

PUBLIC OPINION

这是一本可供随时查阅的工作手册，也是一本具有实用价值的危机管理和舆情研判的参考书。

舆情信息工作指南

林爱珺 郑小华 张甜甜 邹雨茉 编著

輿情信息工作指南

林爱珺 郑小华 ◎ 编著
张甜甜 邹雨茉



經濟日報出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

舆情信息工作指南 / 林爱珺等编著. — 北京: 经济日报出版社, 2016. 8

ISBN 978 - 7 - 80257 - 995 - 8

I. ①舆… II. ①林… III. ①舆论 - 中国 - 指南
IV. ①C912. 63 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 209225 号

舆情信息工作指南

作 者	林爱珺 郑小华 张甜甜 邹雨茉
责任编辑	林 珏
责任校对	孙 楠
出版发行	经济日报出版社
社 址	北京市西城区白纸坊东街 2 号
邮政编码	100054
电 话	编辑部 63584556 发行部 63516959
网 址	www.edpbook.com.cn
E-mail	jjrb58@sina.com
经 销	全国新华书店
印 刷	北京九州迅驰传媒文化有限公司
开 本	710 × 1000 mm 16 开
印 张	10.25
字 数	150 千字
版 次	2016 年 10 月第一版
印 次	2016 年 10 月第一次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 80257 - 995 - 8
定 价	40.00 元

序

加强舆情信息工作 促进社会管理创新

这是一个信息的时代。美国未来学家约翰·奈斯比特（J. Naisbitt）在《大趋势——改变我们生活的十个新方向》一书的前言中提出：“我们已经进入了一个以创造和分配信息为基础的经济社会。”

这是一个权利的时代。当代美国著名宪法学家路易斯·亨金（L. Henkin）在《权利的时代》一书的前言中提出：“我们的时代是一个权利的时代。人权是我们时代的观念，是已经得到普遍接受的唯一的政治与道德观念。”

这是一个风险的时代。德国社会学家乌尔里希·贝克（Ulrich Beck）在其出版的《风险社会》一书中，深刻地描述和分析了我们所处的现代社会所面临的一系列不可避免的结构性的风险。

信息、权利、风险，构成了当今社会的三大主题词。随着自然环境、经济环境、社会环境的急剧变化，各种自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等危机不断发生，公众获取公共危机、社会重大关切的信息和传播信息的渠道越来越多，知情权的要求也越来越高，社会管理的风险愈加突出。

风险无所不在，又无时不在。风险具有不确定性、突发性、群体性。在当今这样一个人人拥有麦克风、个个主张权利的时代，一旦真实的消息不能第一时间传播、政府和社会组织不能有效应对，当舆情发酵，一个普通的社会事件或一条不实的网络谣言就能演变成规模宏大的群体性社会事件。尤其

是近年来，我国群体事件越来越频繁、规模越来越大、越来越有组织，甚至有国外势力的参与。

风险是可管理的，又是可控的。不管理风险，就会有更大的风险。如果不能有效地进行风险沟通、控制和管理，就会酿成更大的社会危机，引发社会动荡。如果不重视舆情工作，防范于未然，就会导致更多、更大的群体事件发生。风险管理的重要工作之一，就是做好舆情工作。自从《国家突发公共事件总体应急预案》《政府信息公开条例》《突发事件应对法》等一系列法律法规颁布以来，舆情工作也成了考核政府执政能力和问责政府的一项重要内容。从传播学的视角来看，危机之所以爆发和加剧是由于政府和社会管理者与公众间交流和沟通出现了障碍。因此，政府及有关部门和组织应当根据危机发生的具体情境和变化趋势，采取合适的传播策略，化“危机”为“机会”，以主动引导舆论，维护社会稳定。

风险管理的核心，是疏而不是堵，是让公众知情，而不是一味地遮遮掩掩。知民情、晓民意、善引导，利用好社会舆情，反映公众最根本利益，形成积极健康向上的主流舆论，才能把矛盾化解在初起，才能尽快地、最大限度地在全社会形成共识，才能防止和消除不良舆论的影响，防止谣言滋生和扩散。

舆情信息反映着广大人民群众普遍关心的问题和民众的思想状况。谁最先占有信息，谁掌握的信息最全面、最准确，谁就获得了主动权。在现代信息社会，舆情信息已经成为各级领导了解情况、科学决策、指导和推动工作的重要依据。把握舆情，就是要及时了解人们的所思所想、所急所盼，尽早发现带有苗头性、倾向性的问题，增强党的领导和科学决策的针对性和主动性，及早化解矛盾、理顺情绪、解决问题。随着信息经济时代的到来，传播技术的日新月异，媒介生态越来越复杂，经济利益博弈与传输链条化，信息发布主体多元化，信息传播内容多样化，信息把关作用弱化，主流意识不断受到冲击，舆情发展和管理日益复杂，这给社会管理带来了严峻的挑战。因此，政府和社会管理部门必须时时关注舆情，研究如何披露真相，做到以事实为基础引导舆论，强化党和政府的各项方针政策和传统文化的传播效果。

本书按照舆情工作流程进行编写，全书共分八章：舆情与舆情信息工作、舆情的监测、舆情的预警、舆情信息的收集、舆情信息的分析、舆情信息的

报送、舆情的应对、典型案例分析。主要包括舆情工作者的选派，工作制度的制定，舆情信息的收集、鉴别、筛选、归纳、分类、汇总和储存，舆情的研判与引导，舆情的分级响应与处置等等。本书选取的案例，时效性强、影响大、涉及面广。针对具体的案例，我们详细分析各类突发事件如何发生、发展，以及如何从一些普通的社会事件演变为社会危机；我们总结政府和其他社会组织在应对舆情工作中的得失，力争给出可供借鉴的工作意见；我们提供最新的社会舆情动态以及舆情工作新方法、新思路。

这是一本可供随时查阅的工作手册，也是一本具有实用价值的危机管理和舆情研判的参考书。写作注重条分缕析、层层剥茧、分门别类，注重知识性、实用性和可操作性，主要服务一线舆情工作机构及其工作人员，帮助了解舆情工作流程、熟悉舆情工作方法。本书也为各级政府和社会管理机构应对突发事件、把握舆情走势、开展舆情工作、创新社会管理提供案例借鉴。

“民可使由之，不可使知之”的时代一去不复返了。转变时代观念，坚持公开透明，做到信息公开的常态化，从“个案公布”走向“常态公开”，建立“信息公开”的长效机制，做好舆情工作，是提升政府治理能力和社会管理水平的重要环节。

林爱珺

暨南大学明湖苑

目 录

第一章 輿情与輿情信息工作	1
第一节 輿情的内涵、要素和分类	1
一、輿情的内涵	1
二、輿情的构成要素	3
三、輿情的分类	7
第二节 輿情信息工作概述	10
一、輿情信息工作的内涵	10
二、輿情信息工作的基本原则和要求	10
三、輿情信息工作制度	14
四、輿情信息工作的社会意义	16
第三节 輿情信息工作者的选派与培训	18
一、輿情信息员的队伍建设	18
二、輿情信息员的基本素质	19
三、輿情信息员的选拔和培养	21
第二章 輿情的监测	23
第一节 輿情监测的必要性	23
一、社会矛盾加剧	23
二、社会信任度降低	24
第二节 輿情监测的现代化手段	25
一、媒体监测	26

二、软件监测	27
三、网站监测	28
四、高校舆情监测平台	31
第三章 舆情的预警	35
第一节 制定危机应急方案	35
一、识别信息的基本类型	35
二、深入挖掘信息的价值	37
三、评估事件的危害程度	39
第二节 关注舆情发展趋势	41
一、事件发生进程	41
二、群众思想的变化	42
三、经验直观预测法	42
第三节 舆情初步引导	43
一、主动发声,增加信息的透明度	43
二、运用主流媒体引导舆论	44
第四章 舆情信息的收集	46
第一节 舆情信息收集的重点内容	46
一、突发性事件舆情信息	46
二、党和国家重大决策舆情信息	49
三、社会热点舆情信息	49
四、网络舆情信息	50
第二节 舆情信息的收集方法	51
一、传统舆情信息收集方法	51
二、网络舆情信息收集方法	54
第三节 舆情信息的收集过程	55
一、获取信息	56
二、筛选信息	56
三、梳理归纳	57

四、汇编成文	57
五、“智库”管理	58
第五章 舆情信息的分析	59
第一节 舆情信息的分析方法	59
一、定量研究	59
二、定性分析	65
三、定量与定性相结合	67
第二节 舆情信息报告的撰写	68
一、写作四要素	68
二、如何使报告具有可读性	72
三、六种报告形式	73
第六章 舆情信息的报送	81
第一节 舆情信息的报送原则	81
一、及时性原则	81
二、真实性原则	82
三、实用性原则	83
四、大局性原则	84
五、前瞻性原则	84
第二节 舆情信息报送的重点内容	85
一、有关党和政府重大决策的舆情	85
二、有关突发性群体事件的舆情	86
三、有关社会热点议题的舆情	86
四、有关社会思潮的舆情	87
五、有关宣传思想工作的舆情	88
第三节 舆情信息报送应把握好的几个关系	88
一、普遍与特殊	88
二、上级和本级	89
三、正面与负面	89

四、数量和质量	90
第四节 舆情信息报送的方式与程序	90
一、舆情信息的报送方式	91
二、舆情信息的报送程序	92
第七章 舆情的应对	94
第一节 舆情应对的基本策略	94
一、迅速及时	94
二、戒堵宜疏	95
三、严谨求实	95
四、态度诚恳	95
五、公开透明	96
六、全媒体传播	96
第二节 舆情的分类响应与处置	97
一、快速回应网络民意	98
二、及时引导负面舆论	98
三、建立重大舆情应急机制	99
第八章 典型案例分析	103
第一节 自然灾害类事件	103
案例一 余姚水灾:政府应对的红与黑	103
案例二 镇雄滑坡:不该发生的二次伤害	108
第二节 事故灾难类事件	112
案例一 什邡反钼铜:一场成功的“保卫战”	112
案例二 宁波PX项目:如何挣脱“塔西陀”魔咒	117
第三节 公共卫生类事件	121
案例一 上海毒校服事件:质量监管再敲警钟	121
案例二 广东镉大米:“潜伏”四年的跨省生意	124
第四节 社会安全类事件	131
案例一 河南民警摔婴案:“不曝光则无法治”?	131

案例二 “天价切糕”:政务微博的一次失误	136
第五节 网络舆情事件	139
案例一 雷政富事件:一场网络反腐的胜利	139
案例二 张家川少年发帖被拘事件	142
主要参考文献	147

第一章 輿情与輿情信息工作

中国正处于社会转型的关键时期，重视輿情，加强輿情信息工作，具有十分重要而深远的意义。

第一节 輿情的内涵、要素和分类

什么是輿情信息工作？如何选派輿情工作人员？輿情信息工作的原则、基本要求和作用具体有哪些？认识和讨论这些问题，是我们做好輿情信息工作的基础和必要前提。

一、輿情的内涵

据史料记载，“輿”，最早出现在春秋末期。东汉文字学家许慎的《说文解字》，“輿，车輿也”，它的本意指车厢，转意为车。輿和人连用转化为造车的人，即“輿人”，后来就指与车有关的各色人等，如车夫、管车男女、随车士卒、差役、小官吏等，“輿人”的含义因此得到泛化，“輿人”就是众人，“輿者，众也”^①，意思是指平民和一般大众。“輿人”这个词使用不久，出现了“輿人之涌”“輿人之颂”“輿人之议”“輿人之谤”“輿人之谋”等概念，用来表示人民的意见、言论。^②

“輿情”一词最早使用在唐朝，出自《全唐诗》中李中所作《献乔侍

① 左传·僖公二十八年 [M]

② 王来华. 对輿情、民意和舆论三概念异同的初步辨析. 新视野, 2004 年 5 月

郎》：“格论思名士，舆情渴直臣。”^①表达了百姓渴望出现正直忠贞大臣的愿望。清代名著《聊斋志异·续黄梁》中也出现过舆情这个词汇。“伏祈断奸佞之头，籍贪昌之产，上回天怒，下快舆情。意思是没收贪官财产必将使下面百姓心情畅快。

古代“舆情”的基本含义应该指民众的情绪，而在《辞源》中，该词的解释为“民众的意愿”。此外，还有“民本”“民心”“民欲”“民隐”“民瘼”和“风谣”等意义相近的词汇也被广泛使用，它们源于并分散于古代开明政治家和思想家的相关论著中，共同表达了古代舆情思想的核心，即顺民心，让民众的情绪和意愿得以表达和实现；以民为本、体察民情、通达民声、尊重民意。清朝李鸿章曾奏请在天津建“曾国藩专祠”，奏折中写道，“仰恳天恩，俯赐照准，以顺舆情”。^②此外，清末，袁世凯在致皇室的一个密奏中，有“读法兰西革命之史，如能早顺舆情，何至路易之子孙，靡有孑遗也”。^③

进入20世纪后，最新版的《新华字典》中，采用了“社情民意”这个解释；在《现代汉语词典》中的解释为“群众的意见和态度”；2000年，天津社会科学院成立国内第一家以“舆情”命名的研究所；2003年，王来华主编的《舆情研究概论》，对舆情的相关基本问题进行了系统的理论阐释，标志着我国“舆情”概念正式提出。^④王来华认为“舆情是在一定的社会空间内，围绕中介性社会事件^⑤的发生、发展和变化，作为主体的民众对作为客体的社会管理者产生的持有的社会政治态度”。^⑥这个定义把民众的意愿限定在他们的社会政治态度方面，缩小了外延，反映了当代中国民众诉求表达的现实特点。

2004年，中宣部舆情信息局的成立以及舆情信息工作在全国的广泛开展，进一步推动着舆情研究的蓬勃发展。学者张克生扩展了王来华提出的舆

① 全唐诗，第11册，卷748 [C]。北京：中华书局，1960.8522

② 林开明. 李鸿章与曾公祠 [N]. 今晚报（天津），2003-7-9

③ 爱新觉罗·溥仪. 我的前半生 [M]。北京：群众出版社，1964.40

④ 叶国平. 舆情制度建设. 天津人民出版社，2013.11

⑤ 中介性社会事项包括国家管理者制定和推行的法律法规、方针政策、工作措施，也包括影响民众利益及主客体利益关系变化的事件、人物，甚至还包括国家管理者的工作成就和存在的各种问题等。

⑥ 王来华. 舆情研究概论—理论、方法和现实热点. 天津社会科学院出版社，2003年版，第5页

情的内涵,他认为,舆情是“国家决策主体在决策活动中必然涉及的、关乎民众礼仪的民众生活(民情)、社会生产(民力)和民众中蕴涵的知识和智力(民智)等社会客观情况;民众在认知、情感和意志基础上,对社会客观情况和国家决策产生的主观政治态度”。^①简而言之,就是通常所说的“社情民意”;丁柏铨提出:“舆情即民意情况,涉及公众对社会生活中各个方面的问题,尤其是热点问题的公开意见(外露的部分)或情绪反应(既可能外露有可能不外露的部分)。”^②刘毅认为:“所谓舆情就是指由个人以及各种社会群体构成的公众,在一定的社会空间内,对自己关心或与自身利益紧密相关的各种公共事务所持有的多种情绪、态度和意见交错的总和。”^③张元龙认为:“舆情是社会民众在一定的历史阶段和社会空间内,多关乎自己切身利益的公共事务或自己关心的特定事件所持有的群体性情绪、意愿、态度、意见和要求的总和及其表现。”^④

综合以上分析,舆情是在一定历史时期、一定社会空间内,民众通过各类传播载体对公共事务或与自身利益相关的个人事务所表达的具有群体性的情绪、意愿、态度、意见的总和,既包括公开的言论或行为,也包括未公开的情绪。首先,舆情包括了公开和不公开的部分,即只要是民众所想的,不管他说与不说,都是舆情。

二、舆情的构成要素

舆情具有六要素:舆情主体;舆情客体;舆情内容、舆情载体;舆情环境;舆情的表现。

(一) 舆情主体

舆情是民众对公共事务或个人事务的情绪、意愿、态度、意见的总和。舆情的主体就是民众。

首先,作为舆情的主体的民众,应该围绕某一舆论问题有意见上相关性,有着共同的目标和利益取向,只有共同的兴趣、背景、目的和意向才能使它

① 张克生. 国家决策: 机制与舆情. 天津社会科学院出版社, 2004 年版, 第 17 页

② 丁柏铨. 略论舆情—兼及它与舆论、新闻的关系. 新闻记者, 2007 年第 6 期

③ 刘毅. 网络舆情研究概论. 天津人民出版社, 2007 年, 第 51 页

④ 张元龙. 关于“舆情”及相关概念的界定与辨析. 浙江学刊, 2009 年第 3 期

们形成群体性的态度，单个人的态度、意见是无法构成舆情的。

其次，作为舆情主体的民众具有多层次的立体结构，可以是个人，可以是群体，也可以是某些社会团体，或者某些社会单位、部门。因为不同的群体有着不同的需求和目的，即使是同一组织内部也会表现出具有差异性的价值取向和利益追求。

同时，作为舆情主体的民众应不仅具备自主意识，还要有相应的意见表达的能力和行动能力。被剥夺了政治权利的在押犯人，即使某个问题和他相关，也无法表达，因为他已经丧失了这方面的客观条件，不能作为舆情的主体。

此外，民众的意见和行动对政府公权力的运行具有一定的影响和制约，反过来，政府的政策措施也会对民众产生影响和制约。

（二）舆情客体

舆情客体是体现民众共同利益的公共事务和带有群体性的个人事务。具体来说，公共事务的主要形态为四种，即社会事件、社会问题、社会冲突、社会活动或社会运动。^① 社会事件是具有偶然性和突发性的活动，内容相对独立，对人们的影响较为单一，存在的事件也不会太长。社会问题在一定时期内经常出现的妨碍社会发展、危及正常社会秩序的事件，从而引起社会广泛关注，影响波及更大范围的民众，与社会问题相比有更大的普遍性和持久性。社会冲突是社会问题未得到及时解决或无法彻底解决下的计划、斗争形式。社会活动或社会运动则是人们为了解决各种社会问题与冲突、促进社会和谐的具有动员性的大规模社会改造工程。

与公共事务相对应的个人事务，也应该是舆情考察的范围，但是必须具有普遍性和群体性。比如，某个人因为小区周边的工业排放而感染慢性咽炎，危及了身体健康，希望政府能关停工厂，而这一问题在小区内具有普遍性，符合大部分居民的利益诉求，则“关停小区周边工厂”则可以作为客体。

（三）舆情内容

舆情内容是舆情指向的话题。一般而言，舆情的内容都是带有争议性的热点话题，包括自然灾害、突发事件、公共安全等微观话题，也包括经济改

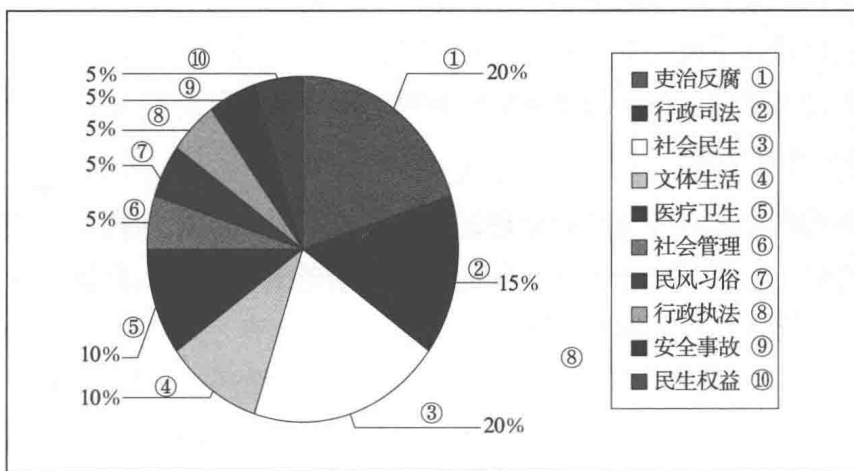
^① 徐向红. 现代舆论学. 中国国家广播出版社, 1991 年

革、社会变革等宏观话题。

在中国，由于舆情多是指公众对政府的态度，舆情的客体也多与政府的管理活动有关。

据人民大学舆情报告显示，官民冲突、社会弱势群体、地区性突发事件等与政府相关的敏感问题是当前舆情的几大焦点。

暨南大学新闻与传播学院的《广东舆情报告》，每个月都会对本省舆情做一个分类和比例划分，如下图：



2013年11月22日—11月29日广东舆情热点分类

这样可以直观的看到各类话题的比重，为舆情工作者之后的工作重点提供参考和借鉴。

（四）舆情载体

舆情的载体是指用于承载舆情，将舆情变成舆论的工具，主要包括各种传播媒介。

在过去，报纸是主要媒介，但现在，互联网中的论坛、贴吧，以及主要的社交媒介微博、微信也成为承载舆情的重要载体。

（五）舆情环境

舆情环境，指舆情产生与发展的时空背景，包括与舆情关联的物理空间、社会环境、传播环境。

舆情环境是一种客观存在，既制约着社会心理、文化传统上各种具体舆

论的形式和发展变化，也制约着对舆论进行引导的人们；同时，无形地调节着个人、团体、社会相互间的关系。^①

在宽松的舆情环境中，人们不会压抑自己的情感，无障碍地表达对于政府准确把握人们的心理非常重要。从“小平你好”到“我爱宝宝”，这种对国家总理称谓的变化不仅反映出政府领导人与公众关系的密切程度，也反映出中国舆情环境一定程度上的日益宽松。

此外，网络、微博，作为一种重要的媒介形态和舆论场被党和政府承认并日益重视，并且随着网络热点事件的不断出现和网络民意的集聚，传统的舆论管控模式和手段（如“捂”“拖”“删”“压”等）的制度惰性与新媒介环境发展的不适应，在新的媒介格局和舆论格局面前失去了原有的效力。^②

（六）舆情表现

舆情的产生是一种复杂的心理过程。民众对某一具体问题产生的一定的情绪、意愿、态度和意见等意识反应就是舆情的表现形式。具体来说，有情绪、意愿、态度和意见四种形式。

情绪是人对客观事务的一种态度体验，当民众的利益得到满足，就会产生积极情绪，如支持、认同、满意等；若受到损害，则会产生消极情绪，如焦虑、悲观、怨恨等。

意愿则是民众表达对于解决公共事务所抱有的某种期望、建议或要求，并尽可能地施加意志的影响，它蕴涵了民众的参与热情以及解决某个公共性问题的行为趋向。

态度则是指个体对特定对象所持有的稳定的心理倾向，这种心理倾向中蕴涵着个体的主观评价，以及由此而产生的行为倾向性^③，它是人们在社会生活中经过学习和经验积累而形成，具有持久的稳定性。

意见与态度是社会心理学领域两个紧密相连的概念，美国舆论学家威廉·艾尔贝格在《舆论：导论》一书中，提出意见是态度的语言表达。未经语言表达或陈述的态度，只能算是一种心理状态，构不成现实的意见；不带

① 罗霄峰等. 网络舆情治理研究. 通信技术, 2010年第4期, 第82页

② 李彪. 舆情：山雨欲来——网络热点事件春播的空间结构和时间结构. 人民日报出版社, 2011年版, 第3页

③ 俞国良. 社会心理学. 北京师范大学出版社, 2007年