

# 中国特色

Research on emergency radio with Chinese characteristics

# 应急广播研究

温秋阳◎著

自然灾害 事故灾难

公共卫生事件 社会安全事件

快速启动 定向传播 多媒体覆盖

在最需要的地方发出应急广播的声音

中国广播影视出版社

# 中国特色

Research on emergency radio with Chinese characteristics

# 应急广播研究

温秋阳◎著

中国广播影视出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中国特色应急广播研究/温秋阳著. —北京: 中国广播影视出版社, 2015. 8

ISBN 978-7-5043-7325-0

I. ①中… II. ①温… III. ①突发事件—广播工作—研究—中国 IV. ①G229.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 292084 号

## 中国特色应急广播研究

温秋阳 著

责任编辑 陈丹桦

封面设计 嘉信一丁

出版发行 中国广播影视出版社

电 话 010-86093580 010-86093583

社 址 北京市西城区真武庙二条 9 号

邮 编 100045

网 址 www.crtip.com.cn

电子信箱 crtp8@sina.com

经 销 全国各地新华书店

印 刷 北京天正元印务有限公司

开 本 710 毫米×1000 毫米 1/16

字 数 188 (千) 字

印 张 11.75

版 次 2015 年 8 月第 1 版 2015 年 8 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5043-7325-0

定 价 28.00 元

(版权所有 翻印必究·印装有误 负责调换)

## ► 序

# 中国应急广播研究的历史使命

“应急广播”从传媒界的一个新词演变成为一个热词，不过短短几年的时间。从2008年雨雪冰冻灾害、汶川地震到2010年玉树地震，再到2013年四川芦山地震、2014年云南鲁甸地震，中国广播界在大灾面前勇于担当、不断探索，应急广播不仅在中国广播史上留下了浓墨重彩，亦为广播公共服务防灾减灾趟出了一条新路，拓展了中国广播更为丰富的社会功能与人本价值。

建设中国的应急广播功在当代、利在千秋，而研究中国的应急广播这一课题时不我待。应当说应急广播是中国传媒界有重大研究价值的领域，不仅是中国传媒实践向传媒理论提出的需要迫切解决的课题，更是中国应急广播未来发展亟须厘清的战略性课题。

本书以中国的应急广播为研究命题。在此之前对应急广播的研究以业务报道层面或成就性总结层面的成果偏多，从理论框架、全球化背景、国情特色、媒介战略发展及应急广播文本规律的全面系统研究较为鲜见。本书将中国应急广播研究置于全球风险社会的大环境下、置于当代中国突发公共事件及其管理特色的国情背景下，置于新媒介影响突发公共事件信息发布的新语境下，置于中国广播自觉挖掘自身应急潜能的大前提下展开。作者从学科整合视角架构了理论框架，从传播学角度研究应急广播的传播规律；从社会管理学角度研究应急广播在应急管理中的角色；从新媒体发展角度研究应急广播与新媒介融合的现实基础和未



来前景；从中国应急广播实践经验出发研究中国应急广播的实现路径。

作者因为从事国家应急广播体系的规划设计工作，这让该书有了站在国家层面的宏观意识；作者亲自调研所得的材料丰富鲜活，让该书有了诸多源于现实的一手的扎实依据；作者全力投入到中国第一个专门面向灾区定向广播的应急电台“国家应急广播·芦山抗震救灾应急电台”的开办中，并将从实践中得来的思考融入文中，让该书有了理论与实践紧密结合的价值体现。

本书作者是我的在职博士研究生。我看到了她在工作中思考，在思考中实践，在实践中抽出时间写成此书，付出了莫大的心血；看到了她在研究与实践中努力探索、爬坡、超越、蜕变。实践、思考、再实践、再思考，从个人至团队、从区域媒介到国家平台，理论与实践不断碰撞、拓展，使本书从框架至内容不断提炼、升华，这正是“应急广播研究”的难能可贵之处。

应急广播是最有温度的广播，是最体现以人为本的广播，是危急时刻最被需要的广播。建设应急广播蕴含着广播人的历史责任和人文情怀；能为应急广播做点儿事情，对从事应急广播的作者而言有艰难与辛苦，亦是一种幸运和偏得。

中国的应急广播“在路上”，其思考需深化、其实践需拓展，其规律需把握，其设计需科学，其建设需加快。对中国的应急广播，我们充满祝福和期待。

曹璐

中国传媒大学教授博士生导师

## 自序

这本书是在我博士论文基础上修改而成的。原本没打算出书，说这话有点儿矫情，但是真的。后来，经不住业界朋友怂恿，站在职业生涯已走完三分之二的时间节点上，想着就算对自己有个交代吧，于是有了此书的面世。

还记得2008年“5·12”地震发生后，我的同事们背着行囊急匆匆奔赴前线，战士出征的样子。我站在一楼大厅的落地窗后面看他们登车，眼泪在眼圈打转，心中涌起一股热流。那段时间，每天收音机不离手，听他们舍生忘死发回一条条消息。那时，中国还没有“应急广播”这个词，但应急之时，广播已动。

汶川地震以及之前的雨雪冰冻灾害之于中国广播的意义在于让从业者重新认识广播的本质属性，更深刻地体会广播在灾难中的独特价值。很快，研究应急广播的任务落在了我所在的发展研究中心头上。从此，应急广播进入我的工作范畴。2012年底，中央人民广播电台成立国家应急广播中心，我被调入，应急广播从我工作的一部分变为全部。

历经了中国应急广播从零起步的调查研究、立项申报、体系规划、试点试验的过程。有些事情似是想清楚了，有些事情至今还在探索中。对应急广播接触的越深，越能体会应急广播的责任之重大，越能感受应急广播的建设之不易。

在规划设计国家应急广播体系的工作中，我有机会调研并接触了大量国外应急广播以及国内应急处置管理方面的资料，对应急广播的传播

规律、文本特点、受众心理以及新媒体环境下应急广播的融媒体发展等有了进一步研究的兴趣，由此逐步形成研究思路，一路思考下来，便有了本书的框架雏形。

理论指导实践的突出显现是 2013 年“4·20”四川芦山地震发生后，中央人民广播电台创意并联合地方电台在震中开办中国首家面向灾区播出的应急电台。因为在研究中得出大灾发生后，灾区之内与灾区之外的人们对信息的需求是不同的；因为在调查中发现广播在电力、通讯中断等极端情况下对灾区的定向传播是最有效的；因为在规划国家应急广播体系过程中有四级电台联动的内容……所以，我们出发了。第一拨，我带队。我知道，我们的背后也有着众多关切的目光。在芦山的帐篷直播间里，我们被雨水浸泡过，被高温蒸烤过，被志愿服务的精神感动过，被灾区民众“你们辛苦了”的问候温暖过，更被我们整合各类信息服务抗震救灾的有效社会价值激励过……我在第一拨去芦山开办应急电台一周后，回京休整一周，而后作为第三拨带队，再次赴芦山，一方面继续办应急电台，另一方面培训地方台工作人员和志愿者并做芦山应急电台的受众调查，完成芦山应急电台从中央台主导到地方台主导的交接，使此次芦山应急电台的试验链条更加完整并获得一手调查数据。芦山应急电台历时 32 天，从中央台到地方台到志愿者，前后方共有上百人参与其中。每一个人的每一点儿努力，成就了芦山应急电台。芦山应急电台的模式在后来云南鲁甸、景谷地震的应急电台开办中被不断完善。

从芦山归来后，我着手博士论文的最后定稿。芦山的实践让我加深了以往的思考，并将新的思考加入到博士论文中。

有时苦不堪言，有时乐在其中，就这样与应急广播相伴。

感谢应急广播，让我把年少时萌生的济世情怀与本职工作结合起来，让我对从事应急广播这项工作有了发自内心的使命感；感谢近些年的研究岗位和读博生活，让我能够静下心来，把激情与感性转化为冷静和理性，让我觉得自己和以前不一样了。

感谢中央人民广播电台的决策者们从国家应急平台的高度意识到应急广播对中国广播发展的战略意义，带领我们走上应急广播的探索之路；感谢我所在的发展研究中心和国家应急广播中心的领导对我一路的

扶持和激励；感谢和我一起从事应急广播研究与实践的小伙伴们忘我投入和无穷智慧。

感谢中国传媒大学曹璐老师引导我走上学术研究道路，“咱们说说”是曹老师的教学方式，轻声慢语却见解深刻；不断学习是曹老师的生活状态，年近八旬仍对获取新知保有热情。曹璐老师是我见到的将厚重与轻盈结合得最好的人，厚重的是思想，轻盈的是心态。曹璐老师以种子之心让学生和她一起成长……还要特别感谢成美教授、邓忻忻教授、张彩教授等为我的论文提出中肯的建设性意见，提供有力的资料借鉴。

感谢一直以来关心我、帮助我、支持我、鼓励我的同行、同事、同学和朋友。

感谢编辑陈丹桦对本书的悉心付出。

感谢总是为我注入正能量的爸爸妈妈和我的爱人。

人类社会已经进入风险社会。危机传播成为国内外学界和业界研究的热点课题，研究者众，著述颇丰。但面对风险社会无处不在、层出不穷的挑战，仍有极大的理论探索空间。笔者参照前人成果进行的应急广播研究，只是中国应急广播规划建设初期的阶段性思考，虽尽力而为，奈何功力粗浅。敬请学者、同行不吝赐教。我会继续努力学习、思考并实践。

温秋阳

2014年12月



# 目 录 Contents

## ► 绪 论 研究缘起与意义

- 一、广播在突发公共事件报道中作用独特 / 1
- 二、突发公共事件与应急广播概念界定 / 3
- 三、突发公共事件频现与民众灾难意识构建 / 5
- 四、中国开始重视应急广播建设工作 / 9

## ► 第一章 应急广播传播规律研究

- 第一节 应急广播内容与发布特点分析..... 13
  - 一、应急广播的内容特点：满足应急之需 / 13
  - 二、应急广播的发布特点：分阶段传播 / 16
  - 三、应急广播的精神特质：以人为本 / 18
- 第二节 应急广播的文本特征..... 19
  - 一、准确直白 / 20
  - 二、充分解释 / 21
  - 三、必要冗余 / 21
  - 四、适度表情 / 23
  - 五、碎片化与进程式 / 23
- 第三节 受众接触应急广播的心理及行为特征..... 25

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| 一、观照灾区之内：对应急信息形成刚性需求 / 26      |    |
| 二、观照灾区之外：对应急广播的接触随关注程度而变化 / 29 |    |
| 三、灾区内外受众均可能呈现互文性特征 / 31        |    |
| 第四节 应急广播的传播模式 .....            | 32 |
| 一、人本逻辑的议程设置 / 33               |    |
| 二、高度的视域融合 / 35                 |    |
| 三、受众 N 次传播与主动反馈模式 / 37         |    |
| 第五节 应急广播的伦理范式 .....            | 39 |
| 一、媒体失范行为分析 / 41                |    |
| 二、以人为本建设应急广播伦理 / 43            |    |

## ► 第二章 应急广播在社会应急管理中的角色研究

|                                       |    |
|---------------------------------------|----|
| 第一节 应急广播是社会应急管理的重要环节 .....            | 47 |
| 一、法律赋予公民对突发公共事件的知晓权 / 48              |    |
| 二、应急广播具有“必听”的使用价值 / 49                |    |
| 三、应急广播是实现社会公平的重要载体 / 53               |    |
| 第二节 应急广播是避免谣言稳定社会的重要手段 .....          | 55 |
| 一、突发事件谣言成因分析 / 57                     |    |
| 二、信息公开是消解谣言的唯一路径 / 58                 |    |
| 第三节 应急广播是应急处置中的重要生产力 .....            | 60 |
| 一、通过信息联动提高现实的应急处置效率 / 62              |    |
| 二、通过议程设置引导灾区民众重塑精神家园 / 63             |    |
| 三、通过贴近服务满足灾区民众的个体之需 / 65              |    |
| 四、利用危机的反作用力参与社会建设 / 66                |    |
| 第四节 应急广播是政府应急管理的有效工具 .....            | 67 |
| 一、作为应急管理工具的应急广播的基本特性 / 68             |    |
| 二、作为应急管理工具的应急广播的功能实现 / 68             |    |
| 三、为应急广播制订特别的信息沟通策略以实现工具使用<br>最优化 / 71 |    |

### ► 第三章 应急广播在新媒体时代的传播策略

- 第一节 新媒体发起突发公共事件传播革命…………… 78
- 一、新媒体冲击传统媒体应急信息发布的垄断地位 / 79
- 二、新媒体挑战传统媒体对突发公共事件议程设置的主导权 / 82
- 三、新媒体带来应急信息接收方式多元化 / 85
- 第二节 新媒体在传播突发公共事件中的负面效应…………… 86
- 一、新媒体信息将有价值应急信息淹没于庞杂之中 / 86
- 二、蝴蝶效应使新媒体成为危机放大器 / 86
- 三、新媒体的迅疾传播加速危机恶性扩散 / 87
- 四、新媒体的推波助澜增强危机的破坏性 / 87
- 第三节 传统广播与新媒体在突发公共事件传播中的融合之道 …… 88
- 一、资源占有：从有限到无限 / 89
- 二、报道视角：从外部到内部 / 90
- 三、传受关系：从单向到交互 / 91
- 四、内容接收：从或然到定点 / 92
- 第四节 应急广播在新媒体时代的传播策略…………… 93
- 一、利用新媒体，实现传统应急广播传发与覆盖的升级换代 / 95
- 二、融合新媒体，实现应急广播业务流程再造 / 97
- 三、打造核心技术，加强应急信息产品与各终端的适配性 / 98
- 四、利用传统媒体品牌影响力，打造可信赖的应急信息传播者新形象 / 101

### ► 第四章 中国应急广播的创造性实践

- 第一节 我国应急信息发布现状分析…………… 104
- 一、我国关于突发公共事件信息公开规定的历史沿革 / 104
- 二、我国突发公共事件信息发布存在的问题 / 106
- 第二节 突发公共事件信息公开是应急广播存在的首要前提 …… 114
- 一、及时公开突发公共事件信息意义重大 / 114



|                                  |     |
|----------------------------------|-----|
| 二、突发公共事件信息公开是应急广播发挥效能的先决条件 / 116 |     |
| 第三节 中央人民广播电台应急广播的开创与拓展·····      | 117 |
| 一、雨雪冰冻灾害：为政府判断灾情提供重要参考 / 118     |     |
| 二、汶川特大地震：成为灾区救援力量和民众的行动指南 / 120  |     |
| 第四节 芦山定向应急广播试验·····              | 122 |
| 一、芦山应急电台运作模式 / 123               |     |
| 二、芦山应急电台内容与效果 / 125              |     |
| 三、芦山应急电台的传播学意义 / 129             |     |
| 四、芦山应急电台引发的思考 / 132              |     |
| 第五节 从北京“7·21”大雨看广播应急的现状与不足 ····· | 135 |
| 一、暴雨中广播有所作为 / 135                |     |
| 二、农村大喇叭作用显著 / 138                |     |
| 三、应急信息流转存在问题 / 139               |     |
| 四、需加快应急信息传播的保障机制建设 / 141         |     |

## ► 第五章 中国应急广播建设

|                                       |     |
|---------------------------------------|-----|
| 第一节 中国应急广播从实践中来的理论启示·····             | 143 |
| 一、第一时间筑起国家与民众间的精神导线 / 143             |     |
| 二、以人为本的应急理念 / 144                     |     |
| 三、科学有序有效的应急机制 / 145                   |     |
| 四、众志成城的舆论氛围 / 145                     |     |
| 五、因地制宜的传播形式 / 146                     |     |
| 第二节 中国应急广播的建设思路·····                  | 146 |
| 一、建设中国应急广播的基本原则 / 147                 |     |
| 二、建设中国应急广播的总体思路 / 148                 |     |
| 三、建设中国应急广播的顶层设计 / 153                 |     |
| 第三节 中国应急广播的建设重点·····                  | 154 |
| 一、建设农村大喇叭，解决应急信息发布“最后一公里”<br>问题 / 154 |     |
| 二、建设城市公共场所广播，降低人口密集区的受灾程度 / 156       |     |

|                                  |     |
|----------------------------------|-----|
| 三、覆盖移动终端，保障移动人群随时随地获得应急信息 /      | 158 |
| 四、建设区域性应急广播，实现灾区民众及时获得针对性信息 /    | 160 |
| 第四节 加强应急广播专业化建设.....             | 161 |
| 一、制订具体规制，规范应急广播传播行为 /            | 162 |
| 二、建立技术通道，实现应急信息流转畅通 /            | 163 |
| 三、开发硬件装备，保障信息采集手段先进 /            | 163 |
| 四、培训内部人员，明确应急传播应对举措 /            | 164 |
| ► 结 语 延展应急广播功能：加强社会防灾减灾文化建设..... | 165 |
| ► 参考书目                           |     |

## 绪 论 研究缘起与意义

### 一、广播在突发公共事件报道中作用独特

2008 年中国汶川地震，灾区断电，灾民从废墟中刨出收音机，才得知究竟发生了什么以及外界的救援进展情况；

2010 年青海玉树地震，当地电台在转播车上安装上大喇叭，在游走间告知灾民领取救灾物资的地点和避免次生灾害的常识；

2011 年东日本大地震，在海啸来临前十几秒，有线、无线广播的预警呼叫，让众多民众幸免于难；

在英国，法律明确规定，在应急包中必须装备配有干电池的收音机；

在美国，参与联邦紧急警报系统的上万家广播电台每周都进行警报接收装置的信号检测。

.....

当突发公共事件与传统广播结合起来，突发公共事件有了最低成本、高效率的信息传输渠道，而传统广播与生俱来的特点被深度挖掘并放大到极致。

在地震大国日本，一项调查显示，在地震发生后的最初两天，广播的使用率远远超出其他媒体。在地震发生的第一天和第二天，选择收听广播的人大约是非其他媒体的 2 倍，而伴随着基础设施的修复，在地震发



生的第三天到一周左右的时间，电视、网络和报纸才逐渐成为了信息传播的主要手段。由此可见，在地震发生之后的1~2天，广播成为人们的“信息生命线”，通过广播对灾害后“信息碎片”的整理和播报，帮助人们在第一时间获得必需的信息，这些信息成为人们获知灾害情况、把握受灾整体情况的最初组成部分。

2012年10月，飓风“桑迪”袭击美国东海岸，由于停电，电视、互联网不能正常使用，几乎所有的信息人们都是通过广播获得的。据《纽约时报》当年11月18日的报道，10月29日晚飓风登陆新泽西州的7点开始至深夜，包括相邻的纽约市及周边地区，收听广播的人超过100万人，比一周前同一时段多70%。沿海地区的收听率更高、康涅狄格州的诺沃克等地的收听率比上一周增加了367%。<sup>①</sup>

再看中国。仅以汶川地震为例。在地震发生，灾区因断电导致电视、互联网、手机、固定电话均无法正常工作，几近成为信息孤岛之时，收音机里传出了灾情、救灾的信息以及亲人般的问候和真诚的关切，对于恐惧困顿、流离失所的灾区民众，这空中的声音无异于沙漠中的甘露，极其被渴望、极其被需要。不仅如此，对于前往救灾的人们，广播传递出的实时信息成为他们救灾的指挥棒。总结广播在汶川地震中的作为，可以发现，凭借强大的信息汇集整合能力、快速的信息传播能力、接收终端收音机的便携性和较强抗损毁能力以及由此带来的灾区人们对广播的易得性，广播已深刻介入灾后救援的流程中，成为救灾的重要生产力。其一，担当权威发布角色。不论国家电台还是地方电台，作为党和政府喉舌的定位，使电台有资质获得来自政府的最权威信息。权威信息的发布满足了人们最迫切的知情需求，同时避免谣言滋生；其二，担当指挥调度角色。记者从采访中得知灾区某地急需大型装载车，随即通过广播广而告之，相关单位闻之而动，使救援快速而有效；其三，担当通风报信角色。在灾区通讯系统瘫痪，灾区内外无法沟通的情况下，广播电台推出了“寻亲纸条”，为人们传递亲人是否平安的消息；其四，担当普及知识的角色。广播电台邀请各方专家指导灾民自救互救，教授防治疫病等常识，成为空中救灾减灾的讲堂；其五，担当心理

---

<sup>①</sup> 《美国，飓风使人们重新认识广播》，《放送研究与调查》2013年第1期，第84页。

抚慰角色。为惊恐失措的灾民提供心理安抚、鼓舞士气；其六，担当动员组织角色。向全社会发出号召，鼓励向灾区提供援手，凝结起全民抗震救灾的热情与力量。

综上所述，广播在抗震救灾中的作为和作用充分印证了麦克卢汉“广播是社会中枢神经”的论断，其价值非其他媒体能比，亦非日常广播能比。由此而扩大，对广播在所有突发公共事件中的体量和能量进行研究，对于广播本身、对于应对突发公共事件的社会管理都具有很大的现实价值和以此为起点的历史意义。

## 二、突发公共事件与应急广播概念界定

关于突发公共事件。根据国务院发布的《国家突发公共事件总体应急预案》中的规定，突发公共事件是指“突然发生，造成或者可能造成严重社会危害，需要采取应急处置措施以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件”。根据社会危害程度、影响范围等因素，可分为特别重大、重大、较大和一般四级。

自然灾害类主要包括水旱灾害、气象灾害、地震灾害、地质灾害、海洋灾害、生物灾害和森林草原火灾等；

事故灾难类主要包括工矿商贸等企业的各类安全事故、交通运输事故、公共设施和设备事故、环境污染和生态破坏事件等；

公共卫生事件类主要包括传染病疫情、群体性不明原因疾病、食品安全和职业危害、动物疫情，以及其他严重影响公众健康和生命安全的事件；

社会安全事件类主要包括大规模的群众聚集对社会的稳定以及正常的生活造成影响的、恐怖袭击事件、经济安全事件和涉外突发事件等。

本文采用以上对突发公共事件的表述，但将研究重点放在突发公共事件中的自然灾害类上，研究广播在突发重大自然灾害中的已有和可能的行为与影响，同时兼顾其他类突发公共事件。

关于应急广播。应急广播是在2008年雨雪冰冻灾害和汶川大地震之后，在中国广播界中出现的一个新名词。

应急广播从广义上讲，是 Emergency Broadcasting，即大广播的概





念，就是把应急信息通过广播、电视、报纸等传统媒体，以及互联网、电信网等，进行传播。从狭义上讲，是 Emergency Radio Broadcasting，即小广播的概念，也就是通过传统广播传播应急信息。本文所论及的应急广播是指后者。对于校园广播、社区广播、楼宇广播、农村大喇叭广播等区域性的有线或无线广播，转播或转述正规广播电台传播的应急信息的，或自行播发当地应急信息的，均在本文研究之列。

应急广播通常是指“在面临突发公共事件时，通过广播向公众传递紧急信息服务的一种应急手段”。<sup>①</sup>

需明确几个概念：

应急广播的启动与结束。应急广播是阶段性的，其开启于获得突发公共事件预警信息或突发公共事件爆发信息之时，结束于突发公共事件的解决阶段。应急广播的开启应遵循第一时间、快速及时、切实有效原则；应急广播的结束没有硬性限定，视突发公共事件的处置情况而定，但传播频次、力度基本呈渐弱态势。

应急广播的启动原则。依突发公共事件的级别和影响范围而定。日本放送协会（NHK）规定：地震震级为 1、2 级的，相关区域的 NHK 地方广播电视台给予播出；3、4 级的，NHK 所有全国性电视频道滚动字幕，广播 1 频率播出消息；达到 5 级弱，NHK 所有全国性电视频道滚动字幕，所有广播频率播出紧急信息；达到 6 级弱，则 NHK 所有全国性电视频道和广播频率播出紧急信息。应急广播的启动需要制定详细标准，但总的原则是，突发公共事件级别低的，启动相关区域广播；级别高的，启动更大范围区域广播或全国广播。

应急广播的发布节点。突发公共事件发生之前、之时、之后，发布相关信息的广播皆为应急广播。之前，为预警；之时，指突发公共事件刚刚爆发，广播第一时间传播信息；之后，指突发公共事件爆发后，对于处置情况等信息的持续性传播。

应急广播的传播对象。应急广播包括对灾区的广播，也包括对灾区以外的广播。在目前的广播传输技术条件下，区域性广播在本地发生突发公共事件时，多为针对灾区内部的广播，而覆盖全国的国家广播电台

---

<sup>①</sup> 《2010 年中国广播电影电视发展报告》，中国广播电视出版社 2010 年版。