

制度、模式及话语：

当代政治传播与新闻发布前沿观察

周庆安
赵文才

著



人民出版社

制度、模式及话语

当代政治传播与新闻发布前沿观察



周庆安
赵文才 著

责任编辑:宫 共

封面设计:源 源

图书在版编目(CIP)数据

制度、模式及话语:当代政治传播与新闻发布前沿观察/周庆安, 赵文才 著.
—北京:人民出版社, 2019.6

ISBN 978-7-01-020713-1

I. ①制… II. ①周… ②赵… III. ①新闻公报-制度-研究-中国
IV. ①G219.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 076511 号

制度、模式及话语:当代政治传播与新闻发布前沿观察

ZHIDU MOSHI JI HUAYU; DANGDAI ZHENGZHI CHUANBO YU XINWEN FABU QIANYAN GUANCHAO

周庆安 赵文才 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京墨阁印刷有限公司印刷 新华书店经销

2019 年 6 月第 1 版 2019 年 6 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:19.75 字数:267 千字

ISBN 978-7-01-020713-1 定价:52.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

序 真诚与真实永远是新闻 发布的生命和灵魂

赵启正

在周庆安教授《制度、模式及话语：当代政治传播与新闻发布前沿观察》一书付梓之际。我很愿意对广大读者推荐这本对新媒体环境下如何做好新闻发布具有指导作用的好书。

我算是新闻发布领域的老人了，对于政府新闻发布工作也有着很深的感情。我自1998年至2005年担任国务院新闻办公室主任，为我国政府新闻发布制度的发展做了一些微薄的工作。新闻发布为什么要建立这么一套制度？因为新闻发布会，对内可以沟通公众，争取支持理解，打造透明政府；对外可以沟通世界，表达中国观点，讲好中国故事，传播中国真实形象。显而易见的是，经过多年的发展，在政府和社会各界的良性互动中，新闻发布会已经成为各级政府发布权威信息的最重要渠道之一，新闻发布的质量也在不断地提升。

后来，我到全国政协担任外事委员会主任，还从2009年至2012年担任了四届全国政协会议的新闻发言人，由幕后转到了台前。我深感，当好新闻发言人殊为不易，至少需要做到以下三点：一是政治成熟，立场正确，勇于承担；二是内知国情，外知世界，兼修文化；三是表达清楚，逻辑严密，善待记者。当时有人问我，新闻发言人回答问题有什么技巧吗？其实，我太不赞成“技巧”这个说法，过分强调“技巧”会是

一些新闻发言人不去用功去了解随时的舆论动态和挖掘现象背后的深层背景。新闻发言人必须用真诚的态度和真实的信息去与记者和公众交流。真诚和真实才是新闻发布的生命和灵魂，我相信这一点永远不会过时。

近年来，时代的巨变和新媒体的高速发展给新闻发布工作带来了巨大的挑战，对发言人提出了更高的要求。有人总结出政府机关要做到三个适应，即要学会和适应在无所不在的社会监督下工作；要学会和适应在人民群众日益增强的维权意识下工作；要学会和适应在众说纷纭的网络环境下工作。我很赞同。要做到这三个适应，新闻发言人应当专业化、专职化、团队化。我也曾多次呼吁各级领导和社会公众理解新闻发布工作的不易，给新闻发言人更多支持和宽容。

挑战中就孕育着机遇。如何克服新媒体挑战，抓住新媒体机遇，不少专家学者提出了很多真知灼见。我也一直相信，新媒体的压力会倒逼包括领导干部在内的所有公务员提升新闻素养，整个社会的舆论生态和新闻观也会变得更加成熟健康。

我与周庆安教授相识已久。2003年，政府新闻发布制度在全国范围内初步建立并迅速推广，国务院新闻办公室委托清华大学对新闻发布工作进行学术研究，并协助新闻办设立新闻发言人培训班，周庆安作为一名年轻学者深度参与了相关研究和培训工作，他当时的勤奋善思给我留下了深刻印象。这些年来，我注意到他不断在各种场合对政府新闻发布工作提出有益的观点和建议，也出版了不少相关著作，已经成长为新闻发布领域的知名年轻专家。

本书正是周庆安教授对新闻发布工作的最新观察和思考。它围绕当前新闻发布工作的前沿态势展开研究，尤其是深刻分析社交媒体、大数据等最新科技和传播手段对新闻发布工作的影响和推动，从制度建设、发布形态和话语特点等多方面对当下政府新闻发布工作提出了富有建设性的见解和看法。同时，本书还回顾了全球新闻发布的历史缘起和

新中国新闻发布工作的演化变迁，特别是 21 世纪以来我国新闻发布工作的进展，其中不少观点很具启发性。无论是政府新闻发言人还是领导干部或普通公务员，或是新闻领域的研究者和学生，乃至关注新闻的人士，相信都能从本书中受益良多。

(作者系中国人民大学新闻学院院长、原国务院新闻办公室主任、
原全国政协外事委员会主任)

自序 在新闻发布场上研究好好说话

我经常在想，作为一个研究新闻发布的学者，假如把自己放在新闻发布台上，我究竟能否完成一场从各个角度评估效果都很理想的新闻发布会。其实这个问题的答案很难寻找，根本原因不仅在于学术研究和实践工作之间的对接困难，而且在于新闻发布作为政治传播的一种形态，在当前社交媒体时代正在发生巨大的变化。

也许有人会问，在制度快速变革，媒体技术快速发展而争论日益蔓延的时代，当很多人将观念的对抗正当化的时候，新闻发布还有没有发展的空间。的确，软实力的式微使得全球范围内不少国家话语变得空洞，现实主义的崛起让不少人简单地用拳头衡量问题，民粹情绪的蔓延，甚至是解构和戏谑充斥在不少公共讨论的空间中，这些都给我们新闻发布带来了一个深层次的问题。

我们还能不能好好说话？

答案当然是肯定的，如果我们失去了表达和沟通的能力，失去了新闻发布所构建的桥梁，那么我们所担心的治理失当现象就有可能更快地出现。那时候对话变成对立，嘲讽取代批评，观念的墙从美墨边境修到大洋两岸，我们就再也没有一个理由从容理性地表达自己的主张。

因此，本书想做的一件事情，就是通过 21 世纪第二个 10 年中，对于新闻发布工作的前沿观察，找到支撑上述答案的论据。我认为，一个好的新闻发布研究，首先是一个和制度、话语进行对话的研究。能否找

到答案的论据取决于我们能不能认真倾听几个层面的对话。

首先是发言人和媒体的对话。尽管在当代世界，媒介素养和发布能力这些概念对于发言人来说都不陌生，发言人和媒体都能够理解新闻发布和政治传播活动的初心，但是由于在不同的制度环境中，发言人和媒体都受到不同的影响，对于自身角色认同差别比较大，因此除了发布场上的问答，其实发言人和媒体的对话是缺席的。

其次是政治学和新闻传播学之间的对话。新闻发布是一种政治传播，政治传播从来就存在政治学和新闻传播学两种取向。自柏拉图和亚里士多德开始，政治学者们早就意识到沟通与说法作为治理手段的重要性。但是由于学科的哲学基础和学理逻辑不同，政治学和新闻传播学一直没有在新闻发布研究中有机地融合在一起。新闻传播学的表达，往往容易忽略政治学前提；而政治学的研究，往往不太重视新闻传播规律。

再者是业界和学界的对话。在新闻发布中，学界往往对业界抱有极高的期待，而业界往往难以理解这种期待究竟能给他们带来什么指导。双方虽然在规律上有着高度的共鸣，但是在行为上却往往失之毫厘谬之千里。这其中最重要的，是正如本文开头提到的假设，我们换位思考，能否成为自己心目中最满意的角色。毕竟双方身处两种场域，社会资本拥有方式完全不同。

最后，也是最重要的，是政治与社会的对话。如果说公众有正式参与到社会治理中的渠道，那么新闻发布就是其中重要之一。尽管今天我们拥有了从微博、到微信、再到抖音等全方位的表达渠道，但是我们真正参与治理的表达是需要一个好的互动机制的。新闻发布一旦构建良性互动机制，就能够最有效地解决公众的参与效率问题。而前提条件是，政治和社会双方都拥有好好说话的能力。

因此，观察当代政治传播和新闻发布活动，就成为我们努力争取好好说话的一个办法。

我自己从2003年开始，就作为一个晚辈参与到国家新闻发布的研

究和评估工作中，2010年以来有幸受相关部门的委托，带领一个研究团队用第一视角深度观察我国政府和企业新闻发布工作的现状。坦率地说，作为一个研究者，我是极其幸运的。我和我的同事们能够感受到近20年甚至更长时间以来，新闻发言人作为一个不授衔的团队作出的深度努力，我们也能够感受到新闻发布制度作为一种跨领域跨专业的治理路径，走的何其不易。

本书同时也集结了清华大学多位研究者的努力，吴琄、张珂、朱昱炫等同志也为本书中的研究观察做了很多基础性的工作。本书试图突破传统的新闻发布研究，从制度、模式、话语等不同的侧面，去探究新闻发布工作究竟有哪些值得研究的视角，又如何更加有效地理论化和学术化。我们也不希望本书提供的答案仅仅只是“尽快说，第一时间说，透明公开”这些十分正确却常常难以在不同制度不同环境中被衡量的概念，我们希望通过为这些概念提供更加清晰的注脚，并进而总结出中国当前新闻发布工作的一些内在规律，让“好好说话”这个目标有可承载的学术基础。

目 录

序 真诚与真实永远是新闻发布的生命和灵魂·····赵启正	1
自序 在新闻发布场上研究好好说话·····	1
第一章 历史的雪泥鸿爪·····	1
一、中国新闻发言人制度的历史分析·····	1
二、新中国成立初期新闻发布活动的历史考察·····	14
三、改革开放后新闻发布制度建设的试水·····	24
第二章 均衡断裂、制度化缘起与变迁·····	34
一、权力不均衡稳态的“搅局者”与新闻发布制度的缘起机制···	34
二、制度均衡的断裂与制度变迁的路径选择·····	45
三、均衡断裂与危机驱动：制度缘起与变迁路径异同的探讨	59
第三章 制度理念、行为偏好与体系建设·····	65
一、民众政治参与及其法制保障·····	66
二、选票与政府治理架构的层级关系·····	69
三、制度偏好选择与新闻发布体系建设·····	77

第四章 机制演变与实践探索	88
一、宣示、解读与现场再现	88
二、从传播导向到政治导向	95
三、全媒体语境下新闻发布的叙事和语态变迁	102
第五章 角色嵌入、形象修复与认同构建	112
一、从“附属”到“嵌入”——新闻发布在公共政策中的 角色研究	112
二、新闻发布中事实与解释性信息的冲突和统一	119
三、当代西方电视政治传播中的形象修复	127
四、新闻发布与社会认同构建——基于重大政策解读的视角	133
第六章 语态重构与逻辑	141
一、新闻发布话语的挑战与变革	141
二、重构新闻发布的叙事与语态	149
三、古典西方修辞学视角下的新闻发布逻辑构建	156
第七章 数据新闻、媒介融合与政治传播	169
一、数据新闻学在新闻发布中的运用与挑战	169
二、媒介融合与新闻发布的“可视化”路径	177
三、全媒体语境下的政治传播衍变及其批判性反思	183
第八章 重大议题、突发事件与公共安全命题	191
一、多重维度下的重大议题新闻发布	191
二、突发事件政治传播中的媒体与政府	198
三、从福岛核事故看突发性国际危机传播困境	209

四、从焦点事件理论看公共安全危机的新闻发布	212
第九章 谣言、次生危机与回旋效应	221
一、新闻发布如何回应谣言	221
二、新闻发布如何回应次生危机	229
三、新闻发布中的回旋效应与信息矫正	239
第十章 预警、预期与情绪管理	249
一、新闻发布中的预警信息管理	249
二、新闻发布中的公众预期管理	256
三、新闻发布工作中的受众情绪管理	267
第十一章 舆情研判、信息脱敏与效果评估	273
一、新闻发布中如何进行有效的舆情研判	273
二、新闻发布中的信息脱敏	279
三、基于个案的新闻发布会传播效果研究初探	290
四、大数据在新闻发布评估中的运用研究	296

第一章 历史的雪泥鸿爪

在中国的政治传播研究中，由于政治体制的特点，学界多将研究中心聚焦于政治修辞、新闻发布和政府媒体关系等领域。尤其是不同历史时期的政府与媒体关系，一直是政治传播研究所关注的重点议题之一。这一研究议题的背后，体现的不仅是传统的传媒政治经济学所涉及的一些宏观问题，更体现着在不同的制度范式和与制度机制变迁过程中，政府如何理解舆论、关注舆论，以及如何借助宣传手段传递政策等信息。与此同时，政府和媒体实际上也在彼此之间的互动协调过程中建构着不同形态的共生关系。

一、中国新闻发言人制度的历史分析

长期以来，中国政府与媒体的关系一直都是学者们争论的重要问题。因为这个问题一方面涉及如何理解我国的政治制度发展演变；另一方面，政府与媒体的关系，也是一个国家现代化过程中的一个重要变量。尤其是在21世纪新媒体出现之后，舆论场的空前活跃，公共空间的不断演化，都给新闻发布工作带来了新的命题。

（一）新闻发布制度与现代化进程

尽管当前学术界对于世界上最早的有文字记载的政府新闻发布活动有不同的看法，但是大多数人认为当代政府新闻发布活动最早发生在中国境内。1904年2月，日俄战争在中国境内点燃。当年8月，日方为阻止记者赴前线采访，将许多记者召集到中国长春，介绍战况。但如果我们回溯历史，不难发现各国早期的新闻发布和记者招待会活动，大都有着不同的呈现样态。

1909年6月5日出版的《经济学人》(*Economist*)上，就已经记载了当时英国的新闻界和记者招待会的形态：“下周一将要召开的帝国新闻发布会，如果能够帮助记者了解伦敦新闻的状况，将有巨大的价值。”文章并且着重强调了新闻工作者的伦理价值，表示一个好的记者，一方面要保持坦率和善意，另一方面也要兼具独立和责任意识。从文章本身来看，作者一方面对新闻发布会给予厚望，另一方面又认为在新闻发布会的举行中，记者应当保证自己的角色更加专业化。新闻工作和新闻发布会之间的分工，在当时的新闻界已经形成了共识。同年6月12日的《金融时报》(*Financial Times*)，也刊发了对这一次新闻发布会的报道。

与此同时，在英国的大洋彼岸，美国总统威廉·塔夫脱就任，他是第一位定期举办记者招待会的美国总统，每周举行两次。

这些新闻发布会，逐渐形成了固定的发布模式，但是发布人员从未固定，多数是各级政要自己发布，因此随意性较大，在制度规划中也难以获得充分体现与保障。而从新闻发言人的角色设置来说，美国的历史缘起较早。从20世纪50年代开始，美国在白宫设立新闻办公室和发言人。此后，各国政府也纷纷效仿，用以树立自己对内对外形象。但美国总统的公开演说，无论是葛底斯堡演讲还是“炉边谈话”，都早已享誉海内外。直到今天，在中国研究新闻发布和发言人制度的历史轨迹中，20世纪以来的国际案例，都为研究提供了丰富的佐证。

新闻发言人制度的历史，本质上缘起于 20 世纪的政治现代化进程。在西方国家，媒体从政党报刊时代走向大众报刊的时代，其独立性越来越受到各方面的认同。而新闻发言人制度的建立，实际上构建了执政者和媒体之间的一种对话关系。无论在任何一种政治体制中，公众所需要进一步了解的信息，如果能够通过新闻发布制度更加直接地由政府提供给媒体，进而发布给公众，则能在较短的时间内构建一个更加真实和有效的沟通渠道。

另一方面，新闻发言人制度的历史，也和现代政府的形成有密切的关系。在现代政治中，如何处理集体和个体的关系，构建政治正义往往是研究者无法回避的问题。对于现代政府的政治正义而言，民众支持是一种基本的条件。为了实现这种基本条件，政府对于信息的公开就成为政府和社会达成契约的一个环节。政府信息公开有多种形式，但是基于人的信息公开，则以新闻发言人的方式来实现。

在新闻发言人的制度环境中，政府更能够以一种拟人态的角色进入到社会治理中来。在新闻发言人的制度形成过程中，对于这一制度的假设有这样几条：首先社会制度的理想化进程，一定是逐步共享信息的进程，即人们了解的越多，对于他们的理性选择越有利；二是政府由人民选出，政府的信息即是民众需要且应当获取的信息，政府不应当通过隐瞒信息的方式实现有效治理，对于信息的垄断权不应成为政府治理的唯一手段；三是政府通过理性选择的方式，对信息进行选择，即假话全不说，真话不全说。而说与不说的标准，是判定对于公众利益最大化的需求。

在这几点的背后，政府和公众之间，围绕着信息权利的博弈，在世界各国的历史上从来没有停止过。为什么一个政府一定要通过信息公开的方式维系社会稳定与发展，在所有关于好政府的政治学研究中，都没有涉及这个问题。

人们往往默认的前提是，信息的共享本身是传播政治经济学需要

回应的问题，而很少是政治学必须考虑的研究维度。但汉娜·阿伦特在《苏格拉底》一文中曾谈到雅典政治的发端，她认为，在雅典有一座神庙专门供奉着掌管说服的女神佩伊托，说明说服一词在政治上的重要性。说服专指言说的政治形式。雅典人引以为豪的是，不同于野蛮人，雅典人以言说而非强制的方式处理自己的政治事务。作为欧洲政治和哲学重要原点的雅典，将说服视为治理的更高级别，确立了说服的政治正义，也确立了政治传播的正义性。福山在他的著作中也认为，通向现代政府的途径一是军事竞争，其次是有志于高效廉洁政府的社会群体组成联盟，推行和平的政治改革。^①而后者，则酝酿着形成现代国家的一系列信息制度。

文艺复兴以来，人类社会从神权到政权和人权的历史进程，伴随着现代化社会的构建和完善。我们在早期的政治叙述中，其实都看到了这一点，比如福山曾经表示，亚里士多德的政治哲学体系，先验的认为法律、被统治者的同意和舆论是良好的政治生活所固有的组成部分。从古希腊城邦以来，为了保证政治正义，治理者势必要追求舆论的和谐。因此，基于善治的政治理想，新闻发布就成为社会治理的组成部分。在古代社会，这种发布通过宣布、告示、集会的方式来实现。在近现代社会，这种发布通过媒体的技术手段，得以更加充分地完成。

（二）中国早期新闻发布活动

当然，中国的政治制度发展轨迹，从来就与西方存在着差异。无论是在半殖民半封建社会，还是在新中国成立之后，中国政治制度中的舆论因素，其变量的多元化程度较高，媒体的身份和作用常常受到更多的因素影响。在这种情况下，媒体的角色由简到繁，由边缘到中心，由

^① [美] 弗朗西斯·福山：《政治秩序与政治衰败：从工业革命到政治民主化》，广西师范大学出版社 2016 年版，第 182 页。

被动到主动，逐渐承担起更重要的政治传播作用。而发言人，则是这个过程中政府体系与媒体和舆论的一个重要桥梁。

中国人对于新闻发言人的理解，早在 20 世纪初就开始了。在民国早期的政治舞台上，记者会层出不穷，新闻发布工作不断出现。蓝鸿文先生曾撰文谈到，上海《申报》1912 年 5 月 24 日报道：“国务院于前陆军贵胄学堂内特设新闻记者招待所。18 日下午 2 时特邀在京新闻记者在国务院开第一次谈话会，唐总理及各国务员均出席，新闻记者共到 20 余人。首由唐总理宣言，每日下午 2 时派秘书 2 人于招待所接待，遇有可以发表之文件，即交新闻记者带回，诸君遇有质问之事，亦随时可以质问等云。”

1919 年 2 月 24 日，当时的《时报》头版刊登了时为南方代表的唐绍仪与胡汉民联合召开记者会的消息“唐总代表之召开记者会”，文中表示“南方总代表唐少川君及代表胡汉民章行严王伯群诸君等，于昨日下午三时招待本埠报界于靶子路 140 号唐君之私邸。中西报馆及通信社记者到者卅余人”。根据报道，这场记者会的时间是一个半小时，“迨茶点而散，已四句半”。整场记者招待会的内容，以唐绍仪的讲话为主。当时的时报较为详细地报道了他的谈话要点，主要内容还是记录他发布的南北和谈的南方主张，同时还配有一位英文翻译将其翻译成英文。虽然内容中并没有记录是否出现记者答问，但是可以肯定的是，当时的政要对于这种形式的新闻发布和舆论引导工作并不陌生。

早期的记者招待会，甚至有例行记者会的形态参与其中。尽管从例行的质量来看不见得坚持的很好，但是这种政治传播活动，代表了当时中国政府对于舆论的理解。应当认识到，在 20 世纪初期，中国当时的政府部门就以一种较为现代化的姿态，来处理政府和媒体、政府和舆论之间的关系。在这个过程中，政府对于媒介角色的理解，更多的是放在当时政治制度和社会关系的大背景下进行的。尤其是在国民党尚未统一中国之前，军阀割据势力和南方国民党政府，都需要当时的报界作为