

# 论危机公关中政府形象的塑造 ——以智利矿难为例

王琳瑜

(北京航空航天大学 公共管理学院, 北京 100191)

**摘要:** 政府形象作为一种无形的政治资源, 在当代政府治理中发挥着越来越重要的作用, 而在危机公关中, 政府行为较之常态下对政府形象的塑造会产生更为深刻的影响。以智利矿难为例, 从事前、事发、事中、事后 4 个阶段对智利政府在圣何塞矿难事件中所采取的公共关系行为进行梳理和分析, 认为智利政府是通过实施积极开放式的救援, 建立有效的应急管理机制和事后的赔偿与问责机制, 善于领导人的角色定位和善用媒体平台五种途径来塑造其良好的政府形象, 旨在对中国的危机公关中政府形象的塑造提供借鉴。

**关键词:** 智利矿难; 公共危机; 政府形象

中图分类号: D523; TD77<sup>+1</sup> 文献标识码: B 文章编号: 1008-2204(2012)01-0024-04

## The Principles of Creating A Government Image in Public Relations Crisis: Based on Chile Mine

*Wang Linyu*

(School of Public Administration, Beijing University of Aeronautics and Astronautics, Beijing 100191, China)

**Abstract:** Government image is playing an increasingly important role as an invisible political resource in the contemporary governance. During the process of public relations crisis, government conduct will have a more profound impact on creating a favorable image of the government. Chile government has carried out a series of management practices to deal with the mine crisis, and this article described the practices at four stages. Based on the analysis, this study suggests that the Chile government has taken a series of effective measures to create a favorable image of the government. It is hoped that these advanced measures will be of use as a source of reference in the image creating of the Chinese government in public relations crisis.

**Key words:** Chile mine; public crisis; government image

随着政府公关关系时代的到来, 政府的行为越来越被公众和媒体所关注。而在社会发展过程中, 自然、经济、社会、政治等各方面危机事件的发生都难以避免。特别是当今社会的发展正处于经济和政治全球化的进程中, 公共危机自然成为当今世界各国政府所共同面临的问题。在公共危机中, 如何运用政府公共关系及时有效地处理危机事件, 塑造良好的政府形象已经成为对世界各国政府的挑战。2010 年 8 月 5 日发生的智利矿难, 历时两个多月, 在全球范围内引起广泛关注, 是政府在应对突发危机事件时妥善处理危机, 化危机为转机, 塑造和传播良好政府形象的典型案例。

### 一、智利政府的实践： “耀眼”的矿难

2010 年 8 月 5 日, 位于智利北部阿塔卡马沙漠中的圣何塞铜矿发生塌方, 33 名矿工被困于 700 米深处的井下。当这则新闻发布出来时仅处于各大媒体、报纸的小小一隅, 而至 2010 年 10 月 13 日上午, 随着被困矿工最后阶段救援行动的全面启动, 受困矿工陆续升井, 最终 33 人全部获救, 全球几乎所有新闻频道都对这场地底救援行动进行了现场报道甚至直播。此时, 这场矿难已经不仅在智利国内备受关注, 同时吸引着全世界的目光, 来自全球 800 多家

媒体的约2000名记者和两国总统亲临救援现场。可以说，智利矿难让这个南美洲的小国成为全球“耀眼”的焦点。同时，这场长达两个月多的矿难救援不仅提高了智利民众的凝聚力，而且极大地提升了智利政府和国家的形象，智利政府也因此获得多方赞誉。庞中英这样评论此次矿难救援行动：“智利政府通过这次营救行动，很好地推介了智利的国家正面形象。”<sup>[1]</sup>西方媒体评论称，智利欲借营救矿工良机复兴国家，这次营救也很可能成为长期存在激烈领土纷争的智利和玻利维亚两国关系解冻的契机。<sup>[2]</sup>

为何一起普通的工矿事故能引起全球关注？就智利矿难事件而言，首先，它在本质上仅仅是一起安全生产事故，无论对哪个国家而言，矿难事故都是负面事件，如果处理不好，整个国家都将会面临公关危机，进而损害国家形象；其次，从规模上来讲，将33人被困井下的矿难事件与世界矿难史上的其他事件作对比，也是极其平常的；最后，从营救角度而言，被困于井下700米的救援难度在国际救援史上是绝无仅有的，营救工作不仅面临着专业技术的困难，而且救援花费所需的时间漫长，所费财力、物力、人力巨大，这对于并不富裕的智利财政来说也可称得上是一笔不小的负担。因此，从公共关系角度来讲，智利政府正面临着严峻的公关危机的考验。但出人意料的是，智利政府不仅在短短的69天中巧妙地化解了危机，而且能将危机化为转机，创下受全球数亿人瞩目的“智利奇迹”，极大地提升了智利政府和国家的形象。

## 二、危机公关中政府形象的 塑造策略

综观2010年，全世界范围内有很多国家和政府都经历了各种危机公关，如美国的墨西哥湾漏油事件，菲律宾的游客劫持事件，中国的青海玉树地震事件以及玉树矿难等，这些突发事件都对各国政府危机公关处理能力提出挑战。但是在众多危机公关事件中，“智利奇迹”一直为人们所提及。为什么危机公关行为能够对政府形象产生如此重大而深刻的影响？智利政府是如何通过危机公关行为来塑造其良好政府形象的？

罗森豪尔特曾给危机下过一个定义，即对一个社会系统的基本价值和行为准则架构产生严重威胁，并且在时间压力和不确定性极高的情况下必须对其作出关键决策的事件。<sup>[3]</sup>而公共危机是指发生

在公共领域，由于诸多高度不确定的变化因素，对社会安全和共同利益产生严重威胁的一种危险境况或紧张状态。<sup>[4]</sup>政府危机公关则是政府在危机状态下，为了妥善处理危机事务，采取公共关系的方式方法，在与社会各界交往过程中，开展化解危机、度过难关、重塑形象的各种公关活动。<sup>[5]</sup>从上述定义中可以看出，塑造良好的政府形象是政府在危机公关中的根本目标之一。政府形象决定了政府的影响力、凝聚力和号召力，能动员公众共同应对危机。<sup>[6]</sup><sup>90</sup>这种无形的政治资源在当代政府治理中发挥着重要作用，因而也越来越受各国政府的重视。

政府形象是政府的整体素质、综合能力和施政业绩在国内外公众中获得的认知和评价，这种认知和评价具体反映为政府在国内外公众中的知晓度和美誉度。政府形象可以划分为3大系统：政府形象的理念系统，主要指政府的价值观念、精神追求等；政府形象的行为系统，主要指政府行为准则、沟通方式等，政府的一举一动都会在公众的评价之中；政府形象的视觉系统，主要指图案、色彩、文案标准等。<sup>[7]</sup>即政府形象作为一种客观存在，能够通过上述3大系统为公众所感知和评价，而政府行为正是这3大系统的直观体现。简言之，政府行为塑造着政府形象。那么，在危机公关中，危机事件本身的出现并不必然导致政府形象受到损害，应对危机事件的政府行为才是影响政府形象的关键因素，如果政府应对危机事件行为不利则会导致政府形象受损。

但是，由于突发危机事件自身的特殊性，政府所采取的应对行为较常态下会受到公众更高程度和更大范围的关注，因而也更加容易对政府形象的塑造产生影响。美国管理与公关专家奥古斯丁说过：“每一次危机的本身，既包含着导致失败的根源，也孕育着成功的种子。发现、培育以便收获这个潜在的成功机会，就是危机管理的精髓。”要塑造良好的政府形象，就需要政府善于利用危机中所蕴含的成功因素，采取相应的行为去应对危机、化解危机、超越危机。“通过地震和此次矿难营救，智利彻底摆脱了曾经的‘失败国家’的形象。20世纪70年代，拉美国家里智利是失败国家的典型，军事独裁、经济崩溃，但通过最近几年国家转型，智利已成为拉美的‘明星国家’。”<sup>[1]</sup>此次的危机公关事件中，智利政府成功塑造了以民为本，为民服务的良好形象和智利人民团结、坚持信仰以及充满希望的国家形象。表1将从事前、事发、事中、事后4个阶段对智利政府在应对此次矿难危机事件中政府的公关行为进行梳理和分析。

表 1 智利政府应对危机公关的行为分析<sup>①</sup>

阶段	智利政府的行为
事前	井下紧急避难所的建立。在此次坍塌事故发生前,圣何塞铜矿矿业公司遵照政府应急机制的要求,建立了井下紧急避难所,这对矿工在救援人员实施救助前延续生命起到了关键作用。矿工们在被确定受困位置之前的十几天,维持生命依靠的是避难所储存的食品
事发	(1)8月5日矿难发生后,智利政府第一时间对外公布矿难消息,并立即承担起救援受困矿工的工作,成立了圣何塞铜矿事故抢险救援指挥部。矿业部长冈萨雷斯、卫生部长马纳利奇率智利安全监管总局工作组第一时间赶赴事故现场,具体指导抢险救援工作 (2)8月7日,智利总统皮涅拉紧急中止对哥伦比亚的访问,赶赴铜矿现场,慰问33名受困矿工家属并监督救援工作 (3)8月22日,被困矿工在事故发生后的第17天被确认全部生存,总统皮涅拉接到消息后立刻赶往事故铜矿所在地,并向外界发布了这一消息。救援人员22日在测定所有人员的位置后开始向井下输送水、食品、氧气以及通讯设备,全国大救援正式开始
事中	(1)智利政府组织了分工明确、业务专业、各司其职的救援团队,其中包括救援人员、医务人员和一个专门的实验室,负责设计救援所需的器械和设备。9月14日,智利当局批准了“凤凰号”救生舱的设计,用于救生通道打通后把被困在地下701米处的33名矿工运送至地面。9月25日,救生舱运抵智利塌方矿场 (2)智利政府利用国际的救援力量,邀请美国航空航天局一个专家小组,使用美国的大直径钻头、日本的宇航员内衣和太空食品、中国三一集团制造的起重机。共有来自加拿大、美国、阿根廷等国的25家企业共同参与营救行动,为救援提供高科技和设备的支持 (3)智利政府在矿难现场建造媒体平台,向全球媒体公布矿工的井下生活和救援工作的进展情况。从8月26日起,智利电视台开始播出矿难被困矿工井下生活录像,向地面展示井下的情况。10月13日的最后升井救援更是全球直播,受到全球几十亿民众的关注。同时,总统皮涅拉在长达69天的救援中也不断通过自己的微博对外发布消息,让外界和民众及时了解救援情况的最新进展
事后	(1)受困矿工获得了300万人民币的政府赔偿款,政府部门除了对他们身体健康进行治疗外,还安排心理专家进行相应的心理辅导 (2)10月14日,总统皮涅拉称虽然矿难救援行动取得成功,所有被困矿工都安全获救,但事故责任人不能因此免责。智利政府和司法部门将追究事故责任,对相关人员进行惩罚 (3)智利政府将就劳工安全问题出台新措施,要求矿业、建筑业、交通运输业、农业和渔业等产业部门创造安全良好的环境,确保劳工人身安全。所有安全措施无法达标的企业将进行停业整顿

通过对上述政府行为的梳理和分析,可以看出,面对突发事件,智利政府作为政府公关关系的主体,不论在政府与公众关系的处理过程中,还是在政府与媒体关系的处理过程中,都充分发挥出其在危机管理中的主导作用。智利政府当局在事前、事发、事中和事后4个阶段所采取的行为,各有侧重,应对得当,及时有效,妥善处理和化解了危机,因而使政府形象和国家形象得到了提高。同时,通过对整个危机事件管理过程中的行为分析,可以看到智利政府具有强烈的危机公关意识,非常重视和善于政府形象的塑造,其成功的政府形象塑造是通过以下途径来实现的:

### (一) 积极开放式的救援,塑造政府务实形象

在此次危机事件中,智利政府部门从一开始就呈现出积极主动的姿态,在矿难发生后的第一时间,该事件就得到了智利政府最高部门的高度重视,由总统皮涅拉亲自作出重要指示,成立了圣何塞铜矿事故抢险救援指挥部,由智利武警、军队、消防人员以及政府各级部门联合行动,组成了分工明确、业务专业、各司其职的救援团队,设计和制造救生舱。随着大规模救援行动的开展,在面临设备和技术重重困难时,智利政府又主动寻求国际救援力量的支持,如使用美国的大直径钻头、日本的宇航员内衣和太

空食品、中国三一集团制造的起重机等,由多国多方参与的开放式的救援行动在世界救援史上也属罕见,让智利政府务实为民的形象深入人心。这些行动和举措,让公众切实感受到政府部门正在竭尽所能地实施营救工作。公众和危机事件中的受害者,往往最易在危机事件后产生新的矛盾和冲突,妥善处理与公众的关系也是危机公关工作的核心部分。智利政府积极务实的举措在很大程度上化解了此次危机事件带来的不利影响,从而取得了公众的广泛理解和支持。

### (二) 有效的应急管理机制,塑造政府服务形象

智利政府建立的应急管理机制在此次矿难救援中发挥着至关重要的作用。首先,体现在井下紧急避难所的预先建立上。智利矿难救援中让人印象深刻的是被困矿工在事故发生后的第17天依然全部生存,这得益于圣何塞铜矿矿业公司在政府应急机制的要求下建立的井下紧急避难所,它为矿工等待救援提供了维持生命的必需品,这也是智利政府能够成功地将此次危机公关转化为奇迹的重要前提。其次,这套应急管理机制的有效性还体现在智利政府所采取的一系列救援行动的组织管理中,智利政府在最短时间内将各个部门协同起来统一指挥,充分合理地利用各方资源化解危机,这对政府的应急

管理能力是很大的挑战。智利政府在危机决策和实施过程中拥有很强的危机公关处理能力,这点在智利地震的危机管理中也得到了充分体现。智利政府以民为本,同时有能力为民服务的政府形象也在这次矿难中得到公众和外界的认可。

### (三) 事后的赔偿与问责机制,塑造政府责任形象

智利政府在此次矿难救援行动取得成功后,首先,依法对受困的矿工进行补偿,这些矿工获得政府提供的数百万元的赔偿金,同时,根据心理专家的建议,政府还特别安排了长达半年的心理辅导,以帮助矿工们适应“回归”和“成名”后可能面临的心理不适。其次,政府依法对相关单位和人员进行了惩罚,并就劳工安全问题出台新措施,要求矿业、建筑业、交通运输业、农业和渔业等产业部门创造安全良好的环境,确保劳工人身安全。智利政府在事故后依据相关法律制度所进行的赔偿和问责举措,充分体现出政府面对突发事件敢于承认过失,敢于承担责任,积极解决问题的负责任的执政态度。此外,在救援当中,人性化的关怀举措也使其以民为重的责任感形象呼之欲出。

### (四) 领导人的角色定位,塑造政府亲民形象

在很多场合,政府首脑就是政府形象的代表,政府首脑的个人形象往往受到公众特殊的关注,并直接影响到公众对他所代表的政府形象的评价。<sup>[6]</sup><sup>[9]</sup>智利政府在此次危机中能够成功地吸引到全世界的注意力,与其总统皮涅拉塑造的勇于直面困难、亲民爱民、与民众一心的个人形象紧密相关。他数度亲临救援现场,从最初拿着纸条向智利人民宣布井下矿工生还的消息,到营救期间对各级工作人员的频频慰问,再到与获救矿工的亲切拥抱。皮涅拉作为政府领导人,在角色上的恰当定位,不仅对外充分展示了其国家政府的良好形象,而且对内更是得到智利人民的广泛支持,同时在此基础上,他利用这种认同感激发出智利人民面对灾难强大的凝聚力,智利人展现出团结、坚持信仰以及充满希望的精神,政府的亲民形象也更加深入人心。

### (五) 善用媒体平台,传播政府良好形象

政府有意识地利用大众媒介对广大民众开展传播沟通活动,并积极推动传播媒介发挥舆论监督作用,这将使政府和民众之间保持畅通的信息交流……只有在这种信息的双向交流中,政府与民众之间才可能建立起良好的、相互信任的关系。<sup>[8]</sup>智利政府敢于同全球媒体进行开诚布公的对话与合作,

极大地增强了智利政府在公众和媒体中的美誉度,有助于其良好形象的传播。智利政府在应对这次危机事件中,充分利用并发挥出现代化传媒的巨大力量,在其69天的救援过程中,智利政府构建的多层次、开放式的信息渠道包括报纸、电视、网络等多方媒体的多种形式的报道,尤其是最后升井救援全球直播式的报道,使智利政府的良好形象广为传播,受到了全球数亿人的关注。此外,智利总统还在救援期间不断通过自己的微博对外发布消息,让外界和民众及时了解救援情况的最新进展,这种传媒方式本身就受到了很大程度的关注。智利政府善于利用媒体公关平台,将其塑造的良好政府形象广为传播,最终,在最大程度上弱化了该危机事件在国际、国内产生的负面影响,宣传了政府和国家的良好形象。

## 三、结语

智利矿难救援是智利政府应对公共危机事件所进行的行之有效地解决危机,提升政府国家形象的公共活动。中国也是矿难频发的国家,综观中国政府在历次矿难救援中的危机公关行为,普遍缺乏明确的危机公关意识,造成危机事件发生后政府处于非常被动的地位,进而损害中国政府形象的构建和传播。因而智利政府在此次矿难救援中塑造良好政府形象的公关策略对中国危机公关管理具有重要借鉴意义。

### 注释:

① 资料来源于新浪网,腾讯网。

### 参考文献:

- [1] 冬早. 智利矿难:一个国家的救赎 [EB/OL]. (2010-10-13)[2011-01-03]. [http://www.yewb.com/ePaper/xkb/html/2010-10/18/content\\_947322.htm](http://www.yewb.com/ePaper/xkb/html/2010-10/18/content_947322.htm).
- [2] 李雪. 外媒解析智利矿工援救:借救矿工良机复兴国家 [EB/OL]. (2010-10-13)[2011-01-03]. <http://news.sohu.com/20101013/n275583206.shtml>.
- [3] 诺曼·R·奥古斯丁. 危机管理 [M]. 北京:中国人民大学出版社,2001:4.
- [4] 褚晓雯. 公共危机视角下的政府公共关系 [J]. 中南财经政法大学研究生学报, 2007(4):94.
- [5] 唐钩. 政府公共关系 [M]. 北京:北京大学出版社,2009:32.
- [6] 王嘉瑞. 危机公关中政府形象的塑造 [J]. 齐鲁学刊, 2009(3).
- [7] 廖为建. 论政府形象的构成与传播 [J]. 中国行政管理, 2001(3):36.
- [8] 陈佳. 论政府公共关系的价值与模式 [J]. 现代商贸工业, 2010(3):58-59.