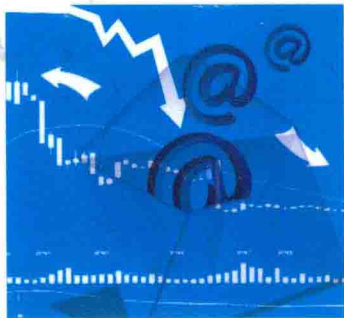


中央高校基本科研业务费专项资金资助项目
Fundamental Research Funds for the Central Universities

武超群
著

网络公共危机治理

The Public Crisis Governance in
Internet Environment



中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

中央高校基本科研业务费专项资金资助项目

Fundamental Research Funds for the Central Universities

网络公共危机治理

武超群 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

网络公共危机治理/武超群著. —北京: 经济科学出版社, 2017. 7

ISBN 978 - 7 - 5141 - 8317 - 7

I. ①网… II. ①武… III. ①互联网络 - 公共管理 - 危机管理 - 研究 - 中国 IV. ①D630. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 190193 号

责任编辑: 王 娟 凌 健

责任校对: 王苗苗

责任印制: 邱 天

网络公共危机治理

武超群 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 18.75 印张 310000 字

2017 年 10 月第 1 版 2017 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 8317 - 7 定价: 48.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn)

前言

现阶段，中国正处于由风险社会、转型社会、网络社会和公民社会等“四个社会”构成的共时叠加、彼此交汇和相互影响的多元时代，公共危机事件层出不穷，公共危机类型多样，演化过程复杂多变，并且容易形成普遍的公共性风险和系统性风险。

根据中国互联网络信息中心（CNNIC）发布的第40次《中国互联网络发展状况统计报告》显示，截至2017年6月，中国网民规模达7.51亿人，占全球网民总数的1/5。其中，手机网民规模达7.24亿人，强化了移动互联网的主导地位。同时，中国的互联网普及率为54.3%，超过全球平均水平4.6个百分点。在网络社会，一起公共危机事件的发生通常受诸多因素的影响，远远多于传统社会中公共危机事件的影响因素，并且这些因素贯穿于公共危机事件的生命周期系统和网络舆情系统，共同影响着公共危机的演变过程。基于此，本书主要讨论了以下相关问题：

关于网络公共危机治理理论创新的研究。在网络社会，公共危机事件的源起发生变化，产生了“现实诱发型、现实与网络并存型、网络源起型”三类公共危机事件。互联网的特性也赋予了公共危机不同于传统社会公共危机的新特征，促使公共危机产生了新的类型，对公共危机管理理论提出了新要求。协同学思想和治理理论首当其冲成为研究公共危机的新理论。在对协同学分析中，介绍了协同学的研究对象和基本原理，探究协同学的协同效应及其内在的运行机制。在对治理理论分析中，介绍了治理理论的渊源、治理群簇中的公共治理理论，探讨了协同治理机制与传统管理模式的差异性，为网络公共危机协同治理奠定了理论基础。这些理论贯穿于公共危机协同治理的宏观系统之中，这种宏观系统表现为公共危机协同治理的双重系统：公共危机事件的生命周期系统和公共危机的网络舆情系统。这两个系统既融入了现实社会的因素，又融入网络社会的因素，共同影响着公共危机的发展进程。因此，网络公共危机治理理论的创新，对研



究复杂的公共危机利益主体具有重要意义。

关于网络公共危机影响因素的实证研究。本书对 148 个公共危机案例进行实证分析,通过相关分析、回归分析、主成分分析等数理统计方法,探寻公共危机影响因素的回归模型和主成分,以及数理统计分析之外的虚拟变量所蕴含的其他影响因素,以此为公共危机的协同治理提供相对真实可信的数据。它不但对公共危机的利益相关者分析模型和公共危机参与者的行为模型的构建起到重要作用,而且为研究公共危机的利益相关者和多元治理主体提供了一种实证分析方法。

关于网络公共危机治理主体的研究。在“融媒体”时代,公共危机利益相关者的构成更加复杂,不仅包括传统的政府组织、非政府组织、企业组织(或市场)、公众,还有网络环境下的融媒体、一般网民和网络舆论领袖等。根据多案例研究,超过八成的公共危机事件涉及政府和公众,“政府—公众”成为最重要的一对利益相关者。本书通过“委托—代理”理论分析“政府—公众”的内在关系,构建了网络公共危机利益相关者的分析模型,公众、国家与中央政府的契约逻辑与监督机制分析框架,公众和政府间的“委托—代理”模式,基于不同利益的社会领域分层模型,公共危机利益主体的互动关系模型,多元参与主体的博弈模型等。通过对网络公共危机治理主体的研究,它可以探究公共危机的多元主体在群体行动上是否具有协同效应,以及实现多元主体的利益均衡策略。

关于网络公共危机生命周期系统的研究。本书通过借助西方经典的危机管理理论来研究网络公共危机生命周期系统,构建了网络公共危机的生命周期模型,它与传统社会公共危机的生命周期不同,具有鲜明的网络特征。通过对群体性事件的典型案例分析,探究公共危机生命周期模型在实践中的应用,以及网络公共危机的形成机理,为政府主导的公共危机协同治理提供了实践经验。

关于网络公共危机舆情系统的研究。本书依托西方经典的大众传播模式,构建了网络公共危机传播模式。通过研究网络舆情与公共危机的逻辑关系、公共危机网络舆情的构成要素和形成过程,厘清了公共危机网络舆情的形成机制。在此基础上,本书结合大数据时代的“百度指数”和多案例进行系统研究,构建了公共危机网络舆情的演化模式:正态曲线分布模式和其他四种模式,并进一步分析了政府网络舆情危机的形成机理。在对公共危机网络舆情的典型案例分析中,探究网络舆情危机中的政府危机管理问题和网络环境下政府应对网络舆情危机的有效策略。这为公共危机网



络舆情的协同治理提供一种传播学分析框架。

基于上述“战术”层面的微观分析，本书最后从“战略管理”的视角进行宏观研究，对传统公共危机管理的“一案三制”模式进行调适，分析公共危机的治理路径，构建了网络公共危机协同治理模式的分析框架。一是基于实证分析的公共危机协同治理模式，它包含公共危机协同治理的主体系统、问责系统、网络舆情系统，以及与之配套的主体协同机制、官员问责机制、舆情治理机制；二是基于虚拟变量的公共危机协同治理模式，它包含公共危机协同治理的能力系统、保障系统和评价系统，以及与之配套的能力提升机制、运行保障机制和综合评价机制。每个系统又包含若干子系统及其配套机制。它们以“公共价值”为核心，为网络公共危机的协同治理模式提供了理论支撑与对策建议。

目 录

第一章 导论	1
第一节 研究背景和意义	1
第二节 相关概念的界定	7
第三节 研究内容与方法	11
第四节 研究框架	14
第五节 研究创新	16
第二章 文献综述	19
第一节 中西方国家危机管理研究的发展脉络	19
第二节 关于传统社会公共危机和公共危机管理的研究	25
第三节 关于网络公共危机与公共危机治理的研究	31
第四节 小结	41
第三章 网络公共危机治理理论创新的研究	43
第一节 网络公共危机的特征与类型	43
第二节 协同学思想的要义分析	53
第三节 治理理论的要义分析	62
第四节 协同治理理论：协同学与治理理论的契合性探析	68
第五节 网络公共危机协同治理的双重系统	72
第六节 小结	77
第四章 网络公共危机影响因素的实证研究	79
第一节 研究假设	79
第二节 研究方法	81



第三节	公共危机影响因素的相关分析	90
第四节	公共危机影响因素的回归分析	93
第五节	公共危机影响因素的主成分分析	95
第六节	结果与分析	99
第五章	网络公共危机治理主体的研究	103
第一节	网络公共危机利益相关者模型的构建	103
第二节	网络公共危机多元利益主体的构成	111
第三节	政府—公众：最重要的一对利益相关者	119
第四节	公共危机利益主体的博弈行为分析	125
第五节	公共危机利益相关者的利益均衡策略	128
第六节	小结	129
第六章	网络公共危机生命周期系统的研究	131
第一节	经典的危机管理模型分析	131
第二节	网络公共危机的生命周期模型	133
第三节	公共危机生命周期的阶段性特征	137
第四节	基于群体性事件的生命周期模型应用	138
第五节	网络公共危机的形成机理	143
第六节	小结	144
第七章	网络公共危机舆情系统的研究	145
第一节	网络公共危机传播模式的构建	145
第二节	公共危机网络舆情的形成机制	154
第三节	公共危机网络舆情的演化模式	159
第四节	政府网络舆情危机的形成机理	174
第五节	典型案例分析：天津港爆炸事故网络舆情的 危机管理	176
第六节	小结	183
第八章	网络公共危机协同治理模式的创新	184
第一节	传统危机管理“一案三制”模式的调适	184
第二节	战略管理的张力模型：公共危机治理的分析工具	187



第三节	网络公共危机协同治理模式的分析框架	197
第四节	基于实证分析构建公共危机协同治理模式	200
第五节	基于虚拟变量构建公共危机协同治理模式	207
第六节	小结	224
第九章	结论与愿景	226
第一节	研究结论	226
第二节	研究展望	228
参考文献		230
附录一：网络公共危机影响因素的评价指标体系量化表		243
附录二：网络公共危机影响因素的评价指标体系原始表		249
附录三：网络公共危机影响因素评价指标体系应用表		269
附录四：天津港特别重大火灾爆炸事故新闻发布会一览表		284
后记		286

本章主要介绍了研究的现实背景、理论背景和研究意义，界定了相关概念，阐释了研究内容、研究方法和研究框架，并对本书研究的创新点作了简要介绍，为后续研究搭建了一个较为宏观的理论分析框架。

第一节 研究背景和意义

一、现实背景

一是风险社会催生了类型多样、过程复杂的公共危机事件，导致公共危机复杂化。德国学者乌尔里希·贝克（Ulrich Beck，2004）指出：“在现代化进程中，生产力的指数式增长，使危险和潜在威胁的释放达到了一个我们前所未有的程度。^①”这种“现代性”特征不仅催生了大量的跨时空、高度不确定性的全球性风险，也催生了诸如社会性、结构性和群体性的复合风险形态。这些风险既有内生性风险，也有外生性风险，抑或两类风险交织在一起。在中国，从传统农业社会向现代工业社会转变的过程中，科学技术的革命和社会经济发展既带来了工业现代化，又带来了“潜在的副作用”。一些风险因素（既有“人化”的因素也有“制度化”的因素）导致了公共危机事件的频繁发生，并且容易形成普遍的系统性风险和公共危机风险。

中国社科院发布的2016年《社会蓝皮书》显示，中国社会仍然处于矛盾多发、频发阶段。因不公平问题引发公众不满，这些不公平依次表现

^① [德] 乌尔里希·贝克：《风险社会》，何博闻译，译林出版社2004年版，第15页。



为：财富和收入分配不均、城乡居民之间的权利和待遇不平等、工作和就业机会分配不公、以养老为主的社会保障待遇严重缺乏等。因劳动关系冲突、征地拆迁矛盾、环境污染问题引发的群体性事件也多发频发^①。这说明，社会矛盾已成为大多数公共危机事件生成的客观根源，也造成了公共危机类型的多样化和公共危机管理的复杂化。

二是转型社会产生了社会新问题，激化了社会矛盾，导致公共危机事件集中爆发。现阶段，中国的转型社会主要包括体制转型、社会转型和社会形态变迁等。体制转型主要表现为从计划经济体制转向市场经济体制；社会转型主要表现为机制转轨、结构转换、观念转变和利益调整等；社会形态变迁主要表现为从传统社会向现代社会、从农民社会向公民社会、从农业社会向工业社会、从工业社会向信息社会的变迁。由于中国缺少西方国家在转型过程中所积淀的长期的自然历史过程，新思潮、新问题和矛盾层出不穷，诸如思想观念转变、社会结构转换、利益格局变动，深刻影响了公众的价值取向、思维方式、道德标准以及精神消费等意识形态领域，并且形成了错综复杂的局面。在转型过程中，一般会出现“新旧交替”的特征，这个过渡时期相对较长，社会容易不稳定。这是社会转型期各种社会问题和社会矛盾的集中反映，体现了转型社会所固有的特点。可以说，公共危机的频繁发生是这一时代背景所赋予的无法避免的现实表现。

在转型社会，许多个体或群体往往无法找到合理的问题协商机制和有效的利益维护机制。如果公众的合法利益诉求无法得到满足，他们就会借助非制度性的政治沟通来实现利益诉求，通常以诉诸对抗性的方式来维护自身利益。他们通常基于表达利益诉求、宣泄不满情绪、维护权力趋向、主张价值追求等目的聚合在一起，通过各种方式强烈反映个体或群体的共同愿望，以期引起政府和社会的广泛关注，实现解决矛盾和维护利益的既定目标。这就会导致公共危机事件不断发生。

三是网络社会提升了公共危机的传播力和网络舆情的影响力，增加了公共危机管理的难度。互联网是人类社会最伟大的发明之一。20世纪80年代，美国著名未来学家阿尔温·托夫勒（Alvin Toffler）在其《第三次浪潮》中预言，今天的变革是继农业文明、工业文明之后的第三次浪潮，这是人类文明史的新阶段，这种独特的社会形态由于信息技术的发展将发生巨变。美国学者尼葛洛庞帝（Negroponte，1996）在其《数字化生存》

^① 中国社会科学院：2016年《社会蓝皮书》发布暨中国社会形势报告会，2015年12月24日。



中指出,人类生存于一个虚拟的、数字化的生存活动空间,“信息 DNA”正在快速导致人类社会裂变为现实社会和网络社会两大空间。网络社会成为现实社会的直接延伸,已经深度融入社会发展和公众生活中。现在来看,虚拟的网络社会与现实社会实际上已经融为一体,构成了一个复杂的、系统的人类社会,数字化生存成为公众的一种全新的社会生活状态。

从1994年4月20日中国通过美国 Sprint 公司的 64K 专线实现了中国互联网与国际互联网的全功能连接算起,互联网在中国经历了23年的发展。正是由于信息技术和网络技术的迅速发展,新媒体应用不断加强,网络舆论生态迭代更新,尤其是在 Web2.0 技术风靡互联网和移动终端之后,信息传播渠道和公众交流方式发生了巨变,对整个社会系统的影响进入到新的阶段。据中国互联网络信息中心统计报告显示,截至2014年6月,中国网民的手机上网使用率第一次超越传统 PC 上网使用率,这意味着中国的网络信息传播由传统 PC 端转向移动端,中国互联网进入了一个庶民狂欢、多元互动的“移动互联网时代”。七年来,中国的网民数量和手机网民数量一直呈现上升趋势,见图1-1所示。

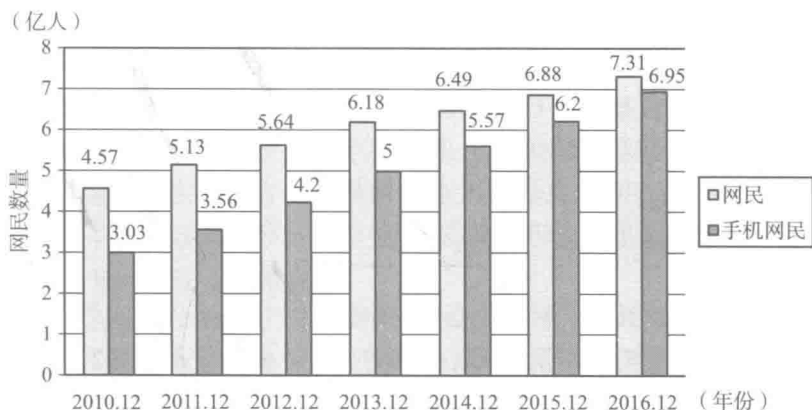


图1-1 2010~2016年网民数量和手机网民数量对比

资料来源:中国互联网络信息中心(CNNIC)。

在网络时代,当公众的公民权、知情权、参与权、表达权和监督权被政府长期漠视时,一旦发生公共危机事件,公众就会迅速通过自媒体发布、传播和共享信息,吸引社会的注意力,对公共危机事件的解决施加影响。一般情况下,广大公众或者网民通过发帖、跟帖、推送信息等



方式参与到公共危机事件的演变和网络舆情的传播中。当公共危机事件在网上曝光,经由网络迅速“发酵”,可以把局域性和偶然性的问题变成网民“围观”的公共话题,并产生强大的舆论场。对政府而言,不论是社会舆论、媒体舆论还是网络舆论,特别是一些负面的批判性言论,都应应对网络舆情进行及时、有效引导。因此,习近平总书记指出,要推动传统媒体和新兴媒体融合发展,强化互联网思维,着力打造一批形态多样、手段先进、具有竞争力的新型主流媒体,建成几家拥有强大实力和传播力、公信力、影响力的新型媒体集团,形成立体多样、融合发展的现代传播体系^①。

四是公民社会强化了公众的维权意识,提升了公众参与公共危机事件的热度。伴随自媒体的蓬勃发展,中国以网络公共空间为核心的公民社会的发展已呈现燎原之势,政治似乎已经从距离人们遥远的天边降落人间,使每个平凡的个体都有机会成为真正的“政治人”^②。以“政治社会与公民社会相分离”为主要特征的现代公民社会理论认为,公民社会(civil society)是基于共同的利益和价值而形成的发挥公共性作用的群体性社会空间,是政府和市场之外的、处于“公”与“私”之间的一个领域。现阶段,互联网为民主发展提供了前所未有的虚拟平台和现实平台。公众积极利用互联网来关注自身的公民权和对公共事务的知情权、参与权、表达权和监督权,维权意识和整体素质得到明显提高。在网络平台上,政府组织、非政府组织、企业组织、公民与融媒体等都可以将民主参与、民主听证、民主协商和民主决策机制贯穿于危机治理的全过程。这种协商民主政治成为公共危机治理的一种有效途径,有利于公共危机的顺利解决。

正是基于风险社会、转型社会、网络社会和公民社会“四个社会”的共时叠加、彼此交汇和相互影响,中国的公共危机事件不断爆发,而且层出不穷,很容易形成普遍的系统性风险和公共性风险。在较长时期内,这种现象都会存在,并对政府的职能转变和传统危机管理模式提出了较高的要求。

^① 习近平总书记于2014年8月18日主持召开中央全面深化改革领导小组第四次会议,审议通过《关于推动传统媒体和新兴媒体融合发展的指导意见》。习近平总书记发表重要讲话。

^② 王丽萍:《微政治:我们身边的政治文化演化》,载《学习时报》2011年9月26日第6版。



二、理论背景

由于中国正处在“四个社会”的叠加期,社会矛盾的激化导致公共危机事件频发,危害程度增大,管控难度增加,这已成为现代社会的一种“新常态”。在此背景下,传统的危机管理理论和大众传播模式已跟不上时代的步伐,需要进行部分修正和创新。一是需要创新公共治理理论、生命周期理论和网络舆论传播理论;二是需要转变政府职能,建设服务型政府和法治政府。在此情况下,才能构建网络公共危机的治理模式。具体分析如下:

传统的危机管理理论认为政府是公共危机管理的唯一主体,所以公共危机管理也被称为政府危机管理。在危机管理中,政府承担着“全能”的角色,它既是应急预案的制定者、危机应对的决策者,又是危机管理的执行者和危机事后的修复者。然而实践证明,“全能政府”并不能有效化解公共危机,越来越多、越来越复杂的公共危机的发生已经显示政府危机管理的严重失灵。在网络社会,政府作为公共危机网络舆情的唯一监控者和引导者同样也力不从心,从政府的网络舆情危机中可窥见一斑。这需要政府改变传统的危机管理模式,通过“再造政治”以应对风险,形成一个“主动创新、互动合作、资源共享、权责明确”的多元主体治理体系。因此,公共治理理论成为首当其冲的选择。公共治理理论发源于20世纪90年代西方国家对新公共管理运动的批判,该理论不注重传统的自上而下、等级分明的社会管理秩序,而是强调政府与其他多元主体通过平等对话、互动合作等形式开展协同治理。

在“融媒体”时代,互联网以其特有的开放性、互动性和去中心化等特点形成一个相对自由的虚拟空间,也叫“网络公共领域”,它“已成为思想文化信息的集散地和社会舆论的放大器”^①,每个公民都可以通过使用互联网而成为信息源和舆论源。公共危机的网络传播载体及其表现形态也发生了重要变化,对公共危机及其网络舆情传播产生重要作用。这些因素都容易造成政府危机管理的现实困境。因此,传统的大众传播模式已不适用于网络环境下复杂信息传播的需要,有些传播模式需修正后才可以使使用,这就需要创新公共危机的传播模式和网络舆论危机的治理模式。

① 胡锦涛:《在人民日报社考察工作时的讲话》,人民网,2008年6月20日。



为改变上述这些窘况，政府需要积极转变政府职能，创新公共管理模式，从“官僚型政府”、“企业家政府”转向“服务型政府”、“法治政府”。从中共十八大到十八届六中全会一直强调，政府必须转变政府职能，加大简政放权力度，创新行政管理方式，提高政府公信力和执行力，推进政府绩效管理，建设服务型政府和法治政府。各级政府只有实现上述目标，才能从根本上解决社会矛盾，降低公共危机发生的概率。

三、研究意义

一是构建新的公共危机治理理论，为网络环境下政府危机管理提供强有力的理论支撑体系。在公共管理中，关于公共危机和公共危机管理的研究已比较成熟，但是在网络社会，伴随“融媒体”的异军突起，互联网已成为社会问题与公共危机事件发生、发展和传播的重要场所。由于公共危机的生成机制、传播方式和舆情演化已经发生显著变化，较之于传统社会的公共危机更加复杂，尤其是公共危机的源起、种类和传播渠道的增多，使公共危机的网络舆情呈现多样化，公共危机的影响力与危害程度也随之提高，从而提升了政府危机管理的难度。传统的政府危机管理模式已经不适用于网络公共危机治理的要求，因此需要探寻新的公共危机治理理论。

近些年，随着治理理论在国内的引进和应用，它已经在政治学、管理学和社会学等领域获得了一些有深度的研究成果。然而这些成果具有浓厚的西方理论色彩，其政府治理的组织模式和治理范式并不完全适用于中国国情。同时，由于网络因素的影响，治理理论也需要与中国的现实社会和 network 社会紧密结合起来，以形成行之有效的治理理论。

二是采用实证分析的研究方法，为政府危机管理研究提供定性与定量相结合的研究思路。根据文献研究综述，既有的研究成果基本都是对危机管理的定性研究，缺乏实证研究，特别是网络公共危机的实证研究。当前，我们正处于大数据时代。大数据的核心是预测，是人工智能的一部分，它正在改变我们的思维方式，让我们从因果关系的串联思维变成了相关关系的并联思维。在这个时代，我们可以围绕某个特别的社会现象或社会问题搜寻和分析更多的数据，而不是再依赖于传统的随机采样，不再一味地追求精确性，不再热衷于寻找因果关系，转而关注事物的相关性，这就是“大数据”时代处理数据理念上的三大转变：“不要随机样本，而是



全体数据”、“不是精确性，而是混杂性”、“不是因果关系，而是相关关系”^①。一些看似无关的数据对于某些现象或问题的产生却有着不可思议的相关性，甚至于提供了处理和解决的可能性。这为网络公共危机影响因素的实证研究提供了便利，也为研究公共危机网络舆情的传播模式提供了直观的观察窗口。

本书依托统计分析技术，对现实社会和网络社会中发生的 148 起典型的公共危机事件进行实证分析，探究其中的相关性，以及公共危机的影响因素。多案例分析和数据分析的研究成果将为进一步研究公共危机治理提供宝贵的实践经验。

三是构建公共危机治理模式的分析框架，为政府危机管理寻求一个关于“战术”和“战略”相结合的协同治理的契合点，为网络公共危机治理提供政策依据。在多案例研究中，研究内容主要是公共危机的影响因素、生命周期和网络舆情等，这些研究基本都属于“战术”层面的微观研究，政府通常运用局限性的危机管理方式，就事论事，不能从根本上治理公共危机。如果要做到有效治理，需要站在“战略管理”的高度构建一个网络公共危机治理模式的分析框架，为地方政府的危机治理提供一个战略层面的宏观研究框架，从而为政府制定相关政策提供理论依据和现实依据。

第二节 相关概念的界定

概念是对事物洞察后凝练出的具有普遍化、核心化和抽象化的思想表达，是构建“理论大厦”的“基本建材”。本书所涉及的主要概念如下：

一、政府与公众

政府有狭义和广义之分，狭义的政府是指由中央政府和地方政府组成的国家权力机关的执行机关和国家行政机关，广义的政府包括国家的立法、行政和司法机关，以及具有中国特色的政治性社会团体。其中，中央政府是管理一个国家全国事务的国家机构总称，是最高国家行政机关，是

^① [美] 维克托·迈尔·舍恩伯格、肯尼斯·库克耶：《大数据时代：生活、工作与思维的大变革》，周涛译，浙江人民出版社 2013 年版，第 27～97 页。



最高国家权力的执行机关。地方政府指的是各级“地方人民政府”，一般指“省、市、县、乡”四级政府。本研究所指的政府实际上包含了党的机关，将政府界定为广义层面的一整套政治系统，指的是国家机构的总体，既包括党的系统，又包括立法机关、行政机关和司法机关等。本书研究的是地方政府组织，尤其是县、乡两级的基层政府。在此基础上，本书提及的政府组织还包含政府的公共部门（含事业单位）。

公众与人民和公民的概念不同。人民是指以劳动群众为主体的社会基本成员，包括普通的群众和杰出的英雄人物，但不包括全体社会成员（比如被依法剥夺政治权利的人）。基于此，群众也是政治范畴的概念，与干部、党员、团员等相对而言。在我国港台地区，把人民称为民众而非群众，体现对社会成员的尊重。公民是指取得某国国籍，并根据该国法律规定享有权利和承担义务的人，包括全体社会成员，是法律概念。本书所指的群体主要是指“公众”，它是社会学意义上的概念，是指一般的社会成员（包含一般网民和网络舆论领袖），在某一语境下会排除某类特殊群体。

二、网络、网络舆情和网络舆情危机

“网络”有两种含义。一是指“一组相互联系的点”，韦尔曼（Wellman, 1991）认为，网络是由诸多的节点所共同组成的关系结构，网络中的一个人、事物或事件可被称为行动者或节点，节点间彼此相互牵动相互依赖，节点间的联接因网络强度的不同呈现出不对称的状态^①。另一种是指传输、接收和共享信息的虚拟平台，即互联网（Internet）及其移动互联网终端。本研究指的是后者。

本书将网络环境下的“人类社会”划分为传统的现实社会和虚拟的网络社会，正如“媒介即人的延伸”^②，网络社会也是现实社会的延伸，并对现实社会有重要的影响力。基于此，将舆情划分为社会舆情和网络舆情，并将在舆情基础上形成的舆论（即公共舆论）划分为“社会舆论”、“媒体舆论”和“网络舆论”。因研究需要，本书将“网络舆论”从传统

^① Barry Wellman and S. D. Berkowitz, *Social Structure: A Network Approach*. New York: Cambridge University Press, 1991, pp. 40.

^② 这是加拿大媒介理论家马歇尔·麦克卢汉（Marshall McLuhan, 1911~1980）在《理解媒介：人的延伸》（1964）中提出的概念。他认为，媒介是人的感觉能力的延伸或扩展。印刷媒介是视觉的延伸，广播是听觉的延伸，电视则是视听觉的综合延伸。