

## 网络集群行为参与立法变革的机制和反思

——以山东问题疫苗事件为例

张欣

**内容提要:**移动互联网技术虽扩展了公民知情权和参与权,但由其触发的网络集群行为与立法者形成压力型互动并可能对立法质量施加负面影响。山东问题疫苗事件中,网络集群行为由新媒体精准及时的信息推送机制和原创化报道风格触发,微博扩散议题并对主流媒体产生溢散效果,微信通过聚合意见加强了集体行动意向,最终传统媒体报道决策信息并予以相关回应。这种新型参与形式虽激发了公民传递立法需求,但也诱发信源质量参差不齐。意见表达过程中,情绪宣泄多于理性判断,客观上消解了公众知情权。融媒背景下媒介间议程的互动效应加大了相关的引导难度,难以形成立法供需匹配过程应有的理性沟通和商谈。立法决策者应从根本上提升立法议程创建阶段的信息收集和 Information 分析能力,在立法议程形成阶段主动促成公众有效参与,积极获取立法需求信息以提升对复杂环境的辨识能力。

**关键词:** 移动互联网 两微一端 网络集群行为 公众参与 山东问题疫苗事件

张欣,对外经济贸易大学法学院讲师。

### 一 引言

伴随着互联网技术的更新换代,移动互联网技术凭借其技术优势开始成为新时期公民信息获取和意见表达的重要渠道。这突破了传媒资源的瓶颈制约,使得信息传播方式发生革命性变化。<sup>[1]</sup>截至2016年6月,我国手机网民已达6.56亿,手机网络新闻用户已达5.18亿。<sup>[2]</sup>其中,手机网络新闻移动端已经成为手机网民获取新闻的最主要渠道。区别

[1] 周汉华:《论互联网法》,《中国法学》2015年第3期,第25页。

[2] 《中国互联网络发展状况统计报告》,http://www.cnnic.cn/gywm/xwzx/rdxw/2016/201608/W020160803204144417902.pdf,最后访问时间:[2016-09-03]。

于传统纸媒和 PC 门户的“编辑分发”模式,新闻客户端借助于新的算法技术主动探求用户的兴趣和偏好,通过“零时差”的推送机制实现新闻资讯的分众精准化推送,对传统媒体进一步产生冲击。<sup>[3]</sup> 互联网自身具有传播属性,在为人类社会传递、交流信息的同时还可作为沟通思想的工具,<sup>[4]</sup>并逐渐承载起信息时代的价值诉求。<sup>[5]</sup> 因此,在以移动互联网技术为基础的微博、微信、新闻客户端即“两微一端”成为公众获取信息的来源时,有关政策需求也自然形成、表达、传递于这一新型渠道。总体而言,移动互联时代的到来不仅挑战了传统新闻机构的主导性地位,而且给决策机构的传统治理方式带来日益严峻的挑战。网络集群行为便诞生于这一新生格局之下。近年来,借助于公共事件的发生,常出现一定数量的、相对无组织的网民在某一因素影响或刺激下,通过网络平台自发地做出群体性努力的现象。网民通过各种方式形成合力,向决策系统输入政策诉求并成功推动制度变革。<sup>[6]</sup>

面对公众参与环境的深刻变化,立法机关、行政机关进行了一系列政策调整。例如,在《提高立法质量落实立法规划》的报告中张德江委员长曾明确指出新时期“网络等新媒体快速发展,广泛凝聚社会共识的难度增加”。因此,立法机关应当“深入分析立法需求,区分轻重缓急,突出立法重点”;“重视网络民意表达,认真归纳整理分析,积极回应社会关切”。<sup>[7]</sup> 在 2015 年修改的《立法法》中亦有诸多条款对旨在提升立法民主化的公众参与制度加以规定。<sup>[8]</sup> 不仅立法机关积极探索互联网时代的民意特点,行政机关更是出台了专门的舆情回应制度。2016 年 8 月 21 日,国务院办公厅发布了《关于在政务公开工作中进一步做好政务舆情回应的通知》,要求各级政府及其部门对涉及特别重大、重大突发事件的政务舆情要快速反应、及时发声,最迟应在 24 小时内举行新闻发布会,对其他政务舆情应在 48 小时内予以回应,并根据工作进展情况持续发布权威信息。<sup>[9]</sup>

上述政策调整从侧面折射出了互联网时代公众参与国家治理的新特点。就立法决策领域而言,伴随官方舆论场和民间舆论场这“两个舆论场”的力量角逐和博弈,逐渐发展出了公众参与的两个场域。一个是以《立法法》为代表性制度依据,以听证、座谈、征求意见、立法调研等多种参与形式为表征的制度化参与渠道。另一个则是以公共事件为诱因,以无序化、不确定性、动态性为表征的网络集群行为所代表的非制度化参与渠道。以网络

[3] 《中国互联网络发展状况统计报告》,http://www.cnnic.cn/gymw/xwzx/rdxw/2016/201608/W020160803204144417902.pdf,最后访问时间:[2016-09-03]。

[4] 赵宏洲:《新闻传播事实——从新闻≠传媒说起》,《浙江大学学报》1998 年第 2 期,第 98 页。

[5] 何明升:《中国网络治理的定位及现实路径》,《中国社会科学》2016 年第 7 期,第 117 页。

[6] 陈堂发著:《新闻媒体与微观政治——传媒在政府政策过程中的作用研究》,复旦大学出版社 2008 年版,第 50 页。

[7] 中国人大网:《提高立法质量落实立法规划:2013 年 10 月 30 日全国人大委员长张德江在第十二届全国人民代表大会常务委员会立法工作会议上的讲话》,http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2014-01/02/content\_1823322.htm,最后访问时间:[2016-07-27]。

[8] 参见 2015 年修订的《立法法》第五条、第三十六条、第五十三条、第六十七条等。

[9] 中国政府网:《国务院办公厅关于在政务公开工作中进一步做好政务舆情回应的通知》,http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-08/12/content\_5099138.htm,最后访问时间:[2016-08-29]。

集群行为(如网民集体关注、转发、网民集体呼吁、网络辩论等)为代表的新型参与形式在我国社会转型过程中所造成的影响是颇具复杂性的。一方面,移动互联技术扩展了公民的知情权、表达权和参与权,大量原子化个体通过网络平台重新找到了自己在网络社会中的归属。这种“互联网+”的再组织化成为社会变革的驱动器。<sup>[10]</sup> 采取网络集群的方式可以表达创议、制造舆论压力,当决策层面将这种“自下而上”的压力视为一种正确的方向时,通过网络发起的立法创议就有可能被接受,并成为导致政策转变和政治变革的力量。因此,从这一角度视之,网络时代为公民提供的新型参与渠道是具有积极作用的。在网络上发端的辩论不仅可以开启“政策之窗”来推动制度变革,还可为这些变革提供强烈的社会支持。<sup>[11]</sup>

但互联网技术的“赋权”过程是对国家和社会相互改造的过程。当城乡差距依然明显、贫富差距依然悬殊、阶层认同危机依然严峻时,社会中出现的结构性矛盾会在互联网上被加倍放大。<sup>[12]</sup> 在网络治理技术滞后、立法决策能力不足的情形下,网络集群现象的频繁出现并不利于法律秩序的良好生长。其自身显现的诸多特点决定了其与立法主体间的互动常呈现为一种应急型、压力型模式。<sup>[13]</sup> 这种互动关系破坏了立法的民主性和科学性,最终会对立法产品施加负面影响。网络集群行为推动下应急形成的立法其立法程序常由于压力性渗透流于形式,这破坏了立法的审慎、科学和理性。

因此,面对新时期的网络参与形式,要形成科学合理的治理思路和应对策略,就必须从公众参与和立法决策制定的视角出发系统认知网络集群行为的形成机制和发展规律,深入剖析这一新型参与现象的特点并结合我国立法现状加以反思。2016年3月引起大规模网络集群行为的山东问题疫苗事件不仅在社会和公共政策领域的影响力巨大,清晰地展现了互联网时代“两个舆论场”的博弈和互动,而且生动呈现了移动互联时代由网络集群行为带来的对立法决策的压力性影响。

## 二 山东问题疫苗事件中网络集群行为的生成机理

2016年3月18日,澎湃新闻的一则报道点燃了网络舆论,将山东非法经营疫苗案推入了公众视野。<sup>[14]</sup> 自该报道通过微博发布时起,引发了以公众集体关注、参与、讨论等为表征的网络集群行为,并最终仅用时26天就催生了新的《疫苗流通和预防接种管理条例》。在该事件中,网民集中表达了对我国公共卫生监管制度的不满和焦虑,同时对信息

[10] 何明升:《中国网络治理的定位及现实路径》,《中国社会科学》2016年第7期,第116页。

[11] 郑永年著:《技术赋权:中国的互联网、国家与社会》,邱道隆译,东方出版社2015年版,第185-186页。

[12] 杨力:《当代中国社会转型与现代法律秩序生长》,《宁夏社会科学》2006年第2期,第17页。

[13] 有关压力型立法的研究参见吴元元:《信息能力与压力型立法》,《中国社会科学》2010年第1期,第147-159页。

[14] 本文所称“山东非法经营疫苗案”是指未经网络传播发酵为公共事件前由山东警方披露的庞某与其女儿孙某自2010年以来从事疫苗药品非法经营活动的刑事案件。本文所称“山东问题疫苗事件”是指由山东非法经营疫苗案引发,经澎湃新闻报道、微博、微信、客户端广泛传播后于2016年3月18日至3月22日期间引发大规模网络集群行为的公共事件。

公开和程序正义的期盼阈值亦“上升到史无前例的高度之上”。<sup>[15]</sup> 相关数据显示,山东问题疫苗事件的影响力指数为 85.4,远超过了亦曾引发热议的王林案、复旦投毒案、e 租宝非法集资案以及郭美美等开设赌场案。<sup>[16]</sup> 通过网民施压而仓促修改的《疫苗流通和预防接种管理条例》就像一个窗口,为本文由点及面地观察移动互联时代公众参与立法决策方式的转变提供了生动的素材。

### (一) 触发期:精准及时的信息推送机制和原创化报道风格成为重要诱因

网络集群行为是一种集体行动。其形成的先决条件在于网民对某一公共事件信息的获知。伴随着信息规模的日益膨胀,是否能够通过更为先进的信息技术架构和信息表现方式获取公众的关注成为新旧媒体竞争博弈的关键。观察山东问题疫苗事件可知,传统上依靠门户网站发布新闻然后被动等待用户读取的媒体运行方式已经逐渐背离移动互联时代媒体运行的发展趋势。一些在舆情检测机构看来已经报道并看似“安全”的信息完全可能因为不同的报道风格和信息传送方式而产生截然不同的传播效果,从而成为网络集群行为的重要诱因。

2016 年 3 月 18 日 7 时 42 分,澎湃新闻发布了题为《数亿元疫苗未冷藏流入 18 省:或影响人命,山东广发协查函》的微博(本文简称“澎湃新闻报道”),<sup>[17]</sup> 从而曝出案值 5.7 亿元的山东非法经营疫苗案。在发布数小时后,澎湃新闻虽然删除了该报道,但彼时该条微博转发量已近 5 万,在微信、新闻客户端、新闻门户网站中亦被广泛传播。由于山东非法经营疫苗案涉及公共卫生安全,且该案中问题疫苗流通范围甚广,因此具有重大的社会意义。但需要思考的问题是,山东非法经营疫苗案发生后本于 2015 年就被公安部、食品药品监督管理总局列为督办案件并入选 2015 年公安部打击食品药品犯罪十大典型案例,<sup>[18]</sup> 但根据 2015 年人民网发布的互联网舆情分析报告可知,该案不仅未能排在当年舆论热度的前二十名,而且在国内各省区舆情压力指数前十名中,在主要案发地山东省也未能进入前三名。<sup>[19]</sup> 在该案侦破后,2016 年 2 月 2 日央广网发布了《济南查获大宗失效人用二类疫苗案 涉国内 24 省市有疾控人员参与》的新闻。<sup>[20]</sup> 但同样的事件在经不同媒介报道后却产生了截然不同的传播效果。

依据传播理论,一个潜在的问题能否被公众关注一定程度上依赖于媒体对该问题采

[15] 腾讯传媒大数据:《“疫苗恐慌”舆情奔袭》,http://news.qq.com/original/dujiabianyi/yimiaoyuqing.html,最后访问时间:[2016-08-20]。

[16] 此处所指影响力事件指数是对某一事件在微博、微信、网媒三个平台上的传播效果的综合评估,并进行加权计算然后归一化并扩展到 0—100 之间得出的指数。具体统计方式参见知微事件博物馆:http://ef.zhiweidata.com/wiki.html?id=56ebdbbbe4b0f72862ccccf57,最后访问时间:[2016-08-27]。

[17] 该条微博已被澎湃新闻删除。有关山东非法经营疫苗案的报道原文可参见凤凰网:http://sd.ifeng.com/a/20160318/4381191\_0.shtml,最后访问时间:[2016-08-27]。

[18] 赵婧夷:《2015 年打击食品药品犯罪十大典型案例》,http://sydj.cpd.com.cn/n23501294/c31980207/content.html,最后访问时间:[2016-08-27]。

[19] 参见人民舆情监测室:《2015 年互联网舆情分析报告》,http://yuqing.people.com.cn/n1/2015/1224/c401685-27972434.html,最后访问时间:[2016-06-12]。

[20] 央广网:《济南查获大宗失效人用二类疫苗案涉国内 24 省市有疾控人员参与》,http://news.cnr.cn/native/city/20160202/t20160202\_521306266.shtml,最后访问时间:[2016-08-09]。

用的信息扩散方式、主题风格、叙事风格、修辞构造风格等多方面因素的共同作用。<sup>[21]</sup>就信息分发方式而言,央广网仍然采用传统 PC 新闻门户网站的信息分发方式,难以针对受众偏好进行内容的精准化设计和“零时差”推送,故在信息发布后受众辐射范围有限。与之相比,澎湃新闻新闻客户端于 2014 年 7 月正式上线,下载量近三千万,日活跃用户过两百万。为与各新闻客户端争夺市场占有率,其在推送技术上不断探索,不仅在重点新闻推送上与其他客户端展开“争分夺秒”的竞争,而且对于推送维度、推送频次、推送时段、推送效果都不断进行探索和完善,以维护用户与平台之间的高度粘合。因此,虽同依托于传统媒体品牌,但信息传播技术的质化差异使得央广网和澎湃新闻新闻客户端在受众辐射范围上产生了明显差距。

除了信息推送技术不同外,山东问题疫苗事件报道中还呈现出新旧媒体运营思维的差距。这尤其体现在报道风格上。虽然山东问题疫苗事件本身具有重大的社会意义,但若对新闻事件具体要素处理宽泛,语言描述方式和表达风格缺乏亲民性、可读性,也仍然难以引发公众关注。央广网的报道就仍采取传统新闻报道思维,篇幅短小、内容原则性强,缺乏事实细节和深度分析,总体报道风格偏于保守。而与央广网的报道不同,澎湃新闻报道在修辞构造和叙事构造都突破了传统纸媒报道的风格,更加亲民、可读、具有深度,从而引起了受众广泛关注。

首先,在修辞构造上,该篇报道在题目上加入了引人关注的五个字“或影响人命”从而指明了这一案件的严重性。在报道开篇,第一句话即为:“庞某卫胆子很大。因非法经营疫苗被判刑后,还在缓刑期间的她就制造了一起案值更大、范围更广的疫苗非法经营案。”<sup>[22]</sup>这一信息直指监管机构的失职问题——为何已因非法经营疫苗被判刑后的庞某仍可在缓刑期间继续从事疫苗经营?随后,在介绍完基本案情后,澎湃新闻报道用黑色加粗字体引出了触发公众恐慌的重要信息之一——“经庞某卫之手售出的疫苗数量和流向信息,可能已无法精确统计和追溯”。<sup>[23]</sup>澎湃新闻报道同时引用了北京大学医学部免疫学系副主任王月丹的评论——“这是在杀人”。<sup>[24]</sup>在移动互联时代网民碎片化的阅读习惯下,这些因素可以在极短时间内引起受众的关注并形塑受众认知。

其次,在叙事构造上,澎湃新闻报道首先叙述案情,然后引入专家评论以增加报道可信度和权威性,<sup>[25]</sup>在评论之后将 2014 年 7 月安徽省无为县 5 位村民在接种“假人用狂犬疫苗”后未能达到免疫效果致 1 位村民在一个月后因患狂犬病死亡的案例引入报道。在碎

[21] 陈堂发著:《新闻媒体与微观政治——传媒在政府政策过程中的作用研究》,复旦大学出版社 2008 年版,第 65 页。

[22] 凤凰网:《数亿元疫苗未冷藏流入 18 省份:或影响人命 山东广发协查函》,http://sd.ifeng.com/a/20160318/4381191\_0.shtml,最后访问时间:[2016-08-27]。

[23] 凤凰网:《数亿元疫苗未冷藏流入 18 省份:或影响人命 山东广发协查函》,http://sd.ifeng.com/a/20160318/4381191\_0.shtml,最后访问时间:[2016-08-27]。

[24] 凤凰网:《数亿元疫苗未冷藏流入 18 省份:或影响人命 山东广发协查函》,http://sd.ifeng.com/a/20160318/4381191\_0.shtml,最后访问时间:[2016-08-27]。

[25] 但事实上,该专家对公共卫生领域中的很多专业化问题发表的看法曾引起公众和同行专家的广泛争议。王月丹博客地址参见 http://blog.163.com/wang\_yuedan/,最后访问时间:[2016-07-21]。

片化阅读习惯下,如果不是字斟句酌,读者很容易将山东非法经营疫苗案和安徽案件中农民死亡的后果直接联系起来,认为若接种了问题疫苗可能产生免疫失效而死亡的后果。但实际上两起案件的情况完全不同。安徽案件中村民的死亡是因接种了假人用狂犬病疫苗,且该发生于2014年7月,案件的相关责任人已经处理完毕,可以说和山东非法经营疫苗案并无实质关联。但这种接续性的叙事结构从逻辑上传递给受众的信息是山东非法经营疫苗案中的疫苗存在致命性问题,一旦接种可能导致免疫失效并引发死亡。因而,澎湃新闻报道虽随后被删除,但山东非法经营疫苗案已经进入公众视野并获得广泛关注,成为了一起公共事件。

## (二) 形成期:微博扩散议题引发“围观”对主流媒体议程产生溢散效果

在澎湃新闻发布后,3月18日上午9时许,人民日报、央视新闻、头条新闻三家微博相继对该报道转发、推送,使得业已删除的澎湃新闻报道仍持续引发关注。<sup>[26]</sup> 当天下午和晚上,姚晨等明星也开始发声,使得事件传播呈几何级扩大。因此在山东问题疫苗事件中,微博成为了促发网络集群行为的“围观”平台,不仅便于议题相关信息的发散流动,而且有利于短期内形成聚集效应从而对主流媒体议程产生溢散效果。诺埃尔·纽曼等人的研究显示,在信息传播的过程中会出现“共鸣效果”(Consonance Effect),<sup>[27]</sup> 即某些最先传播信息的媒体充当“意见领袖”,对其他媒体的内容具有一定的导向作用。就中国的媒体类型而言,当主流传媒议程偏离事件本身的客观议程时,受众会通过微博等社交媒体形成舆论,运用纠正和平衡机制反作用于主流媒体议程,产生“溢散效果”(Spillover Effect)。<sup>[28]</sup> 在这一阶段,传统主流媒体的策略选择对网络集群行为能否最终形成具有重要影响,因为其敏感事件的持续报道在舆论场上具有重要的“脱敏”效应,有助于进一步激发网民参与公共事件讨论的动力和活力。<sup>[29]</sup>

就山东问题疫苗事件而言,在网络集群行为触发期,除央广网之外并没有其他主流媒体对该事件加以报道,公众议程此时亦未表现出对疫苗监管制度加以修改的政策需求。但在移动互联环境下,微博常可在公共事件中成为保持公众持续关注的重要“围观”平台。<sup>[30]</sup> 其与微信不同,非闭环传播的特点使其有利于信息的发散流动,从而为传统媒体加入到山东问题疫苗事件的报道行列之中提供了机会。因此,通过澎湃新闻报道在新媒体平台的诱发、微博平台的议题扩散,有关山东问题疫苗事件的媒介议题由触发期进入形成

[26] 代露:《论媒介审判在新媒体时代中的社会角色——以毒疫苗事件为例》,《文化天地》2016年第17期,第271页。

[27] Dietram A. Scheufele, Spiral of Silence Theory, in Wolfgang Donsbach, Michael W Traugott eds., *The SAGE Handbook of Public Opinion Research*, Sage Publications, 2008, p. 177.

[28] Fen Lin, Tsan-Kuo Chang, Xinzhi Zhang, After the Spillover Effect: News Flows and Power Relations in Chinese Mainstream Media, *Asian Journal of Communication*, Vol. 25, No. 3, 2015, pp. 235 - 254.

[29] 李向帅:《山东疫苗案:有效处置才能中和“情绪式认知”的偏激》,http://news.xinhuanet.com/yuqing/2016-03/23/c\_128826440.htm,最后访问时间:[2016-07-30]。

[30] 有关微博平台在突发公共事件中具体的作用机制可以参见夏雨禾:《突发事件中的微博舆论:基于新浪微博的实证研究》,《新闻与传播研究》2011年第5期,第43-51页;余霞、廖小丽:《试论微博在突发公共事件中的传播功能》,《东南传播》2011年第8期,第61-63页。

期,“引爆”了传统主流媒体的报道议程。一系列主流媒体对山东问题疫苗事件开始追踪和报道。从 3 月 19 日上午 10 点开始,“官方舆论场”便开始发布有关山东非法经营疫苗案的相关信息。例如,食药监总局对该案加以回应,表明了查清问题疫苗来源和流向的决心;<sup>[31]</sup>山东省食药监局也发布了《关于庞某等非法经营疫苗案有关线索的通告》,公布了济南市食药监局在协助公安机关侦破该案中掌握的信息。<sup>[32]</sup>此外,一些地区的疾控中心对本地区的疫苗情况也做出了说明。<sup>[33]</sup>但是主流媒体、官方公告未能摆脱官方信息公开时的一贯策略。这些公告或篇幅短小,或对公众急切关心的核心问题未能直接针对性地解答。因此,公众对权威部门及时公布疫苗具体流向、严惩涉事单位及个人的呼声强烈,超七成网友对权威部门的表态延时表示不满。<sup>[34]</sup>直到 3 月 19 日,腾讯新闻网才率先发布了新闻调查专题,向受众披露了涉案庞某的“进货”渠道、销售渠道,并一针见血地指出了政府在监管层面的漏洞,比较系统、直接地回答了主流媒体和官方消息未充分解释的部分问题。在该新闻调查的最后,腾讯新闻网做出了这样的调查:你还会带孩子去打疫苗吗?结果显示:25569 人选择“会”,而 46649 人选择“不会”。由此可见,山东问题疫苗事件中线上的治理风险已经具有向线下转化的趋势。<sup>[35]</sup>3 月 20 日,随着网络集群行为的逐渐形成,各地开始展开涉案问题疫苗的核查行动。<sup>[36]</sup>一些官方媒体开始从《疫苗流通和预防接种管理条例》以及《疫苗供应体系建设规划》入手,从制度层面检视疫苗流通环节的监管漏洞问题。<sup>[37]</sup>当晚,以央视为代表的传统主流媒体还对山东非法经营疫苗案进行了报道。3 月 21 日,山东公布了非法经营疫苗案查封疫苗品种名单,同时多地展开了排查问题疫苗的活动,要求与嫌犯有交易的单位限期主动报告,主动约谈当地疫苗企业。

虽然主流媒体的报道多存在回应焦点偏离、信息供给滞后、信息量供给不足等问题,但微博平台有利地推动了山东问题疫苗事件的议题扩散,成功地设定主流媒体的报道议程。而主流媒体的加入又发挥了“趋势设定”(Trend-setting)的功能,不仅成为其他媒体资讯与参考架构的来源,<sup>[38]</sup>而且可以持续推动议题关注热度,客观上促进了山东问题疫

[31] 中国新闻网:《食药监总局回应山东疫苗案:查清来源和流向》,http://www.chinacourt.org/article/detail/2016/03/id/1824966.shtml,最后访问时间:[2016-07-19]。

[32] 山东省食品药品监督管理局:《关于庞某等非法经营疫苗案有关线索的公告》,http://www.sdfda.gov.cn/art/2016/3/19/art\_3543\_133258.html,最后访问时间:[2016-07-19]。

[33] 例如,上海市疾控中心官方微信发布公告《问题疫苗未流入上海,市民可以安心接种疫苗》,http://news.ifeng.com/a/20160319/47977587\_0.shtml;《北京市卫计委:北京疫苗安全可靠》,http://news.xinhuanet.com/city/2016-03/20/c\_128815042.htm,最后访问时间:[2016-07-19]。

[34] 腾讯传媒大数据:《“疫苗恐慌”舆情奔袭》,http://news.qq.com/original/dujiabianyi/yimiaoyuqing.html,最后访问时间:[2016-08-20]。

[35] 张梦溪:《传统媒体与新媒体在突发性事件传播中议程设置互动分析——以“问题疫苗”事件为例》,《新闻研究导刊》2016 年第 15 期,第 91 页。

[36] 新华社:《各地已开展涉案问题疫苗核查》,http://news.xinhuanet.com/local/2016-03/19/c\_1118382560.htm,最后访问时间:[2016-07-21]。

[37] 安徽日报:《堵住疫苗安全监管漏洞》,http://news.163.com/16/0320/10/BIJIVUIT00014AED.html,最后访问时间:[2016-07-21]。

[38] 翁秀琪著:《大众传播理论与实证》(第三版),台北三民书局 2011 年版,第 142-162 页。

苗事件相关集群行为的滚动形成。从3月18日、22日的数据可知,传统媒体报道与新媒体报道之间呈现了较高的协同效应,出现了信息更新量的高点。<sup>[39]</sup> 网民通过自发性大规模转发疫苗相关事件、发表网络评论的方式持续聚合对山东问题疫苗事件的治理意见以及疫苗生产、流通和监管环节频频提出质疑。3月22日,有关问题疫苗的网络自发关注和讨论达致最高点,网络集群行为正式形成。仅3月22日一天,与疫苗、山东疫苗、问题疫苗有关的百度搜索量就分别达到195000次、17285次、43557次。<sup>[40]</sup>

### (三) 高涨期:微信成为“争议”平台通过聚合意见加强集体行动意向

有关网络集群行为的最新研究表明,社交媒介通过技术实现了个人信息的即时发布,其将个人用户有关某一事件的评论、态度通过互动平台清晰地展现于关联用户之间。当突发事件发生时,每个人在社交平台上的呼吁虽仅为微小的努力,但这种互动的努力由于对他人清晰“可见”(visible)从而强化了集体行动的意愿。<sup>[41]</sup> 在围绕山东问题疫苗事件的网络集群行为中,微博和微信平台由于各自的技术结构差异发挥着不同的作用。微博侧重于信息的发散流动,有利于议题的扩散,从而设置主流媒体的报道议程,客观上发挥协同推进网民关注的功能。这一阶段的网络集群行为表现为网民自发形成的高频搜索行为和大规模转发行为。而要真正形成集体一致的意见还需借助辐射范围广泛且信息传递便捷的“辩论”和“商谈”平台。由于具有“熟人社交、闭环传播”的特点,<sup>[42]</sup> 微信平台虽然在信息源扩散方面作用有限,但在引发争论、聚合形成群体意见、探索政策诉求的深层参与行为上可发挥独特优势。当具有相似偏好和认同特质的微信用户不断在朋友圈中转发趋向一致的意见时,极易形成“群体极化”现象。<sup>[43]</sup> 信息选择因此呈现推己及人之势,最终影响个体意见的形成,强化行动意向。因此,伴随着具有强关系网络特点的微信平台上对山东非法经营疫苗案进行的广泛讨论,网民群体对待山东非法经营疫苗案的核心认知和态度基本形成,网络集群行为步入高涨期。

3月22日,一篇名为《疫苗之殇:你沉默,你就是帮凶》的文章凭借新媒体之便捷,在微信朋友圈、微博疯狂转发,创下百万阅读量,彻底引爆了公众的恐慌和愤怒情绪。该篇文章将财新记者郭现中2013年的旧文《疫苗之殇》中有关疫苗问题报道的部分文字、图片“嫁接”到山东非法经营疫苗案中,通过镜头特写大量展示儿童在接种疫苗后的悲惨境遇,同时结合煽情化的表达引起受众的情感共鸣和自危意识,并再次混淆了公众对问题疫苗副作用的判断。随后在“点击即权力”的运行逻辑下,一系列类似“标题党”文章在微信

[39] 李向帅:《山东疫苗案:有效处置才能中和“情绪式认知”的偏激》,http://news.xinhuanet.com/yingqing/2016-03/23/c\_128826440.htm,最后访问时间:[2016-07-30]。

[40] 相关数据根据百度指数搜索后获得。百度指数:http://index.baidu.com,最后访问时间:[2016-07-22]。

[41] Peter John, Scott Hale and Taha Yasseri, *Political Turbulence: How Social Media Shape Collective Action*, Princeton University Press, 2016, pp. 12-13.

[42] 郭小安、薛鹏宇:《微信朋友圈会让我们更相信谣言吗?——试论微信谣言的三个传播特征》,《电子政务》2015年第2期,第33-38页。

[43] 黄宇:《突发公共卫生事件中微博、微信的议题呈现异同——以2016年山东“疫苗事件”为例》,《科技传播》2016年第8期,第100页。



平台大规模转发。新华网网络舆情监测系统显示,3月22日当天,新闻更新量已经超过7900条,总信息更新量已经超过12000条。<sup>[44]</sup>

在恐惧、焦虑氛围之下,一些微信平台的文章开始呼吁受众形成合力“倒逼改革”。例如,《疫苗之殇,不希望又是一次“三鹿奶粉”》一文直接指出:“如此重要的疫苗却成了不法分子谋取暴利的工具,其性质恶劣到令人惊惧的地步。持续关注,就是倒逼改革的力量!”<sup>[45]</sup>由此,山东问题疫苗事件中的网络集群行为迎来了高涨期,网民表示持续关注并逐步演化为共同的政策诉求。通过大规模加入到山东问题疫苗事件的信息再生产活动中,网民以发帖、回帖、转发、评论等多种方式,对疫苗监管制度的改革做出群体性努力。

#### (四)分化期:传统媒体报道决策回应信息疏导网络集群行为

在高涨期,通过“两微一端”平台,网民大规模转发山东问题疫苗事件的进展、分析事件成因、探索解决方案并自发呼吁更多网友加入以形成线上压力推动制度变革。与此同时,线上的集群行为还引发了线下的“集体行动”。在山东问题疫苗事件前后,网民在疫苗接种态度和接种行为上呈现出明显差异。通过对300万用户接种行为数据的统计和15万家长的态度和行为展开调研,相关数据显示,山东问题疫苗事件后的2016年4月与3月相比接种针次环比下降15.59%,第二类疫苗环比下降31.89%,最高地区第二类环比下降近40%。这表明人们改变了接种疫苗行为的激励,疫苗接种量大幅下降,<sup>[46]</sup>增加了整个卫生防疫系统的风险。

面对在高涨阶段愈演愈烈的网络集群行为,策略性地进行信息竞争以增加疏导的有效性至关重要。若传统媒体可以在网络集群行为的触发期和形成期及时、高效地提供权威且高质量的信息,则可有效控制集群行为的增长。但官方舆论场在山东问题疫苗事件中遭遇了困境。面对纷繁复杂的信源,网民在该事件中对网络媒体的信任超过了对传统媒体、权威机构和疾病防控领域官员、专家的信任。<sup>[47]</sup>正如有报告指出的,三鹿奶粉事件曾让公众对公共卫生安全监管部门的信任指数降至冰点,但八年过去了,在山东问题疫苗事件中,由于监管的诸多漏洞和公众认知风险敏感性的提升,网民对监管信源的信任“围墙”再次塌陷。<sup>[48]</sup>所以,在网络集群行为的形成期和高涨期,虽然各地食品药品监督管理部门和防疫部门回应已算及时,但面对汹涌的舆情和日益高涨的网络集群行为,一时间未

[44] 新华网网络舆情监测系统:《山东疫苗案舆情分析——有效处置才能中和偏激》,http://www.js.xinhuanet.com/2016-03/23/c\_1118422291.htm,最后访问时间:[2016-12-25]。

[45] 《疫苗之殇,不希望又是一次“三鹿奶粉”!》,http://mp.weixin.qq.com/s?\_\_biz=MzA4NDc0MDYxNg==&mid=402647293&idx=1&sn=101c3e2b6cf6c8627c9978649469c390&3rd=MzA3MDU4NTYzMw==&scene=6,最后访问时间:[2016-07-25]。

[46] 长宁新:《中国家长疫苗接种态度及行为大数据报告》,http://mt.sohu.com/20160704/n457723612.shtml,最后访问时间:[2016-07-25]。

[47] 腾讯传媒大数据:《“疫苗恐慌”舆情奔袭》,http://news.qq.com/original/dujiabianyi/yimiaoyuqing.html,最后访问时间:[2016-08-20]。

[48] 腾讯传媒大数据:《“疫苗恐慌”舆情奔袭》,http://news.qq.com/original/dujiabianyi/yimiaoyuqing.html,最后访问时间:[2016-08-20]。

能达致有效调控疏导的局面。

以3月22日为转折点,司法机关、国务院及有关部门、国际组织先后做出回应,成为山东问题疫苗事件网络集群行为分化发展的转折点。最高人民检察院挂牌督办非法经营疫苗系列案。<sup>[49]</sup>国家卫计委公布了疫苗接种后异常反应的情况,表达了坚决查处违法违规购进和使用第二类疫苗的决心,还对新媒体中常提到的有关“毒疫苗”、“杀人疫苗”的概念进行了辟谣。93.43%的网友直到3月23日以后才了解到问题疫苗并不是“毒疫苗”和“杀人疫苗”的真相。<sup>[50]</sup>3月23日当天,央视报道了国务院总理李克强做出要彻查问题疫苗流向的重要批示。由于网民对官方媒介信任较低,因此在疏导阶段,关键决策人物的发言和表态常成为提高公众信任阈值的重要方式。主流媒体通过大规模报道关键决策人物的决策动向与新媒体信息进行了有效的竞争,提升了公众的媒介信任,从而较为有效地疏导了网络集群行为。此外,世界卫生组织也加以回应。<sup>[51]</sup>

在网民对山东问题疫苗事件的关注逐步降低、有关问题疫苗的谣言被逐一攻破之时,网络集群行为进一步分化。一部分具有专业知识、公益精神和相似职业背景的网民可能会在网络集群行为中逐步形成明确、具体的诉求并通过集体一致行动进一步推动变革。2016年3月29日,13名律师联名致信国务院,提出了《关于在疫苗犯罪案中保护公民知情权和受救济权的要求》。<sup>[52]</sup>该联名信提出了更多在微信、微博等网络平台上未曾触及的更为专业化的立法变革诉求,包括建立疫苗接种异常反应监测机制、疫苗损害赔偿制度、披露不良反应信息机制、疫苗信息公开机制,以及限制监管机构部门利益和限制适用刑法对疫苗类犯罪的缓刑执行等建议。联名信中还申明请求修改《全国疑似预防接种异常反应监测方案》和《预防接种异常反应鉴定办法》的立法需求。4月13日,距离澎湃新闻新闻曝出山东问题疫苗事件仅时隔26天,国务院常务会议就通过了《国务院关于修改〈疫苗流通和预防接种管理条例〉的决定》,以强化监管制度,对山东问题疫苗事件做出立法层面的回应。该条例取消了疫苗批发企业经营疫苗的资格,强化了疫苗全程冷链储运管理制度,建立了疫苗全程追溯制度,并加大了处罚及问责力度。就监管责任的角度而言,新条例对网民的大部分诉求加以了回应,但是对于联名信中提出的希望建立接种异常反应补偿机制、披露不良反应信息机制等诉求则仅进行了原则性的回应。而此时大规模的网络集群行为已呈消解之势,网民未再展开新一轮的关注和讨论。

[49] 最高人民法院网上发布厅:《最高检挂牌督办非法经营疫苗系列案 要求各级检察机关侦查监督部门切实做好案件办理工作》,http://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbt/201603/t20160322\_114854.shtml,最后访问时间:[2016-07-25]。

[50] 张梦溪:《传统媒体与新媒体在突发性事件传播中议程设置互动分析——以“问题疫苗”事件为例》,《新闻研究导刊》2016年第15期,第92页。

[51] 新华网:《世界卫生组织:不正确储存或过期疫苗几乎不会引起毒性反应》,http://news.xinhuanet.com/world/2016-03/22/c\_1118409442.htm,最后访问时间:[2016-07-26]。

[52] 财新网:《多名律师致信国务院 吁速对疫苗案采取补救措施》,http://china.caixin.com/2016-03-29/100925949.html,最后访问时间:[2016-07-26]。

### 三 网络集群行为设置立法议程的特点和反思

每一项社会领域中的革命都会带来一系列变迁,从而转变人们的观念、态度、行为和习俗。移动互联技术的诞生和日益普及使其具有能够使微小的事件瞬间成为公共话题的能力,<sup>[53]</sup>这极大地增加了决策环境的复杂性。作为制度变革的承担者,立法机关虽然曾被认为具有收集民意信息的优势和能力,<sup>[54]</sup>但伴随着社会复杂性的提升,仅依靠其自身已经难以应对这一挑战。在立法决策形成系统内部,由于做出集体立法决策所耗费的信息总体成本呈现日益扩大的趋势,因此,有效的公众参与被视为可以帮助立法决策者获取真正立法需求信息,合理部署立法资源的重要渠道。公众参与的激励,参与中信息的质量、信息的规模、信息传递的形式乃至信息传递的时机对于立法决策的质量产出都具有重要意义。

通过山东问题疫苗事件中网络集群行为的形成机制可知,影响公众参与立法决策的认知环境已经发生质变。立法决策主体应当及时认识到“两微一端”正在通过“技术赋权”的方式扩展公众参与立法决策的议价能力。<sup>[55]</sup>某一公共事件常成为引发网民群体自发参与决策、汇聚表达意见、推动立法变革的催化剂。山东问题疫苗事件虽然仅为个案,但是其为剖析新时期公众参与立法议程的特点提供了重要样本。通过这一事件可知,网络集群行为参与立法决策时常具有如下四个特点。这些特点决定了现阶段的网络集群行为在参与决策形成时表现出巨大的复杂性。这种新型的以网络集群行为为表现方式的参与现象虽可在一定程度上推动制度变革,但其难以形成立法供需决策中所需的有效沟通和商谈,最终从整体上为立法决策变革带来质量风险。

#### (一) 虽激发公民传递立法需求但诱发信源质量参差不齐

法律制度是一种公共产品。在前互联网时代,对于非组织性的或者相对缺乏组织的社会而言,每个具有类似行动逻辑的成员具有极强的搭便车激励,因而难以有效传递自身的立法需求,<sup>[56]</sup>成为了“沉默的大多数”。因此,在传统的立法实践中,利益团体常作为传递公民制度需求的中介平台来有效克服个人信息传递激励不足的问题。<sup>[57]</sup>但长期以来,我国的组织团体在立法参与中发挥的作用有限,公众参与的整体效果并不令人满意。<sup>[58]</sup>

“两微一端”平台降低了公众获取有关立法决策信息的成本,使得网民降低了搭便车

[53] 胡凌:《网络舆情中的风险、认知与规制》,《法律和社会科学》2011年第1期,第188页。

[54] Yehezkel Dror, *Law and Social Change*, *Tulane Law Review*, Vol. XXXIII, 1959, p. 789.

[55] 参见 Benjamin Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, University of California Press, 1984; Amitai Etzioni, *The Spirit of Community: Rights, Responsibilities, and the Communitarian Agenda*, Crown Publishers, 1993; 郑永年著:《技术赋权:中国的互联网、国家与社会》,邱道隆译,东方出版社2015年版,第98-99页。

[56] Robert D. Tollison, *Public Choice and Legislation*, *Virginia Law Review*, Vol. 74, 1988, pp. 339-371.

[57] George J. Stigler, *Free Riders and Collective Action: An Appendix to Theories of Economic Regulation*, *Bell Journal of Economic and Management Science*, Vol. 5, 1974, p. 359.

[58] 代水平:《行政立法公众参与的集体行动困境》,《西北大学学报》(哲学社会科学版)2011年第5期,第141-145页。

激励,开始自发传递立法需求。社交媒体和客户端通过在用户注册之初收集偏好信息,在技术层面筛选兴趣相似的网民群体并为其互动提供平台。尤其在基于微信联系人而形成的熟人社交平台中,使用者因立场观点相近更易联结从而增进了社群聚合的功能。<sup>[59]</sup>因此,一方面达成集体行动的信息获取成本下降,另一方面形塑集体认知的黏着性增强。从传统媒体到新媒体的嬗变改变了公民个人在传递立法需求时的成本和收益机制。公民在新媒体环境下更易将立法需求的表达付诸实际行动。

但与此同时,山东问题疫苗事件也警示了诱发网络集群行为的信源质量问题。相关数据显示,网络媒体、朋友圈、微信公号成为网友快速获取山东非法经营疫苗案相关信息的最主要渠道。而与之相比,传统媒体作为信息获取第一信源的比例极低。<sup>[60]</sup>作为形塑公众认知的重要信源,虽然新媒体在如何吸引公众方面常可以获得成功,但在信息传递的质量上却令人堪忧。在引发网络集群行为的报道中,澎湃新闻虽然引起广泛关注,但该篇报道对于一类疫苗与二类疫苗的区别、二类疫苗储存不善可能导致的后果这些关键信息未能准确传达。再加之采用了“标题党”的报道方式,使得用户在阅读文章时已经先入为主地产生“偏见”,认为涉案疫苗可能致命。因此,“问题疫苗”、“毒疫苗”、“杀人疫苗”、“失效疫苗”等诸多极易引发公众混淆和焦虑恐慌的术语大量充斥网络 and 新媒体,成为网络集群行为无序化、情绪化的重要诱因。即使有相关报道对这些术语加以澄清,但澎湃新闻率先为公众植入的“刻板印象”已经根深蒂固,这直接导致高涨期公众改变了疫苗接种的行为和态度。

## (二) 意见表达时情绪宣泄多于理性判断客观上消解了公众知情权

符号互动理论指出,群体中人与人之间的互动提高并加强了人群集体反应。当社会不稳定时,人与人之间的互动会产生漩涡式的反应,增强人群对于该事件的情绪,进而诱导民众做出非理性的判断及行为。<sup>[61]</sup>相关研究显示,当外界压力增大时,个体之间互动的频率亦会增大。突发事件作为外界压力达到一定程度的爆破点,使得人与人之间的互动可以达到前所未有的态势。这种互动容易受到谣言的影响,产生盲目从众的社会模仿行为,<sup>[62]</sup>加剧群体极化现象。与常态化、制度化的公众参与相比,网络集群行为常由突发公共事件引发。这给网民带来了较大的心理压力,在试图推动变革时常呈现短期、迅速、集中地进行情感宣泄的参与特征。

相比其他公共事件,由于疫苗涉及到儿童的健康,公众爆发出更为强烈的自主传播和参与事件解决的欲望,并表现出“出离愤怒”的情绪。相关数据显示,微信朋友圈信息类型中接近七成比例是“对问题疫苗表示谴责的愤怒贴”。<sup>[63]</sup>在高涨期,关键词为“疫苗”

[59] 人民网舆情监测室:《2015年互联网舆情分析报告》,http://www.bjhp217.com/read-218761.html,最后访问时间:[2016-12-28]。

[60] 腾讯传媒大数据:《“疫苗恐慌”舆情奔袭》,http://news.qq.com/original/dujiabianyi/yimiaoyuqing.html,最后访问时间:[2016-08-20]。

[61] 吴小君著:《舆论应对危机传播》,中国传媒大学出版社2015年版,第173页。

[62] [法]加布里埃尔·塔尔德著:《模仿律》,何道宽译,中国人民大学出版社2008年版,第42页。

[63] 腾讯传媒大数据:《“疫苗恐慌”舆情奔袭》,http://news.qq.com/original/dujiabianyi/yimiaoyuqing.html,最后访问时间:[2016-08-20]。

的微信平台阅读数前 30 位的文章中,“倾向传播恐慌悲哀情绪”的文章占比最高,且“带有激动情绪的文章传播效果最好”。<sup>[64]</sup> 因此,在网络意见表达高涨时,恐惧和焦虑情绪的爆发式表达呈现出比澄清事实、追究问责、解决问题等更强的传播力和影响力。各种旧闻新发,发帖骂战充斥网络,自媒体平台上的“口水战”成为信息噪音,牵绊了公众和决策机关的注意力。网络信息一度呈现的“窒息式真空状”导致这一阶段的公众参与虽然频率高、范围广,但是却不利于形成有效的治理决策。互联网技术给公众知情权带来的各项优势反而被逐渐消解。因此,在高涨期,信息规模总量虽然急剧增加,但由于信息质量低下,尤其是高质量、客观和权威的信源匮乏现象明显,导致伴随着恐慌情绪的公众参与呈现无序性和短期集中爆发的特性,情绪宣泄多于理性判断,最终无益于治理决策的有效形成。

### (三) 融媒背景下媒介间议程互动现象加大引导难度

在传统的议程设置理论框架中,我国公众议程、媒体议程和政策议程设置之间大多呈现“政策议程设置主流媒体议程、主流媒体议程设置公众议程”的图景。<sup>[65]</sup> 大众传媒传播的信息可控性较强。有关某一公共事件的信息流通难以越过行政边界,公众参与具有明显的地方化、可控化特征。但在新媒体环境下,信息传播的路径变得隐蔽和模糊,社会信息和意见也经常越过行政边界,突破组织传播和大众传播的权力界限,打破媒体垄断新闻信源的局面,呈现出离散化态势。<sup>[66]</sup> 网络意见表达也因而打破了传统公众参与的有序化、制度化特征,参与范围和参与程度呈现出挣脱以往既有秩序的新趋势。

与此同时,传统媒体借助媒体融合这一国家战略获得了更为广阔的政策改革空间。若与新媒体进行融合竞争,传统媒体需要不断探索市场化的传播定位和经营思路,为受众提供更高质量的信息。在融媒战略之下,可以发现“两个舆论场”之间的力量对比呈现出动态博弈的特征,展现出“媒介间议程设置”(Inter-media Agenda Setting)的效应。<sup>[67]</sup> 正如有学者指出的:“网络媒体具有草根性,因此仅仅依靠互联网自身的力量所产生的社会效应是有限的,只有经过传统媒体深入跟进和证实,网络舆论才会更加权威和可信。传统媒体与网络舆论互为议题来源,不仅互相补充,还是一个循环的过程,使事件的影响力不断扩大,波及各方面。因此当网络媒体和传统媒体联合起来,会产生  $1 + 1 > 2$  的效果,造成不可忽视的社会舆论效果。”<sup>[68]</sup> 媒介间的互动客观上增加了对网络集群行为的调控难度。在山东问题疫苗事件中就可发现这一规律。新媒体的多点传播和去中心化特性一方面弱

[64] 腾讯传媒大数据:《“疫苗恐慌”舆情奔袭》, <http://news.qq.com/original/dujiabianyi/yimiaoyuqing.html>, 最后访问时间:[2016-08-20]。

[65] Maxwell McComb, Donald Shaw, The Agenda-Setting Function of Mass Media, *Public Opinion Quarterly*, Vol. 36, 1972, pp. 176 - 187.

[66] 吴小君著:《舆论应对危机传播》,中国传媒大学出版社 2015 年版,第 6 页。

[67] 媒介间议程设置是指在媒介异质性前提下,议程在两种媒介之间相互流动的传播学现象。参见 Tony Atwater, Frederick Fico, Gary Pizante, Reporting on the State Legislature: A Case Study of Inter-media Agenda-Setting, *Newspaper Research Journal*, Vol. 8, No. 2, 1987, p. 53.

[68] 余红、兰洁著:《从话题到舆论:网络舆论焦点事件的形成与特点》,社会科学文献出版社 2013 年版,第 281 - 293 页。

化了主流媒体的权威性和主导性,但另一方面又通过设置公众议程为主流媒体加入报道赢得了更为宽阔的活动空间。而传统媒体的加入对于网络集群行为又具有趋势设定的功能,为网民对疫苗议题的持续关注增加动力。例如新华社、检察日报、新京报等主流媒体就主动指出了导致山东问题疫苗事件的监管制度漏洞问题和非法疫苗受害者的安抚问题,推动了公众对疫苗问题的再认识。因此,传统媒体与新媒体形成的“竞争”且“融合”的格局客观上具有协助新媒体推动某一公共事件形成,聚合公众对立法议程施加压力的作用,<sup>[69]</sup>加大了对网络集群行为的引导难度。

#### (四)难以形成有效的理性沟通和商谈从而对立法变革施加不利影响

互联网在中国的发展的确为公众营造了一个新型“公共领域”。就如超过半数网友所表示的,有关“疫苗之殇”引发的网络辩论和纷争“可以引发大家关注疫苗事件,是好事情”。<sup>[70]</sup>通过互联网构筑的讨论平台,已经有越来越多的事件成为舆论焦点,从而对监管部门形成高压态势,推动获得解决问题的螺旋通道。但在现阶段,互联网领域中达成的沟通和商谈效果远不理想。能够有效形成民意的沟通和商谈应当包含理性、公平、公开的对话和论辩过程,具有多元化和包容性特点。但在山东问题疫苗事件中,以发帖、回帖、转发、评论等为表现形式的群体性努力缺乏有效的理性沟通和论辩。大规模情绪宣泄化的表达反而不利于公众客观分析疫苗监管漏洞的真正根源,从而无法在网民之间理性地汇聚诉求。由于网络集群行为常具有即时爆发特性,立法决策者常出现反馈的滞后性和应对的不彻底性,这使得立法产品的供给双方无法形成有效的沟通和反馈,从而导致立法产品的需求方与供给方之间难以达成真正合意。

在山东问题疫苗事件中,公众的确强烈呼吁监管制度的变革。但真正的需求乃是完善疫苗监管的现存漏洞,杜绝此类事件的再次发生。面对迅速集聚的网络集群行为,国务院虽仅时隔26天就做出了修改决定,从立法资源的分配环节满足了公众的要求(demands),但能否真正地满足公众在疫苗监管制度上的立法需求(needs)目前尚难全面评价。新条例对于疫苗生产、流通类企业的打击非常沉重。虽然通过取消疫苗批发企业经营疫苗的资格来压缩流通环节,力求打通生产企业到销售终端的路径以杜绝类似案件的发生,但目前疫苗生产企业尚难组建自己的配送队伍。虽然新版条例允许生产企业委托有相应资质的配送公司,但对配送队伍的能力要求使得客观上增加了配送费用和配送难度。<sup>[71]</sup>此外,新条例中经营权的收回也导致一些大企业逐渐退出了疫苗行业,小企业由于不具备冷链配送业务能力也无奈退出疫苗行业。<sup>[72]</sup>而就此次处于事件中心的沃森生物而言,由于其子公司山东实杰及圣泰药业涉案,其《药品经营许可证》已经被吊销,新条

[69] Ashley Esarey, and Qiang Xiao, Digital Communication and Political Change in China, *International Journal of Communication*, Vol. 5, 2011, p. 235; Jonathan Hassid, Safety Valve or Pressure Cooker? Blogs in Chinese Political Life, *Journal of Communication*, Vol. 62, 2012, p. 218.

[70] 腾讯传媒大数据:《“疫苗恐慌”舆情奔袭》, <http://news.qq.com/original/dujiabianyi/yimiaoyuqing.html>, 最后访问时间:[2016-08-20]。

[71] 张磊等:《新版条例下的疫苗之变》,《健康报》2016年4月26日第1版。

[72] 张敏:《药品批发企业疫苗经营权拟被收回 沃森生物构建疫苗流通平台或梦碎》,《证券日报》2016年4月15日第C1版。

例使其“打造最大疫苗代理平台梦破碎”，超过 11 亿元的投资效果恐打折扣。<sup>[73]</sup> 因此，此次条例的修改可能引发长远且实质性的担忧。人类发明疫苗的速度本身落后于病毒更新和变异的速度。现行疫苗政策对整个疫苗行业的冲击可能在一定程度上限制其发展。而疫苗的研发需要在政府的援助下由企业投入大量的资金和精力。当疫苗企业不知所措，疫苗行业遭受难以预期的政策冲击时，可能对公共卫生发展带来未知的影响。当网络集群行为逐渐褪去，应急立法却需要在长期法治实践中落地运行时，立法实效的发挥终将成为公众认知立法功能的重要标尺。而应急状态下的立法难免在立法质量上存在无法全面、冷静、审慎决策的风险。

## 四 结 语

立法质量的提升有赖于形成立法决策时获得的规则信息和事实信息是否充足、客观和科学。<sup>[74]</sup> 立法决策依据的信息质量决定了立法决策的质量和立法产品的最终产出，进而影响法律产品的实效，同时还对立法主体的合法性、正当性具有重要意义。<sup>[75]</sup> 伴随着移动互联时代的来临，媒体只重视“扩散”的时代已经过去，成功“渗透”成为了未来。新媒体将进一步扮演“扩渗透”的角色。<sup>[76]</sup> 当公众参与以一种偶然的、自发的方式集中爆发时，立法主体常陷入“媒体报道—网络集群形成—压力型立法”这一被动回应的漩涡之中。这增加了立法决策者信息使用策略失衡的风险，加重了各个环节的信息不对称，从而递归性地对立法质量产生影响。因此，对于立法决策者而言，应从根本上提升自身的信息决策能力。这着重体现为立法决策者在立法议程创建阶段提升对复杂环境的辨识能力。这种辨识能力主要包括两部分。一部分体现为以立法预测、立法规划、立法创议等立法准备阶段需要的“调查研究、分析比较和科学论证”为表现形式的信息收集和信  
息分析能力。<sup>[77]</sup> 另一部分则主要体现为在立法议程形成环节通过设定有效的决策参与机制有序引导并促成公众参与，主动获取公民立法需求信息的能力。“法律参与的扩大不只是增进法律秩序的民主价值，它还能有助于提高法律机构的能力。”<sup>[78]</sup> 在具有基础性、源头性的立法议程形成环节，通过为公众提供制度化的参与渠道，获得公众有关立、改、废的立法需求信息并适时加以反馈，在既有条件约束下对特定时期的社会问题所联结的需求信息进行甄别、筛选和排序，最终形成科学、合理的回应策略。这是提升立法机构对复杂环境

[73] 鄢银婵：《疫苗新政打碎全国最大代理平台梦 沃森生物逾 11 亿投资效果恐打折》，《每日经济新闻》2016 年 4 月 28 日第 6 版。

[74] 黄文艺：《信息不充分条件下的立法策略——从信息约束角度对全国人大常委会立法政策的解读》，《中国法学》2009 年第 3 期，第 144 页。

[75] Cf. Cary Coglianese et al., Seeking Truth for Power: Informational Strategy and Regulatory Policymaking, *Minnesota Law Review*, Vol. 89, 2004, p. 277; Thomas O. McGarity, Regulatory Reform in the Reagan Era, *Maryland Law Review*, Vol. 45, 1986, p. 253, 259.

[76] 林维国著：《新媒体与民意：理论与实证》，五南图书出版 2013 年版，第 3 页。

[77] 李培传著：《论立法》，中国法制出版社 2013 年版，第 265 页。

[78] [美] 诺内特、塞尔兹尼克著：《转变中的法律与社会——迈向回应型法》，张志铭译，中国政法大学出版社 1994 年版，第 110 页。

辨识能力的一个重要方面。这也有助于立法决策者对立法资源的部署和安排发挥更大的影响力、自主性和能动性,谨慎和科学地选择、处理由网络集群行为传达的立法需求并适时、适度地有效回应。

[本文为2016年教育部人文社会科学青年基金项目(16YJC820050)的研究成果。]

---

---

[ **Abstract** ] Although the technology of mobile Internet has expanded citizens' right to know and right to participation, cyber collective behaviors triggered by such technology may exert pressure on the legislature and have a negative influence on the quality of legislation. In the Shandong vaccine case, new applications ran by new media triggered cyber collective behaviors through information pushing mechanism and appealing report style. Micro-blogs have served as platforms for information diffusion and exerted spillover effects on mainstream media. WeChat has the advantages of accumulating public opinions and strengthening the will of its users to take collective action, thus acting as a channel for public debate. As a result, the mainstream media has to transfer the responses given by the legislature and related policy makers swiftly to the public to guide the cyber collective behavior. There are four implications of this new form of public participation in legislation. Firstly, although new media can strengthen the public motivation to participate in the legislative decision-making process, the information disseminated by them is uneven in quality. Secondly, new media have been used by the public more as a channel for releasing their emotional tension than as a platform for carrying out rational debate and, as a result, the public's right to know has been weakened. Thirdly, the strategy of media convergence enhances the inter-media agenda-setting function, thus complicating the controlling process of cyber collective behaviors. And lastly, it is difficult to carry out effective deliberation and communication via cyber collective behavior. Legislative decision-makers should improve their capacity of collecting and analyzing information in the legislative agenda-setting process by providing the public with effective channels of participation, so as to understand their legislation needs.

---

---

(责任编辑:田 夫)