

电视问政：中国式公共新闻的新探索

——基于杭州台《我们圆桌会》的思考

顾亚奇

摘 要：电视问政作为近年来一种新兴的电视节目与问政形式备受关注，不同电视媒体在具体实践中，其节目理念、实际运作上均存在诸多差异。在宏观考察国内目前问政类电视节目的基础上，阐释电视问政的概念界定、特点并围绕“公共新闻”这一概念结合具体案例展开剖析，进而探讨电视问政节目的发展趋向。

关键词：电视问政；协商民主；公共新闻

作者简介：顾亚奇，男，讲师，博士后。（北京大学 艺术学院，北京 海淀区，100871）

中图分类号：G222 **文献标志码：**A **文章编号：**1008-6552（2014）01-0094-06

大众传媒具有政治社会化功能，既是政府传播、沟通，说服公民的重要渠道，也是公民反映心声、参与公共管理的主要途径，在促进民主政治发展方面具有独特作用。随着中国社会民主建设的加强、公众参政议政意识的提高，电视问政作为近年来一种新兴的电视节目与问政形式在全国不断涌现，湖北、浙江、江苏、广东、河南、海南和宁夏等多个省份相继推出电视问政节目，如武汉电视台的《电视问政》、杭州电视台的《我们圆桌会》、温州电视台的《人民问政》以及洛阳广播电视台的《百姓问政》等，在当地均引起广泛关注并获得较好的收视表现。

一、国内“电视问政”节目简析

所谓电视问政，是指执政者通过电视媒体就公共事务与民沟通，公众借此参政议政的传播活动和传播现象。从广义的角度看，电视问政是电视媒体政治属性、舆论导向（含监督）功能的一种体现，所有凸显电视媒体政治属性的电视节目均可纳入“问政”范畴；从狭义的角度看，电视问政节目是必须由政府部门、社会公众代表共同参与，以电视媒体为传播渠道的公开对话交流的电视节目。

以2003年1月为时间节点，据对中国大陆问政类电视节目的粗略、不完全统计，列举部分栏目如下表。

表1 截止2003年1月中国大陆开设的部分电视问政类节目

| 播出频道 | 栏目名称 | 创办时间 | 节目形态 | 主办单位 |
|---------|-------|---------|-----------|---------|
| 天津都市频道 | 民生问与答 | 2011年7月 | 日常栏目，准直播 | 电视台 |
| 山西卫视 | 电视议政会 | 2011年1月 | 特别节目，现场直播 | 省政协与电视台 |
| 山西吕梁电视台 | 电视议政会 | 2012年3月 | 特别节目，现场直播 | 市政协与电视台 |

| 播出频道 | 栏目名称 | 创办时间 | 节目形态 | 主办单位 |
|-------------|----------------|-------------|----------|----------------------|
| 宁夏银川电视台 | 电视问政 | 2012 年 12 月 | 现场直播 | 市纪委、市委宣传部、市电视台 |
| 湖北武汉电视台 | 电视问政 | 2006 年 | 现场直播 | 武汉市治庸问责办公室和武汉广播电视台总台 |
| 河南洛阳电视台 | 政府与百姓 | 2010 年 8 月 | 直 播 | 市委、市政府、市纪委、市委宣传部 |
| 河南驻马店遂平电视台 | 电视问政 | 2012 年 | 现场直播 | |
| 浙江杭州电视台 | 我们圆桌会 | 2010 年 12 月 | 日常栏目 | 市政府与电视台 |
| 浙江温州台新闻频道 | 人民问政 | 2012 年 9 月 | 现场直播 | 市人大与电视台 |
| 浙江温州台都市生活频道 | 政情民意中间站 | 2002 年 6 月 | 日常栏目 | 市政协与电视台 |
| 江苏南京电视台 | 向人民汇报 | 2009 年 | | 市纪委、市监察局、市纠风办与多媒体联动 |
| 江苏扬州电视台 | 三公开三报告 | 2012 年 12 月 | 现场直播 | 市纪委与电视台 |
| 江苏武进电视台 | 问政面对面 | 2012 年 9 月 | 日常栏目 | 区纪委、区政风热线工作领导小组与电视台 |
| 安徽合肥电视台新闻频道 | 问政·合肥——政风行风面对面 | 2012 年 11 月 | 日常栏目 | 市纪委监察局、市政府纠风办 |
| 广东电视台新闻频道 | 广东民声热线 | 2006 年 6 月 | 现场直播 | 省纪委、电视台、南方日报社、羊城晚报社 |
| 广州电视台综合频道 | 沟通无界限 | 2006 年 | 时政电视谈话节目 | 电视台 |
| 四川巴中广播电视台 | 阳光问政 | 2013 年 1 月 | 现场直播 | 市纪委、市委宣传部、市监察局、市软建办 |

从上表所列大陆开设的部分电视问政类节目来看，我们发现，在目前国内电视问政类节目的具体实践中，不同电视媒体在节目理念、实际运作上均存在许多差异，比如既有媒介行动类的，也有常态化播出类的；既有现场直播的，也有准直播、录播的，不一而足。目前电视问政类节目主要集中于省会城市台以及非省会城市台（含地级台、县级台），国家级电视媒体和省级卫视开设播出此类栏目较少。既有直播的非日常播出节目，也有非直播的常态化栏目，既有特别节目又有日常栏目。直播形态的电视问政不少是由党政机关主导的媒介行动，比如湖北武汉每年定期举办的电视问政节目。非直播的节目又分为完全录播和准直播（演播室+短片），如杭州台《我们圆桌会》。目前，较多的是阶段性媒介行动类特别节目。有些媒体着重强调“政策解读、上情下达”，有些则主要在于给观众提供“建言献策”的平台和渠道，有些则在于搭建多方参与的“交流场”，更多的则是多由以前的政风、行风评议类节目发展而来，表现为“公众问责”式的舆论监督。

二、电视问政的“中国特色”

电视问政节目的兴起具有多方面的原因，但其中最显著的一点在于它是中国民主化进程中公民传播权利意识不断觉醒、参与公共事务的热情不断高涨的产物。十八大报告提出“社会主义协商民主制度”，主张在多元社会现实背景下，通过普通公民的参与，就决策和立法问题相互交流、沟通，最终达成广泛共识。电视问政节目的重要价值就在于它在国家权力中枢和社会公众之间架设了一道桥梁，增强了政治体系的开放性和包容性，最大限度地倾听民声、反映民意、凝聚民智，从而增进互信，实现双赢或共赢。

与欧美电视媒体类似节目相比，中国电视问政节目因特有的电视传媒体制，其内容和形式均存在较大差异，具有自身鲜明的特点。和传统的舆论监督、批评类节目不同，电视问政节目的最大特点是

在同一时空或同一谈话场所中搭建了政府、媒体和公众面对面交流与沟通的平台。作为一种新的、动态发展中的节目形态,它与民生新闻、批评性报道、舆论监督节目等有不少相似、交叉之处,同时也有着自身鲜明的特点,如政府主导、多方参与、民生指向、公众诉求等。

(一) 行政主导、多方参与

结合上表,从节目主办方和参与主体来看,电视问政类节目很少由电视媒体独立承担。可见,“电视问政”不是电视媒体来“问”,正如有学者形象指出的,“它的阵势来源于强力的行政推导,媒体作为酵母,放大和扩展其影响力。”^[1]

电视问政栏目的主办方一般包括:一是决策层,如市委、市政府、人大、政协;二是其他职能部门,如纪检监察部门、纠风办等。节目的参与主体则涵盖政府职能部门官员、相关利益方、公众代表、媒体观察员等。

可见,中国电视问政类节目依托于地方党政机关而生存,同时也意味着它必然接受各级党政机关的管控。

(二) 节目议题的民生指向

中国电视问政节目始终植根于社情民意的现实土壤,话题主要集中于各类民生公益问题,主要聚焦的是百姓最关心、最直接、最现实的利益问题。在这一点上,电视问政与民生新闻有着诸多交叉重叠之处,不同之处在于电视问政节目较后者更为宏观、系统,往往不局限于某个具体问题的解决,而是上升到系统层面,如城市治理、社会管理等。

(三) 单向传播与全程可控

从表层看,电视问政类节目提供了一个政府、媒体和公众多方在场的对话空间,但对于更广大的电视观众而言,实际上仍然是一个单向的信息传播过程。

电视问政类节目大多数采用的是录播,从策划设计、摄录控制、主持引导到剪辑加工、频道播出,每个环节均在严密的控制过程之中。虽有少数节目采用了直播,但是,媒体、政府、民众三方同时出现在一个舞台上,而节目要处理好这三方关系并不是一件容易的事情,特别是现场直播的风险也加大了节目的难度。^[2]直播性电视问政节目在选题设计、暗访拍摄、嘉宾选择、主持导向等方面,同样经过严格的审查和筛选,并且在直播时也通过技术手段实现了延迟播出。

三、《我们圆桌会》:中国式公共新闻的实践与探索

与国内其他电视问政节目相比较,杭州综合频道的《我们圆桌会》在价值追求、功能定位、栏目形态、话题选择、运行方式、保障机制、播出安排上,具有自身鲜明的特点。该栏目彰显“平和”与“理性”的风格,不采用激烈辩论的形式,不以“问责”的尖锐方式制造针锋相对的现场效果,也不以暴露矛盾、解决问题为直接目标,而是致力于搭建平等参与、交流协商的平台,力求在多方讨论中取得共识。正如该栏目的策划者——杭州市人民政府原副秘书长王平所说:“社会需要改变,但改变社会是需要政府和社会各方面进行合作的。合作的前提是什么?是互信。”^①《我们圆桌会》体现的正是走向“公共新闻”的探索与努力。

(一) 何谓“公共新闻”

美国学者在20世纪90年代初提出了“公共新闻”(Public Journalism)理论,也有学者称之为“公民新闻”(Civic Journalism)。作为一个尚在发展中的概念,“公共新闻”目前尚缺乏一个学界共同认可的定义,这样描述可大致展现其特点:将新闻报道与媒介活动相结合,新闻传播者在报道新闻事实的同时,还以组织者的身份介入到公众事务中,发起公民讨论,组织各种活动,寻求解决问题的对策,使公共问题最终得到解决。^[3]有国内研究者形象地用四句话予以概括,“培育和营造公民社会,监督和

① 据本文作者2013年1月23日对王平的采访。

构建公共领域，报道和指导公共事务，交流和引导公共意见。^[4]”

那么，在中国特定的媒介体制框架下，何谓中国式的公共新闻呢？一般而言，是指媒体“在国家（政府）主导的框架内，由主流媒体搭建平台，有意识地运用议程设置，把政府和公众真正有效地联系在一起，致力于推进了媒介议程、公众议程和政策议程的互动。”

（二）《我们圆桌会》的价值与启示

正是基于公共新闻的理念，《我们圆桌会》的实践与探索超越了一档纯粹的电视节目，上升为杭城“开放式决策”、“民主促民生”城市复合管理链条中的一环，也成为杭州直接沟通政府与社会的民主民生互动平台之一，其价值与启示是多层面的。

1. “新闻执政”的语态转换：强化媒介责任，凸显公共服务性

一般而言，“新闻执政”是指党和政府运用新闻媒体推行政令、处理政务、推进工作的一种执政方式，它的核心是要通过新闻媒体去传达信息、引导舆论、服务群众。

《我们圆桌会》的启示在于，“新闻执政”的主体不再局限于党和政府，而是由“我们”——一个更宽广的“社会复合主体”来承担。这个社会复合主题吸纳了学术界、媒体界、党政界、行业界和市民各方共同参与，共同探讨公共问题。当新闻执政的主体由一元的“党政”变成“我们”，公共议题设置者、讨论者的扩容，在多元匹配中有效地加强了政策与民意的对接。

表 2 《我们圆桌会》557 期（2010 年 12 月 20 日——2013 年 3 月 31 日）的话题分类^[5]

| 序号 | 话题分类 | 期数 | 占百分比/% | 备 注 |
|----|-----------|-----|--------|-------------------|
| 1 | 交通出行 | 109 | 19. 57 | |
| 2 | 文化和精神文明建设 | 101 | 18. 14 | 文化、文物保护、业余生活、网络 |
| 3 | 民生建设 | 75 | 13. 46 | 教育、就业、医疗、住房 |
| 4 | 社会建设 | 54 | 9. 70 | 弱势群体、维权惠民、民情“民意” |
| 5 | 经济建设 | 54 | 9. 69 | 行业、企业、产业、消费、物价、旅游 |
| 6 | 环境生态 | 48 | 8. 62 | |
| 7 | 社会管理 | 47 | 8. 44 | 公共安全、社区管理、食品安全 |
| 8 | 城市发展建设 | 36 | 6. 46 | 城市发展、建设、规划 |
| 9 | 党政建设 | 16 | 2. 87 | |
| 10 | 其 他 | 17 | 3. 06 | |
| | 总 计 | 557 | 100 | |

从上表可看出，栏目话题出现频率高的几项问题（交通出行、文化和精神文明建设、民生建设、社会建设、环境生态）也凸显了杭州市的城市管理热点与难点。《我们圆桌会》承担起了主流媒体为公众搭建话语平台的公共责任，将有关城市治理的若干方面放到放大镜下观察。它一方面尽可能满足了民众的期待，另一方面也为被监督对象表达诉求提供了平台，在遵循新闻规律的基础上，拓宽了政务公开的渠道，加强了政府与公众在城市治理上的互动合作。

《我们圆桌会》的努力不仅凸显了主流电视媒体的公共服务属性，而且通过提供议政平台发挥为民服务的功能，满足上层管理部门和民众的双重诉求，实现了电视传媒传统角色的变换，即从政府喉舌或公众代言人的角色归位到客观中立的传播渠道与载体，让主流媒体从传统的官方性，因为公民自主参与度的快打逐渐走向公共性，这无疑也是实践新闻专业主义的一种努力。

由此,《我们圆桌会》弱化了政府“下命令”的姿态,媒体也摆脱“我宣传你”的语态,得以将“官场通行的话语系统”转变为大众话语系统,从选题策划、框架内容、主持人把控等方面为参与各方营造一个公开平衡的舆论场。这无疑有助于促进“有效沟通”,在构建社会信任的同时,使“新闻执政”的效果大大提升。

2. “舆论监督”的另辟蹊径:以“建设性”为轴心,引领“平等、理性”的价值观

我国现行监督系统包括公民监督、社会监督(包括舆论监督、社团监督等)、国家监督(人大监督、司法监督、行政监察等)。^[6]具体到媒体来说,舆论监督的核心要素有两点:一是监督者是广大民众,新闻媒体代表民意、受民所托来行使监督权;二是监督的对象主要是政府相关部门,媒体通过揭露问题进行治庸问责。同时,电视问政彰显了舆论监督在我国监督体系中的重要地位。

《我们圆桌会》抛开了这种二者对立的思维方式,探索出二者互动的表达机制。它将公众关注的民间问题放置在媒体平台上互动,并推动公众议题逐渐被纳入政府议程,其诉求并不局限于单一议题(单期节目所反映的问题)的解决,而是媒体如何整合当下的社会议程,把杭州市共时性整体状态下的民生面貌表达出来,与政府发生共振。媒体与其说是扮演着监督者角色,不如说是一种建设者、推动者的角色。无疑,这与十八大提出的“改进作风”、建设“责任性政府”等有着高度的默契。

在当下中国,政治场域无疑具有先天的统领性,与之相比,媒体和公民群体的场域较为弱势。“圆桌”强调了人格和话语权的平等,公开、透明的“民间官权”充分调动了市民主体的主动性,《我们圆桌会》赋权予普通平民阶层,让其在话语比例设置上与政府官员、知识精英群或“意见领袖”处于同等地位,是平等理念的典型体现。

“理性”最突出地体现在《我们圆桌会》对公共敏感话题的处理上。它不同于某些过于市场化的民生新闻,既没有家长里短的琐碎乏味、更没有猎奇刺激的耸人听闻。作为一档新闻论政栏目,《我们圆桌会》以“建设性”为轴心,导引着民生新闻走向公民新闻。一方面,它通过“真理愈辩愈明”的方式,解决民生问题,提升民主意识;另一方面它借由构建共同利益的联系,提升政府、媒体和百姓对民生关注的锐度。进一步说,《我们圆桌会》不仅注重多方声音的表达、问题的解决,更注重沟通本身。尽管各方诉求存在差异,但他们都是这座城市的参与者、建设者、享受者,“城市主人”的身份主体以及事关大众的公共议题,保证了沟通的“建设性”与“有效性”。

“平等、理性”的价值引领,有助于改善国家(政府)和社会(群众)的关系,弥合或缓和现实存在的对抗或冲突,使“国家——社会”的关系得以转变为“公共利益——公民”的关系。就此而言,《我们圆桌会》无疑走到了许多同类电视栏目的前面,对中国电视问政节目的发展起到一定的示范作用。

3. 协商民主的生动实践:以“民主促民生”的理念,培育公共精神有序生长

十八大报告提出“社会主义协商民主制度”,主张在多元社会现实背景下,通过普通公民的参与,就决策和立法问题相互交流、沟通,最终达成广泛共识。电视问政节目的重要价值就在于在国家权力中枢和社会公众之间架设了一道桥梁,增强了政治体系的开放性和包容性,最大限度地倾听民声、反映民意、凝聚民智,从而增进互信,实现双赢或共赢。

“民主促民生”理念是《我们圆桌会》的重要创新。杭州市在全国率先推行“开放式决策”,积极开拓多种路径,保证政府决策的科学性、公平性,多样化地利用大众传媒即是其中之一。《我们圆桌会》正是承担着上述功能的一个重要载体。

《我们圆桌会》开辟了一条普通市民了解并参与政府治理的实实在在的通道。在这一通道中,群众发挥主导作用,杭州市委、市政府成为组织、服务和执行的公仆,通过问政搭桥,形成民和官有效互补、沟通契合、彼此信任、良性互动、和谐共进的城市政治生态。问政栏目建立的“民主”参与公共话题的机制,成为市民公共精神发育、成长的一个新空间。

《我们圆桌会》通过在不同群体之间构建一个稳定、持久、平等、有序的互动机制,使社会信息流

转导向良性运行的方向，即协商与沟通。这种模式不同于以往将政府官员与民众对立起来的话语场，更有助于处理维稳与维权之间的关系，更有助于重建现代社会的道德秩序、信用结构和基础制度。

不仅如此，以理性平和为特质的《我们圆桌会》，“在信息传播中也同时传递着情绪和态度，平等交流、充分沟通、理性协商本身也是化解和疏导偏颇、对立情绪的一种手段。”^[7]

综上，《我们圆桌会》不仅构建了百姓参与城市管理的渠道，更彰显了“公共性”、“平等性”、“参与性”、“监督性”以及媒体的“宽广解释框架”，更为重要的是它传递着一种导向价值和态度：在社会各方表达自身诉求的过程中，通过倾听、沟通、解决，可以找到一个符合最广大群众利益的交集——这便是《我们圆桌会》的核心价值所在：通过建设性的质疑、有温度的协调利益、寻求共识。

四、结语：期待电视问政走得更远

从平面媒体到广播媒体再到电视媒体、网络媒体，媒体问政一直有迹可循。电视媒体问政之所以较其他媒体的“问政”引起了更多的社会关注，主要在于它的覆盖面、贴近性和权威性。

对于《我们圆桌会》的案例分折，引导我们思考电视问政未来的可能性，至少可以从三个层面予以考量。宏观层面：政治经济各种权利的重组和竞争；中观层面：培育公民意识与建构城市公共领域；微观层面：传统媒体内容生产与运行机制创新。这三者的核心离不开媒体这一组织机构的特殊角色、属性与功能。因此，关于电视问政的意义追问，必然指向它究竟多大程度上能够建构一个合理、平等、开放话语平台，进而形成公共舆论。

分析国内诸多同类节目，我们发现两个普遍现象：第一，关注民众权利表达多于关注政府回应；第二，关注一类声音多于关注民意景观。对于前者，《我们圆桌会》的运作卓有成效。节目形态以足够的诚意与努力搭建了平等的话语场，问政者的知情权、表达权充分得到保障，而被问政一方也在主动配合、透明公开地回应质疑。对于后者，正是中国媒体需要更加理性面对的问题：在中国当下的舆论环境中，媒体该如何将大众卷入议题从而塑造“民意景观”？

与上个世纪不同，“民意”已很难再现“大一统”的局面，利益群体分化，诉求不尽相同，一项具体政策的施行都可能呈现出支持、中立、反对等复合声音共存的情形。在此背景下，电视媒体对“民意”的认识与选择就显得尤为重要，电视问政有效地突出了“公民性”，提高公民意识，促使“群众”向“媒介公民”身份转换。^[8]关注议题的民众到底有多少，以及支持与反对的理由和比例，这其实是决策者判断应不应该将议题确认为政府议程的关键因子。面对非理性的声音，面对各自为营的公共诉求，除了“质询”这种直接找政府“有关部门”的简单方式，是不是可以提倡通过民主来解决民生？这触及的或许正是“问政”节目的边界。媒体如何塑造出合理的民意景观，不误导不夸大议程的压力，使议政成为政策制定的参照系，这正是当下具有官媒身份的中国电视面临的难题之一。要解答这一难题，问政类电视节目迈向公共新闻或许不失为一个值得肯定与期许的方向。

参考文献：

- [1] 田必耀. 电视问政：行政推导的舆论监督样本 [J]. 法治与社会, 2013 (1): 20.
- [2] 赵振宇. 传统媒体、政府、民众三方如何互动——参与武汉电视台“电视问政”节目后的思考 [J]. 新闻记者, 2012 (10): 21.
- [3] 蔡雯. 美国新闻界关于“公共新闻”的实践与争论 [J]. 新闻战线, 2004 (4): 78.
- [4] 张恩超. 从民生新闻到公共新闻 [N]. 南方周末, 2004-11-4 (25).
- [5] 节目列表来源于杭网议事厅官网 [EB/OL]. <http://hwyst.hangzhou.com.cn/wmyzh/index.htm>, 2013-06-06.
- [6] 张晓霞. 构建以公民监督为基础的“三位一体”式监督系统——基于服务型政府视角 [J]. 湖南医科大学学报：社会科学版, 2009 (6): 10.
- [7] 宋晓农. 媒体功能的新探索——关注杭州综合频道《我们圆桌会》 [J]. 新闻实践, 2011 (5): 65.
- [8] 王蕾, 刘敏智. 城市电视台节目创新“电视问政”促进公民政治参与 [J]. 新闻知识, 2010 (10): 37.