

我国国家应急广播体系建设的现状、问题与展望

周玲¹, 宿洁², 王恒³

(1. 北京师范大学社会发展与公共政策学院, 北京 100875; 2. 中央财经大学管理科学与工程学院, 北京 100081;

3. 中央人民广播电台, 北京 100866)

摘要: 应急广播作为重要的应急手段, 在 2013 年芦山地震中得以首次应用并取得巨大成功。并且, 这次“试水”也帮助摸清了我国国家应急广播体系建设中存在的问题, 如地方政府对应急广播的应急管理功能认识不足, 国家应急广播体系缺乏顶层设计与模式架构, 运行规范与工作机制缺失, 人、财、物等保障储备不足等。为此, 需要建立统一、高效、权威的应急广播管理体制, 贯彻以应急准备为核心的综合应急管理理念, 与权威信息机构建立信息共享和对接机制, 加强应急广播品牌建设, 充分与新媒体进行融合。

关键词: 应急广播; 应急电台; 芦山地震; 应急管理

中图分类号: D631

DOI: 10.3963/j.issn.2095-3852.2016.06.006

应急广播是指从国家层面通过广播向公众发布潜在的或已发生突发事件的相关信息^[1], 其是一种十分重要的应急手段, 贯穿于预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、恢复与重建等整个应急管理的全过程^[2]。国家应急广播体系是国家利用现代科学技术手段, 整合常用的媒体渠道, 如广播、电视及其相关系统资源, 以最快的速度对特定地区民众发出警报、引导疏散或采取安全措施的紧急告警体系^[3]。

从 2008 年的雨雪冰冻灾害、汶川地震, 到 2010 年的舟曲泥石流、青海玉树地震, 再到 2013 年的芦山 4·20 强烈地震^[4], “应急传播”这一概念在我国完成了概念引进、专业接受、大众普及到政策实施的过程。从这些事件应对过程中的应急通信工作来看, 广播媒体在突发事件的预警、指挥、疏散、救援、重建等多个环节均发挥着重要作用。尤其当通讯中断、电力和交通设施被严重破坏时, 基于应急广播建立的信息资讯服务平台, 可缓解公众心理情绪、发布救助信息、引导舆论, 同时还为政府和受灾群众建立沟通渠道, 提高政府应急处置的能力。特别是 2013 年的芦山地震, 我国第一次用“国家应急广播”作为广播呼号, 在灾区前方对受灾群众进行定向应急广播。

在此背景下, 笔者深入分析“芦山抗震救灾

应急电台”的表现, 进而对目前我国应急广播体系的工作机制和工作特点进行研究, 以期找准应急广播建设和发展中的具体问题和难点, 提出发展建议。

1 国家应急广播体系在芦山地震中的运行情况

国家应急广播体系是我国应急管理体系的重要组成部分。2012 年, 《国民经济和社会发展的第十二个五年规划》明确将国家应急广播体系建设列为文化事业重点工程之一。党的十八届六中全会明确要求: “建立统一联动、安全可靠的应急广播体系”。2012 年, 中央编办批准中央人民广播电台成立“国家应急广播中心”, 负责国家应急广播体系的建设、运行和维护。2013 年 12 月 3 日, 国家应急广播中心揭牌, 国家应急广播社区网站(cneb.cnr.cn)也同时上线, 这标志着我国国家应急广播体系进入全面建设阶段。国家应急广播中心在国家新闻出版广电总局的领导下, 将加紧国家应急广播体系体制、机制、法制和预案建设, 推进国家应急广播工程建设, 加强与国家各灾害和应急信息发布源头的合作, 建立起从中央到地方广播电台的“四级联动”应急信息传输模式, 承担起发布预警信息和应急信息的重要任务。根据规

收稿日期: 2016-07-19。

作者简介: 周玲(1978-), 女, 湖北洪湖人, 北京师范大学社会发展与公共政策学院副教授。

基金项目: 国家自然科学基金重点项目(91324203); 中央高校基本科研业务费专项资金项目; 中国工程院重大咨询基金项目。

划,2015年年底前,我国各类灾害预警将能通过国家应急广播体系实时发布,完成基本建成国家应急广播体系的目标^[5]。

2013年4月20日,四川省雅安市芦山县发生了7.0级地震,造成了大量的人员伤亡和财产损失。而此次灾害也成为我国启动应急广播体系建设之后的一次大练兵。4月20日,中央人民广播电台第一时间启动了“国家应急广播报道程序”,在中国之声、经济之声等全国覆盖的频道进行“芦山地震紧急救援特别直播”。4月22日,中央人民广播电台联合四川省广播电视台、雅安人民广播电台和芦山县广播电视台开办了中国国家应急广播,即“芦山抗震救灾应急电台”,应急电台在本次地震的震中芦山县开播。这是我国第一次用“国家应急广播”作为广播呼号,在灾区前方对受灾群众进行定向应急广播,该广播一直持续播出到5月23日。芦山抗震救灾应急电台是国家应急广播中心的“首播”,具有重要的指导意义。芦山应急电台从筹备到播出结束,历时32天,工作人员超过80人。总体来看,整个办台历程可分为3个阶段:①筹备阶段,以中央台北京后方直播间播音为主,芦山应急电台前方直播间搭建为辅,并逐渐转向前方播出;②初播阶段,以芦山、宝兴直播间独立播音为主,逐步辅之以微博、微信、网络等多媒体互动的播报形式;③成熟阶段,以应急电台播音为主,辅之以地方政府、企业、志愿者等多渠道宣传的播报形式^[6]。

在该过程中,应急电台的管理与参与主体、应急广播的工作机制、应急广播工作保障等方面也经历了一系列的变化与创新:

(1)应急电台的管理与工作结构经历了一个主体本地化、参与方多样化的过程。芦山应急电台运行前期,主要以中央人民广播电台团队为主体,带动四川电台、雅安电台、芦山电台等其他三级地方台,并通过记者连线、主持人参与主持等方式,实现资源共享。但是,前方应急电台是面向灾区播出的区域性电台,管理与工作层需要熟悉当地情况、快速获取信息、长时间运营维护电台,同时,也要提高灾区应急电台理念,以备不时之需;因此,在运行18天后,中央人民广播电台将芦山应急电台的主导权交付于芦山广播电视台,实现了管理与工作层的本土化。

与此同时,随着应急广播的传播效果获得认可及地方对应急电台重视度的提升,参与到应急广播工作的主体越来越丰富,拓展到了地方政府、

相关机构、应急管理专家等多个参与方,尤其是来自四川传媒学院的教师和学生以志愿者身份加盟。据统计,在芦山应急电台的开办过程中,最终参与其中的机构单位达到数10家。

(2)应急电台播出的工作机制经历了一个内容从无到有、流程从乱到序、手段从单一到多维的过程^[7]。芦山抗震救灾应急电台播出的节目内容经历了从无到有、从单薄到丰富的过程。4月22日芦山直播间的第一次播出,主要内容只有防灾资讯和访谈两种,资讯内容的来源一方面是从救援队伍,如解放军、武警、消防等方面“打听”来的,另一方面是其他官方媒体的权威资讯;访谈节目也只有地方政府和中央台前方记者参与。在试播阶段,节目的播出非常狼狈,经过几天的磨合整理,应急电台的节目内容逐渐丰富,节目编排也形成相对固定的序列,变化的原因主要是:①与当地联系越来越紧密,在当地建立了联络资源网;②地方政府和其他机构认可度越来越高,对节目的配合力度越来越大;③工作人员经历了前几天的磨练,对灾区环境逐步适应,迅速积累的前方工作经验发挥了作用。

从工作流程来看,一方面形成了“资源联络-信息采集-编辑制作-节目播送-信号发射”这一完整的应急电台工作流程;另一方面,针对一些特殊的应急服务工作,也形成了特有的流程,如在地质灾害隐患点通报前加入能够自动开启应急收音机的唤醒音乐,即:每逢播报天气预警等信息前,芦山抗震救灾应急电台播出唤醒音乐,在芦山境内的200台具有自动开启功能的应急收音机即使在关机状态也能被“唤醒”,接收到应急电台播出的预警信息。这也是我国气象部门研制的强制开启收音机在地震灾区的首次使用。

从播出手段来看,此次芦山应急电台是一次结合了传统媒体和新兴媒体,多手段、多渠道的应急信息传递尝试:①利用微博、微信“短平快”这一传播特点,通过手机媒体传递节目预告和重大信息公告等具有短小精悍、时效性强、话题性强、吸引眼球等特点的信息内容。②通过广播调频、短波等传统渠道作为首要传播渠道传递常态广播节目,这是因为调频和短波具有传播范围广、不受灾害影响等特点,能承担最大限度的信息传播任务。③通过互联网进行应急广播自身内容传递和应急广播节目直播,因为互联网可以帮助将相关内容向灾区外的公众进行传播,增强社会知名度和影响力。④新媒体还扮演了内部沟通工具的角色。

色,在灾区电话网络、互联网、电网未完全恢复之前,微信、飞信、QQ等即时通讯工具很好地保障了应急电台内部信息的传递。

(3)应急广播工作陆续得到了播出设备、人员培训、财务资金等方面的支持与保障。从设备保障来看,一方面是中央台针对受灾群众免费多批次发放1万多台应急电台定频和调频收音机,均为专业应急用收音机,具有手摇发电、应急照明等功能,从而确保当地受灾群众能及时收听到应急电台的节目;另一方面,中央台将应急电台直播设备无偿捐赠给芦山广播电视台,包括调音台、话筒、功率放大器等,共计价值人民币28000余元。从人员保障来看,在芦山应急电台运行中,集中对市、县台工作人员和大学生志愿者进行了应急广播培训,包括应急广播理念、国外应急广播经验、技术设备操作、简要编播业务等使其适应并胜任芦山应急电台的工作。与此同时,芦山应急电台工作人员还参与了宝兴、芦山两地广播电视救灾设备的安装,现场培训了当地广电技术人员安装的技能 and 常识,提升了他们的硬件维护能力。从资金保障来看,应急电台开办期间,国家广电总局紧急为中央人民广播电台追加2013年预算2000万元专项用于芦山抗震救灾前期及后续应急报道、应急电台播出、应急广播社区网站搭建和灾区应急大喇叭覆盖。

总之,作为国家应急广播的“首秀”,芦山抗震救灾应急电台在“4·20芦山地震”的抗震救援、灾后重建过程中发挥了重要作用:①是国家电台应急阵地的整体前移,成为应急状态下的中央媒体,超越传统媒体单一的采访模式;②成为了当地政府发布公告的首选渠道及应急状态下政府救灾工作的重要助手,超越传统媒体单一的灾情播报功能;③是受灾群众寻求帮助的关键平台,成为应急状态下的重要通讯工具,超越传统媒体单一的发布信息功能。

2 国家应急广播体系建设存在的问题

(1)地方政府对应急广播的应急管理功能了解不全面,对其重要性认识不够,因此主动运用较少。一个能做到快速响应、迅速传播、高效高质的应急通信系统,可以有效减少突发事件给公众工作、生活带来的影响。在众多传播手段中,由于广播具有受自然影响较小、抗干扰能力较强、便于安装、可实现快速响应且运营和维护成本较低的特点,成为了最合适的应急通信工具。然而,我国目

前的应急管理媒介工作的特点是“大面铺开、缺乏重点”,遇到突发事件时,各级政府往往眉毛胡子一把抓,将各类媒体统一指挥,并没有分清其具体特点。在此情况下,相关部门并没有认识到广播媒体除了“播发新闻”外,还是应急处置的有效通道和手段。当前,突发事件发生时,广播电台只是政府用于发布应急信息的诸多媒体中的一个。

究其应急管理功能而言,应急广播并不只限于突发事件发生之后才发挥作用,功效应贯穿到日常的风险意识培养与应急培训、突发事件监测与预警信息发布、应急处置中群众互动与救灾组织等多个应急管理环节,由于缺乏相应的认识,地方政府也就没将应急广播纳入到地方应急管理体系中,没有将其作为群众呼声反馈的重要渠道。

(2)国家应急广播体系还处于初创阶段,缺乏顶层设计与模式架构,因此权责不清、运行不畅。此次开设芦山抗震救灾应急电台是中央台提出并实施的。对四川省、雅安市及芦山县的广电机构而言,完全没有预想和准备。在应急广播电台搭建和运行过程中,各家电台对各自承担的职责并不明晰,出现了“两头热、中间凉”的情况,即四级联办中只有中央台和县级台热情较高,而省台和市台则犹豫、甚至打退堂鼓。如应急电台32天的运行中,省、市两级电台投入的人力相当有限,仅限于2~3人,而且连续工作仅2~3天。主要原因包括:①国家应急广播体系尚处于建设过程中,地方电台还没有明确各自的职责;②地方电台对于应急广播的理念及开办应急电台的作用认识不清;③灾难发生后,各台调集兵力报道抗震救灾,人力捉襟见肘,应急电台是给地方台附加的额外任务,地方电台囿于现实,难以全力以赴;④受到我国广播电视台现行管理体制的制约,中央级媒体对地方级媒体并没有约束力和调动能力。

(3)缺乏应急广播体系的运行规范与工作机制,导致反应滞后、运作低效。应急广播体系作为应急管理体的一个重要组成部分,其功效应渗透到应急管理的预防与应急准备、监测预警、应急处置与救援、恢复与重建等多个环节中去。但由于尚处于建设的初始阶段,目前并没有相应的法律、法规或文件为我国应急广播体系的运行和工作机制提供统一规划或建设依据。这就导致在此次芦山抗震救灾应急电台的实际操作中出现了各种问题:首先,不知道何时能启动应急电台,此次芦山应急电台的实际播出时间是在地震后的2天,时间上有明显的滞后性。其次,不知道启动之

后如何运作,节目制作方、技术提供方、设备保障方等职责不分,且运行不畅。再次,广播内容的实际播出效果受到影响,主要体现在:①访谈类节目过长,每天8 h直播节目中,访谈类节目占到6 h,比重过大,后期针对灾区听众收听效果的问卷调查可以发现,听众对访谈类节目基本不感兴趣^[8];②机械性转播北京后方“中国之声”的节目,应急电台的播出设计是24 h不间断播出,但在实际操作过程中,由于节目素材缺乏、人员不足等问题,每天独立制作的节目只能达到8 h,而其他时间直接转播中央人民广播电台中国之声的新闻节目,这种不经选择加工的机械化转播,无疑会影响收听效果;③内容缺乏丰富性和变化,节目内容应根据抗震救灾的不同阶段而发生变化,特别是从救灾阶段过渡到灾后重建阶段更应如此,而应急电台的节目在32天的直播里,基本保持一样的类型和内容,既没有根据实际情况进行节目变化,也没有根据受众反馈丰富节目内容。最后,由于缺乏统一的部署和具体的运作规范,应急电台在组合应用各类传播手段方面的效率还有待提高,主要体现在:①全国范围内还没有一个专门为应急广播服务的调频或短波频率,应急电台只能临时借用当地电台的频率进行传播,这就造成应急广播无法在第一时间形成有效的传播;②新媒体渠道不顺畅,中国广播网的页面无法在第一时间实现上线并在互联网媒体上进行共享;③微博、微信等即时通讯工具基本限于内部通信交流或是发送预告和短消息,播发消息的数量与质量有待提高。

(4)应急广播体系的人、财、物储备不足,保障缺位和经验缺失,导致信息传递与沟通效果大打折扣。面对突发的灾情,中央人民广播电台第一次搭建应急广播电台,由于日常没有建立起相应的应急准备机制,在人员调用、设备配备、后勤保障等方面存在不足。主要表现在:①应急电台工作人员数量与技术储备不足,被临时调用人员缺乏准备。赴灾区人员相当一部分是从中央台内各部门临时调集的,飞赴成都时,尚不清楚要办什么样的应急电台,很难有针对性地准备,更没有应对震后灾区生活的常识;同时,在应急电台运行期间,地方的相关专业人员十分匮乏。②应急电台运转与信息传递的设备配备不齐整。一方面,从应急电台播出设备来看:北京后方直播间没有建立工作站,仅靠两台CD机播放音源,播音员在主持过程中无法迅速替换需用的音频,节目衔接受

到极大影响,而且保存节目录音只能在直播间调音台上外接采访机完成,影响录制质量;芦山前方设备系拼凑而来,并非应急专用,运输过程中出现严重超重、超规的情况,而且相关设备也没带全,这都影响了应急电台建设速度。另一方面,从灾区百姓接受电台信息的设备来看:急需的收音机、卫星接收设备等都不到位,这都使得信息传递效果大打折扣。③后勤保障有疏漏且缺乏实战经验,如首批赴灾区的11人,没有带一顶帐篷,也没有落实铺盖的办法,通过军事中心努力从军队调剂,才使得所有人员没有露天而居。

3 结论

重大自然灾害发生后,我国还没有开办过专门针对灾民的临时应急广播,即使在汶川、玉树地震期间,也只用了零星的宣传车辆对当地群众进行救灾知识普及和喊话广播。因此,芦山抗震救灾应急电台是一次历史性的突破:首先,为当地受灾群众提供有用信息、为灾区地方政府提供应急管理手段,以应急信息服务于抗震救灾;其次,对国家应急广播体系规划进行了现场试验,从应急信息汇集、四级电台联动、志愿者力量吸纳、传播需求调查与传播效果评估等角度进行全面试验,这有利于摸清国家应急广播体系建设中各个环节的现状,磨合各种关系,总结经验,找出问题;再次,推广了应急广播理念,让地方电台了解应急广播的定位、性质和任务,还探索了专门面向灾区群众定向播出的广播电台的传播规律,以帮助提高今后的应急传播效率,并为未来的应急电台开办起到示范作用。通过总结此次实践的经验与教训,对我国应急广播体系建设工作提出如下建议:

(1)以现有的应急管理体系为依托,建立统一、高效、权威的应急广播管理体制。将国家应急广播体系纳入国家应急体系的总体框架,在相关法律与政策上确定应急广播在突发事件发生时作为应急媒体的地位与作用,并规范其行为,将应急广播体系建设与维护作为应急措施中的一项重要内容^[9]。

以“国家应急广播工程”建设为契机,加强国家应急广播体系中央层面物理承载体和指挥中枢的建设,并将应急广播体系建设成为国家应急体系中沟通政府和群众的主要信息渠道。加强国家应急广播中心的建设,使之成为常设办事机构,并与国务院应急办、国务院相关部门、各地政府及其部门实现应急信息有效对接并建立信息共享和业

务合作机制,力争尽快纳入各级应急部门日常信息共享体系,以利于应急信息及时发布。

落实“分级负责、属地管理为主”这一体制建设原则:首先,明确广电系统内部各级职责。对中央电台到地方各级电台的责任与任务做出明确规定,使得灾后应急行动特别是应急广播电台的开办有章可循,促使各级广播电视机构形成一股合力。其次,加强基层电台建设。据了解,我国县级广播电台处于瘫痪状态的不在少数,尤其在广播电视合并后,广播被弱化为零。而我国绝大多数自然灾害都发生于农村基层,县级广播电台自身无力制作节目的现状,对于未来应急广播工作无疑是严峻挑战。因此,各地应加强当地电台的建设,做好应急储备。再次,落实地方电台“第一响应”的责任,担当应急管理职责的地方政府应予以支持。由灾区所在地电台办临时应急电台具有明显优势,如反应速度快、内容贴近性强、便于与当地政府等相关部门打交道、了解当地百姓的习惯、喜好与诉求等。

国家应急广播体制建成之后,理想的框架是:一旦遭遇突发事件,国家应急广播中心负责发出应急电台启动指令,由灾害发生地电台负责应急电台的具体操作,相邻电台予以支持,中央台帮助协调相关资源并给予适当的指导和支援。

(2)贯彻推行以应急准备为核心的综合应急管理理念。做好应急广播体系的预案准备,以预案的形式将应急电台开办的流程固定下来。借鉴此次芦山应急电台的经验,需根据灾害的种类、级别,制定启动、运行应急电台的响应标准;根据灾区情况调用人员、设备和资金;建立完善的工作流程,从硬件到软件都要有章可循,有标准可依。

加强应急广播节目内容日常研究与储备。通过受众调查和实地调研,总结出一套甚至几套应急节目方案,储备普适性应急节目并分类储存,为今后应急电台开办、应急广播节目策划和播出奠定基础。推动培训和演练工作,提高应急广播的响应能力。加强应急广播人才梯队建设,将参与应急广播运行的各类潜在对象列为培训目标,加强培训;制订全国范围的演练计划,并通过相关制度促使各单位参与其中,各司其职。

(3)与各权威信息机构建立信息共享和运行对接机制。汇集来自各地、各部门、行业组织、专业机构的权威信息,打造统一的政府应急信息服务平台,并通过平台发挥聚合作用,分门别类地将权威、可靠的信息进行整合与传递,更好地为老百姓

答疑解惑,避免谣言,稳定人心。信息平台上的信息流转应通过相关政策固化为政府工作的重要组成部分。

(4)加强应急广播的品牌建设,统一全国应急频率,提高辨识度,方便寻找与收听。国家应为应急广播划拨统一频率,确定应急广播标识,统一应急广播的开始曲、呼号,既有利于宣传推广,又有利于公众辨识;举办品牌推广活动,在不同平台上推广,提高应急广播的知名度,便于公众在应急时第一时间想到;制作应急知识普及推广类音视频节目,让这类节目时常出现在受众身边,在提供服务的同时,增强受众对应急广播的感知。

(5)为应急广播体系建设提供法制、财政与技术等保障。建立并完善应急广播体系相关的制度与政策,并以法律、法规或文件的方式固定下来。同时,推动应急广播标准化体系建设工作,为全国各地的应急广播建设起到示范引领作用。建立国家应急广播财政投入保障机制。应急广播是政府应提供的一项基本公共服务,可以将其所需纳入各级部门预算,保证业务正常开展。对应急广播设备进行升级改造。在设备的研发方面,需要有先进、成熟的应急小功率调频广播系统,将广播的传播特征与应急的传播需求有效结合;从广播传播的层面而言,建立尽可能高的发射天线和提供较大的发射功率,以确保较大的覆盖范围;从应急的特殊需求上看,广播系统还应具有便携、独立完成作业、耐干扰、耐破坏等特征。

(6)充分融合新媒体,作为国家应急广播体系未来发展的突破口。微博、微信参与面广、互动性强、发布便捷、传播速度快,且人人都可通过手机成为信息的传播者。未来应急广播体系发挥作用,应急社区网站、手机客户端的作用将必不可少。因此,传统广播应加强与新媒体的融合,更好地发挥应急广播的社会功能。除了传统媒体惯用的预设置话题、情感层面加强新媒体的传播功能之外,还应在和传统媒体的差异化、受众的细分化上下功夫,探索新媒体在定向广播中发挥服务功能的模式,开发出“大家帮助大家”的互动产品和手机客户端^[1]。

参考文献:

- [1] 管鹏,宋庆欣. 应急广播体系建设的研究[J]. 科技信息,2011(31):413.