

新型城镇化进程中的网络舆论危机与治理研究

——以四川省为个案^{*1}

陈颖 陈玉霞

(四川师范大学影视与传媒学院, 成都 610066; 2. 四川省社会科学院新闻传播所, 成都 610072)

【摘要】:新型城镇化是一个矛盾多发和积聚的过程, 恶性拆迁、环境污染、失地农民的安置与保障、城市农民工非正规就业与城市管理的矛盾, 都会对城乡社会政治稳定产生不同程度的不良影响。而且, 在解决矛盾的制度化渠道失灵、互联网对舆论的催化和放大、有组织的网络舆论操控三大因素的作用下, 这些矛盾极易引发网络舆论危机。面对这些危机, 政府自上而下的传统管理模式存在着重控轻调、多头管理、单兵作战、手段落后、法律不全等问题, 使网络舆论引导与处置的效果不尽如人意, 需要变革治理思路与模式。

【关键词】:新型城镇化; 网络舆论危机; 社会稳定

【中图分类号】:G206.3 **【文献标志码】:**A **【文章编号】:**1000-5315(2018)03-0160-08

收稿日期:2018-02-01

一 导论:选题意义与研究现状

城镇化是衡量一个国家社会经济发展水平的重要标志之一, 推动城镇化健康可持续发展是近年来我国经济发展以及民生建设方面的主要着力点。2014年4月11日, 国家发改委正式发布《国家新型城镇化规划(2014-2020年)》, 标志着新一轮城镇化步入快车道。但城镇化是一个矛盾多发和集聚的过程, 强制拆迁、环境污染、城市管理等都会对城乡社会稳定产生不同程度的影响, 尤其是土地和拆迁问题成为社会冲突的“痛点”和“引爆点”。土地是农民的“命根子”, 土地问题不仅涉及经济利益, 而且事关农民的生存生活方式, 因此关于土地的争议往往具有冲突性和持久性。

随着传播技术和传播方式的革新, 中国进入了“即时网络”时代。“即时网络”就是以大规模同时在线的网民的实时互动为基础的互联网应用^[1]。在即时网络时代, 网络的催化作用十分明显。当众多网民对同一条重要新闻或重要评论进行关注、转发、评论时, 网络舆论^①的核裂变效应就会显现出来。在中国网民规模达到7亿多的情况下, 网络舆论已然成为社会的风向标。互联网不仅是传播和扩散舆论信息的一个渠道, 同时也是催生集体行为的助推器, 在它的催化下, 产生了现代社会大规模的集体行为, 即网络舆论事件。网络舆情泛滥、网络舆论事件高发成为即时网络时代政府管理甚为棘手的问题。相当程度上, 网络

¹ **基金项目:**本文是国家社科基金“大数据环境下中国基层政府网络协商机制建构与公共决策优化研究”(17BXW106)的阶段性成果。

作者简介:陈颖(1977—), 女, 四川南充人, 四川师范大学影视与传媒学院讲师; 陈玉霞(1974—), 女, 四川泸州人, 四川省社会科学院新闻传播所副研究员。

对社会产生的正面或负面影响，主要表现为网络舆论治理^⑤的成效高低上。网络舆论调控无论在中国还是西方国家，都是一件令政府十分头疼却又非常重要的事情。因此，在新型城镇化过程中，哪些领域易成为矛盾的高发地？对于这些矛盾，政府采取的治理策略和手段有没有效果？存在着哪些问题？为这些问题找到答案，可以提高各级党委和政府社会治理的水平，促进社会和谐稳定，推进新型城镇化的健康发展。

虽然网络舆论近年来已成为学者关注的热点，但把新型城镇化和网络舆论治理两个要素结合起来研究的比较少，多数研究是从网络舆论治理的主体、机制、手段和策略等方面进行讨论。

1. 网络舆论治理的主体。国内研究主要围绕作为主体的政府进行网络舆论治理的必要性、可行性和存在的问题展开。研究者认为，为了适应现代国家政府治理变化和遏制网络舆论的负面影响，政府应当担负起网络舆论治理主体的责任，通过行政政策和法律进行硬性规制，既可以达到强制性控制作用，也可以对网民行为和价值观进行引导和制约。虽然国内学者普遍认为政府可以治理网络舆论，但要完全控制则是不可能的，也是不可取的。如唐惠敏、范和生指出，改善网络舆论生态，政府既要充分保障网民网络舆论自由的权利，又要适度干预网络突发舆情，同时在立法保障、制度设计、技术治理、文化建设等方面加强网络舆情的生态治理，探索构建以“政府主导为前提，法律规范为基础，行政监管为依托，行业自律为保障，技术支持为辅助，公众监督为补充”的多元主体合作治理模式^[2]。

2. 网络舆论治理的机制和手段。有学者就公共危机事件、网络社区中的舆论传播规律，总结出了网络舆论治理的机制和手段。如何佳分析了当代中国公共危机传播中政府、网络媒体、公众三者的角色和作用，指出了三者间的错位关系和重构思路，并对政府在危机管理中如何构建网络舆论治理机制提出了看法：“在网络媒体视野下树立正确的公共危机管理意识、以网络媒体为重点建立舆情发现、分析和处置机制、完善信息公开机制，及时发布危机信息、建立健全网络舆论引导机制、建立健全网络媒体的监管机制，从而促成公共危机事件的妥善解决。”^[3]丁琳认为，网络舆论的负面影响不是某一种治理手段就可以消除的，需要多方配合协调，更需要合适合理的引导，并从法律、网络伦理、社会控制三个方面论证了对网络舆论的治理手段^[4]。

3. 网络舆论治理的完善。对于如何更好地完善政府网络舆论治理的问题，学者邱鸿峰、杨松从互联网外部即政府角度，对网络舆论的引导提出了自己的建议^[5]；而谢金林则从互联网内部入手，强调根据网络舆论的生成机制或网络舆论的发展过程进行治理和引导^[6]。

4. 城镇化进程中的网络舆论问题。关于城镇化进程中网络舆论的问题也有一些研究成果，如王瑞认为网络舆情推进我国新型城镇化发展了，“网络舆情通过有效促进了公民权利意识的觉醒，形成公共领域并提升政府服务意识转变政府职能等方面来实现我国市民社会的逐步形成，呼应了新型城镇化发展中以人为中心的新要求，推进了我国新型城镇化的建设进程”^[7]。杨道悟则以国家新型城镇化的试点镇龙港作为个案，分析了龙港镇舆情的特点、变化及当前应对的一些做法、面临的困境，并对国家新型城镇化试点下龙港舆情的应对提出了自己的对策^[8]。高婵娟论述了新型城镇化过程中政府应当如何对“城市病”等问题进行舆论引导，指出基层政权组织的官方微博也要像传统媒体一样体现人文关怀、发挥价值引导作用^[9]。

总之，以新型城镇化为背景的网络舆论危机与治理，成果较少，研究方法比较单一，建立在实证考察基础上的定量研究缺乏，导致研究的主题和结论较为空泛。本文试图以四川为个案，通过实证的方法，考察即时互联网与新型城镇化两大要素交织下的社会矛盾以及管理者的应对策略和存在的问题，从而为完善或调整新型城镇化过程中的网络舆论治理模式提供新的思路。

二 研究发现

本文主要采用实地调研和问卷调查的方法收集数据。一是选取四川省内成都、泸州、宜宾、遂宁、巴中、广元、德阳、南充等8个市作为重点调查对象，通过与市县区党政机关、职能部门、媒体及企事业单位负责人进行座谈交流，深入了解当前四川舆论调控面临的诸多问题和困惑。二是在成都、泸州、宜宾、遂宁、巴中、广元、德阳、南充等省内8个城市，及其成都的

武侯区、锦江区、温江区、双流区、郫都区、新都区，泸州的江阳区、泸县、叙永县，宜宾的翠屏区、长宁县、兴文县，遂宁的船山区、射洪县，巴中的巴州区、通江县、南江县，广元的元坝区、旺苍县、青川县，德阳的旌阳区、绵竹市、什邡市，南充的顺庆区、西充县、阆中市等 26 区县及其下属镇(村)进行了问卷调查，共发放 4000 份问卷，有效回收 3694 份问卷。本次调查采用分层抽样的方式，主要从群众媒体使用量、媒体信赖度、政府与媒体关系、媒体公信力及各阶层对舆论调控现状的看法等多维度、多层面指标进行深入调查。三是走访了四川新闻网等省内主要网络媒体，了解他们对当前舆论调控现状及问题的看法。通过三方调研，对新型城镇化进程中的四川网络舆论治理面临的挑战及存在的问题有了较为全面深入的把握。调研过程中，我们发现各级政府在新型城镇化进程中做出了诸多努力，也体现了解决问题的智慧，但本文仅对新型城镇化进程中网络舆论治理的问题进行讨论。

(一)新型城镇化进程中的主要矛盾类型

1. 拆迁引发的矛盾和冲突

城市土地是稀缺资源，它是地方政府财政收入的主要来源，也是部分房地产利益集团攫取巨额利润的主要途径。因此，为了经济利益，个别政府与房地产商常常大搞城市建设和扩张，导致土地城镇化的速度远远大于人口城镇化的速度。这样的城镇化方式带来的直接后果是：建设项目投资超出了其可支付能力。政府只有拖欠工程款、拖欠农民工工资甚至压低拆迁补偿费、限时搬迁，这些损害被拆迁人利益的做法和强硬措施，往往成为引发拆迁纠纷和冲突的导火线。

据调查，拆迁已成为城市社会矛盾尖锐的导火索之一^[10]。这既有制度上的客观因素，也有执行过程中的不当行为。从制度层面讲，我国现行的土地管理法、物权法、城市房屋管理法均没有保护公民房屋所有权的具体条款，造成被征收人权利内容不确定、处于一种失衡的利益链条中。从执行过程来看，房屋拆迁征求群众意见不够细致，科学论证和信息公开不够全面。虽然新的《国有土地上房屋征收与补偿条例》对决策民主、程序正当、结果公开做了比较详细的规定，但无法可依的情况仍然存在，有些地方甚至进行强制拆迁，这样的行政强制行为自然会引发公众的抵触和反对。此外，一些政府部门事先缺乏科学规划，导致居民无法返迁。或者旧房拆除后，政府安置房、安置款没有如期到位，也是引发拆迁户不满的因素。这种不满通过网络情绪化的渲染和扩散，给社会稳定带来巨大的隐患。

2. 项目建设可能造成的环境污染

在城镇化进程中，政府势必会引入一些大型的建设项目。这些建设项目在拉动经济和就业的同时，可能会带来环境的破坏和污染。一些重视经济指标多于环境问题的行为，且因为担心项目被反对，常采取绕过百姓、直接决策的做法，极易引发舆论危机或群体性事件，如什邡钼铜事件、厦门和大连的PX项目、海南莺歌海火电厂事件、浙江余杭的垃圾焚烧项目等。这些大型建设项目之所以会导致群体性事件的发生，根本原因在于其管理者尚未从传统的管理统治型转变到现代公共服务型上来，没有建立群众参与的决策机制、监督机制，无法得到所有“利害关系方”的了解、理解和支持，导致此类群体性事件高发。

3. 失地农民的安置和保障

由于城市化推进比较快，在短期内城市快速向外扩张，挤占了大量的农村土地，造成大批的失地农民群体。土地是农民生活的根本，失去了这一根本的谋生手段，将会产生一系列问题，如就业、养老、住房、社会保障、农村精英流失、子女教育以及如何融入城市等等问题。这些问题可以统称为失地农民问题。与主动进入城市化不同的是，在征地过程中被卷入城市化的失地农民往往是被动失地的，他们往往缺少进入城市化的精神和技能准备，如果政府不能积极、有预见性地处理失地农民问题，城市化带来的断裂式变迁，可能会演变成整个社会动荡不安的根源。据于建嵘的研究：“目前中国社会发生的抗议性事件，农民维权约占 35%，……在农民维权中，土地问题约占 65%以上。”^[10]

4. 农民工非正规就业与城市管理的矛盾

中国城镇化的快速发展，带动了庞大的农村人口向城市流动，这就是农民工队伍。这些农民工有一大部分，或由于人力资本和社会网络的限制，或出于自愿，从事一些既不注册也不交税、既不受法律承认也不受法律保护的非正规经济或经营活动。政府为了保护环境，维护大众的公共利益，要求所有人都必须依法经营，这就造成非正规就业者与城市管理者的矛盾与冲突不可避免。

调查发现，近年来非正规就业者与城管的冲突日益剧烈，流血事件时有发生，使得非正规经济活动逐渐成为城市管理中一个相当突出的矛盾点，典型的表现就是流动摊贩与城管执法人员的冲突。如2016年河南正阳一流动商贩与城管发生冲突，持刀将一名城管执法人员捅伤，该执法人员送医不治身亡^[11]；2017年，南京六合区城管执法大队的执法人员在整治流动摊点时，摊主为了阻挠执法竟挥刀相向^[12]。城管与摊贩之间进行的“猫鼠”游戏和频频发生的暴力冲突，已成为中国城市化进程中的突出问题。

（二）新型城镇化进程中的社会矛盾易引发网络舆论危机的原因

1. 解决矛盾的制度化渠道失灵

中国的城镇化是政府主导的，新型城镇化过程中的矛盾常常是利益受损群体与政府的冲突或误解。在利益被损害以后，起初，群众一般会选择走制度化的渠道解决，如上访。但是，信访制度虽然赋予了访民信访的权利，但访民在信访过程中又会遇到重重阻碍，导致制度化渠道不畅通，民众的诉求无法得到有效满足。在这种环境下，利益受损群体就会放弃制度化解决问题的渠道，而采用非制度化的手段进行抗争和维权。网络因为具有便捷、低成本、隐蔽、快速、影响力大等优势，往往成为利益受损者进行舆论造势和组织动员的首要武器。

2. 互联网对舆论的催化和放大

互联网技术的发展，使网络成为社会动员的最有效、最便捷的方式，这加剧了社会风险的发生。由于网络的交互性、传受一体化、快捷性等传播特点，特别是微博、微信等社会化自媒体的诞生，常常使得一个偶发的小事迅速演变为舆论风暴。例如，关于西瓜注了红药水的流言，造成西瓜的滞销等，一些不确定的微小细节引发的舆论危机事件，挑战了传统的“可控原则”。这既与网络本身的催化和助燃作用有关，也与媒体的炒作脱不了关系。

调查发现，在网络舆论危机事件爆发的前期，往往需要一定的情绪渲染，发布者通过论坛、QQ、微博、微信等社交媒体发表一些骇人听闻的传闻，编造一些能引发网民情绪共鸣的故事，或者发布一些极有视觉冲击力的图片、视频，引起网民的关注。开始是各个网民的点击浏览，随后，当网民发现楼上楼下相似或相反的观点的回帖或跟帖，就激起了网民兴奋情绪、自我表现欲、竞争与被评价意识等，纷纷参与转发和讨论。然后，舆论开始慢慢升温，渐渐走向聚合，形成共振与共鸣，产生舆论波动。这是舆论事件的前期或者酝酿期。网上的舆论波动被某个媒体注意到并立即跟进，借题发挥“微言大义”，将这个小新闻与更广泛的问题或议题联系起来。接着，其他媒体也不甘示弱地相继加入报道、跟进。这样，在不理性的媒体争相炒作中，在与网民的互动与共鸣中，舆论逐渐升级，继而引发广泛的社会大辩论。这是舆论的爆发期，网络舆论危机爆发。

3. 有组织的网络舆论操控

“网络水军”是网络公关公司雇佣的在网上发帖回帖造势的群体，他们通过集体炒作某个话题或人物，达到宣传、推销或者攻击某些人或产品的目的。在新型城镇化过程中，一些极端分子或反政府组织往往会利用网络水军，借助某些社会矛盾、某一社会事件或热点话题，故意编造一些似是而非、真假难辨的言论，影响网民的认知和判断，操纵舆论走势，引发舆论危机。

网络水军除了利用网络进行炒作造势外，他们还使用诽谤、诬陷、抹黑等手段攻击竞争对手、编造轰动事件，不少网络事件都是网络水军在背后操纵策划的。

互联网的便捷和舆论影响力也给境内外敌对势力带来可乘之机，他们利用互联网制造矛盾、散布谣言、颠倒是非，达到反政府、反社会、反体制的目的。调查发现，敌对势力经常借用的话题有：城镇化进程中拆迁户与拆迁方的矛盾，城市建设中的环境污染问题，城管执法过程中与流动商贩的冲突，一些执法部门和一些地方政府在处理社会矛盾时出现的失误等等，他们通过炒作这些话题，再鼓动一批国内培植的所谓社会公知、网络红人、意见领袖发表煽情言论，制造网络舆论危机事件。如北京网民向南夫曾经由于对家庭拆迁补偿不满，而把材料发到境外网站“博讯网”上，并结识了这家网站的负责人韦某。韦某教唆向南夫在其网站上多发表一些“鸣冤叫屈”的文章，并给向南夫支付高额的稿费。随后，向南夫编造了大量诬陷政府和损害当事人的虚假文章，如千余警察暴力征地，五月孕妇被当场打死，上访人员被打晕等等。由于“成绩”突出，向南夫在 2012 年被授予“博讯网”北京站“高级记者”的身份，随时可直接登录该网站后台发布文章。向南夫编造的文章迅速被境内外媒体、网站大量刊发转载，在境内外造成了极为恶劣的影响^[13]。

(三)当前网络舆论治理存在的主要问题

对于新型城镇化过程中出现的网络舆论，中国管理层主要采用一种自上而下的传统管理模式。这种模式以党委政府和行业协会为主体，以行政控制为主要手段。但是，舆论控制是一种消极应对的方式，是一种单向的、外在力量的强加和制约，容易导致社会抵触情绪的出现。舆论控制的力度越强，社会的气氛越紧张，社会压力越大，社会就会慢慢失去活力。更重要的是，在网络时代，舆论控制不仅不会缓解社会矛盾，反而会激化矛盾的扩散和舆论态势的蔓延。而且，这种模式往往对体制内的网络媒体起作用，对商业网站或社会化媒体却束手无策，其结果往往是造成主流网络媒体噤声失语，将报道话语权拱手出让给商业网站或社会化媒体，导致管理者处于更加被动的局面。

为了梳理当前网络舆论治理存在的主要问题，本研究采用分层抽样的方式，对党政军及国有事业单位工作者(包括干部和普通工作人员)、私营企业从业者(企业管理者及白领，包括自由职业者)、学生(中学及以上)、基层体力劳动者(产业工人)、暂无职业者(包括离退休人员)以及媒体从业者等社会各职业阶层六类群体进行了问卷调查。根据问卷调查的结果，这种自上而下的调控模式主要存在这样一些具体的问题。

1. 重控轻调

网络舆论主要由省委宣传部设立的网络新闻宣传管理处进行管理，涉嫌违法的网络舆论则交由公安部门的公共信息网络安全处处理。在具体操作上，主要是在政策导向的前提下，通过人工把关与技术控制相结合来进行。从目前来看，对网络舆论的管理存在“重控制、轻调节”的倾向。对网络舆论的控制主要体现在：对网络信源的控制、对网络链接的管理、对体制内网站的严格监管几个方面。

(1)在体制内网络媒体的监管上，主要采用传统媒体的管理方式，即上级主管部门通过传达一些指导性的政策及指示，用直接的行政命令进行管控。而对于这样的调控方式，问卷统计结果显示，认为“需要改变媒体管理体制”的基层群众占 18%、党政机关国有企事业单位工作者占 24%、私人企业从业者占 23%、媒体从业者则达到 34%。

(2)在网络信源控制上，各级政府新闻办公室对非媒体网站发布网络舆论信息要进行资格审查，对有问题的 IP 地址与不良信源进行封堵，以防止有害网络舆论信息的进入。

(3)在技术控制上，四川各地采用了多种网络舆论监管技术，主要有网络身份认证、过滤技术、阻止信息进入等方式。各地网络新闻宣传管理处设置一个内存庞大的搜索引擎终端，重点对其管辖区的网络舆论进行全面引导。各网站又备有专门的网络

管理人员，对其网站的舆论内容进行全天候监督，以便及时发现问题及时通报与处理。

2. 多头管理

多头管理体现在两个方面。一是管理部门多。这种多头管理的模式，看似组织严密，管理执法全面，但是在实际运行中，受管理理念的影响和部门利益的驱使，各管理主体各自为政，无法做到责、权、利的统一和明确，导致职能重叠、管理混乱。二是“党委、政府”两条线。在对网络媒体的领导和管理上，中央是宣传部、国信办两条线，各省市区也是分管新闻的副部长、外宣办两条线，这样的管理方式使指挥不统一，标准不一致。

在对四川省网络舆论治理的问卷调查中，认为网络舆论调控存在“多头管理，监管乏力”的，党政军及国有事业单位工作者占 55%、私营企业从业者占 55%、媒体从业人员占 45%。

3. 单兵作战

在网络舆论众多的调控主体中，由于关系没有理顺，导致舆论调控主体间无法协调配合，形成单兵作战、各自为政的局面。

一是宣传部门和政府的关系没有理顺，无法形成“党委主导、政府配合”的管理机制。宣传部门作为舆论管理的核心，应该起主导作用。但由于基层宣传部门未能纳入重大突发性事件应急指挥体系，宣传主管部门往往无法及时了解事实真相，不能制定及时有效的应对策略以化解舆论风险，其专业优势无法发挥。而部分地方政府为了政绩，常常隐瞒事实，掩盖真相，而且舆论引导能力又不足，导致舆论治理效益不高、效果不好。如在什邡钼铜事件中，德阳市委宣传部当时没有纳入应急指挥体系，而政府部门又缺乏处理经验，错过最佳时机，致使事件恶化升级。

二是政府和媒体关系没有理顺。政府和媒体的关系，一是“合作的伙伴”关系，二是“监督和制约”的关系。但在传统舆论治理体系中，没有明确界定政府和媒体的关系，也没有明确政府部门的权限和职责。新闻媒体作为舆论治理体系的前沿阵地，应按照舆论治理的具体措施，传播政府声音、报道事实真相、引导社会舆论。但由于政府和媒体关系没有理顺，导致新闻媒体在舆论治理中没有发挥应有的作用。加上很多基层政府部门领导怕媒体、躲媒体、烦媒体，应付媒体的做法较突出。这直接导致在重大突发事件中出现政府与媒体不积极配合，不及时地协助媒体进行公开报道，导致不实信息四处传播，给舆论治理带来负面影响。

三是行业协会与党委政府关系没有理顺，治理作用非常有限。媒体行业协会是舆论治理体系的重要力量，它协助党委宣传部门和政府管理部门对新闻从业人员进行职业培训、准入资格测试等，从根本上提升采编队伍的舆论引导能力。但目前记协、互联网协会等行业组织由于行政化倾向明显、职能定位不清、赋予职权不够，没有发挥其应有的作用。媒体的协调监管全部由宣传部门承担，一方面造成宣传部门工作过于繁重；另一方面造成宣传部门、政府直接面对媒体，没有缓冲和调节的余地，造成党委政府和媒体关系较为紧张。

4. 手段落后

目前，管理层对网络媒体的监管手段非常有限，对网络舆论的引导和管理方式也比较落后。而网络媒体从业人员素质参差不齐，加上部分商业网站责任意识不足，为了追求点击率、吸引受众眼球，故意策划一些引人注目、匪夷所思的色情暴力议题，追求刺激，大肆炒作。在中国 7 亿多网民中，低龄、低教育水平者居多，网络言论屡屡突破道德底线与法律界线，导致情绪性、极端化、攻击性言论及网络谣言频发。

在对网络舆论治理体系存在的问题的问卷调查中，认为舆情搜集与分析体系落后的，党政国有企事业单位的占 35%、私企从业者

占 27%、媒体从业者占 47%；认为危机管理体系落后的，党政国有企事业单位工作者、私企从业者、媒体从业者分别为 34%、28%、40%；认为媒体从业人员素质亟待提高的分别为 58%、49%、37%。

5. 法律法规不健全

对于互联网的信息发布和言论表达，国家先后出台了 80 多部法律条文来规制和保护，但这些法律法规在具体内容上还存在一定的缺陷。

(1) 表达较为简单粗糙。与信息发布有关的法律法规中，不同程度地存在语义不详、界限模糊、表述不一致的问题，缺乏可操作性，给执行带来较大的困难。

(2) 缺乏权威性。在这些法律条文中，真正属于“法律”级别的专门网络立法，只有 2000 年 12 月全国人大通过的《维护互联网安全的决定》，其他 80 多部均是国务院及各相关部委颁布的一些行政法规和部委规章，颁布主体混乱，没有上升到国家法律高度，导致这些法律法规缺乏权威性、系统性和协调性。

(3) 存在法律空白。利用信息发布的匿名性，部份网民在网上谩骂诽谤、发泄私欲，使网络成为人身攻击的场所。对于这类行为是否构成犯罪，情节严重的标准，网络侵权应承担的责任等，都没有统一规定，存在法律空白，使司法机关无法可依。

由于现有法律法规不完善，互联网上网络谣言、网络暴力等失范现象经常出现。在问卷调查中，“党政机关及国有企事业单位工作者”及“私企从业者”两类群体对当前网络谣言的管理和处置不甚满意，表示要“严惩造谣者，采取刑事手段从重处理”的呼声很高，分别为 46%和 36%；同时有两类人群中也有超过 30%的认为，应该“严厉追究相关媒体责任”及“媒体集体行动，澄清事实”；认同“保持现有力度”的人分别只有 7%和 6%。

三 结论与建议

城镇化是一个世界性的难题。世界上很多国家，从发达国家到发展中国家，其城镇化之路都充满坎坷。美国城镇化过程中遭遇过贫穷、污染、交通拥挤、犯罪率上升等问题，拉美地区也在经历“城市病”阵痛。在当前新型城镇化快速推进之际，本文基于四川省的实证调查研究得出如下结论。

首先，多年城镇化积累的问题开始显现。在过去的城镇化进程中，由于个别地方政府热衷于搞“政绩工程”，将城镇化简单化为“造城”，城市“摊大饼式”扩张、农业转移人口难以融入城市、城市发展缺乏产业支撑等问题较为突出。由于缺乏科学规划，雾霾、交通拥堵、贫富分化、房价高企等“大城市病”开始困扰中国城市居民。传统城镇化留下的顽疾需要解决，而新型城镇化中的，拆迁、项目建设、就业、安置等问题依然严峻。特别是在移动互联网快速发展、社交媒体日益普及的当今，线下的矛盾经过互联网的扩散和动员，极容易引发矛盾冲突，甚至会引发大规模的群体性事件，危及社会稳定和安全。城镇化引发的是全面、系统和深刻的社会变迁，社会风险急剧加大，社会稳定形势严峻，如果处理不慎，很可能会陷入新的困境。

其次，解决社会矛盾的正常渠道缺乏。由于正常的制度化渠道不通畅，普通民众往往借助网络这一便捷方式，通过壮大网络舆论向政府施加压力，推动问题的解决。而各级党委和政府在面对网络舆论危机时，面临着诸多挑战：一是当前社会负面情绪的存在，给政府的舆论引导和管理带来较大的困难；二是网络推手以及大量水军的存在，成为网络舆论的幕后操控者，这些群体又具有极大的隐蔽性，给政府的监管带来难度；三是微博、微信等社交媒体不断发展，它们的组织动员能力极强，往往成为网络舆情和群体性事件的发源地；四是西方敌对势力把互联网作为意识形态斗争的重要阵地，不断地进行网络渗透和攻击。

第三，自上而下的传统管理模式有待改善，自下而上的多主体协同治理模式有待建立。根据中国的媒体管理惯例，实行党

管媒体的原则，政府、网信办在各级宣传部门领导下开展网络管理的具体工作。这种管理模式体现的是政府的监督功能，但这种模式还需要进一步完善。同时，要想解决好新型城镇化过程中出现的问题和矛盾，笔者认为，管理层必须转变思维，变革治理模式，从管理思维向治理思维转变，从自上而下的管理模式向自下而上的多主体协同治理模式转变。自下而上的治理模式是指政府把大部分管理权限下放给行业协会、企业组织和普通民众，让他们在法律、行业规定以及道德约束下实行自我管理，宣传部门与政府组织只负责制定管理规范与重大事情的协商调节及正向的舆论引导。自下而上的治理模式强调的是多主体在自律性的网络环境中共同协商、共同治理的多元共治的理念，体现了十九大报告提出的“共建共治共享”和“治理重心下移”的社会治理创新思想，让社会矛盾由相关主体在协商与对话中解决，政府在其中发挥组织者、引导者和服务者的功能。

根据上述结论，要想解决好新型城镇化过程中出现的问题和矛盾，笔者提出如下建议。

一是要建立疏通解决社会矛盾的多种渠道，实施线上线下并举的原则。首先是改革信访制度。弱化信访渠道的权利救济功能，增强其反映社情民意的政治功能，形成信访收集社会矛盾、行政和司法解决社会矛盾的正常格局。其次是建立网络协商渠道。通过政府网站、政府微信公众号或其他政务平台，构建多种反映社会矛盾、解决社会问题、与民众沟通协商的网络渠道，让公众足不出户就能方便快捷地反映自己的利益诉求或得到解决问题的正确指导。政府和管理部门要派专人对公众反映的这些社会问题进行登记、处理和回复，将矛盾化解在萌芽状态。

二是要整合多方力量，建立职责清晰的舆论治理指挥架构。在网络舆情高发的城镇化过程中，必须加强党对互联网工作的领导，着力构建党委统一领导、宣传部门牵头抓总、互联网信息办公室具体负责、相关单位协调配合的有力、有序、有效的领导体制和指挥架构，强化网上舆论工作的统筹、管理和话语能力建设，形成统一高效的舆论治理指挥体系。通过明确的职责划分，解决多头管理的混乱局面；通过整合多部门的资源，形成应对处置舆论事件的合力，解决单兵作战的问题。

三是要运用多种手段，建立快速处置的综合机制。建立快速处置的综合机制，要从建立网络舆情收集机制、研判机制、处置机制、沟通机制、信息发布机制等五个方面着手，形成一套网络舆情收集、高速汇总的工作制度。对网络舆情进行定量和定性研究，从技术和价值层面对舆情信息进行判断，并通过平时的机制建设，明确责任主体和 workflows，为快速、有效的网络舆情处置打下良好的基础。应急指挥系统要在掌握舆情并准确研判的基础上，依托政府网站、政务微博、微信公众号、传统权威媒体等多种渠道发布权威信息，宣布政府的补救措施，解释政府政策，防止商业网站或其它媒体为抢独家头条发表一些刺激危机局势的新闻消息，扩大危机事态。通过及时有序的处置机制，让网民及时了解政府认真负责的态度和基本的事实真相，确保舆情向积极的、建设性的方向发展。

四是要激发多个主体，形成自下而上多元共治模式。网络舆论的管理部门必须要转变思维，变革治理模式，从管理思维向治理思维转变，从舆论控制向舆论调节和引导转变。政府要把大部分管理权限下放给行业协会、企业组织和普通民众，让他们在法律、行业规定以及道德约束下实现自我管理，宣传部门与政府组织只负责制定管理规范、重大事情的协商调节及正向的舆论引导。这种自下而上的治理模式体现了十九大报告提出的“共建共治共享”和“治理重心下移”的社会治理创新思路，让社会矛盾由相关主体在协商与对话中解决，政府在其中发挥组织者、引导者和服务者的功能。

五是要立足多个层面，形成依法治网的氛围。对管理层而言，首先，依据网络表达的相关法律法规，对表达自由进行准确界定，规范公民在网络上的发言底线及其边界，有效保护公民通过网络表达观点和反映诉求的合法行为。其次，从保护知识产权的角度着手，提高商业网站新闻信息转载成本，保护传统媒体的内容价值和赢利空间。第三，党和政府要将舆论治理相关的政策法规的边界从现实社会延伸到虚拟空间，互联网协会等社会组织需要构建网络媒体社会责任评价体系，媒体和用户则需要用行为准则和道德公约进行自我管束。在矛盾多发的新型城镇化过程中，网络媒体秉持社会责任感非常重要。在《新闻法》等法律缺位的大背景下，构建网络媒体社会责任评价体系，既可以为网络媒体制定日常行为准则，又可运用社会力量约束网络媒体的行为。因此，互联网协会等社会组织要充分发挥第三方机构的中立作用，建立起网络媒体社会责任评价体系，对媒体进行法律之外的另一种约束。对媒体和用户而言，要利用内部公认的行为准则、道德公约进行自我管制。这种准则、公约不是靠外

部制定和执行，而是由内部协商达成的共识，靠道德、责任来维持。

注释：

①网络舆论是公众在互联网上公开表达的对某种社会现象或社会问题的具有一定影响力和倾向性的共同意见。

②网络舆论治理是指在党委领导、政府配合、行业监管之下，借助新闻媒体和新闻舆论，运用政策法规等手段，对网络舆论传播环节、过程及效果进行监管、调节和约束的行为和过程。

参考文献：

[1]方兴东，张静，张笑容. 即时网络时代的传播机制与网络治理[J]. 现代传播，2011，(5).

[2]唐惠敏，范和生. 网络舆论的生态治理与政府职责[J]. 上海行政学院学报. 2017，(2).

[3]何佳. 政府危机管理中的网络舆论调控机制研究[D]. 苏州:苏州大学，2011.

[4]丁琳. 网络舆论的引导与调控[J]. 贵州民族学院学报(哲学社会科学版)，2008，(2).

[5]邱鸿峰，杨松. 网络传播、公共领域与行政控制[J]. 中国行政管理，2007，(6).

[6]谢金林. 网络空间政府舆论危机及其治理原则[J]. 社会科学，2008，(11).

[7]王瑞. 网络舆情推进我国新型城镇化发展——以市民社会为视角[J]. 智富时代，2015，(12).

[8]杨道悟. 国家新型城镇化试点下龙港舆情应对研究[J]. 经营者，2015(11).

[9]高婵娟. 试论新型城镇化进程中热点话题的媒体引导创新[J]. 湖北函授大学学报，2014，(4).

[10]于建嵘，斯科特. 底层政治与社会稳定[N]. (2008-01-24). <http://www.infzm.com/content/trs/raw/35277>.

[11]小贩与城管冲突城管被捅伤后死亡[EB/OL].

<http://news.sina.com.cn/s/pa/2016-07-28/doc-ifyxunyya2585287.shtml>.

[12] 南京一流动摊贩暴力阻挠执法一言不合就挥刀[EB/OL].

[13] <http://jiangsu.sina.com.cn/news/s/2017-12-22/detail-ifypvuqe9599491.shtml>.

[13] “高级记者” 境外发文给国家抹黑[N]. 京华时报，2014-05-13(9).