

四川省社会科学后期资助项目

突发事件

舆论引导实务

刘洋 著



四川大学出版社



四川省社会科学后期资助项目

突发事件

舆论引导实务

刘洋 著



四川大学出版社

责任编辑:王天舒
责任校对:喻 震
封面设计:胜翔设计
责任印制:王 炜

图书在版编目(CIP)数据

突发事件舆论引导实务 / 刘洋著. —成都:
四川大学出版社, 2017. 12
ISBN 978-7-5690-1512-6

I. ①突… II. ①刘… III. ①突发事件—应急对策—
研究 IV. ①D035.34

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 323163 号

书名 突发事件舆论引导实务

著 者	刘 洋
出 版	四川大学出版社
地 址	成都市一环路南一段 24 号 (610065)
发 行	四川大学出版社
书 号	ISBN 978-7-5690-1512-6
印 刷	四川盛图彩色印刷有限公司
成品尺寸	148 mm×210 mm
印 张	6
字 数	164 千字
版 次	2018 年 3 月第 1 版
印 次	2018 年 3 月第 1 次印刷
定 价	26.00 元



版权所有◆侵权必究

- ◆读者邮购本书,请与本社发行科联系。
电话:(028)85408408/(028)85401670/
(028)85408023 邮政编码:610065
- ◆本社图书如有印装质量问题,请
寄回出版社调换。
- ◆网址:<http://www.scupress.net>

前 言

1998年年底，新浪网的上线标志着中国商业网站 Web 1.0 时代的开启。近 20 年来，互联网开放、共享的技术基因对网民/用户的赋权（Empowerment）在不断地升级演变，大数据背景下基于算法升级并强调用户个性化选择信息的 Web 3.0 时代似乎又加剧了所谓后真相（Post-truth）时代的社群焦虑。2016 年，因美国总统大选和英国脱欧公投而产生的热词“后真相”被《牛津词典》收录，即“诉诸情感及个人信念，较客观事实更能影响民意”。如果说这个来自西方的话语离我们比较远的话，那么 2016 年年初被认定为假新闻的“上海女孩逃离江西农村”事件，以及 2017 年年底持续刷屏的青岛留日女学生江歌遇害案在网络空间煽起的颇具情绪化的“公共舆论”（Public Opinion），又让我们切身感受到了后真相离我们如此之近。大数据时代传播生态环境的变革裹挟着后真相时代的焦躁、非理性的情绪扑面而来，这既是新时代国家治理现代化征程中的时代背景，也是党的新闻舆论工作面临的现实挑战。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视新闻舆论工作，习近平总书记多次召开会议研究相关问题、发表重要讲话、作出重大部署。2016 年 2 月 19 日，习近平总书记主持召开党的新闻舆论工作座谈会并发表重要讲话，深刻阐述了做好

党的新闻舆论工作的重大意义、职责使命、方针原则、创新发展等一系列重大问题。2017年10月18日，习近平总书记在十九大报告中再次强调，高度重视传播手段建设和创新，提高新闻舆论传播力、引导力、影响力、公信力。习近平总书记关于党的新闻舆论工作的系列重要讲话，既一脉相承，又不断深化创新，形成了具有时代性、创新性、系统性的中国特色新闻思想，极大丰富和发展了马克思主义新闻观，是做好新时期党的新闻舆论工作的重要理论指引。学习贯彻习近平总书记关于新闻舆论工作的系列重要讲话精神，做好突发事件新闻舆论工作，不仅直接关系突发事件的处置成败，也是检验党和政府治理能力和水平高低的一个重要标志。基于这种现实考量，我们认为有必要及时梳理总结突发事件舆论引导工作的得失，以助于我们真正读懂习近平新时代中国特色社会主义思想在新闻宣传领域的内涵。

当审慎地翻看2000年以来中国突发事件“历史档案”时，我们也不禁发出意大利史学家克罗奇“一切真历史都是当代史”的感喟。当庆幸2003年的“非典”疫情处置推进了中国新闻发布制度的完善之时，2011年国务院“7·23”甬温线特大铁路交通事故调查组认定“事故抢险救援过程中，铁道部和上海铁路局存在处置不当、信息发布不及时、对社会关切回应不准确等问题，在社会上造成不良影响”的结论依然在耳边轰轰作响。因为在后续的一些突发事件中，一些机构或企业组织依然在或多或少地犯这类“低级失误”。平心而论，突发性事件舆论引导之所以难于驾驭，在一定程度上与突发事件的不可预料性、负面性、复杂性、敏感性、影响力大等特点有关。同时，媒介化社会之中，传播关系的网络化和传播技术的数字化这两个核心特征，在移动互联网时代表现得更为明显。这使得各类灾难和突发事件不仅在传播的时空维度上大大延伸，也加剧了其复杂性。因此，认真做好突发公共事件的新闻发布和舆论引导工作，运用媒介的力量来

减缓乃至化解社会矛盾和危机，维护社会稳定、营造良好氛围，已经成为各级党委、政府和领导干部高度关注、亟待解决的重大课题，也是政府从政治传播的高度维护与公众良性关系的题中应有之义。

诚如传播学者陈先红教授所言，“公共关系是一种讲故事的话语实践”。在面对网民使用各类新媒体开启UGC用户生产内容模式（User Generated Content），用自己的麦克风“讲故事”，甚至把“故事讲大”之时，部分政府部门和新闻单位仍然存在公关失位、无所适从的现象，不知道如何讲述“自己的故事”，即不知道如何做好突发事件的舆论引导工作，不知道如何管理服务现场记者采访，不知道为境内外媒体和公众提供什么“故事素材”。在实际工作中，我们发现许多突发事件爆发的舆情，主要缘于应对不当、组织不力，一些本来很正常的处置工作演变成大规模的突发舆情，严重影响了政府的公信力和形象。

作者基于多年与媒体打交道和从事突发事件舆论引导工作的经验，结合各级党委政府以及企业在突发事件舆论引导中存在的一些问题和困惑，全面、系统、完整地总结了突发事件舆论引导的原则，结合最新的案例分类提出了各种突发事件舆论引导处置的工作流程，详细整理了突发事件舆论引导的注意事项，鲜明地提出党政领导干部应具备的媒介素养，以便更加从容自觉地应对突发事件舆情，做好突发事件舆论引导，切实提升政府等机构维护公关关系的水平。

本书共分四章，分别对突发事件舆论引导原则、突发事件舆论引导分类处置办法、突发事件舆论引导应对技巧、突发事件舆论引导的媒介素养，针对不同类型的突发事件舆论引导需要的政策支持、领导机构、运作方式、工作流程和引导技巧，提出了相应的模式。

本书最大特点是针对性强、实用性强，通俗易懂、易于操

作。它不仅是一本宣传部门的参考书，也是新闻学院学生适用的教科书。

因时间和作者能力原因，本书难免有不足之处，对于书中的纰漏和不足，敬请读者朋友指正。

目 录

第一章 突发事件舆论引导原则.....	(1)
第一节 涉事部门(地方)是突发事件舆论引导的第一主体.....	(2)
一、切实落实意识形态责任制.....	(3)
二、健全突发事件舆论引导保障机制.....	(6)
三、加强突发事件舆论引导培训演练.....	(10)
第二节 提前预警是突发事件舆论引导的最有效措施.....	(13)
一、舆情预警的基础是发现要早.....	(13)
二、舆情预警的关键是研判要准.....	(15)
三、舆情预警的核心是处置要快.....	(18)
第三节 开诚布公是突发事件舆论引导的最好办法.....	(21)
一、积极推动事件处置部门及时发布权威信息.....	(22)
二、灵活运用多种方式对外发布信息.....	(24)
三、主动设置议题发布信息引导舆论.....	(26)
第四节 善待媒体是突发事件舆论引导的中心环节.....	(28)
一、依法依规有序管理现场采访.....	(29)
二、分阶段有力引导记者采访报道.....	(31)
三、竭力做到后勤保障有求必应.....	(32)
第二章 突发事件舆论引导分类处置办法.....	(36)
第一节 自然灾害的舆论引导.....	(37)

一、工作流程	(37)
二、工作重点	(41)
三、工作技巧	(46)
四、案例借鉴	(48)
第二节 事故灾难的舆论引导	(54)
一、工作流程	(55)
二、重点工作	(57)
三、工作技巧	(60)
四、案例借鉴	(61)
第三节 社会安全事件的舆论引导	(67)
一、工作流程	(67)
二、重点工作	(68)
三、工作技巧	(69)
四、案例借鉴	(71)
第四节 司法案件的舆论引导	(75)
一、工作流程	(76)
二、重点工作	(78)
三、工作技巧	(82)
四、案例借鉴	(86)
第五节 社会关注的敏感事件的舆论引导	(90)
一、工作流程	(91)
二、重点工作	(93)
三、工作技巧	(95)
四、案例借鉴	(96)
第三章 突发事件舆论引导应对技巧	(98)
第一节 突发公共事件舆论引导常见错误做法	(99)
一、百般阻挠	(99)
二、推卸责任	(102)

三、引导乏力·····	(105)
第二节 防止处置中舆论次生灾害的注意事项·····	(109)
一、利益分配失衡·····	(110)
二、政府职能“越位”或“缺位”·····	(111)
三、防止基层干部不作为、乱作为·····	(112)
第三节 突发公共事件处置中需要增强的三种意识·····	(115)
一、强化公关意识·····	(115)
二、强化风险意识·····	(117)
三、强化形象意识·····	(119)
第四节 突发事件舆论引导的应对技巧·····	(121)
一、第一时间发布权威信息，才能占领舆论制高点 ·····	(121)
二、坚持公开透明处置，才能掌握舆论引导主动权 ·····	(122)
三、善用“第三方”声音，才能避免谣言滋生蔓延 ·····	(123)
四、主动对外坦诚真实内容，在道义上就会立于不 败之地·····	(124)
五、注重人文关怀，才能赢得媒体支持·····	(125)
六、保持对外一致口径，才能有效引导舆论·····	(126)
七、信息发布留有余地，才能实现动态调控·····	(127)
八、细化区分报道程度，才能实现精准引导·····	(127)
九、建立扁平化指挥机构，才能高效有序组织舆论 引导·····	(128)
第四章 突发事件舆论引导的媒介素养·····	(130)
第一节 提高应对突发舆情的能力·····	(131)
一、增强新闻舆论引导的意识·····	(132)
二、提高互联网新媒体思维·····	(134)

三、增强议题设置的意识·····	(138)
第二节 提高应对媒体采访的能力·····	(140)
一、增强媒体意识·····	(141)
二、支持记者采访·····	(144)
三、推进媒体日常合作·····	(148)
第三节 提高应对舆论监督的能力·····	(150)
一、阳光行政，防患于未然·····	(150)
二、主动出击，有效应对·····	(152)
三、积极补救，化危为机·····	(154)
第四节 提高新闻发布的能力·····	(156)
一、提高统筹组织能力·····	(156)
二、提高有效引导能力·····	(158)
三、提高现场掌控能力·····	(161)
后 记·····	(165)
附件一·····	(166)
附件二·····	(169)
附件三·····	(180)

第一章 突发事件舆论引导原则

我国疆域辽阔，地形复杂，气候多样，突发事件事无常例、时有发生。突发事件，指突然发生的造成或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。突发事件往往危及群众的生命财产，会不同程度地给政府部门造成经济和形象上的破坏与损失。灾难及突发性事件舆论引导之所以难于驾驭，在一定程度上与突发事件的不可预料性、负面性、复杂性、敏感性、影响力大等特点有关。在网络时代，信息传播速度更快、范围更广、渠道更多，舆论场日益复杂多变，舆论把控难度越来越大。借突发事件问责政府成为一种倾向，热点问题引发连带炒作，局部“小事情”可能牵一发而动全身，酿造成突发舆论大事件。因此，如何针对突发事件进行舆论引导，是长期困扰各级宣传部门的一道难题，更是一个考验各级领导干部执政能力的问题。认真做好突发公共事件的新闻发布和舆论引导工作，运用传媒的力量来减缓乃至化解社会矛盾和危机，维护社会稳定和凝聚群众力量，对于提高政府治理能力具有重大意义。

要做好突发事件新闻舆论工作，必须“从时度效着力，体现时度效要求”入手，既要考虑政治性，也要兼顾专业性。时效决定成效，把握好时机、节奏，重视“首发效应”，做好“早”和“快”的文章，舆论引导就能事半功倍；分寸就是水平，对度的把握是舆论引导的大学问，精心把控、精准拿捏，恰如其分、恰

到好处，舆论引导才能取得理想效果；效果体现导向，新闻舆论工作最终要看效果，应以赢得群众口碑为追求、以凝聚社会共识为旨归。

总的来说，由于公共突发事件造成的社会负面影响大，处置时机稍纵即逝，舆论引导需要多部门密切配合、果断决策、迅速干预、协调解决。各级部门应该按照意识形态责任制要求，时刻关注辖区内的各方面舆情，搞好提前研判预警，按照“及时准确、公开透明、有序开放、有效管理、正确引导”的20字方针，分析原因、选择时机、找准角度、讲究艺术、主动回应，做到事半功倍，为事件处置提供有力舆论支持。

第一节 涉事部门（地方）是突发事件舆论引导的第一主体

习近平总书记强调，“做好党的新闻舆论工作，事关旗帜和道路，事关贯彻落实党的理论和路线方针政策，事关顺利推进党和国家各项事业，事关全党全国各族人民凝聚力和向心力，事关党和国家前途命运。必须从党的工作全局出发把握党的新闻舆论工作，做到思想上高度重视、工作上精准有力”。这一论述充分表明了党的新闻舆论工作是一项政治性工作，是对新闻舆论工作最好的提纲挈领。突发事件的新闻舆论引导也不例外，是政治性很强的业务工作，也是业务性很强的政治工作，更是一件复杂的系统工程，需要当事的相关部门和主要责任人综合履行职责、勇于担当。2016年7月，国务院办公厅下发《关于政务公开工作中进一步做好政务舆情回应的通知》，从制度层面明确政务舆情回应的责任主体，依照属地管理、分级负责、谁主管谁负责原则，特别强调新闻发布第一责任主体涉事政府部门。2016年11

月，中共中央办公厅、国务院办公厅下发《关于全面推进政务公开工作的意见》，明确指出把政务公开工作纳入绩效考核体系，加大分值权重，落实好的予以表彰，落实不到位的通报批评，不公开或公开不当的依法追责。2017年11月30日，中共中央政治局召开会议，审议通过《中国共产党党务公开条例（试行）》，要求及时回应党员和群众关切，以公开促落实、促监督、促改进。

一、切实落实意识形态责任制

人心是最大的政治，舆论是强有力的武器。从历年来突发事件舆论引导案例中能够发现，是否有效引导舆论，直接影响社会稳定、影响政府形象、关系党的执政能力建设。突发事件来临，群众急需知道事实真相和自身处境，外界高度关注事态进展和处置措施，如果新闻宣传指挥失灵、失效，就容易引发各界猜测，导致负面声音甚嚣尘上，引发更大面积的恐慌和社会不稳定。因此，做好突发事件新闻舆论引导工作，不仅仅是宣传部门的工作体现，还是一种高级的领导艺术，更是一级党委政府治理能力和治理体系现代化的体现。党委政府在全力处置突发事件同时，应切实落实意识形态责任制，避免由于新闻舆论引导不当引发次生危机。

1. 加强党委领导才能管根本

习近平总书记指出，加强和改善党对新闻舆论工作的领导，是新闻舆论工作顺利健康发展的根本保证。各级党委要自觉承担起政治责任和领导责任。各级党委主要负责同志和分管意识形态工作的领导同志，应该旗帜鲜明地站在意识形态工作第一线，责无旁贷承担起政治责任。党委主要负责同志应带头抓意识形态工作，带头阅看本地区本部门主要媒体的内容，带头把握本地区本部门媒体的导向，带头批评错误观点和错误倾向，加强对意识形态

态领域重大问题的分析研判和重大战略性任务的统筹指导。对意识形态工作领导不力、造成严重后果的，特别是对突发事件舆论引导不力的，应当严肃约谈问责；对社会关切不回应、重要信息不发布的，要严肃批评、公开通报；对弄虚作假、隐瞒事实、欺骗公众，造成严重影响的，要依法依规追究相关单位和人员责任。

2. 以上率下才能压实责任

“人不率则不从，身不先则不信。”高效的新闻舆论引导在很大程度上依赖“一把手”机制，主要领导要坚持以上率下、带头担责，各级自会层层抓落实，主动推动。因此，主要领导特别是“一把手”真正重视、真心重视，是做好突发事件舆论引导的核心和关键。各级党委要进一步增强“四个意识”，自觉承担起新闻舆论工作的政治责任和领导责任，在突发事件新闻舆论工作中靠前指挥、亲自把关，加强指导和调控。关键时刻，各级党委政府还要承担起新闻和信息的及时发布者、权威递料者、自觉把关者的角色，特别是在出现负面舆情时，早说比晚说好，自己说比别人说好，主动发布信息，积极引导舆论。

3. 齐抓共管才能形成合力

突发事件的处置工作是一个复杂的系统工程，需要协调的部门众多、内容丰富、形式多样，新闻舆论引导是一个重要组成部分。客观地说，对一个地方而言，突发事件的出现是不可避免的。而其中的一些群体性事件，多是公众诉求得不到合理解决而产生的，是人民内部矛盾。如果沟通及时，政策宣传解释到位，有可能瞬间化解。如果处置不当，信息不畅通，社会性利益冲突就有可能向政治性漂移，涉及民心向背，就会在短时间内损害群众心中的党政机关形象，甚至影响各级党委政府的公信力。负责处置的部门全程参与突发事件处置过程，无论在突发事件发展的各个阶段，还是在突发事件处置的各个环节，都是决策、协调的

中枢机构，掌握着核心、权威信息。因此，负责处置的地方和部门是突发事件新闻舆论引导第一责任主体，本级政府办公厅（室）会同宣传部门做好组织协调工作，涉事单位和部门有义务配合做好信息发布工作，及时、准确、客观、全面地发布事件信息；涉事责任部门实行垂直管理的，上级部门办公厅（室）会同宣传部门做好组织协调工作；对涉及多个地方的政务舆情，上级政府主管部门是舆论引导第一责任主体，本级办公厅（室）会同宣传部门做好组织协调督促工作；对特别重大舆情，本级政府主要负责同志要切实负起领导责任，指导、协调、督促相关部门做好舆情回应工作。

4. 协同推进才能有力有序

突发事件处置是一个高度复杂的系统工程。不仅实体处置和舆论引导都需要技巧，而且二者之间要高度协调同步。党委政府要从全局的高度、以系统科学的思维处置突发事件，确立新闻舆论引导与事件本身处置同等重要的思想，从全局上把握基调，从整体上考量效果，坚持同部署、同推进、同督促，既认真研究事件处置，也认真研究舆情引导，做到重点环节亲自协调、重要难题亲自督办，切实为新闻舆论引导工作提供坚强有力的政治保证和组织保证。事件处置工作结束后，要对新闻舆论引导工作进行总结评估，纳入事故调查处理报告中。宣传部门要根据中央要求，积极主动地向主要负责同志汇报本地区宣传思想动态，潜移默化增强舆论引导意识和媒介素养，切实履行好指导、组织、协调、督查和抓好落实的职责，积极协调同级党委把意识形态工作纳入巡视内容，严格年终绩效考核、目标管理和督察，结合地方实际细化突发事件引导效果的标准，确保突发事件舆论引导有力有序。突发事件发生后，特别要说服主要领导接受宣传部门舆论引导专业建议，协调高一级的专业指挥人员到现场调控，才会取得较好的效果。

二、健全突发事件舆论引导保障机制

制度管根本，机制管长远。突发事件舆论引导贵在早、贵在快，必须建立有效的责任系统和高效的运转机制。只有健全和完善突发事件舆论引导机制，才能从制度上保证事件发生后，舆论引导的各项工作有专门人员负责，有工作方案可循，防止因为职能部门之间相互扯皮推诿，导致延误舆情处置的最佳时机。突发事件发生后，要立即启动预案，实行重大舆情应急响应，与应急、公安、通信、交通等部门协调联动，第一时间与上级宣传部、网信办专人联络，及时汇报工作情况，获取工作层面的指导和支持，控制舆情扩散，迅速开展新闻宣传和舆论引导工作。

1. 要建立完善突发事件舆论引导预案

凡事预则立，不预则废。突发事件的紧迫性、信息不对称性和资源有限性要求快速做出应急决策，建立预案，为准确研判突发事件的规模、性质、程度并合理决策舆论引导应对措施提供科学的思路和方法，快速有效地降低事件本身的负面影响。但不同的突发事件舆论引导有不同的工作重点和方法。不同的地方或单位需要根据自身面临的突发事件风险，分门别类地制定相应的操作手册。操作手册应具有系统性，并有对应的工作系统，包括监测预警系统、决策指挥系统、信息发布系统、现场管理服务体系等综合体系。监测预警系统的主要职能是加强突发公共事件前期舆情的分析与研判，就突发事件的发生及后果做出预告、实施重点监控，并制定预案；决策指挥系统的主要任务是突发事件发生以后，迅速做出选择和反应，正确判断突发事件的新闻价值，并在处置新闻资源上实行统一指挥、统一行动；信息发布系统，就是整合优化新闻资源，对新闻资源进行综合开发利用，通过新闻发布会、吹风会、新闻稿等多种方式及时准确地对外发布消息；现场管理服务体系的主要职责是按照总量控制、持证采访、提供