

论公共传播中的舆情治理机制

——基于广州应急管理系统的舆情治理案例

李德欣

广州市广播电视台, 广东 广州 510000

摘要: 随着数据挖掘和算法技术的发展, 舆情系统和监控手段日益被重视。政府部门和国有数据服务运营商利用数据获取的便利, 建立起不同层级和领域的舆情分析和监控平台, 当下这些平台俨然已经成为公共传播领域的基础设施, 为越来越多的公共行政部门和大型市场主体提供舆情预警、速报、分析总结等服务。技术手段成为继公权力和资本以外第三种干预力量进入公共空间, 影响着舆论、尤其是网络舆论(线上民意)的生成和发展。本文通过具体的舆情监控机制和场景, 探讨公共传播中舆情治理实践与舆论形成之间的关联和张力。

关键词: 公共传播; 舆情监控; 网络舆论; 舆情治理

On the Public Opinion Governance Mechanism in Public Communication: A Case of Public Opinion Governance Based on Guangzhou Emergency Management System

Li, Dexin

Guangzhou Broadcast Network, Guangzhou, Guangdong, 510000, China

Abstract: With the development of data mining and algorithmic technologies, public opinion systems and monitoring tools are increasingly emphasized. Government departments and state-owned data service operators have taken advantage of the convenience of data access to set up public opinion analysis and monitoring platforms at different levels and domains, and now these platforms have become the infrastructure of public communication, providing more and more public administrations and large-scale market entities with services such as early warnings, quick reports, analysis and summarization of public opinion. Technological means have become the third intervening force in public space after public power and capital, influencing the generation and development of public opinion, especially online public opinion (public opinion on the Internet). This paper explores the connection and tension between the practice of opinion governance and the formation of public opinion in public communication through specific mechanisms and scenarios of public opinion monitoring.

Keywords: Public communication; Opinion monitoring; Online public opinion; Opinion governance

DOI: 10.62639/sspsstr25.20240106

公共传播是各类主体在公共场域中的信息传递和行为互动。有学者将公共传播定义为“公共传播当为公共关系的职能的拓展和移情”, 认为公共传播是协调各公共主体之间关系的行为。本文从场域、目的两个维度切入, 用四象限法来构建公共传播的边界, 先确定舆情治理的对象, 再探讨舆情治理的具体措施。

一、公共传播和技术赋能

(一) 公共传播行为的确定

表1: 传播层级和边界的四象限划分法

	↑ 利益涉及群体大		
← 空间可进入程度低	国际机密 商业机密等 (第三层级)	政府公示信息 企业品牌宣传 公众维权活动等 (第一层级)	→ 空间可进入程度高
	人日记 私人信件 隐私信息等 (第四层级)	个人博客 朋友圈日常展示等 (第二层级)	
	↓ 利益涉及群体小		

根据表1, 本文划分出传播行为的四个层级, 分别为: 一级, 完全的公共行为, 二级, 公开的私人行为, 三级, 涉密的公共行为, 四级, 纯粹的私密行为, 这四个层级里进入公共空间的可能性依次递减, 一级行为天然属于公共传播场域, 二级和三级行为属于有可能进入公共空间的隐性公共传播行为, 而四级行为基本不进入公共空间, 可以不划入公共传播范畴。

(二) 公共传播中的舆论与舆情

舆论是公共空间中的一种合意, 是一种公共的理性表达, 而舆情则是特地场景、时间节点和事件下形成的公众的意见表达和情绪气候。舆论和舆情互相作用和互相影响, 舆论是聚合的, 比舆情更稳定, 更符合主流价值体系, 而舆情更偏向于偶发、散发和极端, 一般伴随公共传播中的危机出现。

信息进入公共空间后形成的矛盾冲突, 一方面是由于其指涉的主体间的利益冲突(比如群众维权与政府维稳之间的矛盾), 另一方面是由于话语权的争夺引发的话语空间冲突(比如平台引流和注意力争夺)。当协调机制失效后, 就会

(稿件编号: SSTR-24-6-4007)

作者简介: 李德欣(1983-10), 男, 汉族, 籍贯: 广东高要, 法治频道, 职称: 记者, 研究生学历, 研究方向: 新闻传播。

导致危机,也即公共传播危机。当下的公共传播危机一般以线上的形式出现,危机发展的边界可以扩张到全国有网络覆盖的区域,甚至外溢到境外。公共传播危机的干预和治理,把危机中散发的情绪重新整合为公众合意,是政府执政能力的体现,也是社会治理的共识。

综上所述,公共传播中的舆情治理,就是通过对公共空间上信息传播行为的干预,而把舆情转变为舆论,整合为社会主流价值观的过程。

(三) 技术赋能下的舆情治理机制的建立

危机管理理论中把网络危机发展分为四个阶段:潜伏期、爆发期、蔓延期、消退期(恢复期),不同阶段展现出不同的舆情特点,干预和治理手段也不同。罗伯特·希斯在其危机管理4R模型中提出了危机缩减(Reduction)、危机预备(Readiness)、危机反应(Response)和危机恢复(Recovery)四个阶段,并针对性提出了从组织制度、人员分工、手段措施等方面处置危机的路径。其模型中主要依托的舆情治理工具是大众媒介,而当下以数据和算法为驱动的社交媒体时代中,舆情监控服务在市场上成爆发式增长,在此基础上,围绕舆情监控技术为核心,建立新媒体语境下的舆情治理机制成为可能。

以危机管理4R模型为基础进行推演,危机管理的全流程皆可嵌入舆情监控技术,达到更好的干预效果,如下表:

表2: 舆情监控技术在危机管理各阶段的功能和目标

阶段	功能	目标
危机缩减	环境监测	实现主体间的互动和涵化
危机预备	前置预警	预留响应的操作空间
危机反应	实时反馈	提供决策分析研判
危机恢复	复盘总结	培训学习和制度化改进

以广州市应急管理局为例,从2019年机构整合挂牌开始,就依托第三方机构启用了舆情监控服务,持续开展网络舆情监测和预警工作。采取日报、周报、月报以及分区(下辖各区各镇街)报告。当辖区内发生突发应急管理事件(自然灾害及次生灾害、安全生产事故、突发社会治安事件及公共卫生事件,均纳入预警范围)时,还会进入预警响应的舆情应对流程,采取舆情分析专员专岗,实时反馈网络舆情。舆情监控系统后台的数据端口与应急指挥平台对接,实时的监控数据以看板形式嵌入指挥平台的可视化系统中,供指挥长研判和决策使用。同时舆情响应和治理流程也已整合至应急预案中,全市应急系统内开展的综合应急演练,舆情治理的相关科目是必练环节。经过逐步整合和流变,现已形成一套稳固的舆情治理机制,如何提升机制的效能成为下一步的目标。

二、基于舆情监控技术的舆情治理实践案例分析

本部分内容将通过一个真实案例探讨舆情监控技术在公共传播危机应对实践中的作用与不足。

(一) 案例回顾

2021年7月30日中午12时46分许,位于广州市黄埔区的广州地铁21号线神舟路站发生站台进水事件。这起事故的原因是由于中午时分突降大暴雨,导致地铁站外一个位于低洼处的施工工地积水,而这个施工工地与地铁站其中一个尚未启用的出入口相连,施工方在工地和下沉式地铁出入口之间建了一堵挡水墙,防止积水侵入地铁站。但当日的大暴雨漫过了这堵挡水墙,冲入站内,造成地铁站厅淹水的现象。事故并未造成人员伤亡和地铁停运,本来算一起轻微事故,但因为该事件发生前的10天,发生了全国关注的720郑州暴雨亡人事故,当时依然处于事故的舆论消退期,质疑城市基础设施建设、对地下设施包括地铁公司的责任方和管理方实施“追责”等议题依然是舆论焦点,神舟路站这起进水事故极易产生叠加效应,形成又一舆情灾害。

事件发生后的一小时内,当时在站内乘客拍摄的短视频已经开始占据广州当地的社交媒体私域,而媒体记者也已经前往现场。黄埔区应急管理局响应迅速,由副局长带队赶往现场进行调查处置。15时33分,黄埔应急管理公众号发布了初步原因和事发时站台内的监控视频,对外告知事故发生的初步原因、无人员伤亡等情况,并协调安排媒体记者到现场进行直播连线,积极回应网民评论。到了下午18时左右,全网关于这次舆情的讨论基本平复。

(二) 案例的危机处置措施总结

第一,及时处置事故。雨水倒灌进地铁站内的程度并不严重,当时工地、地铁站均有人值守,进行了抽水、疏散等措施,没有发生伤人亡人的情况。因为处置得力杜绝了危机扩大和发展的可能。

第二,同步处置舆情。应急管理部门的负责人在指挥现场救援和事故处置的同时进行了舆情的治理,当时黄埔区应急管理局副局长了解掌握完初步情况后,正面接受了媒体采访,同时在区应急局官方平台上发出公告,协调媒体记者在事故现场进行直播连线,在两三个小时内就已经完成了一次舆论场的话语生态构建。在事故视频还没有大范围扩散的时候,媒体对现场报道的视频就已经出现在网络上,利用官方信息挤占了流言产生和传播的空间。

第三,进行复盘和建档。利用媒体的连续追踪报道,形成该事故一个较为完整的生长周期的图文视频档案。包括后续工地的防水措施改进、地铁站的应急疏散演练等,均邀请媒体进行追踪报道和回访,防止社交媒体时代“长尾效应”作用下次生舆情灾害的发生。

(三) 案例的公共传播和舆情治理视域分析

首先结合公共传播的四象限模型分析,这个案例中引发舆情的信息源是地铁乘客个人拍摄的地铁站内进水视频(具体当事人已不可考),视频通过微信群和朋友圈传播,最初属于二级传播行为,但进入网络公共空间后结合自然灾害、地下空间安全等公共利益,再经过媒体传播放大,

跃升为一级传播行为,演化为显性公共传播事件,叠加之前的郑州暴雨亡人的负面情绪,舆情演化极快,极短时间内已经登上微博地区热搜榜。

表3:广州地铁21号线神舟路站进水事件舆情传播态势

话题总量						
3000						
2500		•	•			
2000				•		
1500						
1000					•	
500						
0	•					•
时间轴	13:00	14:00	15:00	16:00	17:00	18:00

(数据来自明镜舆情分析平台)

从监控后台的数据得知,事件发生后的1小时内(14:00),网上公共空间的信息量(全网信息量)已经达到2500条,并维持到15:00,直到黄埔区应急管理局初步公示后,信息量开始回落,结合文本分析,14:00-15:00信息量上升期(舆情增长期)的评论以负面、质疑居多,如网民“启什么昌”称:“广州的排水系统一如既往的差”。信息量下降期(舆情回落期)的评论以中性偏肯定居多,如网民“谢哇哇”称,“广东对于暴雨预警一直机制都很完善,人们对于暴雨台风预警都很关注且已形成常识。”

通过舆情分析报告可见,舆情监控在公共危机应对中十分必要。首先,体量监测和阈值预警可以实时研判舆情发展形势,让治理者把握舆情事件的规模级别,依据预案采取对应的处置等级,更贴合政府的组织架构和行政流程,这也是指挥长能快速应对危机的前提,同时也提示了舆情监控体制中的阈值设置和分级响应的必要性。

其次,话语和内容分析可以对舆论引导提供很好的依据,提取关键信息节点内容,重点回应,是一个可行策略。比如在舆情增长期看到有对地铁排水系统的质疑,但通过初步调查,事故原因是未完工的工地积水,那么官方可以作出更精准的引导回应,消除传播噪声。而实际上当时政府也是这么做的,安排舆情专员到相关内容的微博、头条文章下进行回应。值得一提的是,目前的监控平台依然以文本分析为主,应该提升从多元多模态内容中抓取信息的能力,比如增加对短视频、音频、图形文字(OCR)、缩略词、转义词等的识别,减少监控盲区。

最后,是舆情治理的时效问题。在这个案例中,舆情发展过程很短,从爆发到回落消退只经历了4个小时。过去应急管理部门处置现场事故,往往是领导干部和处置人员全部压往一线,精力主要用于处置线下危机,事后才为辟谣“跑断腿”。在这个案例中,黄埔区应急局用的是现场处置和舆情治理并行的双路径模式,事故现场处置和舆情也基本平息。诚然,事故等级较低,没有发生重大人员伤亡和财产损失,是危机快速平息的基础,但舆情实时监控技术的支撑依然为控制谣言生成和舆情扩散起到了关键作用。

(四)改进建议

本案例较为全面地反映了舆情监控技术在公共危机处置中发挥的作用。常态化应急管理制度的建立,分为事故前期,事故中期和事故后期。前期以预防为目标,中期以处置为目标,后期以教育为目标,预防阶段重视建立和利用组织制度、处置阶段重视运用技术手段、教育阶段重视人员培训,舆情治理机制应贯穿其中,对每个阶段的目标实施提供技术支撑。但本案例中的舆情治理,主要集中在事故中期的处置阶段和事故后的教育反馈阶段,忽略了监控技术在前期预防中的作用。因此本文提出一种思路:在事故前期的预防阶段,通过舆情监控系统来发现安全隐患,达到提前干预危机生成的目的。如通过抓取社交媒体上市民群众投诉或者“吐槽”的水浸黑点、消防隐患、劳动防护装备缺乏,来分析研判生产安全事故的隐患点,以舆情监控技术来引导政府的行政监督及执法行为,并逐步形成机制。

三、结语

舆情治理时的符号操作和话语表达,承载着治理主体的公信力和美誉度,涉及公共利益,面向社会公众,直接进入公域,会成为社会观念的重要组成部分,舆情治理失效,很有可能会引发新的舆情灾害。技术手段的引入,使得过去难以捉摸的舆情可以被看见甚至被操作。当下舆情监控系统已经成为很多公共部门必不可少的决策工具,但在具体的舆情治理实践中,要提升决策者和执行者的意识和能力,并非一朝一夕的事。实际操作中对主题词和分析词的增减,对时间点和传播节点的遮蔽和展示,都可能导致最终分析报告的偏移。把舆情监控机制纳入到公共传播体系内,除了预期能提升舆情治理效能,促进公共价值整合外,也应警惕技术滥用对治理者的异化。

舆情治理实践中应该强调舆情监控技术的工具理性,技术不能替代人作出价值判断,同时也应明晰,承载舆情和舆论的主体是公众而非公共部门,公共部门在治理过程中,应以促进公共利益为终极目标,解构自身的权力主体性,划定舆情治理边界,保障公众的隐私和合法权利,从而提升公众对政府舆情治理的理解和支持,才能达到舆情治理的最佳效能。

参考文献:

- [1] 邓理峰:问题为基、全息故事与因果探究:公共传播案例的叙述及分析方法[J].新闻春秋,2020,(05).
- [2] 许士春,魏钢毅:公共危机模式化管理问题研究[J].山东社会科学,2012(08).
- [3] 宣萍:新媒体时代政府公共传播管理研究——以海南海事局为例[D].海南大学,2021.
- [4] 孙楠:网络内容与舆情监控系统的设计与实现[D].南京邮电大学,2016.
- [5] 陶振:跨域公共危机治理中的府际联动:结构、类型与优化[J].广西社会科学,2020(07).
- [6] 李瑞:面向网络舆情监控的政府决策机理与效能提升研究[D].吉林大学,2019.