

# 舆情治理:制度逻辑与行动策略<sup>〔\*〕</sup>

唐远清<sup>1</sup>, 吴雷<sup>2</sup>

(1. 中国传媒大学 协同创新中心, 北京 100024;  
2. 中国传媒大学 新闻学院, 北京 100024)

〔摘要〕在新的历史方位中,国家治理现代化要求舆情治理的现代化,需要对舆情治理的制度逻辑与行动策略,进行与时俱进的阐释。中国语境下的“舆情”在本质上是一个具有明确政治指向性的概念,当下的舆情治理实践应该在互联网崛起的媒介环境变迁和国家制度安排中予以审视。管理和治理是把控与调节舆情的两种不同的制度逻辑,前者陷入了“治理负荷”的困境,而治理逻辑的舆情制度是适应国家治理体系与治理能力现代化需要的舆情制度安排。基于“价值—情境—结构”的分析框架来审视舆情治理的行动策略,可以发现:舆情治理所追求的是价值理性与工具理性相统一的目标价值导向,更加注重在具体情境中审视舆情事件的生成逻辑和动态过程,进而采取治理行动,更加注重从舆情事件、社会心态、社会结构的三维架构中寻找舆情治理的根本路径。

〔关键词〕舆情治理;制度逻辑;价值;情境;结构

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2021.01.007

如今,网络既是人们获取资讯和交流观点的重要平台,也是各类突发事件、现实矛盾、社会情绪汇聚角力的场所,各种因素的交互作用,往往催生出具有结构性社会力量的网络舆情。网络舆情无疑已经成为舆论的风向标。如何积极应对、妥善处置舆情,将其扩散演变控制在合理范围,已经成为国家和社会治理的重要组成部分。针对现实中的迫切需求,来自各方的研究力量、社会资源在理论研究与实践应用两个层面助推,使舆情及其治理研究渐成“显学”。不过,一个

较为尴尬的现实情况是,舆情治理的理论与现实有所错位,针对舆情治理研究共通的学术话语并未形成。

## 一、“舆情治理”:理论与现实错位的尴尬现实

(一)舆情实践的“管制”与“反管制”争议  
在舆情问题上长期存在着“管制限制言论”和“反管制”两种观点,前者强调“无限制的自由所带来的问题,包括敌对势力渗透、网络推手恶意炒作、网络水军操纵舆论、网络暴力泛滥等问

作者简介:唐远清,中国传媒大学协同创新中心副主任,媒介评议与舆论引导研究中心主任、教授、博士生导师,主要从事新闻学、舆论学研究;吴雷,中国传媒大学新闻学院博士研究生,主要从事新闻学研究。

〔\*〕本文系中国传媒大学中央高校基本科研业务费专项资金资助教改项目“新建专业新闻学(新闻评论方向)建设项目”(JG180502)、“高精尖”科研培育项目“传统文化创新传播研究”(CUC18A016-3)的成果。

题”，后者则强调“限制自由带来的风险，包括打压捂堵造成的舆情扩散、社会不满情绪的集聚等”。<sup>[1]</sup>前者认为舆情中的非理性成分容易被极端情绪支配，抑或被别有用心之人利用，如果不加以限制约束，可能会损伤正常社会秩序并带来次生潜在威胁；而后者则认为既然舆情是民意、民情的体现，那就应该让舆情自然而然地在社会空间中“流淌”，通过社会空间中的自由讨论进而让舆情自然分化、共识达成、情绪平息，如果横加干涉，反而可能适得其反，不利于舆情扩散甚至加剧社会不满情绪的集聚。

上述两种观点有对立之处，但其实也有共同点，即“将舆论共同体一分为二，不但预设了一个‘能管’而不能‘被管’的主体，还预设了一个‘被管’而不能‘管理’的客体”，<sup>[2]</sup>其分野在于强调自由表达抑或限制自由带来的问题。其实，上述两种观点的对立是“管理”思维逻辑下人为制造的二元对立。在此，我们要思考的问题是，是否有必要先跳出这样的二元对立争论，来审视舆情实践本身的内在逻辑？

## （二）当下语境中舆情治理概念内涵的理解困惑

在当下的舆情治理研究和实践中，“舆情治理”似乎是一个不言而喻的概念，被广泛使用却没有多少人深究“舆情治理”概念的准确内涵。于是，“舆情治理”的理念、主体、目的、方法的界定以及相关概念的交叉边界一直缺乏学界共识，在不少方面存在含混不清的情况。“人们往往将舆情本身（作为一种现代民意的现象）与相关实践（如舆情治理、舆情产业）混为一谈”，<sup>[3]</sup>还有“舆情的引导与治理”，<sup>[4]</sup>“舆情应对中的治理思维”<sup>[5]</sup>等诸如此类的表述，带来学术研究和实践操作的理解困惑及交流障碍。在现实应用中，似乎很多时候，也没有多少人会真正在意这些概念的异同与联系，或许认为只是在不同语境中使用不同的说法而已。

对此，我们认为，这是不能回避的一个严肃的学术问题，是探讨“舆情治理”议题的前提，非

常有必要对此予以系统梳理。基于此，本文试图对“舆情治理”概念是否成立、概念演变及其动因进行探究，力争厘清出一个较为清晰的概念框架。

## 二、国家治理现代化要求舆情治理的现代化

在中国当下语境下探讨舆情治理的问题，还应该把握好在中国当下历史方位中党和国家对舆情治理的新要求。改革开放以来的巨大变化和深刻变革，尤其是党的十八大以来巨大成就和深刻变革，让中国发展站在了新的历史起点上。十九大报告明确指出，“经过长期努力，中国特色社会主义进入了新时代，这是我国发展新的历史方位”，提出了习近平新时代中国特色社会主义思想，谋划了新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略和战略部署，其中一个重要战略任务，就是推进国家治理体系和治理能力现代化。十八届三中全会就明确提出“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”；十九大报告进一步从战略高度对国家治理体系和治理能力现代化提出了一系列新要求；十九届四中全会审议通过了《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，作出了国家治理体系和治理能力现代化的战略部署；十九届五中全会擘画了推进国家治理体系和治理能力现代化的新蓝图，在“十四五”时期经济社会发展主要目标中明确要求“国家治理效能得到新提升”，在2035年基本实现社会主义现代化远景目标中明确要求“基本实现国家治理体系和治理能力现代化”。

近年来，越来越多的学者逐渐认识到，舆情治理是国家治理的重要内容。祝华新早在2014年就提出，“舆情监测也是国家治理能力现代化的重要推手”。<sup>[6]</sup>习近平总书记也曾明确指出，“信息是国家治理的重要依据”，“要以信息化推进国家治理体系和治理能力现代化”，“用信息化手段感知社会态势、畅通沟通渠道、辅助科学

决策。”<sup>[7]</sup>我们认为,不仅是舆情监测,整个舆情治理各环节都是推进国家治理的重要内容,舆情治理有助于拓宽公众与政府、社会与国家的对话沟通渠道,减少误读,弥合分歧,在良性互动中凝聚社会共识。

在新的历史方位中,党和国家在全面推进国家治理现代化的情况下,也要求舆情治理的现代化,要站在国家治理现代化的高度来认识和推动舆情治理的现代化,站在弥合社会分歧、谋求社会共识的高度推动舆情治理,这是舆情治理现代化的逻辑起点。舆情治理的现代化,自然需要对舆情治理的制度逻辑与行动策略,进行与时俱进的阐释。

### 三、历史流变下的“舆情”实践逻辑

中国学术界要探讨的“舆情治理”,是基于中国的特定语境而展开的,因此,如果要准确把握“舆情治理”概念的内涵,厘清舆情实践的内在逻辑,我们首先必须回到“舆情”概念本体,从舆情概念发生与演变的历史脉络出发,对其从发生学意义上作一番探究。

#### (一)历史视域下的舆情实践

据考证,“舆”与“情”作为一个词汇连用,最早的文献记载出现在公元897年,《旧唐书》(卷一七七)记载唐昭宗李晔的诏书云:“朕采于群议,询彼舆情,有冀小康,遂登大用”。<sup>[8]</sup>这个文献记载说明对“舆情”一词的使用,最初源自官方而非民间。这里的“舆情”特指老百姓的看法,《辞源》中也把“舆情”解释为“民众的意愿”,涵义大体相同。

此后,“舆情”一词在中国古代文献中多次出现,仅文渊阁《四库全书》中便出现了1100余次。<sup>[9]</sup>有学者详细考证了有关舆情的古文献,认为我国古代对“舆情”术语的使用“深受儒家民本思想的影响”,主要集中于“了解民意、顺应民情”,其目的是为了“维护封建帝王的皇权皇威”。<sup>[10]</sup>

显然,在中国语境下,“舆情”是一个古已有之的本土概念,而且“是一个政治指向性很强的

词汇,它强调被管理者对管理者的态度”,<sup>[11]</sup>其内涵包括意见、态度、情绪三个层次。由此,从历史语境来看,对于舆情,“传统的制度安排主要基于道德统治和官方收集,并非舆人的表达。”<sup>[12]</sup>因而,从“舆情”概念的发生史来审视,舆情实践遵循着何种逻辑,是否应该受到管制约束,答案便不言自明。“管制”与“反管制”争议,不过是人为制造的无谓的二元对立。

#### (二)舆情实践的时代演变

尽管当下的舆情实践实际与古代的舆情概念存在一定意义的承袭,但随着网络日益成为人们获取资讯和交流观点的重要平台,舆情调查、舆情监测成为一个专门的行业快速崛起,“舆情”这个古老的词汇在舆情实践不断演化中得以再次流行并“古义赋新”,其意义已经远远超越了古义的范畴。因而,把握当下舆情实践逻辑的一个基本前提,就是要厘清中国当下语境中“舆情”的主要内涵。

梳理文献不难发现,当下舆情实践中的“舆情”大体上包括了如下三种内涵:

第一,作为“舆论情况”的舆情。《新闻传播学大辞典》认为舆情“是舆论情况的简称,泛指公民社会中的公民意见,也可称为群众看法、群众意见,简称群情、民情”。<sup>[13]</sup>自网络舆情兴起以来,舆情实践中为党政机构了解社情民情、完善社会治理提供决策参考的“舆情报告”,这里的“舆情”就是舆论的“情况”之义。

第二,舆情和舆论混溶的舆情。随着大数据挖掘技术的广泛应用,舆情在很大程度上就是数据挖掘抓取的行业数据、消费者数据、用户数据等。在海量的“数据”中,“舆论”和“舆情”已经交溶渗透,难以区分。从某种程度上说,“舆情是舆论在当代社会——以高风险和大数据为特征——的变种”。<sup>[14]</sup>因此,大数据背景下的舆情自然就包括了两部分:从互联网平台上挖掘的普通民众最直接、真实的反应以及来自机构媒体的意见和声音。前者即“舆情”,更多是民众对现实社会中各种现象和问题的社会政治态度,后者

即一般意义上的“舆论”,不仅包括了具有相对一致性、持续性的公众的声音,同时也涵盖了政府的声音。

第三,作为社会行动需要的舆情。互联网的冲击打破了传统媒体环境下的舆论生态秩序,舆情由民众基于现实社会的各种社会心理活动,而成为了一个更为复杂的概念。基于维护社会稳定、营造良好舆论氛围的现实需要,舆情便理所当然地成为了政府搜集民众情绪和行为倾向等信息情报,为科学决策提供依据的“制度安排”。正如黄旦所言,舆情分析是了解民情的一种技术手段,属于统治学的辅从部分,至多属于效率而非民主。<sup>[15]</sup>从这个意义上讲,舆情便是“互联网时代舆论控制的产物”,“中国式舆论在互联网时代的‘控制性变种’”。<sup>[16]</sup>

由此可见,当下中国语境舆情实践中的“舆情”,无论是作为一个纯粹的学术术语还是作为社会行动的需要,在本质上既不能等同于“舆论”、西方的“public opinion”,也不是古义的“民众意愿”,而是既承袭了历史语境的舆情内涵,又在互联网崛起的时代背景下发生了演化,进而呈现出复杂多样的特征。这就构成了当下讨论舆情实践问题的逻辑起点,即应该在媒介环境变迁和国家制度安排中给予全面审视。

#### 四、中国语境下舆情实践的制度逻辑

中国语境下的“舆情”,从古至今都是首先作为一个政治性的概念出现的,所以,从组织的角度研究,有助于我们解读中国舆情实践的制度逻辑。组织学是以组织现象为研究对象的跨学科领域,“特别关注‘是什么’的问题,即试图认识理解在实际生活过程中的组织现象是怎样的,进而解释‘为什么’的问题;而不是从‘应该怎样做’这样的规范性(normative)问题出发。”<sup>[17]</sup>因此,从组织学的视角出发,探讨中国语境中的舆情实践“是什么”和“为什么”的问题,是理解中国舆情实践的关键所在;当然也是探讨舆情实践“应该怎么做”的基本前提,否则“所谓

研究只能是空中楼阁水中月”,“流于空洞无物的清谈说教或成为哗众取宠的道具。”<sup>[18]</sup>

在中国语境下,舆情治理成为一个必须的议题是舆情生态给社会带来的压力使然。各级政府对舆情问题高度重视,其根本原因在于担心舆情诱发的公众集体行动对现实社会的稳定构成潜在威胁。<sup>[19]</sup>因此,当下的舆情实践天然就与维护社会的稳定关联在一起,舆情实践的基本逻辑就是要“通过主动干预网络舆情,防范集体行动的发生,进而消除威胁现实社会稳定的隐患。”<sup>[20]</sup>然而,合理、有效、稳定的制度安排在很大程度上决定了舆情实践的结果,是防止公众情绪的无序表达、舆情的无序扩散对现实和虚拟公共空间造成负面影响,塑造良好的政府形象与营造有序的公共环境的关键。我们把这一舆情制度安排所导致的因果联系即称为舆情实践的制度逻辑。中国的舆情治理机制“本身即为一种公共权力运用的行为”,<sup>[21]</sup>是国家公共权力的制度性权威发挥主导作用,“通过国家机器和市场建立起来的舆情机制”。<sup>[22]</sup>管理和治理是把控与调节舆情的两种不同的制度逻辑,并在各自演进和相互转化中,形成了今天中国舆情实践的基本路向。

(一) 基于管理逻辑的现有舆情制度及其“治理负荷”困境

长期以来,中国的舆情制度采取的是“以管控为内核,以应急为重心,以平息为旨归”<sup>[23]</sup>的“刚性”舆情管理制度。在此制度框架下,舆情就是政府部门和企事业单位等公共组织机构管理的对象,舆情管理理所当然是政府职责中的一部分,公共部门要在舆情传播和扩散的各个环节发挥主导地位与核心角色。主要的舆情管理手段包括:

1. 静态条件下的“舆情监测研判”。舆情监测研判以“技术导向”为主,主要依靠舆情监测研判体系的建立,使用模拟仿真、数据挖掘与文本挖掘等方法,致力于实现舆情管理的科学化。然而,这样的舆情监测工作也面临着合法性危机的质疑:从规范性层面,“舆情监测制度仍没有在

本质上走出传统的社会治理思维,沿袭了为了顺从或安抚民众的目的。”<sup>[24]</sup>在经验层面,舆情监测制度本身包含着逻辑悖论,“舆情监测从最初帮助执政者了解网络社情民意逐渐转移到消灭网络舆论本身,最后这项制度成功营造出一个有序、稳定、舆论高度一致的互联网世界,而现实中的各种矛盾和弊端却可能仍在持续积压、发酵。”<sup>[25]</sup>从这个意义上讲,看似科学的舆情监测,只不过完成的是一个“自我实现的预言”。

2. 过程跟踪的“舆情管控”。“舆情管控”同样带有“技术导向”的特征,主要是通过对舆情内容信息及其传播的日常监控,及时屏蔽和删除有关负面信息等手段,对网络社情民意等进行控制与管控的政府行为。舆情管控被认为是社会控制的组成部分,有助于稳定社会政治秩序和降低社会危机爆发的可能性。<sup>[26]</sup>不过,在这种管理与被管理的关系逻辑中,权力部门以其绝对的话语权力掌控着关键信息的开放与流动,客观上不可避免地容易忽视网民的正当利益诉求,进而造成网民与公权力的对立,处理不当则有激发潜在社会矛盾的隐患。

3. 紧急状态的“舆情应对”。当舆情发展失控处于紧急状态时,舆情实践的惯例便是启动舆情应对机制。舆情应对机制主要包括,“事前”的舆情追踪机制、舆情风险评估研判机制,“事中”的舆情快速反应机制、舆情应对联动机制和舆情处理预案机制,以及“事后”的网络民意回应机制。<sup>[27]</sup>然而,当互联网平台已经成为人们日常生活的基础设施,在一个被互联网平台所重塑的去中心化和弥散的舆论生态中,单向线性信息供给的传统媒体日渐失语,基于传统媒体的舆情应对策略也就失去了原本的效力,从而造成传统意义上的舆论引导也陷入了困境。

不可否认,管理逻辑的舆情制度对于把握舆情扩散可控性、维护社会秩序稳定和国家意识形态安全起到了积极作用。然而,由于政府与网民权利与义务的不对称,管理逻辑下的舆情实践“无法弥合‘了解民意’与‘引导民意’的矛盾,陷

入道德论证的悖论”。<sup>[28]</sup>同时,舆情管理各环节还面临多头指挥、管理效率不高、法律法规不完善、疏导理念偏差、疏导方法不科学等诸多问题。从组织学视域进行分析,就不难发现,管理逻辑下的舆情实践在很大程度上是政府组织依托各种整合机制和制度安排来实现的,其面临的一个重要挑战就是“治理规模以及由此产生的治理负荷”,<sup>[29]</sup>而这些负荷和挑战又是现有舆情技术管理手段所很难有效解决的。

(二)从“管理”到“治理”:舆情制度的转型升级

当管理逻辑下的舆情制度及其实践陷入“治理负荷”的困境,出路何在?需要在制度逻辑上另辟蹊径,通过新的治理机制来减缓、转化舆情实践的现实矛盾,减轻传统舆情制度的运行负荷。正如有学者所分析的,传统的舆论管理方式已不能适应网络社会中舆论的健康发展的要求,这就需要进行价值重构,实现从社会控制到社会治理的转向,并将网络舆情社会治理过程嵌入舆情本身的发生和发展规律之中。<sup>[30]</sup>

在新的历史方位中,党和国家作出了国家治理体系和治理能力现代化的战略部署,在这样的宏观背景下,可以预见,“中国社会的多元化发展演变、各种社会力量组织能力与国家治理逻辑互动,将会成为中国发展的主要推动或制约力量,塑造国家治理未来的制度安排和发展方向。”<sup>[31]</sup>舆情制度作为“观察中国、了解和认知中国的一种新渠道和新方法”,<sup>[32]</sup>必然要被纳入国家和社会治理的轨道,成为国家社会治理体系的重要组成部分。舆情实践的新特征对社会治理提出了新要求,也迫使舆情制度实现从“管理”到“治理”的逻辑转变及转型升级。

因为治理实践不存在一种统一模式,因此,学界对于治理理论还存在着诸多争议,甚至作为具有特定内涵的现代治理观念中的“治理”一词在很大程度上也被泛化和滥用。<sup>[33]</sup>但根据政府和社会的介入程度不同,学界通常将治理划分为三种治理模式:

一是社会中心治理模式。这是一种具有很强的“社会中心”色彩,“建立在社会中心主义的自发秩序理论基础之上”,“以国家权力的退出和社会权利的扩张为导向”<sup>[34]</sup>的治理模式。应用到舆情治理,这种治理模式认为舆情来源于自下而上、公民自发的态度、情绪和感情,在舆情治理中相信网民的自我管理能力、尊重网民的利益诉求,强调通过公众的内在驱动力来引导舆情走向。

二是政府社会合作治理模式。该治理模式以治理绩效为导向,以政府和社会的合作为中心,主张政府主导和社会自治相结合的系统治理。应用到舆情治理领域,即强调政府、媒体、公民等多方利益主体,在平等、互信基础上的合作、对话、互动,在相互协商中实现治理目标。

三是政府主导元治理模式。元治理(meta-governance),即“治理的治理”,最早是由英国学者鲍勃·杰索普提出的,他认为,“治理理论面临着合作对竞争、开放对封闭、可治理性对灵活性和责任对效率的困境。市场治理、科层制治理、网络治理都存在失灵的可能,而元治理就是为了克服治理失灵而进行的对自我管理的管理。在治理主体方面,元治理不可混同于建立一个至高无上的、一切治理安排都要服从的政府,相反,政府承担的是设计制度和提出远景设计的任务”<sup>[35]</sup>。在舆情治理中,这种治理路径既强调政府在引导舆情走向中处于“中心”位置并担纲主导角色,又主张柔性化的多主体合作互动方式,尽最大可能保障网民的平等参与权利和言论自由空间。

以上三种治理模式并不是彼此对立的关系,为在不同舆情事件中、不同舆情环境下,根据舆情事件本身的性质、属性和特点,采取有针对性的治理路径提供了行动方案。

总而言之,应用到舆情治理领域,治理理念突出舆情管理主体的多元化及主体之间的互动,“治理的建立不以支配为基础,而以调和为基础”<sup>[36]</sup>更加“注重信息的开放与舆论的疏

导”,<sup>[37]</sup>主张基于外部干预和自行协调,“在控制社会风险和激发网络活力之间保持平衡”。<sup>[38]</sup>根据治理理念的理论主张,在舆情治理过程中应当重点关注动员与情绪两个治理维度,坚持“引导的而非控制的,和谐的而非同质的,并重的而非偏颇的,及时、真实、公开的而非拖延、虚假、掩盖的,主动出击而非被动还击的”<sup>[39]</sup>治理原则,摒弃传统管理中刚性的压制和对抗思维,消除不稳定的隐患,化解社会矛盾和问题。在这其中,与管理逻辑所不同的是,政府、媒体、公众等主体应该具有平等地位,政府更应该发挥定规则、建平台的“守夜人”角色,<sup>[40]</sup>在多元主体的主动双向互动中,推进舆情危机的化解和治理。

需要指出的是,“当治理作为一种新的社会控制体系时,治理者相互间的行动或干预方式无疑会更加多样。”<sup>[41]</sup>从表面上看,治理和管理的实现方式手段和所要达成的目标未必有本质的差异。不过,从管理到治理的转变,虽一字之差,却反映的是从工具化到价值化的目标导向之变,其差异体现于实现治理目的的过程和方式上,体现在舆情危机化解的根本路径和结果上。因此,如何准确理解舆情制度的治理逻辑,纠正对于舆情治理相关概念的认知偏差,选择正确的行动策略,对于舆情实践而言就显得尤为必要和迫切。

## 五、舆情治理实践的行动策略

Steven De Haes 和 Wim Van Grembergen 在吸取、总结前人研究基础上,明确提炼出了“结构—过程—关系”<sup>[42]</sup>的政策过程分析框架。国内有学者将此分析框架应用于具体实践,提出了“情境—结构—行为”<sup>[43]</sup>“价值—结构—过程—关系”<sup>[44]</sup>等分析框架。我们认为,成功的舆情治理取决于具有符合中国情境治理过程的规则、方式和机制,因此,本文在上述基础上剥离出“价值—情境—结构”三个核心概念作为审视舆情治理的独特视角。其中“价值”即实现各自利益和共同价值,体现为舆情治理的终极目标;“情境”是舆情治理过程内嵌其中的根本图景,体现为在

“情境”概念下輿情治理的行动方法;“结构”是“系统化”原则的概念,指称治理政策图景中主体之间及其与社会各要素之间的互动关系,表现为輿情治理所涉及的深层社会结构。价值、情境、结构这三个核心概念之间存在互为因果关系的内在联系,三者的系统互动,共同构成了把握輿情治理过程的关键维度,最终形成有效的輿情治理行动策略。

### (一)价值维度下的輿情治理终极目标

韦伯认为人类理性可以区分成工具理性和价值理性两个重要组成部分。所谓工具理性,是一种利用包含技术、工具、机制和程序等手段最有效地达成目的的理性。而价值理性则表现为人们追求价值与意义、遵循某些理想信念而行动的自觉意识。前者追求的是实现目的的手段,后者更关注目的本身。“工具理性与价值理性提供了两种截然不同的内在驱动力,促使网络輿情朝着双重向度发展演变。”<sup>[45]</sup>从以往的輿情实践看,輿情管理逻辑往往简单遵循一种工具理性,以管理实效为终极旨向。然而,“对工具理性的过分依赖终究难以消解网络輿情背后民众心理的‘焦虑’和官民关系的紧张”,<sup>[46]</sup>更加“撕裂了工具与价值两者之间的关系”。<sup>[47]</sup>以“封、堵、防”为核心的“摆平主义”逻辑支配輿情实践,“其所造成的‘体制内舆论场’和‘民间舆论场’分离亟须通过輿情治理的理论创新来消融”。<sup>[48]</sup>

輿情治理是一项系统性工程,成功的輿情实践必然要坚持工具理性和价值理性相统一的理性取向,防止“治理目标的短期化、治理机制的机械化和治理行为的功利化”,<sup>[49]</sup>避免二者关系出现失衡。治理逻辑打破了政府中心的科层制,强调多元主体的能动作用,因此,輿情治理的关键在于能够“构建参与者共同的价值认同”,<sup>[50]</sup>通过共同价值认同下的互动协商实现真正的治理。总之,要让工具理性从属于价值理性,通过建立目标、内容和形式相协调的有效治理机制,达成政府与公众良好互动的輿情治理目标,进而实现国家和社会治理“善治”<sup>[51]</sup>的终极目标。

### (二)情境维度下的輿情治理行动方法

芭芭拉·罗格夫(Barbara Rogoff)曾指出,“情境既是问题的物理结构与概念结构,也是活动的意向与问题嵌入其中的社会环境。”<sup>[52]</sup>尽管学者们对“情境”概念的定义众说纷纭,但其本质上存在着共通性。具体到輿情治理领域,就是指輿情治理过程各行动主体互动的社会环境。社会的运行并不是在真空之中进行的,现实中任何现象的发生总是基于特定的情境,輿情实践始终内嵌于其所特有的社会情境。因此,輿情治理运行机制必须建立在对輿情本身的情境特征的把握之上。那么,对于輿情治理而言,需解决的问题是:在不断变化的社会情境中,輿情治理行动的手段、方法如何选择?

情境分析着重分析的是輿情的形成、演化过程而非结果,能够全面展现輿情事件生成的条件、情节及过程等整个经过,从輿情事件的故事线中找到輿情演化的关键节点,展现輿情的生成机制和背后的深层逻辑,从而生成整个輿情事件的演变模型。輿情事件中不同的行为主体都有着各不相同的利益诉求,在輿情萌芽、成长、发展及转变等演化进程中与社会各种情境要素不断发生互动,使得复杂的舆论场中往往存在着各种矛盾和对立。因此,就需要充分了解輿情形成的具体情境、时空条件和社会背景,对不同阶段、不同情境下的輿情演化,以及輿情演进不同参与主体的影响因素作出考察,对不同情境下輿情参与主体及各自利益诉求有清晰的判断。基于特定情境下的輿情生成与演变背景的分析,通过融合輿情监测、輿情引导、輿情应对等手段方法,集成輿情信息处理的统一架构,实现輿情治理的条块联动,针对不同情境采取适当的行为策略,可以更加精准、有效地应对和引导輿情,化解輿情危机。

### (三)结构维度下的輿情治理根本路径

近年来,有学者提出整体论的輿情系统分析视角,<sup>[53]</sup>抑或提出建设网络综合治理体系是应对輿情治理风险的有效路径,<sup>[54]</sup>这实际上是对輿情治理模式的现实转型与重构问题的回应,是

从系统化、结构性视角作出的有益探索。从结构的维度来看,世界是一个相互联系的系统,任何事物和现象都可以纳入到特定的社会结构和社会制度的框架下加以考察。根据结构功能主义的基本观点,结构是基础,功能是目的,系统的结构决定功能,功能在结构与各方条件的共同作用下发挥作用。<sup>[55]</sup>

对于舆情研究而言,就必须首先研究舆情的内部结构,并从其结构和功能的相互关系和作用着手,把握舆情生态系统的发展与变化。从结构的维度出发,我们可以看到任何舆情事件都会涉及整个社会大量的行动者,彼此之间发生着复杂的互动关系,同时,这些不同的行动主体都生活在某种权威和科层组织之中,并受到相关规则的制约和引导。因此,任何舆情的传播扩散都会在一定范围内形成包括纵向体系和横向关系的社会网络,个别舆情的发生可能带来更大范围次生舆情的产生,往往影响着局部乃至整体社会结构的变动。面对瞬息多变的舆论生态,全面认识舆情生态系统的结构功能,分析舆情生态系统各生态因子的相互作用关系,协调及优化舆情生态系统,是实现舆情生态系统有效治理的根本路径。

从当前的舆情实践来看,在微观层面,舆情作为一个系统有其相对稳定的内部结构,反映了一定的时间空间关系内民众的一种情绪情感。从中观层面来看,舆情的走向往往反映了网民在不同领域的一段时间以来比较稳定的态度、观点和主张,表现为一种更为广泛意义上的社会心态,因此,舆情是社会心态的“晴雨表”。从更为宏观的维度来看,舆情是网民在现实社会中政治、经济、社会、文化领域各类观点的聚集和不同利益诉求在线上平台的投射。如此一来,舆情就不仅仅表现为碎片化、表面化的一个个具体问题,更是一种较为稳定的社会心态,更是内嵌于一定的社会结构之上。因此,舆情治理的逻辑就是要“跳出网络舆情热点信息联想叠加现象本身,深入考察隐藏在其背后的社会结构和政治生态因素”,<sup>[56]</sup>“找寻解决社会而不是舆情问题的

方法”。<sup>[57]</sup>故而不能近视化地看待舆情问题,而应立足于系统的视角,着眼于舆情生成的来源,追溯到问题的本源,从舆情的内外部结构关系着手,牢牢掌控舆情形成和发展的各个条件、各个环节,逐一剖析,发掘民众观点背后的深层次问题并有针对性地加以应对,这是走出舆情治理之困的根本之道。

## 六、结 语

当在“价值—情境—结构”有机结合的框架下来审视舆情治理的行动策略,我们就可以较为清晰地看到舆情治理所追求的是与管理逻辑所不同的目标价值导向,更加注重在具体情境中审视舆情事件的生成逻辑、舆情治理的动态过程,进而采取适当的行动方法,更加注重从舆情表象以及背后所反映的社会心态、深层的社会结构层面,寻找化解舆情危机、破除舆情治理阻碍的根本路径。显然,这是摆脱管理逻辑下的舆情实践陷入“治理负荷”困境,适应国家治理体系与治理能力现代化建设需要的“舆情治理”制度。在“价值—情境—结构”的视角下,由于具体舆情事件本身的性质、属性及其背后的结构特征迥异,政府和社会力量介入舆情治理的强度必然存在些许差异。政府公权力的力量何以介入,强制性干预还是合作式协商,取决于舆情的生成情境和背后的社会结构。如此,化解、转化舆情潜在的风险,就是对社会中心治理、政府社会合作治理、政府主导元治理三种治理模式的适时综合运用,放开该放的、管好该管的,管放有度、有张有弛,方能实现自由公众言论空间和稳定政治社会秩序的互动共存。

### 注释:

[1][2]殷轸:《网络舆情治理的基本理论问题辨析》,《电子政务》2017年第7期。

[3][12][28]赵梦溪:《舆情实践的嬗变与正当性危机》,《当代传播》2019年第1期。

[4]杨颖澜、姚天冲:《以疫情为契机管窥公众心理视角下的舆情引导与治理》,《沈阳干部学刊》2020年第3期。



[5]何国平、朱最新:《公共卫生舆情应对中的治理思维》,《中国报业》2020年第11期。

[6]祝华新:《舆情监测促进国家治理能力现代化》,《中国记者》2014年第7期。

[7]习近平:《在网络安全和信息化工作座谈会上的讲话》,《人民日报》2016年4月26日。

[8]王晓晖主编:《舆情信息汇集分析机制研究》,北京:学习出版社,2006年,第1页。

[9]刘毅:《网络舆情研究概论》,天津:天津人民出版社,2007年,第1页。

[10][11]冯希莹、王来华:《舆情概念辨析》,《社会工作(学术版)》2011年第5期。

[13]童兵、陈绚主编:《新闻传播学大辞典》,北京:中国大百科全书出版社,2014年,第183页。

[14][22][24][57]姬德强、应志慧:《重思“舆情”:平台化时代的舆论》,《现代传播(中国传媒大学学报)》2020年第2期。

[15]黄旦在“社会舆情分析与社会治理创新”学术论坛(2014)的主旨发言:《民主和效率:舆情分析与中国社会治理》,转引自赵梦溪:《舆情的观念:产生与重塑》,《中国网络传播研究》2015年(第9辑)。

[16][25]胡泳、陈秋心:《舆情:本土概念与本土实践》,《传播与社会学刊》2017年总第40期。

[17][18][29][31]周雪光:《中国国家治理的制度逻辑:一个组织学研究》,北京:生活·读书·新知三联书店,2017年,第47、47、14、439页。

[19]Jidong Chen, Yiqing Xu, “Why Do Authoritarian Regimes Allow Citizens to Voice Opinions Publicly?” *The Journal of Politics*, 2017, 79(3), pp. 792 - 803.

[20][37]张权:《网络舆情治理象限:由总体目标到参照标准》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2019年第2期。

[21]韩建力:《政治沟通视域下中国网络舆情治理研究》,吉林大学博士学位论文,2019年。

[23]汤景泰:《走出自由与管制的二元藩篱——论公共舆情治理》,《暨南学报(哲学社会科学版)》2014年第12期。

[26]王琳、韦春艳:《论政府对网络舆情的有效监督》,《广州大学学报(社会科学版)》2013年第3期。

[27]顾小云:《我国网络舆情应对机制的完善》,《中共山西省委党校学报》2013年第1期。

[30]方金友:《社会转型期网络舆情治理路径探究》,《学术界》2013年第7期。

[32]童兵:《“民意中国”的破题——兼议民意及其特征》,《南京社会科学》2014年第3期。

[33]申建林、徐芳:《治理理论在中国的变异与回归》,《学术界》2016年第1期。

[34]李龙:《中国基层自治的研究路径》,《教学与研究》2016年第2期。

[35]Jessop, Bob, “The Rise of Governance and the Risks of

Failure: the Case of Economic Development”, *International Social Science Journal*, 1998, 50(155), pp. 29 - 45.

[36]俞可平:《治理和善治引论》,《马克思主义与现实》1999年第5期。

[38][53]张权、燕继荣:《中国网络舆情治理的系统分析与善治路径》,《中国行政管理》2018年第9期。

[39]焦俊波:《突发事件舆论引导机制研究》,华中科技大学博士学位论文,2013年。

[40]喻国明:《网络舆情治理的基本逻辑与规制构建》,《探索与争鸣》2016年第10期。

[41]Rhodes, R., “The New Governance: Governing Without Government”, *Political Studies*, XLIV, 1996, p. 658.

[42]Steven De Haes, Wim Van Grembergen, “Information Technology Governance Best Practices in Belgian Organizations”, *39th Annual Hawaii International Conference on System Sciences*, 2006, p. 195.

[43]王婷:《情境—结构—行为:政策过程分析的维度识别与建构》,《国外理论动态》2017年第10期。

[44]西宝、陈瑜、姜照华:《技术协同治理框架与机制——基于“价值—结构—过程—关系”视角》,《科学学研究》2016年第11期。

[45]陶鹏:《多中心治理模式下的网络舆情应对——基于服务型政府建构的逻辑》,《长沙大学学报》2015年第4期。

[46]韩舒立、张晨:《网络舆情治理中的政府逻辑:困境与重塑》,《电子政务》2013年第5期。

[47]孔建华:《当代中国网络舆情治理:行动逻辑、现实困境与路径选择》,吉林大学博士学位论文,2019年。

[48]丁蕾、蔡伟、丁健青等:《新型冠状病毒感染疫情下的思考》,《中国科学》2020年第3期。

[49]闫娜:《国家治理中的工具理性和价值理性及其关系研究》,北京交通大学硕士学位论文,2018年。

[50]王刚、宋镕业:《治理理论的本质及其实现逻辑》,《求实》2017年第3期。

[51]俞可平:《治理和善治引论》,《马克思主义与现实》1999年第5期;李卓琦:《走向善治:社会治理的最终目标》,《中国社会科学报》2017年1月20日。

[52]转引自高文:《教学模式论》,上海:上海教育出版社,2002年,第299页。

[54]王立峰、韩建力:《构建网络综合治理体系:应对网络舆情治理风险的有效路径》,《理论月刊》2018年第8期。

[55]陶韶菁、刘涛、王功敏、柯宁:《基于系统结构与功能关系的网络舆情分析与引导》,《思想理论教育导刊》2010年第3期。

[56]郭小安:《网络舆情联想叠加的基本模式及反思——基于相关案例的综合分析》,《现代传播(中国传媒大学学报)》2015年第3期。

[责任编辑:李本红]