



公共传播学文库·研究系列

公共危机传播管理

廖为建 主编

中山大学出版社



公共传播学文库·研究系列

2004年度国家社会科学基金重点项目
“公共危机事件的传播管理研究”

公共危机传播管理

廖为建 主编



中山大学出版社
· 广州 ·

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

公共危机传播管理/廖为建主编. —广州: 中山大学出版社, 2011. 2
(公共传播学文库·研究系列)
ISBN 978 - 7 - 306 - 03820 - 3

I. 公… II. 廖… III. 紧急事件—传播学—文集 IV. G206 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 248913 号

出版人: 祁 军

策划编辑: 章 伟

责任编辑: 章 伟

封面设计: 林绵华

责任校对: 赵 婷

责任技编: 黄少伟

出版发行: 中山大学出版社

电 话: 编辑部 020 - 84111996, 84111997, 84113349, 84110779

发行部 020 - 84111998, 84111981, 84111160

地 址: 广州市新港西路 135 号

邮 编: 510275 传 真: 020 - 84036565

网 址: <http://www.zsup.com.cn> E-mail: zdcbs@mail.sysu.edu.cn

印 刷 者: 广州市新明光印刷有限公司

规 格: 787mm × 1092mm 1/16 32 印张 677 千字

版次印次: 2011 年 2 月第 1 版 2011 年 2 月第 1 次印刷

定 价: 69.80 元

如发现本书因印装质量影响阅读, 请与出版社发行部联系调换

目 录

公共危机传播研究：理论与方法

公共危机传播中政府、媒体、公众互动关系探析	廖为建 唐 洁 (3)
公共信息危机演变的过程、特点和规律	
——对 SARS 个案的再反思	廖为建 李 莉 (35)
危机传播新策略	
——框架理论	张依依 (48)
公共危机管理中的政府声誉指数测量	陈先红 刘 灿 邓思思 (69)
公共危机中的沟通管理	齐小华 冯春海 (81)
组织管理视角的战略性危机管理	
——21 世纪初叶中国公共事务危机的启示	谢景芬 (87)
基于民众心理反应的公共危机多层次管理模式	景怀斌 胡 斌 (102)
美国现代危机传播研究及其借鉴意义	廖为建 李 莉 (119)
日本的“公共危机传播与管理”和报道限制	高井浩司 (130)
新加坡的风险管理与危机防范	崔和平 (135)
俄罗斯反社会危机管理：学科、制度和实践	姚 望 王 蓓 (159)
公共危机管理：粤港两地政府信息传播机制比较	廖为建 黄天沂 (164)

公共危机中的政府：形象与责任

政府危机传播困境研究	廖为建 潘晶晶 (203)
公共危机管理：政府传播流程分析	
.....	廖为建 杨雪静 李秀华 饶一莹 石 柔 (250)
政府在实施公共危机传播管理时应如何考量知情权	喻野平 李少男 (284)
公共危机管理中的行政裁量权及其规制之道	郑 宁 (291)
关于中国国家形象大传播战略的思考	明安香 (297)
危机状态下政府形象管理存在的问题与对策	吴柏林 王 波 (309)
公共危机中的领导者媒体形象建构效力指数评估体系初探	廖为建 徐 来 (324)
危机情境下政府形象修护策略	
——以松花江水污染事件个案为例	冯丙奇 (331)

论电子政务环境危机信息的公开与真实性

——以国家环境保护总局网站为例 卢秋颖 (345)

公共危机中的媒体：问题与契机

传媒对公共情绪的宣导抚慰功能研究 谭昆智 (359)

公共危机应对过程中媒体的社会责任与法律责任 莫于川 (369)

突发公共事件应对中的新闻媒体作用 陈堂发 (373)

梯度发布：公共危机中新闻发言的策略研究 廖为建 李 莉 (379)

非常时期的媒体评论

——对京沪穗主流报纸“非典”评论文本的阶段性研究 孔祥军 (388)

公共危机中新闻媒体的传播策略 蒋晓丽 张 杰 (399)

公共关系视野中的公共危机传播管理 周永康 秦启文 (408)

政府议题管理之媒体关系管理 聂静虹 (419)

论公共危机中的信息传播“失衡”现象

——关于“公共危机”研究的一种传播学视角 连水兴 (425)

媒介关系管理对基层政府危机应对的影响

——以广州市荔湾区政府为例 黄小熳 (433)

公共危机中的公众：认知与沟通

公共危机事件中的政府新闻发言：一种议题管理的视角 张 宁 (455)

企业引起的危机和媒体的社会责任

——以日本为例 游川和郎 (462)

把握化解社会矛盾的警策 段华明 (465)

日资企业引发的公共危机与网络议题管理 张 宁 黄小熳 (470)

试论恶意短信传播引起的公共危机及其应对策略 叶 莉 景庆虹 (480)

异识型对峙危机中的政治沟通 张茜茜 (486)

情境危机传播理论的借鉴意义及其思考 李 枚 (495)

公共危机传播研究：理论与方法

公共危机传播中政府、媒体、公众互动关系探析

廖为建 唐洁*

【摘要】在媒介产业和技术日益发达的今天，危机传播成为决定危机管理成败的关键因素。政府、媒体和公众是危机传播的三个基本要素，三者相互依存、缺一不可。

本文从法律基础、管理体系、传播行为等方面对政府、媒体、公众间的关系进行分析，并以典型案例为基础，演绎三个系统之间的博弈关系，提出对三者间关系进行自上而下的重构，以实现危机传播中政府、媒体、公众之间的良性互动，进而建立和完善政府危机信息传播机制。这种重构是必然的，也是可能的，公共安全和公共利益是三者关系调整的最终归宿。

【关键词】危机传播 政府 媒体 公众 良性互动

前言

一、研究背景

从“9·11”恐怖袭击到“非典”，从禽流感到“松花江水污染”，从南方低温雨雪冰冻灾害到四川汶川“5·12”大地震……随着现代化的不断推进、科学技术的高速发展以及全球化进程的加速，人类社会在不断进步的同时，各种问题和矛盾也随之而来，越来越多潜在的或是正在发生的公共危机成为人们不可回避的问题。如何有效预防危机、处理危机以及管理危机，显得日益紧迫。在大众媒介日益发达的今天，信息传播在危机管理中扮演着越来越重要的角色，危机传播管理的研究日益受到重视。

危机传播离不开政府、媒体、公众这三个基本要素，信息将它们联系在一起，三者各自独立发挥作用，同时又相互影响、相互制衡，形成了一个动态的信息传播系统。在我国，随着经济社会的不断发展，公民知情权的诉求也越来越高，受计划经济体制严重影响的传统型信息传播已不能适应危机社会。所以，政府与媒体都面临着彼此关系改善

* 廖为建，中山大学政治与公共事务管理学院公共传播学研究所教授；唐洁，中山大学政治与公共事务管理学院在职研究生。

的局面。在计划经济体制下，国家与社会几乎是合一的，在危机传播过程中并不存在所谓三者之间的互动关系，政府严格控制着媒体，公众单向接受着由政府发出的信息，媒体转化为政府的喉舌。而国家与社会之间关系的变迁、媒介产业的迅速发展等因素使得危机传播中政府、媒体与公众之间的关系发生了根本性的转变，但现行的制度设计下，这种关系的构建并没有跟上时代的步伐。在新的时代背景下，如何对三者之间的关系进行调整，进行有效的危机传播，直接关系到我国危机管理的成效，也关系到和谐社会战略目标的实现。

经过三十年改革开放，目前我国正处于“经济转轨”和“社会转型”的关键时期，同时也进入了危机高发期。自然灾害、生产事故、公共卫生事件以及民族分裂主义、国际恐怖主义等来自方方面面的危机，正逐步成为我国经济社会发展过程中的严峻考验。党的“十七大”报告明确指出，提高危机管理和抗风险能力，事关经济社会发展全局，事关改革发展稳定大局，事关最广大人民群众的根本利益。本文将研究的视线聚焦于当前我国公共危机传播中政府、媒体、公众三者之间的关系，这种关系形成的原因，以及如何对这种关系进行重构。通过进行博弈分析，认为：当前我国公共危机传播中政府、媒体、公众三者之间的均衡关系处在一个较低的水平，而政府管理体制中的各种弊端是问题产生的根本原因，因此，必须从政府层面出发，通过体制改革对这一关系进行自上而下的调整，这是实现三者之间良性互动，维护社会稳定和公共利益的关键。

二、国内外研究综述

（一）国外研究现状

危机现象古已有之，但是危机管理作为一门科学则是在第二次世界大战后的美国开始萌芽，其发端可以说始于1962年的古巴导弹危机，哈佛大学肯尼迪政府学院时任院长埃里森（G. Allison）据此写出的《决策的本质》（*The Essence of Decision*）一书，被认为是“一本危机管理的经典之作”（台湾学者徐立德语）。但之后的很长时间内，危机管理并没有受到很大的重视。直到20世纪80年代后，一些学者开始关注频繁发生的危机事件，比如三哩岛核能发电厂核泄漏事件、强生公司泰勒诺胶囊中毒事件等等。自此，危机管理研究从政治领域拓展到商业领域，但多数是集中在个案研究。在整个20世纪90年代，危机管理的研究迅速发展起来，由最初的个案研究开始进行综合理论研究和模式构建。研究者除了管理学学者，更多的是公共关系和传播学的教授或学者，所以美国有关危机管理的研究，更多的是使用危机传播（crisis communication）这个概念。

综观美国现代危机传播的研究，主要分为六大类^①：

第一类，立足于传播学的学科背景，运用传播学的研究方法，重点研究危机传播过程中的传播效果、媒介、受众等变量。其代表人物是美国学者 Kathleen Feam-Banks，他

^① 廖为建，李莉．美国现代危机传播研究及其借鉴意义．广州大学学报：社科版，2004（8）．

将危机传播定义为：“在危机事件发生之前、之中以及之后，介于组织和其公众之间的传播。”

第二类，立足于管理学的学科背景，将危机传播视为一种特殊的管理活动。其代表人物是 Coombs，他认为危机传播的研究不过是强调危机应对策略的选择，即组织在危机后“说什么”和“做什么”，而这种策略选择本身就属于管理的过程。

第三类，立足于公共关系学的学科背景，认为危机传播就是危机公关。危机公关是指在危机管理过程中借用公共关系手段进行与公众之间的沟通以及处理相关信息，从而弥补形象与声誉的损失。美国学者 Jonathan Bernstein 认为，通过公共关系组织可以与公众进行及时、诚恳的交流与沟通并传达信息和策略，从而稳定、协调和融洽环境。

第四类，运用个案研究的方法，总结危机传播的特征、原则等。美国学者对航空危机传播的研究是个案研究的典型代表。通过大量的案例分析，危机传播研究为防范、处理危机总结并积累了丰富的经验。同时，通过对专门领域的个案进行不间断的跟踪与剖析，使危机传播的研究显示出很强的专门领域特征，具有明确的针对性，而且，个案研究为技巧和理论研究提供了便利和基础。

第五类，在案例研究的基础上逐步发展起来的技巧研究，包括各种危机传播的技巧、方法等，尤其以企业危机管理居多，应用功能强且具有很强的操作意义，使危机传播研究的应用价值得到了比较充分的体现。迈克尔·里杰斯特提出了很多重要的危机传播技巧，其中的“3T”原则最为著名：“Tell your own tale”（以我为主提供情况）、“Tell it fast”（尽快提供情况）、“Tell it all”（提供全部情况）。

第六类，理论研究。危机传播的理论研究相对于个案研究和技巧研究显得较为薄弱，它具有多学科交叉的特点，涉及管理学、公共行政学和传播学等诸多学科，目前尚未形成完整的理论系统与框架，不同学科均从各自的视角提出自己的理论体系，包括企业辩护理论、形象修护理论、阶段分析理论、焦点事件理论、卓越理论等。这些理论体现了不同的研究视角，其中既有强调功能救治的，也有重视形象维护的，但它们也都存在一些自身难以克服的缺陷。因此，在全球化、信息化的时代背景下，要将以美国为代表的危机传播理论运用到我国的危机传播管理中，还必须增强各种理论的互通性，以应对更加复杂的危机现象。

（二）我国研究现状

与西方一些发达国家相比，我国学术界对公共危机管理的系统研究起步较晚。20世纪90年代，一些有关的论文陆续出现，如1994年魏加宁发表的论文《危机与危机管理》是国内比较早研究危机管理的文献之一。许文惠、张成福主编的《危机状态下的政府管理》一书于1997年出版，是国内所见到的比较全面、系统地研究危机管理的较早的著作。

2003年“非典”的爆发引发了我国学者对危机管理研究的重视，陆续出版了一些学术论著，其中影响较大的是薛澜等著的《危机管理：转型期中国面临的挑战》一书

(清华大学出版社出版)。与此同时,国内各类学术刊物发表的有关危机管理的论文数量激增,这些论文有的从比较综合、概括的层次对政府公共危机管理进行了论述,更多的则从各自不同的角度对公共危机事件的防范与应对进行了分析。如从社会学角度研究的有沙莲香 2003 年发表在《河北学刊》上的《“非典”临场下社会功能的民间运作特点》;从法制建设方面进行研究的有莫纪宏 2003 年发表在《法学论坛》上的《中国紧急状态法的立法状况及特征》;从政府组织机构角度研究的有向良云、刘承良 2004 年发表在《理论与改革》上的《危机管理中的政府组织结构创新》;从公共关系角度研究的有徐刚、黄训美 2004 年发表在《中国行政管理》上的《政府危机管理中的公共关系问题研究》以及王国华、武国江的《新闻媒体在政府危机管理中的作用》,王晓成的《公共关系原则与政府危机管理互动探析》;等等。

综合来看,国内目前对危机传播的研究大体分为以下几类:第一类立足于媒体的角度,对媒体在“非典”报道中的集体失语进行了批判并探讨媒体如何在危机管理中充分发挥其社会功能;第二类立足于政府的角度,提出政府信息披露制度应该改革,构建国家信息安全体制,制定信息公开化法律等问题;第三类立足于公众的角度,集中表现在对“公民知情权”的关注上。这三类研究立足点不同,探讨的核心也有所不同,其中对危机传播中政府、媒体、公众之间的关系并没有进行专门的研究或者论述,因此,深入研究三者之间的关系,以构建与完善我国政府公共危机信息传播机制,还是一块需要开掘的研究领域。

第一章 危机与危机传播的一般理论

一、危机与公共危机

(一) 危机概说

正确认识危机是理清危机传播中政府、媒体、公众三者关系的第一步。危机(Crisis)源于希腊语中的 Krinein 一词,原意是指人濒临死亡、游离于生死之间的状态。1980 年出版的《辞海》中将危机解释为“潜伏的祸机”、“生死成败的紧要关头”^①。《朗文当代高级英语辞典》的解释则为“巨大的危险、困难或者情况不明的关键时刻”^②。在中文中,可以把“危机”一词看作是“危险”和“转机”的复合词,是组织命运“机遇恶化的分水岭”。这些说明,危机的发生必定是对组织的存在与发展产生了不可忽略的影响,如果处理得当,就会成为未来良性发展的坚实基础,但如果处理不当,则危在旦夕。

^① 夏征农. 辞海. 上海:上海辞书出版社,1980:458.

^② 朗文出版公司词典部编. 朗文当代高级英语辞典. 朱原等译. 上海:商务印书馆,1998:353.

2003年“非典”爆发前后，“危机管理”这门学科被系统地介绍到了国内。从事这门学科研究的学者主要是从组织管理的角度给“危机”下定义：

查尔斯·赫尔曼（Charles Hermann）认为：危机就是一种情景状态，其决策主体的根本目标受到威胁，在改变政策之前可获得的反应时间很有限，其发生也出乎决策主体的意料之外。

尤里埃尔·罗森塔尔（Uriel Rosenthal）等人认为：危机就是对一个社会系统的基本机制和行为准则架构产生严重威胁，并且在事业压力和不确定性极高的情况下必须对其做出关键决策的事件。

斯蒂芬·巴顿（Stephen Barton）认为：危机是一个会引起潜在负面影响的具有不确定性的重大事件，这种事件及后果可能对组织及人员、产品、服务、资产和声誉造成一定的损害。

这三种定义都强调了危机的不确定性和负面影响，尤里埃尔·罗森塔尔的定义比较贴切地反映了危机的内涵，它涉及决策者组织（核心单元为政府）所认定的社会基本价值和行为准则架构。而斯蒂芬·巴顿的定义则进一步将危机的影响扩大到组织的声誉，在政治领域可以说影响政府的形象和合法性地位。所以，这也凸现了政府与公众进行沟通的必要性。

目前，国内关于“危机”有不同的称呼，如“突发事件”、“灾难事件”、“紧急事件”等，而为了区别企业等部门危机，又有了“公共危机”、“社会危机”、“突发性公共事件”、“政府危机”等概念。总之，危机就是指在极短的时间内，给决策者组织或社会造成严重损失或形成高度威胁，严重冲击了原有的社会基本价值和行为准则构架，并且要求组织在信息很不充分、事态发展高度不确定的情形下作出快速的关键性决策的事件状态。

（二）危机的分类及公共危机

危机有很多种分类，不同的标准产生不同的划分，一般来说可以把危机划分为下面几种不同的类型：

1. 根据危机产生的动因性质，可分为自然危机（如自然现象、灾难事故等）与人为危机（如恐怖活动、种族冲突等）。
2. 从危机的影响范围看，可以划分为个人危机、家庭危机、组织危机和公共危机。
3. 从危机涉及的范围看，可分为政治危机、经济危机、社会危机和价值危机。
4. 从危机涉及的对象对待危机的态度来看，可将危机分为一致性和冲突性两类。前者指受到危机影响的对象具有相同的利益要求，因而对待危机的态度是一致的，如抗震救灾时就是万众一心的；后者指受到危机影响的对象存在不同的利益取向，如战争等。不过，纯粹的一致性危机或冲突性危机事实上很少见，在一致性危机中有时也潜藏着冲突的可能，而在对抗形式中也存在一定程度的联合。

从上面的危机类型划分可以看出，公共危机影响的范围大，既可能影响到社会大

众,还可能影响到整个国际社会。那么如何理解“公共危机”的含义呢?在任生德等编著的《危机处理手册》中对此有比较明确的界定:“凡是在一个国家或地区发生的对公共安全(包括事关大量民众财产和生命等)和社会政治、经济和生活秩序(局部或全部的社会稳定及经济稳定、政治稳定)等构成严重威胁的突发事件或者较长期的危险状态都属于公共利益危机,称之为公共危机。”^①公共危机是需要公共行政管理做出重要决断,调动本行政区域的一切力量做出共同努力并付出很大成本方能摆脱的困境,通常是对公民和社会生活构成严重威胁的危险局势。2003年的“非典”、2008年的“5·12”大地震等,都属于公共危机范畴。本文探讨的危机主要就是指公共危机事件。

二、危机传播

(一) 危机传播的定义

在媒介力量越来越强大的时代背景下,危机传播在危机管理中扮演着越来越重要的角色。广义的理解,危机传播包括危机情境下社会中的一切传播活动,但目前的危机传播研究,更多的是偏向于经济管理、公共管理或公共关系学科的“危机管理”或“危机公关”概念下的研究。

国内学者吴予敏将危机传播定义为:“针对社会的危机现象和事件,如何利用大众传媒和其他手段,对社会加以有效控制的信息传播活动。它的目的在于,按照社会传播和新闻传播规律,对危机处理过程进行干预和影响,使危机向好的方向转化。在时间紧、非常态的情况下,大众传媒被更多地运用到危机传播中。”这一定义将危机传播视为一个单向的、缺少参与的过程,忽视了危机中媒体与公众对危机传播和管理进程产生的影响。近年来,美国传播学者还提出三个与危机传播既有联系又有区别的概念,即事务管理传播、风险传播、紧急状态传播,这些都对危机传播的概念体系作了有益的补充。^②

根据美国学者 Kathleen Feam-Banks 对危机传播的定义:“在危机事件发生之前、之中和之后,介于组织和其公众之间的传播”^③,我们认为,危机传播贯穿于危机管理的整个过程和各个环节中,是指在危机的每个阶段中,以新闻媒体和其他传播渠道为中介,政府与公众之间双向互动的信息传递与沟通行为。其中,政府是危机传播的主体,而媒体则是政府与公众之间的纽带。

(二) 危机传播的特征

从危机产生发展的基本过程看,危机传播主要呈现四个方面的主要特征:

^① 任生德,解冰等.危机处理手册.北京:新世界出版社,2003:10.

^② 史安斌.危机传播与新闻发布.广州:南方日报出版社,2004:6.

^③ Coombs, W. T. Choosing The Right Words: The Development of Guidelines for The Selection of The “Appropriate” Crisis Response Strategies. *Management Communication Quarterly*, 1995 (8).

1. 突发性。危机首先是突发事件,“那些能够预防的危机都只能称为问题,只有那些无法预知的、被忽视的、具有颠覆性的意外事件,才算得上真正的危机”^①。危机事件往往是由诸多细小的因素逐渐积累而成的,但由于发生的时间、地点、强度等具有一定的不可预见性,虽然存在预警的可能性,危机事件的发生还是难以预测、来势凶猛,打破了社会正常的运行秩序和人们的心理惯性。例如,在2001年的“9·11事件”中,第一架飞机撞到世贸中心北楼和第二架飞机撞到南楼之间相隔不到20分钟。事件本身的突发性决定了危机传播过程的突发性。在危机发生的初期,相关事实的人际传播、言语传播、大众传播、组织传播等传播链的形成,往往并不以事件主体的意志为转移。

2. 聚合性。危机虽然就其本义来说是“危险”和“转机”并存的一种状态,但危机早期所呈现的则是其破坏性甚至是灾难性,如果不能及时控制,将可能演变为更大范围的社会危机,影响社会稳定和发展全局。危机的传播,常常会导致事态严重恶化,并且呈现热点聚合的效应,与该危机事件有关的方方面面的情况都会成为人们关注和议论的焦点。

3. 迅捷性。现代社会中,由于交通、通信和各种社会生产、配送设施的高度发达,人类交流活动日益频繁,使得危机的扩散往往非常迅速。危机一旦爆发,常常势不可挡,既具有突发性,又具有快速扩散性。特别是网络的高速发展,使危机传播中的信息传递速度和广度超越了以往任何时代。例如,“苏丹红一号”事件,一则新闻波及世界所有的区域;而我国一个媒体报道的“啤酒甲醛超标事件”甚至导致一些国家迅速禁售我国啤酒;等等。

4. 牵连性。危机的牵连性是指危机之间具有相互依存、互为因果的关系,对于某一个危机事件的报道往往会影响到相关的领域,一个危机的爆发可能由于“多米诺骨牌效应”引起连锁反应。牵连性表现为三个方面:一是同质牵连,是指与危机具有相同和类似品质的人、事或者产品受到牵连;二是因果牵连,指某一种危机导致相关危机的爆发;三是扩散牵连,指由于危机造成的心理恐慌使得人们把危机认知扩大到那些根本不存在危机的领域。例如,在2003年5月20日加拿大顶级牛肉的出产省阿尔伯特省确认一头牛患有疯牛病后,整个加拿大的养牛业遭受重创,当年牛肉出口量下降90%;而2003年爆发的“非典”危机对于我国的政治、经济和社会生活的各个方面都产生了深远的影响。

三、危机传播中的三个基本要素

(一) 政府

这里所指的“政府”是一个广义的概念,指以政府部门为主体的公共部门的集合,是一个国家内行使国家权力的全部组织体系,包括国家的立法、司法、行政机关等。我

^① 劳伦斯·巴顿. 组织管理危机. 北京:清华大学出版社,2002:3.

国政府与广大人民的利益在根本上是一致的，但在具体的实践中，尤其是随着社会利益的不断分化，他们又存在相对独立的权力地位和利益诉求。在危机传播中，政府会从自己的利益出发，根据内外环境和条件，权衡成本和收益，在众多方案中选择使自己收益最大化的方案来实施对公共危机的管理。在这种情况下，尤其是在一些冲突性的社会危机中，政府往往站到了与公众期待相对立的位置上，与公众展开利益的博弈。

（二）媒体

在危机传播中，媒体是最主要的信息渠道，也是联结政府与公众之间最直接的桥梁和纽带。计划经济时代中，公众所能接触到的媒体非常有限，主要是政府控制下的报纸、广播和电视。在国家垄断了全部社会资源的情况下，媒体只是作为各级政权的衍生物而存在，没有独立的利益诉求，也没有主体性。改革开放以后，尤其是20世纪90年代以来，在整个社会逐渐分化的过程中，媒体的控制体制发生了巨大的变革，产业属性使之获得了独立的经济地位，经济的独立又为媒体在社会事务中独立发挥作用奠定了基础。同时，在媒介技术的推动下，媒体在社会中的影响和地位日益提升，媒体及其从业人员的主体意识、专业意识开始复苏。这些都为媒体在危机传播中与政府进行利益博弈，单独发挥作用提供了空间。

（三）公众

哈贝马斯认为：公众是一个更具包容性的概念，“它的成员是所有私人身份的人们，他们只要拥有财产、受过教育，就能作为读者、听众和观众而通过市场享用那些可以进行讨论的对象”^①。这里所指的“公众”，在外延上要更加广一些，主要包括危机传播的所有参与者，他们既是各类危机信息的接收者，同时也是信息的传播者。公众是危机最直接威胁和侵害的对象，因此他们对于相关信息有着极大的渴求。一方面，他们积极主动地通过各种途径寻求与危机相关的信息，作为决策和行动的依据；另一方面，他们也会对各种信息进行印证、评价和传播，最终形成强大的社会舆论压力，监督和批评政府的决策和措施，以及媒体的报道行为。

第二章 危机传播中的政府、媒体与公众

政府、媒体、公众是危机传播中的三个主体。公众依赖政府和媒体为其提供与危机相关的信息作为行动和反应的依据，同时公众对于这些信息的获取并不是消极被动的，他们会积极地通过各种渠道来寻求相关信息，并主动地参与到危机传播过程中来，成为危机传播的重要源头和渠道。政府是危机传播过程中信息资源的掌握者，而媒体则是沟通政府和公众的主要信息渠道。

^① 哈贝马斯. 公域的结构变化. J. C. 亚历山大, 邓正来译. 北京: 中央编译出版社, 2002: 163.

一、政府：从“控制”到“治理”

（一）政府在危机传播中的角色和作用

政府作为公共服务的提供者、公共政策的制定者、公共事务的管理者、公共权力的行使者，在公共危机治理和危机传播中居于主导地位。

在计划经济时代，“全能政治”是支配社会各个领域的指导性原则，政府在危机传播中的角色是绝对的控制者，几乎所有的危机信息传播都必须经过政府的许可。作为公众和媒体来说，基本上都是依赖政府来获取信息，听从政府的指挥和安排。

1978年改革开放是中国政治的重要转折点，标志着革命时代的结束和向一个新的现代化模式转变的开始。^①体现在危机传播中，政府的角色也开始变化，从以前的控制者转变为治理者。所谓“治理”是指“各种公共的或私人的机构管理其共同事务的诸多方式的总和，它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程”^②。在政府的这种角色转变过程中，媒体和公众在危机治理和危机传播中参与的重要性日渐彰显。

保障公共安全、捍卫公共利益是任何政府最基本的政治职能。作为政府在社会中承担的职责和功能，“政府职能”具有两重性，包括政治统治职能和社会管理职能。政治统治职能的目的是维护统治阶级的特殊利益，具有阶级性；而社会管理的职能是指为社会的整体利益服务，具有公共性。现代政府政治统治的合法性越来越依赖于社会管理的有效性，从我国的情况来看，党和政府是最广大人民根本利益的代表，其所作所为都是对整个社会高度负责的，所以政府对危机传播等社会事务的管理与其履行政治统治的职能，在出发点和归宿上是一致的，就是最大限度地维护广大人民的利益。但这并不代表政府可以忽视社会管理功能的发挥，而且在社会不断发展的情况下，政府这一职能的发挥以及所产生的社会效果对于政府的合法性变得越来越重要。作为信息资源最主要的掌握者，政府能够也需要对危机传播进行管理，划定界限，进行监督。同时，媒体在危机传播中所产生的一些负面效果，如放大信息引起公众的过分恐慌、记者现场活动阻碍救灾工作、媒体对处理危机的组织或个人过分责难引发社会冲突等等，都为政府管理危机传播提供了现实依据。

（二）计划经济体制下政府对传播的绝对控制

改革开放前的计划经济体制下，政府对危机传播采取的是绝对控制的方式，强调所有的信息传递都必须为政治服务。

新中国成立之初，面临着内忧外患的局面，作为一个新生的社会主义国家，面对着

^① 詹姆斯·R. 汤森，布兰特利·沃马克：《中国政治》，顾速，董方译。南京：江苏人民出版社，2003：252。

^② 关于治理的概念，学者们持有不同的看法，全球治理委员会的定义具有代表性和权威性。该委员会于1995年发表了一份题为《我们的全球伙伴关系》的研究报告，在该报告中对治理作了以上界定。

如此复杂的国际环境，必须有一个统一的对外宣传工具，这个任务只有媒体才能完成。

同时，计划经济体制需要在统一意志下完成所有的经济活动，公民的集体精神对实现经济利益主体的单一性有着不同寻常的意义，所以这个时期媒体肩负的首要、也是绝对的使命应是进行统一意志的舆论导向，以维护社会稳定。国有化的体制，决定了媒体高度的单向的意识形态倾向，其宣传和教化作用被强调到近乎唯一的程度。对外是纯粹的宣传工具，对内是舆论引导，只要实现“耳目喉舌”的功能，就完成了它的使命。在这个时代，政府对传播的要求是，对于灾难新闻必须持特别慎重的态度，严格要求灾难新闻必须积极宣传战胜灾难的成绩，反对纯客观地报道灾情。

例如1976年7月28日，河北唐山发生大地震。第二天，《人民日报》采用新华社通稿对这一灾难进行报道，其标题为《河北省唐山、丰南一带发生强烈地震 灾区人民在毛主席革命路线指引下发扬人定胜天的革命精神抗震救灾》。一般来说，当灾难发生的时候，公众想尽快了解的是这场灾难造成的破坏程度、伤亡人数及影响范围等，及时和如实的报道便于灾区尽快得到救助或者可以防范灾情的扩大或再次发生。可是，这则消息对受灾情况讳莫如深，只有一句“震中地区遭到不同程度的损失”，重点却放在了人与灾难作斗争上。直到三年之后的地震学会成立大会上，才首次披露唐山大地震的具体伤亡人数。由此可以看出，在这一时期，政府严格管控着媒体，政府与媒体几乎是合而为一的，公众的知情权被剥夺。

（三）从控制到治理：政府危机传播观念的转变

随着社会的发展，政府传统的危机传播控制手段面对现代社会中的诸多危机越来越失去了效力，“非典”之所以引起人们的关注和研究也在于此。原因主要在两个方面：其一，在“风险社会”的语境下，现代危机有着不同于传统危机的诸多特性，如全球性、扩散性等等，这些特性决定了单凭社会中某一方面的力量，包括政府都无法对公共危机进行化解，在整个社会乃至全球范围内进行协调与合作变得越来越重要；其二，政府对危机传播进行有效控制的前提是对社会资源存在全面的垄断，而这在改革开放后的中国社会不断瓦解。在此基础上，以重视公众的知情权和媒体的报道权、提高公众和媒体在危机传播中的参与度、增强政府决策和信息的透明度为主要内容的改革呼声渐紧，政府迫切感到僵化的信息管理制度并不利于危机的处理和形象的塑造，随之而来的是政府执政理念和方式的不断改进。

1987年7月18日，中共中央宣传部、中央对外宣传小组、新华通讯社下发的《关于改进新闻报道若干问题的意见》第五条规定：

重大的自然灾害（如地震、水灾等）和灾难性事故，应及时作报道。关于地震、气象、洪水等可能造成重大影响的预报或预测，一般不作公开报道；需要报道时，必须经国务院有关领导部门批准，由新华社统一发布。

由此可以看出，我国政府在新的历史形势下，对危机传播方面的管制开始逐步放松，但新闻送审制度仍然制约了媒体对危机传播的介入。作为信息传播的主要渠道，媒