

公共沟通：突发事件事前、事中及事后

■ 费博儒 (Baruch Fischhoff)

一、沟通的两种类型

在突发事件事前、事中和事后整个过程中，成功的应急管理需要与公众进行有效的沟通。在事件发生之前，有效的沟通使公众懂得如何做好准备并确认各种可靠的信息源。在事件爆发后，有效的沟通利用最佳信息源保护公众自身。在突发事件结束后，有效的沟通使公众回顾所经受的经历，并对负责保护公众的人员及机构进行评价。

在每一个阶段，以下两类沟通是必不可少的：

1. 公共事务方面的沟通。相关应急管理机构的公共事务部门要通过各种渠道宣传自己机构的行政理念和能力。这些宣传工作应该致力于让公众了解相关应急管理机构极其关注他们的安全和利益，同时也有足够的力量保护他们。这样有助于应急管理机构树立良好的声誉，获得公众的信任。

2. 公共健康与安全方面的沟通。通过各种方式教育公众如何在突发事件事前、事中、事后的各个阶段进行自我保护，其目的在于让公众有意识地积极配合处置突发事件，以降低事件对他们自身的影响和伤害。

如果措施得当，上述两类沟通将彼此促进。公众相信来自他们所信赖的机构或部门的信息，愿意配合相关行动，从而强化应急管理机构的处置能力。而这种能力的加强又将进一步巩固这种信任关系，形成良性的沟通机制。如果处理不当，上述两类沟通将彼此削弱。如果提供的信息毫无价值，相关机构会逐渐失去社会公信力。一旦公众认为相关机构并不能提供实质性的帮助，在未来也就不太会相信这些机构。

2005年发生在美国的一个悲剧性

的突发事件(“卡特里娜”飓风)就是对这两类沟通是否处理得当的一个很好的例证。

二、声誉风险：一个案例研究

“卡特里娜”飓风事件让布什政府的政治形象大打折扣，部分原因可归结为沟通不力。在遭遇“卡特里娜”飓风袭击后，公众本应撤离，却有不少人毫无防备地留在灾区。这主要是由于应急管理机构未能及时有效地进行沟通，导致一部分人对事态并不了解，而另一部分人了解事态却由于种种限制无法撤离。例如，一些残障人士明知他们应该撤离，但由于身体原因却无能为力。一些靠社会福利生活的人们在原地滞留，只因为他们一直等待领取救济金。

在这一过程中，首先公众没有自我保护的先见之明。一直以来，相关机构并没有对公众进行应对突发事件的教育，导致在突发事件中，公众并不知道怎样保护自己；其次，宣传不当更是雪上加霜。在需要及时告知公众如何自我保护的时候，却让宣传部门在那里自吹自擂。公众在迫切需要可行建议的时候却看到官员更关注自己的乌纱帽以及自己机构的形象，而不是公众的健康和利益。

最典型的一个例子应该是布什总统对应急机构主管迈克·布朗(Michael Brown)的称赞：“布朗，你为此作了大量的工作啊！”当时整个局势正处于一种持续的失控状态，政府相关机构并没有根据当时的情形告知民众应该怎么做，而是不断强调政府做了多少的工作。现在回过头来看，政府的宣传工作做得很糟糕。当然，在当时的形势下，考虑到布朗所面临的挑战，布什这一称赞可能是正确的，但公众希望听到的是政府能对他们提供什么帮助，他们应该怎么做，



作者简介

费博儒(Baruch Fischhoff)，卡耐基·梅隆大学工程与公共政策系以及社会科学及决策科学系教授。

而不是政府官员之间的歌功颂德。

布什政府的辩护者认为，面对“卡特里娜”飓风所造成的混乱局面，国家与地方政府已经承担了很多责任。这些事实仍然在不断地被研究和争论。不管事实真相到底如何，舆论对政府很不利。在接下来的一年中，总统布什所在政党在全国选举中表现不佳，在国会竞选上败下阵来。虽然有多种因素对于最终导致这一窘境起到了推波助澜的作用(如共和党丑闻和伊拉克战争)，但公众对政府在未来突发事件中是否有能力保护他们这一点上已经产生了怀疑，这必然使得政府形象受到极大损害。

如果这些沟通障碍反映的是特殊情况下角色混乱的情形，如总统所派遣的“钦差大臣”纵容公共事务目标凌驾于公共卫生目标之上，那么这些问题将相对容易处理。^[注]实际情况是，公共事务官

注：在应急管理中，公共事务官员和公共卫生官员承担不同的职责——公共事务官员注重的是宣传和沟通工作，为遭受突发事件影响的受众提供必要的信息。与之不同，公共卫生官员注重的是现场处置和应急救援，为受灾民众提供必要的救助和保护。

员大都能够各种情况下表现得精明强干，但真正深入了解情况的人却并没有几个。他们的本能驱使他们拒不承认现实的残酷性，并找出种种借口加以解释。即使公共事务官员非常努力，但他们以往所接受的训练让他们在执行公共任务时毫无准备。所以，公共事务专家应该放手让公共卫生专家主导解决问题。

与上述情形不同，如果这些沟通障碍反映的是组织战略管理方面的失误，那么由此带来的沟通问题则较难处理。如果应急管理机构缺乏能够在公共卫生方面进行有效沟通的人员（即缺乏公共卫生人员），或是虽然配备了专职的公共卫生人员但公共事务人员却对这些专家置之不理，那么问题就有可能发生。其结果是，公共事务官员继续与所属组织的领导保持联系，向他们传递所掌握的信息，但这些官员不会意识到或不愿承认，此时他们应该让公共卫生沟通官员带领大家投入具体的工作。

总之，有效的应急沟通既需要必备人员，也要恰当地在应急管理流程中对其进行整合。本文接下来的两部分介绍了这些挑战。

三、应急沟通部门的人员配置

经科学分析，通畅沟通需要四类专业人士：

■相关领域的专业人士：描述突发事件发生的过程。

■决策分析人员：确定哪些事实与决策者关联度最大。

■社会科学研究人员：评估决策者的信念和目标，指导形成恰当的沟通方式，并评估最终结果。

■传媒实践者：建立必要的渠道，与公众交换信息。

如果缺少相关领域的专业人士，就不能保证所传递的公共信息的正确性。如果缺少决策分析人员，可能会抓不住重点。如果缺少社会科学研究人员，技术专家就很难了解普通民众的想法，也很难知道怎样的信息沟通方式最为有效。如果缺少传媒实践者，信息就无法传递出去或无法得到公众的反馈。

一旦情况发生，这些专家必须通力协作。一个强有力的沟通团队将集思广益，广泛采纳各类专家的想法。但在具体方案的选择上，则把权力指派给合适的人。因此，相关领域的专业人士能够指出哪些信息对于公众来说是重要的，但是他们坚持认为不应向公众传递过于简单化的信息，因为“公众无法确切掌握突发事件中的不确定性”。社会科学研究人员能够指出公众是反应过度还是反应不足，但他们也要在相关领域的专业人士对信息的重要性和精确

度进行了审慎评估之后，才能对传递信息提供恰到好处的建议。传媒实践者指出专业术语使公众陷入迷茫和困惑，但是他们重新组织语言的时候需要咨询相关领域的专家，而不能擅自修改这些术语。决策分析人员能够指出影响公众选择的核心因素，但是他们需要向社会科学研究人员咨询公众的目的、约束条件和现有知识的条件下，才能决定是否要在传递信息时特别强调那些核心要素。

因此，对于沟通的各个组成要素，相关领域的专业人士应该重点关注信息是否准确；决策分析人员应该重点关注信息的相关性；社会科学研究人员应该重点关注信息是否清晰；传媒实践者应该重点关注如何表述信息。任何一个环节的疏漏都可能削弱信息的准确性、语言基调或易懂性。

这样的协调需要强大的领导力。在通常情况下，领导者必须面对这样一个事实：机构里面由某一类专家占据主导地位，而这部分专家很难与其他方面的专家进行合作。或许是这些握有实权的专家不愿与他人分享稀缺资源，或许是他们并未意识到自身专业的局限性。如果团队领导不能协调这些不同类型的专业人士，那么应急沟通就不可能提供公众所需的信息，也无法赢得他们所期望的信任。

四、应急沟通与应急管理的整合

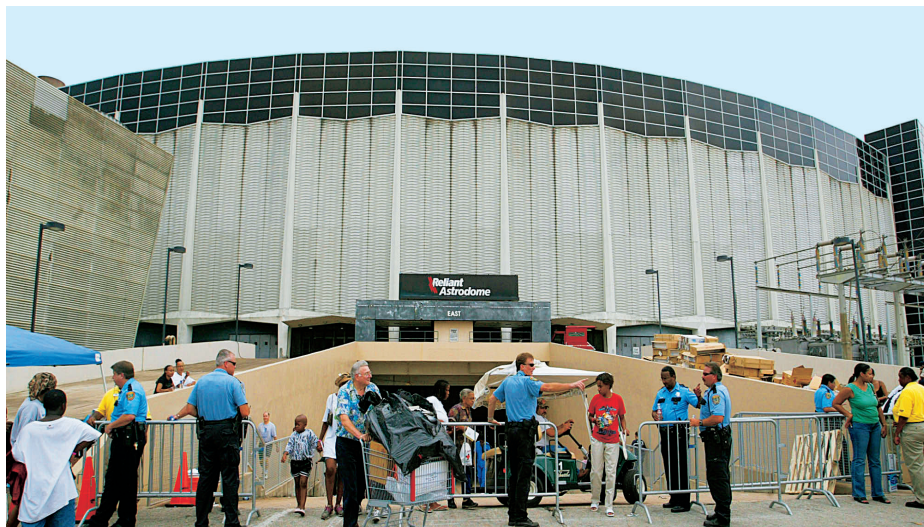
一旦沟通队伍到位，应急组织必须在公众的配合下开展工作。同样，这也需要强大的领导能力。

曾几何时，人们认为应急沟通应该是问题解决的最后阶段，而且应置于应急计划确定之后。后来应急机构和科研人员发现，事实恰恰与之相反。应急沟通应推动应急管理的进程，而不应被进程所左右。也就是说，相关机构在开始制定预案的时候，就应该考虑要将哪些信息告知公众，要向公众作出哪些承诺，要告诉公众如何自救，以及将面临多大的风险。

图1给出了风险管理流程的概念



2005年9月3日，在美国路易斯安那州的新奥尔良市，美军直升机在高速公路桥上接走被疏散的灾民。



2005年9月2日，数名警察在美国休斯敦“天文观测舱”体育馆外维持秩序、安置灾民。来自路易斯安那州新奥尔良市的近两万灾民被转移至该体育馆内。

图。该风险管理流程是由加拿大标准协会——一个准政府实体——制定，并且正由加拿大政府和其他部门颁布实施。美国、英国以及其他国家的相关部门也制定并实施了类似的风险管理流程。

该图中部反映的是机构的内部管理流程。从某种程度看，它表明了公共沟通从启动到实施的标准阶段，并突出自我评价的重要性。最后一个阶段为“监测跟踪”，目的在于确保“行动”满足期望，并保证所制定的计划随条件的变化而不断更新。由于初始形成的计划总是存在某种缺陷，所以在每两个阶段之间都要进行评估，评估的结果是重复之前的阶段或结束整个流程。

图左边的“风险沟通”显示了外部的协调过程。风险沟通是每一阶段密不可分的组成部分，双箭头表示沟通是双向的。

因此，在制订计划的初始阶段，就有必要告知公众哪些问题是需要深思熟虑的。这样公众既能了解政府官员正

着力于解决哪些问题，而当问题突然暴露时公众也不会感到措手不及。与此同时，公众可以告知官员他们的思虑所在，并提供辅助信息。清晰明确的沟通意味着官员不必猜测公众的想法，同时可以充分利用公众的知识和意愿达成目的。

从制定计划到实施计划的每一步，双向沟通也继续进行。每一阶段都要有相关管理机构的人员的参与，相关领域的专家更需要保证指令传达准确无误。决策分析人员需要关注对基本问题的沟通情况，保证不在技术细节上出现遗漏；社会科学研究人员需要保证团队间相互理解；沟通实践者需要建立相互之间的沟通渠道。

当双向沟通还不是很普遍时，创建这些沟通渠道尤其具有挑战性。这可能要求建立特刊、公众代表会议、广告、网站等沟通渠道。因为这样的沟通明确了政府与公众的关系，所以它要求公共事务人员的参与。

五、持乐观态度的原因

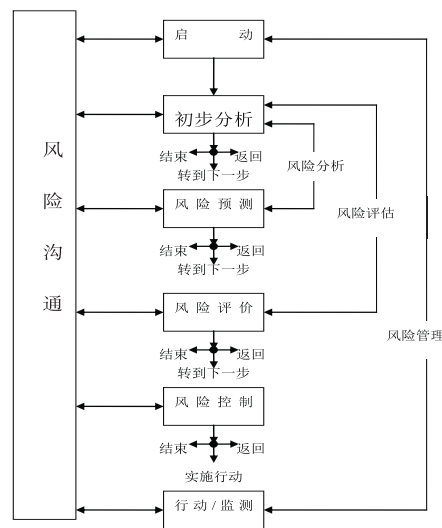
当然，风险沟通流程的成功依赖于公众理解信息的能力。除了通过经验归纳的实证研究外，并没有特别的捷径去了解公共如何才能更好地理解那些精确而详细的信息。相对于受众接收与组织发布信息的重要性来说，这样的研究并不昂贵。附录总结了科学研究中得出的一些改善沟通的结论。

关于这个方面(公众理解信息的能力)的研究可谓卷帙浩繁，但精心设计的、较为成功的沟通模型通常都包含以下一般性假设。

出现以下情况时，人们趋于做出相对理性的选择：

- 如果他们收到的信息可信易懂；
- 如果他们可以控制自己及周边环境；

图1 Q850 风险管理决策流程的步骤——简单模式



注：与利益相关者进行风险沟通是每一个决策步骤的重要组成部分。

参考文献

1. Fischhoff, B. (2002). Assessing and communicating the risks of terrorism. In A.H. Teich, S.D. Nelson, & S.J. Lita (Eds.), Science and technology in a vulnerable world. Washington, DC: AAAS. <http://www.aaas.org/spp/yearbook/2003/stvwch5.pdf>.
2. Fischhoff, B. (2005). Decision research strategies. Health Psychology, 21(4), S9-16.
3. Fischhoff, B. (in press). Risk perception and communication. In R. Detels, R. Beaglehole, M.A. Lansang, and M. Gulliford (eds), Oxford

- Textbook of Public Health, Fifth Edition (Chapter 8.9). Oxford: Oxford University Press.
4. Fischhoff, B., Bruine de Bruin, W., Guvenc, U., Caruso, D., & Brilliant, L. (2006). Analyzing disaster risks and plans: An avian flu example. Journal of Risk and Uncertainty, 33, 133-151.
5. Gregory, R., Fischhoff, B., Butte, G., & Thorne, S. (2003). A multi-channel stakeholder consultation process for energy deregulation. Energy Policy, 31, 1291-9.

■如果他们清晰的目标；

■如果他们具有基本的决策能力。

考虑到人们的正常的思维和价值观念,理性的选择当然是明智的。

人们相信那些他们值得信赖的信息源,这种信任来自于对于能力和诚实品质的长期积累。

如果收到的信息容易理解,人们可以比较容易地从中找到自己需要的信息,进而作出决定。

人们能够控制自己的行为 and 情绪意味着他们不受社会压力(这里不包括长期以来建立起来的社会准则)的影响,也没有人操纵他们的情绪(这里不包括正常的情绪波动)。

人们的目标通常是努力去降低他们要承担的直接或间接的后果(例如,他们所关注的人和事)。

有决策能力的人需要掌握一些基本的决策技能(如评价不确定性、应用决策规则)。

六、结论

有效的沟通能够让社会普遍接受所采取的应急管理措施。如果没有有效沟通,人们在突发事件发生的各个阶段很难做出明智的选择。结果可能是,由于政府没有能够以易于为公众理解的方式及时传递正确的信息,使得人们最终接受了那些原本可以避免的损失,这样会让公众感到政府在放任自流,进而对政府产生不信任感。

有效的风险沟通应将关注的重点放在公众的视角和立场上,脱离这一点,就无从知晓公众所需的信息到底是什么。有效的沟通不仅仅是怎样把信

息传递出去,而且需要做大量的研究弄清楚人们需要怎样的信息,以及这些信息应以什么样的方式传递出去。

最后,沟通是整个应急管理的核心,而不仅仅是在事后让公众了解政府做了些什么。沟通需要理解公众的需求和信仰,以便形成并实施恰当的预案。图1中的流程以决策者视角作为分析问题的起点,随着预案不断推进,决策者保持沟通的顺畅,因此公众了解到事态正发生怎样的变化,并在处

置过程中贡献自己的知识和力量。

(致谢:本文得到美国国家自然科学基金会(SES-0433152)的经费资助;基金:本文为国家哲学社会科学基金重大项目“建立健全社会预警机制和应急管理体系:转型期中国风险治理框架建构与实证分析”(06&ZD013)阶段性成果;翻译,蔡珊珊,清华大学公共管理学院危机管理课题组研究主力;校对:钟开斌,国家行政学院公共管理教研部讲师,博士。)

附录:一些有关沟通设计的科学原理



半个多世纪以来,社会科学家一直细致而深入地研究人们对风险的反应。这些研究已经确定了行为模式,它们伴随各种选择机会而生成。这里是一些常见的结论,部分对沟通设计很有帮助。

结论1: 人们需要真相,即使真相令人不安。人们想要了解正在面对的挑战是什么,以便把握最佳时机有效应对。总之,坦白真相是风险沟通的关键。

结论2: 在任何时候,人们都只能吸收消化有限数量的新信息。因此,沟通人员必须确认那些最重要的事实,然后根据受众的思维习惯组织这些事实。

结论3: 人们有时难以理解某种类型的信息,例如小风险经反复曝光如何变得越发严

重,理想化的设计方案可能与现实并不匹配。总之,沟通必须根据受众思考程序的优点和弱点进行调节。

结论4: 情绪会以可预测的方式影响人们的判断。例如,当人们发怒时更倾向于归咎于人,好像这样才能心理平衡,并更好地解决问题。尽管总体上来说,情绪不是什么大问题,但它会干扰决策。总之,沟通人员必须尊重受众,以促成合理的决策。

结论5: 即使有经验的沟通人员也不能确切预知所发布的信息会被如何解读,特别是像那些文学色彩浓重的新闻标题(像许多突发事件),还有经验不足的受众。总之,信息在传播之前必须根据经验进行评估。对于突如其来的事件(像许多突发事件),评估意味着对原型信息提前进行测试。

结论6: 人们总是高估自己预测他人行为的能力,专家在预测应急计划的有效性时也不例外。因此,社会科学家需要纳入规划队伍,以使结果更符合现实。否则,人们得到的建议与他们的切身感受不相符合,这无疑将产生混乱和不信任。

6.Her Majesty's Treasury. (2005). Managing risks to the public. London: Author.

7.Journal of National Cancer Institutes Monographs. (1999). Cancer risk communication.

8.<http://jncimono.oxfordjournals.org/content/vol1999/issue25/index.dtl>

9.Morgan, M.G., Fischhoff, B., Bostrom, A., & Atman, C. (2001). Risk communication: The mental models approach. New York: Cambridge University Press.

10.National Research Council. (1989). Improving risk communication. Washington, DC: National Academy Press.

11.Slovic, P. (Ed), (2001). The perception of risk. London: Earthscan.

12.Wogalter, M. (ed). (2006). The handbook of warnings. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.

13.Center for Risk Perception and Communication, Carnegie Mellon University

14.<http://sds.hss.cmu.edu/risk>