



危机应对： 政府如何发布新闻

 王彩平/著
Crisis

- ◎ 突发事件新闻发布的特点与形式
- ◎ 突发事件的媒体关注与发布重点
 - ◎ 答记者问的策略
- ◎ 新闻发言人的副语言艺术



危机应对： 政府如何发布新闻

王彩平/著

Crisis

- ◎ 突发事件新闻发布的特点与形式
- ◎ 突发事件的媒体关注与发布重点
- ◎ 答记者问的策略
- ◎ 新闻发言人的副语言艺术

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

危机应对:政府如何发布新闻/王彩平著. —北京:国家行政学院出版社,2012.6
ISBN 978-7-5150-0340-5

I. ①危… II. ①王… III. ①危机应对—新闻公报—研究 IV. ①G210

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 131137 号

书 名	危机应对:政府如何发布新闻
作 者	王彩平
责任编辑	任 燕
出版发行	国家行政学院出版社 (北京海淀区长春桥路6号 100089)
电 话	(010)68920640 68929037
编 辑 部	(010)68929095
经 销	新华书店
印 刷	北京建筑工业印刷厂
版 次	2012 年 6 月北京第 1 版
印 次	2012 年 6 月北京第 1 次印刷
开 本	710 毫米×1000 毫米 1/16 开
印 张	17
字 数	160 千字
书 号	ISBN 978-7-5150-0340-5/D · 0143
定 价	38.00 元

前言

2012年春节刚过,一个新词——“休假式治疗”迅速在网络上走红,于是,新闻界有了“杜撰性报道”;房地产界有了“维修性拆除”;学术界有了“研究性剽窃”;大中学生有了“学习性抄袭”;医疗界有了“试错性手术”,等等,不一而足。

网络热词,是近年来我国出现的一种醒目的社会现象和文化存在,其影响越来越难以忽视。但是,从“躲猫猫”到“俯卧撑”,从“欺实马”到“这是个奇迹”,这些从政府突发事件新闻发布过程中生成的网络流行语,早已从虚拟世界延展到现实生活,反映出政府突发事件新闻发布工作的欠缺,也暴露出了社会对政府所发布的信息的信任危机。

回顾我国政府突发事件新闻发布的历程,这些年来,我国的政府新闻发言人制度建立起来了,党委新闻发言人制度也建立起来了,网络新闻发言人出现了,政务微博也在2011年遍地开花。应该说,无论是体制、机制的建立完善,还是法律法规和预案的制定和实施,我国突发事件新闻发布工作在非典之后的九年来取得了突飞猛进的发展与进步。而从突发事件新闻发布的时效性、真实性等方面来看,虽然近年来,汶川地震、玉树地震、舟曲泥石流、“3·28”透水事故、“7·23”甬温线重大铁路交通事故等大的灾难事故频频发生,但我国各级政府、有关部门也努力在第一时间通过组织召开新闻发布会等方式,将与突发事件相关的信息发布出去,尽可能满足媒体、社会、公众对突发事件信息的需求。

但与此同时,由于突发事件发生的突然性、不确定性及其作用的社会性、扩散性、衍生性,对政府的新闻发布提出了巨大的挑战。

首先,对于信息的不同诉求造成政府与媒体之间在突发事件新闻发布

方面存在先天的、不可调和的矛盾。一方面，政府发布的新闻必须是正确的、客观的，是经过核实的确凿的事实；另一方面，媒体发表的报道则可能是感性的，带有主观想象和合理质疑的，可以吸引受众眼球。因此，当政府还在按部就班地核实信息的真实性、准确性的时候，媒体，尤其是一些小报小刊和当下方兴未艾的自媒体，已经带着巨大的兴奋将有可能鱼龙混杂、泥沙俱下的信息在第一时间发了出去，因为对于媒体来说，一个惯常的做法是在连续的报道中逐步修正先前的错误报道。

其次，从我国政府突发事件新闻发布的制度环境来看，虽然从中央到地方，从新闻发言人制度到突发事件新闻发布预案，突发事件新闻发布的制度体系已经基本建立起来了，但其中还有诸多不尽如人意之处。比如，法律法规的针对性和指导性不强，部门联动沟通和协调机制不健全，以及一直深受诟病的新闻发言人责权不统一等问题，都影响着当前突发事件发生后新闻发布乃至整个政府信息公开的效果。

再次，从突发事件新闻发布的具体操作来看，无论是从信息的组织管理上，还是新闻发言人自身的经验储备上，目前都还存在差强人意之处。突发事件新闻发布，既是一门学问，也是一门艺术，不仅从信息报告到信息发布，从纵向的时间序列到横向的部门配合，都需要构建一个无缝链接的信息链条。就一次微观的新闻发布会而言，如何组织？如何发布？如何回应记者的提问？每一步都充满了挑战。不过，术业有专攻，掌握了其中的规律与技巧，则可以举重若轻。

正如英国著名危机公关专家迈克尔·里杰斯特在《危机公关》一书中所写，若一个组织不能就其发生危机与公众进行合适的沟通，不能很好地表现它对所发生事故的态度，这就无疑将会给组织的信誉带来致命的损害，并甚至有可能导致组织的消亡。我们说，突发事件发生后，事件处置毫无疑问是第一位的，但同时，突发事件新闻发布，毋庸置疑也是各级政府和部门在突发事件面前化“危”为“机”的最好的公关手段。因此，在应对突发事件的战场上，应急处置与舆论引导，两者不可偏废，合力为之，方可沧海横流，尽显本色。

目 录

引子:一个有用的理论分析工具——“政府舆论引导窗口” /1

第一章 新闻发布制度及其历史变迁 /9

第一节 新闻发布会的起源与发展 /10

第二节 新闻发言人“不发言”现象探究 /23

第二章 突发事件新闻发布的特点与形式 /37

第一节 突发事件新闻发布的特点 /38

第二节 突发事件新闻发布的主要形式 /63

第三章 突发事件的媒体关注与发布重点 /75

第一节 事前:未雨绸缪 /76

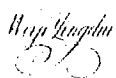
第二节 事发:信息压力 /82

第三节 事中:舆论压力 /86

第四节 事后:引以为鉴 /90

第四章 突发事件的媒体管理与新闻发布会的组织 /99

第一节 突发事件的媒体管理 /101



第二节 突发事件新闻发布会的组织 /111

第五章 突发事件新闻发布的原则与要领 /125

第一节 突发事件新闻发布的原则 /126

第二节 突发事件新闻发布的“十要” /141

第三节 突发事件新闻发布的“十不要” /169

第六章 答记者问的策略 /181

第一节 记者提问的特点和规律 /182

第二节 新闻发言人的回应策略 /196

第七章 新闻发言人的副语言艺术 /215

第一节 新闻发言人的“有声”副语言 /216

第二节 新闻发言人的“有形”副语言 /217

附录 /225

附录一：中华人民共和国突发事件应对法 /227

附录二：国家突发公共事件总体应急预案 /243

附录三：中华人民共和国政府信息公开条例 /252

参考文献 /261

引子：一个有用的理论分析工具——“政府舆论引导窗口”

突发事件往往是人们关注的热点、焦点，引发较大的震撼力和影响力。由于事件的突然性，人们都面临着信息缺失的问题，都强烈渴望从政府那里获得准确的第一手消息。美国白宫发言人阿里·弗莱舍曾经做过一个生动的比喻：平日里媒体仿佛一群嗡嗡作响的蚊子，每个政府官员唯恐避之不及，恨不得把它们全部赶走；而一旦危机发生，媒体就成了一头 20 吨重的大象，向你直扑过来，这时候，你想躲都躲不了。

那么，在突发事件现场一片混乱，媒体记者蜂拥而至的情形下，政府应该如何应对？政府新闻发布是不是很有必要？我们不妨运用“政府舆论引导窗口”这个理论分析工具来做一番分析。

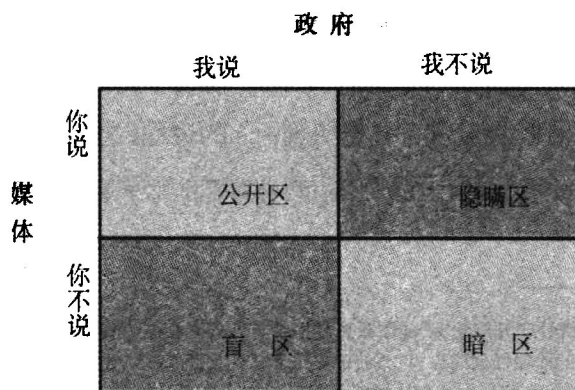
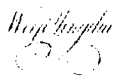


图 0-1 政府舆论引导窗口



“政府舆论引导窗口”给出了“暗区”、“隐瞒区”、“盲区”和“公开区”四种假定的突发事件新闻发布状态。（见图0-1）

一、“暗区”

“暗区”指的是突发事件发生后，政府和媒体都不向社会发布新闻。我们可以想象这是一种什么样的景象。上世纪，有一个著名的科学理论，即普里高津的耗散结构理论。^①在普里高津看来，平衡结构是一种“死”的结构，它的存在和维持不依赖于外界，耗散结构是“活”的结构，它只有在非平衡条件下，依赖于外界不断地引入负熵才能形成和维持。耗散结构理论是在平衡结构的基础上建立的，但又与平衡结构有着本质的区别，它揭示了开放系统在远离平衡状态的非线性区，从混沌向有序转化的机理和规律。

突发事件打破了正常的生产和生活秩序，是“事实的非常规变动”。它不仅使人类处于远离平衡状态的非线性区，而且也使信息传递处于远离平衡状态的非线性区。在这种信息极度不平衡的条件下，只有不断地引入信息负熵，才能维持从政府到公众之间的信息传递，从原来的无序混乱转变为一种时间、空间或功能有序的新状态，并保持一定的稳定性，我们可以称之为突发事件信息传递的耗散结构。在这种情况下，倘若政府和媒体都不向社会发布信息，那么就缺失了信息负熵引入的过程，这个“非线性区”就很难从不平衡逐渐走向平衡，从而形成新的、稳定的、宏观有序的结构。

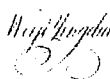
^① 当一个系统处于开放状态，在该系统从平衡态到近平衡态，再到远离平衡态的演化过程中，当达到远离平衡态的非线性区时，一旦系统的某个参量的变化达到一定的阈值，通过涨落，该系统就可能发生突变（即非平衡相变），由原来的无序混乱状态转变为一种时间、空间或功能有序的新状态。这种在远离平衡区形成的新的、稳定的、宏观有序结构，需要不断与外界交换物质和能量输入负熵才能维持，并保持一定稳定性，此即为耗散结构。它能使系统产生协同作用，推动系统向优化方向发展。

政府舆论引导的“暗区”在历史上最为常见。比如,“邸报”是我国最早的报纸,^①产生于汉唐时代。然而,一方面“邸报”是由全国各地派驻京都的邸务留后使(后改称进奏官)定期向各自的藩王通报情况的一份文书,其内容重在传达朝政消息,收集抄录的大多是皇帝谕旨、臣僚奏议以及有关官员任免调迁等消息,所以说,虽然具备了报纸的诸多要素,但其本质上更像是一份京师通讯;另一方面“邸报”的读者是“各自的藩王”,也就是地方政府的官员,普通老百姓是看不到的,这样的媒介并不能满足广大公众的知情权。这说明,在我国报纸产生后相当长的时间里,各级政府以及媒体并没有向公众发布信息意识,突发事件发生后,政府的信息发布处于一种“暗区”状态,正所谓“民可使由之,不可使知之”。关于各种突发事件的信息只是在人们口耳相传的人际传播路径进行传播,信息的失真与损耗现象非常严重,大多数最后都演变成各种传奇。

二、“隐瞒区”

“隐瞒区”指的是突发事件发生后,政府对公众和社会隐瞒信息,但是媒体通过自己的渠道获取信息并告知公众。媒体对政府是有着非常强烈的信息依赖的。政府的权威性决定了政府对核心信息的独占权——它可以通过自己掌握、控制的信息渠道,获得有关事件全面、准确的消息,而包括大众传媒在内的其他任何传播主体都不具备这个条件。政府信息一经发布,就会形成信息传播的主渠道,其他传播主体只能在政府信息框架内进行辅助式的传播。

^① “邸”原是指古代朝觐京师的官员在京的住所,它最早出现于战国。颜师古注:“郡国朝宿之舍,在京师者率名邸。邸,至也,言所归至也。”“邸”后来成为地方高级官员驻京的办事机构,为传递沟通消息而设。“邸报”之称即由此而来,并有“朝报”、“条报”、“杂报”之称。见《我国最早的报纸——西汉的“邸报”》,中华文化信息网2006年5月12日。<http://culture.ccnt.com.cn/zhww.php?col=39&file=2221>。



但是,在实际的政府突发事件新闻发布工作中,确实存在着一些故意隐瞒信息的不当表现。例如,(1)不愿意说。有的政府部门担心影响政府形象、社会稳定,不敢公布事实真相。虽然在突发事件发生后热情接待媒体,但其目的是封锁消息,不让媒体作出报道。(2)不主动说。有的政府机构缺乏主动引导舆论的意识,以“沉默是金”为理由,只顾埋头处置事件,不主动与媒体和公众沟通。(3)不及时说。有的政府部门对媒体采访不支持、不配合,不仅不利用媒体表明态度、引导舆论,还对错误信息或舆论传播放任自流,等等。故意隐瞒信息的原因,一方面可能是因为突发事件暴露了政府工作中存在的问题,所以通过封锁消息来避免这些问题被曝光;另一方面是领导干部在认识上存在一些误区:一是认为突发事件本身就不能作为信息发布出去,一旦被媒体报道,就会影响稳定;二是认为在事情原因没弄清楚之前不能向外发布信息;三是认为只有事情得到妥善解决才可以发布信息。

倘若政府信息发布处于“隐瞒区”,此时,媒体发布的往往是政府想刻意隐瞒的那部分信息,一旦公众通过媒体了解到事实真相,政府就会面临比事件本身更为棘手的形象危机。近年来,我国矿难频频发生,但是,政府部门“捂盖子”的观念根深蒂固,千方百计地隐瞒信息,阻止媒体采访,负面新闻不断传出,在国内外造成恶劣影响。

2008年,河北省张家口市蔚县李家洼煤矿“7·14”爆炸事故发生后,蔚县县委县政府也同样选择了瞒报,直到85天后,这一35人遇难的特大事故才被曝光。2001年,广西南丹“7·17”特大透水事故发生当晚,南丹县主要领导全都得知了事故事实,但是,他们最后一致选择了与矿难老板相互勾结和刻意隐瞒,以至于南丹特大矿难死亡81名矿工的真相被隐瞒了整整17天!若不是人民日报记者冲破铁幕写出内参和报道揭露,当地政府和有关部门还将继续瞒报。按照时任国务院总理朱镕基的说法,“没有记者来揭露这件事,就冤沉水底了。”而2002年山西繁峙“6·22”矿难发生后,6月23

日,繁峙县人民政府报告称“死亡两人,伤4人。”为了“摆平”记者,事发矿主和当地县政府领导集体用“金元宝”和钞票封了记者的口。直到《中国青年报》记者刘畅深入虎穴,采写并发表《惨剧真相扑朔迷离——聚焦山西繁峙金矿爆炸案》的报道,引起社会轰动,38名矿工不幸罹难的消息才得以大白天下。

国务院新闻办副主任王国庆曾经说过:“从某种意义上讲,政府的新闻发布工作实质是我们一直强调的在第一时间抢占舆论制高点,把握舆论控制权。”^①假如在重大突发事件发生后,政府信息发布处于“隐瞒区”状态,不用正确的消息去抢占舆论制高点,把握舆论控制权,而是让小道消息和无端猜测占领这个空间,那么,政府就会由此陷入一种“指责——否认”的媒体报道框架之中。也就是说,政府总是处在被媒体的批评指责中,处在不断被媒体的报道框架牵着鼻子走的“反应式新闻发布”的被动局面。

正如列宁所说:“没有公开性而来谈民主是很可笑的。”公众只有在获知政府信息,了解公共事务的前提下才能有效监督政府。因此,突发事件发生后,政府信息的透明公开具有更加迫切的重要性。

三、“盲区”

“盲区”指的是突发事件发生之后,政府虽然发布了信息,但这些信息并没有被媒体采纳和传播。这样的话,政府所发布的信息就被封闭起来,不仅公众无从得知,达不到应有的信息发布传播效果,而且可能导致政府的舆论引导失灵,稳定局势也就无从谈起。

出现“盲区”有两种可能:一是政府发布的信息失真,媒体拒绝采纳,或者更为可怕的是,将这些信息作为真实报道的注脚;二是政府发布的信息不

^① 《在第一时间抢占舆论制高点——国务院新闻办副主任王国庆谈新闻发言人制度》,中国网2005年10月26日。

是媒体和公众想要得到的信息。

这就告诉我们，一方面，政府发布新闻，真实是底线；另一方面，政府一定要掌握突发事件信息传播的规律与新闻发布的策略，要最大限度地满足媒体和公众对信息的知情权，从而将突发事件的信息发布和舆论引导的主动权紧紧地掌握在自己手中。

四、“公开区”

“公开区”是一种理想的突发事件新闻发布状态。“公众对风险的过度反应和反应不足都是有害的，有时比危险本身更危险。”^①在信息公开的状态下，政府及时召开新闻发布会或通过其他新闻发布方式，通报事件发生的经过、潜在的危害以及政府采取的措施等，并通过滚动发布消息不断更新事件的发展变化情况，及时、主动、准确和有序地进行信息发布。媒体报道的节奏和口径与政府信息发布的节奏和口径也要一致，有助于人们了解突发事件的真相，减少对突发事件的各种猜测、传言和谣言。同时，人们看到政府积极应对的努力与成果，从而相信政府的处置能力，对于政府形象的塑造具有非常积极的意义。

比如，2010年3月28日13时12分，山西省华晋焦煤有限责任公司（以下简称华晋焦煤公司）王家岭矿在基建施工中发生透水事故，造成38人死亡，115人受伤，直接经济损失4 937.29万元。事故发生后，党中央、国务院高度重视，要求采取有力措施，调动一切力量和设备，加大排水力度，千方百计抢救井下被困人员，严防发生次生事故。当天17点开始，政府即组织救援，这场中国矿难史上最大的救援行动就此展开。经过日夜艰苦奋斗，截至4月15日，王家岭矿难共救出115名被困人员。美国《时代》周刊称，此次成

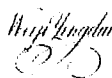
① 孙玉红、王文彬等编译：《直面危机：世界经典案例剖析》，中信出版社2004年版。

功救出上百名矿工的喜讯令全国上下都颇感欣慰。《时代》周刊同时还盘点了世界十大救援奇迹,歌颂人类在灾难和事故面前表现出的无畏勇气和舍己为人的精神,中国山西王家岭矿工获救被排在首位。^①“3·28”透水事故发生后的第二天上午,即2010年3月29日上午9:30分,抢险救援指挥部就召开了第一次新闻发布会。指挥部新闻发言人、山西省安监委副主任刘德政向媒体通报了事故经过及最新抢险救援情况。之后,从2010年3月29日上午9:30分到4月10日晚上9点,在整整12天时间里,“3·28”透水事故抢险救援指挥部先后召开了19次新闻发布会,通过滚动发布消息的方式,不断向媒体和社会通报抢险救援的最新进展,将整个抢险救援过程透明、公开地呈现在社会面前,很好地满足了公众对于这次事故的信息需求,不仅为抢险救援创造了一个有利的社会舆论环境,对政府形象的塑造也起到了积极的作用。因此,我们说,“3·28”透水事故不仅在救援抢险方面创造了奇迹,在政府信息发布方面也树立了一个新的典范。

突发事件发生后,政府和媒体在信息发布上的珠联璧合,就是一个不断引入信息负熵的过程,经由这个信息涨落的过程,即通过政府及时、准确并且持续不断的信息发布,政府、媒体与公众之间的信息传输系统产生了协同作用,推动信息环境逐渐优化,信息系统逐渐平衡,新的、稳定的、有序的结构逐渐形成,使人们在突发灾害和紧急危机情况下能够作出正确的行为选择,逐步恢复正常的社会秩序,最终达到一种新的有序状态,从而实现政府牢牢掌握话语权的目。

突发事件发生后,政府的表态和对突发事件的应对往往成为公众判断政府工作能力和工作表现的主要依据。前国务院新闻办公室主任赵启正曾指出:“突

^① 《美媒盘点世界十大救援奇迹 王家岭矿难救援第一》,凤凰网凤凰资讯2010年4月16日。
http://news.ifeng.com/mainland/special/xiangningkuangnan/zuixin/201004/0416_9866_1605012_1.shtml。



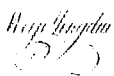
发事件的新闻处置做得不好,往往是对我们伤害最重的。”“它可以轻而易举地把我们政府的形象毁到极点,把我们平时做的大量正面宣传一笔勾销。”^①因此,我们一定要建立和完善突发事件政府信息发布工作机制,力争在突发事件发生后占据政府新闻发布的“公开区”,充分发挥新闻发布的主动性,通过自身积极的努力树立良好的政府形象。

① 《在第一时间抢占舆论制高点——国务院新闻办副主任王国庆谈新闻发言人制度》，中国网 2005 年 10 月 26 日。

第一章

新闻发布制度及其 历史变迁

政府新闻发布制度是对政府新闻发布行为进行约束的一系列规范和准则。正如前国务院新闻办主任赵启正所说的：“新闻发言人不是自然人，他应该是一个制度人。因为在他的背后，有一套制度作为支撑。”新闻发言人不是一个抽象的个人，而是一种新闻发布的机制。新闻发言人的出现，加速了新闻发布的制度化和现代化。政府的新闻发布工作归根结底是要通过新闻发言人来进行的。从这个意义上来说，新闻发言人制度是政府新闻发布制度的核心内容与重要标志。



第一节 新闻发布会的起源与发展

美国是最早建立新闻发言人制度的国家。之后,各国政府纷纷效仿,经过近一个世纪的发展和完善,目前,新闻发言人制度已经成为各国政府发布新闻信息、沟通媒体和社会、阐释观点和立场的重要形式之一。

一、从“困在河里的美国总统”说起

1826年,美国社会有舆论说,合众国银行控制着全国的金融命脉并左右着政府的重大决策。为调查真相,《华盛顿邮报》女记者安妮·罗耶尔决定采访时任总统约翰·昆西·亚当斯(美国第6任总统)。她多次去白宫提出采访要求,都没有得到准许。经过多方打探,安妮得知亚当斯每天都要到白宫附近的波多玛河去游泳,于是守株待兔,终于将总统“堵”在了河里。她向正在河里游泳的亚当斯总统提出要采访他,亚当斯不答应,安妮见状,干脆坐在总统的衣服上,“要挟”说,如果不接受采访,她就不离开。时值秋天,河水很凉,不宜多呆,最后,亚当斯不得不上岸“投降”,颤抖着接受了安妮的采访。在和安妮一起回白宫的路上,亚当斯寻思,与其被动接受采访,还不如主动把记者召集起来宣布自己的想法和见解。于是,不久之后,亚当斯总统就开始举办“新闻发布会”。

1829年,美国第7任总统安德鲁·杰克逊正式任命“厨房内阁”的成员之一——作家和编辑出身的埃莫斯·肯德尔为“总统新闻秘书”,他被认为是“美国历史上第一任总统的新闻发言人”。