

科层制应对失灵：高校网络舆情的敏捷治理路径研究

朱娜 彭蛟 蒋灵弦

重庆城市科技学院经济管理学院，重庆 402167

[摘要]数字技术的深度渗透重塑了高校网络舆情生态并对传统治理模式构成严峻挑战。当前高校网络舆情治理依赖科层制基础，难以适应新媒体时代舆情发展变化，出现系统性失灵。在系统剖析科层制在高校网络舆情治理信息、决策、执行三个关键环节结构性失灵根源的基础上，提出“制度-算法-社区”（IAS）三元耦合理论模型，据此构建起包含“理念-组织-流程-技术-文化”五维一体的敏捷治理架构。研究发现，以确立“回应优先”的理念、嵌入“敏捷专班”的组织、再造“感应-分流-响应-迭代”的流程、赋能三维实时感知技术、培育制度化对话文化为路径，形成网络扁平化决策、部门协同化运作、回应式治理的机制，可最终实现高校网络舆情治理向敏捷模式的转变，为破解高校网络舆情治理难题、提升治理现代化水平提供路径借鉴。

[关键词]高校网络舆情；科层制失灵；敏捷治理；治理转型

DOI: 10.33142/fme.v6i11.18423

中图分类号: D63

文献标识码: A

Failure of Bureaucratic Response: Research on Agile Governance Path of Online Public Opinion in Universities

ZHU Na, PENG Jiao, JIANG Lingxian

School of Economics and Management, Chongqing Metropolitan College of Science and Technology, Chongqing, 402167, China

Abstract: The deep penetration of digital technology has reshaped the online public opinion ecology of universities and posed a severe challenge to traditional governance models. The current governance of online public opinion in universities relies on a hierarchical system, which makes it difficult to adapt to the development and changes of public opinion in the new media era, resulting in systemic failures. On the basis of systematically analyzing the structural failure root causes of the hierarchical system in the three key links of information, decision-making, and execution of university network public opinion governance, the "Institution - Algorithm - Community" (IAS) ternary coupling theory model is proposed, and an agile governance framework consisting of "Concept - Organization - Process - Technology - Culture" is constructed accordingly. Research has found that by establishing the concept of "response first", embedding the organization of "agile teams", reengineering the process of "induction - diversion - response - iteration", empowering three-dimensional real-time perception technology, and cultivating institutionalized dialogue culture, a mechanism for flat network decision-making, collaborative departmental operation, and responsive governance can be formed. This can ultimately achieve the transformation of university network public opinion governance to agile mode, providing a path reference for solving the problems of university network public opinion governance and improving the modernization level of governance.

Keywords: university online public opinion; bureaucratic failure; agile governance; governance transformation

引言

数字时代下，信息传播途径发生深刻变革，意识形态建设已延伸到网络空间，网络舆情治理上升到国家治理能力现代化的新层面。作为高校治理体系的重要组成部分，网络舆情治理涉及校园秩序、师生思想以及国家意识形态安全。教育部“十四五”高校舆情应对全域覆盖治理能力现代化重点工程的实施，更加突出了高校网络舆情治理的紧迫性。但是，当前高校网络舆情应对中仍然存在舆情监测滞后、联动机制不畅、应急机制不成熟等治理困境，容易造成学校管理失信、高校声誉受损，甚至引发公共危机和失序。经过进一步分析可知，问题的根本原因是传统的科层制官僚模式无法适应网络舆情的发展特征。直面问题和现实需求，以“迭代快、跨界强、嵌入深”为特点的敏捷治理，成为突破高校治理科层逻辑的现实选择。本研究

根据国家政策精神和《中国教育现代化 2035》要义^[1]，从分析科层制治理失灵的机理出发，提出“制度-算法-社群”三元耦合和五维一体的敏捷型治理转型逻辑，助力高校网络综合治理能力的提升，形成高校稳定、国家意识形态安全的“固盾”。

回溯高校网络舆情治理领域既有研究，已积淀丰硕成果，其中关于科层制与治理实践耦合关系的研究呈现清晰三阶段递进特征：刚性科层范式阶段，高校及公共部门多采用线性治理逻辑与刚性管控策略^[2]，忽视社交媒体交互性与去中心化核心属性^[3]。科层失灵研判阶段，学界证实科层组织内生缺陷如信息衰减^[4]、决策迟滞^[5]、权威失语^[6]是诱发治理困境的关键。敏捷治理探索阶段，学界形成共同体协同^[7]、博弈优化^[8]、技术赋能^[9]三大核心路径，国外相关研究亦提供了相近的跨语境参照^[10]。现有研究存在情

境适配缺位与耦合机制缺失两大核心不足，据此，本文拟构建“制度-算法-社群”三元耦合模型，重点回应科层制根源性失灵、敏捷治理平衡机理及治理路径建构三大研究问题。

1 高校网络舆情治理科层制结构性失灵的成因剖析

探寻高校网络舆情的治理路径，首先要厘清当前高校网络舆情科层制失灵的原因，然后才能找到适合的治理方法。从高校网络舆情治理的各个流程来看，科层制的失灵不是在某个环节才出现的，而是体现在系统性的问题贯穿于治理的各个环节之中。按照科层制的运行特征，本文以高校网络舆情治理全流程中信息、决策、执行三个关键环节为切入点，逐个攻克各环节的失灵原因，最终找到科层制在高校舆情治理中存在问题的根源，为重构适应性治理提供思路。

1.1 信息节点失灵：纵向层级壁垒导致信号的迟滞、异化

信息是舆情治理的“神经”，信息汇集、汇总、传递的及时性直接影响舆情治理的反应速度和判断精度。高校科层制的纵向条块化结构，既是一个权力分配者也是一个信息传递规则的制定者，位于体系中的每一级既要做信息发布者，又要对信息的价值进行“二次筛选”。各类风险信号在向上传递链条中受到制度逻辑影响的滞后、利益考量导致的屏蔽以及认知偏差造成的异化，最终沦为淹没信息的“黑屋”，成为舆情治理被动的原因。高校基层作为风险信号第一感知端，原始信息需经多层行政链路传递，各层级受考核体系约束形成隐性信息过滤机制，通过弱化风险等级、拆解集体情绪消解预警价值。此外，条块分割的组织架构固化部门边界，制度缺失导致数据孤岛难以破解，跨部门信息共享受阻。而传统人工巡查、关键词匹配等监测技术，无法适配隐性情绪识别与新型舆情应对需求，进一步加剧信息传递失效。

1.2 决策节点失灵，程序本位主义延滞干预时机

决策是舆情应对的“大脑”，是保证危机干预“黄金时间”的关键，但是高校科层体制的决策模式受“程序本位主义”支配，过于看重决策程序的合规性，造成决策链条过长、时效性低。高校舆情处置多倚重多部门联席会商决策，表面上权责界分明晰，实则跨部门协同中潜藏责任模糊地带。各部门均以自身程序合规为首要准则，叠加协商会商与文件签批的繁琐流程，致使决策周期远超网络舆情 48h 黄金应对窗口，极易固化公众对负面信息的认知定式。尤为核心的是，针对突发性舆情场景，高校缺失专项应急授权规制，仍固守常规层级授权体系，一线管理人员既不具备临时声明发布权，亦无应急预案自主启动权，唯有静待上级批复。这种对程序完整性的偏执追求，与舆情应急处置的时效诉求形成剧烈抵牾，径直错失早期干预的

最优契机。

1.3 执行节点失灵，部门割据妨碍协同与创新

执行是治理链条的“末端触角”，执行是否有效取决于跨部门协同和基层创新。但高校内部普遍存在的条块分割、部门主义严重限制了执行效能。跨部门协同倚仗数据共享为核心纽带，然部门间的数据壁垒与链路梗阻，致使舆情引导匮乏业务实践支撑与群体情绪动态佐证，难以构建协同闭环链路，进而诱发干预靶向偏差、舆情次生扩散等衍生风险。再者，科层制的压力传导与考核规制，催生基层主体风险规避的行为惯性，基层管理者为规避考核负面评级，对舆情端倪选择性隐匿不报，虽能短期维系组织运行的表层稳态，却会酿成风险在信息闭环中累积蔓延。另者，学生圈层化传播构筑起封闭性信息交互场域与信任传导链路，传统单向度“指令-管控”式宣传范式难以穿透其圈层壁垒，而高校尚未搭建圈层对话桥梁与学生意见领袖培育体系，在舆情博弈场中逐步丧失话语主导权，显著贬损治理效能。

2 高校网络舆情敏捷治理的适应性逻辑

2.1 理论逻辑：敏捷治理的核心原则与高校治理需求的契合

当前高校网络舆情治理中，科层式治理模式出现治理失灵的情况，不能适应网络信息时代舆情传播的特点，因此高校要打破现有的体制壁垒，寻找更加灵活、包容性更强的治理途径。敏捷治理（Agile Governance）作为一种解决复杂性的新工具和新方法，为网络舆情治理提供理论指导和行动指南。敏捷治理的思想源于制造业，Nagel R.N (1991) 在《21 世纪制造企业的战略》中提出敏捷制造的概念，把组织对环境变化的快速反应能力作为其核心^[11]。之后敏捷方法在软件开发领域逐渐成熟起来，主要通过不断迭代、让用户参与、小步快走的方式改进开发流程。卢纳等人 (2015) 将敏捷思维和治理理论结合起来，正式提出敏捷治理的概念，并将其应用于公共管理领域^[12]。在此基础上，世界经济论坛 (2018) 将敏捷治理定义为以顾客为中心，具有柔韧性、流动性、灵活性或适应性，同时兼具自治性、人文性、包容性以及可持续性的行动和决策体系^[13]。于文轩 (2022) 进一步提出敏捷治理包含“协作性、信息共享、迭代更新、价值共创”等十要素的理论框架，把抽象的理念转化为可操作的剖析工具^[14]。敏捷治理的核心内涵是快速响应环境动态变化、推动多元主体协同联动、通过持续迭代完善治理策略，并且将“以人为本”作为根本遵循贯穿治理全过程。这一理论和高校网络舆情治理的实际场景高度契合，具体体现在核心特征与高校网络舆情突发、扩散、变异的演化规律精准匹配。

2.2 现实战略：敏捷治理实践路径与高校改革发展的适配

实践维度下，社交媒体与短视频矩阵驱动舆情传播效

能跃升,“秒级扩散、全域覆盖”的传播特质使校园事件极易演变为全国性热点,传统科层制层级化响应范式因错失黄金处置窗口期而深陷应对困局,倒逼高校搭建“扁平化、高时效”回应架构完成转型;此外,现有治理体系潜藏系统性疏漏,智能监测技术渗透率不足、部门信息壁垒与权责模糊引致响应迟滞,专业人才匮乏更使得矛盾愈演愈烈,叠加舆情处置时效缺失与透明度不足可能诱发的校园安全稳定风险,亟待构建快速感知、协同处置的治理闭环。从政治维度而言,高校作为意识形态工作的前沿阵地,天然成为各类思潮交锋激荡与敌对势力渗透滋扰的核心场域,及时廓清舆情迷雾、释放权威声量是筑牢意识形态防线、执掌话语主导权的关键抓手;再者,高校舆情治理效能是国家治理现代化在校园场域的重要延展,契合国家安全体系现代化与重大风险防控的顶层擘画,需通过强化风险研判、早期处置能力,守牢政治安全与校园稳定底线,为教育系统长治久安与国家全域稳定赋能增效。

3 “制度-算法-社群”三元耦合的敏捷治理解释框架

敏捷治理是应对不确定性、破解科层制治理赤字的创新治理形态,兼具理论解释力与实践指导意义,核心依托制度弹性适配、算法赋权赋能、主体协同聚力三大机制的耦合联动构建灵敏适配且快速响应的治理体系。本文构建“制度-算法-社群”三元耦合的敏捷治理(IAS-AGM)解释框架(图1),核心解释维度包括制度弹性回应、算法赋权回应、主体协同回应。

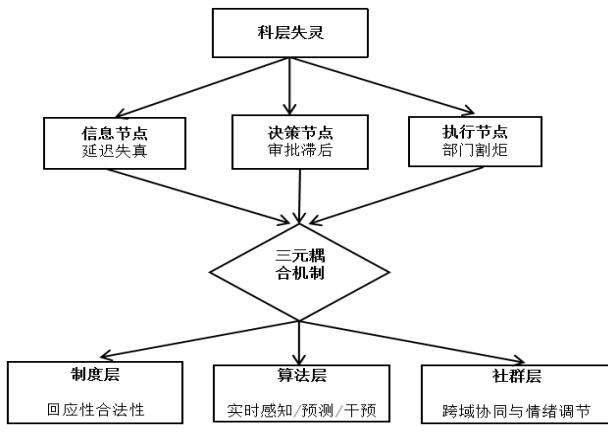


图1 “制度-算法-社群”三元耦合机制图

该框架以制度层、算法层与社群层的互动为基本逻辑。制度层(I)是治理合法性的核心来源,明确决策权威、程序与价值导向,在高校场域具体表现为党委领导、校长负责、教授治学、民主管理的多元治理格局,敏捷治理包容制度的稳定性功能,在坚守政治稳定与意识形态底线的前提下赋予新授权关系更大弹性以提升制度敏捷性与决策节奏回应性。算法层(A)作为治理“大脑”,依托情感算法、自然语言处理、生成式机器学习及校园数据中台

构建探测、预警、行动的技术逻辑,实现对舆情热点、极化、议题偏移等“前沿阵地”的实时感知与预测预警、策应研判等“后端策应”的建模赋能,算法嵌入必须守住制度合法性底线且不能抹杀治理价值。社群层(S)是治理的社会载体与土壤,由辅导员、学生代表、校友、亲友及校内外意见领袖构成行动主体群,其社会资本、话语力量与组织动员能力在舆情演化中发挥放大器与缓冲器作用,敏捷治理需激活社群自组织力量推动治理从被动应对转向协同共治,分布式部署治理资源并就地修复情感关系。三者非线性因果关系而存在互动共振机制:制度合法性影响算法介入的程度与领域,算法反馈的即时性推动社群联动介入,社群的情绪反应与动员反作用于制度决策的过程与调整,形成“张力-调适-平衡/再张力”的三维循环以实现治理动态平衡。

4 高校网络舆情敏捷治理的转型路径探索

数字技术深度融入高校组织运行,高校网络舆情已成为衡量高校治理体系完备性与治理能力现代化水平的重要场域。单一部门主导、线性流程推进、事后补救为主的科层式治理模式叠加传统“封、删、控”应对方式的固有短板,已难以适配当前网络舆情生成速度快、议题边界模糊、情绪传导效应强的现实特征,无法满足高度不确定性下的舆情治理需求。结合国家《教育信息化2.0行动计划》中“精准治理、动态响应”的要求、《关于进一步加强高等学校网络建设和管理工作的意见》等政策导向与“制度-算法-社群”三元耦合理论框架,本研究提炼出理念引领、组织重构、流程再造、技术赋能、文化培育“五维一体”的敏捷转型体系框架(见图2),全方位提升高校网络舆情治理效能与应对能力。该体系以制度稳定为基础、技术感知为支撑、组织弹性为枢纽、流程迭代为主体、文化认同为根基,促成高校舆情治理能力的整体性跃升。

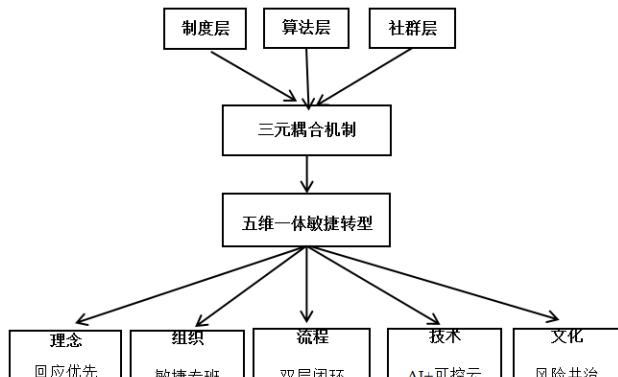


图2 五维一体敏捷治理转型路径图

4.1 理念先行: 锚定“回应优先”的治理导向

高校长期以来形成的程序严谨、层级审慎的运行逻辑有其合理的一面,但是在舆情呈几何级裂变的媒介化环境下,很容易因程序严谨而错失反应先机,进入“不

说就不存在”的解释逻辑。按照 2024 年修订施行的《中华人民共和国突发事件应对法》中“建立舆情应急预案、加强监测预警和信息发布”的要求，治理转型首先要重塑理念，把第一时间响应师生诉求作为决策的基本原则和行动纲领，打破调查清楚了再说的思维定式。高校应用制度形式把“1h 初报、6h 回应、24h 进展”固化为常态，把快速回应变成职能部门的刚性职责，写入《突发事件应对规程》。第一时间公布“已关注”“正在核查”等初步情况，防止舆情进一步扩大化，重新建立组织与师生之间的信息对称关系，为后续调查争取时间、创造条件，也符合《网络信息内容生态治理规定》中“积极培育健康网络生态”的导向。

4.2 组织重构：嵌入“敏捷专班”强化内外协同

科层体制分工特性和信息割裂问题，容易造成舆情处置中出现的多头管理、响应迟滞现象，这就需要在原有体制基础上嵌入弹性机制，设立由分管校领导牵头，宣传、学工、教务、保卫、信息中心等多部门参与的“敏捷专班”，以此呼应“党委统筹、多部门协同”的治理导向。敏捷专班常规时段依靠组织结构的优势来开展舆情研判，找出潜在的隐患，而在非常规时段快速启动应急响应，建立起“外口一口发声、内口平行决策”的机制。在这样的机制之下，“敏捷专班”对外由宣传部门统一发布信息，保证话语的一致性，避免多头发声造成混乱；对内各个部门依据职责同步开展调查、安抚、取证等工作，打破信息孤岛。需要明确的是，专班不能取代党委常委会的决定权，但可根据《关于加快构建高校思想政治工作体系的意见》中“强化舆情应对协同”的要求，做出第一时间的回应和事实认定，形成“小快灵+大兜底”的双层响应结构，在保持科层定力的同时提高组织在危机情境下的敏捷性。

4.3 流程再造：构建“感应-分流-响应-迭代”动态闭环

传统舆情治理流程遵循“事件发生-对口部门受理-调查确认-综合发声”路径，适用于议题集中且情绪缓和的情况，而当前舆情具有议题跳跃性强、爆发力突出的特征，其多环节、长流程的特点易导致错失舆论引导最佳时机。根据教育信息化 2.0 行动计划中对于动态响应的要求，可以将舆情治理分为感应、分流、微回应和迭代四个环节，形成一个动态循环回路。其一感应环节，沿用“技术监测+人工巡查”的主流实践模式，依靠校园网流量监测、校园 APP 用户操作记录，由技术系统自动监测异常信息的传播导向，比如短时间内集中转发某校园事务话题的数量出现异常时，系统就会自动报警并预留一定时间窗口。其二分流环节，根据舆情事件的性质，把舆情事件分派给相应的部门或者配对专属的应对方案，从而避免出现“一把钥匙开多把锁”的低效情况。其三微响应环节，在分流确定责任主体之后，授权敏捷专班 6 小时内启动微量级回应，

用图文、短视频等形式传达应对态度，稳定舆情情绪。其四迭代环节，根据后续的舆情反馈以及调查进展来发布信息，如果之前回应的细节出现错误，也会及时进行修正跟进。这样既满足了《网络信息内容生态治理规定》中“及时处理不良信息”的要求，又通过动态迭代使得治理紧跟舆论动态，更接近事实真相。

4.4 技术赋能：依托自主平台实现三维达成实时感知

在算法分层的媒介生态下，完全依靠外部舆情监测，等同把舆情认知的工具权让渡与商业法则，既不符合高校特有的管理环境和舆情特征，又容易造成数据安全失守、响应时效滞后的风险。高校要依靠自身的信息技术基础，打造具有数据抓取、语义理解、视频回放功能的自有舆情研判平台，接入校园网络、学校 APP 日志。同时使用情感预测模型和生成式 AI 实现舆情热度的暖冷度、情绪极化的喜怒度、议题漂移的跑题度三维实时感知，并对重点语音、视频开展比对。一旦出现师生言论断章取义的情况，就可调取会议原始视频，还原对话语境，找到断章取义的地方。需要说明的是，该平台要部署在国内可控的云平台上，以保证数据主权和意识形态安全，并符合《网络安全法》对于用户信息保护和数据安全的刚性要求。由此推动技术系统由被动的舆情监控体系转变为主动感知，提高舆情应对的科学性和时效性。

4.5 文化培育：以制度化对话沉淀敏捷治理惯习

文化认同是治理体系的根基，敏捷治理的高效落地同样需要有深厚的文化共识作为支撑，因此高校要以《关于加强网络文明建设的意见》中提出的“网络文明进校园”政策要求为指引，主动培育舆情应对相关文化共识。为将这一目标转化为可落地的实践路径，高校可通过三大关键举措构建全方位培育体系：其一，每学期开展舆情模拟推演与“师生共治工作坊”，以学术自由、公共表达等议题为讨论焦点，邀请不同立场的师生一同参与讨论，并练习回应策略、了解表达边界。其二，重大事件处置结束之后，由有关负责人组织召开师生恳谈会，通过播放完整事件视频、公布调查结果、现场回答问题等方式，形成透明沟通机制，经脱敏处理的会议纪要在校内公开，构建“处置-沟通-反馈”的闭环。其三，调动相关专业教师依托学术平台，就学术表达的边界、公共表达的义务等议题发表理性看法或文章，创建既有民间活力又具专业权威性的公共话语空间。经过上述系统举措，高校可将争议事件转化为澄清价值、凝聚共同体的契机，推动“风险共治、试错快速”的敏捷治理思路从偶然的“非常态”实践，固化为常态性的校园治理文化。

5 结论

高校网络舆情治理已经成为国家治理体系和治理能力现代化在教育领域中的典型表现。数字媒体改变社会沟通形态，迫使高校治理从科层制治理模式中跳脱出来，实

现敏捷治理的主动适应、迅速反应、协同发力的系统跃迁。本研究以国家意识形态安全和教育治理现代化为出发点,从反思科层体制系统性失察的传递、反应、协同三个环节入手,提出制度、算法、社群三元耦合的敏捷治理机解释,进而形成包含理念先导、组织再造、流程重塑、技术赋权、文化浸润五维一体的路径依赖。此路径依赖不是完全抛弃的科层体制,而是在保持组织形态不变的前提下,给反应机制赋予一个“敏捷”因子,通过制度、组织、流程、技术、文化的深度耦合,平衡治理体系的稳定性和敏捷性,保证高校在复杂的舆情生态中守好安全和意识形态底线,保证新时代立德树人根本教育的落实。虽然本研究提出的敏捷治理框架给高校网络舆情治理赋予了新思路,但是不断革新的技术步伐和技术手段的不断更替,对高校网络舆情治理提出了更高的要求。未来还要加强数据、算法等透明度的建设,充分调动学生的“群防群控”力量,探索校校区域间的联动等高校网络舆情治理路径。

基金项目:2025 年重庆市教委科技项目青年项目“基于 AI 技术的高校网络舆情监测与治理路径研究”(项目编号: KJQN202502501); 2025 年度重庆市语言文字科研项目“基于 AI 的重庆语言文字舆情监测与分析系统研究”(项目编号: YYK25317); 2025 年度重庆市教委高等教育考试招生重点项目“社会燃烧理论视域下招生工作舆情治理路径研究”(项目编号: CQZSKS2025015)。

【参考文献】

- [1] 李鹏,毕辰晖.建设教育强国视域下中国教育现代化的三重逻辑论析——以《中国教育现代化 2035》为依据[J].信阳师范大学学报(哲学社会科学版),2025,45(2):60-66.
- [2] 曾润喜.网络舆情管控工作机制研究 [J]. 情报杂志,2009,28(9):51-54.
- [3] Macintosh A.E-democracy and Participation:The Case of Digital Citizenship in Higher Education Governance[J].Proceedings of the 2nd International Conference on Theory and Practice of Electronic

Governance,2008,14(3):333-340.

- [4] 胡颖洁.信息不对称与高校舆情治理的失真困境[J].现代传播,2021(7):119-124.
- [5] 郭小安,杨绍婷.程序正义视角下的高校舆情决策延迟机制[J].中国高教研究,2022(2):45-51.
- [6] 赵茹,张涛甫.权威消解与情绪极化:高校舆情事件中的信任危机[J].国际新闻界,2023(3):16-25.
- [7] 施生旭,赵潇然.共同体视域下高校网络舆情协同治理研究[J].高校教育管理,2025(1):34-41.
- [8] 王明珠.基于演化博弈的高校网络舆情干预“时-度-效”阈值研究[J].情报科学,2023,41(9):78-85.
- [9] 潘懿.基于情感预训练模型的高校网络舆情态势感知[J].数据分析与知识发现,2024,8(5):1-10.
- [10] Ansell C,Gash A.Collaborative platforms as a governance strategy for crisis management[J].Perspectives on Public Management and Governance,2018,1(4):291-305.
- [11] Nagel R N,Dove R,Preiss K.21st Century Manufacturing Enterprise Strategy[M].Bethlehem:Iacocca Institute,Lehigh University,1991.
- [12] Luna AJ H D O,Kruchten P,Moura H P D. Agile Governance Theory: conceptual development[C].Sakata D M G,ed.12th International Conference on Management of Technology and Information Systems.S ão Paulo:FEA-USP,2015.
- [13] World Economic Forum.Agile Governance.Reimagining policy-making in the fourth industrial revolution[EB/OL].(2018-01)[2024-03-01].
- [14] 于文轩.奔跑的大象:超特大城市的敏捷治理[J].学海,2022(1):139-149.

作者简介: 朱娜 (1989—), 女, 安徽宿州人, 副教授, 硕士, 研究方向: 舆情治理与教育信息化; 彭蛟(1988—), 男, 硕士, 湖南岳阳人, 副教授, 研究方向: 夜间经济与城市治理; 蒋灵弦 (1999—), 男, 重庆江北人, 讲师, 硕士, 研究方向: 人工智能与舆情治理。