

How to Deal with the Governmental Network Public Relation Crisis

Yanzheng Tuo¹, Yanjie Tuo²

School of Management, Lanzhou University, Lanzhou, China, 730000

China National Nuclear Corporation, Beijing, China, 100822

E-mail: tuoyz@lzu.edu.cn, yirenkaikai@163.com

Abstract: It is obvious that internet plays an important role in management of government public relationship. In this paper, we argue that people must pay high attention to focus on the governmental network crisis which occurs frequently and affects significantly. Therefore, we should take correct measures to deal with the governmental public network crisis by enhancing the ability to solve the online mass incidents.

Keywords: Government information; network public relation crisis; network public opinion; online mass incidents

政府网络公关危机的应对与处理

妥艳嬪¹, 妥艳洁²

¹兰州大学管理学院, 兰州, 中国, 730000

²中核核电有限公司, 北京, 中国, 100822

E-mail: tuoyz@lzu.edu.cn, yirenkaikai@163.com

摘要: 在网络环境下, 网络在政府公共关系管理中的重要作用日益凸显。在当前形势下, 政府网络公关危机事故频发, 影响重大, 不容忽视。当前政府网络危机具有一定的共同特点, 要有正确的策略和通过着力提升网上突发事件的处置能力来妥善应对和处理政府网络公关危机。

关键词: 政务信息; 网络公关危机; 网络舆论; 网上突发事件

1 引言

当今世界, 以互联网为代表的新兴媒体蓬勃发展, 彻底改变了传统的舆论格局, 促进着社会生产和信息传播的变革。据《〈中国互联网状况〉白皮书》数据显示, 截至 2009 年底, 我国网民人数达到 3.84 亿, 互联网普及率达到 28.9%, 境内网站数量达 323 万个, 其中政府门户网站 4.5 万多个, 75 个中央和国家机关、32 个省级政府、333 个地级市政府和 80% 以上的县级政府都建立了电子政务网站。^[1]中国已成为世界上网民人数最多的国家, 网络已深刻影响到我国经济、政治、文化和社会建设的方方面面。有人形象地说, 中国政府公共关系进入了“网媒聚光灯和大众麦克风时代”。

2 政府网络公共关系事关重大

在这个新的公开、透明、即时、海量的信息环境

和强大的网络舆论场里, 每个人都可以成为信息的生产者和传播者, 进而成为舆论的制造者。网络传播加速了舆论聚合化、实时化、跨地域的发展趋势, 大规模、全国性的舆论可以在很短的时间内产生, 成为公共事件。去年, 全国百万网民参与的网上群体事件达 79 起, 充分显示了网络一呼百应的强大力量。作为公共关系中“传播器”, 一方面, 政府积极通过网络媒介, 问政于民, 问需于民, 问计于民; 另一方面, 公众热衷利用网络媒介, 了解信息, 发表意见, 表达诉求, 网络成为政府与公众双向沟通的桥梁和纽带, 在政府公共关系管理中的重要作用日益凸显。

政府作为公共服务的提供者, 公共事务的管理者, 以及公共权力的行使者, 通过网络平台及时发布一系列的方针政策, 为其行使公权力营造良好的舆论环境; 宣传经济社会建设的重大成就, 凝聚共识, 鼓舞人心; 提供各类便民服务, 方便群众, 树立为民服

务的良好形象；及时发布自然灾害、公共卫生和社会突发事件等处置进展，消除公众的不安，稳定人心……总之，网络以其丰富的信息，快速的传播，极大地满足了公众知情权。

反过来，因为网络具有开放、互动、平等的特点，政府通过网络也聆听到公众的呼声，集纳社会各个阶层的意愿和智慧，从而根据民意科学决策、制定政策，使政府的公共管理行为能符合大多数公众的利益，在维护政府权威的同时，落实公众对政治事务的参与权和监督权，保证政府各项政策的执行、措施的推进和目标的实现。

近年来，各级政府加大政府网站等主流网络媒体的建设，加大政务信息公开的力度，努力提升功能，做大做强，其目的就是强化网络传播在政府公共关系中的作用和地位，形成一个下情上达、上情下达、沟通协调、民主管理的良好政民关系。

3 政府网络公共关系危机事故频发

网络是一把“双刃剑”，它在提供真实、有效信息的同时，还会掺杂许多无效、虚假、甚至恶意的和耸人听闻的信息，混淆人们的视听，干扰人们的判断。特别是目前我国正处于改革发展关键期、社会矛盾凸显期，分配结构和利益格局不断调整，人的生存和竞争压力日益增大，各种社会思潮和价值观念相互激荡，不良问题和突发事件时有发生。一些基层党组织软弱涣散，少数党员干部作风不正，个别政府部门形式主义、官僚主义比较突出，消极腐败现象也比较严重。凡此种种问题必然引发公众的抱怨、批评和不满，引发出网络舆论的焦点和热点，形成政府公共关系危机。

危机形成的初始阶段，政府官员和领导干部有的秉持传统的管理者心态，认为政府可以完全掌控、独立解决，无视网民的合理诉求熟视无睹，对网络舆情放任自流；有的对网络传播规律把握不够，试图以行政干预为主，强行封堵删帖，急于平息舆论；有的担心事态扩大，影响政府形象和个人政绩，制造虚假信息掩盖真相。“随着社会的进步和民众民主参与意识的不断增强，民众对公共事务信息的需求也与日俱增。而当政府对信息的控制与民众对信息的需求之间产生强烈对立的时候，网络因其开放性和交互性就会成为民众宣泄情绪、表达不满的平台。”^[2]危机面前，政府保持沉默，或隐瞒真相，甚者欺骗撒谎，不仅是对公众知情权的侵害，也使政府公信力逐渐丧

失，进而导致社会信任危机。加之一些热点事件具备思想、政治、组织等方面的准备，有外力煽动和财力支持，一些局部的“小事件”被网络聚集放大，成为网民情绪宣泄的导火索，迅速演变为影响巨大的网络公共事件，有的甚至在网络推波助澜之下酿成重大的公共安全事故。

2009年，央视新址火灾、上海“钓鱼”执法事件等新闻热点不再是通过传统媒体，而是首先通过网络被迅速炒热放大，呈爆炸式扩散。^[3]“俯卧撑、打酱油、躲猫猫”被网民们戏称为中国武林三大顶尖绝学，成为当年的网络流行语。新疆分裂势力内外勾结，通过网络串联组织，制造了震惊中外的“7·5”事件。由网络制造和助推的政府公关危机不胜枚举，教训深刻。

4 网络公关危机的主要特点

4.1 社会民生最受关注

网络热议的焦点大都与社会民生问题紧密相连，从劳动就业、社会保障、医疗卫生、教育教学、居民住房到安全生产、行业垄断、贪污腐败、法制建设、贫富差距、社会治安等等，都是直接或间接关乎普通民众切身利益的问题。议论中，有的网民能给予客观分析，理性批判，有的则言辞激烈，以偏概全，甚至搬弄是非，挑拨矛盾，公然宣扬、鼓动公众集会、上访、闹事，吸引众多网民盲目跟风，一时间非理性情绪充斥网络，其来势凶猛，声势浩大。

4.2 “仇官仇富”普遍存在

“嫌富爱贫”的“弱者思维”，“仇官仇富”的“愤青意识”在网络公关危机中表现得非常明显。因为政府公信力的降低和自身形象的损害，使公众对政府部门的常规工作、重点工作不理解、不信任，在网络上表现为部分网民逆反心理严重，爱挑政府的刺，从中吹毛求疵，歪曲诬蔑，专门与正面宣传唱反调。公权力大、公益性强、公众关注度高的政府部门和领导干部“涉腐”、“涉富”、“涉权”等事件，必然成为网络舆论焦点，导致网上热点规模不断扩大，舆情危机一波未平一波又起。

4.3 突发事件潜藏危机

由于网络的开放和快捷，一旦发生突发事件，网上会抢先报道，许多网民也希望通过网络能了解更多的幕后信息。如不能及时公布事件真相或进行有效的

处置, 有关事件的各种猜测、流言会充斥网络, 让人真假难辨, 有的极易蛊惑人, 造成不良的社会影响, 有的给平息事态、社会稳定等造成严重后果。2008年贵州瓮安事件中, 地方政府反应迟钝, 权威发布不及时, 处置措施不当, 部分群众因轻信网络谣言参与围攻, 使一起刑事案件恶化为群体性事件。^[4]

4.4 网络危机影响深远

与传统的政府公关危机相比, 网络环境下的政府公关危机传播速度更快, 影响范围更广, 持续时间更长, 其指向性更强, 偏执性更强, 容易互动升级。

网络的速度快、效率高、容量大, 这是传统媒体不可比拟的。只要危机出现, 全国各地大小网站均可立即转载。有关文字、图片等还可存储在电脑数据库中, 即使事件平息, 还有些所谓的网络“精英”对政府网络公关危机不依不饶, 死缠不放, 将其翻出来置于论坛栏目的首页头条, 继续炒作。

海口市委党校副校长王天意将网民在网络上不满情绪的宣泄称为“网络牢骚”, 指出“许多网民往往会把个人的不满归因于社会的不公与无序, 归因于党和政府的宗旨意识和执政能力, 归因于国家的政治和经济体制, 归因于贪官污吏和腐败分子。”^[5]这种非理性情绪如蔓延开来, 对国家的政治稳定和社会和谐必然形成隐患和威胁。

5 正确应对和处理政府网络公关危机的策略

网络公关危机的应对和处理就是通过政府和社会公众的力量, 通过对危机事件的有效监测、预控、决策和处理, 避免升级, 减少危害, 最终实现社会稳定、政府和公众关系和谐, 维护政府形象。

5.1 树立网络公关危机意识, 提高政府工作人员素质

英特尔公司原总裁兼首席执行官安德鲁·葛洛夫有句名言叫“惧者生存”。危机并不可怕, 可怕的是意识不到危机。网络环境下, 政府一方面要以积极开放的态度看待网络公关危机, 一方面政府工作人员不断强化公关意识, 充分认识到自身形象是政府整体形象的一部分, 以自己的实际行动来体现政府“立党为公, 执政为民”的宗旨与本质。

5.2 建立危机预警系统, 健全危机管理机制

政府有关部门应加强网络舆情监控, 及时发现一些苗头性、倾向性问题, 防患于未然, 做到“早发现、早汇报、早研判、早处置”。同时, 网络是技术密集型产业, 对网络公关危机的处理也必须依靠现代信息技术, 对负面新闻事件的网络舆论进行预警监控, 为政府防范和应对危机赢得先机和主动。

应对网络公关危机, 政府必须结合各地实际情况, 针对可能发生的各类网络公关危机事件, 分门别类地制定相应的应对措施和处理预案, 并对政府网络管理、公关管理等相关部进行整合, 可设置专职的政府公共关系机构, 统一口径, 统一步调, 强化政府公共关系职能。^[6]

5.3 顺应网络问政新趋势, 倾尽全力为民办实事

“知屋漏者在宇下, 知政失者在草野”^[7]。从温家宝总理接受中国政府网和新华网的联合专访^[8], 与广大网友在线交流, 到地方领导开博客听取民意; 从广东省领导邀网民“灌水”、“拍砖”^[9], 到“网络问政”被写入安徽省政府工作报告, “网络问政”在全国普遍兴起^[10]。

网络问政一方面领导干部、政府部门通过网络了解民生、听取民意, 另一方面是群众更直接向领导干部、有关部门表达自己的诉求, 它适应了政府和公众双方的需求, 受到广大网民的关注和追捧。然而, 一些地方政府领导不能顺应网络问政的新趋势, 对网络民意工作重视程度不够, 认为与政府的中心工作关系不大, 还没有树立“网络问政也是政治”的基本观念, 停留在“网络问政”是份外之事、多余之举、额外负担的错误认识上。理念的滞后导致了人民群众和社会各界对政府工作了解不多, 理解不够, 甚至产生误解、抱怨和责难。

研究熟悉网络, 善于运用网络, 学会用网民能够接受的语言和方式开展网络交流, 是现代领导干部必备的素质之一, 必须掌握的一门学问。现代领导干部要学会跳出政府看问题, 始终关注网络上群众的需求和愿望, 始终关注社会矛盾的焦点、热点和难点, 贴上去, 融进去, 沉下去, 帮助群众解决实际问题, 力求在“网络问政”工作上做到情系百姓、理达天下, 既要拓展工作的广度, 又要挖掘工作的深度, 力求用自己的努力, 赢得群众的信赖与支持。^[11]

5.4 拓展民意沟通渠道，加强网络舆论引导

面对网络公关危机，必须坚持“堵疏结合、以疏为主”的原则，政府部门要主动作为，学习有益的，采纳有用的，澄清有误的，抵制有害的，既要发挥网络舆论的积极作用，同时又要把它负面影响降到最低。

5.4.1. 做大做强重点新闻网站，打造主流网络媒体。政府网站在坚持党性原则、把握正确方向的前提下，要进一步解放思想、改革创新，进一步推进政府上网工程建设，加大政务公开力度，完善电子政务服务功能。要加强政府网站与商业网站的互补、互助、互动，努力增强与公众互动的功能，增强政府与群众沟通，把网络民意纳入主流舆论中，主动化解矛盾，解决问题。

5.4.2. 主动设置新闻议程，公开进行网上引导。在网络高度发达的今天，阻止公众知情权的实现，往往会适得其反，甚至付出成倍的代价。政府作为社会管理和危机处理者，可以根据形势的需要，先声夺人，先入为主，在主流网站、民间论坛等主动设置新闻议程和话题，组织网民开展讨论。一是通过网络新闻发言人阐明政策措施，表明立场，体现党和政府对网上民意、呼声的重视；二是组织专家学者、权威人士发表意见，讲清道理，澄清事实，驳斥错误言论；三是发挥“舆论领袖”引导舆论的作用，强化主流言论，孤立非主流言论，逐步实现网民意见的趋同。^[12]

5.4.3. 加强传统媒体正面引导，营造浓厚舆论氛围。在网络公关危机发生后，网络非理性情绪蔓延，社会上谣言四起，这时公众往往还是愿意从严肃、中立、正统的主流传统媒体上了解事实真相。电视、报刊和广播等有社会影响力的主流传统媒体要把网络舆论纳入自己的视野，理性客观地分析网络舆情，^[13]针对网络非理性情绪宣泄的热点、重点，梳理甄别真实民意，及时追踪，积极干预，发挥各自舆论引导的独特作用，推动网络舆论朝着有利于维护国家和社会公共利益，有利于保护社会公众基本权利的方向发展。

5.4.4. 采取政策和措施，拓展民意沟通渠道。政府要重视信访工作，建立领导部门和领导人深入基层、考察民情的机制，要建立民意测验机制，积极开展公众建议征集活动，要建立与社会团体的沟通与协商机制，发挥公众参政议政和政策咨询的作用，把问题和危机化解在基层，化解在萌芽状态。

5.5 把握机遇转危为机，重树政府良好形象。

老子说：“祸兮福之所倚，福兮祸之所伏。”网络公关危机是危中有机。它让政府发现了自身的问题和不足，应对和处理危机的过程就是政府倾听声音、采纳民意、改进工作、解决问题、重塑形象的过程，是建立更加公开透明、高效廉洁的政府的过程，成功处理危机的结果是政府既获得了良好形象，又反过来强化自身危机管理的能力。如，云南省委宣传部组织网民调查团了解“躲猫猫”事件真相，不仅体现了地方党政机关不想“躲猫猫”的态度，更体现了政府对民意的尊重和某种敬畏。^[14]许多网民为此叫好。

6 着力提升网上突发事件的处置能力

各级干部要学习和熟悉信息网络，善于运用信息网络，提高运用信息网络进行引导和管理能力。^[15]网上突发事件是网络公关危机的突然性、集中式爆发。“对待网络事件，“躲”肯定不行，“堵”也不是办法，“拖”只能把事件拖得更大，消极必然被动，积极才能主动。”^[16]

6.1 快速反应与谨慎稳妥相结合

突发事件发生后，政府及有关部门要注意把握网络传播 24 小时节点性的“沉默的螺旋”效应^[17]，第一时间捕捉信息，第一时间站出来说话，快速公开事件基本情况，谨慎解释事件发生原因，做到以快制谣，以正止邪。特别是突发敏感事件时期，信息发布要严格按照有关规定，周密安排，妥善组织，既要及时快速，更要慎之又慎，一旦失误，形成一边倒的舆论态势，很难弥补。随着事态发展，逐步公开事实和细节。

6.2 坚持真实与讲究艺术相结合

化解公关危机，引导网上舆论，最关键一条就是重在不装聋作哑、不自欺欺人。“对重大突发事件、社会热点问题敢说话、早说话、会说话，不失语，不乱语，失语就会失落，乱语也会添乱，所以失语、乱语都是失职”^[18]，要坚持讲真话，不能讲假话，这是最基本也是最起码的要求。网络时代，谁讲假话，就有被揭露的一天，会招致更为严重的网络公关危机和网上突发事件。因此，舆论引导要精心选择事实和角度，要有所为，有所不为，该说的说不该说的不说，要把握好度，勇于触及敏感问题和矛盾，牢牢掌握舆

论引导的话语权，要根据舆情变化情况，适时调整重点和力度，避免持续热潮、危机升级。

6.3 网上应对与网下解决相结合

网络是显微镜，是放大镜，也是变色镜。应对网络危机和网上突发事件，常用做法是“网上来，网上去”，但封堵和删帖并不是最好的方法，根本的方法在于政府倾听民声，尊重民意，真诚回应，在于俯下身与公众平等对话，“还事实于真相”，在于真心解决问题，造福于民。唯有这样，才能趋利避害，扬长避短，使网络更好地服务于政府公共关系，提升政府公信力，推动社会公平正义，促进和谐社会建设。

References (参考文献)

- [1] China Internet White Paper, State Council Information Office, June 8, 2010.
国务院新闻办公室《〈中国互联网络状况〉白皮书》2010年6月8日。
- [2] Wen Shuchun, Research on the Affect and Coping Mechanisms of Network of Public Opinion to Government Management [J], Theory and Modernization, 2009, No.5, P103.
温淑春：《网络舆情对政府管理的影响及其应对机制探讨》，载《理论与现代化》2009年第5期，第103页。
- [3] Min Dahong, Chinese Network Media and Internet Communication in 2009
<http://blog.voc.com.cn/blog.php?do=showone&uid=1938&type=blog&itemid=608915>
闵大洪：2009年的中国网络媒体与网络传播，文章来源(<http://blog.voc.com.cn/blog.php?do=showone&uid=1938&type=blog&itemid=608915>)
- [4] The Special Report of Weng'an Event in Guizhou Province, Xinhua Net, <http://www.gz.xinhuanet.com/ztpd/wasj/>.
新华网：贵州瓮安事件专题报道，
<http://www.gz.xinhuanet.com/ztpd/wasj/>.
- [5] Wang Tianyi, The Guidance of Network Public Opinion and the Construction of Harmony Forum [M]. People's Press, 2008, 1st edition, P118.
王天意 著：《网络舆论引导与和谐论坛建设》，人民出版社2008年8月第1版第118页。
- [6] Committee of China Official Training Course, Public Crisis management, [M]. People's press, 2006, 1st edition, P108-115.
全国干部培训教材编审指导委员会组织编写：《公共危机管理》，人民出版社2006年6月第1版第108-115页。
- [7] Wang Yun, Lun Heng Annotation, Chapter 82.
王允：《论衡》书解篇 第八十二章。
- [8] Premier Wen Jiabao and Netizen Undertake Online Communicat-ing, Chinese Government Net, Xinhua Net, Feb 28, 2009.
中国政府网、新华网：温家宝总理与网友在线交流，2009年2月28日。
- [9] Guangdong Communist Party Secretary and Governor Post a New Year Greeting Online and Invite the Netizen to " fill water " or " take a brick, People's Daily, Feb 14, 2008,
广东书记省长网上发帖拜年 邀网民“灌水”“拍砖”，《人民日报》2008年02月14日。
- [10] Network politics broaden the public opinion channels, Anhui Daily, Jan 27, 2010.
- [11] Su Rong Discusses the Network Politics: Learn to Communicate with Netizen in the Way which they could accept, People's Daily, Aug 12, 2009.
《苏荣谈网络问政:学会用网民接受的方式去交流》，2009年8月12日《人民日报》。
- [12] Ye Hao, the Public Opinion Guiding of Emergency, [M]. Jiangsu People Press, 2009, 1st Edition, P188-190.
叶皓 著：《突发事件的舆论引导》江苏人民出版社2009年3月第1版第188-190页。
- [13] the Study Guides of The Party's 17th session of the Fourth Plenary Session, [M]. Dangjian Publishing House, Sep, 2009, 1st Edition, P22
《党的十七届四中全会〈决定〉学习辅导百问》，党建读物出版社2009年9月第1版第22页。
- [14] He Jin, Handling the "Hide and Seek" Event Made great Progress, Decision Making, May 7, 2009.
何进《“躲猫猫”事件处理是巨大进步》，决策》2009年05月07日
- [15] Hu Jintao, Strive to Create a New Situation of the Party's Construction in New situation, Seeking Truth, 2010, No.1.
胡锦涛：“努力开创新形势下党的建设新局面”，《求是》2010年第一期。
- [16] Anhui Provincial Party Committee Secretary said Leading Cadre Make Incognito Trips, People's Daily, Nov23, 2009.
《安徽省委书记：领导干部上网也是微服私访》，2009年11月23日《人民日报》。
- [17] The spiral of silence is a political science and mass communication theory propounded by the German political scientist Elisabeth Noelle-Neumann. The theory asserts that a person is less likely to voice an opinion on a topic if one feels that one is in the minority for fear of reprisal or isolation from the majority. The spiral of silence begins with fear of reprisal or isolation, and escalates from there. Individuals use what is described as "an innate ability" or quasi-statistical sense to gauge public opinion. Mass media plays a large part in determining what the dominant opinion is, since our direct observation is limited to a small percentage of the population. Mass media has an enormous impact on how public opinion is portrayed, and can dramatically impact an individual's perception about where public opinion lies, whether or not that portrayal is factual.^[3] Noelle-Neumann describes the spiral of silence as a dynamic process, in which predictions about public opinion become fact as mass media's coverage of the majority opinion becomes the status quo, and the minority becomes less likely to speak out.^[4] The theory, however, only applies to moral or opinion issues, not issues that can be proven right or wrong using facts.
“沉默的螺旋”(The Spiral Of Silence)最早见于诺埃勒-诺依曼(Noelle-Neumann)1974年在《传播学刊》上发表的一篇文章，1980年以德文出版的《沉默的螺旋：舆论-我们的社会皮肤》一书，对这个理论进行了全面的概括。沉默的螺旋概念基本描述了这样一个现象：人们在表达自己想法和观点的时候，如果看到自己赞同的观点，并且受到广泛欢迎，就会积极参与进来，这类观点越发大胆地发表和扩散；而发觉某一观点无人或很少有人理会（有时会有群起而攻之的遭遇），即使自己赞同它，也会保持沉默。意见一方的沉默造成另一方意见的增势，如此循环往复，便形成一方的声音越来越强大，另一方越来越沉默下去的螺旋发展过程。
- [18] Zhang Yannong, Confronting Hot Concerns of the Masses and not Being Gibberish or Aphasia, Renmin Net, Aug 3, 2009.
张研农：《直面群众关注热点 不失语 不乱语》刊载于2009年8月3日《人民网》。