

“统”“治”重合：网络舆情治理中政府 跨层级介入的生成逻辑^{*}

——基于 38 例重大网络舆情事件的 csQCA 分析

吴小芳 潘云龙^{**}

摘要：跨层级介入日益成为我国政府治理网络舆情的重要方式，这一变化反映了我国多层级治理体制在网络社会新场景下的转型。网络社会驱使上级政府与基层政府形成“共同在场”的风险共同体并同时承担起政权维系和公共治理两个职能，当代中国的多层级治理体制也因此由统治分离转向“统”“治”重合。本文借助清晰集定性比较分析(csQCA)，验证了公共治理职能上移和政权维系职能下移与政府跨层级介入行为之间的因果联系，结果发现突击维稳型、舆情延宕型、催化议程型、政治窗口型、价值溃堤型和诉求积蓄型是触发跨层级介入的六种条件构型。本文的理论意义在于，进一步延伸了我国多层级治理体制的类型学划分；现实意义在于，提出我国信息社会里上级政府与基层政府的职能再划分以及属地负责制的重构。

关键词：网络舆情治理 跨层级介入 统治重合 清晰集定性比较分析

一、问题的提出

与传统媒介相比，互联网的无边界、去中心等特点孵化出了“人人皆可参与信息生产传播”的新型信息格局，同时也赋予了社会公众参与公共讨论、表达集体诉求的权利。然而，其中孕育的舆情风险亦构成当前社会治理所面临的新挑战(孟天广，2021)。《2021 年中国互联网舆论场研究报告》指出，移动舆论场作

^{*} 本文系广东省哲学社会科学规划 2019 年青年项目“我国儿童多维贫困指标建构与测量”(项目批准号:GD19YSH04)的阶段性研究成果。

^{**} 吴小芳，华南师范大学政治与公共管理学院；潘云龙(通讯作者，panyl@m.scnu.edu.cn)，中共中央党校(国家行政学院)公共管理教研部。

为社会舆论发酵主要平台的地位更加凸显,同时民生舆情占比逐年增大。随着网络舆情频发,跨层级介入正日益成为我国政府治理网络舆情的重要手段。它指的是,民众社会诉求越过低层级政府输入高层级政府后,高层级政府绕过低层级政府直接到基层发现和解决问题(安永军,2022)。其典型案例如丰县铁链女等事件,微博话题阅读量超20亿次,参与公共讨论的网民超120万人次,上级政府最终采取了派出调查组、联合办案等方式进行跨层级介入。这些处置方式在行政程序上突破了国务院办公厅印发的《关于在政务公开工作中进一步做好政务舆情回应的通知》中“按照属地管理、分级负责、谁主管谁负责的原则进行回应”的原则。可见,互联网及其衍生应用的兴起,正在解构我国既有的属地管理治理格局,逐步改变我国政府的政策议程设置与行政运作逻辑(田进、田雨,2021)。

既有研究多从政府回应性视角考察网络舆情下政府的政治行为符合民众意见的倾向性程度,但以往研究通常将政府视为一个整体,忽视了不同层级政府的分工与合作。一般来说,政府应对网络舆情的常用策略主要有回应与管控两种:前者指政府通过信息披露或直接介入促使网络舆情态势发生变化,包括通过公开渠道进行表态、将事件纳入议程并跟进处置、联系当事人进行调解等;后者则指政府利用强制性手段阻止舆情扩散,具体表现为封禁相关话题内容、对传播行为启动司法机制、利用网络警察控制事态等(方付建,2011)。从总体趋势看,我国政府越来越倾向于采用回应性策略,而政府的回应性也在不断提高(韩平、董珏,2010)。与西方的选举压力体制不同,我国政府回应性提高的原因在于:一是我国政府有意识地利用社交媒体及网络平台收集民众意见并以此作为社会、经济决策的参考(Thornton, 2011);二是我国政府决策过程呈现主体多元化倾向,大多数官员都愿意倾听和接纳民众的意见(Mertha, 2009);三是不少研究者指出这与我国自上而下的考核及问责机制密切相关(孟天广、李锋, 2015),但网络舆情能否成为中国政府提高回应性的真正渠道,则取决于中国政府对于国家—社会关系的质量感知(Meng, Pan & Yang, 2016)。可见,既有研究业已形成一共识,即中国政府对于网络舆情的回应性正逐步提高,但是对于具体回应方式的选择却鲜有研究。

基于以上背景,本文聚焦我国网络舆情回应中跨层级介入这一方式的触发机制。正如迪斯特霍斯特(Greg Distelhorst)等所言,既有的政府回应性视角常

常忽视上下级政府的互动,因此无法对政府的跨层级介入这类新兴现象给予充分解释(Distelhorst & Hou, 2014)。本文提出“统”“治”重合这一分析框架,借助《中国新闻年鉴》等渠道,摘选时间跨度为 2017—2020 年的 38 例重大网络舆情事件,利用清晰集定性比较分析(crisp-set qualitative comparative analysis, csQCA)回答跨层级介入行为的生成逻辑。具体而言,本研究将集中解释以下问题:(1)在网络社会驱动下,我国多层级治理体制呈现出什么变化?(2)这一变化如何触发政府的跨层级介入行为?

二、分析框架:从“统”“治”分离到“统”“治”重合

在多层级治理体制理论框架中,周黎安的行政发包制、周雪光与练宏的控制权分配和曹正汉的“统”“治”分离,都是阐释我国上下级政府互动的经典理论,但它们之间存在不同。前两者在委托—代理关系的基础上将提高治理效率视为主要目标,降低治理风险则被当作派生需求;而“统”“治”分离理论则区分了中央政府和地方政府的不同偏好,指出中央政府会优先关注政权稳定,因此多层级治理体制运作的首要任务是降低治理风险(曹正汉, 2014)。曹正汉的“统”“治”分离与互联网时代塑造的风险社会相契合。网络社会所积聚的舆论压力和集体行动能力蕴含着巨大的治理风险,国家治理重心亦由此转向降低风险。因此,本文将在“统”“治”分离的理论基础上展开分析。

(一)“统”“治”分离:多层级治理体制中的传统职能分配

“统”“治”分离的根本性特征在于多层级治理体制的政权维系(“统”, domination)与公共治理(“治”, governance)两个职能相分离。“统”的行动主体通常是中央政府,最终目的在于维护政权稳定与国家统一,尽管“统”的行为在某些情境下会涉及公共治理(如制定实施全国性的法律),但这是政权维系所必需的举措,所以应当归属到“统”的范畴;“治”的行动主体则通常是地方政府,最终目的在于处理各类分散性的公共事务,即“各治其事”(曹正汉, 2021)。这种“统”“治”分离的职能分配思想与古德诺的政治—行政二分法以及托克维尔的集中统治与分散治理理论一脉相承,但在实际治理情境的应用分析中相较于后两者更为灵活。

“统”“治”分离还具有两大关键特征。一是各层级政府之间的非共同在场,在实际治理情境中各层级政府存在时空分离。在传统治理场域内,各级政府间存在空间距离,上下级之间难以观测对方的行为,因而唯有属地政府是社会治理中的真正在场主体且拥有实质权威(周雪光,2017)。此时,信息传输以各级党政系统之间的单通道为主,其他新闻系统或学术组织的信息补充为辅,这也是造成信息不对称和信息属地化的主要原因(朱光磊,2008)。二是“统”与“治”的相对性。“统”“治”分离并非单纯指涉中央政府与地方政府,而是可以延伸到上下级政府之间。上级政府对于下级政府的整合统一亦算是“统”的行动,下级政府对于公共事务的处置相对于上级政府便是“治”的行动,此时,上级政府和下级政府分别成为“统”和“治”的行动主体。结果,在“统”“治”分离的结构中,上级政府是非在场主体,下级政府在治理行动中无须考虑政权的合法性危机问题,治理失效不会危及上级政府的政权合法性。因此,下级政府在实际政策执行过程中,常常出现避责、消极处事等执行偏差(倪星、王锐,2018)。

我们进一步引入社会民众这一主体。由“包息包讼”等制度安排衍生的信息属地化,使得民众诉求难以越过基层政府到达上级政府,上级政府也难以绕过基层政府完成与治理绩效有关的信息收集以实施跨层级介入,因此基层政府常常拥有实质权威,社会民众在诉求表达中往往处于弱势(周黎安,2017)。在这一视角下,跨层级介入可被视为上级政府作为非在场主体越过基层政府这一在场主体,直接接触社会民众或介入社会事件的手段(图 1)。

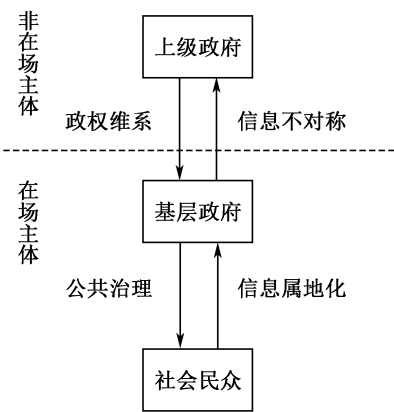


图 1 “统”“治”分离下的上级政府—基层政府—社会民众模型

(二)“统”“治”重合：共同在场下上下级政府的风险共担

网络社会使得社会民众与上级政府的直接信息交互成为可能,上级政府由非在场主体转变为在场主体,上级政府与基层政府在社会治理情境中处于前所未有的共同在场的风险共担状态。不少学者都注意到两者的职能分配也由此发生转变。古尼茨基(S. Gunitsky)认为,当代中国在建设现代化政权的过程中,常常借助网络平台收集地方政府代理人的可靠信息以增强政权合法性(Gunitsky, 2015)。陈慧荣等学者则指出信息整合(information integration)技术重新定义了政府的稳定政权与社会管理两种职能定位(Chen & Greitens, 2022)。基于此,本文提出“统”“治”重合的分析框架(图2)。

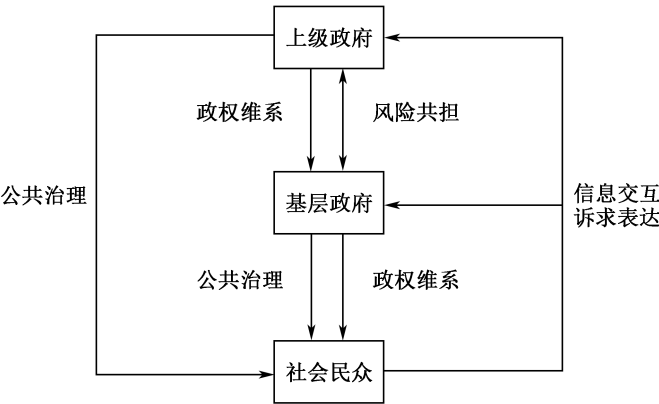


图2 “统”“治”重合下的上级政府—基层政府—社会民众模型

一是公共治理责任发生上移,上级政府直接参与公共治理。在网络社会中,社会民众的天然弱势成为网络空间汇聚情感认同与道德支持的基础,以此为根基形成的社会关切及舆论压力使得先前原子化、分散化的诉求表达演化为大规模的具有冲击合法性风险的网络舆情(杨嵘均,2015)。更重要的是,网络空间中的公共行为能够突破信息属地化的限制,驱使上级政府在直面相关诉求的同时消减基层政府的实质权威。以此为基础,上级政府与基层政府在网络空间中的共同在场使得两者成为实质上的风险共同体,此时基层政府的公共治理职能发生上移,上级政府无法在治理风险中置身事外,因而需要利用跨层级介入等方式承担起公共治理的职能。

二是政权维系职能开始下移,基层政府成为政权合法性的重要载体。过去社会民众认为,上级政府由于信息不对称而对基层政府的失职失责不知情,因此治理失效的责任全在基层政府;如今民众能够在互联网上表达诉求乃至与上级政府进行互动,此时他们会认为上级政府是在场主体且有能力直接参与社会治理,而基层政府则是在上级政府在场的情境下进行运作。至此,政权的合法性载体便从上级政府扩展至基层政府,基层政府亦需要为政权合法性负责,而上级政府为维护合法性则不得不考虑利用跨层级介入等手段进行纠偏。

综上所述,网络社会驱动着我国多层级治理体制由“统”“治”分离转向“统”“治”重合,政府的跨层级介入行为便是具体表现。确切来说,“统”“治”重合可以表述为社会民众在网络空间中自下而上地对共同在场的上级政府与基层政府表达诉求,进而促使上级政府与基层政府共担风险并引致两者的“统”“治”职能发生重合(表 1)。

表 1 “统”“治”重合下的上级政府与基层政府的职能分配

	上级政府	基层政府
“统”:政权维系	是	是
“治”:公共治理	是	是

三、研究设计

(一)csQCA 方法的适配性

本文借助 38 例重大网络舆情事件对统治重合与政府跨层级介入行为的关系进行检验。相对于传统定量方法强调各变量的单一影响,定性比较分析方法(QCA)强调因果机制的多重并发性,即把特定的案例看作不同条件组合(configuration)的结果。本文选择 csQCA 的原因如下:第一,csQCA 符合研究的简便原则。政府跨层级介入的行为发生与否为简单的二元阈值,适合使用清晰集(crisp sets)。第二,csQCA 不受样本量限制,其结果稳健性取决于样本本身的代表性。本文具有 38 个案例,解释变量为 2 个预测因素和 3 个情境因素,较好

满足了 QCA“通常选择 4~6 个解释条件,10~40 个案例”的条件。第三,传统定量分析并不适用。影响舆情治理跨层级介入的各个因素并非相互独立,且不一定是线性相关关系。第四,QCA 的迭代本质支持中等程度的普遍性,可以实现复杂案例的系统比较。这就区别于传统的定性研究,降低因为无法得出普遍性结论推断而受到的质疑。本文选用的 csQCA 是使用最为广泛的 QCA 技术,其主要步骤包括:(1)在文献综述的基础上选择条件并进行结果标度;(2)基于研究任务选择案例;(3)赋值并构建真值表;(4)对条件的必要性和充分性进行分析;(5)结果展示与阐释(Ragin & Fiss,2008)。

(二)案例选择

为满足充分同质性、最大异质性和同时包含正面结果与负面结果等要求,保障案例的丰富性与多元性,本文的案例通过两个渠道进行摘选:一是 2017—2020 年《中国新闻年鉴》中的全国新闻舆论工作综述,该来源的案例共计 25 个;二是一些非官方舆情监测机构如新浪舆情监测、蚁坊舆情监测等系统,我们从该来源摘选 13 个案例纳入运算。总体来看,本文摘选的案例足够具有代表性。首先是分布范围广,本文案例涵盖了我国东、中、西部,能呈现不同经济社会条件的差异性。其次是相关事件的百度指数峰值均突破 1000,属于近年来影响较大的舆情事件。最后则是本文选取的案例满足了中等样本下的样本数量与条件数量的良好平衡,且条件变化比例亦符合 25%~30%的要求。综合来看,本文所选取的案例适合 csQCA 分析。

(三)变量界定与测量

通常来说,csQCA 对于条件的选取往往建立在理论预设之上,研究者需要根据研究预期及经验法则来做出选择并赋值。有鉴于此,本文将“统”“治”重合作为预测因素,它指本研究所重点关注的逻辑条件,即解释变量。同时,本文找出既有研究提到的可能会影响结果变化的情境条件作为控制因素。

1. 预测因素:“统”“治”重合

(1)公共治理职能上移(运算中以 attention 表示)

本文将公共治理职能上移操作化为上级政府的注意力变动。公共治理职能在实践中常常表现为行政决策,而决策行为是与决策者的注意力紧密联系在一

起的。受到时间及成本的约束,决策者通常无法多线处理所有公共治理事务,而必须判断事务的轻重缓急,这个判断过程就是注意力变动(王印红、李萌竹,2017)。基于此,本文将公共治理职能上移进一步操作化为上级政府因受网络舆情影响而发生注意力变动,媒体表态则是当代中国政府注意力变动的最好表征。本文借鉴景跃进等的论述,将官媒表态限定为新华社表态,主要形式包括邀请特约评论员对事件撰文评论、对事件进行跟进报道、在新华社融媒体账号或新华网上刊登与事件有关的内容(景跃进、陈明明、肖滨,2015)。符合上述任何一种或几种情况时赋值为1,其余赋值为0。

(2) 政权维系职能下移(运算中以 cumulation 表示)

本文利用舆情积蓄情况来考察政权维系职能下移与跨层级介入的因果联系。在中国的互联网情境中,民众表达经由互联网承载的公共领域(public sphere)进行传播后,常常会形成富有集体行动色彩的群聚性舆论乃至发展为群体性事件(杨嵘均,2015)。结合前述可知,在基层政府提供的制度化维权渠道不够畅通的情况下,民众将通过公共领域积聚的舆论压力迫使公权力介入处理相关事件,而这种舆论压力实质上正同时指向共同在场的基层政府与上级政府。由此,当基层政府在上级政府在场的情境中无法及时妥善处置事件而导致舆情积蓄时,其带来的各类公开化的矛盾积蓄将损害政权合法性。综上所述,本文参考周俊等人的研究对舆情积蓄进行阈值界定,即在事件发生50天后事件关键词的百度指数依然能突破1000的赋值为1,其余赋值为0(周俊、王敏,2016)。需要注意的是,倘若事件本身持续的时间已经超过50天,同样赋值为1。

2. 控制因素:情境条件

(1) 契合公共议题(运算中以 issue 表示)

本文假设舆情事件是否契合具体公共议题同样会影响政府的选择性行动。孟天广等的研究发现,相对于党员代表大会、人民代表大会等正式制度所包含的诉求表达路径,民众通过网络这一非正式渠道向政府表达诉求时,若要获得政府回应是有条件的(Meng, Pan & Yang, 2016)。基于此,本文将网络舆情事件是否契合公共议题纳入考量。公共议题类别参考国务院发展研究中心2015年发布的中国民生指数客观指标体系,只要舆情所涉事件符合该报告提到的18类诉求的任意一种则赋值为1,其余赋值为0(中国民生指数研究课题组,2015)。

(2) 政治压力传递(运算中以 politic 表示)

本文假设政府的行为受到政治压力的影响。在我国,每年一次的全国两会、中央全会以及五年一次的全国党代会,都是极为重要的政治活动。在此期间,政府机构重点关注社会热点问题,在缓解各方面矛盾、促进社会稳定方面将分配更多的注意力。据此,本文参照梅赐琪等人的研究,只要事件的发生时间处于当年的全国两会、中央全会或全国党代会召开的当月及前后一个月,均赋值为 1,其余赋值为 0(Mei & Wang,2020)。

(3) 维护价值秩序(运算中以 value 表示)

本文假设舆情事件对于社会价值体系的冲击亦是政府采取行动的重要动因。不少学者强调,社会的基本价值体系是确保社会安定有序的重要支撑。本文参考方付建的研究,通过主观赋值的方法对事件的价值冲击严重程度进行赋值,冲击较为严重者赋值为 1,冲击较轻者赋值为 0(方付建,2011)。

3. 结果标度:跨层级介入(运算中以 outcome 表示)

当市直部门及更高级别的行政组织,或接管基层政府执行不力的相应工作,或成立跨层级联合调查组,或成立联合领导小组,或向事件所属地域派出调查组时,均会被定义为跨层级介入。符合上述任意一种或几种情况时赋值为 1,其余赋值为 0。

四、网络舆情治理中政府跨层级介入的生成逻辑分析

(一) 单一条件的充要性分析

本文结合 fsQCA3.0 以及 Tosmana1.61,以便于结果的相互矫正和可视化呈现。在正式进行 csQCA 之前,我们需要讨论单一条件是否有成为充要条件的可能性。如表 2 所示,就充分性而言,各条件的一致性均低于 0.9,不构成充分条件;就必要性而言,仅舆情积蓄的覆盖率大于 0.9,但也不是充要条件。可见,网络舆情跨层级介入治理的行为具有复杂的触发机制,并非单一因素所能导致的。

表 2 单一条件充要性检验表

	一致性	覆盖率
attention	0.88	0.77
cumulation	0.60	0.92
issue	0.84	0.54
politic	0.44	0.85
value	0.68	0.08

随后,我们对原始数据表进行合成处理以形成“真值表”(truth table)。“真值表”即组态表,是给定条件与给定结果的组合,每种组态可以对应多个案例。经过检查,有两个条件组合存在“矛盾组态”。由此,我们采用拉金(Charles Ragin)所建议的方法,对真值表进行“矛盾迭代”,即将所有矛盾组态重新编码为 0 以达到结果关系的一致性,这种处理也更符合案例导向的思维逻辑(Ragin & Fiss,2008)。

(二)布尔最小化运算及结果

完成真值表的矛盾迭代后,进行 csQCA 的布尔最小化运算求解。该运算事实上可以引入反事实(counterfactuals)推断以获得更具有普遍性的条件组合。^①本文参考菲兹(P. Fiss)的研究,即以详细分析居间结果为主并借此把握核心因果路径(Fiss,2011)。表 3 呈现了布尔最小化的最终运算结果,各结果的覆盖率及一致性均达到了较高水平。需要补充解释的是,此处结果覆盖率之所以为 0.92 而非全覆盖,是因为在上一步的矛盾迭代中有两个网络舆情事件的结果标度被重新赋值为 0。

^① csQCA 对于反事实推断有三种处理准则:第一,尽可能避免使用“逻辑余项”参与分析,以该准则为基础进行运算产生的是复杂结果(complex solution);第二,尽可能地将所有“逻辑余项”纳入计算中,在这一情况下产生的结果是简化结果(parsimonious solution),又称“困难反事实”(difficult counterfactual);第三,在使用“逻辑余项”时充分考虑过往研究经验或自身理论预期,如此一来产生的结果便被称为“居间结果”(intermediate solution)或“简单反事实”(easy counterfactual)。三种结果的关系是:居间结果是简化结果的超集(superset),同时也是复杂结果的子集(subset)。基于理论探索及数据利用效率最大化的目的,本文在进行布尔运算时并未设置限制性预设,因而居间结果与复杂结果可以进行合并。

表 3 居间条件组合结果

条件组合	原覆盖率	净覆盖率	一致性
attention * ~ value * politic	0. 20	0. 04	1
attention * cumulation * politic	0. 28	0. 20	1
issue * attention * ~ cumulation * ~ politic	0. 20	0. 04	1
issue * ~ cumulation * ~ value * politic	0. 12	0. 04	1
issue * attention * value * ~ politic	0. 40	0. 24	1
issue * ~ attention * cumulation * ~ value * ~ politic	0. 04	0. 04	1
结果覆盖率		0. 92	
结果一致性		1. 00	

(三)结果阐释

由表 3 的条件组合结果可知,居间结果有六种条件组合构型,而其中的五种构型都与“统”“治”重合中的公共治理职能上移及政权维系职能下移有关。这无疑说明了“统”“治”重合在触发政府的跨层级介入行为中发挥着决定性作用,情境条件则起着辅助效果。各个条件构型的具体内容、产生逻辑及典型案例如下文所示。

1. 突击维稳型(attention * ~ value * politic)

此类条件构型可以如此表述:该类网络舆情尽管对于社会的价值伦理冲击较低,但由于处于政治周期并受到上级政府关注,与公共治理职能上移相契合,相应层级的政府部门迅速进行突击维稳式的跨层级介入。该构型的生成逻辑在于,首先,在重要的政治周期内,面对来自整个社会的巨大压力,为了营造良好的会议气氛,政府通常会加强对舆情的管理,以控制风险。其次,上级政府在政治周期之中既需要注意来自社会的风险,也需要觉察来自基层政府的代理风险。在上级政府看来,此时出现的网络舆情兼具治理失败与代理有偏的双重内涵。由此,公共治理职能上移,上级政府以跨层级介入的方式越过基层政府进行收权纠偏。“哈尔滨天价鱼事件”是该构型下的典型案例,该事件发生在当年全国两会召开之前。当事人于 2016 年 2 月 14 日在微博爆料称存在“万元天价鱼”宰客现象,当天哈尔滨市松北区便成立了调查组并于第二天通报调查结果。随后,2 月 16 日,哈尔滨市政府召开会议部署“天价鱼事件”专项调查工作,实施跨层级介入。而在事件发生四天后(2 月 18 日),《新华社每日电讯》对该事件发表评论。哈尔滨市政府于 2 月 21 日凌晨做出处罚决定,吊销涉事饭店营业执照并罚

款,同时饭店所属地的松北区市场监督管理局等相关部门的多名干部被问责。

2. 舆情延宕型(attention * cumulation * politic)

此类条件构型表述为,虽然相关网络舆情已积蓄较长时间且上级政府亦释放了注意力信号,但由于所涉事件较为复杂、后续影响深远,上级政府先对舆情进行延宕处理(先表态关注,缓解舆情但暂不介入),随后借助政治周期的契机进行跨层级介入。综合来看,该构型揭示两方面的重要内容:一是跨层级介入作为一种民意驱动的非常规治理手段,在实践中必然会存在滞后性及局限性,因此不可将其视为治理网络舆情的“万能钥匙”;二是政府行为偏好与行为成本密切相关,这种行为成本不仅取决于组织内部成本,如预算、人力等因素,同时也取决于治理任务难易这一外生成本。“江歌被杀案”是该构型下的典型案例,该案件发生于2016年11月3日,由于涉及案件的属地问题,司法处理程序颇为复杂,国内舆情持续发酵。在后续的事情发展中,江歌母亲正式以生命权纠纷为由起诉该案件另一相关人员时,属地的省委政法委对此案进行表态并挂牌督导。

3. 催化议程型(issue * attention * ~cumulation * ~politic)

此类条件构型可以这样表述:上级政府对网络舆情所包含的具有明确导向的公共议题分配了注意力,相关议题由此被纳入上级政府的政策议程当中,进而推动跨层级介入行为的实施。该构型是公共治理职能上移的一种重要构型,其内在逻辑与王绍光所表达的“闯进来”类似:社会公众通过在网络空间中聚集起关于某一议题的强大舆论“闯进”了政策议程制定的“进善之门”,以此向上级政府表达民意并实现政治参与(王绍光、樊鹏,2013)。当然,该条件构型的网络舆情往往与政府经常需要面对的公共议题有关,其中蕴含的民生诉求亦十分清晰,上级政府更容易将其纳入政策议程并进行跨层级介入。其典型案例是“淳安女童失踪案”,2019年7月4日杭州淳安一女童被租客从家中带走后失联,7月8日女童家属报案,7月9日属地公安网刊寻人启事后引爆舆情。7月10日新华社官方微信公众号发布推送,号召民众提供线索的同时,呼吁加强对孩子的安全教育。同日,浙江省公安厅宣布成立省、市、县联合专案组,组织警力赴多地开展调查,并于舆情爆发五天后即7月14日实现结案。在结案的新闻发布会上,专案组负责人呼吁全社会关注少年儿童的安全防范教育,强调浙江省公安厅在接下来的工作中会进一步开展相关教育活动。

4. 政治窗口型(issue * ~cumulation * ~value * politic)

此条件构型可以表述为相关网络舆情事件反映了具体的公共议题且恰好遇上政治活动周期,“政治窗口”由此打开,上级政府进行跨层级介入。需要注意的是,该条件构型完全是由情境条件构成的,因而是对“统”“治”重合模型的重要补充。此构型的典型案例是“成都七中食品安全事件”,该事件发生于2019年3月12日并引起社会关注,此时正值全国两会召开之际(2019年3月5—15日)。事件发生的当天下午,属地的区教育局、市场监管部门赶赴现场进行调查。次日,属地的市委副书记、市长组织召开专题工作会议进行调查部署并传达省委指示;同日傍晚(18时),国家市场监督管理总局表态督促四川省市场监管部门开展调查,并同时要求其他各地市场监管部门全面排查学校食品安全隐患。

5. 价值溃堤型(issue * attention * value * ~politic)

此类条件构型可以这样表述:该类网络舆情事件不仅反映了明确的公共议题,同时也对社会价值造成了严重的冲击。在此情况下,上级政府释放注意力信号并进行跨层级介入。此构型是公共治理职能上移的重要构型之一。该类构型的网络舆情事件,由于自身发端于公共议题且对社会的价值冲击较大,社会公众的负面情绪累积有可能引致失范。上级政府对于危及公共价值体系的网络舆情更容易采取行动,以防止社会民众行为过激。其典型案例是“陕西产妇坠楼事件”,该事件发生于2017年8月31日,一名孕妇在医院因无法忍期待产疼痛而跳楼自尽。当晚,县公安局介入进行调查。该事件次日引爆网络舆情,属地的市委、市政府和省卫计委于9月2日成立联合调查组介入调查。事发医院于9月3日发布有关情况说明,9月5日调查组公布初步调查结果。新华社官方微信公众号于9月6日发布推送,强调应关注医院在其中的相关责任。在新华社发表评论后的次日,国家卫计委表态督促属地卫计部门依法依规严肃处理,最终事发医院的主要负责人和妇产科主任于9月10日被停职。

6. 诉求积蓄型(issue * ~attention * cumulation * ~value * ~politic)

该类构型可以这样表述:该类网络舆情反映具体的民生相关议题,且舆情积蓄了较长时间,上级政府出于协助基层政府维系政权稳定、防止事态进一步扩大的目的,实行跨层级介入以平息事态,此构型是政权维系职能下移的重要构型之一。从某种意义上说,诉求积蓄型与催化议程型是互相补充的条件构型。当基层政府处于信息社会中时,因与上级政府共同在场而成为上级政府的延伸,进而

成为政权代表的一部分。如此,政权维系职能下移,上级政府为协助基层政府维系政权而不得不建构基于利他主义的“父爱主义”(soft paternalism)式治理准则,跨层级介入也因此成为上级政府处理该类网络舆情的首选举措。其典型案例是“杭州女子失踪案”,该事件发生于2020年7月6日,在案件侦查期间,由于案情特殊,网络空间中形成了“全民破案”的舆论氛围,同时其中大部分舆论亦指向婚姻中的妇女身心健康何以保障的问题。7月10日,属地省、市、区公安机关成立联合专案组侦办案件。7月30日,市人民检察院依法提前介入,并于次年1月5日在属地省委政法委的协调下审查起诉。

五、结论与思考

正如麦克卢汉(Marshall McLuhan)所言:“随着信息运动的增加,政治变化正趋向于让全民即时卷入中央决策行为的政治之中。”(麦克卢汉,1992)在传统的治理场域中,不同层级政府是时空分离的非共同在场状态;但在信息自由流动的网络空间,由社会民众到中央政府的一竿到底式信息传输已然成为可能,上下级政府正处于前所未见的共同在场的风险共担状态。这推动了中国多层级治理体制由“统”“治”分离转向“统”“治”重合,其具体表现便是上级政府通过跨层级介入行为参与到公共治理之中。对此,本文借助csQCA验证了“统”“治”重合与政府跨层级介入行为之间的因果联系并发现突击维稳型、舆情延宕型、催化议程型、政治窗口型、价值溃堤型和诉求积蓄型是网络舆情触发政府跨层级介入行为的六种条件构型。“统”“治”重合中的公共治理职能上移与政权维系职能下移在前述条件构型中占据着主导地位,而情境因素在其中则影响较小。该结果表明,政府的跨层级介入行为与“统”“治”重合有着密不可分的因果关联,并非随机变化作用的结果。

从理论回应上看,“统”“治”重合构成了我国当代多层级治理体制的一种组织类型。我们可以通过一个 2×2 的矩阵进行排列展示,横向代表上级政府与基层政府两个行动主体,纵向则表示维系政权和公共治理两个职能维度,该矩阵可以形成 $16(2^4)$ 种理想类型。然而在现实的国家治理情境中,上级政府始终承载着政权的合法性,因此实际存在的体制类型只有8种(表4)。

表 4 我国当代多层次治理体制的类型

类型划分	统治重合		“统”“治”分离		科层制		行政失灵	
	上级	基层	上级	基层	上级	基层	上级	基层
政权维系	●	●	●	○	●	○	●	○
公共治理	●	●	○	●	●	●	○	○
类型划分	运动式治理		简约治理		单位制		联邦制	
	上级	基层	上级	基层	上级	基层	上级	基层
政权维系	●	○	●	●	●	●	●	●
公共治理	●	○	○	○	●	○	○	●

注：●表示“是”，○表示“否”，该表由作者自制。

除了“统”“治”重合及统治分离之外，我们在此对另外六种做简单说明：(1)科层制的划分借鉴韦伯的思想，其体系之严密使得上级与下级能够实现共担治理职能，而集权式的组织设计则促使组织中的上级在实际运行的过程中承载着组织的合法性；(2)行政失灵参考的是福山对于国家建构(state-building) 中行政能力(administrative capacity) 缺失的论述，可以简单类比为“将在外，君命有所不受”(李水金，2021)；(3)运动式治理是一场自上而下的突破常规治理程序的动员型纠偏，因而合法性承载与治理职责均系于上级政府(冯仕政，2011)；(4)简约治理模式与社会自治有异曲同工之妙，是“强社会弱国家”的一种体现(黄宗智，2008)；(5)最后的单位制与联邦制两者的论述可以参考周黎安与周雪光的论述，在两者的论述中，上级政府与基层政府均承载着政权合法性，而根本区别则在于治理职责的分布(姚东旻、崔琳、张鹏远等，2021)。

此外，本文还具有重要的现实意义，对于重构网络社会的属地负责制具有一定启示。社会民众对上级政府与基层政府在社会治理中的共同在场已经形成根深蒂固的认知，当网络舆情爆发时，民众会理所当然地期待上级政府的介入。但是，当非常规的跨层级介入方式成为一种常规手段时，它会破坏不同层级政府间的分工。不仅如此，社会民众对于基层政府的不信任感也会逐步上升。因此，我们需要在网络空间内对上级政府与基层政府的职能重新进行划分，进而重构信息社会的属地负责制。这一想法在国家相关条例中已有所体现，2021 年，国家网信办发布的《互联网用户账号名称信息管理规定(征求意见稿) 》提及，各网络

平台需要“显示用户IP属地”;2022年的《互联网跟帖评论服务管理规定(修订草案征求意见稿)》更是进一步强调,地方网信部门需要负责“本行政区域内跟帖评论服务的监督管理执法工作”。倘若相关条例能够完全落实,那么用户管理的相关事宜就能够在技术层面实现从平台管理转向属地管理,进而完成新一轮的属地责任分配。如此,网络舆情对于多层级治理体制的冲击将被大大缓解,而我国数字化转型过程中的治理风险也将迅速降低。

参考文献

- 安永军,2022,《领导注意力、跨层级治理与基层治理效率——基于A市政务热线的考察》,《电子政务》第9期。
- 曹正汉,2014,《统治风险与地方分权——关于中国国家治理的三种理论及其比较》,《社会》第6期。
- 曹正汉,2021,《纵向约束体制——论中国历史上一种思想模型》,《社会》第4期。
- 方付建,2011,《突发事件网络舆情演变研究》,华中科技大学博士学位论文。
- 冯仕政,2011,《中国国家运动的形成与变异——基于政体的整体性解释》,《开放时代》第1期。
- 韩平、董珏,2010,《网民政治参与和政府回应性研究》,《理论界》第2期。
- 黄宗智,2008,《集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政》,《开放时代》第2期。
- 景跃进、陈明明、肖滨,2015,《当代中国政府与政治》,北京:中国人民大学出版社。
- 李水金,2021,《西方公共行政思想史》,北京:中国社会科学出版社。
- 麦克卢汉,马歇尔,1992,《人的延伸:媒介通论》,何道宽译,成都:四川人民出版社。
- 孟天广,2021,《政府数字化转型的要素、机制与路径——兼论“技术赋能”与“技术赋权”的双向驱动》,《治理研究》第1期。
- 孟天广、李锋,2015,《网络空间的政治互动:公民诉求与政府回应性——基于全国性网络问政平台的大数据分析》,《清华大学学报(哲学社会科学版)》第3期。
- 倪星、王锐,2018,《权责分立与基层避责——一种理论解释》,《中国社会科学》第5期。
- 田进、田雨,2021,《“热搜维权”偏好的生成逻辑、社会效应及调适策略》,《电子政务》第12期。
- 王绍光、樊鹏,2013,《中国式共识型决策:“开门”与“磨合”》,北京:中国人民大学出版社。
- 王印红、李萌竹,2017,《地方政府生态环境治理注意力研究——基于30个省市政府工作报告(2006—2015)文本分析》,《中国人口·资源与环境》第2期。
- 杨嵘均,2015,《论网络空间草根民主与权力监督和政策制定的互逆作用及其治理》,《政治学

- 研究》第3期。
- 姚东旻、崔琳、张鹏远等,2021,《中国政府治理模式的选择与转换——一个正式模型》,《社会》第6期。
- 中国民生指数研究课题组,2015,《我国民生发展状况及民生主要诉求研究——“中国民生指数研究”综合报告》,《管理世界》第2期。
- 周俊、王敏,2016,《网络流行语传播的微观影响机制研究——基于12例公共事件的清晰集定性比较分析》,《国际新闻界》第4期。
- 周黎安,2017,《转型中的地方政府：官员激励与治理》,上海：格致出版社。
- 周雪光,2017,《中国国家治理的制度逻辑——一个组织学研究》,北京：生活·读书·新知三联书店。
- 朱光磊,2008,《当代中国政府过程》,天津：天津人民出版社。
- Chen, H. & S. Greitens 2022, “Information Capacity and Social Order: The Local Politics of Information Integration in China.” *Governance* 35(2).
- Distelhorst, G. & Y. Hou 2014, “Ingroup Bias in Official Behavior: A National Field Experiment in China.” *Quarterly Journal of Political Science* 9(2).
- Fiss, P. 2011, “Building Better Causal Theories: A Fuzzy-Set Approach to Typologies in Organization Research.” *Academy of Management Journal* 54(2).
- Gunitsky, S. 2015, “Corrupting the Cyber – Commons: Social Media as A Tool of Autocratic Stability.” *Perspectives on Politics* 13(1).
- Mei, C. & X. Wang 2020, “Wire-Walking: Risk Management and Policy Experiments in China from A Comparative Perspective.” *Journal of Comparative Policy Analysis* 22(4).
- Meng, T., J. Pan & P. Yang 2016, “Conditional Receptivity to Citizen Participation.” *Comparative Political Studies* 50(4).
- Mertha, A. 2009, “Fragmented Authoritarianism 2. 0: Political Pluralization in the Chinese Policy Process.” *The China Quarterly* 200(1).
- Ragin, C. & P. Fiss 2008, “Net Effects Analysis Versus Configurational Analysis: An Empirical Demonstration.” in *Redesigning Social Inquiry: Fuzzy Sets and Beyond*, Chicago: University of Chicago Press.
- Thornton, P. 2011, “Retrofitting the Steel Frame: From Mobilizing the Masses to Surveying the Public.” in *Mao’s Invisible Hand: The Political Foundations of Adaptive Governance in China*, Cambridge: Harvard University Press.