

杜骏飞等◎著

杜骏飞等◎著

政府网络危机



中国发展出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府网络危机/杜骏飞等著. — 北京: 中国发展出版社, 2011. 3

ISBN 978-7-80234-398-6

I. ①政… II. ①杜… III. ①国家行政机关—行政管理—公共关系学—研究 IV. ①D035. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 023958 号

书 名: 政府网络危机

著作责任者: 杜骏飞等

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978-7-80234-398-6

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京科信印刷有限公司

开 本: 670 × 980mm 1/16

印 张: 21. 75

字 数: 290 千字

版 次: 2011 年 3 月第 1 版

印 次: 2011 年 3 月第 1 次印刷

印 数: 1—6000 册

定 价: 40.00 元

联系电话: (010) 68990630 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网 址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮件: bianjibu16@vip.sohu.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

目 录

绪论	1
一、研究的缘起	1
二、研究视角与方法	2
三、关键概念：危机、公共危机、政府危机	5
第一章 政府网络危机的主体行为	9
一、政府危机中的政府行为	10
1. 引论	10
(1) 政府	10
(2) 网络舆论	11
(3) 政府行为	11
2. 政府行为及其主体的分析	12
(1) 政府行为的模式	12
(2) 政府行为的主体及其角色定位	15
(3) 政府行为与政府形象	16
3. 政府行为失范与政府危机	17
(1) 政府行为失范的原因	18
(2) 政府行为失范的表现	20
(3) 政府形象危机的产生	27
4. 总结	31
二、政府危机中的媒介行为	32
1. 引论	33
(1) 概念：角色、功能、公信力	33
(2) 相关研究回顾	36

2. 研究方法	42
3. 媒介何为：关于媒介效用的四种判断	43
(1) 信息公布渠道	45
(2) 舆论引导指南	47
(3) 公众集结平台	50
(4) 公民监督利器	51
三、政府危机中的公众行为	55
1. 概念界定	55
(1) 公众	55
(2) 政府的公共性	56
2. 分析工具和框架	57
(1) 政府危机中公众行为模式的内部变量	57
(2) 政府危机中公众行为模式的外部环境变量	59
(3) 个案分析框架：因果—进程—模型框架	60
3. 典型个案“因果—进程—模型”分析	61
(1) 厦门PX事件	61
(2) 汶川地震	65
(3) “躲猫猫”事件	69
4. 强度与走向：两种相关性假设	73
(1) 公众主体内部变量与危机强度正相关	73
(2) 以政府为主导的外部变量影响危机走向	75
5. 治理公众危机的两个定律	76
(1) 第一时间正面应激	76
(2) 体制性预防治本	77
四、政府危机中的NGO行为	79
1. 概念界定与理论溯源	79
(1) NGO：概念与政治指向	79
(2) 国际NGO（INGO）与中国NGO	81
(3) NGO的分类	84

(4) 中国 NGO 研究的理论回顾	84
2. NGO 与政府危机	86
(1) NGO 与政府关系：抗争性合作	86
(2) NGO 在政府危机中的“可为”和“难为”	88
3. 案例分析	92
(1) 汶川地震：NGO 协助解决政府危机的经验及教训	92
(2) “躲猫猫”事件：NGO 缺位与异化的非典型病症	95
五、政府危机中的专家行为	96
1. 研究背景	96
(1) 公民社会在中国的意义演变	96
(2) 五种博弈主体中的知识阶层	98
2. 概念界定	98
(1) 专家	98
(2) 学者	100
(3) 模糊的知识阶层复合体	101
3. 文献回顾	103
(1) 公共化——知识分子语境的新变化	103
(2) 目的性：“打破神话”还是“创造神话”	105
(3) 类型的假定	108
4. 政府危机中专家学者的社会行为模式分析	110
(1) 议程发起型行为模式	111
(2) 议程导向型行为模式	113
(3) 议程介入型行为模式	115
(4) 议程附和型行为模式	116
(5) 议程交锋型	117
(6) 议程失语型	120
5. 结语	121
六、危机事件中的主体互动规律研究	123
1. 涉及主体互动的研究回顾	123

(1) 关于主体互动的应用研究	123
(2) 关于主体互动理论研究	128
(3) 关于危机事件主体互动研究的方法回顾	131
2. 本书的分析思路	132
3. 理想状态下的互动模型	132
(1) 循环的互动过程	132
(2) 影响互动过程的宏观和微观因素	134
4. 基于“起因—结果”的个案类型化	135
5. 不同类型的危机事件主体互动过程分析	137
(1) 类型 A: 利益冲突程度低—体制化程度高	137
(2) 类型 B: 利益冲突程度低—体制化程度低	139
(3) 类型 C: 利益冲突程度高—体制化程度高	141
(4) 类型 D: 利益冲突程度高—体制化程度低	143
(5) 危机从一种类型向另一种类型的转变	145
6. 结语: 互动与跨越	146
第二章 网络事件的性质及影响	147
一、网络审判与政府形象危机	148
1. 理解网络审判	148
(1) “媒介审判”概念回溯	148
(2) “媒介审判”再认识	149
2. 网络审判的个案研究	151
(1) 网络审判的进程分析	151
(2) 网络审判的主客体动因分析	155
(3) 事件的结果分析	158
(4) 特点小结	159
3. 网络审判的要素研究	160
(1) 专家参与度高	161
(2) 媒介舆论内容的偏向化	161
(3) 行政力的介入	162

(4) 超越事件的审判范围	162
(5) 舆论类型的多样化	163
(6) 网络审判的现实化	163
4. 对策分析	164
(1) 主流媒体的快速反应机制	164
(2) 规范网络行为的制度	164
(3) 行政力量的执行效率	164
(4) 新闻发言人制度	164
(5) 网络舆论的专家参与	165
(6) 司法制度	165
二、“人肉搜索”与社会治理	165
1. 互联网时代的侠客情结	166
(1) 中国古代的侠客文化	166
(2) 大众文化塑造的侠客形象	167
(3) “网络侠客”：人肉搜索的起源与发展	168
2. “网络侠客”的造就——人肉搜索产生的原因	171
(1) 虚拟与现实的自由	171
(2) 一呼百应的网络“群侠”	172
(3) 政府功能性缺失	173
(4) 社会转型期的必然	174
3. 人肉搜索对官方权力的挑战	175
(1) 戏谑色彩浓厚	175
(2) 促进官本位向民本位的转化	176
(3) 人肉搜索与市民社会	178
4. 被“收编”的人肉搜索	179
(1) 案例简介	179
(2) 传播主体分析	180
(3) 不同的社会声音	181
5. 人肉搜索的法律规制	181

(1) 人肉搜索与网络隐私权	181
(2) 现实社会中的暴力行为	182
(3) 网络立法与舆论监督	182
三、网络恶搞及其应对模型	183
1. 网络恶搞历史梳理及阶段分析	184
2. 文献综述	186
(1) 网络恶搞现象的成因议题	186
(2) 网络恶搞的主客体分析议题	187
(3) 网络恶搞的类型、方式及特征议题	188
(4) 传播学者眼中的网络恶搞	189
3. 类型化框架与政府反应模型假说的提出	190
(1) 类型化框架的提出	190
(2) 政府应对模型假说	193
4. 网络恶搞政府现象的典型个案研究	195
(1) “直接—情感型” 典型个案	195
(2) “直接—利益型” 典型个案	202
(3) “间接—利益型” 典型个案	206
(4) “间接—情感型” 再类型化分析	210
四、网络流言与政府形象	213
1. 网络流言的认知	213
(1) 概念与类型	213
(2) 研究综述	218
2. 网络流言的产生	223
(1) 传播主体分析	223
(2) 社会情境分析	226
(3) 个案统计	227
3. 网络流言的传播与效果	229
(1) 网络流言内容与政府形象	230
(2) “钻 60 泄漏” 流言的传播模式	231

(3) 网络流言的效果及其对政府形象的影响	234
4. 网络流言的预防和应对	240
(1) 网络流言的事前预防	240
(2) 网络流言的事后控制	242
五、网络集群对政府形象的影响及对策	245
1. 网络集群的本质与成因	246
(1) 网络集群的本质	246
(2) 网络集群的成因	248
2. 网络集群对政府形象的影响	249
(1) 网络集群的目的类型及对政府形象的影响	250
(2) 网络集群的过程与政府应对分析	254
3. 网络集群的应对与防范策略	259
(1) 宏观措施	259
(2) 微观措施	262
第三章 网络群体性事件的目的类型研究	265
一、网络群体性事件：权利型冲突	266
1. 围绕权利抗争展开的网络群体性事件	267
(1) 网络群体性事件：以权利为目的展开的抗争性政治	267
(2) 网络资源：对现实中权力分配的突破	271
2. 网络群体事件的权利抗争对政府形象的影响	273
(1) 挑战：对政府合法性的质疑	273
(2) 机遇：提升政府形象的契机	276
3. 结语——延伸命题的讨论	278
二、网络群体性事件：地位型冲突	281
1. 网络社会阶层	281
2. 网络阶层冲突的社会语境	282
(1) 社会转型期的社会阶层	282
(2) 阶层冲突意识的形成	284
(3) 转型期的网络社会环境	285

3. 网络阶层冲突个案分析	287
4. 网络阶层冲突的特征	290
(1) 冲突参与者的高流动性与不确定性	290
(2) 冲突事件的符号化	291
(3) 体现两种价值逻辑的冲突——契约论 vs 身份论	292
(4) 扁平化的组织与权力结构	294
(5) 公众议题的单一指向——全能的政府	295
5. 结语：地位型网络冲突与政府危机应对	296
三、网络群体性事件：公共资源分配之争	300
1. 引论：“分配正义”	300
2. 公共资源：关于正义的诉求	302
(1) 何为公共资源	302
(2) 公共资源之痛	304
(3) 公共资源合理分配的正义诉求	306
3. 网络群体性事件的两种分析	307
(1) 为何总是网络：群体性事件的“网络最优选择策略”	308
(2) 网络群体欲何为：网络群体性事件的失范倾向	311
4. 指向公共性的利剑	315
(1) 网络所介入的“公共性”话语：公共领域 与个人主义的悖论	315
(2) 规范型网络群体性事件：一种公共性实践	317
(3) 理想型的正义之剑	318
参考文献	321
后记	337

绪 论

一、研究的缘起

乌尔里希·贝克在《风险社会》一书中指出：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。互联网的迅猛发展所释放出来的能量，正加剧了“财富一分配”社会问题和“风险一分配”社会因素相结合的这一过程。

处于转型阶段的中国正面临着众多突如其来的社会矛盾与摩擦。在此过程中，政府和公众都在从未接触过的领域和议题中逐渐经受锻炼。尤其是在改革开放的三十年以后，社会组织不断分化，“大国家—小社会”的社会结构不断调整，国内民间群体已经蓬勃成长为一支不可忽视的力量。互联网的发展，为公众介入公共决策打开了一条参与之道。对于长期奉行全能主义的政府而言，这种迅速的转变是始料不及的。互联网成为公众意见喷涌的渠道，政府受到了前所未有的冲击。

近年来，公众在互联网上向政府“发难”的事件愈发增多。从2003年非典型肺炎事件到2010年的上海胶东路火灾，公众对互联网的利用已不再停留在简单的信息传递，网络恶搞、人肉搜索、虚拟集会……，网民通过更复杂的互动形式把分散的公众意见凝聚成一股强大的舆论压力。面对这种“危机”状况，政府要在遵循传统与实施变革两者之间探索可行的对策。

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

需要指出的是，这里“危机”是一个中性的概念。危机带来摩擦和不稳定状态的同时，也带来了暴露深层社会问题的机会。倘若危机处理得当，将有效修复社会深层问题，并提升政府执政能力。众多的危机事件已经证明，危机的出现并不可怕，真正可怕的是缺乏一套完善的危机应对体系。

本研究收集并分析近年来的国内政府危机事件，侧重研究政府网络危机的主体类型、网络事件的性质及其影响、网络群体性事件的目的类型，其目的在于讨论危机的科学应对，寻求有效的政府和公众的沟通方式。

二、研究视角与方法

近十多年来，互联网的介入让政府危机事件的发展出现了有别以往的进程。因此，研究当前的政府危机事件不能脱离网络技术发展的宏观背景。本研究最重要的视角是聚焦于互联网（以及其他新媒体）与政府危机事件的重合领域，以求探寻在互联网这一开放的、去中心化的平台上，政府、公众、媒体、专家和非政府组织应对危机的行动规律。

本研究基于课题组前期个案研究的成果，对近十年来的政府危机事件进行分析。着眼点并非简单地概括和复述事件，而是不断追问“为什么”和“怎么样”。选择个案研究法并非偶然，这种方法在研究具有探索性的问题上具有明显的优势。与回答“什么事”、“什么人”、“在哪里”之类的问题不同，回答“怎么样”和“为什么”之类的问题更具有解释性，“这是因为，这类问题需要按时间顺序追溯相关联的各种事件，并找出它们之间的联系，而不仅仅是研究它们出现的频率和范围”^①。而个案研究法正是适应解决探索性问题的一种研究方法。同时，与其他相类似的研究方法相比，个案研究法在研究当今发生的社会问题上表现出特有的优势：“案例研究法适合用于研究发生在当代

^①（美）罗伯特·K. 殷著，周海涛主译：《案例研究：设计与方法》第三版，重庆大学出版社2004年版。

但无法对相关因素进行控制的事件。案例研究采用的方法与历史分析法大致相同，但它比历史学家多了两种资料来源：直接观察时间过程；对事件的参与者进行访谈。虽然案例研究与历史分析有相同之处，但案例研究的长处在于，它与传统的历史研究法相比，获得资料来源渠道更多、更广泛——文件档案、物证、访谈、观察等。”^①在研究前期，课题组一方面通过“个案追踪”的方法归纳危机事件的发展进程；另一方面，通过“个案追因”的方法来探讨推动事件发展的因果关系。“个案追踪法就是在一个较长时间内连续跟踪研究单个的人或事，收集各种资料，揭示其发展变化的情况和趋势的研究方法。……追因法则是先见结果，然后根据发现的结果去追究其发生的原因。”^②在每种类型的危机个案中，本研究均运用了这两种个案研究方法，以求多角度地挖掘危机事件背后的成因和发展规律。本研究设定的“追踪型个案分析”框架主要包括对事件进程中诱发阶段、发展阶段、激化阶段、转折阶段、消解阶段的分析以及对外部环境形象因子的评估。而“追因型个案分析”框架则包括总体动因（主体及环境因素）评估和总体后果（危害程度）评估两部分。

我们在前期研究中所使用的案例库成果主要包括以下典型案例：

民生类政府危机个案研究

追踪个案：厦门PX事件（2007年3月）

追因个案之一：高考加分俱乐部事件（2009年4月）

追因个案之二：北京站出票视频事件（2009年1月）

追因个案之三：娄烦矿难事件（2008年8月）

追因个案之四：三鹿奶粉致肾结石事件（2008年3月）

追因个案之五：重庆钉子户事件（2007年2月）

追因个案之六：“非典”事件（2003年1月）

追因个案之七：《深圳，你被谁抛弃》网文事件（2002年11月）

自然灾害类政府危机个案研究

追踪个案之一：汶川地震（2008年5月）

①（美）罗伯特·K. 殷著，周海涛主译：《案例研究：设计与方法》第三版，重庆大学出版社2004年版。

② 秦州：《网络新闻编辑学》，复旦大学出版社2007年版，第14~15页。

追踪个案之二：南方雪灾（2008年1月）

追因个案之一：“7·18 济南暴雨”事件（2007年7月）

追因个案之二：“桑美”台风争议事件（2006年8月）

追因个案之三：川渝特大旱灾引发三峡工程争论事件（2006年7月）

法制类政府危机个案研究

追踪个案：“躲猫猫”事件（2009年2月）

追因个案之一：杭州飙车案（2009年5月）

追因个案之二：罗彩霞案（2009年3月）

追因个案之三：谭静案（2008年4月）

追因个案之四：许霆案（2007年11月）

追因个案之五：陕西华南虎照事件（2007年10月）

追因个案之六：刘涌案（2003年8月）

追因个案之七：孙志刚事件（2003年4月）

追因个案之八：黄静案（2003年2月）

官员腐败类政府危机个案研究

追踪个案：周久耕事件（2008年12月）

追因个案之一：邓玉娇事件（2009年5月）

追因个案之二：“出国门”事件（2008年11月）

追因个案之三：景德镇“别墅门”事件（2008年7月）

追因个案之四：西丰案件（2008年1月）

追因个案之五：彭水短信案（2006年6月）

追因个案之六：白展堂事件（2006年6月）

追因个案之七：黄金高事件（2004年8月）

追因个案之八：山东下跪市长案（2004年6月）

群体事件类政府危机个案研究

追踪个案：江苏省人民医院艾滋事件（2009年4月）

追因个案之一：上海市户籍制度改革事件（2008年11月）

追因个案之二：出租车罢运事件（2008年11月）

追因个案之三：雅阁女事件（2006年8月）

追因个案之四：中国乙肝歧视第一案（2003年10月）

国际性事件类政府危机个案研究

追踪个案：网友抵制家乐福事件（2008 年 4 月）

追因个案之一：南海事件（2009 年 3 月）

追因个案之二：日本毒饺子事件（2008 年 1 月）

追因个案之三：松花江水污染事件（2005 年 11 月）

追因个案之四：中韩端午节申遗之争（2004 年 5 月）

追因个案之五：中美撞机事件黑客大战（2001 年 4 月）

课题组在后期研究中所使用的案例主要包括以下发生于 2010 年的典型网络案例：腾讯—360 争霸案、上海胶州路火灾案、“我爸是李刚”案、郭德纲弟子打人案、系列杀童案。

其中，“民生类政府危机个案研究”主要系指发生在衣、食、住、行等日常生活领域的政府和公众之间的矛盾和摩擦。“自然灾害类政府危机个案研究”主要系指自然灾害事件所激活的政府危机。“法制类政府危机个案研究”主要系指在司法领域尤其是在司法审判过程中引起社会广泛争议，乃至导致政府形象受损的事件。“官员腐败类政府危机个案研究”在司法类案例单独辟为专类，主要系指官员腐败所引发的政府危机案例。“群体事件类政府危机个案研究”主要系指两种或两种以上群体相互对抗时产生的冲突。“国际性事件类政府危机个案研究”主要系指由国家外交事件引起的社会争议事件。

在本课题研究中，尽管研究的经验性材料来自案例研究，但考虑到研究的理论需要，本研究还综合运用了内容分析、访谈、焦点小组等其他研究方法，旨在全方位、多角度地还原事件全貌，并克服单纯运用个案研究法而带来的理论深度的不足。

三、关键概念：危机、公共危机、政府危机

有关“危机”的定义，国内外均存在多种表述。例如，C·F. 赫尔曼对危机的定义是：危机是威胁到决策集团优先目标的一种形势，在这种形势中，

决策集团作出反应的时间非常有限，且形势常常向令决策集团惊奇的方向发展^①。这个定义强调构成危机状态具有一些共同的特点：即过程的不确定性、时间的紧急突发性、后果的威胁性、影响的社会性以及决策的非程序性。罗森塔尔也提出类似的定义：危机是指“对一个社会系统的基本价值和行为准则构架产生严重威胁，并在时间压力和不确定性极高的情况下必须对其做出关键决策的事件”^②。巴顿指出，危机是一个会引起潜在负面影响的具有不确定性的事件，这种事件及其后果可能对组织、员工、产品、服务、资产和声誉造成巨大的损害^③。

李云宏和吕洪兵将危机界定为：“在任何组织系统及其子系统中，因其外部环境和内部条件的突变，对组织系统的总体目标和利益构成威胁而导致的一种紧张状态”^④。薛澜等人在《危机管理》一书中对“危机”的概念界定如下：“危机通常是在决策者的核心价值观念受到严重威胁或挑战，有关信息很不充分，事态发展具有高度不确定性和需要迅速做出决策反应等不利情境的汇聚。”^⑤刘刚认为危机是“一种对组织基本目标的实现构成威胁、要求组织必须在极短的时间内作出关键性决策和进行紧急回应的突发性事件”^⑥。

虽然这些定义的表述各不想同，但它们在提及“危机”的内核时却趋于一致，均有以下几项要点：时间的紧迫性；信息的匮乏性；过程的不确定性；后果的威胁性。

虽然危机具有威胁性（例如，危机可能带来危害，给现有体制带来冲击等），但是并不能就此忽略危机的正面作用。“危机会带来各种损失，但危机也是机会和转机，如果决策者直面危机，危机可以促进制度的革新和环境的

① C·F·Hermann, *International Crises: Insights From Behavioral Research* (New York: Free Press), 1972, 13. 转引自：陶学荣、朱旺力：“当代中国政府危机管理的困境与构建”，《江西社会科学》，2005年第1期。

② Rosenthal Uriel, Charles Michael T. ed, *Coping With Crises: the Management of Disasters, Riots and Terrorism* (Springfield: Charles C. Thomas), 1989. 转引自：杨安华：“近年来我国公共危机管理研究综述”，《江海学刊》，2005年第1期。

③ （美）罗伯特·希斯著，王成等译：《危机管理》，中信出版社2004年版，第13页。

④ 李云宏、吕洪兵：“浅析危机管理”，《冶金经济与管理》，2000年第5期。

⑤ 薛澜、张强、钟开斌：《危机管理》，清华大学出版社2003年版，第26页。

⑥ 刘刚：《危机管理》，中国经济出版社2004年版，第3页。