

首都互联网协会 编

TUFA ZIRAN ZAIHAI SHIJIAN
YULUN YINGDUI YU YINDAO YANJIU

突发自然灾害事件 舆论应对与引导研究



人民出版社

014035838

G219.2
85

首都互联网协会 编

TUFA ZIRAN ZAIHAI SHIJIAN
YULUN YINGDUI YU YINDAO YANJIU

突发自然灾害事件 舆论应对与引导研究



G219.2

85



北航

C1723126

人民出版社

责任编辑:毕于慧

装帧设计:汪莹

图书在版编目(CIP)数据

突发自然灾害事件舆论应对与引导研究/首都互联网协会编.

-北京:人民出版社,2014.2

ISBN 978-7-01-013074-3

I. ①突… II. ①首… III. ①自然灾害-舆论-研究-中国

IV. ①G219.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第007846号

突发自然灾害事件舆论应对与引导研究

TUFA ZIRAN ZAIHAI SHIJIAN YULUN YINGDUI YU YINDAO YANJIU

首都互联网协会 编

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街99号)

北京市文林印务有限公司 新华书店经销

2014年2月第1版 2014年2月北京第1次印刷

开本:710毫米×1000毫米 1/16 印张:11.75

字数:146千字

ISBN 978-7-01-013074-3 定价:30.00元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街99号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

本书编委会

主 编：佟力强

副 主 编：虞晓刚 夏日红 黄少华 李未柠

执行主编：王子强 胡春铮 王 强 陈 华 张 军

马春玲 魏 苑 费学刚 孙树公 张晓家

雷 鸣 范 涛 杨 星 杨 苏 周科进

责任编辑：李建伟 刘 蕾 张彩娥 林卓颖 任征兵

张燕妮 张晓丽

编 辑：苏日雅 金 婷 李宝彦 戴晓玲 薛宝琴

朱小丹 何敏锐 程 程 刘欢欢 韩晓璐

张千易

序 言

我国是自然灾害频发的国家,大约四分之三的大城市、过半人口、75%以上的工农业生产值分布在洪水、地震等灾害多发的东部沿海地带,从古至今不断遭受着大自然的考验。据政府部门统计分析,仅2012年,中国各类自然灾害共造成2.9亿人次受灾,1338人死亡(包含森林火灾死亡13人),192人失踪,1109.6万人次紧急转移安置;农作物受灾面积2496.2万公顷,其中绝收182.6万公顷;房屋倒塌90.6万间,严重损坏145.5万间,一般损坏282.4万间;直接经济损失4185.5亿元。

突发自然灾害不仅给人们的生命财产带来巨大的损失,也会引发广泛的社会影响和舆论风暴。对于抢险抗灾和非常时期的社会治理而言,应对和引导舆论,特别是网上舆论就显得尤为重要。

2012年7月21日,一场突如其来的特大暴雨席卷京城,引发山区洪灾、城区内涝、交通瘫痪、堤坝溃决,人民生命财产面临严重威胁。在中共北京市委和市政府的坚强领导下,北京市网管办(现更名为北京市网信办)迅速动员、快速部署,带领属地网站与首都人民一起奋力投入到抢险救灾工作中去。在这次抗击特大自然灾害过程中,首都互联网宣传文化战线牢固树立大局意识和责任意识,始终将坚守网络阵地、把牢舆论关口、做好信息服务,作为最紧迫、最重要的政治任务,全力为抢险救灾工作营造良好网络舆论氛围,通过密切关注灾情变化和救灾进展,准确研判网

络舆情态势,做到了信息准、反应快、处置得当,确保了网上涉灾舆情的积极健康。

重大突发事件通常以最直接、最尖锐的方式把问题摆在人们面前,同时事物的本质与规律也得以充分展现。从中发现问题、总结规律、认识本质,并提出解决问题的基本方向与方法,抓住这些规律性的东西加以理论提升,往往是形成创新型理论的捷径。中央有关领导在“7·21 特大自然灾害”期间曾经批示:此次北京应对暴雨灾害中,网络发挥了积极作用。要很好总结,从中提出规律性的东西,不断提升网上舆论引导能力和水平,真正把握网络舆论的主动权。为此,面对“7·21 特大自然灾害”,北京市网信办积极组织开展“7·21 特大自然灾害网络舆论应对”系列课题研究,内容涉及政府应对、媒体责任、网民心理、舆论引导、公民权利等方面,就各方在应对突发事件过程中暴露出的问题进行深入分析,对所取得的经验进行初步总结,对进一步做好网络宣传管理工作提出了有益建议,本书即是将这些研究成果中的核心结论及思想集纳提炼而成。

本书共分为五章,第一章重点概述突发自然灾害事件类型、危机应对周期及舆论表达新特征,同时提出,在社会化媒体时代,突发自然灾害舆论引导工作因社会信息化、信息网络化、价值多元化、问题交织化、观点对立化等因素共同作用而带来全新的挑战。第二章从理论入手回顾近三十年来灾害事件舆论引导方法的演进,继而立足当下归纳灾害事件舆论引导工作现状,从中发现问题、分析原因。第三章以“7·21”特大暴雨为案例,通过深入剖析,总结突发自然灾害事件的阶段性特点,提出多个舆论场的形成、受众的分化、信息障的生成、影响及对策等理论,并就突发自然灾害中的传播主、客体进行了辨析。第四章将视线投向国外,从纽约暴雨、日本“3·11”大海啸等两起典型事件中研究国外应对工作得失。最

后一章根据自然灾害事件的阶段性特点,针对灾前潜伏期、灾害爆发期、灾后恢复期不同阶段提出网络舆论引导长效工作机制。

毛泽东同志在《实践论》中指出:“感觉到了的东西,我们不能立刻理解它,只有理解了的东西才更深刻地感觉它。感觉只解决现象问题,理论才解决本质问题。”^①

尽管我们对突发自然灾害网络舆情应对做了一些研究,但围绕如何建设好、利用好、管理好互联网来分析问题、总结经验、探索规律的任务还远未完成,任重而道远。我们会始终坚持理论联系实际,始终坚持研究服务决策,不断深入调查,不断仔细研究,努力为引领中国互联网发展做出更大贡献。

首都互联网协会会长 佟力强

^① 《毛泽东选集》第一卷,人民出版社1991年版,第286页。

目 录

第一章 突发自然灾害事件的舆论新特征与新挑战	1
一、突发自然灾害事件概述	1
1. 突发自然灾害分类分级	1
2. 突发自然灾害致灾因子	3
3. 我国自然灾害现状及特点	4
二、突发自然灾害事件危机生命周期与应对不足	7
1. 突发自然灾害事件的危机生命周期	8
2. 自然灾害危机应对体系不足	9
三、突发自然灾害事件舆论表达新特征	12
1. 灾害初期:信息的不确定性,引发公众恐慌情绪	13
2. 爆发期:多元化声音并存,非理性观点扩张	14
3. 蔓延期:次生灾害出现,谣言如影随形	15
4. 恢复期:政府与民间协力互助,彰显正能量	16
5. 重建期:问责与反思是焦点	17
四、当前突发自然灾害事件中舆论引导面临的新挑战	19
1. 社会信息化	19
2. 信息网络化	20
3. 价值多元化	21

4. 问题交织化	22
5. 观点对立化	23
第二章 突发自然灾害事件舆论应对引导的一般规律	25
一、突发自然灾害事件舆论应对理论基础	25
1. 灾害心理学	25
2. 灾害新闻学	28
3. 灾害社会学	29
二、突发自然灾害事件舆论应对引导方法的演进	31
1. 信息封闭阶段	32
2. 信息公开阶段	36
3. 信息开放阶段	40
三、突发自然灾害事件舆论引导现状、问题及原因	47
1. 舆论引导观念	47
2. 媒体报道策略	52
3. 媒体灾害报道存在的问题	58
4. 社会化媒体舆论场新形态	62
第三章 突发自然灾害事件舆论应对与引导理论研究	68
一、突发自然灾害事件舆情的阶段性特点	68
1. 北京“7·21 特大自然灾害”舆情发展阶段	69
2. 突发自然灾害事件舆情的一般性特点总结	73
二、突发自然灾害事件舆论场的分化与融合	76
1. 多个舆论场的“不一律”与舆论冲突	76
2. 受众群体的“分众化”	88
3. “信息障”的生成、危害及破解策略	90

三、突发自然灾害事件应对和引导的主客体理论辨析·····	96
1. 信息发布主、客体在不同媒体中的差异性分析·····	96
2. 信息和舆论传播中受众的非理性表现·····	101
3. 灾害事件关涉方的实践反思·····	105
第四章 国外突发自然灾害事件舆论应对研究·····	110
一、纽约暴雨·····	110
1. 政府应对有进步·····	111
2. 应对工作中的不足·····	115
3. 政客上演“救灾秀”·····	118
4. 社交媒体的作用·····	120
二、“3·11”日本大海啸·····	126
1. 政府应对经验丰富·····	127
2. 民众避险处“震”不惊·····	131
3. 媒体报道训练有素·····	136
4. 网络社交媒体作用凸显·····	142
5. 应对及灾后重建上的不足·····	145
第五章 建立突发自然灾害事件舆论应对引导工作体系·····	153
一、灾前潜伏期·····	153
1. 完善防灾宣传教育体系·····	153
2. 健全灾害预警发布机制·····	156
二、灾害爆发期·····	161
1. 健全完善信息发布沟通机制·····	161
2. 事件处置与舆论引导联动机制·····	163
3. 多元救灾主体功能联动机制·····	165

4. 完善灾害新闻报道视角机制	168
三、灾后恢复期	171
1. 修复重建与舆论的良性互动机制	171
2. 舆论引导评估机制	174
3. 经验总结与队伍建设机制	176

第一章 突发自然灾害事件的 舆论新特征与新挑战

一、突发自然灾害事件概述

突发自然灾害事件是地球表层整体环境、致灾因子复杂多样和社会承灾能力综合作用的产物。自然灾害具有极大的破坏力,一方面暴雨、地震、海啸、台风等自然灾害频发,给全社会带来巨大的经济损失,甚至破坏生态系统;另一方面,自然灾害也带给人们巨大的伤痛,产生的社会连锁反应演化为次生灾害,对社会生产和社会发展造成了灾难性后果。

1. 突发自然灾害分类分级

灾害一般可以划分为:自然灾害和社会灾害两大类。自然灾害有广义和狭义之分,广义的自然灾害既包括突发性灾害,又包括渐发性灾害,如水土流失、森林锐减、土地沙漠化、盐碱化、气候长期性变化、淡水资源减少等。狭义的自然灾害仅指突发性的自然灾害,具体是指“发生在生态系统中的自然过程,它可以导致社会经济系统失去稳定与平衡,使社会财产遭受损失或导致社会在各种原生和有机的资源方面出现严重的供需

不平衡”^①。突发性的自然灾害主要包含气候灾害、海洋灾害、地质灾害、农作物灾害和森林灾害等类别。此外,根据爆发时间长短、造成伤害大小等维度,又可简要归结为持续性灾害和瞬发性灾害,如气候灾害属于持续性灾害,地质灾害属于瞬发性灾害。本书所研究主要以突发性自然灾害为主,其他类别的灾害事故,因特点、救援方式有较大不同,暂且不表。

突发自然灾害事件是指在自然界中发生的、能造成生命伤亡与财产损失的事件,通常造成了一定的社会危害,需要采取应急应对措施予以应对,具有突发性、灾害性两大基本特点。突发事件又被称为危机事件,是指“突然发生,造成或者可能造成严重社会危害,需要采取应急措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件”。^②关于什么是突发事件,叶皓认为:“突发事件是在某种必然因素支配下出人意料地发生,给社会造成严重危害、损失或影响且需要立即处理的负面事件。突发事件通常具有突发性、不确定性、危害性、紧迫性和复杂性等特点。”^③突发自然灾害事件具有突发事件的共性,如突发性、不确定性和紧迫性等,为了更好地应对突发自然灾害事件,对其进行分级,是制定应急预案进而科学应对的基础。

我国已有针对突发事件分级的专门立法,根据2007年8月30日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过的《中华人民共和国突发事件应对法》,突发事件主要分为四类:自然灾害类、事故灾难类、突发公共卫生事件类、突发社会安全事件类。突发灾害自然事件位于

① 彭珂珊、张俊飙:《中国经济发展中的抗灾建设与防灾对策研究》,《国土经济》1996年第4期。

② 《突发事件应对法》,2007年8月30日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过,第一章第三条。

③ 叶皓:《政府在突发事件处置中的舆论引导》,《现代传播》2007年第4期。

四类突发事件之首,该法明确了其涵盖范围,主要包括水旱灾害、气象灾害、地质灾害以及森林火灾和重大生物灾害等。按照社会危害程度、影响范围等因素,自然灾害突发事件分为特别重大、重大、较大和一般四级。按照突发事件发生的紧急程度、发展势态和可能造成的危害程度,可以预警的自然灾害分为一级、二级、三级和四级,分别用红色、橙色、黄色和蓝色标示,其中一级为最高级别。

2. 突发自然灾害致灾因子

致灾因子是指在特定的地点对有可能的人、财产和自然环境产生影响的致灾因子源或极端事件。在自然环境中,致灾因子主要表现为洪水、飓风、地震、火山爆发等突发自然灾害。每一种因子都有不同的产生原因和结果,每一类致灾因子都有一系列不同的特点。突发自然灾害事件致灾因子是源自自然的极端事件,主要分为气象致灾因子、水文致灾因子和地质致灾因子。

气象致灾因子:一般表现为气象反常,从而对人类生活和生产所造成的灾害。气象致灾因子在我国较为普遍,包括热带风暴、台风、暴风雪、暴雨、霜冻、旱灾等,如我国 2008 年初的雪灾、2012 年北京“7·21 特大自然灾害”均属于气象灾害。

水文致灾因子:如洪水、赤潮、海啸和风暴潮以及“厄尔尼诺现象”和“拉尼娜现象”、台风等。例如 2004 年发生的印尼海啸、2011 年台风“梅花”等都属于水文致灾因子。

地质致灾因子:指在自然或者人为因素的作用下形成的,对人类生命、财产、环境造成破坏和损失的地质现象。如崩塌、滑坡、泥石流、地裂缝,以及地震、火山、地热灾害等。如 2008 年汶川地震、2010 年玉树地震

等。泥石流灾害带来的损失也不容小觑,如2010年致使我国1434人遇难、331人失踪的舟曲泥石流事件都属于地质致灾因子的范畴。

3. 我国自然灾害现状及特点

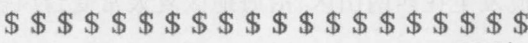
我国幅员辽阔,所占地形、气候种类繁多,大约四分之三的大城市、过半人口、75%以上的工农业生产值分布在洪水、地震等灾害多发的东部沿海地带,从古至今不断遭受着大自然的考验。

追根溯源,首先由于我国处在欧亚板块、太平洋板块、印度板块的交结地区,并处在世界两大地震带之间,而且我国地形和地质构造复杂,这是导致我国突发自然灾害频发,种类繁多的重要原因。其次,我国地势西高东低,呈阶梯状下降,地貌类型复杂多样,尤其风沙、黄土、岩溶地貌分布地区,均为各种地质、地貌灾害多发地区。第三,我国大部分领土位于受季风控制下的气候不稳定地带,冬、夏季风时空变异复杂,平均每年遭热带风暴侵袭次数达6至7次,寒潮入侵3至4次。第四,我国人口众多,历史悠久,区域经济水平相差甚大,防、抗、救灾能力不一,同样等级的突发自然灾害产生的影响不尽相同。

据政府部门统计分析,仅2012年,中国各类自然灾害共造成2.9亿人次受灾,1338人死亡(包含森林火灾死亡13人),192人失踪,1109.6万人次紧急转移安置;农作物受灾面积2496.2万公顷,其中绝收182.6万公顷;房屋倒塌90.6万间,严重损坏145.5万间,一般损坏282.4万间;直接经济损失4185.5亿元。总体上,云南、贵州、四川、重庆以及陕西部分地区为自然灾害多发省份。2012年我国灾情以四川、云南、甘肃等省较为突出。虽然较往年偏轻,但仍存在洪涝、泥石流、台风、风雹、地震、低温冷冻、雪灾、沙尘暴、森林火灾等致灾因子。给经济社会发展和人民生命

财产安全带来较大影响。而 2013 年第一季度总体来说平均值低于 2012 年,如下表所示。

表 1 2013 年第一季度与 2012 年自然灾害损失对比

受灾人次	2.9亿		2012年
	0.53亿		2013年第一季度
死亡人数	1338人		2012年
	141人		2013年第一季度
失踪人数	192人		2012年
	83人		2013年第一季度
房屋倒塌	90.6人		2012年
	3.4万		2013年第一季度
农作物受灾	2496.2万		2012年
	501.3万		2013年第一季度
直接经济损失	4185.5亿		2012年
	231亿		2013年第一季度

全球的突发自然灾害都有一些共同的特点,例如,在一定程度上存在不可预见性、破坏性强等。受独特的地理位置、气候环境和社会经济发展状况的影响,我国突发自然灾害除具有以上共性外,还具有一些特性。

一是灾害种类多,分布点多面广,发生频率高。地域辽阔、地球构造复杂多样,生态环境多变,使得我国有着各种自然灾害发生的生态条件。除了火山灾害,世界上所有自然灾害在我国都有不同程度的出现。据

《中国的减灾行动白皮书》显示,中国各省(自治区、直辖市)均不同程度受到自然灾害影响,70%以上的城市、50%以上的人口分布在气象、地震、地质、海洋等自然灾害严重的地区。三分之二以上的国土面积受到洪涝灾害威胁。另外,我国的自然灾害不仅种类多,发生频率也比较高。复杂的地理生态环境加上人类活动对自然环境的影响,我国几乎每年都要发生多起自然灾害。

二是灾害具有显著的季节性、地域性特点。我国的自然灾害具有一定的季节性,不同的季节有不同的自然灾害,如春季我国北方常遭受沙尘暴的袭击;夏季由于雨水多,易发暴雨,容易造成山洪和泥石流灾害;而冬季则易发霜降和暴风雪。从近年来看,每年5月到10月是我国自然灾害多发季节。

由于我国自然环境的复杂多样,不同的地球环境有着不同的气候和地质地貌,因此灾害的发生也具有独特的地域性。例如,干旱主要分布在西北黄土高原和华北平原,洪涝灾害主要发生在东部平原,滑坡和泥石流发生在西南山区,沿海地区夏天常受台风影响。

但不容忽视的是,随着人类活动对自然界影响的加大,自然灾害的跨地区和跨季节性表现得越来越明显,如沙尘暴天气,不仅发生在我国北方地区,时常也会影响到南方地区。

三是灾害具有关联性、多因性,加大公众认知和防范难度。各类自然灾害具有各自形成和爆发的规律,首先,一个地区的多种自然灾害之间在成因上可能是有关联的。例如,云贵川地区形成了以地震、滑坡、泥石流为主的灾害系统,原因就是该地区地壳活动强烈,山体岩石破碎、风化严重,加上雨季集中,除地震外,泥石流和滑坡常常发生。其次,源于次生灾害,如地震可能引起滑坡、火灾、海啸等灾害,人员伤亡可能引起