

# 公共危机中的 网络舆论预警研究

——以浙江省为例

► 黄鸣刚 著

浙江省哲学社会科学规划重点课题成果(08CGXW001ZQ)

# 公共危机中的网络舆论预警研究

——以浙江省为例

黄鸣刚 著

中国  广播电视出版社  
CHINA RADIO & TELEVISION PUBLISHING HOUSE

## 图书在版编目(CIP)数据

公共危机中的网络舆论预警研究:以浙江省为例/黄  
鸣刚著. —北京:中国广播电视出版社, 2009. 8

ISBN 978 - 7 - 5043 - 5893 - 6

I. 公… II. 黄… III. 计算机网络—传播媒介—应用—  
紧急事件—公共管理—浙江省 IV. D625.55 G206.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 139992 号

## 公共危机中的网络舆论预警研究——以浙江省为例

黄鸣刚 著

---

责任编辑 杨 凡  
封面设计 尚春苓  
责任校对 李美清

---

出版发行 中国广播电视出版社  
电 话 010 - 86093580 010 - 86093583  
社 址 北京市西城区真武庙二条 9 号  
邮 编 100045  
网 址 www. crtp. com. cn  
电子信箱 crtp8@sina. com

---

经 销 全国各地新华书店  
印 刷 北京市顺义富各庄福利印刷厂

---

开 本 880 毫米×1230 毫米 1/32  
字 数 260(千)字  
印 张 10.125  
版 次 2009 年 8 月第 1 版 2009 年 8 月第 1 次印刷

---

书 号 ISBN 978 - 7 - 5043 - 5893 - 6  
定 价 25.00 元

---

(版权所有 翻印必究·印装有误 负责调换)



# 目 录

|                              |     |
|------------------------------|-----|
| 第一章 导论.....                  | 1   |
| 第二章 理念与经验:全球化视阈中的危机管理.....   | 15  |
| 第一节 危机管理理论和危机传播理论概述 .....    | 15  |
| 第二节 全球化视阈中的危机管理体系解析 .....    | 28  |
| 第三节 网络化背景下的危机信息管理经验与启示 ..... | 45  |
| 第三章 作用与影响:地域性危机管理中的网络舆论..... | 66  |
| 第一节 地方政府危机管理的理论和实践 .....     | 66  |
| 第二节 网络媒体在地方危机管理中的作用 .....    | 88  |
| 第三节 网络舆论在危机管理中的影响与引导模式.....  | 102 |



|                                                 |            |
|-------------------------------------------------|------------|
| <b>第四章 实证与分析:浙江省公共危机中的网络舆论 .....</b>            | <b>134</b> |
| 第一节 基于阶层认同的网络舆论研究.....                          | 134        |
| 第二节 浙江网络受众的基本特点分析.....                          | 140        |
| 第三节 浙江网络危机传播的实证研究.....                          | 155        |
| <br>                                            |            |
| <b>第五章 体系与内涵:浙江省网络舆论预警指标体系的<br/>    建构.....</b> | <b>186</b> |
| 第一节 浙江公共危机的科学应对.....                            | 186        |
| 第二节 浙江网络舆论预警指标体系的构建.....                        | 205        |
| 第三节 公共危机网络舆论各评价指标的内涵.....                       | 215        |
| <br>                                            |            |
| <b>第六章 沟通与消解:公共危机中的信息发布模式 .....</b>             | <b>246</b> |
| 第一节 政府在危机中的信息发布.....                            | 250        |
| 第二节 媒体在危机中的信息传播.....                            | 271        |
| 第三节 网络媒体在公共危机中的信息传播.....                        | 280        |
| <br>                                            |            |
| <b>结束语.....</b>                                 | <b>310</b> |
| <b>主要参考文献.....</b>                              | <b>313</b> |
| <b>后记.....</b>                                  | <b>316</b> |



## 第一章 导 论

中国正处于一个社会的转型期,社会变革和发展,实现现代化,虽然会给发展中国家带来实际的利益,但也往往隐含着发生社会动荡和危机的可能。危机事件中,公众处于不知情状态下,往往会对形势的判断模糊不清,甚至会无所适从。所以,公共危机中的核心工作是政府借助传媒进行危机管理,主要内容是及时和准确地向大众传递危机信息,及时抵御和防止负面舆论和谣言的蛊惑与扩散,以赢得公众对政府采取的危机应对政策的理解、支持和配合,为进一步动员社会和调集资源应对危机奠定良好的舆论基础,树立良好的政府形象。因此,在公共危机中,把舆论的监控和引导放在重要位置,是关系危机能否成功化解的关键性要素之一,网络舆论在危机事件中的表现,在很大程度上能够影响危机的演变和进程。

网络舆论目前已经成为公众认识社会的重要意识参数,也成为大众传播和政府行为的重要的意识指示器。因此,研究网络舆论的传播模式与舆论的强度、持续力、影响力并进行网络舆论的安



全评估,具有很强的学术价值和现实意义。

## 一、缘起和内涵

20 世纪 90 年代以来,组织环境的相对稳定性正被不确定性、复杂性所替代,自然、人为危机频繁发生,给人类社会的发展、稳定造成巨大的影响,使人类社会不得不面临新的挑战。从国际环境来看,不稳定因素增多。不断爆发的生态危机、社会危机、人为危机标志着人与自然、人与社会、人与人的相互关系都充满了矛盾与冲突,向人类社会的发展提出了严峻的挑战。

20 世纪 70 年代末起至今,中国正经历着一场历史性变革,社会进入了转型时期。学术界一般把这种转型界定为从传统社会向现代社会、由计划经济向市场经济的过渡。在这场变革中,中国同时经历着多重转变:从计划经济体制向市场经济体制的转变;从一个内向型、自我封闭的经济体系向一个开放型、国际化的经济体制转变;从一个以个人权威为基础的社会政治管理体制向一个民主与法制化的社会管理体制转变。我国正经历着“经济转轨、社会转型”的关键时期。在这样的变革过程中,利益和权力将在不同的主体之间进行重新分配、转移,从而导致社会贫富差距迅速扩大,中国已经进入到一个两极分化非常严重的社会。社会两极分化的直接后果是社会冲突和对抗的发生,这些反社会倾向是潜在的社会不安定因素,同时也是公共危机爆发的直接诱因。社会转型时期对应着社会发展序列谱上“非稳定状态”的频发阶段,是人口、资源、环境、效率、公平等社会矛盾的瓶颈约束最为严重的时期,也是“经济容易失调、社会容易失序、心理容易失衡、社会伦理需要调整重建”的管理时期。同时,转型时期也是社会进行破旧立新、分化



整合的时期,社会运行的传统规则和现代规则在这一时期往往会产生一定程度的冲突。对于一个国家而言,无论处于哪一个发展阶段,在“改革、发展、稳定”的关系中,社会稳定都是维系国家系统有序运作的根本保证。“安而不忘危,治而不忘乱,存而不忘亡”也是中国历史上“治国安邦”的重要经验。认识转型时期社会公共危机的特征,加强政府有效、及时、和平地处理社会危机的能力,已成为今后一定时期内我国各级政府必须高度重视的重大挑战。危机管理的成功与否不仅关系到个别事件处理的成败,更关系到现代化进程的加快和社会的发展。

处于社会转型期的中国,一方面社会贫富差距加大,经济秩序有待调整,当前地区、民族问题又频发。另一方面自然灾害以及一些人为导致的重大安全事故不断发生,所有种种都极易造成人们的心态失衡,从而使社会矛盾激化,产生不同程度和不同影响的公共危机。如何应对各种突发事件、如何在尽可能短的时间内控制事态、降低损失并维护国家的长治久安,是目前面临的巨大挑战。危机传播的控制和危机的管理能力都是在非正常状态下对整个社会能力建设和管理水平的检验,也是对各组织应急能力的考察。

危机一词来源于希腊语,原始含义是游离于生死之间的状态,是一个医学术语。<sup>①</sup>随着时代的发展,这个词的含义不断扩展,适用的对象不断扩大。目前,对于危机的含义,《辞海》(1979年版)缩印本有三种解释:一个指“潜伏的祸机”,第二个指“生死成败的紧要关头”,另一个则指“经济危机”。《牛津词典》的解释则为:一是“危险和非常困难的时期”;二是“决定性的瞬间或转折点”。

---

<sup>①</sup> 黄晓军:《从非典事件看我国政府的危机管理制度创新》,《国家教育行政学院学报》,2003年第4期,第19页。





从学术研究的角度看,在国内外危机研究中,学者们提出的危机定义达到100多种。之所以有这么多的定义,是因为他们对危机定义时的视角不同,表述方法也有差异。一般分析,定义危机的角度有两种:一是从冲突的角度定义,一是从决策的角度定义。

1972年,危机研究先驱者查尔斯·赫尔曼在《国际危机:从行为研究角度考察》一书中这样定义危机:“危机是威胁到决策集团优先目标的一种形势,在这种形势中,决策集团做出反应的时间非常有限,且形势常常向令决策集团惊奇的方向发展。”

20世纪80年代,荷兰莱登大学危机研究专家尤里埃尔·罗森塔尔对赫尔曼的定义提出了挑战,认为其过于狭窄,在《应对危机:管理灾难、暴乱与恐怖主义》一书中,他对赫尔曼的定义做了修订:危机是指“对一个社会系统的基本价值和行为准则架构产生严重威胁,并且在时间压力和不确定性极高的情况下必须对其做出关键决策的事件”。

进入90年代,人们对于危机内涵的认识进一步深入。斯蒂芬·巴顿认为危机是指“社会生活中突然发生的,严重危及社会秩序,给社会造成严重损失的事件,是一个会引起潜在负面影响的,具有不确定性的大事件,这种事件及其后果可能对组织及其人员、产品、服务、资产和声誉造成巨大影响”。<sup>①</sup>2001年,罗森塔尔在《管理危机:威胁、困境、机会》一书中进一步把危机理解为一个过程:“危机是一段剧变和集体紧张的时期。在这段时间里,日常的生活方式和体系的核心价值观受到威胁,且威胁的方式是我们意想不到,甚至是无法想象的。”

---

① [美]罗伯特·希斯:《危机管理》,中信出版社,2001年,第19页。



危机概念变化的过程也是以社会和公众为本的价值观凸现的过程。目前,国内关于“危机”有不同的称呼,如“突发事件”、“公共事件”、“紧急事件”、“危机事件”等,而为了区别企业、公司等部门危机,又有了“公共危机”、“社会危机”、“公共部门危机”、“突发性公共事件”、“政府危机”等概念。那些直接影响到一个国家政治稳定、经济发展以及社会正常运行的事件,同时也对政府的生存发展以及公众的生命和财产产生巨大的威胁,面对这些严重的、毁灭性的灾难,任何一个家庭、个人甚至某一部门、组织、企业不愿也不能独立解决,处置这些事件的政府、媒体和公众共同的努力就具有公共产品或集体产品的特征,这时的危机就成为了“公共危机”。

公共危机(事件)包含有很多的价值评判意义,它反映的是现实的某种不足和缺陷。如果从信息传播价值的意义上来说,危机(事件)更强调的是负面影响以及影响的普遍性(负面性和重要性)。在当前往往需要把突发事件和危机放在一起加以考虑,是因为突发事件常常导致公共危机;当一件打破常规,而又有足够大的负面影响的事情发生后,往往会让人们反思在事件背后所隐藏的制度性缺陷,从而引起公共政策方面的诉求。尤其是当具有某种相似性的事件一再发生的时候,就更容易触发人们对普遍问题的追问。正因为如此,突发事件和危机事件往往成为目前触发公共政策议程创立的因素。我国颁布的《国家突发公共事件总体应急预案》,对“突发公共事件作了定义:指突然发生、造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重社会危害,危及公共安全的紧急事件。”

由此可见,公共危机影响的客体不仅仅是管理者、决策集团,还包括广大的普通民众;危机治理的主体不仅仅是政府及其行政



部门,还包括社会力量的介入和参与;危机的严重程度判断标准不仅仅是决策集团的优先目标和社会系统的基本结构,还包括公众的生命、财产安全以及心理的安宁;最后,评判危机治理的效果也不仅仅是以否实现政府管理的“长治久安”作为标准,而是要看公共利益是否能够最终得到维护和保障。

## 二、特性与种类

当前我国正处于社会转型时期,也进入公共危机发生的高频率期。一方面自然灾害以及人为导致的重要安全事故不断发生;另一方面,国内经济发展的不均衡、国内各类极端势力的发展、传统道德文化体系的失衡和信仰危机的出现,都极易使社会矛盾激化,造成公共危机的出现。在此情况下,对于危机的研究就显得极其重要。

### 1、公共性

突发公共事件专指涉及公共管理范畴内的紧急事件,其影响和涉及的主体具有公共性。当然,突发公共事件的直接涉及范围不一定是在普遍的公众领域,但是事件却会因为迅速传播波及公共领域或引起公众的关注,成为公共热点并造成公共损失、公众心理恐慌和社会秩序混乱。因而政府必须通过调动相当的公共资源,进行有序的公共组织协调才能妥善予以解决。

### 2、不确定性

虽然任何公共危机,无论是自然灾害、金融风暴、政治动乱还是生态危机,都有一个渐进演化的过程,都会在爆发前显露出些许



端倪,但就公共危机发生的时间、地点、范围、波及的人群、严重的程度等关键要素,都有很大的不确定性,很难对它们进行预测和预防。以 2004 年底的印度洋海啸为例,海啸夺去了近 30 万人的生命,让班达亚齐这座印度尼西亚的首府城市在短短几个小时的时间里失去了生机,而海啸之所以能带来这么大的灾难主要是因为当时人们并不知道大地震会引发海啸。在这次事件中,负责海啸预警任务的科学家最初勘测到了这次地震的数据,并计算震级为 8.0。他们同时认为在印度洋的这场地震对于太平洋来说是安全的,在报告中没有海啸预警,而事实的发展却大大超出他们的预计,美国地质勘探局最终给出的地震级别为 8.9 级,按照地震级别和能量的换算,这相当于最初预料到的能量释放的 30 多倍。

### 3、破坏性

公共危机起源于多个系统在目标和利益上的争夺和冲突,它是一种高度紧张的状态,往往一触即发,它会破坏组织理念和秩序,有可能导致组织及其组织成员、产品、服务、资产和声誉的巨大损害。对于社会来说,可能导致社会外在形象和结构的破坏、社会成员心理的消极影响和内部协调层面的负面影响。可见,公共危机的破坏性既包括社会结构、经济财产、行为模式等,也可能包括社会心理的破坏。2002 年在印尼的“巴厘岛爆炸事件”中有 202 人丧生;2004 年,印度洋海底发生了里氏 8.9 级地震并引发海啸,造成印度尼西亚、泰国、斯里兰卡等国近 30 万人死亡,数百万人受灾;“9·11”事件发生一年后,仍然有 20% 的纽约人认为袭击会再次降临。据专家估计,至少有一百五十多万纽约人将长期存在心



理问题。<sup>①</sup>

#### 4、快速性

公共危机的发生一般情况下是突然的,其演变是快速的、全方位的。它是一种超常状态,意味着社会秩序的突然断裂,需要启动紧急状态预案。各级组织必须在很短的时间内,在极不确定的情况下做出关键性的决策。例如,1987年英国伦敦皇家十字勋章地铁站从出现第一个火苗到形成火灾仅有十几分钟的时间,但是造成31人死亡,20人重伤。<sup>②</sup>而在2001年的“9·11事件”中,第一架飞机撞到世贸中心北楼和第二架飞机撞到世贸中心南楼之间相隔也不到20分钟。

#### 5、信息有限性

由于突发公共事件的随机性和不确定性,很多信息是随着事态的发展而演变的,而时间的紧迫性,使得决策者和公众掌握的信息有可能不全面,得到的信息不及时,并且在信息的反馈和处理过程中,信息的准确性和有效性也难以保证,导致信息失真。这是对决策者最严峻的考验。这时的公众一旦被某种刺激物所激发,就有可能引发大规模的非理性行为。贵州瓮安事件和湖北石首事件中,各种渠道谣言的不断传播就证明了危机中群体心理的混乱程度。危机发生后,政府和公众都需要及时、全面、准确的信息作为决策和行动的依据,但整个事态无章可循,危机信息模糊不清,给

---

<sup>①</sup> 王源:《危机管理“5R”模式对中国危机报道的启示》,《新闻界》,2005年,第2期。

<sup>②</sup> [美]罗伯特·希斯:《危机管理》,王成、宋炳辉、金瑛译,中信出版社,2001年,第19页。



危机应对造成了诸多困难。信息的不充分与模糊性造成的后果就是小道消息盛行、谣言四起,民众心理极度恐慌。政府或组织定期、定时发布消息能够在减轻伤害方面发挥积极作用,但也可能因为信息发布不准确而遭受批评。相应地,媒体的信息传播水平和范围亦直接影响到公众对危机事件的知晓程度以及政府或组织对危机事件处理的进程。

## 6、双重性

突发公共事件作为公共危机,和所有的事物一样具有矛盾的双重性。突发公共事件会对社会的规范秩序和人们的正常生活带来诸多负面影响,具有极大的危害性,是严重的负面事件。但突发公共事件和所有的危机一样具有双重性。中文“危机”一词本身就是“危险加机遇”的意思,“祸兮福之所倚,福兮祸之所伏”,危机并非绝对的坏事,因为危机往往又是生机、转化的开始。我们从贵州瓮安事件和湖北石首事件就可以得出这样的结论:对于危机,没有能力解决就是危险,有能力解决就是机遇,这是对公众和领导人智慧的考验。当然,突发公共事件由危险向机遇、由“危机”向“问题”的转化,并非是自动实现和完成的。只有正视并解决突发公共事件所表现出来的问题,善于总结经验教训,才可能将危机转化为促成革新的动力和转机。这正是我们研究突发事件应急管理意义所在。

当前发生的各种公共危机事件都有不同的特点。“9·11”事件和“SARS”事件后,很多国家开始重视危机管理体系的建设,强调预案的制定,但是这并不意味着就可以以不变应万变了,不同的危机应有不同的应对策略。与此同时,也对管理者的危机管理素质提出了新的要求,要求他们能够随机应变,根据不同情况来解决



危机问题。公共危机的种类繁多,覆盖范围极广,按照不同的方法可以进行不同的分类。

表 1-1 国家层面的危机种类

| 划分依据         | 政府危机类型        |
|--------------|---------------|
| 危机给地方政府带来的损失 | 有形损失危机和无形损失危机 |
| 危机形成过程       | 直接危机和间接危机     |
| 危机显露程度       | 显性危机和潜在危机     |
| 危机严重程度       | 一般危机和严重危机     |
| 危机复杂程度       | 单一危机和复合危机     |
| 危机生命周期       | 风暴型、攀高型和循环型危机 |
| 危机的突发性       | 突发危机和渐进危机     |

根据公共危机的发生过程、性质和机理,可将公共危机分为五类,《国家突发公共事件总体应急预案》大体是这种分类:

表 1-2 《国家突发公共事件总体应急预案》中危机的类型

| 类型     | 具体内容                                                             |
|--------|------------------------------------------------------------------|
| 自然灾害   | 主要包括比较严重的水旱灾害、气象灾害、地震灾害、地质灾害、海洋灾害、生物灾害和森林草原火灾等                   |
| 事故灾害   | 主要包括工矿商贸等企业的各类危害性比较大并可能引起社会恐慌的安全事故、交通运输事故、公共设施和设备事故、环境污染和生态破坏事故等 |
| 公共卫生危机 | 主要包括传染病疫情、群体性不明原因疾病、食品安全和职业危害、动物疫情以及其他严重公众健康和生命安全的事件等            |
| 社会安全危机 | 主要包括恐怖袭击、民族宗教危机、涉外突发公共危机、价值观危机和群体性事件等                            |
| 经济危机   | 主要包括金融危机、贸易危机、资源危机、市场交易危机等                                       |



### 三、迫切与需求

我国地域辽阔,经济社会发展基础比较薄弱,又处在体制转轨的关键时期,各种社会矛盾比较突出,诱发突发公共事件的因素增多,可以说,我国是突发公共事件的多发区,公共安全形势严峻。

进入 20 世纪 90 年代以来,我国接连不仅发生了重大的自然灾害,1998 年长江、嫩江、松花江流域大水,2006 年的全国大旱灾,2007 年的淮河大水等。而随着社会转型,社会阶层的分化,集体利益的不平衡,在政治经济和社会各个领域也都发生了不同程度的危机事件。在经济领域,由于国有企业改革尚未到位、农村发展不足、移民安置不当等因素引起的群体性事件常有发生。在政治领域,由于社会转型期我国政府职能的界定尚未明确,腐败渎职现象严重,2003 年全国各级法院判处贪污、贿赂、挪用公款等犯罪分子 22,986 人,相当于过去 20 年美国根据反腐败法判罪人数总和的 1.5 倍,<sup>①</sup>湛江海关腐败案、厦门远华走私案等一批大案要案更是严重影响了党和政府的公信力。在司法领域,“关系案”、“人情案”、“金钱案”以及执法等司法机构腐败滥用职权,很有可能会造成社会矛盾激化。在国际上,中美撞机事件、我国工程师在巴基斯坦被绑架后遇难、中国人在伊拉克被遭扣押等事件,都预示着中国有可能面对种种外交危机和跨国危机。

如何应对公共危机,维护公众利益和公共安全,促进社会的良性发展,已日益成为摆在各国政府面前的重要课题。我国的政府是一个庞大的科层组织系统,从国务院到省、市、县、乡等各级人民

---

<sup>①</sup> 引自 <http://www.dw18.net/ShowPost.asp? ThreadID=33160>。





政府,分层分级,节节管辖。该组织系统的优点在于能够集中领导,层级节制。但是也有其不足:由于层级太多也容易误时误事,如组织内部上下沟通不畅从而容易造成决策的专断草率,信息传递的滞后,信息量的减少甚至失真等。然而,危机事件往往具有不确定性,如果组织内外的沟通活动不畅、不及时,会给国家和人民造成巨大损失,危害极大。瓮安事件和石首事件的根源就在于沟通不畅,导致信息失真,形成舆论的失控发展最后演变为社会行为。

我们之所以将研究的视线聚焦于危机管理与舆论预警,是出于舆论动员在整个危机管理中重要地位的考虑。良好的舆论环境在危机管理中所发挥的作用是毋庸置疑的:就信息的流动和使用而言,危机管理中的舆论能够为公众提供必要的心理安抚和信心支持;为决策者提供有力支持;向危机管理的核心机构反馈灾情民意。就政府部门危机管理的整体工作而言,舆论能够帮助开展公众动员工作;为实施危机处理预案争取舆论支持;监督危机管理中各种资源的调配和使用情况;减少消除谣言的不良影响;尽可能防止危机的二次发生或其它不必要的损失等。可以说,舆论预警是危机管理的前提要件和过程保障,因此有必要进行专门的研究。

在网络媒体日益发达的今天,网络传播在公共危机管理中扮演着越来越重要的角色,因此有学者认为公共危机管理实际上是一个动态的危机传播过程,公共危机传播的效果是决定其成败的关键,而网络舆论的监控就成为其中重要的一个环节。

公共危机传播离不开政府、媒体、公众这三个基本要素,舆论将其联结在一起,三者各自独立发挥作用,同时又相互影响、相互制衡,形成了一个动态的舆论传播系统。在我国改革开放前