doi:10.3772/j.issn.2095-915x.2022.02.005

开放科学（资源服务）标识码（OSID）

构建以情报为支撑的网络舆情治理体系

张世贵 刘海军

中央党校（国家行政学院）北京 100089

摘要：［目的 / 意义］面对疫情等突发事件，情报系统未能有效发力，反映出政府信息治理与应急决策水平的相对滞后与不足，加强网络舆情应对、提升信息治理能力成为迫切需要。［方法 / 过程］借鉴军事学网络中心战思想，尝试以情报为支撑实现信息战、情报战、舆论战统合，辅以已有研究结论，剖析面临的困境及成因，构建由治理信息向信息治理、由舆情引导向情报主导转化的破解之道。［结果 / 结论］按照优化作战力量、调整任务重心、健全指挥体系、完善机构设置等基本思路，打通基于情报流转的网络舆情战闭合回路，实现情报服务功能向信息治理能力跃升，着力提升情报 / 信息在化解网络意识形态危机、加快国家治理现代化中的地位作用。

关键词：情报系统；网络舆情；治理；信息技术

中图分类号：G35

Build an Intelligence-Support Network Public Opinion Governance System

ZHANG Shigui LIU Haijun

Party School of the Central Committee of C.P.C (National Academy of Governance), Beijing 100089, China

Abstract: [Purpose/Significance] The insufficient power of the intelligence system in emergency events reflects the deficiencies of the government's information governance and emergency decision-making ability. Therefore, it becomes an urgent need to strengthen the response to online public opinions and enhance the information governance capacity. [Method/Process] By referring to the thought of the central warfare of the military network and the existing research conclusions, this paper tries to integrate the information warfare, intelligence warfare and public opinion warfare to one theory which could treat the intelligence as support. It will transform the governance information to the information governance, and the public opinion guidance to the intelligence guidance by analyzing the difficulties and their reasons. [Results/Conclusion] In accordance with the basic ideas of optimizing combat forces, adjusting the mission focus, improving the command system and institutional settings, trying to build a closed loop for the network public opinion warfare based on intelligence flow, make a leap from intelligence service function

基金项目 国家自然科学基金“非均衡概念漂移网络舆情大数据流挖掘模型、算法与评价机制研究”（61672178）。

作者简介 张世贵（1973-），博士，副编审，主要研究方向为社会治理、思想政治教育等，E-mail: zhangshigui55@163.com；刘海军（1978-），军事学硕士，助理研究员，主要研究方向为网络安全与信息化。

引用格式 张世贵 , 刘海军 . 构建以情报为支撑的网络舆情治理体系 [J]. 情报工程 , 2022, 8(2): 62-72.

to information governance capability, and improve the role of intelligence/information to resolve network ideology crisis and accelerate modernization of national governance.

Keywords: Intelligence system; network public opinion; governance; information technology.

引言

党的十九届六中全会审议通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》指出，“党高度重视互联网这个意识形态斗争的主阵地、主战场、最前沿，健全互联网领导和管理体制，坚持依法管网治网，营造清朗的网络空间”[1]。突出了网络空间“主阵地、主战场、最前沿”的重要地位，对网络治理提出更高要求。在党的坚强领导下，各级政府准确把握网络舆情机理，不断推进方法手段创新，加快制度机制健全优化，国家网络安全和情报治理能力取得明显进步。然而，从国家治理体系和治理能力现代化的要求看，当前政府舆情应对与情报决策能力尚有差距。增强情报支持效能、占领网络舆情高地、捍卫意识形态安全，既是凝聚力量应对各种突发事件的关键一招，也是加强国家治理体系和治理能力现代化建设的重点之一。

1 研究背景与现状综述

习近平总书记强调，“要准确把握国家安全形势变化新特点新趋势，坚持总体国家安全观”“既重视传统安全，又重视非传统安全，构建集政治安全、国土安全、军事安全、经济安全、文化安全、社会安全、科技安全、信息安全……于一体的国家安全体系”[2]。国家安全涵盖多个领域，随着网络和信息技术的飞速发展，网络空间安全上升到更加重要的位置，网络安全状况常以网络舆情等形式体现，维护网络空间安全行为更多向网络舆情防控转变。舆情攻防过程中，网络信息集中表现为各类情报，成为决定胜败的重要武器。

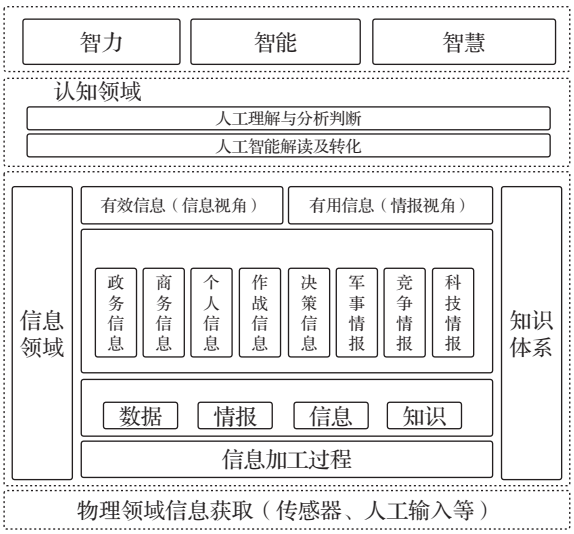

图 1 信息的不同表征形式

信息、情报、知识在不同域内的呈现形式和转化过程，如图 1 所示。军事学中情报多指与作战相关的各种情况，常常用来指代“敌”方信息。而从情报学角度讲，情报是一种对决策有用的知识，是信息的高级状态。可以理解为，信息是广义上的情报，而情报则是狭义上的信息，情报是将信息分析处理后形成的有价值可应用的“知识”。除了形态不同之外，情报与信息实际上都是与决策有关的情况，而新治理

doi:10.3772/j.issn.2095-915x.2022.02.005

理论则将信息作为一种政策工具，即一种达成预期政策结果的工具[3]。疫情防控等突发事件中，信息是应急决策的基础要素，而直接用于应急决策的信息就是情报[4]。网络空间中信息密集交错，逐步形成庞杂的大数据环境，网络舆情作为最突出的一种网络信息表征形式，其中蕴含着丰富的情报资源，利用网络舆情大数据的社会网络属性，构建突发事件情报感知体系和应急管理知识体系，可以较好地为政府决策和应急指挥提供强大的数据支持与情报支撑[5]。

2013 年，党的十八届三中全会通过设立国家安全委员会，标志着情报工作提升到国家安全层面。2017 年《中华人民共和国国家情报法》颁布，以法定形式明确了情报工作的重要地位。2018 年在修正中规定，“国家情报工作坚持总体国家安全观，为国家重大决策提供情报参考，为防范和化解危害国家安全的风险提供情报支持。”[6] 在总体国家安全观的视域下，信息与情报在一定程度上实现了功能上的融合，既是国家治理现代化的重要手段，也成为国家治理现代化的重要部分。

为此，有学者从国家总体安全观的视角，提出情报收集、情报融合、情报分析的基本思路和具体方法，指出这三个领域是“国家安全需求为情报学发展带来的机遇，也是提高国家安全情报工作效率必须突破的技术难点”[7]。情报工作已非传统意义上的“收集、组织、传递、利用”等线性过程，而是信息技术和情报方法融合下治理体系的构建。也有学者依据整体治理理论，认为应当从树立整体理念、加强制度设计、完善协调机制、强化法治保障等多途径重构情报体系，其中信息系统是“突发事件政府应急情报体系实现协调的专业化手段与工具”[8]。另有学者从网络舆情与国家治理相互关系的角度研究发现，网络舆情的治理既是网络空间治理的重要内容，又是国家治理现代化视域下政府治理和社会治理面临的重要课题[9]。因而要正确认识舆情信息的价值维度，即基于政府网络舆情信息治理实践，把握治理过程中起决定性作用的价值因素，及时掌握舆情变化等情报用以化解危机。此外，还有学者提出“靶向”情报的概念并将之运用于反恐机制构建，“靶向”情报特指那些针对特定目标、借助专业措施所获得的有价值的信息资源，经整理、研判后提供给有关部门决策之用[10]。

综合既有研究可知，对于情报的认识、情报体系的重要性以及如何在网络舆情攻防中发挥情报效能等方面，国内学界与政界基本达成共识，将情报支撑融入网络舆情治理应是未来方向。从疫情防控等突发事件中网络舆情的变化特点亦可窥见，依靠政府主导的传统“防守型”舆情应对方式已难以为继，须运用新的治理思维和治理方式。因此，健全有效参与舆情治理的制度机制，及时弥补情报机构由于安全保密、数据敏感等因素无法完全发力的“掣肘”，加大情报支撑更好地为政府决策建言献计[11]。如果将应急管理与政府决策以畅通的情报流为基础和支撑，掌握突发事件起因、基本特点以及网络舆情等重要信息，经情报联结形成一个整体系统，就可以为政府决策提供全局性情报支持[12]。而将舆情作为一类特殊情报加以利用，既有利于解决舆情治理的难题，也在一定程度上可以实现情报体系、决策体系与舆情治理体

系的有机融合，从而有效杜绝网络空间治理中几大体系各自为政、互不交叉、难以形成合力的离散状态，将更加符合国家治理体系现代化的基本理念与总体要求。

2 网络舆情治理面临的困境及成因

2.1 治理主体的整合力不强

经过 2018 年党和国家机构改革，中央加大了对网络空间治理的统一领导。在升级中央网络安全和信息化委员会的同时，优化中央网络安全和信息化委员会办公室职责，归口管理网络安全和信息化工作。从中央到地方，依次构建了党委领导、政府主导、宣传部门和网信部门牵头的网络治理格局，然而情报支撑作用并未得到更多重视，部门壁垒和信息孤岛问题依然存在。实际上，“情报”这一术语虽然带有神秘色彩与隐性特征，但从信息分析的角度讲，普通民众其实无法判断他们获取到的以及自行发布信息的特殊属性。在极其开放和迅捷的网络空间，便呈现出一种网民信息分发能力强于政府情报掌控水平的“不对等”状态，增加了政府掌握有效情报的难度。

我国疫情防控取得的巨大成就，离不开新型举国体制优势，也得益于一系列制度创新与方法革新。其中，各级政府建立的联席会议制度、联防联控机制等，作为信息公开制度的应急之举成效明显 [13]。但与互联网企业所掌控的情报量、以及媒体发布的信息量相比，政府网络情报管理的能力短板较为明显，且依然存在跨部门协同难度大、信息沟通时效性差等诸多问题。而从我国现状看，对情报和信息重视不够，认识不全、理解不深、风险意识不高，运用网络情报辅助决策方面还存在两种不良现象。一种是没有看到危机和价值，对网络情报的重要性认识不足，对网络舆情应对不会抓也不敢抓。另一种则是置身事外，认为网络情报和意识形态工作是看不见摸不着的软任务，属于情报部门或宣传部门的工作；而信息部门也只把技术保障放在显要位置，一味强调网络支撑和应用服务，却弱化了网络舆情监控与网络安全防护等职能。

2.2 治理对象的动态性难控

网络空间缩短了人们交流沟通的距离，加快了社会关系的交织构建，人类正进入被传播学誉为的“后真相时代”。该阶段网络信息的主要特点是，传播者并不会优先考虑新闻报道或真实事件的完整性，只以情绪宣泄、博得关注、迎合大众、煽动情感等为目的散发信息 [14]。有些信息内容片面甚至虚假，但因符合受众认知和喜好而被广为接纳，情绪共鸣、信念共识成为僭越客观事实与理性思辨的网络常态。网络舆情的重心也由“追问真相”“知道真相”，向“掌握真相”并“解释真相”转移，网络空间跃升为舆论竞技的主赛场。这一特征在诸如疫情防控等突发事件中表现得尤为突出，对党和政府及时应对与迅速决策产生严重影响。

网络舆情与舆论相互联系、相互转化，社交媒体的快速发展成为加快网络空间相互关注和情感连带的直接因素，交互成本降低使网络舆情事件更具跨地域、易扩散、难监控等特性。网民群体是信息传播与情报生成的“主力军”，但由于“入网”门槛越来越低、网民素

doi:10.3772/j.issn.2095-915x.2022.02.005

质参差不齐、网上声音五花八门，从而导致舆论的多样性、复杂性与未知性，为网络情报筛选带来困难。截至 2021 年 6 月，我国网民规模为 10.11 亿，互联网普及率达 71.6%，使用手机上网的比例高达 99.6%。网络应用下沉，网民老龄化及低龄化趋势明显，语音输入、远程会议、短视频等技术成熟与普及，导致舆情监控和舆论溯源难度加大。文本、图片、音视频等非结构化数据的空前崛起与快速散布，也对网络情报筛选造成极大干扰。

2.3 制度体系的吸纳力不足

世界各国网络空间治理的实践证明，信息优势决定舆论走势，谁先掌握信息、谁拥有更多更全情报，谁就可能成为舆论“领袖”。而从信息治理角度讲，情报工作有其特殊性，既有信息发布的公共、公开属性，更要符合保密、安全规定，相应的制度安排和体制机制就要具备适应性与协调性。然而，长期以来情报部门的“幕后”奉献与对外信息的相对“封锁”，却在一定程度上影响了情报支撑决策的效能发挥。网络空间治理中情报流转的单向性与衔接性差等问题，既暴露出当前情报体系中还存在临时调度与整合不足、常规情报部门归属与职责不清等制度短板，也为构建情报支撑下联防联控、信息共享、平战结合的网络舆情治理体系提出了新需求。

与网络舆情治理相类似，我国的信息公开制度经过多年实践已经逐渐成熟，其经验和历程有一定的参考意义。以疫情防控信息公开为例，网络空间的“角力”令人瞩目，不过官网发布与媒体发声、政府回应与企业行动相较而言，在公开、效率等方面还有差距。作为制度执行的“末端”，社区、乡镇是社会治理的最前沿，其中社区代替传统“单位”，履行属地管理与维护稳定等职责。虽然社区居委会无法承担掌管情报、运用情报的重任，但实际上却往往是这一“党和政府联系人民群众的桥梁和纽带”最先发现情况、直接收集情报。疫情排查中的人员情况、健康信息“每日一报”以及疫情“零报告”等工作，大多由社区人员上门走访、门口盘查等方式完成，然而病情确诊和疫情确认等信息则要交由专门机构或专业部门处理。实际上，包括网络舆情在内的有关情报和信息需要层层上报、逐级审批之后再能公布，往往出现情报滞后与行动缓慢等问题。政府行政部门对于制度的领会与理解，对于情报的转化与运用等情况，有时并不如网民所期待的那样及时准确，制度优势未能在网络治理领域体现。

3 以情报为支撑：网络舆情治理的制胜之道

网络和信息技术的广泛应用，使得网络成为舆论争夺的“第二战场”，网络舆情成为民心向背的“指挥棒”，舆情治理体系构建成为迫切需要。习近平总书记强调，“要建立统一高效的网络安全风险报告机制、情报共享机制、研判处置机制，准确把握网络安全风险发生的规律、动向、趋势。要建立政府和企业网络安全信息共享机制，把企业掌握的大量网络安全信息用起来，龙头企业要带头参加这个机制。”[15] 详细指出了网络信息与情报的重要性和时效性，

也为综合运用情报决策方法，构建以情报为支撑的网络舆情治理体系，将情报体系、信息治理体系整合于国家治理体系提供了基本遵循。体系框架如图 2 所示。

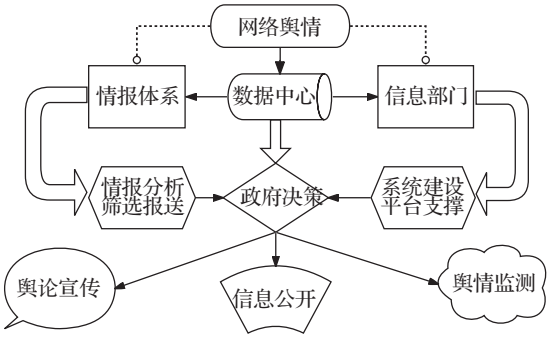

图 2　以情报为支撑的网络舆情治理体系框架

3.1　作战力量：网络为中心向情报为联结转变

（1）凸显媒体的高地优势

网络舆情是网络情报的最直接来源，通过网络发声则是运用情报的最有效手段。媒体具有强大的信息收集能力与传播能力，传统媒体与新媒体职责不同且各有所长，应当量才施用、分工协作。为此，应当充分发挥新媒体在宣传发声上的及时简洁等效果；网络空间治理更要统一发声，信息整合能力、情报分发能力亟需提升，相应的情报分级制度也要跟上，必须根据媒体类型不同分类施策，既不可一味约束限制，也不该降低标准要求，而是应当运用标准化、规范化和法治化手段，确保各类媒体在“守正”前提下有效发挥作用。

（2）释放榜样的影响潜力

众所周知，网络空间存在“流量为王”的偏向，网民意见常常会被“网红”群体所左右。舆情应对时就要精准判别和使用情报，分发任务、分配兵力由目标和对象决定，既要有效分配资源，也要合理分解权限，由不同角色承担不同工作。比如，加大典型案例与感人事迹宣传，就要运用情报的“攻击”特性，营造积极的网络态势，激发党员干部和战斗英雄的流量效应与“带货”功能。再如，讲好中国抗疫故事，就要打造可靠的网络偶像，鼓励专家学者或社会精英为群众发声和官方代言。其实，相较于情报驾驭能力的不足，信息受众理解能力和认知水平的不一，则更加阻碍了舆情治理能力的提升，因而更加需要处理好主体和客体边界模糊的矛盾，正确辨别情报与信息的异同，集中优势兵力和“火力”，有效提升舆情治理效能。

（3）形成聚合的信息实力

实践证明，将治理信息上升为信息治理的关键环节，依然在于情报整合能力。多元价值实现共识的过程，可按照“共生 - 竞争 - 规范 - 融合”的发展逻辑实现[16]。为此，必须加强党对网络意识形态的全面领导，通过一些切实可行的创新举措实现情报共享、信息融合与数据通用。发挥军民融合的乘数效应，大胆借鉴和应用较为成熟的作战理论和指挥经验，比如集约高效的指挥体制等。加大新技术手段的正确运用，使其成为掌握舆论攻防主动权、释放情报效能的有力武器，同时要将情报收集分发、处理共享等制度纳入政府信息治理领域一体推进。

3.2　任务重点：网络舆情应对向情报信息整合转变

（1）情报支撑的制度化

在我国现行与信息和情报有关的制度规定中，当属信息公开制度最为瞩目，依据是以国

doi:10.3772/j.issn.2095-915x.2022.02.005

务院令发布的《政府信息公开条例》（2007 年公布、2019 年修订，以下简称《条例》）。具体到网络安全与情报管理领域，则有《网络安全法》《国家情报法》《数据安全保护法》等一系列国家法律，分别对有关预警信息、决策情报的发布内容、权限做出解释。如《网络安全法》规定“涉及用户个人信息的，还应当遵守本法和有关法律、行政法规关于个人信息保护的规定”。不过，由于法律层级不一、规定之间冲突，从而出现了网络舆情治理时新法与旧法、基本法与行政法的法条竞合问题，致使有关信息难以快速转化为情报。因此，应当站在国家治理体系的全局高度，立足信息治理的全维特征，把握情报支撑决策的独特规律，重新梳理法律法规构成，按照层级和执行权限分别归类，总结出适合情报运用于网络舆情治理中的重要制度、具体制度等不同效力的硬性约束，并对情报等级、优先顺序等明确界定、对信息公开和发布程序适当简化、对情报的辅助决策作用加以提升。

（2）情报属性的规范化

理论和实践证明，提升政府数据开放治理效能可从标准规范统一、平台建设导向、平台功能完善、协同发展机制等方面入手[17]。实际上，政策制定者陷入“两难”的主要原因并非信息的不够用和不充分，而是有效情报的难以取舍。以《条例》为例，其中对于信息如何分类并没有作出规定，只笼统提出了需要主动公开的十五项内容，“突发公共事件的应急预案、预警信息及应对情况”位列十二。然而，2007 年版《突发事件应对法》中，“应急预案”出现 14 次、“突发事件信息”出现 11 次、“预警信息”只有 1 处，全文却没有对信息内容作进一步解释。《国家情报法》也规定，“任何组织和公民都应当依法支持、协助和配合国家情报工作，保守所知悉的国家情报工作秘密”却未列举哪些属于国家情报、应当如何保密等细节。为此，应当尽快揭开情报的“神秘面纱”，从信息属性和特征入手，将网络空间情报按照有用信息、无害信息以及垃圾信息等类别排列，综合运用大数据、区块链和数据库加密等技术手段，既能有效避免敏感信息和关键情报泄露，还可有力提升信息公开与政务公开效率，从而实现舆情治理与情报共享的有机融合、有序发展。

（3）数据要素的标准化

大数据和人工智能时代，情报能力是支撑决策并确保政策制度落实、多元主体协同的基础条件，数据要素则组成情报的最基本单元。理论上讲，信息公开与数据开放既有联系又有区别，信息公开的内容中包含开放的数据，但数据开放未必涉及不能公开的信息。我国政府决策的实际情况是，一方面，情报收集和分析多由国家安全机关和公安机关情报机构、军队情报机构专职负责并分别行动；但另一方面，信息公开与发布却是其他行政机关的主要职能，情报与信息实际上并没有完全实现整合，也无真正意义上的共享可言。宏观层面，囿于利益关系所限，行政部门与互联网企业之间数据难以通用，不同技术公司数据垄断等问题长期存在。微观层面，数据格式不兼容、信息完整度不统一等问题，则是形成“数据孤岛”和“情报壁垒”的直接原因。以个人基本信息填报为例，出生年月应是“2020 年 2 月”，还是“2020.02”？

格式标准没有统一规定。国务院《关于全面推进基层政务公开标准化规范化工作的指导意见》提出，“以全国统一、系统完备的基层政务公开标准体系为引领，健全公开制度，规范公开行为，提升公开质量”。《国家标准化发展纲要》也明确要求，要“强化信用信息采集与使用、数据安全和个人信息保护、网络安全保障体系和能力建设等领域标准的制定实施”。依照这些制度规定实现数据要素与信息情报的标准化，将会从基础底层为提升情报支撑决策的地位作用扫清障碍。

3.3 运行机制：情报管理向信息治理转变

（1）建立目标统一的舆情管控机制

信息战的理论与实践证明，取得局部战争胜利的关键，在于集约高效、指令通达、协同顺畅的作战指挥体制。对于网络舆情治理而言，就是要建立健全网络综合治理体系和工作运行机制，“切实走出一条多领域多部门共同参与、多主体协调联动，网上网下同心协力、齐抓共管的治理新路”[18]。国务院及各地政府的联防联控机制是疫情防控中总结出的创新制度安排，可以将其积累总结并巩固为网络舆情治理的具体制度。比如，尝试将军地情报部门由幕后走到前台，统合国家安全部门、公安系统、战略支援部队优质资源，借由联席会议制度、跨部门协同机制等，建立临时或常设情报管理机构，以此优化现有网络舆情治理和情报管理行政体制等。具体来讲，则可以通过信息公开或情报公布、任务清单或禁止清单等制度，进一步明确政府各部门以及其他治理主体在网络舆情治理中的职能定位、等级权限和具体分工等。当代中国政府过程理论与实践证明，愈是现代化的政府体系，信息流动过程在政府过程中的地位就愈益重要。正因如此，发挥政治沟通作用的信息传输网络和情报支撑体系，常被一些政治学家称为政府的神经。情报体系的地位将会随着信息治理能力的提升而更加突出，中央和地方政府须在政策工具的选择使用方面建立更加良好的沟通与互动。因此，可以借鉴世界各国、军民各界信息治理的已有经验，更加凸显或有意突出情报对于政府治理的重要地位，构建基于情报流转和数据交换的信息共享机制与效能评价机制等，确保在数据安全的前提下，更好地释放情报对于网络舆情治理的正外部效应。如图 3 所示。

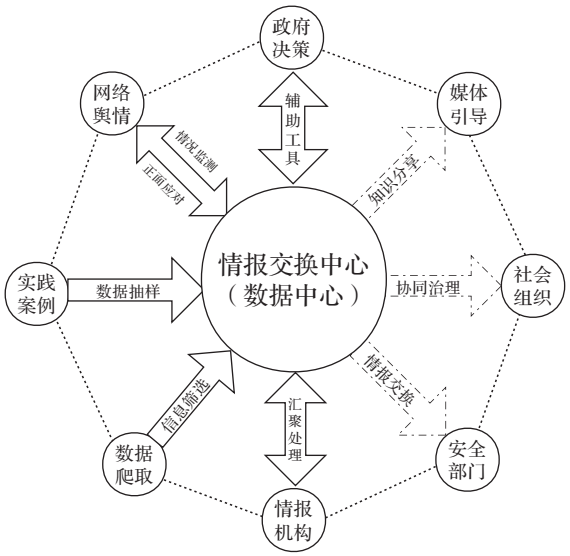

图 3 情报支撑下的网络舆情管控机制

（2）完善分工明确的责任清单机制

网络舆情治理是各级政府的基本责任，而政府责任是政府的义务、法律责任、回应性与说明责任的整体概念[19]。这就意味着政府组织及其成员均要履行社会中的职能和义务，也即法律和社会所要求的义务。实践证明，构建政

doi:10.3772/j.issn.2095-915x.2022.02.005

府责任清单机制，将更有利于规范诸如情报管控、网络治理等与社会职能紧密相关，且实操性强的政府行为。如果按照信息功能划分，政府、企业、社会组织、个人等都有机会成为信息发布者，但由于情报管理权限不同，因此网络舆情治理中各类主体的责任将会有所不同。比如，各级网信办专责网络舆情监控、平台企业反垄断监管等“预警”功能，情报对其而言是一种信号提醒；公安部门和市场监督等部门则有相应的执法权限，情报就会成为一定的评判依据；而应急管理部门则会根据情报等级和紧急程度采取特情处置措施，情报兼具预先警示与行动指示等多重功能。从目前情况看，敏感信息和核心情报大多掌握在专职情报机构，安全性和权威性有所保障，但情报收集还是主要依靠基层一线，社区、网格，乡镇、农村相关人员皆是搜集情报的“传感器”。因此，在发挥党的领导与政府主导作用的前提下，必须按照各司其职、谁主管谁负责等原则，依据网络舆情影响范围、情报权限等级分配具体任务，参考信息共享中主动公开、依申请公开等形式将可以共享的情报实时公开，还可利用大数据和区块链等新一代信息技术，增强海量情报的存储与分析能力，打破技术企业和社会组织的非行政管理主体地位限制，吸收更多有用信息成为官方网络舆情治理力量。

（3）构建跨级联动的情报决策机制

军事领域的经验证明，作战命令快速传达、作战行动迅速展开，有赖于强有力的情报支撑，以及各类情报在组织之间的有效传输。而情报与决策有效融合应当实现目标理念协同、信息资源协同、工作流程协同和方法技术协同等四个协同，继而形成“跨层级 - 跨部门 - 跨边界”的三维联动机制。2018 年党和国家机构改革，成立了应急管理部，负责指导各地区各部门应对突发事件工作，推动应急预案体系建设和预案演练等，虽设有应急指挥中心、科技和信息化司等机构，但并未明确应急情报归属以及与情报部门的关系。从政策执行角度看，我国的现行模式依然以纵向为主，仍是国家、省、市、县、乡五级，层级化的信息与情报传输已经难以适应快速发展的网络舆情治理需要。情报机构因其特殊敏感性，地位和归属无法完全公开，短期内不可采取制度性变革，但可以尝试从现有机构入手开展一些改革。比如，借助现有制度规定和政策工具，在政府部门内部强制要求在网络舆情治理、信息公开等领域加强数据共享与情报交换，用行政手段加深部门间信任关系，有意识地降低部门“数据壁垒”，增强情报共享和资源分享意识，从横向上实现情报跨部门流转通畅。政府与其他治理主体之间，也可以通过可信数据互换、技术攻关协作、开展战略合作等方式，建立情报融通长效机制，借助一切可以利用的情报资源为政府决策和网络空间治理提供服务，从而实现跨边界的情报整合融合。在此过程中，要及时搭建数据资源共享与情报信息交换平台，利用好网络化本身提供的优势，形成情报工具辅助政府决策的良性运行机制，实现多领域、跨层级情报互通与数据共享。

4 结语

从以网络为中心向以情报为支撑的转变，实则是将情报功能提升到更加重要的位置，借助信息这一中介的转化功能，从而打破情报隐

蔽性与公开性之间的完全隔离。理论和实践均已证明，构建基于情报支撑与数据共享的网络舆情治理体系，是打造网络空间命运共同体、推进国家治理现代化的题中应有之义。在发挥国家引领主导作用的前提下，整合社会精英和民间组织优势力量，鼓励包括互联网企业、非行政事业单位等积极参与情报收集、甄别与回应，在国家治理的统一框架内积极发挥作用，可以有效弥补政府决策“旁听则偏”的疏漏。通过施行全面统筹和集中管理的情报指挥，可以最大限度避免地方政府各自为政，杜绝地方官员在网络舆情治理中的懒政怠政等行为。过去由于非行政管理主体地位限制，社会组织和企业的诸多有用信息没有转化为有效情报，这也为建立情报汇聚的多元沟通平台、实现多方利益主体情报共享与跨区协同提出了更加迫切的需求。

总而言之，网络舆情是意识形态在网络空间的具体反映，已经成为考量国家治理效能的重要参考，相应的管理与治理难题也对各界提出了新的挑战，而从情报体系的视角提出对策建议虽有但还不多，仍然是当前乃至今后需要重点关注的话题。著名军事家克劳塞维茨在《战争论》中提到“所谓情报，是指敌国的全部知识，也是我方各种想定和作业的根据”。情报与国家安全息息相关，国家安全离不开网络意识形态安全，在信息这一中介的作用下，情报与网络舆情治理建立了密不可分的联系，也必将发挥出更加积极有效的支撑作用。当然，每个时代国家安全的内容和要求不尽相同，网络空间和意识形态领域的斗争也不会突然停止。因而，经过 21 世纪多场局部战争反复验证过的信息战、情报战理论，网络中心战思想等，是否可以在新时代以新的方式，影响或帮助包括军事领域在内的其他学科发现和解决现实问题？其本身就是一个值得研究的命题。而对于“构建以情报为支撑的网络舆情治理体系”的探索，正是要试图解答这一问题，将情报体系、信息治理体系、网络舆情治理体系尽快融入国家治理体系一体推进，理应是破解国家治理各领域难题的有益尝试。

参 考 文 献

[1] 中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议 [N]. 人民日报 , 2021-11-17(001).

[2] 习近平 . 习近平谈治国理政 [M]. 北京 : 外文出版社 , 2014:200-201.

[3] [美] 莱斯特·M. 萨拉蒙 . 政府工具 : 新治理指南 [M]. 肖娜等译 . 北京 : 北京大学出版社 , 2016:188.

[4] 赵发珍 . 我国突发事件中的应急情报研究——一个文献综述 [J]. 现代情报 , 2020(2):168-177.

[5] 夏一雪 . 基于舆情大数据的社会安全事件情报感知与应用研究 [J]. 现代情报 , 2019(11): 121-127.

[6] 中华人民共和国国家情报法（2018 年最新修订）[M]. 北京 : 中国法制出版社 , 2018:01.

[7] 杨建林 . “总体国家安全观”思想对情报方法研究的影响 [J]. 现代情报 , 2020(3):3-13+37.

[8] 杨巧云 . 整体性治理视域下的应急情报体系协调研究 [J]. 情报理论与实践 , 2020(1):61-67 +97.

[9] 孔建华 . 当代中国网络舆情治理：行动逻辑、现实困境与路径选择 [D]. 长春 : 吉林大学 , 2019.

[10] 冯卫国 , 李恒 . 以情报为中心的“靶向”反恐机制构建研究——基于《反恐怖主义法》实施背景 [J]. 西北大学学报 (哲学社会科学版), 2018(6):124-132.

[11] 张玉亮 , 杨英甲 . 社会组织参与突发事件网络舆情治理的角色、功能及制度实现 [J]. 现代情报 , 2018(12):26-31.

[12] 苏新宁 , 蒋勋 . 情报体系在应急事件中的作用与

doi:10.3772/j.issn.2095-915x.2022.02.005

价值—以新冠肺炎疫情防控为例 [J]. 图书与情报 , 2020(1):6-14.

[13] 胡仙芝 . 我国政务公开的现状、挑战与进路 [J]. 国家治理 , 2021(9):40-44.

[14] 董向慧 . “后真相时代”网络舆情与舆论转化机制探析—互动仪式链理论视角下的研究 [J]. 理论与改革 , 2019(5):50-60.

[15] 习近平 . 在网络安全和信息化工作座谈会上的讲话 [M]. 北京 : 人民出版社 , 2016:17-18.

[16] 陈宗章 . 网络信息的价值生态及其建构 [J]. 思想教育研究 , 2017(10):45-49.

[17] 张林轩等 . 我国地市级政府数据开放发展现状及对策探析——以安徽省为例 [J]. 情报工程 , 2021, 7(4):79-92.

[18] 江大伟 . 完善坚持正确导向的舆论引导工作机制 [J]. 思想教育研究 , 2020(1):25-29.

[19] 李军鹏 . 公共管理学 (第二版)[M]. 北京 : 首都经济贸易大学出版社 , 2017:373.