



社会舆情与政治传播书系

Communication of Public Opinion
the Basic Law and Guiding Art

舆论传播

基本规律与引导艺术

骆正林 著

中国广播影视出版社

Communication of Public Opinion
the Basic Law and Guiding Art

舆论传播

基本规律与引导艺术



骆正林 著

中国广播影视出版社

图书在版编目(CIP)数据

舆论传播:基本规律与引导艺术 / 骆正林著. —
北京:中国广播影视出版社,2015.12
(社会舆情与政治传播书系)
ISBN 978-7-5043-7532-2

I. ①舆… II. ①骆… III. ①舆论—传播学 IV.
①G206

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 253706 号

舆论传播

基本规律与引导艺术

骆正林 著

责任编辑 李晓霖
封面设计 亚里斯
责任校对 谭霞

出版发行 中国广播影视出版社
电 话 010-86093580 010-86093583
社 址 北京市西城区真武庙二条9号
邮 编 100045
网 址 www.crtip.com.cn
微 博 http://weibo.com/crtip
电子信箱 crtip8@sina.com

经 销 全国各地新华书店
印 刷 涿州市京南印刷厂

开 本 710 毫米×1000 毫米 1/16
字 数 286(千)字
印 张 19.75
版 次 2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5043-7532-2
定 价 43.00 元

(版权所有 翻印必究·印装有误 负责调换)



社会舆情与政治传播书系

*Communication
of Public Opinion*

the Basic Law and Guiding Art

目 录

绪论 / 1

第一章 转型期我国的社会结构和社会心理 / 9

第一节 转型期我国的社会结构演变趋势 / 10

第二节 转型期我国公众社会心理的演变 / 29

第二章 热点舆论对政府社会治理的影响 / 43

第一节 热点舆论的应对与社会治理的困境 / 44

第二节 拆迁舆论的形成与舆论治理的出路 / 62

第三章 转型期舆论的传播规律与社会作用 / 85

第一节 转型期社会舆论的形成与传播特征 / 86

第二节 舆论引导力是行政能力的核心要素 / 105

第四章 政府依法行政是提高舆论引导力的前提 / 121

第一节 政府应对社会舆情的经验与反思 / 122

第二节 社会舆论的引导与行政体制的改革 / 143

第五章 传统媒体的权威性是舆论引导力的核心 / 167

第一节 传统媒体是引导舆论的权威机构 / 168

第二节 发挥职业传播者的舆论领袖作用 / 186

第三节 政府必须保障传统媒体的权威性 / 207

第六章 网络空间的有序化是舆论引导力的保障 / 229

第一节 网络对公共舆论和社会治理的深刻影响 / 230

第二节 政府、媒体和社会共同规范网络舆论 / 251

第七章 国际传播中的话语权是舆论引导力的延伸 / 273

第一节 国际传播中国家话语权的较量 / 274

第二节 立体联动提高我国的国家软实力 ——以江苏省对外传播工作为例 / 288

主要参考文献 / 301

绪 论

经过鸦片战争，西方列强用枪炮强制中国进入了现代化转型阶段。现代化转型不是中国特有的社会现象，19世纪初西方的工业革命，实际上掀起了一场世界性的“现代化运动”。社会转型不是社会制度的简单更替，而是一个漫长的、曲折的全面转型过程，它牵涉政治体制、经济体制、社会心理、文化模式等各个方面的调整或转变。唐德刚认为，中国社会转型的目标是由帝制专制制度（monarchical totalitarianism）转向民主共和制度（parliamentarian republicanism），他认为中国社会转型最乐观的估计要花二百年时间。在历史转型的三峡中，各种革命、维新、变法、改革或改良只是转型“总运动”的各个阶段，它们的历史合力最终将形成一个具有中国特色的定型的民主制度。按照唐德刚的转型思路，我国社会正在进入社会转型的最后阶段。随着改革开放的深入，信息传播技术的突飞猛进，公民参政议政的愿望的增强，中国社会转型的速度明显在加快，公民社会正在逐渐成长，社会主义民主制度有望更加完善和定型。社会转型期社会分层加剧，利益格局复杂，社会舆论多元，政府如何准确判断转型期舆情，如何处理转型期出现的新问题、新矛盾，已经成为政府行政能力建设的重要内容。

社会舆论是调节社会秩序的精神力量，因此，舆论历来被世界各国统治者和各国思想家所重视。在中国，早在春秋战国时期，荀子就说过：“君者，舟也；庶人者，水也。水则载舟，水则覆舟。”在西方，从17世纪开始，西欧的人文主义思想家们就兴起了研究舆论的热潮，推动了近代资产阶级民主思想的

形成。今天,我们进入了信息时代,国际、国内环境发生了巨大而深刻的变化,这些变化延伸了舆论的生成和传播空间,舆论环境和舆论结构都发生了前所未有的变化。在社会转型的历史背景下,党政部门需要加强对社会舆论的监测和分析,需要在尊重舆论的基础上引导或治理舆论,不断提高政府的行政能力。本书立足于转型期的社会背景,具体探讨和分析社会舆论传播的基本规律和舆论引导的艺术。

一、分析社会舆论的形成机制,探讨公民政治参与的基本规律

社会舆论是公众对公共事务发表的一致看法,人们常将社会舆论称为“天理民心”,一个政权对社会舆论的尊重与否,往往影响到这个政权的兴衰成败。在媒介高度发达的社会,发表意见是公众参政议政的重要手段,而社会舆论则是影响公共决策的重要力量。2004年修订的我国现行宪法第二条规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民。”“人民依照法律规定,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。”^①2007年10月15日,胡锦涛在十七大报告中指出:“人民民主是社会主义的生命。发展社会主义民主政治是我们党始终不渝的奋斗目标。”^②2008年3月5日,温家宝在政府工作报告中承诺:“深化政治体制改革,发展社会主义政治文明。扩大人民民主,健全民主制度,丰富民主形式。依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权。”^③公民的四项权利是公民的基本权利,是人权的重要组成部分,而这两项基本权利都与社会舆论紧密相连,如果社会舆论得不到尊重,公民的四项基本权利就难以得到保障。

我国自秦汉以来,社会管理就形成了一个国家强于社会 (state stronger than

① 《中华人民共和国宪法》,中国民主法治出版社2004年版,第63页。

② 《十七大报告》,新华网,2007-10-24 [2011-5-30], http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content_6938568_5.htm。

③ 《政府工作报告》(2008),新华网,2008-03-19 [2011-5-30], http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-03/19/content_7819983_7.htm。

society) 的模式, 强有力的中央集权能够维持中原王朝长期的稳定和统一。然而在中央集权的体制下, 普通公民没有参与国家事务的渠道和机会, 只能在士绅统治的基层社会享受可怜的“自治权”。中国进入近代化过程后, “士绅社会在国家政权扩张的打击下逐渐解体”,^① 铺设到基层的国家政权大量吸收、改造地方精英, 地方精英的独立性逐渐丧失, 他们日益官僚化, 并蜕变成国家捐客, 基层群众基本上退出了国家政治生活。没有社会自治能力的基层群众无法获得参政议政的渠道和机会, 孤立的草根舆论更难以得到权力的重视。社会学家齐格蒙特·鲍曼 (Zygmunt Bauman) 将当代快速变动的社会称为“液态社会”, 传统的固态社会正在“液态社会”中溶解。进入 20 世纪后期, 传媒已经成为人类活动的重要平台和社会变革的重要力量。在中国, 媒介化的社会容器正在快速溶解坚固的中国社会板块, 人们的社会心理、价值认同、政治取向和生活方式等都在发生重大变化。在公共舆论表达方面, 新媒体提供了更多的意见论坛和发言机会, 公民参政议政得到了非制度性扩张。“公民记者”的出现改变了传统的新闻生产模式, 新闻传播进入到公民参与生产的时代, 公民以集体的创造力和影响力进入了政治博弈的权力场。当传统媒体与新兴媒体互动、共振时, 传统强势媒体不再是社会舆论的掌控者, 口无遮拦、激情四射的民间舆论, 经常在新媒体中发酵成强烈的政治参与冲动, 并成为很多社会行动的直接诱因。公民权利意识觉醒无法阻挡, 社会舆论的形成规律正在被改写, 社会舆论对权力的监督不断加强。在新媒体环境下, 各级党政机关只有深入研究社会舆论的产生规律, 把握公民参政议政的新特点, 才能更好地推动我国社会健康、有序的发展和转型。

二、帮助政府正确认识社会舆论, 不断提高政府的行政能力

历史发展的宏观规律是不以人的意志为转移的, 历史长河奔腾的方向无法阻挡, 每一代人只能在历史的微观领域中活动, 人类的活动无法改变宏观规

^① 张静:《现代公共规则与乡村社会》, 上海书店出版社 2006 年版, 第 36 页。

律，顶多在历史三峡中制造出一个个漩涡。从发展史角度来看，人类社会逐渐从静止的板块结构转变成流动性的一体化结构，地球孕育的星星点点的文明之火，如今正在宇宙中融合成闪烁的智慧之光。伴随着社会的进步，人际交往的空间不断放大，个体的权利意识不断觉醒，人们不再相信上帝的伟大，也不认为个体无限的渺小。当每个人都要改变自己命运的时候，人类的观念表达和利益冲突就会变得更加尖锐，一个以多元价值观为基础的公民社会也就形成了，而现代传媒是公民社会的重要推动力。在我国，过去普通公民的言论是卑微的、离散的、不被重视的，然而在现代传媒平台上，公民发表的意见能够在很短的时间内通过传媒平台传播，并迅速形成强大的社会舆论，成为各级党政机关不得不重视的精神力量。叶皓认为：“网络通过为社会提供虚拟的公共管理空间，使得自己在真实的公共管理和政治博弈中的影响因子进一步增大，甚至可以起到改变权力格局的作用，使得强势的政府官员在网络上成为‘弱势群体’。”^①叶皓是站在政府的角度看到了网络舆论的巨大力量，现实生活中的公众也许无法接受官员是“弱势群体”的提法，但至少说明政府越来越难以垄断公共事务的决策权。广泛的公众参与无法用“经济效益”来衡量，用商业标准来看，公众参与提高了政府的决策成本，公共政策的实施成本甚至像欧洲社会那样，不得不牺牲经济发展速度。然而从人文的角度来看，个体权利意识的觉醒是无法阻挡的历史潮流，是宏观历史规律在当代的必然呈现。当公众受到的教育越来越多，公民素养越来越高时，每个人都将更加自觉地捍卫自己的权利。

经济基础决定上层建筑，上层建筑必须要根据经济基础的变化做出调整。中国共产党成立九十多年，执政六十多年，领导改革开放三十多年，党政机关在社会生活中具有绝对的权威。改革开放之后，我国党政机关忙于经济建设，一定程度上忽略了对民权的思考。因为政治体制改革的滞后，社会发展成果让新的权贵集团获利，广大基层劳动者没有感受到发展的成果。上个世纪90年代以来，社会差距的不断拉大使社会价值观变得更加多元，传播渠道的延伸使每个阶层都能或多或少地发出自己的声音。传播平台的延伸、公民素质的提

^① 叶皓：《从宣传到传播——试论新时期宣传工作创新趋势》，载清华大学国际传播研究中心：《软实力与政府传播国际研讨会论文集》，2009年，第5页。

高、民主潮流的推进，都是历史发展的必然趋势，是谁也挡不住的客观实在。国情、世情的变化，使各级党政机关面临着执政考验、改革开放考验、市场经济考验和外部环境的考验，而且这种考验是长期的、复杂的和严峻的。今天，社会舆论经常撕开权力的黑幕，让一些腐败官员猝不及防；一些地方政府或部门在应对公共危机时稍有失范，就会处在舆论的风口浪尖。2011年5月8日发生的故宫失窃案，因为故宫管理层应对不当，结果让故宫和有关部门先后陷入安全门、错字门、会所门、解雇门等一系列危机中，故宫在舆论漩涡中越陷越深。故宫虽然不是严格意义上的行政机关，但是他们应对媒体的方式却是典型的行政方式，即在一些官员眼中依然轻视舆论，行政管理中不愿俯身与民沟通，仍用传统行政思维管理社会。近年出现的一次又一次的行政危机反复提醒各级政府，如何引导和治理舆论已经成为政府行政能力的重要指标。

三、帮助政府官员正确认识舆论，鼓励他们用正确的心态面对舆论

近代西方政治理论家洛克、卢梭和康德等人，都将政府看成是人们意志或公民理性的执行者。现代西方政治理论家则大多把政府看成是合法使用强力的治理机构，或称为公共权力机构。“如果说，西方古典政治理论家是从政府的应然性质去探讨政府的概念的话，那么，西方现代的政治理论家是从政府的实然功能去研究政府的定义的。前者强调政府作为公民公共意志的执行者的理想性质，后者着眼于政府作为强力的合法使用者的现实功能。”^①现代政府主要有这样一些特征：政府是公民意志或国家主权的代表者；政府拥有治理社会的最高权力；授予和收回政府的职权必须经过严格的法律程序；政府既是统治阶级维护统治的工具，也是社会公共事务的管理组织。我国是人民民主专政的社会主义国家，国家的一切权力属于人民，各级党政干部是代表人民进行社会管理，同时各级党政干部需要接受人民群众的监督。我国不实行多党制，没有所

^① 施雪华：《政治科学原理》，中山大学出版社2001年版，第169页。

谓的“反对党”、“在野党”，但人民群众实际上扮演着“在野党”的角色，而人民对政府的监督主要通过社会舆论。近年我国的人权入宪，《物权法》的颁布和城乡居民同比例选举人大代表，都是在积极保障公民的基本人权，也是国家对公民社会形成的一种积极回应。

政府不是死的结构和组织，它是由一群活生生的官员组成的。政府官员对待舆论的态度和对舆论的认识程度，决定着政府的行政风格和行政原则。按照宪法规定，党政干部的一切权力来源于人民，然而在现行干部任命体制下，一些官员错认为手中权力来源于上级领导。在错误的权力观指导下，少数官员只对上负责不对下负责，总认为群众刁蛮、愚昧，尊重民意将一事无成。个别官员目无人民，忽视舆论监督；他们遇到问题首先想到“堵”，或通过简单粗暴的方式解决问题，结果严重伤害了干群之间的传统感情，损害了党和政府在人民心目中的形象。我国传统媒体都是国有体制，很多官员已经习惯于认为，媒体是政府的喉舌和工具。新媒体出现后，媒体的所有权开始分散，媒体的管理方式显然要做出调整。“在媒介的所有权和经营权合一的情况下，执政党通过其掌握的大众媒介进行有利于自身利益的大众传播。在媒介的所有权与经营权分离的情况下，执政党往往通过影响经营者（报刊内容的制作与产业的管理）实现对大众传播的使用。”^①很多官员显然对媒体环境的变化缺乏足够的认识，他们管理媒体的思路没有跟上时代步伐，于是，近年越来越多的政府或部门陷入舆论危机之中。媒体舆论对公共事务干预力度不断增强，使很多官员越来越害怕舆论、逃避舆论，因为权力观没有转变，他们越来越不知道如何应对舆论。应该说，领导干部是中国社会的精英群体，即使那些腐败分子也不是天生的坏人，然而近年来社会舆论明显地出现了恨官、仇官的情绪，这反映出政府与群众之间利益冲突加剧了。本书期望能够指导政府官员重视民意，善待媒体，不畏舆论，在规范行政的基础上积极引导舆论。身正自然不怕媒体监督，当年美国总统杰弗逊宣称，如果要在政府和报纸之间选择，他宁要报纸不要政府。杰弗逊的名言来自于他的自信。今天我国的官员应该比杰弗逊更加自信，

^① 童兵：《大众传媒的使用与驾驭：执政能力的重要标示》，载《中国人民大学学报》2006年第1期，第133—134页。

敢于面对社会舆论，并利用舆论提高政府的免疫力。

四、研究社会舆论的演变规律，为政府的体制改革提供可能的借鉴

政治体制改革是社会主义制度自我完善的重要途径。早在上个世纪80年代，中共中央就在积极考虑、探索中国政治体制改革的道路。1980年8月18日，邓小平在中共中央政治局扩大会议上发表了《党和国家领导制度的改革》的讲话，他认为“改革党和国家领导制度及其他制度，是为了充分发挥社会主义制度的优越性，加速现代化建设事业的发展”。^①邓小平把党和国家的制度改革主要分为三个方面，即经济上、政治上和组织上的改革。其中“政治上，充分发扬人民民主，保证全体人民真正享有通过各种有效形式管理国家，特别是管理基层地方政权和各项企业事业的权力，享有各项公民权利”，“调动人民群众的积极性，巩固和发展安定团结、生动活泼的政治局面。”^②

在媒介化的社会，社会舆论的演变规律将直接影响到中国政治体制改革的方向。在现代社会环境下，公众的思想意识发生了重要变化。首先，随着物质生活水平的改善，公众有更多的条件、精力和时间，谋求自身的社会地位和人格尊严；其次，随着教育的普及、资讯的发达，公众的权利意识和政治参与意识明显增强；再次，新媒体的出现使原先卑微的、不被重视的基层意见，可以聚合成强大的社会舆论，并对现实社会产生重大的影响。从社会舆论的演变状态来看，公众权利觉醒是个必然趋势，社会价值观多元化难以避免，我国政治体制必须要加快改革，才能适应变化了的社会环境。

1978年的改革开放，我国自上而下形成了改革共识，全社会为了快速摆脱贫困，结成了一个命运共同体。然而进入上个世纪90年代后，我国社会贫富差距不断拉大，改革开放的成果被少数权贵集团独享。在行政领域，官僚主义日趋严重，法律制度供应不足，政治体制明显滞后于社会发展。当公众利益得

①② 《邓小平文选》（第二卷），人民出版社1983年版，第322页。

不到制度性保障，民间维权就会利用非法手段进行体制外抗争，群体性事件快速增加，政治体制改革进入与社会问题赛跑的阶段。民主社会不是民间沉默的社会，好制度要尊重天理民心，并让行政这只老虎“待在笼子里”。现阶段我国社会转型的主要目标是，“超越发展型国家，实现政府与市场、集权与分权、政府权力与公民权利、国家与公民社会之间新的平衡”。^①社会舆论是民意的浓缩，是民间智慧的富矿。本书期望通过对社会舆论演变规律的研究，寻找可被政治体制改革所借鉴的原理和原则，为社会主义民主制度的定型提供可能的理论借鉴。

^① 郁建兴、石德金：《超越发展型国家与中国的国家转型》，载《中国政治》（复印报刊资料）2008年第7期，第14页。

第一章

转型期我国的社会结构 和社会心理

改革开放三十多年来,我国政府行政环境发生了深刻的变化。过去我国政府是全能型政府,事无巨细都由政府管起来,政府既是裁判员,裁决社会纷争;也做运动员下场踢球,参与利益博弈。今天,中国社会正在从一个农业社会向工业社会、信息社会转型,发展速度逐渐放慢,公民社会快速成长,社会矛盾明显增多。随着公民社会的到来,民间力量已经成为政府决策的辅助力量,它不仅能够监督政府、制约权力,而且可以帮助政府进行社会治理,分担社会治理的成本和风险。当前中国的社会结构和社会心理是政府行政环境的主要内容,政府必须首先了解社会结构和社会心理,才能正确地对待和引导舆论,才能提高政府的行政能力。

第一节 转型期我国的社会结构演变趋势

从1976年开始,中国社会逐渐告别了“广场政治”时代,经济体制由高度集中的计划体制向社会主义市场经济转轨,人民群众重新回归世俗生活。经济体制的变化解放了社会生产力,基层群众微观的经济、政治行为得到凸显,社会结构不断向社会主义民主制度转型。

社会结构(social structure)是指一个群体或一个社会中各要素相互关联的方式,即人们的社会结合方式。社会结构可以包括经济结构、政治结构、法律结构、宗教结构、民族结构、职业结构、意识结构等等。^①下面我们从经济结构、政治结构、阶层结构和意识形态结构四个主要方面入手,来探讨中国社会结构演变的大致趋势。

^① 奚从清、沈赓方:《社会学原理》(第三版),浙江大学出版社1994年版,第177页。

一、经济结构：由僵化单一向灵活多元转变

中国政府在新中国成立之初确立了“一化三改造”的总路线，即逐步实现国家的社会主义工业化，逐步实现国家对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造。在总路线的指导下，全国逐渐消灭了以私有制为基础的剥削制度，广大劳动者普遍感到摆脱了受压迫、受剥削的地位，他们的生产积极性和社会主义建设热情空前高涨。到1956年，社会主义改造基本完成，第一个五年计划（1953—1957）的各项指标也提前完成，公有制经济成为国民经济的主体，我国的经济结构发生了根本性的、历史性的变化。其后，以周恩来为首的稳健派领导人，精心策划制订了“第二个五年计划”（1958—1962），期望根据中国经济的现实状况，稳步推进社会主义建设。然而在极左思想的影响下，“二五计划”很快被“冒进”取代，全国上下不顾一切地赶英超美。从1958年到1978年，除1962—1965年的调整时期外，大多数年份中国经济都在追求“生产高速度、建设大规模”。表现在经济结构方面，片面强调发展重工业，忽视农业和轻工业；在重工业的建设上，片面强调“以钢为纲”，忽视能源和交通运输业。高度集中的管理，无休无止的运动，盲目的行政指令，严重压抑了社会生产力，破坏了经济规律，造成国民经济严重失调、效率低下、浪费严重。改革开放以来，中国政府不断对经济结构进行调整、整顿，一个僵化单一的国民经济正在逐渐向灵活多元的国民经济转变。

1. 国有经济继续占据国民经济的主体地位

中共十一届三中全会指出：“现在我国经济管理体制的一个严重缺点是权力过于集中”，“应该坚决实行按经济规律办事，重视价值规律的作用”。^①中国经济结构的调整是从农村开始的。“包产到户”是中国农民创造的一种自救式生产模式，它曾被极左思想的人认为是离经叛道的举措。改革开放之初，以邓小平为首的开明派领导积极支持“包产到户”，并最终为农村改革设计出“联

^① 《三中全会以来重要文献选编》（上），人民出版社1982年版，第6—7页。