政策与管理

提高突发事件舆情管理的系统性

舆情管理是突发事件应对中与事件处置并驾齐驱的工作，构成了应急指挥部的重要工作内容。我国各类突发事件应急预案都规定了指挥部的舆论引导功能，通过其下设的“新闻宣传组”或“舆论引导组”来完成。

□ 张 磊 龚维斌

突发事件应对是一项系统性工作，需要组织化地应对。作为突发事件应对的“两个轮子”之一，舆情管理同样需要系统性工作，需要提高系统性管理能力。

组织化管理舆情

舆情管理是突发事件应对中与事件处置并驾齐驱的工作，构成了应急指挥部的重要工作内容。我国各类突发事件应急预案都规定了指挥部重要的舆论引导功能，通过其下设的“新闻宣传组”或“舆论引导组”完成。由于当前应急指挥体系的欠规范化和应急预案的缺乏操作性，我国现阶段的突发事件媒体沟通人员基本都是临时决定的，通常是由宣传部门牵头负责。然而，对事件处置过程的不了解，对信息的缺乏，以及授权的有限性，导致了突发事件新闻发言人成为了一个“高危”岗位，突发事件新闻发布工作成为了领导干部普遍望而却步的工作。

如果说事件处置决定突发事件的救援结果，那么舆情管理则决定事件的社会影响。基于此，国外基本都把舆情管理上升到突发事件应对的政治性地位。在德国，应急指挥部分为技术救援指挥部和行政组织指挥部两个层次，前者由消防指挥官为总指挥，后者由行政首长担任总指挥。在行政指挥部成立前，技术救援指挥部设立标准的媒体沟通组，处理媒体关系。在行政指挥部成立后，媒体沟通职能自然转移到行政指挥部，由行政首长最终负责，技术救援指挥部不再从事任何媒体沟通工作。

我国应提高突发事件舆情管理的组织化，通过制度优化构建规范的应急指挥体系，发挥应急指挥部的组织化管理舆情功能。应急指挥部一般都会设立新闻宣传或舆论引导工作组，但作为应急指挥与协调机构，应急指挥部是作为一个整体在运作，不能把舆论引导仅视为宣传引导组的任务。在需要召开新闻发布会时，出席发布会的人应当是指挥部核心成员。新闻发布会的主要功能是满足公众对事件信息知晓的需求，因此只有对处置过程有全面了解的指挥部成员才能有效回应媒体和社会关切。

更为重要的是，作为具有政治意义的事务，舆情管理，特别是其中的媒体沟通环节，需要上升为最高指挥官的最大关切和工作内容。在重大突发事件应对中，会存在不同层级应急指挥部，要通过制度规范确立最高级别的应急指挥部负责舆情管理任务。而作为最高指挥部的总指挥，理所当然要肩负舆情管理的最终责任。

全过程监测舆情

根据相关应急预案，对突发事件的前、中、后阶段都需要进行监测。这是应急管理的信息供给基础，在各突发事件处置中基本都能充分应用。然而，将突发事件信息视为舆情风险信息，从舆情风险预防的角度进行监测，当前的事件应对中还很少应用。

突发事件信息同时也是舆情风险信息。并非所有突发事件都会演变为舆情事件，取决于事件应对主体对在事件层面的处置和对舆情信息的处置。因此，应当在接收到突发事件信息的同时，启动对事件的全过程舆情监测。这是舆情管理的信息基础，所有的舆情研判和舆情管理方案都有赖于所掌握的舆情信息。通过全过程舆情监测，事件应对主体需要将收集的舆情信息与获取的突发事件信息进行对比，判断公众对事件信息的掌握成都，筛选谣言，评估公众情绪与价值判断，研究舆论关注点，为舆情管理方案准备和事件整体应对方案提供支撑。在这一环节，内部信息管理与沟通机制显得尤为重要。

《突发事件应对法》对信息报告的时限进行了严格规定，各类预案也都规定了信息报告机制，一般由政府综合部门负责，即各级政府办公厅（室），通常由应急办落实。然而，在实践中，信息收集与管理工作却是常见性的缺少秩序。一方面，政府应急办在现阶段的定位导致其很多时候疲于服务领导，无暇关注事件处置。另一方面，分类管理体制以及统计标准在部门间的各异决定了信息报送时的条块“扯皮”现象频发。

有必要通过制度建设，加强应急指挥部在信息统计、管理与沟通方面的职能，弱化常态下的行业报告程序。在指挥部规范性优化中，应当设立信息管理组，其职能包括信息搜集、管理与共享等。在舆情沟通上，所有对外发布的信息都需由信息管理组审核并报总指挥同意。这样可以保障对外信息口径的统一性、发布的有序性和达到政治高度，包括总指挥在内的所有指挥部成员，特别是将出席新闻发布会的指挥部成员也都能对所发布过的信息实时掌握，不至于因信息不对称而出现错误。

团队化研判舆情

舆情管理是一项专业性工作，需要发挥指挥部整体功能进行团队化作业。实际上，每一次指挥部会议都是一次事件处置和舆情发展的一次研判。与此同时，还要发挥专家在专业领域的作用。在技术性领域，发挥专家的作用已经得到了较好的实践。但是，对于鼓励和推动专家参与对事件舆情管理的咨询作用，现实中还有待加强。

在舆情管理方面，第三方舆情研究机构或专家至少可介入的领域包括：一是舆情监测，通过专业系统与团队，确立动态的监测关键词库和监测范围，构建完善的监测体系。二是焦点梳理，通过舆情监测，收集舆情信息，通过热度分析、类别归纳、综合分析等，分析舆情焦点，并按照重要性与紧迫性指标进行综合排序，梳理出指挥部在不同阶段最需要管理的舆情焦点。三是舆情研判，根据舆情发展的不同阶段，结合事件处置进展和内外部舆情环境，研究舆情形势，分析舆情发展总体趋势与热点走向。四是管理咨询，根据研判情况，进行舆情管理决策咨询建议，为指挥部制定舆情管理和整体应对方案提供参考。五是专题报告，即在事件响应进入终止阶段后，从舆情管理角度全面梳理和总结事件应对过程，形成专题研究报告，为指挥部总结经验、知识积累和能力提升提供基础。

促进第三方机构和专家提供突发事件舆情管理咨询，需要在常态下建立第三方参与机制，包括专家储备库建设、专家响应机制、信息共享机制等。



多渠道引导舆情

新闻发布会是舆情引导的重要方式，但舆情引导并不等于新闻发布会。突发事件应对中是否要召开新闻发布会，需要根据舆情研判而定。在一些事件应对中，应对主体为了开发布会而开发布会，不考虑公众对信息的真实需要，在发布会中提供的信息增量不足、与媒体互动不够、焦点问题回应准备不充分等，导致不但无法平息舆情，还有可能刺激舆情变得更热。

在新媒体时代，网络舆情信息的更新速度和新媒体舆情聚成的快速效应，决定了应对主体主要依靠新闻发布会或传统媒体等方式将会沦为被动状态，可能被网络舆情始终牵着走。要充分发挥官方新媒体等多种渠道，建立舆情快速反应机制，掌握舆情引导的有利时机和主动权。

舆情快速反应机制的建立，有赖于对现有舆论引导预案进行优化，使其变得具有操作性，其中一个关键问题是建立舆情回应的分级机制，赋予舆情管理团队在一定问题和影响范围内发布回应信息的自主性。当然，并非所有问题都需要回应，在哪个阶段回应、如何回应、回应什么等，都需要研判。这对于舆情管理团队而言是一项重大挑战，最好借助第三方管理机构和专家的支持。

以新的发展理念促进社会建设新实践

——“学习五中全会精神，加强社会体制改革和社会发展规划研究”研讨会综述

□ 吕红娟

11月8日，国家行政学院社会治理研究中心与中央党校报刊社《中国党政干部论坛》杂志联合举办“学习五中全会精神，加强社会体制改革和社会发展规划研究”研讨会。研讨会上，十余位专家学者和实务工作者，结合五中全会精神和“十三五”规划建议重点任务，进行了深入研讨。

我国发展规划的时代特点与社会建设目标

我国发展规划的制定在发展的方向、发展的过程、发展的任务方面呈现出高度的计划性、全面性和延续性。中国人民大学副校长洪大用教授总结了“一五”到“十三五”发展规划制定进程呈现的四个方面转变趋势：一是由注重单纯经济指标转向经济和社会指标并重，甚至覆盖了生态环境指标；二是由追赶发达国家或者发达地区的目标，转为越来越关注内部社会需求；三是由强调顶层设计、自上而下推动，转变为开始上下结合；四是由强调规划转变为更多地关注规划的执行。

共建共享是基础，经济建设是中心，社会建设是目标。国家行政学院社会治理研究中心主任龚维斌在总结发言中阐述了这一观点，他认为“经济建设一定意义上是手段，社会建设比如人民群众福利的改善，社会活力、社会秩序等都是非常重要的，社会建设是最终目标，而不是简单的基础问题。改革发展的五大理念中，这四个理念是手段，创新、协调、开放、绿色，发展的最终目标是让老百姓过上好生活，共享发展成果”。

社会建设、社会治理日益成为治理现代化重点

当前，我国正处于矛盾多发期，针对社会关注的一些热点问题，如群体性事件、养老问题、教育公平、扶贫等，与会专家进行了热烈讨论。

中国社会科学院社会学所研究员单光鼐长期从事群体性事件研究，他分析了近年来群体性事件的新变化，认为当前亟须建立针对公共事件的数据库，加强对群体性事件的监测和调查研究，推动研究领域的数据化，以更好地为决策服务。

国家行政学院研究生院副院长朱国仁分享了他学习“十三五”规划建议中关于教育方面的体会。他认为，从规模上来说，我国已成为当之无愧的教育大国，但是质量问题仍是我国教育发展的主要问题。教育公平问题也很突出，城乡之间、不同区域之间发展很不平衡，教育结构也需要进一步优化。提高质量，促进公平，优化结构是“十三五”时期教育发展的基调。

政府的兜底和养老机构定位职能要精准到位。中央党校科学社会主义教研部教授青连斌认为，现在我国政府购买服务，在养老方面主要由政府兜底的对象是“三无”老人、农村五保户。城市的“三无”老人主要是由公办养老机构来承担兜底职能，但实际上这种兜底是不精准的。“三无”老人和“五保”老人里能够自理的老人，完全可以采取政府购买服务的方式，允许他们到民办养老机构养老。这样也能解决公办养老机构现在人满为患的问题。

“十三五”规划建议中有两个具体目标，一个是人口全部脱贫，一个是地区贫困县全部摘帽。贫困县摘帽很简单，关键在于人口的脱贫。中国人民大学副校长洪大用特别谈到对扶贫攻坚问题的再认识，认为要解决贫困问题，不仅要消灭贫困人口，还要斩断贫困延续的链条，防止贫困的代际传递。

社会治理进入实践创新期

从事具体工作的官员也结合自己的工作实际发表了见解。在经济下行的压力下，我们的社会建设面临很大的挑战，需要用共享的理念推动社会建设。人力资源和社会保障部农民工工作司副司长沈水生认为，由于经济下行，财政收入增收减缓，一些地方政府在推进农民工市民化的过程中，对农民工子女的教育问题，对农民工住房问题等方面的投入、观念和实际行动还有很大差距。而庞大的农民工群体、“半市民化”群体，还有庞大的农民群体，其实消费是不足的，这是造成边际消费倾向递减的原因之一。劳动者不仅是劳动要素，而且是消费者，所以更要保证普通劳动者的权益，坚持共享理念。

要统筹国际、国内两个大局，在国际化和开放发展过程中，促进中国社会组织的发展和社会治理水平的提升。中国红十字会总会联络部副部长孙志祥提出，社会组织在开放发展中面临更广阔的空间，但也面临一些困境，尤其是在对外援助中，社会组织发展的理论研究还比较滞后。

北京市委社会工作委员会书记宋贵伦介绍了《关于深化北京市社会治理体制改革的意见》出台的背景、起草的过程以及基本思路。北京社工委成立于2007年。根据中国社会建设蓝皮书的资料显示，北京社会建设工作综合指数是全国唯一超90分的城市，其社会治理体系改革为全国社会建设提供了一个样板。

社会治理需要从体制上加以创新突破

北京几所重点高校的学者也就社会治理与社会体制改革的相关问题发表了看法，提出一些建议。北京师范大学中国社会管理研究院、社会学院学术委员会主任赵孟营提出了推进宏观领域社会治理的精细化的重要性，认为“社会治理精细化面临很多挑战，如果没有顶层的精细化设计，就会导致很多问题”。他建议建立一个统筹一体的“善治”机制，推行现代运作原理的普遍实践，在全国范围内，建立“善治”导向的机制综合体。

北京大学社会学系主任谢立中教授建议成立一个专门的国家社会发展机构，由这个机构来协调社会发展、社会建设的事务。清华大学社会学系教授王天夫认为，“十三五”规划给我们社会发展研究提供了很多研究方向，接下来最重要的是在执行阶段，怎么样把它制度化、程序化，让整个社会发展有步骤可依，有制度可循。北京大学社会学系教授刘世定结合“十三五”规划建议的发展理念提出社会组织发展的空间问题。北京工业大学人文社会科学学院院长唐军认为，就社会治理体制的规划而言，更重要的是理顺社会治理体制各部分的关系，充分发挥其功能。

有感而发

群体性事件治理的根本之策

客观而言，群体性事件是世界各国现代化进程中遭遇的共性难题。对于这一难题，理性的态度不是回避或否认，而是以合理的方式予以化解。法治是全面深化改革的有力保障，也是化解群体性事件的必然要求。经验表明，良法善治的顶层设计，是治理群体性事件的根本之策。

□ 赵园园

在转型社会、风险社会和网络社会同步来临的情况下，群体性事件成为人们高度关注的敏感话题。面对错综复杂的群体性事件，必须探寻有效治理之策。法律是治国之重器，法治是治国理政的基本方式，法治之维理应成为群体性事件治理的根本之策。

群体性事件治理的怪圈

客观而言，群体性事件是任何国家在现代化进程中遭遇的共性难题。对于这一难题，理性的态度不在于回避或否认，而在于以合理的方式予以纾解。但是，对于当下中国而言，解决之道面临着阻滞。深层次看，这种障碍的集中体现就是忽略法治。具体而言，表现在三个层面。

“会哭的孩子有奶吃”。群众的诉求理应得到回应。为此，近年来中央不断建立健全了一系列规章制度并督促地方政府予以落实。但是，这一政策导向在贯彻执行过程中出现了被误解乃至滥用。一些本来没有明确或者正当利益诉求的人，以为只要自己纠集一部分人或参与别人的闹访、缠访，就会得到利益满足。于是，因闹而来的群体性事件不断增多，“小闹小解决、大闹大解决、不闹不解决”的怪圈日渐显现。有研究表明，因法治缺失而导致的闹访、缠访占群体性事件相当大的比例，当前因缺乏法治意识而产生的矛盾和纠纷不断增多。

“领导签字更管用”。领导签字无可厚非，但问题是有些签字并不是依法依规，而是维系于领导个人的一念之间或上级领导的个人指示。结果，领导签字颇有市场。拿到签字的人，如获至宝，处处绿灯甚至获得大量额外收益。这种方式虽然短平快，但是极易引起连锁反应：一方面，更多的人陷入“签字”怪圈，用“签字”来落实“签字”，而不是从法治的角度想办法如何化解矛盾；另一方面，当事人会不断闹事以试图继续获得领导签字，进而谋取更多利益。不管哪种后果，情况都是一样的：群体性事件在不断增多，而且处理的难度日益增大。

“事件处理的管、控、压”。很多案例表明，在现场处置环节，极易出现个人判断同法治逻辑不甚吻合、法治逻辑被排挤的情形。在一些干部看来，如何迅速管控住混乱的局面是其首要任务。有时，迅速出动警力、用武力对抗武力、毫无原则地妥协退让成为一种不自觉选择。很显然，在强调规则、协同与合作的法治逻辑下，这种管、控、压有时是背离法治要求的。管的逻辑、控的思维、压的手段，同法治本身就是背道而驰。很多事件正是在这种管、控、压的逻辑下继续恶化。事实上，如何管控事件需要的还是法治思维：用法律引导参与者理性表达诉求，寻求共识。

群体性事件治理之策

法治是全面深化改革的有力保障，也是化解群体性事件的必然要求。经验表明，通过良法善治的顶层设计，是群体性事件治理的根本之策。

让法治浸润在人们的心里。当前所出现的“闹大”效应、谋求领导签字，均是法治思维缺失的鲜明体现。从这个意义上讲，引导公众尤其是领导干部树立法治思维是实现群体性事件法治化治理的重要内容。首先，减少群众的“违法”期望。要依法严惩群体性事件中的非法行为，切断少数人“闹大得利”的期望。如可以通过案例的示范效应，打破“闹大”惯性，建立良好的法治维权环境。其次，增强群众依法维权的信心。关键是要树立法律权威，尤其是司法权威，真正做到让司法成为公民权利保护的“最后一道防线”，使公众树立起对法律的信仰。再次，增强领导干部的法治意识。通过普法宣传和学习教育等多种途径，让各级干部牢固树立有权力就有责任、有权利就有义务的观念，坚守规则思维和程序思维，真正做到知法、懂法、用法。

畅通群众利益诉求表达的法治化渠道。客观而言，一些群体性事件的发生，正是源于缺乏合法、通畅的利益诉求表达渠道。因此，建立公平、开放、多向度的利益表达机制，为民众提供平等表达利益的法治平台显得尤为重要。一方面，更好地发挥传统利益表达渠道的作用，如发挥发挥人大代表、党代表的作用，不断强化人大代表、党代表作为群众利益诉求表达渠道的功能，合理利用信访在政治参与和权利救济中的作用，尤其是要让涉法涉诉案件回归到正常的司法途径；另一方面，不断开拓新的利益诉求表达渠道。如拓宽网络表达渠道，打破现有的单项沟通模式，搭建群众利益表达网络平台，形成党群、干群互动的利益诉求沟通平台。在此基础上，构建群众利益诉求信息整合平台，综合运用模型分析、统计分析等现代化手段对各种信息进行整合。

坚持群众诉求的法治化甄别和回应方略。法治之所以成为治国理政的基本方式，主要是因为它体现在运用法治逻辑推动发展、化解矛盾、维护秩序。如前所述，一些无理诉求的不断产生正与法治逻辑缺失密切相关，法治逻辑的匮乏让“闹大”行为甚嚣尘上。因此，要坚守法治逻辑，运用法治理念而不是个人喜好善恶或者远近亲疏来辨别各种不同的利益诉求。对于法有据的诉求，必须坚决支持、及时妥善解决；于法无据的，决不能肆意突破法律“和稀泥”，搞“花钱买平安”那一套，及时做好释法说理工作。对于因为利益诉求没有得到满足而造谣惑众、制造舆论混乱的，要理直气壮地依法予以回应和及时澄清。

提升政府在事件应对和临场处置中的法治化能力。法治能力是领导干部在具备法治思维以后必须掌握的基本本领，也是在群体性事件治理过程中各级领导干部必须全面掌握的一项重要能力。一旦群体性事件发生，政府就应立即启动应急预案，依据《突发事件应对法》和相关预案，及时与相关部门协调，最大程度地调动人力、物力来应对事件的蔓延和恶化，而不是根据领导干部个人一时的预测来临时作出预案。同时，还要加强与媒体和利益相关方的沟通，将事件处置进展及时公布。切实提高领导干部法律法规的贯彻执行力，让其明晰执行力对于事件的应对更为关键。同时，细化责任追求，对于不能依法行政而诱发的群体性事件要严厉惩罚。

构建科学、制度化的公共事务决策机制。现实表明，“拍脑袋决策、拍手鼓掌、拍屁股走人”的“三拍”行为是诱发群体性事件的重要原因，“全面立法、普遍违法、选择执法”的情况也在一定范围内存在。这说明，群体性事件治理的重要维度就是要建立健全科学的公共事务决策机制，把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序，确保决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确。同时，还应建立行政机关内部重大决策合法性审查机制，未经合法性审查或经审查不合法的，不得提交讨论。尤其是要坚持越是工作重要、越是事情紧急、越是矛盾突出，越要自觉依法决策、民主决策、科学决策。