



# 新媒体语境下公共危机治理的 舆论导向管控研究

——基于两个案例分析的视角

叶楠

(广州大学 公共管理学院, 广东 广州 510006)

**摘要:**在危机发生时的事件起因与事后处理都是社会所关注的重点,随着新媒体的发展,对于公共危机事件的发言者不再仅仅局限于官方消息和官方媒体,社交媒体作为一个特定的沟通平台,近年来使用和影响力呈级数增长,这一方式使得沟通过程变得更加民主化,这种可行且为沟通者的这些行为承担了一定的风险的方式使得社交媒体变得更加受人青睐。本文以应对公共卫生危机事件中加拿大与中国的两起事件为例,从新媒体语境切入,分析其舆论导向中的问题并以此提出对新媒体环境下对舆论管控的思考。

**关键词:**公共危机;新媒体;导向管控

**中图分类号:** D035.29

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1671-931X (2017) 05-0017-05

## 一、新媒体下公共危机传播模式的多样化

### (一)科技发展的必然选择

纵观历史,人们通常都会在逆境中去积极地去应对发生的灾害,用参与和修复危机的能力去展现他们的韧性。他们通过创新和适应性的技能以及手头上可使用的资源来证明这一项能力,包括现在越来越广泛使用的信息和通信技术。换句话说,公众群体及成员越来越倾向于使用同行生成的信息与官方信息一起更进事件发生的一系列后续讯息。早于通信技术传播现象发生之前,社会科学风险行为研究曾表明,包括朋友、家人、邻居等公众群体会在他们可使用、可获取的信息源范围内做出决策。近年来,信息通讯技术不仅使渴望寻求信息和具有强烈自我组织意愿行为的民众群体变得更为凸显,它也将社会互动拓展到了更大的规模,并将通讯模式从短暂

的可移动模式转移到了可追踪模式,这个新兴的可用于应对灾害危机处理的媒介正开始在各级社会组织中奠定基础。

### (二)群体行为的必然导向

支持对等通信的通信技术,特别是“社交媒体”或“Web2.0”应用程序以及网络应用程序,国外的如Facebook、Flickr、Instagram、Twitter等提供信息服务的社交媒体,国内的如微博、贴吧、论坛等社交媒体服务,这些应用程序为好奇的旁观者和慈悲的帮助者找到了一种新的手段来利用信息去协助他人。在今天的网络世界,公众越来越依赖彼此发布的信息,因为这种方式经常能更及时准确的了解他们想要知道的大部分内容。来自事件发生所在环境中的无数双眼睛获取的信息来源会比官方新闻来源更有帮助,这些信息如飓风一样在空间中扩散、如野火一般扩日持久,因为这些信息更具有地理参考性的可信

收稿日期:2017-07-12

作者简介:叶楠(1994-),女,江西乐平人,广州大学公共管理学院研究生,研究方向:政府监控与廉政建设。

度并且其快速的更新更能够帮助到那些立刻作出决定并付诸于行动的人。国内权威的学者陆定一将新闻定义为新近发生的事实的报道,但是,新媒体技术的发展,让社会公共危机事件传播达到了以秒计算,甚至是与事件发生几乎同步的速度。传统媒体报道突发信息,从信息产生到被受众接受需要一个出版周期的时间,而新媒体通过现场信息传递,可以边经历边传播,其“直播”效应给满足了处于危机混乱时期的人们对真实信息的迫切需求。新媒体的复制、粘贴、超链接等技术优势,又使得社会公共危机信息的转载、群发轻而易举,信息的蔓延以几何倍数的速度增加,新闻的时效性有了一个质的飞跃。

此外,社交媒体服务在危机事件的空间边界的内外为人们提供了新的交互方式,当然信息的了解程度取决于技术通信基础设施的状态,然而,在这个时间点,由于每个事件在实践过程中的快速变化和传播本身的扩散性质,这种相对于官方信息来说对等的危机信息通信使用行为在很大程度上变得非常不容易测量和可量化。在一系列研究计算机中介通信特征程序中,启用信息共享后产生的一系列事件,所注意的第一目标便是关注如何描述社会技术变化的特征,并促使这个目标能更好的预测公众的应急反应并未为未来的创新和政策变革指明方向。

### (三)信息共享的必然趋势

将这样的通讯技术所支持的通信从非官方的“反向通道”转移到某种更正式的可纳入组织应急管理中去的一个关键性的挑战在于如何研究这种迅速变化的社会现象。危机事件具有十分强烈的固有地理特性,但是现在虚拟参与的机会变得更为广泛,并能获得更多社会上具有趋同性的快速支持。因此灾害治理和信息技术研究人员都在为这些短期得以迅速发展的社会现象寻求严谨的解释,越来越多的非常规并具有同样难度的问题在这个刚刚萌芽的电子社会科学领域同时进行。由于在所谓的常规情况下,集体努力解决、收集、整合并共享大型数据库并进行分析,这种行为是很容易被解决的,但是在面临非常规的、紧急的情况下去捕捉当时的社交情况可能会产生的一个问题就是信息资源井喷、信息量化的加强以及被压缩的时间帧数。还要补充的一点就是,危机灾害治理往往是用保守谨慎的虚拟调查来替代现场调查,危机灾害的管理活动这个领域的出发点是要利用经验去纠正不准确、耸人听闻的媒体报道,电子信息技术的应用在一定程度上改变了紧急事件的性质(演示如图1),而虚拟的研究已不再是一个单纯的物理上的框架和窗口:虚拟调查在危机发生的互动领域需要产生自己的分析和新的社会节点及互动来吸引公众的注意。这正是危机信息学所关注和感兴趣的领域和想要研究的观点:考虑更多可以纳

入学术范围和实用性的应急方法来解决公共危机问题。危机信息处理拓展了对应急响应受众人群的范围(包括官方反映者,他们往往是政策和技术事项的焦点但同时也是公众成员的一部分)。

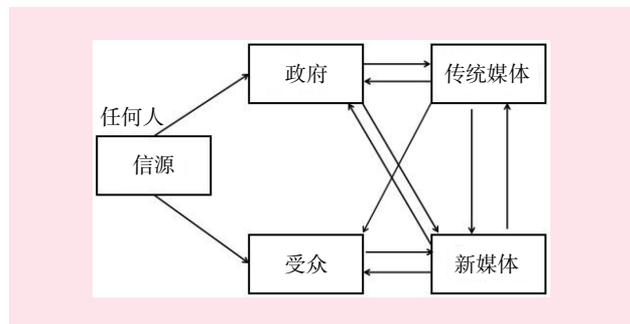


图1 新媒体传播流程

## 二、新媒体语境下舆论管控案例比较

危机是一种异常的情况,或是一种威胁行动,对工作人员,客户或企业的声誉产生影响。从管理研究视角来看,危机被定义为低概率,高影响的事件,威胁着组织的生存能力,其原因在于其产生的模糊性效果和解决办法,以及作出决定所要求的快速反应。危机可能发生在任何组织和群体中,因此,危机管理对所有组织至关重要。

### (一)加拿大H1N1病毒公共安全危机事件案例

在2009年爆发的并持续5年影响加拿大公共卫生安全的H1N1病毒所带来的医疗保健重大公共危机事件时,它给专业传播者带来了迫在眉睫的巨大压力。一项成功的公共卫生运动涉及许多重要的后勤功能,比如协调卫生保健工作者们用公共资源为公众接种防疫措施,同样重要的还有通信功能。在用沟通功能去解决公共卫生危机这样一个狭隘背景下,所设下的挑战就是用一种温和有条理并循序渐进的方式向公众和医生及利益相关者通报这一危机并去确保缓解这种情况可以能够有效的警示大众。加拿大公共卫生官员在处理H1N1危机所作出的行为,在后续阶段是遭受了许多民众的不满的。批评者指出统计数据表明并没有足够的加拿大人接种疫苗,且疫苗普及率仅仅只达到70%,以实现“群体免疫”的既定目标却太多花在广告,运营和疫苗供应(Blackwell,2010);并且“夸大”了事实,因为在大型疾病传播案例中加拿大人很少有重病或死亡的案例(Hall,2009)。

而部分责备的声音出现在沟通者的环节上。正如环球邮报的Andre Picard(2010)所说,政府卫生官员在选择进行“大型、集中化的疫苗动员时,来自僵化的公职人员的消息”是错误的。根据多伦多大学生物伦理学研究联合中心的Ron Upshur的说法,缺点是政府的信息传递很混乱,在混乱的状态下做的事情自然是去保守的选择”(Alphonso,2010)。流行

病学家 Alison McGeer 在整个 H1N1 期间都在卫生保健和媒体的前线，他承认在危机发生时的应急系统未能有效地传达大流行病所需要做的规划和准备，特别是疫苗供应的“不确定性”，在这一点上系统上的通信以及媒体传达，可能是导致问题的症结所在(Fitzpatrick, 2010)。另外一些政府公共卫生官员反驳说，事实上，通信功能是有效的。根据联邦卫生部长 Leona Aglukkaq 所说，通信交流系统的目标是与加拿大人进行交流，以便他们能够在应对 H1N1 时做出明智的选择，而且由于许多加拿大人注意警示了这一消息，才使得没有发生那么多被传染或死亡的病例(Fitzpatrick, 2010)。然而，安大略省卫生首席医务官 Arlene King 承认，在免疫接种期间出现了公众的混乱，而且这很可能导致公众对该省应急反应能力的信心降低。(Howlett&Alphonso, 2010)。

如果对于应对 H1N1 的应急措施确实是失败的，那么通信发挥了什么作用，以及从舆论沟通的角度可以学到什么？虽然 H1N1 等危机中的许多行动者参与了通信，但鉴于上述的失败，分析原因要从不同视角阐述，尤其是三个特别重要的角色：政府，媒体和一般公众。第一组行动者由政府官员和前线工作人员组成，他们的任务是设计和实施一项防范潜在危险的行动。第二类广泛的包括媒体（主流和社会，有报酬和无报酬，国内和国际），向公众和其他利益相关者过滤，构建，评估和传播关于危机的信息。最后，一般公众，他们在危机中的作用通常是双重的：(1) 作为公共卫生传播和免疫方案的目标人群；(2) 对这些方案作出反应，而这些反应的性质最终决定这些计划是否被视为成功。因此，所有三个主体对成功或未能应对公共卫生保健危机都负有一定的责任。

### (二) 中国登革热疫情公共安全危机事件案例

2014 年，登革热进入广州，自 2014 年年初广州市出现病例开始，登革热席卷重来，由于迎来适应性温度气候(3-4 月)的影响，以蚊子作为疾病主要传播媒介的速度迅速上升，登革热疫情进入高速传播阶段，由于广州各公共部门组织的配合反映及集体防护意识未统一，登革热的传染情况未得到有效控制。广州进入炎热夏季(6-8 月)，与此同时登革热疫情进入急速散播时期，引起政府高度重视，但由于病情已有一定发展，相对措施处于被动。9 月，登革热进入爆发期，疫情开始多面爆发，难以控制。在政府组织并主导工作的前提下，多方单位主体协同合作，针对并制定对登革热由防到控的疫情防治战线。经近两个月的战略部署防治防控，登革热疫情出现转机，病例数量逐渐降低，步入稳定期。直到 11 月以后，广州整体温度降低，疫情趋于稳定，进入稳定期，但防控机制依旧不能放松。

在全方位防治防控登革热时期，广州市以卫生

局、城管委为控制中心，通过其下属部门或机构和其他部门、医疗机构、基层组织和媒体自上而下进行对疫情的防护控制、治疗、疫情通报、预防措施、宣传警报，最后与市民的联合防控机制。针对疫情信息的传播通报上，由政府宣传部与疾控中心联合向媒体进行通报和沟通。于 2014 年 9 月 1 日起建立疫情和蚊媒密度通报制度，每日通过政府门户网站和媒体进行网络直报，主动、及时地向媒体提供疫情信息并与其合作发布疫情信息。但由于先期长达半年时间里对疫情的不重视导致媒体舆论传播力度与频率不够，在前期所出现的市民恐慌心理与虚假消息传播仍对疫情的控制造成了不必要的麻烦，并在后期需要一定时间和工作力度对前期管控不力形成的情况进行疏导和宣传，造成了公共资源的浪费。

## 三、新媒体背景下公共危机治理难点

### (一) 政府与媒体的信息不对称

媒体和公共领域的主题在数十年来一直占据着沟通研究领域的至关重要的地位，媒体在公共生活中所发挥的矛盾作用都在持续不断地进行辩论。基于互联网的社交媒体是被认为最有可能帮助弱势群体发出声音的公共媒介之一这样的前提背景下，它具有一定的能力将公众的注意力引向为社会问题，否则将被忽视。因此，重要的是要检查社会媒体是否会对实现更为民主的政治生态领域作出贡献，又或是有什么风险和局限，或更倾向于符合政府控制和监视的现有媒体环境。

然而就目前政府与媒体的合作现状中，主要问题在于政府与媒体在共享公共信息这一语境下并不处于平等的地位。就广东省登革热疫情的案例来说，其一，媒体作为相对更富有传播专业性的主体，并没有拥有更大的权限和权威去发布有关登革热疫情的信息；其二，政府作为具有政治色彩的媒介机构，其所发布的信息所得到的相应较少，但其作为信息获取渠道中的第一线，这种情况极易导致重要信息流通渠道的闭塞和无法有效达到信息更新循环，群众无法快速获取到真实有效的信息。

由于记者易受到常规新闻频道的限制，从而使官僚主义者有更多的权力来塑造关于疫情危害的新闻内容。这表明关乎卫生问题的新闻报道相对政治或风险问题的新闻报道的覆盖面没有太大差异。对于常规机构处于对权威观点来源的依赖可能会导致新闻报道强调政府或某些社会精英的观点，而不是媒体服务中受影响最广的公众的观点。此外，在传染病通报机制的特点下，当疫情到达一定严重程度需要进行大范围管控时政府才会向媒体进行通报，而且由于有关传染病的第一手真实信息发布权归属于省一级卫生行政主管部门，在消息经由层级之间逐

步下达，时间跨度的拉长滞后了媒体对信息获取效率。

#### （二）获知渠道多样真假难辨

首先，新媒体的及时性、快速性、参与者的随意性等特点，真正实现了“事件的同时”带来“事件的报道”。危机爆发后，政府处于被动地位，增加了政府解决危机的难度。第二，“把关人”身份的弱化加剧了谣言的传播，造成社会恐慌。在新闻信息传播中，信息的内容只有符合既定规范或“把关人”的价值标准，才能顺利通过信息筛选。然而，在新媒体时代，主体和沟通方式的多样性、通信空间的高度开放使得把关人的作用逐渐削弱。第三，公众通过新媒体的自我议程来解决并引导对政府舆论的消解。在传统媒体环境下，议程设置被认为是引导舆论的最佳路径。新媒体的出现和话语权的发布，也使受众有了自我议程解决的能力。公众利用网络平台陈述事实或意见，通过各种沟通渠道，使自己的意图脱颖而出，吸引大众传媒的关注，成为舆论的中心主题。这就是网络公众的自我议程设置。

在危机传播及消解过程中所产生的上述三种特点，都会在短时间内产生井喷式的消息爆发。与此同时当人处在突然到来的危机之中，由于生理与心理的双重刺激影响，会下意识地寻求解决办法和了解事实真相的渴求，在面对由于危机发生所产生的众多信息前，会极大程度的降低对真假信息的辨别能力，理性做出判断的可能微乎其微。新媒体所带来的快捷互动的便利，以及人人都可发声的话语平等权，极大程度地激发了公众在面对危机时的主观能动性和同化参与能力，但在这种情况下所造成的则是对于信息真假的辨识度大大降低。

#### （三）未受约束的言论自由

在新媒体传播领域，公众的身份常常被隐藏，使沟通者的社会责任感降低，心理压力会降低，缺乏检查、必要的法律规定使得消息传播畅通无阻。危机发生后，政府应利用新媒体进行危机预警，发布权威信息。权威信息的真空和政府的“沉默”会使人们恐慌。传播学认为，发生“人恐慌”得原因存在于信息失真和谣言传播。而螺旋模型用于描述组织在危机应对过程中如何沟通。这是一种线性通信模型，它遵循顺序模式。一个触发危机事件，审查危机响应及沟通模式可以由描述、评估和收集相关信息开始，其次是理解、选择、分析和解释这些信息，包括审查，讨论，过滤和选择危机决策者之间的替代方案，并以传播危机决策结束。这其中涉及实施、决策、分发和与关键利益相关者的信息交换。在螺旋模型方面，重复四个过程的步骤被多次传达，这种模式在循环迭代中建立相对更加正确的通信模式来实现更好的性能和效果。当言论真实性受到质疑时，这样的螺旋通信模型则会成为越滚越大的雪球，对危机管理造成极大的

工作难度。

### 四、新媒体下公共安全危机舆论管控的几点思考

#### （一）三重角色的协调共治

新媒体舆论的公共话语表达具有合理性、自由性、能动性和平民性的特征，其形成过程具有反馈和互动的过程演变、衍生和发展路径演变的特点。利用新媒体为“单身”观众征集意见，安抚他们的情绪，可以使观众感到被“认真对待”，这将有助于政府树立尊重民意，解决危机的形象。

政府作为协调者，应该在媒体与公众之间寻求平衡，对于新媒体，政府可以最大限度地协调传统媒体的“攻势”，通过议程设置和意见领袖设置，积极引导舆论。首先，使用主网关联和政府网站设置议程。传统媒体的议程设置的更新和变化的举措可以被复制到新闻网站和政府网站，从传播源头把关信息传播，联合多元主体对信息发布进行筛选而不是一家独大。二是创建网络“意见领袖”引导舆论。这些意见领袖可以是受欢迎的政府官员，知名学者，权威人士，明星良好的公众形象和明星网民通常作为在线领导和其他人。对于公众，在保证其获取可靠可信信息来源的同时，合理管控舆论态势，及时扼制谣言散布，避免引起二次恐慌。

#### （二）自上而下组织框架的优化

对比传统危机传播管理的目标是使事件互动过程回到平衡状态并消除危机事件的威胁和干扰，新媒体通信管理则专注于通信过程中公众和组织之间存在的主观意识的释放。新媒体环境下并不针对特定主体和它所作出的行为和动机，但政府作为一个具有适应能力和应变能力的整体，它应该有合理的组织结构框架来进行连续性管理。政府应允许灵活的代理组织参与危机管理并由上至下地重组架构规则，而不是建立以自我为中心的集权权威。培养学习能力和适应能力将有助于创造一个有效的沟通环境，并有助于发展快速应对危机反应机制。因此，以影响力而非控制为特征的领导模式是协调应对危机的关键之处。

政府和人民群众是整个公共危机传播体系的起点和终点，它们之间的关系很大程度上反映了体制的基础的坚实与否。公共权力被给予政府，那么对政府的监督和反馈是居民有效行使公共权力的保障。在处理公共危机的情况下，如若缺乏有效的居民监督和反馈机制，从而导致公共资源浪费，对居民自身和政府信誉都会造成负面影响。

#### （三）新媒体传播模式的法制化

随着新媒体技术和媒体改革工作的不断加强，政府意识到新媒体对危机管理的影响越来越大。政府经常需要媒体的帮助来推动政策宣传，从而媒体也得到政府的大量有效信息。在新媒体日益深化的

传播环境中,利用网络进行预警的程序非常重要。因此,当政府制定媒体危机预案时,应考虑多种渠道,包括网络和手机,及时评估传播效果,尽量减少危机造成的损失。随着危机规律的发展,得益于新媒体的自身优势,可以在很短的时间内收集舆论,通过网络和信息互动的快速信息流通来收集各方的意见、群体的情感趋势的危机信息,以及政府危机管理和决策支持。然后,在对舆论分析寻找到正确可实行路径的基础上,利用新媒体功能实现有效的危机预警,以最大努力在危机初期解决问题。随着危机的发展,互联网为政府披露危机信息、提高信息披露效率、节约成本、提高信息披露质量提供了一条天然的渠道。这其中必定要有法制化的安全环境为新媒体讯息交互提供空间保障。

虚假的网络信息,不仅会对民众的切身利益造成严重损失,同时也使得民众产生“狼来了”的怀疑心理,利用法制化框架规范新媒体传播模式的范式,有利于规范化管理网络语言的真实度,在政府做到信息源真实可靠的前提下,引导数字媒体落实主体责任,净化网络环境,在法制化管理下推进新媒体时代治理公共危机的高效率路径演进。

参考文献:

- [1] 赵路平. 公共危机传播中的政府、媒体、公众关系研究[D].上海:复旦大学,2007.
- [2] 丁柏铨,夏雨禾.新媒体语境中重大公共危机事件与舆论关系研究[J].当代传播,2012,(02):10-14.
- [3] 丁柏铨. 新媒体语境中重大公共危机事件舆论触发研究[J].新闻大学,2012,(04):109-117.
- [4] 丁柏铨. 新媒体语境中重大公共危机事件舆论规律浅探[J].中国地质大学学报(社会科学版),2012,(06):60-67.
- [5] 黄冠. 我国政府公共危机管理中的媒体运用问题研究[D].西安:长安大学,2013.
- [6] 李建树.公共危机管理中的媒体责任研究[D].济南:山东师范大学,2014.
- [7] 王欢.新媒体环境下公共危机中的舆论引导[D].长春:吉林大学,2014.
- [8] Leysia Palen Sarah Vieweg Sophia B.Crisis in a Networked World Features of Computer[Z].Virginia,2009.
- [9] Andrew Laing.The H1N1 crisis:Roles played by government communicators[J].The public and the media,2011,(6).

[责任编辑:许海燕]

## Public Opinion-Oriented Control of Public Crisis Management in the Context of New Media——Based on the Perspective of two case studies

YE Nan

(School of Public Administration, Guangzhou University, Guangzhou510006, China)

**Abstract:** At the time of the crisis, the cause of the incident and the post-processing are the focus of the society. With the development of new media, the speakers for public crisis are no longer limited to official news and official media. Social media as a specific communication platform, in recent years, the use and influence are growing rapidly. This approach makes the communication process more democratic, this feasible and risky way to make the social media become more favored by people. In this paper, taking the two events of Canada and China in the event of public health crisis, taking the new media context, this paper analyzes the problems in public opinion and puts forward the thinking of public opinion in the new media environment.

**Key words:** public crisis; new media; oriented control