

Politics and Public Administration Study Series (6th Collection)
政治与公共治理研究文库 (第六辑) 主编 金太军

MPA

舆论监督与地方政府 网络舆情应对

叶战备 惠娟 著

Supervision by
Public
Opinion and
Response of
Local
Government to
Internet
Public
Opinion

广东省出版集团
广东人民出版社

Politics and Public Administration Study Series (Collection VI)

政治与公共治理研究文库 (第六辑)

主编 金太军

舆论监督与地方政府 网络舆情应对

叶战备 惠娟 著

广东省出版集团
广东人民出版社

· 广州 ·

Supervision by
Public
Opinion and
Response of
Local
Government to
Internet
Public
Opinion

图书在版编目 (CIP) 数据

舆论监督与地方政府网络舆情应对/叶战备 惠娟著. —广州:
广东人民出版社, 2014. 4
(政治与公共治理研究文库. 第六辑)

ISBN 978 - 7 - 218 - 08762 - 7

I. ①舆… II. ①叶… ②惠… III. ①地方政府—互联网络—舆论—监督—研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 061142 号

YU LUN JIAN DU YU DI FANG ZHENG FU WANG LUO YU QING YING DUI

舆论监督与地方政府网络舆情应对

叶战备 惠娟 著

版权所有 翻印必究

出版人: 曾莹

责任编辑: 肖风华 钱丰

责任技编: 周杰 黎碧霞

封面设计: 林小玲

出版发行: 广东人民出版社

地址: 广州市大沙头四马路 10 号 (邮政编码: 510102)

电话: (020) 83798714 (总编室)

传真: (020) 83780199

网址: <http://www.gdpph.com>

印刷: 中山市国彩印刷有限公司

书号: ISBN 978 - 7 - 218 - 08762 - 7

开本: 787 毫米×1092 毫米 1/16

印张: 23.25 插页: 2 字数: 349 千

版次: 2014 年 4 月第 1 版 2014 年 4 月第 1 次印刷

定价: 40.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与出版社 (020 - 83795749) 联系调换。

售书热线: (020) 83790604 83791487 邮购: (020) 83781421

本书受江苏高校协同创新中心“新型城镇化与
社会治理”、江苏高校优势学科建设工程资助项目
(PAPD)“政治学”、教育部人文社会科学重
点研究基地苏州大学中国特色城镇化优秀创新团队
建设项目“新型城镇化背景下地方政府社会管理创
新研究”资助。

“当代中国政府管理与社区治理”丛书

编 委 会

顾 问 张永桃 童 星

主 编 金太军

编 委 (按姓氏笔画为序)

马 俊 (中山大学)

王庆五 (中共江苏省委党校)

王浦劬 (北京大学)

毛寿龙 (中国人民大学)

朱光磊 (南开大学)

孙学玉 (中共中央组织部)

许耀桐 (国家行政学院)

吴志华 (华东师范大学)

杨 龙 (南开大学)

严 强 (南京大学)

汪大海 (北京师范大学)

陈国权 (浙江大学)

张立荣 (华中师范大学)

张成福 (中国人民大学)

张康之 (中国人民大学)

张桂林 (中国政法大学)

周 平 (云南大学)

周光辉 (吉林大学)

马德普 (天津师范大学)

王卓君 (苏州大学)

文 军 (华东师范大学)

田晓明 (苏州大学)

朱正威 (西安交通大学)

刘 峰 (国家行政学院)

肖 滨 (中山大学)

杨光斌 (中国人民大学)

杨海蛟 (中国社会科学院)

汪玉凯 (国家行政学院)

陈振明 (厦门大学)

张凤阳 (南京大学)

张学栋 (中国行政管理学会)

张贤明 (吉林大学)

张锐昕 (吉林大学)

张 雷 (东北大学)

周志忍 (北京大学)

竺乾威 (复旦大学)

林闽刚 (南京大学)

房 宁 (中国社会科学院)

郁建兴 (浙江大学)

闫小波 (南京大学)

贺雪峰 (华中科技大学)

赵 晖 (南京师范大学)

桑学成 (中共江苏省委党校)

高 建 (天津师范大学)

徐晓林 (华中科技大学)

唐亚林 (复旦大学)

黄卫平 (深圳大学)

鲍 静 (中国行政管理学会)

薄贵利 (国家行政学院)

林尚立 (复旦大学)

卓 越 (厦门大学)

胡 伟 (上海交通大学)

施雪华 (北京师范大学)

娄成武 (东北大学)

桑玉成 (上海市社科联)

高小平 (中国行政管理学会)

徐 勇 (华中师范大学)

徐湘林 (北京大学)

崔运武 (云南大学)

靳江好 (中国行政管理学会)

薛 澜 (清华大学)

主编前言

改革开放以来，在渐趋繁荣的社会科学领域，行政管理学（又称行政学或公共行政学，公共管理学则是其外延拓展）作为研究公共行政或政府管理的一门系统化的科学，是发展最快、取得成果最为显著的学科之一。究其原因，最根本的还是行政管理学是一门与中国改革开放和现代化建设的伟大实践密切相关的应用学科。这也就是马克思所说的“理论在一个国家实现程度，决定于理论满足这个国家的需要程度”。从世界范围来看，对政府管理的研究，已愈来愈引起各国政府和学术界的重视，行政学已成为一种全球性科学。尽管存在着各种差异，但东西方各国已越来越在以下一点上达成共识：一个国家能否在激烈的全球化竞争中求得生存和发展，很大程度取决于是否有一个有权威、有能力、廉洁、勤政、务实的政府对包括经济事务在内的社会公共事务进行合理、高效、规范的管理。

对中国这样的发展中国家，政府行政管理的成效如何，对经济社会的稳定和发展更有着特殊重要的意义。正如美国学者 M. 托达罗所说：“公共行政是发展中国家最短缺的资源。”（M. P. 托达罗：《第三世界的经济发展》，中国人民大学出版社 1998 年版，第 221 页）的确，中国才刚刚摆脱计划经济体制的束缚，与根深蒂固的计划经济体制相适应的传统的政府管理，从管理体制、职能、方式、机构、人员等各个方面都需要进行重大的改革和调整，以适应改革开放和社会主义市场经济发展的需要。毋庸讳言，近 20 年来中国的行政改革在取得很大成就的同时仍存在很多弊端和缺陷。

这些弊端已成为新世纪中国深化改革和经济社会的持续发展的严重障碍。因此,总结经验,反思弊端,剖析成果,探求对策就成为中国行政学研究的时代主题,也是政治学和行政学理论工作者责无旁贷的神圣职责。当然,这种总结、反思、剖析和探求都是建立在系统的学术研究和缜密的理性分析的基础上。

正是抱着上述宗旨,我们不揣浅陋,计划用20年左右的时间编写《当代中国政治与公共治理研究文库》(原名为《当代中国公共管理与社区治理》)若干辑,内容主要涉及当代中国改革、开放和社会主义现代化进程中政治与公共治理领域中的一些重大问题,如政府职能的重组与定位,行政权力横向与纵向结构的调整与完善,政府机构的精简与人事制度的改革,公共政策制定与执行的优化,权力的制约监督与腐败的治理,行政制度的变革创新与重大政策的案例分析,乡村的改革发展与治理结构的改善,执政党执政能力提高与服务型政府建设,政府关系的完善与乡村改革与发展,区域生态治理与社会管理创新等方面。对这些重大课题的研究我们坚持理论与实践相结合,立足国情,以管理学、政治学的理论研究为基础,紧密跟踪学术前沿,如借鉴当代政治学的“治理”和“善治”理论,行政学的“新公共管理”、“新公共服务”理论,等等,赋予当代中国政治与公共治理以新的时代特征和科学内涵;同时也注意吸收经济学、社会学、心理学、伦理学等相关学科研究成果,以期我们的研究成果能既立足于新世纪的中国国情,又有坚实的学术支撑和逻辑依据。我们希望,这些研究成果的问世对促进我国政治学和公共管理学的发展,培养高素质的行政管理和社区管理人才,推动我国经济体制、政治体制改革的不断深入和经济、社会的持续发展,能够产生积极作用。

需要说明的是,我们之所以把丛书更名为“政治与公共治理文库”,即增加了“政治”,删除了“社区治理”,并将“管理”易为“治理”,主要是基于以下几点考虑:一是从本质上说,“政治”与“公共管理”都是“众人之事治理”,只是研究的侧重点有所不同而已。但二者的关系至为密切则是毋庸置疑的:离开了政治,公共管理就可能偏离正确方向,离开了公共管理,政治也可能变得空洞乏味;二是从我国政治学研究现状看,与

公共行政学相比，由于种种原因，改革开放以来政治学的发展显得比较滞后，但新世纪以来我国社会主义政治文明建设与政治体制改革进程的加快，对政治学的发展和政治学的研究提出了日益紧迫的要求；三是就我所任职的苏州大学政治公共管理学院乃至国内兄弟院校政治学行政学研究队伍来看，大部分学者对政治与公共管理都是“兼而研之”；四是社区治理本身就是公共管理的一项重要内容，也就是说，公共管理已经囊括了社区治理的内容，故无需单列社区治理。但为了更好更充分地体现公共管理与社区治理的共性，凸显公共管理的时代特征，我们采用了“公共治理”这一新概念。

“治理”与“管理”并不是随意使用的两个概念。治理是当代公共管理的一种新形式，好的治理即善治就是使公共事物所覆盖的公共利益最大化的社会管理过程，其本质特征在于它是政府和公民对社会公共事物的合作管理。治理的主体既是政府，也是民间公众。治理的对象则是公共事物。治理的基本构成要素有六个：一是合法性（legitimacy），即社会秩序和权威被自觉认可和服从的性质和状态；二是透明性（transparency），即与公民利益相关的政府政策信息感到公开性；三是责任性（accountability），即公众尤其是公职人员和管理机构由于其承担的职务而必须履行的相应责任和义务；四是法治（rule of law），即法律是公共管理的最高准则，政府官员和公民在法律面前人人平等；五是回应（responsiveness），即公职人员和管理机构必须对公民的需求作出及时的、负责的反应。六是有效（effectiveness），即管理机构设置合理，管理程序科学，管理活动灵活，最大限度地降低管理成本（参见俞可平主编：《治理与善治》，社会科学文献出版社2000年版，第8—10页）。在一些西方发达国家，近些年来出现了由传统的政府管理转变为治理（善治）的潮流，与此相应，对治理与善治的研究也成为西方政治学与行政学研究的热点与前沿课题。在我国，最近几年随着改革的深入，政界与学界也开始讨论并在实践中探索政府治理（善治）的问题。就现阶段的实际情况来看，由管理向治理（善治）的变迁还刚刚起步，其范围还主要局限于城乡基层社区，特别是在中国辽阔的农村地区出现的乡政村治体制下的村民自治，它虽是治理（善治）的初级

形态,但却推动了政府管理向治理(善治)的变迁。有鉴于此,我们把城乡基层治理包括村(居)民自治作为重要的研究内容。

研究方法的多样化是本丛书的一个鲜明特征。我们在研究过程中,坚持以辩证唯物主义与历史唯物主义为指导,吸收与借鉴比较研究法、制度研究法、过程研究法、生态分析法、行为分析法、个案研究法、政策研究法、结构—功能分析法等方法。尤其注重运用了以下四种方法:①制度研究方法。重点阐释中国政治与公共治理的横向结构和纵向结构的制度化规范。②过程研究方法。着重通过收集与分析大量实证材料,对当代中国政治与公共治理的实际运行状况加以描述与归纳,进而提出了相应的对策建议。③生态分析法。运用这种方法,考察当代中国公共管理的社会经济、政治和文化条件,以期把握现阶段中国特定的时空背景下政治与公共治理的原创性及其与外部环境的互动关系。这一研究方法在本辑(即第五辑)丛书中得到充分体现。④比较方法。对中国的传统和现实以及中外公共治理体制及其运行机制作比较分析。本丛书力求在保持四种方法各自侧重点及其特色的前提下,做到互补互通,相得益彰。

本丛书是以苏州大学政治与公共管理学院一批中青年学者为主的政治学与公共管理学科团队集体努力、精诚合作的结果。作为主编,我本人负责丛书的选题与思路设计以及书稿的统稿、定稿工作,并参与了部分章节的撰写。本辑丛书受江苏高校优势学科建设工程资助项目(PAPD)“地方政府与社会管理”、国家社科基金重大项目“应对重大突发公共事件的政府协调研究”(08&zd010)、江苏省高校哲学社会科学研究重大项目“公民社会视野下的社区治理路径研究——基于苏南、苏中、苏北的比较分析”(2011ZDAXM014)、教育部人文社会科学重点研究基地苏州大学中国特色城镇化优秀创新团队建设项目“新型城镇化背景下地方政府社会管理创新研究”等资助。各有关单位与领导特别是苏州大学党委书记王卓君教授、副校长田晓明教授从诸多方面给予了大力支持和扶助,从而在很大程度上保证了本课题的顺利实施。广东人民出版社的远见卓识和责任编辑肖风华的不辞劳苦则保证了本丛书的第六辑继第五辑之后能再次有幸作为该社年度重点出版项目推出。

我们还特别要致以谢意的是江苏省政治学和行政学界前辈、国内著名政治学与行政学家张永桃教授，著名社会学家、公共管理专家童星教授。实际上，不仅我本人多年来一直得到张先生和童先生的悉心指点，而且近年来，他们对苏州大学政治与公共管理学科的建设也提携有加，表现出大师级学者的宽广胸怀和高尚品格。此外，编委会各位专家以不同的形式对我们的研究提供了许多建设性的意见。同时，我们还吸收和引用了国内外大量的相关研究成果。当然我们已在本书的注释和所附的“主要参考文献”中作了必要的注明。在此一并致谢。

最后需要说明的是，由于我们学术功底与社会阅历尚浅，研究能力有限，特别是把握敏感、复杂的政治和公共治理问题的能力还略显欠缺。加上教学任务繁重，书中难免有诸多疏漏甚至错误之处，祈望专家学者和广大读者不吝赐教，予以批评指正。

金太军

2013年10月于苏州独墅湖畔

目录 CONTENTS

1 前言 // 1

上篇

权力制约视角下的舆论监督

2 舆论监督与权力制约 // 6

- 2.1 舆论监督概述7
- 2.2 权力制约的机制18
- 2.3 舆论监督发挥对权力制约作用的途径33

3 舆论监督理论与实践的历史考察及其启示 // 37

- 3.1 舆论监督的理论溯源38
- 3.2 舆论监督的实践发展53

4 中国舆论监督的现状 // 79

- 4.1 中国舆论监督的指导思想80
- 4.2 中国舆论监督的运行过程105
- 4.3 当前中国舆论监督存在的主要问题120

5 加强和改进当前中国舆论监督的对策 // 130

- 5.1 理顺若干关系131
- 5.2 建立和完善舆论监督的有效机制164

6 小结 // 207

下篇

地方政府网络舆情应对

7 “社会的温度计”——网络舆情概念解码 // 210

- 7.1 从概念变迁看舆情发展211
- 7.2 从概念辨析看舆情界定216
- 7.3 从传播媒介看网络舆情221

8	“大众麦克风时代”——网络舆情现状分析 // 226
8.1	网络舆情传播已成燎原之势227
8.2	网络舆情接近社会民意235
8.3	网络舆情的发酵对群体性事件的影响242
9	“民主意识碰撞全媒体”——网络舆情爆炸成因探析 // 247
9.1	民主意识的觉醒和扩张249
9.2	利益诉求渠道长期阻滞252
9.3	网络媒介提供自由市场257
9.4	政府职能转变相对滞后263
10	“监督、批评政府”——网络舆情的积极意义 // 269
10.1	增强政府和公众的良性互动271
10.2	拓宽政府和公众的共治领域275
10.3	促进政府行为更加廉洁高效281
11	“丢失的公信力”——网络舆情的消极影响 // 288
11.1	损害政府公信力289
11.2	滋生网络暴力294
11.3	影响社会稳定297

12 “鸵鸟心态”——某些地方政府应对网络舆情的现状分析 // 302

12.1 把舆情视为“敌情”303

12.2 能力不足的危险312

13 “谣言止于真相”——地方政府应对网络舆情的策略 // 319

13.1 有效应对突发舆情事件320

13.2 建立舆情应对长效机制327

13.3 引导公民实现有序参与339

14 小结 // 345

参考文献 // 348

后记 // 363

1

前 言

在中国，舆论监督一贯被视为一种对党政权力组织的公开的监督形式。然而从舆论监督的运作层面来看，“大众传媒都是国有资产，主要媒体由党和政府直接掌握并受到经济扶植，其他媒体也都分属主要媒体或传媒集团、各个党政机构或党领导的团体。它们的重大批评报道，通常得到主管机构的指示；有些重大批评报道是由记者首先发起的，但事后必须得到主管机构的认可才可能继续下去。针对最基层权力组织的批评，针对小型企业和一般违法事件的批评，媒体拥有一定的自由权。总体上，传媒监督在我国某种程度上是党政权力的延伸或对这种权力的补充。”^① 这种舆论监督的权力背景，一方面使得舆论监督的对象十分惧怕新闻媒介“点名”，因为这种“点名”大多是已经得到了官方的事先认可，其上级要过问、表态。^② 另一

① 陈力丹：《论我国舆论监督的性质》，《新闻知识》2003年第11期，第18页。

② 参见朱光磊：《当代中国政府过程》，天津人民出版社2002年版，第254—255页。

方面又导致了监督权力的舆论受到权力支配。于是在舆论监督的具体实施过程中,一些官员一旦发现监督到自己头上,要么千方百计用各种关系说情讨饶,要么火冒三丈,以各种名目兴师问罪,主要表现为行政权力干预、地方保护主义、暴力形式的反抗和法律诉讼等。

媒介这种对政府的依附,决定了中国的新闻传播在对权力实施舆论监督、特别是批评报道方面处于天然的劣势,从而产生“打‘死老虎’”、“只打苍蝇,不打老虎”的问题。中国的新闻媒介从来没有独立揭发出真正重大的政治经济问题,披露严重的社会问题常常受到压制。同时,由于监督对象及其上级部门越来越老练的抵制与干预,新闻媒介的舆论监督处于十分困难的境地。

但新闻媒介在宪政中的作用并不是表现为自上而下的传递“权力的声音”,而是自下而上的对权力的制约。根据现代宪政理论,政府所拥有的权力源于公民的委托。公民将权力委托给政府以后,并不是撒手不管,任其所为。而公民控制委托出去的权力的主要方式是,他们保存着选举权和舆论监督权。政府机关和政府官员的命运决定于公民的选票,而公民拥有批评政府机构和政府官员的权利和自由,就会影响官员的选票,所以他们害怕公众舆论的力量。换句话说,舆论监督是现代公民借助大众传媒行使自身权利对权力运行尤其是权力滥用进行监督的一种直接民主形式。

WEB2.0时代,随着技术的进步,网络成为人们生活中不可或缺的一环,在传统的网络架构上,自媒体如雨后春笋般成长。技术的进步释放了公众参与的激情,网络舆情的滥觞似乎完全佐证了舆论监督这一直接民主形式。

与此同时,我们发现网络时代,政府宣传领域实际存在着“官方网络舆论场”和“民间网络舆论场”。各级政府仍然主要依靠报纸、电视、广播等传统媒体进行信息传播,网络对于政府而言是工具性存在,政府很少主动通过网络与网民进行交流,对网民的诉求大多是被动应对,只有网民的诉求在网络上形成较大影响时,政府才会被动介入,失去了处理问题的先机。在网络互动平台上,政府部门依然固守着传统的宣传习惯,在网络沟通上呈现呆板、保守和不近人情的形象,难以与网民拉近