

· 公共管理 ·

地方政府在公共危机中的新媒体回应能力及其影响因素

——以危机事件中的政府微博为分析对象



□钟伟军¹ 杨则扬²

[1. 浙江财经大学 杭州 310018; 2. 浙江工业大学 杭州 310032]

[摘要] 基于危机沟通的3T原则, 构建了地方政府新媒体回应能力的框架。通过对100多起公共危机事件的实证研究发现, 公共危机中地方政府的新媒体回应能力总体不尽如意。上级政府态度和地方政府层级对地方政府的新媒体回应能力存在正向影响, 危机类型虽然有显著影响但并非导致回应能力出现差异性的本质原因。对此, 我们基于中国地方政府行政体制中的行为逻辑对这一现象进行了解释, 并对提升地方政府新媒体危机回应能力问题进行了深入反思。

[关键词] 危机回应能力; 地方政府; 新媒体

[中图分类号] D630

[文献标识码] A

[DOI] 10.14071/j.1008-8105(2017)-0094

Local Government's New Media Response Ability in Public Crisis and Factors

——An Empirical Analysis Based on Government Bloggings in Crisis

ZHONG Wei-jun¹ YANG Ze-yang²

(1. Zhejiang University of Finance and Economy Hangzhou 310018 China;

2. Zhejiang University of Technology Hangzhou 310032 China)

Abstract Based on the 3T principle of crisis communication, the framework of local government's new media response capacity is constructed. Through the empirical study of more than 100 public crisis events, it is found that the new media response ability of local governments in public crisis is generally not satisfactory. The attitude of the superior government and the level of the local government have a positive impact on the new media response ability of the local government. Although the crisis type has a significant impact, it is not the essential reason for the difference in response ability. In this regard, we explain this phenomenon based on the behavioral logic in the administrative system of local governments in China, and deeply reflect on the issue of improving the response capacity of local governments to new media crisis.

Key words new media response ability; local government; new media

引言

据中国互联网络信息中心(CNNIC)数据统

计,截至2017年6月底,中国网民规模达到了7.51亿,其中手机用户7.24亿^[1]。微博、微信等新媒体工具已经成为人们日常生活不可或缺的沟通纽带。而微博微信等新媒体由于其即时性、分享性

[收稿日期] 2018-01-16

[基金项目] 浙江省哲学社会科学规划项目“基于‘用户中心’导向的浙江省政务APP功能整合与集约化建设研究”(19NDJC163YB)。

[作者简介] 钟伟军(1976-)男,浙江财经大学公共管理学院教授;杨则扬(1995-)女,浙江工业大学公共管理硕士研究生。

和交互性的突出特征,在政府和公众之间发挥着越来越重要的桥梁作用,尤其是在公共危机事件中。新媒体打破了传统媒体环境下单向性的远端信息传递模式,实现了去介质化的点对点沟通,在信息传递的准确性和即时性方面的优势得以充分地彰显出来,大大增加了信息交换的范围、数量和速度^[2],地方政府能够运用新媒体对危机和灾害作出充分和有效的反应。然而,新媒体对政府的危机应对也提出了新的挑战,由于新媒体实现了危机沟通过程中话语权的重新分配,在很大程度上消解政府权威的单一中心化,从而弱化了政府对危机过程的把控能力,谣言、网络暴力和信息安全等问题大大增加了危机沟通的不确定性。特别是新媒体在情绪传染和自组织行为方面的网络极化效应使得各种危机被大大放大,从而导致各种关联性危机的产生^[3]。在以往,危机的发生和演化往往遵循着一定的先后次序,然而在新媒体的环境中,危机的发生有时候会跳过所有的中间环节,在毫无征兆的前提下瞬间引爆,令人猝不及防。因此,面对这种新的媒介环境,任何政府都必须及时做出反应,积极转变危机应对的模式和策略。对地方政府来说,问题不在于选择是否要把新媒体整合到危机沟通中来,而在于选择如何做^[4]。目前,我国正处于社会转型和深化改革的关键期,各种危机具有叠加效应,如何运用新媒体有效应对危机成为地方政府治理能力现代化过程中面临的新的课题。近年来,中央多次出台相关文件,强调各级、各部门政府运用微博、微信等新媒体工具及时回应社会关切的重要性,特别是在危机事件中。在“8.12”天津港爆炸发生一周年之际,国务院印发了《关于在政务公开工作中进一步做好政务舆情回应的通知》,对这一问题进行了再次强调。地方政府也纷纷开通了实名认证的微博和微信,在一些公共危机中,我们看到地方政府开始有意识地运用新媒体积极回应民众的关切,主动公开信息,与民众保持较好的互动。然而,我们也看到在一些引起重大关注的危机事件中,地方政府和相关部门集体失声,从而引发新的危机,陷入更大的被动。研究表明,近一半的地方政府在这方面的表现不尽如人意,不少地方政府在新媒介应对方面只是消极的旁观者^[5]。然而,为什么地方政府的新媒体回应能力会呈现出这种明显的差异?回答这一问题对于提升地方政府的危机治理能力、完善新媒体环境中的地方治理体系有着积极的意义。

一、理论框架和研究假设

(一) 地方政府新媒体危机回应能力

从组织的角度来说,危机是威胁到相关者重要预期的不可测事件,其严重影响到组织的绩效并产生负面后果^[6]。面对危机时政府或其他组织应当运用恰当的象征性符号对外沟通回应,从而满足公众的期待并获得其正面认知和信任。所谓地方政府新媒体危机回应能力就是地方政府在危机中运用新媒体工具有效回应公众关切、提升自身公信力的综合素养和水平。在危机中,能否及时有效地提供公众关切的信息往往决定着危机应对的成败,而微博等新媒体最重要的功能就是及时有效地为目标人群提供最为有用的信息^[7]。英国危机公关专家里杰斯特(M. Regester)提出的3T原则对于理解危机中的地方政府信息回应能力提供了很好的启示。所谓3T原则,是指:(1)以我为主提供情况(Tell You Own Tale),强调政府牢牢掌握信息发布主动权;(2)尽快提供情况(Tell It Fast),强调危机处理时政府应该尽快不断地发布信息;(3)提供全部情况(Tell It All),强调信息发布全面、真实,而且必须实言相告^[8]。在借鉴里杰斯特3T原则的基础上,我们从信息发布的即时性和全面性两个角度建构了地方政府新媒体危机回应能力的分析框架。

首先是危机信息发布的及时性。政府是否可以利用新媒体把握危机信息发布的主动权,在公共危机事件发生后“以我为主提供情况”,发出权威且具有影响力的声音,涉及到地方政府是否能够第一时间出面回应问题。我们把信息发布的及时性作为地方政府新媒体回应能力的首要因素,可以看出,其包含了3T原则中的“以我为主提供情况”和“尽快提供情况”两个方面的含义;其次是危机信息发布的全面性。提供全部情况则要求政府发布的有关危机的信息要持续、完整、详细。在所有的媒体渠道中,新媒体提供了最有效的“全面告诉它,讲述真相”的危机原则,而且广泛而快速地分享信息^[9]。信息发布的全面性,其融合了3T原则中的“及时提供情况”和“提供全部情况”两方面的内容。图1对地方政府新媒体回应能力的分析框架进行了简单的呈现。

(二) 研究假设

理论上,地方政府在危机中的新媒体运用会受到方方面面因素的影响,结合中国特殊的地方政府体制,从危机管理的角度来说,几个方面的因素特

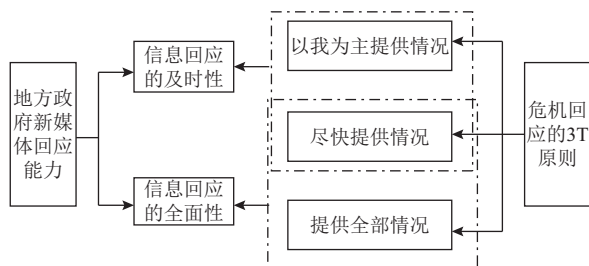


图1 地方政府新媒体回应能力的分析框架

别值得关注,一是危机事件本身的类型,二是危机应对主体自身的状况,三是上级政府的压力。当然,公众的压力理论上也是地方政府新媒体危机应对的重要影响因素,但是,在中国的特殊体制中,一般来说,上级政府对下级政府危机应对施加压力的重要原因就是外界强大的舆论压力,上级压力往往是由外部危机而引发的上级对危机应对者的指责或批示^[10]。基于这种原因,我们并不把公众的压力作为一个独立考量的因素。就危机的类型而言,依照情境危机沟通理论(SCCT),基于责任的大小,可以把危机划分为受害者集群、意外集群和可控集群几种,针对不同的类型,危机沟通的策略也呈现出明显的差异^[11]。不同类型的危机事件,公众对于危机的发生可能会产生不同的政府责任归因,这可能导致地方政府在危机应对和处置方面表现出不同的行为模式。对于不同类型的公共危机事件,危机产生的诱因、危机蔓延过程和所带来的灾难性后果方面不尽相同,地方政府对于不同种类公共危机采取的应急措施也存在差异,自然地,不同类别的危机事件对地方政府回应危机的能力要求也有所不同,地方政府对于不同类型危机事件在新媒体回应能力方面的表现也可能存在明显的区分。因此,我们可以做出假设:

H1: 公共危机事件类型对地方政府新媒体回应能力影响显著

从公共危机事件的回应主体来看,“按照政府管理的分权效率理论,结合公共危机的类型属性,地方政府是绝大多数公共危机管理的当然主体^[12]。然而,不同的地方政府主体,尤其是不同层级的地方政府之间,由于权力的自主性、资源禀赋以及面对公众的压力等因素的不同,在对新媒体运用方面的表现也就可能呈现出较为明显的差异。地方政府新媒体的运用需要较大的资源投入,离不开基础性的网络硬件和软件,特别是需要日常性的组织和经费保障。通常来说,政府层级越高,在经费投入方面的保障就越强,例如省级政府的职能面向全省,同时具备较强的资源整合能力,可配备较为专业的微博运营团队进行内容策划与日常管理^[13]。政府层

级越高,所辖人口的规模一般也就越大,地方政府新媒体所面对的受众压力也就越大,面临着来自网民的沟通期待也越大,这可能会促使地方政府在危机中的新媒体应对表现更加积极^[14]。因此,我们提出了第2个研究假设:

H2: 地方政府所处的层级与其新媒体危机回应能力呈现正相关性。

高层管理者的领导对于组织创新的持续性和成功是至关重要的,垂直压力或领导授权是政府创新采用的显著前提^[15]。上级的压力是指上级领导或主管部门对危机处置的态度和指示,这是政府组织内部权力逻辑的体现,尤其是在我国特殊的地方政府体制下,这样自上而下的压力往往会对地方政府的行为产生直接的影响。新媒体作为一种新兴工具和手段,面临着技术创新进步和不确定因素带来的风险,如果缺乏来自上级政府必要的压力,下级官员可能会为了规避潜在的风险而在新媒体的运用方面表现出保守的态度倾向,尤其是在危机状态中。自上而下的重视、支持对地方政府新媒体运用意义重大^[16]。因此,如果上级政府明确表现出公共危机事件的高度关切,会使得事发地政府的危机回应面临着较大的压力,这会促使其提升公共危机的回应水平。基于此,本研究提出了第3个研究假设:

H3: 上级政府对危机的关切和地方政府的新媒体危机回应能力正相关。

二、实证分析

(一) 数据来源

本研究收集了2012~2017年过去6年间发生的具有代表性的公共危机事件。选择的依据是人民网舆情监测室每年发布的网络热点舆情事件排行榜,排除其中的非危机事件和没有明确危机应对责任主体的热点事件。除此之外,为了确保公共危机事件的代表性和全面性,我们还通过百度对过去5年的危机事件进行检索,最终确定了109起危机事件,其中自然灾害19起,事故灾难40起,公共卫生事件和群体性事件各18起,社会安全事件14起。对地方政府危机中的新媒体回应能力表现,我们主要采用地方政府微博(通常以“某某发布”为名)的相关数据,一方面是因为政府微博依然是各级政府危机应对最成熟、最安全、最有效的新媒介工具,另一方面是新浪政府微博提供了较为便利的信息搜索功能。同时,为了体现研究的客观性和全面性,本研究还结合了危机中地方政府官方微信的相关信息。

(二) 变量操作和描述

1. 因变量

本研究的因变量是地方政府新媒体危机回应能力。地方政府新媒体回应能力由“信息回应及时性”和“信息发布全面性”这两个指标所构成。其中,“信息回应的及时性”以人民网舆情风险管理机制设定的危机回应“黄金四小时法则”为依据,即以公共危机事件发生的时间为标准,在四小时之内通过新媒体进行回应的视为“及时”,超过四小时后或者从始至终没有任何回应的为“不及时”。对于“信息发布全面性”,需要尽可能包含与公共危机事件相关的信息,由于公共危机事件处于不断动态变化中,政府也要根据公共危机事件处置的情况对信息进行持续的更新,因此,地方政府的回应过程应是循序渐进的。基于信息回应全面性的要求,有专家提出了“4确认5发布”的做法。即需要确认公共危机事件的存在性、真实性;公共危机事件是怎样发生、进展的;对公共危机事件的处置情况以及确认相关衍生信息等等^[17]。按照“4确认5发布”的原则,地方政府在新媒体的运用方面保持较高的活跃度,对公共危机事件的信息发布频率不低于5次,并且地方政府在内容上尽可能公开公共危机事件的相关信息,包括发生时间、地点、相关人物、事发经过、产生原因、结果处理等等。符合以上条件的我们将其作为“信息发布全面”,否则为“不全面”。如果公共危机事件发生后当地政府在信息回应的及时性和信息发布的全面性方面都有良好的表现,可以同时做到回应及时和发布全面,我们就将其视为“新媒体回应能力较强”,如果有一方面或两方面做得都不到位,就视为“新媒体回应能力较弱”。

2. 自变量

自变量包括公共危机类型、政府层级和上级政府态度。公共危机类型按照《中华人民共和国突发事件应对法》中的四类进行区分:自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件。考虑到群体

性事件比较特殊,很难完全归到以上四种类型,为了研究的全面性和更好地说明问题,我们把群体性事件单独作为一类事件放入公共危机类型中。当前我国的地方政府层级存在着二级、三级、四级三种划分形式。本研究采用省-市-县-乡的划分方式,由于乡镇一级的政府在新媒体的使用方面表现不明显,因此我们只测量省-市-县政府的新媒体回应能力。对上级政府的态度,如果上级政府对公共危机事件作出指示或批示以及对于公共危机事件提供指导意见,进行具体的处置安排,甚至对于公共危机事件的处置出台专门的文件,我们就认为上级政府介入了公共危机事件,否则视为没有介入。

3. 控制变量

除此之外,本研究还加入了地方政府所在区域和公共危机严重程度这两个控制变量。地方政府所在地域按照经济发展情况将区域划分为中、东、西、东北地区四个部分。各地区经济发展的差异可能会带来当地政府新媒体运用意识和能力的差别,在公共危机事件的回应方面可能也会产生影响。根据社会危害程度、影响范围等因素,我国突发事件应对法将公共危机事件的严重程度分为特别重大、比较重大、较大、一般四级。不同危害程度的公共危机事件可能会面临来自公众和舆论的不同压力从而会影响地方政府在新媒体回应方面的表现。本研究的变量具体操作见表1。

(三) 分析与讨论

我们首先通过SPSS18.0对地方政府新媒体危机回应能力的状况进行了分析。就地方政府在危机中新媒体信息回应及时性和信息发布全面性方面的表现进行了呈现。从单因素方差分析的结果可以发现(具体见表2),针对不同类型的公共危机事件,地方政府在信息回应的及时性和信息发布的全面性上表现出很大的差异。对于自然灾害,地方政府普遍回应比较好,两个指标的均值均为0.79,也就是说有近八成的地方政府可以做到在自然灾害发生后及时、全面地做出回应;就事故灾难而言,能及时发布信息的地方政府占统计样本的40%,能够全面

表 1 变量及操作

变量名称		变量操作
因变量	地方政府新媒体危机回应能力	即时性:事发四小时内回应为及时,赋值1,超过四小时赋值0;全面性:符合“4确认5发布”原则为全面,赋值1,否则赋值0。即时性和全面性均表现较好视为回应能力较强,赋值1,否则赋值0
	危机事件的类型	自然灾害1,事故灾难2,公共卫生事件3,社会安全事件4,群体性事件5
自变量	地方政府层级	县级政府1,地级政府2,省级政府3
	上级政府态度	上级政府介入1,不介入0
控制变量	危机程度	特别重大4,比较重大3,较大2,一般1
	地方政府所在区域	中部1,东部2,西部3,东北4

表 2 地方政府新媒体危机回应能力的ANOVA分析

变量	信息回应及时性			信息发布全面性		
	均值	标准误差	F	均值	标准误差	F
公共危机类型			7.196***			3.910***
自然灾害	0.79	0.096		0.79	0.096	
事故灾难	0.40	0.078		0.45	0.080	
公共卫生事件	0.56	0.121		0.50	0.121	
社会安全事件	0.14	0.097		0.21	0.114	
群体性事件	0.11	0.076		0.28	0.109	
地方政府层级			9.913***			5.721***
省级政府	0.81	0.088		0.76	0.095	
地级政府	0.29	0.064		0.43	0.070	
县级政府	0.35	0.080		0.32	0.078	
上级政府态度			24.855***			19.007***
介入	0.58	0.061		0.61	0.060	
未介入	0.14	0.055		0.21	0.064	

注：“***”表示 $p<0.01$ ，“**”表示 $p<0.05$ ， $N=109$

发布信息的地方政府占45%，事故灾难中只有不到一半的地方政府两方面均表现良好；公共卫生事件中地方政府能够及时回应的有56%，而信息发布符合全面性标准的地方政府只占所统计样本的一半；在新媒体回应及时性方面，地方政府在社会安全事件和群体性事件中的表现均不理想，在社会安全事件中只有不足14%的地方政府微博或微信能够在4小时内做出回应，而在群体性事件中，这一比例更低，只有11%。同样地，在回应的全面性方面，在这两类公共危机事件中地方政府新媒体的表现也明显低于其他危机的类型。

其次，从表2中可以看出，省级政府其在新媒体危机回应方面的表现明显好于地级政府和县级政府。在新媒体危机回应的及时性和全面性方面，省级政府的均值分别达到0.81，0.76，而地级政府和县级政府的表现要落后于省级政府，这两级政府信息发布全面性的均值分别为0.43和0.32，而及时性

的均值分别只有0.29和0.35，初步可以推断，省级政府因为行政层级较高，新媒体的回应能力要高于市、县级政府。最后，上级政府不对公共危机事件表明态度时，地方政府表现出明显的回应被动性。上级政府介入公共危机事件时有近六成的地方政府表现出较高的回应能力，而上级政府不介入时两方面同时表现良好的地方政府只有两成左右，呈现出较大的差异性。可以看出，在不同的公共危机类型、不同层级政府以及上级政府对危机的不同态度的情况下，地方政府在新媒体危机的回应能力表现方面有着统计学意义上的显著性差异。

表3的相关分析结果显示，上级政府的介入、地方政府层级与地方政府新媒体危机信息回应的及时性、全面性和总体回应能力均呈现出正相关性，初步验证了假设2和假设3。而在危机的类型方面，自然灾害类危机与地方政府新媒体的危机表现相关性较强，而且是正相关，而社会安全事

表 3 地方政府新媒体危机回应能力的Pearson相关分析

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1信息回应及时性	1									
2信息发布全面性	0.761**	1								
3回应能力	0.926**	0.843**	1							
4上级政府态度	0.434**	0.388**	0.420**	1						
5自然灾害	0.351**	0.305**	0.392**	0.314**	1					
6事故灾难	-0.029	-0.065	-0.084	-0.094	-0.371**	1				
7公共卫生	0.129	0.037	0.114	-0.054	-0.204*	-0.207*	1			
8社会安全事件	-0.211*	-0.188*	-0.241*	0.079	-0.176	-0.310**	-0.171	1		
9群体性事件	-0.273**	-0.161	-0.243*	-0.359**	-0.204*	-0.308**	-0.198*	-0.171	1	
10地方政府层级	0.277**	0.292**	0.266**	-0.031	-0.007	-0.097	0.264**	-0.151	-0.012	1

注：“*”表示 $P<0.05$ ，“**”表示 $P<0.01$ ，双侧检定， $N=109$

件和群体性事件型危机则呈现弱负相关性，而其他两类危机事件的这种相关性则没有得到检验。为了分析公共危机类型、地方政府层级以及上级政府的态度是否会影响到地方政府新媒体公共危机的回应表现，我们通过二元logistic回归模型进行进一步验证。为了保证分析结果的可靠性，我们引入两个控制变量：地方政府地域和公共危机严重程度，分析结果见表4。在对信息回应的及时性进行回归分析后的结果表明，地方政府层级对于信息回应的及时性在统计上体现出显著的正向影响（ $p<0.05$ ），回归系数为1.019，发生比为2.772，即行政级别高一层级的地方政府与行政级别低一层级的地方政府相比，能够对公共危机事件进行及时回应的比例高出177%（ $2.772-1$ ）；上级政府的态度对政府回应及时性的影响则更加明显，回归系数为2.151，发生比为8.595，表明上级政府介入公共危机事件比上级政府未介入公共危机事件时政府回应及时性的比例高出近760%

（ $8.595-1$ ）。而公共危机类型这一因素在加入两个控制变量后并未对信息回应的及时性带来积极的作用，只有自然灾害在以群体性事件为参照的情况下对因变量影响明显。

接下来，我们需要验证三个自变量是否对地方政府新媒体信息的发布全面性存在显著影响，如表4所示，检验的结果依旧是地方政府层级和上级政府态度对信息发布全面性表现出显著的影响，而公共危机类型的作用并不显著。当我们把政府公共危机回应能力这一整体纳入模型中进行考察时，仍然得到了相同的结论。地方政府层级和上级政府态度的回归系数分别为0.979和2.163，在统计上均显著（ $p<0.01$ ），发生比分别为2.661和8.697，由此看出，行政层级高一级的地方政府相对于行政层级低一级的地方政府新媒体回应能力表现良好的比例高出166%（ $2.661-1$ ），同理，在上级政府介入危机情况下，地方政府新媒体回应能力要比上级没有介入情况下的表现好很多。

表 4 地方政府新媒体危机回应能力影响因素的Logistic回归表

变量	信息回应及时性			信息发布全面性			地方政府新媒体回应能力		
	B	SE	EXP (B)	B	SE	EXP (B)	B	SE	EXP (B)
公共危机类型									
公共危机类型 (1)	2.226**	1.088	9.262	1.147	0.953	3.148	2.289**	1.100	9.864
公共危机类型 (2)	0.929	0.928	2.532	-0.069	0.720	0.933	0.619	0.942	1.857
公共危机类型 (3)	1.338	1.070	3.811	-0.053	0.902	0.575	1.073	1.077	2.925
公共危机类型 (4)	-1.035	1.238	0.355	-1.776	1.032	0.169	-1.874	1.439	0.153
地方政府层级	1.019**	0.425	2.772	1.375***	0.447	3.953	0.979**	0.433	2.661
上级政府态度	2.151***	0.678	8.595	2.165***	0.661	8.716	2.163***	0.708	8.697
地方政府地域									
地方政府地域 (1)	0.946	1.157	2.575	1.536	1.102	4.644	1.084	1.175	2.958
地方政府地域 (2)	1.527	0.961	4.605	1.585	0.922	4.880	1.351	0.974	3.863
地方政府地域 (3)	1.111	0.951	3.307	1.752	0.928	5.767	0.795	0.965	2.214
公共危机程度	0.180	0.240	1.197	-0.036	0.211	0.964	0.195	0.244	1.215

注：“***”表示 $p<0.01$ ，“**”表示 $p<0.05$ ， $N=109$ 。公共危机事件类型以群体性事件为参照，地方政府地域以东北地区为参照

通过三个二元logistic模型的检验，可以清晰地发现地方政府层级和上级政府态度对地方政府新媒体危机回应能力有着显著的影响，尤其是上级政府的态度影响更加明显，说明地方政府新媒体回应能力的表现很大程度上取决于上级政府对危机处置的态度，假设2和假设3得到了验证。但是公共危机类型以及两个控制变量对因变量的影响并不显著，假设1未能通过验证。由此，经过数据分析后得到的结论是：上级领导的态度和地方政府层级对地方政府公共危机事件中的新媒体回应能力存在着统计意义上的显著性影响，而公共危机事件类型对地方政府新媒体危机回应能力的影响则并没有得到验证。

三、结论和启示

通过对近年来公共危机事件中政府新媒体回应能力的实证研究，我们发现，尽管一些地方政府在危机中开始重视发挥新媒体的功能，但是，不少地方政府依然在这方面表现不尽如意。地方政府在新媒体危机回应能力方面的表现呈现出较大的差异性，总体上来说，省级政府的表现要优于地级和县级政府的表现，地方政府在上级介入危机的情况下比不介入的情况下的新媒体危机回应表现要好得多。这一研究结果对于反思我国当前地方政府在危机过程中的新媒体应对问题提供了有价值的启示，

分析其中的原因,对于提升地方政府在新的媒体环境中的危机应对能力和治理能力有积极的意义。

首先,提升地方政府的新媒体危机应对能力关键在于地级和县级地方政府。从理论上来说,很多危机都是源于基层或地方,基层地方政府在危机应对方面更加直接,更加接近,更加及时。而地方政府危机应对的结果也让地方公众产生直观的感受,直接影响到政府的声誉和形象。因此,相对来说,基层地方政府在新媒体危机应对方面有更大的压力和动力,会表现得更加积极^[18]。然而,实证研究表明,地级和县级政府在新媒体危机回应表现方面明显不如省级政府。一是自身客观的能力不足。新媒体不仅仅只是一种媒介工具的更新,更重要的是意味着地方政府思维、习惯和行为模式的转型。相对于省级政府,地级和县级政府无论是硬件的新媒体基础设施(如舆情监测系统)还是官员新媒体素养都依然存在着差距,因此这种转型往往需要更长的时间;二是自身主观性的故意。由于危机事件的发生在一定程度上反映出地方政府治理的失败,在现有的自上而下的责任体系中,下级政府为了淡化危机的负面影响,可能采取沉默的方式加以应对。尽管地方政府都清楚地知道,过去大众媒体时代的那种“捂盖子”做法已经无法达到预期的效果,甚至会产生更加糟糕的后果,但是,出于可能的来自上级政府的问责,地方政府在新媒体的回应方面可能选择消极保守的行为取向。因此,未来有必要通过系统的培训等方式不断强化地级和县级市政府的新媒体危机应对意识,不断提升其新媒体危机应对能力。

其次,地方政府新媒体危机回应需要变被动为主动,改变唯上的思维逻辑。从技术本身的特征来说,新媒体对地方政府依据危机的具体情境做出及时主动的回应无疑提供了先天的便利。然而,本研究却表明,地方政府新媒体的危机回应与上级政府是否加入危机处理有着较为明显的因果关系。在特殊的压力型体制中,地方政府新媒体的危机应对很多时候取决于来自上级政府的垂直压力,体现出较为明显的唯上思维逻辑,而这显然不符合新媒体自身的“以我为主”的自下而上的逻辑。通常来说,当公共危机引起上级政府关注,并通过批示等形式对下级政府的危机应对进行加压时,危机通常已经上升到了比较激烈的程度,对当地政府来说已经丧失了最好的危机应对时机,新媒体的危机回应也就失去了应有的价值。地方政府应该充分认识到新媒体危机回应的本质在于满足“人人都是麦克风”时代公

众对权威信息和有效沟通的需求。这就要求地方政府从根本上转变对于新媒体危机回应的认知,在价值层面形成对公众的自觉关怀,在危机中积极主动利用新媒体建立和公众之间的互动合作的伙伴关系,基于新媒体所提供的畅通民意表达渠道以及嵌套于公共危机事件本身的政治特征,地方政府需要重新审视自身的公共危机事件回应能力,面对纷繁复杂的公众需求和处于动态变化中的公共危机事件,政府可以在排斥到吸纳之间做出各种不同程度的选择,形成一个从拒绝回应、被动回应到主动回应的连续系统^[19]。

最后,制度化、规范化依然是地方政府新媒体危机应对能力建设中有待解决的重要问题。面对不同类型危机和上级政府对危机的不同态度地方政府新媒体回应所呈现出来的差异,以及不同层级地方政府在新媒体危机回应方面的不同表现,均反映出当前地方政府在新媒体危机应对方面制度化建设的缺失。政府对新媒体的运用往往需要经过三个阶段^[20]:一是内部企业家精神和实验过程;二是在嘈杂中形成秩序的过程;三是规范化或制度化的过程,就是对新媒介的运用形成一整套的标准、规则和管理程序。作为一种新事物,新媒体对危机应对能力提出了更高的要求,也带来了新的风险,如果缺乏有效的制度依据和保障,新媒体的工作人员就可能会基于自身责任的判断做出是否回应或如何回应的选择,从而使得地方政府的新媒体危机回应充满着不确定性和随机性。因此,制定一份内容较为详尽、具体、具指导价值的微博等新媒体运用规范对于危机状态中的新媒介运用就显得非常必要^[21]。目前,尽管一些地方出台了专门的关于微博、微信等新媒体应用的政策和专门的文件,但是,这些政策和文件大多是一些大而化之的原则性规定,对于危机中政府新媒体回应的程序、责任等具体的问题鲜有涉及,从而使得在危机应对实践中往往不具有操作性和指导性,实际的意义大打折扣,这一问题有待于进一步解决。当然,受到样本选择以及分析框架中自变量选择局限的影响,本研究的结论还有待于在未来的研究中进一步加以验证。

参考文献

- [1] 中国互联网信息中心. 2017中国互联网络发展状况统计报告[R]. 深圳: 中商产业研究院, 2017.
- [2] ALEXANDER I D. E Social media in disaster risk reduction and crisis management[J]. Sci Eng Ethics, 2014, 20(3): 238-254.

- [3] 张海波, 童星. 公共危机治理与问责制[J]. 政治学研究, 2010(2): 50-55.
- [4] YAN J. Examining the role of social media in effective crisis management: The effects of crisis origin, information form, and source on public crisis response[J]. *Communication Research*, 2014, 4(1): 74-94.
- [5] BOSONSON E. Local e-government 2.0: Social media and corporate transparency in municipalities[J]. *Government Information Quarterly*, 2012, 29(2): 123-132.
- [6] COOMBS W T. Ongoing crisis communication: Planning, managing, and responding[M]. Thousand Oaks: Sage, 2011.
- [7] LACHLAN K A, SPENCE P R, LIN X. Expressions of risk awareness and concern through Twitter: on the utility of using the medium as an indication of audience needs[J]. *Computers in Human Behavior*, 2014, 35(3): 554-559.
- [8] REGESTER M. Crisis Management: How to Turn a Crisis into an Opportunity[M]. London: Hutchinson Business, 1987.
- [9] GRAHAM M W, AVERY E J, PARK S. The role of social media in local government crisis communications[J]. *Public Relations Review*, 2015, 41(3): 386-394.
- [10] 聂静虹, 娄拥军, 王博. 论危机情境与政府话语策略[J]. *社会科学研究*, 2013(1): 196-201.
- [11] COOMBS W T, HOLLADAY S J. Helping crisis managers protect reputational assets: initial tests of the situational crisis communication theory[J]. *Management Communication Quarterly*, 2002, 16(2): 165-186.
- [12] 金太军, 赵军锋. 公共危机中的政府协调: 系统、类型与结构[J]. *江汉论坛*, 2010(11): 63-69.
- [13] 张志安, 曹艳辉. 政务微博微信实用手册[M]. 广州: 南方日报出版社, 2014: 48.
- [14] NORRIS D, REDDICK C. Local government in the United States: Transformation or incremental change?[J]. *Public Administration Review*, 2013, 73(1): 390-400.
- [15] WELCH S, THOMPSON K. The impact of federal incentives on state policy innovation[J]. *American Journal of Political Science*, 1980, 24(4): 715-729.
- [16] FAN Q. An evaluation analysis of e-government development by local authorities in Australia[J]. *International Journal of Public Administration*, 2011, 34(14): 926-934.
- [17] 张磊. 政务舆情回应需把握好五个原则[N]. *学习时报*, 2016-12-19(005).
- [18] CHUN S A, SHULMAN S, SANDOVAL R, et al. Government 2.0: Making Connections between Citizens[J]. *Data and Government Information Polity*, 2010, 15(1-2): 1-9.
- [19] 刘力锐. 基于网络政治动员态势的政府回应机制研究[M]. 沈阳: 东北大学出版社, 2012: 14.
- [20] MERGER I, BRETSCHNELDER S. A Three-Stage Adoption Process for Social Media Use in Government[J]. *Public Administration Review*, 2013, 73(3): 390-399.
- [21] PERTERS K, CHEN You-bo, ANDREAS M, et al. Social Media Metrics - A Framework and Guidelines for Managing Social Media[J]. *Social Media and Marketing*, 2013, 27(4): 281-298.

编辑 刘波