

政府新闻学研究丛书

政府新闻 发布

凤凰出版传媒集团
江苏人民出版社

曹劲松 庄传伟 著

ZHENGFUXINWEN FABU

政府新闻学研究丛书

政府新闻 发布

曹劲松 庄传伟 著

凤凰出版传媒集团
江苏人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府新闻发布 / 曹劲松, 庄传伟编著. —南京: 江苏人民出版社, 2009. 4

(政府新闻学研究丛书)

ISBN 978-7-214-05758-7

I. 政… II. ①曹…②庄… III. 国家行政机关—新闻学—研究 IV. D035.1 G210

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 057861 号

- 书 名 政府新闻发布
著 者 曹劲松 庄传伟
责任编辑 包建明
出版发行 江苏人民出版社(南京湖南路 1 号南门 邮编:210009)
网 址 <http://www.book-wind.com>
集团地址 凤凰出版传媒集团(南京湖南路 1 号南门 邮编:210009)
集团网址 凤凰出版传媒网 <http://www.ppm.cn>
经 销 江苏省新华发行集团有限公司
照 排 南京凯建图文制作有限公司
印 刷 者 扬州鑫华印刷有限公司
开 本 960×1304 毫米 1/32
印 张 7.5 插页 2
字 数 198 千字
版 次 2009 年 4 月第 1 版 2009 年 4 月第 1 次印刷
标准书号 ISBN 978-7-214-05758-7
定 价 20.00 元
(江苏人民出版社图书凡印装错误可向本社调换)

>>> 丛书编委会：

主编：叶 皓

编委：（按姓氏笔画为序）

卜 宇 方延明 李希光 吴锦才

陈昌凤 段京肃 胡智峰 曹劲松

ZHENG FU XIN WEN
FA BU

序

赵超云

那是 2001 年 11 月份的一个寒冷的夜里，我来到位于北京郊区的天安门招待所（今天的北京会议中心），看望那里由国务院新闻办公室委托清华大学举办的“首届全球传播高级研讨班”的教师和学员。坐在空荡荡的招待所大厅，我详细地与这次高级研讨班的主讲教师、清华大学李希光教授再次讨论了办班的宗旨和教学方法。“今天的开班将是一个里程碑的事件，”李希光当时这样判断。

“全球传播高级研讨班”是后来推行全国的“政府发言人培训班”的前身。当时举办这个研讨班的目的是向全国的外宣干部骨干和媒体领导人介绍外宣的实践艺术和理论，一起学习和研讨中国值得推广的经验和理念，也借鉴西方某些新闻传播技巧和理论。每一次办班都强调，对外宣传机构的任务，就是向世界展示一个真实的中国、发展的中国，回答国际社会对中国的某些不解，乃至澄清和回击西方某些媒体对中国的歪曲报道，从而传播和维护中国的良好形象。

2003 年夏天，“非典”一结束，我邀请刚刚上任清华大学校长的顾秉林教授来到北京郊区的政府发言人培训班，他表示坚定支持学校和政府机构的合作；我们都认为这也是双方共同与时俱进的机会。从那以后，包括清华大学、复旦大学和中国人民大学在内的老师、新闻媒体的专家和政府部门的官员主讲了 100 多期中央和地方政府一级和中央大企业的新闻发言人培训班，培训了近万名各级领导干部、发言人、新闻官员。在长达 8 年的培训中，我们各级政府发言人对内建立了与公众沟通的信息桥梁，尽力去满足人民群众的知情需要，在引导舆论、凝聚人心、维护稳定和促进社会和谐发展上发挥了积极作用。各国驻华记者对政府新闻发布趋之若

警,及时可靠的政府信息使他们的相关报道有了准确性的保证,对此他们给予高度肯定;他们认为,国务院新闻发布会的电视和网络直播体现了中国政府的信心和勇气。政府新闻发布是中国社会主义民主政治建设对政府信息公开的基本要求,也已经成为信息时代中国政府进行公共管理的重要方面和常态性工作。

南京市是最早建立新闻发言人制度和开展发言人培训的城市,也是地方政府一级发言人制度实践最好的几个先驱城市之一。多年来他们在建立有效机制、完善组织架构、培训专业队伍,提高舆论引导能力,加强公共关系等方面取得了可以充分肯定的经验。更令人钦佩的是,在实践的同时他们也有了許多相关的理论探索成果,对培训全国新闻发言人队伍作出了一定的贡献。

曹劲松和庄传伟合著的《政府新闻发布》一书,是近年来较为系统地研究这一课题的学术专著。与其他侧重政府新闻发布制度、发布技巧和发言人素养的已出版的著作不同,《政府新闻发布》从政府在信息时代的公共管理的诉求出发,一方面从理论的层面探寻政府新闻传播及其理论发展的规律,提出了政府新闻发布的基本原则;另一方面又结合地方政府新闻发布的实际分析了政府新闻发布的主要类型,探讨了政府新闻发布与媒体沟通和政府形象传播之间的关系。这一新的理论研究成果既具有很强的学理性和指导性,又有着很强的实践性和针对性。

当前,政府新闻发布的研究已从学界向政界、业界延伸,不少政府官员和新闻从业者结合自身的实践经验,运用政治学、新闻学、传播学、舆论学和公共关系学等基础理论对政府新闻实践这一多学科交叉领域进行深入研究,提出了很有见地的理论观点和实践原则。本书的两位作者,一位担任地方政府新闻发言人,一位从事省级媒体的采编工作,且都有着学术研究经历和较强的社科研究能力,他们对政府新闻发布研究的视角很新,学理严谨,对于深化这一领域的研究很有启发性。他们从传媒时代的政府公关策略破题,以我国现行的政府新闻发布制度与实践为依托,系统地梳理了政府新闻发布的理论基础、基本原则、主要类型等一系列学理问

题,并对政府新闻传播过程中的媒体沟通和形象传播等实践环节进行了理论概括。这种新的研究构架为学界、政界、业界的人士提供了一个很好的理论参考。

新闻学是社会科学中最与时俱进的学科,它要积极面对处于迅速变化发展中的国内外环境,解答新闻与传播实践中提出的新问题,不断丰富自身内涵,创新理论成果。近几年来,中国几所重要大学的新闻学院都确认,新闻专业不仅要培养传媒人,也要把培养政府的新闻发言人和公务员的新闻观当作其重要任务。但是,我深感这一领域的教学参考书还太少,这本新书的出版正当其时。我希望,有更多的政府新闻工作者能为我国的政府新闻发布工作和新闻学研究的发展做出应有的贡献。

2009年3月25日

目 录

序	赵启正(1)
导 言 传媒时代政府赢得公众的策略	(1)
一 传媒时代对政府公共关系管理的新挑战	(1)
二 媒介化生存条件下的政府形象战略	(7)
三 政府新闻传播的形象设计与塑造	(12)
第一章 政府新闻传播与新闻发布	(21)
第一节 政府新闻传播的特点和方式	(21)
一 政府新闻传播的概念	(21)
二 政府新闻传播的特点	(24)
三 政府新闻传播的方式	(27)
第二节 政府新闻传播体系中的新闻发布	(28)
一 政府新闻发布及其制度	(28)
二 政府新闻发布的主要形式	(30)
三 政府新闻发布的传播效应	(32)
第三节 政府新闻发布的组织机制	(34)
一 政府新闻发布的制度安排	(35)
二 新闻发言人制度存在的不足与完善	(39)
三 政府新闻发布会的组织与实施	(43)

第二章 政府新闻发布的理论依据	(49)
第一节 建构主义理论	(49)
一 建构主义理论的主要内容	(49)
二 建构主义思想方法与信息传受关系	(54)
三 建构主义新闻传播原则、模式与方法	(57)
第二节 拟态环境理论	(60)
一 拟态环境理论的主要内容	(60)
二 拟态环境建构的主观性与客观性	(64)
三 拟态环境建构原则与主体要求	(68)
第三节 议程设置理论	(72)
一 议程设置理论的主要内容	(72)
二 议程设置与媒体功能	(77)
三 基于议程设置的传播设计	(81)
第四节 新闻价值理论	(84)
一 新闻价值理论的主要内容	(84)
二 现代媒介环境下价值嬗变	(90)
三 传播活动中新闻价值的把握	(95)
第三章 政府新闻发布的基本原则	(99)
第一节 新闻知情原则	(99)
一 新闻知情原则的确立依据	(99)
二 新闻知情原则的主要内容	(102)
三 新闻知情原则的实践要求	(104)
第二节 新闻解释原则	(107)
一 新闻解释原则的确立依据	(107)
二 新闻解释原则的主要内容	(109)
三 新闻解释原则的实践要求	(110)
第三节 新闻议程原则	(114)
一 新闻议程原则的确立依据	(114)

二	新闻议程原则的主要内容	(117)
三	新闻议程原则的实践要求	(119)
第四节	新闻反馈原则	(122)
一	新闻反馈原则的确立依据	(123)
二	新闻反馈原则的主要内容	(125)
三	新闻反馈原则的实践要求	(127)
第四章	政府新闻发布的主要类型	(131)
第一节	政策发布	(131)
一	政策发布的基本特点	(131)
二	政策发布的主要类型	(133)
三	政策发布的传播设计	(135)
第二节	统计发布	(137)
一	统计发布的基本特点	(138)
二	统计发布的主要类型	(140)
三	统计发布的传播设计	(141)
第三节	重点发布	(143)
一	重点发布的基本特点	(144)
二	重点发布的主要类型	(145)
三	重点发布的传播设计	(147)
第四节	应急发布	(150)
一	应急发布的主要特点	(150)
二	应急发布的基本分类	(152)
三	应急发布的传播控制	(155)
第五节	热点发布	(158)
一	热点发布的主要特点	(159)
二	热点发布的主要类型	(161)
三	热点发布的传播控制	(163)
第六节	推介发布	(165)

一	推介发布的主要特点	(166)
二	推介发布的基本类型	(167)
三	推介发布的传播策划	(170)
第五章	新闻发布与媒体沟通	(173)
第一节	新闻媒体沟通的渠道和方式	(173)
一	与新闻媒体沟通的原则	(174)
二	与新闻媒体沟通的渠道	(181)
三	与新闻媒体沟通的方式	(185)
第二节	新闻媒体的常态沟通	(187)
一	新闻媒体联谊会	(188)
二	新闻宣传座谈会	(190)
三	新闻专题策划与合作	(193)
四	新闻阅评与社会评议	(195)
五	综合性或专题性新闻评奖	(198)
第三节	新闻媒体的紧急沟通	(199)
一	媒体在政府危机管理中的角色和作用	(200)
二	政府与媒体紧急沟通的时机和方法	(203)
第六章	新闻发布与政府形象	(208)
第一节	新闻传播中的政府形象	(208)
一	责任铸就形象——责任政府	(210)
二	诚信树立形象——透明政府	(211)
三	民本塑造形象——服务型政府	(212)
四	智慧提升形象——有为政府	(213)
五	效率改善形象——效能政府	(214)
第二节	新闻发布中的政府形象设计	(216)
一	凸显人性关怀,拉近受众距离	(216)
二	表达高度负责,满足受众期待	(217)

三	体现工作效率,服务新闻报道	(219)
四	展示发展信心,赢得公众信任	(220)
第三节	新闻发布中的政府形象维护	(221)
一	树立形象——表达政府理念和作为	(222)
二	巩固形象——强调政府坚持的一贯行为	(224)
三	修复形象——承认局部失误并加以改进	(225)
四	提升形象——展示发展成效并总结归纳	(226)
后 记		(227)

媒介技术的快速发展使人类社会全面进入了信息交往的时代,人们通过各种媒体进行信息的收集、传递与互换,在社会生活中实现知识积累、观念创新和财富创造。传媒的高度发达不仅改变了每个人的社会生存方式,而且对政府公共关系管理提出了新的挑战,政府形象的媒体建构与传播已成为其行政能力的重要体现,并直接影响着政府工作成效。因此,通过政府信息公开,在政府新闻传播中设计与塑造政府形象,既是传媒时代政府赢得公众的策略和客观要求,又是政府提高行政效能的现实需要,政府工作必须学会与媒体打交道。

一 传媒时代对政府公共关系管理的新挑战

在传媒高度发达的今天,媒体传播已经成为一种社会公共力量,政府公共关系管理必须借助这一力量去实现。媒介技术的发展,改变了传媒生态,使媒体与受众的关系发生了显著变化,政府信息公开、透明与政府形象策划、包装,同时为媒体所期待并加以推动,成为政府在传媒时代公共关系管理的基本特征。

1. 政府公共关系管理中的媒体定位

从管理学的角度认识政府公共关系,其本身就是政府运用传媒与公众进行双向交流、沟通,以期达到理解、认同与合作的活动。政府公共关系管理以在公众中建立、塑造和维护政府的良好形象为目标,以传播沟通为手段,既要将自身的作为和形象通过媒体展示在公众面前,赢得公众理解和支持;又要通过媒体舆论汇集民智、吸纳民意,不断调整和改善自身的决策和工作。因此,政府、媒介、公众是构成政府公共关系管理实践的三个基本要素,政府是主

体,媒介是手段,公众是客体,其中媒介又以大众传播媒体为主要实现方式。

从政府公共关系管理所走过的历史进程看,无论在哪一种公关理念及其相关活动中,媒体都发挥着实践工具的作用。在以巴纳姆宣扬的“凡宣传皆为好事”的愚弄公众时期,媒体扮演了不顾公共利益,不择手段制造新闻、制造神话,欺骗公众的角色;在以艾维·李提出“向公众说真话”的告知公众时期,媒体承担了将真实情况迅速告知公众的重任;在爱德华·伯内斯提出以“投公众所好”为根本原则的迎合公众时期,媒体则成为对公众进行调查和表达公众态度的信息渠道;在强调“双向沟通、双向平衡、公众参与”的当代公共关系发展的高级阶段,媒体是联系政府与公众的信息桥梁和交流平台,一方面把政府的想法和信息向公众进行传播和解释,另一方面又将公众的意愿和信息向政府进行传播和解释,旨在构建起政府与公众双向沟通和信息对称的和谐关系。^①

2

在政府公共关系管理中,媒体既是政府信息传播和引导公众舆论的宣传工具,同时又是公众对政府表达意见和实施监督的重要渠道,成为政府与公众进行信息交往的平台和枢纽,直接影响着政府与公众之间的信任关系。美国哈佛大学肯尼迪政治学院教授大卫·格根认为:“新闻界既不是朋友,也不是敌人,它只是一种力量,不管你喜欢还是不喜欢。”^②因此,媒体在现代政府公共关系管理中已成为构建政府与公众和谐关系的协同对象,政府不仅要强化媒体对政府意志和政务信息的传播效果,通过新闻报道和新闻观点引导公众对政府的理解和认同;而且要在媒体危机事件报道中确立和掌握应对媒体的策略和方法,通过积极、有效的媒体沟通,树立政府在公众中的良好形象。

① 参见陶应虎、顾晓燕主编:《公共关系原理与实务》,清华大学出版社,2006年版,第27—31页。

② 大卫·格根:《美国总统的七节课》,张明敏、韩文正等译,时报文化,2002年,转引自时报阅读网 <http://www.readingtimes.com.tw>。

2. 媒体与受众关系的变化及其规律

随着世界范围内媒介技术的快速发展和我国媒体政策改革,媒体与受众的关系也在发生变化。在技术与制度的双重作用下,一方面媒体自身形态发生了显著变化,另一方面受众的信息行为也发生了显著变化,这就必然导致媒体与受众两者关系的根本性变革。

媒体自身的变化可以从四个方面来分析:一是在我国媒体的运行体制上,已从过去以传者为中心的、单一的媒体事业形态,逐步向以受众为中心的、积极参与市场竞争的媒体产业形态发展,因而媒体自身表现出事业与产业的双重属性,社会效益与经济效益两个方面的诉求都十分强烈;二是在媒体的覆盖空间上,已从过去受制于行政边界的局部性、区域性覆盖,发展到借助于卫星和互联网的全国性乃至全球性覆盖,打破了传统意义上的“内宣”与“外宣”的区别,任何媒体的报道都可以传播到受众所需要的地方;三是在媒体的属性分类上,从过去的报刊、广播、电视等单一化的媒体类型,发展到平面、立体、网络等多种传播方式复合化的媒体形态,跨媒介、多媒体、集团化已成为媒体发展的新平台;四是媒体在所承载信息上,从过去的相对稀缺,发展到目前信息量过剩、受众注意力资源相对稀缺的状态,如何在信息传播中吸引受众注意已经成为媒体传播的常态化策略,媒体的传播定位愈来愈倾向于受众本位。

在媒体自身发生变化的同时,受众行为也在发生变化,突出表现在信息的接受、选择、交流和分析等方面。在对媒体信息的接受上,受众从过去的被动状态发展到当今的主动状态,人们不再受制于个别的或有限的媒体信息传递,而是根据需要主动寻求各种不同媒体的信息,以丰富自己的信息来源,扩大对媒体信息的接受范围。受众在对媒体信息选择上,从过去的浏览方式发展到借助于互联网的搜索方式,信息搜索不仅大大提高了受众选择信息的效率和意愿,而且帮助受众在短时间内建立起相关主题的信息库,使信息价值得以充分发挥。在受众与媒体的信息交流上,从过去

由媒体到受众单向信息流发展到两者之间的双向信息流,受众在接受媒体信息的同时,也成为信息的提供者和传播者。媒介受众化与受众媒介化的趋势随着互联网的运用和普及得到快速推进和逐步强化,使信息交流中的传者与受者的角色区分越来越模糊,人们信息交流的广度和深度达到了空前的水平。在受众对媒体信息的分析上,从过去的自我状态发展到共享状态,人们可以将对所接受到的信息进行的自我分析和判断,通过互联网等媒体平台与他人分享,实现了信息加工与传播真正意义上的大众参与及其社会化。

在大众传播过程中,媒体与受众之间关系变化是多方面的,既有传受主体心理上发生的变化,也有传播运行机理上的调整;既有在传受主体行为上产生的新平衡,又有针对传播效果的新设计。其一,在传受心理上,受众对媒体传统崇拜消失了。随着我国改革开放的逐步深入和媒体政策的调整,以及媒体产业化发展步伐的加快,媒体不再惟一地突出其政治传播功能,所承载的大量信息直接服务于大众生活的各个方面;同时,各媒体之间的竞争也使得媒体报道呈现出个性化、多维化的格局,媒体的资讯和娱乐功能大大增强。受众从媒体上获得的丰富信息也不具有绝对权威性,它只是为受众提供参考而非惟一的判断标准,受众对媒体普遍具有了质疑和批判态度。其二,在传受机理上,媒体话语的控制及其对受众的影响呈现弱化。现代传播技术的发展及其平台建设,使传受双方具有了平等的信息交流地位,传者对媒体的话语控制和媒体对受众的影响不再是单一的、绝对的,社会个体可以通过媒体平台传播自身信息和观点。在媒体上常常出现多元话语,传者和受者都在运用媒体平台形成各自的影响力,共同营造着社会新的媒体生态。其三,在传受行为上,传者与媒体、受众与媒体间的合作趋于常态。媒体作为传受主体间的中介,在承担信息桥梁功能的同时,也成为一种相对独立的社会力量。一方面,媒体通过与传者合作开展活动,全面介入到各类社会主体的公共关系的策划、构建和维护中,以自身的传播话语和受众注意力资源实现其经济效益;另

一方面,媒体通过与受众间合作开展活动,担当起社会组织者的角色,借助媒体的影响力服务于受众或社会公益事业,既培育了受众对媒体的忠诚度,又树立了媒体自身的社会公益形象。其四,在传播效果上,媒体为受众所制造的轰动效应频现。在信息过量和传播渠道过剩的条件下,大众传播媒体的经济价值趋于贫化,能否吸引受众的注意力成为媒体的核心价值所在。同时由于媒体信息量远远超过了社会个体的接受能力,受众的信息接受压力也在增大,从媒体及时获取最有价值的、社会普遍关注的信息成为受众内在的信息诉求。因而,媒体制造传播轰动效应不仅能够引发社会关注,使受众在关注信息的同时关注媒体自身,以利于其实现经济价值;而且也满足了受众对社会普遍关注的信息的接受诉求,帮助人们提高了信息获取的效率。在这种传受双方对媒体传播轰动效应的双重推动下,频发的媒体事件和媒体危机已成为现代社会的特征之一。

3. 政府必须通过媒体协同赢得公众

在大众传媒高度发达的社会条件下,媒体是政府与公众之间建立良好关系最重要的信息桥梁,保障这座信息桥梁的通行畅达和信息传递的准确、高效,是政府赢得公众支持和信任的必要条件和基本途径。因此,政府必须主动协同媒体,充分发挥媒体的信息传播、新闻监督和舆论引导等社会功能,借助媒体的传播力和影响力,树立和巩固政府形象,实现政府以人为本、为民谋利,科学发展、长治久安的工作目标。

媒体协同作为一个政府公共关系管理中的概念,其内涵既不是将媒体作为政府的下属进行简单的命令和控制,也不是将媒体作为政府的对立面加以防范和处置;而是将媒体作为一种影响大众的社会力量,依据新闻传播规律和舆论发展规律,形成政府与媒体间的良性互动关系,进而借助媒体传播实现政府与公众之间的信任和责任关系。政府公共关系管理中的这一认识定位,是建立在政府与媒体都将服务公众作为社会责任的共同基础上的,体现了两者在根本诉求上的一致性,也是政府进行媒体协同的前提和