

变话

引导舆论新方式

云南省委宣传部指出，在突发事件和群体性事件虽然诱因复杂，但大多数都是人民内部矛盾，实践证明，在人民内部矛盾中大多数群众的共同愿望是，政府一定要多从自己身上找原因，不能一味指责群众，甚至给上访群众乱扣帽子。对于没有充分事实依据就给群众乱扣帽子、乱贴标签的行为，即使是一些地方和部门提供的新闻稿或召开新闻发布会的说法，新闻媒体也应该拒绝报道。通知还要求，发生公共突发事件，新闻媒体要实事求是，谨慎原因，不能在有关权威调查结论尚未作出的情况下，就随意给事件和群众定性，要尽量避免使用定性词语。新闻报道不要禁用、慎用“刁民”、“恶势力”、“不明真相”、“别有用心”、“一哄而起”等容易激化矛盾的词语。群众反感的用语，在事件尚未完全平息、群众诉求未得到满足前，不要使用。要慎用“目前群众情绪平稳”等词，要加强对群众、代群众表达的程式化官话、套话。

于建嵘、钟新、李元起 等著
范以锦 作序



中国出版集团公司
CHINA PUBLISHING GROUP CORPORATION

世界图书出版公司

变 话

引 导 舆 论 新 方 式

于建嵘、钟新、李元起 等著
范以锦 作序



中国出版集团公司
CHINA PUBLISHING GROUP CORPORATION

世界图书出版公司
北京 广州 上海 西安

图书在版编目(CIP)数据

变话:引导舆论新方式 / 于建嵘等著. —北京:世界图书出版

公司北京公司, 2010. 4

ISBN 978-7-5100-2064-3

I. ①变… II. ①于… III. ①紧急事件—新闻报道—研究 IV. ①G212

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 048316 号

变话:引导舆论新方式

著 者:于建嵘、钟新、李元起等 筹划出版:银杏树下 责任编辑:郭晓慧

出 版:世界图书出版公司北京公司

出 版 人:张跃明

发 行:世界图书出版公司北京公司(北京朝内大街 137 号 邮编 100010)

销 售:各地新华书店

印 刷:北京盛兰兄弟印刷装订有限公司

(北京市大兴区黄村镇西芦城 邮编 102612)

开 本:787×1092 毫米 1/16

印 张:15.5 插页 4

字 数:204 千

版 次:2010 年 5 月第 1 版

印 次:2010 年 5 月第 1 次印刷

教师服务:teacher@hinabook.com 139-1140-1220

投稿邮箱:onebook@263.net

编辑咨询:133-6631-2326

营销咨询:133-6657-3072 010-8161-6534

ISBN 978-7-5100-2064-3/C·88

定价:25.00 元

(如存在文字不清、漏印、缺页、倒页、脱页等印装质量问题,请与承印厂联系调换。联系电话:010-61232263)

版权所有 翻印必究

范以锦序

“变话”:具有示范意义的“舆论引导”创新

《变话——引导舆论新方式》一书的编者约我作序,我粗略翻了一下书稿,很快就答应下来。这不只是因为我近年来一直关注云南省委宣传部实施新闻新政的一举一动,还由于书稿标题“变话”、“引导舆论新方式”及著作中的新颖内容深深打动了我。我们经常说“舆论引导”,但这种“引导”应是有理、有力、有效的。云南省委宣传部倡导的“变话”所展示的“语境”新理念,正体现了这一点,具有典型示范意义,值得关注和大书特书。

就云南的重大新闻事件而言,最早引起我关注的是“躲猫猫”事件。中国正处在转型期,发生重大社会事件的频率较高并不奇怪,怪就怪在我们有些部门不积极去应对或用错误的思维方式去处置。“躲猫猫”事件发生之后,其强烈的舆论反弹,使分管新闻工作的省委宣传部副部长伍皓深受震动,他主动担当化解舆论情绪的重任,积极探索解决问题的方法。他组织了网民调查委员会进行调查,而且让网民来担任组长。网上有人说他“作秀”、“无功而返”。如果硬要说他“作秀”,我想有这样的“作秀”比没有的好。

宣传部领导是不好当的,既要面对来自媒体的压力,也要面对来自同是官场的高层和社会方方面面的压力。因此,说话慎之又慎,处理问题稳之又稳,先看看主要领导的态度,按照批准的预定方案小心翼翼行事,不敢越雷池一步。从这种常态来看,伍皓能组织网民调查

委员会进行独立调查,就有点打破惯用的“游戏规则”的味道。

从当时的舆论来看,民众对完全依赖官方的调查已失去了信任,如果一味完全由官方来调查,担心不会有好结果。在这种情况下,伍皓他们的举动尽管不同寻常却合乎情理、顺应民意。虽然调查结果确给人“无功而返”的印象,但此举给某些部门形成的压力是不容低估的。而且,调查中也找到了蛛丝马迹,对推动查案的深入发挥了一定作用。正是由于云南省委宣传部的推动,当然也由于国家高层检方的过问和云南高层的积极回应,与媒体和社会舆论达成共识,才避免了“躲猫猫”事件像先前的“周老虎”事件那样长时间地拖延下去,形成耗费社会资源的舆论拉锯战。

纵观“躲猫猫”事件的整个处置过程,起始于宣传部门的推动,之后在云南省委、省政府高层领导的肯定和支持下,取得了较为圆满的结局。事后,云南省委书记白恩培在全国“两会”期间接受记者采访时说到:“宣传部门积极主动,组织一些网民想了解事情真相,出发点是好的。这是一个积极的尝试,也是一个积极的信号,说明我们的政府是阳光的,不怕被追问。”从云南省委书记这番话中我们可看到云南高层领导的积极态度,正是这种积极的态度,为云南的创新之举提供了强大的支撑力量和良好的工作环境。我当时就写文章表示,由过去官方被动“批示”到现在积极介入调查,与媒体、民间舆论在“追求真相”方面达成共识,是一个很大的变化。因此,“躲猫猫”事件的快速处置,是标志性的事件。

从这个时候开始,我对云南处理突发事件越来越关注了,而给我留下最为深刻印象的就是“陆良事件”的处置及延伸而出的“话语”新理念了。历来的群体性事件,都一定要找出“别有用心”的人在操纵,一定要把民众说成“不明真相”,以为这样才能维护政府的“良好形象”,才能让民众在“分清是非”中“觉醒”。在“陆良事件”中,起初我们的媒体还惯用这种思维方式来报道和分析。其实,媒体是“奉命”行事的,怪不得媒体。这就需要主管部门出来说话了。云南省委宣传部以

新的理念和视觉来审察这些“刺眼”的用语,提请有关媒体予以纠正,并有针对性地下发了《关于在突发公共事件新闻报道中有关注意事项的通知》。通知要求新闻媒体在报道和评价突发公共事件时,要禁用、慎用“刁民”、“恶势力”、“不明真相人员(群众)”、“别有用心”、“一小撮”等容易激化矛盾、群众反感的用语。通知还特别要求新闻媒体对于没有充分事实依据就给群众乱扣帽子、乱贴标签的行为,即使是一些地方和部门提供的新闻稿或召开新闻发布会公布的说法,新闻媒体也应该拒绝报道。这不同寻常的通知,明显是给新闻媒体撑腰,使地方的一些媒体有了拒绝执行“不正当新闻发布”的尚方宝剑。

多年来,新闻媒体推出的改革不胜枚举,但有多少人敢挑战延续多年的在处理突发事件中的惯用思维方式及在这种方式下形成的“语境”?云南提出来了,而且不是媒体提出来的,因为媒体虽然心中明白,但不便说。现在由主管部门——宣传部提出来,并强调,给群众乱扣帽子、乱贴标签的话语方式,不仅新闻媒体要坚决摒弃,也需要从文件、会议、报告、讲话等官方话语体系中努力清除,这就更显得难能可贵了。

我想,这决不是一时冲动的“作秀”,而是云南省委宣传部对当今社会热点问题的深切体验和深思熟虑后的与时俱进,也是恪守自己的职业道德和对国家、对人民事业高度负责任的体现。正如伍皓所说,新闻媒体应重视改造新闻报道的话语方式。在突发公共事件特别是群体性事件的新闻报道中,居高临下、判官断案、“官字两张口,说啥就是啥”的官话式表达,不仅无助于疏导公众情绪,无助于公共事件解决,反而时常起到激化社会矛盾、加剧事态发展的反作用;不仅不能密切党群干群关系,反而把群众与党委政府的距离越拉越远,甚至推到对立面。这是新闻管理部门观念的巨大变化,引起强烈的社会反响合乎逻辑。从地方媒体到中央权威媒体,无论传统媒体还是网络舆论,都一致赞好。可以说多年来少有的对宣传部门的几乎一致的赞好。但这本书的出版的价值,绝非是对云南省委宣传部的歌功颂德,

而是对得到社会认可的“话语”新理念的大展示,很有现实的针对性和深远的意义。

“话语”新理念的形成,绝非凭空而出。我们从书中看到了支撑理念的成功的实践,也看到了支撑云南省委宣传部创新的背后的力量。事实上,云南高层在处置“陆良事件”中已经显示了新的思维方式和新的方法。这本书的某些章节介绍了这一情况:在云南省委、省政府和各有关部门的指导下,陆良县委、县政府积极探索和实践“以群众诉求为中心”的处理突发事件新机制。他们针对群众诉求,现场办公,特事特办,逐一落实,对群众合理诉求急办、快办、催办、限时办,对群众不合理诉求不遮不掩、正面答复。在处理新闻报道的过程中,坚持“既不封闭信息,也不放任自流”的原则,主动出击,牢牢把握舆论引导主动权,在第一时间发布权威信息,抢占舆论引导制高点,按照积极开放、及时准确、公开透明的要求第一时间发布权威信息,做到了在舆论引导上不缺位和不失语,为处置工作营造了良好的舆论氛围。因此,这本书给我们的一个重要启示是,新闻宣传工作不只是宣传部门和新闻单位的事,如果高层不支持,各方面不配合,无法达到好的效果。从这个角度看,这本书所展示的新理念是云南高层、宣传部及各有关部门共同在实践中探索凝就的,是集体智慧的结晶。

《变话——引导舆论新方式》一书,不仅视野开阔,有着宏观的启迪作用,而且叙述细致,有着很强的实操性。全书从“陆良事件”入手,对事件过程进行回顾,穿插媒体、网民及社会各界人士对“陆良事件”处置的评论,并刊发人民网舆情排行榜的看法,增强其权威视觉。接着,对“陆良事件”的揭示又深入到事件内核,挖掘深层次的原因。继而,延伸到对常有的群体事件的研究分析,包括对群体性事件的概念、各种形态的群体性事件的特点和处置的难点,以及政府如何应对群体性事件等进行了较为全面的论述透析。这几年,我与我的一些同事们常应邀就公共危机事件进行授课,我们翻阅了这方面的著作,深感有说服力的案例分析不多。这本书比较到位地展示了这方面的内

容,是难得的好教材。

云南省委宣传部推出的媒体新政,不只是停留在书中所说的。他们运用多种方式,开通了“中国政府官员通过网络公共平台,与普通民众沟通的先河”。而伍皓从去年10月起,在原来分管新闻工作的基础上增加了网络和外宣。这种分工正体现了对伍皓和宣传部的肯定以及责任的加重,可以预料,有了背后的力量的支撑和良好的社会政治生态土壤,云南的媒体新政还会大大跨前一步,并对全国产生深远的影响。

(范以锦,暨南大学新闻与传播学院院长、教授、博士生导师,广东省新闻工作者协会主席)

目 录

范以锦序	001
------------	-----

第一章 陆良事件回顾

1.1 陆良事件	003
1.2 报纸、网民热评陆良事件	015

(1)媒体的声音	015
----------------	-----

《不明真相的真相》 / 015
《禁贴不明真相标签禁得有道理》 / 017
《处理群体事件不该乱贴“标签”》 / 018
《到底是谁“不明真相”？》 / 020
《禁用“不明真相”并未切中要害》 / 021
《当从法律层面撕下“不明真相”的标签》 / 022
《媒体慎用禁用“不明真相的群众”之后》 / 023
《少用“不明真相”是地方政府和媒体的责任》 / 025
《今天必须改造我们的说话》 / 026
《谁为公众撕下“不明真相”的标签》 / 028
《为云南处理群体性事件的探索叫好》 / 030
《产生不明真相标签的观念更应革除》 / 031
《禁言群众“不明真相”值得期许》 / 033

(2) 网友的声音 035

《不是群众“不明真相”，是领导“没有说清”》/ 035

《云南禁用“刁民”“恶势力”》/ 035

《有感于中共云南省委宣传部 8·28 紧急通知》/ 037

《政府讲理，人民才有地方讲理》/ 038

《“陆良事件”敲打的是新机制》/ 041

《一个通知值得三赞》/ 042

《“不明真相”一词何时能淡出官员和媒体之口》/ 044

《媒体不能随意给上访群众乱扣帽子》/ 046

《“不明真相”标签的真相》/ 047

《还有多少“不明真相”的群众？》/ 049

《赞不给群众扣上“刁民”的帽子》/ 050

《云南省委宣传部终于有了大进步》/ 051

《“刁民”不再，百姓之幸》/ 052

《与其禁止媒体“随意”不如禁止领导“随意”》/ 053

1.3 人民网舆情排行榜 055

(1) 人民网舆情监测室发布 2009 年第三季度地方应对网络舆
情能力排行榜 055

政府应对群体性事件的拐点 / 058

变“敌情”为“民情” / 059

(2) 云南省委“说” 060

《云南信息报》电话专访伍皓 / 060

《生活新报》采访云南省委宣传部新闻处副处长龚飞 / 061

《春城晚报》采访云南省委宣传部新闻处副处长龚飞 / 061

(3) 百家争鸣 062

《21 世纪经济报道》/ 062

《云南信息报》/ 062

《春城晚报》/ 063

《重庆时报》 / 063
《华商晨报》 / 063
《都市时报》 / 063
《生活新报》评论员邓子庆 / 063
网友何佩妮 / 064
网友易晖 / 064
网友朱小猪 / 064

第二章 专家视角:解读陆良事件

2.1 破解群体性事件:利益保障机制+商议民主机制

——云南应对“8·26”陆良事件之危机传播管理解读	067
---------------------------------	-----

(1)陆良事件及云南省政府应对回顾	068
-------------------------	-----

(2)危机识别的逻辑起点:

基于客观事实 VS 基于主观臆断	070
------------------------	-----

(3)危机信息采集渠道:多种方法并用保障客观结论	075
--------------------------------	-----

面对面获一手信息:政府不能缺失的渠道 / 075

充分发挥记者和大众媒体的耳目作用 / 076

发挥网络力量:了解舆情,动员网民 / 077

(4)危机性质判断:

“社会自力救济”及背后的“价值取向偏差”	079
----------------------------	-----

(5)危机应对与预防:

建立以平衡利益为核心的商议民主机制	084
-------------------------	-----

事件反思:民主商议缺位是导致群体性抗议的重要原因 / 084

商议民主目标:重在平衡利益,重在预防危机 / 087

2.2 法律视角下的“陆良事件”	089
------------------------	-----

(1)“陆良事件”处置涉及的主要法律问题	089
----------------------------	-----

国家机关的宗旨与职责问题 / 089

行政公开问题 / 091

公民的知情权、参与权、表达权和监督权问题 / 092

(2)“陆良事件”法律适用之所得	094
脚踏实地了解实情,取得群众的理解和支持, 以实际行动落实法定宗旨 / 095	
准确把握舆论方向,正确认定事件性质, 为最终以事实为根据、以法律为准绳解决纠纷创造条件 / 096	
认真履行法定职责,及时处理相关问题,维护群众合法权益 / 097	
(3)“陆良事件”法律适用之所失	098
法律手段没有得到足够的重视 / 099	
处置机关自身的法律定位有欠缺 / 099	
(4)“陆良事件”法律适用之启示	101
必须落实法定宗旨,改善政府与群众的关系 / 101	
必须完善突发事件法律处理机制,维护社会的和谐发展 / 102	
必须完善行政公开制度,充分保障公民民主权利的实现 / 103	
2.3 政府如何应对群体性事件	104
(1)群体性事件爆发的原因	104
(2)群体性事件的类别与各自特征	107
(3)应对群体性事件,根本在于宏观制度的调整	111
(4)基层政府在处理群体性事件时应注意的几个问题	113

第三章 焦点:群体性事件

3.1 县级群体性事件的特点及矛盾对立	119
(1)县级群体性事件的特点及矛盾对立	119
群体性事件的特点 / 119	
二元,还是三元? / 121	
群体性事件中的官民矛盾 / 124	
(2)县级冲突的特征及大小城镇差异	127
县级冲突的特征 / 127	
群体性事件:大城市与小城镇的差异 / 128	

(3) 群体性事件的微观动员及情绪激发	130
群体性事件的微观动员 / 130	
群体性事件中的情绪 / 132	
3.2 我国农村群体性突发事件研究	136
(1) 目前农村群体性事件的主要特征	136
(2) 农村群体性突发事件的基本原因	138
(3) 防止和减少农村群体性事件的对策	140
3.3 政府信息公开视角下的群体性事件分析	144
(1) 政府信息公开与群体性事件的内在联系	144
(2) 政府信息公开视角下的群体性事件的诱因分析	145
政府信息公开机制的缺位 / 146	
政府信息公开法治的失范 / 147	
(3) 政府信息公开制度的建构和完善	149
3.4 提高政府公信力与群体性事件之消除	152
(1) 群体性事件诱因之一: 社会不公问题突出	152
(2) 群体性事件诱因之二: 政府诚信危机	153
(3) 群体性事件诱因之三: 公共服务短缺	154
(4) 群体性事件诱因之四: 利益表达机制缺失	154
(5) 群体性事件诱因之五: 信息不透明	155
(6) 群体性事件诱因之六: 依法行政水平不高	155
3.5 群体事件: 2009 年想说少点不容易	157
3.6 在处理群体性事件中提升基层党组织能力	159
3.7 处置群体性事件的几点警策	164
(1) 因势利导, 化危为机	164

(2)处变不惊,坚定不移	165
(3)程序规范,机制体现	165
(4)吃透下情,积极主动	166
(5)见微知著,防微杜渐	167
 3.8 群体性事件,授之以鱼不如授之以渔	168
(1)应允许民众通过自己的 组织和政府建立制度性对话	168
(2)如何能够做到这一点呢? 我想到一句古话:授之以鱼不如授之以渔	169

附录:

附录1 《中华人民共和国突发事件应对法》	171
附录2 《中华人民共和国政府信息公开条例》	183
附录3 《国家突发公共事件总体应急预案》	189
附录4 《国家特别重大、重大突发公共事件分级标准(试行)》	196
附录5 《公安机关处置群体性治安事件规定》	208
附录6 《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》	212
附录7 《信访条例》	216
附录8 《公安机关信访工作规定》	224

出版后记	231
------------	-----

第一章

陆良事件回顾

1.1 陆良事件

2009年8月26日上午8时30分许,位于云南省曲靖市陆良县活水乡石槽河村委会的陆良源丰矿业有限公司在建的30万吨煤矿工地大门口突然聚集了当地上百村民,不让煤矿进行施工建设,要求源丰矿业有限公司在当地开采煤矿期间给予村民更多的补偿。

源丰矿业有限公司当即向陆良县活水乡派出所报警,5名民警及时赶到现场,发现事态严重,便及时向上级报告。10时20分,陆良县公安局一名副局长带领45名民警赶赴现场维持秩序,对冲突双方进行劝说疏导,但事态仍未平息。为防止事态扩大,11时30分,县公安局又抽调了50名民警到达现场。鉴于煤矿继续施工容易引发群体性械斗,现场指挥领导责令源丰矿业有限公司暂停施工。中午12时许,源丰矿业有限公司的一辆运输车驶出矿区大门时,引起村民强烈不满,现场事态失控,部分村民情绪激动,与矿方人员发生冲突,维持秩序的民警在劝阻双方过程中也不同程度受伤。有村民用手中的锄头、棍棒、石头等砸毁了现场停放的11辆警车的门窗玻璃。冲突中8名村民、7名民警和3名煤矿企业员工受伤住院。

陆良县石槽河30万吨褐煤建设项目是当地招商引资的重点项目,由福建一老板投资8600多万元建设开采的露天煤矿,煤矿占地5.3186平方公里,探明储量为2200万吨,可开采量为1200余万吨,年设计生产能力为30万吨。该矿2005年进行勘探,2008年公司注册。今年3月25日项目获得云南省发改委正式批复建设核准手续。4月7日取得了省国土资源厅颁发的采矿许可证。6月5日,陆良县石