



中国有两个奇妙的汉字，危和机，它们组成了一个词，但却有两个完全不同的意思：危险和机会。

王彩平◎著

# 突破危机

## 政府如何有效沟通

在危机发生之后，如果处置得好，危机就是机会；如果处置得不好，危机就是危险。政府的舆论引导工作亦是如此，做好了，是塑造政府形象的一次良好机会；做不好则可能危及政府的公信力。

国家行政学院出版社

王彩平◎著

# 突破危机

---

政府如何有效沟通

---

国家行政学院出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

突破危机：政府如何有效沟通/王彩平著. —北京：国家行政学院出版社，  
2016.5

ISBN 978-7-5150-1797-6

I. ①突… II. ①王… III. ①突发事件-传播媒介-研究-中国 IV. ①G206.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 109970 号

书 名 突破危机——政府如何有效沟通

作 者 王彩平

责任编辑 陈 科 张翠侠

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)

(010) 68920640 68929037

<http://cbs.nsa.gov.cn>

编 辑 部 (010) 68928764 68922648

印 刷 北京九州迅驰传媒文化有限公司

版 次 2016 年 5 月北京第 1 版

印 次 2016 年 5 月北京第 1 次印刷

开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开

印 张 16

字 数 223 千字

书 号 ISBN 978-7-5150-1797-6

定 价 38.00 元

---

本书如有印装质量问题，可随时调换。联系电话：(010) 68929022



# 前 言

2015年，是一个多事之秋，这一年里，发生了很多大事，从2015元旦之夜的上海陈毅广场踩踏事件开始，到6月2日长江游轮“东方之星”在湖北监利翻沉，从8月12日天津港瑞海公司危化品仓库爆炸，到年底深圳光明新区受纳场发生“12·20”滑坡事件，都对中国的应急管理工作提出了巨大的挑战。事实上，无论是自然灾害，还是事故灾难，突发事件发生，基本上就意味着悲剧的来临，但能不能很好地应对，则体现了政府的公共管理水平和应急处置能力。

恩格斯曾经说过：没有哪一次巨大的历史灾难不是以历史的进步为补偿的。2013年2月1日，时任国务院总理温家宝同志在《求是》杂志上发表文章，他指出，“‘非典’疫情以及由此引发的我们治国理政理念的转变和一系列重大经济社会政策的调整，无论是对我国经济社会发展来说，还是对政府改革和建设来说，都是一件具有标志性意义的大事。”“非典”不仅推动了中国突发公共卫生事件整套机制的建立，而且推动中国政府建立完善了应急管理的“一案三制”（“一案”指应急预案、“三制”指体制、机制和法制）体系，同时，《政府信息公开条例》等一系列法律法规文件的出台以及三级新闻发言人制度的建立，使中国的信息公开工作也打开了新局面。

回顾2015年发生的这几起事件的危机沟通情况，其中不乏有一些很好的做法，得到了社会舆论的充分肯定，但也存在很多问题。尤其是毗邻首都北京的直辖市天津，在发生了“8·12”天津港瑞海公司危化品仓库爆炸这样的恶性事故之后，政府在新闻发布中暴露出了种种应对不当或失措问题，令人难以置信，引起了社会的广泛评议。

“8·12”事件同样引起了中央领导的高度重视，事故发生后，国务院领导马上指示国家行政学院临时举办一个省部级领导干部培训班，培



训的主要内容就是重特大安全生产事故的应急处置和舆情应对，旨在提高省部级领导干部和各级政府突发事件应急处置和舆论引导的能力。2016年年初，中办、国办联合印发《关于全面推进政务公开工作的意见》，要求加强突发事件、公共安全、重大疫情等信息发布，规定负责处置的地方和部门是信息发布第一责任人，遇有重大突发事件、重要社会关切等，主要负责人要当好“第一新闻发言人”，带头接受媒体采访，表明立场态度，发出权威声音。

不难看出，提高政府在突发事件中的危机沟通能力，永远都在路上。这是一句老话，但绝不是陈词滥调。危机沟通是个系统工程：第一，需要有完善的制度体系作为支撑，但从目前的情况来看，相关法律法规的制定，制度的完善，都还有很多不足之处，法律法规制度与现实的不适应不时体现出来；第二，危机沟通需要整个政府体系良好的协调与配合，在这方面，科层制先天性的结构缺陷、部门之间的信息孤岛等，都严重制约着危机沟通工作的顺利进行；第三，危机沟通的具体执行者是各级政府官员，对于一个在“沉默是金”的传统文化环境中成长起来的官员来说，当突然被抛入一个开放的媒介环境，甚至要直接面对境外媒体记者的时候，无论是在思想认识方面，还是在素质能力方面，都还存在着很大的提升空间。因此，我们必须清楚地认识到，做好危机沟通工作，其实是水滴石穿，非一日之功也。

正因为如此，在理论研究领域，危机沟通也是一个系统而庞杂的工程，涉猎的领域很广，包括政治学、公共管理学、新闻传播学、社会心理学，等等。对这一主题进行研究，既需要构建宏观的理论框架，也需要给出具体的行为建议，研究的难度可想而知。近年来，与危机沟通主题相关的研究文献逐渐多了起来，但综观这些研究，其关注的重点往往不相一致，有的侧重于政府管理，有的侧重于危机公关，有的则侧重于舆论引导，很难一以贯之。因此，当笔者试图在更广泛的范围内展开相关研究时，深感力所不逮，所以，本书权且作为一个引子抛出，以期今后进一步探究完善，是为记。



# 目 录

前言 .....	1
<b>第一部分 挑战篇 .....</b>	<b>1</b>
<b>挑战之一：政府与媒体的关系变化了 .....</b>	<b>3</b>
案例 一座没有新闻的城市 .....	9
延伸阅读 认识媒体 .....	11
<b>挑战之二：微传播时代到来了 .....</b>	<b>26</b>
微传播的传播特征 .....	27
独特的“网落官”现象 .....	33
微传播构建的媒介现实 .....	39
另一种传播：阴谋论 .....	49
<b>挑战之三：对境外媒体开放了 .....</b>	<b>59</b>
鲜明的泛政治化色彩 .....	60
以负面报道为主 .....	62
新闻专业主义特色 .....	65
<b>挑战之四：新的困境出现了 .....</b>	<b>69</b>
第一重困境：法律和事实之间的矛盾 .....	69
第二重困境：科学和民意之间的矛盾 .....	70
第三重困境：环保与政治之间的矛盾 .....	70
第四重困境：工作与传播之间的矛盾 .....	71
<b>第二部分 问题篇 .....</b>	<b>73</b>
<b>新闻发布：从灾难中学习 .....</b>	<b>75</b>
制度：从粗放走向精细 .....	75



意识：从淡漠走向强化 .....	77
方式：从单一走向多元 .....	78
相关链接 构建国家应急广播体系的分析与思考 .....	80
<b>内部沟通：信息不畅</b> .....	93
横向沟通中的信息孤岛 .....	95
纵向沟通中的信息延时 .....	97
案例 叫魂：一场千古胶着的信息战 .....	101
<b>外部沟通：信息不力</b> .....	106
技术信息：不能总靠踩刹车紧急停车 .....	112
科学信息：“新闻”“旧闻”“不闻” .....	113
社会信息：“北京暴雨”与“美国暴雨” .....	115
政治信息：政府的担当 .....	117
延伸阅读 井喷：晓阳村的追问 .....	118
<b>“两微一端”：问题与困惑</b> .....	125
定位：还有很多疑问和困惑 .....	125
整体建设：制度与管理缺位，运营存在风险 .....	126
实际效果：互动能力不足，舆论引导效果欠佳 .....	126
<b>第三部分 对策篇</b> .....	131
<b>从强生公司泰诺事件说起</b> .....	133
<b>99+1=0</b> .....	135
事前：加强防范准备 .....	137
事发：及时预警调度 .....	139
延伸阅读 北京雾霾红色预警发布评析 .....	140
事中：提供决策支持 .....	144
案例 贵州省瓮安事件 .....	144
案例 重庆开县天然气井喷事件 .....	145
事后：积极恢复重建 .....	146
<b>六个王道</b> .....	148
增强意识是王道 .....	148
案例 上大支矿难：政府信息公开的力量 .....	151
转变观念是王道 .....	154
理顺机制是王道 .....	160

制度落实是王道 .....	165
案例 两组数据 .....	168
信息博弈是王道 .....	170
开展演练是王道 .....	179
延伸阅读 一次指挥部应急演练的实践探索及反思 .....	180
<b>微时代微能力 .....</b>	<b>191</b>
有效研判舆情 .....	194
掌握舆情处置的规律及方法 .....	195
<b>附录 .....</b>	<b>201</b>
<b>附录 1：“新闻搭车”现象研究——以庆安枪击事件为例 .....</b>	<b>203</b>
<b>一、庆安枪击事件过程描述 .....</b>	<b>203</b>
相关链接 黑龙江庆安枪击事件调查结果公布：民警开枪正当 .....	210
<b>二、“新闻搭车”现象、含义及特征 .....</b>	<b>212</b>
<b>三、“新闻搭车”的解决之道 .....</b>	<b>219</b>
<b>附录 2：媒介采访实训的组织与实施 .....</b>	<b>230</b>
总体设计 .....	230
课程开发 .....	231
演练实施 .....	235
演练评估 .....	237
<b>附录 3：媒介采访实训演练手册（样本） .....</b>	<b>239</b>
情景模拟一：电话采访 .....	240
情景模拟二：拦截采访 .....	241
情景模拟三：电视访谈 .....	242
情景模拟四：新闻发布会 .....	244
<b>后记 .....</b>	<b>246</b>





**第一部分**

**挑战篇**



目前，我国正处在经济转轨与社会转型的特殊时期，各类矛盾与问题凸显，由此引发的各类突发事件多发频发，同时，随着技术的发展，市场经济的深化和政府职能的转变，政府所处的舆论监督环境也发生了深刻的变化，从而使政府在突发事件舆论引导以及危机沟通等方面面临着前所未有的新挑战。

## 挑战之一：政府与媒体的关系变化了

新中国成立以来，我国的各级媒体都是党和政府的宣传工具，在管理上被纳入国家行政系统组织内，是行政拨款的事业单位，接受各级党委政府的管理。但是，改革开放以来，政府与媒体之间的关系越来越复杂化，政府不能再以上级的姿态，以行政领导的方式来管理媒体，这就使得在突发事件发生后，政府与媒体之间形成了一种博弈关系，能不能处理好与媒体的关系，成为政府有效应对突发事件的关键因素之一。

目前，在突发事件发生后，参与报道的新闻媒体主要有中央媒体、地方媒体、市场化媒体和境外媒体四大类，从管理的视角来看，在这四大类媒体中，除了地方媒体之外，其他三类媒体都不可以再沿用过去行政管理的方式来进行管理。

以天津市滨海新区“8·12”危险品仓库爆炸事故为例。

2015年8月13日下午3时许，河北一家化工企业的老板带着一群技术人员急匆匆地赶到天津港，并且找到了公安部“8·12”特别重大火灾爆炸事故现场指挥部。他们告诉指挥部工作人员，自己公司还有



700 吨的氰化钠在发生爆炸的瑞海国际物流有限公司的仓库里。<sup>①</sup>

这是一个随时都能点燃公众情绪炸点的信息，要不要向社会发布这个信息呢？在天津港爆炸事故发生后举办的一期省部级领导干部培训班上，笔者对原始信息略作处理后在课堂上提出了这个问题：

一次危化品爆炸事故发生后，指挥部接到报告，仓库里还有 700 吨氰化钠。这个时候，关于是否公布这一事实有两种意见。一种意见认为必须公布，必须满足公众的知情权。另一种意见认为，氰化钠已经在控制范围内，讲了反而会带来不必要的恐慌，关键是看我们的处置效果，完全没必要公布。遇到这样的问题，假定你是决策者，会向社会公布吗？

从互动情况来看，学员更倾向于支持第二种意见。关于这一点，在座的专家也支持这一观点，认为当知情权与其他公共安全权利发生冲突的时候，恐怕还是要让位知情权。但是，在当今的媒体格局下，是否发布这一信息并不单单取决于政府的主观愿望，在这个事件中，《新京报》率先将这一消息进行了报道：

### 天津消防指挥部：爆炸物主要为硝酸类化学品

新京报快讯（记者涂重航）今天下午 5 点，发生爆炸的瑞海国际物流有限公司相关负责人表示，昨晚他在睡觉时听到爆炸声，平时都住在货场的他，立即让人报警。正在现场协助救援的他强调，事故发生时先爆炸后起火。

据现场消防指挥部消息，当时发生爆炸的地点存放着硝酸钾、硝酸钠等硝酸盐物质。这些固体氧化剂遇热、碰撞都容易爆炸。目前此处已被炸成一个大坑。

记者现场了解到，目前已检出液碱、碘化氢、硫化化钠、硫化钠等 4 种物质。另据厂家前来反映，出事货场目前还存放至少 700 多吨氰化钠，这些剧毒化学物分别装在木箱和铁桶中。50 公斤一桶存放在集装箱里。

<sup>①</sup> 刘伊曼，刘旭，刘彤丹：《天津爆炸企业氰化钠暂存量或超 70 倍涉严重违规》，《南方都市报》，2015 年 8 月 15 日。

目前消防救援正全力处置氰化钠，已准备15%的双氧水，准备将它们拉走，但据现场检测，下水沟里已检出氰化钠，说明已经泄漏。

据了解，出事货场“瑞海国际”是天津港口三个可存放化学物品的货场之一，另外两个分属中化集团。<sup>①</sup>

这条消息引起了轩然大波，但这显然并不是政府愿意看到的结果。那么，《新京报》为什么要报道这则消息呢？

首先，不同于新华社、《人民日报》等中央媒体，《新京报》等市场化媒体的生存来源不是财政拨款，而是市场运作收入，其中主要经济收益是广告，而广告商是否愿意在市场化媒体上投放广告，取决于报纸（市场化媒体）报道的内容是否具有足够的吸引力，报纸本身是否具有足够的影响力，影响力越大，广告就越多，报纸才能经营得越好，因此，哪怕是为了基本的生存需要，市场化媒体也必须努力挖掘爆炸性的新闻线索，力争树立自己个性化的品牌形象。

其次，在如今的媒介格局中，市场化媒体及其从业人员或多或少带有一种道德优越感，在他们看来，无论是中央媒体也好，行业媒体也罢，由于天然地携带着宣传工具的功能，在报道内容上受到官方的诸多限制，并不能算是真正的媒体，只有市场化媒体才具有社会公器的职能，才能真正从公众利益而不是某个政治或经济利益集团出发去报道新闻，才能真正体现新闻的专业性。新闻专业主义是西方的一种新闻理论，与“喉舌论”不同，新闻专业主义更加强调报道的客观公正性，是西方新闻工作者恪守的最主要的新闻职业规范，也是市场化媒体选择判断新闻的基本标准。

再次，长期以来，中国各级政府习惯采用“内紧外松”的危机沟通策略，当可能带来负面新闻的突发事件发生后，负责事件处置的某一级政府在动用人、财、物等各种应急资源进行紧急处置的同时，并不习惯也不善于进行信息发布，使突发事件信息总是处于一种秘而不宣的状态，更有甚者，会通过封、堵、截等方式来对信息进行封锁。

---

<sup>①</sup> 涂重航：《天津消防指挥部：爆炸物主要为硝酸类化学品》，《新京报》，2015年8月13日。



因此，在媒体看来，越是政府不希望发布的消息，其背后一定潜藏着一些有违公众利益的事实，就越愿意主动去深度挖掘背后的真相。

突发新闻因其发生的突然性且往往具有灾难性，最能吸引受众眼球，成为社会舆论关注的热点和焦点，因此，突发事件现场一定是各级各类媒体记者角逐的重要场地，在这个没有硝烟的战场上，抢占新闻“第一落点”，是在竞争中脱颖而出的制胜法宝，而如果错失新闻的“第一落点”不能做到先声夺人，记者一定会不遗余力地挖掘新闻的“第二落点”，力图实现新闻突围。

所谓新闻“第一落点”，指的是记者第一时间抵达新闻现场发出的报道，显著特征是速度快，现场感强。新闻“第一落点”能够真实记录突发事件有代表性的画面和决定性的瞬间，快速捕捉新闻现场稍纵即逝的细节和生动感人的故事，通过及时采访当事人、目击者、参与救援者、权威部门处理事件者等相关人员，获取关键事实和重要数据，为受众还原事件发生过程，呈现事件客观面貌。

而新闻“第二落点”，指的是从运用纵深思维和发散思维对新闻事件进行深度开掘，广度拓展，从事件的另一个时间点或新的角度组织报道。寻找新闻“第二落点”，通常是在错失“第一落点”之后的无奈选择，但通过追踪报道事件的新变动、新发现和新进展，在追问中质疑，在质疑中查证，往往能够以点带面，透过现象发现本质，揭示事物发展规律，在为受众解疑释惑的同时，也带来更加深刻的认识。因此，寻找新闻“第二落点”，越来越成为媒体在日趋激烈的市场竞争中采取的重要策略。<sup>①</sup>事实上，近年来，不少记者在赶赴新闻现场后，由于官方封堵总是被迫转战新闻“第二落点”，这正是突发事件发生后屡屡出现舆情次生灾害的主要原因。

2015年5月2日，黑龙江省绥化市庆安县农民徐纯合带着母亲和3个未成年的孩子出行，在庆安火车站堵住安检口，并与警察发生冲突，将自己女儿扔向警察，抢夺警械枪支，被铁路警察李乐斌开枪击毙。

---

<sup>①</sup> 参见黄德华：《如何抢好突发新闻的“第一落点”与“第二落点”》，《传媒》，2014年9月上。



从事发直到5月13日，“庆安枪击事件”通过网络迅速发酵，在舆情发酵过程中，网民带着典型的“罗宾汉情结”<sup>①</sup>，为当事人徐纯合贴上了“访民”的标签，舆论一边倒地偏向徐纯合，谣传他在火车站遭遇基层干部截访，一怒之下才阻挠其他乘客上车，与警察发生冲突，又因为他手上没有枪，所以民警滥用枪支，草菅人命。

一时间，庆安枪击案闹得沸沸扬扬，引发了中国网络舆论的又一次抨击怒潮。但是，面对公众强烈要求公开现场视频的诉求，庆安县政府和相关部门一直没有给出任何回应，“久拖不决，疑窦丛生”，这种态度导致事件真相像谜团一般引人遐思，让事态开始升级。

据当地媒体报道，庆安县副县长董国生在枪击案次日迅速慰问受伤民警，并肯定了民警“坚持与歹徒搏斗的行为”。网友迅速曝出其户籍年龄、学历造假以及妻子在政府机构“吃空饷”等问题。5月12日，董国生被宣布停职接受调查。此后，庆安县检察院干警隋伟忠在网上实名举报该院检察长魏鹏飞超标用车、悬挂假车牌等行为，引发大量网友评论。<sup>②</sup> 根据中青舆情监测研究中心的监测结果显示，从5月4日至15日，对庆安官员的举报就如同一场不可预估的灾难一样接踵而至，仅仅在微博平台上出现的各类负面报道就达到了207条，其中官员举报达到了30多起，内容涉及各行各业，方方面面。<sup>③</sup>

新华社、《中国日报》《环球时报》等中央级媒体及其他媒体，在事件发酵过程中，纷纷通过微博、评论文章等形式呼吁庆安官方尽快发布调查进展、公布现场视频。新华社以评论《真相别总靠“倒逼”》表达关切：“有关部门更应公布完整的录像和调查结果，来证明开枪的决定必要和适当”仅靠有限的信息公开和警方人员讲述，显然无法平息公众的疑问，更无法缓解人们对开枪的疑惧。既然事发在众目睽睽之下，现场也有监控录像，不妨公开完整的视频，邀请更权威中立的部

① 所谓“罗宾汉情结”，指的是扶弱抑强，无条件地同情声援农民工、下岗工人、摊贩、访民、被强拆的业主等弱势群体的情结。

② 林斐然，程媛媛，李骁晋：《庆安枪击案舆情“拔萝卜带泥”》，《新京报》，2015年5月14日。

③ 钟旭：《舆情分析：庆安枪击案引发的舆论反思》，中青舆情，2015年5月15日。

门参与调查，以此赢获公信力。”英文版的。@中国日报特意译出社论中一段文字，搁置于微博之上以正视听，主题是“没有什么比掩盖真相更愚蠢”。@环球时报则接力发声追问：“就是一个视频的事情，却恰恰就是迟迟不给公布，非要最后闹到舆论发酵，公信力被透支才高兴??? 这样的局面，也曾经不止一次在基层官方部门上演。可怎么吃了那么多教训，一些地方官们还是学不会怎么处理这类舆论广泛关注的问题呢？”<sup>①</sup>

在各方压力之下，5月14日，庆安枪击案的视频资料终于通过央视呈现在公众视野中。调查结论称，相关部门组成的调查组进行现场勘查、尸体及枪弹检验，调取现场视频资料，赴济南等10余城市，找到60多名目击证人，逐一调查取证。调查认为，民警李乐斌开枪是正当履行职务行为。而此时，距离事发当日已经过去了整整12天时间。

在公布候车室监控视频的同时，徐纯合一家的火车票也被晒了出来。他们买的是到辽宁金州的车票，是去走亲戚，不可能跑到北京上访。晒出火车票有力地击破了徐纯合是访民、遭遇截访的谣言。

晒出火车票，公布视频，公布调查结果，用事实说话，徐纯合最终被还原成一个失意的中年男人，从监控视频看还是一个酒后肇事、向空中抛出亲生女儿的危险分子，于是，舆论出现了“U”型反转。

对此，《人民日报》发表时评《庆安枪案一波三折谁该反思》一针见血地指出，这本是一次正当履行职务行为，却演变成一波三折的舆论事件，如果当地政府在应对舆论时能够处理得当，或许就能避免无谓的“次生灾害”。红网则发表评论《新闻搭车，是谁的悲哀》，认为由庆安事件引起“新闻搭车”现象，能解一时之急，却不是长久之计，要让“新闻搭车”现象减少，就必须大力建设法治，将解决矛盾纳入法制轨道，同时大力加强舆论监督，让舆论监督在公民需要时不会缺位。

<sup>①</sup> 《高压难疏一声枪响——关于庆安枪击案的舆情思考》，来源：红网舆情中心，2015年5月15日。





## 案例

## 一座没有新闻的城市

天津港“8·12”特别重大火灾爆炸事故发生后，网络上流传着这样一个段子：全世界都在看天津，而天津在看韩剧。网友爆料，天津早新闻播报事故新闻1分钟，领导画面占40秒，其他新闻均无涉及。天津二套，《每日笑吧》。天津三套，《狄仁杰》。天津四套，炒菜节目。天津五套，外国搞笑录像。天津六套，《法制中国》。天津公共频道，港片《夺命金》。天津国际，求职。最奇葩的要属上星媒体天津卫视，从8时40分开始，整个上午都在播放韩剧《糟糠之妻俱乐部》，一放就是4集。还有评论说，爆炸发生20分钟后，CNN就播了相关新闻，而爆炸已过去10小时，天津卫视还在播韩剧。很多人都懵了，难道爆炸与天津无关？为何全球的媒体都在聚焦爆炸事故时，天津的媒体能全体置若罔闻？

人们再次高呼天津是“一座没有新闻的城市”，3年前的旧账又被翻了出来。2012年6月30日，蓟县发生大火，最先介入的是东方卫视晚间新闻，天津本地媒体在该事件中集体缺位，普遍失语，当时，《中国青年报》评论员曹林发微博称天津是“一座没有新闻的城市”，他写道：“严厉的新闻管制，造成这座城市严重的信息封闭，平常外界看不到这座城市有什么新闻发生，正面负面都是如此。这种管制也造成天津媒体的封闭和媒体人的封闭，难出知名媒体，难出拿得出手的名记，当地媒体和媒体人与外界也少有联系。天津媒体不监督异地，异地媒体也监督不了天津”。

和其他许多黑色幽默的段子一样，这都是网友对社会现象进行戏仿、解构、嘲讽的一种方式，从表面看来，人们是在表达或发泄对天津媒体不作为的不满，所揭示的是近年来突发事件发生后本地媒体集体失语的共性问题，而其深层次的指向，则是政府如何处理与媒体尤其是本地媒体关系的问题。

面对突发事件，本地媒体具有地域优势，本地媒体的记者往往能最先抵达事件现场并获得第一手资料，但是，当采访完成后，常常会