

发挥社会组织在社会预期管理中的作用

不同的时期、不同的社会群体对社会发展变化趋势的看法、期待或社会预期不同。所谓社会预期管理，就是社会管理部门利用所掌握的各种工具对公众的预期形成和变化进行引导和调节的过程。它在社会管理中占有重要的地位，起着非常重要的作用。

□ 江世银

在一个多元利益、多元价值交织呈现的复杂时期，转型社会中成员的预期不断增强且发挥着越来越大的作用。特别是在经济社会发展矛盾多发易发突发的情况下，避免社会冲动、促进社会和谐，保持经济社会发展的稳定预期，对于社会良性运行和协调发展至关重要。其中，社会组织的预期及其对社会预期的导向起着非常重要的作用。为了提高社会预期管理效果，社会预期管理需要充分发挥社会组织的作用。应积极主动地运用社会组织来引导社会预期的形成和变化，最大限度地发挥社会组织的正面社会预期引导功能。培育能正确导向预期的各种社会组织，既是社会管理创新的目标，又是强化社会预期管理的重要手段。

注重社会组织在社会预期管理中的必要性

广义上的社会组织是社会学上的概念，是指基于某种社会需求和利益目标，有目的地建立起来的从事特定活动的社会共同体。狭义的社会组织是指依法建立的、相对独立于国家以外，以社会成员的自愿参加、自我组织、自我管理为基础，以社会公益活动或互益活动为主旨的非营利性、非政治性的组织。根据狭义社会组织概念，社会组织包括社会团体、基金会和民办非企业单位。还有介于二者之间的社会组织，是指为了一定职能和完成一定的任务而组成的次级社会群体。作为公众实现某种共同的社会目标以一定方式自觉结成的社会集体的社会组织，介于政府与普通公众之间，起着桥梁的作用。与家庭和邻里等初级社会群体不同，社会组织包含着使用一套比较科学的技术和方法，使其成

员能够以协调与合作，以利于工作的开展和目标的实现。它不仅需要满足组织的自我发展的需求，而且也承担起部分的社会责任和任务。

在社会预期管理过程中，社会组织与不同利益群体的交流与合作至关重要。它既可以引导公众形成合理的预期，又可以使全社会合理的预期不合理和不稳定。社会组织还可以使非理性的预期转化为理性的预期，不良的预期转化为良好的预期，也可能相反。这表明社会预期管理充分发挥社会组织的作用是非常必要的。社会组织是政府、市场和会员组织以至公众个人的桥梁和纽带，是缓冲带和汇集意见的平台。各种社会组织都有自己工作预期的目的及其结果。据不完全统计，2016年，我国有各种社会组织约66万个。其中，社会团体组织32余万个，就业人数有700余万人。社会组织有广泛的社会影响力，它通过一系列的相关活动，发挥自己的中介职能，满足社会生活各个领域里的需要。

社会组织在社会预期管理中的具体作用

政策规划或决策咨询参谋。社会组织能够充当政府政策规划或决策咨询参谋的作用，成为政府治理社会的协助者和合作者。特别是当社会预期不利于社会稳定和运行时，社会组织同政府一道，充分发挥预期的作用，为社会的正常运行提供良好的社会预期，使社会预期方向符合政府的意图，成为一种合力。社会组织在平等的基础上，与公众开展各种形式的交流、互动与合作，可弥补自身缺陷和不足，扩大其社会影响力。如果其作用引导得好，对于社会预期管理非常有利。反之，社会预期管理难度增加。

引导公众参与社会预期管理。社会

组织是社会的主要载体。参与社会建设，加强社会协同、引导公众参与社会预期管理是社会组织的职责之一。社会组织有一个权威性的领导体系，可以从多方面引导社会预期的变化和发展。社会组织的优势在于提供个性化、多样化、多变性的微观服务，能通过这些微观服务引导全社会的预期形成与改变。特别是那些公益性的社会组织是为社会和一般公众谋取利益的，能得到公众的普遍信任。它的预期状况和变化如何，直接影响着社会预期和社会预期管理。现代社会，在经济发展的基础上，各种社会组织越来越多，越来越庞大，越来越复杂，发挥的作用也越来越大，影响也越来越深远。由于它们的特殊地位，进行社会预期引导与调节，社会组织能引导公众参与社会预期管理。

中介联络沟通。作为相关阶层和相关社会群体的代表，社会组织可向有关部门反映利益诉求，表达见解或反馈意见，导向社会预期，维护不同群体的合法权益。在处理社会利益纠纷时，政府可以直接在民间组织这个平台上通过对话达成和解。它同政府与社会进行沟通、对话和互动，可以更好地代表中介表达利益诉求和社会预期潮流。社会组织能够充当桥梁和纽带作用，特别是发挥中介联络沟通的作用，及时传递形成社会预期的各种信息，疏通隔阂，有助于加强彼此之间的理解和信任度，协调彼此之间的关系，化解社会矛盾和缓解社会冲突。社会组织可以影响社会预期，充当调整利益冲突、化解社会矛盾的润滑剂、稀释剂，最大限度地减少不和谐因素，维护社会稳定。

正确处理社会预期管理中的社会组织与政府关系

社会组织能管理好社会预期的就

其发挥作用。社会组织侧重于具体社会事务的组织、管理和服务，对公众的社会预期形成和变化具有重要的作用和影响。社会组织可以利用共同身份、利益诉求的敏感性触发公众兴趣，积极利用社交媒体实现数据等重要信息共享的全面化，让有利于社会稳定的预期发挥积极的作用，减少社会预期不当或社会预期欠佳。鼓励和支持社会组织在政府主导下参与社会预期管理，把通过社会组织自律可以解决好的，不必由政府承担的事务交给社会组织，充分发挥各种社会组织的预期管理作用，增强社会组织引导社会预期、服务社会的能力。

社会组织不能管理好社会预期的就要政府发挥作用。在社会服务和社

会预期管理方面，政府可以为之创造良好的社会政策环境、培育社会组织等，让社会组织充分发挥作用。政府在社会预期管理中不再担当干手观音履行全能职责，按照社会预期变化规律，充分发挥社会组织应有的社会管理特别是社会预期管理的作用，推动政府向社会组织转移社会预期管理职能，向社会组织开放更多公共资源，支持各种社会组织承担社会预期管理职能，不断参与社会预期管理和引导，构建多元化的社会预期管理新格局。社会组织不是政府部门，社会预期管理所起的作用更多的是社会公共秩序领域的社会预期引导。对于不利于社会公共运行的预期加以正确引导，使之符合社会稳定和发展的要求。现代的社会预期管理要求社会管理创新要保持动态化、开放式的状态，打破现有社会管理领域根深蒂固的保护主义壁垒，让社会组织能够充分发挥预期的引导作用。

政策与管理

基本公共服务建设贵在接地气

加快基本公共服务建设，提升基本公共服务供给能力，是各级政府的重要职责，是落实党的十八大以来历次全会精神的重要政治任务，是全面建成小康社会的底线要求。基本公共服务建设贵在接地气，要真正做到想群众之所想，急群众之所急。

□ 刘剑明

基本公共服务是由政府主导、保障全体公民生存和发展基本需要、与经济社会发展水平相适应的公共服务。加快基本公共服务建设，提升基本公共服务供给能力，是各级政府的重要职责，是落实党的十八大以来历次全会精神的重要政治任务，是全面建成小康社会的底线要求。

“十二五”以来，我国已初步构建起覆盖全民的国家基本公共服务制度体系，各级各类基本公共服务设施不断改善，国家基本公共服务项目和标准得到全面落实，保障能力和群众满意度进一步提升。2017年以来，围绕基本公共服务能力建设，一系列决策部署密集出台：2月20日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加强乡镇政府服务能力建设的意见》；3月1日，国务院对外公布《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》，同日，《中华人民共和国公共文化服务保障法》开始施行。李克强总理在今年的政府工作报告中提出，“在当前国内外形势严峻复杂的情况下，更要优先保障和改善民生，该办能办的实事要竭力办好，基本民生的底线要坚决兜牢。”民生是为政之要，基本公共服务旨在满足公民生存和发展的基本需求，是民生的底线要求。群众是基本公共服务的消费主体，基本公共服务建设的成效如何，群众最有发言权。因此，基本公共服务建设贵在接地气，要真正做到想群众之所想，急群众之所急。

基本公共服务建设真正做到接地气，需要“撸起袖子加油干”，需要下真功夫。一要增强服务意识。为普通群众提供保障其生存和发展的基本公共服务是政府的基本职责，是各级官员的应尽责任，不是官员的闲差，更

不是对群众的恩赐。增强服务意识关键是要改变“官本位”的思维定势，要从政治高度把基本公共服务建设放在心上、扛在肩上，落实到行动中。二要拓宽群众参与渠道。鞋子合不合适，穿了才知道。基本公共服务是否满足了群众需要，只有群众最有发言权。在基本公共服务建设过程中，要拓宽群众参与渠道，要把群众的愿望和呼声作为工作的出发点和落脚点，要坚决克服政府部门和官员自说自唱的独角戏。三要创新服务手段。“撸起袖子加油干”，不是蛮干，要创新方法手段，提高基本公共服务建设的供给效率和供给效益。创新服务手段的核心是改变政府包揽一切的思维定势和行为方式，要广泛采用政府购买、协商合作、合同外包等灵活多样的供给方式。当然，服务手段的多样化并不意味着政府可以放手不管，政府要加强监管，履行主体责任，确保把有限的财政资金用在刀刃上。四要完善评估反馈机制。从供给过程来看，基本公共服务是一个螺旋上升过程，从“供给——享受——反馈——评估——提升”再到下一轮供给，因此，基本公共服务建设不应该是一锤子买卖，要重视反馈意见、优化评估机制，最终实现基本公共服务供给品质的持续提升。

基本公共服务建设真正做到接地气，还需要破除“数字游戏”和“政绩

工程”的掣肘。从以往的经验来看，一些地方和部门在贯彻落实中央精神过程中，存在着策略主义倾向，突出表现就是“数字游戏”和“政绩工程”。基本公共服务建设事关群众冷暖，事关党和政府的执政之基，在实施过程中，要不折不扣，要坚决避免策略主义倾向。首先，要认识此类倾向的危害。“数字游戏”的本质是不诚信、是欺上瞒下，在根本上背离了为官做人的道德操守；“政绩工程”是官本位思维的外在表现，以谋求自身的仕途发展为最高追求，视群众利益为儿戏。可见，此类倾向是饮鸩止渴之举，害人害己，祸国殃民。其次，要发挥群众的主体作用，尤其是要激活群众的主人翁热情。基本公共服务建设成效好不好，要由群众来评判，而且，基本公共服务本身就是以满足群众基本需求为唯一归宿，群众自然应成为主角。最后，要完善督察机制。体制机制是管落实的，落实就是要打通基本公共服务建设的最后一公里，使其真正实现与群众零距离。完善督察机制的核心，一是建立健全真正的责任追究机制，要运用法治思维和法治方式，实现责任追究机制的法治化；二是实现有效督察，要针对基本公共服务建设中策略主义倾向的症结所在，精准施策，确保督察的有效性。

社会聚焦

观察台

事前风险管理应从三个方面抓起

□ 金江军

随着我国工业化、城镇化进程的推进，人类活动日趋频繁，天气异常时有发生，安全生产、疫情防控形势严峻。经济社会转型过程中产生了大量矛盾冲突，每年全国各地都会发生突发公共事件，有的甚至是特别重大突发公共事件。

尽管各级政府部门都制定了突发公共事件应急预案，许多地方政府成立了应急办，许多突发的公共事件得到了及时处置，但每年的突发公共事件还是造成了不少人员伤亡和巨额经济财产损失，有的还造成比较严重的社会影响。2016年7月，习近平总书记在唐山考察时指出，努力实现从注重灾后救助向注重灾前预防转变，从应对单一灾种向综合减灾转变，从减少灾害损失向减轻灾害风险转变。

要想减少甚至杜绝突发公共事件，减少或避免不必要的人员伤亡和经济损失，领导干部必须转变思想观念，树立风险意识，开展风险管理，从事后的应急管理转向事前的风险评估，从被动应对转向主动预防。

第一，及早识别发生各类突发公共事件的风险。风险是指在某一特定环境下，在某一特定时间段内，某种损失发生的可能性。风险识别是风险管理的第一步，也是风险管理的基础。只有在正确识别出本地区、本部门所面临的突发公共事件风险的基础上，领导干部才能够主动选择适当的、有效的方法进行处理。识别突发公共事件的风险，就是估计发生某类、某个突发公共事件的可能性有多大，及时采取预防措施，防患于未然。不同种类的突发公共事件，其发生的原因、影响因素等都不一样。因此，要分类开展突发公共事件风险识别工作。

对于自然灾害，要分析当地气候、地形地貌等自然条件以及历史上各类自然灾害发生的时间、频率等，估计当地发生水旱灾害、气象灾害、地震灾害、地质灾害、海洋灾害、生物灾害和森林草原火灾等自然灾害的可能性。对于事故灾难，要掌握当地可能会发生事故灾难的企业情况，全面排查安全隐患点，估计当地工矿商贸等企业发生各类安全事故、交通运输事故、公共设施和设备事故、环境污染和生态破坏事件等事故灾难的可能性。

对于公共卫生事件，要分析当地自然环境和卫生条件，估计当地发生疫情、食品安全事件等公共卫生事件的可能性。

对于社会安全事件，要分析当地社会矛盾和影响社会稳定的重点人群状况，开展舆情监测，估计当地发生群体性事件、暴力恐怖事件等社会安全事件的可能性。

第二，建立突发公共事件风险评估制度，开展风险评估工作。风险评估是指如果风险事件一旦发生，对人们的生产生活、生命财产等方面可能造成的影响和损失进行量化评估。目前，地方政府普遍建立了应急管理制度，但许多地方政府还没有建立风险评估制度。为此，应尽快研究制定突发公共事件风险评估制度，做好不同种类突发公共事件的风险评估工作。不同种类的突发公共事件，造成的影响和损失不一样。有的影响范围大，有的影响范围小；有的人员伤亡多、经济损失大，有的人员伤亡少、经济损失小。这与突发公共事件的种类、发生的时间、发生的地点、当地防灾减灾能力和应急处置能力等有关。开展突发公共事件风险评估，要综合考虑突发公共事件

发生的可能性、经济社会的易损性和当地应对能力三个方面，建立评估指标体系，划定风险等级，如风险很高、风险较高、风险一般、风险较低四个等级。

对于自然灾害，要综合评估当地发生某种自然灾害的可能性、可能造成的经济社会损失和当地防灾减灾能力。可以通过专业模型评估某种自然灾害发生的可能性，根据土地利用类型和土地利用现状评估易损性，根据有关政府部门的财政实力、政策措施、技术装备等情况以及人民群众掌握的防灾减灾知识、群防群测体系建设等情况对当地防灾减灾能力进行量化打分，再利用地理信息系统（GIS）的图层叠加功能绘制风险地图，不同风险等级用不同颜色标注。

对于群体性事件，要根据舆情监测情况分析事件的社会关注度（如关注人群的数量和范围、关注频率）、群众利益诉求的强烈程度、群众对政府部门应对措施满意度、情绪等；根据当地情况分析一旦发生群体性事件可能造成的经济影响、社会影响和政治影响，如对当地政府和企事业单位正常运转、人民群众正常生活、政府公信力等方面的影响；根据预案措施的可行性和有效性、技术装备条件等分析应急处置能力，综合上述情况确定群体性事件的风险等级。

第三，采取有效措施应对各类突发公共事件的风险。根据各类突发公共事件评估后的风险等级情况，确定轻重缓急，采取不同的对策措施。对于风险很高的突发公共事件，要重点应对、先行应对。例如，对于风险很高的安全生产隐患，要求企业进行限时整改，或者搬迁到相对安全的地方。对于建设PX项目、垃圾焚烧厂等风险很高的邻避现象，要及时回应社会关切，进行辟谣，果断采取项目暂停、利益补偿等措施，避免酿成重大群体性事件。

实行突发公共事件登记报告制度，建立全国突发公共事件案例库，对各类突发公共事件发生的时间、地点、原因、造成的人员伤亡和经济损失情况等进行大数据分析，摸清各类突发公共事件的发生发展规律，有针对性地采取措施进行预防。

综上所述，对于突发公共事件，各级领导干部不能“亡羊补牢”，而是要“未雨绸缪”，做好各类突发公共事件的风险识别、风险评估工作，主动作为，努力实现社会长治久安。