

新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作

专 报

第 77 期

河南省新冠肺炎疫情防控指挥部
教育系统工作专班办公室

2020 年 3 月 4 日

决策咨询类信息

关于重大疫情应对中网络谣言治理的建议

——基于疫情期间 182 条网络谣言的统计分析

郭玉川

(华北水利水电大学 河南 郑州 450046)

摘要：

新型冠状病毒肺炎（COVID-19）疫情爆发以来，网络谣言也随之大量发生。根据对网上搜集的 182 条谣言的统计分析，概括出本次疫情期间网络谣言的五个特征：数量变化和疫情发展变化相关联、区域分布和疫情严重程度相关联、内容和公众的社会心理相关联、谣言指向对象多样化、具有一定国际性。结合我国治理网络谣言的实践和本次网络谣言特征，从采取政府主导的多元治理主体模式、限定政府直接规制的网络谣言范围以提高治理效率、强化网络谣言识别和预警能力、创新信息公开制度、建立立

体化协同辟谣体系、运用法律手段打击网络谣言六方面提出建议，以期为本次疫情及其他突发公共事件发生期间的网络谣言治理提供理论参考。

2019年年底以来，新型冠状病毒肺炎（COVID-19）疫情由武汉波及全国。疫情期间，各种类型的谣言充斥于网络空间，导致群众产生恐慌情绪，影响了人们的工作、生活，造成了严重的不良影响。课题组搜集了疫情正式宣布以后，2020年1月21日至2月26日的182条网络谣言作为研究样本。通过对这些样本的分析，发现本次疫情期间的网络谣言有以下特征：

一是网络谣言的数量变化和疫情发展变化相关联。疫情爆发初期，因为人们对疫情缺乏了解，加之具有较大恐慌心理，网络谣言大量出现。1月21日的网络谣言4条，22日12条，1月25日达到了40条。谣言的高发状态一直保持到1月底。进入2月份以后，因为政府疫情防控措施得力，疫情突发引起的群众恐慌心理逐步平息，谣言数量开始下降，但仍保持较高数量，每天平均6条左右。2月20日之后，由于新增确诊病例持续下降，谣言数量也显著降低，基本保持在每日1-2条。

二是网络谣言的区域分布和疫情严重程度相关联。这次疫情最严重的是湖北省，涉及湖北省的谣言也最多，共计48条，占比26.4%（指的是谣言中明确标明湖北省的，相当数量没标明地点的不统计在内）。其他一些疫情比较严重的省（市）和湖北周边

省份网络谣言也较多。

三是网络谣言内容和公众的社会心理相关联。排名前三的网络谣言分别是：关于疫情防控的谣言，共 50 条，占 27.5%；关于疫情扩散的谣言，共 37 条，占 20.3%；关于新冠肺炎防治方法的谣言，共 18 条，占 9.9%。三者共计占比 57.7%。这几方面正是重大疫情期间群众最关心的事情。进入 2 月中下旬以来，家长和学生都迫切希望知道学校的开学时间，随之就出现了关于开学时间“内部文件”的网络谣言。

四是网络谣言指向的对象多样化。有的网络谣言基于其属性没有指向对象或对象不明确。如关于疫情防治方法的谣言，多数没有具体指向对象。在有指向对象的网络谣言中，对象是疫情防控机构（包括政府机关、医疗机构、社区等）的共 52 条，占 28.6%，对象是具体的人（含多人）的有 25 条，占 13.7%，对象是企事业单位、社会组织的有 13 条，占 7.1%，三者占比 49.4%。

五是网络谣言具有一定国际性。这次疫情波及到韩国、日本、美国、澳大利亚等国，网络谣言中也有 15 条是涉及其他国家。影响比较大的如：世卫组织宣布中国为“疫区国”、澳大利亚不给中国学生签证、俄罗斯驱逐新冠肺炎病人等，这些内容基本上也是当时人们关注的热点问题。

结合我国在治理网络谣言中的实践和本次新型冠状病毒肺炎（COVID-19）疫情期间网络谣言的特征，提出以下建议。

一、采取政府主导的多元治理主体模式

在重大疫情期间，网络谣言的治理模式既要适应互联网时代发展的特征，也要符合重大疫情期间防控的需要，以维护疫情期间良好的网络生态。

政府主导的多元治理主体模式指的是政府在各治理主体中处于核心地位，是制定政策、实施政策的主要力量。其他网络治理主体主要起的是参与、配合的作用。基于重大疫情期间的特殊情况，需要由政府统筹各方，强化各项疫情防控工作，采取政府主导的多元主体治理模式是适宜的。既有利于发挥我国政府组织能力强的制度优势，也有利于调动网络服务提供者、社会组织、网民等主体在网络谣言治理中的积极性，协同治理好网络谣言问题。

二、政府直接规制的网络谣言以恶意、针对公共事务、危害较大的网络虚假信息为限，以提高治理效率

政府作为最重要的网络谣言治理主体，直接规制的网络谣言应该有一个合理的界限。政府应主要对故意制造或传播，针对公共事务，危害较大的网络谣言直接加以规制。

（一）政府规制的是针对公共事务的网络谣言。针对个人（含企业）的网络谣言交由个人解决，可以通过协商、调解、侵权责任之诉或刑事自诉的方式维护自己的合法权益。一则是政府没有足够的资源处理全部的网络谣言，必然会产生选择性执法的结果，违反公平原则的要求。二则是有的网络谣言受害者并不想追究实施者的责任。如果政府主动介入，既违背了受害人的意愿，也制造了新的矛盾和冲突。需要注意的是，编造的个人谣言也可能具

有公共事务性。如关于钟南山院士、李文亮医生的部分谣言，因二人的特殊身份，谣言的影响不仅及于个人，还影响公共利益，政府应出面干预。

（二）政府规制的是具有恶意的网络谣言。有的明知自己编造、传播的是不实信息，并且希望通过散布这些谣言达到危害社会的结果。有的虽然主观上并不追求危害社会结果的发生，但在明知这种危害结果必然或可能发生的情况下，依然编造、传播，放任结果的发生。对这两种情形都应依法惩治。

（三）政府规制的是虚假的信息。这里有两个问题需要解决。其一，网络信息的虚假与否需要经过证实和认定。如果该信息已经有关权威机构认定为虚假信息，那么可以将其作为网络谣言进行惩治。如果尚未经过证实为虚假，行政机关也可以自行认定，因为行政机关本身就是认定网络谣言的权威主体之一，可以根据事实作出认定并作出处罚。当然，行政机关的认定是存在错误可能性的，这可以通过行政复议和行政诉讼的途径纠正。其二，虚假的信息不仅指的是全部虚假，部分虚假的网络信息也可能被认定为网络谣言，需要具体情况具体分析。如果虚假的部分对整体事实没有实质性影响，不应认定为网络谣言，有实质性影响的才可以认定为网络谣言。

（四）政府规制的是对社会危害较大的网络谣言。如果网络谣言的影响仅停留在网络这一虚拟世界，尚未对外部的秩序造成不良影响，不宜由政府加以规制。

三、强化网络谣言识别、预警能力

网络谣言具有内在的产生和传播规律，如果在网络谣言萌芽阶段就采取有效措施，就能有效阻断网络谣言继续发展，至少为应对网络谣言发展赢得宝贵时间。

首先，要建立全方位信息搜集体系。在重大疫情期间，网络谣言治理主体应通过各自渠道搜集相关信息，在占有充分信息的基础上，对网络谣言进行精准预测，做出科学预警。在各治理主体中，各级政府的相关部门掌握着关于疫情的具体数据、政府的疫情防控方案、涉疫案件的真实情况等最权威的信息；医疗机构、医学研究机构等掌握着疫情第一线最新、公众最关注的信息，也具有疾病预防和治疗的丰富知识；各企事业单位、社会组织和网民数量巨大，分布于各行各业，也在自己的范围内掌握着第一手的信息。需要建立起顺畅的信息搜集和反馈制度，将各方掌握的信息及时汇集到一起。可以建立政府各部门之间的信息共享平台和通报制度，共享疫情方面信息。同时，要畅通网民的信息反映渠道，设立邮箱、电话、公众号、微博等接受网民反映情况。

其次，要在疫情发生时制定网络谣言应急预案。制定预案时，应召集各方在治理网络谣言方面具有丰富经验的人员参加，集思广益，针对疫情数据、疫情病因、社会管控、治疗药物、卫生知识等方面可能会出现的网络谣言进行分析，预估可能造成的危害，进行合理分工，确定辟谣渠道和辟谣手段。

四、创新信息公开制度

网络谣言发生的一个重要原因是公众无法从正式渠道获取相关信息。疫情期间，有关部门应顺应互联网时代的特点，创新信息公开制度，运用多种方式满足人们及时获取有关信息的愿望。

首先，利用新闻发布会的形式及时就涉及疫情的重大问题、社会关心的问题向社会发布，公开官方权威信息，占领舆论阵地，消除网络谣言产生的机会和空间。新闻发布会从形式到内容上都要适应移动互联网时代的需求，不做表面文章、不做官样文章，切忌官僚主义，用求实的文风、通俗的语言直接回应社会的关切，不回避问题，以严谨、坦诚、务实的作风取信于民。

其次，利用新媒体，如“两微一端”、快手、抖音等发布信息。相比于传统媒体，人们在新媒体上接受的信息更多、更及时。而且，新媒体常常具有互动性，提供的信息更易被人接受。在这次疫情中，很多地区组建起纵向贯通、横向覆盖、内部打通的县、乡、村“三级”疫情防控微信矩阵，形成了一个庞大的疫情防控微信办公“集群”。可以利用这种微信群及时发布信息，澄清有关事实。

五、建立立体化协同辟谣体系

一旦网络谣言发生，必须立即辟谣，将事实真相公开，消除网络谣言的影响。辟谣行为越及时，效果越明显，网络谣言造成的危害越小。

在辟谣时，单纯依靠政府部门或某一主体“单兵作战”效果不会很好。因为在移动互联网时代，网络谣言的传播非常迅速，

网络谣言受众接受到的谣言信息并非单一来源，而是从不同媒介、不同渠道获取的。特别是一些影响别较大的网络谣言，常常在网络上“刷屏”。在很短的时间内，人们受到同一网络谣言的反复“轰炸”，就会在大脑中形成“固化”印象，依靠少量的辟谣信息无法改变人们已经产生的这种印象。因此，针对网络谣言的辟谣应由各方主体共同参与，形成合力，产生巨大的舆论力量，消除网络谣言的影响。

首先，政府机构要做好信息公开工作，将相关信息及时传递给其他治理主体。其次，网络平台要充分发挥在治理网络谣言中的重要作用。一方面，它们可以通过“置顶”“弹窗”等方式将辟谣信息置于网站显著位置，让公众能方便查看。另一方面，可以通过网友举报、文字过滤等方式，及时发现涉嫌网络谣言的信息，经核实后，根据情节不同做出删帖、禁言、注销账号等处理结果。第三，网络大V等要利用自己的网络影响力，及时转发辟谣信息，或利用自己的专业知识分析网络谣言的矛盾和错误之处，引导公众认清网络谣言的面目。第四，一些专业的网络辟谣网站要发挥自己的特色优势，扩大影响力，在网络辟谣方面发挥“轻骑兵的作用”。第五，普通网民要增强网络谣言识别能力，不信谣、不传谣，及时转发辟谣信息。

六、运用法律手段打击网络谣言

我国在民法、行政法、刑法领域都有法律法规可以适用于网络谣言行为。如《侵权责任法》规定了网络用户、网络服务提供

者利用网络侵害公民、他人合法权益时，应该承担侵权责任。《治安管理处罚法》规定散布谣言，谎报险情、疫情、警情的，应受行政处罚，《刑法》规定的煽动颠覆国家政权罪、编造并传播证券、期货交易虚假信息罪、损害商业信誉、商品声誉罪、诽谤罪、编造、故意传播虚假恐怖信息罪，编造、故意传播虚假信息罪等都可以适用于网络谣言行为。

我国目前关于网络谣言的法律规定已基本齐备，在网络谣言治理过程中，应严守法律边界，使网络谣言的治理沿着法治的轨道进行。同时，要提高执法、司法的力度和效率。在重大疫情发生时对危害严重的网络谣言从重从快打击。对于一般违法的，处以警告、罚款、拘留等行政处罚，构成犯罪的依法追究刑事责任。对于不具恶意，因不明真相传谣的，加强教育学习。

作者简介：

郭玉川（1977-），男，河南方城人，华北水利水电大学，副教授，法学博士。主要从事公共政策和刑事政策研究。
Email: guoyuchuan@163.com 电话：（0）13633823958 联系地址：
河南省郑州市金水东路136号

主要学术论文：

[1] 郭玉川. 利益关系视角下群体性事件原因分析[J]. 人民论坛 2011. 8.

[2] 郭玉川. 论兴奋剂使用的刑法规制问题[J]. 体育文化导

刊 2012. 8.

[3] 郭玉川. “假球”行为分析及刑法规制. 人民论坛 2011. 12.

[4] 郭玉川. 论我国涉法涉诉信访发生的原因及法治化路径[J]. 华北水利水电大学学报(社科版) 2015. 2.

[5] 郭玉川. 论醉酒型危险驾驶罪的量刑规范化问题华北水利水电大学学报(社科版) 2015. 6

[6] 郭玉川. 我国环境保护刑事立法的不足及完善. 华北水利水电大学学报(社科版) 2013. 1

[7] 郭玉川. 论赌球行为的司法适用及立法完善. 华北水利水电学院学报(社科版) 2011. 5.

[8] 郭玉川. 论竞技体育管理中刑法手段的运用. 管理观察 2012. 11.

专著:

[9] 郭玉川. 竞技体育刑法规制问题研究[M]. 法律出版社 2013. 8.

报: 河南省新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控指挥部、省委、省政府、教育部

送: 厅领导, 厅机关各处室, 直属各单位(学校)