

主持人语：当下，一场全球抗击新型冠状病毒肺炎的斗争正在鏖战中。这场巨大斗争，同样考验着学术界，考验着新闻传播界。复旦大学新闻学院作为我国新闻传播界的重镇，立即以《新闻大学》为旗帜，吹响了特殊时期学术研究的集结号。经过编辑部紧张的组稿和编辑，三篇“新冠肺炎疫情研究特稿”问世了。

这三篇特稿中，《关于我国抗击新冠肺炎新闻发布的实证研究——基于九省市区市新闻发布的实证分析和若干对策建议》是由国务院新闻办设在复旦大学新闻学院的智库所发布的研究成果。通过对我国抗击新冠肺炎新闻发布的阶段性研究，以期对我国新闻发布工作提供决策支持。在《新冠肺炎疫情语境中多元媒介的微博话语表达》中，我院数据科学研究团队通过对此次疫情中微博上的42个活跃媒体账号中两千多条微博的内容分析，揭示了传统媒体和社交媒体间的复杂关系，并阐发新发传染病传播问题与国家治理间的重要关系。《公共卫生事件中的风险感知和风险传播模型研究——兼论疫情严重程度的调节作用》以新型冠状病毒健康危机为例，运用量化分析，阐释了风险感知对公众风险传播行为的作用。

囿于时间，限于条件，也许我们的研究还显得不够深入。但是，这样特殊时期的学术探索，却是我们不容回避的学术责任。我们，还将努力前行！

主持人：孟建

关于我国抗击新冠肺炎新闻发布的 实证研究 ——基于九省市区市新闻发布的实证分析和若干对策建议

孟建 裴增雨

（复旦大学 新闻学院，上海 200433）

【摘要】面对突如其来的新冠肺炎疫情，与党中央直接领导阻击战同步，全国相继启动了抗击新冠肺炎的新闻发布活动。本研究通过对九省市区市新闻发布的实证分析，一方面佐证新闻发布制度建设在当下作为国家治理体系和治理能力提升的特殊重要性，另一方面也对新闻发布制度建设如何经受风口浪尖的“大考”进行分析，以期查找新闻发布制度建设的不足与短板。本研究也期望通过我国抗击新冠肺炎新闻发布的实证分析，对我国新闻发布工作的实践与理论提供一定的智力支持和决策支持。

【关键词】新冠肺炎；新闻发布；信息公开；治理体系；治理能力

【中图分类号】G210

【文献标识码】A

【作者简介】孟建，复旦大学新闻学院教授，博士生导师，国新办新闻发布评估组（复旦）组长。

裴增雨，复旦大学国际公共关系研究中心研究员，国新办新闻发布评估组（复旦）副组长。

【致谢】本文为复旦大学“抗击新冠肺炎新闻发布研究课题组”的阶段性成果，课题组其他成员还有卜昱、邢祥、张彬彬、王丽、姬拓等，在此表示谢意。

此次新冠肺炎疫情出现、扩散、暴发的激烈程度，大大超过了2003年“非典”。2003年应对“非典”的过程中，信息公开和新闻发布的必要性和重要性第一次开始为社会各界所周知和重视，成为了我国信息公开和新闻发布的历史性拐点。我国全面建立新闻发布和新闻发言人制度也由此开始，并大力推进和逐步完善。以近年来新闻发布会数据为例，2017年以来，国家层面的国新办平台每年举办新闻发布会分别为133场、163场和238场，全国各省区市省级平台上的新闻发布会数量也在持续上升，年平均数量依次为59.5场、65.3场以及79.8场，部分省区市每年平均发布数量保持在120场以上^[1]。可以说，我国新闻发布制度的建立和完善，成为我国全方位开放、信息日益公开透明的明证和缩影。

就社会的媒体环境而言，2003“非典”时期，依然是传统大众媒体主导的信息和舆论环境。而17年后的今天，媒体环境不仅已经全面互联网化、社交化和移动化，而且真正步入了“后真相时代”。“后真相”与媒体环境、舆论生态格局、公众媒介接触与使用构成了互为表里，关系密切。社会信息的主要传播路径由传统媒体主导的大众传播向社交媒体为主的社群传播转变，“后真相”不仅冲击新闻业的基本原则，也通过新闻的社群化传播影响社会的良性建构（张华，2017）。这一点，在网络舆论中体现尤为明显，各类纷繁复杂的信息来源、真假难辨的信息、多元化甚至剧烈冲突的观点、各类强烈的情绪，构成了此次新冠肺炎疫情的舆论环境。其中，新闻发布制度和新闻发布活动乃至新闻发言人作为社会关注的一个焦点，成为我国抗击新冠肺炎的特殊领域。在此背景下，课题组认为非常有必要对此次新冠肺炎防控情况的新闻发布状况进行一次全面的考察。鉴于湖北省作为重中之重的疫情灾区，已属特例，为此，课题组根据全国区域分布以及疫情严重程度，经过抽样，以北京、上海、浙江、广东、海南、河南、四川、黑龙江、宁夏九省区市作为样本，对其自疫情暴发启动相应新闻发布状况进行了研究。

一、抗击新冠肺炎背景下我国新闻发布面临的态势

2019年12月以来，湖北省武汉市陆续发现数起病毒性肺炎病例，直至12月30日晚，有武汉医生在临床中发现可能存在类似SARS病毒的病例，并在工作群和同学群中进行了提醒，消息很快被截屏传播，武汉暴发“SARS”疫情的舆情信息开始见诸网络。12月31日下午武汉官方首次公开通报了不明原因肺炎疫情，并指出“未发现人传人现象、未发现医务人员感染”，疫情“可防可控”。同时，国家、武汉等卫健部门展开工作，国家卫健委成立疫情处置领导小组，研究、部署、指导和支持湖北省和武汉市开展工作。

1月1日，@平安武汉发布通告，“8名散布谣言者被依法查处”，称经调查核实，武汉暴发“SARS”疫情为谣言，并对涉案8名人员依法进行了处理。1月2日，经央视报道以及各网络平台“辟谣”，武汉未发生类似“SARS”疫情的新闻全国周知。

此后，武汉市卫健委陆续对外通报疫情信息，对外发布不明原因病毒性肺炎诊断

患者数量，称防控工作有序进行，1月16对外通报口径发生变化，修改为“不排除有限人传人，持续人传人风险低”，但直至1月20日，对外通报口径依然坚持“密切接触者中没有发现相关病例”。期间，国家和海外相关专业机构开始关注疫情，1月15日中国疾控中心内部启动突发公共卫生事件应急一级响应，这是公共卫生响应的最高级别。国家卫健委继12月30日向武汉派出第一批工作组和专家组后，1月18日又派出第二个专家组，对武汉疫情进行现场调查和诊断。

在事后被称“内紧外松”处置应对措施中，对外一系列被媒体和公众称为诡异的事件开始出现：1月11日至18日，武汉卫健委对外零通报，病例数量也零新增；1月18日，武汉江岸区百步亭社区“万家宴”如期举行，约2万人参加；1月19日，武汉市文旅局宣布向市民发放20万张惠民券；1月20日，湖北春节团拜会文艺汇出如期举行，湖北省几大班子领导出席^[2]……

事件真正成为全国性公共卫生事件，始于1月20日。当日下午，钟南山院士在国家卫健委举行的发布会上，明确宣布：新型冠状病毒肺炎“人传人”、14名医护人员感染，并呼吁“现在能不到武汉去就不去，武汉人能不出来就不出来”。

至此，疫情被定性，形势急剧严峻。1月23日凌晨2时，武汉市宣布当日上午10时起，离汉通道暂时关闭。武汉成为新中国历史上第一座因疫情而“封闭”的城市。

在武汉宣布“封城”的当日，一场疫情防控战役在全国打响。1月23日上午，浙江省宣布启动重大公共突发卫生事件一级响应，成为此次疫情防控中第一个启动一级响应的省市。此后，广东、湖南、北京、上海、天津、安徽、重庆、四川等省市相继启动重大突发公共卫生事件一级响应。至1月27日，西藏启动二级响应。至此，中国大陆31个省市区全部启动了重大突发公共卫生事件应急响应。除西藏外，其余30省份全部启动重大突发公共卫生事件一级响应。

本文之所以梳理并罗列上述重要事件和时间节点，一方面既是为了说明对于此次新型冠状病毒，科学界对其特性、传染性、防治等存在着一个逐步认知的过程，另一方面也是为了说明，与之相伴随，包括科学界、医疗界在内的专业机构以及媒体和公众的认知，也必然存在从未知、无知、道听途说、恐慌，到科学认知、应对、防控的过程。其中，每一个环节，都需要信息公开、新闻发布、新闻宣传、舆论引导等主动、及时、有效作为。这些，既充分说明了专题新闻发布工作的必要性，也构成了专题新闻发布工作的舆论大环境，给包括各省市在内的疫情防控新闻发布带来极大挑战。

与抗击新冠肺炎的时间赛跑同步，各省市新闻发布和舆论引导工作同样也在与时间赛跑：如何将疫情防控工作的新情况、新要求、新变化、新进展，及时、全面、深入地告知媒体和公众；如何快速回应社会关切，切实改进和完善疫情防控工作；如何高效发布信息，最快速地截断各种传言、谣言的传播，减少公众恐慌……围绕疫情防控，各省市新闻宣传系统展开了一场专项战役。

二、我国抗击冠状肺炎新闻发布的实证分析

（一）样本选择与总体分布

课题组根据各省区市疫情防控情况，根据区域分布和疫情分布，共选取七个主要区域的九个具有代表性的省区市作为研究样本，对其省级新闻发布平台上的新型冠状病毒感染的肺炎防控情况系列发布会进行专项研究，如表1。

表1 样本省区市选择情况

区域选择	省区市样本选择
华北	北京市
华东	上海市、浙江省
华中	河南省
华南	广东省、海南省
东北	黑龙江省
西北	宁夏回族自治区
西南	四川省

截止2020年2月5日（含），上述九个样本省区市共组织疫情防控专题发布会60场。从时间来看，广东启动最早，于1月21日在全国率先启动了专题新闻发布会，其次是北京和河南，于1月24日启动了本省市第一场新闻发布会。从数量来看，北京、上海居全国省市之首，各举办11场；从连续性来看，上海于1月25日由卫健委召开了第一场专题新闻发布会后，26日升级至市级平台，由市新闻办主持召开第一次市级平台专题新闻发布会，此后每天定时定点召开，截止2月5日已经连续召开11场，开省市系列新闻发布之先河。具体场次时间，如表2。

表2 样本省区市疫情防控专题发布会的场次组织情况

	北京	上海	浙江	河南	广东	海南	黑龙江	宁夏	四川
1月21日					第1场				
1月22日						第1场			
1月23日									
1月24日	第1场			第1场					
1月25日									
1月26日	第2场	第1场							
1月27日	第3场	第2场	第1场		第2场				
1月28日		第3场	第2场		第3场		第1场		第1场
1月29日	第4场	第4场	第3场		第4场		第2场		
1月30日	第5场	第5场	第4场		第5场				
1月31日	第6场	第6场	第5场	第2场	第6场	第2场	第3场		第2场
2月1日	第7场	第7场	第6场		第7场		第4场	第1场	
2月2日	第8场	第8场	第7场		第8场	第3场	第5场		
2月3日	第9场	第9场	第8场	第3场	第9场		第6场		
2月4日	第10场	第10场	第9场		第10场	第4场	第7场		
2月5日	第11场	第11场	第10场	第4场	第11场	第5场	第8场		

从样本省区市的发布情况来看，1月27日至1月31日期间，是本次疫情防控信息公开工作的主要节点（图1）。从1月31日开始，大多数省区市陆续落实疫情专项工作定期发布制度。

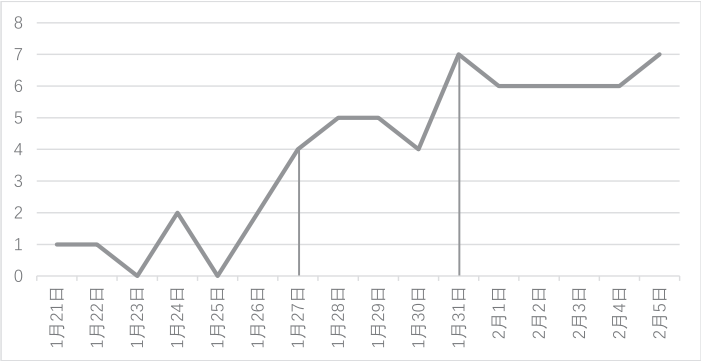


图1 样本省区市疫情防控专题发布会的场次组织情况

（二）发布部门和人员构成

各级政府部门和相关单位是各样本省区市疫情防控工作新闻发布的重要信源。在样本省区市的疫情防控专题新闻发布工作中，各相关部门、单位的出场人次占发布人比例最高，超过了卫健委和医疗卫生系统的负责人和相关专家。同时，多个省区市的新闻发布工作还非常重视邀请基层一线单位和人员参加，向公众释放更具贴近性的各类防疫及相关信息（图2）。

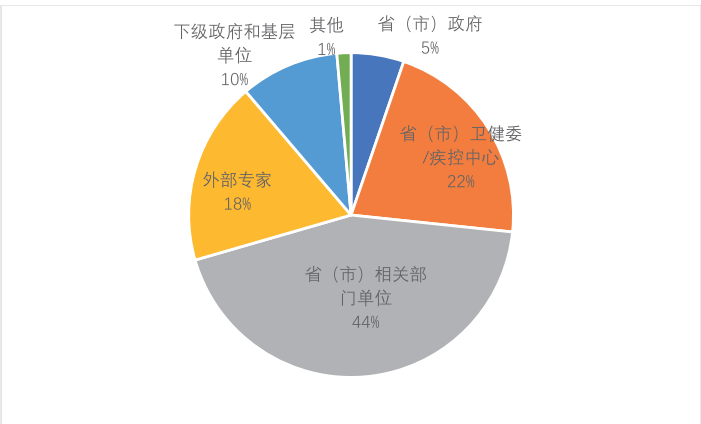


图2 样本省区市疫情防控专题发布会的发布人组成情况

在每场发布会的发布人员数量方面，各样本省区市疫情防控专题发布会的发布人数最少为3人，最多为9人，以4人或5人最多（以上数字均不包括主持人），1位主持人+4~5位发布人的“1+4~5”模式成为主流。具体情况如表3。

表3 样本省市区疫情防控专题发布会的场均发布人数

	北京	上海	浙江	河南	广东	海南	黑龙江	宁夏	四川
发布人(次)	51	48	38	16	55	19	46	4	8
发布场次	11	11	10	4	11	5	8	1	2
场均发布人数	4.6	4.4	3.8	4	5.0	3.8	5.8	4	4

在具体的发布人组成方面,各省区市的发布会设计也有所不同。如北京、上海在保持卫健委全程参与的基础上,重视多部门协同;广东更加重视为各地市和基层单位搭台,海南更重视借力第三方专家,而多部门协同则成为普遍举措。具体情况如表4。

表4 样本省市区疫情防控专题发布会的发布人组成情况

	北京	上海	浙江	河南	广东	海南	黑龙江	宁夏	四川
省(市)政府	4	2	1	1	3	—	2	1	1
卫健委/疾控中心	10	10	9	4	10	6	9	1	2
相关部门单位	32	26	17	9	9	6	21	2	3
下级政府和基层单位	3	5	5	—	15	—	—	—	—
外部专家	2	5	6	2	16	7	12	—	2
其他	—	—	—	—	2	—	2	—	—

(三) 记者提问与关注热点

除极个别场次外(如海南省首场疫情防控工作通报会),样本省区市的疫情防控工作新闻发布会均设置了记者问答环节。课题组注意到,很多省区市的防疫工作专题新闻发布在建立例行发布制度之后,议程设置更加“短平快”。多次出现30分钟以内的发布会,其中最短的发布会出现在浙江(第二场),时长为19分钟,回答问题4个。

表5 样本省市区疫情防控专题发布会的发布时长与问答情况

	北京	上海	浙江	河南	广东	海南	黑龙江	宁夏	四川
最短时长	23	—	19	40	—	—	28	—	60
最长时长	80	—	—	87	—	—	66	98	70
平均时长	约 50	约 30	约 30	约 60	—	—	约 40	—	约 60
场均媒体提问数	7.4	6.5	5.2	9.8	7.7	5.4	4.8	6	7.5

(发布会时长单位:分钟)

各样本省区市新闻发布工作均有中央媒体和本省媒体参与提问。除上海、北京等少数省市始终吸引海外媒体关注外,少数在疫情前期有少量海外媒体到会,多数发布会没有外媒记者到场。

课题组整理了样本省区市的60场疫情专题发布会,共计回答了403个记者问题(每位记者如果一次性2个或2个以上问题,亦计为1个),从分类来看,问题大体分为如下几类(图3)。

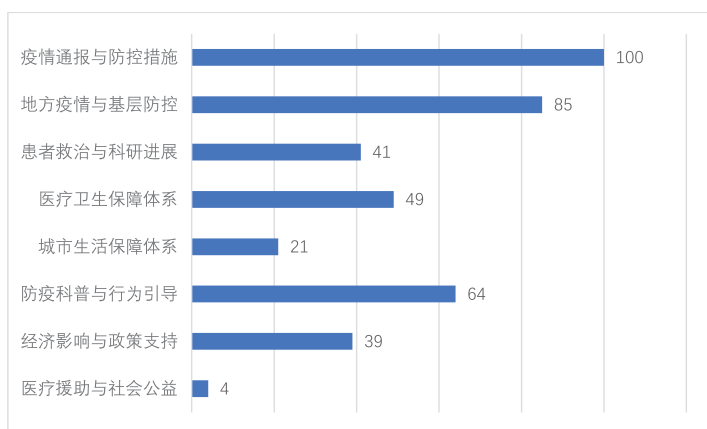


图3 样本省市区疫情防控专题发布会的记者提问情况

具体到各省区市的疫情防控专题发布会上，除了常规的疫情通报与防控措施之外，各主办方进行议程设置的内容也各有侧重。如，北京、上海、广东更注意发布基层疫情和防控情况，浙江更注重发布患者救治情况，海南以及上海、广东更注重防疫科普类内容等（表6）。

表6 样本省市区疫情防控专题发布会的记者提问情况

	北京	上海	浙江	河南	广东	海南	黑龙江	宁夏	四川
疫情通报与防控措施	15	25	12	16	11	5	10	-	6
地方疫情与基层防控	15	20	8	3	33	1	3	-	2
患者救治与科研进展	4	7	10	6	10		3	-	1
医疗卫生保障体系	2	12	6	3	8	6	7	1	4
城市生活保障体系	4	2	7		2	1	3	1	1
防疫科普与行为引导	6	13	4	4	13	11	8	1	4
经济影响与政策支持	6	9	4	3	9	3	4	1	-
医疗援助与社会公益	-	-	1	-	1	-	2	-	-

（四）重点调研与现场观察

为了更加深入地考察此次全国各省市疫情防控专题新闻发布工作，课题组对上海、北京、广东三地进行了重点调研和分析。因时间紧迫，以及疫情期间难以出差等客观原因，课题组对上海进行了现场工作调研，与上海市政府新闻办主要负责人，以及相关人员进行专题座谈，并现场观摩了相关重要场次的新闻发布会。对北京、广东的新闻发布除收集和分析基础数据外，还对媒体报道效果等进行了综合分析。

三、我国抗击新冠肺炎新闻发布的共性特征

通过上述九省区市专题新闻发布会的实证分析，特别是上海、北京、广东三省市的重点调研和现场观察，我们能够得出一些共性的有效做法和发布举措。

（一）遭遇新冠肺炎重大突发公共卫生事件，同步启动新闻发布工作已成共识且成效显著

就全国新闻发布工作而言，经过“非典”后的17年持续建设和大力推进，各省市已经全部建立了较为系统的新闻发布制度，工作机制也日益完善。特别是发生重大突发事件以及遇到重大社会关切时，也能够同步启动新闻发布工作，政府主要负责人还要作为第一新闻发言人，向社会进行信息发布。就此次疫情而言，面对如此罕见的重大突发公共卫生事件，各省市在启动相关预案的同时，新闻发布工作同步响应，通过新闻发布会、通报会、媒体采访等线下新闻发布方式，以及官方微博、官方微信等线上发布方式，及时、持续地将本省市疫情防控情况、要求等告知公众，在疫情防控工作中凸显了关键的作用，成效显著。

（二）作为权威、正式的发布方式，新闻发布会成为此次疫情新闻发布的主阵地，成为社会、媒体和公众最主要信息源

新闻发布方式有新闻发布会、通气会、组织记者采访、接受电话问询等线下方式，以及官方网站、官方微博、官方微信等线上方式，其中，新闻发布会无疑是最权威、最正式的发布方式（国务院新闻办公室新闻局，2016）。从此次研究的北京、上海、浙江、广东、海南、河南、黑龙江、四川、宁夏等九省区市的新闻发布来看，各省区市都召开了新闻发布会，采取了最正式、要求最高、组织策划最复杂的搭台发布的形式，邀请省区市主要领导、疫情防控相关部门、专家学者进行发布，成为新闻发布的主渠道，更成为媒体和公众最权威、最重要的信息来源。从新闻发布会出席记者数量（国内外）、记者提问的踊跃程度、问题的分布等，都远超日常的新闻发布会，使新闻发布会成为疫情防控第一信源，牢牢把控了疫情舆论引导的主动权。

（三）邀集相关领域权威专家全面参与新闻发布活动，借助专家们的专业性与公信力，提高信息传播效能

在重大突发事件新闻发布中，社会公众常因为早期的各种虚报，甚至故意作假而陷入敌对、愤怒、恐慌、不信任等负面情绪之中。此次新冠肺炎疫情，不仅新冠病毒作为一种新发现的病毒，在认知上存在诸多盲目，疫情暴发早期也各种原因未能及时向社会公众预警，直接引发了公众的不信任。对新闻发布方而言，“重获信任的唯一方法就是由受众自己或请他们信任的人查验数据并得出和组织一样的结论”（雷吉娜·朗格林、安德莉亚·麦克马金，2016：49）。因此，邀请权威专家，请相关领域专业人士参与新闻发布，成为各省区市新闻发布的共同选择。以上海为例，上海是医疗资源的高地，在医院、专家、科研等方面处于全国前列，上海援助武汉医疗队也是全国首批之一，上海医疗救治专家组组长张文宏主任更成为“网红”专家，受到全国公众和媒体的极高关

注。而在上海的新闻发布中，这一优势得到了充分运用和效果展示。复旦大学上海医学院副院长、疫情防控公共卫生专家组成员吴凡，自第一次专题发布会作为专家参与后，1月26日和2月5日，又作为专家参加了发布会，每次都直面记者们的踊跃提问，所回答内容成为媒体和网络报道的重点，更被无数看直播的网友赞为“疾控女侠”。广东11场发布会中，有14位专家先后走上省府发布席（其中两位专家上台两次），特别是钟南山院士作为国内标志性的防疫专家和公众人物在首场发布会上的出席，在关键信息上起到了一锤定音的作用。

（四）坚持危机时期新闻发布的预测、研判、会商机制，提升主渠道新闻发布质量

面对突如其来的疫情，特别是疫情早期，一边是社交媒体上各种渠道未经证实的信息，一边是公众日益恐慌、焦虑的情绪和对权威信息的渴望，如何保证官方发布信息能够成为主信息，占据主渠道，必须保证信息的有效性，提升发布信息与公众需求的匹配度，这对新闻发布的质量提出高要求，要求对发布议题、发布人员等进行精心选择。从各省区市系列专题新闻发布会的考察来看，总体而言新闻发布工作在应急状态下延续了相关策划、筹备机制，上海市政府新闻办更是将新闻发布会从原来的新闻发布厅主场搬到了上海病控中心客场，新闻发布会工作专班每天上午10点定时与相关小组、相关委办局进行会商，对未来三天的发布会主题、重点信息、发布人员等进行商讨与规划，并对当天下午的发布会进行深入讨论，遇紧急情况或重大舆论诉求，还不定时紧急讨论，商研进一步发布建议。

（五）构筑线下与线上的新闻发布“矩阵”，做到官方信息的全天候发布和全平台覆盖，提升权威信息的到达率和渗透率

信息传播渠道的互联网化和信息接受终端的移动化已经成为当前信息流通的客观现状。在此背景下，包括媒体在内的信息和内容生产者都需要进行供给侧改革，需要以信息技术为支撑，不断适应信息传播的移动化、社交化、互动化趋势，把重心放在移动端（王伟杰，2018）。新闻发布工作同样如此，构筑线下实体发布与线上发布“矩阵”，提升新闻发布的到达率和渗透率，已经成为普遍选择。以上海抗击新冠肺炎疫情的信息发布为例，从1月21日至2月6日15时，“上海发布”微博、微信、抖音平台共发布涉及疫情防控稿件600余条，累计阅读量（播放量）超过6.5亿次。其中，有606篇10万+，126篇100万+，仅微信平台就有39篇100万+。最高的“上海延迟企业复工”，单条微信阅读量超过1867万次。上海发布抖音号相关专题播放量超过2.1亿次，最高的一条播放量超过7000万次。上海发布还在微信菜单栏设置“加油上海”专题页面，与“健康云”联合的推出“疫情防控上海公共服务平台”，提供来沪人员健康信息登记等相关服务，访问量10余万次。“加油上海”上线至今，已汇集重要稿件超过70条，累计阅读量超过2亿次。

四、我国抗击新冠肺炎新闻发布中存在的若干误区

课题组在对九省区市抗击新冠肺炎新闻发布进行全面分析和比较过程中,发现各省区市自治区新闻发布工作中也存在一些问题和不足,这些构成了当下新闻发布中的若干误区。

(一) 新闻发布会往往只注重现场的召开,忽视多级传播可以带来的扩散效应和累积效应

在当前移动传播成为主流的情况下,新闻媒体(融媒体)只是整个传播渠道中的一小部分。在移动互联时代,“新闻是通过接力的方式完成传播的,微博和短视频成为大多数新闻最初的传播者,而专业记者、其他内容生产者和内容分发平台再进行多级传播,不同方向的多级传播可以满足不同人群对新闻的了解期望。”(刘杨,2019)如何面向移动端,直接吸引公众关注,强化二次传播、多次传播,追求传播效果最大化,是新闻发布工作必须要注意的方面。课题组发现,一些地方虽已连续召开多场专题发布会,但很多只有视频,缺少图文实录,一些场次甚至出现视频内容缺失、链接无法打开。更不用说采取多种传播方式来实施“多级传播”了。这些,无疑都大大制约了新闻发布会传播效果的最大化。

(二) 一些省区市新闻发布会的视角单一,缺乏社会关切和公众关心的向量,滞后社会公众的信息需求

此次疫情席卷全国,引发全国乃至全球关注,与每一位国人更是直接相关。从社会和公众的角度看,疫情暴发后,公众对个人防护、获取社会保障和就医指引等方面的信息需求十分迫切,这就需要各省市在新闻发布中充分关注和回应这些关切。关于这一问题中共中央办公厅《关于全面推进政务公开工作的意见》早就指出:“回应社会关切,建立健全政务舆情收集、研判、处置和回应机制,加强重大政务舆情回应督办工作,开展效果评估。对涉及本地区本部门的重要政务舆情、媒体关切、突发事件等热点问题,要按程序及时发布权威信息,讲清事实真相、政策措施以及处置结果等,认真回应关切。”^[3]课题组在研究中发现,一些省区举办的新闻发布会,始终围绕着“政府已经开展哪些工作、正在开展哪些工作、将要开展哪些工作”做文章,都在发布中提出“宏大问题”,很难引起普通市民的关注与重视,这自然就制约了新闻发布与舆论引导的效果。

(三) 对不同社会群体的心态和社会需求关注和平衡不足,引发不必要的矛盾和冲突

此次疫情如此突然且猛烈，但对更多的各省市自治区而言，如何诊治、如何防控、如何动员等才是重点。不仅如此，全国不同区域间、地方不同城市之间、不同社会群体间等都存在不同的需求与诉求，这些都需要新闻发布工作进行高度关注与力求平衡，进行妥善应对，否则容易引发不必要的冲突与矛盾。如一些地方在应对节后返工潮的问题上，尤其是早期关于是否“封城”等信息发布中，没有充分协调相关部门、本地市民与外来务工人员等，没有做足阐释与说明，甚至引发了一些传言与谣言。

（四）一些省区市新闻发布会，冗长拖沓，书面化明显，难以贴近公众，制约了新闻发布效果

课题组发现，各省区市新闻发布水平存在较大的差异，个别省区市的新闻发布会，发布时间太冗长，发布辞过长且报告体、书面化明显，对核心信息缺少梳理提炼，导致核心信息不易捕捉、难以理解。甚至出现一场发布会上，不同发言人之间出现了发布了较多的重复内容，进一步降低了信息密度。在一些发布会上，问答环节中念稿现象非常普遍，从专业角度看念稿虽允许，但不能长篇念稿。在答记者问环节，一些发布会“安排提问”痕迹过于明显，在传播时给公众的感觉不佳。这些问题叠加，使得发布会生硬、枯燥、冗长，不能以新闻发布的特有吸引力使在场的记者或观看直播的受众发生认知和情感变化，传播效果自然也受到了很大制约。

（五）一些发布人经验匮乏，仓促上阵，面对一些可以回应的关键问题常常无言以对

此次各省市自治区疫情防控专题新闻发布会，涉及部门较多，一些部门的负责人或相关发布人明显仓促上阵，临战与实战经验都不足，对新闻发布工作相关原则、方法缺少了解。例如，在一场发布会上，有记者提问“我们现在的病例中有九个月的孩子，也有一岁的、两岁的、四岁的，这是否属实？”类似具体个案问题，该发言人或因未掌握情况，或因未获授权，选择了漠然视之，没有回答。而恰恰，此类关系婴幼儿、未成年人的关键信息，是媒体和公众关注的重要焦点，应该引起足够的重视，无论何种原因，都应该进行恰当的回应，而不能回避。

五、我国抗击新冠肺炎新闻发布工作的优化建议

在进行以上九省区市抗击冠状病毒肺炎意见分析的基础上，课题组还结合国务院联防联控机制新闻发布平台（国务院新闻办公室、国家卫生健康委员会）和湖北省新闻发布平台相关的新闻发布情况，进行了综合考察分析，为接下来抗击冠状病毒肺炎新闻发布工作，为疫情平息后全国新闻发布工作如何完善提供相应的对策建议。

（一）尽快厘清相关法律、法规中关于信息公开与新闻发布等问题的“边界”，消弭法律、法规间的抵触甚至冲突

此次疫情的信息公开与新闻发布工作直接相关的国家层面的法律条例主要有2003年颁布的《突发公共卫生事件应急条例》、2007年颁布的《中华人民共和国突发事件应对法》和2013年修订的《中华人民共和国传染病防治法》。此次疫情早期新闻发布工作暴露出来的诸多问题或许与上述法律法规界定不清有关，特别是《突发公共卫生事件应急条例》和《中华人民共和国传染病防治法》，存在明显的认知、界定、边界等困惑和矛盾。相关主管部门应尽快启动会商机制，消弭法律、法规间的抵触甚至冲突，疫情平息后，要尽快考虑修改相关法律。

具体而言，《中华人民共和国传染病防治法》对疫情种类、相关信息收集、分析、调查、核实等主体责任和要求进行明确规定，对系统和行政体制内的信息通报也进行了明确要求，还规定在传染病暴发、流行时，国务院卫生行政部门负责向社会公布传染病疫情信息，也可以授权省级政府卫生行政部门公布本地区的传染病疫情信息。但众所周知的是，此次疫情并不在传染病法所列的疫情种类中，第一时间的认知也存在难度与分歧。但另一方面，防治法又规定，各省级政府对本行政区域内常见、多发的其他地方性传染病，可以根据情况决定按照乙类或者丙类传染病管理并予以公布，报国务院卫生行政部门备案。这两种规定看似界定清晰但也又可能矛盾。

最大的冲突与矛盾存在于《突发公共卫生事件应急条例》，条例对各种发生或可能发生的突发公共卫生事件在系统内上报、向周边省市通告等进行了明确的时效性规定，但在对外信息发布方面，却相对笼统，规定“国家建立突发事件的信息发布制度”，要求“国务院卫生行政主管部门负责向社会发布突发事件的信息。必要时，可以授权省、自治区、直辖市人民政府卫生行政主管部门向社会发布本行政区域内突发事件的信息”。这就给地方政府在执行时带来困惑，这从武汉市主要领导接受媒体采访中也得到了佐证。此问题，直到1月20日国家卫健委发布1号公告，将新型冠状病毒感染的肺炎纳入《中华人民共和国传染病防治法》规定的乙类传染病，并采取甲类传染病的预防、控制措施后，才得以顺利解决。

比较而言，《中华人民共和国突发事件应对法》对信息公开和新闻发布方面的规定主体责任明确，可操作性较强。应对法明确国家建立统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主的应急管理体制，同时明确县级人民政府或上一级人民政府是处置主体，规定“有关人民政府及其部门作出的应对突发事件的决定、命令，应当及时公布”。在信息发布方面，明确预警和响应启动后，要“定时向社会发布与公众有关的突发事件预测信息和分析评估结果”“及时按照有关规定向社会发布可能受到突发事件危害的警告，宣传避免、减轻危害的常识，公布咨询电话”。不仅如此，发布一级、二

级警报，启动相应响应后，还要“及时向社会发布有关采取特定措施避免或者减轻危害的建议、劝告”。

（二）在进一步信息公开透明的前提下，要洞悉特殊时期的复杂社会心理，新闻发布既要有利疫情防控，又要有利化解社会矛盾

此次疫情发布，总体而言各省市极度重视，都在本地疫情防控方面层层压实责任，体现了信息的公开透明。体现在新闻发布中，很多省市在公布确诊、疑似、隔离等数据的基础上，还对每一个病例的具体情况、接触史、所在空间等进行了详细地公布。从好的方面看，这的确有利于公众全面了解疫情的客观状况，减少不必要的活动和感染机率。但另一方面看，过于详实的公布，也在一定程度上加剧了与病例相关的小区、社区、人群的恐慌，一些地方甚至激化地域歧视与敌视。不仅如此，一些措施在落地和执行过程中，超越了法律的边界，侵犯了公民的正当权利，损害了政府的公信力。特别值得一提的是：“公信力缺失和不能公正地处理社会矛盾，是民众对各级政府的最大诟病。”（惠继飞、王瑾，2016）如何化解危难之时的复杂社会心理和社会矛盾，做到即公开透明有利于疫情防控，又有利于社会的稳定和公众心理的安抚，需要在后续新闻发布中进行充分考量。

即便是没有新冠肺炎，针对社会心理做好发布新闻发布也显得越来越重要。何况，大疫当前，“后真相时代”带来的极为复杂的舆论生态，更需要我们针对社会心理做好新闻发布，这既是当下，也是长远要解决的大问题。危险失控的心理比危险本身还要可怕百倍，就是这个道理。

（三）要将新闻发布和媒体沟通作为硬性要求列入执政能力建设，各部门主要负责人参与新闻发布活动不能流于表面

早在2015年，国务院办公厅就发文要求进一步加强政府信息公开回应社会关切提升政府公信力，对主要部门、主要负责同志、新闻发言人等出席新闻发布提出硬性要求（李昌禹，2015），相关数量要求也作为硬性指标纳入了全国部门和省市新闻发布工作评估考核之中，此次各省市疫情防控的新闻发布工作，再一次对各位负责同志、新闻发言人进行了一次检验。从课题组这次对各省市发布比较情况来看，出席发布会的各省市主要负责同志特别是相关委办局的负责同志，很多是一把手，主体已经是相关负责同志，这是一个很好的现象。但从新闻发布的表现来看，在新闻发布和媒体沟通上存在一定的差异，大多数部门的主要负责人表现较好，但是流于表面、走过场的新闻发布还是不少。

新闻发布制度作为中国建设阳光、透明政府的举措，取得了历史性的进步，世界为之瞩目。但此次疫情，“新闻发布”作为一个关键词，成为了社会关注的负面焦点。特别是个别省市领导出席的新闻发布会，接连爆出的一系列低级失误和常识错误，舆论哗

然，备受批评。这也给新闻发布制度建设成效带来了负面影响。这些，都与执政能力和业务能力有密切的关系，需要将新闻发布浸入每位主要负责同志的领导思维方式，强化业务培训、实施专项考核。

（四）类似抗击新冠肺炎等专业程度较高的突发公共卫生事件，邀请专业领域权威专家参与新闻发布应该成为标配

此次疫情，84岁的钟南山院士与2003年“非典”一样，成为科技工作、医疗工作者的代言人，令人悲喜交结。在疫情防控的焦灼时刻，上海医疗队队长张文宏主任的一系列言行，一次又一次刷屏，坚定了人们战胜疫情的信心。而在上海等省市的新闻发布会上，公共卫生领域的吴凡教授等专家的出席，一次又一次拨开了笼罩在公众心目中的迷雾，对疫情防控和舆论引导起到了非常好的特殊作用。但我们在研究过程中，也发现部分省市的新闻发布依然以各个部门的官员为主，没有引入疾控、流行病学等领域的专家，不能不说是一大遗憾。建议此后类似的新闻发布会，要更多邀请相关领域权威专家介入，这也应当成为一种标配。

（五）疫情防控的新闻发布，策划能力急需加强，要通过凝练主题，有的放矢，大大提升发布和舆论引导效果

本次疫情防控社会和媒体的关注焦点非常清晰，一部分是对以武汉为核心的湖北的疫情信息成为举国乃至全球关注的焦点，另一部分是本地化，也就是各省市各地方公众对本地疫情蔓延与防控情况的关注。第一部分所涉及的问题虽不在本报告的讨论范围之内，但却一直成为全社会关注的焦点，是影响社会和公众心理的最主要因素，也构成了各省市新闻发布的舆论大环境。在此环境下，各省市新闻发布工作必须考虑到武汉、全国与本省本市之间的关系，在考虑全国基本面的情况下，更需要根据本地疫情情况，精心准备、策划、细化主题，提高针对性。否则，因为疫情防控涉及部门多、群体多，如果不注重策划，不容易形成聚焦，也不容易吸引媒体的关注，相对应的是制约和弱化了新闻发布的传播效果。

（六）要遵循新闻发布规律和借鉴新闻发布成功经验，不断发现问题，补齐短板，与时俱进

经过十多年的不断探索，我国的新闻发布工作探索了运作规律，积淀了成功经验，如新闻发布会流程要完整，无特殊情况要设记者问答环节，新闻发布语言要有新闻性，内容不要过于书面化，要点要相对聚焦，不要过于繁杂等，如充分做实线上发布，精心设置发布主题、优化发布形式，提高线上发布与社会关切的契合程度等，都已经成为共识与规范，得到了普遍执行。但在此次疫情发布中，部分省市的新闻发布工作依然没有按照这些流程和规范做，以致出现了一些“低级错误”问题，如在基本流程和基本规范

方面出现了问题。一些省市的线上发布没有有效地“插位”与“补位”，大大削弱了危机时期新闻发布的应有效果。

此次重大疫情，之所以引起整个社会和公众的较多恐慌并成为国际关注的突发公共卫生事件，除去人类对病毒本身、病毒传染性以及致死率等客观因素认知有限外，与早期围绕病毒相关的信息公开、预警缺失等都有紧密关系。从九省区市新闻发布研究情况来看，自国家启动一级响应后，虽也有短暂的恐慌与焦虑，但社会总体稳定并日渐趋稳。这从信息公开与新闻发布的角度再次验证，唯有阳光透明、坚持公开，才能实现谣言止于信息公开，恐慌缓于新闻发布。不仅如此，这方面的研究也表明，在当下，基于互联网的、基于社交媒体的、基于移动终端的新闻发布制度建设对国家治理体系和治理能力提升有着极为紧密的关系。这正如习近平主席所强调的“我们过不了互联网这一关，就过不了长期执政这一关”（习近平，2018）。我国的新闻发布制度建设必须与时俱进，我国的新闻发布制度建设必须更好地融入国家治理体系和治理能力现代化。

注释：

- [1] 数据来源为复旦大学新闻发布评估组每年为中宣部（国新办）所做的国家和地方新闻发布工作专项评估报告。
- [2] 具体可参见李想侯、李明子、彭丹妮、杜玮，武汉之憾：黄金防控期是如何错过的？[J]中国新闻周刊，2020(934)；37位记者四万字全景调查：新冠病毒何以至此？[EB/OL]. <http://weekly.caixin.com/2020-02-01/101507778.html>；韩挺，武汉时间：从专家组抵达到封城的谜之20天[EB/OL]. <http://www.eeo.com.cn/2020/0207/375826.shtml>.
- [3] 关于全面推进政务公开工作的意见[EB/OL]. http://www.gov.cn/xinwen/2016-02/17/content_5042630.htm.

参考文献：

- [1] 张华，“后真相”时代的中国新闻业[J]. 新闻大学，2017(3)，第28-33页。
- [2] 国务院新闻办公室新闻局. 新闻发布工作手册[M]. 北京：五洲传播出版社，2016.
- [3] [美]雷吉娜·E. 朗格林，安德莉亚·H. 麦克马金著，黄河等译. 风险沟通：环境、安全和健康风险沟通指南[M]. 北京：中国传媒大学出版社，2016.
- [4] 王伟杰. 县级融媒体中心建设“破冰”[J]. 小康，2018(11)，第28-29页。
- [5] 刘杨. 多级传播内容迭代的几个方向[J]. 东南传播，2019(10)，第18-20页。
- [6] 惠继飞，王瑾. 社会转型期与社会矛盾治理[J]. 决策与信息，2016(32)，第113页。
- [7] 李昌禹. 国新办召开会议推动国务院部门主要负责同志主动及时回应社会关切[N]. 人民日报，2015-5-8(04).
- [8] 抓住信息化发展的历史机遇 不能再有任何迟疑和懈怠[N]. 人民日报. 2018-4-24(05).

JOURNALISM RESEARCH

VOLUME 167, NO. 3, 2020

1 An Empirical Study of Press Releases on the Combat against COVID-19: Evidences from Nine Provinces/Regions/Municipalities in China

· *MENG Jian, PEI Zeng-yu*

[Abstract] In the face of the ongoing epidemic of COVID-19, China has begun press releases activities about combating against the virus, along with other actions under the leadship of the Party Central Committee. The research carries out an empirical analysis on press releases in nine provinces, regions and municipalities. On the one hand, it demonstrates that the institutional construction of press release is especially important to improving the national governance system and capacity nowadays. On the other hand, it reveals how the press-release system can pass the challenging test. The study also provides some insights into the governance and decision-making of information publicity.

[Keywords] COVID-19; press release; information disclosure governance system; governance capacity

16 Multiple Media Discourses on the Covid-19 Pandemic: Evidence from Weibo Data

· *SUN Shao-jing, WANG Fan, LIU Zhi-yuan, TAO Yu-zhou*

[Abstract] Employing latent thematic analysis, social network analysis, and multiple correspondence analysis, this study analyzed the tweets by traditional media institutes on the microblog platform. Results revealed the evolution of the discourses across time, as well as significant differences between varying types of media. The study sheds light on the complex relationship between traditional media and social media, particularly in the context of public health emergencies.

[Keywords] COVID-19; framing; Weibo; media discourses