

始陈述这个事故发生的情况、目前的进展、政府为这样一个特大事故所采取的措施,而忽略了一个最基本的交流点——情感——这在西方是绝对行不通的。在西方,每当有重大的灾难性事故发生后,首先是对人的伤亡表示沉痛哀悼,这是政府首先应有的人文精神。任何忽略这样的语言都是不太允许的。就是说,你这个发布会,在重大伤亡事故面前,你没有向死难者表示沉痛地哀悼,肯定不是一个成功的新闻发言人,你也很难和记者产生精神共鸣。

赞成度是指传播内容中的观点与受传者观点的相交度、受传者对传播内容中的观点的认同度以及传播内容对受传者信息需要愿望的满足度。新闻发言人回答记者的提问一定要考虑到受传者观点的相交度。新闻发布会是通过记者来提问的,但记者绝对是带了普通老百姓的观点,或者说他背后就是普通老百姓,所以你在回答问题的时候一定要充分考虑到这一点。就是你所回答的问题要和他们所关心的问题要有很大的相交,不然的话,记者会失去兴趣,受众也会失去兴趣。受传者对传播内容中的观点的认同度,很大程度上就是新闻发言人看似在新闻发布会上没制造亮点,但最终最深刻的亮点肯定就在这儿,你只要在这方面有一两个很有分量的回答,你马上就会感到整个记者当中弥漫着就是对被你征服的尊重。但是这样一个点的获得,显然对新闻发言人的要求很高。还有传播内容对受传者信息需要愿望的满足度。我们的新闻发布会大多是政策的宣讲,政治的诠释,甚至开成了某一个专业的讲座。记者来参加新闻发布会首先就是来拿新闻的,你不给他新闻,他怎么满意?

支持度是指受传者对传播的观点和依据的真实性、权威性的信任度、满足受传者信息需求欲望后产

生克服困难的乐观度和传播之前与传播之后受众与传播目的一致行为增长度。第一点主要是披露真相所带来的,毋庸置疑。第二点满足受传者信息需求欲望后产生克服困难的乐观度,这对新闻发言人很重要。真实本身往往产生不了力量,不要以为做到真实就可以了。“非典”是真实的,但真实的报道不光不带来力量,有时候甚至带来悲哀,带来恐慌,光真实是没用的,所以抗洪也好,“非典”也好,中央及时把舆论的引导很快地凝聚成了抗洪精神,凝结成了白衣天使精神。在这两个紧急关头,凝聚这两个精神很重要。第三点是传播之前与传播之后受众与传播目的一致行为增长度。任何新闻发布会不只是把新闻发布出去就完事,而是要受众感知信息,引起情感的变化,从而促使他的行动向你所希望的方向转化。从国家来说,就是使他理解政策、支持政府、共渡难关。

传播效果具有立体性,具体体现为五级传播效果:即正面效果和负面效果;显性效果和隐性效果;直接效果和间接效果;即时性效果和延时性效果;暂时性效果与持久性效果。有的发言取得了正面的影响,有的不但没搞好,还出现了负面的影响。有的效果非常明显,有的效果是隐性。有的是直接的,有的是间接的。有即时的,有延时的。有时政策发布以后,大家都不太知道或不甚了了。但是这样一个政策,需要通过延读和对不同配套信息掌握才能了解,需要其他相当部分的信息组合起来才能形成对这个问题的完整评价,这时候延时性的信息也比较重要。为此,我们必须建立新闻发言人制度的评估体系,使新闻发言人制度走向民主化的同时,注重科学化,不然的话,建立新闻发言人制度就是一句空话。

约束机制与新闻发言人制度的现实困境

胡正荣 张新华

(北京广播学院 广播电视研究中心,北京 100024)

对于新闻发言人的基本功能,官方的解释是“向新闻媒体披露政府最新的政务信息,有针对性地答疑解惑、澄清事实”即主要发布政务信息。但不少学者担心新闻发言人制度会成为信息公开的障碍。两种截然相反的看法反映了我国信息公开制度的巨大缺陷,由于新闻发言人只是信息公开制度的实施机制,其作用的发挥受制于信息公开制度的各种约束。目前,在我国信息公开制度建设很不健全的情况下,过快地发展新闻发言人可能会带来不利后果。新制

度经济学的制度构成理论认为,制度是由非正式约束、正式约束和实施机制三个基本要素构成的一系列规则。“人们判断一个国家的制度是否有效,除了看这个国家的正式规则与非正式规则是否完善以外,更主要的是看这个国家制度的实施机制是否健全。”美、英、瑞典等国家的信息公开制度之所以比较发达,主要原因就是这些国家的个人主义和自由主义传统、相对完善的信息自由法体系以及健全的信息公开机制三方面的较好结合。大体上说,它们的信

信息公开制度主要有三个特征：一是宪法规定的信息公开原则由一系列专门成文法保证实施，如瑞典的《出版自由法》和《表达自由法》以及专门的保密法，美国的《信息自由法》和《阳光下的政府法》等，这些法律在各自的国家内具有统一而普遍的效力。二是信息自由的核心内容是向他人提供信息的自由，以及查询政府公共信息的自由。政府部门负有对公众公开信息的义务，任何来自官方机构的拒绝和阻挠信息提供的行为都会受到追究和惩罚。政府机关的信息自由裁量权极小，法律对信息公开的例外情况都有具体明确的说明。三是这些国家的信息公开制度是建立在民主基础上的，是公民为争取知情权并联合媒体与政府多次博弈的结果。比较完善的信息公开制度不仅保证了公民知情权的实施，也为政府新闻发言人机制的健全提供了可靠保证。所以，它们的政府新闻发言人在舆论控制、日常信息公开、危机公关等方面都发挥非常大的作用。

然而，我国的信息公开制度建设尚处于起步阶段。如前所述，虽然在 20 世纪 80 年代，宪法就为公民的知情权和信息公开制度规定了建设纲领，但至今还没有形成一套比较可行的制度，具体表现在三个方面：一是非正式约束的二元结构。改革开放后，我国的主流意识形态经历了变革，但是封建主义和极权主义残余思想在一些政府官僚心里仍根深蒂固。在现行制度对政治权力缺乏有效监督的情况下，一些官员形成了“说做不一”的行为模式，即口头上高呼党的利益、国家利益、人民利益至上，行动上却是地方利益、小团体利益、个人利益至上；一些官员仍把信息视为权力，把信息公开当做对百姓的恩赐，把媒介作为宣扬政绩的工具。这些腐朽或庸俗的意识形态、价值标准、行为习惯再加上公众比较淡薄的法制观念和维权意识等，就构成了非正式约束中的消极性因素，与主流意识形态所倡导的非正式约束形成抵牾之势，在一定程度上消解了后者对于信息公开制度建设的促进作用。二是正式约束的零散、简单。我国至今还没有一部专门的信息公开法，现有信息公开的规范散见于一些法律、法规和规范性文件中。在国家层面上，重要的政务新闻发布规则一般体现在中央政府颁发的行政文件或条例中，证券、气象、疫情、汛情等经济或生活服务类信息的发布一般由专门的法律或法规进行规范。在零散的法规文件中，“有关信息公开的规定大多比较简单，缺乏可操作的程序，负有公开责任的机构在执行时有很大的随意性”，信息公开的界限不明，没有法律救济手段。可见，正式约束虽然存在，但由于其自身的零散、简单，对信息公开行为的强制性约束作用很小。三是实

施机制的修修补补。由于对信息公开缺乏强制性约束，信息公开没有确立为政府机构的普遍义务，也带来了实施机制设置的不健全。改革开放后，中央政府除了要求利用新华社和《人民日报》统一发布信息外，还先后增加了一些新的机制，如新闻发布会、记者招待会、新闻发言人、政府公报、网上政务公开等，这些方式并没有形成一系列健全的信息公开机制，只是在原有基础上的补充。

从上面的分析中可以看出，我国的信息公开制度在非正式约束、正式约束和实施机制三个方面的建设都很落后，缺乏统筹的规划和制度安排，制度化程度很低。这样就会造成信息公开实施过程中的无法可依或有法不依，甚至故意违法违规的现象，现实生活中最典型的例子就是去年“非典”疫情的通报。我国在 1989 年颁布实施的《传染病防治法》第二十三条规定：“国务院卫生行政部门应当及时地如实通报和公布疫情，并可以授权省、自治区、直辖市人民政府卫生行政部门及时地如实通报和公布本行政区域的疫情。”此后卫生部发布了关于授权公布传染病疫情通知，其中规定：“任何单位和个人未经批准，不准对外通报、公布和引用发表未经公布的传染病疫情。”这样，在法律和法规的制定上，政府部门法令就违背国家法律原则，为新闻媒介及时报道疫情设置了禁区，再由于某些地方政府官员出于自身政治利益考虑，压制疫情向更高政府部门上报。所以，“非典”疫情在出现后的几个月里，就在信息的垄断中迅速蔓延，社会上一时谣言四起。最后，中央通过一系列强硬的行政手段才扭转局面，实现了“非典”疫情的及时发布。

不难看出，目前正紧锣密鼓建立健全的新闻发言人制度其实就是信息公开制度在实施机制层面上的变革。从目前的新闻发言人制度的建设看，这一变革具有两个基本特点：首先，缺乏国家层面的正式约束。至今，我国还没有出台一部信息公开法，新闻发言人制度建设缺乏法律的监督和保障。其次，国家部委、地方政府及其所属部门是新闻发言人制度建设的主导。在国家法规的统一规范下，国家部委和地方政府在新闻发言人的制度安排中处于权威地位。在我国民主制度还不发达的情况下，公众相对于政府来说处于绝对弱势地位。媒体在新闻政策和宣传纪律的约束下事实上还主要是党和政府的“喉舌”，没有与政府权力相制衡的力量。这两个特点将会对未来新闻发言人制度建设带来以下两个方面的不利后果：

其一，正式约束的缺乏必然导致公民知情权事实上的不平等。知情权是公民的一项基本权利，受到

宪法的保护。新闻发言人,作为政府信息公开机制,虽然也发挥政府公关职能,但在我国以发布公共信息、保障公民的知情权为根本目的。然而,由于缺乏全国同一的正式约束,各部委和地方政府只能自主“探索和推进适合本地情况的新闻发布制度”,这就无法保证公民享受到平等的知情权。

其二,在缺乏正式约束下,国家部委和地方政府主导新闻发言人制度的建立和完善,从而形成以国家部委或地方政府为主导的强制性制度变迁,造成制度供给的不均衡。所谓供给主导型制度变迁是“在一定的宪法秩序和行为的伦理道德规范下,权力中心提供新的制度安排的能力和意愿是决定制度变迁的主导因素”。在这种制度变迁模式中,政府决定制度供给的方向、形式、进程及战略安排的主导力量,而由官僚体系组成的政府是现代社会“最大和最有力量的利益集团之一”,在制定和执行法规的过程中往往表达自己的意见和需求,“发展出了自己的利益”。所以,由此而来的新闻发言人制度在一些地方就成为政府维护自身利益的一种机制。另一方面,为附和主流意识形态的需要,它势必又以满足公众知情权、实现信息公开的面目出现。这样就形成了政府对新闻发言人制度的供给与公众对它需求之间的差异,即制度的非均衡。具体又表现为两种情况:一是制度供给不足,即新闻发言人所公布的新闻满足不了公众获知重要公共信息的要求。新闻发言人是政府发布公共信息的新机制,它的建立应该是对政府

信息发布渠道的拓展,有利于更多更权威信息的更广泛传播。但是有的地方要么以设立新闻发言人为名,拒绝记者对政府中其他人员进行采访,要么拒绝某些记者参加新闻发布会。近来一些地方出现了政府“封杀”新闻的事件,如兰州市公安局“封杀 16 名记者”及控制“民警酒后撞死两人”事件的报道、广东某部门对不合作报纸的“疏离”,就属这种情况。在这种情况下,新闻发言人实质上成为信息垄断的新机制。二是制度供给过剩,即相对于社会需求而言,新闻发言人制度的设立是多余的。米切尔在研究英国政党竞选时发现,政党“政策的制定变成了形象建构过程的一部分,而不是其先前意识形态成见的组成部分”。在我国,当新闻发言人被宣传成为“信息公开”、“政务公开”、“保障知情权”等的象征物并大为推广时,有的地方政府或政府部门不考虑新闻发言人的实际意义,只是把它作为表明政府转变职能、开明清正的“形象代表”树立起来,致力于政府与记者、媒体之间的关系协调。即使发布信息,也要受各级领导层层把关,保证使所发布的信息不伤害地方政府和官员的自身形象。这样,新闻发言人就成为一些媒体所称的“花瓶”,达不到制度倡导者所说的保证公众知情权的目的。而要克服这些不利后果,笔者认为,应该在强化主流意识形态的基础上,建立起一套国家信息公开的正式约束及政府新闻发布的健全机制,而这需要一个比较漫长的过程。

新闻发布指导思想的定位问题

贾世秋

(郑州大学 新闻与传播学院, 河南 郑州 450052)

2003 年的“非典”危机,直接催生了从中共中央外宣办、国务院各部委及省级政府三级新闻发言制度的全面推行和铺开,数以亿计的中国老百姓了解了“政府透明”、“信息公开”、“知情权”这些熟悉而陌生的词汇。“新闻发言人”作为一项制度,也再次凝聚了关注者的目光,进入研究者的视野。

但是,与寻常百姓不期而遇的新闻发言人,在现实中却存在着如何定位的问题。2004 年 1 月 21 日,《重庆晚报》的一篇普通报道,在互联网上引起激烈的争论,即说明目前我们在这一问题上的困惑。据该报道,中共重庆市委常委、宣传部长张宗海称,目前重庆还没建立起统一规范的新闻发布会制度,新闻发布很不规范,对外宣传口径不统一,影响了重庆

的对外形象。即每当一件重大新闻事件发生后,各路记者蜂拥而来,采访时听到的各种声音,有真有假,有褒有贬,极易混淆视听,误导受众。建立新闻发言人制度后,想必记者再不用东奔西跑采访张三、李四了,只要听听新闻发言人发布消息抑或取回一份材料即可,此举可省却许多麻烦,防止有人造谣中伤、降低政府威信。此言一出,舆论哗然。有人依据西方新闻发言人历来以信息公开为主臬,认为当下中国强调“统一口径”是对公众知情权的亵渎。所谓公众知情权,是指公民对于国家重要决策、政府重要事务以及所发生的与普通公民权益密切相关的重大事件,有了解和知悉的权利。政府信息公开化是知情权的基础和保障,更是公民参政议政的前提。他们认为