

延迟退休政策问题建构中的网络舆情变迁研究

徐自强 李增元

(曲阜师范大学政治与公共管理学院,山东日照 276826)

摘要:作为一种特殊的公共政策态度,网络舆情的传播受到了政策沉淀和认知定势的双重影响。在延迟退休政策问题的建构中,网络舆情是在官方行动者观点和声音的“准刺激”以及网民自身对延迟退休问题的错误认知或非理性认知定势的综合影响下形成的。反思后的启示是:人大代表、政府部门及其官员应对网络舆情的周期性变化异常敏感,他们需主动关注网络舆情变迁趋势,提升网络舆情回应的有效性并注意警惕“塔西佗陷阱”,专家学者需密切注意自己的观点经由媒体报道后的传播效应并予以准确表达。

关键词:延迟退休;政策问题建构;网络舆情

中图分类号:D601

文献标志码:A

文章编号:1671-4970(2017)06-0075-09

2015年10月29日,中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议审议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》(“十三五”规划)。在“建立更加公平更可持续的社会保障制度”一节中,“十三五”规划明确指出出台渐进式延迟退休年龄政策。这标志着近年来热议的“延迟退休”问题正式进入政策规划阶段中政策方案的设计和决策环节。传统政策过程理论将社会问题上升为政策问题的路径限定在了政府议程和公众议程之间的关系框架内,问题的边界在很大程度上会随着目标群体的边界甚至是地理空间的变化而变化。政府在绝大多数政策领域中都位于中心地位且拥有对政策问题进行建构的权力,无论某政策领域中是否出现了焦点事件。而随着国家治理体系和治理能力现代化时代的到来,以及大数据、自媒体、“互联网+”时代对政治、经济、社会和文化各个领域的逐步渗透,我们不难发现,政策问题被无处不在的信息流推展到了公众面前,变得更加具体。

互联网打破了传统政策过程理论中政策问题建构相对固有的界限,位于虚拟世界中任何一个节点上的个体可以在对社会问题的共同认知中形成舆情,并利用这种舆情飞速地影响社会问题向政策问题的转化。正如张康之教授所说,网络结构中的政策问题建构是由自主的个体来完成的,然而由于网

络中的个体处在与他人的共生关系之中,因此是在相互影响和高频互动的状态中开展行动的^[1]。鉴于此,笔者将尝试分析并回答在延迟退休最终方案尚未定型发布之前的网络舆情经历了怎样的变迁,这一变迁过程对整个政策过程的行动者尤其是官方行动者有何启示。

一、政策问题建构中的网络舆情

尽管学界对网络舆情概念的认识存在差异,但当谈及网络舆情时,一般是指媒体或网民借助互联网,对某一焦点问题、社会公共事务等所表现出的有一定影响力、带倾向性的意见或言论^[2]。在多数学者的研究中,网络舆情的分析更多地被使用在了焦点性和冲突性较为强烈的群体性事件或突发性事件中。这些群体性事件或突发性事件或者具有明显的邻避效应,或者具有鲜明的地理区域性特征,但这并不意味着只有群体性事件或突发性事件才会形成强烈的舆情,同样是直接关系到公众的自身利益,尽管不具备爆发群体性事件的条件和要素,一些目标群体范围相对广泛、利益冲突不表现在地理区域上的政策问题也会产生类似邻避效应的社会心理。网络参与虽然无法直接导致群体性事件,但它却形成了比邻避效应还要广泛和严重的社会心理和公众舆论。在互联网时代背景下,这种舆情的影响力和倾向性并不比群体性事件或突发性事件中的舆情弱。

收稿日期:2017-07-31

基金项目:山东省社会科学规划青年项目(14DZZJ02)

作者简介:徐自强(1985—),男,山东荣成人,副教授,博士,从事公共政策研究。

在公共政策中的网络舆情领域,学界的研究主要集中在网络舆情与公共政策公信力、政策过程尤其是议程设置中的网络舆情等具体方向;王琳等指出针对网络舆情自发性、零散性和某些非理性特征,应逐步扩大网络领域的公众参与,培育网民理性参与的素质和能力,完善网络舆情的公共政策吸纳机制^[3];田进等以系列“PX事件”为案例归纳了交互式网络舆情的内涵与演变特征,并指出受时机、范围及强度的约束,网络舆情存在“舆情共识-被动高回应”“舆情抗争-被动消极回应”两种交互状态,经历了“集结、共识、抗争及式微”4个演化阶段^[4];林毓铭借鉴记忆沉淀理论和持续记账法理论构建了公共政策网络舆情的演化理论模型,并指出公共政策网络舆情演化的一般流程是公共政策刺激下,记忆激活的政策沉淀与即时信息作用下的认知定势,促使网友态度倾向显化(图1)^[5]。该模型将公共政策态度的形成因素区分为政策认知与政策情绪,具有较强的说服力。

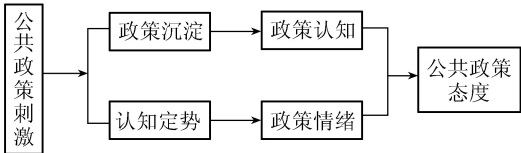


图1 公共政策网络舆情的演化过程

上述框架中,政策沉淀是指某一时期政策的残留对后续政策的潜在效应^[6]。也就是说,无论是前期政策还是后续政策,政策沉淀主要指的是官方正式政策在发布之后而产生的沉淀。根据人力资源和社会保障部官方的说法,关于延迟退休年龄的最终方案仍在设计与抉择之中。尽管延迟退休的官方正式政策的发布看似已经不可逆转,只是时间问题,但在这种条件下,我们仍然不能将公共政策的刺激视为“正式政策刺激”,而是“准政策刺激”。毕竟正式的政策尚未发布,具体的方案内容也只有指导思想和宏观原则。如果我们将视角限定在政策问题的建构或政策方案的设计或抉择环节之中,这种“准刺激”下产生的公共政策舆情或者公共政策态度所反映出来的社会心理也许会有所不同。

二、延迟退休政策问题建构中的网络舆情演化趋势

随着以微信、微博为代表的新媒体时代的到来,网络舆情的载体——网络通过其固有的优势将网民的情绪、态度和意见进行了快速整合,也推动了大数据在社会科学尤其是政治传播学中的运用。在网络时代背景下,我国网民通过网络媒介形成舆情的种类和途径变得越来越多,诸如网站留言、论坛发帖、微博评论、空间讨论等,而运用搜索引擎搜索这种行

为反而显得单一和传统起来。但是笔者认为,网民在以百度为代表的传统搜索引擎进行搜索的行为从某种程度上讲其实带有更强的主动性,是一种主动性意愿的体现。因此,笔者选择百度公司旗下的“百度指数”这一数据分析工具对网民使用百度搜索引擎搜索关于“延迟退休”这一关键词的行为进行趋势分析,从而形成结论。评论讨论部分的媒介则使用目前用户数量最多、平台公开性更强的新浪微博作为分析对象,选择新浪公司旗下的“微指数”数据分析工具对网民对“延迟退休”问题的关注、评论以及态度进行分析并形成结论。

2010年10月1日,《上海市企业各类人才柔性延迟办理申领基本养老金手续的试行意见》开始实施,上海市成为国内首个试水“柔性延迟申领养老金”的城市。自此,一直在传说中的“延迟退休”在现实中有了解对照,成为焦点话题,持续地引发了专家讨论和公众热议。鉴此将延迟退休的网络舆情变迁限定在2011年至2016年这一时间段内。

1. 延迟退休问题的网民搜索趋势——百度指数的数据分析

(1) 网民搜索指数变迁趋势

搜索指数可以显示互联网用户对关键词搜索关注程度及持续变化情况,其算法是以网民在百度的搜索量为数据基础,以关键词为统计对象,科学分析并计算出各个关键词在百度网页搜索中搜索频次的加权。输入“延迟退休”,从2011年1月1日至2016年9月15日之间,全国范围内的网民对于延迟退休进行搜索的整体趋势如图2所示。

从图2可以看出,延迟退休的百度搜索指数总体呈上升趋势,共经历过大小约4个峰值活跃期。具体来看:①2011年1月1日至2012年6月2日,关于延迟退休的搜索指数较低且平缓,周平均值基本维持在100以下;②从2012年6月3日的本周开始至2012年9月22日的本周结束,为第1个峰值期,随后降至平缓期,搜索指数周平均值从之前的98升至该峰值期最高的2045;③从2013年7月28日的本周开始至2014年3月15日的本周结束,为第3个峰值期,随后降至平缓期,搜索指数周平均值从353升至该峰值期最高的14180,期间出现过多次峰值;④从2014年12月14日的本周开始至2015年3月14日的本周结束,为第3个峰值期,随后降至平缓期,搜索指数周平均值从1018升至该峰值期最高的12323;⑤从2015年10月4日的本周开始至2016年3月5日的本周结束,为第4个峰值期,随后降至平缓期,搜索指数周平均值从686升至该峰值期最高的7775。

(2) 新闻媒体指数变迁趋势

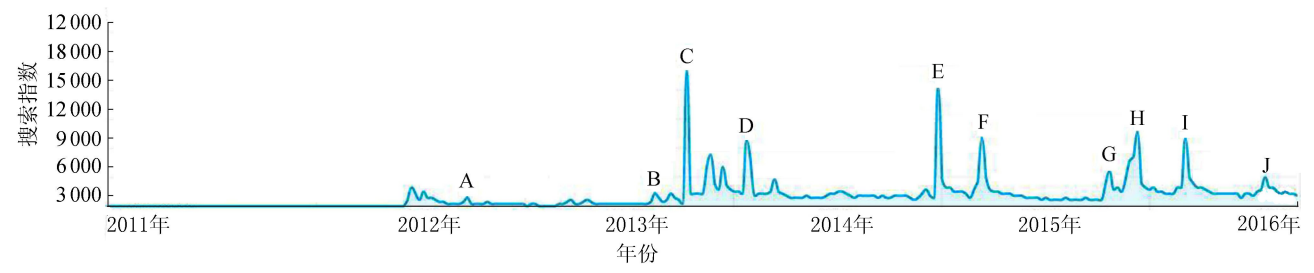


图2 延迟退休百度搜索指数趋势(2011 年 1 月 1 日至 2016 年 9 月 15 日)

媒体指数反映的是媒体在互联网上对特定关键词的关注、报道程度及持续变化情况,其算法是以各大互联网媒体报道的新闻中,与关键词相关的、被百度新闻频道收录的数量,采用新闻标题包含关键词的统计标准,数据来源、计算方法与搜索指数无直接关系。输入“延迟退休”,从2011年1月1日至2016年9月15日之间,全国范围内的百度新闻频道对于延迟退休进行收录的整体趋势如图3所示。

从图3可以看出,关于延迟退休的百度新闻媒体指数总体呈上升趋势,并呈现出较明显的周期性,共出现5个峰值活跃期。具体来看:①2011年1月至2012年5月,媒体指数总体较低且平稳;②2012年6月至2012年10月为第1个峰值期,随后降至平缓期,媒体指数最高峰值为300以上;③2013年8月至2014年3月为第1个峰值期,随后降至平缓期,媒体指数最高峰值为600;④2014年12月底至2015年3月为第3个峰值期,随后降至平缓期,媒体指数最高峰值为800;⑤2015年10月至2016年2月为第4个峰值期,随后降至平缓期,媒体指数最高峰值约为750;⑥2016年7月至2016年8月为第5个峰值期,随后降至平缓期,媒体指数最高峰值约为350以上。图3中5个峰值活跃期中百度新闻频道

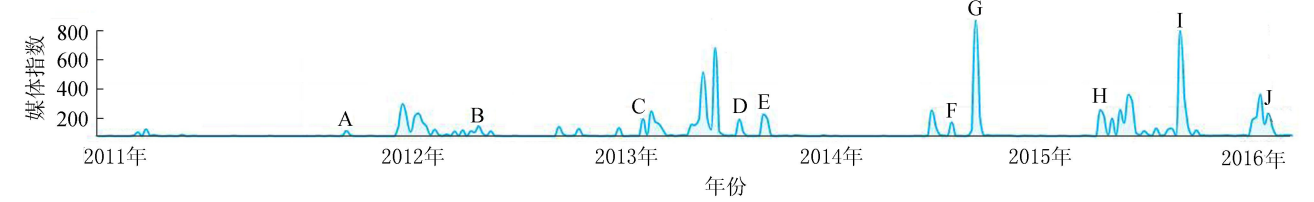


图3 延迟退休百度新闻媒体指数趋势(2011 年 1 月 1 日至 2016 年 9 月 15 日)

收录的新闻头条汇总如表1所示。

从表1可以看出:首先,从时间看,新闻媒体指数的峰值期与网民搜索指数的峰值期基本相对应,总体上说,为每年的下半年至次年的3月,所有峰值期内的最高峰值大多来自当年的3月,也就是“两会”召开的时候,尤其是2013年以来;其次,与网民搜索指数基本一致,由百度新闻频道收录的关于“延迟退休”的新闻头条几乎都来源于国内最大的几家门户网站,因官方行动者(人力资源和社会保障部及其官员、中国社会科学院及其专家等)的声音和观点最受关注。

2. 延迟退休问题的网民互动趋势——微指数的数据分析

如果说百度搜索指数和媒体指数能够从总体上反映出网民在“延迟退休”问题中的搜索行为规律,那么新浪微博无疑是网民在“延迟退休”中表达观点和进行互动的最佳平台。作为国内社交网络的代表者,新浪微博如今已经发展成为了一个包罗万象的超级社区。一方面,从用户规模的角度看,根据新浪微博数据中心2015年12月发布的《2015 微博用户发展报告》显示,微博用户群逐渐稳定并保持持续增长。截至2015年9月,微博月活跃人数已达到

表1 延迟退休百度媒体指数各峰值期新闻头条汇总

时间	头条新闻标题	来源
2012 年 3 月 7 日	王恩多:女院士呼吁女性延迟退休 冀真正实现男女平等	金融界
2012 年 10 月 12 日	人社部回应延迟退休不会实施:选择时机谨慎推进	新浪
2013 年 8 月 5 日	社保改革报告发布:延迟退休影响就业暂不可行	腾讯
2014 年 1 月 24 日	人社部:延迟退休是必然选择 有助于缓解抚养压力	中国新闻网
2014 年 3 月 3 日	人社部副部长王晓初代表:延迟退休尚无推出时间表	新华网
2015 年 1 月 26 日	中国养老双轨制正式终结 延迟退休或提上日程	网易新闻
2015 年 3 月 10 日	两会大明白:70 后 80 后注意啦,你们摊上延迟退休了	新浪新闻
2015 年 10 月 15 日	人社部:中国平均退休年龄约 55 岁 将延迟退休年龄	网易新闻
2016 年 2 月 28 日	人社部研究所:延迟退休方案 2017 年出台	新蓝网
2016 年 8 月 2 日	延迟退休方案预计年底出台 70 后受影响最大	网易财经

2.12 亿,较 2014 年同期增长 48%;日活跃用户达到 1 亿,较去年同期增长 30%;另一方面,从用户活跃度的角度看,会员用户拥有较高的活跃度。数据显示,在所有微博会员用户中,活跃用户占比 81.5%。会员用户的日均发博量明显高于日活跃用户平均水平。鉴此选取新浪微博作为分析对象,以新浪微博旗下的微指数应用为分析工具,对新浪微博用户关于“延迟退休”的互动趋势进行分析。

(1)总体趋势:2013 年 3 月 1 日至 2016 年 9 月 15 日

微指数的热词趋势是指在自定义时间段内,关键词被提及的变化趋势,统计的博文包括原创和转发。输入“延迟退休”,关于延迟退休的微博数目变化趋势如图 4 所示。从图 4 可以看出,与百度搜索指数和媒体指数变化趋势所反映出来的规律相似,新浪微博中关于“延迟退休”这一热词趋势同样呈现出了明显的峰值活跃周期性特征。具体来看:①2013 年 3 月 19 日至 2013 年 4 月 16 日为第 1 个峰值期,随后降至平缓期,峰值期内最高峰值为 33 188 条(含原创和转发,下同);②2013 年 7 月 26 日至 2014 年 3 月 10 日为第 2 个峰值期,随后降至相对平缓期,该峰值期持续时间较长,峰值期内最高峰值为 67 592 条;③2014 年 12 月 25 日至 2015 年 4 月 11 日为第 3 个峰值期,随后降至平缓期,峰值期内最高峰值为 49 944 条;④2015 年 10 月 15 日至 2016 年 4 月 7 日为第 4 个峰值期,随后降至平缓期,峰值期内最高峰值为 20 332 条;⑤2016 年 6 月 18 日至 2016 年 8 月 2 日为第 5 个峰值期,随后降至平缓期,峰值期内最高峰值为 7 882 条。总体上看,第 2 个峰值期和第 3 个峰值期关于“延迟退休”的微博互动最为激烈,尤其是第 2 个峰值活跃期。

鉴于微博数目过于庞大且峰值期持续时间较长,拟对上述总体趋势再进行分段趋势分析,以更好地呈现规律。

(2)分段趋势

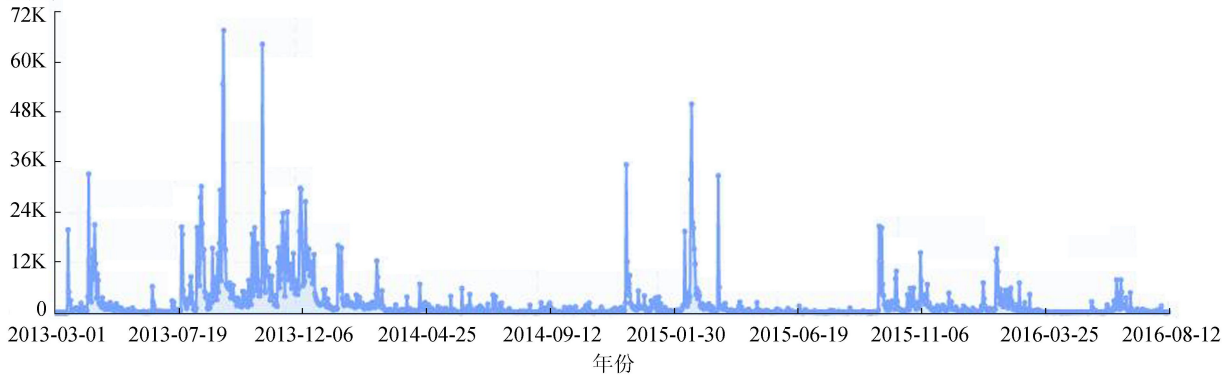


图 4 延迟退休热词总体变化趋势(2013 年 3 月 1 日至 2016 年 9 月 15 日)

根据峰值活跃期的总体态势,可以将图 4 中的总体变化趋势进一步区分为以下 4 个分段趋势:①2013 年 3 月 1 日至 2014 年 2 月 28 日,在该分段趋势中,除了 2013 年 3 月和 4 月各出现一次较为明显的峰值之外,2013 年 9 月 13 日和 10 月 28 日又分别出现了两次超过 6 万条的峰值,此外我们还可以发现,从 2013 年 7 月开始,几乎每隔几天就会有相当数量的关于“延迟退休”微博进行讨论和转发,超过 2.4 万条微博的峰值就出现了 12 次,话题性十足。②2014 年 3 月 1 日至 2015 年 5 月 31 日,在该分段趋势中,在 2014 年 12 月 25 日之前关于“延迟退休”的微博互动基本上处于平缓期,1 万条微博以上的峰值仅在 2014 年 3 月 10 日出现过 1 次。尽管在话题性不及上一分段趋势,但从 2014 年 12 月 25 日开始,该分段趋势又突然开始呈现出了井喷式峰值活跃期,即 3 万条微博以上的峰值在 4 个多月内出现 4 次,阶段性特征明显。③2015 年 6 月 1 日至 2016 年 5 月 31 日,在该分段趋势中,2015 年 6~9 月是一段关注度较低的平稳期,随后出现了两次较为明显且集中的峰值活跃期,一次是 2015 年 10~12 月,另一次是 2016 年 2~3 月,随后关注度再次降低至平缓。1.4 万条微博以上的峰值共出现 4 次,同样呈现出了较为鲜明的阶段性特征。④2016 年 6 月 1 日至 2016 年 9 月 15 日,在选取时间段的最近 3 个月的变化趋势中可以看出,峰值活跃期主要集中在 7 月,与其他分段趋势相比,总体上处于较低的平缓期,近 3 个月以来还没有出现超过 1 万条微博以上的峰值,呈现出趋弱的态势。

3. 延迟退休问题中的网络舆情变化趋势汇总

可以看出,网络舆情对延迟退休问题的主动关注是在 2013 年开始才进入峰值活跃期的,将时间均限定在 2013 年 3 月 1 日以后,对网民在百度搜索引擎上的搜索行为变化与在新浪微博上的互动行为变化进行对比汇总,不难发现:第一,延迟退休的网络舆情变迁总体上呈现出了鲜明的阶段性和周期性特

征,并非持续位于热议高峰;第二,网民搜索指数与微博热词趋势的峰值在部分时间上存在一定程度的交叉重叠,如 2013 年 10 月、2014 年 12 月和 2015 年 3 月。这说明在“延迟退休”问题上,网民在主动获取关于“延迟退休”信息的同时,也在积极地参与互动讨论;第三,热词趋势在总体上的峰值更大,说明网民通过微博对延迟退休进行互动讨论的主动意愿是比较强烈的;第四,除了每年 3 月份“两会”期间网民的常规性、主动性参与程度较高之外,搜索指数和热词趋势中反映出了一定程度的非常规性、被动性参与,也就是前文所指出的由官方行动者的声音和观点所刺激形成的搜索行为与互动行为的增多。

三、延迟退休政策问题建构中的网络舆情变迁机制

1. 总体态度:延迟退休问题的网络舆情调查汇总

关于“延迟退休”的网络讨论较早可追溯至 2008 年。从 2008—2016 年,由门户网站或调查机构在网上发起的延迟退休网络舆情调查达 19 次之多,其中 2013 年次数最多(表 2)。通过整理发现,网民对延迟退休的态度趋势呈现出持续性一边倒的特征。网民对政策本身的质疑和消极批判倾向时常发生,甚至谈及养老保险,便形成一种条件反射式的心理联想和固执成见,给政策出台和管理造成了极大的负面影响。也正是由于这种舆情势力的强大,以人力资源和社会保障部及其官员、官方思想库为代表的官方行动者近年在网络上的活动开始变得

越来越频繁:一方面,人力资源和社会保障部及其官员在新闻发布会等场合对公众尤其是网民的反对态度予以回应,频繁表示延迟退休方案仍在论证之中;另一方面,中国社科院及其部分专家则在各类媒体中发表观点,频繁表示延迟退休将成为我国养老保障发展的必然趋势,由此形成的“专家舆论”一时间强化了网民更加强烈的反对态度甚至不满情绪。这一网络舆情演化趋势在其他领域中鲜有发生。

2. 认知定势:延迟退休问题的搜索行为与互动讨论

图 2 中 4 个峰值期内将延迟退休搜索指数推至各个峰值所对应的典型代表新闻如表 3 所示。从时间看,搜索指数过万的两个时间为 2013 年 10 月与 2014 年底;从内容看,刺激网民在百度搜索引擎主动对延迟退休进行搜索的新闻,绝大多数是来自官方行动者的声音和观点。以人大代表、人力资源和社会保障部及其官员、中国社科院及其专家为代表的官方行动者所持有的关于“延迟退休”的态度是非常鲜明的,且都引发了网络舆情的峰值,即支持并建议延迟退休,延迟退休是大势所趋。此外,以财经类报纸和网站为代表的媒体所发布的关于“延迟退休”与商业养老保险之间关系问题的新闻也刺激并引发了搜索指数出现峰值。

近年来网络舆情调查的结果几乎都是一边倒的反对态度,但产生这种态度的过程和原因却无法直接从百分比中反映出来。鉴于此,本部分选取前文

表 3 延迟退休百度搜索指数各峰值期典型代表新闻汇总

日期	新闻标题
----	------

表 2 延迟退休问题的网络舆情调查汇总

时间	数据来源	调查标题	参与人数	调查结果/%		
				赞成	反对	中立
2008	人民网	退休年龄酝酿延迟至 65 岁,您怎么看	127 000	30.2	62.2	7.6
2010	搜狐网	你是否同意实行弹性退休?	363 682	62.86		
2012	环球时报	您对延迟退休年龄的看法	1 505	27.5	56.4	16.1
2012	人民网	人社部拟适时建议弹性延迟领养老金年龄,咋看	2 276 043	0.1	96.7	1.7
2012	新浪网	你是否支持延迟退休年龄?	37 426	3.5	95.5	1
2012	重庆商报大渝网	退休年龄延至 65 岁	5 000	4.16	95.84	0
2012	网络市场调研公司	你是否同意这次退休年龄男女推迟到 65 岁?	1 135	14.55	72.84	12.61
2012	中华论坛	你是否支持推迟退休年龄?	305 538	3.47	94.88	1.65
2013	搜狐网	领取退休金可否延迟	15 026	1.9	98.1	0
2013	广州社情民意研究中心	延迟退休年龄的民意调查	3 000	26	54	20
2013	中国青年报	你对延迟退休持什么态度	25 311	3.2	94.5	2.3
2013	态度 8 调查网	你是否支持延迟退休?	93	27	58	15
2013	新快报	你是否愿意接受延迟退休?	50	6	62	32
2013	态度 8 调查网	你是否支持弹性退休制度?	93	27	54	19
2013	西安统计研究院 CATI 调查中心	您是否支持延迟退休年龄	328	17.68	53.35	28.96
2013	人民网、清研咨询、优数咨询	你对延迟退休持什么态度?	1 062	31.4	68.6	0
2014	凤凰网	你怎么看延迟退休? 支持吗?	108 297	12.8	82.61	4.6
2015	《经济体制改革》公开报道	全国 28 个省级行政区关于“延迟退休”态度汇总	2 118	47	53	
2016	中国青年报、搜狐网	你是否愿意延迟退休?	169 063		91.1	

2012 年 9 月 21 日	延迟退休年龄对管理的挑战	才富·RPO 研究
2013 年 8 月 16 日	专家排除公务员延迟退休 称权利福利无延迟	法制晚报
2013 年 10 月 11 日	专家称人社部或用增最低缴费年限替代延迟退休	第一财经日报
	代表建议尽快推行延迟退休;70 岁身体还很好	新京报
2014 年 12 月 25 日	社科院建议三年内养老金并轨 2018 年延迟退休	中国新闻网
	全国人大常委会委员建议尽快实施延迟退休	南方都市报
	不能把延迟退休和大学生就业难对立起来	中国青年报
2015 年 3 月 12 日	延迟退休让养老保险基金松口气	南方日报
	代表建议延迟退休;员工早退休便逛大街跳广场舞	人民网
	中国养老金指数再被打低分 机构建议逐步延迟退休	第一财经网
2015 年 10 月 22 日	延迟退休真的来了 80 后啥好事都没赶上	中国网财经
	延迟退休激发商业养老保险需求 重阳节点燃养老保险计划	中国证券网
	延迟退休激发商业养老保险需求	京华时报
2015 年 12 月 10 日	人社部专家:拟出延迟退休政策将是稳妥方案	中国证券网
	人社部:延迟退休或每 3 年提高 1 岁 热传时间表为假	第一财经日报
2016 年 3 月 3 日	7 个问题读懂“延迟退休” 对你的养老金领取有啥影响	澎湃新闻
	延迟退休真的要来了 你需要知道的几个问题	新华网

注:峰值 D 新闻与延迟退休无直接联系

图 4 部分峰值中的代表性微博进行内容分析,由于这些代表性微博转发和评论数较多,为便于分析,无论是发布主体、观点主体还是评论主体,都将选择认证机构或认证个人为分析对象。

总体上看,从 2013 年 3 月 1 日至 2016 年 9 月 15 日,热词趋势峰值在 3 万条以上的热议微博共有 8 条,这 8 条对延迟退休热议的微博有以下共同特征:①热议微博的发布主体几乎都是新浪微博自己的认证用户“头条新闻”,由于关注者众多,因此具有强大的传播效应和能力;②除了发布主体的关注者众多以外,还有一个引发热议的重要因素,即所有 8 条微博的内容中还内含着观点主体,正是这些观点主体的身份和观点引发了网民对延迟退休的热议;③观点主体的身份主要有官方行动者、智库和媒体,如人力资源和社会保障部部长、人大代表、全国社保基金理事会书记、清华大学教授、北京青年报等,观点主体的观点基本一致,即赞成延迟退休,如延迟退休年龄、延迟领取养老金、渐进式延迟退休等;④评论主体的身份多元化,有企业职工、公务员、高校教师、媒体工作者、自由职业者等,评论主体的态度基本一致,即反对延迟退休,同时伴随着激烈的情绪,也就是存在林毓铭教授所认为的认知定势,这种认知定势具有相当程度的非理性;⑤评论主体中仅有小部分观点进行了理性的分析和判断,而非仅仅表明反对态度,或持有激烈情绪甚至谩骂。对延迟退休做出理性分析和评价的代表性舆情有:

“清华教授关于退休的荒谬建议,不是从现实多方面理性地来研究问题,而是凭着感性的冲动乱说一气,其逻辑、思考问题的方式很有问题,其极端盲目的提议严重践踏他人的正当权益,是用‘集体’的‘堂皇’之辞来蔑视个体——这是极“左”的思维惯性的体现,其提议于社会保障问题研究有害而无

益。”(编号 P9)

“坚决反对!但是退休年龄延迟基本是肯定的,这是采用新自由主义政策的必然结果。国企改革以及土地财政已经将公共财富补充社保资金来源流失殆尽。65 岁退休甚至 70 岁退休恐怕难免。”(编号 P12)

抛开上述观点的正确与否不谈,这种互动反映出部分网民在延迟退休政策问题建构中所持有的理性延迟退休网络舆情的政策态度变迁趋势自“渐进式延迟”的柔性方案的提出之后总体上呈现了趋缓的态势。越来越多的网民在选择接受这一“未来现实”的条件下参与到延迟退休的互动之中,接受现实的理性因素让之前一边倒的反对态度趋缓,还与官方行动者适时地考虑了网络舆情的总体反对态度有关,政府最终出台了相对温和的中间方案,可以看作是民意相妥协和迎合的结果^[7],这种网络舆情对政府决策的影响也是显而易见的。

3. 政策沉淀:延迟退休问题的总体部署与官方回应

如果说“十三五”规划之前的网络舆情是以非理性占据主导的政策情绪为主要内容的话,即延迟退休正式政策发布之前的网络舆情形成主要是网民在权威观点和传播效应的影响下形成的认知定势进而形成的政策情绪,那么,“十三五”规划之后的网络舆情则是以非理性参与和理性互动共存为主要内容,这一阶段的网络舆情构成相对复杂:总体部署意味着延迟退休年龄的大势将不可逆转,公众一方面需要对这一必将发生的“未来现实”选择总体上的接受,另一方面对延迟退休年龄具体实施方案又产生了新的期待、要求和猜想,这些都致使人力资源和社会保障部官方需适时地予以回应。由于具体方案尚未出台,导致网络舆情认知形成的沉淀带有较强

的不稳定性,即只要这种准刺激和官方回应一经媒体传播,就会诱发一轮网络舆情的爆发或井喷,随后便陷入平缓或沉寂。同时,周期性的特征还与我国“两会”这一特殊的政治场域有关。

4. 变迁机制:延迟退休问题建构中的网络舆情变迁机制

如果林毓铭教授的公共政策网络舆情演化模型是针对相对完整的公共政策过程中的政策态度形成的话,那么在建构这一政策过程的初始环节中,网络舆情的形成与变迁呈现出的则是另一种机制(图5)。影响延迟退休政策问题建构中网络舆情变迁的因素可以归结为权威观点(专家学者、人大代表、政协委员)、政治场域(两会)、准刺激(“十三五”规划的总体战略部署)、官方回应(人力资源和社会保障部及其官员)、传播效应(网站、微博)等。其中,公共政策刺激大致是按照“权威观点—准刺激—官方回应—具体方案”的路径进行变迁的(具体方案尚未出台);权威观点在传播效应和政治场域的作用下形成了网民的认知定势进而形成政策情绪,同时呈现周期性特征;准刺激和官方回应(在传播效应和政治场域的作用下)形成了网民对政策的沉淀进而形成政策认知。具体而言:

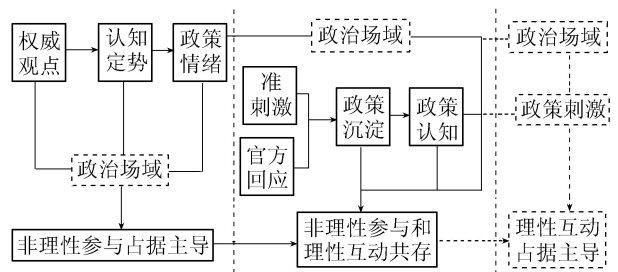


图5 延迟退休问题建构中的网络舆情变迁机制

首先,“十三五”规划对渐进式延迟退休年龄政策进行总体部署之前,关于延迟退休的网络舆情就已出现。关于延迟退休问题的网络舆情从2012年开始经历了一段相对较长的发酵期,直到2015年10月“十三五”规划中对“出台渐进式延迟退休年龄政策”总体部署之间的这一阶段,其网络舆情总体特征为“非理性参与占据主导”。由于该阶段尚未出现任何官方政策的正式规定,因此网民关于延迟退休的认知定势主要是在人大代表、政协委员的官员个人与官方思想库的部分专家学者对延迟退休政策的理性解读与趋势判断的基础上形成的,这些“权威观点”在新浪微博、各大门户网站等新闻媒体的传播效应下形成了网民关于延迟退休问题的认知定势,进而形成了“非理性反对质疑”的政策情绪,由于此时官方主体迟迟未能给予解释与回应,因此这一阶段的政策情绪直接决定了政策态度。“两

会”的政治场域和传播效应促使这种政策情绪呈现阶段性或周期性特征,即只要部分媒体转发或报道了官员或专家的一些支持延迟退休或延迟退休是大势所趋等类似的观点,就会诱发网络舆情一轮压倒性的反对质疑之声。

接着,2015年10月之后至2016年9月这一阶段的网络舆情总体特征为“非理性参与和理性互动共存”:由于具体实施细则尚未出台,“十三五”规划关于“出台渐进式延迟退休年龄政策”的总体部署是一种“准刺激”,在人力资源和社会保障部及其官员关于“延迟退休最终实施方案仍在研究论证之中”的官方回应下,经新浪微博、各大门户网站等新闻媒体的传播效应形成了网民关于延迟退休问题的政策沉淀,进而出现了“理性评论开始出现”的政策认知。与此同时,“非理性反对质疑”的政策情绪在这一阶段继续演化,与“理性评论开始出现”的政策认知共同形成了“非理性参与和理性互动共存”的政策态度。“两会”的政治场域和传播效应促使这一阶段的政策态度呈现阶段性或周期性特征。本研究据此判断,延迟退休具体方案出台后,延迟退休政策的网络舆情将由“非理性参与和理性互动共存”变迁至“理性互动占据主导”。

四、延迟退休政策问题建构中网络舆情变迁的启示

正如林毓铭教授所言,网络公众在延迟退休问题中的多数认知定势其实是缺乏准确判断的,尤其是当某一政策的具体实施方案尚未出台之前,网络舆情会直接受到权威观点的影响,并在传播效应的影响下呈现阶段性和周期性特征。网络公众可能会将延迟退休问题建构成为“养老金出现缺口、入不敷出”“延迟退休会产生就业挤出效应”等问题,这的确需要从社会保障研究领域给予正确的、科学的分析与判断,但是从上述网络舆情的变迁趋势中我们又必须承认,从公共政策研究的角度看,官方行动者尤其是立法机关及其委员或代表、政府部门及其负责人、体制内思想库及其首席专家等政策主体的观点和回应对网络舆情的各个阶段所形成的政策情绪和政策认知都是决定性的。也正如张康之教授所言,网络空间中的政策问题建构已经开始出现了由传统的“中心—边缘”结构向“去中心化”过程转变的趋势。这一“去中心化”的新趋势,为包括延迟退休在内的影响范围更大、网络舆情更敏感的政策问题的建构过程提出了更高的要求:

1. 政府部门及其官员须对政策周期较长、影响范围更大的社会公共问题的网络舆情的周期性变化

和结构性保持敏感

网络公众的公共政策态度在很大程度上取决于政策沉淀和认知定势的影响,这一点基本上符合林毓铭教授所构建的框架及其核心观点,但是在延迟退休这一政策过程中,“十三五”规划明确的渐进式延迟退休年龄政策仅仅是一种“准刺激”,具体方案尚未出台并一直处于研究论证之中,这意味着延迟退休政策周期必然的长期性。所以,真正对网络舆情的形成产生实际或直接影响的并不是已经出台的政策,而是官方行动者尤其是政府官员、人大代表以及专家学者的观点和声音。这种公共政策态度所内含的反对情绪甚至从对延迟退休本身的反对扩散至对观点的抨击甚至对官员、代表和专家本人的谩骂。此外,从网民微博评论的内容和观点看,网络舆情的周期性变迁在总体上还表现出了网民对延迟退休由非理性谩骂到理性探讨变迁的特征。尽管反对态度的总体趋势没有发生根本转变,但也正是由于官方行动者关注并回应了这一反对的总体态度进而出台的是相对温和的中间方案,才致使这一制度安排得到了基本的缓和,如果新的制度安排不能兼顾和解决潜在的来自制度本身、市场和家庭等多方的排斥,其制定和执行就势必会受到利益受损群体的阻挠和反抗,这也正是延迟退休政策出台过程异常曲折的主要原因所在^[8]。尽管网络舆情的总体态度是反对占据主导,但具体到延迟退休意愿,研究还可以发现舆情中还存在结构性特征,即不同特征的群体之间存在较大差异,未来退休年龄改革需注重灵活性、包容性,甚至通过各种配套改革措施来引导不同群体选择自己合意的退休年龄^[9]。

2. 政府部门及其官员还需提升网络舆情回应的有效性并注意警惕“塔西佗陷阱”

一方面,从网络舆情是否得到回应的角度看,延迟退休中的官方行动者在促使其由社会问题上升为政策问题时的行动逻辑遵循的仍然是传统的问题建构逻辑,而忽视了网络舆情,或者在一片反对的网络舆情中被动地进行回应;另一方面,从网络舆情的回应效果看,官方行动者回应的有效性较差,体现出了官方行动者对网络舆情的把握存在缺失与不力,相当一部分网民把政府制定延迟退休政策看作是社会保障基金出现缺口的信号,从而猜测、联想进而形成舆论。这种舆论对于政府的公信力将产生不良影响,从某种程度上讲,比群体性事件或突发性事件中所折射出的政府公信力缺失还值得引起重视。随着新媒体和网络化时代的到来,网络空间中的政策问题建构的“去中心化”意味着网民成为信息获取、发布的主体,传统媒体不再拥有信息发布的垄断地位,

“塔西佗陷阱”正随着传播方式的变迁成为公共管理中需要频繁面对的挑战,尽管“塔西佗陷阱”并非网络时代独有,但网络的传播效应着实让政策问题建构的难度倍增,一旦官方回应陷入这个陷阱,公信力的重拾将异常困难。因此,无论是人大代表还是政府官员,作为具有主导性地位的政策主体,一方面应密切关注网络舆情对政策问题建构时所产生的偏差,给予主动、及时、科学的回应,纠正这种偏差,尤其是在网络舆情初期,应以安抚情绪和及时辟谣为主要策略选择;另一方面应真实坦诚地发布信息,在强调突出专业性的同时也留有余地,兼顾网络公众的情绪。世界范围内延迟退休政策实践的经验告诉我们,以政府为核心的官方行动者的确是延迟退休的主导力量,但各种社会力量的参与、博弈和支持是必不可少的,只有基于充分的协商才能达成社会契约,否则即使有最好技术设计的退休政策也会功败垂成^[10]。

3. 专家学者需密切注意自己的观点经由媒体报道后的传播效应并予以准确表达

抛开清华大学杨燕绥教授的观点本身不谈,专家的观点也好结论也罢,是表现在结果意义上的。无论是国内外的比较,还是理论基础的适切性,也无论是逻辑框架的设计,还是方法的选择,从科学意义上讲,社会科学同自然科学一样,任何一个有说服力的观点或结论都离不开科学严谨的论证过程。而与自然科学不同的是,公众对于社会科学中的绝大多数问题都有着自己的认知模式,能够也愿意进行判断和评价。举个例子,他们可能对什么是转基因科学无法做出判断与评价,但是一则转基因食品对人体不利的新闻,就足以让他们对相关的公共政策和专家观点产生持续性的反对态度,即便没有经过媒体传播效应的放大。因此,在经由各类媒体对自己的观点进行传播时,专家应时刻注意自己的措辞以及有可能引发的舆论效果,尤其是自己的观点影响到大规模的利益相关者时。

4. 新闻媒体应在保证信息完整呈现的同时积极对网络舆情的非理性互动予以疏导

从延迟退休的网络舆情变迁中不难看出,由于拥有庞大的粉丝数量,以新浪微博旗下的头条微博为代表的部分媒体拥有超强的传播速度与影响力,这是网络舆情对延迟退休形成政策认知与政策情绪的重要因素之一。因此,新媒体应保证官方行动者的声音被完整地呈现和准确地表达,而不能以标题党的报道方式吸引眼球。此外,新媒体还应应对网络舆情中的非理性互动进行积极地疏导,推动网络舆情由非理性向理性转化。

5. 网民应在提升自身参政议政素质和能力的条件下理性、良性地参与公共政策互动

虚拟性和匿名性是网民及时快捷参与政策议程的另外两个显著特征,如何做到理性参与、良性互动是网络舆情治理的关键所在。与政策过程的其他环节略有不同,网民对于政策问题建构以及议程设置环节的参与动机和互动意愿显然要更强一些,必须要通过规范化、制度化、合法化的网络参与互动机制建设,才能有效地培育网民理性参与公共政策的素质和能力,实现良性互动。

渐进式延迟退休已然成为大势所趋,不可逆转。但在网络舆情一片反对声的简单化情绪背后,却隐藏着许多公共政策、公共管理以及国家治理的问题。在简单化情绪的背后,我们会看到,网民不会仅仅把延迟退休当作是一个简单的社会保障问题,他们会自然地把延迟退休问题与其他政策领域的问题联系在一起,如人类寿命、消费物价指数、环境污染、食品安全、医疗质量等。事实上,随着社会的发展,公共政策所面临的公共问题的边界本身也变得越来越模糊,公共问题背后隐含的利益格局本身就是相互交织在一起的,这就对公共政策的科学性和衔接性提出了更高的要求,延迟退休问题的建构也不例外。围绕延迟退休制定相关的配套制度体系,同步推进渐进式延迟退休政策与养老金制度改革、建立退休年龄政策的约束与激励机制,都是渐进式延迟退休政策实施中不可缺少的重要支持条件^[11]。

参考文献:

[1] 张康之,向玉琼. 网络空间中的政策问题建构[J]. 中国社会科学,2015(2):123-138.

[2] 姜胜洪. 网络舆情的内涵及主要特点[J]. 理论界,2010(3):151-152.

[3] 王琳,漆国生. 网络舆情视域中公共政策公信力危机治理[J]. 理论月刊,2011(2):60-62.

[4] 田进,朱利平,曾润喜. 网络舆情交互触发演变特征及政策议题建构效果——基于系列“PX 事件”的案例研究[J]. 情报杂志,2016(2):133-138.

[5] 林毓铭,刘冀楠. 公共政策的网络舆情演化分析——以延迟退休年龄政策为例[J]. 情报杂志,2016(8):151-155.

[6] 陈姣娥,王国华. 网络时代政策“误读”现象与反思[J]. 求实,2012(2):63-66.

[7] 韩克庆. 延迟退休年龄之争——民粹主义与精英主义[J]. 社会学研究,2014(5):120-139.

[8] 王洛忠,张艺君. 福利三角理论视角下延迟退休年龄政策选择分析[J]. 理论探讨,2016(4):132-137.

[9] 李琴,彭浩然. 谁更愿意延迟退休? ——中国城镇老年人延迟退休意愿的影响因素分析[J]. 公共管理学报,2015(2):119-128.

[10] 刘文,焦佩. 国际视野中的延迟退休演进[J]. 中山大学学报(社会科学版),2016(1):182-196.

[11] 席恒,翟绍果. 我国渐进式延迟退休年龄的政策机制与方案研究[J]. 中国行政管理,2015(5):107-112.

(责任编辑:吴 玲)

(上接第 66 页)

弄虚作假主体的法律责任与强化监测机构管理层的注意义务来完善监测主体的法律责任。

本研究基于比较法的视角,旨在针对我国环境监测主体制度层面的问题,借鉴性地吸收日本的成功经验,提供自身改革的制度基础。作为一种理论探索,能否发挥实效,仍有待于实践的检验。

参考文献:

[1] 舒旻. 环境监测制度构建的重点与难点[J]. 环境保护,2011(8):41-43.

[2] 蒋火华. 日本的环境监测[J]. 环境监测管理与技术,2003(5):44-46.

[3] 大阪政府. 环境管理室 [EB/OL]. [2017-08-29]. http://www.pref.osaka.lg.jp/s_kankyokanri/.

[4] 卢洪友,祁毓. 日本的环境治理与政责任问题研究[J]. 现代日本经济,2013(3):68-79.

[5] 横滨政府. 横滨市环境监视中心 [EB/OL]. [2017-09-01]. <http://www.city.yokohama.lg.jp/front/welcome.html>.

[6] 郝冰. “企业环境监督员”法律制度研究[D]. 北京:中国政法大学,2009.

[7] 柏仇勇. 环境监测事权划分与管理体系改革[J]. 中国机构改革与管理,2017(3):36-39.

[8] 陈兴玲. 垂直管理改革后县级环境监测工作的思考[J]. 环境监控与预警,2017(3):67-71.

[9] 王勇. 环境犯罪立法:理念转换与趋势前瞻[J]. 当代法学,2014(3):55-68.

[10] 佐藤孝弘. 对董事注意义务和忠诚义务的渊源分析[J]. 经济与管理,2011(9):44-45.

(责任编辑:许宇鹏)

《河海大学学报(哲学社会科学版)》征稿简则

《河海大学学报(哲学社会科学版)》经国家新闻出版署批准,于1999年3月创刊。

1. 本刊坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,关注传统学科、基础理论研究,特别注重应用学科、边缘学科、新兴学科以及各学科之间的交叉渗透和综合研究,以推进马克思主义理论和各学科的理论同我国现代化建设实践的结合。

2. 本刊为社科类学术期刊,主要刊登马克思主义理论、环境与社会、管理与经济等社会科学方面的研究成果。本刊可供上述有关专业的研究人员、管理人员和高校师生阅读和参考。本刊优先发表社会科学基金资助项目及其他重大项目的研究论文。

3. 本刊已入选《国家哲学社会科学学术期刊数据库》《万方数据数字化期刊全文数据库》《中国期刊全文数据库》《中文科技期刊数据库》等数据库或网站。作者投稿时如无特别声明即被视为同意本刊通过上述媒体为读者提供服务;如有异议,请在投稿时说明。

4. 来稿要求和注意事项

(1)文稿务求内容正确,应注重创新或学术创见;重点突出作者论文的新贡献;要求文字精炼,结构严谨,数据可靠(重要数据请注明出处);避免写成报告、讲义和学位论文的缩写形式。文稿内容不能泄露国家秘密,在政治或涉外问题上符合国家政策。

(2)文稿应提供中英文篇名、作者姓名及单位名称,并编写中英文摘要(约250个汉字)和关键词(4~6个)。

(3)文稿中的图表应设计合理、大小适当。请使用三线表。图表应排在正文引用处,先文后图表。

(4)参考文献择作者亲自阅读、本文引用、公开发表或有案可查者列出,采用顺序编码制。常用著录格式(常用参考文献类型:期刊论文[J];专著[M];论文集[C];学位论文[D];标准[S];报告[R];报纸[N];专利[P];电子文献[EB/OL]):

[1] 作者名(外文姓前名后). 论文篇名[J]. 期刊名,年份,卷号(期次):起止页码.

[2] 编著者(外文姓前名后). 书名[M]. 版次. 出版地:出版者,出版年:起止页码.

[3] 作者. 题名[C]//文集编者. 文集名. 出版地:出版者,出版年:论文起止页码.

[4] 作者. 学位论文名[D]. 地名:学位授予单位,年份.

[5] 作者. 报告名[R]. 收藏地:收藏单位,年份.

[6] 作者. 题名[EB/OL]. [引用日期]. 获取和访问路径.

5. 本刊仅接受网上投稿(唯一网址:www.hehaiqikan.cn),请勿一稿多投。作者投稿,文责自负,本刊只对稿件作文字上的修改。请勿一稿多投。来稿满2个月没有收到本刊录用通知,请自行处理。

6. 本刊对录用发表的文章,将按本刊与作者约定的稿酬标准支付稿酬。所付稿酬包括本简则第3条所列媒体的著作权使用费;同时向作者赠送当期样刊。

7. 本刊地址:江苏省南京市西康路1号《河海大学学报(哲学社会科学版)》编辑部

邮编:210098 电话:83786376 电子信箱:sk1999@vip.163.com