

B.8

2020年网络强国战略下的 中国社会治理发展报告

侯 镔*

摘 要： 2020年，新冠肺炎疫情下的国家治理体系和治理能力经受住了一次“大考”。在抗疫斗争取得重大战略成果的同时，习近平总书记也多次强调，“既有经验，也有教训。要放眼长远，总结经验教训，加快补齐治理体系的短板和弱项”。本报告就2020年疫情“加试”背景下，以党政机关为主体的政务新媒体在线履职和实践社会治理创新的前沿探索动态，以及相关表现、案例和数据进行了实证性分析和评议阐述。同时，报告以网络强国战略思想为理论标尺，就当前政务新媒体在实践中普遍性脱离网络群众路线，陷入“自我边缘化”和“内卷化”等现象，提出政务新媒体开展自我革命、完善顶层设计，并建立党政官方主导下符合政务特质和人民期待的政务新媒体综合评价指标与绩效管理体系等发展建议。

关键词： 网络强国战略 社会治理 国家治理体系 治理能力现代化 政务新媒体

* 侯镔，博士，中国传媒大学媒介与公共事务研究院高级研究员，主要研究方向为政务新媒体、网络强国战略与治国理政。



一 网络强国战略在2020年的实践与发展态势

（一）新冠抗“疫”极大推进网络社会融合，“在线社会”兴起

2020年，新媒体新技术新应用在我国抵御新冠肺炎疫情、疫情常态化防控，以及后疫情时代复工复产复学复产等方面显示出强大力量，对打赢疫情防控阻击战起到了关键作用。从疫情背后的另一个角度看，一个“在线的中国社会”正在加速兴起。

中国互联网络信息中心（CNNIC）发布的第47次《中国互联网络发展状况统计报告》相关数据显示，疫情暴发至今，全国一体化政务服务平台推出的“防疫健康码”，让累计9亿人在全国绝大部分地区实现了“一码通行”，在线教育、在线医疗的用户规模分别达到3.42亿、2.15亿，占网民整体的34.6%、21.7%，为我国疫情防控和复工复产，并成为全球唯一实现经济正增长的主要经济体，国内生产总值首度突破百万亿元，以及圆满完成脱贫攻坚任务等做出了重要贡献。2020年，党中央、国务院大力推进数字政府建设，截至2020年12月，我国互联网政务服务用户规模达8.43亿，较2020年3月增长1.50亿，占网民整体的85.3%。^① 各类政府机构积极推进政务服务线上化，服务种类及人次均有显著提升；各地区各级政府“一网通办”“异地可办”“跨区通办”渐成趋势，“掌上办”“指尖办”逐步成为政务服务标配，营商环境不断优化，社会治理和服务效能不断提高。

（二）“网络强国”从战略思想到国家全面战略目标的“落地”

网络强国战略思想，作为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，是中国特色社会主义治网之道的科学总结和理论升华，是引领我国网络和信息化事业发展的思想指南和行动遵循。^② 通过系统梳理党的十八大以来网

① 中国互联网络信息中心：第47次《中国互联网络发展状况统计报告》，中国网信网，http://www.cac.gov.cn/2021-02/03/c_1613923423079314.htm，2021年2月3日。

② 《习近平总书记引领推动网络强国战略综述：朝着建设网络强国目标不懈努力》，《人民日报》2017年12月2日，第1版。



络强国战略关于“社会治理”的关键论述，我们不难发现，网络空间不仅是实现以新技术新应用带动政府“数据化”信息服务的一个应用空间，更是以传播方式和理念创新实现社会治理“社会化”的一个重要治理平台。

2020年，网络强国战略在各个领域继续写入国家发展纲要和相关规范性文件而分解落地。

1. “网络强国”写入国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标

2020年10月26~29日，中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议审议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，再次明确提出要“坚定不移”地建设“网络强国”^①。2021年3月5日，国务院总理李克强向第十三届全国人民代表大会第四次会议作《政府工作报告》，就“2021年重点工作”进一步明确要求，作出“大力推行‘互联网+监管’”，“加大5G网络和千兆光网建设力度，丰富应用场景，加强网络安全、数据安全和个人信息保护”，“建设信息网络等新型基础设施”，“运用好‘互联网+’，推进线上线下更广更深融合”，“加强互联网内容建设和管理，发展积极健康的网络文化”等政府工作部署。^②

2. 在网络强国战略指导下国家相关制度建设层面的表现

2020年9月26日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加快推进媒体深度融合发展的意见》，再次强调“坚持正能量是总要求、管得住是硬道理、用得好是真本事”，探索建立“新闻+政务服务商务”的运营模式。

2020年7~10月，国务院办公厅政府信息与政务公开办公室对各地区、各部门政府网站和政务新媒体及相关监管工作进行了检查。2020年12月16日，国务院办公厅政府信息与政务公开办公室公布了《2020年政府网站和政务新媒体检查情况通报》。

针对我国老龄网民规模快速增长，而不少老年人在出行、就医、消费等日常生活中面临日益凸显的“数字鸿沟”问题，国家多部门“适老网政”出台

① 《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，《人民日报》2020年11月4日。

② 《政府工作报告——2021年3月5日在第十三届全国人民代表大会第四次会议上》，中国政府网，http://www.gov.cn/premier/2021-03/12/content_5592671.htm，2021年3月12日。



密集。2020年9月11日,国家工业和信息化部、中国残疾人联合会印发《关于推进信息无障碍的指导意见》(工信部联信管〔2020〕146号)。2020年11月15日,国务院办公厅印发《关于切实解决老年人运用智能技术困难实施方案的通知》(国办发〔2020〕45号)。2020年12月24日,工业和信息化部印发关于《互联网应用适老化及无障碍改造专项行动方案》的通知(工信部信管〔2020〕200号)。

2020年12月21日,在继“政府信息公开”“党务公开”之后,根据《中华人民共和国政府信息公开条例》有关规定,国务院办公厅印发《公共企事业单位信息公开规定制定办法》的通知。作为一项细分社会公共信息领域的公开制度,是我国全面政务公开工作的又一项重大制度发展创新。

此外,中共中央和国务院在2020年度出台的有关文件中,写入“新媒体”的共11件,其中具体明文到“微博”的2件、“微信”的8件。

二 2020年网络强国战略下党政机关利用新媒体 在线履职、创新社会治理实践的多元路径

2020年,全国党政机构多条战线积极探索在网络强国战略思想指导下的社会治理,显现党委网信、政府、检察院、融媒体中心、网络社会组织等多维度立体主导、多序列协同推进、多职能担当参与的治理路径新格局。无论是以宁夏网信“@问政银川”和“@天津交警”为典型代表的党委、政府直接在线履职,还是以“@新疆检察”为典型代表的检察院职能在线关切社会民生、以“法治监督”协调党政的间接介入,或是以“@马鞍山发布”为典型代表的融媒体中心来弥合政民、衔接供需,或是以“江苏自媒体联盟”为典型代表的网络社会组织以社会主义核心价值观理性动员引导,均体现了“以人民为中心”的网络强国战略在“媒介执政”^①“融合治理体系”^②“媒体深度融合发展”“网络群众路线”等多领域的最新治理方法

① 侯锬:《2018年网络强国战略下中国社会治理发展报告》,载唐绪军、黄楚新主编《新媒体蓝皮书:中国新媒体发展报告(2019)》,社会科学文献出版社,2019。

② 侯锬:《2019年网络强国战略下中国社会治理发展报告》,载唐绪军、黄楚新主编《新媒体蓝皮书:中国新媒体发展报告(2020)》,社会科学文献出版社,2020。



论实践成果。

以下，本报告对上述 2020 年网络中国的社会治理最佳实践分别予以阐述。

（一）党委网信职能主导下以疏通民意渠道为目的的督导治理路径——以中共宁夏银川市委网信办“@问政银川”政务微博矩阵为例

2020 年，受疫情影响，宁夏回族自治区银川市线上政务舆情总量较 2019 年剧增 53.38%，银川政务微博矩阵全年在线转办各类民生诉求事项共计 19903 件，办结 19588 件，办结率达到 98.42%，再创历史新高（见表 1）。其中，共受理涉疫情相关投诉 5974 件，办结 5974 件，办结率达到 100.00%，占全年总体网络政务舆情的 30%。这一系列数据表明，银川市政务微博矩阵经受住了前所未有的重大考验，也显现出银川十年锤炼的政务新媒体科学发展理念和运营机制能够在关键时刻发挥制度优势，打赢防范化解重大风险的攻坚战。

表 1 2012 ~ 2020 年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	整体下降 12%
2013	24769	23324	94.17	整体下降 14%
2014	21805	20644	94.68	整体下降 15%
2015	30281	29373	97.00	整体下降 13%
2016	25196	23936	94.99	整体下降 15.4%
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%
2020	19903	19588	98.42	总件次下降 27.2% 总人次下降 51.7%

注：数据截至 2020 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）。



疫情期间,中共银川市委网信办以政务微博矩阵“@问政银川”为龙头,坚持需求引领,围绕公众需要,立足政府职能,整体协同、响应迅速,在“有呼必应”的政民互动中积极协调政府职能部门,以线下解决实际问题引导网上舆论,构建清朗网络空间。经由“网民依法表达—网信跟进督办—政府依法履职—微博政务公开—网友围观评议”的“善治”路径循环,2020年银川市的线下治理保持了平稳态势和社会稳定局面,较2019年信访总件次继续下降27.2%、总人次下降51.7%。银川基于新媒体共建共治共享的“社会治理共同体”不断强化,实现网络社会与现实社会“融合治理体系和治理能力现代化”的水平以及银川市民网友的获得感、幸福感、安全感稳步“双赢”提升。

(二) 政府职能部门直接在线履职下的政务服务治理路径——以天津市公安交通管理局官方微博“@天津交警”为例

天津市公安交通管理局自2014年7月开通运营“@天津交警”微博平台至今,初步形成了由74个三级账号构成的政务新媒体微博矩阵体系。2020年,天津交警受理的涉警涉交通安全类诉求事项数量33751件,连续4年以年均97.34%的速度在增长(见表2)。与此同时,天津交警在人员、资金等保持现状的基础上,持续加大矩阵线上线下的互动联动和执法力度,提升对网友诉求关切的回应服务和办理效率,办结网友诉求事项的数量和办结率也分别实现了年均增速92.09%、95.41%。

表2 2016~2020年天津交警政务微博矩阵服务社会治理的绩效数据

单位:件,%

年度	线上受理			线下治理		
	受理事项	办结量	办结率	信访总量 (同比下降)	死亡交通事故案发数 (同比下降)	交通事故死亡人数 (同比下降)
2016	2846	2828	99.40	2.0	6.8	6.5
2017	3852	3821	99.20	4.2	7.9	7.8
2018	12505	11856	94.81	8.5	8.9	8.2
2019	22048	20372	92.40	11.8	8.8	8.6
2020	33751	30788	91.22	13.5	9.2	9.0

注:数据截至2020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)。



中国传媒大学政务新媒体实验室调研数据显示,自2016年以来,天津交警线下信访总量呈现年均8%的递减态势,2020年下降幅度达到13.5%的新高;死亡交通事故的案发数持续实现年均8.32%的下降,2020年下降9.2%,创历史新高;交通事故死亡人数实现了年均8.02%的负增长,2020年为9.0%,同创历史新纪录。2020年,天津交警让线上线下的“宣传即治理成效、治理即宣传动员”相得益彰,而线上警民联动,又更好更充分地让交通治理走上了发动群众、组织群众、依靠群众的网络群众路线。网友的积极参与和天津交警的在线履职,既壮大了基层交管巡查执法的社会力量,又推进了基层交通治理创新,提升了建设更高质量“平安天津”的治理体系和治理能力现代化水平。

(三) 检察职能主导下以“法治监督”协调“党—政—民”三维互动的治理路径——以“@新疆检察”政务微博矩阵为例

2020年,新疆维吾尔自治区人民检察院以“@新疆检察”微博为抓手,依托全疆119家检察机关微博账号组成的三级政务微博矩阵,以高度的政治自觉、法治自觉和检察自觉主动担当作为,以法治监督的视角准确切入检察在线职能,线上受理网民的涉疆涉法诉求,线下沟通协调涉案责任单位依法办事,促进相关法律正确实施,有效维护了网民合法权益。2020年,“@新疆检察”在线受理和协调网民的涉法事项891件,受新冠肺炎疫情下的社会因素影响,较2019年暴增150.28%(见表3)。

表3 2015~2020年新疆检察政务微博矩阵服务社会治理的绩效数据

单位:件,%

年度	线上受理		
	受理事项	办结量	办结率
2015	109	109	100.0
2016	25	25	100.0
2017	189	189	100.0
2018	234	219	93.6
2019	356	356	100.0
2020	891	826	92.7

注:数据截至2020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)。



同时,“@新疆检察”在线“接单”回应网民诉求,进而线下以非正式司法文书方式“转告”给相关党政机关的互动传播方式,相似却又不同于当前全国检察机关在诉前程序向有关单位出具“检察建议书”的司法建议制度。它以一种更加柔性而不失检察威严的“温馨提示”方式,实际履行了严谨意义上“法治监督”的检察职能,同样达到了依法、依职能督促有关部门“重视”并正确实施法律,有效预防和化解社会矛盾,促进社会和谐稳定的法治监督效果。而其基于互联网的互动回应,既让网民群众感受到了检察力量与法治氛围的存在,也极大地提升了网民依法从业、依法维权、依法办事的法治意识和法治素养。“@新疆检察”利用新媒体关切民情、互动党政、传播法治的新颖实践,从某种意义上,开创并丰富了在既有诉前程序的“检察建议书”之前,再次前置化的一次“检察关注”业务流程再造,扩大并实现了政治效果、社会效果、法律效果和舆论效果的统一。

特别是在2020年7月抗疫的新疆局部阵地上,“@新疆检察”紧扣“民心”,以网友在线反馈的问题为导向主动介入,积极督导各级检察院提供法律帮助、疏导社会情绪,联动当地政府、纾困民生难题,维护网民合法权益、稳定社会心理秩序,扎实办好了特殊时期新疆人民群众的操心事、烦心事、揪心事。在每一个网友的“@”回应中让“四大检察”变成具体可感、可触、可见的法治行动,网友称赞他们是“新疆最暖官博”,在互动对话中能够真切感受到与新疆检察机关“只隔着一个屏幕的距离”。^①

(四)融媒体中心主导下的协调政民供需路径——以中共安徽省马鞍山市宣传部领导下的融媒体“@马鞍山发布”为例

2020年,“@马鞍山发布”^②作为以党委宣传部门为主管的报业融媒体中心,引领和协调政府业务职能部门,在线响应、接纳和办理民意诉求,在非行政建制权属和机构隶属的组织间沟通下,整合马鞍山市362家政务微博开展党、政、媒通力合作,实现了马鞍山市社会治理体系和治理能力的稳健探索。

^① 《老百姓有问题总想“@”它》,《检察日报》2020年9月14日。

^② 注:“@马鞍山发布”认证信息为安徽省马鞍山市宣传新闻发布官方微博,现由马鞍山日报社授权代运维。



自2012年8月“@马鞍山发布”正式上线至2020年的8年实践中,“@马鞍山发布”扮演了市民网友与政府职能部门间互动沟通的桥梁角色。2020年,“@马鞍山发布”积极互动和服务政民,取得了城市与社会治理的新成就,在线受理网民诉求事项5132件,较上年度增长75.33%;办结事项4947件,办结率96.39%,再创历史新高(见表4)。

“@马鞍山发布”作为一种以融媒体业务模式嵌入社会治理,并被网民广为认同接纳和被实践验证行之有效的创新路径,对于当前加快推进和构建媒体深度融合发展新格局,在顶层设计的理念“破冰”和功能性目标路径的“突围”上,具有现实的样本参照价值和借鉴意义。

表4 2017~2020年“@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
2020	5132	4947	96.39

注:数据截至2020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)。

(五)网络社会组织以社会主义核心价值观和民意口碑为导向动员下的治理催化路径——以江苏自媒体联盟的实践为例

2020年,江苏自媒体联盟作为一个网络社会组织,在利用新媒体互动协同政务新媒体探索社会治理创新引领方面表现亮眼。江苏自媒体联盟是在江苏省委网信办指导下,作为江苏省互联网行业联合会网络社群专业委员会成员单位,并由江苏省内37家具有一定影响力的自媒体发起,于2018年11月正式成立。2020年,江苏自媒体联盟理事长何春银微博在线发出倡议,“让我们共同给为人民服务的政务新媒体点赞,送上好口碑,同时也给不为人民服务的政务新媒体点倒赞、送上差口碑”。此一倡议迅速得到了包括江苏网友在内的全网响应支持。



江苏自媒体联盟这种既坚持正确的政治方向、舆论导向和价值取向，又充分发挥作为官方背景的网络社会组织代言民意的社会力量担当，本质上是一种理性的以社会主义核心价值观，动员民意积极参与社会治理的公益行动，也显现出其独立于官方体制进行“民意倒逼”和舆论纠偏的一种积极社会协同。截至2021年2月底，江苏自媒体联盟创建的同名超级话题“#江苏自媒体联盟#”阅读已经超6亿，倡议发起的“#政务新媒体口碑榜#”话题阅读634.7万、网友参与讨论近6000条，“#为互动的政务微博点赞#”话题阅读3363万、讨论1.1万。

三 对网络强国战略下中国社会治理的 不足观察与相关建议

回顾2020年互联网新媒体平台上党政主体的治理表现，与线下治理相比，依然存在不足和突出问题，需要进一步重视和面对。

（一）政务新媒体在国家治理体系和治理能力方面的表现不足

1. 线上线下脱节、网络空间治理“风险变量”趋于反弹

“使用与满足”理论将受众看作是有着特定“需求”的个人，并把受众接触媒介的活动看作是基于个性化诉求和特定需求动机来“使用”媒介，从而使受众的需求得以“满足”的过程。这也与习近平总书记对媒体深度融合发展作出“正能量是总要求，管得住是硬道理，用得好是真本事”^①的重要论述完全一致，关键落脚点在于“用”。对应政务新媒体，使用与满足的实际行为发生需要两个条件，一是媒介接触的可能性，即网民在网络社交活动的平台空间表达利益诉求时，必须能够便捷地查找到对应职能的政务主体账号，否则他们会转而向网络舆论的江湖力量寻求“炒作”施压；二是政务主体的媒介印象，即网民通过对政务新媒体能否积极倾听、及时互动回应关切以满足诉求的体验式效能评价，由此形成并建立起对政务新媒体形象和公信力的媒介印象。体验评价积极良好则凝心聚力，并将可能的“风险变量”转化为政民同心的

^① 习近平：《加快推动媒体融合发展 构建全媒体传播格局》，《求是》2019年第6期。



“事业增量”，反之亦然。

2020年新冠肺炎疫情期间，人际社交的物理空间被阻断和隔离，让基于网络交互的补偿性社交成为必然和常态，这也为党委、政府提供了疫情之下不便召开政府新闻发布会等工作的空间机遇。然而在实践中，一方面疫情之下全民网聚新媒体，政务新媒体成为政府线上组织和动员全民抗疫的“前沿阵地”。而另一方面，据调研，政务新媒体在一些基层领导的偏颇认知和要求下，却在以“为线下抗‘疫’让路”为由“退避三舍”。譬如，在疫情初期，微博平台于2020年1月29日开通“#肺炎患者求助#”超级话题。2020年2月4日，微博再次联动武汉地方政府和“@央视新闻”“@人民日报”开通“肺炎患者求助专区”，用以接收武汉地区新冠肺炎患者及家属的求助信息并反馈给相关政府部门。然而据中国传媒大学政务新媒体实验室全程动态追踪监测该话题的传播互动，除新浪微博平台和“@央视新闻”“@人民日报”等央媒与网友紧密沟通、核实信息、对接服务外，互动信息流中，全国17.74万新浪政务微博^①无一例政务主体直接在线回应网民求助诉求。

同时，从2020年政务新媒体普遍性的网络政务行为表现来看，以传统媒体的单向宣传机制来运营社会化互动传播的新媒体，片面追求“原创发布”的信息存在“仪式感”和完成发布指标，而漠视网民“@”呼叫、不与网民互动等违背新媒体传播规律的失当行为较为普遍。更有甚者，某些政务新媒体直接关闭了互动评论和私信交流的权限，网友表达诉求反遭政务官方账号“拉黑”等舆论风波也时有发生。宣传与业务“两张皮”、线下与线上脱节、形式主义、官僚主义、虚假政绩成为政务新媒体公信力的“杀手”，导致网络空间政民分化背后的“风险变量”出现反弹。

2. 政务新媒体脱离群众后的“自我边缘化”趋势加剧

2020年底，中国传媒大学政务新媒体实验室选取某地市级官方政务微博集群，对其现状活跃度进行了专项普查。统计数据显示，在检索可视普查到的现存全部1033个官方认证微博账号中（见图1），以其政务微博在1个月内（含）有内容更新（不区分原创与转发）即视为“正常状态”的，占比仅

^① 据2021年3月17日，“2020政务V影响力峰会”新浪微博官方发布的统计数据。



48.31%；3个月内（含）^①未更新的81个，占比7.84%；1年内（含）未更新的79个，占比7.65%；2年内（含）未更新的104个，占比10.07%；3年及以上未更新的账号270个，占比26.14%。累计3个月及以上未更新的“无生命力”的账号占总量的51.69%。

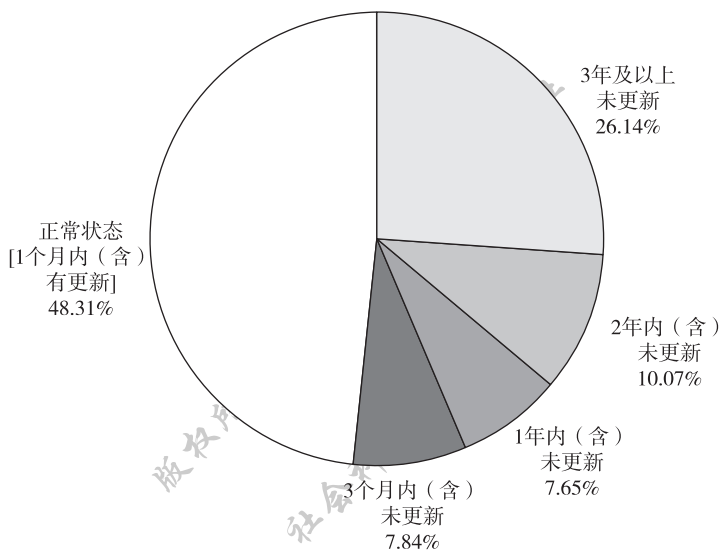


图1 某地市级现存官方认证政务微博账号活跃度状态普查

注：普查统计时间为2020年12月28~31日，最后复查数据截至2021年1月31日。

资料来源：中国传媒大学政务新媒体实验室（GovLab）。

政务新媒体生而为民。然而在本报告的在线调研过程中，有网友表示，政务新媒体已经“自我社会性死亡”，一方面是大量的政务新媒体注销后“再也找不到了”，另一方面就是对既存的账号表达诉求后“呼而不应”“没指望也不指望了”“我已经取消了不少政务微博的关注”。同时，2020年，政务新媒体以数据为导向的蹭流量、追热点、讨巧成为娱乐明星的“粉丝后援团”等现象依然较为普遍。以上这些调研数据及网民观点背后所

^① 此段相关统计数据在分阶统计周期区间内，不向前包含。比如，“3年及以上未更新”数据，起点为以未更新满第3年开始向后统计，不重叠包括1~2年内未更新的账号数据。



隐含的警示信息即当前政务新媒体显现出脱离群众和“自我边缘化”、失信于民的趋势风险。

3. 政务新媒体陷入“空转”后的“内卷化”现象

“内卷”（involution）现象一般用来解释一些“有增长、无发展”“习惯固化”“路径守旧”“难以突破”等问题，^①最早由美国人类学家吉尔茨在其著作《农业内卷化：印度尼西亚的生态变化过程》中提出。根据吉尔茨的定义，“内卷化”是指一种社会或文化模式在某一发展阶段达到一种确定的形式后，便停滞不前或无法转化为另一种高级模式的内卷非理性竞争现象。2020年的政务新媒体陷入了“空转”的“内卷化”现象。中国传媒大学政务新媒体调研发现，主要表现在：一方面，现存的政务新媒体的“僵尸化”趋势仍在加剧，同时，既存更新状态下的政务新媒体为了流量数据榜单的竞争排名，加大了对法人媒体报道的社会新闻、其他区域政务新媒体的属地政务公开信息，甚至自媒体娱乐作品的“搬运式发布”力度，造成严重的同质化信息过载；另一方面，由于缺失了政民互动，为了投机榜单刷取传播数据，政务账号间又“默契”形成了内容空洞的“寒暄式互动”“打卡式互动”等虚无互动乱象。另据调研，一些单位每天以行政命令在各个群组内向基层下达“转发指标任务”，并要求截屏汇报、纸版打印、装订归卷等形式主义，在内部形成了严重的精神内耗和资源浪费。在“正能量信息短缺症”“数据焦虑恐慌症”“信息焦虑合并症”“信息疲劳综合症”等综合“病症”之下，大量网民取消对政务新媒体的关注，而政务新媒体则形成了内部群体性的“闭环狂欢”。由此，政务新媒体陷入了一种“内卷化”的“自我空转”状态，和“不断抽打自己的陀螺式的死循环”。^②

（二）对网络强国战略下政务新媒体发展的相关建议

1. 政务新媒体亟待一场脱胎换骨的自我革命

媒体深度融合发展，新媒体让党政、媒体与社会三者间的传播关系和互动

① 白瑾：《打破党建方式“内卷化”的怪圈》，《人民论坛》2020年3月（下）。

② 王芊霓：《人类学家项飙谈内卷：一种不允许失败和退出的竞争》，澎湃新闻，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_9648585。



路径发生了深度变革（见图2）。政务新媒体的核心功能应用是政民互动，在“时代是出卷人，我们是答卷人，人民是阅卷人”^①的执政逻辑下，民意的网络化表达，正是一条条具体化、个案化、场景化设置的考评“为人民服务”的“初心考卷”。从这个意义来看，党政主体的“政务新媒体”不是“媒体”。而当前最迫切需要解决的是，党委、政府作为执政和行政主体，在网上拥有了新媒体赋予的独立话语权力后，如何直接在线互动人民，以对话和服务实现网络强国战略下的社会治理能力提升。能否赢得人心，让“旗帜”牢牢且高高地飘扬在“民心”这一最大的网络意识形态阵地，这是政务新媒体站在实现“两个一百年”奋斗目标的历史交汇点上面临的一场“大考”。

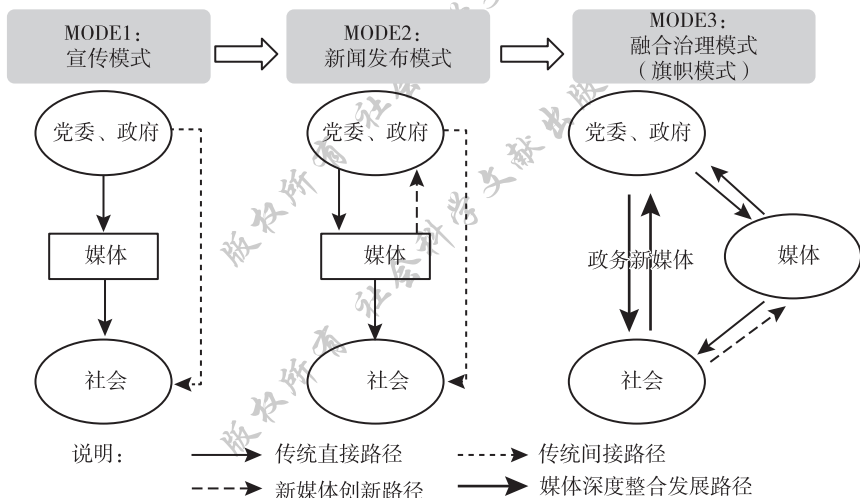


图2 媒体深度融合发展下的政务新媒体“旗帜”模式

因此，当前的政务新媒体亟待一场脱胎换骨的自我革命。遵循新媒体传播规律，摒弃主观主义和教条僵化下的生搬硬套，确立正确发展导向、矫正盲从行为偏差，以正视问题的自觉和勇气，拿起批评和自我批评的武器，刀刃向内、激浊扬清，走好网上群众路线，真正“让互联网成为我们同群众交流沟通的新平台，成为了解群众、贴近群众、为群众排忧解难的新途径，成为发扬

^① 《习近平：以时不我待只争朝夕的精神投入工作 开创新时代中国特色社会主义事业新局面》，《人民日报》2018年1月6日。



人民民主、接受人民监督的新渠道”^①，从而避免在新的历史时期犯战略性、颠覆性错误，^②不断推进党在互联网环境继续长期执政的自我革命。

2. 政务新媒体的顶层设计亟待系统完善解决，刻不容缓

尽管在本报告“2020年网络强国战略下党政机关利用新媒体在线履职、创新社会治理实践的多元路径创新”中的五家单位实践案例和治理效能令人欣慰，但是现实中其在当下的政务新媒体群体中却处于“非主流”地位，甚至在近年本报告所曾经示例解读过的“@辽宁交通”“@湖南公安”“@成都服务”等最佳实践账号也是昙花一现，已悄然退出公众视野。政务互动的行为失当、人事异动后的人走政息、偏颇的领导意志、上级“统一规范”下的错误指导等主客观原因，迫使其为民服务的“情怀”不再而“掉队”。但是归根结底，顶层设计缺失仍然是关键核心所在。因此，政务新媒体的角色功能与定位、组织矩阵运行管理制度、政务与多元主体互动和意见反馈的业务流转机制等都亟待自上而下体制性地完善和解决。

3. 建立中央统领、官方主导、符合政务特质和人民期待的政务新媒体综合评价指标和绩效管理体系

当前我国政务新媒体的发展，仍然基于十年前学步期以“新的媒体”为认知和定位的说文解字式的表义理解，传播力唯转发数据、引导力唯发稿数量、影响力唯粉丝多少，公信力也是“自夸颜色好”，而不是来自目标受众的体验式满意度评价。尤其是在实践中，对于现实体制内界别区隔的党委、政府、军队、人大、政协、法院、检察院、官方群团组织、国资央企等主体未做分门别类，统编泛称为“政务新媒体”。用一套仿效媒体的评价标准体系来衡量不同“兵种”的应有交通，显失合理公正，且这一“指挥棒”始终在各媒介所属的商业平台站方。流量导向甚至流量“注水”取巧逢迎的乱象，已误导了政务新媒体的治理功能与服务社会价值的正确发挥与客观评估。此外，多年来政务新媒体由商业平台企业来主持评优并颁授奖项的做法也备受舆论质疑和社会争议。

① 《习近平：在全国网络安全和信息化会议上的讲话》，2018年4月20日。

② 2018年1月5日，中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平在新进中央委员会的委员、候补委员和省部级主要领导干部学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神研讨班开班式上的重要讲话。



因此,对政务新媒体发展的评价激励管理权责,应尽快回归并纳入由中央统筹领导、官方主导顶层设计的党政机关绩效管理系统,建立起对应职能序列特质、符合网民社会期待、确保政务新媒体健康有序发展的综合评价体系和绩效考核与管理机制。

当前,距离国务院办公厅在《关于推进政务新媒体健康有序发展的意见》(国办发〔2018〕123号)中确立的目标——“到2022年,建成以中国政府网政务新媒体为龙头,整体协同、响应迅速的政务新媒体矩阵体系,全面提升政务新媒体传播力、引导力、影响力、公信力,打造一批优质精品账号,建设更加权威的信息发布和解读回应平台、更加便捷的政民互动和办事服务平台,形成全国政务新媒体规范发展、创新发展、融合发展新格局”还有一年的时间。要顺利兑现这一面向人民的庄重承诺,首先需要真正回归“以人民为中心”的初心并遵循科学的媒介规律,要让政务新媒体真正获得人民群众满意的体验和认可,并经得起社会治理实践和历史的检验。

参考文献

- 《习近平谈治国理政》(第二卷),外文出版社,2017。
《习近平谈治国理政》(第三卷),外文出版社,2020。
《习近平关于防范风险挑战、应对突发事件论述摘编》,中央文献出版社,2020。
《习近平关于网络强国论述摘编》,中央文献出版社,2021。
唐绪军主编《中国新媒体发展报告(2020)》,社会科学文献出版社,2020。
侯锸主编《中国政务新媒体(微博)年鉴·(2009~2018)》,社会科学文献出版社,2019。