

突发网络舆情回应治理的三重风险及其智慧治理策略^{〔*〕}

——基于传播政治经济学视角的分析

崔小燕^{1,2}, 张长立¹

(1. 中国矿业大学 公共管理学院, 江苏 徐州 221116;

2. 中国矿业大学 网络风险治理研究中心, 江苏 徐州 221116)

〔摘要〕突发网络舆情回应治理的滞后性、随意性及其对社会多元价值的引导失灵风险,回应治理体系的“反功能”风险和回应性过度风险等共同构成了突发网络舆情回应治理的三重风险样态。以传播政治经济学视角对此问题进行深入挖掘,发现沟通不畅和价值偏好、回应主体和回应行为系统的部分失灵,以及回应治理的“内卷”与形式化的包装等因素共同构成了上述诸多问题的风险诱因系统。因此,应选择契合不同风险语境的制度创新模式并提升不同风险的弹性治理效率、构建契合现代网络舆情风险治理需求的网络结构模式并强化多元主体之间的基础信任和合作共识、合理界定常态化业务的回应边界并以技术嵌入模式提升对整个网络舆情风险周期的治理效能,利用相关智慧治理策略完善该领域风险的现代化治理路径,在网络强国进程中探索契合国情的善治之道。

〔关键词〕突发网络舆情回应治理;“反功能”;自组织;技术嵌入;协同治理;智慧治理

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2022.10.007

“随着触觉和生物识别传感技术、5G 移动通信技术、物联网等科技的更新换代,现实生活不断向网络生活位移”,^{〔1〕}而人们的生活、生产方式也在发生巨大变化,人们常通过网络途径,就一些具有公共性、突发性、复杂性、敏感性且蕴含巨大能量的社会焦点议题来表达富有倾向性和影响力的情绪、意见,且常因此诱发突发网络舆情风险。为将相关舆情风险的演化进程控制在安

全范围内,部分地方政府常试图通过回应治理路径来展开与其他治理主体的对话、协商。然而,“许多公共事件发生后,不少地方政府并未适应网络社会时代对政府回应的新要求。其结果往往是公众对政府公布的事实真相和解释产生更大范围的关注和质疑,甚至相信‘谣言’,公众对于政府的信任正在流失”。^{〔2〕}这暴露了部分地方政府在突发网络舆情风险回应治理等方面的尴

作者简介:崔小燕,中国矿业大学网络风险治理研究中心研究员,行政管理学博士研究生,主要研究方向:网络舆情风险治理、传播政治经济学;张长立,中国矿业大学公共管理研究所所长,教授、博士生导师,主要研究方向:行政管理、网络舆情风险治理。

〔*〕本文系国家社会科学基金一般项目“新媒体技术对国家政治安全的影响及对策研究”(20BZZ034)的阶段性成果。

尬现状。在全面推进国家治理体系和治理能力现代化的关键发展阶段,以传播政治经济学视角对我国突发网络舆情的回应治理模式进行审视,并持续完善该领域风险的治理路径,将有利于在网络强国进程中探索契合国情的善治之道。

一、突发网络舆情回应治理的三重风险样态

所谓回应治理,主要是指“在政府主导下,媒体、社会公众、社会组织等多个主体通过诸如信息公开、座谈访谈、网络互动等线上与线下活动进行实时沟通与交流,从而促进政府在治理网络舆情决策上的科学性与有效性”。^[3]由此定义可知,网络舆情风险回应治理效果的达成,不仅需要多元主体通过网络渠道来表达多元利益诉求,而且需要政府保持与多元主体畅通交流的传播渠道,并有将后者的多元价值偏好纳入政治决策进程中的有效措施。因此,突发网络舆情回应治理效能的达成需要多元主体的话语表达、利益诉求的有效沟通与政府回应治理策略的适时升级,这些要素的演变要保持相对契合的状态,否则就会诱发诸多风险。

(一)突发网络舆情回应治理的滞后性、随意性及其对社会多元价值的引导失灵风险

在突发网络舆情风险治理中,政府一般会针对网民的社会关切及其对政府治理措施的相关反馈,以新闻发布会等方式来展开实时交流,以试图达到态度友好、网民满意、业务高效、风险消弭的理想状态。然而,由于部分基层政府是在相关风险爆发后或民众对政府的相关措施出现争议后,才采取临时性的补救措施,故其工作具有被动性、滞后性、高成本等特征。部分地方机构对公众诉求的回复时间普遍过长,且极具随意性,甚至还存在极端迟滞的回应情形。相关资料显示,占比近14%的政府回应用时在200天以上,且其中不乏超过500天或1000天的情形……在超长时滞且随意的回应中,政府并未对公众作出态度上的体谅或原因上的说明。^[4]由此可见,在部分地方政府回应治理的样态中,政府对网民关

切问题的缓慢回应已超出后者利益诉求得到及时、合理解决的正常期限,而其随意化回应某种程度上也具有了推诿和“软拒绝”的特征。此种回应治理的滞后性、随意性,及其凸显的部分政府机构或公务人员的慢作为、不作为、乱作为、选择性作为等治理乱象常会积累负面能量,并酿成网络舆情事件。

不仅如此,还有一些“应诉者(部分公共管理人员)习惯于懒散、自以为是、漠视群众安危冷暖、希望以拖沓的暗示得到好处等原因而未能高效办理群众诉求”,^[5]且“部分地方政府对咨询类和建言类诉求更少按公众要求的方式解决,且表现出一定的规避色彩和傲慢性”。^[6]部分地方政府对网民关切的问题反应迟钝,难以有效体谅社会多元主体的情感诉求,而且其所采取的相关权宜之计也不利于有效摆脱网络舆情风险快速升温的尴尬处境。特别是当形式多样、因素复杂、涉及面广、敏感度高、传播速度快、危害程度大、难以控制且具有较大冲击力的网络舆情已经爆发,并显示出较大能量时,此种回应治理方式便可能会因其明显的滞后性而使政府在某种程度上失去对一些重要议题建构的主导地位,也难以与民众快速达成有效共识。尽管部分地方政府对网络舆情风险的治理缺位或失范问题,会随着媒体威慑力的提升、行政文明程度的提高而得到某种程度的解决,但残留的推诿扯皮、拖沓应付、敷衍塞责问题,也可能会降低其对特殊时期社会多元利益诉求和多元价值的吸纳、协商、平衡、引导能力,并会直接影响相关风险的解决程度和网民对政府回应的态度与情感倾向。

(二)突发网络舆情回应治理体系的“反功能”风险

政府治理体系中的内、外各主体之间缺乏协同性容易诱发信息不畅等风险,并导致不同治理主体之间的冲突,进而会直接强化该治理系统的“反功能”风险。所谓反功能,主要是指“一个社会元素或过程,它实际上会使社会体系崩溃或降低社会稳定性”。^[7]换言之,由政府、媒体、公众等

主体共同构成的突发网络舆情风险治理系统的正常运作,有赖于各参与主体功能的正常发挥。然而,属性不同、内在局限性各异的不同治理主体对待某个公共事务的认知、情感、态度和行为也会存在差异;他们在网络舆情风险治理系统中扮演不同的角色,而部分主体的功能失当或彼此冲突,将会直接影响该系统的内部关系协调,削弱该系统的适应性并导致诸多“反功能”风险。

首先,突发网络舆情风险的跨边界性、跨领域性体现了用户群体诉求的跨边界性和多领域特征,而这也要求回应主体要超越单一行政边界和功能领域的限制来进行整体性的回应,且该回应治理系统也理应是一个基于内在逻辑而形成的科学有序的系统。然而,基层地方政府对相关风险的治理行为常会受到政府体系内部行政边界和功能边界的制约,在回应社会关切时存在某种分割化、碎片化倾向,影响了网络舆情风险治理主体之间协作机制的形成和协作效率的提升。相关研究指出,“我国在治理群体性事件的过程中,存在着政府各部门之间的权责边界不清、相互推诿扯皮、各自为政、合作共事能力不强的问题,导致治理‘碎片化’。在碎片化的治理体系中,治理主体之间支离破碎,缺乏相互信任和沟通协作,无法有效发挥多元主体的合力治理效应。”^[8]由此可见,虽然从理论上来看,不同层级行政管理部门的职责与权限应相互匹配,但实际上却存在着部分机构权责失衡,并诱发不同治理主体之间权责失当的现象。此种现象及其带来的权责割裂风险,可能会加剧该领域风险治理的碎片化程度。在此碎片化风险治理系统中,部分地方政府或行政人员容易因本位主义而隐瞒、缓报、漏报相关重要信息,因而增加了相关信息在客观性、准确性、科学性和完整性等方面的瑕疵,并可能导致其上级决策部门和其他协同治理主体无法作出及时、有效、科学的决策。

其次,在目前网络舆情信息传播速度快、风险的不确定性高的治理生态中,部分地方政府很难在短期内对经济实力雄厚、在市场中拥有较高

议价权的互联网巨头生产或传播的技术属性较强的信息产品、服务进行逐一分类监测。如对抖音等网络视频的内容抓取和数据分析难度较大、微信等社交平台的隐私度较高,相关公司可能会以保护用户隐私等理由拒绝合作,加之全国性和地方性的网络舆情信息存在差异且舆情热点有所不同,故部分地方公共管理机构的舆情监测平台在实际工作过程中很难实现信息抓取的全覆盖。但是,优质治理效果的达成需要治理主体对该风险信息进行及时收集、整理、分析、决策,并在合适的时机作出最佳回应,而治理体系、治理进程中的“碎片化”现象诱发的“信息孤岛”等风险,容易使部分治理主体对该风险的认知、判断、决策陷入混乱状态,并可能会进一步加剧回应不及时、回应无力、回应错位等问题。由此而导致的舆论高压,常会使相关治理主体陷入对此回应治理模式的怀疑之中,并进而受快速控制网络舆情风险并减少其负面影响的“功利化”目标的影响而采取删帖等强制性治理措施。但是,由此引发的民众的负面情绪及其对公共管理机构公信力的削弱,也加剧了谣言、流言等负面信息的传播和相关舆情风险的恶化烈度。

(三)突发网络舆情治理的回应性过度风险

治理回应性过度主要是指基层治理主体将其责任边界无限延伸和拓展,对民众的诉求不加甄别和分类,全部纳入回应范畴的现象;其所产生的治理风险,就是诱导民众把本可以自己处理的问题转化为依靠公权力和公共资源解决的问题,进而增加了治理成本。^[9]由此界定可知,在对突发网络舆情风险的治理中,部分基层政府可能会经自上而下的途径来“无限”拓展自身的权力或责任边界,并试图对网民的全部诉求进行回应;此种情况,会使部分网民对政府权力更为依赖,且可能会通过自下而上的诉求表达来设法满足自身不合理的利益诉求,并可能由此增加部分基层政府网络舆情治理失灵的风险。

首先,作为我国“条块分割”政治体制的重要构成部分,地方政府始终从事着纷繁复杂的社

会事务、承担着较大的风险治理压力,并被赋予了维持社会稳定的重要职责。维稳任务甚至被作为硬性规定用以评价基层干部的政绩表现。在“晋升锦标赛”的绩效考核导向下,部分公共管理人员常试图使用规范化的回应步骤、柔性的话语表达方式,来直接或间接地展现自身努力工作、追求上进的态度。从此种角度来看,对网民诉求进行回应的过程,也是部分公共管理人员进行自我形象建构的过程,即便相关网民诉求没有得到最终解决,但部分公共管理人员也通过此种符号建构方式为自身赢得“晋升锦标赛”的优势地位添加了有利砝码。

其次,面对网络舆情风险防范压力和其他绩效考核压力,部分地方政府可能会遭遇有限的行政资源与“无限”的责任之间的权责失衡问题,并进而会出现“积极”的过度回应现象。具体而言,为了削弱或规避相关网络舆情风险,部分地方政府会“对合理诉求或非法纠纷都寻求柔性‘一刀切’的方案,并过于追求通过沟通、协商、让步的方式以换取网络秩序的稳定,这就使得回应治理机制被异化为一种‘被动或低姿态的协商’,使得地方政府为达到避免纠纷升级与恶化的目的转向了‘消极应对’”。^[10]这在某种程度上反映了一些基层政府对部分“闹大”现象处理不当的问题。例如,当公共政策的调整损害部分网民的利益时,后者便常会通过网络平台来对此议题发泄负面情绪,并可能会通过网络舆论施压等方式来反复要求地方政府满足其相关诉求;然而,对于行政资源受限的部分基层政府而言,几乎很少有可能给予其满意的回复。在此循环过程中,部分网民对其个人的社会责任和基层政府的权力、责任边界存在偏颇的认知,而部分公务人员因有限的公共事务处理能力或担忧网络舆情爆发对其的负面影响,可能会被具有某种不当诉求、情绪冲动的网民“绑架”并出现回应过度问题。但是,此种问题不仅大幅增加了政府风险治理成本,而且也令多数守序网民在程序公正、结果正义等方面遭受不必要的损失。受相对剥

夺感激发的诸多网民会下意识采取此种“闹大”方式来维权,并可能由此诱发更多的社会不公和网络舆情风险。当然,当此种风险能量积累到某种程度并超出该地方政府能够承受的范围时,相关网络舆情治理任务、压力便会通过网络“上访”等方式转移给上一级部门,并可能由此引发“多米诺骨牌效应”。

二、突发网络舆情回应治理风险的诱因系统

在相对开放而复杂的突发网络舆情风险治理动态系统中,网民的相关诉求具有迫切性、公共性、敏感性和特定性,故政府有必要在较短时间内作出权威而富有针对性的回应,以便使该回应的效能超出舆情风险集聚的程度,并将公民积极参与的热情与行动有效的公共管理过程有机平衡或结合起来,进而将有序的公民参与纳入公共管理过程中来。^[11]因此,为有效提升突发网络舆情风险的回应治理能力,有必要对既有的网络舆情回应治理路径的局限性及其风险诱因进行系统反思,并为公共权力得以顺利施行提供公共价值保障。

(一)沟通不畅和价值偏好诱发的回应治理失灵风险

首先,沟通不畅容易加剧回应治理的失灵风险。具体而言,普通网民虽有通过言论自由来表达自身诉求的权利,但网民个体的认知、态度和行为偏好却千差万别,且有些诉求可能属于短时期内难以有效解决的历史遗留问题。同时,由于普通网民的个体认知与作为政府公务人员的行政认知常会存在偏差,故部分网民的诉求并非总是能够被后者认可并纳入公共政策进程;由于网民群体庞大且公共安全风险的波及面广,故常会有一些无法得到有效处理的利益诉求涌入各种网络政治参与平台,并可能会令时间、精力以及行政资源较为有限的基层公务人员陷入长期疲于应付的状态。最新的科学研究表明,“互联网舆论首次出现时,是介入的最佳时机。”^[12]而在沟通不畅、公共权力边界拓宽动力不足或受阻的

情况下,大量相似的网络诉求不断酝酿并积累能量,而相关公共管理人员却不能有效应对,那么该回应治理路径便存在部分失灵风险。

同时,在网络社会崛起且大数据、人工智能技术广泛应用的情况下,部分地方政府对网民诉求的回应仍处于呆板、推诿、弄虚作假等粗放型回应状态。究其原因,不仅在于部分管理机构缺乏将先进技术应用于智能化、人性化、个性化回应网民诉求的足够动力,而且也是部分公务人员在价值观念、行为导向等方面存在问题所导致。相关资料显示,“当前科层制下支配政府治理的精英价值观依然盛行,导致数字政府治理的官方话语体系普遍是精英化、科学化和理性化的,其回应方式不仅很难从价值层面顾及普通公众的认知能力和模式,反而充满了对‘普通公民知识的贬抑’”。^[13]一些在权力关系中处于优势地位的公务人员,不仅容易因权力的傲慢、精英的自负而忽略普通网民的体验,缺乏对鲜活诉求的敏感性,而且也容易忽略平等对话和协商精神在网络舆情治理中的重要性,由于对普通“人”本身价值的习惯性轻视,其在建构共识、服务供给等方面呈现出低效状态,并影响善治效果的达成。

其次,网络舆情治理主体的利益偏好常会影响其行为动机,而该行为动机又会影其风险治理的回应逻辑,并可能导致治理失灵风险。有研究显示,部分地方政府试图以隐蔽的选择性回应来实现某种利于“维稳”的功利化目的——“其回应目标也主要不是充分解决公众需求,而是表现出极强的任务导向与维稳导向”。^[14]部分地方政府常会通过网民群体聚焦事件的回应,来设法阻断相关风险蔓延的路径,或降低其爆发的烈度,并试图达到稳定社会秩序、提升地方营商环境和巩固政府公信力的效果;然而,由于网络社会公共秩序具有某种公共产品的特质,而网络舆情导致的公共损失常由多个地方政府机构集体承担,故具有“经济人”特质的部分行政人员常对可能“引火烧身”的相关网络舆情敬而远之,或因“搭便车”思维而采取消极行动。由此可

知,尽管地方政府具有促进当地经济发展和“维稳”的双重责任,但部分行政人员却对不同任务目标有所偏好,并倾向于选择能实现自身利益最大化的行政策略。由此导致的推诿、扯皮、介入缓慢等治理失灵风险,将可能会使相关网络舆情的治理错过宝贵的介入时机并诱发更大危机。

(二) 回应主体和回应行为系统的部分失灵诱发网络舆情回应治理风险

首先,回应主体较低的协同治理效能容易诱发网络舆情风险处理系统的失灵风险。具体而言,突发网络舆情风险治理的公共价值属性,使得该场域公共秩序的建构需要来自除政府之外的其他相关主体的积极介入,故网民群体、自媒体等既扮演着压力团体的角色,又是该风险治理的积极参与力量。然而,“虽然在理论上媒体、公众等主体能够对政府的行为进行监督,成为政府网络舆情治理的‘压力团体’,但在实际上其他主体在现有的政治制度安排下很难发挥实质性的作用”。^[15]一些网络平台、社会组织等治理主体缺乏合作、协同,对网络舆情风险治理的参与度不够、活力不足,资源优化配置的程度也有待提升,故其常不能因地制宜地有效解决不同舆情风险场景中的问题。同时,为应对某重大突发网络舆情风险而仓促组建的“草台班子”,也可能因“条块分割”的行政体制以及缺乏足够的粘合力而滋生部门权责模糊等问题,并导致其领导力、执行力被削弱,在处理相关公共风险时面临尴尬境地。

其次,回应行为的失当、失范,也容易加剧治理失灵风险。政府回应网络用户利益诉求的价值取向和目标追求能否得到落实,以及网络用户利益诉求能否得到有效回应,关键取决于政府的回应行为,^[16]故政府的回应行为在突发网络舆情风险回应治理中扮演着核心角色。突发网络舆情是一个牵涉到多方面的敏感而复杂的社会问题,对其进行有效的回应治理离不开对相关信息的搜集、分析、整理、挖掘和利用。然而,由于数据异构性等“噪音”的存在,相关职能部门对

该风险的监测、预警和应急处置并非总处于有效状态;由于该舆情风险涉及的领域较广、部门或系统较多,对其综合协调也具有一定难度。在此情况下,当某些重大网络舆情事件突然爆发时,相关信息流、关系流、能量流等要素会急剧增加,而相关资源的优化配置工作也可能会受急剧增加的各种“噪音”干扰而呈现部分失灵状态,原先有序、平稳的运作模式会因外部力量的冲击而处于紊乱状态,进而可能会出现部分地方政府对网络言论打压、删帖、禁止访问等不良治理路径的依赖现象。由此产生的回应失当、行为失范等问题,会破坏不同子系统协同运作所需的能量平衡状态,增加民间议程、媒体议程与政府议程等相关议程链条之间的疏离,并会导致“反功能”系统风险的扩大化。

(三) 回应治理的“内卷”与形式化包装诱发实质性回应不足风险

作为回应治理的主要对象,突发网络舆情风险常暴露在公开的意见表达自由市场中,而政府对该风险的有效解决负有不可回避的重要责任;同时,网民对于政府的风险治理进程常会进行放大评价,并对其治理效果抱有较高预期,且常会通过不满情绪的发泄来加剧网络舆情风险的爆发烈度。在此强大的风险压力下,部分治理主体可能会陷入治理“内卷”或形式主义的陷阱。

首先,数据治理模式对目标责任制的嵌入容易诱发回应过度风险。具体而言,政府人员对网络舆情风险的回应治理,多受政绩、维稳等现行目标责任制构成要素的驱动。通过外部监督和内部驱动,目标责任制可以通过任务分解和责任细化来将相关行政人员的职责要求嵌入到国家和社会治理体系中,进而达到对其进行督促、引导的目的。然而,此种自上而下的目标责任制,不仅蕴含着单向的行政长官意志,而且相关目标任务也会以某种数据化的指标方式呈现出来。通过此种将目标责任转化为数据指标的方式,上级行政机构可以利用排序等量化方式来建构相关奖惩机制,而部分基层行政人员也会通过“留

痕主义”、数据造假等方式来设法对上述激励机制作出回应,并试图巩固或提升已有的竞争优势。例如,在应对网络舆情风险时,行政人员倾向于通过技术嵌入的方式将回应治理进程记录下来,保留该风险回应治理的相关信息痕迹,以便上级通过数据库系统审阅,同时也强化了上级权威自上而下的在场感、威慑感。但此种数据治理模式对目标责任制的过度嵌入及其诱发的“家长主义”管理倾向,容易提升同级别行政人员横向竞争的“内卷”程度并导致过度回应风险。

其次,形式化的回应过度容易向实质性的回应不足风险转换。具体而言,网络舆情风险治理的目标责任制将公民满意度纳入考量范畴,并试图通过回应的方式来引导、吸纳相关网民参与该风险治理的绩效认定过程,此举虽然表现出民主参与等价值理念,但网络意见市场中的各种声音并非均衡,声音较大的部分群体意见常会得到更多青睐,而一些历史遗留问题或长期得不到解决的问题,得到妥善回应的难度也较大,该类议题的舆论能量常会持续积累并可能酝酿重大舆情风险。同时,网民群体常会因为共同目的而暂时结成某一利益团体,并试图以“闹大”等方式施加某种集体压力来影响政府的行为选择。在此舆情高压下,由于回应策略创新失败风险的压力可能会超出自身能够承受的范围,也因为政策创新较难且可能会因业务流程重组或权力再造而引发诸多矛盾,故部分基层政府常会借鉴近期的相关风险治理策略,为自身行政决策添加稳定性和合理性。在此利弊的权衡下,部分行政管理机构对相关网络舆情风险回应治理的决策方式会表现出某种思维惰性和行为惯性,并试图通过对具有“求变”倾向的网民群体的过度回应来达到自身“求稳”的目的。

然而,在目前部分地方政府行政资源有限的情况下,一些弱势群体的诉求或更为迫切而重要的公共议题却可能会得不到足够的回应。特别是在某些历史遗留问题或超出自身回复权限的问题面前,部分基层行政人员可能会将主要精力

投入到回复态度和回应痕迹的包装、民众满意度的修饰等表面工作中,但对于相关回应是否能够真正解决其实质性问题则显得有些敷衍或推托。此种情况的出现,使得部分地方政府对相关网络舆情的回应常具有形式上的意义而缺乏实质价值,并可能导致在网络舆情治理过程中产生责任规避、形式主义等实质性回应不足风险。

三、突发网络舆情风险回应治理的智慧治理策略

主权在民的权力建构早已取代君权神授的政治诠释,并描绘出政府与社会、民众通过某种制度设计来进行理想互动的蓝图。从主权在民的视角来看,政府网络舆情风险回应治理权力的顺利行使,有赖于作为公民的网络用户相关权利的合法让渡。因此,政府相关治理权力的行使不仅应该充分反映人们的社会关切,而且应以科学的制度设计来尊重、回应和满足网民群体的正当诉求。

(一)选择契合不同风险场景的制度创新模式,提升不同风险的弹性治理效率

随着新媒体技术、移动智能终端和人机友好互动界面的快速发展和持续普及,网民群体常倾向于通过网络平台围绕某一社会焦点事件进行政治参与,并直接或间接地嵌入到网络风险进程中;同时,作为突发网络舆情风险治理主体的基层政府也可以通过网络平台回应社会关切。由此角度来看,此种“自下而上”和“自上而下”的压力传导和能量共振,可以在某种程度上视为网络舆情风险回应治理的制度源泉。同时,由于“法治是国家治理体系和治理能力的重要依托”,^[17]故政府有必要通过回应治理模式的制度创新规避当前网络舆情风险回应治理中的瑕疵,并将公共权力配置纳入到法治轨道,持续优化回应治理模式,进而规范公共权力的有序运行并保障网民合法权利。

首先,应将回应前置模式嵌入制度设置中,提升不同治理模式的有效衔接程度。针对突发网络舆情风险回应治理路径具有滞后性、随意性等特点,可以通过创新回应治理模式,将事后被

动回应转变为事前回应或主动回应模式,达到提升网民的政治参与效能感、缓和政府决策与网民群体集体意志之间的紧张关系的效果,进而通过制度吸纳的方式来提升相关公共决策与公民群体正当权益诉求的契合度。此种通过制度嵌入方式来创新回应治理模式的策略,不仅为地方政府顺利履行其公共责任创造了条件,而且能以更加民主、公平的方式来提升突发网络舆情风险治理效能,并进而达到民主与治理相互促进的双重目的。

具体而言,政府应充分发挥主导作用,以公众的切身利益为价值向来贯穿不同业务流程,将网络舆情风险的回应前置模式嵌入到相关正式制度的设置之中,以专业性、合法性来提升其与其他制度体系之间的有效衔接程度,进而提升相关回应治理决策的代表性,及其对公共利益的保障程度。在网络社会准公共产品属性的驱动下,政府不再是网络公共产品、服务的唯一提供者,而传统公共领域相对单一化的权力结构、利益诉求也呈现出日益多元化的发展态势。在此多元化的网络生态语境中,较为理想的回应治理状态应该是具有预见性、及时性特征的高阶样态,而如何建构一种能被不同权力主体接受、采纳的回应规则,并持续推动多元主体的良性协商进程,对于理想治理状态的达成显得尤为必要。其中,作为政府回应网民诉求的问题起点,相关舆情议题的内容边界、衍变倾向与该议题被筛选的方式、具体的提出方式密切相关,故政府应在此方面占据主导地位,并引导相关议题的良性发育进程。例如,地方政府可以在充分尊重网民差异化诉求的基础上,对以往网络舆情相关数据、资料等信息进行归纳、总结、分类,就以往网民群体普遍关切的常态化突出问题或可以推动解决的焦点问题予以主动回应,或在舆情发生前便针对一些具有时间节点特征、因果关联特征的相关问题纳入治理范围,并主动提供咨询、告知等服务。此种将回应前置模式嵌入回应治理机制的主动回应模式,不仅可以使地方政府以有章可循

的制度化方式来前瞻性、动态化地筛选议题、设置议程,而且可以延伸部分行政人员的“触觉”,提升其风险敏感度,以“关口前移”的方式预防部分常态化舆情治理中回应成本过高、回应效能较低等问题的发生,更为政府集中行政资源来治理其他难以预见性解决的重大舆情风险提供了缓冲。

其次,应强化回应治理模式创新的法治基础,理清制度创新的行为边界。法治具有规范、引导和保障政府治理模式创新的功能,而相关政府机构对回应治理模式的创新也应坚持政府活动的有效边界,以防止权力无序扩张可能导致的权力误用、滥用而诱发的回应行为错位、缺位的异化风险。因此,应进一步强化不同层级政府部门之间的权限界定与权力划分,合理规范不同政府部门在网络舆情风险治理体系中的责任、义务,实现网络空间治理权力在纵向和横向的“条块”体系中配置的法治化、科学化,进而推动行政权力配置与网络社会融合发展的良性互动进程。当然,此种探索过程,不仅需要法治的约束,也同样需要法治的保障、支持。例如,为鼓励创新,有必要健全相应的容错机制,以包容的心态赋予相关职能部门必要的试验、试错空间,并调动其敢于创新、勇于任事的积极性。

(二)构建契合现代网络舆情风险治理需求的网络结构模式,强化多元主体之间的基础信任和合作共识

在网络舆情风险治理中,地方政府应及时对接网民群体诉求与社会真实关切,提升各治理主体之间的良性互动程度,建构契合现实需求的多维度、全方位的网络舆情风险回应治理体系。

首先,应构建适应现代网络舆情风险治理要求的多元化网络结构模式。一般而言,政府、媒体、公众等主体通过多个节点、多维联系而建构的协同治理网络结构模式,可以分为各利益相关者用以信息交互或问题磋商而聚集起来的信息网络,将信息交互与业务培训相结合并凸显个体公共管理能力的发展网络,将信息交流、提升公

共管理能力与改良战略规划相结合的延伸网络,以及致力于集体行为、正规地采取一连串网络级行为并经常提供公共服务协作的行动网络。^[18]政府应主导建构契合现代网络舆情风险治理的多元化网络结构模式,强化不同治理主体和治理模式的有效衔接,提升各主体之间技术合作与信息反馈渠道的畅通程度,并以相关技术系统的建构与信息资源的优化配置来为各部门相关业务的融合、集成与重塑效能提供外在驱动力;同时,在此多元化协同治理网络结构中,还应通过声誉激励机制或多边惩罚机制来规范相关主体的行为,^[19]并为不同网络结构的良性运作提供内在动力。在外在驱动力与内在规范力的协同共振下,信息网络、发展网络、延伸网络、行动网络等协同治理网络结构模式,不仅能适应多元治理主体的需求,而且可以应对不同时间、地点,以及因不同因素导致的不同类型、级别的网络舆情风险。此种富有弹性且相对精细化的协同治理网络结构模式,有助于克服传统管理模式易导致的“信息孤岛”问题,有利于提升该风险治理系统运作的稳定性和有效性。

其次,应优化回应治理进程中各主体之间的利益平衡,提高多元化网络治理系统的自组织运作效率,并以系统力量来遏制该领域风险的扩散。所谓自组织,主要是指“在不存在外部指令的情况下,系统按照相互默契的某种规则,各尽其责而又自动协调地形成有序的结构”。^[20]为提升突发网络舆情风险回应治理系统的自组织水平,应正视部分地方机构内部存在的碎片化等问题,合理划分政府体系内部各回应主体之间的职责权利,并确立职责与职权的一致性,促进政府体系内部各具体回应主体间的利益平衡,推动该回应机制的有效运作;同时,应健全网络舆情风险回应的参与机制,对企业、非政府组织和公民个体参与相关风险回应治理的效能进行科学评价,并给予充分激励,促使其在相关舆情风险治理中持续发挥正向效能。通过在多元主体之间,以及单个治理主体内部各要素之间建构利益平

衡机制和协同治理机制,提升网络舆情风险治理领域的自组织运作水平,进而使该领域风险的回应治理模式更为有效、持久,并创造更多的公共价值。使多元治理主体在共同理性、共同公共价值追求的驱动下形成强度更高的信任关系,在探索差异性协同性的有机统一中形成更紧密的合作关系。同时,提升相关治理主体的自我管理、组织协调、风险管控等能力,使其共同建构的风险治理体系处于有序状态,通过发挥其确定性功能来对抗、化解相关风险要素的负面影响。回应治理系统的自组织运行,有助于实现从突发网络舆情风险状态导致的能量失衡向安全状态所需求的能量相对平衡转化,进而实现网络社会秩序由失序状态向有序状态转变,并使该负外部性保持在某种安全、可控的范围。

(三)合理界定常态化业务的回应边界,以技术嵌入模式提升对整个网络舆情风险周期的治理效能

首先,应合理界定常态化业务的回应边界,科学规范治理主体的治理预期和行为。具体而言,不同回应治理主体、客体之间的政治互动、政治参与若得当,则用户群体的政治效能感就强,其对该回应策略所代表的正式制度体系的认同度也会大幅提升,进而能够高效达成社会共识,快速增加社会资本;反之,若回应治理的回应边界无限拓展,则不仅可能会使回应治理主体陷入无休止的回应之中,大幅降低治理效率,提高治理成本,而且会在较大程度上侵蚀民主良性发育的网络空间。因此,针对网络舆情风险回应治理可能诱发的过度回应风险,公共管理机构应对部分网民的不合理诉求以用户画像等技术手段予以精准识别,逐步建立公平治理规则,并以此原则进行回应;适当明确回应治理行政责任的扩张边界,合理规范各个治理主体的治理预期和行为,进而推进回应治理机制的持续优化。此种策略,不仅可以规避相关诉求人的无理诉求,避免其凌驾于正式制度之上,而且也赋予相关公共管理人员坚守公共责任底线的底气。当然,政府也

应根据时代发展、技术进步和民众需求的新变化,综合考虑网络用户群体的一般需求和差异性需求,将一些新的回应内容、回应方法纳入回应治理的范畴之中,实现共性回应和差异性回应相结合的有机统一,及时合理地回应网络用户的最新需求和社会关切,不断创新并拓展政府合理回应的内容和形式,增强对突发网络舆情风险回应治理的整体性和科学性。

其次,政府应提升不同治理模式的协同能力,并以技术嵌入模式来强化资源共享、制定共同行动策略,规避单一行动主体因各种局限性而可能会带来的过度回应风险。随着人工智能、区块链等技术工具日益成熟且被广泛应用,地方政府可以将技术治理模式嵌入到突发网络舆情风险的回应治理路径中,推动该领域传统的回应治理模式向高阶蜕变,从而高效且人性化地保障网民群体的各种权利。具体而言,传统的突发网络舆情回应治理路径多以回应的方式来进行善后,而对于舆情爆发之前的风险预警预防重视程度不够。因此,政府部门可以在大数据、人工智能等技术加持下,采取监测、预警、研判、引导等举措,提升对整个网络舆情风险周期的治理效能。例如,在网络舆情风险潜伏期,针对部分机构信息上报审批流程冗长等制度问题,或“欺上瞒下”的数据人为干扰风险,可用区块链等技术来完善或优化不同层级的舆情信息上报网络,强化关键信息的获取、分析,以数据及时共享来提升对该风险的实时预警能力;在风险形成期,针对部分治理主体对强制性工具的路径依赖以及其内部协同性较差等问题,可用区块链、智能合约技术来强化相关主体之间的信息共享和彼此信任的程度,打破“信息孤岛”效应,提升对该风险的治理效率;在风险爆发期,可以通过数据挖掘技术手段实现对相关敏感话题的追踪,分析用户态度和情感衍变倾向,并对相关议题进行精准化的分类、引导,提升对该风险的治理效果;在风险消退期,可以运用信息技术对网络舆情治理过程和效果进行监测反馈,消除相关利益群体的误解

与疑虑、维护网络公共秩序,进而修复和提升政府公信力,避免引发相关次生舆情。此种将技术嵌入模式与回应治理模式有机融合的策略,有助于在较大程度上规避回应性过度风险和回应性不足风险。

综上所述,突发网络舆情风险的回应治理过程不仅是一个多元主体在开放性复合系统中,以各子系统之间的相互协同来治理相关风险,并提升该领域公共秩序等公共产品质量的过程,同时也是一个渐进演化和持续完善的过程。因此,对突发网络舆情风险回应治理路径的探索和完善,不能仅局限在对话、协商等现有路径上,而应从当下数字化、智能化推动的时代变革中汲取营养,并在“线上”与“线下”不同治理模式的协同共振中,以信息传播、情感互动、关系建构等方式培育良好的协同治理生态,并增加其与现实社会系统的契合度,进而以该场域中公共理性、公共价值等公共属性的不断强化来持续探索契合时代发展和人民需求的韧性治理新格局,并以此领域治理能力与治理体系现代化水平的不断提升来加快我国的网络强国进程。

注释:

[1]张彦华:《网络视频话语的变迁及其风险治理研究——基于传播政治经济学的分析视角》,《宁夏社会科学》2022年第1期。
 [2]翁士洪:《网络治理能力视角下的政府回应效果研究》,《公共管理与政策评论》2020年第3期。

[3][15]曹海军、李明:《大数据时代中国网络舆情的治理反思与路径拓展——基于“技术治理路径”嵌入视角》,《行政论坛》2019年第5期。

[4][6][13][14]李慧龙、于君博:《数字政府治理的回应性陷阱——基于东三省“地方领导留言板”的考察》,《电子政务》2019年第3期。

[5]杨守涛:《诉办关系变迁与基层治理样态演化——被动式回应与主动式回应的两分及其超越》,《中国行政管理》2022年第1期。

[7][美]理查德·谢弗:《社会学与生活》,赵旭东等译,北京:世界图书出版公司,2014年,第21页。

[8][20]周红云:《群体性事件协同治理研究》,北京:中国社会科学出版社,2018年,第133、132页。

[9][10]冯川:《公众满意率考核与回应性治理悖论——基于12345政府服务热线乡村实践的考察》,《华中科技大学学报(社会科学版)》2021年第4期。

[11][美]约翰·克莱顿·托马斯:《公共决策中的公民参与》,孙柏瑛等译,北京:中国人民大学出版社,2005年,第3页。

[12]Xing Zhang, Yan Zhou, Fuli Zhou, Saurabh Pratap, “Internet public opinion dissemination mechanism of COVID - 19: evidence from the Shuanghuanglian event”, *Data Technologies and Applications*, 2022, (02), p. 283.

[16]易承志:《城市居民环境诉求政府回应机制的内在逻辑与优化路径——基于整体性治理的分析框架》,《南京社会科学》2019年第8期。

[17]辛向阳:《中国特色社会主义与国家治理现代化》,杭州:浙江人民出版社,2015年,第146页。

[18]宋世明:《美国行政改革研究(修订本)》,北京:国家行政学院出版社,2016年,第319-320页。

[19]张彦华:《网络社群声誉激励机制对公共决策的影响及治理》,《社会科学辑刊》2020年第6期。

[责任编辑:刘姝媛]