



网络突发事件 预防与应对

庞宇◎著

Internet Emergency Preparedness
and Response

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

网络突发事件 预防与应对

庞宇◎著

Internet Emergency Preparedness
and Response

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

网络突发事件预防与应对 / 庞宇著. —北京: 中国法制出版社, 2015. 3

ISBN 978 - 7 - 5093 - 4885 - 7

I. ①网… II. ①庞… III. ①互联网络 - 突发事件 - 公共管理 - 研究 - 中国 IV. ①630 - 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 251568 号



策划编辑 赵 宏

封面设计 周黎明

网络突发事件的预防与应对

WANGLUO TUFASHIJIAN DE YUFANG YU YINGDUI

著者/庞 宇

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

印张/8.25 字数/180 千

版次/2015 年 3 月第 1 版

2015 年 3 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 4885 - 7

定价: 36.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 010 - 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 010 - 66010483

市场营销部电话: 010 - 66033296

邮购部电话: 010 - 66033288

全球正处在数字化和网络化的时代，互联网的发展改变了人类社会的生存方式、组织形式和运行模式。在 Web1.0 时代，信息传播呈现金字塔形结构，塔尖是信息传播者，塔身是作为信息接受者的用户，信息交流以单向传播为主，用户被动地阅读、接受互联网信息；在 Web2.0 时代，强调信息的交互性，互联网用户不仅仅是被动阅读、接受信息，既是信息的浏览者，也是信息的制造者，通过用户与用户之间，用户与网站之间的双向交流，实现了社会化网络的构建；在 Web3.0 时代，技术创新、业务聚合将成为主流，其将基本协议一致的所有互联网应用移植、聚合到其自身的开放平台上，使它成为一种新的强大的媒体形式。

经历了门户网站为主体的“Web1.0”时代，到以社交媒体为主的“Web2.0”时代，“用户生产内容”模式使得互联网赢得了独立性和自主性，成为真正意义上继报纸、广播、电视之后的“第四媒介”。“Web3.0”时代的到来，使得普通用户拥有一个贴身的私人助理，网络能够自主地查询互联网上的所有信息来回答任何问题。与 Web2.0 相比，Web3.0 不仅把人与人联系起来，而且把信息与信息联系起来，并且能够利用信息结合用户偏好来解答用户提出的各种问题。

伴随着互联网技术的蓬勃发展，人类从“现代社会”过渡到“风险社会”成为一个必然结果。“风险社会”是德国社会学家乌尔里希·贝克（Ulrich Beck）在1986年出版的著作中提出的一个概念，用于区别“现代社会”。所谓“现代社会”是指以工具理性为基础，以实现经济发展和技术进步为目标。在他看来，“风险社会”是“现代社会”的演变，当物质层面的现代化得以实现后，人类并未进入到世界大同、高枕无忧的“理想国”当中。相反，人类在追求经济和社会现代化过程中，实际已经为自身埋下了各种具有风险性的“伏笔”和“祸根”。所谓“全球风险社会”是：“一种社会发展阶段或社会发展状态，在这个阶段，以人类实践活动为基础的各种全球性风险和危机对整个人类社会生活、生存和发展存在着根本性的严重威胁”。^① 正如美国著名学者曼纽尔·卡斯特所言，我们对横跨人类诸活动与经验领域而浮现之社会结构的探索，得出一个综合性结论：作为一种历史趋势，信息时代的支配性功能与过程日益以网络组织起来。网络构建了我们社会的新社会形态。^② 2014年，中国从国家层面实施了互联网的顶层设计，成立了中央网络安全和信息化领导小组，习近平主席任组长。中国开始进入互联网“新常态”。

互联网新技术新应用的发展进一步激发信息的制造和流通，网络信息的传递将趋于同步，规模日益增大，蝴蝶效应也更加明显，给虚拟社会管理提出了前所未有的挑战。一是移动互联网快速普及，互联网已无处不在。人们对移动性和信息的需求急剧上升，越来越多的人希望在移动的过程中高速地接入互联网来获取

① 庄友刚：《跨越风险社会：风险社会的历史唯物主义研究》，人民出版社2008年版，第42页。

② [美] 曼纽尔·卡斯特：《网络社会的崛起》，夏铸九、王志弘等译，社会科学文献出版社2003年版，第434页。

信息。3G、4G 技术的发展，刺激了移动互联网的深度应用，移动互联网用户高速增长不可挡，不久手机上网用户将超越 PC 上网用户，移动设备将取代 PC 机成为主流上网工具。移动互联网与社交类网络结合，即时性、互动性、扩张性的移动社交属性进一步增强，极大地提高了信息传播的范围和扩散速度。二是网络新应用的泛在化特征日益明显。随着移动互联网和智能终端的快速发展，微博、社交网站、微信、即时通讯等新型网络应用蓬勃兴起，信息载体多样化，传播去中心化，功能社会化。信息发布在一个网络应用服务上可以瞬间传播扩散至微博、社交网站、位置服务、微信、论坛等。每一个网络服务都可以成为信息传播的中心，相互渗透、相互影响，互联网的聚焦、放大能量不断加强。三是云计算迈入成熟推广阶段。微软、谷歌、IBM 等 IT 巨头纷纷向集成多种网络应用的公共平台转型，向用户提供云计算公共服务，云服务从以设备为中心转向以信息为中心，成为能将海量信息统一储存、管理，“云”成为管理网上信息传播渠道和平台，对网络管理权限形成了极大的挑战。

无论是 3G 技术、微博、微信、位置服务还是未来将会出现的新媒介形式，它们都无法改变两个事实：一是媒介深入渗透人类活动的领域，在风险社会中扮演越来越重要的角色，对民主政治和公共事务的影响越来越大；二是风险社会政府对于网络的操控和管制的代价越来越高，用技术手段控制无法完全奏效。在全球传播的时代，任何突发事件都有可能借助网络的力量演变成全国性或全球性的危机。“因特网曾被当作深化民主思想的理想工具——现在依然如此。”^①“21 世纪的社会运动、有目的的集体行动用因特网并在其上把自己展示出来，目标是改变社会价值观和

^① [美] 曼纽尔·卡斯特：《网络星河：对互联网、商业和社会的反思》，郑波、武炜译，社会文献出版社 2007 年版，第 168 页。

制度。”^① 从网络突发事件中越来越明显的政治诉求中可以窥见，政府的管理与公民的言论权利进行着博弈，政府必须重视公众围绕权利展开的抗争性政治的理由。“抗争的核心场景类似于可以变换成几种构造的现代体育设施，每一个设计都对应不同的事件，有时这样的场景被用于很铺张的场面，在这样的场面中，官员们展示了他们最华丽的服饰和武器，在另外一些时期，挑战者和政府为残酷的战争拉开了架势。除此之外的一些时候，它变成了圆形剧场，上演着受压迫者的苦境和呼唤社会变迁的有悲剧意味的道德剧。”^② 场景的变化受限于社会政治、经济、文化的发展，最终场景将走向公民社会，拥有权利的公民走向政治参与。

近年来，中国社会舆论空前繁盛，网络成为公民表达的主要途径。现在因为互联网比较开放、匿名、低门槛，为公众提供了方便快捷的渠道，公民通过新媒体表达诉求，抒发己见，监督权力，建言献策，已经成为普遍的观念和意识。公众通过互联网介入公共决策，反映个体诉求，并通过网上网下更为复杂的互动形式凝聚成强大的舆论压力和现实行动。社会处于转型阶段，矛盾与摩擦层出不穷，公民政治参与意识强烈，舆论载体快速传播，导致突发事件数量突飞猛进，影响力和范围不断扩大，各级政府部门面临着空前的挑战。网络突发事件频频爆发，有学者将网络事件总结为七类：涉腐、涉富、涉黄、涉黑、涉纪、涉法、涉权等。这些事件呈现出聚合性、嬗变性、处置复杂性等特征。聚合性：众多人员聚集参与，从初期相关

① [美] 曼纽尔·卡斯特：《网络星河：对互联网、商业和社会的反思》，郑波、武炜译，社会文献出版社2007年版，第150页。

② [澳] 科特：《新闻、公共关系与权力》，李兆丰、石琳译，复旦大学出版社2007年版，第115页。

利益者的不断加入，越来越多的“非直接利益群体”也借机介入，导致事态不断扩大。嬗变性：事件发生初期，参与人员仅仅代表利益诉求，但受到其他突发因素影响，事件参与人员和性质往往发生演变，甚至由一般的反映问演变成违法行为，可能由非对抗性矛盾变为对抗性矛盾。再者，网上的群体聚集，演变成网下的现实聚集行动，使得事态复杂升级。处置复杂性：事件的应对既涉及网上的舆论引导，也牵扯到网下有针对性的应对措施。不同的参与群体、不同的参与目的、不同的行为方式以及不同的表达渠道，决定了处置工作的复杂性。一些地方政府还在沿用旧有的危机管理模式和方法应对处置措施，隐瞒真相、推诿责任、反应迟钝等错误的应对方式，延误了化解危机的黄金时期。网络突发事件的预防和处置成为降低社会风险、化解冲突、塑造政府形象的契机。

结合新近发生的网络突发事件的案例的基本经验和教训，为了有效预防和应对网络突发事件，今后应着重从以下几方面做好防范与处置工作：加强网络舆情监测，实现超前防范处置是妥善应对网络突发事件的重要前提；及时发布权威信息，积极回应社会关切是应对网络突发事件的重要环节；网上宣传与网下处置相结合，做好重点人员工作是妥善处置网络突发事件的关键所在；加强网络舆论引导，严肃新闻报道纪律是应对网络突发事件的重要条件；讲究工作方式方法，充分发挥“第三方”作用，是应对网络突发事件的重要策略；加强技术措施储备，强化专业队伍建设，是应对网络突发事件的重要保障。在网络突发事件所经历的初期酝酿、传播扩散、全面升级、平息善后等阶段，针对不同阶段的特点，采取相应的措施予以应对，才能有效平息事件的影响。

目前网络突发事件的预防与应对研究不断走向深入，作为前置阶段的网络舆情监测预警还需再接再厉，提高政府对突发事件

和社会问题的敏感性和反馈速度；事中应对的网络舆论引导还需探索新的方式，推动政府信息公开，让政府的声音进入微博、论坛、社交网络，促进官民顺畅沟通和良性对话，打通官方与民间两个舆论场；网下处置，及早发现和解决基层社会矛盾，加强和创新社会管理，为转型期社会全面协调可持续发展作出贡献。



第一章 网络突发事件的基本态势 / 1

第一节 网络突发事件概述 / 1

- 一、网络突发事件的内涵和类型 / 1
- 二、网络突发事件的成因 / 8

第二节 网络突发事件的主要载体及特点 / 15

- 一、微博（客） / 15
- 二、社交网站 / 18
- 三、即时通信工具 / 20
- 四、论坛（BBS） / 22
- 五、博客（Blog） / 24
- 六、微信 / 25

第三节 网络突发事件的基本特征及发展趋势 / 27

- 一、网络突发事件的基本特征 / 27
- 二、网络突发事件的发展趋势 / 34

第四节 网络突发事件对社会安全稳定的影响 / 40

- 一、谣言和负面信息恶化了国内舆论环境 / 41
- 二、恶意炒作严重干扰了正常的经济和社会秩序 / 44

三、网络“维权”行为激化增加了社会稳定风险 / 46

第二章 网络突发事件处置的经验和教训 / 49

第一节 危机信息预警与研判——首要前提 / 49

一、树立网络危机意识 / 51

二、预测舆情走向：忽视苗头与积极跟踪 / 58

三、识别危机议题：避重就轻与突破重点 / 60

第二节 及时公布权威信息——关键环节 / 64

一、信息发布的速度：失时回应与及时发声 / 67

二、信息发布的渠道：传统单一与多元并举 / 72

三、信息发布的透明度：信口雌黄与实事求是 / 75

第三节 网上舆论引导——重要保障 / 80

一、网络舆论危机意识与舆论引导 / 81

二、负面舆情的引导：急于辩解与议程设置 / 88

三、网络谣言的应对：信息拖延发布与信息迅速公开 / 93

四、“第三方”作用的发挥：事与愿违与事半功倍 / 100

第四节 网下有效处置——根本措施 / 105

一、事件处置与信息发布并举 / 107

二、防止网下多群体联动 / 109

三、适当运用互联网管控措施 / 112

第五节 危机恢复管理——必要保证 / 115

一、正视形象修复的缺失 / 117

二、形象修复的效果分析 / 119

第三章 网络突发事件处置的基本策略和措施 / 129

第一节 网络突发事件的阶段划分与影响因素 / 129

一、网络突发事件的阶段划分 / 129	
二、影响网络突发事件的因素 / 131	
第二节 初期酝酿阶段的特征及应对措施 / 135	
一、初期酝酿阶段的特征与应对措施 / 135	
二、初期酝酿阶段各个因素的表现特征 / 137	
三、初期酝酿阶段的应对措施 / 139	
第三节 传播扩散阶段的特征与应对措施 / 142	
一、传播扩散阶段的总体特征 / 142	
二、传播扩散阶段各个因素的表现特征 / 144	
三、传播扩散阶段的应对措施 / 147	
第四节 全面升级阶段的特征与应对措施 / 150	
一、全面升级阶段的总体特征 / 150	
二、全面升级阶段各个因素的表现特征 / 153	
三、全面升级阶段的应对措施 / 156	
第五节 平息善后阶段的特征与应对措施 / 158	
一、平息善后阶段的特征 / 158	
二、平息善后阶段各个因素的表现特征 / 159	
三、平息善后阶段的应对措施 / 161	
 第四章 提高网络突发事件预防与处置水平的对策 / 164	
第一节 完善顶层设计，提高思想认识 / 164	
一、完善顶层设计 / 164	
二、提高思想认识 / 165	
第二节 完善引导和处置的机制 / 166	
一、健全网络突发事件分级预警机制 / 166	
二、完善网络突发事件的信息发布机制 / 171	

- 三、加强网络舆论的引导机制 / 182
- 四、搭建网络突发事件的协调联动机制 / 186
- 五、建立网络新技术应用的事前风险评估机制 / 187
- 六、建立网络突发事件处理的决策机制 / 190
- 七、建立问责机制与补偿机制 / 195

第三节 加快立法进程 强化行业自律 / 198

- 一、推进网络管理法制化进程 / 198
- 二、强化行业自律和社会监督 / 205

第四节 提高应对新技术的研发能力 / 209

- 一、建立互联互通的网络舆情监测平台 / 209
- 二、加强网络监管技术研发 / 211
- 三、完善舆情收集分析技术 / 212
- 四、提升网络安全技术 / 214

第五节 加强专业队伍建设 / 215

- 一、强化网络行政队伍建设 / 216
- 二、增强媒体从业者新闻报道的能力 / 217
- 三、完善网络新闻发言人制度 / 221
- 四、打造坚实的网络评论员队伍 / 225
- 五、发挥网络意见领袖的积极作用 / 228

第六节 提高网民素质，建立网民参与制度 / 232

- 一、健全网民的自律规范体系 / 232
- 二、搭建网络民主参与的平台 / 235
- 三、构建中国特色的网络文化 / 240

参考文献 / 246

第一章

网络突发事件的基本态势

第一节 网络突发事件概述

一、网络突发事件的内涵和类型

社会转型期的到来，我国已经进入了一个突发事件高发期，风险无处不在，危机层出不穷。“从科塞的社会冲突功能论角度来看，冲突是必然产物，忽视和野蛮压制，只能使其暂时处于潜伏状态，酝酿着随时可能爆发。”^① 为了有效应对突发事件，2007年11月1日起我国实施了《中华人民共和国突发事件应对法》，规定突发事件是指突然发生造成或者可能造成严重社会危害，需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。“作为一种历史趋势，信息时代支配性功能与过程日益以网络组织起来。网络建构了我们社会的新形态，而网络化逻辑的扩散实质上改变了生产、经验、权力与文化过程中的操作和结果。虽然社会组织的网络形式已经存在于其它时空中，新信息技术范式却为其渗透扩张遍

^① 杜骏飞：《政府网络危机》，中国发展出版社2011年版，第280页。

及整个社会结构提供了物质基础。”^① 随着信息技术的高速发展，以互联网、手机为代表的信息传播平台迅速崛起，网络成为人类继现实社会之外生存的“第二空间”，信息和人的身份变化在虚拟和现实空间流动、交融，改变着人际交往和公众表达的方式。

（一）网络突发事件的内涵

目前国内学术界关于网络突发事件的研究成果较少，关于网络突发事件的概念，学术界还未形成统一的界定。很多学者研究与网络突发事件相似的概念，如网络群体性事件、网络社会运动等。杨久华认为，“网络群体性事件是群体性事件的一种新的特殊形式。它是指在一定社会背景下形成的网民群体为了共同的利益或其他相关目的，利用网络进行串联、组织，并在现实中非正常聚集，扰乱社会正常秩序，乃至可能或已经产生影响社会政治稳定的群体性非正常事件。”^② 南京大学的杜骏飞则认为，“网络群体性事件的本质是网民群体围绕某一主题，基于不同目的，以网络聚集的方式制造社会舆论，促发社会行动的传播过程。”^③ 李金龙、黄娇认为，网络群体性事件是指“在互联网上对事关公共利益或较有争议的事情进行群体性讨论，从而把这股网络力量推向现实的一种社会现象。”^④

① [美] 曼纽尔·卡斯特：《网络社会的崛起》，夏铸九、王志弘等译，社会科学文献出版社2009年版，第650页。

② 杨久华：《试论网络群体性事件发生的模式、原因及其防范》，载《重庆社会主义学院学报》2009年第4期，第89页。

③ 杜骏飞：《网络群体事件的类型辨析》，载《国际新闻界》2009年第7期。

④ 李金龙、黄娇：《挑战与应对：网络群体性事件下的政府信息管理》，载《湖南师范大学社会科学学报》2010年第1期。

陆俊教授在分析“社会运动”^①的基础上,提出“网络社会运动”有两种含义,一是指通过网络而实施、完成的社会运动,是把网络看作社会的一种手段和方式。二是在网络中出现的各种社会运动,把“网络社会运动”作为一种一体的、系统的、统一的社会现象来研究。刘杰等学者提出“网络诱致突发事件”概念,其含义为:“某些普通的小范围的社会事件,经由网络传播形成社会热点,演变成突发事件,造成或有可能造成社会危害,需要采取应急处置措施。简言之,网络诱致突发事件就是在网络的作用下,小的社会事件演变成突发事件。”并对此概念进一步做了这样的界定,即“小范围的社会事件称为本体事件,网络传播作用下演变的事件称为变体事件,本体事件、网络诱致过程、变体事件构成一个完整的研究对象。”^②

曲成义提出“网络突发事件”的概念,认为网络突发事件有三种类型:电子威胁、物理威胁和内容威胁。电子威胁主要是指网络攻击、病毒、间谍软件大面积泛滥,甚至造成重要信息系统和关键性基础设施的瘫痪。物理威胁是指重要信息系统和网络基础设施严重瘫痪甚至失去全部重要信息。内容威胁是指,社会上的一些敏感点出现在网上引起一些人的共鸣,特别是当其引发群众的违规和过激行动时,将影响到社会安定并导致出现其他问题。^③

① [英] 安车尼·吉登斯《社会学》赵旭东等译,北京大学出版社2003年版。一书中对社会运动的界定是:“涉及极大一群人的实现或阻止某种社会变革的过程。社会运动通常存在于目标和观点对立的组织之间的冲突关系中。然而,成功挑战权力的运动一旦变得制度化,就可能发展成为组织。”

② 刘杰、梁荣等:《网络诱致突发事件:概念、特征和处置》,载《中国行政管理》2010年第2期,第45~49页。

③ 曲成义:《在国家对突发事件的治理中应高度重视应对网络突发事件》,载《信息安全》2007年第1期,第7~8页。

国外学者大多从社会冲突和社会运动的角度分析和研究,界定了网络冲突的概念和社会功能。例如,科塞在《社会冲突的功能》中最早提出了“冲突理论”这一概念,它受以下几个条件的限制:一是指不涉及双方关系的基础、不冲击核心价值的对抗;二是指社会系统内不同部分(如社会集团、社区、政党)之间的对抗,而不是指社会系统本身的基本矛盾,不是革命的变革;三是指制度化了的对抗,即是社会系统可容忍,可以加以利用的对抗。^①科塞把冲突分为现实性冲突、非现实性冲突。现实性冲突,又可为目标性,指那些为达到特定目标而指向冲突对象的对抗行动;而非现实性冲突,又称手段性冲突,指冲突一方不指向冲突对象的发泄敌对情绪的行动,也就是说一个人不能发泄对真正敌对群体的,而是把一个替代群体作为发泄不满的对象。^②

英国诺丁汉大学 Athina Karatzogianni 教授认为,网络冲突是指实体空间存在的冲突在网络上的集中体现。从政治社会学的角度来讲,网络冲突是为了影响或挑战公共舆论,实现某种利益诉求而进行的网络较量。网络冲突可以根据事件的性质、目的、规模的不同划分为各种类型。^③David G. Post 在 *Against “Against Cyberanarchy”* 一文中认为,网络冲突已经对传统法律控制工具提出严峻挑战,必须重构网络空间的规则体系。^④

西方学者广泛使用“集体行动”、“集群行为”和“社会运

① 宋林飞:《西方社会学理论》,南京大学出版社1997年版,第324页。

② 叶婧:《社会冲突与治理——国家与社会之间非政府组织的作用》,上海师范大学2003年硕士论文。

③ Kurt Mills: *Cybernations: Identity, Self-determination, Democracy and the Internet Effect on the Emerging Information Order* [J]. *Global Societies*, 2002 (16), p1.

④ David GPost: *Against “Against Cyberanarchy”*, *Berkeley Technology Law Journal*, 2002 (17), p5.