

注意力视域下县域突发重大网络舆情治理研究

陈 辉

【摘 要】 网络时代信息传播突破了物理意义上的时空限制,舆情传播具有即时性、非科层化、情绪性的基本特点。通过案例比较与博弈论的研究方法,研究发现县域突发重大网络舆情的生成在于县域治理注意力的单一行政化逻辑。由于现实世界的复杂性与不确定性,超大国家的县域治理需要发展多元一体的治理能力。作为国家治理结构的重要节点,县委书记的决策能力是县域治理水平的集中体现,其注意力分配对于县域重大网络舆情的特质与生命周期产生重要影响。探究县域突发重大网络舆情生成与治理,有助于优化县域政府的公信力,助推县域治理能力与治理体系的现代化。

【关键词】 县域政府;治理能力;网络舆情;注意力

一、问题的提出

“郡县治,天下安”折射出县域作为秦汉以来中国社会治理结构的基础,是实现社会稳定与民生发展的关键。究其原因是县域政府在国家治理结构中直面百姓,且具有一定的决策自主权。从秦至今,历代县域行政区划的空间与数目均值亦具有一定的稳定性^①。

改革开放以来中国经济何以突飞猛进,县域竞争是其重要原因。^②网络时代信息爆炸,信息传播突破了物理意义上的时空界限,网民基于突发事件的意见表达与观念传递而产生的网络舆情,具有即时性、非科层化、情绪性的特点。不难发现,近年来县域突发网络舆情的发生广度不断拓展、持续热度不断上升。根据《中华人民共和国突发事件应对法》,县级人民政府对本行政区域内突发事件的应对负责;县级人民政府应当对本行政区域内容易引起自然灾害、事故灾难和公共卫生事件的危险源、危险区域进行调查、登记、风险评估,定期进行检查、监控,并责令有关单位采取安全防范措施。^③因此,从注意力视角探究县域突发重大网络舆情治理具有重要的理论价值与现实意义。

本文通过案例的比较,在对舆情特质与生命周期分析的基础上,探究县域突发重大网络舆情何以生成,并在此基础上提出县域突发网络舆情治理能力优化的政策建议。

陈辉,历史学博士,南京师范大学公共管理学院教授、博士生导师,南京智库联盟城市治理与政策分析研究所所长(南京210023)。本文系江苏高校哲学社会科学研究基金重大项目(2020SJZDA090)、江苏省社科基金重大项目(22ZDA006)和国家哲学社会科学基金项目(20BZZ050)的阶段性研究成果。感谢赵元彪在本研究资料收集过程中付出的努力。

①周振鹤:《中国历代行政区划的变迁》,北京:中国国际广播出版社,2010年,第6页。

②张五常:《中国的经济制度》,北京:中信出版社,2009年,第158页。

③《中华人民共和国突发事件应对法》,北京:人民出版社,2008年,第5、9页。

二、研究视角与不足

网络舆情作为民众心态晴雨表和民情温度计,基于互联网的发展而产生。学术界已有的关于网络舆情生成与治理的研究现状与趋势,其研究视角主要包括以下三个方面。

首先聚焦网络舆情的产生与特性。透过互联网表达和传播的各种不同情绪、意愿、态度和意见交错的总和。^① 突发事件的刺激而产生通过互联网传播,人们对于该事件的认知、态度、情感和行为倾向的集合。^② 网民针对社会问题在网络空间内发表的意见、情绪、信念和态度的总和。^③ 社会突发事件产生的网络舆情具有不可测性、突变性和次生性。^④ 网络舆情对用户现实行为具有引导性、滚雪球效应、价值传导多样性。^⑤ 网络舆情形成更加迅速且难以控制,网络舆情越发关涉公共领域,参与主体数量大、范围广,呈现非理性特征,网民与网民之间、网民与网络媒体之间互动性增强,网络舆情可预测性逐渐提高。^⑥

其次分析网络舆情正反功能。网络舆情既为公民表达诉求提供新渠道,也对国家安全带来威胁和挑战,影响社会治理,妨碍社会稳定。^⑦ 透过网络舆情有利于执政党改进执政方式^⑧;网络舆情凝聚多元意见,拓宽行政问责渠道,助推责任政府实现。^⑨

其三从问题与路径探讨网络舆情的治理。当前政府网络舆情的认识意识存在以下问题:政府的舆情响应速度不快,信息透明度不高,微博互动不得当,网络媒体运用不娴熟。^⑩ 因而,政府在网络舆情治理方面要更新理念,以“善治”取代“管制”。^⑪ 网络舆情治理存在预警处置机制虚置、正面引导不力、信息失控失真、预防和应对无措等问题,网络舆情治理的核心是在控制社会风险和激发网络活力之间保持平衡。^⑫ 全球化与技术化在给世人带来生活便利与经济发展之时,也蕴含着深不可测的社会与技术风险,善治之道在于如何经由理性、审慎和反思,实现社会的健康发展。^⑬

目前的研究总体上对网络舆情的界定、特点、功能以及治理理念与治理方式进行了较为全面的分析。但是,已有的研究往往就舆情论舆情,缺乏聚焦县域层面的中观分析与案例比较,针对造成重大影响的县域突发网络舆情背后逻辑的探究亟需深化。由于突发重大网络舆情和一般网络舆情相比较有其自身特点:时间的突发性、形势的紧迫性;事件影响力深、舆情波及范围广,由县域扩展到市域、省域等多个层面,对于县域政府形象与公信力、县域社会的稳定与发展皆具有多重影响功能。有鉴于此,本文聚焦县域突发重大网络舆情的比较,探究县域突发网络舆情的特质、生命周期以及生成原因,以注意力视角分析县域政府行为逻辑。在此基础上探究更为有效的县域治理方式,以推进县域治理能力的现代化。

①刘毅:《网络舆情研究概论》,天津:天津人民出版社,2007年,第53页。

②曾润喜、徐晓林:《网络舆情突发事件预警系统、指标与机制》,《情报杂志》2009年11期。

③袁哲、王洪飞:《自媒体时代网络舆情治理的挑战与路径选择》,《科学社会主义》2020年1期。

④张爱军:《社会突发事件网络舆情演化规律及其治理》,《社会科学研究》2016年6期。

⑤杨明刚:《大数据时代的网络舆情》,深圳:海天出版社,2017年,第125—138页。

⑥刘泾:《新媒体时代政府网络舆情治理模式创新研究》,《情报科学》2018年12期。

⑦王灵芝:《网络舆情引导与政府治理创新》,北京:人民出版社,2017年,第158—174页。

⑧虞崇胜:《社会转型期网络舆情治理创新——基于政治安全的视角》,《行政论坛》2012年5期。

⑨张勤:《网络舆情的生态治理与政府信任重塑》,《中国行政管理》2014年4期。

⑩赵晶:《网络舆情的地方政府治理研究》,《财经问题研究》2014年5期。

⑪尚红利:《自媒体时代网络舆情政府治理的困境及其消解》,《行政论坛》2016年2期。

⑫燕继荣、张权:《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9期。

⑬陈辉:《后疫情时代城市善治的内在机理》,《江苏大学学报》2020年4期。

三、研究设计

本文的研究设计基于注意力视角进行案例比较分析。注意力的本质特征体现在意识的集中与偏好,反映了选择性认知。^① 注意力是人们自觉意识到的组合要素,包括跨度、技能与行为习惯;注意力视域体现了如何在相互冲突的“事物”中做出正确抉择。^② 政府注意力作为稀缺资源,透过案例分析探究其如何配置,从而促进政府决策能力的优化。

罗伯特·K. 殷(Robert K. Yin)认为,完成包含两个案例的“双个案”研究设计(“two-case” case study)优于单案例研究设计,因为“单案例研究设计就好比‘把所有鸡蛋都放在一个篮子’,很容易出现‘一步走错,全盘皆输’的问题。更重要的是从两个或是更多案例中总结出来的结论会比从一个案例中总结出来的结论更扎实,更具有说服力”^③。因此,通过县域突发重大网络舆情何以生成的案例比较与相互印证,促进县域治理能力的优化,有助于优化研究结果的合理性与政策可行性,对于问题研究与政策选择更具深刻性和有效性。

本研究的效度基于案例的代表性、数据信息的可获取性和案例的可比性三个因素。其一,案例的代表性。A 县爆炸事件和 B 市矿难是近年来县域突发重大事件的典型,受到国家与社会的高度关注,引发了重大突发网络舆情。其二,数据信息的可获取性。两起突发网络舆情的数据信息通过新闻媒体、社交媒体、短视频等渠道可以广泛获取,便于采集多来源数据信息,从而较为全面地分析问题,且将相关资料进行相互印证,以提高数据信息的有效性、可信度和准确性。其三,案例的可比性。两起事件皆发生于沿海省份,属于安全生产事故导致突发网络舆情,引发网民的普遍关注和广泛讨论。但是,这两起相似的案例,其网络舆情特质与生命周期却呈现不同的结构特质,隐藏于背后的原因和逻辑何在? 这需要进一步研究和探讨。

四、县域突发重大网络舆情的比较

2019 年 3 月 21 日 14 时 48 分,A 县某化工有限公司发生特别重大爆炸事故,共造成 78 人死亡、76 人重伤,640 人住院治疗。2021 年 1 月 10 日 13 时 13 分,B 市某金矿发生爆炸事故,导致 10 人死亡、1 人失踪。从发生时间、涉事地点、传播途径、舆情热度、持续时间和舆情特质等方面,比较分析 A 县区爆炸事件与 B 市矿难所引起的重大突发网络舆情,具体如表 1 所示:

表 1 突发重大网络舆情的比较

突发事件	A 县爆炸事件	B 市矿难事件
发生时间	2019 年 3 月 21 日	2021 年 1 月 10 日
涉事地点	A 县	B 市(县级市)
传播途径	微博、微信、新闻	微博、微信、新闻
持续热度	2019 年 3 月 21 日—4 月 2 日	2021 年 1 月 11 日—31 日
舆情热度	阅读量 18.34 亿次,讨论量 42.88 万次	阅读量 10.18 亿次,讨论量 13.21 万次
舆情特质	悲伤(++)、恐惧(+)	愤怒(++)、问责(+)

A 县的舆情发生与事故同步,B 市则延迟 30 个小时。如下图 1 突发网络舆情“热度-时间”比较分析所显示:曲线 A 为 A 县爆炸事件的突发网络舆情,爆炸事件发生当天,其突发网络舆情也随之产

①[美]威廉·詹姆斯:《心理学原理》(第 1 卷),方双虎等译,北京:北京师范大学出版社,2019 年,第 440、441 页。
②[美]赫伯特·西蒙:《管理行为》,詹正茂译,北京:机械工业出版社,2007 年,第 90、91 页。
③[美]罗伯特·K. 殷:《案例研究:设计与方法》,周海涛等译,重庆:重庆大学出版社,2010 年,第 69 页。

生并逐渐升温,直至事件发生后的第5天左右到达顶峰;曲线B为矿难事件的突发网络舆情,矿难事件发生的当天没有产生突发网络舆情,直至事件发生过后的第1天乃至第2天逐步产生,但是一经产生便形成网络舆情风暴,而在事件进展后期也有多次舆情高峰,具体如图1所示:

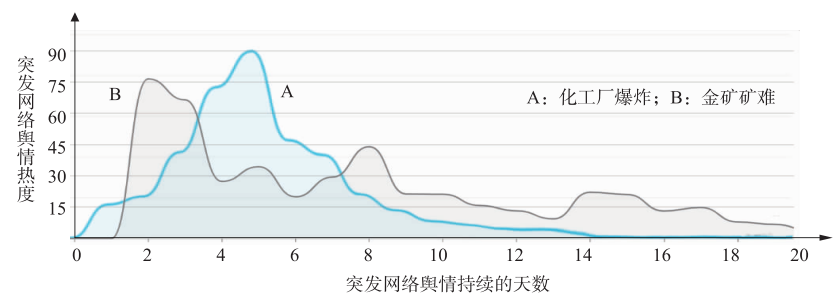


图1 突发网络舆情“热度-时间”比较分析(根据百度指数自制)

在涉事地点上,两地所属省份皆是沿海省份,且都属于县域行政区划。在涉事企业上,前者为化工企业,后者为工矿企业。在县域政府方面,两者都涉及了省、市和县三级政府。在传播途径上,两者基本相同。在舆情热度上,根据百度指数前者热度更高,事发两周之内网络阅读量达18.34亿次,讨论量达42.88万次。主要微博话题:“J省A县一化工企业爆炸”话题阅读量达6.6亿次,讨论量达20.3万次;“J省Y市(按,A县所属地级市)化工厂爆炸”话题阅读量达4.2亿次,讨论量达10.3万次。后者网络阅读量为10.18亿次,讨论量为13.21万次。主要微博话题:“B市金矿事故”话题阅读量达3.2亿次,讨论量达2.7万次;“B市金矿10名被困矿工不幸遇难”的话题阅读量超2.4亿次,讨论量达7836次。分析突发网络舆情“热度-时间”(图1)发现:A县爆炸事件的网路热度时长2周,相对而言,灾难损失较小的B市矿难的时长却持续近3周;前者的舆情特质主要是“悲伤”,后者主要是“愤怒”。

（一）网络舆情的特质何以不同？

在网络时代,不同重大突发事件会很快在互联网平台引发网民们的广泛关注和热烈讨论,呈现不同的舆情特质。以B市矿难事件为例,2021年1月10日13时13分,B市金矿发生爆炸事故,涉事企业立即组织救援,1月10日19时,B市的市委书记和市长接报此事赶到现场,决定暂不上报,继续组织救援。1月11日18时46分,B市所属T市应急管理局主要负责同志从其他渠道获悉金矿发生事故,随即要求B市进行核实。B市则在1月11日20时5分才上报,迟报瞒报时间长达30个小时。B市矿难事件的突发网络舆情在事件发生之后的1天迅速蔓延,随即形成网络舆情风暴。新华时评“迟报矿难,就是与人民为敌”,将这一话题带上了微博热搜,新华视点新浪微博账号进行转载。凤凰网新浪微博账号也随之转载,阅读次数达到1.4亿。网络讨论话题皆因迟报瞒报事故而起,不仅如此,由于事件的时间节点临近2021年的春节,万家期盼团圆的文化传统,更促使“愤怒”成为这一突发网络舆情的主要特质。

A县爆炸事件发生,两小时之内A县所属地级市官方微博“@Y城发布”及时发布信息,确认真相,提醒市民不要前往围观,为救援开辟通道,开展紧张有序的救援工作,及时通报事故救援情况,其发声符合“黄金2小时”原则,从而降低了谣言发生率。事件发生3小时A县所属J省消防救援总队官方微博发布消防救援通报,介绍事故现场的消防救援情况,有助于网民及时了解省、市、县各级政府对事故救援工作的效率与态度,增强了网民对于政府救援工作的信心。随着救援工作的持续,伤亡人数的更新,网络舆情的特质主要体现为对于事故灾难的“悲伤”。

（二）网络舆情生命周期的差异性

A 县爆炸事件的伤亡大于 B 市矿难,但就突发网络舆情热度的生命周期,即持续热度而言,A 县要短于 B 市,突发网络舆情何以有不同的生命周期?

1. 新闻发布会召开的时间节点

比较两个案例的新闻发布会,A 县爆炸事件的新闻发布会一共召开 4 场,每天召开 1 场,第一场新闻发布会距离事件发生 18 小时,且由管辖 A 县的 Y 市组织召开,具体如表 2 所示。B 市矿难事件的新闻发布会一共召开 6 场,且由管辖 B 市的 T 市组织召开,第一场新闻发布会距离事故发生却时隔 45 小时之久。在主要新闻发言人方面,前者的主要新闻发言人是管辖 A 县的 Y 市(地级市)市长,出席了所有新闻发布会,并作为主要新闻发言人通报事故救援等情况,回应民众关切。后者的主要新闻发言人由管辖 B 市的 T 市(地级市)市长、副市长以及市应急管理局局长,轮流出席和发言。在主要内容方面,前者的新闻发布会主要是通报事故救援最新情况,全体人员为遇难者默哀,通报环境清理、伤员救治、善后工作、房屋修缮等最新情况,内容较为详细。在两者的新闻发布会中,都有全体默哀的内容,前者在第一场发布会就已进行,而后者则是在最后一场进行。新闻发布会召开的时间节点如表 2 及表 3 所示:

表 2 A 县爆炸事件新闻发布会的时间

新闻发布会场次	时间	主要发言人	主要内容
第一场	2019 年 3 月 22 日 上午 9:00 (距离事件发生 18 小时)	Y 市市长	通报事故救援最新情况,全体人员为遇难者默哀
第二场	2019 年 3 月 23 日 上午 10:16	Y 市市长	通报事故救援最新情况
第三场	2019 年 3 月 24 日 下午 16:00	Y 市市长	通报事故现场救援、环境清理、伤员救治、善后工作等最新情况
第四场	2019 年 3 月 25 日 下午 17:00	Y 市市长	通报事故现场搜救、医疗救治、善后工作、房屋修缮等最新情况

表 3 B 市矿难事件新闻发布会的时间

新闻发布会场次	时间	主要发言人	主要内容
第一场	2021 年 1 月 12 日 上午 10:00 (距离事件发生 45 小时)	T 市应急管理局局长	通报事故救援最新情况,以及迟报问题
第二场	2021 年 1 月 12 日 下午 19:00	T 市应急管理局局长	通报事故救援最新情况
第三场	2021 年 1 月 13 日 下午 19:00	T 市副市长	通报事故救援最新情况及对迟报问题的初步处理
第四场	2021 年 1 月 18 日 下午 17:00	T 市市长 T 市应急管理局局长	通报事故救援最新情况
第五场	2021 年 1 月 21 日 下午 17:00	T 市市长	通报事故救援最新情况
第六场	2021 年 1 月 25 日 下午 17:00	T 市市长	通报事故救援最新情况,所有人员向遇难者默哀

2. 政务信息公开的主动性

B 市在矿难事件的第二天,即 2021 年 1 月 11 日深夜,管辖 B 市的 T 市政府网站发布了 B 市金矿发生爆炸,正在组织力量全力救援的政务通报。但是在 1 月 17 日之前,B 市政府仅用官方微博短暂发布。相较于此,在 A 县爆炸事件发生的当日即从 3 月 21 日至 27 日,A 县政府网站每天持续发布关

于爆炸事故的新闻通报,官方微博和微信公众号亦同步跟进。在非网络语境下,人们往往会关注重要的人或事,如果使用正态分布曲线来描绘这些人或事,人们较多关注曲线的“头部”峰值。而在网络语境下,由于关注突发事件的成本极低,众多个体可以汇聚产生出与主流市场相匹敌的市场能量,人们以很低的成本关注正态分布曲线的“尾部”,关注“尾部”产生的总体影响甚至可能会超过“头部”,“长尾效应”体现了网络舆情的生命周期何以不同。聚焦单个舆情热度的峰值即“头部”,A县爆炸事件的舆情热度无疑比B市矿难事件要高。但是,B市矿难事件的舆情持续热度要比A县爆炸事件时间更长,其原因在于B市矿难事件的救援处置不当,在此过程中,随着媒体与网民的不断跟踪与关注,每当救援情况有进展,在其“尾部”就会涌现次生网络舆情。

由此可见,县域重大突发事件的治理能力对于网络舆情特质、传播以及生命周期产生重要影响。在此基础上,需要进一步探讨县域突发网络舆情何以生成。

五、县域突发重大网络舆情生成逻辑

本文的研究表明:县域突发网络舆情的生成与县域治理方式紧密相关,其中县委书记在县域治理中起着核心作用,作为国家治理结构的重要节点,涉及县域治理的主要环节。县域突发重大网络舆情的生成基于治理注意力的单一行政化逻辑。

首先,经济逻辑。改革开放以来县域政府是推进经济发展的重要推手,随着“简政分权”政策的实施以及“财政包干”体制的改革,中央政府持续地向地方下放权力,使县域政府具有较大的资源决策权和使用配置权,赋予县域治理以较大活力,有力促进县域经济高速增长。县域政府既是企业投资的审批者,又是企业银行贷款的担保者,政府既进行宏观管理,又往往参与微观经济主体——企业的经营,政府对企业承担了无限的责任,往往导致政府替代市场,而不是弥补市场的缺陷。企业的生产和流通虽然已经由市场调节,但企业在生产经营过程中实际上还受到政府干预,尚未成为独立的市场主体。“市场的‘看不见的手’一直受到政府这只‘看得见的手’的影响和左右”^①。在投资方面,政府仍然根据规模大小实行行政审批,由于中介组织和市民社会发育不成熟以及政府的全能主义惯性,产生于高度集中计划经济时代的审批范畴和权限的随意扩大,以权设租现象仍时有发生。以A县爆炸事件为例,时任县委书记的决策理念是“宁可毒死,也不能穷死”,在此观念指导下,不加选择引进化工企业,这导致了重大风险隐患;违规在A县化工企业入股作为“影子股东”,让亲友充当“白手套”投资借款,默许亲友挂名领取薪酬;与多家违法违规“小化工”企业官商勾结,利用职务便利为企业在应付检查、逃避处罚、处理事故、贷款担保、工程承揽等方面获取利益。此为A县爆炸事件突发网络舆情产生的根本原因。

其次,维稳逻辑。维护本地社会和谐稳定是县域政府重要的政治任务,具体包括社会治安、群众信访、安全生产等,若被破坏,县域政府会被上级政府追责问责,各种评优评奖将会被“一票否决”。县域政府官员不仅要面对上级政府的工作压力,也要面临同级地方官员之间的政治锦标赛,即“处于同一级别的政府官员为了获得政治晋升而相互竞争的博弈”。^② 参加政治锦标赛的县域政府官员胜出或者失败意味着随后发展的不同命运。由于上级政府对于主要任务和指标的评价方式往往是“一票否决”制,如果出现不符合指标或是没能完成任务的情况,县域政府官员的政治晋升就会被一票否决,甚至负有主要领导责任的县域政府官员的“乌纱帽”就有可能不保。在面对一些带来负面影响的

^①周黎安:《转型中的地方政府:官员激励与治理》(第2版),上海:上海人民出版社,2017年,第199页。

^②周黎安:《转型中的地方政府:官员激励与治理》(第2版),第162页。

突发事件及突发网络舆情时,县域政府官员为了防止出现不符合指标或是没能完成任务的情况,以影响自身的政治晋升,他们就可能不惜铤而走险,做出非法化行动,倾向于对事件信息和突发网络舆情进行封堵。

B市所在的S省省委办公厅、省政府办公厅印发的《S省实施〈地方党政领导干部安全生产责任制规定〉细则》指出,实行安全生产责任终身问责制,党政领导干部对发生生产安全事故负有领导责任且失职失责性质恶劣、后果严重的,不论是否已调离转岗、提拔或者退休,都将严格追究其责任。S省应急管理厅、省高级人民法院、省人民检察院、省公安厅四部门于2019年12月9日联合出台了《关于强化企业安全生产主体责任落实的意见》指出,对发生事故造成1人及以上死亡、3人重伤、100万元以上经济损失的企业启动刑事调查。因之,出现死亡一个人的事故,就会启动刑事调查,相关的责任方就会面临刑事调查。

2021年1月10日13时B市金矿回风井发生爆炸,涉事公司领导迅即到达事故现场进行救援,但并未上报。B市市委书记、市长在获知信息后也立即到现场组织救援。B市市委书记认为被困人员获救可能性较大,做出暂不上报、继续组织救援的决策。为何涉事企业与县域政府在事件发生的第一时间均采取了“瞒报-迟报”的共谋策略?注意力视域下的策略抉择需要从理性视角进行分析。

作为理性的个体(rational agent),其行动逻辑在于趋利避害,追求自身利益的优化。不同于A县化工厂的爆炸,爆炸之时就是信息与舆情传播之时,B市矿难发生于地下,事发之时往往并不为公众所知。矿难为公众知晓之前,及时成功救援矿工,涉事企业与县域政府是双赢,实现“大事化小、小事化了”,既不影响企业的后续盈利,一般也不会对官员的发展产生梗阻,其收益参数概率分别为: $a_1, a_2(1,1), b_1, b_2(0,0)$;矿难信息及时公开,随着责任主体追究机制的启动,无论成功救援与否涉事企业与县域政府均难辞其咎,其收益参数概率为: $c_1, c_2(0,1/2)$ 。那么计算可知, $f(a_1, a_2, b_1, b_2) > f(c_1, c_2)$ 。由此可见:涉事企业与县域政府(隐瞒,隐瞒)的策略选择成为占优策略,若能及时成功救援矿工,即可化险为夷,坏事变好事。一旦锁定,路径依赖由此产生,形成纳什均衡,最大限度实现自身利益。县域政府与涉事企业的策略选择模型,如下图2所示:

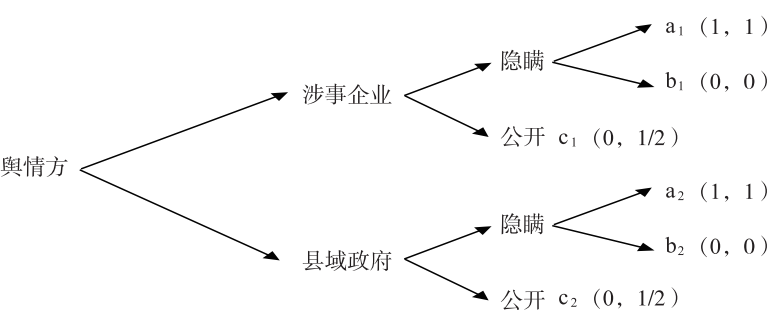


图2 B市矿难策略选择的互动模型

事实上,“瞒报-迟报”的策略选择并不是孤例。2021年5月中旬,全网通缉的H市“瞒豹”事件也是如此,3只金钱豹外逃,但是涉事动物园迟迟没有上报主管部门,而是私下展开搜捕,直至18天之后,涉事负责人发现已经难以捂住,迫于压力才对外承认这一情况。

六、县域突发重大网络舆情的治理

县域治理只重目标的单一治理方式,随着时间的演化导致治理内卷,突发网络舆情由此生成。因此,从时间维度视角,县域突发重大网络舆情是逐步累积的结果。网络舆情既是民情的反映,也是

政府注意力分配的体现。由于现实世界的复杂性与不确定性,超大国家的县域治理需要优化治理主体的注意力,助推县域突发重大网络舆情的治理。

首先,从治理源头确立经济与社会协调发展的注意力配置,提升县委书记的行政决策能力。注意力的单一化,导致顾此失彼,即旧问题解决,而更多新问题的产生。虽然A县化工厂爆炸与B市矿难的发生条件、县域环境以及事件本身有所不同,但是两者皆呈现出县委书记有效配置其注意力的重要性。决策行为是注意力的集中体现,诺贝尔经济学奖获得者赫伯特·西蒙认为,管理过程就是决策过程。^① 由于县委书记在县域党政治理结构的核心作用,需要不断优化县委书记默会知识的注意力^②。行政决策是注意力选择的过程,作为心理认知的集中体现,其难点在于真实世界的复杂性,事态发展的不确定性以及信息获取的不完全性。“层层加码”的科层体制下,县委书记的认知体系与上级政府对于县域治理的绩效考核紧密关联。因此,县委书记决策能力的优化在于促进县域绩效评估体系的多元化、科学化与在地化建设,避免“一刀切”式的一元化评估,聚焦新发展理念,即“创新、协调、绿色、开放、共享”^③的多元一体注意力。作为改革开放的“总设计师”邓小平认为,县委书记“要有全面的领导经验,对东西南北中、党政军民学各方面的工作都能抓起来”,“县委书记当好了,到地委、省委工作就比较容易”,“现代化建设的任务是多方面的,……不能单打一”。^④ 习近平总书记将县委视为执政兴国的“一线指挥部”,县委书记是“一线总指挥”,“协调发展是制胜要诀”^⑤。由此可见,县委书记在县域治理中的核心作用与能力建设的重要性。聚焦以人民为中心,经济与社会协调发展的注意力,有助于促进县委书记的决策能力,从而未雨绸缪、运筹帷幄实现防患于未然,从源头上减少引发网络舆情的突发重大事件。

其次,从治理过程提升县域突发网络舆情的应对成效,注意力分配焦点在于信息公开,优化多元协同的互动结构,把握话语主动权。网络时代,舆情治理的有效性在于政府信息的及时公开,有效规避负面网络舆情的传播,从而提升政府的公信力,促进政府与社会之间的良性互动。“沉默的螺旋”意味着:一方大声表明自己观点,另一方往往“吞”下自己观点,保持沉默,从而进入螺旋循环;优势意见占明显的主导地位,其他意见从公共图景中消失,并且“缄口不言”,“沉默的螺旋”深刻反映了公共舆论形成与扩散的过程。^⑥ 因此,县域政府、企业与社会之间的信息互通、知情与合作,第一时间发声有效化解网络谣言与不实信息的传播,线上线下的双向互动,从治理过程消解负面网络舆情。

再次,从治理手段以技术治理提升突发网络舆情监测和危机预警能力。网络空间安全是实现县域社会安全的基石。管理者注意力促进互联网核心技术的发展,有助于加强网络空间治理,提升突发网络舆情技术治理水平。运用区块链、大数据、人工智能等现代信息技术,将散发性、碎片化、零细化数据通过算法整合为系统数据,主要数据信息的获取为研判、预测突发网络舆情提供决策支撑。

总之,本研究通过案例比较方法,探究县域突发网络舆情的特质、生命周期以及生成原因,运用博弈论分析舆情方的行动逻辑,在此基础上从县域治理理念、治理过程与治理技术的维度为突发重大网络舆情预判与治理提出了政策建议。本文的学术贡献在于以政府注意力为视角分析县域突发

①[美]赫伯特·西蒙:《管理行为》,第6页。

②这里“默会知识”(tacit knowledge)与话语言说体现的“名言知识”(articulate knowledge)相对应,主要指县委书记对于县域治理的洞察力、理解力与认知能力,以及决策的前瞻力。

③《习近平谈治国理政》(第2卷),北京:外文出版社,2017年,第201页。

④《邓小平文选》(第2卷),北京:人民出版社,1994年,第36、250页。

⑤《习近平谈治国理政》(第2卷),第141、206页。

⑥[德]伊丽沙白·诺尔-诺伊曼:《沉默的螺旋:舆论——我们的社会皮肤》,董璐译,北京:北京大学出版社,2013年,第5—9页。

重大网络舆情何以生成,将视角拉回到行动主体。研究认为信息公开性与处置及时性是助推突发重大网络舆情治理的重要原则,基于新发展理念的政府注意力分配,能有效促进政府、媒体与公众之间的良性互动,从而提升县域治理能力的现代化。

(责任编辑:蒋永华)

Investigating the Governance of Sudden and Significant Network Public Opinion Incidents in County-level Regions from the Perspective of Attention Theory

CHEN Hui

Abstract: In the era of the Internet, information dissemination has broken through the physical limitations of time and space. Public opinion communication has the basic characteristics of immediacy, non-hierarchical structure, and emotionality. This article uses case comparison and game theory research methods to reveal that the generation of major network public opinion incidents in counties is due to the rigid and concentrated allocation of attention resources in county-level governance. Due to the complexity and uncertainty of the real world, the governance of counties in a super large country requires the development of integrated governance capabilities. As an important node in the national governance structure, the decision-making ability of the secretaries of the county committees of the CPC is a concentrated reflection of the level of county governance, and their attention allocation has a significant impact on the characteristics and life cycle of major network public opinion incidents in counties. Exploring the generation and governance of major network public opinion incidents in counties can help optimize the credibility of county governments, promote the modernization of the county-level governance capability and system.

Keywords: county government; governance capacity; public opinion; attention

About the authors: CHEN Hui, PhD in History, is Professor and PhD Supervisor at School of Public Administration, Nanjing Normal University(Nanjing 210023).