

蘇州大學
SOOCHOW UNIVERSITY

硕士专业学位论文



论文题目 地方网络舆情变迁中的政府治理—基于
S市 2005-2014 年数据的实证分析

研究生姓名 袁欣

指导教师姓名 张晨

专业名称 公共管理

研究方向 政府行政管理

论文提交日期 2015年9月20日

中文摘要

近年来,随着互联网的发展,网民规模的不断壮大,网络舆情对现实社会的影响越来越明显。许多网络舆情从地方开始,经过网民关注和观点交汇碰撞,快速发酵形成全国性的网上舆论热点,对现实社会造成了巨大冲击。本文主要选取地方网络舆情变迁中的政府治理角度展开研究。

本文通过文献分析、数据分析、案例分析等研究方法,以 2005-2014 年 S 市网络舆情信息为样本,分析比较了十年来地方网络舆情在数量、领域、情绪等方面的变化情况以及产生这些变化的原因。研究了地方网络舆情政府治理的领导机构、职能部门和治理格局的沿袭变化,并以 S 市为案例分析了地方网络舆情政府治理的措施与效果之间的关系。同时,本文从网络话语权的崛起与政府公信力的下降、政府决策的失衡与网络立法的滞后、网络舆情政府治理机制的阻力与缺位三个方面,探讨了地方网络舆情政府治理中出现的问题以及产生原因。

本文的研究表明,地方网络舆情的出现存在一定的客观性,是网络话语权的崛起与地方政府公信力下降的必然结果,与地方公共资源配置失衡、地方政府的执政理念以及相关法律的滞后有着直接的因果关系。同时,地方网络舆情受地方社会经济发展速度、宏观经济环境、民众对地方社会的满意度等多重因素的共同影响,在不同的行业领域范围内,其数量变化、蕴含的情绪变化分别呈现不同的规律。

最后,本文提出了地方网络舆情政府治理工作的优化建议,在网络舆情的治理体制和主体方面,提出从管理走向治理、从单一走向多元、从消极走向积极,在治理路径选择方面,提出从集权走向分权、从控制走向引导、从权治走向法治,在治理措施优化方向上,提出从刚性走向柔性、从短期走向长期、从孤立走向协作等。

关键词: 网络舆情; 地方; 政府; 治理; 优化

作者: 袁欣

指导教师: 张晨

The governing of transitional local public internet sentiment—an analysis based on actual data of S City in 2005--2014

Abstract

Along with the development of internet recent years, the number of net citizen increases rapidly and the influence of public sentiment on net to the real society becomes more remarkable. Some local public sentiment on net grows into national hot news after being focused and discussed by net citizen, and causes the real world a great impact. This article researches local public sentiment transition and relevant governmental reform.

This article studies the internet public sentiment of S City in 2005--2014, figures out the variety of number, realm, emotion and analyses the reason of it through document, data and case analysis. It discusses the reform of authorities, functional department and governmental pattern on local internet public sentiment comparing governmental means and results by using the situation of S City. Meanwhile, it investigates the problems in local internet public sentiment governing and the reasons for them in view of the rise of internet expression and decrease of government credibility, the unbalance of public policy and delay of internet legislation, the obstruction and omission of internet public sentiment governing.

The article shows it is objective that the local internet public sentiment appears and it is the result of the rise of internet expression and decrease of government credibility. It is relevant to the unbalanced deployment of local resource and the delay of local governing idea and legislation. Moreover, local internet public sentiment is affected by local social and economic development, macroscopic circumstance and people's satisfaction to local society. It varies regularly in the matter of number and emotion in different realm .

Finally, the article gives some suggestion to local internet public sentiment

governing. In the aspect of system and subject, it suggests more governing and less managing, more multiplexes and less singleness, more negativeness and less negativeness. In the matter of method, it proposes more decentralization than centralization, more guidance than control, more government by law than by power. In respect of policy optimization, it advises less rigidity and more variability, less short-term and more long-term decision, less solitary and more cooperation.

Key words: internet public sentiment; local; government; governing; optimization

Written by Yuan Xin
Supervised by Zhang Cheng

目 录

导 论.....	1
第一节 选题背景和意义.....	1
一、选题背景	1
二、研究意义	2
第二节 研究综述.....	3
一、网络舆情研究的数据分析	3
二、网络舆情研究的内容分析	6
第三节 理论基础.....	9
一、风险社会理论	9
二、网络政治传播理论	10
三、危机管理理论	10
第四节 研究方法.....	11
一、文献研究法	11
二、数据统计法	11
三、案例分析法	11
第五节 技术路线图.....	13
第一章 地方网络舆情态势演变	14
第一节 地方网络舆情的数量分析.....	14
一、S 市网络舆情的数据收集.....	14
二、S 市网络舆情的数量分析	14
三、S 市网络舆情与同期互联网发展状况的对比	15
四、S 市网络舆情与同期互联网应用发展状况的对比	15
五、S 市网络舆情与同期地区生产总值的对比	16
第二节 地方网络舆情的内容分析.....	17
一、S 市网络舆情内容的数据收集和处理方法	17
二、S 市网络舆情内容的词频分析	17
三、S 市网络舆情的归类	21

第三节 地方网络舆情的领域分析.....	23
一、S 市司法法治领域网络舆情分析.....	23
二、S 市工商经济领域网络舆情分析.....	24
三、S 市社会民生领域网络舆情分析.....	26
四、S 市公共安全领域网络舆情分析.....	27
五、S 市教育领域网络舆情分析.....	28
六、S 市房地产领域网络舆情分析.....	29
第四节 地方网络舆情蕴含的行为情绪分析.....	31
一、S 市不同行为情绪等级网络舆情数量分析.....	31
二、S 市不同行为情绪等级网络舆情占比分析.....	32
三、S 市不同行为情绪等级网络舆情增长率分析.....	33
第二章 地方网络舆情政府治理的体制与行动策略.....	35
第一节 国家层面网络舆情的政府治理体制.....	35
一、国家层面的互联网管理领导机构.....	35
二、国家层面网络舆情政府治理的主要职能部门.....	36
三、国家层面网络舆情政府治理的主要格局.....	38
第二节 地方层面网络舆情的政府治理体制.....	39
一、互联网管理的领导机构.....	39
二、地方网络舆情政府治理的主要职能部门.....	40
三、地方网络舆情政府治理的主要格局.....	42
第三节 地方网络舆情政府治理的行动策略.....	44
一、S 市地方网络舆情政府治理的不同阶段.....	45
二、近年来 S 市地方网络舆情政府治理的主要做法.....	46
三、近年来 S 市网络舆情政府治理的主要成效.....	48
第三章 地方网络舆情政府治理的困境.....	50
第一节 网络话语权的崛起与政府公信力的下降.....	50
一、网络话语权的崛起.....	50
二、政府公信力的下降.....	51
三、公民维权的价值诉求与政府对公共秩序的价值维护存在的内在冲突... ..	52
第二节 政府决策的失衡与网络立法的滞后.....	53

一、公共资源的配置失衡	53
二、“对抗”的逻辑思维失衡	54
三、网络立法的相对滞后	55
第三节 网络舆情政府治理机制的阻力与缺位.....	56
一、阻力重重的信息公开机制	56
二、职能缺位的危机处理机制	58
三、停留在纸面的横向协同机制	59
第四章 地方网络舆情政府治理的优化	61
第一节 地方网络舆情政府治理的体制优化.....	61
一、从管理走向治理	61
二、从一元走向多元	62
三、从消极走向积极	63
第二节 地方网络舆情政府治理的路径优化.....	64
一、从集权走向分权	64
二、从控制走向引导	65
三、从权治走向法治	66
第三节 地方网络舆情政府治理的措施优化.....	67
一、从刚性走向柔性	67
二、从短期走向长期	68
三、从孤立走向协作	69
结 论	72
参考文献	74
致 谢	81

图表目录

图 1	2005-2014 年国内网络舆情研究文献数量变化.....	3
图 2	本文的技术路线图.....	13
图 3	2005-2014 年 S 市网络舆情信息数量变化.....	14
图 4	2006-2014 年 S 市网络舆情信息增长率与同期网民增长率、网页增长率对比.....	15
图 5	2005-2013 年 S 市网络舆情信息数与同期常见网络应用用户规模对比16	
图 6	2006-2014 年 S 市网络舆情信息增长率与同期地区生产总值增长率对比.....	17
图 7	2005-2014 年 S 市司法法治领域网络舆情信息数量及占比变化情况... 23	
图 8	2006-2014 年 S 市司法法治领域网络舆情信息增长率变化对比情况... 24	
图 9	2005-2014 年 S 市工商经济领域网络舆情信息数量及占比变化情况... 25	
图 10	2006-2014 年 S 市工商经济领域网络舆情信息增长率变化对比情况. 25	
图 11	2005-2014 年 S 市社会民生领域网络舆情信息数量及占比变化情况. 26	
图 12	2006-2014 年 S 市社会民生领域网络舆情信息增长率变化对比情况. 26	
图 13	2005-2014 年 S 市公共安全领域网络舆情信息数量及占比变化情况. 27	
图 14	2006-2014 年 S 市公共安全领域网络舆情信息增长率变化对比情况. 28	
图 15	2005-2014 年 S 市教育领域网络舆情信息数量及占比变化情况..... 28	
图 16	2006-2014 年 S 市教育领域网络舆情信息增长率变化对比情况..... 29	
图 17	2005-2014 年 S 市房地产领域网络舆情信息数量及占比变化情况. 30	
图 18	2005-2014 年 S 市房地产领域网络舆情信息数量及占比变化情况. 30	
图 19	2005-2014 年 S 市网络舆情信息行为情绪等级数量变化情况..... 32	
图 20	2005-2014 年 S 市网络舆情信息行为情绪等级占比变化情况..... 33	
图 21	2005-2014 年 S 市网络舆情信息行为情绪等级增长率变化情况..... 34	

表 1	2005—2014 年国内网络舆情研究高产作者	4
表 2	2005—2014 年国内网络舆情研究高产出版来源	4
表 3	2005—2014 年国内网络舆情研究篇名中出现的高频词	5
表 4	2005—2014 年国内网络舆情研究高频关键词	5
表 5	2005—2014 年国内网络舆情研究摘要中出现的高频词	6
表 6	2005—2014 年 S 市网络舆情信息正文中出现的高频词	18
表 7	2005—2014 年 S 市网络舆情信息正文高频词按领域归类结果	20
表 8	2005—2014 年 S 市网络舆情信息正文高频词行为情绪等级归类结果	21
表 9	2005—2014 年 S 市网络舆情信息领域分布结果	21
表 10	2005—2014 年 S 市网络舆情信息行为情绪等级分布结果	22

导 论

第一节 选题背景和意义

一、选题背景

近年来,随着网络技术的发展,互联网普及程度日益提高,网民规模不断壮大。截至 2014 年 6 月,全国网民数量达 6.32 亿,占中国人口总数的 46.9%,通过手机上网的网民数为 5.27 亿,占网民总数的 83.4%^①。与此同时,各类互联网应用用户数量庞大,新浪微博用户已超过 5 亿,微信月活跃用户超过 4 亿。互联网发展壮大的同时,网络舆情的数量和影响也不断扩大,如果说上世纪真理标准讨论主要是依托于官方纸媒,那么当下牵动全国的舆情不少是以互联网为发端,或者至少经过互联网的推波助澜^②。特别是移动网络技术的发展,使得每一个手机用户都可能成为潜在的网上转播车,通过手机信息可以直接连接互联网,文字、图片、视频上网的即时性和便捷性大大增强。尤其在地方突发公共事件、官民冲突、警民冲突、城管与摊贩冲突、交通事故乃至群体性事件现场,任何一个在场的人一转身,就可能上网发送文字、图片、视频,进而被媒体和网民快速传播形成网络舆情引发社会关注。

随着微博、微信、社交网站、视频网站等网络新应用的不断涌现,催生出了数以千万计的网络群体和网上社区,这些群体因兴趣、观点、地域等相同,在网上快速聚集,完全打破时空、年龄、身份等界限,形成了一种新型的社会组织形态。网络群体成员之间表现出更多的人际公民行为,更愿意交流分享信息以帮助其他成员实现目标^③。网民参政议政的广度和深度大为拓展,网上舆论的多元与现实政治经济的多元相互结合、强化,孕育出带有政治取向的虚拟团体,促进了社会动员^④。网上实时交流互动“一人发帖、众人关注”的现象十分普遍,许多网络舆情从地方开始,经过网民关注和观点交汇碰撞,快速发酵形成全国性的网上舆论热点,使得现实社会的各类因子在网上空前放大。诸如 2010 年的李刚事件,2011

① 中国互联网络信息中心. 第 34 次中国互联网络发展状况统计报告[R/OL]. [2014-07-21]. <http://www.cnnic.net.cn/hlwfzyj/hlwxzbg/hlwtjbg/201407/P020140721507223212132.pdf>.

② 李永刚. 我们的防火墙——网络时代的表达与监管[M]. 桂林: 广西师范大学, 2009:55.

③ 邓建国. 强大的弱连接[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2011:333.

④ 马利. 互联网: 治国理政新平台[M]. 北京: 人民日报出版社, 2012: 100.

年的郭美美事件等网络舆情层出不穷，对现实社会造成了巨大影响。

随着互联网的发展，对网络舆情的研究逐渐成为政府部门和专家学者关注的重点。从目前对网络舆情的研究状况来看，大多数学者们研究的是如何对网络舆情进行定性分析，如何通过个案研究网络舆情的内在规律，关注的是如何建立网络舆情的模型、指标和评价体系，以及对突发事件引发的网络舆情应该如何应对。而对地方网络舆情的分析探讨和对地方网络舆情政府治理的原因、问题及对策研究的不多，成果更是很少，而这方面恰恰对于当前推进国家治理体系和治理能力现代化有着重要的基础意义。

二、研究意义

（一）理论意义

以地方网络舆情的变迁以及地方政府治理体制的沿袭变革为研究切入点，通过理论假设和定量分析研究地方网络舆情变迁与同期社会经济发展和公共决策存在的联系，进而寻找地方网络舆情产生变化的原因，为优化地方网络舆情政府治理体系提供理论依据。对地方网络舆情以及地方政府治理体制的研究，不仅拓展了网络舆情政府治理的研究领域，也对互联网和网络社会管理研究提供了很好的补充。

（二）现实意义

对地方网络舆情变迁以及地方政府治理体系进行数据分析和成因研究，对互联网的发展和网络舆情政府治理有着很强的实践意义。一方面，研究地方网络舆情的形成、发展、变化有助于我们分析了解其中的客观规律，有助于推动国家对互联网管理的的多元化和法治化，规范和引导网民通过科学合理的方式开展网络社交和社会活动。另一方面，研究地方政府网络舆情政府治理体系的变革，分析寻找其中存在的问题和原因，有助于推动政府部门公共管理的分权和协作，对健全公共决策程序、转变政府职能，提升对突发事件的应急处置能力有很强的现实意义。

第二节 研究综述

一、网络舆情研究的数据分析

(一) 数据准备

检索时间为 2014 年 10 月 9 日, 利用中国知网 (CNKI) 期刊数据库, 依照检索公式 (篇名=“网络” AND “舆情”) 进行检索, 匹配为“精确”, 共获取相关记录 2529 条。剔除会议通知、组稿通知等编辑信息, 以及个别重复发表的情况, 共获得有效文献 2302 篇。

(二) 年刊载量分析

图 1 描述了 2005—2014 年 10 月间中国网络舆情的年刊载数量变化情况。由数据可知, 2005—2014 年间国内相关研究呈现出“爆炸式”的增长态势, 年平均增长率达到了 103%, 与我国互联网的发展速度吻合。值得注意的是, 2009 年和 2010 年的网络舆情年刊载量分别同比增长了 203% 和 190%, 增长量超过了之前四年的总和, 与微时代的开始不无联系。

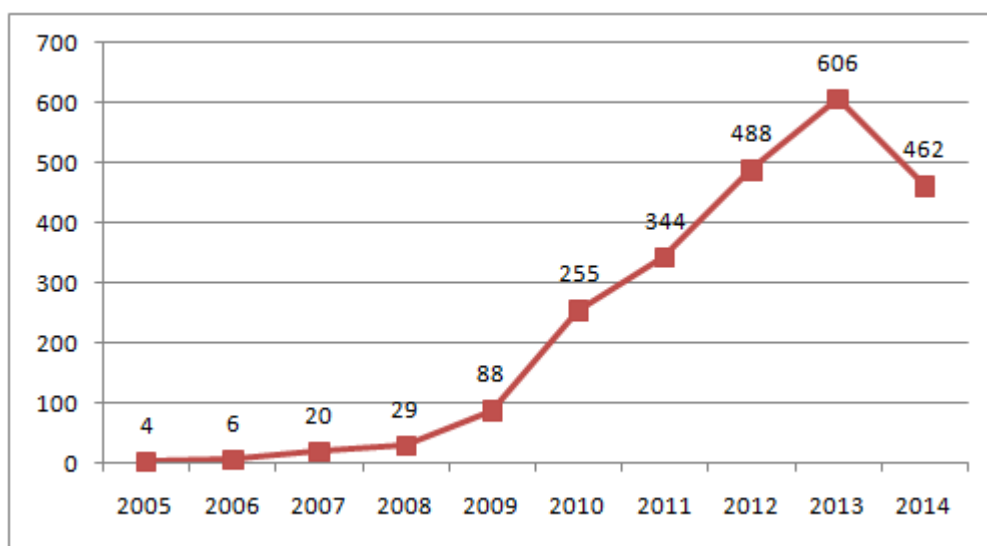


图 1 2005-2014 年国内网络舆情研究文献数量变化

(三) 高产作者分析

经统计, 上述 2302 篇文献共涉及作者 2976 名, 作者最大发文篇数为 14 篇。将发文量大于等于 6 篇的作者视为高产作者, 可以确定如表 1 所示的“2005—2014 年中国网络舆情研究高产作者”情况。这一部分作者共有 33 人, 占作者总人数的 1.11%, 发表的文献数量占全部文献总数的 9.81%, 构成了当前中国网络舆情研究的核心群体。

表 1 2005—2014 年国内网络舆情研究高产作者

著者	篇数	著者	篇数	著者	篇数
兰月新	25	李艳	9	刘颖	6
曾润喜	18	王兰成	8	陈强	6
陈福集	15	刘毅	8	郑向敏	6
姜胜洪	14	张丽红	8	李弼程	6
王国华	14	付业勤	8	李勇	6
曹树金	10	陈忆金	8	李欲晓	6
廉亚丽	10	勒中坚	7	许鑫	6
李祥洲	10	陈越	7	丁菊玲	6
戚亚梅	10	张玉亮	6	方付建	6
郭林宇	10	戴媛	6	董希琳	6
徐晓林	9	耿健	6	巨乃岐	6

(四) 高产来源刊物分析

上述文献共发表在 894 种刊物中, 取发文篇数在 10 篇及以上的刊物, 可得如表 2 所示的 34 种高产出版来源, 占来源刊物总数的 3.8%, 发文总数为 602 篇, 占网络舆情文献总数的 26.15%。

表 2 2005—2014 年国内网络舆情研究高产出版来源

文献来源	篇数	文献来源	篇数	文献来源	篇数
情报杂志	85	电子政务	16	现代图书情报技术	12
法制与社会	32	情报理论与实践	15	信息网络安全	12
现代情报	31	新闻知识	15	今传媒	11
青年记者	28	新闻传播	15	图书情报知识	11
学理论	22	前沿	15	科技信息	11
情报科学	21	新闻世界	14	信息与电脑(理论版)	11
图书情报工作	21	中国检察官	14	法制与经济(下旬)	10
人民论坛	19	学校党建与思想教育	13	计算机光盘软件与应用	10
新闻爱好者	18	产业与科技论坛	13	公安研究	10
才智	17	社科纵横	13	经营管理者	10
东南传播	17	赤峰学院学报(自然科学版)	12		
情报探索	16	领导科学	12		

(五) 共词分析

利用文献题录信息统计分析工具“SATI 3.2”对上述 2300 篇文献的篇名、关键词、摘要分别进行数据处理^①，对上述文献的篇名进行分词和数据处理，去除标点、数字和部分助词，去重后可获得单词 1982 个，其中出现频数大于 100 的词 19 个（如表 3 所示）。

表 3 2005—2014 年国内网络舆情研究篇名中出现的高频词

篇名单词	频数	篇名单词	频数	篇名单词	频数
网络	2383	基于	266	政府	139
舆情	2355	事件	225	对策	120
研究	659	机制	213	监测	120
应对	474	管理	163	影响	116
高校	376	危机	162	传播	111
分析	320	策略	152		
引导	309	突发事件	149		

对上述文献的关键词进行数据处理，去重后可获得关键词 3781 个，其中出现频数大于 40 的词 20 个（如表 4 所示）。

表 4 2005—2014 年国内网络舆情研究高频关键词

关键词	频数	关键词	频数	关键词	频数
网络舆情	1744	引导	77	高校网络舆情	46
高校	166	思想政治教育	70	热点事件	46
舆情	113	舆情信息	69	社会舆情	44
突发事件	111	舆情分析	62	微博	43
意见领袖	83	对策	58	政府	41
网络	80	群体性事件	57	应对策略	40
大学生	79	应对	48		

对上述文献的摘要进行分词和数据处理，去除标点、数字和部分助词，去重后可获得单词 8681 个，其中出现频数大于 700 的词 20 个（如表 5 所示）。

^① 刘启元,叶鹰.文献题录信息挖掘技术方法及其软件 SATI 的实现——以中外图书情报学为例[J].信息资源管理学报,2012,(01):50-58.

表 5 2005—2014 年国内网络舆情研究摘要中出现的高频词

摘要单词	频数	摘要单词	频数	摘要单词	频数
网络	8816	引导	1011	进行	819
舆情	7991	研究	949	舆论	781
高校	1354	应对	945	机制	764
分析	1331	影响	900	成为	754
社会	1258	政府	891	管理	727
事件	1145	发展	887	互联网	701
信息	1031	传播	878		

二、网络舆情研究的内容分析

国内学者对网络舆情的研究可以分为两个阶段,第一个阶段是 2005-2008 年的初期阶段,期刊论文不多,研究视角也多为问题的提出。第二个阶段从 2009 年开始,随着 2009 年 8 月新浪推出“新浪微博”,微时代的序幕徐徐拉开,网络舆情的主要载体逐渐从网站论坛转向微博,缔造了一个又一个全国关注的舆论热点,另一方面微博的出现逐渐吸引越来越多的学者真正开始重视和研究网络舆情,为该领域营造了广泛的研究空间和深厚的研究基础和研究环境。

(一) 2005-2008 年

国内对网络舆情的研究文献最早见于 2005 年,至 2008 年大部分研究仍然处于提出概念和分析问题阶段。2005 年发表的期刊论文有 4 篇,2006 年有 6 篇,其中郭乐天等提出了对网上信息的控制引导理念^①;周如俊等认为,网络舆情是在互联网上传播的公众对某一焦点、热点问题所表现的有一定影响力、带有倾向性的意见或言论^②;姜胜洪分析了网络舆论的积极作用和消极影响^③;刘毅则研究了网络言论的传播形式、表达特点和管理对策^④。2007 年开始,越来越多的学者开始研究网络舆情,研究角度随之拓展。张丽红探讨了民众作为网络舆情主体参与网络政治推进民主化的可能^⑤;沈国权等以军队政治思想工作为出发点,提出了网络舆情分析系统的基本功能和必要技术^⑥。到 2008 年,对网络舆情的研究逐渐深入,

^① 郭乐天. 互联网虚假信息与控制网络舆情的引导[J]. 新闻记者,2005,02:23-26.

^② 周如俊,王天琪. 网络舆情:现代思想政治教育的新领域[J]. 思想·理论·教育,2005,11:12-15+29.

^③ 姜胜洪. 网络舆论引导和管理的舆情视角[J]. 未来与发展,2006,12:13-15.

^④ 刘毅. 网络言论传播与民众舆情表达[J]. 电影评介,2006,14:102-103.

^⑤ 张丽红. 试析网络舆情对网络民主的影响[J]. 天津社会科学,2007,03:60-62.

^⑥ 沈国权,马海兵,张煜. 建议构建军队网络舆情分析系统[J]. 南京政治学院学报,2007,03:105-106.

姜胜洪分析了网络舆情的产生原因、发展特点和内在规律^①；王来华阐述了舆情和舆论的异同之处以及两者的相互转化规律^②；钱爱兵探讨了网络舆情模型的建立方法和对网络舆情发生、发展和变化规律的分析效果^③。

(二) 2009-2014 年

2009 年开始，互联网发展进一步加速，网民在国民中的比例日益增多，而微博等社交工具逐渐出现并发挥越来越大的影响，由网络舆情引发的事件也逐年增多，吸引了越来越多的学者进行研究，尤其是突发事件网络舆情、高校网络舆情、网络舆情案例分析、网络舆情的模型和指标等方向成为了学者们研究的重点。

在突发事件网络舆情研究方面，徐敬宏等研究了客观事件、网络舆情和管理机制在突发事件过程中的发展与演变^④；史波分析了突发事件网络舆情的形成、发展、变异、作用和终结五方面的机理原因^⑤；谢科范等把网络舆情突发事件分为潜伏、萌动、加速、成熟、衰退五个阶段，并提出了集群决策的概念和方法^⑥；张一文等探讨了如何以突发事件网络舆情热度为目标，建立科学评价和测量体系及该体系对政府决策的积极意义^⑦；张小明则从建立网络舆情综合治理体制、规范网络媒体管理、注重网络伦理道德建设等三方面探讨了如何应对突发事件网络舆情^⑧；韩舒立等提出，改变政府自身发展的逻辑，适应现代社会与技术的结构性转变，才是网络舆情治理的根本出路^⑨；贾坤等从突发事件网络舆情的产生、传播、监测、引导、处置五个阶段探讨了政府部门的管控原则和具体对策^⑩。

在高校网络舆情研究方面，李昌祖等认为其主要是指高校内部大学生群体在校园网空间中，对其所关心的特定的中介性社会事项产生和所持有的社会政治态度¹¹；张丽娟等针对高校网络舆情的分类、特点、成因及管控机制进行了研究¹²；张义庭从危机管理的角度分析了应该如应对高校网络舆情¹³；陈强等则探讨了高校

^① 姜胜洪. 网络舆情热点的形成与发展、现状及舆论引导[J]. 理论月刊,2008,04:34-36.

^② 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,2008,04:66-69.

^③ 钱爱兵. 基于主题的网络舆情分析模型及其实现[J]. 现代图书情报技术,2008,04:49-55.

^④ 徐敬宏,李欲晓,方滨兴,刘颖. 非常规突发事件中网络舆情的生成及管理[J]. 当代传播,2010,04:41-43.

^⑤ 史波. 公共危机事件网络舆情内在演变机理研究[J]. 情报杂志,2010,04:41-45.

^⑥ 谢科范,赵湜,陈刚,蔡文静. 网络舆情突发事件的生命周期原理及集群决策研究[J]. 武汉理工大学学报(社会科学版),2010,04:482-486.

^⑦ 张一文,齐佳音,方滨兴,李欲晓. 非常规突发事件网络舆情热度评价体系研究[J]. 情报科学,2011,09:1418-1424.

^⑧ 张小明. 论突发事件网络舆情的综合治理:体制建设与制度保障[J]. 上海行政学院学报,2013,05:81-87.

^⑨ 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,2013,05:15-22.

^⑩ 贾坤,胡诗妍. 突发事件网络舆情管控原则及“五位一体”对策研究[J]. 领导科学,2014,20:59-60.

¹¹ 李昌祖,周杰,郑苏法. 高校网络舆情及其研判的若干思考[J]. 江苏高教,2010,05:106-108.

¹² 张丽娟,曾润喜,王国华. 高校群体性事件网络舆情管理研究[J]. 情报杂志,2011,06:61-64+75.

¹³ 张义庭. 信息化环境下高校网络舆情与危机管理研究[J]. 情报杂志,2011,08:51-54+60.

网络舆情议题、指向和表达方面的泛化现象^①；冯荣等认为网络舆情发生和发展的全过程渗透着网络主体的道德行为，并与社会伦理有着密不可分的必然联系^②；姜双林从法制、预警、应急机制、素养教育、人才培养、意见领袖度等方面探讨了高校网络舆情的应对措施^③；荣燕研究了网络舆情对高校思想政治教育的影响作用和正面意义^④。

在网络舆情的模型和指标研究方面，曹效阳等研究了网络舆情的物理逻辑结构和指标体系^⑤；李耘涛等提出了利用警兆指标和灰色评价开展网络舆情预警^⑥；王青等针对已有的网络舆情监测与预警指标体系进行了综合整理和分析述评^⑦；朱恒民等以微博为对象研究了网络舆情传播模型的构建要素和现实意义^⑧；王铁套等利用模糊综合评价法，探讨了网络舆情预警模型的构建和效果^⑨；张义庭等借鉴热力学熵理论，提出了高校网络舆情中五种力量的相互作用及其对网络舆情产生的影响^⑩；吉顺权等通过叙词间的语义关系将具有某一共同特征的网络舆情进行聚合，并以此为基础探讨了如何开展模型设计和实际应用¹¹；曹学艳等提出把突发事件的政府定级引入网络舆情热度指标中，并研究了两者的对应关系和实践意义¹²；曾润喜等对网络舆情传播阶段的数据模型进行了综合分析和比较，并提出了未来的发展方向¹³。

在网络舆情个案分析方面，喻国明等以 2009 年央视新址大火事件为对象，探讨了网络舆情事件的应对处置策略¹⁴；曾润喜等以 2010 年“村官疑因考试领先公安局长之子被设套成逃犯”为样本，研究了网络舆情个案中时间、地区、媒介、网民态度等方面存在的规律特点¹⁵；王国华等以 2010 年药家鑫故意杀人案为研究对

^① 陈强,王雅蕾,王国华. 高校突发事件网络舆情泛化现象研究[J]. 情报杂志,2011,05:6-9.

^② 冯荣,石变梅. 基于网络自我伦理构建的高校网络舆情引导[J]. 武汉理工大学学报(社会科学版),2012,04:622-626.

^③ 姜双林. 高校网络舆情应对研究[J]. 教育与职业,2013,33:48-49.

^④ 荣燕. 论网络舆情与高校思想政治教育的耦合[J]. 教育探索,2014,06:128-129.

^⑤ 曹效阳,曹树金,陈桂鸿. 网络舆情的结构与网络特征分析[J]. 情报科学,2010,02:231-234+238.

^⑥ 李耘涛,刘妍,刘毅. 网络舆情灰色预警评价研究[J]. 情报杂志,2011,04:24-27+23.

^⑦ 王青,成颖,巢乃鹏. 网络舆情监测及预警指标体系研究综述[J]. 情报科学,2011,07:1104-1108.

^⑧ 朱恒民,李青. 面向话题衍生性的微博网络舆情传播模型研究[J]. 现代图书情报技术,2012,05:60-64.

^⑨ 王铁套,王国营,陈越. 基于模糊综合评价法的网络舆情预警模型[J]. 情报杂志,2012,06:47-51+58.

^⑩ 张义庭,谢威. 基于熵理论的高校突发事件网络舆情五力模型构建[J]. 情报杂志,2012,11:19-22+18.

¹¹ 吉顺权,周毅,孙帅. 基于叙词法的政府网络舆情信息管理研究[J]. 电子政务,2013,05:23-29.

¹² 曹学艳,张仙,刘樑,方宽,段飞飞,李仕明. 基于应对等级的突发事件网络舆情热度分析[J]. 中国管理科学,2014,03:82-89.

¹³ 曾润喜,王晨曦,陈强. 网络舆情传播阶段与模型比较研究[J]. 情报杂志,2014,05:119-124.

¹⁴ 喻国明,陈端. 危机传播的法则与艺术——以央视新台址大火的网络舆情危机及处理策略为例[J]. 新闻与写作,2009,05:57-59.

¹⁵ 曾润喜,徐晓林. 网络舆情的传播规律与网民行为:一个实证研究[J]. 中国行政管理,2010,11:16-20.

象,分析了网络舆情中意见领袖的类型、行为及作用影响^①;康伟则以 7.23 动车事故为实证研究对象,运用社会网络分析方法研究了突发事件网络舆情的传播、扩散和演变规律^②;蒋侃等以江淮汽车“生锈门”事件为样本,从整体社会网络、内部子结构和个体结构等方面分析企业网络舆情的结构特征^③。

上述这些对网络舆情的研究成果从多个学科和角度系统分析了网络舆情的结构特点、作用影响、评价体系以及应对策略,为本文的写作提供了很好的参考和借鉴价值。但值得注意的是,这当中研究地方网络舆情变化规律和地方网络舆情政府治理的成果不多,对地方网络舆情的成因研究还不够深入和透彻,给本文提供了发挥和创新的空间。

第三节 理论基础

一、风险社会理论

1986 年,德国著名社会学家乌尔里希·贝克在《风险社会》一书中,首次提出了“风险社会”的概念。他认为“风险”并不等于“危险”或“灾难”,而是发生危险或灾难的可能性,风险社会打破了阶级、民族和国家的界限,不明的和无法预料的后果成为主宰历史和社会的力量^④。风险社会的理论认为,风险已成为人类社会不可避免的一部分,每个人都面临着未知的、不可预测的风险^⑤。风险社会的理论之所以得到许多学者的认同,主要原因在于该理论有助于把握当前社会问题的形成机制和特征,为研究当前复杂多变的社会问题提供新的思路和办法。

随着我国经济和社会的逐步发展,风险社会在我国的表现越来越突出,社会自有的安全保护机制始终处于紧绷的压力状态,人们对国家和社会的期望值越来越高,对政治、经济和社会的敏感性越来越强,网络言论的影响力越来越大,这些影响不断侵蚀着原有的社会自我保护机制,引发社会管理失灵的现象时有发生。随着互联网的发展,网络社会对现实社会的影响越来越大。由于互联网信息传播的即时性和不确定性,来自网络社会的风险将成为一种普遍的社会存在,其中的

^① 王国华,张剑,毕帅辉. 突发事件网络舆情演变中意见领袖研究——以药家鑫事件为例[J]. 情报杂志,2011,12:1-5.

^② 康伟. 基于 SNA 的突发事件网络舆情关键节点识别——以“7·23 动车事故”为例[J]. 公共管理学报,2012,03:101-111+127-128.

^③ 蒋侃,唐竹发,张炜. 基于微博的企业网络舆情结构测度与分析——以“3.15”江淮汽车“生锈门”事件为例[J]. 情报杂志,2014,04:112-116+111.

^④ 乌尔里希·贝克. 风险社会[M]. 何博闻译. 译林出版社,2004.18-21.

^⑤ 乌尔里希·贝克. 风险社会政治学[J]. 刘宁宁,沈天霄编译. 马克思主义与现实,2005,3:42-46.

一个突出表现就是近年来日益增多的网络舆情及其引发的一系列公共危机。总的来说，互联网不断改变着我们的社会组织结构，影响着我们的思维方式，倒逼现有的社会关系、资源配置、权力分配等基本元素不断地适应调整，究其原因，在于网络社会本质上是一个风险社会^①。因此，有必要将风险社会理论引入到网络舆情治理中来，为网络舆情治理的优化和策略提供理论基础和方向。

二、网络政治传播理论

网络政治传播又称为第三代政治传播^②，是指以网络为媒介，以政治信息为主要内容，通过网络应用技术进行的有目的的传播^③。作为一种新的政治传播形态，网络政治传播伴随着互联网的产生而出现，随着信息技术的发展而壮大的。从其的产生开始，网络政治传播就对我国的政治发展有着很好的促进作用。一是有助于促进民众知情权的实现，培育知情公民，开辟新的政治表达渠道，保障民众表达权，通过建立新的参政议渠道，促进广大民众参与权的实现。二是有助于降低政府运行成本，满足民众对政府的信息需求，加强民众对政府的监督，从而推动政府行政效能的提高。三是有助于传播现代政治文化，为民众获取信息提供了更大的自由和空间，增强政府与民众间的政治沟通，增强政府对民众的改革需求的理解，从而能更好地推动我国的政治发展与改革进程^④。从广义上来说，政府网络舆情治理实际上也是网络政治传播的一项重要内容，政府对网络舆情实施的治理过程，大部分与网络政治传播相关，因此借鉴网络政治传播的理论和研究成果，可以为政府网络舆情治理提供很好的参考。

三、危机管理理论

危机是在决策者的核心价值观念受到严重威胁、相关信息很不充分、事态发展具有很高的不确定性、需要迅速决策等不利情境的汇聚^⑤。危机管理理论，最早起源于第一次世界大战后期，当时战后的经济萧条引发经济危机，大量企业面临破产倒闭的风险，为解决这一问题，美国学者爱德华·阿特曼于 1968 年建立了 5 变量 Z-score 模型，对企业的运行状况、破产与否进行分析、判别，开创了危机

^① 舒刚. 风险社会视域下高校网络舆情的治理机制创新[J]. 国家教育行政学院学报,2015,09:33-38.

^② 刘文科,张文静. 第三代政治传播及其对政治的影响[J]. 西南政法大学学报,2010,05:50-55.

^③ 张涵嫣. 试论网络政治传播[J]. 社会科学家,2009,11:68.

^④ 刘远亮. 网络政治传播对当代中国政治发展的影响——基于政府与民众关系的分析[J]. 天津行政学院学报,2013,04:32-37.

^⑤ 薛澜,张强,钟开斌. 危机管理:转型期中国面临的挑战[J]. 中国软科学,2003,04:6-12.

管理理论的先河。1986 年，史蒂芬·菲克出版了《危机管理——对付突发事件的计划》一书，对危机管理进行了系统性研究^①。到了上世纪九十年代，西方学者纷纷加入对危机管理的研究，先后涌现出一大批著作和研究成果。

我国从上世纪 80 年代才开始研究危机管理，1989 年潘光主编的《当代国际危机研究》出版，1993 年胡平出版的《国际冲突分析与危机管理研究》相对系统地研究了危机管理的相关理论。进入 21 世纪以来，9.11、非典、禽流感、三鹿奶粉等事件先后出现，引发越来越多的学者从各个方面系统地研究危机管理理论。与此同时，伴随着互联网的发展，随着网络舆情引发的公共危机逐渐增多，危机管理理论也被逐步应用到网络舆情治理中来。

第四节 研究方法

一、文献研究法

研究大量丰富的文献材料是论文写作的重要基础，目前学术界对于网络舆情的变化规律、形成原因和治理对策已经分别形成了一定的研究成果。本文通过各种方式查阅与之相关的专著、论文、杂志等，并对这些资料进行收集整理、分析归纳、整合利用，以期能够全面地、正确地了解和掌握地方网络舆情和地方舆情治理研究的历史和现状，并为进一步的研究做好理论知识准备。

二、数据统计法

在对地方网络舆情变迁和地方政府治理的研究中引入统计学方法非常必要。以案例为样本开展的网络舆情研究往往存在随机性成分较大的特点，而数据统计法建立在大量数据的统计规律基础上，有助于把握地方网络舆情变迁的内在规律，分析地方政府对网络舆情治理体系、制度、措施的变化和轨迹，因而更具科学性和严谨性。本文基于作者工作实践和生活实践，对十年来 S 市地方网络舆情信息进行统计分析，借以揭示地方网络舆情与当地城市发展、经济建设、公共决策、社会治理等方面存在的内在联系，为地方网络舆情变迁和地方政府治理研究提供真实可靠的数据和依据。

三、案例分析法

案例分析的主要目的在于通过对特定案例的成因分析和过程研究，寻找其中

^① 史蒂芬菲克著,韩应宁译. 危机管理:对付突发事件的计划[M]. 台北:经济与生活出版事业公司,1987: 182.

的客观性、普遍性规律。本文以 S 市地方网络舆情政府治理的主要做法和成效为案例，分析其具体做法、应对措施和经验得失，尽可能准确的找出影响地方网络舆情变迁的各种变量，寻找影响地方网络舆情政府治理效果的现实原因，为地方政府强化公共管理和网络社会治理提供有针对性和实际效果的策略建议。

第五节 技术路线图

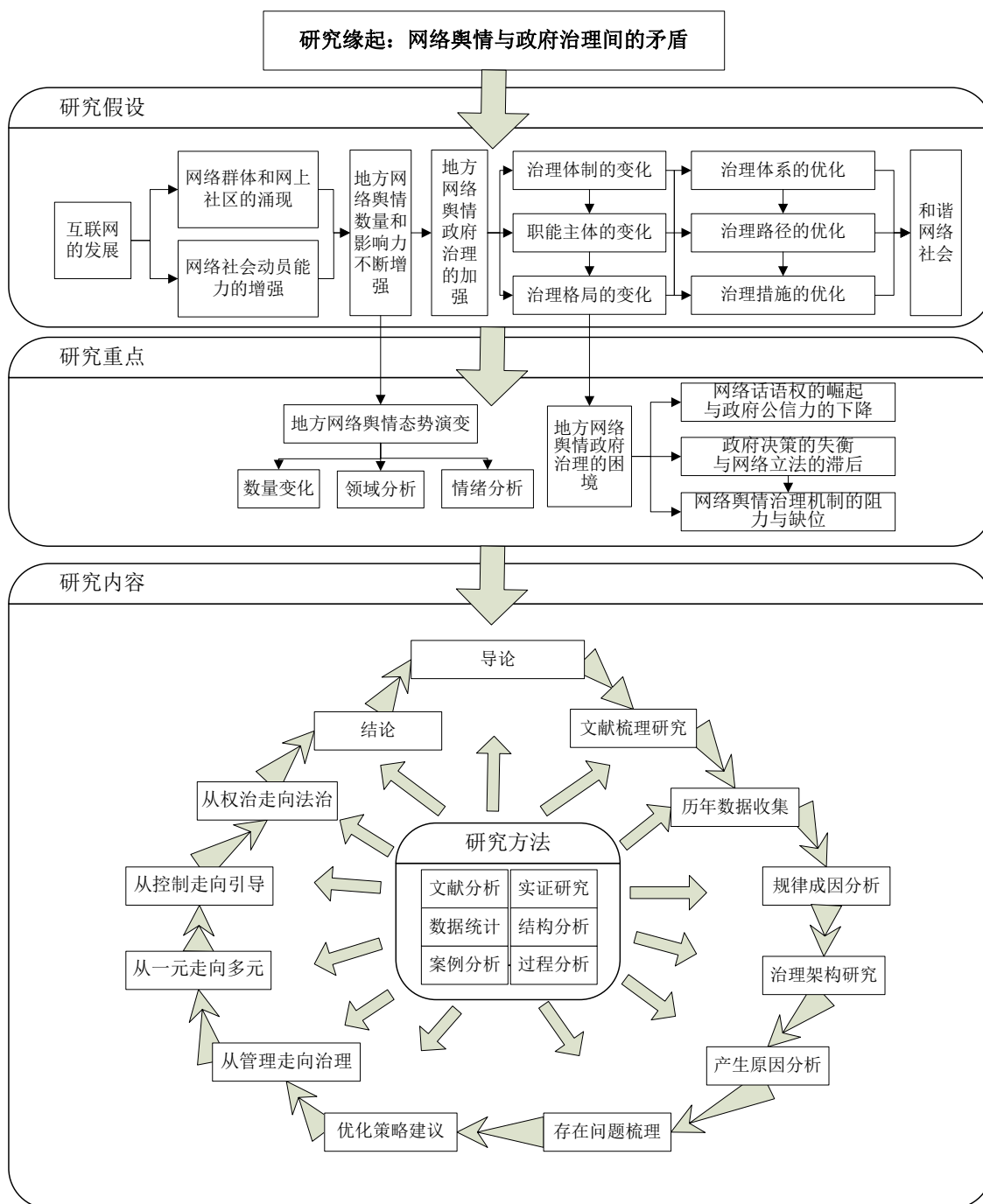


图 2 本文的技术路线图

第一章 地方网络舆情态势演变

第一节 地方网络舆情的数量分析

一、S 市网络舆情的数据收集

网络舆情是通过互联网表达和传播的,民众对自己关心或与自身利益紧密相关的各种社会公共事务所持有的多种情绪、态度和意见交错的总和^①。由于目前对网络舆情尚无统一的界定统计标准,现有的公开途径也难以获取网络舆情的具体数据,因此,笔者利用近年来工作生活中积累的数据资料,选取 S 市 2005 年-2014 年的本地网络舆情信息为主要样本,这些信息均是利用人工检索或系统采集方式,每天从海量互联网信息中过滤筛选出来的,具有一定的关注度和代表性。这些网络舆情信息,是本文进行地方网络舆情分析的主要数据基础。

二、S 市网络舆情的数量分析

2005—2014 年, S 市本地网络舆情信息共 10025 条。图 3 描述了 10 年间 S 市本地网络舆情信息的年度变化情况。由数据可知, 2005 年—2014 年间 S 市网络舆情数量呈现出明显的增长态势, 年平均增长率达到 40.73%, 与国内互联网的整体发展情况基本吻合。其中 2005 年 S 市网络舆情信息为 142 条, 处于萌芽阶段, 而 2014 年则达到了 2939 条, 是 2005 年的 20.7 倍。

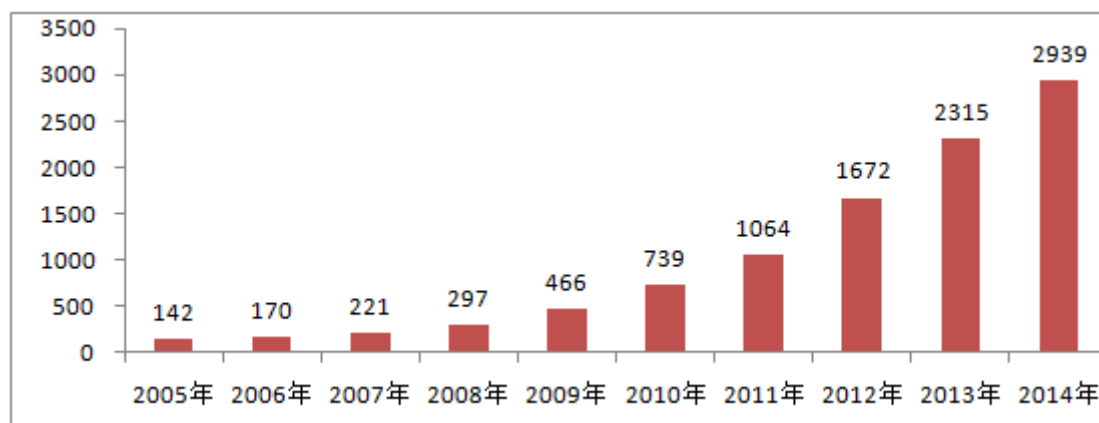


图 3 2005-2014 年 S 市网络舆情信息数量变化

^① 张丽红. 试析网络舆情对网络民主的影响[J]. 天津社会科学,2007,03:60-62.

三、S 市网络舆情与同期互联网发展状况的对比

图 4 描述了 2006-2014 年间 S 市网络舆情信息增长率与同期中国网民数量增长率及中国网页数量增长率变化情况的对比^①。由数据可以看出，S 市网络舆情增长大致分为三个阶段，第一阶段是 2006-2008 年，网络舆情信息年平均增长率为 28.2%，处于逐年递增阶段，而同期中国网民数量位于历史增长最快阶段，国内网页内容也急剧增多，网民数和内容数的双重增长带动地方网络舆情的快速凸显。第二阶段是 2009-2012 年，网络舆情信息年平均增长率为 54.15%，处于高速增长阶段。而同期网民数量由于基数庞大，增长率已经开始逐年下降，但社交网站、微博等新型网络应用的蓬勃发展，新媒体和自媒体逐步显现，网页和信息数量持续增多，是地方网络舆情高位增长的主要原因。第三阶段是 2012-2014 年，网络舆情信息年平均增长率为 32.7%，处于增速放缓阶段。而同期网民和网页数量的增长率均逐年放缓，两者发展趋势基本吻合。

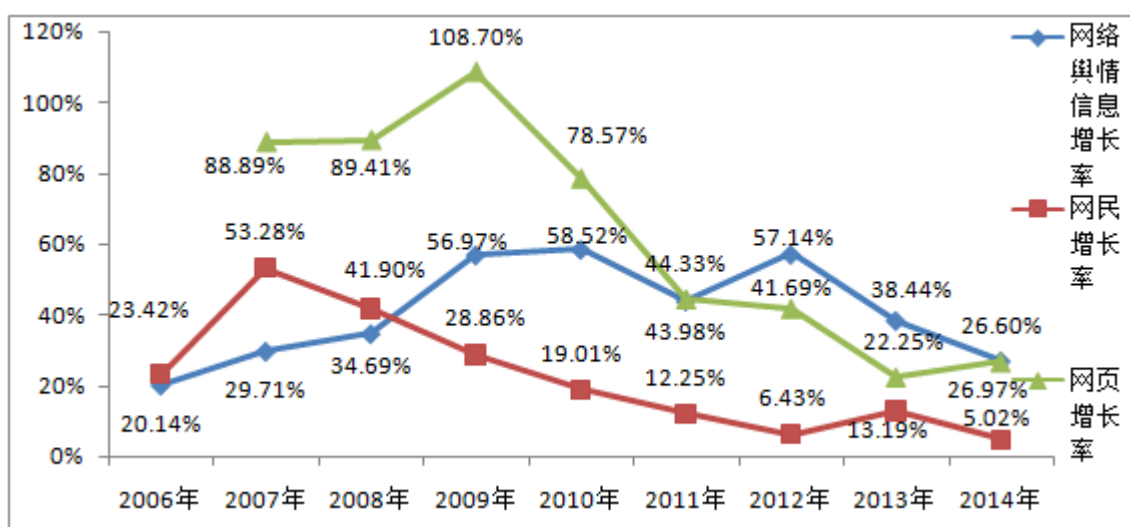


图 4 2006-2014 年 S 市网络舆情信息增长率与同期网民增长率、网页增长率对比

四、S 市网络舆情与同期互联网应用发展状况的对比

图 5 描述了 2005-2013 年间 S 市网络舆情信息数量与同期中国社交网站、网络即时通信、微博、博客等常见网络应用用户规模的对比^②。由数据可以看出，S 市

^① 中国网民数量增长率和网页数量增长率均来自中国互联网络信息中心.第 17-35 次中国互联网络发展状况统计报告，由于报告未列举 2005 年中国网页的数量，因此 2006 年网页增长率空缺。

^② 中国网络应用用户规模来自中国互联网络信息中心.第 17-33 次中国互联网络发展状况统计报告。

网络舆情数量与同期网络应用的发展状况密切相关，特别是 2008 年开始社交网站的大量出现和 2010 年开始微博用户数量的激增，均对互联网的媒体属性有巨大的影响，也在很大程度上导致了地方网络舆情数量的激增。

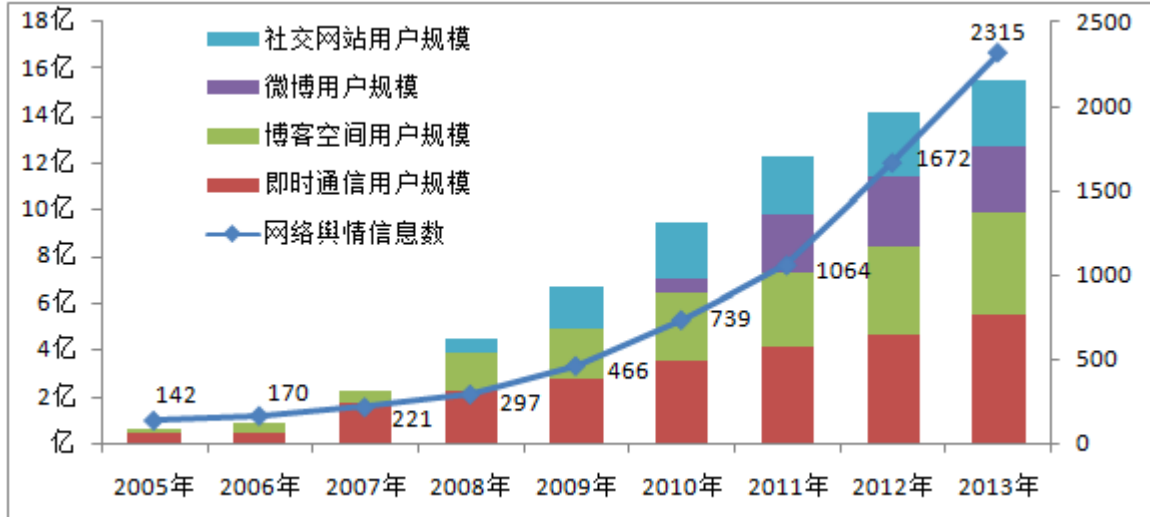


图 5 2005-2013 年 S 市网络舆情信息数与同期常见网络应用用户规模对比

五、S 市网络舆情与同期地区生产总值的对比

图 6 描述了 2006-2014 年间 S 市网络舆情信息增长率与同期地区生产总值增长率的对比^①。由数据可以看出，2006-2007 年，S 市地区生产总值增长最快，经济高速发展更容易引起各类社会问题的出现，与地方网络舆情的萌芽阶段对应。2008-2009 年，受全球经济危机影响，S 市地区生产总值增速明显放缓，而由于经济危机带来的社会矛盾却更加突出，由此引发地方网络舆情的持续高速增多。2010-2011 年，中国经济逐渐摆脱全球经济危机影响，S 市地区生产总值增速有所提升，与此相对应的是地方网络舆情增速有所放缓。2012-2014 年，随着中国经济进入新常态，S 市地区生产总值逐渐放缓，而各级政府对民生工作和群众呼声的重视程度逐步提升，对突发事件和网络舆情的引导力度进一步加大，由此导致地方网络舆情增速的进一步下降。

^① 地区生产总值增长率来自 S 市 2006-2014 统计年鉴。

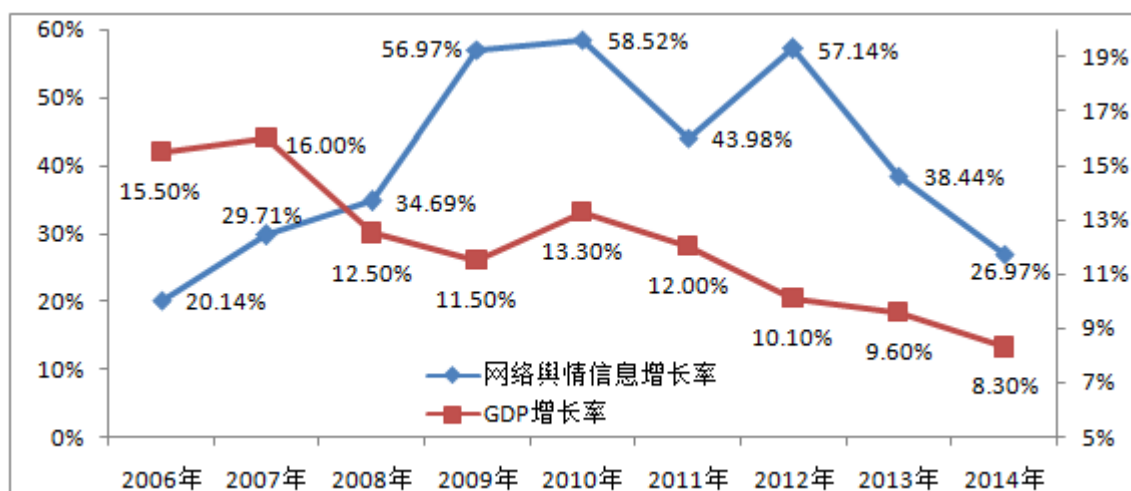


图 6 2006-2014 年 S 市网络舆情信息增长率与同期地区生产总值增长率对比

从本节的分析可以看出，网络舆情是以互联网为平台媒介，一段时间社会经济发展状况的客观反映，受互联网发展状况、网络应用发展状况、地区生产总值和国民经济发展等因素的多重影响。总体来说，这些因素对某个地区网络舆情的影响以正面为主，也就是说互联网发展增速越高、各类网络应用发展越快，地区国民经济增速越快，该地区的网络舆情数量就增长越快。反之当网民数量逐步达到极限，网络应用开始逐步更新淘汰、地区国民经济增速放缓，该地区的网络舆情数量就相对平稳，甚至增速逐步放缓。

第二节 地方网络舆情的内容分析

一、S 市网络舆情内容的数据收集和处理方法

地方网络舆情除了数量上的变化以外，其内容和结构是否存在变化，这些变化是否蕴含一定的规律？为进一步研究上述问题，本文仍然以 2005—2014 年 S 市本地网络舆情信息为样本，对这些信息文本的内容进行数据收集和处理分析，通过词频分析将其中出现率最高的词语作为关键字，进而对信息文本进行筛选，从而统计和分析与这些关键字相关的网络舆情信息数量。

二、S 市网络舆情内容的词频分析

（一）词频分析

利用 ROST ContentMining 内容挖掘系统对上述 10025 条信息文献的正文内容

进行分词和中文词频分析^①，去除标点、数字、英文、部分助词、形容词和不特定词语，获得出现频数大于 40 的词 328 个，其中出现频数大于 100 的词 196 个（如表 6 所示）。

表 6 2005—2014 年 S 市网络舆情信息正文中出现的高频词

单词	频数	关键字	总数	关键字	总数	关键字	总数
维权	6576	官员	551	投资	305	征地	164
业主	4133	报警	548	中学	298	食品	163
炒作	3219	举报	544	患者	294	排放	163
派出所	2507	教师	535	小学	283	判决	162
拆迁	2458	环境	523	拖欠	279	公务员	161
警察	2421	犯罪	506	建筑	267	刑事	161
医院	1990	工程	501	车主	265	世博	160
呼吁	1728	房屋	500	台湾	257	旅游	160
公安	1658	公积金	490	曝光	256	特警	160
学生	1631	污染	488	治疗	254	黑车	155
游行	1610	火灾	481	乙肝	252	改革	153
质疑	1584	学院	463	健康	251	民工	150
民警	1549	跳楼	462	物业	250	疫情	148
上访	1538	集会	459	保安	248	中介	145
警方	1442	纠纷	452	儿童	247	教育局	144
教育	1340	银行	448	老人	244	奥运	143
事故	1140	工厂	446	垃圾	242	钉子户	142
企业	1125	土地	441	矛盾	237	车祸	137
抗议	1096	拘留	436	嫌疑人	237	春运	137
城管	1065	感染	424	中毒	235	道路	137
日本	968	示威	420	奶粉	228	立案	137
公安局	965	老师	409	医疗	225	无证	131
不满	926	司机	405	交通事故	224	民生	130
学校	923	警车	390	环保	220	公交车	127

^① 沈阳.2008.ROST ContentMining System:software for Content Mining and Analysis. Wuhan University, HuBei,China..

大学	901	补偿	381	工地	220	改造	126
村民	901	谣言	377	隐患	215	杀人	125
工资	896	美国	372	黑社会	212	初中	123
法院	890	散步	369	农民工	207	地震	121
律师	866	干部	363	诈骗	206	静坐	121
法律	852	声援	362	规划	198	摊贩	120
交警	843	造谣	362	拆迁户	194	高中	119
横幅	836	治安	362	公交	192	青年	119
工人	778	腐败	360	人民法院	190	工商局	118
建设	720	爆炸	358	小孩	189	焚烧	117
文化	715	法制	352	检察院	188	反腐	117
开发商	715	幼儿园	350	监督	180	高考	116
禽流感	708	房子	348	地铁	178	轻轨	114
老板	684	签名	343	确诊	177	起诉	114
科技	681	消防	342	司法	177	工业	112
交通	679	售楼	341	超市	176	楼盘	111
经济	677	医生	339	卫生	174	商铺	110
执法	669	冲突	334	损失	174	驾驶员	109
孩子	661	病例	328	韩国	174	起火	108
暴力	657	农民	328	出租车	172	小偷	107
案件	655	家长	328	房产	171	手术	105
殴打	647	合同	322	工商	168	学区	103
罢工	621	香港	316	大学生	167	纪委	103
违法	621	经营	315	信访	167	朝鲜	102
投诉	576	恐怖	312	搬迁	165	病人	101

(二) 高频词归类

将上述 328 个高频词根据常见的语意和语境进行人工归类,按照行业领域可以分为 14 个类别(如表 7 所示)。

表 7 2005—2014 年 S 市网络舆情信息正文高频词按领域归类结果

类别	所属高频词
司法法治领域	派出所/警察/公安/民警/警方/公安局/法院/律师/法律/执法/案件/违法/报警/拘留/警车/法制/嫌疑人/人民法院/检察院/司法/判决/刑事/立案/起诉/开庭/审理/监狱/逮捕/抓捕/死刑/看守所/办案/出警/正当防卫/法官/人民警察/特警
教育领域	学生/教育/学校/大学/教师/学院/老师/幼儿园/中学/小学/大学生/教育局/初中/高中/高考/学区/校园/高校/校长/大专/考试/招生/罢课/校方/入学/教授/校区/中考/小升初/校车
工商经济领域	企业/工人/老板/经济/银行/工厂/补偿/合同/经营/投资/拖欠/农民工/超市/损失/工商/改革/工商局/工业/贷款/商业/收费/财经/资产/招标/股权/商户/化工厂/台商/商场/理财/交易/投资者/小商品/招商/投资人/转制/外资/债务/金融/利率/利息/股票/期货/证券/保险/存款
房地产领域	业主/开发商/房屋/房子/售楼/物业/房产/中介/楼盘/商铺/住房/置业/租房/装修/房地产/房价/退房/房东
医疗卫生领域	医院/禽流感/感染/医生/病例/患者/治疗/乙肝/健康/中毒/医疗/确诊/卫生/疫情/手术/病人/卫生局/病情/艾滋病/护士/救治/肝胆相照/中医院/疫苗/流感/杆菌/手术
规划建设领域	拆迁/建设/工程/土地/建筑/工地/规划/拆迁户/搬迁/征地/钉子户/改造/建造/动迁/城建
社会民生领域	城管/工资/公积金/纠纷/冲突/垃圾/矛盾/无证/民生/摊贩/自来水/便民/福利/菜市场/市政/乞讨/伤残/市容/绿地/下岗/劳资/奶粉/食品/豆芽/食盐/食物中毒/养老金/社会保障/医保/劳保
公共安全领域	暴力/殴打/犯罪/治安/爆炸/恐怖/隐患/黑社会/诈骗/杀人/小偷/赌博/报案/被骗/血案/绑架/抢劫/袭击/强奸/炸药/命案/敲诈勒索/炸弹
交通运输领域	交警/交通/司机/车主/公交/地铁/出租车/黑车/春运/道路/公交车/轻轨/驾驶员/轨道/高速/校车/停车/出租/乘客/拥堵/红绿灯/车管所/国道/私家车
灾害事故相关	事故/火灾/消防/交通事故/车祸/地震/起火/大火/肇事/台风
科技文体领域	科技/文化/世博/旅游/奥运/游客/世博会/火炬/景区/科学/奥运会/电影
境外海外相关	日本/美国/香港/台湾/韩国/朝鲜/海外/领事馆/大使馆/澳门
环境保护领域	环境/污染/环保/排放/焚烧/毒气/环保局/污水/有毒/绿化/环境污染/辐射
反腐领域	腐败/反腐/纪委/贪污/贪官/受贿

按照不满程度可以分为三个等级（如表 8 所示）。

表 8 2005—2014 年 S 市网络舆情信息正文高频词行为情绪等级归类结果

行为情绪等级	所属高频词
略有不满	维权/呼吁/质疑/不满/投诉/举报/曝光/监督
严重不满	抗议/炒作/上访/横幅/声援/签名/信访
极端不满	游行/罢工/跳楼/集会/示威/散步/造谣/静坐

三、S 市网络舆情的归类

（一）按领域归类

网络舆情是现实社会问题的客观反映，大多与现实社会的事件对应。因此，对网络舆情信息的归类分析，可以将网络舆情信息正文中的高频词作为特征词，对网络舆情进行筛选。本文主要运用 EXCEL 工具，以之前数据分析获取的 305 个领域高频词为特征词，对 2005-2014 年 S 市网络舆情信息进行筛选，信息正文中包含某一领域中任何一个高频词的，即假设该网络舆情与本领域有关联，考虑到网络舆情的复杂性，设定一个网络舆情信息可以关联对应到多个领域。通过这样的方法，实现将 10025 条网络舆情信息归到 14 个特定领域的效果。

表 9 是基于领域划分的关联归类结果。从数据来看，司法法治、工商经济、社会民生、公共安全、教育、房地产等 6 个领域关联的网络舆情数量超过 2000 条，在全部舆情信息总数的占比均超过 20%。规划建设、交通运输、科技文体、医疗卫生、灾害事故等 5 个领域关联的网络舆情数量在 1000-2000 条间，占比处于 10-20% 区间。而环境保护、境外海外、反腐领域关联的网络舆情数量相对较少，占比在 10% 以下。

表 9 2005—2014 年 S 市网络舆情信息领域分布结果

领域	舆情信息数	百分比	领域	舆情信息数	百分比	领域	舆情信息数	百分比
司法法治领域	4761	47.5%	房地产领域	2027	20.2%	灾害事故相关	1038	10.4%
工商经济领域	3208	32.0%	规划建设领域	1652	16.5%	环境保护领域	806	8.0%
社会民生领域	2744	27.4%	交通运输	1487	14.8%	境外海外相关	797	8.0%

			领域					
公共安全领域	2426	24.2%	科技 文体 领域	1371	13.7%	反腐领域	600	6.0%
教育领域	2301	23.0%	医疗 卫生 领域	1360	13.6%			

(二) 按行为情绪等级归类

网络舆情由人产生，内容反映了网民的网上行为活动，代表了部分个体或群体的情绪和意愿。因此，从行为情绪角度来看，网络舆情也存在一定的关联等级，本文主要运用 EXCEL 工具，以之前数据分析获取的 328 个高频词中的 23 个行为情绪高频词作为特征词，对 2005-2014 年 S 市网络舆情信息进行筛选。具体步骤首先用极端不满等级的高频词对信息正文进行筛选，信息正文中包含其中任何一个高频词的，即假设该网络舆情代表极端不满的行为情绪。随后在剩余的网络舆情信息中，用严重不满等级的高频词进行筛选，其后用同样的办法对第二次剩余的网络舆情信息，用略有不满等级的高频词进行筛选，最后三次筛选均未比中的，即假设该网络舆情代表正面及普通行为情绪。通过这样的方法，实现将 10025 条网络舆情信息归到 4 个特定行为情绪等级的效果。

表 10 是基于行为情绪等级的关联归类结果。从数据来看，正面及普通情绪等级的网络舆情信息有 3676 条，占网络舆情信息总数的 36.7%，略有不满等级的网络舆情信息有 2650 条，占网络舆情信息总数的 26.4%，严重不满等级的网络舆情有 2234 条，占网络舆情信息总数的 22.3%，极端不满等级的网络舆情有 1465 条，占网络舆情信息总数的 14.6%。

表 10 2005—2014 年 S 市网络舆情信息行为情绪等级分布结果

行为情绪等级	关联舆情信息数	百分比	行为情绪等级	关联舆情信息数	百分比
正面及普通情绪	3676	36.7%	严重不满	2234	22.3%
略有不满	2650	26.4%	极端不满	1465	14.6%

从本节分析可以看出，网络舆情是现实问题在网络上的一种客观反映，受现实社会的影响很大。因此可以按照现实社会的行业和领域，将网络舆情归类对应到其中。从 S 市网络舆情的领域划分来看，网民对司法法治、工商经济、社会民生、公共安全、教育、房地产等领域的网络舆情关注更多。另一方面，网络

舆情也是网民行为活动的客观反映，受部分个体或群体的情绪意愿的影响很大。因此，也可以按照行为和情绪的激烈程度，将网络舆情划分为不同等级。从 S 市网络舆情的行为情绪划分来看，带有正面及普通情绪的网络舆情、带略有不满情绪的网络舆情、带严重或极端不满情绪的网络舆情大致各占三分之一，这一方面说明目前的网络舆情收集判断机制多以负面舆情为主，正面或普通情绪的网络舆情可能并未完全纳入相关管理部门的视线，另一方面也说明带有负面情绪的网络舆情事件更容易受到网民的关注，也更容易形成网上舆论热点。

第三节 地方网络舆情的领域分析

从上一节的内容可以看出，S 市网络舆情大致可以归入 14 个常见的领域类别，本节着重对其中关联网络舆情数量最多的 6 个领域展开逐个分析，探究在不同的领域中地方网络舆情存在的规律。

一、S 市司法法治领域网络舆情分析

2005—2014 年，S 市本地网络舆情信息中涉及司法法治领域的共 4761 条，占全部舆情信息总数的 47.49%。图 7 描述了司法法治领域网络舆情信息数量和占比的变化情况。由数据可知，2010 年以前司法法治领域网络舆情所占百分比呈逐年上升趋势，到 2010 年达到 66.3% 的最高点，2011 年以后则开始逐年下降，到 2014 年达到 37.9% 的最低点。

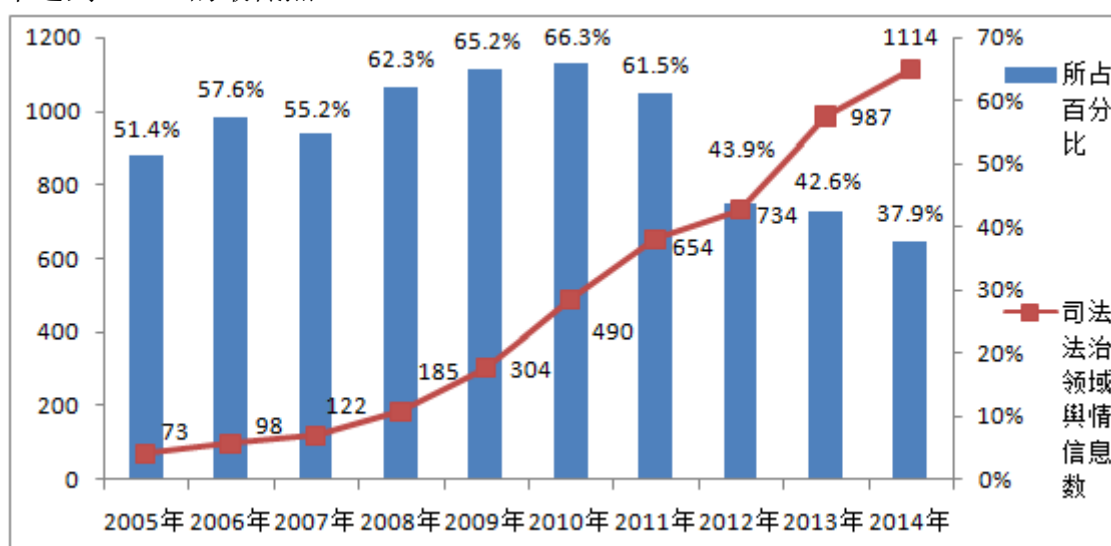


图 7 2005-2014 年 S 市司法法治领域网络舆情信息数量及占比变化情况

图 8 则描述了司法法治领域网络舆情信息增长率的变化情况。由数据可知，司法法治领域网络舆情信息的增长走势与平均水平存在一定差异。2010 年以前司法法治领域网络舆情信息增长率基本高于平均增长率，2011 年以后则低于平均增长率，到 2014 年达到 12.9% 的低点。

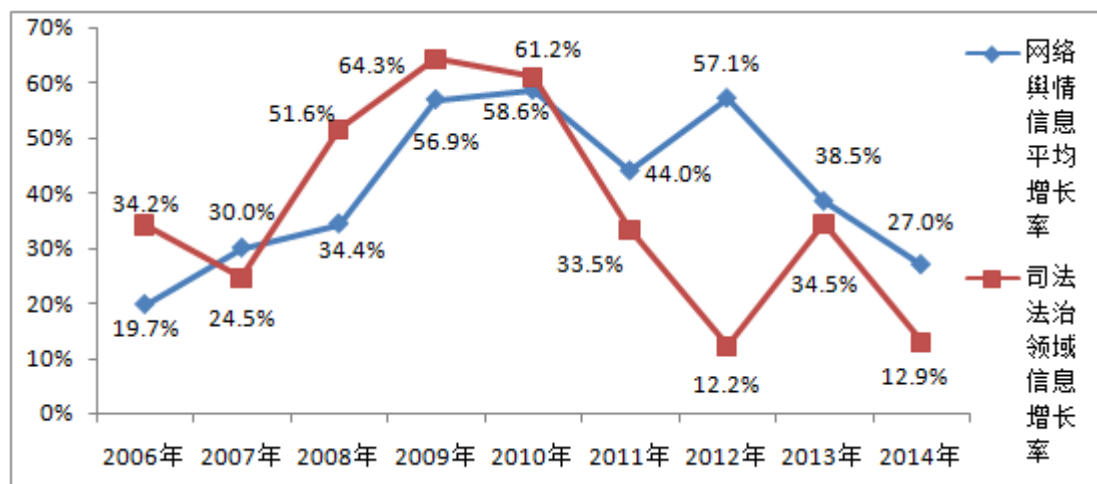


图 8 2006-2014 年 S 市司法法治领域网络舆情信息增长率变化对比情况

从上述结果来看，2010 至 2011 年前后，司法法治领域网络舆情出现了拐点。与此相对应的是，2011 年中国特色社会主义法律体系宣告形成，各项事业法治纳入法治化轨道，地方政府的法治意识也更加完善，法治环境的改善对地方司法法治领域网络舆情的增长放缓有着直接联系。

二、S 市工商经济领域网络舆情分析

2005—2014 年，S 市本地网络舆情信息中涉及工商经济领域的共 3208 条，占全部舆情信息总数的 32%。图 9 描述了工商经济领域网络舆情信息数量和占比的变化情况。由数据可知，2008 年以前工商经济领域网络舆情所占百分比呈持续增长状态，到 2008 年达到 48.5% 的最高点，2009 年以后则逐步下降，到 2014 年达到 21.2% 的最低点。

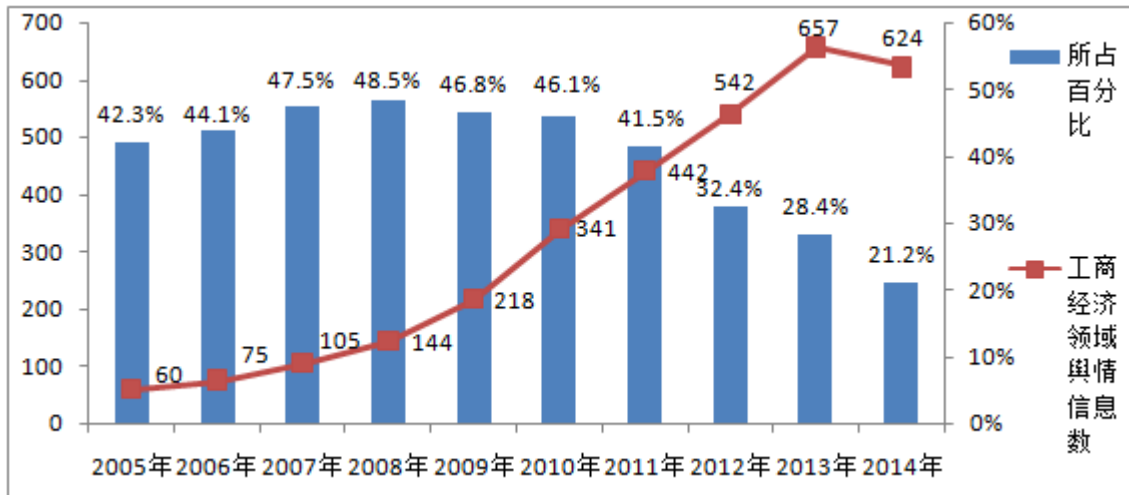


图 9 2005-2014 年 S 市工商经济领域网络舆情信息数量及占比变化情况

图 10 描述了工商经济领域网络舆情增长率的变化情况。由数据可知，工商经济领域网络舆情信息的增长率走势与平均情况基本一致，但振幅要高于平均增长率。其中 2006-2008 年工商经济领域网络舆情信息年增长率高于平均水平，2009 年-2010 年略低于平均水平，2011 年以后则明显低于平均水平，到 2014 年达到-5% 的最低点。

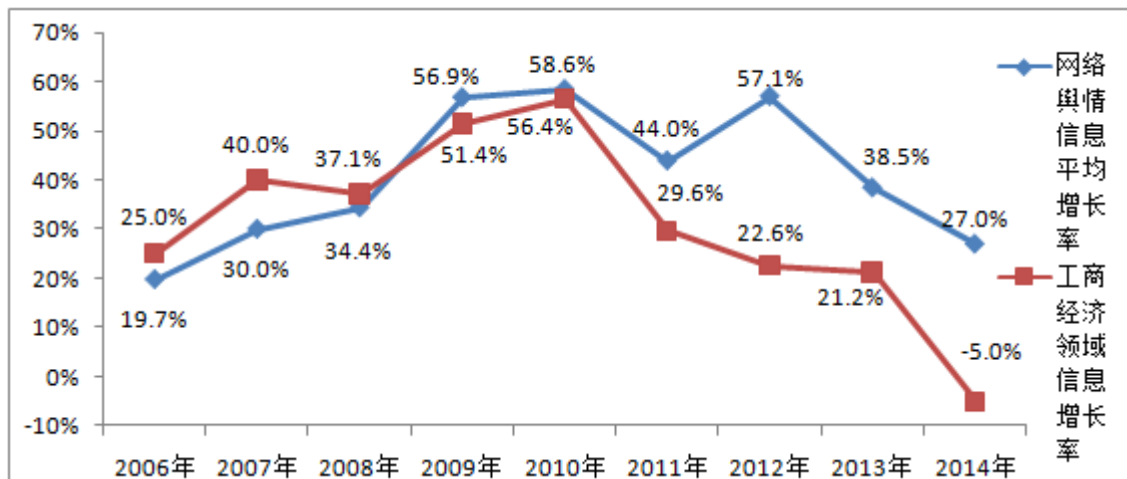


图 10 2006-2014 年 S 市工商经济领域网络舆情信息增长率变化对比情况

从上述结果来看，2008 年是工商经济领域网络舆情走势的拐点。与此对应的是，2008 年全球经济危机对我国的经济领域有着直接影响，因此在一定程度上来说，经济发展的速度越快，工商经济领域网络舆情的增长越快，经济发展的速度越慢，网络舆情的增长也越慢。

三、S 市社会民生领域网络舆情分析

2005—2014 年，S 市本地网络舆情信息中涉及社会民生领域的共 2744 条，占全部舆情信息总数的 27.37%。图 11 描述了社会民生领域网络舆情信息数量和占比的变化情况。由数据可知，2010 年以前社会民生领域网络舆情所占百分比基本呈上升态势，到 2010 年达到 46.1% 的最高点，2011 年以后则开始逐年下降，到 2014 年达到 21.5% 的最低点。

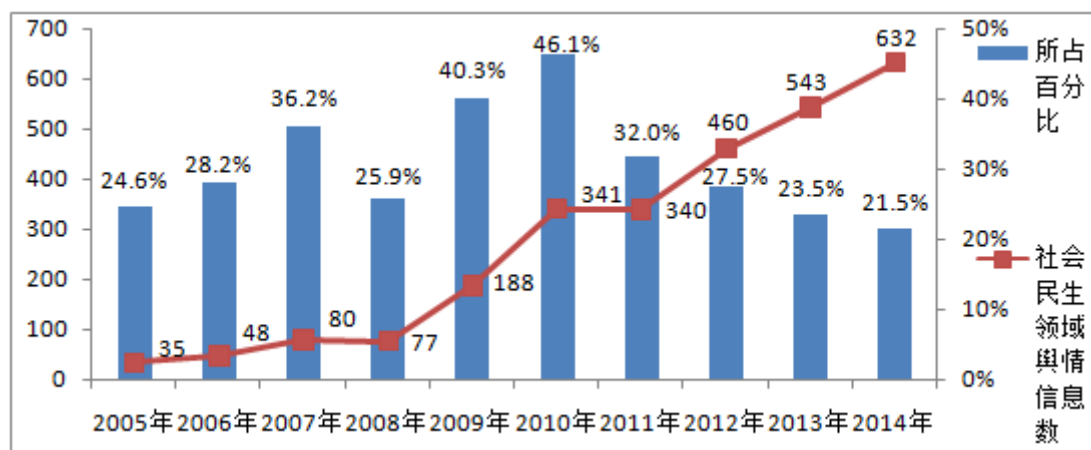


图 11 2005-2014 年 S 市社会民生领域网络舆情信息数量及占比变化情况

图 12 则描述了社会民生领域网络舆情增长率的变化情况。由数据可知，社会民生领域网络舆情增长率振幅明显，特别是 2007-2011 年间，增长率从 66.7% 下降到 -3.8%，然后上升到 144.2%，再下降到 -0.3%，与平均增长率差异明显。2011 年以后则与平均增长率走势基本一致，呈逐年下降趋势。

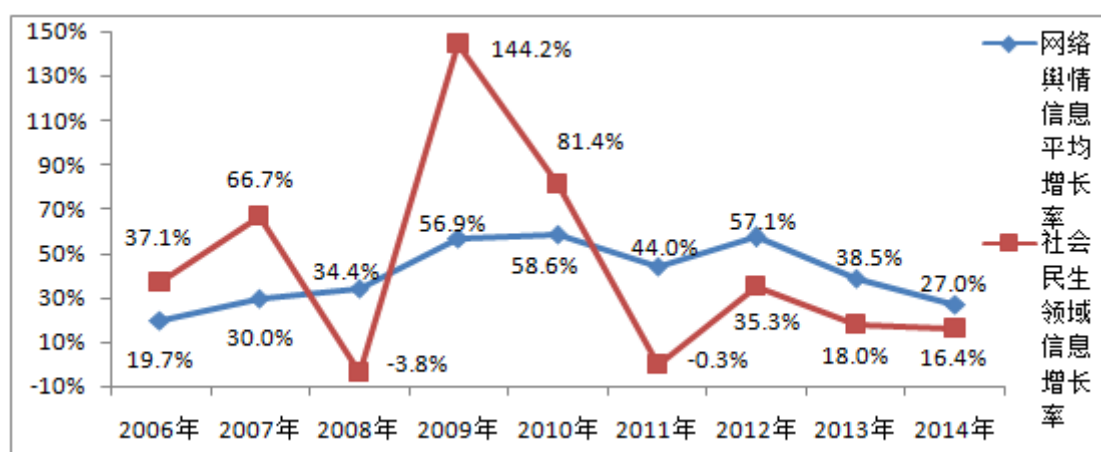


图 12 2006-2014 年 S 市社会民生领域网络舆情信息增长率变化对比情况

从上述结果来看，2005—2014 年 S 市社会民生领域网络舆情变化没有明显的上升或下降主线，增长率也出现无规律的大幅波动，分析其中原因，可能与社会民生领域本身的定义有关。从构成该领域的关键词来看，包含了城市管理、社会保险、劳资纠纷、食品安全等各个分支领域，这些分支很多都是网民关注的热点。在某种程度上来说，正是由于社会民生的多个分支领域的共同影响反映到互联网上，形成了该领域网络舆情的不规律波动。

四、S 市公共安全领域网络舆情分析

2005—2014 年，S 市本地网络舆情信息中涉及公共安全领域的共 2426 条，占全部舆情信息总数的 24.2%。图 13 描述了公共安全领域网络舆情信息数量和占比的变化情况。由数据可知，公共安全领域网络舆情所占百分比波动不大，2011 年以前在 27%-32% 之间徘徊，2012 年以后则有所下降，在 20%-23% 之间波动。

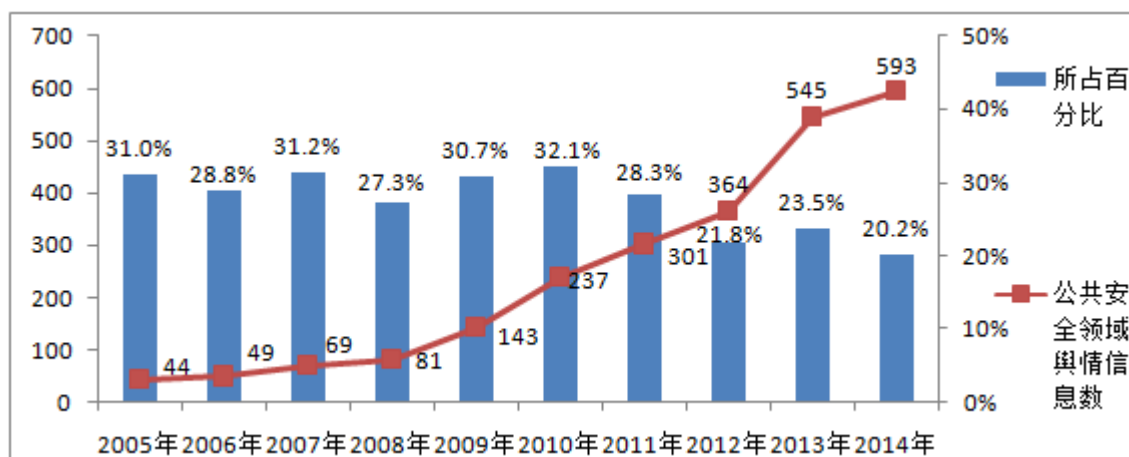


图 13 2005-2014 年 S 市公共安全领域网络舆情信息数量及占比变化情况

图 14 描述了公共安全领域网络舆情增长率的变化情况。由数据可知，公共安全领域网络舆情增长率与平均增长率存在一定的差异，其中 2006、2008、2011、2012、2014 年低于平均增长率，2007、2009、2010、2013 年则高于平均增长率。

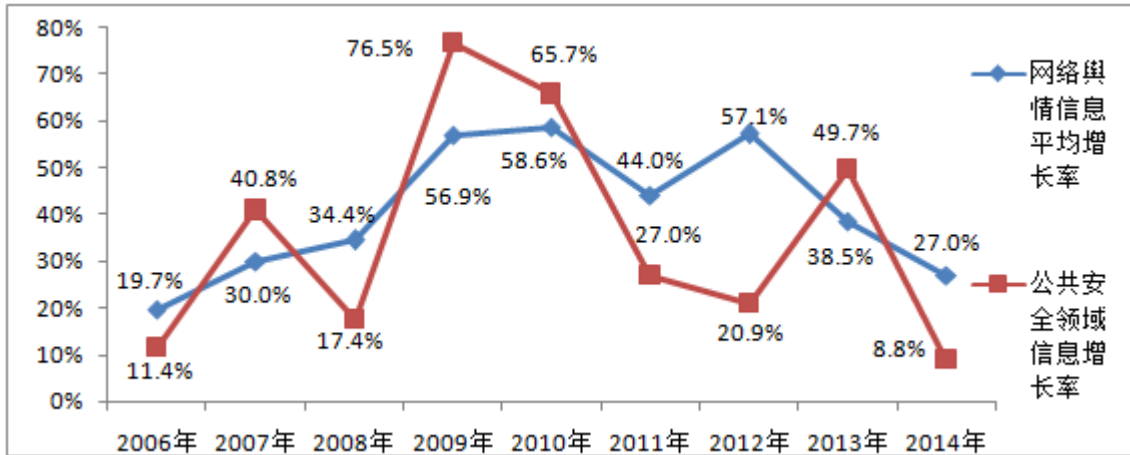


图 14 2006-2014 年 S 市公共安全领域网络舆情信息增长率变化对比情况

从上述结果来看，2005—2014 年 S 市公共安全领域的网络舆情占比没有非常大的变化，说明网民对公共安全领域的关注程度始终保持在相同的水平。而公共安全领域的网络舆情增长率与平均增长率的差异，说明该领域网络舆情受到不同时段公共安全形势甚至个别有影响的地区重大案件的具体影响，因此在整体平稳的基础上产生了阶段性差异波动。

五、S 市教育领域网络舆情分析

2005—2014 年，S 市本地网络舆情信息中及教育领域的共 2301 条，占全部舆情信息总数的 22.95%。图 15 描述了教育领域网络舆情数量和占比的变化情况。由数据可知，2011 年以前教育领域网络舆情所占百分比呈逐年上升趋势，到 2011 年达到 43.3% 的最高点，2012 年以后则逐年下降，到 2014 年达到 14.5% 的最低点。

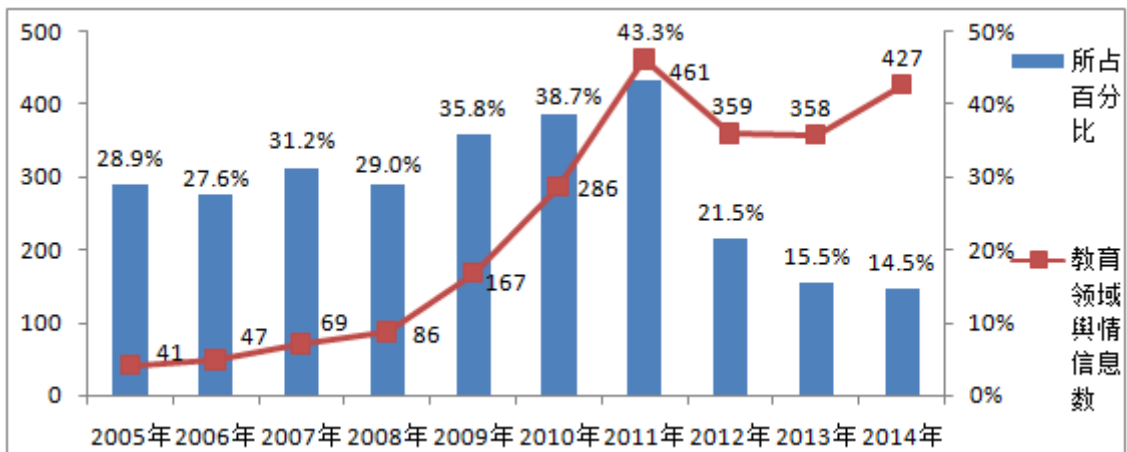


图 15 2005-2014 年 S 市教育领域网络舆情信息数量及占比变化情况

图 16 则描述了教育领域网络舆情增长率的变化情况。由数据可知，2011 年以前教育领域网络舆情增长率基本高于平均增长率，2012 年以后则有别于逐年下降的平均增长率，呈逐年上升态势。

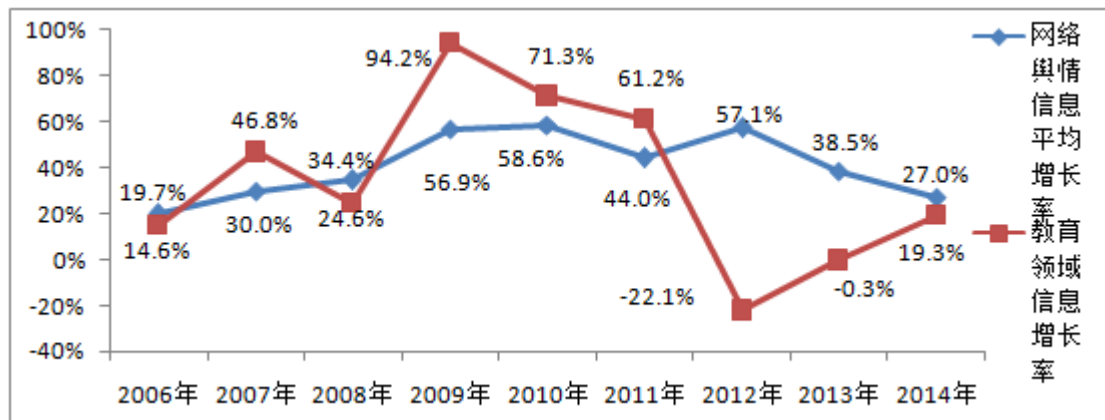


图 16 2006-2014 年 S 市教育领域网络舆情信息增长率变化对比情况

从上述结果来看，2012 年是教育领域网络舆情走势的重要拐点。与此对应的是，2012 年前 S 市先后出台取消民办公助或公办民助初中，将义务教育阶段学校统一转为公办学校，小升初政策统一为就近入学，其后基本政策方向一直未变，与 2012 年以后增长相对放缓的教育领域网络舆情形成对比。因此，从某种程度上说，网民对教育领域的满意程度越高，相关网络舆情的增长就越慢。

六、S 市房地产领域网络舆情分析

2005—2014 年，S 市本地网络舆情信息中及房地产领域的共 2027 条，占全部舆情信息总数的 22.22%。图 17 描述了房地产领域网络舆情数量和占比的变化情况。由数据可知，2005-2007 年房地产领域网络舆情所占百分比呈逐年上升趋势，到 2007 年达到 24.3% 的次高点，2008-2013 年则进入平稳阶段，所占百分比在 12%-17% 间波动，2014 年出现大幅增长，达到 32.3% 的最高点。

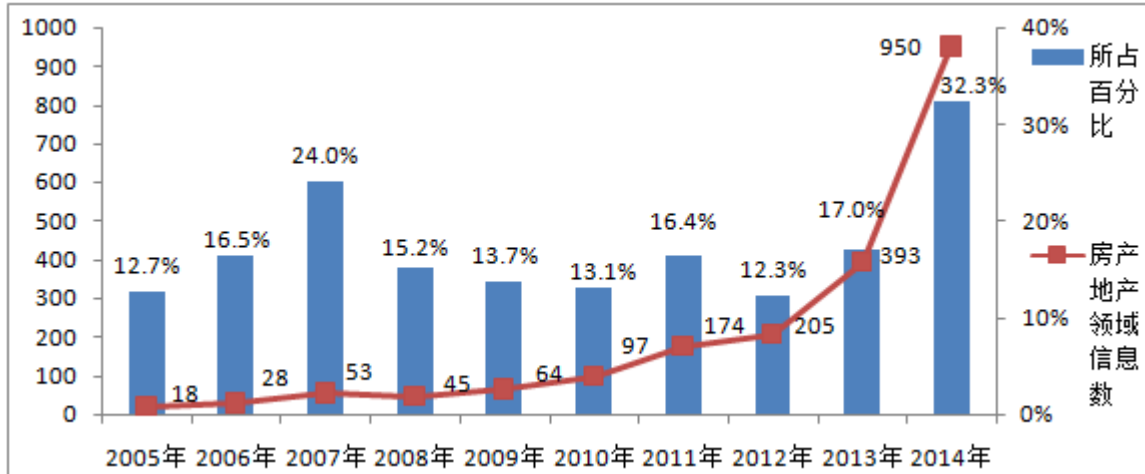


图 17 2005-2014 年 S 市房地产领域网络舆情信息数量及占比变化情况

图 18 则描述了房地产领域网络舆情增长率的变化情况。由数据可知，整个房地产领域网络舆情增长率出现三个上升阶段，有两个明显拐点。2006-2007 年出现第一个上升阶段，达到 89.3% 的高点，2008-2011 年出现第二个上升阶段，达到 79.4% 的高点，2012-2014 年则出现第三个上升阶段，达到 141.7% 的高点。

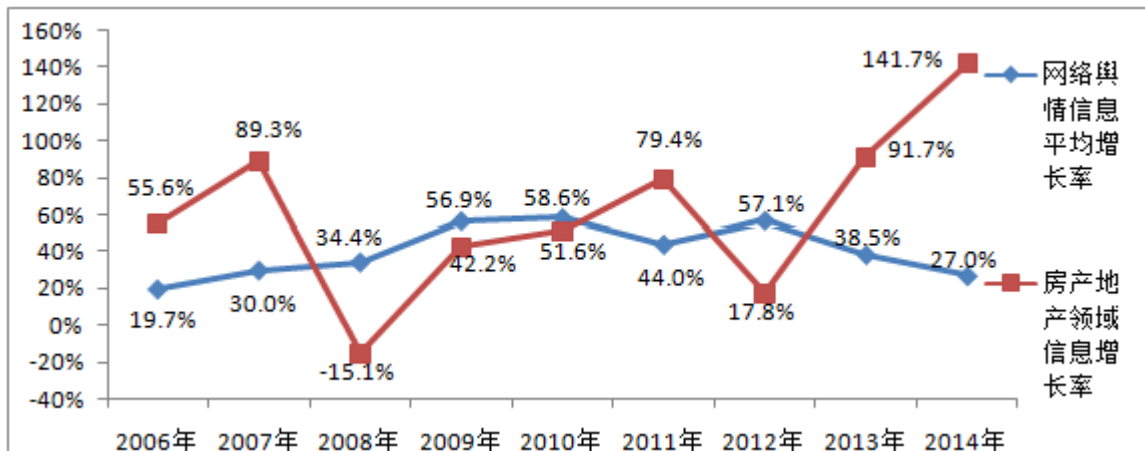


图 18 2005-2014 年 S 市房地产领域网络舆情信息数量及占比变化情况

从上述结果可以看出，2008 年和 2012 是房地产领域网络舆情走势的重要拐点。而这与当时的房地产行业宏观调控政策不无联系。2008 年金融危机爆发前后，正是宏观调控政策从严格到宽松的转变拐点，而 2012 年十八大召开前后，也正是房地产宏观调控政策开始放松，市场先抑后扬的重要拐点。由此可见，房地产领域网络舆情的走势与房地产宏观调控政策存在关联，当宏观调控政策收紧时，房地产领域的网络舆情增长率相应减缓，而当宏观调控政策放松时，网络舆情增长率相应加快。

本节对占比最高的六大领域网络舆情进行了深入探究，从舆情信息数量、所占百分比、增长率等角度进行了细致分析，并试图从中寻找影响网络舆情走势的主要原因。从分析结果来看，无论是司法法治、工商经济、公共安全、教育、社会民生还是房地产领域，其网络舆情走势均受地区经济社会生活发展、网民满意度、宏观政策变化情况的综合影响。当某个领域发展状况朝着良性方向发展时，该领域的网络舆情走势就会相应上升，反正则下降；当某个领域网民满意度下降时，该领域的网络舆情走势就会相应上升，反正则下降；当某个领域的宏观政策放松时，该领域的网络舆情走势就会相应上升，反正则下降，诸如此类多重因素的共同影响决定了地方网络舆情的走势变化。

第四节 地方网络舆情蕴含的行为情绪分析

从第二节分析看出，S 市网络舆情大致可以归入 4 个行为和情绪等级。本节着重对各等级网络舆情的数量、占比和增长率展开逐个分析，探究在不同的时间段内地方网络舆情中蕴含的行为和情绪规律。

一、S 市不同行为情绪等级网络舆情数量分析

从行为情绪等级来看，2005—2014 年，S 市本地网络舆情信息中正面及普通情绪的网络舆情信息最多，有 3676 条，略有不满等级的网络舆情信息其次，有 2650 条，严重不满等级的网络舆情信息排第三，有 2234 条，极端不满等级的网络舆情信息最少，有 1465 条。图 19 描述了 2005—2014 年 S 市网络舆情信息行为情绪等级方面的数量变化情况。

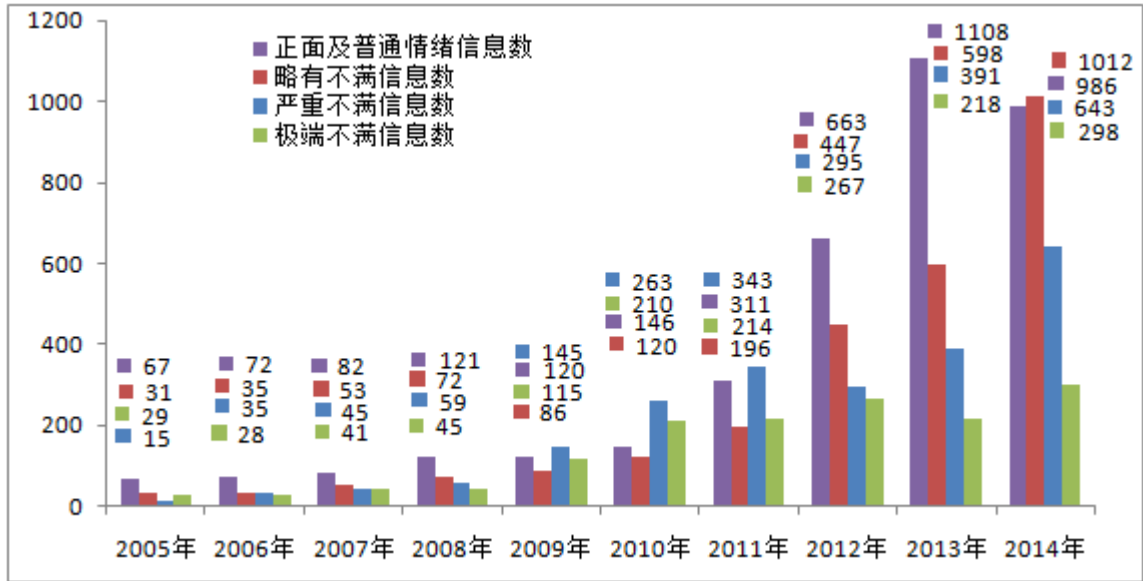


图 19 2005-2014 年 S 市网络舆情信息行为情绪等级数量变化情况

从正面及普通情绪的网络舆情信息来看，2005-2010 年间始终处于缓慢上升阶段，数量在 67-146 区间，2011-2013 年处于急速上升阶段，到 2013 年达到 1108 的最高点，而 2014 年则缓慢回落，至 986 的次高点。

从略有不满等级来看，2005-2009 年间处于缓慢上升阶段，数量处于 31-86 区间，2011 年开始急速上升，至 2014 年超过其他等级达到 1012 的最高点。

从严重不满等级来看，2005-2008 年间处于第一个上升阶段，数量从 15 上升到 59，2009-2011 年间处于第二个上升阶段，数量处于 145 上升到 343，排名上升到第一，到 2012 年则下降到 295，2013-2014 年间开始第三个上升阶段，数量从 391 上升到 643。

从极端不满等级来看，2005-2008 年间处于平稳阶段，数量在 28 到 45 间波动，2009 年则大幅上升，数量达到 115，2010-2014 年间则稳重有升，到 2014 年达到 298 的最高点。

二、S 市不同行为情绪等级网络舆情占比分析

2005—2014 年，S 市本地网络舆情信息中正面及普通情绪程度的网络舆情平均占比最高，为 36.7%，略有不满等级的网络舆情占比排名第二，为 26.4%，严重不满等级的网络舆情平均占比排名第三，为 22.3%，极端不满等级的网络舆情平均占比最低，为 14.6%。图 20 描述了 S 市网络舆情行为和情绪等级方面的占比变化情况。由数据可知，在占比方面基本呈现正面及普通情绪>略有不满>严重不满>极

端不满的局面，但也有例外，例如 2005 年极端不满信息占比就多于严重不满，而 2009-2011 年间严重不满信息占比连续排名第一，同时这三年极端不满信息占比也均超过略有不满数，而 2014 年略有不满信息占比位列第一，说明了在地方网络舆情中网民的行为和情绪程度存在一定的阶段性变化波动。

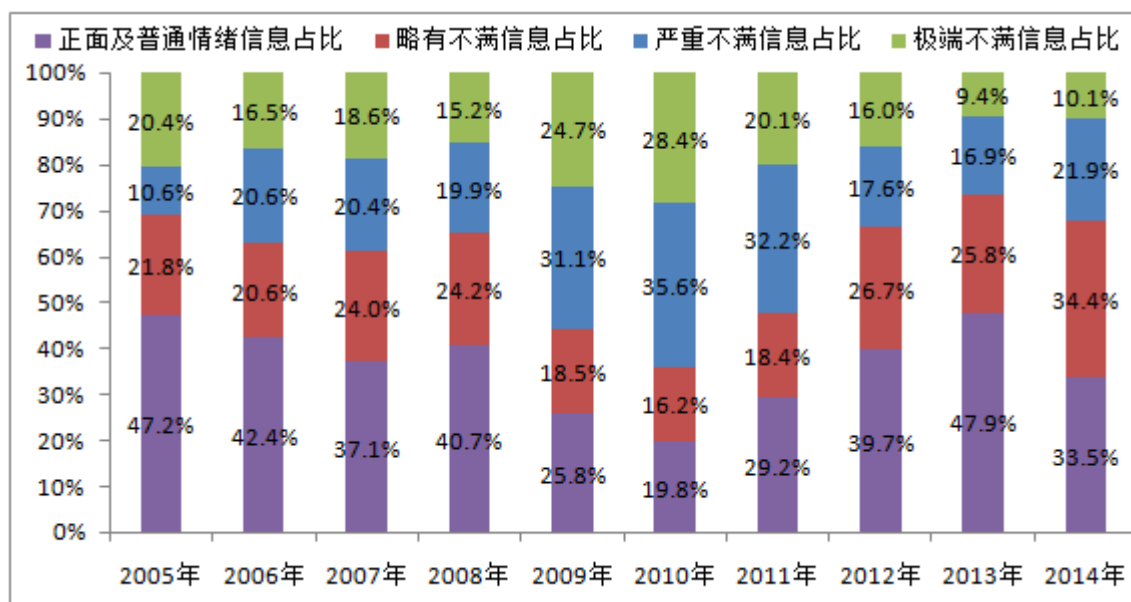


图 20 2005-2014 年 S 市网络舆情信息行为情绪等级占比变化情况

三、S 市不同行为情绪等级网络舆情增长率分析

2005—2014 年，S 市本地网络舆情信息的年平均增长率 40%，在各个等级中，严重不满等级的年平均增长率最高，为 51.8%，略有不满等级其次，为 47.3%，正面及普通情绪排名第三，为 34.8%，极端不满等级的年平均增长率最低，为 29.5%。图 21 描述了 S 市网络舆情行为和情绪等级方面的增长率变化情况。由数据可知，各等级的增长率变化差异明显。

从正面及普通情绪信息来看，2008、2011-2013 年处于高位增长阶段，增长率基本高于其他信息，2006、2007 和 2009 则处于低位增长阶段，排名在第三至第四间，2009 和 2014 年则处于负增长阶段，其中 2014 年达到-11%的最低值。

从略有不满等级来看，2007、2011、2012 和 2014 年处于高位增长阶段，增长率处于 50% 以上，基本高于其他信息，2006、2008-2010 和 2013 则处于中位增长阶段，增长率处于 12-39% 间波动，排名在第二至第三之间。

从严重不满等级来看，2006、2009、2010 和 2014 年处于高位增长阶段，增长率处于 60% 以上，排名在第一至第二之间，2007、2008、2011 和 2013 则处于中位

增长阶段，增长率处于 28-32% 间波动，排名在第二至第三之间，2012 年则处于负增长阶段，增长率达到-14% 的最低值。

从极端不满等级来看，2009-2010 年处于高位增长阶段，增长率处于 80% 以上，排名位列第一，2007、2012 和 2014 则处于中位增长阶段，增长率处于 24-46% 间波动，排名在第二至第三之间，2008 和 2011 年处于低速增长阶段，增长率处于 10% 以下，2006 和 2013 年则处于负增长阶段，其中 2013 年增长率达到-18.4% 的最低点。

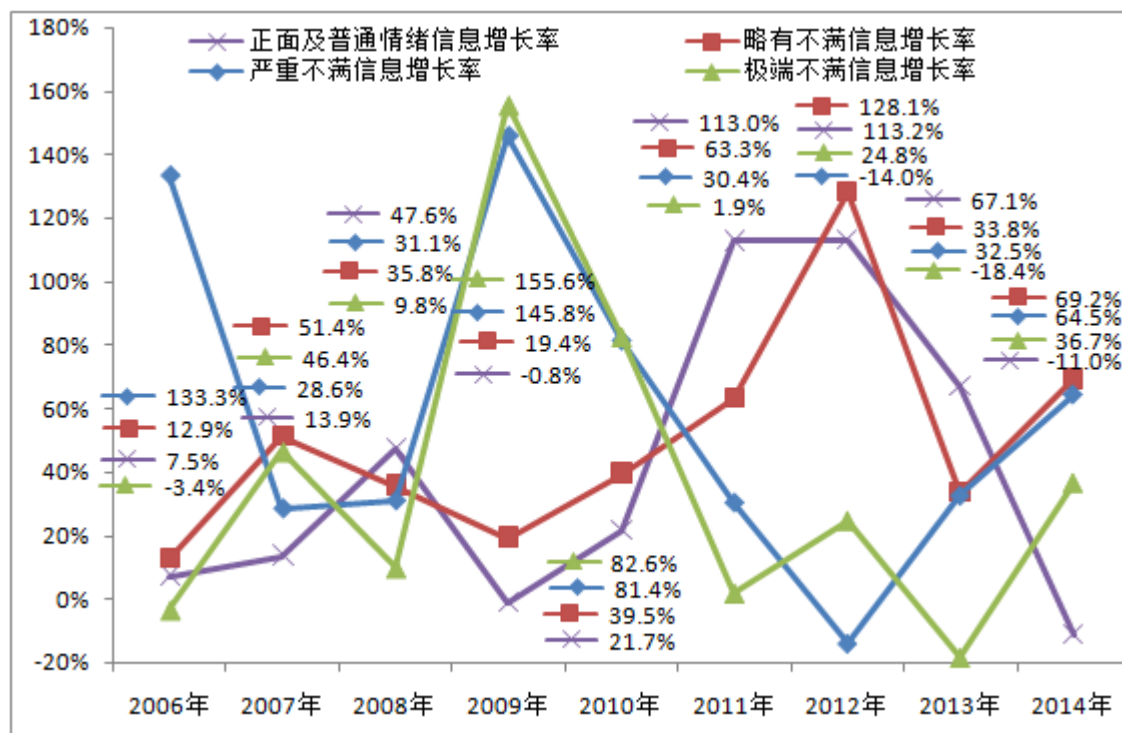


图 21 2005-2014 年 S 市网络舆情信息行为情绪等级增长率变化情况

从本节的分析可以看出，网络舆情在一定程度上表达了网民群体对现实社会的具体看法，反映出不同的情绪和意愿。这些情绪和意愿，受现实社会各个领域或网上舆论热点事件的影响，呈现一定的阶段性变化规律。从年份来看，2005-2008 年，表达正面及略有不满情绪的网络舆情信息占据多数，2009-2011 年，表达严重不满和极端不满的情绪的网络舆情信息超过半数，2012-2014 年，表达正面及略有不满情绪的网络舆情信息又重新占据多数，这在一定程度上反映了网民对社会的整体认可程度，也与 2009-2011 年我国在转型期内不断凸显的社会矛盾和层出不穷的负面热点有着直接联系。从上述分析可以看出，网民对社会的认可程度越高，社会矛盾越少，网上负面事件和热点越少，网络舆情信息中蕴含的情绪等级越偏向正面；网民对社会的认可程度越低，社会矛盾越多，网上负面事件和热点越多，网络舆情信息中蕴含的情绪等级越偏向负面。

第二章 地方网络舆情政府治理的体制与行动策略

第一节 国家层面网络舆情的政府治理体制

网络舆情政府治理是一项综合治理工作，涉及互联网内容管理、互联网行业管理、网络安全管理等多个具体管理职能。从历史沿革来看，虽然网络舆情政府治理的提法出现并不久，但我国的网络舆情政府治理主体很早就已出现，并在很长一段时间与互联网的管理主体相一致。因此，本节从互联网管理主体开始研究，进而拓展到对网络舆情政府治理主体的研究，同时鉴于我国中央与地方政府职能部门设置的上下延续性，首先研究国家层面网络舆情的政府治理体制，进而为地方网络舆情政府治理的体制研究提供方向。

一、国家层面的互联网管理领导机构

随着近年来互联网的高速发展，国家对网络舆情的重视程度越来越高，虽然到目前为止，国家层面没有建立过专职组织协调网络舆情治理的领导机构，但早在上世纪九十年代，负责互联网管理的领导机构就已出现，而网络舆情政府治理作为互联网管理中的一项重要工作，也逐渐被纳入互联网管理领导机构的职责范围。

（一）国家信息化工作领导小组

1996年4月，国务院信息化工作领导小组成立，主要职责是统一领导和组织协调全国信息化工作。1999年12月，国家信息化工作领导小组成立^①，国务院副总理吴邦国任组长，信息产业部部长吴基传任副组长，其余13名成员均为各部委部级领导同志，其主要职责是组织协调国家计算机网络与信息安全管理方面的重大问题。2001年8月，国家信息化领导小组重新组建，国务院总理朱基担任领导小组组长，胡锦涛（时任政治局常委、国家副主席）、李岚清（时任政治局常委、国务院副总理李岚清）、丁关根（时任政治局委员、中宣部部长）、吴邦国（时任政治局委员、国务院副总理）、曾培炎（时任国家发展计划委员会主任）为成员^②。其主要职责是负责审议国家信息化的发展战略，宏观规划，有关规章、草案和重大的决策，综合协调信息化和信息安全工作。与之前相比，重组后的领导小组规格更高，这一格局也开启了中国互联网的高层治理格局。

^① 国务院办公厅关于成立国家信息化工作领导小组的通知[J]. 广东政报,2000,09:5-7.

^② 汪玉凯,吴倚天. 中国电子政务的十年回顾与发展展望(上)[J]. 行政管理改革,2009,03:49-54+60.

（二）国家网络与信息安全协调小组

2003 年，国家网络与信息安全协调小组在国家信息化领导小组之下成立，组长由中央政治局常委、国务院副总理担任，成员包括信息产业部、发改委、教育部、科技部、财政部、公安部、国家安全部、交通部、广播电视总局、国新办、国家保密局等多个职能部门，主要负责网络与信息安全工作，协调小组办公室设在信息产业部。

（三）全国互联网站管理工作协调小组

2006 年 2 月，全国互联网站管理工作协调小组成立，成员单位包括中宣部、信息产业部、国务院新闻办公室、教育部、文化部、卫生部、公安部、国家安全部、商务部、国家广播电影电视总局、新闻出版总署、国家保密局、国家工商行政管理总局、国家食品药品监督管理局、中国科学院、总参谋部通信部等 16 个部门^①，主要职责是负责全国互联网站日常管理工作的协调，指导，协调各成员单位对互联网站实施齐抓共管，协调小组办公室设在信息产业部。

（四）中央网络安全和信息化领导小组

2014 年 2 月，中央网络安全和信息化领导小组成立。中共中央总书记、国家主席习近平任组长，李克强、刘云山任副组长。其主要职责是统筹协调各个领域的网络安全和信息化重大问题，研究制定网络安全和信息化发展战略、宏观规划和重大政策，推动国家网络安全和信息化法治建设，不断增强安全保障能力。这也是目前我国互联网管理的最高领导机构。

二、国家层面网络舆情政府治理的主要职能部门

（一）中央网络安全和信息化领导小组办公室（简称网信办）

中央网络安全和信息化领导小组办公室成立于 2014 年 2 月，是中央网络安全和信息化领导小组的办事机构，由国家互联网信息办公室承担具体职责。目前网信办主任由国家互联网信息办公室主任鲁炜兼任。

（二）国家互联网信息办公室（简称国信办）

国家互联网信息办公室成立 2011 年 5 月，最早该办公室在原国务院新闻办公室的机构基础上加挂国信办的牌子，由时任国务院新闻办公室主任的王晨兼任国信办主任。其主要职责是落实互联网信息传播方针政策，推动互联网信息传播法

^① 中宣部 信息产业部 国务院新闻办 教育部 文化部 卫生部 公安部 国家安全部 商务部 国家广电总局 新闻出版总署 国家保密局 国家工商行政管理总局 国家食品药品监督管理局 中国科学院 总参谋部通信部 关于印发《互联网站管理协调工作方案》的通知[J]. 中华人民共和国教育部公报,2006,06:15-19.

制建设, 指导、协调、督促有关部门加强互联网信息内容管理, 负责网络新闻业务及其他相关业务的审批和日常监管等, 是负责互联网络信息内容管理的专职机构。2014 年中央网络安全和信息化领导小组成立后, 国家互联网信息办公室与国务院新闻办公室分离, 转而承担中央网络安全和信息化领导小组办公室的工作职责。2014 年 8 月国务院授权国家互联网信息办公室负责全国互联网信息内容管理工作, 并负责监督管理执法^①, 是目前互联网内容管理的主要职能部门。

(三) 国务院新闻办公室(简称国新办)

国务院新闻办公室成立于 1991 年 1 月。2000 年, 国务院新闻办就成立了下属的网络新闻宣传局, 负责网络新闻宣传的正确舆论导向、组织搜索互联网重要信息、抵御互联网有害信息的思想文化渗透等职能^②, 是最早承担互联网管理职能的部门之一。尤其在 2011 年-2014 年期间, 国新办加挂国信办牌子, 成为互联网内容管理的主要职能部门。但 2014 年以后国新办与国信办分离, 其内容管理职能相应转移, 目前国新办职能中有关互联网管理的主要是指导协调互联网新闻报道工作。

(四) 中共中央宣传部(简称中宣部)

中共中央宣传部是中共中央主管意识形态方面工作的综合职能部门, 于 1924 年 5 月设立, 文化大革命期间被取消, 1977 年 10 月恢复成立, 其主要职能之一就是负责引导社会舆论工作。2004 年中宣部成立了舆情信息局, 其主要职责是全国性舆情信息的汇集、分析和报送等工作, 是互联网舆论管理的职能部门之一。

(五) 公安部

公安部成立于 1949 年 11 月, 是国务院主管全国公安工作的职能部门。早在 1983 年公安部就成立了计算机管理监察司, 负责计算机管理和监察职责。1998 年 9 月, 计算机管理监察司更名为公共信息网络安全监察局, 其主要职责也扩展为指导并组织实施公共信息网络安全和国际互联网的安全保卫工作。2008 年 7 月, 公共信息网络安全监察局更名为网络安全保卫局, 其互联网违法信息监控、网络违法犯罪案件查处等工作职能得到进一步加强, 是目前互联网安全管理和打击网络违法犯罪的主要职能部门。

^① 国务院关于授权国家互联网信息办公室负责互联网信息内容管理工作的通知[J]. 辽宁省人民政府公报, 2014, 18: 21.

^② 舍予. 国务院成立网络宣传局[J]. 新闻导刊, 2000, 03: 43.

(六) 工业和信息化部(简称工信部)

工业和信息化部成立于 2008 年 3 月,其前身之一是 2001 年 12 月成立的国务院信息化工作办公室,该机构是国家信息化领导小组的单设机构。而另一个前身则是 1998 年 3 月成立的信息产业部,主要职责是主管全国电子信息产品制造业、通信业和软件业,推进国民经济和社会生活信息化。2008 年国务院开启大部制改革,信息产业部、国务院信息化工作办公室不再保留,工作职责划归工业和信息化部,是目前互联网的行业主管部门。

三、国家层面网络舆情政府治理的主要格局

(一) 多头管理格局

2011 年以前,在国家层面网络舆情政府治理工作主要呈现多头管理格局。虽然有一定的组织领导和协调机构,但各部门对互联网的管理职能相对独立,人以本部门职责范围内的具体工作为主,彼此的职能也存在一定的重合。

以 2006 年全国互联网站管理工作协调小组下发的《互联网站管理协调工作方案》为例^①,方案将各互联网管理职能部门划分为六类:一是宏观指导部门,即中宣部,负责对互联网意识形态工作进行宏观协调和指导。二是互联网行业主管部门,即信息产业部,负责互联网站管理协调及对基础电信运营商、互联网接入服务提供商、互联网信息服务提供者、域名注册服务机构的日常行业监管工作。三是专项内容主管部门,包括国务院新闻办公室、教育部、文化部、卫生部、公安部、国家安全部、商务部、国家广播电影电视总局、新闻出版总署、国家保密局等。其中国务院新闻办公室负责互联网上意识形态工作,具体协调互联网意识形态管理,统筹宣传文化系统网上管理。公安部负责互联网站安全监督,依法处罚和打击网上违法犯罪行为。国家安全部负责对互联网站涉及国家安全事项的信息内容进行监督检查。其他部门负责各种职责范围内的互联网内容管理。四是前置审批部门,包括国务院新闻办公室、教育部、文化部、卫生部、国家广播电影电视总局、新闻出版总署、国家食品药品监督管理局等,负责互联网信息服务各自主管服务项目的前置审批。五是公益性互联单位主管部门,包括教育部、商务部、中国科学院、总参谋部通信部,负责对所主管的公益性互联单位进行日常监管。六是 企业登记主管部门,即国家工商行政管理总局,负责企业登记管理。这么多的部门拥有互联网管理职责和权限,网络舆情政府治理的多头管理格局可见一斑。

^① 中宣部 信息产业部 国务院新闻办 教育部 文化部 卫生部 公安部 国家安全部 商务部 国家广电总局 新闻出版总署 国家保密局 国家工商行政管理总局 国家食品药品监督管理局 中国科学院 总参谋部通信部 关于印发《互联网站管理协调工作方案》的通知[J]. 中华人民共和国教育部公报,2006,06:15-19.

(二) “三驾马车”格局

随着 2008 年工业和信息化部成立和 2011 年 5 月国家互联网信息办公室的成立，国家层面网络舆情政府治理逐渐由多头管理格局，转变为国家互联网信息办公室、工业和信息化部、公安部为主的“三驾马车”格局。在此模式下，国家互联网信息办公室牵头文化部、新闻出版广电总局等部门负责互联网内容管理工作，工业和信息化部负责互联网行业管理工作，公安部负责网络安全和打击网络违法犯罪工作，同时各部门根据中央要求和各自职责承担收集网络舆情的重要职责。在其后的网络舆情政府治理方面，牵头单位始终在这三个部门中产生，其他职能部门逐渐沦为配角。

(三) 中央主导格局

随着 2014 年，中央网络安全和信息化领导小组的成立，网络舆情政府治理格局也由政府主导转变为中央主导。在中央网络安全和信息化领导小组第一次会议上，习近平指出做好网上舆论工作是一项长期任务，要创新改进网上宣传，运用网络传播规律，弘扬主旋律，激发正能量，大力培育和践行社会主义核心价值观，把握好网上舆论引导的时、度、效，使网络空间清朗起来。与此同时，国家互联网信息办公室加挂网信办的牌子后，其地位和主导权进一步提升，从某种程度上来说，网信办成为目前国家互联网管理和网络舆情政府治理的首要职责部门。

第二节 地方层面网络舆情的政府治理体制

本节从地方网络舆情政府治理的体制研究开始，依循上节对国家层面网络舆情政府治理的研究，进一步分析和比较地方层面与国家层面网络舆情政府治理在体制方面存在的共同与差异，并为下一步地方网络舆情政府治理的策略研究提供方向。

一、互联网管理的地方领导机构

与国家层面类似的是，大部分地方虽然没有建立专职负责网络舆情政府治理的领导机构，但网络舆情政府治理作为互联网管理中的一项重要工作，大多被纳入地方互联网管理领导机构的职责范围。

地方政府是中央政府为治理国家一部分地域而设置的政府单位，相对于中央政府而言，地方政府一方面在本地区政治、经济、文化等许多领域拥有自己的管辖权，是该行政区域内公共事务管理的主体，另一方面其机构设置又大多沿袭继

承于上级政府。因此，无论是省、市、自治区还是地、市、盟，地方互联网管理的领导机构多沿袭自上级，大多设立了地方信息化工作领导小组、地方网络与信息安全协调小组等地方性互联网管理领导协调机构。但与中央层面不同，这些领导机构往往由地方政府部门的副职牵头，被赋予的权力不多，主动工作的意愿不强，主要职能是负责部门间的横向协调，在重大决策、发展规划等方面少有建树。不过随着 2014 年中央网络安全和信息化领导小组成立，各地也纷纷成立了一把手任组长的网络安全和信息化领导小组，在统筹协调地方网络安全和信息化工作方面相信会有所加强。

二、地方网络舆情政府治理的主要职能部门

（一）互联网内容主管部门

在互联网内容管理方面，许多地方的相关职能主要由宣传部门承担，通过在宣传部门设立网络新闻管理处、网络管理办公室等形式，具体行使互联网内容管理的主要职责。例如本文研究的 S 市于 2007 年在市委宣传部内设立网络新闻管理处，其主要工作就是负责互联网信息管理和网上舆论引导工作。在 S 市下设的区县中，有 3 个区县设置了独立的网络科，有 4 个区县设置了专门的新闻中心，其余区县也由相应部门负责互联网信息管理和网络舆论引导工作。从人员来看，2015 年 S 市两级专职管理队伍达 30 人左右。而福建省泉州市在市委宣传部设立了网络办，下设科室 2 个，至 2013 年泉州市下属 13 个县（市、区）中有 8 个在宣传部门设立了单独网络股室，全市有互联网专职管理人员 25 人，聘用的网络阅评员约 450 人^①。

2011 年 5 月，国家互联网信息办公室成立以后，不少地方也纷纷成立了互联网信息办公室，大部分挂靠在宣传系统，承担互联网内容管理的职责。例如内蒙古自治区鄂尔多斯市设立了以两级互联网信息办公室为核心的网络舆情管理机构，至 2014 年市、旗（区）两级全部成立了互联网信息办公室，基层互联网舆情管理队伍达 50 余人^②。

2014 年，随着中央和地方各级网络安全和信息化领导小组的成立，大部分地方在原互联网信息办公室的基础上设立了网络安全和信息化领导小组办公室。2015 年以来，随着中央网信办编制的确定，地方网信办逐步与宣传系统脱离，成当地党委的独立直属机构。

^① 林宏丹. 网络舆情的挑战与应对——以泉州市为例[J]. 闽西职业技术学院学报,2013,04:45-50.

^② 李月. 浅析地方政府网络舆情应对策略及得失——以鄂尔多斯市为例[J]. 内蒙古民族大学学报(社会科学版),2015,01:62-66.

（二）网络安全主管部门

在网络安全管理方面，无论是省、市、自治区还是地、市、盟，绝大部分参照了国家层面的模式，由本地公安机关承担网络安全主管职责。目前，全国大部分省级和地市级公安机关均设立了信息网络安全监察部门，2010 年以来，随着网络安全工作重要性越来越高，不少县级公安机关也成立了专职信息网络安全监察部门。这些部门也可能被称为网络警察部门或网络安全保卫部门，实际承担的是本地区网络安全管理和打击网络违法犯罪职责。以 S 市为例，2002 年在市公安局成立了信息网络安全监察处（后更名为网络警察支队），主要负责互联网安全管理、网上违法有害信息的巡查处置、打击网络违法犯罪等工作。2010 年 S 市在下设的县（市）区公安机关全部设立了网络警察大队，全市现有专职民警 200 余人。而浙江省杭州市则在市公安局设立了网络警察分局^①。

（三）互联网行业主管部门

在互联网行业管理方面，目前省、市、自治区层面均由相应的省级通信管理局承担本地互联网行业管理职能。但与宣传、公安等部门不同，省级通信管理局均为工业和信息化部派驻单位，实行垂直管理。到了地市层面，由于许多地方没有设立对应的通信管理部门，因此地市级互联网行业主管部门主要分为两种情况。

一种是由尚未成立地市通信管理部门的，具体职权则由省级通信管理局统一代管。由于层级的不对等，往往会出现地方政府难以指挥协调的尴尬局面，实践中要么出现缺位，要么由三大运营商的地方机构直接承担互联网行业管理的具体工作，实际上缺少真正意义上的互联网行业主管部门。而本文研究的 S 市，2014 年以前没有成立通信管理局，互联网管理的“三驾马车”成为“两架马车”，在对电信、移动、联通等运营商的管理监督方面就无从下手，互联网行业管理工作出现明显的“短腿效应”。另一种是已成立地市通信管理部门的，由本地通信管理部门行使互联网行业主管职能。以山东为例，山东省通信管理局内设 5 个处室，下辖青岛市通信管理局。而青岛市通信管理局的职责是根据山东省通信管理局授权，负责青岛、威海、日照地区通信行业管理工作，也就是说，青岛、威海、日照的互联网行业主管部门是青岛市通信管理局，除此以外山东其余地市的互联网行业管理工作由山东省通信管理局负责^②。

^① 杭州政府门户网站. 杭州市公安局直属单位[R/OL].

<http://www.hangzhou.gov.cn/main/zzjg/zfjg/upunitinfo.jsp?depid=14497&id=16>

^② 山东省通信管理局. 山东省通信管理局内设机构主要职责[R/OL]. [2007-05-21].

<http://www.sdca.gov.cn/content/1/01/01/8.html>

值得注意的是,随着国家对互联网基础建设的投入力度越来越大,对电信行业的放开力度越来越大,不少省市已经意识到这个问题,并逐步开始在地市设立派出机构,强化地方互联网行业管理工作。例如 2015 年 4 月,江苏省就完成了全省 13 个地市通信行业管理办公室的设立工作,实现了地市通信行业管理机构的全覆盖^①。

(四) 其他职能部门

除了上述三大职能部门以外,还有不少地方职能部门也从事着地方网络舆情政府治理的相关工作,随着各级政府部门对网络舆情重视程度的提高,不少高校以及地方教育、卫生、税务、检察、法院、城管等职能部门甚至乡镇街道都设置了相应的网络宣传和舆论引导机构,直接负责本地区本行业网络舆情的收集、整理、协调和处置工作。例如湖南大学在宣传部设立了网络宣传办公室,专门负责网络舆情监控工作^②。西南大学在宣传部设立了网络建设与管理科,专门负责校园网络舆情工作^③。辽宁省盘锦市国家税务局则成立网络涉税舆情监控工作小组,由市局主要负责人任组长,抽调全系统 51 人担任网络舆情联络员和宣传员,负责网络舆情监控工作^④。福建省漳州市龙文区检察院成立了涉检网络舆情工作领导小组,由检察长任组长,政治处主任具体负责,组织专兼职队伍负责搜索、监测涉检网络舆情^⑤。福建省莆田市城管局成立了舆情监管办公室,挂靠局指挥中心,负责城管执法系统舆情监测处置管理工作。上海市浦东新区东明路街道则成立了以党工委书记任组长的基层网络舆情工作领导小组,并心建立了由网络舆情信息员、网络舆情编辑员、网络舆情评论员、网络舆情发布员组成的互联网舆情治理队伍^⑥。

三、地方网络舆情政府治理的主要格局

(一) 纵向协同

由于地方网络舆情的治理主体大多为党政机关,先天就有明确的上下层级制度,因此地方网络舆情的政府治理格局首先呈现出纵向协同特点。即地方治理主

^① 中华人民共和国工业和信息化部. 江苏实现地市通信行业管理机构全覆盖 [R/OL]. [2015-04-16].

<http://www.miit.gov.cn/n11293472/n11293832/n11293907/n11368244/16544861.html>

^② 湖南大学. 湖南大学机构设置 [R/OL]. [2013-09-17]. <http://news.hnu.edu.cn/gywm/2013-12-31/995.html>

^③ 西南大学党委宣传部. 党委宣传部人员构成及工作分工[R/OL]. [2014-07-21].

<http://dwxcb.swu.edu.cn/news.php?Nid=110>

^④ 盘锦市国家税务局. 盘锦市国家税务局涉税网络舆情管理工作制度 [R/OL]. [2014-07-09].

http://ln-n-tax.gov.cn/art/2014/7/9/art_2529_20788.html

^⑤ 东南网. 漳州龙文检察院加强网络舆情应对工作[R/OL].

[2014-11-04]. http://zz.fjsen.com/2014-11/04/content_15160564.htm

^⑥ 顾素颖. 政府网络舆情管理机制研究[D]. 复旦大学, 2012.

体依照上级治理主体的结构设置，国家治理主体、省级治理主体对地方治理主体有着明确的业务指导职能，而地方治理主体既服务于地方党委政府，又为省级治理主体和国家治理主体提供本领域网络舆情的信息收集和报送服务。

这样的纵向协同有着明显的优点。首先是层级清晰，下级受上级指挥，上级对下级负责，特别是超出本级能力范围时，可以逐层请示汇报寻求支持。其次是业务连贯，上下级之间的机构设置、职责范围、工作要求、规范标准存在连贯性，甚至业务系统和数据资源都可以互联互通，为网络舆情信息的资源共享、线索流转、处置反馈提供了可能。第三则是步调一致，上级主体对网络舆情的个别领域或突出问题可以有针对性地发起全国性、地区性的专项行动，并组织各层级各地域的下级主体同时同步开展工作，而下级主体开展网络舆情政府治理时，其工作方针、行事原则受上级政策的限制，很大程度上避免了各行其是的方向性错误出现。

（二）横向协同

由于网络舆情存在综合性、复杂性、跨领域性、不确定性等特点，因此纵观整个政府治理过程，无论是在发现预警环节、分析研判环节还是引导处置等环节，仅靠一个职能部门难以完成全部的工作。因此，地方网络舆情的政府治理格局呈现出很强的横向协同特点，需要依赖多个职能部门的共同合力才能完成具体的政府治理工作。这样的横向协同有着明显的优点，首先是资源共享，依托横向联系，各职能部门在一定程度上实现了人员、技术和信息数据的共享，提高了网络舆情治理的数据采集和支撑能力。其次是效率优化，各职能部门依托横向联系共同对某个地方网络舆情开展引导处置工作，效果和效率比单一部门明显提高。第三是责任分担，依托横向联系机制，各职能部门相互分担网络舆情治理中可能出现的问题和责任，实际上降低了各自承担的治理风险。

（三）“双头管理”格局

受地方互联网行业主管部门缺失的影响，较长的一段时间内，许多地方网络舆情的政府治理格局没有继承国家层面的“三驾马车”格局，转而形成互联网内容主管部门、网络安全主管部门为主导的“双头管理”格局。在此模式下，地方宣传部门或者互联网信息办公室牵头负责互联网内容管理工作，地方公安机关负责网络安全和打击网络违法犯罪工作，两个部门共同主导了地方网络舆情的政府治理工作，而其他地方职能部门，则根据网络舆情的领域，在各自职责范围内从事地方网络舆情政府治理的具体任务。

具体来说，在网络舆情政府治理的发现预警环节，网络舆情采集和预警分析系统普及以前，舆情收集大多依靠人工搜索，一个专职工作人员一天往往只能检索数百条信息，因此对于一些经济较为发达、互联网发展较快的地区，要确保网上信息的全监测，就需要大量人力 24 小时开展网上巡查。在这样的背景下，人员配置相较于其他职能部门更为充裕的公安机关，就成为了网络舆情发现预警的主力军，公安机关网络安全保卫部门（信息网络安全监察部门）负责全天候开展网上舆情信息的巡查搜索，并将涉及其他政府职能部门的信息报送当地党委政府，批转后由属地和所属行业主管部门负责进一步处理，进而产生联动共享的效果。近年来，随着信息技术的发展，许多地方和职能部门安装部署了网络舆情采集或者类似的预警分析系统，对人员数量的要求有所降低，其他职能部门自主发现的网络舆情信息比例也在逐年提高。

在网络舆情政府治理的分析研判环节，核心工作是如何对删选后的网络舆情信息进行定性，哪些属于网络舆情政府治理范围，哪些作为一般性网民言论无需处理。因此负责意识形态领域的互联网内容主管部门在该环节占主导地位，其他主管部门和职能部门大多需要内容主管部门对网络舆情信息进行充分的分析研判后，并给出下一步工作方向或建议，才能开展相应的网络舆情政府治理工作。

而在网络舆情政府治理的引导处置环节，目前各地互联网内容主管部门掌握了主要的官方发布渠道，同时还主导建立了数量庞大的网评员队伍，因此在该环节，多由内容主管部门制定工作预案，并发布具体指令，其他主管部门和职能部门按照指令具体开展引导处置工作。不过如果其中涉及违法犯罪，例如出现网上传谣、造谣等情况，就必须由公安机关出面牵头打击处理。

（四）党委主导的趋势

与国家层面类似，随着各地网络安全和信息化领导小组的成立，地方网络舆情政府治理格局逐步向党委主导的趋势发展。可以预见的是，随着地方网信办在机构设置方面的相对独立以及人员的逐步到位，其在网络舆情政府治理工作中地位和主导权将进一步提升，必将成为地方网络舆情政府治理的首要职责部门。

第三节 地方网络舆情政府治理的行动策略

近年来，随着网络舆情对现实社会影响程度的加剧，各级政府部门对网络舆情重视程度逐渐提高，不少地方在实践中创新出一大批网络舆情政府治理的新渠

道、新办法、新机制和新策略。例如河南省郑州市设立了媒体网络事项督办中心,建立一支覆盖全市各级政府职能部门达 160 余人的专业队伍,专职负责受理、协调和处置网民诉求,协调和引导地方网络舆情协调^①。浙江省宁波市鄞州区成立了青少年网络舆情监测中心,在线受理青少年的咨询求助,系统采集涉及青少年的网络信息,覆盖辐射覆盖各类网站 132 个,微信、微博等新媒体平台近千个^②。江苏省苏州市则推出了由纪委牵头负责的“寒山闻钟”网络问政平台,开通半年时间就处理网民反映事项 14593 件,回复咨询类问题 2415 个,解决群众实际困难 12178 个,成为了倾听和引领网络民意的新渠道^③。而本节则以 S 市为例,详细分析地方网络舆情政府治理的理念和策略,结合当地网络舆情数量的相应变化,评估地方网络舆情政府治理的实际效果。

一、S 市地方网络舆情政府治理的不同阶段

(一) 被动处置阶段

2008 年以前,S 市网络舆情政府治理的相关职能部门刚刚成立,治理工作尚处于起步阶段。在互联网内容管理方面,S 市市委宣传部的网络新闻管理处直至 2007 年才设立,成立之初其工作重心更多在本地新闻网站的管理方面。在互联网安全管理方面,S 市公安局虽然于 2002 年成立了信息网络安全监察处,但受上级业务部门的影响,其工作重心偏向全国层面的网络舆情,工作任务更多是为上级收集网上社情民意,对本地网络舆情的关注不多,主动开展的本地网络舆情引导处置相对较少。从同期数据上来看,S 市 2005 年本地网络舆情信息只有 142 条,至 2008 年达到 297 条,在数量方面相对较少。从行为情绪等级来看,2005-2008 年正面及普通情绪的网络舆情信息共有 342 条,占比为 41.2%。总的来说,2008 年以前,地方政府对地方网络舆情的重视程度相对较低,缺乏系统的监测和预警体系,往往要等到地方网络舆情发酵并对地方社会造成影响后,才会被动的开展分析、研判和引导处置工作,但由于网络舆情本身刚刚出现,除个别热点事件外,总体上地方网络舆情对地方社会的影响不大。

(二) 控制引导阶段

2009 年-2012 年,S 市网络舆情的政府治理工作逐渐纳入正轨,各职能部门对

^① 连维良,阎波,汪应洛. 基于网络舆情信息的政务督查机制创新实践研究——以某市为例[J]. 情报杂志,2013,03:1-6.

^② 张陶然. 提升地方政府网络舆情应对能力的对策和措施研究——以宁波为例[J]. 经济研究导刊,2015,12:284-285.

^③ 黄辉. “寒山闻钟”:互联网时代的“民意场”[N]. 中国纪检监察报,2012-10-23005.

网络舆情治理的重视程度和主动性明显提高。无论是内容主管部门还是安全主管部门，都建立了以纵向协同为主，面向本地的网络舆情监测队伍，有意识地对涉及本地的网上言论开展舆论引导措施，尤其对发生在本地的突发敏感事件，建立了相关网上舆情的应急处置机制，主动控制和缩小网上舆情对地方社会的实际影响。从同期数据来看，S 市 2009 年本地网络舆情信息为 466 条，到 2012 年达到 1672 条，年平均增长率为 53.7%。从行为情绪等级来看，2009-2012 年正面及普通情绪的网络舆情信息共有 1094 条，占比只有 31.5%，而严重和极端不满情绪的网络舆情信息共有 1668 条，占比达到 42.3%。总的来说，2009-2012 年地方政府对地方网络舆情的治理工作显著增强，初步具备了对本地网上舆情的控制引导能力，但由于地方网络舆情自身数量的高速增长，其对地方社会的影响依然明显增强。

（三）综合治理阶段

2013 年以后，S 市参与地方网络舆情政府治理的职能部门越来越多，对网络舆情的信息化采集程度越来越高，横向协同机制越来越健全。根据本地互联网发展状况和网络舆情政府治理的实际需要，S 市提出了全市一体和综合治理的网络舆情政府治理原则。在治理主体上，S 市由互联网内容主管部门和网络安全主管部门牵头，整合全市各级政府职能部门，协作开展网络舆情政府治理工作，实现了联动联动。在治理结构上，S 市建立了一体化网情监测系统，建设了多级舆情监测中心，健全了网络舆情综合治理机制，实现了快速反应。在资源整合上，S 市规定所有政府职能部门全部使用同一套网情监测系统，通过个性化定制的推送服务满足各行业主管部门的不同需求，实现了网上舆情数据的信息互通和整合共享。从同期数据情况来看，S 市网络舆情的增长速度逐渐放缓，2013 年 S 市本地网络舆情信息为 2315 条，2014 年为 2939 条，年平均增长率降为 32.5%。从行为情绪等级来看，2013-2014 年正面及普通情绪的网络舆情信息共有 2094 条，占比为 39.9%，而严重和极端不满情绪的网络舆情信息共有 1550 条，占比为 29.5%，不满情绪明显得到缓解。总的来说，2013 年以后，地方政府对地方网络舆情的治理能力显著提高，围绕本地网上舆情的发现、分析、控制和引导等各个环节形成了相对系统的方式方法，政府治理的规范化和法治化程度明显提高，有效控制了地方网络舆情对地方社会的影响。

二、近年来 S 市地方网络舆情政府治理的主要做法

（一）建立一体化网情监测系统

科技是第一生产力，先进的网络舆情监测系统是网络舆情政府治理的关键环节，S 市的一体化网情监测系统引入先进的云计算技术，从海量的互联网数据中采集与本地有关的各类网上信息和舆情热点，并创新竖立舆情指数化理念，将搜集到的网络舆情信息通过系统绘制成曲线，图形化、直观化、动态化地展示网络舆情走势，不仅实现了网站监测、关键词巡查、人物聚焦、话题聚类、舆情分析、实时预警等功能的自动完成，还实现了提早发现和全天候监测的效果，网络舆情监测的工作效率大为提升。目前该系统覆盖互联网网站、论坛、博客、微博 2.6 万余家，预警范围涵盖教育医疗、食品卫生、社会经济、安全生产等各个方面，日采集网上信息 200 余万条，每年提前发现和预警网络舆情线索 2000 余条。

（二）建立多级舆情监测中心

成熟的社会管理方式离不开社会化大分工，多层级的网络舆情监测中心是网络舆情政府治理的基础平台，也是应用网络舆情监测系统的社会化分工平台。为强化责任分工提高工作效率，S 市建立了多层级的网络舆情监测中心以适应当前种类繁多的网络舆情态势。第一层级是地市层面，在市公安局建立网络舆情监测主中心，在市委宣传部建立同步主中心，负责全市网络舆情治理的信息监测、任务流转、组织协调和指挥调度工作，治理对象是在地区及以上范围有一定影响的网络舆情。第二层级是区县层面，在区县公安机关设立网络舆情监测分中心，在区县宣传部门建立同步分中心，负责本区县网络舆情政府治理的信息监测、组织协调和具体处置工作，治理对象是在区县范围有一定影响的网络舆情。第三层级是联动单位层面，在市、县（区）各级政府职能部门设立网络舆情联动小组，负责本地区、本行业、本领域网络舆情治理的信息监测、组织协调和具体处置工作，治理对象是在本地区、本行业、本领域有一定影响的网络舆情。

考虑到人员力量配置，S 市依托公安网警力量，实现网络舆情监测中心 24 小时不断地运行。以多级舆情监测中心为节点，通过视频指挥调度实现省、市、县纵向实时联动，通过数据同步和信息推送，做到互联网内容主管部门、网络安全主管部门和其他政府职能部门的横向信息交互和联勤联动。遇到重大公共突发事件或者重大网络舆情，网络舆情监测中心可以根据预案启动应急联动、整体响应和集团作战，2012 年来 S 市先后依托网络舆情监测中心，启动应急联动成功处置重大公共突发事件 121 起。

（三）健全网络舆情综合治理机制

健全的制度就是最好的保障，完善的舆情治理指挥作战机制是网络舆情政府治理的核心内容，也是发挥舆情监测系统和网络舆情监测中心平台作用的有效保障。为此，S 市以综合治理和全市一体为原则，健全了网络舆情政府治理的各项机制。一是网络舆情交互机制。一方面舆情监测中心按照“谁主管、谁负责”的原则，将网络舆情信息推送相关单位和部门，由其查找产生原因、核实问题并及时反馈。另一方面，各舆情监测分中心和联动单位向主中心定期上报和更新网络舆情监测方面的个性化需求，通过一体化网情监测系统实现网上自动巡查和预警。二是网络舆情研判机制。由互联网内容主管部门和网络安全主管部门共同牵头，每个季度定期召集相关单位和部门，分析和汇总一定时期的网络舆情特点规律，并形成研判结果和工作意见，指导全市开展网络舆情政府治理工作。三是分级预警处置机制。主中心根据网络舆情的性质、关注度、传播速度、影响范围和危害程度等要素将本地互联网舆情进行分级，并制定相应的预警处置预案。各分中心和联动单位根据预案调度舆情处置力量，组织各级网络舆情治理队伍开展工作，积极化解矛盾消除影响。

三、近年来 S 市网络舆情政府治理的主要成效

2012 年 10 月，S 市完成一体化网情监测系统和舆情监测主中心建设，2013 年 6 月各区县舆情监测分中心全部完成建设，截至 2015 年 6 月，全市网络舆情综合治理联动单位已经拓展到 29 家，涵盖纪检、法院、检察院、信访、城管、电力、高校等重点职能部门和行业，具体成效主体体现在三个方面。

（一）网络舆情监测方式由人工搜索向信息化自动监测转变

大数据时代，海量数据让信息获取方式发生了极大转变，网络舆情治理势更需要更为先进的信息监测方式。S 市通过全市统一的一体化网情监测系统，打破地方网络舆情政府治理多年来依靠人工浏览、甄别、搜索的劳动密集型工作模式，依托先进的信息技术系统，对海量互联网信息进行实时采集和自动分析，日均网上信息监测量由过去人工时代的数余条，提高到现在的 200 万条。与人工模式下每人每天浏览甄别 200 条网上信息的产出相比，一个系统就相当于一万名人力的产出。另一方面，网上舆情信息的监测种类从单一的网上极端信息拓展到国计民生、信访维权、安全事故、食品卫生、经济民生等各个方面，不但减轻了各政府职能部门网络舆情治理的工作压力，还减少了政府职能部门的人力配置和经费支出。

（二）网络舆情监测范围由重点网站向全媒体覆盖转变

网络自媒体的出现，让互联网各个角落都可能成为网络舆情的导火索和发源地，网络舆情政府治理势必需要更为全面的监测范围。S 市依托一体化网情监测系统，网络舆情监测范围的覆盖范围从网站为主，向微博、新闻、论坛、贴吧、博客、社区等全媒体延伸，从只关注本地重点网站，向本地、省内、国内的全覆盖延伸，不但为倾听本地网上呼声和开展网络舆情科学治理提供了更为全面的基础数据，也为政府职能部门重大决策的出炉提供了全面科学的有效参考。

（三）网络舆情政府治理方式由事后处置向源头化解的转变

随着服务型政府理念的逐步完善，“封、删、堵”这些刚性的网络舆情政府治理方式已经不适应当前社会管理的实际需求，网络舆情政府治理势必需要强化“善治”理念，从源头化解入手，从根本上减少网络舆情的出现。S 市依托一体化网情监测系统和网络舆情综合治理机制，通过各舆情治理主体之间的信息共享、舆情推送和联勤联动，实现了网络舆情政府治理方式由过去发酵后网上“封、删、堵”，向发酵前网上网下联动，各职能部门主动介入、提前化解的转变。反映在 S 市网络舆情信息数量上，2012 年网络舆情增长率为 57.14%，2013 年降低到 38.44%，2014 年下降到 26.6%，呈明显的增长放缓态势。

从本章的分析可以看出，随着网络舆情规模、数量和影响力的增长，地方网络舆情的治理体系发生着明显变化。在治理主体与格局方面，地方网络舆情的治理主体基本延续国家层面的主体设置，但由于地方互联网行业主管部门的缺位，更多由互联网内容主管部门和网络安全主管部门为主。在参与广度方面，乡镇街道等基层行政主体、各级政府职能部门都自觉加入到地方网络舆情政府治理工作中来。在治理策略方面，从以 S 市为代表的地方治理情况来看，地方网络舆情政府治理中科技化手段的应用程度和集成整合程度越来越高，网络舆情监测范围和数量越来越广，治理活动的纵向指挥和横向联动的机制越来越紧密，提前预警、提前工作、提前化解的主动意识越来越强。

第三章 地方网络舆情政府治理的困境

第一节 网络话语权的崛起与政府公信力的下降

一、网络话语权的崛起

话语权是为了表达思想、进行言语交际而拥有说话机会的权利^①。网络话语权是随着近年来互联网的蓬勃发展，网民数量不断壮大，网络应用推陈出新而出现的，以互联网为基础形成的一种新的权力形式。由于网络话语权对现实社会负有举足轻重的影响力，甚至一度被称为立法、行政、司法、新闻媒体之外的“第五种权力”。

要知道新闻媒体之所以被称为“第四种权力”，主要是因为其相较于立法、行政、司法这些国家权力而言相对独立，可以发挥监督前三种权力、提高权力运行透明度和健康度的积极作用。而网络话语权在媒介的独立性和舆论监督的参与性方面有效弥补了新闻媒体的不足，甚至在话题的时效性和广泛性方面无可比拟，为民众追求自身权力提供了良好的窗口和平台。

从古至今，话语与权利不可分，话语不仅是施展权利的工具，还是掌握权利的关键。真正的权利是通过话语来实现的^②，在移动互联网高速发展的今天，人人面前都是麦克风，人人都是新闻发言人，人人都有话语权，人人都是新闻记者。在突发事件的现场，拿着手机拍照录像的围观群众无处不在，一个转身图文并茂的新闻甚至视频就会在第一时间出现在互联网上。而网上“意见领袖”、“网络红人”“网络大 V”更可以通过自身在互联网上的“影响力”，轻易为某个话题制造百万级的点击。依靠滚雪球般的传播速度，一个网络舆情从发生到发酵只需要几个小时，几天时间就能传播互联网的每个角落。无论是“表哥”还是“房妹”，网民对某些事件的声讨对事件的现实处置给予了决定性的巨大影响，这些比传统新闻媒体更快、更强、更广泛的舆论监督权力，正是网络话语权的核心所在，也是争夺网络舆情主动权的关键所在。

掌握了话语权，实际上就是在一定程度掌握了社会动员能力。随着互联网的

^① 郭继文. 从话语权视角谈和谐世界[J]. 前沿, 2009, 10: 30-32.

^② 王治河. 福柯[M]. 长沙: 湖南教育出版社, 1999

发展,网络社交突破了地域、年龄、职业的限制,带来了更为紧密的人际关系和社会横向联系。微博、微信、社交网站、贴吧、QQ 群等网络应用催生出数以千万计的网络群体和网上社区,这些群体因兴趣、观点、地域等相同,在网上快速聚集,打破时空、年龄、身份等界限,形成了一种新型的社会组织形态。网络群体成员之间虽然不一定见过面,但却往往“情投意合”,虽然不是组织,却联系紧密,呈现出很强的社会组织动员能力。2010 年 10 月,河北大学校园内发生一起车祸,肇事者醉酒驾车撞死撞伤各一名女生后逃逸,被拦下后宣传“我爸是李刚”,只因这句话,点燃了全国网民的愤怒,“我爸是李刚”随后成为网络流行语,一周内涌现出 36 万条造句,最终成为与邓玉娇案类似的群体泄愤事件。网络话语权的威力可见一斑。

网络话语权伴随着互联网的产生而产生,伴随着移动互联网和智能手机的普及而壮大,它突破传统媒体的限制,引导舆论全方位地“挖掘真相”,甚至在某些事件中行使“最终审判权”,归根结底是民众追求自身权利的体现。但直至今日,还有许多地方政府或职能部门缺乏对网络话语权的直观认识,没有将其看作一种相对独立的监督权力。体现在网络舆情政府治理中,这些地方政府或职能部门要么将网络舆情视其为洪水猛兽,对网民言论抱有恐惧心理,一味的逃避和远离;要么将网络舆情不屑一顾,认为纯粹是个别言论,抱有无足轻重、无关大局的想法,不愿意持续的关注以及合理响应网上舆论诉求;要么缺乏对网络舆情的科学把握,对繁杂无序的网上舆论无从抓起,抱有无可奈何、听之任之的心理,不能及时发出官方声音掌握主动权,科学引导网上舆论走向,造成网上舆论的失控和泛滥。

二、政府公信力的下降

政府公信力是公众对政府行为的主观评价,是对政府信誉的价值判断。政府公信力既包括民众对政府整体形象的认知和态度,也包括民众对政府行为的配合与支持^①。近年来,随着经济社会的高速发展,法治建设不断完善,公众受教育程度逐渐提高,民主、法律、维权等各项公民意识有了明显的提升。尤其是互联网的出现,对信息传播方式进行了巨大改造,各种网上言论从此找到了生存的土壤,出现了政府公信力下降--网上负面言论增多-政府公信力进一步下降的恶性循环,对地方网络舆情产生了巨大的影响。

^① 邹东升. 地方政府行政诚信检视:传统、失范与重构[J]. 江西社会科学,2005,08:135-137.

一方面，政府公信力的下降导致了网上负面言论的明显增多。改革开放以前，民众基本处于“信息饥渴”状态，对信息的获取基本上没有自主选择权，往往是媒体说什么民众就信什么。在相当长一段时间内，大部分民众对各级政府、对共产主义的光明未来等充满着无条件的绝对信任。伴随着改革开放，西方的某些政治理念赢得了不同领域社会精英、知识分子、大学生等群体的认同，公民意识开始逐步觉醒，许多民众开始有选择地获取所需信息，对政府公信力的认知从绝对信任中脱离出来，转而带着有限的信任关注和思考政府的政策制定和具体措施。而随着互联网的出现，信息数量和传播速度发生了巨大的变化，从“信息饥渴”快速转向“信息过剩”。数以亿万计的互联网信息，让大多数民众无从选择，也难以辨真伪。大量信息的出现，促使民众对政府公信力的态度转为怀疑和批评，似乎一切信息都是不可信的，人们既不相信各级政府的官方声音，也不相信新闻媒体的各种报道，相比于以往，当下的政府公信力已经下降到一个极低的水平。在这样一个公信力缺失的环境下，各类抨击政府弊端，仇官、仇富的负面言论在互联网各个角落叫嚣呈上，危害现实社会的极端言论甚至捏造炮制的网络谣言层出不穷。

另一方面，大量网上负面言论的出现进一步造成政府公信力的下滑。随着中国转型期的开始，经济与政治发展不平衡的问题日益凸显，在经济迅猛发展的同时，政府在社会保障、教育医疗、环境污染、征地拆迁、收入分配等方面的改革步伐相对落后，与民众日益提高的期望和诉求形成明显落差。代表公平和正义的社会良知正在慢慢丧失，而源自社会竞争所产生的焦虑感，以及源自与他人比较产生的剥夺感不断出现，这种矛盾心理的真实写照，经由互联网的酝酿发酵，最终成为一个又一个的网络舆情^[①]。在这样的背景下，某些领域的个别案例、特殊案例，经过互联网的层层炒作，再通过网上负面舆论的层层发酵，被放大成为多个领域的普遍性、共通性问题，进一步促使民众对政府的支持与好感大大降低，政府公信力也在不知不觉中进一步下滑。

三、公民维权的价值诉求与政府对公共秩序的价值维护存在的内在冲突

网络舆情作为社会民意在互联网上的真实写照和直观映射，直接体现了各类群体和公民个体自身的价值诉求。随着网络话语权的崛起，随着一个又一个网络事件的示范效应，公民网上维权的意识越来越强，对自身价值的诉求越来越多，这样的价值诉求对现实社会秩序体系的冲击越来越大。但作为依法行使对社会资

^① 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,2013,05:15-22.

源管理、分配和处置权力的政府而言，天然抱有对现有公共秩序的维护意愿，这种价值维护意愿与公民维权的价值诉求存在内在冲突。而随着网络话语权与政府公信力的此消彼长，这种内在冲突必然越来越强烈。当前许多地方的网络舆情政府治理，往往忽视了这样内在冲突，在对网络舆情的认识方面显露出三种错误心态。

一是听之任之。一些地方政府和职能部门没有将网络舆情中反映的公民诉求作为民意加以重视，对突发事件和网上舆论反应迟缓，不能察觉到其中蕴含的现实矛盾和民众诉求，被动应付网络舆情，对已经出现的网上负面言论听之任之，抱着“掩耳盗铃”的心态任其酝酿发酵直至爆发，造成地方城市形象的受损和政府公信力的流失。

二是视若猛虎。随着各级政府对矛盾化解和社会管理创新的重视程度越来越高，许多地方将网络舆情相关指标纳入了考核项目。在这样的背景下，一些地方政府和职能部门将网络舆情视若猛虎，一旦网上出现针对某个地方的负面言论，就迫不及待地开展“网络公关”，甚至抱有“摆平就是水平”的想法，通过宴请、送礼、施压等方法来开展灰色“公关”^①，不从公民诉求和矛盾根源上下功夫，反而一味通过屏蔽、删帖等方式追求消除网络影响、“净化”网络空间，陷入了本末倒置的怪圈。

三是任性随意。网络舆情作为社会各个阶层呼声民意的直观反映，一定程度上代表了社会政治、经济、文化各领域的晴雨表。因此，在网络舆情政府治理过程中，应当遵循社会发展和互联网信息传播的客观规律，具体治理措施应当客观科学。一些地方由于种种原因，虽然对网络舆情表现出了足够的重视，对舆情治理工作也有很强的意愿，但在应对策略、速度时效、口径路径等方面缺乏能力和经验，动作举措任性随意，与网络舆情政府治理应当遵循的科学规律相违背，反而进一步引发舆论的反弹和质疑，产生了负面效果。

第二节 政府决策的失衡与网络立法的滞后

一、公共资源的配置失衡

作为地方公共资源的法定管理者，地方政府对区域内各类社会资源享有很高的配置权，尤其对人、财、物等特殊公共资源的分配使用，地方政府有着独一无二的选择权和分配权。无论是经济较为发达的沿海地区，还是正在迅猛发展的内

^① 苑丰. 从“公关管控”走向舆情引导——政府应对网络事件的实证剖析与反思[J]. 理论与改革, 2012, 03: 84-87.

陆地区，在社会发展和经济建设中发挥巨大作用的人力、财力、物力始终处于相对紧缺状态，而这些紧缺资源的分配不仅关系到地区经济和社会发展，还与生活在这个区域的民众切实利益息息相关。

随着我国改革逐渐进入转型期和深水区，各种公共资源分配失衡引发的社会矛盾普遍增多，这些矛盾涉及教育、医疗、环境、社保等各个领域，时刻考验着地方政府的执政能力和公信力。如何公平合理地配置这些公共资源，不仅体现了地方政府的执政能力，影响到民众眼中的政府公信力，更通过互联网这一放大器，直接影响到地方网络舆情的发展态势，成为社会冲突和群体性事件的导火索。

以环境保护领域为例，近年来先后出现在厦门、大连、宁波、昆明的“散步”事件都与“PX”项目建设有关，每一次都会引发网络舆论的持续关注和全国网民的热烈讨论，这些事件虽然都以政府承诺停止建设而收场，但背后隐藏着的是民众对公共资源配置方式的不满以及对政府行为决策的否定。因此，在地方网络舆情政府治理过程中，首先应该转变政府在公共资源配置方面的“自以为是”和“优越感”，健全和完善稀缺资源分配以及重大项目的立项评估审查决策流程，尤其是在涉及稀缺资源分配和公共利益的重大决策过程中充分吸收各方建议，综合考量各个涉事群体的利益，才能避免陷入政策草率出台——民众反对——网络舆情凸显——社会冲突和群体性事件爆发——政策回炉终止的尴尬局面。

二、“对抗”的逻辑思维失衡

改革开放以来，随着我国经济和社会的迅猛发展，从中央到地方各级政府以经济建设为中心的执政理念和服务群众、服务民生意识有了很大提高，但长久以来“阶级斗争”思想对我国的影响依然存在，非此即彼的对立思维在相当长一段时间内依旧影响着我们的行为习惯。进入互联网时代后，不同阶层、不同利益主体之间的矛盾对立依然存在，反映到网络舆情中就成为了“对抗”的逻辑思维失衡。

“对抗”逻辑是冷战时期盛行的思维产物^①。在以阶级斗争为纲的背景下，所谓舆论只可能代表一种声音，无论是民众还是政府，对一切反常的事件、现象，一切不同的声音首先都会被运用“敌我”概念进行辨别判断，现在看来很小的事情在过去都有可能上纲上线，成为“敌我矛盾”或者“阶段斗争”的阴谋产物。这样的思维方式长时间影响着政府和民众，即便冷战时代早已结束，“阶级斗争”早已为许多人所淡忘，互联网的发展早已改变了人们的工作和生活方式，但“对

^① 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,2013,05:15-22.

抗”思维仍然在不知不觉中左右着我们的行为习惯。例如当社会矛盾演化为社会冲突甚至群体性事件时，往往有很大可能被认为受到了境外敌对势力的插手和影响，然而并非所有的群体性事件都是敌我矛盾，一旦民众自发的维权行为被错误定性为别有用心恶性事件，受网络舆论的发酵炒作后，反过来会对地方政府的公信力产生无可挽回的严重损害。

另一方面，受“对抗”思维的影响，在网络舆情政府治理过程中，不少政府往往会利用手中的权力，选择“封、删、堵”等刚性治理手段，试图通过“消灭”网上负面舆论实现消除网上舆情的效果。例如在对待网民针对某些领导干部发出的负面声音时，不少地方通过设置敏感词禁止发布、直接删除贴文、组织网评员反其道行之、关闭网站甚至找到当事人给予警告或相应处罚等方式，简单粗暴地以剥夺民众发言权的方式解决问题。而很少有部门去辨别当事人的网上言论是否真实可信，从源头上去了解是否有合理诉求尚未得到解决。例如 2008 年因为一篇报道涉及辽宁省铁岭市西丰县县委书记张志国，西丰县公安局以涉嫌诽谤罪为由赴京对《法制日报》记者进行拘传。这样的做法不仅无助于事情的解决，反而将政府与民众推到对立面，引发更恶劣的网上舆论声讨。探究这些刚性治理手段的深层次原因，与长期以来“对抗”的逻辑思维失衡不无关系。

三、网络立法的相对滞后

孟德斯鸠说自由是做法律所许可的一切事情的权利。无论是现实社会还是网络社会，法律毫无疑问都是自由的基石。一切自由都应该在法律允许的范围内实行。现代法律竖立了权利不得滥用的基本原则，即对任何一种权利来说，在行使过程中都必须设定边界，一旦超出该边界，就可能会影响到公共利益，或者损害到其他公民、组织或个人的合法权益。

作为权力的一种，网络话语权的滥用也有可能侵害公共利益，例如利用互联网制造或传播恐怖信息、虚假信息、谣言、淫秽信息等行为，就极易影响到社会的公序良俗和正常秩序，损害社会公共利益。因此，网络话语权也必须遵守法律的底线。在对网络舆情的治理过程中，被法律赋予相关权力的政府部门应当对网上言论进行监督，对某些超出边界的极端行为或者极端言论，应当依法给予必要的惩戒。

但令人尴尬的是，虽然国家层面始终强调“依法管网”的理念，且早在上世纪末就发布了《中华人民共和国计算机信息网络国际联网管理暂行规定》、《互联

网信息服务管理办法》等一系列与互联网有关的法规，但与互联网的发展速度相比，涉及互联网的法律制定工作相对滞后，网络舆情政府治理工作的法律依据长期面临不足，具体表现在两个方面：

一是法律效力等级较低，执行力不强。无论是互联网内容主管部门、行业主管部门还是安全主管部门，行使各自职责的法律依据多为《互联网信息服务管理办法》、《计算机信息网络国际联网安全保护管理办法》、《中华人民共和国计算机信息网络国际联网管理暂行规定》、《互联网文化管理暂行规定》、《互联网站从事登载新闻业务管理暂行规定》等行政法规或者部门规章，这些法规和规章的效力等级低于法律，在执行过程中往往会受到民众和舆论的质疑。例如 2010 年 3 月，宜宾市南溪县公安局根据《计算机信息网络国际联网安全保护管理办法》，对下载淫秽图片的网民杨某警告并处罚款 3000 元，引发网上舆论普遍质疑，最后不得不作出撤销原处罚的决定。

二是法律体系不完整，务实性不强。随着互联网的发展，网络社会已经成为与现实社会密切联系而又有所区别的完整空间，无论是网上组织、行为、言论甚至犯罪的方式都与现实社会有着很大不同，因此现有的法律虽然明确了公民行为和言论的边界，规定超出边界即应当被处罚，但这些适用于传统社会的边界照搬到互联网上往往就水土不服，无法清晰地映射出网上的边缘范围，使得处罚无法可依，极易对公共利益造成损害。例如 2011 年的“郭美美事件”对中国红十字会造成了巨大的伤害，但当时的法律体系对网上造谣传谣和侮辱诽谤的行为边界缺乏具体的定性和定量标准，监管单位明知道是造谣诽谤却无法给予惩处。直至 2013 年两高出台了利用信息网络实施诽谤等刑事案件适用法律若干问题的解释后，“秦火火”等一批网络造谣者才得到了应有的处罚。究其原因，主要还是针对互联网的专门性法律缺失，相关法律体系不完整。值得欣慰的是，2015 年 6 月，全国人大常委会初次审议了《中华人民共和国网络安全法（草案）》，相信在不久的将来，网络舆情政府治理的法律体系必将越来越完善。

第三节 网络舆情政府治理机制的阻力与缺位

一、阻力重重的信息公开机制

1685 年，英国学者洛克就在《政府论》一书中提出，权力的实施必须通过明确和公开的法律，只有法律公开，才能保障统治者不肆意妄为。众所周知，政府的

信息公开可以有效促进自上而下的依法执政，可以增进政府与民众的相互信任提升政府公信力，可以增强民众对政策的领会意图促进社会投资，更可以减少民众对政府决策的猜疑担忧，特别是在处置社会冲突和群体性事件过程中，及时有效的信息公开是化解对立情绪、消除负面影响的最好武器。另一方面，信息公开也是国家行政机关应当履行的法定职责，自 2008 年《中华人民共和国政府信息公开条例》施行后，国家始终遵循“公开为原则，不公开为例外”的基本要求，推动各级政府部门的信息公开工作。

然而，信息公开的阻力始终存在，一方面，政府内部始终对信息公开制度抱有“敌意”，由于担心一旦信息公开，会对政策的制定实施、职责的履行和监督产生不利影响，因此在依法履行信息公开职责时，“公开为原则，不公开为例外”的法定原则没有得到落实，不少职能部门实际上遵循的是“能不公开就不公开”理念。另一方面，面对民众获取政府信息的合法申请时，不少政府职能部门百般拒绝，理由五花八门，其中最令公众熟悉的毫无疑问是“涉及国家秘密”。例如全国土壤污染状况调查于 2005 年启动 2010 年完成，但调查结果迟迟未予公布，当有公民依法申请信息公开时，环保部却以土壤污染数据“暂按国家秘密管理”为由予以拒绝，引发了新闻媒体和网上舆论的普遍质疑，直到 2014 年相关调查公报才被公布，但经过这么长时间的封闭隐瞒，报告的科学性和权威性在民众眼中已经被打了折扣。

信息公开对网络舆情政府治理的重要性不容质疑，一旦互联网上出现了各种传闻或者谣言迹象，而相关职能部门未予及时公开相关信息或者发出官方声音，就会很快丧失话语权。所谓“三人成虎”，如果网民看到和听到的都是不实的言论，那么再有理智的人也极易丧失辨别能力，成为轻信者和传谣者。而这些网上传闻或者谣言一旦汇聚成为网络舆情，并酝酿达到临界点，就很有可能引发各种社会冲突甚至群体性事件。一些地方政府虽然建立了新闻发布机构和相关机制，却在网络舆情政府治理过程中反映迟缓甚至功能失灵，究其原因，实际上对信息公开的不重视和不作为，要么由于担心暴露工作过失，不敢公布事件真相，放任为网络舆情发酵壮大，要么为掩饰和逃避责任而形式主义，对应当公开的信息内容断章取义、“艺术加工”，不但不能化解冲突，反而引发更多民众的声讨和质疑，起到了反效果。

二、职能缺位的危机处理机制

随着互联网的高速发展，网络舆情的数量越来越多，对现实社会的冲击和影响越来越大，极易在很短时间内危及公关安全，甚至引发社会恐慌。而要高效快捷地控制网络舆情对现实社会的冲击和影响，就应当摒弃按部就班、逐级请示地传统处理方式，转而按照公共危机处理的职责、程序和标准，及时快速开展舆情治理工作。当下，不少地方政府虽然制订了突发事件应急处置预案，但在网络舆情危机处理中却水土不服，存在职能缺位。

一是应急指挥机构的缺位。在公共危机管理中，危机发生后首先应当完成的核心工作就是建立应急指挥中心，负责人员力量和具体工作的组织调度。在网络舆情政府治理中，由于舆情变化趋势更快、涉及的社会面更广、需要采取的治理工作更为复杂，应急指挥机构显得更为重要。当下不少地方针对突发事件处置设立了各种各样的领导小组，但实际能够在网络舆情政府治理过程中正常发挥组织调度作用的却很少。究其原因，主要是这些领导小组行政化色彩浓厚，看似罗列了一大堆领导干部，实际要么无法第一时间找不到人，要么没有被赋予足够的权力，遇到问题仍然需要逐层请示授权，谁都不敢直接拍板下决定，往往贻误战机。

二是应急处理团队的缺位。网络舆情政府治理是一项涉及方方面面的系统工程，需要对网上数据源源不断地开展持续收集工作，也离不开研判预测、辅助决策、现场应对、新闻发布、善后处置等一系列专业人员和专家团队的全程支持。而当下不少地方的网络舆情政府治理工作仍然属于作坊式经营模式，涉事单位往往自以为能够“搞定”，既不向上级部门汇报，也不寻求专业职能部门和专家团队的协助，在单位内部随意组建一个小班子就包揽了舆情治理的全部职能，缺少专业技术和数据情报的支持，没有专家团队的辅助决策，其治理对策只能凭借主观臆测，治理效果可见一斑。

三是专题新闻发布制度的缺位。正如前文所述，话语权在网络舆情政府治理中有着至关重要的地位，而网络舆情政府治理就是一场关于话语权的战争。要掌握网络舆情的主导权和话语权，就应当坚持“三 T 法则”，即 **Tell your own tale**，就是以我为主提供情况，主动发出声音占据主导权；**Tell it fast**，就是尽快提供情况，避免出现信息真空被传闻和谣言所趁；**Tell it all**，就是提供全部情况，依靠源源不断的真实声音，持续将媒体和网民的注意力集中到官方身上。当下许多地方虽然建立了日常新闻发布制度，但在网络舆情政府治理过程中却难以发挥作用，

要么一声不吭，要么多个部门你讲你的，我讲我的，要么发布的内容不在媒体和网民的关注点上，究其原因主要还是新闻发布体制相对落后，无法适应随时随地的实战化需求，实际等同于放弃网上舆论主导权，逼迫媒体和网民主动深挖所谓的“真相”。

三、停留在纸面的横向协同机制

正如上一章所述，随着地方政府对网络舆情重视程度的逐渐提高，地方网络舆情政府治理的体制和机制逐渐完善，形成以横向协同、纵向协同、双头管理、党委主导等为特征的综合治理体系，但在这些看似完整的协同机制和综合体系背后，实际上存在着不少薄弱环节，其中横向协同机制存在的缺位最为明显，已成为网络舆情政府治理体系最薄弱的环节。

众所周知，网络舆情政府治理的横向协同机制有助于实现各职能部门之间的情报数据和资源共享，有助于提高各部门的工作效率，并分担各自承担的网络舆情治理风险，理论上所有的单位从自身利益出发，无论如何都应该愿意主动参与到网络舆情政府治理的横向协同机制中来。但事实并非如此，不少地方的网络舆情政府治理仍然以纵向协同为主，虽然在政策文件里罗列了关于横向协同机制的种种举措，但相关职能部门横向协同意识匮乏，联动主动性不高，相关机制停留纸面没有真正发挥作用。

具体来说主要有三种表象。一是“事不关己高高挂起”。有些地方职能部门认为网络舆情是小概率事件，与己无关，抱着多一事不如少一事的想法，既拒绝向其他职能部门共享自身的资源和情报，也不愿意参与到涉及其他部门的网络舆情政府治理工作中。这样的做法忽视了网络舆情的不特定性和跨领域性特点，没有意识到网络舆情涉及整个社会 and 所有领域，没有哪一个政府职能部门可以永远置身事外。

二是“闭门造车”和“自以为是”。一些地方职能部门对网络舆情政府治理虽然重视，却不懂得利用资源整合共享实现工作效率的最大化，宁愿招募人员每天开展网上人工监测，宁愿花重金单独定制和采购网络舆情监测系统，却不重视其他职能部门提供的网上预警，不愿将自身的系统、人力、资源与其他单位整合共享。这样的做法忽视了网络舆情政府治理的综合性和复杂性，没有意识到当下的网络舆情政府治理单靠一个职能部门已难以完成全部工作。

三是“家丑不可外扬”。一些地方政府对网络舆情中反映出来的客观问题扭扭

捏捏、敝帚自珍，虽然意识到应该正面应对，却总觉得这些过失或疏漏属于“家丑”，关起门来自己处理就行，没有必要向公众公布结果，也没有必要寻求其他职能部门的帮助，宁可花费重金开展“网络公关”活动，也不愿意在网络舆情的萌芽状态提前通报其他职能部门，共同化解处置。直到“东窗事发”自身无法收拾后，才会想到通过横向协同机制寻求帮助，利用其他部门的资源和力量开展处置。这样的做法实际上是一种“掩耳盗铃”行为，忽视了网络舆情的扩散性特点，没有正确认识到互联网上的负面言论，靠“疏”不靠“捂”。

本章从网络话语权的崛起与政府公信力的下降、政府决策的失衡与网络立法的滞后、网络舆情政府治理机制的阻力与缺位三个方面，详细探讨了当前地方网络舆情政府治理中出现的问题以及产生这些问题的根本原因。正如本章所述，网络舆情的出现存在一定的客观性，是伴随着互联网产生而产生的，是网络话语权崛起与政府公信力下降的必然结果，与公共资源配置失衡、地方政府的执政理念以及相关法律的滞后不无关系，而要发挥网络舆情政府治理效果，除了要从源头入手解决上述问题以外，还应当重视和完善信息公开、危机处理、横向协同等具体问题。

第四章 地方网络舆情政府治理的优化

第一节 地方网络舆情政府治理的体制优化

一、从管理走向治理

管理与治理既有联系又有区别，从当前我国的社会发展来看，管理强调公平和效率，本质上反映了政府对社会提出的要求，而治理则强调主体的多元性，侧重于合作、分担与共享，本质上体现了社会对政府的要求。从社会管理方式来说，从管理到治理，体现的是从一元主导到多元共治、从集权到分权、从人治到法治、从管制到服务的变革^①。

随着社会政治文明程度的提升，政府职能正在逐渐发生转变，公民参与社会管理的意愿正在逐渐增强，对网络舆情的管理模式也应当逐渐进行改变。联合国全球治理委员会认为，“治理”（governance）是公共或私人机构管理其共同事务的诸多方式的总和，也是不同的利益主体协调配合采取联合行动的持续过程。而对网络舆情来说，从管理到治理，体现了网络舆情治理从一元走向多元、从消极走向积极、从集权走向分权、从控制走向引导、从权治走向法治、从刚性走向柔性、从短期走向长期、从孤立走向协作的一系列综合变化的总和。

网络舆情表达了政府与公众的互动关系，反映了公众对政府行为决策的信任程度。在当前重建政府信任和建立服务型政府的背景下，要实现网络舆情从管理向治理的转变，首先要转变舆情治理的思维模式，改变过去一味对抗压制的逻辑思维方式，主动吸收和引入其他社会力量，发挥多元主体和网络新媒体在化解社会矛盾、缓和社会压力、促进政府职能优化等方面的积极作用，实现对网络舆情的“善政”目标。其次，要强化政府的公共服务职能，竖立“顾客导向”意识，发挥网络媒介在畅通民众与政府沟通渠道、收集回应民情民意方面的积极作用，重建民众对地方政府的信任，实现对网络舆情的“善待”目标。第三，要转变网络舆情产生的氛围环境，构建符合当前国情的互联网法治体系，从本质上消除网络谣言和极端言论产生的土壤，实现对网络舆情的“善治”目标。

^① 戚学祥,钟红. 从社会管理走向社会治理[J]. 探索,2014,02:66-69.

二、从一元走向多元

长期以来，地方网络舆情的治理主体始终由地方各政府职能部门组成，无论是网信、宣传、公安、工信还是其他各级职能部门，本质上是都是单一的政府主体。随着网络话语权的崛起以及政府公信力的下降，这种依靠单一政府主体对网络舆情进行严格控制的模式，已经与当前互联网发展的实际情况以及网络舆情的规模数量不相适应，命令式的治理方式对网络舆情越来越难以发挥效果。在这样的背景下，是否应当拓展网络舆情治理主体，将非政府组织和其他志愿者部门纳入到网络舆情治理中来，形成多元合作的治理主体已经成为不少学者研究的内容。在这样的体制下，地方政府职能部门、非政府组织和其他志愿者部门共同构成了一个相互依存的社会网络，而以地方政府主导、社会合作、自我管理为主要内容的多层次治理模式，更符合当前互联网发展的规律，更容易激发网民自我规范、自我管理的积极性，更有助于形成优势互补、协作共存的良性治理格局。

要建立多元合作的网络舆情治理主体，一方面，地方政府必须降低姿态，实现从“官本位”向“民本位”的转变。深化服务型政府理念，打破以资源控制为核心的垄断型管理，建立以满足民众需求为核心的服务型管理，摒弃替民做主的服务供给模式，建立为民服务的需求导向模式，让社会公众广泛参与到公共服务的政策制定、规划设计、效果评估等各个环节，提升地方政府的公共服务水平。要坚持社会基本价值，完善社会保障体系，真诚回应和有效解决社会弱势群体的实际困难。要切实维护社会公平正义，健全基层矛盾排查和化解机制，有效化解利益群体的实际问题和对立不满情绪，重塑地方政府形象，维护和强化政府公信力。

另一方面，地方政府要积极扶持和培育非政府组织和志愿者部门的生存活动环境，发挥第三方机构在网络舆情治理过程中的独立作用，鼓励和引导其主动参与互联网监管工作，提高地方网络舆情治理的透明度，增强政府的公信力；鼓励和引导其建立专门的新闻发布平台，主动地发出网上第三方声音，消除部分民众对地方政府的质疑猜测；鼓励和引导其主动加强对政府行为决策的网上监督，缓解地方政府与利益群体的对立冲突，从而在社会挫折感与政治秩序稳定间寻求的均衡有序的平衡状态，发挥公共治理理论的现实效果^①。

^① 徐顽强,高梦,熊小刚. 非政府组织参与网络群体性事件处置研究[J]. 电子政务,2012,09:37-42.

三、从消极走向积极

公民对国家机关和国家工作人员的批评建议权是写入我国宪法的基本权利。随着民主政治的发展，舆论监督已经成为了衡量现代政治文明是否成熟的一个重要标志。因此，网络舆论监督既是公民的合法权利，也是我国社会民主发展的必然产物。而当前无论是中央还是地方，不少政府部门和官员对网上舆论监督仍然抱有很强的“敌意”，反映到网络舆情政府治理中，就成为对网络舆情负面消极作用的放大，以及对网络舆情正面积极作用的无视；转化为实际行动，就成为将网络舆论监督不分青红皂白全部视为负面言论，将网络舆情政府治理全部等同于对网上舆论的封、删、堵。这些消极的治理措施不但剥夺了公民对国家机关和国家工作人员正常的批评建议权，也践踏了我国民主政治的发展进程。

社会安全阀理论是科塞在《社会冲突的功能》一书中提出的重要概念，是指一个社会越不容许表达对立的要求和主张，其积累的危险敌对情绪也就越多，就越需要建立类似安全阀的制度予以排放消解，否则达到一定压力就会爆发宣泄对社会秩序产生剧烈冲击。而网上舆论监督正为当前我国社会的转型期提供了一个良好的安全阀机制，为民众提供了释放压力和抒发不满的良好渠道，既有助于缓冲和减少社会转型期各类矛盾冲突积累的内部压力，也为地方政府进一步了解民情民意，改进工作方式提供了真实可信的沟通渠道。随着近年来网络舆论监督在反腐倡廉、食品安全、环境保护等方面发挥的积极作用，网络舆情的正面效果正在逐步显现，既满足了公民的表达权和监督权，也在一定程度释放和缓解了社会内部压力，推进了我国民主社会的建设步伐。

因此，地方政府有必要借鉴社会安全阀理论，重视和发挥网络舆情在社会转型过程中对内部矛盾的平衡和缓冲效果，推动网络舆情从消极治理向积极治理转变。改变地方政府过去长期坚持的官僚化独白式的话语体系，转而以真诚、互动、包容的理念实现与非政府组织、志愿者部门和广大网民的沟通联系。要重视和掌握网络话语权，加强与新媒体的双向互动，定期主动在网上发出官方声音，及时有效回应网上舆论的关切热点。要竖立公开透明的网络舆情政府治理理念，健全网络问政和民意收集反馈平台，强化微博、微信等网络新媒体发布机制，实时收集网上舆论持续关注或者网民集中反映的热点问题，把群众最迫切需要解决的问题挑选出来，迅速厘清权责归属，制定统一的回应口径，第一时间作出动作和给予回应。

第二节 地方网络舆情政府治理的路径优化

一、从集权走向分权

正如前文所述，当下地方网络舆情凸显出的问题，在很大程度上源自地方政府对社会公共资源配置的失衡，而这样的失衡本质上是地方政府对公共权力实行垄断的结果。随着我国社会的发展和公民意识的觉醒，保障公民获得更多的发展权利已经成为地方政府的重要责任，也成为衡量地方社会治理成效的一个重要指标。要实现这样的目标，就必须改变地方政府对公共权力的垄断模式，实现公共权力在各社会治理主体间的多元共享。随着社会治理主体的不断丰富，一方面地方政府要不间断地培育新的权力增长点，另一方面也要在多元治理的背景下实现从集权向分权的转变。事实上，从集权到分权，不单单是当下行政体制改革的实现路径，也是实现国家治理能力现代化的必然选择。

从集权到分权，就是要求地方政府打破原有的封闭型集权模式，建立和强化与非政府组织、企业以及公民的相互协作，在公共产品的生产以及公共服务的提供方面引入市场化模式，增强非政府组织和公民社会对公共决策制定、社会公共资源分配所享有的知情权和参与权，激发其作为多元社会治理主体的积极性。另一方面，地方政府也要自我摒弃过去重管治、轻服务、高高在上的陈旧管理模式，转而建立以需求为核心、去控制、重服务的新型治理模式，从而实现合作治理的共同目标。

反映到网络舆情政府治理过程中，地方政府一是需要健全和完善社会稀缺资源分配以及重大项目的立项评估审查决策流程，发挥网络媒体的实时性和交互性特点，充分吸收其他治理主体的意见建议，赋予民众更多的选择权和决定权。二是在利益分配方面，地方政府应当在政策出台前切实履行信息公开、依法听证等法定措施，尽可能广泛地吸收其他治理主体的不同声音，把握好地方社会公众整体利益与相关涉事群体切身利益之间的平衡考量，从源头上减少社会冲突和群体性事件的爆发。三是地方政府应积极鼓励和培育公民参与网络舆情政府治理的主动性，通过建立与非政府组织和志愿者部门的长期协作关系，竖立相互协作、相互信任的彼此关系，以较为理性的状态共同化解社会矛盾和社会冲突，从而实现网络舆情的善治目标。

二、从控制走向引导

随着移动互联网的发展和网络新应用的出现，互联网为民众提供了更加丰富的表达形式，从传统的文字信息到图片信息，从静态信息到动态视频，从文字对话到语音视频交流，仿佛一夜之间人与人之间消除了距离，网上沟通变得无所不在。与传统报纸、广播、电视等金字塔型自上而下式信息传播方式不同，移动互联网时代的信息传播打破了专业新闻媒体对信息传播的垄断，也为政府对信息传播的全方位控制划上了句号。在当前的信息过剩时代，每天产生的海量信息早已令人眼花缭乱、无从选择，大部分人的阅读习惯也因此改变。在这样的背景下，无论是中央还是地方，政府部门再试图通过垄断方式实现对信息传播的单向控制已不再现实。反映到网络舆情政府治理过程中，以控制为主的治理理念已经无法适应当前纷繁复杂的网络舆情治理需求，理念上的革新迫在眉睫。

随着微博、微信等网络自媒体的普及，民众已经逐渐习惯通过网络参与到社会公共事务的管理之中，网上参政议政的出现改变了政治生态模式，为我国的民主政治发展提供了新的方向。虽然不能否认，这种新的参政议政方式存在着诸多缺陷，其散乱无序、匿名发表的特点为一些极端言论、不实言论和违法言论提供了生存土壤，但从积极意义来讲，网络参政议政为民众参与社会管理提供了新渠道，为消除政府与民众的对立情绪提供了新空间，也为社会公共事务管理注入了新的活力，并为政府职能转变和政治体制改革提供了新的动力。反映到网络舆情政府治理过程中，表现为从控制走向引导的理念革新，也就是摒弃原有家长式对网络舆情的全方位过滤和删选，转而建立平等式包含分类处理、及时回应、科学引导、依法处置等流程的现代舆情治理机制。

从控制走向引导不能单单停留在理念层面，对于地方政府而言，除了革新网络舆情治理的原则和理念外，更应该积极鼓励和主动培育相对宽松自由的网络环境，进一步健全和畅通民众网上反映问题和诉求的平台渠道，并将其中反映的问题加以分类处理和区别对待。对于其中的合理诉求，应当按照来信来访的程序逐层办理予以解决，并在限定期限内办结并给予反馈。对于超出政府职能权限的非理性诉求，则不应一味地采取删除、封堵手段进行控制，而是应当加强信息公开和法律宣传，利用主流媒体的权威地位给予回应告知，引导网民依照法定程序维护自身权益。当然，引导并不等于放任，而是由全面控制向有限控制的转变。相对宽松的网络环境保护的是网民的合法言论自由，并不意味着对不实言论和违法

言论的放任不管。对于个别网民的网上传谣、造谣行为以及危害公共安全的违法言论，地方政府职能部门必须按照相关法律规定，依法追究相关人员的违法责任，从而实现了对网上违法言论的有限控制。

三、从权治走向法治

权治与法治都是社会治理的基本模式。两者的最大区别在于，在实施对社会的具体治理行为时，权治主要依靠的是权力，而法治主要依靠的是规则。事实上，从历史沿袭来说，权治带有很强的非理性色彩，代表了掌权者个人或者某个群体的利益。而法治带有更强的理性色彩，代表的是整个统治阶级的整体利益。因此，在以权治为主导的社会治理过程中，掌权者往往可以选择是否需要执行规则，以及如何去具体运用规则。因此，权治实际上是一种弱规则的社会治理过程^①。

就地方网络舆情政府治理而言，长期以来处于权治状态，主要原因在于政府部门对于是否执行法律规定以及如何执行具有明显的自主选择权。具体在互联网内容监管方面，一条网络信息是正常还是有害，是该放行还是该过滤，依据的不完全是法律规定，更多则是依据内部文件通知。在网络安全管理方面，对于发表负面言论的网民个人，是合法还是违法，是该教育谈话还是给予处罚，依据的也不全是法律规定，而是上级职能部门和领导的批示。这样的非理性治理模式显然无法完全保障公民的合法权利，也对政府公信力造成了巨大的伤害。因此，有必要将地方网络舆情政府治理的模式由权治转向法治，将权力严格限制在规则范围之内，依靠法律规定实现对网络舆情的理性治理。

当然，从权治到法治的过程不可能一蹴而就。当前我国虽然制定了一系列涉及互联网管理的法律法规，但法律体系尚不完善，立法进程相对滞后。因此，除了转变地方网络舆情的治理模式和理念以外，首先应该建立和完善规范的互联网法治环境和法律体系。一是要强化立法工作，将现有的《关于加强网络信息保护的決定》等原则规定细化为单行法律法规，解决互联网发展与网络立法滞后的矛盾。二是要完善法律体系，梳理和解决现有法律规定、部门规章之间的矛盾和冲突，在网络舆情内容监管、行为监管、犯罪认定等方面对现有法律规定给予细化，使其负有可执行性和操作性。三是限制权力运行，尽可能减少政府职能部门在网络舆情政府治理过程中的自主权和选择权，将权力限制在法律规定范围内。四是完善法治环境，培育民众对互联网的理性意识和守法意识，督促网民自觉遵守相关法律规定，自觉规范网上行为活动，实现刚柔并济的治理目标。

^① 张康之. 论社会治理中的权力与规则[J]. 探索, 2015, 02: 85-91+193.

第三节 地方网络舆情政府治理的措施优化

一、从刚性走向柔性

与传统一对一或者一对多的信息传播方式不同，互联网的信息传播呈现多对多的特点，再加上数量庞大的传播主体，以及可以选择的匿名传播方式，使得互联网成为了信息传播的天堂。少数个别言论或者个体事件经过互联网的传播放大，很快就会成为舆论关注的热点，而以谣言为代表的非正式信息则更容易在互联网滋生扩散，经过酝酿发酵对现实社会造成冲击和影响。因此，长期以来我国对互联网的监管始终采取刚性策略，无论是对微博用户的实名制规定，还是对网上舆情信息的监测分析，或是对网络舆情的控制引导，本质上都是以政府为主导的刚性治理手段，这些刚性手段实际上是“对抗”逻辑思维下的产物，并不能从根源上消除网络舆情的产生及其负面影响，反而因为损害到公民的隐私权和自由言论权，对社会民主的进步带来负面影响。

正如上两节所述，地方网络舆情治理主体正由单一走向多元，治理路径由控制走向引导，在这样的背景下，单一的刚性治理手段显然已经无法适应多元化、分权式、法治化的网络舆情治理需求。因此，有必要加入多元化的柔性治理要素，通过信息公开制度、网络沟通渠道、网上信用评级、非政府组织培育、法治环境培养、网络伦理建设等柔性的治理措施和手段，对现有刚性治理手段加以补充，满足当前网民的参政议政需求和公民权利意识，进而更好地实现对地方网络舆情的治理。

具体来说，地方政府一是要完善信息公开制度，健全网上信息公开渠道，消除政府内部对信息公开的“敌意”，按照“公开为原则，不公开为例外”理念，及时准确地回应舆论关注热点。二是要畅通地方政府与民众的沟通渠道，健全微博问政、微信问政等网络问政方式，让民众有渠道可以提出诉求，能够参与到政府的公共决策和资源分配过程中，促进政府行政的公开化、透明化，从源头上减少因为彼此不信任而产生的地方政府与民众的矛盾冲突。三是要营造相对宽松的网上舆论环境，打造和培育本地有影响和人气的网站论坛，并以相对宽松的方式进行管理，除了违反国家法律、危害公共安全和儿童身心健康，或者侮辱诽谤他人的网上言论以外，允许其他不超过法律底线的舆论存在。四是要建立对公民网上行为活动的信用评级机制和黑名单制度，将传谣、造谣、网上违法行为作为失信

行为纳入到公民的信用评级中，将严重失信或者多次失信的网民列入黑名单限制其网上活动，督促公民自觉自愿地规范自身的网上行为。五是要开展网上道德建设和伦理建设，积极营造和主动宣传健康文明的网络主流文化，引导网民自觉树立正确的道德观和伦理观，从源头上减少网上非理性行为和言论的出现。

二、从短期走向长期

任何一个网络舆情的演变都是一个持续变化的过程，有学者将网络舆情分为事前、事中和事后三个阶段，也有学者将其分为潜伏期、爆发期、持续期和淡化期等四个阶段。无论是哪一种划分方法，都凸显了网络舆情的持续变化属性。但当下，不少地方在网络舆情政府治理过程中，将网络舆情视为一个单一的突发事件进行短期处理，这样的方式要么忽视了网络舆情在事前阶段的潜伏酝酿，从而导致一个又一个网络舆情层出不穷，让相关职能部门疲于奔命，要么对网络舆情平息后的淡化消散过程没有给予足够的重视，从而导致同类网络舆情的反复出现。因此，地方网络舆情的治理过程，应该是包含事前、事中和事后不同阶段的长期治理过程，而非对其中某一个阶段的短期治理行为。

在事前阶段，地方网络舆情政府治理的主要目标是发现预警和风险化解。地方政府一是要完善对网络舆情数据的信息化采集手段。信息数据是舆情治理工作的基础，面对当下海量的网上信息数据，即便再多的人力也难以实现全面监测。因此必须依靠信息化手段，建立对网络舆情数据的自动采集分析系统，根据定制的关键字词自动实现数据采集为我所用。二是要健全网络舆情预警通报机制。海量的数据中往往只存在少量的关键线索，而更多的则是正常信息或是无效的重复数据。预警通报机制就是要将这些关键言论从海量数据中挖掘出来，并在其发展成为网络舆情之前提前预警通报，为化解处置赢得宝贵时间。三是要启动网络舆情风险化解机制。网上的负面言论并不一定会转化为网络舆情。风险化解机制就是要在预警的基础上，提前查清原因，由责任部门主动采取合理的矛盾风险排除措施，将大部分网络舆情隐患化解于无形。四是要健全网络舆情分析研判机制。网络舆情的产生有其内在的客观原因，没有谁可以将所有的社会矛盾全部化解。分析研判机制就是要通过对网络舆情的持续关注和比较，将有可能进一步发展壮大为网络舆情的个案分辨出来，为下一步舆情处置工作提前做好准备。

在事中阶段，地方网络舆情政府治理的主要目标是应对危机和平息事态。地方政府一是要建立完善的应急指挥机构。网络舆情出现后要第一时间建立由网信

办牵头，宣传、公安等部门主导，涉事地区和涉事行业主管部门参与的应急指挥机构，直接对党委负责，全权负责舆情治理的组织领导、指挥调度和安排部署工作。二是要组建应急处理专家团队。要借助社会资源和专家智库，为研判预测、辅助决策、现场应对、新闻发布等全流程提供专业支持，为指挥机构的科学决策提供参考和辅助。三是要建立专题新闻发布机制。对于重大或突发案事件引发的网络舆情，要在第一时间组织召开新闻发布会，并以每天至少 1-2 次的频率持续开展专题新闻发布活动，源源不断地通过不同角度发出官方声音，持续将媒体和网民的注意力集中到官方身上，从而实现占据新闻和舆论主导权的目标。四是要坚持有限管控原则。地方网络舆情政府治理总的来说是要通过宣传引导平息事态，但对于治理过程中出现的造谣、传谣等违法行为，还应对坚持有限管控原则，果断采取措施，依法处罚违法人员，消除恶意炒作的源头。

在事后阶段，地方网络舆情政府治理的主要目标是善后处理和反思追责。地方政府一是要建立网络舆情问责机制，对于网络舆情暴露出来的问题不能息事宁人，要运用纪检监察手段跟踪核查，经查属实的个人或部门，要按照相关法律纪律规定予以追责，对其中的典型案例可以编印成册通报下发，从源头上减少同类事件的发生。二是要建立跟踪反馈机制。对于网络舆情政府治理过程中舆论集中反映的个人或问题的调查结果，或者新闻发布会上地方政府公开给予的承诺事项，都要建立跟踪机制，限定时间给予办结，并及时向当事人和公众公布结果，以提升政府公信力。三是要建立总结反思机制。网络舆情平息后，负责事件处置的指挥机构和相关参与部门，要对整个网络舆情过程进行全面的总结梳理，对工作中和制度上的疏漏和问题予以查遗补缺、提高完善，以此提升地方网络舆情政府治理的能力和水平。

三、从孤立走向协作

正如前文所述，随着互联网的发展，网络舆情政府治理已经不再是某个单一部门能够独自解决的问题，靠一个办公室加几台电脑开展舆情引导的时代已经不复存在。在这样一个多元化、分权式的治理背景下，以往各自为战、相对孤立的治理措施已经越来越难以发挥效果，无论是数据采集方式、情报共享模式还是联动处置机制，都要求地方政府进一步打破政府与社会、地方与中央以及各职能部门之间存在的隐形壁垒，建立和强化多元协作、纵向协作与横向协作机制，逐渐形成优势互补、协作共存的良性治理格局。

在多元协作方面，地方政府一是要强化与其他治理主体的利益协同关系。建立与非政府组织、志愿者部门、互联网企业的相互依存、互联互通关系，在符合公共整体利益的框架内，为各自的利益诉求和寻找共同点，避免因利益对抗影响多元协作效果。二是要强化与其他治理主体的资源协同关系。要在技术领域、人力资源、工作机制等多角度开展全方位的资源协作共享，促进多元主体之间的互动联系，节省各主体的经济成本，提高网络舆情政府治理的效率。三是要强化与其他治理主体的政策协同机制。要建立针对非政府组织、志愿者部门和互联网企业的专门政策保障，一方面培育和扶持各多元治理主体的健康发展，另一方面确保在网络舆情政府治理过程中各主体政策措施的一致性。

在纵向协作方面，地方政府一是要打破地区壁垒，摒弃家丑不可外扬的地方保护主义狭隘思想，及时主动地将网络舆情的动态情况逐级反映给上级政府部门，为国家层面掌握网络舆情走势、分析社会矛盾走向、寻找社会问题提供第一手的真实数据。二是要主动寻求上级支持。网络舆情的发展不受行政区域的限制，对于超出地方政府管辖范围或职权的网络舆情，要第一时间寻求上级的协同处置。对于一些重大事件引发的网络舆情，由于其关注范围涉及全国，超出了地方政府的处理能力，需要及时加强与上级部门的联系，争取上级组织其他力量给予协助。三是要服从上级指挥调度。网络舆情政府治理是一项全局性工作，除了本身职权范围以外，往往还需要协助治理全国性或者周边的区域性网络舆情。因此，对于上级部门给予的指挥命令，地方政府和相关职能部门应该无条件服从。

在横向协作方面，地方政府一是要打破部门壁垒，消除各职能部门的本位主义思想，增强跨部门横向协同的意识和主动性，为资源、数据、流程的整合铺平道路。二是整合网络舆情数据采集平台。通过新建或者整合现有技术系统，将分散在各部门手中的网络舆情数据采集系统进行统一整合，打通各部门的数据通道，减少数据收集的人力资源投入，为网络舆情的协同处置提供数据支撑。三是建立跨部门网络舆情预警通报机制。在数据平台整合的基础上，以网信办、宣传、公安等部门为主导，建立统一的网络舆情预警标准和通报流程，整合各部门手中的资源，对发现的网上苗头隐患及时通报相关职能部门，提高网上预警的速度和效果。四是建立跨部门网络舆情应急联动处置机制。制定网络舆情应急联动处置预案，预先构建由网信办牵头，宣传、公安等部门主导，所有职能部门共同参与的应急联动处置机制。一旦网络舆情达到临界点，迅速由网信办根据应急预案启动联动处置机制，统一调度各职能部门的资源力量共同开展治理工作。

本章从地方网络舆情政府治理的体制、路径和措施三个方面，分别探讨了地方网络舆情政府治理工作的优化策略。地方网络舆情政府治理出现的种种问题表明，现有的舆情治理体系已经不能完全适应不断变化的网络舆情发展规律。而提升地方网络舆情政府治理的效果，需要地方政府在网络舆情的治理体制和主体方面，从管理走向治理、从单一走向多元、从消极走向积极，在治理路径选择方面，从集权走向分权、从控制走向引导、从权治走向法治，在治理措施优化方向上，从刚性走向柔性、从短期走向长期、从孤立走向协作，从而实现对地方网络舆情的现代治理目标。

结 论

地方网络舆情表达了地方政府与公众的互动关系，反映了公众对地方政府行为决策的信任程度。地方网络舆情的出现存在一定的客观性，是网络话语权的崛起与地方政府公信力下降的必然结果，与地方公共资源配置失衡、地方政府的执政理念以及相关法律的滞后有着直接的因果关系。同时，地方网络舆情受地方社会经济发展速度、宏观经济环境、民众对地方社会的满意度等多重因素的共同影响，在不同的行业领域范围内，其数量变化、蕴含的情绪变化分别呈现出不同的规律特点。

为消除地方网络舆情对现实社会的影响和冲击，地方政府沿袭国家层面网络舆情政府治理体系，建立了以互联网内容主管部门和网络安全主管部门为主导的治理格局。虽然基层行政主体的参与网络舆情政府治理的主动性越来越强，舆情治理的科技化应用程度越来越高，职能部门之间的整合程度越来越集中，但现有的地方网络舆情政府治理体系与“善治”目标仍然存在一定的差距。

为提升地方网络舆情政府治理能力，本文提出如下建议：一是建立以多元主体为核心的网络舆情治理格局，吸收非政府组织和其他志愿者部门加入，打破政府与社会、地方与中央、各职能部门之间存在的隐形壁垒，建立以地方政府主导、社会合作、自我管理为主要内容的多层级治理模式，增强非政府组织和公民社会对公共决策制定、社会公共资源分配所享有的知情权和参与权，形成优势互补、协作共存的良性治理格局，推动网络舆情从一元向多元、从集权到分权、从孤立到协作的转变。二是借鉴社会安全阀理论，重视网络舆情对社会转型过程中对内部矛盾的平衡和缓冲效果，摒弃原有对网络舆情的全方位过滤和删选，转而建立包含分类处理、及时回应、科学引导、依法处置等流程的现代舆情治理机制，强化对事前、事中和事后不同阶段的长期治理结果，推动网络舆情从控制向引导、从消极治理向积极治理、从短期向长期的转变。三是将地方网络舆情政府治理的权力限制在规则范围内，通过信息公开制度、网络沟通渠道、网上信用评级、非政府组织培育、法治环境培养、网络伦理建设等柔性的治理措施和手段，满足当前网民的参政议政需求和公民权利意识，实现对网络舆情的理性治理，推动网络舆情从刚性到柔性、从权治到法治、从管理向治理的转变。

本文通过借鉴已有的网络舆情理论研究成果，结合地方网络舆情的变迁规律和政府治理的变化情况，以 S 市为样本对地方网络舆情的变化及其背后存在的深层次原因进行定量分析，对地方政府治理的体制与策略进行定性分析，并以此为基础研究地方网络舆情政府治理存在的问题，提出健全和优化地方网络舆情政府治理的建议，以期能够对地方网络舆情政府治理方式的健全和完善，以及地方政府部门公共管理的规范化和法治化有所帮助，这同时也是本文的创新之处。

由于网络舆情的定量分析研究尚处于初级阶段，对地方网络舆情阶段性变化的研究相对较少，受笔者在能力、学识等主观因素和环境、资源等客观条件上的局限，本文的实践性和科学性仍有待进一步检验。

参考文献

- [1] 马利. 互联网：治国理政新平台[M]. 北京：人民日报出版社，2012.
- [2] 皮海兵. 内爆与重塑：网络文化主体性研究[M]. 桂林：广西师范大学出版社，2012.
- [3] 邓建国. 强大的弱连接[M]. 上海：复旦大学出版社，2011.
- [4] 李永刚. 我们的防火墙——网络时代的表达与监管[M]. 桂林：广西师范大学出版社，2009.
- [5] 冯务中. 网络环境下的虚实和谐[M]. 北京：清华大学出版社，2008.
- [6] 何精华. 网络空间的政府治理[M]. 上海：上海社会科学院出版社，2006.
- [7] 乌尔里希·贝克. 风险社会[M]. 何博闻译. 南京：译林出版社，2004.18-21.
- [8] 刘文富. 网络政治——网络社会与国家治理[M]. 北京：商务印书馆，2002.
- [9] 王治河. 福柯[M]. 长沙：湖南教育出版社，1999
- [10] 史蒂芬菲克. 危机管理：对付突发事件的计划[M]. 韩应宁译. 台北：经济与生活出版事业公司，1987：182.
- [11] 张陶然. 提升地方政府网络舆情应对能力的对策和措施研究——以宁波为例[J]. 经济研究导刊,2015,12:284-285.
- [12] 舒刚. 风险社会视域下高校网络舆情的治理机制创新[J]. 国家教育行政学院学报,2015,09:33-38.
- [13] 李月. 浅析地方政府网络舆情应对策略及得失——以鄂尔多斯市为例[J]. 内蒙古民族大学学报(社会科学版),2015,01:62-66.
- [14] 张康之. 论社会治理中的权力与规则[J]. 探索,2015,02:85-91+193. [1]
- [15] 戚学祥,钟红. 从社会管理走向社会治理[J]. 探索,2014,02:66-69.
- [16] 贾坤,胡诗妍. 突发事件网络舆情管控原则及“五位一体”对策研究[J]. 领导科学,2014,20:59-60.
- [17]. 国务院关于授权国家互联网信息办公室负责互联网信息内容管理工作的通知[J]. 辽宁省人民政府公报,2014,18:21.
- [18] 荣燕. 论网络舆情与高校思想政治教育的耦合[J]. 教育探索,2014,06:128-129.
- [19] 曹学艳,张仙,刘樑,方宽,段飞飞,李仕明. 基于应对等级的突发事件网络舆情热度分析[J]. 中国管理科学,2014,03:82-89.

- [20]曾润喜,王晨曦,陈强. 网络舆情传播阶段与模型比较研究[J]. 情报杂志,2014,05:119-124.
- [21]蒋侃,唐竹发,张炜. 基于微博的企业网络舆情结构测度与分析——以“3.15”江淮汽车“生锈门”事件为例[J]. 情报杂志,2014,04:112-116+111.
- [22]夏志有. 反思与重构:网络舆情视域下地方政府公信力研究[J]. 山东社会科学,2014,08:155-158.
- [23]卢智增. 地方政府应对网络舆情的困境与路径选择[J]. 图书馆理论与实践,2014,01:35-37.
- [24]赵晶. 网络舆情的地方政府治理研究[J]. 财经问题研究,2014,S1:212-215.
- [25]刘波,王彬,王少军,姚引良. 地方政府网络治理形成影响因素研究[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版),2014,01:12-22.
- [26]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,2013,05:15-22.
- [27]张小明. 论突发事件网络舆情的综合治理:体制建设与制度保障[J]. 上海行政学院学报,2013,05:81-87.
- [28]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,2013,05:15-22.
- [29]姜双林. 高校网络舆情应对研究[J]. 教育与职业,2013,33:48-49.
- [30]吉顺权,周毅,孙帅. 基于叙词法的政府网络舆情信息管理研究[J]. 电子政务,2013,05:23-29.
- [31]王珩. 地方政府应对网络舆情的对策研究[J]. 新闻知识,2013,01:23-24.
- [32]熊项斌. 社会管理创新视阈下地方政府应对网络舆情的策略探讨[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版),2013,05:32-36.
- [33]刘泽照,张厚鼎. 地方政府网络舆情回应行为研究——以人民网为例[J]. 情报杂志,2013,10:13-17.
- [34]刘远亮. 网络政治传播对当代中国政治发展的影响——基于政府与民众关系的分析[J]. 天津行政学院学报,2013,04:32-37.
- [35]冯菊香. “观众进场”与地方论坛网络舆情变化研究[J]. 新闻知识,2013,11:31-33.
- [36]刘波,李娜,王宇. 地方政府网络治理风险的实证研究[J]. 西安交通大学学报(社会科学版),2013,02:49-57.

- [37]林宏丹. 网络舆情的挑战与应对——以泉州市为例[J]. 闽西职业技术学院学报,2013,04:45-50.
- [38]连维良,阎波,汪应洛. 基于网络舆情信息的政务督查机制创新实践研究——以某市为例[J]. 情报杂志,2013,03:1-6.
- [39]苑丰. 从“公关管控”走向舆情引导——政府应对网络事件的实证剖析与反思[J]. 理论与改革,2012,03:84-87.
- [40]徐顽强,高梦,熊小刚. 非政府组织参与网络群体性事件处置研究[J]. 电子政务,2012,09:37-42.
- [41]刘启元,叶鹰. 文献题录信息挖掘技术方法及其软件 SATI 的实现——以中外图书情报学为例[J]. 信息资源管理学报,2012,(01):50-58.
- [42]冯荣,石变梅. 基于网络自我伦理构建的高校网络舆情引导[J]. 武汉理工大学学报(社会科学版),2012,04:622-626.
- [43]朱恒民,李青. 面向话题衍生性的微博网络舆情传播模型研究[J]. 现代图书情报技术,2012,05:60-64.
- [44]王铁套,王国营,陈越. 基于模糊综合评价法的网络舆情预警模型[J]. 情报杂志,2012,06:47-51+58.
- [45]张义庭,谢威. 基于熵理论的高校突发事件网络舆情五力模型构建[J]. 情报杂志,2012,11:19-22+18.
- [46]康伟. 基于 SNA 的突发事件网络舆情关键节点识别——以“7·23 动车事故”为例[J]. 公共管理学报,2012,03:101-111+127-128.
- [47]崔莉,李洪山,李静. 网络治理视角下地方政府公共服务能力研究[J]. 商业时代,2012,07:99-100.
- [48]姚德超,肖军飞. 地方治理进程中政府网络管理能力建设研究[J]. 理论导刊,2012,03:8-12.
- [49]张一文,齐佳音,方滨兴,李欲晓. 非常规突发事件网络舆情热度评价体系研究[J]. 情报科学,2011,09:1418-1424.
- [50]张丽娟,曾润喜,王国华. 高校群体性事件网络舆情管理研究[J]. 情报杂志,2011,06:61-64+75.
- [51]张义庭. 信息化环境下高校网络舆情与危机管理研究[J]. 情报杂志,2011,08:51-54+60.

- [52]陈强,王雅蕾,王国华. 高校突发事件网络舆情泛化现象研究[J]. 情报杂志,2011,05:6-9.
- [53]李耘涛,刘妍,刘毅. 网络舆情灰色预警评价研究[J]. 情报杂志,2011,04:24-27+23.
- [54]王青,成颖,巢乃鹏. 网络舆情监测及预警指标体系研究综述[J]. 情报科学,2011,07:1104-1108.
- [55]王国华,张剑,毕帅辉. 突发事件网络舆情演变中意见领袖研究——以药家鑫事件为例[J]. 情报杂志,2011,12:1-5.
- [56]陶建钟. 网络群体性事件与地方政府治理创新——基于网络典型案例的分析[J]. 未来与发展,2011,08:65-69.
- [57]徐敬宏,李欲晓,方滨兴,刘颖. 非常规突发事件中网络舆情的生成及管理[J]. 当代传播,2010,04:41-43.
- [58]史波. 公共危机事件网络舆情内在演变机理研究[J]. 情报杂志,2010,04:41-45.
- [59]谢科范,赵湜,陈刚,蔡文静. 网络舆情突发事件的生命周期原理及集群决策研究[J]. 武汉理工大学学报(社会科学版),2010,04:482-486.
- [60]李昌祖,周杰,郑苏法. 高校网络舆情及其研判的若干思考[J]. 江苏高教,2010,05:106-108.
- [61]曹效阳,曹树金,陈桂鸿. 网络舆情的结构与网络特征分析[J]. 情报科学,2010,02:231-234+238.
- [62]曾润喜,徐晓林. 网络舆情的传播规律与网民行为:一个实证研究[J]. 中国行政管理,2010,11:16-20.
- [63]刘文科,张文静. 第三代政治传播及其对政治的影响[J]. 西南政法大学学报,2010,5:50-55.
- [64]喻国明,陈端. 危机传播的法则与艺术——以央视新台址大火的网络舆情危机及处理策略为例[J]. 新闻与写作,2009,05:57-59.
- [65]郭继文. 从话语权视角谈和谐世界[J]. 前沿,2009,10:30-32.
- [66]汪玉凯,吴倚天. 中国电子政务的十年回顾与发展展望(上)[J]. 行政管理改革,2009,03:49-54+60.
- [67]张涵嫣. 试论网络政治传播[J]. 社会科学家,2009,11:68.
- [68]姜胜洪. 网络舆情热点的形成与发展、现状及舆论引导[J]. 理论月刊,2008,04:34-36.

- [69]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,2008,04:66-69.
- [70]钱爱兵. 基于主题的网络舆情分析模型及其实现[J]. 现代图书情报技术,2008,04:49-55.
- [71]张丽红. 试析网络舆情对网络民主的影响[J]. 天津社会科学,2007,03:60-62.
- [72]沈国权,马海兵,张煜. 建议构建军队网络舆情分析系统[J]. 南京政治学院学报,2007,03:105-106.
- [73]姜胜洪. 网络舆论引导和管理的舆情视角[J]. 未来与发展,2006,12:13-15.
- [74]刘毅. 网络言论传播与民众舆情表达[J]. 电影评介,2006,14:102-103.
- [75]. 中宣部 信息产业部 国务院新闻办 教育部 文化部 卫生部 公安部 国家安全部 商务部 国家广电总局 新闻出版总署 国家保密局 国家工商行政管理总局 国家食品药品监督管理局 中国科学院 总参谋部通信部关于印发《互联网站管理协调工作方案》的通知[J]. 中华人民共和国教育部公报,2006,06:15-19.
- [76]郭乐天. 互联网虚假信息与控制及网络舆情的引导[J]. 新闻记者,2005,02:23-26.
- [77]邹东升. 地方政府行政诚信检视:传统、失范与重构[J]. 江西社会科学,2005,08:135-137.
- [78]周如俊,王天琪. 网络舆情:现代思想政治教育的新领域[J]. 思想·理论·教育,2005,11:12-15+29.
- [79]乌尔里希·贝克. 风险社会政治学[J]. 刘宁宁,沈天霄编译. 马克思主义与现实,2005,03:42-46.
- [80]薛澜,张强,钟开斌. 危机管理:转型期中国面临的挑战[J]. 中国软科学,2003,04:6-12.
- [81]舍予. 国务院成立网络宣传局[J]. 新闻导刊,2000,03:43.
- [82]. 国务院办公厅关于成立国家信息化工作领导小组的通知[J]. 广东政报,2000,09:5-7.
- [83]张剑. 地方政府网络舆论管理问题及对策研究[D].湘潭大学,2012.
- [84]顾素颖. 政府网络舆情管理机制研究[D].复旦大学,2012.
- [85]黄辉. “寒山闻钟”:互联网时代的“民意场”[N]. 中国纪检监察报,2012-10-23005..
- [86]中国互联网络信息中心. 第 34 次中国互联网络发展状况统计报告[R/OL].

- [2014-07-21]. [http:// www.cnnic.net.cn/ hlwfzyj/hlwxzbg/ hlwtjbg/201407/P020140721507223212132.pdf](http://www.cnnic.net.cn/hlwfzyj/hlwxzbg/hlwtjbg/201407/P020140721507223212132.pdf).
- [87] 杭州政府门户网站. 杭州市公安局直属单位 [R/OL]. <http://www.hangzhou.gov.cn/main/zzjg/zfjg/upunitinfo.jsp?depid=14497&id=16>
- [88] 山东省通信管理局. 山东省通信管理局内设机构主要职责[R/OL]. [2007-05-21]. <http://www.sdca.gov.cn/content/1/01/01/8.html>
- [89] 中华人民共和国工业和信息化部. 江苏实现地市通信行业管理机构全覆盖 [R/OL]. [2015-04-16]. [http:// www.miit.gov.cn/ n11293472/n11293832 /n11293907/n11368244/16544861.html](http://www.miit.gov.cn/n11293472/n11293832/n11293907/n11368244/16544861.html)
- [90] 湖南大学. 湖南大学机构设置 [R/OL]. [2013-09-17]. [http:// news.hnu.edu.cn/gywm/2013-12-31/995.html](http://news.hnu.edu.cn/gywm/2013-12-31/995.html)
- [91] 西南大学党委宣传部. 党委宣传部人员构成及工作分工[R/OL]. [2014-07-21]. <http://dwxcb.swu.edu.cn/news.php?Nid=110>
- [92] 盘锦市国家税务局. 盘锦市国家税务局涉税网络舆情管理工作制度 [R/OL]. [2014-07-09]. http://ln-n-tax.gov.cn/art/2014/7/9/art_2529_20788.html
- [93] 东南网. 漳州龙文检察院加强网络舆情应对工作 [R/OL]. [2014-11-04]. http://zz.fjsen.com/2014-11/04/content_15160564.htm
- [94] 布鲁斯·宾伯. 信息与美国民主:技术在政治权力演化中的作用[M]. 刘刚译. 北京:科学出版社,2011.
- [95] 安德鲁·查德威克. 互联网政治学:国家、公民与新传播技术[M]. 北京:华夏出版社,2010.
- [96] 曼纽尔·卡斯特. 网络社会:跨文化视角[M]. 周凯译. 北京:社会科学文献出版社,2009.
- [97] 阿尔蒙德、西德尼·维巴. 公民文化 [M]. 徐湘林等译, 北京:东方出版社, 2008.
- [98] M.P.古普塔, 普拉波哈特·库马等. 政府在线:机遇和挑战[M]. 李红兰,张相林,林峰译. 北京:北京大学出版社, 2007.
- [99] Barry Wellman, Caroline Haythornthwaite. The Internet in Everyday Life[M]. Blackwell,2002.
- [100] B. 盖伊·彼得斯. 政府未来的管理模式[M]. 吴爱明,夏宏图译. 北京:中国人民大学出版社,2002.
- [101] William J. Mitchell. 伊托邦:数字时代的城市生活[M]. 吴启迪等译. 上海:

- 上海科教出版社,2001.
- [102] Shapiro,AL. The Control Revolution: How the Internet Is Putting Individuals in Charge and Changing the World We Know[M]. New York:Public Affairs,1999.
- [103] 尼古拉·尼葛洛庞帝. 数字化生存[M]. 胡泳等译. 第 3 版. 海口 : 海南出版社 , 1997.
- [104] 曼瑟尔·奥尔森.集体行动的逻辑[M]. 陈郁,郭宇峰译. 上海:上海人民出版社,1995.

致 谢

仿佛一眨眼，三年时间的 MPA 研究生生涯就即将结束。回想三年前，我怀着崇敬、喜悦的心情踏进了苏州大学这所富有学术气息的高等学府，开始了追求和向往的公共管理硕士的求学之旅。通过了三年时间的在职学习，我在苏州大学学到了不少以往一直欠缺的专业知识和理论，虽然仍然存在许多不足和有待提高的地方，但始终能够感到收获知识的喜悦和充实。

在三年时间里，衷心感谢苏州大学政治与公共管理学院的各位教授以及 MPA 中心办公室的王艳老师和张老师，是你们给了我有益的指导、无私的帮助和真诚的教诲，使我不仅学到了知识，也得到了许多人生的哲理。

特别要感谢我的导师张晨教授，是他的严谨指导让我能够把心中的想法化为文字，是他在论文的选题、开题、撰写和修改过程中，耐心地给予我大量诚恳的意见和宝贵的建议，使得我的论文能够按照自己的设想最终顺利完成。

感谢 2012 级 MPA 单证班的全体同学，我为能够成为这个大家庭中的一员感到非常非常的荣幸。

感谢我的父母、妻子和儿子对我的理解和支持，是我能够坚持三年边工作边学习状态的最大精神动力。

感谢我的工作单位给予我三年来求学过程中的关心和照顾。

最后，向在我就读研究生期间，所有帮助我、关心我成长的每一个人表示深深的谢意。