◆管理视角

政府新闻发布改革新趋势

□张志海 尹新蚕

党的十八届三中全会提出“推进新闻发布制度化”的改革要求。政府新闻发布作为我国新闻发布制度中重要的组成部分、政府治理能力现代化的体现，将随着我国政务透明、信息公开力度的加大而日趋活跃。当前，在“新闻发布制度化”整体推进的进程中，政府新闻发布已悄然发生变革，并出现了新的发展趋势。

趋势一：发布制度全覆盖

我国新闻发布制度的创立来源于顶层设计。从2003年我国建立国务院新闻办、中央各部门、各省区市人民政府三个层次的政府新闻发布制度之后，经过10多年的发展，这三层发布体系已基本完备与成熟。但是相对于顶层而言，基层新闻发布还比较薄弱：一些基层新闻发布出现“等、靠、要”现象；一些基层干部“不愿说、不敢说、不会说”；一些基层政府在突发事件中失语等。基层新闻发布制度的欠缺，会将小事拖成大事，地方上的事放大为全国性的事，个别的事情演变普遍性的事，从而造成错失舆论引导良机、基层政府形象受损。因此，政府新闻发布的重心需要正在逐步下移，即通过建立与健全基层新闻发布制度，提高基层新闻发布的自觉性与自主性，将新闻发布在基层，将矛盾化解在一线，也将问题解决于萌芽。

加强基层新闻发布，就是将新闻发布制度全覆盖，即只要有公权力的地方，都有新闻发布的责任与义务。根据我国的政府组织与权力结构，在条件允许的情况下，区县、乡镇一级都将会相应建立新闻发布制度，做到随时随地接受社会舆论的监督，及时回应社会关切。只有将顶层与基层结合起来，才能构成比较完整的政府新闻发布制度体系。

趋势二：凸显“问题导向”

马克思说过：“问题就是时代的声音。”从传播的角度来看，问题具有新闻价值。新闻发布从某种程度上讲，就是回应问题、解释问题与解决问题的过程。但是现实中会出现：新闻发布会开得不少，但是公众知晓度并不高；发布的内容很多，但是被媒体转载、被引用的寥寥。这样的情境反映出政府设置的一些话题或者议题并未吸引媒体和公众的注意，或者说出现了政府所发布的与媒体所关注的、公众所关心的出现错位，其结果往往是政府新闻发布的传播不出去，或者强制性传播出去了，但是对受众的影响有限，有的甚至还起消极、负面作用。

“问题导向”的新闻发布就是将新闻发布与社会问题紧密相联系，将政府所设置的议题与媒体和公众的期望契合起来，抓住问题的传播形态，如新闻热点、公共事件、舆论焦点等展开新闻发布工作。当然，发现真正的问题也非易事，必须要深入公众、了解舆情、把握群众的思想脉搏，分清问题的属性、本质与发展趋势，这样才能将问题转化为公共话题，转化为政府的决策议题，新闻发布才具有针对性和有效性。

趋势三：新闻发布更活泼

首先，发布形式呈现“多声道”。政府新闻发布的形式有召开新闻发布会、记者招待会、接受媒体集体采访或专访、以政府名义发布声明、政府网站新闻发布、电话或电子邮件回答记者问询等。过去，政府的新闻发布比较单一，基本上是“单声道”，而现在的发展趋势是，政府开始树立“整合传播”理念，多渠道、“多声道”进行发布。比如说用新闻发布会或者记者会来发布重大的信息或者新闻，用网站来发布日常的事务性事项，利用记者独家采访来提高新闻发布的影响力等。再如新闻发布会，有宣布式发布、解释性发布或者是试探性发布，其发布形式可根据发布目的来设计或者选择，可以是正式的发布会，也可以是吹风会、通气会，甚至于早餐会也同样可以发布。不同传播渠道的整合与融合，实现了多样地、立体地、全天候地、无缝隙地与传播对象进行对接，可以产生“1+1＞2”的行政传播效果。

其次，发布方式尝试“走出去”。新闻发布既可以“请进来”，也可以“走出去”。如定时、定点的新闻发布会一般都是在新闻发布厅里进行，新闻发布会更多的是“闭门会”，但是新闻往往随时随地发生，而且往往在一线、在现场，所以新闻发布开始探索“走出去”，在田间、在地头、在车间、在码头，在现场，做到即时发布、随机发布。这种开放式、走动式的新闻发布会增加新闻的现场感、生动感和新鲜度，往往受媒体和公众欢迎。这样的新闻发布会越多，新闻发布会的社会美誉度、公信度和凝聚度必然提高。



再次，发布方法注重“互动性”。如在新闻发布会的场合，发布词的时间进一步压缩，提问环节的比重不断加大，答问的节奏明显加快，这些细微的变革都体现出政府“双向”“对话”“互动”“开诚布公”的友善姿态。

趋势四：官员发布是“硬任务”

从我国新闻发布史来看，在尚未建立新闻发言人的年代，领导干部就是充当了新闻发言人，但并没有形成制度化。2009年，习近平同志在中央党校春季开学典礼上对省部级领导干部正式提出“要提高同媒体打交道的能力”。4年后，国务院办公厅下发了《关于进一步加强政府信息公开回应社会关切提升政府公信力的意见》（国办发〔2013〕100号文），其中规定：“与宏观经济和民生关系密切以及社会关注事项较多的相关职能部门，主要负责同志原则上每年应出席一次国务院新闻办公室新闻发布会，新闻发言人或相关负责人至少每季度出席一次。”“各省（区、市）人民政府要建立政府主要负责同志依托新闻发布平台和新媒体发布重要信息的制度，并指导本级政府各部门和市、县级政府加强新闻发布工作，进一步增强信息发布的权威性、时效性，更好地回应公众关切。”至此，政府才将领导干部新闻发布的责任从“软约束”变成了“硬任务”，而要将这一制度设计“落地”，就要明确各级领导干部在新闻发布中的角色定位与发布责任，通过制度创新、流程再造让领导干部新闻发布做到常态化、规范化。

作为领导干部必须认识到：其一，新闻发布是新时期领导干部必备的素质与能力，是现代领导群众工作本领的重要标志；其二，建立新闻发言人制度不是代替领导干部面对媒体，而是使领导干部面对媒体与公众更加通畅，更加建立在遵循新闻传播规律基础之上；其三，领导干部媒体素养的提升必须在新闻发布的实践中才能得到提升，一个在问题和质疑的环境中成长起来的干部才会更加成熟，才会符合传媒政治时代的要求。

趋势五：效果评价社会化

新闻发布的功能主要是及时快速地传递信息，让人民群众知晓信息，消除因信息不畅或信息不对称而危害社会稳定的不确定性。从以往新闻发布的运行来看，新闻发布工作的效果主要取决于政府“单向度”的表态、价值判断与自我评价指标体系，这样会导致一些宣传政绩的新闻发布、一些为了形象工程（面子工程或政绩工程）而进行的所谓新闻发布、一些没有“新闻”的新闻发布会大行其道，这不仅浪费了公共资源，还让政府、媒体、公众付出了昂贵的时间和经济成本。因而势必要求建立起新闻发布效果的社会评价机制，增加新闻发布“社会满意度”的权重，不断提高新闻发布的内容与媒体、公众兴趣的契合度、共鸣度，真正让新闻发布成为“政府—媒体—公众”良性互动的桥梁与纽带。

◆国家治理

新媒体环境下的国家治理现代化

□仰义方

如何有效运用新媒体技术提升国家治理能力，是党和国家当前面临的一项重大课题。科学有效运用新媒体技术为国家治理服务，已是大势所趋，也是国家治理现代化的内在要求和题中应有之义。运用新媒体技术服务国家治理能力现代化，是治理观念的现代化和治理技术现代化的统一。

充分认识发挥新媒体在国家治理现代化中的作用

新媒体的快速发展以及自身的互动性、便捷性、开放性和个性化特征，为国家治理现代化提供了技术支撑，成为治国理政的“软实力”。

搭建平等交流的平台，实现不同治理主体间的合作共治。国家权力表现为国家意志的表达与国家意志的执行两部分。现实中无论是国家意志的表达还是国家意志的执行，都涉及表达效率与执行效率的政治沟通问题。新媒体为社会不同阶层、不同利益主体的话语权表达提供了平台和机会。新媒体环境下的互动参与具有人人平等的内在品质。新媒体的去中心化特点决定着，社会治理主体——决策领导者和普通民众——均能以平等的身份参与政治活动，影响政策的制定与执行。一是突破了传统政治中严格的组织结构，克服了上行沟通与下行沟通之间的阻力；二是组织结构中的上级与下级之间信息通过直接传递，减少了政治沟通过程中的信息损耗与信息截留，保证信息的完整性、真实性和决策的可行性。因此，新媒体环境中，政府、社会及个人等多元社会治理主体，是以平等的身份参与国家与社会活动，表达各自的利益需求，决策者根据新媒体搜集多方信息并进行整合，有利于实现合作共治与保证决策科学。

打破权力单向运行模式，拓宽权力监督制约的渠道。公共权力应受到民众的监督，是由公共权力的来源与产生决定的。在传统社会信息沟通不畅条件下，上级对下级监督有余，而下级对上级监督不足。新媒体的开放性和隐匿性创造出新的信息传播方式，使权力运行留下技术的痕迹，信息自由流通为权力的双向监督提供了可能。

释放社会治理压力，提高国家治理效率。组织行为学认为，任何一个组织运作应注重效率管理，核算成本与收益是理性经济人做决策的必经程序，政府实施行政行为的最佳状态是低成本高效率。从宏观来看，新媒体参与国家治理对于维护社会稳定具有重要意义。社会转型时期我国社会矛盾呈现“井喷”之势，社会管理本身面临的压力前所未有。新媒体是反映多元社会的一面镜子，不同阶层和利益主体运用新媒体表达观点与立场，政府通过新媒体搜集社会民意，解决民众反映的诸多问题，因此，从这个意义上，新媒体充当了社会黏合剂和缓冲剂，起到调节器作用。从微观层面来看，新媒体可以随时随地共享，顺利实现政府部门与部门之间、政府与政府之间、政府社会之间的电子化与网络化。

新媒体给国家治理现代化带来的新挑战

新媒体以独有的信息传播特点，成为提升国家治理现代化的必备要素。没有新媒体技术的发展与运用，现代国家治理必将寸步难行。同时也应意识到，领导干部媒介素养、数字鸿沟、网络群体极化和技术与法律缺位等，对国家治理现代化提出新的挑战。

一些领导干部面对新媒体出现“本领恐慌”。各级领导干部是推动国家治理现代化的重要主体，理应成为新事物发展的支持者和推动者，主动掌握科技发展的脉搏。事实是，由于主观认识和知识结构的原因，新媒体的发展给领导干部带来了重大挑战。新媒体环境中部分领导干部出现边缘感焦虑、委屈感焦虑和危机感焦虑的症状，难以适应新媒体发展。

新媒体发展过程中的数字鸿沟影响民意表达真实性。不同阶层和利益主体之间实现合作共治，是国家治理现代化的重要标志。实现合作共治的前提条件是，不同阶层和利益主体占有充足的信息和利益表达渠道。信息富有和信息贫乏之间的数字鸿沟，导致信息的富有者更容易运用新媒体争取更多的话语权，相比之下，信息的贫乏者缺乏平等的政治参与机会。结果，话语表达权的不平等最终导致“民主鸿沟”，新媒体折射出来的民意难以代表整体民意。不同地区、年龄、学历、职业的人群在占有和使用新媒体技术方面也存在巨大差异，在一定程度上制约了不同治理主体平等利用新媒体进行利益表达的机会。

网络舆论群体极化现象影响社会的稳定性。稳定是衡量国家治理现代化的标准之一。现阶段我国各种社会矛盾和社会危机容易多发，这既与当前社会阶层迅速分化、各种利益关系相互交织以致发生摩擦与冲突有关，也与一部分人利用新媒体的匿名性和便捷性特点进行非理性表达有关。

监管技术与法律缺位不利于形成清朗的网络空间。网络治理的目标是要建立清朗的网络空间。习近平总书记多次强调，要切实加强网络社会管理，让网络空间清朗起来。当前影响“让网络空间真正清朗起来”的因素主要来自两个方面：一是技术因素，二是监管因素。从技术占有上看，中国缺少根域名服务器严重影响中国的网络安全，影响中国在全球网络领域的话语权，这也是中国境内网站屡屡受到境外攻击的重要原因。从监管角度看，目前我国关于新媒体相关的法律规范与制度不够完善，影响到网络空间的净化。

总而言之，新媒体的发展深刻影响政治经济文化等社会各个领域，新媒体时代国家治理能力现代化有赖于新媒体技术的发展与进步。运用新媒体服务于国家治理能力现代化，体现了治理观念现代化和治理技术现代化统一。新媒体时代国家治理现代化面临着机遇与挑战并存，新媒体的挑战必然推动技术的革新和管理的规范，从而适应时代发展的要求，为治国理政搭建便捷高效的沟通平台。

◆管理语录

不创新，就灭亡。

——福特公司创始人亨利·福特

可持续竞争的唯一优势来自于超过竞争对手的创新能力。

——著名管理顾问詹姆斯·莫尔斯

创新是做大公司的唯一之路。

——管理大师杰弗里

顾客是重要的创新来源。

——管理学家汤姆·彼得斯

◆战略参考

建立国家治理能力现代化评估体系

□沈传亮

2013年11月，党的十八届三中全会提出“坚持和完善中国特色社会主义制度，推动国家治理体系和治理能力现代化”的重大战略思想后，深入研究治理能力现代化就成为学界关注的热点。其中，如何建立中国治理能力现代化评估体系成为必须研究的重要课题。而建立中国治理能力现代化评估体系首先需要考虑的重点问题是明确治理能力现代化评估的维度、确定治理能力现代化评估的主要指标、筹建治理能力现代化评估平台。

国家治理能力现代化评估的维度

评估国家治理能力现代化至少有三个维度。

对治理主体治理能力的评估。从治理定义看，中国治理主体主要包括党和政府、市场组织、社会组织等。对治理主体的治理能力评估就是对党和政府、市场主体、社会组织等进行的能力评估。不同的治理主体，国家治理能力要求各不相同。要根据不同的治理主体构建差别化治理评估体系。世界上通行的治理能力评估体系多是围绕治理主体展开。

对治理过程评估。治理是一个过程性概念。这一评估维度主要针对治理主体在治理过程中展现出的能力进行评估。治理过程评估是随时性的、动态的。世界上绝大多数治理能力评估体系都还没涉及治理过程评估。

对治理绩效评估。治理绩效评估是事后评估或阶段性评估。这一评估主要从经济治理、政治治理、社会治理、文化治理、生态治理的成效上来测量和判断。实现善治是推进治理能力现代化的重要目标。世界上通行的治理能力评估体系都有关于治理绩效评估的指标涉及。

当下，就中国治理能力现代化展开评估应在借鉴国际经验的基础上，着重就治理主体的治理能力展开评估，这是因为治理主体的治理能力不仅体现在治理过程中，还表现在治理结果上。考虑到中国治理能力现代化很大程度上是指党和政府治理能力现代化，因此，治理能力现代化评估最重要的方面应该是对党和政府这一治理主体的治理能力进行评估。

国家治理主体（党和政府）治理能力现代化评估的主要指标

党和政府在治理过程中展现出的治理能力集中体现在履职能力上，对党和政府治理能力现代化水平的评估主要是评估履职能力的高低。党和政府的履职能力主要包括接纳参与能力、政治整合能力、精英录用能力、战略规划能力、法律实施能力、资源提取能力、监管能力、公正保障能力、政治沟通能力、政治革新能力、危机应对能力、制度建构能力、科学决策能力等方面。

接纳参与能力。改革开放以来随着经济社会结构的变化，人们利益诉求日益呈现差别化、多样化特点。搭建利益输入平台，提升党和政府的治理弹性，成为评价接纳参与能力的重要方面。测量接纳参与能力的主要次级指标有利益表达渠道是否多元、利益表达是否通畅、利益表达是否得到有效回应。

政治整合能力。政治整合能力是指党和政府能够把社会成员的政治思想和政治行为统一到国家建设目标上来，并得到主体力量的认同和支持的能力。测量政治整合能力的主要次级指标包括思想整合能力（核心价值观培育能力）、利益整合能力、组织整合能力等。

精英录用能力。精英录用能力是指党政机关选贤任能的能力。人才是第一资源。如何更好地吸纳和凝聚优秀人才，并让其发挥优长是党和政府应该考虑的重大战略问题。这就需要优化整合精英录用渠道。测量精英录用能力的次级指标主要应包括：任命制占比是否过高；考任制、选任制占比多少；精英参加公务员考试或到党政机关工作是否踊跃。

战略规划能力。战略规划能力主要考察的是党和政府就全局性治理问题进行战略考量、步骤设置的能力。测量战略规划能力的次级指标主要涉及战略思维能力、顶层设计能力和规划实施能力等方面。

法律实施能力。法律的生命在于实践。法律实施能力主要是指党和政府坚持依法治国、推动法律执行的能力，包括公民守法、严格执法、公正司法等。测量法律实施能力的次级指标主要有公民和官员对法律的了解和尊重，法律在全国范围内和各个部门的执行情况，法律对公民权力的保护情况，司法部门信誉状况等。

资源提取能力。资源提取能力是指党和政府从社会获取财政资源的能力。作为治理主体如果不具备较强的资源提取能力，就很难具有治理国家所需要的经济基础。这一能力主要表现税收能力和动员组织能力。

监管能力。监管能力是指治理主体尤其是党和政府对重要治理领域和其他治理主体进行有效监督和管理的能力。现代社会，政府对企业等经济组织和社会组织等都要进行监管。测量监管能力的次级指标主要包括市场监管能力、社会发展监管能力、文化发展监管、生态治理监管能力等多个方面。

公正保障能力。公正保障能力就是如何通过再分配等措施使得社会公平正义得到有效保障的能力。测量公正保障能力具体可能会涉及恩格尔系数、基尼系数、贫困发生率、社保覆盖率、医保覆盖率、义务教育普及率、高等教育入学率、地区经济发展差异指数、性别比等等。

政治沟通能力。政治沟通是指执政党和政府作为沟通主体，通过各种渠道与民众及诸社会团体或组织就各类政治信息进行的沟通和交流的过程，其目标是实现信息共享、情感互动、达成共识、构建和谐。在这一过程中党和政府体现的能力就是政治沟通能力。显然测量政治沟通能力的次级指标主要包括政治信息的传递能力、政治谣言的控制能力、沟通制度建构能力等，还包括沟通的主动性、前瞻性和民主性等方面。

政治革新能力。政治革新能力主要指党和政府在政治发展中所必须具备的创新能力。测量政治革新能力的主要次级指标包括：锐意创新的态度，政治改革能力，政治理论创新能力，政策创新能力等。

危机应对能力。危机应对能力主要是指党和政府在处理危机时展现出来的能力。测量危机应对能力主要包括，危机预案制定能力、危机处置能力、危机心理干预能力、危机处置评估能力等等。

制度建构能力。制度建构能力主要是指党和政府为了推进治理现代化所展现出来的制度制定和建构能力。制度建构主要包括建设政治制度、经济制度、文化制度、社会制度、生态制度、国防和军队制度、党的建设制度等诸多方面。测量制度建构能力主要涉及制度稳定性、制度弹性、制度更新等方面。

科学决策能力。科学决策能力主要是指党和政府为推动国家发展制定政策时体现出来的科学素养。目前中国改革开放进入攻坚期和深水区，注重决策的整体性、协调性，提高决策科学水平是全面深化改革的必然要求。测量科学决策能力主要变量有专家咨询质量、方案论证能力、调查研究能力等等。

就评估而言上述属于定性评估范围。要对治理主体治理能力现代化进行定量评估，还需要把上述能力的次级指标赋值，然后再对几十个次级指标进行标准化建构，形成既有评估一般指标也有评估细化指标的评估体系。当然，各个能力的权重也不尽相同。这还需要进一步深入研究。

设立国家治理能力现代化评估委员会

科学评价治理主体治理能力，必须拥有具有专业性、独立性的评估机构。因此，可以考虑建立国家治理能力现代化评估委员会（简称评估委）。该委员会为临时性、非营利机构，主要组成人员为各类专家。

建立治理能力现代化评估委员会必须遵守四项基本原则。第一，角色的专业性。评估委应该具备评估的专业素养和专业水平，拥有相关领域的富有评估经验的专家学者。第二，评估的自主性。评估委应该具有相对独立性，如此方能超脱利益羁绊，确保评估的科学、客观、中立。第三，规则的有效性。评估委应该严格遵循既定评估规则和流程，确保规则运营有效。第四，行为的规范性。评估涉及多个环节，评估委必须按照评估规范有序展开，而不能带有随意性。