

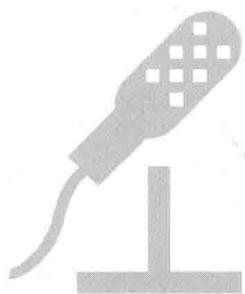
突发事件中 政府新闻发布效果 评估体系建构

侯迎忠 \ 著

Construction of Evaluation System of Government News Release
in Emergency



人 民 出 版 社



突发事件中政府新闻发布 效果评估体系建构

Construction of Evaluation System of Government News Release
in Emergency

侯迎忠\著



人 民 出 版 社

责任编辑:贺 畅

图书在版编目(CIP)数据

突发事件中政府新闻发布效果评估体系建构/侯迎忠 著. — 北京:
人民出版社, 2017.11

ISBN 978 - 7 - 01 - 017816 - 5

I. ①突… II. ①侯… III. ①国家行政机关—新闻公报—研究—中国
IV. ①G219.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 141367 号

突发事件中政府新闻发布效果评估体系建构

TU FA SHI JIAN ZHONG ZHENG FU XIN WEN FA BU XIAO GUO
PING GU TI XI JIAN GOU

侯迎忠 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

涿州市星河印刷有限公司印刷 新华书店经销

2017 年 11 月第 1 版 2017 年 11 月北京第 1 次印刷

开本: 710 毫米×1000 毫米 1/16 印张: 16.25

字数: 245 千字

ISBN 978 - 7 - 01 - 017816 - 5 定价: 51.00 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, 如有印刷质量问题, 我社负责调换。

服务电话: (010) 65250042

目 录

第一章 导 论	(1)
第二章 突发事件中政府危机传播相关理论概述	(30)
第一节 突发事件及政府危机传播概述	(30)
第二节 西方国家政府危机传播相关理论解析	(38)
第三节 突发事件中政府新闻发布效果评估的理论基石	(48)
第三章 我国政府新闻发布制度建设历程与现状	(58)
第一节 我国政府新闻发布制度建设历程	(58)
第二节 我国政府新闻发布制度建设路径选择与趋势分析	(69)
第四章 突发事件中政府新闻发布效果评估的运行环境	(79)
第一节 我国政府危机传播的现实环境	(79)
第二节 政府新闻发布效果评估的舆论环境	(86)
第三节 政府新闻发布效果评估体系建构的社会环境	(94)
第五章 网络时代政府应对突发事件中的新闻发布	(114)
第一节 网络时代的社会舆论特征及政府危机沟通策略	(114)
第二节 网络新闻发布平台建设现状、问题及趋势	(122)
第三节 移动互联网时代的政府新闻发布及效果评估	(133)
第六章 突发事件中政府新闻发布效果评估要素与评估体系	(140)
第一节 突发事件中政府新闻发布效果评估的基本要素	(140)
第二节 突发事件中政府新闻发布效果评估的指标体系建构	(150)

第三节 政府新闻发布会效果评估指标操作化 (162)

第七章 突发事件中政府新闻发布效果评估实践案例分析 ... (166)

第一节 地方政府应对突发事件新闻发布效果评估实践案例 (166)

第二节 多部门协调联动，及时妥善处置突发事件
——以顺德富华“12·31”事故为例 (173)

第三节 2011 年日本大地震引发广东抢盐风潮中的政府应对 (176)

第四节 重大事件新闻发布与传播策略分析
——以广州亚运会为例 (183)

第五节 地方政府新闻发布绩效评估——以广东佛山市为例 (192)

结 语 (223)

参考文献 (236)

后 记 (255)

第一章 导 论

我们所处的时代，正是社会转型与各类风险并存，信息传播全球化、网络化与民意表达多样性共生的时代。社会转型期特有的冲突与矛盾，频繁发生的各种突发事件，夹杂着越来越多元化的社会舆论，共同构成了当今社会复杂的风险传播生态。特别是新媒体环境下网络化、无国界的舆论生成与表达方式，在为民众提供自由表达诉求空间的同时，对各级政府与社会管理机构也提出了严峻的挑战。政府应当如何适应这种挑战，特别是在各类突发公共危机事件处置过程中，如何充分利用现代媒介技术和多种传播工具，及时公开信息，发出权威声音，传递执政理念，沟通社情民意，达成和谐互动的政媒关系与政民关系，成为摆在各级政府面前严峻而紧迫的现实问题。因此，针对突发事件中的政府新闻发布效果进行评估，是我们在风险社会与危机传播语境下探讨如何评判政府危机沟通效果的基本问题与逻辑起点。

一、选题背景与研究价值

我国政府新闻发布制度自 1983 年开始初步建立，期间经历了 20 多年的缓慢发展，直到 2003 年“非典”危机之后才真正进入飞速发展时期。到现在，各级政府的新闻发布制度已逐步建立健全，相应的突发事件新闻发布与应急机制运行与保障体系也逐步得到完善，各地纷纷出台与新闻发布相关的制度及管理办法，广东深圳、佛山、山东青岛等地还出台了新闻发布绩效考核和评估机制，尝试推行新闻发布问责制。网络新媒体技术条件下，各级政府通过网络新闻发布平台，特别是官方微博

和微信等多种形式进行新闻发布,成为满足人民知情权,加强政民沟通,妥善处理突发事件与社会危机的新常态。可以说,从新闻发布制度建设与发布形式创新来看,已经相对完善。但是,一项制度是否真正建立健全和完善,应该以最终的制度落实与实施效果来评判。从近年来各级政府新闻发布工作中暴露出来的诸多问题来看,我国政府特别是地方政府新闻发布工作的运行机制与实施效果还很不完善。2006年的全国两会上,有委员提交“新闻发言人不应该成为‘摆设’”的提案,反映“某些部门的新闻发言人不但经常拒绝接受媒体采访,更少举办新闻通气会,甚至对外公布的新闻发言人电话也是空号,或者处于无人接听状态。”^① 2009年6月12日,武汉市政府新闻办就武汉市经济适用房摇出“六连号”问题召开仅有55秒钟的新闻发布会,被网友戏称为“史上最短新闻发布会”。2009年底,有记者随机拨打国新办刚刚公布的国家机关现有全部新闻发言人的电话,发现许多部委的电话无法打通。^② 2011年“7·23”温州动车事故中的新闻发言人回答记者时“不管你信不信,反正我信了”、“这只能说是一个奇迹”等雷人语句,广受社会公众诟病。“2013年6月3日,吉林宝源丰禽业公司发生火灾,造成119人死亡,在6月6日举行的新闻发布会上,缺少有效的‘信息发布’,吉林省卫生厅厅长用了一个小时的时间致谢,回答记者关于‘事故发生已经4天,火灾原因到底是什么?’的提问则称‘一切等调查组结论’。”^③

诸如此类的事例还有很多,这些事例共同指向一个根本问题,那就是新闻发布制度与机制不健全,制度建设实施效果欠佳,由此导致应对突发事件中的新闻发布不及时、不全面,发布信息缺乏可信度和针对性,发言人缺乏媒介素养与沟通技巧,新闻发布效果保障机制缺位等。

① 于清教:《从新闻发言人不应成“摆设”想到的》,《营销学苑》杂志2006年第5期。

② 《新闻发言人不能成“稻草人”》,《广州日报》2009年12月31日, <http://www.gog.com.cn>。

③ 《吉林发布会卫生厅长花1小时致谢被指无有效信息》,《潇湘晨报》2013年6月7日, <http://news.21cn.com/domestic/difang/a/2013/0607/05/22071698.shtml>。

问题的根源在于政府新闻发布理念与方式出现偏差,形式主义的工作作风和思想倾向,新闻发布问责制及效果评估体系尚未建立健全,更缺少第三方权威机构有说服力的效果评估等。由此可见,在当今社会管理风险越来越高的环境下,各类突发事件不断考验政府风险沟通的能力,建立科学的新闻发布效果评估机制已是非常紧迫的现实问题。早在2006年,就有学者提出:“对新闻发布会一定要做会后效果评估分析,以便不断丰富经验,提高新闻发布质量。政府的新闻发布制度究竟怎么样,新闻发布会的质量究竟如何,不是政府自己说了算,而是社会公众。”^①党的十八届三中全会明确提出要推动新闻发布制度化。2013年10月,国务院办公厅《关于进一步加强政府信息公开回应社会关切提升政府公信力的意见》指出:“我国新闻发言人制度经过多年的建设与发展取得了一定成绩,特别是政府信息公开条例实施以来取得了显著成效,但与公众期望相比,一些地方和部门仍然存在政府信息公开不主动、不及时等问题。”《意见》要求“各级政府进一步加强新闻发言人制度建设,充分发挥政府网站的平台作用,着力建设基于新媒体的政务信息发布及与公众互动交流的新渠道,健全舆情收集和回应机制,完善主动发布机制,建立专家解读机制、沟通协调机制,加强组织领导、业务培训、督查指导。”^②在我国新闻发言人制度建立31年后,中央出台的这一《意见》被业内人士称为“打造新闻发布、信息公开工作‘升级版’”^③这也表明中央政府高度重视信息公开与新闻发布工作。基于此,本书针对如何改进突发事件中新闻发布传播效果,建构科学合理的效果评估体系进行探索性研究,以期能够为社会管理机构提供化解公共危机,沟通民意,形成政媒、政民良性互动的舆论氛围等方面的智力支持与建议。

① 于清教:《从新闻发言人不应成“摆设”想到的》,《营销学苑》杂志2006年第5期。

② 《国办:加强政府信息公开回应社会关切提升政府公信力》,人民网2013年10月15日08:53, <http://politics.people.com.cn/n/2013/1015/c1001-23204203.html>。

③ 华春雨、史竞男:《中国政府致力打造新闻发布、信息公开工作“升级版”》,新华网, http://news.xinhuanet.com/politics/2013-10/16/c_117748437.htm。

二、研究现状与文献综述

（一）国外相关研究状况

政府新闻发布制度的本质是为了迎合媒介与社会公众的需要而展开的政府传播与公关活动，西方学者关于这方面的讨论更多地被纳入政治传播与公共关系的范畴。因此，对于政府新闻发布效果的研究，西方学者特别是以美国为主的西方学者大多侧重于以公关效果和危机管理绩效的视角和方法关注这一问题，并且随着公共关系与危机管理理论与实践的发展而涵盖更宽广的领域。著名公共关系学者格伦·M. 布鲁姆等首先将政府信息公开与新闻发布活动和政府公关联系在一起：“政府公关存在的合理性有两个基本前提：（1）一个民主的政府必须向公民报告它的活动；（2）有效的政府行政管理需要积极的公众参与和支持。”^① 弗雷塔格（Alan R. Freitag）提出的公关效果评估测量方法导向，则从“产品（公关活动内容）、传播、报道、印象、广告价值、系统化内容（媒体立场、主要信息、消息来源）、分析（版面位置分析）、目标（公关活动的效果测量）八个方面对公关效果评估进行界定，使之更具科学性和可操作性。”^② 一些学者还以风险认知和风险沟通视角来探讨公众对政府危机处理和公关活动中的社会反响问题：“风险认知是主观的价值判断，会受到公众对组织的信任度、对沟通资讯的诠释以及组织对外传播信息的影响。风险认知与风险沟通两者互为影响变项，了解民众对风险的认知情况有助于风险沟通工作的进行，同样，风险沟通工作也将影响民众对风险的认知情况。”^③ 美国社会公益研究机构“解密国家安

① [美] Scott M. Cutlip Allen H. Center Glen M. Broom 著：《Effective Public Relations》第八版，明安香译，华夏出版社 2001 年版，第 393 页。

② Alan R. Freitag: *How to measure what we do*. Public Relations Quarterly, 1988, 23 (2), p42—47.

③ 转引自吴宜蓁：《危机传播——公共关系与语艺观点的理论与实证》，苏州大学出版社 2005 年版，第 67、69 页。

全资料库”(The National Security Archive)在2003—2008年发布的《奈特开放政府系列调查报告》“采用典型事例说明与数据分析相结合的研究方法,指出美国《信息自由法》实施中存在的若干突出问题并剖析了产生的原因,成为政府信息公开社会评议实践的一个范本,并且告知人们:政府信息公开法制的有效实施不仅源于国家机关之间的互动,更依赖于公众与国家机关的互动。”^①

国外虽然较少直接涉及政府新闻发布效果评估方面的研究,但与此相关的政治传播与公共关系领域的研究成果相当丰硕,研究方法和研究视角具有多样性,值得我们借鉴。

(二) 国内研究现状^②

国内在这方面的研究首先源自非新闻传播学科相关领域的学者,他们以实证研究方法为主体进行的交叉研究,对于我们从整体了解社会公众对于公共信息的认知能力有一定的帮助。2006年9月,段尧清等学者以了解公众对政府信息公开的响应情况为目的而进行的“我国政府信息公开公众响应情况调查”发现:“政府信息公开得到了公众的普遍支持,公众也普遍对政府信息公开有了较大程度的了解,这表明公众已具备一定的作为政府信息公开权利主体的权利意识。但是,公众获取政府信息的途径主要还是传统媒体,通过新闻发布会获取信息的仅占11%。而公众对于当前政府信息公开的满意度并不高,仅33%的人表示很满意或满意,有37%的人不满意。”^③李海涛就不同公众群体对《政府信息公开条例》实施1周年来的认知现状展开调查,发现:“公众对于

① 转引自赵正群、董妍:《公众对政府信息公开实施状况的评价与监督——美国“奈特开放政府系列调查报告”论析》,《南京大学学报》(哲学人文社科版)2009年第6期。

② 本节主要内容以阶段性成果形式发表,参见侯迎忠、刘艳婷:《我国政府新闻发布研究十年述评》,《中国媒体发展研究报告》(2013年媒体卷),武汉大学出版社2013年版,第100—109页。

③ 段尧清等:《我国政府信息公开公众响应情况调查报告》,《图书情报工作》2008年第4期。

《条例》的认知现状不容乐观，关注度及认知相关度较高的主要集中于城市机关、事业单位中受教育程度在本科以上的中青年公众中。而因《条例》相关规定过于笼统，实施中公众常因渠道不明，无法真正践行自身的‘知情权’。因此要加大宣传力度，提升公众认知。”^①

中国台湾学者在这方面的研究也着重于危机沟通与公关传播领域，代表人物吴宜蓁“尝试以媒体效能的概念指称危机沟通成效，即指‘危机沟通策略展现在媒体上的成效’，其重要的评价指标之一就在于：媒体对于危机事件处理的评价也会建构社会大众对于该机构危机处理能力的认知与态度。”^②这给予我们一种崭新的观察视角。这些来自其他学科的研究成果给我们展示了我国政府信息公开与新闻发布制度建立以来社会公众的认知与认同状况，为本研究提供了方法论的启示和数据资料参照。

新闻传播学术界开始重点关注政府新闻发布制度，并作为研究内容之一，还是从2003年“非典”危机之后才开始的。我国政府新闻发布制度的研究大致包括三种取向：公共关系取向，探讨新闻发布与危机应对中的公关策略问题；公共管理取向，探讨政府公共危机传播管理、新闻执政等问题；传播学取向，依据议程设置、框架、把关人等传播学经典理论以及传播的五大要素，探究新闻发布的传播主体——新闻发言人、传播过程、渠道、策略与效果等问题。无论何种研究取向，其研究客体均指向两个方面，一是对于政府新闻发言人的研究，二是对于政府新闻发布活动及其制度的研究。^③研究成果的展现方式，一是专业期刊论文，二是陆续出版的一些理论与实践结合、学理分析和经验归纳并重的专著、教材、操作手册，以及系统引介西方新闻发言人制度的译著

① 李海涛：《〈政府信息公开条例〉公众认知调查分析》，《档案管理》2010年第5期。

② 吴宜蓁：《危机传播——公共关系与语艺观点的理论与实证》，苏州大学出版社2005年版，第47页。

③ 由于新闻发言人制度和新闻发布制度这两个概念及所涉及的研究领域具有很大的关联性和同一性，本书的论述将二者视作同一概念交叉使用。

等。就期刊论文而言,课题组在中国期刊网上以“新闻发布”或“新闻发言人”为关键词搜索 2003 年 1 月至 2015 年 12 月以来 13 年间的研究论文,得到内容完全相关的期刊论文 1003 篇。其中 2010 年和 2011 年的研究论文最多,均超过 100 篇。13 年来每年发表论文的规模分布见下表 1-1:

表 1-1 2003—2015 年新闻发布相关研究论文数量分布表

年份	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
数量	13	60	66	35	51	45	53	130	114	91	100	120	125

从上表可以看出,研究规模呈现两个高峰,即 2004—2005 年,2010—2015 年。前一个高峰点出现在 2003 年非典之后,中央决定大力建设新闻发言人制度,与之相应的学术研究也成为热点,后一个高峰点出现在网络新媒体在政府新闻发布工作中的广泛应用,网络新闻发言人,政府官方微博、微信的兴起与兴盛,由此引发学术界对于新媒体环境下政府新闻发布制度运行与创新的思考和关注。综合而言,2003 年以来的政府新闻发布制度建设及相关学术研究大致经历了三个阶段:

第一阶段,2003—2007 年,各级政府新闻发布基本制度建立与试运行时期。经历了非典危机之后,党和政府充分认识到建立政府新闻发布制度的必要性和紧迫性,从中央到地方的省、市三级政府开始全面建立新闻发布制度。2004 年 4 月,《中共中央关于加强和改进新形势下对外宣传工作的意见》明确指出:“建立中央对外宣传办公室、国务院各部委及省级政府三个层次的新闻发布工作机制”,2005 年国务院下发《国家突发公共事件新闻发布应急预案》,2006 年全国两会首次将“完善政府新闻发布制度和信息公开制度”写入《政府工作报告》。2007 年 8 月颁布实施《中华人民共和国突发事件应对法》。这一系列相关政策、法规、意见等推动各级政府新闻发布制度如雨后春笋般建立起来。由于是制度初步建立与试运行时期,这一阶段的学术研究主要针对政府新闻发布及新闻发言人的相关定义、职责、功能,作用和意义,制度沿革,

外部环境，法律依据及制度建设设想等基本问题的讨论，以及新闻发布会的操作流程、发言人策略与技巧等实践层面的经验总结与推介。并广泛引介西方新闻发布制度、新闻发言人培养及突发事件应急处理方面的先进理念与做法，从政府公关、危机传播管理层面思考政府新闻发布与危机传播方面的理论与现实问题。

这一时期发表的论文总量为 225 篇，出版了多部专著、译著和教材。史安斌教授 2004 年的著作《危机传播与新闻发布》，五洲传播出版社 2004 年出版的《如何面对记者》等是较早的专著成果。刘建明教授所著《新闻发布概论》（2006 年）是这一阶段少有的对新闻发布进行深入的理论阐述与实务介绍的专著。清华大学出版社、中国传媒大学出版社还分别出版了《国务院新闻办公室媒体素养高级教程》（系列）、《新闻发言人系列教材》，包括：《政府发言人 15 讲》、《发言人教程》、《新闻发言人理论与实践》、《新闻发言人实务》、《中外新闻发布制度比较》和《危机传播管理》等。另外还有一部分译著，着重引介西方国家特别是美国新闻发言人的实务操作策略与技巧。如：玛格莱特·苏丽文所著《政府的媒体公关与新闻发布——一个发言人的必备手册》，哈尔·哈特（Hal Hart）所著《打造成功的新闻发言人——掌握媒介采访和成功演讲展示之道》、阿里·弗莱舍所著自传《白宫发言人——总统、媒体和我在白宫的日子》等。

第二阶段，2008—2010 年，《政府信息公开条例》推动下的制度健全与主动发布时期。2008 年 5 月开始实施的《中华人民共和国政府信息公开条例》，对政务信息公开及突发事件的信息发布作了明确规定，也直接推动了各级政府信息公开与新闻发布制度的健全和完善。“到 2008 年底，国务院新闻办、国务院各部门和 31 个省（区、市）政府三个层次的新闻发布制度已经完全建立起来，并逐步完善了各级政府突发

事件新闻发布机制，组织定时、定点、例行新闻发布的政府部门不断增多。”^① 这一阶段全国各地频繁发生的突发事件、灾难事故、公共危机事件，也迫使各级政府不得不主动公开发布信息，及时应对危机，试图形成与媒体和公众的良性沟通机制。现实发展的需要无疑加大了应对突发事件中新闻发布及媒体沟通策略研究的紧迫性。针对突发事件中政府信息发布与舆论引导方面的策略探讨、案例解析应运而生。同时，深圳、青岛等地出台新闻发布问责制，对基层政府新闻发布制度实施效果进行绩效考核与问责，学术界也开始关注到新闻发布的实施效果及效果评估体系构建等问题。党委新闻发言人制度开始全面实施，其制度建立与运行也进入研究者的视野。

这一阶段发表的论文有 228 篇，出版了一系列专著。江苏人民出版社出版的政府新闻学系列丛书，包括叶皓《政府新闻学——政府应对媒体的新学问》，曹劲松、庄传伟《政府新闻发布》、叶皓等《正确应对网络事件——政府新闻学网络案例》等，还有殷莉的《新闻发布案例透视》等著作，着重于来自实务操作层面的经验提炼与案例分析，开辟了我国政府新闻学、政府新闻发布制度研究的独特领域。另外还有王凤英《中国政府新闻发布制度研究》，靖鸣、刘建明合著《实用新闻发布学》，贺文发、李烨辉合著《突发事件与信息公开——危机传播中的政府、媒体与公众》等著作从理论分析到实务操作层面对政府新闻发布制度建设及其实施进行了广泛深入的探讨。蒋晓丽教授主编的《党委新闻发言人理论与实务》（2010 年）成为党委新闻发言人制度建立以来的首部研究成果。

第三阶段，2011 年至 2015 年，网络新媒体时代的舆论交织与积极回应时期。随着网络新媒体技术在政府传播、政媒沟通、公众舆论等领域的广泛应用及迅速盛行，催生出网络问政、网络新闻发言人、政务微博微

^① 《国新办就 2009 年各项工作进展情况举行发布会》，国务院新闻办网站 <http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/wqfbh/1229/index.htm>。

信等多种全新的新闻发布形式。2011 年被称为“政务微博元年”，2013 年又兴起政务微信平台的热潮，学术界也迅速关注到政务微博微信在政府信息公开与新闻发布方面的应用状况，刚刚兴起的对网络新闻发言人的讨论迅即转向对微博、微信平台发布的热切关注，特别是突发事件、群体性事件、公共危机及社会问题处理过程中，政府运用微博、微信等新媒体渠道进行新闻发布与官民沟通的策略、方式及问题，成为这一阶段新的研究热点。另外，新闻发布制度经过多年的发展，存在着诸多问题，必然面临制度的改良与提升，这方面广受学术界关注的主要是新闻发布制度法律保障、新闻发布运行机制、新闻发言人媒介素养与专业化转型等问题。

这一阶段发表的论文有 550 篇，出版了一系列专著和教材。尤以来自政府机构一线从业人员所著实用性读本居多，如：邹建华《走进外交部发言人——新闻发言人面对媒体的策略与技巧》、《微博时代的新闻发布和舆论引导》，王旭明编《王旭明说新闻发言人》，武和平编《打开天窗说亮话——新闻发言人眼中的突发事件》，以及五洲传播出版社 2015 年出版的《新闻发布工作手册》等。另外还有王婷所著《面对媒体的策略——新闻发言人媒介素养实务》，白智勇著《一问一答一世界——新媒体时代下的新闻发言人》，史安斌著《全媒体时代的新闻发布和媒体关系管理》等。呈现出学术界与业界相互交融的良好氛围，至此，有关新闻发布领域的研究形成了一定的学术规模。

（三）文献综述^①

本书对所检索到的 1000 多篇期刊论文进行内容分析发现，学术界 10 多年来的研究关注到以下主要问题：

1. 政府新闻发言人及新闻发布制度的含义、发展历程、作用与功能；新闻发言人制度建设的理论基础与法律依据；新闻发言人的角色、

^① 本节内容以阶段性成果形式发表，参见侯迎忠、刘艳婷：《我国政府新闻发布研究十年述评》，《中国媒体发展研究报告》（2013 年媒体卷），武汉大学出版社 2013 年版，第 100—109 页。

职业素养及培养机制等。

有关新闻发言人的定义,比较权威并广受引用的是来自刘建明教授主编的《宣传舆论学大辞典》上的表述:“新闻发言人是指国家、政党、社会团体任命或指定的专职(比较小的部门为兼职)新闻发布人员,其职位一般是该部门中层以上的负责人。新闻发言人的职责是在一定时间内就某一重大事件或时局的问题,举行新闻发布会,或约见个别记者,发布有关新闻或阐述本部门的观点立场,并代表有关部门回答记者的提问。”^① 喻国明教授对于政府新闻发言人的界定也广受关注:“政府新闻发言人是指那些由政府及其下属机构所任命或指定的新闻发布人员,其职责是就政府或本机构责任范围内的重大事件或现实问题,或举行新闻发布会,或约见记者,提供相关的新闻事实,阐释政府的立场、观点,介绍政府已经采取和将要采取的对策措施,并作为政府或机构的代表回答记者的提问。”^② 这两个定义有很多相似之处,都突出了新闻发言人作为政府机构信息传播主体的地位,也强调了发言人承担的与媒体沟通的职责与职能。

2003年的“非典”危机,首先引发了一些地方政府部门新闻发布机构工作人员的思考。湖南省人民政府新闻办公室龚爱林撰文指出:“在我国建立经常化规范化的政府新闻发布制度有着极为重要的影响。首先,它是尊重和保护人民群众的知情权,确保人民群众当家作主的有效形式。第二,它是提高政府政策的透明度,树立政府良好形象的有效手段。第三,它是积极引导舆论的有效途径。”^③ 随后,这一领域的研究因新闻发言人现象的“火爆”而格外引人注目。有人研究了新闻发言人的历史与现状,认为“新闻发言人的出现是源于现代公共关系理论的

① 刘建明主编:《宣传舆论学大辞典》,经济日报出版社1992年版,第357—358页。

② 喻国明:《与时俱进建设好政府新闻发布制度》,《学习时报》2011年8月29日第6版。

③ 龚爱林:《关于地方政府新闻发布工作的思考》,《红旗文稿》2003年第11期。

政府层面的应用和公民争取‘知情权’的斗争。”^① 多数研究者认可政府新闻发言人对民主政治和社会沟通的意义，并且“从保障公民‘知情权’，维护社会稳定等角度来阐释新闻发言人的意义。”^② 有研究者指出“政府新闻发布的一个重要功能就是为人们基于信息获知的价值判断提供公众交流平台，在很大程度上降低社会发生冲突的可能性，增进人们对于异质文化及多元社会诉求的宽容和理解。”^③ 也有研究者认识到政府新闻发言人的负面影响，提醒人们“新闻发言人可能导致的政府对媒体言论的操纵。”^④

孟建教授系统梳理了政府新闻发布制度的理论脉络，并首次将政府新闻发布与公共关系关联起来，认为：“政府新闻发布制度理念层面的理论来源首先是知情权和政府信息公开理论，另一个重要理论来源是软实力理论。在这样的理论基础上，我国政府新闻发布制度理念呈现出一种‘由外而内’、‘由宣到传’的走向，‘由外而内’即指从传统的外宣思维转到外宣内宣结合。‘由宣到传’是指政府在传播策略上更加注重塑造自身形象而非硬性的宣讲。而从政府新闻发布制度的实践层面来考察，也可以看到公共关系研究中的许多理论都在深刻地影响着政府公共关系的处理和操作。”^⑤

陈力丹教授考察了信息公开理念在我国得以提出和形成法律概念的历程，以及我国新闻发言人制度应遵循的若干基本原则。认为“新闻发言人制度不能简单地视为是政府对外发布信息，应该看作是社会公仆向社会主人——人民报告工作的一种日常形式；新闻发言人制度还有另外一种功能就是政府公关功能，权力机关从过去的‘不说话’到主动‘说

① 曹越：《新闻发言人的历史与现状》，《新闻记者》2003年第7期，第10页。

② 王漱蔚：《新闻发言人制度益处良多》，《新闻记者》2003年第8期，第39页。

③ 原平方、刘笑盈：《微博化情境下政府新闻发布的要素及变化》，《中国记者》2012年第4期。

④ 杨萍：《新闻发言人制度尚存隐忧》，《新闻记者》2003年第8期，第41页。

⑤ 孟建：《国家形象建构与中国政府新闻发布制度》，《国际新闻界》2008年第11期。