

WANGLUO YULUN WEIJI XIA
ZHENGFU XINGXIANG GUANLI YANJIU

网络舆论危机下 政府形象管理研究

谢金林 杨维东 著



人民出版社



网络舆论危机下 政府形象管理研究

谢金林 杨维东 著

 人 民 出 版 社

责任编辑:宫 共

封面设计:徐 晖

图书在版编目(CIP)数据

网络舆论危机下政府形象管理研究/谢金林,杨维东 著.

—北京:人民出版社,2015.12

ISBN 978-7-01-015766-5

I. ①网… II. ①谢…②杨… III. ①国家行政机关—行政管理—研究

IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 321786 号

网络舆论危机下政府形象管理研究

WANGLUO YULUN WEIJI XIA ZHENGFU XINGXIANG GUANLI YANJIU

谢金林 杨维东 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京墨阁印刷有限公司印刷 新华书店经销

2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:20

字数:325 千字

ISBN 978-7-01-015766-5 定价:50.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

目 录

第一章 导 论	1
第一节 网络舆论研究：背景考察、内涵界定与特质分析	1
一、网络舆论的背景考察：互联网时代的中国图景	1
二、网络舆论的内涵界定：互联网时代的话语谱系	10
三、网络舆论的特质分析：互联网时代的中国情境	14
四、结论与思考	18
第二节 网络舆论研究的现状和未来展望	20
一、网络舆论研究的国际扫描：多样中的统一	20
二、网络舆论研究的国内审视：百花齐放、百家争鸣	24
三、网络舆论研究的述评和未来展望	32
第三节 研究方法与研究内容	36
一、研究方法	36
二、研究内容	39
第二章 “只有进行时，没有完成时”的网络传播革命	42
第一节 互联网的历程：从 WEB1.0 到 WEB2.0	43
一、现实的神话：网络力量有多大	43
二、互联网诞生及其社会意义解读	47
三、从 WEB1.0 到 WEB2.0	50
第二节 微时代：现时的花絮	54
一、“小微博”如何成就“大时代”	54
二、微时代的意见领袖及其对微博话语场的影响	57

三、微时代网络舆论的新特点	61
第三节 改变的话语权：理解互联网社会意义的关键	65
一、何为话语权	65
二、网络环境下话语权革命	69
三、话语权变革的政治社会意义	72
第三章 理解网络舆论	76
第一节 网络公共领域：网络舆论发生的场域	76
一、“公共领域”概念发展史：从阿伦特到哈贝马斯	77
二、公共性：公共领域的核心	80
三、网络公共领域的公共性及其限度	82
第二节 网络舆论生态：网络舆论形成的内在机理	85
一、网络舆论生态系统的构成及其影响的主要因素	86
二、网络政治舆论生态的内在机理	92
三、网络政治舆论生态失衡根源	99
第三节 网络社会心态：网络舆论的社会动力	102
一、转型时期社会心态失衡的表现	103
二、不平衡的社会心态网络空间宣泄手法	106
三、良好的网络社会心态培育对策	111
第四章 网络舆论危机的根源与特点	117
第一节 网络舆论危机的概念及其内在机理	117
一、网络舆论危机概念界定	117
二、网络舆论危机的双重影响	121
三、网络舆论危机形成的内在机理及其特点	125
第二节 网络舆论危机的根源	131
一、网络舆论危机根源的政治学解读	132
二、网络舆论危机的传播学解读	140
三、网络舆论危机的社会学解读	144
第三节 网络舆论危机发展周期及其特点	149
一、潜伏期：隐蔽性舆论	150

二、发展期：无序群体舆论	151
三、爆发期：强势领袖舆论	152
四、高潮期，其特点是疯狂的舆论	153
五、衰退期：舆论逐渐回落	154
第五章 网络舆论危机下政府形象传播困境及策略选择	155
第一节 网络时代政府形象定位与挑战	155
一、网络时代政府形象定位	156
二、网络时代政府形象塑造面临的三重挑战	162
第二节 网络舆论危机下政府形象传播困境	166
一、形象矫正之困	166
二、议程设置之困	167
三、传播效果之困	169
第三节 政府网络舆论危机应对原则	171
一、责任原则	171
二、信息公开原则	172
三、真诚对话原则	173
四、积极争夺话语权原则	174
五、日常预警原则	175
第四节 舆论危机下政府形象传播策略选择	175
一、明确政府形象管理的目标	176
二、创新政府传播理念	178
三、突破政府形象管理的“短板效应”	179
四、建立全面、系统、反应灵敏的危机传播体系	181
五、提升应对网络舆论危机的传播能力	183
第六章 网络社会治理：政府网络舆论危机管理前提	186
第一节 革新政府网络舆论治理理念	186
一、行政控制之难	187
二、引导之困	191
三、平等对话：以静制动的治理理念	193

第二节 网络社会治理体系建设	197
一、网络社会是一个自我演化的生态系统	198
二、网络社会管理的根本是维护网络社会生态系统平衡	203
三、建构多中心协同管理的网络社会管理体制	208
第七章 政府网络舆论危机应对机制及其制度建设	215
第一节 网络舆情预警机制及其制度化建设	215
一、网络舆情预警机制功能及其建设原则	216
二、网络舆情预警系统构成及其运作过程	218
三、网络舆情预警机制的组织体系和制度体系建设	221
第二节 政务微博管理制度化建设	225
一、政务微博发展趋势及存在的问题	226
二、政务微博功能定位及制度设计的基本原则	231
三、政务微博管理制度化实现路径	236
第三节 政府网络新闻发言人制度建设	238
一、政府网络新闻发言人角色定位	239
二、政府网络新闻发言人制度模式设置	246
三、政府网络新闻发言人制度建设	252
第四节 网络舆论危机下政府公共关系目标定位及其运作机制	256
一、网络舆论危机下政府公关的难点、重点及其目标与定位	256
二、网络舆论危机下的政府公关关系三要素之间的博弈	260
三、云南“躲猫猫”事件的启示	265
四、网络舆论危机下的政府公共关系的应对机制	268
第八章 网络舆论危机应对能力培育	272
第一节 话语竞争能力培育	272
一、话语的基本内涵	273
二、政府话语竞争力的现状	273
三、如何提高政府话语竞争力	276
四、总结	280
第二节 议程设置能力培育	281

一、互联网媒体现状	281
二、互联网世界的民众现状	283
三、互联网世界中媒介的现状	285
四、提升网络议程设置能力	286
第三节 形象塑造能力培育	290
一、政府形象的现状	291
二、提升政府效能，树立良好的政府形象	295
参考文献	302

第一章 导 论

第一节 网络舆论研究：背景考察、 内涵界定与特质分析

最近十年来，全球进入了互联网时代，世界主要国家和地区都经历了信息化的飞速发展变迁，中国显然未能置身事外。互联网发展带来的乌托邦情怀和糟托邦（dystopian）现实并存的图景，让人们在看到乐观希望的同时也体验到了悲观的心境。如果说在理论层面对国内外网络舆论研究的现状进行清楚的梳理和对未来研究的前景进行粗线条式、有针对性的描绘是一项基础性的工作的话，那么，在面对事关政党科学领导和政府稳健执政的宏大命题时，全面考察网络舆论发展的科技应用及社会背景，清晰厘定由舆论与互联网融合生成的网络舆论内涵，准确定位中国转型社会的网络舆论特质，则是击破网络民主幻象“阿喀琉斯之踵”的有力武器，是“善治”糟托邦现实的有效途径，更是实现“立党为公、执政为民”宗旨的有益借鉴。

一、网络舆论的背景考察：互联网时代的中国图景

众所周知，网络舆论的形成和良好发展，得益于互联网科技的普及和提升，互联网的全球使用人口统计数字代表着网络科技的道路属向、兴旺程度和竞争力的强弱。对于我国网络舆论的态势而言，正是因为有了政府主导的互联网发展战略的逐步推进，才会呈现出“百花齐放、百家争鸣”的多元

鼎沸局面。“发达国家信息化发展目标更加清晰，正在出现向信息社会转型的趋向；越来越多的发展中国家主动迎接信息化发展带来的新机遇，力争跟上时代潮流。全球信息化正在引发当今世界的深刻变革，重塑世界政治、经济、社会、文化和军事发展的新格局。加快信息化发展，已经成为世界各国的共同选择。”^① 中国目前处于互联网信息技术发展的“快车道”，网络舆论图景的兴盛与此背景契合，需要全面考察中国特色的网络舆论形态在互联网时代中的历史方位和发展特色。在系统地分析中国互联网时代的生长速度和发展特色之前，有必要展示出目前全世界互联网发展的概况。

网络舆论发生发展的载体是互联网，主体是网民（netizen 或者 Internet users），但是在网络世界调查数据的官方公布中，英文使用为后者 Internet users，称之为网络用户或者互联网使用者。因此，由网民，亦即互联网使用人数所生成的网络舆论是互联网朝气蓬勃的最佳体现。从全世界来看，主要以七大区域的网络用户数量来衡量互联网科技的普及与运用程度（见图 1-1）。

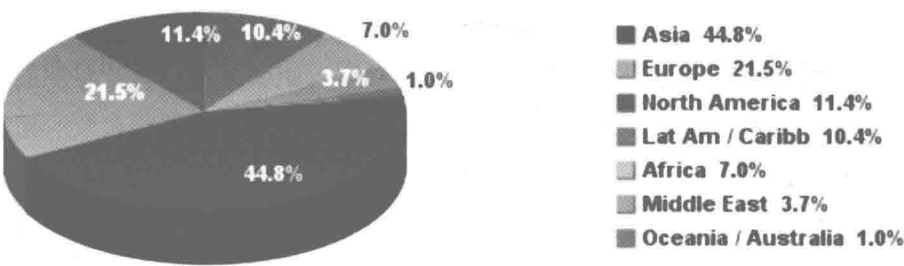


图 1-1 世界七大区域的互联网使用人数比例（2012 年）^②

很明显，在全世界的网民数量中，由于总人口数的绝对值，亚洲网民数量遥遥领先，占到世界网络用户亦即互联网使用人数的 44.8%；其次是欧洲，达到 21.5%；再次是北美，为 10.4%（见表 1-1）。

^① 中共中央办公厅、国务院办公厅：《2006—2020 年国家信息化发展战略》，2006 年 5 月 8 日，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2006-05/08/content_4522878.htm。
^② 资料来源：网络世界调查网站，2012 年 6 月 30 日，<http://www.internetworldstats.com/stats.htm>。

表 1-1 世界互联网使用情况和人口统计 (2012 年 6 月 30 日)^①
(World Internet Users and Population Statistics)

世界各地区	总人口 (2012)	互联网用户 (2000 年 12 月 31 日)	网络用户的 最新数据	网络使用的普 及率	增长速度 (2000— 2012)	占世界网 络用户的 比重
非洲	1073380925	4514400	167335676	15.6%	3606.7%	7.0%
亚洲	3922066987	114304000	1076681059	27.5%	841.9%	44.8%
欧洲	820918446	105096093	518512109	63.2%	393.4%	21.5%
中东	223608203	3284800	90000455	40.2%	2639.9%	3.7%
北美洲	348280154	108096800	273785413	78.6%	153.3%	11.4%
拉丁美洲 / 加勒比海	593688638	18068919	254915745	42.9%	1310.8%	10.6%
大洋洲 / 澳 大利亚	35903569	7620480	24287919	67.6%	218.7%	1.0%
世界总计	7017846922	360985492	2405518376	34.3%	566.4%	100.0%

从世界网络使用情况的具体统计数据来看,亚洲以 39 亿多的总人口和 10 亿多的网络用户居于首位。但是绝对的总人口数和网络用户数并不代表其网络使用的普及率,亚洲互联网使用者在总人口中的比例仅为 27.5%,仅领先非洲,比世界平均水平 34.3% 落后不少,与最为发达的美洲互联网普及率 78.6% 不可比拟,直接体现出网络信息科技的发展水平跟一个国家经济发达程度呈现直接的正比例关系。而在 2000—2012 年的 13 年时间里,全世界互联网用户数量的增速达到 566.4%,增速最快为非洲,其次是中东和拉丁美洲,均超过 1000.0%,这样快速的互联网使用增长速度让人不得不惊叹网络科技的魅力和发展的实力。同时从最为关键的互联网使用的普及率来看,也说明全球的网络科技发展水平极为不平衡,发达国家和发展中国家甚至是不发达国家之间在信息技术上的数字鸿沟现象非常严重,网络世界中的“马太效应”可能会愈演愈烈。这种七大区域之间网络使用者所代表的网络

① 资料来源:“互联网世界统计”(Internet World Stats),2012 年 6 月 30 日, <http://www.internetworldstats.com/stats.htm>。

使用的普及率是衡量互联网科技水平的最好测量标准（见图 1-2 和图 1-3）。

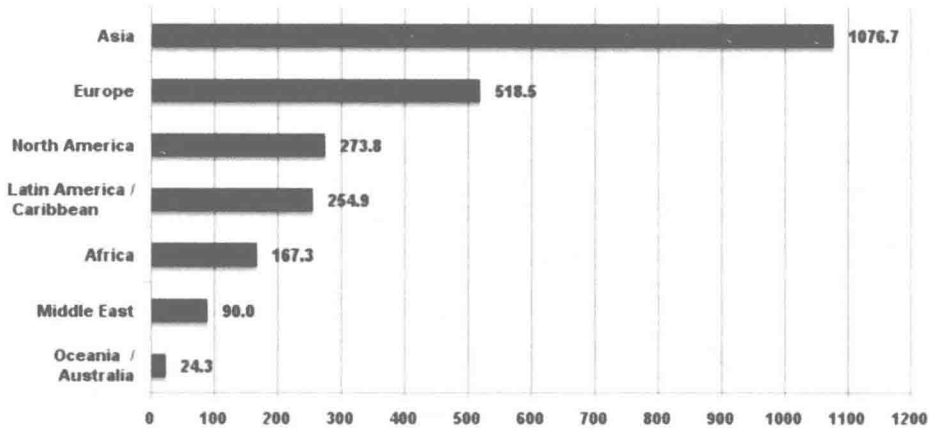


图 1-2 世界七大区域互联网使用者数量（单位：百万人数，Millions of Users）^①

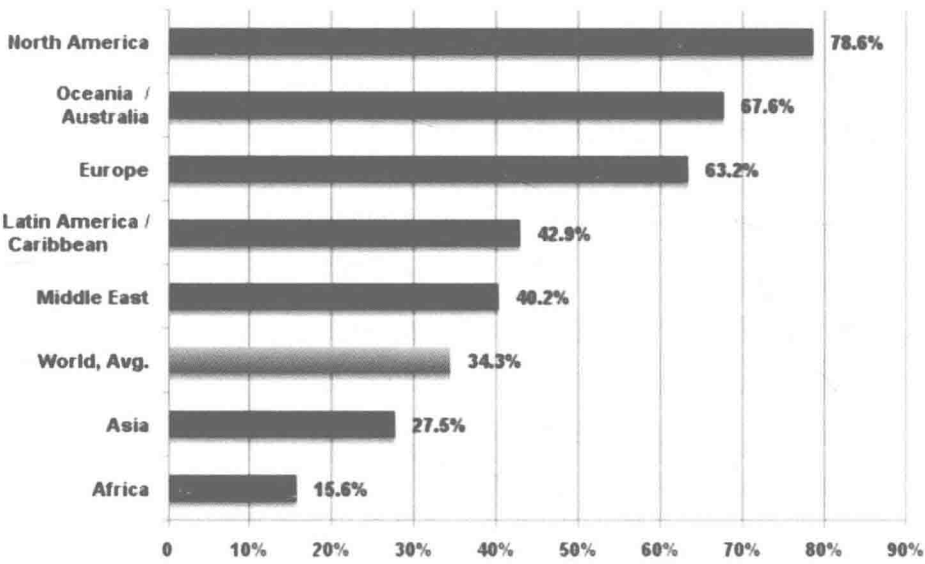


图 1-3 世界七大区域互联网使用普及率（Penetration Rate）^②

① 资料来源：网络世界调查网站，2012 年 6 月 30 日，<http://www.internetworldstats.com/stats.htm>。

② 资料来源：网络世界调查网站，2012 年 6 月 30 日，<http://www.internetworldstats.com/stats.htm>。

在全世界主要国家的统计数据中,本文选取了互联网用户最多的前20国做一分析,如表1-2所示。从最为重要的“网络用户的最新统计数据”和“占世界网络用户的比重”两项指标来看,中国都排名第一,这足以显示近十年来我国以互联网建设为核心的信息化事业取得了举世瞩目的成就。当然,在取得卓越成就的同时,也要看到目前我国互联网用户在全国总人口中的比重仅为40.1%,比此单项指标居世界第一的英国(83.6%)相差43.5%的距离,这说明我们不能仅仅满足于现有的发展水平,还有很大的努力空间和发展潜力。尤其值得注意的是,在前十强的国家中,本国网络用户占世界网络用户的比重都在2%以上,特别是亚洲强国日本总人口不到我国的十分之一,但在占世界网络用户的比重上我国仅是日本的5倍左右,其网络用户占总人口的比重更是高达79.5%。类比于我国GDP总量虽然已经超过日本雄踞世界第二,但人均GDP却还不到其十分之一,提醒我们需要具有面对冷静反思的勇气和加倍追赶的信心。相比之下,同为亚洲国家的印度虽然增速较快,但没有达到世界平均增长速度34.3%,并且其网络用户占世界比重仅为5.7%,面临严峻挑战。整体上来看,全世界网络用户最多的前20个国家总人口达到46亿之多,2000年网络用户占到27亿之多,到了2012年将近18亿,网络使用的普及率占到38.1%,超过世界平均水平,占据世界网络用户的73.8%。应该说,21世纪以来,随着世界互联网科技的迅猛发展,网络用户的使用人数达到一个非常乐观的数量,全世界迎来人人都是麦克风、我的时代我做主的网络时代。

回到中国的互联网使用情况。衡量一个国家在互联网科技上面的话语权的很大程度因素是语言,对于中国网民来说,汉语的使用程度能够很好地展现一个国家的软实力(soft power)。全世界使用汉语,也就是说普通话的网络用户达到5.38亿人,普及率达到39.2%,占到世界网络用户总数的23.7%。应该说,这个比重是非常了不起的(见表1-3)。

汉语的使用程度体现了中国国家软实力在全世界的文化意义。从使用汉语的区域和国家来看,主要集中在中国大陆、中国香港、中国澳门、中国台湾和新加坡五个地方。我们在表1-4中可以清晰地看出这5个地区和网络用户使用汉语或者说普通话的情况,这在一定程度上也显示了汉语语

表 1-2 全世界互联网使用者最多的前 20 国统计情况^①
(TOP 20 COUNTRIES WITH HIGHEST NUMBER OF INTERNET USERS)

排名	国家或地区	总人口 (人) (2012)	网络用户 (2000 年)	网络用户 最新数据	网络使用 普及率	占世界网络 用户的比重
1	中国	1343239923	22500000	538000000	40.1%	22.4%
2	美国	313847465	95354000	245203319	78.1%	10.2%
3	印度	1205073612	5000000	137000000	11.4%	5.7%
4	日本	127368088	47080000	101228736	79.5%	4.2%
5	巴西	193946886	5000000	88494756	45.6%	3.7%
6	俄罗斯	142517670	3100000	67982547	47.7%	2.8%
7	德国	81305856	24000000	67483860	83.0%	2.8%
8	印度尼西亚	248645008	2000000	55000000	22.1%	2.3%
9	英国	63047162	15400000	52731209	83.6%	2.2%
10	法国	65630692	8500000	52228905	79.6%	2.2%
11	尼日利亚	170123740	200000	48366179	28.4%	2.0%
12	墨西哥	114975406	2712400	42000000	36.5%	1.7%
13	伊朗	78868711	250000	42000000	53.3%	1.7%
14	韩国	48860500	19040000	40329660	82.5%	1.7%
15	土耳其	79749461	2000000	36455000	45.7%	1.5%
16	意大利	61261254	13200000	35800000	58.4%	1.5%
17	菲律宾	103775002	2000000	33600000	32.4%	1.4%
18	西班牙	47042984	5387800	31606233	67.2%	1.3%
19	越南	91519289	200000	31034900	33.9%	1.3%

① 以上数据来自“互联网世界统计”(Internet World Stats)网站: <http://www.internetworldstats.com/top20.htm>, 最新的数据统计时间为 2010 年 6 月 30 日, 其中每个地区的详细信息都可在 <http://www.internetworldstats.com/> 中进行单独查询。另外, 一些最新的数据也可在“尼尔森在线”(Nielsen Online)、“国际电信联盟”(International Telecommunications Union)及政府部门的报告和其他一些可靠的研究机构的报告等出版物中查看。

续表

排名	国家或地区	总人口 (人) (2012)	网络用户 (2000 年)	网络用户 最新数据	网络使用 普及率	占世界网络 用户的比重
20	埃及	83688164	450000	29809724	35.6%	1.2%
TOP20 Countries		4664486873	273374200	1776355028	38.1%	73.8%
Rest of the World		2353360049	87611292	629163348	26.7%	26.2%
Total World Users		7017846922	360985492	2405518376	34.3%	100.0%

表 1-3 使用汉语的网民数据统计^①

(MANDARIN SPEAKING INTERNET USERS AND POPULATION STATISTICS)

世界统计	总人口数 (人) (2011)	占世界人 口的比重	互联网使用者 (2011 年 12 月 31 日)	网络使用 普及率	占世界网络 用户的比重
说汉语的 网络用户	1372042774	19.8%	538109110	39.2%	23.7%
其他语言	5557829112	80.2%	1729124632	31.1%	76.3%
世界总数	6930055154	100.0%	2267233742	32.7%	100.0%

言在网络舆论上的影响力。每一个大中华区发生的事件，都有可能通过汉语的传播产生广泛的影响，再通过中英文或者汉语和其他语言的转换，对全世界产生深远的影响。这种网络舆论的影响力量是当今网络社会的主要信息来源和文化交融源头。

2014 年 7 月 21 日，中国互联网络信息中心 (CNNIC) 在京发布第 34 次《中国互联网络发展状况统计报告》(以下简称《报告》)。《报告》显示，截至 2014 年 6 月，中国网民规模达 6.32 亿，较 2013 年底增加 1442 万人，互联网普及率为 46.9%。互联网发展重心从“广泛”向“深入”转换，各项网络应用深刻改变网民生活。移动金融、移动医疗等新兴领域的移动应用多方位满足了用户上网需求，推动网民生活迈向全面“网络化”。具体如图 1-4 所示。中国手机网民规模达到 5.27 亿，较 2013 年底增加 2699 万人。手

① 以上数据来自“互联网世界统计”(Internet World Stats)网站：<http://www.internetworldstats.com/stats17.htm>，最新的数据统计时间为 2011 年 12 月 31 日，同时为了统计的方便性，去除了原英文表格中的 Facebook 一栏的统计数据。

表 1-4 主要汉语地区和国家在互联网使用情况讲汉语的网络用户^①
(Chinese Speaking Internet Users)

地区	总人口数 (人) (2011)	互联网使用者 (2011—12—31)	网络使用 普及率	网络用户在本表 中的比重
中国大陆	1336718015	513100000	38.3%	95.3%
中国香港	7122508	4894913	68.7%	0.9%
中国澳门	573003	308797	53.9%	0.0%
中国台湾	23071779	16147000	70.0%	3.0%
新加坡	4740737	3658400	77.2%	0.7%
总计	1372226042	538109110	39.2%	26.7%

机上网的网民比例为 83.4%，相比 2013 年底上升 2.4 个百分点，首次超越 80.9% 的传统 PC 上网比例，手机作为第一大上网终端设备的地位得到巩固。网民在手机电子商务类、休闲娱乐类、信息获取类、交通沟通类等应用的使用率都在快速增长，移动互联网带动了整体互联网各类应用发展（见图 1-5）。^②



图 1-4 中国网民规模与互联网普及率^③

① 以上数据来自“互联网世界统计”（Internet World Stats）网站：<http://www.internetworldstats.com/stats17.htm>，最新的数据统计时间为 2011 年 12 月 31 日，同时为了统计的方便性，去除了原英文表格中的 Facebook 一栏的统计数据。

② 中国互联网络发展中心：CNNIC 发布第 34 次《中国互联网络发展状况统计报告》，2014 年 7 月 21 日，http://www.cnnic.net.cn/gywm/xwzx/rdxw/2014/201407/t20140721_47439.htm。

③ 来源：CNNIC：《中国互联网络发展状况统计调查》。

综上所述，中国互联网行业在网民规模、技术设备和网络应用等各方面所涌现出来的蓬勃生机与活力得益于各级政府积极培育互联网服务市场主体，不断优化行业发展的外部市场和社会环境，在政策、法规、基础设施建设等方面给予了巨大支持。在国民经济保持平稳较快发展、社会各界对互联网的需求增长、政策孵化相关网络技术应用等方面的合力推动作用下，我国互联网行业在全球网络发展大潮中一枝独秀，充分展现了一个发展中的大国所具有的气度和风范。同时网络发展的题中之意是：一个负责任的大国也同样应或者格外关注与引导网络舆论在“全方位、多层次、宽领域”的公民响应中体现出来的时代感、方向感和使命感。



图 1-5 中国手机网民规模及其占网民比例^①

从“中国互联网商业元年”——1995 年 1 月，中国开通北京、上海两个接入 Internet 的节点至今，互联网创造和推动着这个国家的历史，并带来了大众参政议政、扮演世界公民的新方式。互联网技术除了作为一个支柱产业崛起之外，我们不妨把中国互联网的成功看作是中华民族在改革开放的大时代下自我意识觉醒的一次大的提升，一次全民自发的集体性的自我赶超，一次从下到上、由民众自觉自发的舆论运动。它让一代人开始有了自我意识

^① 来源：CNNIC：《中国互联网络发展状况统计调查》。