

# 网络舆情引导与

# 政府治理创新

WANGLUO YUQING YINDAO YU  
ZHENGFU ZHILI CHUANGXIN

王灵芝◎著



人  
民  
出  
版  
社

海外借

# 网络舆情引导与 政府治理创新

WANGLUO YUQING YINDAO YU  
ZHENGFU ZHILI CHUANGXIN

王灵芝◎著



人  
民  
大  
学  
出  
版  
社

责任编辑:赵圣涛

封面设计:林芝玉

责任校对:吕 飞

### 图书在版编目(CIP)数据

网络舆情引导与政府治理创新/王灵芝 著. —北京:人民出版社,2017.3

ISBN 978-7-01-017262-0

I. ①网… II. ①王… III. ①互联网络-舆论-研究-中国②国家行政机关-行政管理-研究-中国 IV. ①G219.2②D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 322461 号

## 网络舆情引导与政府治理创新

WANGLUO YUQING YINDAO YU ZHENGFU ZHILI CHUANGXIN

王灵芝 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2017 年 3 月第 1 版 2017 年 3 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:19.25

字数:310 千字

ISBN 978-7-01-017262-0 定价:56.00 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

江西省“十二五”重点学科“马克思主义基本原理”资助出版

江西省社会科学“十二五”（2014年）规划项目（14ZZ03）研究成果

江西省高校人文社会科学研究2014年度项目（MKS1445）研究成果

# 序

当前,我国经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化,社会转型期高风险矛盾凸显,各种突发事件频发,加之互联网在全球范围内的飞速发展,在这样的社会背景下,网络舆情的产生和发展就成为不可避免。网络舆情是现实社会舆情在互联网上的一种反映,是公众普遍关注的社会热点难点问题在网上的集中反映,本质上是现实社会一些矛盾在网络上的体现。如今诸多矛盾叠加、风险隐患增多,加上互联网的放大器作用,舆情压力更大,建立健全网络舆情引导机制,创新网络舆情政府治理尤为必要。

党的十六大报告指出:“要完善深入了解民情、充分反映民意、广泛集中民智、切实珍惜民力的决策机制。建立社情民意反映制度……”党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》中提出要“建立社会舆情汇集和分析机制,畅通社情民意反映渠道”。党的十七届四中全会也明确提出:“拓宽社情民意反映渠道,加强和改进信访工作”,“注重分析网络舆情”。党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》要求:“引导和支持人们理性表达诉求、依法维护权益,解决好群众最关心最直接最现实的利益问题。……建立健全社会矛盾预警机制、利益表达机制、协商沟通机制、救济救助机制,畅通群众利益协调、权益保障法律渠道。”所有这些都是我们党面对新阶段、新形势做出的重要决策,体现了对舆情工作和研究的重视。尤其是随着对突发事件网络舆情的关注和聚焦,网络舆情引导和治理问题

逐步成为不得不面对和关注的重点。同时,网络舆情研究也成为学界的一个重要研究领域。因此,加强网络舆情的研究,重视网络舆情信息的分析研判,建立健全网络舆情引导机制,创新网络舆情政府治理必将对网络的健康发展和社会的稳定起到重要作用。

本书是王灵芝副教授在攻读博士学位期间,立足学术前沿和当今社会热点,通过文献研究对前人相关研究成果进行系统化梳理、分析和合理吸收,较为全面地了解国内外相关理论,进行研究和创新的重要成果。其博士论文奠定了本书研究的理论基础和基本框架。毕业后她继续致力于这方面的研究,通过深入全面的调查,掌握研究的第一手资料,了解网民实际的思想和心理状况,进而了解到真正的民意,揭示网络舆情形成的原因和变动规律。本书采用丰富的研究案例,对网络舆情发生、发展、变化过程进行分析、研究,由个别到一般,由特殊到普遍,从而发现其中的规律,为网络舆情引导机制的建立和网络舆情政府治理创新提供依据。在研究过程中借鉴政治学、社会学、心理学和思想政治教育学等交叉学科知识和理论,对网络舆情生成发展、后效作用和引导等进行分析和研究,据此建立正确有效的网络舆情引导机制并提出政府治理创新路径。

本书的内容脉络大致分为四部分。第一部分对民意、舆情、舆论、网络舆情等相关概念和含义作了系统的梳理和界定,并回顾梳理了网络舆情引导和政府治理创新研究的理论渊源和依据。第二部分通过对网络舆情现状的调查,分析了其形成的因素、现实原因和心理动因,以及网络舆情的内容、类型与表现;对网络舆情的主客体关系及空间进行分析的基础上,揭示了网络舆情的发展特点、变动规律及产生的效应。第三部分着重对网络舆情信息的汇集与整理、舆情危机的分析与研判进行了探索,提出了网络舆情引导应遵循的原则,建立和完善了协调、交流、网络舆情管理保障、舆情信息汇集和反馈、舆情危机应急处理等网络舆情引导机制。第四部分在借鉴国外网络舆情治理经验的基础上,重点从网络舆情治理主体、治理理念、治理机制、治理手段和治理逻辑等方面提出网络舆情政府治理创新的

路径。

祝贺她的著作出版,并预祝她取得更多的学术成果。特撰以上话语,权且为序。

胡 凯

2016年11月

# 目 录

序 .....	1
绪 论 .....	1
第一章 相关概念的界定及内涵 .....	28
第一节 舆情、民意、舆论的界定 .....	28
第二节 网络舆情的内涵 .....	35
第二章 网络舆情研究的理论借鉴 .....	61
第一节 经典作家及中共领导集体关于舆情研究的基本理论 .....	61
第二节 网络舆情研究的理论原则及方法论指导 .....	72
第三节 网络舆情分析及引导的理论借鉴 .....	75
第三章 网络舆情的现状、形成与表现 .....	82
第一节 网络舆情的现状 .....	82
第二节 网络舆情的形成 .....	90
第三节 网络舆情的内容、类型与表现 .....	105
第四章 网络舆情主客体关系及“空间”分析 .....	116
第一节 网络舆情的主客体关系 .....	116
第二节 网络舆情“空间”分析 .....	125



<b>第五章 网络舆情的的发展规律及效应</b> .....	142
第一节 网络舆情的的发展特点及规律 .....	142
第二节 网络舆情产生的效应 .....	158
<b>第六章 网络舆情信息与危机的分析研判</b> .....	175
第一节 网络舆情信息的汇集、分析与管理 .....	175
第二节 网络舆情危机分析与研判 .....	188
<b>第七章 网络舆情引导的原则和方法</b> .....	199
第一节 网络舆情引导的主要原则 .....	199
第二节 网络舆情引导的思想政治教育方法 .....	204
<b>第八章 网络舆情引导机制的建立与完善</b> .....	217
第一节 建立健全协调机制 .....	217
第二节 建立健全交流机制 .....	220
第三节 建立健全网络舆情管理保障机制 .....	224
第四节 建立健全舆情信息的汇集、反馈机制 .....	228
第五节 建立健全舆情危机应急机制 .....	232
<b>第九章 国外网络舆情治理的经验借鉴与启示</b> .....	237
第一节 国外网络舆情治理的经验 .....	237
第二节 国外网络舆情治理经验对我国的启示 .....	251
<b>第十章 网络舆情的政府治理创新</b> .....	258
第一节 网络舆情治理主体创新 .....	258
第二节 网络舆情治理理念创新 .....	262
第三节 网络舆情治理机制创新 .....	266
第四节 网络舆情治理手段创新 .....	270

第五节 网络舆情治理逻辑创新 .....	273
结 语 .....	277
参考文献 .....	280
附 录 .....	293
后 记 .....	295

# 绪 论

## 一、问题的缘起

所谓舆情,狭义上是指在一定的社会空间内,围绕中介性社会事项的发生、发展和变化,作为舆情主体的民众对国家管理者产生和持有的社会政治态度。<sup>①</sup>网络舆情就是在互联网上传播的公众对某一“焦点”“热点”问题所表现出的有一定影响力、带有倾向性的意见或者言论的情况。<sup>②</sup>简单地说,网络舆情就是通过互联网表达和传播的各种不同情绪、态度和意见交错的总和。

党的十六大报告指出:“要完善深入了解民情、充分反映民意、广泛集中民智、切实珍惜民力的决策机制。建立社情民意反映制度,建立与群众利益密切相关的重大事项社会公示制度和社会听证制度。”<sup>③</sup>党的十六届四中全会通过的《关于加强党的执政能力建设的决定》明确指出:“要高度重视互联网等新媒体对社会舆论的影响”,“要建立和健全社会舆情汇集和分析机制”。<sup>④</sup>党的十七届四中全会也明确提出要“注重分析网络舆情”。党的十八届三中全会更加明确提出:“健全坚持正确舆论导向的体制机制……健全网络突发

---

① 王来华:《舆情研究概论:理论、方法和现实热点》,天津社会科学院出版社2003年版,第32页。

② 丁建军:《浅谈高校网络舆情的特点、成因及其危机应对》,《荆门职业技术学院学报》2008年第4期。

③ 《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》,人民出版社2002年版,第5页。

④ 《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》,人民出版社2004年版,第27页。

事件处置机制,形成正面引导和依法管理相结合的网络舆论工作格局。”可见,网络舆情的引导和治理,是党面对新形势新阶段做出的重要决策,对密切党群关系、强化社会监督、提高党的决策水平、推进民主政治建设、促进社会的和谐与稳定都有重要意义。这就要求全党要更加重视舆情工作,高度重视网络舆情的研究工作,把它放在重要的位置抓紧抓好,及时准确地把握舆情变化发展的规律,建立健全舆情管理和引导机制,使其向着正面的方向发展。

随着互联网在全球范围内的飞速发展,网络媒体已被公认为是继报纸、广播、电视之后的“第四媒体”,据中国互联网络信息中心(CNNIC)2016年8月发布的《第38次中国互联网络发展状况统计报告》,截至2016年6月,中国网民规模达到7.1亿,较2015年底提升1.3个百分点,互联网普及率达到51.7%,仅2016年上半年新增网民2132万,<sup>①</sup>超过全球平均水平3.1个百分点。继2008年6月中国网民规模超过美国,成为全球第一之后,中国的互联网普及再次实现飞跃,并超过全球平均水平。

当今时代,互联网已成为思想文化信息的集散地和社会舆论的放大器。网络不仅成为获取知识信息、进行思想交流的重要渠道和平台,也是网民表达观点、参与社会活动的重要渠道和方式,自由表达权实现的一种形式。网民通过网络发表对国际国内热点问题、社会焦点问题的看法和意见,反映自己遇到的困难、困惑,甚或表达自己对某一方面不满情绪。下面图1和图2分别为关注天津“8·12”爆炸事件的网民群体结构和言论话题的调查结果,由此我们可以看出,热衷关注事件的大多数网民来自草根阶层(普通+达人),占94.5%,他们发表的代表性的观点,在舆论场中具有较大的话语权。2015年8月12日至23日,网民关于该事件发表的言论有2217万条,有传播“8·12”爆炸事故的言论、有致敬事故牺牲消防战士的言论、有关于事故死伤者人数的言论,也有质疑政府部门缺乏危机公关处理能力的言论等,内容涉及事件的方方面面,不难看出网民成为国家重大事件最具关注热情的第一大群体,已然成为这个社会中的舆情主体。

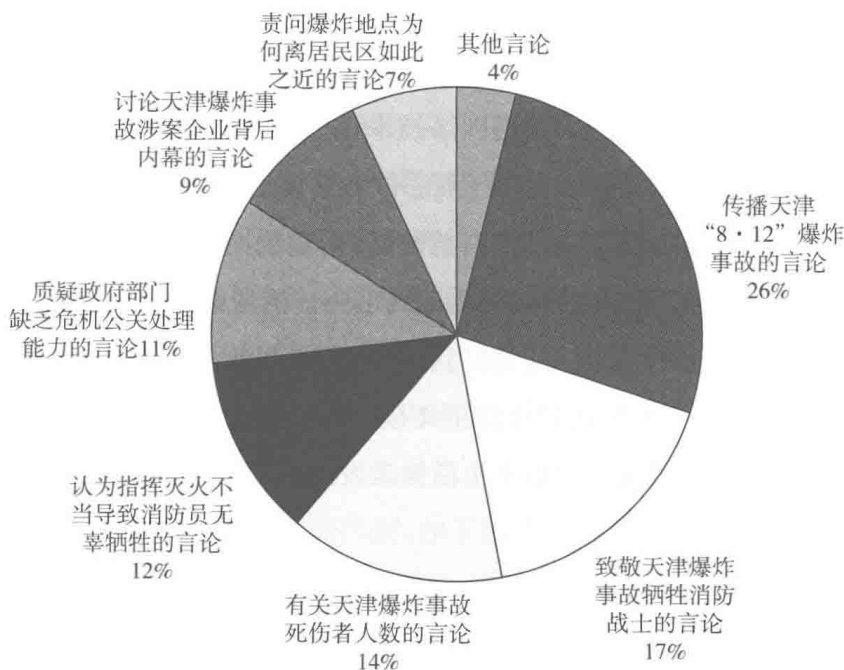
---

<sup>①</sup> 中国互联网信息中心:《第38次中国互联网络发展状况统计报告》,2016年8月。



图1 关注天津“8·12”爆炸事件的网民结构

“天津‘8·12’爆炸事件”网民话题分析图

图2 关注天津“8·12”爆炸事件网民的言论话题<sup>①</sup>

资料来源：蚁坊软件舆情监测系统。

另外，由于网络的便利，网民中存在的问题和困惑，往往最先通过网络显露和传播。如果意见、建议或问题得不到重视或延误解决，就可能在网上传播，个体情绪可能传染到群体，演变为群体的不满情绪，“家事”可能迅速蔓

<sup>①</sup> <http://www.eefung.com/hot-report/20150825123655-50439>.

延为“国事”“天下事”，激化矛盾，使网络成为舆论的放大器。

正像德国思想家哈贝马斯所说，网络是“能够形成公共意见的公共领域，一个可以自由交流和辩论的公共空间”。<sup>①</sup> 在这里，国际国内的一些重大事件和突发事件以及社会的一些热点问题通常都会以最快的速度在这个媒介场所出现，引发网民的广泛关注和讨论。当然最初可能只是某个人或少数人的意见，但随着意见的扩散和讨论的深入，各种观点发生广泛的交流、碰撞、退让、融合，个人意见就可能转化为多数人的集合意识，讨论的主题逐渐趋向特定的焦点，形成具有一定规模、有着明确指向的网络舆情。<sup>②</sup>

随着国家的快速崛起，内外各种矛盾凸显，一些突发的甚至难以预见的问题不断发生。网络技术和通信技术的发展为信息的共享和交流提供便利条件的同时，也为境内外敌对势力利用网络技术优势对我国进行网络入侵以及意识形态渗透、颠覆和破坏活动提供了新手段和新渠道，对国家安全构成一系列新的威胁和挑战。因此，加强网络舆情的研究，重视网络舆情信息的分析、管理和引导，建立健全网络舆情机制，创新网络舆情治理必将对社会健康发展和国家的长治久安起到重要作用。努力打造新的思想政治教育平台，使互联网成为传播社会主义先进文化和社会主义核心价值观的前沿阵地、提供公共文化服务的有效平台、促进人们精神生活健康发展的广阔空间<sup>③</sup>，具有重要的现实意义。

## 二、研究综述与评析

### （一）国内有关舆情与网络舆情的研究

舆情研究是新兴社会科学研究领域。党的十六届四中全会把建立和完善舆情信息汇集和分析机制写入《中共中央关于加强党的执政能力建设的决

---

① [德]尤金·哈贝马斯：《公共领域的结构转型》，曹卫东等译，学林出版社1999年版，第98页。

② 吴风：《网络传播学——一种形而上的透视》，中国广播电视出版社2004年版，第134页。

③ 吴明友：《论校园网络舆情的应对策略分析》，《中国教育信息化》2008年第24期。

定》，标志着党在提升执政能力的过程中，对舆情研究重要性的进一步认识。目前，对国内的舆情研究尚处于探索研究阶段，已有一些比较分散的研究成果，远未形成完整的体系，且大多数研究成果属于应用性研究范畴，而对网络舆情理论的研究尚显不足。

2003年出版的由王来华主编的《舆情研究概论：理论、方法和现实热点》是我国第一部从理论、方法和实践上对舆情问题进行系统、综合探讨的专著，它的出版标志着我国舆情研究基础理论框架的初步确立。<sup>①</sup> 2004年出版的张克生主编的《国家决策：机制与舆情》一书则集中探讨了政府决策的舆情机制问题。2005年出版的陈月生的《群体性突发事件与舆情》一书全面系统地分析了群体性突发事件发生机制、应急机制、预防机制以及各个机制具有的重要特点，并对群体性突发事件产生的原因、与舆情之间的关系以及群体性突发事件发生、应急和预防过程及其各个环节中的舆情现象进行了深入研究，深入分析并指出了三个不同阶段中的舆情状态及其变化。<sup>②</sup> 刘毅2007年出版的《网络舆情研究概论》是第一部涉足网络舆情的专著，对网络舆情的形成与变动、网络舆情及政府电子治理、网络媒体及其“舆情功能”、网络舆情传播的宏观影响、网络舆情的引导与管理、网络舆情信息工作的程序和方法进行了研究和探讨。

近几年又有一些相关专著出版，如王国华等的《解码网络舆情》（2011）、人民网舆情监测室主编的《风险舆情热点面对面》（2012）、周滨的《“微博问政”与舆情应对》（2012）、姜胜洪的《网络谣言应对与舆情引导》（2013）、燕道成的《群体性事件中的网络舆情研究》（2013）、朱国圣的《突发事件网络舆情应对策略》（2014）、唐涛的《网络舆情治理研究》（2014）等。根据对CNKI系列数据库和万方数据库的检索情况来看，2004年之前关于网络舆情的研究文献只有寥寥数篇，之后文献数量逐年增加，2010年之后呈迅速增加之势，这充分说明近年来学者对该问题的研究愈来愈重视。在综合分析现有文献的基础

<sup>①</sup> 王来华、刘毅：《2004年舆情研究综述》，《天津大学学报》（社会科学版）2005年第7期。

<sup>②</sup> 唐喜亮、杨军：《2006年舆情研究综述》，《四川教育学院学报》2007年第9期。

上认为,目前国内学界关于网络舆情研究的关注点主要集中在以下几个方面:

第一,舆情基本理论研究:定义、舆情要素研究。

目前,在我国学术界“舆情”这一概念被广泛应用,但还没有普遍的共识,研究者理解各有不同。王来华、林竹等对舆情的定义是:“舆情在狭义上是指在一定的社会空间内,围绕中介性社会事项的发生、发展和变化,作为舆情主体的民众对国家管理者产生和持有的社会政治态度。”<sup>①</sup>毕竟认为,舆情是指处于不同历史阶段的社会群体对某些社会现实和现象的主观反映,是群体性的意识、思想、意见和要求等的综合表现。<sup>②</sup>张克生则从国家决策的角度拓展了舆情狭义的概念,他认为舆情是国家决策主体在决策活动中必然涉及的、关乎民众利益的民众生活(民情)、社会生产(民力)和民众中蕴含的知识和智力(民智)等社会客观情况,以及民众在认知、情感和意志基础上,对社会客观情况以及国家决策产生的主观社会政治态度。简言之,就是社会客观情况与民众主观意愿,即社情民意。<sup>③</sup>董枫也认为舆情和民意相近。他认为:社会舆情,一般表现为民情、民意,是人们对社会生活和社会事件的一些认识和意见,是群众心态和情绪的晴雨表。<sup>④</sup>张元龙对舆情的分析是社会民众在一定的历史阶段和社会空间内,对关乎自己切身利益的公共事务(事项)或自己关心的特定事件所持有的群体性情绪、意愿、态度、意见和要求的总和及其表现。<sup>⑤</sup>叶斌、温为平认为,社会舆情从书面上理解就是社会上舆论的情况,用传统的称谓则是“民意”,通常的说法乃群众议论的“热点”“焦点”问题。<sup>⑥</sup>

王来华认为,民众是舆情的主体。舆情从根本上看,表现为民众对国家管理者的社会政治态度。国家管理者是作为民众的社会政治态度的受体而出现

---

① 王来华、林竹等:《对舆情、民意和舆论三概念异同的初步辨析》,《新视野》2004年第5期。

② 毕竟:《试论高技术传播时代的舆情预警》,《新闻记者》2006年第4期。

③ 张克生主编:《国家决策:机制与舆情》,天津社会科学院出版社2004年版,第7页。

④ 董枫:《从社会舆情到其论监督的转化》,《视听纵横》2003年第6期。

⑤ 张元龙:《关于“舆情”及相关概念的界定与辨析》,《浙江学刊》2009年第3期。

⑥ 叶斌、温为平:《社会舆情调研在宣传工作中的地位》,《特区展望》1995年第6期。



的,是舆情的客体。<sup>①</sup>

王来华指出,舆情空间是指民众社会政治态度形成、变化和发生作用情境,也指舆情主客体和空间中其他基本因素之间的多维“互动”的情境。包括“硬空间”和“软空间”,“硬空间”是指舆情发生的各类有形场所,“软空间”是指影响舆情产生和变化的诸多无形因素。舆情发生过程的基本内容是中介性社会事项刺激民众并使民众产生自己的社会政治态度。舆情的变化是舆情产生后的变化,反映出变化了的中介性社会事项以及民众自身变化造成的影响。相对来看,当一个中介性社会事项结束后,由它所刺激产生并发展的具体舆情也就跟着结束了。绝对来看,舆情作为民众的社会政治态度,它是由情(情绪)、知(认知)、意(行为倾向)构成的,这些精神方面的内容一旦在具体的人身上发生过,就会被记忆下来和“添加”到人们的思想和感情世界中,并不会完全或绝对地消失掉。<sup>②</sup>

毕宏音认为,中介性社会事项相比较“公共事务”而言,外延宽,体现了它作为民众的社会政治态度的刺激中介的重要性质。中介性社会事项包括国家管理者制定和推行的法律法规、方针政策、工作措施,也包括影响民众利益及主客体利益关系变化的事件、人物,甚至还包括国家管理者的工作成就和存在的各种问题等。<sup>③</sup>

对于舆情的功能,赵绪生认为,社会舆情在构建和谐社会中除了具有晴雨表功能外,还发挥着社会化整合作用。社会舆情在构建和谐社会中的社会化整合作用主要体现在三方面,即道德规范整合、意见心理整合以及意识形态整合。<sup>④</sup>

笔者认为以上研究对舆情概念的定义有的过于狭隘,仅仅局限在研究者所研究的范围,不能推广到其他研究领域。有的定义则与舆论概念类似,没有

---

① 王来华:《舆情研究概论:理论、方法和现实热点》,天津社会科学院出版社2003年版,第46页。

② 王来华、林竹等:《对舆情、民意和舆论三概念异同的初步辨析》,《新视野》2004年第5期。

③ 毕宏音:《影响民众舆情的中介性社会事项》,《广西社会科学》2004年第11期。

④ 赵绪生:《构建和谐社会发挥社会舆情的社会化整合作用》,《新东方》2006年第2期。