办在特定时间段内开展的新媒体发布作为样本,进一步关注新闻发布在“政治传播”和“治理实践”之间的“惊险的一跃”^[24]。这既具有发展中国本土新闻发布制度理论、完善新闻发布评估体系的学理意义,也有助于推进地方新闻发布制度发展、以地方实践丰富治理现代化经验创新的现实命题。

三、多元主体在场:地方新闻发布构建复合型治理情境

既有的地方新闻发布活动通常是在一到两周之内,对于单一治理事件回应公众关切并进行专项治理,由此形成“政府—媒体—公众”的三元发布治理框架。新冠疫情防控治理持续的时间长、需要回应的事件多、影响的社会主体多,不能以经典三元框架来考察“重庆发布”实践。笔者参考何舟等构建的中国公共危机传播中官方叙事与非官方叙事的互动框架^[25],考察重庆疫情防控治理的整体叙事情境,归纳基于疫情防控治理发布为代表的政治逻辑叙事,并考察这种政治逻辑叙事与基于政务新媒体互动为代表的传播逻辑叙事能否融合互通,以此构建连通地方各个政府部门和社会多元主体参与的网上网下治理共同体。

(一)主导型治理情境构建:政府多部门主体的协调及参与

面对治理情境的媒介聚合和参与社会主体多元化的趋势,地方新闻发布制度加强了整合协调。在疫情防控治理的情境下,重庆疫情防控新闻发布会及“重庆发布”微信公众号成为全市各级政府、不同单位进行发布治理的权威平台。对“重庆发布”微信公众号的630篇发布内容进行内容分析发现,研究时段内“重庆发布”的发布议题主要涵盖“疫情数据”“防控措施”“公共服务”“治理诉求”四个维度,叙事主体则分为“政府通告”“行业发声”“民众互动”三个类型(表1),在政务新媒体平台上初步形成以政府主导、社会多元主体参与发布治理的整体性情境。

表2的统计显示,“重庆发布”有86.98%的文本为政府通告或政府通告和其他类型的叙事。这说明在发布治理情境的构建中,政府扮演主导角色,并通过协调机制促进更多相关单位、主体积极参与或主动进行信息发布,在政治逻辑上呈现了丰富、立体的政府治理体系和行动。具体而言,“重庆发布”在开展工作时主要涉及三种协调类型:(1)重点宣贯:基于国务院联防联控机制、重庆市委市政府等更高级别单位的指示批示,开展权威发布。(2)

表1 不同叙事类型的微信发布文本统计
(n=630)

叙事类型	数量	占比
政府通告	548	86.98%
行业发声	79	12.54%
民众互动	54	8.57%

注:因数据属性存在交叉,故各项数据之和不等于630,各项占比之和不等100%,下文表2、表3同

表2 不同发布议题的微信发布文本统计
(n=630)

发布议题	数量	占比
疫情数据	246	39.05%
防控措施	283	44.92%
公共服务	216	34.29%
治理诉求	198	31.43%

表3 不同协调关系的微信发布文本统计
(n=630)

协调关系	数量	占比
重点宣贯	77	12.22%
水平协调	219	34.76%
垂直引流	342	54.29%

水平协调:协调对接卫健委、商务委、财政局等 27 个重庆市属部门的发布会及新媒体通报,协调同级单位参与市级新闻发布活动。(3)垂直引流:统筹引导渝中区、渝北区、沙坪坝区等 26 个下辖区(县)政府发布内容。转发低级别发布矩阵的重要信息。

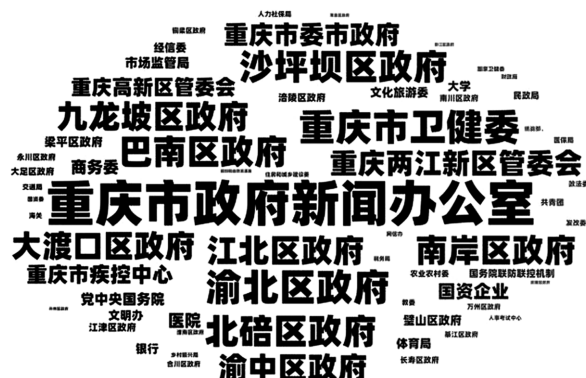


图 1 文本发布主体的频次词云图

不同条块的政府部门在治理情境中处于不同行动位置,但在新媒体语境里需要以一个立体、权威的形象并为民众所认知^[26]。各政府部门传统、单独的政治逻辑发布无法回应多元化、分散化的治理诉求和情感需求,发布制度的协调工作确定了回应公众关切的重点、合理调配发布及传播资源,以求在现有渠道内形成良好的传播效果,塑造正面、负责的政府主体。

在疫情治理实践中,地方新闻发布的作用不仅包括应对短时间内的突发舆情,还包括在长时段内凝聚社会治理认同。本文尝试将长时段表现和叙事策略相结合,勾勒出整体性叙事情境中不同发布主体的传播表现。在长时段表现层面,“重庆发布”受到疫情治理诉求和舆情变化的压力,整个发布情况有明显波动。在2022年11月2—12日期间,“重庆发布”每日平均发布量为13.64条,在11月13—26日期间增至平均每天23.64条,并在19日达到最高值39条。而在此后的11月27日—12月7日间,发布量逐步回归到平均每天13.55条。

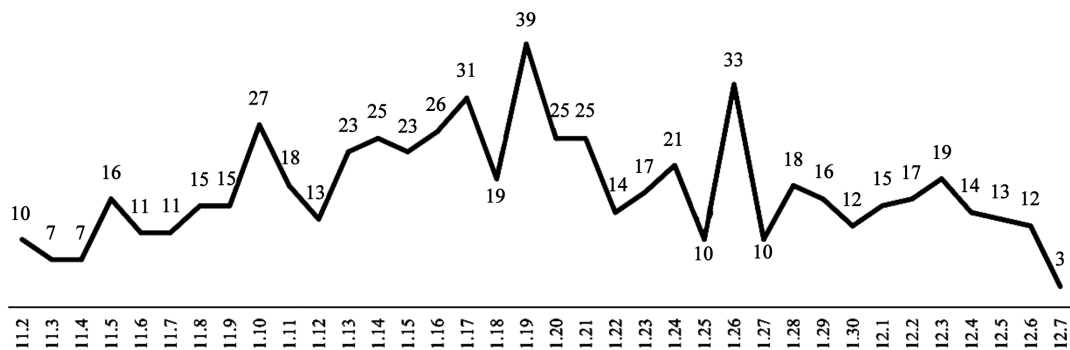


图 2 “重庆发布”单日疫情相关发布条数变化趋势

长时段、高强度密集进行地方新闻发布,会影响公众的注意力分配,考验着发布协调机制对地方新闻发布资源的配置。本文认为,新媒体平台推送时间和推送排版位置能初步反映不同主体之间的发布资源和传播效能的差异。在“重庆发布”的发布主体中,上级单位和重庆市委市政府、重庆市政府新闻办、重庆市卫健委在新媒体发布中保证了最高优先级,各区县政府发布的疫情信息和

表 4 单次发布中头条文本的发布主体统计
($n=182$)

发布主体	数量	占比
党中央、国务院	13	7.14%
重庆市委市政府	32	17.58%
重庆市政府新闻办	51	28.02%
重庆市卫健委	61	33.52%
区政府及其融媒体	34	18.68%

注:因数据属性存在交叉,故各项数据之和不等于182,各项占比之和不等于100%

防控措施保证了较高的优先级。相比之下,不同职能单位的发声和民众表态互动被选择配置在第二、第三条甚至更低的位置,行业发声和民众互动的平均阅读量比政府通告的平均阅读量低了一个层级,也与前面不同主体传播量大小相对应。

进一步研究政府不同发布主体在长时段中的综合表现,本文将传播量分为五个层级(1=“<10 000”,2=“ $\geq 10\,000$ 且 $< 40\,000$ ”,3=“ $\geq 40\,000$ 且 $< 70\,000$ ”,4=“ $\geq 70\,000$ 且 $< 100\,000$ ”,5=“ $\geq 100\,000$ ”),对不同主体发布的传播水平进行加权赋分和横向比较。可以发现,重庆市委市政府和重庆市卫健委的传播水平明显高于区级政府发布,将不同主体发布的频次纳入考虑(出现频次 $\times$ 传播水平赋值),结果基本保持不变,这可能受中国政治传播中既有的差序信任格局影响,也反映了各级政府和不同职能部门因发布资源配置差异带来的发布效果差异。

上级单位和重庆市委市政府集中在每日 8—9 点之间的时段发布,叙事内容主要是对疫情防控治理的大局判断和行动部署,以权威、严谨的叙事话语来引导和动员民众共同参与地方治理,该策略在舆情压力变化的三个阶段都保持了稳定、有效的传播效能。各区县政府最新的疫情信息和防控部署在 9—11 点间接续发布,以中立、客观的叙事话语来通告民众地方治理的最新变化。在 17—23 点间,重庆市政府新闻办牵头的新闻发布会和新媒体直播发布双轨进行,叙事内容主要是及时发布重点政策、积极回应社会关切,叙事策略上以权威严谨的话语正面发布和回应关切,也辅以通俗易懂的话语,再在发布会后进一步补充“特写式”的新媒体报道,综合形成良好、持久的传播效能。以 2022 年 11 月 22 日的第 147 场防控发布会为例,发言人回应了记者和网友的共同提问:“抗原检测与核酸检测两者到底有什么区别?到底应该以哪个为准?”发言人首先以权威科学的话语正面回答问题,随后运用通俗易懂的比喻:“如果说核酸检测是主攻的队员,那么抗原检测就是助攻队;如果说核酸检测是一锤定音,那么抗原检测就是旁敲侧击。”随后,“重庆发布”也及时推送了相关内容,通过反复喊话来引导公众形成治理认同。

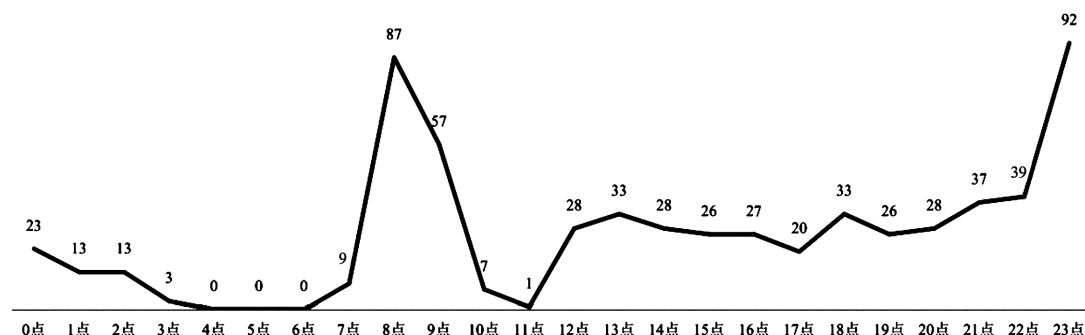


图3 “重庆发布”不同时间段疫情相关发布总条数

综上,在疫情防控实践中,“重庆发布”一方面在网下进行了大量的协调工作,以政治逻辑为驱动配置,协调互通各级政府部门信息资源,统筹规划新闻发布内容;另一方面在网上进行了大量的新媒体发布工作,以传播逻辑为驱动,拓宽传播渠道,提升短时段内的传播效果。重庆新闻发布制度的整合协同,让各政府部门主体以合适的叙事策略在公众关注中亮相,形成了相对统一且立体的政府主体形象,再通过引入社会多元主体的参与,尝试在治理情境中构建一个以政府主体为核心的主导性情境,地方新闻发布可以在治理过程中作为权威主体,在治理过程中凝心聚力,引导舆论传播,可以发挥“旗帜引领”和“一锤定音”的传播效能。

(二) 参与型治理情境的激发:“政府—民众”和“平台—用户”的双重叠加

“重庆发布”政务新媒体实践初步完成了新闻发布制度中内部政治逻辑和传播逻辑的融合。而在更广阔的网上网下治理空间中,民众参与治理和政府回应发布需要在信息化互动中进行调试。传统的地方治理是基于“政府—民众”视角下,属地政府和基层社区按照科层制结构及资源

分配去开展治理行动^[27]。新兴的网络治理是基于“平台—用户”视角下,治理平台按照信息集中需求及资源调配来开展精细化治理^[28]。在本文研究时段中,“重庆发布”后台共收到约 8.04 万条留言,涉及核酸检测、买菜购物、就医送药、来渝离渝、通气畅网等政策咨询和问题反映,由此可以发现,社会多元主体参与治理的实践情境比新闻发布制度构建的主导性情境更加复杂,新闻发布制度及其新媒体叙事可以调适成为传统基层治理工作和宏观政策发布之间进行连接的有效通路。

针对民众参与治理的实践情境,“重庆发布”从 2022 年 11 月 25 日起策划推出“小布丁·我在”栏目,与重庆市委宣传部及相关市级部门、区县协调配合解决网络留言中的合理诉求和急难事,解决具体多元的矛盾诉求。例如,有网友留言家里老人黄码但需要进行透析的急难诉求,“重庆发布”团队立即联系这位网友详细了解老人的情况,同时向市大数据发展局查询了解其黄码情况,并与老人所在江北区石马河街道山水社区居委会、江北区卫健委相关负责人对接派车闭环接送就医事宜。随后,闭环接送老人到医院就医,透析一事得到解决。

当主导型治理情境和参与性治理情境叠加时,地方政府主体面对舆论关注和分散化办事需求的叠加,“重庆发布”开设“回应关切”栏目,邀请相关部门负责人解答问题,回应集中舆论点。在本文研究时段中,“回应关切”系列共推送 14 条,总阅读量达到 146 万次,总转发量达到 3.9 万次。同时,以“小布丁”为代言的服务团队,回答网民各类疑难问题和合理诉求,借助网上、网下联动机制,把线上回应关切与线下咨询办事、解决实际困难结合起来,与各级政府部门一起完成地方治理的实践落地。

“重庆发布”团队将“公开透明发布、及时有效回应、用心用情服务”作为工作方向,符合政务新媒体的平台定位,取得了很好的传播效果,推动和促进了实体治理工作的完善。但也暴露出地方发布渠道覆盖有限和治理资源分配不均衡的短板:一是面对多元治理情境的覆盖能力有限,既有新闻发布制度能够在微观层面对于单一事件和单一治理诉求进行回应。疫情防控治理中集中出现、反复出现的回应关切发布^[29],从侧面证明仅依靠政务新媒体平台的主导发布,无法短时间、大范围覆盖到本土民众。二是在参与性治理情境中,政务新媒体平台要充分调动发布矩阵资源进行平台化调配和精细化对接,当各级政府部门的发布内容集中在一个平台上,证明既往新闻发布培训和地方发布传播矩阵建设的资源需要更灵活、更有效地使用和分配,才能确保多元社会主体参与治理进程。政府主导协调,推动促进各个区域、机构、组织、民众之间进行有效的传播互动,共同推动治理能力和水平的提升,继而在“政府—民众”逻辑和“平台—用户”逻辑之间不断调适,逐步形成地方多元主体合作的治理共同体。

四、地方发布效能:新闻发布的复合叙事及创新契机

重庆疫情防控发布治理的整体性叙事情境中,地方新闻发布制度建构和参与了两种不同的叙事情境,由此也分别产生了主导型叙事和参与型叙事。主导型叙事是基于新闻发布制度所呈现的政治逻辑构建,主要依托于传统政治认同的公信力和引导力。参与型叙事是基于新媒体发布所呈现的传播逻辑构建,主要依托于信息化地域认同的传播力和影响力。

传统政治学认为,国家的信息发布能力和信息收集能力影响了治理效能的运转,有学者提出在实践中应克服国家政府信息化能力的高度理性化,要给予多元社会主体适当的参与空间来兼顾秩序与活力^[30]。对于地方发布效能的考察,既要评估地方新闻发布的传播效果,又要兼顾地方社会治理水平的提升,研究“地方发布效能”能否通过新闻发布制度和地方多元主体参与治理进行守正创新,在整体性治理情境中是否成为短时段内网上网下的治理共同体。进一步还要研究在长时段内,地方发布治理能否在复合情境中推动既有政府与社会共同参与的活力、又有本土文化创造性转化的社会共同体形成。

(一)“重庆发布”创新叙事的路径分析

在大众媒体时代,本土受众的新闻来源主要是地方媒体,地方媒体依托民生报道、社区新闻参与到地方城市认同的构建过程中^[31]。在新媒体时代,网络受众的传播关系发生改变,传统的地域认同随着人口流动和社交媒体变迁正在发生重组和分化。宏观地方概念需要分化到不同的具体情境进行地方多元主体之间的互动和延续,这种通过网络连接地方继而产生地域认同的过程被称为“地方沟通性”^[32]。“重庆发布”公众号的关注用户多来自重庆市(74.27%)、四川省(4.79%)、广东省(4.34%)等区域,年龄多集中于18~60岁(95.08%),可以看出本地民众是“重庆发布”的核心受众。在疫情防控治理实践中,“重庆发布”团队基于文化特色和地域认同展开了视觉叙事和语言叙事创新,实际上提供了地方新闻发布融合“传播逻辑”和“政治逻辑”的一条地方沟通性路径。

在视觉叙事上,“重庆发布”以重庆人熟悉的坚韧乐观的黄丝玛玛(蚂蚁)为原型打造了“小布丁”形象,在此基础上推出了“小布丁·三句半”“小布丁·防控提示海报”等系列视觉产品。在视觉表达中“重庆发布”将复杂、抽象的政策“化繁为简”,辅以重庆方言化的表达,更通俗易懂地传达防控信息,创新叙事体系。在发布疫情数据、防疫政策的文本中,“小布丁”系列视觉表达既能提供积极情感也能反复传播,强化叙事重点。此外,“重庆发布”还对疫情相关数据进行了可视化的表达,例如推出《重庆发布时间:疫情歼灭战》,以“时间轴+重大政策+关键节点+典型数据”的形式制作,描述重庆疫情的动态发展过程,让公众能有更全面直观的理解。

在语言叙事上,“重庆发布”尝试了“敲黑板”“读报·划重点”“回应关切”“小布丁·我在”等一系列新媒体专栏。如“敲黑板”系列主要针对传统发布话语严谨化书面化、部分网民及老年人难以理解的问题。对此,“重庆发布”采用方言,将政策解读口语化通俗化,如将“居家隔离”替换成“孤到(呆在)”,将“非必要不流动”替换成“不要走展”。这些地方方言话语在实践中收获了良好传播效果,在本文研究时段中,“敲黑板”系列共发布14条,总阅读量318万人次,总转发量7.4万次。“重庆发布”推出的“读报·划重点”系列,主要基于疫情防控舆情形势变化,解读市委市政府的最新部署和行动,尝试将传统的时政新闻通稿转化为更平易近人的语言和“左原文+右解读”的长图形式,让用户得以快速清晰理解政策的制定逻辑与关注重点。在本文研究时段内,“读报·划重点”系列共推送19条,总阅读量306万次,总转发量3万次。

值得注意的是,“重庆发布”所探索的地方沟通性并不只是对地域认同的演绎,而是顺应民心、尊重民意、激发社会治理实践活力的探索。对“重庆发布”运营团队的访谈表明,将方言等地方风格话语融入新媒体发布创新,是为提升本地民众关注度、参与度,推进防控实际效果而开展的有益探索。同时,这些新媒体发布创新也进一步和线下发布活动形成联动,以2022年11月18日的重庆市第143场疫情防控发布会为例,针对个别区县服务热线打不通的质疑,发言人在全网直播的新闻发布会上临时提议“现场打电话”。会后,“重庆发布”以《求助电话,掺不得假水!发布会现场测试!》的地方沟通性叙事进行新媒体发布配合。2022年11月21日,发言人在重庆市第146场疫情发布会上专门回应这项工作“距离市民的需求还有较大差距”,各街道和社区一直在采取各种措施改进和提升。随后,“重庆发布”又推出《敲黑板③ | 拨打社区服务热线的那些事》统计和梳理了服务热线运行的数据,分析服务热线资源紧张的原因,引导民众按需求紧急程度进行分流查询,形成了政府和民众共同优化应急治理的合力。由此可见,重庆新闻发布在疫情防控治理中,可以融合政治逻辑和传播逻辑,切实提升发布效能,从而在短时段内形成治理共同体。

(二)有限的治理认同:政治认同和地域认同分轨的局限分析

在本文研究时段内,“重庆发布”新增用户37.18万人,其中通过“搜一搜”功能新增用户22.33万人(占比60%),反映出在疫情防控治理情境中“重庆发布”拥有较高的传播力和认可度。

在主导型治理情境和参与型治理情境之间,重庆政府主体以“坚决、果断、有力”的形态,尝试运用地方沟通性的复合叙事去引导多元主体形成治理共同体。

过往地方新闻发布制度的效能提升,往往依赖外部治理事件所附带的公信力危机,以相对被动的回应式发布来推动治理认同的出现,以政府权威主导的理性发布,尝试建立“政府—民众”之间的政治认同,这种形式在新媒体语境中的多元主体互动中难以成为长期有效的治理认同。回顾整个研究时段,在舆情压力较低的11月初,各区县政府在“重庆发布”平台上的疫情消息和防控措施均能获得较高的传播量,能切实推动各区县防控治理工作的开展。11月中下旬,随着舆情压力升高,各区县政府在“重庆发布”上例行发布的传播量显著下滑。

这说明,虽然“重庆发布”在“平台—用户”新媒体发布互动上,尝试通过地域认同释放本土受众的参与治理的主导性来强化治理共同体的认同凝聚,但从短期治理共同体到长期社会共同体的联系和贯通还未形成。地方多元治理共同体的形成,需要既有新闻发布制度有效运行作为保障,才能探索进行地域认同凝聚的守正创新。在现行的地方宣传思想文化工作布局中,政治认同和地域认同尚未形成有效结合,呈现出二元分轨的态势。地方新闻发布是基于政府信息公开、回应舆论关切的理性政治逻辑开展工作,而地域文化宣传往往基于文化旅游宣传的文化传播逻辑开展工作,这造成了长时段中地方共同体有限的治理认同,并没有整合成为地域主体性文化进行现代化治理探索的创造性转化。

回顾“重庆发布”的整体性叙事情境,多元治理共同体是在外部压力和内生动力的共同调适中形成的。“重庆发布”的创新叙事,激发的是重庆民众的城市文化精神。这种城市文化精神,在地理空间上来自山城地貌所孕育的不怕苦、不怕累的打拼精神,在精神实质上交融了以红岩精神作为“重庆最具辨识度的红色文化符号”^[33]的传承赓续,“在弘扬红岩精神中增强斗争本领,确保应对风险考验赢得主动”“把原则的坚定性和策略的灵活性有机结合起来”^[34]。具体而言,包括直辖以来的“新重庆”建设精神、新时代重庆山火救援中体现的英雄精神^[35]、“红岩先锋”变革型党组织的创新精神^[36]等,在疫情等共同困难面前彰显了新时代英雄精神中“平凡英雄”的鲜明品格^[37],这也是疫情防控多元治理情境中重庆政府和民众能做到“万众一心,共克时艰”的情感来源。

从普遍情况看,地方新闻发布应当在日常精细化治理中凝心聚力,运用协调机制,让地方宣传文化资源更好地得到整合,在日常民众思想文化宣传和主题教育中融入政治和地方结合的认同,当再遇危机等关键时刻发布就能更好地激发民心,引领民意,发挥“一锤定音”的关键作用。从这个角度看,重庆等地方在新媒体平台主动发布中遇到的困境,本质在于缺少历史连接的本土文化根基和多元互动的回应发布,难以长期适应碎片化的传播环境,难以在日常叙事中真正做到润物无声,并为大规模治理情境凝心聚力。因此,新媒体时代的新闻发布必须将文化内生力与治理能力的融合作为重要着力点,探索如何将新时代日益丰满的意识形态宏大叙事和具体地域生活中人民的奋斗和努力故事结合起来,有效设置议程;同时探索如何从本土文化和本地红色历史文化的独特性中切入,形成创造性转化。在整个实践过程中,地方新闻发布凝心聚力、“一锤定音”是核心,而新媒体发布平台的问政沟通渠道和留言互动板块等则可以发挥辅助作用。

(三)地方发布效能:治理现代化的短期探索和长期建设

党的二十大报告提出“传播效能”以来,传播效能议题成为各界关注热点。效能的提升需从多方入手,新闻发布效能亦是如此。发布效能的评估思路,既要考察短时段的传播效果和治理效益,也要考虑长时段的发布制度建设和创新转化。对于地方新闻发布制度的评估,在短时段评估中应当关注地方新闻发布能力的集中及发散。

地方新闻发布的传播,是以政府为主导,引导多元主体共同关注并参与本地的公共事件。在主体参与层面,一方面可以观察参与地方新闻发布会的常驻媒体及其延伸报道,另一方面可以观

察地方新闻发布的网络直播及网友互动,搜集涵盖不同主体发布互动中的议题差异。在传播效果层面,要关注地方政务新媒体平台的传播数据,观察地方新闻媒体对发布会的报道关注,还要重视对社交媒体平台的关注和评论。可以尝试将传统的发布会评估和舆情分析与地方新闻媒体网络相结合,从而在短时段内推导出地方新闻发布会的扩散路径和具体受众,进而验证地方新闻发布制度对本土受众的传播效果。

在长时段评估中应关注地方新闻发布资源的协调和建设。地方新闻发布的治理过程是以政府牵头,不同职能部门和下一级政府主要参与并协调完成地方治理实践。在制度建设层面,一方面要观察协调参与发布实践的主要部门,明确具体情境下治理权力和资源协调的分配关系;另一方面要观察多元主体参与治理的制度渠道,界定较为清晰的治理诉求和属地责任。在创新转化层面,一方面要关注地方新闻发布的平台定位和长期战略,关注地方新闻发布矩阵对本地民众的覆盖情况;另一方面要跟踪地方新闻发布的实践反思和能力培训,了解新闻发布一线工作的实践心得和真实需求。

在短时段评估中,“重庆发布”能积聚发布能力以形成较好的传播效果。但放置在长时段评估中,地方新媒体发布的核心受众是本地网民,无法覆盖到本地受众在年龄结构、职业阶层、地域流动上的差异。从治理角度说,“重庆发布”在这一时期所解决的许多具体公众需求,实际上也越过了基层治理体系或地方新闻网络。因此,既要看到“重庆发布”在省市级层面尝试传播效能和治理效能的融合,也要看到“重庆发布”下属一级新闻发布平台在能力建设、资源发展和治理效能上还有较大提升空间。

“重庆发布”的实践案例证明,多元主体能在地方政府主导的整体性情境中开展发布互动和治理协调,通过传播情境和治理情境的交叉对比也发现,以单一的传播逻辑或政治逻辑难以应对多元化、分散化的治理诉求。在实践中需要依靠政府部门充分利用协调机制、优化资源配置来提升社会治理能力,以实践探索来推动地方新闻发布的制度创新。新闻发布能够且应当成为地方各层级政府增加地方沟通性、推进治理能力现代化的重要制度抓手。

与此同时,随着治理情境从重大突发公共卫生事件转回常态,我们也需要对地方沟通性叙事的可持续性进行再讨论。地方沟通性叙事创新在一定程度避免了传统发布叙事的僵化可能,但要想将其从短期策略转变为稳定制度创新,还需要长期探索调适。当前地方沟通性叙事具有两种潜在的长期建设方向:

一是以大数据技术推动社会发布治理创新。例如北京市通过“接诉即办”,打通数据壁垒,搭建政府热线平台让多元主体参与的整体性情境。此时,上级政府带着上级职能部门的治理诉求解决模式转化为基层政府促动上级职能部门的治理实践,让基层治理诉求实现了从集中解决到精细对接的过程^[38]。

二是主动在基层治理中发挥新闻发布作用,塑造新时期的地域认同。如“重庆发布”将“敲黑板”系列转化为常态化运行栏目,在有重要政务信息和政策发布时,结合方言化、直白化叙事给本地民众作讲解、划重点。此外,“重庆发布”也在尝试将地方沟通性叙事融合到线下发布中。自2020年起,重庆市政府新闻办已经推出了超500场“发言人来了”系列基层发布活动,各个市级职能部门、区县级政府的发言人主动走进城乡社区、产业园区、大学校区等基层一线,与社会公众面对面展开政策解读发布活动。在这一过程中,发言人全程站立,接受对面座位上群众的提问。与之同步,线上直播间也开放评论区并接受提问,要求发言人实时回复。许多发言人在用普通话发布的同时,同步用重庆方言来回答市民提问,以接地气、讲得明、听得懂的话语表达来提升基层发布治理的有效性。这有效减少了上级政府协调基层职能部门展开发布的沟通成本,提升了基层政府进行新闻发布的组织协调能力,让基层治理诉求实现了从集中处理到地域化对接的过程。

而通过深入基层治理,作为新闻发布“受众”的群众也得以直观感受到地方政府直面民众、互动沟通的努力,提升参与地方治理的意愿和实效。

五、结语:在实践探索中构建地方新闻发布的制度创新

本文通过对“重庆发布”地方疫情治理新媒体发布实践展开实证分析和理论探讨,发现“重庆发布”通过协调多元主体参与发布和采用地方沟通性叙事,进行了积极的制度创新和有效的叙事创新。“重庆发布”从实际治理诉求出发,将政治逻辑和传播逻辑进行融合,尝试将地域认同和社会治理进行创造性转化,探索出构建地方沟通性来推动发布效能提升的可能路径。

从重庆的新闻发布实践探索来看,地方新闻发布的发展,首先要置身于现代化的治理情境中,现代化治理情境对于新闻发布贯穿传统媒体、新媒体和社会舆论场具有重要的对应关系;其次,地方新闻发布工作要通过地域认同和议题认同两个维度,呼应社会治理中的叙事要求,尤其是在本文所探索的多元主体在场的情况下,新闻发布需要构建多元主体在参与发布工作中的积极认同;最后,新闻发布的效能评价,是在治理情境中进行的综合评价,短期主要依托于媒体和传播的数据,长期则更加关注议题在治理结构中的讨论框架和政策影响力。因此,综合来看,地方新闻发布工作,本身要对治理情境有比较深入的把握,通过发布和治理的情境结合,深入践行习近平文化思想,着力提升新闻舆论传播力、影响力、引导力、公信力。

国务院新闻办公室主任孙业礼在第三届中国新闻发言人论坛致辞中表示:“一套话语满足不了所有人,一个腔调难以唱遍天下。写文章文无定法,新闻发布的表达也应该不拘一格,或宏大叙事、或生动故事、或专业深刻、或通俗易懂,总之要因时因势而定。”^[39]基于重庆的地方经验考察,讨论治理情境中的地方新闻发布制度的最新实践创新,本文认为,地方新闻发布制度所面临的新媒体语境和治理情境双重交叠是相对一致的,地方新闻发布需要承载的地方治理作用和治理现代化探索是一致的,因此,为后续学者跨学科构建“传播效能”和“治理效能”相结合的发布效能研究提供理论桥梁,也将为探索政治传播与治理实践的有机结合、理解和构建新闻发布效能评估提供可能方向。

参考文献:

- [1] 陈一新. 加强和创新社会治理(深入学习贯彻党的十九届五中全会精神)[N]. 人民日报,2021-01-22(9).
- [2] 吴绮江. 新媒体时代背景下地方政府新闻发布制度研究——以江苏为例[D]. 南京:南京理工大学,2017.
- [3] 钟茜. 新闻发言人制度与政府公共关系管理[J]. 当代传播,2003(6):79-80.
- [4] 周庆安,陈苓钰. 突发事件中新闻发布对政府信任的建构路径——基于新冠肺炎事件中北京市政府新闻发布会的观察[J]. 新闻与写作,2020(5):82-87.
- [5] 周庆安,陈苓钰. 政府新闻发布工作的模式演化与受众身份的构建——基于对2021年中国政府新闻发布综述与评估的分析[J]. 新闻与写作,2021(12):59-63.
- [6] 张涛甫,徐亦舒. 政治沟通的制度调适——基于“澎湃新闻”“上海发布”“上海网信办”的考量[J]. 中国地质大学学报(社会科学版),2018(2):139-146.
- [7] 新华网. 第一观察 | 习近平文化思想首次提出[EB/OL]. (2023-10-08)[2023-12-02]. http://www.news.cn/politics/leaders/2023-10/08/c_1129905812.htm.
- [8] 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《“十四五”文化发展规划》[J]. 中华人民共和国国务院公报,2022(24):4-22.
- [9] 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全国代表大会上的报告[N]. 人民日报,2022-10-26(1).
- [10] 范逢春. 国家治理现代化:逻辑意蕴、价值维度与实践向度[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版),2014(4):86-94.
- [11] 周庆安,卢明江. 制度场域构建与治理体系现代化:基于2019年政府新闻发布的观察[J]. 新闻与写作,2019(12):66-71.
- [12] 侯迎忠. 新媒体时代政府新闻发布制度创新与路径选择[J]. 暨南学报(哲学社会科学版),2017(4):118-126.
- [13] 周庆安,王华迪. 党的新闻发布工作与社会治理现代化初探[J]. 新闻与写作,2018(7):70-73.
- [14] 侯迎忠,杜明曦. 入场、转场与退场:重大公共卫生事件的政府新闻发布机制创新——以广东疫情防控系列新闻发布为例[J].

现代传播(中国传媒大学学报),2020(9):119-124.

- [15] 侯迎忠,杜明曦.突发公共危机中地方政府新闻发布的对话公关实践[J].新闻与传播评论,2021(6):69-80.
- [16] 朱啸天.新媒体环境下突发公共事件中的政府信息发布修辞学研究[D].上海:华东师范大学,2012.
- [17] 周红丰,唐燕文.政务微信公众号运营现状及策略——以“上海发布”“江西发布”“辽宁发布”为例[J].青年记者,2018(21):80-81.
- [18] 陈然,刘洋.基于转发行为的政务微博信息传播模式研究[J].电子政务,2017(7):108-117.
- [19] 周庆安.在多元语境下理解国际传播效能命题[J].新闻记者,2023(1):10-12.
- [20] 侯迎忠.政府新闻发布效果评估要素初探[J].新闻与传播研究,2010(4):98-104.
- [21] 周庆安,刘勇亮.风险共担:一个社交媒体环境下新闻发布的变革视角[J].新闻与写作,2021(6):77-80.
- [22] 曹堯.治理理论视角下地方政府新闻发布会效能提升研究[D].广州:暨南大学,2020.
- [23] 周庆安,魏阳.从“附属”到“嵌入”——新闻发布在公共政策中的角色研究[J].新闻与写作,2015(2):53-56.
- [24] 刘杰.从双重取径到权力互动:政治传播知识生产的“实践”转向[J].国际新闻界,2022(10):139-157.
- [25] 何舟,陈先红.双重话语空间:公共危机传播中的中国官方与非官方话语互动模式研究[J].国际新闻界,2010(80):21-27.
- [26] 吴锋,唐瑶.从一元规制到多元协同:我国重大突发事件中的信息发布机制变革进路[J].福建江夏学院学报,2021(6):58-65.
- [27] 杰瑞·斯托克,楼苏萍,郁建兴.地方治理研究:范式、理论与启示[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2007(02):5-15.
- [28] 欧黎明,朱秦.社会协同治理:信任关系与平台建设[J].中国行政管理,2009(05):118-121.
- [29] 史凡.政务新媒体在政府治理创新中的功能研究——以“武汉城市留言板”为例[D].武汉:湖北大学,2022.
- [30] 吕俊延,刘焱飞.国家的“视力”:技术革命与国家信息能力建构[J].政治学研究,2023(5):97-113.
- [31] 张毓强,叶鸿宇.民生新闻十年:历史、现实与突破之道——中国电视民生新闻发展与创新论坛暨十年回顾展评会会议综述[J].现代传播,2009(4):68-70.
- [32] 谢静,李怡涵.城市媒体的地方沟通性——解放日报与上观新闻的城市地方构成分析(上)[J].青年记者,2019(34):19-22.
- [33] 费萍,杨祥银.新时代重庆“红岩先锋”变革型党组织的四重价值意蕴[J].重庆理工大学学报(社会科学),2023(10):19-27.
- [34] 潘洵,刘军.与时俱进深化对红岩精神及其现实价值的认识[J].西南大学学报(社会科学版),2022(4):12-22.
- [35] 颜叶甜,史可.中国共产党群众英雄观的系统认知:基于媒体对重庆山火救援的英雄叙事[J].西南大学学报(社会科学版),2023(3):36-48.
- [36] 谭莉莉,宋雪清.重庆“红岩先锋”变革型党组织建设的依据、主要内容及实践进路[J].重庆理工大学学报(社会科学),2023(10):9-18.
- [37] 韩云波.论中国共产党百年英雄文化[J].西南大学学报(社会科学版),2021(3):1-14.
- [38] 孟天广,黄种滨,张小劲.政务热线驱动的超大城市社会治理创新[J].公共管理学报,2021(2):1-12.
- [39] 国新网.孙业礼在第三届中国新闻发言人论坛开幕式上的致辞[EB/OL].(2023-05-31)[2023-12-02].http://www.scio.gov.cn/gxzt/dtzt/49518/4954/4956/202307/t20230701_719133.html.

Enhancing the Governance Efficacy through Multi-Actor Participation in Local Press Releases: A Study Based on the New Media Narratives of the WeChat Channel “Chongqing Release”

ZHOU Qing'an, ZHU Hongxu, LI Huitao

(School of Journalism and Communication, Tsinghua University, Beijing 100084, China)

Abstract: The press release of local governments has been guiding and constructing the online and offline community between governance and communication in the modernization of governance in China. It has become a crucial institutional procedure for local governments to coordinate multiple participants in governance. However, both traditional authoritative discourse and single new media discourse find it difficult to adapt to today's increasingly complex governance context. This calls for exploration on multiple fronts. In this sense, “Chongqing Release,” the official WeChat channel for the information office of the Municipality of Chongqing, has its typical significance. Through institutional practices combining political logics with communicative logics, it has explored an innovative path with regional identity at its core. This study finds that the press release at the local level constructs two types of communication contexts: proactive and participatory communication. Through institutional and discursive practices, it can stimulate local identity, form short-term effective governance community, enhance communication effect and promote governance efficacy. By combining political identity with local identity, it will not only contribute to guiding the construction of governance community but also provide a new perspective for the construction of the governance over local press release for the future. The study points out that in enhancing the work of press release at the local level we should place Xi Jinping Thought on Culture at the core, strengthen the leading role of public communication and cultural guiding force, encourage the integration of local culture into press release, and form a durable governance community through the governance over local press release.

Key words: press release, modernization of governance, local governance, political communication, communication efficacy, governance efficacy

责任编辑 韩云波 蒋秋
网 址: <http://xbjbjb.swu.edu.cn>