昆明学院学报　2020，42（4）：47～51　ISSN 1674－5639　CN 53－1211/G4
Journal of Kunming University
【疫情防控专题研究】

重大疫情应对中的舆情应急机制研究

俞　海
（安徽粮食工程职业学院 教务处，安徽 合肥 230011）

摘要：舆情应急问题是新冠肺炎疫情应急处置中的一个短板。重大疫情事件中的舆情呈现出不实言论多且传播快、公众舆论关注度高、信息碎片化严重、舆论中负面情绪浓等特点。因此，在面对突发性重大疫情事件时，各部门需要在正确舆论导向的要求下，构建多方协作和同步应急相结合、统一管理和分类应对相结合、及时问责和教育培训相结合、提前谋划和建章立制相结合的舆情应急机制。
关键词：重大疫情；突发事件；舆论监督；舆情应急；机制构建
中图分类号：C912.63　**文献标识码：**A　**文章编号：**1674－5639（2020）04－0047－05
DOI：10.14091/j.cnki.kmxyxb.2020.04.009

On Public Opinion Emergency Mechanism in Response to Major Epidemic Event

YU Hai
（Dean's Office，Anhui Vocational College of Grain Engineering，Hefei，Anhui，China　230011）

Abstract：Public opinion emergency is a short board for novel coronavirus pneumonia emergency management. The public opinion in major epidemic events is characterized by many untruthful comments，fast spread，high public opinion attention，serious information fragmentation，and strong negative emotions in public opinion. Therefore，in the face of emergenct major epidemic events，all departments need to build a public opinion emergency mechanism with the combination of multi-party cooperation and synchronous emergency response，the combination of unified management and classified response，the combination of timely accountability and education and training，the combination of planning in advance and the establishment of rules and regulations.
Key words：major epidemic event；emergency；supervision by public opinion；public opinion emergency；mechanism construction

根据《中华人民共和国突发事件应对法》，突发事件是指突然发生，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。新型冠状病毒感染的肺炎疫情就是一次重大突发公共卫生事件，疫情发生后，各地政府纷纷启动应急响应机制，采取多项应急处置措施予以应对，取得了良好成效。但是，疫情过程中发生的一件件舆情事件影响了公众对疫情的理性判断，一定程度上也削弱了政府公信力，主流媒体对舆论的正确引导只能说是差强人意，这显然是对重大突发事件的舆情应急准备不足。[1]我国《传染病防治法》《突发公共卫生事件应急条例》和各地方发布的应急预案详细规定了突发公共卫生事件的处理办法和程序，但各项规定对于新闻舆情的重视明显不够，其中的信息发布制度也不能满足舆情应急的需求。因此，重大疫情应对中舆情应急机制的构建非常重要。

一、重大疫情事件中舆情的产生与传播特点

重大疫情事件本身有成因复杂性、传染广泛性、危害严重性和治理难度大等特点。一般来说，对于重大疫情事件的成因难以快速判断，新冠肺炎

收稿日期：2020－04－09
基金项目：安徽省高校人文社科重点项目“社会主义核心价值观视域下的诚信教育”（SK2019A1108）；安徽粮食工程职业学院院级课题（2019008）。
作者简介：俞海（1982—），男，安徽宁国人，讲师，硕士，主要从事思想政治教育研究。

疫情发展至今，尚没有确定传染源就是一个明证。传染广泛性是重大疫情的第二个特征，突发公共卫生事件主要包括重大传染病疫情、群体性不明原因疾病、重大食物和职业中毒等几类，其中最可能造成难以控制影响的就是重大传染病疫情，《国家突发公共卫生事件应急预案》列举的特别重大（Ⅰ级）突发公共卫生事件也以传染病为主，而“有扩散趋势”是其被定为特别重大等级的主要理由。重大突发公共卫生事件的危害非常严重，不仅直接损害人的生命健康，对于一国的经济、社会、政治，甚至文化都有很大负面影响。治理重大突发公共卫生事件难度很大，既要依靠先进的医疗技术，也要依靠有效的政治决策；既要依靠责任部门，也要依靠社会资源；既要依靠地方应对，也要依靠中央统筹；既要依靠国内防控，也要依靠国际援助。

在如此复杂的重大疫情事件面前，舆情的产生和传播也与平时有很大不同，其特点主要包括：

（一）不实舆论多且传播快

由于重大疫情的成因难以迅速判别，这就使得重大疫情事件在发生之初就为不实言论的产生提供了“温床”，人们因未知而恐惧，恐惧则助长了不实言论的传播。新冠肺炎疫情中漫天飞舞的谣言正是抓住了重大疫情事件的特点和人们的心理特征，而谣言又能够随着事件的发展和心理的变化而不断变化内容和形式，以至于重大疫情事件中的不实舆论堵之不尽、禁而不绝，辟谣的速度难以追上谣言变幻的步伐。

（二）舆论关注度空前上涨

重大疫情事件的防控往往需要对人们进行隔离和对环境进行封闭，为了防止疫情进一步扩大，隔离和封闭是必要而科学的措施，是对重大疫情传染广泛性特点的回应。然而，物理空间的隔绝进一步加剧了心理空间的压抑，人们在足不出户的环境里更加期望精神上的充足，这其中，有关重大疫情事件的舆论就成了大家主要的“精神食粮”。在封闭的环境里，关注的舆论会成为线上和线下的集中交流话题，舆论关注度和集中交流相互作用，导致关注度进一步上涨。

（三）信息碎片化现象严重

重大突发事件一旦发生，情景混乱无序，有价值的信息非常有限且不完整。[2]重大突发事件中人们对舆论的渴求超越了碎片化信息的能力范围，因此，一个小小的点往往都会被做成一篇大大的文章，传播给人们的是拼凑出来的信息和信息中被人为放大的问题。由于重大疫情事件危害范围广泛，国家、社会中的任何事情都能与事件产生关联，碎片化信息便趁着混乱被不断改头换面。新冠肺炎疫情中的碎片化信息造成了很多不良影响，最为典型的就是“双黄连事件”，一个初步的体外实验，只能算作完整信息的冰山一角，却被媒体催发成相对严重的社会事件。

（四）舆论中负面情绪浓郁

因为重大疫情事件的治理异常复杂和困难，需要动用各方面的力量进行统筹和协调，因此，政府在治理时必然会出现各种各样的问题，这些问题有的确实属于失职，有的却是难以避免的瑕疵。重大疫情事件与自然灾害和事故灾难不同，其广泛的传染性会使事态持续发酵，特别是在疫情早期和中期，面对感染人数的一天天增加和治疗手段的相对匮乏，人们一定会产生很多负面情绪，这些情绪需要发泄的渠道，负面舆论便由此而生，而对政府瑕疵的不宽容往往会成为负面舆论中的主要内容。负面舆论会形成“滚雪球”效应，随着传播而产生更多的负面情绪。疫情借助电子传媒而出现的数字化传播形式也会对大众心理造成冲击，比如确诊病例、疑似患者的数据以及据此绘制的动态曲线图既能让公众非常直观地了解疫情变化情况，又容易使公众产生心理负担，进一步扩散负面情绪。

二、重大疫情应对中舆情应急机制的要求

习近平总书记一针见血地指出“好的舆论可以成为发展的‘推进器’、民意的‘晴雨表’、社会的‘黏合剂’、道德的‘风向标’；不好的舆论可以成为民众的‘迷魂汤’、社会的‘分离器’、杀人的‘软刀子’、动乱的‘催化剂’”[3]。在重大疫情事件中，“好的舆论”和“不好的舆论”都会被放大，所造成的影响也会成倍增加，因此，更

应以正向的“好的舆论”为目标，着力引导和消除负向的“不好的舆论”。鉴此，在重大疫情事件中，舆情应急机制应当符合以下要求：

（一）必须能起到正确引导舆论的作用

“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”，在重大疫情事件中，舆情应急机制要以正确引导舆论为根本目的。在隔离的环境中，网络的双刃剑效应更加明显，要正确引导舆论必须站在网络治理的高度上。重大疫情下的网络治理要坚持三个原则：一是全覆盖，即主流媒体要以正确舆论覆盖全网；二是全回应，即要回应国内国外所有形成规模效应的网络舆论；三是两及时，对于不实舆论要及时辟谣，对于负面舆论要及时引导。

（二）必须能科学勾勒信息的正确面貌

在重大疫情中，信息的碎片化特点极易引起公众的负面情绪和恐慌心理，主流媒体必须要综合多种渠道获取相对全面的信息，确保对外发布的信息是信息原本的正确面貌。对于确实无法推测出完整形象的信息，可以暂缓发布，但如果公众对该信息的渴求非常强烈，暂缓发布会造成不利影响时，主流媒体应综合考虑信息的背景、内容和形式，以尽可能科学的方式发布，并进一步挖掘信息的其余部分，做好后续补救准备。

（三）必须能有效防止不实言论的危害

不实言论是重大疫情应对中的强敌之一，由于其产生和传播的速度均快于平时，而且重大疫情中公众心理又特别容易受到不实舆论的影响，因此其危害性很大。应对重大疫情中的不实言论必须依靠多方协作，既要靠主流媒体引导，又要靠自媒体配合；既要靠政府治理，又要靠公众的理性判断能力。

（四）必须能及时消除负面舆论的影响

重大疫情事件中的负面舆论是不可避免的，面对突发的直接危害公众生命安全的具有广泛传染性特点的疾病，寄望公众都保持冷静客观是不现实的，同时，政府在疫情应对中出现的失误和瑕疵也会进一步引发负面舆论。对于负面舆论应以疏导为主，要弄清其背后的动机和心理，对症下药，结合舆论引导和防控疫情的实际行动来消除其不利影响，并采取必要的心理咨询和教育的方式予以疏导。

三、重大疫情应对中舆情应急机制的构建

面对重大疫情事件时，公众心理会受到极大冲击，部分公众对于事态的发展会短暂失去理性判断能力，这就使得正确舆论导向变得尤为重要，正确的舆论是让公众重回理性的有效工具，而错误的舆论则会使事态失控，对社会造成更严重的损害。通过正确的舆论凝聚最大力量，众志成城应对重大疫情事件是舆情应急机制的最终目的。由于重大疫情事件中舆情异常复杂，在构建重大疫情应对中的舆情应急机制时，应当通过多方面的努力完成正确舆论导向的要求。

（一）坚持多方协作和同步应急相结合

许多发达国家常设的应急管理专门机构的首要任务是协调，而非独立地应对所有的紧急事件。[4] 所以，发生重大突发事件时，不能仅依靠某一个机构去解决，而要多方协作，同步应急。同样地，重大疫情中的舆情应急机制也不能只依靠于主流媒体和政府宣传部门，各级应急管理部门以及各类疫情事件处理部门，比如此次事件中的疾控中心、红十字会和医院等都要担负起一定的舆情应急责任。

要实现多方协作必须搭建多方协作平台，比如可以建立舆论发布多元咨询平台，该平台应当由各界人士组成，包括科学界、政商界人士和一线工作人员，咨询平台的作用在于对某些特殊信息的发布进行把关和过滤。主流媒体在获得新的专业性消息时，要同时向平台上的专业人士咨询，防止出现类似“双黄连事件”的舆情事件。

多方协作要坚持同步应急。一是舆情应急要与应急响应同步，在对突发事件启动应急响应的同时要启动舆情应急响应，各方要立即跟进，协助政府宣传部门和主流媒体搭建全覆盖、全时段的舆情发布网络；二是舆情应急要与疫情事件发展同步，随着事件的发展而不断调整舆情应急预案，各方应当对舆情应急预案的调整提出建议并积极落实；三是

舆情应急要与舆情发展同步，舆情应急的基本目标就是防控舆情事件，所以关注舆情发展程度和可能出生的变化是舆情应急的必要任务，舆情应急要时刻保持舆情可控，及时应对出现的各类新的舆情问题。

（二）坚持统一管理和分类应对相结合

坚持重大疫情中的舆情统一管理要准确把握舆论监督的特点。舆论监督是非常重要的一种社会监督，舆论监督的实质是公众监督，在舆论监督中，新闻媒介的舆论监督最为公开、广泛和经常。但同时也要看到，舆论监督也会出现偏差，特别是由于促成偏好效应[5]的存在，公众会不自觉地受到媒体的影响，媒体对某一个问题的大量传播会转移公众注意力，甚至扭曲公众认知，导致舆论监督变得不公正，特别是当公众因为重大疫情而恐慌无措时，更是如此。在重大疫情中，舆论监督能够对公权部门的防控工作起到良好督促作用，也同样可能会妨碍防控工作的有效运转，舆论监督的副作用不可不防。正如习近平总书记在统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作部署会议上的讲话中指出：“要主动回应社会关切，对善意的批评、意见、建议认真听取，对借机恶意攻击的坚决依法制止。”[6]

建立从主流媒体到各类自媒体的统一管理制度，对于不偏不倚的媒体曝出的真实问题要及时处理，并及时在各媒体平台通报处理情况，对于假借监督之名的不良媒体则要予以规制。具体来说，统一管理要与分类应对相结合。

首先要对媒体进行分类，主流媒体舆论监督管理已经比较成熟，需要付出更多精力的是自媒体。自媒体平台中信息呈碎片化传播，网民社会情绪具有群极性、盲目性等特征，成为突发事件网络舆情的传播和爆发温床。[7]自媒体的碎片化传播缺点在重大疫情中暴露无遗，重大疫情中的信息本身就有严重的碎片化特征，当碎片化信息遇到碎片化传播，舆情事件自然一波未平一波又起。此次疫情中，有很多未经查实的消息在微博、微信朋友圈等自媒体平台大肆传播，造成的恶劣影响呈几何级数增长。所以，为了统一管理，要尽快建立自媒体纠错机制，让自媒体在舆情应急机制中担负起必要的责任。自媒体运营方要监督在自身平台上发布的不实和导向错误的舆论，对待这些舆论，自媒体要利用置顶发布真实消息、定向推送辟谣信息等手段及时纠错。

其次要对不实言论进行分类。在此次重大疫情中，不实言论种类繁多，“杀伤性”各有不同。既有喝酒能够消灭病毒、需要戴多个口罩、疫苗研制成功等愚弄型不实言论，又有武汉卫健委领导染病逃离、多个城市被封城等直击政府公信力的谣言，还有类似新型冠状病毒是 SARS 病毒的进化、红十字会医院尸体无人处理等刻意制造恐慌的不实言论，当然，也少不了一些阴谋式的论调。对不同类别的不实言论要采取不同的应对方式，有的只需简单辟谣，有的则要追究当事人责任，有的还要召开新闻发布会以正视听。

特别要指出的是，一定要区别对待不实言论和消极言论、负向言论。消极言论和负向言论虽然与主流导向不符，但绝不能简单等同于不实言论，虽然大部分消极、负向言论不完全属实，但其中有一部分与事实相差不大，并且消极、负向言论通常都可以及时引导。所以，应当本着疏导原则对待消极言论和负向言论，特别要慎用公权力，避免出现此次重大疫情之初对 8 名所谓“散布谣言者”进行查处的情况发生。

（三）坚持及时问责和教育培训相结合

在重大疫情中，相当一部分的舆情事件是由政府工作人员的言论和行为引起的，比如湖北省市场监督管理局干部在医院训斥护士不打扫卫生间和湖北黄冈卫健委负责人面对中央督察组时的“一问三不知”事件等。对于这些舆情事件，应当毫不手软地及时追究责任。相较于重大疫情事件中的一般应急机制，舆情应急机制的责任追究可以更为迅速和高效，原因有二：一是由疫情防控的领导干部和工作人员引发的舆情事件会导致自乱阵脚，还会激起一连串舆情事件，必须及时问责以消除影响；二是舆情问责一般不会对重大疫情应对造成效率上的影响。舆情问责的手段要比一般问责更为灵活，但一个基本的要求是要面向社会公布完整调查情况，以回应公众舆情需求。

之所以会在重大疫情中出现这些领导干部的不

当言行，是因为相当一部分的政府工作人员缺乏基本的舆情素养。问责只能治标，教育才是治本之计，所以，在公务员入职和各级各类培训中应当适当增加舆情素养方面的教育培训，提高公务员在新媒体时代的舆论发布和应对能力。

（四）坚持提前谋划和建章立制相结合

重大疫情的爆发虽然具有突然性，但舆情的变化是可以科学预测的，相关研究人员已建立了重大网络舆情事件在线监测预警模型。[8] 在重大疫情暴发时，要及时启动舆情应急机制，根据模型预测的情况，调整舆情应急策略，做到提前谋划，重点防控，及时引导。提前谋划的最佳方法是提前建立相应的舆情应急制度，而我国目前的突发事件和应急管理方面的规章制度对于舆情应急关注不足，所以，为舆情应急建章立制势在必行。

我们应当吸取教训，总结经验，制定科学有效的舆情应急制度。舆情应急制度要符合重大疫情防控的总体目标，要把握重大疫情中的舆情特点，要与突发事件相关制度保持一致，还要能调动各方积极性，保证各方能够积极主动地应对各种舆情事件。建章立制时既要放眼全局，又要把握细微，重大疫情中的舆情应急机制是应急管理机制的重要组成，是一个导向正确、体系完备、上下贯通、多方共治的符合舆论传播规律的科学机制。

［参考文献］

［1］王少．构建重大突发公共卫生事件舆情应急机制［EB/OL］．［2020－02－06］．http://www.rmlt.com.cn/2020/0206/568070.shtml.

［2］ODY，KATE. Facilitating the“right”decision in crisis：Supporting the crisis decision maker through analysis of their needs［J］. Safety Science，1995，20（1）：125－133

［3］总书记新闻舆论金句——舆论导向正确是党和人民之福［EB/OL］．［2019－11－29］．http://yuqing.people.com.cn/n1/2019/1129/c429781－31482174.html.

［4］中国行政管理学会课题组．政府应急管理机制研究［J］．中国行政管理，2005（1）：18－21.

［5］斯图尔特 R B．美国行政法的重构［M］．沈岿，译，北京：商务印书馆，2011：55.

［6］习近平．在统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作部署会议上的讲话［EB/OL］．［2020－02－23］．http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020－02/23/c_1125616016.htm.

［7］尉永清，杨玉珍，朱振方，任敏．自媒体环境下突发事件网络舆情应急策略研究［J］．西藏大学学报（社会科学版），2015，30（1）：191－197.

［8］范维澄，霍红，杨列勋，翁文国，刘铁民，孟小峰．“非常规突发事件应急管理研究”重大研究计划结题综述［J］．中国科学基金，2018，32（3）：297－305.