

# The Study on Governmental Communication Behavior in Internet Public Opinion under Unconventional Emergency

Chunxia Zhang, Yuxiao Li, Jinghong Xu

School of humanities, BUPT, Beijing, China.

Email: zhangchunxia@bupt.edu.cn, liyuxiao@bupt.edu.cn

**Abstract:** It is undeniable that public opinion on internet reflects the idea of netizen. While, Information Asymmetry and complexity of network are subject to mislead some netizen, which may cause the unrest of people and insecurity of society. This paper mainly discusses the guidance of Internet Public Opinion by Governmental Communication behavior, after unconventional emergency occurs, so as to solve the emergency, and moreover, remote our national image.

**Keywords:** unconventional emergency; Internet public opinion; emergency management; governmental communication

## 非常规突发事件网络舆情应急机制中的政府传播行为研究

张春霞, 李欲晓, 徐敬宏

北京邮电大学人文学院, 北京, 中国, 100876

Email: zhangchunxia@bupt.edu.cn, liyuxiao@bupt.edu.cn

**摘要:** 无可否认, 网络舆情是网民民意的反映, 但是, 信息的不对称、网络环境的复杂性又使网民很容易受到某些信息的误导, 造成人心不安, 对社会的安定团结会产生不利影响。本文主要从政府传播角度, 探讨非常规突发事件发生后, 政府如何运用政府传播手段合理引导网络舆情, 以促进事件的解决, 提升国家自身形象。

**关键词:** 非常规突发事件; 网络舆情; 应急管理; 政府传播

### 1 引言

非常规突发事件是指前兆不充分、具有明显的复杂性特征和潜在次生衍生危害, 破坏性严重, 采用常规管理方式难以应对处置的突发事件<sup>[1]</sup>。从事件发生条件来看, 非常规突发事件主要包括自然灾害灾难类, 如南方雪灾、汶川地震等, 和社会群体突发公共事件类, 如贵州瓮安“6·28”事件等。在网络飞速发展的今天, 非常规突发事件已成为网民讨论的重要议题。在对非常规突发事件应急机制的研究中, 大部分专家学者注重事前的预警和检测, 而对于事件发生后的应急也只是强调对网络舆情信息的采集。本文主要从政府传播角度, 探讨非常规突发事件发生后, 政府如何运用政府传播手段合理网络舆情, 以

促进事件的解决, 提升国家自身形象。

所谓政府传播, 程曼丽认为, “政府传播是政府利用大众传播媒介进行的信息传播”。<sup>[2]</sup>高波则认为“政府传播就是政府组织及其成员对内对外传递、交流和共享信息的行为, 以及通过这些信息传播所达成的沟通交流和社会互动。政府传播既是公共行政的核心职能之一, 也由此奠基了社会公共信息的核心场域, 或者说事实上构建着特定社会的核心信息体系。”<sup>[3]</sup>程曼丽强调大众媒介可以成为政府传播的重要手段, 高波将政府传播分为政府对内传播和政府对外传播, 并强调政府传播对构建社会核心信息体系的重要作用。本文中的政府传播指狭义的政府传播, 即政府对外传播。

政府传播不仅是一种传播行为, 也是一种政府行为, 是传播行为和管理行为的统一。政府传播是政府

资助信息: 本文为国家自然科学基金重大研究计划“非常规突发事件中网络舆情作用机制与相关技术研究”(项目批准号: 90924029)阶段性成果

公关活动的重要内容，是政府职能的一部分。政府人员通过某些渠道对社会公共信息进行采集和加工，对其进行深入分析后，再通过某些方式将相关信息反馈给社会公众，从而实现整个社会的息和信息和谐(见图 1)。

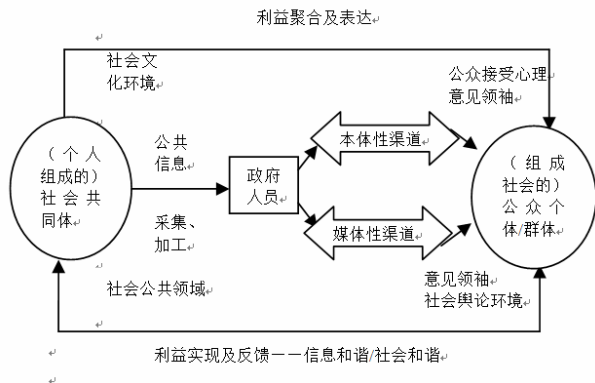


Figure 1. Governmental communication model: society-government-citizen

图 1. 政府传播的“社会——政府——公民”模型<sup>[4]</sup>

教育科普类信息：这类信息的发布常见于灾难灾害性事件应急机制中，包括事件发生的科学原理、事前征兆和公众自救常识等。

态度/道德引导类信息：包括信心鼓舞类，政府公开向公众表达对事件处理的态度和决心；道德教育类，倡导大众以理性讨论，以社会主流价值取向引导公众等。

事件发生后，以上四种信息的合理、有效发布会对舆情的控制和引导产生重要影响。新闻发布会是我国政府对外信息发布的重要方式，此外，政府可以充分调动自身拥有的传播机构和人员，在自己的报纸、广播电台、电视台、网站等及时发布信息。在手机日益普及的今天，政府也可以考虑和手机运营商合作，将政府信息通过短信群发的方式传播给公众。

### 3 政府传播的方式

网络时代到来之前，信息发布的渠道和内容主要掌控在政府手中，普通大众难以接触其他信息而只能被动接受政府传播的信息，因此，传统的政府传播对公众有巨大的影响力。网络时代的到来，使人们能够通过 QQ 聊天、博客、播客、BBS、虚拟社区等方式，自主发布和接受来自网络上的海量信息。同时，网络环境的复杂性又使网民容易受到某些网络舆情信息的误导，网上“谣言”四起，对社会的安定产生不良影响。江泽民同志曾指出，“对信息化问题，我们的基本方针是：积极发展，加强管理，趋利避害，为

我所用，努力在全球信息网络化的发展中占据主动地位。”<sup>[5]</sup>网络的互动性特征大大增强了网民对信息传播的参与性，网络信息的开发性和网络舆情的复杂性对传统的政府传播提出了挑战。

## 2 政府传播的内容与渠道

非常规突发事件发生后，政府在对外信息传播中应该包含以下方面的内容：

事件类信息：包括事件发生的时间、地点、人物，以及事件发生的起因、经过，事件是否造成人员伤亡以及伤亡人数等。

政府行为类信息：包括政府发布戒严令、政府对事件的处理方式、采取的措施以及实施的进展情况等。

网络舆情的形成与发展包括四个时期，即潜伏期、爆发期、相持期和衰退期，政府何时、以何种方式介入非常规突发事件中的网络舆情对政府传播的效果、谣言的平息和事件的解决具有重要影响。这里有两种方式，一种是“先发制人”，政府较早介入，另一种是先采取“无为而治”的态度，在网络舆情形成较为清晰的网络舆论后政府介入。研究发现，这两种方式只要运用得当，都可以取得较好的政府传播效果。

### 3.1 “先发制人”，较早介入

传统观点认为，官方处置突发事件有“黄金 24 小时”之说，即在事发 24 小时内发布权威消息主导舆论是平息事件的关键，基于多年对网络舆情的分析，以及对当下媒体环境的判断，人民网舆情监测室提出了突发事件中的“黄金 4 小时媒体”概念。网络媒体快速的传播速度会导致信息鱼龙混杂，泥沙俱下。每一个网络信息的接受者又可能成为信息的发布者。在数小时内，“黄金 4 小时媒体”就可能将突发事件传播、发酵为有着重大舆论影响的事件。<sup>[6]</sup>因此，在事件刚刚发生，还未形成重大舆论事件前，政府通常较早发布信息，论述事实。

2003 年非典事件后，政府开始采取“先发制人”的策略处理非常规突发事件。2003 年初事件爆发初期，官方没有发布任何相关的权威信息，全国媒体被要求必须严格遵守新闻纪律，不得擅自报道，出现了“集体性失语”的状态。政府与大众权威信息的不对称，使小道消息、谣言等通过网络广为流传。直到疫情已经发生 3 个月，广州市政府和卫生厅才分别召开新闻发布会，却谎称疫情已经得到了控制，甚至到了 4 月 3 日，时任卫生部部长的张文康仍在新闻发布会上宣称“中国是安全的”。当时，政府信息发布不及

时，并且透明度低，根本不能阻止“谣言”的流传，以至于造成很长一段时间的社会恐慌与混乱。非典事件的教训，使政府意识到信息公开的重要性。2008年的“5·12”汶川地震发生后，中国政府第一时间发布了消息，全国媒体也进行了较为客观的报道，这时候的网民在网上的言论较为理性、客观。地震发生不久，百度贴吧里就出现了各种帖子，这些帖子的内容大多积极向上，如“汶川地震寻人吧”、“为汶川祈福”、“地震与防震减灾小知识吧”等，到2008年12月，关于汶川地震的主题帖有98088个，帖子数达1600537篇。今年4月14日我国青海玉树发生了地震，百度贴吧中同样出现了各种祈福帖子，截止到4月23日，仅一个月的时间里，百度贴吧中关于玉树地震主题帖有35600个，帖子数高达469685篇，表达慰问和同情，鼓励的帖子成为主流。

“先发制人”的策略之所以能取得较好的政府传播效果，主要在于它有效地降低了公众对事件的恐惧程度。对那些与人类生命安全有关的信息，如自然灾害、疾病蔓延、公共卫生事件等，网民普遍存在“宁可信其有、不可信其无”的心态，盲目跟从，也就是所谓的“羊群效应”。影响公众恐惧程度的因素有四大类：事件本身特征，个体与事件关系，社会影响因素和个体自身因素。<sup>[7]</sup>而政府可以通过信息公开、科普相关知识、引导媒体大力宣传事实真相、营造政府形象等影响公众的恐惧程度（见图2）。

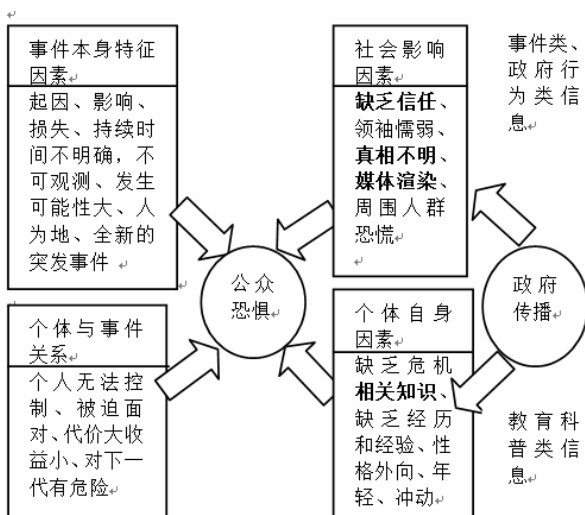


Figure 2. Factors affecting the degree of public fear  
图2. 影响公众恐惧程度的因素<sup>[8]</sup>

个人在极端恐惧情况下会对信息失去判断力，只是盲目跟着“大流”走。网络的海量信息，信息来源的多样化和复杂性，削弱了政府作为舆论“把关人”

的力量。政府较早介入，合理利用“羊群效应”，可以减弱突发事件对公众造成的恐惧程度，稳定民心，有利于舆论良性发展。

网络舆情发展成一定程度就质变成网络舆论，面对强大网络舆论的压力，说出真相才是最好的应对之法。前车之鉴告诉我们，网民距离事实真相越远，网上谣言越复杂，网络舆情也越混乱，只有网民距离事实真相越近，政府信息公开透明，谣言便不攻而破，网络舆情也会较为理智。作为我国国内最早从事舆情研究的机构——人民网舆情检测室，从2008年成立后相继推出了一系列地方应对网络舆情能力排行榜，从“政府响应、信息透明度、政府公信力”三项常规指标和“恢复秩序、动态反应、官员问责”三项特殊指标考察地方政府对网络舆情的应对能力。面对突发事件中的网络舆论，政府快速对事件作出反映、保证信息公开透明才是良策。

### 3.2 “无为而治”为主，适当引导为辅

“无为而治”是我国道家创始人老子治国思想的核心，他认为“无为而无不为”、“无用之用乃为大用”。在管理学上，“无为而治”的内涵就是在于如何以最小的领导行为来取得最大的管理效果，即现代管理学所谓的“最小—最大原则”，亦即以道德手段来达到无为而治的目的。“无为”并不是一无所为，更不是消极的、厌世的不主张发挥人的主观能动性，而是大有成功、大有作为，是“为之于未有，治之于未乱”的管理智慧。<sup>[9]</sup>在对待某些突发事件的网络舆情上，政府要相信网民的自身素质和力量，不能一味打压反映民意的网络舆情的呼声，在事件尚未明晰的情况下，允许网民们在网上对事件进行广泛的讨论，正所谓“话不说不清、理不辨不明”。

当然，也不是说政府要完全的放任自流，在“无为而治”的基础上，还要用主流价值观对网络舆情进行适当的引导。道德是社会公认的行为正当与否的衡量标准，一般受到文化、民族、传统、意识形态等因素的影响。在网络中鱼龙混杂，形形色色的观点充斥其中，但最终形成主流的往往是符合中国社会一般道德的观点，这是由于道德是一种作为社会普遍认可的行为规范，符合绝大多数民众的价值观、人生观，故能取得多数民众的认同。<sup>[10]</sup>

在非常规事件发生后，“先发制人”不失为良策，但若处理不当，也容易引起网民对政府的不信任和反弹心理。在网民们在网络上对事件进行广泛讨论和争辩后，政府适时介入，“点破玄机”，反而更容易为

公众所接受。政府在采用此类介入方式时，要考虑以下两点：

### 3.2.1 因事而异

政府要考虑到目前是否发生过类似事件，以及估测公众对该事件的普遍态度和恐惧程度等。如汶川地震发生后，公众由于从未接触此类事件，对其的恐惧程度较高，网上舆情信息类型复杂多样，需要政府较早发布相关信息，对相关谣言给予治理，以稳定民心。两年之后的青海玉树地震也同样属于自然灾害类的非常规突发事件，由于经历过相似的事件，公众的心理已经具有了一定的“免疫能力”，他们在网上的行为也较为理性，这时的政府应该相信群众，可以采用“无为而治”的态度，维护公民的言论自由权。当然，某些特殊的社会类突发事件也可以采用此种方式，如2007年“周老虎事件”和2010年“教授换妻案”。前者涉及到虎照的真伪问题，这是一个技术类问题，不是政府强制性规定就能决定的，只有通过广大网民的共同讨论和发现，才能证明照片的真伪；后者则涉及到法律和道德的问题，尤其在我国目前相关法律还不完善的情况下，允许网民自由讨论，网民对该事件的看法可以折射出当今社会人们的思想状况，是政府部门制定相关决策的重要依据。

### 3.2.2 因时而异

“无为而治”并不意味着着不管不问，而是把握时机，“该出手时就出手”。例如上文中提到的周老虎事件，事件发生于2007年的10月2日，从10月13日色影无忌论坛出现质疑虎照真伪的帖子后，网民们开始进入广泛的讨论中，一直到11月16日一名网友在网上公布一系列照片证实其实周老虎的原型是一幅年画，于是关于周老虎照片真假的问题答案终于水落石出。2008年的2月4日，陕西省林业厅就“草率发布发现华南虎的重大信息”发出了一封《向社会公众的致歉信》，表明政府开始正面对待这一事件，随后事件的始作俑者——周正龙也被判了刑，整个事件也逐渐平息下来。周老虎事件确实“显示了广大网民的智慧和力量”，从总体而言，政府在事件中的表现还是比较成功的。当事件发生初期，政府也不能完全证实照片的真伪，“无为而治”、发挥网民的智慧和力量是明智之举，而当事件清晰后，政府立即表明态度，给广大网民一定交代，得民心、顺民意，事件才逐渐平息下去。

把握时机也是一门学问和技巧。仍以周老虎事件为例，假如政府在事件初期就明确表明态度，压制网

民舆论，极有可能会造成反弹，使网络舆情升级；再假如网民已经证明了照片为假，而相关权威政府部门仍不能给出相关的解释和处理，反而极有可能会使网络舆情话题的焦点从照片的真伪问题转移到政府的可信性问题上，从而使事件升级，不利于事件的解决和政府形象的建立。因此，政府传播要掌握一定的“度”，适时介入。

## 4 政府传播的原则

突发事件中的政府传播行为属于政府危机处理。英国危机公关专家里杰斯特曾提出关于危机处理的“三T”原则：“Tell your own tale”（以我为主提供情况）；“Tell it fast”（尽快提供情况）；“Tell it all”（提供全部情况）。<sup>[11]</sup>在危机公关中，政府要依靠政府的权威性，先声夺人，保证政府成为信息的主要来源。从总体上来说，在应对非常规突发事件中的网络舆情上，政府传播的过程中应该注意一下原则：

一是确保信息发布的真实性和统一性。政府要克服“家丑不可外扬”的心理，在事件发生后适时传播相关信息，必须确保发布的信息真实、可靠、透明。俗话说“没有不透风的墙”，事情的真相早晚会水落石出，隐瞒、谎报、发布虚假信息只会令大众对政府的信任度大大降低，损坏政府自身形象。同时，政府发布的信息要具有统一性，切忌前后矛盾，如果先前发生的信息有误，应该本着实事求是的原则，对公众进行详尽地解释和说明。

二是尊重公民言论自由与主流价值观引导的统一。在事件发生后，网民有发表言论的权利，政府应该尊重他们的网络言论自由，允许他们对事件进行讨论。同时，政府还应该注意对公众主流价值观的引导，使他们对问题讨论的目的和结果都有利于事件的合理解决，有利于广大人民的利益，有利于社会的文明和进步。

三是加强与网民的互动和信息反馈。舆情是民情民意的反映，对网络舆情，政府不能一味强制打压，也不能一味放任自流，而应该加强与网民的互动，深入了解网民反映的现实问题，将这些问题在线下及时解决，并且将政府对其的处理信息及时反馈给公众。

四是传统媒体与新媒体传播方式的有机结合。目前政府对待网络舆情的处理和政府传播行为大多依靠传统大众媒体的力量，对新媒体的关注较少。新媒体不仅是网民获取信息、表达民意的场所，也应是政府传播、政府执政的重要工具。通过网络、手机等新媒体及时将政府信息传播出去，传统媒体与新媒体方式

有机结合，会大大提高政府传播的传播效果。

开放性和互动性是网络时代最主要的两大特征，针对网络舆情，尤其是非常规突发事件中的网络舆情，政府应该“听民意、汇民智、解民忧、聚民心”，通过恰当政府传播行为使网民网络舆情的表达合理化，政府与网民双向互动，共同构建社会主义和谐社会。

## References (参考文献)

- [1] Han Zhiyong, Weng Wenguo, Yang Liexun, Scientific background, objection and organizational management of a major research plan "Emergency Preplan for Unconventional Incidents" [J], *Bulletin of National Natural Science Foundation of China*, 2009(2), P215.  
韩智勇, 翁文国, 张维, 杨列勋, 重大研究计划“非常规突发事件应急管理研究”的科学背景、目标与组织管理[J], 中国科学基金, 2009(2), P215.
- [2] Chen Manli, A trail analysis of government communications [J], *Journal of Peking University*, 2004(2), P135(Ch).  
程曼丽, 政府传播机理初探[J], 北京大学学报(哲社版), 2004(2), P135.
- [3] Gao Bo. Government communications [M]. Beijing: Communication University of china Press, 2008, P16.  
高波. 政府传播论[M]. 北京: 中国传媒大学出版社, 2008, P16.
- [4] Gao Bo. Government communications [M]. Beijing: Communication University of china Press, 2008, P48.  
高波. 政府传播论[M]. 北京: 中国传媒大学出版社, 2008, P48.
- [5] Jiang Zemin, Accelerating the sound and rapid development of our country's information network undertaking, selections from Jiang Zemin. 2006, 3, P300.  
江泽民, 推动我国信息网络事业快速健康发展, 江泽民文选, 2006, 3, P300.
- [6] Li He, New media Age: the prime 4 hours to deal with contingencies [EB/OL], (2010-02-02)[2010-05-10] <http://media.people.com.cn/GB/40606/10906658.html>  
李鹤, 新媒体时代: 处置突发事件“黄金4小时”法则 [EB/OL], (2010-02-02)[2010-05-10] <http://media.people.com.cn/GB/40606/10906658.html>.
- [7] Sun Duoyong, Analysis on individual and community's behavioral decision-making under the circumstance of sudden public crisis [D], Changsha national university of defense technology, 2005.  
孙多勇, 突发性社会公共危机下个体与群体行为决策研究 [D], 长沙: 国防科学技术大学, 2005.
- [8] The same as [7]  
借鉴孙多勇, 突发性社会公共危机下个体与群体行为决策研究 [D], 长沙: 国防科学技术大学, 2005.
- [9] Li Rulong, The philosophy resources in Chinese culture yuans of allusion quotations and military of the time [EB/OL], (2004-10-29)[2010-05-10] <http://mil.news.sina.com.cn/2004-10-29/1342238433.html>.  
李如龙, 中华文化元典的哲学资源与当代军事 [EB/OL], (2004-10-29)[2010-05-10] <http://mil.news.sina.com.cn/2004-10-29/1342238433.html>.
- [10] Ni Yanping, Characteristics and solutions of online public opinion [N/OL], *Jiangsu legal daily*, 2009-9-7(A06)[2010-5-10] [http://jsfzb.xhby.net/html/2009-09/07/content\\_50613.htm](http://jsfzb.xhby.net/html/2009-09/07/content_50613.htm).  
倪艳平, 网络舆情的特点及应对 [N/OL], 江苏法制报, 2009-9-7(A06)[2010-5-10] [http://jsfzb.xhby.net/html/2009-09/07/content\\_50613.htm](http://jsfzb.xhby.net/html/2009-09/07/content_50613.htm).
- [11] Zhang Renming, Rapid opening of communications pass——strategy of government communications under public emergencies (J), *Public Relation world*, 2003(1), P10.  
张任明, 迅速开放传播通道——公共危机事件中的政府传播对策 (J), 公关世界, 2003(1), P10.