



## 内容摘要

在西方发达国家，政府新闻发言人制度已有上百年的发展历史。这项制度是推动政务公开和透明，增进政府与普通老百姓之间联系的重要手段。实施政府新闻发言人制度，是目前世界各国通行的做法。我国从 1983 年开始推行新闻发言人制度，但政府新闻发言人制度引起国人广泛关注则在 2003 年 SARS 危机之后。随着我国政治民主化程度的提高和政府改革进程的发展，新闻发言人制度必将逐步发展、完善。因此，系统深入的研究政府新闻发言人制度，具有重要的理论意义和实践意义。

本文首先概述了我国政府新闻发言人制度的产生和发展以及实行该项制度的理论意义和实践意义。其次，分析了目前我国政府新闻发言人制度存在的问题及其成因。最后，针对存在的问题提出了完善我国政府新闻发言人制度的对策。本文认为，完善我国政府新闻发言人制度，必须转变思想观念，完善相关立法，明确法律责任，重视信息搜集整理，拓展新闻发布途径和形式，建立绩效评估机制，健全素质教育体系，遵循传播规律，提高发言人素质。

本文的创新之处在于：从制度施行角度对我国政府新闻发言人制度进行了较为详细的分析，比较全面系统的揭示了我国政府新闻发言人制度存在的问题及其成因，提出并论证了健全法律救济制度、建立绩效评估制度以及建立健全的提高新闻发言人素质的教育体系的必要性与可能性。

关键词：政府；新闻发言人；制度；知情权



## Abstract

In the developed western country, the government news spokesperson system has developed for hundred years. This system is the important method which impels open and transparent of government, promotes the relation between the government and the ordinary people. At present, the implementation of government news spokesperson system is a current way in various countries. Our country has promoted the news spokesperson system from 1983, but this system causes the extensive concern in the people after 2003 the SARS crisis. With the politics democratization enhancement of our country and the development of the government reform, the news spokesperson system will develop gradually and consummate. Therefore, systematically research government news spokesperson system has the important theory and practice significance.

This article has outlined production and development of our country government news spokesperson system, as well as the theory significance and the practice significance about practicing this system at first. Next, it has analyzed the current our country government news spokesperson system existence question and its origin. Finally, aim at the existent problem and proposed countermeasure which consummates our country news spokesperson system. This article believed that the perfect our country government news spokesperson system, must transform the thought, the consummate correlation legislation, clear about the legal liability, value the information collects sorting, expand the news issue way and the form, establish the achievements appraisal mechanism, perfect education system, follow the dissemination rule and improve the spokesperson quality.

The innovating points of this paper are the followings: detailed analysis to news spokesperson system from the system execution angle, promulgated our country news spokesperson system existence question and its origin with the comprehensive system, proposed and proved necessity and the possibility about the perfect legal relief system, the establishment achievements appraisal system as well as the establishment improved the news spokesperson quality the perfect education system.

**Key words:** The government; News spokesperson; System; The right to know



## 华中师范大学学位论文原创性声明和使用授权说明

### 原创性声明

本人郑重声明：所呈交的学位论文，是本人在导师指导下，独立进行研究工作所取得的研究成果。除文中已经标明引用的内容外，本论文不包含任何其他个人或集体已经发表或撰写过的研究成果。对本文的研究做出贡献的个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本声明的法律结果由本人承担。

作者签名：

日期：2007年6月14日

### 学位论文版权使用授权书

本学位论文作者完全了解学校有关保留、使用学位论文的规定，即：学校有权保留并向国家有关部门或机构送交论文的复印件和电子版，允许论文被查阅和借阅。本人授权华中师范大学可以将本学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存和汇编本学位论文。同时授权中国科学技术信息研究所将本学位论文收录到《中国学位论文全文数据库》，并通过网络向社会公众提供信息服务。

作者签名：  
日期：2007年6月14日

导师签名：  
日期：2007年6月14日

本人已经认真阅读“CALIS 高校学位论文全文数据库发布章程”，同意将本人的学位论文提交“CALIS 高校学位论文全文数据库”中全文发布，并可按“章程”中的规定享受相关权益。同意论文提交后滞后：半年；一年；二年发布。

作者签名：  
日期：2007年6月14日

导师签名：  
日期：2007年6月14日



## 导 论

### （一）选题的缘起及研究现状述评

新闻发言人制度发轫于西方，在我国始建于 1983 年，当时主要是出于外交的考虑而基本局限于中央一级人民政府，来满足对外宣传的需要，向世人展现中国的良好形象。2003 年 SARS 事件发生以后，在经济全球化浪潮外部冲击和政治经济体制改革内在要求之双重压力的推动下，2004 年新闻发言人制度开始在国务院、国务院各部委和地方政府多个层次得以建立和推行；2005 年以后开始蓬勃发展，新闻发布会数量大增，质量显著提高，新闻发布的针对性、时效性和新闻性不断增强，范围大幅拓展，目前国务院有近 70 个部门设立了新闻发言人，全国有 27 个省区建立了新闻发言人制度。

近年来，新闻发言人制度能在我国蓬勃发展是有其原因的。第一，国家意识形态调整、政治体制改革背景下加强民主建设的必然要求，中央领导集体“执政为民”思想的全面铺开，政府职能向“服务型”的全面转型，所有这些为新闻发言人提供了广阔的发展空间；第二，全球经济一体化浪潮中与世界接轨的必然要求；第三，满足公众知情权的需要；第四，我国大众传媒业的长足发展，新闻传媒越来越倚重政府作为重要消息来源，政府亦重视通过媒体加强其话语影响力；第五，突发事件的催化。

新闻发言人制度越是蓬勃发展，则越是能体现出该制度的意义和作用：第一，是坚持以人为本、创新党的执政能力建设的需要——有利于政府职能的转化，解决政府工作专业化与社会公众沟通之间的矛盾，促进了政府信息公开，提高了政府信息服务水平；第二，是增强舆论引导能力的需要——有利于更有效地协调与媒体的关系，利用媒体的各种功能，推动政治和政府工作；第三，是提高保障公共安全能力的需要——有利于应对危机事件，完善政府的危机处理机制；第四，是经济全球化背景下加强同外部世界沟通的需要——有利于对外宣传工作，有助于扩大政府的国际影响力，进一步推动形成有利于我国发展的国际舆论环境。

随着社会的发展，新闻发言人制度在我国公共事务管理中必将发挥重要作用。新闻发言人制度的推行必将使政府、社会、公众、媒体之间产生良性的互动，对于我国政治民主、经济发展、社会进步将起着积极的作用。而作为一种传递和发布来自权力中心和重要部门各类信息的制度和形式，要促使它逐步走向成熟和完善，使它成为政治、经济、社会生活中的信息发布的主渠道，成为一种体现国家政治文明、



## 导 论

### （一）选题的缘起及研究现状述评

新闻发言人制度发轫于西方，在我国始建于 1983 年，当时主要是出于外交的考虑而基本局限于中央一级人民政府，来满足对外宣传的需要，向世人展现中国的良好形象。2003 年 SARS 事件发生以后，在经济全球化浪潮外部冲击和政治经济体制改革内在要求之双重压力的推动下，2004 年新闻发言人制度开始在国务院、国务院各部委和地方政府多个层次得以建立和推行；2005 年以后开始蓬勃发展，新闻发布会数量大增，质量显著提高，新闻发布的针对性、时效性和新闻性不断增强，范围大幅拓展，目前国务院有近 70 个部门设立了新闻发言人，全国有 27 个省区建立了新闻发言人制度。

近年来，新闻发言人制度能在我国蓬勃发展是有其原因的。第一，国家意识形态调整、政治体制改革背景下加强民主建设的必然要求，中央领导集体“执政为民”思想的全面铺开，政府职能向“服务型”的全面转型，所有这些为新闻发言人提供了广阔的发展空间；第二，全球经济一体化浪潮中与世界接轨的必然要求；第三，满足公众知情权的需要；第四，我国大众传媒业的长足发展，新闻传媒越来越倚重政府作为重要消息来源，政府亦重视通过媒体加强其话语影响力；第五，突发事件的催化。

新闻发言人制度越是蓬勃发展，则越是能体现出该制度的意义和作用：第一，是坚持以人为本、创新党的执政能力建设的需要——有利于政府职能的转化，解决政府工作专业化与社会公众沟通之间的矛盾，促进了政府信息公开，提高了政府信息服务水平；第二，是增强舆论引导能力的需要——有利于更有效地协调与媒体的关系，利用媒体的各种功能，推动政治和政府工作；第三，是提高保障公共安全能力的需要——有利于应对危机事件，完善政府的危机处理机制；第四，是经济全球化背景下加强同外部世界沟通的需要——有利于对外宣传工作，有助于扩大政府的国际影响力，进一步推动形成有利于我国发展的国际舆论环境。

随着社会的发展，新闻发言人制度在我国公共事务管理中必将发挥重要作用。新闻发言人制度的推行必将使政府、社会、公众、媒体之间产生良性的互动，对于我国政治民主、经济发展、社会进步将起着积极的作用。而作为一种传递和发布来自权力中心和重要部门各类信息的制度和形式，要促使它逐步走向成熟和完善，使它成为政治、经济、社会生活中的信息发布的主渠道，成为一种体现国家政治文明、



政府责任、社会民主的政治制度、新闻制度和管理制度，还有待于从理论上和实践操作中进行进一步的探讨。喻国明教授认为：“对于新闻发言人制度的建设而言，除了推进重大公共信息披露的法制化进程外，还有一系列的制度安排方面的事情要做。”<sup>①</sup>陈力丹教授也认为，我国新闻发言人制度尚需完善。

尽管学者们对新闻发言人的制度建设看法有些不同，但还是有一个共识，那就是我国的新闻发言人制度建设已经取得了很大的发展，但还需要进一步的完善。

实践的发展和出现的问题需要理论的回应，2005年以来，新闻发言人制度的研究如雨后春笋般涌现，除了中国期刊网上收录的关于新闻发言人制度研究的论文数量迅速增加，还出现了一批有分量、有影响的理论文章和专著。代表性的成果大致有三种类型：（1）理论与实践相结合、富有学理分析和经验归纳的专著与教材，如《政府的媒体公关与新闻发布》、《新闻发言人理论与实务》以及由中国传媒大学出版社策划出版的一套包括有《新闻发言人理论与实践》、《新闻发言人实务》、《中外新闻发布制度比较》和《危机传播管理》等的“新闻发言人系列教材”；（2）关于新闻发言人制度的项目课题研究成果，如清华大学国际传播研究中心承担的国家社科基金项目“新闻发言人与发布会研究”课题，该课题组在2005年8月在《今传媒》上发表了《中国政府执政能力与新闻发言人制度建设》的阶段成果；（3）洞察局部问题后的理论整合，如人民日报出版社于2005年8月出版的大型专业书籍《新闻发布与新闻发言人实务》，该书从现代社会对政府工作透明度的要求，以及新闻传播的基本原则入手，对新闻发言人制度基本框架的建构进行了有益的探索，内容涵盖新闻发言人制度的理论、实务和案例研究等多个领域。

目前，关于新闻发言人制度的研究主要集中在以下几个方面：（1）新闻发言人制度的涵义、发展轨迹及其赖以存在发展的社会条件。（2）新闻发言人制度的意义和作用。（3）新闻发言人制度的法律依据与法律保障。（4）危机传播和政治传播中的新闻发言人制度。（5）新闻发言人制度“术”的研究。

从上述可见，目前学界对新闻发言人制度的研究主要是以介绍性的论文著作作为主，理论创新文章较少；在介绍国外相关制度与法律时，缺乏理性批判，没做较深入的比较和结合国情的研究；“理论与实践”专著多是应“新闻发言人培训班”而作，具有较大的工具性，没有处理好理论与实践的辩证关系，理论和实践结合不紧。

而本文在研究我国政府新闻发言人制度时，主要针对目前我国政府新闻发言人制度中存在的问题及其成因进行分析，对我国政府新闻发言人制度以理性思考，为完善我国政府新闻发言人制度提出一些对策。

<sup>①</sup> 喻国明：《我们为什么需要政府新闻发言人？》，载《郑州大学学报（哲社版）》2004年第5期。



## （二）相关概念的厘定

### 1. 信息和新闻

所谓信息，在《辞海》中的解释，是指对消息接受者来说预先不知道的报道。在我国国家标准 GB489885《情报与文献工作词汇基本术语》中，关于“信息”的解释是：物质存在的一种方式、形态或运动状态，也是事物的一种普遍属性，一般指数据、消息中所包含的意义，可以使消息中所描述事件的不定性减少。

新闻指的是及时传播的新鲜、真实、重要的事实之信息。新闻与信息有很多共性，新闻从属于信息，新闻具有较强时效性，是反映世界最新变动或正在变动的有一定社会价值或影响的信息。<sup>①</sup>

### 2. 政府信息公开和政府新闻发布

所谓政府信息公开，是指掌握了社会公共权力的政府通过一定的方式向社会公开有利于公民实现其权利的信息资源。所谓政府新闻发布，是指政府在日常工作中以及公共突发事件发生时期，及时或定期地通过一定的形式向社会、公众公开有新闻价值的信息。可见，政府新闻发布是“政府信息公开的一种特殊方式，一般意义上的信息公开是静态的、被动的；而新闻发布是动态的、主动的。”<sup>②</sup>信息公开涉及政府部门为履行职责而产生、获取、利用、传播、保存和负责处置的所有信息，面向所有民众；而政府新闻发布则主要面向新闻媒体发布其中能引起公众共同兴趣和普遍关注的新闻性信息。

### 3. 政府新闻发布制度和政府新闻发言人制度

所谓政府新闻发布制度，是约束政府新闻发布行为的一系列规则，包括新闻发布的内容、渠道、形式和目的等等。所谓新闻发言人制度，是约束新闻发言人新闻发布活动的一系列规则，其关键和核心是新闻发言人——代表特定的社会组织发布特定新闻信息的负责人。

政府新闻发布制度和政府新闻发言人制度有诸多共性：都是以政府为传播主体，以新闻媒介和社会公众为传播客体，通过发布、传播与公众利益相关的政务信息和重要新闻来实现政府与社会的沟通，都是一种相对稳定和规范的公共信息传播机制，同为政府对社会进行服务和管理的必要方式。<sup>③</sup>

<sup>①</sup> 徐琴媛：《中外新闻发布制度比较》，中国传媒大学出版社 2005 年版，第 3 页。

<sup>②</sup> 徐琴媛：《中外新闻发布制度比较》，中国传媒大学出版社 2005 年版，第 3 页。

<sup>③</sup> 郎劲松：《新闻发言人实务》，中国传媒大学出版社 2005 年版，第 56 页。



但是，两者也有区别：政府新闻发布制度的外延比政府新闻发言人制度宽泛的多。具体表现为：

首先，政府新闻发布制度的产生远早于政府新闻发言人制度。作为在政府通过媒介向社会公布新闻性信息行为过程中形成的规则、习惯和法律的总称，“政府新闻发布制度产生的两个基本条件是文字的产生和政府行为的有效化”。<sup>①</sup>从世界范围来看，政府新闻发布制度从无到有、从不成熟到相对完善的历程至少有数百年的历程。而政府新闻发言人制度是直到 19 世纪上半叶才萌芽，19 世纪末才正式出现，它只有百多年的历史。具体来说，在 19 世纪 20 年代的美国，其政治改革、经济增长和传媒大众化的时代背景使新闻发言人应运而生。安德鲁·杰克逊是最早聘用总统新闻发言人的美国总统。到 19 世纪末 25 任总统麦金利任职时期，美国传媒业获得巨大发展、国力跃居世界前列后谋求海外扩张的时代背景使新闻发言人制度正式得以确立。而在我国，政府新闻发布亦由来已久，而真正意义上的新闻发言人制度的建立则是以 1983 年 4 月 23 日以中国记协首次向中外记者介绍国务院各部委和人民团体的新闻发言人为标志，<sup>②</sup>距今只有 20 多年的时间。

再次，从传播主体、传播渠道、传播对象来分析，政府新闻发布制度和政府新闻发言人制度也存在区别。

从传播主体来分析，政府新闻发布制度将“政府”作为其新闻发布的传播者；而新闻发言人制度则明确传播主体为“新闻发言人”，强调政府机构中专门从事于新闻发布的人员。

从传播渠道来分析，政府新闻发布制度的新闻传播渠道和方式比新闻发言人制度多。新闻发言人是当代政府新闻发布的主要途径和方式，但并不是全部。比如当代中国政府新闻发布除了以新闻发言人为中介的大众传播渠道以外，还有组织传播渠道、会议传播渠道以及包括标语、板报、网站发布等等其它方式。

从传播对象来分析，政府新闻发布笼统以新闻媒体和社会公众作为其新闻传播对象；而新闻发言人制度则特别强调媒体记者为其直接对象，而社会公众则是间接对象。

综合来说，政府新闻发言人制度是政府新闻发布制度的从属概念，是政府新闻发布的一种现代形式。它们的内涵大致相似，只是政府新闻发布制度包含的内容比政府新闻发言人制度更为宽泛。

#### 4. 政府新闻发言人和政府新闻发言人制度

<sup>①</sup> 徐琴媛：《中外新闻发布制度比较》，中国传媒大学出版社 2005 年版，第 1 页。

<sup>②</sup> 中国社会科学院新闻研究所编：《中国新闻年鉴 1984》，光明日报出版社 1984 年版，第 482 页。



所谓政府新闻发言人制度，是指由专职于新闻发布的政府官员，即新闻发言人，通过接受采访、举行新闻发布会或记者招待会等方式，就与公众利益相关的政务信息和重要新闻通过媒体向社会公开发布的制度。可见，政府新闻发言人是政府新闻发言人制度的要素之一，其从属于政府新闻发言人制度。

政府新闻发言人是政府新闻发言人制度系统构成中的核心要素，正是政府新闻发言人的特质规定及其一系列活动才构成了政府新闻发言人制度。从这个角度来分析上，新闻发言人就是“新闻发言人制度”，正如赵启正所强调的：“新闻发言人不是人，而是一种制度。”

因此，我们可以这样去认为，新闻发言人是属于狭义概念，它是新闻发言人制度的一个组成部分。新闻发言人制度是为新闻发言人的广义概念，此时，广义的新闻发言人指的是新闻发言人制度。如此区分，有利于我们深入细致地把握新闻发言人制度的理论内涵和实践要义。

### **（三）本文的基本结构**

本文除了导论外，主要分为三大部分：第一部分为我国政府新闻发言人制度概述，这部分对政府新闻发言人制度的产生和发展进行介绍，并分析实行该制度的重要意义；第二部分为我国政府新闻发言人制度存在的问题及成因，这部分揭示我国政府新闻发言人制度在目前环境下存在的问题，并对问题出现的原因进行分析；第三部分为完善我国政府新闻发言人制度的对策，这部分就如何完善我国政府新闻发言人制度进行理性思考，提出一些对策及建议。



所谓政府新闻发言人制度，是指由专职于新闻发布的政府官员，即新闻发言人，通过接受采访、举行新闻发布会或记者招待会等方式，就与公众利益相关的政务信息和重要新闻通过媒体向社会公开发布的制度。可见，政府新闻发言人是政府新闻发言人制度的要素之一，其从属于政府新闻发言人制度。

政府新闻发言人是政府新闻发言人制度系统构成中的核心要素，正是政府新闻发言人的特质规定及其一系列活动才构成了政府新闻发言人制度。从这个角度来分析上，新闻发言人就是“新闻发言人制度”，正如赵启正所强调的：“新闻发言人不是人，而是一种制度。”

因此，我们可以这样去认为，新闻发言人是属于狭义概念，它是新闻发言人制度的一个组成部分。新闻发言人制度是为新闻发言人的广义概念，此时，广义的新闻发言人指的是新闻发言人制度。如此区分，有利于我们深入细致地把握新闻发言人制度的理论内涵和实践要义。

### **（三）本文的基本结构**

本文除了导论外，主要分为三大部分：第一部分为我国政府新闻发言人制度概述，这部分对政府新闻发言人制度的产生和发展进行介绍，并分析实行该制度的重要意义；第二部分为我国政府新闻发言人制度存在的问题及成因，这部分揭示我国政府新闻发言人制度在目前环境下存在的问题，并对问题出现的原因进行分析；第三部分为完善我国政府新闻发言人制度的对策，这部分就如何完善我国政府新闻发言人制度进行理性思考，提出一些对策及建议。



## 一、我国政府新闻发言人制度概述

### (一) 我国政府新闻发言人制度的产生和发展

新中国成立至改革开放初期，我国很少运用新闻发言人形式来发布新闻。这期间只举行过少数几次记者招待会，比较有影响的有：1965年9月29日，时任外交部长陈毅同志在人民大会堂举行记者招待会，谴责美苏超级大国对我国实行军事包围，有300多名中外记者进行了采访。1980年9月29日，全国人大常委会副秘书长曾涛就五届人大常委会第16次会议决定成立特别检察厅和特别法庭检察审判林彪、江青反革命集团案10名主犯的问题举行了中外记者招待会，在当时轰动一时。同年，我国政府还召开了另外一次重要的新闻发布会，这就是向国内外公众发布关于“渤海二号”石油钻井船翻沉事故调查和处理结果。关于“渤海二号”事故调查和处理结果的新闻发布会，是我国首次对突发事件进行新闻发布，它与审判“四人帮”的新闻发布一起成为改革开放后我国政府新闻发布工作的新起点。这一时期还曾就其它一些重大事件举办记者招待会。但严格地说，这一阶段还没有正式建立新闻发言人制度。

我国新闻发言人制度的出现是在1982年，第一位新闻发言人是时任外交部新闻司司长的钱其琛同志。当时，中苏两国正处于严重的对抗局面，1982年3月24日，苏联领导人勃列日涅夫在乌兹别克共和国首府塔什干发表了长篇讲话，透露出一些改善中苏关系的微妙迹象。邓小平同志打电话到外交部，指示立即对勃列日涅夫的讲话做出反应。当时，外交部还没有正式的新闻发布会制度。钱其琛在新闻司司长的任上，正在考虑设立新闻发言人，此事便成了立刻建立新闻发言人制度的契机。

外交部的第一次新闻发布会是一次没有座位的新闻发布会。1982年3月26日，地点在当时外交部主楼门厅。当时没有专门进行新闻发布的场地，七八十位中外记者受邀出席，记者们就站在钱其琛的周围。作为外交部首位新闻发言人，钱其琛发布了一个只有三句话的简短声明。声明念完后，没有提问，也不回答问题。第一次新闻发布会就结束了。<sup>①</sup>这是我国第一次以新闻发言人的方式对外发布消息。此后，外交部就开始举办新闻发布会，但那时还很不正规，有消息发布就举办，没有消息发布就不办。

我国真正意义上的新闻发言人制度是在改革开放的推动下发展起来的。1983年，针对西方国家对我国的歪曲报道和误解，根据中央的指示，一些国家机关和人

<sup>①</sup> 钱其琛：《外交十一记》，世界知识出版社2003年版，第4页。



## 一、我国政府新闻发言人制度概述

### (一) 我国政府新闻发言人制度的产生和发展

新中国成立至改革开放初期,我国很少运用新闻发言人形式来发布新闻。这期间只举行过少数几次记者招待会,比较有影响的有:1965年9月29日,时任外交部长陈毅同志在人民大会堂举行记者招待会,谴责美苏超级大国对我国实行军事包围,有300多名中外记者进行了采访。1980年9月29日,全国人大常委会副秘书长曾涛就五届人大常委会第16次会议决定成立特别检察厅和特别法庭检察审判林彪、江青反革命集团案10名主犯的问题举行了中外记者招待会,在当时轰动一时。同年,我国政府还召开了另外一次重要的新闻发布会,这就是向国内外公众发布关于“渤海二号”石油钻井船翻沉事故调查和处理结果。关于“渤海二号”事故调查和处理结果的新闻发布会,是我国首次对突发事件进行新闻发布,它与审判“四人帮”的新闻发布一起成为改革开放后我国政府新闻发布工作的新起点。这一时期还曾就其它一些重大事件举办记者招待会。但严格地说,这一阶段还没有正式建立新闻发言人制度。

我国新闻发言人制度的出现是在1982年,第一位新闻发言人是时任外交部新闻司司长的钱其琛同志。当时,中苏两国正处于严重的对抗局面,1982年3月24日,苏联领导人勃列日涅夫在乌兹别克共和国首府塔什干发表了长篇讲话,透露出一些改善中苏关系的微妙迹象。邓小平同志打电话到外交部,指示立即对勃列日涅夫的讲话做出反应。当时,外交部还没有正式的新闻发布会制度。钱其琛在新闻司司长的任上,正在考虑设立新闻发言人,此事便成了立刻建立新闻发言人制度的契机。

外交部的第一次新闻发布会是一次没有座位的新闻发布会。1982年3月26日,地点在当时外交部主楼门厅。当时没有专门进行新闻发布的场地,七八十位中外记者受邀出席,记者们就站在钱其琛的周围。作为外交部首位新闻发言人,钱其琛发布了一个只有三句话的简短声明。声明念完后,没有提问,也不回答问题。第一次新闻发布会就结束了。<sup>①</sup>这是我国第一次以新闻发言人的方式对外发布消息。此后,外交部就开始举办新闻发布会,但那时还很不正规,有消息发布就举办,没有消息发布就不办。

我国真正意义上的新闻发言人制度是在改革开放的推动下发展起来的。1983年,针对西方国家对我国的歪曲报道和误解,根据中央的指示,一些国家机关和人

<sup>①</sup> 钱其琛:《外交十一记》,世界知识出版社2003年版,第4页。



民团体开始推行新闻发言人制度，以加强同外国驻京记者和临时来访记者的联系，向他们介绍中国的情况，增进世界人民对中国的了解，改变中国在世界上的形象。

1983年2月，中共中央宣传部、中央对外宣传领导小组联合发文《关于实施〈设立新闻发言人制度〉和加强对外国记者工作的意见》，要求外交部和对外交往较多的国务院各部门建立制度，定期或不定期地发布新闻。3月1日，新任外交部新闻司司长齐怀远被正式任命为第一任外交部新闻发言人，并举行了首次新闻发布会。他宣布，从这一天起，外交部将经常举行新闻发布会，介绍我国对国际问题的态度，宣布重要外事活动并对一些问题进行答复，发布新闻和背景资料。

4月23日，中国记协首次向中外记者介绍国务院各部委和人民团体的新闻发言人，正式宣布我国建立新闻发言人制度。<sup>①</sup>当时确立的新闻发言人制度由三部分构成：最高层次是国务院新闻发言人，由国务院新闻办组织对外发布我国的大政方针或重大新闻；其次是外交部新闻发言人，由外交部新闻司人员担任，只发布授权发布的内容；再次是国务院各部委和人民团体的新闻发言人，由各部委办公厅或政策法规司人员担任，发布会由中国记协出面组织协调。

“两会”新闻发言人始于1983年6月的全国人大和全国政协六届一次会议。6月4日，“两会”首任新闻发言人——六届全国人大一次会议副秘书长曾涛和全国政协六届一次会议副秘书长孙起孟，同时向中外记者发布了关于召开“两会”的新闻发布会。自此，“两会”新闻发布制度一直延续至今。

1987年，中共中央宣传部等部门又对国务院新闻发言人制度作出规范：国务院会议做出的可以公开报道的重要决定，由国务院新闻发言人定期（每月1次或2次）举办中外记者招待会或新闻发布会加以介绍，还可就一个时期国内政治、经济、文化等方面全局性的重大问题和群众关心的问题发布新闻并答记者问。并建议中央在转折关头举行的一些重要会议和做出的一些重要决定，可由领导人举行记者招待会，就主要问题做介绍。也可以考虑就一个时期国内外读者普遍关心的敏感问题，选择适当时机召开中外记者招待会，由中央领导同志或有关部门负责人作权威性解答，电台、电视台播发实况或录音、录像剪辑。1989年4月4日，七届全国人大二次会议通过的《全国人民代表大会议事规则》（法律）明确规定：“全国人民代表大会会议举行新闻发布会、记者招待会。”

改革开放初期，由于我国新闻发言人制度设立背景的特殊性，外交部、原对外经济贸易部新闻发言人工作开展较早，操作也比较规范。从1995年6月，外交部记者招待会由每周一次增加到两次，定期于每周二、周四举行。1993年1月，时任

<sup>①</sup> 中国社会科学院新闻研究所编：《中国新闻年鉴1984》，光明日报出版社1984年版，第482页。



外经贸部部长的李岚清同志在国务院新闻办组织的发布会上，介绍了前一年中国的对外贸易状况。这是国务院新闻办组织的第一次新闻发布会，从此形成惯例。

2003年SARS疫情爆发后，从4月初到6月24日，卫生部连续举办了67次新闻发布会。SARS疫情成为新闻发言人制度在全国全面推广的契机。国务院新闻办副主任王国庆说，建立新闻发言人制度就是为了最大限度满足公众的知情权，让老百姓来监督政府，实现政务公开、新闻透明。

随着时代的变革和社会的发展，我国目前新闻发言人制度设立的目的与改革开放初期已有很大的不同。1983年，我国建立新闻发言人制度的初衷就是为了加强外宣工作。“首先要做好外国驻京记者和港澳记者的工作，为他们创造必要的条件，让他们接触实际，了解中国，以便比较公正地向国外介绍中国的情况”。<sup>①</sup>

20多年来，我国新闻发言人制度在对外宣传上做出了突出的贡献，向世人展现了国家的良好形象，为各国媒体提供权威性的信息，让世界了解中国。实践中，新闻发言人制度基本局限在中央国家机关。但是，随着我国政治文明建设不断发展，新闻发言人制度已经更多地倾向沟通媒体、公众，提供信息服务，增加政务透明度、维护公众知情权、塑造政府形象等方面。

目前，我国的新闻发言人制度在很多方面都有了较大发展，呈现出许多新的特点，主要表现在以下几个方面：

第一，实施部门更广泛。在党和政府的高度重视下，我国新闻发言人制度已初步建立了“三个层次的新闻发布架构”，即中央对外宣传办公室（国务院新闻办公室）、国务院各部委及省市自治区级政府三个层次的新闻发布机制。

当然，我国的新闻发言人制度并没有停留在由上至下的三级发布机制上，目前，一些国务院部委、省级政府也仿效制订了自己的三级新闻发布机制。许多省级以下的基层政府也已经制订了新闻发言人制度。北京市要求各政府系列的局级以上单位、上海市要求国家机关各部门都要设立新闻发言人。其它计划实行新闻发言人制度的省、市、自治区基本也要求在各部門全面铺开。2004年6月，北京朝阳区率先推出街乡新闻发言人制度还引起舆论界的热切关注。

总而言之，从中央到地方各级政府的新闻发布机制，以及各行业系统内部多层次条块式的新闻发言人制度，构建起我国当前新闻发布的主要框架。

第二，政府高官担任新闻发言人。我国目前国务院部委的新闻发言人大多是由各部门中的综合部门（如办公厅）或研究部门（如法规司或政策研究室）的负责人担任。“各省的发言人中，有70%以上由政府办公厅负责人担任，还有些人的职务是

<sup>①</sup> 宋双峰：《新闻发言人制度在我国20年》，载《中国记者》2003年第9期。



政府秘书长、政府研究室主任等。”<sup>①</sup>上海市政府新闻发言人焦扬是市政府新闻办副主任。北京市四城区新闻发言人是副区长或区委宣传部长。河南省要求新闻发言人由副厅级以上实职官员担任。高官出任新闻发言人，有利于保证发布的消息的权威性。

第三，新闻发布形式多样化。随着新闻发言人制度的建设与发展，我国目前的新闻发布形式已经出现了多样化的发展趋势。2001年4月，中美撞机事件发生后，当时美国辩称是因为中国飞行员的动作莽撞才导致飞机相撞。在我国外交部举办的例行新闻发布会上，时任外交部新闻发言人的章启月播放了拍摄现场的录像带，还放映了我国飞机受损的幻灯片等。利用多媒体技术来发布新闻，这是外交部新闻发布会的一个突破。“用事实说话。这种做法是有说服力的。”章启月在接受记者采访时说。<sup>②</sup>

上海市政府新闻发言人成立了工作组，负责与记者联络，提供信息咨询服务。同时，还通过政府网站、通气会、发表谈话和接受采访等形式开展新闻发布。这些方式拓宽了新闻发布的形式，必将在政府信息公开中发挥重要作用。

第四，新闻发布设施现代化。国务院新闻办记者招待会原在某饭店举行，由于地方狭窄，常有些记者是站着参加新闻发布会的，另外众多采访机抢占1个音箱，直接影响新闻发布的效果。2000年7月19日，国务院新闻办新闻发布厅正式启用。300余平方米的新闻发布厅配有现代化音响和多媒体演示，还可提供声像编辑和卫星传输通讯服务。不仅方便媒体摄像、录音，更能使会议现场同步向全球直播。而上海市政府新闻发布厅内设摄影、摄像工作台以及用于网络、电台直播的工作区，并配置了音频和视频接口、多媒体放映设备和需要时进行同声传译的设备。发布厅的场外设置记者工作室，配置可以上网的电脑和传真机等，供记者写稿、发稿或查询资料使用，并有无线上网设施和场内实况转播设备。为记者提供多种服务，体现政府新闻发布会的亲和力和权威性。

## （二）实行政府新闻发言人制度的重要意义

### 1. 顺应对外开放的新形势，树立良好的国际形象

就世界范围而言，政府新闻发言人和发布会制度早已经是“国际惯例”。它是民主政治和信息公开的产物，是社会进步的表现。1983年4月23日，中国记协首次向中外记者介绍了国务院各部委和人民团体的新闻发言人，正式宣布我国建立新闻

<sup>①</sup> 吴晨光：《2003：中国新闻发言人浮出水面》，《南方周末》2003年11月13日。

<sup>②</sup> 赵凌：《章启月走上外交新舞台》，《南方周末》2004年12月16日。



政府秘书长、政府研究室主任等。”<sup>①</sup>上海市政府新闻发言人焦扬是市政府新闻办副主任。北京市四城区新闻发言人是副区长或区委宣传部长。河南省要求新闻发言人由副厅级以上实职官员担任。高官出任新闻发言人，有利于保证发布的消息的权威性。

第三，新闻发布形式多样化。随着新闻发言人制度的建设与发展，我国目前的新闻发布形式已经出现了多样化的发展趋势。2001年4月，中美撞机事件发生后，当时美国辩称是因为中国飞行员的动作莽撞才导致飞机相撞。在我国外交部举办的例行新闻发布会上，时任外交部新闻发言人的章启月播放了拍摄现场的录像带，还放映了我国飞机受损的幻灯片等。利用多媒体技术来发布新闻，这是外交部新闻发布会的一个突破。“用事实说话。这种做法是有说服力的。”章启月在接受记者采访时说。<sup>②</sup>

上海市政府新闻发言人成立了工作组，负责与记者联络，提供信息咨询服务。同时，还通过政府网站、通气会、发表谈话和接受采访等形式开展新闻发布。这些方式拓宽了新闻发布的形式，必将在政府信息公开中发挥重要作用。

第四，新闻发布设施现代化。国务院新闻办记者招待会原在某饭店举行，由于地方狭窄，常有些记者是站着参加新闻发布会的，另外众多采访机抢占1个音箱，直接影响新闻发布的效果。2000年7月19日，国务院新闻办新闻发布厅正式启用。300余平方米的新闻发布厅配有现代化音响和多媒体演示，还可提供声像编辑和卫星传输通讯服务。不仅方便媒体摄像、录音，更能使会议现场同步向全球直播。而上海市政府新闻发布厅内设摄影、摄像工作台以及用于网络、电台直播的工作区，并配置了音频和视频接口、多媒体放映设备和需要时进行同声传译的设备。发布厅的场外设置记者工作室，配置可以上网的电脑和传真机等，供记者写稿、发稿或查询资料使用，并有无线上网设施和场内实况转播设备。为记者提供多种服务，体现政府新闻发布会的亲和力和权威性。

## （二）实行政府新闻发言人制度的重要意义

### 1. 顺应对外开放的新形势，树立良好的国际形象

就世界范围而言，政府新闻发言人和发布会制度早已经是“国际惯例”。它是民主政治和信息公开的产物，是社会进步的表现。1983年4月23日，中国记协首次向中外记者介绍了国务院各部委和人民团体的新闻发言人，正式宣布我国建立新闻

<sup>①</sup> 吴晨光：《2003：中国新闻发言人浮出水面》，《南方周末》2003年11月13日。

<sup>②</sup> 赵凌：《章启月走上外交新舞台》，《南方周末》2004年12月16日。



发言人制度。这是在当时改革开放的形势下，为了满足对外宣传的需要建立起来的。二十多年来，对于国际上的突发事件、国际局势、国际事务，外交部的新闻发言人代表政府迅速及时地做出反应，在对外宣传上有着突出的贡献，向世人展现了中国的良好形象，为各国媒体提供权威性的信息，让世界充分了解中国。随着世界经济一体化步伐的加快，中国日益成为世界传媒的焦点。重庆市政府新闻办主任周波说：“与国际新闻服务接轨的要求，也是我们推行新闻发言人制度的一大动力。”推动新闻发言人制度，立足于实事求是，按新闻规律办事，进而使国家政府的工作能够公开、透明，以展现中国政府自信、务实、开放、负责的形象。

政府新闻发言人制度的建立是中国改革开放、社会经济发展的需要，也是中国政治文明建设的重大进步。进入 21 世纪后，特别是加入 WTO 以后，中国的未来发展方向已成举世瞩目。WTO 的目标是建立一个完整的、更有活力的和持久的多边贸易体制，透明度是 WTO 的主要目标之一。加入 WTO 之后，我国更加注重对外构筑政府开放的、透明的、负责任的国际形象。当政府致力于同国际社会和公众的沟通、协调，政府公关便具备国际公关的意义。它以一个国家的综合国力为基础，借助国内、国际的大众传媒构筑的信息交往平台，以国家的对外交往政策为指导，服从服务于国家的国际交往战略目标，主要是为了树立国家形象。随着中国经济的持续增长，综合国力的稳步提升，国际地位的不断提高，国际声誉也在逐步上升。政府新闻发言人制度的建立与推行更加有利于中国的对外宣传，也要求对外宣传更加注重全球意识和全球影响力。只有主动地、积极地参与，构建和利用国际大众传播平台，发出自己的声音，才能确保自己的国际利益。

## 2. 有利于促进政务公开，建设透明政府

根据善治理念，有效的公共治理的一个重要条件是政府与公众之间的良好合作。政府与公众之间的积极而有成效的合作，取决于公众是否具有参与政治管理的权利。公众必须具有足够的政治权利参与选举、决策、管理和监督，才能促使政府并与政府一道共同形成公共权威和公共秩序。而这一切还有赖于政府政治信息的公开性、政府的透明性。如果公众对政府政务、政治信息一无所知，公众又如何有效地参与到公共决策当中，公众又如何能和政府有良好的合作，又如何能做到还政于民呢？

建立政府新闻发言人制度，方便于政府信息公开，这样既能保证媒体和公众的知情权，也促进了政府的透明度，有利于透明性政府的建设，促进政府政务公开。同时也营造了权威、公开、公正政府的良好形象。政府新闻发言人制度的建立为公



众提供了宽敞、可靠的信息来源渠道。政府新闻发言人制度由发言人通过定期举行的新闻发布会、政府网站以及向媒体发表评述和接受采访等方式，把政府的重点政策措施、主要工作部署、重大改革措施的出台背景等相关问题进行发布。公众可以直接地听到来自政府的声音，了解政府工作的进展情况。这样，公众就容易地参与到公共决策当中，和政府实现良好的合作，实现善治。

### 3. 推动政府决策科学化，提高决策水平

善治要求政府在制定公共政策时要对公众负责，充分考虑公众的要求、愿望。如果领导在制定公共政策过程中闭门造车，或仅凭经验作决策，对群众的要求、愿望和实际的情况不去调查研究，这样情况下的决策是缺乏科学性的。另外，如果公众对政府的决策过程和结果一无所知或一知半解，这种情况做出的决策由于缺乏群众的支持、认同和有效监督那就会影响决策的质量，进而影响决策的执行和实施。建立政府新闻发言人制度的目的在于营造公开、透明的信息环境。这样更有助于促进领导方式的转变和执政能力的提高。政府能否进行正确的决策取决于在决策前能否得到足够多的正确信息。掌握全面、真实、有效的信息，这是科学决策的前提。这些信息包括社会公众的情绪、意见和理解，只有充分考虑了公众的意见才能做出符合公众利益的决策，使政府受到广大人民群众拥护。

而当政府在实施公共政策之前，通过政府新闻发言人制度对政策进行宣传，对政策进行解释，这样可以更方便于政策的实施运作，也可平缓或消除因政策实施导致的社会矛盾和摩擦，平息部分乃至全部民众的不满情绪，为政策的实施疏通道路，减少阻力。国家政府机构可以利用灵活的公共关系处理好彼此之间的关系，保持社会和政治的稳定，政府决策作到有针对性和有效性，使得公众有效地参与到其中。

### 4. 改善政府形象，增强政府公信力

所谓政府形象，是指社会公众在了解和经验的基础上，对政府言行及表现的印象、评价和信念的总称，换言之，政府形象实际上是政府客观表现与公众主观评价的综合体现。政府新闻发言人正是为追求良好政府形象而设立的，因为，在一般公众的心目中，新闻发言人是政府形象的缩影。完善的新闻发言人制度，可使政府形象得以广泛传播，也是政府树立良好形象的保证。

良好的政府形象是政府有效的完成其职能的保障，也是政府追求政权稳定的前提条件，在社会公众对政府拥有较强的制约能力的现代社会，政府在依靠其政绩来树立形象，取得支持的过程中，政府公关在其中起着重要的作用。如果一个政府没



有良好的形象，公众不信任政府，那么公众怎么可能会和政府一同去治理公共事务，公众怎么可能会积极参与到公共事务管理当中，没有公众的参与治理，就没有善治可言，那最多的只能是善政。政府新闻发言人制度作为政府公关的重要手段，树立执政为民的政府形象。通过新闻发布会，传播政府的执政理念；传播政府对某种社会行为或社会成员的奖掖或贬抑，传达出政府在社会价值观上的态度；发布和展示重大成就、成果和经验，在公众面前展示高效、有为的政府形象；把政府对社会发展目标的设计和未来理想状态的倡导传播开来。政府公关可以通过与公众建立广泛的联系，重视和听取公众的意见，宣传解释政府的设想和决策，使公众感受到政府是为民众而工作，提高公众对政府工作的关心和拥护，以形成公众对政府的一般认同和支持，为树立良好的政府形象奠定基础。从这个意义来讲，公众就能更加地对政府有所认同，自然而然地体认和服从政府主导的权威和秩序，方便政府在公共管理活动过程中最大限度地协调公民之间以及公众与政府之间的利益矛盾。

### 5. 传播事实真相，维护社会稳定

新闻发言人制度的实施，有助于政府政策能够迅速通过媒体向大众传播，有利于人们看到具有权威性的言论，从而避免那些混淆视听的小道消息影响社会秩序。这对于处在社会转型期、人口众多、自然环境复杂的中国来说，尤其重要。

危机事件发生，如果人们对从正式渠道得到的信息不足以解除心理上的紧张和压力，那么就会造成传言的迅速传播。由于其间掺杂着参与者个人的各种动机和情绪，如果没有及时以强有力的手段澄清和控制，往往会导致人心崩溃、局面失控的可怕后果。心理学家奥尔波特和波斯特曼曾提出过一个著名的关于流言传播的公式，其文字表达就是：公众愈认为重要的信息，同时愈感到模糊不清的信息，传播得愈快愈广；而公众的批判能力愈强，则这些信息的传播量便愈稀少。

在 SARS 事件中，以手机短信、网络、口耳相传等形式迅速传递的消息在缺乏权威信息的情况下不可避免地产生了某种变形和扭曲。一时之间，白醋、板蓝根、口罩、消毒液、食盐脱销。但自卫生部定期召开新闻发布会，公布 SARS 疫情的基本情况，同时开始每天公布相关数字。自政府在第一时间公布事实情况，媒体及时客观地报道后，全国各地人心稳定，工作生活正常，并没有再出现类似盲目抢购的恐慌风潮。同样，北大、清华餐厅爆炸案和杭州小学校园爆炸案，两起很具影响力的事件，因为政府信息透明，措施得力，没有在社会上引起恐慌。前者 1 小时后就有主流媒体发布新闻，4 小时后公安局新闻发言人公布关于爆炸案的情况声明；后者不到 4 小时，市政府就召开新闻通报会，介绍发生经过，回答记者提问。政府权威



信息的发布,有效缓解了紧张气氛,避免流言造成的恐慌。可以说,在危机情况下,新闻发言人所代表的政府部门的权威声音就是公众的“定心丸”。因此,在各级政府推行新闻发言人制度,建立通畅的信息渠道,可以最大限度地避免因信息传递不够快捷而带来的种种谣传。

## 6. 引导新闻舆论,营造舆论环境

这一点在 SARS 期间也有着淋漓尽致的表现。在疫情爆发初期,由于政府没有及时地发布权威信息,一时间谣言四起。当政府部门的权威信息正常发布后,街头传言迅速遏制,市民恐慌心理亦逐渐消除。

关于调控新闻传播,引导舆论就不能不说在 20 世纪 60 到 70 年代在美国风行起来的一种有关大众传播效果的理论——媒介的议程设置,其“功能就是指媒介的这样一种能力:通过反复播出某类新闻报道,强化该话题在公众心目中的重要程度”。<sup>①</sup>其“主要含义是:大众媒介之注意某些问题、忽略另一些问题的做法本身可以影响公众舆论:人们将倾向于了解大众媒介注意的那些问题,并采用大众媒介为各种问题所确定的先后顺序来安排自己对于这些问题的关注程度。”<sup>②</sup>

在议程设置理论视野中,新闻发言人制度在公开政府信息的同时,也在巧妙地引导舆论,体现了政府从自身的立场出发,根据国家的需要、公众的需要以及政策运作过程的需要,设定政策议程,以此影响媒体议程,进而设定公众的议程,其中更多地表现了政策议程对传媒议程和公众议程的引导。这样,新闻发言人制度通过向社会公众宣传其政策、立场、观点,渗透或占领传媒和公众的思想阵地,引导传媒和公众的舆论导向,使政府的政策目标和公众的追求目标趋于一致,从而促进了政府目标的顺利达成。<sup>③</sup>据此,可将政府新闻发言人制度理解为,政府之政策议程通过媒体议程设置公众议程,以促成主流舆论的形成、达到最佳施政目的的一种传播活动,政府新闻发言人肩负“舆论引导者”的角色。

从中国的国情来看,媒介与政府在政治上的高度统一性,建立新闻发言人制度在议程设置层面的意义有:(1)在信息扩散之际,通过及时快速的新闻通报对不利影响实行限制,如 SARS 后期对相关预防隔离诊治措施的及时通告,正所谓“谣言止于公开”;(2)通过新闻与传播研究增加信息量,强化信息环境,但要注意对受众的接收状况的把握。肖和麦康姆在 1997 年的一项研究中就发现,媒介将其议程

<sup>①</sup> (美)沃纳·赛佛林、小詹姆斯·坦德卡:《传播理论起源、方法与应用》,华夏出版社 2000 年版,第 246 页。

<sup>②</sup> 殷晓蓉:《议程设置理论的产生、发展和内在矛盾》,载《厦门大学学报(哲社版)》1999 年第 2 期。

<sup>③</sup> 周华:《我国新闻发言人制度的积极意义、存在的问题及对策》,载《甘肃行政学院学报》2004 年第 2 期。



设置转化为公众议程的能力，特别是激发个人经验以推动议题列入公众议程的能力，要以公众接受的容纳情况为限。<sup>①</sup>也就是说，议程设置必须要掌握一个“度”；

(3) 对已发布或已有信息进行重新组合或解释，适时引导舆论。

我国目前大力推行的新闻发言人制度是我们党改善执政方式、提升执政党的执政能力的重要举措。这种“驾驭舆论的执政能力”应该尊重并自觉运用传播学研究成果。议程设置理论不仅从传播效果的层面证实了媒体宣传对舆论引导的作用，而且揭示了新闻发言人制度通过设置议程来引导舆论的传播规律。新闻发言人的议程设置功能越强就越有效，引导舆论的能力就越大，效果就越好。因此，充分发挥新闻发言人制度的议程设置功能就能提高新闻发言人引导舆论的水平和能力。

另一方面，政府新闻发言人机制是政府积极有效调控舆论的工具。舆论是社会或社会群体对近期发生的、为人们普遍关心的某一具有争议的社会问题的一致性意见。这种一致性意见对公共问题的存在和变化，以及与此相关的人们行为能产生直接或间接的影响，是社会和时势的晴雨表，也是实现社会调控的一种重要制约力量。运用舆论可以影响人们的意识、引导人们的意向，从而控制人们的行为。政府新闻发言人机制便是政府调控舆论的一个重要手段，特别是遇上重大突发性事件时，政府新闻发言人机制能最有效地调控舆论，为危机的控制和处理创造有利的空间。

如果说，政府通过限制或禁止某些有害信息的传播，可以控制媒体活动，进而引导社会舆论的话，那么，有选择地通过媒体提供某些有利信息或者直接通过新闻发言人对公众发布消息，则是政府引导舆论的一种更主动、更有效的方式。政府新闻发言人制度产生之前，政府主要是通过媒体向公众发布信息，而现代传媒技术手段的发展，使得政府新闻发言人可以跨过新闻媒体直接面对公众，把国家的形象和意志以“人”的形象展现给公众，这相对于过去通过阅读文字或听广播而得到的形象更加人性化，更加有利于对公众进行“议程设置”，更有利于调控社会舆论。

从善治的层面看，在政府和公众合作管理公共活动当中，公众不可能在所有问题上都与政府保持一致，相反，他们会在很多方面对政府活动提出各种质疑，甚至会出现公众与政府在利益上发生冲突。这样便无法实现公共利益最大化的增值，公共生活的管理效率也将难以体现，就会降低善治程度。在这种情况下，政府就要积极采取公关活动，改善在公众中的形象，从而赢得更多的舆论支持，赢得公众的信赖和参与管理公共活动的信心。

从大众传播学的角度来看，新闻发言人制度体现了政府或政府领导人从自身的

<sup>①</sup> 转自刘倩：《从议程设置理论看当前舆论引导的不足》，载《苏州铁道师范学院学报》2002年第6期。



立场出发,根据政府的需要、公众的需要以及政治运作过程的需要,设定政策议程,以此影响媒体议程,进而设定公众的议程,其中更多地表现了政策议程对传媒议程和公众议程的引导。在这种情况下,新闻发言人制度就可以引导传媒和公众的舆论导向,使政府的政策目标和公众的追求目标趋向一致,使得公众与政府达到良好合作状态,从而共同治理公共事务,促进公共管理目标的顺利达成。

## 7. 促进民主发展,保障公民知情权

善治是政府与公众之间的积极而有成效的合作,而公众是否有足够政治权利参与选举、决策、管理和监督成为这种合作是否成功的关键。明显地,“保证公众享有充分自由和平等的政治权利的现实机制只能是民主政治”,“善治只有在民主政治的条件下才能实现,没有民主,善治便不可能存在”。<sup>①</sup>

民主是“以多数人的意志为政权的基础,承认全体公民自由、平等的统治形式和国家形态。”<sup>②</sup>其基本含义为“主权在民”、“人民的权力”、“一切权力属于人民”等。在现代社会,民主已经成为人类社会普遍的价值观念,成为现代文明国家的根本原则。目前,大多数国家都将民主原则写入本国宪法。我国《宪法》第2条规定,“中华人民共和国一切权力属于人民”。

据此,政府新闻发言人制度就是民主建设过程中的必然结果。首先,“既然人民大众是国家的主权者,政府只是实现民意的机关”,<sup>③</sup>那么,它通过新闻发言人制度向人民公开政治信息就像企业经理对股东汇报情况一样天经地义,这是“所有权”对管理权的“统治”。陈力丹先生以马克思主义视角对新闻发言人制度考察分析后认为,这“应当是社会公仆向社会主人——人民报告工作的一种日常形式”,<sup>④</sup>也只有通过这样的方式,“民众才能有正确的辨别和准确的判断,从而能够选举出自己依赖的政府成员并对他们进行有效的监督”,<sup>⑤</sup>并且以此来实现人民主权。其次,有限政府是我国进行民主建设的奋斗目标之一。所谓有限政府,“是相对于无限政府、全能政府而言的,指政府的职能、权力、规模、行为都有一定限度,都要受到宪法和法律的明确限制,需要公开接受社会监督与制约”。<sup>⑥</sup>明显地,有限政府的运行特征是公开透明的。而政府新闻发言人制度的建立与完善正是实现政府“阳光施政”的重要举措。再次,由于权利与权力之间的对峙是通过分权制衡的制度加以落实的,

<sup>①</sup> 俞可平:《治理与善治》,社会科学文献出版社2000年版,第12页。

<sup>②</sup> 参见《中国大百科全书》(光盘1.2版),中国大百科全书出版社。

<sup>③</sup> 徐耀魁:《西方新闻理论评析》,新华出版社1998年版,第187页。

<sup>④</sup> 陈力丹:《健全对新闻发言人制度的监察和限权机制》,载《郑州大学学报(哲社版)》2004年第9期。

<sup>⑤</sup> 徐耀魁:《西方新闻理论评析》,新华出版社1998年版,第187页。

<sup>⑥</sup> 刘飞:《社会转型期我国政府权威的重塑与有限政府建设》,载《理论学习》2005年第8期。



因此与限制政府权力相伴的是对公民权利的保障。政府新闻发言人制度向公众公开公共信息，将政府的运作置于公众的视野之下，从而实现公众对政府权力的监督，实现公众民主权利。

公民民主权利的实现与知情权有密切关系。知情权 (the right to know)，又称了解权或知的权利。<sup>①</sup>对知情权的理解通常有广义和狭义两种：广义的知情权的对象包括官方信息，也包括非官方的信息；狭义的知情权主要是指获取官方信息的权利。<sup>②</sup>无论作何种理解，都透露出共同一点信息，那就是公众享有获取信息的权利，政府具有公开信息的义务。公众理应享有知情权，知情权是现代公民的一项基本人权，具有不可剥夺的性质。知情权的生成和发展是平等观念和平等制度得以现实化的重要标志。占有信息和理性抉择的对等享有是知情权的平等基础。“如果民主国家中，不论间接或直接民主，有治理权的公民处于一无所知的状态，要想治理好这个国家是不可能的。”<sup>③</sup>“如果没有知情权的保障，民主主义就不可能得到真正的实现。因为主权者如果不能获得正确的信息就不可能做出准确的判断。”<sup>④</sup>只有赋予公众知情权，方才有民主的形成。

在实践中，知情权不仅是一项政治权利，也是一项社会权利。知情权表达了现代社会的成员对信息资源的一种普遍的利益需求和权利意识，为公民权利建设展示了一个重要且不容回避的认识主题。<sup>⑤</sup>在理性民主社会里，公众只有充分地享有和行使知情权，才能据以合理地安排自己的生活，积极参与到和政府共同管理公共事务的良好合作活动中，并最大限度地实现公共利益，实现善治。知情权是公民行使宪法所规定的一项基本权利，它“肯定了公民和其他组织对政府决策、管理活动的广泛参与，从某种意义上讲是公民诸多权利的核心”。<sup>⑥</sup>

在我国宪法中，知情权隐含在众多条款中的一种隐含权，具体有以下一些条款：第一，我国现行宪法第 2 条规定，“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。人民依照法律的规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。”人民要行使自己的权利，管理国家事务、经济文化事业、社会公共事务，就必须知晓国家、社会、经济、文化等各方面的信息，否则让人民管理国家事务便无从谈起。

<sup>①</sup> 参见郭道晖：《知情权与信息公开制度》，载《江海学刊》2003 年第 1 期。

<sup>②</sup> 杜刚建：《知情权制度比较研究——当代国外权利立法的新动向》，载《中国法学》1993 年第 2 期。

<sup>③</sup> (美) 科恩：《论民主》，聂重信等译，商务印书馆 1988 年版，第 159 页。

<sup>④</sup> (日) 杉原泰雄：《宪法的历史——比较宪法学新论》，吕永日等译，社会科学文献出版社 2000 年版，第 285 页。

<sup>⑤</sup> 宋小卫：《略论我国公民的知情权》，载《法律科学》1994 年第 5 期。

<sup>⑥</sup> 蒋碧昆、曾志坤：《初析公民的了解权利》，电子科技大学出版社 1999 年版，第 489 页。



第二，宪法第 35 条规定，“中华人民共和国公民有言论、出版、集会、结社、游行示威的自由。”此条规定了我国公民享有的言论自由。公民要行使自己的言论自由权，对国家和社会公共生活的各种问题发表自己的言论，同样离不开信息公开。总之，言论自由离不开信息公开，宪法在赋予公民言论自由这一基本权利的同时，就暗含了要求行政机关履行自己对信息公开的义务。由此得知，知情权已成为我国公民所享有的一项权利是不容置疑的。

西方学者对知情权有四种强调重点和论证角度：第一，知情权是公民行使一切民主自由权利的基本前提；第二，知情权是现代国家民主宪政的基础要素；第三，知情权作为公众的一项社会权利和政治权利，是信息化社会所导致的一种必然性；第四，知情权是防止出现恶劣政府的必要条件。<sup>①</sup>总的来看，这些观点表明着知情权蕴含着一组权利义务关系，那就是由于公众对政务信息的知情权是公众实现其它权利的前提条件，而公众对政务信息的知情权的实现依赖于政府信息的公开，因此，知情权既是公民的一项基本政治权利，同时也意味着政府对公民负有信息公开的责任和义务。

知情权是民主政治之运作、民主权利执行以及人权保障的现实需要。获取并了解政府工作的信息与情况是人们行使言论自由权、参与权、监督权等其他一切民主自由权利的重要前提；也是实现公众能够有效地参与公共事务治理，实现公众与政府合作善治的重要基础。

基于对以上理论的认识，建立和完善政府新闻发言人制度是我国政府作为落实公民知情权的重大举措之一，并以此来增强政府信息的公开性和政府工作的透明度，其终极意义就是对公民知情权的充分尊重和制度保障。

<sup>①</sup> 徐耀魁：《西方新闻理论评析》，新华出版社 1998 年版，第 187—189 页。



## 二、我国政府新闻发言人制度存在的问题及成因

### （一）政府新闻发言人制度存在的问题

#### 1. 新闻发言人的新闻发布内容存在片面性

近年来，各级政府顺应社会发展潮流普遍建立了新闻发言人制度，纷纷通过新闻发布会来公开政府信息，然而在发布的内容上普遍存在片面性。新闻发布会发布的内容多是“报喜不报忧”或者“多报喜少报忧”，发布对政府或政府行政长官有利的信息，发布政府正面信息，如重要政策措施、法规规章、改革方案、重大工程进展等内容。而一些负面的信息，老百姓迫切需要了解，老百姓普遍关注的却往往避而不谈，就算是谈也是蜻蜓点水般一带而过，或者是等到一些潜藏的问题质变成危机后才不得不去面对，才公布事件真相，澄清前因后果。对于公众普遍关注的社会“热点”问题也没有及时地、主动地公布和给予回应，积极地去解决问题。

长此以往，建立的政府新闻发言人制度就变成了政府塑造形象的工具，政府信息就无法准确地、及时地向大众传播，就无法与公众达到有效沟通。同时，公众也不能充分的了解政务信息，就不能积极地、有效地参与到公共生活的管理当中，民主就无法体现，公众的知情权就无法得到保障，那么也就失去了建立政府新闻发言人制度的意义。

#### 2. 新闻发言人职业化程度不够

政府的行政管理涉及大量的公共事务，与广大公众的日常生活密切相关。在善治理念指导下，要通过公开的传播渠道，尽可能及时地、准确地把政府的有关政策、措施公诸于众，才可能方便公众积极有效地参与到公共治理活动中。但是在我国政府机关的日常工作中，并没有形成制度化的信息发布制度。往往是在需要的时候，才由本部门的相关领导临时充任发言人，向大众传媒及社会公众发布信息。这样做虽然在一定程度上可以保证信息发布的权威性，但同时也存在着许多的问题。

新闻媒体出于其职业特性，在新闻发布会上不可避免会提出一些比较尖锐的问题。如果没有经过系统的训练是很难做出准确而又得体的应答。而且，由于新闻发布本身要求所发布的信息必须准确、权威、客观、公正，政府部门的一些领导可能从本部门或其个人利益出发，只报喜不报忧，或者是少报忧，这就在很大程度上影响了发布信息的准确性。



## 二、我国政府新闻发言人制度存在的问题及成因

### （一）政府新闻发言人制度存在的问题

#### 1. 新闻发言人的新闻发布内容存在片面性

近年来，各级政府顺应社会发展潮流普遍建立了新闻发言人制度，纷纷通过新闻发布会来公开政府信息，然而在发布的内容上普遍存在片面性。新闻发布会发布的内容多是“报喜不报忧”或者“多报喜少报忧”，发布对政府或政府行政长官有利的信息，发布政府正面信息，如重要政策措施、法规规章、改革方案、重大工程进展等内容。而一些负面的信息，老百姓迫切需要了解，老百姓普遍关注的却往往避而不谈，就算是谈也是蜻蜓点水般一带而过，或者是等到一些潜藏的问题质变成危机后才不得不去面对，才公布事件真相，澄清前因后果。对于公众普遍关注的社会“热点”问题也没有及时地、主动地公布和给予回应，积极地去解决问题。

长此以往，建立的政府新闻发言人制度就变成了政府塑造形象的工具，政府信息就无法准确地、及时地向大众传播，就无法与公众达到有效沟通。同时，公众也不能充分的了解政务信息，就不能积极地、有效地参与到公共生活的管理当中，民主就无法体现，公众的知情权就无法得到保障，那么也就失去了建立政府新闻发言人制度的意义。

#### 2. 新闻发言人职业化程度不够

政府的行政管理涉及大量的公共事务，与广大公众的日常生活密切相关。在善治理念指导下，要通过公开的传播渠道，尽可能及时地、准确地把政府的有关政策、措施公诸于众，才可能方便公众积极有效地参与到公共治理活动中。但是在我国政府机关的日常工作中，并没有形成制度化的信息发布制度。往往是在需要的时候，才由本部门的相关领导临时充任发言人，向大众传媒及社会公众发布信息。这样做虽然在一定程度上可以保证信息发布的权威性，但同时也存在着许多的问题。

新闻媒体出于其职业特性，在新闻发布会上不可避免会提出一些比较尖锐的问题。如果没有经过系统的训练是很难做出准确而又得体的应答。而且，由于新闻发布本身要求所发布的信息必须准确、权威、客观、公正，政府部门的一些领导可能从本部门或其个人利益出发，只报喜不报忧，或者是少报忧，这就在很大程度上影响了发布信息的准确性。



目前,我国只有上海市、南京市等几个地方政府采用专职新闻发言人。发言人的工作包括定期举行新闻发布,成立发言人工作小组,负责与记者日常联络;通过政府网站发布新闻举行通气会、向媒体发表谈话、接受采访等。(见表1)为了能胜任这个工作,发言人既要旁观或参与政府决策过程,又要兼顾媒介和及时掌握社会舆论,总的说来,这是一项需要耗费大量时间和精力的事业。对于那些还兼任行政职务的新闻发言人,能否同时干好两项工作值得怀疑,到头来很可能是“两头不落实”。我国政府新闻发言人的职业化还有很长的一段路要走。

表1 我国政府新闻发言人类别

样本	外交部	国新办	上海市	北京市	广东省	南京市	青岛市	云南省
职业	专职	兼职	专职	兼职	兼职	专职	兼职	兼职

### 3. 新闻发言人制度发展不平衡

我国政府发言人制度发展还呈现出不平衡的特点,包括中央与地方的不平衡、地方之间的不平衡。中央国家机关的政府发言人制度建立较早,发展相对比较完善。各地方政府的新闻发言人制度建设起步较晚,而且各地发展不平衡。从目前情况来看,建立政府发言人制度的省份主要集中于东部、中部地区,如广东、上海、福建、北京、河南、安徽、江苏等省市。西部地区如青海、宁夏、陕西等省市自治区则相对较少。

东部、中部地区内也存在着不平衡。如上海、广州、南京、北京等大城市、发达地区的政府新闻发言人制度发展较快,较其他地区的地方政府更为先进、健全。然而,几大城市之间在新闻发布形式、新闻发言人的职业化程度等方面也存在差异。如上海、南京的新闻发布形式就具多样化,新闻发言人为专职;而广州、北京的新闻发布形式则较为单一,主要是新闻发布会,新闻发言人多为兼职。显然地,我国政府新闻发言人制度还处于起步阶段,还有漫长的路要走。知情权是全民的知情权,公共事务管理有赖于全民的共同参与,而不是几个大城市,部分发达地区就能代表全国,不是部分民众就能代表全民。和谐社会应是全国的和谐,应是全民的和谐。

### 4. 新闻发言人的信息保障机制不健全

目前,我国大多数政府组织只规定了新闻发言人由该组织的中上层官员担任,但并没有建立完整的新闻发言人团队或者公关部门。同时由于长期的行政分割,有关部门各自为政,在信息的搜集过程中没有完整的信息系统可利用,新闻发言人获得的信息资料存在局限。



长期以来，我国的行政设置“条块分割”严重，即使在同一单位不同部门之间也往往缺乏沟通，这十分不利于信息收集工作。2003年的SARS疫情前期，政府通报的数据有偏差，信息系统不完整是重要原因。相关医院由于隶属不同，只负责向自己的上级部门汇报工作，而政府有关部门之间又缺乏有效沟通。最终，导致发布的数据有误，引起国内外记者的质疑，政府信誉也遭到很大损害。而且，政府有关部门对突发危机事件或民生关注的热点问题，对舆情缺乏跟踪以及事件的发展过程和解决后的监督。以善治理念来说，对公共事务的管理不仅仅在于事件发生之时，更重要的是事前预防和事后监督。而这些在我国都还有待于进一步的建设和完善。

### 5. 新闻发言人信息发布方式有局限

国务院新闻办公室将新闻发布的形式分为：主动发布和被动发布，正式发布和非正式发布。主动发布就是主动对外发布消息。被动发布新闻，主要指新闻发言人应询回答记者提问。正式发布新闻就是通过一种正规的方式传达信息。主要方式有：新闻发布会，记者招待会，冷餐会或酒会，网上发布新闻和网上在线交流，接受专访或多家联合采访，传送新闻稿。非正式发布新闻的方式主要是：公开场合交谈，背景吹风会，向个别记者提供重要信息。

但是，目前部分地方政府的新闻发言人信息发布形式多局限于新闻发布会，其他的多种发布方式都没有很好地利用。就连北京市、广东省等新闻发言人制度发展较为迅速的省市也多是局限于新闻发布会，只有外交部、上海市、南京市将灵活多样的新闻信息发布形式以制度的方式确定下来，并用于实践中。（见表2）

表2 我国政府新闻发布形式种类

样本	外交部	国务院新闻办	北京市	广东省	上海市	南京市
发布形式	记者招待会 发表评论 接受采访 网络交流	记者招待会 网络交流	新闻发布会	新闻发布会	新闻发布会 接受采访 网络交流 通气会	新闻发布会 新闻通气会 记者招待会 记者采访 网络交流 发表谈话

良好沟通的实现是依赖于灵活的多样的沟通方式。新闻发布形式如果只局限于一、两种，那么，新闻发言人制度作用的发挥便受到阻碍，政府与公众的沟通效果



就要“打折扣”，如此一来，政府信息就不能准确地、全面地、及时地让公众获得，公众的要求和意见也不能被政府有效地获取而调整政府行为。政府应该运用多种信息发布方式，来达到良好沟通，让政府充分重视了解公众的要求，让公众更好地认识、理解和接受政府。

## 6. 新闻发言人素质有待提高

由于我国自建国以来在很长一段时间内没有实行新闻发言人制度，所以政府官员包括政府新闻官员不习惯与记者打交道，结果造成了他们普遍缺乏应对记者的经验和能力。另外，我国不同部门的新闻发言人水准差别很大，中央一级的发言人因为掌握的政策信息比较多、与媒体的接触也比较多，所以在新闻发布方面应对比较自如，而省部级以下的新闻官的素质相对较低，他们基本上没有经过系统培训。

目前，我国政府新闻发言人基本上是由各级政府中的综合部门(如办公厅)或研究部门(如法规司或政策研究室)的负责人担任。新闻发言人几乎都是兼职，有些部门更是临时指定内部工作人员充当，显得有些随意。实际上，新闻发言人既要旁观或参与政府决策过程，又要兼顾媒介和及时掌握舆论倾向，可以想象，这项工作是需要耗费很多时间和精力。而且新闻发言人的素质高低直接影响到新闻发言人制度的实施效果。显然，提高新闻发言人的专业化素质已变得迫切了。

### (二) 政府新闻发言人制度存在问题的原因

#### 1. 观念转变滞后

从生产力和上层建筑的关系来看，作为上层建筑的政府官员思想的转变有时候会落后于生产力的发展。对于我国这样一个有着漫长封建社会历史的人口大国来说，民众乃至一些政府官员的思想中难免存在着一些落后的东西，尤其是我国直接从落后的半殖民地半封建社会直接过渡到社会主义社会，建国 50 多年虽经不断努力，但是“民可以使其由之，不可以使其知之”仍存在于一些人的观念中。这就在主观上造成了我国某些政府官员对信息传播的垄断乃至屏蔽。另外，虽然各级政府都建立了新闻发言人制度，但是很多地方政府都没有明确的指导思想，没有从维护公众知情权的层面来认识制度；对新闻发言人制度也没有正确定位，片面地用作改善政府形象的公关手段，而不是运用制度作为实现有效沟通，正确地去引导舆论，方便公众参与公共生活管理的工具。

在今天，有些政府传播思想还没有得到彻底改变。表现在：第一，政府新闻发言人不能积极主动地组织记者形成“热点”，缺乏新闻意识；非机密类政府信息发



就要“打折扣”，如此一来，政府信息就不能准确地、全面地、及时地让公众获得，公众的要求和意见也不能被政府有效地获取而调整政府行为。政府应该运用多种信息发布方式，来达到良好沟通，让政府充分重视了解公众的要求，让公众更好地认识、理解和接受政府。

## 6. 新闻发言人素质有待提高

由于我国自建国以来在很长一段时间内没有实行新闻发言人制度，所以政府官员包括政府新闻官员不习惯与记者打交道，结果造成了他们普遍缺乏应对记者的经验和能力。另外，我国不同部门的新闻发言人水准差别很大，中央一级的发言人因为掌握的政策信息比较多、与媒体的接触也比较多，所以在新闻发布方面应对比较自如，而省部级以下的新闻官的素质相对较低，他们基本上没有经过系统培训。

目前，我国政府新闻发言人基本上是由各级政府中的综合部门(如办公厅)或研究部门(如法规司或政策研究室)的负责人担任。新闻发言人几乎都是兼职，有些部门更是临时指定内部工作人员充当，显得有些随意。实际上，新闻发言人既要旁观或参与政府决策过程，又要兼顾媒介和及时掌握舆论倾向，可以想象，这项工作是需要耗费很多时间和精力。而且新闻发言人的素质高低直接影响到新闻发言人制度的实施效果。显然，提高新闻发言人的专业化素质已变得迫切了。

### (二) 政府新闻发言人制度存在问题的原因

#### 1. 观念转变滞后

从生产力和上层建筑的关系来看，作为上层建筑的政府官员思想的转变有时候会落后于生产力的发展。对于我国这样一个有着漫长封建社会历史的人口大国来说，民众乃至一些政府官员的思想中难免存在着一些落后的东西，尤其是我国直接从落后的半殖民地半封建社会直接过渡到社会主义社会，建国 50 多年虽经不断努力，但是“民可以使其由之，不可以使其知之”仍存在于一些人的观念中。这就在主观上造成了我国某些政府官员对信息传播的垄断乃至屏蔽。另外，虽然各级政府都建立了新闻发言人制度，但是很多地方政府都没有明确的指导思想，没有从维护公众知情权的层面来认识制度；对新闻发言人制度也没有正确定位，片面地用作改善政府形象的公关手段，而不是运用制度作为实现有效沟通，正确地去引导舆论，方便公众参与公共生活管理的工具。

在今天，有些政府传播思想还没有得到彻底改变。表现在：第一，政府新闻发言人不能积极主动地组织记者形成“热点”，缺乏新闻意识；非机密类政府信息发



布的范围不够大、数量不够多；政府信息发布缺乏回应性；政府新闻发言人缺乏新闻传播知识，仍然有遇到突发事件时，不主动发布新闻而采取沉默的现象。这些现象是不利于在全球化下树立政府形象的，是不利于维护人民利益的。第二，突发事件的发生，在任何一个国家和地区都无法完全避免。而对社会发生的突发事件，过去我们过于强调社会稳定和方便事件真相的调查，故而大多采取先封锁消息或进行“冷处理”的办法，等查明真相后才由政府有关部门通过媒体来发通稿，公开事件前因后果。这样的处理手法，不仅损害了公众的知情权，而且给流言甚至谣言的传播留下足够的空间。当今社会是信息社会，媒体触觉无孔不入，信息传播速度非常快。因此，以往国内发生突发事件后，由于不见主流媒体报道，民间的小道消息流传很快，给政府的调查、善后工作带来很大被动，而此时政府才以“亡羊补牢”的角色站出来说话，无疑要花费更多的精力、付出更大的代价才能澄清事实、消除社会不良影响。

## 2. 法制不健全

政府新闻发言人制度的建立是新闻媒介积极争取知情权斗争的结果。可以说政府新闻发言人制度的建立、机制的完善，一直离不开法律的保护。19世纪40年代末，美国的一些主流媒体联合展开了争取信息自由和公开记录的活动，最终迫使政府正式颁布施行了《信息自由法》和《阳光下的政府法》。根据《信息自由法》的规定，每个联邦机构要公布详细规章，保证公共信息的自由流通。任意拒绝提供情况的将受到司法审查。《阳光下的政府法》则要求50多个拥有两个或两个以上成员的联邦部门举行会议要公开。在随后的几年里，美国的大多数州都相继立法规定要公开涉及公共事务的记录和会议。联邦部门以及各个州为了履行这两个法案，不得不指定专人来应对新闻界，新闻发言人制度由此而诞生。

目前我国政府新闻发言人的相关立法明显滞后，主要表现是：

第一，我国至今没有出台新闻法。早在1980年，全国人大五届三次会议和全国政协五届三次会议期间就已经提出了制定新闻法问题。1987年，中共十三次代表大会也曾经强调：必须抓紧制定新闻出版等法律，使宪法规定的公民权利和自由得到保障，同时依法制止滥用权利和自由的行为。但是到目前为止，新闻法仍迟迟没有出台。这就不能为政府新闻发言人信息发布的合法性、规范性提供保障，也不能为记者的人身权利、依法监督权利提供法律保障，这无疑是不利的。

由于没有明确的法律规定，政府新闻发言人害怕被追究责任而不敢轻易透露政府信息，结果造成信息屏蔽；由于缺乏法律保护，记者在监督政府和社会过程中经



常受到阻挠甚至殴打；由于无法可依，新闻发言人机制在实施过程中难以落实到位，信息发布的尺度难以把握，从而出现或流于形式，把政府新闻发布做成形象工程，产生推诿、敷衍等情况，或工作激进，不利于内部团结的情况。

第二，我国没有信息自由法。我国没有信息公开的统一立法，加之保密法对国家机密的规定也比较严格，使得政府新闻发言人制度的发展受到很大影响。比如，在实践中，过于宽泛的保密法使得某些官员有了推诿、拒绝记者采访的借口。由于没有规范统一的信息自由法，目前推行的各种形式的政务公开只涉及一些特定的政府信息，且往往处于分散的各自为政的状态，缺乏全盘规划和部署，无论对其它政府机构还是对广大公民都没有形成足够的影响。例如：《档案法》所调整的“档案”涉及到许多政府信息的档案管理和公开；《保守国家秘密法》所规定的“国家秘密”涉及到对许多政府信息的定密、保密与解密；《反不正当竞争法》涉及对商业秘密的保护；《统计法》则涉及到政府统计资料的管理和公布问题。

从总体上缺少一部统一的法律对公开问题加以规范，各部门间缺乏相互协调与配合，有的法律仅仅对信息公开作原则性的规定，怎么公开、向谁公开、什么时间公开、公开什么内容、不公开将导致什么法律后果等方面的内容不具体、任意性较强。对什么内容公开、公开到什么程度、何时公开等都由有关机关自己决定。同时，由于缺乏法律约束和保障，信息公开的持续性较差，信息公开往往流于形式，不少地方像搞运动一样来对待政府信息公开，上级要求时就搞，上级强调得紧时就抓得严，突击检查时间一过就不再公开。

以上这些法律上的缺失导致了我国政府信息公开的不准确、不及时、不规律、信息量不足和不均匀等情况，政府新闻发言人制度成为只对上级负责、不对下级负责的应景之物，如此一来政府信息公开便得不到保障。此外，法律上的不健全也使得政府新闻发言人的权利、责任边界还没有明确的界定，这个边界不确定，政府新闻发言人必然要考虑趋利避害，出于“祸从口出”的考虑他们必然趋向保守，结果便是政府新闻发言人制度得不到有效落实。

### 3. 缺乏有效的监督机制和绩效评估机制

由于目前我国对政府新闻发言人制度缺乏监督机制和绩效评估机制，使得这一制度往往变成新的“形象工程”，助长形式主义的进一步蔓延。实际工作中经常出现的问题是，对政府或政府行政长官“有用”的信息就对外公布，对他们“有害”而群众热切希望了解的却隐而不报或蜻蜓点水地敷衍一下，形成“报喜不报忧”或为政府部门（官员）辩解以减轻其过失的局面。作为政府新闻发言人，正面的信息



如重要政策措施、改革方案、重大工程进展等内容当然有必要公布，同时一些负面的而老百姓迫切需要了解且可以公布的内容也应当披露，凡是老百姓普遍关注的公布后且不违背国家保密法规的都应当及时公布，要敢于直面热点问题，实事求是，对新闻记者和公众坦诚相待。只有这样，老百姓才能做到心中有数、心里有底，才能对政府有所体认，积极参与公共事务决策，才能实现公共利益最大化，实现善治。

目前我国政府新闻发言人制度已渐渐在全国范围施行，但是缺乏有效的监督机制和绩效评估机制，无法验证新闻发言人制度实行的效果如何，也就难以总结经验。这样将不利于政府新闻发言人制度的完善，不利于政府信息透明性的提高，也不利于民主政治的实现。

#### 4. 新闻发布忽视新闻传播规律

政府作为社会的领导者，在其利用大众媒介进行的信息发布过程中必然要对新闻媒体和民众进行舆论引导，必然要为新闻媒体和民众设置议程。但是对政府新闻发言人而言，问题是如何区别对待舆论宣传与新闻发布。如果简单地把政府新闻发布理解为宣传手段，忽视新闻传播规律，那么即使是最具有权威性的政府信息也不可能使政府新闻发言人成为真正的舆论领袖，政府也将因此而失去公信力。

这样的情况在国内是普遍存在的，某些部门故意混淆宣传和新闻的界限，久而久之，公众了解到事实真相之后便会对来源于该部门信息的真实性产生怀疑。而这种怀疑在社会平稳的时候会蛰伏起来，但是，一旦遇到社会动荡便会爆发。如 2003 年 SARS 危机中，由于某些部门在信息发布过程中不遵循传播规律——隐瞒信息或放卫星，加上 SARS 爆发初期国内媒体集体失语，导致疫区内民众的普遍恐慌，他们利用网络、手机信息等媒体方式大量阅读、发送他们认为是正确的信息，而期间更有不法分子乘机造谣，结果国内出现了流言四起，全民处于恐慌的局面。并且有大量的公众从境外媒体获得关于国内 SARS 报道信息，民众对政府的信任度也一度下跌。这种情况直至党和政府改变工作方式，以真诚换取理解和支持，及时公布 SARS 疫情的最新情况之后才有所好转，民众对政府的信任度也开始回升。我们可以假设，如果政府在 SARS 疫情爆发初期就采取坦诚的态度处理这一公共卫生事件，那么疫情也许不会由区域性变为全国性，政府的信誉也不会受到损害。

不遵守传播规律的现象还表现在对“新闻热点”的选择上。以新闻传播的视角，政府新闻发言人应当主动出击，到社会生活中去寻找新闻热点——公众普遍关注的社会问题，并给予及时的回应。这是因为不是所有的社会问题都能反映到媒体上，毕竟记者的数量和精力有限，媒体的版面也是有限的，而且有些社会问题因为种种



原因不被允许报道，那么不被报道就不能是热点么？不被报道就不是社会问题，就不能被解决？我们生活中不乏见到，老百姓告状不到法院、公安部门、政府，却去找媒体的现象。原因不就是我们的政府不能主动的为老百姓解决问题，总是要靠媒体揭露问题，然后才能给予解决，所以给老百姓一种错觉，找媒体是最直接的解决问题的途径。

我们的政府新闻发言人因为大多为“兼职”官员，他们的精力和时间有限，每天只是从当天的媒体新闻中选择“热点”。这样做可以理解，但是问题在于这些作为被选资源的媒体新闻是经过媒体把关和新闻审查的。我们不能排除如下情况的出现：首先是媒体方面，记者没有采访到某些反映社会问题的事件或者采访到了却没有把握问题的实质或没有写成稿件，媒体的把关人出于各种原因(版面大小、稿件质量、发表之后媒体有压力、上级部门不同意发表等等)去掉了某些反映社会问题的稿件；其次是政府方面，政府新闻发言人没有注意到某些反映社会问题的新闻，由于个人理解的程度不同，政府新闻发言人没有重视该新闻。上述每一种情况的出现都可能导致“热点”被忽视，造成信息发布的片面性。所以以负责的态度来看，政府新闻发言人仅仅从媒体中寻找热点是不符合新闻传播规律的，也违背了设立政府新闻发言人的目的和初衷，自然也不能保障民众的知情权。

在2005年11月下旬的哈尔滨水污染事件中，哈尔滨市政府11月21日先后下发两道原因迥异的停水通知及其产生的不同效果，可以说是给不遵循传播规律的政府官员上了一课。在11月13日下午吉林石化公司双苯厂一车间发生爆炸，11月19日，吉林省环保局等有关部门知会黑龙江省，被污染的松花江江水正向黑龙江省流去。在此之前，黑龙江省的有关部门也检测到流入境内的江水已含有苯、无机苯等有毒物质。但是哈尔滨市人民政府在13日至19日期间一直以害怕恐慌为由隐瞒了真相，并于11月21日晨发布了《关于对市区市政供水管网设施进行全面检修临时停水的公告》，公告称：自2005年11月22日中午12时起，市人民政府决定对市区市政供水管网设施进行全面检修并临时停止供水，时间约为4天，恢复供水时间另行公告。

事实上，早在21日政府公告发布之前哈尔滨市内关于水污染、停水的消息就已经通过电话、网络、手机短信大量传播了，结果21日晨政府公告一开始发布，市民就不相信政府的公告，但又无法获知事情真相，于是整个城便开始出现混乱，大量市民抢水，抢购食物，甚至很多人都往外地跑。到21日下午，面对市民出逃、抢水、抢食物的恐慌状态，哈尔滨市政府终于不得不紧急召集有关部门参加会议，最终拟定了新的通知，即第二份停水公告。在这份通知中，将停水的原因明确修改



为：“2005年11月13日中石油吉化公司双苯厂胺苯车间发生爆炸事故……据环保部门监测数据，预测近期有可能会受到上游来水的污染。”随着停水真相的公布和外地桶装饮用水进入哈尔滨，恐慌气氛才渐渐平息。事件到此并未结束，很多网民自发聚集在BBS上声讨哈尔滨市人民政府的欺瞒行为，对政府侵犯公民知情权的行为表示愤慨，国外媒体也对此发表了类似看法。

在这次事件中，政府迟迟没有公布事实真相、政府发言人和媒体“失语”等原因造成了哈尔滨市人民政府的形象严重受损、公信力大幅度下降，表明哈尔滨市政府的执政能力还有待于加强。事实也证明，人类在危机中最担心的是不了解事实真相，所以当政府在突发公共危机中向公众隐瞒事实真相时只会造成更大的社会恐慌，而当政府采取坦诚的态度及时公布事件的相关情况并采取措施之后，公众就会很快恢复理智，恐慌也就消失。

## 5. 新闻发言人培训体系不健全

就目前来说，我国政府新闻发言人的培养方式主要是开办新闻发言人培训班。据相关资料显示，2003年9月22日国新办第一期全国新闻发言人培训班开课，有66个部委的100多名新闻发言人参加。2003年11月4日，第二期全国新闻发言人培训班开班，全国各省、自治区、直辖市的近80名新闻发言人和新闻官参加培训，这是中国第一次对省级政府新闻发言人进行集中培训。从此，新闻发言人培训班便在全国铺天盖地地开办起来，此后，每年全国都有数十个新闻发言人培训班开课。培训班绝大多数由“国新办”牵头，而地方政府对“新闻发言人制度”已有了较深入的认识，故而成为设立培训班的巨大推动力和协办方。

但是现阶段，我国的新闻发言人培训班还是停留在一些简单的操作层面上，过于偏重对发言人技巧和技能的培训，例如教授学员如何写新闻通稿，不许新闻发言人回答“无可奉告”，等等。而且，众多的培训班良莠不齐，虽然国新办组织的培训班影响很大，但更多的培训班仍处在“各自为政”的状态，培训质量难以保证。即便精心组织的培训班，由于培训时间太短，参训人员水平高低不一，培训班的实际效果也不免大打折扣。举行新闻发言人培训班是提高发言人素质的重要途径，但绝不是一次短暂培训就可大功告成的。就目前来看，缺乏健全的科学的新闻发言人培训体系是全面提高新闻发言人素养、新闻发布工作开展、完善新闻发言人制度要面对的重要问题。



### 三、完善我国政府新闻发言人制度的对策

#### (一) 转变观念，进一步明确政府新闻发言人制度的指导思想和功能定位

应该看到，政府建立新闻发言人制度，这本身就是一个积极信号。虽然制度建设的过程中，可能会出现政府利用新闻发言人垄断言论的现象，但这并不能否认该制度的积极意义。而且随着我国社会的民主化，各种法律制度不断完善，新闻发言人制度的缺陷也得到了弥补。

##### 1. 指导思想：保障公民知情权

判断新闻发言人制度好坏的标准，并不是看发言人应对记者和公众的技巧如何，也不是简单地看发言人是否准确传达了政府的意图并说服了记者和公众，而是看发言人的信息传播是否能够满足公众的知情需求。

知情权是公民的基本权利，也是一个民主社会的基石。法律所确认的知情权，主要是保护公民对于政府信息有着知晓、监督的权利，其更重要的意义在于保障人民籍此进行自治并监督政府的思想交流活动的自由。长期以来，我国新闻媒介是以舆论导向为第一目标的，这实际上是计划体制下新闻媒介社会角色扮演的一种传承与延续。舆论导向当然重要，但是，毫无疑问的是，如果我们不能把保障人民群众的知情权放在首要的位置上，不是以尊重人民群众的自觉选择和判断作为第一前提，那么，这样的舆论导向究竟具有何种价值是大可置疑的。<sup>①</sup>

新闻发言人制度的设立，表明了政府的角色由宣传控制者转变为信息提供者，这为营造一个保护公民知情权的“思想的自由市场”提供了一个平台。这样，公民通过新闻媒介进行舆论监督的权利，以及新闻媒介自身所拥有的新闻自由权利，要求政府不能对新闻媒介作过多的限制。政府应该还媒介以独立的地位，让新闻媒介真正成为政府舆论引导和公众舆论监督的重要阵地，让媒介能够为舆论提供自由的公共领域，使政府与公众之间真正形成一种相互制约的良性关系。这是我们追求的法治社会的一种状态。

过去，政府采用控制的方式来“引导舆论”的结果，使社会处于一种封闭的状态中，而公民将报之以冷漠的态度，政府的行政行为也难以得到公众的理解和支持。相反地，当政府以一种开放的态势来面对公众，通过新闻发言人来公开政府信息，保护公民的知情权，接受公众的监督的话，这将会得到公众的理解和支持。在这种

<sup>①</sup> 喻国明：《我们为什么需要政府新闻发言人？》，载《郑州大学学报（哲社版）》2004年第5期。



### 三、完善我国政府新闻发言人制度的对策

#### (一) 转变观念，进一步明确政府新闻发言人制度的指导思想和功能定位

应该看到，政府建立新闻发言人制度，这本身就是一个积极信号。虽然制度建设的过程中，可能会出现政府利用新闻发言人垄断言论的现象，但这并不能否认该制度的积极意义。而且随着我国社会的民主化，各种法律制度不断完善，新闻发言人制度的缺陷也得到了弥补。

##### 1. 指导思想：保障公民知情权

判断新闻发言人制度好坏的标准，并不是看发言人应对记者和公众的技巧如何，也不是简单地看发言人是否准确传达了政府的意图并说服了记者和公众，而是看发言人的信息传播是否能够满足公众的知情需求。

知情权是公民的基本权利，也是一个民主社会的基石。法律所确认的知情权，主要是保护公民对于政府信息有着知晓、监督的权利，其更重要的意义在于保障人民籍此进行自治并监督政府的思想交流活动的自由。长期以来，我国新闻媒介是以舆论导向为第一目标的，这实际上是计划体制下新闻媒介社会角色扮演的一种传承与延续。舆论导向当然重要，但是，毫无疑问的是，如果我们不能把保障人民群众的知情权放在首要的位置上，不是以尊重人民群众的自觉选择和判断作为第一前提，那么，这样的舆论导向究竟具有何种价值是大可置疑的。<sup>①</sup>

新闻发言人制度的设立，表明了政府的角色由宣传控制者转变为信息提供者，这为营造一个保护公民知情权的“思想的自由市场”提供了一个平台。这样，公民通过新闻媒介进行舆论监督的权利，以及新闻媒介自身所拥有的新闻自由权利，要求政府不能对新闻媒介作过多的限制。政府应该还媒介以独立的地位，让新闻媒介真正成为政府舆论引导和公众舆论监督的重要阵地，让媒介能够为舆论提供自由的公共领域，使政府与公众之间真正形成一种相互制约的良性关系。这是我们追求的法治社会的一种状态。

过去，政府采用控制的方式来“引导舆论”的结果，使社会处于一种封闭的状态中，而公民将报之以冷漠的态度，政府的行政行为也难以得到公众的理解和支持。相反地，当政府以一种开放的态势来面对公众，通过新闻发言人来公开政府信息，保护公民的知情权，接受公众的监督的话，这将会得到公众的理解和支持。在这种

<sup>①</sup> 喻国明：《我们为什么需要政府新闻发言人？》，载《郑州大学学报（哲社版）》2004年第5期。



情况下，政府和管理社会、影响公共舆论方面才会更加有所作为。

## 2. 功能定位：实现有效传播，正确引导舆论

政府新闻发言人是面向新闻媒体发布能引起公众共同兴趣和普遍关注的新闻性信息。可见，新闻发言人制度的新闻性原则，是指新闻发言人所发布信息应具有新闻属性或新闻根据。而构成新闻之事实的新闻属性或新闻根据包括了具体性、真实性、新鲜性、重要性和公开传播性等诸多方面。新闻发言人对这些新闻属性或新闻根据有准确的认识，并以此来指导自己的新闻发布工作，来实现有效传播。

新闻发言人制度的设立是要新闻发言人要通过发布新闻来有计划、有针对地对媒体记者及公众的思想、观点施加影响，将之引向预期的目标，以实现用正确的舆论引导人的目的。新闻发言人不能单纯为了发布新闻而发布，新闻发布必须围绕既定宣传目的这个中轴来进行，而宣传诉求必须紧密依托新闻传播来实现。简言之，新闻发言人要运用符合新闻传播规律的手段来引导媒体记者及受众。

### (二) 完善政府新闻发言人的相关立法

法律是公共政治管理的最高准则，在法律面前人人平等。法治的直接目标是规范公民的行为，管理社会事务，维持正常的社会生活秩序；但其最终目标在于保护公民的自由、平等及其它基本政治权利。它既规范公民的行为，但更制约政府的行为。法治是善治的基本要求，没有健全的法制，没有对法律的充分尊重，没有建立在法律之上的社会秩序，就没有善治。目前我国政府新闻发言人制度之所以存在种种问题，一个重要原因究是缺乏健全的法制保障。因此，健全法制是完善我国政府新闻发言人制度的首要问题。

政府新闻发言人制度是宪政体制下民主、人权、法治的基本要求。因此，我国政府新闻发言人制度的法治制度构建，必须要具有宪政的思维，以宪政理念、宪法基础去寻求制度的构建。只有这样，制度才能与我国的民主、法治、人权保障的发展需求相适应、融合；只有这样，长期存在于我国的权力滥用、腐败、漠视公民权益等诸多顽症才可能从根本上切除；也只有这样，我国的政府新闻发言人制度本身的种种问题才能得以解决。因此，建立我国的政府新闻发言人制度必须以宪法为根基，法律为框架，以保障公民获取政府信息的权利为内容，要求政府主动公开政治信息为义务。

具体说，完善新闻发言人制度的相关立法目前主要应当采取以下措施：



情况下，政府和管理社会、影响公共舆论方面才会更加有所作为。

## 2. 功能定位：实现有效传播，正确引导舆论

政府新闻发言人是面向新闻媒体发布能引起公众共同兴趣和普遍关注的新闻性信息。可见，新闻发言人制度的新闻性原则，是指新闻发言人所发布信息应具有新闻属性或新闻根据。而构成新闻之事实的新闻属性或新闻根据包括了具体性、真实性、新鲜性、重要性和公开传播性等诸多方面。新闻发言人对这些新闻属性或新闻根据有准确的认识，并以此来指导自己的新闻发布工作，来实现有效传播。

新闻发言人制度的设立是要新闻发言人要通过发布新闻来有计划、有针对地对媒体记者及公众的思想、观点施加影响，将之引向预期的目标，以实现用正确的舆论引导人的目的。新闻发言人不能单纯为了发布新闻而发布，新闻发布必须围绕既定宣传目的这个中轴来进行，而宣传诉求必须紧密依托新闻传播来实现。简言之，新闻发言人要运用符合新闻传播规律的手段来引导媒体记者及受众。

### (二) 完善政府新闻发言人的相关立法

法律是公共政治管理的最高准则，在法律面前人人平等。法治的直接目标是规范公民的行为，管理社会事务，维持正常的社会生活秩序；但其最终目标在于保护公民的自由、平等及其它基本政治权利。它既规范公民的行为，但更制约政府的行为。法治是善治的基本要求，没有健全的法制，没有对法律的充分尊重，没有建立在法律之上的社会秩序，就没有善治。目前我国政府新闻发言人制度之所以存在种种问题，一个重要原因究是缺乏健全的法制保障。因此，健全法制是完善我国政府新闻发言人制度的首要问题。

政府新闻发言人制度是宪政体制下民主、人权、法治的基本要求。因此，我国政府新闻发言人制度的法治制度构建，必须要具有宪政的思维，以宪政理念、宪法基础去寻求制度的构建。只有这样，制度才能与我国的民主、法治、人权保障的发展需求相适应、融合；只有这样，长期存在于我国的权力滥用、腐败、漠视公民权益等诸多顽症才可能从根本上切除；也只有这样，我国的政府新闻发言人制度本身的种种问题才能得以解决。因此，建立我国的政府新闻发言人制度必须以宪法为根基，法律为框架，以保障公民获取政府信息的权利为内容，要求政府主动公开政治信息为义务。

具体说，完善新闻发言人制度的相关立法目前主要应当采取以下措施：



## 1. 在宪法中明确规定公民的知情权

我国目前的宪法并没有知情权的明确表述。人们对知情权的宪法认知是从现行宪法规定的基本权利中推导。对是否应当将知情权纳入宪法，国内学者多有探讨。有学者认为无必要在我国宪法中对知情权予以明确，因为知情权只是抽象意义的人权概念，是表达自由权的引伸权利，并非宪法基本权利。<sup>①</sup>但是，我们认为我国宪法应当对知情权予以明确。首先，知情权是一项独立的基本人权，是表达自由权及其它基本权利实现的前提。宪法作为我国宪政制度的核心法律、最高法，应当对其重要地位予以肯定，否则，依附于所谓表达自由，会使知情权陷入“名不正，言不顺”的尴尬境地，得不到应有的重视。其次，宪法基本权利内涵并不是一成不变的。“基本权利作为一种主观权利和客观权利的结合体，它本来就是随着社会的不断发展和人们认识的不断深入及变化而不断丰富和发展的，没有一成不变的模式”，“将知情权作为一项重要的基本权利确认到宪法的基本权利之中，是解决知情权问题首要和关键的环节。”<sup>②</sup>在较长一段时间，无论是政府还是普通民众，几乎没有知情权的权利意识。基于薄弱的权利意识，当然有必要通过宪法的明确规定来予以强化。

## 2. 制定统一的政府信息公开法

迄今为止，世界上已经有 40 多个国家或地区制定了信息公开法，实行了政府信息公开制度。例如《美国信息自由法》、《英国信息公开法》、《德国知情权保障制度》、《日本信息公开法》、《欧盟信息公开》等等。

2003 年上半年对我国新闻发言人制度而言是一次考验，也是一个机遇。SARS 危机震撼中国，事实证明在信息全球化下封锁消息的做法是难以奏效的，其效果是消极的。那么，我国传媒为什么早期一直没有报道？在公共卫生突发事件中，传媒为什么会在保护公众利益和保守国家机密之间处于两难境地？政府新闻发言人为什么在初期没有露面？什么样的事件才能使得政府新闻发言人出面释疑？这些问题归根结底在于我国的法律尤其是关于信息公开的法律法规不完善。

结合 2003 年 SARS 危机的事例，综观我国有关新闻信息公开的法律，其中没有保障新闻自由的条款，我国媒体也没有为保护公众利益而独立报道疫情的权利，重大问题的报道要经过各级党委或它的宣传部门根据是否有利于形势稳定、是否有利于党和国家的利益来加以判断。也没有相关法律规定政府应该在什么时候公开突发

<sup>①</sup> 参见《公开：沟通政府与人民的渠道——信息公开专家谈》，载《宪法学、行政法学》2001 年第 5 期。

<sup>②</sup> 参见《公开：沟通政府与人民的渠道——信息公开专家谈》，载《宪法学、行政法学》2001 年第 5 期。



公共卫生危机信息。这种情况不利于在突发公共危机事件中及时公布信息、安抚群众。例如 2005 年 11 月中下旬哈尔滨水污染事件中，哈尔滨市人民政府在事件初期对是否公开事实真相犹豫不决，迟迟不能决断，原因就在于我国没有相关的信息公开法，政府官员害怕因为无法可依而被事后追究责任，所以宁愿依照“惯例”执行“瞒而不报”的解决方式。但是要实现善治，任何政府、任何人都不能隐瞒突发公共危机事件，哈尔滨市人民政府 11 月 21 日两则前后矛盾的通告及其产生的不同效果就充分说明了这一点。所以应该通过立法规定在某些特殊情况下（如突发卫生、事故等危机情况）政府的信息发布和救援行动不得超过某一时限（1 小时或者 2 小时），违者将受到严惩。只有这样才能扭转我国目前存在的以“瞒”为主的处理突发公共危机的行政惯例。

2003 年 SARS 危机由一个地方传遍全国，决非偶然，它反映了我国政府信息传播的一个问题。各地发生重大问题的报道要由党和政府决定，而各级政府最担心的是形势不稳定，他们普遍认为国家形势不稳，则什么也办不成。另外，一些地方政府担心媒体揭露了本地的严重问题，会影响中央对该地的看法、影响政治前途。政府不允许媒体报道，自己当然也不会向外界发布信息，这就造成了在突发危机面前政府的“失语”。2003 年 SARS 危机和 2005 年哈尔滨水污染事件均为此类事件。从突发危机传播的角度看，作为社会管理者的政府必须在危机发生后及时向公众公布信息，这种信息的发布不要求万全，只求迅速和准确，这是由传播规律决定的。如果政府“失语”，带给公众的将是一种不诚实的印象。就我国目前频繁出现的政府隐瞒信息事件而言，这是无法可依、有法不依的表现。说无法可依是因为我国目前缺少相关法律，没有对政府信息发布的时限、速度和内容等做出明确规定；说有法不依是明知国家要求地方政府不许瞒报事故信息，但地方政府却依然隐瞒不报。这种情况只有通过加强立法和监督惩处力度才能解决。

### 3. 制定体现现代法治精神的新闻法

改革开放至今二十多年以来，我国一直没有一部专门的新闻法，与新闻有关的法律条文虽然不少，但很多规定与扩大新闻自由的目标相反。这种情况在入世之后必须尽快得到解决，也是以健全法治为基本要求的善治的“呼声”。

新闻法在性质上是政府信息公开的监督法。通过赋予和保障新闻业者的新闻自由，来保障公民知情权及其它各项权利的实现，促进信息的公开，是不少国家政府信息公开制度的一个重要内容。在现代民主国家，新闻传媒素有国家的“第四种权力”之称，透过新闻的介入，使政府行为得到很大程度的制约，因此，新闻传媒又



被视为现代民主政治的保护神。然而，“权利一旦得到法律上的确认和肯定，其保障和实现就成为最具实质意义的问题，否则，无论多么周密的权利立法，充其量也不过是一件精巧诱人的装饰品”<sup>①</sup>。在我国，尽管人们已认识到新闻自由权的存在意义，但并没有相应的法律对该项权利予以保障，这也是我国新闻记者不被尊重、常因采访而挨打的重要原因所在。为此，制定一部新闻法来保障新闻自由权，进而促使公民知情权的实现实有必要。

根据我国的实际情况，新闻法应当特别注意保护新闻来源。长期以来，我们忽视了新闻来源的保护，结果使得新闻发言人与媒体在保护公众利益和保守国家机密之间的常常处在两难的尴尬地位。在我国，党的利益、国家和人民利益是高度统一的。但是我国法律及其体制，尤其是保密法及其体制建立和发展的背景决定了我国政府对政府信息掌控过于严格的局面，因此出现了“体制外信息不足、体制内信息过剩”的现象，以善治理念的视角来看，这是不利于国家发展和维护人民合法权益的。尤其当公众利益与国家机密发生冲突的时候，政府面临两难的选择。例如因为某些原因出现司法或者行政不公的情况时，如果有法律保护新闻来源，就可以使得知情人更容易下决心向媒体或政府提供消息，这对我国舆论监督机制是一个有力的补充。

#### 4. 修改《保密法》、《档案法》等相关法律

保密制度对任何一个国家而言都是非常重要的，如果没有高效严密的保密制度，连国家安全都不会得到保证，又何谈公民的其他权利。我国的保密制度对于保守国家秘密，维护国家安全和利益，保障改革开放和社会主义现代化建设的顺利进行的的确功不可没。但是，长期以来我国的保密体制缺乏与社会公众的互动和交流，保密机构在公众眼中充满神秘色彩。

2005年8月8日民政部、国家保密局联合发布了一份文件——《关于因自然灾害导致的死亡人员总数及相关资料解密的通知》（“116号文件”），与五年前同样由民政部、国家保密局联合发布的《民政工作中国家秘密及其密级具体范围的规定》相比，删除了“死亡人员总数”这六个字，自然灾害导致的死亡人数不再作为国家机密，并将在第一时间向社会公布，这不仅扭转了政府在突发公共危机救援工作中的被动局面，更体现了对公民知情权和监督权的尊重。而在此前，1976年7月29日唐山大地震的死亡人数在1979年11月17日召开的中国地震学会成立大会上才得到披露；1970年1月5日的云南通海大地震的死亡人数在三十年后的悼念集会

<sup>①</sup> 刘焯：《知情权在我国的确证与实现当议》，载《河北法学》2001年第1期。



上才得到披露。

其实，保守国家秘密与政府信息公开之间是相辅相成的。高效严密的保密制度对于任何一个国家的重要性不言而喻，但是，保守国家秘密绝不能成为阻挠政府信息公开的“借口”，相反，平衡公民私权和公共利益、眼前利益和长远利益，从而科学地界定国家秘密的范围，合理地规范“定密”的权力，精心地设计解密的程序，不仅不会成为政府信息公开的绊脚石，且会变成建设阳光政府的突破口和推动器。

修改《保密法》，给政府新闻发言人在处理突发事件中提供顺畅的信息通道，是维护政府形象、建设阳光政府的必然选择。政府信息的公开，既是实现公民知情权的需要，也是法治政府建设的要求。只有法规和过程透明才能“防腐”。在善治理念指导下，以人为本、执政为民原则和人民政府的根本性质，都要求政府机关要随时向公众“报告”自己的一举一动，一言一行，公开政府掌握的信息，实现政府的公共服务职能。

另一重要领域是《档案法》，根据有关规定，政府信息实际上分为档案和非档案文件。档案由《档案法》调整，要受到 30 年期限的限制；非档案文件尚无任何法律调整，而无法对其进行依法管理。必须解决《档案法》的这一存在问题。在这方面要学习借鉴国外的经验，确定政府信息不公开的例外，从我国国情出发，分析我国信息不公开的例外，对《保密法》、《档案法》进行必要的修改及完善。

### （三）明确法律责任，健全法律救济制度

首先，应当建立健全的违反政府信息公开制度的法律责任追究制度。美国早期的经历告诉我们，在有关政府信息公开的立法中，应当有关于违反法律规定的法律责任的规定。在我国，由于《保密法》、《公务员法》等法律法规中有公务员保密义务的规定，公务员的保密意识一直比较强。我国在制定政府信息公开法时，应该规定行政机构及其工作人员违法拒绝向申请人提供信息时应承担的法律责任，且要妥善处理好不同法律规定之间的协调和一致性问题。<sup>①</sup>对拒不公开依法应当公开的政府信息的，应当追究相应的行政责任，情节严重，构成犯罪的，应当承担刑事责任。因违法拒不公开政府信息，损害管理相对人合法利益的，政府机关应当承担民事赔偿责任。

其次，应当建立健全的政府信息公开的救济制度。西方各国情报自由法都规定申请人享有诉权，信息公开实施主体无正当理由拒不提供信息，以及实施主体公开了符合信息公开豁免的个人信息和商业信息应承担相应的法律责任。对于要求信息

<sup>①</sup> 应松年、陈天本：《政府信息公开法律制度研究》，载《国家行政学院学报》2002年第4期。



上才得到披露。

其实，保守国家秘密与政府信息公开之间是相辅相成的。高效严密的保密制度对于任何一个国家的重要性不言而喻，但是，保守国家秘密绝不能成为阻挠政府信息公开的“借口”，相反，平衡公民私权和公共利益、眼前利益和长远利益，从而科学地界定国家秘密的范围，合理地规范“定密”的权力，精心地设计解密的程序，不仅不会成为政府信息公开的绊脚石，且会变成建设阳光政府的突破口和推动器。

修改《保密法》，给政府新闻发言人在处理突发事件中提供顺畅的信息通道，是维护政府形象、建设阳光政府的必然选择。政府信息的公开，既是实现公民知情权的需要，也是法治政府建设的要求。只有法规和过程透明才能“防腐”。在善治理念指导下，以人为本、执政为民原则和人民政府的根本性质，都要求政府机关要随时向公众“报告”自己的一举一动，一言一行，公开政府掌握的信息，实现政府的公共服务职能。

另一重要领域是《档案法》，根据有关规定，政府信息实际上分为档案和非档案文件。档案由《档案法》调整，要受到 30 年期限的限制；非档案文件尚无任何法律调整，而无法对其进行依法管理。必须解决《档案法》的这一存在问题。在这方面要学习借鉴国外的经验，确定政府信息不公开的例外，从我国国情出发，分析我国信息不公开的例外，对《保密法》、《档案法》进行必要的修改及完善。

### （三）明确法律责任，健全法律救济制度

首先，应当建立健全的违反政府信息公开制度的法律责任追究制度。美国早期的经历告诉我们，在有关政府信息公开的立法中，应当有关于违反法律规定的法律责任的规定。在我国，由于《保密法》、《公务员法》等法律法规中有公务员保密义务的规定，公务员的保密意识一直比较强。我国在制定政府信息公开法时，应该规定行政机构及其工作人员违法拒绝向申请人提供信息时应承担的法律后果，且要妥善处理好不同法律规定之间的协调和一致性问题。<sup>①</sup>对拒不公开依法应当公开的政府信息的，应当追究相应的行政责任，情节严重，构成犯罪的，应当承担刑事责任。因违法拒不公开政府信息，损害管理相对人合法利益的，政府机关应当承担民事赔偿责任。

其次，应当建立健全的政府信息公开的救济制度。西方各国情报自由法都规定申请人享有诉权，信息公开实施主体无正当理由拒不提供信息，以及实施主体公开了符合信息公开豁免的个人信息和商业信息应承担相应的法律责任。对于要求信息

<sup>①</sup> 应松年、陈天本：《政府信息公开法律制度研究》，载《国家行政学院学报》2002年第4期。



公开的人和反对信息公开的利害关系人，西方各国信息公开制度规定的救济手段主要有五种类型：行政复议、独立的信息委员会、独立的信息专员、信息裁判所、行政诉讼。<sup>①</sup>

目前我国还没有建立完善的信息公开救济制度。从行政救济层面来看，根据我国的《行政复议法》规定，公民、法人、或者其他组织不服行政机关拒绝提供政府信息，或者认为行政机关向他人提供政府信息侵犯了其合法权益，还不能提起行政复议。从司法救济层面来看，真正实行法治的国家一般将法院的裁判作为最终裁判。而我国现行的《行政诉讼法》没有将信息公开争议明确纳入行政诉讼的受案范围。因此，有必要修改相关法律，将信息公开争议纳入行政复议和行政诉讼受案范围。同时，对行政诉讼与行政复议的关系，可以选择当事人直接提请行政诉讼，或者申请行政复议，对行政复议决定不服再申请行政诉讼。

#### （四）完善信息搜集整理制度，保证信息发布的权威性和准确性

在前面提到，目前，我国大多数政府组织规定的新闻发言人由该组织的中上层官员担任，而并没有建立完整的新闻发言人团队或者公关部门。也由于长期的行政分割，有关部门各自为政，在信息的搜集过程中没有完整的信息系统可利用，新闻发言人获得的信息资料存在局限。

公共关系学专家认为，成熟的公众服务型政府应有专门的公关部门。作为一个组织，公关部门一般配置 5-6 人。新闻发言人作为沟通政府与媒体的桥梁，相当于这一部门中负责与媒介沟通的工作人员。为了做好与媒介沟通的工作，发言人背后需要一个有力的工作集体从事资料收集等工作。事实上在我国新闻发言人制度成立较早、发展比较成熟的外交部就是这样开展工作的，新闻发言人配备几名资料员帮助搜集各部门的信息。只有这样建立起来的新闻发言人团队才可能让新闻发言人制度收到良好效果，真正起到政府公关的作用。除了完整的工作团队之外，还需要一个完整的信息系统。新闻发言人与其他有关部门的合作和沟通是信息全面性、准确性和权威性的保证。

要保证信息发布的权威性和准确性，政府还需要做好与媒体的沟通工作。政府新闻发言人制度离不开新闻媒体的支持，无论是政务公开，还是代表人民群众的利益，都离不开新闻媒体的参与。新闻媒体也要为受众服务，要尊重受众的知情权，让群众了解事实真相。按照善治理念指导，新闻发言人和传媒之间要建立一种相得益彰的互动关系，这样才能健全政府新闻发言人机制，使政府与媒介能更好地履行

<sup>①</sup> 周汉华：《政府信息公开条例专家建议稿》，中国法制出版社 2003 年版，第 165-168 页。



公开的人和反对信息公开的利害关系人，西方各国信息公开制度规定的救济手段主要有五种类型：行政复议、独立的信息委员会、独立的信息专员、信息裁判所、行政诉讼。<sup>①</sup>

目前我国还没有建立完善的信息公开救济制度。从行政救济层面来看，根据我国的《行政复议法》规定，公民、法人、或者其他组织不服行政机关拒绝提供政府信息，或者认为行政机关向他人提供政府信息侵犯了其合法权益，还不能提起行政复议。从司法救济层面来看，真正实行法治的国家一般将法院的裁判作为最终裁判。而我国现行的《行政诉讼法》没有将信息公开争议明确纳入行政诉讼的受案范围。因此，有必要修改相关法律，将信息公开争议纳入行政复议和行政诉讼受案范围。同时，对行政诉讼与行政复议的关系，可以选择当事人直接提请行政诉讼，或者申请行政复议，对行政复议决定不服再申请行政诉讼。

#### **（四）完善信息搜集整理制度，保证信息发布的权威性和准确性**

在前面提到，目前，我国大多数政府组织规定的新闻发言人由该组织的中上层官员担任，而并没有建立完整的新闻发言人团队或者公关部门。也由于长期的行政分割，有关部门各自为政，在信息的搜集过程中没有完整的信息系统可利用，新闻发言人获得的信息资料存在局限。

公共关系学专家认为，成熟的公众服务型政府应有专门的公关部门。作为一个组织，公关部门一般配置 5-6 人。新闻发言人作为沟通政府与媒体的桥梁，相当于这一部门中负责与媒介沟通的工作人员。为了做好与媒介沟通的工作，发言人背后需要一个有力的工作集体从事资料收集等工作。事实上在我国新闻发言人制度成立较早、发展比较成熟的外交部就是这样开展工作的，新闻发言人配备几名资料员帮助搜集各部门的信息。只有这样建立起来的新闻发言人团队才可能让新闻发言人制度收到良好效果，真正起到政府公关的作用。除了完整的工作团队之外，还需要一个完整的信息系统。新闻发言人与其他有关部门的合作和沟通是信息全面性、准确性和权威性的保证。

要保证信息发布的权威性和准确性，政府还需要做好与媒体的沟通工作。政府新闻发言人制度离不开新闻媒体的支持，无论是政务公开，还是代表人民群众的利益，都离不开新闻媒体的参与。新闻媒体也要为受众服务，要尊重受众的知情权，让群众了解事实真相。按照善治理念指导，新闻发言人和传媒之间要建立一种相得益彰的互动关系，这样才能健全政府新闻发言人机制，使政府与媒介能更好地履行

<sup>①</sup> 周汉华：《政府信息公开条例专家建议稿》，中国法制出版社 2003 年版，第 165-168 页。



责任，实现公众民主权利。具体说：

首先，新闻发言人要主动考虑传媒的需要，遵循新闻规律，回归新闻本体，发布的信息要有新闻性和新闻元素。如果新闻发言人发布的内容程式化、教条化、缺乏新意、老生常谈，甚至充斥工作性内容等，那肯定会使媒体很为难，新闻发布难以取得理想的效果。

其次，新闻发言人与媒体要共同把关。来源于新闻发言人的信息，由于它的权威性和可信度，传媒一般对其真实性和可靠性是毫不怀疑的。对于其中的数据事实背景一般也不是按程序和规定进行查证和核实。但是，来源于新闻发言人的信息，如果因某种差错或疏漏造成失实，也会影响到传媒新闻报道的失实，对于这样的失实，媒体不必承担责任，但却使党和国家的信誉和媒体的形象受到损害。因此，为了确保新闻的真实性，维护党和国家的利益，新闻发言人和传媒对于传播的内容要有共同把关的意识。

### （五）大力发展电子政务，积极拓展新闻发布的途径与形式

近年来，电子政务在世界各国得到了广泛采用，我国的电子政务应用也向纵深方向发展。今后要按照全面落实科学发展观的要求，深入贯彻中央关于电子政务建设的一系列决策和部署，努力走出一条中国特色的电子政务发展道路。“十一五”时期，电子政务建设的主要目标是：到 2010 年，基本建成覆盖全国的统一的电子政务网络，初步建立信息资源公开和共享机制。政府门户网站成为政府信息公开的重要渠道，50%以上的行政许可项目能够实现在线处理。电子政务要在提高公共服务水平和监管能力、降低行政成本等方面发挥更大的作用。

要利用大力建设电子政府契机，发展电子新闻发言人和电子新闻发布机制，以此来进一步完善政府新闻发言人制度。要更新新闻发布形式，利用电子政府在网上公开政府信息，在网上进行新闻发布。这是一种全新的新闻发布形式。要探索建立电子新闻发言人。利用网络技术，建立网上论坛，政府新闻发言人定期以网上在线交流的形式来就民生热点、公共政策实施问题等内容与新闻媒体、公众进行沟通交流，释疑解惑。同时，新闻媒体、公众也可以通过网络，借助电子邮件、在线留言等形式，与政府建立一个迅速、有效的意见沟通渠道和反馈机制，从而实现和扩大公众的政治参与，促进善治的实现。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> Starling G: *Managing The Public Sector*, CA: Wadsworth. Co, 1993, p132.



责任，实现公众民主权利。具体说：

首先，新闻发言人要主动考虑传媒的需要，遵循新闻规律，回归新闻本体，发布的信息要有新闻性和新闻元素。如果新闻发言人发布的内容程式化、教条化、缺乏新意、老生常谈，甚至充斥工作性内容等，那肯定会使媒体很为难，新闻发布难以取得理想的效果。

其次，新闻发言人与媒体要共同把关。来源于新闻发言人的信息，由于它的权威性和可信度，传媒一般对其真实性和可靠性是毫不怀疑的。对于其中的数据事实背景一般也不是按程序和规定进行查证和核实。但是，来源于新闻发言人的信息，如果因某种差错或疏漏造成失实，也会影响到传媒新闻报道的失实，对于这样的失实，媒体不必承担责任，但却使党和国家的信誉和媒体的形象受到损害。因此，为了确保新闻的真实性，维护党和国家的利益，新闻发言人和传媒对于传播的内容要有共同把关的意识。

### **（五）大力发展电子政务，积极拓展新闻发布的途径与形式**

近年来，电子政务在世界各国得到了广泛采用，我国的电子政务应用也向纵深方向发展。今后要按照全面落实科学发展观的要求，深入贯彻中央关于电子政务建设的一系列决策和部署，努力走出一条中国特色的电子政务发展道路。“十一五”时期，电子政务建设的主要目标是：到 2010 年，基本建成覆盖全国的统一的电子政务网络，初步建立信息资源公开和共享机制。政府门户网站成为政府信息公开的重要渠道，50%以上的行政许可项目能够实现在线处理。电子政务要在提高公共服务水平和监管能力、降低行政成本等方面发挥更大的作用。

要利用大力建设电子政府契机，发展电子新闻发言人和电子新闻发布机制，以此来进一步完善政府新闻发言人制度。要更新新闻发布形式，利用电子政府在网上公开政府信息，在网上进行新闻发布。这是一种全新的新闻发布形式。要探索建立电子新闻发言人。利用网络技术，建立网上论坛，政府新闻发言人定期以网上在线交流的形式来就民生热点、公共政策实施问题等内容与新闻媒体、公众进行沟通交流，释疑解惑。同时，新闻媒体、公众也可以通过网络，借助电子邮件、在线留言等形式，与政府建立一个迅速、有效的意见沟通渠道和反馈机制，从而实现和扩大公众的政治参与，促进善治的实现。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> Starling G: *Managing The Public Sector*, CA: Wadsworth. Co, 1993, p132.



## （六）建立新闻发言人制度的绩效评估制度

新闻发言人制度施行的效果如何，要及时总结经验，这就需要建立一套考察政府新闻发言人制度运作效果的绩效评估监督机制。首先，新闻发言人和媒体除了新闻发布会或记者招待会上见面外，平时在场外也应多交流沟通。对于信息转变为新闻后在社会上所产生的反响、效应，双方应联合起来以各种方式进行收集，建立新闻宣传效果的评估反馈机制，并定期形成评估报告。其次，通过委托新闻媒介或相关机构定期对政府的信息公开制度与新闻发言人制度的运作效果，向公众社会进行民意调查，考察固定期间内媒介、公众对政府信息公开工作的满意度，并形成评估报告，公诸于众。再次，对任职的新闻发言人建立动态的、全面的、公开的考评记录档案，由有关机构定期对其业绩、行为进行考核，并评定其声誉，记录在案，公布于众。而且这也不失为一种防止新闻发言人提供失真信息的较好的内在激励机制，同时也可以达到监督的效果。从善治理念出发，政府公开政治信息，是要通过新闻发言人的发言行为，使政府与公众之间的信息不对称状态得以改善，使公众对事实的了解更加全面、客观、深刻，实现公众的民主政治，扩大公众的政治参与。新闻发言人只有具有良好的声誉评价才能胜任这一职务，只有长期保证美誉度、诚信度，才能更好地完成这一职务赋予的职责。

## （七）健全新闻发言人教育体系，提高政府新闻发言人的素质

从某种意义上说，新闻发言人是政府、团体的形象代言人。新闻发言人不仅要具备政治、理论素养，通晓国家的大政方针，了解本部门业务，具有良好语言、文字表达能力，而且还要熟悉新闻传播规律，熟悉媒体运作方式、报道特点。具体说，政府新闻发言人应当具备以下素养：

（1）政治素养。由于新闻发言人工作的特殊性质，新闻发言人必须具备较高的政治素质。国务院新闻办公室主任赵启正认为就是“政治成熟、立场正确、勇于负责。”<sup>①</sup>新闻发言人要能够做到胸有全局，在选择发布主题、进行舆情判断和回应社会关切问题时，就能从大局出发，全面分析判断，准确把握，自觉维护改革、发展、稳定的大局。

（2）业务素养。发布会前，新闻发言人要做充分准备，以文字材料为基础，配合多媒体图片、图表，进行立体的介绍，丰富的展示。要介绍需要新闻发言人让传媒了解的内容，繁简得当，重点突出，条理清晰。新闻发言人面对记者的提问，坦诚务实，言之有物。新闻发布会内容要实，发言要实。发言人应具有较高的交流能

<sup>①</sup> 赵启正：《高度重视新闻发布工作》，载《广西大学学报（哲社版）》2005年第1期。



## （六）建立新闻发言人制度的绩效评估制度

新闻发言人制度施行的效果如何，要及时总结经验，这就需要建立一套考察政府新闻发言人制度运作效果的绩效评估监督机制。首先，新闻发言人和媒体除了新闻发布会或记者招待会上见面外，平时在场外也应多交流沟通。对于信息转变为新闻后在社会上所产生的反响、效应，双方应联合起来以各种方式进行收集，建立新闻宣传效果的评估反馈机制，并定期形成评估报告。其次，通过委托新闻媒介或相关机构定期对政府的信息公开制度与新闻发言人制度的运作效果，向公众社会进行民意调查，考察固定期间内媒介、公众对政府信息公开工作的满意度，并形成评估报告，公诸于众。再次，对任职的新闻发言人建立动态的、全面的、公开的考评记录档案，由有关机构定期对其业绩、行为进行考核，并评定其声誉，记录在案，公布于众。而且这也不失为一种防止新闻发言人提供失真信息的较好的内在激励机制，同时也可以达到监督的效果。从善治理念出发，政府公开政治信息，是要通过新闻发言人的发言行为，使政府与公众之间的信息不对称状态得以改善，使公众对事实的了解更加全面、客观、深刻，实现公众的民主政治，扩大公众的政治参与。新闻发言人只有具有良好的声誉评价才能胜任这一职务，只有长期保证美誉度、诚信度，才能更好地完成这一职务赋予的职责。

## （七）健全新闻发言人教育体系，提高政府新闻发言人的素质

从某种意义上说，新闻发言人是政府、团体的形象代言人。新闻发言人不仅要具备政治、理论素养，通晓国家的大政方针，了解本部门业务，具有良好语言、文字表达能力，而且还要熟悉新闻传播规律，熟悉媒体运作方式、报道特点。具体说，政府新闻发言人应当具备以下素养：

（1）政治素养。由于新闻发言人工作的特殊性质，新闻发言人必须具备较高的政治素质。国务院新闻办公室主任赵启正认为就是“政治成熟、立场正确、勇于负责。”<sup>①</sup>新闻发言人要能够做到胸有全局，在选择发布主题、进行舆情判断和回应社会关切问题时，就能从大局出发，全面分析判断，准确把握，自觉维护改革、发展、稳定的大局。

（2）业务素养。发布会前，新闻发言人要做充分准备，以文字材料为基础，配合多媒体图片、图表，进行立体的介绍，丰富的展示。要介绍需要新闻发言人让传媒了解的内容，繁简得当，重点突出，条理清晰。新闻发言人面对记者的提问，坦诚务实，言之有物。新闻发布会内容要实，发言要实。发言人应具有较高的交流能

<sup>①</sup> 赵启正：《高度重视新闻发布工作》，载《广西大学学报（哲社版）》2005年第1期。

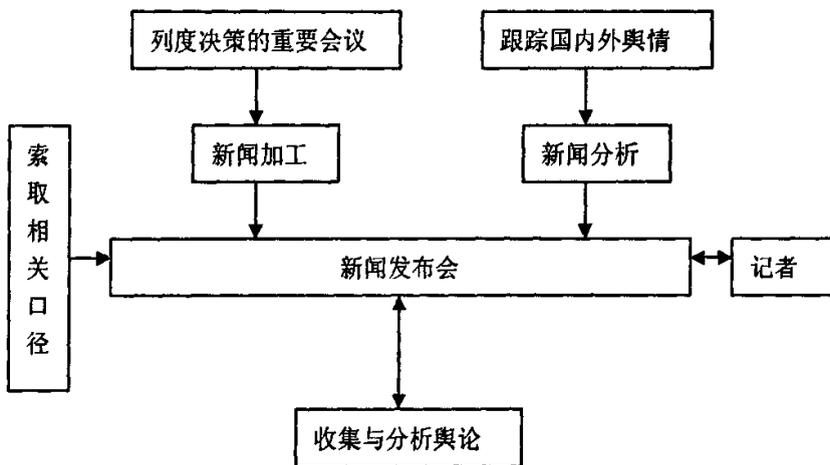


力和驾驭现场的能力以及应变能力。要实话实说，决不能说谎，但又不是实话全说。突出重点，把握要点。

(3) 心理素质。新闻发言人应当具有较好的心理素质。首先，他应当充满自信，不管遇到什么问题，始终充满自信，不卑不亢，心态平和。其次，新闻发言人应具有灵机应变的品质，冷静、沉着，善于体察记者的心理特征与变化，善解人意，尽量满足记者的合理要求，恰当地处理新闻发布工作中可能遇到的各种问题。第三，他还应当具备宽容的品格。这样，进一步做好新闻发布工作。

除了上述基本素养外，政府新闻发言人还应当具备特殊的职业素养。新闻发言人的职业素养应该至少包含两个方面的要求：一是内在素养，一是外在素养。（见图 1）

图 1 新闻发言人工作流程



内在素养要求新闻发言人应当善于策划新闻发布会；具有敏捷的思维，丰富的阅历；语言幽默又不失技巧。而外在素养要求方面，因工作的特殊性，决定新闻发言人必定引人注目。新闻发言人代表着所服务机构、组织的形象。正是因为新闻发言人的工作特点，决定其在外在形象上有着较高的要求。新闻发言人的外在素质要求包括：行为举止——新闻发言人应具有良好的气质形象、人文素养和人格魅力；面部表情——注重自己的精神状态，严肃而不拘谨；衣着装饰——穿着打扮，大方得体，服装整洁。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 靖鸣编：《新闻发布会的组织与策划》，广西人民出版社 2004 年版，第 114 页。



提高新闻发言人的素质需要加强教育与培训。然而，目前我国新闻发言人教育还是一片空白，对新闻发言人的素质培养教育方面主要还是依赖于大大小小的不成体系的培训班。在我国，新闻发言人主要是作为政府部门的一项制度而存在。而随着我国社会的发展，除政府部门外，公司企业等必将出现出越来越多的新闻发言人。可以预计的是，将有更多的人走上新闻发言人的工作岗位。由此带来的问题是：什么样的人去做新闻发言人呢？对于新闻发言人的培养，只能采取目前这种短期的培训方式吗？

面对这种情况，迫切需要建立健全的科学的新闻发言人教育体系。就目前的形势来看，一方面，我们可以继续通过举办新闻发言人培训班来提高我们目前在岗的和短期内要走上新闻发言人岗位的发言人的专业素养，但是从培训内容、培训时间、培训课程设置上都要具合理性、科学性，要成体系而不能各地方“各自为政”，互不成系统。另一方面，我们可以通过教育部门设置相关对口专业，来培养专业的新闻发言人人才。在美国，由于有口语传播学的普及教育，所以在培养新闻发言人时，没有专门的新闻发言人培训班。口语传播学是以检视各种媒体或者非媒体形式之间传播活动为教学和研究重点，最终目标是培养具备表达、思辨、人际互动、文化包容、冲突解决、领导和读写等沟通能力的专业人才。新闻发言人不是每一个口语传播者都能担当的重任，但受过口语传播系统培训的人应该更适合担任新闻发言人。所以，在大力推行新闻发言人制度的同时，可以考虑在新闻院校设立专门的口语传播学系，以期培养更多的口语传播人才，为未来新闻发言人职业岗位提供人才资源。并且，可以以这样的系统教育逐步取代目前的培训班式的教育，形成系统的、科学的、健全的新闻发言人教育体系。



## 主要参考文献

### 国内专著:

- 1、俞可平:《治理与善治》，社会科学文献出版社 2000 年版。
- 2、俞可平:《中国公民社会的兴起与治理的变迁》，社会科学文献出版社 2002 年版。
- 3、俞可平:《权益政治与公益政治》，社会科学文献出版社 2001 年版。
- 4、顾丽梅:《信息社会的政府治理》，天津人民出版社 2003 年版。
- 5、徐琴媛:《中外新闻发布制度比较》，中国传媒大学出版社 2005 年版。
- 6、郎劲松:《新闻发言人实务》，中国传媒大学出版社 2005 年版。
- 7、刘建明:《宣传舆论学大辞典》，经济日报出版社 1992 年版。
- 8、刘建明:《新闻发布概论》，清华大学出版社 2006 年版。
- 9、李宇铭:《中华人民共和国史词典》，中国国际广播出版社 1989 年版。
- 10、徐耀魁:《西方新闻理论评析》，新华出版社 1998 年版。
- 11、钱其琛:《外交十一记》，世界知识出版社 2003 年版。
- 12、彭步伟:《信息时代政府形象传播》，社会科学文献出版社 2005 年版。
- 13、李良荣:《新闻学概论》，复旦大学出版社 2001 年版。
- 14、郭庆光:《传播学教程》，中国人民大学出版社 1999 年版。
- 15、张国良:《新闻媒介与社会》，上海人民出版社 2001 年版。
- 16、郑超然:《外国新闻传播史》，中国人民大学出版社 2000 年版。
- 17、靖鸣编:《新闻发布会的组织与策划》，广西人民出版社 2004 年版。
- 18、李良荣:《当代西方新闻媒体》，复旦大学出版社 2003 年版。
- 19、杨正泉:《新闻发言人理论与实践》，中国传媒大学出版社 2005 年版。
- 20、杜江:《新闻发言人理论与实践》，四川大学出版社 2005 年版。
- 21、中国社会科学院新闻研究所编:《中国新闻年鉴 1984》，光明日报出版社 1984 年版。
- 22、魏永征:《中国新闻传播法纲要》，上海社会科学院出版社 1999 年版。
- 23、孔德元:《政府与公关》，青岛出版社 1996 年版。
- 24、许文惠:《危机状态下的政府管理》，中国人民大学出版社 1998 年版。
- 25、张咏华:《大众传播社会学》，上海外语教育出版社 1998 年版。
- 26、彭和平:《公共行政管理》，中国人民大学出版社 1995 年版。
- 27、居延安:《公共关系学》，复旦大学出版社 2003 年版。



- 28、蒋碧昆、曾志坤：《初析公民的了解权利》，电子科技大学出版社 1999 年版。
- 29、谢鹏程：《公民的基本权利》，中国社会科学出版社 1999 年版。
- 30、张明杰：《开放的政府：政府信息公开法律制度研究》，中国政法大学出版社 2003 年版。
- 31、周汉华：《政府信息公开条例专家建议稿》，中国法制出版社 2003 年版。
- 32、周汉华：《我国政务公开的实践与探索》，中国法制出版社 2003 年版。
- 33、方向：《信息公开立法》，中国方正出版社 2003 年版。
- 34、刘飞宇、王丛虎：《多维视角下的行政信息公开研究》，中国人民大学出版社 2005 年版。
- 35、陶文昭：《电子政府研究》，商务印书馆 2005 年版。
- 36、李会欣：《电子政府安全运行引论》，中国经济出版社 2003 年版。

国外译著：

- 1、(美) 科恩：《论民主》，聂重信等译，商务印书馆 1988 年版。
- 2、(美) 格伦·布鲁姆、艾伦·森特、斯各特·卡特里普：《有效的公共关系》，华夏出版社 2002 年版。
- 3、(美) 杜·纽萨姆、艾伦·斯各特：《公共关系与实践》，罗建国等译，上海译文出版社 1989 年版。
- 4、(美) 迈克尔·埃默里、埃德温·埃默里：《美国新闻史》，展江、殷文主译，新华出版社 2001 年版。
- 5、(美) 沃纳·赛佛林、小危姆斯·坦德卡：《传播理论起源、方法与应用》，华夏出版社 2000 年版。
- 6、(美) 斯蒂文·小约翰：《传播理论》，陈德民叶晓辉译，中国社会科学出版社 1999 年版。
- 7、(美) 赫伯特·阿特休尔：《权利的媒介》，华夏出版社 1989 年版。
- 8、(英) 迈克尔·里杰斯特：《危机公关》，陈向宁等译，复旦大学出版社 1995 年版。
- 9、(美) 凯瑟琳·米勒：《组织传播》，袁军译，华夏出版社 2000 年版。
- 10、(美) 尼古拉斯·亨利：《公共行政与公共事务》，张昕等译，中国人民大学出版社 2002 年版。
- 11、(美) 沃尔特·李普曼：《舆论学》，林珊译，华夏出版社 1989 年版。
- 12、(美) 格伦·布鲁姆等：《公共关系教程》，明安香译，华夏出版社 2001 年版。



- 13、(日)杉原泰雄:《宪法的历史——比较宪法学新论》,吕永日等译,社会科学文献出版社2000年版。

期刊论文:

- 1、俞可平:《全球化时代的善治》,载《商务周刊》2002年6月。
- 2、梁莹:《信息化时代政府的治理与善治》,载《探索》2003年第1期。
- 3、宋双峰:《新闻发言人制度在我国20年》,载《中国记者》2003年第9期。
- 4、刘志明:《新闻发言人制度:信息公开第一步》,载《新闻周刊》2003年第37期。
- 5、刘小燕:《政府形象传播的本质内涵》,载《国际新闻界》2003年第6期。
- 6、田中初:《谈政府新闻发言人》,载《当代传播》2003第6期。
- 7、刘勇:《论政府推行新闻发言人制度的意义》,载《江淮论坛》2003年第6期。
- 8、张艳红:《中美新闻发言人制度比较》,载《当代传播》2004年5期。
- 9、殷晓蓉:《议程设置理论的产生、发展和内在矛盾》,载《厦门大学学报(哲社版)》1999年第2期。
- 10、周华:《我国新闻发言人制度的积极意义、存在的问题及对策》,载《甘肃行政学院学报》2004年第2期。
- 11、陈力丹:《健全对新闻发言人制度的监察和限权机制》,载《郑州大学学报(哲社版)》2004年第9期。
- 12、赵启正:《向世界说明中国》,载《新闻记者》2005年第8期。
- 13、焦扬:《如何做好新闻发布会的准备工作》,载《新闻记者》2005年第1期。
- 14、焦扬:《完善新闻发布制度强化政府危机管理》,载《新闻记者》2005年第1期。
- 15、应松年、陈天本:《政府信息公开法律制度研究》,载《国家行政学院学报》2002年第4期。
- 16、郭道晖:《知情权与信息公开制度》,载《江海学刊》2003年第1期。
- 17、杜刚建:《知情权制度比较研究——当代国外权利立法的新动向》,载《中国法学》1993年第2期。
- 18、宋小卫:《略论我国公民的知情权》,载《法律科学》1994年第5期。
- 19、赵正祥:《情报公开法制化的世界潮流与政府上网工程的意义》,载《学术季刊》2000年第4期。
- 20、李淑英:《关于我国政府信息公开的理性思考》,载《理论前沿》2004年第1期。
- 21、张学亮:《我国公民知情权探析》,载《中共长春市委党校学报》2005年第3期。
- 22、卢现祥:《论制度变迁中的四大问题》,载《湖北经济学院学报》2003年7月。



23、刘飞：《社会转型期我国政府权威的重塑与有限政府建设》，载《理论学习》2005年第8期。

外文著作：

- 1、Starling G: *Managing The Public Sector*, CA: Wadsworth .Co,1993.
- 2、Conrad C .Fink: *Media Ethics*, Boston: Allyn&Bacon, 1995.
- 3、Walter J. M. Kickert and Eric-Hans Klijn: *Managing Complex Networks Strategies for the Public Sector*, London: Sage Publication, 1997.
- 4、Sigal, L.V. *Sources Make the News*. In R. K. Manoff and M. Schudson, (eds), *Reading the News*. New York: Pantheon Books, 1986.



## 后 记

光阴似箭，年华似水。

掩卷而思，几年的研究生学习生涯匆匆而逝，如弹指而已。回首往日，人事历历在目，清晰如昨。当初，踌躇满志，满怀期望与憧憬的我来到华中师范大学。而此刻，我深感为未能深深体味华师的古朴底蕴而惆怅满腔；为未能领悟众位老师的学术训教而自责难已；为将要离开这有着浓厚的学术氛围的母校而愁绪满目。在研究生学习的这段时间，对于华师来说，我留下的只是作为学子的一串足印；而对于我来说，华师给我的却是一个烙印，一份力量，一种精神。

在研究生学习期间，我的导师姚锐敏教授对我的学习和成长予以极大的关怀。这篇论文的完成也凝聚着导师的心血和精力，他从论文的选题、定题、文章结构以及从文章初稿到最后定稿都给予我悉心的指导和帮助，可以说本文的字里行间都凝结着姚老师的辛勤劳动。在我这几年的求学生涯中，姚老师渊博的知识、缜密的思维、严谨的治学态度、诲人不倦的治学精神和独特的人格魅力都对我影响深远，令我终生受用。所以在这里，我首先要表达的是我对我的导师——姚锐敏教授由衷的感激与深深的敬意。

同时还要向张立荣教授、刘筱红教授、石丹林教授、尤光付教授、傅广宛教授、费军教授等老师们表达我衷心的感谢和敬意。感谢他们在我求学期间给我的指导和关怀，在与这些老师相处中，使我感受至深的不仅仅是他们渊博的学识，还有可敬可佩的人格魅力。还要感谢宋新民书记、谢军伦老师、蔡灏老师等各位在行政岗位上辛勤劳动的老师们，他们的工作为我们提供了良好的学习研究环境，也对我们的学习与生活给予极大的关怀与支持。

此外还要感谢一起求学的同学们，无论是在学习中，还是在生活上，他们都给了我很多帮助与关心，如明灯指引着我，如春风温暖着我。在研究生学习期间，虽然没有波澜起伏的跌宕剧情，仅是平铺直叙，简单平凡，然而同学们之间的情谊却一直在我心里激荡不已。因为有了他们，我才感到我并非孤独；因为有了他们，我的学习才变得多彩丰富；因为有了他们，我的生活才有温情，才有笑语。

最后，特别要感谢的是我的父母和兄长，是他们在我求学的路上给予我极大的支持和鼓励，他们是我航行于人生海洋的风帆，他们对于我来说是一种精神力量。“谁言寸草心，报得三春晖。”我将穷尽我一生之所有来报答他们的恩情。

本文研究的是政府新闻发言人制度于我国目前环境存在的问题及提出完善的建



议，但随着时代和社会的发展，很多问题都将逐步完善。笔者学识浅薄，拙见难避，谬误难免，谨祈各位师长和学友不吝珠玉，惠赐指正。

蔡永宁

2007年5月12日

记于华师桂子山