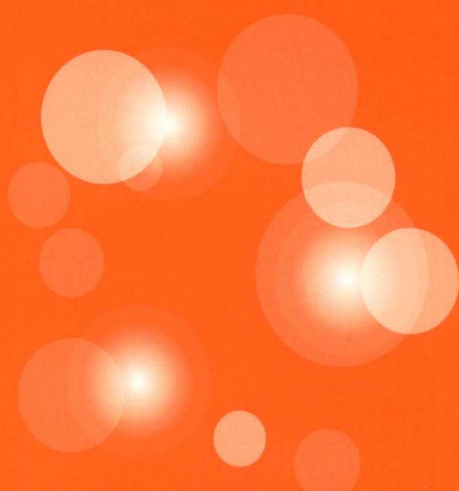
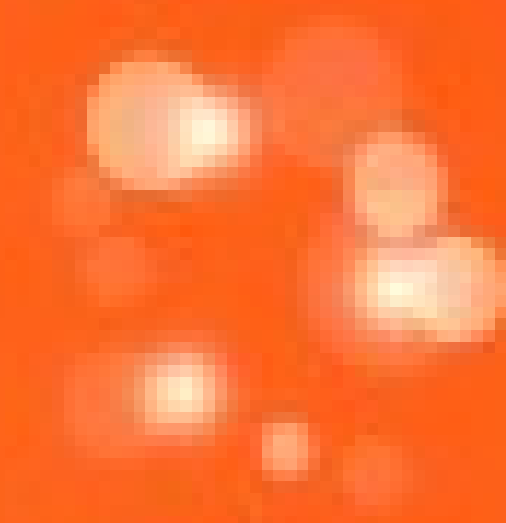




突发公共事件中的 谣言传播与治理

王颖吉 主 编
王 鑫 副主编

中国传媒大学出版社



突发公共事件中的 谣言传播与治理

陈立

中国政法大学教授

突发公共事件中的 谣言传播与治理

王颖吉 主 编
王 鑫 副主编

中国传媒大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目(CIP)数据

突发公共事件中的谣言传播与治理 / 王颖吉主编, 王鑫副

主编. —北京: 中国传媒大学出版社, 2018.3

(传播大视野丛书)

ISBN 978-7-5657-2306-3

I . ①公… II . ①王… III . ①谣言—传播—对策—研

究—中国 IV . ① D669.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 061598 号

突发公共事件中的谣言传播与治理

TUFA GONGGONG SHIJIAN ZHONG DE YAOYAN CHUANBO YU ZHILI

主 编 王颖吉

副 主 编 王 鑫

责任编辑 黄松毅

特约编辑 李克俭

装帧设计  卡吉鸟设计

责任印制 阳金洲

出版发行 中国传媒大学出版社

社 址 北京市朝阳区定福庄东街 1 号 邮编: 100024

电 话 86—10—65450528 65450532 传真: 65779405

网 址 <http://www.cucp.com.cn>

经 销 全国新华书店

印 刷 北京玺诚印务有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 19.25

字 数 296 千字

版 次 2018 年 3 月第 1 版 2018 年 3 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5657-2306-3/D·2306 定 价 69.00 元

版权所有

翻印必究

印装错误

负责调换

目 录

contents

第一章 相关概念研究 / 1

第一节 突发公共事件概念辨析 / 1

一、突发公共事件的概念及范围 / 1

二、突发公共事件的分类及特点 / 4

三、突发公共事件与谣言传播的关系 / 6

第二节 谣言概念辨析 / 8

一、谣言作为一种心理结果 / 8

二、谣言作为一种社会反权力 / 9

三、我国研究语境中的“谣言” / 10

第三节 治理概念辨析 / 19

一、“治理”一词的定义 / 20

二、治理理论的不同视角与研究途径 / 23

三、治理理论的本土化 / 24

四、治理理论与谣言控制 / 25

第二章 突发公共事件背景下的谣言研究文献综述 / 27

第一节 文献整理说明 / 27

第二节 突发公共事件背景下谣言研究的开端和发展 / 28

一、开端 / 28

二、发展 / 29

第三节 突发公共事件背景下谣言研究内容概述 / 31

第四节 突发公共事件背景下谣言研究的特点及问题分析 / 34

一、特点 / 34

二、目前研究中存在的问题 / 36

第三章 突发公共事件中谣言形成和传播的机制与过程 / 39

第一节 突发公共事件中谣言形成与传播的心理基础 / 39

一、谣言产生与传播的个体心理因素 / 40

二、谣言产生与传播的群体心理因素 / 48

第二节 突发公共事件中谣言形成与传播的客观因素 / 54

一、信息内容与谣言 / 54

二、信息传播环境状况与谣言 / 63

三、风险社会的危机心理与谣言 / 68

四、社会公信系统与谣言 / 70

第三节 突发公共事件中谣言传播过程与模式研究 / 81

一、谣言传播的媒介平台与集体作用 / 81

二、谣言生成和传播的纵向过程 / 86

三、突发公共事件中谣言传播的模式 / 98

四、谣言传播过程中的传播失真与变形机制 / 105

五、从谣言到行动的生成逻辑 / 110

第四章 突发公共事件中谣言公共治理之主导——政府 / 115

第一节 谣言止于信息公开 / 115

- 一、突发公共事件中我国的信息公开现状 / 115
- 二、政府信息和谣言的博弈过程及问题 / 117
- 三、政府采取应急辟谣措施应注意的问题 / 120
- 四、政府谣言治理本质上是一种政府传播行为 / 121

第二节 谣言治理机制中政府协调、主导地位的确立 / 127

- 一、政府发挥协调、主导作用原因探析 / 128
- 二、政府应如何发挥协调和主导作用 / 129

第三节 适度的应急处理措施是辟谣捷径 / 130

- 一、利用新媒体迅速辟谣 / 130
- 二、寻求媒体合作，扩大信息影响力 / 133
- 三、适当介入人际传播 / 138

第四节 完善常态制度建设是健全舆论环境的根本途径 / 139

- 一、完善应急预案建设是谣言治理的重要环节 / 139
- 二、完善日常舆情监测、分析与预警机制 / 142
- 三、提高政府公信力，树立主体权威性 / 145
- 四、尊重民众知情权，完善日常信息公开制度 / 148

第五章 突发公共事件中谣言治理的法律途径 / 151

第一节 依法治谣的必要性和现状 / 151

- 一、行政治理谣言的必要性及现状 / 152
- 二、我国依法治谣的必要性及现状 / 154
- 三、我国法律对谣言的判定标准 / 156

第二节 我国依法治谣存在的争议 / 159

- 一、关于区分谣言与自由言论的争议 / 159
- 二、关于诽谤罪“情节严重”认定的争议 / 161

- 三、关于扰乱公共秩序判断原则的争议 / 162
- 四、关于侵害客体的争议 / 164
- 五、关于诽谤行为“自诉”转“公诉”的争议 / 164
- 六、关于网络实名制的争议 / 166
- 七、关于网络言论是否适用于现行法律的争论 / 167

第三节 国外依法治谣的经验 / 168

- 一、谨慎制定谣言相关的法律法规 / 169
- 二、针对网络特性制定依法治谣原则 / 170
- 三、法律治谣与自律规范相结合 / 171
- 四、依法治谣手段不断提高 / 172
- 五、依法治谣对言论自由的保护 / 173

第四节 谣言治理与言论自由保护的辨析 / 174

- 一、言论自由及其限制原则 / 174
- 二、我国言论自由保护存在缺陷 / 175
- 三、平衡依法治谣和言论自由保护的原则 / 176

第五节 我国依法治谣的对策 / 178

- 一、修订、完善现行谣言规制法律体系 / 178
- 二、明确谣言治理规范、标准和流程 / 178
- 三、促进法律手段与法外手段相配合 / 179
- 四、平衡谣言防治与言论自由 / 179

第六章 突发公共事件中谣言的媒体治理途径 / 182

第一节 媒体与突发公共事件中谣言的关系 / 182

- 一、媒体在突发公共事件谣言传播过程中的角色 / 182
- 二、媒体治理突发公共事件中谣言的必要性 / 185

第二节 突发公共事件中谣言的媒体治理问题 / 186

- 一、媒介生态环境复杂化 / 187

二、突发公共事件加大媒体行为难度 / 197

三、失效的自媒体净化——以微博为例 / 198

四、新旧媒体缺乏联动 / 206

第三节 媒体谣言治理的应急处理措施 / 207

一、配合政府、权威的意见传播 / 207

二、统一观点，达成共识，避免自说自话 / 208

三、新闻信息的发布技巧 / 209

四、辟谣信息传播技巧 / 212

第四节 媒体常态制度建设 / 218

一、加强行业监管和自律，杜绝谣言信息的传播 / 218

二、监测并分析舆情 / 224

三、坚守社会责任，提高业务素质和媒介公信力 / 226

第七章 突发公共事件中谣言治理的非政府组织途径 / 230

第一节 非政府组织概念梳理 / 230

第二节 当前的我国非政府组织参与辟谣的现状分析 / 234

一、谣言应急治理中的非政府组织 / 235

二、辟谣常态建设中的非政府组织 / 242

第三节 非政府组织参与辟谣的优势分析 / 245

一、民间性 / 245

二、灵活性 / 248

三、专业性 / 251

四、独立性 / 254

第四节 非政府组织参与辟谣的角色分析 / 257

第八章 突发公共事件中谣言治理的公民途径 / 260

第一节 公民谣言治理面临的形势 / 261

一、公民在谣言治理中的角色和定位 / 261

二、新媒体时代的公民与谣言 / 263

三、公民谣言治理现状——以两个调查为基础 / 269

第二节 公民谣言治理的内部调控 / 281

一、公民谣言治理的相关素养 / 282

二、加强公民意识，促进公众参与和讨论公共事务 / 286

三、加强媒介素养教育，培养公众批判性接受媒介和社会信息的能力 / 289

四、加强公众心理建设，培养其面对突发事件不恐慌、不造谣的心理素质 / 291

五、加强科学文化素养教育，为谣言防治打好基础 / 294

后 记 / 297

第一章

相关概念研究

第一节 突发公共事件概念辨析

当下，突发公共事件无论是在政府话语、公众话语还是媒体话语中都是一个高频词汇，自然也成为学术研究中的热点。针对突发公共事件这个概念，不同的研究者分别从不同的角度进行了界定。突发公共事件与谣言往往联系密切。

一、突发公共事件的概念及范围

一般来说，突发公共事件是一个约定俗成的名词。在西方学者的研究成果中，通常以“Public Emergency”或者“Emergency Events”作为与突发公共事件相对应的概念。例如，欧洲人权法院对“公共突发状态”（Public Emergency）的解释为“一种特别的、迫在眉睫的危机或危险局势，影响全体公民，并对整个社会的正常生活构成威胁”。这个解释通常被认为是国际上关于突发公共事件有代表性的定义。美国危机管理机构ICM将危机分为突发危机（Sudden Crises）与积发危机（Smoldering Crises）。突发危机事件是指突然发生的、难以预测的、采用常规管理方式难以克服的事件；而积发危

机事件则是由于管理者对日常工作中出现的小问题的疏忽而导致的。^①美国政府对公共突发事件的定义可以概括为：由美国总统宣布的，在任何场合、任何情景下，在美国的任何地方发生的需联邦政府介入、提供补充性援助，以协助州和地方政府挽救生命、确保公共卫生、安全及财产或减轻、转移灾难所带来的威胁的重大事件。^②

在概念使用上，“突发公共事件”（emergency）通常与“（公共）危机”（crisis）、“灾难”（disaster）等概念混用。这几个概念都是用来描述性质相近的一类事件或状态的，但它们的侧重点不同。可以从事件的危害程度、事件的影响方式、事件的影响范围三方面来辨析这几个概念。^③灾难既有突发的，也有可预见的，灾难的影响范围一般涉及不同的公共范畴（如不同地域或不同系统）。而突发事件更强调的是事件的影响方式是突如其来的、事先难以预料的、需要紧急处置的。突发事件的危害程度可能很大，但也可能有限。突发事件影响的范围既可能是公共范畴，也可能是私域范畴。危机是全过程、全方位地描述那些突发的有可能产生较大破坏损失的事件。广义的危机定义实际上涵盖了灾难、突发事件、紧急状态等。

童兵认为，未能预测或难以预测而突然发生的事件谓之“突发事件”。对社会公众有直接影响或与公共社会有广泛联系的突发事件谓之“突发公共事件”。当事人人数众多的民众，且这些民众有强烈的利益诉求的突发公共事件谓之“突发群体性事件”^④。薛澜、钟开斌认为，“突发公共事件”一般指突然发生，对全国或部分地区的国家安全和法律制度、社会安全和公共秩序、公民的生命和财产安全已经或可能构成重大威胁和损害的，造成巨大的人员伤亡、财产损失和社会影响的，涉及公共安全的紧急公共事件。由战争或全国总动员、局部动员所引起的紧急状态则是一种最严重的突发公共事件。^⑤孙旭培、牛静认为，突发性事件是指突然发生的、出乎人们意料的事件。它不以人们的主观意志为转移，使得自然界、社会、社会中人的存在状

① 张一文. 突发性公共危机事件与网络舆情作用机制研究 [D]. 北京: 北京邮电大学, 2012: 25-57.

② Robert, T. Stafford. Disaster Relief and Emergency Assistance Act [M]. Public Law, 2000: 106-390.

③ 薛澜, 钟开斌. 突发公共事件分类、分级与分期: 应急体制的管理基础 [J]. 中国行政管理, 2005(2): 103.

④ 童兵. 突发公共事件的信息公开与传媒的宣泄功能 [J]. 南京社会科学, 2009(8): 37.

⑤ 薛澜, 钟开斌. 突发公共事件分类、分级与分期: 应急体制的管理基础 [J]. 中国行政管理, 2005(2): 102.

态的恒常性遭到破坏或发生断裂,迅速对社会产生巨大冲击和震撼。^①这类事件既包括天灾,也包括人祸或事故引起的不测事件。^②徐学江认为,突发事件是指突然发生的、出乎人们意料的事件,不以人们的主观意志为转移。正因为其“突发性”,重大突发事件总是迅速对社会产生巨大的冲击力和震撼力,在极端的时间里成为社会舆论关注的焦点和热点。^③由于其显著性和广泛的社会关注度,突发事件处理不当极易引起更大的社会混乱。

学界对公共突发事件的界定有广义和狭义之分。广义上讲,突发公共事件泛指一切突然发生的危害人们生命财产安全、直接给社会造成严重后果和影响的事件,它既包括由人为因素导致的突发事件,也包括由自然因素导致的突发事件。狭义上的突发事件的概念仅指突然发生的、具有较大规模的、严重危害国家政治、经济、社会治安秩序安定的违法事件。

我国于2007年出台了《中华人民共和国突发事件应对法》,将“突发公共事件”界定为:突然发生,造成或者可能造成严重社会危害,需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。“突发公共事件”与“突发事件”这两个概念在内涵和外延上并无太大差别。本书之所以强调“突发公共事件”这一概念,主要是强调突发事件的公共性和社会影响的广泛性,突出参与处置与传播的主体为政府,并强调其影响规模较大,需要通过大众媒体参与传递信息、有效动员。

值得注意的是,此前学界对于突发公共事件的认定往往局限在现实世界中发生的事件,比如自然灾害、生产事故、传染疾病等。实际上,随着风险社会的到来,越来越多的突发公共事件在虚拟世界中酝酿发酵,形成传播迅速、规模庞大、影响广泛的舆论事件,继而扩展到现实生活,给现实世界造成难以预测的破坏和影响。最典型的案例就是网络突发谣言事件。因此,在研究突发公共事件的时候,我们应当对这一概念的范围进行适当的扩充,将它的内涵和外延拓展到虚拟世界,这样才能保证我们的研究更为全面。

① 孙旭培,牛静.论突发事件中媒体的报道重点[J].今传媒,2006(6):14.

② 孙旭培,董柳.宣传本位与报道本位以中西突发事件的报道为例[J].浙江传媒学院学报,2009(4):13.

③ 徐学江.突发事件报道与国家形象[M]//刘洪潮.怎样做对外宣传报道.北京:中国传媒大学出版社,2005:185.

二、突发公共事件的分类及特点

除了从现实世界和虚拟世界来区分突发公共事件之外，还有很多划分方式。比如从危机产生的因素来划分，分为自然原因引起的突发公共事件和人为原因引起的突发公共事件。按照影响范围，分为国际性的、全国性的、地方性的突发公共事件。按照发生的领域分，可以分为政治性突发公共事件、经济性突发公共事件、社会性突发公共事件、生产性突发公共事件、自然性突发公共事件。《突发事件应对法》中则按照社会危害程度、影响范围等因素，将自然灾害、事故灾难、公共卫生事件分为特别重大、重大、较大和一般四级。自然灾害包括水旱灾、地震、气象、地质、海洋、生物和森林草原火灾等，主要是指人类还无法完全抵御的自然破坏力。事故灾难主要指由于决策失误、管理不善、工作粗心等人为因素而诱发的事件。公共卫生事件通常是由客观因素的病菌、传染病等引起的，对人类健康甚至生命安全造成严重影响的事件。社会安全事件是由人的利益冲突因素与价值冲突因素造成的，包括重大群体性事件和重大刑事案件等。

突发公共事件频发与当前风险社会的背景有关。全球性大众媒体的报道和传播一方面使得风险的传播速度、风险给人们造成的感官冲击都成倍放大，另一方面又导致大众心理的风险承受能力急剧降低。结合中国当前的社会环境，我国正处于突发公共事件高发期。随着我国经济社会快速发展和改革的不断深化，社会利益格局调整加快，价值体系多样化，经济发展与生态环境保护矛盾凸显，社会安全形势严峻，社会矛盾由隐性转向显性；自然环境恶劣，自然灾害多发；经济高速发展，安全事故频繁；公共服务体系薄弱，公共卫生事件增多。这些都是导致突发公共事件的重要原因。

从突发公共事件的定义来看，突发公共事件已经呈现出突发性、公共性、紧迫性、危害性等特点。这种非预期又突然爆发的事件往往会在短时间内产生严重危害，引起舆论的密集关注，甚至带来社会恐慌。在突发公共事件扩散的过程中信息传播也呈现出一定的特点：信息的模糊性和不确定性、传播噪音严重、传播效果先入为主、病毒式扩散等。分析突发公共事件中信息传播的类型、特征以及传播机制有助于谣言的防治。

突发公共事件的首要特征就是事件发生的突然性和不确定性。随着科技的发展，人们预测风险的能力不断提高，但是总是有很多风险在某些偶然因

素的触发下爆发，而人们事先难以察觉。在突发公共事件的开端，经常无法用常规性规则进行判断，信息严重不充分、不及时、不全面，并且其后的衍生和可能涉及的影响没有经验性知识可供指导，一切似乎都在瞬息万变。突发事件的发生时间、成因、实际规模和影响深度都是难以把握和预测的，这就使得以往的经验 and 措施都失去了作用，人们因为缺乏对事件的认知和控制而陷入恐慌。在管理方面，政府所面临的环境达到了一个临界值和既定的阈值，政府急需在高度压力下快速做出决策，但通常缺乏必要的训练有素的人员、物资和时间。

我国的突发公共事件还具有复杂性和规律性。处于社会转型阶段的中国，工业化和城市化进程中存在着风险，不同地域、不同群体、不同阶层在转型过程中迸发的矛盾和利益冲突使公共突发事件充满复杂性。虽然我国突发公共事件与社会风险复杂多变，不过还是呈现出一定的规律性：突发公共事件爆发与公共服务体系供给水平相关。公用服务体系薄弱、公共投入不足和分配不平等是很多突发公共事件爆发的主要原因。同时，突发公共事件爆发还与管理水平和信息沟通水平相关。信息渠道不畅通导致民意无法自由表达，这就会不可避免地引发冲突和矛盾。

现阶段我国的突发公共事件具有内生性和宣泄性。突发公共事件的爆发往往是社会各利益主体之间矛盾的突出体现或过激表现，呈现出宣泄性的特征。这区别于出于政治目的与国家制度对抗的突发事件。也就是说社会冲突的很多参与者可能与事件本身无关，只是想表达、发泄情绪。事件爆发的过程一般是矛盾积累，人们在一定程度上对政府或某些社会组织不满，却又没有宣泄的渠道，导致不满情绪越积越深，一旦出现导火索，情绪立刻被点燃或激怒，卷入到事件群体中去，“群体极化”的现象在互联网上格外明显。

突发公共事件会引起社会的广泛关注和连锁反应。突发公共事件会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，其影响和涉及的主体具有社群性。突发公共事件的发生会导致社会系统脱离正常轨道陷入非均衡状态，极易威胁社会公共安全，影响社会稳定，因此也容易引起社会的高度关注。突发公共事件一旦发生，会迅速被放大和扩散，如果不能及时得到控制，就会给整个社会带来连锁反应，产生次生危机和衍生危机。比如自然灾害问题如果得不到及时有效的处置，会引发公共卫生问题、事故灾难问题、

社会安全问题等。

三、突发公共事件与谣言传播的关系

谣言大规模爆发的时候恰恰是突发公共事件频发的时候，两者之间存在密切的联系。纵观近年来我国社会中发生的众多突发公共事件，无论是自然灾害事件、突发公共卫生事件、事故灾难事件还是群体性事件，都能找到谣言传播的身影。事实上，突发公共事件的特点容易助长谣言的传播。突发公共事件对谣言传播的心理环境、社会信用环境、信息传播环境都产生了影响。

首先，在谣言传播的心理环境上，突发公共事件加剧了公众的恐慌和焦躁。由于突发公共事件本身具有“突发性”，在社会大众完全没有心理准备的情况下发生的与大众切身利益密切相关的事件导致了他们的紧迫感和威胁感，使个体产生心理上的不安全感。消除不安全感的最佳手段就是增加对突发公共事件本身的认知，获取更多更准确的信息，但客观环境下的种种原因导致了暂时性的信息市场供小于求则为谣言的产生和传播提供了市场。在此情况下，宣泄心理和较真心理成为减轻不安全感的手段：前者以相信和传播谣言的形式为心理焦虑的状态减压，后者则是面对政府处理突发公共事件反应迟滞的现象将谣言看作群众“倒逼”政府、挖掘真相的一种方式。突发公共事件具有“公共性”，群体对个人的暗示和感染作用十分明显，理性的观点会被非理性的观点压倒，极易出现群体极化现象。当谣言的受众到达一定数量的时候，少数一方的妥协会导致谣言更加迅速地占领市场。

其次，在谣言传播的信息环境上，突发公共事件加剧了谣言的扩散和传播。第一，突发公共事件中信息需求紧迫。一旦发生突发公共事件，无论是事件内的利益主体还是事件外的公众，心里都有可能产生恐慌和不安的情绪，他们对信息的渴求非常紧迫，如果政府或者媒体无法提供足够的信息内容，各类非官方的渠道就成为他们获取信息的平台，这就为谣言的产生提供了心理基础。第二，传播噪音严重。传播渠道越来越发达，传播信息源越来越多，使得突发公共事件中，人们接收到的信息五花八门，异常复杂，相互冲突，鱼目混珠。互联网的发展和普及使得传播噪音有了更多的渠道，信息的传播呈现出病毒式扩散的特征。第三，突发公共事件信息传播的效果往往受到首因效应的影响，产生先入为主的效果。突发公共事件爆发后，受众会

对最先接收到的信息更为信服，形成“首因效应”。如果是谣言最先到达受众，那么处于恐慌状态的受众很可能会失去理性从而形成错误的判断，继而采取过激行为。雪球越滚越大，即使政府通过各种手段对信息进行更正都难以获得受众的认同和支持。因为之前的信息已经深入人心，形成了对后续信息内容的抵抗力。

最后，在谣言传播的社会信用环境上，突发公共事件降低了社会公信力，为谣言滋生和接受提供了温床。很多突发公共事件的起因都是民众对政府或者社会组织的公信力缺乏信心。社会公信系统危机为谣言的滋生提供了社会环境和心理条件，尤其是媒体和政府公信力缺失会使辟谣效果大打折扣。公信力缺失是长期积累的结果，政府公信力缺失是贪污腐败、工作透明度不高、信息发布失实、食品安全事件频发等诸多事件长期积累所造成的；而媒体公信力缺失则是由于虚假报道、刻意炒作、罔顾媒介道德等造成的。谣言往往是钻了社会公信力薄弱的空子泛滥开来。

谣言也有促发、激化、扩散突发公共事件及其影响力的作用。伴随着网络、手机等新兴媒体的普及，谣言传播显示出更加快速的扩散速度以及更加危险的破坏力。在危机管理中，一旦对谣言传播处置不当，往往会加速突发公共事件，使其在短时间内演变为重大公共危机，造成社会动荡，破坏社会稳定，甚至威胁国家的公共安全；相反，如果能科学地认识谣言传播的机制，并制定有效的治理方案，则完全可以通过谣言治理避免或者消除与此密切相关的突发危机的损害。

因此，研究新形势下突发公共事件中谣言传播的发生、发展、扩散机制，应当针对突发公共事件的特点和环境提出行之有效的治理模式。突发公共事件中的谣言传播现象非常复杂，需要依据不同的标准从多个层面、多个维度加以具体分析，如根据突发事件的性质可以分别研究自然灾害、事故灾难、公共卫生、社会安全（主要指群体性事件）等不同事件中谣言传播的机制与规律。同时，应当从谣言治理的多元主体入手，引入近年来逐渐兴起的公共治理的理论视角来探讨突发公共事件中谣言传播的治理问题，研究由政府主导的社会多元主体广泛参与的突发事件谣言的治理途径与方法。这些社会主体包括党和政府职能部门、传媒机构（含电信运营商）等市场主体、非政府组织以及公民。