

国家行政学院应急管理案例研究中心
国家行政学院应急管理培训中心媒体实训室

网络舆情 管理关键 要素研究

基于典型案例的深度分析

张磊 著

国家行政学院出版社

国家行政学院应急管理案例研究中心

国家行政学院应急管理培训中心媒体实训室

网络舆情管理关键要素研究

基于典型案例的深度分析

张磊 著

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

网络舆情管理关键要素研究：基于典型案例的深度分析 / 张磊著. —北京：国家行政学院出版社，2017. 10
ISBN 978 - 7 - 5150 - 2038 - 9

I. ①网… II. ①张… III. ①互联网络 - 舆论 - 管理 - 研究 - 中国 IV. ①G219. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 249329 号

- 书 名 网络舆情管理关键要素研究
基于典型案例的深度分析
著 者 张磊 著
责任编辑 刘正刚 张翠侠
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥 6 号 100089)
(010) 68920640 68929037
编辑部 (010) 68922480
经 销 新华书店
印 刷 北京九州迅驰传媒文化有限公司
版 次 2017 年 10 月北京第 1 版
印 次 2017 年 10 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 14. 25
字 数 235 千字
书 号 ISBN 978 - 7 - 5150 - 2038 - 9
定 价 38. 00 元

本书如有印装问题，可随时调换，联系电话：(010) 68929022

目 录

导 论 典型案例是观察公共舆情的的重要指标	1
一、案例视角的公共舆情发展	1
二、公共舆情案例研究的现状	11
三、公共舆情案例研究“四多四少”现象	13
四、本研究的关注与章节安排	14
第一章 理论框架：网络舆情管理的关键要素	18
一、舆情不是用来“应对”的	18
二、舆情的积极功能	21
三、舆情管理属于系统性工作	24
四、舆情管理关键要素及维度	29
第二章 舆情环境：管理者决策的起始性依据	39
一、网络舆论场是个生态系统	39
二、典型案例：青岛平度市村民护地遭纵火案	49
三、新媒体时期网络舆论形态	70
第三章 风险防范：舆情管理应有的首要观念	76
一、舆情管理重在防患于未然	76
二、典型案例：江苏学校与“毒地”为邻风波	79
三、从管风险角度去管理舆情	113

第四章 脆弱情绪：网络舆情易发的敏感节点	118
一、社会情绪乃舆情核心构成	118
二、典型案例：上海市外滩陈毅广场踩踏事件	120
三、网络舆情演变的调节因素	141
第五章 动员方式：舆情研判不可不察的内容	148
一、没有动员就没有网络舆情	148
二、典型案例：退休厅官与三亚城管纠纷事件	152
三、网络舆情的常见动员方式	170
第六章 能力基础：舆情管理需要专业化素养	173
一、面对舆情畏缩是自然反应	173
二、典型案例：哈尔滨南勋陶瓷市场仓库失火	177
三、接近于实战的沉浸式训练	192
第七章 联动机制：跨辖区舆情应组织化管理	196
一、理性选择引致非理想结果	196
二、典型案例：青岛市疑似“西瓜中毒”事件	198
三、跨辖区舆情联动处置机制	223
后 记	227

典型案例是观察公共舆情的重要指标

自 2010 年微博正式运营并快速普及，我国公共舆情的形势与格局开始发生深刻变化，公共舆情事件伴随着新媒体时代的到来而进入了“燃点低”“触点多”的状态。在教训、经验、学习与干预的共同作用下，我国公共舆论生态自 2010 年以来经历了不同阶段的变化。考察公共舆论生态的发展，研究者们所采取的方法和角度各有不同，其中，对典型案例的关注是一个重要指标。

一、案例视角的公共舆情发展

截至 2016 年年底，新媒体出现以来的舆论生态发展可以划分为四个阶段，每一个阶段都有一些较为典型的案例作为舆论生态的承载。

（一）2010 年—2011 年：传播模式变化对认知的剧烈冲击

新媒体对舆情的主要影响在于改变了传统媒体的传播模式。在传统媒体时期，媒体对公众的“一对多”单向式传播，公众对传播内容几乎没有互动，即便有极少数的互动，如读者反馈，也需要经历漫长的过程。因此，在传统媒体时期，媒体对于舆情的作用占据着绝对地位。新媒体出现后，传播模式发生了深刻变化，不再是单向式传播的格局，公众可以通过各种新型媒体随时发布信息。特别是微博这一完全公开化的、裂变式传播模式的媒体出现后，公共话题可以在该平台中充分讨论，快速形成意见，凝聚舆情力量。

新媒体带来的传播模式变化给公众和政府的认知带来了剧烈冲击。在公众看来，自己开始有了可以发声的渠道，随时随地可以表达自己的观点和意见，在心理上有了较大的满足感。在一些公共事件中，指尖轻轻触动就可以“指点

江山”，甚至个别在评论公共事件中“成长”起来的“网络大V”产生了一种“批阅奏章”的感觉。“一人一博，改变中国”的乐观情绪在网络上一度盛行。由此，微博逐渐发展成为公共意见的最大表达平台和公共舆情最大的汇聚和传播平台，出现了以政府为主导的传统媒体的舆论场和公众热衷参与的新型媒体的网络舆论场的并行。与此同时，政府及其工作人员对新兴事物了解速度的相对滞后，以及行政组织体系运作程序性所外溢的缓慢性，与公共舆情快速形成的新形势出现了较大的差距，政府面对公共舆情时的被动日益呈现，政府在新媒体中的舆情管理能力不足逐渐暴露。

2010年，新媒体对公共舆情的动员和对公众认知的事件有江西宜黄强拆事件、“我爸是李刚”事件、“11·15”上海静安区特大火灾事故等。在江西宜黄强拆事件中，当事人通过微博发出了求救信息，经过网络“意见领袖”的声援，形成了公共事件首次微博直播的态势。在“我爸是李刚”事件中，“人肉搜索”这一舆情倒逼工具在多类型网络平台的共同运用，让新媒体的力量在公众中留下了深刻印象。而“11·15”上海静安区特大火灾事故，除了微博现场直播的方式继续得到深化之外，对遇难者的网上祭奠也开始成为舆情动员的方式之一，并且影响重大。

如果说2010年还是微博影响公共事件的试水之年（当年因此也被称为“微博元年”），那么进入2011年，微博的舆情功能进一步显现，而政府及公务人员的知识、素养和能力则显然需要进一步跟上节拍。6月20日，江苏溧阳市卫生局某局长错把微博当QQ，在微博中与情人打情骂俏、商量开房遭到了网友的围观，而其一句“我们两个发微博你都能看得到啊？不可能吧？”的回应，则表明其显然不了解微博的传播特点。当年的“7·23”动车事故可以说是最刺激公众神经的事件，新媒体对突发事件的报道作用开始超越传统媒体。事故发生4分钟之后，第一条关于事故的微博发出，随后，碎片化、互动式的信息迅速将舆情推高，传统媒体被新媒体远远甩到后面，在事件前期望尘莫及。当年11月的甘肃正宁校车事故，在应对舆情的同时，推动了一些行政改革措施，国务院于次年出台了《校车安全管理条例》。

（二）2012年—2013年：政府在教训中学习，在挑战中前行

经过两年新媒体的冲击与洗礼，公众和政府都认识到了新媒体的功能和力

量,都意识到应该充分发挥新媒体传播自我、表达自我和实现自我功能的重要性。2012年—2013年,公众和政府都开始认知、了解和应用新媒体。其结果是,公众越来越寻求网络渠道表达意见和诉求,政府也日益诉诸新媒体传播立场和释疑沟通。微博账号在此期间快速增加,政务微博也如火如荼地发展起来。

1. 2012年—2013年,公众与政府在新媒体中的学习与互动,也反映到了舆情事件上。与前两年相比,这期间的公共舆情事件在数量上大幅上升,在类别上大体可以划分为六大类

(1) 涉环保问题的利益与舆论博弈。涉环保问题所引发的群体性事件在2012年至2013年的公共舆情事件中占据了较为突出的地位,是这一时期舆情的重要特征之一。这些事件的共同特点是,利益博弈与舆论博弈共同作用推动着事件和舆情的发展,环保问题充当事件动员和舆论动员的催化剂。以宁波PX事件为例,该事件起因于项目周边群众对于集体搬迁诉求的群体性上访,无关PX,但在后期关于PX的安全性和危害性问题的争论中汇聚了巨大的线下聚集力量和线上舆情力量,最终演化为大规模群体性事件与重大舆情事件。

(2) 安全生产事故舆论拷问与衍生。伴随着新媒体的发展,公众通过新媒体平台越来越多地参与安全生产事故的讨论。在此过程中,对于事故引发的追问及其衍生问题的持续发酵成为重要内容。其中,“6·30”天津蓟县莱德商厦火灾和“8·26”包茂高速特大交通事故的舆情特征最为明显。前者由于舆情管理的缺位而导致了谣言满天飞,网络甚至出现所谓的“百人死亡名单”。后者则由于事故现场一位安监局长的微笑而引发了一场持续近两个月的舆情高温,公众对衍生信息的关注远远超过了事故本身,“人肉搜索”进入升级模式,与事件没有直接关系的一些领导干部受到牵连。

(3) 灾害救援中不同作为反差对比。与对安全生产事故本身进行关注略有不同的是,公众对于自然灾害救援过程中的不同作为进行对比成为2012年—2013年的另一类舆情特点。其中,2012年的“7·21”北京暴雨灾害和2013年的“4·20”芦山地震是典型事件。两个案例在舆情上的共同特点是对不同行为体的作为进行反差性比较。在“7·21”北京暴雨灾害中,除了对城市建设科学化等问题关注之外,救援中不同行为体的做法对比也成为一项重要内容,如将交管部门给抛锚车辆贴罚单、酒店趁机涨价、车主自发组成双闪车队疏散

机场乘客等进行对比。在“4·20”芦山地震中，公众对政府、当地媒体、救援慈善组织和志愿者的行为也进行了比较。

(4) 涉弱问题情绪共鸣与舆论声援。涉弱群体舆情在2012年—2013年进入了一个高峰期，无论是在舆论发酵的深度还是广度上，都上升到了一个新的台阶。如贵州毕节儿童垃圾箱取暖死亡事件等。涉弱群体事件虽然在事件发生时往往都表现为公民个体行为或者局部个案，但却由于共鸣情绪的存在很容易引来强大的舆论声援。在涉弱舆情事件中，两个特征呈现得比较明显：一是对事件原因的深挖并最终将矛头指向管理体制；二是将中国对弱势群体的关注与国外的做法进行对比形成反差。

(5) 对公权力不当使用的舆论质疑。舆论本身具有公共权力监督的功能。进入新媒体时期后，这一功能得到了进一步强化，一系列政务工作中管理或执法的不规范做法通过新媒体进入公众视线。2012年—2013年，对公权力滥用或使用不规范问题的质疑主要集中在两个领域：一是城管执法规范性问题。城管这一公共部门在这一阶段成了舆情的“脆弱性”群体，同时在公众认知中也产生了一定程度的负面印象。二是暴力征地拆迁事件。除此之外，一些公共部门在对公共事件的舆情管理过程中的不当做法或滥用权力也成为这期间舆论质疑的范畴。

(6) 干部作风问题的网络舆论监督。伴随着中央反腐倡廉斗争的开展，新媒体在2012年—2013年也成为干部作风问题监督的重要渠道，涉官事件构成了公共舆情事件的重要类别。其中，雷政富涉黄视频事件出现了网上网下紧密结合的网络舆情动员方式。在这些事件中，舆论倒逼功能、“人肉搜索”的法律问题、公共机构舆情管理的边界、网络舆论监督的规范化等问题，构成了公众关注和讨论的重要内容。

2. 2012年—2013年，是公共机构在新媒体舆情形势变化中努力学习的阶段。从案例表现来看，这种探索式学习成果至少在三个方面取得了收获

(1) 快速反应，力争理解。感受到了新媒体的传播速度和舆情形成的速度之快后，快速反应、及时回应舆情的意识，在政府、传媒和公众之间都有了增强。一些舆情研究机构或人员甚至提出了新媒体时代舆情处置的所谓“黄金时间”，且“黄金时间”不断被压缩，以期与舆情聚成和谣言传播争抢速度，希望至少从态度上争取公众的理解。在快速反应方面，主要表现为两个方面：一方

面，快速处置承载舆情的具体事件，如安全生产事故、群体性事件等。另一方面，快速回应社会关切，及时发布事件处置与进展信息。可以说，在2012年—2013年的大多数重大舆情事件中，相关涉事主体在舆情反应速度上都不敢懈怠，表现出了应有的态度。

(2) 直面问题，真诚沟通。与传统媒体时代相比，在新媒体的冲击下，公共机构日益意识到沟通的重要性，因而也拓宽了与公众沟通的渠道。在2012年—2013年，除了传统的与群众面对面沟通、召开新闻发布会等方式之外，新媒体手段不断得到应用和强化，政府部门开始学习通过新媒体与公众进行沟通。这种在聚光灯下的沟通直面问题，勇于承压。例如，2012年的江苏启东事件，启东市委书记走到群众中进行沟通，甚至在遭受被扒光上身的情况下，仍然面带微笑，保持着真诚态度。在2012年的湖北麻城学生自带课桌上课事件和2013年的昆明PX项目事件中，麻城县委书记和昆明市长开通了微博，与网民进行直接对话，倾听网民意见，收到了较好的效果。在2012年的宁波镇海PX项目事件中，宁波市则采取了全方位的沟通方式和手段，特别是通过政务微博传播了大量正面声音和态度。

(3) 公开透明，遏制谣言。新媒体快速发展的过程也是网络谣言极易产生和蔓延的过程，2012年—2013年诸多公共舆情事件都夹杂着谣言的传播，一些谣言甚至间接导致了群体性事件的发生。在对谣言的治理过程中，除了采取传统的追溯查处手段之外，公共机构也不断学习创新，探索各种促进信息公开的方式方法，通过信息足够公开来阻遏谣言。2012年5月26日发生的深圳飙车案，是一起成功以信息公开遏制谣言的案例，管理部门通过主动发布、动态发布、辅助发布会、互动沟通、证据引导等方式让信息持续、渐进地公开，在遏制谣言的同时，也建立了公信力。

(三) 2013年—2015年：调控干预下的舆情聚成方式变化

新媒体的发展是新媒体自身、公众和监管部门在公共事件中互动与博弈的过程。微博从2010年正式投入使用，伴随着其作为公共事件讨论平台的重要性日益提升，到了2013年上半年，达到其发展高峰，2013年6月底用户达到3.3

亿人。^①与此同时，微信作为一种新的网络社交工具发展势头十分强劲，很快也成为舆情信息传播的重要平台。在智能手机的普及率日益提高的背景下，手机客户端的开发和使用率也开始如火如荼。舆情形成和传播的新媒体平台进入新的阶段，愈发多元化和复杂化。

自2013年下半年开始，有关部门采取多手段的调控方式，加大对公共舆情发展的干预力度。

1. 去“网络大V”影响力

微博之所以得以迅速发展，除了明星大腕的自带光环产生的传播效应之外，一些本身就有一定知名度的公众人物参与公共讨论，也有效汇聚了人气。随着与公众互动的增加、参与公共议题讨论的深化，涌现出一大批粉丝量庞大的实名认证账号，即微博加V账号，谓之“网络大V”。由于掌握了庞大的粉丝量，这些“大V”的网络话语权十分强大，一条微博可能很快就传遍整个网络。在这些“大V”中，有部分账号是因为长期讨论公共议题而获得粉丝认可的，对网络意见的形成发挥着重要作用，谓之网络“意见领袖”。在网络治理之前，“网络大V”或“意见领袖”对公共议题的参与较为活跃，不少重大公共事件都能见到其身影。为调控网络舆情，有关部门选取的第一个切入点就是降低“网络大V”的影响力，所选取的方式之一为打击商业化炒作的网络推手行动，依法审判了网民“秦火火”案件等，对“网络大V”的言行产生了导向性的约束，“大V”影响力开始逐渐削弱。

2. 净化网络传播平台

在新媒体时期，网络传播平台是区别于传统媒体的重要渠道，也成为有关部门调控性干预的对象之一。2013年开始，以“快播案”为切入点，有关部门发起了净化网络传播平台的行动，深圳市快播科技有限公司及其相关责任人以涉嫌传播淫秽物品牟利的罪名被依法查处、逮捕和判决。2014年中央网络安全和信息化领导小组办公室（以下简称中央网信办）成立后，很快又出台了《即时通信工具公众信息服务发展管理暂行规定》，要求“即时通信工具服务使用者注册账号时，应当与即时通信工具服务提供者签订协议，承诺遵守法律法规、社会主义制度、国家利益、公民合法权益、公共秩序、社会道德风尚和信息真

^① 中国互联网络信息中心：《第32次中国互联网络发展状况统计报告》，2013年7月17日，第37页。

实性等‘七条底线’。”在传播内容方面,“新闻单位、新闻网站开设的公众账号可以发布、转载时政类新闻,取得互联网新闻信息服务资质的非新闻单位开设的公众账号可以转载时政类新闻。其他公众账号未经批准不得发布、转载时政类新闻。”^①此外,国家新闻出版广电总局也出台了关于规范电视盒子市场的政策,对网络视频的传播进行了一定规范。

3. 约束新闻媒体底线

无论是传统媒体时期,还是新媒体时期,新闻媒体对于舆情发展的作用都是处于核心地位的。对于公共舆情的调控性干预,新闻媒体也是不能回避的对象。从2013年10月的《新快报》记者被调查事件开始,有关部门开始以约束新闻媒体职业底线为目标的治理。在《新快报》记者被调查后,该报在事件之初滥用媒体权力的做法很快受到了处理,报社和编辑部被责令整改。2014年,21世纪报系总编因涉嫌新闻敲诈被捕案,有力约束了传统媒体的职业行为。在互联网媒体规范方面,2015年,中央网信办出台了《互联网新闻信息服务单位约谈工作规定》。该规定第四条:“互联网新闻信息服务单位有下列情形之一的,国家互联网信息办公室、地方互联网信息办公室可对其主要负责人、总编辑等进行约谈:①未及时处理公民、法人和其他组织关于互联网新闻信息服务的投诉、举报情节严重的;②通过采编、发布、转载、删除新闻信息等谋取不正当利益的;③违反互联网用户账号名称注册、使用、管理相关规定情节严重的;④未及时处置违法信息情节严重的;⑤未及时落实监管措施情节严重的;⑥内容管理和网络安全制度不健全、不落实的;⑦网站日常考核中问题突出的;⑧年检中问题突出的;⑨其他违反相关法律法规规定需要约谈的情形。”“互联网新闻信息服务单位未按要求整改,或经综合评估未达到整改要求的,将依照《互联网信息服务管理办法》《互联网新闻信息服务管理规定》的有关规定给予警告、罚款、责令停业整顿、吊销许可证等处罚;互联网新闻信息服务单位被多次约谈仍然存在违法行为的,依法从重处罚。”^②

4. 依法治理不实传播

调控性干预的另一个不可或缺的内容是对网络不实信息、网络谣言的治理。

^① 国家互联网信息办公室:《即时通信工具公众信息服务发展管理暂行规定》,《电子政务》,2014年第9期,第57页。

^② 国家互联网信息办公室:《互联网新闻信息服务单位约谈工作规定》,2015年4月28日, http://www.cac.gov.cn/2015-04/28/c_1115112600.htm。

2013年9月,最高人民法院、最高人民检察院出台了《最高人民法院、最高人民检察院关于办理利用信息网络实施诽谤等刑事案件适用法律若干问题的解释》,对办理利用信息网络实施诽谤、寻衅滋事、敲诈勒索、非法经营等刑事案件适用法律问题进行了明确。根据该司法解释,“同一诽谤信息实际被点击、浏览次数达到五千次以上,或者被转发次数达到五百次以上的”“造成被害人或者其近亲属精神失常、自残、自杀等严重后果的”“两年内曾因诽谤受过行政处罚,又诽谤他人的”等情况,被视为“情节严重”^①,可采用相应刑法条款量刑。这一司法解释出台后,网民的网上言行开始转向谨慎,微博的舆情聚成功能逐渐减弱。

经过上述调控性干预,网络舆情的发展态势发生了较大转变,公共舆情的网络热度总体出现降温。微博发展势头受到影响,用户量开始大幅减少,到了2013年年底下降到2.8亿人。^②与此同时,微信作为一种新的网络社交工具发展势头十分强劲,很快成为舆情信息传播的重要平台。

然而,作为一个舆论场,网络仍然发挥着重要的舆情聚成作用,其对于舆情形成和发展的速度仍是传统媒体无法比拟的,但在舆情聚成方式上,经过治理之后,发生了一定变化,具体表现为五个方面:一是“大V”相对沉寂,“中V”引导能力凸显;二是传播规模相对减小,事件关注更加集中;三是常见事件全民潜水,重大热点全民灌水;四是微信传播小道消息,微博自滤事件真相;五是传统恶搞内容减少,主流官微能力增强。^③

(四) 2015年—2016年:新常态下要求与执行的实践博弈

经过两年的网络治理,同时随着网络信息技术的发展以及不同群体对于各类媒体的认同与使用情况各异,到了2015年,媒体对于公共事件的介入、报道和影响程度发生了悄然变化,出现了新的格局,进入了一种新常态,表现为:主流官媒遭遇冰火两重天、重要客户端成扩散加速器、市场化媒体深入助推热

① 《最高人民法院、最高人民检察院关于办理利用信息网络实施诽谤等刑事案件适用法律若干问题的解释》,《中国信息安全》,2013年第9期,第22-23页。

② 中国互联网络信息中心:《第33次中国互联网络发展状况统计报告》,2014年3月5日,第42页。

③ 张磊:《中国网络治理与公共舆情发展》,载龚维斌主编:《中国社会体制改革报告2015》,社会科学文献出版社,2015年,第272-275页。

度、问答平台成为新的策源地、微博仍系公共讨论主阵地。^①

在不同媒体参与公共事件作用发生变化的新常态下，对于公共舆情的态度在不同层级政府间也出现了微妙的变化。调控性干预对公共舆情的总体降温给一些地方政府和公务人员带来了错觉，2015年下半年以来，面对社会关切和公共舆情视而不见的现象时有发生。

1. 漠视舆情的心态抬头

漠视舆情亦或“鸵鸟”心态在实践中的表现主要有三个方面：一是对社会问题、社会情绪视而不见；二是对公众关切采取拖延、推诿政策；三是刻意隐瞒乃至钳制矛盾和问题的公开化。其结果往往是谣言满天飞，社会负面情绪传染并导致情绪群体性表达事件的发生，或者是网络与媒体深入挖掘而形成舆论倒逼。^②在新媒体迅速发展之后，漠视舆情的心态在倒逼形势和压力下受到了很大程度的削弱，已经不多见。然而，2015年之后，无视舆情的心态重新抬头，同年10月的山东青岛大虾事件和2016年7月的河北邢台水灾事件都是典型表现。在青岛大虾事件中，由于职能部门漠视投诉和舆论，“好客山东”的形象毁于一旦。在邢台水灾事件中，对于因灾死亡人数的不及时公布，甚至存在刻意隐瞒嫌疑，导致了强大舆论声讨的同时，也引发了线下的群体性事件发生。

2. 无所敬畏的观念重现

如果说“鸵鸟”心态在某种程度上是涉事主体存在着面对舆情的一定畏难情绪，那么无所敬畏的观念则是涉事主体的狂妄自大心理在作祟，表现为面对质疑时我行我素的态度。2016年6月1日，甘肃陇南成县卫生计生局的官方微博发布了一条纪念中国计划生育协会成立36周年的政务活动信息，网友在评论时表达了一些不同的声音，没想到该官方微博竟然与网友打起了口水仗，甚至发出了“本事大了去中央反映去，你敢吗？”这样的言语，把中央与民众对立了起来。这种口水仗不但得不到公众的理解，也将自身陷入到了公共舆论的深渊。

3. 依赖管制的行为强化

调控性干预的目的是净化网络，让网络言行变得更为理性，而非强调对公

^① 张磊：《媒体参与公共事件的新变化》，《学习时报》，2016年8月22日。

^② 张磊：《“鸵鸟心态”应该休矣》，《学习时报》，2016年8月1日。

共舆情的管制。令人遗憾的是,过分依赖管制的行为自2015年以来却得到一定程度的强化,甚至出现了公职人员严重滥用和损害公权力的现象。

所有上述现象与事件都使政府公信力受到了严重的伤害,显然进入了最高决策层的视线。最高决策层认为,政务公开“与人民群众的期待相比,与建设法治政府的要求相比,仍存在公开理念不到位、制度规范不完善、工作力度不够强、公开实效不理想等问题。”^①“与互联网对政府治理的要求相比,与人民群众的期待相比,一些地方和部门仍存在工作理念不适应、工作机制不完善、舆情回应不到位、回应效果不理想等问题。”^②

为了阻遏漠视舆情、回避社会关切势头的蔓延,2016年,中央进一步出台了约束性规定,要求加强对政务信息的公开和政务舆情的回应。2月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于全面推进政务公开工作的意见》,要求“建立健全政务舆情收集、研判、处置和回应机制,加强重大政务舆情回应督办工作,开展效果评估。”“遇有重大突发事件、重要社会关切等,主要负责人要带头接受媒体采访,表明立场态度,发出权威声音,当好‘第一新闻发言人’。”^③8月,国务院办公厅又发布了《关于在政务公开工作中进一步做好政务舆情回应的通知》,进一步规范、细化、量化和约束政务舆情回应要求,并提出“要建立政务舆情回应通报批评和约谈制度,定期对舆情回应工作情况进行通报,对工作消极、不作为且整改不到位的单位和个人进行约谈;对不按照规定公开政务,侵犯群众知情权且情节较重的,会同监察机关依法依规严肃追究责任。”^④11月,国务院办公厅印发了《关于全面推进政务公开工作的意见》实施细则,进一步细化了政务舆情回应的责任主体:“按照属地管理、分级负责、谁主管谁负责的原则,做好政务舆情的回应工作,涉事责任部门是第一责任主体。对涉及国务院重大政策、重要工作部署的政务舆情,国务院相关部门是回应主体;涉及地方的政务舆情,属地涉事责任部门是回应主体;涉及多个地方的政务舆情,上级政府主管部门是回应主体。政府办公厅(室)会同宣传部门做好组织协调

^{①③} 中共中央办公厅、国务院办公厅:《关于全面推进政务公开工作的意见》,《电子政务》,2016年第3期,第68页。

^{②④} 国务院办公厅:《关于在政务公开工作中进一步做好政务舆情回应的通知》,《电子政务》,2016年第9期,第54页。

工作。”^①

就目前的情况来看,在媒体格局剧烈变化的新常态下,中央加强舆情回应的要求和一些政府部门的实践之间,事实上已经存在着观念上和行为上的博弈。未来这种博弈的结果,将取决于新媒体技术的更新、公众通过不同新媒体平台参与公共事件的变化、互联网监管部门的干预策略及最高决策层对于政务舆情回应的约束性程度,是一个十分值得进一步观察和研究的课题。

二、公共舆情案例研究的现状

一直以来,对公共舆情案例的研究从不缺乏。特别是进入新媒体时期以来,以案例为对象的公共舆情研究更是上了一个新的台阶。纵观迄今对公共舆情案例的研究,大致可归纳为如下几种类别。^②

1. 热点事件分析总结

新媒体在给公共机构带来压力的同时,也让不少机构和研究者对舆情研究产生了浓厚兴趣。其中,对近期或正在发生的热点事件的分析总结成为重要研究内容,甚至应运而生了不少专门分析研究热点事件的机构和报告。以2015年5月2日发生在黑龙江省的“庆安枪案”事件来说,多家机构发布了相关分析报告,如法制网舆情监测中心的《黑龙江庆安枪击事件舆情研究》^③、中青舆情监测研究中心的《庆安枪击案引发的舆论反思》^④、红网舆情中心的《高压难疏 一声枪响——关于庆安枪击案的舆情思考》^⑤、谷尼舆情机构的《“庆安枪击事件”舆情分析》^⑥、乐思软件公司的《庆安枪击案舆情分析》^⑦,等等。这些机构在梳理了事件演变过程的同时,也从各自角度分析了事件舆情处置或管理的相关情

① 国务院办公厅:《印发〈关于全面推进政务公开工作的意见〉实施细则的通知》,2016年11月10日, http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-11/15/content_5132852.htm。

② 张磊:《提高公共舆情案例研究的深度化》,《学习时报》,2016年10月26日。

③ 钟杏梅、李倩、付萌:《黑龙江庆安枪击事件舆情研究》,法制网舆情监测中心,《政法舆情》,2015年第19期。

④ 钟旭:《庆安枪击案引发的舆论反思》,中国青年网,2015年5月23日, <http://zqyq.youth.cn/2015/0523/1203527.shtml>。

⑤ 红网舆情中心:《高压难疏 一声枪响——关于庆安枪击案的舆情思考》,红网舆情,2015年5月15日, <http://yuqing.rednet.cn/Article.asp?id=316708>。

⑥ 谷尼舆情:《“庆安枪击事件”舆情分析》,新浪博客,2015年5月19日, http://blog.sina.com.cn/s/blog_537925880102vjaw.html。

⑦ 乐思软件:《庆安枪击案舆情分析》,2015年5月19日, <http://www.knowledsys.cn/wp/article/9066>。

况。除了各机构的舆情研究报告之外,对热点事件独立研究的另外一种方式是研究性论文,如源清智库的《广东茂名PX事件舆情分析》^①。

2. 年度热点事件梳理

对热点事件依年度梳理是舆情案例研究的重要内容,也成为一些舆情机构十分热衷的视角。在这类研究中,较为典型的成果包括:杜骏飞主编的《沸腾的冰点——2009 中国网络舆情报告》^②和《危如朝露:2010—2011 中国网络舆情报告》^③,梳理和分析了2009—2011年的舆情事件和年度特点,遗憾的是,后续年度的梳理工作未能坚持下来;俞国明自2010年开始,每年主编的《中国社会舆情年度报告》,已成为舆情年度研究报告的重要构成;媒体背景出身、投身于网络监管工作的郑琳所著的《首席舆情官》^④,则梳理了2013—2014年上百个舆情事件案例,并一一进行了解析;等等。相对于单个热点事件的舆情分析,年度舆情事件梳理在呈现年度重要热点事件的同时,对年度的舆情特点进行了归纳和总结,对于舆情发展的系统认知提供了重要支撑。

3. 舆情典型特征抽象

与年度热点事件不同,作为舆情案例研究的另一重要类别,对热点事件的舆情典型特征的抽象主要是通过案例分析描述从而找到事件在舆情上所反映出来的特点来实现的。刘上洋主编的《中外应对网络舆情100例》^⑤和刘鹏飞、周亚琼主编的《网络舆情热点面对面(2015年版)》^⑥均属于此类研究的重要成果。前者将舆情的载体划分为社会、政治、经济、法治、教育、科技、娱乐、医疗八大类别,提供了每个类别不同的案例并抽象出每个案例的舆情特征,如社会篇中的食盐抢购风波案例,认为舆情特征是“‘谣盐’止于‘治者’”。后者则将舆情事件的载体划分为自然灾害、事故灾难、公共卫生、社会安全、媒体事件、地方经济、社会治理七大类,并分析了不同类别事件的具体舆情特征。例如,在社会安全类的庆安枪案事件中,该书分析了事件的舆论搭便车特征。对舆情典型特征的抽象,有助于读者了解不同事件的舆论“易燃点”和动员方式。

① 源清智库:《广东茂名PX事件舆情分析》,《经济导刊》,2014年第6期,第37-42页。

② 杜骏飞:《沸腾的冰点——2009 中国网络舆情报告》,浙江大学出版社,2010年。

③ 杜骏飞:《危如朝露:2010-2011 中国网络舆情报告》,浙江大学出版社,2011年。

④ 郑琳:《首席舆情官》,中国工信出版集团,2015年。

⑤ 刘上洋:《中外应对网络舆情100例》,百花洲文艺出版社,2012年。

⑥ 刘鹏飞、周亚琼:《网络舆情热点面对面(2015年版)》,新华出版社,2016年。