

突发公共危机中地方政府新闻发布的 对话公关实践

侯迎忠 杜明曦

摘要:突发公共危机中地方政府的新闻发布是其社会治理能力的具体表现,也是一种致力于政民沟通、信息公开、舆论引导的重要公关实践方式。选取2020年上半年湖北、北京、上海、广东、浙江五个疫情防控重点省(市)召开的系列新闻发布会为研究对象,对地方政府应对突发公共危机的对话公关实践表现进行分析。研究发现:政府在突发公共危机中居于话语中心地位,发挥主导作用,媒体、专家、公众已具备主动参与对话的意识,但仍存在话语依赖或非理性表达等问题;新媒体技术为多元主体间的对话协商提供了条件,但对话潜力尚未得到充分挖掘;公共治理的理念贯穿于地方政府新闻发布工作之中,注重运用事实与价值结合的发布策略,力求协调各方共同参与治理,重塑社会共识。但也存在对话时机不佳、对话能力欠缺、话语互动不足等因素,阻碍多元主体间对话的畅通性。基于此,地方政府应当健全对话机制,转换对话思维,打造话语空间,增加对话频率。

关键词:公共关系;新闻发布;突发公共危机;对话公关

中图分类号:G206 **文献标识码:**A **文章编号:**2096-5443(2021)06-0069-12

项目基金:广东省哲学社会科学“十三五”规划项目(GD18CXW02)

2019年12月底,新冠肺炎疫情在湖北武汉暴发,迅速波及全国。2020年1月21日,广东省率先在全国召开地方政府首场疫情防控新闻发布会,1月23日,广东、浙江、湖南等省启动重大突发公共卫生事件一级应急响应,北京、上海、浙江、湖北等省(市)政府相继开始举行疫情防控系列新闻发布会,至6月12日,湖北省宣布翌日起应急响应等级下调为三级,标志着全国抗疫工作取得阶段性胜利。本文通过对五省(市)多元主体在公共危机传播中话语场域的建构与互动、地方政府的话语框架与话语姿态进行实地观察、数据统计与文本分析。以此探讨突发公共危机中地方政府新闻发布的对话公关实践策略,及其存在的问题与改进建议,以期政府公共关系实践提供现实参照。

一、理论基础

对话是建立政府与公众关系的理想方式,通过对话、协调和民间社会的努力,可以鼓励人际关系和组织间关系的建立。^[1]对话理论认为,组织要想创造有效的组织—公众沟通渠道,就必须愿意以诚实和道德的方式与公众互动。对话不仅迫使参与者倾听多种和竞争的观点,而且还迫使他们表达自己的观点(说话和思考),更多样化和更明智的想法会带来更好的决策、更好的行动和更好的社区。

1998年,Kent和Taylor通过研究发现互联网作为一种沟通工具的巨大潜力,并基于此搭建了对话公共关系理论的框架,提供了五种与互联网公众建立对话关系的策略,包括:对话回路、信息的有效性、产生回访、直观的界面和对访客的保护条例。^[2]对话的五种策略和特征呼吁实践者进行专业培训,鼓励组织回应关切,建立长久的关系基础,展示对话的窗口要直观简洁便于理解,内容丰富满足公众的需求,议题选择重视公众兴趣,以及对访客的保护尊重。这一切落实到地方政府的新闻发布

实践中,就是强调对发言人队伍专业能力的培训、发布内容的可理解性与丰富性、议题选择及时回应公众关切等要求。

2002年,Kent和Taylor进一步提出对话的五个原则包括:交互性、接近性、移情、风险和承诺,以及三种将对话纳入日常公共关系实践的策略,即建立人际关系、建立中介关系和一种程序性的方法(建构促进对话的组织机制)。^[3]2003年,我国地方政府新闻发布制度全面建立后,其机制和软硬件设施不断完善。在新闻发布过程中,政府逐步重视与公众的互动交流,采纳公众的意见,回应公众关切,在议题设置上选择公众关注的热点、重点、难点问题,发布内容从以人民为中心,注重共情与理解,并以负责任的态度履行对公众的承诺。但政府新闻发布也存在一定的风险,比如信息公开与行动措施的解读可能会产生信息解码的折扣现象,这些风险亦需要政民对话程度的进一步加深来解决。公关学者认为,真正的对话并非是“一次性的”^[4],而政民信任关系的建立也并非是一蹴而就的,而是如同涓涓细流一般,通过常态化的非功利性的对话沟通逐步汇聚而成。常态化的新闻发布会也并非是为了眼前的短期目标,而是放眼于长期政民和谐沟通关系的形成。

Kent和Taylor吸收了布伯的对话思想,即对话的目标在于互动,而非达成目的的手段。他们指出对话被认为是最合乎道德的沟通形式之一,因为它有助于缓和权力关系,重视个人尊严和自我价值,并试图让参与者参与对话和决策。^[5]自Kent和Taylor提出对话原则以来,先进的信息和通信技术以及社交媒体(Web 2.0)对当代社会的方方面面都产生了重大影响。

在中国本土化公共关系研究中,对话公关的研究已成为一种重要的发展趋势。陈怡如、洪君如、陈先红将公共关系中的组织-公共对话定义为一个组织与其公众之间的对话,通过相互理解、相互尊重和(或)相互接受而导致积极的组织-公众关系,并认为当下正是继续推进对话公共关系理论向前发展的时候。^[6]本研究将新闻发布视为地方政府公共关系实践的重要组成部分与政民对话的主要方式。政府、专家、媒体、公众四大话语主体,在公共关系生态场域中,通过新闻发布的方式建立了关系连接,具备了形成对话的基础条件。基于此,研究以新冠肺炎疫情期间五省(市)地方政府新闻发布会为例,尝试探索当前政府新闻发布的对话公关策略、阻碍因素和完善路径。

二、文献回顾与研究设计

我国政府新闻发布制度经过30多年的建设与发展,经历了从制度初创到逐渐成熟,从单一宣传功能到传播与公关功能的几个发展阶段。^[7]2003年非典之后,进入以政府传播与危机公关为主导的新闻发布制度全面建设期,也由此拉开了突发公共危机地方政府新闻发布应用研究的帷幕。早期研究者对新闻发言人制度建设的基础、原因、关系、作用、困境、发展路径等方面,结合具体案例展开探讨,关注新闻发言人素养与发布会实务工作等环节,并将政府新闻发布与公共关系、公共危机传播结合起来研究。

2007年后,汶川地震、北京奥运会等突发事件、重大新闻事件相继发生,促使政府举行发布会频次增加,重视程度越来越高。与此同时,各部门新闻发布制度也在紧锣密鼓地进行。2008年底,国新办、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。^[8]新冠肺炎疫情发生后,研究者们从不同视角解读各地新闻发布经验,为我国新闻发布机制的建设完善建言献策。孟建、裴增雨比较分析了九省区市抗击新冠肺炎的新闻发布后提出,要将新闻发布和媒体沟通作为硬性要求列入执政能力建设。^[9]侯迎忠、杜明曦基于对广东省新闻发布机制的创新研究,提出应推进新闻发布常态化与全员参与机制;构建完善的全媒体新闻发布矩阵;加强多元场域沟通,保障对话回路畅通。^[10]

综观现有的新闻发布研究,无论从理论层面还是实践层面都已相对成熟,但也存在一定的缺陷,如研究视角和分析框架仍显单一,研究方法多以描述性分析为主,较少将多种研究方法有机结合起来。由于新闻发布制度及现实应用问题涉及新闻传播学、公共关系学等多学科交叉领域,在可借鉴

的理论框架、研究取向和分析方法上依然有较大的开拓空间。这需要在今后的研究中进一步理清思路,大胆创新。为此,本研究主要使用案例研究的方法,这种方法常用于探索难以从情境中分离出来的现象。^[11]结合参与式观察、话语分析、内容分析形成方法上的三角互证,系统解读五省(市)疫情防控系列新闻发布活动中的对话公关表现,以此探讨公共危机传播中地方政府开展对话公关实践的重要性与现实价值。

笔者在2020年新冠肺炎疫情期间受广东省委宣传部委托,主持五省(市)疫情防控新闻发布评估项目,全程参与、见证与跟踪评估了湖北、广东、北京、上海、浙江五个省份的疫情防控新闻发布会。通过走访调研、实地观察、文档资料等方式,笔者掌握了充足的一手资料,形成数据的三角互证。论文以广东首场发布会召开和湖北省下调至三级响应为基本抽样时间依据,选取湖北、北京、上海、广东、浙江五省(市),2020年1月21日至6月12日间,共计144天404场疫情防控新闻发布会为研究对象。话语分析的框架参考陈虹教授将话语置于由社会环境、话语内部和外部互动构成的生态圈中,所划分出的政府话语、媒体话语、专家话语和公众话语,四类危机传播话语场域。^[12]文档资料来源于五省(市)地方政府官方公布的发布会文字实录、影像资料,选取其中具有一定代表性,能够反映四类主体在新闻发布过程中开展场域间互动的典型话语,分别考察四类主体在重大突发公共事件中的话语互动过程。内容分析从新闻发言人身份、媒体提问类型、参会媒体、发布主题、回应情况等方面建构类目,并分别由未参与研究的课题组成员进行统计汇总,并与研究者达成共识,形成评判者的三角互证,以增强研究的建构效度,客观呈现发布会的内容特征作为对话公关实践表现分析的依据。

三、研究发现

(一)多元主体在突发公共危机中的话语场域建构与互动

对话是不同意见的相遇和协商,是不同声音在交汇中形成的“复调”。^[13]公共传播为多元社会主体开辟了一个意见自由表达的公共场域,来自不同社会阶层的人都能在这一空间公开表达自己的社会声音和利益诉求,在客观层面上提高了社会成员参与社会治理的话语权。^[14]据统计,五省(市)新闻发言人出席发布会共计1780人次,其中政府官员占据主体(1410次,79.2%),医务人员居第二位(224次,12.6%),见表1。科研人员、学校领导、企业管理者、基层工作者、行业协会人士、其他如外卖骑手等多种身份的发言人参与,有利于满足公众多样化的信息需求。

表1 五省(市)新闻发言人身份类型

	湖北	北京	上海	广东	浙江	合计
政府官员	359	393	229	254	175	1410
医务人员	81	33	53	33	24	224
科研人员	7	3	3	8	0	21
企业管理者	2	23	17	6	4	52
行业协会人士	0	10	7	5	0	22
学校领导	1	11	6	3	0	21
基层工作者	1	6	1	4	2	14
记者	0	1	0	0	9	10
其他	0	3	1	0	2	6
合计	451	483	317	313	216	1780

1. 政府话语场域

政府公共传播的核心工作是沟通政府和公众,政府将与公众利益攸关的消息以及自身的施政主张及时全面地告知对方,公众也将自己的需求和看法及时地反馈给政府,以最终促成两者达成观念和行动上的一致性。^[15]在国家治理体系和治理能力现代化的国家战略框架下,更需要政府以双向沟通的方式与各治理主体之间交换意见、达成共识。^[4]我国自2003年非典疫情之后,正式开始全面建立新闻发言人制度。新冠肺炎疫情期间,政府在多元主体互动的公共传播场域中仍然居于话语的中心地位,发挥主导作用。政府新闻发言人在地方政府与其他话语主体的沟通交流中发挥着重要的桥梁作用。出席各省(市)疫情发布会的政府新闻发言人多为厅级、处级以上干部,所属单位多为省直部门、地级以上市政府,信源职务级别较高,多为各单位主要负责同志,保障了信息发布的权威性。同时,也表明政府对此的高度重视,有利于构建政民互动关系、塑造负责任的政府形象。在重大公共危机事件中,政府掌握了大量的一手信息,新闻发布过程实质是政民沟通的过程,政府在这一过程中,调动专家、媒体辅助其传播信息,增加政府话语的可信度,争取公众的理解与认同,以求达成社会共识。

例如广东省第一场例行发布会上,主发言人副省长张光军就社会公众高度关注的疫情防控情况,包括广东各地是否会采取“封城”、物资和市场供应是否充足等问题进行明确回应:“一、目前,我省疫情防控工作依法科学有力有效,社会面稳定,各类生活必需品市场供应充足。二、机场、铁路、公路客运站、高速公路、国省道、城乡公共交通均正常运转,医疗物资、生活物资、防疫物资运输畅通。三、广东各地不会“封城”。但为了大家的健康,我们在一些地方设置了检疫防疫站点,依法开展健康监测管理,公共交通工具要定期开展消毒等防控措施,会降低一些通行和居民出行效率,敬请社会各界理解和积极配合。”^[16]先是就公众话语焦点进行回应,交代基础事情情况,稳定公众舆情,再解释政府举措是出于对公众利益的维护,争取公众的支持、理解与配合,政民之间形成了有效的对话回路。

2. 专家话语场域

此次抗击新冠肺炎疫情,医学领域专家学者和医护人员是绝对的主力,因而有很多医疗专家参与新闻发布中,由他们担任新闻发布人或提供信息来源,增强了信息发布的权威性、专业性。广东首场新闻发布会就邀请刚刚做客央视《新闻1+1》节目确认“新型冠状病毒可人传人”的钟南山院士出席,其出席发布会对公众负面情绪与恐慌心理起到了极大的稳定作用。第24场疫情防控科技攻关主题的新闻发布会,钟南山院士作为该发布主题涉及领域的权威专家再次出席。从公众舆论的反馈上看,一些网友直接表示“看到钟南山就安心”“我只相信钟院士,他说怎么做就怎么做”。湖北省邀请武汉市金银潭医院院长张定宇作为发言人,增强民众的抗疫信心。上海发布会上,复旦大学附属华山医院感染科主任张文宏因为一系列“硬核”发言,成为新晋“网红”专家。“市民百姓只要拿放大镜,就能看到上海防控就在身边,就在细节中”等金句被媒体广泛报道,不仅进行了高效的知识科普,而且起到了安定人心的作用,增强了政府发布的公信力。

例如广东省第41场疫情防控发布会上,钟南山在发布会结束时主动回应患者复阳问题。“有一个问题大家讨论得比较多,我也想谈谈我的看法。有不少病人出院以后,复查核酸检测还是阳性,因为这个问题大家非常关注,也是非常值得我们关注的问题。最近我们做了很多的调研,同时也有一些合作。我们知道核酸检测是检测它的基因片段,上次我记得讲过一个看法,一个病人治愈了,所谓治愈就是符合几个条件:核酸检测阴性,包括CT的检查减少一半以上回去了,没有症状,这样检测出来是阳性,他是不是一定要回来住院呢?我不完全那么看。……”^[17]上述回应是专家在政府拟结束发布会时主动向媒体、公众发布的信息,体现出专家主动与媒体、公众进行互动的意识。回应文本中,“大家讨论得比较多”反映出公众话语场域内部的互动。“我也谈谈我的看法”是专家在针对公众话语场域中的焦点话语进行直接回应,对话公众。“也是非常值得我们关注的问题”是专家在呼吁

政府及其他社会主体重视、关注公众的呼声以促使多元主体在诸多危机、矛盾与不确定性中形成话语汇流。“也有一些合作”反映出专家场域内部话语的交流讨论。

3. 媒体话语场域

在疫情发布期间,中央媒体与各级地方媒体协同报道,新媒体与传统媒体平台通力合作,全媒体传播的格局已初具雏形。从媒体提问次数上看,中央广播电视总台(207次)、中国新闻社(106次)、新华社(96次)在五省(市)发布会的提问环节中,起到了良好的带头作用。浙江广播电视集团(149次)、湖北广播电视台(91次)、北京广播电视台(65次)、广东广播电视台(56次)、上海广播电视台(54次)等地方广电媒体在此次疫情发布会中表现踊跃(见图1)。各新媒体平台广泛参与转发报道发布会信息,有利于发布会信息全面通达基层。还有香港商报、香港大公文汇传媒集团、澳门日报等多家境外媒体对地方新闻发布会进行了转发报道。发布会上提问的媒体是政府与公众沟通的枢纽,现场代表公众发声,会将政府回应传递给公众,起到中介作用。提问媒体的身份差异,也使其关注的角度呈现不同的高度,有利于满足公众多样化的信息需求。从南方舆情研究院对广东省新闻发布会报道的全网监控反馈上看,媒体报道与政府口径高度一致,正面及中立语义基本在90%以上,且境内媒体、境外媒体的议程与政府议程高度一致。

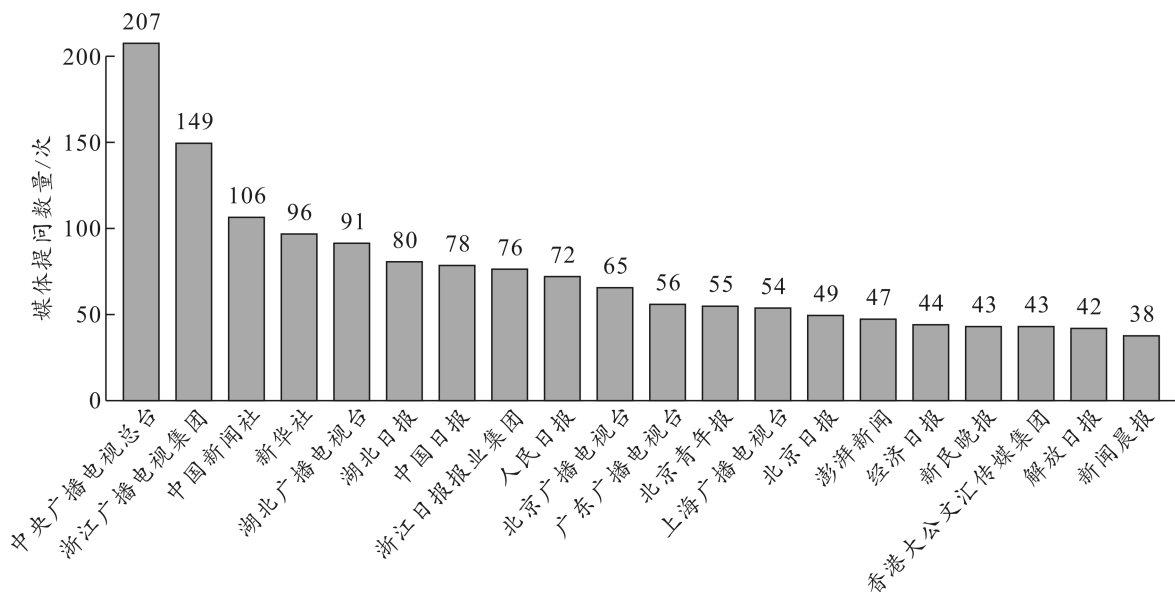


图1 提问次数排名前20位的媒体

从图2可以看出,五省(市)媒体提问与发布会主题设置高度呼应,反映出地方政府具备充分的议程设置能力和政媒共识的初步达成。五省(市)发布会期间,媒体共计提问2286个^①。防控措施类提问位居首位(487次,21.3%),涵盖交通枢纽、公共场所、医院、社区、农村以及港澳地区的联防联控等。其次,为复工复产类提问(444次,19.4%),包括疫情对当地经济的影响、企业支持政策、工人返工保障、产能恢复等。医疗救治类提问(277次,12.1%)排名第三,包括患者医疗情况、医院条件、治疗方案与药物使用等。科普指导类(168次,7.3%)位居第四,主要涉及科普宣传病毒相关医学常识,指导居民居家安全防护等。物资保障在提问总量中占比第五(148次,6.5%)。包括各地(市)医院医护人员口罩、居民日常食品供应等,湖北作为疫情防控的重中之重,在疫情前期物资保障问题一直是媒体以及公众关心之首。航空、铁路、公路等交通运输(78次,3.4%),学生返校上课(77

^①含1次提问包含不同类型的问题。

次,3.4%),社会福利保障(65次,2.8%),政务服务(65次,2.8%)等问题皆是媒体关注的热点。其他问题(74次,3.2%),如社会经济发展新政策、脱贫攻坚、垃圾分类、抗疫故事等问题也备受关注。

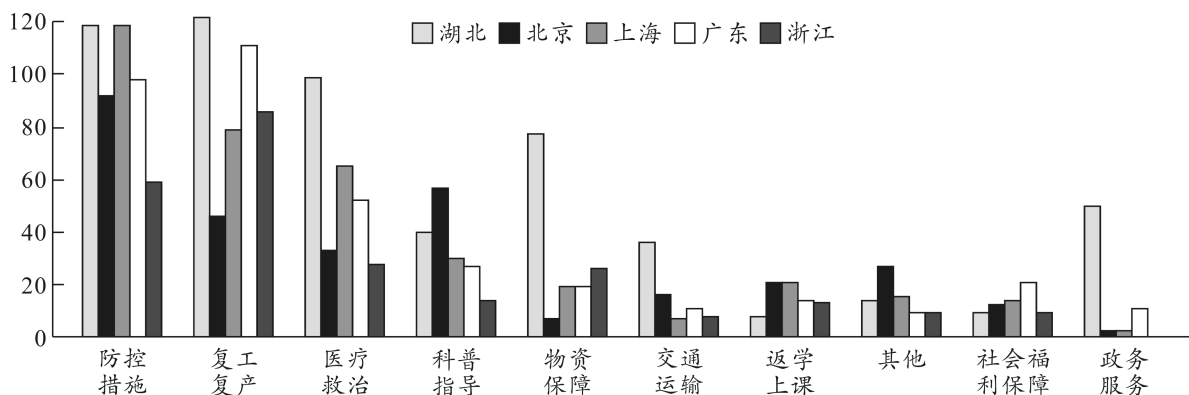


图2 媒体提问类型(前10类)

例如浙江省第37场发布会主题围绕“一线记者抗疫故事”展开,由中共浙江省委宣传部副部长赵磊主持,浙江本地9位一线记者作为发言人出席,与公众分享抗疫一线的相关情况。“我在机场直播,看着他们源源不断地走出来,激动得热泪盈眶,当时脱口而出:‘感觉武汉会战打响了,我们一定能赢,加油!’这种激动,是了解武汉疫情的人才能真切体会到的。那一刻,我感受到了中央强有力的指挥、全国各地强大的增援,只要坚持全国一盘棋,我们就能打赢武汉保卫战!”^[18]通过一线记者的亲身感受传递党和政府的引导力,媒体话语鼓励、引导公众依靠政府、相信政府,促进公众与政府在公共危机之中命运共同体的形成。

4. 公众话语场域

在过往的地方政府新闻发布中,公众多作为被动的信息接收者。此次疫情防控系列新闻发布期间,为了更直接回应公众对于外卖安全问题的关切,浙江等地方政府邀请外卖小哥作为新闻发言人,使普通公众在新闻发布中的话语地位提高,由边缘化的听众变为主动发声的核心主体之一,政府在多元主体的对话场域中充当起了协调人的角色。新媒体赋权后,公众的主体意识不断觉醒,随着媒介素养的提高,公众迅速掌握技术平台的优势,通过网络公共领域表达观点,行使话语权。在重大突发公共事件的新闻发布中,公众可通过直播平台聊天室、微博、微信等平台形成公众舆论。政府为了提高新闻发布的效果,在发布前期开展舆情搜集、分析、研判和处置工作,并以此为依据设置地方政府话语框架,有利于促进形成和谐的政民沟通关系,进而在危机之中重塑共识。

浙江省第37场发布会上地方政府提前收集了网友提问,并由主持人(宣传部副部长)代为向发言人提问,如其中一位网友问到:“武大的樱花开了,武汉最美的季节已经到来,现在你们眼中的武汉是什么样子的?这个问题请驰援武汉的记者回答。”浙报集团赴武汉记者王坚颖回应:“现在的武汉,樱花烂漫,好消息也越来越多。……什么是春天?春暖花开、胜利在望才是真正的春天,武汉的春天已经来了!”^[7]浙江广电集团赴武汉记者周家齐回忆起武汉人民医院门口一棵樱花树下的一幕:“我觉得,这个季节的武汉真是太美了,现在网上开设了云赏樱,我闲暇时也看了一下,明年有空的话我一定要再来一趟武汉。有一天我们在武汉大学人民医院采访完出来之后,门口有一株樱花树开了。当时正好是护士交接班的时候,有几个护士站在樱花树下比心拍照,她们笑得特别灿烂。旁边有一位男士拎着一袋零食,还有换洗的衣服,在等人,他的爱人可能是这个医院值班的护士。然后我们就看到他的爱人穿着护士服走过来,跟他稍微寒暄了几句,紧接着拿上东西就转身回去了。但是这个男士并没有着急离开,他看着妻子远去的背影,扶着口罩,当时我不知道他是在悄悄地抹眼泪,

还是在扶正自己的口罩。其实在疫情之下,所有的微笑和眼泪都太珍贵了,目前武汉还处于一个封城的状态,但是你能感觉到这座寂静的城市之下人们炽热的心。我相信这是比樱花还要美的存在。”^[7]地方政府搜集公众话语并反映于政府话语场域,通过向媒体提问展开政民双方话语场域与媒体话语场域的互动,形成多元话语交互的话语格局。

(二)突发公共危机中地方政府新闻发布的对话公关策略

1. 以人为本,升华议题价值内涵

地方政府通过设置新闻发布议题呈现对话观念,并运用“事实-价值”二分法^[1]的基本原则构建现代政府话语框架。一方面,地方政府以基本事实为立足点,从回应公众关切的角度促进利益互惠,增益公共之善。地方政府新闻发布作为政民沟通的重要方式,早已由单向度的宣告模式转向协商对话的沟通模式,促进公众承认政府行为的合法性与合理性,达成事实层面与意义层面认同,并最终形成社会共同体共同应对化解危机。另一方面,地方政府的公共危机传播实质上是培育共同体意识,化危为机重塑共识的过程,在传递事实的同时更为核心的是意义的共享与价值的传播。从图3可知,新冠肺炎疫情期间的发布主题背后折射出的首先是政府对人民生命的保障与尊重,以及在突发危机之中有条不紊地维持社会秩序的负责任态度,以提供建设性的希望与支持,引导人民尽快从危机中恢复到正常的工作生活之中。

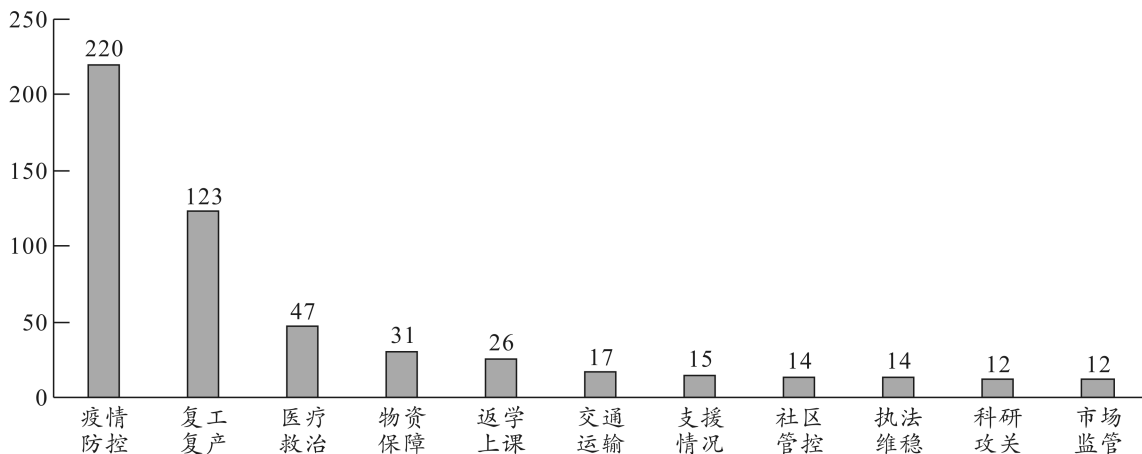


图3 排前10位的发布主题

人作为对话的主体,也必然是话语意义的核心,所有的话语实践最终也将以人为价值意义导向。由图3可知,五省(市)404场发布会的主题设置^①,多以疫情防控为主(220场),辅之以复工复产(123场)、医疗救治(47场)等其他相关内容。防控主题能够细化到具体地(市、区)、农村、社区等基层,具有全局意识。地方政府针对老人、孕妇、儿童等特殊人群,养老院、福利院等特殊机构分别设置专题发布会,就相关问题主动发布,凸显政府的人文关怀与道义精神。医疗救治类议题就当前的医疗条件、治疗方案、患者康复情况等相关进展信息及时与公众共享,地方政府既履行了信息公开的义务也保障了公众的知情权。多样化的议题类型既丰富了政府话语的信息度,又构造了以人民利益为中心的话语价值与意义内涵。

2. 多元主体在场对话提升理解与认同

在中介化的过程中,传播技术使然或协助了人与人之间中介形态的互动和体验,使得时空的距离或时空的延展或跨越成为可能。^[19]此次疫情发布,除传统的现场新闻发布会外,五省(市)发布会

^①存在一场发布会多个主题的情况。

皆采用网络直播的方式,实现了多元话语主体的共同在场。长江云、南方+、触电新闻、央视新闻等客户端成为此次疫情直播的主力,直播间设置聊天室、弹幕等功能,公众可以发表言论进行实时互动。政府通过社交媒体开展新闻发布与公众进行互动仪式传播,公众通过虚拟账号实现数字在场,参与政府新闻发布的话语互动与信息共享。浙江省多场新闻发布会引入现场连线的方式,将身处第一现场的发言人与发布会场、公众观看发布会的日常生活时空联结在一起。2月2日,湖北广播电视台长江云联合全国38家主流媒体40多个端口组建的战“疫”集结号报道联盟,通过中国广电提供的5G信号向全网直播了湖北省抗疫新闻发布会。这标志着700MHz+4.9GHz广电5G在抗击疫情最前线实现全球首次实战应用。^[20]5G通信技术突破了时间和空间的限制,实现了政府、公众、媒体、一线工作者等多方共同数字在场,促进了不同场域间的话语互动,保障了公众在新闻发布过程中的入场权,在场效应也增强了公众对危机的认知与理解。

3. 多模态话语表达增强信息互文性

此次五省(市)疫情新闻发布初步形成了全媒体传播的矩阵。电视、广播、报纸、网站、微博、微信、短视频等不同类型的传统媒体与新媒体广泛参与、协同发布,使得地方政府新闻发布内容的互文性得到极大提升。五省(市)官方微信每日固定更新最新疫情通报,回顾当日发布会要点。湖北、广东、上海多时段发布最新病例情况。官方微博均以通报当日病例情况为主,发布最新疫情地图,辅之发布政策公告、解读防控措施。官方双微将发布会上涉及的信息材料附加链接进行线上展示,结合图片、切片视频等多种形式呈现信息。多模态的话语表达既弥补了现场发布的信息接收局限性,又丰富了对话者的感官体验。各省(市)发布会后均有众多媒体制作短视频在抖音等平台上进行传播。各个播出渠道间相互连通,形成跨媒介叙事合力。

4. 坦诚直接对话增强互信

在突发公共危机发生时,政府的态度与决策不仅会直接影响事件的结果,而且也彰显出政府的形象和公信力。^[21]地方政府的对话态度是公众对政府对话诚意的重要判断标准,影响其是否同政府进行主体间对话的意愿与对政府话语的信任度与接纳度,进而影响社会共识的达成。在突发公共危机中,地方政府通过回应社会关切方式展现其开展对话态度。笔者将新闻发言人对媒体问题的回应情况分为:直接回应、间接回应、部分回应与未回应四种类型。其中,间接回应是指发言人回应内容未提供直接的解决方式或转移提问的关注点;部分回应指当提问媒体的问题数大于1时,发言人选择性回应了部分问题。直接回应往往被视为最为有效的回应方式。在2188次媒体提问中,新闻发言人以直接回应的方式为主(2096次,95.8%);部分回应48次(2.2%),间接回应31次(1.4%),未回应2次(0.1%)。如图4所示。

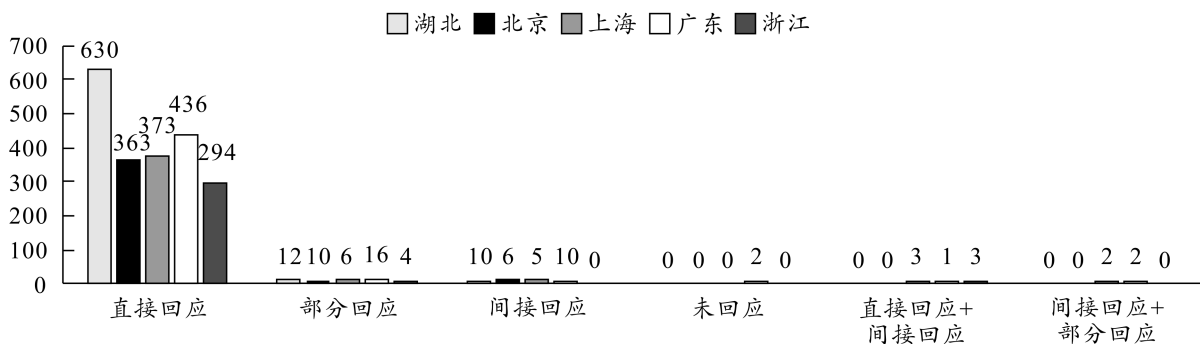


图4 五省(市)新闻发言人回应媒体提问情况

五省(市)直接回应率均超过90%(见表2)。地方政府在回应问题时,能够运用标题句概括提炼核心思想,总结规律,增强传播效果。同时,结合具体案例和数据进行解释说明,增强信息的说服力。

如广东省首场发布会上对七大防控措施和八项行动的概括,传播效果极佳,有助于稳定公众恐慌情绪,增加了信息发布的可理解性。一些发布人还针对媒体没有提问,但公众十分关注的问题主动回应。省(市)发布会最后,一系列发布渠道公布、次场预告、温馨提示和感谢,充分表现出政府部门希望与媒体和公众进行良好沟通,共克时艰的诚意,展示了良好的政府形象。

表2 五省(市)新闻发言人媒体应对情况

省/直辖市	湖北	北京	上海	广东	浙江
发布场次	108	113	72	62	49
提问媒体(家)	63	19	29	41	34
场均提问数	6	3	6	8	6
媒体提问(次)	653	379 ^①	389	467	301 ^②
直接回应率(%)	96.5	95.8	95.9	93.4	97.7

四、地方政府新闻发布中对话公关实践的阻碍因素

纵观五省(市)疫情防控新闻发布中多元主体的话语互动表现,公共治理的理念已经贯穿于政府发挥主导作用的全过程之中,媒体、专家、公众已具备主动参与的意识,传播技术的发展也为多元主体的参与提供了对话工具。地方政府在开展新闻发布活动的过程中,注重运用事实与价值结合的发布策略,彰显公共服务精神,力求协调各方共同参与危机治理,重塑社会共识。但基于实证分析发现,仍然存在一些阻碍因素影响地方政府对话公关的效果。

1. 对话时机不佳

危机公关的基本原则在于及时、主动公开信息,政府应当选择恰当的时机与公众开展对话。国务院办公厅《关于在政务公开工作中进一步做好政务舆情回应的通知》亦要求提高政务舆情回应实效。对涉及特别重大、重大突发事件的政务舆情,要快速反应、及时发声,最迟应在24小时内举行新闻发布会。^[22]在公共危机发生时,尽快选择恰当的时机开展对话,有利于政府掌握话语的主导权。2019年12月1日,首位确诊病例当日发病被披露后,直至2020年1月下旬,湖北省政府才开始召开新闻发布会,而疫情相关的各种信息和说法在1月初就已经开始传播。首场发布会的启动时间与本省(市)首例病例确认时间相隔较长,从而丢失了话语优先解释权。疫情前期,新闻发布会举行的连续性也存在不足,政务新媒体上的发布会概要或官方文字实录深夜或凌晨才更新,与发布会时隔较长,地方政府没有把握好对话的节奏,不利于可持续对话关系的形成。

2. 对话能力欠缺

地方政府对话表达能力不足,造成其在公共危机传播中的失语缺场、语意矛盾、信息失实等问题,影响公众对政府对话诚意的信任度。地方政府对话工具使用素养不足,使得对话形式拘泥于传统新闻发布会主发言人发布信息、媒体提问、发言人答记者问的固化模式。新媒介技术资源存在闲置现象,对话潜力未得到充分发挥。一些省(市)官方双微发布的内容同质化较高,单一的发布模式不仅增加了公众对信息理解的难度,也难以长期维持关注度。大数据、人工智能、云视频、5G等新媒介技术参与现场发布仍旧较少。网络直播虽然成为此次疫情发布会的主力军之一,但端口较少,覆盖面有限,也时有出现清晰度低、播放卡顿、掉线的现象,影响传播效果。

^①北京前3场疫情防控发布会无媒体提问与回应情况实录,故未计入统计。

^②浙江媒体提问情况包含12名未表明所在媒体的12次提问和3位网友的3次提问。

3. 话语互动不足

话语互动不足主要体现在两个方面。一是政民互动不足。新媒体平台的使用要求用户具备一定的媒介素养,精英阶层相较于边缘群体在新媒体对话的过程中仍然居于优势地位,多元主体之间数字鸿沟仍然阻碍着对话的有效性。同时,在新媒体对话场域中,“象征性在场”的方式,虽然实现了身体不在场的主体参与,但也存在着政府难以控制的弊端与局限性。对话主体的“入场”或“离场”因此变得十分容易,只需要进入或退出直播间,或在观看直播的过程中转移注意力等,都会影响对话效果。目前,政务新媒体平台上尚缺乏有效的政民对话回路,互动不足易导致政府话语吸引力弱化。二是政媒互动不足。在后期的疫情发布会中,存在媒体提问机会少,甚至未有媒体提问、记者提问时间短或问题同质化现象,使政媒对话效果存在局限性。同时,此次疫情已上升为全球突发公共卫生事件,国内也存在外籍病例,地方政府并未采取多语种发布的方式,且国外媒体入场参与极少,不利于主动掌握国际舆论的话语权。

五、地方政府新闻发布中对话公关实践的完善路径

地方政府在公共危机传播中采用各种话语策略进行对话,其最终目的是为了在国家治理现代化背景下促进形成和谐的多元沟通关系。为了实现这一目标,地方政府应当完善制度,健全对话制度机制;善于倾听,转变对话思维;完善全媒体发布矩阵,打造公共话语空间;未雨绸缪,建立常态化对话机制。

1. 完善制度,健全对话机制

健全的新闻发布制度指导多元主体间的对话行为,面对随时都有可能发生的重大突发公共事件,地方政府要及时更新出台更具系统性、整体性、协同性的信息公开与新闻发布制度,使其能够适应国家治理体系与治理能力现代化的需要。各级党委政府要健全重大突发事件新闻发布与舆论引导机制,推动新媒体发布工作制度化,落实运营主体责任。健全与媒体记者沟通互动、信息互通、反应灵敏的合作机制,逐步形成新闻发布的合力。

2. 善于倾听,转变对话思维

倾听是认同、共识和承认的前提,其本身就是解决问题的过程。倾听于对话中了解事实、获取信息,成就了一种充盈着尊重、互信、和谐的关系和场域。^[23]政府开展舆情搜集、分析、研判、处置的过程,实质上就是倾听其他主体话语的过程,有利于政府充分了解多方话语走向,做出尊重民意的决策,从而促进合意的形成。为此,建立系统有效的危机预警机制,完善突发公共事件新闻发布应急预案,有利于政府在突发公共危机之中统筹调度各方资源力量,共同治理危机。同时,全面建立新闻发布评估反馈机制、媒体沟通机制、处室部门联动机制等,为听取多方意见会商沟通,形成科学决策,促进多元共识的形成,建立可持续发展的和谐多元对话关系提供保障。

3. 完善全媒体发布矩阵,打造公共话语空间

5G等新媒介技术突破时空限制,创造了多元主体共同在场的虚拟公共话语空间,便携式移动终端与多样化的传播载体,增加了公众接受信息的渠道,保障了新闻发布的及时性和有效性,拓宽了政府话语的覆盖面。公众能够及时有效接收到政府话语是产生认同与形成共识的必要前提。政府应将新媒介技术的使用、新媒体平台建设作为新闻发布工作的硬性评估指标,倒逼各级各单位建设落实全媒体发布矩阵,充分挖掘新媒体互动平台的政民对话潜力,树立民主协商、平等交流的服务型政府形象,发挥政府话语在公共危机传播中的主导作用。同时,积极打造国际公共话语空间,增强人类命运共同体意识,通过主动发声提升国际话语场域的舆论引导力。

4. 未雨绸缪,建立常态化对话机制

建立常态化的多元沟通机制,是为了地方政府能够发挥长效的社会协调作用。多元主体在公共危机对话过程中的对抗式解读与不顺畅,反映出日常交流程度不够,主体间缺乏对彼此的了解,尚未形成信任与理解的互动关系。政府将功夫用在平时,维系其在多元话语场中的中心协调地位,增加

日常对话的频率,在突发公共危机爆发时,才能使日常积累的信任资本派上用场,迅速动员多元主体互通共识,合力治理与化解危机。如果政府始终是在危机爆发、谣言四起、公众质疑产生之后,才匆匆忙忙进行新闻发布,想要组织开展多元主体对话,不仅丧失了对话的先机,也会给公众留下亡羊补牢的刻板印象。

(广东外语外贸大学新闻与传播学院硕士研究生李一景、杜中国、罗婷婷、邓致妍、吴丹、罗娟、姚欣慰、何一凡、余芳娴、刘禹辛、王钟仁、黄国斌等参与数据收集整理,对本文亦有贡献)

参考文献:

- [1] M. Taylor, M. L. Kent. Public Relations Theory and Practice in Nation Building. In C. 2006.
- [2] M. L. Kent, M. Taylor. Building Dialogic Relationships Through the World Wide Web. *Public Relations Review*, 1998, 24(3): 321-334.
- [3] M. L. Kent, M. Taylor. Toward a Dialogic Theory of Public Relations. *Public Relations Review*, 2002, 28(1): 21-37.
- [4] M. Paquette, E. J. Sommerfeldt, M. L. Kent. Do the Ends Justify the Means? Dialogue, Development Communication, and Deontological Ethics. *Public Relations Review*, 2015, 41(1): 30-39.
- [5] M. Taylor, M. L. Kent. Dialogic Engagement: Clarifying Foundational Concepts. *Journal of Public Relations Research*, 2014, 26(5): 384-398.
- [6] Y. R. Chen, C. F. Hung-Baesecke, X. Chen. Moving Forward the Dialogic Theory of Public Relations: Concepts, Methods and Applications of Organization-public Dialogue. *Public Relations Review*, 2020, 46(1).
- [7] 侯迎忠. 新媒体时代政府新闻发布制度创新与路径选择. 暨南学报(哲学社会科学版), 2017, 4: 118-126, 132.
- [8] 国务院新闻办. 国新办就 2009 年各项工作进展情况举行发布会, 2021-01-04. [2021-10-07] <http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/wqfbh/2009/1229/index.htm>.
- [9] 孟建, 裴增雨. 关于我国抗击新冠肺炎新闻发布的实证研究——基于九省区市新闻发布的实证分析和若干对策建议. *新闻大学*, 2020, 3: 1-15, 117.
- [10] 侯迎忠, 杜明曦. 入场、转场与退场: 重大公共卫生事件的政府新闻发布机制创新——以广东疫情防控系列新闻发布为例. *现代传播(中国传媒大学学报)*, 2020, 9: 119-124.
- [11] 罗伯特·K·殷(ROBERT. K. YIN). 案例研究方法的应用. 周海涛译. 重庆: 重庆大学出版社, 2014.
- [12] 陈虹. 颠覆与重构: 危机传播新论. 北京: 国家图书馆出版社, 2019: 74.
- [13] 胡百精. 公共关系学. 北京: 中国人民大学出版社, 2008: 125; 132.
- [14] 吕清远, 高丽华. “公共传播”在中国语境下的知识生产与谱系考察——基于米歇尔·福柯权力—话语理论的演化视角. *新闻与传播评论*, 2020, 4: 32-43.
- [15] 朱春阳. 新媒体时代的政府公共传播. 上海: 复旦大学出版社, 2014: 55; 171.
- [16] 南方网广东省人民政府新闻发布会实录. 广东省新型冠状病毒感染的肺炎疫情及防控情况新闻发布会. 2020-01-21. [2020-08-30] http://gdio.southcn.com/g/2020-01/21/content_190108342.htm.
- [17] 南方网广东省人民政府新闻发布会实录. 广东省政府新闻办疫情防控第四十一场新闻发布会. 2020-03-12. [2020-08-30] http://gdio.southcn.com/g/2020-03/12/content_190565973.htm.
- [18] 朱丽珍, 盛锐, 俞任飞等. 浙江省疫情防控第 37 场发布会: 9 位一线记者讲述抗疫故事. *钱江晚报*, 2020-03-19. [2020-08-30] <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1661575437621287333&wfr=spider&for=pc>.
- [19] 潘忠党. “玩转我的 iPhone, 搞掂我的世界!”——探讨新媒体技术应用中的“中介化”和“驯化”. *苏州大学学报(哲学社会科学版)*, 2014, 4: 153-162.
- [20] 广电 5G 在湖北抗疫一线紧急开通长江云首次实战应用. *中国广播*, 2020, 2: 44.
- [21] 罗以澄, 陈刚. 基于层次分析的政府新闻发言人制度评价指标体系研究. *现代传播(中国传媒大学学报)*, 2014, 2: 25-30.
- [22] 国务院办公厅. 国务院办公厅关于在政务公开工作中进一步做好政务舆情回应的通知: 国办发〔2016〕61 号(2016-08-12).
- [23] 胡百精. 危机传播管理对话范式(下)——价值路径. *当代传播*, 2018, 3: 23-27.

Research on the Discourse Public Relation Practice of Local Government Press Briefings in Sudden Public Crisis

Hou Yingzhong, Du Mingxi (Guangdong University of Foreign Studies)

Abstract: The press briefing of local government in the sudden public crises is a concrete manifestation of its social governance capability and an important form of public relation practice of policical-civilian communication, information disclosure, and public opinion guidance. This article selects a series of press conferences held in five provinces (cities) for epidemic prevention and control in Hubei, Beijing, Shanghai, Guangdong, and Zhejiang as the research objects, and analyzes the press briefings of local governments in response to major public emergencies. Studies have found that the government is at the center of discourse in the communication of public crises and plays a leading role. The media, experts, and the public have the awareness to actively participate in dialogue, but there are still problems such as discourse dependence or irrational expression. New media technology provides conditions for dialogue and negotiation among multiple subjects, but the dialogue potential has not yet been fully realized. The concept of public governance runs through the press briefing of local governments, focusing on the use of strategies of facts and values combination, striving to coordinate all parties to participate in governance and reshaping the social consensus. However, there are also factors such as poor dialogue timing, lack of dialogue ability, and insufficient discourse interaction, which hinder the smoothness of dialogue among multiple subjects. Based on this situation, the local government should improve the dialogue mechanism, change the dialogue thinking, create chances for discourse and increase the dialogue frequency.

Key words: public relations; press briefing; major public emergencies; the dialogic theory of public relations

■ 收稿日期: 2020-08-24

■ 作者单位: 侯迎忠, 广东外语外贸大学新闻与传播学院、广州城市舆情治理与国际形象传播研究中心; 广东广州 510006

杜明曦, 广东外语外贸大学新闻与传播学院

■ 责任编辑: 汪晓清