

# 多元对话:突发公共卫生事件的信息传播治理

张文祥 杨林

**摘要:**新冠肺炎疫情使传统的信息发布、舆情治理、危机传播治理模式遇到极大挑战,信息传播治理成为治理能力现代化中的重要一环。在移动社交媒体环境下,“以我为主”的传统治理模式已无法有效应对危机。基于对话理论认为,突发公共卫生事件的信息传播应建立多元主体的疫情信息预警和发布机制;应从大众传播环境下形成的管理导向和话语霸权中解放出来,及时、充分公开信息,促成多元主体对话和协商;媒体应在重大公共卫生事件中充分发挥舆论监督作用,及时、真实、全面报道疫情,以权威信息阻断谣言传播,沟通官方与民间舆论场,在公共对话和社会治理中发挥重要作用。

**关键词:**新冠肺炎;突发公共卫生事件;信息传播治理;多元对话;社会共识

**DOI:** 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2020.05.003

2019年底暴发的新冠肺炎(COVID-19)疫情,成为“新中国成立以来在我国发生的传播速度最快、感染范围最广、防控难度最大的一次重大突发公共卫生事件”<sup>①</sup>,也是一场波及全球的健康危机。与2003年的非典疫情不同,新冠疫情发生在信息传播格局深刻变革的移动互联网时代。全新的传播格局使传统的信息发布、舆情治理、危机传播治理模式遇到极大挑战,信息传播治理成为国家治理体系和治理能力现代化的重要一环。所以习近平总书记强调,这场重大疫情是“对我国治理体系和能力的一次大考,我们一定要总结经验、吸取教训”<sup>②</sup>。

当下社会已不再是传统大众媒体主导的舆论格局,信息传播的移动化、社交化、智能化带来万众皆媒的传播新形态,公众获取信息的速度更快、渠道更加多元,过去“沉默的大多数”变成了网络空间众声喧哗的活跃主体。疫情成为观察中国治理的窗口。在疫情冲击下,预警信息发布迟延、媒体监督功能欠缺造成疫情非正常扩散,社会秩序受到严重影响。官方舆论场和民间舆论场产生的价值冲突、话语对抗,更引发了深层次的价值危机。

在新冠疫情的信息传播治理中,危机处置主体应当延续传统做法还是因时而变?是要告知还是协商?灌输还是对话?压服还是说服?单向劝导还是信息共享?纵观疫情信息传播过程可以发现其中存在的问题,一是信息发布中官民沟通和对话不畅,二是谣言处置和网络治理略有不足,三是主流媒体舆论监督功能几近丧失等。这些问题反映了移动互联网时代突发公共卫生事件信息传播治理方面的疏漏与缺陷,凸显了多元主体间对话沟通对疫情防控的重要性。本文拟运用对话理论,从危机传播治理的视角分析新冠疫情信息传播存在的事实危机和价值危机,提出改善突发公共卫生事件信息

收稿日期:2020-06-08

基金项目:国家社科基金一般项目“我国互联网信息的多元主体协同治理体系研究”(18BXW121);国家社科基金重点项目“十八大以来新闻舆论在治国理政中的作用机制研究”(16AZD051)。

作者简介:张文祥,山东大学新闻传播学院教授、博士生导师(济南250100;wenxiangzhang@sdu.edu.cn);杨林,山东大学新闻传播学院博士研究生(济南250100;1327880795@qq.com)。

① 习近平:《在统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作部署会议上的讲话》,《人民日报》2020年2月24日,第02版。

② 《中共中央政治局常务委员会召开会议 研究加强新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作》,《人民日报》2020年2月4日,第01版。

传播治理的建议,以进一步推进国家治理体系和治理能力现代化。

## 一、新冠疫情中的信息传播与治理难题

信息公开是与传染病作斗争的“黄金法则”,但新冠疫情暴发初期,信息发布存在诸多失误,对疫情防控产生了严重不利影响。政府部门习惯于管理型体制下的“内紧外松”做法,导致疫情发现早、处理晚,疫情信息内部上报失灵,预警信息发布迟延。在2020年1月20日钟南山院士公开确认新冠病毒存在“人传人”之前,政府的对外通报始终坚持疫情“可防可控”“未发现人传人”的口径,但结果事与愿违。

疫情暴发后,全国各地政府通过新闻发布会等方式发布疫情信息,及时与媒体和公众沟通,形成了中央—地方多级协同发布的态势。官方及时、准确公布疫情,必然会减少恐慌、提高防范效率、缩小疫情传播范围。事实证明,各级政府权威、准确信息的及时发布,对公众关切的积极回应,有效地引导了公众的理性应对,缓解了社会焦虑情绪,产生了良好社会效果。当然也存在有待改进之处,如有的地方把新闻发布会当作了成果展示舞台,不通报疫情防控情况而进行自我表扬,引起舆论不满;新闻发布会普遍存在发布口径前后不一致、表达不专业不充分等问题。对疫情新闻发布过程中出现的问题,张志安教授概括为三个方面:新闻发言人行为表现未能满足公众对风险沟通者的角色期待;疫情信息的专业供给没能满足公众对疫情信息的明确性、规律性、可解释性、可信赖性等需求;新闻发布中的公共传播和道德观念未能与社会主流价值完全契合<sup>①</sup>。面对突然暴发的新冠疫情,政府无疑应承担疫情处置和危机应对的主导角色,政府新闻发布成为疫情信息通报、与公众风险沟通的主要方式。在移动社交媒体环境下,公众的聚焦关注使政府疫情新闻发布行为被放大,发布不当不仅不能化解危机,还会引发次生危机。疫情初期的系列舆情事件多数与政府信息发布行为有关。

## 二、对话视域下的突发公共卫生事件信息传播

近十多年来,传染病引发的突发公共卫生事件先后有非典、禽流感、埃博拉和新冠肺炎疫情等,这些事件发生的信息传播环境经历了大众传播、网络传播到移动社交媒体的迭代更新。与以往不同的是,这次人类不仅要战胜新冠肺炎病毒,还要应对被世界卫生组织称作“信息疫情”(infodemic)的疫情信息传播问题。在网络环境下,突发公共卫生危机应对与信息传播的关系越来越紧密。互联网开启了对话时代,建构了面向普通民众开放的公共领域和行动空间,提供了官民对话、民商对话的平台,个体的意见表达和公共参与空前便利。

源自巴赫金、由阿伦特和哈贝马斯等拓展至社会生活领域的对话(dialog)理论,在互联网时代被视为解决现代社会风险和危机的一种重要方案。互联网技术驱动的新舆论生态下,多元主体在公共事务中的观点表达和意见竞争,是对话协商、增进社会多元认同、完善社会治理的重要条件。公共领域的对话机制是政治和决策合法性的重要来源。公共领域其实就是舆论场域,保障人们自由、公开、平等地表达意见。互联网使个体成为对话的行动者。对话被当作重构认同和共同体、克服现代性危机的重要途径<sup>②</sup>。互联网在观念和技术上宣告对话主义(dialogism)的到来,政府、媒体、公众等多元主体在网络等公共空间,就公共议题及其承载的公共利害、公共价值展开交往、讨论和意见竞争<sup>③</sup>。

① 张志安、冉桢:《“风险的社会放大”视角下危机事件的风险沟通研究——以新冠疫情中的政府新闻发布为例》,《新闻界》2020年第6期。

② 胡百精:《说服与认同》,北京:中国传媒大学出版社,2014年,第258页。

③ 胡百精、杨奕:《公共传播研究的基本问题与传播学范式创新》,《国际新闻界》2016年第3期。

危机信息传播治理就是一个对话和公共讨论的过程。对话是信息的双向沟通,而非单向支配性的信息发布、宣传等传统信息传递<sup>①</sup>。在危机情境下,组织与利益相关者之间的沟通、协商和对话,双方借由对话谋求事实层面的利益认同和价值层面的意义同构。从危机传播治理的对话范式看,新冠疫情信息传播中出现的多层次危机问题,在很大程度上就是对话不够、不深入而导致的。缺少对话,进而导致事实之维的真相不彰和利益受损、价值之维的信任透支和意义消逝,这反过来进一步消解了对话基础,深层次地损害了社会共识的形成与维系。

### 1. 疫情信息发布与对话机制缺失

习近平总书记在北京市调研疫情防控工作时明确要求:及时发布权威信息,公开透明回应群众关切。按照对话理论,要实现信息传播治理的自由与秩序平衡,政府要以信息公开来促成和保障多元主体的对话和协商。信息公开是保障公民知情权的需要,是政府有效治理的关键工具,从社会共同体的维系和合作来说,信息公开还是公共讨论的基础,是培育公共理性的必由之路<sup>②</sup>。作为重大突发公共卫生事件,新冠疫情的暴发引起公众巨大的信息需求和讨论愿望。尽管我国在非典疫情之后已建立起信息公开制度,但该制度依然是“管理导向下的信息公开”,将信息流管理作为一种重要的管控技术,强调社会管控效果,考虑更多的是信息一旦公开对社会稳定、政治形象、经济安全等方面产生的不利影响<sup>③</sup>,信息的内部通报多于外部公开。信息权力和信息资源配置不合理,约束和抑制了信息公开透明化实践,造成在重大危机事件中出现信息隐瞒、信息发布迟缓和信息公开不公开等问题。

新冠疫情早期的信息发布再次重蹈 17 年前的非典覆辙,“两次掉进了同一条河流”,甚至犯的错误也是沿着同一个轨迹。即使按照现行法律,地方政府没有公开传染病疫情信息的权力,但基于执政为民理念和舆情处置常识仍可有所作为<sup>④</sup>。疫情初期的信息通告、新闻发布以及官方媒体报道多停留在单向、灌输式通报层面,延续传统的话语霸权模式,通过控制信息渠道来掌控信息和意义生产。然而在互联网语境下,官方话语权的合法性生成与维护机制已悄然改变——凡未经公共讨论的结论与决策,都可能被质疑,传统“一元”话语在“权力之幕”遮蔽下建构的话语霸权受到了挑战。高高在上的俯视话语视角不仅不利于危机的解决,反而会激活传统语境下民众对官方话语权“一元宰制”的反抗<sup>⑤</sup>。

信息公开的核心价值在于主体在获得足够信息的基础上进行互动与对话,而对话的价值不仅是让政府在对话中获得应对危机的可能性替代方案,更是对话勾连两个舆论场之间的信息传播、意见交换和共识获取。在价值维度上,平等展开对话也让民众获得了尊重,而不是“以我为主”的官方舆论话语的傲慢。对话是化解危机的关键所在。缺少对话机制,信息公开的价值减损,组织者的观念、原则无法很好地传达,民众会根据自身作出文本解释,信息很可能被曲解。而网络上下不同场域中的对话规范是不同的,在新媒体中是交互对话的形式,你一言我一语,释放出多元观点;政府和传统媒体的对话规范是我说你听。如果不能认清对话规范的不同,就会导致沟通无效,产生网络空间非理性的观点混战。所以粗暴地干预和结束对话并不能解决问题,反而会加剧与民意的裂痕;视而不见且鲁莽行事,则会加剧冲突和抗争,造成更大的危机。

① 胡百精:《危机传播治理对话范式(上)——模型建构》,《当代传播》2018年第1期。

② 王锡锌:《传染病疫情信息公开的障碍及克服》,《法学》2020年第3期。

③ 王锡锌:《引入信息竞争机制 推动疫情信息充分及时公开》,《民主与法制周刊》2020年3月19日。

④ 何渊:《无权公布疫情信息? 武汉市政府到底应该公开哪些政府信息和数据?》,《财经》杂志微信公众号“财经E法”,2020年1月31日。

⑤ 李彪:《霸权与调适:危机语境下政府通报文本的传播修辞与话语生产——基于44个引发次生舆情的“情况通报”的多元分析》,《新闻与传播研究》2019年第4期。

## 2. 谣言处置与对信息竞争的压制

疫情期间确实有众多真假难辨的信息在传播。对谣言认定、处罚的讨论和反思,将进一步促进社会善治。同时也应当认识到,正是官方权威信息的缺席助长了网络小道消息的传播。疫情暴发之初对网络信息的压制显露出对谣言问题的认识不足,导致疫情关键信息和真相的传播不力,失去了应对危机的最佳时机。无论是刑事处罚还是行政处罚,作为国家维护社会秩序的控制手段,对于遏制那些具有社会危害性的谣言、处罚违法犯罪嫌疑人确有必要,也有重要成效。但是法律手段不可能从根本上消除谣言,甚至不是消除谣言的主要手段<sup>①</sup>。

谣言的产生具有复杂的社会原因。卡普费雷从另一个角度看待谣言,认为谣言并非是某种“真实”的偏离,而是一种人们达成何为“真实”的一致意见的努力<sup>②</sup>。从这种观点出发,政府和公众并不是对立的,谣言作为危机浮现的表征和危机管理的契机,政府和主流媒体需要从谣言定夺的霸权与传播的偏执中解放出来,承认民众参与界定谣言的权利,双方以寻求疫情真相为目标共同努力。而从法学视角看,对“谣言”的指控和制裁,明显表现出管理体制中权力对权利的压制和对信息输出的垄断。对“谣言”的压制,与其说是压制虚假信息,不如说是压制信息竞争,压制政府之外主体的疫情信息发布对政府垄断性权力的挑战<sup>③</sup>。

这次疫情给了我们一个重要警示:流言并不一定都是谣言或假消息,对那些暂时不能判断其真伪的信息,也不能简单地归为“谣言”;粗暴地制止某些“流言”的传播,可能会遮蔽重要事实,甚至造成不可预计的后果。判断信息的真伪,不是一般用户的媒介素养可以完全解决的,甚至也不是一些权力机构可以凭其经验判定的,而是要依赖专业的调查、核实<sup>④</sup>。在移动社交时代,意见和舆论的多样化是常态,“舆论一律”是不可能的也是不应该的<sup>⑤</sup>。强力封堵网络言论会壅积舆论力量,集聚网民情绪,引发网络舆情,阻遏官民沟通,陷入信任危机。要积极回应民意,对网络舆论有相当的宽容度,以包容的态度看待舆论的多元,克制追求“舆论一律”的冲动,积极适应众声喧哗、众说纷纭的社交媒体言论生态,在对话中让多元意见更加充分合理竞争,以对话而非强力管控来消除杂音、噪音、不和谐音,在对话中降低损害、补偿利益、恢复秩序和重建认同,推动网络舆论的理性化。

## 3. 主流媒体的失声与缺位

疫情中相当部分主流媒体未能做到及时的瞭望与监督,使信息公开未能及时实现,以致在重大突发公共卫生事件的治理体系中造成预警环节的重大缺失,阻滞了国家治理能力的有效实现。新冠疫情初期,一部分传统主流媒体在舆论引导中陷入“失语的焦虑”,舆论监督功能几近丧失,对政府通报缺乏独立调查与核实,缺少对官方信源的合理把关和怀疑,造成一系列舆情事件,使得民众对主流媒体信任度降低。据专业机构对湖北、广州、北京三地媒体的疫情报道进行的研究发现,当时湖北媒体更偏向成绩展示、表扬式的正面报道<sup>⑥</sup>。如果疫情初期能够尊重新闻传播规律,给新闻媒体足够的自由度,让新闻媒体能够秉持客观真实报道的专业准则,深入调查,全面报道疫情真相,疫情造成的损失定会大大减少。地方媒体如何在重大公共卫生事件中遵循新闻传播规律,履行媒体的社会责任,实现正确的舆论导向,成为今后媒体改革应解决的一个重要课题。

主流媒体正视疫情初期存在的失声缺位问题,发挥自身专业优势,积极回应群众关切,就可以形成对社交媒体的“灯塔效应”。2020年2月3日,习近平总书记要求主流媒体“正视存在的问题,及时

① 让·诺埃尔·卡普费雷:《谣言》,郑若麟译,上海:上海人民出版社,2017年,第55页。

② 魏永征:《略论治理网络谣言的行政处罚》,《新闻记者》2020年第3期。

③ 王锡锌:《传染病疫情信息公开的障碍及克服》,《法学》2020年第3期。

④ 彭兰:《我们需要建构什么样的公共信息传播?——对新冠疫情期间新媒体传播的反思》,《新闻界》2020年第5期。

⑤ 陈力丹:《平日断裂处信息井喷的舆论特征——新冠疫情期间对七个微信群的观察》,《新闻界》2020年第4期。

⑥ 《2286篇肺炎报道观察:谁在新闻里发声》,微信公众号“RUC新闻坊”,2020年2月12日。

发布权威信息,回应群众的关切,增强及时性、针对性和专业性,引导群众增强信心、坚定信心”<sup>①</sup>。2月23日,习近平总书记进一步强调:“要适应公众获取信息渠道的变化,加快提升主流媒体网上传播能力。要主动回应社会关切,对善意的批评、意见、建议认真听取。”<sup>②</sup>这其实讲的就是主流媒体对社交媒体的“灯塔效应”。“什么全媒体、融媒体、智媒体,不能报道真正的新闻,就都是假媒体。”<sup>③</sup>当自媒体人也可以参与内容生产时,只有更高专业水准才能让媒体产生存在感。疫情期间,财新传媒、《新京报》《三联生活周刊》《中国青年报》《人物》《财经》《南方都市报》等媒体正是通过专业表现证明了其存在价值。专业媒体的实践表明,在新的传播格局下,专业媒体需要适应传播变革和技术进步,提升生存能力,更需要坚守新闻的真实性,提升专业性。

### 三、突发公共卫生事件信息传播治理的变革路径

受全球化、人类行为方式的变化以及环境因素等的影响,传染病已取代来自敌对国家直接的军事威胁而成为国际社会及各国政府面对的严峻挑战<sup>④</sup>。新发传染病层出不穷,危机不断。透过重大突发公共卫生事件,公共卫生、政府治理和社会系统中的每一个短板、不足和薄弱环节都被放大凸显。非典和新冠肺炎是倒逼我国公共卫生系统改革的两个重大事件,非典纠正了公共卫生改革方向,推动了公共卫生体系的重构;新冠肺炎则将推动公共卫生治理现代化改革,重点是完善疾病防控体制机制,建立重大突发公共卫生事件社会治理体系<sup>⑤</sup>。突发公共卫生事件已不仅仅是卫生系统问题,而是关乎国家信息传播治理和治理能力现代化的全局问题。信息传播治理不同于信息的行政治理,在传统突发事件治理实践中,政府总是被看作突发事件防治的唯一主体,承担着突发事件治理的全部责任<sup>⑥</sup>;而移动传播时代的信息治理,单凭行政力量已经无法应对危机,危机的解决依赖于政府、媒体、社会组织、企业、公民等多方主体的参与、配合与协同治理。危机传播治理对话范式的核心主张是多元主体在对话中促进事实之维的真相还原和利益补救,实现价值之维的重建信任和意义分享<sup>⑦</sup>,并在这两个维度下构建信息发布、危机处置和舆论引导等多级危机处置路径,实现多元对话,化危机为契机。

#### 1. 确立多元主体的疫情信息预警和发布机制

管理体制中信息权力的垄断,是治理体系的结构缺陷,会严重影响国家治理能力。在传染病等突发公共卫生事件应急管理中,做好疾病预防,需要充分、及时地公开信息,只有在信息公开前提下,才有可能及时有效地进行社会预警、社会动员和社会主体与政府之间的通力合作<sup>⑧</sup>。行政垄断传染病疫情发布权是过去出于防止信息源过度分散和信息混乱,保持社会稳定而确立的。在网络实现信息和话语资源的重新配置下,法律对突发传染性疾病预防信息的限制已被实际打破。即使严格把控与限制,一些内幕和限制级的传染病信息依然在网络中得以披露和流传。在移动社交媒体环境下,疫情信息的政府一元制发布权已很难行得通,仅仅靠政府“以我为主”来发布信息和自我言说已无法有效应对危机。对来自社会的信息源进行过度压制,反而带来更大的风险和社会冲突。

及时、主动、充分地公开信息是应对突发公共卫生事件最为关键的应急性措施。在现行法律和制度效果不彰的情况下,政府不如放开疫情信息控制,让来自社会的信息流对行政系统信息发布构成竞

① 《中共中央政治局常务委员会召开会议 研究加强新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作》,《人民日报》2020年2月4日,第01版。

② 习近平:《在统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作部署会议上的讲话》,《人民日报》2020年2月24日,第02版。

③ 杜骏飞:《不能报道真正的新闻,就都是假媒体》,微信公众号“再建巴别塔”,2020年1月24日。

④ 薛澜、朱琴:《危机管理的国际借鉴:以美国突发公共卫生事件应对体系为例》,《中国行政管理》2003年第8期。

⑤ 孙菊:《疫情推动公共卫生治理现代化改革》,《人民论坛》2020年5月(下)。

⑥ 张建荣:《“全能主义政府”的突发事件治理困局》,《学术界》2015年第7期。

⑦ 胡百精:《危机传播治理的对话范式(中)——事实路径》,《当代传播》2018年第2期。

⑧ 王锡锌:《传染病疫情信息公开的障碍及克服》,《法学》2020年第3期。

争机制,倒逼相关部门核实事实和公开信息。对此,杨建顺教授认为,应向民间开放疫情信息发布渠道,尤其是向专业人士开放;应当授予疾控部门甚至医疗机构发布疫情信息的自主权,同时建立相应的配套容错机制,给予医生更多的发言权;应该给新闻媒体更多的报道自由,发挥疫情预警作用<sup>①</sup>。

身处危机时代、风险社会,单纯依赖行政逻辑的新闻发布无法回应、解决社会中存在的各类风险,因此新闻发布应强化专业水平和公共导向,有效平衡新闻发布的专业逻辑和行政逻辑,鼓励公众参与,靠公众的力量制约政府不作为、慢作为、选择性作为等“权力任性”,杜绝再把疫情预警行为当作谣言来处罚的现象,最大限度实现新闻发布的风险沟通和社会对话功能。新闻发布会上通报情况、接受公众的审视和挑剔,是新时代领导干部提高现代治理能力的必修课。领导干部要把新闻发布会看作与公众沟通的机会,坦诚交流,把公众的批评当作鞭策,提高与媒体打交道的能力。

## 2. 构建适应互联网时代要求的平等理性对话机制

对话被认为是解决现代性多元价值认同危机的最佳方案。在危机事件中,无论是事实层面的事态应对与损害控制,还是价值层面的道德救赎与意义重构,皆仰赖于多元主体的对话、讨论和协商<sup>②</sup>。哈贝马斯认为,以主体间交往为核心的理性才能实现社会整合,而任何成功的沟通和交往活动都必须同时符合三个有效性要求,即真实性、正当性和真诚性。通俗地说,说话的人必须向听者证明自己关于外部世界的描述是真实的,关于道德规则的表述是正当的,关于内在情感的表述是真诚的<sup>③</sup>。

适应社会治理的对话转向,政府应当从大众传播环境下形成的管理导向和话语霸权中解放出来,首先要及时、充分公开信息,积极回应社会关切,在多元主体的平等对话和协商中共同聚焦于解决问题和摆脱危机的建设性话语,这有利于缓解事实危机蔓延,最大限度地降低损害。在信息多元、众声喧哗的移动互联网时代,通过主动公开信息、积极真诚沟通,致力于成为一个负责任和可信赖的行动者。其次,确立并践行平等对话机制,政府的言说视角要从习惯性“俯视”转向“平视”。与传统语境下由官方和主流媒体掌握话语权不同的是,官方话语权的合法性生成与维护机制已经悄然改变——凡未经公共讨论的结论与决策,都可能被质疑<sup>④</sup>。言说者必须改变高高在上的俯视视角和冰冷的文件传达方式,消弭传统官方与民间之间的主体严格划分的思维定势,既要警惕使用官僚主义独白式话语,也要防止单向的灌输宣传和唱赞歌,充分重视民众获取真相、表达意见的事实和价值诉求,用贴近民众的话语内容和形式发布信息,促进政府、民众、专家、权威机构、商业组织等多元主体平等理性对话,致力达成身份认同、情感共鸣、意义生成和价值共创。

## 3. 让媒体在公共对话和社会治理中发挥重要作用

移动互联网时代,疫情等突发公共卫生事件的应对成为国家治理体系的一部分,与国家治理能力相互影响、相互作用。但如果治理理念停留在控制舆情层面,则会产生疫情真实信息匮乏、信息迟滞等问题,导致权威信息缺失、谣言漫天飞舞,阻碍及时应对疫情、提升治理能力。研究表明,微信、微博等社交媒体是新冠疫情信息传播的主要渠道,传统主流媒体作用受到严重冲击,舆论监督作用明显缺失,其宣传式的话语策略趋于失效,引导舆论难度加大,亟须功能再造,重拾对公众的影响和信任<sup>⑤</sup>。

媒体的主要功能是报道事实、揭示真相,因此要强化媒体对疫情的社会预警功能,为媒体的批评报道创造宽松环境,让媒体有更多的自由报道空间,让媒体在公共对话和社会治理中发挥重要作用。一方面,鼓励媒体在重大公共卫生事件中深入一线,及时、真实、全面报道疫情信息,以权威信息阻断

① 崔晓丽:《封闭疫情信息就能避免引发恐慌吗》,正义网, [http://www.jcrb.com/FYFZ/FY/rdht/202004/t20200422\\_2149437.html](http://www.jcrb.com/FYFZ/FY/rdht/202004/t20200422_2149437.html), 访问日期:2020年5月30日。

② 胡百精:《公共协商与偏好转换:作为国家和社会治理实验的公共传播》,《新闻与传播研究》2020年第4期。

③ 王晓升:《从实践理性到交往理性——哈贝马斯的社会整合方案》,《云南大学学报(社会科学版)》2008年第6期。

④ 李彪:《霸权与调适:危机语境下政府通报文本的传播修辞与话语生产——基于44个引发次生舆情的“情况通报”的多元分析》,《新闻与传播研究》2019年第4期。

⑤ 张克旭:《社交媒体在疫情危机风险传播中的核心作用与传播机制》,《新闻与传播评论》2020年第3期。

谣言传播,沟通官方与民间舆论场,为政府正确决策提供可靠信息,并深度参与疫情防控,对国家治理能力提升发挥重要作用<sup>①</sup>。另一方面,在与社交媒体的信息竞争中,主流媒体要及时回应民众关切,以民间舆论关心的问题为导向,对官方和官员的不当行为进行监督报道,切实维护人民群众的利益,促进官民对话与沟通。为了履行这一社会责任,主流媒体应努力提高专业性,提供真实、客观、准确的报道,充当信息把关人和社会公众意见代理人,在引导民间和官方的对话中实现对话的伦理规范。

#### 四、结语

十八届三中全会提出“国家治理体系和治理能力现代化”,第一次用“社会治理”替代“社会管理”。新冠疫情暴发初期,疫情信息治理不力,暴露出风险研判和舆情处置的不足,对疫情防控造成严重不利影响。网络传播对人民的赋权所催生的自下而上的治理诉求与十九届四中全会明确的治理现代化原则相契合。垄断信息与决策不利于凝聚人心及认同,也不利于治理现代化。治理调整的方向应是检讨如何使网络成为信息共享与民主协商的善治平台。更进一步在多元对话基础上,多路径变革信息传播治理,实现官民互信互动,通过真实、真诚、正当对话,达成共识和理解,化解意见冲突和社会危机,实现突发公共卫生事件的信息传播善治。

### Pluralistic Dialogue: The Information Dissemination and Governance of Public Health Emergencies

Zhang Wenxiang Yang Lin

(School of Journalism and Communication, Shandong University, Jinan 250100, P. R. China)

**Abstract:** The outbreak of the COVID-19 presents great challenges to the traditional way of information release, public opinion governance and crisis communication management models, and thus the change of the communication pattern becomes an important part of the modernization of the national governance system and capability. Based on the dialogue paradigm of Crisis Communication Management, this paper argues that under the circumstance of mobile social media, the government cannot handle the crisis effectively if it depends only on itself. On the contrary, the government should establish a pandemic early warning and information release mechanism on the basis of multiple subjects, make full use of the supervision by the media in the major public health event, release authoritative information to prevent the spread of rumors, bridge mutual trust and effective communication between the government and the civil society in order to advance social cooperation and governance, build social consensus, provide reliable information for the right decision-making of the whole society, further the reform and innovation of information release, crisis management and the public opinion shaping, construct an effective public health emergency transmission system and improve the ability of public opinion governance fully.

**Keywords:** COVID -19; Public health emergency; Information dissemination and management; Dialogue paradigm; Social consensus

[责任编辑:以沫]

<sup>①</sup> 李泓冰、周玉桥:《“看见”的力量——透视疫情报道与国家治理能力现代化》,《新闻记者》2020年第2期。