

县级流感大流行大众风险沟通计划制定指南介绍

陈国永 李杰 张继彬 张巍 张刚 钱玲 毛群安

中国健康教育中心 北京 100011

摘要 通过风险沟通使大众采取个人和群体预防行为,可以最大程度地减少因流感大流行引起的生命损失及对社会经济的影响。本文对县级流感大流行大众风险沟通计划制定指南的构成要素及注意事项进行解读,以期为县级制定相应指南和预案提供参考。

关键词 流感大流行; 风险沟通; 计划

中图分类号 R19-0 文献标识码 A DOI:10.3870/YXYSH.2011.11.003

The Introduction of Guideline for Developing Public Risk Communication

Preparedness Plan at County Levels against Flu Pandemic

Chen Guoyong et al

Chinese Center for Health Education, Beijing, 100011

Abstract Risk communication can make general public to take preventive behavior of individuals and groups and reduce the loss of life and socio-economic impact caused by influenza pandemic. In this paper, we interpret the matters need attention and elements of Guideline for Developing public risk communication preparedness plan at county levels against flu pandemic, in order to provide reference for developing appropriate guidelines at county level.

Key words Flu pandemic; Risk communication; Plan

流感大流行会给全球的公共卫生、经济等众多方面带来重大影响。20世纪发生的3次流感大流行造成了巨大的损失。1918-1919年的“西班牙流感”导致了4000-5000万人死亡,1957-1958年的“亚洲流感”导致大约100万人死亡,1968-1969年的“香港流感”造成了100-300万人死亡^[1]。本世纪发生的甲型H1N1流感病毒席卷了74个国家,出现了至少18449例死亡病例^[2]。

国际社会一致公认,在流感大流行防控的过程中,通过风险沟通的手段使公众采纳个人和群体预防行为,对于遏制病毒的大面积传播是非常有效的,可以为人类大批量生产疫苗争取时间,从而最大程度地减少生命损失及对社会经济的影响。县级卫生行政部门是我国重要的基层卫生行政部门,不仅处于疾病防控的前沿,直接面向数十万甚至近百万人

同时也承担着其下属医疗卫生机构(如乡镇卫生院、村医务室和社区卫生服务中心等)业务人员的业务管理、指导和培训工作,在开展风险沟通方面具有重要的社会地位与功能。加强县级流感大流行风险沟通预案制订及演练,对于建立和提高县级相关人员的流感大流行风险沟通意识、提升其风险沟通能力有很重要的现实意义。基于此,十分有必要开发一个指南来指导县级制定适合本县实际的流感大流行大众风险沟通计划,从而提高县级开展重大传染病风险沟通工作的系统性、科学性和针对性。本文对中国健康教育中心和清华大学国际传播研究中心开发的《县级流感大流行大众风险沟通计划制定指南》进行介绍,以期对县级开展重大传染病的风险沟通工作具有借鉴作用。

1 风险沟通的概念

世界卫生组织2002年将风险定义为负面效应出现的几率或者导致负面效应的某一因素。即风险是某一危险因素导致损害的可能性或概率^[3]。风险评估即在风险事件发生之前或之后(但还没有结束),对该事件给人们的生活、生命、财产等各个方面造成的影响和损失的可能性进行量化评估的工作^[4]。风险感

作者简介 陈国永 硕士 助理研究员 主要研究方向为健康教育和风险沟通。

基金项目:世界银行禽/人流感信托基金赠款中国高致病性禽流感及人流感大流行防控能力建设项目,赠款号为TF057558,TF095907。

通讯作者:毛群安。

受指公众往往是依靠直觉对风险事件进行知觉和判断,这种依靠直觉的认识和判断被称为风险感受(风险认知),是比较主观的。公众对于风险的认知将直接影响其判断及行为^[5]。

由于掺杂有对个体利益的保护和情感因素,公众的风险感受常常和客观风险评估的结论不同。这就出现了许多风险的实际损失很小却引起了公众的极度关注和不安,而一些对公众影响较大且较为严重的风险却常常为公众所忽视的现象。因此,我们引入风险沟通的概念。

美国国家科学院将风险沟通定义为风险沟通是个体、群体以及机构之间交换风险信息和看法的相互作用过程,这一过程涉及多个侧面的风险性质及其相关信息,它不仅直接传递与风险有关的信息,也包括表达对风险事件的关注、意见以及相应的反应,或者发布国家或者机构在风险管理方面的规则和措施等^[6]。

简言之,风险沟通就是与目标受众双向交流与潜在的、不确定的风险有关的信息,其目的是为了降低风险造成的影响、避免危机的发生。风险沟通是一场“双赢的对话”,其目的是在沟通者与沟通对象之间制造同意、构建信任,以最大程度地避免或降低风险对各方利益的损耗。研究表明,风险沟通方式不当,极易导致公众产生认知上的偏差^[7]。

2 流感大流行大众风险沟通的目的和原则

2.1 目的

流感大流行大众风险沟通的目的主要包括3个层面:第1个层面,对于目标受众而言,风险沟通的目的在于增进他们对于风险的理性认知,继而缓解不安全感、提升满意度,并采取有效行动进行自我或家庭防护、抵御风险的侵扰;第2个层面,对于政府而言,风险沟通的目的在于加强对风险的综合管理与协调控制能力,塑造政府部门形象、提升政府的美誉度;第3个层面,对于社会而言,风险沟通的目的在于维护或构建社会信任、促进社会矛盾或争议的解决,缓解或避免风险对于公共利益的损害。

2.2 原则

经过多年的研究和实践,形成了许多个风险沟通的指导原则。这些原则对于风险沟通工作的开展具有十分重要的意义。在这里我们只列出了对于流感大流行大众风险沟通来说最重要的4条原则。

2.2.1 准备原则。风险沟通的准备原则体现为在风险事件来临之前有步骤、有计划地做一系列准备工作。包括科学评估风险、调查目标公众的风险感受、明确风险沟通的目标、建立风险沟通工作机制、拟定

风险沟通信息库、设计风险沟通核心信息、建立风险监测与舆情预警系统、撰写风险沟通应急预案、制定风险沟通工作计划等。

2.2.2 及时原则。风险沟通讲求及时。遵从及时原则的好处在于:一方面通过及时、主动、准确地发布相关信息,展示公开、透明、自信的政府形象,为风险沟通的核心目的——赢得公众信任奠定基础;另一方面也于把握先机、掌控沟通中的主动权,避免陷入疲于应对的被动局面。

2.2.3 选择原则。一方面,公众对于风险的认识水平与理解能力程度不同,特别是当公众处于一种焦虑和恐慌状态时,其处理和理解信息的能力会大幅下降,此时如果传播者将风险信息不加选择地传播给公众,反而使公众不知所措;另一方面,由于风险的不确定性和难以预测性,政府决策者和专家学者对于风险的评估也是循序渐进的过程,为了最大程度地优化风险沟通的效果,风险沟通者往往需要对风险进行甄别、并选择最重要且最必要的风险信息进行沟通。

2.2.4 真诚原则。风险沟通的核心目标在于维系、构建或修复社会信任。风险沟通除了信息的交流之外,还要在沟通者与沟通对象之间建立情感关联,使沟通对象对沟通者产生信赖感,不仅从道理上被说服,更从心理和情感上认同沟通者及其传递的风险信息,将之视为可靠的信任来源、共度风险的伙伴。

3 风险沟通的基本要素

在公共卫生领域,风险沟通是以政府卫生部门为传播主体的传播行为。借鉴传播学理论经典的5W模式,当明确了风险沟通的主体(who)之后,需要考虑沟通什么(what)、与谁沟通(to whom)、何时沟通(when)、经由什么渠道沟通(with what channels)。另外,鉴于风险沟通非常强调“双向互动”性,对沟通对象的反馈信息(feedback)也要及时掌握。

3.1 沟通内容

风险沟通中的信息应具有以下特点:简单、及时、准确、可信、一致、连贯。一般而言,应当包括:对风险事件的说明与解释,介绍和分析潜在的风险因素,并预测风险事件可能的发展趋势;推介政府的应对举措、展示政府的应对能力与目前为止的成效;针对个体的指导,包括相关知识及个人应该采取的行为建议;有助于建立情感关联的信息,包括表达关切、同情、支持与帮助。

3.2 沟通对象

应对流感大流行的相关利益者,包括卫生界、科学界、工业界以及媒体等。除去这部分利益相关者,

风险沟通中对话的双方主要是政府与目标受众。此次应对流感大流行风险沟通的目标受众就是所有社会公众。在进行风险沟通时，需要意识到社会公众是一个分层的概念，其中有些人群起到了至关重要的桥梁作用，这些人群是风险沟通的“靶心人群”，需要重点进行沟通，如村镇干部、村医等。

3.3 沟通时机

风险沟通中沟通时机的把握是否得当，也将显著地影响风险沟通的效果。风险沟通应尽早开展，当经过风险评估和风险感受调查，初步认定风险足够大（即无论是客观结论还是主观判断）时，风险沟通就可以开始。但要注意及时不等同于盲目追求第一时间，风险沟通须在充分准备的基础上，根据具体的风险情况选择恰当的时机，切忌毫无准备、慌乱上阵。

3.4 沟通渠道

风险沟通时，沟通者须同时认清自身拥有的或者掌控力较强的沟通渠道、沟通对象偏好或者接受信息相对便捷的沟通渠道，然后尽量选择沟通者可控制、且符合沟通对象需求的渠道开展风险沟通。如果风险级别较高时，可采取打包策略，综合运用多种渠道；也可以针对当地的实际情况（包括媒体是否发达、公众接受信息的习惯等）有侧重地使用某几类沟通渠道；风险沟通时，须尽量避免使用单一渠道，以避免沟通产生盲区、或者滋生不信任情绪。

3.5 反馈

及时掌握沟通对象的反馈意见，是风险沟通的重要一环，这也是风险沟通区别于传统线性传播的关键。风险沟通是一种动态的双向行为，而双向的沟通对信息发送者来说应得到充分的反馈。只有风险沟通的主、客体双方都充分表达了对某一问题的看法，才真正具备风险沟通的意义。所以，不管是沟通什么样的信息，通过何种渠道进行沟通，风险沟通都需要重视沟通对象积极参与，需要主、客体双方最终达成共识。

4 县级流感大流行大众风险沟通计划的内容

县级流感大流行风险沟通计划除了要包括计划制定的背景、制定目的、工作原则、编制依据和适用范围等一般性内容外，还应主要包括以下几方面的内容。

4.1 组织体系

4.1.1 风险沟通工作机制。在县级，风险沟通工作机制包括横向和纵向工作机制。横向是指建立跨部门的风险沟通机制，以保证部门间及时沟通、交换信息。纵向是指在现有的“县、乡、村三级防控机制”的基础上，建立一个跨部门的信息通报制度，同时指定

与流感大流行疫情监测、医疗救助、疫苗及药物提供相关的职能部门的信息通报单位及责任人，以及通报信息内容与方式。

4.1.2 风险沟通工作队伍。县级大众风险沟通工作队伍应当包括以下4个工作小组。风险沟通领导小组：主要的任务是在大流行发生时负责对公众及媒体风险沟通的统一指挥、总体策划、组织，定期组织信息分享及审批对外发布口径、签发对外发布信息。风险沟通信息采编小组：主要职责是定期收集相关疾病流行与防控的最新进展、风险沟通核心信息及材料，并及时根据核心信息制作适合在当地传播的信息和材料，通过网站及发送简报、电子邮件等多种方式与多部门、媒体及专业人员进行沟通。

风险沟通专家组：负责为多部门信息沟通提供技术支持，包括技术审核风险沟通的信息与材料。风险沟通综合协调组：协助风险沟通领导小组进行综合协调工作，同时协调后勤保障的具体工作。

4.1.3 联络员名单。建立该名单的目的在于使相关信息及时传播给目标人群，使政府的防控策略与措施在社会各个层面得到配合与落实。具体应包括：媒体联络人名单、卫生机构联络人名单、村镇干部联络人名单等。

4.1.4 确立信息处理与发布流程。有效的风险沟通需要一个有序的信息采集、编辑与审核以及发布或发散的流程，并明确每个流程的责任及权限、信息处理的时限，以及信息发布或发散前的审核程序，从而确保风险沟通相关信息能够准确、及时、有效地进行发布与流通。

4.2 信息准备

4.2.1 设计信息。要针对普通公众、特殊暴露人群、医疗卫生专业人员、政府相关部门的管理者分别有重点和针对性的设计信息。同时建议针对当地是否是流感大流行暴发地及疫情是否温和等因素，预先设定不同的情境，有准备地设定不同的大众风险沟通信息。

同时要注意核心信息的提炼。所谓核心信息，就是沟通者认为最重要的、希望成为媒体报道的主要内容、并被公众重点了解的信息。由于人们感知到风险而处于不安的状况下，处理信息能力下降，对信息进行加工和处理，以便使沟通对象尽可能地理解和记忆；而最好的加工处理方式就是从繁多的信息储备素材中提炼核心信息，将之作为最重要的信息反复强调，并辅以数据、事实、故事等论据予以支持。核心信息设计时须遵从“三简”原则，分别是：简要、简短、简单。

4.2.2 沟通渠道。结合流感大流行及县级沟通渠道的特点,选择可以利用的人际渠道、小众渠道、社会与场所渠道、组织传播和大众媒介等五种传统形式,积极利用新媒体,增强对中青年队伍的传播效果,并制定沟通计划表。

沟通渠道的选择,必须依据流感大流行健康传播确定的目标和目标人群。建议风险沟通工作者联合使用多种渠道,实现对目标人群尽可能完全的覆盖,以及对同一个体多渠道、反复的信息强化。

4.3 流感大流行准备阶段工作

4.3.1 健康教育。在应对流感大流行的准备阶段,关键的风险沟通工作是做好对公众的健康教育。

4.3.2 风险监测与研判。进行风险监测与研判主要包括 3 方面内容:组建一支风险监测工作队伍;确定风险监测及研判方法;产出风险监测及研判报告。

应对流感大流行工作,应定期搜索分析当地门户网站、论坛、热线、报刊有关的信息,或通过电话调查、网络调查、目标人群访谈等进行监测。在流感大流行发生期间,应动态监测目标人群反馈及媒体发布的信息,以确定对目标群体信息需求、沟通中存在的问题、公众认识误区、集中的意见及担心的问题、流言及舆论导向,以指导风险沟通工作。

4.4 流感大流行阶段工作

4.4.1 媒体集中宣传。媒体集中宣传的目的在于一方面及时、有效、准确地经由媒体将应对流感大流行活动的相关情况告知给全社会;另一方面更在于通过营造有利舆论氛围为整个活动的顺利开展奠定基础,尽可能地争取媒体的理解和信赖,进而赢得公众的配合与支持。媒体集中宣传想要取得成效,前提就是要充分了解媒体对流感大流行活动的关注点。

4.4.2 危机传播。在经历了大众健康教育的铺垫和媒体集中宣传的造势之后,随着流感大流行进入“大流行”阶段,风险沟通工作的重心就应当转移为风险研判,并根据事态发展随时准备进行危机传播。

风险沟通是围绕未发生的、可能危害到政府、公民或社会共同利益的潜在风险事件进行沟通,目的是通过未雨绸缪的沟通,促进利益相关方良性互动并增进社会信任,避免风险演变成危机。而危机传播则是围绕已经发生的、必将危害到政府、公民或社会共同利益的既有危机事件进行沟通,目的是通过及时、有效的信息发布或沟通举措,促进危机尽快解决并降低危机对政府和公民的负面影响。

4.5 流感大流行结束阶段工作

4.5.1 风险沟通效果评估。在流感大流行的结束阶

段,要对此次大众风险沟通的效果进行整体的评估。主要是评估目标人群掌握相关核心信息及行为改善的情况。同时,可以为以后应对突发事件的风险沟通积累经验。包括总体沟通效果、大众沟通效果和媒体沟通效果等方面。按照确定的评估内容和指标,通过召开工作总结会、抽样调查、访谈、舆情监测等方法开展评估,并形成评估总结报告。针对风险沟通中的成功经验和暴露的问题,进一步修改大众风险沟通计划,完善风险沟通机制,针对工作人员在风险沟通工作中出现的不足,根据修改和完善的内容,提供相应培训课程,对相关人员进行培训。

4.5.2 计划的定期更新。计划并不是一成不变的,自制定之日起,制定组成员要对计划内容以一年为周期进行定期核查,及时吸纳风险沟通评估成果,并修改不适宜的信息。

5 结论

风险沟通是一个前沿和综合的新兴学科,是风险管理重要的途径和手段之一,也是政府部门、专业机构、公众和媒体之间建立的理性沟通桥梁。流感大流行很难预测,每次流感大流行也各不相同。为应对流感大流行的准备工作,必然要有巨大的人力、物力等资源的投入,这对于卫生医疗等条件还不够发达的我国必定是一个挑战。相对而言,做好风险沟通计划则相对容易,并且成本很低。因此,不管是在理论层面还是在实践层面,为应对流感大流行,针对县级工作单位,树立风险沟通意识是很有必要的。

参考文献

- [1]曾祥兴,李康生.流感百年:20世纪流感大流行的回顾与启示[J].医学与社会,2010,23(11):2-6.
- [2]曾祥兴,李康生.流感百年:新世纪流感大流行的特点与分析[J].医学与社会,2010,23(11):7-8.
- [3]WHO. Reducing risk, promoting health life[R/OL]. The world health report.[2009-06-12].<http://whqlibdoc.who.int/publications/2002/9242562076-fre.pdf>.
- [4]Slovic P. Perception of risk[J]. Science, 1987, 236(4799):280-285.
- [5]Berry DC. Risk communication and public health[M]. New York: Open University Press, 2004.
- [6]Covello V T, Peters R G, Wojtecki J G, et al. Risk Communication, the West Nile Virus Epidemic, and Bioterrorism: Responding to the Communication Challenges Posed by the Intentional or Unintentional Release of a Pathogen in an Urban Setting[J]. Journal of Urban Health: Bulletin of the New York Academy of Medicine, 2001, 78(2):382-391.
- [7]Covello V, Sandman P., Risk communication: evolution and revolution[M]. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2001.

(收稿日期 2011-08-30; 编辑 向 菲)