

中国政务微博发展与社会管理创新研究

马亮

内容提要

大力推动以微博、社交网络等为代表的新兴信息技术的运用,加快社会管理创新,是当前中国社会转型期面临的一项紧迫任务。政务微博是政府部门及其工作人员开通的官方微博,对于增进政民互动、改善电子政务服务、加强社会管理并提升政府公信力具有重要价值。本报告对2012年中国政务微博的发展情况进行评估和分析,对其未来发展趋势进行综合判断和预测,并提出进一步发展政务微博的对策建议。

发展速度快、发展规模大、覆盖面广等是中国政务微博发展的主要特点。统计预测,2012年中国政务微博的总数将逼近10万个,远远超过国外任何一个国家的政务微博数量,当之无愧成为“政务微博大国”。分析认为,来自政府之间的竞争压力、上级政府部门的直接推动、公众诉求的驱动压力以及政府部门和公务人员之间的学习,是推动中国政务微博快速发展壮大的主要因素。

政务微博在短短三年时间内迅速崛起并产生了巨大的社会影响和作用。首先,政务微博加强了政民互动,树立了政府执政为民的良好形象,为进一步提升政府公信力提供了强有力的支持。其次,政务微博极大地方便了公众的公共服务诉求,发挥了传统媒体和政府网站所无法比拟的功能。最后,政务微博也在推动公众民主参政议政和政民良性互动方面进行了有益探索。

虽然中国政务微博获得了长足发展,但在分布情况方面仍然存在值得改进的地方。政务微博的地理空间分布非常不均衡,呈现东高西低、南强北弱的总体局面,东南沿海地区政务微博的开通数量和影响力都显著强于中西部内陆地区。政务微博的发展仍然主要以基层政府为主,中央和省市政府的比例还较低,未能形成“上下联动”的有效格局。新闻、公安、团委等部门积极响应,特别是公安微博“一枝独秀”的状况十分突出,而其他部门则发展迟缓。政务微博的粉丝结构呈现年轻化、发达地区居多等特点,服务对象覆盖面不足和潜在“数字鸿沟”进一步拉大的趋势值得关注。

当前中国政务微博面临的主要问题表现为:(1)政务微博更新不足,“僵尸微博”现象频现,可持续发展令人担忧;(2)政务微博规范化管理不足,社会公信力难以持久;(3)如何协调政务微博与政府网站的互动关系,目前仍然尚未有效突破;(4)政务微博的多账号管理混乱,动态维护面临挑战;(5)政务微博的运营管理尚未正式化、制度化和组织化,存在“忽冷忽热”的非持续性现象;(6)政务微博在推动跨部门合作和跨区域联动方面表现突出,但其作用仍然有待于进一步发挥;(7)政务微博的账户管理和信息安全堪忧,加强安全管理和防范成为

重中之重。

总体来看，中国政务微博的发展趋势将呈现以下几个特点：（1）政务微博仍将进一步发展，预计还将需要 1-2 年的时间才会趋于平缓；（2）政务微博日趋呈现多元化发展态势，办出特色成为政务微博下一阶段发展的重点之一；（3）政务微博的组团式、集群化发展特点明显，区域联动和部门协同成为其发展关键；（4）政务微博日趋品牌化，网络号召力和品牌效应越来越明显。

本报告建议，进一步推动政务微博发展和社会管理创新需要做好以下几个方面。（1）建立一个政府性质的政务微博协调管理机构，推动政务微博的身份认证、备案登记和统一管理；（2）出台政务微博使用指导手册，强化政务微博培训教育，使公务人员能够应对信息技术 2.0 时代的管理挑战；（3）加强政务微博的线上线下的互动和管理，实现虚拟世界和现实世界的有效对接；（4）建立“防火墙”，加强政务微博安全管理，避免帐户泄露导致其被违法利用。

一、引言

经过改革开放以来 30 余年的高速增长和社会发展，中国成功实现了经济体制转轨和社会转型，但社会发展不平衡和社会管理能力不足的问题依然十分突出。从国际经验来看，当经济发展到一定阶段时，如学者们多数认可的人均 GDP 达到 3000 美元时，社会不稳定因素高度积聚，加强社会管理和实现社会融合就成为最为重要的政府工作。在全球化、城市化和信息化日益加速的时代，如何创新社会管理模式，推进和加强政民互动，是各级政府部门面临的紧迫课题。长期以来，“门能进、脸难看、事难办”，是老百姓对政府“衙门”的一种普遍看法，一定程度上影响了人民满意度和政府公信力。虽然政府上网工程通过信息技术的导入和政府业务流程的再造，在一定程度上缓解了这种公众信任危机，但就其实际效果而言，仍然有许多可圈可点之处。部分政府网站信息空白、缺少更新和维护、内容陈旧无用、网上服务形同虚设等等问题，都在很大程度上制约了电子政务对政民互动和社会管理创新的贡献。由于中国社会自组织和非营利组织发展严重滞后，推动社会管理创新和提升社会管理能力的重任便不可避免地落在了各级政府部门的肩上。但是，怎样破解社会管理难题，特别是采用新型社会管理工具，仍然是一个亟待破解的难题。某种程度上说，微博的出现和政务微博的运用，为中国社会管理创新提供了一个不容忽视的转型窗口和发展契机，并越来越受到各级政府部门的重视。探讨和研究政务微博对中国社会管理创新的重要意义和发展前景，就成为当前和今后一段时期值得关注的关键课题。

微博是一种新型信息技术，与社交网络等共同构成 Web. 2.0 技术的核心应用。微博通过 140 个字的简短讯息来实现互联网上的快速无缝隙交流，这种免费、

开放、互动、迅捷的信息沟通方式很快风靡全球，并引发了一场“微博革命”，以至于李开复著书认为微博“改变一切”^[1]。区别于传统的媒体模式，这种自媒体（或社会媒体、社会化媒体）模式使人人都能手握话筒发表言论，真正实现了广开言路的目的。虽然微博的历史相比电子邮件和浏览器的历史来说相对年轻，但它却在极短的时间内就一跃而起成为互联网的新宠儿，充分展现出其较强的应用力、延展性和适用性。2010年被认为是中国的“微博元年”，微博在这一年井喷式、爆发式的发展，使之成为当年最热点的一个现象¹。

2012年7月19日，中国互联网络信息中心（CNNIC）发布的《第30次中国互联网络发展状况调查统计报告》显示，截至2012年6月底，中国网民数量达到5.38亿，互联网普及率为39.9%（即网民数量占总人口的比例，是反映互联网渗透程度的关键指标）。手机网民规模达到3.88亿，占网民总数的72.2%，手机首次超越台式电脑成为第一大上网终端。微博在手机网民中的使用率提升5.3个百分点至43.8%，成为使用率增幅最大的手机应用。2011年6月底，微博用户数增速为208.9%，网民使用率增加26.4个百分点。至2012年6月底，中国网民使用微博的比例已经过半，达到50.9%，比2011年底增加2.2个百分点；用户数量达到2.74亿人，较2011年底增长9.5%。从网络外部效应的角度来说，微博已走过早期数量扩张的初始阶段，用户数增速回落。但值得注意的是，手机微博用户数量增长仍然明显，用户数量由2011年底的1.37亿增至1.70亿，增速达到24.2%^[2]。

政务微博是指政府部门及其工作人员采用微博技术而开通的官方微博，是政府信息技术应用的新表现，对于增进政民互动、改善电子政务服务、加强社会管理并提升政府公信力具有重要价值。作为政府2.0^[3]的有效构成部分，政务微博的发展是电子政务发展的新阶段^[4]。如果说2010年是“微博元年”的话，那么2011年可被称为“政务微博元年”。“忽如一夜春风来，千树万树梨花开。”用这句诗句来形容政务微博在中国的扩散和发展一点也不夸张。在过去的两年里，中国各地、各级政府及各部门纷纷开通官方微博并“零距离”与网民互动，掀起了中国电子政务和社会管理创新的新篇章。“平安肇庆”、“平安广东”、“平安北京”，……，一系列以“平安”打头的公安微博如雨后春笋般涌现，以至蔚然成风，形成一股“平安中国”风。如此多的公安微博在如此短的时间内扩散到如此广阔的地域空间，并获得了如此广泛和强烈的社会瞩目。其他政府部门也不甘示弱，很快加入开博的热潮中，从而使中国政务微博的发展速度持续加速。

2012年2月8日，国家行政学院电子政务研究中心发布的《2011年中国政

¹ 中国第一家政务微博究竟是谁已难以考证，但据媒体报道，2009年末中国即已出现了若干先锋政务微博。2009年11月21日，云南省政府新闻办针对昆明市螺蛳湾批发市场的群体性事件开设了国内第一家政府微博——“微博云南”。参见：李映青. 云南省首开国内政府微博. 中国日报, 2009-11-26, http://www.chinadaily.com.cn/zgzx/2009-11/26/content_9056573.htm.

务微博客评估报告》显示，截至 2011 年底，中国政务微博总数达到 50561 个，较 2011 年初增长了近 8 倍（776.58%）。党政机构微博客共 32358 个，2011 年新增 27400 个；认证的党政干部微博客共 18203 个，2011 年新增 17393 个^[5]。

2012 年 7 月 13 日，人民网舆情监测室联合新浪微博共同发布的《2012 年上半年新浪政务微博报告》显示，截止 2012 年 6 月 10 日，新浪微博认证的各领域政府机构及官员微博已达 45021 家，较去年年底增长近 150%。其中，政府机构微博为 25866 家，党政官员微博为 19155 个；省部级以上政府机构微博 58 个（去年年底 35 个），省部级以上政府官员微博 30 个（去年年底 14 个）；厅局级以上政府机构微博 1154 个（去年年底 429 个），厅局级以上官员微博 331 个（去年年底 268 个）^[6]。

当国外一些政府还在对社会媒体技术应用持怀疑和审慎态度时，中国各级政府部门已经积极投身其广泛应用。以公安微博“平安”系列为代表的政务微博的爆发，日益成为中国社会管理创新的新风向标，而对其关注和研究也具有至关重要的意义。与此前任何一种政府创新（如办公自动化系统、政府网站、政府内网、信息公开等）相比，政务微博的发展速度都是史无前例的。政务微博在短短不到两年的时间里就完成了中国多数政府机构和公务人员的全覆盖，其渗透力和辐射力十分巨大。不过，这种快速扩张和发展的局面也应引起充分的重视，避免“昙花一现”的结果发生，还需要政府部门更加深入地利用和研究政务微博，真正有效发挥这一管理利器的潜在作用。

本报告将依托作者的博士论文《政府信息技术创新的扩散机理研究》^[7]及相关研究^[8,9]，对 2012 年中国政务微博（特别是公安微博）的发展情况进行评估和分析，对其未来发展变化进行预测，并提出进一步发展政务微博的对策建议。本报告首先对中国政务微博的现状进行分析，并聚焦研究“一枝独秀”的公安微博，对政务微博的地理分布、开通时序、部门分布及影响力等进行评估，并分析这种现状产生的原因。其次，本报告梳理了当前中国政务微博发展中存在的问题与挑战，如“僵尸”政务微博、政务微博公信力、政务微博运营管理、多账户管理、政务微博与网站的关系等进行深入研究，并剖析问题出现的原因。再次，本报告探讨了中国政务微博的未来发展趋势，对政务微博进一步扩散的趋势及新特点等进行研究。最后，本报告结合当前的发展态势及国外相关实践经验，提出中国政务微博进一步健康发展的对策建议。

二、2012 年中国政务微博发展现状分析

（一）中国政务微博的总体发展规模

政务微博的快速发展和井喷式增长,使任何试图对其整体规模进行概括的努力很快就会过时。仅新浪微博每天就会新增百余个政务微博,如果将腾讯微博、人民微博等主流微博平台纳入分析,将会产生一个更大的规模估计。虽然中国由于网络信息安全考虑而屏蔽了国外的 Twitter、Facebook 等微博和社交网络运营商,但本土微博平台已逐渐发展壮大并呈现集聚效应,日益表现为新浪和腾讯两大微博平台的角力。因此,目前针对政务微博规模的监测主要集中在这两大微博平台。目前针对政务微博的规模估计方面,已经出现了许多值得欣喜的努力。以下将对主要的政务微博评估研究进行简介。

2011 年 4 月,复旦大学“舆情与传播研究实验室”利用专业舆情监测分析系统对新浪、腾讯、人民网三大微博运营商进行研究,完成国内首份《中国政务微博研究报告》。研究显示,截至 2011 年 3 月 20 日,全国范围内共有实名认证的政务机构微博 1708 个,政府官员微博 720 个,总计获得 2428 个政务微博^[10]。

2011 年 3 月,人民网舆情监测室对政务微博进行了不完全统计,发现活跃的党政机构微博 400 多个,官员微博 200 多个^[11]。随后,他们又分别发布了《新浪政务微博报告》^[12]和《腾讯政务微博地图》^[13],对政务微博进行全面监测。

2011 年 11 月,上海交大公共关系研究中心发布研究报告,主要基于新浪微博提供的数据,发现截至 2011 年 11 月 5 日,新浪政务微博总数已达 18694 个,其中政府机构微博数 10023 个,公务人员微博数 8671 个^[14]。

区别于单独监测某个微博平台,国家行政学院电子政务研究中心则选择对三大主流微博平台进行综合监测^{[5]2}。研究显示,截至 2011 年底,中国政务微博总数达到 50561 个。

最近,人民网舆情监测室发布的 2012 年上半年新浪政务微博调查显示,截止 2012 年 6 月 10 日,新浪微博认证的各领域政府机构及官员微博已达 45021 家^[6]。如果将腾讯微博和其他微博平台的政务微博计算在内,2012 年中国政务微博的总数将逼近 10 万个。2011 年 2 月对 Twitter 的调查显示,政务微博的数量也在稳步增长,英国有 187 个地方政府开通了政务微博^[15]。2012 年 5 月, Lunceford 发布的清单显示, Twitter 上共有超过 4500 个可以确认的政务微博³。2012 年 7 月, Thomler 对澳大利亚的统计显示,共有 626 个政务微博。其中,联邦政府 142 个,占 23%;州政府 333 个,占 53%;地方政府 151 个,占 24%⁴。其他来自墨西哥、德国、韩国等国家的统计数据也未能超过中国^[16,17]。中国的政务微博总数远远超过国外任何一个国家的政务微博数量,当之无愧可以将中国称为“政务微

² 不过,笔者与其研究人员沟通后了解,鉴于人民网政务微博的份额远小于新浪和腾讯,他们决定在 2012 年以后仅监测后两大微博平台。

³ Lunceford, Steve. GovTwt releases data set for 4,500 tagged IDs, May 31st, 2012, <http://www.blog.govtwt.com/2012/05/31/govtwt-releases-data-set-for-4500-tagged-ids/>.

⁴ 参见: Thomler, Craig. Australian government Twitter accounts, eGov AU, <http://egovau.blogspot.sg/p/australian-government-twitter-accounts.html>.

博大国”。

（二）中国政务微博的分布情况

虽然中国政务微博获得了长足发展，无论是在规模、覆盖率和活跃性等方面都取得了令人瞩目的进步，但在分布情况方面，仍然存在值得改进的地方。中国政务微博在地理空间、机构/个人、行政层级、职能部门和粉丝结构等方面都有许多需要关注的现象。

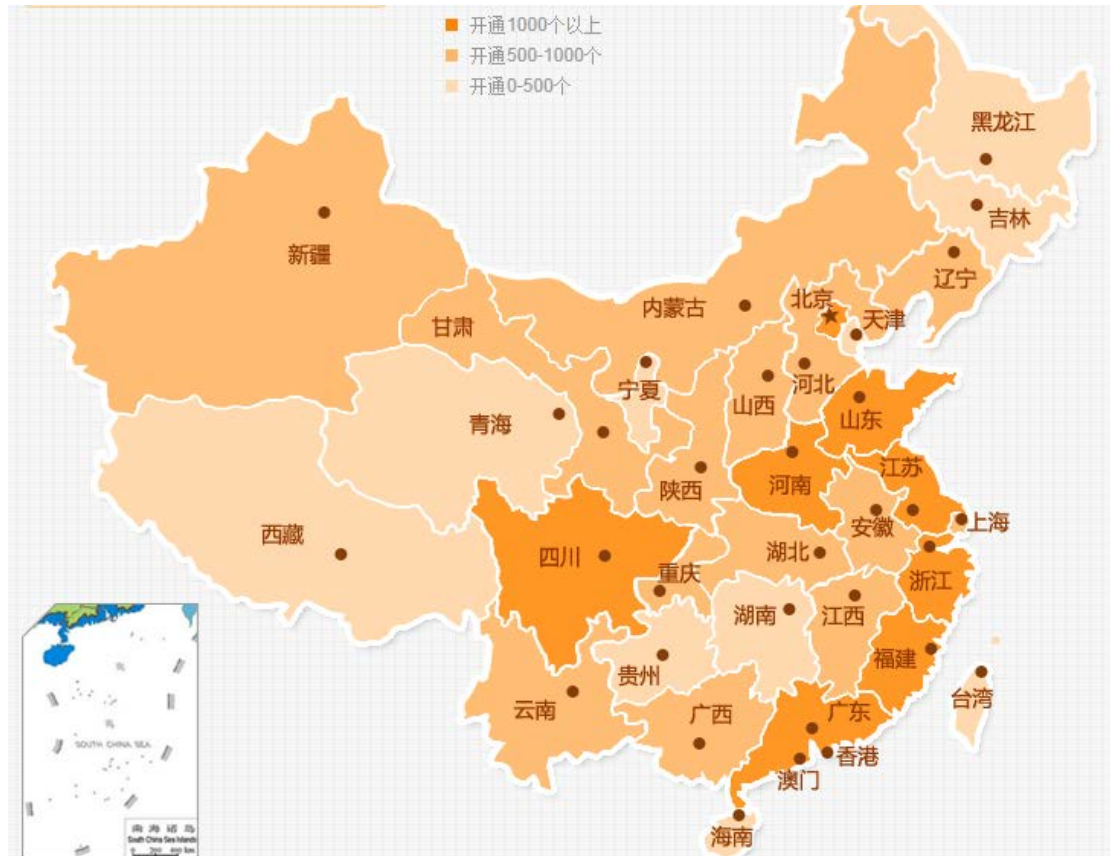


图 1 中国政务微博的地理分布

资料来源：新浪微博广场的“政务厅”，2012/9/5 登录，<http://gov.weibo.com/government/index.php>。

从地理空间来看，政务微博的分布非常不均衡，一定程度上是中国经济社会发展阶梯的虚拟映射。以新浪微博平台上的政务微博为例，中国政务微博的地理分布呈现出比较明显的东高西低、南强北弱的总体局面，东南沿海地区在政务微博的开通数量方面显著多于中西部内陆地区。这一点同中国经济社会发展阶段的地理分布相吻合，表明经济社会发展水平越高的地区更有可能开通更多的政务微博。东部地区的北京、山东、江苏、浙江、福建、广东等省份都开通了 1000 个以上的政务微博，中西部地区仅有河南和四川达到这一数量。其他省份多数已开通了 500 个以上的政务微博，但也有一些省份（如黑龙江、吉林、贵州、湖南、青海、宁夏、西藏等）开通的政务微博数量不足 500 个。不过，值得关注的是这些开通政务微博相对较少的地区在政务微博的增长率方面则表现突出，说明后发

优势仍然在持续发展作用，将会在未来缩短发达地区和欠发达地区在政务微博扩散方面的差距。

不仅政务微博的数量分布存在明显的地理空间不均衡，政务微博的影响力方面也存在类似现象。新浪微博中 200 个最具影响力和代表性的党政机构和公务人员微博账户也主要集中在上述东南沿海发达地区，其分布情况同政务微博数量分布如出一辙^[6]。2011 年 4 月 11 日和 2011 年 12 月 24 日，正义网络传媒研究院分别发布了《政法类微博影响力报告》的 1.0 版和 2.0 版，依据腾讯微博的数据公布了公检法司四类政法机关微博影响力排行和政法官员微博影响力排行。报告显示，除西藏自治区外，中国大陆 30 个省（自治区、直辖市）的政法机关或官员均已在腾讯微博开通官方微博。开通政法类微博数量排名前十的分别为：黑龙江（3192 个）、江苏（636 个）、河南（441 个）、山东（284 个）、河北（268 个）、湖北（260 个）、云南（224 个）、福建（216 个）、广西（206 个）、四川（186 个）。网络影响力排行前十的政法机关微博，依次是山东省济南市公安局、广东省肇庆市司法局、广东省肇庆市公安局、广东省公安厅、广东省汕尾市公安局、广东省梅州市公安局、湖北省人民检察院、浙江省温州市公安局、云南省红河州公安局、河南省高级人民法院。其中，公安机关微博共计 7 家，检察院、法院、司法局各 1 家；广东省有 5 家机关入围，占据半壁江山，显示出明显的优势⁵。

从中国五级政府的行政层级来看，政务微博的发展仍然主要围绕在基层（乡镇和区县）政府层面，中央和省市政府的比例还较低，未能形成“上下联动”的有效格局。政务微博的层级分布表现出明显的“金字塔”格局，县处级以上政务微博规模最大，而层级越高则数量越少^[10]。这一点同各层级政府和官员的数量占比有一定关系，但更反映出政务微博的特点，就是围绕个人具体事务的即时互动，而这一点是基层政府的天然优势。而随着新疆维吾尔自治区党委书记张春贤、浙江省委组织部部长蔡奇以及外交部等更高级别政府部门和官员加入微博，这种分布格局可能会在未来发现一些改变。

就政务微博的机构和个人差异来说，目前政府机构微博占据主要地位，而政府官员和公务人员个人的官方微博的比例相对较低。目前的几次政务微博调查都反映了这一点，表明政府机构微博的优势明显强于政府官员个人微博。这一点同中国政府的组织文化有一定关系，因为强调集体主义的组织文化可能会推动政府机构以集体的方式采用微博。与此同时，微博认证可能更有利于政府机构，因为以单位的名义运营微博，其公信力和公众接受感更强。

就政务微博在各个政府职能部门的分布来看，也存在着值得注意的现象。新闻、公安、团委等部门积极响应，而其他一些部门仍然半遮半掩，未能进入政务微博的角色。目前，公安微博“一枝独秀”的分布格局仍然没有得到根本转变，

⁵ 结合微博的网络热度、微博数、粉丝数、关注数、日更新条数、互动得分等数据，报告得出该排行榜。详情参见：<http://www.jcrb.com/zhuanti/wb/zfwb/>和 <http://news.qq.com/zt2011/tx/zhengfaweibo.htm>。

公安微博仍然占据政务微博的“半壁江山”，虽然其他职能部门加入政务微博的热情日益高涨^[18]。值得注意的是，随着团委、政法系统、新闻系统等“系统”的垂直管理要求，组团式入驻政务微博的现象越来越普遍，这种轰动效应和集群发展也在日益改变政务微博的部门分布情况。

最后，政务微博的粉丝结构也在一定程度上反映了其服务对象的经济社会结构，需要引起重视。人民网舆情监测室对新浪微博最具影响力和代表性的政务微博进行分析，发现粉丝中男性约占 56%，女性约占 44%；年龄段方面，6-24 岁占 47%，25-30 岁占 25%，30 岁以下共占 72%，表现出年轻化群体为主的特点；粉丝的地域分布与政务微博的地域分布一致，东南沿海地区的广东、江苏、浙江等地占比最多。究竟政务微博的服务对象是否是最需要服务的人群，这种潜在的“数字鸿沟”是否会进一步拉大，这些都需要特别关注。

（三）中国政务微博的作用与影响

虽然有关中国政务微博的总体影响目前还没有实证证据，但从以下几个方面，我们仍然可以看出政务微博所产生的巨大作用。

首先，政务微博加强了政民互动，树立了政府执政为民的良好形象，为进一步提升政府公信力提供了强有力的支持。开通政务微博的政府官员获得了亲民爱民的良好形象，并通过与网民的直接对话而获得了第一手的社会信息，为执政决策提供了参考依据。公安部门在老百姓心目中的形象一直不佳，政风行风评议、万人评议政府等一些调查显示，公众对公安部门的满意度一直“垫底”，排在其他职能部门之后。为了改善公安部门和公安干警在民众中的形象，公安部门尝试了许多办法，如评选“最让人民满意的警察”等活动。社会管理创新是党中央和国务院特别强调的重要课题，也是公安微博涌现的现实背景。公安部门作为社会管理创新的重要主体，力图谋求创新载体，而微博的兴起，特别是“微博打拐”的广受关注，为公安部门树立形象提供了一个绝佳的机遇。而公安部门也不负众望，牢牢把握住了这个难得的机会，通过公安微博打开了局面。在微博的引入和互动参与方面，公安部门一反常态，一马当先地占据领先地位并很快适应其角色转变，即从管制向服务、从被动向主动、从冷漠向热情的转变。率先在微博平台崭露头角的公安微博一改传统的负面形象，通过热心为民办事、温馨提醒和及时响应，很快扭转了其在百姓心目中的不好形象，实现了公共关系的胜利。政务微博的开通和有效作为使越来越多的网民认识到政府的积极面，而不只是过分的消极抵触，这对于引导网络舆情向健康方向发展大有裨益。

其次，政务微博的确在具体方面极大地方便了公众的公共服务诉求，在信息公开和获取、办事指南、疑难问题解决等方面，政务微博都发挥了传统媒体和政府网站所无法比拟的功能。以公安微博为例，一些公安局利用网民提供的及时线

索，很快破获了重大案件，抓捕了犯罪分子。比较典型的政务微博发挥积极作用的案例要数 2010 年末、2011 年初开始的“微博打拐”运动。依靠于建嵘等意见领袖和陈士渠等公安干警的强力支持，微博打拐获得了迅速发展，并为侦破拐卖儿童案件提供了重要线索，解救了一大批深陷被拐困境的儿童重返家园。公安部刑侦局打拐办主任陈士渠就指出，“据不完全统计，我们已经从微博上收集了 1600 多条拐卖犯罪的线索，微博开通前，一些群众认为孩子找不回来公安机关是有很大责任的，现在他们在微博上看到公安机关采取了很多措施来健全打拐机制，而且找回了很多失踪被拐的妇女儿童，对公安机关渐渐有了理解的态度。”⁶

最后，政务微博也在推动公众民主参政议政和政民良性互动方面进行了有益探索。政务微博的即时沟通特点使政府与公众之间的互动距离极大地得到了缩短，便利了政民互动，也为政府与公民积极健康的交换意见提供了平台。中国庞大的网民群体为政府获取有代表性的公民意见输入提供了最便利的渠道，而通过政务微博加以有效利用，出台能够反映民声的公共政策和管理举措，将为建设服务型政府提供有力支撑。

（四）中国政务微博发展的主要影响因素

对于开通政务微博的各级政府部门和公务人员来说，政务微博是一种创新，即相对该组织和个人而言它是新的。这种技术创新不断在各个社会主体之间传播的过程就可以称为扩散，创新扩散的研究主要探讨推动或阻碍其传播速度的因素。因此，我们可以从政府创新扩散的角度对中国政务微博发展背后的影响因素进行考察。对已有政府创新扩散的研究显示，推动扩散的主要因素无外乎四个方面，分别是竞争、学习、上级压力和公共压力^[19,20]。如果将政府内部的资源和能力考虑在内，则需要关注 5 个方面的影响因素。对中国城市政务微博和公安微博的实证分析显示，上级压力、府际竞争、政府资源和能力是最关键的影响因素，虽然府际学习和公共压力也会产生一定作用^[8,9]。

政务微博发展的主要推动因素来自政府之间的竞争压力，因为政府需要在许多方面相互赶超而赢得经济发展权和政治晋升机会。特别是临近地区和在经济社会发展状况相似的地区之间，往往存在着较为明显的政府竞争关系，并会推动政府你追我赶地采用一些创新。政务微博也不例外，依靠改革开放以来中国越来越明显的地方分权，地方政府部门都卯足了劲将实体领域的竞争拓展到虚拟世界，纷纷开通政务微博吸引网民的关注。以人民网舆情监测室等为代表的新闻媒体和学术研究机构也为这种竞争提供了动力，因为他们通过定期发布政务微博排行榜，不断激励落后的政府部门追赶排行榜上的明星政务微博。这种良性的竞争格

⁶ 公安微博红火背后，今晚报，2012-01-10，
http://www.legaldaily.com.cn/dfjzz/content/2012-01/10/content_3282029.htm。

局显然有利于激发政府内部的创新热情，为政务微博的快速发展提供了源源不断的动力源。

Rogers 指出，随着因特网的普及，创新采用者对地理距离和邻里关系的依赖性会降低^[21]。但我们的研究却显示，基于地缘政治的社会网络信息交换仍然是创新扩散的一个不容忽视的重要机制。例如，河北省与山西省之间的相互影响使两省几乎同时在 2010 年 8-9 月将省公安厅和地市公安局的官方微博集体开通。同省内的公安微博更倾向于建立区域性的“公安微群”，进行同行业的业务交流。此外，公安微博之间的相互关注和互为粉丝是其信息交换网络的表现之一，也反映了不同地区公安局的业务往来和相互影响，可以作为未来公安微博扩散的重要考察方向，即通过网络计量学（Webometrics）研究网站互联（interlinking）的关系和网络及对公安微博扩散的影响^[22]。

政务微博作为电子政务的第二阶段，显然会受到第一阶段政府网站发展状况的影响。相对来说，政府网站建设较好的政府部门，通常对信息技术的关注更积极，对信息技术更新的感觉也敏锐，会更加积极主动地应用新技术。与此同时，虽然微博本身是免费的，但其运营和管理却需要投入大量的人力、物力和财力，因此强有力的资源投入也是必不可少的。更为重要的是，资源冗余也是发挥组织成员创造力的必要前提。因此，资源和能力都较强的政府部门，更倾向于较早采用政务微博。这一点我们也可以从东南沿海的发达地区较早、较多采用政务微博且其表现也较好中发现其依据。

政务微博的发展也离不开上级政府部门的直接推动，因为中国自上而下的科层管理体制决定了下级政府的创新通常需要来自上级政府的认可或默许。以公安微博为例，公安部在 2011 年初对地方公安部门开通微博的做法进行了充分肯定，并专门召开会议对其进行研讨，为各地进一步利用公安微博打了一剂强心剂。各级团委广泛发布文件，号召或要求下属团委开通政务微博，也为团委微博的快速崛起提供了必要的组织支持。

此外，公众的强烈诉求也为政务微博的开通提供了强大动力。当临近地区或其他政府部门开通官方微博以后，网民通常会关注自己所在的地区或感兴趣的政府部门是否开通了政务微博，并进而通过论坛、电子邮件、电话等渠道同这些政府部门反馈，表达开通政务微博的意愿。这种群众的呼声很快就会形成一种无形的合法性压力，推动政府部门开通微博。

政府部门和公务人员之间的沟通也会推动其相互学习和借鉴，而来自新闻媒体的报道和宣传，也为政府部门之间相互学习政务微博知识提供了渠道。后期开通政务微博的政府部门通常是通过模仿和学习兄弟部门的政务微博而开通并利用的。这种府际学习有利于降低政务微博这一新生事物的不确定性和复杂性，为政府部门尽快采用降低了学习成本。

从自下而上的角度来看，公安微博的扩散呈现出明显的“滚雪球效应”（snowball effect）^[23]。先是基层派出所和民警积极主动地开通微博，方便为民办事。随后，区县公安分局积极响应，进一步推动公安微博的发展。而当公安微博开通已经形成一定的气候后，更高层级的公安局开始跟进。2011年1月12日，上海市公安局采取“重心下移”的策略，在上海本地影响较大的网络平台东方网上开通了一批所谓的“名警、名队、名所”的实名制政务微博，摸索公安微博的运作和管理技巧。此后，上海公安局的许多下属机构和公安民警陆续在新浪网、腾讯网和新民网等多家国内知名微博平台也开通了实名政务微博。这些早期的基层“实弹演练”为上海市公安局积累了微博运营管理的基本经验。通过近11个月的微博运行维护积累的经验，上海市公安局最终在2011年11月28日正式开通了官方账号⁷。

不过，公安微博的扩散可能也会出现 Shipan 和 Volden 发现的自下而上的扩散导致的“压力阀效应”（pressure valve effect），即如果下级政府都采用了某项创新，那么该创新针对的问题可能就被部分解决甚至完全解决了，该问题对应的压力也随之减弱，因此上级政府再采用该创新的动力就显得不足^[23]。以青岛市公安局为例，虽然有媒体关注其集体入驻新浪微博的现象，但不难看出，当其下辖的车管所、出入境管理处以及各区县分局都开通了官方微博以后，市公安局再开通官方微博的动力不足，因为其下属处室和分局已经缓解了其开通微博的内在需要和外部压力。

三、2012年中国政务微博存在的问题与面临的挑战

作为一个新生事物，政务微博在发展中必然面临许多新问题和新的挑战。许多政府机构还不适应政务微博的快节奏、灵活多变等特点，无法充分发挥政务微博的积极作用。还有许多政府机构没有采用政务微博，丧失了利用这一技术创新为其组织目的服务的难得机会。

（一）“僵尸微博”与政务微博的更新

“僵尸微博”作为一个形象的贬义词，主要形容长期无人维护、不活跃的政务微博。与之相关的另一个比喻就是政务微博的“空心化”问题⁸。虽然其比例不高，但数量却十分惊人。许多政务微博在开通以后很快就偃旗息鼓了，虽然网民对其抱有很大期望，其粉丝也很多，但其发布的微博数量却寥寥无几，发布频

⁷ 陈承：上海市公安局微博样本，21世纪经济报道，2011年11月29日，<http://tech.sina.com.cn/i/2011-11-29/00296395411.shtml>。

⁸ 梁鸿兴，曹红蕾，李俊蓉。云南全省504个政务微博 政务微博空心化严重。云南网，2012-05-29，http://society.yunnan.cn/html/2012-05/29/content_2221484.htm。

率极低，主动互动的情况也较少，这种将政府不作为搬到微博上的做法往往为网民所诟病。究其原因，许多政务微博之所以沦为“僵尸微博”或“空心化”，主要是因为其开通的动机不强烈、不直接。一些政务微博通常是在上级政府部门的明文要求下才被动开通的，往往是应付上级要求的被迫行为，缺少主观能动性，因此只是一直消极服从，而并未认识到政务微博对其工作本身的促进和对老百姓网上办事的便利性。从这个角度而言，政务微博扩散的自上而下模式可能并非一些西方学者所认为的那样，只有积极影响而没有负面作用^[24-26]。还有一些政务微博是受微博运营商邀请或在“两会”期间等特殊时期开通的，常常随着热度过后就销声匿迹了，哪怕其粉丝有多庞大。

虽然公安微博的整体情况较好，但也有些公安微博只是为了应付上级要求，更新不足而死气沉沉，几乎成了摆设。例如，湖北省的许多市级公安微博只有1条微博（如宜昌市、孝感市等），粉丝们对此愤愤不平。有博友对此认为，“发一条微博太落伍了，说起来也开微博，但是不说话”。还有博友指出，“我们再怎么骂也没用啊！公安局还是那德性”。“平安随州”在开通的3个多月内发布了三条微博，但都是在通告“随州市公安局开通微博，已正式上线运行，请大家多多关注”。对此，博友们表示愤慨，认为“一个月了，就说了一句话”，枉费了大家的关注。更令人难以接受的是“平安荆门”，它自开通以来甚至没有发布一条微博⁹。在这里，我们看到了象征性、假象性或虚假性扩散（illusory diffusion）的真实发生，即某些地市公安局虽然开通了微博，但却并没有真正利用，可谓“虚晃一枪”，只是为了“堵住众人的嘴”而已。这种现象得到了许多学者的证实，即越是在扩散后期，来自社会制度规范的合法性压力驱动尚未采用某项创新的组织象征性地采用，实际上并没有对创新本身的预期效果和影响产生认可乃至认同，而只是为了避免合法性危机而采取的公关策略^[27]。

与此同时，政务微博的可持续性也是一个值得关注的问题。许多微博在开通伊始大张旗鼓，表现得轰轰烈烈，但好景不长，很快就偃旗息鼓，从“明星微博”沦为“僵尸微博”。这也反映了许多政务微博缺乏可持续的运营管理模式，往往伴随着主政者或关键人士的离去而暗淡失色，体现出较强的“人走茶凉”、“人走政息”的特点，同许多政府创新一样都存在如何可持续发展的问题^[28,29]。例如，素以“唱红打黑”著称的重庆市公安局也未开通官方微博，而是以重庆市网监总队官方微博“重庆网警”（2011年2月28日在腾讯微博开通）作为对外宣传和接警窗口。而且由于受到王立军和薄熙来事件的影响，该微博更新不足，虽然没有处于长期停摆状态，但总共只有不足200条广播，听众也只有7万多。关注政务微博扩散以后究竟产生了哪些影响，而不只是将其开通与否进行标签式的观察，可能是更加值得关注的领域。

⁹ 但耐人寻味的是，“平安荆门”的粉丝却不少（约6万个），说明粉丝数量只能反映其经过认证的地位，而不是其微博绩效的可靠指标。

（二）政务微博的规范性与公信力

作为新兴社会媒体应用，微博以“短平快”为主要特点，强调活泼可爱、快捷灵活、简单明了等。微博的技术特点决定了它同传统的政府公文和管理风格迥异，令许多政务微博运营者难以适应或无所适从。一些政务微博仍然采取高高在上“打官腔”和网民互动，就会遇到发展瓶颈，甚至诱发网民的强烈不满。但也有许多政务微博由年轻工作人员运营，过度采用“淘宝体”（如“亲”）等网络流行语言，过分“卖萌”，也无法取信于民，获得广大网民的认同。因此，如何平衡政务微博的严肃性与活泼性、规范性与灵活性之间的关系，是摆在公共管理人员面前的一道难题。

作为一个新生事物，政务微博在发展中日益面临许多灰色或模糊地带需要突破。特别是来自法律法规方面的挑战，是政务微博不得不面对的突出问题。政务微博代表政府部门和公职人员，其一言一行都需要面临未来产生纠纷的法律风险，因此仍然需要谨慎对待。更为重要的是，公众将政务微博视为政府部门的窗口，而政务微博传递的信号也被公众认为是政府的言行，因此需要特别关注。

注册开通国内第一家省级政府微博“微博云南”的时任云南省委宣传部副部长伍皓就指出，“回避谈个人的任何事情和个人观点，虽然少了些趣味性，但织围脖一年多以来，终于找准了官员微博的定位。官员开微博，就不能有自我，虽说很残酷，但在目前的网络环境下，只好如此。等中国网民的素养普遍提高以后，再展现个性吧……官员微博表露太多个人观点不太合适，因为网友无法分清个人与政务之间的关系，网友会把官员的个人观点误判成政府的观点。”¹⁰如何在规范性与灵活性、严肃性与活泼性之间找准位置，掌握“平衡术”，是考验政务微博的一个重要挑战。

有实践者指出，“不要一天到晚光宣传正面的东西，实际上没有多大的效果。不能把我们写给报纸的消息直接贴到微博上，这样做效果很不好。”微博用语表达十分关键，为此很多政务微博都在探索更加活泼的表达方式，以满足网友的胃口。例如，2011年圣诞节平安夜期间，沈阳市公安局铁西分局在其官方微博上发了一条安全出行的提醒帖，颇具代表性。该微博说：“扒窃小偷，当您的手一不小心放入他人口袋时，您将得到警方限量版银手镯一对；酒驾朋友，当您侥幸地酒驾时，民警将截下您的座驾让您免费体验先进仪器一次。亲，圣诞惊喜欢迎索取！先到先得哦。”¹¹还有一些微博以漫画的方式提醒网友注意交通安全等，画面活泼可爱，充满童趣，博得广大网友的认同。不过，也有网友质疑公安微博

¹⁰ 梁鸿兴，曹红蕾，李俊蓉. 云南全省 504 个政务微博 政务微博空心化严重. 云南网, 2012-05-29, http://society.yunnan.cn/html/2012-05/29/content_2221484.htm.

¹¹ 公安微博红火背后，今晚报，2012-01-10, http://www.legaldaily.com.cn/dfjzz/content/2012-01/10/content_3282029.htm.

等政务微博也应保持一定的严肃性和规范性，避免“卖萌过度”，否则将丧失政务微博的公信力。

政务微博虽然具有诙谐幽默的特点，但不应丧失政府自身的公信力，否则将很难取信于民。2011年4月2日，海宁市政府信息公开网发布《关于启用微博公文的通知》，在全市司法系统内推行微博公文，随后发布了全国首个微博公文。微博公文分为微博发布公文和微博转载公文，虽然受微博要求而字数有限，但恰恰这种“短平快”的公文发送方式改掉了传统政府公文冗长啰嗦、套话官话连篇累牍的局面，吹来一股清新之风。不过微博公文也面临内容、格式、制定主体、制发程序等方面合法性和规范性的质疑¹²。就这方面来说，国内政务微博应该学习同样在中文微博平台上运营的境外机构，如美国驻华大使馆等。他们在话题选择、时间选取、语言历练和粉丝互动等方面都表现出了很强的适应力，为其开展在华工作提供了强有力的支持。

（三）政务微博与政府网站的关系

政务微博与政府网站之间如何处理日益紧张的关系，成为电子政务发展不得不面对的一个问题。当公众的注意力和信息来源都转向政务微博时，政府网站的受关注度可能会降低。但从长远来看，二者应该建立一种相互支持的互补关系，而不是此消彼长的竞争关系。不过，需要注意的是政务微博不是政府网站的“镜像”，它应该有别于政府网站，而表现出各自的独特优势和特点。如此，将会避免政务微博和政府网站“抢市场”的矛盾发生。不过，在这些方面，目前一些政务微博还处理得不是很恰当。

一些政务微博简单照搬政府网站的内容，只是为了发布信息，而缺少同公众的直接互动，丧失了微博本身的价值。国外研究也发现了类似的现象，即政治家和政府的 Twitter 通常只提供其他信息来源的链接，而且更倾向于“自吹自擂”^[30,31]。许多政务微博缺少原创性，而是将其作为传统新闻媒体的延伸体和传话筒，简单复制和粘贴其他媒体渠道（如报纸、网站、公告等）的信息，导致信息冗余，并难以取得网民的认同，甚至引来骂声一片。因此，如何在政府 2.0 时代处理好政府网站与政务微博的微妙关系，将成为考验电子政务实践者的重要课题。

（四）政务微博的多账号管理

由于微博平台的多样性，一些政府部门和公职人员选择在多个微博平台上建立官方微博，并通过多账号管理实现多账号政务微博的动态维护。这种策略最大限度地使政务微博的覆盖面保持最大范围，但也存在多账号协调不足、针对性不

¹² 参见：陈东升，王春. 政府“微博公文”公开内容有限于法无据遭质疑. 法制日报, 2011年05月27日, <http://www.chinanews.com/fz/2011/05-27/3070661.shtml>.

够和响应力欠缺等方面的问题。其实，多账号管理并非中国独有，而是在许多国家都比较普遍的现象。例如，美国联邦政府部门一般会在 Twitter、Facebook 和 YouTube 等社交媒体平台上同时开立账户，实现账户并联管理^[32]。

多账号政务微博管理的关键问题在于多账号之间如何协同，因为不同微博平台的性能特征、受众群体等不尽相同，很难确保多账号能够协调一致。而且即便可以做到协调一致，因为未能照顾不同受众群体的独特需求，其互动和宣传效果也将大打折扣。另一方面，多账号微博管理也会分散政务微博运营人员的注意力，因为需要安排更多的人同时关注不同的微博平台动态，无形中也增加了政务微博的维护成本。最后，当多账号运营虽然可以覆盖更多的受众，但也可能导致系统超载时，运营人员无法及时一一回复公众的诉求，将会降低公众的满意度，不利于政务微博发挥积极影响。目前，在政务微博的发展初期，这个问题还不够突出。但随着政务微博进一步发展，这一问题将成为制约政务微博有效运营的重要问题。

（五）政务微博的运营管理

政务微博作为政府部门和公职人员自愿、义务和无偿提供的电子公共服务，目前尚未正式纳入政府各项管理体系中，存在运营管理的盲区。例如，云南省红河哈尼族彝族自治州委宣传部的官方微博“微观红河”缺乏专业维护和管理，聘请的志愿管理员发布的内容过于“私人化”，甚至与网友“互骂”，引发网友质疑和广泛争议¹³。一些开展较早的政务微博（如上海发布、平安肇庆等）已经开始摸索政务微博的运营管理模式，广东省肇庆市公安局开通的“平安肇庆”是公安系统开通最早且最有影响力的官方微博之一，他们目前已经建立较为完善的干警值班制度，并通过内部协调实现政务微博 24 小时运转，做到有求必应。上海地铁开通的官方微博则采取专门设立运营部的做法，选派年轻工作人员专职从事政务微博的运营管理工作。

总体来说，除了上述已经积累运营管理经验的著名政务微博以外，更多的政务微博仍然处于非正式的运营状态，其存续性值得关注。许多政务微博都是依靠其工作人员的业余时间无偿奉献的，它们更多依赖于这些具有公共服务动机的工作人员的无私投入，而其努力得到了广大网民的肯定，但还未能进入正式的组织管理范畴。从更加长远和规范的角度来说，进一步强化政务微博的运营管理，创新不同的运营管理模式，将是其未来发展不需要解决的一个重要问题。

（六）政务微博的跨区域联动和跨部门合作

¹³ 张东锋. 云南红河政府微博被指与网友“互骂” 官方致歉. 南方报业网, 2012-10-19, <http://gcontent.oooo.com/6/9a/69a5b5995110b36a/Blog/a1e/e72cec.html>。

区别于传统的行政区和部门利益的窠臼，政务微博打破了区域和政府机构的壁垒，其对信息沟通和交流的要求也在推动政府在跨区域联动和跨部门合作方面需要作出更多的努力。在这种情况下，多部门合作就非常明显，因为许多网民提出的疑问常常需要其他部门乃至多个部门共享。如何确保各部门信息畅通，实现无缝隙的对接，是考验政务微博长期稳定运行的重要标准。目前，一些地区和部门已经开始在这方面进行探索，但总体来说还有许多问题亟待解决。以昆明市委宣传部于2011年3月开通的“昆宣发布”为例，由于昆明市政府下属的职能部门很少有开通政务微博的，“昆宣发布”难以有效整合其他职能部门的动态信息，在应对突发事件和同公众互动方面表现乏力。如何构建全市政务微博“一盘棋”的矩阵式合作局面，有效整合分散在各个部门的信息资源，用同一个话筒、同一种声音向外传递政府的权威声音，成为其未来发展的关键挑战¹⁴。

在公安部的协调下，目前中国公安微博已经实现了区域性的联动，在打击拐卖儿童、交通违法等方面，实现信息共通共享和跨区域通力合作，有效解决了区域间协调不畅的问题，为全国公安一盘棋的协调发展提供了经验启示。一些地方公安部门日益加强公安微博警务合作和建立公安微博联动机制，实现网上跨区域警务合作，对按区域划分的传统警务体制形成良好补充，在突发事件处理、及时引导舆论等方面做出了较大推进。2010年8月，网友“苏小沫儿”发布自杀微博，北京、济南警方通过微博联动展开大营救，并通过微博公布事件进展，成效显著。2012年1月，济南市公安局官方微博“济南公安”微博与云南蒙自市公安局官方微博“蒙自警方”签署友好微博宣言，实现微博互动和网络互助，开启了公安微博跨区域协作的新风。¹⁵此外，上海市公安局也通过建立各部门联动机制，为公安微博及时解答网友疑问并快速做出响应提供了制度保障。¹⁶不过，由于缺少正式的组织支持，如果避免公安微博重演政府网站成为“信息孤岛”的问题，仍然是目前许多政务微博面临的挑战。

（七）政务微博的信息安全

作为开放的、第三方运营的免费平台，微博的信息安全问题比传统网页平台更加突出。如何防范信息泄露和帐户被盗等，都是政务微博需要加强的重要课题。最近曝光的一些政务微博信息安全问题，再一次为政务微博的信息安全管理敲响了警钟。

¹⁴ 梁鸿兴，曹红蕾，李俊蓉. 云南全省504个政务微博 政务微博空心化严重. 云南网, 2012-05-29, http://society.yunnan.cn/html/2012-05/29/content_2221484.htm.

¹⁵ 卢国强，李舒. 中国各地公安机关将通过微博实现跨区域合作, 2010年12月29日，新华网, http://news.xinhuanet.com/legal/2010-12/29/c_12931218.htm; 全国首个“友好政务微博”结对标志着“微博跨区域合作”走向实际操作层面, 法制日报, 2012-01-04, http://www.legaldaily.com.cn/zbzk/content/2012-01/04/content_3262559.htm?node=24812.

¹⁶ 陈承: 上海市公安局微博样本, 21世纪经济报道, 2011年11月29日, <http://tech.sina.com.cn/i/2011-11-29/00296395411.shtml>.

2011年1月17日,某论坛网友发帖称“经实名认证的大连公安局西岗分局微博仅仅关注了一个人:苍井空老师”(日本著名色情演员)。经调查,该博确系实名认证,粉丝人数超过5000人,而关注栏仅1人,发微博数为3条。该微博开通后,仅在2010年12月30日连发了三条微博,表示加入了微博大家庭,提醒大家新年注意安全,随后就销声匿迹了。“西岗公安”的表现让网友大跌眼镜,认为这样的政务微博是“摆设”,为了开微博而开微博,开了又不作为,是典型的“作秀”。西岗公安分局有关人士称,官方微博被盗号,发布和关注的都不清楚。但微博客服人员表示,除非博主本人,否则无法查询是否被盗号¹⁷。因此,“西岗公安”也有可能是为了遮掩丑闻而谎称帐户被盗。

2012年4月20日以来,陕西省平利县公安局官方微博“平利公安”居然发布多条减肥产品、女装、皮包等方面的广告,引起网友广泛质疑。虽然平利警方在事件曝光后已将微博中的广告删除,并称是微博账号被盗,广告发布系“淘宝客”所为,但由此导致的公众质疑和公信力受损是不争的事实。据了解,平利县公安局官方微博“平利公安”账号被盗可能是新浪微博大面积账户泄露事件导致的,广告发布可能是帮助淘宝卖家推广商品并按照成交效果获得佣金的“淘宝客”所为¹⁸。

上述案例反映出政务微博维护、更新和管理方面的不足。如果及时更新和维护,尽早发现账号被盗及广告等垃圾微博,就可以迅速作出反应,有效解决该问题。因此,政务微博运管人员应安排专人及时维护和更新官方微博的相关信息,努力使微博发挥应有的作用。例如,英国政府部门 Twitter 应用指南就提醒,要采用比较复杂的密码并尽可能让最少的人掌握,以避免帐户泄露或黑客攻击等导致政务微博被违法利用^[33]。

四、中国政务微博的未来发展趋势研判

总体来看,中国政务微博发展呈现出以下几个主要特点。首先是发展速度快,短短不到两年时间中国政务微博就发展壮大为世界上最主要的代表,可谓“中国奇迹”在虚拟世界的真实写照。其次是发展规模大,如前所述,中国政务微博的发展规模已经逼近10万个,远超其他任何国家的政务微博数量。再次是覆盖面广,中国政务微博很快就实现了政务微博从上到下、从南到北、从东到西的各地区、各层级和各部门的全覆盖。又次是发展不平衡,目前在各地区和各部门还存在发展状况和表现不平衡,继续加强统筹协调。最后,是中国政务微博的积极作

¹⁷ 某市公安局分局微博官方账号只关注苍井空1人,中广网,2011-01-18,参见:
http://www.qingdaonews.com/gb/content/2011-01/18/content_8639346.htm。

¹⁸ 胡毅、李念:公安局官方微博发布减肥广告 警方称账号被盗,西安晚报,2012-05-08,参见:
<http://news.qingdaomedia.com/system/2012/05/08/010193975.shtml>。

用还有待进一步释放，通过解决上述发展中存在的问题，使政务微博真正发挥其技术功能本身赋予的价值。

（一）中国政务微博仍将进一步发展

Rogers 指出，创新的扩散一般会遵循“S形”的分布曲线，即刚开始采用某项创新的个体较少，随后其扩散开始加速，至一定阶段后扩散速度降低并趋于平缓，直至绝大多数社会成员都采用了该创新^[21]。从已有的分析可见，中国政务微博的扩散也呈现出类似于 S 形的分布曲线，目前可以判断的是中国政务微博已经发展到了快速爬升的加速阶段，预计还将需要 1-2 年的时间才能达到扩散速度趋缓的水平。

综上所述，2013 年仍将是中国政务微博进一步发展的关键时期，也是多数政务微博实现转型和可持续发展的重要阶段。而且从目前的发展情况来看，虽然有部分政务微博“昙花一现”，未能坚持其开通伊始的高涨热情，但总体来说，政务微博的基本面是乐观的，因此其发展前景仍将十分明朗。

（二）政务微博的多元化

总体来看，中国政务微博的发展仍将保持最近两年的高速度，但其发展趋势将更加表现为多元化的态势。在政务微博发展初期，多数政务微博都延寻前期成功的政务微博的模式加以复制，其特色较为弱。但随着政务微博发展的趋势日益明朗，越来越多的政务微博开始呈现出截然不同的鲜明特色。虽然都是公安微博，但各地在扩大影响方面则略有不同。例如，广东省的政务微博发展较早，通过地市公安微博建立联系，加强舆情监测和相互支持。山西省则建立公安微群，以正式的微群网络加强相互协同。而随着其他政府部门加入政务微博的队伍，政务微博的多样性色彩更加明显。

为了博得网友的支持，政务微博各显神通，也为政务微博的模式和技术创新提供了源源不断的动力。与此同时，中国互联网上规模庞大的网民群体也表现出不同的需求或“口味”，而政务微博如何满足不同领域的网民需求，也成为其多元化发展的重要驱动力量。

（三）政务微博的集群化

总体而言，集群化、矩阵式或组团式发展已日益成为中国政务微博发展的新趋势。以公安系统为例，许多省份和城市的公安系统纷纷建立公安微群，将辖区内的公安微博连接起来，形成“微博网”，做到协同响应和相互呼应，实现了单独微博所无法实现的功能。通过集群化，政务微博也实现了将其他未开通政务微

博的区域和部门纳入的合法性压力，因为当越来越多的地区和部门加入微博群后，其他未开通和加入的地区和部门将感到更大的压力，并进而加快其政务微博开通和协同合作的速度。

目前，许多地区的政府部门探索联合建设政务微博发布厅，通过集群化的运营管理模式，促进政务微博实现协同发展，使得原本孤立的政务微博“信息孤岛”相互配合、共同发展。“北京微博发布厅”、“上海微博发布厅”等都是政务微博集群化发展的重要代表，通过本地区同类政务微博“捆绑式”集体上线和联网运营，采用统一的身份识别系统和运营模式，产生了较强的“规模经济”，有利于最大限度地发挥政务微博的倍增效应。可以预见的是，政务微博集群化发展的未来前景将更加明显。

（四）政务微博的品牌化

随着政务微博的影响力日益壮大，许多政府部门和政府官员开通的政务微博通过其独特的 Logo、微博内容、语言风格、回复方式和响应模式等而日益呈现出品牌化运营的趋势。政务微博已不仅仅是政府与公民互动的窗口，而成了一个响当当的品牌。一些拥有上百万粉丝的政务微博已经具有了很强的号召力，它们的品牌效应也开始日益凸显。政府“一呼百应”的场面在政务微博中得到了淋漓尽致的发挥，也为政府提升公信力和公众支持提供了强有力的基础。

可以预见的是，随着越来越多的政务微博开始建立独特的风格和特色，并通过其努力和坚持而赢得越来越多的网民的肯定时，政务微博的品牌已经慢慢确立。这种品牌的建立虽然是漫长而缓慢的，但一旦建立，则会产生持久而有力的积极影响，为政民互动和政府公信力的进一步提升奠定坚实的舆论基础。例如，美国 2012 年大选使竞选者要在各个战场发力，而微博作为一个新兴战场，自然不会被竞选者们遗忘。相反，他们会更加注重这样一个日益庞大的潜在支持者群落。奥巴马和罗姆尼都在 Twitter 和 Facebook 上开设了微博，并调动其竞选团队向追随者们轮番轰炸。

五、进一步加快中国政务微博发展的对策建议

从 2009 年的起步阶段，到 2010 年的快速成长阶段，到 2011 年的蓬勃发展阶段，再到 2012 年的平稳发展阶段，面对 2013 年政务微博的普及提升阶段，如何进一步发展中国政务微博，需要破解许多问题。前文已经探讨了目前政务微博面临的一些突出问题。展望 2013 年，中国政务微博需要在以下方面做出更多更大的努力。

（一）推进政务微博的身份认证

目前政务微博等身份明确的公众微博的认证工作都是由微博平台完成的，如新浪微博和腾讯微博都建立了专门的工作室审核认证申请文件，以确保申请开通的微博是政府部门和公职人员的。国外在 Twitter 和 Facebook 上开通的政务微博也通常是由微博运营平台认证和维护的，只有一些感兴趣的研究人员会收集和编制它们的清单并定期更新。但对中国政务微博而言，更为重要的是建立一个政府性质的政务微博协调管理机构，对经过认证的政务微博进行统一管理，避免微博运营平台在管理中可能产生的问题。由于政务微博的公共性和权威性较强，因此这种管理方式可能是未来确保政务微博进一步得到健康发展的重要制度保障。

（二）强化政务微博培训教育

将微博视为腾讯 QQ 而盲目使用的情况可能不会重演，但许多公务人员“触网”的经历却并不愉快。政府及其工作人员向来被认为是抵制创新和变革的，因为这将危及他们的切身利益^[34]。作为一个新生事物，政务微博必然会受到一些政府及其工作人员的消极抵制，而即便在上级要求下开通，也可能很难适应政务微博的快节奏和多变性。为此，进行专门的政务微博培训和教育，可能是推动政务微博开通和有效利用的主要手段。

目前，许多国家和地区都出台了微博使用指南，指导公共部门和公职人员有效利用微博，加强与公众的互动和沟通^[33]。因此，中国中央和地方政府的有关部门也可以在适当时候编制政务微博指导手册，用于指导政府部门和公职人员正确使用政务微博，真正发挥其有效作用。人民网舆情监测室已经开始了这方面的探索，新浪微博和腾讯微博也开始出台相关的规范性意见，这些都是积极的尝试。更为重要的是建立和完善政务微博培训体系，通过系统化的培训使政府工作人员能够适应政府 2.0 时代的网络舆情管理需要。并通过不断更新培训系统，以适应快速变化的信息时代要求。

（三）政务微博线上线下的互动

政务微博在线上的发展已经取得了很大成效，未来则需要加强政务微博在线上 and 线下之间建立和加强联系的重要作用。虽然政务微博可以在多数情况下解决线上的问题，但需要问题则需要线下的政府部门实际解决。因此，线上和线下在某种程度上是相对而言的，都需要以公众的需求为中心加以应对。

中国的基本国情决定了中国的基本“网情”，即目前网络覆盖仍然是年轻一代和中高收入者为主，“数字鸿沟”有逐步扩大的趋势。如何将互联网普及转向落后地区、受教育程度较低的人群，抹平网络接入的社会不平等，实现政务微博

的全覆盖，成为推动其未来发展的重要课题。在这种情况下，他们需要“网络代言人”，而政务微博也需要在这方面发挥更加有效的作用。

注册开通国内第一家省级政府微博“微博云南”的时任云南省委宣传部副部长伍皓认为，“微博问政是个好东西，但不是每个人都有微博。微博反映的问题重视解决，而没微博的诉求上不来。……以红河州为例，450万人口，开微博的仅有几千人，如果政务微博只是为这几千人服务，显然不仅效率低下，而且如果因为没开微博就失去很多政府公共服务资源，太不公平。如何使最大多数没开微博的人也能方便、快捷地享有微博问政服务，是我们解决的问题。”他打算“跟新浪商量，从技术上突破，在农村和城市社区建一批户外屏，构成覆盖城乡的微博问政网络体系，微博问政内容在户外屏实时显示，方便没开微博的群众也能与政府即时互动。”¹⁹。显然，这种将线上互动模式转移阵地到线下，同时尽可能覆盖无法上网的人群的做法，是值得在未来探索和推广的良性模式。

（四）加强政务微博的安全管理

政务微博的发展也招致许多黑客的关注，特别是当政务微博的影响力日益强大时，这种情况更加如此。如何加强和防范政务微博的网络安全问题，将成为未来中国政务微博需要破解的重要课题。前文已经枚举了若干政务微博被盗取账号而引发公众质疑的案例，而其他可能影响政务微博安全运行的问题也需要得到有效解决。在这方面，政务微博还有很多工作要做，而首要的任务则是制定行之有效的政务微博安全管理手册，加强政务微博安全管理培训，并建立可靠的政务微博安全管理制度，通过建立“防火墙”来实现政务微博的安全运营。例如，英国政府部门 Twitter 应用指南就提醒，要采用比较复杂的密码并尽可能让最少的人掌握，以避免帐户泄露或黑客攻击等导致政务微博被违法利用^[33]。此外，他们还提出了许多可以采用的政务微博安全防护措施，这些都为中国政务微博加强安全管理提供了启示。

参考文献

- [1] 李开复. 微博：改变一切[M]. 上海：上海财经大学出版社，2011.
- [2] 中国互联网络信息中心(CNNIC). 第30次中国互联网络发展状况调查报告[R/OL]. 北京：CNNIC，2012-07-19, http://www.cnnic.cn/research/bgxz/tjbg/201207/t20120719_32247.html.
<http://www.cnnic.cn/hlwfzyj/hlwzbg/hlwtjbg/201207/P020120723477451202474.pdf>, 2012.

¹⁹ 梁鸿兴，曹红蕾，李俊蓉. 云南全省504个政务微博 政务微博空心化严重. 云南网，2012-05-29, http://society.yunnan.cn/html/2012-05/29/content_2221484.htm.

- [3] Eggers WD. Government 2.0: Using Technology to Improve Education, Cut Red Tape, Reduce Gridlock, and Enhance Democracy[M]. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2007.
- [4] Sandoval-Almazan R, Gil-Garcia JR. Are government internet portals evolving towards more interaction, participation, and collaboration? Revisiting the rhetoric of e-government among municipalities[J]. Government Information Quarterly, 2012, 29, Supplement 1 (0): S72-S81.
- [5] 国家行政学院电子政务研究中心. 2011 年中国政务微博客评估报告[M]. 北京: 国家行政学院电子政务研究中心, 2012.
- [6] 人民网舆情监测室. 2012 年上半年新浪政务微博报告[R/OL]. 北京: 人民在线, <http://yuqing.people.com.cn/NMediaFile/2012/0713/MAIN201207131015000041225375107.pdf>, 2012.
- [7] 马亮. 政府信息技术创新的扩散机理研究[D]. 西安: 西安交通大学, 2012.
- [8] Ma L. The Diffusion of Government Microblogging: Evidence from Chinese Municipal Police Bureaus[J]. Public Management Review, forthcoming, doi: 10.1080/14719037.2012.691010.
- [9] Ma L. Diffusion and Assimilation of Government Microblogging: Evidence from Chinese Cities[J]. Public Management Review, forthcoming, doi: 10.1080/14719037.2012.725763.
- [10] 张志安, 贾佳. 中国政务微博研究报告[J]. 新闻记者, 2011, (6): 34-39.
- [11] 人民网舆情监测室. 中国党政机构和官员微博发展报告[R/OL]. 北京: 人民网, <http://politics.people.com.cn/GB/30178/14242811.html>, 2011.
- [12] 人民网舆情监测室. 2011 年新浪政务微博报告[R/OL]. 北京: 新浪网, <http://magazine.sina.com.cn/weibo/zwbbg20111211.pdf>, 2011.
- [13] 人民网舆情监测室. 腾讯政务微博地图[R/OL]. 北京: 人民网, <http://society.people.com.cn/GB/223265/15506852.html>, 2011.
- [14] 姜泓冰. 上海交大公共关系研究中心发布政务微博报告[N/OL]. 人民网, <http://politics.people.com.cn/GB/1026/16208423.html>, 2011-11-10.
- [15] Panagiotopoulos P, Sams S. An overview study of twitter in the UK local government[C]. tGov 2012. Brunel University, UK, 2012.
- [16] Sandoval-Almazan R, Gil-Garcia JR. Government–Citizen Interactions Using Web 2.0 Tools: The Case of Twitter in Mexico. In: Reddick CG, Aikins SK, eds. Web 20 Technologies and Democratic Governance. New York: Springer, 2012: 233-248.
- [17] Wilkinson D, Thelwall M. Trending Twitter topics in English: An international comparison[J]. Journal of the American Society for Information Science and Technology, 2012, 63 (8): 1631-1646.
- [18] 张谦. 公安微博的发展与展望. 见: 李林, 田禾 主编. 中国法治发展报告 No9 (2011). 北京: 社会科学文献出版社出版, 2011: 115-126.
- [19] Berry FS, Berry WD. Innovation and Diffusion Models in Policy Research. In: Sabatier PA, ed. Theories of the Policy Process. Boulder: Westview Press, 2007: 223-260.

- [20] Lee C-p, Chang K, Berry FS. Testing the Development and Diffusion of E-Government and E-Democracy: A Global Perspective[J]. *Public Administration Review*, 2011, 71 (3): 444-454.
- [21] Rogers EM. *Diffusion of Innovations*[M]. New York: Free Press, 2003.
- [22] Holmberg K, Thelwall M. Local government web sites in Finland: A geographic and webometric analysis[J]. *Scientometrics*, 2009, 79 (1): 157-169.
- [23] Shipan CR, Volden C. Bottom-Up Federalism: The Diffusion of Antismoking Policies from US Cities to States[J]. *American Journal of Political Science*, 2006, 50 (4): 825-843.
- [24] Welch S, Thompson K. The Impact of Federal Incentives on State Policy Innovation[J]. *American Journal of Political Science*, 1980, 24 (4): 715-729.
- [25] Daley DM, Garand JC. Horizontal Diffusion, Vertical Diffusion, and Internal Pressure in State Environmental Policymaking, 1989-1998[J]. *American Politics Research*, 2005, 33 (5): 615-644.
- [26] Karch A. Vertical Diffusion and the Policy-Making Process: The Politics of Embryonic Stem Cell Research[J]. *Political Research Quarterly*, 2012, 65 (1): 48-61.
- [27] Fichman RG, Kemerer CF. The Illusory Diffusion of Innovation: An Examination of Assimilation Gaps[J]. *INFORMATION SYSTEMS RESEARCH*, 1999, 10 (3): 255-275.
- [28] 韩福国, 瞿帅伟, 吕晓健. 中国地方政府创新持续力研究[J]. *公共行政评论*, 2009, (2): 152-171.
- [29] 高新军. 地方政府创新如何可持续? [J]. *南风窗*, 2010, (25-26).
- [30] Thackeray R, Neiger BL, Smith AK, et al. Adoption and use of social media among public health[J]. *BMC Public Health*, 2012, 12 (1): 242-247.
- [31] Golbeck J, Grimes JM, Rogers A. Twitter use by the US Congress[J]. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, 2010, 61 (8): 1612-1621.
- [32] Mergel I. *Social Media in the Public Sector: A Guide to Participation, Collaboration and Transparency in The Networked World*[M]. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2012.
- [33] Williams N. *Template Twitter Strategy for Government Departments*[R]. London: Department for Business, Universities and Skills, 2009.
- [34] Wilson JQ. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*[M]. New York: Basic Books, 2000.