

# 新中国舆情认知的演变

## ——以《人民日报》舆情监测工作为例

祝华新

**摘要：**《人民日报》作为党中央机关报对“舆情”的认知，相当程度上反映了党和政府对民意的态度，对新闻宣传工作规律性的认识。文章通过对《人民日报》关于舆情认知的演变梳理，指出舆情研究是对党媒“喉舌”论的重要补充；特别是互联网成为社会舆论生成发酵的主力平台；政府决策需要考虑社会心理的承受力；从政务到党务，各地形成了一套风险评估、信息发布、政策解读、舆论引导、舆情分析、应急处置等配套保障工作机制，须把握好舆论引导的“时度效”；人民网走在舆情监测业务的前列。

**关键词：**舆情；舆情分析师；良政；善治；时度效

**作者简介：**祝华新，男，高级记者，总编辑。（人民网 《网络舆情》杂志，北京，100020）

**中图分类号：**G212 **文献标识码：**A **文章编号：**1008-6552（2018）01-0079-04

“舆情”概念在今天可谓家喻户晓，舆情监测、研判和应对成为领导干部的必修课。《人民日报》自1946年起，至2018年1月11日止，“舆情”二字出现过1376次。其中，在1999年5月9日“中文第一坛”——人民网强国论坛开通前，“舆情”二字出现30次；其后出现了1346次，约占97.8%。“舆情”二字与“网络”同时出现891次，与“互联网”同时出现531次。由此可见，在强国论坛揭开网络舆论兴盛的大幕后，“舆情”主要依托于互联网平台呈现。

### 一、前互联网时代，党报上的“舆情”含义

1946年11月30日，当时还是中共晋冀鲁豫中央局机关报的《人民日报》转引苏联评论员叶夫根尼的话指出：国民党政府一手操控的国民大会“是不合乎中国民主舆情的”。因为当时国共谈判破裂，中共和民盟拒绝参会，国民大会缺乏广泛的民意代表性。之后，1947年1月5日，《人民日报》报道各界民众抗议美国大兵强奸北平女学生沈崇案，写道：“上海、杭州的舆情也沸腾了起来。”大学生筹备罢课示威，校舍中遍贴标语，人民团体发出宣言，著名学者作家慷慨陈词，要求美军撤出中国的呼声高涨。迫于舆论的压力，美军法庭判处强奸主犯皮尔逊有期徒刑15年（送回美国后释放），对帮凶普利查特判刑10个月。

由此可见，在新中国成立前，舆情是反映和动员人民大众反对国民党专制统治的利器，是反对美国为蒋介石政权背书的道义砝码。

《人民日报》成为中共中央机关报后，其于1951年2月11日刊登文学史家游国恩教授的文章《白居易的思想和艺术》，提出诗的一大功用就是“了解舆情，帮助政教”。“闻‘北风’之言，则知威虐及人也；闻‘硕鼠’之刺，则知重敛于下也。”文中指出白居易希望恢复古代采诗制度，使统治者足不出户而知天下，不至于“贫吏害民无所忌，奸臣蔽君无所畏”。这就把“舆情”与社会治理的改良联系起来，对统治者形成制约，可见白居易的见识是非常前卫的。这么说来，古代中国的采诗官，可能是最早的“舆情分析师”？

有趣的是，北京大学美学教授朱光潜在加入西北土地改革参观团后，与乡村干部和农民生活近一个月，把共产党人的看家本领——群众路线解读为通洽舆情。他在1951年3月27日《人民日报》发表

的文章《从参观西北土地改革认识新中国的伟大》中写道：“土地改革第一步工作就是发动群众，借诉苦来提高群众的阶级觉悟，借扩大农会来团结群众的力量。到群众真正发动起来了，就可以打倒恶霸地主的封建势力，进行征收没收和分配。如果群众发动不够，只是由工作组干部包办代替，‘不洽舆情’，没有养成群众的自治力与自卫力，工作组干部走开后，一切就要回到土地改革前的状况。”朱光潜清醒地意识到，重视舆情不是做民粹的尾巴，土改如果完全交给农民来办，难免会发生乱打滥杀现象。面对斗争场合中群众情绪的激昂，必须有工作组干部坚稳地掌握住政策。

在“文化大革命”中，以江青为首的“四人帮”借助极左路线，擅长设置议程，鼓动“以阶级斗争为纲”、“批林批孔”、“反击右倾翻案风”，让务实治国的周恩来、邓小平处于被动挨批的地位。《人民日报》1977年6月4日刊发吴江文章《现代复辟派和古代变革史》，揭露了“四人帮”麾下的罗思鼎、梁效等写作组挖空心思，利用讲古代的儒法斗争，“影射比附，制造舆论，刺探舆情，搞乱人心”，来攻击周恩来总理，进而反对“解放”和任用“文革”前的老干部。党报鄙视这种伪造舆论的卑劣行径，这样的“舆情”不过是“歪曲和杜撰历史，把古代史按照自己的需要重新塑造一番，想方设法把古代史现代化，用来影射说明他们想说而又无法公开说明的问题”。“四人帮”操弄舆情，受到党内外普遍憎恶，姚文元更被称为“文痞”。

## 二、中央借台湾舆情打开两岸关系僵局

1979年1月22日《人民日报》发表新华社电讯《民革中央和民革北京市委员会举行春节联欢会》，民革中央负责人刘斐深情地表示：由于人为的原因，我们骨肉分离已经30年了；台湾回归祖国，是“大陆同胞与台湾同胞的共同愿望，也是台湾各界人士的真正舆情”。当时，台湾人的中国情结，从流行诗词中可以感受到血浓于水的文化渊源。1949年随父母离开大陆、辗转赴台的诗人余光中慨然写下：“乡愁是一枚小小的邮票，我在这头，母亲在那头……而现在，乡愁是一湾浅浅的海峡，我在这头，大陆在那头。”民国元老于右任古稀之年在台湾同样悲鸣：“葬我于高山之上兮，望我故乡……”

当年，在《人民日报》老总编谭文瑞起草的全国人大常委会《告台湾同胞书》中，胡乔木特意加了一句感性的语言：“如果我们还不尽快结束这种分裂局面，早日实现祖国的统一，我们何以告慰于列祖列宗？何以自解于子孙后代？”这也是叶剑英、邓小平、廖承志等中共老一辈革命家的共同心声，希望趁着从大陆赴台的一代人尚未退出历史舞台，借助民意压力，打开两岸关系的僵局。

1987年10月15日，台湾当局终于宣布开放台湾居民到大陆探亲。至此，两岸打破了自1949年以来长达38年的冰封期，当年申请到大陆探亲的台湾人多达10万人。

## 三、反映舆情曾被视为背离“喉舌”论

“舆情”作为负面或准负面概念出现在党报上，源于新闻界元老吴冷西的文章。这位曾经在《人民日报》、新华社和中央电视台三大央媒都做过主要领导的老同志，当年在《中国政协报》撰文分析了新闻界“资产阶级自由化”的表现，在于“鼓吹报刊、新闻、广播、电视的作用或功能或任务是多方面的：宣传政策、反映舆情、舆论监督、传授知识、交流信息、娱乐消遣、介绍商品等等”。“你不能说这样多种任务和功能没有道理，但问题在于这样做的目的和结果就把主要任务和主要功能冲淡了，或者简直就冲掉了。”吴冷西所说的心目中的主要任务，就是做好“党的喉舌”。吴冷西不能接受的是：“你提指导性，他提群众性、知识性、娱乐性；你提办好党报，他提团体办报、民间办报、个人办报；你提在政治上同中央保持一致，他提反映多种声音。”1989年7月30日《人民日报》以“本报讯”介绍了吴冷西的这篇文章。

可见，当时吴冷西的思想还停留在“舆论一律”的年代。

## 四、党的十四大开启重视舆情新局面

党的十四大后，新闻宣传部门开始重视“舆情”，强调借舆情提升新闻宣传效果。全国宣传部长座

谈会进一步主张“加强舆情调研”，要求宣传思想工作要“着眼于团结一切可以团结的力量，调动一切积极因素，化消极因素为积极因素，为改革开放和现代化建设提供精神动力、智力支持、思想保证和良好的舆论环境”。（1993年1月18日《人民日报》）

1994年2月4日《人民日报》评论员文章《以正确的舆论引导人》郑重提出：“建立社会主义市场经济体制的改革措施出台最多，改革的广度、深度、力度、难度超过以往任何一年。这就要求新闻宣传工作务必要紧密配合，加强对社会舆情和群众心态的调查研究，及时掌握人们价值观念、思想情绪和精神状态的变化，做到见微知著，未雨绸缪，化解矛盾，理顺情绪，旗帜鲜明地引导群众理解改革，支持改革，参与改革。”

1998年5月6日《人民日报》重温当年华中根据地党报《盐阜大众报》的历史，提出“把宣传、解释党的方针、政策和反映舆情很好地结合在一起”，“时刻感受群众的脉搏，反映大众的心声”。这份抗日战争时期华中根据地的党报，以“从大众中来，到大众中去”为特色，要求每期生字不准超过600个，一半字一半画。

在邓小平南方谈话后，重视舆情与做好“党的喉舌”不再是矛盾关系。之后党的十六届六中全会进一步提出了建立“社会舆情汇集和分析机制”的要求。

## 五、十八大后重视舆论引导工作的“时度效”

党的十八大以来，习近平总书记多次指出：做好舆论引导工作，一定要把握好时、度、效。增强吸引力和感染力，让群众爱听爱看、产生共鸣，充分发挥正面宣传鼓舞人、激励人的作用。

如今，互联网已成为社会舆论生成、发酵和消解的主力平台。中国现有网民7.51亿，微博、微信和聚合新闻客户端已成为很多国人了解新闻时事的第一信息源。中国形成了世界上最大的舆论场。政府要习惯于在网络舆论的众声喧哗中进行公共治理，诚恳回应网民的关切，妥善解决舆论聚焦的问题，及时澄清网络谣言，扶正抑偏，做好政策解读，用主流价值观对冲制衡网络舆论的偏差。在当前网络环境下，对于突发热点舆情事件的处置，敏感议题的舆论引导，政府相关部门如何把握好节奏、分寸和力度，做到有理有利有节；如何审慎区分敌我矛盾和人民内部矛盾，巩固和扩大“红色地带”，孤立和打击“黑色地带”，教育和转化“灰色地带”，始终是工作的难点。

2016年，国办61号文件《关于在政务公开工作中进一步做好政务舆情回应的通知》做出规定：对涉及地方的政务舆情，涉事责任部门是第一责任主体，本级政府办公厅（室）会同宣传部门做好组织协调工作。这是“舆情回应”这一概念第一次上了中央文件的标题，令人鼓舞。

同时，这里的“舆情”不仅是公众津津乐道的社会舆情，也不只是各地网信办关注的政务舆情，在《中国共产党党务公开条例（试行）》中还把党务舆情也提上了议事日程。2017年12月26日，《人民日报》发表专家解读《中国共产党党务公开条例（试行）》的文章，分析指出《条例》对建立健全保密审查、风险评估、信息发布、政策解读、舆论引导、舆情分析、应急处置等配套保障工作机制都提出了要求，认为这样做才能保证党务公开的各项规定落到实处、实现效果最优化。《人民日报》最新的一篇关于舆情的文章是2018年1月10日刊发的《驰而不息 坚定不移——2017年作风建设综述》。它披露了中央纪委在去年国庆、中秋和党的十九大期间，建立了党员干部“四风”问题值班、报告和督办制度，督促各地区各部门各单位瞪大眼睛、拉长耳朵，及时报告有关线索和重要舆情，对节日和会议期间收到的问题线索，实行一竿子插到底，由中央纪委党风政风监督室直接督办，要求迅速核查、上报相关情况。

## 六、人民网舆情监测的使命担当

党中央机关报“人民系”走在了舆情监测和新闻改革的前列。《人民日报》的“两微一端”（微博、微信、聚合新闻客户端）、“中央厨房”及人民网舆情监测室都为业内人士所熟知。人民网舆情监



测室成立于2008年,是国内第一家舆情监测专业机构。“舆情分析师”这个职位也是人民网率先提出,如今已经成为备受追捧的职业。

2007年7月,人民网给国家网信办报送了第一份舆情分析报告《山西洪洞县黑砖窑事件舆情监测报告》,认为该事件就舆情民意与中央政府、地方政府的互动而言,构成较为完整的舆论推动政府解决紧迫问题、化解公共危机的经典案例。鉴于基层政府反应迟钝,没及时应对和发布信息,采取补救措施,致使地区形象受损,人民网建议各级领导干部迫切需要提高媒介素养。

2009年初,青年网友王帅因发帖举报家乡河南灵宝市政府违法征地,被跨省抓捕,引起网络舆论关注。《人民日报》发表“人民时评”批评地方政府不当作为的当天,人民网舆情监测室举办访谈,邀请刚刚获释的王帅和中国社会科学院一位研究员做访谈嘉宾。之后人民网又连续组织3场访谈活动。4月17日晚,灵宝市给舆情频道发来《灵宝市公安局关于办理王帅一案涉及人员的意见(摘录)》,认定王帅发帖“诽谤”案为错案,对办案人员和领导给予了追责处理。用舆情观察推动良政和善治,这一做法使得人民网舆情监测室在国内舆论场崭露头角。

时任人民网舆情监测室秘书长的笔者在新闻界一次深度报道研讨会上,对沈阳夏俊峰案进行了舆情梳理:现实生活中既有城管“暴力执法”的案例,也有摊贩“暴力抗法”的现象,不要简单妖魔化其中一方,需要反思和完善城管制度。新闻媒体不能成为网络帖文的印刷版,要对网络信息去伪存真,为网民情绪扶正抑偏,成为网络信息的过滤器,网民心态的压舱石。在经常剑走偏锋的舆论场上,人民网试图还原社会真实的意见构成,引导网民冷静客观地看待社会转型期的各种矛盾,推动社会各界,特别是政府、司法和民众的良性互动。2013年10月,在第13届中国网络媒体论坛上,笔者曾发表主题演讲,对十八大后新的舆论格局概括为8个字:“雾霾渐散,晴空初现”。“近一段时间,政府微博的发博量超过了网上的‘意见领袖’,网络舆论的力量对比发生变化;过去一些情感词烈度较高的名人改变了关键词,其中负面帖文下降了63%。”“今后网络舆论斗争将进入专业化、精细化博弈的新阶段。”笔者建议,警惕那些在自己不熟悉的专业领域越界发言的“大V”,同时包容专家型“中V”;遇到大是大非问题,主流媒体要站出来,发出正能量。

十年来,人民网舆情监测室总结地方舆情工作经验,研发了“地方政府舆情应对能力排行榜”。2014年11月首次发布的“人民日报政务指数排行榜”,为政务微博、政务微信提供了较为权威的第三方评价。人民网还多次邀请政务新媒体、主流媒体的“两微一端”举办论坛,先后倡导《成都共识》《成都主张》《成都倡议》《成都愿景》,号召政务新媒体和主流媒体“提高议程设置能力”,形成新的话语表达机制。

舆情研究有价值取向问题。人民网舆情监测室(现更名为人民网舆情数据中心)作为党报党网的舆情机构,秉承建设性立场,与党和政府同心同德,帮助政府优化决策,避免因为舆情观察失当引发次生舆情危机。

人民日报社长杨振武曾对历史上两篇谈论信访问题的“本报评论员文章”进行对比分析时指出:1979年9月17日的《切实解决上访问题》,基于“文革”刚结束时冤假错案众多,呼吁“拯民于水火,解民于倒悬”。文章富有正义感和政治良知,但有考虑不周和片面性的地方,被视为鼓励越级上访,给做实际工作的部门带来困扰。邓小平提出了严肃批评。10月22日的第二篇文章《正确对待上访问题》,不赞成把“越级告状,进京上访”当作解决问题的捷径,把道理讲明白了,上访人员很快就减少了。遵照《人民日报》和人民网的要求,我们舆情分析师告诫自己,舆情工作高度敏感,要帮忙不添乱,补台不拆台。

喻国明教授在一次座谈会上,对舆情研究的告诫也令人动容:“当社会不断向你发出危机信号的时候,如果我们做出错误的解读,代价可能是非常沉重的。我们作为社会的守望者,一定要为社会信号的解读提供正确的东西,为社会自我观照和决策者对现实的把握提供更加深刻的研判成果。”