

新媒体时代社会沟通能力建设系列丛书

政法舆情危机应对 实务手册

法制网舆情监测中心 著

ZHENGFA YUQING
WEIJI YINGDUI SHOUCHE



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

新媒体时代社会沟通能力建设系列丛书

政法舆情危机应对

实务手册

法制网舆情监测中心 著

ZHENGFA YUQING
WEIJI YINGDUI SHOUC



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

政法舆情危机应对实务手册/法制网舆情监测中心著. —北京: 经济管理出版社, 2013. 3

ISBN 978-7-5096-2371-8

I. ①政… II. ①法… III. ①政法工作—舆论—中国—手册 IV. ①D926.1-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 050694 号

组稿编辑: 高小霞

责任编辑: 高小霞

责任印制: 黄 铎

责任校对: 付晓洁

出版发行: 经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn

电 话: (010) 51915602

印 刷: 三河文阁印刷厂

经 销: 新华书店

开 本: 720mm×1000mm/16

印 张: 25.25

字 数: 433 千字

版 次: 2013 年 10 月第 1 版 2013 年 10 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5096-2371-8

定 价: 98.00 元

• 版权所有 翻印必究 •

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

《新媒体时代社会沟通能力建设系列丛书》编委会

主 任：雷晓路

副主任：常少扬

顾 问：李宝柱

委 员：蒲建安 杨新顺 王 宇

陈 锐 齐晓伶 赵暖芷

《政法舆情危机应对实务手册》

主 编：蒲建安

副主编：杨新顺 王 宇 陈 锐

撰 稿：陈 锐 齐晓伶 程琴怡

付 萌 孙小荃

编 辑：赵暖芷 柯榜凯 张香平

统 筹：钟杏梅 谢 昉 焦晓丽

刘德晨 李思明

目 录

第一章 政法舆情及其应对研究报告	1
第一节 政法舆情的特点与规律	3
一、舆情及其生成环境	3
二、政法舆情及其监测	4
三、舆情分布地域特征	6
四、舆情爆发时间规律	8
五、舆情爆发渠道和途径	10
六、舆情涉及的领域与内容	12
七、舆情的影响范围	15
八、舆情回应态度与策略	17
第二节 群体性事件研究报告	18
一、群体性事件的总体特征	19
二、群体性事件分类点评	27
第三节 网络谣言研究报告	35
一、网络谣言的总体特征	37
二、网络谣言的类型、特点和规律	40
第四节 政法舆情热门人物解析	47
一、总体特征	48
二、职业分析	48
三、行政级别分析	49
四、地域分布	50
五、年龄分布	51
六、性别分布	52

七、涉及议题分析	53
八、形象属性分析	54
第五节 政法舆情应对与处置指南	55
一、加强舆情意识, 注重科学监测	55
二、主动发布信息, 破除鸵鸟心态	57
三、抓住发布时机, 掌握发布技巧	57
四、化解对立情绪, 心平气和处之	58
五、及时报道事实, 谨慎公布结论	59
六、连续发布信息, 牢牢控制议题	60
七、第一时间发布, 避免谣言散布	61
八、及时澄清谣言, 让真相来说话	62
九、坚持专业主义, 做到无懈可击	63
十、强化日常沟通, 增强舆情免疫	64
第二章 政法舆情研究案例	67
第一节 政法机关为主体的舆情事件	69
一、广西北海四律师案舆情研究	69
二、河北王朝抢劫案舆情研究	76
三、浙江吴英案舆情研究	84
四、江苏常熟“菜刀队 vs 砍刀队”事件舆情研究	92
五、深圳联防队员强奸案舆情研究	101
六、陕西略阳嫖宿幼女案舆情研究	109
七、“公安局长强奸”网络谣言舆情应对研究	116
八、河南“与狗同笼”事件舆情研究	125
九、河南项城“呕吐死”事件舆情研究	132
十、吉林网民下黄片被拘事件舆情研究	141
十一、安徽遇袭少女被遗弃事件舆情研究	149
十二、山东滕州警方高调打狼事件舆情研究	158
十三、云南晋宁系列杀人案舆情研究	166

十四、深圳 5·26 飙车案舆情研究·····	174
十五、云南巧家县爆炸案舆情研究·····	183
十六、河北深州越狱事件舆情研究·····	198
十七、湖南永州唐慧劳教案舆情研究·····	204
第二节 突发群体性事件及社会热点·····	213
一、广东乌坎事件舆情研究·····	213
二、四川什邡群体性事件舆情研究·····	219
三、天津蓟县火灾舆情研究·····	230
四、江苏启东群体性事件舆情研究·····	239
五、沈阳商铺“歇业”风波舆情研究·····	251
六、广西龙江镉污染事件舆情研究·····	260
七、陕西安康强制引产事件舆情研究·····	268
八、湖南“湘潭神女”事件舆情研究·····	276
九、北京“7·21”暴雨事件舆情研究·····	283
十、香港与内地网络骂战事件舆情研究·····	293
第三章 相关法律、法规·····	303
中华人民共和国突发事件应对法·····	305
中华人民共和国政府信息公开条例·····	318
国家突发公共事件总体应急预案·····	326
国家突发公共事件医疗卫生救援应急预案·····	333
国家特别重大、重大突发公共事件分级标准（试行）·····	343
公安机关处置群体性治安事件规定·····	357
关于实行党政领导干部问责的暂行规定·····	361
信访条例·····	365
公安机关信访工作规定·····	375
国务院关于全面加强应急管理工作的意见·····	383

第一章

政法輿情及其应对 研究报告

第一节 政法舆情的特点与规律

一、舆情及其生成环境

“舆情”一词，古已有之，《旧唐书》记载公元897年（唐昭宗乾宁四年），一封诏书中写到：“朕采于群议，询彼舆情，有冀小康，遂登大用。”这是目前史料记载中最早出现“舆情”一词。在古时，官员可以以奏折形式向朝廷上报民间舆情，皇帝也会派钦差大臣到实地调查民情。另外，民间的歌谣、谚语等都在一定程度上反映了当时的社会舆情。

现代意义上的舆情监测，是一项近年来兴起的全新的工作。今天的舆情，广义上来讲，是指社会民众的社会政治态度，通俗来讲，就是泛指社情民意。具体到舆情监测工作来讲，就是要收集、整理民众对社会事件和社会问题的认知、态度、意见和情绪，把握民众的政治取向和其对社会管理者所持有的社会政治态度。

在当代社会，互联网科技的飞速发展推动着社会各方面的进步。根据中国互联网信息中心的报告，截至2012年6月底，中国网民数量达到5.38亿，互联网普及率为39.9%，手机网民用户规模达到3.88亿。如此众多的网民在网络虚拟空间的发言，使得互联网成为大众麦克风，民众言论自由的权利在网络上表现得淋漓尽致。了解舆情民意，对于政府机构、社会组织及个人来说，显得越来越重要。

舆情监测这一相对较新的事物，近年来得到了越来越多人的认可，呈现快速发展的态势。以“舆情监测”为关键词在互联网上进行搜索，2007年时搜索相关文章不过才35篇，此后在2008年、2009年缓慢增长，自2010年起开始突飞猛进、一路高涨，到2012年，与“舆情监测”相关的文章数量已经超过前几年的总和。预计在今后几年里，公众对舆情监测的关注将继续保持较高的态势。

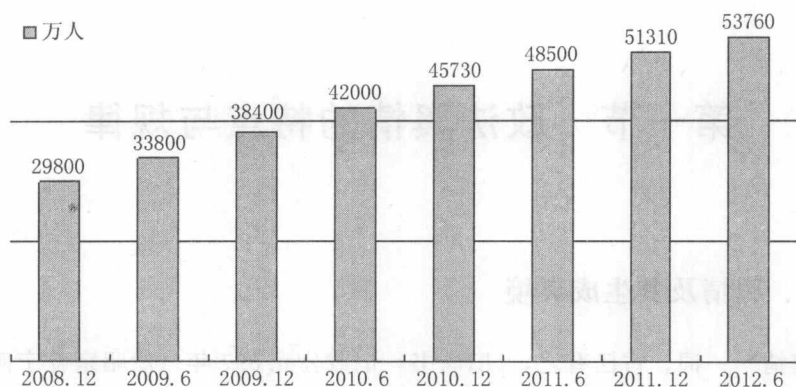


图 1-1 中国网民规模增长情况

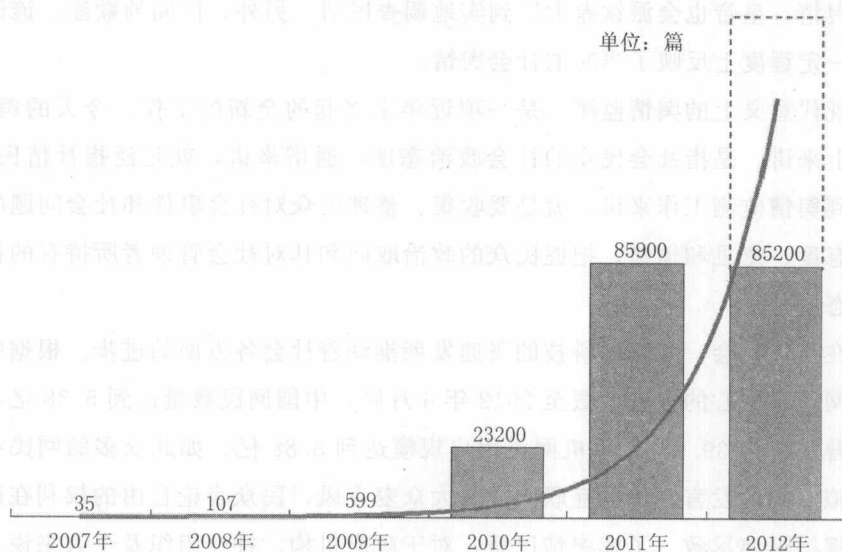


图 1-2 2007~2012 年互联网上有关“舆情监测”的文章数

二、政法舆情及其监测

在我国社会转型和市场经济改革过程中，政法舆情有着特殊重要的意义，尤其是对于社会普通公民而言，政法机关由于是提供公共社会服务的部门，与公众日常接触的机会较多，所以他们在执法过程中的所作所为也经常会成为社

会关注的热点，其他一些社会热点事件和热议话题，最终也基本上是走向法治途径来解决，所以舆情与政法的关系极其密切。据统计，2011年重大舆情事件中80%以上是涉法事件，而在目前开通官方微博的政府部门中，52.4%是各级公安和司法机构，政法舆情已经与社会管理、企业经营以及我们的生活密不可分。

面对政法舆情这一全新事物，党和国家有关领导多次强调舆情监测工作的重要性，要求各级政府着力建设宣传、引导、管理相结合的网络舆情引导工作格局。建立网络舆情监测体系，加强网络舆情分析研判，有效防止和依法打击有害信息传播。加大网络正面宣传力度，巩固壮大网络主流舆论，积极做好突发事件网上舆论引导，及时发布权威消息，加强主流文化传播，培育健康向上的网络文化，引导广大网民成为和谐社会的建设者。

对各级政法机关而言，如何加强对网络舆论的及时监测、有效引导，如何应对网络舆论危机并积极化解，对维护社会稳定、促进社会发展具有重要的现实意义。中央政治局常委、中央政法委书记周永康强调，要提高舆论引导水平，健全新闻发布制度、舆情监测分析和应急处置机制，及时发布权威信息，有效引导社会舆论。

然而建立完善的舆情监测、分析、应对机制并非轻而易举，一方面舆情监测本身是一项较新的事物，并无成熟的模式可以借鉴，另一方面舆情监测是涉及多个学科领域的交叉性、综合性工作，需要多种学科背景的工作人员共同协作完成。由此导致在目前的政法舆情监测领域，摸索性的、实验性的业界实践先行，而科学的、成熟的、完整的监测理论和方法体系滞后；对于具体舆情事件的个案性的日常监测较多，对于整体舆情领域的深层次的规律性探索较少。对于多数政法机关来说，虽然可能已经建立起舆情监测的日常工作机制，但对于什么是舆情、如何做舆情监测依然是比较茫然，对于舆情的应对处置和舆情规律的把握就更是一头雾水。

针对上述情况，在中央政法委宣教室指导下，在法制日报社领导和相关部门的支持推动下，法制网正式组建舆情监测中心，对网络舆情特别是政法舆情进行全面监测和深入研究。法制网舆情监测中心研究团队由传播学、法学、舆论学、新闻学、统计学、社会学、心理学、管理学等多学科背景的博士、硕士

组成,是目前舆情监测行业平均学历最高的研究团队,研究人员有着深厚的理论功底和丰富的舆情监测项目实践经验,保证了舆情分析的可靠性、专业性和针对性。监测中心还组建了由法学界权威专家、法律界从业精英,以及传播学/舆论学/新闻学专业人士、社会学/政治学/心理学资深专家、政法新闻资深编辑记者团队以及公共管理、危机公关等多领域的专家顾问团队,参与舆情研判和舆情会商,对舆情事件进行趋势分析并提供应对策略建议。

法制网舆情监测中心成立以来,根据上级有关部门指示和要求,对多个重大舆情事件进行了详细的会商研究并出具了专项舆情研究报告,近期以来的一些有着重大社会影响的事件和案件中,法制网都对之进行了监测、分析和研判。在此基础上,我们把所有进行监测的政法舆情案件形成数据库,在单个案例研究的基础上,进行整体性的数据库研究,以便能够更加深入地探索和把握政法舆情的深层规律,更好地指导政法舆情监测的实践工作。本研究报告的所有数据结果,均来自于法制网舆情监测中心对2012年的200余起舆情案例的监测。

三、舆情分布地域特征

舆情事件的发生有一定的地域范围,本研究中对所有舆情事件的发生地进行标注,并按省别进行统计,从数据结果来看,河南省和广东省是舆情事件的高发地,这两个地方所发生的舆情事件数量远高于全国其他省区。河南省作为我国人口最多的省,加上中原地区发展相对落后,在公共管理方面仍存在诸多问题;广东省作为经济快速发展的省区,外来务工人员高密度集中,经济发展中一些利益分配也常常引发舆情事件。

从舆情事件在各个省区的分布来看,舆情事件的发生与经济发展水平并无必然联系,经济发展落后会导致各种公共服务甚至管理理念滞后,从而导致舆情事件高发;经济快速发展则会导致利益分配不均、公民权利意识高涨等,同样有可能引发舆情事件。在舆情高发省区前10名中,河南、陕西、云南等属于前者,广东、江苏、浙江、北京等属于后者。

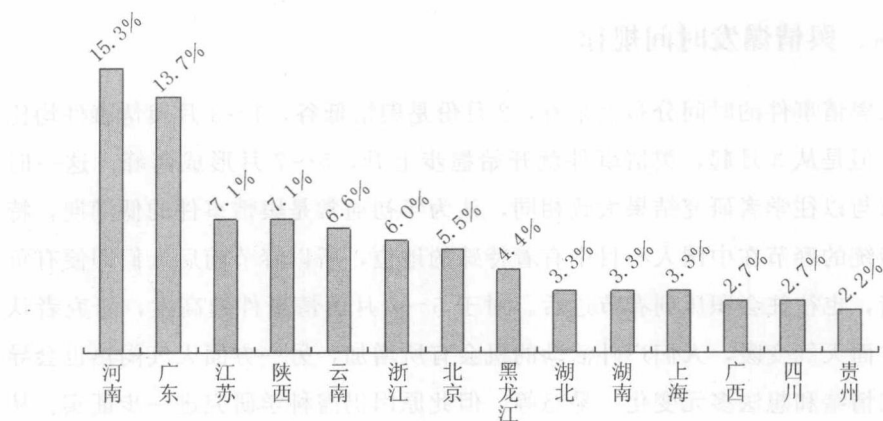


图 1-3 舆情事件地域分布

从舆情事件的地域分布来看，任何地区都需要对舆情保持足够的警惕，因为舆情可能发生在任何地方，只是在不同区域导致舆情爆发的原因和舆情表现方式存在差别。虽然个别地方舆情事件发生率比较低，但是如果这些地方发生舆情事件，反倒会让人们产生巨大的反差，从而形成强烈的负面印象，造成恶劣的影响。因此，任何人都应该时刻保持舆情意识，随时准备好去应对舆情事件。

表 1-1 舆情事件地域分布

河南	15.3%	上海	3.3%	吉林	1.1%
广东	13.7%	广西	2.7%	辽宁	1.1%
江苏	7.1%	四川	2.7%	山西	1.1%
陕西	7.1%	贵州	2.2%	海南	0.5%
云南	6.6%	安徽	1.6%	江西	0.5%
浙江	6.0%	福建	1.6%	河北	0.5%
北京	5.5%	甘肃	1.6%	青海	0.5%
黑龙江	4.4%	山东	1.6%	内蒙古	0.5%
湖北	3.3%	天津	1.6%	新疆	0.5%
湖南	3.3%	重庆	1.6%	宁夏	0.5%

四、舆情爆发时间规律

从舆情事件的时间分布上来看,2月份是舆情低谷,1~3月舆情事件均比较少,但是从3月起,舆情事件就开始稳步上升,5~7月形成高峰。这一时间分布与以往学者研究结果大致相同,认为年初通常是舆情事件的低潮期,特别是传统的春节在中国人心中有着特殊的地位,所以春节前后人们即便有负面情绪,也往往会积压到春节过后。对于5~7月舆情事件的高发,研究者认为一方面天气变暖,人们户外活动的机会会有所增加,另一方面天气闷热也会导致人们情绪和想法多元变化、易怒等,但此原因仍需科学研究进一步证实。从数据来看,每年的下半年应该是舆情事件的高发期,从8月份开始,舆情发生的比率逐月上升(仅在10月份时稍有下降),一直持续到年终的11月和12月,而且年终的这两个月舆情事件尤其多发。

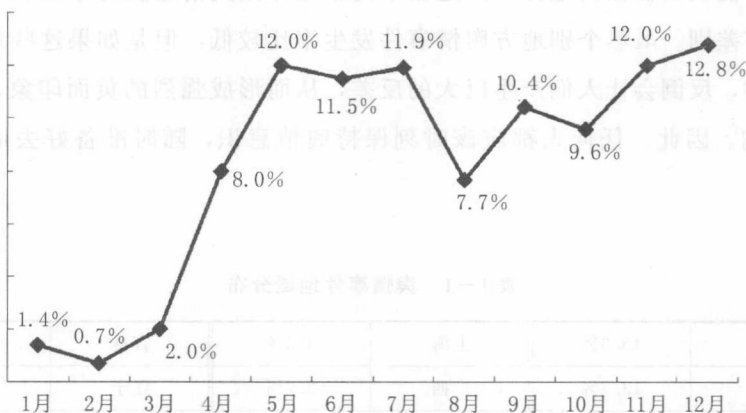


图 1-4 舆情事件的时间分布

按周来看舆情事件爆发的周期性,可以看出每周的前几天容易爆发舆情事件,特别是周一、周二和周三这几天舆情事件发生的比率远高于周四和周五,接近周末的周四、周五则是舆情事件爆发最少的日子。究其原因,一方面每周开始几天人们习惯于处理重要事情,外出活动也比较频繁,而周四、周五个人状态则开始转向疲劳,心态上也趋向于自我调整,较为缓和;另一方面,由于

不少舆情事件都是由媒体曝出,所以这一规律也可能与媒体运作周期有关,一般媒体(特别是都市类报刊)在一周前几天倾向于报道重大新闻,而后几天则偏向娱乐和轻松的话题。

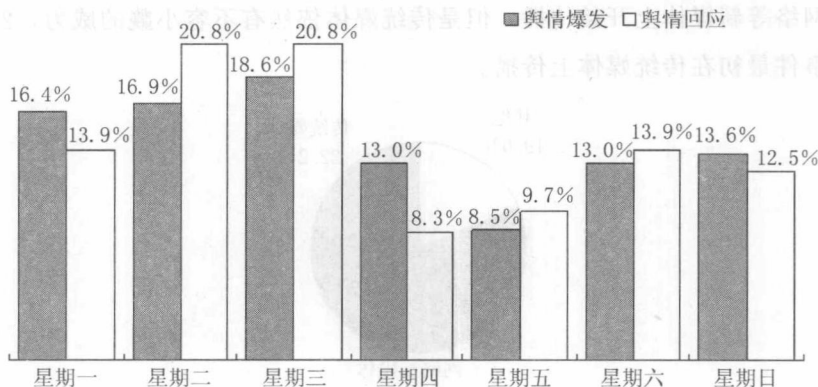


图 1-5 舆情爆发与回应的周期性

那么对于舆情涉及的政府组织而言,应该在何时进行回应才能达到最好的效果呢?从数据结果来看,舆情回应与舆情爆发的日期存在较强的一致性趋势,这可能是因为黄金 24 小时的回应原则大家已经形成共识,在舆情发生第一时间进行回应才是最好的选择。

从舆情监测情况来看,有不少政府组织习惯于在周五或周六、周日进行回应,这里若是因为事情自然发展到这一天进行回应尚可理解,若想投机取巧,以为可以借此尽量避免引起公众的关注,则是大错特错。因为首先公众会想当然地以为政府组织故意回避,其次媒体在周一时依然会对此进行报道,另外公众错过政府的回应信息未必是一件值得庆幸之事,因为政府的回应和澄清若没有被广泛认知到,那么在公众心目中会留下此事仍未回应的负面印象。

综上所述,舆情爆发或许有一定的周期性规律,但对于政府组织来说,要时刻准备好应对舆情,尤其是在舆情回应的日期选择上,应该按照实事求是的原则,在第一时间进行回应,随时公布事件的最新进展,而不是想方设法地进行回避。

五、舆情爆发渠道和途径

如前所述，网络等新媒体已经成为当今舆情最为活跃的渠道，通过我们对舆情事件首发媒体的统计，进一步证实了这一观点。有 58.8% 舆情事件最初是在网络等新媒体上开始传播，但是传统媒体依然有不容小觑的威力，22.2% 舆情事件最初在传统媒体上传播。

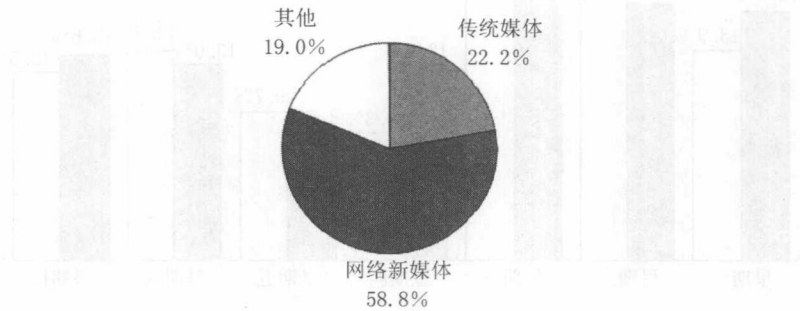


图 1-6 舆情爆发渠道分布

在成为舆情发源地的传统媒体中，都市报几乎占据半壁江山，由传统媒体报道引发的舆情事件中，45.8% 都集中在都市报。新华社作为中国国家级通讯社，近年来在舆情监督上力度有所强化，10.4% 舆情事件是由新华社首发。其他诸如广播电视、财经报刊等同样有可能触发舆情事件，而地方机关报最不可能成为舆情爆发地。

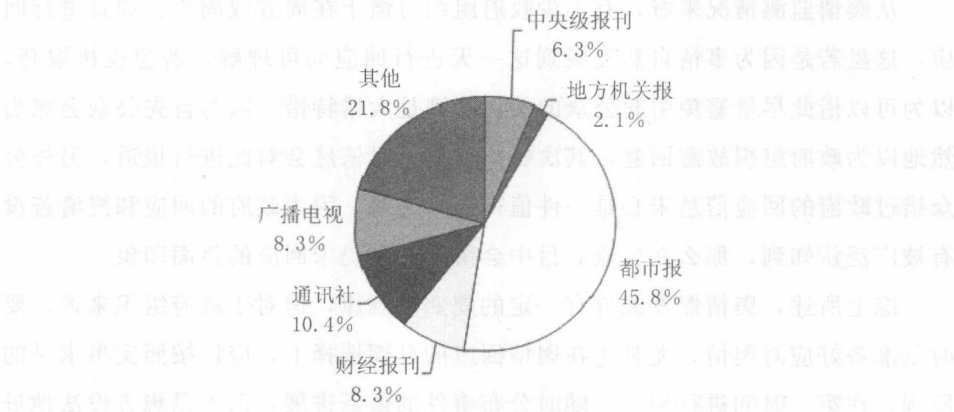


图 1-7 舆情爆发媒体类型分布