



B.9

2019年网络强国战略下的中国 社会治理发展报告

侯 锴*

摘 要： 2019 年，党的十九届四中全会将“社会治理制度”作为“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”的一个关键内容提出，并第一次提出“社会治理共同体”^① 概念。本报告立足习近平新时代中国特色社会主义思想关于网络强国战略的重要论述，就 2019 年中国政务新媒体在践行“深刻认识互联网在国家管理和社会治理中的作用”^② 的表现作出分析，指出“网络治理”、“社

* 侯锴，博士，中国传媒大学媒介与公共事务研究院高级研究员，公共关系与战略传播研究所副所长，政务新媒体实验室主任，主要研究方向为政务新媒体、网络强国战略与治国理政。

① 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，2017 年 10 月 18 日。

② 2016 年 10 月 9 日，习近平同志在主持中共中央政治局就实施网络强国战略第三十六次集体学习会议上的重要讲话。

会治理”与“国家治理”已经贯通形成了一个融合治理体系，并经由“媒体融合”走向“治理融合”。同时，本报告就如何在网络强国战略指导下实现将制度优势转化为治理效能，探讨性地提出了理念再造、组织再造、制度再造、功能再造、平台再造和流程再造的“六大再造”顶层设计建议。

关键词： 网络强国战略 社会治理 国家治理体系和治理能力现代化
治理融合 政务新媒体

一 社会治理体系和治理能力现代化在习近平 中国特色社会主义思想关于网络强国 战略体系中的理论发展

（一）“社会治理共同体”作为马克思主义国家与社会关系理论的发展性理论和新概念的提出

马克思主义关于国家与社会关系理论认为，社会是人类最基本的共同体，国家是其中的“真正共同体”^①，“市民社会在一切时代都构成国家的基础以及任何其他的观念的上层建筑的基础”^②。由此可见，社会是国家的基础并决定国家，社会治理是国家治理的重要内容、重要体现和坚实基础。

在近代互联网出现之后，网络社会动员和网络社群政治参与不断介入国家和社会的运行体系，以习近平同志为核心和代表的当代中国共产党人发展性地指出，“网络空间是虚拟的，但运用网络空间的主体是现实的”^③，“要发挥网络传播互动、体验、分享的优势，听民意、惠民生、解民忧，凝聚社会共识”，

① 马克思、恩格斯：《德意志意识形态》《共产党宣言》，载《马克思恩格斯选集》（第1卷），人民出版社，2012。

② 《马克思恩格斯文集》（第1卷），人民出版社，2009。

③ 《习近平在第二届世界互联网大会开幕式上的讲话（2015年12月16日）》，《人民日报》2015年12月17日。



“要强化互联网思维，利用互联网扁平化、交互式、快捷性优势，推进政府决策科学化、社会治理精准化、公共服务高效化，用信息化手段更好感知社会态势、畅通沟通渠道、辅助决策施政”。^① 这一系列网络强国战略思想的重要理论揭示出，随着社会生存媒介化、社会创造媒介化、社会治理媒介化，“互联网治理”、“社会治理”和“国家治理”三大治理体系和治理能力现代化已经不再彼此孤立存在也无法独立施治，而是状况共存、目标共有、有机融合、相辅相成、互为支撑的一体化治理协同关系，且呈现出“三位一体”的“融合治理”（Government Convergence）趋势。^②

2013年，中共十八届三中全会第一次提出了“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”^③，并将其确定为全面深化改革的总目标。2017年，中共十九大报告提出，“完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制”^④。2019年10月28~31日，中共十九届四中全会再次将“坚持和完善共建共治共享的社会治理制度”作为中国特色社会主义制度建设的一个重要内容提出并进行了专题性研究和全面部署。中国社会治理从“体制”到“制度”的表述变迁，显现出社会治理在中央和国家层面的顶层设计发展上的“纲举目张”。同时，关于“社会治理制度”，《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》特别强调：“必须加强和创新社会治理，完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。”其中，具有显著互联网思维和特征的“民主协商”“社会协同”“公众参与”“科技支撑”，作为在中国新型政党制度下参与社会治理的几大结构性重要力量和创新元素再次得到发展和完善。“社会治理共同体”

① 2016年10月9日，习近平同志在主持中共中央政治局就实施网络强国战略第三十六次集体学习会议上的重要讲话。

② 以下本报告将“互联网治理体系和治理能力现代化”“社会治理体系和治理能力现代化”“国家治理体系和治理能力现代化”，简称为“三大融合治理体系和治理能力现代化”。

③ 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（单行本），人民出版社，2013。

④ 《习近平：决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，新华网，2017年10月27日。



作为马克思主义关于国家与社会关系理论的“真正的共同体”的中国化最新理论发展成果和新概念确立。

（二）网络强国战略成为推动互联网治理、社会治理和国家治理体系和治理能力现代化的重要指导方略

2019年8月，中共中央印发《中国共产党宣传工作条例》（以下简称《条例》），对涉及互联网宣传与治理的方向性、全局性、战略性重大问题，以“党内法规的形式”作出了明确的“固定”。《条例》明确“党委宣传部是党中央和地方各级党委主管意识形态方面工作的职能部门”。《条例》首次对党委宣传部与党委网信工作的统筹分工作出明确：“（九）宏观指导互联网宣传和信息内容建设管理工作，统筹协调新媒体建设与管理”；“（十二）统筹指导舆情信息工作”等。^①《条例》所出台的相关内容规定，可以说是自中共十八届三中全会在互联网治理领域提出加快完善“互联网管理领导体制”^②的重大部署后，网络社会治理进一步融入国家、政党与社会互动的综合治理空间的重大标志。同时，2019年12月15日，国家互联网信息办公室发布《网络信息内容生态治理规定》，并于2020年3月1日起施行。^③

从互联网安全与信息化领域进一步坚持和加强党对意识形态工作的领导，不断创新和完善党的宣传与舆论工作、互联网宣传和信息内容建设管理工作以及新媒体建设与管理等工作等制度性规定的要求可以进一步看出，以习近平新时代中国特色社会主义思想关于网络强国战略的重要论述，已经成为推进“融合治理体系”和治理能力现代化的重要指导方略。

（三）中国社会治理模型进一步凸显“线上线下融合”的“O2O”（Online to Offline）复合型交互特征

在政务公开方面，2019年上半年，各级政府着力提升政务公开质量，深

① 《全面提升新时代宣传工作的科学化规范化制度化水平——中央宣传部负责人就〈中国共产党宣传工作条例〉答记者问》，中国政府网，2019年8月31日。

② 习近平：《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》，《人民日报》2013年11月19日。

③ 《网络信息内容生态治理规定》，中国网信网，2019年12月20日。



化重点领域信息公开；在政务新媒体发展方面，我国 297 个地级行政区政府已开通了“两微一端”等新媒体传播渠道，总体覆盖率达 88.9%；在县级融媒体中心发展方面，各级政府坚持移动化、智能化、服务化的建设原则，积极开展县级融媒体中心建设工作，成效初显。^① 新媒体日益成为满足人民群众美好生活向往的“民之重器”、党政机构基于政务新媒体推进国家治理体系和治理能力现代化的“国之重器”。2019 年 4 月 18 日，国务院办公厅印发《政府网站与政务新媒体检查指标》和《政府网站与政务新媒体监管工作年度考核指标》，第一次对政务新媒体履职“政府网上履职能力”作出系列检查指标设定。此外，2019 年度，在中央和国务院相关部委新出台的规范性文件中，“新媒体”被写入的共计 11 件，具体明文到“政务新媒体”的有 6 件、“微博”5 件、“微信”11 件。

2019 年 10 月 20 日，习近平主席致第六届世界互联网大会贺信中再次提出“发展好、运用好、治理好互联网”“努力推动构建网络空间命运共同体”等重要论述。^② 同时，此次大会发表的《世界互联网发展报告 2019》及《中国互联网发展报告 2019》显示，2019 年中国数字经济规模为 31.3 万亿元，占 GDP 比重达 34.8%。^③ 中国互联网数字化的新业态和新成就有力证明，“社会”作为国家发展中的一个重要的行为主体，正在不断通过互联网释放的活力和创造力融入中国社会治理与民族复兴之路，呈现出势不可当的“网络强国”积极形象。

在 2019 年，互联网对我国政治、社会、经济、文化、舆论和安全等领域继续保持全格局影响和深刻改变。社会公众的“政治生活媒介化”和党委政府基于政务新媒体在线行政的“政治权力媒介化”互为“同位素”，融合治理凸显出前所未有的“线上线下融合”的“O2O”（Online to Offline）复合型变革与交互特征，推动着网络强国战略的新发展和新成就。

① 《CNNIC 发布〈第 44 次中国互联网络发展状况统计报告〉》，中国网信网，2019 年 8 月 30 日。

② 《习近平向第六届世界互联网大会致贺信》，新华网，2019 年 10 月 20 日。

③ 《中国数字经济规模达 31.3 万亿元》，中国政府网，2019 年 10 月 21 日。



二 2019年网络强国战略下社会治理的创新实践与启示

早在2016年10月9日，习近平同志就系统阐述了在互联网特别是移动互联网发展背景下社会治理模式出现“从单向管理转向双向互动”“从线下转向线上线下融合”“从单纯的政府监管向更加注重社会协同治理转变”的三个转变。^①本报告认为，基层治理是社会治理的基础内涵，服务则是治理的内核。党委政府依然是发挥主导作用的关键主体，政务新媒体则无疑是贯通社会治理底层、实现网络治理与社会治理相得益彰的重要抓手。

2019年，全国各地党政机构坚持以网络强国战略思想为指导，依托在线执政和行政的政务新媒体平台，探索经由互联网传播话语方式创新的“媒体融合”和党委政府在线“媒介执政”，^②进而全面转型升级网络治理、社会治理和国家治理的“融合治理体系”的新思路和新格局，取得了一定的成效。

以下，本报告以2019年度政务新媒体最佳实践典型案例做一阐述。

（一）宁夏银川市委网信办主导的“网信融合治理”范式

2011年，宁夏回族自治区银川市“整建制”开通党务政务微博，并对全市三级政务微博以矩阵式组织管理机制实施运行管理，这种线上互动响应民意诉求、线下维护民生合法权益的“O2O”在线行政与服务模式，创树了依托新媒体构筑的社会治理体系，得到了全网社会公众普遍性的赞誉，并被社会认同、学界认定为“银川模式”。综合来看，“银川模式”成功的关键逻辑，正在于其十年历久弥新的制度创新。银川市通过不断建章立制和持续创新制度活力，保证了其政务新媒体矩阵科学化、规范化、高效化和稳健有序运行，更实现了其十年来党政“一把手”主抓主管的“人走政不息”和“一任接着一任

① 《习近平：加快推进网络信息技术自主创新 朝着建设网络强国目标不懈努力》，中国共产党新闻网—习近平系列重要讲话数据库，2016年10月10日。

② 侯鐸：《2018年网络强国战略下中国社会治理发展报告》，载《新媒体蓝皮书：中国新媒体发展报告 No. 10（2019）》，社会科学文献出版社，2019。



干”的良性迭代发展和可持续治理。

2019年初,以“@问政银川”为核心账号的银川政务新媒体矩阵,在经历了自其2011年创建以来先后由党委宣传部、政府办公厅、党委信息处、党委督查室主管主导的发展沿革后,矩阵组织领导权力实现了第五次“转隶”,正式移交中共银川市委网信办“接棒”管理运行。2019年9月30日,中共银川市委、市政府联合印发《“@问政银川”微博矩阵运营管理办法》(银党办综〔2019〕57号,以下简称《银川办法》)。《银川办法》规定,“中共银川市委网信办代表市委和政府行使对以‘@问政银川’为主平台的微博矩阵统筹协调和相关监督管理”,并发展了政务新媒体融合治理理念“线上主体即线下主体”,为线上线下党政职能和功能一致性、统一性作出了归位确认。同时,《银川办法》明确,建立以“@问政银川”微博为矩阵核心的“微博在线行政模式”,并保持了其引领全国的“首问首办负责制”“限时回应制”“限时办结制”等制度优势。为了确保制度有效执行,《银川办法》还特别建立了以银川市纪委监委领衔牵头、由8家党政单位联席保障矩阵高效运行的“督查督办和问责机制”。

通过本报告对2019年由银川党委网信部门“接力”主持政务新媒体矩阵工作后的实践效能进行追踪观察(见表1)。银川的制度持续释放出具有根本性、全局性、稳定性、长期性的优势动能和政治定力,成为自《中国共产党宣传工作条例》颁布实施后,全国第一个由党委网信部门主导的党管党抓、贯通党政,全面领导统筹和指导基于融合治理体系工作的“网信模式”。

表1 银川市政务微博矩阵服务社会治理的绩效数据

年度	线上受理			线下治理
	受理事项(件)	办结量(件)	办结率(%)	信访总量(较上一年度)
2012	15781	14046	89.01	下降12%
2013	24769	23324	94.17	下降14%
2014	21805	20644	94.68	下降15%
2015	30281	29373	97.00	下降13%
2016	25196	23936	94.99	下降15.4%



续表

年度	线上受理			线下治理
	受理事项(件)	办结量(件)	办结率(%)	信访总量(较上一年度)
2017	19109	18566	97.16	总批次下降18.9% 总人数下降39.8%
2018	17832	17487	98.06	总批次上升7.62% 总人次下降29.02%
2019	12976	12547	96.69	总件次下降7.9% 总人次下降11.9%

注：数据截至2019年12月31日。

资料来源：中国传媒大学媒介与公共事务研究院政务新媒体实验室（GovLab）。

（二）安徽马鞍山市委宣传部主导的“宣传融合治理”范式

2019年，“@马鞍山发布”作为安徽省马鞍山市委宣传部的新闻发布官方微博，在基于政务新媒体领导统筹全市的社会治理实践中，以党委宣传职能，动员、整合和指导马鞍山市基层政府职能序列的政务新媒体，统领协调落实政务舆情责任主体、在线回应社会关切、线下依法行政并满足社会民意诉求关切，实现了党政联袂机制下“网上网下一体化”的社会治理创新，社会舆论回馈的满意度和党委政府公信力持续上升（见表2）。

表2 “@马鞍山发布”政务微博服务社会治理的绩效数据

单位：件，%

年度	受理事项	办理事项	办结率
2017	684	653	95.47
2018	1863	1795	96.34
2019	2927	2819	96.31

注：数据截至2019年12月31日。

资料来源：中国传媒大学媒介与公共事务研究院政务新媒体实验室（GovLab）。

（三）银川和马鞍山两地创新实践启示录

本报告认为，“@问政银川”和“@马鞍山发布”这两个具有典型样本意



义的政务新媒体，以其治理创新实践所表现出的大量优秀案例，为新媒体时代网络强国战略下推进“融合治理体系”提供了行之有效的组织变革与制度创新启示。

首先，党的领导在任何领域和任何空间不可或缺、不可替代。

在当前全国基层的社会治理实践中，由于线下党政有分工，一些基层党委只注重和强调网络传播、新闻舆论和意识形态安全的宏大叙事和结果，而对过程逻辑中政府依法行政不到位而滋生群众上网表达的“源头性”风险成因重视不足。只抓“思想问题”而不抓“实际问题”，导致治理“首尾不续”，并陷入“九龙治水”的被动。而无论是以党委网信部门代表的“@问政银川”，还是以党委宣传部门代表的“@马鞍山发布”，都体现出在统筹党政职能衔接社会治理的顶层设计上，将坚持党对一切工作的领导置于网络治理、社会治理和国家治理体系基本方略的首要位置，党委直接领导督导，标本兼治。

其次，只有加强“党委宣传部门—党委网信部门—政府职能业务部门”作为稳定性的“铁三角”联动机制，才能确保一体化治理形成组织合力。

当前，在基层治理实践中表现出在政务新媒体政务舆情回应层面，普遍性由于党委政治功能“淡化”、职责“虚化”、作用“弱化”等，在网络民意诉求和社会关切的问题面前会经常听到“我们是党委，您反映的问题属于政府的事”，似乎向社会传递出党委部门对滋生社会不良舆论影响的线下政府责任主体业务“没权力”“管不了”“不管”的错误信号。但是，银川和马鞍山两地党委积极担当的网络治理实践证明，在党委领导下“党委宣传部门—党委网信部门—政府职能业务部门”通力合作的“铁三角”机制，系统破解了政务新媒体“不给力”的组织机制难题，不仅务实可靠、行之有效，更极大地提升了党的形象公信、增强了社会对制度的政治认同。

最后，融合治理实践，全新定义“政务新媒体”内涵。

在我国政务新媒体十年发展过程中，对“政务新媒体”普遍性和通常性的理解，是以说文解字和词义解构得出的“政府（业务）新媒体”（Government New Media, GNM）。但这现实性地造成了党委、人大、政协、法院、检察院，以及具有特殊政治地位且在很大程度上行使着部分政府职能的官方法人社会团体等政治主体，长期游离于甚至脱离“政务新媒体”的主体职能序列。这种



现实状况，既不符合社会公众在世俗认知中对“大政府”的准确称谓，又严重限制了政务新媒体综合治理功能的有效发挥，更不符合党中央再三强调的“全党动手”总要求。因此，对于“政务新媒体”的理解和定义，应当重新站位“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”的政治高度，其定义与内涵应然是体现国家治理体系和治理能力现代化水平的“政治（事务）新媒体”（Political New Media, PNM）。而各级党委必然应当回归政务新媒体（PNM）的领导统筹地位，成为政务新媒体坚强的领导主体、核心主体和关键主体。

三 对网络强国战略下中国社会治理的相关发展建议

（一）理念再造：从“媒体融合”走向“治理融合”

习近平同志强调：“全党同志要跟上时代步伐，不能身子进了新时代，思想还停留在过去，看问题、作决策、推工作还是老观念、老套路、老办法。这样的话，不仅会跟不上时代、做不好工作，而且会贻误时机、耽误工作。”^①这种告诫在当前政务新媒体实践方面，政务“迷失”即作为一种显性表现。一些政务新媒体过分注重网络传播的“花样技巧”并侧重于表层数据的衡量，甚至在一些地方党政机关不惜以数据造假来佐证“治理政绩”，造成了一些基层政务新媒体忽视利用互联网进行在线政民互动和沟通协调对话的治理机制建设，导致党务政务主业的媒体化、官僚化、娱乐化，主观主义、功利主义、形式主义和官僚作风沉滓泛起，甚至重复资源投入建设而抢位僭越官方法人媒体职能。

本报告认为，实现网络治理、社会治理和国家治理之间的互动统筹与融合治理的动态平衡，是新时代国家治理体系和治理能力现代化重要的策略考量。其实现的方式、路径和策略，需要继续践行习近平网络强国战略思想关于“以人民为中心”和“共建共治共享”的发展理念，以“媒体融合”不断动

^① 《习近平在“不忘初心、牢记使命”主题教育总结大会上的讲话》，中国共产党新闻网—习近平系列重要讲话数据库，<http://jhsjk.people.cn/article/31540260>，2020年1月8日。



员社会力量介入国家治理体系，促成一种在依法治国、依法行政和依法治网环境下政党、国家与社会的良性互动治理格局，从而发展出体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造的“治理融合”（Governance Convergence）模型（见图1）。

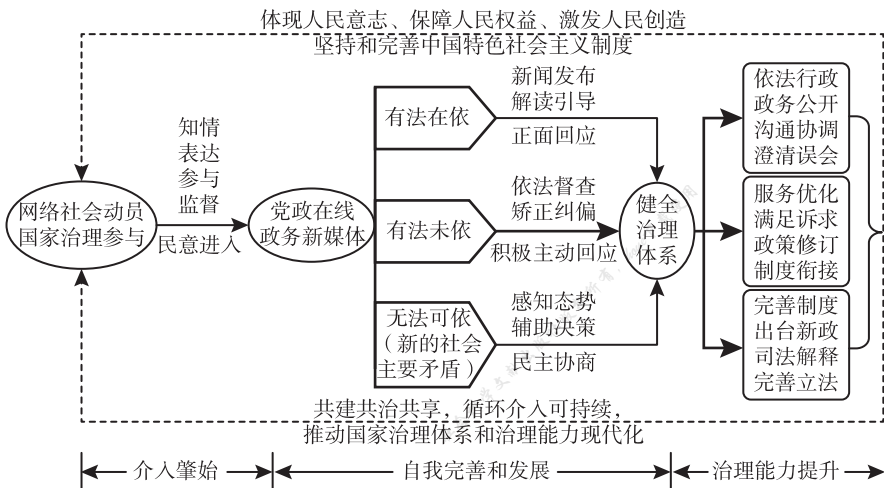


图1 新媒体介入和推动国家治理体系与治理能力现代化的“融合治理”模型

（二）组织再造：完善全能媒介执政的顶层设计

社会治理是一项有机的系统性工程，以问题为导向，从发现、识别、界定、分析、解决到完善风险预防机制，每一环节都离不开党委、政府、社会、公众、媒体、网络平台等多元主体的整体性参与和合作，各个环节更无法由某一独立主体来独自完成。在网络技术赋权后，社会与市场的创造空间被全面激活，这既与党和国家治理的目标愿景高度一致，也对党和国家在创新治理体制机制的顶层设计上由“社会管理”转型向“社会治理”提出了与时俱进的调整要求。党的十八大前后，在治国理政方略上“管”与“治”的一字之变，体现的却是系统治理、依法治理、源头治理、综合施策。^①

^① 《习近平在参加十二届全国人大二次会议上海代表团审议时的讲话（2014年3月5日）》，《人民日报》2014年3月6日。



当前，融合治理体系在组织建设上尚存在以下两方面的突出性“短板”。

第一，党政主体的网络组织职能体系布局不健全。

现存大量的网络舆情依然根源并积重于线下现实而具体的社会主要矛盾，但是由于系统治理、源头治理、依法治理的“融合治理”机制在顶层设计上尚未通盘形成，长期以来党委宣传部门在传播领域的“说”与政府行政部门在线行政的“做”未形成互动支撑，致使网络社会的关切表达形成“舆情堰塞湖”积而不泄，增加了舆论社会意识形态风险和现实政治隐患。进而，依赖于“管网”的网信部门进行执法干预，停留于“扬汤止沸”式的浅表性治理。这种试图以“网信兜底”的做法，是现阶段融合治理业务链上的一大组织机制缺陷。

第二，互动社会的网评工作没有走群众路线。

近年来，迫于网络舆论和意识形态安全的严峻形势，有关部门组建了“网评员队伍”，以求以正面积极的评论和“正能量”来对冲和平衡负面社会舆论。不可否认，这种治理组织及其策略有着现实无奈下存在的必要性，且在实践中产生了一定收效。然而“解铃终须系铃人”，缺失了政务舆情责任主体的组织职能归位和直面矛盾、依法行政的有效作为，网评工作只能是“越俎代庖”，避实就虚。综合近年来网评工作在舆论心理的接纳情况，非但未形成广泛而预期的社会认同，相反，空洞说教、悬空抗辩和生硬删帖的战术操作，频繁引发社会心理冲突，且越来越陷入被轻易识破后的尴尬，得不偿失。

甚至，在当前的一些网评工作实践中已经形成了所谓的“兵法理论”。譬如，有人主张，在“涉政网络舆情危机发生后，应根据舆情危机的等级灵活机动处置，转移民众视线。……同时可采取一定的发新帖删旧帖的手段，发布其他公众信息以吸引民众眼球弱化舆情信息的关注度，使其降温，冷却处理”^①；也有认为在处置涉政舆情时要使用“水军战术”，提出“要有人隐藏身份在网民中发表意见引领舆论导向。在舆论处于不利于党政机关的时候，攻击敌对舆情发布源头，做到釜底抽薪。在舆论不利于党政机关的初始阶段，爆料

① 胡裕岭、谢婷、陶如：《自媒体时代涉检网络舆情的特点与处置》，《佛山科学技术学院学报》（社会科学版）2013年第5期。



更大重量级的新闻转移公众注意力”^①；等等，不一而足。习近平同志曾深刻指出，“社会是在矛盾运动中前进的，有矛盾就会有斗争。我们党要团结带领人民有效应对重大挑战、抵御重大风险、克服重大阻力、解决重大矛盾，必须进行具有许多新的历史特点的伟大斗争，任何贪图享受、消极懈怠、回避矛盾思想和行为都是错误的”^②。很显然，这种短期行为或许一时奏效，却也直接将党推到了人民群众的对立面。对于前述网评“兵法”，学界也发出了严厉批判：“通过组织较多的人匿名发表意见的方法引导网上意见是不道德的”“其指导思想实质上是愚弄人民，明显违背党的宗旨”。^③“对于舆情回应的策略，要么置之不理；要么滥用权力，简单粗暴地删帖或直接解决‘提出问题的人’；要么通过组织大量‘水军’来回避问题本质和矛盾本身等‘战略战术’，都是对党和政府公信力的任性‘透支’，与党的根本宗旨和习近平新时代中国特色社会主义思想不相符。”^④

本报告建议，融合治理体系的组织再造，需要构建党委全面领导、党委宣传与党委网信统筹指导、政府在线行政职能发挥的综合治理组织，以“联席会议联动”实现“协力协作协同”，以“党政分工不分开”实现“线上线下不脱节”，要让网民在政民互动体验分享的评价体系中成为积极社会舆论的“人民网评员”，老百姓说好才是真的好。

（三）制度再造：加强制度联动的系统治理操作

以2018年12月27日国务院办公厅发布《关于推进政务新媒体健康有序发展的意见》（国办发〔2018〕123号，以下简称《意见》）为例。2019年12月28日，在《意见》发布一周年后，中国传媒大学政务新媒体实验室启动了针对地方政府落实《意见》一年来政策传播与施行效果的专项调研。结果显示，《意见》在全国内地31个省级行政区（地方省级以下级别行政区未涉及）

-
- ① 崔汗青：《从“王某离婚事件”看检察机关网络舆情的应对》，中国网，2016年8月23日。
 - ② 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，2017年10月18日。
 - ③ 陈力丹：《虚拟舆论场：政府怎样发挥主场优势》，《人民论坛》2011年第15期。
 - ④ 侯鐸：《2017年网络强国战略下社会新治理体系研究报告》，载《新媒体蓝皮书：中国新媒体发展报告 No. 9（2018）》，社会科学文献出版社，2018。



中，被公开转办落实的仅有18个省区市（其中2家仅原文复制于本地政府官方网站），占比仅52%，甚至于部分行政区政府单位对该文件“闻所未闻”。在可查证且已转办施行该项政策的执行效率上，从中央政府到地方省级行政区的落地转化效率，最快16天（湖北省）、最慢313天（宁夏回族自治区），整体上平均127天。

同时，从2019年落实《意见》的制度效能来看，中央关于推进政务新媒体健康有序发展的正确意图和决策，在基层执行中表现出钻营制度漏洞的曲解执行和选择性执行。政务新媒体的“亚健康”和无序发展的状况非但未得到治愈反而恶化。譬如，一些制度要求“对利用率低的要进行清理整合”，却没有从“提高利用率”上着力改进；一些制度要求“对无力运营维护的要坚决予以关停”，却没有从根源上查找造成“无力”的原因是人力不足、能力不足或是经费保障不力等；甚至一些制度，明令“加大关停整合力度，确保政务新媒体抽检合格达标”“县级政府部门及乡镇（街道）已开设的政务新媒体一律关停，不再申请开设新的政务新媒体”等等，直接造成大量政务新媒体“师出有名”地成为“逃兵”，借机“退场”。——这种简单粗糙的制度执行，显然有悖于国务院出台《意见》的初衷，更让党中央反复重申的“守土有责、守土负责、守土尽责”从基层制度层面直接消散于无形。

本报告建议，尽快加强体制内治理制度建设的有机衔接和连贯通畅，不断健全网络民意的利益表达制度、利益协调制度和利益保护制度，引导网民依法行使权利表达诉求和党政依法治理，让制度发挥规范有序的治理效能。

（四）功能再造：网络社会治理走出“维稳”思路

人类从工业社会、现代社会过渡到“风险社会”（Risk Society）的一个现实结果，就是互联网信息革命让弱关系连接的民意交互具备了新型社会动员功能，也让宣传教化、导向引领、舆论定调等传统媒体的“喉舌”功能进化为兼具“视听”的“互动官能”。但是，由于社会层面难以自发性形成协调化解矛盾的组织机制，在一段时期我们曾经采取了单一高压管控下的“堵”而不“疏”“维稳”策略，结果造成社会治理结构失衡，甚至一度陷入社会矛盾多发、极化，甚至“越维越不稳”的社会管理困境。对此，十八大以来习近平同志多次强调，“各种人民内部矛盾和社会矛盾已经成为影响社会稳定很突



出、处理起来很棘手的问题，而其中大量问题是由利益问题引发的。这就要求我们处理好维稳和维权的关系。从人民内部和社会一般意义上说，维权是维稳的基础，维稳的实质是维权。人心安定，社会才能稳定。对涉及维权的维稳问题，首先要把群众合理合法的利益诉求解决好。单纯维稳，不解决利益问题，那是本末倒置，最后也难以稳定下来”^①。同理，不仅仅是现实的综合治理体系要大步流星走出僵硬“维稳”的套路，网络融合治理体系更要走出“维稳”的惯性思维。否则，“维稳”式网络治理或发展演变为不以社会公共利益和国家利益为目标，而是以集权形式进行高度意识形态化的政治实践。^②

关于融合治理体系的“功能再造”，需要综合处理网络强国战略下融合治理进程中的安全和发展、矛盾与统一、管理和服务的辩证关系，坚持管治同步、堵疏并举，实现吸纳借鉴民意的政治协商功能、扩大社会参与的科学决策功能、网络舆论的互动引导功能，以及互联网对社会风险和执政风险的防范预警功能等综合赋能。

（五）平台再造：以政务新媒体矩阵构建“融合治理平台”

实践证明，政务新媒体在社会治理中发挥着越来越重要的平台作用，而这一融合治理平台的科学运行，依托于以党委政府为关键主体，构建基于互联网新媒体空间的“政务新媒体矩阵”。

“众声喧哗”所生产出的网络信息海量而多元，网民话语已经成为社会舆论和新闻的重要组成部分，更作为具有社会治理价值的政务大数据资源而存在。因此，要以政务新媒体矩阵作为融合治理平台，从“舆情”角度全面了解网络社会对现实社会治理的情绪、情感和意识形态倾向，以官民平等的交流姿态对社会关切及时掌握并作出有效回应，要让这一平台既承担互动的政务公开平台，也成为党政融合治理能力的“公示平台”。

以互联网“电商”平台逻辑来打造“政务新媒体矩阵”。“政务新媒体”诞生的重大意义在于，它是执政党及其政府行政主体第一次以官方的组织身份、独立于传统自有的“喉舌”法人媒体、独创的完全意义上的官方新媒体，

^① 2014年1月7日，习近平总书记在中央政法工作会议上的讲话。

^② 李雪：《改革开放以来中国政治发展的内在逻辑》，《领导科学》2019年第24期。



并由此开始了网络在线的政党执政和政府行政，从而实现了政党政治话语权、行政治理权与“代言中介”的职业媒体业务剥离，直接面向社会综合施治。因此，新时代的政务新媒体就是党委政府在网民掌心指尖开设的“网店”；各层级各职能的党务政务在线账号基于现实行政科层隶属而形成在线行政矩阵体系；而网民诉求就是对政府所下的“在线订单”。政务新媒体唯有以互动和沟通来精准高效“配送”政府线上线下的公共服务产品，良好的网络体验才能完成对政府公信力的“签收”与“好评”。^①遵循了这种媒介创新理论，政务新媒体矩阵就可以作为互联网时代党政机关公信力建设的重要抓手，使其成为集信息融合中心、创新服务中心、联动行政中心于一体的在线融合治理平台。

（六）流程再造：以线下“用得好”支撑线上“管得好”

互联网信息技术与政治的结合，在网络治理、社会治理和国家治理的管理体制、治理模式、决策方式和组织形式等多领域构成了现实的颠覆和重构，这也对网络、社会 and 国家的“治理融合”提出了重大的“流程再造”议程。

在新媒体政治传播进入 Web3.0 时代后，党政、媒体与社会间沟通演变，逐步确立了各自的独立话语“领地”（见图2）。党委政府作为一种独立的官方主体话语角色，其满足社会公共信息需求的“信源”角色不断被强化，而“媒体”作为曾经“传递党政”的“中介”角色逐步弱化，而成为与社会一致的“需求侧”。由此，政治传播从“宣传（宣布传达）模式”“政府新闻发布会模式”，步入面向社会公众与媒体同步供给的“聚光灯模式”。在这种三大主体“需求”和“供给”的相互作用之间，党政、社会与媒体基于“三角稳定原理”下较为巩固牢靠的互动传播范式得以确立。比如在新闻传播领域，十八大后网民率先利用微博对习近平总书记国内首站考察的“深圳行”进行移动即时直播，由此推动了传统媒体不等新闻通稿而积极利用新媒体对国家领导人行程动态进行首发报道的新闻生产流程再造。而时至今日，网络人工智能、“算法”等新技术，更在新闻采集、生产、分发、接收、反馈的媒体融合与全媒体传播业务链的流程优化重组上发挥了重要作用。

^① 侯鐸：《2017年网络强国战略下社会新治理体系研究报告》，载《新媒体蓝皮书：中国新媒体发展报告 No. 9（2018）》，社会科学文献出版社，2018。

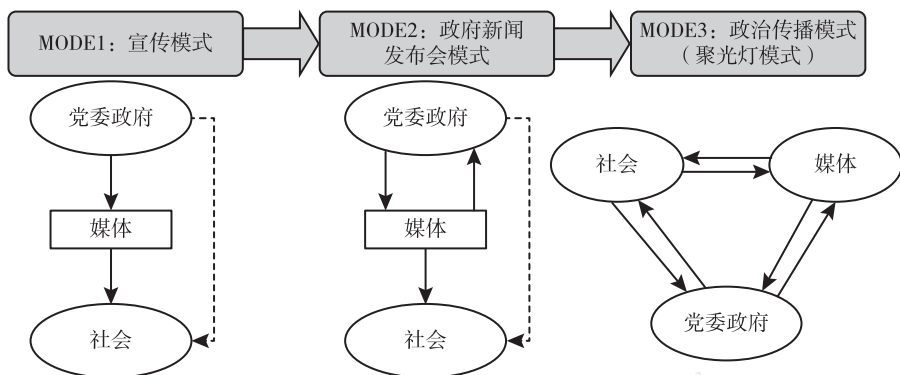


图2 新媒体变革演进下的治理结构3.0

2019年4月22日，国务院“互联网+督查”平台在“国务院”客户端和“中国政府网”微信公众号上线小程序应用，面向社会征集四个方面问题线索或意见建议，并表示“国务院办公厅将对收到的问题线索和意见建议进行汇总整理，督促有关地方、部门处理。对企业和群众反映强烈、带有普遍性的重要问题线索，国务院办公厅督查室将直接派员督查。经查证属实、较为典型的问题，将予以公开曝光、严肃处理”^①。国务院“互联网+督查”小程序这一看似轻量级的互联网政务应用背后，其深远的意义在于，它实现了中央政府对传统政策传播的层级、路径的扁平化，打通了直接抵达老百姓口袋和指尖的“信息回路”，这是一次前所未有的重大政府行政流程再造。

参考文献

- 《马克思恩格斯选集》（第1卷），人民出版社，2012。
- 《全面深化改革文献资料选编》，人民出版社，2017。
- 《中国共产党第十九次全国代表大会文件汇编》，人民出版社，2017。
- 《以习近平同志为核心的党中央治国理政新理念新思想新战略》，人民出版社，2017。

^① 国务院办公厅：《国务院“互联网+督查”公告》，中国政府网，2019年4月22日。

唐绪军主编《新媒体蓝皮书：中国新媒体发展报告 No. 9 (2018)》，社会科学文献出版社，2018。

唐绪军主编《新媒体蓝皮书：中国新媒体发展报告 No. 10 (2019)》，社会科学文献出版社，2019。

唐绪军、黄楚新、王丹：《国家智库报告：中国媒体融合发展报告（2015～2016）》，中国社会科学出版社，2019。

侯镔主编《中国政务新媒体（微博）年鉴·（2009～2018）》，社会科学文献出版社，2019。

社会科学文献出版社版权所有，未经许可，不得转载