

突发公共卫生事件中社交媒体 虚假信息治理的规制路径

[摘 要] 突发公共卫生事件中社交媒体虚假信息治理是国家治理现代化的重要方面。突发公共卫生事件中社交媒体真实信息传递依赖度更高，也对虚假信息治理由粗放型向精细化转型提出更高要求。新冠肺炎疫情防控中社交媒体虚假信息治理呈现出依法治理的核心概念模糊化、纳入治理法治化的主体单一、运动式治理注重短期化实效的局限，难以应对疫情防控虚假信息传播范围广、识别难度大、治理成本高等多重挑战。立足于事前、事中、事后的系统规制思路，从源头预防推进防疫信息公开基本指导原则的精细化；从合作治理强化虚假信息传播链条中多主体协同共治；从技术治理创新联合多方主流社交媒体共建辟谣平台；从最佳威慑角度保障虚假信息处罚权的高效有序行使。

[关键词] 突发公共卫生事件；社交媒体；虚假信息；网络传播；网络治理；舆情治理；信息公开

[中图分类号] D902 [文献标识码] A [文章编号] 1002-8129 (2023) 04-0068-11

一、问题的提出

世界卫生组织总干事谭德赛·阿达诺姆(Tedros Adhanom Ghebreyesus)在2020年第56届慕尼黑安全会议上指出“我们抗击的不只是病毒疫情，我们还抗击信息疫情”^[1]

。习近平总书记在中央全面深化改革委员会第十二次会议上提出：“要研究和加强疫情防控工作，从体制机制上创新和完善重大疫情防控举措，健全国家公共卫生应急管理体系，提高应对突发重大公共卫生事件的能力水平。”^[2]

一方面，突发公共卫生事件中社交媒体能够快速连接沟通官方和关键事件信息，丰富来访数据信息收集，为决策提供信息支持^[3]

775-780

。另一方面，社交媒体信息治理不仅体现了国家提升应对突发公共卫生事件的治理体系和治理能力，更关系到我国以人民为中心的防疫理念。自新冠肺炎疫情暴发以来，网络上充斥的各种虚假信息和谣言一直未停息，如兽药“伊维菌素”是治疗新冠“神药”、戴口罩前要先甩掉致癌物、新冠疫苗有效期仅

半年等谣言^[4]

，这些谣言不仅造成民众的恐慌情绪，更误导民众作出非理性行为。中国社会科学院疫情课题组调查发现，新冠肺炎疫情初期，约70%的受访者认为网上与疫情相关的谣言很多且绝大多数谣言是通过社交媒体传播的^[5]

。世界卫生组织全球传染病防范主任西尔薇·布里安德认为，此次新型冠状病毒是第一次通过社交媒体传播的“信息疫情”——社交媒体以前所未有的速度压缩来自全世界的信息和谣言，人们很难获得真实信

息，

社交媒体

将“信息疫情”放大

并加剧了恐慌、种族歧视以及对希望

的渴求等情绪和行为的蔓延^[6]

。因此，探索突发公共卫生事件中社交媒体系统性、针对性的虚假信息治理策略极为重要，也是制度、法律、技术等层面亟待解决的现实问题。

二、突发公共卫生事件中社交媒体虚假信息的界定

按照《突发公共卫生事件应急条例》第2条的规定：“本条例所称突发公共卫生事件，是指突然发生，造成或者可能造成社会公众健康严重损害的重大传染病疫情、群体性不明原因疾病、重大食物和职业中毒以及其他严重影响公众健康的事件。”一般认为，突发公共卫生事件具有突发性、群体性、多样性、高频性、社会危害严重性、国际互动性以及发展阶段等特点^[7] 4-6。社交媒体(Social

Media)的提出始于美国学者Antony Mayfield的著作What Is Social

Media一书，他认为社交媒体是在Web 2.0技术基础上社会一切在线媒体的总称。20世纪90年代末，随着我国互联网的兴起，该概念引入到国内并被译为社会化媒体、社会性媒体等，表现为参与、公开、交互、对话

、社区化、连通性、虚拟性

等特点，并赋予每个人创造并传播内容的能力^[8]，即“人人都是一座没有执照的电台”^[9]

171

。因此，社交媒体区别于传统大众媒体的典型特质是发布信息的单向性，它将人与人的关系通过多种曲线图勾联在一起，使场域中各个参与主体交互的整体性效率大幅度提升。这种基于用户关系的内容生产与交换平台产生的非单向发布信息的媒体系统，使得人们的行为方式与20世纪大不相同^[10]

。随着移动互联网技术的发展，社交媒体也从最早的点对点即时通讯工具与点对面的网络社区空间、迭代发展到多点互联的立体化媒介空间扩展。移动社交时代的到来，移动端App软件集内容生产、信息再造、互动交流、跨越时空等多种功能于一体，构成不断更新的虚拟交互场景，发展成为一种新型的去中心化媒介形式，目前主要有脸书（Facebook）、推特（Twitter）、微信（WeChat）、微博（MicroBlog）、抖音（TikTok）、快手（Kwai）等等。

据中国互联网调查报告（2022）的统计，“截至2021年12月，我国网民规模为10.32亿，较2020年12月新增网民4296万，互联网普及率达73.0%。我国手机网民规模为10.29亿，较2020年12月新增手机网民4373万，网民中使用手机上网的比例为99.7%

”^[11]

。移

动互联网

时代，新型移动媒

介深刻地改变了传统的媒介生态，并

深度嵌入到人们的日常生活^[12]

。有学者对主流新闻媒体在2003年SARS与2019年COVID-19影响力对比研究发现，SARS的报道主要通过传统媒体、网络媒体及手机短信等渠道传播，虽然2003年论坛、博客、手机短信等非传统传播方式已经存在，但造成的影响相对有限，信息渠道仅有主流官方媒体一种，主流官方媒体发挥着正向的舆论引导作用；而2019年以来COVID-19的报道在技术赋权的深刻影响下，多元化主体在重大新闻事件中的价值和意义被不断重构和阐释^[13]

。去中心化的自媒体社交环境中，海量的虚假信息在算法推动下冲击着传统官方媒介构建起的“拟态环境”控制力，多元化的“声音”经由互联网平台被无限放大，打破了传统官方媒体对信息传播的控制权，这为虚假信息的肆意传播提供了媒介空间和传播土壤，虚假信息在自媒体社交环境肆意传播的裂变速度更快、危害后果更严重^{[14] 1146-1151}。

何谓虚假信息？按照词义解释的拆解方法，“虚假信息”由“虚假”和“信息”两个词组构成，《现代汉语词典》将“虚假”解释为“跟实际不符合”^[15]

¹⁴⁷⁸；《汉语大词典》将“信息”解释为“事物发出的消息、指令、数据、符号等多包含的内容”^[16]

。笔者通过北大法宝“全文”检索“虚假信息”“网络虚假信息”等关键词，目前在法律及中央层面法规中尚无针对“虚假信息”的专门立法，但法律及中央层面法规却有相应“虚假信息”的条文，有意思的是所有的法律及中央层面法规却又都未对“虚假信息”作出明确法律定义；地方性法规层面，目前有3部专门针对“虚假信息”的地方性法规，其中有两部地方性法规对“虚假信息”给出了法律定义（见表1）。

（表 1） 我国关于“虚假信息”的地方性法规

法规名称	颁布时间/年	“虚假信息”法律定义
《新疆维吾尔自治区防范和惩治网络传播虚假信息条例》	2016	第 3 条 本条例所称的网络传播虚假信息是指通过文字、图片、音频和视频等形式，编造虚假信息在网络上传播，或者明知是虚假信息，故意在网络上传播，扰乱社会秩序的行为。
《天津市网络虚假信息治理若干规定》	2020	无
《浙江省人民代表大会常务委员会关于网络虚假信息治理的决定》	2021	一、本决定所称网络虚假信息，是指以现代信息网络为载体，通过文字、数字、图像、音视频或者符号等形式呈现，与事实不符或者编造的，扰乱政治、社会、经济等秩序或者侵害他人合法权益的信息。

由此可见，从法解释角度看，“虚假信息”不仅是指与事实不符或编造的信息，在法律后果上还要求造成“扰乱社会秩序”或者“侵害他人合法权益”。从传播学角度看，虚假信息概念与社交媒体的兴起和后真相时代

的来临密切相关，

更加强调信息真实性充满的不确定性

，并且注重对其危害的探讨^[17]

。一定程度上虚假信息与谣言存在着重合交叉，虚假信息可能自发或不自发出现在传播链条的全过程，明显区别于传统虚假信息的传播方式。自媒体时代，“键盘侠”依靠信息过载下“匿名化”的网络平台制造虚假信息，违法犯罪的低成本和发布信息的“零门槛”，无意或恶意利用社交媒体发布虚假信息进行网络诈骗、增加热度、提高流量等案例层出不穷。另外，群圈化传播成为自媒体时代一种主要的信息流动模式。虚假信息通过“熟人社区”人际圈、群聊圈跟风转发加剧治理难度。例如，新冠肺炎疫情防控中虚假信息主要通过微信群/朋友圈、QQ群等相对封闭的空间进行发酵传播，而微信、QQ等新型社交媒体大部分是基于现实家庭、同事、好友等关系建立起来的，具有强连接关系，主体间传播的信息更具有极强的“可信度”^[18]

，而专业人士难以通过事前介入这一相对封闭的社交空间，增加了澄清和辟谣难度。

因此，笔者认为社交媒体虚假信息是指个人或者组织有意、无意地扭曲过的消息，或者凭空捏造不真实的观点和信息在社交媒体平台上传播，造成不良的负面影响。包括恶意发布捏造、虚构、拼接所谓“真实”、图片PS、恶意剪接短视频以及文字、图片与视频“深加工”等等进行“深度伪造事实”“再造事实”等信息，也包括传播过程中信息本身的无意失真。另外，社交媒体虚假信息会受到人们主观意识和事物表现的影响产生认识偏差，对虚假信息的界定也不能机械地用非真即伪的标准加以判断。

三、突发公共卫生事件中社交媒体虚假信息治理的正当性证成

（一）突发公共卫生事件中社交媒体虚假信息治理的法理依据

1. 公民知情权的宪法法律保障。在我国法律体系中，公民知情权通常作为一种程序性权利分散在不同的部门法之中，将公民知情权作为一种新型综合性权利写入宪法得到根本法的确认和保障是学术界热议的话题^[19]

。当前，公民知情权虽未写入宪法，但这并不意味着公民知情权为非宪法保障的一项基本权利，公民知情权仍可以通过宪法上的生存权、发展权、监督权等加以推导出来，该项权利是人民当家作主原则以及人民通过各种途径和形式参与国家管理以及公民社会生存发展保障自身合法权益的前提条件。现行法律法规对公共卫生突发事件下公民知情权的规定有《中华人民共和国传染病防治法》第38条，《中华人民共和国突发事件应对法》第43、44、45条，《突发公共卫生事件应急条例》第25条等。同时，现行法律均要求发布信息主体在公布信息时应当做到“及时、准确、全面”，从而确保公民知情权得到保障。新兴社交媒体是大众获取信息的主要途径，突发公共卫生事件虚假信息的产生、传播则意味着社交媒体平台发布的信息违反我国现行法律规定。虚假信息的大肆传播侵犯公民知情权，影响防疫中国家、社会、公民的沟通渠道，给国家在突发公共卫生事件中的有效治理造成障碍，不利于防疫过程中社会秩序的稳定及治理实效的提升。

2. 社交媒体中参与者言论的自由边界。自媒体时代，传媒门槛低，人人都享有话语权，传统的公民言论自由在网络空间大幅延展。言论自由是公民的一项基本权利，而以信息为中心的表达自由是公民言论自由的一种新的方式^[20]

。移动社交时代，任何人通过社交媒体发表自己的观点是宪法赋予的一项基本权利。个体越能通过言论、出版以及他们所喜欢的其他方式表现自我，自我价值的实现就越高，反之则越低^[21]

。因此，社交媒体平台上的言论自由既促进个人自我价值的实现，也促进了国家、社会、公民三者的互动交流，推动社会整体性进步和发展。但与此同时，社交媒体平台上的言论自由并非法外真空，《宪法》在赋予公民言论自由的同时，也划定了公民言论自由的边界。例如《宪法》第38、41、51条分别规定，禁止用任何方法对公民进行侮辱、诽谤和诬告陷害；不得捏造或者歪曲事实诬告陷害任何国家机关和国家工作人员；不得利用言论损害国家的、社会的、集体的利益和其他公民的合法的自由和权利。这些规定都为突发公共卫生事件虚假信息规制提供了宪法依据。

（二）突发公共卫生事件中社交媒体虚假信息治理的现实需要

1. 防疫背景下社交媒体真实信息传递的正向价值。首先，我们应当认可并允许社会拥有多种声音，充分广泛地倾听来自民间及各类媒体的声音，有助于政府对抗疫情信息的全面掌握。此次疫情期间，如财新、一财等媒体引人关注。在其他媒体宣称新冠病毒不会“人传人”时，它们通过持续跟踪、不断报道等手段，对前述论断的正确性和真实性提出质疑，一定程度上提醒了相关政府部门，并促进了相关信息的公开披露。此外，包括各大报纸在内的各类媒体也结合自身优势，从不同维度进行了深入报道。例如，中青报、北青报等的深度审时分析，勾勒出了更为全面完整的疫区地图等等。同时，病患、医生等一线工作人员也频繁在社交媒体发声，不同声音的汇聚，不仅有利于政府及民众对疫情一手信息的掌握，更有助于从整体上把握疫情的防控^[22]

。其次，防疫中社交媒体理性客观地认识和报道，才能提出更多建设性意见或建议，唤起公众对疫情的理性警惕，畅通整个防疫信息渠道。因此，社交媒体保持客观理性的认知才是媒体声音里应当有的品格。最后，真实公开透明的信息能够帮助公众更好地认识事件本身，遏制谣言或不实信息的流传，避免社会性恐慌，进而建立起切实有效的防范机制。同时，公开透明的疫情信息环境，也能让媒体的转发评论更为准确，为民众提供更有建设性的建议。

2. 防疫背景下社交媒体虚假信息治理的艰难转型。（1）“伪网络意见领袖”的虚假传播。新冠肺炎疫情期间，各种虚假信息层出不穷，而意见领袖在互联网信息场域中扮演着重要角色，可以说，意见领袖是社交媒体信息传播链条中的关键节点。通常网络意见领袖包括政府及其代表者、媒体从业者、各行业知名人物以及一些“草根”网红。在网络公共领域出现大量的虚假信息、谣言，在大数据算法的“置顶”下，被受众不断点击和传播，引发更多人关注并转发进而产生社会恐慌，这对疫情防控是极为不利的。例如，2022年4月29日，最高人民法院发布5个依法惩处妨害疫情防控犯罪典型案例中的案例五：潘某编造、故意传播虚假信息案——编造并在信息网络上传播虚假疫情信息。潘某编造虚假的疫情信息

在网络上传播，该虚假信息被迅速传播扩散至204个微信群，涉众逾万人，并造成群众恐慌，严重扰乱社会秩序^[23]

。一些“草根”网红为了吸引眼球获得流量，虚构事实，传播不实内容。借助社交媒体平台的即时性、交互性和跨时空性，虚假信息可以通过网民的转发成指数级地增长，客观上加剧了虚假信息的蔓延。

（2）“知识鸿沟”使虚假信息传播更易。网络虚拟环境无法完全真实反映和实现客观环境的投射。移动社交时代，公众主要通过智能移动设备浏览、获取新闻资讯，特别是短视频信息，移动智能设备受带宽流量、手机屏幕以及格式转化、文本链接等影响，大量信息被压缩后呈现为符合碎片化阅读的特点，消解了信息辨识的基本条件^[24]

40-41

[25]

。在疫情暴发初期，医学界对其结构和传播特性认识具有滞后性，大众对疫情产生恐惧、焦虑心理以及专业信息的认识局限更是在所难免的，部分信息生产者就利用这一“知识鸿沟”，打着知识科普、权威专家解读等旗号发布各种缺乏科学根据的虚假信息，推销商品及服务信息，渲染宗教迷信、阴谋论、神秘主义等，极具迷惑性、欺骗性，容易诱导受众产生错误认知、作出错误决策。另外，不少大众媒体和自媒体人为了博人眼球，借助公众“注意力资源”^[26]

¹⁰⁶和“信息处理的局限性”^[27]

获取利益，或者直接断章取义，或者截取部分片段曲解、篡改专业观点向公众公布，碎片化的海量信息加剧了公众认知障碍和注意力的不集中^[28]

，产生二次虚假信息传播链条，这些信息利用受众在信息过载下的需求心理和专业知识需求，更难以被察觉。

四、突发公共卫生事件中社交媒体虚假信息治理的现状与问题

（一）依法治理的核心概念模糊化

虚假信息治理是全面依法防疫的必然要求。法治是国家治理现代化的基本方式。法治原则是非常时期采取非常措施的合法性根基，也是实现特殊时期人权保障的底线^[29]

。法治代表着规则之治，体现的是规范、公平和秩序。防疫社交媒体虚假信息的治理需要融入全面依法治国之中。因为“真实信息关乎能否有效应对突发事件，维护信息真实是突发事件信息规制法律的核心功能”^[30]

。我国现行法律中宪法、刑法、民法、行政法等多个法律部门（详见表2）都有专门条文对网络虚假信息/谣言予以规制，对于网络谣言设定的不仅有刑事责任，还有民事责任和行政责任。一方面，这对于惩治虚假信息/造谣传谣，保障法律主体合法权益，营造清朗网络空间发挥了重要作用。另一方面，现行法律尚未对虚假信息/谣言等概念作出统一的安排。法律意义上的虚假信息与谣言是什么关系，目前尚未有定论。现有法律规范对虚假信息/谣言的行为要求表述同样模糊，造成法律规范的指引模糊，影响法律适用中裁量权标准差异较大以及执法与司法衔接不畅等问题。

（表2） 虚假信息/谣言法律责任的相关规范		
责任类型	法律名称	具体条文
宪法责任	《宪法》	第 35 条、第 38 条、第 41 条、第 51 条
刑事责任	《宪法》	第 246 条、第 286 条、第 291 条、第 293 条
民事责任	《民法典》	第 110 条、第 990 条、第 1024 条、第 1027 条、第 1028 条、第 1194 条
行政责任	《治安管理处罚法》	第 25 条
	《突发公共卫生事件应急条例》	第 52 条
	《重大动物疫情应急条例》	第 48 条
	《网络安全法》	第 47 条、第 50 条
	《全国人民代表大会常务委员会关于加强网络信息保护的決定》	第 8 条、第 9 条、第 10 条、第 11 条
	《互联网信息服务管理办法》	第 19 条、第 20 条

另外，现有公共卫生突发事件下的社交媒体舆论监管体系和制度尚无明确的相关规定和运行模式，这也间接导致网络虚假信息、谣言四起。根据此次疫情中社交媒体的报道数据分析，在疫情社交媒体信息治理的具体制度层面，政府应当着重考量以下问题：1. 信息发布的法定“主体”到底是谁？虽然《中华人民共和国传染病防治法》第38条等进行了相关规定，但都较为抽象，未有具体的实施细则。防疫中各类具体信息应当由谁来发布，对于重要的客观事实或重大事件的发布是否应当有官方发布渠道，以及是否应当建立公共卫生突发事件下的信息发布体系等等，都是目前亟待解决的问题。2. 信息上报/报告的体系应该如何建立？基层发现的情况如何能够快速、有效地传导到相关权威部门并及时向社会发布。此外，哪些情况需要向相关部门上报，哪些可以由地方官媒上报，哪些可以直接通过社交媒体本身直接发布。3. 信息收集核实的权责体系该如何建立？对于不同种类、不同重要性的社交媒体信息应当由谁来收集和审核，也是一个亟待解决的问题。

（二）纳入治理法治化的主体单一

防疫背景下社交媒体虚假信息的治理基本上以政府干预为主，具体承担监管职责的部门包括互联网主管部门、公安机关和司法机关等，受制于有限的执法资源和多头监管下权责不清的影响，囿于政府全面及时掌握防疫信息的真实情况与公众对防疫信息的需求存在时空差，政府对防疫社交媒体虚假信息治理的效果并不彰显。

一方面，政府对社交媒体虚假信息传播的监管薄弱在防疫中被放大，当社交媒体上出现虚假信息并广泛传播时，往往先采取删除相关信息或者封号等“一刀切”的方式进行事后处置，而这些事后信息已被大量扩散造成的不良影响却难以消除，造成政府公信力陷入“塔西佗陷阱”。

另一方面，防疫社交媒体的信息发布、传播和转发基本都是广大网民自发的行为，政府难以采取以往那种大众传媒的专业把关以及新闻出版的“三审负责制”模式，社交媒体中职业把关与非职业把关并存，“全民传播”时代到来的直接结果是“把关人”的大众化，甚至一些发布者故意逃避和绕开网络监管。比如，把有意识误导公众的防疫信息改成图片等无法加以审查和过滤的形式呈现。由于传播者众多，难以一一进行甄别和查处，传统意义上政府控制社交媒体的唯一性和权威性不断被削弱。网络平台上各类海量而又迅速产生的信息流迫使把关行为从事前向事后过渡，各类“把关人”往往根据传播反馈效果对已发布的信息进行修正或增删，这使得政府通过传统的事前“漏斗式把关”方式向事后的“节点式把关”方式转变。通常政府部门通过删除相关信息的做法一定程度上限制了社交媒体平台上言论自由表达的空间^[31]

，但这并非网络社会环境治理的全部方式。网络空间是多元主体参与的场域，不仅包括互联网服务平台提供商、网络行业主体，还包括虚假信息发布者、传播者、信息受众在内的各类网络用户。因此，防疫社交媒体治理主体构建既要强化政府的有组织引导，又要重视公众及社会媒体等非官方主体的自我纠偏能力，鼓励其自净式还原事实真相。

（三）运动式治理注重短期化实效

防疫背景下虚假信息的治理具有较浓厚的行政色彩，体现运动式治理模式的特点，运动式治理一般作为一种非常规的

治理模式，“它既作为
一种非常态的制度安排出现，也以运
动式的制度安排为表征”^[32]

。针对防疫中的虚假信息传播所带来的负面效应，采用运动治理模式的优势往往能快速控制虚假信息的传播，但这种缺乏长期规划、偶发性强的治理模式并不能带来良好的治理质量和实效。在功利性政绩观的驱使下，一些基层政府对这种模式越来越依赖，为了追求防疫社交媒体虚假信息治理的短期成效，政府对突发性舆情习惯采取紧急应对式处理。这种运动式治理容易使治理的短期效果随运动的终结而快速消失，继而使问题得以反弹，从而形成新的运动式治理循环。“运动式治理强调短期内实现治理目标，过于关注结果而忽视权力运作的法定程序和过程”^[33]

。这种以追求效率为导向的治理模式在具体的治理实践中容易出现侵犯公民基本权利的情况。有学者就认为网络虚假信息必须达到一定危害程度，才有启动法律规制的必要^[34]

83

，对于谣言处罚应保持谦抑性。而在防疫特殊情形下又出现从重处罚的刑事治理立场，这也暴露出防疫社交媒体虚假信息采用运动式治理过于注重短期实效，而忽视引入常态化虚假信息治理机制。另外，由于运动式治理偏离了营造良好舆论生态的网络治理目标，导致网络舆情治理的整体质量不高，削弱了广大网民对政府管理部门网络治理能力的信任度。

五、突发公共卫生事件中治理社交媒体虚假信息的有效路径

（一）事前预防：防疫信息公开基本指导原则的精细化

谣言止于公开。信息公开是虚假信息治理之根本。谣言理论的奠基人奥尔波特(G.W.Allport)和波斯特曼(L.Postman)曾在1947年合作出版的《谣言心理学》中给出了谣言产生的基本公式，即 $R（谣言）\approx I（事件重要性）\times A（事件模糊性）$ ^[35]

18

。可见，谣言治理中事件重要性与事件模糊性是两大变量。新冠肺炎疫情防控中“事件重要性”是毫无疑问的不变量，要降低谣言产生的概念，只有降低“事件模糊性”，也即是通过增加事件的公开性来实现，而民众获得疫情的真实信息越多，对虚假信息越有感知和判断力，信息场域的自净化机制越突出。因此，在防疫社交媒体虚假信息治理转型中宜“疏”不宜“堵”，应着力提升防疫信息公开的法治化、精细化。

从表3可见，防疫信息公开法律规范主要侧重于基本原则层面，在规则层面并没有设置权利与义务具体条文。防疫不同等级的法律法规对信息公开基本原则的表述也不同，大致可以概括为：统一、准确、及时、全面、客观、主动六大基本原则。防疫信息公开子项原则较多、标准不统一在客观上会对治理精准度造成影响。这六大子项基本原则中“准确”包含“客观”与“全面”，“及时”包含“主动”，通过整合可以精简为准确、及时、统一三大项原则。因此，政府不仅要秉持从上到下统一、积极应对疫情的态度，有效防止社交媒体虚假信息的过度扩散，还应在应对此类重大突发公共卫生事件时，准确识别错误、虚假信息，以及选择如何及时回应此类信息和确保政府信息公开，继而让公众高度可见，而不是努力反驳虚假信息。

此外，突发公共卫生事件下社交媒体信息公开制度的具化构建，主要体现在传染病疫情信息的公开责任主体的明确。防疫信息公开责任主体是政府还是政府部门？按照《突发事件应对法》第44条和第45条规定，县级以上各级人民政府是确定疫情警报等级，宣布预警期和采取相应措施的主体。而《传染病防治法》与《突发公共卫生事件应急条例》则把疫情发布权赋予国务院和省级人民政府卫生行政主管部门。笔者建议：1. 明确各级人民政府及相关职能机构的信息公布权限及公布义务，结合以往经验和突发公共卫生事件的实际情况，分阶段适当、合理下放传染病疫情信息公布主体的层级，实现防疫信息公开“统一与授权”相结合的原则，减少预防疫情信息公布迟滞引发的社交媒体不实信息的传播。2. 在社交媒体信息发布主体方面，建议明确由政府及相关职能机构官方多平台发布，个人或未经授权单位发布影响社会稳定或会产生较大社会影响力的信息前需向有关部门报备，官方部门须快速核实并在短时间内回应。

(表3) 防疫信息公开基本原则的具体规范内容

规范名称	效力等级	基本原则的具体内容
《中华人民共和国突发事件应对法》	法律	统一、准确、及时
《中华人民共和国传染病防治法》	法律	及时、准确
《突发公共卫生事件应急条例》	行政法规	及时、准确、全面
《国家突发公共卫生事件总体应急预案》	行政规范性文件	及时、准确、客观、全面

(二) 协同合作：虚假信息传播链条中多主体协同共治

在以虚假信息处罚权行使的末端治理中，法律规定政府是虚假信息治理的法定主体。然而，一旦在突发公共卫生事件中发生虚假信息传播，政府、市场、社会主体都将不可避免地对其演变产生直接或间接影响。因此，突发公共卫生事件虚假信息治理转型中除了要继续强化传统政府主体责任外，还需最

大限度搭建“政府-市场-社会”三者之间的协同良性共治。例如，防疫虚假信息的澄清可以借助社交媒体本身，有关官方部门和职能机构通过其社交媒体迅速及时发布权威信息，纠正已有的虚假信息。除了官方自身作出努力外，也可以与一些非官方并且具有一定影响力的个体用户建立协作关系，如微博、抖音上粉丝数较多的“大V”“网红”，由他们及时跟进，转发扩散正确、真实的信息。另外，突发公共卫生事件期间，建立社交媒体平台上专业的应急人员配置也是必需的，他们可以及时发现虚假、错误和不良信息，配套以完善化的流程机制，如第一时间上报、响应等，通过“热点分析”有效发现疫情的发展趋势及病患所在区域的集中度^[36]。

重大突发公共卫生事件期间社交媒体平台舆论的监管，更多的是一个社会问题。因为根本症结并不在于社交媒体平台本身，而在于使用社交媒体的参与主体和具体的方式。除此之外，执法机关应当重视社交媒体舆论背后的民众需求，对于所谓的“虚假信息”应有一定的容忍度。针对此次新冠肺炎疫情中出现“警方处理8名发布不实信息者”事件，最高人民法院的报道文章这样写道“事实证明，尽管新型肺炎并不是SARS，但是信息发布者发布的内容，并非完全捏造。如果社会公众当时听信了这个‘谣言’，并且基于对SARS的恐慌而采取了佩戴口罩、严格消毒、避免再去野生动物市场等措施，这对我们今天更好地防控新型肺炎，可能是一件幸事”^[37]

。因此，执法机关在面对此类并不具有主观恶意，并且客观上也没有造成恶劣社会影响的“谣言”时，不可滥用公权力予以规制，应保持一定的谦抑性和容忍度，切勿不区分谣言的类型，轻易采取“一刀切”的执法方式。

（三）技术融合：联合多方主流社交媒体共建辟谣平台

从技术方面来看，应使用正确恰当的技术予以应对，但同时也要注意遵循比例原则。合理采用多样化技术手段积极介入，削减社交媒体平台的虚假信息和不良信息数量，并借助技术尽可能发现散布这些信息的用户。主流社交媒体、政府可以考虑开辟专门页面，于社交媒体平台醒目位置显示，在该页面列出各应急救灾部门的信息并及时更新。例如，新浪微博设置官方账号“微博辟谣”，及时发布辟谣信息；抖音直播平台设置“抖音黑板报”，发布各类治理信息、违规公报等；中央网信办举报中心和新华网联合成立的中国互联网联合辟谣平台发布辟谣信息等。然而，防疫中的辟谣平台用户关注度并不高，虚假信息治理效果仍不理想，笔者建议网络平台采取旗标的方式，使用标签跟进信息内容，通过建立健全人工干预机制，在保障信息内容多样化的同时，从事前到事后对信息进行筛选，弥补信息传播本身和算法固有的弊端。

此外，必须要指出的是，在使用技术上也需要遵循比例原则和具体善治效果，简单地采用“断网”“限速”等手段并不可取，在信息需要及时沟通反馈的特殊时期，宜“疏”不宜“堵”。笔者建议将政府现有网络监控中心与第三方社交媒体（如腾讯、新浪、抖音等）安全中心进行联网，提升网络服务提供者重视遏制虚假信息传播的程度，寻求建立网络服务提供者在社交媒体信息传播早期的警报工具，以预防不当舆论等恶性事件发生。通过大数据、人工智能等技术手段；通过立法在充分尊重公民隐私权利的同时，国家网络监管部门完全可以将系统信息与需要辨认的信息相比对，通过算法等技术检测，在最快时间内确认是否存在不法行为。

（四）最佳惩治：保障虚假信息处罚权的高效有序行使

不是所有的不真实信息都要纳入法律“处罚圈”。作为虚假信息治理通常采用事后惩罚的问责模式，对造成社会秩序混乱的造谣传谣予以严厉打击是虚假信息治理重要手段。然而在虚假信息治理末端，若过度依赖刑罚手段，则会产生刑罚泛化带来的治理“惩治过度”，可能会让对虚假信息的打击走向法律正义价值的反面，削弱党和政府公信力；但与此同时，行政处罚弱化则又容易产生“惩治不足”，造成虚假信息的泛滥成灾。因此，选择“最佳惩治”在于明确处罚权边界，保持刑罚在虚假信息治理中的谦抑性。基于此笔者提出如下建议。

1. 合理划定虚假信息制造、传播主体的处罚边界。行政执法机关和司法机关在突发公共卫生事件信息治理中应承担起应有的责任，加强对社交媒体平台信息的监管，并视违法人不同的情节采取不同的惩罚措施。（1）区分主体——造谣者、传谣者以及社交媒体平台，分别予以管制。对故意制造、传播虚假信息，导致社会秩序严重混乱，甚至到了危害国家政权的地步，要予以及时、坚决的打击。同时，对社交媒体平台也要施加一定的责任，将监管的压力一部分分摊到社交媒体平台，不可使其不作为，任由虚假信息在平台上扩散传播。以违法成本的提升倒逼民众不随意在突发事件期间编传谣言，以免造成社会的不安定。（2）区分虚假信息与事实的偏离程度。有学者将虚假信息分为轻微偏离事实真相、严重偏离事实真相、完全为假的疫情信息

三种^[38]

。针对轻微偏离事实真相的疫情信息应到保持刑罚的谦抑性，以教育引导为主，或者通过完善的社交媒体自净机制加以“吸收”。而对于严重偏离到完全为假的疫情信息，也应保持对虚假信息处罚权谦抑性的前提下，依法合理的行使处罚权，保障最大限度的公民言论自由之空间。

2. 完善突发公共卫生事件社交媒体虚假信息监管立法。现行《中华人民共和国传染病防治法》《中华

《中华人民共和国突发事件应对法》等法律规范中疫情信息发布相关的条款都较为概括性、原则性，可操作性不强。2020年《中华人民共和国传染病防治法》（修订草案征求意见稿）中也未对官方及其他社交媒体信息发布作出相应规范。因此，笔者建议尽快通过修缮法律法规，增补对于疫情等突发公共卫生事件中社交媒体虚假信息监管的专门立法或者增设具有可操作性的单独法律条文，作为突发事件依法决策的程序保障^[39]

。同时，还应当注意到对现行相关法律法规的修缮需要结合科技发展，充分考量到大数据、人工智能等新技术、新事物的出现，使这些法律具有可适用性、前瞻性。

[参考文献]

[1] 谭德塞·阿达诺姆.世卫组织总干事在慕尼黑安全会议上的讲话[EB/OL].世界卫生组织,2020-02-15.
<https://www.who.int/zh/dg/speeches/detail/munich-security-conference>.

[2] 习近平.完善重大疫情防控体制机制 健全国家公共卫生应急管理体系[N].人民日报,2020-02-15.

[3] Tamer A Hadi,Keren Fleshler.Integrating Social Media Monitoring Into Public Health Emergency Response Operations[J].Disaster Medicine and Public Health Preparedness,2016 Oct;10(5).

[4] 贵州省疾病预防控制中心.2021年十大新冠疫情谣言[J].大众科学,2022,(1).

[5] 中国社会科学院社会学研究所社会心理学研究中心.疫情下社会心态18天的演变[EB/OL].中国社会科学网,2020-02-18.
http://www.sociology2010.cass.cn/shxsw/swx_kycg/swx_yjbg/202002/t20200218_5090128.html.

[6] John Zarocostas.How to fight an infodemic[J].The Lancet,2020,(10225).

[7] 范从华.突发公共卫生事件理论与实践[M].昆明:云南科技出版社,2020.

[8] 谭天,张子俊.我国社交媒体的现状、发展与趋势[J].编辑之友,2017,(1).

- [9] 尼戈洛庞帝.数字化生存[M].胡泳,范海燕,译.海口:海南出版社,1997.
- [10] 落合阳一.超级AI时代的人类命运[M].崔海明,译.北京:机械工业出版社,2019.
- [11] 中国互联网络信息中心.第49次中国互联网络发展状况统计报告[EB/OL].2020-02-25.https://www.cnnic.cn/NMediaFile/old_attach/P020220721404263787858.pdf.
- [12] 李嘉莉.基于新型社交媒体的党史英雄叙事重构[J].思想教育研究,2021,(11).
- [13] 周丽娜.社交媒体虚假信息的传播与应对[J].中国网络传播研究,2021,(2).
- [14] Vosoughi,S.,Roy,D.,& Ara,S.The Spread of True and False News Online[J].Science,2018,(359).
- [15] 中国社会科学院语言研究所词典编辑室.现代汉语词典(第7版)[M].北京:商务印书馆,2017.
- [16] 罗竹风,等.汉语大词典[M].上海:上海辞书出版社,1986.
- [17] 刘海龙,于瀛.概念的政治与概念的连接:谣言、传言、误导信息、虚假信息与假新闻的概念的重构[J].新闻界,2021,(12).
- [18] 窦云莲,李吴青,张鹏,等.微信政治谣言的生态治理对策研究[J].现代情报,2018,(11).
- [19] 周佑勇,朱峥.风险治理现代化中的公民知情权保障[J].比较法研究,2020,(3).
- [20] 黄韬.信息中心主义的表达自由[J].华东政法大学学报,2020,(5).
- [21] 王四新.网络空间的表达自由[M].北京:社会科学文献出版社,2007.
- [22] 郭智卓.新媒体环境下的健康传播研究[J].新闻世界,2014,(4).
- [23] 最高人民法院发布依法惩处妨害疫情防控犯罪典型案例[EB/OL].最高人民法院网,2022-04-29.<http://www.court.gov.cn/zixunxinxi/202204/20220429164111.htm>

ps://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-357481.html.

[24] 周庆山,王京山.社交媒体传播影响与规制创新[M].北京:知识产权出版社,2021.

[25] 马立德,李占一.重大突发事件中谣言的特点、影响与对策建议[J].新闻战线,2020,(3).

[26] 托马斯·达文波特,约翰·贝克.注意力经济[M].谢波峰,等,译.北京:中信出版社,2002.

[27] George A . Miller.The Magical Number Seven,Plus or Minus Two: Some Limits on Our Capacity for Processing Information[J].The Psychological Review,1965,Vol.63,pp.81-97.

[28] 侯丽.加强新媒体信息环境建设[N].中国社会科学报,2020-07-15.

[29] 中国人权研究会.防控疫情 保障人权[M].北京:五洲传播出版社,2021.

[30] 胡鹏翔.我国突发事件信息法律规制探讨[J].中国应急管理科学,2020,(6).

[31] 湛中乐,高俊杰.论对网络谣言的法律规制[J].江海学刊,2014,(1).

[32] 徐晓林,朱国伟.解释与取向:运动式治理的制度主义视野——以“治庸问责”风暴为背景的分析[J].学习与实践,2011,(8).

[33] 汪大海,张玉磊.从运动式治理到制度化治理:新型城镇化的治理模式选择[J].探索与争鸣,2013,(11).

[34] 黄瑚,等.网络传播法规与伦理教程[M].上海:复旦大学出版社,2018.

[35] 奥尔波特,等.谣言心理学[M].刘水平,梁元元,黄鹂,译.沈阳:辽宁教育出版社,2003.

[36] Karen Hao,Tanya Basu.The coronavirus is the first true social-media “infodemic”[EB/OL].MIT Technology Review,2020-02-12.<https://www.technologyreview.com/2020/02/12/844851/the-coronavirus-is-the-first-true-social-media-infodemic/>.

[37] 治理有关新型肺炎的谣言问题，这篇文章说清楚了！[EB/OL].2020-01-28.<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1656955270665865125&wfr=spider&for=pc>.

[38] 南靖杰,颜洪平.虚假疫情信息治理探析[J].医学与社会,2021,(4).

[39] 周秀银,刘祉薇.我国突发事件应对决策的现状分析及建构优化[J].决策与信息,2022,(8).

Regulatory Paths for Controlling False Information in Social Media in Public Health Emergencies

HUANG Xin

Abstract: The governance of social media false information in public health emergencies is an important aspect of the modernization of national governance. In public health emergencies, social media has a higher dependence on the transmission of true information, which also puts forward higher requirements for the transformation of false information governance from extensive to sophisticated. In the prevention and control of the COVID-19, the governance of social media false information presents the following limitations: the core concept of governance by law is vague, the main body involved in governance by law is single, and sports governance focuses on short-term effectiveness. It is difficult to cope with the multiple challenges of wide dissemination of false information in epidemic prevention and control, high identification difficulty, and high governance costs. Establish a systematic regulatory approach based on beforehand, during, and after the event, and promote the refinement of basic guiding principles for the disclosure of epidemic prevention information from the source; Strengthen multi agent collaborative governance in the chain of false information dissemination through cooperative governance; Cooperate with multiple mainstream social media to jointly build a rumor refutation platform through technological governance innovation; Ensure the efficient and orderly exercise of the right to punish false information from the perspective of optimal deterrence.

Keywords: public health emergencies; social media; false information; network communication; network governance; public opinion governance; information disclosure

[责任编辑：汪智力]

[收稿日期] 2022-11-02

[基金项目] 本文系2022年度国家社会科学基金重大项目“完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系研究”（编号：22ZDA073）成果。

[作者简介] 黄鑫（1987-），男，四川安岳人，法学博士，重庆工商大学马克思主义学院讲师，重庆中国特色社会主义理论研究中心重庆工商大学分中心研究员。