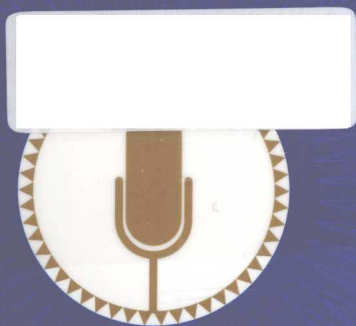


Information Publishing and
Crisis Public Relations

信息发布 与 危机公关

梅文慧 著



清华大学出版社

Information Publishing and
Crisis Public Relations

信息发布 与 危机公关

梅文慧 著



清华大学出版社
北京

内 容 简 介

本书从媒体与危机公关角度,阐述在新媒体语境下,突发事件的信息发布、媒介事件的危机管理、媒体沟通及公共形象的构建。围绕如何应对国内外媒体、实施舆论引导进行了创新研究。结合作者多年的新闻模拟教学及国内外案例分析,探讨了新闻发言策略及答记者问技巧……本书实用性与学理性兼顾,适合政府、企业新闻发言人、公关、文秘以及文体界等与媒体打交道的群体使用;可作为相关专业的教科书及参考书。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

信息发布与危机公关/梅文慧著. —北京:清华大学出版社,2013

ISBN 978-7-302-31319-9

I. ①信… II. ①梅… III. ①传播媒介—公共关系学—研究 IV. ①G206.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 012478 号

责任编辑:纪海虹

封面设计:傅瑞学

责任校对:宋玉莲

责任印制:李红英

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编:100084

社总机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 刷 者:三河市君旺印装厂

装 订 者:三河市新茂装订有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:170mm×240mm 印 张:18.5 字 数:332 千字

版 次:2013 年 2 月第 1 版 印 次:2013 年 2 月第 1 次印刷

印 数:1~5000

定 价:38.00 元

产品编号:046225-01

序

童 兵

我早就建议,甚至要求梅文慧老师出版一本书,把她有关媒体应对和新闻发布的认识、见解和主张公诸于众。一是因为她在国内是较早从事这方面研究的学者;二是她每年国内、国外到处走,案例很多。三是她不仅课讲得好,而且文笔也不错。大约十五、六年前,她在中国人民大学新闻学院访学,我布置了一项作业,阅卷时发现有一篇写得很好,在课堂上请作者站起来念一下,不料竟然是来访学的小梅老师。

现在这本书已经放在各位读者面前。作为本书的“第一读者”,我想谈谈初读这本书后的一些感受。书名《信息发布与危机公关》,清楚地表明,这本书的话语对象主要是政府工作人员、企事业单位领导及员工、其他社会组织成员等可能接触媒体的各种社会角色。这种设计,恐怕同作者这些年的授课对象囊括政府各级官员和各组织的新闻发言人有关。这本书对于那些需要了解政府、企业、新闻发言人的需求和心态的媒体及媒体工作者来说同样具有启发意义。因为书是为这些部门和人员写的,为他们出版的,所以这本书的布局谋篇就呈现这样的状态:讲管理,讲应对,讲发布。这正应了那句老话:到什么山上唱什么歌。这本书的一个特点是:不求全面,只求实用,需要什么,就讲授什么、撰写什么。

在绪论里,作者重点分析了中国信息公开尚处于初级阶段的特点、应对突发事件的重要性、新闻发布社会化等问题,这些分析,是相当不错的。

中国的政府信息公开条例是2008年5月1日生效的。应该说,这个条例距离我们的期待还有不小的距离,但当时有这样的条例,毕竟表明国家朝着信息公开的目标前进了一大步。俗话说,“先有后好”,有了这个条例,不断修改,不断完善,不断努力和进步,加之新兴媒体的助推力,一定会有更好的、更现代化的信息公开条例。

虽说“信息鸿沟”是可怕的,“信任鸿沟”则更难以填平,“拯救信任危机”是当务之急。“善待媒体、善用媒体、善管媒体”的“三善”原则的阐述,既表明了执政党对待媒体的新姿态,也在更高层面提出了对媒体的新要求。事实表明,执政党和政府同媒体、同民众之间的关系协调好了,信任危机就会彻底破

解。作者在这个问题上的基本分析,是深刻的、有新意的。

作者重点分析舆论场、媒介事件、舆情危机转化等问题,既中肯,又新锐,不乏值得赞扬的新见解。作者提出媒介事件应急管理的三条特别守则,有一定道理,也有很好的可操作性。第一条“人命逻辑”,作者将之评价为“危机反应中的至高逻辑”。第二条“非程序化”,强调除危机应对预案中必不可少的设计外,还须注重突发事件的特别决策。第三条“第一时间”是危机传播中的“舆论制高点”。作者结合自己许多案例分析,对这三条守则的解读有血有肉,既有理念的分析,又有操作的指引,很有价值。

面对转型中的社会结构,变化中的新媒体语境,复杂多元的公共关系策略以及我国对外传播的新态势,作者提出媒体应对必须应时而变、应人而变、应情而变,并详细阐述了有效沟通的话语技巧,媒体关系的适用原则、官员媒体形象管理。这些内容具有学理性,更具有实用性。

在新闻发布和新闻发言人的阐述中,作者对新闻发言人的特性、操作及经验做了有历史纵深感的评析。她很有意思地,也相当深刻地指出,新闻发言人是一种很风光但有风险的角色;结合案例点评,强调新闻发言人的角色特征和媒体关系原则;有创建性地揭示了新闻发言人与公共外交的关系;对新闻发布会的策划和实施,尤其是答记者问环节,作者也做了全面论述和周全的设计。

总之,梅文慧老师的这部新著是理论同实际紧密结合、中国和外国案例相互补衬、课堂教学和实际训练齐头并进的成功之作,是我国学者同类研究的新成果。我把它推荐给各位。

愿这部新作给学界和业界带来一股清新气息和学术推动力。

是为序。

2012年5月18日于复旦大学新闻学院

目 录

绪 论

一、中国信息公开的蹒跚之路·····	1
二、社会转型期的当务之急·····	9
三、新媒体时代的传播之变·····	16

第一章 舆论场的博弈与引导

一、舆论场的多足鼎立·····	23
二、谣言传播的信息博弈·····	32
三、舆论引导的媒体策略·····	36

第二章 媒介事件与舆情危机应对

一、媒介事件的历史衍变·····	45
二、新媒体事件的危机效应·····	47
三、舆情应对的新媒体战略·····	51
四、舆情危机的动态管理·····	62
五、媒介事件的危机转化·····	70

第三章 新闻发布的传播策略

一、传播心理的综合解析·····	79
二、真实一致的口径管理·····	84
三、媒体乐于引用的报道要素·····	90
四、发布内容的重点布局·····	94

第四章 新闻发言人的角色把握

一、风光而风险的职业境况·····	101
二、凸显职业特性的角色要求·····	111
三、多重考验下的角色担当·····	120

第五章 答记者问的应对技巧

一、应答守则·····	127
二、应答准备·····	133
三、应答技巧·····	138

第六章 媒体沟通的话语方式

一、媒体沟通的表达策略·····	148
------------------	-----

	二、话语方式的流变与应用·····	158
	三、优化沟通的话语运用·····	171
	四、多维传播的副语言技巧·····	177
第七章	媒体关系范式与原则	
	一、媒体关系的观念转变·····	184
	二、媒体关系的基本范式·····	188
	三、媒体关系的适用原则·····	193
第八章	官员媒体形象管理	
	一、官员媒体形象的策划与展示·····	200
	二、官员媒体形象建构与公关传播·····	217
	三、“雷人”话语直击公共形象·····	221
	四、形象危机的诱因与修复·····	224
第九章	新闻发布会的模拟实践	
	一、模拟新闻发布会的程式设计·····	233
	二、个案点评及理论验证·····	242
	三、模拟新闻发布的应用总结·····	256
附录一	新闻发布与媒体关系调研报告 ·····	272
附录二	国新办汶川地震首次新闻发布会(文字选录) ·····	276
附录三	湖南株洲高架桥坍塌3次新闻发布(文字摘要) ·····	282
附录四	电视访谈模拟(课堂选录) ·····	285
后 记	·····	288

绪 论

2011年7月27日,《环球时报》社评指出:“可以预见,将不断有与政府相关的部门和机构卷入公共危机中,它们在舆论面前的笨拙将不断显现。这些笨拙将给中国的大形象抹黑,并将一点点损耗中国的政治资源。因此这个问题应当受到中国官方的高度重视。”

信息论的创始人香农认为:“信息是用来消除随机不确定性的东西。”在政府层面,及时、准确的信息管理是把握突发事件发展态势以及科学决策的基础。在社会层面,及时、准确的信息管理是正确应对突发事件、避免恐慌、有序参与应对处置的依据。在这个信息时代以及泛媒体时代,人们对信息的需求从来没有像今天这样强烈,人们获取信息、发布信息的方式从来没有像今天这么便捷!人人都是信息传递的介质,人人都是信息发布人,人人都可能被媒体曝光。网络力量加剧了一触即发的舆论危机,全媒体时代引发全媒体运动,人们的一言一行可能瞬间成为社会公共事件,一不小心的出位及不经意的流露,都可能被放大为一起难以预控的媒介事件。危机天天发生,人人都有遭遇危机的可能性,危机往往产生于对突发事件的新闻处理不当及危机公关能力的缺乏。如何应对频频爆发的危机?如何应对无所不在的媒体?如何及时、安全而有效地发布信息?如何进行危机公关?以上信息发布与危机公关的主要命题,已成为危机管理常态性、关键性的环节,更成为当下信息公开时代、社会转型时代、新媒体时代的重要课题。

一、中国信息公开的蹒跚之路

信息公开是社会进步发展的重要体现,体现政治的开明程度和民主的发展程度。总体来说,中国信息公开正在顺应时代要求步步推进,尽管步履蹒跚,但还是朝着开明的方向前行。政府在信息公开方面缺乏主动性,外部环境对政府信息公开还没有形成足够强大的推动力,也就是说政府对于信息公开还没有转化为一种内驱力。科技发展提供了信息公开的技术基础,民众和媒体对信息知情权、采访权等方面的要求是信息公开的重要动力。中国信息

公开的发展是社会经济、技术与新闻媒体共同发展推动的结果;在一定程度上,是新媒体迫使中国政府公开信息,同时为信息公开提供便捷的平台。中国信息公开的初级阶段是“被公开”的信息博弈过程。

信息的公开表达需要依赖媒体来报道。政府机构的权力过度使用会造成机构与民众信息的不对称,而媒体在这种不对称的关系中有协调的作用。特别是在面对突发事件时,隐瞒的方式是社会情绪冲突的催化剂,只有借助媒体及时公开信息,促进政府和民间的意见交流,让社会情绪得到疏导,才能从根本上维护政权与社会的稳定。公民的民主及维权意识的增强,也有推动信息公开的重要作用。在经济形态多元化的时代,要实现社会的民主进步,国家、媒体和公民都不能缺席。在法制建设方面,《中华人民共和国政府信息公开条例》的出台,比世界首例信息公开的行政法规的颁布晚了40年,信息公开任重道远,但势在必行!中国信息公开正在逐步法制化、规范化的实践中摸索前行。

(一) 相对滞后的法制建设

世界首例信息公开的行政法规

《信息自由法》(*Freedom of Information Act*, FOIA),也译作情报自由法或资讯自由法,是美国关于联邦政府信息公开化的行政法规,颁布于1967年,它是世界上第一部专门保障信息自由的法律。^①《信息自由法》不仅限于对利益相关的当事人,它规定,不得以“公共利益”、“正当理由”等模糊理由拒绝公开,并对拒绝公开的情况规定了司法救济。之后该法被多次修改,加强了对信息公开的要求。《信息自由法》的主要内容是:联邦政府的记录和档案原则上向所有人开放,但是有九类政府情报可免于公开。公民可以向任何一级政府机构提出查阅、索取复印件的申请,政府机构则必须公布本部门的建制和本部门各级机构受理情报咨询、查找的程序、方法和项目,并提供信息分类索引。公民在查询情报的要求被拒绝后,可以向司法部门提起诉讼,并应该得到法院的优先处理。这项法律还规定了行政、司法部门处理有关申请和诉讼的时效。

《信息自由法》确立了发布信息的法律机制,避免以临时、任意的方式披露信息。它的立法原则和司法实践,对西方一些国家制订和实施政务公开化的法律制度产生了较大的影响。20世纪70年代以来,一些国家纷纷制订了

^① 《情报自由法》,潘汉典译,载《法学译丛》,1981(1)

有关法律,政府信息公开已成为一种国际趋势。日本于1999年制订了《信息公开法》,德国于1994年、2005年先后制订《联邦环境信息法》、《信息自由法》,英国于2005年正式实施《信息自由法》。目前全世界70多个国家的公众在不同程度上都可以行使获取信息的权利,同时也明确有一部分信息可以不被公开,属于豁免文件。

中国信息公开的法制化进程

中国国务院于2007年1月17日通过、并于2008年5月1日施行的《中华人民共和国政府信息公开条例》(以下简称《政府信息公开条例》),成为全国信息公开的主要行政法规。该条例明确规定:“凡涉及公民、法人或者其他组织切身利益的,需要社会公众广泛知晓或者参与的政府相关信息都应该公开。”信息公开的相关规定还有2006年1月国务院发布的《国家突发公共事件总体应急预案》,该预案明确指出:“突发公共事件的信息发布应当及时、准确、客观、全面”,“政策规定可以公布的,要在第一时间内向社会公布”。随后各部委及地方性法规相继出台。2012年10月公安部制订《公安机关执法公开规定》,并于2013年1月1日起施行。这是第一部全面规范公安机关执法公开的文件,该规定明确提出:“对涉及公共利益、公众普遍关注、需要社会知晓的执法信息,应当主动向社会公开。”对弄虚作假等错误明确了罚则。2012年11月深圳发布《深圳经济特区突发事件应对条例(征求意见稿)》,对突发事件信息公开和新闻发布制度进行了详细规定。这体现了政府信息公开具体化的一种探索和实践,标志着中国信息公开虽然相对滞后,但终于迈开了逐步与国际接轨的步伐。信息公开初级阶段,无论是规范性的立法,还是信息公开管理升级,都还需要一个过程。目前政府信息公开制度建设,已走过第一阶段——地方性法规的制订;进入第二阶段——国务院颁布施行的《政府信息公开条例》;但还未上升到第三阶段——由国家立法机关制订《政府信息公开法》,还没有迈出信息自由公开关键的一步——制订完善的《政府信息公开法》。

在信息公开不够充分的情况下,出现了人肉搜索等网络现象。一旦有信息危机发生,网民自然而然想到会不会有腐败与不公,会不会有与钱权相关的“灰色地带”。越是信息不公开,越是推动网民的好奇心及公众的质疑。信息公开引起的诉讼案例在中国屡见不鲜,民众、媒体与政府展开了关于信息公开的抗争。这一方面反映了中国公民信息公开意识增强,另一方面也说明了中国信息公开的程度远没有达到公民需求。

首例因信息不公开引发的诉讼是2004年8月,上海69岁老太董铭找房

地资源管理局查阅房屋产权材料时遭拒,董铭以政府信息不公开为由,将徐汇区房屋土地管理局告上了法庭。法院驳回董老太的诉讼请求,但政府通过间接的方式满足了她的要求。首例新闻记者起诉政府部门信息不公开的案件是上海“马聘案”。2006年《解放日报》记者马聘起诉上海市城市规划管理局,原因是该局没有提供由自己申请的政府应当公开的信息,并侵犯了记者采访权,最后原告马聘以“息讼”的方式结束这起诉讼。时隔6年,他的同行《香港商报》驻湖南记者廖红波于2012年4月向湖南省湘潭县的2个乡镇和其他地区的基层政府,发出了公开“三公”消费的申请。廖红波在申请迟迟未得到答复之后,起诉易俗河镇政府,法院立案受理。随即廖红波收到了易俗河镇政府的回函,列出了2011年该镇政府“三公”消费。易俗河镇被动成为中国第一个公开“三公”消费的乡镇。

民众向法院申诉信息公开的案例越来越多。2011年9月,清华大学女研究生李燕因写论文需要,申请公开国内各部委的副职情况,包括副部长的职责权限、行使职权的模式等,国土资源部、教育部、科技部三部委拒绝公开,李燕以信息公开受阻为由,状告三部委,最终使相关部委逐步配合,随后李燕撤诉。值得欣慰的是,湖南长沙的市民张华终于打赢了“民告官”的信息公开官司:2011年张华向政府申请拆迁信息公开未果,状告捞刀河镇政府,胜诉判决生效后的三个月内没有看到想要的文件,张华再次向法院递交了强制执行申请。随后,张华收到法院的通知,法院同意依法予以立案执行。

信息公开的法制建设任重道远,目前信息公开立法层次低、配套法律制度缺失,存在与其他法律条规互相抵触与矛盾的法制尴尬。2004年9月2日至5日,暴雨洪水突袭四川,至9月9日全省死亡人数已增加到106人,25人失踪,造成直接经济损失约35.12亿元人民币。事后工作人员说:“如果事先得到预警,我们2名保安不会牺牲,机场重要设备也能得以转移。”当记者问“为何不将预报结果及时通知沿河市民”时,当地水文局局长无奈地表示,法律规定水文局无权独立向社会公布预测结果,只能提供给达州市防汛指挥部。

纵观2007年《政府信息公开条例》通过以前的信息公开诉讼案,公民缺乏有效的法律救济支持,不是每一个申诉都能进入诉讼渠道,法院受理的信息公开案件很有限,不排除拖延及不予受理的情况。2011年最高人民法院发布了《关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定》,进一步明确了法院受理信息公开案件的范围,有助于解决受理难、审理难的问题。

(二) 顺势而为的历史潮流

SARS(非典型性肺炎)事件是中国信息公开的转折点。2003年8月,北

京爆发了一场由 SARS 引发的社会公共危机,并迅速蔓延全国。SARS 事件是一个历史性的经验教训,暴露出中国卫生防疫和紧急应对机制的缺陷,推动了中国信息公开与国际接轨的进程,是中国信息公开发展的里程碑。SARS 危机改变了很多人的思维方式,从此开始的信息公开具有转折性历史意义。

前期的信息隐瞒

在 SARS 事件初期,政府本能反应是为了不影响经济生活及社会稳定,尽量淡化处理。中国媒体遵循政府的旨意没有及时报道,这使得各方面无法及时全面地了解疫情。人们虽然通过手机短信、网络论坛和电子邮件等途径了解到一些信息,但大多支离破碎,相互矛盾,难以准确识别真相,不知情的民众继续着一些导致 SARS 传播的危险生活方式。政府和社会未能及时掌握传染病发生、传播的情况,政府职能部门的信息缺失及对疫情的失控,使得民众在应对疫情时更加恐慌。

SARS 传播到了境外,引起了国际社会的广泛注意。《华尔街日报》的记者逐一走访北京各个医院,报道了 SARS 病例的实际人数,外界对疫情发布滞后与虚假多有微辞,不再相信中国政府的官方之词。世界卫生组织介入,各国政府和外国公司纷纷取消北京会议和旅游,并要求本国公民、留学生和非必要的使馆人员回国等等,SARS 问题演变成了变相的国际制裁,中国旅游、经济发展、国际形象皆因信息的隐瞒受到了严重影响。

疫情发生初期,国际舆论形成了对中国极为不利的环境,非典疫情严重的北京也一度被谣言肆虐所困扰,虚假的信息使得市民人人自危。为了扭转这一局面,中国政府迅速成立了新中国成立以来第一个面对危机的新闻中心——北京防治非典联合工作小组新闻中心,加大深度报道的力度,突显针对性和有效性,很快实现了使境外媒体的报道由最初 90% 的负面报道,迅速扭转为 90% 的正面报道,彻底摆脱了被动局面。

后期的弥补与反思

中国各级政府终于认识到问题的严重性,需要将真正的危险和事件发展的程度告诉公众,迅速反应并调整措施,明令主流媒体实事求是报道疫情,根本扭转了北京的被动局面,逐步赢得国际社会和国内民众的信任,恢复了政府的信誉。自 2003 年 4 月 20 日,每天一次,向全世界如实报告各地疫情,所有医院,包括军队医院都要对 SARS 病例进行报告,政府统计病例完全公开和透明。卫生部还向全国各地派出督查组,一旦发现瞒报,立即处理。

每日疫情通报表明北京宏观疫情明显恶化,给北京市民和外来人口造成巨大心理冲击。民工自发停工集体离京,大学生自发停课集体返乡,引起疫情扩散的连锁危机。这表明,提供准确的宏观信息,的确有助于重新树立政府公信力,但如果不提供配套微观信息,或者微观信息不足,会引起新的恐慌。非典时期,政务信息公开对中国政府来说仅仅刚刚开始,不知道如何提供民众所需要的有利于公共问题解决的信息,使得信息采集和发布出现了各种各样的问题,有时反而使问题恶化。从危机传播的角度来说,要尽快制订一个危机传播计划,及时更新相关信息,但不要盲目传达未经证实的含糊内容,同时需要让负责的高级官员到危机现场安抚群众情绪。

随着社会的发展和公众主体意识的增强,公众对知情权的诉求会越来越高,“实话实说”是缓和矛盾、化解危机、转危为安的一剂良药。在 SARS 事件以后,面对灾害中出现的海量信息潮流,传统主流媒体联动各大门户网站,利用首页、头版头条的优势,及时发布权威信息。整个行政体系都在把“及时公开准确信息”作为稳定民心的关键,电视、网络甚至手机短信,都成为官方信息的发布渠道。SARS 事件的后期处理逐渐改变了国际舆论,英国《金融时报》这样评价:“中国政府在应对自然灾害方面,正试图改变既往隐瞒或公布迟缓的做法,以期掌握舆论的主动。”

鉴于 SARS 事件的教训,国务院在 2003 年 5 月颁布的《突发公共卫生事件应急条例》中明确规定,任何单位和个人对突发的公共卫生事件不得隐瞒、缓报、谎报或者授意他人隐瞒、缓报、谎报;规定国家建立突发公共卫生事件的信息发布制度,应当向民众及时、准确、全面发布信息。至此,在信息发布方面有了一部明确的行政法规。

可以说,中国信息公开的初级阶段更多的是“被公开”的信息博弈过程,SARS 事件成为中国信息公开由被动变为主动的转折点。接下来,中国信息公开还有很长的一段路要走,“民可使由之,不可使知之”的思维习惯有待转变,各级政府主动及时公开政务信息的责任意识有待增强。现阶段中国政府的信息公开措施还只停留在建立新闻发言人制度、利用网络技术逐步实现电子政务开放的层面上。公民信息权、政府问责制并没有切实践行,政府信息公开正在信息化构建的统一规划中发展,接下来,中国信息公开的法制化建设是必然之路。

(三) 有待规范的初始阶段

目前,中国信息公开处于初级阶段,在操作上需要进一步明确信息公开的规范标准,使信息公开的规定尽量具体化。以法规的形式,明确应当公开

的内容、范畴及如何公开等具体问题,使基层可以照章行事,公民可以依规维权,以突破信息公开的瓶颈。

政府利用权威传统媒体和快捷网络媒体结合,建构了电子政务平台及监察系统,使信息公开和政务建设逐步现代化。截至2010年10月,中国336个大城市中的90%以上已经建立了官方网站,31个省级政府建立了新闻发布和发言人制度,建立行政机关门户网站43 932个。但政府网站一直是访问量较低的一类网站,曾有调查称57.5%的受访者从未访问过政府网站。网站造假、更新迟缓甚至“休眠”,一些长期“信息贫血”的政府网站无法满足信息公开需求,沦为了一些政府部门自说自话的场所。有些网站管理人员在回应百姓关切时显得很随意。有网友反映豆腐渣工程问题,某政府网站回复称“豆腐渣是我最喜欢吃菜”……统观各级政府官方网站,内容的实质性、发布的及时性不够,信息公开的规范性、翔实性及信息量亟待加强。

信息公开的规范标准有待进一步明确

2012年9月,湖北大学生刘艳峰向陕西省财政厅寄送政府信息公开申请表,申请公开在延安特大车祸现场“微笑”的陕西省安监局局长杨达才2011年度工资。她认为官员工资取之于民,与每个公民都有着密切利益联系,应属于政府信息公开范畴,最后陕西省财政厅的答复是“不属于财政厅政府信息公开范围”。这一事件再次引发了社会对信息公开范围的讨论,也引发了其他大学生陆续向官方申请目标官员信息公开的接力行为。目前政府信息公开面临很多问题,存在不愿意公开、不完全公开或者不准确公开的现象,在信息不对称的前提下,信息优势方为了自我利益通常会采取隐瞒信息的策略,需要有效的监督机制与有效的措施来加强规范管理。有些信息是民众希望公开,政府不太情愿公开;有些信息是政府愿意主动公开,但是民众又不感兴趣的。信息公开的规范问题亟待解决:信息公开的内容如何界定?量化要求如何确定?豁免文件的范围有多广?豁免的程度如何?各级政府预决算都要依法公开?信息公开的内容与量化要求,应该有一个界定与精确的标准,以把握政府信息公开的广度和深度。比如,哪些政府信息必须披露?披露到什么程度?这个度定在什么节点上?如何落实责任人和追究失职责任?这些都应该有详细的规定,让政府更好地把握信息公开的度。政府信息涉及政治、经济、科技、军事、文化等诸多领域,许多信息涉及国家安全以及重大政府活动、战略部署或者社会动态,还有的涉及公民的个人隐私,应该避免发生不适当的扩散。“公开为原则、不公开为例外”,是世界各国政府信息公开制度的普遍体例,从理论上来讲,只要不涉及国家安全,信息都应该公开。

以大学信息公开为例,校务公开内容主要包括:学校事业发展规划、年度工作计划与工作总结;学科建设、师资队伍建设与专业设置的规划与实际情况;重大改革方案与实施情况;学校管理的规章制度与财务管理情况;涉及教职工切身利益的事项,包括干部和教职工的聘任、考核、晋级、奖惩等有关政策、程序及有关结果、收入分配方案,评优评先等;涉及学生切身利益的事项,包括学生评优、评奖,优秀学生保送,助学贷款、特困生补助、纪律处分等;领导干部廉洁自律情况。公开的主要形式有:通过定期或不定期发布公告、通报、通知等方式,让教职工了解和监督学院事务。通过各种媒体,包括校园网、校报、宣传橱窗等阵地,建立畅通的校务公开渠道。通过相关会议及其他形式公开校务信息。

官员任免、升迁的简历等相关信息属于政府信息公开的范围。长沙网络电视直播领导干部公选,基本信息及过程透明化,接受媒体和公众的监督,形成一种“立体式公开”,满足了公众的知情权,开创了政务公开新路。而民众要求公开河北邯郸馆陶县政府公布 29 岁县长的简历遭拒。后来在舆论压力下,馆陶县政府网站挂出了闫宁县长的简历,这样的被动信息公开有失规范,实属无奈。

“三公”,即公务接待费、公务用车购置和运行费、因公出国(境)费,是政府信息公开的硬性要求。2012 年 4 月国务院先后发布了《2012 政府信息公开重点工作安排》、《机关事务管理条例(草案)》,规定县级以上政府应定期公布“三公”。2011 年上半年,科技部率先公开“三公”,随后各部委到基层乡镇陆续公开;湖南省嘉禾县主动向所属郴州市申请,成为公开“三公”的试点县,相继在当地党报及县电视台公布了 10 个试点单位的公款学习考察费用清单。四川省巴中市白庙乡应网友之邀对“三公”进行了一次“裸晒”,巴中市也因此人民网“2012 第一季度地方应对舆情能力榜”上信息透明度、政府公信力等指标名列前茅。

信息公开具有地区差异性。信息公开因区域发展的不同,其实施程度、规范化程度也有所不同。例如,查询北京市政府网站的“公积金”栏目,可查到关于申请住房公积金的所有信息;而宁夏市政府网站“政府信息公开”栏中找不到相关信息。地方政府落实信息公开更是有待加强,大多数县级政府没有专门的信息公开机构和网络平台。在中国行政透明度相关抽样调查中,24 个县级行政单位中及格率只有 25%。各省级行政单位与下属地市相比,总分相对处于优势。表 I-1 是北京大学发布的《中国行政透明度 2010—2011 年度报告》,包括除香港、澳门、台湾、西藏之外的国内 30 个省(区、市),43 个国务院下设机构,部分地级行政单位和部分县级行政单位。30 个省平均得分

63分,及格率达66.7%,北京、江苏并列第一,得分79.5分。浙江省、河南省、新疆占倒数后三名。

表 I-1 各省份评测得分及排名^①

排名	省级行政单位	总分	排名	省级行政单位	总分
1	北京市	79.5	16	贵州省	63
1	江苏省	79.5	17	河北省	62
3	重庆市	76.5	17	山西省	62
4	安徽省	76	19	江西省	60.5
5	黑龙江省	75.5	19	辽宁省	60.5
6	上海市	74.5	21	湖南省	59
7	吉林省	72.5	21	云南省	59
8	天津市	67.5	23	陕西省	58
9	湖北省	67	24	青海省	56.5
10	四川省	66	25	福建省	54.5
11	内蒙古自治区	65	26	甘肃省	49.5
11	广西壮族自治区	65	26	湖南省	49.5
13	广东省	63.5	28	浙江省	49
13	山东省	63.5	29	河南省	46.5
13	宁夏回族自治区	63.5	30	新疆维吾尔自治区	46

中国对内对外的信息公开都存在信息不对称的现象,特别是对外信息传播一直严重失衡。危机事件发生后,政府部门基于某些政治因素,封锁消息,导致信息堵塞,小道消息横生,国际上关于事件的真相得不到澄清,就会形成自我偏执的揣测。面对不断发生的公共危机,政府必须具有透明、负责和高效的形象。开放的中国,信息正在公开,但信息公开还需要进一步保持常规化,坚持规范化,实施具体化,实现法制化。尤其在社会转型期,完善信息公开机制已越来越重要。实践证明,政府透明度越高,越有利于事件的解决。反之,往往造成工作被动,导致政府与国家形象遭受损害。

二、社会转型期的当务之急

世界进入新旧时代的交替期,经济、文化与社会各方面迅速而失衡地发展,各种矛盾层出不穷,社会管理体制和机制遭受冲击,整个社会处于转型时

^① 北京大学公众参与研究与支持中心:《中国行政透明度2010—2011年度报告》,2011

期,在社会转型期,当务之急是及时调整管理社会方式和信息传播方式。社会转型包括社会管理转型及信息传播方式转型,即从传统社会管理向创新管理转变,从传统媒体传播向传统媒体与新媒体结合传播转变。社会转型期矛盾冲突及公众心态的主要特征表现为:突发事件的常态化、社会冲突的复杂化、信任危机的社会化。

(一) 突发事件的常态化

全球一体化的动荡时代,突发事件频发,天灾人祸此起彼伏,带来了日益增长的不安全感及危机感。大大小小的金融危机及政治风暴席卷而来,欧债危机、经济低迷的蔓延,欧美极端恶性事件连发。除了偶发因素外,更多的是,社会深层次矛盾叠加共振后的冲突恶化。美国爆发的“占领华尔街”抗议活动,源于美国民众对现状极度不满,活动由不起眼的小规模行动通过网络传播后,迅速朝全美范围的群众性运动演变,并扬言要“占领全球”,凸显网络时代民众和平抗争运动的威力。不同群体民众的不同诉求可以被网络串联在一起,以吸引眼球的街头运动方式产生巨大轰动效应。由此可见,网络时代如何应对民众诉求已成为全球性难题。

中国 13 亿人民用改革开放的 30 多年走完了发达国家近百年的文明发展历程,进入社会转型时期,也正值经济持续发展的黄金时期,各种社会问题与多重矛盾集中出现,各种不平衡使社会冲突不断。社会心理直接关系到社会的长治久安,中国社会心理存在失常现象,“仇富、仇官、仇警”的心理滋长。民众为表达诉求和主张,争取和维护自身利益,公众的“四权”(知情权、监督权、表达权、参与权)意识增强,但政府不能完全满足这种权利意识或受理不力,民怨得不到疏解,民意得不到表达。由于受社会地位、文化程度等因素制约,基层民众比精英阶层在利益诉求表达上更处于劣势,一些人选择非理性的态度及过激行为,甚至一些不公平的小事也容易诱发愤怒情绪,成为导致恶性群体事件的诱因,从而影响了社会的稳定。如果政府处理不当,加上媒体的传播与渲染,尤其新媒体的推波助澜,危机事件就会加剧爆发并迅速传播与蔓延,引发更加复杂的危机,突发事件越来越常态化。

人们常常把应付不了的临时事件称为“突发事件”,这里面隐含一种对自身应急能力的掩饰,甚至成为一种容易推脱责任的政治说辞。风险无处不在,这个不确定的时代,突发事件成为常态,处理危机也应该纳入常规管理,提升应急管理能力。西方发达国家从 20 世纪 80 年代初期纷纷制订全国性应急管理计划,形成了常态化、法制化的应急管理体系,依靠先进的信息技术,建立了高效的应急信息报送系统。美国最初的应急管理源于两次世界大