

政府回应中的紧张性及其解析

——以网络公共事件为视角的分析

李放¹, 韩志明²

(1.《中国社会科学》杂志社, 北京 100026;

2. 天津师范大学 政治与行政学院, 天津 300387)

[摘要] 随着网络技术的快速普及, 频发的网络公共事件已经成为促动政府回应的重要引擎。笔者主要从政府及其官员的立场出发, 探讨了政府回应网络公共事件过程所面临的问题。政府回应主要包括话语性回应、行动性回应和制度性回应三个方面的内容。在网络公共事件所形成的舆情环境中, 政府回应将遭遇到价值、技术、制度和能力等方面的紧张状态。政府回应说到底是一个公民与政府之间关系的问题, 这主要涉及信息不对称、权力与控制、利益的错位和双边信任等方面的问题。

[关键词] 政府回应; 网络公共事件; 紧张性; 网络舆情; 互动

[中图分类号] D63-39

[文献标志码] A

[文章编号] 1001-6201(2014)01-0001-08

回应, 即回答、应答或反应, 就是对于他者的态度、意愿、行为或思想等给予的反应和回馈。回应广泛存在于人际关系和社会生活当中。“政府回应性是现代国家的政府必须具备的时代特征”^[1]。“公共行政面临的核心问题在于, 确保公共行政管理者能够代表并回应民众利益。否则民主制度便可能无以为继”^[2]。随着网络的迅速普及, 公民网络问政蓬勃发展, 引发了大量的网络公共事件。这些都要求政府予以及时和有效的回应。

本研究主要以网络群体性事件为切入点, 分析公民网络参与及其利益表达对于政府回应的建构, 政府回应所采取的行动、不同行动之间的逻辑关系以及由此形成的不同结果, 接着从政府及其官员的立场出发, 归纳了政府回应过程中所存在的紧张关系, 最后立足于公民与政府之间的基础性关系对其做出解释和讨论, 从而深化对于政府回应问题以及公民与政府之间关系的理解。

一、基于网络公共事件的政府回应

自1994年至今, 经过20年的发展, 网络快速

地“飞入寻常百姓家”, 中国社会跨入到一个全新的网络时代。网络具有开放性、平等性、匿名性、交互性和虚拟性等技术特性, 在信息的交流和传播上具有巨大的优势。特别是网络赋予了公民自由接触和利用信息的机会, 为人们提供了一个接收信息、表达意见和政治参与的平台, 也带来了公民网络问政的蓬勃发展, 这也很大程度上影响并建构了公民与政府之间的互动关系。

在网络参与的过程中, 大量网民通过关注、收听、顶帖、发帖、转发、评论、网络审判、人肉搜索、网络恶搞、网络集会等形式发出声音, 最终形成了各种各样的网络公共事件。面对强大的舆论压力, 政府出于公共责任、维护秩序和消除影响等目的, 就会通过展开调查、做出解释、公开信息、进行干预、问责官员等形式, 响应民众的诉求或意愿, 对网络舆情做出回应。因此, 网络公共事件提供了政府回应的触发机制, 提出了政府回应的现实要求。具体来说, 政府对网络公共事件的回应主要有三个方面的内容。

(一) 话语性回应

面对汹涌如潮的网络声音, 政府及其官员首

[收稿日期] 2013-08-30

[基金项目] 国家社会科学基金项目(12BSH033); 国家社会科学基金项目(13CZZ060)。

[作者简介] 李放(1970—), 男, 吉林吉林市人, 《中国社会科学》杂志社马克思主义部副编审; 韩志明(1977—), 男, 湖南永州人, 天津师范大学政治文化与政治文明建设研究院、政治与行政学院副教授。

先需要做的,就是以恰当的语言回应民意,响应公众诉求,回答网民的问题,就其地位、角色、职权和行动及管辖范围内的事务等进行公开的解释、说明和辩护。具体来说,这主要包括履行信息公开的义务,表明政府行为的(法律法规或规章制度上的)依据,说明官员行动的理由,解释事件之间的因果关联,阐明政府的立场和态度等。

做出话语性回应的主要是政府的新闻办公室、(网络)新闻发言人、宣传部门或公共关系部门、政府主要领导人、职能部门负责人以及具体事件的当事人(政府官员)等。这些机构、部门以及官员或者承担着管理或处置舆论和民意的职责,或者是直接承受舆论压力的地方,而且往往也掌握相关的信息,拥有信息发布的工具或手段,因此也有责任来对引发网络舆情的问题给予适当的回应,向公众和媒体通报事态的进展和政府的反应等。

在实现方式上,话语性回应既可以是政府及其官员接受采访、召开新闻发布会、发布通报/通告等传统手段,也可以是政府及其职能部门在官网上发布信息、通过政务博客或微博发布消息并与网民进行互动、利用政府网络发言人来进行沟通等。比如,在“浙江叔侄奸杀冤案”真相大白后,浙江省公安厅在官方微博上发布消息,承认这是一起错案,表示对此深感痛心,对当事人及家属深表歉意。这对于缓释舆情起到了积极的作用。

话语性回应的主要目的包括:表明态度、宣示立场、公开信息、揭露真相、解释原因、道歉认错等,其中最重要的就是要信息公开,满足公众的知情权。甚至仅仅是公开表态,表达对网络舆情的关注,也有利于赢得公众的信任,促使事态朝着良性方向发展。比如,在四川省会理县“悬浮照事件”爆出后,县政府不但真诚地答疑解惑,而且很快在官网上挂出致歉信,并利用微博与网友轻松互动,逐渐使舆论从嘲笑变成了宽容,实现了一次成功的危机公关。

相反,如果拒绝说话,则有可能引发更大的危机,比如,在河南“杞人忧钴”事件和湖北“石首事件”等事件中,由于政府没有及时发出权威的声音,就激起了更大范围的谣言和质疑,甚至诱发了激烈的抗议行动。当然,如果说了不恰当的话,也会造成新的危机,比如官员的“雷语”,就不仅没有起到良性沟通的作用,反而引发了更强烈的舆论风波。

(二)行动性回应

行动性回应,就是指针对网络舆情所表达出

来的诉求,政府采取措施,去解决经由网络公共事件所暴露出来的社会问题。也有研究者将其称为是“执法式政府回应”^{[3]115},但形形色色的网络公共事件及其复杂多样的要求,并非是法律法规等所能完全涵盖的,而回应性的行动也不完全是执法性质的活动。因此,行动性回应所要强调的是,政府除了要说话,更应该去做事情,但这并不仅仅是执法。

政府采取什么样的行动,直接取决于网民提出了什么样的要求。事实上,每一起网络公共事件都会对政府提出不同的行动诉求,这通常包括展开调查、协调关系、行政干预、终止侵害、加强执法、恢复秩序和处置问题官员等诸多方面。比如在杭州“飙车案”事件发生后,面对网络上对车速“70 码”的结论的不满,警方重新组织多方力量,进行取证和调查;在“毒奶粉”、“地沟油”、“毒生姜”等食品安全问题曝光后,执法部门展开联合执法,对企业及其责任人进行制裁和惩罚。

区别于话语性回应最基本的信息公开等目的,行动性回应的主要目的在于揭示真相、化解冲突、维护秩序和平息事件等。这主要涉及三种情况:(1)公民或社会组织之间的矛盾纠纷,比如劳资纠纷、物业纠纷或侵权纠纷等,需要政府来充当裁判;(2)具体的社会问题,但也与政府的不作为或失职渎职等密不可分,比如食品安全、医患矛盾和环境污染等方面的问题,需要政府有所作为;(3)政府弊政或丑闻方面的问题,比如华南虎事件、躲猫猫事件和领导干部出国考察事件等,需要政府做出应对和处理。

网络公共事件是现实问题的折射。对于解决这些问题来说,不管说得如何动听,最终都必须落实到行动上。不过,面对网络舆情所产生的巨大压力,政府采取应对行动的时候,却不一定是追求解决问题,恢复公正,而可能只是要瞒天过海,息事宁人。于是只要能够达到这种目的,政府就有可能不择手段,而不管是否违反了法律制度,滥用了公共权力,损害了公平和正义,比如,2009 年 2 月,河南灵宝小伙王帅发帖揭露当地政府非法征用耕地,但地方政府并不是想着如何解决违法征地的的问题,而是派警察去上海将王帅抓回来关押了 8 天。

总之,对于网络公共事件的回应,最终关键要采取切实行动去满足公众提出来的要求,解决那些引发人们不满和抗议的问题。但政府也很容易偏离正当的目标,在错误的道路上越走越远,比如有组织删帖、屏蔽敏感信息、限制上网权甚至对网民进行打击报复等。

（三）制度性回应

制度性回应,主要是指对于网络公共事件涉及或反映出来的问题,政府通过修改、调整或制定相应的法规和政策等来对其做出应对或处置。相对而言,如果说行动性回应主要体现为具体行政行为,那么制度性回应则是抽象行政行为,是行政立法性质的活动。而且,制度性回应既有就事论事的直接回应,也可能是具有某种前瞻性的回应,因此,这也可以说是“立法式政府回应”和“前瞻性政府回应”的综合体^{[3]115-116}。

制度性回应首先是对网络问政的制度化、规范化和程序化,主要做法是建立网络问政平台,具体如网络信箱、网络举报平台、领导人留言板等,以疏通民意表达的渠道。地方政府还发布红头文件,明确要求相关部门配备工作人员,专门处理公民的网络问政,认真解决网民提出来的问题。这些做法包括了对公民网络参与行为的规范,但主要还是针对政府及其官员的,比如建立网络新闻发言人制度,出台网民留言办理工作办法,以规范政府应对和处理网络舆情的行为。

许多网络公共事件表面看来是由偶然因素造成的,但其背后却潜藏着制度或政策等方面的“原罪”,比如,暴力强拆事件是不合理的土地制度和房产政策导致的,大月份孕妇引产源自于“年久失修”的计划生育政策,儿童被冻死或烧死背后是很不健全的儿童福利制度……对于这些情况,说什么是无关痛痒的,亡羊补牢的补救行动也是不够的,只有正本清源,改革相关的法律法规和规章制度,才能达到治本的效果,培育出善治的土壤。

在网络公共事件的语境中,制度性回应尤其是指具有“立法”权限的政府及其职能部门对相关的法律、法规、政策和规章制度等进行修订。比如,“孙志刚事件”发生后,国务院很快就废止了《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》,并通过了《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》,实现了一次制度上的重要转轨;在“赵作海案”和“浙江叔侄奸杀案”等冤案连续曝光后,最高法、最高检、公安部、安全部和司法部联合发布新规,对非法取证和刑讯逼供等问题做出明确规定,以防止悲剧重演。

不过,制度性回应也不全部是“好消息”,比如,在见识了“人肉搜索”和“网络围观”的威力后,地方政府陆续出台诸如《浙江省信息化促进条例》、《徐州市计算机信息系统安全保护条例》等法规,其中规定,不得散布他人隐私,或在网上提供或公开他人的信息资料、禁止向第三方公开

他人电子邮箱地址和其他个人信息资料……虽然相关部门公开声称这些条款主要是为了保护个人隐私,维护公共利益,但却无法消除人们质疑其试图限制或控制网络监督的意图。

当然,对于政府及其职能部门来说,话语性回应、行动性回应、制度性回应这三种回应行动既可以是相对独立的策略选项,政府可以根据实际需要做出选择,也可以是具有先后关系的阶段性行动,惯常的作业流程是,先用话语来安抚民众,然后用行动去平息事态,最后(如果有必要)再去进行建章立制的工作。

对于瞬息万变的网络公共事件,政府回应所需要的就是即时的和迅速的反应,主要包括话语性回应或行动性回应。制度性回应虽然也是针对网络公共事件所暴露出的问题而做出来的,但制度变迁通常需要经历较长的时间。而且,制度性回应往往是许多网络公共事件共同发酵并长期酝酿而带来的结果。

二、网络时代政府回应中的紧张性

政府及其官员是政府回应的主体,是决定政府回应状况及其质量的关键。要理解政府回应的问题,必须要深入分析政府及其官员所遭遇的处境、所面临的选择和所需要处理的问题。身处凌乱而嘈杂的舆论漩涡中,与民意短兵相接,激烈交锋,应该做什么、怎么去做、什么时候做、做到什么程度、会产生什么效果……面对这些问题,政府及其官员既面临着巨大的压力,也经历并承受着多方面的慌乱、纠结和困惑等,还有可能动辄得咎,引发新的问题或危机。我们将这些情形统称为紧张性,并着重阐述如下四个方面的紧张状况。

（一）价值紧张

首先,在当代中国社会,网络已经是“承载了更多超越技术层面的价值内涵”,其中主要是“公民参与、政府监督和网络民主”^{[4]38-39}。因此,网络公共事件不仅仅是一个利益表达的技术性问题,而且也是一个民主价值的建构、传播和实现的过程。但对于政府来说,他们所迫切想要解决的问题却是,如何尽快将舆论平息下去,将其对政府及其官员的负面影响降到最低。如此一来,解决网络公共事件所具有的技术性定位不可避免导致了对于民主价值的冷遇甚至偏离。

“回应性代表了对传统官僚制的反动”^[5],对网络公共事件的回应与官僚体制的惯习多有抵牾:(1)网络舆情具有非理性、极端化和不确定性等特点,而官僚体制强调中立性、一致性和稳定

性等；(2)官僚体制习惯于以我为中心、居高临下地发号施令，而回应网络公共事件所需要的是平等协商和理性对话；(3)官僚体制倾向于信息保密，排斥民众的参与和监督，但网络公共事件是广泛参与的结果，大多都会提出信息公开的要求；(4)官僚体制的运行依靠规则和制度，合法性往往比效率更加重要，但网络公共事件却往往需要快速的回应，并且大多是没有先例可循的。

社会的进步要求政府具有更多的回应性，但也有研究者指出，面对当前社会“井喷式”的权利诉求，政府是否有“有求必应”的义务？如果政府对所有的网络民意都有求必应，那么任何特殊要求都有可能轻易地被正当化。这样不但会导致个别利益绑架了公共利益，而且“最终导致政府承担的责任超出其能力限度，而使整个社会表现出不可治的状态”。而且，政府越是回应，民众越依赖政府，也就越是需要政府干预^[6]。结果往往是，公共治理很容易堕入“家长主义”的恶性循环。

因此，具体的网络舆情是否值得回应，以及要给予什么样的回应，必然涉及到对舆情性质的判断。比如，一般认为，网络民意“是成本低、速度快、时间短、信息大、内容真实的民意”，网络民意具有代表性和真实性；但也有观点认为，网络舆论具有非主流的特点，“社会主流人群的网络参与度偏低”，“积极参与网络舆论的人群又无法反映社会主流舆论”^[7]。那么，判断具体的网络民意的性质，并根据公共利益的需要来进行回应，也是一个价值选择的问题。

(二)技术紧张

近年来，从电子政务、信息公开到领导人留言板、政务微博等，政府的技术化水平与回应性程度同步增长。但是，技术的应用也受到人和制度等软环境因素的制约。以政务微博为例，据统计，我国的政务微博认证账号总量早已发展到近8万个，但政务微博的两极分化现象也已经显现，许多政务微博存在思想观念落后、定位模糊和经营不力等问题，空心化、名利化和形式化问题非常严重，有的微博账号还因为“个别领导者有担心”而没有激活^[8]。这些都限制了政府回应性的提升。

虽然各级政府都开始建立起舆情监测机制，但人们实际上仍然难以迅速判断究竟出了什么性质的问题，问题严重到什么程度，什么时候进行回应，由谁来回应，应该说什么样的话，采取什么样的行动……这些不仅具有很高的技术性，而且也很容易引发争议。比如，随着网络语言风生

水起，政府及其官员也开始抛弃“官腔官调”，采用时髦的网络语言来展开交流，政府微博及电子公文中还不时出现诸如“淘宝体”、“凡客体”、“微博体”等语言，有地方政府还明确要求政务微博要减少公文化语言，多使用网言网语与粉丝互动。但其效果却褒贬不一：赞成者认为这可以增强亲和力，拉近与民众的距离；质疑者则认为这是“语言秀”，哗众取宠，有失严谨、科学和严肃。

回应的基本要求是及时和快速，但“回应时滞与应对效果关系不明显，应对效果好的事件回应时滞不一定短”^[9]。能迅速做出回应固然很好，但也可能取得相反的效果。比如2013年7月湖南临武城管冲突事件后，仅仅两天时间89.7万的赔偿金就立即到位。政府动作非常迅速，死者家属或许接受了，但却引来外界的一片质疑声：在案件还没能定性和定罪之时，大额赔偿金如此迅速到位，是否有合理的依据，程序是不是合规，政府是在息事宁人吗？

必须承认，网络的技术特性瓦解了传统治理技术的有效性，并要求政府官员遵循网络时代的游戏规则，比如公开、参与和对话等，并以公民能接受的方式去进行回应。相反，如果沿袭传统权力中心主义的管控思维，使用简单粗暴的封锁消息的做法（比如删帖或封ID），反而会“将一些本来能够化解在基层的网络事件在全国的论坛上进一步发酵升级，演变为公共事件”^[10]，这些问题都已经在现实中得到了印证。

(三)制度紧张

许多研究者都指出，“政府及部门领导人的思想意志往往是政府回应的关键动力”^[11]，“网络民意能否得到回应，几乎是（依）各层次各地区的行政风格与政府官员的个人好恶而定”^[12]，而且解决网络公共事件通常也依赖于高层权力的介入，并采取因人因事的权宜措施，甚至不乏以私了的方式来解决的^[13]。这种个案化的处置办法虽然能暂时达到息事宁人的目的，但却无法形成政府回应的长效机制，也“无法成为推动制度变迁和社会变迁的力量”^[14]。

网络公共事件提出了政府回应制度化、规范化和程序化的要求。事实上，各地各级政府都大力推进了政府回应方面的制度建设，包括应急管理体制、政府信息公开制度和舆情监测制度等，也都大量包含了政府回应的内容。特别是，许多地方政府相继建立网络（新闻）发言人制度和网络交办系统等，以保证网民意见得到及时回复，对网络舆情做出快速反应。但这些制度在实施中也面临不少问题，比如，一些发言人制度中大

多有“尽快处置、慎重回复”之类的原则性要求，这些要求模糊而抽象，又缺乏可操作性，很难提供明确的行动指导。

应当承认，政府回应的制度化是非常重要的，但这其中却充满了悖论和陷阱：第一，制度不可能对所有可能出现的情况都能做出预见，并对各种情况都形成详尽的规定；第二，制度主要是原则性的要求和规范，具体怎么去说或做需要根据实际情况做出选择；第三，制度化意味着要根据规则和程序按部就班地做事，而规则和程序却是要消耗一定的时间的；第四，制度也会异化，比如有了新闻发言人之后，记者的采访反而更不方便了，新闻发言人成了拒绝采访、回避记者和躲避舆论的幌子^[15]。

制度化会提高回应的合法性，强化对回应的刚性约束，让政府回应有序可循，但回应的制度化并不意味着政府回应力的必然提升，相反还会形成制度性的时滞和拖延。而且，制度的生命力在于执行。回应制度一旦建立起来，就需要严格执行。比如深圳市虽然实施了《深圳市人民政府新闻工作办法》，但逾6成政府新闻发言人的电话是无人接听的^[16]。另外，“制度就像是钱，如果没有人去‘花’它，那么它就什么都不是，不过是一堆废纸”^[17]。因此，只有公民积极地向政府提出要求，才能倒逼政府去做出回应。

（四）能力紧张

网络公共事件所形成的多中心的信息结构、公民与政府之间的对立关系以及复杂多变的舆论环境，对政府的回应能力提出了广泛而全新的要求。网络公共事件意味着，政府必须要适应复杂治理的需要，提高应对突发事件的能力，提高信息处理的能力。但政府也与社会中的个人一样，随时随地会遇到无法胜任的问题，包括信息沟通不顺畅，对环境变化缺乏敏感性，难以及时建立新的行为模式等。

政府回应的难题在于，回应通常无章可循，以至于无从措手，也很容易因举措失当，火上浇油。事实上，许多政府不是出现“体制性迟钝”^[18]——反应迟钝、信息失真、处理失当，甚至陷入“小事拖大，大事拖炸”的怪圈；就是在维稳问题泛化的情境下出现“体制性过敏”^[19]——反应过度，处置过分，一味打压，反而导致矛盾激化。此外，还表现为一种不打不动、打了乱动的“睡狗行政”，即在网络围观前，政府几乎是清一色的“推诿不作为”，在被围观之后，政府就不讲方法和原则地来“挽回声誉”、“表现自己”^[20]。

客观地说，在我国当前高度条块分割的政治

和行政体系中，网络公共事件所提出来的问题，不仅牵涉到政府内部的多个职能部门（如食品安全问题），而且会涉及党委、人大和司法机关等其他机构（如司法腐败问题），因此劈头盖脸地将问题推给政府，确实也会让政府力不从心。一些不完全是政府职权范围内的问题（如劳资纠纷等），最后也让政府来“兜底”，就不免强人所难。而如果社会群体或个人肆意用网络民意来“绑架”政府，不但会让政府疲于奔命，而且会加剧政府失灵，导致政府权威性和公信力的流失。

进一步说，政府回应的实施者或操作者（如新闻发言人等）没有超常的智慧和能力，甚至缺乏必要的专业技能，很多时候他们并不比网民了解得更多，在面对尚未清楚的信息或谣言时，他们也需要去调查情况，辨别真伪，搞清真相，这些都是需要时间的。而且，在严厉的问责态势下，面对网络公共事件的危机情境，政府官员更需要谨慎小心，发出权威性的声音，以防止事态失控、蔓延和扩散。在这种情况下，原本回应力不足的政府就更加容易陷入到难以应对的紧张和焦虑中去。

三、公民与政府互动中的复杂博弈

政府回应说到底是一个公民与政府之间关系的问题。政府要不要回应、怎么去回应、回应的效果如何等，实际上是公民与政府之间其他更为基础性关系的函数。因此，只有深入探究公民与政府之间其他更为基础性的关系，才能更好地把脉和理解政府回应及其紧张性的问题。

（一）政府与民众间的信息不对称

政府回应的核心是公民与政府之间的信息互动。许多网络公共事件的发生，都是由于政府剥夺了民众对真相的基本信息权利，如松花江水污染事件和山西疫苗事件等。民众由于得不到必要的信息，又对官方发布的信息不信任，所以才激起了要求获得真相的舆论浪潮。甚至于某些网络谣言传播的背后，其实也潜藏着公众对信息的强烈渴望。

公民与政府之间存在着严重的信息不对称，而且政府通常是信息的优势方。现代政府垄断性地掌握着社会中绝大部分的信息，并且还具有严重的保密主义倾向。即便在《政府信息公开条例》实施之后，公民要获得政府的信息，也需要经过繁琐的手续，会遭遇到各种各样的阻力，甚至根本就得不到。这样，随着公民权利意识尤其是知情权观念的发育，就不可避免出现了公民强烈的信息需求和政府信息供给不足之间的巨大

落差。

在具体的网络公共事件中,“政府对信息的垄断会极大地强化和扩展公众对地方政府权力的想象空间,‘还原真相’成为我国公共危机事件中政府面临的最大民意诉求。”^{[4]40}而激励公民参与的动力就是寻求真相,而政府回应所需要做的就是,或者是立即公开信息,或者是调查后再公开结果。由于政府经常会通过封锁消息或是发布虚假信息来达到特定的目的——如掩饰弊政、遮掩丑闻或逃避惩戒等,因此也就愈发刺激了公众对于真相的需求。

信息不对称的另一面,是公民很难将自己的意愿和需求输入到政府系统中去,普通民众尤其是社会弱势群体的利益表达非常艰难,以至于一些人只好用制度外的甚至极端的方式来表达意见。政府及其官员不但了解民众的真实想法,还习惯于一厢情愿地为民做主,甚至是将正当的利益诉求与社会稳定对立起来,形成了以压制正当的利益表达为前提的维稳思维。其结果不但是阻断了公民与政府之间的信息沟通,也导致社会问题累积下来。

当然,行动就是最重要和最真实的信息。由于我国政府特有的政治传统、行政风格和运作方式,无论是从面面俱到的政府工作报告中,还是政府官员政治正确的言语中,公众都很难了解到政府正做什么、将要做什么、为什么要这样做以及做得怎么样等。因此,当政府用行动来进行回应的时候,也就表明了政府做或不做的确定性信息。这也是远比“说”更加有意义的信息。

(二) 权力实施及相互控制

国家治理也是一个政府与民众等多元社会主体之间相互行使控制权的过程。其中,政府需要统治民众,民众也想要去控制政府。在经由网络构筑起来的互动中,民众与政府之间就在相互行使权力,实施控制和反控制。这些在网络公共事件中都得到了生动的体现。

首先,在网络公共事件中,公民的参与显示出强烈的民主控制的含义:(1)公民参与公共事务,进行意见表达,扩张了民众的话语权,有利于将民意输入到政府体系中去;(2)公民对社会问题发出声音,提出关于公共治理的主张,竞争对于政府议程的主导权,能够督促政府根据民众的意愿和要求来做事;(3)公民评议政府绩效,监督政府及其官员,谴责权力滥用、权力腐败和不法

为等,甚至仅仅是“凝视”和“围观”,也都包含了控制权力的含义。

相应地,政府也不断对民众自下而上的控制进行疏导、管理甚至反控制:(1)开发适应性的策略和手段,比如放低姿态、态度真诚以及使用网络语言来与网民平等对话等;(2)建立健全回应机制,及时发布信息,掌握舆论主导权,占据舆论制高点,引导网络舆论的走向;(3)开辟网络问政的通道,搭建网络问政平台,把民众的意见“请进来”;(4)在保障信息安全和打击网络犯罪等名义下,推行网络实名制,限制人肉搜索,强化对舆论的控制和管理。

语言是交流的手段,也是权力关系的工具。“语言关系总是符号权力的关系,通过这种关系,言说者和他们分别所属的各种群体之间的力量关系转而以一种变相的形式表现出来。”^[21]在网络公共事件所建构的语言市场上,参与者既通过言说来相互行使权力,也使用一定的策略来获得“利润”:比如,网民利用“官二代”、“富二代”、“权色交易”、“官民冲突”等敏感话题和“史上最……”等表达策略,来吸引他人的关注,制造舆论压力;作为支配者的政府官员也会通过放弃支配性的官僚语言,以“屈尊策略”^①来与网民平等对话,从而重建和维持其支配地位。这样,基于话语的权力博弈就推动了公民与政府之间权力关系的再生产。

(三) 政府与民众利益的错位

由于大量参与的网民不可能是与具体社会问题有直接利益关联的人,网络公共事件可以说是一种比较典型的“无直接利益冲突”。但这也包含了对于间接的或抽象的利益追求:(1)表达对弱者的同情、对强权的批判以及对公平和正义的渴望,这些是公德、良心、正义和公共利益的重要内容;(2)受害者的遭遇让人们联想到“自己曾经受过、或许可能也会在将来某个时候经受类似的不公平待遇”,从而形成了“类意识”基础上的利益诉求^[22];(3)对政府及其官员的批评、监督和问责,具有张扬公民权利的重要意义,也增强了人们维权的勇气和信心,并追求“权力必须尊重和敬畏权利”^[23]。

利益问题是决定性的。造成政府回应紧张问题的深层次原因,在于民众利益与政府利益的错位。首先,许多网络公共事件背后是政府的弊政或丑闻,涉及政府尤其是个别领导人的责任,

① 即支配者运用被支配者的语言,通过一种暂时的、但却大肆渲染的方式放弃他的支配地位,“屈尊俯就”来同他的交流者打交道。这样,支配者通过拒绝这种支配关系而维持了它的存在,并从中渔利。

因此必然会遇到阻力和障碍。比如,在罗昌平举报刘铁男的事件中,国家能源局新闻办公室迅速做出回应:“纯属污蔑造谣”,但刘铁男终因严重违法乱纪而落马。正如媒体所质疑的,“新闻发言人本是公职,怎会沦为‘家奴’,为个人背书?”^①同理,政府回应中那些气急败坏地说话、欲盖弥彰地掩饰和目无法纪的行为等,也都是利益所决定的。

其次,网络公共事件最终的诉求毫无例外都是要求解决引发网络公共事件的矛盾冲突,但对于政府部门及其官员来说,他们所关心的却是应对舆情,化解压力,把事情平息下去,而不管问题能不能得到顺利解决。这也显示出地方政府治理中的“不出事”逻辑,其主要表现就是“怕出事”,怕被问责,怕丢了“乌纱帽”,出了事情之后就不择手段地“捂盖子”,隐瞒消息,“大事化小、小事化了”,息事宁人^{[4]40}。这两种不同的立场引发了不同的行为选择,也导致双方的意志和需要难以吻合。

最后,网络公共事件很多都是民众“抽象愤怒”的集中爆发,相应的,民众诉求所希望的不仅是政府去恢复秩序,制裁非法行为,补偿受害者的损失等,也包含了对“抽象利益”的追求,包括尊严、机会、权利和公平等。但对于地方政府及其职能部门来说,由于只想着尽快去平息具体的纠纷或争端,至少就当下来说,很难去满足一般性或普遍性的需要。这样就必然导致网民的需要被大打折扣。

(四)互为信任的衰落

许多调查和研究都显示,我国各级政府都存在公信力不足的问题,民众对地方政府尤其是基层政府的信任度比较低,“公众不信任官员已经成为一种习惯”^[24],“在一系列热点事件面前,老百姓成了‘老不信’”。尤其是在网络公共事件中,网民对于政府公开宣布的结论,通常都是持怀疑的态度。即便政府作出认真和诚恳的回应,也都难以打消民众“阴谋论”的想象。

比如,从华南虎事件、躲猫猫事件到杭州飙车案等,几乎每一起网络公共事件最后都演变为一场政府的公信力危机。而且,由于最后网民的质疑很多都被证明是正确的,政府及其官员确实存在着掩盖问题、封锁消息或失职渎职等行为,从而愈发定格了政府及其官员不可信的印象。同样,对于出台限制“人肉搜索”或实行“网络实名制”的做法,不管相关部门如何阐明其必要性、

意义和价值,也都难以平息舆论上的质疑和抨击。

需要指出的是,网络公共事件中的公民是带着策略进场的。作为现实利益表达机制缺失的替代手段,网络公共事件主要是通过大数量的参与来实现表达效果,但要实现吸引更多网民眼球的目的,网络表达就不免要采用一定的策略和方法,比如“标题党”、“娱乐化(网络恶搞)”、“隐私策略”等。一些人为了达到“语不惊人死不休”的效果,甚至不惜“剑走偏锋”,挑战公共道德和普世价值的底线。

在注意力资源稀缺的条件下,这些策略确实产生了比较好的传播效应,但也一定程度上助长了网络舆论的非理性倾向,加剧了“网络暴力”甚至违法言论的泛滥,也导致政府官员以“有色眼镜”来看待网络民意,甚至于政府官员不相信网民的表达,将网络舆论的参与者定性为是“刁民”,认为网络舆论是“别有用心”的污蔑或者毁谤,并对网络舆情予以排斥甚至打压。

政府不相信民众,民众也不相信政府,这种关系结构不仅加剧了相互之间的对立情绪,也形成了逆向的激励机制,即双方都更倾向于以一种“非合作”的方式来进行互动。故此,原铁道部新闻发言人王勇平那句“至于你信不信,反正我信了”,可以说是对这种互不信任状况的一个生动诠释。

四、小结

本文试图表明,政府回应是非常重要的,也是相当复杂的,做好政府回应并不容易,其中还牵涉到错综复杂的公民与政府之间的基础性关系。政府回应过程中的紧张性是难以避免的,只有政府做出真诚、及时和有效的回应,才能多少缓解这些紧张性。

适应网络民意表达的特点和趋势,各级政府必须要深刻认识到回应性的重要性,加快建立健全政府回应的各项规章制度,提高相关政府部门及其官员的素质和能力,特别是要根据不同的情况和事由,去作出恰当的回应。更重要的是,各级政府必须要积极顺应民主控制所提出的各项要求,致力于建立一个透明、廉洁和高效的政府,尤其是强化权力控制的力度和效力,敦促政府根据公共利益而非其自身的利益去做事,提高政府的公信力和权威性,从而使政府的回应更加具有建设性,并真正促进社会问题的解决。

^① 这句话来自于2013年5月13日《人民日报》微评。

〔参考文献〕

- [1] 李树桥. 回应性是现代政府的时代特征[N]. 经济观察报, 2007-07-09(16).
- [2] [美]戴维·H·罗森布鲁姆, 罗伯特·S·克拉夫. 公共行政学: 管理、政治和法律的途径[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002: 9.
- [3] 祁光华. 基于政府回应的公务员能力模型[J]. 中国行政管理, 2008(5).
- [4] 钟伟军. 公共舆论危机中的地方政府微博回应与网络沟通[J]. 公共管理学报, 2013(1).
- [5] 李严昌. 政府回应: 中国的理解 and 实践[J]. 行政与法, 2011(11): 17.
- [6] 刘兆鑫. 好政府不能“有求必应”——对政府回应性逻辑的质疑和超越[J]. 理论月刊, 2012(2): 171.
- [7] 柯缙祖. 网络舆论特点研究[J]. 红旗文稿, 2011(15): 25.
- [8] 2011 年中国政务微博元年: 各级政府迎接微博时代[EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/politics/2011-12/13/c_111237830_2.htm.
- [9] 方付建, 汪娟. 突发网络舆情危机事件政府回应研究——基于案例的分析[J]. 北京理工大学学报: 社会科学版, 2012(3): 138.
- [10] 曹劲松. 删帖赶不上发帖转帖速度[N]. 现代快报, 2010-05-09(A6).
- [11] 李严昌. 当代中国政府回应过程: 动力与特征[J]. 中国特色社会主义研究, 2012(4): 78.
- [12] 刘力锐. 基于网络政治动员态势的政府回应机制研究[M]. 沈阳: 东北大学出版社, 2012: 127.
- [13] 喻国明. 网络群体性事件: 起因、缘由和解决之道[J]. 中关村, 2010(5): 91.
- [14] 高恩新. 互联网公共事件的议题建构与共意动员——以几起网络公共事件为例[J]. 公共管理学报, 2009(4): 103.
- [15] 陈杰人. 防止新闻发言人变成“堵言人”[N]. 南方日报, 2012-02-12(2).
- [16] 记者调查: 深圳逾 6 成政府新闻发言人电话无人接听[EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/2010-08/17/c_12454219.htm.
- [17] 刘瑜. 民主的细节[M]. 上海: 上海三联书店, 2009: 24.
- [18] 黄骐, 朱立毅, 肖文峰, 等. “体制性迟钝”的风险[J]. 瞭望新闻周刊, 2007(4): 6.
- [19] 王赐江. 冲突与治理: 中国群体性事件考察分析[M]. 北京: 人民出版社, 2013: 180.
- [20] 尚虎平, 惠春华. 网络围观下的政府效率: 从“睡狗行政”到非满意——基于 50 个网络焦点案例的探索[J]. 公共管理学报, 2013(1): 123.
- [21] [法]皮埃尔·布迪厄, [美]华康德. 实践与反思——反思社会学导引[M]. 北京: 中央编译出版社, 1998: 189.
- [22] 郝宇青. 当前中国“无直接利益冲突现象”的特征[J]. 探索与争鸣, 2007(4): 45.
- [23] 陈相光. 关于无直接利益冲突现象的社会心理分析[J]. 广东行政学院学报, 2007(3): 79.
- [24] 唐贤兴. 公众不信任政府官员, 缘何已经成为一种习惯[EB/OL]. http://opinion.nfdaily.cn/content/2010-12/16/content_18488949.htm.

The Intensity and Its Analysis of the Government's Response ——In the Perspective of the Internet Public Incidents

LI Fang¹, HAN Zhi-ming²

(1. China Social Science Journal, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100026, China;

2. Political and Administrative College, Tianjin Normal University, Tianjin 300387, China)

Abstract: Along with the quick development of the network technology, more and more internet public incidents happened and demanded government to respond. This paper discussed the problems which the government encounter in the process of responding the Internet public incidents from the standpoint of government and its official. Government's response including discourse response, action response and institution response, and encounter diverse intensity which form value, technology, institution and competence respectively. The intensity of government's response was the outcome of the relationship of the citizen and the government, the main aspects of which involved asymmetric information, power and control, conflicts of interest, low trust.

Key words: Government's Response; Internet Public Incidents; Intensity; Internet Opinion; Interaction

[责任编辑: 秦卫波]