



LYYOU WANGLUO YUQING WEIJI YU  
ZHENGFU ZHILI CHUANGXIN

# 旅游网络舆情危机 与政府治理创新

——以五台山景区为例

梁俊山◎著



中国书籍出版社  
China Book Press

LWYOU WANGJINGLUO YUQING WEIJI YU  
ZHENGFU ZHILI CHUANGXIN

# 旅游网络舆情危机 与政府治理创新

——以五台山景区为例

梁俊山◎著

常州大学图书馆  
藏书章

 中国书籍出版社  
China Book Press

图书在版编目 (CIP) 数据

旅游网络舆情危机与政府治理创新：以五台山景区  
为例/梁俊山著. —北京：中国书籍出版社，2018.4  
ISBN 978-7-5068-6790-0

I. ①旅… II. ①梁… III. ①旅游业—互联网络—舆  
论—管理—研究—中国 IV. ①F592

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 054963 号

旅游网络舆情危机与政府治理创新：以五台山景区为例

梁俊山 著

---

责任编辑 李 新

责任印制 孙马飞 马 芝

封面设计 中联华文

出版发行 中国书籍出版社

地 址 北京市丰台区三路居路 97 号 (邮编：100073)

电 话 (010) 52257143 (总编室) (010) 52257140 (发行部)

电子邮箱 eo@chinabp.com.cn

经 销 全国新华书店

印 刷 三河市华东印刷有限公司

开 本 710 毫米 × 1000 毫米 1/16

字 数 245 千字

印 张 15.5

版 次 2018 年 5 月第 1 版 2018 年 5 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5068-6790-0

定 价 58.00 元

---

版权所有 翻印必究

忻州师范学院专题研究项目“五台山旅游网络舆情危机治理研究”（ZT201505）；

山西省社科联重点项目“山西省旅游网络舆情危机治理研究”（SSKLZDKT2016138）。

## 前 言

2003年一场突如其来的SARS将我国带入公共危机治理时代，21世纪全球化背景下高度复杂性和不确定性的特点初步显现。同年3月“孙志刚事件”中网络意见的异军突起使我国互联网社会成为不容忽视的力量，并直接推动旧的《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》废止和新的《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》出台，并将2003年称为“网络舆论年”。随着我国互联网的快速发展，2005年网民人数突破1亿人，2012年突破5亿，2016年12月中国网民规模已达7.31亿，相当于欧洲人口总量，网民人数的一路高歌伴随着网络社会的蓬勃发展。互联网技术进入Web 2.0时代，网民的个人行为逐渐演化为集体行动，从“周老虎事件”中的集体打假到“躲猫猫事件”中的参与调查，再到层出不穷的网络反腐。唐斯等学者认为科技是突破性的跳跃进步，而商业体制、社会结构、政治体制的演化却是渐进的，因此会产生失衡现象，从而给社会秩序带来扰乱效应。我国互联网社会虽已壮大但欠成熟，于是便出现了“人肉”侵权、有偿删帖、谣言肆虐、电信诈骗等多种扰乱社会秩序的行为和活动，即便是合法合理的网民集群意见表达也给政府及其他主体造成巨大压力。2011年3月11日，日本东北部海域发生9级地震，引发的海啸造成了日本福岛核电站的爆炸，发生核泄漏，日

本政府宣布进入“核能紧急事态”。与此同时，一起海盐受到核污染的网络谣言席卷中国，瞬间民众陷入抢盐风波，而短时间内大半个中国出现“盐荒”，网络危机事件给民众带来的惶恐绝不亚于地震或海啸，网络危机的议题也便成为学者们关注的焦点之一。网络社会的发展也存在专业化分工的趋势，由于不同的兴趣、专业、诉求而形成的SNS社区成为网民聚类的载体，同时，专业领域内网络意见的声音也越发响亮。2015年4月2日，国家旅游局通报了五台山景区等10家5A级旅游景区并分别给予警告、严重警告处分，各大媒体纷纷转载报道，网络舆论给旅游景区造成巨大的压力，成为一次典型的旅游网络危机事件。同年10月，一起“青岛大虾”事件毁掉了青岛市多年苦心经营的旅游城市形象，造成的损失无法估量。旅游网络舆情危机已经成为互联网时代旅游主管部门和主体面临的一种常态，而有效的治理需求已经迫在眉睫。基于此，作者拟对旅游网络舆情危机及其治理进行系统分析。

本书分两个篇章展开论述，第一部分为理论与实践篇，对旅游网络舆情危机的基础理论进行系统论述，并在此基础上结合五台山风景区的现实情况及典型个案分析当前旅游网络舆情危机的治理成效和措施。第二部分为治理与创新篇，首先明确旅游网络舆情危机治理中的政府责任，论述了政府回应力的重要性，提出了基于云计算的政府旅游网络舆情云治理系统的构建，并进一步分析了互联网时代政府公共危机治理创新的策略，最后以“忻州随手拍”的个案为例分析了互联网背景下政府治理创新的实践、困境及其出路。全书以旅游网络舆情危机及其研究为进路，对旅游网络舆情危机治理中的政府责任及其回应力进行探究，以互联网背景下政府治理创新为落脚点，试图阐明旅游网络舆情危机治理的政府创新路径。

此书的撰写是在本人长期研究实践，结合公共管理学、新闻传播学及旅游管理学等众多领域学者专家研究成果基础上的一次探索，

试图以抛砖引玉的方式引起学界及政府部门对该议题的进一步关注。在此，郑重向书中引用文献的作者和给出意见的同行表示真挚的谢意，正是建立在众多学者已有研究的基础之上和同行毫无保留的指引之下才顺利克服各种困难，完成此次创作！此外，本书选题由于涉及管理学、旅游学、传播学等多个学科领域的内容，其中部分观点尚不成熟，不可避免会出现纰漏，肯请读者予以批评指正。

梁俊山

2017年5月31日

# 目 录

## CONTENTS

前 言 .....	1
上篇 理论与实践 .....	1
导 论 .....	3
一、研究背景及意义 .....	3
二、当前研究状况及评述 .....	13
三、研究方法与创新之处 .....	15
第一章 旅游网络舆情缘起 .....	17
一、网络舆情及其相关概念 .....	17
二、旅游网络舆情的提出 .....	23
三、旅游网络舆情治理的意义 .....	30
第二章 旅游网络舆情的一般规律 .....	33
一、旅游网络舆情的表现 .....	33
二、旅游网络舆情的构成 .....	41
三、旅游网络舆情的类型 .....	53
四、旅游网络舆情的特点 .....	56
第三章 旅游网络舆情危机 .....	60
一、旅游网络舆情危机的界定 .....	60
二、旅游网络舆情危机的类型 .....	63



三、当前旅游网络舆情危机的特点 .....	66
四、旅游网络舆情危机中的公共诉求 .....	69
第四章 旅游网络舆情危机的过程论 .....	78
一、旅游网络舆情危机的相关理论 .....	78
二、旅游网络舆情危机的产生机理 .....	86
三、旅游网络舆情危机的传播模式 .....	101
第五章 五台山旅游网络舆情危机治理概述 .....	110
一、五台山旅游网络舆情危机治理概况 .....	110
二、五台山旅游网络舆情危机产生的原因 .....	113
三、五台山旅游网络舆情危机治理的经验与不足 .....	114
四、五台山旅游网络舆情危机治理的完善策略 .....	117
第六章 五台山旅游网络舆情危机的系统治理 .....	120
一、五台山旅游网络舆情危机的监测 .....	120
二、五台山旅游网络舆情危机的预警 .....	127
三、五台山旅游网络舆情危机的应对 .....	130
四、五台山旅游网络舆情危机的善后 .....	133
第七章 五台山典型个案及其治理成效分析 .....	136
一、“天价蘑菇”事件 .....	136
二、五台山被通报事件 .....	142
下篇 治理与创新 .....	149
第八章 旅游网络舆情危机治理的政府责任 .....	151
一、由危机管理到危机治理的理论变迁 .....	151
二、旅游网络舆情危机治理中的政府角色变迁 .....	157
三、旅游网络舆情危机治理中的政府角色及责任定位 .....	160
第九章 旅游网络舆情危机治理的政府回应力 .....	162
一、旅游网络舆情危机中政府回应力的重要性 .....	162
二、典型案例中的政府回应力分析 .....	164
三、旅游网络舆情危机治理中政府回应力的提升策略 .....	168

第十章 网络舆情危机中的政府公信力——“塔西佗陷阱”及其治理 .....	172
一、网络时代“塔西佗陷阱”的概述 .....	172
二、政府公信力危机：“塔西佗陷阱”的形成及治理成效 .....	174
三、完善“塔西佗陷阱”治理的策略 .....	183
第十一章 政府旅游网络舆情云治理系统构建 .....	187
一、旅游网络舆情及其系统化的价值 .....	187
二、政府旅游网络舆情云体系构建的路径选择 .....	190
三、基于 ITO 的政府旅游网络舆情云治理体系框架 .....	193
第十二章 互联网背景下的政府危机治理创新 .....	199
一、互联网对政府危机治理的影响 .....	199
二、互联网与政府危机治理的互动 .....	202
三、互联网条件下政府危机治理创新的策略 .....	206
第十三章 互联网背景下的政府治理创新实践：困境与出路 .....	211
一、忻州市政府治理创新的实践：“忻州随手拍” .....	211
二、基于“忻州随手拍”的地方政府治理模式 .....	212
三、地方政务微信助推社会治理创新的维度分析 .....	219
四、基于政务微信的地方政府治理问题及对策 .....	223
参考文献 .....	226

# 01

上篇

| 理论与实践 |



# 导 论

## 一、研究背景及意义

### (一) 研究背景

网络环境下的旅游舆情应对与危机预警是伴随着 Internet 和移动互联网在旅游业的广泛应用而产生的新问题。据中国互联网络信息中心 (China Internet Network Information Center, 简称 CNNIC) 2017 年 1 月 22 日发布的《第 39 次中国互联网络发展状况统计报告》, 截至 2016 年 12 月, 我国网民规模已达 7.31 亿, 手机网民规模达 6.95 亿<sup>①</sup>, 网络成为网民诉求表示、情绪宣泄和社会参与的主阵地, 各类舆情涌现。

与此同时, 旅游业是国民经济中最易遭受冲击的行业, 其涉及的各类自然灾害、交通事故、食品安全、交易纠纷等危机事件是引发网络舆情风暴的焦点话题。旅游突发事件与网络舆情的交互加剧了危机的产生和演化, 极大地影响了消费者的安全和旅游企业的形象及运营, 也在一定程度上危及整个产业的发展, 建立长效可行的旅游网络舆情危机预警机制已经势在必行。五台山风景名胜区自 2007 年被国家评为 5A 级景区以来, 游客数量逐年上升, 有关五台山景区的网络话题也日益增多, 特别是 2015 年 1 月国家旅游局在接到游客举报后,

---

<sup>①</sup> 中国互联网络信息中心. 第 39 次《中国互联网络发展状况统计报告》 [EB/OL]. [http://www.cnnic.net.cn/hlwfzyj/hlwxzbg/hlwtjbg/201701/t20170122\\_66437.htm](http://www.cnnic.net.cn/hlwfzyj/hlwxzbg/hlwtjbg/201701/t20170122_66437.htm), 2017-01-22.

旅游主管部门派出暗访组对五台山景区的旅游服务以及旅游环境等问题进行了暗访复核,确认景区存在秩序混乱以及服务质量差等方面问题,并于4月官方提出警告并经媒体发布。这一事件将五台山景区推向了网络舆论的风口浪尖,给旅游主管部门及景区政府提出严峻的挑战。在新媒体背景下,旅游网络舆情危机治理问题已经成为不可避免的事实。

### 1. 政治背景:电子民主的兴起助力权利表达

20世纪90年代中期“电子民主”一词开始进入人们的视线,在发展初期,常常被认为是电子政府,直到21世纪初才逐渐形成了基本理论体系。电子民主虽然是新时期民主发展的一种新形式,学术界也热衷研究,但仍处于探索阶段,因此,对其概念的界定至今还没有统一论。

电子民主与传统民主的本质相同,作为一种民主新形式出现,电子民主更强调网络社会人民当家作主的思想,民主的本质是人民的广泛政治参与,而公众的广泛政治参与是现代民主政治的核心。史蒂文·克利夫是电子民主的著名倡导者,其对电子民主概念的理解迄今仍具权威性,他指出电子民主是指利用因特网加强民主的过程,旨在为个人或者社区提供与政府互动的机会,并为政府提供从社区中寻找输入的机会。<sup>①</sup> 尽管当前关于电子民主的界定并未统一,学术界对电子民主的系统研究还未展开,但可以肯定的是网络社会背景下电子民主是民主的重要成分,同时也为进一步推进社会民主提供了新的实现路径,在一定程度上推动了民主的实现进程。电子民主是网络时代的全新民主形式,它以先进的信息技术、通信技术和网络技术及其相关技术为运作基础,以直接民主为发展趋向,以公民的全体、主动、切实参与民主决策、民主选举等民主运作程序为典型特征的一种民主新形式。<sup>②</sup> 电子民主的兴起具有重要意义:

#### (1) 电子民主有利于促进民众参与水平的提高

首先,电子民主拓宽了公众参与的渠道。电子网络为公众提供了现代化的信息通讯平台,政府网站、微博等电子手段为公民提供了更多的民主参与渠道,

<sup>①</sup> 朱晓彬. 发展“电子民主”,推进公民政治参与[D]. 济南:山东大学,2007:27-29.

<sup>②</sup> 王卉. 试论地方公共决策中的电子民主[D]. 上海:上海交通大学,2007:24.

使民众足不出户就可以参与到公共事务的治理当中。

其次，电子民主促进公众参与的积极性。在互联网条件下，公众参与不同于以往代议制下的参与形式，公众可以借助网络这一平台表达自己的见解，利用网络参与政府决策。在这一过程中，公众可以有效避免外界因素的干扰，从履行自身权利的角度提出自己的见解，参加方式更为便利，既拓宽了公众的参政途径，又在一定程度上提高了公众参与的积极性。

再次，电子民主提高了公众参与的效率。电子民主条件下的公众参与不受时间和空间的限制，可以随时随地进行参与，政府通过网络也能及时了解民意。并且，随着政府信息透明度的进一步提高，网络为政府与公众交流、联系和沟通建立更为有效的渠道，从而使公众的参与效率得到提升，最终会促进公众政治参与水平进入一个全新的发展阶段。

#### (2) 电子民主有利于强化群众监督，推进反腐倡廉

电子民主既是民主权利的表达，也是实现群众监督的有效途径，可以促进政府信息更加公开、透明，有利于廉洁政府建设。在电子民主时代，信息为全民共享，公众可以利用网络对政府工作进行监督，实践表明这种监督方式效果显著。近年出现的多起网络群体性事件，如“孙志刚事件”“躲猫猫事件”“南京天价烟事件”等，都是由网络发起并对公共部门和政策出台有很大触动的事件。两会期间，网民建言献策与人大代表在线交流已经成为常态，这些都为公众更好地履行监督权利提供了条件。

#### (3) 电子民主有利于巩固民众权利的合法性

合法性是指社会成员对政治统治正当性的认可，这种认可不仅来自正式的法律和命令，而且受价值观念和社会规范的影响。社会成员组成的共同体是价值观念和社会规范的供给者并以此来判定政治统治能否有效运行，从而在政治统治的基础上产生服从的意识和心理。电子民主时代，公众通过获取更加开放的信息了解政治生活并参与其中，增强了公众对政府的信赖感，从而实现政治认同和心理服从，增加了政治合法性。而政府利用网络向公众提供政府信息，获得公众更多的支持，从而进一步巩固其执政合法性。

#### (4) 电子民主有利于促进政府管理创新

电子民主促进政府管理方式由“管制”向“服务”和“合作”转变，从体

制机制上推进政府管理创新。传统的管制型政府以官僚系统为其履行职能的核心，各项权力自上而下运作，民众处于权力指向的管理对象。而电子民主的环境中，网络化推进层级的扁平化，以人民群众为中心的电子权利真正实现了以人为本的价值追求。网络迅速发展的背景下，电子民主能够更好地保障人民群众充分参与到政府管理与公共事务的治理当中，通过献计献策及时反映广大人民群众的根本利益和要求，同样政府也可通过征求网络民意采纳合理建议来提高决策的科学性。

综上所述，电子民主为公众提供了一个广阔的发展空间，公众可以通过在线与政府进行充分的数据共享和全方位的交流沟通，更好地行使公众的知情权和参与权等民主权利，并以此推进我国政治民主化进程。

## 2. 经济背景：休闲时代的到来推动旅游业发展

根据全球经济发展的一般规律，当一个国家人均 GDP 达到 3000 美元至 5000 美元时就将进入休闲消费爆发性增长时期，“十一五”时期我国人均 GDP 达 4000 美元左右，已具备休闲消费快速发展的基础。现今，我国居民每年公休假期已达 115 天，劳动者另有 5 天至 15 天的带薪假，假日接近中等发达国家水平。随着国民休闲意识日益提升，城镇居民休闲理念明显增强，这些变化都为国民休闲大发展提供了必要的条件，因此“十一五”是我国休闲发展快速起步的重要时期。

2006 年 4 月，时任国务院副总理的吴仪同志在出席“世界休闲博览会”和“世界休闲高层论坛”时，发表题为《积极发展休闲服务，不断提高生活质量》的主旨演讲，代表我国政府首次公开表示，“应积极研究使大多数人都能够享受休闲生活的具体措施，倡导积极向上、文明、健康的生活方式”。

2007 年 3 月，温家宝总理在《政府工作报告》中提出，要积极培育休闲等消费热点，休闲首次进入我国经济社会发展的总体部署。

2008 年下半年，国办印发了国务院批准的“三定”方案，赋予国家旅游局“引导休闲度假”职能，首次明确了休闲在国务院部门的工作归口。

2009 年 3 月，温家宝总理在《政府工作报告》中再次强调，“加快发展旅游休闲消费”。2009 年 12 月，胡锦涛总书记在中央经济工作会议上强调，“要适应群众生活的多样性、个性化需要，增加文化娱乐、体育健身、休闲旅游、教



育培训、家政服务消费，引导消费结构升级”。2009年12月，国务院先后出台了《关于加快发展旅游业的意见》《关于推进海南国际旅游岛建设发展的若干意见》，明确了促进旅游休闲发展的若干方针和政策。这一切充分表明，积极引导和推动旅游休闲发展已进入国家发展战略和重要工作日程。

据《2009-2010年中国休闲发展报告》表述，到2009年底，一是我国旅游休闲发展环境有突破性改善：国家旅游局被赋予“引导休闲度假”的职能，休闲管理工作首次有了机构归属；有利于休闲发展的重大政策陆续出台，引起全社会对休闲发展的普遍重视；“国民旅游休闲计划”在全国不同地方得以试行，覆盖范围涉及休闲的多个领域；各级政府出台了一系列刺激休闲相关消费的政策和措施，惠及百姓休闲生活；相关部门之间的合作空前加强，大休闲的格局正在逐步形成；主要领域的体制机制改革步伐加快，形成更有利于休闲发展的制度环境。二是休闲及相关产业快速增长：旅游作为城乡居民重要的休闲方式，正引领着大休闲格局的逐步形成；文化的产业化、市场化、多元化发展，更好地适应了国民的休闲需求；体育休闲快速发展，但市场潜力尚未完全释放。三是休闲核心消费约达1.7万亿。如果将休闲活动划分为消遣旅游类休闲、文化娱乐类休闲、体育健身类休闲、怡情养性类休闲、社会交往类休闲和其他休闲六大类，其中的消遣旅游类、文化娱乐类和体育健身类是最为核心的部分，以此三者为主，同时结合其他领域的休闲消费，初步估算，2009年我国居民休闲消费最核心部分约为1.7万亿元，相当于社会消费品零售总额的13.56%，相当于GDP的5.07%。四是休闲城市建设形成一些典型经验。近年来，我国一些地方从当地社会、经济、文化、自然条件出发，在推动地方休闲发展方面有不少创新之举。尤其是2009年以广东省、浙江省、山东省、北京市、江西省为代表的各地，先后制定和推行了“国民旅游休闲计划”，对提升市场信心、创新带动手段起到了积极作用。与此同时，一些具备条件的城市在休闲城市的建设中，也形成了一定的地方特色，积累了一些典型经验。

2013年2月，国家旅游局牵头拟定的《国民旅游休闲纲要（2013-2020）》正式公布，相关配套产业政策陆续出台，在政策指引下，利好逐步显现，助推旅游相关细分产业逐步升级。纲要指出各级财政要逐步增加旅游休闲公共服务设施建设的资金投入；职工带薪休假制度要得到政策保障和全面落实；政府支