

突发公共事件舆论引导策略 ——以“5·12”汶川特大地震应急新闻报道为例

石 磊

(四川师范大学 新闻与传播学院, 成都 610068)

摘要:突发公共事件以其突发性、公共性和矛盾冲突性,对社会舆论造成剧烈影响。大众传媒在应对突发公共事件,尤其是舆论引导上,扮演了不可替代的主力军作用。“5·12”汶川特大地震应急新闻报道,为突发公共事件的舆论引导探索了成功经验,也留下了一些值得改进的问题,为制定突发公共事件舆论引导的策略提供了借鉴。

关键词:突发公共事件;舆论引导策略;汶川特大地震;应急新闻报道

中图分类号:D632.5 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2011)03-0047-05

“5·12”汶川特大地震,是新中国成立以来破坏性最强、波及范围最广、救灾难度最大的一次自然灾害。突如其来的特大地震,使全国乃至世界瞬间聚焦四川。在 10 万平方公里的重灾区,近 5000 名记者采访在抗震救灾前线,1 万多名新闻工作者投身这场史无前例的应急新闻报道战役,成为抗震救灾的一支重要力量,为抗震救灾营造了良好的舆论环境,提供了强大的精神动力。李长春指出:“汶川大地震以来,新闻单位和广大新闻工作者坚决贯彻中央决策,统一部署,迅速行动,及时、准确、权威、生动、丰富地宣传报道抗震救灾斗争,唱响了‘万众一心,众志成城,迎难而上,百折不挠’的主旋律,掌握了社会舆论的主导权,积极影响了国际舆论,得到了党和人民的高度赞誉,得到了国际社会的普遍好评。”^[1]“5·12”汶川特大地震应急新闻报道,为突发公共事件的舆论引导探索了成功经验,也留下了一些值得改进的问题。

一 突发公共事件与媒体舆论引导

“突发公共事件”也常被称为“突发事件”或“突发性公共危机事件”。《国家突发公共事件总体应急

预案》将突发公共事件定义为“突然发生,造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重社会危害,危及公共安全的紧急事件”^[2]。《中华人民共和国突发事件应对法》对“突发事件”的定义是“突然发生,造成或者可能造成严重社会危害,需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件”^[3]。突发性、公共性、矛盾冲突性和社会影响性,这些特征决定了突发公共事件一旦发生,就会迅速成为社会关注的焦点,因而,如何有效应对,最大限度降低损失,是突发公共事件发生后政府的首要职责。

突发公共事件下形成的舆论,同样呈现出突发性、突变性,其舆论模式被称为爆米花模式,具有剧烈性、畸变性、阶段性以及多元性的特点,这些特征使得舆论对社会运行的影响力大大增强^[4]。在事件发生之前,针对某一问题的意见往往受到压制或处于平静状态。某一事件一旦发生,立刻作用于人们的情绪,加剧了人们的思想变化,突然形成巨大的舆论浪;有时还可能发生暴力表意,即以武力表达意见^{[5]89}。

收稿日期:2011-03-02

作者简介:石磊(1970—),男,四川宣汉人,新闻传播学博士,四川师范大学新闻与传播学院主任记者。

在突发公共事件的应对,尤其是舆论引导上,大众传媒扮演着不可替代的作用。灾难爆发时,大众传媒可以满足人们的信息需求与渴望,使人们互通有无,恢复社会正常运行。大众传媒不仅能反映舆论,引发舆论,还能积极地引导舆论。突发公共事件从发生的那一刻开始,就成为大众传媒新闻报道的重要议程,甚至是压倒一切的议程。大众传媒凭借其在信息沟通、资源调动、社会协调、应对提示等多方面的优势,成为突发公共事件舆论引导的主力军。“大众媒体在公共危机事件应对中的核心职责,是在政府的统一领导下提高整个社会的应对效率,推动社会从受到强烈冲击的非常态进入健康的常态”^[6]。为此,媒体应该明确自己在突发公共事件管理中所担当的角色和责任,充分掌握突发公共事件的特点和规律,以及突发公共事件爆发时期受众特殊的心理状态,有针对性地展开突发公共事件报道,与政府和受众三方共同形成有效的舆论互动,正确引导舆论,有效协助政府应对突发公共事件^[7]。

另一方面,突发公共事件打破了媒体报道的常规,对新闻报道提出了更高的要求,考验着媒体的反应能力、判断能力、组织能力和策划能力。在危机事件的“扰动”下,媒体的行为逻辑会产生一定的“变异”,能够打破既有的制度框架和既定的角色功能^[8]。总之,突发公共事件的舆论引导,更具有紧迫性和挑战性。

二 “5·12”汶川特大地震应急新闻报道的成功经验

“5·12”汶川特大地震,造成8万多人死亡和失踪、数十万人受伤。在应对这样一场具有巨大破坏性的重大突发公共事件中,抗震救灾应急新闻报道用舆论稳定人心,用精神凝聚力量,创造了突发公共事件舆论引导的中国经验。“虽然这次震灾报道也还存在一些问题和教训,但总体看应当说是十分成功的,可以作为我国新闻媒体宣传报道和舆论引导的一个历史性的成功范例。我们应当很好地总结这次抗震救灾报道的经验,并将其作为一种财富,这对于我国新闻媒体今后深化改革,进一步做好宣传报道和舆论引导工作,特别是做好突发事件和灾害性事件的报道,提升新闻宣传水平和舆论引导能力将是一种有益的镜鉴”^[9]。

1. 打破常规,建立强有力的组织指挥体系和灵活高效的协作运行机制

温家宝总理指出:“在灾害面前,最重要的是镇定、信心、勇气和强有力的指挥。”^[10]大灾来临,群众急需知道事实真相和自身处境,外界高度关注事态进展和处置措施,如果新闻宣传指挥失灵、失效,容易招来各界猜测和负面声音,引发更大面积的恐慌和社会不稳定。

在特殊情况下加强新闻宣传指挥需要有特殊举措。“5·12”汶川特大地震发生后大约半小时,四川省委宣传部负责人就赶到四川电视台,成立了应急新闻中心,打乱宣传部的内部机构设置和人员分工,围绕应急事件的新闻宣传建立各司其职、各负其责的工作小组,集中力量合署办公,形成新闻宣传的统一指挥体系,建立起与省级各部门高效的协调运作机制。省级各主要媒体负责人,都是应急新闻中心成员,做到令行禁止,随叫随到。应急新闻中心成立后,明确了宣传纪律,坚持一个发布渠道,四川省和成都市媒体统一步调、统一主题、统一报道,严禁各自为阵、各行其是。在应急新闻中心的统一指挥下,抗震救灾应急新闻报道做到了信息公开透明、记者采访有序、主题生动鲜明、宣传报道有力,牢牢掌握着应急宣传的话语权。

2. 敢于担当、果断决策,指挥员成为新闻报道的“主心骨”

灾难来临,人心恐慌,但作为新闻工作者,职责和使命决定了要比常人有更多的担当与付出。宣传部门领导和各媒体的指挥员作为新闻队伍的主心骨,要敢于担当,果断决策,化解危机。应急新闻报道的指挥员坐阵指挥,除了实际高效的指挥效果外,更具有精神激励作用。“5·12”汶川特大地震发生后,四川省委宣传部负责人长时间坐阵指挥,各媒体负责人24小时带班。各级宣传干部和新闻工作者或坚守岗位,或奔赴灾区第一线,及时开展宣传报道,为灾区孤岛搭建起与外部紧密相联的信息桥梁。

在紧急状态下,应急新闻报道指挥员如果一味靠请示、等指示,就会贻误战机,错过引导舆论、疏导情绪、化解风险的最佳时机。在关键时刻,只要看得准、拿得稳,就敢担风险,及时决策。2008年5月14日临近中午,外界传言都江堰化工厂爆炸,污染水源,成都市民疯狂抢购矿泉水,部分商场矿泉水销售一空,价格节节攀升。得知这一消息,应急新闻中心负责人立即安排人员与成都水务公司联系,核实情况。在得知纯属谣言后,立即要求四川新闻网、四川

在线新闻中心的编辑人员上传正面信息进行辟谣,普及手机信息,四川电视台、四川人民广播电台随即播发,澄清事实。抢水热潮在中午随即降温,下午就恢复了正常。

3. 各类媒体大融合、内宣外宣大统筹,打好新闻报道组合拳和整体仗

不同的媒体形态具有不同的优势,在抗震救灾应急新闻报道中,报纸发挥了纵深报道、思想深邃、易于形成共鸣的优势,多角度全方位解读“万众一心、众志成城,不畏艰险、百折不挠,以人为本、尊重科学”的伟大抗震救灾精神;电视、广播发挥了直观明了,现场感强,富有冲击力的优势,进行了四川有史以来最大规模的直播报道,关注灾情的群众第一次能与救援力量几乎同步了解到过去还属于“敏感内容”的灾情信息和救援情况;网络、手机发挥了传播广泛,及时便捷,互动性强的优势,新闻网站、政府网站、商业网站相互配合,网络图文、网络音视频、手机短信等传播形式相互呼应,扩大了官方权威信息的传播范围和影响力。在媒体大融合的格局下,内宣与外宣统筹兼顾、共同着力,内宣成为外宣的有力支撑,对境内外媒体报道产生了积极导向作用,中央和国内各省(市区)媒体大量刊播四川的报道,深刻地影响了境外媒体的报道导向。

4. 及时研判舆情,占据舆论引导制高点,掌握话语主导权

群众对应急事件的关注点是多样、多变的。应急新闻报道需要了解群众关注的热点和焦点,清楚信息公开的难点和盲点,尽可能减少“节外生枝”和“舆论次生灾害”,避免陷入舆论旋涡。“5·12”地震发生后,四川宣传主管部门一直密切关注、认真梳理国内外媒体、社会各界和基层群众最关心的主要话题,归纳了9大问题,组织了15个方面的议题进行舆论引导。特别是对最敏感问题,协调相关部门进行深入研判,专题开展网上宣传引导的可行性研究,对应对意见及实施措施进行风险评估,制定了详尽的应对方案和工作措施。组织策划了“地震专家谈房屋倒塌”等系列专家访谈,疏导社会情绪。根据抗震救灾各阶段工作重点和进程,制定了10余个大型综合性宣传方案,组织策划了“与地震争夺生命三部曲”、“决战都汶生命线”等10余个专题报道,制作播出了十集电视专题片《崛起》,通过正面积极的报道减少负面噪音和杂音。

三 突发公共事件舆论引导问题与对策

1. 防止职能部门缺位,建立舆论引导整体协调机制

在突发公共事件中,舆论引导的效力是由宣传部门、政府职能部门、新闻媒体三个方面是否履职到位决定的,任何一个“不到位”,对突发事件的舆论引导都会造成不利影响。

在突发事件的应对上,往往会出现一些部门在信息公开上缺位、错位。出了事情总是想封、想盖、想捂,不敢、不愿把事实真相公开,一味要求宣传部门和新闻媒体对一些言论和信息进行控制,甚至有人认为出现的各种猜测和谣言,要由宣传部门负责。一些地方和部门在处置突发事件中,没有认识到只有把突发事件处置工作做好了,宣传报道才能做好,舆论才能引导好。在他们看来,只要宣传报道好了,工作就做好了。有些人在媒体采访过程中要么简单应付、敷衍塞责,要么胡乱表态、陷入被动,要么先入为主、竭力干预,出现负面报道不管自己干得好与坏,一律归咎于记者惹的祸。在“5·12”汶川特大地震中,对一些敏感问题,一些部门在接受记者采访时随便表态;有的部门则对舆论反应无动于衷,不表态、不说话,在一定程度上造成了舆论引导的被动局面。在突发事件舆论引导中,防止有关部门缺位,必须建立整体协调机制,即宣传主管部门履行舆论引导的领导责任,及时高效地组织信息公开,指挥宣传报道;政府职能部门迅速妥善处置突发事件,主动向社会公开各类信息;新闻媒体遵守宣传报道纪律,始终坚持正确舆论导向。各部门树立“同声传播”观,相互协调形成共同意见,用同一个声音对外发布,切忌同一问题不同口径,引起舆论混乱,消解舆论引导整体上的合力。树立“及时传播”观,第一时间举行新闻发布会,建立信息滚动发布机制,迅速及时发布权威信息,对舆论关注的热点问题和敏感问题积极回应,最大程度地消除小道消息及谣言所带来的负面影响。同时,还要在实践中不断探索、丰富权威信息的传递方式和发布渠道,最大程度地提升主流舆论的引导力。

2. 预防网络过度炒作,实现网络舆论场的正效共振

随着网络媒体的迅速崛起和民众自主意识、民主意识和参政意识的不断增强,网络已成为人们自主表达思想观点和利益诉求的主要平台,成为一个

新的不可忽视的舆论场。正是这个舆论场,为我们有效掌握社会舆情,了解舆论动向提供了便捷途径,但又对我们引导社会舆论、疏导公众情绪形成严峻挑战和巨大压力。突发公共事件,从其发生到在网络上形成舆论热点,可以在很短时间内完成。因此,与报纸、广播、电视等传统媒体相比,网络舆论引导和管理的难度较大。在汶川大地震中,对敏感问题的炒作和煽动主要是在网络上发端的。2008年的贵州“瓮安事件”,2009年的“邓玉娇事件”也都是在网络舆论的鼓噪下发生和发展的。

目前,一些领导干部对网络舆论引导的认知还远远不够,网络实名制推行乏力,网络监控不足,舆论引导的方法过分依赖于删除和封堵。突发公共事件引导不及时,网民对事件的反应就会和相关政府职能部门的无能联系起来,和一些官员的腐败联系起来,和当前的一些制度缺陷联系起来。这些联系一旦被过度炒作,就容易被别有用心的人所煽动和利用,进而产生蝴蝶效应,酿成群体性事件甚至暴力事件。尤其是现在一些都市类非主流媒体非常关注网络舆情,为了形成公共事件报道焦点,吸引受众眼球,刻意对网络热点进行跟踪炒作,对负面舆论推波助澜,最终形成“网民影响媒体、媒体鼓动群众”的舆论逆向引导现象。

探索网络舆论引导方法,改进网络信息管理手段,是突发事件危机处理中实现网络舆论场正效共振的重大命题。建立网络舆情信息研判机制,坚持“疏堵结合、以疏为主”。删帖和关闭网站要有程序,不能一味“满足”部门和地方要求,随意开展此项工作,激起网民反感。建立有序的网络文化信息服务违法违规查处机制,提高依法治理的能力和水平。把握好宣传报道的“度”,严防由正面宣传带来的负面效果。在网络传播语境下,受众获取信息的渠道多元化,一味的正面宣传有可能引发某些负面效应。如贵州瓮安事件、重庆出租车罢工事件处理中,关于政府积极应对这些事件的信息传播后,反而带来“只要形成群体就可以逼宫”的“网络民意”。还有“成都市政府新大楼拍卖筹集救灾款”引发的对新大楼修建是否超标、里面是否有腐败行为的网络追问,恰恰是前期舆论引导没有把握好度,或者说没有把握好地方局部宣传与国家全局宣传之间的关系。因此,突发事件舆论引导要站在系统和辩证的角度。

3. 避免信息不畅谣言泛滥,构建立体传播体系

突发事件发生后,常规的信息发布渠道可能出现问题,这样很容易使谣言发酵并传播。因此,需要建立多渠道的信息发布通道。重大突发自然灾害事件,更需要在某些特殊场所(如紧急避险、避难场所)建立信息发布和宣传设施。

汶川特大地震爆发后,大量市民在广场或开阔地带躲避地震。因余震不断,不敢回家住宿,很多市民听不了广播、看不了电视、上不了网络,报纸及时性又差,虽然手机短信能收到部分信息,但大家都十分渴望知道更多的抗震救灾进展情况,希望了解最新最全的新闻消息,急于知道自身的处境。更为重要的是,在群众大量聚集的场所内,如果没有正面消息来源,小道消息和谣言就易于传播,极有可能造成难以预料的后果。对于政府而言,由于群众不能及时了解信息,一些组织动员工作也不能有效实现。因此,解决应急状态下信息全面覆盖问题十分迫切。

因地制宜建立户外视频广播体系。目前,绝大多数城市都还没有在避难场所建立户外视频、户外广播等宣传设施。从抗震救灾新闻宣传的实践来看,要有效地实现应急场所的信息全面覆盖,就应该在城市广场和开阔地带因地制宜地建立户外视频、户外广播,并由指定的新闻媒体进行管理与使用。

第一时间出版报纸号外。重大突发事件发生后,避难的人群往往看不到电视、听不到广播、上不了网络、打不通手机,这时,报纸的号外就成为发布信息的有效途径。鉴于城市报纸有一套十分完备的发行通道,能够迅速把报纸送到城市的每个角落,宣传主管部门和政府有关部门应当高度重视突发事件中报纸号外的特殊作用,将其纳入应急新闻宣传舆论引导的重要方面进行考虑。2008年5月12日下午到晚上,《成都商报》号外的发行效果就非常好。遗憾的是,由于种种原因,成都其他的报纸没有能够发行号外。

配备流动直播车随时随地发布信息。流动直播车不受地点限制,可以快速达到避难场所、进入小区进行突发事件信息发布,是突发事件应急宣传不可忽视的有效工具。在抗灾救灾期间,成都市政府为了号召市民回家住宿,恢复正常的生产生活秩序,曾多次出动流动直播车深入群众相对集中的避难场所进行宣传,甚至动员机关和社区干部到市民避难场所做一对一的宣传工作,起到了很好的效果。

这些立体的传播体系建立后,要明确管理主体,

加强统一管理。由于城市户外视频、户外广播的建立和管理涉及多个部门,国家应出台法律法规明确统一管理主体,确保应急避难场所宣传的有力有序。

4. 善待善用媒体,提升领导干部应对媒体能力

重大突发事件中,领导干部如何应对媒体尤其是境外媒体,如何利用媒体进行舆论引导,是掌握舆论引导话语权的关键。

在突发事件中,本地和国内外各类媒体的记者随时可能出现在各个角落开展采访。如何对待境外媒体,一些地方和单位往往经验不足、方法简单。在外媒采访过程中要么放任自流、听之任之,要么先入为主、竭力干预,要么倾其所有、失密泄密。一些领导干部应对媒体尤其是境外媒体能力不强,成为应急新闻宣传工作亟待研究解决的课题。

开展多种形式的培训,增强对当代媒介和社会舆论的认知,增强对舆论传播规律的认识。在党校、行政学院开设相关课程,在干部培训中,提升干部的媒介素养,地方政府和媒体进行一定程度的干部交流。善待媒体,善管媒体,善用媒体,提高与媒体打交道的能力。在抗震救灾期间,四川省委宣传部多次要求各个部门和基层干部要客观冷静地面对媒体,还以会代训召集重灾市州外宣、外事、公安、安全等部门负责人,认真分析外宣形势,研究法律法规,探讨依法应对外媒记者的方法和手段。

5. 强化报道主体意识,提升新闻工作者媒介素养

致谢:侯雄飞、王炎龙对本文有贡献,谨致谢意。

参考文献:

- [1]李长春主持召开中央主要新闻单位负责人会议,部署近期抗震救灾宣传报道工作[N].人民日报,2008-05-24.
- [2]国务院发布《国家突发公共事件总体应急预案》[N].人民日报,2006-01-09.
- [3]中华人民共和国突发事件应对法[N].人民日报,2007-08-31.
- [4]韩健.突发事件的媒介舆论引导策略[N/OL].人民网·传媒频道,2010-12-31. <http://media.people.com.cn/GB/22114/44110/189065/13633748.html>.
- [5]刘建明.舆论传播[M].北京:清华大学出版社,2001.
- [6]蒋颖.试论媒体在突发性公共危机事件中的舆论引导——以“5·12”四川汶川特大地震为例[J].新闻界,2009,(4).
- [7]林琳.媒介的公共突发事件报道研究[D].郑州:郑州大学硕士学位论文,2007.
- [8]邵培仁,潘祥辉.危机传播推动中国媒介制度的变迁——从汶川地震看危机事件与媒介制度创新的内在关联[J].现代传播:中国传媒大学学报,2008,(4).
- [9]郑保卫.论汶川地震报道的经验与启示[J].西南民族大学学报(人文社会科学版),2008,(12).
- [10]李斌,黎大东.最重要的是镇定信心和强有力指挥[N].四川日报,2008-05-13.

[责任编辑:唐 普]