

政策网络视角下我国农村政策传播的效能问题

◇张淑华

一、问题提出：危机意识观照下的农村政策传播现状

农村作为与城市相对应的生产生活空间和一种综合性文化范式，其政策传播活动有着独特语境。

当前我国农村政策传播的问题和复杂性在于：

一是农村的传播生态和媒介功能长期处于失衡状态。传统社会中，“皇权不下县”，中央派遣的官员到知县为止，县以下没有任何行政单位，乡村的治理模式基本上属于“自制体制”，在供给侧的设计中政策自然就很难到达县、乡、村这样的社会“神经末梢”。在工业化和城市进步主义的影响下，我国的农村传播更是长期处于二元对立格局下的“弱者”地位，在市场经济体制下长期被大众媒体“选择性放弃”。国家、媒体、学术界对农村的集体“放弃”，导致了农村传播在一个时期内的全面衰退和积贫积弱，农村政策传播也由此陷入困境。

二是农村政策传播网络的相对落后和由此而来的政策传播效能低下。从新中国成立初期开始，我国农村的主要媒介就呈现出大众传播媒介和人际传播媒介交织作用的局面，其中，人际媒介作用更为突出。以乡村人际关系为主体的社会交往格局变迁是体现乡村发展及变迁脉络的重要方面，引导乡村社会交往格局向“表浅化”发展。从对大量文献和案例分析的结果来看，当前阻滞农村政策传播的具体问题包括：第一，网络不畅——政策下行中“最后一公里”难以打通，无法到达村小组和村民一级，政策上行中缺少民意参与等；第二，信息不准——重要信息常常被“屏蔽”，发生异变或被功利性解读；第三，关系不谐——尤其是干群关系的不和谐和交流困难，其他如人际传播与“熟人社会”作用超过组织和媒介、体制内外的传播体系错位和相互抵消等。

三是当前农村政策传播正在面临城市化和新媒体语境的变迁与挑战。在城市化浪潮中，新一代农民成为“悬浮”在城乡间的“双重边缘人”，回不去故乡，融不进城市，并在这种身份异化中开始了对农村的“文化拒斥心理”。对城市的向往和农民的主体性迷失成为农村政策传播效能危机的文化根因，更加固化了农民在政治参与中一直处于“他者”地位的现象。随着新媒体的冲击，村干部等乡村权威的信息“把关人”地位逐渐丧失，而在“抖音”“快手”等新平台上拥有发声能力的新一代农民尚不能胜任乡村舆论领袖角色，“权威协商”受到挑战，新的“民主协商”网络尚不成熟。从心理“拒斥”到遭遇“熟人嵌入”“新媒体嵌入”“舆论嵌入”等种种挑战，在传播效能危机的背后，是信息政治崛起场景下农村社会的深层结构性危机。

二、农村政策传播效果和农村政策网络：危机成因探究

调研发现，当前农村政策传播的危机，一是非理性决策导致的政策品质等前端问题在传播阶段爆发，“诞生在吹着暖风的办公室里的决策”或“拍脑袋”决策的政策一经颁布，就可能陷入“废止”和“搁置”漩涡，而前端问题的产生与决策的主体结构、程序设计等关系密切；二是政策传播问题，一些利国利民的政策如扶贫、农村环境治理等，却在信息传递、解读和具体实施的过程中出现信息变异或被功利性解读等问题，如渠道不畅、信息不真、关系不顺、内心不认，其危机成因也从不同维度指向了政策传播网络的结构和多元主体间关系。

(一)农村政策网络分布的不均衡与传播网络的“结构洞”滋生

在我国农村，政策传播媒介主要由大众媒介和

人际渠道(如婚丧嫁娶、庙会、串门聊天)两个子系统构成,它们与组织传播一起构成农村政策传播的三大网络和三种传播模式。三网分立还是融合,谁居于主导地位,是否形成了“社会交织”和“信息串流”,是否存在“结构洞”,其网络结构与农村社会的权力结构、社会网络、文化情感等是否相互耦合,直接影响着政策传播的效果。

当前我国农村三大政策网络呈现出层级性、局部性、不均衡分布的特征。第一,三大网络的主体结构不同,政府、媒体和村干部分别占据了不同网络的主导地位;第二,其信息传输的同步性和关键节点也不相同,村干部、“能人”、宗族领袖、舆论领袖等在不同的网络中扮演着不同的角色;第三,不同网络政策传播的目标诉求也各不相同,其网络受众选择和传播效果也因此出现差异。总体上看,大众媒体的普及使公共政策的知晓度和覆盖率得到了提升,但在具体实施和操作的过程中,组织传播、人际传播起着更为重要的作用。组织传播有其层级局限性,虽然不至于“不下县”但却常常“不下村”,村民很难有机会直接接触上级的文件材料。在三大网络不能实现信息同步、共享和全覆盖的情况下,信息“黑洞”、信息异变和信息“寻租”都成为可能。

(二)人际关系在政策网络中的核心地位和对政策信息的把控作用

政策网络结构也是政策话语的权力结构,蕴含了资源、利益、关系、情感等多重意蕴。在地缘和血缘关系影响下,传统的中国农村社会处于差序格局中,滋生出“权威信任”的政策文化,普通人“无为政治”。村干部、乡贤、宗族首领等成为政策网络的“关键节点”和信息“把关人”。乡村政策的传播逻辑是寻找乡村场域下国家权力主控逻辑与乡土社会自主逻辑的均衡耦合。农村政策在传播和实施的过程中,这种人际的过滤和把控随处可见。

从大量访谈中可以感知,人际网络在组织传播“鞭长莫及”、大众传播无法精准到达的乡村政策网络中,居于核心和优势地位;乡土权力结构、乡村人际关系被赋予解读政策信息的宽广空间,特别是一些区域性、微观、具体的政策信息,乡村特权不仅居于“解释者”地位,甚至成为“缔造者”,具有话语控制、范围控制、信息数量控制等多重功能。在这种格

局下,乡土人际的“强关系”和强影响力,一方面带来了政策实施的便利,但也易产生网络故障。权威不认同、人际不和、“熟人”寻租、村干部“自利”等都可能成为政策传播的阻碍因素,这在“周口平坟”、“江西抢棺”和不断发生的扶贫、土地流转、林地赎买等政策危机中不断被验证。因此,政策传播的效能危机某种意义上讲就是关系危机。

(三)从个体“嵌入”网络看农民政策传播主体地位的“迷失”与消极政策文化影响

在我国农村政策网络中,无论是作为主体还是客体,农民都应居于网络的“中心”。但现实中,除了因“数字鸿沟”沦为技术上的“弱者”之外,交通不便、相对封闭的环境、小规模经营的习惯和政治上长期的无权地位,都使农民对政策天然地“畏惧”和对信息反应“迟钝”,对政策常抱被动接受的态度。普通农民所表现出来的个体“无力感”和“脱网”倾向,不仅源于其知识和能力的匮乏,更重要的原因是消极政策文化长期作用下农民主体性认知的偏差。被边缘化的社会地位、参与意识的淡薄、个体的弱小感和社会支持系统的匮乏,都使农民在乡村政策传播的“结构”和“关系”中处于“无能”也“无为”的状态,在政策网络“自我—他者”“个人—群体”“中心—边缘”等多维比较中,不断确认和强化其在政策传播参与中的从属地位和消极态度。

而且,随着农村社会转型,大量中青年群体向城市迁移,再加上新媒体的不断浸润,村干部、老人等传统“意见领袖”和政策权威的角色也在消解,农村干群关系、人际关系逐渐变得疏离。“空心村”的出现、中青年群体的缺位等,都使农民的政策主体地位更加旁落,由此提出了“建立以农民为核心的受众群的国家农村政策传播机制”和优化网络结构、改善社会关系的必要性问题。

三、优化农村政策网络和提升传播效能的路径及其新媒体契机

本文认为,消弭农村政策传播危机的关键是消除政策网络的“结构洞”及多元主体间关系的“盲区”与“误区”,保障政策传播网络畅通,通过渠道变革和关系改善提升传播效能。其发展目标和变革之路应包含以下几个层面:

第一,网络融合。实现农村政策传播物理网络

的“三网合一”——即打通政策传播组织、媒介、人际三大网络,使其在主体、客体、信息、渠道、时效等方面保有高度一致性,实现政策信息的无缝链接、共享、同步和无阻碍地自由流动,最大化实现不同信息和舆论空间的融通。

第二,关系重构。打破传统差序格局,建构平等、协商、互信的新型传播秩序。按照关系传播理论,要提升变化情境下多个网络间的传播效果,需要在承认差异和变化前提下实现网络间无障碍的“连接”、对话和关系重构。关系重构的重点是实行“全员在线”,建立能够覆盖全体成员的信息网络和意见表达对话协商机制,消除“死角”,让精英和村民都能平等参与政策表达,消除关系“寻租”的可能环境,建立和谐关系进而形成广泛社会互信。

第三,文化转变。通过提升农民的主体地位来实现乡村政策文化由消极到积极的转变。农村的事情让农民做主,让政策参与由“浅表式”转为“渗透式”、从“高层”到“基层”,让农民回归其政策网络“中心”地位,并以此改变农村政策参与普遍的被动心态和“拒斥心理”,孕育符合依法治国要求、可以直接参与而非“代议”、重视协商和民主的积极进取型乡村政策文化。

第四,秩序重构。在农村社会转型、人口结构变迁、生产生活方式变化的大背景下,网络、关系、文化等维度的调整和改革,其最终指向和各项举措的总和是新型传播秩序的建立。改变传统二元社会农村被牺牲、被忽略的从属者地位,建立以新媒体为主导的现代农村政策网络和传播体系,实现农村物理网络、关系网络和文化网络的大融通,从根本上改变农村政策传播的社会生态和环境。

新媒体的出现,为实现农村政策传播系统工程和一揽子目标提供了可能性和契机:一是移动通讯对空间的改变,可以超越地理空间阻隔建立和维系农村社会资本的网络规模。二是新媒体的“连接”功能,不仅可以实现乡村和外部社会“弱连接”,自我赋权和获取信息援助,而且将外出打工的分散人口重新拉回“强连接”。三是对乡村政策文化和政策环境

的改变,村民借助移动互联网“实现从‘村民’到‘网民’再到‘公民’的转化”,不仅促进了现代乡村社会的发育和乡村“公共交往”的习惯,并可能孕育出与当前农村的文化习俗、社会结构等多元关系和谐互动的“行动者网络”。

在国家大力实施“乡村振兴”战略、提出保障农民的“民主权利”和“文化权益”的语境下,为充分发挥网络新媒体在农村政策传播中“对行动者、议题、程序进行新的制度性配置”功能及建立可操作的实践方案,还有很多工作可做。当前的工作重点,一是农村政策网络的“再结构化”:关键是搭建高度一体化、能够覆盖县乡村组多级机构的政策信息交流平台和涵盖全体相关成员的“行动者网络”,如县级融媒体建设,广泛利用微信公众号、群聊、短视频等参与功能,让政策信息得到充分的互动和交流,形成“信息融汇+全民参与”的地方政策传播网络和传播体系。二是在政策网络中“嵌入”平等协商的关系协调机制,促使政策争议从“介入仲裁”到“自主协商”转型,创建既能充分发挥“新乡贤”等农村舆论领袖的引导作用,也能有效吸纳包括全体成员在内的信息直通、直接参与的工作方案,使农民在政策调研、颁布、实施、反馈等各个环节“全程在场”,由此形成网络时代“全体投票+多方讨论+上级裁决”的新型民主集中制决策机制和传播体制。三是孕育新型乡土关系和现代政治文化,赋予农村、农民根本性的主体自信——从利用新媒体拓展“视界”入手,打破传统农村封闭、狭隘的信息环境,重塑农村和农民的身份形象,完成其网络自我呈现和实现社会地位的提升;区分作为“经济体”的农村和作为“文化载体”的农村所具有的不同符号意义,在关注经济发展“去农村化”同时,弘扬乡村所具有的“自然”“美好”“和谐”等文化内涵,建立农村在整体政策网络中的“主体自信”进而实现其政治自信。

作者简介:张淑华,郑州大学新闻与传播学院副院长、教授、博士生导师。

(摘自《现代传播》2020年第1期)