

网络舆情及其应对研究

WANGLUO YUQING JIQI YINGDUI YANJIU

丁西泠 著

新华出版社

广东省高等学校优秀青年教师培养计划资助项目（网络时代大学生人格权保护研究，项目编号：YQ2015211）

网络舆情及其应对研究

丁西冷 著

新华出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

网络舆情及其应对研究 / 丁西冷著. — 北京: 新华出版社, 2018.4

ISBN 978-7-5166-3985-6

I. ①网… II. ①丁… III. ①互联网络-舆论-研究 IV. ①G206.2

中国版本图书馆CIP数据核字 (2018) 第 065893 号

网络舆情及其应对研究

作 者: 丁西冷

责任编辑: 朱思明

封面设计: 文 一

出版发行: 新华出版社

地 址: 北京石景山区京原路 8 号 邮 编: 100040

网 址: <http://www.xinhupub.com>

经 销: 新华书店、新华出版社天猫旗舰店、京东旗舰店及各大网店

购书热线: 010 - 63077122

中国新闻书店购书热线: 010 - 63072012

照 排: 中教图

印 刷: 虎彩印艺股份有限公司

成品尺寸: 170mm × 240mm

印 张: 13.5

字 数: 242 千字

版 次: 2018 年 9 月第一版

印 次: 2018 年 9 月第一次印刷

书 号: ISBN 978-7-5166-3985-6

定 价: 38.00 元

版权专有, 侵权必究。如有质量问题, 请与出版社联系调换: 010-63077101

前 言

随着现代科技的迅猛发展，互联网在我国政治、经济和社会生活中的地位和作用日益显著。第40次《中国互联网络发展状况统计报告》显示，截至2017年6月，我国网民规模达到7.51亿，占全球网民总数的五分之一。互联网普及率为54.3%，超过全球平均水平4.6个百分点。截至2017年6月，我国手机网民规模达7.24亿。

网络改变了人们传递信息的方式，每个网民既是信息的接受者，也可以成为信息的发布者和制造者。互联网成了社情民意的表达方式，中国进入了网络舆论空前活跃的时代。由于网络传播具有匿名性、速度快、范围大、持续力强、传播渠道多元化、传播效果可检测等特点，因而使得网络舆情出现了正向和负向两种传播效果。网络舆情的效果是正向还是负向，或者是正负反转，在很大程度上取决于网络舆情应对的策略和方法。因此，当网络舆情出现时需要引导舆情的走向，使网络舆情朝着正确的方向发展，促进社会的和谐与稳定。

另外，网络舆情中掺杂着不和谐内容，有的夸大其词、蛊惑人心，从而满足个体的内心需求；有的虚构事实、煽动是非，唯恐天下不乱；有的传播有害信息，获取个人利益；有的与境内外反动势力勾结，破坏国家的安全和社会的稳定。因此，需要对网络舆情进行监测和分析，制定相应的预警、处置预案和应对措施。否则，不仅无法处理负面网络舆情事件，还会因为应对不当，导致事件发酵，引起更大、更重的事件。

《网络舆情及其应对研究》根据网络舆情的发生、发展特点，介绍了网络舆情及其预防、应对手段。本书包括八章，分别是：绪论、网络舆情的传播和形态、网络舆情的监测与搜集、网络舆情的分析与研判、网络舆情应对、突发事件网络舆情应对、高校网络舆情引导、高校校园网络舆论环境建设的对策。本书层次清晰、内容先进，具有全面性、系统性、深入性、专业性的特点，既有理论深度和思想高度，又有实务层面和具体实践内容。既适合网络舆情理论研究者、学习者和工作者研究参考，也适合网络舆情管理、监测部门和企业阅读使用。

互联网发展日新月异，有很多新情况、新问题亟须深入研究。而我们对于网络社会和网络舆情的研究探索才刚刚起步，因此需要不断发现问题并丰富理论和实践。希望本书可以引导读者和我们一起思考与研究网络舆情及其相关问题，共同研究、探索，以便更好地了解、应对网络舆情。

本专著为“广东省高等学校优秀青年教师培养计划资助项目”结题成果，课题负责人为丁西冷，课题组成员有黄雪梅、廖泽香、钟映荷、李玉莲、康燕燕、方楚鑫、王湛森、肖影玲、陈霓婷。在此对支持本项目研究的相关单位和老师表示衷心的感谢！”

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 中国舆情思想的演变历史	1
一、中国古代舆情思想	1
二、中国近代舆论与舆情思想变迁	5
三、新中国成立以来舆论舆情的演变	10
第二节 网络舆情的概念、特点和功能	15
一、网络舆情的概念	15
二、网络舆情的特征	16
三、网络舆情的功能和影响	19
第二章 网络舆情的传播和形态	22
第一节 网络舆情的传播渠道	22
一、网络舆情的传播源	22
二、网络舆情的传播载体	25
三、网络舆情传播渠道	28
第二节 网络舆情的主要存在形态	31
一、网络言论	31
二、网络行为	32
第三章 网络舆情的监测与搜集	45
第一节 网络舆情监测的基本要素和工作机制	45
一、网络舆情监测的基本要素	45
二、网络舆情监测的工作机制	50
第二节 网络舆情信息的搜集	52
一、网络舆情信息的采集	52
二、网络舆情监测的操作流程	55
三、舆情信息的搜集	57

第四章 网络舆情的分析与研判	61
第一节 网络舆情的分析研判概述	61
一、网络舆情分析研判的意义和要求	61
二、网络舆情分析与研判的基本程序	65
第二节 网络舆情信息分析与研判的方法和指标	70
一、网络舆情信息分析与研判的基本方法	70
二、网络舆情分析与研判的指标体系	72
第三节 网络舆情研判的重点	75
一、不同类别网络舆情研判	75
二、不同敏感程度网络舆情研判	76
三、不同舆情阶段的研判重心	77
第五章 网络舆情应对	81
第一节 网络舆情预警	81
一、网络舆情预警工作的意义	81
二、网络舆情预警的分级标准及其响应机制	83
三、网络舆情预警机制的建立和制度化准则	85
第二节 网络舆情事件处置预案	88
一、网络舆情事件处置预案的意义和特点	88
二、网络舆情事件处置预案制定的原则和内容	93
第三节 网络舆情应对	102
一、网络舆情事件处置的重要作用	102
二、当前网络舆情事件处置的主要手段	106
第六章 突发事件网络舆情应对	112
第一节 突发事件网络舆情的演变过程	112
一、突发事件网络舆情的萌芽	113
二、突发事件网络舆情的扩散	121
三、突发事件网络舆情的变换	124
四、突发事件网络舆情的衰减	132
第二节 突发事件网络舆情应对	138
一、突发事件网络舆情的危机管理和风险评估	138
二、突发事件网络舆情的处置预案和善后处置	142
第七章 高校网络舆情引导	147
第一节 高校网络舆情概述	147

一、高校网络舆情概述	147
二、高校网络舆情引导的原则	150
第二节 高校网络舆情引导工作的主体	152
一、引导主体及其功能	152
二、引导主体的类型和主要作用	154
第三节 高校网络舆情引导工作的客体	164
一、引导客体的含义	164
二、引导客体的类型	165
第四节 高校网络舆情引导工作的实践	169
一、高校网络舆情的预测	169
二、高校网络舆情的监控	171
三、高校网络舆情的分析	175
四、高校网络舆情的应急	177
第八章 高校校园网络舆论危机及舆论环境建设的对策	181
第一节 高校校园网络舆论危机	181
一、高校校园网络舆论危机的涵义	181
二、高校校园网络舆论危机的特点	182
三、基于立法维度探讨高校校园网络舆论危机的应对	183
第二节 高校校园网络舆论环境面临的挑战	185
一、高校校园网络舆论环境的涵义	185
二、高校校园网络舆论环境面临的挑战	185
第三节 高校校园网络舆论环境建设的对策	190
一、高校校园网络舆论环境建设的目标	190
二、高校校园网络舆论环境建设的对策	193
参考文献	201

第一章 绪 论

第一节 中国舆情思想的演变历史

一、中国古代舆情思想

(一) 初民时代到战国

大约距今 5000 年前的炎帝黄帝时期,出现了公众的舆情表达。《管子·桓公问》:“黄帝立明台之议者,上观于贤;尧有衢室之问者,下听于人也。”当时的明台、衢室显然就是初民表达意见的场所。西周时,天子采纳谏言的途径比较多,如献诗、史献书、百工谏、庶人传语等,其中讽谏诗的盛行使得诗歌成为周天子收集舆情的重要媒介,《汉书·食货志》载:“孟春之月,群居者将散,行人振木铎循于路,以采诗献之,太师比其音律,以闻天子,故曰王者不窥牖户而知天下。”既说明了西周时设有采访民意之官——行人,又道出了当时公众舆论监督的方法和程序,即庶人以诗歌为舆论载体,通过一系列流程到达“太师”耳中,再由“太师”禀告天子。除此之外,西周时还赋予朝官小司寇、地方官乡大夫等职官以询问民意之责。举凡事关国之安危、迁都改邑、推选冢宰重臣等重大决策,均须由小司寇征询国人意见。史上“防民之口,甚于防川”的著名论断就发生在西周周厉王时期。时周厉王对民间舆论实行严酷打压的方式,使“国人莫敢言,道路以目”,以致民怨重重。3年后,周厉王政权被推翻。

这一时期,针对歌谣和民谣的采集活动——“采风”,是使用最多的舆情传送方式。《左传》记载,春秋时期每年的春秋季节,统治者都要指派官员到乡下收集歌谣和民谣,民谣是公共舆论的反映,常用来反映下层人士的生活状态以及他们对当权者的态度。孔子将当时流传的民谣民歌收集整理为《诗经》,该书收集了西周初年到春秋时期约 500 年间的诗歌,共 305 篇。其中大量诗歌,都是讽谏当时

统治阶层的。

春秋战国时期，诸侯国统治者为了争取民心发展经济和增强自己的政治实力，对公众的舆论监督显示出开明姿态。春秋时晋大夫范文子曾追述道：“吾闻古之王者，政德即成，又听于民，于是乎使工诵谏于朝，在列者献诗使勿兜，风听胪言于市，辨祆祥于谣，考百事于朝，问谤誉于路，有邪而正之，尽戒之术也。”这段话反映出当时的统治阶级对前人接受舆论监督的认同，并竭力效仿。从历史事实来看，春秋时期一些统治者确实承继了西周时多渠道采言纳谏的做法，广泛接受公众舆论的监督。战国末期，我国历史上影响至深的言谏制度正式设立，它贯穿于我国整个封建社会。“春秋战国时，直接以‘谏’命官，称为谏官。齐桓公设‘大谏’之职，谏官处在相当显著的位置，它是齐国中央相府的五个职掌之一，其他各国均有类似的设置。”

统观整个先秦时期，统治阶级往往利用自身的特权，引导民众形成有利于他们统治的舆论，同时压制负面舆论的出现与流行。而底层百姓多关注自己的生产、生活和生存，他们运用诗歌等传播方式表达对统治者的痛恨与诅咒。中国的舆情思想在漫长的历史发展过程中不断地发展和创新，对统治阶级而言，收集舆情是为控制舆情服务的，舆情收集和舆情控制是我国古代舆情系统的核心。

（二）秦汉时期到唐宋

随着社会和生产力的发展，舆论活动的形态和制度也在发生变化。秦汉以后的统治者都自觉或被迫建立某种反映、传播和控制舆论的方法和制度。自秦汉至唐宋，我国的舆论传达机制初步形成并逐步成熟，言谏制度是其典型。

秦统一中国后，皇权制度高度膨胀，“天下之事无小大皆决于上”，然而为了巩固政权，秦朝在历史上第一次正式施行言谏制度，目的以“匡正君主，谏诤得失”。秦始皇设立中央监察机构御史府，设置数人至数十人不等的谏官并建立议事制度。其中，御史府之长御史大夫主要职能即是典正法度和举劾非法，凡遇立君、分封、宗庙、军事等国家大事，都要召集丞相、太尉、御史大夫、谏官等诸臣商议。谏官们言谏形式有议事、上书言事等，但秦朝谏官多为武将，他们发挥的言谏作用非常有限。

汉初尊黄老之术，对天灾常求教于能者，故汉代皇帝屡下诏书，求言求士。被招来的能者常常围绕灾异展开论说，继而针对时政发表意见，传达民众对统治者举措的意见，从而形成了特殊的言谏通道。汉代的言谏制度较秦代有一定的发展，谏官已在一定程度上行使职权。汉时的著名谏官有刘辅、王褒、匡衡、夏侯胜等人。这些谏官均敢直言，如刘辅就曾在永始元年（公元前16年）因反对立赵

氏为皇后而下狱。汉代的舆情传播还有一点值得提及的是太学生的“清议运动”。时汉武帝对儒家学说十分推崇，建立了文官制度，形成较为完善的教育体系，招收了一批太学生研习儒学。这些聚集在帝都的太学生不仅致力于纯粹学理的研究，还形成了一种对时事评头论足的风尚，他们往往利用“乡校”和馆舍等舆情表达的“公共空间”来谈古论今、针砭时弊。久而久之，这种公众舆论的“清议运动”在全国蔓延并发展成为强大的政治势力，成为当时舆论营造的重要渠道。

魏晋南北朝时期是我国历史上著名的动荡期，不到400年的时间，三国鼎立、东晋十六国对峙、南北朝政权更迭不断，兼之门阀势力和寒族地主的斗争不断，使这一时期的舆论舆情情势复杂，各统治者对舆论的控制和引导的方法也不一致。从言谏制度来看，谏官开始有独立的机构，监督组织完全独立，谏官系统初步系统化和规范化。言谏官的职权多有提高，甚至可直接与皇帝讨论国政。然而，由于政权更替频繁，社会政治动荡，世族势力膨胀，使这一时期又是中国历史上民间舆论的低潮之一，公众批判进入历史低谷。与两汉时期信奉儒家积极进取的政治态度不同，“老庄的无为而治和放任自流逐渐占据主流”，忙于安身立命的知识分子对于政治和国家事务逐渐漠视，多陷于“辨析名理”“标榜虚玄”的清谈。

隋代，言谏制度开始与皇权政治与相结合，使其发展到了相当完备的阶段。侍奉谏议机关门下省作为国家三大中枢机构之一，是言谏官的最高领导机关，此时，谏官的编制有所扩大，言谏的领导机关的封驳权进一步确立。“封，即封还中书省所下皇帝的诏敕；驳，即驳回尚书省报送皇帝的请示章奏。”隋文帝为扭转南北朝政治风气败坏的情况，注重言谏官的职能，使舆论监察制度在隋朝前期发挥了很好的作用。

唐代是中国古代言谏制度发展的成熟时期，封驳权发展到极致，言谏制度进入鼎盛阶段。唐太宗时代更是言谏制度发展的黄金时代，唐太宗李世民是历史上有名的“纳谏明君”。吴兢在《贞观政要》一书中，记载了唐太宗大量“求谏”“纳谏”的“嘉言懿行”。《旧唐书·职官志》载：“谏有五：一日讽谏，二日顺谏，三日规谏，四曰致谏，五日直谏。”谏官依凭这五种言谏方式，可就军国大政，甚至皇帝的个人生活，提出意见或建议，权力相当大。中国古代最早的报纸——即后人所称的“邸报”就出现于唐代，“邸报”是当时在封建官僚机构内部发行的政府官报。从此，舆论监督除了言谏、歌谣、书作等之外，出现了新的传播载体。

宋承唐制，较唐代最大的进步是除了谏官之外，新设立御史一职。谏官的主要职责是议论施政得失，约束皇帝，而御使则反映民间疾苦，同时监察百官。这时的谏院权限很大，他们通过收集到的舆论，可以上谏君主，参与官员的任免和

国策的制定。而且他们拥有“言者无罪”的特赦权,这种豁免权一定程度上保证了舆论传达的通畅。对于以皇帝为中心的政治新闻的传达,宋代有邸报、小报、榜文三种最主要的新闻传播和社会舆论载体。对于民间舆论的上传,宋代也有了新的发展,设有“登闻鼓院”。下层百姓可以采用“示威游行”“击鼓”和“拦轿”等方法鸣冤或反映舆情。

辽、金时期,既沿唐宋之制,又具有民族特色,他们更加注重对汉人官吏的监察。这一时期,“设左、右谏院,分隶中书、门下省,掌谏议,又另设审官院,掌封驳。”金代谏官系统由审官院、谏院、登闻鼓院等组成。

(三) 元明清时期

元明清时期,我国的封建专制制度发展到顶点,“封建监察制度逐步完备,并开始走向法制化”,不仅创立了地方监察行署制,建构起严密的监察网,而且设立了一些监察法规。同时,我国以讽谏、言谏为主体的舆论监督和舆情传达机制趋于完备,并在清末逐渐走向衰落。

元王朝是当时世界上疆域最为辽阔的帝国,这是一个以骑兵武力为基石兴盛起来的王朝,其舆情信息传播与军事、行政行为联系紧密。窝阔台统治期间建立了“站赤”制度,元统一全国后遍设站赤,构成以大都为中心的稠密的交通网,以方便政令的传达和各类情况的反馈。但元王朝掌握政权不足90年,体制相当不完备,加之外来民族首次统治全中国,较之宋代,言禁更加严厉。谏官只掌管起居注之编录,并掌祭祀、记录奏章等,实际上其谏职被废弃。御史兼管监察和言谏,使监察权高度集中,也削弱了对皇帝的谏议监督。元王朝对民间舆论的控制更为严格,《元史·刑法志》中明确提及,严禁“讹言惑众”“妄言时政”“诽谤朝政”及“诸人臣口传圣旨行事者”。在这种非常严厉的舆论政策下,元代类似宋代“小报”的民间舆论载体生存非常困难。

明代,皇帝自兼丞相,合国家元首与政府首脑为一,君主专制达到顶峰。当权者于六部之外,另设吏、户、礼、兵、刑、工六科,“掌侍从、规谏、补阙、拾遗、稽查六部百司之事。”具有封驳、言谏、弹劾等权责。除诏求直言外,明皇帝还利用设置登闻鼓院和派遣官员充采访使咨询各地政事利弊来掌握舆论和民情。明太祖朱元璋曾下诏:“朕代天理日总万机,岂能一周徧,苟政事有失……将为天下害……卿等能各悉心封驳,则庶事自无不当。”明朝历代君王对舆论的态度,是比较开明的。然而到了明朝末年,宦官专权,给事中只能封驳奏章,言谏制度形同虚设。

清朝沿袭了明朝这种以六科给事中为监察兼谏职的官职设定方式。六科给事

中掌侍从规谏、补阙、拾遗、稽查六部百司之事。“凡制敕宣行，大事复奏，小事署而颁之，有失，封还执。凡大事廷议，大臣廷推，大狱廷鞫，六科皆预焉。”清代君主专制统治进一步强化，“六科给事中掌发科钞，稽查在京各衙门之政事。”但军国大事、重要奏折尽归军机处办理，六科给事中的职权大为削弱。雍正后，六科给事中归由都察御史考核，台谏完全合一。因此，时人讥笑道：“吏科官，户科饭，兵科纸，工科炭，刑皂隶，礼科看。”谏官的封驳权完全被废除，谏官制度走到了终点。及至光绪年间，戊戌变法领导人康有为在“公车上书”中首次提出在朝廷中设立“议郎”，其职责就是“上驳诏书，下大民词”，以供皇帝咨询。

对于报刊舆论，清代统治者入关以后，便批准报房继续出版京报，这些官报主要在官僚机构内部流通，为官员明悉朝政、维护治体服务。内容中规中矩，极少见到舆论监督性的文字。此外，清统治者颁布了大量法令，对报刊出版事业进行严格的限制。戊戌变法之前，清廷并没有关于报刊出版物的专门法令。作为限制报刊出版物的依据，只有《大清律例》中“凡造讖纬妖书妖言及传用惑众者皆斩”，“捏造言论，录报各处者，系官革职，军民杖一百，流亡千里。”清末预备立宪时期，认识到了报刊在舆论引导中的重大作用，筹办了一批颇有影响的官报，形成一个遍及全国的官报体系，为清末的信息传达、舆情报送提供了渠道。

在近代以前的漫长岁月里，我国以“谏诤”制度、少之又少的报纸舆论监督等为代表的中国古代舆论监督，为历朝历代的发展和中华文明的传承做出了很大贡献。“谏诤”制度虽然承认批评朝廷和皇帝的必要性，但是君主专制下，谏议制度不可能对皇帝构成强制性监督。总的来看，在古代中国，底层民众的话语空间狭窄，监督多存在臣子与帝王、臣子与臣子之间，换言之，还是整个皇权内部的监督，底层舆论缺乏有效的传递机制和有效的整合手段，局限于某一时期和某些范围，舆论监督的有效与否完全受制于君主是否开明。随着君主集权的不断强化，报刊舆论的兴起，古代诤谏为主体的舆论监督随之式微并逐渐衰败。

二、中国近代舆论与舆情思想变迁

（一）清末到五四

近代中国是一个多灾多难、动荡不安的国家，在清末民初短短的几十年间，先后经历了以鸦片战争开始的对抗多国侵略的战争，太平天国、义和团等农民运动，自上而下的维新改革，推翻封建统治的辛亥革命，民初的军阀混战以及在欧美文化冲击下爆发的“五四”新文化运动。这一段时间，国家和民族受到前所未有的冲击，不断地在破坏和建设、传承和摒弃、守旧与立新之间寻找出路。五四

运动在中国近代思想史上标志着新一代知识分子的成长与确立,具有思想解放与反传统的文化意义,它引领了整个思想文化的改革与转型。清末到五四期间的舆论发展形态是处于皇权专制和民主共和之间不断博弈的中国舆论思想的萌芽状况。

中国近现代舆论的发展,是以报刊舆论的兴起为典型代表的。内战与外战交织下的近代中国,救亡图存成为主要的政治使命。甲午战败,清政府与日本签订了丧权辱国的《马关条约》,随后美、英、法、德、俄等帝国主义为在中国攫取更多的权益而展开激烈争夺。中国处于空前的民族危亡的境地,甲午战败更是引发了朝野上下普遍的舆论探讨。国难当头,迫使一些爱国知识分子谋求救国之道,发起了救国图强的变法维新运动。创办报刊显然是宣传和鼓舞民众的有力武器,可当时的报刊资源多控制在外国人尤其是西方传教士手中。据统计,从鸦片战争到19世纪末,西方传教士及教会创办的中外文报刊多达170种,约占同时期中国报刊总数的95%,几乎垄断了当时中国的报刊业。鸦片战争后,由外国商人和社会团体为主创办的外文报刊,较之由教会和传教士创办的中文报刊,有了更大的发展。这些外文报刊,以英国势力最大,日本报刊数量最多,主要语言为日文、葡萄牙文、法文、德文和俄文等,影响较大的有《万国公报》《中外新闻七日录》《教会新报》《字林西报》《上海新闻》《德文新报》《上海新报》等。这些外文报刊的兴盛,使中国近代知识分子深感报刊舆论主权丧失的痛楚。而国人自办近代报刊,自19世纪六七十年代发端,到19世纪末叶,为数甚少。虽开中国近代报刊之先河,但因清政府的限制等原因,始终没有得到应有的发展。中国以维新派为代表的知识分子最先认识到重建舆论主权的时代使命,维新变法运动的开展更是掀起了创办近代报刊和形成报刊舆论的高潮。

在积极参与报刊活动的同时,国人的舆论观也在不断发生变化。早在1882年,《益闻报》便发表了一篇名为《舆论明证主宰说》的文章,公开提出将“舆论”取代绝对皇权的“天”,成为新的时代主宰。梁启超提出“然则欲为豪杰者如之何?曰:其始也,当为舆论之敌;

其继也,当为舆论之母;其终也,当为舆论之仆。敌舆论者,破坏时代之事业也;母舆论者,过渡时代之事业也;仆舆论者,成立时代之事业也。”认为但凡有作为的豪杰,必定是善于运用舆论,引导舆论的人。

辛亥革命推翻清朝的专制统治,挽救民族危亡,争取国家的独立、民主和富强,结束了中国长达两千年之久的君主专制制度。辛亥革命在政治上、思想上给中国人民带来了不可低估的解放作用。以孙中山为代表的资产阶级革命派非常重视舆论的作用,曾在《民立报》的茶话会上说过“此次革命事业,数十年间屡仆屡起,而卒观成于今日者,实报纸鼓吹之力。

报纸所以能居鼓吹之地位者，因能以一种之理想普及于人人心中”。于右任也曾说过：“辛亥革命之成功，得力于民立报之宣传者为多”。《中华民国临时约法》更是明文规定公民有言论著作刊行的自由。《暂行报律》风波中新闻舆论界的胜利，更是让民初的舆论氛围一时大为宽松。此时“新闻事业随着政治环境的转变，展现一片热闹气氛，全国报纸达到二百七十家。”但不久后随着袁世凯的上台，持续的军阀派系混战使整个政治环境一片漆黑，报界屡受压制，“癸丑报灾”更是迫害了一大批报人。从袁世凯到张宗昌时期，先后出现了五次中国报刊舆论的低潮期，舆论控制异常严厉。

（二）五四到抗战爆发

至五四时期，社会思想的激荡和时局、政治的危机使得全社会对于社会舆论的关注达到了前所未有的高度。关于“德先生”和“赛先生”的讨论，关于“启蒙”和“国民舆论大觉醒”的讨论，各种社会思潮的流行与交锋使社会舆论问题成为人们关注的焦点。同时，关于舆论学的学理反思开始出现，一些具有西方知识背景的知识分子开展了对舆论学理的研究。这些研究从文体上看，以舆论为内容的文章开始采用白话文进行书写，文言文退出了舆论研究的历史舞台，行文中广泛吸收西方的词汇资源和语法结构，甚至引用西方的著作与文献。

此时，“知识界对舆论的关注达到了一个高潮期，他们对于言论出版自由、社会政治派别对舆论的操控、当局对社会舆论的反映及政策，以及社会健全舆论建设等问题发表了大量的研究和批评文章。”如《东方杂志》主编、近代著名科普出版家、翻译家杜亚泉先生就曾在1916年先后发表了《天意与民意》《言论失坠的原因》《舆论》《民意》等文章，反复强调当局须真正尊重舆论、尊重民意。此后不久，新文化运动的旗帜性刊物《新青年》也开始发表大量批评性文章以争取言论自由，抨击守旧舆论对新文化运动的压迫。

自1928年进入“训政阶段”的国民党，推行“党化新闻界”政策，“九·一八”之后更加强化对新闻舆论的控制。当局制定了一系列的新闻出版法令，控制全国舆论，还实行严厉的书报检查制度，任意删减与己意见不同的报纸内容。1919年至抗战爆发前期，这段时间虽然内外交困和政局变幻不定，却是近代中国一段相对和平的时期，这一时期为舆论问题的深度思考和审视提供了良好的环境。进入30年代之后，不同于五四时期，文化思想界出现了舆论悲观怀疑论。究其原因，是相对于“五四”新文化运动时期思想界在现代与传统的激越碰撞，30年代的中国大部分知识分子基本上已经认同了现有体制的合法性，对于舆论的探讨范围多是集中在对现行体制的内部改造。

甚至,“出于公共舆论可能导致混乱局面的恐惧感,部分知识分子觉得必须全面控制和操纵舆论,以服从国家利益的需要……”作为舆论生成和扩散亲历者的知识分子,经历了舆论一度成为袁世凯为代表的军阀政党斗争的工具的混乱时期,他们直观地认识到多元的舆论声调对内忧外患的国家和政治产生的负面影响,迫于对集权和安定的向往,他们多数反对多元化的报刊舆论局面的出现。1930年《东北文化》发表了《悲舆论》上下两篇,文章通过梳理从袁世凯时代以来军阀各派威胁利诱舆论和金钱收买舆论的行径,并将矛头直接指向新闻媒体,痛斥记者为名利操控舆论。“‘东倒吃猪头,西倒吃羊头’,我不知道这些随风倒舵的舆论界,他到底吃的是些什么?真个嘴是两块皮,‘翻手为云,覆手为雨’都由你。不知把舆论本身的价值,记者本身的人格,堕落到什么地方去了”。通篇几乎完全否认新闻媒介的舆论建构的功用。

随着日军侵华步骤加快,以及第二次世界大战的爆发,国民党加强一党专制的国内政治环境,舆论悲观怀疑论更加盛行,以往高唱言论自由的舆论自由观急速转向了舆论统制观。这一时期,知识分子迅速站在民族国家的利益立场,在思想与行动上,暂时放弃了舆论自由的理念,接受了舆论统制的政策,通过统一的国难言论号召全体中国人放下内部的矛盾与分歧,团结一致地站在抗日救亡的旗帜之下。舆论统制论调的压制性优势,为后来抗日战争时期的舆论思想与新闻政策作了理论上的铺垫与准备。

(三) 抗战到新中国成立

1937年之后,持续八年的抗日战争和四年的解放战争将近代中国带入了漫长的战争状态,这种非常态的社会形态,直接导致我国的舆论思想的演进进入新阶段。中国人民的抗日战争是一个长期的、艰苦的过程。在这个过程中,整合中华民族所有阶层和派别的力量非常重要。卢沟桥事变后,国内政治局面是全民动员,团结抗战。在这一局势下,积极投身抗战宣传,唤醒全国民众共赴国难成为爱国知识分子最首要的工作。“一切文化人,只要他们赞成抗日,均应在抗日的目标下团结起来。”面对日寇的侵略,各阶层都在努力寻找国家和民族救亡图存的道路,新闻传媒界利用自身的传播优势,鼓吹抗战。抗日战争的全民性和艰难性,给公共知识分子尤其是新闻记者很大压力的同时,也让他们对自身身份的认知发生了巨大的改变。

以新闻记者为代表的公共知识分子成了战争中的战士,舆论宣传则作为战争中有力的工具。处于半殖民地时期的中国,这时舆论宣传“必须跟随半殖民地的民族解放斗争而斗争,这斗争也正同半殖民地各阶层起来参加战斗一样的性质,

一样的作用。它的一切，必须配合于民族解放斗争上面。”抗战宣传的实践和全国抗战舆论的高涨，使得知识分子对于社会舆论问题的关注有极大提高，再次回归到五四“国民舆论大觉醒”的时期。

爱国知识分子一方面出版了大量的宣传抗战舆论的小册子，另一方面他们创办了一批专门反映国内外舆论状况的报刊，如《舆论》《舆论周报》《舆论导报》《中国舆论》《国际对华舆论》等，积极反应和引导抗战舆论。在这一特殊的历史背景下，基于对舆论引导和舆论生成实践的需要，关于战争时代舆论学的一些研究随之出现，一批涉及抗战宣传和舆论建设的研究著作相继产生。其实早在1920年，便有《舆论的建设》与《舆论之研究》两本舆论学基础著作产生。最终，作为专门学术研究领域的舆论学的学科框架在抗战时期得以形成。其中，于1941年发行的叶明勋的《舆论的形成》，是目前所能见到的中国最早的以社会舆论为研究对象的学位论文，也是目前所知的我国最早的舆论学专著。这部专著说明中国现代舆论学产生于20世纪三四十年。其他，如徐宝璜的《舆论之研究》、胡政之《中国为什么没有舆论》、潘君建《报纸评论和社会舆论》、管翼贤《新闻学集成》之《舆论篇》、张友渔《报纸与舆论之构成》等都是我国早期有关舆论学的代表性作品。

然而，随着抗日战争的结束，中华民族的民族危机得到解除，暂时搁置的国共两党斗争成为主要矛盾。国民党早在1945年9月就发布的《管理收复区报纸通讯社杂志电影广播事业暂行办法》，使其很快掌控了原沦陷区的所有舆论工具。为控制舆论，国民党继续推行严厉的新闻审查制度，实行原稿送审制度和战时新闻检查制度，并且利用暗杀等手段迫害进步知识分子。1946年的“较场口事件”“下关事件”“李闻惨案”便是其中具有代表性的迫害事件。对于国民党专制的舆论控制手段，知识界和新闻界发动了出版物不接受新闻审查制度的“拒检运动”。此外，随着国共两党军事冲突的加剧，国统区新闻界围绕和平民主还是内战独裁问题展开了激烈论证。两党利用手中的报刊、广播等舆论工具参与论战。

抗战胜利到新中国成立前这个时期，国共两党的党派矛盾很快成为思想文化界的舆论中心议题。知识界与思想界对舆论的讨论比较集中于“民主政治”与“舆论”的关系这个命题，而曾经在抗战期间盛行的“舆论统制”论调逐渐消退，知识界与思想界再次充满了对民主与自由的渴望与向往。将民主与舆论放在一起讨论得比较早的是新闻界。在1945年，《自由导报周报》便发表社论《民主舆论的中立和独立：我们有权利中立》，态度明确地指出该报的宗旨为：“超然于党派利益之上，中立于党派畛域之间”，认为在一个民主尚待实现，党派斗争尚存的国家，报纸应做到绝对中立。而民主舆论是否被党派所影响的判断标准，便是新闻