

On the Governmental Public Relations under Public Crisis

Baiqi Li

Management School, Zhejiang Ocean University, Zhoushan, Zhejiang, China

Lbq1949@126.com

Abstract: The developing of governmental activities on public relations under public crisis is beneficial for exerting communication function to mobilize all the social forces to prevent and control disasters, is helpful to strengthen the transparency and democracy of public crisis management. These activities are conducive to promote the scientific and informative tendency, and are good for international cooperation and favorable international image building. Therefore, the government should carry out various activities on public relations pertinently while facing common crisis. Specifically speaking, the special government communalizing sectors should be set up, and press spokesman system should be built. The advertisement of government communalization needs producing and publishing, and consensus focus needs establishing to mold the government image. Make full use of network to improve the working efficiency and deal with the problems after troubles to transfer crisis to opportunity. What's more important, prevention outranges treatment on the aspect of government crisis communalization.

Keywords: Public crisis; Government; Public relations

公共危机下的政府公共关系

李百齐

浙江海洋学院 管理学院, 舟山, 中国, 316000

Lbq1949@126.com

摘要:公共危机中政府公共关系活动的开展,有助于发挥传播沟通职能,动员社会一切力量抗灾救灾;有助于增强公共危机管理的透明度和民主性;有助于促进公共危机管理的科学化和信息化;有助于加强国际合作,树立政府良好的国际形象。因此,面对公共危机时,政府应有针对性地开展多种形式的公共关系活动。具体来说,应设置专门的政府公关部门;建立新闻发言人制度;制作与发布政府公关广告;设置舆论焦点,塑造政府形象;充分利用网络,提高办事效率;做好善后工作,化危机为转机。更为重要的是,政府危机公关,防胜于治。

关键词: 公共危机; 政府; 公共关系

1 引言

进入 21 世纪以来,频繁的天灾人祸不断撞击着人们的神经,从美国“9·11”恐怖袭击到新疆“7·5”暴力事件,从印度洋海啸到“5·12”汶川大地震,从美国加州电力危机到中国“毒奶粉”食品危机,各种突发事件严重威胁着人类安全和社会稳定。著名的危机公关专家迈克尔·里杰斯特指出:当组织面临危机时,

与相关公众的沟通和传播会比往常任何时候都显得重要。因此,在公共危机下,开展各种形式的政府公关活动是必要而且紧要的,如果政府公关开展得适当,压力可能变成动力,危机则可能变成转机。

2 公共危机中政府公共关系的功能

罗森塔尔认为,公共危机是指“对一个社会系统的基本价值和行为准则架构产生严重威胁,并且在时

间压力和不确定性极高的情况下必须对其做出关键决策的事件。”笔者更倾向于国内王晓成教授的定义，他认为，“公共危机是指由于内部或外部高度不确定的变化因素，对社会共同利益和安全产生严重威胁的一种危险境况和紧张状态”[1]。从危机的主体来分，有组织机构危机、行政区域危机、国家危机；从危机的范围来分，有综合性危机、单一性危机；从危机发生的原因来看，有自然危机（天灾）、人为危机（人祸）；从危机的性质来分，有经济危机、政治危机、自然灾害危机、社会性危机等[2]。需要指出的是，上述公共危机的分类是相对的，任何一种类型的危机都可能发生相互转化，发生“连带效应”，导致综合性的社会危机。所谓公共危机管理，就是指政府为了减少公共危机事件的危害，有计划、有组织地制定和实施一系列管理措施，从而提高政府应对危机发生的预见能力和危机发生后的救治能力，以达到恢复社会稳定、维护政府良好形象的目的。政府公共关系是指政府部门通过传播手段与公众进行沟通交流，进而塑造良好的政府形象，实现政府工作目标的一种传播活动。传播与沟通是政府公共关系建立和实现的核心机制、动力机制。政府公共关系状态如何直接取决于政府所采取的传播沟通的内容、形式及技巧。如果政府的传播沟通活动适应社会发展的潮流与规律，反应了民心向背，就会使公共关系表现出良性特征，反之则会表现为恶性状态。政府公共关系作为政府部门通过传播手段与公众进行沟通交流，进而塑造良好的政府形象，实现政府工作目标的一种传播活动，在公共危机中有着重要作用。

2.1 发挥传播沟通职能，动员社会一切力量抗灾救灾

政府作为国家机构，有发号施令的权威，可以运用所有的政府资源开展危机救治，但政府的权力和资源毕竟有限，必须动员整个社会的力量，包括人力、物力和财力等，共同应对危机。政府的公共关系活动，常常包含在公共事务、公共信息和公共传播之中，填补大众与官僚政府之间的鸿沟。在公共危机中，发挥政府公共关系传播协调职能，采用双向沟通交流的办法，争取公众的理解和认可，有利于动员全社会的力量参与危机救治。政府通过公共关系活动，与社会公众建立良好的关系，有利于充分调动一切社会力量和社会资源，进行有效的危机救治。

2.2 增强公共危机管理的透明度和民主性

在全球化浪潮的影响下，由于知识经济的发展和公民民主意识的提升，现代政府的职能有了重大而深刻的转变，建设一个公正透明、廉洁高效的民主政府已成为当今国家的发展趋势。对社会公众而言，公共危机管理的透明度和民主性意味着对他们知情权和参与权的尊重，政府危机处理的公开和公正，使他们可以平等的参与公共危机管理。在公共危机中，政府通过媒体传播开展公共关系活动，采用举行新闻发布会、互联网等形式，在第一时间内向社会公众提供真实的、尽可能多的有关危机险情和危机决策的原始信息，针对公众的疑虑及时进行科学、客观地解释，通过直接与公众的交流沟通，增强了危机管理的透明度和民主性，有利于获得社会公众和非政府组织对政府危机管理的支持。

2.3 促进公共危机管理的科学化和信息化

要战胜危机，首先要发挥科学的作用和依靠科学管理。人类是在同各种灾害的斗争中发展起来的，是通过运用科学技术、科学手段和科学管理来战胜这些灾难的。科学管理是相对经验管理而言的，它要求政府工作必须树立科学的态度，严格遵守科学的程序和制度，把科学的思维方法、知识体系和工作方式，运用于政府管理领域之中。政府公共关系活动注重运用先进的信息传播手段，通过大众媒体和互联网，为政府与广大民众、科技人员和专家学者之间构建直接沟通、交流与合作的平台，有利于政府的信息管理和集思广益，使政府能够及时听取社会各个方面的意见，采取有效措施应对危机。互联网的透明度和民主性还能够把政府危机决策程序执行情况置于社会公众的监督之下，增强了危机管理的透明度和民主性，丰富了科学管理的手段，使政府更为重视互联网的作用，进一步促进了危机管理的科学化和信息化。

2.4 加强国际合作，树立良好国际形象

进入 21 世纪以来，从美国的 9·11 恐怖事件到中国的 SARS 公共卫生事件表明，在全球化时代，公共危机有明显的全球化趋势，必须加强国际合作，以控制和消除危机。通过政府公共关系活动，利用现代信息传播工具，与国外的个体公众、社会组织和国际组织进行沟通和交流，加强在反恐、科技、经济、卫生

和生态等方面的合作，调动世界范围内的人力、物力和财力共同应对危机，以抵抗全球性的公共危机对世界各国的危害。在加强国际合作的同时，也使国际社会和国际公众对政府危机管理的科学性和民主性有所了解，有助于维护和树立政府的国际形象[6]。

3 公共危机下的政府公共关系策略

3.1 设置专门的政府公共部门

我国具有公共关系性质的工作分散在办公室（厅）、调研、宣传、对外联络、新闻发布、交际接待、信访等职能部门中，即使有些政府职能部门已设置了公共关系岗位或公关秘书，也难以承担统筹规划的任务。尤其是在危机状态下，其直接后果就是职责不清，导致政府信息渠道不畅，影响政府危机公关的效率，进而阻碍政府对公共危机的管理。

公共关系学专家认为，成熟的公众服务型政府都有专门的公关部门。作为一个组织，公关部门一般配置要为5—6人，另外必须配备专人对资料进行搜集。即使是新闻发言人，其背后同样需要一个强大的工作集体，从事材料收集和了解情况等各项工作，跟进政府工作实施情况。同时要建立危机状态下的政府内部信息传递机制，保证内部信息畅通，这样才能有利于新闻发言人制度的运行。

应当注意的是，就算是成立了公关机构，有的公关工作仍可以留在原来的职能部门，不能把一切具有公关性质的工作都划给公关机构。公关机构主要负责筹划、实施整个政府的公关工作。

3.2 建立和完善新闻发言人制度

第一，指定新闻发言人，用一个声音说话。在危机爆发前，就应指定危机信息的发言人。在危机爆发后，新闻发言人应尽快出现在媒体上。同时应慎重选择新闻发言人，并对其进行培训和演练。新闻发言人代表代表政府向媒体及公众发布信息，他们的一言一行都直接影响着政府的公信力以及政府在广大公众心目中的形象。在2003年SARS危机中，由于缺乏应对传媒的培训，再加上某些官员的“官本位”思想，使得他们在电视的直播镜头前表现的很不得体。在这方面，拉姆斯菲尔德做的十分出色。美国在9·11后，启动了反恐战争，作为国防部长的拉姆斯菲尔德在媒体曝光率非常高，几乎每天都要向全国通报战争进展

情况。拉姆斯菲尔德个性突出，在媒体前表现出强烈的个人风格，不仅敢于用富有感情色彩的词汇表达个人爱憎，还善于以坦率简明的对答驾驭记者和采访现场的气氛，涉及机密的问题又滴水不漏，《纽约时报》称其为政府在战争中的“首席发言人”，其自信、有理、有原则的形象，也给曾受恐怖袭击后的美国民众带来了很大的安慰和鼓舞。另外，应当做到从一个渠道，用一个声音传递一种信息，做到始终如一、口径统一，只有这样才能保证政府的公信力，赢得公众的信任和支持。

第二，及时发布信息，快速做出反应。公共危机一旦爆发，政府必须在最短时间内向公众公布发生了什么危机，政府采取了什么补救措施等，这样才能掌握主动权。危机爆发时，政府与公众处于一种非常态管理的特殊环境下，公众对政府有一种特殊的期盼，如果政府不主动去填补信息真空，那么流言和小道消息就会趁虚而入，扰乱人心，这样只能造成更大的不稳定。2003年SARS期间，广州首先遭到侵袭。2月7、8日，侵袭已达到最高峰，但2月10日前，广州地区关于SARS的信息在主流媒体上都毫无反应，但这并不能减少公众对疫情的关注。处在惶恐中的人们只有转向非正式、非主流的传播渠道，如手机短信、口耳相传。根据南京大学社会学系与南京市舆情调查分析中心所进行的“SARS流行的公众反应与社会后果”的调查，在官方媒体公布SARS信息之前已有58.2%的广州居民从非正式渠道得知有关信息，这些非正式渠道的信息80%是手机和网上信息。这些新的传媒方式有着大众传播的效率，但却没有大众传播的可控性，结果就引起了漫天的谣言和全城的大恐慌[3]。但是，“及时”并不等于“及早”，及时发布信息也要把握时机，应该让重大危机事件的公布有一个“预热”的过程。比如政府可以先发新闻通稿，然后召开新闻吹风会或新闻通气会，最后才召开新闻发布会或记者招待会，显然，这样比之一开始就召开显示事态严重的新闻发布会和记者招待会，对公众的心理造成的冲击力要缓和一些。

第三，准确发布信息，坦诚面对公众。著名学者喻国明说：“新闻发言人制度的一个功能是政府工作报告公关。什么叫公关？公关之父伯奈斯说，最好的公关是说实话。当你不说实话的时候，即使你有很高的技巧，能蒙人于一时，但最终还是要受到时代、舆

论和历史的惩罚。设立新闻发言人并不是为了要把一事情‘抹平’。”在危机中，靠政府单打独斗是不可能顺利渡过危机的，必须发动民众。要想赢得公众的支持，就必须向公众说明真相，不能“隐而不报”，“报喜不报忧”，更不能虚报、假报，这样只能招致媒体和公众的质疑，一旦真相大白，政府在公众心目中的可信度将一落千丈，其国际形象也将大打折扣，可谓得不偿失。

3.3 制作和发布政府公关广告

政府公关广告是一种非强制性的大众传播，综合运用文字、色彩、图象、音响等多种技巧，以巧妙的构思、独特的思想内涵，唤起公众的联想，赢得公众的理解与支持，增强政府的感召力，优化政府的形象。政府公关广告的特点在于内容简洁明快，公众易于接受和认同；创意新颖独特，能唤起公众的联想。香港电影《大事件》中，曾成功运用了政府公关广告。几名劫匪在与警察的枪战中占了上风，在枪顶脑门时，一名警察跪地投降而免一死。这一场面恰被一路过记者拍摄下来并公之于众。一时间民怨沸腾，公众把矛头指向了政府，责骂警方怯懦使民众没有安全感，而警员内部则被骂声激怒，双方矛盾一触即发。此时，香港警方公共关系科科长巧妙运用了一则公关广告，有效缓和了矛盾。广告的主角是那个投降的警察的一家。警察说政府从不鼓励他们因公殉职，他很爱他的家人。她的妻子默默落泪，说如果失去了丈夫，他和儿子不知道该如何活下去，说完一家三口相拥而泣。广告很感人，赢得了广大民众的认同与谅解，一场政府信任危机也随之得到化解。

3.4 设置舆论焦点，塑造政府形象

政府危机公关的精髓就是随时通过媒体把自己的形象展现在公众面前，通过精心设计，获得良好的传播效果。例如“9·11”发生时，尽管美国政府声称为了国家安全起见，需要隐瞒总统行踪，但布什的身影还是时常在媒体中出现，一会儿“离开佛罗里达，正在空军一号”，一会儿“将前往路易斯安娜的空军基地发表讲话”，一会儿出现在教堂，一会儿出现在救灾现场。除了总统，媒体还挑了其他几个传播符号，树立起政府的良好形象。比如当时的纽约市长朱利安尼，由于“在公

众需要时表现勇敢，不为包围着他的伤痛而退缩”，被《时代》周刊评为第76年度风云人物。

3.5 充分利用网络，提高办事效率

网络是一把双刃剑，它可以散布流言扩大危机，但只要运用得当，同样可以帮助政府应对危机。政府应建立专门的危机信息网站，平时对民众传播各种危机应对知识和逃生知识，培养公众的逃生意识和自救本领，同时承担危机爆发时的信息发布任务，充分发挥网络传播速度快的优势，使各方公众（国内和国际）和媒体能够及时了解有关公共危机的信息，树立办事高效的政府形象。

3.6 做好善后工作，化危机为转机

但危机终于暂时告一段落时，政府公关部门却不能认为万事大吉，仍要保持高度警惕性，因为危机可能会去而复来。同时，政府公关人员还应认真总结在此次危机中政府公关的经验教训，努力消除危机给政府带来的消极影响，并以危机为契机，从危机中寻找生机，这样，政府不仅能化险为夷，转危为安，而且还可能“因祸得福”，提高政府的公信力和国际形象，可谓“塞翁失马，焉知非福”。1988年4月27日，美国一家波音737客机从檀香山起飞，不久飞机内就发生了剧烈的爆炸。值得庆幸的是，飞机最终安全降落。事故发生后，波音公司迅速调查原因，原来这架飞机已经飞行了20年之久，起落已达9万余次，大大超过了保险系数，事故的原因就是因为飞机陈旧，金属疲劳。波音公司通过新闻渠道大加宣传解释，旨在说明如此陈旧的飞机居然能安全降落，恰恰说明了波音飞机的质量可靠，并强调波音公司现已解决了金属疲劳的技术难题。波音公司及时而有效的宣传活动，使公司的信誉有增无减。事故发生后，波音公司的订单不仅没有减少，反而增加了。

3.7 政府危机公关，防胜于治

“安而不忘危，治而不忘乱，思所以危则安矣，思所以乱则治矣”。政府公关部门应在危机前注重向公众宣传各种危机应对知识，联合其他职能部门，开展全民性的危机自救知识教育，培养公众的逃生自救意识，这样，在危机到来时，公众才能够处变不惊，配合政府更好地应对危机。同时这也将证明我们的政

府是一个负责任的政府，对公众负责，对生命负责，更能有力回击某些国家对我国人权的指责，树立良好的国际形象。

References (参考文献)

- [1] Wang Xiaocheng, Discussion of the Public Crisis in Governmental Public Relations [J], Journal of Shanghai Teachers University, 2003 (11), P22-26.
王晓成, 论公共危机中的政府公共关系[J], 上海师范大学学

- 报, 2003(11), P22-26.
[2] Liu Zhiyong, Zhang Zhize, On the Vacancy and Reinvention of Government's Crisis-Governance Ability[J], Journal of University of Electronic, 2004(3), P96-97.
刘智勇, 张志泽, 论政府公共危机治理能力的缺失和再造[J], 电子科技大学学报, 2004(3), P96-97.
[3] Zhang Renming, Open the Communication Pathway Swiftly [J], Public Relations, 2003 (10), P8-11.
张任明, 迅速开放传播通道[J], 公关世界, 2003(10), P8-11.