

# 网络舆情的实质与治理

——基于新冠肺炎的舆情分析

邝良锋, 罗昱夫

(四川农业大学 马克思主义学院, 成都 611130)

**【摘要】**网络舆情的实质是政府回应问题而非信息问题。新冠肺炎舆情从酝酿至爆发、反复,以至最后消减,均与地方政府对公众的疫情需求回应密切相关。舆情治理要从信息治理的思路转变到提高政府回应实效的思路上来,即正确定位舆情性质、提高回应能力及解决回应的机制瓶颈。

**【关键词】**网络舆情 新冠肺炎舆情 回应机制

**【中图分类号】**C912.63 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-5455(2021)02-0193-12

## 一、问题提出

“舆情”是指民众受社会事项刺激而产生的社会政治态度<sup>[1]</sup>,网络舆情则是社会事件经过互联网发酵而引发的网民有关该事件的社会政治态度<sup>[2]</sup>。《中国互联网络发展状况统计报告》显示,中国网民数量达 8.54 亿<sup>[3]</sup>。可见,网络舆情已经代表了社会上大部分民众的主要意见和观点,也可以说“社会存在于传播当中”<sup>[4]</sup>。但网络舆情通常具有“有主张,少论据”、易于情绪化等特点<sup>[5]</sup>,一旦传播不当,容易出现群体极化倾向,形成群体压力<sup>[6]</sup>。为此,十九大特别提出,要“营造清朗的网络空间”。对于网络舆情治理,学者们提出,首先需要对舆情指标体系进行评估<sup>[7]</sup>,建立预警系统<sup>[8]</sup>,实施网络监控<sup>[9]</sup>,并对网络舆情进行分析<sup>[10]</sup>;然后要从政府应对、媒介管理和网民引导三个方面进行具体治理<sup>[11]</sup>。可见,现有研究只关注舆情信息治理的技术、手段和策略,对网络舆情产生的原因以及怎么解决这些源头因素问题缺乏深入探索,依然只是“头痛医头,脚痛医脚”。因此,舆情治理还需要从源头治理开始,探讨网络舆情的实质是什么,进而针对实质问题提出治本策略。

## 二、网络舆情的实质是回应问题

既然网络舆情是社会事件经过互联网发酵而引发的网民有关该事件的社会政治态度<sup>[2]</sup>,那么,网络舆情的源头便是社会事件,这里我们称其为舆情事件。弄清楚舆情事件的缘由才能够搞清楚网络舆情的实质。

首先,舆情事件主要是公共问题。按照尼葛洛庞帝的观点,“网络真正的价值越来越

收稿日期: 2020-05-20

基金项目: 国家社会科学基金思政课研究专项“现代学徒制背景下高职高专院校思政课‘实践人’育人模式研究”(20VVSZ095)

和信息无关,而和社区相关”<sup>[12]</sup>。这是因为现代社会通过数字编码将现实世界“纳入庞大的虚拟空间”<sup>[13]</sup>,从而根据现实世界创建了一个“人工世界”<sup>[14]</sup>。因此,虚拟世界“其实也是一个特殊的现实世界”<sup>[15]</sup>。当现实世界中的问题在虚拟世界获得一定点击量,其便成为舆情事件。

什么问题可以成为舆情事件?根据《中国互联网发展报告(2018)》,20—29岁的网民占比最高,而且人均周上网时长为27个小时<sup>[3]</sup>。可见,网络世界已经成为年轻人的主要生活空间。那么,年轻人主要关注什么?根据彼得·达尔格伦(Peter Dahlgren)的研究,年轻群体参与网络主要表达的是公共问题<sup>[16]</sup>。这些公共问题在中国主要是社会民生类事件,其中,又以平等、公平、正义等的诉求最为强烈<sup>[17]</sup>。可见,舆情事件主要是公共问题,而不是信息问题。

其次,产生舆情事件的原因是回应不足。既然舆情事件主要是公共问题,而地方制度又是公共服务供给的主要承担者<sup>[18]</sup>,那么,地方政府能否及时回应这些公共问题就成为这些公共问题能否演变成舆情事件的根本原因。根据相关学者研究,大部分网络舆情从酝酿到爆发和扩散,再到反复和消减,都与社会公众需求是否得到积极回应密切相关<sup>[19]</sup>。例如,2019年的“龙湖业绩会遭维权”事件处理及时,舆情只持续了4天就消失了<sup>[20]</sup>;相反,“表哥”杨德才事件因为相关政府回应不及时而成为焦点舆情事件<sup>[19]</sup>。可见,舆情事件的产生与地方政府对公众的回应有关,只有回应不足才会引发舆情事件。

地方政府回应不足的原因主要在于三个方面<sup>[18]</sup>:一是重视程度问题,“地方政府官员在公共服务供给认知、观念上的差异会对供给意愿产生较大影响”;二是能力问题,“地方政府公共服务能力水平不一,公共资源使用的效率、效益、效果也会呈现出一定差异”;三是机制问题,“若无配套运行机制,则其服务供给也可能出现偏差”。显然,解决地方政府回应不足问题的有效方式不是信息治理,因为信息治理是关于“信息”本身的规范化处理、传播流程的规范化、传播效果的监测与控制等<sup>[21]</sup>,舆情事件的产生也与信息治理的好坏无关。

最后,舆情事件治理的关键是有效回应。既然舆情事件与地方政府对公共问题的回应有关,那么舆情治理就应该从增强地方政府回应效果出发进行分析。集中来看主要有三点内容:一是“激发地方政府公共服务供给动力”<sup>[18]</sup>,“及时应对事件”<sup>[21]</sup>,也就是重视公共问题;二是“提高地方政府公共服务供给能力”<sup>[18]</sup>,“切实解决问题”<sup>[21]</sup>,也就是提升治理者能力问题;三是“改善地方政府公共服务供给运行环境”<sup>[18]</sup>,“及时发现和处置事件”<sup>[21]</sup>,也就是机制创新问题。这些提升地方政府回应效果的措施完全是政府对公共问题的治理手段,并不是信息治理的具体方法。

由此可见,及时发布权威信息、使传统媒体参与网上舆论引导并发挥“意见领袖”作用的信息治理思路<sup>[22]</sup>已不适合新时代的舆情治理要求。这种思路主要适合于网民非理性化时代,因为那个时候的网络舆情不管与政治问题有无关系,网友都将其“与政府、政党或体制问题挂钩,进而作出泛政治化解读”<sup>[23]</sup>。但是,随着十八大以来网络治理的有效开展,“网民心态渐趋冷静、理性”<sup>[24]</sup>,不仅“认同主流价值”,而且“助力舆情反转”和“参与正义发声”<sup>[25]</sup>。因此,这种自觉地通过网络发出自己的意见和声音的主动性行

为<sup>[26]</sup>,需要政府主动担责和积极回应<sup>[27]</sup>。

总之,网络舆情的实质就是政府回应问题,是由地方政府对公众问题回应不足引起的,它不是信息问题,不能依靠舆情引导的传统治理思路来治理,而需要通过地方政府对公众需求进行有效回应来治理。

### 三、疫情期间的政府回应与网络舆情发展耦合分析

既然网络舆情实质上是地方政府的回应问题,这里我们将就政府对新冠肺炎疫情的回应与网络舆情发展之间的关系进行具体案例分析。本研究数据来源于新浪舆情平台和清博大数据平台,时间跨度为2019年12月31日至2020年2月25日,分三次分别截取234 380篇、186 895篇和149 820篇相关讯息,总数达571 095篇,舆情报道主要来源于微信、新浪微博、腾讯新闻企鹅号、网易号、今日头条等几大站点。以下将就疫情治理初期、爆发期和扩大期以及平缓期四个阶段中地方政府的回应表现与舆情发展进程的耦合关系进行分析。

#### (一) 疫情初期的回应缺失与网络舆情酝酿

在网络舆情酝酿期,“网民会因为对现实中的一些现象不满,通过网络平台表达自己的意见、态度和情绪,如果政府提前做好应对准备,准确预见舆情信息,跟进事件进展,及时回应公众关切,就可以从源头上进行有效干预”<sup>[19]</sup>。从2019年12月31日下午2点武汉市首次公开通报了不明原因肺炎疫情开始,一直到2020年1月20日为止,网络舆情关注热度都很低,相关新闻篇数在81—373之间徘徊(见图1)。这一阶段属于典型的舆情酝酿期。由于我们实行的是属地管理原则,即“谁主管,谁负责”<sup>[28]</sup>,本次疫情的第一责任主体是武汉市政府。但武汉市政府在新冠肺炎疫情治理初期对舆情事件定性错误,从而丧失了舆情治理的最佳时机。

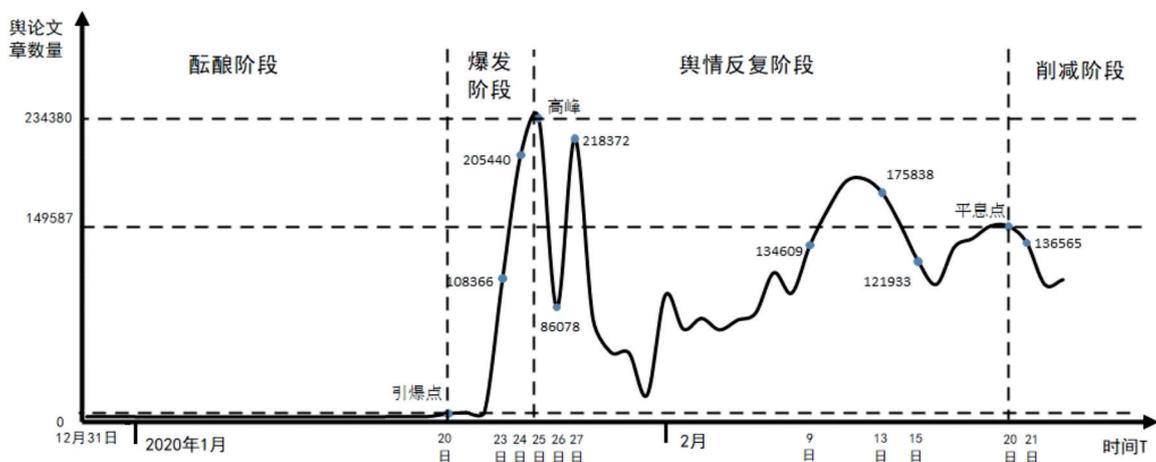


图1 新型冠状病毒肺炎舆情走势图

资料来源:新浪网微热点舆情平台。

首先是混淆舆情事件性质,把公共问题当成信息问题。2020年1月1日,武汉以“散布谣言”为理由传唤、处理了八名医务工作者。之所以误判舆情事件性质,一方面是因为地方政府没有对舆情内容进行甄别。八名医务工作者传播的是民生类的公共卫生事件

而非政治类事件,属于典型的公共问题。另一方面,地方政府也没有对舆情传播者的行为是否理性进行甄别。新型冠状病毒肺炎疫情最初的信息流传于医务系统内,武汉市中心医院眼科医生李文亮2019年12月30日下午5点多、武汉协和医院肿瘤科医生谢琳卡当晚8点分别在微信朋友圈发出舆情警示。医务系统网民完全是从专业知识角度分析舆情事件,属于典型的理性思维。他们发出舆情警告完全是“参与正义发声”,对社会关切,是需要地方政府主动担责、积极回应的。

其次是误用舆情治理手段,把信息手段用作回应手段。对舆情事件性质的错判导致了舆情治理手段的错用。截至2020年1月20日,武汉市卫健委明知已经出现医务人员感染情况,通报的口径却还是“密切接触者中没有发现相关病例”。可见,武汉市政府不是围绕疫情事件真相进行回应,而是期望通过权威信息的及时发布等来引导舆情方向。这种舆情治理手段完全是针对网络舆情中的非理性行为而采用的信息治理手段,网络舆情中的非理性行为主要表现为通过“怀疑、否定、恶搞等思维”对政府公信力、执政党权威性和政治体制适宜度等问题进行扭曲传播<sup>[23]</sup>。因此,此时的舆情治理应该采取“信息发布、议程设置和舆论引导”的方式<sup>[23]</sup>,武汉市政府此次显然是误用了舆情治理手段,将信息手段当成了回应手段。

正是因为对舆情事件性质的错判和治理手段的错用,武汉市政府最初未能及时对公众进行回应。武汉市卫健委2019年12月31日下午2点接到报告后对网民的回应是“对病原的检测及感染原因的调查正在进行中”“未发现人传人现象、未发现医务人员感染”和“可控可控”。可见,首先是地方职能部门没有查明事件真相;其次,因为职能部门的漠视,地方政府决策部门也忽视了对公众的回应。例如,武汉市政府当日常务会议未将新型冠状病毒相关情况列为议题之一;此后,湖北省和武汉市政府又先后召开了“两会”,武汉江岸区百步亭社区还举行了“万家宴”等密集集会活动。总体来看,在舆情初期,武汉市政府对公众的舆情回应是缺失的,以致未能将舆情消除在酝酿阶段。

## (二) 疫情爆发期的回应不当与网络舆情爆发

在网络舆情爆发阶段,舆情信息会在某些诱发因素的作用下发生集聚,如果政府没有在第一时间进行回应,爆发点就会出现<sup>[19]</sup>,这时网络舆情容易达到“燃烧阈值”,打破原有的信息平衡和稳定,瞬间扩大升级<sup>[29]</sup>。重大公共卫生安全事件的诱发因素主要是网民的恐慌心理,网民“出于对自身和他人安全的考虑而产生的一种担心、忧虑乃至惊恐的应激性反应,在社会整体层面上往往导致出现过度关注、密集传播或集群行为现象”<sup>[30]</sup>。就本次疫情来看,公众的恐慌聚焦主要是疫情的传染性,因此,对于传染的严重程度和如何防护,政府需认真回应,否则就容易引爆舆情。

首先,武汉市政府没有对舆情事件的严重程度进行恰当回应,以致引爆舆情。对于新型冠状病毒肺炎的传播途径、传播范围以及传播性质,当地政府都缺乏清醒认识,也没有高度重视,如2020年1月19日武汉市文旅局宣布向市民开放20万张惠民券、20日的湖北春节团拜会文艺演出和22日启动的突发公共卫生事件二级响应等都是重视程度不高的表现。地方政府重视不够,公众对此也就缺乏充分的心理准备,以至于2020年1月20日下午钟南山院士突然宣布存在“人传人”现象时,舆情开始集结。等到了1月22日23点,专家组成员王广发的微博“可控可控”论断突然点燃爆发点,将舆情推向高潮;次

日, 网络评论文章数量由此前的 1 000 篇以下猛增至 108 366 篇(见图 1)。

其次, 对舆情事件的困难程度重视不够, 不断出现爆发现点。疫情蔓延以后, 应针对疫情防控所需医疗保障、生活保障、生产保障、安全保障、舆论管控等问题进行深入研究, 对于可能存在的困难、解决困难的措施都要做好预案。否则, 一旦任何一个问题处置不力, 都会成为一个舆情爆发现点。例如, 口罩问题就成了一个舆情热点(见图 2), 2020 年 1 月 23 日, 新浪网友@下酒猫有关“口罩重复使用”的微博被转发达 33 721 次(见表 1)。此外, 疫情症状也是一个舆情爆发现点, 如武汉大学人民医院关于“发热咳嗽并非新冠肺炎唯一首发症状”的微博也引发了舆情高度集中, 相关文章数达 109 307 篇(见表 1)。其他如“红十字基金会的玉米爱心基金, 不到 24 小时, 收到善款 584 043.69 元”事件, 相关文章数甚至高达 177 838 篇(见表 1)。可见, 此时由于地方政府对疫情困难程度预估不准、应对不足, 困难不断爆发, 舆情也不断被引爆。从图 1 的 S 曲线中我们可以看出, 舆情自 1 月 20 日被引爆以来持续高涨, 直到 1 月 25 日中央政治局会议召开后才不再继续高涨。

### (三) 疫情蔓延期的回应无效与网络舆情反复

网络舆情反复阶段的主要特征是媒体的持续关注 and 参与主体之间的博弈<sup>[19]</sup>, 考验的是地方政府的治理效果。如果地方政府治理有效, 舆情会逐渐平缓, 并最终消退。前面提到, 影响地方政府治理效果的因素包括地方政府的主观重视程度、治理者的治理能力和治理机制等。2020 年 1 月 25 日中央政治局会议召开后, 地方政府开始重视疫情事件, 但由于自身危机治理能力和体制机制的原因, 最终武汉市地方政府在疫情蔓延期无法有效地对公众进行回应, 以致网络舆情不断反复。

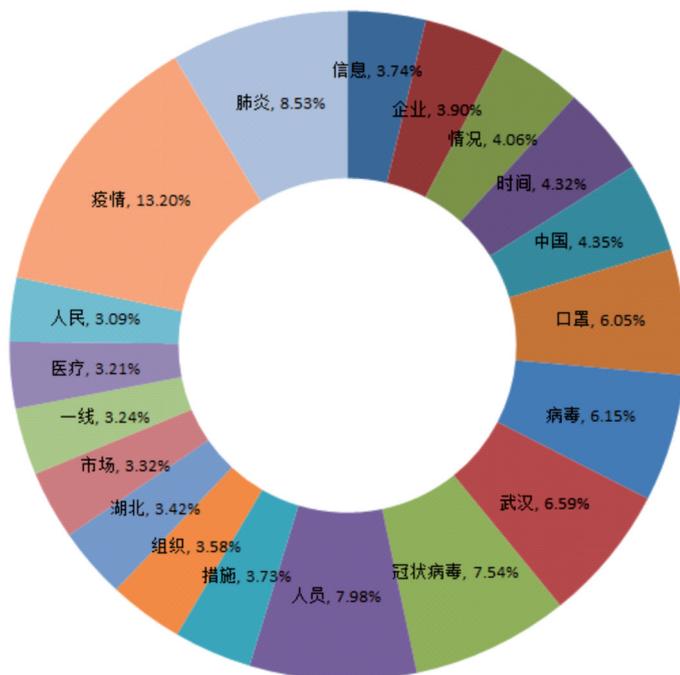


图 2 新冠肺炎舆情话题聚焦图

数据来源: 清博大数据 2020 年 2 月 4 日 9 点。

表1 新冠肺炎舆情事件走势

时间	事件	相关文章数
1月22日	疫情专家感染,病情好转,反思,未戴防护镜	61 966
1月23日	//@下酒猫://@叶子溪 Doubleleaf:疫区医护人员口罩并不是四小时一更换,隔离衣也是轮着穿	33 712
1月24日	武汉大学人民医院:发热咳嗽并非新冠肺炎的唯一首发症状 告急!!! 武汉各大医院紧急求援!!!	109 307 62 059
1月25日	夜鹰提供自查方法及就诊策略,告诫大家不要恐慌性涌去医院,避免仅为流感、感冒而在医院被交叉感染 武汉为什么不及时采取措施? 收集读起来能让人安心和放松的内容	24 292 27 470 36 191
1月26日	红十字会基金会的玉米爱心基金,不到24小时,收到善款584 043.69元	177 838
1月28日	生活才是最好的编剧,网友脑洞大开,情节构造“疫囧”	21 816
2月1日	每天都在刷新下限	13 798
2月9日	@观察者网[被声讨的“晋江毒王”一家:感到很抱歉,但我们没有撒谎]	12 975
2月10日	网友贴身照顾患病母亲5天未被感染,分享防护方法	15 957
2月15日	//@徐小狙://@兔赛德://@不许看 Baby:指挥部管委会健康局,口罩几万几万地发,防护服几千几千地给,一到一线医院,发手套消毒液…… 紧急提醒!我们还要“禁足多久”? 习近平:在中央政治局常委会会议研究应对新型冠状病毒肺炎疫情工作时的讲话	51 430 5 328 4 044
2月17日	我终于被逼“下岗”了!	3 809
2月18日	亲属隐瞒病情送医做脑出血手术,导致6位医护人员成为高危感染人群 大家,流行病还没有结束!!!! [南部县水务局] 疫情下日本现在的情况,以及各种“迷之操作”	8 509 5 624 34 254
2月19日	为纪念此次抗战新冠病毒,日本口罩猫走红,在中国地区所有收益全部无条件捐赠武汉慈善总会	3 958
2月20日	老百姓在家打麻将挨打; 老师在无人的街道跑步没戴口罩被执法;	40 150
2月22日	#最新疫情通报#[截至2020年2月21日24时广州市“新冠肺炎”疫情情况]	5 956

资料来源:新浪网微热点舆情平台。

地方政府治理能力不足引发舆情反复主要表现在两个方面。一方面是信息公开能力不足导致公众参与无效引发舆情反复。按照《中华人民共和国政府信息公开条例》，对涉及公众利益调整、需要公众广泛知晓或者需要公众参与决策的政府信息，行政机关应当主动公开。可见，信息公开是公众参与国家治理的一种重要途径，地方政府的信息公开能力是公众参与需求获得有效回应的一项重要因素。根据2010年5月的人民网调查，网民对信息公开的内容真实性和涉及自身利益的信息反应强烈<sup>[31]</sup>。也就是说，在重大疫情事件中，公众对疫情信息的知情权特别看重。为此，2020年1月25日的中央政治局常委会和1月27日的中央应对新型冠状病毒感染肺炎疫情工作领导小组会议都特别强调“要及时准确、公开透明发布疫情，回应境内外关切”。从图1的S曲线来看，这个时候网络舆情比较高涨，说明公众对疫情信息公开抱有极大期待，这对于舆情治理是非常有利的。如果此时地方政府治理得当，舆情可能会走向平缓。2020年1月26日，随着国际球星科比的新闻播报，舆情信息量急速下降，从最高峰的234 380条降至86 078条，下降了63.27%（见图1）。但随着1月27日武汉市政府主要领导对以往疫情信息披露不及时的一番托词被报道，舆情迅速翻转，相关信息暴增至218 372条，增幅超过153%（见图

1)。可见,地方政府在信息公开能力方面存在不足,无法有效实现公众对于疫情信息的知情权,以至于网络舆情出现反复。另一方面是公共服务供给能力不足引发舆情波动。根据《求是》杂志社 2005 年的一次网络调查,超过半数网民对政府公共服务不满意<sup>[32]</sup>。这种不满意主要表现在“公共服务供需不匹配、公共服务资源配置不均衡、公共服务效率与质量不高”三个方面<sup>[33]</sup>。如果地方政府公共服务供给出现这三个方面的问题,网络舆情将会出现异常波动。根据表 1 的舆情事件走势我们可以清晰地看出,自从 2020 年 1 月 25 日舆情进入反复期以来,引起舆情较大波动的三个事件分别是 1 月 26 日的红十字基金会事件、2 月 15 日的“口罩分配”事件和 2 月 20 日的在家打麻将将被处罚同类事件,它们的媒体关注文章数量分别为 177 838 篇、51 430 篇和 40 150 篇。根据《新京报》的报道,红十字基金会事件引起网络舆情的主要原因是“捐赠物资因未付邮费被拒收”,而公众又非常急需<sup>[34]</sup>,这是典型的公共服务供需不匹配现象;“口罩分配”事件源于口罩集中于行政机关,而一线医院则出现口罩和防护服匮乏现象,是公共服务资源配置严重不均衡的表现;发生在家打麻将将被处罚同类事件则是由于地方政府要么防控措施疏漏,要么极端化防控,防控效果不理想,是公共服务效率与质量不高的典型表现。

为什么会存在这种地方政府治理能力不足的情况?除了前面提到的地方政府治理者主观上对舆情事件定性错误和不重视以外,还要从目前的体制机制进行分析。有学者指出,本次疫情中存在着一种“无过主义”的官场病,表现为:一是压缩主动行为,扩展被动行为,宁可无作为被训斥,也不愿乱作为被处罚;二是上面任务太多、要求太高,下面难以应付<sup>[35]</sup>。正是因为这样一种官场病,武汉市政府部分治理者在疫情暴发后不愿意承担风险、害怕风险,千方百计想要压制舆情信息。同时,治理资源悬浮化导致地方政府治理资源有限,以至于缺乏必要的治理资源对公众需求进行有效回应。例如,在疫情暴发后,地方政府迫切需要医疗物资和各种援助,但由于捐赠机制不畅通等问题,红十字会又拒绝接纳捐赠物资。可见,造成治理资源悬浮化的体制机制也是影响地方政府治理能力的重要因素。

#### (四) 疫情平稳期的回应有效与舆情消减

如果地方政府能够采取有效的舆情处置措施,舆情曲线会出现平息点,舆情将进入消减阶段<sup>[19]</sup>。中共中央政治局于 2020 年 2 月 21 日召开会议,强调“目前疫情蔓延势头得到初步遏制,防控工作取得阶段性成效,全国新增确诊病例数和疑似病例数总体呈下降趋势,治愈出院人数较快增长,尤其是湖北以外省份新增病例大幅减少”<sup>[36]</sup>。在中央科学防治、精准施策的总要求下,地方政府改变了疫情治理策略,地方疫情治理取得明显成效,这对于舆情信息由反复走向平缓起到了关键作用。从图 1 的 S 曲线可以看出,2 月 21 日,舆情热度呈现出明显的下滑趋势。在中央和地方的共同有效治理下,网络舆情进入消减阶段。

首先,随着武汉市疫情治理策略的改变,舆情开始走向平稳。2020 年 2 月 13 日,武汉新任市委书记王忠林走马上任三天后立即启动“为期 3 天的集中拉网式大排查”等积极措施<sup>[37]</sup>。正是基于对新任市委书记疫情治理态度的积极期待,网民舆情热度相比之前虽然没有明显下降,但也没有爆发式增长,而是维持在一个相对平衡的状态。图 1 的 S 曲线显示,从 2 月 17 日至 2 月 20 日,舆情相关文章数量一直在 133 357—149 587 篇之

间徘徊,没有出现大的波动。这也验证了我们此前的观点,即网络舆情越来越理性化。因此,此时网络舆情开始出现观望状态,有平稳趋势。

然后,随着武汉市疫情治理成效的初步显现,舆情走势明显下滑。2020年2月20日,中央指导组成员、国务院副秘书长丁向阳在新闻发布会上指出,“从总体上看,湖北省、武汉市的疫情已经从过去的爆发式增长走向趋缓”<sup>[38]</sup>。这一天也就成为舆情信息的拐点,图1的S曲线也呈现出下滑趋势,2月21日的舆情相关文章数量为136 565篇,比20日下降了8.7%。随着中共中央政治局2月21日召开会议,肯定“防控工作取得阶段性成效”,舆情热度迅速下降。2月22日,舆情相关文章数量下降至103 808篇,比21日下降了23.99%。

最后,舆情消减也与其他地方政府对疫情的治理效果有关。疫情治理需要各地方政府之间通力协作,仅依靠湖北省或武汉市单打独斗是难以取得良好的治理效果的。对于此次疫情,中央建立了联防联控机制,强调各地方政府之间的合作,如北京的“坚持科学防控、群防群治”、天津的“以战时状态、战时机制、战时思维、战时方法狠抓各项任务落实”和河北的“以实际成效当好首都政治‘护城河’”等<sup>[34]</sup>。“联防联控,西安在行动”“抗击疫情高校在行动”等热点微博折射的就是全国人民围绕党中央团结一致、共同抗击疫情的行为(见表2)。

表2 热点微信微博

序号	热点微信	热点微博
1	公民预警不能当成造谣对待——兼谈对公布疫情法定程序的思考	世界各方对中国疫情的反应展望
2	方山县教育局致全县学生和家长们的一封公开信	疫情肆虐,逆市受益的行业和公司一览
3	新型冠状病毒感染的肺炎防控消毒工作指南	联防联控,西安在行动——致全市社会组织倡议书
4	武汉疫情背后的4大刑事风险,小心坐牢	加强疫情防控,云南在行动——“云南温度”让滞滇湖北游客心理“暖洋洋”
5	红安县疫情形势、防控情况怎样?疾控中心专家为您解答	1月26日,武汉火神山医院施工第3天,建设工地如火如荼,电力工程项目准备工作也在紧锣密鼓的推进中
6	关于武汉的10个好消息!!!	加强疫情防控,云南在行动——普洱市发布重大突发公共卫生事件一级响应16条措施
7	麻将馆暂停营业!省际客运班线暂停!乐山关于疫情最新规定在这里!	抗击疫情高校在行动——抗击新型肺炎我们在行动

数据来源:清博大数据 2020年2月4日9点。

#### 四、构建网络舆情治理的回应机制

由于网络舆情实质上是政府回应问题,而不是信息治理问题,因此,从舆情酝酿阶段开始,政府就应该提前做好应对准备,及时回应公众关切,从源头上进行有效干预。否则,政府关于事件的处理措施会被无限放大,爆发点就会出现。这时候,随着谣言不断,舆情会不断反复,“政府要通过依法解决或者公布实情来阻止这种情况发生”<sup>[19]</sup>,舆情才会最终消退。新型冠状病毒肺炎舆情发展进程也进一步表明,网络舆情从酝酿经过爆发、反复发展到消减平缓,与各级地方政府对疫情的治理效果密切相关。因此,应该改变网络舆情治理思路,由信息治理转变

为通过增强地方政府对于舆情事件的回应实效来从根本上解决舆情问题。

### (一) 重视政府回应的公共需求

既然网络舆情实质上是政府回应问题,那么,重视公共需求是进行网络舆情治理的基本前提。从理论上来说,主权在民,为社会公众服务是所有公共机构应该确立的基本服务理念。但在社会实践中,“对公民负责,维护公共利益,远没有成为公共行政人员最基本的责任意识”,这主要是因为对公共服务人员的考核、任免等评价环节完全由上级机构掌握,对公众负责变成了对上级负责<sup>[39]</sup>。因此,要使公共服务机构对公众负责成为服务人员的一种自觉理念,就应该让公众成为评价和约束地方服务人员的重要力量。有学者提出:“将公民纳入地方治理活动中,切实推进公民参与。”<sup>[40]</sup>这就要求我们对现有的绩效考评机制进行真正的改革,让公众成为公共服务考评机制的重要参与者。只有如此,地方公共服务机构才会真正重视公众需求。

重视公共需求落到实处就是要解决需要回应的具体问题。由于网络已经成为公众关注和了解社会热点事件的主要途径<sup>[41]</sup>,因而政府对公众的回应状况直接关系“网络舆情的发展走向”<sup>[42]</sup>。因此,地方政府可以根据网络舆情的聚集状况反思需要回应的具体问题。新型冠状病毒肺炎舆情每一次大的舆情波动都与公众对疫情问题的关切有关,如前面提到的口罩、防护措施等问题。只有弄清楚需要回应的具体问题,才不会将舆情问题当成信息问题来治理,也才能提出针对性的舆情治理方案,在网络舆情发展的每一阶段抓住舆情治理的根本要点。

重视公共需求还需要地方治理者克服自身的官僚主义倾向。在2020年2月23日的政治局会议上,针对抗击疫情过程中“敷衍应付、作风飘浮,工作抓而不细、抓而不实”的官僚主义倾向,习近平提出了严厉批评<sup>[43]</sup>。因此,在满足公众需求的过程中,领导干部首先要带头树立关心公众需求的榜样。“村看村,户看户,群众看干部”,领导干部往往是风向标,领导干部带头重视会形成一股重视公众需求的良好风气。如上文所述,2020年2月13日,武汉新任市委书记王忠林上任后的一系列扎实作风直接推进了舆情的稳定和平缓。当然,这需要我们的地方治理者不断端正思想路线、组织路线和群众路线<sup>[44]</sup>。

### (二) 提高政府回应能力

大部分舆情事件都具有突变性和危机性,特别是经过互联网催化作用后,表现为“高度的复杂性、透明性、突变性和不确定性”<sup>[42]</sup>。因此,舆情事件发生后,公众的需求也会变得不确定和复杂。在新型冠状病毒肺炎疫情初期,正是不确定性使得地方领导对舆情事件的严重性和困难性认识不够,以至于舆情突然爆发;而疫情发展过程中表现出来的突变性和复杂性使得地方政府难以有效应对,从而造成舆情不断反复。因此,必须提高地方政府应对复杂事件的能力。

首先是提高危机预测能力。危机预测能力是指在舆情事件酝酿初期就能够准确判断出舆情事件的严重后果和面对的困难,并作出恰当应对预案的能力。这一方面需要给专业性部门配备专业性领导,避免因外行领导内行而耽误决策;另一方面鉴于地方政府领导千头万绪,不可能样样专业,因此需要加强干部循证决策能力,强化依靠专家决策的能力。新型冠状病毒肺炎疫情初期就有部分医生提出过预警,武汉市也拥有国内先进的病毒研究所,但在地方政府早期疫情应对决策的过程中并没有发挥最大作用。可见,此时的地方部门领导既不是业务型领导,也没有循证决策能力。

其次是提高问题解决能力。重大舆情事件发生后,公众需求也会变得复杂多样,需要政府

在回应公众需求时做到供需匹配、分配均衡和供给高效<sup>[33]</sup>。供需匹配就是在舆情事件发生后要及时了解网民的需求,切实解决网民关心的现实问题,如对信息进行公开、为疫情提供必需防护物质等,而不是避重就轻,甚至压制网民需求;分配均衡就是实现地区、部门之间的公共必需品均等化、公平化,特别是注重治理资源向基层倾斜,向一线倾斜,而不是搞特权化;供给高效就是对网民需求进行回应时要注重策略优化,提出符合客观实际的措施,防止政策出现偏差。总之,“采取恰当的方式处理好外部关系,加强媒体沟通、倾听社会意见,维护公众利益”<sup>[44]</sup>。

最后是提升危机善后能力。在一些网络舆情危机中,当危机发生时,危机主体或回应主体常会发布承诺性信息,通过给公众制造“远景期待”来减少当下舆论带来的压力,但由于没有及时履行承诺,反而引发更大的舆情危机<sup>[45]</sup>。可见,危机善后在根本上也是对舆情问题进行回应。

### (三) 解决回应瓶颈

由于多重风险交织下的公共危机也是一种制度危机,制度供给不足也是危机得以发生和蔓延的主要因素之一<sup>[46]</sup>,因此,地方政府对公众回应的效果除了与地方政府自身主观原因有关以外,也与制度供给不足有很大关系。上文提到影响地方政府回应能力的机制因素包括地方政府官僚主义和治理资源悬浮化。因此,解决回应的机制瓶颈还需从这两方面着手。

首先是构建基层治理新格局。在后官僚时代,基层治理的权力中心从政府为主体转向非政府组织、非营利机构和其他民间组织渗透,构成了新的相互平行的多元治理主体<sup>[47]</sup>。为此,党的十九届四中全会提出了“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的基层治理新格局。这实际上就是构建了一个开放和包容的政府。在这样的基层治理格局下,“在政府内部与外部必须建立有效的沟通机制,以利于政府组织内部运行和外部运行始终处于良好的状态”,实现政府与社会公众之间“零距离”<sup>[48]</sup>。在这样的新格局下,地方政府不存在舆情信息封闭,因为“形成了整个社会完整的网络体系,便于各类信息的传输、共享”;也不存在地方政府舆情决策的“群体盲思”,因为“政府不能把自己看成是万能的,自身的运转与功能的发挥必须有赖于周围环境”<sup>[48]</sup>。

其次是下沉基层治理资源。2018年,习近平在深圳龙华区民治街道北站社区考察时指出,“要把更多资源、服务、管理放到社区”<sup>[49]</sup>。将治理资源下沉到基层一方面是由于舆情是“社情民意”<sup>[19]</sup>,舆情事件的源头在基层;另一方面是由于中国现有政府管理体制造成“地方政府服务性功能多但职权和财政资源有限”,以至于难以有效地回应民众需求<sup>[40]</sup>。新型冠状病毒肺炎疫情中出现“口罩”问题就是基层治理资源有限的典型表现。在治理资源下沉方面,广东惠州有成功的经验,其主要措施包括“赋权增能,确保基层事情基层办;减少层级,确保基层权力给基层;资源下沉,确保基层事情有人办”<sup>[50]</sup>。此外,更为迫切的是采取切实可行的措施,使这些资源摆脱悬浮状态,扎根于基层,成为基层治理的强大力量<sup>[51]</sup>。

最后是落实联防联控机制。中国各地区之间存在差异,对于落后地区而言,下沉基层治理资源并不能马上解决这些地区的治理资源有限问题。而且,当出现重大舆情事件时,舆情影响力远超出一个地方职能部门单独应对的能力范围。因此,需要多地区、多部门建立联防联控机制进行综合治理。该机制在本次新型冠状病毒肺炎舆情事件中被首次提及。综合本次舆情事件经验,实施联防联控机制要注意三个关键点。第一个关键点是确保党的集中统一领导。因

为一旦有了中央部署,舆情便会得到有效治理。S曲线在2020年2月3日中央政治局会议后的理性回落就是对中央政策的舆情反应(见图1)。第二个关键点是各地要密切配合。在新型冠状病毒肺炎舆情事件中,每当各地配合有力之时,舆情便呈现积极态势。如表2的“武汉火神山医院施工”“联防联控,西安在行动”“联防联控,云南在行动”等热点微博微信,就是对各地协调行动的舆情反应。第三个关键点是流程科学化。前制度化的流程既需要依法治理,如舆情信息披露等,也需要科学治理,如舆情事件分析等,更需要精准施策,如重点与非重点分类施策等。新型冠状病毒肺炎舆情的不断反复就与地方政府在信息披露等环节的不规范化有关。

## 参考文献:

- [1] 王来华.论网络舆情与舆论的转换及其影响[J].天津社会科学,2008(4):66-69.
- [2] 曾润喜.网络舆情管控工作机制研究[J].图书情报工作,2009,53(18):79-82.
- [3] 我国网民规模已达8.54亿人2019年互联网发展现状及趋势预测(图)[EB/OL].(2019-09-01)[2020-12-04].<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1643402131605336971&wfr=spider&for=pc>.
- [4] 约翰·杜威.民主主义与教育[M].王承绪,译.北京:人民出版社,2001:5.
- [5] 喻国明,李彪.舆情热点中政府危机干预的特点及借鉴意义[J].新闻与写作,2009(6):56-59.
- [6] 徐晓日.网络舆情事件的应急处理研究[J].华北电力大学学报(社会科学版),2007(1):89-93.
- [7] 兰月新.突发事件网络舆情安全评估指标体系构建[J].情报杂志,2011,30(7):73-75.
- [8] 曾润喜,徐晓林.网络舆情突发事件预警系统、指标与机制[J].情报杂志,2009,28(11):51-55.
- [9] 李弼程,林琛,郭志刚.突发事件网络舆情研究探讨[J].情报杂志,2010,29(7):54-57.
- [10] 张剑峰,夏云庆,姚建民.微博文本处理研究综述[J].中文信息学报,2012,26(4):21-27.
- [11] 李纲,陈璟浩.突发公共事件网络舆情研究综述[J].图书情报知识,2014(2):111-119.
- [12] 尼葛洛庞帝.数字化生存[M].胡泳,范海燕,译.海口:海南出版社,1997:213.
- [13] 韩舒立,张晨.网络舆情治理中的政府逻辑:困境与重塑[J].电子政务,2013(5):15-22.
- [14] 岳宇君,吴洪.虚拟世界:机制、关系、分析及展望[J].学术论坛,2011(3):178-184.
- [15] 沈骊天.虚拟技术的载体形式与虚拟世界的信息本质[J].江海学刊,2002(4):50-55.
- [16] 张合斌.当前网络信息传播治理的问题及对策研究[J].新闻界,2011(2):50-52.
- [17] 人民网舆情监测室.2017年上半年舆情分析报告[EB/OL].(2017-07-10)[2020-12-01].<http://yuqing.people.com.cn/n1/2017/0710/c209043-29395003.html>.
- [18] 丁琼.优化地方政府公共服务供给面临的困境及其破解[J].中州学刊,2019(12):17-22.
- [19] 崔鹏,张巍,何毅,等.突发公共事件网络舆情演化及政府应对能力研究[J].现代情报,2018(2):80.
- [20] 2019十大热点维权事件网络舆情演化分析[EB/OL].(2019-10-25)[2020-11-29].<https://www.eefung.com/hot-report/20191025153831>.
- [21] 万克文.网络舆情影响因素与政府干预效果的研究与分析——基于2007—2014年130起重大网络舆情事件[J].情报杂志,2015(5):159-162,195.
- [22] 刘正荣.从非理性网络舆论看网民群体心理[J].现代传播(中国传媒大学学报),2007(3):167-168.
- [23] 殷轲.网络舆情治理的基本理论问题辨析[J].电子政务,2017(7):12.
- [24] 人民网舆情监测室.2016年上半年网络舆情分析 网民心态渐趋冷静理性[EB/OL].(2016-07-06)[2020-11-29].<http://yuqing.people.com.cn/n1/2016/0706/c209043-28530486.html>.
- [25] 李向农,曾仪菲.简析2018年我国网络舆情的正向演绎[J].江汉论坛,2019(3):57.
- [26] 方飞.中国青年网络公共表达的动因与呈现——基于韦伯社会行动理论的理解[J].中国青年研究,2019(9):38.
- [27] 谢金林.网络空间政府舆论危机及其治理原则[J].社会科学,2008(11):30-37,190.

- [28] 张铮,包涵川. 属地管理:一个关于行政层级延长的分析框架——基于对Z街道办事处的观察[J]. 中国行政管理,2018(6):95.
- [29] 李诗悦,李晚莲. 公共危机网络舆情演变机理:路径及动因——以动物疫情危机为例[J]. 中国行政管理,2019(2):117.
- [30] 廖卫民. 社会恐慌的传播机制与治理对策研究——基于谣“盐”风波的理论分析[J]. 当代传播,2011(3):50.
- [31] 网络调查:信息公开有哪些问题? 积跬步以至千里[EB/OL]. (2010-05-13)[2020-12-03]. <http://www.cctv.com/cctvsurvey/special/02/20100513/102663.shtml>.
- [32] 全面小康评选超半数网民对政府公共服务不满意. (2005-11-08)[2020-12-03]. <http://www.chinaxiaokang.com/2005qmlt/zuixinxiaoxi/2020/0210/889675.html>.
- [33] 马秀玲,张宾. 县级政府公共服务公民满意度研究——基于广东、河南、甘肃三县问卷调查的比较分析[J]. 兰州大学学报(社会科学版),2016(1):156.
- [34] 中央政治局常委会召开后 各地迅速作出最新部署[EB/OL]. (2020-02-05)[2020-12-03]. <http://cpc.people.com.cn/n1/2020/0205/c164113-31572163-3.html>.
- [35] 储建国. 整治战“疫”中的官场病[EB/OL]. (2020-02-26)[2020-12-03]. <http://www.rmlt.com.cn/2020/0226/570255.shtml>.
- [36] 政治局会议:疫情防控工作取得阶段性成效,但拐点尚未到来[EB/OL]. (2020-02-22)[2020-12-03]. [http://news.cnr.cn/native/gd/20200222/t20200222\\_524986514.shtml](http://news.cnr.cn/native/gd/20200222/t20200222_524986514.shtml).
- [37] 王忠林部署武汉开展三天集中拉网清底大排查[EB/OL]. (2020-02-17)[2020-12-03]. [http://www.hubei.gov.cn/zwgk/hbyw/hbywqb/202002/t20200217\\_2039364.shtml](http://www.hubei.gov.cn/zwgk/hbyw/hbywqb/202002/t20200217_2039364.shtml).
- [38] 首次! 中央督导组湖北现场新闻发布会,释放信息很有分量![EB/OL]. (2020-02-21)[2020-12-03]. [https://www.sohu.com/a/374668833\\_464387](https://www.sohu.com/a/374668833_464387).
- [39] 曹淑芹. 公共性、社会公平、责任意识与服务理念——重塑公共行政的精神[J]. 内蒙古大学学报(人文社会科学版),2006(4):46.
- [40] 刘雪华,辛璐璐. 公民参与视野下的政府信任差序化危机及应对[J]. 上海行政学院学报,2015(2):54.
- [41] 李涛,等. 数据挖掘的应用与实践——大数据时代的案例分析[M]. 厦门:厦门大学出版社,2013:246.
- [42] HANSEN L K, SALAMON P. Neural network ensembles[J]. IEEE transactions on pattern analysis and machine intelligence, 1990, 12(10):993-1001.
- [43] 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)[2020-12-03]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1659342624301159211&wfr=spider&for=pc>.
- [44] 徐宪平,鞠雪楠. 互联网时代的危机管理:演变趋势、模型构建与基本规则[J]. 管理世界,2019(12):186.
- [45] 周庆安,赵文才. 新闻发布如何回应次生危机[J]. 新闻与写作,2017(4):52.
- [46] 孙晓军,孙同妨. 多重矛盾下公共危机的治理潜能及其转化性开发[J]. 贵州社会科学,2020(1):13.
- [47] 任晓林. 官僚制的终结与后官僚制时代的兴起——兼论公共管理发展的新背景[DB/OL]. (2020-03-02)[2020-12-03]. <https://mp.weixin.qq.com/s/KSE5rT-hRDh5PYsrBwBw>.
- [48] 任晓林. 论政府的开放性[J]. 暨南学报(哲学社会科学版),2004(3):25.
- [49] 习近平:高举新时代改革开放旗帜 把改革开放不断推向深入[EB/OL]. (2018-10-25)[2020-12-03]. [http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2018-10/25/c\\_1123614520.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2018-10/25/c_1123614520.htm).
- [50] 惠州市委编办. 重心下移资源下沉,推动构建简约高效的基层治理体系[J]. 中国机构改革与管理,2019(10):41.
- [51] 梁平. 正式资源下沉基层的网格化治理——以河北“一乡一庭”建设为例[J]. 法学杂志,2017(5):105.

【责任编辑:杨孟葳;责任校对:杨孟葳】