

# 数字时代舆情何以重塑基层治理

## 一个三层分析框架

社会  
2025·5  
CJS  
第45卷

周逸然

**摘要:**本文以中小学教育系统为例,构建“信息传递模式变革—治理结构转型—风险约束重塑”的分析框架,并引入“公众可见度”和“上级可见度”两个概念,揭示数字时代舆情重塑基层治理的三重机制。首先,信息传递从封闭分级转为双向倒流,公众从信息接收者转为生产者,上级可越过基层直接获取信息,基层信息垄断优势被削弱。其次,治理格局从分治转向共治,公众参与度提升,上级数字化监管力度加强,形成横纵协同的治理网络。最后,基层风险约束从软性转向硬性,规避问责的空间大幅缩减。尽管基层积极调适,但仍面临治理能力与责任风险、治理手段与治理环境错配的结构困境。本文为理解数字时代的治理转型提供了新的理论视角。

**关键词:**舆情 信息传递 治理结构 风险约束 数字时代

### How Public Opinion Reshapes Grassroots Governance in the Digital Age: A Three-Tiered Analytical Framework

ZHOU Yiran

**Abstract:** Using the primary and secondary education system as a case study, this paper examines the impact mechanism of public opinion in the digital age on grassroots governance. Departing from previous risk governance research that treats information transmission as an exogenous parameter, this article constructs an analytical framework of “information transmission transformation + governance structure transition + risk constraint reshaping”, and introduces two concepts of “public visibility” and “superior visibility”. This framework reveals the triple mechanism through which public opinion reshapes grassroots governance. At the level of information transmission, the traditional closed and hierarchical information

\* 作者:周逸然 北京大学社会学系(Author: ZHOU Yiran, Department of Sociology, Peking University)E-mail: pkuzyr@126.com

本文得益于张静教授、孔祥瑞博士以及匿名评审专家提出的宝贵建议。同时,衷心感谢受访者的支持和编辑部老师的辛勤工作。文责自负。

control model is replaced by a two-way feedback mechanism. Horizontally, the public transforms from passive recipients of information to active producers, significantly enhancing information visibility through digital media and other channels. Vertically, information transcends hierarchical barriers, achieving direct access to higher levels of government, thereby weakening the original information advantage of the grassroots government. At the level of governance structure, public opinion promotes a transition from fragmented governance to collaborative governance. The public directly participates in the governance process through the expression of public opinion, shifting from external monitors to internal participants. Higher-level governments, leveraging digital monitoring tools, oversee local affairs much more closely, breaking down traditional boundaries of territorial administration and forming a horizontally and vertically coordinated governance network. At the level of risk constraints, the enhanced dual visibility of information subjects the grassroots governments to the dual pressures of public scrutiny and higher-level supervision, transforming grassroots risk constraints from elastic to rigid, and significantly compressing the risk avoidance space. The governance transformation driven by public opinion also spawns new structural contradictions: an inversion of governance capacity and responsibility risk, and a conflict between governance logic and the governance environment, leaving the grassroots facing unprecedented governance dilemmas. This paper provides a novel theoretical perspective for understanding governance transformation in the digital age.

**Keywords:** public opinion, information transmission, governance structure, risk constraint, digital era

---

## 一、现象与问题:谈“舆情”色变

近年来,教育领域的舆情事件频频成为社会关注的焦点。从校园安全事故到师德师风问题,从教育管理争议到日常纠纷处理,这些过去主要由教育系统内部解决的问题,如今频繁演变为社会热议的公共舆情事件。更为关键的是,这种转变呈现两个显著特征:一是议题的公共化——借助数字媒体平台,原本局限于特定时空的校园事件能够在短时间内突破组织边界,成为社会广泛关注的公共话题;二是事件的政治化——许多常规的教育管理问题,经由网络发酵后往往被赋予政治意涵,上升为关涉教育公平、社会正义乃至体制合法性的政治议题。

笔者实地调研发现,舆情深刻影响了基层治理的风险环境与治理逻辑。一方面,当校园事件演化为公共舆情,基层治理者往往缺乏有效的化解手段;另一方面,即使教育机构在校园事件中并无明显过失,仍可能因舆情持续发酵而被上级问责。一名基层学校管理者表示:“一旦引起舆情,学校就免不了责任。哪怕在这件事中学校本来没有责任,但舆情本身就是一票否决项。”<sup>1</sup>这一现象表明,舆情不仅是社会治理的外部环境,更是治理的内生性约束条件,其本身即构成独立的问责风险。

当前,舆情已成为各级行政管理者面临的主要压力,防范舆情日益成为基层日常决策与风险管理的核心考量。例如,各地学校大幅取消课间活动、课外活动以规避安全事故可能引发的舆论风波;教师群体为避免被质疑“体罚”而刻意回避对学生的必要管教;基层政府更是将舆情防范列为重点工作,呈现一种谈“舆情”色变且时刻紧绷的局面。

上述现象表明,在数字时代这一背景下,舆情作为一种新型风险,不仅重构了治理问题的边界,更对既有的治理体系构成了系统性挑战。由此引出本文的核心关切:在数字时代,舆情何以重塑基层治理?具体而言,舆情如何影响传统治理结构?这种影响又如何重构基层治理的风险约束与应对机制?

## 二、文献回顾

本文将研究问题置于风险治理的学术脉络中进行考察,通过梳理前数字时代及当今数字时代风险治理研究的基本观点与逻辑转变,分析既有理论的观点与局限。

### (一)前数字时代的风险治理

前数字时代的风险治理研究主要围绕两个互补的视角展开:一是风险应对策略视角;二是组织制度安排视角。

#### 1. 风险应对策略视角

风险应对策略视角着重从微观层面分析基层政府应对风险的具体策略;关注基层政府作为社会风险的直接治理主体,如何在上级压力和资源约束条件下发展出各类风险应对与规避的行动策略。其核心观点

1. 访谈资料:山涧中学副校长,20230504。按照学术惯例,文中出现的地名、校名、人名均已作匿名化处理。

可归纳为“压力—应对”的双向互动机制。一方面,基层政府面临自上而下的治理压力。中央通过“压力型体制”(荣敬本等,1998)、“目标管理责任制”(王汉生、王一鸽,2009)、“技术治理”(渠敬东等,2009)、“包保责任制”(田先红,2012)等制度安排,将维护社会稳定、化解治理风险的任务层层压至地方,构成了基层政府风险治理的结构性约束。

另一方面,基层政府发展出双重应对策略。在风险治理层面,基层灵活使用各类非正式策略化解社会风险,防止矛盾升级,如“变通”(王汉生等,1997;孙立平、郭于华,2000;应星、晋军,2000;欧阳静,2009,2022)、“摆平理顺”(应星,2001)、“花钱买平安”(杨华,2014;Chen,2016)等。在风险规避层面,基层则利用信息优势消解来自上级的压力并规避问责风险。基层政府通过“共谋”(周雪光,2008)、“政策目标置换”(薛泽林,2019)、“合作应对”(李立等,2023)等策略应对上级监督、消解治理压力,并通过复合策略规避问责(倪星、王锐,2018;李晓飞,2019;许玉镇,2020),不仅弱化了对外部社会风险的应对效能,还滋生了内部治理风险。

由此可见,风险应对策略视角揭示了基层政府在风险治理中的复杂角色:一方面,基层在上级压力驱动下灵活采用各类策略化解社会风险;另一方面,基层利用信息优势对中央政策目标进行置换并规避责任,反而可能导致社会风险的累积与激化。这种双重性表明,基层既可能是风险的缓冲者,又可能成为风险的生成方。

## 2. 组织制度安排视角

组织制度安排视角侧重从宏观层面探讨政府体系内风险分配的结构安排。这一视角将各级政府关系(尤其是央地关系)置于“委托—代理”框架中加以分析,关注中央如何在信息不对称的情况下,通过权责分配、激励机制和监管手段管控社会风险并约束代理风险。

委托代理理论认为,由于委托方与代理方之间存在信息不对称以及权力、责任和利益的差异,代理人的行为可能偏离委托人的目标(Jensen and Meckling, 1976; Holmström, 1979; Fama, 1980)。当委托人无法完全监督代理人行为时,需要设计能够反映代理人行动信息的合约,以降低代理风险(周雪光,2003;张维迎,2012)。基于这一理论,学界对中国国家的风险治理提出了两种解释模型。

第一种解释从治理效率与统治风险张力的角度分析央地权力配置,认为分权源于节约治理成本、提高治理效率的需求,而集权则是为了规避地方分权可能引发的统治风险。周黎安(2014)认为,中央在治理过程中需要权衡质量压力、统治风险和治理成本三个要素,为降低治理成本,中央往往采用行政发包制;而当质量压力增加时,则转向科层制。周雪光(2017)进一步将治理能力与治理风险之间的张力概括为“一统体制与有效治理”的矛盾。他认为,国家通过三种机制来应对这一矛盾:一是决策一统性与执行灵活性的动态平衡,二是政治教化的礼仪化,三是运动型治理机制。这三种机制共同作用,导致了集权与放权的周期性循环。

第二种解释从风险论视角构建了集权与放权的整体分析框架,将分权重新定位为国家规避社会风险的战略安排,而非单纯受制于治理成本的被动妥协。蔡永顺(Cai, 2008)认为,中国多层级的分权治理结构通过赋予地方政府条件性自主权,在规避中央责任的同时有效化解社会抗争,形成了具有韧性的稳定机制。曹正汉提出了“上下分治”的理论模型,强调地方分权对于分散社会风险的作用:中央通过将部分全国性公共产品供给责任下放给地方,既保留了最终控制权,又避免了直接面对复杂多样的社会情境与社会问题,以此实现社会风险的有效分散(曹正汉, 2011; 曹正汉、周杰, 2013)。这一解释的理论贡献在于超越了简单的效率考量,揭示了“分治”对于中央化解社会风险、维持体制稳定的政治意义。

综合风险应对策略视角与组织制度安排视角可知,二者共同勾勒出前数字时代风险治理的完整图景:中央通过分治(分权/分包)提高治理效能并分散社会风险;地方利用自由裁量权进行有效治理,但同时可能因代理行为偏离中央目标而加剧社会风险;中央因此通过人事控制和地域控制等手段约束地方偏差行为,形成一种动态平衡的风险治理格局。

然而,这一治理机制的有效运作隐含着两个关键假定:其一,上下级政府间信息不对称。这种信息分布格局使上级政府能够将治理责任与风险向下级政府分摊,借助基层工作的灵活性应对复杂的社会问题;同时,下级政府可以利用信息优势进行政策变通,形成一种制度化的弹性平衡。其二,行政系统相对封闭,公众难以获取信息并参与治理过程。

这种封闭性确保了信息主要在行政系统内部传递，从而维持了风险治理中的灵活性与自主空间。

但是，在数字时代，上述假定正面临根本性挑战。一方面，信息传播技术的发展使局部事件能迅速引发全国关注（周黎安，2014），上下级政府之间的信息分布格局面临重构。另一方面，公众在社会治理中的角色日益凸显，国家治理的重心正从“国家—官僚”关系转向“国家—民众”关系（周雪光，2017）。尽管已有学者意识到这些变化趋势，但现有理论框架尚未对数字技术如何重构传统风险治理的内在逻辑提供机制性解释。

## （二）数字时代的风险治理

在数字时代，新媒体的互动性、移动化和社交化特征将用户转变为内容生产者和传播渠道（彭兰，2016，2018）。截至2024年12月，我国社交网络用户达11.01亿，占网民总数的99.3%。单一议题在抖音等平台的曝光量可达数十亿次，远超传统媒体的影响范围。<sup>2</sup>数字技术的变革重塑了“舆情”的内涵与特征：舆情作为中国语境下的传统概念，在21世纪网络社交平台兴起的趋势下，从传统的由精英主导的舆论模式转变为公众通过自媒体直接表达意见和情绪的总体性民意（倪琳，2017）。这一转变为国家治理带来了全新的议题与挑战。

学界对数字时代舆情治理的研究主要沿两条路径展开。第一类研究将舆情视为政府治理的外部环境，聚焦网络舆情的发生机制。这类研究揭示了数字时代信息传播的基本特征：在传播主体层面，传统媒体的“把关人”角色在网络传播环境中逐渐式微；在传播方式层面，信息的传播速度与范围实现突破性拓展，使区域性事件更易获得全国性关注；在传播效果层面，“回音室效应”和“信息茧房”加剧了公众情绪的极化，负面舆情构成社会分裂的重要因素（曾祥敏、戴锦镛，2020；邢鹏飞、李鑫鑫，2020；高虎源等，2019）。这类研究多停留在对信息传播机制的技术性描述，较少探讨这些变化影响政府治理的具体逻辑。

第二类研究将舆情视为政府治理的对象，着重探讨政府应对网络

---

2. 中国互联网络信息中心（CNNIC）在京发布第55次《中国互联网络发展状况统计报告》，2025年1月17日，<https://www.cnnic.net.cn/n4/2025/0117/c88-11229.html>，网址访问于2025年2月17日。

舆情的行动逻辑。该类研究认为,公共舆情与政府回应呈现“民意先发,政府回应”的互动特征;及时回应民意成为化解公共舆情危机的核心策略;政府对焦点事件的反应也逐渐从“压力回应”模式向“共识构建”模式转变(张勤,2014;文宏,2019;王国华、武晗,2019;郑石明等,2021)。这类研究虽然涉及基层的舆情治理,但其分析视角相对微观,主要讨论基层政府回应舆情的具体策略,未能从结构层面分析舆情对治理结构的影响。

近年来,有学者开始关注数字技术发展对国家治理的结构性影响。有研究指出,数字技术构建了“数实相融”的新型治理情境,导致信息优势分化、属地原则削弱、社会风险放大,进而形成“上下共治”的局面(向静林、艾云,2023)。这一研究在理论视野上有所突破,开始从治理结构变迁的角度分析数字技术的影响。但该研究仍存在局限,即忽视了社会公众的参与,也未能阐述这一治理格局如何在微观层面影响基层治理的实际运作。

总的来说,既有的风险治理研究在两方面存在局限。第一,将信息传递视为外生参数而非内生变量。现有研究均聚焦于特定信息环境下的政府治理,主要讨论政府如何“在舆情中治理”和如何“对舆情进行治理”,但相对忽视舆情背后隐藏的信息传递模式变革逻辑,及其所引发的治理结构和治理机制的转变。

第二,缺乏整合横向政社关系与纵向政府间关系的分析框架。在舆情环境下,基层治理主体面临上级问责和公众监督的双重压力。既有研究往往采用单一维度的分析视角,或从政社关系的角度讨论政府的横向应对策略,或从上下级政府间关系的角度分析风险的纵向配置结构,难以解释舆情如何在横纵两个维度同时重塑基层治理环境,以及基层如何在双重约束下调整治理逻辑。

### 三、分析框架与研究方法

为弥补既有研究的不足,本文构建“信息传递模式变革—治理结构转型—风险约束重塑”的三层分析框架。这一框架将信息传递视为治理体系中的核心变量,同时从横向政社关系与纵向政府间关系两个维度,系统考察舆情对基层治理的影响。



### (一) 一个三层分析框架

信息的获取、传递与控制作为国家治理演进的核心变量,深刻塑造着制度设计与行动逻辑。从历史的长时段来看,信息不对称始终是多层级政府治理体系面临的重要挑战,各时代均通过制度设计与行动调适予以应对。例如,在政社关系层面,古代中国通过连坐保甲制克服信息劣势,即国家通过构建责任连带机制有效利用分散化信息并降低治理的信息成本,进而维持大一统与社会稳定(张维迎、邓峰,2003)。在上下级政府关系层面,古代中央政府创设多元渠道获取信息以降低施政风险,而地方官员则通过选择性的信息上报(迟报、漏报、瞒报、谎报)应对政绩考核并规避问责风险(邓小南,2008a,2008b,2019)。这些历史经验表明,信息传递模式深刻影响着政府与社会,以及各级政府间的关系与互动。信息传递模式的变革,必然引发治理结构的变迁,进而重塑行动者所处的约束环境与策略空间。基于此,本文旨在从信息传递模式变革、治理结构变迁与风险约束重塑三个层次,系统分析数字时代舆情重塑基层治理的具体机制。

#### 1. 信息传递模式变革:从封闭分级到双向倒流

当代中国的治理结构基于“属地管理原则”与“分级过滤机制”建立了一套信息传递的管控体系。其中,属地管理原则确立了地方对信息的初始控制权,分级过滤机制则确保信息在向上传递时经过筛选和加工,使信息流动始终处于有序且可控的状态。

在横向政社关系层面,信息主要通过“由内向外”的方式流动。在传统信息环境下,信息向社会扩散主要依托传统媒体。传统媒体遵循分级管理原则,不同级别的媒体有着明确的报道权限,并受到地域、时效和管控等多重限制。政府通过政务公开、新闻发布和宣传报道等正式渠道向社会传递经过筛选的信息,同时通过督查巡视等方式自上而下地发现问题和处理问题。在这种格局中,公众主要作为信息的被动接收者,政府则掌握着信息生产和传播的主导权。

在纵向政府间关系层面,信息主要通过自下而上的逐级传递方式流动。在传统信息环境中,信访体系构成信息在政府体系内向上传递的重要渠道。信访体系遵循“逐级上访”原则,确保信息按照行政等级逐级筛选和传递,并将问题的处置权限定在特定行政层级内,发挥着“冲突



化解”的重要功能(冯仕政,2012)。针对越级上访和进京上访这类可能影响社会稳定的行为,中央进行了严格的制度约束,通过信访责任制强化地方政府的管控责任,实行“包保责任制”(田先红,2012)和“一票否决”的问责机制,同时推动信访问题的法治化处理(Wang and Minzner, 2015)。地方政府通过“拦访”“截访”(Li, *et al.*, 2012)、“摆平理顺”(应星, 2001)等策略,确保问题在属地范围内解决。这种自下而上的逐级信息传递赋予了基层政府筛选、过滤和缓冲信息的运作空间。

然而,数字技术的兴起从根本上改变了这两个维度的信息传递结构(如图 1 所示)。在政社关系层面,出现了“由外向内的信息倒流”现象。公众从信息的被动接收者转变为主动的信息生产者和传播者,通过社交媒体发现问题、扩散信息、施加压力,承担起监督政府的功能。社会事件不再依赖政府内部的识别和定性,而是受到公众传播与解读的影响。

在纵向政府间关系层面,则出现了“自上而下的信息倒流”现象。移动互联网和社交媒体的普及使信息生产、传播与接收呈现去中心化特征,信息传递打破了传统科层制内部的逐级上传路径,使上级决策层能够直接获取基层风险信号,大幅削弱了基层政府对信息的控制能力。

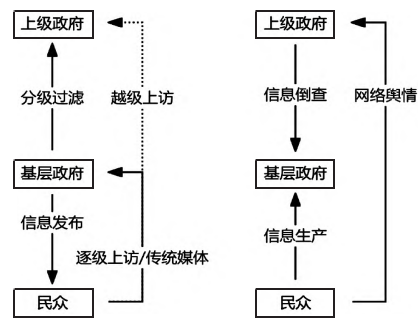


图 1: 信息传递模式的变革: 从“封闭分级”到“双向倒流”

2. 治理结构变迁: 从分治到共治

传统治理结构中,以属地管理和分级过滤为核心的信息传递机制构建了一套“分治”的风险治理格局。在横向政社关系层面,分治体现为政府与社会治理的相对分离:政府专注于政策制定和公共服务供给,社会承担自我管理和矛盾调解功能。传统信息环境下的封闭互动模式确

保了这种分离的稳定性,即政府通过控制信息流动避免社会过度介入政府决策过程,同时将社会问题交由社区、家庭等非正式机制解决,由此实现社会风险的分摊与缓冲。

在纵向政府间关系层面,分治体现为治理责任的逐级分解。在多层级政府的治理体系中,上级政府负责制度设计和政策统筹,基层政府承担属地内的政策执行和风险化解任务。各级政府的信息筛选权使其能够将大部分风险控制在其所辖范围,避免局部问题向上传导进而形成系统性危机,实现了“分散烧锅炉”(曹正汉,2011)的风险分解效果。其核心机制在于上级政府的“有限知情”策略——既是一种限制,也是一种保护。通过保持适度的“信息距离”,上级政府得以避免直接卷入复杂的社会矛盾,为自身保留治理弹性与战略空间。基层政府成为社会矛盾的直接处理者和风险的一线承担者,上级政府则保持战略性超脱,仅在必要时介入。这种制度安排使“一统体制与有效治理”(周雪光,2017)得以可能,也构成了“依法抗争”(O'Brien and Li, 2006)的合法性基础,使民众能在维持对体制信任且不损害中央权威的前提下进行局部抗争(应星,2001)。

这种分治格局在传统信息环境下运作良好,但数字技术发展催生的信息倒流现象使原有的分治格局面临根本性挑战。横向上,舆情成为公众参与治理的重要渠道。公众通过信息的生产和传播直接影响政府议程设置,迫使政府更加重视公众反应。同时,社会事件在舆情环境下具有放大效应,局部问题可能演化为系统性危机,超出了社会自我消化的能力,政府不得不主动介入原属社会治理范畴的问题。

纵向上,上级政府的有限知情策略失效,地方事件能够迅速获得全国关注,各级政府间的信息距离被拉平,局部事件能够迅速政治化,甚至可能威胁统治合法性。这使得上级政府必须更密切地关注和介入基层事务,与基层政府共同承担风险治理责任。

总之,信息传递模式的变革最终导致风险治理结构从“分治”转向“共治”。在横向政社关系层面,公众通过舆情直接参与风险治理过程,成为治理的重要主体,政府与社会的治理边界模糊;在纵向政府间关系层面,各级政府从风险分散转向风险共担,上级政府更频繁地监督和介入基层事务,基层的自主治理空间被压缩。

### 3. 风险约束重塑:从软性到硬性

伴随信息传递模式变革和治理结构转型,基层政府面临的风险约束也发生变化。刘世定(2005)将基层政府面临的风险分为硬风险约束和软风险约束,该分类取决于政府能否有效进行风险转嫁。在硬风险约束下,基层政府无法转嫁风险;而在软风险约束下,基层政府可将风险转嫁给社会或下届政府,但可能埋下更大的社会风险隐患。后续研究进一步表明,当基层面临硬性风险约束时,如行政系统内问责压力上升、治理问题上升为政治问题,基层政府更倾向于承担起社会风险的处理责任(吕方,2013;杨华,2014;向静林,2016;向静林等,2019;潘桐,2023)。在此基础上,本文将风险约束软硬程度的判断标准界定为基层政府规避问责风险的难易程度,并分析舆情如何从横向和纵向两个维度硬化基层风险约束。

在传统分治格局下,基层政府面临“软性风险约束”环境,这种软性约束建立在双重信息优势的基础上:横向上,政府与社会间的单向信息传递使基层掌握信息发布和问题定性的主导权,限制了公众的有效监督;纵向上,信息分级传递机制使基层政府控制了风险信息的上报渠道,上级对基层情况的了解主要依赖基层汇报,故基层能够运用“共谋”(周雪光,2008)、构建地方关系网络(邓小南,2008a)等策略规避问责。这两个维度的信息优势共同构成了基层政府的风险缓冲区,保障了其应对社会风险的灵活性和自主性。

在信息倒流与共治的背景下,基层政府的风险约束环境发生了双重硬化:在横向政社关系层面,舆情使公众从被动的信息接受者转变为主动监督者,信息去垄断化削弱了基层对事件的定性权与处置权,政府行为处于持续的公众监督之下;在纵向政府间关系层面,舆情事件的高曝光度使风险信息能够跨越行政层级直达中央,强化了上级介入的必要性和紧迫性。这种纵横交织的硬性约束环境从根本上改变了基层政府的风险管控能力,使其面临社会监督和上级问责的双重压力。

综上,信息传递模式变革、治理结构转型与风险约束重塑层层递进,揭示了数字时代舆情重塑基层治理的三重机制:信息传递从封闭分级转向双向倒流;治理格局从分治转向共治;基层风险约束从软性转为硬性,基层规避问责的空间被大幅压缩。

4. 信息传递格局的经验测度：公众可见度和上级可见度

为更好地分析信息传递格局变迁对治理结构及基层风险约束的影响,本文构建“公众可见度”和“上级可见度”两个经验概念。在此,“见”即“注视”,具有授权和赋能的政治意涵(赵晓力,2019)。

公众可见度指事件信息在社会公共领域的横向扩散程度,即问题被公众知晓、关注并形成舆论压力的程度。它衡量信息在社会空间的水平传播范围和影响力,反映治理事件演化为公共议题乃至政治议题的潜在能力。

上级可见度指事件信息在行政层级系统内部的纵向可见程度,即问题被上级部门感知、关注并可能介入的程度。它衡量信息在科层体系中的垂直穿透能力,决定基层治理事件上升为更高层级社会问题的可能性。

公众可见度具备向上级可见度转化的潜能。一方面,在“总体性国家”(项飙,2010)的架构下,政府的社会退出度低(向静林,2016),国家被期待及时回应民众需求,承担关涉民生福祉的各项责任(钱穆,2001; 瞿同祖,2003)。因此,公众可见度高的社会问题更易引发上级关注与介入。另一方面,自 20 世纪 90 年代以来,社会稳定成为上级政府对基层政府的核心考核要素(金太军、赵军锋,2012; Wang and Minzner, 2015; 肖唐镖,2015; 冯仕政,2015),公众可见度的提升往往被视为触及社会稳定“红线”的信号,能够直接引起上级关注并可能引发问责。

表 1: 传统时代与数字时代公众可见度和上级可见度及其转化的区别

分析维度	时代划分	传统时代	数字时代
公众可见度		信息封闭,单向线性传播	信息开放,病毒式传播
上级可见度		分级过滤、逐级政治化	越级直达、迅速政治化
两种可见度的转化		转化缓慢、相对可控	转化迅速、难以控制

传统时代信息传递呈现封闭性和层级化特征。在公众可见度方面,信息处于封闭状态,发布节点集中于官方媒体,传播路径线性可控;在上级可见度方面,分级过滤机制发挥关键作用,各层级对信息进行筛选加工,确保逐级上报并逐步政治化,为各层级提供缓冲空间。基于这种双重机制,公众关注与上级介入间的转化过程缓慢且相对可控。

数字时代信息传递呈现开放性和扁平化特征,出现横纵双向倒流。

在公众可见度方面,信息日益开放,发布节点高度分散,信息传播呈病毒式扩散;在上级可见度方面,数字平台使地方性事件能够越级进入上级乃至中央视野,层级缓冲功能失效,政治化进程显著加速。这种双重变革使公众关注与上级介入间的转化变得迅速且难以控制。

基于公众可见度和上级可见度两个维度,可以构建一个信息传递的四象限模型,对应四种不同的风险治理情境(见图2)。

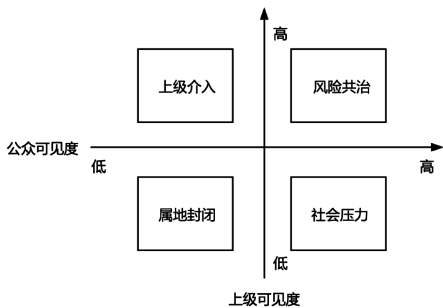


图 2: 基于公众可见度与上级可见度构建的四种风险治理情境

在“属地封闭”(低公众可见度,低上级可见度)情境下,信息高度局限于属地范围,典型事件包括早期个体上访、小规模民间纠纷等。在传统分治格局下,这一区域是基层政府主导治理的核心空间。基层政府通过内部消化、私下调解等方式处理此类事件,享有较大的自主裁量权与灵活处置空间。在这种情境下,基层面临的问责风险约束最为软性,具有较强的风险规避能力。

在“上级介入”(低公众可见度,高上级可见度)情境下,信息已进入上级视野但尚未获得广泛的公众关注,典型事件包括越级上访、巡视督查等。问责主要在行政系统内部进行,呈现自上而下的单向压力特征。基层政府面临的是一种“纵向半硬性”约束——虽然上级监督压力明确且直接,但由于公众关注度不高,基层仍有机会通过内部协调的方式获得一定的缓冲空间。治理策略偏向于“对上负责”的快速响应模式,重点在于满足上级要求和化解问责风险。

在“社会压力”(高公众可见度,低上级可见度)情境下,信息已获得公众关注但尚未引发上级关注及介入,典型事件包括集体上访、传统地方媒体报道的当地事件等。基层治理主要承受社会监督压力,面临的是

一种“横向半硬性”约束——公众反响虽然强烈但缺乏直接转化为问责的约束力,基层可通过利益安抚、分而治之等方式化解压力。治理策略偏向于快速回应公众诉求并迅速平息争议,利用信息管控规避上级的知情、介入与问责,避免事件的上级可见度提升。

在“风险共治”(高公众可见度,高上级可见度)情境下,信息同时获得公众和上级关注,形成“纵横交织”的双重压力格局,典型事件如重大网络舆情事件。治理呈现上级主导、多方参与的共治模式:上级指挥协调,基层配合落实,社会公众密切监督。在这种情境下,基层政府面临最为硬性的风险约束,几乎难以规避问责。

在传统信息环境下,基层风险治理主要集中在“属地封闭”情境下,基层政府通过信息管控能够使大多数事件在基层内部得到处理。随着信息传递从封闭分级转为双向倒流,信息的垂直穿透与水平扩散能力同步增强,大量事件能够迅速演化为“风险共治”情境,打破了传统的区域隔离机制。这一信息环境的变革导致治理格局从分治转向共治,社会参与以及上级介入日益频繁。在此情形下,基层治理者需承受来自公众和上级的双重压力,风险约束从软性转为硬性,基层几乎失去了规避问责风险的空间。

## (二)分析策略与研究方法

在分析策略上,本研究聚焦于中小学教育系统,并以学校安全事故为主要分析对象。该案例的一般性体现在,(公办)学校工作者作为“街头官僚”(李普斯基,2024),<sup>3</sup>不仅履行教学职能,还需作为“治理末梢”承担如安全监管、数据统计、纠纷调解等方面的公共事务(林小英,2022),这使得学校与其他基层单位具有共通的治理逻辑。案例的典型性体现在,教育领域具备“双高可见度”的潜质:就公众可见度而言,学校安全事故因涉及未成年人保护这一议题,天然具备强烈的道德动员力,容易在网络空间引发情感共鸣、实现病毒式传播并迅速引发舆情;就上级可见度而言,校园安全直接关涉民生福祉,易触及社会稳定的政

---

3. 迈克尔·李普斯基将“街头官僚”定义为直接与公民互动并在执行公共政策时拥有实质自由裁量权的一线公共服务工作者,如教师、警察、社会工作人员等。他们通常是政府或公共机构中最基层的员工,其日常决策直接影响政策落地的实际效果和公民对政府工作的感受。



治“红线”,能够迅速实现从公众关注、讨论到上级重视、介入的传导。这使得学校安全事件能够在数字时代迅速突破“属地封闭”的传统治理边界,跃升至“风险共治”的开放式情境,为剖析“信息传递模式变革—治理结构转型—风险约束重塑”这一传导机制提供了典型案例。

在研究方法上,本文主要采用访谈法和参与观察法。笔者于2023年5月至2025年3月期间累计访谈57人,受访者涵盖政府内部各级(省、市、区县、乡镇/街道)工作人员、学校不同层级工作人员(校领导、中层干部、一线教师)以及学生家长,重点关注数字时代信息传递模式变化对学校安全治理实践的影响。在此基础上,笔者选取西部某省A市育才中学为核心观察点,以“见习者”身份参与观察其日常管理过程,并记录学校在舆情压力下的风险约束与应对策略。同时,笔者系统收集了该校2014—2024年的安全管理档案及相关事件记录(共24起),以构建较为完整的历时性经验资料。

#### 四、案例分析:舆情何以重塑A市的基层治理

A市教育系统的治理实践为笔者研究舆情与基层治理的关系提供了一个观察窗口。通过对比A市教育系统在2013年前后的治理实践,本部分将揭示舆情如何推动校园安全事件从“属地封闭”情境转向“风险共治”情境,进而重塑基层的治理逻辑。

##### (一)前舆情时代:“属地封闭”情境下的治理逻辑

2013年之前,A市教育系统对校园安全事故的治理主要在“属地封闭”(低公众可见度,低上级可见度)情境下,呈现信息传递可控、治理权限属地化、风险约束柔性化的特征,形成了相对封闭但有效的风险治理体系。

##### 1. 信息传递:封闭分级

在前舆情时代,校园安全事故的信息传递遵循分级过滤的逻辑,形成了一套精细化的信息管控体系。这一体系的核心在于赋予基层单位对风险信息的“初步定义权”和“上报决定权”,使其能够根据事件性质和自身处置能力自主决定信息在政府系统内部和社会公众中的传递方式、时机和范围。

在横向维度上,学校掌握着面向社会的信息发布主导权,通过“对

内处理,对外静默”策略控制公众可见度。安全事故多采用内部协商的方式处理,避免信息向更大范围扩散。即便有家长试图通过媒体施压,传统媒体的地方化管理体制也为政府提供了有效的信息控制手段。正如一名政府工作人员所言:“以前没有自媒体的时候,只要把关键地方卡住了,比如地方上正规的报纸、杂志、电视台,就可以了。而且它们也不会乱报,也知道讲这些不行。”<sup>4</sup>

在纵向维度上,学校掌握着对上级的信息上报主导权,通过信息的分层过滤机制把控上级可见度。学校形成了一套信息分级汇报机制:轻微事件采取“内部消化”方式,通过校内资源调配和非正式协商解决,无需向上级正式报告;中等事件采用“非正式通报”策略,如通过口头“通气”等方式让上级了解情况,既满足信息同步需求,又规避正式报告的责任追究风险;重大事件才启动正式的逐级上报程序。

以前是,只要你觉得没有后续影响,就可以不报。大问题才会往上报。虽然说无责任(意外)事故不影响学校,但是给领导报多了,肯定对学校有影响。所以,以前我们还是希望保密,能不报就不报,或者和领导通个气,不正式报,让领导心里有数。只要你处理好了,领导也不会找你麻烦。(访谈资料:育才中学分管安全副校长,20231120)

在分级过滤体制下,即便有民众试图向上进行信息传递,也只能通过“逐级上访”的方式进行。这种线性传递模式为各级政府提供了风险缓冲与问题处置的时间窗口。正如一位区政府工作人员回忆:“以前上访,他总要一级一级地往上走。而且地方政府部门对于谁是上访户都很清楚,管理起来也比较方便。”<sup>5</sup>

总之,双向信息管控模式构建了稳定的治理环境:横向上限制社会公众参与,纵向上上下级政府之间形成默契——基层获得处置自主权并规避问责风险,上级免于卷入复杂事务。在低公众可见度与低上级可见度的双重保护下,基层政府得以在“属地封闭”情境下灵活处置风险。

## 2. 治理结构:分治

前数字时代的校园安全事故治理呈现鲜明的属地化特征,校园安

4. 访谈资料:省教育厅工作人员,20250222。

5. 访谈资料:区政府工作人员,20240311。

全事故更多被视为学校内部的管理问题，而非需要多方参与的公共议题，形成了“政社”与“上下”分治的治理结构。

在横向政社关系层面，事故处置主要依循“家校协商”的双边模式，将安全事故限定在情理调解或私下协商的框架内解决，将风险化解控制在社会自我调节范畴内，只有在冲突升级时才由上级部门介入，事故一般都在区县一级内得到处理。其中，学校发挥着关键的中介作用，其特殊性体现为多重身份的复合性：作为“准官僚机构”，具有“体制内”的公共身份，能获得家长的基本信任；作为教育部门，具有专业权威和社会声望，有利于在教育层面达成合意；作为嵌入地方社会的组织，与政府保持一定距离，可以利用地方社会关系网络，通过动员中间人、借助人情面子等非正式资源化解矛盾。正如育才中学的一位管理者所言：

老师带着学生去春游，或者学校组织的拉练，肯定会有学生受伤或者中暑，一般就是和家长协商，学校出点医药费、慰问关心，很快就解决了。严重点的，找中间人出面沟通协调一下，一般也能解决。（访谈资料：育才中学前党委书记，20240311）

在纵向政府间关系层面，学校及基层政府在安全事故的处理中扮演主导角色，上级政府的参与度较低，基层享有充分的自主裁量权，无需动用更高层级的行政资源或接受上级的直接监督。这使学校能够根据具体情况灵活调整应对策略，采用“一事一议”的方式寻求最优解决方案。

这种双重分治的治理格局有效维持了基层政府在“属地封闭”情境下的灵活应对能力，使大部分风险事件在属地范围内得以解决，既避免了向公众扩散形成社会事件，也防止了向上级传导构成系统威胁，体现了传统分治模式“分散化风险处理”的核心逻辑。

### 3. 基层风险：软性约束

前舆情时代基层面临的风险约束具有明显的软性特征，这种软性约束的形成基础在于传统信息环境下的有效风险管控能力。横向上，基层面临的威胁主要来自地方媒体的报道，但其能够通过地方媒体管理权限控制敏感信息传播，将风险事件限制在可控范围内。纵向上，基层主要面临民众上访特别是越级上访的威胁，但仍可通过建立上访户档案精准管控重点人员；分级过滤机制则使上级部门与基层具体事务保

持适度距离,避免直接卷入复杂的风险处理过程。这种横向媒体管控与纵向分级过滤的双重机制,确保了上级问责主要考虑事件的客观性质和实际处置效果,而较少关注社会反响和公众舆论。

在软性风险约束的情境下,基层拥有相对充分的时间和空间寻求解决方案。只要基层能够妥善处理事故,即使事件本身具有一定严重性,也不必然导致严厉的责任追究。正如一位基层管理者所言:“以前瞒报的情况很多,反正报了就要被处理,还不如不报。甚至说我把这个事情处理完了,再来报。上级不知情或者知道的时候事情都处理好了,那还追什么责呢?”<sup>6</sup>更具说服力的是一位基层官员对当时治理环境的概括:“曾经这些问题可能没人管,遗体停在那里十天二十天,都不威胁我的帽子。”<sup>7</sup>这一表述反映了软性风险约束的核心特征——即使产生严重的治理问题,基层官员也未必面临严厉的问责后果。

总之,在传统的信息环境与分治格局下,基层面临的风险约束相对软性。横向上,信息传递的封闭性使社会公众很少关注并参与这些“学校内部管理”问题,基层得以主导问题定性和处置节奏;纵向上,分级过滤机制使上级部门与基层具体事务保持适度距离,避免直接卷入复杂的风险处理过程。在这种信息与风险双重封闭的情境下,基层享有充分的治理空间——学校承担具体的风险处置责任但拥有灵活的策略选择空间,上级提供必要的支持和指导但不直接干预具体事务。这种软性约束环境有效维护了基层治理的弹性和稳定性,使基层能够专注于问题解决而非风险规避。

## (二)数字时代:“风险共治”情境下的治理逻辑

2013年成为A市教育系统治理转型的分水岭。移动社交媒体的普及与两起关键事件的交汇,重塑了校园安全事故的治理逻辑。桐路小学“内墙倒塌致死事件”和阳光小学“学生跑步猝死事件”接连发生并在互联网平台发酵,引发公众对地方治理能力的质疑,使原本个案性的安全事故演变为公共性的治理危机。2017年天桐中学“学生坠楼事件”进一步凸显了舆情带来的治理挑战,现场照片在网络广泛流传并引发境外势力介入,原本的一起校园意外事件不仅上升至对政治体制的攻击,还

6. 访谈资料:区政府工作人员,20240311。

7. 访谈资料:镇政府工作人员,20240313。

演化为线下群体性事件,威胁社会稳定与政府公信力。

这些标志性事件的共同特征在于:校园内发生的意外事件通过社交媒体的快速传播,迅速突破传统信息管控边界,同时引发上级关注和公众监督,从“属地封闭”情境直接演化为“风险共治”情境。舆情通过信息传递模式变革、治理结构转型和风险约束重塑三个维度改变了基层治理的环境与逻辑。

### 1. 信息传递:双向倒流

在数字时代背景下,信息传递方式在公众可见度和上级可见度两个维度均发生根本性变革。横向上,出现了信息“由外向内”倒流的现象,公众可见度显著提高。新型数字工具的普及极大增强了公众的信息获取与传播能力;网络社群模糊了公私信息的边界,传统的信息管控手段面临根本挑战。一位基层工作人员指出:“现在信息管控最大的难度就在于私域流量,比如家长的朋友圈,这些理论上都不在我们的管控范围内,但是一旦发酵就会形成舆情。”<sup>8</sup>换言之,传统的“重点人员管控+地方媒体管控”的防控模式失效:任何普通公众都可能成为潜在的舆情制造者,任何私人信息分享都可能演化为公共舆情事件。基层政府面临的不再是少数可识别的风险个体,而是不可预测的泛在化风险源。

信息“由外向内”的倒流不仅颠覆了传统的信息传播秩序,更大幅压缩了政府的策略空间。正如一位基层管理者所言:“现在舆情太厉害了,一会儿就开始谣传,造谣张张嘴,辟谣跑断腿,等你发现的时候,辟谣都来不及。”<sup>9</sup>在这种环境下,基层不仅失去了信息把关的主导地位,更要被动应对已经形成的舆论压力。天桐中学“学生坠楼事件”典型地展现了这种变化。事件发生后,现场照片迅速在微信群和朋友圈传播,绕过传统逐级上报程序,直接将地方性事件推向全国乃至国际视野。正如区政府工作人员所描述的:

当时刚好是微信这类软件普及的时候,这件事的照片被传到网上,点击率高得很,一瞬间就不得了。最后的定性是境外势力介入,他们抓住这种事件后,就用几个镜头加上其他事

8. 访谈资料:市公安局政治安全室工作人员,20240703。

9. 访谈资料:育才中学分管安全副校长,20240219。

件的照片去博眼球,引起大家的同情。然后就开始造谣,当时我们完全是懵的,根本没有处理过这种情况,没想到事情发展得那么快。(访谈资料:区政府工作人员,20240311)

纵向上,信息传递则体现为“自上而下”的倒流现象,上级可见度明显提升。在数字时代,信息传递从分级走向倒流,上下级政府间的信息获取呈现逆序格局,甚至出现“信息反向不对称”的局面。面对“地面发生,网上发酵”的舆情,上级政府能够在不依赖基层报告的情况下与基层同步甚至先于基层掌握情况。一位政府工作人员描述了这种现象:

现在我们经常被“倒灌”,就是上级比基层先知道情况,然后一级级往下问。我们常说“地面发生,网上发酵”,事情在基层发生,但网上影响更大。有时候中央网信办已经掌握情况了,省里市里还不知道,然后就层层往下问。(访谈资料:省教育厅工作人员,20250222)

总之,这种双向倒流的信息传递模式变革彻底改变了基层政府在安全事件处理中的结构性位置:从信息守门人转变为信息接收者,从主动报告者变为被动解释者。事件信息能够同时在横纵两个方向突破传统管控边界,使原本能够在“属地封闭”情境下处理的风险事件直接演化为“风险共治”情境,引发社会关注与上级介入的双重压力。

## 2. 治理结构:共治

信息传递的双向倒流直接推动治理结构从分治向共治转型。传统分治格局下,信息的分级过滤确保了政府与社会、上级政府与下级政府之间的有效隔离,各主体在各自的责任区域内相对独立地应对风险。随着信息倒流现象打破了这种隔离机制,各主体共同参与风险应对,形成了“多元参与+多级协同”的新格局。

在横向政社关系维度,舆情的兴起改变了传统家校协商的风险化解逻辑。随着公众可见度提升,原先被视为学校内部管理问题的事件越来越容易成为公共议题,公众从治理对象转变为重要的治理主体,不仅能够突破信息封锁,还积极参与议程设置(Han and Jia, 2018),打破了学校与家长的双边协商边界,使公众意见成为影响事件走向的关键变量。公众参与舆情传播具有双重效应:既能通过网络监督曝光管理漏



洞,推动问题公正透明处理;又往往带有较强的个人情绪与道德审判色彩,具有高度的不可预测性,误解和谣言便可能引发系统性危机。这大大压缩了基层策略空间——舆情事件不再局限于家校之间和属地范围,而是暴露于全社会的审视之下,传统的情理调解、私下协商等策略难以奏效,基层在风险化解中的主导地位面临挑战。

在纵向政府间关系维度,舆情打破了传统分治格局的风险隔离机制。传统模式下,各级政府间的风险相对独立,上级政府通过维持“有限知情”保持战略超脱,进而形成“分散烧锅炉”(曹正汉,2011)的风险分散格局。然而,在舆情环境下,局部事件能够迅速获得全国关注并上升为系统性的政治问题。正如天桐中学“学生坠楼事件”,一起学生意外事件在境外势力的干预下上升至危及社会稳定的政治问题。这意味着,在数字时代,任何一口“小锅炉”的引爆都可能危及“大锅炉”的安全,局部与系统的风险不再是独立、分散的,而是贯通、共振的。正如一名政府工作人员所警示的:“大家害怕舆情,是因为一旦舆情起来就不知道什么时候才消化得了。小事如果不及及时处理,就会像星星之火燎原,演变成一个政治事件。”<sup>10</sup>

风险共担格局的形成必然引发治理权责的相应调整。上级政府无法在舆情危机中置身事外,而是被迫更频繁地直接监督并介入基层事务,通过数字化手段直接获取基层信息。这标志着风险治理从“分治风险、分包责任”向“共治风险、共担责任”的转变。正如省公安厅工作人员指出的:

现在舆情监测很严格,全国各级部门都在监测。舆情监测和管控的能力,地方的手段没有中央的手段强。如果涉及帖子的管控,只有中央网信办有这个权限,省级都没有这个权限,只能上报中央处理。再有,如果真的形成全国性的舆情了,地方不一定兜得住、解决得了。(访谈资料:省公安厅工作人员,20250222)

总之,信息传递方式的变革推动风险治理结构从分治走向共治,不仅公众通过舆情直接参与风险事件的定义与责任追究;上级政府对基层风险的监督与管控也显著增强,二者从根本上重塑了基层的行动空间和治理逻辑。

10. 访谈资料:省教育厅工作人员,20250222。

### 3. 基层风险:硬性约束

治理结构的转型导致基层风险约束的硬化。这种硬化不是简单的约束强度增加,而是约束性质的根本改变:基层无法通过传统的信息管控和关系协调来规避风险,而必须在高度透明和受到实时监督的环境中开展治理工作。

在横向政社关系维度,舆情作为社会监督机制打破了基层风险管控的封闭环境,导致基层风险约束从软性转向硬性。传统模式下,基层通过控制信息外流来避免公众关注,进而规避问责风险。数字时代则根本改变了这一逻辑:民意在网络平台上能迅速成势并转化为实质性的问责压力,超越了传统的制度问责边界。正如市公安局工作人员所言:“如果舆论和民意觉得你有责任,哪怕你在法律和规定上没有责任,都要让你出来担责。从传统文化上讲,如果大家都觉得你有责任,政府不追责,就会觉得这个政府不行。”<sup>11</sup>这意味着舆情本身构成了问责的充分条件。一名学校管理者的表述进一步印证了这种问责机制:“上级的安全责任追责很明确,有两种情况没事,一是这个消息封锁了,社会上其他人不知道;二是家长不追究。一旦家长追究,闹出舆情,学校就逃不掉。”<sup>12</sup>这表明,公众可见度的提升直接硬化了基层的风险约束环境。

在纵向政府间关系维度,信息倒流逆转了上下级政府间的信息不对称,瓦解了传统分治格局中的风险隔离机制。传统环境下,基层可通过管控信息规避上级介入与问责;舆情环境中,这种策略不再奏效,基层面临双重压力:一方面,信息倒流本身意味着“失职”并面临问责风险,即“事情可能很小,但关键是‘倒流’,上级一问你说不知道,那肯定完蛋”<sup>13</sup>;另一方面,信息的越级上达往往意味着问责的连带与升级。一名基层教育工作者的比喻揭示了这种连锁效应:

这就好比,一个孩子出事了,如果只是他爸爸来处理,那最多孩子被骂,但如果是让他爷爷来处理,那孩子他爸也要连着被骂。谁来处理,“谁”至少就是安全的。如果一件事区里委

11. 访谈资料:市公安局政治安全室工作人员,20240704。

12. 访谈资料:山洞中学副校长,20240504。

13. 访谈资料:省教育厅工作人员,20250222。

托学校处理,那么至少校领导是安全的,如果是区里直接处理,那么校领导的“帽子”也要受影响。如果是市级处理,那么区里的领导干部就该慌了。(访谈资料:山涧中学前德育主任,20240310)

这表明,上级可见度提升触发了责任追究的连锁反应。传统基层治理中常用的地方政治网络庇护或上下级共谋策略在舆情面前失效,取而代之的是自上而下的全链条责任连带追究,使基层陷入难以规避的问责困境。

不过,并非所有舆情事件都会导致均质化的问责结果。舆情驱动的问责力度主要受事件性质与舆情烈度的双重影响。对于舆情反响强烈且性质严重的事件,通常启动全面从严问责;对于舆论压力大但基层过错不明显的情况,则采取“高举轻放”策略——通过高调启动问责程序回应民意,实际处理时适度从宽以平衡系统稳定;对于舆情热度低且查证无责的事件,则澄清事实、平息争议。

然而,无论采取何种问责形式,舆情事件对基层的风险约束效应都是硬性的。关键在于,舆情对基层官员的负面影响往往超越正式处罚范畴,通过非正式的“政治淘汰”机制对官员政治生涯产生实际影响。这种影响主要体现在职业发展受限(隐性的“一票否决”机制)、面子受损(公开批评)等方面,如果在关键晋升节点则影响更为显著:

很多事情闹得很大,最后都是高高举起,轻轻放下。大家都清楚,有些情况就是意外,但是需要有人出来担责。但是,对于领导干部而言,晋升可能就在那个关键时刻,要是因为闹出舆情错过了,也就错过了。(访谈资料:市公安局政治安全室工作人员,20240704)

这一观察揭示了舆情事件问责的隐性机制——在高度竞争的官员晋升体系中,舆情事件本质上成了一种负面信号,标识出风险管控能力不足的官员,进而影响组织内部的竞争与晋升。更为关键的是,舆情事件一旦启动问责程序,往往具有不可预测性和扩散性:由单一事件引发的追查、倒查可能牵扯出其他问题,使风险进一步放大。因此,无论最终问责结果如何,舆情事件本身已成为基层必须全力规避的政治风险。

总之,随着信息传递模式与治理结构的变迁,基层面临横纵交织的硬性风险约束:横向上暴露于无法预测的社会监督之下,纵向上失去了信息优势和风险缓冲机制。双重硬性约束瓦解了传统的风险规避策略,促使基层必须进行全面的治理调适。

(三)基层治理调适与困境

面对信息传递模式变革、治理结构转型和风险约束硬化的新环境,基层尝试构建针对舆情风险的全方位防控机制,但仍然面临结构性困境。

1. 治理调适

面对舆情风险的挑战,基层在制度建设和应急机制两方面进行了系统性调整。在制度建设方面,基层构建了全覆盖的责任体系。A市在2014年建立了“一岗双责”制度,明确将安全职责嵌入教育系统内的各个岗位,从党政领导到一线教职工,都须承担业务履职与安全防范的双重职责。以育才中学为例,该学校建立了涵盖不同层级和多个职能部门的安全责任体系(如表2所示),实现了安全责任的全覆盖。

表 2:育才中学规定的学校各部门(岗位)安全职责

职务	职责
校长	学校行政负责人;学校安全工作第一责任人
书记	学校党组织的负责人;领导学校的思想政治教育工作
安全副校长	对校长负责;协助校长主抓学校安全工作
教学副校长	教育教学安全责任人
后勤副校长	学校设施设备安全责任人
德育处	在分管副校长领导下,负责学生安全宣传教育工作
教务处	在分管副校长领导下,具体负责学校教育教学活动的安全
后勤处	负责校园、校舍、物资财务的安全
财务科	财务安全工作职责
安全办	安全工作职责
班主任	本班学生安全责任人,负责对学生进行管理和教育
任课教师	课堂教学安全负责人;对本堂课教学学生的安全直接负责
值班领导	对值班期间学校治安情况负责
值班教师	负责维护值周(班)值日期间的学校治安工作
医务人员	负责学校师生保健卫生

这种弥散化的责任安排意味着基层风险识别与应对机制的重塑。传统软性约束环境下,基层采取“选择性关注”策略,仅对显性风险源进行重点管控。在数字时代,任何校园安全问题都可能通过网络迅速发酵,进而演变为威胁社会稳定和政治安全的公共舆情事件。因此,“一岗双责”制度本质上构建了一种风险治理的全域化策略:通过将安全责任嵌入每个岗位,确保对潜在风险点进行持续监控,以应对数字时代风险放大效应带来的治理挑战。

与此同时,省教育厅建立强制性上报制度,<sup>14</sup>明确规定“凡出现学生或教职工非正常死亡,无论发生在校内校外、学校是否应承担责任,均应按有关规定及时报告教育厅”。这种全覆盖上报要求消解了基层信息筛选自主权,确保风险信号能及时上达并加以管控,实现舆情风险的及时预警及舆情应对的协调动员。正如一名副校长所言:

现在行政部门敲警钟,为了避免舆情,原则上必须上报,因为你报给政府,政府才能协调各方面,纯粹依靠学校的力量太微弱。现在不仅是瞒报,迟报漏报都要被问责。如果造成了严重后果,就会处理得更重。(访谈资料:育才中学分管安全副校长,20231120)

在应急机制方面,基层遵循“小事不出学校,大事不出系统,再大不能出区”<sup>15</sup>原则,构建了“地上”(现实空间管控)与“网上”(网络空间监控)相结合的立体化防控体系。A市学校在上级主管部门的指导下,基于当地突发事件防控的经验教训,构建并不断完善了一套系统化的应急处置预案(如图3所示)。正如一名基层工作人员所述:

一旦出事,几个工作群就会快速建立,学校、教育局、街道、公安局的人都在里面。在群里随时互通情况。比如,现场封锁了没?有没有人围观拍照?家属情绪怎么样?谁能把家属“吃得住”?谁来和家属沟通?同时也要关注朋友圈、微博、抖音这些,看有没有人乱发……总之要时刻掌握动态,坚决不能形成

14. 资料来源:2021年《××省教育厅关于建立校园安全分级约谈机制和师生非正常死亡报告(检查)制度的通知》。

15. 资料来源:2024年3月7日A市某区召开的安全信访维稳会议,摘自教育局副局长的讲话。

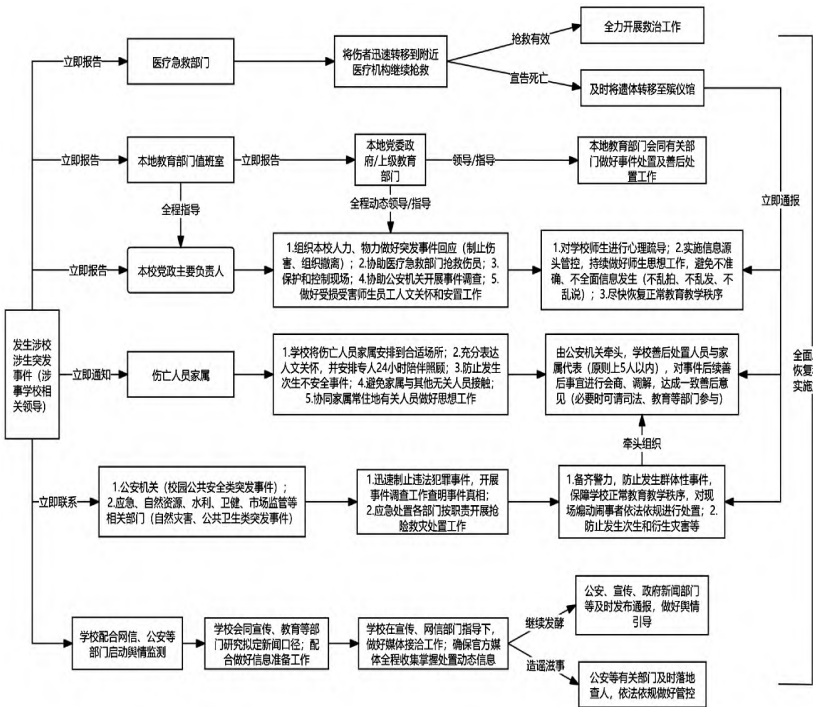


图 3：育才中学重大突发事件应急处置预案（2023 年修订版）<sup>16</sup>

舆情。（访谈资料：街道办工作人员，20240311）

具体而言，在地面管控上，基层通过设立现场指挥组、救援疏散组、情况调查组、后勤支持组及善后处置组等专业化工作小组，分工协作处理现场情况和善后工作，力求在源头控制风险。在网络监控上，基层发展出正式与非正式相结合的舆情监控体系，试图弥补信息倒流导致的信息劣势。一方面，建立专门的舆情监测队伍和技术系统，实现对敏感信息的早期发现；另一方面，采取非正式管控措施，如安排专人实时监控信息发布者的社交账号、组织人员参与舆论引导并稀释负面言论、利用平台举报机制限制敏感内容传播等。

总之，这些策略反映出基层面对风险约束硬化的现实境况进行了系统性调适：从传统软性约束环境下依靠信息优势事后化解风险，转向

16. 该图由笔者基于学校文件和访谈整理。A 市各校的应急处理预案虽有差异，但基本的防控逻辑和管理要求具有共通性。



硬性约束环境下通过事前全面防控规避风险,事后构建“地上”现场管控与“网上”舆情监测相结合的全方位防控体系。

## 2. 治理困境

尽管基层进行了一系列适应性调整,但在信息快速流动的环境中,仍然面临着深层次的结构性错配,主要体现在纵向和横向两个维度。

纵向维度的错配表现为治理能力与责任风险的倒置。随着治理层级下移,信息管控能力逐渐减弱,而问责压力却不断增强。基层单位作为一线治理者,面临“能力最弱、责任最重”的矛盾处境,风险承受压力与实际管控能力严重失衡。这种能力错配直接体现在舆情管控的制度结构中。面对舆情引发的政治风险,基层单位的处理手段相当有限,主要包括联系原发布者撤贴、向平台举报内容违规、请求中央网信办介入处理三种途径。前两种手段缺乏强制性,最后一种手段则意味着基层将问题上移,进而面临问责风险。正如一名区政府工作人员所言:

一个事件发生后,如果被发到网上,无论是朋友圈还是抖音,点击率和关注率一旦达到一定数量,上面就会重视,就要来收拾你。但是我们也没有强制删除权,只有上面才有权管控,但是上面知道了,下面领导就要遭殃。(访谈资料:区政府工作人员,20240311)

这段表述揭示了基层舆情治理的结构性悖论:一方面,基层必须控制舆情发展以规避问责风险,但缺乏有效的直接干预手段;另一方面,当基层试图通过上级渠道寻求支持时,又会因提高事件的上级可见度而面临问责。这种“不管有风险、管控无手段、求助反招险”的困境,使基层陷入了进退失据的两难局面。

横向维度的错配表现为治理逻辑与治理环境的根本冲突。数字时代基层对于舆情治理的适应性策略仍延续着属地管理和单位治理的传统逻辑,试图通过强化边界控制和内部管控来应对风险。然而,这种建立在地域封闭性和层级稳定性基础上的治理思维,与数字时代信息传播的去中心化、跨区域性和高流动性特征以及由此形成的开放性公共社会环境存在根本矛盾。这种错配在治理实践中产生了两个方面的困境:一是公共规则的缺失。基层政府面临不断硬化的风险约束,却缺乏相应的制度化工具以有效应对,为“风险政治市场”的产生提供了空间,

即相关利益方利用基层政府对舆情的恐惧,以“网络曝光”为手段谋求更多补偿,而基层政府不得不通过各种非正式手段进行风险对冲。二是治理体系的防御性内卷(周逸然,2025)。基层政府为杜绝舆情风险,强化了防御性治理的倾向。以教育系统“消失的课间十分钟”为例,<sup>17</sup>为防范可能的舆情风险,学校采取限制学生活动范围等过度防范措施,甚至导致“安全挤压教育”的现象。一名基层教师表示:

以前我觉得,教书就是用真心去爱学生,但是现在大家更觉得应该明哲保身。只要你管就会出现問題。遇到很难缠的、不理解你的,给你发到网上大做文章,可能连饭碗都要被踢翻。唯一的方法就是能不管就不管,能把责任推开就推开。(访谈资料:新星小学教师,20240808)

总之,基层虽然在治理策略层面进行了积极调适,但在制度结构和治理逻辑层面仍未实现根本性转型。纵向上的治理能力与治理责任倒置、横向上的治理手段与治理任务冲突,不仅制约了基层治理的有效性,还可能引发新的治理风险。

## 五、结论与讨论

基于对A市教育系统校园安全事故治理实践的考察,本文提出了“信息传递模式变革—治理结构转型—风险约束重塑”的三层分析框架,并运用“公众可见度”和“上级可见度”两个经验概念,系统解析了舆情重塑基层治理的内在机制。

研究发现,舆情通过三重机制重塑基层治理:其一,信息传递从封闭分级转向双向倒流。传统分级过滤机制确保了低公众可见度与低上级可见度,维持了基层在“属地封闭”情境下应对风险的主导地位。数字时代背景下,信息传递发生双向倒流:横向上,公众从被动接收者转为主动生产者,公众可见度迅速提升;纵向上,信息越级进入上级视野,上级可见度显著提高。信息传递模式的变革使基层失去信息优势。

17. 2023年11月2日,新华社发表题为《把课间十分钟还给孩子》的时评。该文指出,为防范安全事故,不少学校对学生课间活动采取了诸多限制,如学生必须留在教室内,除上厕所外不得进行户外活动等。这些规定不仅严格控制了学生活动的范围,还要求班主任全程监管,甚至将违规与考核挂钩。<http://gd.news.cn/20231102/9633987f1b4f4641b71318782ff309ac/c.html>,网址访问于2023年12月8日。

其二,治理结构从分治转向共治。传统分治格局依托信息封闭管控与分级过滤实现“分治”,确保风险在属地范围内化解。然而,信息的双向倒流打破了这种隔离机制:一方面,公众通过舆情直接参与风险治理的全过程;另一方面,上级政府通过舆情监测直接介入基层事务,形成“多元参与+多级协同”的共治格局。

其三,风险约束从软性转为硬性。传统的软性约束源于基层的双重信息优势构建的风险缓冲机制,基层享有相对充分的规避问责空间。随着公众可见度与上级可见度的双重提升,基层同时承受公众和上级监督的双重压力,风险约束全面硬化。基层被迫构建全方位的风险防控体系,但仍面临治理能力与责任风险、治理手段与治理环境错配的结构困境。

本文的理论贡献主要体现在两方面:其一,信息传递从外在参数到内生变量的理论转向。既有研究将信息传递视为治理的外部背景,本文则将其作为核心解释变量,揭示了信息传递模式变革如何内在地驱动宏观治理结构转型,进而重塑微观行动环境,为数字时代治理转型研究提供了新的分析要素。其二,构建了联结政府间关系与政社关系的整合性解释框架。既有研究多对二者进行单独分析,难以解释舆情环境下基层面临的双重约束。本文通过“公众可见度”和“上级可见度”两个经验概念,系统整合横纵两个维度,揭示了基层风险治理从“属地封闭”情境向“风险共治”情境转变的内在逻辑。

在研究展望方面,本文指向了一个更广阔的研究议题:数字技术对治理变革的影响虽是全球性现象,但各国呈现了不同的治理逻辑与应对策略。这种多样性反映了技术与政治、文化的复杂互动,提示我们需要超越技术决定论,探究政治文化环境如何影响信息技术的治理效应。未来研究可从比较研究视角出发,系统分析不同政治体制和文化传统下信息环境变革与治理转型的关系,为理解数字时代的治理转型提供更丰富的理论洞见。

## 参考文献(References)

- 曹正汉.2011.中国上下分治的治理体制及其稳定机制[J].社会学研究(1):1-40.  
曹正汉、周杰.2013.社会风险与地方分权——中国食品安全监管实行地方分级管理的原

- 因[J].社会学研究(1):182-205.
- 邓小南.2008a.政绩考察与信息渠道:以宋代为重心[M].北京:北京大学出版社.
- 邓小南.2008b.宋代信息渠道举隅:以宋廷对地方政绩的考察为例[J].历史研究(3):136-140.
- 邓小南.2019.信息渠道的通塞:从宋代“言路”看制度文化[J].中国社会科学(1):101-122.
- 冯仕政.2012.国家政权建设与新中国信访制度的形成及演变[J].社会学研究(4):25-47.
- 冯仕政.2015.社会冲突、国家治理与“群体性事件”概念的演生[J].社会学研究(5):63-89.
- 高雁源、张桂蓉、孙喜斌、杨芳瑛.2019.公共危机次生型网络舆情危机产生的内在逻辑——基于40个案例的模糊集定性比较分析[J].公共行政评论(4):101-123.
- 金太军、赵军锋.2012.基层政府“维稳怪圈”:现状、成因与对策[J].政治学研究(4):91-100.
- 李立、吴春来、蔡瑜曾.2023.“合作应对”何以替代“上下共谋”——对春镇基层政策执行的过程追踪[J].社会学评论(4):74-95.
- 李晓飞.2019.行政发包制下的府际联合避责:生成、类型与防治[J].中国行政管理(10):94-100.
- 林小英.2022.量化通约机制下的反应性行动:县域学校校长的“事”和“理”[J].北京大学教育评论(4):19-51.
- 刘世定.2005.低层政府干预下的软风险约束与“农村合作基金会”[J].社会学研究(5):26-52.
- 吕方.2013.治理情境分析:风险约束下的地方政府行为——基于武陵市扶贫办“申诉”个案的研究[J].社会学研究(2):98-124.
- 李普斯基,迈克尔.2024.街头官僚:公共服务中的个人困境[M].韩志明、颜昌武,译.北京:中国人民大学出版社.
- 倪琳.2017.现代中国舆论思想的兴起与演变[M].上海:上海交通大学出版社.
- 倪星、王锐.2018.权责分立与基层避责:一种理论解释[J].中国社会科学(5):116-135.
- 欧阳静.2009.运作于压力型科层制与乡土社会之间的乡镇政权——以桔镇为研究对象[J].社会(5):39-63.
- 欧阳静.2022.简约治理:超越科层化的乡村治理现代化[J].中国社会科学(3):145-163.
- 潘桐.2023.流动的责任边界:基层政府的业务与政治[J].社会(3):135-161.
- 彭兰.2016.“新媒体”概念界定的三条线索[J].新闻与传播研究(3):120-125.
- 彭兰.2018.移动化、社交化、智能化:传统媒体转型的三大路径[J].新闻界(1):35-41.
- 钱穆.2001.中国历代政治得失[M].北京:生活·读书·新知三联书店.
- 渠敬东、周飞舟、应星.2009.从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析[J].中国社会科学(6):104-127.
- 瞿同祖.2003.清代地方政府[M].范忠信,译.北京:法律出版社.
- 荣敬本、崔之元、王拴正、高新军、何增科、杨雪冬等.1998.从压力型体制向民主合作体制的转变:县乡两级政治体制改革[M].北京:中央编译出版社.
- 孙立平、郭于华.2000.“软硬兼施”:正式权力非正式运作的过程分析——华北B镇定购粮收购的个案研究[G]//清华社会学评论(特辑).厦门:鹭江出版社.
- 田先红.2012.基层信访治理中的“包保责任制”:实践逻辑与现实困境——以鄂中桥镇为例[J].社会(4):164-193.
- 王国华、武晗.2019.从压力回应到构建共识:焦点事件的政策议程触发机制研究——基于54个焦点事件的定性比较分析[J].公共管理学报(4):36-47.
- 王汉生、刘世定、孙立平.1997.作为制度运作和制度变迁方式的变通[J].中国社会科学

- 季刊(香港)(冬季号):45-68.
- 王汉生、王一鸽.2009.目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑[J].社会学研究(2):61-92.
- 文宏.2019.网络群体性事件中舆情导向与政府回应的逻辑互动——基于“雪乡”事件大数据的情感分析[J].政治学研究(1):77-90.
- 向静林.2016.市场纠纷与政府介入——一个风险转化的解释框架[J].社会学研究(4):27-51.
- 向静林、邱泽奇、张翔.2019.风险分担规则何以不确定——地方金融治理的社会学分析[J].社会学研究(3):48-74.
- 向静林、艾云.2023.数字社会发展与中国政府治理新模式[J].中国社会科学(11):4-23.
- 项飙.2010.普通人的“国家”理论[J].开放时代(10):117-132.
- 肖唐镖.2015.当代中国的“维稳政治”:沿革与特点——以抗争政治中的政府回应为视角[J].学海(1):138-152.
- 邢鹏飞、李鑫鑫.2020.重大疫情防控中网络舆情形成机制及引导策略研究——基于新冠肺炎疫情期间网络舆情文本的质性分析[J].情报杂志(7):67-74.
- 许玉镇.2020.避责与剩余控制权:决策避责类型及治理研究[J].政治学研究(4):27-37.
- 薛泽林.2019.个体泄愤型公共危机的政策生成机理与防控思路转变——多重制度逻辑下的政策目标置换[J].中国行政管理(6):135-141.
- 杨华.2014.“政府兜底”:当前农村社会冲突管理中的现象与逻辑[J].公共管理学报(2):115-128.
- 应星.2001.大河移民上访的故事——从“讨个说法”到“摆平理顺”[M].北京:生活·读书·新知三联书店.
- 应星、晋军.2000.集体上访中的“问题化”过程——西南一个水电站的移民的故事[G]//清华社会学评论(特辑).厦门:鹭江出版社.
- 曾祥敏、戴锦箴.2020.新媒体语境下新闻反转、舆论生成机制和治理路径探究——基于2014—2020年典型反转新闻事件的定性比较分析(QCA)研究[J].社会科学(7):168-184.
- 张勤.2014.网络舆情的生态治理与政府信任重塑[J].中国行政管理(4):40-44.
- 张维迎.2012.博弈论与信息经济学[M].上海:格致出版社.
- 张维迎、邓峰.2003.信息、激励与连带责任——对中国古代连坐、保甲制度的法和经济学解释[J].中国社会科学(3):99-112.
- 赵晓力.2019.代表制研究[M].北京:当代世界出版社.
- 郑石明、兰雨潇、黎枫.2021.网络公共舆论与政府回应的互动逻辑——基于新冠肺炎疫情期间“领导留言板”的数据分析[J].公共管理学报(3):24-37.
- 周黎安.2014.行政发包制[J].社会(6):1-38.
- 周雪光.2003.组织社会学十讲[M].北京:社会科学文献出版社.
- 周雪光.2008.基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑[J].社会学研究(6):1-21.
- 周雪光.2017.中国国家治理的制度逻辑:一个组织学研究[M].北京:生活·读书·新知三联书店.
- 周逸然.2025.基层职责过载:一个双层风险转化的分析框架[J].社会学研究(4):115-136.
- Cai, Yongshun. 2008. "Power Structure and Regime Resilience: Contentious Politics in China." *British Journal of Political Science* 38(3):411-432.
- Chen, Jing. 2016. *Useful Complaints: How Petitions Assist Decentralized Authoritarianism in China*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Fama, Eugene. 1980. "Agency Problems and the Theory of the Firm." *Journal of Political*

- Economy* 88(2):288-307.
- Han, Rongbin and Linan Jia. 2018. "Governing by the Internet: Local Governance in the Digital Age." *Journal of Chinese Governance* 3(1):67-85.
- Holmström, Bengt. 1979. "Moral Hazard and Observability." *The Bell Journal of Economics* 10(1):74-91.
- Jensen, Michael and Wiliam Meckling. 1976. "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure." *Journal of Financial Economic* 3(4):305-360.
- Li, Lianjiang, Mingxing Liu, and Kevin O'Brien. 2012. "Petitioning Beijing: The High Tide of 2003-2006." *The China Quarterly* 210:313-334.
- O'Brien, Kevin and Lianjiang Li. 2006. *Rightful Resistance in Rural China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wang, Yuhua and Carl Minzner. 2015. "The Rise of the Chinese Security State." *The China Quarterly* 222:339-359.

责任编辑:冯莹莹