

政府新闻学研究丛书

国家社会科学基金项目

突发事件的 舆论引导

叶皓 著

▲ 凤凰出版传媒集团
江苏人民出版社

TUFASHIJIAN DE
YULUN YINDAO

政府新闻学研究丛书

国家社会科学基金项目

突发事件的 舆论引导

图书在版编目(CIP)数据

突发事件的舆论引导 / 叶皓著. —南京:江苏人民出版社, 2009. 1

(政府新闻学研究丛书)

ISBN 978-7-214-05355-8

I. 突… II. 叶… III. 国家行政机关—紧急事件—新闻公报—研究 IV. G21 D035.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 015655 号

书 名 突发事件的舆论引导
著 者 叶 皓
责任编辑 汪意云
出版发行 江苏人民出版社(南京湖南路 1 号南门 邮编:210009)
网 址 <http://www.book-wind.com>
集团地址 凤凰出版传媒集团(南京湖南路 1 号南门 邮编:210009)
集团网址 凤凰出版传媒网 <http://www.ppm.cn>
经 销 江苏省新华发行集团有限公司
照 排 南京凯建图文制作有限公司
印 刷 者 扬州鑫华印刷有限公司
开 本 960×1304 毫米 1/32
印 张 7.125 插页 2
字 数 213 千字
版 次 2009 年 3 月第 1 版 2009 年 3 月第 1 次印刷
标准书号 ISBN 978-7-214-05355-8
定 价 20.00 元

(江苏人民出版社图书凡印装错误可向本社调换)

序

张国祚

中国正处于深刻变革的历史时期，分配结构和利益格局不断调整，劳动就业、社会保障、教育卫生、居民住房、安全生产、法制建设和社会治安等关系群众利益的不良问题时有发生。一些基层党组织软弱涣散，少数党员干部作风不正，个别政府部门形式主义、官僚主义比较突出，消极腐败现象也比较严重。凡此种种问题常常引起突发事件。面对突发事件，政府应该如何进行舆论引导，是个必须认真思考的重大课题。特别应当注意的是，敌对势力往往利用突发事件刻意炒作热点敏感问题，将个别问题扩大化，将单一问题复杂化，将一般问题政治化，试图把所有问题都说成是我国“社会制度的弊端”，煽动和挑唆群众同党和政府对立。而一些不明真相、本无恶意的群众，往往容易先入为主、偏听偏信、情绪偏激。因此，如对突发事件舆论引导不力，不仅会影响整个事件的处置，导致社会不稳定，引发危机的连锁反应，而且还会损害政府的形象。近年来这样的教训是不少的，迫切需要理论界和党政决策部门在深入调查的基础上进行对策研究。

2008年1月，胡锦涛总书记在全国宣传工作会议上强调，各级领导干部要提高同媒体打交道的能力。而政府与媒体打交道的能力，最主要就体现在政府对突发事件的处置和舆论引导上。政府如何在处置突发事件过程中掌握话语权和主动权，正确引导大众心理与倾向，这是衡量政府执政水平的重要判据。学界在这方面的研究亟需加强。

南京市委常委、宣传部长叶皓同志主持完成的国家社科基金

项目“突发事件、媒体互动与政府应对研究”，以提高各级政府执政能力为出发点，从政府应对突发事件的具体案例入手，在理论分析的基础上提出政府在突发事件中应对媒体和引导舆论的策略与方法，为我国新闻学研究填补了一项空白。这项研究成果主要有两个特点。

一是视野比较开阔，能够全面系统地研究舆论引导诸要素的辩证关系。突发事件关系到公众、媒体与政府三个方面。从总体上看，公众有知情权，媒体有报道要求，政府信息公开是政治民主化的必然趋势，三者的诉求是内在统一的。但是在具体的事件中，三者之间又存在矛盾：政府因为顾及突发事件的敏感性、不确定性以及可能对社会造成负面影响，希望稳妥把握信息传播的时节点；媒体因为突发事件具有较高的新闻价值，希望政府及时公开信息；公众因为突发事件事关自身利益，希望第一时间获取所有信息，以监督政府处置举措。该项研究成果的合理之处在于，它不是简单地从政府的层面考虑如何加强舆论引导，而是兼顾政府、媒体和公众三者的利益，系统地提出舆论引导的理念、原则和方法，既符合中国国情，又有利于突发事件的处置。

二是理论与实践紧密结合。最近几年，国内一些突发事件之所以能够误导舆论，其中很重要的原因就是有些官员应对媒体不当。在和媒体打交道方面，一些政府官员所以表现不力，有的因为缺少实事求是的勇气，有的因为缺少责任心，有的则因为“本领危机”和“知识恐慌”。该项研究成果从政府新闻学的规律和范畴出发，将南京应对突发事件相关案例的经验和教训加以提炼，上升到理论层面，提出了一些在现阶段切实可行的应对思路和方法；既有相当的理论深度，又有较强的实践借鉴意义。目前南京已经将这些理论运用到新闻实践和对各级政府官员的培训中，产生了很好的效果，新闻舆论环境得到很大改善。

叶皓同志是我国政府新闻学的开拓者。他的政府新闻学使我国政府与媒体的关系第一次进入学术研究的范畴。政府新闻学综合运用政治学、社会学、公共管理学、传播学、新闻学和公共关系学

等学科知识,研究政府如何遵循公共管理和大众传播规律,自觉而有效地应对媒体、引导媒体,促进媒体正确引领社会舆论。这门新学科对提高官员的新闻素养、改善媒体工作环境、完善新闻学科体系都会产生积极的促进作用。

舆论导向正确是党和人民之福,舆论导向错误是党和人民之祸。希望政府新闻学研究继续坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论为指导,深入贯彻落实科学发展观,不断总结新鲜的实践经验,不断吸纳新的研究成果,逐步充实和完善自己的学科体系,不断为党管新闻、党管媒体提供更多可资借鉴的理论参考和智力支持。

是为序。

(作序者为中宣部全国哲学社会科学规划办公室主任)

目 录

序	张国祚(1)
导 言	(1)
第一章 我国处于突发事件高发期	(7)
一、突发事件的概念	(7)
1. 突发事件的概念	(7)
2. 危机的概念	(9)
3. 突发公共事件的概念	(10)
4. 本研究中相关概念的界定	(10)
二、突发事件的分类	(11)
1. 自然灾害	(12)
2. 事故灾难	(12)
3. 公共卫生事件	(12)
4. 社会安全事件	(13)
三、突发事件的特点	(14)
1. 事发突然性	(14)
2. 后果危害性	(14)
3. 广泛关注性	(15)
4. 连锁反应性	(16)
5. 及时化解性	(16)
6. 规避防范性	(17)

四、我国处于突发事件高发期	(17)
1. 自然环境恶劣,自然灾害多发	(18)
2. 经济高速发展,安全事故频繁	(18)
3. 公共服务体系薄弱,公共卫生事件增多	(19)
4. 社会转轨变型,各种矛盾凸显	(20)
五、突发事件的危害	(21)
1. 造成人员伤亡	(21)
2. 带来社会损耗	(22)
3. 有损政府形象	(22)
4. 影响社会稳定	(23)

第二章 突发事件的新闻传播特点

一、公众对信息的急迫性	(24)
1. 公众的好奇心理	(24)
2. 自我保护的本能	(24)
3. 公民的知情权	(25)
4. 对政府的监督权	(26)
5. 积累处置经验	(26)
二、媒体报道的热衷性	(27)
1. 新闻价值的显著性	(27)
2. 媒体竞争的着力点	(28)
3. 社会风险的预警器	(29)
4. 集体行动的沟通者	(30)
5. 社会心理的救治者	(30)
三、政府信息发布的权威性	(31)
1. 政府是处置突发事件的主体	(31)
2. 政府的公信力	(32)
3. 政府管理媒体	(33)
四、信息传播的先入为主性	(34)

1. 首因效应	(34)
2. 加倍效应	(35)
3. 口水效应	(36)
4. 眼球效应	(37)
5. 民粹效应	(38)
第三章 媒体在突发事件处置中的关键作用	(40)
一、媒体成为公众实现知情权和监督权的载体	(40)
1. 公众有权知道突发事件真相	(40)
2. 公众有权监督政府的处置工作	(42)
3. 媒体是公众知情和监督的主渠道	(43)
4. 案例:安徽劣质奶粉事件	(45)
二、媒体成为突发事件各方利益的角力场	(48)
1. 媒体有强大的公众影响力	(49)
2. 媒体会受利益方的影响	(50)
3. 记者素质有高下之分	(53)
4. 案例:河南省汝州市煤矿透水事故	(54)
三、媒体在政府处置突发事件中的双刃剑作用	(55)
1. 媒体的正确报道有助于化解危机	(56)
2. 案例:南京市北京东路抢劫案	(57)
3. 媒体报道不当会加剧危机	(60)
4. 案例:俄罗斯别斯兰人质事件	(61)
第四章 舆论引导是政府处置突发事件的重要内容	(66)
一、政府的突发事件处置	(66)
1. 突发事件处置的政府责任	(66)
2. 突发事件处置的基本原则	(68)
3. 突发事件处置的方法措施	(71)
二、舆论引导是突发事件处置的重中之重	(72)

1. 有助于突发事件的顺利解决	(72)
2. 有助于防范新的危机连锁发生	(72)
3. 有助于防范类似突发事件再现	(73)
三、政府在舆论引导中应起主导作用	(73)
1. 政务信息必须公开	(73)
2. 政府要主导舆论平息事件	(74)
3. 政府可以主动设置新闻议程	(75)
四、案例:5·12 汶川地震的舆论引导	(75)
1. 第一时间发布新闻,公开灾情,稳定社会和人心 ...	(76)
2. 利用媒体动员社会,整合资源,有效地实施抢险救灾	(78)
3. 通过媒体公开政务,取信于民,树立执政为民的政府形象	(79)
4. 通过网络吸纳民意,顺势而为,形成民主、科学的决策	(80)
5. 面向世界通报真相,畅开救援,重塑中国的世界形象	(81)
五、发达国家突发事件舆论引导的主要做法	(84)
1. 美国:突发事件处置信息共享系统完备	(84)
2. 英国:健全应对突发事件的法规和机构	(85)
3. 德国:重视突发事件处置中与媒体的互动	(86)
4. 日本:视媒体为“政府应对危机的最好朋友”	(87)
5. 法国:加强突发事件处置中对媒体的管理	(88)

第五章 政府在突发事件处置中舆论引导不当的问题及教训

.....	(89)
一、政府舆论引导不当的表现	(90)
1. 主观上不愿意说	(90)
2. 行动上不主动说	(92)

3. 时间上不及时说	(94)
4. 内容上不说真话	(96)
5. 态度上说狠话	(99)
二、政府舆论引导不当的原因分析	(102)
1. 传统的文化观	(102)
2. 错误的媒体观	(102)
3. 落后的群众观	(103)
4. 虚假的政绩观	(103)
5. 缺失的责任观	(104)
三、政府舆论引导不当带来的教训	(104)
1. 隐瞒不报,违背信息传播规律	(104)
2. 公而不开,捂而不住	(106)
3. 流言始于封锁,谣言止于公开	(109)
4. 事故的责任是有限的,隐瞒的责任是无限的	(112)
5. 公布则成,不公布则败	(114)

第六章 政府在突发事件处置中舆论引导的理念、目标和原则

.....	(120)
一、舆论引导的理念	(120)
1. 重视媒体的意识	(120)
2. 应对媒体的意识	(122)
3. 信息公开的意识	(124)
4. 接受监督的意识	(126)
5. 相信公众的意识	(127)
6. 责任政府的意识	(129)
二、舆论引导的目标	(130)
1. 告知准确信息	(131)
2. 统一公众认识	(131)
3. 动员社会力量	(132)

4. 促进危机解决	(133)
5. 完善防范机制	(135)
三、舆论引导的原则	(136)
1. 公益原则	(136)
2. 主动原则	(136)
3. 时间原则	(137)
4. 定向原则	(137)
5. 一致原则	(137)
第七章 健全完善政府突发事件处置的舆论引导机制	(139)
一、建立突发事件处置舆论引导的组织机制	(139)
1. 建立专门组织机构	(139)
2. 明确相关部门职责	(140)
3. 规范舆论引导流程	(140)
4. 保障常态协调运作	(141)
二、建立突发事件处置舆论引导预案	(142)
1. 突发事件舆论引导总体预案	(142)
2. 突发事件处置舆论引导预案	(144)
三、建立提高政府官员新闻素养的培养机制	(147)
1. 深化和普及“政府新闻学”学科教育	(148)
2. 开展应对媒体情景模拟培训	(148)
3. 把新闻素养纳入领导干部选拔考察内容之中	(148)
四、建立舆情搜集、分析、研判机制	(149)
1. 拓展舆情搜集渠道	(149)
2. 畅通信息沟通渠道	(150)
3. 完善舆情研判机制	(150)
第八章 舆论引导的方法(一):事故现场的管理	(151)
一、第一时间管理	(153)

1. 事件发生后的第一时间	(153)
2. 记者到达前的第一时间	(153)
3. 媒体报道前的第一时间	(154)
4. 舆论形成前的第一时间	(154)
二、现场记者的管理	(155)
1. 摸清现场情况	(155)
2. 确认记者身份	(156)
3. 规范采访活动	(156)
4. 提出报道要求	(157)
三、现场信息源的管理	(157)
1. 畅通各种信息搜集渠道	(158)
2. 掌握核心信息传播渠道	(158)
3. 确保信息输出规范可控	(159)
四、第二、第三现场的管理	(159)
1. 确定需要管理的现场	(160)
2. 区分不同现场的管理	(161)
3. 加强不同现场的沟通	(161)
第九章 舆论引导的方法(二):政府的新闻发布	(163)
一、迅速组织新闻通稿	(164)
1. 通稿的组织	(164)
2. 通稿的要素	(165)
3. 通稿的使用	(166)
二、尽快召开新闻发布会	(166)
1. 选择发布时机	(167)
2. 确定发布地点	(167)
3. 指定发布人员	(168)
4. 把关发布内容	(168)
5. 选择发布对象	(169)

三、提出新闻报道要求	(169)
1. 报道角度	(170)
2. 报道口径	(170)
3. 报道尺度	(170)
4. 报道形式	(170)
5. 后续报道	(171)
四、不间断发布最新信息	(171)
1. 随时发布事件动态信息	(172)
2. 及时发布政府的应对措施	(172)
3. 调动社会积极参与应对	(173)
4. 事故解决后的最终发布	(174)
五、发挥主流媒体的作用	(175)
1. 通过主流媒体发布信息	(175)
2. 支持主流媒体记者采访	(176)
3. 简化主流媒体审稿程序	(176)
六、适时组织专家引导	(176)
1. 组织专门的应急专家队伍	(176)
2. 通过专家发布评论和指导	(177)
3. 围绕专家意见开展报道	(177)
 第十章 舆论引导的方法(三):突发事件中的网络管理 ...	(178)
一、迅速掌握网上舆情	(180)
1. 搜集网络舆情	(181)
2. 多种渠道整合	(182)
3. 综合分析舆情	(182)
二、迅速开展网上发布	(184)
1. 先网上发布,后传统媒体	(184)
2. 先简要信息,后详细发布	(185)
3. 先主流发布,后全面覆盖	(186)

4. 先纠正错误,后补充发布	(187)
三、迅速组织网上讨论	(187)
1. 通过主流网站表明观点	(188)
2. 组织专家学者发表意见	(189)
3. 依靠“舆论领袖”引导舆论	(189)
4. 组织网民开展互动讨论	(190)
四、建立日常联系协调机制	(190)
1. 建立信息沟通交流机制	(191)
2. 密切与网站的协调联系	(191)
3. 强化网络“把关人”职能	(191)
4. 注重培养网络“舆论领袖”	(192)
 第十一章 舆论引导的方法(四):妥善处理失实报道	(193)
一、迅速进行修复处理	(193)
1. 查明失实的细节	(193)
2. 积极与媒体沟通	(194)
3. 制定修复方案	(194)
二、适时进行正面宣传	(195)
1. 主动设置议程	(195)
2. 框架分析事实	(196)
3. 晶化社会舆论	(197)
三、严肃宣传纪律	(198)
1. 对有关当事人进行处理	(198)
2. 将处理结果向社会公布	(199)
3. 开展从业人员职业教育	(199)
 第十二章 舆论引导的方法(五):发挥新闻发言人的作用	(201)
一、新闻发言人的角色	(201)

1. 信息把关人	(202)
2. 议程设置者	(203)
3. 公众“舆论领袖”	(203)
4. 政府形象公关	(204)
二、新闻发言人的职责	(205)
1. 搜集相关信息	(205)
2. 制订处置预案	(206)
3. 组织信息发布	(206)
4. 引导社会舆论	(207)
5. 协调沟通媒体	(207)
三、新闻发言人的技巧	(208)
1. 新闻发布的技巧	(208)
2. 回答提问的技巧	(209)
3. 沟通记者的技巧	(210)

主要参考文献	(212)
--------------	-------

中国正处在经济快速发展的社会转型期,社会矛盾凸显,突发事件高发,各种自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件不断。在突发事件处置中,我国各级政府由于舆论引导不当,留下了一些深刻教训。2003年“非典”发生前期,由于封锁消息,错失了引导舆论的最佳时机,引起了社会恐慌和震荡,卫生部长、北京市长因此被免职。2005年11月中石油吉林石化厂大爆炸,造成松花江水质严重污染,由于地方政府和国家有关部门都没有及时公开真实情况,哈尔滨市民因不知为何停水而恐慌,事后国家环保总局局长引咎辞职。细究这些高官被问责的主要原因,并非因为他们

1

是事故的直接责任人,而是因为他们在突发事件处置中应对媒体不当,没有及时发布信息、正确引导舆论,引起公众恐慌,影响社会稳定,并导致了公众对政府的信任危机。

在传统体制下,媒体是党和政府的喉舌,突发事件发生后,政府通过宣传部可以迅速控制媒体,要求不予报道。但是随着我国改革开放的深入和媒体的发展,这种信息管控模式已不能延续,一方面政务信息必须公开,另一方面,政府管理社会的方式从行政管理走向公共管理,媒体成为影响国家政治、经济、社会各方面的重要社会力量,呈现出不同于传统体制下的新的特点。媒体是信息的传播者:媒体持续公开地向大众提供世界发展变化的信息,满足社会的信息需求。政府通过媒体来搜集社情民意,传递信息、动员组织社会。媒体是社会的预警者:依靠其遍布全社会的触角,时刻监视着自然界和社会的风吹草动,并及时告知公众,成为现代社会名副其实的“守望犬”。媒体是公共管理的主体:媒体作为重要的社会协调组织机构,虽然与政府不是平等的管理者地位,但与政