

# 领导干部 如何提高虚拟社会 管理能力

傅思明 王红◎著

# 领导干部 如何提高虚拟社会 管理能力

傅思明 王红◎著



 中共中央党校出版社  
The Central Party School Publishing House

## 图书在版编目 (CIP) 数据

领导干部如何提高虚拟社会管理能力/傅思明, 王红著.  
北京: 中共中央党校出版社, 2013. 1  
ISBN 978-7-5035-4839-0

I. 领… II. ①傅… ②王… III. 计算机网络管理—干部  
教育—学习参考资料 IV. TP393. 07

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 251003 号

## 领导干部如何提高虚拟社会管理能力

---

责任编辑 曲 炜 楚双志  
版式设计 李 灵  
责任校对 高 鹏  
责任印制 宋二顺

出版发行 中共中央党校出版社  
(北京市海淀区大有庄 100 号)

邮 编 100091

网 址 [www.dxcbs.net](http://www.dxcbs.net)

电 话 (010) 62805800 (办公室) (010) 62805824 (发行部)

经 销 新华书店

印 刷 北京四季青印刷厂

字 数 206 千字

版 次 2013 年 1 月第 1 版 2013 年 1 月第 1 次印刷

开 本 700 毫米×1000 毫米 1/16

印 张 11.5

定 价 25.00 元

---

版权所有·侵权必究

如有印装质量问题, 请与本社发行部联系

# 目录

## CONTENTS

### 导言 加强互联网信息管理 提高虚拟社会管理水平/1

### 第一章 网络舆论引导/13

- 一 我国网络舆论的特点/14
- 二 网络舆论的形成/21
- 三 我国网络舆论现状/24
- 四 增强网络舆论引导的有效方法/29

### 第二章 互联网不良信息治理/49

- 一 互联网不良信息的界定/49
- 二 互联网不良信息的分类与特点/53
- 三 互联网不良信息的存在方式与传播渠道/59
- 四 互联网不良信息的危害与泛滥原因/66
- 五 互联网不良信息的综合治理/76

### 第三章 互联网信息安全/87

- 一 互联网信息安全概述/87
- 二 我国互联网信息安全的主要成就和存在的问题/96
- 三 互联网信息安全的影响因素/101
- 四 互联网信息安全解决方案/103

# 目 录

## CONTENTS

### 第四章 网络犯罪的预防与治理/110

- 一 网络犯罪的特点和表现形式/110
- 二 网络犯罪的成因分析/124
- 三 我国网络犯罪的现状及趋向/128
- 四 我国网络犯罪预防与治理策略/134

### 第五章 网络问政/145

- 一 网络问政的内涵/145
- 二 网络问政的产生与发展/153
- 三 我国网络问政存在的困境与不足/161
- 四 完善与发展我国网络问政的措施/166

### 附 录 相关法律法规/172

# 导 言 加强互联网信息管理 提高虚拟社会管理水平

互联网在我国日益普及,使得网络向社会生活的渗透明显提速。网上学校、商场、图书馆、医院、银行、证券、电影院、音乐厅等大量增加,互联网的服务形式和内容从深度和广度上不断扩展,人们足不出户就可以自由轻松地在网上进行办公、娱乐、购物、教育等活动。互联网不仅提升了人们的生活质量和工作效率,而且改变了人们的生活、工作和思维方式,它已经从最初的辅助性工具开始逐渐成为很多人日常生活、工作和学习的重要组成部分,甚至已经形成了一个有别于现实社会的虚拟社会。但随着互联网信息向政治、经济、文化及人们日常生活的不断渗透,逐渐出现了一些负面影响,如利用互联网进行诈骗、盗窃、销售假冒伪劣产品,损害他人商业商品信誉,侵犯公民自由和秘密;通过网络造谣、诽谤,侵犯公民的名誉权和隐私权,甚至煽动颠覆国家政权,破坏国家统一;利用互联网窃取、泄露国家机密或军事秘密;利用互联网组织邪教组织破坏国家法律行政法规的实施;建立淫秽网络和网页,提供并传播淫秽书刊、影片等现象时有发生。

中国互联网信息中心最新统计数据显示,截至2011年12月底,中国网民规模突破5亿,达到5.13亿人,全年新增网民5580万人。互联网普及率较2010年年底提升4个百分点,达到38.3%。中国手机网民规模达到3.56亿人,占整体网民比例的69.3%,较2010年年底增长5285万人。<sup>①</sup>如何为数亿网民提供一个绿色、文明的网络环境,是我国政府和社会必须面对的新课题。胡锦涛同志在中共中央政治局第三十八次集体学习时,就加强网络文化建设和管理提出五项具体要求:一是要坚持社会主义先进文化的发展方向;二是要提高网络文化产品和服务的供给能力,提高网络文化产业的规模化、专业化水平;三是要加强网上思想舆论阵地建设,掌握网上舆论主导权;四是要倡导文明办网、文明上网,净化网络环境;五是要坚持依法管理、科学管理、有效管理,综合运用法律、行政、经济、技术、思想教育、行业自律等手段,加快形成依法监管、行业自律、社会监督、规范有序的互联网信息

---

<sup>①</sup> 参见中国互联网络信息中心:《中国互联网络发展状况统计报告》,2012年1月16日。

传播秩序,切实维护国家文化信息安全。互联网的建设需要通过各方共同努力。加强互联网信息的管理,扩大我国宣传思想工作的阵地及社会主义精神文明的辐射力和感染力,是增强我国软实力的重要手段。由于互联网形成的虚拟社会具有不同于现实社会的特征,使得这个虚拟社会管理不断面临有别于传统现实社会管理的新问题和挑战。加强虚拟社会管理的主要目的在于,通过对虚拟社会的有效管理,保障虚拟社会的良性运行,从而确保我国整体社会管理的有效推进。由此,为了适应虚拟社会管理的需要,必须在理念、制度、方式等方面的创新。

## 一、虚拟社会的形成与崛起

虚拟社会是指网民经由网络平台,在其中实施各种社会行为、进行各种社会交往、开展各种社会活动而形成的一种社会形态。随着计算机技术与网络技术的不断发展,计算机网络遍布各个行业,形成了一种新的社会形态——虚拟社会。由于网络虚拟社会的虚拟性、开放性、交互性等特点,给相应的社会管理工作带来了巨大的挑战。

### (一) 虚拟社会的形成

#### 1. 虚拟社会的网络空间已经建成

没有网络空间作为网民活动的平台,虚拟社会就无法形成。正如现实社会需要有地理空间作为人类社会的活动平台才能形成,虚拟社会也需要有某种空间作为人们的活动平台。而这种空间就是网络空间。虚拟社会确已在网络技术发展的过程中初步形成。<sup>①</sup>

#### 2. 虚拟社会的社会群体已经形成

没有一定的人口数量,或者这些人口不能形成一种群体,现实的社会都不可能形成。虚拟社会也是如此,没有网民就等于没有网上“人口”;没有网上“人口”,也就没有网络的群体,也就不可能形成虚拟社会。虚拟社会是随着互联网社会功能的拓展,并在各种网民的大量加入下形成的。

#### 3. 虚拟社会中人们之间的联系纽带已经构成

现实社会是人与人之间通过各种各样的社会关系结成的集合体,人们之

---

<sup>①</sup> 一般认为,20世纪80年代互联网的商业利用是网络虚拟社会的起点。1970年,阿帕网在美国东海岸建立了首个国内节点,1973年又在英格兰和挪威建立了首个全球节点。到20世纪80年代,网络技术已相当成熟,人类进入互联网时代。互联网的商业利用是网络虚拟社会形成的正式起点。而后,各国国家信息基础结构的建设与广泛利用,则成为网络虚拟社会繁荣的前提。

间的互动关系是社会构成的方式。就虚拟社会而言,没有网民之间的网上互动,网民之间只能是“一盘散沙”,根本无法成为一种被称为“社会”的结构形态。网络空间社会交往技术的开发是虚拟社会形成的重要技术保证,只有网络空间社会交往技术高度发达,才能使网民之间有建立多种联系的可能。近些年来,人们致力于网络空间社会交往技术的开发,先后开发出了E-mail, BBS, Chat-room, Blog, Online Game等,并得到人们的广泛利用。于是,人们之间的社会关系在网络空间中被“链接”起来。一个要素完备、轮廓清晰的“虚拟社会”便形成了。

## (二) 虚拟社会的特征及其对社会管理的挑战

虚拟社会是一种崭新的社会形态,与现实社会相比,具有网络化、信息化、数字化等特征。“虚拟社会”是一种新型的、水平的、横向的、多维度的、复杂的网络结构,它改变了传统的、垂直的、等级的、单维度的、简单的结构。更为重要的是,虚拟社会运动的扩展,使社会生活方式日益从行政管理型、政府主导型、政治动员型向社会自我组织型、草根型、公民社会型的转变,这就对我们现有的社会管理方式提出了新的要求。

虚拟社会的“主体虚拟性”既有利于人的个性全面发展,也容易助长很多在现实生活中不敢从事的不良行为。一方面,虚拟社会的“主体虚拟性”可以帮助任何人做回真实的自己,彰显个性,全面成长;另一方面,这种“隐身效应”也使得某些人在虚拟的伪装下,为所欲为,挑起各种社会矛盾,侵犯他人合法权利,而不易受到应有的惩罚。

虚拟社会的“无中心性”,使得社会成员的交往趋向平等化。虚拟社会是民主的天然平台,从网络结构上看,任何网络上的节点彼此间都具有相同的网络地位,这造成了两个方面的影响:一方面冲击了政府或任何组织信息中心的地位。从理论上讲,由于网络平行的信息传输方式,打破了现有权力结构自上而下的控制方式,使任何权威在网络上,都只能采用对话而非广播的传递方式,对话是为了增进理解,只有在增进理解、产生互信之后才能有效地传达信息。另一方面,也使得任何个人或组织都有可能通过网络,实现全球范围内的信息传递。

虚拟社会的“偶发性”、“盲目性”,使得爆发网络群体性事件的概率大大增加,使得政府对于网络议题的设置更加不易。传播学上的“蝴蝶效应”在虚拟社会可以得到最好的体现,任何一条网民不经意间发到网络上的信息,都可能引发一场网民的集体行动,在社会上引起轩然大波。谁也无法预料明天将会发生什么网络事件。在网络上形成的社会运动中,虽有发起者有意挑

动的，但更多的是网民无序的网络行动形成的。许多虚拟社会运动在人们的感受中几乎是瞬间形成的，它的孕育和发展过程往往在网络技术平台支撑下迅速完成。

虚拟社会的“跨域性”更容易超越事件的地域性和时间性，加速社会传播。网络传播特有的结构使得人们无法分清许多事件是局域性的还是全球性的。任何地方临时发生的事件都可以通过网络，在全球范围内产生影响。

总之，尽管我们可以说存在着“网络”、“现实”二元化的社会结构，但两者实际上是相互作用的。虚拟社会的基础是现实社会。所以，现实社会中的种种弊端和不足，都会以各种形式在网络中得到集中的表现。虚拟社会中恶性事件和新闻炒作容易吸引大众眼球，这本身就来源于人们的猎奇心理。网络上的各种群体性事件、各类冲突，其实都有现实社会利益冲突的基础。网络犯罪、网络色情、网络黑客以及侵犯隐私、情感骚扰和性侵害等失范行为，都可以看成是现实社会同类事件的投影。

## 二、目前虚拟社会存在的问题

虚拟社会管理，是指针对网络空间自然形成的虚拟社会的自发性、无序性和区隔性，通过政府部门、信息网站、社会组织和网民个人等有组织、有计划的各种自觉的社会管理行动，将虚拟社会建成和谐有序的社会场域的过程。虚拟社会管理，包含两层含义：第一，针对虚拟社会目前尚属“自然”形成、具有自发特性的情况，切实增强虚拟社会管理的自觉性。要通过配置必要社会资源，动员社会组织和社会力量，组建虚拟社会管理队伍，形成虚拟社会有人建、有人管的工作机制。第二，针对虚拟社会存在的各种矛盾、各种问题、各种风险、创造正确处理虚拟社会各种矛盾、各种问题和各种风险的工作机制，更好地净化网络空间，化解社会矛盾，解决社会矛盾，解决社会问题，降低社会风险，提升网络安全与社会和谐。

虚拟社会的形成，为促进社会信息的交流、扩展社会交往、提升社会互助、加强社会参与确实发挥了十分重要的作用。但是，虚拟社会并非一个“理想王国”和“洁净天地”，它同样存在许多现实社会中常见的社会问题，甚至衍生出一些现实社会中罕见的社会困扰。

### 1. 虚拟社会区隔表现突出

由于网络技术的迅猛发展和广泛应用，社会正经历着一个信息网络化的发展与转型过程。按照一般想象，这会给社会成员带来更多的信息接触与信息拥有的平等权利和机会，从而有利于社会成员社会经济地位的普遍提高。

但据有关资料显示,事实并非全然如此。实际上,网络信息化的发展,虚拟社会的形成,反倒造成了一种新的社会区隔,这就是能够上网的人和不能上网的人之间的社会区隔。这种社会区隔通常被称为数字鸿沟、信息鸿沟、网络分化和信息分化。虚拟社会就像一个“筛子”,明显地加剧了社会分化和区隔状况。

## 2. 网络信息环境堪忧

在网络时代,人们在充分享受信息传受自由的同时,各种各样杂乱无章的信息也开始生成、积累、传播和泛滥,由此形成了一种严重的信息公害,这就是网上信息污染或网上信息环境污染,即:网络信息流中混杂了许多低俗、劣质的不良信息,导致虚拟社会的信息环境受到污染的现象。当今互联网上大量存在的黄色信息和垃圾信息,就是信息环境污染的具体表现。

## 3. 网络失范现象相当严重

所谓网上失范,是指人们在网络空间中采取不符合社会规范的、不合法的手段去实现自己目标的社会现象。虚拟社会的失范现象有两种情况:第一,制度性失范。即没有规范或者已有的规范失效,新的规范尚未建立起来,这种情况下的社会失范就是制度性失范。当前,我国网络行为的规范尚不健全,而已有的现实社会中的规范在虚拟社会中不够适用,这就造成了网上失范行为的出现。第二,行为性失范。行为性失范也即越轨,就是由规范不遵从或超越规范而为之的社会失范。在当今的网上失范行为中,由于网络的隐蔽性,这种失范比较普遍。

## 4. 网络欺诈犯罪日益猖獗

网络欺诈犯罪是一种经济犯罪行为。它是指虚拟社会中的某些个人或群体,为了实现其获得非正当利益的目的,采用蒙骗、欺诈、传销等手段,非法夺取他人利益的现象。<sup>①</sup>当前的网络欺诈犯罪表现出如下两个特点:一是犯罪人员的智能性。一般来讲网络欺诈犯罪分子通常具有高智力。二是犯罪手法的隐蔽性。网络犯罪是一种“无形犯罪”,难以监控,难以侦破。

## 5. 网络群体性事件时有发生

在现实社会中,群体性事件一般是指由部分公众参与并形成一定组织和目的的集体上访、集会、游行、阻塞交通、围堵政府机关、静坐请愿、群众闹事等具有某种负面影响的群体性行为。网络群体性事件则是人们利用网络,在虚拟社会中发起的群体性行为。近年来我国网络群体性事件时有发生,“百万级点击率”的有:“南京天价烟房产局长事件”、“张家港官太太团出国事

---

<sup>①</sup> 严格意义上说,网上欺诈犯罪是网络犯罪的一种主要类型,也是一种社会失范。不过,由于虚拟社会中这种失范现象的突出表现,我们在此单列描述。

件”、“贫困县县委书记戴 52 万元名表事件”、“云南躲猫猫事件”等。我国当前的网络群体性事件大致有两种分类：一是从现实社会走向虚拟社会的网络群体性事件。如重庆、三亚等地发生的出租车司机罢运，闹到互联网上引起更多人关注，从而增加了事件的对抗性。二是从虚拟社会走向现实社会的网络群体性事件。如奥运火炬海外传递中，一位青岛籍留学生高举“藏独”旗帜遭到网民强烈的谴责，引起了网上大规模的群体性抗议，然后逐步升级到“人肉搜索”。当得知这位学生的父母在青岛的住处后，一些网民聚集到那里抗议。

## 6. 网瘾群体非常庞大

由于网络链接的无穷尽性和网上不良信息的诱导性，部分网民沉溺于网络而不能自拔，形成了所谓的网瘾群体。所谓网瘾群体就是指那些网络成瘾、网络痴迷、网络沉溺、网络沉湎的人群。目前我国青少年网瘾群体主要有两种情况：一是网络游戏成瘾；二是网络关系成瘾。无论何种网络成瘾，都属于心理疾病或社会病态的表现。这种疾病的发生，轻则影响青少年的学业，重则影响青少年的身心健康，甚至令其成为社会中的“废人”。

## 7. 虚拟社会管理确显薄弱

虚拟社会管理的主体跟现实社会管理的主体一样，具有多样性，涉及文化行政部门、教育部门、公安机关、工商部门、电信管理机构、精神文明建设指导委员会以及相应的群团组织等。但在具体的管理过程中，某些管理部门的缺位现象严重。虚拟社会管理薄弱的另一体现是，我国保障虚拟社会良性运行的法律法规欠完善。具体情况体现在：一是涉网法律法规文本较少。目前只有《刑法》、《治安管理处罚法》、《关于维护互联网安全的决定》、《互联网信息服务管理办法》等。二是涉网法律法规表述笼统。如关于网络犯罪、网络违法的认定非常笼统，缺乏较强的可操作性。三是涉网法律法规相对滞后，跟不上虚拟社会迅猛发展的形势。

# 三、加强虚拟社会管理，提高虚拟社会管理水平

## （一）高度重视虚拟社会的管理

虚拟社会是与现实社会结合在一起的。所有参与网络的人都生活在现实中，虚拟社会中的行为和活动会深刻影响现实生活。由此，对虚拟社会的管理是世界各国通行的做法，没有哪个国家会对网络世界中的行为放任不管。面对虚拟社会的发展，要提高社会管理水平，必须把对虚拟社会与现实社会的管理统筹起来，比如，化解社会矛盾是加强社会管理的主要基础性工作，而现实的社会矛盾大都会在网上有所反映，这一方面有利于了解矛盾所在与

群众关切,另一方面,社会矛盾容易在网上集中和扩散,形成较大范围的情绪对立,如果不能有效应对,必将影响现实社会中的矛盾的化解。由于我们原有的社会管理体系是建立在对现实社会管理需要的基础上,要统筹管理虚拟社会与现实社会,必然要在原有的社会管理体系、思路、队伍等方面进行创新,以适应虚拟社会与现实社会管理的需要。

虚拟社会管理的内容是极其广泛的,但基于虚拟社会存在的各种社会问题的分析,我们认为,目前的重点包括但不限于以下三个方面的内容:

第一,通过对虚拟社会各种无序的社会行为的管治,包括对网站行为和网民行为的管治,化解各种虚拟社会风险,清除各种虚拟社会隐患,打击各种虚拟社会犯罪,解决各种虚拟社会问题,形成良好的虚拟社会秩序。

第二,通过对网民失范行为的调控和矫治,将问题网民转化为正常网民,从而优化网民上网行为,恢复网民与网站、网民与现实社会之间的正常关系状态。在虚拟社会中,某些网站的过度逐利使网络空间的信息污染日益加剧,直接影响了网民的正常行为,甚至诱导某些网民走上违法犯罪的道路;网络游戏的无节制升级和奖励性诱惑,导致部分网民特别是青少年形成了庞大的网瘾群体,进而造就了大批问题网民,有必要对上述失范行为进行调控。

第三,通过与虚拟社会管理有关的法律法规、政策措施、行为规范的制定与实施,确保网上虚拟社会的运行、管理和人们在虚拟社会中的社会行为有法可依、有章可循。当前我国虚拟社会管理还很难说已经达到有法可依、有章可循的程度,现实中的一些网络管理问题、涉网司法问题都很难找到合适的法规、政策作为依据。

## (二) 树立虚拟社会管理的正确理念

虚拟社会是一种基于网络技术的发展而形成的新的社会场域与社会形态,加强虚拟社会管理必须坚持积极利用、科学发展、依法管理、确保安全的 basic 政策,深刻认识和准确把握虚拟社会管理规律,既要防止“一放就乱”,又要避免“一管就死”,切实提高整个社会管理的科学化水平。为此,首先应当树立虚拟社会管理的正确理念。

### 1. “执政为民”与“信息公开”理念

胡锦涛同志在 2011 年 2 月 19 日省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班开班式上的讲话中指出:“社会管理,说到底是对人的管理和服务,涉及广大人民群众切身利益,必须始终坚持以人为本、执政为民。”执政者如果不想着为人民服务,遇到问题肯定绕着走,而现代信息传播的速度与广度与传统社会完全不同了,政府在信息提供方面不作为,人们可以从许多

渠道，包括网络渠道寻找信息，而网络信息有可能存在模棱两可和不确定性，于是在危机事件发生的时候，可能导致社会混乱。

全球化时代，人口流动频繁，新的传播科技已经普及，传媒形态也多样化了，你可以不报，但无法阻拦世界其他国家报，也不能完全挡住网络、电话、手机，以及较原始的信件和最基础的人与人之间的传播。权威性的权力机关不在第一时间出面讲真话实情，最容易造成信息多级传播中的扭曲和衰变，造成更大的社会不稳定。一般情况下，凡是公开发生的事实，没有不能报道的，问题在于如何有理有利有节地报道。通过过滤敏感词来堵截，结果是把所有人都变成了怀疑和控制对象，稍不注意就可能侵犯公民的言论自由。某个词一旦变成敏感词，敌对的一方就会加大扩散，我们任由境外网络和其他传媒在几十亿网民中传播，不做有力的反应，只是千方百计地不让几亿中国网民知道，一方面是愚民，另一方面是在自毁党和国家在世界上的形象。

## 2. “疏导信息”与“公开对话”理念

网络在社会事件中的能量显现出来了，怎样应对呢？现在有的做法是：组织较多的人匿名发表意见，用来引导网民。这种做法被网民视为“不道德”。尤其是组织许多人在网上监察，看到批评的意见，不是删除就是以网民的身份进行辩护。这种做法的结果是使政府只听见自己的声音，但是却耽于幻觉，似乎听见的是人民的声音，而且要求人民同样耽于这种幻觉。

对虚拟社会的管理是必要的，除开与境内外敌对势力斗争要有多种手段外，面对人民大众所实施的管理，主要应通过法律法规建立网上秩序，而不是建立庞大的网上匿名监控队伍（天价的成本），不分昼夜地轮流值班监控各大网站，这是管理者没有自信心的表现。

网上意见需要引导，正当的做法是公开网评员的身份，就像报纸评论版文章那样公开署名，而且欢迎读者在同一版面上与之公开对话。我们相信真理、坚持真理，就要显示出内在的力量。网评员或网络新闻发言人如何通过其娴熟的公关理论和技巧来解释事件、说服民众，是目前亟待解决的问题。没有不好的问题，只有不好的回答。现在我们缺少的，就是像有些报纸评论版那样有能力即时回应各种热点问题的时政评论员；在网上，这类人应是公开身份的网评员。

## 3. “社会减压阀”与“网上统一战线”理念

网络传播具有颠覆性的一面，但也是活跃思想的社会减压阀。网络意见把民众的不满分散到一个又一个新闻事件当中，分散地释放了怨气，避免了把社会不满凝结在某个断裂带上。通过测量网络意见，政府能够较为准确地把握社会温度，一定程度上不是扩大而是减少危机事件。正如一壶已经烧开

的水，如果还使劲捂着盖子，结果只能是连壶底都被烧穿；而盖子一揭，尽管有可能会烫着自己的手，但沸腾的民意也就会变为蒸气慢慢消散。

现在网上已经出现所谓“新意见阶层”，这些人或是关注新闻时事的人，或是在网上直抒胸臆的人，他们有能量凝聚共识、发酵情感、诱发动员，影响社会。根据各种互联网舆情的分析报告，这个新社会阶层主要的经济能量来自非公经济，因而意见主要来自非公领域，他们具有较强的舆论能量。他们不是同志、不是部下，但也不是敌对力量。他们是公民记者、意见领袖。对待他们，不宜动用公安和安全部门，而要放下身段，与之平等对话，以理服人。这个阶层只是松散的一群人，在意见领域具有较大能量。要区别对待，扶正抑偏祛邪。我们党有丰富的统一战线的经验，这是毛泽东说的“三大法宝”之一。对待新意见阶层，要诚实引导，求同存异，聚同化异，可以在一定限度内意见多样化。

### （三）提高虚拟社会管理水平

胡锦涛同志在党的十七大报告中指出：“要健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局，健全基层社会管理体制。最大限度激发社会创造活力，最大限度增加和谐因素，最大限度减少不和谐因素。当前，创新社会管理体制，完善社会动员参与机制，充分发挥社会组织作用，整合社会资源，加强社会协同，构建政府主导与社会参与相结合的虚拟社会协同建设格局，是我国虚拟社会建设与管理的必然要求。为此，现在的工作目标是，设法建立一个政府主导与社会参与互联，规制行为与志愿行为互动、政府行政与社会自治互补的虚拟社会协同管理体系，以形成一种有秩序、有规则的相互协同的自组织系统，从而保障虚拟社会建设的顺利进行。”

#### 1. 健全法制、加强行业自律和公民道德建设

做好虚拟社会的管理，必须充分发挥政府和社会两方面的积极性。一方面政府要加强依法监管，保护良好的网络环境。另一方面社会要通过加强行业自律和公民道德建设，维护良好的网络环境。

加强依法监管是所有国家在进行网络管理时共同的选择，我国也不例外。近年来，我国不断加快网络立法进度。2000年9月25日，国务院发布《互联网信息服务管理规定》；11月7日，国务院新闻办、信息产业部发布《互联网电子公告服务管理规定》；12月28日，《全国人大常委会关于维护互联网安全的决定》问世。2005年3月20日，信息产业部发布的《非经营性互联网信息服务备案管理办法》开始施行；5月30日，信息产业部发布《互联网新闻信息服务管理规定》。在这些法规中，对于利用网络实施的煽动颠覆国家政权、

窃取国家秘密、诈骗、赌博、传播淫秽物品、非法经营以及非法侵入计算机信息系统等犯罪活动，不仅没收非法所得，还可以追究相关责任人的刑事责任。当前，我国有关部门经常开展深入整治互联网和手机媒体淫秽色情及低俗信息专项行动等整治活动，网络环境得以净化。

我国的虚拟社会管理由多家部门齐抓共管。国家通信管理部门负责互联网行业管理，包括对中国境内互联网域名、IP 地址等互联网基础资源的管理。依据《互联网信息服务管理办法》，中国对经营性互联网信息服务实行许可制度，对非经营性互联网信息服务实行备案制度。国家新闻、出版、教育、卫生等部门依据《互联网信息服务管理办法》，对“从事新闻、出版、教育、医疗保健、药品和医疗器械等互联网信息服务”实行许可制度。公安机关等执法部门负责互联网安全监督管理，依法查处打击各类网络违法犯罪活动。为了加强社会监管，2004 年以来，中国先后成立了互联网违法和不良信息举报中心、网络违法犯罪举报网站、12321 网络不良与垃圾信息举报受理中心、12390 扫黄打非新闻出版版权联合举报中心等公众举报受理机构，并于 2010 年 1 月发布了《举报互联网和手机媒体淫秽色情及低俗信息奖励办法》。

但从总体上看，目前我国网络管理的法律体系仍需健全完善。一是等级效力不高，绝大部分是国务院及其部委讨论通过的法规规章，还未上升为法律；二是某些方面仍存在法律真空，没有管理依据，尤其是对于网络犯罪的判断，大都是主观性的判定比较多，难以客观判断，不利于提升法规的执行力；三是目前的法规还比较零杂，没有形成一个有机互补的完整体系。

世界主要国家，对互联网的管理大都以疏导而非禁止为主，尽管许多东西可以通过技术屏蔽掉，但是一般来说，政府更愿意鼓励和引导行业协会采取行业自律的方式来调整。在减少网络垃圾邮件、网络淫秽色情信息传播等方面，我国互联网行业中介组织也发挥了越来越大的作用。中国互联网协会先后制定并发布了《中国互联网行业自律公约》、《互联网站禁止传播淫秽色情等不良信息自律规范》等一系列自律规范，促进了互联网的健康发展。

## 2. 把互联网作为扩大社会参与的重要手段

互联网自身的“去中心化”特点使它成为推进社会民主的重要途径，而互联网正是推动这一进程的关键手段。各级政府要及时转变观念，充分认识到网络的积极作用，引导群众学会运用网络理性表达自己情绪，反映相关问题，把互联网作为加强政府与群众沟通、扩大社会参与、及时了解基层情况的重要手段，作为推动各项决策的科学化、民主化的手段。

利用网络畅通民意渠道，各类重大社会政策出台前要广泛利用网络征求群众的意见。公开信息、征求意见的过程，本身就是发扬民主、开展宣传的

过程。重视发挥互联网的社会监督作用。各级政府应该通过设置热线电话,开办监督网站,引导网民自觉参与互联网的内容管理。

### 3. 做好信息公开工作

网络时代,每个人都是意见表达的主体,都可能成为信息渠道,这对政府的舆论引导提出了更高要求。而在各类突发的社会事件中,由于事件突然,情况不明,各种小道消息和谣言到处漫游,更需要提升政府的公信力,稳定人心。一方面要在平时做好权威的政府网站,坚持政府信息公开。充分利用信息技术的优势,建立权威的政府门户网站,建立科学的网络政府信息公开制度,切实保护群众的知情权和选择权。在群众中牢固树立政府信息的公信力。另一方面在突发事件发生后,一定要在第一时间及时发布权威信息,及时通告情况,打消社会公众疑问。

### 4. 提高引导网络舆论的能力

虚拟社会的管理有其自身的规律,我们在进行舆论引导时,一定注意要结合网络传播的特点,有的放矢地采取措施,不断提高引导网络舆论的能力。一要注意通过主动设置议题引导网络舆论走向。二要在突发事件发生时,要密切关注网络舆情动态,第一时间反应,及时向社会公众公布情况。三要注意循序渐进。既不回避问题,也不妄下断语,及时消除猜忌,将不良影响降到最低。总之,对于虚拟社会管理,不能沿用计划经济体制下那一套管理方式和工作方法。要多引导,少禁止;多对话,少命令;多解释,少指责。尽量化解可能出现的社会矛盾。同时要建立健全网络管理队伍,始终保持对网络舆情的高度敏感,做好预案,及时应对。

### 5. 虚拟社会管理要松紧有度

对虚拟社会进行管理,尤其是处理各类网络群体性事件时,一定要从法律出发、从政策出发,宽严有度,不被网络“民意”所控制和左右。既听取网络上各方的意见和建议,又保持清醒的头脑,从根本上化解矛盾。

近年来,由于互联网的匿名环境以及网民阅历、思想认识水平的局限性,面对一些热点事件时,网民们很难在短时间内厘清事件背后复杂的社会背景和心理动因,加上网络信息容易极端化报道,很容易使得非理性和过于主观的声音容易占据上风,使得某些事件的网络知名度不断上升,点燃社会情绪,给各级政府处理问题造成很大的舆论压力。这就要求我们对网络“民意”要有辩证的看法,一方面,要看到其反映了一定的社会心理,反映了一部分群众对问题的朴素感情;另一方面,我们也要看到,这种来势汹汹的“民意”,往往是缺乏扎实的实际基础的,并不一定完全符合实际,许多时候往往是多数人为少数网络“意见领袖”所裹挟,他们并不是自己想象的那样,是正义

和公正的象征。我们要在政策和法律许可的范围内，耐心给群众做解释说明工作，采取有步骤性的行动，逐步平息社会情绪，不要只顾眼前平息事端，不要无原则地对当事人让步，避免一些本来可以控制的网络事件不断升级。

当然，虚拟社会说到底是现实的缩影。所有的网络群体性事件，大都有一定的现实背影。所以，消除网络不稳定因素，根本上还是要本着“预防为主、标本兼治”的原则，多措并举，从源头上消除产生社会危机的土壤。作为各级领导干部和工作人员，尤其要严格要求和约束自己，无论是在公务行为和个人行为中，都要遵守党纪国法和社会公德，最大限度地减少冲突的可能，避免引发社会矛盾。

总之，社会运动本身就是一种现实的社会运动。社会运动的扩展，使社会生活方式日益从行政管理型、政府主导型、政治动员型向社会自我组织型、草根型、公民社会型转变，这就对我们现有的社会管理方式提出了新的要求。在深入推进社会建设与创新社会管理的进程中，党中央提出要把对虚拟社会与对现实社会的管理统筹起来抓，加强网络管理能力建设和机制创新，积极构建和谐虚拟社会。

傅思明

2012年10月