管理视角

舆情管理也要树立风险观念

突发事件发生后，如果相关管理主体能树立舆情风险的观念，在事件刚出现苗头的时候就注意从事件层面科学处置，积极回应公众关切并履行相关职责，则不至于演化成舆情事件。因此，公共事件舆情管理应树立风险观念，建立相应的舆情风险评估、风险源清单、监测、信息共享、研判等机制。

□张 磊

从舆情管理角度看，很多突发事件之所以演化成重大舆情事件，皆因当事主体缺乏舆情管理上的风险观念。突发事件发生后，如果相关管理主体能树立舆情风险的观念，在事件刚出现苗头的时候就注意从事件层面科学处置，积极回应公众关切并履行相关职责，则不至于演化成舆情事件。因此，公共事件舆情管理应树立风险观念，建立相应的舆情风险评估、风险源清单、监测、信息共享、研判等机制。

通过社会风险评估以减少舆情事件的出现。脱离了事件的“舆情”就是谣言。谣言再有迷惑性也相对容易破解，而承载着实际事件的舆情事件应对则不是那么简单。因此，要避免舆情事件的发生，关键是要避免或者减少公共事件或突发事件的发生。减少公共事件或突发事件转化为舆情事件，重要的是要做好社会风险评估。各地区、各部门可以评估下，本地区、本部门所辖范围内哪些政策、哪些决策是可能存在社会风险的，容易引发群体性不同意见的。对不同风险领域和问题可以进行分类和评级，例如，哪些是高风险且得不偿失可以不做的，哪些是可以通过风险沟通化解的，哪些是暂时无法化解又不得不做而需要进行风险监测的。突发事件难以杜绝，但通过社会风险评估，可以了解哪些问题或决策在特定时期是容易引发社会关注的，从而在工作过程中尽量依法平衡各方利益，减少社会负面影响，将社会关注减少到最小程度。

开展舆情风险评估以构建舆情风险源清单。舆情风险评估与社会风险评估不同但又存在交集。社会风险评估是评价社会对公共政策的理解和接受程度。经过社会风险评估，有些高风险的政策或决策可以不实施。舆情风险评估则主要包括两大类：其一是对公共部门日常工作范围内可能存在的舆情风险的、难以避免的问题进行评估，例如治安问题、窗口服务人员的态度问题等。这一类别的舆情风险评估可以采取历史事件梳理法。通过梳理以往某一个公共主体所出现的舆情信息，进行归类和分析，归纳出常见的舆情风险源。其二是经社会风险评估确定存在一定风险又不得不开展的工作。通过开展舆情风险评估，可以构建起供舆情风险监测的指标体系，从而最大限度实现舆情风险的精准监测。

拓宽适应全媒体发展的舆情风险监测渠道。随着新媒体技术和平台的发展，传统媒体、门户网站、网络论坛、“两微一端”等在不同事件中的舆情作用各有优势，需要构建适应全媒体发展的舆情风险监测体系和渠道。现阶段常见的监测渠道有：一是通过舆情监测系统监测。现在网络舆情监测技术已经相对成熟，基于舆情风险监测指标体系，设定舆情风险监测的范围，可实现系统的自动监测和推送。二是通过自我网络平台监测。公共机构的自我网络平台包括所在单位的网站、官方微博、官方微信等。一旦开通了这些平台，在涉及相关公共机构的舆情风险信息时，往往会有网民出于解决问题的目的通过这些平台告知该机构，这是重要的有效舆情监测渠道。三是通过第三方监测平台监测。现在不少舆情管理咨询机构推出了舆情监测服务，2015年中办、国办所发的《关于加强中国特色新型智库建设的意见》也鼓励公共机构通过政府购买的形式购买咨询服务。通过第三方监测平台，可在一定程度上降低舆情风险监测的成本。

建立舆情共享与所涉问题的解决反馈机制。对于一个公共机构，特别是一级政府，出于节约资源的考虑，不需要所有的下属机构或部门都开展舆情风险监测活动，而只需要由一个部门（如宣传部门）负责此项工作。对于其他没有舆情监测渠道的部门而言，如何发现舆情风险，信息的共享对于解决这一问题至关重要。有必要通过制度建设，建立舆情信息共享机制，在发现涉及某个部门的舆情信息时，通过信息共享机制和渠道及时传递给涉事主体。在渠道方面，当前的新媒体手段已经实现了提供几乎无成本的平台。例如，可以建立一个舆情信息共享的微信群，在发现舆情风险信息时，可及时通过微信群多主体共享，也可以通过与群内单个成员的一对一共享。舆情信息的快速、及时、充分共享，有助于事件层面的有效处置和舆情层面的共同应对。除此之外，由于舆情的化解有赖于其所承载的事件的化解或者问题的解决，因此，还需要建立舆情所反映问题的解决反馈机制。负责舆情监测的部门监测到舆情信息后，及时转发给舆情所反映问题的管理部门。管理部门则需要在一定时间内有响应，包括第一时间回应已经关注、加紧核实、依法处置、处置通报等。信息公开是有效化解舆情风险的最好方式，通过问题解决反馈机制，可提高舆情监测部门和事件管理部门协同管理舆情的能力。

建立舆情信息风险的有效分析与研判机制。迄今不少研究者强调舆情应对的速度问题，例如所谓的“黄金时间”。舆情管理上快是必要的，但不能一味地强调快，特别是强调快速回应。很多时候，舆情的恶化都是由于“快”的问题。例如，常州外国语学校被污染事件经央视曝光后，当地新闻办就长篇大论地对央视报道的内容进行了“快速”回应。其结果，回应内容的避重就轻、抓不住重点，近八成网友认为常州“捂盖子”，甚至给公众留下了当地政府与央视“互掐”的印象，而政府与媒体的“互掐”本身就是舆论关注的重要焦点，使得舆情越演越烈，当地政府陷入更加被动局面。因此，快速回应的前提和基础是科学的研判，需要建立舆情信息的风险分析与研判机制。舆情信息分析与研判，应当由事件管理部门和舆情管理部门共同完成，前者主要对舆情所反映内容的真实性、依法处置的程序和可能结论、回应内容的素材准备等进行研判，后者则主要研判舆情环境、舆情焦点、口径制定、回应可能的结果等。此外，十分有必要借助第三方力量，特别是舆情管理方面的专家共同研判，一方面，即便是当地从事舆情管理工作、具有较高舆论素养的人员，也可能受束缚于种种因素而可能“只见树木不见森林”，或者无法做到中立地分析问题；另一方面，第三方舆情管理专家由于长期跟踪和研究舆情，更能从整体上“把脉”某一舆情信息的基本走势，并客观中立地做出基于舆情环境和事件本身的分析。



地方政府治理现代化实现路径

□钟 哲

在推进国家治理体系和治理能力现代化的进程中，中央政府和地方政府必须协调共进，两者缺一不可。但是从近年来的改革现状来考察，与中央政府相比较，无论是在改革意愿还是改革进度方面，地方政府都处于相对滞后的位置。

地方政府应该适时调整思路，以本土化的治理理念树立为前提，以更加开放的决策机制创新为基石，以科学化的信息技术运用为支撑，以系统化的法治体系建设为保障，促成治理现代化的早日实现。

以本土化的治理理念树立为前提。立足现实政治语境，准确、全面地理解“治理”话语，树立现代化治理理念，是地方政府治理现代化得以实现的根本前提。首先，治理代表着不同于统治的公共事务管理模式。正如俞可平所言，“相较于统治，治理的权威来源更多地来自于共同利益和相互认同基础上的合作网络，多元与相互是治理权力向度的核心象征”。人民是国家权力的最终来源，也是公共事务管理的重要主体之一；相较于政府的统一性规划，基于多元协商所形成的共识往往在科学性和可接受性方面更具优势。其次，治理必须立足本土政治语境有序展开。国家治理现代化中的“治理”，并不是对于西方治理（governance）理论的简单翻译与移植，而是汲取中西所长，在中国现实政治语境中生发而成的新型公共事务管理模式。简要地看，治理蕴含着双重的内涵特征，其中，多元化合作网络是治理最明显的外在特征，而发展和完善社会主义制度则是治理最核心的目的所在。治理更多地表现为一种权力的运行机制而非产生机制，它是国家与市场等社会公共权威的补充。因此，地方政府在治理现代化建设过程中，必须确保其在多元合作网络中的主体地位，贯彻“党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障”的路线方针，推动公共事务治理实践有序展开。

以更加开放的决策机制创新为基石。从宏观上来看，地方政府是国家治理现代化的基层践行者，承载着将现代化治理理念落到实处的重要职责。从微观视角来审视，宏观的理念要素必须依托于具体的政策载体才可能真正得以贯彻落实。在实践领域，对既有决策机制的创新是地方政府治理现代化实现的第一要务。地方政府应立足于决策主体、决策过程和决策效果三大决策机制基本要素，紧密依照公共政策制定流程，将现代化治理理念贯穿于决策参与主体遴选、方案制定评议、政策绩效评价、评估意见反馈和信息沟通传递等决策环节中来，从而以决策机制的民主化改革为基石，推动地方政府治理现代化的全面展开。

以科学化的信息技术运用为支撑。截至2016年年初，我国已有6.88亿网民，信息化社会的端倪已经显现。对于地方政府而言，以互联网和大数据为代表的现代信息技术不仅是现代化的治理工具，更为其带来了崭新的治理思路。地方政府应该敏锐地把握住信息化浪潮，充分运用《关于促进国家大数据发展行动纲要》等制度红利所开拓的政策空间，进一步打破职能部门间的数据壁垒，加强与相关企业间的合作，构建公开电话、门户网站、微博和微信公众号等云端公共事务管理与服务平台，深入挖掘数据背后的社情民意，进一步提升治理活动的水平和精准程度。

以系统化的法治体系建设为保障。“改革要于法有据”。作为一项创新性实践，地方政府治理现代化的“破”与“立”都需要法治体系的保障支持。所谓“破”，是指地方政府对于落后的公共事务管理模式的改革。对根深蒂固的管制型控制模式进行现代化改革，法治体系的引导与推动必不可少。在地方政府对公共事务管理模式进行改革的过程中，法治体系不仅可以为地方政府提供静态的法理依据，同时还可以为改革实践提供动态的司法支持，进而确保地方政府能够切实地革除积弊。所谓“立”，是指地方政府治理现代化成果的持续与推广。作为国家治理现代化的微观先行者，地方政府不仅担负着推动所辖行政区域公共事务管理模式现代化的任务，还承载着为中央政府探寻治理现代化可行方案与路径的重要职责。在现实层面，地方政府治理现代化所形成的改革成果多表现为政策方案，必须通过立法等制度化程序才能够真正地获得合法性基础，上升为国家意志，进而在法治实施体系和法治监督体系的帮助下，成为具有较高持续性的规范化行为准则。

国家治理

管理关键词

协同治理化解碎片化困境

协同治理是一种主动预防性的而非被动应付式的治理方式。协同治理所欲寻求的组织间的协同关系，其要义在于各政府部门主动积极的意愿与行动落实。

□颜昌武

水利部最新公布的《地下水动态月报》（2016年1月号）显示，我国地下水“水质评价结果总体较差”。这一结果是基于对广泛分布于松辽平原、黄淮海平原、山西及西北地区盆地和平原、江汉平原的2103眼地下水水井监测作出的断定。上述2103眼水井的水质监测结果表明：Ⅳ类水691个，占32.9%；Ⅴ类水994个，占47.3%，两者合计占比为80.2%。这就意味着，超八成地下水遭受污染威胁。

地下水污染严重，保护困难，实际上只是碎片化治理困境的冰山一角。在地下水的管理中，这种“碎片化”表现为：深层地下水作为矿产资源，由国土资源部门负责水文地质勘查和地下水资源监测等；浅表层地下水作为水资源，由水利部门负责水资源行政管理等；涉及地下水污染的环保部门，主要负责组织污染防治等；住建部门和相应的地方政府同样也有一定的管辖权。更多的碎片化治理困境，常见于多个彼此平行或没有隶属关系的地方政府或政府部门之间，它们分块或分工负责密不可分的公共事务时彼此隔离、互相推诿，民间形象地称之为“九龙治水”。

今天饱受诟病的碎片化治理，本有其恰当的理论依托与合理的组织形态。在现代社会，专业人做专业事，不仅是时代的必然要求，更体现了一种价值追求，即以更专业的办事效率提升人类的整体福祉。如果没有专业知识的合法性，专业人员就不可能获得对专业实践的自主权和控制权，难以高效地完成任务。现代政府及其公务员也是专业分工的产物。人们挑选公务员，要看其是否受过专门训练，是否具备完成其职责所需的专业技能。人们组建一个公共部门，也因为“每一个公共行政部门都是一种技术性业务，它有它自己的特殊原则和传统的规则”。韦伯意义上的现代官僚制，正是这样一种“专业人做专业事”的组织形态。

作为一种在技术上优越于所有其他形式的组织形态，官僚制的一个基本特征就是专业分工和功能专业化。通过将复杂的组织任务分解为更小的、相对独立的目标，每个专业的组织单元各自处理这些目标，从而实现组织的总体目标。分工从两个维度展开：一是依职能进行分工，形成组织的各职能部门，即通常所说的“条条”；二是依地域进行分工，形成不同的行政区域，即所谓的“块块”。

无论是“条条”还是“块块”，都有其边界。这种边界既是职权的边界，也是职责的边界。当人们遭遇到某个难题时，会习惯性地发问：这是哪个部门（或地方）的事？当出现突发事故时，人们也会习惯性地发问：该谁（哪个部门或地方）为此负责？比如，去年8月16日天津港特大爆炸事故第六场新闻发布会上，记者不停追问“谁是救援总指挥”，天津市新闻发言人则回应：“这个问题下来以后我再尽快详细了解”。

这一问一答，形象地展示了以边界为根本的分部制组织模式在新形势下所遭遇的困境。记者一方针对的是事故本身，其提问依据常理而非依据学科、专业或组织的边界，即出了事总得有人负责，对这个问题的回答不应遮遮掩掩；发言人一方有苦难言，其回答基于政府权责区分的复杂性与边界冲突的敏感性，但又不便在大庭广众之下公然展现政府条块之间的隔阂与碎裂，只好耍起太极拳。笔者无意为当事新闻发言人辩护，只是想借此强调，发言人的尴尬实质上是传统碎片化治理无法有效回应公众需求的尴尬。

必须承认，官僚制组织模式以其专业的职能分工、严格的层级节制等法理型特征，为现代社会的高效运转提供了强有力的组织保证。然时至今日，这种组织模式遭遇到了越来越多的挑战：首先，全球化与信息化的叠加，引发了越来越多跨越行政管辖边界的行为，也使得行政管辖边界越来越模糊；其次，我们今天面临的许多公共问题本身的复杂性远非传统社会所能比拟，一些问题本身无法落在任何一个单一的行政区域或管辖范围内，任何单一的政府部门或地方政府都难以独自解决这些棘手的问题；最后，公民意识的高涨、公民需求的多元化与个性化，对政府的要求越来越高，要求政府能够提供无缝隙式的公共产品和服务。

新的治理理念由此应运而生，本文将此称为“协同治理”。在不同的学者与实务者口中，它还有着其他不同的叫法，如“整体政府”“无缝隙政府”“网络化治理”“跨域治理”“全观型治理”“协作型公共管理”等。虽名称各异，但它们传达了一个共同的治理理念：即以协同的方式，解决单一组织不能或不易解决的问题。

在通往协同治理实践的路上，我们需要从以下三个方面作出努力。

从技术层面建立起协同治理的网络平台。“九龙治水”的困境之所以存在，一个重要的原因就是相关职能部门与地方政府之间存在信息壁垒，国土、水利、环保、住建、地勘等部门资料信息化共享程度低，统一和相互联动的监测预警指挥体系有待完善。信息化的发展与大数据时代的来临，不仅是一场技术上的变革，也将极大地推动政府的治理变革。信息科技的发展，能够将政府业务毫无限制地连结起来，突破传统的政府管辖边界，这就要求我们走出信息孤岛，在现有“一站式”“一门式”服务平台的基础上，建立融合、共享、服务导向的公共数据平台。

从理念层面确立起协同治理的价值追求。如果说网络平台是协同治理的硬件支撑，价值理念就是协同治理的精神内核。这一精神内核由两部分构成：一方面，各协同主体之间是一种伙伴关系。正是这一点将协同治理与我们通常所说的“协调”或“合作”区分开来。即使最严格的官僚制组织也会承认：有分工就会有协调，有分工就会有合作。协调与合作具有明显的层级特点，通常采用高位推动的方式进行整合，即往往由一个高层机构通过更清晰的组织分工来实现下属单位之间的协调。协同治理超越了传统官僚制的等级偏见，更强调平等的伙伴关系，要求将原有垂直的、自上而下的、单一的控制结构转变为网络的、多元互动的参与结构。这种参与结构是开放型的，没有一方拥有最终的权威，没有一方知道问题该如何解决，问题的答案最终产生于参与各方的平等协商与互动中。另一方面，协同治理是一种主动预防性的而非被动应付式的治理方式。协同治理所欲寻求的组织间的协同关系，其要义在于各政府部门主动积极的意愿与行动落实，而非象征性的结构表象之呈现。在这个意义上，协同治理理念“最深刻的见地是，必须按照传统的自上而下的层级结构建立纵向的权力线，并根据新兴的各种网络建立起横向的行动线”。

从制度层面明确协同各方的主体责任。在传统的等级制中，各地方政府与各职能部门之间的责任是法定的，但协同治理中的各方应承担怎样的责任呢？套用埃莉诺·奥斯特洛姆的观点来说，协同主体间伙伴关系的建构并不基于利维坦的权威性，也不源于市场化的交易，而是类似于一种自组织的公共池塘资源，它们必须解决的困境是：如何在面对搭便车、规避责任或者其他机会主义行为诱惑的情况下，取得持久的共同利益？简单地说，确保负责任的制度供给何以可能？目前，我们主要还是借力上层推动这一“外部变量”，比如党的十七大报告中明确指出的，要“加大机构整合力度，探索实行职能有机统一的大部门体制，健全部门间协调配合机制”，因而，重要的是如何确认各协同方在制度供给中的主体地位。

管理语录

对结果的关注是成功管理者们的典型思维和行动方向。但对于大多数人来说，“以结果为导向”就不是那么理所当然的事情了。经验丰富的主管和经理们想必都有这样的体会：想让组织里的其他人也和他们一样以目标和结果为导向，实在太困难了。人的本性更倾向于对投入的重视。相比产出和结果，人们更愿意将大部分注意力集中在工作消耗、个人投入的精力和努力上去。

要想用“产出导向性”取代“投入导向性”其实并不难。如果结果的好坏完全由某个人或者他所在的小组工作努力程度决定，那么这个人就会不自觉地关注结果，因为在这种情况下，个人努力和结果之间存在着明确直观的关联性。但是这个方法对组织的规模有一定限制，换言之，它并不是对世界上的所有组织机构都适用，特别是在大型组织中，个人努力和结果的关联性变得非常薄弱，有时甚至消失不见，这一方法就完全派不上用场了。因此，我们也就无需因为他们更加重视投入而感到惊讶了，相反，应该更加理解才对。

要把“以结果为导向”的思维和行为方式推而广之，需要系统、连贯、持之以恒的努力。毕竟，结果是对每一个管理者及其工作绩效唯一起决定作用的评判标准。这意味着我们关注的既不是工作的整个过程，也不是个人为之付出的努力和心血——只有努力工作得出的最终结果才是我们真正想要的。

摘自[奥]弗雷德蒙德·马利克《管理：技艺之精髓》（Management: Das Amund O des Handwerks）