

论重大突发事件网络谣言的治理机制创新

——基于非典和新冠肺炎事件中的网络谣言对比分析

陶 林

(南京医科大学马克思主义学院, 江苏南京 211166)

摘 要: 重大突发事件网络谣言的治理研究是公共治理的重要议题。以 2003 年非典事件和 2020 年新冠肺炎事件中的网络谣言为对比案例, 分析当前政府治理网络谣言的机制现状, 其困境主要表现为: 治理理念相对滞后, 多元主体参与不足, 治理机制不健全, 治理手段单一。文章从政府理念转变, 多元主体参与, 健全构建预警机制、信息公开机制、评估机制、法律保障机制、长效教育机制五大机制, 推动治理手段多元化、智能化、法治化四方面提出完善对策。

关键词: 重大突发事件; 网络谣言; 治理机制; 创新

中图分类号: G206.2

文献标识码: A

文章编号: 2096-8418 (2021) 02-0059-10

网络谣言传播及治理是一个跨学科的重要问题, 涉及新闻传播学、政治学、公共管理学、社会学、心理学等多学科的知识。本文认为, 重大突发事件的网络谣言治理研究不仅是新闻传播的研究议题, 同样也是公共治理的重要议题。网络谣言及传播, 因其传播的迅捷性、匿名性, 危害的严重性, 引起政府与学者的高度关注。从政府应急管理视角看, 中国的应急管理研究始于 2003 年的非典事件。经过 18 年的政治学和公共管理学科发展, 中国的网络谣言治理还存在哪些困境, 政府在网络谣言治理中的角色定位、基本理念、路径如何? 这是本文的重点研究内容。

2020 年初, 一场突如其来的新冠肺炎很快蔓延全国。2020 年 2 月 3 日, 习近平总书记在《求是》发表关于新冠肺炎疫情防控的讲话中提出: “这次疫情暴露出我们在城市公共环境治理方面还存在短板死角, 要彻底排查整治, 补齐公共卫生短板。” 习近平总书记这一重要讲话为我们新时代重视重大公共卫生事件治理指明了研究的方向。在全国重视疫情的防控战中, 我们从社会治理创新的视角, 运用公共管理学的理论, 分析伴随重大突发事件而兴起的网络谣言传播, 提出治理对策, 具有重大理论意义与现实价值。目前来看, 尽管政府重视网络谣言治理, 但总体仍然不尽如人意, 这一研究具有现实性、紧迫性、必要性。

一、网络谣言传播的概念、特点、成因及危害

(一) 网络谣言的概念

谣言古已有之, 网络谣言则是网络时代的谣言新形态。国内代表性定义有: 网络谣言是“那些在网络上产生、传播的某阶段或整个过程中起到过关键作用的谣言”。^[1] 网络谣言是“对网民感兴趣的事物、事件或问题的未经证实的阐述或诠释。”^[2] “所谓网络谣言是由于社会问题的存在而引发的, 来源于非官方权威渠道, 被凭空捏造的虚假错误的并通过新兴媒体持续与广泛传播的谣言。”^[3] 国外学者对

谣言的界定标准正逐步统一。例如,卡普费雷从谣言真实性的角度把网络谣言定义为“在社会中出现并流传的,未经官方公开证实或者已经被官方所辟谣的讯息”。^[4]从上述代表性观点看,网络谣言定义主要侧重谣言没经证实,通过网络为主要传播途径,其传播有特定的社会危害和影响。“网络谣言受到事件自身、传播载体、传播主体、网络‘粉丝’、社会情境等因素影响”。^[5]其产生的社会心态主要包括“负面情绪、弱者心态、信任危机蔓延”。^[6]

(二) 网络谣言传播的特点

从网络传播视角看,网络谣言具有匿名性、“逼真”性、信息的交互性、传播的迅捷性,危害的严重性等特点。第一,匿名性,即网络谣言借助于网络平台/自媒体,网民包括一些商家和社会组织可以匿名传播。第二,“逼真”性,即网络谣言往往编造得有鼻有眼,给予公众一定的“真实性”和迷惑性。如网传李连杰患骨癌,李连杰常年拍摄武打电影,受伤多次,近年来也没有电影作品,容易让观众信以为真。第三,信息的交互性,即网络谣言不同于传统媒体时代以政府为唯一的传播主体。在自媒体时代,网络谣言传播体现为公众借助于微信、微博、QQ、小视频等相互传播,通过点击下载观看,评论、转发,形成传播的交互性。第四,传播的迅捷性,即网络传播的速度惊人。每个网民都可以是信息发布人,只要轻点鼠标或手机按钮,信息很快在世界各地传播。第五,危害的严重性,表现为危害的恐慌性、不可控性、突发性。网络谣言传播迅捷,尤其是重大突发事件网络谣言,公众高度关注,容易形成社会群体恐慌,影响社会稳定,这也是虚拟社会治理的难点之一。

(三) 网络谣言成因

关于网络谣言的成因,学界有一些研究,概括起来主要包括六大原因。第一,社会转型时期多种矛盾的网络折射。中国改革开放四十多年,社会转型中带来一系列的社会矛盾,利益分化、阶层分化,社会流动加快,民生问题,环境问题,官员腐败等种种问题,容易使得社会底层群体产生怨恨心理。这些社会矛盾借助于网络平台在网络上发泄出来。第二,相关政府部门权威信息发布不及时。从一些典型案例看,网络谣言产生的重要原因在于某些政府部门不作为,信息发布不及时,影响政府公信力。官方辟谣无论是时间还是效果上都不尽如人意。第三,个人和媒体缺乏职业道德盲目转发不实信息。网络背景下,一些网络大V、传媒公司、雇佣的水军、境外势力等会借助中国国内的重大突发事件,在网络推波助澜。造谣、传谣。部分失德流量“大V”,为迎合公众的猎奇心理,扭曲事实。在很多谣言传播的背后是一些营销号为了经济利益而造谣,甚至将“谣言营销”堂而皇之地作为一种营销伎俩。“转发量高的微信可以增加粉丝,超过5万粉丝,就可以获得广告收益,一个拥有5万粉丝的微信号,一条微信的价格在1000元到2000元不等,粉丝量超过10万,微信价格可超5000元”。^[7]第四,相关法律的不健全或者惩罚措施不严厉,犯罪成本比较低。第五,公众自我网络修养和相关认知不足。第六,网络平台自我净化能力不足。

(四) 网络谣言危害

1. 社会恐慌影响社会秩序

2016年有关“全世界唯一的核电站废料处理中心将在连云港建设”的谣言,使得社会公众对主流观点产生质疑,新冠病毒源于人工合成、开具复工证明要收费、盗用钟南山的名号预测各地解除限制时间等谣言,也一度让人怀疑,引起社会恐慌。

2. 可能造成人员伤亡和财产损失

网络谣言借助网络推波助澜。从社会心理学的角度看,“群体比个体更容易遭受暗示和轻信,群体成员彼此间通过暗示和情感传染,将接受暗示的思想外化为自身的行动趋向”。^[8]例如疫情期间,普通公众缺乏对突发性传染病毒的理性认识,一些不明真相的人会疯狂购买一些药品,有的甚至造成人员伤亡。类似用淡盐水漱口可以预防新冠病毒,喷洒84消毒液可以防止感染新冠肺炎的谣言引发人们疯狂抢购酒精、消毒液等。网络上传播“初步发现中成药双黄连口服液可抑制新型冠状病毒”这条消息,

当晚，相关产品在各大线上线下的购物平台遭到了哄抢。2003 年非典期间，一些公众在谣言驱动下大肆购买白醋、板蓝根等物品。再如草莓残留乙草胺超标致癌谣言，导致草莓价格猛跌，使得草莓滞销、农户遭殃。

3. 严重损害政府公信力

“关于湖北孝感某地疫情瞒报”的疫情谣言，导致网民产生质疑和埋怨的情绪。网络谣言在传播中无形损害政府的公信力。2011 年 2 月 17 日，一篇名为《“皮革奶”死灰复燃长期食用可致癌》的文章被各大门户网站大量转载，影响恶劣。2013 年的“京温女”自杀网络谣言事件，在北京官方微博平安北京辟谣之后，仍有大量的网友质疑警方的结论，导致一些群众于当年 5 月 8 日在京温商城门口聚集，严重影响了社会秩序。总之，如果相关政府部门没有建立与公众之间的良好信任关系，就会陷入可怕的“塔西佗陷阱”。

二、网络谣言治理机制的分析框架

网络谣言属于社会治理的重要话题，也是网络虚拟社会治理的核心问题之一。运用治理理论，我们可以尝试构建系统的网络谣言治理分析框架（参见图 1），即政府主导，多元主体参与，健全综合治理机制，治理手段多元化、法治化、智能化，最终实现善治，有效防止和治理谣言，维护社会稳定。

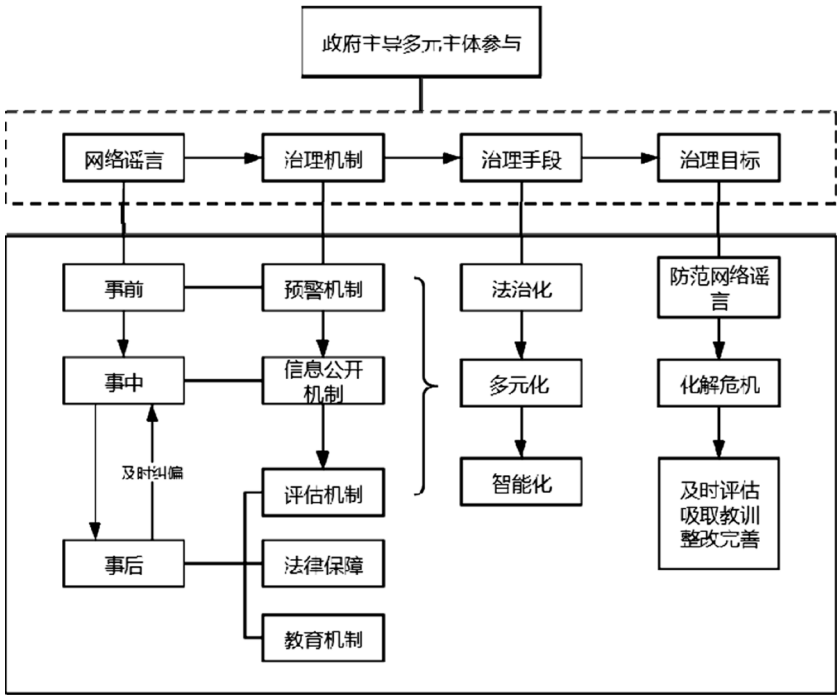


图 1 网络谣言治理机制的分析框架^①

如图 1 所示，首先，政府在网络谣言治理中处于主导地位，是第一责任人。政府需要承担相应的网络谣言的治理责任，建立相应的机制，及时更新理念，协同其他多元主体积极参与，推进网络谣言治理的法治化、智能化和精细化。从治理过程看，应该建立网络谣言的全过程治理，包括萌芽期、发酵期、扩散期和消亡期，包括事前、事中和事后的全过程管理。其次，多元主体参与。建立政府、社会组织、专家和网民互动的多元主体参与结构。一些相关专家应该及时发声，消除公众对于疫情等问题

① 图一为作者自制。

的恐慌。再次，综合治理的机制构建，具体包括健全构建预警机制、信息公开机制、评估机制、法律保障机制、长效教育机制五大机制。治理机制涵盖网络谣言发生的全过程，包括事前、事中、事后三个阶段。从次，治理手段多元化、智能化、法治化。随着大数据时代的到来，社会治理的手段也要与时俱进，“利用大数据和互联网，创新治理手段。”^{〔9〕}治理手段应该包括法律手段，加强对于网络谣言造谣传谣的打击力度，增加违法成本。还包括道德手段，加强网络媒体和商家的行业自律，不得造谣造谣，不得损害公民的合法名誉权，不得侵犯个人隐私。还有智能手段，即借助于大数据和相关的数据平台，实现资源和信息共享，促进相关政府部门的合作，及时删除和屏蔽关于网络谣言的各种敏感词以及相关链接，通过技术化手段减少有害谣言的社会影响。最后，治理的目标在于有效稳定社会秩序，有效治理网络虚拟社会，及时防控和处置网络谣言。

三、基于非典和新冠肺炎疫情的网络谣言治理现状分析

从重大公共卫生事件案例看，2003 年的非典与 2020 年新冠肺炎事件中的网络谣言尤为典型。本文拟在比较分析两个案例的基础上探讨网络谣言治理的相关问题。

（一）两大案例的简要说明

非典，2002 年在中国广东顺德首发，并扩散至中国各个省份、东南亚乃至全球，直至 2003 年年中才被逐渐消灭，一次全球性的传染病疫潮。截至 2003 年 5 月 18 日，中国非典病例 4698 人，其中死亡 284 人。^① 2020 年新冠肺炎，事发于 2019 年 12 月武汉市的一个生鲜批发市场，后随着人口流动，集中在 2020 年初大爆发。

上述这两个事件都属于重大公共卫生突发事件，有一些相似性：一是比较高的死亡率。二是传播范围广、速度快。三是影响重大，成为国际性的重大公共卫生事件。四是在两次重大事件中都出现了较多的网络谣言，引起广泛的社会恐慌。

（二）两大案例中的网络谣言比较

2003 年非典中的网络谣言，主要涉及食品抢购，如抢购板蓝根、醋、苹果的谣言。2020 年新冠肺炎事件中的谣言大约 90 多起，如喝酒、抢购口罩，有人在某地死亡，有某城市、地区封路，有武汉官员逃亡等。两大事件中网络谣言内容比较参见表 1。

表 1 非典时期与新冠肺炎时期谣言内容比较^②

	非典时期的谣言	新冠肺炎时期的谣言（括号中为辟谣时间，截至 2020 年 1 月 29 日）
医学进展	1. 不明病毒一夜夺命 2. 医学专家判定非典为禽流感，达菲是特效药（广州传言） 3. 打个照面或者对望都会传染	1. 8 名违法市民在微信群发布不实信息（1/1）。2. 武汉多例肺炎与海鲜有关（1/2）。3. 有可能人传人（1/3）。4. 中国武汉爆发的神秘疾病已被证实为新型 SARS 病毒（1/18）。5. 武汉新型病毒与 SARS 有 73% 相似；武汉肺炎与非典相似性高达 90%（1/18）。6. SARS 没消失过，一直寄生于蝙蝠（1/18）。7. 武汉肺炎病毒为由来已久的非典类科罗纳病毒（1/18）。8. 新新冠状病毒肺炎定名为 SARI（1/25）。9. 新型冠状病毒是 SARS 病毒的进化（1/29）。10. 新型冠状病毒疫苗出来啦（1/29）。11. 新新冠状病毒在 2018 年就被发现了（1/29）。12. 武大人民医院医生提醒：明后天是爆发期，大量的潜伏期都会表现出来，近一周大家都不要出门，只要家里还有白米饭，坚决不出门。明后两天是指 29 号和 30 号（1/29）。

① SARS 事件，360 百科，网址 <https://baike.so.com/doc/9276156-9610140.html>。

② 冯川：《从非典到新冠肺炎，社会谣言及其治理经历了哪些变化？》“探索与争鸣”微信公众号，2020 年 2 月 3 日。

续表

	非典时期的谣言	新冠肺炎时期的谣言（括号中为辟谣时间，截至 2020 年 1 月 29 日）
某特定个人的信息	<div>1. 我办公室所在的那座大厦或我居住的小区发现非典病人</div> <div>2. 非典严重，商店里食品和药品已经脱销</div>	<div>1. 我们医院已经有好几例了，已经严密隔离起来了。很恐怖，据说 80% 是非典（1/18）。2. 原来是躺在有“防护舱”的担架上隔离（附照片）（1/22）。3. 发现支付宝提供了在武安海鲜市场的支付数据（附照片）（1/22）。4. 成都男子经武汉停留 10 分钟，被感染新型冠状病毒？（1/23）。5. 长沙黄花机场出现隔离箱里的新型肺炎患者？（1/23）。6. 长沙一酒店接待武汉团队入驻，造成 8 人感染新型肺炎（1/23）。7. 周杰伦去福州参加活动，自备隔离箱（附照片）（1/24）。8. 钟南山院士被传染（1/25）。9. 一香港人在南京鼓楼医院因新冠肺炎去世（1/28）。10. 武汉至上海旅游的 5 人入住建国宾馆并全部感染（1/28）。</div>
所在城市的信息	<div>1. 广州发现不明致命病毒（广州传言）</div> <div>2. 北京即将封城，用飞机洒农药的方式进行消毒（北京传言）</div>	<div>1. 武汉出现不明原因肺炎病人（12/31）。2. 武汉出港航班发现疑似传染病人（附视频）（1/2）。3. 广州医护人员感染新型冠状病毒肺炎（1/18）。4. 武汉绕城高速、汉十高速封闭，武汉要封城（1/22）。5. 山东即墨区发现疑似新型冠状病毒感染的肺炎病例（1/22）。6. 中部战区空军今天会在武汉上空开始播撒消毒粉液，请大家不要出门，也不要买外面放的东西，如果买了拿回家，多洗多泡。今天下午 5 点至 9 点，大家千万不要出门，全市转运发热病人到定点医院（1/23）。7. 武汉加油站停止营业（1/23）。8. 武汉将断网，以禁止医务人员分享相关信息（1/24）。9. 汉口全封闭，汉阳强限制，武昌弱限制（1/24）。10. 武汉“小汤山”因地址接近武汉取水地，或将停工重新选址（1/24）。11. 武汉市第四医院武胜路院区急诊停诊（1/24）。12. 深圳 49 家医院可免费领口罩（1/24）。13. 四川高速封路（1/25）。14. 郑州市区上午 9 点到 11 点以前，郑州市政府要安排全郑州市区以及辖区的 6 县区范围之内实行空中喷洒消杀防治疫情的药物剂（1/25）。15. 北京高速为防控疫情封路“只出不进”（1/25）。16. 湖南长沙：发现武汉牌照车辆就拨打疾控中心电话（1/25）。17. 明天早上 4 点杭州飞机洒消毒药水，大家别出门（1/26）。18. 大庆人明天早上 4 点到 4 点半不要出门，因为政府安排飞机洒药清毒（1/26）。19. 南京开始封城。20. 深圳 1 月 27 日开始封城（1/26）。21. 为防控疫情，北京市即将封城（1/26）。22. 杭州封城防控新型肺炎（1/26）。23. 广州要封城（1/26）。24. 自 1 月 27 日起，南京全市交通暂停运行。26 日，一张关于新型冠状病毒感染的肺炎疫情期间公交线路营运安排调整的通告在朋友圈流传（1/26）。25. 成都因新冠肺炎调整公交线路营运安排（1/28）。26. 浙江 27 日起高速封路（1/28）。27. 北京超市、菜市场要关门一周（1/28）。28. 龙江高速因抗击新冠肺炎疫情大范围封闭（1/29）。29. 1 月 29 日成都封城，出城高速封闭（1/29）。</div>

续表

	非典时期的谣言	新冠肺炎时期的谣言（括号中为辟谣时间，截至 2020 年 1 月 29 日）
预防知识和措施	1. 熏醋、补碘、喝板蓝根可以预防非典（广州传言） 2. 出生就能说话的“神童”传言：挂艾草、喝绿豆汤、放鞭炮可以预防非典（民间传言）	1. 喝板蓝根和熏醋可以预防武汉肺炎（1/9）。2. 抽烟、喝酒可以抵抗新新型冠状病毒（1/9）。3. 服用抗生素能预防此次肺炎（1/21）。4. 广东省中医院预防武汉肺炎方法（1/21）。5. 戴多层口罩才能防住病毒（1/21）。6. 放鞭炮能预防肺炎（1/21）。7. 钟南山院士建议：盐水漱口防病毒（1/22）。8. 市民日常需要戴护目镜出门（1/23）。9. 喝高度白酒、蒸桑拿，可以抵抗新型冠状病毒（1/23）。10. 杭州医生提示：在人中涂风油精可有效预防呼吸道疾病（1/23）。11. 抗流感药物奥司他韦、利巴韦林能预防呼吸道疾病（1/23）。12. 小磨香油滴在鼻孔，可以阻断一切的流感和瘟疫传染（1/24）。13. 吃香蕉会得新型冠状病毒肺炎（1/25）。14. 大蒜咬碎后嘴里含一会，胜过杀毒的口腔药物（1/25）。15. 钟南山院士建议：全中国人民在家隔离两周（1/25）。16. 维 C 可以预防新型冠状病毒肺炎（1/26）。17. 养猫养狗能抗新型冠状病毒肺炎（1/26）。18. 多吃草莓可以预防新型冠状病毒肺炎（1/26）。19. 吃辣椒能降低新新冠状病毒肺炎死亡风险（1/26）。20. 风油精能抑制病毒感染（1/26）。21. 大蒜水可以治好冠状病毒肺炎（1/26）。22. 乳铁蛋白能有效延缓新型冠状病毒（1/26）。23. 阿司匹林能有效延缓新冠肺炎病情（1/28）。24. 多喝 60 度的开水能预防新型肺炎（1/28）。25. 新冠病毒已经混合在空气里，一旦呼吸就会致病（1/28）。26. 喝红酒能抵抗新型冠状病毒（1/28）。27. 电吹风强档对口罩、面部、手部吹 30 秒就能消毒（1/28）。28. 用了 7 天的 N95 口罩用吹风机或酒精消毒可继续使用（1/28）。29. 病毒喜欢 0 度湿冷的环境，空调开到 20 度就死亡（1/28）。30. 多洗热水澡可以预防（1/28）。31. 白藜芦醇可以治疗预防新型冠状病毒（1/29）。32. 大蒜和冰糖一起煮水喝可以预防治疗新冠肺炎（1/29）。
人员流动		1. 北京协和医院一确诊武汉肺炎患者跑了（1/22）。2. 武汉卫健委领导感染后逃往上海（1/22）。3. 武汉一家三口到迪士尼游玩，目前一家三口已被确诊为新型肺炎，被送入上海浦东新区人民医院（1/22）。4. 中南大学湘雅医院搭帐篷以接收从武汉来的病人（1/24）。5. 浙 BL0535 车上人员感染病毒正前往某地（1/25）。6. 将有 6 万武汉人员从境外来杭（1/28）。7. 成都两名高度疑似感染者私自离开华西医院（1/29）。
电视节目		1. 湖北经视主持人记者戴口罩播报新闻（附照片）（1/24）。 2. 今晚（1 月 26 日晚）21 时 30 分，央视新闻频道（13 频道），白岩松主持《新型冠状病毒肺炎》专题现场直播，邀请钟南山院士介绍疫情，可转发各群届时收看（1/26）。
国际信息		1. 新加坡拒绝超过 116 名来自武汉的旅客入境（1/25）。2. 泰国移民局发文，不想回国的最长可给予 2 个月续签（1/26）。3. 日本派遣 1000 人医疗队前往武汉（1/28）。4. 一个武汉女人终结了法国大罢工，法国人都去抢口罩了（1/29）。

对比两大案例，有相似之处，也有不同之处。造谣的内容大体相似，如传谣一些食品、药品有效；传播途径有相似之处，通过微博或者微信传播。不同之处是新冠肺炎事件中的谣言更多，传播途径更加快捷，传播速度更快，更加难以控制，影响更加恶劣。从政府管控网络谣言难度看，后者比前者更加难以控制。

（三）政府治理的手段比较

两大案例中，政府都进行了果断治理。一是果断辟谣，通过相关媒体发布信息。二是依法严厉打击造谣者。如2003年非典事件，公安部门查获107起网络谣言事件。“北京、广东、河北等17个省市公安机关依法查处借非典问题利用互联网、手机短信制造传播非典谣言案件107起，依法刑事拘留12人，治安拘留33人，罚款20人，行政警告25人，批评教育24人”。^[10]新冠肺炎事件中全国各个省市公安部门都发布相关通告，严厉打击各类违法犯罪活动，其中包括制造和传播网络谣言，同时通过公众号和媒体进行公开辟谣。据笔者搜集，截至2020年2月20日，网络传播的新型肺炎的谣言有30多种^①，这些谣言五花八门，引起很多人转发。政府对于两者网络谣言的处置结果分为以下几类：官方辟谣、警方行政拘留、罚款、写道歉信、发帖澄清、批评教育。其中官方辟谣主要分官方微博和官方网站辟谣，辟谣的主体有政府、医院、卫生厅、公安局、媒体等。

（四）基于案例的反思：政府治理网络谣言的困境表现与原因

两大案例中政府在应对重大突发事件网络谣言及治理方面取得一定成效，但也存在有待完善之处，主要有四方面困境：

1. 政府治理理念相对滞后。表现为：一是网络谣言中政府反应速度落后于谣言传播速度，事后治理预警不足。二是地方政府理念滞后，故意隐瞒不报、延报。加上特殊时期，维稳心态严重。由于没有及时重视和上报，引起全国蔓延，教训非常深刻。三是地方政府主要是防控为主，没有真正树立多元主体协同治理的理念。（这一点在国家设立应急管理部，从国家顶层设计层面重视之后有所好转）。

2. 缺乏多元主体参与。表现为政府单一主体，专家公信力不足，社会组织、公众参与不足。政府公信力有待提高，发布相关信息滞后。目前我国涉及网络信息治理的部门主要有工信部、信息产业部、国家互联网信息办公室。各个政府部门之间协调不足，这一情况在疫情初期表现比较突出。相关专家的作用没有及时发挥，疫情防控专业知识普及滞后。

3. 治理机制不健全。网络谣言的预警机制、政府信息发布机制、协同处理机制、事后评估机制、奖励与处罚机制、长效教育机制还不健全。网络谣言依靠时间淡化，而非政府的主动平息。政府的信息公开机制不健全。辟谣公众平台不足。两大案例反映出公众对于疫情相关的医学知识了解严重不足，自我防护方法欠缺。相关法律制度不健全，如网络实名制不健全，缺少相应的制度规定，治理和处罚力度不足。

4. 治理手段单一化。主要依赖于技术手段、法律惩罚，在教育网民自律、网络媒体的责任自律、大数据监控等方面不力，没有借助于大数据有效协同治理，没有形成多元化的治理手段，治理效果不显著。例如新冠疫情期间，一些地区反复让公众刷健康码，各种平台之间没有有效衔接，存在重复刷码的唯技术倾向；存在教条主义倾向，导致不会使用智能手机的老人出行不便。有的基层单位存在形式主义防控倾向，忙于填写各种上报表格，不同部门之间的表格大同小异。

① 这些谣言包括：用生理盐水洗鼻子可预防新冠病毒。新冠病毒可以通过蚊虫叮咬传播。比口罩更重要的是手套。喝高度酒能抵抗新冠病毒。挂烫机可杀灭衣服上的新冠病毒。带毛领或绒线的外套容易吸附病毒。喝茶可以预防新冠病毒。抽烟可以防止病毒。含姜片可以预防新冠病毒。双黄连可以防止病毒。用微波炉加热口罩可以消毒。中国被列入“疫区国”。吃大蒜可以杀灭新冠病毒。电吹风对手和面部吹30秒能消毒。治疗主要靠激素，会成为废人。晒太阳可以杀灭新型冠状病毒。武汉来的快递要拒收。在人中涂风油精可以预防感染。酒精浓度越高，消毒效果越好。盐水漱口能预防感染。带呼吸阀的口罩没有用。熏醋可以预防新冠病毒。香油滴鼻孔可防病毒传播。家畜家禽海鲜都不能吃了。吃板蓝根可以预防新冠病毒。吃利巴韦林可以预防新冠病毒。吃抗生素可以预防新冠病毒。桑拿、汗蒸能预防新冠病毒。钟南山院士被传染了。上海已限制外地车牌进沪。成都封高速了。郑州26日空中喷洒防疫药剂。南京新年开始封城。新加坡拒绝百名武汉游客入境。西安一新型肺炎患者逃离等。

重大突发事件,尤其是公共卫生事件发生之后,网络谣言带有专业技术性特征,特别是新冠肺炎疫情,可谓史无前例,客观上对政府治理网络谣言带来困难,其原因主要包括三方面:

第一,网络谣言传播的主要原因在于政府信息不透明。网络谣言传播时,官方媒体发布信息相对滞后,导致公众信任危机。解决谣言问题,依法处理是治标,信息公开是治本。信息不透明、不及时,就会给网络谣言滋生创造一定的空间和机会。

第二,特殊的自媒体环境使得网络谣言治理更加困难。我们今天面对的媒体环境与非典时期有根本差异。非典时期尚不存在自媒体概念,信息渠道只有官方媒体一种。博客、手机短信等非传统传播方式虽然存在,但造成的影响极其有限,尚不足以作为信息传递的主要通道。如今,自媒体迅猛发展,微博、微信、抖音等一系列社交媒体出现,人们的信息来源异常多元,个体的声音可以经由互联网无限放大。身处在疫区的个体,可以通过语音、短视频等方式与社会公众进行更加直观、更加真切的交流,打破了官方媒体对信息传播的主导权。任何试图掩盖真相的尝试都只是徒劳,传统的信息管控措施也很难再有效实施。传播自由客观上也给虚假信息提供了媒体土壤。自媒体环境中遭遇重大公共卫生事件是必须面对的时代课题。传播的隐蔽性更强,模糊了谣言主体的确定性。“在网络技术的帮助下,每个人都可以成为‘隐形怪杰’,其身份、行为方式、行为目标等都能够得到充分隐匿或篡改,网络主体的存在方位、存在时间以及主体交流的对象都是模糊的”。^[11]谣言的难以确定,传播心理的从众化,扩大了网络谣言传播的覆盖面,网络谣言监管难度加大。

第三,个人识别网络谣言存在知识认知困境。究竟是网络谣言还是真实的信息,有时候难以识别,有的可能是尚未证实的信息。因为有些涉及医学专业知识,有的属于养生保健问题,对同一事物,完全可能产生不同程度的虚假信息。人们急于寻求真相的集体道德恐慌也推动了网络谣言的传播。“集体道德恐慌”源自于社会转型期多元利益价值的产生与制度真空的弊端,诸多社会公众并未有效适应社会的这一剧烈变化,以致产生一种“在心理上的焦虑与担忧”^[12]。比如,在武汉市公安机关处理的“华南水果海鲜市场确诊7例SARS”这一谣言案件中,可以认定,鉴于新型冠状病毒感染的肺炎不是SARS,因此说武汉出现SARS属于编造不实信息,但是如果换一个思维,从医疗事故,或者从公共安全角度看,这一事件又是真实的,不属于完全捏造。如果地方政府及时重视,采取预警和应急处理机制,迅速采取措施,疫情爆发程度会有所降低。

四、网络谣言治理机制构建及对策

(一) 政府理念创新

网络时代新媒体的作用不可忽视,政府应该明确自己的角色定位。习近平同志指出,互联网的治理必须“从单向管理转向双向互动,从线下转向线上线下融合,从单纯的政府监管向更加注重社会协同治理转变。”^[13]政府树立依法治理、综合治理、源头治理的理念。根据网络谣言的潜伏—爆发—变种—消亡过程进行综合治理、依法治理、过程治理。政府应该是真实信息的及时发布者,网络谣言的惩治者,公众传播的稳定者、沟通者,各种信息的整合协调者。政府需要重视过程治理,包括事前预警、协同治理、集中治理、评估问责。在潜伏期,重视预警机制,重视网络舆论性的监控,收集相关的敏感词,掌握舆情动态;在爆发期及时发布真实信息辟谣,启动应急预案;在扩散变种期,政府要严厉打击、重点防控,积极应答网络舆情;在消亡阶段,需要进行严格问责,进行反思评估。

(二) 多元主体参与

治理网络谣言应该综合治理,除了政府的积极作为,还应该充分发挥专家的作用,第一时间辟谣,发布权威信息与相关专业知识的解释与科普,避免公众恐慌。发挥新媒体的社会责任,不传谣、不信谣,不能为了追求点击量传播未经证实的谣言或信息,更不能主动造谣。公众应积极参与,作为主要监督者向政府有关部门举报反映有关网络谣言。作为网民,要有自律意识、法治观念,不信谣言,不随意传播未经证实的不明信息。还需要通过网络大V、意见领袖及时发挥作用。他们因为拥有众多粉丝,具有较好的民众信任感,有时候可以起到优于政府部门的积极效果。如2015年4月27日,一个名

为“传媒圈”的微信公众账号发布了江苏卫视著名主持人孟非现身辟谣的新闻——《孟非辟谣网传的“经典语录”：今天你喝伪鸡汤了吗》，作为主持人的孟非主动辟谣，效果显著。还需要发挥传统主流媒体精于深度报道的积极作用。

（三）健全网络谣言五大治理机制

首先，构建网络谣言的预警与监控机制。“政府信息是一种公共物品，及时、准确地公开信息是政府的义务”。^[14]对于网络谣言，政府需要建立预警，制定行动的方案。在重大疫情事件发生之后，针对疫情情况复杂、短期之内没有特效药、传播原因不明、引起社会恐慌、网络传播谣言更迅捷等情况，政府应借助于大数据与相关新媒体，对有价值谣言的敏感词汇进行分析，通过对舆论动态的分析，建立相应的预警机制。

其次，健全信息公开机制。传播学理论中有一个谣言传播公式：谣言=事件的重要性×事件的模糊性。这说明，事件越重要，信息越模糊，谣言产生的效应也就越大。当重要性与模糊性至少一方趋向零时，谣言也就自生自灭了。“实际操作中，我们一开始可能无法控制事件的‘重要性’，但我们可以对事件的‘模糊性’有所控制，这就是将主流声音始终牢牢把握在自己手中，澄清谣言，最好的办法就是让信息透明、再透明。”^[15]谣言的治理关键在于“设立言论自由的机制，把人民处于均衡的信息中，让人们接受到知情者发布的更正确的信息。”^[16]地方政府应该第一时间向社会发布相关谣言的信息，及时通过新闻发言人、政府公众号、电视新闻等发布最新信息，有力回击网络谣言。不同的政府信息公开平台之间还需要建立信息共享机制，及时推进信息公开。完善政府信息公开机制，还需要及时与公众沟通，推动政府自身变革，加快服务型政府建设。政府还需开设政府发言人制度，进行危机公关，及时公布官方信息，采取黄金72小时的传播规律，打好时间差。中国网民已有9亿多，网民有表达权。政府需要加大教育力度，培育公民法治意识，普及相关的医疗卫生知识，发挥广大网民的作用。

再次，建立事后评估机制。通过事后对网络谣言事件全过程的评估，总结经验，及时开展相应追查。公共安全事件发生之后，政府应该及时建立网络谣言治理的事后评估机制。对于事件发生的全过程进行评价、评估，总结经验，发现问题，及时整改。可以引入第三方评估机制，建立相关的评价指标体系，进行相关环节的评分，建立应急预警环节、紧急处置环节、事后处理环节三个环节的全过程评估。在表彰先进典型的同时，也要总结经验，对渎职官员进行及时惩处。

从次，健全惩处网络谣言的法律机制。“法律作为一种行为的标准和尺度，具有判断、衡量人们行为的作用。”^[17]最高人民法院、最高人民检察院于2013年9月发布了《关于办理利用信息网络实施诽谤等刑事案件适用法律若干问题的解释》（以下简称《两高解释》），对与网络谣言相关的行为及其刑法规制作了说明。《两高解释》第2条明确了将网络谣言相关行为纳入诽谤罪的标准，列举了7种“严重危害社会秩序和国家利益”的网络谣言诽谤情况。本文建议建立专门监管网络谣言的网络谣言控制中心，统一处理。法规制定中需要解决几个难题：一是应该区分网络谣言和言论自由的边界。一方面充分尊重公民的基本言论自由，对于发表言论者从其主观意志和客观影响两方面判断是否造谣。对于发表不实、侵犯他人隐私、明显造谣的言论进行严格惩处；二是明确《治安管理处罚法》中“情节较轻”“情节严重”的情形，增强操作性，降低自由裁量权的空间；三是不同法律制度之间的有效衔接。行政处罚与刑罚有机衔接，方便实施；四是规定相关网络媒体的传播责任；五是推行网络实名制；六是对网络谣言进行分类治理、按规处罚。

最后，建立长效教育机制。主要包括两方面：一是针对政府相关人员，进行相关的应急管理与社会治理的专业培训；二是对于社会公众则进行法制教育，加强自律，通过教育提升网民的法律素养与网络道德。“英国、加拿大、新加坡等国已经将网络素养作为国家教育体系的一部分”。^[18]根据第35次中国互联网络发展状况统计报告，在我国网民结构中，10—19岁网民占22.8%；20—29岁网民占31.5%，因此在网民教育方面，更需要重视青少年网民的素养教育。通过教育，有效提升网民对于网络谣言的“认知力、道德力、判断力、公平正义感、社会责任感”。^[19]

（四）治理手段的智能化、法治化、多元化

党的十九大进一步强调要“打造共建共治共享的社会治理格局。提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平。”^[20]新媒体时代，我们应该借助于大数据对网络谣言的规律事件发生中的高频词，对典型的造谣事件进行相应的排查、识别与预警。“大数据不仅是一种资源，一种技术，还有一种新思维。”^[21]政府需要重视开发监测、追踪网络谣言的系统软件，加强技术手段升级和研发、引进。如“美国 Agence Virtuelle 公司研发推出的 RumorBot（谣言机器人）软件，通过搜索引擎和数据库，能够分析并确定谣言的最初来源，这种谣言机器人可以实时跟踪和分析在线新闻组、聊天室、贴吧等网络空间，对网络谣言实行追踪”。^[22]强调从严查处相关网络谣言传播者，追究其民事和刑事责任。通过相关的法律制度努力打造风清气正的网络空间，完善谣言责任追究机制。对《中国互联网行业自律公约》相关内容作进一步细化，严格网络言论的管理、网络信息的传播，约束网络服务提供者做好网络言论“把关人”角色。通过“法治手段、道德说教手段、教育引导手段、网络技术手段的整合创新”^[23]，多管齐下，有效治理网络谣言。

五、结 语

网络谣言治理属于国家治理现代化的重要内容，涉及国家安全和社会稳定。加强重大事件网络谣言的治理机制创新，有利于推进政府及时发布真实信息，有效抵制谣言，避免网络谣言传播导致的社会恐慌，有利于维护社会稳定和谐，有利于塑造服务型政府、法治政府的公众形象，提升政府的公信力，有助于完善网络谣言的协同治理，促进国内应急管理领域的研究。

参考文献：

- [1] 周裕琼. 当代中国社会的网络谣言研究 [M]. 北京: 商务印书馆, 2012: 35-36.
- [2] 巢乃鹏, 黄嫻. 网络传播中的谣言现象研究 [J]. 情报理论与实践, 2004 (6): 586-589.
- [3] 谭九生, 杨建武. 网络谣言的协同治理机制构建: 基础、过程及实现 [J]. 吉首大学学报 (社会科学版), 2015 (2): 27-33.
- [4] [法] 让·诺埃尔·卡普费雷. 谣言——世界上最古老的传媒 [M]. 郑若麟, 译. 上海: 上海人民出版社, 2008: 15.
- [5] 孙丽, 余建华. 网络谣言的特征、成因与治理 [J]. 电子政务, 2014 (4): 70-75.
- [6] 张爱军, 孙贵勇. 论网络谣言的治理策略 [J]. 行政论坛, 2016 (5): 8-13.
- [7] 樊伟宏. “12岁男孩误吃毒鼠肉烤串住院”又开传, 谁在当谣言扩音器? [N]. 齐鲁晚报, 2015-7-31 (3).
- [8] [法] 古斯塔夫·勒庞. 乌合之众: 群众心理研究 [M]. 何道宽, 译. 北京: 北京大学出版社, 2016: 65.
- [9] 陶林. 服务型政府视角下的政府社会治理法治化研究 [M]. 江苏: 河海大学出版社, 2016: 274.
- [10] 107起用互联网和短信制造传播非典谣言案被查获 [N]. 中国青年报, 2003-5-9 (1).
- [11] 陈东冬. 网络谣言的治理困境与应对策略 [J]. 云南行政学院学报, 2012 (3): 122-124.
- [12] Rosnow, R. L. (1978). Rumor as communication: A contextualist approach. *Journal of Communication*, 38 (1): 10-28.
- [13] 习近平. 加快推进网络信息技术自主创新 朝着建设网络强国目标不懈努力 [J]. 紫光阁, 2016 (11): 7.
- [14] 姜胜洪. 网络谣言应对与舆情引导 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2013: 246.
- [15] 人民网舆情监测室. 网络舆情热点面对面 [M]. 北京: 新华出版社, 2012: 4.
- [16] [美] 卡斯·R. 桑斯坦. 谣言 [M]. 张楠迪扬, 译. 北京: 中信出版社, 2010: 9.
- [17] 张文显. 法哲学范畴研究 [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2001: 41.
- [18] 张娜. 风险社会语境下网络谣言的传播与治理 [J]. 中国高等教育, 2015 (10): 47-49.
- [19] 余源培. 新媒体与意识形态建设 [J]. 河北学刊, 2013 (1): 128-132.
- [20] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利 [N]. 人民日报, 2017-10-19 (1).
- [21] 何振, 杨文, 唐思慧. 大数据时代档案学教育的新常态与实践拓展 [J]. 档案学研究, 2016 (1): 117-123.
- [22] 王振. 政府应对网络舆情负面影响的路径选择 [J]. 湖北经济学院学报 (人文社会科学版), 2011 (8): 81-82.
- [23] 董经纬. 公共治理视角下网络谣言的传播及其规制消解 [J]. 理论探讨, 2016 (1): 174-176.