

全国城市与县域 网络形象报告(2014)

新华网舆情监测分析中心

2015 年 6 月



全国城市与县域网络形象报告（2014）

专家委员会名单

名誉主任：田舒斌 新华网董事长、总裁

主任：魏紫川 新华网常务副总裁、经济学博士

副主任：潘家华 中国社会科学院城市发展与环境研究所所长

王海峰 中国统计信息服务中心副主任

沈阳 清华大学新闻与传播学院教授

杨庆兵 新华网董事会秘书

段赛民 新华网舆情监测分析中心主任

成员：刘治彦 中国社会科学院城市发展与环境研究所研究员

易鹏 国际金融论坛城镇化研究中心主任

江青 中国统计信息服务中心舆情监测室主任

唐润华 新华社新闻研究所研究员

前言

2014年3月16日，新华网受权发布中共中央、国务院印发《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》（以下简称《规划》），《规划》提出“到2020年，我国常住人口城镇化率达到60%左右，户籍人口城镇化率达到45%左右”。李克强总理在不同场合强调，中国未来几十年“最大发展潜力在城镇化”、“新型城镇化的核心是人”、“新型城镇化要现代中有传承、规范中有灵动”。作为未来五至十年甚至更长时间的国家发展战略，新型城镇化给转型中的中国经济发展带来新机遇。新型城镇化牵涉社会各阶层与群体的利益、资源的优化配置与产业结构的调整、文化与制度的创新发展，涉及面广、面对的矛盾复杂。与此同时，互联网移动化浪潮加快，在创新力推动下与传统产业不断发展、融合，应用范围以前所未有速度扩大。以云计算、物联网、大数据为代表的新一代信息技术与产业，将互联网创新成果深度应用于社会经济各领域，知识社会化趋势下“互联网+”由此形成。2014年“互联网+”概念从小众话题变成大众热议焦点，日益深入人心，引起政府高层重视，一系列互联网事件表明互联网与社会发展息息相关，尤其是在城市基础建设与精神文化构建上。而且，移动互联网智能化影响范围不断扩展，从个人生活到政务变革，再到城市形象塑造，特别是以微博微信社交媒体的强势来袭。微博微信等社交网络的兴起对城市建设在信息传播与形象、品牌构建方面提出挑战，也带来契机，一方面为城市形象宣传、品牌树立提供了平台，另一方面又促使矛盾进一步曝光与激化，增大城市舆情应对难度，对城市形象产生多方面的影响。

为深入探索中国城市与县域网络形象，2014年新华网联合中国社科院城市发展与环境研究所、清华大学新闻研究中心、中国统计信息服务中心开展了中国城市与县域网络形象调研，在大量的分析材料与数据支撑下，形成了一份以全国3050个行政区划单位（未包含四直辖市及下设区县）为样本的城市与县域网络形象研究报告，其中包括286个地级及以上城市、802个市辖区、369个县级市、1426个县、113个自治县、49个旗、3个自治旗、1个特区和1个林区。

报告从基础网络形象、政务网络形象、商务网络形象、社会生活网络形象、舆情网络形象五个方面对城市与县域网络形象进行了分析。以3050个行政区划单位为样本，在基础网络形象部分涉及467亿个网页数据、9.1亿个新闻数据、

1.8 亿条微博数据；在政务网络形象部分涉及 3050 个政府网站、615 亿个信息公开网页数据、7.6 万个政务微博账号、2.1 万个政务微信数据；在商务网络形象部分涉及 1.3 亿条商务网页数据、9.5 亿个节庆网页数据、64.8 亿个招商引资网页数据；在社会生活网络形象部分涉及 521 万条网页文本数据；在舆情网络形象部分涉及 767 个城市与县域舆情事件相关数据。综合运用数据挖掘、文本分析、访谈式调研等研究方法，全面、客观地评价中国城市及县域的整体网络形象，对各地地方政府如何更好地塑造城市及县域网络形象、开展官民沟通具有借鉴意义，从而为各地各单位更好地开展网络服务、了解社情民意提供参考。

本次报告从前期策划到数据采集处理、资料收集、报告撰写历时 2 个月。在报告完成的过程中，得到多方面的数据支持与撰稿建议，为提升报告质量付出了努力。在此，谨向参与本次报告的各位表示感谢！城市与县域网络形象课题虽已不是首次，但在研究方法、理论视角和报告的撰写方面仍存在瑕疵，难免有疏漏和不足之处，恳请批评指正！报告中仍有需要补充完善的地方，我们将在后续研究中更为全面深入地改进。

目 录

概 论	1
一、引言	1
（一）研究背景及意义	1
（二）研究现状	3
（三）方法及技术路线	5
二、城市与县域网络形象相关理论	9
（一）概念	9
（二）评价指标设计原则	9
（三）评价指标模型的构建	10
专题篇	17
三、网络履职绩效分析	17
（一）城市与县域网络履职绩效现状	17
（二）存在问题	19
（三）建议	19
四、政务信息公开分析	21
（一）政府施政重点与方向	21
（二）高频词：项目、积极、推进	23
（三）政务公开建设微成效	27
（四）政务公开改进建议	30
五、政务微博分析	32
（一）政务微博现状	32
（二）存在问题	35
（三）建议	35
六、政务微信分析	38
（一）现状	38
（二）案例分析	42
（三）存在问题	43

（四）建议.....	44
七、舆情处置分析.....	46
（一）舆情处置总体情况.....	46
（二）政法舆情高居不下.....	52
（三）华中、华东地区舆情高发.....	57
（四）舆情案例分析.....	59
八、网络关键词分析.....	64
（一）网络搜索热点分布.....	64
（二）机构组织广受关注.....	66
九、网络形象危机分析.....	70
（一）概念.....	70
（二）危机分类.....	70
（三）处置建议.....	71
十、互联网新媒体与城市相关分析.....	74
（一）互联网新媒体发展动态.....	74
（二）互联网热门事件.....	75
（三）互联网与城市.....	76
（四）新媒体发展不足.....	78
（五）建议.....	80
结 语	81
十一、城市与县域网络形象特点与预测.....	81
（一）特点.....	81
（二）建议.....	84
（三）展望.....	86

概 论

一、引言

（一）研究背景及意义

改革开放以来，中国的“城镇化”发展一直备受人们关注。2002 年党的十六大报告首次提出“走中国特色的城镇化道路”；2012 年，十八大报告明确了城镇化质量明显提高的战略目标；2013 年召开的党的十八届三中全会明确要求，坚持走中国特色新型城镇化道路；同年 12 月，中央城镇化工作会议正式召开，进一步强调“走中国特色、科学发展的新型城镇化道路”。

城镇化是指农村人口转化为城镇人口的过程，是世界各国工业化进程中必然经历的历史阶段。城镇化率作为一个地区常住于城镇的人口占该地区总人口的比例，则是反映城镇化水平高低的一个重要指标。

据国家统计局统计数据显示，截至 2013 年末，中国大陆总人口为 136072 万人，城镇常住人口 73111 万人，乡村常住人口 62961 万人，中国城镇化率达到 53.7%，比上年提高 1.1 个百分点。数据同时显示，2013 年中国“人户分离人口”达到 2.89 亿人，其中流动人口为 2.45 亿人，“户籍城镇化率”仅为 35.7%左右。

2014 年，是新型城镇化的启动元年。2014 年 3 月，由中共中央、国务院印发的《国家新型城镇化规划(2014-2020 年)》正式出台，城镇化进程将从“土地城镇化”转变为“人的城镇化”，从概念逐渐变成全国各地的实际改革行动。新型城镇化的发展将借信息时代的媒介优势，挖掘地域特点，塑造城市、区域品牌形象，提升城镇化的发展内涵。

伴随着城镇化的推进，城镇格局与生活方式面临着多项调整；信息化时代的到来，也让人们对政务透明公开、表达自我利益的诉求更加强烈。因此，依法加强政府信息公开，保障群众知情权、参与权、监督政务工作，对于塑造良好的城市、区域形象也有着不容忽视的作用。2014 年 4 月，国务院办公厅发布的《2014 年政府信息公开工作要点》中强调：“要加强新闻发言人制度和政府网站、政务微博微信等信息公开平台建设，充分发挥广播电视、报刊、新闻网站、商业网站等媒体的作用，使主流声音和权威准确的政务信息在网络领域和公共信息传播体系中广泛传播。”

2014 年 9 月，国家网信办下发通知，要求“全国各地网信部门推动党政机关、企事业单位和人民团体积极运用即时通讯工具开展政务信息服务工作”。通知中要求，“各机关部门要结合职能定位，开办政务办理、信息查询、网上支付等综合性业务，区分政务公众账号与政务微博的功能定位，在即时通信工具平台开设多部门参与、多账号展示的‘政务大厅’，实现资源共享、服务联动”。由此可见，政务微博、微信凭借其自身多向传播的优势，结合物质资源、信息资源，树立政府公信力，增强城市要害信息系统和关键信息资源的安全保障与应急预案能力，成为了政府和城市网络形象传播的主要阵地。

2014 年，网络安全问题也成为人们关注的焦点。8 月，国家工信部发布《加强电信和互联网行业网络安全工作指导意见》，明确指出要维护公共互联网网络安全环境、提升突发网络安全事件应急响应能力、加强网络安全监管。安全、有序的网络环境是城市塑造良好网络形象的基础，有利于城市形象从传统的线下到线上的传播延展。

在当今新型城镇化道路不断推进、电子政务遍地开花、网络环境得到进一步净化的时代背景下，新华网联合清华大学新闻研究中心、中国统计信息服务中心创新性地提出“城市网络形象”、“县域网络形象”内涵，对 286 个地级市及 2764 个县域进行了实证研究。本报告对城市与县域网络形象研究具有重大的理论和实践意义：

1. 理论意义

目前，已有的理论研究主要围绕城市形象定位、营销、地理空间规划与设计等视角进行，对城市形象进行实证研究；也有学者结合传播学的研究范式，从传播者、传播内容、渠道、媒介、效果五个层面，围绕信息的编码与解码，展开关于城市形象的传播研究。自 20 世纪 70 年代中期，国外学者提出了“城市形象建设”的新概念后，城市形象相关理论研究文献日益完善，且已初步成熟。本报告在前期研究的基础上，以网络视角入手，创新性地分析城市、县域的网络形象，对城市网络形象的内涵做了初步阐释和界定，并对相关理论进行了初步探讨。

本报告对城市网络形象相关理论的初步探讨，将助推日后城市形象基础理论的研究发展，不断完善城市形象的理论研究视角。近年来，随着互联网的普及，网络媒体成为公众获取一个城市整体认知和评价的便捷平台，但同时由于网络传

播具有匿名性、规范性弱等特点,在各类突发事件发生时,容易导致网络舆情的传播出现偏差,一定程度上影响城市形象。在此背景下,将网络媒体与城市形象传播二者结合探讨,正确看待城市网络形象与网络媒体之间的紧密关系,认知网络媒体在传播城市形象中的功能,以新的研究视角,增添城市形象研究的新思路,故本项目具有较高的理论价值。

2. 实践意义

城市与县域网络形象年度报告是以全国 286 个地级市及 2764 个县域具体实例为支点,从城市与县域网络形象基础数据、商务、政务、社会生活、舆情五个维度对城市与县域网络形象进行实证分析。城市与县域网络形象报告有助于政府部门准确把握城市、县域网络形象定位,衡量城市与县域网络形象的传播效果与传播现状,进一步加强相关部门对城市与县域形象网络传播的意识,塑造独特的城市品牌。

本项目研究力求通过对网络履职绩效、政务信息公开程度、政务微博微信、舆情处置能力及网络相关词条、形象危机事件和城市网络新媒体发展状况等进行分析,归纳城市与县域网络形象特色,寻求提升城市、县域网络形象的可行方法,试图为城市与县域网络形象的维护、塑造和提升提供支持与可行性建议。对于相关部门在信息时代,结合本地长期目标,提升城市与县域网络形象的工作效率与应急能力,具有实践意义。

(二) 研究现状

1. 国内研究现状

鉴于前几次报告已对城市形象和网络形象以往的研究有所总结,本报告在此不再加以赘述,2014 年,国内又涌现许多新的研究,主要集中在以下几个方面:

地区网络形象的塑造研究

赵淼(2014)通过对以往河南区域形象传播的效果总结,认为网络媒体为改变媒体对河南区域的“刻板印象”提供了良好契机,建议充分利用政务微博等传播优势、培养意见领袖;利用网络媒体提高媒介素养、加大新闻报道深度,打造公众信任的河南区域形象。^[1]吴倩倩(2014)将安徽省黄山市黟县作为研究个案,

^[1] 赵淼. 网络传播时代区域形象塑造研究——以河南区域形象为例[J]. 出版广角, 2014(17): 70-71.

通过问卷调查,定量分析了区域内外受众对黟县形象的认知和态度,并创新结合区域形象的刻板成见与形象危机两种特殊因素,探究出黟县形象传播活动的传播效果,提出要建立完善的公关体系和区域形象传播模式。^[1]何靖(2014)以江苏省徐州市为例,从品牌学和传播学的视角,阐述了如何利用地域文化对现代城市形象进行定位,将地域文化融入城市 CI 设计,整合运用多种传播手段塑造城市文化形象等,为其他同类型城市形象的塑造与传播提供经验和借鉴。^[2]

网络媒体对城市形象构建传播研究

杨菁(2014)通过对 2013 年凤凰网中呈现的内蒙古、云南区域形象进行文本分析和比较分析后,提出在发展相对落后的区域,作为传播主体的当地政府应通过做好区域形象传播的顶层规划设计和加强媒介融合,来塑造传播良好的区域形象,这样有助于地方存续资金、品牌等资源积累。^[3]刘舰(2014)以海宁市为例,提出借助“重大城市事件”在微博舆论场的裂变传播,提升城市形象的影响力,利用媒介建构受众个体对城市现实的感知,并建立网络公共话语空间对话机制,避免突发公共事件对城市形象产生恶劣影响。^[4]柳邦坤(2014)指出利用新兴媒体传播城市形象应坚持人本理念,注重受众的互动与体验,加强在文艺作品中的植入式传播,从而全方位塑造城市形象。^[5]

区域形象评价体系研究

郭春燕、朱孔来(2014)在分析国内外城市软实力研究成果的基础上,结合频度统计分析法,采用定性与定量相结合的方法构建了城市软实力评价指标体系,选用 APH 法和 CRITIC 法确定指标权重,结合两者优点,实现了综合赋权,确定了以线性加权为主的综合测度方法,并通过对山东省 17 市的实证研究,表明以线性加权为主的综合测度方法具有一定的实用性。^[6]

2. 国外研究现状

地区形象可为城市发展带来持续性影响

^[1] 吴倩倩.“自我言说”与“他人建构”:区域形象传播研究——以安徽省黟县为例[D].安徽大学,2014.

^[2] 何靖.基于地域文化的现代城市形象塑造与传播——以江苏徐州市两汉文化为例[J].商业时代,2014(7):31-33.

^[3] 杨菁.网络媒体中内蒙古、云南区域形象传播展现分析[D].内蒙古大学,2014.

^[4] 刘舰.微博场域城市“网络形象”建构路径探析[J].今传媒,2014(10):114-115.

^[5] 柳邦坤.借助新兴媒体传播城市形象的策略[J].新闻知识,2014(8):29-30.

^[6] 郭春燕,朱孔来.城市软实力评价指标体系和测度方法的实证研究——以山东省 17 市为例[J].西安财经学院学报,2014(4):79-85.

Reeman Mohammed Rehan (2014) 以德国的斯图加特为例分析地区形象塑造可为城市发展带来持久影响,并对城市规划等专业人员进行调查,认为地区形象在城市发展中发挥至关重要的作用,也认为媒体印象、城市品牌项目、历史建筑和标志性建筑是需要考虑的重要因素。^[1] Braun Erik(2014)提出要以地区形象作为沟通当地人和游客的媒介系统,更好促进地区旅游业的发展。^[2]

本地居民对城市地区形象构建的研究

Braun Erik 和 Mihalīs Kavaratzīs (2013) 的一篇文章探讨当地居民在城市地区形象构建中发挥的重要作用,当地居民在城市地区构建中扮演三种角色:第一种是地区形象的不可分割的重要组成部分;第二种是在形象传播时作为形象大使具有不可替代的可信度;第三种是作为公民和选举人,对城市品牌的合法性具有足够发言权。^[3]

针对地区形象特点发展旅游业的探讨

Wu.CT 以日本广岛为例研究当地居民和政府如何应对战争给城市留下的黑色地段,并探讨这些历史遗迹在旅游产业活动中扮演的角色。经历了原子弹轰炸后的广岛,面临着复苏的机遇和挑战。当地居民选择积极地面对旅游业的发展,以此为契机着力发展成为一个享受快乐和和平的城市。^[4] Baloglu.S 探究了牙买加的地区形象和城市品牌特性以及对未来可能出现的相关旅游的设想,以定性的方法研究了牙买加特定的品牌形象和个性特征,其中涉及文化、环境和名胜景点等。

^[5]

(三) 方法及技术路线

1. 研究方法

^[1] Rehan, R.M, Urban branding as an effective sustainability tool in urban development[J] HBRC Journal, 2014, Vol.10 (2) HBRC Journal, Pages 222-230.

^[2] Braun, E; Eshuis, Jasper; Klijn, Erik-Hans, The effectiveness of place brand communication[J], 2014, Volume: 41 Pages: 64-70.

^[3] Braun, E.; Kavaratzis, M.; Zenker, S. My city - My brand: The different roles of residents in place branding [J] Journal of Place Management and Development, 2013, Volume: 6 Pages: 18-28.

^[4] Wu, Chuntao; Funck, Carolin; Hayashi, Yoshitsugu, The Impact of Host Community on Destination (re)branding: A Case Study of Hiroshima [J] International Journal Of Tourist research, 2014, Volume: 16, NOV-2014, Pages: 546-555.

^[5] Baloglu, S; Henthorne, TL; Sahin, S Destination Image and Brand Personality of Jamaica: A Model of Tourist Behavior [J] Journal Of Travel & Tourism Marketing, 2014, Volume: 31, Pages: 1057-1070.

本次报告将结合定性研究、定量研究两种研究方法，对全国各个行政区域要素的网络形象进行深入分析，力求通过对全国行政区域网络形象的初期研究探索，发现当中的差距与不足，从而提出有针对性的建议，得出有参考价值的结论。

在定性分析上，本次报告利用前期搜集整理的相关文献，采用文献分析、案例分析等研究方法，以科学、全面的视角再次认知全国行政区域网络形象的相关基础理论；并筛选出与全国行政区域形象相关的典型要素，对在网络媒介传播现状进行分析，发现规律，提炼亮点。

在定量分析上，本报告从网络媒介上选取有价值的、与全国行政区域网络形象相关的信息数据，结合内容分析法、定量分析法等，对数据的规模、速度、范围、程度等要素进行数量关系的分析，对微博、微信等平台中的信息进行文本分析，从而客观揭示全国行政区域网络形象各要素之间的联系与影响，得出相应的结论。

（1）文献分析法

在全国行政区域形象及其媒体传播领域，已有许多学者做过相关研究。本次报告通过搜集、整理和筛选前期文献，加强了对全国行政区域形象基础理论的认识，在先前研究中寻找启示，发现研究角度、研究内涵、研究事件中的普遍性与特殊性，从而在本次报告中拓展思维，分析媒体传播职能与全国行政区域形象的关系，同时增补创新点，提出全国行政区域网络形象概念及其相关理论，有助于理论研究的完善。

（2）案例分析法

在定量分析的基础上，本报告选取了若干全国行政区域舆情案例进行典型性分析，旨在通过对全国行政区域网络形象相关要素的验证与探讨，揭示该城市在网络媒体传播过程中的传播现状、传播规律、传播效果以及传播趋势，与全国行政区域网络舆情形象相佐证，提升分析的准确性，得出更可靠、更有指导意义的结论。

（3）定量分析法

通过在各大搜索引擎以及新华网网络舆情监测系统中抓取大量有效数据，对全国行政区域形象及各个指标进行评估，并结合管理学、统计学的学科知识，系统分析全国行政区域网络形象及各个要素的数量特征、关系与变化。

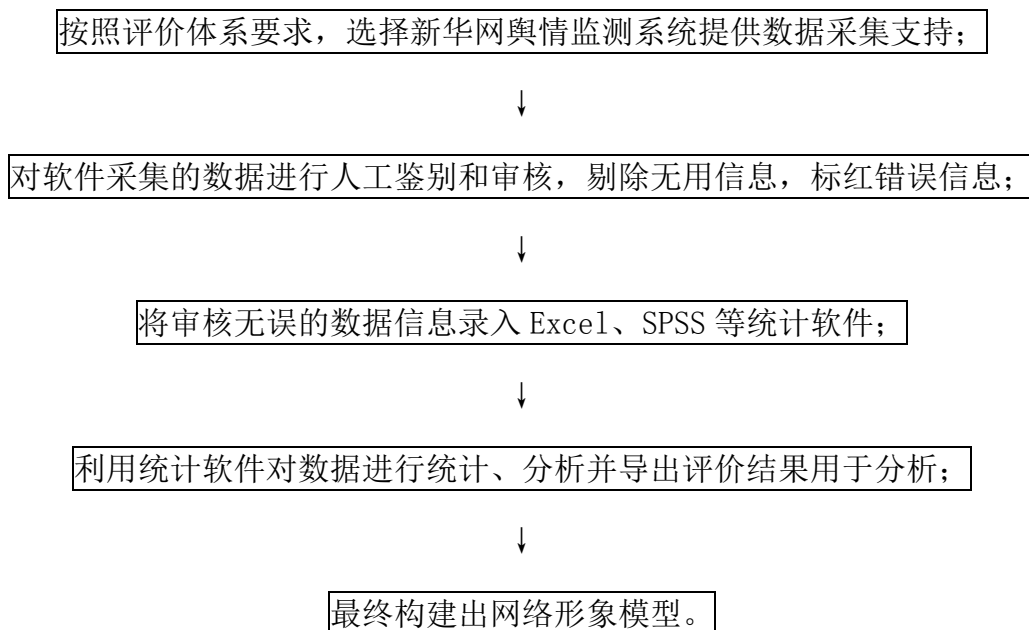
（4）内容分析法

内容分析法是一种将文本内容、非量化的有价值的信息转化为定量的数据，针对其建立相关类目进行客观、系统的量化分析，解读内容本质与特征，并对事物发展作出预测的科学研究方法。本报告通过全面分析多种网络媒介上的有效信息，探讨全国各个行政区域网络形象与其他各个要素的关系，列举全国行政区域网络形象的传播现状，并透过现象揭示本质，对未来发展提出有力建议。

2. 技术路线

本次报告以传播主体及传播效果相关理论、全国行政区域形象相关理论为理论基础，由多年从事全国行政区域形象研究领域、传播学领域的多位学者给予理论指导，从国内外行政区域形象评价的研究路径与方法中获得启示，结合信息时代下全国行政区域形象在网络媒体传播中的特征，从全国行政区域基础网络形象、政务网络形象、商务网络形象、社会生活网络形象、舆情网络形象五个维度对全国行政区域网络形象进行全面评估并且进行排名，力求构建中国行政区域网络形象评价体系。

本报告结合信息抓取工具、信息统计软件与人工筛选，在保证数据质量的基础上，从上述五个维度对全国 286 个地级市及 2764 个县域进行大样本数据采集与分析。数据采集使用 ROST 全网信息抓取工具，具体操作流程如下：



模型图如下图 1-1。

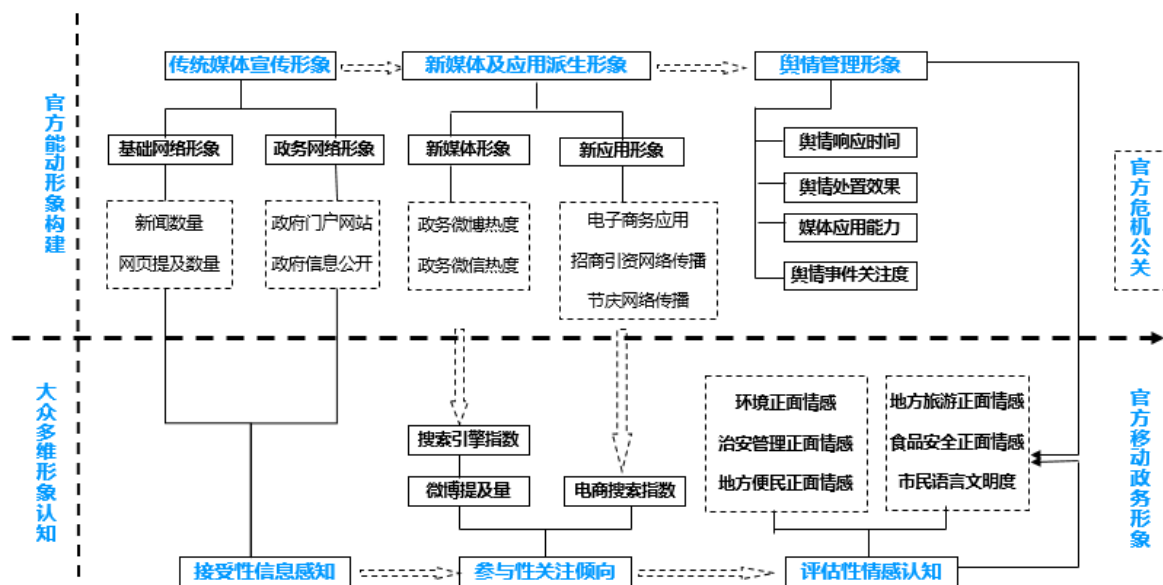


图 1-1 网络形象模型构建图

二、城市与县域网络形象相关理论

（一）概念

在互联网时代，网络作为一种新媒介对社会舆论和受众习惯产生日益重要的影响，城市与县域网络形象成为城市与县域形象的重要组成部分。城市与县域网络形象是由城市与县域实体形象决定，受网络舆论左右，是人们处于网络媒介构建的拟态环境中对城市与县域形象的感知、印象和评价。

基于网络而形成的城市与县域网络形象反作用于城市与县域经济发展和社会生活的方方面面。良好的网络形象会对城市与县域发展中的招商引资、旅游开发、规划建设起到推动作用，也能提高本地居民的幸福感和自豪感。

（二）评价指标设计原则

城市与县域网络形象评价包含很多内容，为了对城市与县域的网络形象进行评价，需结合城市与县域的实际状况，并遵循一定的原则来构建评价指标体系，这样才能确保评价的有效性。其体系设计原则主要包括：

1. 导向性

从指标体系的构建到指标的量化，均要求根据一定的目标性和方向性来实施，以指导城市与县域网络形象的正确评价。基于导向性原则，为同一地区不同城市与县级单位政府提供比较依据，便于找到差距所在，然后从宏观、微观等层面分析研究城市与县域网络形象差异产生的深层次原因。

2. 完整性

为了使指标尽可能全面地衡量城市与县域网络形象，需保持指标体系的完整性。而完整性原则是在其他评价指标建立的基础，如果不能满足完整性原则，其他指标原则可能达不到要求，所以保证网络形象评价体系的完整性成为重要的一环。

3. 合理性

网络形象评价是一项繁杂的工作，应尽量选用可直接测量的合理客观指标，尽量减少主观估计指标，以确保指标体系的合理性。

4. 可操作性

为了有效反映城市与县域的网络形象，保证在实际工作中其效度较好，在实际对网络形象评价时，其选取的指标应考虑量化的难易程度，操作性以及简便的数据获取方式等因素。

5. 层次性

评价指标要有层次性，城市与县域的网络形象由不同部分组成，不同部分评价指标不同，同一个层次的指标应当给予合理的权重，因为不同地域存在文化、经济等差异，因而各城市与县域在不同方面表现出差别。

6. 定性与定量相结合

网络形象评价指标体系既包含定量评价指标，又包含定性评价指标，尽量科学合理地反映影响城市与县域网络形象的各个因素，从而使指标体系更加合理科学。

（三）评价指标模型的构建

城市与县域网络形象的评价体系涵盖了城市与县域的各个方面，这关乎城市与县域的实体经济发展和文化形象。科学有效的评价系统，有助于准确把握城市与县域网络形象定位，确定影响形象的要素因子，找到问题，为改善提高城市与县域网络形象提供参考和借鉴。

本研究依据层次分析、模糊综合评价等方法，抓取互联网中 2013 年 11 月 1 日至 2014 年 11 月 1 日各个城市与县域的相关数据，对城市与县域网络形象作定性与定量的综合评价。

1. 指标体系构建理念

城市与县域网络形象的传播要素主要有三个方面：其一，形象信息的发布者，如政府；其二，形象信息的主要传播者——本地居民及网民；其三，信息发布的载体，如网络媒体等。政府作为城市与县域管理者，希望深入广泛地宣传城市与县域的正面形象；而网民和本地居民，则担任了城市与县域形象的传播者的任务，网民通过在网上发布相关信息、本地居民通过向外界散发本城市与县域的真实情况来达到城市与县域形象的传播目的；网络媒体则是信息传播的重要载体。

本研究报告延续了网络履职绩效的概念。而网络履职绩效是指行政部门运用互联网进行执政过程中，表现出来的态度、能力及效果。网络履职绩效可以从政

务网络形象、舆情网络形象两方面的工作效果进行评估。

城市与县域政务网络形象体现了网络环境下城市与县域内行政事务的各个层面，包括城市与县域门户网站建设、政务微博微信的管理以及信息公开等。政府门户网站作为展示政府管理工作以及提供公共服务的重要窗口，是政府对外展示自身形象、与网民进行网络交流以及提供服务的平台。其中政务微博微信逐渐成为官民关系良性发展的新渠道，二者的发展状况和建设水平代表了城市与县域管理者对网络平台的重视程度。政府信息公开反映了政府工作的透明度，有利于破除权力的隐蔽运行，推动城市与县域的反腐倡廉工作的开展，能够直接反映城市与县域网络形象的好坏程度。

随着新媒体的发展，舆情网络形象的重要性越来越突出。城市与县域政府面对舆情事件时如果处置不当，将会直接导致城市与县域网络形象受损，甚至会对城市与县域网络形象形成持久的负效应，进而影响城市与县域的社会经济发展。报告基于全国城市与县域 2013 年 11 月 1 日至 2014 年 11 月 1 日的时间段内主要的舆情事件的梳理，对城市与县域舆情事件的响应时间、处置效果、媒体运用能力以及事件的关注度方面进行评定。

商务网络形象反映了城市与县域的经济软环境，是城市与县域网络形象的重要组成部分。对城市与县域商务网络形象的评价主要从招商引资网络传播、电子商务应用以及节庆网络传播三个方面展开。招商引资网络传播情况反映了城市与县域招商引资软环境建设现状，会直接影响到投资者的投资决策。电子商务应用的发展水平，对城市与县域商务网络形象的影响也越来越重要。特色节庆在网络中具有较高的传播影响力，对于提升城市与县域的知名度，促进招商引资、城市与县域特色经济发展具有重要作用。

社会生活网络形象是城市与县域网络形象不可缺少的一部分。居民是城市与县域精神文明建设的主体，当地居民的生活感受和行为方式映射到网络环境中将较大程度地影响到城市与县域网络形象。因此社会生活网络形象评价指标，从与居民生活息息相关且在网络上具有较高关注度的六个方面展开，分别是环境正面情感、治安管理正面情感、地方便民正面情感、地方旅游正面情感、食品安全正面情感和市民语言文明度正面情感。

为了合理科学地评价，本研究主要从全网基础数据、政务、商务、社会生活

以及舆情处置角度出发，构建科学有效的评价系统。为人们了解城市与县域整体网络形象概况提供依据，为政府管理者制定相关举措提供参考，同时也进一步补充和完善城市与县域形象的相关研究。

2. 评价指标体系

本研究采用德尔菲法和层次分析法相结合，来确定主因素层和子因素层各指标的权重系数。通过向该领域的专家咨询，让专家和决策者对网络形象中的两两指标的重要性进行比较，从而得到一致判断矩阵，最后利用层次分析，求得各指标的相对权重值。

本研究所构建的城市与县域网络形象评价指标体系（如下表 2-1），主要从城市与县域的基础网络形象、政务网络形象、商务网络形象、社会生活网络形象、舆情网络形象五个方面进行评价。城市与县域基础网络形象包括新闻数量、微博提及数量、网页提及数量；城市与县域政务网络形象包括政府门户网站、政务微博热度、政府信息公开；城市与县域商务网络形象包括招商引资网络传播、电子商务应用、节庆网络传播；城市与县域社会生活网络形象包括环境正面情感、治安管理正面情感、地方便民正面情感、地方旅游正面情感、食品安全正面情感、市民语言文明度；城市与县域舆情网络形象包括舆情响应时间、舆情处置效果、媒体运用能力、舆情事件关注度。

各级指标的权重通过行业专家的交流讨论基于层次分析法来实现。对于城市与县域的基础网络形象、政务网络形象、商务网络形象、社会生活网络形象，主要基于互联网 2013 年 11 月 1 日至 2014 年 11 月 1 日的客观数据来评价，最终将各级指标进行归一化处理，得到 286 个地级市及 2764 个县域的网络形象总排名。

表 2-1 中国城市与县域网络形象评价指标体系

	二级指标	指标权重	三级指标	指标权重
城市网络形象指标体系	城市基础网络形象	10%	人均新闻数量	2.5%
			人均微博提及数量	2.5%
			人均网页提及数量	5%
	城市政务网络形象	20%	政府门户网站	5%
			政务微博微信热度	10%
			政府信息公开	5%

	城市商务网络形象	15%	招商引资网络传播	6%
			电子商务应用	6%
			节庆网络传播	3%
	城市社会生活网络形象	25%	环境正面情感	2.5%
			治安管理正面情感	7.5%
			地方便民正面情感	5%
			地方旅游正面情感	2.5%
			食品安全正面情感	5%
			市民语言文明度	2.5%
	城市舆情网络形象	30%	城市舆情响应时间	4.5%
			城市舆情处置效果	18%
			媒体运用能力	6%
			舆情事件关注度	1.5%

3. 指标量化及算法实现

(1) 指标量化

为了将指标体系中的指标量化,从而评价 286 个地级市及 2764 个县域的网络形象,本研究主要通过将每一项指标转化为指数得分形式,归一化成同一量度来实现,因此各项指标总指数越高,城市与县域的网络形象越佳。

① 城市与县域基础网络形象

通过人均新闻数量、人均微博提及数、人均网页提及数三项分别计算出该城市与县域的网络基础数据分值并得出排行,其权重分别为 2.5%、2.5%、5%,三项相加得到城市与县域网络基础数据的总得分。

新闻数量:搜索引擎搜索各城市与县域名称得到的新闻数量,反映出城市与县域相关新闻的覆盖程度。**指标评价:**新闻数量通过限定时间^[1]在百度新闻搜索城市与县域名所得。

微博提及数量:在以微博为代表的社交平台,基于用户提及城市与县域次数反映城市与县域的热议程度。**指标评价:**微博提及数量通过限定时间在新浪微博

^[1]本研究如无特别说明,限定时间均指 2013 年 11 月 1 日至 2014 年 11 月 1 日

搜索城市与县域名所得。

网页提及数量：搜索引擎搜索各城市与县域名得到的网页数量反映出城市与县域相关网页的供给程度。指标评价：通过百度网页搜索城市与县域名得到总的网页数量。

② 城市与县域政务网络形象

通过政府门户网站、政务微博微信热度、政府信息公开三项指标体现，权重分别是 5%、10%、5%，三项相加得到政务网络形象数据的总得分。

政府门户网站：随着电子政务的发展，功能全面、访问便捷的门户网站成为政府各项职能实现的重要窗口。指标评价：利用 ALEXA 网站排名服务，找到各城市与县域政府官网在 ALEXA 中的全球综合排名。

政务微博微信热度：城市与县域政务微博微信的各项指数反映城市与县域对于政务微博与微信建设的重视程度和建设成果。指标评价：基于新浪微博中的城市与县域政务微博粉丝数、转评数、博文数三个因素（按 2:5:3 的比例评分）及微信中的城市与县域政务微信阅读数、点赞数、文章数三个因素（按 2:5:3 的比例评分），两者按照 5:5 比例进行评分。

政府信息公开：政府信息公开程度体现城市与县域政府对政务信息公开的关注和重视。指标评价：政府信息公开评价主要通过百度网页中以“城市/县域名”&“信息公开”、“城市/县域名”&“政务公开”、“城市/县域名”&“三公消费”为关键词，收集搜索结果数据，作为政府信息公开衡量依据，用于总榜排名。

③ 城市与县域商务网络形象

商务网络形象的排名数据来源于三部分，分别是招商引资网络传播、电子商务应用、节庆网络传播，三者分别按照 6%、6%、3%的加权并求和得到最终得分，依照分数从高到低依次排名。

招商引资网络传播：政府招商引资的网络口碑会直接影响到投资者对城市与县域的投资决策，因此其网络传播效应是衡量城市与县域商务网络形象的重要因素。指标评价：招商引资网络口碑评价主要通过关键字“城市/县域名”&“招商”、“城市/县域名”&“引资”、“城市/县域名”&“招商引资”在百度网页中抓取搜索结果，作为招商引资的衡量依据。

电子商务应用：某一区域的电子商务发展，对其网络形象的影响越来越深刻。

基于城市与县域电子商务的应用程度，反映出城市与县域商务网络形象的好坏。指标评价：在淘宝网中，通过关键词搜索城市/县域名，找到限定时间内城市/县域相关的淘宝店铺的数量；在阿里巴巴网中，利用关键词在限定时间内搜索城市/县域相关资讯的数量，并按照 2:8 的比例算入该项得分。

节庆网络传播：城市与县域特色节庆在网络中的传播深度和广度会影响广大网友和商业投资者对城市与县域的印象，良好的节庆氛围也是城市与县域商务形象的重要体现方面。指标评价：在百度网页中，以“城市/县域名”&“节开幕”为关键词，收集搜索结果数据，作为节庆网络传播的衡量依据。

④ 城市与县域社会生活网络形象

社会生活网络形象包括：环境正面情感、治安管理正面情感、地方便民正面情感、地方旅游正面情感、食品安全正面情感、市民语言文明度。指标评价利用 ROST 全网数据抓取工具抓取微博（论坛）文本，通过对所抓取的各个城市与县域的微博（论坛、贴吧）内容进行情感分析，得出每个城市与县域环境、治安管理等的正面情感值。首先依据微博（论坛）文本的数据量，若数量超过 1000，则取其 EA 情感计算值，并进行归一化处理，依据权重指数，得到相应城市与县域社会生活网络形象得分；如数量小于 1000，则取网络基础数据、政务网络形象、商务网络形象三项平均值，并进行归一化处理，依据权重指数，得到相应城市与县域社会生活网络形象得分。

环境正面情感：大众对城市与县域环境的正面情感占总的主观评价的比例，即城市与县域环境水平的正面情感比例，从而反映城市与县域环境网络形象好坏。指标评价：环境正面情感比例的计算以“环境”（或“污染”、或“环保”）+“城市/县域名”为关键词利用 ROST 全网信息抓取工具抓取新浪微博、天涯论坛、百度贴吧等平台中的文本，通过对所抓取的内容进行情感分析，得出每个城市与县域环境的正面情感值。

治安管理正面情感：大众对城市与县域治安管理情况的正面情感占总的主观评价的比例，即城市与县域治安情况的正面情感比例，反映城市与县域治安管理网络形象的好坏。指标评价：治安管理正面情感比例的计算以“治安”（或“公共秩序”）+“城市/县域名”为关键词，利用 ROST 全网信息抓取工具抓取新浪微博、天涯论坛、百度贴吧文本，通过对所抓取的内容进行情感分析，得出每个

城市与县域治安管理的正面情感值。

地方便民正面情感：大众对地方便民服务的正面情感占总的主观评价的比例，即地方便民服务的正面情感比例，反映地方便民网络形象的好坏。指标评价：地方便民正面情感比例的计算，例如“便民”（或“利民”、或“交通”、或“出行”、或“购物”）+“城市/县域名”为关键词，利用 ROST 全网信息抓取工具抓取新浪微博、天涯论坛、百度贴吧文本，通过对所抓取的内容进行情感分析，得出每个城市与县域便民的正面情感值。

地方旅游正面情感：大众对地方旅游情况的正面情感占总的主观评价的比例，即地方旅游情况的正面情感比例，反映地方旅游网络形象好坏。指标评价：旅游正面情感比例的计算以“旅游”（或“旅行”）+“城市/县域名”为关键词，利用 ROST 全网信息抓取工具抓取新浪微博、天涯论坛、百度贴吧文本，通过对所抓取的内容进行情感分析，得出每个城市与县域旅游的正面情感值。

食品安全正面情感：大众网民对地方食品安全愈发重视，在网络中讨论的更加频繁和激烈，反映城市与县域的社会生活网络形象好坏。指标评价：在搜索引擎中搜索“食品安全”（或“防腐剂”、或“致癌物”）+“城市/县域名”为关键词，利用 ROST 全网信息抓取工具抓取新浪微博、天涯论坛、百度贴吧文本，通过对所抓取的内容进行情感分析，得出每个城市与县域食品安全的正面情感值。

市民语言文明度：基于市民网络语言不文明度，反映市民素质及大众对该城市与县域的感受情绪。指标评价：城市与县域网络语言不文明度通过限定时间在新浪微博、天涯论坛、百度贴吧搜索“城市/县域名”+“不文明相关词”（如草泥马、玛丽隔壁、TMD、NND、SB）的数量占该城市与县域被提及数量的比例所得，此指标设定为数值。

⑤ 城市与县域舆情网络形象

对于没有舆情事件的城市与县域，该项得分取前四项（基础数据、政务网络形象、商务网络形象、社会生活网络形象）的平均分；对于出现舆情事件的城市与县域，主要从四个方面进行评价：舆情事件响应时间、舆情事件处置效果、媒体应用能力、舆情事件的关注度（新闻量及转发量）。基于以上分析，针对舆情事件处理较好的城市与县域，在平均分的基础上给予加分；对于舆情事件处理不好的城市与县域，在平均分的基础上给予减分，舆情事件的梳理主要基于新华网

地方舆情、百度关键词热搜榜、新浪微博热门微博以及腾讯微博热门话题等。

专题篇

三、网络履职绩效分析

（一）城市与县域网络履职绩效现状

随着新媒体网络政务的发展，网络问政逐步成为地方政府的基本问政方式。从中央到地方给予网络政务高度重视，网络问政已成为民众表达民意、参与政治建设的重要渠道。虽然部分地方政府对网络履职进行了相应的探索，但仍没有成为地方常规履职形式。城市与县域舆情处置效果是城市网络履职绩效评价的重要组成部分，基于舆情处置榜单分析，对舆情事件处置效果进行评估，促使地方政府对网络舆情处置及网络履职加强重视，积极部署相关工作，通过网络提高政府自身管理水平及网络舆情处置能力。

表 3-1 城市与县域网络履职绩效评价指标

城市与县域 网络履职绩 效评价	城市与县域网络政务管理 60%	政府信息公开 10%
		政府门户网站 16%
		政府微博热度 30%
		政府微信热度 4%
	城市与县域舆情处置 40%	舆情响应时间 6%
		舆情处置效果 24%
		媒体运用能力 8%
		舆情事件关注度 2%

本报告通过对政府信息公开、城市与县域门户网站、微博热度、微信热度、舆情处置能力等方面的分析评价，对城市与县域网络履职绩效进行了总结，呈现如下特点：

1. 从“一家独大”向“全面均衡”转变

城市与县域网络履职绩效排行榜 TOP200 的城市与县域按照地域分布，华东地区占 31%，华南、西南地区各占 15%，华中为 12%，而西北、华北、东北地区分别占 10.5%、10.5%及 6%。与 2013 年相比，华东地区由 65.5%下降至 31%，西

南、东北变化较大，分别由 5.5%、0.5%增大到 6%、15%，华南下降一个百分点，其他地区均有不同程度增加。总体上，对比 2013 年最显著的变化是华东地区不再“一家独大”，其他地区与华东地区的差距在逐渐缩小，特别是西北、西南等西部地区上升势头明显。从数据看出，华东地区城市与县域的政府网站、信息公开、政务微博、政务微信、舆情处置水平仍处在领先地位，但其他地区已在逐步追赶，各地区发展正趋于均衡。

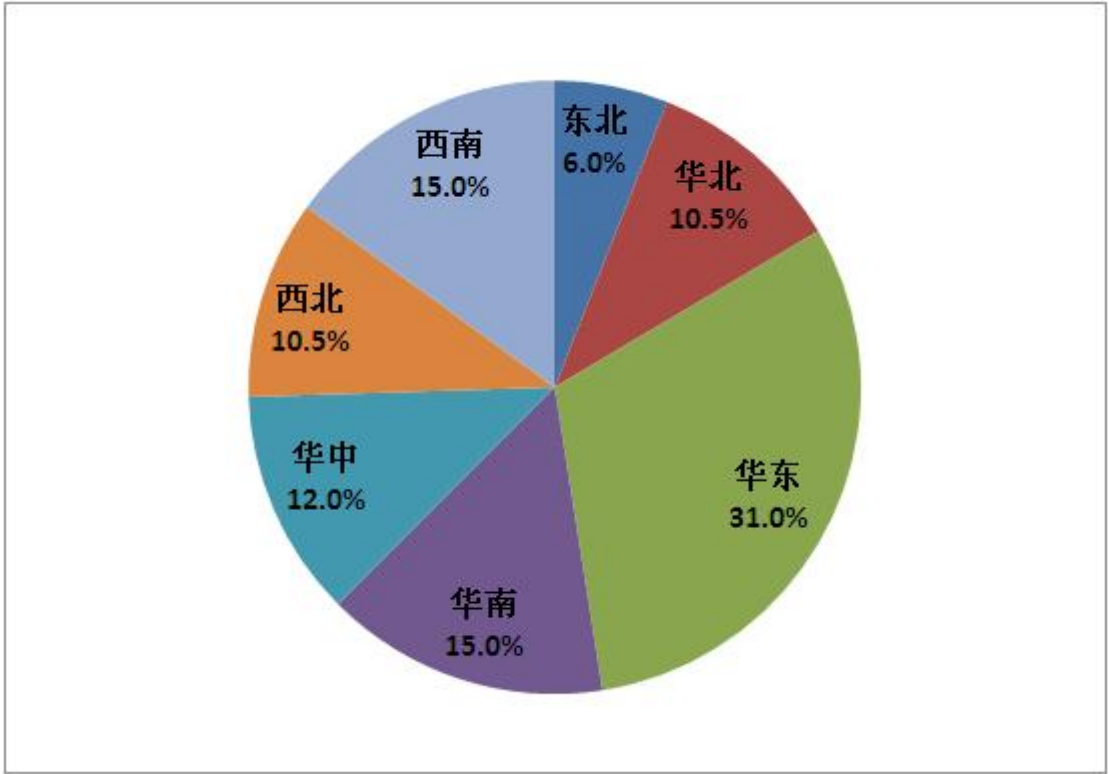


图 3-1 城市与县域网络履职绩效排行榜 TOP200 地域分布

2. 微政务成为网络履职绩效新发展方向

正是因为网络问政已成为民众表达民意、参与政治建设的重要渠道，微政务将成为网络履职的重要内容。因此，在新的城市与县域网络履职绩效评价指标体系中，微博微信成为与舆情处置并驾齐驱的主要因素，占据评价体系比重均为 34%。本次报告中总共有政务微博账号 7.6 万个，政务微信账号约 1.1 万个，政务微博覆盖人数达到 6.3 亿人次，微博转评数达 2.9 亿次。政务微信阅读量有 6482 万次，点赞数量 63.0 万次。

新兴网络媒体成为资讯传播、舆论发酵的重要平台，新闻媒介价值不断走高，对政府网络履职绩效的影响力逐步加大。

（二）存在问题

通过分析来看，目前城市与县域政府网络履职能力表现较好的往往具备以下三个共同点：其一，政府足够重视，其门户网站、微博、微信等平台定位清晰明确，可发挥信息公开和服务社会的功能；其二，在人才配备、网络平台的维护与执行等配套环节有着相对完善的程序设计；其三，网络舆情处置能力较强，善于利用各种平台对舆情事件和突发状况进行监测和处置。

但是，我国城市与县域政府网络履职也还存在着以下问题和不足：首先，城市与县域政府新媒体平台的功能定位、服务层次、关注方向与民意的期待（如关注）、需求存在一定差距，功能分类重形式而轻结果，实效性低、创新性弱等问题突出；其次，城市与县域政府履职过程中还存在着信息反馈迟滞、监督评估机制匮乏现象，导致回应率及回应满意度偏低，造成政府网络平台公信度不高的问题。因此，新媒体环境下，如何继续优化网络履职绩效已成为摆在城市与县域政府面前的时代性课题。

（三）建议

1.健全相关人员绩效考核体系，增加网络履职考核指标

在当前网络环境下，将网络履职绩效考核纳入公务员考核制度中是有必要的。定期检查网络平台的运营效果，如将以舆情处置能力和网络平台运营效果纳入考核的指标，通过定期公布不作为的政务微博、政务微信，对政务微博微信的履职效果进行打分评估等方式，来督促网络履职平台的建设。对于领导干部，尤其是舆情事件多发、涉及外宣的部门干部，应当定期培训并进行测试考核，督促他们去了解学习新内容跟上新形势，提升自己的新媒体素养。由上而下的规范和约束能使得地方官员真正重视网络履职，进而能够积极主动地开展相关工作。这对规范公务员制度，加强执政能力将起到巨大的推动作用。

2.组织定期的业务培训，提升微政务人员新媒体运用技能

面对纷繁复杂的国内外形势和网络舆论环境，地方官员需要定期学习、掌握新的媒介技术、传播规律、舆论特点。目前，视舆情为“洪水猛兽”的做法已不再适用网络环境。舆情是民意释放平台，也是处置的风向标。地方政府主管部门要定期举办微政务网络履职业务培训，组织新闻传播领域专家教授、网络大 V

等开办讲座，传授政务微博、政务微信运营技巧。同时鼓励各级领导干部充分利用微博、微信、论坛等主流新媒体渠道，与网民平等交流，敢于、善于发出自己的声音，与党政部门共同起到引导网络舆论的作用，打破体制外声音独大的局面。

3. 微政务平台切实解决网民关切，逐步提高平台形象

地方政府部门及微政务运营单位，要通过定期或不定期的微政务平台和网民之间的对话会，真实倾听网民声音、民意期待，并认真着手加以解决，及时反馈，以此逐步建立起民众对微政务平台的公信力和满意度，逐步提高微政务平台履职的效果。

4. 深入推动各地域交流互动，取长补短

网络履职绩效存在地域不平衡、领域不平衡的现象，其中经济发达地区发展情况较好，宣传部门负责领域发展较好。由于网络履职工作不是单个个体、部门可以完成的，涉及到多部门的配合与联动，因此在日常工作中，需要打破地区的间隔、部门的间隔，进行交流和沟通，定期分享经验和做法，取长补短共同提高。

四、政务信息公开分析

政府工作报告是我国各级政府回顾上年工作、拟定当年目标任务、阐述政府自身建设的重要公文，综合地反映了政府的自我定位、各方面的工作现状、预期的工作目标与计划等。因此，政府工作报告是了解阶段性政府工作的宏观依据，也是考察城市与县域网络形象的基础性文本。

本报告共收集城市与县域网络形象报告研究对象的城市与县域 2013-2014 年政府工作报告 121 份，对其进行了文本分析，并结合政务微博微信政务效能加以说明，具体如下：

A. 文本分析。运用 ROST 全网信息抓取工具，将所有报告样本的文本合并进行名词、动词、形容词三类词语的总词频统计分析，以考察政府工作报告中的关注重点、趋势及政府管理者的工作期待等。

B. 微政务分析。整理收集不同城市与县域政务微博微信在微环境中的表现，结合数据分析与解读，从中梳理出微政务成效与前景。

（一）政府施政重点与方向

通过图悦热词分析工具对收集的 121 份地方政府 2014 年度政府工作报告进行热点词汇分析，如下图所示：



图 4.1 政府工作报告热词分布

以 121 份政府工作报告为代表的中国各地方政府，当下的施政重点仍旧集中于经济建设，大力建设各项目、工程、产业，引进投资增加融资，扶持企业经营与创业，最大程度上强化经济基本。

同时，在经济发展过程中进一步增加民生投入，着力开展城镇化，加大生产节能减排力度，治理与保护城市环境，完善城市各项民生设施，构筑起有效的居民保障性体制。

为深层次激发市场活力，党和政府不断进行执政思路调整，改革政府治理结构，精简政府机构，提高审批效率，突出市场主体地位，强调政府规则制定者与调停人角色，营造公平有序市场环境。

相比于对当前各项事业的高度重视，各类新兴高科技产业重视程度有待提升，互联网浪潮下的移动电子商务、大数据产业、智慧城市、互联网+等在未来发展中将发挥重要作用。

总体而言，透过政府工作报告基本可看出，各级政府结合自身实际状况，力图形成以经济建设是根本，民生改善是补充，执政完善是责任，社会转型是目标，人们幸福是归宿的良性发展局面。

由互联网催生的新思维与新兴产业对城市现有发展格局带来机遇与冲击，使得过去 2014 年的城市建设出现新变化。2014 世界互联网大会让乌镇的城市印象更加丰富，知名度进一步提高，互联网创新理念与产业落户乌镇，与当地旅游产业形成合力，共同推动乌镇城市发展。会后，乌镇成为互联网世界重要一环，国家进一步确立将“乌镇峰会”打造成“东方达沃斯”，极大提高乌镇在国际上的知名度与形象。

广州则从城市顶层治理着手，以城市政务廉洁构造为出发点，运用大数据思维建立“城市廉洁建设”指数测评指标体系，重点抓政府部门经费使用、纪检监察举报处理率、基层治理成效等，结合内部数据与普通市民问卷调查，用数据综合评价城市廉洁发展进展、不足以及改进方向。

青岛进一步拓展大数据价值与应用范围，2014 年与惠普公司合作，引进目前中国唯一的惠普软件全球大数据应用研究及产业示范基地项目，充分发挥该项目在大数据研发、处理、测试、实验等方面的领先优势，助力青岛大数据智慧产业发展，提升城市服务水平，加速产业升级，吸引更多国内外高科技企业入驻，

形成高端技术和高端产业的集群。

信息技术革新带来的影响已扩展到社会方方面面,日常生活、企业生产经营、城市建设、政府治理等无一不展现着互联网的影响。以“智慧城市”为代表的未来城市发展构想,无论是在线上还是线下都将会对互联网与城市产生互补性积极促进作用。

（二）高频词：项目、积极、推进

表 4-1 总词频

名词	词频	动词	词频	形容词	词频
项目	3394	推进	5625	积极	1450
企业	2887	增长	3184	深入	929
城市	2664	加快	3142	扎实	785
工程	2332	实施	3031	突出	740
产业	2143	加强	2526	重大	595
政府	1812	完善	2252	安全	593
重点	1717	提升	2160	切实	571
全市	1699	完成	2042	稳定	535
社会	1503	实现	1860	严格	527
生态	1496	提高	1691	有效	478
文化	1484	创新	1669	困难	371
农村	1420	改造	1615	坚决	363
城乡	1353	改革	1615	明显	332
全面	1243	新增	1596	重要	296
机制	1226	推动	1497	美丽	283
中心	1186	坚持	1374	顺利	265
经济	1170	强化	1293	先进	264
制度	1114	建成	1275	平安	245
农业	1067	支持	1271	和谐	234
民生	1060	开展	1266	自觉	218

（注：表中词汇为词频表筛选结果，删除无关联性词汇）

在各类词性总的词频中,主要选取能够代表城市与县域网络形象词频较高的名词、动词、形容词共 60 个,通过筛选、去除无关词汇,将与城市和县域经济、文化、民生、社会建设关联紧密的词汇展示出来,以更好的角度把握城市和县域政府工作重点、城市建设动态。各类词性总词频所选的样本词汇,不仅是研究城市和县域政府工作报告的路径窗口,也是评价城市和县域网络形象的考量指标之一。本报告根据所选取的三类词,以小见大地挖掘出政府工作报告的内在逻辑与

内涵，以此探讨城市与县域形象在政府工作报告中的体现与作用。

1. 名词：项目、工程推进城市产业升级

项目、企业、城市、工程和产业位于高频名词前五位，与 2013 年相比，变化最显著的是项目、企业，项目词频由 2385 增加到 3394，企业由 2128 增长到 2887，工程、产业、城市等也有小幅增加。由此可以看出城市与县域重要发展项目仍然是支撑城市快速发展的强力推进器，而企业在其中扮演着连接纽带与聚合作用，二者有机结合可快速有效地推进与落实城市建设目标，带动企业、城市产业结构的调整和优化，并进一步促进城市经济可持续发展。在积极推进各项工程、实施城市发展规划的同时也要讲求效率与质量，探索可持续发展的新方向，提升城市与县域中城镇绿色经济比重与居民居住幸福感。

农村、城乡、农业等涉农词依旧是高频词汇，体现出各级政府对三农问题的高度重视，急切想解决农业中存在的种种问题与矛盾。当前形势下，农村工作不仅仅是实现农民增收、农业增长、农民生活稳步提高与农村社会生活持续改善，更要重视农村文化改造与创新、生态环境治理与保护，从精神上与物质上整体提高农村质量。

在政府治理与职能转变方面，政府自身层面、符合深层次改革要求的政府制度构建与政府机制流程重塑、再造是被提及最多的方面，反映出广大人民群众对加强基层政府治理与制度建设的强烈愿望。人民群众的意志与党的十八届三中全会所确立的深化对外改革开放指导意见不谋而合，对今后我国各级政府探索具有中国特色社会主义政治制度的发展道路具有前瞻指导意义。

在民生方面，社会经济在经历较长期高速增长以及新常态下运行调整初始阶段后，主流普通大众对物质诉求的热度降低，对精神生活、生活品质的追求逐步增多。政府早期所制定的经济发展策略在某种程度上造成经济增长与社会、环境等失衡，群体利益纠纷、环境污染产生的事件逐年增多。特别是 PM2.5、雾霾、APEC 蓝等词汇概念的广泛传播，使得环境问题舆论热度保持在高位。面对环境问题引发的经济、文化、生态等矛盾以及由此而产生的城市与县域居民身心健康产生的直接影响，环境生态成为民生中关注度变化上升最快的方面之一。因此各级城市与县域政府在把保障和改善民生作为政府工作的出发点和落脚点的情况下，大多数城市与县域政府也详尽阐明了人民群众关切的重大民生问题，并就相

关方面做了详细规划与部署。

2. 动词：积极推进，协调发展

在统计的所有政府工作报告样本中，“推进”词频依然最高，词频从 2013 年的 3789 增加到 5625，某种程度上表明各城市与县域政府对未来某一时期内工作重点有充分的认识与规划，“加快”推进制定城市建设方案，“加强”章程建设与制度保障，“完善”既有工作总结与新一轮工作的战略部署，推动各项事业、工作稳步前进。高频词“改革”、“改造”表明已认识到为适应市场经济主导发展的格局、激发更大经济潜能，必须对现有管理方式进行改造，在保持经济“增长”的同时，“实现”既定发展目标，提升城市形象与品质，“完成”投资拉动、转型升级、优化空间布局、优化资源配置、城乡统筹、深化改革、生态建设、改善民生等目标任务。

同时，一些高频动词表明，要实现城市全方位综合实力提升，需要在项目建设、支柱产业、特色产业、旅游龙头、城镇建设、文化发展、招商引资、民生工程、公共服务、社会管理等诸多方面进行合理规划与资源整合，努力提高城镇居民生活幸福感，才是更高层次的国富民强，这也成为多数政府工作报告的重要内容之一。

3. 形容词：积极进取，营造和谐

2014 年度政务公开词频分析中形容词基本格局没有大的变化，“积极”位列首位，词频由 2013 年度的 1085 增长到 1450，其他词频也有增加变化。高频形容词反映出，各级政府在面临各项棘手的重大安全、民生、社会问题时，在理念上始终以积极姿态应对，严格确保各项目标有效落实。对于存在的困难本着坚决完成的决心，最大限度地提出各方都能接受的解决方案，使社会各阶层都能享受到社会发展带来的成果，从而营造出平安、美丽的和谐的环境。

从具体操作层面来说，各级政府关注落实生产、食品、消防的相关安全工作；健全矛盾纠纷的排查机制，认真做好社会稳定工作；落实国家政策，促进城市投资稳定增长；抓好节能减排降耗工作，不断促进新型工业化、特色城镇化及旅游国际化发展与生态环境相协调，提升可持续发展能力；注重转型升级、科技创新、城乡统筹、改善民生及社会和谐，以百姓幸福为出发点和落脚点，扎实推进县市工作顺利进行。

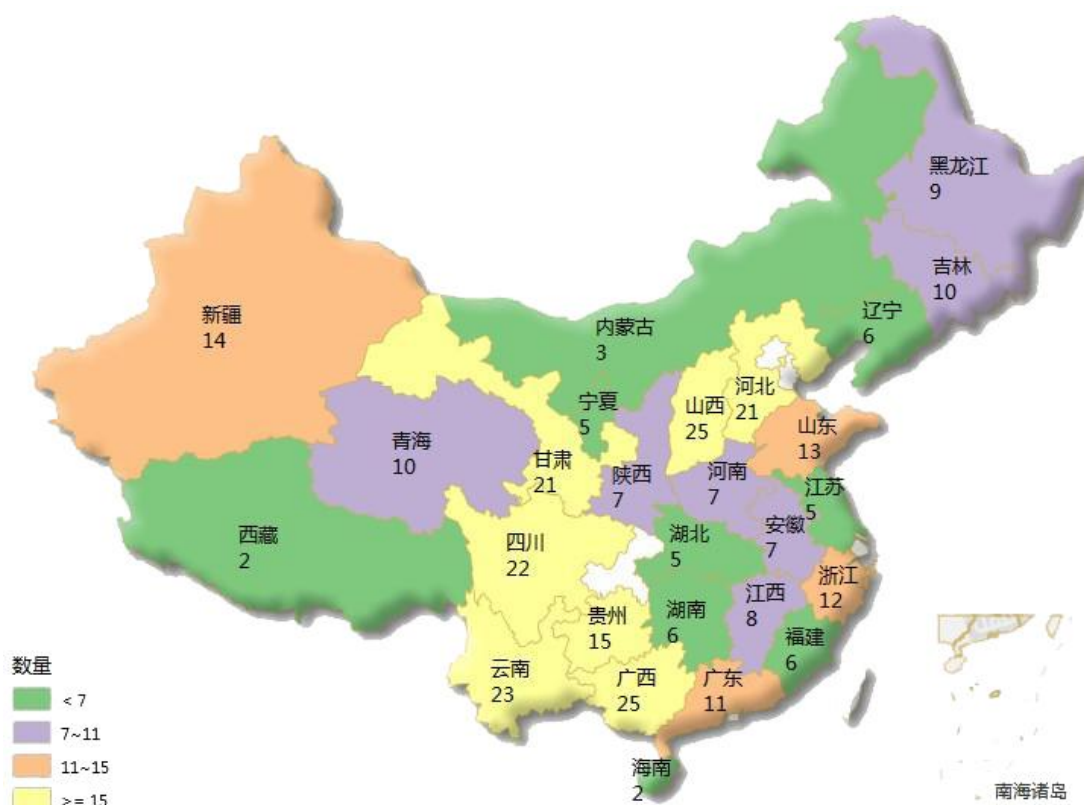


图 4-2 政务信息公开效能 TOP300 分布

通过分析政府信息公开程度、政务公开清晰度和政府预算开支情况、政务办理流程透明度等在网页上的数量变化，得出全国城市与县域城镇政务信息公开效能。如图所示，在排名 TOP300 的城市与县域中，山西、广西、云南、四川、河北、甘肃数量位居前六，表明在这些省份内的城市与县域在政务信息公开方面，成效突出；内蒙古、西藏、海南则表现不佳，区域内城市与县域政务公开进展缓慢。从整体分析，西部省份城市与县域政务公开效果优于东部沿海省份，一方面在于，东西部处在不同发展阶段，东部地区立足于比较牢固的经济基础、领先于其他地区的产业结构升级与政府治理模式探索，上层建筑的持续改善有助于化解施政过程中的矛盾；而西部省份经济发展需求大于社会治理模式调整，以经济建设为首要任务同时兼顾社会公平，发展中存在的矛盾需要花费更多时间与资源来调整。另一方面，各省民生诉求不一，西部省份最主要的是物质需求，各方利益关系错综复杂，要求在经济发展中进行平衡；东部省份则更多的要从整体上改善生活条件，目标明确，具有针对性。

（三）政务公开建设微成效

表 4-2 微政务公开效能榜 TOP20

排名	省	市/县	微政务效能
1	广东省	广州市	1.20
2	江苏省	南京市	1.00
3	河南省	郑州市	0.67
4	陕西省	西安市	0.67
5	浙江省	杭州市	0.58
6	江苏省	苏州市	0.53
7	青海省	河南县	0.50
8	四川省	成都市	0.48
9	江苏省	常州市	0.47
10	湖南省	长沙市	0.46
11	广东省	佛山市	0.46
12	吉林省	长春市	0.43
13	河北省	石家庄市	0.35
14	浙江省	台州市	0.34
15	山东省	济南市	0.34
16	山东省	青岛市	0.33
17	甘肃省	陇南市	0.31
18	青海省	平安县	0.30
19	广东省	中山市	0.29
20	湖北省	武汉市	0.29

（注：微政务效能有政务微博微信两大部分构成，构成指标有微博博文数、粉丝数与微博转评数以及政务微信推送文章数、文章阅读数和点赞数。数据时间段为 2013 年 11 月至 2014 年 11 月）

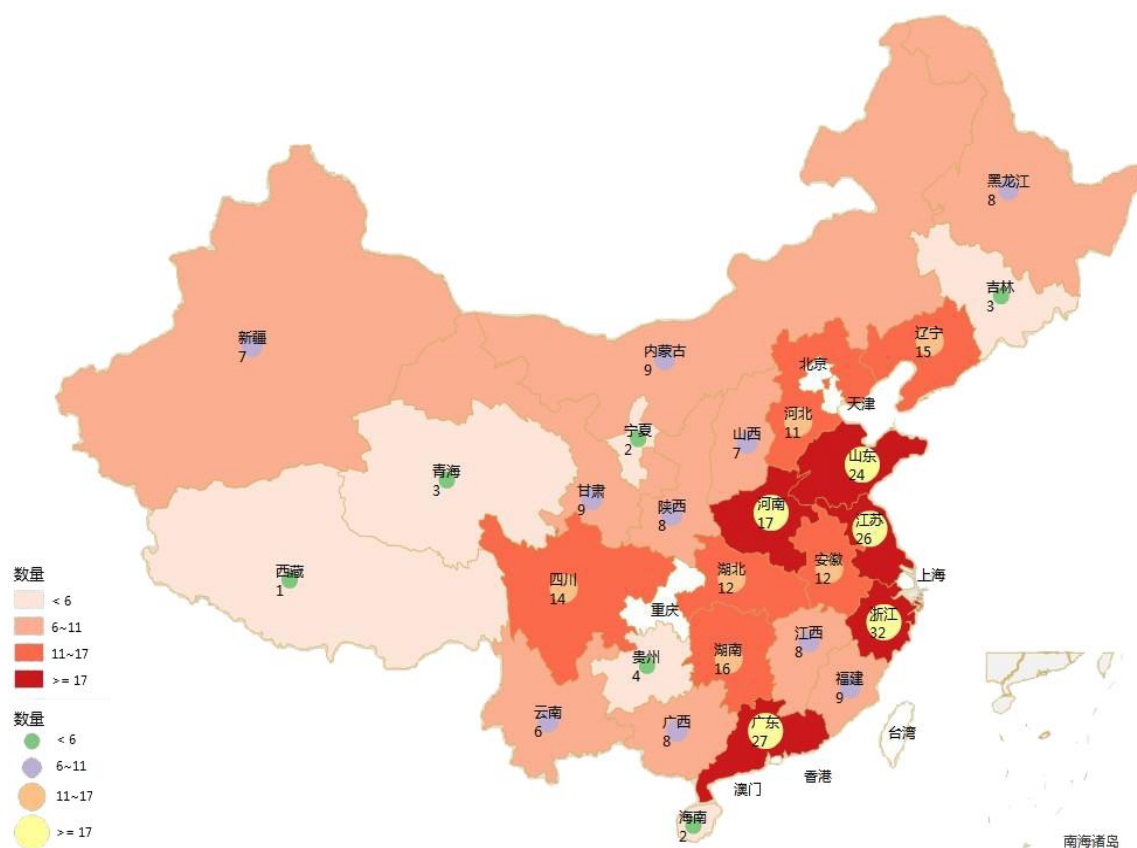


图 4-3 微政务效能 TOP300 分布

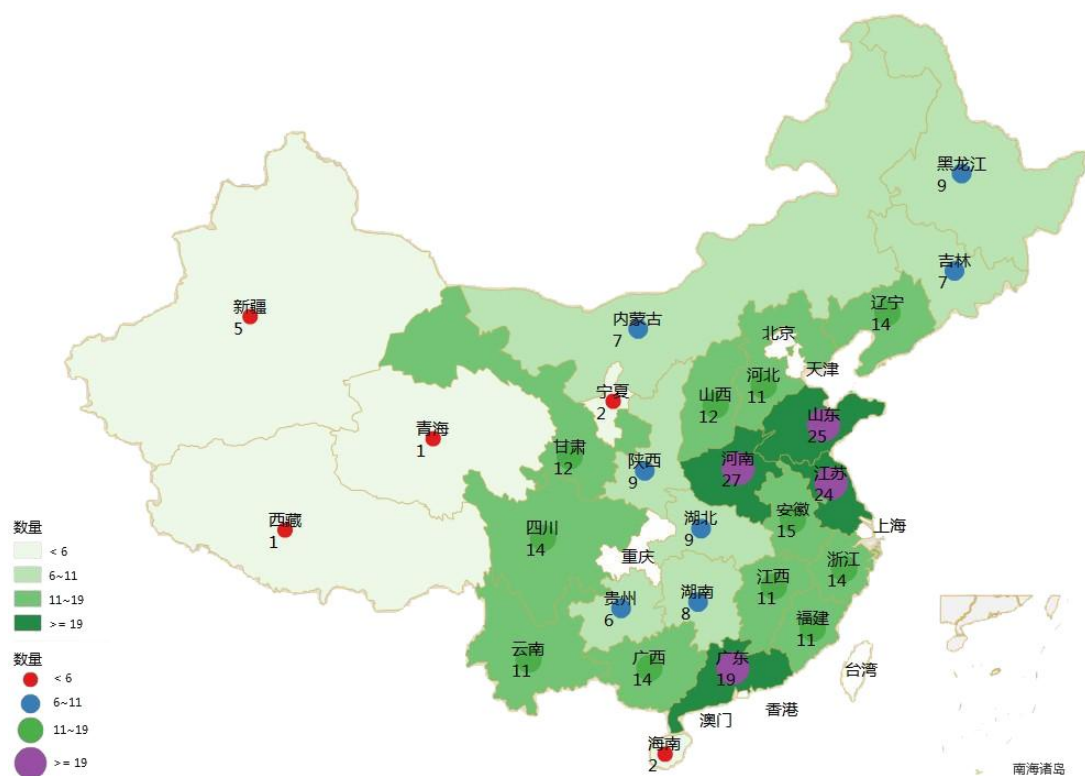


图 4-4 政务公开微博效能 TOP300 分布

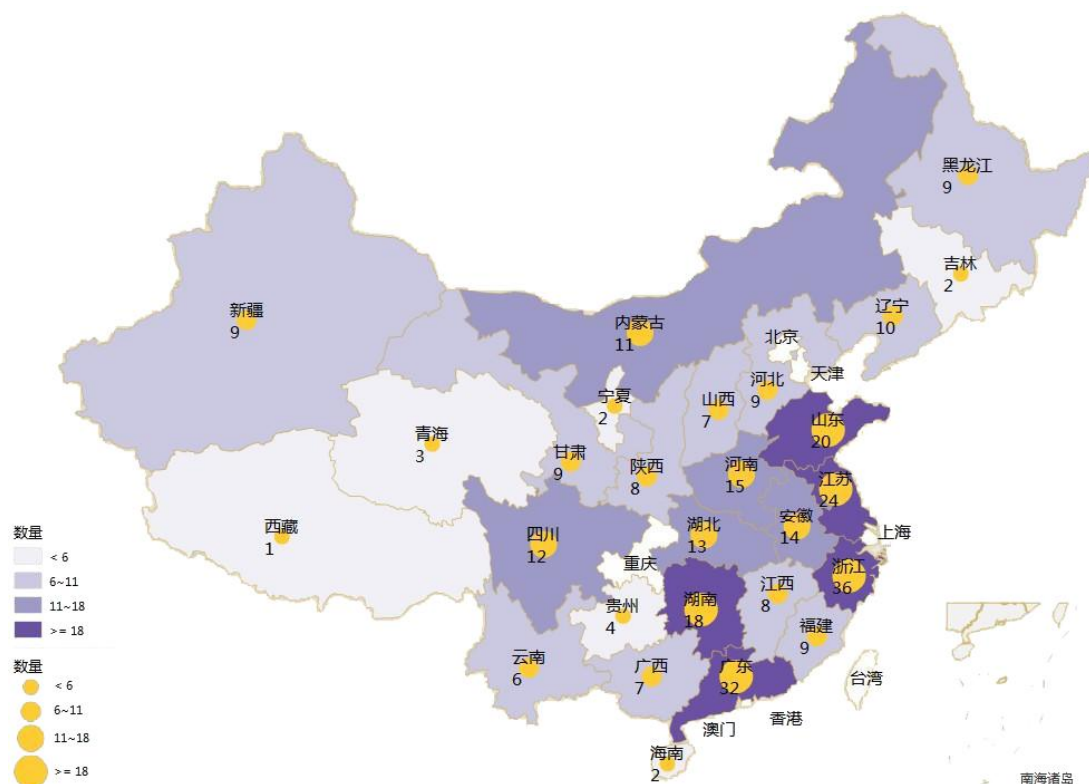


图 4-5 政务公开微信效能 TOP300 分布

目前，政务微博发展进入新阶段，网民与民众提出了更高层次的政务需求，简单意义上的资讯播报、政策宣传已无法满足普通网民与民众更高层次的政务需求。因此政务微博服务模式遭遇考验，在进入深水区后需要与现实中政府职能的转变探索相结合，创新符合国情、切实可行的政务微博服务模式。与此同时，微信的崛起与发展，需要从个性化角度探索出新政务服务途径。从微博广播式传声筒到点对点精细化服务，政务微信需要借助政务微博成功经验，推动微政务向更高层次发展，从而有效提升政务效率。

从图 4-3、4-4、4-5 中可看出，政务公开微效能与政务微博、微信效能分布基本相符合，东南地区高于西北内陆地区，呈现出由东南沿海向内陆递减趋势，其中山东、河南、江苏、浙江、广东、四川几个省份走在全国前列，其他省份则有待加强。江苏、浙江、广东等经济基础较好省份，经济建设进入重视结构与质量的新常态，内在结构调整是发展方向。梳理内部关系、结构，以生产关系革新来促进生产力潜能再次激发，使得经济发展质量与社会和谐程度相匹配成为当前政府的工作着力点；经济基础相对较弱省份，如河南、四川等仍以经济发展为政府主要任务，增加区域内社会财富为优先任务，是进一步改善民生、健全社会治

理的物质基础。从总体上看，一则普通民众期待更加公平、健全的社会秩序，二则中央有关于注重社会财富再分配，让广大人民群众更多享受改革开放、社会进步带来的红利精神要求，各地方政府在经济建设中需投入更多资源来解决现实中的利益再平衡问题。“双微”渠道既是发布窗口，也是民意集散地，功能更加完善、成果更加显著的双微政务公开，将引领着政务公开建设新方向。

（四）政务公开改进建议

1. 基于大数据分析总结，构建动态化政务公开制度

2007年1月17日国务院第165次常务会议通过《中华人民共和国政府信息公开条例》，自2008年5月1日起施行。2011年8月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于深化政务公开加强政务服务的意见》。2014年4月1日国务院办公厅印发《2014年政府信息公开工作要点》，要点指出，各地区、各部门要进一步提高对信息公开工作的认识，加强组织领导，明确责任分工，认真抓好落实，确保要点中的各项任务落实到位。由此可见，中央政府在加强政务信息公开方面一直不遗余力，多次出台政策条例、指导意见，为各级政府部门提供政策法规的支撑与保障，因此各级政府需要在框架内制定有效的政务公开机制。

应该从以下几方面着手：第一，在认真研究中央政府所制定的条例、规范基础上，提高本地政策可操作性与灵活性，发挥中央政府政策的共同性与本地特殊性，打造切合要义的政务公开制度的指导纲领。第二，运用大数据全面普查、收集本区域内政务公开基本现状、态势，掌握各种动态，对各种信息进行基本面分析，不仅要总结出成功经验，明确不足之处，还要制定可操作性强的实施改进规划。第三，综合考察多方因素，将政务公开责任方、人民群众、传播承载介质与监督方可能出现的纰漏与不足综合考虑在内，构筑一个开放性与延伸性可控的制度规范，在不断实践中做到更新换代，保持整个规则活力。第四，引进可视化数据分析系统，将各种专业性强、普通民众不全面了解的术语通俗化、图表化，让普通老百姓看得懂、看得透，比较全面了解政府工作成效。

2. 建立新闻采集与分析系统，以百姓需求驱动政务公开内容发布

政府进行政务公开，范围不仅包括行政法规、国民经济和社会发展规划及相关政策、政府财政预决算报告、行政收费、政府集中采购与工程招标、社会保障

支出、公共事业建设与支出等此类重大事项，也应当囊括基层社区服务信息、群众生活资讯、公众热议话题与关注焦点、困难人群呼声回应等与公众息息相关的事项。为此，要结合传统媒体的新闻权威性、详实性与网络新媒体的及时性、高覆盖度，建立一套新闻采集与分析系统，从数量与质量上掌握新闻全貌，监测社会舆论动态，做到依据市民视角有侧重地公布政务信息，以需求来引导政务信息公开，消除民众疑虑。

3. 开展政务信息公开成效巡查，在实践中不断融合、完善政务公开机制

政务信息公开通常采取两种方式，一是通过政府公报、政府网站、新闻发布会以及报刊、广播、电视等向公众发布，二是通过社交媒体和移动端向用户发布私信、短信及其他短消息。开展政务公示成果巡查可以从两方面着手：第一是线下渠道，主要考察信息公示地点设置、人员流动情况和公示信息设施运行状况；第二是线上渠道，可以从政府网站更新频率、政务微博微信发布量、网络媒体新闻报道覆盖情况等方面，将线下与线上得失总结起来，检验政务公开机制是否合理。

4. 合理运用不同发布方式，激发新媒体政务公开潜能

传统电视广播、新闻报刊依靠其权威性、全面性成为政务公开的主流渠道，传播效果稳定，有比较固定的收视人群。随着以 QQ、微博、微信为代表的网络社交平台以及视频门户网站的出现，传播渠道向多样化发展，传统媒体传播效果、影响力日趋减弱。伴随收视人群的更新、年轻一代互联网意识与能力的逐步增强，网络新媒体成为主流渠道。在此新形势下，一方面各级政府及组成人员要接受、适应新变化，用新媒体的方式、手段同时借助新媒体载体开展政务公开，如开设专门信息发布微博账号进行无差别信息覆盖，开通微信公众服务平台提供更精准的信息供给，在视频网站上建账号上传宣传短片，在其他社交社区平台上，包括贴吧、论坛、博客等，建立信息发布账号，吸引更多青年人群关注，投入一定人力物力资源予以维护运营。另一方面，继续加大对传统媒体传播方式、方法的改造升级，结合最新热点创新形式与内容，维持原有收视人群同时争取吸引更多新收视人群，从新旧两方面进一步巩固传播效能。

五、政务微博分析

（一）政务微博现状

2011 年是政务微博的发展元年，2012 年是政务微博的井喷式发展期，2013 年则是政务微博的平台转型期。政务微博发展到今天，在信息发布、提供服务、政务公开及打造亲民爱民形象方面发挥了巨大作用。政务微博为官民良性沟通提供了平台，在城市与县域层面的发展状况受到广泛关注。

本报告在进行政务微博专题分析时，对全国 286 个地级市及 2764 个县域的 7.6 万余个政务微博数据样本进行抓取。（数据来自于新浪微博，数据抓取时间段为 2013 年 11 月 1 日至 2014 年 11 月 1 日；另各城市与县域政务微博发展水平存有差异，在选取微博账号时各城市与县域政务微博账号数量存在一定数量差距，下文的具体分析过程中，数据分析取样为前 300 账号数据）



图 5-1 全国城市与县域政务微博分布

对 7.6 万余个政务微博根据地区划分可得到如图 5-1 的结果，由图可以看出，开设政务微博数量较多的地区较往年相对分散，除山东、江苏、浙江三省集中位于我国华东沿海地区外，我国中部地区的河南、西部地区的四川以及华南地区的广东省开设政务微博数量也位于本报告所统计区域的前列。但就整体而言，我国

西部地区的政务微博数量仍然较少，尤其是西藏、青海、宁夏欠发达地区，政务微博还有待进一步发展。

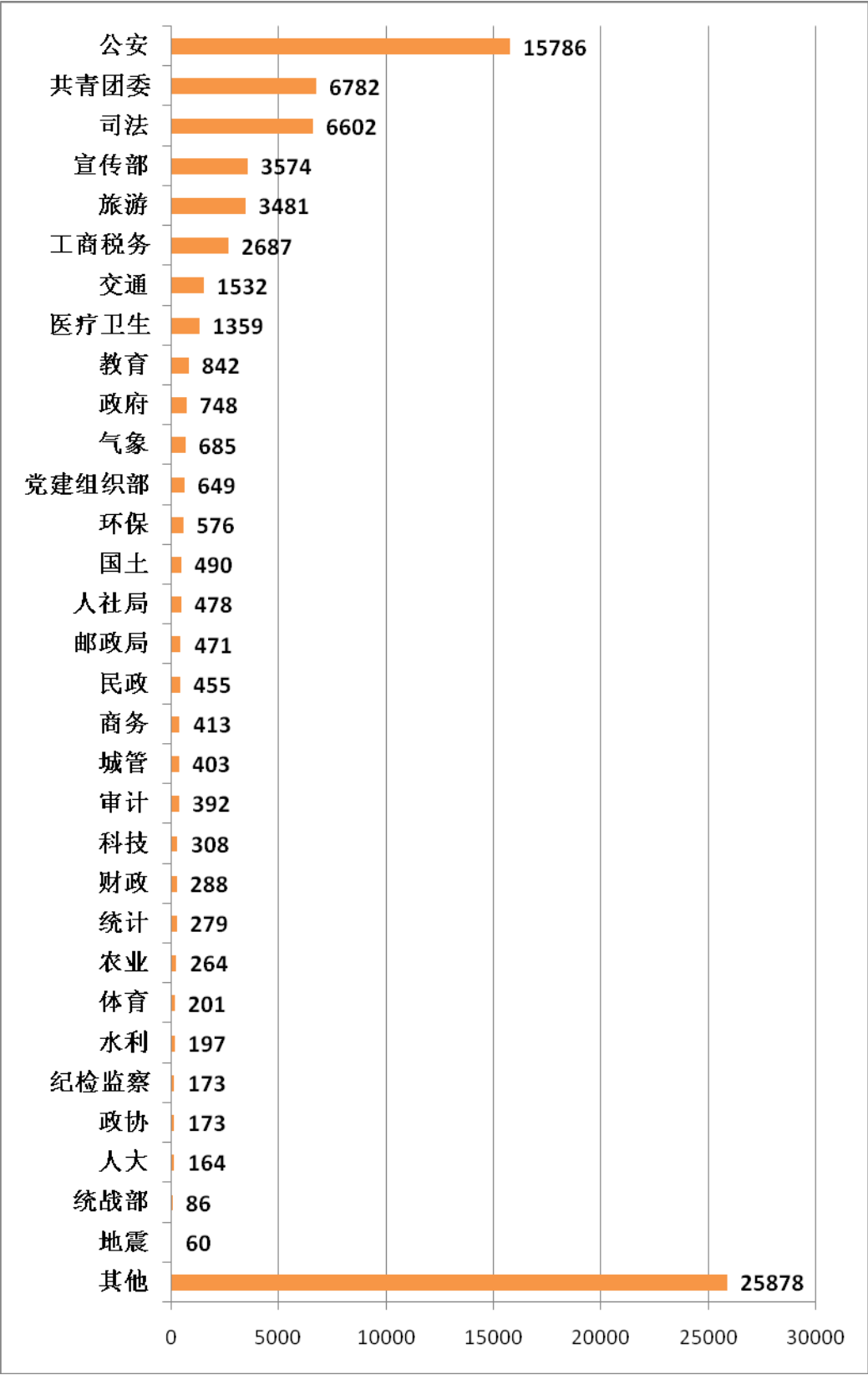


图 5-2 各职能政务微博分布

对 7.6 万余个政务微博按类型分类如图 5-2 的结果，在报告所统计的 286 个地级市及 2764 个县域中，公安类的政务微博开博率最高，占比达 20.6%，共青团和司法部门的开博率也较高，分别占 8.9%和 8.6%，地震相关部门的政务微博开博率最低，仅占 0.08%。公安、共青团、旅游、工商税务类等政务微博延续了 2013 年的高占比形势，并有一定程度深入发展，其他部门政务微博数量较 2013 年逐步增多，旅游、教育、交通、卫生等各职能部门的官方微博已百花齐放，但如统战部、人大、政协等相关部门的政务微博开博数量仍然较少，因此政务微博的上升空间还很大。

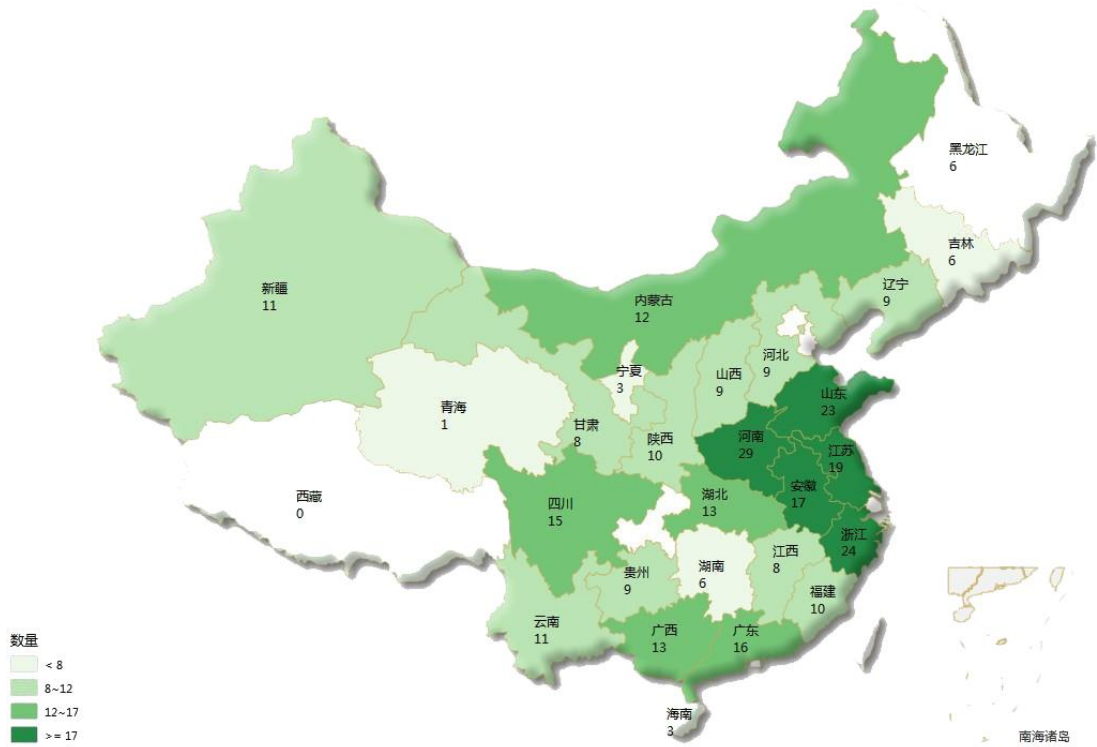


图 5-3 全国政务微博转评 TOP300 分布

根据全国政务微博转评前 300 名的地域分布可以发现，政务微博转评数量较多的地区与开设微博数量较多的地区大体一致，河南省在 2013 年的基础上继续保持高水平，江苏、浙江、山东、安徽进入第一行列，福建、内蒙古、甘肃、新疆数量有所下降，西藏未有变化，其他省份数量均有所上升，整体热度呈上升趋势。另外，政务微博转评数量较多的地区呈现出明显的集群现象，多集中在我国中部与东部沿海地区，其中山东、河南、江苏、安徽、浙江五省的转评数位居全国前列。我国西部的青海、西藏、宁夏，以及东北地区的黑龙江省政务微博转评数热度低。

（二）存在问题

近年来，以微博为代表的网络舆论场发展迅猛，全国各地有越来越多的党政机关、领导干部开设微博，在微博平台传递、分享各类信息，倾听民意、为民办事，并增强官民互动。政务微博已成为政府公关传播的重要载体，在政务信息公开、舆论引导、信息资源共享等方面起到了积极的作用。

目前全国许多政务微博的运营与发展仍面临着一些亟待解决的问题。

其一，政务微博的区域发展不平衡。我国中东部的山东、河南、江苏、浙江等地区，开设政务微博数量较多，且微博转评热度较高，而西部的西藏、青海等地区则政务微博发展滞后。

其二，政府各职能部门在政务微博发展不平衡，公安系统的政务微博一枝独秀。从本次报告的统计数据可以看出，我国政务微博中的公安类微博开设较为普遍，占有比例最大并且发展也最为成熟。但政府职能部门涉及民生各个方面，公安系统只是其中一小部分，承载民意权力机关的各级人大、政协等部门在微博中传播力度不足，尤其是当社会事件发生后，作为官方微博回应较少。

其三，过于重视微博平台的工具性功能，而忽略了与网民的真实互动，政务微博则变得华而不实。

其四，从话语权的角度来看，一些政务微博将公众与政府置于不对等的位置。对于网民的批评与监督，一些政务微博采取规避措施而非积极解决问题，比如关闭微博评论功能、删除不利评论、“拉黑”等，导致舆论监督功能失效。

（三）建议

1. 制定政务微博的管理制度

我国政务微博的地域、职能部门分布均不平衡，大多数政务微博的运营依然不成熟，特别是在管理能力以及应急能力等方面问题明显，最主要原因是相关机构和部门缺乏对政务微博的有效监管。因此，制定统一、可操作的政务微博管理制度，规范政务微博的日常运营方式将有助于政务微博的健康发展。

此前，作为微博运营商之一的新浪微博发布了《新浪政务微博考核管理办法》。在社交新媒体话语权日渐增强、传播优势日益凸显的环境下，各级政府更应制定相关策略，掌握网络舆论监督与引导的主动权。比如，建立网络舆情搜集

与反馈制度，真正倾听民意，并及时发现问题；建立平等的话语权，让网民的参与成为常态，禁止关闭评论、擅自删除私信等行为，积极利用私信、评论、留言等功能，让微博真正成为官民沟通的窗口；实施科学化的评估制度，对政务微博管理人员从发布的内容、发布微博的数量、频率、博文的转评率及解决实际问题的效果等方面进行考核，真正促进政务微博功能的实现。

2. 提升政务微博主体的媒介素养

政务微博主体即为运营政务微博账号的政府人员。在新媒体时代，能否利用好微博平台建立起公众与政府之间的良性沟通桥梁，获得网民的长期关注与认可是政务微博主体工作的关键之处。

有学者将政务微博主体的媒介素养定义为“政府官员对媒介信息的选择、解读、传播能力，对媒体的管理和应对能力，以及舆论引导能力”。由此可见，政务微博的主体应顺应时代发展与社会需求，以真诚、平等的心态建立起与网民的沟通，面对社会事件，坦然面对可能出现的过激言论，并理性应对、耐心解释，化被动为主动，避免谣言传播，并善用微博，扩大自身的传播力与影响力。

3. 设立统一调动平台，促进部门联动

政务微博是各级政府部门开展工作的重要阵地，各部门明确分工、相互配合是做好政务微博的重要条件。

成都市政府在“成都发布”运营效果良好的情况下，又分别在新浪和腾讯开设了“成都服务”微博，而“成都服务”是一个统一的平台，可供网民直接通过微博私信或微博评论来反映诉求，再经“成都服务”平台将网民的诉求转发至相对应的政务微博那里以便得到良好回应。除此之外，成都市要求，凡属于自身工作职责范围内的诉求，其中在工作时间各级各类政务微博必须在 60 分钟内做出回应，非工作时间则要在 8 小时内做出回应。此举不仅可以更有效地解决百姓问题，还有效防止了政务微博成为“空壳”。

4. 加大推广力度，扩大传播范围与影响力

在“人人都是麦克风”的自媒体时代，粉丝数与传播影响力成正比关系，微博“大 V”往往是舆论场的话题主宰者。因此，政务微博传播力与影响力的提升，不仅仅依赖于政务微博主体的用心运营，各部门之间的联动合作，而且创新的宣传方式也是大幅提升其传播效果的重要方式。因为粉丝的数量与质量是推动微博

影响力的关键因素。因此通过依托政府的公信力与权威性前期吸引粉丝关注并非难事，但问题在于如果过度依赖权威信息发布来增加粉丝是缺乏持续性的。所以政务微博必须注重微博平台的多种功能，如微访谈、微座谈、微直播等，为公众提供平等的话语机会，让公众参与进来，与他们形成良性的互动机制，让他们感受到自己的重要性，提升他们的参与感，并通过制造微博话题来扩大传播范围，进而获得网民的关注。

六、政务微信分析

（一）现状

通过新媒体指数数据平台监测显示，截至 2015 年 3 月，全国政务类微信公号达到 21,352 个，较往年有较大幅度增长。鉴于本报告的研究时间段为 2013 年 11 月至 2014 年 11 月，故共选取全国 10,722 个经过官方认证的、与所在城市联系最为紧密的政务微信公众号作为报告数据样本。与 2013 年相比，全国城市与县域政务微信有了突飞猛进的发展，在数量与质量上有了跨越式提升。

具体到各政务微信公众账号名称、发布内容、功能设置、服务状况等方面，可了解到全国城市与县域政务微信地域分布、职能分布、命名规则特色等特点。

1. 地域分布：长三角、珠三角地区引领全国

将研究的全国各省城市与县域政务微信数量进行合并统计，以省为单位作图如下，图中颜色深浅代表该省内城市与县域政务微信公众号数量，颜色越深，数量越多。

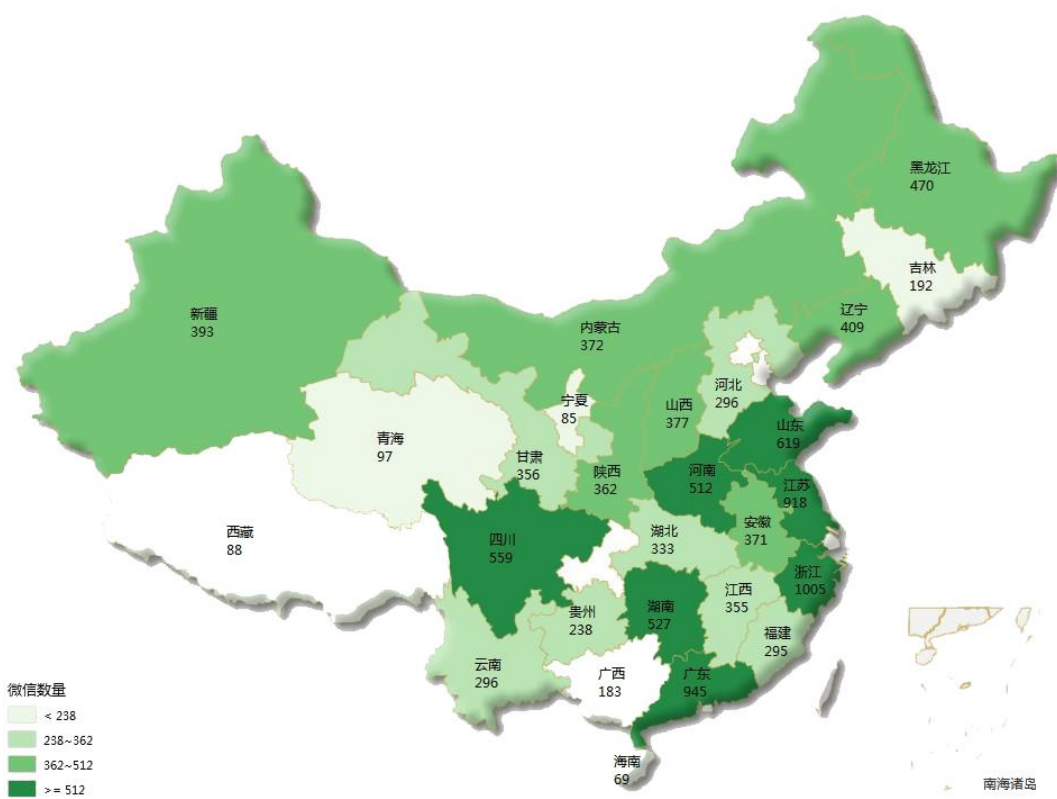


图 6-1 全国县域政务微信公众号地区分布

由图 6-1 可看出，与 2013 年相比，全国政务微信发展趋势有变化，政务微信建设较快地区由北方转移到南方。2013 年新疆政务微信全国首位排名迅速下滑，位于长江三角洲的江苏、浙江两省政务微信发展迅速，其中浙江凭借 1005 个政务微信公众号数量占据全国之首；珠江三角洲的广东省政务微信数量同样位居全国前列；人口大省湖南，山东、河南、四川政务微信的发展也保持着积极的涨势；而西藏、青海、宁夏等地则发展较缓慢。从地区分布而言，华东地区发展较为平稳，数量分布大多较为靠前；西部则发展不平衡，新疆、四川、云南与青海、西藏等地差距在缩小，但仍然明显。

2. 党政类共青团委比例过半，政府职能类公安系统仍居榜首

为了解目前全国城市与县域政务微信中党政机关与政府各职能部门的分布情况，报告对全国约 1.1 万个政务微信公众号进行分类。以下分析基于全国城市与县域政务微信公众号名称及验证信息统计而来。

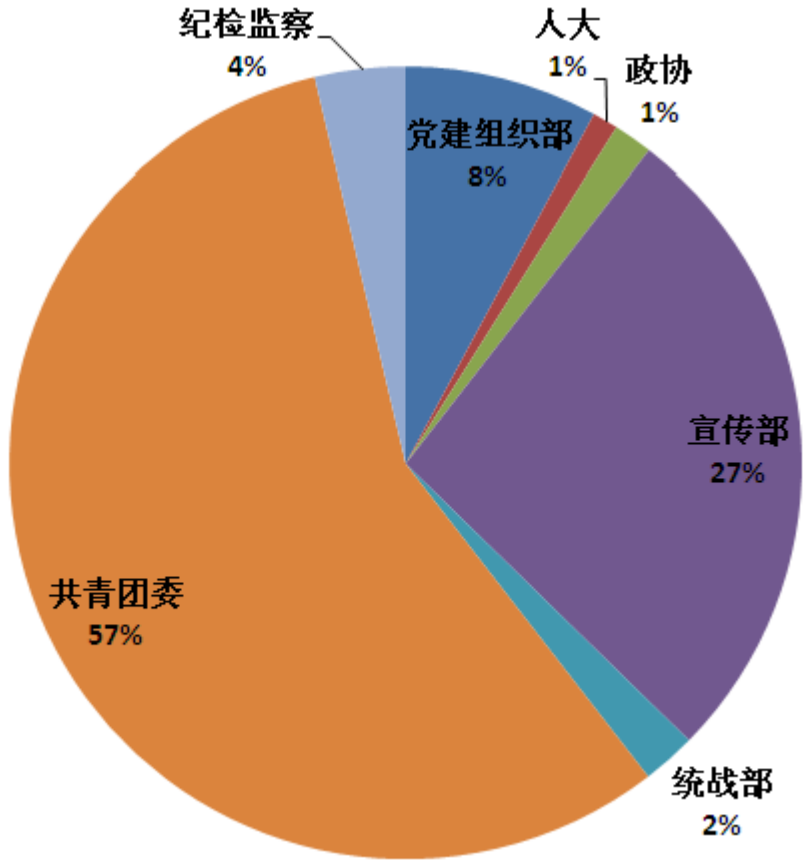


图 6-2 全国城市与县域微信公众号中党政机关分布情况

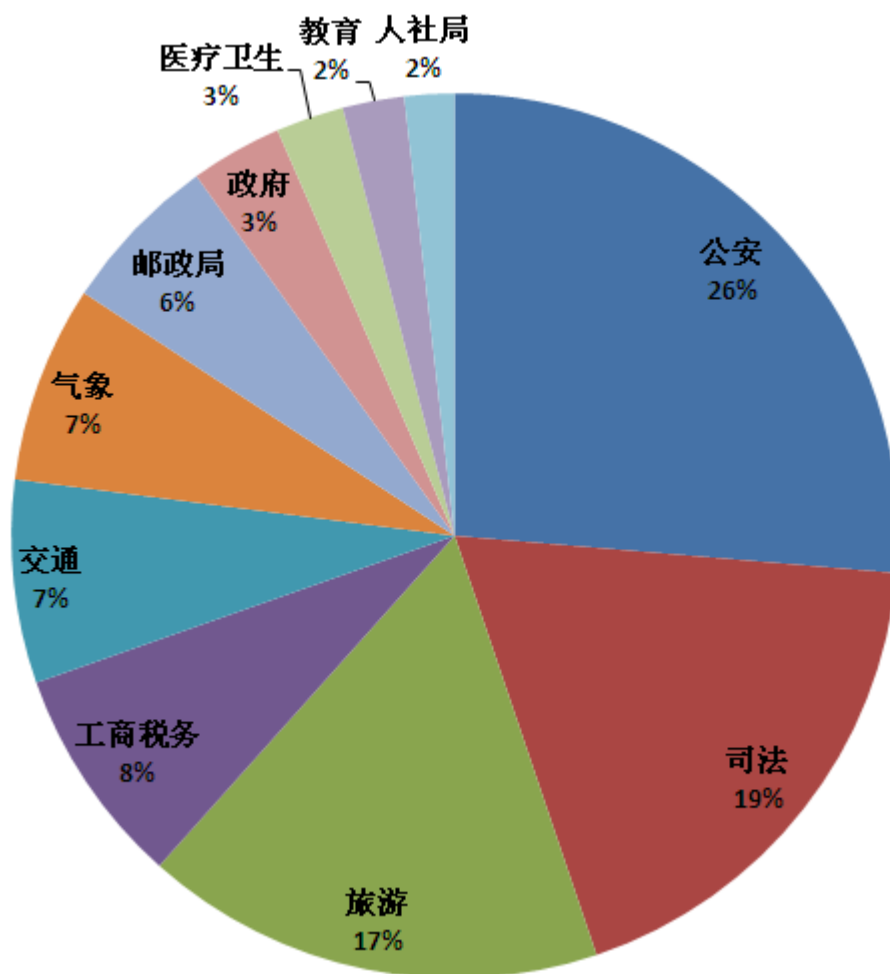


图 6-3 全国城市与县域微信公众号政府职能部门分布情况

目前，在全国城市与县域政务微信中，共青团委开设的官方微信在党政机关微信中所占比例过半，达到 57%，而人大、政协所占的比例最小，均仅有 1%。政府职能部门开设的政务微信公众号中，公安所占比例依旧排名榜首，占比 26%，其次为司法系统和旅游部门，与微博中的部门分类格局大致相同；旅游、工商、交通等文化民生类微信，在非政务微信中也占有一定比例，通过微信平台为百姓办事提供便利，赢得了良好的口碑。而教育、人社部门开设的微信数量较少，有待进一步提高。

3. 命名特征



图 6-4 城市与县域政务微信公众号常用名称 TOP20



图 6-5 城市与县域党政类微信公众号常用名称 TOP10



图 6-6 城市与县域政务职能类微信公众号常用名称 TOP10

在本次报告统计的全国城市与县域政务微信公众号中，如上表所示，可以发现，全国政务微信常用名称中，“共青团”、“团委”、“交警”“公安”“旅游局”、“气象局”在微信账号中使用率最高。党政类微信常用名称中，“共青团”、“团委”、“县委”、“青年”、“青春”在微信账号中使用率最高。政务职能类微信常用名称中，“公安”、“交警”、“旅游局”、“气象”、“人民检察院”在微信账号中使用率最高。

（二）案例分析

1. 广东发布：全方位政务处理微平台

“广东发布”是全国首个省级可以办理 21 项个人事项的微信号，自上线以来，粉丝增长迅速。

“广东发布”微信账号包括“微发布、微服务、微征集”，“微发布”涵盖广东发布三微平台以及全省 19 个地市微博大厅矩阵；“微服务”开创先河，开通“广东省网上办事大厅”微信接口，成为全国第一个开通微信办事入口的政务微信，市民可以通过这个入口办理 21 项个人事项，包括生育收养、户籍、教育、兵役、就业、纳税、社保、出入境、社会救助、住房等 21 项，市民足不出户，就可通过网络就可以办理之前耗时又费力的个人事项，据介绍网上办事大厅还将

继续完善，为网友提供更加贴心、惠民的网上办事服务；“微征集”栏目开通抢票、话题征集等互动栏目，促进与网民的互动。

“广东发布”在平台搭建上，通过设置下拉菜单丰富平台内容，而在内容建设上则偏重突发信息发布以及政策解读。它依托广东省人民政府网和“网上办事大厅”，是全国首个实现全省微信办事的政务微信公众平台。

2. 武汉交警：一切尽在掌握

“武汉交警”不仅仅是外宣平台，更是为驾驶员提供便利的智能服务平台。具备司机助手、专业搜索、动态与规制等特色服务，旨在“真正为民办实事”。

“武汉交警”不仅能提供常规违法查询，该平台还能主动进行车辆违法信息推送，即时告知；该平台的“微信机器人”功能主动提醒车辆年审、机动车检验到期等9类信息。用户还可通过该微信账号查询路况信息、交通公告、交管动态、车辆及驾驶证状态，据悉未来还将推出用微信缴纳罚款、快速理赔、电子警察分布、路况快照以及基于用户位置推送周边路况，并根据用户位置提供增值服务等。

“武汉交警”包揽多个第一，它是全国交警和湖北全省行政机关首家开通“微服务”的政务微信，也是第一个打破全国政务微信用户增长记录的微信，更是全国第一个提供9类信息的“移动推送”（Push）提醒服务的微信。

（三）存在问题

1. 政务微信难辨真假，微信缺乏“威信”

政务微信相比政务微博而言，属于“微问政”工具的后起新秀，其认证规范还不够严谨，对于政务微信的命名方式也缺乏统一的规范，导致公众微信平台上存在大量的“山寨货”。尤其是当微信用户在查找某一地区的政务微信账号时，由于微信账号名称相似度很高，很难鉴别真正的政务微信，一旦群众关注“山寨微信号”，其个人信息有可能被盗用，导致真正的政务微信公信力大大降低，同时也对微信公众平台的管理方式、认证体系提出挑战。

2. 政务微信推送内容同质化，表现形式单一

一些政府职能部门不仅仅在微博平台开设了政务微博官方账号，也紧跟时代步伐，在微信平台开辟了新天地。但由于缺乏经验，许多政务微信公众号推送的信息内容仅仅是将政务微博中发布过的消息重新复制粘贴到微信内容编辑后台，

重新排版后发送，也有一些政务微信公众号仅仅是推送当天报纸、网站的相关新闻，时效性不及政务微博，新闻内容也十分单一，政务微信的功能成了“新闻播报员”，枯燥的新闻内容无法满足粉丝的需求，导致政务微信的影响力下降。

此外，政务微信的内容大多仍靠多条图文的方式推送，而忽略了利用微信自身的语音优势，内容亲和力不足，且减少了与粉丝之间直接互动，不利于政务微信的发展。

3. 政务微信的发展良莠不齐，区域差异大

政务微信近年来飞速发展，各地区在微信公众平台开设政务微信的数量有了十分明显的增长。但开设政务微信的政府职能部门仍主要在公安、司法等，其他职能部门开设的数量有限。从地域分布而言，仍然主要集中在东部地区的几个省，中西部地区差距明显，这样现状不仅不利于各部门之间形成联动，合力处理政务，而且也不利于全国的政务效率的整体提升。

（四）建议

1. 规范政务微信公众号的认证和命名，打击山寨政务微信

政务微信要自身规范命名，并使用能凸显自身职能特征、便于粉丝识别的账号名。此外，建议每个职能部门都在微信平台上建立起统一的称呼，比如公安系统统一使用“平安 XX”，并选择具有本地特征的头像，避免一些假冒的政务微信公众号以假乱真，导致政府公信力受损。

及时打击山寨政务微信，联合微信运营商与相关职能部门，一旦发现山寨账号借政府职能部门的名称发布虚假诈骗信息，要第一时间辟谣，并通过交涉注销山寨账号。

2. 准确定位，优化推送内容，创新信息形式

政府首先要明确自身职能在微信平台可提供哪些信息与服务，例如一些承担政务办事功能的部门可在微信账号中发布办事流程，方便群众查阅，并设置服务功能菜单，方便通过微信办事，提高办事效率。

不同于微博以点对面的传播方式，微信更注重点对点的信息传送，对信息质量要求更高。因此，政务微信发布的内容应力求实用、便民利民，并注重其原创性与个性化，制作符合地方特色的内容，根据本地群众的需求、关注点，打造品

牌栏目，并充分利用多条图文、视频、音频等推送形式，做到群众喜闻乐见，赢得群众口碑。

3. 运用多种互动反馈方式，加强政务微信交流互动

由于政务微信有一对一的双向性、私密性的特点，群众在微信的回复除运营人员外别人无法看到，较能激发群众通过微信平台反映自身诉求，有利于拉近政府和民众距离。在信息回复方式上，应多采用自动回复与人工回复相结合的方式，保障用户获得及时答复的同时，也为运营人员人工回复留有一定缓冲时间，兼顾用户互动体验和政府内部回应能力。对具有共性的、简单的、标准化的问题，可更多使用自动回复，对复杂的个性化的问题，可更多采用人工方式予以答复，回复时间应迅速及时，让群众感受到政府在处理问题上的态度，从而赢得群众的好评。

此外，政务微信可通过互动社区、互动问答等多种形式，让群众参与到政务微信的运作中来，接受群众的评价与监督，实现用户与政府部门之间的实时互动。

4. 多渠道融合传播，建设跨平台联动机制

政务微信的兴起，并不意味着政府官方网站、热线电话、政务微博等信息传播渠道成为过去式。不同人群获取信息的能力不同，使用习惯各异，各级政府部门应充分了解各平台的功能特色，调研用户使用习惯，运用多种渠道，全方位立体化的发布信息、提供服务。

与此同时，打通微信、微博、网站、热线等不同管理运维平台，实现跨平台协同与联动。例如，政府门户网站的重大决策，可通过图文并茂的形式在微博、微信传递，传播范围更广；电子政务系统的服务功能可在微博、微信平台登入。但应避免出现线上线下服务各自平行、不相往来，要齐心协力，为群众提供更好的信息分享与功能服务。

七、舆情处置分析

综合梳理 2013 年 11 月到 2014 年 11 月城市与县域舆情事件,并从事件类型、事件爆发数量和事件爆发地区等方面进行分析,以便更深入地认识舆情事件与城市(县域)网络形象的关系。

(一) 舆情处置总体情况

从新华网地方舆情月度榜单、百度关键词热搜榜、新浪微博热门微博以及腾讯微博热门话题等中,梳理出了 2013 年 11 月到 2014 年 11 月有关城市与县域网络形象的 767 个典型“舆情热点事件”,通过舆情初始回应、过程回应、最终处置效果,官方回应、媒体应对能力等指标来评估相关县市舆情处置能力。

纵观 767 件舆情热点事件,舆情大多发酵于网络平台,即以爆料、举报等形式流传而出,借助话题热度引起多方关注,传统媒体进行线下查证报道,揭开事件真相。热点事件类型发生显著变化,城管执法、征地纠纷、官员作风问题、政府不透明等热度逐步降低,反腐、环境污染、重大安全事故等关注度增加,变化趋势紧跟当前中国社会变迁。新旧媒体存在一种线上线下接力传播的状态,互联网媒体扩大新闻来源,也使得更多被隐藏的矛盾揭开,增大政府舆情压力。而政府大多数则因基础性舆情处置机制更新缓慢,不适应发展变化造成处置速度效果被诟病,致使相关部门处于疲于应付之中。

由于互联网社交网络的极速发展,舆情热门事件的传播途径生态链已发生根本性变化。上访、帖字报、当街喊冤等传统方式因连带影响到他人利益已不是主要方式,曝光于微博微信等受众广泛平台,并借助高关注的大 V 影响力进行传播成效更好,舆情传播平台、方式的互联网化转变考验政府处置能力。

1. 近半数县域网络舆情处置能力较弱

将整体榜单分为三大类,60 分以上的属于网络舆情处置较好的事件,比例占总体的 10%;分数在平均分 40.64 到 60 分之间的属于网络舆情处置一般的事件,比例占总体的 42%;在平均分 40.64 分以下的属于网络舆情处置较差的事件,比例占总体的 48%。与 2013 年相关数据相比,总体平均分有所下降,但整体分数段分布比例与去年相似。从总体的分布来看,经济不发达的地区舆情处置能力普遍较低,其中县级(区、市)的舆情处置能效不如地级市,同时民众维权意识也较为淡薄。县域舆情处理构成了中国最基层的舆情管理体系,但是由于不善于

表达以及对媒体的理解有所偏差，在舆情处理上的能力还不够，让社会对于这些地区产生不好的印象，成为媒体关注的焦点。面对这种情况，县级领导要有“危机意识”，学会积极应对社会舆情。县级新闻媒体也要敢于发声，创造话语空间；地级市及大众媒体也要给县级市创造一个包容的发展环境，给县级舆情处置一个成长空间，共同推动县级舆情的规范化处理。在县级社会建设中，舆情收集、舆情应对体系、舆情协调体系等的筹备和建设也要努力跟上需求。

处置能力分数低于 20 分的县（区、市）共有 49 个，分别位于河南、河北、湖南、湖北、安徽、广东、广西、江苏、云南、甘肃、浙江、山西、陕西。处置能力得分不高于 10 分的县（区、市）地区主要有长兴县、延川县、阜宁县、柳林县、商洛市商州区、伊川县、衡东县、陕县、南京市六合区、武安市、武汉市蔡甸区、宜川县、汉寿县、故城县、紫金县、句容市和白水县。地方政府应该顺应时代变化，积极利用网络媒体等新工具来处理舆情事件，从而在县级环境中构建良好的网络舆论场，促使社会舆论稳定，回归理性，和谐发展，同时也有助于缓解县级市在舆论环境的中被动局面。

表 7-1 城市与县域舆情处置评分 TOP20

城市网络形象-舆情应对能力表											
舆情概况			舆情处置能力（95%）						事情关注度（5%）		城市网络 形象-舆情 处置能力 总分
			初始回 应速度 7.5%	过程回 应速度 7.5%	初始回 应效果 15%	过程回 应效果 15%	最终处 置效果 30%	媒体运 用能力 20%	新闻数 （2.5%）	微博数 （2.5%）	
城市	舆情事件	发生时间	赋值	赋值	赋值	赋值	赋值	赋值	赋值	赋值	总分
保定市 北市区	河北一医生收回扣 视频遭曝光 公安 卫生部门介入	2013-11-8	5.625	5.625	11.25	12	24	15.00	1.5	1.5	76.50
深圳 市福田 区	深圳明年将建“弃 婴岛” 引争议 是 否变相鼓励遗弃？	2013-11-25	3.75	5.625	11.25	12	24	15.00	2.5	1.5	75.63
安岳 县	四川安岳现“女神” 城管 小贩：她一笑 我就听话了	2013-11-11	3.75	5.625	11.25	12	24	15.00	1	1.5	74.13
肥东 县	合肥检方用测谎仪 反腐 贪官自信来 测谎被问崩溃	2013-11-14	3.75	5.625	11.25	12	24	15.00	0.5	0.5	72.63

尚志市	曝尚志市交通局长卖官、养情妇 市纪委称正调查	2013-11-26	3.75	5.625	11.25	12	24	15.00	0.5	0.5	72.63
西安市	农民工因行李大被公交司机赶下车 引乘客愤怒	2014-5-28	5.625	3.75	15	9	24	15.00	0.5	0.5	71.38
深圳市宝安区	深圳调查“可立克科技涉嫌使用数十名童工”	2013-12-31	3.75	5.625	11.25	12	24	15.00	0.5	0.5	70.63
兖州市	山东兖州网友骂“交警真孬种”被拘 5 日引质疑	2014-5-14	5.625	3.75	15	9	24	15.00	1.5	1	69.88
乌海市乌达区	内蒙古确认新兵被打视频属实 称将严处责任人	2013-12-10	5.625	5.625	11.25	12	24	15.00	1.5	2.5	69.50
蒲城县	陕西蒲城一大巴爆炸 4 死 25 伤 距客运站仅百米远	2014-1-6	5.625	7.5	11.25	9	24	15.00	1.5	1.5	69.38
丽江市古城区	云南丽江市长谈黑导游骂游客：零容忍绝不姑息	2014-1-6	5.625	5.625	7.5	12	24	15.00	0.5	0.5	68.75

兰州市	甘肃假记者煽动围攻州委 组织民众到省政府上访	2014-6-30	3.75	3.75	11.25	12	24	15.00	0.5	0.5	68.75
双牌县	湖南“车震门”官方通报调查结果系夫妻“触景生情”	2014-10-9	3.75	3.75	11.25	12	24	15.00	0.5	0.5	68.75
抚州市临川区	江西抚州安置房“画”窗户被曝光 当地已要求清除	2013-11-8	3.75	5.625	11.25	12	24	10.00	0.5	0.5	67.63
甘泉县	陕西一女教师持玩具枪抢金店 遭拒后下跪乞求	2013-11-12	3.75	5.625	11.25	12	24	10.00	0.5	0.5	67.63
广州市荔湾区	广州荔湾区网晒“三公”经费半小时后删除	2013-11-27	3.75	5.625	11.25	12	24	10.00	0.5	0.5	67.63
赤峰市	内蒙古赤峰被转卖新生儿已找回 护士被控制	2014-1-8	3.75	5.625	11.25	9	24	15.00	0.5	0.5	67.63
陵水县	陵水一村庄 680 万元建“村庙” 称经县领导默许	2014-1-20	3.75	5.625	11.25	9	24	15.00	0.5	0.5	67.63

郑州市	郑州“西瓜办”遭质疑 官方:系“临时机构”夏末解散	2014-5-31	3.75	5.625	11.25	9	24	15.00	1	0.5	67.13
鲁甸县	鲁甸地震导致百万人受灾 遇难人数增至 398 人	2014-8-5	5.625	3.75	11.25	12	24	15.00	2.5	2.5	66.63

2.舆情引导得当，促进社会发展

从正面舆情事件榜单可知，正面舆情事件的应对能力总分均超过 60 分，如“合肥检方用测谎仪反腐 贪官自信来测谎被问崩溃”、“四川安岳现‘女神’城管”等，此类事件自曝光伊始，本身的积极意义就得到了很好的传播，再加上政府相关部门、媒体的有力宣传，对社会来说是一种正能量，也得到了公众的认可。除此之外从榜单中明显可以看出，负面事件只要处置得当，也可以起到非常好的正面效果，例如，河北一医生收回扣视频一经曝光，立即被停职，相关部门快速介入调查，媒体持续跟进，并及时公布结果，一方面打击了违法违纪者的不良行为，另一方面，也在民众面前树立了良好政府和媒体形象，得到了群众的理解，对于社会稳定和谐起到的是积极作用。

（二）政法舆情高居不下

本年度网络形象课题组对涉及到全国城市与县（区、市）的 767 件（2013 年 11 月至 2014 年 11 月期间发生）重大网络形象舆情事件进行了类别划分，并基于此给出了各相关城市与县（区、市）处置舆情事件效果得分。

不同类型舆情事件占到所有高关注度舆情事件的比例，可以反映出我国社会高发舆情事件的类型，对 2013 年 11 月至 2014 年 11 月期间发生的 767 件重大网络形象舆情事件所属类型进行分析，可以得出图 7-1：

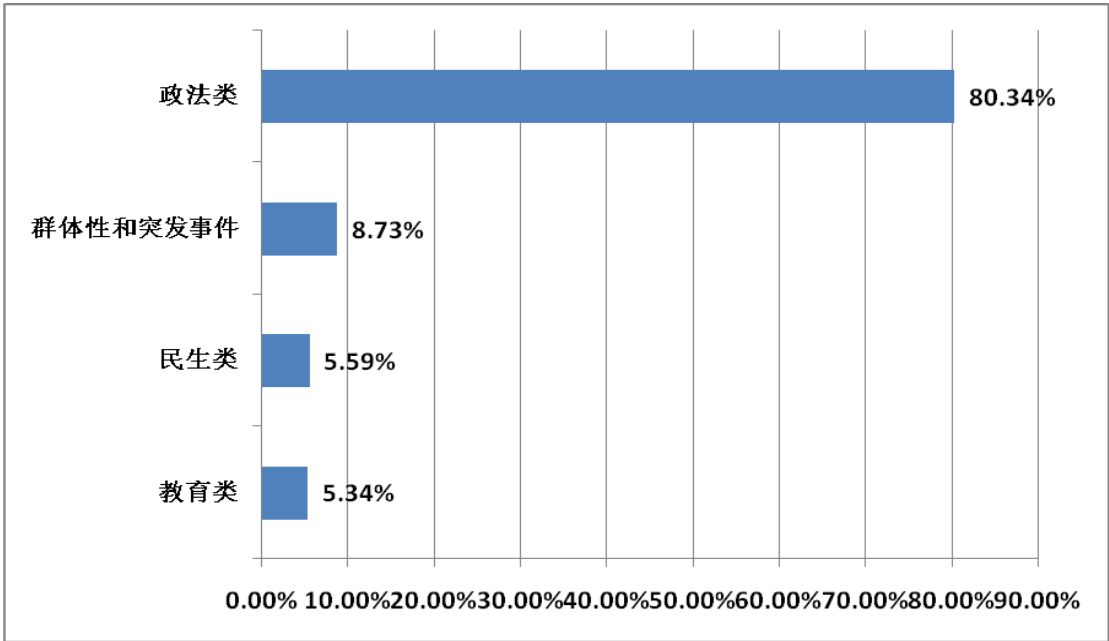


图 7-1 舆情事件类型一级分类

与 2013 年情况相比较，2014 年的政法类城市与县域舆情事件所占比例有所上升。2013 年政法类事件占有所有舆情事件的比例有七成，今年的政法类事件则攀升到 80.34%；其次为群体性和突发事件，占比为 8.73%。而民生类和教育类舆情事件构成比例相对较少，分别为 5.59%和 5.34%。

由此看来，在城市与县域舆情事件处理过程中，对政法类舆情事件的合理处置是我们政府和媒体应当关注的重心。此外政法类舆情事件爆发频次持续高涨，正是民众对自身权益保护意识加强的反映。随着网络反腐的持续推进，中央反腐决心持续增强，民众媒介素养日益提高，借助网络工具的即时性、方便性特点来追究地方政府或官员不当行为的事件呈现高发状态，这也极大地鼓励了民众的维权积极性，提升了民众的维权意识。

群体性事件的频发大多是民众用极端形式表达对社会不公所形成的，这暴露出维护弱势群体合法利益的紧迫性。地方政府应当制定应急预案随时解决突发状况，用合理的方式去解决群体性事件，引导民众运用合理的方式维权，对于出现的问题迅速做出判断，让群众感受到政府的态度，同时要加强对弱势群体的关怀和帮助的力度，让他们感受到政府对于弱势群体的关怀。此外，地震和火灾事故引发的舆情事件，有天灾也有人祸的因素，应在日常工作中提醒民众要加强防范意识的同时，必须提前做好应急准备，尽量减少人员财产损失。

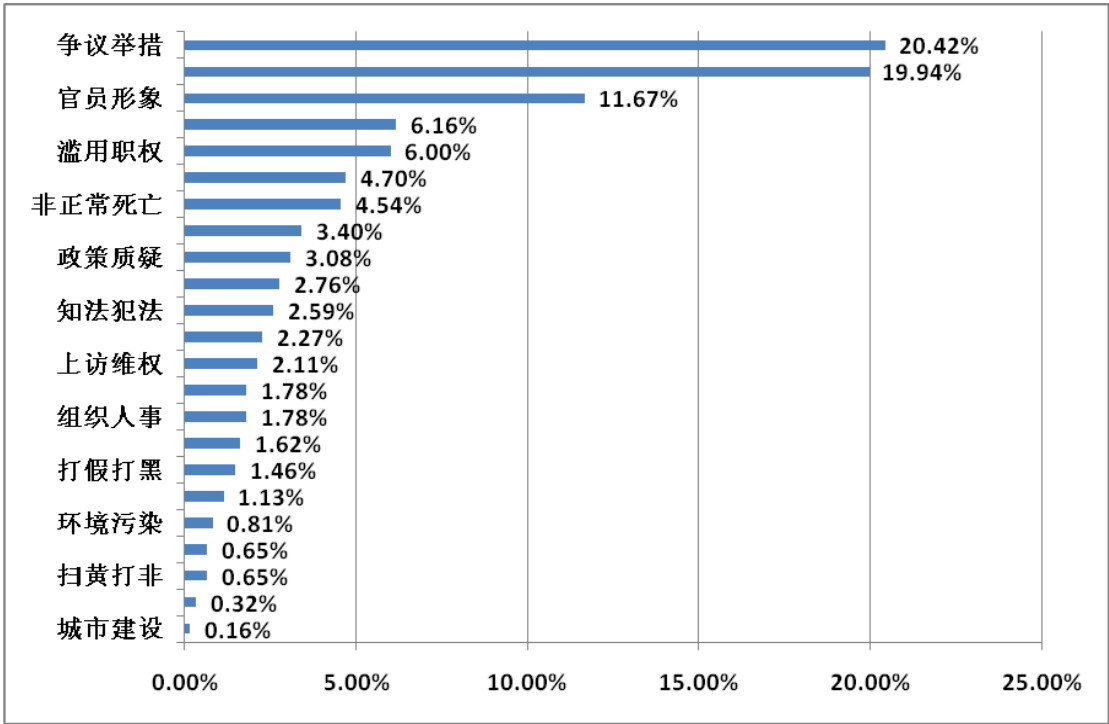


图 7-2 舆情事件类型二级分类政法类

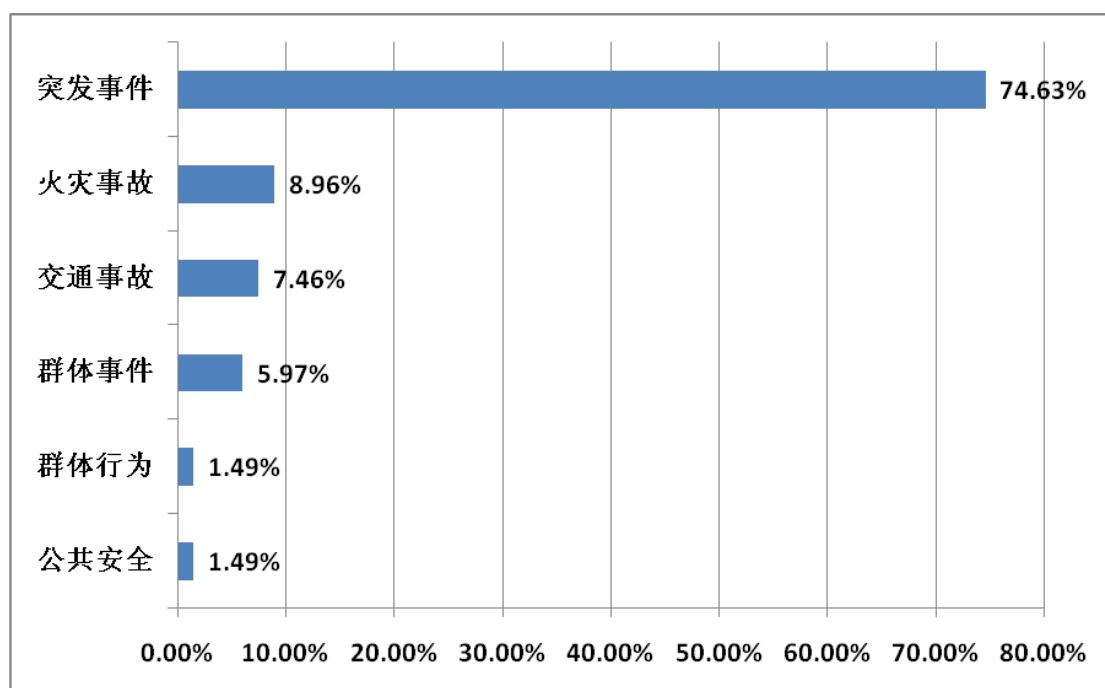


图 7-3 舆情事件类型二级分类群体性和突发事件

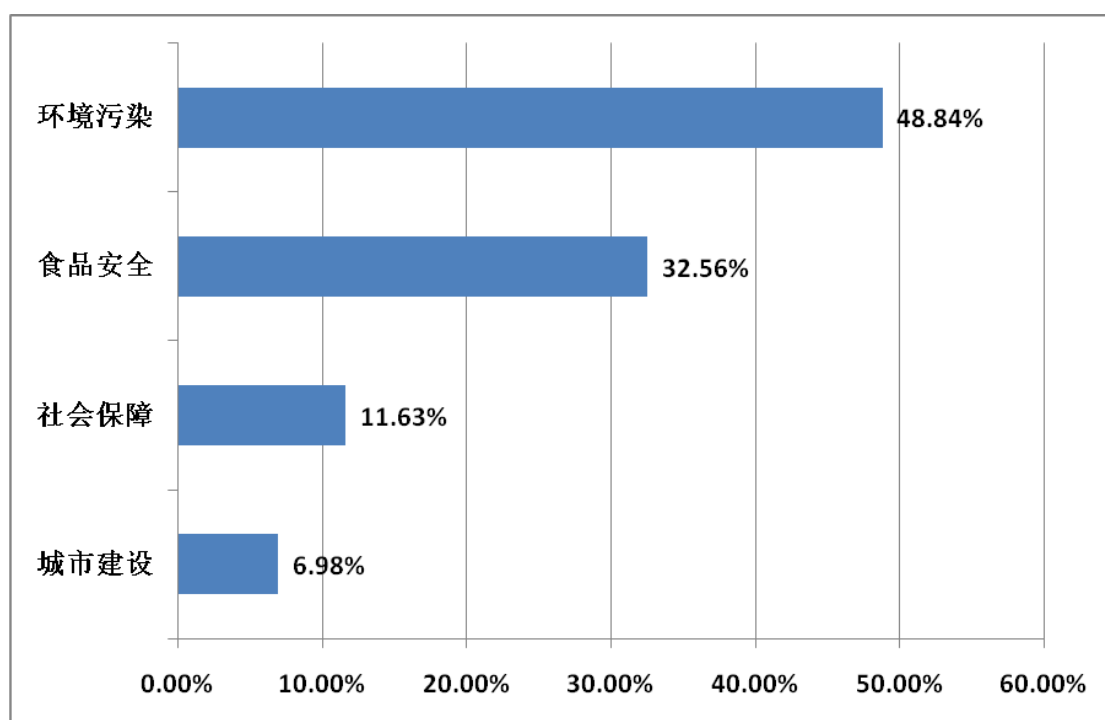


图 7-4 舆情事件类型二级分类民生类

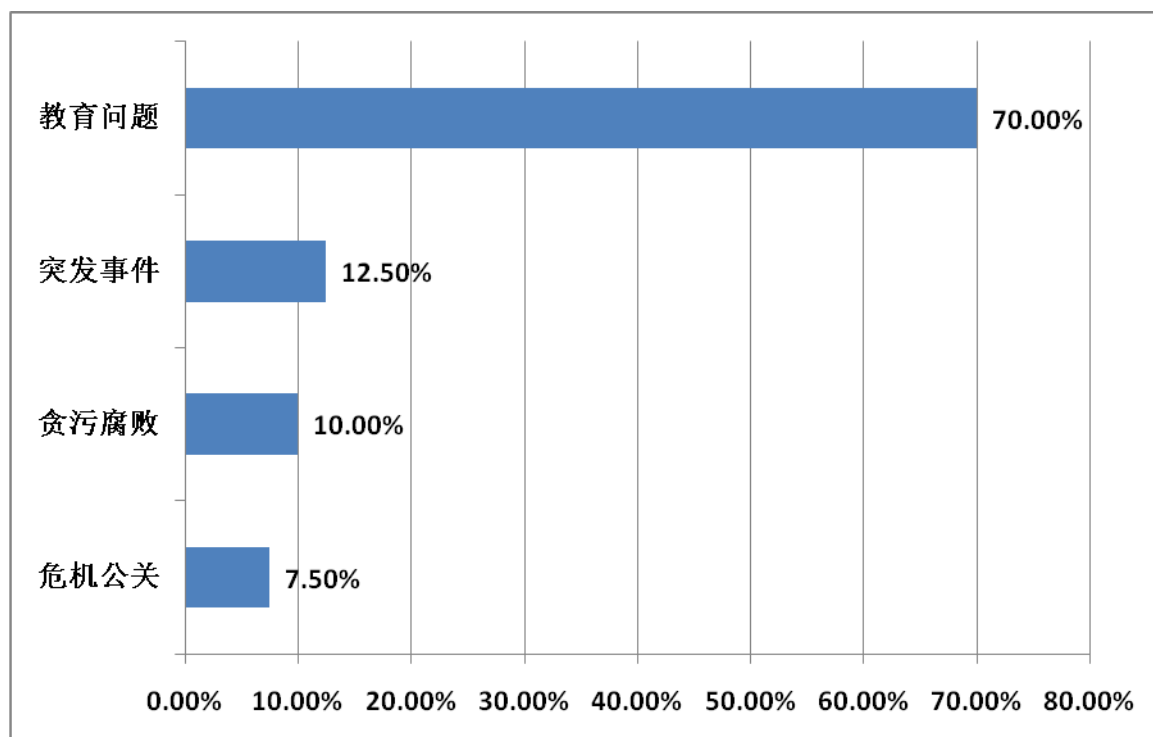


图 7-5 舆情事件类型二级分类教育类

从全国城市与县域舆情事件类型二级分类来看，政法类中比例最大的是争议举措，达到 20.42%，占比与 2013 年相比有所下降，但依然居首位。其次是官员形象和滥用职权，分别达到 19.94%和 11.67%。部分地方政府和官员，尤其是县域地区，在做决策或者面对负面舆情做回应时，往往忽略民意，急于撇清自己责任，不懂得体察民情，所制定的举措也受到争议，容易造成舆情的扩大。在中央八项规定的积极倡导下，各地民众揭露官员的积极性越来越高，因此官员形象问题舆情事件迅速增多，相对应的政府官员滥用职权为私人谋利的行为也越来越为民众所不满，滥用职权类舆情事件也收到了更多人的关注。

群体性和突发事件占比最大的是突发事件，占整体的 74.63%，较 2013 年 31.37%有大幅度上升，其次是火灾事故，达到 8.96%，其他事件类型均有降温。与 2013 年相比，突发类事件比去年增长了一倍还多，大都集中于两种情况：一种是公共安全事故，虽说突发状况难以预测，但各种爆炸案等人祸在近两年来威胁着人们的安全，给人民带来了巨大的心理恐惧，直接影响着人们的日常生活，应采取积极应对措施，制定良好公共安全应急预案，让人民得到一个相对安全的环境。另一种是群体性事件，底层人民的基本权益无法得到保障，诉求渠道不通畅，可能会走上街头，爆发群体性事件。少数民众缺乏正确的心理疏导，采取极

端手段报复社会或他人，造成种种惨案，给普通民众敲响了警钟。值得注意的是，在这些事件中，以儿童类的突发事件最为让人心痛，也容易获得普遍关注。因此媒体和地方政府应当积极做好宣传工作，尤其是媒体应该积极运用媒体优势疏导群众的心理，避免此类事件的再次发生，政府部门在处理问题时应该多一些耐心，少一些推脱，让更多的人的问题得以解决，同时社会也应该最大程度地保护少年儿童的身心健康。

民生类占比最大的是环境污染，达到 48.84%，其次则是食品安全，占比 32.56%。与 2013 年相比环境污染数据又有所上升，食品安全问题持续受到关注，仔细观察可发现近一年来的“空气污染”、“雾霾”频现，让民众的恐慌感与日俱增，连看到蓝天都成了奢望。环境治理方面，我们做的远远不够，各地环境污染的事件频发让民众看到的不是希望而是绝望，这样让他们产生了更多的怨言；集体食物中毒事件频发，各地频繁曝出“毒鸭血”、“毒胶囊”，使得食品安全舆情走高，食品安全的监督整治工作需要相关部门切实履行好自己的职责，对此类事件要严打严控，同时对于食品安全的监督应形成长效机制不能是一阵风，健全公共安全管理体制、关注民生、体察民情应是每个地方政府的重要工作。

教育类舆情占比较大的是教育问题，占到教育类舆情近七成。与 2013 年教育类舆情事件相比，事件类型发生根本性变化，教育问题关注陡然剧增，危机公关、贪污腐败关注度减退。以云南教师殴打学生事件为代表的教育问题类舆情事件，在全国各地轮番上演，让地方教育形象面临严重危机。而不断曝出的替考作弊等教育事件也让人们对教育的公平性产生了质疑。教育不断出现的问题必须受到地方政府的足够重视，必须时刻谨记“教育为先”，积极建设安全、健康的教育环境。政府和媒体应当积极扭转目前的教育界的落后局面，还学堂一片蓝天。

表 7-2 各类型舆情事件平均处置能力

一级分类	平均处置能力	二级分类	平均处置能力
政法类	40.92	知法犯法	49.68
		组织人事	48.59
		警民关系	47.45
		非正常死亡	46.22
		打假打黑	43.47
		滥用职权	42.86
		官员形象	42.66
		突发事件	42.35

		上访维权	42.07
		冤假错案	41.96
		争议举措	39.65
		作风问题	38.14
		公共安全	37.86
		政策质疑	36.65
		争议判决	36.60
		贪污腐败	36.38
		征地拆迁	32.99
		环境污染	31.04
群体性和突发事件	43.97	交通事件	51.76
		火灾事故	45.63
		群体事件	44.76
		突发事件	44.33
		公共安全	33.38
民生类	43.17	城市建设	52.88
		社会保障	43.25
		食品安全	40.14
		环境污染	36.40
教育类	43.87	突发事件	49.35
		贪污腐败	48.97
		教育问题	41.11
		危机公关	36.04

通过对各类型舆情事件的分析可以发现，在一级分类中，城市与县域地方政府部门对教育类及群体性、民生类和群体性突发事件几类舆情事件的处置能力略高于政法类舆情，比之于 2013 年，整体处置水平均有所下降；二级分类中，城市建设和交通事件方面的舆情事件处置能力最高，其次是群体性突发事件、贪污腐败及知法犯法类舆情事件等。教育类、政法类事件与 2013 年相比，处置能力有所下降，在政法类事件中，各种豪华办公楼筹建层出不穷，相关部门却避而不谈，相互推诿甚至若无其事，损坏了政府形象。对于环境污染类问题，2014 年演化得尤为严重，空气质量的进一步下降，加剧了民众的恐慌和不安，地方政府各部门应各尽其职，为公众创造宜居的生活环境。

（三）华中、华东地区舆情高发

通过按照地域分类的整合和统计，旨在更加清楚地分析出舆情高发区，从而帮助各个城市与县域地区明确舆情预警程度，以及为下一步的舆情预警与处置工

作提供参考。对 2013 年 11 月到 2014 年 11 月共 767 件舆情事件按照涉事主体所属地区、省份绘制地域分布图谱，得出以下两个舆情地域分布图。

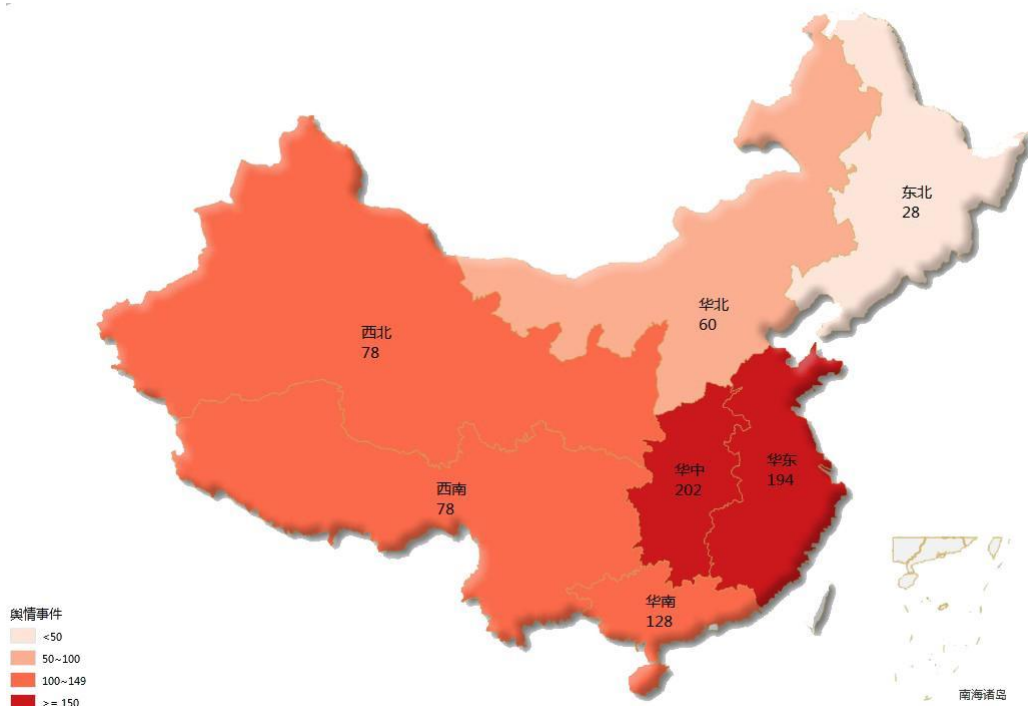
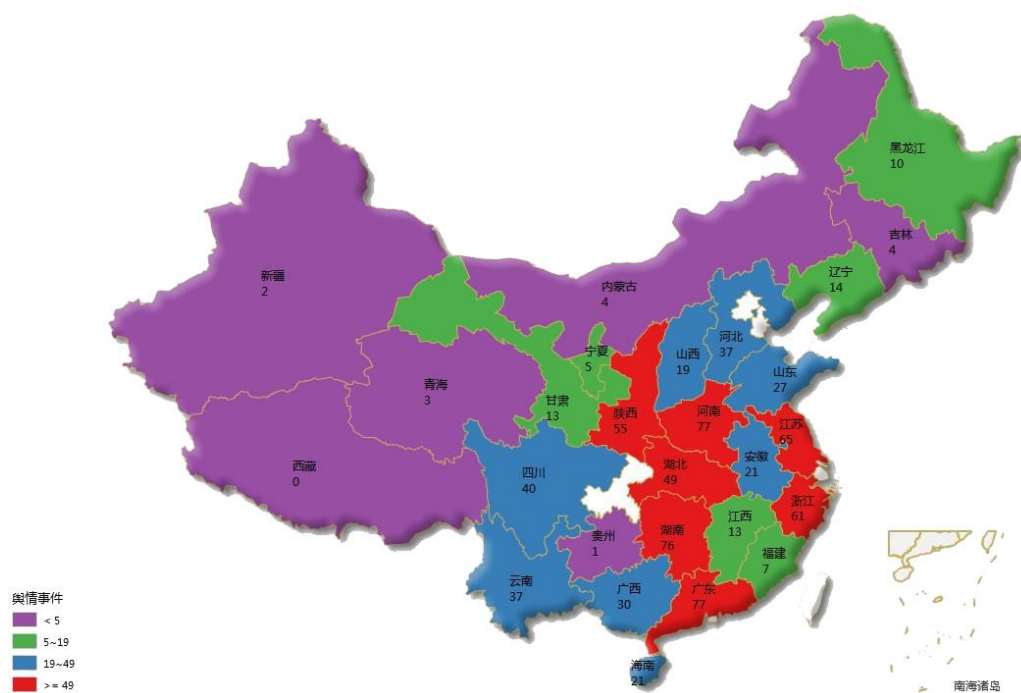


图 7-6 城市与县域舆情事件地区分布情况

从上图可以看出，2013 年 11 月到 2014 年 11 月我国城市与县域舆情事件地区分布，呈现出“华中、华东地区是舆情集中爆发区，华南、西南、西北地区为次舆情集中爆发区”特征。与 2013 年全国城市与县域舆情分析情况相比较，2014 年整体舆情事件的发生频率相比之前有所提高，华东地区进入舆情高发区。从地区分布上看，华中仍然是舆情集中爆发区，这与该地区行政区划较多，人口密集等因素相关。增长情况比较突出的是华东地区，与 2013 年舆情发生情况相比，今年呈现出指数级增长趋势，主要在于该地区城镇化速度增速快，经济急速增长的同时，必然会导致政法、经济、社会、民生、教育、环保等各方面矛盾突出。这样的现实环境与客观条件相结合，往往导致城镇化水平越高的地区越容易爆发舆情事件。其他地区呈现较稳定的增长态势。



从 2013 年 11 月到 2014 年 11 月共 767 件城市与县域舆情事件的省份分布情况看，舆情多发区集中度较高，舆情热度在 2013 年的基础上进一步提升。从中部红色区到江苏、浙江等沿海省份是事件发生重灾区。一级舆情灾区中以**河南省、湖南省、广东省**三省的舆情事件最为突出，占全国舆情总数的 29.9%，其中涉及的城市与县（区、市）数量覆盖了河南全省的近 50%，所发生的舆情事件涵盖政法、民生、公共安全、城市建设、教育等各个方面。宏观来看，在地图上对安徽、江西、福建形成了包围之势；二级舆情灾区则分布比较广泛，但以内陆省份居多，包括**云南、广西、四川、安徽、山东、河北和山西**等 7 个省份；贵州、西藏、青海、新疆、内蒙古、吉林的舆情事件则相对低发，沿海省份江苏、浙江加入舆情高热度区。

（四）輿情案例分析

舆情对于城市形象的影响是多方面的,从个人的基本印象到持续深入了解动力的增加,从城市生产发展到城市生活宜居性,从城市文化多样化到文明发达程度,都在舆情事件的产生、处置中有所体现。正面得当的处置会令城市加分,提高城市吸引力,不及时、合理处置不仅是政府失职,同时也使城市形象受损。

(1) 深圳明年将建“弃婴岛”引争议 是否变相鼓励遗弃?

1. 事件概述

2013 年 11 月 24 日，深圳福利中心透露，将在 2014 年初建起深圳第一个弃婴岛。11 月 25 日，多家广东本省报纸以及新华网、人民网、凤凰网、深圳新闻网等多家主流媒体参与报道和转载。各大网站在转载的文章标题中明确称“被指变相鼓励遗弃”，一时引起舆论哗然。事发一周内，百度新闻有 993 篇新闻报道，新浪微博中共有 960 条相关微博。其中，@羊城晚报 @新华广东快讯 @广州日报等知名媒体微博也关注和转发了此事，@新浪广东 还发起了#深圳弃婴岛#的微博话题。

“深圳将建弃婴岛”一事引发网友关注和热议。网民大致分为三个阵营：一是反对弃婴岛建设，认为建弃婴岛会起到“变相鼓励遗弃”的效果；二是谴责那些遗弃婴儿的父母们，认为对于这种犯罪行为应该严惩；三是认为建弃婴岛，客观上将起到保护婴儿生命权的作用。

网友@朱克奇 发表评论认为，弃婴岛是好事，需要全国统筹。并提出建议：1、按先西后东，先中小城市后大城市的顺序逐步在全国推开。2、中央政财要给予支持，地方福利院收一个孩子，中央要给予一定数额的补贴。

2. 处置点评

“深圳将建弃婴岛”一事经媒体报道后，引起全国各大媒体的关注，深圳乃至广东省属媒体和网站也纷纷对此事进行了报道。26 日《羊城晚报》进行了报道，采访了深圳福利中心主任唐荣生，介绍了弃婴岛的一些基本情况。同时，该报还采访了全国人大代表、广东国鼎律师事务所主任朱列玉，朱列玉表示“建弃婴岛的做法非常值得肯定”。《南方法制报》于 27 日专版刊登三篇评论，继续发起密集的舆论攻势，肯定“弃婴岛”建设。

除此之外，《羊城晚报》的报道还配发了一条新闻链接《民政部曾发文决定试点建“婴儿安全岛” 每省确定一两个试点地区》，对网上反对“弃婴岛”的舆论进行正面引导，同时塑造一种深圳勇于开展“婴儿安全岛”试点的正面城市形象。

正是由于政府相关部门回应及时，媒体联动报道，营造正面的舆论氛围，舆情处置得当，在本报告的舆情应对评分表中排名第二。

（2）四川安岳现“女神”城管 小贩：她一笑我就听话了

1. 事件概述

“安岳最漂亮的城管，绝对是女神。”2013年11月9日，四川资阳网友“奇迹哥”发帖称，他是四川安岳的一个小摊贩，最近他所在的片区来了一位长相甜美的女城管，她执法中始终保持微笑，“她一笑，我们就乖乖听话了”，“要是城管都具备这样的亲和力，算不算一道风景线啊”。

“微笑对劝导很有效果，起码是对他们的尊重。”美女城管叫熊朝蓉，目前就职于四川安岳县城管综合执法大队北坝中队。她说，小商贩虽然乱摆摊，但更多也是为了生计，微笑劝导让相互之间能够理解包容。

11月11日，华西都市报、四川新闻网等媒体报道后，至15日，百度相关新闻报道926篇，其中新华网、新浪网、和讯网、21CN、中国日报、凤凰网、中国网等主流媒体均参与了报道和转载。新浪微博共有656条提及信息，其中，@四川日报 @羊城晚报 @中国新闻网 @华西都市报 等知名媒体官微也关注和转发了此事。

“四川安岳现女神城管”一事引发网民的关注和热议。网民观点呈现多元化特点，有的网民表示，“听到城管这个词，就让我联想到各种的不美好，看到这个美女出现了，一下子心情就不一样了，果然是美女有用，笑容也很吸引人。”

但也有网民对女神的战斗力的表示怀疑：貌似对免疫力不强滴男士好使，如果遇到泼妇，岂不是要打起来了？认为无法从根本上解决城贩冲突。

对于有网民“遇到她出现，我绝不乱摆摊”的说法，也有网民表示质疑：她一笑，你肚皮就填饱了？你孩子学费就出来了，你生病的老娘医药费也减免了？你住的蜗居也宽敞了？

2. 处置点评

“四川安岳女神城管”一事被报道出来以后，引发全国网友的关注和议论。对于此类事件，政府相关部门多利用媒体进行相关舆论引导。人民网在11日当天发表评论《四川安岳惊现“女神城管”诠释城管之魂》，正面肯定女神城管“是用城管之魂去工作”，为商贩服务，为城市服务。同时，资阳大众网贴出了女神城管事件在全国得到传播的截图，并附上女神的生活照，进一步引爆本地网友对女神的关注度。

网络上音量并不太大的杂音，也仅仅是集中于“女神”城管的出现，在摊贩解决“养家糊口”难题面前的苍白无力。对于这种声音，媒体连续多天刊登了点评文章，对女神城管的微笑“威力”进行解读，呼吁城管在执法过程中更多一些微笑，更多一些尊重。当然媒体回应并不回避城管和摊贩“天热”的对立，号召城管对自己要有准确的定位，将自己的行为，严格地限定在法律的范围之内，再辅之以态度的和蔼，方法的讲究，解决城市管理工作中的难题。

由于此次事件中并无涉及到过于强烈的负面舆论，总体上来说，四川安岳县在此次舆情处置过程中，各项表现均可圈可点，在本报告的舆情处置评分表中排名第三。

(3) 陕西一公务员吃空饷十余年 领导：他家庭情况困难

1. 舆情概述

2014年5月微博网民反映，陕西省米脂县水资源管理办一姓王的职工，吃空饷十余年，同时还长期在县里的联通公司兼职，拿着双份工资。事后，该县相关部门迟迟未作处理。随后，媒体记者联系该县水资源管理办负责人，负责人称：王某不存在缺工现象，王某全家靠王某一个人的收入维持生活，家庭情况困难。

此事到6月2日通过陕西《华商报》报道后，到8日，百度新闻有343篇，其中新华网、凤凰网、澎湃网、大众网、人民网、网易网、西安网等众多媒体参与了报道和转载。新浪微博共搜索到220条相关信息。

此事在网上曝光后，引发网民议论。网上一边倒地批评“公务员吃空饷”现象，认为公务员享有这样的特权，是社会公正的严重缺失，是制度的缺失。也有网民表示见怪不怪，称此种现象“多了去了，不值得爆料”。“家庭困难”也成为网民攻击的靶子，认为“家庭困难就能成为其吃空饷的借口吗？”还有网民把批评的矛头对准那位领导，称“陕西领导真敢说，党纪国法在什么地方？”少数网民将关注点放在“该公务员是在完成单位工作任务后，在外兼职工作，这种情况并非吃空饷，二者不能混为一谈。

2. 处置点评

事件在网络曝光后，该县水资源管理办负责人做了一番解释，称其“家庭困难”。“家庭困难”显然不能成为该公务员在外兼职、拿空饷的理由，他的行为也

确实严重损害了社会公平。作为领导，面对记者的采访，做出如此的回答，从网络舆论反馈来看，他的辩解显然是引发了更多的网络负面舆论，在舆情处置方面，显然是不合格的。米脂县纪委在接到举报后，及时进行了调查和处理，并称会在全县展开“吃空饷”调查。纪委的回应，总算是为此次舆情事件挽回了一点政府形象上的损失。

综合来看，政府相关部门对舆情事件的回应速度、回应效果、最终处理效果、以及媒体运用方面，均表现很不理想，其中回应速度方面，得分为0，也就是在七天时间内，未做任何回应（接到举报后长达一个月未作处理）。其次，该公务员的直接领导，还在采访中为其辩解，引爆了网友更多的批评声音。

该县此次舆情应对实例，佐证了本报告的一个结论：经济不发达的地区舆情处置能力普遍较低，县域舆情处理构成了中国最基层的舆情管理体系，但是由于不善于表达以及对媒体的理解有所偏差，在舆情处理上的能力还不够，让社会对于这些地区产生不好的印象。因此，县级领导要有“危机意识”，学会积极应对社会舆情。县级新闻媒体也要敢于发声，创造话语空间。在县级社会建设中，舆情收集、舆情处置体系、舆情协调体系等的筹备和建设也要努力跟上需求。

八、网络相关词分析

网络相关词，是指利用搜索引擎搜索相关县域名称时，出现在页面最下方的“相关搜索”。以城市与县域名为关键词在搜索引擎进行搜索，得到的网络相关词一定程度上可以体现出该城市或县域的网络搜索热点。本报告在进行研究时，以百度、360 搜索和搜狗搜索引擎返回的相关搜索词为研究样本¹⁴，对网络搜索相关词进行词频分析，用以研究城市与县域网络热点和网络搜索特征，其数据抓取时间为 2014 年 12 月 17 日。

（一）网络搜索热点分布

通过对抓取到的网络搜索相关词进行筛选，处理后得到 20 个关键词，按照词频高低进行排序，得到如表 8-1 结果。表 8-1 从整体上反映了中国城市与县域网络搜索相关词热点分布情况。我国城市与县域网络搜索内容覆盖面广泛，不仅反映了群众对政府及其各职能部门的关注，也体现了群众对当下社会热点的关心。从网络搜索相关词词频统计的总表可以看出，当前中国城市与县域网络搜索：关注政府职能部门，聚焦于衣食住行。

表 8-1 网络搜索相关词词频统计总表

关键词	词频	排名	关键词	词频	排名
政府/政府网	5643	1	教育网	690	11
地图	5280	2	赶集网	689	12
教育局	2957	3	信息网	683	13
人民政府	2467	4	新疆	671	14
区政府	1773	5	广西	647	15
天气预报	1641	6	民政局	629	16
中学	1080	7	房价	616	17
人民医院	828	8	县政府	603	18
招聘	802	9	第一中学	588	19
新闻	773	10	小学	577	20

【部分热点关键词解析】

1. 政府/政府网

在网络搜索相关词调查中，“政府/政府网”以 5643 次提及数位居城市与县域网络搜索相关词的第一位。由此可见，随着互联网的广泛覆盖，对于城市与县

¹⁴ 中国互联网络信息中心最新发布的《2014 年中国网民搜索行为研究报告》显示，截至 2014 年 6 月，综合搜索引擎品牌渗透率排名前四的综合搜索引擎依次是百度、腾讯搜搜/搜狗、谷歌、360，其中谷歌搜索数据未搜集。

域地区，以互联网为平台的政府信息化建设与政务公开成为了公众普遍关注的热点。同时，与“政府/政府网”相关的“人民政府”、“区政府”、“县政府”等类似网络搜索词也备受群众关注，“人民政府”、“区政府”分别以提及数 2467 和 1773 排列网络搜索相关词的第四、第五名；政府相关职能部门如“教育局”、“民政局”等，也拥有着较高的提及数，其中“教育局”一词以 2957 的提及数，位列网络搜索相关词词频统计总表的第三位。

近年来，社会公众对政府信息的需求日益增强，12 月 1 日中国政府网转发了《国务院办公厅关于加强政府网站信息内容建设的意见》，意见中强调，今后要把政府网站建设管理作为主管主办单位目标考核和绩效考核的内容之一。因此，加快电子政务和政府网站建设，保障公民知情权，利用互联网平台提供一站式服务，加强与公众的有效沟通，已成为城市与县域相关政府部门亟待实现的工作目标。

2. 地图

在网络搜索相关词调查中，地图的提及数为 5280，仅次于“政府/政府网”。提及方式多为“城市名/县名+地图”或“城市名/县名+卫星地图”。近年来我国基础设施建设快速发展，跨地区人口流动日益频繁，人们对地图的需求大增。公众出行仅需在网络地图搜索目的地并设置路线即可轻松到达，网络地图使人们的出行变得更快捷、更高效。网络地图的直观、易得，城市与县域的旅游景区、著名企业等在网络地图上的有效标注，有利于促进地区旅游产业发展、投资选址以及城市或县域的形象品牌树立。此外，城市与县域的相关政府部门还可利用“城市名/县名+地图”这一关键词进行竞价排名，从而形成网络地图的推广。

3. 中学

在网络搜索相关词调查中，“中学”的提及数为 1080 次，位居排行榜前列，提及方式多为“城市名/县名+中学”。此外，与其类似的网络搜索词“第一中学”和“小学”在网络搜索中也备受百姓关注，而大学的相关词则未上榜。除往年的上学择校问题外，2014 年，中小校园事故、校园暴力等事件频发，学生在校安全问题引人关注；与此同时，中学教育改革也在提档加速，高考改革“落地”、教师轮岗“加速”等，让“中学”成为了 2014 年的网络热词。

对于各城市或县域的教育部门，落实中小学教育改革政策，保障教学质量与

学生在校安全，维护教学品牌是工作之重；对于发生过安全事件，并在网络引起热议的学校，应加强对学生的心理辅导，完善学校的安全保障，严惩教师“失德”，才能使得学校形象得以改善。

4. 人民医院

在本次网络搜索相关词调查中，人民医院的提及数为 828，提及方式多为“城市名/县名+人民医院”、“城市名/县名+人民医院预约挂号”、“人民医院+医院科室”、“城市名/县名+人民医院专家”等。目前，我国一些地区优质医疗资源相对缺乏，医疗资源的分配也存在不平衡现象。而各城市与县域的“人民医院”多为占有了较多优质医疗资源的大医院，挂号难、拿药贵，去医院看病仍是百姓心中的头疼事。各城市与县域应加强医疗资源在城乡地区的整合，改革医疗费用的支付方式，并加强各医院人员之间的学习沟通，完善网络预约挂号体系。此外，政府相关部门应利用网络平台与新媒体传播医患关系正能量，让百姓踏踏实实看好病。

5. 房价

在网络搜索相关词调查中，“房价”提及数 616 次，较去年频率有所提高，表明城市生活住房问题依然是百姓极其关注的问题。当前中国经济进入下行期，民众住房需求仍然巨大，房价却高居不下，买房贵、买房难、房奴现象没有改观。特别是 90 后开始进入社会，对于生活品质的追求与拥有高于其他年龄层互联网使用能力，使得房屋居住问题的网络热度进一步被推高。

6. 小学

小学在网络搜索相关词调查中，被提及 577 次。相比于中学因学生自身行为而出现的争议事件，小学被频繁提及则由于外部因素引起，今年因小学春游车祸、社会人员无故地砍伤学生、学生食物中毒等人身安全事件而广受社会舆论关注，舆论一方面谴责事端制造者，另一方面质疑政府及教育部门应对能力与处置结果。在地域上，城市小学新闻量要大于农村新闻量，媒体资源与网络关注角度让两者出现差异。

（二）机构组织广受关注

（1）基层机构

将表 8-1 中关于事业单位和政府组织机构的关键词抽出进行分析统计,可以得到表 8-2 的结果。

从表 8-2 可以看出,公众对于城市与县域的政府各职能部门的关注覆盖面广且全,各职能部门在网络搜索中均有提及,但不同部门之间的提及数差异也较为明显。“政府/政府网”仍是百姓最关注的政府机构,“教育局”紧随其后,表明教育给公众的生活带来了一定的压力,公众对于孩子上学的问题担忧仍在,教育信息的透明公开时刻受到网络监督。与去年网络搜索相关词的排行榜相比,民政局作为新上榜的关键词,表明养老、助残等志愿服务、民生服务日益受到重视。此外,中学、小学、学校、幼儿园以及医院等词汇是百姓在网络搜索的“常客”,表明城市与县域的基层事业单位仍具有较高的关注度,上学问题与看病问题依旧是百姓关注的重点。

表 8-2 城市与县域机构词频统计

关键词	词频	排名	关键词	词频	排名
政府网	5106	1	法院	356	16
教育局	2957	2	工商局	311	17
人民政府	2467	3	实验中学	237	18
区政府	1773	4	县公安局	225	19
中学	1080	5	市政府	223	20
人民医院	828	6	社保局	218	21
民政局	629	7	第一人民医院	175	22
县政府	603	8	幼儿园	137	23
第一中学	588	9	中心医院	135	24
小学	577	10	第二中学	128	25
卫生局	452	11	房管局	125	26
财政局	398	12	教体局	94	27
公安局	394	13	车管所	76	28
高级中学	367	14	地税局	76	29
人民法院	365	15	检察院	71	30

(2) 其他关键词

将表 8-2 中省份名称、县域名称和相关机构名称剔除后,得到如表 8-3 的结果,可以发现人们对城市与县域的关注从政务信息需求到日常生活娱乐,涵盖身边的方方面面。

表 8-3 网络搜索其他高频关键词

关键词	词频	排名	关键词	词频	排名
政府/政府网	5643	1	教育信息网	500	11
地图	5280	2	人才网	498	12
天气预报	2045	3	黑社会	482	13
招聘	802	4	旅游	454	14
新闻	773	5	山区	429	15
教育网	690	6	新闻网	391	16
赶集网	689	7	查询	376	17
信息网	683	8	美女	345	18
房价	616	9	在线	325	19
贴吧	521	10	网站	310	20

1. 信息需求

在城市与县域的其他热搜词中，可以发现百姓对各种信息的需求日益增长，包括对政府信息的公开化需求，日常生活中如出行地图、天气状况的需求，以及时事的信息获取等，导致信息类需求的网络搜索词如“地图”、“天气预报”、“新闻”等均在搜索词排行榜前列。随着我国信息基础建设的不断强化，互联网信息获取更加快捷易得，原先无法被满足的信息需求体有了更多样化的需求满足方式，从而将网络信息需求热度进一步推高。

2. 社交娱乐

根据热搜词中的“贴吧”、“美女”、“在线”、“旅游”等词可以看出，公众对日常生活中的社交娱乐需求同样较高。但与普通的网络娱乐需求相比，“贴吧”、“旅游”等热搜词具有强烈的地域性特征，一个城市或县域的贴吧能够将城市内的人有效地在网络平台聚集在一起，分享本地趣事，引发网络话题，甚至可传播地域形象。例如可以通过在贴吧内建立“家乡好”话题，记录与该地区有关的故事，分享该地区美景的图片，通过强弱关系扩散至全网范围，推动地区旅游事业的发展，树立地区的品牌形象。

3. 网页信息

互联网已基本成为人们了解各类信息的首要选择方式，网页关键词信息对此有明显反馈。在 2014 年网络相关搜索中与网页有关的政府网、教育网、信息网、人才网、新闻网等成为热门词汇，一定程度上表明公众对于信息的需求比过去更加强烈。在信息化浪潮的推动下，公众信息意识已不仅是作为一种决策参考，更成为一种取得优势的条件。网页搜索热词排名前三的依次为政府网、教育网和资

讯信息类网页，表明公权力利益与个人利益是关注焦点，公民维护自身权益意识有显著提高。这就从客观方面要求各级政府在政务活动中不仅要尊重民众知情权，更要在具体政务公开、新闻发布、社会服务、民生建设、法律完善等方面更公开、透明，使新媒体成为构筑政府网络形象的新窗口。

九、网络形象危机分析

（一）概念

在信息化网络化时代，传统思维模式和行为方式往往会让地方政府在应对泛滥的舆情处置事件时显得手足无措，进而造成网络形象危机，若任其发展必会愈演愈烈。2013 年报告已经对我国城市与县域形象危机事件进行了分析，2014 年与 2013 年在地域和事件类型上，有很大的相似性。本报告针对这一现象，结合近一年来城市与县域舆情事件处置情况，向相关部门提出建议，协助地方政府顺利渡过难关，转“危”为“机”。

（二）危机分类

表 9-1 县域网络形象危机分类

序号	危机分类	危机表现	危机原因	案例
1	官员网络形象危机	①贪污受贿；②公款消费；③生活腐败；④言行不当；⑤作风懈怠；⑥非法牟利；⑦抄袭造假	政治体制原因；道德问题；网络谣言	陕西宁陕县副县长被举报公费出国；辽宁抚顺市委书记坐公交被曝专业摄影师陪同；网曝湖北罗田干部斗酒致人死亡
2	行政管理机构网络形象危机	①公关能力不足；②政策制定不合理；③电子政务建设落后；④廉政危机；⑤机构冗余	机构设置问题；制度建设问题；处理不当问题	有钱挖路无力回填？镇江百姓出行难；广东两村庄几乎年年打架 村官出资 200 万买和谐；广东一局长教人勒索企业被录音：去厂里打麻将
3	社会公共服务网络形象危机	①教育；②科学文化；③医疗卫生 社会保障；④体育等领域危机	不健全的服务体制；监管不力	病危青年捐遗体遭拒；云南 3 名高中生因带饭进教室被开除学籍；河南数百大学生冒充民工迎视察
4	基础设施网络形象危机	①建筑；②能源；③供和排水；④交通；⑤邮电通信等	基础设施建设滞后；城市规划管理不善	石家庄惊现“楼薄薄”：大楼乍一看如薄饼干；武汉地铁多站点现渗漏 四号线也出现漏水；浙江缙云扶贫医院建成豆腐渣 烂尾两年多

5	社会治安网络形象危机	①治安混乱；②刑事犯罪	社会管理不到位	湖北男子称城管像土匪被群殴；云南多名男子持长刀景区砍人事件；湖北6岁男童被婶婶割双耳砍下巴
6	居民素质网络形象危机	①陋习恶俗；②欺骗诈骗；③造假 恶性纠纷；④谣言；⑤失信；⑥违规驾驶	自身道德问题；赏罚制度不健全	山东个体运输户在河北出车祸被索13万施救费；昆明大雪致机场瘫痪 乘客无人管抢他人盒饭；兰州3村民组织200余人哄抢瓜分国有土地被批捕
7	地方环保网络形象危机	①环境污染；②能源过度开发	环保理念落后；重视度不足；制度缺失	南京雾霾天致天空惊现一大一小两个“太阳”；郑州千棵杨树在污水池塘死亡 环保局称是淹死；浙江余姚惊现“牛奶河” 污染源头企业已被立案查处
8	突发灾难网络形象危机	①自然灾害（地震、洪水、飓风、风暴潮、冰雹；土地沙漠化、水土流失、环境恶化）；②人为灾难	非可控因素	广州公交车燃烧已2死32伤；新疆乌鲁木齐发生一起爆炸案；鲁甸地震导致百万人受灾
9	对外交流网络形象危机	①交流闭塞；②劣质产品输出；③劣质服务；④城市宣传不到位	意识不足；策略不当	圆通曾3次为夺命快递涉事工厂邮递有毒化学品；云南昭通一学生宿舍发生火灾；浙江9000余万粒“毒胶囊”流入市场 去向不明
10	舆情处置网络形象危机	①信息公开不彻底；②处置迟缓；③网络问政平台模式不成熟	舆情处置制度不健全；处置意识薄弱	陕西贩婴医生辩称不认识人贩所作所为系善事；辽宁大学回应书记办公室超标 称当时无此规定；湘西中学生爬绳索翻悬崖上学 官方称为节省时间

（三）处置建议

1.建立健全危机管理机制

危机管理是对可能发生或正在发生的危机事件进行事先预测防范、事中系统管理、事后妥善解决，属于一个动态的管理系统。这个系统的构建需要系统的规划和实施，实现起来具有较高的难度，但能很大程度上改善县域网络形象。城市与县域形象危机综合管理体系包含危机识别、危机预警、危机处理、危机预防和

自动优化升级等多个方面。建议地方政府加强危机预警意识，结合自身的特点构建出一套完整危机管理体系，做到尽量提前预防可能出现的社会舆情恶劣事件，实时监测城市与县域舆情，时刻关注自身的网络形象和相关信息；对监测到的不良信息要在第一时间作出回应，降低危机处置不及时带来的负面影响。

2.培养提升舆情处置专业人员

舆情处置能力是政府危机处置能力的组成部分，也是构成城市和县域网络形象的一大要素。在新媒体时代的背景下，各级城市应该借助各种网络和社交媒体，培养专业的舆情预警和舆情处置人员，建立起一支舆情工作队伍，密切监测重要舆情动态，客观真实地反映网络舆情走向，为领导层决策提供客观严谨的依据。决策层需要依照舆情反映对象是否具体、线索是否详实、情节是否严重等诸多变量仔细研判、归类，确立舆情危机等级，以便适时启动应急处置机制。

3.善用媒体网络平台

网络时代，公民能够自由反映个人意愿的渠道，首选的应该是互联网。地方政府应该依托专业的网络问政平台，了解当前新兴媒体的发展现状和规律，把握危机处理的一般规则，重视“舆论领袖”，分析舆论根源，引导舆论正确走向。在危机处理过程中，政府不仅要通过媒体传达信息，更要借助媒介实现与公众的交流和沟通，引导舆论，同时要尊重网络爆料、公民舆论监督机制，共同构建政府、民众和媒体之间良性的互动关系。

4.制度层面规范网络形象危机处理机制

从制度上着手，将各级政府及领导干部关注互联网、驾驭互联网和重视互联网舆情作为日常工作的重要内容，规范网络形象危机处理机制。有的放矢地培养自身关注网络舆情的习惯；尊重公民知情权、参与权与监督权，当出现网络热点事件时，快速反应，及时处理；制定网络舆情监督管理办法，建立网络舆情责任制，定期对相关人员进行培养和考核，形成长效监督机制。在加大保护公民言论自由的同时，也要切实加强对网络不良行为和言论的管理。建立部门联动机制，一旦发现舆情危机，地方政府要按照应急处置预案，迅速协商新闻、宣传部、通信管理、公安机关等部门共同应对，妥善处理。

5.加大信息公开力度，保障民众的参与权、知情权

信息不透明、公开不及时是造成大量的网络形象危机事件的原因之一。地方

政府出于自身或其他方面的考虑，导致信息沟通不及时、不公开，造成民众对地方政府的信任危机和政策质疑；反过来，更进一步加深地方政府和民众的隔阂误解。城市和县域网络形象危机需要在信息的沟通中达成共识，通过包括网络在内的媒体口径一致对外发布真实信息、回答公众问题，如此才能使危机的应对更具针对性和及时性，消除信息传达的障碍。在面对问题时，领导者要充分考虑社情民意，尊重民众的参与权、知情权和监督权，放下抵御包袱，做到坦诚、公开、透明，与民众建立良好互动关系。城市与县域政府可以利用网络的交互性组织与公众间的交流活动，增强与公众的联系，如建立微博、网站等。这能使县域政府与民众间的交流变得更加简单直接，也使问题反映得更加及时，为组织进行危机公关节省了时间。

总之，要摆正对城市和县域网络形象危机的态度，对于正在发酵的舆情关注事件，既要以开放、包容、虚心和坦诚的态度对待和接受舆论监督，充分吸收舆情中的合理意见和建议，又不要被舆情左右，坚持依法办事，保障案件、事件的处理公公平公正，防止矛盾升级，有效引导民众舆论导向，化解危机。

十、互联网新媒体与城市相关分析

（一）互联网新媒体发展动态

2014 年，在新媒体与传统媒体的关系上，由马航失联、东莞扫黄等几次大的舆情事件可以看出，新媒体继续领跑舆论走向，而传统媒体的报道反响平平。在新媒体内部，微博作为信息开放的大平台，仍然无法被趋向于满足私密交往需求的微信取代。“澎湃新闻”的上线代表着传统媒体融合新媒体转型的趋势，而“澎湃新闻”本身也因为它的高价值文章和优质的时政新闻分析，产生了较大的影响力。政府部门也越来越重视新媒体战线的维持，中国国家互联网信息办公室和浙江省人民政府共同主办的互联网大会在乌镇的成功举办，也代表着国家建立多边、民主、透明的互联网治理体系的决心。

11 月 19 日至 21 日在浙江乌镇召开的首届世界互联网大会，以“互联互通·共享共治”为主题，邀请到了来自近 100 个国家和地区的 1000 余位全球互联网领军人物交流思想，代表着世界互联网界的前沿思潮。国家互联网信息办公室副主任任贤良、阿里巴巴集团董事长马云、（ICANN）总裁法迪·切哈德等重要人士的发言均表达了对当今互联网迅猛发展的感慨和对未来互联网建设的期待。

2015 年之后，国家不断加强对新媒体的监管，新媒体的主要发展领域仍然是移动互联网方面。在手机新媒体上，随着 3G 网络的继续普及和 4G 用户数量的增多，新媒体的发展将会大大加速，新媒体发布信息的载体也将更加丰富。社交网络方面，Html5 语言的普及与应用将大大增强微信公众号传达信息的可观赏性，点对点推送的定制性与私密性将不可避免地让部分微博的活跃用户向微信“搬家”，不过这需要一定的过程。新闻推送方面，传统媒体转型进入到移动 APP 市场，拥有高水平编辑和优质内容的聚合类新闻 APP 试图占领市场，也将促进移动新媒体的迅速发展。政务新媒体方面，政务新媒体将继续保持多元化发展趋势，在平台资源整合等方面将取得突破。“集群力”对于政务新媒体实现跨越发展具有战略意义，“独唱”的格局将被打破，“政务 O2O”时代开启。

在新媒体的后台，大数据的应用将更加广泛，无论是在社交网络的广告推送服务、新闻新媒体的定制新闻，还是在政务新媒体舆论的监测上，数据挖掘分析都将扮演重要角色。

（二）互联网热门事件

在 2014 年中，互联网热门事件层出不穷，涉及社会生活的方方面面，从城市交通、居民文化、商业发展到城市企业发展、网络基础建设与安全，互联网的持续深入发展为城市建设管理提供强大技术支撑。

依靠阿里巴巴和腾讯投入的资本，2014 年 1 月快的打车和滴滴打车掀起了一场全国性的补贴大战。两家打车软件竞相叫板，补贴额度节节攀升，最终在资金的压力下两家公司同时宣布停止补贴，一场全民盛宴告一段落。打车软件向出租车司机普及了移动互联网，出租车司机又将这种普及传递给了乘客，互联网进一步深入到日常生活当中，相应的 APP 打车应用改善城市居民出行便捷程度，将线下出行需求线上化，利用互联网开放环境最快速、最大程度将需求与供给进行匹配，资源配置更有效率，对原有城市交通运营模式带来机遇与挑战，更加长远地影响着城市交通规划与建设。

2014 年 9 月 20 日，阿里巴巴在美国纽约证券交易所挂牌上市，成为美国历史上最大一笔 IPO，按当日市值计算，阿里巴巴以 2613 亿美元的市值超越亚马逊和 eBay 总和，也超过 Facebook，成为世界第二大市值互联网公司，排名仅次于 Google，中国互联网公司比肩世界互联网巨头。阿里巴巴的成功上市再次激发淘宝网的商业潜能，与之相应的电商企业和个人、物流运输公司、居民购买力等都将迎来新机遇，以淘宝为代表的电子商务对城市线上与实体商业的发展产生的影响将无处不在。

与阿里巴巴对新兴电商的影响不同，百度在 2014 年 9 月 3 日百度世界大会推出的“直达号”，将传统服务行业向移动互联网转型提供完整解决方案。跨过连接人与信息的传统互联网时代，步入连接人与服务的移动互联网时代，直达号在人和服务之间搭建起了桥梁，企业与客户连接并直接沟通，O2O 市场潜能进一步被释放，大数据、人工智能与移动生态链构筑起城市传统企业转型基础。

2014 年 8 月源于美国的冰桶挑战赛在短时间内风靡全球，国内外互联网大佬踊跃参与，让冰桶挑战成为 2014 年热度最高的话题之一，创出移动互联网和社交媒体传播奇迹。冰桶挑战展现的社交媒体裂变式传播效用值得深思，网络虚拟社交成为不可逆转的趋势下，如何将城市主流文化价值附着到合理网络载体上传播，从而构建属于城市自身独特价值的文化符号、品牌，值得城市主政者好好

运用。

互联网技术在硬件软件方面的成熟度不断提升，为高度个性化与智能化的智慧城市构建提供强有力物质条件，而由互联网开放性与复杂性引发的安全事故时有发生。2014 年 1 月 21 日中国境内发生 DNS 解析服务故障，国内大部分网站 DNS 域名解析系统出现故障，三分之二的网站无法访问。接着 4 月 8 日 OpenSSL 爆出针对“心脏流血” (Heartbleed) 开源漏洞警告，心脏流血漏洞是 2014 年最严重的互联网安全漏洞，影响全球近三分之二服务器。由网络漏掉而引发的安全事故造成的经济损失和影响范围短巨大而长远，互联网高度开放带来的安全隐患对城市公共秩序、安全体系构建与数字化建设提出挑战。

（三）互联网与城市

信息化推动当今中国城市发展各个方面，而互联网作为信息化的先导力量作用尤为突出，互联网对城市建设理念、进程体现在以下几个领域：

1. 互联网与智慧城市

以河南漯河与神州数码的合作为例，通过云计算、移动互联网等先进技术融合创新，漯河市智慧城市将以“城乡一体智慧型标准化基本公共服务体系”为核心，建立城乡一体均等化服务体系，整合提升政府公共服务和管理能力，运用多种技术手段将电子政务延伸到街道、社区和乡村，形成全面覆盖、高效灵敏的社会管理信息网络，提升市民的便捷性与幸福感。由中国移动全力打造的“无线城市”平台，覆盖社保查询、手机公交、医讯通、务工易、商务出行等 294 项与群众生活、工作息息相关业务应用。

2. 互联网与城市公共服务

运用互联网技术手段，建立公开透明的政府与民众信息沟通平台，将为民众服务放在突出重要位置。政务微博资讯发布，使民众第一时间了解政府信息变化。政务微信公众平台，可提供多达 100 多项的政务与民生服务功能，政府政务 APP 结合微博信息发布与微信服务功能，发挥一对多、一对一综合能力，打造两微一端公共服务格局。

3. 互联网与城市交通

运用大数据分析，全景式反映城市交通现状，查找城市交通拥堵点，改进交

通建设。其次利用互联网电商模式打造新交通出行选择方式，如滴滴打车和快的打车，采用淘宝模式定向服务，提高出行效率，充分利用庞大资源减少出租车空跑率，缓解城市交通出行难问题。

4. 互联网与城市特色文化

互联网特别是移动互联网，具备强大的宣传功能。伴随着互联网成长起来的新一代年轻群体借助互联网强大传播效用，正改变和重塑城市文化形态。在此情况下，一个城市若要提升自己的软实力就需正视互联网，研究其传播特点，着力提高如何将互联网线上文化理念、模式和体验，与传统媒体构架下的线下群体文化体验相结合。

5. 互联网与城市应急救援

互联网对应用于城市抢险救灾体现在两方面，一是事前预报，通过移动互联网平台将各种预报数据及时发布给用户；二是事中求助，在灾情中可以利用移动互联网发布寻人信息，并通过移动定位系统对受灾人员进行准确定位并组织抢险人员施行搜救；三是通过数据的整合与分析，构建一个趋势性的预警系统。

6. 互联网与智慧旅游

传统模式下的游客受制于旅游组织方的信息垄断，对整个旅游行程缺乏自主权。在互联网环境下，游客可以通过手机、平板等移动智能终端获取位置定位、路线导航、天气走向、寻找美食、酒店预订、景点推荐、购物导航、互动分享、网上购票等多种服务，实现食、住、行、游、购、娱等多方面旅游信息自主掌握。同时，通过便捷的旅游类政务社交平台，游客可以做到游览中投诉、不满意实时传达给旅游管理部门，旅游权益得到有效保障。

7. 互联网与智慧医疗

以物联网、大数据、云计算等移动互联技术的深入发展与应用，推动着医疗行业智慧化进程快速的发展。一方面由政府主导，逐步扩大区域卫生移动平台的范围，将更多的医院、妇幼保健、疾控中心和药房纳入到卫生服务体系中来，形成一体化就医问诊流程，患者通过移动终端就可完成预约、就诊、缴费、评价等；另一方面通过互联网可以实现某一城市、地区、国家甚至全球医疗信息与资源互通有无，为恶性疾病的治疗扩大可能途径。

8. 互联网与智慧社区

城市发达程度除了反映在经济水平层面上，人居状况满意度同样重要。现代化智能技术取代传统建筑构造，将先进网络融入到居住环境的多方面。智能家居应用于家庭已较为普遍，使得个人生活变得数据化、可量化，为个人衣食住行提供可靠参考。数字设备、图像设施的引进将社区安保工作、日常管理统一集中，既减少人工成本又有利于问题及时解决，并且基层政府机构的网络化、社交化方便居民足不出户就可完成政务需求。互联网技术应用的进一步扩大，将社区人员情况、生活信息变化、环境等各方面进行监测，构建智能社区生态系统，社区内做到日常动态通报，并提供区外出行、气象、文娱活动等。

（四）新媒体发展不足

新媒体作为一个新兴的产业，在出现的初期获得了市场的认同。但随着“热钱”的涌入与传统媒体的转型，新媒体市场进入了一个激烈竞争的时期，也开始暴露出它的不足。

1. 新媒体的推广动力不足

“及时”、“方便”是移动新媒体的特点，新媒体已经被广大青年人接受，可占人口多数的中老年人依然习惯在电脑网络、甚至还在用报纸获取新闻。截止2014年6月，我国拥有6.3亿网民，5.27亿手机用户，其中约40%为30岁以上用户，新媒体对这一部分人群的推广动力不足，仅仅能辐射到使用智能手机的年轻人群，这对于新媒体长远的发展不利。

2. 新媒体的推广成本高

对于手机APP的推广来说，成本日趋攀高，如何在众多新媒体强APP中脱颖而出，或者在微信公众号上获得大量订阅，已经成为各个新媒体发展中必须要思考的问题。部分新媒体APP为了推广，所付的推广费达每个用户1元以上，这对于部分小众新媒体的运营造成了很大压力。还有其他推广方式，如在“猪八戒网”上，我们可以看到，一些APP采用了现金购买用户的刷单方式，以期在商城中获得较好的排名，并推广其他APP获得报酬。同样的，在一些有内购的服务类或游戏类APP中，除了直接充值获得服务的途径，也有通过下载APP获得积分的方法，澎湃新闻、ONE等新媒体、自媒体强APP通过这样的手段获得用户，也付出了较高的推广费用。

3. 审核机制尚未健全的新媒体市场有时造成负面社会影响

新媒体的自我审查机制参差不齐，难免有一些新媒体断章取义，曝出负面报道，最后结局反转，原创和转载的新媒体账户或 App 都受到牵连。同样，一些谣言通过新媒体传播的速度惊人，之后有关方面的辟谣又使得民众对新媒体的信心下降，造成了负面的社会影响。

在 2014 年末“医生手术室自拍”一事中，媒体在微博上的早期报道让民意对相关责任人充满愤怒，一边倒的民意迫使医院对相关责任人做出了过于严厉的处罚。随着报道的深入，网民又发现医生的行为不合理但合情，网民转而对媒体的不满充斥评论，媒体的公信力也是被这样的事情一次次削弱。

4. 新媒体的“碎片化阅读”缺乏深度，易造成审美疲劳

2014 年之前的新媒体，特别是一部分自媒体账户与应用，对事情的报道与评论时缺乏深度，仅仅流于表面的报道大同小异，用户产生审美疲劳后就将其取关或者卸载，用户黏度不足。必须认识到的是，年轻人对碎片化阅读需求较高，但中老年精英人士并没有太多时间进行广泛的阅览，他们需要的是某一专业领域的深度报道，这也是当今大多数新媒体不能完成的任务。

5. 新媒体的渠道建设力度不大，导致内容同一化，多抄袭现象

传统媒体花大力气建设了新闻平台，拥有经验丰富的采编团队，而新媒体的很多团队受限于人才、资金问题，只能单纯转载转发传统媒体上的新闻，不但在版权方面存在争议，还导致新媒体 APP、自媒体账户的内容同一化严重，缺乏特色，不利于新闻业的良性发展与争鸣。

6. 城市顶层设计前瞻性、延伸性低，互联网新兴产业搅扰市场

早期城市建设主要受工业产业布局或资源分布影响，由此形成城市最主要建设规划。现今大部分城市规划设计仍取决于实体产业发展趋向，不同的是传统工业被高科技产业所替代。互联网的兴起，尤其是电商的极速发展，虚拟化经济模式改变城市生产、消费原有结构，原有城市布局受到巨大冲击。打车软件引发乘车契约认定、拒载、交通安全行驶等方面争议，互联网众筹打破资本流通增值模式，暴露一定监管披露，人人快递考验快递运输安全保障问题。新兴产业的发展壮大、传统产业的升级改造给城市建设带来新机遇、新问题。

（五）建议

针对 2014 年新媒体暴露出的不足之处与未来的发展预期，可从以下几个方面着手，做出调整，以期取得更大发展空间。

1. 新兴媒体团队：制度建设，内容为主

优化团队组织架构，减少初创阶段的杂乱无序状况，建立企业化运作模式，缩减臃肿管理，强调新闻内容的及时性、客观性与真实性原则，加强自我审查、梳理，减少垃圾内容和哗众取宠的标题，提高内部过滤能力，避免因抄袭、传播不实新闻而造成的声誉损失。

2. 政府管理部门：学习与管理相互促进

继续对内、对外强调要积极引导社会舆论的重要性，革新管理方式，深入研究新媒体传播的特点和规律，增强新媒体意识，对新媒体有较强掌控能力，利用好互联网意识，不断增强新闻的亲和力、吸引力、感染力。大力推进新媒体建设机制和改革创新，建立充满活力、富有效率、更加开放有序的新媒体市场环境。把握好新闻审核的度也尤其重要，民意宜疏不宜堵，通过适当的监测和引导，发挥媒体的监督机制，让新媒体和网民监督地方政府的施政行为，又不至于煽动民意，无中生有破坏政府声誉，在新媒体时代尤为重要。

3. 自媒体人：融合自律与创新

自媒体人作为新媒体的主导力量，既是新媒体内容创作者，同时也是受众、传播者，必须承担起两方面责任与义务：作为内容提供者，要有基本法律常识与道德素质，要在法律与道德框架内发挥与创作，做好定位与微营销策略，提高推送文章质量，避免滥竽充数、以噱头博关注，才有可能在市场竞争中脱颖而出；作为受众与传播者，需有基本价值判断，不盲从、轻信未经证实信息，客观表达自己观点，并评估作为自媒体人而连带产生的舆论影响力。

4. 传统媒体：深化转型之路

传统媒体在新闻传播方面的作用与优势逐渐被新媒体所替代，而技术上传统媒体改造缓慢，落后于受众需求是主要原因。因此，传统媒体要避免盲目的“一拥而上”，而应发扬自身的一贯特色，利用好已经成型的渠道，进行优质内容的捕捉与选题策划，结合技术升级改造打造出有用户黏度高的新媒体品牌。

结 语

十一、城市与县域网络形象特点与预测

(一) 特点

1.互联网形象深度推广滞后于传播渠道

网络时代,信息的传播渠道开始多元化,传播方式不再局限于新闻、论坛等传统媒体,以微博、微信为代表的自媒体发展迅速,网络自媒体的数量相当庞大。这一方面加速了网络信息的传播,另一方面也提高了网民的参与度。目前城市网络形象的推广,传播渠道方面过于狭窄,对自媒体的重视不够,大多采取放任自流、不管不问的态度。如果能适当拓宽传播的渠道,对自媒体上正面的信息言论加以引导,负面的信息言论加以关注,与网民进行良性的互动,对互联网形象的深度推广将大有裨益。

2.经济因素和网民素质对网络形象的影响此消彼长

网民素质直接影响着网民对网络信息的接受程度以及互联网的环境。网民素质高,就能对网络传播的信息资讯进行理性的思考和辨别,不至于人云亦云、盲目传播,有助于形成一个客观、公正的网络环境,这对于城市网络形象的传播具有正面的影响。但从经济因素来看,并非经济发展程度越高,网民素质越高,对网络形象传播越好。经济发展程度高的城市,同时伴随着人口数量和社会问题的增多,网民素质良莠不齐,各种信息肆意传播,一些未经证实的负面信息被盲目扩散、愈演愈烈,而事实真相却被掩盖、无人问津。

3.网络草根力量多方面参与城市网络形象构建

网络自媒体的蓬勃发展,使得越来越多的草根平民参与到信息传播的过程中来,由之前的“旁观者”变成了现在的“参与者”。更多的平民拥有了属于自己的媒体,自主地表达自己的观点和看法,越来越多地参与到城市网路形象的构建。从网络论坛到博客再到微博,越来越多的草根平民参与到公共事务中来,公众的公民意识觉醒,开始关注并去挖掘事件的真相。在“躲猫猫事件”中,政府成立公民调查团,让更多的人参与事件的调查,既促进了政府与民众之间的交流互动,又增进了公众对公共事务的参与意识和监督意识。

4.立体化重塑舆情处置流程成为新趋势

舆情处置能力直接影响着城市与县域网络形象,对于网络事件引发的舆论危机,舆情处置的流程在不断优化,逐渐实现立体化。网络舆情的处置不再是简单的舆情发生后的应对处理,还包括网络舆情的监测、预警、积极回应、主动引导以及后期处理等。对网络舆情进行监测,能够让政府通过分析及时发现可能出现的负面信息,采取一些举措来降低影响。在舆论危机发生后能第一时间掌握主动权,快速反应,积极回应,避免事态进一步恶化,并在危机处理后主动引导网络舆情。

5.舆情事件中的正面价值挖掘潜力大

舆情事件处理完后,政府应着重深挖该舆情事件中的正面价值,借此来提高城市网络形象。政府在处理舆情事件中,处理速度加快、应对机制更加完善、负面影响减弱等方面的正面价值都应该集中加以体现,并作为一个点进行宣传。这一方面反映了政府自身处理突发事件能力的提升,可以加强民众对政府的信任,另一方面对之后处理舆情事件也有一定的借鉴意义,进而形成一套自己特有的舆情应对机制。这些正面价值的传播推广,对城市网络形象的提升具有重大意义。

6.政务微博“政”能量提升城市网络形象

进入微媒体时代,各级政府部门都在积极主动地融入各种社交媒体环境中,试图打造符合当地特色并且吸引民众关注的政府微博,由此来提升自身网络形象,扩大影响,推动地区发展。这既是加强治理能力建设的要求,也是践行民众监督权的体现。某些舆情事件发生时,政务微博可快速代表官方做出积极正面的发声,设置话题进入热门话题榜,得到一个大而快速的曝光,涉事部门还可和网民积极互动,发出让人信服的回应和处置决定,这不仅可以为网络形象带来一个积极正面的影响,也可以有效提升人气,吸引更多民众,为其官方微博带来一个良好的推广和正面形象宣传的基础。

7.隐秘而广泛的微信舆论考验政府能力

微信不同于微博开放式的表达和信息环境,更加注重个性需求。无微信用户许可,个人信息不与外界连通,信息传播对象仅限于朋友圈内用户,移动端无法通过关键词等方式搜索到相关内容(微信公号除外)。正是由于其个人空间的私密属性,微信广受青年人青睐。传统媒体或有影响力的机构、个人进入微信圈,开设账号,发布个人观点分享给关注者,形成特有圈子共享现象。从政府监测舆

论动向角度看，小团体内的思想观点表达在没有外来信息佐证的情况下，易出现轻信、盲从，不利于官方信息传播。微信这种隐蔽性强而表达直接的传播方式需要三方——运营商技术创新、用户素质与政府管理协调合作，三方平衡态势需要内外制衡，由此考验着政府对自身制度优化、管理机制合理化的探索与应对危机的能力。

在统计的舆情热点事件中发现，大部分民众已利用微信工具更为直接地表达自己的观点，并分享其他不同观点。对比传统电视报纸的信息传播，微信新媒体工具给民众带来了宽松度更高的话语权平台，公共舆情热点事件中，普通人可以发声表达自己的看法和态度，提高传播速度与热度，也倒逼政府部门要及时作出反应，并深入展开纠察。

8.互联网秩序开始走向有序化、法治化

近年来，随着网民社会责任感、自身辨别能力的提升以及国家互联网法律体系的逐步完善，互联网秩序开始走向有序化和法治化。网民自身素质的提高，使得网民的观点论调更加客观理性，网民不再简单地通过网络来发泄个人对社会的不满，多数网民开始从制度建设等多个角度发表意见看法，期望政府建立相关法律法规、提供更完善的服务，形成来自民间的监督力，规范政府的行为，促进更好的建设发展，规范了互联网的秩序。国家也逐步开始加强互联网领域的立法，完善网络信息服务、网络安全保护、网络社会管理等方面的法律法规，依法规范网络行为。例如关于网络谣言的认定与处罚，最高法出台信息网络侵权司法解释明确“人肉搜索”等网络行为要承担侵权责任，“微信十条”规范即时通信工具公众信息服务等。

9.面向全球构建城市形象成为城市发展重要组成部分

在经济全球化背景下，城市形象作为城市发展的重要组成部分，在全球范围内进行有效地宣传显得尤为重要。在城市形象国际宣传方面，部分城市认清自己的定位并积极举办活动与国际接轨，如上海一直定位为“现代化国际大都市”，并通过承办世博会打响知名度，杭州则定位为“东方休闲之都、生活品质之城”，并定期举办西湖国际茶博会、中国国际动漫节等一系列活动来扩大国际影响。另一方面，许多城市都有自己的国际版城市宣传片，向全球宣传自己的城市形象，如香港的亚洲都会宣传片、三亚的国际版旅游宣传片及无锡的国际版城市宣传

片，对提升该城市在国际上的知名度都有一定影响。

（二）建议

1.协调经济发展与环境改善，构造生态与社会环境

近年来，受国内外因素影响，我国各级城市发展呈现经济活力增长减弱、生态环境问题日益突出局面，经济增长放缓使得政府加大对粗放型增长力度支持，破坏原有结构平衡；当前生态环境容纳能力、自我修复力在减弱，经济发展的环境成本不断提高，环境污染所产生的直接后果愈发明显。具有代表性的有雾霾引发的居民身体健康问题，地表植被破坏带来的沙尘、地质灾害，填湖造地、不合理规划占用农田地造成土地荒废等等，这些都要求政府重新审视本地区城市建设阶段，综合考虑物质财富增加与环境可持续性。一方面持续推进经济建设，利用高科技，进行生产结构优化提升生产效率，降低环境消耗，为社会、环境改善强化物质基础；一方面扩大环境改造支出，投入资金发展环保项目，加强环保宣传提升居民环保意识。

2.深化基层治理结构优化，从源头消除舆情发酵土壤

基层政府机构是了解民众需求的第一线，也是解决其矛盾的第一场所。基层政府机构比较深入到人民群众中，具有第一手信息优势，这对舆情矛盾解决至关重要，完整信息才能反映问题结症所在，群众诉求点何在。因此，从基层党组织、政府部门着手，第一，重组各部门人员与职责，明确各自工作范围；第二，严格执行党纪国法，查处各违纪违规人员，打造廉洁公正队伍形象；第三，制定各项工作考核表进行绩效考核，以解决百姓问题为核心，精练干部队伍；第四，增加公开评议活动，邀请百姓参与座谈，收集工作改进意见；第五，扩大各部门之间、各地方之间交流学习，借鉴先进工作方式方法，改进落后不合时宜方法；第六，扎实推进走访调研工作，全面有效掌握信息，做到遇事能有据可查，有解决办法。

3.推进“两微一端”政务发展，强化政府公开透明建设

除了对现实中各级政府职能部门进行优化外，还要加快微政务建设。深挖政务微博在互联网信息传播中的潜力，进一步探索政务 O2O、O2C 甚至是更高级 C2C 模式，扩大移动政务服务深度和广度。同时，依托微信移动化程度更高、需求表达更精准的优势，进行精细化政务服务，补充政务微博在服务精确性方面的

不足。最后，开发属于自身的政务移动客户端，构建一体化的政务资讯发布、疑难问题解决导图、政府监督渠道、群众评议反馈等综合服务终端。

4.加大舆情监督机构组建，推动舆情处置规范落实执行

各级政府对舆情处置的重视程度、资源投入、结果评估等都有了提高，舆情处置规章制度、流程也已建立起来，成为政府日常工作组成部分，这在一定程度上提升了政府行政能力。与此同时，大部分的舆情处置工作仍由政府展开，第三方监督机构缺乏，不能完全反映事件关注点与政府处置过程中存在的不足。基于此，政府可以设立独立监督委员会，制定条例规定权利与义务，公开征集舆情处置监督员，扩大民间力量参与度。同时，聘请专家学者，组建学术性问诊团队，改进舆情处置中的不足。

5.发挥传统文化现实价值，为和谐社会提供文化支撑

以经济建设为中心政策发展至今，物质财富与精神财富并没有同步增长，造成如今社会中物质文化与精神文化失调，过分追求经济利益致使道德滑坡，各种不文明现象在媒体传播中被放大。中国是历史悠久的国家，传统文化中蕴含着丰富多彩的优秀部分，在当今仍然有现实意义。为此，需要政府加强两方面工作：一则挖掘具有现实意义的优秀传统习俗与道德规范，二则多角度运用传统媒体、新媒体进行宣传，强化民众的认同感，并自觉践行。

6.重视网络发展与传播规律研究，引领和把握互联网主流与脉搏

互联网在中国的兴起与发展，时间并不长，但发展速度强劲。与国外互联网发达地区相比，网络发展与传播规律研究程度相对较低，与发展形势不相匹配。政府层面在网络发展与传播规律掌握上同样不足，导致互联网政策制定不够严谨，执行效果差。由此，政府可以从两方面着手：一是启动网络传播咨询机构组建，汇集各方面专家、学者，进行理论研究与创新；二是与国内外智库、研究机构合作，对现有网络管制机构进行优化，提升管理效率。

7.优化互联网制度建设，营造良好网络舆论

2013年9月，最高人民法院、最高人民检察院对网络诽谤进行司法解释，规定：利用信息网络诽谤他人，同一诽谤信息实际被点击、浏览次数达到5000次以上，或者被转发次数达到500次以上的，可构成诽谤罪。2014年8月7日，网信办发布《即时通信工具公众信息服务发展管理暂行规定》，进一步推动即时

通信工具公众信息服务健康有序发展。2015年2月4日国家互联网信息办公室发布《互联网用户账号名称管理规定》，对互联网企业、用户的服务和使用行为进行了规范。这些政策法规在一定程度上梳理了互联网秩序，为互联网市场治理打下基础。接下来应当从企业与个人两方面出发，完善互联网企业进入、退出机制，现实与虚拟权利与义务，惩罚制度等；制定个人用户网络行为守则、互联网道德准则等一系列规章制度，打造有序、规范的互联网环境。

8.开展城市形象国际宣传，建立品牌价值扩大影响力

近两年，我国国际影响力持续提高，在周边国家以及欧美发达国中的认知度逐步提高。海外媒体对中国的关注度前所未有，国内热点事件频繁登上各国主流媒体头条，这给各级政府提供了一个海外展示城市面貌的机会。城市形象的国际宣传不仅符合国家深化对外开放政策，又给城市发展注入新动力。

（三）展望

1.找准城市建设方向，探索区域独特发展模式

困扰当前城市发展的一个因素为城市建设同质化，各不同地区城市之间没有鲜明特色予以区分，主要城市之间除了经济因素，文化、生态环境、社会管理、民生建设等竞争力不足，城市发展优势单一。城市建设包含多个因素，过多注重某一因素而忽视其他可利用，导致同质化与无特色。未来城市发展趋势是形象牌品建立的过程，除了基本经济吸引力，人文因素同样不可忽视。人文习俗、神话传说、历史遗迹等都可成为城市发展的推理，以此来形成区域具有特色的发展模式。

2.强化特色文化吸引力，重视城市软实力提升

文化特色是城市的内涵与魅力所在，是历史沉淀与积累的无形资产，也是外界认识和感知该城市的最好的平台。依据我国各地风俗习惯，各城市与县域可依托当地资源而展开的一系列节庆习俗和活动，其资源包括自然景观、历史文化、地方特产等。如云南西双版纳泼水节、南京市秦淮文化区、井冈山红色旅游、西藏拉萨雪顿节等民俗节日和特色活动，都吸引游客到来，为当地作了很好的宣传，从而提升了城市在全国的知名度，为当地经济和文化的良好的效益。另外，节庆活动既是展示当地风采的窗口和平台，也给传统民俗现代化重生带来了机遇和挑

战，能否在众多的资源中形成自己独特的节庆品牌，构建节庆活动框架，是城市与县域综合实力的重要因素之一。

3.积极塑造政府正面形象，切实履行以人为本精神

通过 2014 年城市与县域机构关键词词频分析结果可知，民众除了关注“政府/政府网”以外，“教育局”、“医院”、“公安局”等关键词的词频也相对较高，与 2013 年相比关注焦点变化不大，但关注度增加。这说明近来教育舆情、医患舆情、执法舆情的高发使得这些机构成为网络监督的重点部门，而这些部门频频被曝出挑动公众神经、挑战政府处置底线的舆情事件，极大地损害了政府机构的形象与公信力。近年来的城市与县域热点舆情事件表明，基层政府的政务机构形象越来越大地影响政府整体形象，基层舆情一旦处置失当，其辐射效应难以估量。因此城市与县域政府应着力解决基层问题，化解矛盾，解决民众后顾之忧，塑造执政为民的正面形象。

4.整合资源优势互补，实现经济与品牌价值双赢

单打独斗已成过去时，在全球化趋势下，我国各区域经济一体化趋势日益明显，各城市与县域之间的合作交流愈发频繁，也愈发重要。具有相似或互补优势的市县可借助彼此的资源优势，加强广泛深层次合作，探索深化改革的策略，扩大自身的区域影响力和辐射力。市县间的联合、联动可打破区域内封闭性与垄断性，有利于区域内市县与周边地区建立良好的联动机制，激发人才和资源等要素自由流动，提高公众对县市开放发展的期待值。这种点面结合的区域联动发展机制不仅有利于市县经济发展，更有助于品牌影响力的扩大。

5.构建智能化社会管理模式，推动网络形象良性循环

信息化是发展大势，各类智能科技日益深入社会生活的方方面面，城市管理与创新结合经济发展、城市建设，同步顺应智能化带来的便利，可打造更具人性化管理模式。目前我国许多城市与县域积极倡导创新理念，引进高科技技术，构建能推动本区域提高综合竞争力理论与技术的基础。构建创新型社会管理模式要有全面的自我认知，辨别优势与劣势，合理运用网络资源，推动城市的管理创新。只有充分借助有利条件，利用本地资源及人才，才能加强创新化管理建设，形成独树一帜的良好形象。

6.新旧媒体互通融合，共同提升舆情处置能力

网络新媒体抢占了传统媒体在新闻报道中的时机优势,但是这种快速消费模式,耐用性不足;而传统媒体具有全面、价值高、真实性的特点。在舆情爆发后,网络媒体是民众获得第一手信息的渠道,主流新闻网站和传统媒体是民众获取和求证信息的主要渠道。因此,政府主管部门要把握网络新媒体的传播规律,建立合理管理机制,发挥积极部分,监测不合理部分,传播正能量,消除谣言;依托本地报社、电视台等传统媒体机构拥有的新闻资质和新闻资源,加强主流核心网站建设力度,发挥优质内容的吸引力和传播力,成为能对本地网络舆情起主导引导作用的权威媒体。