

灾害事件中的政府应急传播研究¹⁾

——以河北邢台“7.19”洪灾为例

徐占品

摘要 通过分析河北邢台暴雨洪水灾害的舆情发展脉络和网民关注问题,认为存在权威信息发布滞后、公众关切研判有误、舆论引导手段单一等问题。灾害事件中政府应急传播可以尝试以下路径:组创新媒体矩阵,强力推进信息公开,科学宣传先进典型,畅通民众发声渠道,重视网络意见领袖,联合外省媒体报道。政府部门提升突发事件应急传播水平,需要推行应急传播考核、完善应急传播预案、重视应急传播培训、建立应急传播联动机制。

关键词 灾害事件;政府;应急传播;提

中图分类号 G206 **文献标识码** A

作者简介 徐占品,防灾科技学院人文社科系副教授,河北三河065201

DOI:10.15897/j.cnki.cn51-1046/g2.2016.15.006

2016年7月19日,河北大部地区出现降雨过程,部分地区出现洪涝灾害。截至23日18时,河北洪水受灾人口达904万,因灾死亡130人、失踪110人,其中,邢台死亡34人,失踪13人。^[1]邢台市大贤村灾情严重,死亡失踪人数多,群众情绪激动,7月22日上午发生了围堵国道的群体事件,在媒体传播者缺席的情况下,公众传播者利用手机录制和拍摄视频、图片,并通过社交平台快速传播,引起各大媒体和全国受众关注,对政府形象予以重创。^[2]以这事件为例,探讨灾害事件中政府应急传播中存在的问题具有重要意义。建构政府应急传播的规范路径和提出政府应急传播水平提升的可行性建议,可以指导政府部门加强舆论引导,做好正面宣传,传递和凝聚正能量,为经济社会发展创造良好的舆论氛围。

一、“7.19”邢台洪灾中的政府应急传播

邢台洪灾中的舆情危机具有复杂性特征,自然灾害和群体事件并存,舆情发酵过程中形成破窗效应,负面效应迅速扩大,并引发其他灾区的非理性群

1) 基金项目:河北省社会科学发展研究重点课题“京津冀重大安全风险舆论引导协同机制研究(2016031201)”;国家社科基金项目“自然灾害事件中的信息传播研究”(13CXW043)。

体诉求,政府部门的应急传播缺乏主动性和及时性,导致了网络舆情的负面声量大、持续时间长、影响范围广、舆情应对难。

(一) 邢台洪灾网络舆情发展脉络

危机事件发生:7月19日至20日,邢台遭遇入汛以来最强降雨,导致严重洪涝灾害,多个村庄遭到水淹。野沟门水库、朱庄水库相继泄洪,东川口水库漫坝,七里河漫堤,邢台开发区大贤村多人遇难。

舆情危机出现:7月22日10:00,部分大贤村村民及死者家属因对救灾和伤亡人数统计不满,堵塞107国道,发生官员和村民互跪一幕。事件从封闭的微信空间转向开放的微博平台,迅速吸引新闻媒体和网络大V关注。

网络舆情持续发酵:23日、24日,这一事件在互联网上快速发酵,情绪宣泄、虚假信息一度占据主导地位,官方发布的信息常常被“秒喷”,网络舆情呈一边倒趋势。

网络舆情迁延:25日开始,网络舆情的诉求开始突破邢台洪灾这一范围,逐渐向邯郸、石家庄等重灾区蔓延,在破窗效应的影响下,其他地区也出现了群众情绪的非理性表达。

网络舆情逐渐回落:随着省委省政府防汛救灾工作组进驻邢台、石家庄、邯郸等地,加之纪念唐山抗震40周年活动的媒体集中报道,邢台洪灾网络舆情开始回落。

(二) 邢台洪灾网民关注问题

通过对互联网上的网民言论进行抽样统计分析,发现在此次危机事件中,网民的关注点主要有以下几个方面:

第一,质疑当地瞒报灾情。21日,大贤村民开始在微博上对央视新闻频道“未报道邢台受灾情况”和相关人员在接受采访时“未造成人员伤亡”的说法不满,成为22日大贤村部分村民围堵107国道的主要原因之一。25日《中国青年报》记者向石家庄井陉县相关人员询问死亡人员名单时,被告知“按照我们当地的风俗,公布死者名单犯忌讳”^[3],再次引发网友质疑官方灾情统计。

第二,质疑泄洪预警不力。在社交媒体上,网民大量传播“政府泄洪没有及时安顿好村民”

等信息,新闻媒体对此进行了报道,加之在23日之前相关部门“失语”,权威信息发布滞后,使得“政府失职造成了这场灾难”的刻板印象形成并在互联网上蔓延。

第三,质疑发声渠道受阻。多位网友在微博上发文称,“@中国新闻周刊”发表的大贤村受灾图片不见了;“邢台”一词一度在新浪微博热搜榜排名第18位,一夜之间被其他内容取代;网易置顶新闻《邢台水库洪水灌进村庄致多人死 官员下跪“求理解”》不到一个小时就被评论五万余次,随后所有评论被清零。

第四,质疑打击“传谣”动机。7月26日,邢台警方依法处理三名洪灾期间散布谣言人员,该信息发布之后,引发部分网民情绪反弹,部分网友认为相关人员瞒报伤亡人数也应该属于造谣,也有人质疑打击“传谣”的动机是为了隐瞒真相。

(三) 邢台洪灾应急传播存在的问题

1.权威信息发布滞后,谣言势头难遏。7月19日邢台暴雨成灾,20日凌晨已造成人员伤亡。由于缺乏应急传播经验,当地政府对可能出现的舆情危机研判失误,导致市县全力组织救灾,忽视了灾情收集和信息发布的重要性。7月22日上午发生了大贤村民围堵国道的事件之后,邢台官方在22日晚上第一次公布受灾情况。直到全国媒体和社会公众的目光都投向邢台之后,邢台市政府才于23日下午和晚上先后召开两次新闻发布会。

从时间上看,权威信息发布严重滞后,造成无源信息在社交媒体上广泛传播,其中包括大量谣言,由于缺乏权威信息的佐证,谣言信息难以辨别,谣言传播势头难遏。

2.公众关切研判有误,信息供需失衡。邢台洪灾事件中,舆情应对成为应急传播的短板。市县忽略了对网络舆情中公众关切的问题进行收集,导致后期的新闻和信息工作缺乏针对性,无法根据受众信息需求进行信息生产,使得信息传播和舆论引导效果事倍功半。网络舆论的关注点主要集中在救灾重建、问责、信息公开等问题上,而进入传播渠道的权威信息则单一的指向物质层面的救灾重建。

据统计,本次危机事件中的信息来源以微博和微信为主体,二者占据了信息总量的80%,而前期的舆论引导主阵地传统媒体上,这种平台的不对等也弱化了舆论引导效果。

3.舆论引导手段单一,次生舆情频仍。危机事件发生之后,网络舆情呈现混乱局面,为了进一步净化网络空间,市县相关部门联系媒体对各种不实信息和鼓动性信息进行了阻断处理,但是在阻断虚假信息的同时,却未能及时将真实信息发布出去。权威信息的缺席,使得新的虚假信息迅速填充,引发次生舆情。

在本次危机事件之中,社会公众一度质疑灾情统计不准确,为此邢台市专门公布了死亡和失踪人员名单,有效回应了网民的质疑,但是在其他县市,一句因风俗不能公布名单的答复,又重新引发了公众的质疑。

二、灾害事件中政府应急传播对策

灾害事件中,政府的应急传播对于营造良好的抢险救灾舆论氛围具有重要的作用。根据近年来各地政府的突发事件应急传播实践,结合当前的新闻舆论生态,我们认为从以下六个方面开展工作,将有助于政府部门在灾害事件中掌握舆论引导的主动权,将有助于灾害救助的顺利开展和政府形象的有效提升。

(一)组创新媒体矩阵,构建网络统一战线

在本次危机事件中,互联网平台上的权威信息发布呈现出离散特征。信息内容、发布时间、发布形式都缺乏统一的设计和要求。权威信息一经进入传播渠道,就被汹涌的负面信息淹没,很难起到以正视听和引导舆论的作用。

在突发事件中,可以对省、市、县各级党委政府的官方网站、官微、公众号和部分机关公务员的个人微博、微信进行“临时征用”,组创一个覆盖范围广、传播效率高的新媒体矩阵,统一审核发布洪灾信息,并要求矩阵中的成员按时转发。这种组合可以迅速聚合各个新媒体平台的受众资源,以党政部门和公务人员为纽带,政府部门工作人员成为不带观点的网络宣传员,原本分散的受众建构起网络统一战线,借助组织传播的高效和人际

传播的高信任度,实现舆论引导效果的最大化。

(二)强力推进信息公开,积极回应网民关切

7月29日,李克强总理考察国家防汛抗旱总指挥部,召开防汛专题工作会议时强调:各地要实事求是公开发布汛情灾情,及时回应社会关切。既不掩盖事实,也不要夸大事实。让政府公布的真相跑赢网上不实传言。

邢台洪灾舆情危机中,社会公众通过网络平台表达了对信息公开情况的质疑,无论是灾情统计,还是所捐款物的使用情况,抑或对事故原因和责任人的调查处理情况,都是社会公众最关心的问题。

地方政府可以进一步加强防灾减灾救灾过程中的信息公开,及时公布灾害中死亡和失踪人口名单,修复政府公信力;监察部门及时公布捐款捐物情况,受捐单位及时公布接收款物情况和发放情况,实现款物使用的公开透明;对于事故和相关人员的调查,要及时通报进展情况;相关部门可以进一步扩大“造谣传谣”的处理范围,不要将“夸大灾情”作为唯一谣言类型;及时公开灾后重建开展情况,消除公众隐忧。要进一步加强对外情民意的收集和研判,增强舆论引导的针对性。

(三)科学宣传先进典型,合理进行舆论对冲

7月20日,正在宁夏考察的国家主席习近平在东西部扶贫协作座谈会上专门就做好当前防汛抗洪抢险救灾工作发表重要讲话,强调要加强对防汛抗洪抢险救灾的宣传报道,向全社会广泛宣传第一线涌现出来的英雄模范和先进典型,对表现突出的集体和个人要予以表彰和嘉奖,弘扬正能量,激励广大干部群众把各项工作做好,确保经济社会发展良好势头,确保社会大局稳定。^[4]

讲好救灾故事,需要科学宣传先进典型,防止无序的生硬宣传。在官方舆论场和民间舆论场并存的舆论生态中,如何表彰抢险救灾中的先进典型,是政府部门和新闻媒体都要认真思考的重要问题。可以采取“先经验后精神”“先群体后个人”“先一线再后方”的路径,深入挖掘“救灾、防疫和重建中的典型做法,指导灾区开展生产自救;深入挖掘救灾一线普通干部群众的先进经验,在故事中突出人物,在行为中突出精神;深

入挖掘特殊群体的救灾故事,比如军人群体、基层干部群体、大学生群体、志愿者群体等,通过对他们的报道引起社会公众共鸣。在灾后重建取得阶段性成果之后,再进一步升华,对涌现出来的先进典型进行表彰。通过这种循序渐进的宣传方式,既避免了可能造成的舆情反弹的风险,也实现了与负面舆情的舆论对冲,对于打好网络舆论翻身仗具有重要意义。

(四)畅通民众发声渠道,正面回应民众诉求

邢台洪灾危机事件中网民关注的热点问题之一就是质疑发声渠道受阻。当前情况下,地方政府要畅通舆情民意的“出入口”。一方面充分利用新媒体的快速、互动、匿名等特点收集民众利益诉求。另一方面,通过报纸、广播、电视等传统媒体对民众正当、合理的利益诉求及时做出有效回应。通过新兴媒体和传统媒体的有效配合,实现信息的“一进一出”,可以有效避免形成民意的堰塞湖,也让潜在的舆情及时显露,从而快速化解危机。

(五)重视网络意见领袖,线下活动同步跟进

以邢台洪灾危机事件为例,网络意见领袖在信息传播、抗洪救灾、网络问政等方面积极发声,在一定程度上影响着互联网舆情的走势。检索发现,本次危机事件中,新浪微博网络意见领袖分为两类,一类是新闻媒体的官方微博,主要有@新浪河北、@新京报、@中国青年报、@人民网、@财经网、@中国新闻网、@环球时报等;另一类就是具有巨大粉丝数量的个人账户,主要有@闫丘露薇、@胡锡进、@作业本、@迟凤生律师、@王小山、@王宝强、@段郎说事等。

2009年发生云南的躲猫猫事件,成为了政府应急传播从“捂盖子”向“揭盖子”的转变,为之后的政府应急传播做出了示范。^[5]在发生自然灾害等突发事件之后,各地政府的网信部门要快速收集本次事件中的意见领袖,并与之进行积极沟通,开展必要的线下活动,邀请他们到灾区实地考察,参加相关公益活动,召开座谈会倾听他们对抢险救灾的建议和意见。通过线上线下活动的结合,使这些掌握舆论“核按钮”的意见领袖全面真实了解救灾情况,从而积极正面的引导网络舆情。

(六)联合省外媒体报道,发挥第三方媒体作用

通过对邢台洪灾网上信息发布所属区域统计发现:北京、河北、广东、山东、江苏、上海、河南、浙江、湖北、天津等十省市的网友对洪灾关注度明显较高。在这是个省份中,北京、广东、上海、天津等地属于知识密集型省市,公众的社会事务参与程度较高。河北、江苏、河南、浙江、湖北等省份,主要是因为都收到了洪水灾害的侵袭,邢台事件成为了这些省份网民情绪爆发的突破口。

网络舆情应对要充分发挥第三方媒体的作用,可以结合区域协同发展战略,主动向外省请援,介入对省内抢险救灾工作的报道。一方面,弥补本地媒体影响力的不足,为相邻省份受众提供关于灾害的权威信息,切断其通过网络传播不实信息的传播链。另一方面,充分发挥第三方报道的“客观性”优势,对省内媒体报道内容进行印证,消除省内受众对本省媒体报道内容真实性的揣度。

三、政府突发事件应急传播水平提升路径

近年来,国内自然灾害和危机事件时有发生,尤其是今年以来大部分地区遭遇的严重洪水灾害,对地方政府的应急传播能力提出了更高的要求。经济社会发展离不开良好的舆论环境,这就客观上要求地方政府不断提升突发事件应急传播水平。

(一)推行应急传播考核,强化应急传播意识

为了进一步引起对应急传播的重视,建议地方政府以适当的方式对部门或相关人员进行应急传播能力考核。对应急传播中表现突出的集体和个人予以表彰和嘉奖,对于应急传播不力,造成重大损失的人员实施问责。通过考核和奖惩,增强各级党委政府部门和相关人员的应急传播意识,激发他们在突发事件中进行应急传播和舆情引导的主动性和积极性。

应急传播意识不强在市县政府部门表现尤为突出,在自然灾害和危机事件发生后,常常全部投入事件处理上,甚至于无人负责信息发布,应急传播滞后且效果较差。提升应急传播意识,有助于危机事件的高效解决,有助于为地方经济

社会发展营造良好的舆论环境。

(二)完善应急传播预案,规范应急传播程序

总结本次洪灾中的应急传播教训,地方政府要对各级应急传播预案进行完善,尤其要做好对市县级应急传播预案的修订工作,防止以后出现危机事件时,因为应对不当而错失应对时机,扩大影响范围。

应急传播预案要从事件应对和舆情应对两个方面着手,既要明确事件应对主体,也要明确舆情应对主体;既要明确信息发布内容,也要明确信息发布时效;各级应急传播预案要体现上下连接、左右联动,明确责任切割和顶层回应的启动条件;要形成责任机制、会商机制、评估机制。

相关部门要高度重视市县级应急传播能力的提升,目前国内发生的危机事件大多源于基层,因为应对不当而导致危机层层升级。因此要督促市县应急传播预案的定期演练,防止预案被束之高阁,从而最大限度降低应急传播难度,提升应急传播效果。

(三)重视应急传播培训,提升应急传播能力

加强应急传播培训,是提升应急传播能力的必要路径。建议各省市区的应急部门和新闻部门联合对各单位信息发布人员进行培训,尤其是要强化对各部门领导干部的培训,人人都有麦克风的新媒体时代,舆论生态较之以往发生了巨大的变化,领导干部尤其要重视应急传播能力的提升。

应急传播培训需要注意两个问题。第一,建构合理的课程内容。课程内容要既有理论讲授,又有案例分析,还必须包括实训实操。针对我省的实际情况,设计一套高质量的培训课程。第二,实现省市县相关人员定期轮训。从危机事件易发部门开始,实现逐级逐批轮训,尤其是从事信

息发布和直接面对媒体的人员,更要定期补课。

(四)借力区域协同发展,建立应急传播联动机制

在区域性危机事件舆情引导方面,第三方媒体发挥的作用越来越大。各省可以借力区域协同发展战略,主动联合相邻省市建立突发事件舆情引导联动机制。

近年来,国家提出了一系列区域协同发展的战略,包括西部大开发、京津冀协同发展、振兴东北老工业基地、中原崛起、长江经济带、一带一路等,都为应急传播联动机制创造了条件。以京津冀协同发展为例,三地先后发生了7.21暴雨山洪泥石流灾害、8.12天津港特大爆炸事故、7.19邢台暴雨洪水灾害等自然灾害和安全生产事故,对于危机事件中的舆论引导都积累了经验和教训。三地构建舆情引导联动机制,既可携手应对关涉京津冀协同发展的危机事件,也可以互相借力,联合应对区域舆情危机。

参考文献

- [1]范世辉.河北洪灾致130人死亡110人失踪[EB/OL]新华网,2016-07-24:http://news.xinhuanet.com/local/2016-07/24/c_1119270847.htm.
- [2]徐占品.灾害信息传播者类型及其传播特点[J].新闻界,2013(21):28-33.
- [3]樊江涛,傅晓玲,蒋欣,等.小作河畔苦寻亲人[N]中国青年报,2016-07-25(01).
- [4]习近平.把确保人民群众生命安全放在首位继续全力做好防汛抗洪抢险救灾工作[N].人民日报,2016-07-21(01).
- [5]巢乃鹏.从“对抗”到“协商”——以“躲猫猫事件”为例探讨政府网络舆论引导新模式[J].编辑学刊,2009(5):33-37.