

# 网络行政 与舆情治理实务

郭全中 李新军 徐秀丽 编著

1234546521.576232123223152

002455026



人民出版社

# 网络行政 与舆情治理实务

郭全中 李新军 徐秀丽 编著

1234546521.576232123223152

002455026



人民大学出版社

责任编辑：李之美

文字编辑：刘永红

### 图书在版编目（CIP）数据

网络行政与舆情治理实务 / 郭全中 李新军 徐秀丽 编著.

—北京：人民出版社，2014.1

ISBN 978-7-01-012813-9

I. ①网… II. ①郭…②李…③徐… III. ①电子政务—研究—中国

IV. ① D630.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2013）第 267659 号



人民出版社 出版发行

（100706 北京市东城区隆福寺街 99 号）

涿州市星河印刷有限公司印刷 新华书店经销

2014 年 1 月第 1 版 2014 年 1 月第 1 次印刷

开本：710 毫米 × 1000 毫米 1/16 印张：13.75

字数：180 千字

ISBN 978-7-01-012813-9 定价：34.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话（010）65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书，如有印制质量问题，我社负责调换。

服务电话：（010）65250042

# 从“网络问政”到“网络行政”（代序）

王 哲

随着互联网的快速发展，互联网舆情此起彼伏，给党和政府的工作带来了诸多挑战。如何有效应对互联网舆情，如何利用网络切实解决群众关心的民生民情，就成了党和政府必须要直面的重要课题。在实践中，我们发现，传统的媒体应对策略多是事后的、被动的；网络问政虽然提供了一定的渠道，只是停留在“问”的层面，仍缺乏系统性、制度化的长效机制；舆情治理体系提供了系统化的治理体制，但是长效化机制依然缺乏。

经过实践和认真的思考，郑州市依托中原网的技术与平台优势，积极探索从“网络问政”向“网络行政”转变，变“网络应对”为“网络应用”，变“政府管理”为“社会管理”，创新推出了“心通桥”网络行政平台。“网络行政”和“网络问政”虽然只有一字之别，其本质却完全不同，问政的主体是网民，行政的主体是党委政府，党委政府通过“行政”来解决网民群众的“问政”，以此不断提高各级社会管理部门的行政效能，尽量把问题发现在基层，解决在基层，使互联网真正成为党的群众路线教育实践活动的有效平台。

网络行政有六大特色：一是建立了与现实社会管理相对应的四

级网络行政平台，即参照郑州市现实的社会管理架构，“心通桥”从市到县（市）区，再到乡（镇）办事处，最后到社区，每个社会管理部门都有一个子平台；二是加强制度化建设，建立长效机制，出台了《郑州市网络行政全媒体平台暂行管理办法》、《关于切实加强“心通桥”网民诉求事项办理工作的通知》等一个管理办法和两个通知；三是打造了24小时在线的“网络政府”，郑州市1300家社会管理部门近4000名管理员进驻；四是建立了“4小时回复机制”，即要求各子平台管理员必须在4个小时之内，发现网友投诉并给予处置回复或呼应性回复；五是建立起了强有力监督考核机制，郑州市委、市政府专门赋予“中原网”具有监督、督办郑州各职能部门的权限，并加挂“郑州市网络行政研究指导中心”的牌子，负责平台的日常运行维护工作；六是分层分级培训，提升各级机构网络行政能力。

在郑州，有问题上“心通桥”，已成为群众的共识。“心通桥”网络行政平台运作近两年来，为老百姓解决了数以万计实实在在的难题，大到信访稳定，小到家里停水，逐步实现了“上网不上访”，也为党和政府的舆情管理、信访和维稳工作提供了强有力的平台支撑。深得郑州市900万市民的喜爱，更得到了郑州市党和政府的肯定和认同。当然，我们也必须清醒认识到，“心通桥”网络行政平台刚刚起步，尚需进一步完善和提升，尤其是如何随着我国政府体制改革的持续推进，实现真正彻底的“网络行政”将是一个长期的课题和任务。

本书在认真分析工业革命、科学技术革命及传播革命的特点和影响的基础上，梳理了媒体应对、网络问政、微博问政、舆情治理、网络行政等诸多舆情治理策略，并提出了很多行之有效的方式和策略，不仅有理论深度，而且针对性强、具有很强的可操作性，代表着该领

从“网络问政”到“网络行政”（代序）

域最新的研究成果。特将本书献给从事网络运行管理及研究的朋友们，以共同推进社会管理的创新发展。

（作者为郑州市委常委、宣传部长）

# 目 录

从“网络问政”到“网络行政”（代序）·····	王 哲 1
<b>第一章 互联网与第四次传播革命</b> ·····	1
一、四次传播革命及其表现·····	1
二、互联网创建传播新格局·····	3
三、互联网的快速发展为政府行政提供了坚实的基础·····	13
<b>第二章 互联网舆情及其特点</b> ·····	19
一、网民已经成为一支重要的政治力量·····	19
二、互联网的十二种传播效应·····	24
三、互联网舆情汹涌·····	34
<b>第三章 突发危机事件下的媒体应对</b> ·····	49
一、突发危机事件及其背景·····	49
二、深化对突发危机事件的认识·····	52



三、科学认识媒体的运作	59
四、媒体应对中的误区	68
五、危机应对中的误区	71
六、媒体应对基本思路	73
七、媒体应对的基本方针	76
八、举办好新闻发布会	79
九、媒体应对的具体策略	83
<b>第四章 网络问政与舆情治理体系</b>	<b>89</b>
一、网络问政的三个发展阶段	89
二、网络问政的具体运作	91
三、网络问政存在的主要问题与不足	97
四、舆情治理体系	98
<b>第五章 政务微博运作实务</b>	<b>101</b>
一、政务微博的作用及发展	101
二、政务微博与风险	107
三、政务微博运作技巧	110
<b>第六章 网络行政的探索</b>	<b>121</b>
一、网络行政的基础	121
二、案例：中原网“心通桥”的网络行政新探索	122
<b>第七章 网络行政的未来</b>	<b>163</b>
一、打造网络政府	163
二、提升和优化网络行政平台	168



附录一：郑州市舆情治理体系的探索 .....	173
附录二：郑州市网络问政全媒体平台暂行管理办法 .....	191
附录三：关于切实加强“心通桥”网民诉求事项办理工作的通知 .....	199
参考文献 .....	203
后 记 .....	206

## 图表目录

图 1—1	传统媒体传播机制图	6
图 1—2	互联网传播机制图	7
表 1—1	互联网与传统传播方式比较	9
图 1—3	中国互联网 1 分钟发生的事情	10
表 1—2	新浪微博“意见领袖”	12
图 1—4	2005 年 12 月—2012 年 12 月互联网发展状况图	14
表 1—3	2003—2012 网民规模、增长率、渗透率	14
表 1—4	2007—2012 年我国手机网民规模	15
图 1—5	2007—2012 中国手机网民规模及其占网民比例	15
图 1—6	2011—2012 年微博用户数及使用率	16
表 1—5	我国总人口和网民的男女比例	17
表 1—6	我国总人口和网民中各年龄段的比例结构	17
表 1—7	调整后的总人口和网民年龄结构	18
表 1—8	我国总人口和网民的学历结构	18
图 2—1	《时代》周刊“2006 年度人物”封面	20
表 2—1	2012 年美国大选主要候选人的网络影响力排名	22
表 2—2	近年来国内网络舆论影响公共政策的热点事件	23
图 2—2	“杨达才事件”媒体报道日变化趋势图	31

图 2—3 “杨德才事件” 微博传播日变化趋势图	32
表 2—3 2012 年年度微博热门话题	34
表 2—4 2012 年互联网舆情 TOP20 事件	35
图 2—4 排名前 100 位意见领袖的行业分布	45
图 2—5 近年传统媒体和“意见领袖”在舆论议程设置中的作用 (抽样: 120 件)	46
图 3—1 企业 14 类突发危机事件	57
图 3—2 南方电网公司新闻危机公关处理应急基本工作流程	76
图 3—3 接受媒体采访的一般工作流程	77
图 3—4 新闻发布会的类型	80
表 5—1 2011—2012 年我国政务微博数	103
表 5—2 我国各种类型前十大政务微博	104
图 6—1 网络行政全媒体平台结构示意图	132
图 6—2 网民反映问题及解决处理、反馈流程图	133
表 6—1 “心通桥” 十大热门板块排名前十位	150

# 第一章

## 互联网与第四次传播革命

自从人类出现以来，传播技术出现了文字、印刷术、电报和互联网四次革命，不同的传播技术具有不同的理念和特点，也具有不同的影响广度和深度，分别对社会造成程度不同的影响。

### 一、四次传播革命及其表现

#### (一) 文字发明

公元前 4000 年出现的楔形文字是人类社会发展史上最早的文字，不仅标志着人类真正进入文明时代，也标志着人类的传播可以超越时间的限制而代代相传。但是由于一方面缺少有效的传播介质，只能是龟甲、树叶、泥土等；另一方面只能用刀刻、手写的记录方式，成本高昂，这样就导致文字保存困难，只能被少数人掌握，传播的范围极为有限。

由于文字难以掌握，且没有适合大范围传播的媒介，因此，只有社会上层和精英才有学习文字的机会，掌握文字技能的人员就相应具备了一定的权力。

## （二）古登堡的印刷术

1460年，德国的古登堡发明了印刷术，再加上此前造纸技术的突飞猛进，纸张成为新的传播媒介并助力印刷术在更大的范围内扩散，图书、报纸、杂志等传媒形态开始出现，传播成本开始大幅度下降，印刷术使得之前的小范围传播扩大为大范围传播，之前只能为少数人所占有的书籍开始进入寻常百姓家。历史学家伊丽莎白·爱森斯坦发现，1453—1503年，这50年之间大约有800万本书籍被印刷，比1200年之前君士坦丁堡建立以来整个欧洲所有的手抄本还要多。

在印刷术出现后，知识得到更大范围内的传播，也使得知识从精英们的“权力”开始向普罗大众的“权利”转变。

## （三）电报技术

电报通信技术是在1837年由美国S.F.B.莫尔斯首先试验成功的，1839年在英国大西方铁路上出现了首条真正投入使用营运的电报线路，1850年首条海底电缆横越英吉利海峡把英国及欧洲大陆连接起来，1895年意大利人马可尼首次成功收发无线电电报，1899年他成功进行英国至法国之间的传送。中国首条出现电报线路是1871年，由英国、俄国及丹麦敷设，从香港经上海至日本长崎的海底电缆。

电报技术的出现，不仅打破了时间制约，信息和声音瞬间能至，又打破了距离限制，全世界都在其覆盖范围内。尤其需要指出的是，电报技术使得传播实现了一定程度的互动性，这也使得世界范围内的商业、大兵团作战成为可能，进而引发了政治、经济、社会、军事等

全面的变革。此后，广播和电视的出现，进一步实现了传播的跨时间和跨区域的传播。

#### （四）互联网技术

1989年，英国科学家 Timothy Berners Lee 开发出万维网，标志着互联网时代的真正到来，互联网把世界变成了“地球村”，世界已经是平的，由于其具有及时、便捷、海量和互动性强等显著特点，每个人都可以借助互联网发出自己的声音，传播已经从某些人的权力转变成普罗大众的权利。

互联网技术作为基础性的重大变革，对社会、政治、经济、传播、文化等各个领域都将带来根本性的革命。

## 二、互联网创建传播新格局

互联网可以搭建大型平台，具有海量空间、主动性、互动性和及时性的特点，并真正实现了全媒介传播，毫无疑问，互联网传播革命涉及面之宽广、影响之深远，远远超过了前三次传播革命。

#### （一）互联网经济的规律

互联网经济具有边际成本趋向于零和边际收益递增的特点，由于上述特点，互联网可以搭建起大规模的平台，并且平台越大，收益越高。这些特点也决定了互联网可以提供海量的空间，进而极大地扩大每个人的表达自由和空间，改变了以往精英主导的传播革命。互联网

经济和以下五大概念相关联。

1.“摩尔定律”使得互联网的成本更低、性能更佳

“摩尔定律”是以英特尔公司创始人戈登·摩尔的名字命名的，主要内容是“单片硅芯片的运算处理能力每 18 个月就会翻一番，而价格则减半”。以此来计算，2010 年的一台普通电脑的运算能力是 1975 年时的 1000 万倍，而价格却大幅度下降，使得搭建超大规模的互联网平台成为可能。

2.“梅特卡夫定律”使得互联网的规模经济更为显著

该定律认为，网络经济的价值等于网络节点数的平方，即网络带来的效益和网络用户规模成指数形式增长，正如凯文·凯利所说的“在网络经济中，东西越充足，价值就越大”的“传真效应”。这也是网络媒体在发展初期首先要致力于发展用户的根本原因。

3.“马太效应”导致“强者恒强，赢家通吃”

在网络经济中，“强者更强，弱者更弱”的马太效应更为明显，80/20 定律已经演变为 90/10 定律，只有行业前 3 名才能有良好的赢利空间。

4.“吉尔德定律”使得大平台的搭建成为可能

该定律认为：在可预见的未来，通讯系统的总带宽将以每年 3 倍的速度增长，而每比特传输价格朝着免费的方向下跃，价格点无限接近于零，即互联网的边际成本趋向于零，这样互联网就呈现为“越规模越经济”的特点。

5. 认知盈余使得互联网精神发扬光大

所谓认知盈余是指每个人的自由时间的集合体，个人可以凭自己的意愿来消费它们，创造它们和分享它们，可以通过积累将平庸变成卓越。据测算，全球受教育人口累积起来每年有超过一万亿小时的自由时间，尤其是随着生产力的发展，人们的认知盈余会越来越多，也



能够带来更多的分享。例如，目前美国人一年花在看电视上的时间大约为 2000 亿个小时，这几乎是 2000 个维基百科项目每年所需要的时间。

## (二) 互联网代表着新理念

### 1. 互联网的基本理念是平等

互联网代表的是平民主义，而传统传播方式则代表的是精英主义。互联网在初始分配资源时，给每台电脑分配的资源都是相同的，充分地体现了平等的思想和理念，可以毫不夸张地说，互联网一出生就代表着平民文化。由于传统媒体版面和空间的限制，谁掌控了版面谁就掌控了话语权，因此，只有精英才能有话语权，由此导致的是，传统媒体体现的是等级观念，代表着精英文化和精英意识。

### 2. 互联网代表着开放理念

传统传播方式代表着封闭。互联网在设计时秉持着开放的理念，采取的是全部互联互通的手段，从理论上说，任何一个电脑都能和其他任何电脑联系和沟通。而传统媒体则相对封闭。

### 3. 互联网体现着互动和包容的精神

传统传播方式则相对静态。互联网可以方便地实现互动而且可以容纳各种言论、各种观点的展现，而传统传播方式则多是静态的。

### 4. 更加透明

互联网帮助人们获得更多的便利，当然在获取个人便利的时候，个人的隐私空间也被更多地让渡，整个社会和世界会更为透明。在这种趋势下，政府也必须更为公开、透明，提高公民的参与度。

### (三) 互联网的传播机制

互联网等新技术的出现彻底颠覆了传统的传播机制，已经从传统的点对面的传播机制转变为互联网的多点对多点、全立体、病毒式、链式的传播机制。

#### 1. 传统传播机制

其机制是一点对多点或者说是点对面的传播机制，即广播式的传播机制。在这种传播机制下，控制版面或者媒体稀缺资源的精英人士掌控着信息源，更掌控着话语权。相关管理部门可以通过控制信息传播源头来轻易地控制传播内容。具体见图 1—1。

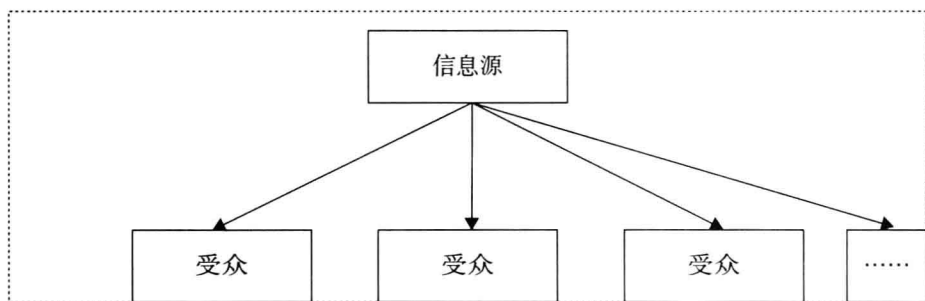


图 1—1 传统媒体传播机制图

#### 2. 互联网传播机制

其机制是多点对多点、全立体的传播机制，具体见图 1—2。在互联网传播机制下，信息源和受众之间的角色逐渐模糊，传统意义上的信息源在发布信息的同时，通过和受众的互动本身也成为了信息的接受者；受众在一定意义上也成为信息源，例如通过博客和微博等手段，很多受众自身成为信息的发布者，信息的提供开始逐步走向自组织和自生产阶段。互联网的传播机制也对相关管理部门的管理提出了极大的挑战，由于每个人都可以成为信息源，信息的发布渠道和数量呈几何量级增长，很难有人力、物力对信息进行全面的收集和检查，