

论受众对地方政府政策执行信息沟通的影响

王慧臣

(楚雄师范学院政治与公共管理系, 云南楚雄, 675000)

摘要: 政策执行是地方政府一项十分重要的职能, 地方政府是政策执行最主要的机构, 贯彻和执行好中央政府的政策是达到其治理目标的重要体现。而政策执行目标实现的程度以及执行效果好坏在很大程度上取决于政策信息的沟通是否顺畅。本文从政策受众角度分析其对政策执行的影响, 提出对策以增强地方政府的政策执行效果。

关键词: 受众; 地方政府; 政策执行; 信息沟通

中图分类号: G2

文献标识码: A

政策执行在政策活动过程中具有至关重要的作用, 作为政治系统输出的主要内容, 政策从本质上是一种权威性的社会价值分配方案。再好的政策也只有通过有效的执行才能保证其目标的实现, 美国政策学者艾利森所说: “在实现政策目标过程中, 方案确定的功能只占10%, 而其余90%取决于有效地执行。”^[1]而政策执行势必会涉及到猪呢观测的目标群体, 如何争取目标对象的支持是政策执行的条件。

(一) 受众影响政策执行信息沟通的原因分析

1. 受众的自然属性

所谓自然属性是指受众作为政策信息的消费者所具有的相对静止的特性。包括: 性别、年龄、民族、所处地域、受教育程度等因素。政策受众的性别不同接受政策的内容、广度和深度是不同的, 一般而言, 男性的参政意识要高于女性; 年龄不同, 自然导致生活阅历不同, 兴趣也不一样, 青少年喜欢娱乐不关时事, 而中年人, 则趋近于对自己有影响的功利性政策, 对政策执行影响较大。老年人则关注一些政治和发展动态信息, 一般只议论, 对政策不会有什么大的反对; 民族和地域不同的受众, 因所在的地域和所属民族不同, 其思维习惯和行为方式都不同, 这些都影响他们对政策信息的理解。比如, 文化发达地区, 受众的信息意识和信息吸收的能力就越强, 经济活跃的地区, 其信息需求要强烈一些, 参加信息活动期望高些。受众的受教育程度以及知识水平不同, 对信息的接收、理解和吸收能力是不同的, 文化程度越高, 其信息需求的强度越大, 而且倾向于政治和思想理论色彩的内容, 参政意识也很高, 他们既有参政的能力, 也有参政的手段, 是政策执行中或推动或阻碍的中坚力量; 文化程度低的, 则倾向于实用的信息, 这就要求地方政府对同一项政策在不同的地区, 面对不同的人群解读政策的方式和语言要区别对待, 制定不同的信息沟通方略。

2. 受众需求

作为社会中的一名成员, 在现在信息爆炸的21世纪, 随时都有了解并熟悉社会信息的需求, 包括政策信息。如美国艺术心理学家鲁道夫·阿恩海姆所言: “大脑如果得不到关于时间和空间中正在发展些什么事情的信息。它就一筹莫展, 什么也想不出来。”^[2]因此,

获取与自身相关的信息，成为人们生存的必需，而且，人们需要还是一个不断发展的过程，对信息需求似乎永无止境。政策受众需求，就是受众对政策信息的不满足感和必需感。地方政府政策输出时就要首先了解受众需求，根据政策中涉及利益主体的具体要求而拟定满足受众的政治标语，让受众愿意关注它。正如美国心理学者 R·安德森在《认知心理学》一书中所讲的：“需要：就个体而言，是个体在生活中感到某种欠缺而力求获得满足的一种心理状态，它是人们作为一种有机动态系统在维持其积极平衡或内稳定状态的动态过程中表现出来的补充和更新信息要素的必要性。”^[3] 地方政府在拟定政治标语沟通政策信息时就是一种满足公众政策信息需求的过程，并使其暂时平衡和不断追求新政策信息的出现。

3. 受众的价值倾向

公众参与信息活动，从动因和目的上来说，是处理信息需要和信息需要满足的关系。一般来说，公众的信息需要和这种信息需要活动、手段受到公众价值观念的制约和调节，而其价值观念有体现在人们追求信息满足的手段、方法、对象之中。对于政策受众在追求政策信息活动中，也总是有选择地试图去认知和掌握那些同自己主要的价值观念相一致或相关联的信息内容，使自己接受的信息与原有的知识建构相互同化。并且，对于一些相一致和相关联的信息，受众给予较大的甚至是集中注意力关注，力图根据自我的需要和观念来理解和评价它。马克思恩格斯曾论说：“忧心忡忡的穷人甚至对最美的景色都没有感觉；贩卖矿物的商人只看到矿物的商业价值，而看不到矿物的美和特性。”^[4] 政策信息沟通要挖掘政策对象群体价值倾向，使政策价值倾向和受众价值倾向有机结合。

4. 受众态度

“态度通常是指个人对某一客体所持的评价与心理倾向。换句话说，就是个人对环境中的某一对象的想法，是喜欢还是厌恶，是接受还是疏远，以及由此所引发的一种特殊反应倾向。一般包括认知、情感、意向三因素：认知因素就是个人对态度对象带有评价意义的叙述。叙述内容包括个人对态度对象的认知、理解、相信、怀疑以及赞成或反对等；情感因素就是个人对态度对象的情感体验，如同情—冷漠、喜欢—厌恶等；意向因素就是个人对态度对象反应倾向，个人准备对态度对象做出何种反应。”^[5] 地方政府在公众的形象、服务态度、诚信水平等都影响受众对它的态度，并且受众拥有什么认知、情感决定他们对政策信息作出的反应程度，决定政策执行支持的力度。基于此，地方政府就要坚持保持与群众的良好关系，树立执政为民，以人为本的理念，切实做到权为民所用、利为民所谋、情为民所系，深怀爱民之心，恪守为民之责、力行亲民之举、善谋富民之策，让人民满意，让人民对政府有一个良好的态度。

5. 受众可说服性

根据美国心理学家贾尼斯对自信心与可说服性的关系研究，他以“社会不安全感”、“委曲求全性”、“感情抑郁度”为自信心三项指标，就自信心强弱与一般可说服性关系进行测试得出：^[6] 如图 1—1

		可 说 服 性		
		低	中	高
社会不安感	强	14	29	57
	弱	42	26	32
委曲求全性	强	22.5	29	48.5
	弱	38.5	25.5	36
感情抑郁度	强	30	17	53
	弱	33.3	33.3	33.3

图 1—1 可说服性实验结果

这个结果表明：对人际关系以及社会处境保佑持较强不安全感的人做事委曲求全，感情抑郁度也高，自信心三项指标较高者，可说服性越大，自信心三项指标较低者，说服性也较小。我国当下，随着依法治国进程推进，民主程度的提高，公民参政意识增强，公民社会的不断演进，信息社会的不断进步，使得政策受众的自信心程度大大提高，可说服性难度加大，这就要求地方政府在政策执行中沟通信息要提高政策的充实度，说服力，尽量增加信息的可兑现性，政策执行多采用法律和经济手段，少用行政手段。

6. 受众存在接受上限因素

根据 J. S 艾蒂玛和 F. G 克莱因于 1977 年提出的“上限效果”假说。^[7]图 1—2 假说观点是：个人对特定制式的追求并不是无止境的，达到某一“上限”（饱和点）后，知识量的增加就会减速甚至停下来。应该说，艾蒂玛等人所提出的“上限”在个人特地给知识的追求过程中是存在，但是可能在人的一生追求知识的总体过程中，这个“上限”需要质疑。在本文中，地方政府政策信息输出是阶段性的知识，人对其需求是符合上限假说的，这就提醒地方政府在政策执行中沟通信息不可一味追求多，采用漫天飞舞式在政策执行时到处都蔓延着解读该政策的政治标语，并在一段时间内持续不断，这样的效果是不理想的。对于短期政策来讲，也要注意适可而止，而对于中长期政策则要间断性的采用政治标语沟通政策信息，因为根据德国心理学家艾宾斯浩遗忘曲线原理，图 1—3。人脑对信息的记忆量随时间推移逐渐减少，对于一些中长期政策也有遗忘，此时就有必要在向公众再次宣传，重温对政策的关注。

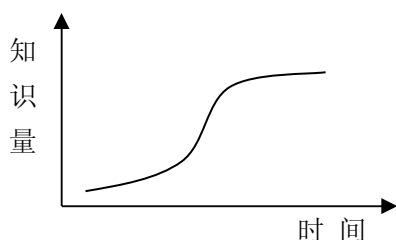


图 1—2 上限效果示意图

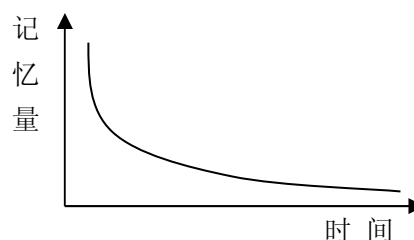


图 1—3 艾宾浩斯遗忘曲线

（二）对策与建议

1、构建地方政府与受众信息渠道

信息沟通是现代政策资源的重要方面，也是地方政府政策执行中的一个重要方面，尤其是政策信息沟通在政策执行中发挥着越来越重要的作用。建立有效的地方政府→政策受众之间信息沟通机制是政策执行成功的条件之一。从该机制的纵向看，地方政府首先要清楚明白中央政府政策制定的目标，这就需要上级机构对政策详细地解释以及地方政府对政策的充分理解和接受，使地方政府做到对政策信息输入到位，这也是做好信息沟通的第一步。同样，地方政府要获得政策执行对象的有力支持和配合，需要在政策执行过程中将政策信息通过媒介传达给政策受众，重点要抓政策内容及其执行情况的公开。一般除了涉及国家机密外，应该根据一定的程序在一定范围内将政策信息公之于众，使各种政策执行活动置于公众关注之下。只有增强政策执行活动的信息透明度，把所推行的政策及其执行条件、措施、程序、方法手段等真实情况及时向公众公开，才能为政策执行提供保障。为了纠正政策执行偏差，地方政府要建立受众反馈渠道，获取信息，开辟多种反馈渠道，如：群众信访、电视座谈、市长热线、检举信箱、举报网址等，搭建信息反馈良好平台，并建立良好的信息反馈回应机制，及时回应受众所提出的问题和所反映的情况，以保护和调动他们的积极性。最后，要保持该信息沟通机制的畅通，保证信息沟通的充分性，消除分歧、消除误会，增进政群之间的合作。

2、建立地方政府与政策受众的互动机制

随着依法治国进程的推进，民主化程度的提高，公民参政意识增强，公民社会的不断演进，信息社会的不断进步，地方政府单靠行政权力和灌输式的做法来推行政策的做法已不适用。因为“政策受众并不是所谓顺从的目标群体，也不是被动的政策客体或政策对象，而是能够自觉认识到政策目标和措施与自身利益之间的关系，并做出积极反应的主体，即政策接受主体。”^[8]政府与公众已经不是简单的命令与服从的关系，而应该是相对平等的合作互动关系。因此要顺利达到地方政府政策执行预期目标，除了要着力改善沟通手段与媒介，不断完善政策信息沟通策略与技巧之外，还要建立地方政府与政策受众之间的互动机制。

3. 建立地方政府与政策受众之间利益互动机制

美籍加拿大政治学者戴维·伊斯顿从价值角度出发，把公共政策定义为：“对全社会的价值作权威性的分配。”^[9]从这个角度看，政策具有价值分配功能的，同时也是政府进行

社会性利益分配的主要形式。一项政策的推行,势必要对公众的现有利益格局进行重新调整,或减少原有利益、或增加新的利益。在很大程度上

上, 公众对政策的态度取决于他们对政策执行可能产生的成本—收益预期。如果执行耗费的成本大于获取的收益, 公众就对政策执行采取不合作的消极态度, 极端的甚至可能采取公开抵制或暴力对抗的方式与地方政府发生直接冲突。作为利益分配主体的政府, 在政策的执行阶段, 就要面临怎样处理公众利益的问题, 最合理的就应该是倾听政策受众的诉求, 来及时修正、完善政策或是重新决策, 从而使利益分配与调整更加趋于公平。当然, 也不能忽视利益受损公众, 要建立完善的利益救济途径, 如: 信访制度, 使利益受损公众有申诉与表达自己愿望和要求的常规制度化渠道, 同时进行合理补偿机制建设, 给与其提供一定的物质和精神补偿, 不断完善国家赔偿法的形式, 以减少他们给政策执行所带来的阻力。

4. 建立政府与公众之间价值互动的机制

台湾学者伍启元先生在《公共政策》(1985年)一书中提出:“公共政策是政府所采取对公私行动的指引, 公共政策是具有拘束性而受大多数人接受的行动指引。”^[10]从中可以看出, 公共政策即引导公众价值, 也受公众价值的约束。那么, 政策执行中, 有一些政策可能与现行社会价值相一致, 也有一些可能与现行社会价值不一致, 不可避免地与社会现行价值观与文化观发生冲突, 给公众已有的价值取向带来不适应。公众“长期以来形成的这种思维方式、行为模式或风俗习惯, 往往蕴含着很强劲的势能, 成为政策接受的期待视野与制约因素。”^[11]从而在政策执行中使一些与政策受众的传统观念与习俗不相符的政策遇到很大的心理阻力, 步履维艰。政策受众对政策的认同感低, 理解程度低, 政策受众与地方政府对政策难以形成共识且分歧较大, 不但影响政策执行的效果, 而且政府无法从政策受众中取得合法性资源而可能产生政府的合法性危机。基于此, 地方政府要尊重政策受众的价值取向, 努力构筑与政策受众之间的价值互动机制。为达到这样的效果, 首先要树立良好的政府形象, 培育为公众服务的行政文化理念, 增强公众对政府的信任度。要抛弃以往单向灌输政府价值观的做法, 以引导的方式使公众逐步调整、改变已有价值观念, 接纳新的价值观念, 为政策执行消除心理障碍。要晓以利益于公众, 分清长远与眼前、根本与暂时、整体与局部利益之关系, 引导公众作出恰当的价值选择。

参考文献

- [1] 丁煌. 政策执行[J]. 中国行政管理, 1999, (1).
- [2] [3] 吴飞主编. 新闻编辑学[M]. 北京: 高等教育出版社, 2007年, 第213页.
- [4] 马克思恩格斯全集: 第42卷[M], 北京: 人民出版社, 1961年, 第126页.
- [5] 吴晓义, 杜今峰. 管理心理学[M]. 广东: 中山大学出版社, 2006年, 第147页.
- [6] 郭庆光. 传播学教程[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1999, 第210-211页.
- [7] 转引自: 郭庆光. 传播学教程[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1999, 第231页.
- [8] [11] 胡平仁. 政策主体及其集团化趋势[J]. 行政与法, 2000(5), 第22页.

[9] [10] 转引自: 谢明. 公共政策导论 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2008, 第 3-4 页.

**Local government policy on the audience impact of the implementation
of information communication**

Wang huichen

(Department of Politics and Public Administration, Chuxiong Normal University, Chuxiong, 675000)

Abstract: Policy implementation is a very important local government functions, local government policy implementation is the most important institutions, the implementation and enforcement of the central government's policy is to achieve an important manifestation of its governance objectives. The extent of policy implementation and achievement of objectives in the implementation of good and bad effects 很 depends largely on whether the smooth communication and information policy. This audience, from a policy point of view of the impact of the implementation of its policies, to propose a solution to enhance the effectiveness of local government policy implementation.

Keywords: Audience; Local Government; Policy implementation; Communication barriers; Letter letter to communicate

作者简介: 王慧臣, 男, 主要研究方向为信息传播