

新闻发布与舆情应对

叶润平 袁金明◎主编

Xinwen Fabu yu Yuqing Yingdui



合肥工业大学出版社
HEFEI UNIVERSITY OF TECHNOLOGY PRESS

新闻发布与舆情应对

主 编	叶润平	袁金明	
参 编	叶润平	袁金明	高 成
	张明伟	李海燕	许云超
	梁红玉	梅 伟	徐 琳
	钱 芳	俞振宇	方立军

合肥工业大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

新闻发布与舆情应对/叶润平,袁金明主编. —合肥:合肥工业大学出版社,
2016.4

ISBN 978-7-5650-2718-5

I. ①新… II. ①叶…②袁… III. ①新闻工作—舆论—教材 IV. ①G210

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 075683 号

新闻发布与舆情应对

叶润平 袁金明 主编

责任编辑 郭娟娟

出 版	合肥工业大学出版社	版 次	2016 年 4 月第 1 版
地 址	合肥市屯溪路 193 号	印 次	2016 年 4 月第 1 次印刷
邮 编	230009	开 本	710 毫米×1010 毫米 1/16
电 话	人文编辑部:0551-62903205	印 张	18.25
	市场营销部:0551-62903198	字 数	268 千字
网 址	www.hfutpress.com.cn	印 刷	合肥学苑印务有限公司
E-mail	hfutpress@163.com	发 行	全国新华书店

ISBN 978-7-5650-2718-5

定价: 46.00 元

如果有影响阅读的印装质量问题,请与出版社市场营销部联系调换。

目 录

第一编 新闻发布

导言 传媒发达时代的政府形象设计与塑造	(003)
第一章 政府新闻传播与新闻发布	(007)
第一节 政府新闻传播的特点与方式	(007)
第二节 政府新闻传播中的新闻发布	(015)
第三节 政府新闻传播中的组织机制	(023)
第二章 政府新闻发布的基本原则	(035)
第一节 新闻知情原则	(035)
第二节 新闻解释原则	(045)
第三节 新闻议程原则	(052)
第四节 新闻反馈原则	(060)
第三章 政府新闻发布的主要类型	(068)
第一节 政策发布	(068)
第二节 应急发布	(075)
第三节 统计发布	(083)
第四节 热点发布	(088)

第四章 国内政府新闻发布的历程、内容及方式	(097)
第一节 国内政府新闻发布的历程	(097)
第二节 国内政府新闻发布的内容	(106)
第三节 国内政府新闻发布的方式	(108)
第四节 国内政府新闻发布存在的不足	(114)
第五章 新闻媒体沟通	(121)
第一节 认识新闻媒体沟通	(121)
第二节 新闻发布与媒体沟通	(130)
第三节 危机新闻处置与媒体沟通	(141)
第六章 新闻发布与政府形象	(154)
第一节 新闻传播中的政府形象	(154)
第二节 新闻传播中政府的形象设计	(162)
第三节 新闻传播中的形象维护	(172)

第二编 舆情应对

第七章 舆情收集	(185)
第一节 舆情收集机构	(185)
第二节 舆情收集客体	(187)
第三节 舆情收集渠道	(190)
第四节 舆情收集手段	(205)
第五节 舆情收集环节	(209)
第八章 舆情研判	(211)
第一节 辨别真伪	(211)

第二节 分析研判	(213)
第三节 预测走向	(224)
第四节 提供建议	(229)
第九章 舆论引导	(234)
第一节 舆论引导的主体	(234)
第二节 舆论引导的时机	(244)
第三节 舆论引导的态度	(248)
第四节 舆论引导的方法	(251)
第十章 舆情处置机制	(257)
第一节 舆情工作机制	(257)
第二节 舆情保障机制	(280)
参考文献	(285)

第一编 新闻发布

导言 传媒发达时代的政府形象设计与塑造

传媒的高度发达，使人类社会步入信息积聚和信息交往的时代，它在改变每个人社会生存方式的同时，也对政府公共关系管理提出了新的挑战。面对海量信息和公众对信息的自我把控，政府形象设计和塑造成为其行政能力的重要组成，直接影响着政府工作成效，它是政府提高行政能力的现实需要，也是政府赢得公众的客观要求。传媒高度发达时代的政府必须学会与媒体打交道。

一、传媒发达时代的政府形象

传媒发达时代的政府形象指社会公众在经验的基础上，通过传媒了解政府运行过程中显示出的精神状况和行为特征，形成对政府的总体印象并做出相关评价。它既是政府相关表现的客观真实体现，又反映了社会公众对政府的主观评价，体现了社会公众对政府的认可度和信任度。

政府形象是一种特殊的社会资源，是构成政府影响力的基本要素之一。政府形象体现着政府与公众之间双向互动的心理关系，是决定政府的目标、意图、倾向能否为公众所接受或在多大程度上接受的一项重要因素，直接影响着公众的心理、行为或行为倾向。所以，政府形象的好坏对政府的目标、意图能否顺利实现，起举足轻重的作用。它还是政府廉洁从政、民主决策、科学管理、政府领导者素质、机关工作人员行为操守等因素的印象总和，是政府理念、行为、效果等方面的集中综合表现，对政府影响力起着非常重要的作用。

二、传媒发达时代的政府形象设计与塑造的意义

传媒发达时代的政府，面对海量信息，必须与公众进行民主的、透明的、常态化的信息交往，及时准确地进行信息沟通，树立良好的政府形象。良好的政府形象是政府的重要资源 and 无形财富，是政府有效实施管理的重要前提，它能够降低政府运行资本，提高工作效率，增强政府工作的权威性，增强民众对政府的认同感，从而促进经济发展和社会进步。

（一）提高政府公信力

政府公信力是政府赢得公众信任的能力和得到公众支持的程度。它既体现了公众对政府的基本评价，也是政府借助传媒实施公关管理的直接反映。政府公信力是政府在为公众服务的过程中所形成的公众信任度，直接决定着政府的行政效能。

传媒发达时代的政府通过媒体设计与塑造良好的政府形象。良好政府形象能够增强公众对政府的信任与认同，将政府视为自己的可以依靠的主心骨、可以倾诉的依存对象、可以依托的力量源泉。当政府遇到困难和危机时，公众就会与政府紧密地团结在一起，贡献自己的智慧和才华，为政府出谋划策，共度时艰。

（二）增强政府控制力

政府控制力是政府在以人为本、依法行政过程中，对经济社会发展的宏观驾驭能力，面对社会不同群体的利益诉求的中观协调能力和对社会事务的微观执行能力。

传媒发达时代的政府通过对社会生活中的矛盾、冲突、失序等负面问题的解决、缓和、规范，努力形成有利于政府决策和政令实施的公众关系和社会氛围，树立良好的政府形象。政府还可以充分运用好新闻传媒，将政府在宏观驾驭、中观协调和微观执行的能力，通过具体问题的解决，实现政府控制力传播效果的正向积累，使公众对政府有更多的积极评价和行动支持，促进政府形象和政府效能的提升。

（三）强化政府影响力

政府影响力是建立在公众信任政府的基础上所产生的政府对社会各阶层

的影响作用。它是政府公信力的进一步延伸。政府对公众的影响力是政府公共关系管理的核心所在。

政府是社会生活的领导者和组织者，肩负着各项社会事务的管理责任，履行着维护社会经济发展秩序的重任。传媒发达时代的政府通过传媒设计与塑造良好政府形象，实现公众利益的媒体守望与维护政府形象的一致，使政府的形象得到公众的认可和赞誉，强化政府的影响力。

三、传媒发达时代的政府形象设计与塑造

自从2008年贵州瓮安“6·28”事件之后，我国各级政府注意到传媒发达时代的政府形象设计与塑造。惨痛的教训告诉人们，如果不有效地进行信息交流和信息沟通，民众的利益需求实现不了有效的表达，政府与民众之间的隔阂就会增多，如果不及时处理，就会日益增大，往往一些小的矛盾会演变成大的群体性事件，就会给社会带来严重的不良影响。“6·28”事件警醒人们，传媒发达时代的政府形象设计与塑造，应该成为我国各级政府必须加以足够重视的课题。

（一）以责任塑造形象

政府承担着管理各项社会事务的责任，必须要以公共利益为上，将公众利益作为政府管理的落脚点和出发点。政府官员必须要有积极负责的工作态度，要善于在新闻传播中，反映政府及其组成部门在决策和推进工作中应具备的责任意识、责任制度和责任追究，将政府主动履责的新闻事实借助媒体主动显现，给公众呈现一个口碑佳、信誉好、敢担当的政府形象，以赢得公众的拥护和支持。

（二）公开信息应对公众关注

一个负责任的政府，只有做到信息公开，实现信息渠道畅通，切实保证公众的知情权，才能取信于民，才会在舆论上赢得主动。

当出现不可避免的公共危机时，最能考验政府应对公众关注的能力和智慧。此时，政府必须借助媒体，用事实说话，说真话、说实话，在让媒体传播事实的基础上，进行必要的舆论引导，形成正确的舆论氛围，让公众理性

地对待公共危机，再进行有理有利的思想引导，实现政府形象的加法效应。我们要克服两方面的误区：一是先封闭消息再舆论引导的做法；二是企图通过集中控制信息来消除不利舆论的做法，这不符合信息科技高度发展时代的运行规范。

（三）树立良好社会风尚

政府要借助媒体全方位地输出社会正义形象，凝聚社会正能量，为公众营造健康向上的心理环境。多利用各种载体，宣传社会先进人物，高扬其模范行为和可贵品德，形成常态化的公关机制。政府正义形象的输出和常态化公关机制的形成，对提高政府威信具有较好的推动作用，使政府赢得更多的情感资源，使政府的正义形象与民众的正义情怀融为一体，从而开发和积聚公众追求真善美的美好潜能和善良情感，增加公众对政府的情感认同和心理认同，与政府同呼吸、共命运，实现政令畅通。

（叶润平）

第一章 政府新闻传播与新闻发布

新闻发布作为政府新闻传播的主渠道，越来越受到新闻媒体和社会公众的关注，其效果直接影响政府公共管理的效率和水平。了解政府新闻传播的特点与方式，是开展政府新闻发布工作的重要前提。

第一节 政府新闻传播的特点与方式

现代社会是信息社会，越来越具有“公开透明”“民主平等”的特点和发展趋势。政府新闻传播是政府实施公共管理、构建与公众良性关系的主要方式，已经成为政府常态工作机制不可或缺的重要内容。新闻是对事实或信息的报道、传播、记录、介绍，它通过传播得以实现其价值。

一、政府新闻传播的特点

政府新闻传播的主体是政府，受体是社会公众，内容是新闻信息，其载体是作为传播媒介的报刊、广播、电视、通讯社、互联网等。基于这样的认识，政府新闻传播具有以下几个基本特点：

（一）传播主体占有强势地位

政府代表国家行使权力，管理社会事务，保证国家机器的正常运转。正因如此，政府掌握着制定政策、执行法律、管理社会的权力和职能，具有强大的宏观调控力量。政府在新闻传播方面有其他传播主体无法比拟的信息渠道，掌握更多的传播机会和传播手段，并凭借其独特的地位优势拥有对新闻

的“证实权”。在信息发布前，其他传播主体所发布的多半是“未经证实”的局部性、片面性或碎片化的信息，所谓的“据信”也只能是“据传”，只有政府才是唯一的权威“信息源”。当然，政府占有传播主体强势地位，不仅要依法依规传播，还要本着“对事实负责、对人民负责”的理念和态度传播新闻。2013年2月28日，习近平总书记在中国共产党第十八届中央委员会第二次全体会议上的重要讲话中指出，为人民服务是我们党的根本宗旨，也是各级政府的根本宗旨。不论政府职能怎么转，为人民服务的宗旨都不能变。要坚持以人为本、执政为民，接地气、通下情，想群众之所想，急群众之所急，解群众之所忧，在服务中实施管理，在管理中实现服务。要加强公务员队伍建设和政风建设，改进工作方式，转变工作作风，改变门难进、脸难看、事难办现象，纠正老爷作风、衙门习气，杜绝吃拿卡要那一套，提高工作效率和服务水平，提高政府公信力和执行力。政府新闻传播要秉持这一要求，着力在提高传播效率与水平上下功夫。

（二）传播受体处于相对被动地位

由于市场竞争的非完全性和市场信息的“不对称”，市场不能有效提供全部有价值的信息服务与信息产品，政府信息成为具有公共产品特性的“稀缺资源”，政府新闻传播就是要实现对政府信息需求的有效供给和配置。一般来说，政府新闻传播包含三类信息，即宣传性信息、指令性信息、解释性信息。除宣传性信息之外，其余两类信息不受选择性信息制约。因此，政府新闻传播的信息往往与社会公众的切身利益或生命安全密切相关，受众出于自我保护的本能，往往会积极、主动地寻求权威信息，以便做出判断来规避风险。相对于政府作为新闻传播主体占有强势地位，政府新闻传播受体则处于相对被动地位。基于政府的权威，其行为一旦做出往往能够获得公民的信赖，而公民基于这种信赖又可能采取相应行动并产生一定利益，一旦这种信赖因政府行为的变更而受到损害，就可以要求政府进行必要的补偿。

（三）传播信息具有较高的权威性

新闻传播主体的权威性直接决定着新闻内容的权威性。政府不仅可以操纵和管控新闻传播的具体过程，而且其本身还是社会信息系统中的重要信息

源和传播源。政府履行公共职能，其本身集中体现统治阶级的意志和权威，其管理行为可以具体化为各种政令的制定，其传播行为则具体化为各种政令的发布与解释。各种政令的发布与解释就是为了让社会公众了解并执行政令的规定，并通过对传播过程控制和结果导向影响传播结果。在当前我国社会，群体矛盾呈现出复杂、多变的特征，社会主流价值观念时刻受到来自各个方面的质疑与挑战，普通群众社会信心的塑造一方面来源于对正常社会生活秩序的依赖，另一方面依托于政府信息的权威性与行为的公信力。而近年来发生的多起有针对性的暴力事件不断挑战政府的权威性，同时又因为其造成的巨大社会伤害，严重影响了民众对于政府公信力的支持，值得引起高度重视。

（四）传播内容与过程受到管控

新闻不仅具有较强的公益性，而且 also 具有很强的政治性。政府新闻传播往往成为政府传播主流意识形态、引导舆论和塑造政府形象的主阵地。在现代政府新闻传播活动过程中，媒介获得了更大限度的信息空间和话语空间。政府将立场和态度融合在新闻传播的过程中，通过展示政府行为和解释政府行为，巧妙地将政府议程渗透在媒介议程中，让渡给媒体部分的传播和解读信息的主导权，并以此影响受众议程。政府在传播新闻信息之前，就对要传播的新闻信息内容进行筛选和过滤，以保证传播的质量和秩序，积极主动地营造有利于自己形象和政策推广的舆论氛围，达到推广公共价值、形成舆论共识的目的。政府新闻传播加强供求信息的分析预测，制定信息管理制度，统一规范信息内容，提高信息发布质量，确保发布供求信息的真实性、准确性、时效性，提高政府信息的权威性。

（五）传播公开性要求高影响大

在经济全球化和信息化的时代，瞬息万变的信息已成为社会经济发展的决定因素。信息社会就是信息和知识将扮演主角的社会。作为最重要的信息资源的政府信息涵盖全社会信息的 80%，它既是公众了解政府行为的直接途径，也是公众监督政府行为的重要依据。因而，政府信息应该公开。信息就是资源，公开就是生产力。信息公开是以公民获得政府信息的权利为基础的，而不是以行政权力为基础。现代宪政理念告诉我们，政府是否应当公开信息，

是否向民众提供信息，这并不是政府的权力决定的，而是由民众的权利决定，这种权利是民众所享有的宪法规定的基本权利。所以说，民众需要什么信息，政府就要提供什么信息，只有这样，相应的宪法规定的基本权利才能够得以实现。公民个人根据宪法权利和具体的法律规定，自由地获取政府信息，是公民处理与公共权力机关之间关系的一项基本原则。

《中华人民共和国政府信息公开条例》已经于2008年5月1日起施行。条例从基本原则和公开的范围、方式、程序以及监督和保障等方面进行明确规定，是政府信息公开的基本法规，是政府加强自身建设的重要法律制度。政府新闻传播具有传播公开性要求高、影响大的特点。国务院办公厅印发的《2015年政府信息公开工作要点》强调，各级行政机关要坚持以公开为常态、不公开为例外原则，全面加强政府信息主动公开工作，对涉及公民、法人或其他组织权利和义务的规范性文件，都要按《政府信息公开条例》规定及时予以公开；对出台的重要政策法规要同步进行科学解读，对社会热点问题要第一时间予以回应，方便公众更好地了解和理解政府工作。充分发挥新闻发言人、政府网站、政府公报、政务微博和微信等信息发布平台作用，不断扩大政府信息传播范围，方便公众获取和知晓。《要点》还提出，要强化依申请公开管理，拓展依申请公开的受理渠道，为申请人提供更加便捷的服务。加强考核评议、社会调查、举报办理等信息公开制度机制建设，进一步提高信息公开工作规范化水平，更好地保障人民群众依法获取政府信息。为此，要进一步完善政府信息公开规定的内容，规范政府信息公开的工作机制，规范政府信息发布制度；要加强政府信息公开工作考核制度的建立和完善，并健全责任追究制度。

【典型事例】

2010年的“368万天价过路费案”引起全国关注。为了逃掉高速通行费、多挣钱，河南省禹州市一个农民购买两辆大货车后，拿着两套假军车牌照疯狂营运，8个月的时间里，免费通行高速公路2361次，偷逃过路费368万余元。2010年12月21日，河南省平顶山市中级人民法院以诈骗罪判处时建锋无期徒刑，剥夺政治权利终身，并处罚金200万元。后在质疑声中，重审改

判处有期徒刑两年六个月，并处罚金人民币1万元。

收费公路的数量、收费数额及款项去向等相关信息，涉及公民、法人或其他组织的切身利益，需要社会公众广泛知晓或参与。根据政府信息公开条例，交通运输部门理应主动公开披露相关信息，接受社会监督。然而，这些年来，有关收费公路方面的信息，基本上处于“保密”状态，有关部门往往讳莫如深。与正常渠道信息稀缺相对应的，则是大量负面消息、小道消息的蔓延。很多时候，公众甚至是通过落马的交通系统官员案件报道来了解公路收支状况、道路建设成本，等等。此外，高速公路管理部门投资做房地产、搞金融等消息，也让苦于高昂通行费的公众心里郁郁难平。正如有论者所言，指望全国每条公路都像沪嘉高速一样免费通行并不实际，但民众企盼至少要让公路收费收得明白。收费公路信息为何不能公开透明？仅仅是技术原因吗？显然未必，关键还在于这种收费是不是具有足够说服力、执行是不是规范，以及一旦完全透明了，会不会引发更为强烈的民意反弹。也就是说，信息的公开、透明，本来就是对收费行为的约束，当然不会那么顺顺当当。毕竟，有透明则有参与，有参与则有监督，有监督才有实现公平、公正的可能。

其实，致力于信息公开透明的大势早已不可阻挡。其一，信息的公开透明是依法行政的必然。自《政府信息公开条例》施行以来，尽管不断遭遇一些阻力，但很多行政机关实际上已从信息公开中获益，并继续持续推动进一步的公开透明。社会公众广泛的参与，已成为行政机关依法行政的强大推动力。其二，信息公开也是公众参与社会治理的需要。这在“免费午餐”项目中体现得较为明显。在此番财务报告公布之前，网络上关于“免费午餐”亦有许多传言，这种信息的不透明，也在一定程度上对公益事业形成了伤害。因此，“免费午餐”相关信息的公开，不仅仅是对公众善心的交代，更是责任、公信力的体现。这是个案，但管可窥豹。信息公开透明是一种执政理念，更是一种舆论引导方法。事实表明，信息公开透明则舆论平稳；反之，则舆论起波澜。

二、政府新闻传播的方式

新闻在中国古代漫长的历史进程中曾经存留过许许多多各具特色的传播