

地方政府危机管理中的媒体引导能力分析

陈跃培

(福建师范大学 公共管理学院, 福建 福州 350007)

[摘要] 新媒体快速发展和“市民记者”的崛起,冲击了突发事件中地方政府传统的信息发布机制,对地方政府有效应对危机、妥善解决突发性事件构成了新的挑战。文章在剖析危机管理中我国地方政府媒体引导现状及其发展基础上,认为创新社会管理模式,建立“多元主体”的社会治理模式是地方政府有效应对危机的重要途径。

[关键词] 危机管理; 地方政府; 媒体; 引导

[中图分类号] D625 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-0755(2013)02-0064-04

当前,我国处在突发公共事件高发时期。地方政府在危机管理中,对媒体应对不利,舆论引导不足,容易造成突发公共危机的进一步恶化。大量事件表明,进行危机管理公开透明,构建权威的信息发布机制,有效遏止谣言传播,不仅能促进危机的解决,而且能有效促进政府危机管理能力建设。

一 危机管理形势严峻,地方政府媒体引导任务突出

(一)地方政府是危机管理主体

罗什塔尔认为,突发事件是一种对社会系统基本价值和行为结构产生的严重威胁,并且在时间压力和不确定性很强的情况下必须对其做出关键性决策的事件^[1]。地方政府是突发事件应急管理主体。《中华人民共和国突发事件应对法》规定了“属地管理”为主的应急管理体制,其总则第8条规定:县级以上地方各级人民政府设立突发事件应急指挥机构,统一领导、协调本级人民政府各有关部门和下级人民政府开展突发事件应对工作^[2],以“重庆最牛钉子户”、“飙车撞人—70码事件”、“郭美美事件”为代表,媒体舆论的发展对地方政府危机处理能力提出了严峻挑战,地方政府处在应急管理的第一线,信息灵,反应快,大部分突发事件应当主要依靠地方政府的权力加以解决,超出地方政府应对能力的,才由上一级政府介入。从大连PX“集体散步”事件中,相关信息在社交媒体的大肆传播可以看出,当前地方政府在危机处理中,媒体方式严重落后,媒体舆论的引导能力相当薄弱。

(二)突发事件诱因复杂

当前,我国正处于政治改革攻坚阶段和经济转轨的关键时期,不断调整的社会结构、社会利益的重新分配以及国际社会的影响造成了社会不稳定因素的增加。魏昂德教授认为,中国高速的经济发展并不能足够保障社会繁荣和政治上的稳定。政治和社会的制度必须要适应新的环境和新的问题^[3]。最新调查指出2010年中国家庭基尼系数为0.61,超过0.4的相对合理线,贫富分化严重,城乡差距不断扩大,社会不公平现象不断加剧社会群体不平衡心理。当前社会,农民工问题、企业下岗职工以及大学毕业生三大群体是政府需要关注的特殊群体,不恰当的处理不仅不能安定社会,反而可能使得这些人群成为社会的不稳定因素。

(三)媒体沟通日渐成为地方政府危机管理重要环节

突发事件的发生对社会产生重大影响,它本身所具有的突发性、破坏性、紧迫性、广泛关注性、关联性等特点使其具有极强的新闻和舆论价值,容易成为媒体和社会关注的焦点。另一方面,突发事件的突然发生及其严重危害,给社会和公众带来了极大的恐慌和混乱。公共危机下的信息匮乏使得民众容易形成媒体依赖,把媒体作为了解和掌握信息的唯一来源。

“出租车事件”、“厦门PX事件”、上海“9·27”地铁追尾等事件表明,地方政府与媒体的关系处理得当,可以形成强大的向心力和凝聚力,有利于危机的解决,但若应对不当,将使危机迅速转化,深化为危害性、破坏性甚至是灾难性的结果^[4]。

二 地方政府媒体引导存在的问题

从大量的危机管理事件来看,地方政府作为应急管理主体,在危机事件的事前预警、事中处理、以及事后的处理等方面能力相对薄弱。一方面,地方政府需要进一步提升危机处理方法。需要进一步理清其媒体引导中的内部挑战。另一方面,也应深刻认识当前复杂的社会环境对政府媒体引导的影响。

(一) 地方政府媒体引导的内部问题

在发达国家,大量的危机管理实践形成了“多中心治理”理论,“多中心”治理强调公共管理主体的多元化,强调各主体之间的互助合作。而在我国,危机管理仅仅依靠政府部门的力量,政府作为危机应急管理主体很难做到高效、快捷、灵活应对当前的社会危机。

1、地方政府对应急管理主体“唯一论”认识。根深蒂固的官僚制观念使得地方政府习惯于把媒体作为行政体系信息传播的工具和喉舌。很多地方政府官员把媒体作为了其行政区域内的传播工具,让媒体进行服务性和帮助性报导。很多地方政府官员没有认识到突发事件中充分的信息发布可以发挥缓和公众情绪,稳定社会力量的功能,存在对媒体作用认识的不足,认为地方政府才是唯一的危机管理主体。此外,由于媒体独立性日渐增强,以及网络传播的开放性、交互性、隐匿性以及双向传播等特点打破了地方政府对信息的垄断。媒体传播走向开放、透明是必然趋势,媒体在突发事件中的作用凸显,对政府危机管理的处理影响日益突出。

2、地方政府的媒体公关意识薄弱。长期以来地方政府只注重正面宣传,更多考虑的是展示社会和睦、稳定、繁荣的正面形象。因而对于突发事件,特别是涉及重大人员伤亡和财产损失的公共危机,地方政府往往认为公开报道会造成社会恐慌,引发社会的不稳定,因而,在危机发生后,地方政府往往进行新闻封锁或阻挠媒体介入。这种掩盖真相,压制舆论的做法,不仅不能调动全社会的力量共同解决公共危机,反而容易引发社会恐慌和失去公众信任。

3、政府对媒体引导方式失当。由于担心突发事件会损害政府形象,威胁政府的合法性地位,部分官员法制观念淡薄没有让人民充分享有知情权,加上严重的官本位思想,很多地方政府在突发事件发生后,习惯性地压制媒体,封锁消息。在突发事件的解决中,这种压制舆论的做法,反而激化了矛盾,在数字媒体飞速发展的生态环境下,手机短信、网络跟帖、微博等使得危机事件的事态状况能够进入人们的关注中,地方政府对突发事件信息不能完全封锁。

此外不胫而走的小道消息、谣言,错误的舆论可能混淆视听,涣散人心,这对危机的解决以及社会的安定都会产生不利的影晌。

4、媒体舆论引导机制薄弱。长期以来,由于对新闻领域实现高度集权的管理以及错误的媒体公关意识,媒体的独立性很弱,政府与媒体之间缺乏有效的信息沟通机制。目前,我国关于公共危机信息发布和媒体报道仍然没有完善的制度保障,法律法规体系不完整,应急体制和机制不健全^[5]。由于缺乏完善的突发事件信息发布制度,地方政府在危机处理时,刻意回避媒体,答非所问等做法严重损坏了政府的形象,加重了危机处理的难度。已制定的《突发事件应对法》、《政府信息公开条例》对突发事件的信息发布、报道做了初步规定,但这些规定过于原则和笼统,缺乏相应的实施细则及配套措施,容易出现理解上的歧义^[2]。

(二) 地方政府媒体引导存在的外部问题

1、公民对媒体信息需求日益突出。随着社会的不断进步,公众权力主体意识,自我维权意识和对公权力监管意识的觉醒,公众对信息公开的要求日益高涨,参与社会管理的愿望也日益强烈,政府肩负着所有公共信息的开放和传播责任,也承载着公众参与行政的愿望和诉求。资讯时代的到来,特别是新媒体的崛起,使得媒体不再是仅仅扮演着政府处理突发事件的传声筒,而是成为应急管理中重要的参与力量。新媒体推动了对重大突发事件的关注,公众通过短信或微博等形式对事件迅速做出回应,因而,网络舆情的形成与表达更容易聚集众人反应,激起强烈的公众舆情。

2、“群体效应”增加地方政府应急管理难度。突发事件扰乱了正常的社会秩序,带来了极大的社会恐慌。由于信息的真空、相对封闭和混乱使得公共危机下的民众容易形成对媒体的依赖,媒体也在很大程度上成为了公众了解和掌握信息的唯一来源。因此,信息的不当传播不仅不能稳定社会,反而可能引发更大的社会危机。

勒庞认为人作为行动群体中的一员,独立、理性的个体一旦加入群体,会变成一群“乌合之众”,受“心智归一”的支配和控制。桑塔斯也认为:“团体成员一开始既有某些倾向,在商议后,人们朝偏向的方向继续移动,最后形成极端行为的观点。”也就是说,本来就有某种倾向的个体在参加群体的讨论后会固化自己的最初倾向并逐步走向极端^[6]。因此,危机发生后,地方政府封锁消息,掩盖真相的做法,不仅不能稳定民众情绪,小道信息、谣言的传播反而

会引发群体恐慌、群体对政府的不信任。

3、媒体发展催生地方政府应急管理新难题。随着媒体独立性的增强,其“企业性”的特点要求其在经济上广开财源,扩大影响力和提高经济效率,因此,媒体倾向于挖掘爆炸性、吸引眼球的新闻线索。突发事件中,媒体的歪曲报导以及负面新闻在很大程度上是媒体自利行为使然。

此外,在信息传播全球化、媒体技术网络化的交流、交互、交融的世界环境之中,突发事件发生后,信息不可能被完全控制和封锁。突发事件中,地方政府不仅要应对本国媒体的介入,也需要应对不断涌进的西方媒体。有些西方媒体,由于文化制度差异、沟通缺乏以及过度市场化的竞争压力等原因,不是对中国存在着意识形态的偏见,就是长期传播负面信息,造成一个国家和地区公众的信息盲区,导致公众的误解或偏见^[7]。在突发事件中,如果地方政府对西方媒体的介入处置不当,不仅影响对事件的处理,也会影响到整个国家的形象。

三 完善地方政府舆论引导策略的基本思路

创新社会治理理论是有效应对社会危机的有效途径,为此,在当前的危机管理中,应尽最大可能地吸纳社会多种力量,调动多方资源,形成协作网络治理模式。

(一)确立政府危机领导地位,建设地方政府媒体引导策略

首先,地方政府要树立媒体公关意识。传统的媒体政策已远远不能适应当今社会的发展,媒体作为政府与公众沟通的桥梁,对公共危机及时有效、积极的报导,不仅可以保持社会的稳定,甚至可以调动一定的人力、物力、财力来共同应对危机。因此地方政府应树立正确的媒体公关意识,媒体不单是政府的“喉舌”,而是作为危机管理中一支重要力量,良好的媒体参与有利于解决突发危机,媒体对政府的监督也有利于当前行政体制的改革。

其次,地方政府要掌握舆论主导权。政府有关部门应在第一时间发布危机事件的核心信息,抢占舆论先机,避免网上谣言,掌握网络舆论的主动权。对公共危机事件的处理公开度越高,处理就越顺畅,公众情绪也就越稳定,政府也会得到各界民众的支持与合作。地方政府要本着公开、透明的原则,客观、全面的进行突发事件的信息披露,避免民众因为信息缺乏而造成对政府的不信任、责难^[8]。在信息的发布上,信息发布应前后一致,避免相互矛盾。

最后,政府要适时对媒体进行监督引导。政府

要加强对媒体的监督,依法治理媒体的不规范,在制度和法律上加强媒体行业的建设。

(二)规范媒体报导机制,促进媒体自律发展

首先,媒体要树立正确的价值取向。突发事件发生后,在公众理性不足以及危机发展不明的情况下,媒体报导能否理性关系到信息的准确性也关系到相关部门处理危机的效果。因此,在突发事件的报道中,媒体应主动寻求与政府的合作,对危机的报导不应过度追求炒作效果,而要关注危机中的民众,新闻报导要注意团结民众。新闻媒体要发挥“社会稳压器”作用,维护社会秩序。新闻媒体要及时报导应急管理的信息,鼓励民众团结,共度危机。

其次,促进媒体行业自律发展。促进媒体的自律发展不仅要求外部制度、法律的制约,更要求媒体内部的自律。国家应从立法的层面上尽快完善媒体行业的行为规范和行业自律制度,媒体行业也应进行相关的自我规范,建立行业高效运转的机构。新闻工作者要提高自身的职业道德,通过突发事件中的新闻报道,进一步重整自己的职业观念、职业态度和职业情感。

良好的媒体舆论可以凝聚人心、团结民众。信息化时代的到来,要求政府要进一步提高对互联网、手机短信和微博等信息传播的应对能力^[9]。正确引导媒体网络,促进媒体正面宣传,构建地方政府与媒体有效的互动机制是地方政府有效解决突发事件的重要环节。

(三)拓宽思路,重视公民参与治理危机

随着社会的发展,我国公民的权利主体意识,特别是对社会事物参与意愿越发强烈,因此政府要转变传统只重视行政手段的危机管理思路,同时重视公民参与的危机管理协作模式。

一方面重视社会“意见领袖”培养。互联网开启的“大众麦克风时代”以及社会新意见阶层的迅速发展,进一步扩大了公民的话语权。在危机治理中,应重视发挥社会“意见领袖”与媒体和政府的协商对话功能。事实证明,危急中的对话协商机制对危机中群体情绪的安定以及危机的解决具有良好作用。“意见领袖”的培养应从声望较高的公共知识分子、社区重要话语人以及村镇重要人士中着重培养。从“维稳”和公民社会发展的角度看,政府与公民联手治理危机,对当前的社会危机管理具有重要意义。

另一方面加强社会教育,培养民众良好的舆论识别能力。突发事件中,民众面对的是“媒体化的事实”,这就要求广大公众养成独立认识、思考、判

断问题的习惯,科学判断媒介中的夸大和渲染成分,正确判断媒介信息的意义和价值,减少对媒介信息的盲从,不断提高个人的媒介素养^[10]。

最后,培育公民良好的危机意识。对于公众的个人化经验不仅要通过宣传教育的方式,提升公众对危机的判断认知能力,而且应克服公共安全事件造成的恶性治理模式,减少公众对公共安全事件的不良体验。

(三)培育和发展社会民间组织,形成“多元主体”社会治理模式

哈耶克认为,第三领域能够而且也应当能够以更加有效的方式为我们提供大多数我们在当下仍然以为必须由政府提供的服务。进一步发挥非政府组织参与突发危机处理,使之成为政府化解危机的“帮手”。治理主体应由传统的单一政府主导变成政府、社会组织各方有机参与的合作模式。

首先,规范媒体舆论的良好发展。辟清危机中的谣言、小道消息,不仅需要政府机构及时公开信息,澄清事实,更需要果壳网“谣言粉碎机”和科学松鼠会这样的谣言粉碎网站和机构的参与。减少谣言传播,还原真实舆论,是地方政府危机解决的重要途径,也是促进媒体舆论良好发展的重要方法。

其次,促进非政府组织多方发展。大部分非政府组织都有其明确的宗旨和目标,并根据组织特点参与特定社会领域活动。近年来,环境群体性事件高发,什邡、启东、宁波等事件应对不足表明,必须鼓励公民和各类环保组织参与环保决策过程,环境非政府组织的专业性使得他们在政府应急管理中能很好的补充,提供科学有效的公共服务。

最后,发挥非政府组织的信息传递功能。在危机事件中,政府作为危机制造者或承受者,其形象和合法性易受质疑和损害。在政府面临合法性危机情况下,要发挥非政府“中立者”角色,发挥非政府组

织的信息传递功能。非政府组织在媒体造势等方面也有独特优势。因此,应利用非政府组织优势,及时将政府危机应对重要措施和防治知识传送到公众,正确引导公众保持理性,消除公众恐慌心理,避免流言的产生和传播。

媒体曾被赋予监督政府的责任,但媒介组织并不是一个纯粹的公民利益的代表。因此,强化地方政府突发危机应急管理能力不仅应提升政府应急管理能力,加强媒体引导策略和提升公民的信息判断能力,更要扩大非政府组织参与社会应急管理,同时进一步加强政府应急管理主体地位。

[参考文献]

- [1] 丁文喜.突发事件应对与公共危机管理[M].北京:光明日报出版社,2010:14.
- [2] 夏保成,杨桂英.突发事件中基层政府与新闻媒体博弈关系研究[J].河南理工大学学报:社会科学版,2011(3):295-299.
- [3] 魏昂德.评燕继荣《中国的社会自治》[J].中国治理评论,2012(1):113-119.
- [4] 王梅芳.突发事件中媒体的角色定位于道德立场[J].当代传播,2011(3):44-46.
- [5] 卿艳艳.从应急管理走向应急治理—以危机情境下政府与媒体的关系为例[J].理论探讨,2011(4):139-140.
- [6] 孙健,徐祖迎.网络舆论监督及其规范[J].中国行政管理,2011(12):16-17.
- [7] 王石全,徐改.资讯时代背景下的政府与媒体关系[J].中国行政管理,2011(12):12-15.
- [8] 杨发坤,邱荣利.谈公共危机事件中政府对网络舆论的引导[J].行政与法,2010(7):10-11.
- [9] 吴忠民.中国改革进程中的重大社会矛盾问题[M].北京:中共中央党校出版社,2011:280.
- [10] 许方丽.危机管理中政府如何应对引导媒体[J].价值工程,2010(9):178-179.

Analysis on the Local Government's Media Guiding Ability from the Emergency Management

CHEN Yue-peí

(Fujian Normal University, Fuzhou 350007, China)

Abstract: The rise of media and citizen journalists impact the traditional information release system of basic level government, and bring challenges to the basic level government's ability to cope with crisis effectively, to solve sudden events properly. Currently, we should not only further change the local government crisis management concepts of value and explore mechanism, but also strengthen the media guide and promote the development of media self-discipline under the analysis of the present situation and development of basic level government's media guidance.

Key words: emergency; local government; media; guide