

比较视野下的中西突发事件处置

——以“伦敦骚乱”和“厦门公交爆炸案”为例

□张淑华

【摘要】政府应对突发事件的态度、行为及与媒体和公众的关系会影响到事件的处置效果。对中西突发事件处置典型案例的比较性研究发现,态度决定行为、关系和效果,诚信尤为重要。诚信态度要求在事实层面讲真话,在价值层面建立信任,披露事实和价值引导缺一不可。而互信关系的建立,政府具有先导作用,需要长期事实层面的积累才能赢得价值层面的信任。

【关键词】突发事件;伦敦骚乱;厦门公交爆炸案

在突发事件中,政府应对事件的能力是影响事件发展走向的重要因素。基于不同国情、不同体制和不同的管理传统,各国应对突发事件的做法也存在着较大差异。本文选取发生在2011年的“伦敦骚乱”和发生在2013年的“厦门公交爆炸案”两个具有相似属性的公共安全类突发事件作为研究对象,以期通过中西同类问题的比较性研究,进行观念和方法论上的碰撞和思考,为当前我国高发期的突发事件处置应对提供借鉴参考和反思空间。

一、政府应对突发事件能力的评价指标

突发事件的处置应对有自己的评价体系,这一评价体系的存在或隐或显地影响着政府的形象,中西学者对此都有论述。国内学者胡百精在他的《危机传播管理》一书中提出了危机管理效果评估的指标体系并建立了相应的标准^[1],黄典剑、李传贵以城市地铁为研究对象,提出了城市地铁应急能力的动态评价模型,也建立了具体的评价指标^[2]。西方各国的危机评价标准更是覆盖了从法规到具体方法的各个层面,美国、加拿大、英国等国对突发事件的应急管理制定了详尽的法规^[3],针对不同类型的问题建立制定不同的评价体系。卡尔·霍夫兰、斯蒂文·芬克、托马斯·伯克兰、威廉·L班尼特等人的研究成果更是提供了多维度、多样化的理论思考和方法论启示^[4]。

在林林总总的评价指标中,美国福莱灵克公司发明的(3W+4R)8F=V1或V2危机公关公式被公关界称为危机管理的“黄金法则”并被广泛采用。该公式的评价指标兼顾态度、行动多个层面,并建立起和危机处置效果的关系。其中,3W是危机信息收集的评价指标,包括我们知道了什么(What did we know),

我们什么时候知道的(When did we know about it),我们对此做了什么(What did we do about it),这是危机应对展开的信息前提和判断基础。4R强调的是在收集真实信息之后政府在危机中的态度定位:遗憾(Regret)、改革(Reform)、赔偿(Restitution)、恢复(Recovery),即政府要表达遗憾、采取修补措施和建立更为完善的机制、提供物质或精神层面的补偿,致力于恢复和重建,直到安全摆脱危机。8F则强调危机沟通行为应遵循的原则,分别指事实(Factual)——向公众讲述事实的真相;第一时间(First)——对问题做出最快的反应;迅速(Fast)——处理危机要果断、快速;坦率(Frank)——沟通要真诚、直接;感觉(Feeling)——与公众分享感受,争取并获取理解;论坛(Forum)——政府内部要建立一个可靠的信息来源,获取尽可能全面的信息,以便分析判断;灵活性(Flexibility)——对外沟通的内容不是一成不变的,应关注事态的变化,并酌情应变;反馈(Feedback)——对外界有关危机的信息做出及时反馈。态度、行动会产生结果,如果3W、4R和8F都做得正确的话,那么政府在危机中的表现会成为V1,呈现出“勇于承担责任者”(Victim)形象。相反,则会被当作V2,即呈“恶棍”(Villain)的形象被再认知^[5]。这一评价指标的核心内涵可以用几个关键词来概括,即主动、快速、真诚、有效。

本文在借鉴中外研究成果的基础上,把政府危机应对评价指标概括为四个层面并提出假设:

(一)态度层面:主动应对还是被动回应

政府部门的积极应对和沟通对话姿态在一定程度上能安抚民心,为双方对话创造通畅的环境,为顺利解决问题打下基础。如持消极态度,总是试图掩盖真相,或者被动听凭舆论摆布,或是逃避问题甚至形成对抗,就可能“小事拖大,大事拖炸”,最终使事态

恶化,局面失控,形成舆论倒逼格局,政府陷入公信力危机的“塔西佗陷阱”。

(二)行动层面:能不能快速消除信息不确定性并正确决策

消除信息的不确定性能够增加社会安全感和对公众产生心理抚慰功能,并能有效遏制谣言及其负效应。根据奥尔波特和波斯特曼的谣言传播公式“谣言=重要×模棱”^[6],消除信息的模糊性能够有效遏制谣言。因此,应对突发事件的首要工作是信息收集、公开和消除信息的不确定性。在信息客观、全面的基础上,形成对事态的准确判断,从而在处置应对中正确决策。

(三)关系层面:能不能与媒体、公众(包括当事人)建立互信和达成共识

突发事件发生之后,政府能不能满足公众和媒体的信息需求,以及当事人提出的条件,决定着关系的对抗或对话。在沟通的过程中,媒体是政府和不同利益主体间沟通的见证者、记录者、传播者;政府应该学会主动接受媒体监督,用事实和证据快速回应公众,倾听和尊重民意,赢得公众信任,并利用媒体与之形成良性互动。

(四)效果层面:能不能消弭负效应,进行良性互动,获得社会认同和行为上的一致

政府的处置行为与媒体、公众、当事人会形成相互作用的循环链。媒体促进或阻碍公众舆论引导,公众关注度影响着媒体议题的继续或消亡,当事人的行为和处境以及事态发展影响着公众的态度和媒体报道活动,而媒体和公众又形成合力来改变当事人的处境,推动事态发展。政府作为影响着三方态度的关键点,必须依照上文提出的态度、行为、关系等原则,公开透明让媒体报道以培养其引导舆论的能力,倾听尊重公众的声音以培养其理性参政议政的能力,依法行政快速解决问题来化解当事人的利益冲突。政府只有和媒体、公众、当事人站在同一战线,让每一方都发挥自己的权利,履行自己的义务,才能消弭可能产生的各种负效应,进行良性互动,从而达成观点和行动上的广泛一致,最终消除危机。

二、“伦敦骚乱”和“厦门公交爆炸案”应对情况比较

2011年8月4日,在伦敦北部的托特纳姆,一名29岁的黑人男性平民马克·达根乘出租车遭警方拦截,双方发生枪战,达根中弹死亡。这一事件引发了民众不满并迅速演化为暴力事件,伦敦多个地区发生袭警、抢劫、纵火等案件,并蔓延至伯明翰、利物

浦、利兹、布里斯托等城市,引发了大范围的骚乱。与该事件相似,2013年6月7日,中国厦门也发生了一起令人震惊的突发性公共安全事件:一辆公交车在行驶过程中突然起火发生爆炸,造成47人死亡,30余人受伤,包括15名参加高考的学生。这两起事件虽具有相似性,但两国政府的处置应对却表现出一些差异。

(一)“伦敦骚乱”中的政府应对^①

1.采取系列行动应对骚乱

事情发生后,英国首相卡梅伦提前结束假期,迅速主持召开针对暴乱的高级安全会议,伦敦市长伯瑞斯·约翰逊也提前结束假期,返回伦敦处理骚乱事件。政府采取了一系列行动来应对骚乱,包括召开会议制订应对方案,增派警力加强治安巡逻和防范,对利用网络散播谣言、组织犯罪的行为加强监控,针对事件迅速展开调查等。

2.官员通过表达“遗憾+重建+感受”与公众沟通

副首相尼克·克莱格在前往骚乱发生地区检视受损状况时称,骚乱给当地社区留下“巨大的伤疤”,政府应该全方位参与社区的重建;伦敦市长伯瑞斯·约翰逊走访社区,有人递来扫帚给他,让他“扫大街”,他就拿扫帚当麦克风和市民对话,谈自己对英国经济状况和青年教育问题的切身感受和担忧,通过这种平等、务实、亲民的态度来和公众展开对话,并致力于互信关系的建立。

3.抗击骚乱也要努力做到对人的尊重

代表北哈克尼和斯托克纽因顿的国会议员戴安·阿博特呼吁实施宵禁,而代表纽瓦克的国会议员帕特里克·默瑟则呼吁警察使用水枪。但内政大臣瑟瑞斯·梅却拒绝使用水枪,并说“我们英国警察不靠水枪,我们靠与民众沟通来解决问题”。

4.发布公告时做到坦诚

伦敦警察厅声明是他们打击犯罪的行动诱发了骚乱,他们也会调查骚乱中发生的各种犯罪事件,并坚持调查工作的公正和透明。

5.给受害者以补偿

首相卡梅伦11日在议会中强调,确保民众安全是政府的首要任务,政府还将提供2000万英镑资金,协助骚乱中的受害商家重新恢复营业。对于无法付税的商家,政府也可以让他们延后付税,协助他们渡过难关。

此外,英国政府在事件应对过程中还表现出理性和对舆论的尊重。主要体现在以下三点:

1.对犯罪分子进行充分打击的同时又保持克制,拒绝使用军队,避免事件被过度政治化解读

由于伦敦警力不足,事实层面的应急处理稍显捉襟见肘,有评论者认为此举不利于快速平息骚乱,

但从长远看,这是为了长治久安而必须忍受的短痛,因为军队是对付外敌的,一旦运用,事件的性质就会立即改变,从而给整个社会留下难以弥合的伤痕。

2.信息完全公开,不限制媒体报道,相信媒体的理性和引导公众的能力

在整个事件中,英国政府从未以限制或控制报道的方式来干预媒体。英国的《卫报》《地铁报》《太阳报》《伦敦标准晚报》《金融时报》和BBCNEWS等主流媒体在骚乱过程中积极参与报道,有些电视台从警察那里拿来了监控录像,滚动播放骚乱分子打砸抢烧的画面,让广大市民指认,很多报纸也辟出专门版面,刊登了从监控录像中截取的砸抢分子的相片,供伦敦市民人肉搜索。在主流媒体的引导下,英国民众纷纷在报纸和网络上发表文章抨击骚乱。在英国政府开设的电子请愿网站上,要求严惩骚乱者并剥夺他们所享受的国家福利的联名信在短时间内就有超过10万人签名。这种公开报道、信息透明的方式,使英国主流媒体遇到重大事件不失声,有效引导公众迅速站到政府背后,并对社交网络产生舆论影响。

3.不限制网络,让谣言自生自灭

英国警方曾要求政府关闭微博、Twitter等社交网站和“黑莓信使”等服务,阻止骚乱者利用这些社交网络工具进行串联,发布谣言,制造骚乱,后来发现他们并没有这一权力。他们因此上书英国政府,希望改变相关法规,赋予警方这一权力。但政府没有采纳这一要求,而是通过主流媒体和一段名为“哈克尼的女英雄”的视频等手段,推动社交网站迅速从魔鬼变身为天使。英国政府的这一做法,不仅保证了信息的公开透明,而且反映了政府对自身行为合法性的审视,以及对本国民众的一种自信。

(二)“厦门公交爆炸案”中的政府应对^②

1.迅速启动处置应急机制,人员到场,展开救援

首先是110、120、119赶到现场救援,厦门BRT公交线也全部停运。与此同时,厦门市委、市政府领导第一时间赶到现场,市长刘可清于6月7日晚召集了市政府各机关部门的主要领导,在事发现场旁边的青山街道办事处召开现场会,立即启动应急预案,成立应急指挥部,各工作小组迅速展开伤员抢救、善后处理等相关工作。习近平总书记、李克强总理和中央政治局委员、中央政法委书记孟建柱作出重要批示、指示,国务委员、公安部部长郭声琨受党中央、国务院委派,连夜率国务院工作组赶赴厦门指导处置工作。

2.启动舆论应急机制,召开新闻发布会,公开事件信息

事件发生后,地方政府迅速启动舆论应急机制。

6月8日上午9:30,厦门市政府召开了第一次新闻发布会,首先为死难者默哀,宣布成立死者家属接待站,通报该事件的初步认定结果等。厦门市公安局、交通局、卫生局、安监局、教育局等相关部门参会。其后又多次召开新闻发布会,公布调查结果,确认犯罪嫌疑人及相关证据,通报相关问题的处置情况等。

3.多次召开专题工作会议和采取相应措施,做好善后工作

事件发生的第二天,国务院工作组已会同福建省委、省政府成立多个工作小组,开展各项善后工作。后又成立厦门BRT公交车纵火案处置指挥部,连续召开10余次专题会议,研究部署伤员救治及各项善后工作。其善后措施包括:救助伤者和安慰死难者家属;安排7名受伤考生省内高校就读;由31名心理救援者对伤者及家属展开24小时心理服务;对公交车辆进行检测,在全市范围内开展安全大检查等。

地方政府第一时间做出反应、致力于做好善后工作、对伤者开展心理治疗等举措都获得了社会的良好评价和认可,但一些做法也招致了争议和质疑。质疑的问题指向政府的诚信和媒体的舆论导向,集中在以下几点:

(1)遗书。官方6月10日提供陈水总犯罪四大证据,其中之一是一封所谓陈水总死前的6月7日给妻、女留下的遗书。但这一遗书却被凤凰卫视记者揭露为造假,指称其家人没有看到过陈水总的遗书,网民据此得出遗书系警方造假的结论。

(2)证人。厦门警方公布的另一个证据为:“有多名同车幸存者指认,陈水总在闽DY7396公交车行驶BRT快1B线进岛方向至金山站与蔡塘站之间时纵火,致使整部车引起猛烈燃烧。”网民对这句话进行推理后认为没有真实性,“多名幸存者”不可能隔着众多烧死者同时看清和记住陈水总。

(3)微博。警方公布的另一罪证是陈水总于6月6日发表的表达对社会不满和具有泄愤意图的12条腾讯微博。网民对此分析后指出,只有初小文化水平的陈水总,不可能在一个半小时内打出1700字的微博,也不可能短时间内写出语言成熟精练、无语病且有古文风格的文章,更不可能第一次使用微博就能熟练发表较高水平的长微博。此外,陈水总的微博在他死后的8日下午1时许开始引起广泛关注,却又在引起公众注意后被删,删微博者应为博主本人,警方在破案后,对微博一事也只字不提。民众据此推断,陈水总的所谓腾讯微博系伪造。

(4)官媒。事件发生后的6月11日,《厦门日报》刊发社论《如此丧心病狂,全社会必须共诛之》一文,其措辞激烈和公然宣扬仇恨的做法引起网民愤怒,天涯、猫扑等知名论坛出现大量质疑媒体公正的文章。

三、两个事件政府处置效果的评价及核心结论

通过对两个案例的比较研究发现,两国政府在处置应对同一类型的事件中,无论是观念、态度还是行为方式,都存在着差异。通过对信息收集、态度定位、沟通原则等具体评价指标的比较,可以看出,两起事件中地方政府在突发事件处置应对时态度和行为上的细微差异,直接影响政府和公众关系的建立,也对处置效果产生了不同影响。这一差异可以用下表来表示:

“伦敦骚乱”与“厦门公交爆炸案”处置应对的总体效果评价

评价维度	伦敦骚乱	厦门公交爆炸案
态度	积极主动	积极主动,因过于主动而陷入被动
行为	信息公开,沟通有效,决策合理,措施得力	救援到位,但信息部分公开,存在不确定性,与公众沟通不力
关系	与公众、媒体建立了较好的互信	公众质疑不断,政府(包括党媒)公信力不足
效果	达成广泛共识和社会认同,产生行动上的一致	认同度低,招致批评,部分人产生对抗情绪

基于对两起突发事件处置过程和效果的比较性研究,本文对政府处置应对突发事件得出以下几个重要结论和建议:

(一)态度决定行为、关系和效果,诚信是态度的核心准则

在尊重、平等、参与等共同价值观前提下,诚信是最为重要、最为本质的态度取向。它包含两个方面的含义:一是事实层面讲真相讲真话,保证事实信息的真实性和可验证;二是价值层面建立信任,通过事实层面真实信息的累积,建构起互信关系。没有这个态度基础,良性的关系和结果就不可能出现,民众的怀疑使政府的一切努力都成为无效劳动。厦门公交爆炸案中,公众对事实信息真实性的质疑,导致了行为层面上的反抗情绪,进而影响互信关系的建立和处置效果,教训深刻。

(二)互信关系的建立,政府具有先导作用

政府作为危机处置的主体和权威机构,其态度

行为具有显著性和导向性。英国政府应对中所采取的信息公开、不限制媒体采访和网络传播等举措,包含了对民众的尊重和信任;政府人员的坦率沟通和及时回应民众质疑,也有助于消除解决问题的障碍。在这样的良性互动中,广泛的共识和一致性行动得以达成。政府公信力低是质疑产生的土壤,对质疑回应的不力加剧和恶化了公众对政府的负面印象。如何在日常行为和事件过程中树立忠诚可信的形象,需要政府部门作出思考和回答。

(三)好的处置结果需要披露事实和价值引导两者兼备

在伦敦骚乱的应急处理中,伦敦官方既推动事实层面的应急救困、化解矛盾、补偿损失,又顾及价值层面的理性协商、悲悯关爱、道德救赎和信念再造,而在厦门公交爆炸案应急处理中厦门政府只关注事实层面的应急救困,却忽略了价值层面的引导。不仅如此,《厦门日报》在公众对于事实存疑时没有向政府追究事实真相,而是采用激烈言辞激发仇恨这一做法导致与舆论引导的目的背道而驰。伦敦骚乱后民众用行动表达了对政府的支持和对主流媒体倡导的响应,而厦门公交爆炸案后线上线下质疑连连;伦敦骚乱逐渐平息源于政府、媒体和民众的配合,而厦门公交爆炸案淡出公众视野源于时间的推移。政府和媒体在事实层面和价值层面一系列不恰当的作为和引导,本质是没能在事实层面和价值层面解决不同阶层间的利益冲突。面对突发事件,政府应时刻牢记:事实层面的解决和价值层面的引导永远是缺一不可的组合体。

[本文为2013年度国家社会科学基金项目《新媒体时代政策传播的路径和效能研究》(批准号:13BWX026)的阶段性成果]

注 释:

①资料来源于作者对新华网、新浪网、网易等媒体报道的整理。

②资料来源于新华网、新浪网、厦门网、网易等媒体的相关报道。

参考文献:

[1]胡百精.危机传播管理[M].北京:中国传媒大学出版社,2005:153-159.

[2]黄典剑,李传贵.突发事件应急能力评价[M].北京:冶金工业出版社,2006:93-112.

[3]万鹏飞.美国、加拿大和英国突发事件应急管理法选编[G].北京:北京大学出版社,2006.

[4]秦启文,等.突发事件的预防与应对[M].北京:新华出版社,2008:202-206.

[5]陈虹,沈申奕.新媒体环境下的危机信息沟通机制研究[J].现代传播,2011(3):121-122.

[6]张婷婷.公关危机中流言内容变形的心理因素探析[D].新闻学硕士论文,河北大学,2010.

(作者为郑州大学新闻与传播学院教授)

编校:张红玲