

公众危机意识、媒体传播偏向与舆论的回归

李 宏

摘 要：公众危机意识不断提升，是有效防范和应对突发事件与公共危机的重要基础和根本前提，同时也是当前中国特色应急管理体系和能力建设中较为显著的短板。在以互联网为传播介质的传播主体极端多元化的时代，公众危机意识正变得越来越难以跟上整体形势的发展要求，时常呈现出一种亦步亦趋和应接不暇的状态。从作为一种相对稳定的心理过程和特征的角度，结合公众与传播媒介之间的互动，除了受自身认知固有局限性的影响，无疑也应认识并特别关注“传播”对公众危机意识的影响问题。因为持续的媒体和传播偏向，既是对其“修补社会秩序裂缝机制”角色的背离，同时也可能会导致公众危机意识的零散结构和胶着状态，而公众在风险识别与危机预防方面的“跟随模式”，也在一定程度上背离了危机意识的本质特征。在这个过程中，媒体与传播的偏向可能会重新定义、遏制或重构公众危机意识，并在展示出局部风险“社会放大”效应的同时，也完成了对整体社会风险的全面解构和持续缩小。为此，须要通过政府的主导与引领、媒体的预警与教育，以及公众的辨识与参与，来打破公众危机意识与媒体和传播偏向之间的不良互动与恶性循环，并促成局部乃至整体社会舆论生态平衡，进而实现公众危机意识的有效改善与持续提升。

关键词：公众危机意识；应急管理；媒体与传播偏向；舆论生态

中图分类号：G206.3 文献标识码：A 文章编号：1671-0169(2022)05-0136-12

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2022.05.004

湖北十堰 6·13 燃气爆炸事故发生后，全国多地立即针对该领域展开了更为严格的风险隐患排查，有关家庭用气安全和企业安全生产的话题，也在国内各大媒体和各个舆论场中骤然升温，乃至连续十多天稳居“头条”位置。事实上，对于现实生活中事故灾难的发生所引起的，公众短时间内对特定部门、行业、领域或场所等的集中持续关注，其实早已成为一种常态。毕竟，正如 Schramm 所言，“世世代代的人们都主要是用他们从报纸上（近代以来还从收音机、电影、电视及新闻杂志中）学来的东西，组成了自己对外部世界的概念”^[1]。同时，“预防是解决危机最好的办法”，而伴随着“风险社会”的降临，面对无处不在的社会公共安全风险，公众危机意识也的确可以说是中国应急管理体系和能力建设中极为惹眼的一块“短板”^[2]。不过让人感到有些困惑的是，相较于反复被提及的改善和提高危机意识的种种建议与举措，我们似乎很少关注公众危机意识的形成与演变本身，尤其是大众传播媒介及传播行为所可能对其施加的种种影响问题。在这方面，伊尼斯就曾针对“我们为什么要注意我们所注意的事情”，特别指出了“传播”的影响与作用问题^{[3](P35)}。那么，公众危机意识无论作为一种相对稳定的心理过程和特征，还是应急管理与安全文化的重要组成部分，在中国特色应急管理体系和能力建设的过程中，是否以及在多大程度上受到了什么样的可能影响？我们认为，其中大众传播媒介及传播行为的作用显然不应被忽视，尤其是媒体

基金项目：国家社会科学基金项目“民生性财政支出的社会安全治理效应测度及其提升路径研究”（19BTJ043）

作者简介：李宏，东北财经大学公共管理学院教授，swdxlh@qq.com（辽宁 大连 116025）

与传播的偏向问题。因为，危机意识毫无疑问会在公众与媒介的互动中呈现动态变化，而特定灾害与危机背景下公众注意力的过分集中，往往也会导致局部甚至整个社会舆论生态的失衡，并最终反作用于公众危机意识。如此，公众危机意识可能在某些特定方面得到强化，但同时也会在很大程度上受到牵引甚至被扭曲，并最终呈现出一种极不完善的零散结构和胶着状态。

一、作为应急管理重要基础与根本前提的公众危机意识

风险社会的降临是由于危机意识的缺乏吗？这种观点和看法显然并不完整。姑且不论贝克和卢曼关于风险和风险社会内在逻辑的系统阐释，它至少忽略了危机意识促进风险防范行为的一系列基础和条件。所谓“危机意识”，大体上可以从不同主体对可能到来的危机的认识与评估，以及为应对危机而做的各种准备活动两个方面予以简要概括^[4]。这种简单而又直观的界定也符合哈贝马斯对社会科学领域中“危机”的认识：“危机不能脱离陷于危机中的人的内心体会，面对客观的疾病，病人之所以感到无能为力，只因为他是一个陷于被动的主体，被暂时剥夺了作为一个完全能够控制自己的主体的可能性。”^{[5](P3)}同时，“公众”则显然是一个更具包容性的概念，他们既是危机信息的接收者，也是信息的传播者；既是公共危机直接威胁和侵害的对象，也是预防和应对公共危机的主体力量。正所谓“备预不虞，为国常道”，中国自古以来就提倡“居安思危”的忧患意识，“防患于未然”既为家庭和个人所推崇，也是历代统治者治国理政的重要准则。然而，有必要明确的是，作为整体的公众危机意识，要想在预防和应对社会公共性危机中发挥出至关重要的作用，也并非是没有条件和自然而然的。这正如邓拓在《中国救荒史》中所全面总结的，尽管中国古代积累了大量有关赈济、调粟、蠲免、养恤、放贷，以及水利和林垦等荒政思想与措施经验，但是由于封建统治的根本目的在于“压迫和剥削”，加之灾害影响的普遍性、长期持续和积累性特征^{[6](P84)}，一旦灾难与危机真正来临，即便是最开明的统治者也只能是望而兴叹、无力回天。这其中，生产力发展水平无疑是最具决定性的因素，而生产关系状态作为上层建筑则又从根本上加重了封建社会的脆弱性。所以，就公众危机意识而言，尽管中国古代就有许多良好的传统与种种过人的智慧，但封建统治及由此而带来的压迫与剥削，则决定了它根本不可能在危机应对中发挥出关键性的作用。

1949年新中国成立后，党和国家对自然灾害防灾减灾事业始终如一的高度重视，以及社会主义制度下生产力的快速发展，则为公众危机意识在有效预防和应对自然灾害与重大公共危机中关键性作用的发挥，奠定了最为坚实的思想与物质基础。例如，在整个计划经济时期，中国不仅以极快的速度，在物质条件极为有限的条件下消灭了天花、霍乱和鼠疫等传染性疾病，使得大众的健康状况与卫生条件得到了极大的改观，而且还通过制定“生产自救”的方针和实施兴修水利等有力措施，迅速改善了人民群众的生产与生活条件，为国民经济的恢复与快速发展壮大奠定了重要的基础和条件^[7]。在这个过程中，无论是“节约一两（把）米”的号召与行动^[8]，还是后来“备战备荒”战略的提出与实施^[9]，无疑都有着独特而又深刻的时代背景，并充斥着极为强烈而又鲜明的危机意识。在当时，尽管大众传播媒介远不如现在发达，但基于党和国家的广泛宣传与大力推动，广大人民群众的责任意识和忧患意识均得到了空前的提升。最具有代表性的例子当属农村卫生工作领域的“三大法宝”：县乡村三级卫生保健网络、合作医疗和“赤脚医生”，尤其是其中半农半医的“赤脚医生”，其不仅极大地缓解了当时广大农村地区医疗卫生资源极度稀缺的影响，而且还通过向群众普及常见疾病预防知识，大大地改善了农村人口素质与健康水平。为了更好地推动赤脚医生的快速普及，当时南方等地政府及时编纂了《赤脚医生手册》，并强调要以非常通俗易懂的语言讲解医学知识，如要求避免以术语表达能力和能源等概念，而代之以“糙米比白米补”“焖饭比蒸饭补”“吃饭要吃米汤”等等^[10]。这种广泛而又有效的及时传播，不仅使得国内的广大人民群众大受裨益，

而且迅速得到国际社会的广泛关注和热烈追捧,时至今日仍然可以在国外见到当年流行于中国广大农村的这个手册。很显然,这既是中国共产党和人民政府英明决策和大力推动的结果,同时也是“传播”的力量的最佳体现。在这个过程中,公众危机意识与大众传播实现了良性的互动,整个社会的舆论生态也是健康而又相对均衡的状态,公众危机意识也随之得到了快速有效的提升。

通过回顾中国特色应急管理体系和能力建设发展的基本历程可知,1978年改革开放以后,除了自然灾害防灾减灾事业的持续发展以外,中国也开始面临更多的由快速的工业化和城市化发展所带来的各种安全风险。例如,受“文化大革命”遗留的影响,改革初期的社会治安状况变得很不理想,厂矿企业中的安全生产事故也迎来了新一轮的高峰^[11]。面对“时间就是金钱,效率就是生命”的口号,社会舆论风向发生了明显的改变,相当一部分人开始有意无意地忽略了“风险”问题,“物质主义价值观”的强大影响力表露无疑^[12]。于是,尽管历经数次“严打”,安全生产监督管理工作也逐步得到了加强,但诸如“拜金主义”和“唯GDP论”等思想观念,还是不可避免地形成了一股股极具冲击性的潮流。在加入世界贸易组织之后,中国迎来了工业化和城市化发展的新契机,同时经济社会发展与居民收入水平的极大提高,以及互联网时代的到来等,也使得社会公众与传播媒介的互动出现了一系列新的变化。这些变化中,媒介的“非独立性”特征展露无疑^[13],最具根本性的趋势就是公众不再是单纯的被动性的受众角色,而且公众的注意力也由于各领域风险的不断增多而变得更加“有限”,为此公众危机意识的发展开始也更加显著地受到传播媒介的深刻影响,甚至陷入了“注意力争夺战”或曰掠夺性“眼球经济”。在这一时期,尽管我国同步参与了国际社会中兴起的环境保护运动,也制定了我们自己的“21世纪议程”,但这并没有能够扭转“粗放增长”和污染加剧的局面。“节约用水”“安全生产,警钟长鸣”“植树造林”等公益性广告的发布,在起到积极的“宣传政策”“引导舆论”“揭示问题”和“提高意识”等作用的同时^[14],有时候也被认为带有从反面诠释现实问题的“标签化”功能乃至是讽刺意味,也即挂什么标语和提出怎样的口号,往往也就是由于在这个地方或领域中,这些现象和问题已经非常严重^[15]。

为此,无论是快速转型发展所必然带来的影响,还是媒介环境与舆论生态的变化使然,抑或是传播的内容、形式与手段变得相对滞后而生涩,又或者是以上兼而有之,这种局面的形成与维系最终导向了一个似乎是必然的结果:公众危机意识逐渐变得越来越难以及时跟上,经济社会发展整体形势的快速变化与发展要求,在时常亦步亦趋的同时还转向了一种零散结构和碎片化状态。

二、公众危机意识与大众传播媒介的互动:聚焦与扭曲

对照中国特色应急管理体系和能力建设的发展历程来看,我们对于“灾害”与“危机”的认识,大体上是经历了一个不断深入的过程,由此也产生了社会公共性危机的应对从被动且单一的模式,逐步向积极主动和综合应对模式的转变^[16]。2003年SARS危机之后,中国逐步建立起了“一案三制”的应急管理体系基本框架,公众层面也越来越认识到公共危机应对与突发事件应急管理的重要性。不过,从那时起直至今日,国内有关公众危机意识的各种调查结果则足以表明,公众层面的风险防范意识和危机应对能力,始终也都处于一种面对日益增多的风险与危机而难以招架的“跟随”模式。简而言之,诸如SARS危机的爆发,让公众意识到了突发公共卫生事件风险,“汶川地震”的发生则让很多人意识到了防震基础设施建设和逃生自救能力的重要性,但是,各类突发公共事件的高发频发,始终让很多人处于一种“应接不暇”和“无所适从”的状态,而有关我国公众危机意识的客观与主观评价也始终都比较低。

如表1所示,我们将不同时期若干具有代表性的公众危机意识调查,与我们的调查情况进行了简要的汇总和对比。其中,2005年清华大学公共管理学院课题与eDataPower在线调查联合展开的

全国范围内的网络抽样调查结果表明，在普遍缺乏安全感的情况下，大部分调查对象也都明显缺乏防范意识，如虽然知道应利用灭火器、拨打求助电话和准备常用应急药品等应对突发事件，但绝大部分调查对象却根本没有实际采取这些措施，同时也不懂得利用外部资源来防范和应对可能的危机，如不熟悉邻居、不了解附近避难场所等。这些极具代表性的问题，在后来的历次调查中均不同程度地反复出现。例如，2007年北京减灾协会针对北京市城八区居民的调查结果表明，52%的居民从未设想过“如果发生危机事件该如何避难”，而75%的人不知道“住所附近有无指定的避难场所”。较近地，2019年笔者所主持课题组与相关调查机构联合展开的，针对大连市16~70岁居民的调查结果表明，尽管当前公众的防范意识和安全感都已得到大幅提升，并且能够明确感知来自自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会治安等领域的风险，但危机意识不足和求助手段与渠道单一问题仍然是极为普遍的。这种状态和发展趋势，显然与日前发布的《“十四五”国家应急体系规划》所提出的，到2035年建立与基本实现现代化相适应的“中国特色大国应急管理体系”的目标要求，极不相称。

表1 新世纪以来国内若干公众危机意识调查的主要结果^①

时间	调查机构	调查对象与方法	样本量	调查内容	主要结果
2005	清华大学公共管理学院课题组、eDataPower在线调查	上海、北京、广州、重庆城市居民；线上	5 046	1. 对整体风险环境的判断；2. 日常生活中的危机防范；3. 危机应对能力；4. 保险意识	普遍认为整体趋势不容乐观、普遍缺乏危机预防意识、危机应对能力严重不足、保险购买意愿受收入制约
2007	北京减灾协会、北京市科协科普部	北京市城八区居民；线下	2 300	1. 对突发性重大灾害与灾难爆发的整体趋势判断；2. 日常生活中的危机防范；3. 危机应对能力	41%认为整体趋于好转，25%认为没有明显变化；70%以上不清楚住所、工作和学习场所附件有无避难场所；50%以上居民希望通过主流媒体获取有关危机及防范手段信息
2014	上海交通大学舆情研究室实验室	4个直辖市、27个省会城市和5个计划单列市18岁以上居民；电话	1 080	1. 危机意识主观评价；2. 人口学因素的影响；3. 危机意识客观评价	居民危机意识的主客观评价均处于中等偏高水平、防范措施不足、绝大多数人认为应接受更多知识和技能培训及提高心理素质
2019	东北财经大学公共管理学院课题组、格罗贝斯大数据（大连）有限公司	大连市市辖13个区市县16—70岁居民；线上、线下	5 287	1. 突发公共事件与危机整体趋势判断；2. 日常生活中的危机防范；3. 危机应对能力	绝大部分居民感到安全，但也明确当前自我防范意识不强；日常生活中危机防范知识与措施不足；年轻人相比老年人更重视安全防范宣传教育

公众危机意识的相对不足，显然是多种因素综合作用的结果，宏观地如整体的经济社会发展水平、国民受教育程度，以及应急管理体系和能力建设中对安全文化的重视不足和措施乏力等等。然而，从作为一种相对稳定的心理过程和特征的角度，结合公众与传播媒介之间的互动，我们无疑应

^① 资料来源：《中国城市居民危机意识网络调查报告》，《中国公共安全（综合版）》，2006年第6期；韩淑云、金磊：《城市公众安全文化教育模式研究——以“北京城市居民危机意识社会调查”分析为例》，《科普研究》，2007年第6期；谢耘耕：《中国社会舆情与危机管理报告（2014）》，社会科学文献出版社2014年版。

当认识到并特别关注“传播”的影响问题。尤其是在带有质疑与争议的事件或议题上，无论是用以标榜客观公正的“冲突性框架”的运用，还是不同行动主体竞相参与的“意义争夺”^[17]，以及商业逻辑主导下的“泛娱乐化”^[18]，最终都会使得媒体与传播偏向对事件或议题本身及其社会意义的建构在一定程度上得以完成。这其中，公众自身认知的固有局限性或曰“有限理性”，当然应该是具有某种决定性意义的，但似乎也难以仅凭认知局限的理由对两者间的互动关系及种种变化去“一言以蔽之”。同时，“新媒体的出现，也改变了信息流通的路径，重构了信息传播的结构，并在改变受众由被动地接受信息到主动参与传播信息的同时，也模糊、改变和重新界定了过去所谓‘主流’‘非主流’和‘权威’‘非权威’的概念，从而改变了人们评价社会公共政策的参与模式”^[19]。如图1所示，根据“认知—情感—意志”的基本逻辑，当我们考虑到互联网时代媒介环境与舆论生态的变化所带来的深刻影响时，就更加容易梳理出新媒体环境中大众传播对公众危机意识影响与作用的一种基本路径。具体而言，在公众注意力有限的情况下，媒体（包括自媒体）对特定事件的传播起到了显著的“议程设置”效果，而连篇累牍的集中报道则会吸引公众将注意力集中在特定的领域；这实际上已经完成了一个影响甚至改变公众有关灾害与危机的认知的过程，而赋予特定领域更多的权重，则也意味着在相当程度上影响了公众对于安全风险的识别。于是，或者出于媒体的反复“提醒”，或者出于公众自身对于特定风险与危机预防的积极响应，最终我们可以看到很多人会诉诸特定的工具或技能。例如，在“北京7·21暴雨”引起的安全危机中，媒体对于轿车司机过路桥涵洞时溺亡的大量报道，让很多人意识到车辆涉水引起的人身安全风险，并很快掀起了一股“安全锤”热^[20]。再如“SARS危机”和此次新冠疫情危机的早期应对中，公众受各种传播渠道中大量相关信息的影响，也曾反复出现过一系列“抢购”行为（板蓝根、白醋、消毒水和口罩等等）^[21]。诚然，前述种种现象和行为无疑包括了“应激反应”和“不实信息”等情况，但即便在政府持续加强对谣言等的治理，并积极展开宣传教育和多方引导之后，媒体与传播偏向也依然能够遵循上述路径，对公众危机意识的形成与演化产生不可忽视的影响。

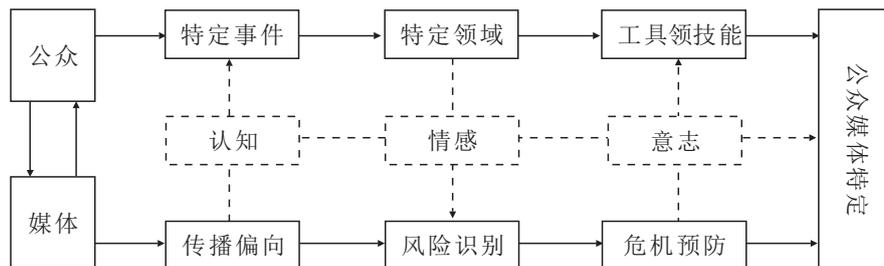


图1 媒体与传播偏向重构公众危机意识的基本逻辑

注：图中实线表示直接的互动与因果关系，虚线表示隐含的逻辑关系。

让我们不得不慎重对待公众危机意识可能受媒体与传播偏向影响问题的理由，主要来自于两个方面：一方面，公众危机意识既是降低社会脆弱性的一个根本前提，同时也是中国特色应急管理体系和能力建设的重要基础；另一方面，在全新的媒介生态与舆论环境下，公众危机意识的形成与演化不再容易受政府意志的单一主导，同时媒体与传播偏向也具有相当的必然性。所以，这种局面或曰困境，使得我们不得不针对这其中的“应急管理尺度与结构”展开深入和系统的思考^[22]，而以下或许是其中无法回避的关键性问题：

一是伴随着公众权利意识的觉醒和设置议程自主性程度的提高，媒体与传播偏向也带来了不合理的注意力分配。“大众麦克风时代”的到来，意味着普通民众可以通过更多的渠道来表达诉求和施加影响，这导致公众危机意识也在某种程度上由“自发”转为“自觉”。不过，这种“自觉”在

很多场合中都不免带有一定的盲目性，并且很容易受到牵引乃至“诱导”。例如，在国内“邻避效应”的形成与发展过程中，早期的“厦门PX项目”事件就具有相当的代表性，而该事件早期的“短信号召”和后来的“散步”抗议^[23]，显然都包含了传播偏向影响居民危机意识的典型过程。换言之，在可能危害居民健康并伴随有火灾、中毒和爆炸等风险的项目与设施，早已遍布各个城市的各个角落的现代社会，民众之所以会唯独关注“PX项目”，危机意识的增强显然并不能提供全部的解释。后来，诸如广东茂名、四川成都和辽宁大连等地，也都出现了反对该项目的各种质疑声音与抗议行动，而这显然也正是公众的注意力被过度吸引和持续集中的结果。

二是媒体与传播偏向既带有一定的合理成分，同时也具有相当的必然性，并最终对应急管理策略和行为产生重要影响。正如传播学者麦奎尔所指出的，媒体总是会有意或无意的产出各种偏见，如记者对题材的选择而无疑产生的偏见、基于党派立场而有意形成的偏见，以及无意而又隐藏的“意识形态偏见”等等^{[24](P46)}。因此，无论是媒体对事件与主题的选择，还是对报道的频次与深度的掌控，都难免带有一定的“偏向性”，甚至也可以说这种“偏向性”实在是传播媒介的本质所决定的。与此同时，受自身认知的局限、惯性乃至惰性的影响，“有限理性”也决定了公众在任何情况下都会有意无意地进行筛选和加工。因此，结合大众传播媒介本质与公众自身认知来看，媒体与传播偏向对公众危机意识的影响，显然不应被过度甚至无限地予以放大。事实上，真正值得重视的应当是，新媒体时代大众传播媒介承载的“海量信息”与“即时互动”，决定了公众始终在有选择地感知与接收信息的同时，还能够通过参与传播和发布信息将偏好传递给媒体，于是无论对于何种类型的媒体而言，都被裹挟进了一个互动和建构的过程。相比较而言，官方媒体通常是相对“公正”的，并不会执着于某些小概率的热点事件和具体细节，但是官方媒体也不可能在单一类型的主题或事件上，全面而又客观地将所有的事实、原理和方法等统统加以报道。这既要受制于科学知识的进展和报道的篇幅，也必然地受制于公众的素养、接受能力及偏好等。同时，市场化媒体和自媒体的传播偏向，则更是在诸如“注意力经济”和“市场逻辑”之下，形成得更加自然、快捷、有力。这就像仅仅依靠市场机制自身的调节，始终难以克服“垄断”和“外部性”等问题一样。

三是持续的传播偏向可能会导致公众危机意识的零散结构和胶着状态，从而偏离中国特色应急管理体系和能力建设的目标要求。尽管目前还无法通过定量方法去精确衡量媒体传播偏向对于公众危机意识演化的影响，但公众在风险识别与危机预防方面的“跟随模式”，已经在一定程度上背离了危机意识的本质特征。因为，纵使无法对危机意识进行科学的界定与测量，但其除了包含一般意义上的“忧患意识”和“责任意识”之外，显然也还应当包含有更为明确的“前瞻意识”^[25]。不同时期的公众危机意识调查结果已一再地表明，至少有相当一部分人的风险意识与防范能力，总是明显滞后于应对各类灾害与危机的实际需要。尽管我们必然无法一劳永逸地解决这个问题，但也并不代表只能就此放任公众任由“短视”和“偏向”牵引甚至误导，从而在公众危机意识层面形成一种“碎片化”的结构。事实上，正是由于相当一部分公众的危机意识，是经由众多单个事件及其隐含的风险点简单“拼凑”而成，从而缺乏必要的系统性和连贯性，所以才导致了灾害与危机应对的“应接不暇”和“无所适从”。于是，在一些概率非常小但足够“吸睛”的小型灾害与危机事件应对中，公众危机意识与媒体传播偏向之间就表现出了较为显著的“胶着状态”：在注意力已足够集中的背景下，媒体传播偏向不断强化某些方面的危机意识，但这种强化却又很容易成为无用的努力，甚至还会通过干扰判断而制约公众危机意识的不断提升。在这方面，大众传播对风险的“社会放大”效应，虽然只是指出了一部分事实与影响，但也应该足够引起我们对于持续的传播偏向问题的重视。

著名危机管理专家罗森塔尔曾指出：“危机的实际发生成为一个实施预防性措施的强烈诱因。”^{[26](P16)}然而，如果仅仅将媒体传播偏向的影响视作短时间内的“一叶障目”效果，那么我们就

很容易忽视其对公众危机意识的种种深刻影响，并很难跳出两者之间维系的不良互动和恶性循环。因为，公众危机意识与大众传播媒介之间的互动，同时也会经由整个社会舆论生态的变化，而反作用于危机意识和传播媒介。正如“幸存者偏差”和“城管污名化”所带来的启示^[27]，在很多时候人们经由媒体反复“提示”所形成的“刻板印象”或“首因效应”^{[28](P220)}，会以一种“根深蒂固”的方式持续地存在，并潜移默化地影响人们的判断和第一反应。当然，这并不是说公众危机意识的不足主要就是从媒体与传播偏向所导致的，因为自身认知局限无疑始终是决定性的影响因素，但这也并非忽视媒体与传播偏向影响的理由。例如，近年来公众对于“安全锤”的重视，除了前文已经提及的2012年“北京7·21特大暴雨”桥涵积水致司机溺亡事件，上一次则是2009年的“6·5成都公交车纵火案”。而正如《解放日报》在事发20天后的评论所表明的，该事件使得城市公共交通系统的风险控制成为热点话题，但此后关于风险控制的讨论，更多地集中在了“更富戏剧效果的‘安全锤’遗失这一细节”，最终“留在公众脑海中有关这一事件的关键词似乎只剩下了‘安全锤’。一起公交安全事件，逐渐演变成了一把‘锤子’引发的悲剧。这个‘锤子化’倾向，对真正解决公交安全隐患有误导之嫌，也暴露了我们一些媒体的偏误”^[29]。类似地，“7·23动车事故”后出现的“高铁安全帽哥”、自动扶梯“吃人”事件后争相模仿的“试探步伐”、失足掉入窞井失踪事件发生后多地研制加装“防坠网”，以及“彭宇案”“雷洋案”和“滴滴顺风车空姐遇害案”等，事实上都存在由媒体偏见和传播偏向而导致的扭曲式“聚焦”效果（如表2所示）。

表2 媒体与传播偏向对公众危机意识的遏制或重构——扭曲式聚焦

事件	综合报道/多维事实	媒体与传播偏向	认知与反馈	影响评价
2011年7·23动车事故	交通安全、轨道交通发展、设计缺陷、违规操作、应急处置、信息发布	救援进展、王勇平、赔偿标准、安全帽哥	安全帽、减少乘坐	逐渐消失
2012年7·21北京特大暴雨广渠门事件	城市安全、排水系统、应急救援、行车安全、逃生自救	车主身份与求救经历	安全锤、车辆涉水需谨慎	有警示作用，但忽视了行车安全和自主避险等，持续遏制
2013年3月22日，长沙女孩掉入窞井	城市安全、窞井盖质量与设计、个人安全意识	回顾各地窞井“吃人”事件、塑料井盖	排查、防坠网	警示、重构；缺乏对自主避险意识的强调
2015年2月28日，柴静《穹顶之下》纪录片	环境保护、雾霾影响及治理	雾霾、转基因、赴美产子	雾霾致癌、无法治理	起到警示作用，但也混淆了部分视听
2015年7·26自动扶梯“吃人”	公共场所安全隐患排查、自动扶梯安全、个人安全意识、应急处置	相继披露各种电梯事故、关注自动扶梯“盖板”	夸张的试探步伐	起到警示作用，但过于关注特定场所和部位
2021年6·13湖北十堰燃气爆炸	燃气使用安全、风险隐患排查、应急处置、逃生自救	事故救援与调查进展、燃气管道	燃气泄漏报警装置、管道	起到警示作用；但未充分关注使用安全

资料来源：作者根据网上相关报道及过去调查中的访谈结果整理，“综合报道/多维事实”主要是对事件所在领域安全风险指向的简要概括，“媒体与传播偏向”主要根据舆情热度和代表性偏向确定，删减了部分与公众危机意识不直接相关的内容。

在“媒体塑造舆论”和“舆论影响媒体”的共同作用之下，特定危机事件的发生往往已然导致局部或整体社会舆论生态的失衡，并进而促成公众风险防范意识与危机应对行为的改变。这种失衡

与改变大致可以分为两大类：一类通常是短暂的，如突发公共卫生危机状态下的危机信息传播和“抢购”行为，大体上可以视为一种受“内在需要”和“环境因素”共同影响的非理性集合行为^[30]。之所以相对短暂，从心理过程和特征的角度来看，这种冲动性无疑是认知与情感交互作用的结果，而且也并不意味着是“非理性”战胜“理性”的结果；另一类则可能是相对维持较长时间而又不易察觉的，但这类失衡与改变实际上完成了对公众危机意识的一种极大遏制或颠覆式的重构。如前所述，许许多多被有意无意“选择”出来而广为传播的各个“风险点”，固然起到了较强的警示作用，但因为其是不完整和孤立的，所以在局部放大的同时，反而让公众忽略了同类事件其他方面的风险，以及其他不同领域所可能存在的隐患与危机。因此，从这个意义上来说，媒体与传播偏向在实施风险的“社会放大”效应的同时^[31]，也是在对整体的社会风险进行着全面解构和持续缩小。进一步地，由一系列大大小小的热点危机事件所串联而成的，就是一种不自觉的“碎片化”的危机意识和“跟随式”应对模式。同时，考虑到互联网时代中新的媒介与传播技术的飞速发展，诸如“媒介行动主义”中通过自建媒体实现更好的自我表达等^{[32](P58)}，则不仅起到了重塑社会信息结构和框架动员的功能，同时也更加剧了前述“局部放大”而又“整体缩小”的效果。

最终，从公众危机意识形成与演化的逻辑上来看，媒体与传播偏向以及舆论生态的失衡，会使原本“认知与风险识别—应对知识与技能—事件与发展趋势”的正金字塔结构，变异为一种由特定事件和媒体与传播偏向所主导的一种“倒三角”结构（如图2所示）。这也就是说，特定的事件原本只是应当起到一定的“警示”作用，尤其是一些比较罕见的小概率事件，公众危机意识的提升终究需要建立在全面科学的理性认知和风险识别之上，并据此进行防范与应对措施调整；然而，基于公众自身认知的局限，在媒体与传播偏向发挥重要影响的诸多场合之中，特定的“事件”开始一跃而成为公众危机意识的基础，并由此改变了公众的认知与风险识别内容，进而对防范与应对措施进行调整。显然，这不仅是“跟随”模式的根源和本质特征，而且将所有的基础建立在特定“事件”上所形成的，也是一种极为不稳定的“倒三角”模式。

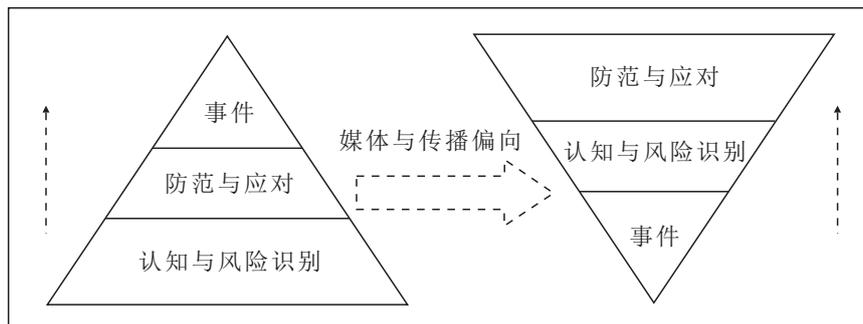


图2 媒体与传播偏向对公众危机意识形成与演化的可能扭曲

三、公共危机情境下媒体传播偏向的消解与舆论的回归

每一次在危机事件真正发生之后，绝不再重蹈覆辙的情绪为预防性计划营造了一个“融洽”的环境，政府、媒体和公众对于危机意识的信心似乎也总会由此而得到提升或强化，但却极少有人会关注危机意识自身的内容与结构变化，及其所受到的来自媒介与传播的可能影响。这或许意味着，当前的公众危机意识本身就已蕴含着一定的危机。同时，在公众危机意识的形成与演化上，对媒体与传播偏向可能影响的理解显然也并非仅着眼于对事实的“揭露”或“掩盖”，因为与特定事件或

危机场景相关的“事实”终究都并非全部的事实。这一点是我们能否意识到公众危机意识本身或已存在危机的关键。从这个意义上看，媒体与传播偏向及其可能从认知和行为的双重维度对公众危机意识实施的定义、遏制或重构，就都带有一定的必然性。为此，现有有关媒体偏见^[33]、传播偏向^[34]、风险沟通^[35]以及框架理论^[36]等研究，显然都是徘徊在这个问题的两端。为此，综合不同的视角来加以综合性的考量，显然是十分必要且大有裨益的，而本文的思考仅是一个起点。同时，基于公众危机意识对于中国特色应急管理体系和能力建设的重要意义，以及网络时代中媒体与传播偏向极有可能产生的遏制与重构效应，或可从危机传播与应对三大重要主体——政府、媒体和公众的视角展开，并最终经由三者之间的关系重构与有效互动，来促成媒体传播不必要偏向的消解与舆论的回归。

（一）政府的积极主导与充分引领是消解偏差和提升公众危机意识的重要基础

危机在本质上是对“社会系统的基本价值和行为准则架构”所产生的严重威胁，因此在突发事件与公共危机应对中，政府的主导责任是不容置疑的：

一方面，政府应着力解决好危机信息发布的“权威性”和“及时性”问题，经由良好的风险沟通改善公众风险认知。这是危机状态下解决“信息不对称”和消除社会恐慌的关键，也是有力促进公众危机意识持续提升的关键。因为，风险认知始终都是影响风险应对行为的重要因素。例如，在疫情防控常态化的大背景之下，各地政府在严厉打击涉疫谣言和虚假信息方面普遍有了长足的进步；进一步地，在当前全国多点散发疫情的情况下，许多地方在及时通报疫情信息的同时还加强了对拒不配合防控工作而涉嫌违法情况的发布，从而强化了每个公民对于理解支持配合疫情防控工作的责任意识和危机意识。

另一方面，政府需要在新媒体时代充分引领公共危机传播。就难以避免的媒体与传播偏向而言，只有政府更为客观和公正地及时、充分地发布有关危机的全面信息，才能够有效“中和”各个舆论场中的“偏见”。在“把关人”作用已严重弱化的“大众麦克风时代”，政府的规制显然不能停留在传统的管控模式上，而在履行好规则建构与秩序维护职责的基础上，政府的全程参与和有效引领就是为最好的“规制”。例如，自“3·21”东航坠机事故发生以来，国家网信办加强了对相关网络谣言的溯源及处置力度，不但压实了相关媒介平台的信息内容管理主体责任，而且也有效地引导了广大网民对于事故的客观认知和理性发声^[37]。

（二）充分发挥媒体在中国特色应急管理体系和能力建设中的预警与教育功能

在应急管理和危机信息传播中，媒体最基本的功能与作用首先应是预警，即让公众知晓有什么样的危机事件发生，进而由此改善认知与预防行为等^[38]（P267）。然而，这又必然会受到媒体对事件与议题选择，以及具体从何种角度进行报道等多种因素的影响。所以，结合本文所提出的核心问题来看：

一方面，应坚持遵从职业道德和恪守伦理底线，避免单一报道和过度炒作。媒体，尤其是主流媒体对政府引领与规制的有效协调与配合，更多地着眼于理性思考和人文关怀而非单纯地“吸引眼球”，是消解媒体传播偏向可能存在的负面影响，并打破其与公众危机意识之间可能存在的不良互动的关键所在。

另一方面，应多通过“拾遗补缺”完善危机预警与服务功能。就目前的形势来看，对一些媒体、机构和公众人物打着“知情权”和“采访权”等旗号，堂而皇之地回避合理的规制，并经由有选择的和偏向性的报道来博取公众关注和扩大社会影响的行为和现象^[39]，尤其需要引起足够的重视。因为，无论是有意为之还是无意为之，也无论是掩盖事实还是夸大事实，它都已经在相当程度

上形成对“修补社会秩序裂缝机制”角色的背离，而公众也不可能由此实现对事件所反映的社会问题与相关风险的合理界定。

总之，除提供娱乐和监测环境之外，大众传播媒介也还担负着传承文化、协调关系和教育大众等重要功能，就公众危机意识的形成与演化而言，各类媒体在当前中国的应急管理体系和能力建设中显然都还有着极为广阔的作用空间，如“应急广播公共服务体系”的设立、运用和强化等。

（三）公众对公共危机与相关社会风险的有效辨识及对公共话题的有序参与

公众危机意识要摆脱前述的零散结构和胶着状态，归根结底在于公众对危机与风险的识别能力的持续提升，以及对相关公共话题的有序参与，进而促成危机情境下整体的社会舆论生态能够快速回归平衡。这很大程度上要诉诸科学素质的提升，就公众与媒体之间的互动而言，则尤其需要媒介素养的提升。

一方面，应适度摆脱情绪控制并避免陷入群体极化。作为危机传播的受众和参与者，公众在与传播媒介的互动中，首先需要尽可能地摆脱由于紧张、恐慌、焦虑和愤怒等情绪而引发的“应激反应”，其次则是应通过有效辨识传播媒介及其承载的各类信息，达到有序参与公共事务管理和公共话题讨论的状态。正如以往许多“群体性事件”所一再表明的，当个人融入群体之后，个性会消失而情绪则会被强化，所以它虽然可能是一种受本能驱使而规避风险的无意识行为，但它往往也带来实实在在的情绪化和低智商的后果。

另一方面，应在风险感知和危机应对中更多地诉诸常识、理性和自觉。在极易引发“爆炸式关注与追随”的“中国式UGC模式”中^[40]，相比创造和制作而言，选择、质疑、理解和评估信息以及思辨性的反应能力，显然是对于改善和提升公众危机意识更加重要的方面。应当充分意识到的是，每个个体事实上都是“公众危机意识”链条上的一个环节，集体无意识或因情感和偏见而形成“理性的胡闹”，最终并不能形成多数人理性无知相互抵消的“聚合的奇迹”^{[41](P11)}，而只能是一场最后所有人都自吞苦果的“公地悲剧”。

参考文献

- [1] Kadt, E. D., W. Schramm. Mass media and national development: The role of information in the developing countries[J]. *International Affairs*, 1966(1).
- [2] 张康之. 论风险社会中的危机意识[J]. *党政研究*, 2020(6).
- [3] [加]哈罗德·伊尼斯. 传播的偏向[M]. 何道宽, 译. 北京: 中国传媒大学出版社, 2013.
- [4] 周树桃. 公共危机意识的引导和规范[J]. *学理论*, 2010(20).
- [5] [德]尤尔根·哈贝马斯. 合法化危机[M]. 刘北成, 曹卫东, 译. 上海: 上海世纪出版集团, 2009.
- [6] 邓拓. 中国救荒史[M]. 北京: 北京出版社, 1998.
- [7] 李全茂. 与时俱进的救灾工作方针[J]. *中国民政*, 2008(2).
- [8] 张岳, 许明堂. 建国初期的“一两米节约救灾运动”[J]. *中国民政*, 2015(4).
- [9] 廖述江. “备战、备荒、为人民”口号的由来和历史演变[J]. *党史文苑*, 2006(13).
- [10] 方小平. 作为“医疗圣经”的《赤脚医生手册》——20世纪六七十年代中国的医疗政治与知识传播(英文)[J]. *Chinese Annals of History of Science and Technology*, 2019(2).
- [11] 章熙春, 殷越. 我国安全生产监管体制的演变与走向——基于制度变迁理论视角的考察[J]. *华南理工大学学报(社会科学版)*, 2018(5).
- [12] 李艳霞. “后物质主义价值观”的现实观照与理论旨趣[J]. *人民论坛*, 2020(4).
- [13] 喻岚. 人和媒介技术的互动: 一个再思考[J]. *自然辩证法研究*, 2021(5).

- [14]陈家华,程红.中国公益广告:宣传社会价值新工具[J].新闻与传播研究,2003(4).
- [15]龚文库.标语的传播功能[J].新闻界,2006(2).
- [16]薛澜.推进国家应急管理体系和能力现代化[J].中国应急管理科学,2020(2).
- [17]Kruse,C. R. The movement and the media:Framing the debate over animal experimentation[J]. *Political Communication*,2001(18).
- [18]陈刚.意见的公共表达:公共争议的传播偏向与话语民主化[J].南京社会科学,2011(8).
- [19]编辑部.新媒体改变了社会舆论生态[J].青年记者,2012(31).
- [20]王晓宇.暴雨后安全锤网络销量增6倍[EB/OL].<http://news.cntv.cn/china/20120727/101880.shtml>,2012-07-27.
- [21]袁子凌,田华.突发公共事件中公众的科学认知及网络行为分析研究——以双黄连抢购事件为例[J].科普研究,2020(2).
- [22]张海波,董星.中国应急管理结构变化及其理论概化[J].中国社会科学,2015(3).
- [23]周葆华.突发公共事件中的媒体接触、公众参与与政治效能——以“厦门PX事件”为例的经验研究[J].开放时代,2011(5).
- [24]McQuail,D. *Media Performance:Mass Communication and the Public Interest*[M]. London:Sage,1992.
- [25]张玉林.危机、危机意识与共识——“雾霾”笼罩下的中国环境问题[J].浙江社会科学,2014(1).
- [26][荷兰]乌里尔·罗森塔尔.应对危机——灾难、暴乱和恐怖行为管理[M].赵凤萍,译.郑州:河南人民出版社,2014.
- [27]汤天甜,李杰.传播偏向、群体极化与风险放大——城管污名化的路径研究[J].西南交通大学学报(社会科学版),2016(5).
- [28][美]约翰·费斯克,等.关键概念:传播与文化研究辞典(第二版)[M].李彬,译.北京:新华出版社,2004.
- [29]杨潇慧.别只盯着一把“安全锤”[N].解放日报,2009-06-26(02).
- [30]魏玖长,周磊,周鑫.公共危机状态下群体抢购行为的演化机理研究——基于日本核危机中我国食盐抢购事件的案例分析[J].管理案例研究与评论,2011(6).
- [31]邱鸿峰.环境风险的社会放大与政府传播:再认识厦门PX事件[J].新闻与传播研究,2013(8).
- [32]Tarrow,S. *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social and Political Movements*[M]. New Jersey:Wiley-Blackwell,2013.
- [33]Maja,A.,R. Enikolopov,M. Petrova,et al. Radio and the rise of the nazis in prewar Germany[J]. *Quarterly Journal of Economics*,2015(4).
- [34]Rhodes,L. *Media Bias and Public Opinion*[EB/OL].<http://hdl.handle.net/10342/7309>,2019-05-03.
- [35]徐建华,薛澜.风险沟通与科学传播[J].科普研究,2020(2).
- [36]刘强.框架理论:概念、源流与方法探析——兼论我国框架理论研究的阙失[J].中国出版,2015(8).
- [37]新华网.这些空难谣言,源头查清了[EB/OL].<https://3g.china.com/act/news/945/20220327/41787167.html>,2022-03-27.
- [38][美]劳伦斯·萨斯坎德,帕特里克·菲尔德.如何应对愤怒的公众[M].霍文利,译.北京:北京联合出版公司,2016.
- [39]韩鸿.集体行动与当代中国媒介行动主义——从纪录片《穹顶之下》说起[J].国际新闻界,2016(5).
- [40]赵宇翔,范哲,朱庆华.用户生成内容(UGC)概念解析及研究进展[J].中国图书馆学报,2012(5).
- [41][美]布赖恩·卡普兰.理性选民的神话:为何民主制度选择不良政策[M].刘艳红,译.上海:上海人民出版社,2010.

Public Crisis Consciousness, Media Communication Bias and the Return of Public Opinion

LI Hong

Abstract: The continuous improvement of public crisis awareness is an important foundation and fundamental premise for effective prevention of and responding to emergencies and public crises, and also a relatively obvious weak links in the current emergency management system and capacity building with Chinese characteristics. In the era of extremely diversified communication subjects using the Internet as the communication medium, public crisis awareness is becoming increasingly difficult to keep up with the development requirements of the overall situation, often showing a state of following the trend and being overwhelmed. From the perspective of a relatively stable psychological process and characteristics, combined with the interaction between the public and the media, in addition to the inherent limitations of their own cognition, it is undoubtedly necessary to recognize and pay special attention to the impact of “communication” on public crisis awareness. The continuous media and communication bias is not only a deviation from its role of “mending the crack mechanism of social order”, but also a trigger for the scattered structure and glued state of public crisis consciousness. The “follow-up mode” of the public in risk identification and crisis prevention also deviates from the essential characteristics of crisis consciousness to a certain extent. In this process, the bias of media and communication may redefine, contain or reconstruct the public’s crisis awareness. It may, on the one hand, show the “social amplification” effect of local risks, on the other hand, completes the comprehensive deconstruction and continuous reduction of the overall social risks.

Key words: crisis awareness; emergency management; media and communication bias; public opinion ecology

(责任编辑 孙 洁)