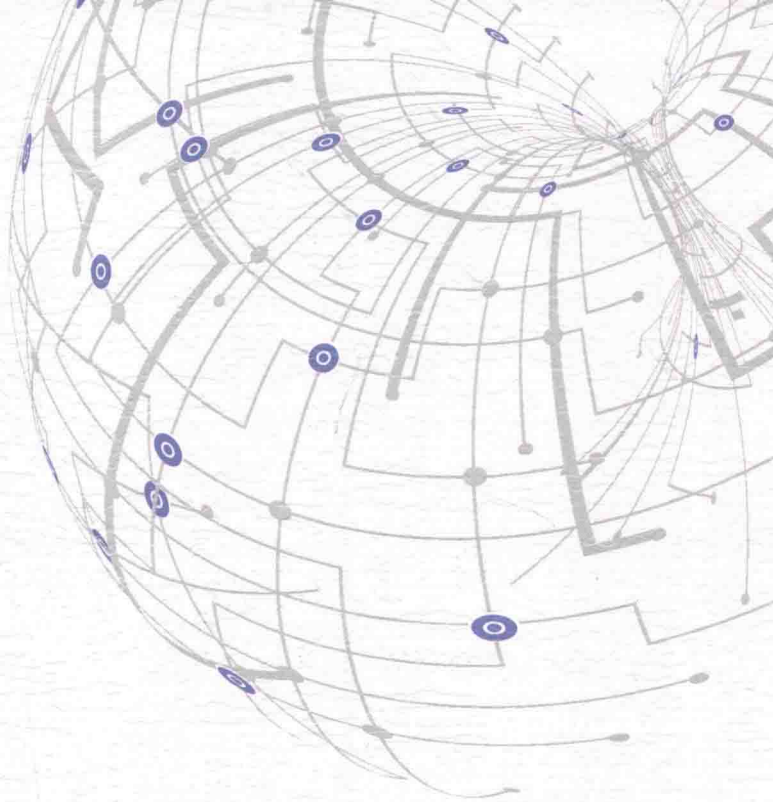




政府应对 突发事件舆论 引导研究

陈明◎著



中国社会科学出版社



政府应对 突发事件舆论 引导研究

陈明◎著

中国社会科学出版社



图书在版编目 (CIP) 数据

政府应对突发事件舆论引导研究/陈明著. —北京:
中国社会科学出版社, 2017. 11

ISBN 978-7-5203-1339-1

I. ①政… II. ①陈… III. ①国家行政机关—突发事件—公共
管理—舆论—研究—中国 IV. ①D630.3 ②G219.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 273199 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 郭晓鸿
特约编辑 席建海
责任校对 李 莉
责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2017 年 11 月第 1 版
印 次 2017 年 11 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 19.5
插 页 2
字 数 238 千字
定 价 86.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话: 010-84083683

版权所有 侵权必究

序

舆论引导近年来得到了政府和学界高度重视，习近平总书记多个场合多次强调舆论引导的重要性。国家社科基金项目近年来在此领域投放比例很大，2007—2016年的10年间，主题涉及舆论舆情的国家社科基金项目达到188项，其中有10多项重大项目。国内研究舆论舆情的学者也逐渐形成规模，学术体系逐渐完善。2015年12月，中国新闻史学会舆论学研究委员会成立。2016年12月10日，首届中国舆论学年会在上海交通大学举办，全国100余名学者赴会，舆论学会会员已经超过千人。毫无疑问，舆论研究正在成为学者研究和关注的热土。

在舆论研究方兴未艾之际，陈明博士的这部《政府应对突发事件舆论引导研究》专著，给舆论学研究增添了新成果。2009年陈明考入华中科技大学新闻与信息传播学院，开始博士阶段学习。之后数年，参加了我主持的2011年国家社科基金重点项目“应对突发事件舆论引导系统构建研究”。他收集资料，参与课题调研和论文撰写工作，在《现代传播》等新闻传播学期刊上发表论文10余篇。确定博士论文选题时，他选择了政府应对突发事件舆论引导这个方向，选题理由是，当时这一块国内相关研究成果还较少，选择该选题有一定开创性，具有理论意义和现实价值。



后期博士论文开题和写作过程当中,经过与我多次沟通,确定了现在的框架:我国政府应对突发事件舆论引导的历史回顾、政府应对突发事件舆论引导的自身建设、政府应对突发事件舆论引导的路径研究、政府应对突发事件舆论引导能力评估体系建设研究等。这些内容在当时具有一定开创性,之前国内有学者做过探索,但是不系统、不完整。如我国政府应对突发事件舆论引导历史,书中对1949年新中国成立以来我国政府舆论引导历史做了系统梳理和回顾,这对于保存和研究当时舆论引导历史具有一定价值。经过一年多的修订和完善,现在终于以专著形式出版了。

我国应对突发事件舆论引导,有时效果不彰,多是各级政府自身出了问题。政府应对突发事件的舆论引导,传统路径是召开新闻发布会进行引导。在新媒体时代,本书提出利用政府网站、政务微博、政务微信、手机短信、积极开展国际合作,利用国外媒体,以及借助其他引导主体(如媒体、个人、企业、非政府组织等)进行引导。这些提法切合新媒体时代发展趋势,有效激发了其他引导主体如媒体、个人、企业、非政府组织的能动性,整合各种资源,形成舆论引导合力,必然会达到较好效果。

针对政府应对突发事件舆论引导能力评估体系建构,书中借鉴了国内人民网、新华网、上海交通大学舆情研究室等众多学术机构的研究成果,以及深圳等地的具体实践,建构了评估体系,具有一定合理性。

对于2007—2016年这10年间我国国家社科基金项目舆论舆情课题,附录中做了详细分析和梳理,对于我们把握我国社会舆情科研研究走向,具有较大参考价值。

当然,本书也存在一些不足。应对突发事件舆论引导,政府处于中心位置,它和周围各种因素、各种主体之间存在复杂的互动关系,

书中有所提及，但挖掘不深。政府应对突发事件舆论引导能力评估体系建构，列了一级指标、二级指标等，这些指标权重是怎么给定的，本书有说明，但说明得不深入。这些不足之处，希望他在今后的学术研究中继续探索，将其论述得深入透彻。

学术研究无止境，希望他披荆斩棘、勇往前行、永攀学术高峰，不断取得新成绩！

赵振宇

（华中科技大学新闻评论研究中心主任、二级教授、博士生导师）

2017年3月10日

目 录

1 绪论	1
1.1 研究缘起	1
1.2 关键概念界定	7
1.3 文献综述	10
1.4 相关理论基础	40
1.5 研究方法	42
1.6 基本思路	44
1.7 难点和创新点	45
2 政府应对突发事件舆论引导的历史回顾	47
2.1 1949—1976 年政府对突发事件的舆论引导	48
2.2 1977—2003 年政府对突发事件的舆论引导	54
2.3 2004 年至今政府对突发事件的舆论引导	62
3 政府应对突发事件舆论引导历史的相关思考	70
3.1 突发事件中党和政府保持着对媒体的控制	70
3.2 政府信息公开的程度逐渐提高，但在某些领域还是 不能满足公众的期望	73



3.3	政府应对突发事件舆论引导的路径越来越多样化	75
3.4	我国政府应对突发事件舆论引导存在的问题	76
4	应对突发事件舆论引导主体政府自身的建设	78
4.1	落实和完善已有的法律法规	78
4.2	建立健全舆情预警预测体系	82
4.3	提升政府自身的公信力	84
4.4	加强政府新闻发言人的培养	88
4.5	提升政府官员的媒介素养	91
4.6	加强对民族地区突发事件形成原因的研究	95
5	应对突发事件政府舆论引导路径研究	99
5.1	利用政府网站进行舆论引导	99
5.2	利用政务微博进行舆论引导	108
5.3	利用政务微信进行舆论引导	120
5.4	利用手机短信进行舆论引导	125
5.5	及时权威的新闻发布	134
5.6	积极进行国际合作,利用国外媒体	147
5.7	借助其他舆论引导主体(媒体、企业、个人、 非政府组织)进行舆论引导	152
6	政府应对突发事件舆论引导能力评估体系研究	175
6.1	现有政府应对突发事件舆情研究的相关成果	176
6.2	应对网络舆情评估体系的地方实践——深圳模式	182
6.3	政府应对突发事件舆论引导能力评估指标体系的建立	185
6.4	小结	189

7 结 语	191
附录 1 政府和媒体关系的典型样本	
——以吕日周主政期间的山西长治为例	197
一 认识吕日周	198
二 吕日周主政期间的长治与《长治日报》《上党晚报》	199
三 吕日周主政期间当事人讲述	200
四 吕日周主政期间政府和媒体关系的回顾与反思	202
附录 2 舆论引导与舆论监督：专访吕日周	
（2010 年 12 月 6 日 山西 长治）	206
附录 3 国家舆情战略研究热点解析	
——基于国家社科新闻学与传播学舆论、舆情立项	
项目的分析（2007—2016）	221
一 研究缘起和目的	221
二 研究热点解析	223
三 思考和展望	234
参考文献	241
后 记	295

绪 论

1.1 研究缘起

1.1.1 党和政府的高度重视

新中国成立以来，党和政府对舆论引导的高度重视，历届领导人对舆论引导重要性一再强调。毛泽东同志指出：“一张省报，对于全省人民，有极大的组织、鼓励、批判、推动作用。”^①邓小平同志指出：“写好稿子到广播电台去广播，出报纸，办广播，出刊物和小册子，比其他领导方式更有效、更广泛、作用大得多。”^②江泽民同志指出：“历史经验反复证明，舆论导向正确，是党和人民之福；舆论导向错误，是党和人民之祸。”^③2008年6月20日，胡锦涛总书记在人

① 《毛泽东新闻工作文选》，新华出版社1983年版，第202页。

② 《邓小平文选》第1卷，人民出版社1994年版，第145页。

③ 《江泽民文选》第1卷，人民出版社2006年版，第564页。



民日报社考察工作时,对舆论引导做了重点强调:“新形势下,要提高舆论引导能力。要把提高舆论引导能力放在突出位置,进行深入研究,拿出切实措施,取得新成效。”^①党的十八大以来,以习近平同志为总书记的党中央高度重视新闻舆论工作。2013年8月19日,习近平主席出席全国宣传思想工作会议发表重要讲话时指出:“坚持团结稳定鼓劲、正面宣传为主,是宣传思想工作必须坚持的重要方针。”^②2016年2月19日,习近平主席在北京主持召开的党的新闻舆论工作座谈会上强调:“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,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,事关党和国家的前途命运。”^③2016年4月19日,在网络安全和信息化工作座谈会上习主席指出:“要建设网络良好生态,发挥网络引导舆论、反映民意的作用。”^④

我国政府高度重视舆论引导工作,近年来制定了突发事件应急处理机制,出台了一系列法律法规。国家对此领域学术研究非常重视,近年来国家社科基金项目、选题涉及突发事件舆论引导的项目大量涌现。

2007—2016年,我国国家社科基金主题涉及突发事件舆论引导课题立项共有50项,包括重大项目、重点项目、一般项目、青年项目、西部项目、后期资助项目。平均每年立项5项,数量相当可观。立项数量最多的年份是2011年,其次是2012年。

① 《在人民日报社考察工作时的讲话》,《人民日报》2008年6月21日第1版。

② 温飞:《习近平出席全国宣传思想工作会议并发表重要讲话》,中国广播网(http://china.cnr/news/201308/t20130821_513374392.shtml),2013年8月。

③ 《习近平十八大以来关于“新闻舆论工作”精彩论述摘编》,中国共产党新闻网(<http://cpc.people.com.cn/xuexi/n1/2016/0225/c385474-28147905.html>),2016年2月。

④ 习近平:《在网络安全和信息化工作座谈会上的讲话》,《人民日报》2016年4月26日第2版。

2011 年国家社科基金新闻传播类项目,重点项目有 1 项(华中科技大学赵振宇“突发事件舆论引导系统构建研究”);一般项目有 4 项(北京师范大学王颖吉“突发公共事件中谣言传播的机制及其治理研究”、复旦大学程士安“突发公共事件与‘微博’的关联性研究”、南京大学杜俊飞“重大突发公共事件中新媒体传播的效用、模式及对策研究”、暨南大学林爱珏“重大突发公共事件依法报道的新闻机制研究”);青年项目有 5 项(中南财经政法大学余秀才“重大突发公共事件中的微博舆论传播与引导研究”、华东师范大学赵路平“公共危机传播中的网络舆情分析研判机制研究”、上海大学吴小坤“‘网络热点’转化至‘网络群体性事件’的机理及临界预警建模研究”、上海交通大学季丹“新媒体环境下公共危机事件传播机制与效能评估研究”、上海社科院王蔚“重大突发公共事件中的微博传播与管理研究”)。该年新闻类国家社科基金项目总共为 90 项,涉及突发事件及舆论引导的项目就达到 10 项,可见国家对其重视程度。

2012 年国家社科基金新闻传播类项目,重点项目有 1 项(人民日报社马利“互联网时代传统主流媒体舆论引导效能和方法创新研究”);一般项目有 6 项(北京市科技情报研究所刘彦军“面向突发公共事件舆论引导的应急科普机制研究”、中国传媒大学张树庭“网络舆情监测与引导机制研究”、温州大学夏雨禾“突发事件与微博舆论关系研究”、西南民族大学姚珣“突发危机事件中群体应急行为演化机制及干预对策研究”、中国人民大学周建明“重大突发公共事件依法报道研究”、江西师范大学汪青云“突发事件中政务微博信息传播与危机应对机制研究”);青年项目有 1 项(中央财经大学祝兴平“突发公共事件中新媒体舆论传播、监测及管理机制研究”)。重点项目、一般项目和青年项目,合计有 8 项,占当年新闻类项目总数的近一成。



其他年份国家社科此类立项也不少,如2009年国家社科基金重大招标项目中标课题共有71项,其中涉及该领域选题就有两项(上海交通大学谢耘耕“突发事件网络舆情预警指标体系研究”、解放军信息工程大学邬江兴“突发事件网络舆情演化模型与仿真系统研究”)。^①

1.1.2 “风险社会”突发事件成为常态

1986年,德国著名学者乌尔里希·贝克(Ulrich Beck)在其德文版的《风险社会:迈向一种新型现代性》一书中首次使用了“风险社会”(risk society)概念,用来描述当今西方高度发达的现代社会,从社会学层面反思、批判现代性出现以来风险因素日益突出。随后,乌尔里希·贝克发表了《全球风险社会》等著作^②。

21世纪以来,突发事件越来越多地走入国人视野。2001年美国“9·11”事件震惊全球,深刻改变了此后十多年全球政治、军事、经济、社会格局。2003年非典型性肺炎(SARS)爆发,给国人带来重大生命和财产损失。2003年至今,各类突发事件频频发生。2008年年初有影响半个中国的冰雪灾害,随后发生西藏“3·14”事件、奥运圣火海外传递遇阻事件、造成近9万国人死亡或失踪的“5·12”汶川大地震、影响巨大的贵州瓮安“6·28”事件、9月由《东方早报》记者简方洲首先披露的三鹿奶粉事件等。2015年“6·1”长江沉船事故,442人死亡;刚过两个多月,天津发生“8·12”重大火灾爆炸事故,造成165人死亡,财产损失巨大。2016年11月24日,

① 全国哲学社会科学规划办公室网站(<http://www.npopss-cn.gov.cn/index.html>)。

② Ulrich Beck, *Risk Society: Toward a New Modernity*, London: Sage Publications, 1992; Ulrich Beck, *World Risk Society*, Cambridge: Polity Press, 1999。这两本书同时被翻译成中文:〔德〕乌尔里希·贝克:《风险社会:迈向一种新型现代化》,何博闻译,译林出版社2004年版;〔德〕乌尔里希·贝克:《世界风险社会》,吴英姿、孙淑敏译,南京大学出版社2004年版。

江西丰城电厂施工平台发生倒塌事故，造成 70 余人死亡……诸多突发事件提醒我们——突发事件在当代中国已经不是偶然性的罕见事件，而是已经成为常态性事件，我国已经进入了德国学者乌尔里希·贝克所说的“风险社会”。

在公共卫生领域和社会安全领域，突发事件数量迅猛增长。从 1993 年到 2004 年，全国社会群体事件数量增长了近 10 倍，涉案人数也从当初数十万增加到三百多万人。除了数量增多之外，群体性事件还出现了表达方式激烈化、事件参与人群组织化、矛盾对抗公开化等特点。各种突发事件，如自然灾害事件、事故灾害事件、社会公共卫生事件、社会安全事件等，常常互相影响，叠加扩散，给政府和社会带来巨大冲击和压力。

1.1.3 当前我国政府应对突发事件舆论引导存在的问题 急需解决

近年来，我国政府在应对突发事件舆论引导方面已经有了巨大进步，但还是存在以下问题：

第一，“三强三弱”：对于日常程式，如自然灾害，传统媒体引导能力较强；对于突发事件，如公共卫生事件、社会安全事件，新媒体引导能力较弱。偏弱的现实往往导致舆论话语权被境外媒体夺取，造成舆论被动，影响我国国家形象。

第二，“叠加效应”：“事件处置不当”和“舆论引导不当”形成叠加效应。在一些突发事件中，由于各种原因，一些地方政府和相关部门责任人，对事件处置不当，造成负面影响。事件发生后，因为政绩或者其他原因，采取瞒报等方式来控制信息传播，造成公众对政府误解和对立。两者同时发生，就会形成叠加效应。



第三,“协调机制缺失”:突发事件发生后,部门和部门之间如何协调,没有规章制度予以明确。部门和部门之间的协调机制非常重要,我国长期以来在重大突发事件发生后,往往是政府出面临时组建一个机构来协调处理,一切听从上级政府安排。一旦事件处理完毕,这个机构就会被撤销。这样临时设置协调机构的做法,已经不能满足现代社会突发事件频发的现实,急需规范化、科学化、制度化。

第四,“问责机制欠缺”:突发事件发生后,相关责任人如果出了问题,应该进行责任问责。建立问责机制,对于相关责任人进行问责,对于以往舆论引导过程中出现问题而无人负责的现象,将有极大改善。^①

新媒体时代,我国面临着国内国际“两个舆论场”的强力挑战。一些突发事件,特别是一些敏感度比较高的社会安全事件,如西藏“3·14”事件、新疆“7·5”事件等,尽管国内政府和媒体全力进行舆论引导,但由于西方媒体意识形态偏见等原因,西方舆论场还是对我国产生了强烈影响和冲击。在目前国际舆论“西强我弱”的现实下,增添了我国舆论引导难度。

现有舆论引导研究大部分集中于媒体舆论引导机制、技巧、策略等,或是某种具体媒介(如报纸、广播、电视、新媒体)舆论引导机制、技巧、策略等领域。政府如何在突发事件中加强自身建设、政府舆论引导路径建设,以及政府舆论引导效果评估等领域,研究成果较少,急需进行深入挖掘。

^① 赵振宇、焦俊波:《系统论视角下的突发事件舆论引导框架构想》,《现代传播》2012年第10期。

1.2 关键概念界定

1.2.1 突发事件

“突发”一词，顾名思义就是突如其来、出乎人们意料地发生；“事件”一词，按照《辞海》解释，指历史上或社会上发生的大事^①。不同学者对突发事件进行了不同解读。

2006年1月8日，国务院颁布《国家突发公共事件总体应急预案》，该预案将突发公共事件分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件四类。各类突发公共事件按照影响范围等因素分为四级：Ⅰ级（特别重大）、Ⅱ级（重大）、Ⅲ级（较大）和Ⅳ级（一般）^②。

2007年8月30日，我国政府颁布《中华人民共和国突发事件应对法》，该法对于突发事件的定义是：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^③。

由于研究维度不同，突发事件有不同的划分标准，界定有广义和狭义之分。^④从突发事件作用力或其诱因的角度，可以将突发事件划分为自然因素诱因和人为因素诱因。前者诸如地震、洪水、台风、泥

① 朱力、韩勇、乔晓征：《我国重大突发事件解析》，南京大学出版社2009年版，第2页。

② 《国家突发公共事件总体应急预案》（http://www.gov.cn/yjgl/2005-08/31/content_27872.htm）。

③ 《中华人民共和国突发事件应对法（主席令第六十九号）》（http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2007-08/30/content_732593.htm）。

④ 王来华、陈月生：《论群体性突发事件的基本含义、特征和类型》，《理论与现代化》2006年第5期。