

“广西文化名家暨‘四个一批’人才”文丛

QINGLIU JI

清流集

——网络舆论监督研究

周可达
著

◆ 漓江出版社

“广西文化名家暨‘四个一批’人才”文丛

QINGLIU JI

清流集

——网络舆论监督研究

周可达
著

图书在版编目 (CIP) 数据

清流集：网络舆论监督研究 / 周可达著. — 桂林：漓江出版社，2018.10

(“广西文化名家暨‘四个一批’人才”文丛)

ISBN 978-7-5407-8202-3

I. ①清… II. ①周… III. ①互联网络-舆论-监督-中国-文集 IV. ①G219.2-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 143742 号

清流集

——网络舆论监督研究

周可达 著

出版人 刘迪才

出品人 张谦

策划编辑 张谦

责任编辑 张谦

助理编辑 孙精精

书籍设计 石绍康

责任监印 杨东

出版发行 漓江出版社有限公司

社址 广西桂林市南环路 22 号

邮编 541002

发行电话 010-85893190 0773-2583322

传真 010-85890870-814 0773-2582200

邮购热线 0773-2583322

电子信箱 ljcbbs@163.com

网址 <http://www.lijiangbook.com>

印制 三河市西华印务有限公司

开本 880 mm × 1230 mm 1/32

印张 7

字数 141 千字

版次 2018 年 10 月第 1 版

印次 2018 年 10 月第 1 次印刷

书号 ISBN 978-7-5407-8202-3

定价 40.00 元

漓江版图书：版权所有，侵权必究

漓江版图书：如有印装问题，可随时与工厂联系调换

前 言

互联网是继广播、报纸、电视之后的“第四媒体”(正式命名于1998年召开的第四届联合国新闻委员会年会)。它以高科技为起点,后来居上,成为传播迅捷、信息如海、全方位互动的传播媒体。

互联网的普及,不仅改变了人们的生活方式、工作方式,也改变了人们的政治参与方式。在中国,利用互联网这个平台,舆论监督和群众监督迅速结合起来,由此催生了当今中国民主政治的崭新的监督形式——网络舆论监督。网络舆论监督不仅是中国社会主义民主政治发展的产物,也是中国社会主义民主政治的发展内容。

网络舆论监督是社会舆论监督的一个重要的组成部分,具有一般社会舆论监督性质和共同的特点,但同时又具有自身的特征和优势,它借助科技发展提供的便利的互动平台,开辟了一片人民民主监督的新领域,起到了以往民主监督难以起到的作用。

所谓网络舆论监督,就是民众以互联网为平台,通过网络

技术，对国家政治、经济、法律、文化、教育、行政等活动进行褒贬与评价，对社会管理者行使管理权力的行为进行监督的过程。

网络舆论监督的兴起是网络的普及以及舆论环境更为宽容的结果。保障人民群众的知情权、表达权、参与权、监督权，是社会主义民主政治建设的重要内容。以往由于资讯不发达，人民群众的知情权、表达权受到很大的限制，老百姓对政府的监督，对官员的监督，往往由于种种原因而难以落到实处，这无形中助长了某些公共权力的滥用。而互联网的普及，在很大程度上改变了人们的生活方式，也改变了人们的政治参与方式。网络媒体的自由性、开放性和互动性特点使得普通人在传统媒体上无法实现的个人表达自由得到空前的展示，只要具备上网条件，任何人都可以在网上获取巨量的信息，畅所欲言地发表自己的意见；各种问题，尤其是公共事件，不论是国内的还是国外的，都能马上形成网上舆论，甚至产生巨大的舆论压力，达到任何部门、机构、公众人物都无法忽视的地步。

网络监督迅速发展，在很大程度上还由于政府对网民表达社情民意的重视。党的十七大报告明确提出：“保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权”；“加强民主监督，发挥好舆论监督作用，增强监督合力和实效”。2008年6月，党和国家领导人在考察人民日报社时指出：“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，我们要充分认识以互联网为代表的新兴媒体的社会影响力，高度重视互联网的建设、运用、管理。”2016年4月19日，习近平总书记在主持召开的网络安全

和信息化工作座谈会上指出：“要建设网络良好生态，发挥网络引导舆论、反映民意的作用。”“对网上那些出于善意的批评，对互联网监督，不论是对党和政府工作提的还是对领导干部个人提的，不论是和风细雨的还是忠言逆耳的，我们不仅要欢迎，而且要认真研究和吸取。”

网络舆论监督出现在人们的社会政治生活之中，一方面，可以督促政府决策始终沿着科学化、民主化的方向行进，督促政府官员时刻谨言慎行，把老百姓的利益放在首位；另一方面，也可以让一些腐败现象难有藏身之地，被网络舆论穷追猛打，最终受到应有的处置。只要稍稍梳理一下前些年发生的一些网事，我们都会明显感受到网络监督的力量，如2008年闹得沸沸扬扬的“华南虎照”事件，公务员税收黑洞事件，深圳高官“猥亵门”事件，“温州培训团”出国考察事件，南京“周久耕事件”，铁岭西丰原县委书记带“病”复出事件，等等。网络舆论监督使各种社会问题，尤其是腐败问题得以曝光，一个个“问题官员”或被问罪，或被去职。正是网民的热心和执着，网络舆论监督因此越来越受到社会各界的关注和重视，有关部门处置的速度越来越快，应对的力度也越来越大。

如果说广大网民是网络舆论监督的主体的话，那么，权力人物以及权力运行就是网络监督的客体；对公共权力的运行进行监督也就成为网络舆论监督主要内容。相对于传统的监督、反腐的体制机制，网络舆论监督的积极意义在于它为反腐倡廉、构建社会和谐稳定提供一种新的动力机制。反腐败要面对复杂多变的形势，这就需要一方面不断完善反腐败的体制机制，还

要不断发掘新的动力资源。

网络舆论监督借助科技发展提供的便利的互动平台，开辟了一片人民民主监督的新领域，起到了以往民主监督难以起到的作用；但网络上的许多管理缺位及网民的非理性行为也影响了网络舆论监督的健康发展。对网络舆论的放任将可能导致无政府主义舆论泛滥，扰乱人心，影响社会的稳定；对网络舆论强制性的监管又可能扼杀其优越性，使我们失去这一低成本高效率的，对各种社会不良现象，尤其是腐败现象具有威慑力的监督力量。因此，如何把握网络管理的“度”，趋利避害，是问题的关键。当务之急要明确规定网络舆论监督的法律责任及监督主体的权利及义务，加快与之相关的法律法规的建设，同时又能与原有的其他法律、法规相协调和互为补充。网络监督只有在法制化轨道上运行，才能保证其健康的发展和发挥其应有的作用。

本书所选文章从政治社会学、社会心理学以及新闻学与传播学等学科角度，对网络舆论监督做了较系统的研究：对以往研究中争议较大的一些观点力图给以具有理论依据，又符合当前我国国情的判断；对网络舆论监督发展过程中出现的新问题进行分析，对许多尚待深化的研究进行深度的探讨，并根据网络舆论监督的现实发展不断拓展研究的领域，最终形成关于网络舆论监督的一个较完整的理论体系。

网络科技的发展日新月异，从网络民意表达的方式到网络舆论监督的运作模式都处在不断地变化的过程中，而学者们对它的研究永远处于一定程度的滞后状态。虽然笔者希望能够尽

量赶上网络舆论发展的脚步，但往往我们对某一问题有些思考的时候，网络舆论的现实发展已走在了前头，加之本书所选文章均是数年前的旧作，不论是网络舆论监督还是全国的反腐败形势都发生了非常大的变化，因此，在充满生机的现实发展面前，我们的研究或许永远只能是一种带着遗憾的努力了。

周可达

目 录

001 / 前 言

001 / 第一章 演化趋势

034 / 第二章 性质与实现途径

057 / 第三章 运行模式

079 / 第四章 主要表达渠道

097 / 第五章 优势及功能

108 / 第六章 存在的问题及原因

127 / 第七章 冲突与平衡

147 / 第八章 引导与立法

附 录

168 / 试论“新意见阶层”

181 / 网络舆论监督及其规范

194 / 建立和完善网络舆情汇集分析机制的思考

208 / 主要参考文献

212 / 后 记

第一章 演化趋势

一、互联网已逐渐成为舆论重要的表达平台

在中国迈向现代化、信息化、民主化的发展进程中，网络成为一个越来越重要的民意渠道，成为网民讨论公共事务、表达意见、进行舆论监督的一个重要的公共平台。1994年4月20日，中国科学院计算机网络信息中心第一次实现了与国际互联网的全功能连接，由此，中国在国际上被正式承认真正拥有全功能互联网的国家。不过，在互联网刚刚登陆中国之时，上网对中国寻常老百姓来说，还是一个很奢侈又可有可无的东西。然而，多年过去，中国互联网发展的势头和速度不仅是我们始料不及，也让世界为之惊叹。互联网不仅极大地满足了人们获取和传输信息的需要，而且逐步地改变着人们的工作方式和生活方式，更重要的是还强烈地冲击了人们的传统观念和思维模式。

从舆论研究的角度来看，互联网的使用不仅极大地丰富了舆论表达的方式和手段，而且也丰富了舆论表达的内涵，极大

地扩展了舆论的社会功能，因而逐渐地成为当代舆论表达的主要形式和途径，在很大的程度上代表了舆论的时代特色。网络舆论可说是我们国家的经济社会发展的一面镜子。各种社会矛盾、社会热点，诸多突发事件和社会现象，乃至天灾人祸，无不成为网民们热烈讨论的主题。从针砭时弊、舆论监督到爱国热情的表达，网民们一步步走向成熟，成为一支不容忽视的力量。网络也成了党政领导人直接获取民意的非常重要的途径。从2008年6月20日，党和国家领导人来到人民日报社，通过人民网的“强国论坛”与网友们在线交流，到2009年时任国务院总理温家宝到中国政府网及新华网与网友在线交流，这是最高领导人直接利用网络和网民进行交流，标志着网络媒体已经成为其他媒体不可替代的第四种媒体。互联网成为各阶层利益表达、情感宣泄、思想碰撞的舆论主渠道。

（一）网络的迅猛发展和普及

1. 网民规模世界第一

据中国互联网络信息中心（CNNIC）发布的《第32次中国互联网络发展状况统计报告》提供的数据：截至2013年6月底，中国网民规模巨大，人数达5.91亿，较2012年底增加2656万人；互联网普及率为44.1%，较2012年底提升了2.0个百分点。

2. 手机网民和农村网民增加明显

该报告还显示，到2013年6月底，我国手机网民规模达4.64亿，较2012年底增加4379万人，网民中使用手机上网的人群占比提升至78.5%。手机上网成为互联网发展的新的增长点。更多的人使用手机上网，使得受网络、终端等限制而无法接入的

局限得到破解；另一方面，手机上网推动了通信的及时性。智能手机的广泛使用，使过去很多只能安装在电脑上的通信软件，如 QQ、飞信、微信等聊天工具也装上了手机，人们更方便地随时接收和发布信息，在各种群中交流、沟通，推动了网络舆论的快速形成。

我国网民中，农村人口规模达 1.65 亿，所占比例为 27.9%，相比 2012 年增加了 908 万人。农村网民的增长速度并没有随着城市化带来的农村人口的减少而减缓，反而略有增加。截至 2013 年 6 月底，中国网民新增规模为 2656 万人，其中新增农村网民达 1445 万人，所占比例 54.4%。农村新增网民数量连续两年超过城镇网民增长速度，成为中国网民增长的重要动力。

3. 网民结构趋于合理

网民结构是否合理，关系着网络舆论的代表性问题。统计数据表明，近年来，我国网民结构更趋合理，表明网民意见在全体公民中具有更大的代表性。

性别结构：截至 2013 年 6 月底，中国网民的性别比例为 55.6:44.4。数据表明，最近几年，中国网民性别比例基本保持平稳。

年龄结构：近年来，我国网民由青少年逐步向中老年扩展。截至 2013 年 6 月底，中国网民中 30 岁以上各年龄段人群占比均有不同程度的提升，总占比为 46.0%，相比 2012 年底提升了 2.1 个百分点。网民的年龄结构更趋合理。

职业结构：我国网民的职业结构中，以学生占了较高的比例（26.8%）；其次是自由职业者（17.8%）；第三是一般职员

(10.6%)。近年来,随着上网门槛的降低,退休、无业和下岗失业群体在全体网民中的比例有所上升。

4. 网络内容迅猛增加

据 CNNIC 发布的报告,截至2009年12月,中国的网站数(即域名注册者在中国境内的网站数,其中包括在境内接入和境外接入数)达到323万个。网页的规模反映了互联网的内容丰富程度。自2003年开始,中国的网页规模基本保持翻番增长,2009年网页数量达到336亿个,年增长率超过100%。

据《第32次中国互联网络发展状况统计报告》提供的数据,截至2013年6月底,我国域名总数增至1469万个,相比2012年底增速为9.6%;中国.CN域名总数为781万,相比2012年底增长了4.0个百分点,占中国域名总数比例达到53.1%;.COM域名数量为561万,占比为38.2%;中国网站数量为294万,半年增长26万个,增长率为9.6%(数据中不包含.EDU.CN下网站)。

5. 网络已成为新闻舆论的独立源头

网络信息在传播上的开放性、互动性、迅捷便利性特征,对广播、电视、报刊等传统媒体而言,都是一次前所未有的重大变革。有鉴于此,1998年5月,联合国教科文组织首次把互联网命名为继报刊、广播、电视之后的“第四媒体”。人民网舆论监测室曾经抽取了2009年中具有较大影响力的70多件社会热点事件,其中首先由网络进行爆料,然后才在社会上引发广泛关注的就有23件,约占全部事件的30%。

《2009年中国互联网舆情分析报告》还根据对五大论坛网

站热点事件发帖量等数据的统计，对2009年网络热点事件、网络流行语等进行了梳理，发帖过万份的热点事件如湖北巴东县邓玉娇案、云南晋宁县“躲猫猫”事件、上海交通管理部门“钓鱼执法”、网瘾标准与治疗等。这些热点事件涉及不同的领域，体现了社会公众对公权力监督和对社会秩序的维护以及公共道德的伸张，体现了广大网民积极的社会参与意识。

（二）网络舆论表达平台异常活跃

网络舆论平台指的是网民在网上发表意见，形成舆论的载体，目前主要是新闻跟帖、网络论坛/BBS、博客/个人空间以及形式多样的即时通信等。在网络技术日新月异的时代，民意聚合与表达方式发生了重大的变革，呈现了由网络、移动通信（包括网站、论坛、微博客、电子邮件、即时通信等）等所构成的网络传播与广播、电视、报刊等传统媒体相互配合，取长补短，相互推动，相得益彰。而且，相对于论坛、博客、即时通信等由于不像主流媒体那些经过管理层审查方可发布信息，它们所发布的草根声音更显示出强大能量。互联网已成为广大网民接收和发布信息、表达观点、评议时政、释放情绪的主渠道。人民论坛“千人问卷”调查组2009年通过问卷调查——“您认为哪个渠道最能保障公民的知情权、参与权、表达权和监督权？”结果显示，69%的受访者选择“网络”，12.7%的受访者选择“传统媒体”，7.2%的受访者选择“公民组织”，只有2.5%的受访者选择“信访”。2008年6月20日，胡锦涛总书记在人民网“强国论坛”与网友直接在线交流中，对网络民意的地位与作用做了充分的肯定。

获取信息和发布信息(包括个人对公共事务、公众人物、价值观念、意识形态等发表的意见)是很多人上网的主要目的。据统计,截至2013年6月,网络使用率排名前三甲分别是及时通信(84.2%)、搜索引擎(79.6%)、网络新闻(78.0%)。在网络媒体覆盖的地域和人群日趋广泛的同时,移动互联网及网络视频、微博客、腾讯等网络技术和平台的发展,信息传递的渠道更加丰富,传播方式更具自主性、互动性、快捷性。

1. 新闻跟帖

新闻跟帖,又称网民新闻评论,是网络媒体针对某一新闻报道而设立的可供网民自由发表看法和意见的功能,是实现网络互动的重要方式。新闻跟帖这一形式首先出现在商业网站。新浪网于2000年6月最早开设这一互动功能。目前,绝大多数新闻网站和商业网站均设有跟帖评论窗口,供网民发表观点。如人民网的“强国论坛”对各类重大事件、重大政策、重要活动和节庆及一些热点难点问题都专门开设多个专题讨论帖,主帖内容分类清晰、观点鲜明,吸引了众多网民关注和响应。新闻跟帖体现了网民的基本需求,即“交流性”和“参与性”,它具有公众意见汇集场所和民情民意表达渠道的功能,影响力非常大。从各主要网站、论坛的情况来看,不少热门新闻的后面,常常有很多的跟帖,有时跟帖多达数万,甚至数十万。

不同的网站跟帖的功能板块的叫法各异,新浪、腾讯叫“我要评论”,搜狐叫“我来说两句”。网民可以在新闻报道后的留言区跟帖发表自己的观点,同时也可以浏览别人的跟帖;一些经典的跟帖被反复引用,网友直接在别人的帖子上加盖自己的