网络舆情对地方政府课外补习治理政策制定的影响机制研究

——支持“双减”政策优化落实的一项实证研究

刁 龙 薛海平

摘 要: “双减”政策的优化落实需要精准把握民众对于课外补习的真实诉求,提升对于诉求的高质量回应。研究我国课外补习网络舆情对地方课外补习治理政策制定的影响机制,能够为“双减”政策优化落实提供实证依据。基于 2008—2019 年人民网“地方领导留言板”数据和不同层级地方政府课外补习治理政策数据,文章利用非平衡面板数据固定效应模型,探究网络舆情对地方课外补习治理政策制定的影响。研究发现,课外补习网络舆情难以及时推动各层级地方政府治理政策的制定,但得到地方政府积极有效回应的课外补习网络舆情能够有效推动各层级地方政府治理政策的制定;同时,课外补习网络舆情对于地方治理政策制定的影响具有滞后效应,且滞后影响随着时间先增强后减弱,呈现倒 U 型曲线。“双减”政策要求地方政府须强化督促检查,畅通群众监督举报渠道,重视群众利益并建立责任追究制,基于此文章建议,为进一步支持“双减”政策的优化落实,地方政府需要加强对课外补习舆情的重视,及时有效地细化政策制定以回应社会需求,以治理有效性推动基层政府治理合法性建设。

关键词: 网络舆情;课外补习;政策制定
中图分类号:G639.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1004-9142(2024)02-0152-18

一、问题提出

自中共中央办公厅和国务院办公厅出台《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训

作者简介:刁龙,华东师范大学教育学部博士研究生;薛海平,首都师范大学中小学生校外教育研究院教授、博士生导师。

基金项目:本文系国家社会科学基金 2022 年教育学重点项目“‘双减’政策落实的过程监测和成效评价研究”(AHA220020)的阶段性研究成果。

负担的意见》以来,①“双减”工作已然成为了我国基础教育阶段工作的重中之重。② 经过近一年的治理,“双减”工作已经取得了长足的治理效果,获得了学生、家长和教师等群体的普遍赞同。③ 然而,随着治理实践的深化,“双减”工作在地方执行上也产生了不同程度的异化,扭曲的政策执行带来了“教师负担加重”、“教师待遇难以保障”④、“课后服务质量层次不齐”⑤、“学生负担不降反升”⑥等问题,严重对冲了教育改革发展成果,导致了强烈的社会反响。⑦ 许多学者认为,地方政府对于舆情的忽视,是导致“双减”政策执行过程异化的重要原因,⑧⑨在众多围绕“双减”的名家观点下也存在着大量的“不满声音”。⑩⑪ 但从地方治理政策目标和政策效果上看,地方政府在推进“双减”过程中似乎并未给予舆情足够的重视。那么舆情对于课外补习治理政策的制定是否具有推动作用呢?

已有研究证明,舆情能够有力推动教育政策的制定,⑫尤其在治理在职教师和培训机构等主体举办课外补习活动上,舆情对于教育政策制定的影响更为显著。⑬ 并且随着信息化和大数据时代的来临,网络舆情与政策制定中的互动业已成为了舆情推动政策制定的主要形式。⑭ 已有许多研究从参与式民主⑮、多元民主和协商民主等理论视角论述了公民诉求对于政策制定的影响,⑯大量研究也证明了“舆情-政策”链接(Public Opinion- Policy Link)的存在。⑰

然而有西方学者认为,舆情对政策制定的推动作用仅发生在选票体制下的西方,在中国,舆情对于政策制定的影响是不存在或是扭曲存在的。⑱ 这一观点受到了诸多学者的质疑,他们认为出于为人民负责的执政理念⑲和维稳的治理压力,⑳中国地方政府仍然会通过出台政策或积极沟通等方式主动回应

---

① 中共中央办公厅、国务院办公厅《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》,http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/202107/t20210724_546566.html, 2021 年 7 月 24 日。

② 教育部《2022 工作要点:把“双减”工作摆在突出位置、重中之重》, https://baijiahao.baidu.com/s?id=1724182121288328286&wfr=spider&for=pc, 2022 年 2 月 8 日。

③ 中国教育三十人论坛《全国“双减”调查报告:83.5%的学生未参加校外学科培训,作业负担减轻》, https://mp.weixin.qq.com/s/HLeF6mUzCz1Uzr6Yg9wr2Q, 2022 年 3 月 2 日。

④ 杨小微、文琰:《“双减”政策实施研究的现状、难点及未来之着力点》,《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》2022 年第 4 期。

⑤ 代薇、谢静、崔晓楠:《赋权与增能:教师参与课后服务“减负增效”路径研究》,《中国教育学刊》2022 年第 3 期。

⑥ 新浪网:《“双减”减负变增负?中国学生累在哪里?》, https://k.sina.cn/article_7176811671_1abc5749700100whke.html,2022 年 1 月 4 日。

⑦ 环球时报:《教育部有关负责人就“双减”意见答记者问》, https://baijiahao.baidu.com/s?id=1706167168037176289&wfr=spider&for=pc,2021 年 7 月 24 日。

⑧ 刘莉莉:《全链条推进“双减”:让基础教育回归良好生态》,《中小学管理》2022 年第 1 期。

⑨ 薛二勇、李健、刘畅:《“双减”政策执行的舆情监测、关键问题与路径调适》,《中国电化教育》2022 年第 4 期。

⑩ 朱永新:《“双减”后我的最新思考,中国教育最该减的是这些!》, https://mp.weixin.qq.com/s/Wxn3o5nQctYu0796D5vN9w,2021 年 10 月 27 日。

⑪ 杨东平:《“双减”现在改变的只是最表面、最皮毛的方面》,https://mp.weixin.qq.com/s/2qXNA4SA4ozZ91ez6y1HJw,2022 年 3 月 26 日。

⑫ 蒋建华、崔彦琨、王鐘:《舆论、教育政策与教育治理现代化》,《教育研究》2021 年第 11 期。

⑬ 薛海平、刁龙:《基于多源流理论的我国基础教育课外补习治理政策分析》,《首都师范大学学报(社会科学版)》2021 年第 1 期。

⑭ 张康之、向玉琼:《网络空间中的政策问题建构》,《中国社会科学》2015 年第 2 期。

⑮ Dahl R, *Poliarchy: Participation and Opposition*, New Haven- London: Yale University Press, 1971.

⑯ Barber B, *Strong Democracy*, Berkeley, Cal.: University of California Press, 1984.

⑰ Brooks C. and Manza J., “Social Policy Responsiveness in Developed Democracies,” *American Sociological Review*, vol. 71, no. 3, 2006, pp. 474-494.

⑱ Soroka S. N. and Wlezien C. *Degrees of Democracy: Politics, Public Opinion, and Policy*, New York: Cambridge University Press, 2010.

⑲ 卢坤建:《政府理论研究的一个走向:从政府回应到回应型政府》,《中国行政管理》2009 年第 9 期。

⑳ 钟伟军:《地方政府在社会管理中的“不出事”逻辑:一个分析框架》,《浙江社会科学》2011 年第 9 期。

舆情。[①②③] 同时,舆情对于推动政策制定的影响路径是多元的,既有对于政策制定的直接影响,[④⑤]也可以通过地方人大[⑥]、政协[⑦]和地方政府回应[⑧]等方式影响政策的制定出台。

那么,网络舆情是否推动了地方课外补习治理政策的制定与完善?网络舆情对于课外补习治理政策制定的影响路径又是如何?地方政府在网络舆情和课外补习治理政策制定中起到了什么样的作用?在"双减"政策将课外补习治理问题推到了风口浪尖之后,地方政府需要及时优化治理政策和治理措施以达到更为优质的治理效果,而这一目标的实现离不开对于舆情的分析和对现实需求的把握。因此,无论是从总结过去实践经验还是为完善"双减"政策优化落实的角度出发,剖析网络舆情对于地方课外补习治理政策制定的影响及影响路径都具有强烈的实践价值。本研究基于注意力基础观理论,通过使用2008—2019年人民网"地方领导留言板"的网民留言数据、地方政府回应留言数据以及我国不同层级地方政府出台的课外补习治理政策数据进行分析,在对上述问题做出回应的同时,为"双减"政策的落实完善提供智力支持。

二、研究回顾

(一)注意力基础观理论

随着社会经济发展和网络的普及,民众有越来越多的参政议政途径,并且对政策的影响力也越来越大,在与政府回应的互动中呈现出"回应型政策议程设置"的政策制定模式。[⑨⑩] 然而,按照注意力基础观理论所描述,一项政策的制定首先取决于决策者的注意力聚焦于何处。[⑪] 换言之,舆情要演化为政策的重要条件就是吸引到地方政府的注意力。已有许多学者就注意力竞争与议程设置的关系进行了实证研究,[⑫]特别是在中国情境下的地方政府注意力分析为本文奠定了坚实的研究基础。例如在邻避事件治理[⑬]、"市长

① 罗依平:《地方政府公共政策制定中的民意表达问题研究》,《政治学研究》2012年第3期。

② Mertha A., "Fragmented Authoritarianism 2.0": Political Pluralization in the Chinese Policy Process," *China Quarterly*, Vol. 200, no. 4, 2009, pp. 995-1012.

③ Chen, J. Pan, J. and Xu, Y., "Sources of authoritarian responsiveness: A field experiment in China," *American Journal of Political Science*, vol. 60, no. 2, 2016, p. 383-400.

④ 王法硕:《公民网络参与公共政策过程研究》,复旦大学博士学位论文,2012年。

⑤ Jiang J, Meng T and Zhang Q., "From Internet to social safety net: The policy consequences of online participation in China," *Governance*, vol. 32, no. 3, 2019, pp. 531-546.

⑥ Manion M., "When Communist Party Candidates Can Lose, Who Wins? Assessing the Role of Local People's Congresses in the Selection of Leaders in China," *The China Quarterly*, vol. 195, no. 3, 2008, pp. 607-630.

⑦ Shi T., "Political Participation in Beijing," *Cambridge*, MA: Harvard University Press, 1997.

⑧ Li, F., Y. Liu, and T. Meng, "Discursive Strategy of Opinion Expression and Government Response in China: Text Analysis Based on Online Petitions," *Telematics and Informatics*, 2019, pp. 1-12.

⑨ 赵静、薛澜:《回应式议程设置模式——基于中国公共政策转型一类案例的分析》,《政治学研究》2017年第3期。

⑩ 孟天广、黄德远:《重访回应性政府:网络问政制度的多样性与制度绩效(英文)》,《Social Sciences in China》2019年第4期。

⑪ 吴建祖、王欣然、曾宪聚:《国外注意力基础观研究现状探析与未来展望》,《外国经济与管理》2009年第6期。

⑫ JOONESB D, BAUMGARTNER F R., *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*. Chicago: University of Chicago Press, 2005.

⑬ 李宇环:《邻避事件治理中的政府注意力配置与议题识别》,《中国行政管理》2016年第9期。

信箱”建设①、精准扶贫②、城市市政支出③、环境保护④以及地方政府服务平台建设⑤等众多公共议题的分析中均显示,地方政府越重视某一公共议题,对于该议题的政策议程设置和政策制定就会更快。

(二)课外补习网络舆情的表达策略研究

如何刻画课外补习网络舆情?前人已对课外补习网络舆情做了基本的描述性分析,⑥并且从中发现课外补习网络舆情与其他类型网络舆情相似,充斥着多元的舆情表达策略。通过对于舆情的人工编码,我们发现课外补习网络舆情主要使用了“威胁”、“攀比”、“反映无效”、“依据政策”、“具体针对”和“留言字数”等六种表达策略。已有研究发现越具有策略的舆情表达越容易引起地方政府的重视与回复,⑦因此本文将课外补习网络舆情表达策略的使用类型进行加总,以反映舆情的强烈程度。

(三)地方政府对于课外补习网络舆情的回应

按照注意力基础观和议程设置理论所强调,在舆情成为政策之前,须获得地方政府注意力,并经过政府内部讨论进入政府议程之后才可能推动政策的出台。⑧ 有学者通过分析政府内部会议形式,侧面印证了舆情需要经过从进入政府视野,被讨论,最后进入到政策议程的过程,才可能形成政策。⑨ 因此,舆情要演化为政策的首要条件就是得到地方政府的重视。已有研究证明,地方政府网络回应是分析地方政府注意力重心所在的重要特征,但并未对地方政府网络回应类型进行区分。⑩

新公共服务理论(the New Public Service Theory)强调政府应当积极承担公共责任,对公民诉求应做出积极且有效的回应,这是提升政府公共服务能力和促进社会公共利益的重要条件。⑪“公务员的首要作用乃是帮助公民明确阐述、积极高效回应并积极实现他们的公共利益。”⑫因此,面对课外补习网络舆情,地方政府有义务积极且有效地做出回应,并积极推动相关治理政策的出台以履行应然的公共服务职能。⑬ 因此,本文在前人研究基础上对地方政府网络回应类型进行进一步区分,将地方政府网络回应区分为网络回应的积极性和有效性。

地方政府网络回应积极性即地方政府是否对公民课外补习网络舆情进行了回复。若地方政府未回复课外补习网络舆情,则编码为“低回应积极性”,反之则为“高回应积极性”,其中地方政府回应留言的数量为 8330 条,占总留言比例的 71%,说明地方政府对于课外补习网络舆情的回应整体较为积极。

而地方政府网络回应有效性则是指地方政府在网络回应中是否表明了对于舆情所反映问题的治理

---

① 张程:《数字治理下的“风险压力-组织协同”逻辑与领导注意力分配——以 A 市“市长信箱”为例》,《公共行政评论》2020 年第 2 期。

② 章文光、刘志鹏:《注意力视角下政策冲突中地方政府的行为逻辑——基于精准扶贫的案例分析》,《公共管理学报》2020 年第 4 期。

③ 赖诗攀:《强激励效应扩张:科层组织注意力分配与中国城市市政支出的“上下”竞争(1999—2010)》,《公共行政评论》2020 年第 2 期。

④ 文宏、杜菲菲:《注意力、政策动机与政策行为的演进逻辑——基于中央政府环境保护政策进程(2008—2015 年)的考察》,《行政论坛》2018 年第 4 期。

⑤ 易兰丽、范梓腾:《层级治理体系下的政策注意力识别偏好与政策采纳——以省级“互联网+政务服务”平台建设为例》,《公共管理学报》2022 年第 1 期。

⑥ 薛海平、刁龙:《课外补习网络舆情特征及地方政府网络回应研究——基于人民网地方政府领导留言板的大数据分析》,《苏州大学学报(教育科学版)》2021 年第 3 期。

⑦ 孟天广、李锋:《网络空间的政治互动:公民诉求与政府回应性——基于全国性网络问政平台的大数据分析》,《清华大学学报(哲学社会科学版)》2015 年第 3 期。

⑧ 魏淑艳、孙峰《“多源流理论”视阈下网络社会政策议程设置现代化——以出租车改革为例》,《公共管理学报》2016 年第 2 期。

⑨ 鲁宇:《政策过程中的会议——政府会议的类型划分及其关联分析》,《中国行政管理》2021 年第 8 期。

⑩ 李锋、孟天广:《策略性政治互动:网民政治话语运用与政府回应模式》,《武汉大学学报(人文科学版)》2016 年第 5 期。

⑪ 丁煌:《当代西方公共行政理论的新发展:从新公共管理到新公共服务》,《广东行政学院学报》2005 年第 6 期。

⑫ 罗伯特·B. 登哈特,珍妮特·V. 登哈特:《新公共服务:服务而非掌舵》,《中国行政管理》2002 年第 10 期。

⑬ 顾丽梅:《新公共服务理论及其对我国公共服务改革之启示》,《南京社会科学》2005 年第 1 期。

过程与治理结果。若地方政府回应时推诿扯皮或未反映留言问题的具体治理过程，则编码为“低回应有效性”。如“尊敬的网友您好：您在人民网留言收悉，现回复如下：您反映的问题不在颍州区管辖范围内，建议您将问题反映到颍上县有关部门。”和“网友同志：您好！您的建议我们已转有关部门工作时参考。感谢您的留言，欢迎您提出更多更好的建议和意见”等。

而地方政府回应时若说明了留言问题的具体治理过程，则编码为“高回应有效性”。如“尊敬的网友您好：您反映的留言已收悉。收件后，我平台立即派遣至区教育局核实处理，现将处理情况回复如下：经查：该校确实有计划假期补课，区教育局已告知 XX 中学（XX 校区）校长，如果提前开学需有相关依据文件，并要在校内对家长、学生进行公示，做好解释工作，否则应立即停止补课，按教育局要求正常时间开学。感谢您对 XX 市‘百姓—书记市长交流台’的信任，希望您一如既往地关心、支持我们的工作。谢谢！”其中，地方政府“高回应有效性”留言数为 6033 条，占总留言比例的 51%，说明地方政府对于课外补习网络舆情的回应整体较为高效。

甚至有回复直接表明，网民留言已经得到了地方政府的高度重视，直接推动了相关治理政策的拟定，如“尊敬的网友：您好，你在人民网给市委书记 XXX 留言，反映 XX 市补习有关问题，XXX 书记高度重视，市委领导立即责成市教育局、XX 县委及相关部门认真调查处理，现将办理情况反馈如下：1. 相关部门近几年来治理在职教师违规补课工作的基本情况。……2. 相关部门治理在职教师违规补课工作措施。……3. 相关部门已经向市委、市政府进行了书面报告，市委市政府高度重视，已经对反映问题进行了研究，近日将发布有关规定规范违规补习补课行为。如您对上述答复存在疑问，可继续在人民网留言，或向 XX 市群众诉求服务系统平台；XX 市诉求官网：sqpt. xx. gov. cn；XX 有事说（微信公众号）表达诉求。感谢您的支持与信任！”

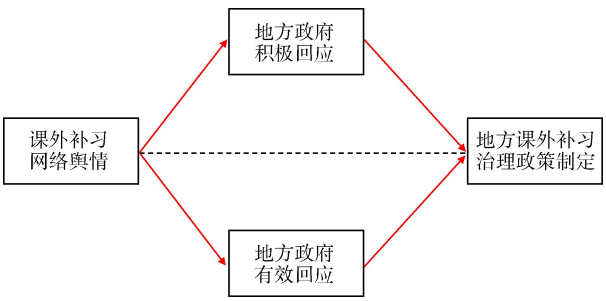


图 1　网络舆情对地方课外补习治理政策制定的影响路径示意图

因此，根据注意力基础观和新公共服务理论，地方政府是否对课外补习网络舆情进行积极且有效的回复能够反映地方政府对于舆情问题的重视程度，而地方政府积极有效的回应则能推动地方课外补习治理政策的制定。理论模型如图 1 所示。提出研究假设：

假设 1：得到地方政府积极且有效回应的网络舆情更能推动课外补习治理政策制定。

然而，并不是所有课外补习网络舆情都会进入地方政府政策议程从而推动政策的制定，并且舆情演化为政策需要经过识别和充分讨论，演化为政策的周期较长，舆情对于政策制定的影响具有一定的滞后效应。而无论是从政策终结的外部视角①还是从行政成本的内部视角，②课外补习网络舆情对于地方政策制定的滞后影响不会随着时间无限放大，而会随着时间呈现先增强后减弱的效果。因此提出研究假设：

假设 2：舆情对于政策制定的推动作用具有滞后效应并且随时间先增强后减弱，呈现倒 U 型曲线。

三、数据来源、变量说明与研究方法

（一）数据来源

本文利用 python 软件爬取了 2008 年 3 月—2019 年 4 月群众留言（共计 174 万条）进行自动文本分

① 阮蓁蓁：《公共政策终结理论研究综述》，《广东行政学院学报》2009 年第 4 期。
② 侯麟科、刘明兴、陶郁：《双重约束视角下的基层治理结构与效能：经验与反思》，《管理世界》2020 年第 5 期。

类,通过对标题和留言内容进行关键词筛选(如“课外”、“补习”和“补课”等),从中抽取出和课外补习相关的留言共 11750 条,并对各种课外补习留言话语策略(如威胁、攀比、依据政策等)以及对应的地方政府网络回应内容等留言内容进行两轮人工编码 5000 条,在此基础上利用有监督的机器学习,完成对 11742 条留言的自动编码。

使用人民网“地方领导留言板”数据主要基于以下考虑:首先,网络问政平台的性质决定了此样本数据以网民对各类问题的意见和建议为主体,更具有针对性;其次,样本数据的时段长,可以用于观测较长时间内舆情对政策制定的影响;再次,该数据综合反映了全国各地区网民的诉求,能够较好地表现出不同地区舆情对政策制定的影响;最后,人民网“地方领导留言板”隶属于人民日报社,地方政府无权对留言擅自删除或修改,因此在研究地方政府网络回应问题时,人民网“地方领导留言板”文本数据更具有数据客观性。① 本文从“北大法宝”中通过搜索 “补课”、“校外培训”和“培训机构”等关键词,通过校对政策文本内容,构建了 2008 年到 2019 年上半年地方政府出台的共计 6706 件课外补习治理政策文件的原始数据库。

(二)变量说明与研究方法

本文自变量课外补习网络舆情表达策略为六种具体策略的加总。根据研究问题需要,中介变量有两个,分别是地方政府网络回应的积极性与有效性。因变量为不同年份地方各层级政府出台的课外补习治理政策数量。具体变量说明见表 1:

表 1　课外补习网络舆情及地方政府网络回应变量操作说明

	编码名	变量名称	变量来源
控制变量	CZH	城镇化率	《中国统计年鉴》
	Netizens	网民比例	《中国互联网络发展状况统计报告》
	GDP	各省 GDP	《中国统计年鉴》
	PGDP	各省人均 GDP	《中国统计年鉴》
	Efin	地方财政教育支出	《中国教育经费统计年鉴》
	Rate1	小学生师比	《中国教育统计年鉴》
	Rate2	初中生师比	《中国教育统计年鉴》
	Rate3	高中生师比	《中国教育统计年鉴》
	South	南方地区	《中央人民政府区域地理》
自变量	Strategy	舆情策略	留言内包含“威胁”(上报、威胁、采取激进措施等)、“攀比”(涉及地区/学校/学段/快慢班/公私/教师和公务员/城乡/补课条件等内容攀比)、“反映无效”(之前通过各种方式反映问题,但未能得到解决或回应)、“依据政策”(涉及国家政策、法律(法定)、党的有关要求、领导人要求、义务教育精神等)、“具体针对”(具体针对某学校、某机构或某教师)、“留言字数”(留言字数超过 100 字)等策略使用表达,使用一种策略即记为 1,舆情策略为策略使用数量之和

① 冯昕瑞、刘明兴:《义务教育阶段教师对工资待遇问题的网络诉求——基于全国网络问政平台的大数据研究》,《北京大学教育评论》2020 年第 3 期。

续表

	编码名	变量名称	变量来源
中介变量	Responses	地方政府网络回应积极性	政府是否回应网民留言
	Quality	地方政府网络回应有效性	政府回应网民留言时是否表达出问题调查或解决的具体过程
因变量	All_Policy	地方整体课外补习治理政策数量	历年地方出台的课外补习治理政策数量
	P_Policy	省级课外补习治理政策数量	历年省级政府出台的课外补习治理政策数量
	L_Policy	县市级课外补习治理政策数量	历年县市级政府出台的课外补习治理政策数量

注:地方政策包括地方法规、政府规章和行政指导性文件等相关政策

为了探究课外补习网络舆情对地方课外补习治理政策制定的影响,本研究选取 2008—2019 年人民网“地方领导留言板”数据以及相应年份的不同层级地方课外补习治理政策数据,合成了一个以留言者为研究对象的非平衡面板数据。在研究方法方面,通过双向固定效应模型估计网络舆情的影响,采用 stata16.0 软件进行模型估计。模型通过豪斯曼检验,拒绝了随机效应。模型公式如下:

$$PM_{jt} = \alpha Strategy_n_{jt} + \beta Responses_n_{jt} + \gamma X_{jt} + \delta Y_{jt} + \theta Z_{jt} + Province_j + Year_t + \varepsilon_{jt}$$

其中角标 j、t 分别表示省份和年份,$Province_j$ 和 $Year_t$ 分别表示省份和年份的固定效应。PM_{jt} 代表 j 省不同层级地方政府在 t 年的课外补习治理政策制定情况。$Strategy_n_{jt}$ 代表地方课外补习网络舆情,$Responses_n_{jt}$ 代表地方政府网络回应积极性和有效性。就控制变量而言,本文主要将地方网民比例(X_{jt})、地方经济发展情况(Y_{jt})和地方生师比情况(Z_{jt})三类变量纳入模型。ε_{jt} 代表随机误差项。

四、实证研究结果

(一)我国地方课外补习治理政策与网络舆情现状

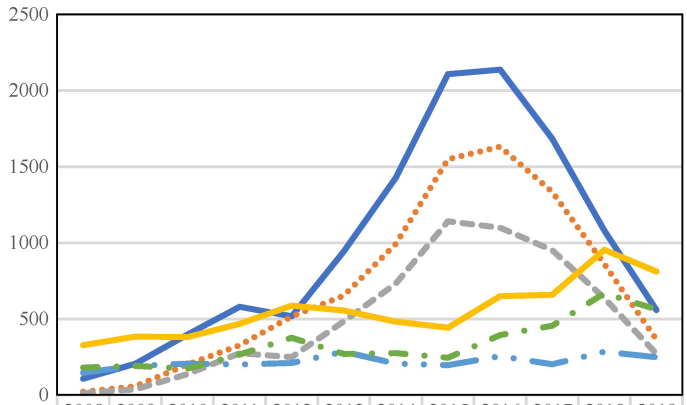
由图 2 可知,我国各级地方政府在 2008—2019 年中总计出台了 6706 件课外补习治理政策,总体而言县区级政策要多于省级政策。2015 年是地方课外补习治理政策制定的转折点,自 2015 年起,地方课外补习治理政策呈现加速制定现象。同时通过观察课外补习网络舆情的发展也能发现,2015 年之前课外补习网络舆情基本呈现稳定且持续上升的发展趋势,直到 2015 年左右达到峰值。

从统计描述中可以发现,在 2015 年之前我国课外补习网络舆情快速发展的同时,我国地方课外补习治理政策却未能及时回应汹涌的社情民意。而在 2015 年舆情达到顶峰之后,课外补习治理获得了地方政府的重视,地方课外补习治理政策制定开始快速跟上并持续上升。因此课外补习网络舆情在得到政府重视之后,亦逐渐退潮,这也侧面反映出我国地方课外补习治理政策制定过程中,课外补习网络舆情不仅有助推作用,并且对于政策制定的推动作用有一个“积累—爆发”的滞后效应。

(二)课外补习网络舆情对政策制定的影响

从表 2 可知,更强烈的网络舆情并不能直接推动地方各层级课外补习治理政策的出台,但越强烈的网络舆情越能得到地方政府的积极回应。而在控制了回应积极性之后发现,回应积极性的系数为负显著,这说明地方政府回应积极性在课外补习网络舆情和地方政策制定之间起到了完全中介作用。为了

检验研究效度,本文使用自助法(Bootstrap)再次进行检验。①



	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
课外补习网络舆情	108	206	398	580	518	943	1428	2108	2138	1684	1080	559
地方政府回应积极性	22	58	201	327	517	653	994	1549	1632	1335	860	365
地方政府回应有效性	13	38	138	275	250	484	733	1142	1100	952	637	271
地方整体课外补习治理政策制定	328	384	381	468	588	556	483	443	650	659	954	812
省级课外补习治理政策制定	147	192	207	201	211	285	207	197	256	203	285	249
县区级课外补习治理政策制定	181	192	174	267	377	271	276	246	394	456	669	563

图 2　2008—2019 年我国地方课外补习治理政策制定数量趋势(单位:件)

表 2　课外补习网络舆情对地方课外补习治理政策制定的影响

中介变量:地方政府回应积极性							
	(1) 整体政策	(2) 省级政策	(3) 县市级政策	(4) 回应积极性	(5) 整体政策	(6) 省级政策	(7) 县市级政策
网络舆情	−0.10 (0.09)	−0.05 (0.04)	−0.05 (0.07)	0.02*** (0.005)	−0.09 (0.09)	−0.05 (0.04)	−0.04 (0.07)
回应积极性					−0.52** (0.22)	−0.37*** (0.09)	−0.14 (0.17)
网民比例	76.19*** (8.72)	15.06*** (3.74)	61.14*** (6.79)	0.42 (0.44)	76.42*** (8.72)	15.22*** (3.74)	61.20*** (6.79)
城镇化率	49.17*** (12.90)	−42.96*** (5.53)	92.13*** (10.05)	1.12* (0.66)	49.75*** (12.90)	−42.54*** (5.53)	92.29*** (10.04)
GDP(亿元)	0.00 (0.00)	−0.00*** (0.00)	0.00*** (0.00)	−1.71e (4.26e)	0.00 (0.00)	−0.00*** (0.00)	0.00*** (0.00)
人均 GDP(元)	−0.00*** (0.00)	0.00*** (0.00)	−0.00*** (0.00)	6.50e (2.58e)	−0.00*** (0.00)	0.00*** (0.00)	−0.00*** (0.00)
地方财政教育支出	0.005** (0.002)	0.007*** (0.00)	−0.002 (0.002)	−0.00*** (0.00)	0.005** (0.002)	0.007*** (0.00)	−0.002 (0.001)
小学生师比	0.89*** (0.19)	0.62*** (0.08)	0.27* (0.15)	−0.01 (0.01)	0.88*** (0.19)	0.62*** (0.08)	0.26* (0.15)

① 温忠麟、叶宝娟:《中介效应分析:方法和模型发展》,《心理科学进展》2014 年第 5 期。

续表

中介变量:地方政府回应积极性							
	(1) 整体政策	(2) 省级政策	(3) 县市级政策	(4) 回应积极性	(5) 整体政策	(6) 省级政策	(7) 县市级政策
初中生师比	0.72*** (0.19)	-0.88*** (0.08)	1.60*** (0.15)	-0.001 (0.01)	0.72*** (0.19)	-0.88*** (0.08)	1.60*** (0.15)
高中生师比	-4.28*** (0.17)	0.20*** (0.07)	-4.47*** (0.13)	-0.005 (0.01)	-4.28*** (0.17)	0.19*** (0.07)	-4.47*** (0.13)
常数项	8.57 (7.88)	17.98*** (3.38)	-9.42 (6.13)	-0.48 (0.40)	8.82 (7.88)	18.16*** (3.37)	-9.35 (6.14)
省份固定效应	√	√	√	√	√	√	√
年份固定效应	√	√	√	√	√	√	√
样本量	8421	8421	8421	8421	8421	8421	8421
Adj. R^2	0.839	0.784	0.818	0.361	0.839	0.785	0.818

省份固定效应,所以列表中不加南方地区(以北方为参照)

表3结果显示,中介效应95%置信区间不包含0,说明地方政府回应积极性在网络舆情和地方各级政策制定之间起到了完全中介作用,这部分支持了假设1,还需要验证政府回应有效性的中介作用。

表3　"网络舆情→地方政府回应积极性→课外补习治理政策制定"中介作用的自助法检验

自变量与因变量	中介变量(地方政府回应积极性)		
	Z值	P值	95%置信区间
网络舆情→地方整体政策制定	5.54	0.000***	[0.096,0.201]
网络舆情→省级政策制定	4.64	0.000***	[0.019,0.046]
网络舆情→县市级政策制定	5.22	0.000***	[0.073,0.160]

从表4可知,网络舆情越强烈地方政府回应的有效性也越强,而在控制了回应有效性之后发现,回应有效性的系数显著为负,这同样说明地方政府回应积极性在课外补习网络舆情和地方政策制定之间起到了完全中介作用。自助法检验结果见表5。

表4　课外补习网络舆情对地方课外补习治理政策制定的影响

中介变量:地方政府回应有效性							
	(1) 整体政策	(2) 省级政策	(3) 县市级政策	(4) 回应有效性	(5) 整体政策	(6) 省级政策	(7) 县市级政策
网络舆情	-0.10 (0.09)	-0.05 (0.04)	-0.05 (0.07)	0.05*** (0.006)	-0.08 (0.093)	-0.05 (0.040)	-0.03 (0.072)
回应积极性					-0.46** (0.180)	-0.20*** (0.077)	-0.26* (0.140)
网民比例	76.19*** (8.72)	15.06*** (3.74)	61.14*** (6.79)	-0.76 (0.529)	75.03*** (8.749)	14.40*** (3.749)	60.63*** (6.810)

续表

中介变量:地方政府回应有效性							
城镇化率	49.17***	-42.96***	92.13***	2.65***	51.01***	-43.42***	94.43***
	(12.90)	(5.53)	(10.05)	(0.783)	(12.962)	(5.554)	(10.089)
GDP(亿元)	0.00	-0.00***	0.00***	-8.16e-06	0.00	-0.00***	0.00***
	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(5.09e-06)	(0.000)	(0.000)	(0.000)
人均 GDP(元)	-0.00***	0.00***	-0.00***	2.12e-06	-0.00***	0.00***	-0.00***
	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(3.09e-06)	(0.000)	(0.000)	(0.000)
地方财政教育支出	0.005**	0.007***	-0.002	-0.00	0.00**	0.01***	-0.00
	(0.002)	(0.00)	(0.002)	(0.000)	(0.002)	(0.001)	(0.002)
小学生师比	0.89***	0.62***	0.27*	-0.00	0.89***	0.64***	0.25*
	(0.19)	(0.08)	(0.15)	(0.012)	(0.193)	(0.082)	(0.150)
初中生师比	0.72***	-0.88***	1.60***	-0.01	0.71***	-0.89***	1.60***
	(0.19)	(0.08)	(0.15)	(0.011)	(0.187)	(0.080)	(0.146)
高中生师比	-4.28***	0.20***	-4.47***	0.00	-4.28***	0.21***	-4.48***
	(0.17)	(0.07)	(0.13)	(0.010)	(0.169)	(0.072)	(0.131)
常数项	8.57	17.98***	-9.42	-0.22	8.60	18.39***	-9.79
	(7.88)	(3.38)	(6.13)	(0.478)	(7.910)	(3.390)	(6.157)
省份固定效应	√	√	√	√	√	√	√
年份固定效应	√	√	√	√	√	√	√
样本量	8421	8421	8421	8421	8394	8394	8394
Adj. R^2	0.839	0.784	0.818	0.212	0.838	0.784	0.818

如表5所示,中介效应95%置信区间不包含0,说明地方政府回应有效性在网络舆情和地方各级政策制定之间同样起到了完全中介作用,假设1“得到地方政府积极且有效回应的网络舆情更能推动课外补习治理政策制定”得到支持。

表5　“网络舆情→地方政府回应有效性→课外补习治理政策制定”中介作用的自助法检验

自变量与因变量	中介变量(地方政府回应有效性)		
	Z值	P值	95%置信区间
网络舆情→地方整体政策制定	5.84	0.000***	[0.114,0.228]
网络舆情→省级政策制定	3.69	0.000***	[0.017,0.055]
网络舆情→县市级政策制定	6.29	0.000***	[0.093,0.177]

(三)课外补习网络舆情对政策制定的滞后影响

按照理论假设,网络舆情需要吸引地方政府注意力并经过地方政府充分的讨论才能进入政策议程最终演化为政策,这说明网络舆情对于政策制定的影响应当具有滞后效应。为了检验课外补习网络舆情对于地方政策制定的滞后影响,本文选取了地方不同层级政府制定的政策作为因变量。如表6所示,

地方政府在回应往年课外补习网络舆情时具有较强的积极性。同时,课外补习网络舆情对地方整体政策制定具有滞后影响,并且这个滞后影响随时间推迟不断削弱。

表 6　网络舆情对地方整体课外补习治理政策制定的滞后影响

中介变量:地方政府回应积极性									
	(1) 整体政策	(2) 整体政策	(3) 整体政策	(4) 回应 积极性	(5) 回应 积极性	(6) 回应 积极性	(7) 整体政策	(8) 整体政策	(9) 整体政策
网络舆情滞后 1 期	2.03*** (0.10)			0.03*** (0.003)			2.09*** (0.10)		
网络舆情滞后 2 期		1.13*** (0.09)			0.06*** (0.004)			1.18*** (0.088)	
网络舆情滞后 3 期			−0.14 (0.09)			0.05*** (0.005)			−1.94** (0.093)
回应积极性							−1.83*** (0.339)	−0.82*** (0.239)	1.10*** (0.222)
控制变量	√	√	√	√	√	√	√	√	√
常数项	−31.15*** (8.60)	−81.20*** (9.84)	−65.19*** (10.75)	−2.97*** (0.28)	0.10 (0.46)	−1.74*** (0.55)	−36.58*** (8.65)	−81.12*** (9.83)	−63.29*** (10.74)
省份固定效应	√	√	√	√	√	√	√	√	√
年份固定效应	√	√	√	√	√	√	√	√	√
样本量	8281	8024	7647	8281	8024	7647	8281	8024	7647
Adj. R^2	0.849	0.849	0.859	0.744	0.517	0.439	0.850	0.850	0.860

注:控制变量同表 1

如表 7 所示,课外补习网络舆情对省级政策制定同样具有滞后影响,并且这个滞后影响亦随时间推迟不断削弱。

表 7　网络舆情对省级课外补习治理政策制定的滞后影响

中介变量:地方政府回应积极性									
	(1) 省级政策	(2) 省级政策	(3) 省级政策	(4) 回应 积极性	(5) 回应 积极性	(6) 回应 积极性	(7) 省级政策	(8) 省级政策	(9) 省级政策
网络舆情滞后 1 期	0.65*** (0.045)			0.03*** (0.003)			0.61*** (0.045)		
网络舆情滞后 2 期		0.24*** (0.038)			0.06*** (0.004)			0.31*** (0.038)	
网络舆情滞后 3 期			0.29*** (0.039)			0.05*** (0.005)			0.22*** (0.039)

续表

中介变量:地方政府回应积极性									
	(1) 省级政策	(2) 省级政策	(3) 省级政策	(4) 回应 积极性	(5) 回应 积极性	(6) 回应 积极性	(7) 省级政策	(8) 省级政策	(9) 省级政策
回应积极性							1.02***	-1.15***	1.43***
							(0.147)	(0.102)	(0.092)
控制变量	√	√	√	√	√	√	√	√	√
常数项	6.41*	-5.51	9.05**	-2.97***	0.10	-1.74	9.45**	-5.40	11.54***
	(3.73)	(4.24)	(4.50)	(0.28)	(0.46)	(0.55)	(3.74)	(4.21)	(4.43)
省份固定效应	√	√	√	√	√	√	√	√	√
年份固定效应	√	√	√	√	√	√	√	√	√
样本量	8281	8024	7647	8281	8024	7647	8281	8024	7647
Adj. R^2	0.795	0.796	0.822	0.744	0.517	0.439	0.796	0.799	0.827

表 8 反映出课外补习网络舆情对县市级政策制定仍然具有滞后影响,且这个滞后影响随时间推迟不断削弱。因此,假设 2“舆情对于政策制定的推动作用具有滞后效应并且随时间先增强后减弱,呈现倒 U 型曲线”得到支持。

表 8　网络舆情对县市级课外补习治理政策制定的滞后影响

中介变量:地方政府回应积极性									
	(1) 县市级 政策	(2) 县市级 政策	(3) 县市级 政策	(4) 回应 积极性	(5) 回应 积极性	(6) 回应 积极性	(7) 县市级 政策	(8) 县市级 政策	(9) 县市级 政策
网络舆情滞后 1 期	1.39***			0.03***			1.48***		
	(0.08)			(0.003)			(0.080)		
网络舆情滞后 2 期		0.90***			0.06***			0.88***	
		(0.067)			(0.004)			(0.068)	
网络舆情滞后 3 期			-0.43***			0.05***			-0.42***
			(0.073)			(0.005)			(0.074)
回应积极性							-2.86***	0.33*	-0.34*
							(0.264)	(0.185)	(0.175)
控制变量	√	√	√	√	√	√	√	√	√
常数项	-37.56***	-75.68***	-74.24***	-2.97***	0.10	-1.74	-46.03***	-75.72***	-74.83***
	(6.73)	(7.62)	(8.43)	(0.28)	(0.46)	(0.55)	(6.73)	(7.62)	(8.43)
省份固定效应	√	√	√	√	√	√	√	√	√
年份固定效应	√	√	√	√	√	√	√	√	√
样本量	8281	8024	7647	8281	8024	7647	8281	8024	7647
Adj. R^2	0.828	0.832	0.839	0.744	0.517	0.439	0.830	0.832	0.839

同时,如表 9 通过自助法检验可知,中介效应 95%置信区间不包含 0,说明地方政府网络回应积极性在往年的网络舆情和地方各级政策制定之间均起到了部分中介作用,这部分支持了假设 1“得到地方政府积极且有效回应的网络舆情更能推动课外补习治理政策制定”。

表 9　“滞后的网络舆情→地方政府回应积极性→课外补习治理政策制定”中介作用的自助法检验

自变量与因变量	中介变量(地方政府回应积极性)		
	Z 值	P 值	95%置信区间
网络舆情滞后 1 期→地方整体政策制定	9.43	0.000***	[0.284,0.432]
网络舆情滞后 1 期→省级政策制定	7.46	0.000***	[0.078,0.134]
网络舆情滞后 1 期→县市级政策制定	9.30	0.000***	[0.199,0.305]
网络舆情滞后 2 期→地方整体政策制定	9.99	0.000***	[0.272,0.405]
网络舆情滞后 2 期→省级政策制定	1.94	0.052*	[0.000,0.034]
网络舆情滞后 2 期→县市级政策制定	11.14	0.000***	[0.265,0.378]
网络舆情滞后 3 期→地方整体政策制定	9.86	0.000***	[0.345,0.516]
网络舆情滞后 3 期→省级政策制定	10.19	0.000***	[0.132,0.195]
网络舆情滞后 3 期→县市级政策制定	9.21	0.000***	[0.210,0.323]

如表 10 所示,当中介变量换成地方政府回应有效性时,情况截然相反。相较于地方政府对于课外补习网络舆情积极回应的热情,地方政府对于舆情的回应有效性是越来越低的。

表 10　网络舆情对地方整体课外补习治理政策制定的滞后影响

中介变量:地方政府回应有效性									
	(1) 整体政策	(2) 整体政策	(3) 整体政策	(4) 回应 有效性	(5) 回应 有效性	(6) 回应 有效性	(7) 整体政策	(8) 整体政策	(9) 整体政策
网络舆情滞后 1 期	2.03*** (0.10)			−0.01 (0.010)			1.84*** (0.157)		
网络舆情滞后 2 期		1.13*** (0.09)			−0.02* (0.009)			1.07*** (0.144)	
网络舆情滞后 3 期			−0.14 (0.09)			−0.03*** (0.009)			−0.36*** (0.133)
回应有效性							−0.46*** (0.177)	−0.49*** (0.179)	−0.44** (0.179)
控制变量	√	√	√	√	√	√	√	√	√
常数项	−31.15*** (8.60)	−81.20*** (9.84)	−65.19*** (10.75)	−0.12 (0.560)	−0.49 (0.616)	0.46 (0.689)	−52.87*** (9.011)	−68.88*** (9.848)	−64.35*** (10.751)
省份固定效应	√	√	√	√	√	√	√	√	√
年份固定效应	√	√	√	√	√	√	√	√	√
样本量	8281	8024	7647	8281	8024	7647	8257	8012	7636
Adj. R^2	0.849	0.849	0.859	0.197	0.188	0.189	0.844	0.847	0.859

注:控制变量同表 1

如表 11 所示，课外补习网络舆情对省级地方政府政策制定具有滞后影响，但对于地方政府回应有效性的中介效应需要进一步检验。

表 11　网络舆情对省级课外补习治理政策制定的滞后影响

中介变量：地方政府回应有效性									
	（1） 省级政策	（2） 省级政策	（3） 省级政策	（4） 回应 有效性	（5） 回应 有效性	（6） 回应 有效性	（7） 省级政策	（8） 省级政策	（9） 省级政策
网络舆情滞后 1 期	0.65*** （0.045）			−0.01 （0.010）			−0.77*** （0.067）		
网络舆情滞后 2 期		0.24*** （0.038）			−0.02* （0.009）			0.46*** （0.061）	
网络舆情滞后 3 期			0.29*** （0.039）			−0.03*** （0.009）			−0.34*** （0.056）
回应有效性							−0.22*** （0.076）	−0.24*** （0.077）	−0.26*** （0.075）
控制变量	√	√	√	√	√	√	√	√	√
常数项	6.41* （3.73）	−5.51 （4.24）	9.05** （4.50）	−0.12 （0.560）	−0.49 （0.616）	0.46 （0.689）	18.60*** （3.864）	−3.60 （4.211）	12.92*** （4.506）
省份固定效应	√	√	√	√	√	√	√	√	√
年份固定效应	√	√	√	√	√	√	√	√	√
样本量	8281	8024	7647	8281	8024	7647	8257	8012	7636
Adj. R^2	0.795	0.796	0.822	0.197	0.188	0.189	0.793	0.797	0.821

表 12 同样显示，课外补习网络舆情对县市级地方政府政策制定具有滞后影响，但地方政府回应有效性的中介效应需要通过自助法进一步检验。

表 12　网络舆情对县级课外补习治理政策制定的滞后影响

中介变量：地方政府回应有效性									
	（1） 县市级 政策	（2） 县市级 政策	（3） 县市级 政策	（4） 回应 有效性	（5） 回应 有效性	（6） 回应 有效性	（7） 县市级 政策	（8） 县市级 政策	（9） 县市级 政策
网络舆情滞后 1 期	1.39*** （0.08）			−0.01 （0.010）			2.61*** （0.120）		
网络舆情滞后 2 期		0.90*** （0.067）			−0.02* （0.009）			0.61*** （0.112）	
网络舆情滞后 3 期			−0.43*** （0.073）			−0.03*** （0.009）			−0.01 （0.105）

续表

中介变量:地方政府回应有效性									
回应有效性							−0.23* (0.135)	−0.25* (0.139)	−0.18 (0.141)
控制变量	√	√	√	√	√	√	√	√	√
常数项	−37.56*** (6.73)	−75.68*** (7.62)	−74.24*** (8.43)	−0.12 (0.560)	−0.49 (0.616)	0.46 (0.689)	−71.48*** (6.878)	−65.29*** (7.649)	−77.27*** (8.455)
省份固定效应	√	√	√	√	√	√	√	√	√
年份固定效应	√	√	√	√	√	√	√	√	√
样本量	8281	8024	7647	8281	8024	7647	8257	8012	7636
Adj. R^2	0.828	0.832	0.839	0.197	0.188	0.189	0.831	0.829	0.838

如表 13 所示,通过自助法检验可知,中介效应 95%置信区间不包含 0,说明地方政府网络回应有效性在往年的网络舆情和地方各级政策制定之间均起到了部分中介作用,这也支持了假设 1“得到地方政府积极且有效回应的网络舆情更能推动课外补习治理政策制定”。

表 13　“滞后的网络舆情→地方政府回应有效性→课外补习治理政策制定”中介作用的自助法检验

自变量与因变量	中介变量(地方政府回应有效性)		
	Z 值	P 值	95%置信区间
网络舆情滞后 1 期→地方整体政策制定	4.50	0.000***	[0.081,0.207]
网络舆情滞后 1 期→省级政策制定	2.87	0.004***	[0.011,0.058]
网络舆情滞后 1 期→县市级政策制定	4.73	0.000***	[0.064,0.155]
网络舆情滞后 2 期→地方整体政策制定	3.27	0.001***	[0.028,0.113]
网络舆情滞后 2 期→省级政策制定	1.96	0.050**	[3.83e-06, 0.022]
网络舆情滞后 2 期→县市级政策制定	3.37	0.001***	[0.025,0.094]
网络舆情滞后 3 期→地方整体政策制定	0.29	0.775	[−0.262,0.035]
网络舆情滞后 3 期→省级政策制定	0.25	0.801	[−0.004,0.005]
网络舆情滞后 3 期→县市级政策制定	0.29	0.774	[−0.023,0.031]

孟天广等人研究发现网络舆情在分布上具有明显的地区异质性,华北和西北地区相对于东南沿海省份和南方少数民族聚集区,网民表达更为积极。① 为了检验课外补习网络舆情对于地方政策制定的地区异质性,本文参照吴殿廷等人的划分标准,将各省份按照南北生成虚拟变量。② 如表 14 所示,相对于北方地区,南方地区的课外补习网络舆情对于各级地方政府政策制定的影响力要更强,同时地方政府对网络舆情的回复也更积极和高效。

① 孟天广、李锋:《网络空间的政治互动:公民诉求与政府回应性——基于全国性网络问政平台的大数据分析》,《清华大学学报(哲学社会科学版)》2015 年第 3 期。

② 吴殿廷:《试论中国经济增长的南北差异》,《地理研究》2001 年第 2 期。

表 14　网络舆情对地方课外补习治理政策制定的滞后影响

	(1) 整体政策	(2) 省级政策	(1) 县市级政策	(2) 回应积极性	(6) 回应有效性
网络舆情滞后 1 期	2.04*** (0.221)	−0.22** (0.089)	2.26*** (0.155)	0.07*** (0.005)	0.07*** (0.008)
南方地区 (以北方为对照)	10.14*** (0.357)	2.27*** (0.143)	7.87*** (0.250)	0.02* (0.011)	0.10*** (0.012)
滞后 1 期 * 南方	11.22*** (0.440)	1.86*** (0.177)	9.36*** (0.309)	0.05*** (0.011)	0.08*** (0.015)
控制变量	√	√	√	√	√
常数项	−6.13* (3.445)	0.10 (1.384)	−7.13 (2.415)	0.13 (0.097)	−0.30*** (0.117)
年份固定效应	√	√	√	√	√
样本量	8257	8257	8257	8281	8281
Adj. R^2	0.477	0.388	0.521	0.214	0.140

注:控制变量同表 1

五、研究结论与启示

(一)研究结论与讨论

本文基于注意力基础观理论,使用 2008—2019 年人民网“地方领导留言板”数据以及收集的地方课外补习治理政策数据,采用非平衡面板数据固定效应模型探讨网络舆情对不同层级地方政府课外补习治理政策制定的影响机制及其滞后性和异质性,主要得到以下发现。

首先,课外补习网络舆情难以及时推动各层级地方政府治理政策的制定,但得到地方政府积极有效回应的课外补习网络舆情能够有效推动各层级地方政府治理政策的制定。这一方面说明,在面对非突发性重大舆情时,舆情对于政策制定的影响具有滞后效应,①需要按照政策议程设置流程逐步演化为公共政策;②另一方面,各级地方政府作为群众最容易接触到的政府主体,在面对网络舆情时仍然能够发挥积极的舆情引导与化解的作用。③ 并且,地方政府对课外补习网络舆情进行积极有效回应也说明了课外补习网络舆情作为重要的民生问题受到了来自地方政府的重视,这助推了课外补习网络舆情在政府内部议程设置中的重要性排序,更有利于推动地方课外补习治理政策的制定。

其次,课外补习网络舆情对于地方治理政策制定的影响具有滞后效应,且滞后影响随着时间先增强后减弱,呈现倒 U 型曲线。这也印证了我国地方政府政策制定逻辑,舆情需要经过政府内部的多轮讨论才可能形成公共政策,因此舆情对于公共政策制定的影响具有明显的滞后效应。本研究发现,滞后一年的课外补习网络舆情对各层级地方政府补习治理政策制定具有最显著的影响,这说明了地方政府在面对网络舆情时,能够在较短的时间内完成政策回应。而在完成了政策回应之后,便进入到政策终结环节,课外补习网络舆情对于政策制定的影响逐年下降。④ 课外补习网络舆情对地方补习治理政策制定

① 常锐:《群体性事件的网络舆情及其治理模式与机制研究》,吉林大学博士学位论文,2012 年。
② 邓喆、孟庆国:《自媒体的议程设置:公共政策形成的新路径》,《公共管理学报》2016 年第 2 期。
③ 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》,吉林大学博士学位论文,2019 年。
④ 马海韵:《政策生命周期:决策中的前瞻性考量及其意义》,《安徽师范大学学报(人文社会科学版)》2012 年第 3 期。

的影响呈现先增后减的倒 U 型曲线。

再次,各层级地方政府能够一直保持对于课外补习网络舆情的回应积极性,但回应有效性随着时间逐渐衰减。出于保护公共利益的公共服务压力、来自现实的网络舆情问政压力以及体制内自上而下传导的回应绩效考核压力,地方政府在课外补习网络舆情回应中同时面对着三重压力。①②③ 这迫使各级地方政府加强对于网络问政回应的机制建设,更主动地回应课外补习网络舆情,提升回应的积极性。然而,出于治理资源不足、舆情追踪困难的现实性压力和"新官不理旧账"等结构性压力,地方政府难以也不会对多年前的网络舆情展开细致调查并回应,遂出现被动和消极回应民众诉求的情况。④ 对于课外补习网络舆情积极回应但有效性欠佳的网络回应模式,也是地方政府在治理资源有限情况下的合理避责行为。⑤⑥

最后,课外补习网络舆情对于地方课外补习治理政策制定的影响具有区域异质性,南方地区舆情对政策制定的推动作用要显著大于北方地区,同时南方地区地方政府对于课外补习网络舆情的回应也更积极和有效。课外补习网络舆情对政策制定的异质性影响,一方面说明南方地区补习问题可能更甚于北方地区,补习规模和补习消费更大,更容易引起地方政府的重视,这也符合学者对于我国培训机构消费规模的现状调查;⑦另一方面,南方地区相较于北方地区有更强的财政保障去打造更高效的政府网络回应队伍,提升对于网络舆情的政府回应和政策制定效率;⑧此外,南方地区因为市场经济较北方地区更为发达,公民民主意识和社会组织力量也更强,有更强的能力和动力倒逼地方政府回应社会关切的课外补习网络舆情并推动政策制定。⑨

(二)政策启示

课外补习治理政策的科学制定离不开对舆情的了解和把握,"双减"政策更要求强化督促检查和宣传引导工作,畅通群众监督举报途径。这都说明,对课外补习和校外培训舆情的分析能够有力支撑地方政府对课外补习治理政策的优化执行。随着"双减"政策的不断深入,社会对于课外补习和校外培训机构治理的关注度也达到了前所未有的水平。这意味着课外补习网络舆情必然会更加汹涌,地方政府更应重视网络舆情对于政策制定和政策执行的路径优化价值。结合本文的研究发现,针对性提出以下建议:

第一,各层级地方政府需加强对课外补习舆情的重视,及时有效地细化政策制定以回应社会需求,以治理有效性推动基层政府治理合法性建设现象。⑩ 数据分析结果表明,舆情对于政策制定的推动作用仍然乏力,需要通过与地方政府的积极互动才能有效吸引地方政策注意力,舆情对于地方课外补习治理政策制定的影响具有明显的滞后效应。这说明面对课外补习舆情,地方政府应强化对于舆情优化政策价值的认识,重构治理模式中的注意力分配机制,通过制定政策等形式积极有效地回应民众诉求。面对"双减"后更加汹涌的课外补习舆情,各级地方政府更应在积极主动回应的同时,持续加速治理政策制定,建立"网络舆情-网络回应-政策制定"的规范化、常态化政策制定机制,善于通过利用政策制定的

① 李传军、李怀阳:《公民网络问政与政府回应机制的建构》,《电子政务》2017 年第 1 期。

② 崔鹏、张巍、何毅、齐婧:《突发公共事件网络舆情演化及政府应对能力研究》,《现代情报》2018 年第 2 期。

③ 蔡长昆、沈琪瑶:《"议程超载"下地方政府如何完成任务? ——以 A 区建筑垃圾治理过程为例》,《行政论坛》2021 年第 5 期。

④ 郁建兴、黄飚:《地方政府在社会抗争事件中的"摆平"策略》,《政治学研究》2016 年第 2 期。

⑤ 倪星、王锐:《权责分立与基层避责:一种理论解释》,《中国社会科学》2018 第 5 期。

⑥ 薛海平、刁龙:《课外补习网络舆情特征及地方政府网络回应研究——基于人民网地方政府领导留言板的大数据分析》,《苏州大学学报(教育科学版)》2021 年第 3 期。

⑦ 陆伟:《"影子教育"扩张之谜:需求与供给双重视角的分析》,北京大学博士学位论文,2020 年。

⑧ 陈国权、皇甫鑫:《在线协作、数据共享与整体性政府——基于浙江省"最多跑一次改革"的分析》,《国家行政学院学报》2018 年第 3 期。

⑨ 张鹏飞、李国强、侯麟科、刘明兴:《区域经济增长差异的再反思:历史起因与演化逻辑》,《经济学(季刊)》2019 年第 1 期。

⑩ 林尚立:《在有效性中累积合法性:中国政治发展的路径选择》,《复旦学报(社会科学版)》2009 年第 2 期。

形式回应民众诉求,以提升自身的治理合法性。

第二,各层级地方政府需要在保持对课外补习舆情积极回应的同时,提升回应质量的有效性。本研究发现,各层级地方政府在压力型体制下存在对网络舆情回应的制度性压力,但由于治理资源不足和舆情识别困难等现实困境,地方政府难以对海量的课外补习网络舆情进行识别与高质量回应。其中很重要的原因是地方教育部门层级不够,难以联合其他部门(如消防、城管、工商管理等部门)共同执行课外补习治理活动。① 而在教育部成立了校外培训监管司特别是“双减”政策出台之后,对于课外补习和校外培训机构治理的层级被提高到了前所未有的高度,这意味着地方政府能够拥有较之前更加丰富的治理资源和行政能力,以识别并及时有效回应课外补习问题。因此,对于地方政府课外补习网络舆情回应质量的提升,需被纳入地方政府落实“双减”政策治理的任务清单,积极有效地回应民众真实诉求。并且,“双减”政策要求地方政府必须强化督促检查,畅通群众监督举报渠道,重视群众利益并建立责任追究机制。因此,应当建立“舆情回应督查机制”,针对地方政府低效敷衍的网络回应进行有效问责,通过督查制度化的形式重构地方政府的注意力分配,扭转地方政府网络回应质量低的治理现状,推动地方课外补习治理政策制定的完善和执行的优化。

第三,不同地区地方政府均应提高对于“双减”政策落实完善的重视程度,北方地区尤其需要通过提高行政效率,发展社会资本,以更加积极和有效的方式回应课外补习网络舆情。课外补习网络舆情对于地方治理政策制定和地方政府网络回应的积极性和有效性影响具有异质性,其中南方地区普遍比北方地区具有更强的政策制定影响力,并且南方地区地方政府网络回应积极性和有效性也更强。这一方面既来自于经济发展条件、社会资本发展水平、政府纳税能力和参与培训规模等客观因素,另一方面也植根于地方行政治理理念和行政效率等主体因素。② 因此,在面对“双减”政策“全国一盘棋”的治理态势下,各地地方政府都应提升对于课外补习网络舆情的回应积极性和有效性,充分利用各地特色治理资源提高课外补习治理能力。其中,北方地区各级地方政府更要从自身出发,扭转“忽视舆情,拖延制定”的错误治理理念,重视课外补习网络舆情对于政策制定优化的重要价值,充分挖掘地方特色行政资源以提高行政效率。“打铁还需自身硬”,通过持续自我改革推动“双减”政策的优化落实,及时有效地回应人民对于补习和培训的现实需求。

(责任编辑:子聿)

① 张薇:《中国校外培训规范治理:统一的政策,多样的回应》,《全球教育展望》2020 第 2 期。

② 朱坚强:《论行政管理效率观——兼谈我国行政管理效率的现状及其改观对策》,《东南大学学报(哲学社会科学版)》2000 年第 1 期。