

從SARS衝擊看中國政府的危機公關

◎ 李慶四

現代公共關係是社會主體在特定歷史條件下為「內求團結、外謀發展」而進行的自我推銷工作，它是市場經濟、民主政治和大眾傳播媒介高度開放發達的產物。奉行改革開放政策並尋求融入國際社會而大眾傳媒迅速發展的中國顯然已迎來了公關實踐的歷史性機遇，並在目前這場業已結束的SARS危機公關中大顯身手，取得了令人矚目的公關成就。

一·公關產生的歷史背景

在君主政體中，國王/皇帝代表上帝/天意，具有無庸置疑的絕對權威來統治臣民。君主或皇帝無須為自己權威的合法性問題傷腦筋，臣民只有絕對地服從君主的意志，彼此毫無任何形式的溝通渠道來討價還價。當然，這種強制壓抑導致的矛盾往往需要借助推翻帝制改朝換代的昂貴代價來緩解。由於缺乏緩衝渠道，比如沒有進行公關工作的可能，所以，矛盾不爆發則已，一旦爆發就不可收拾。顯然，沒有公關的社會就得增加政治統治的成本。

現代政府與君主專制不同，屬於主權在民的有限主權政府。進入近代以來，為反對君主專制的腐朽墮落，歐洲資產階級思想家提出了主權在民的口號，至今仍為世界不少國家特別是西方發達國家所沿用。但是，口號不可能掩蓋資本在政治統治中的壟斷地位，所以，政府公關就成為緩解社會矛盾、協調緊張關係的重要工具。連續上演在當代政治舞臺上的選舉秀、政黨秀、總統秀等就是其表現形式，並在特定條件下延伸至國際關係領域。無疑，和社會組織為生存發展而進行的公關一樣，政府公關已成為國家政治生活不可或缺的組成部分。

社會主義中國采行的是人民代表大會制度，全國人大是國家最高權力機關，所以，主權在民的思想是中國政治制度的題中應有之意。執政的中國共產黨所踐行的「三個代表」是其集中體現，這為政府公關提供了可能性。社會主義國家同樣面臨人類社會所共同面臨的諸多社會問題，這為政府公關提供了必要性。妥善解決矛盾衝突，優化政治穩定、經濟發展的社會環境，又使政府公關具有迫切性。同時，作為經濟全球化時代國際社會的一員，中國政府還要面對外部公眾，協調中國與外國各方面的關係，這又使政府國際公關成為現實。

在危機中進行的公關活動即危機公關或危機管理，是公關主體活動的重要組成部分。由於現代社會爆發危機的頻繁性和不可預測性及危機後果的嚴重危害性，無論政府還是一般組織面臨危機困境的機率都很高。如何處理危機擺脫困境，成為社會主體政治文明程度高低及是否具有現代公關意識的重要衡量標準。因此，對公關主體而言，關鍵不在於是否發生危機，而在於危機發生後採取什麼態度。儘管積極的早期預防可以減少甚至避免某些危機，但要根本杜絕則是不切實際的幻想。正確的態度不僅有助於克服危機、消除不良後果，而且可化危機為契機，更好塑造並提升組織形象，在競爭激烈的現代社會活動中立於不敗之地。

最近以來，中國政府在SARS危機中抓住機遇在世人面前成功地上演了一幕重塑形象的活劇，取得了令人側目的效果，進一步提升了中國的國際形象。但是，此次危機公關並非一帆風順，一開始便面臨滅難性後果，後經一系列緊急部署，危機公關舉措才初見成效。

二· 危機潛伏期的政府被動反應

危機因其突發性和不可預測性往往令人措手不及。與日常公關相比，危機公關具有很大的時間壓力和輿論壓力，要求政府調動各種資源在最短的時間裏使危機造成的損失最小化，不斷滿足公眾的知情權，以塑造良好的政府形象。危機公關傳播理論認為，公關策略是影響危機公關成敗的最直接因素。它主要包括：成立危機處理小組、儘快收集並公布事實真相、慎重選擇新聞發言人、及時澄清流言蜚語、掌握議題主動權等。危機的發展一般要經歷潛伏期、爆發期、處理期和恢復期四個階段。

現在回過頭來看中國處理SARS危機的過程，可以認為一開始政府並沒有抓住危機處理的最佳機遇，而是由於喜迎新春和召開「兩會」更由於經驗不足而在危機面前基本不作為。如既沒有及時成立危機處理小組，儘快搜集並公布事實真相，也沒有對百姓搶購板蘭根和食醋的流言進行闢謠，甚至發生了2月12日廣東省衛生廳召開的新聞發布會上新聞發言人對記者提問予以指責的惡劣現象，犯了危機公關之大忌。由於政府在危機初發期對事件發展事態的嚴重性估計不足，隨後採取的措施也帶有一定的消極性，四月中旬之前，政府對危機爆發採取了沈默態度，希望在未引起大範圍恐慌的情況下進行處理。因此，政府既未公布疫情也未採取恰當隔離措施，導致公眾普遍不知情而淡薄自我保護意識，一定程度上為疫情的擴散開啟了方便之門，從而喪失了在潛伏期進行危機公關的最佳時機。

到了四月份，一味隱瞞事件真相的結果使SARS疫情終於在首都北京迅速擴大化、嚴重化，並隨即波及多數省市，日新增病例數目居高不下。嚴格控制消息的結果還導致小道消息廣為流傳，謠言乘虛而入，在全國範圍內引起國民心理極大恐慌。從危機的角度講，任何危機的發生都會使公眾產生猜疑或懷疑，要取得公眾的信任必須採取真誠、坦率的態度，因為越是隱瞞真相，越容易引起公眾的懷疑。所以，政府的遮掩態度為小道消息和流言蜚語的蔓延預留了空間。一時間各種謠傳不脛而走，如有人聲稱北京要封城，實行軍管等。在社會各界都對政府報道的發病規模持懷疑猜測態度的情況下，政府仍未准許世衛組織專家訪問軍隊醫院，成為許多謠言的焦點，引起人們的特別關注。此時，政府基本失去對議題設置的主動權，並一度喪失民眾的信任，一定程度上刺激了人口的盲目流動，使國民經濟深受其害，國際形象嚴重受損。隱瞞的結果不僅不利於危機的解決，反而使媒體有可能做出擴大事態的報道，產生更大的負面影響。

由於政府沒有能夠在危機潛伏期做出妥善的解決，因而不得不在危機爆發期全力應對，極大地增加了問題的解決難度。可以認為，此間政府的危機公關基本是失敗的。首先，在疫情初期的態度較為消極，沒有制定及時的防疫措施，因SARS的擴散而喪失公眾的理解和支持，不符合危機公關處理的快速反應原則；其次，沒有及時準確地公布疫情，媒體的消息控制加上民間對於疫情的過分擔憂，加劇了社會恐慌並失去了公眾的信任，不符合實事求是、真誠坦率的原則；第三，沒有及時出臺措施解除病人們的後顧之憂，致使一些患者寧願隱瞞病情也不去醫院就醫，特別使一些農民工和學生倉皇脫離疫區，客觀上加劇了疫情的擴散，不符合人道主義和社會公眾利益至上原則；第四，在危機處理的程序上也體現了政府機構效率低下，危機管理系統不完備，疾病預防機構薄弱，以及一些官員官僚主義和「大事化小，小事

化了」的息事寧人心態，這顯然不符合維護信譽、負責到底的公關原則。總之，政府的早期危機公關基本處於不作為狀態，為後期危機管理留下諸多隱患。

疫情蔓延的後果十分嚴重，它打斷了正常的經濟活動，使政府形象嚴重受損。原定的國際展覽會和貿易洽談會被紛紛取消，一些周邊國家也頗為不滿，海外媒體更有微詞，甚至一些地方的海外華人社會也受到了連帶衝擊。一時間，一股「反華排華」的潛流正蓄勢待發，全球華人的利益正經受嚴重考驗，中國政府面臨前所未有的危機公關挑戰。

三·政府危機公關的補救措施

到了3、4月份，SARS危機進入了爆發期，政府危機公關也進入了新的階段。如果說4月20日之前政府行為是一個公關失敗的案例，那麼此後政府的作為則不失為危機公關的絕佳範例。政府為扭轉危機局面采取了一系列強有力的公關補救措施。

1·成立危機處理小組。各級政府緊急動員，成立由一、二把手親自領導指揮的SARS防治、監測、報告小組，採取果斷措施，建立嚴格的防控制度，一定程度上限制人口流動，堅決阻斷病毒傳播途徑。在全國範圍內從上到下建立起一整套行之有效的危機處理系統，政府以對人民的生命負責任的精神將危機問題提到政治高度來對待。國家領導人幾次親臨第一線，給各戰線的工作人員樹立敢於負責任、有能力、有決心、有誠意解決危機的形象。最高領導層要求「準確、及時和如實地報告疫情」，提醒官員不要掩蓋SARS的傳播。中央罷免兩位高官既有發泄公眾不滿又有「殺一儆百」的作用，以提高抗擊SARS的工作效率。

2·指定新聞發言人。4月20日衛生部召開的新聞發布會可謂是政府危機公關轉機的標志。在這次新聞發布會上，擔任新聞發言人的是衛生部常務副部長高強，在危機處理工作中擔當重要角色。新聞發言人一改以往新聞發布會對事實真相遮遮掩掩的態度，對北京的患病人數給以客觀的公布，並首次承認「工作中也確實存在一些缺陷和薄弱環節」，「衛生部對北京市的防治工作指導檢查也不夠有力」。政府不僅改變過去動輒以「干涉內政」為由（並非沒有根據）一概駁斥外來批評的習慣，而且遵從國際慣例建立新聞發布制度，每天定時向國內外媒體主動如實發布最新疫情報告。這樣，「病情每天一報」制度消除了謠言和猜測，並向外界展示了勇於承擔責任的決心和意志。

3·掌握輿論的主導權。危機因具有高度的破壞性而天然地會成為公眾關注的焦點，激起他們的興奮情緒。對此，若引導得好，會向著危機管理的有利方面發展；引導不好，則有害於危機事件的處理。媒體既是公眾情緒的風向標，也是公眾情緒的催化劑。如何發揮媒體的積極作用對於危機解決意義重大。在後期危機公關中，政府充分運用大眾傳播策略，掌握了輿論的主導權。4月20日後，大眾傳媒順應公眾高度關注SARS危機的高漲情緒，對其進行了全方位的深度報道，並響亮提出了「萬眾一心、眾志成城、科學防治、戰勝非典」的主題口號。媒體把政府的政策巧妙地轉換成公眾的日常行為措施，既起到了政策詮釋作用，又引導了公眾行為，極大地調動了廣大公眾積極參與的熱情，有力推動了危機處理進程，並在此基礎上有效地樹立了政府的良好形象，繼而激發起民眾的愛國熱情。

4·組織力量，落實措施。北京市在短期內改造並投入使用一批專業定點醫院，培訓一大批醫護人員奔赴一線；特別是在短短的7、8天裏就建立起軍隊小湯山醫院，更是創造了世界奇跡；及時對病人進行治療，對可能染病的群體進行隔離，並加緊對病毒的研究儘快找到科學的預防治療方案；政府一面積極組織貨源，保證疫區人民的正常物資生活供應，一面嚴厲打

擊哄抬物價以及抗擊SARS的特殊商品販假行為；作為特殊的社會主體，政府還運用強力迅速在短期內審議通過了《傳染病防治法》，為戰勝SARS提供了必要的法律武器；重視農村這一特殊群體，防止疫病向醫療條件薄弱的農村蔓延，等等。這些積極措施通過媒體的傳播深深地印在公眾的心中，無不讓人感受到政府確實把人民的利益放在了首位，極大地增強了社會凝聚力。這些深得民心的舉措對於穩定民心、保持社會秩序的良好運轉起到了有力的推動作用。

5· 全員參與，爭取合作。疫病的發展對每個人的生命健康都有著直接的威脅，因而人人都積極配合政府的措施，充分發揮了群防群治的集體優勢。政府有力地發動了民間力量並調動一切因素投入到抗擊SARS中來，最大限度地實現了全員公關的效果。政府還積極引導輿論，不僅避免了不利輿論的傳播，而且把輿論引向關於國民生活習慣的探討，為預防疾病養成科學合理的衛生和飲食習慣提供了契機，並得到了廣大公眾和社會團體的支持與合作。對中國政府而言，大概也是首次意識到發生在國內的這場疫病危機如此緊密地與國際社會的反應相關，因而十分關注外國媒體的評價，及時採取應對方案。政府加強與世衛組織的密切合作，領導人在WHO大會上向世人「謝罪」等舉動，向國際社會展示了信息的可靠性和勇於承擔責任，贏得了廣泛贊揚。中國還加強與外國高層的溝通，胡錦濤主席首次以中國最高領導人身份亮相國際舞臺，從政治上贏得國際社會的認可和支持。中國運動員也在巴黎世乒賽上取得四枚金牌的佳績，為抗擊SARS做了一次成功的國際公關宣傳。

6· 安撫受害者，獎勵有功之臣。危機的發生難免會給人民的生命財產帶來損失，安撫受害者就成為危機公關必不可少的環節。在歷來發生的危及人民生命財產的重大危機事件中，政府從來沒有像今天這樣如此鮮明地提出要把人民的生命安全放在首位。政府撥出巨額資金投入「抗非」戰役，從人道主義立場出發免費為市民提供完善的隔離、觀察、治療體系，使得每一個疑似和確診病人都能得到及時有效救治，最大限度地挽救病人生命。政府還安排保險公司特別提供SARS險種，使一些患者及時得到了保險賠付。這些措施在一定程度上解除了群眾的後顧之憂，體現了人民政府為人民的原則立場，有力地推動了萬眾一心抗SARS。同時，政府不忘重獎有功之臣，媒體隆重報道白衣天使的獻身精神，鏡頭上為白衣戰士壯行的畫面尤其感人；不少著名大學對一線有功人員子女降低入學門檻，極大地激發了醫護人員的工作熱忱，維護了社會公眾的整體利益。

總之，4月20日後中國政府抗擊SARS的公關努力是一次具有歷史意義的偉大創舉，在很多方面都突破了過去的局限，使局勢很快得到了控制。中國政府的努力受到了世衛組織官員的充分肯定，國際形象得以提升，給人民交出了一份滿意的答卷。

四· 成功的政府危機公關及其啟發

汲取危機公關成功的經驗和失敗的教訓有利於公關主體更好地應對未來的挑戰，塑造更好的組織形象。6月24日下午，世衛組織正式宣布對北京解除旅游警告並從疫病傳播名單中排除，這是對兩個月來北京抗擊SARS危機公關努力的最好注解。它標志著中國大陸的SARS疫情已得到基本控制，政府危機公關業已達到預期目標。

這場「反非」攻堅戰終於取得舉世注目的成果，特別是預料中的農村疫情泛濫並沒有發生，類似危機情況如果出現在其他國家如美國，大抵也只能如此解決了。對此，國內外輿論給予廣泛好評。輿論普遍認為，中國政府具有較強的適應性、開放性和全球眼光，中國體制具有驚人的應變能力，這與西方過去對中國的一貫印象呈鮮明對比。政府抗擊SARS的果斷行動不

僅有助於消除長期來人們的疑慮，而且有力地展示了中國共產黨領導的堅強有力和政府工作的高效率，增強了人們對中國中央權威的信心，從而在一定程度上維護了我國的國際形象。如果說這是政府危機公關的前提條件，那麼改革開放所積累的巨大財力就是我們戰勝SARS的物質保障。而全民動員，同舟共濟，是我們奪取勝利的精神力量。

經歷磨練，危機有望轉為契機。人們從教訓中學得的經驗往往更加持久可靠。與SARS的對抗，何嘗不是中國經濟進一步走向健康的契機。疫症過後，飽受磨練的中國將會變得成熟，前景更樂觀，經濟發展環境相當看好，為未來發展準備了更為成熟的社會環境條件。我們堅信，SARS終將以一種獨特的方式大幅提升中國經濟乃至社會的抗風險能力，並作為更強大的國家而崛起。正如摩根·斯坦利全球首席經濟師斯蒂芬·羅奇所言，中國政府的行為已然證明了這樣一個無可辯駁的同時又讓人萬分振奮的事實——中國可以從這場幾乎演變成滅難的疫情中汲取經驗，崛起成為一個更強大的國家！

從外部情況看，SARS並未惡化中國與外國的關係。若就SARS疫症的爆發而對中國得出負面印象將是錯誤的。事實上，政府的努力贏得了海外媒體的信任，改變了它們的不友好看法，獲得了國際社會的普遍贊揚，重塑了大國負責任的形象。胡錦濤主席首次成功亮相國際舞臺，並成為G-8會議的中心人物，足以證明西方大國看重中國，國際社會看重中國。中國的國際形象依然看好，而形象的價值在全球化時代無疑具有實質意義，如外來旅游和投資無不與一國的形象地位相關聯。總之，外企進軍中國的勢頭不減，中國挺進世界的步伐同樣不會停歇。但在人們為世衛組織的「雙解除」而歡欣鼓舞的同時，也有必要對這場危機進行深刻的反思。SARS危機暴露了不少問題，但也積累了許多有益的經驗，並給我們相當多的啟發。

首先，SARS暴露出中國社會存在不少薄弱環節甚至是嚴重問題，如缺乏醫療衛生系統及其必要設施的結果使社會弱勢群體在突發性公共衛生危機面前一籌莫展。政府在謀求經濟發展的同時應兼顧整體社會效益，平時就要採取各種預防措施而不是在危機發生後才進行補救。為此，必須從長遠出發並站在全局的高度建立危機處理的應急系統和快速反應機制，強化全社會特別是各級政府官員的危機管理意識，力爭做到防患於未然。

危機也暴露出一些政府官員在事關人民生命安危的緊要關頭麻木不仁，當官只顧頭上的烏紗帽。那些一面誓言要與國際接軌，一面繼續玩弄欺下瞞上把戲的官老爺必將在信息民主化和決策透明度的大潮中溺水。所以，危機必將激發起人們對責任的新的認知，一種對中華民族長期來所形成的受中庸思想影響、制約、束縛的民族文化的深刻反思。教訓告誡人們，在危機面前不能「踢皮球」，更不能採取「大事化小，小事化了」的息事寧人態度。

危機處理成功的關鍵在於建立政府的公信力，加強透明度和公開性，不搞幕後交易。但這必須有政治體制改革作保證。無庸置疑，與改革之初相比，中國的民主法治建設已取得長足進步。但總起來說，長期來的政體改革向來是在經濟推動下被動進行的，給人一種頭痛醫頭、腳痛醫腳之感，缺乏整體性、系統性和前瞻性，往往反復無常、自相矛盾、方向不明，不是盲目冒進就是過於謹慎。總之，既不要對過往抱殘守缺，又不能對未來畏首畏尾。

其次，要充分發揮媒體在危機傳播中的溝通作用。媒體不僅可以及時監視可能導致危機發生的各種潛在因素，而且在危機管理過程中作為政府和公眾的代言人起到了溝通信息、疏導情緒的積極作用。公開透明的媒體報道既緩解了民眾的緊張，也使謠言在事實面前不攻自破。4月20日後政府政策之所以能夠得到公眾自覺全面及時的理理解與配合，媒體在其中所起的作用功不可沒。

開誠布告訴事實真相既是對公眾知情權的尊重，也是危機管理必須遵循的準則。信息公開透明是目前國際社會對中國政府危機公關努力較為一致的評價。政府要進一步增加透明度，保持溝通渠道的暢通，充分發揮媒體在危機管理中的積極作用。同時，要認真對待國際輿論的善意批評，更多地從自己工作中找問題，而不能一概駁斥，閉目塞聽。

危機傳播是在極大的時間壓力下對不確定狀態做出的無章可循的傳播。國內媒體在初期的冷淡反應暴露出缺乏職業敏感性，延誤了披露問題的良機。媒體不能簡單地充當黨和政府「喉舌」的角色，而必須以高度的責任感樹立國家利益觀，充分發揮主觀能動性，講究藝術，不斷提高危機傳播和引導水平。媒體應反思如何及時有效報道客觀事實，履行監督職責，而不能在群情激憤的感染下失去理智，迷失方向。

再次，危機公關和日常公關一樣，應該成為中國政府與官員充分發揮的治國之術，為實現國家利益的最大化創造和諧有序的社會環境。政府成功的危機公關既是克服SARS危機的前提條件，又是解決危機的邏輯結果；既使人民感到滿意又得到國際社會的好評，可以說危機公關使我們受益匪淺。在危機處理過程中，外部條件固然重要，但主觀因素不容忽視，關鍵要有公關意識。要從公關中更多受益，就必須大力推動對內對外的公關努力。

公關是市場經濟和民主政治的產物，是社會高度文明進步的象徵。中國改革開放的目標之一就是完善社會主義市場經濟體制，建立高度文明的民主法治社會，政府積極開展公關就是實現這一目標的必要手段。為此，政府必須更加重視民眾的呼聲，給公眾提供一個政策參與的渠道，體現其國家主人的身份。保證下情上達與上情下達同樣暢通無阻才能使公民發表輿論的成本降低，營造人人心情舒暢的社會空氣，提高政治治理的整體效益。

在這個風險與機遇並存、國與國關係空前密切的經濟全球化時代，一國政府的內政與外交一樣，必須顧及到來自外部世界的反應，而不可一概排斥。和人們在日常生活中一樣，國際輿論報道同樣能夠製造「人言可畏」的效果，何況不能排除別有用心的煽動。但政府要想在自我形象塑造和他人污蔑詆毀之間的競賽中領先，就必須既要增強體能又要講求策略。如果一個國家的國力是體能，那麼她的公關藝術和外交一樣就是必不可少的取勝策略。

李慶四 中國人民大學國際關係學院副教授

《二十一世紀》(<http://www.cuhk.edu.hk/ics/21c>) 《二十一世紀》網絡版第十八期 2003年9月30日

© 香港中文大學

本文於《二十一世紀》網絡版第十八期（2003年9月30日）首發，如欲轉載、翻譯或收輯本文文字或圖片，必須聯絡作者獲得許可。