

风险社会的 政府话语

问题与对策

教育部人文社会科学研究

青年基金项目

刘路 著

这不仅是一本
政府新闻发言人实务手册
更是政府管理者的媒介策略指南

中国国际广播出版社

风险社会的 政府话语

问题与对策

刘路 著

中国国际广播出版社

图书在版编目(CIP)数据

风险社会的政府话语：问题与对策 / 刘路著. —北京：中国国际广播出版社，2017.1

ISBN 978-7-5078-3955-5

I. ①风… II. ①刘… III. ①国家行政机关—传播媒介—研究—中国
IV. ①D630.1②G219.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第044705号

风险社会的政府话语：问题与对策

著 者 刘 路
责任编辑 刘 晗 祝 晔
版式设计 国广设计室
责任校对 徐秀英

出版发行 中国国际广播出版社 [010-83139469 010-83139489 (传真)]
社 址 北京市西城区天宁寺前街2号北院A座一层
邮编 100055
网 址 www.chirp.com.cn
经 销 新华书店
印 刷 北京艺堂印刷有限公司

开 本 710×1000 1/16
字 数 300千字
印 张 19.5
版 次 2017年1月 北京第一版
印 次 2017年1月 第一次印刷
定 价 58.00 元

CIP

中国国际广播出版社

欢迎关注本社新浪官方微博

官方网站 www.chirp.cn

版权所有
盗版必究

此书获教育部人文社会科学研究青年基金项目“全媒体时代政府管理者的媒介素养研究——基于四川省政府管理者的媒介素养调研”资助（项目编号：12YJC860028）

序言 风险社会：审视执政主体 媒介话语的新维度

今天，传媒实力无疑已成为国力的重要组成部分，这要求新时期的媒介话语研究必须具备全球化的视野，将媒介话语置于国家交往与国际传播的战略高度。政府管理者自身角色的特殊性，使其在社会生活中尤其是在处理政府、传媒和公众的三维关系中，处于核心地位。要让政府与公众的沟通达到优化，必须考虑媒体的桥梁与纽带功能；要使政府与媒体之间的博弈实现共赢，必须不断培育和提高政府管理者的媒介话语认知及掌控能力。在今天的执政生态中，“风险社会”“政府管理者”“媒介话语”三个词已经深度地勾连在了一起。

乌尔里希·贝克强调的风险社会，是指人类社会进入了一个新的社会结构，而这种社会结构是与一种新的风险结构伴生在一起的。风险是个人和群体在未来遇到伤害的可能性以及对这种可能性的判断与认知，表征了现代社会所具有的某种潜在状态、社会张力乃至危机水平。现代社会的两大特点：一是全球化的影响使得任何一个地方的舆论热点都可能酿变扩散成全球性的焦点；二是新媒体的蓬勃发展使得信息封锁成为过去时态，民意发生了历史性的共振与重构。这一方面为执政者对内、对外传播提供了机遇和平台，但更多的是给执政者提出了更高的要求，带来了更严峻的考验。因此，以风险社会的研究视域为突破口，切入时下政府管理者群体的媒介话语问题，就显得特别迫切和关键。这便是本书选题的思路和研究的起点。

从自然生态环境考察，现代社会生态环境的恶化和失衡，导致灾难性事件时有发生；从社会性矛盾来考察，世界格局正在发生变化，国内社会各阶

层的价值观念和利益取向不断分化，国家与国家之间利益冲突有时难以调和。在这样的背景下，社会的风险性因素剧增，公共危机事件层出不穷。这些事件最容易成为国内外媒体和公众关注的焦点，也极易成为政府舆论空间的敏感点和脆弱点。近几年来国内外大量突发的公共危机事件，其波及面之广、影响程度之深，无一不挑战着执政者的危机应对能力和舆论引导能力。而执政者参与风险沟通与风险决策的能力，源于其科学运用大众传媒话语的能力。充分调动媒介资源和媒体优势的前提条件，是要正确认知媒体话语。对于政府管理者来说，首先必须具备与现代社会相适应的媒介素养。这对政府管理者提出了新的要求：一是要求完善对社会风险的监测和预警能力；二是就异态环境的特殊形势，对风险传播方式做出相应的制度安排和策略调整。

在现代社会，在较大范围进行引导和施加影响的执政行为已经离不开大众传播媒介。正如英国学者布赖恩·麦克奈尔所说：“如果有一个组织斗胆闯入当代政治领域，却缺乏对媒介运作的深入理解以及对公共关系机器如何将这种理解转化为政治优势的认识，那么勇气可嘉之余，失败似乎命中注定。”^① W. 兰斯·班尼特在《新闻：政治的幻象》一书中认为，从政治家的角度来说，在民主社会中，权利和影响力的大小，取决于对信息的掌握和策略的运用。根据乌尔里希·贝克的说法，世界风险社会从 20 世纪 70 年代开始形成，而这正是传统一般化交往传媒（并且借助新传媒，即电脑和网络技术）达到纯粹的“自我服务”的时期。此时，灾难事件与心理、社会、制度、文化交互作用的方式，会加强或消减对风险的感知并塑造风险行为，这反过来造成新的社会或经济后果，其后果远远超过了对健康或环境的直接伤害，如导致对制度丧失信心、污名化、脱离共同体事务等间接影响（“风险的社会放大与弱化”理论）。从理性主义角度看，风险社会中的传媒不仅仅是工具性、功利性的，它还促使社会的发展，并促使我们在本体论层面上建立起必然性的、由因果关系支配的世界观。可以说，风险社会中的媒介本身就是风险之源。

从风险社会的角度来看，政府管理者的媒介话语，直接影响风险传播的过程与效果。风险传播是指在一定的社会、文化、政治语境下，通过公共风

① [英] 布赖恩·麦克奈尔：《政治传播学引论（第 2 版）》，殷祺译，新华出版社 2005 年，第 1 页。

险信息、公共观点传递和意义共享而进行的社会互动。如果政府管理者的媒介素养不高，就会出现风险传播的价值悖谬效应，进而导致全社会的舆论恐慌或现实危机。作为社会公共利益代表的政府，其主要成员（政府管理者）在危机事件处置中负有不可推卸的责任。较之于常态环境，异常环境下的信息传播和社会管理面临更多的隐患和不确定性。如果说常态下政府管理者的媒介话语是有效和无效的问题，那么，异常环境下政府管理者的媒介话语就是社会稳定与动荡的问题。

目 录

摘 要	1
ABSTRACT	3
第一章 政府管理者的时代焦虑：风险社会背景下的执政生态	5
第一节 “风险社会”理论的出场	5
一、人类风险观的萌发与风险思想探源	6
二、贝克“风险社会”理论的提出	11
三、风险研究的拓展和修正：吉登斯、拉什的学说及其他	16
第二节 风险社会视域中现代风险的生成逻辑	20
一、高度现代化与人造风险的涌现	20
二、信息技术革命与全球性风险的形成	24
三、反思性社会与风险感知能力的提升	29
第三节 风险社会对执政生态的重构	32
一、全媒体时代舆论的爆炸力增加执政难度	33
二、转型期脆弱的社会结构考验执政能力	36
三、频发的重大突发性事件挑战执政安全	39
第二章 风险社会的执政新视点：“媒介话语风险”	43
第一节 “媒介话语”为中心的风险议题凸显	43
一、话语制造风险：表意的先天性缺陷	44
二、媒介放大风险：呈现、定义与传播风险	47
三、编码、解码和二次编码再生风险	49

第二节 风险社会媒介话语的结构特征	52
一、话语主体下移：大众话语的地位突出	52
二、话语类型分化：细分的媒介话语体系	54
三、话语价值多元：多维思想观念的共存	56
第三节 媒介话语风险的社会症候	59
一、话语泛滥与价值缺失的风险	59
二、话语冲突与媒体审判的风险	61
三、话语误读与形象扭曲的风险	63
第三章 政府管理者媒介话语的双重角色：风险与转机	65
第一节 风险社会“政府管理者—媒介话语”的交叉作用	65
一、风险社会政媒关系的复杂化趋势	66
二、媒介话语对执政能力的影响	68
三、政府管理者的话语定位：责任与风险共担	72
第二节 “政府管理者”为主体的媒介话语的风险化	74
一、风险归因：权力的失控	74
二、话语风险的生产机制：聚焦话语事件	77
三、全景敞视的执政空间：说错话的后果	80
第三节 风险社会中政府管理者媒介话语的积极功能	81
一、议程设置：首因效应化解谣言	82
二、社会沟通：民生政治的保障、策动与检验	86
三、舆论引导：发挥意见领袖的功能	89
四、风险治理：作为执政资源的媒介话语	94
第四章 风险社会中政府管理者媒介话语的问题域	102
第一节 政府管理者媒介话语的现状考察	102
一、政府管理者媒介话语的单项分析	104
二、政府管理者媒介话语的相关性分析	118
三、媒介话语现状调研的基本结论	132

第二节 政府管理者媒介话语与风险社会失配的原因剖析	133
一、行为层表现：规避、瞒报与激化现象	133
二、观念层障碍：惯性、偏见与惰性思维	137
三、制度层困境：层级制、把关制与问责制	142
第三节 风险社会赋予执政能力建设的新内容	144
一、媒介话语的风险认知能力	145
二、媒介话语的情境应对能力	146
三、媒介话语的技术掌控能力	147
第五章 风险社会中政府管理者的媒介话语理念分析	150
第一节 “生活政治观”：风险认知与话语民主	150
一、自我之维：信任与认同	151
二、身体之维：隐喻的政治	153
三、道德之维：乌托邦现实主义	154
第二节 “权力话语观”：风险约束与话语规训	157
一、权力的话语：话语是权力的形式	157
二、话语的秩序：权力的规则与程序	160
三、话语的规训：权力的预警、监督与制约	164
第三节 “媒介生态观”与媒介话语系统的风险认知	169
一、媒介生态系统的构成：生态位、内生态与外生态	169
二、话语生态的风险媒介：大众传播、人际传播与群体传播	171
三、两个舆论场的话语监测与执政生态规划	176
第六章 风险社会中政府管理者媒介话语的情境分析	186
第一节 话语空间与话语情境	186
一、在场情境中：“身体”的秘语	187
二、缺场情境中：“语词”的力量	190
三、空间转换情境中：“策划”的艺术	194
第二节 话语主体与话语情境	198
一、个体情境中：演绎个性风格	198

二、集体情境中：勾勒整体形象	202
三、多维互动情境中：关注对话交流	203
第三节 话语文本与话语情境	207
一、文本内语境中：符码与意义	208
二、文本外语境中：社会与环境	211
第四节 话语事件与话语情境	213
一、常态情境中：风险预警	214
二、异态情境中：心理抚慰	218
三、突发事件情境中：危机传播	222
第七章 风险社会中政府管理者媒介话语的技术分析	226
第一节 话语权力与话语技术	226
一、硬权力与硬技术：硬性命令的强制型传播	227
二、软权力与软技术：软性同化的感召型传播	231
三、巧权力与巧技术：刚柔并济的复合型传播	235
第二节 话语对象与话语技术	238
一、内外统筹的话语技术：整合式传播	239
二、弱势群体与话语技术：人性化传播	253
第三节 话语载体与话语技术	256
一、传统媒体与话语技术：公信力强的专业化传播	256
二、新媒体与话语技术：互动性强的大众化传播	262
第四节 话语效果与话语技术	268
一、话语“引擎”技术：正面传播效果的最大化	268
二、话语“扳手”技术：中性传播效果的有利化	269
三、话语“刹车”技术：负面传播效果的积极化	273
结语 超越风险社会的媒介话语新构想	277
参考文献	281
致谢	299

摘 要

我们正处在一个全人类共同面对的“风险时代”。在这个时代，全媒体舆论的爆炸力增加了执政难度，转型期脆弱的社会结构考验着执政能力，频发的重大突发性事件挑战着执政安全。风险社会背景下的执政生态，正是政府管理者的时代焦虑。现代社会的风险是多元的，本书研究以“政府管理者”为主体、以“媒介话语”为中心的风险议题。话语自身表意的先天性缺陷制造了风险，媒介定义风险与传播风险的双重机制放大了风险，而编码、解码和二次编码的过程又再生了风险。风险社会的媒介话语主体下移、话语类型分化、话语价值多元，在一定程度上扩大了风险的影响力，加大了风险因素的复杂性。

从大众传媒与政党行为模式的演变历程看，政党与传媒的关系经历过高度依赖和相对独立的时期，现在更趋复杂。风险社会中政府管理者的媒介话语是一把双刃剑，它既积聚着风险，又蕴藏着转机。一方面，权力的失控、话语事件的焦点化，以及全景敞视的执政空间，导致政府管理者为主体的媒介话语风险巨大；另一方面，政府管理者的媒介话语又在议程设置、社会沟通、舆论引导、风险治理等方面具有积极功能。今天，政府管理者群体的媒介接触、认知情况、媒体适应、使用状况仍存在强烈反差，这与风险社会不相适配。

为了提升政府管理者媒介话语的风险认知能力，需要建构三大理念——“生活政治观”“权力话语观”“媒介生态观”。为了提升政府管理者媒介话语的情境应对能力，必须培养“情境智慧”——对话语空间、话语主体、话语文本、话语事件四大情境要素的分析和控制，决定其在不同情境下媒介话语

的运用和转换。为了提升政府管理者媒介话语的技术掌控能力，更应锻造“核心技术”——从话语权力、话语对象、话语载体、话语效果四个方面来打造政府管理者的话语技术。

在政治主导型的稳态社会结构中，中国的传媒是作为社会系统中的子系统而存在的，中国的政府管理者应在政府、传媒和公众的三角结构中发挥重大功能。虽然超越风险社会的梦想，仅仅寄希望于政府管理者个体媒介话语的微观效果还不足以实现，但是只有政府管理者迈出这具有重大社会意义的第一步，才能唤起广大公众乃至全人类风险意识的觉醒，开启危机传播和风险管理机制在新时代的历史性突破。

ABSTRACT

We all human beings are facing “the risk time” together. In this time, the public opinion’s explosive force with entire media has increased the ruling difficulty. The frail social structure in the transition period will test the ruling ability. The significant events which occur suddenly and frequently bring challenges to the ruling security. The government regulators’s anxiety in our era is exactly the ruling ecology— “the Risk Society”. The risks of modern society are diverse, but this article studies only take government regulators as the main body, and take the medium words as the central risk subject. The congenital defects of ideographic words themselves create the risk. The dual mechanism of risk definition and risk dissemination with media enlarge the risk. The process of encoding decoding and encoding once more regenerate the risk. The changes of media discourse body, the differentiation of discourse types and the multiplication of discourse values, to a certain extent, have expanded the influence of risk and increased the complexity of risk factors in Risk Society.

From the mass media and the political behaviour pattern’s evolution course, we can see that the relations of political party and media have experienced a high degree of dependence and relatively independent time, now tend to be more complex. In the risk society, government regulators’s media discourse is double-edged sword, it not only accumulates risk but also reserves changing opportunities. On the one hand, the power is out of control, the discourse events make society focus, and the governing space become panopticon.

All of these leads to a huge risk of media discourse for government regulators. On the other hand, government regulators's media discourse have positive functions in agenda setting, society communicate, public opinion guidance, risk government and so on. Today, there is still a strong contrast for government regulators between the media contact or cognition situation and the media adaptation or usage situation, which does not fit the risk society.

In order to promote the the government regulators's risk cognitive ability, we need to construct three ideas—“Life Politics View”, “Power and Discourse View” , “Medium Ecology View”. In order to improve government regulators's situational response capacity, we must develop “situational wisdom”—analysis and control of four situation essential factor: the discourse space, the discourse body, the discourse text and the discourse events. It decides usage and conversion of media discourse in different Situations. In order to enhance government regulators's media discourse technical control ability, we should build up the “core technology”—from four aspects of the discourse authority, the discourse object, the discourse carrier and the discourse effect—to make government regulators's discourse technologies.

In the steady political-oriented social structure, China's media is a subsystem of the whole social systems. As a result, Chinese government regulators should play major function in the triangular structure which is composed of government, media and the public. To achieve dreams of transcending the risk society, the micro effects of government regulators's individual media discourse is not enough. But only then the However, only government regulators to take the significant social meaning first step can arouse public awareness of risk and even the awakening of humanity. It will bring historic breakthrough in crisis communication and risk management mechanisms during the new era.

第一章 政府管理者的时代焦虑： 风险社会背景下的执政生态

乌尔里希·贝克强调的“风险社会”，是指人类社会进入了一个新的社会结构，而这种社会结构是与一种新的风险结构伴生在一起的。风险是个人和群体在未来遇到伤害的可能性以及对这种可能性的判断与认知，表征了现代社会所具有的某种潜在状态、社会张力乃至危机水平。在这样的社会背景下，现代执政生态呈现出新的特点：一是全球化的影响使得任何一个地方的舆论热点都可能酿变扩散成全球性的焦点；二是新媒体的蓬勃发展使得信息封锁成为过去时态，民意发生了历史性的共振与重构。这给政府管理者提出了更高的要求，也带来了更严峻的考验。因此，以风险社会的研究视域为突破口，考察现代风险的发生、发展以及时下政府管理者所面临的极富挑战性的执政生态，就显得特别迫切和关键。

第一节 “风险社会”理论的出场

人类的共同经验中充满着风险的记忆：公元前 300 年至公元前 250 年期间繁盛至极的玛雅社会，在公元 1250 年左右从地球上突然消亡；1986 年 4 月 26 日，苏联切尔诺贝利核电站发生严重泄露及爆炸，核辐射风险波及西欧多国，事故受害者总计达 900 万人；2003 年，带有高度传染性的 SARS 病毒席卷全球；2008 年，美国次贷危机引发世界性的金融海啸；近年来，各国都进入了地震、飓风、海啸、火山喷发等自然灾害的高发期……一系列的风险事件，宣告人类进入了德国社会学家乌尔里希·贝克所言的“风险社会”。佩奇

惊呼：“进入历史危急时刻的当代人，再也不能无视全人类所处的险境和未来的选择了！”^① 现代社会的高度风险性已经成为学术界关注的焦点。无论以现实还是理论作为出发点，我们面对的是全人类风险社会的“进行时”。

一、人类风险观的萌发与风险思想探源

自有人类文明以来，风险现象就一直存在。对风险问题的直接探索肇始于近代新航路开辟时期。风险英文为“risk”，其词根为意大利语“risco”，其含意是“rips”，即含有暗礁或礁石。“风险概念的产生背景可以追溯到近代欧洲地中海一带的频繁的商船贸易往来，风险概念被创造出来主要是为了形容商船在运输货物过程中可能遭遇的触礁或海难等因素招致损失的危险。”^② 早期的风险概念，不仅意味着危险与损害，也意味着勇气和智慧。这时对风险问题思考的主体范围相对狭窄，主要集中于探险家以及与探险活动相关的人们。逐渐地，风险概念进入了不同国家的语系。大约在16世纪中叶德国出现了最早的印刷形式的风险概念，17世纪“风险”一词通过法语和意大利语进入英语世界。“在中国的古汉语中，就有很多形容风险的词汇，例如，既有形容风险的偶然性和不确定性的‘劫数’‘险象’‘风云’之类的词语，也有强调风险的‘损失性’的‘灾’‘难’‘祸’‘坎’之类的词语，还有强调风险的机遇含义的‘险象环生’‘否极泰来’之类的词语。”^③

可见，人类的风险观萌芽于航海活动所面临的灾难的可能性，工业社会以前的“风险”被理解为自然现象造成的客观危险。工业社会发展以来，人们对风险概念的认识在外延和内涵上都大大拓展。“风险这个概念与人类的决策和行动的后果联系更加紧密，并被视为影响个人和群体的事件的特定方式。”^④ 正是在这种背景下，风险概念所包含的理性的不确定性才凸显出来。于此，现代意义上的风险概念有了比较明确的含义，成为一个面向未来的可

① [意] 奥利欧·佩奇：《世界的未来：关于未来问题一百页》，王肖萍、蔡荣生译，中国对外翻译出版公司1985年，第127页。

② Piet Strydom, *Risk, environment, and society: ongoing debates, current issues, and future prospects*, Buckingham: Open University Press, 2002, p. 75.

③ 刘岩：《风险社会理论新探》，中国社会科学出版社2008年，第15页。

④ 庄友刚：《跨越风险社会——风险社会的历史唯物主义研究》，人民出版社2008年，第38页。