国家治理

# 以良好网络舆论生态凝聚共识

□ 上官酒瑞

**网络已改变了中国变革社会中的舆论格局，网络舆论生态治理也越来越成为治国理政的重要内容、领域与影响变量。**

**必须不断提高发展和治理能力，推动网上网下协同治理，建立健全有效化解分歧、缓释矛盾、整合意见的常态化、程序化制度机制。**

在中国社会利益结构、思想观念日益多元化、多样化的条件下，舆论生态是否健康有序，各种意见能否有效整合包容，多样诉求能否充分理性表达，在很大程度上影响着社会共识能否达成，即能否找到“最大公约数”。这样，建设良好舆论生态的过程，也就是在尊重差异、多样、分歧的基础上，不断寻求共识、拓展共识、增进共识的过程。

## 网络变革舆论生态

**网络沟通具有互动性、快捷性、平等性等特征。**

中国社会已经步入了网络时代。随着互联网技术的不断革新升级、网民规模的不断扩大，网络在信息流通、集聚、共享，在诉求表达、意见沟通、民意吸纳等方面的平台功能日益凸显，越来越成为社会舆论发生与传播、扩散与发酵、加工与再造的空间。近年来，网下发生的各种热点、焦点、疑点问题和突发事件，都会转移至网上，并快速传播、扩散，演化为网络舆论，甚至一些舆论在网络空间被“无中生有”地制造出来。显然，网络已改变了中国变革社会中的舆论格局，塑造着党和政府治理的新内涵新环境，而网络舆论生态治理也越来越成为治国理政的重要内容、领域与影响变量。

网络沟通具有互动性、快捷性、平等性等特征。它传递原生态的社会情绪、诉求和意见，为政府提供了问需、问计、问政于民的窗口，为发现、甄别、回应、疏导民情民意搭建了及时、平等对话沟通的平台，有助于消除隔阂、缩小分歧、化解矛盾、增进共识，形成良好的网络舆论生态。但是，互联网发展造就的是一个复杂的“人造”生态，它可能是正能量的扩音器，也可能是负舆论的搅拌机。

如果说在前互联网条件下，舆论生态主要是在政府（媒体）—民众二元互动中促生的，那么在互联网环境下，则是在政府—媒介—民众三维沟通中形成的。而网络发展极大地改变了媒介格局，让小角色、小人物、小百姓都成了“麦克风”、自媒体，享受着“均等”的话语权，成为舆论场的参与者、传播者。特别是微博微信的出现，更进一步降低了这一门槛。

同时，与其他舆论不同，网络舆论生态有其独特性。这表现为：话语权配置“去中心”，言论表达“无忌讳”，信息传输高速、扁平化，议程设置自下而上，话语表达后现代等。这意味着，有7亿人参与的中国网络舆论场是一个各色人等聚集的公共空间，是一个热情表达、激情参与的“广场政治”。情境往往是：广场的“政治家”即那些能言善辩的“意见领袖”，公开发表观点、表达见解，其观点和主张会被其他网民即听众，广泛接受并得以传播。而中国网民结构又具有年轻化、“草根化”特征，他们借助网络平台聚集起来之后，在不自觉地融入“广场政治”所营造的舆论氛围过程中，情绪很容易被感染，变得急躁、冲动，甚至偏执、极端，表现得从众、盲目。这也是群体心理学研究中集群行动的一般规律。

## 网络舆论生态治理的原则

**建设良好舆论生态，最关键的是要平衡“一”与“多”的关系。**

不少事实说明，在中国的网络世界，围绕特定公共事件讨论和表达的各种观点、意见与诉求，其理性水准难言很高。如果政府部门在聚光灯下对事件处置态度模糊、有意无意隐瞒信息，介入时机失当、举措不力，那么哪怕是部分颇具正能量的事件在“涟漪效应”“沉默螺旋效应”等网络信息传播规律的作用下，其信息也会失真失实，或被加工再造，被歪曲放大、娱乐化、再框架化；或成为情绪化的“怨恨”排泄，呈现为“想象的征服”；或被“民粹”绑架，滋生“语言暴力”；或发酵“翻转”，演化为负舆论，甚至移至网下，伤害社会秩序。这样的舆论生态，如任其大行其道、“野蛮成长”，意见整合、共识凝聚就会愈加困难。就此而言，网络舆论生态治理就具有紧迫性与必要性。

近年来政府开始提倡互联网思维，对网络舆论主战场的认识更为清晰，舆论危机处置能力也在增强。特别是在网络规则初步建立、大量官方微博微信公众号兴起、网络规制力度加大、管网用网水平提高、新旧媒体融合进程加快等因素的影响下，网络舆论格局已出现了积极变化，网络舆论生态治理成效初现。但也有一些政府官员还是习惯于“被动应对”，采取“拖堵封删”等行政化、短期化甚至暴力化措施。这已被证明是无益于网络舆论生态改善的，并可能引发“逆反”情绪，让舆论生态更加恶化。

习近平总书记指出：“网络空间天朗气清、生态良好，符合人民利益。网络空间乌烟瘴气、生态恶化，不符合人民利益。”就中国国家治理来说，在网络舆论场中凝聚共识、达成一致是必要的，让不同声音和观点存在也是必要的。建设良好舆论生态，最关键的是要平衡这“一”与“多”的关系，而“最可怕的是鸦雀无声”。“对广大网民，要多一些包容和耐心，对建设性意见要及时吸纳，对困难要及时帮助，对不了解情况的要及时宣介，对模糊认识要及时廓清，对怨气怨言要及时化解，对错误看法要及时引导和纠正。”尤其是，来自网络舆论场中的质疑、批评和监督声音，无论是善意的还是忠言逆耳的，都应当倾听，并最大限度地包容、接纳，有则改之，无则加勉。那种寄希望于每个网民都有理有据发表高质量言论的想法，是不切实际的幻想；那种习惯限制思想、钳制言论，动辄“抓辫子扣帽子打棍子”，试图让网络舆论场只有“一种声音、一个调子”的做法，更与已经非常复杂多元的现代社会是背道而驰的。总之，网络舆论生态治理展现政府形象与政治胸怀，这要有政治智慧，掌握“平衡术”，以不扼杀网络活力为限度。相反，包容“歧见”，维持网络“生机”，用好网络“智库”，也正是治理网络舆论生态的题中之义。

## 网络舆论生态治理需多管齐下

**既要划定法治底线，也要推动网上网下协同治理。**

当然，网络也不是法外之地、法治盲区。权利与责任密不可分，任何网络舆论参与者，在享有发布言论、表达诉求、传播舆论权利的同时，也必须承担维护网络舆论健康有序的责任，应坚守法治底线，维护国家意识形态权威。对那些搬弄是非、颠倒黑白、造谣生事、违法犯罪者，或是利用网络舆论鼓吹推翻国家政权、煽动宗教极端主义、宣扬民族分裂思想、教唆暴力恐怖活动等言行，都必须依法进行规范和管控。如果能将网络舆论场建设成为一个尊法和遵法的“法治场”，并逐步树立一套与网络舆论特性相契合、与中国政治结构相适应的“政治正确”，那么这就为建设良好网络舆论生态、凝聚社会共识划出了明确的、不可触碰的“红线”和边界。

还要强调的是，网上政治与网下政治成反比例。中国网络政治在大多情况下是压力型的。正是因为网下意见表达、沟通渠道还不够畅通，或是人为堵塞，言论传播受阻，民众与民情、民意才涌向网络。坊间流行的“上诉不成上访，上访不成上网”就揭示了这一点。这就是说，网络舆论生态不良、共识度偏失，需要在现实社会与政治生活中寻找原因，网络空间存在的很多问题是中国转型发展中存量、增量社会矛盾问题在网络舆论场的集中呈现。正因此，要建设良好的网络舆论生态，让网络空间成为人们共同的精神家园，就必须不断提高发展和治理能力，推动网上网下协同治理，建立健全有效化解分歧、缓释矛盾、整合意见的常态化、程序化制度机制。这是在多元舆论场中不断拓展共识、增进共识、凝聚共识的根本之道。



# 灾后重建机制创新与反思

□ 董泽宇

在以往的灾后恢复重建工作中，我国实施的举国救灾体制暴露出投入过大、标准偏高、浪费较多、过度依赖中央政府和政治动员手段等突出问题。2013年芦山地震是我国巨灾灾后重建工作的分水岭，中央首次明确提出“地方作为主体”的新机制，确立了地方政府在灾后重建中的主体责任。

## 省内援建帮扶机制

在总体上延续汶川和玉树地震灾区援建做法的基础上，四川省按照中央政府的地方负责制要求，进一步将全国援建模式转变为省内援建模式，整合全省资源用于芦山地震灾区援建帮扶。

*省内地方对口援建*。四川省组织7个经济较发达市对口援建重灾县（区），加强援建单位协商衔接，通过项目援建、智力支持和产业援建等方式，推进对口援建向对口帮扶合作转变。

*省直部门对口帮扶*。四川省组织省直有关部门加强灾区指导帮助，通过人才、管理与技术帮扶以及招商引资协同推进等方式，帮助灾区科学开展灾后重建，提升了灾区“造血功能”和可持续发展能力。

*包县联点帮扶*。四川省重建委安排雅安市市级领导包县（区）蹲点指导，确保责任落实到人，积极做好灾区群众就业帮扶，鼓励企业吸纳就业，组织职业技能培训，确保每个困难家庭至少有一人实现就业，提高了灾区民生保障水平。

## 优化规划审批机制

在重建过程中，中央、省、市各级政府结合简政放权制度改革，理顺灾后重建“权力清单”，取消部分行政审批手续，同时上级政府授权下级政府，允许下级政府在保证总体稳定的前提下，可以根据实际情况动态适当调整重建规划项目，提高了重建项目的审批时效与针对性。

*逐级下放审批权力*。国家相关部委和四川省政府将重建项目的审批、核准和备案下放到灾区市、县，极大地提高了地方重建工作的自主权和积极性。如雅安市发改委自行审核通过了在雅安境内改造的最大单体重建项目——国道351线，而无需按照以往惯例上报国家发改委审批。

*优化审批流程*。四川省直有关部门与灾区市、县共同研究建立恢复重建的“绿色通道”，对保留在省上的少数审批事项实行特事特办，确保审批工作顺利畅通。同时，灾区市、县创建并联评价、并联评审、并联审批的“三并联”新模式，使得纳入总体规划的重建项目无需立项审批，就可开展可行性研究等前期工作，改变了过去那种逐级上报的串联审批方式，在严格保留基本程序的同时，大幅优化了审批流程。

*主动提供管理服务*。市县专门在政务服务中心设立灾后恢复重建项目受理窗口，相关部门提前介入主动服务，凡是涉及灾后恢复重建的审批项目都要求在1个工作日内完成，同时对相关审批部门开展专业培训，提高了把关水平和审批效率。

## 资金使用包干机制

资金是灾区重建规划与建设的首要约束条件。长期以来，我国严格执行重建资金专款专用制度，地方很难自行统筹调配。为了更加精准地用好重建资金的每一分钱，中央政府在芦山地震灾后重建中创新了资金使用机制。

*实行“总额包干”做法*。按照“遵循规划、突出重点、总额包干、分类控制”的原则，将测算后的460亿元中央重建资金和100亿元四川省重建资金分配到灾区各个市县，包干使用管理，提高了资金使用的适用性和针对性。同一大类范围内的项目资金调配由市县自主决定，跨类别的资金调配则由四川省财政厅审批，有效避免了项目资金“两张皮”问题。雅安市在“总额包干”不变的前提下，优化调整36个党政机关办公与业务用房重建项目，压减建筑面积4.5万多平方米，将节省下来的1.2亿元安排到城乡民生和基础设施重建上，通过这样一减一增的办法，弥补了部分项目资金不足的问题，体现了民生优先的重建理念。

*加强资金使用监管*。在下放资金使用权限的同时，芦山地震灾区通过强化省市县乡村“五级联动”监督体系，充分发挥纪检监察、审计和财政部门的监管合力，按照“地方为主、上下结合、群众参与、制度约束、公开透明”的原则，加强对重建资金的监管，防范“工程建起来、干部倒下去”，保证了重建资金的使用安全。

## 项目推进总体负责机制

从上个世纪90年代中期以来，“项目制”已经取代“单位制”成为我国政府实施社会治理的基本方法。在灾后重建中，灾区主要是通过实施各类重建项目来具体落实重建规划的，项目建设好坏直接决定了灾区恢复重建工作的成败。

*采取“五总”项目推进措施*。四川省创造性地实行了“规划设计总负责、建设施工总承包、项目建设总管理、规划建设总督导、组织领导总指挥”的“五总”项目推进机制，即每个重要片区由一家单位牵头总负责规划设计，将重点区域与项目打捆后向国企招标总承包，聘请专业公司实施区域现场总管理，省住建厅对项目建设进行总督导，每个重点片区设立指挥部负责总指挥与协调解决项目建设问题等，解决了灾区规划设计与建筑施工单位众多、水平参差不齐、建设任务量大、缺乏专业技术人员和工程管理经验等难题。

*建立重大项目工作台账制度*。通过“问题导向”和“工期倒逼”的方式，首创重大项目工作台账制度，以项目开工建设为突破口，以春节前、“4·20”地震周年、“7·20”重建启动日和年底等重要时间为节点来倒逼问题解决，采取“周通报、月评比、季考核”方式定期检查落实情况，实行销号式动态管理，加强项目重建督导工作，有力推进了重点区域与项目建设。

经过不断的摸索与实践，芦山地震灾区根据近年来灾后重建经验，进行了灾后重建工作机制的重大创新，有效保障了灾区重建的进度与质量，走出了一条“中央统筹指导，地方作为主体，灾区群众广泛参与”的恢复重建新路子。但是在重建过程中也存在着省内对口援建缺少大量的专业技术人员，规划审批特事特办缺乏规范的制度性约束，重建资金使用重点和效率有待优化，项目总承包制抬高市场竞争门槛等一些不足之处，需要在发展中不断完善。为此，在以后的灾后重建中，应当进一步加强中央政府与地方政府的协调配合，以需求为导向，从全国范围内调配专业技术人员支援灾区；强化制度层面的顶层设计，厘清与规范各级各部门重建规划与审批的权限边界，避免因政策真空出现历史遗留问题；构建多元化的灾后重建资金支持体系，发挥政策性金融的基础作用，优化重建资金的投向结构；降低不合理的准入门槛，向所有市场主体提供公平的市场竞争机会，提高群众满意度。

管理视角

决策咨询

# 提高公众参与行政决策的有效性

□ 刘小康

党的十六大以来，推进行政决策公众参与，始终是我国推进依法行政和法治政府建设以及政务公开的重点工作。2016年新近出台的《关于全面推进政务公开工作的意见》，再次强调，推进决策公开，扩大公众参与，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，让公众更大程度参与政策制定、执行和监督。目前，各地政府已经认识到行政决策公众参与的必要性和重要性，在做重大行政决策时注意吸纳公众参与。但遗憾的是，失败案例仍然存在。之所以如此，与当前我国行政决策过程中普遍存在公众参与开放性与有效性不足并存问题有关。

**开放性不足**。目前，各地政府向公众参与开放的行政决策事项，仅限于重大决策事项。重大决策事项，相对于非重大决策事项即一般决策事项而言。姑且不讨论，仅限于重大决策事项，并不意味着一般决策事项不向公众参与开放。重大决策事项一词中的“重大”本身，就具有抽象性、模糊性、相对性的特征。各地政府关于何谓重大行政决策的界定，仅仅是原则性的描述，一般指关系辖区经济社会发展全局，社会涉及面广，与公民、法人和其他组织利益密切相关的行政决策；对重大决策事项范围的划定，也只是通过简单列举加兜底条款的方式加以明确，没有可操作性的标准。在实践中，某项行政决策是不是属于重大决策范畴，往往取决于政府的判断，政府拥有缺乏必要约束的自由裁量权。因此，各地政府实际向公众参与开放的决策事项，范围相当有限。

参与具体行政决策的相关公众范围有限。目前，虽然中央文件一再明确，把“公众参与”“专家论证”纳入重大行政决策法定程序，但地方重大行政决策程序的规定，在如何根据决策事项的内容选择相关公众代表，以及如何根据相关公众的特征选择恰当的参与方式等方面，仅有原则性规定，没有可供操作的标准和严格的规范，不足以保证公众参与的广泛性和代表性。

开放阶段有限。行政决策是一个过程，包括决策前、中、后三个阶段，公众参与行政决策，理应是全程参与，也包括决策前、中、后三个阶段，而且决策前、中两个阶段向公众参与开放比决策后阶段更具实质意义。早期，各地政府仅仅注意到决策结果公开，现在则更加注意决策前的“预公开”，但也有地方，没有“预公开”的明确规定。

**有效性不足**。行政决策公众参与，关键是在行政决策向公众参与开放的前提下，通过体制机制的重构，把公众作为参与者的角色嵌入到行政决策过程中，使公众与政府的互动，从“告知”到“咨询”再到“共决”。这意味着公众在决策中的影响力越来越大，公众不仅要求“告知”，而且要求“发声”，不仅要求“发声”，而且要求“发声”有“回应”并被慎重考虑。需指出的是，行政决策公众参与的实质，不是以公众决策取代政府决策，而是以公众参与权制约政府决策权，并不改变政府最终决定权，旨在通过公众与政府“对话”形成共识，实现“共决”。因此，从“告知”到“咨询”再到“共决”，反映了行政决策公众参与有效性的提高。

如何解决当前我国行政决策公众参与普遍存在的公众参与开放性与有效性不足并存的问题？

**明确重大行政决策“以公众参与为原则”**。除依法不能或不宜开放的情形外，重大行政决策应全程向相关公众参与开放。对依法不能或不宜开放的情形，可采用负面清单的管理方式，加以详细列举并进行动态调整更新。对近期重点推进的向公众参与开放的重大决策事项，实行目录管理，并公之于众。有针对性地丰富并完善参与方式，保证公众参与的代表性和广泛性。进一步加强行政决策过程公开。

**从体制机制上充分保障公众的“知情权、参与权、表达权、监督权”**。修订《政府信息公开条例》，在总则中增加政府信息“以公开为常态，不公开为例外”条款。完善重大行政决策程序，从机制上保障公众全程参与决策。杭州“开放式决策”，决策前广泛征求意见，决策中扩大参与互动，决策后加强反馈与评估，值得借鉴。加强行政决策体制变革，把公众参与权嵌入到行政决策权力结构中，重构行政决策权力结构。广州创建的“公众咨询监督委员会”，针对具体决策事项，遵循“一事一会”的原则，由主办决策事项的政府部门发起，于决策事项拟议阶段成立，至决策完成时终止，是有益的探索。