

政府形象与民意思维

——社会稳定风险评估和新形势下群众工作

2010 —— 2011

唐 钧 著

中国传媒大学出版社

政府形象与民意思维

——社会稳定风险评估和新形势下群众工作

2010——2011

唐 钧 著

中国传媒大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府形象与民意思维. 2010~2011/唐钧著. —北京: 中国传媒大学出版社, 2011. 6

ISBN 978-7-5657-0261-7

I. ①政… II. ①唐… III. ①国家行政机关—行政管理—研究—中国—2010~2011 ②民意测验—社会调查—研究—中国—2010~2011 IV. ①D603.1 ②D668

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 125532 号

政府形象与民意思维 (2010~2011) ——社会稳定风险评估和新形势下群众工作

著 者 唐 钧

责任编辑 阳金洲

策划编辑 日 新

责任印制 范明懿

封面设计 佳奇工作室

出 版 人 蔡 翔

出版发行 中国传媒大学出版社

社 址 北京市朝阳区定福庄东街 1 号 邮编: 100024

电 话 010-65450532 或 65450528 传真: 010-65779405

网 址 <http://www.cucp.com.cn>

经 销 全国新华书店

印 刷 北京中科印刷有限公司

开 本 787×1092 毫米 1/16

印 张 16.5

版 次 2011 年 8 月第 1 版 2011 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5657-0261-7/D·0261 定价: 49.00 元

版权所有

翻印必究

印装错误

负责调换

致 谢

本书的一系列研究,分别获得以下课题项目的资助和支持:

1. 科技部国家软科学项目“深化我国行政管理体制改革若干重大问题研究”(项目编号 2010GXS1B025)。
2. 教育部“211 工程”三期子项目“中国特色的公共管理与公共政策学科平台建设”。
3. 国家自然科学基金“中国特色的公共组织和非营利组织的创新理论和实践研究”(项目编号 70973133/G030601)。
4. 北京市与中央在京高校共建项目 2010“社会转型与公共治理”项目。
5. 质检公益性行业科研专项“公共事务管理活动风险管理技术及标准研究”(项目编号 201110254)。

目 录

致谢	(1)
绪言:政府形象危机和社会稳定的风险治理	(1)
一、政府形象危机要求风险治理	(1)
二、风险社会要求社会维稳的风险治理	(7)
三、风险治理的核心是社会稳定的风险评估	(13)
第一部分 政府形象危机与社会稳定的风险评估	
第一章 公共安全	(21)
第一节 公共安全的风险	(21)
第二节 公共安全的民意需求	(25)
第三节 公共安全的全国风险地图	(27)
第四节 公共安全的创新与风险策略	(35)
第二章 社会管理	(42)
第一节 社会管理的风险	(42)
第二节 社会管理的民意预期	(47)
第三节 社会管理的全国风险地图	(49)
第四节 社会管理的创新与风险策略	(62)
第三章 公共服务	(66)
第一节 公共服务的风险	(66)
第二节 公共服务的民意需求	(70)
第三节 公共服务的全国风险地图	(75)
第四节 公共服务的创新与风险策略	(83)

第四章 政府官员	(89)
第一节 政府官员风险的总体评估框架	(89)
第二节 政府官员的民意预期	(93)
第三节 官员形象风险地图和社会稳定风险	(94)
第四节 官员形象的创新与风险策略	(102)

第二部分 秩序、舆情和群众工作

第五章 转型期的社会秩序	(109)
第一节 群众维权	(109)
(案例:从维权到“唯拳” 115)	
第二节 网络舆情	(116)
(案例:网络谣传 120)	
(案例:网络水军的典型事件 123)	
第三节 秩序隐忧	(124)
(案例:婚姻牟利 125)	
(案例:非常态的出名和身价 126)	
(案例:企业家的问题 131)	
(案例:警察、城管“被暴力” 134)	
(案例:行业潜规则 135)	
第六章 新形势下的群众工作	(138)
第一节 群众工作的手段与困难	(138)
(案例:围观即是力量,舆论影响司法 139)	
(案例:群众的惯性质疑 141)	
(案例:赔偿额度的刚性趋势 142)	
(案例:悲壮的志愿者 146)	
第二节 新形势下的群众工作创新	(148)
(案例:政府的强硬作为 149)	
(案例:公益广告的创新 153)	
(案例:志愿服务的名利双收式奖励 155)	
(案例:国外垃圾处理的多措并举 156)	
第三节 群众工作的稳定风险	(168)
(案例:获得国家赔偿的冤假错案 168)	
(案例:北京“大民政”的社会价值 171)	
(案例:全球的行为艺术维权 176)	

第三部分 城市和国有资产的风险评估

第七章 中国城市形象风险评估	(181)
第一节 总体评估	(181)
第二节 专项评估	(185)
第八章 国有资产形象风险评估报告	(192)
第一节 总体评估	(192)
第二节 专项评估	(193)

第四部分 高危行业的风险评估与运营

第九章 医院	(205)
第一节 医院的重大风险	(205)
第二节 医院的风险特征:危机集散地	(208)
第三节 医院的风险运营与形象优化	(214)
第十章 学校	(216)
第一节 学校的重大风险	(216)
第二节 学校风险特征:小孩社会的大风险	(219)
第三节 学校的风险运营与形象优化	(225)
第十一章 交通运输	(228)
第一节 交通运输的重大风险	(228)
第二节 交通运输的风险特征:运力无法承载预期	(231)
第三节 交通运输的风险运营与形象优化	(238)
第十二章 警察	(240)
第一节 警察的重大风险	(240)
第二节 警察的风险特征:管制服务化的尴尬	(243)
第三节 警察的风险运营与形象优化	(248)
图表索引	(251)
参考文献	(253)
后记	(255)

绪言：政府形象危机和社会稳定的风险治理

转型期是政府形象危机的时期。转型带来的政策调整、管理变革等因素，容易导致政府内部有些工作无法满足群众的需求，或者媒体报道偏差误导群众，或者有些群众的自身问题波及社会，都会致使政府形象受损，成为影响社会稳定的风险。

转型期同时也是高危风险的时期。风险点持续增多，风险要素之间的关联性更加复杂，而风险兑现的随意性还在强化，连锁反应的特征日益显著。因此，风险社会的内在要求必然是社会维稳，而外在要求则是新形势下的群众工作。

一、政府形象危机要求风险治理^①

政府形象是政府在社会中的映象汇集，是群众对政府的总体感觉，是主客观相统一的产物。通过政府形象这个“窗口”，政府在管理社会的同时为群众提供公共服务；通过政府形象这个“接触面”，群众在接受公共服务的同时对政府进行打分。对于普通群众而言，政府的概念实质上是政府形象的意涵，因此对于政府而言，形象问题已不仅是外部失误问题，而且涉及内部管理问题。甚至，单纯的外部政府形象问题，也会被群众误解为深层次的政府内部管理谬误。因此，政府形象已成为政府维系和谐社会的重要枢纽。政府形象风险是政府出现负面形象以及不良影响的可能性；随着社会管理和公共服务等职能在转型期的行使与调适，其总体上已呈现出递增的趋势。政府形象风险治理的路径，是在风险源研究的基础上，把握风险机理，明确风险管理的策略。

（一）政府形象的风险源

政府形象的风险源，涉及可能导致政府负面形象的各方面，当前突出的风险源体现在五个领域，并各有特征。

1. 公共安全：政府形象风险的显性兑现

涉及公共安全的事件直接关系到政府的安全形象，并且以爆发的形式凸显出来。此类风险包括了所有可能导致生命或财产损失的因素，既包括了直接导致人员伤亡或财物损失的突发公共事件，还包括了涉及安全问题的应急管理和紧急救援等诸多方面。

自然灾害引发社会痛苦。自然灾害的爆发，很可能直接导致人员伤亡、财产损失，甚至城市生命线工程的破坏，引发整个社会的痛苦。自然灾害的诱因复杂，消除难度大，影响全面，波及范围广，损伤较深，持续周期长，可能导致长期和深入的社会痛苦。

^① 唐钧：《政府形象风险及其治理》，《中国行政管理》2010年第5期。

公共卫生突发事件,以传染病为典型,易造成社会的普遍恐慌,极易形成“恐惧链”效应,扩大恐惧对象,增强恐惧感觉,甚至相互感染,无中生有。

安全生产导致人员伤亡。近年来,我国安全生产事故依然呈总量高、多发频发的态势,瓦斯爆炸事故、危险化学品事故、矿区渗水事故等严重威胁到人身安全。此外,人为因素导致隐患多样化,人为操作不当、设施故障等情况也大量引发安全生产事故。

弱势群体死伤事件易引起全社会关注。弱势群体是群众同情的对象,也是多项法律保障的重点,其中包括:校园隐患威胁学生生命安全;医院隐患威胁患者健康安全;基础设施不完善威胁残障群体生活安全等。

公共场所死伤事件负面影响剧烈。(1)公共交通运输事故状况多发,处理不当易引发慌乱、踩踏、拥堵等连锁事故,危险系数高、影响范围广。(2)商家的促销活动导致的人群踩踏、拥堵等问题。(3)室内装饰材料、设备的易燃性致使火灾发生。(4)公共场所劫持人质事件、恶性杀人事件。(5)警察使用枪械的行为不当。这些都容易引起群众对安全的担忧,进而引起对政府形象的质疑。

2. 社会管理:政府形象风险的隐性顽疾

社会管理的牵涉面广,利害关系复杂,易成为政府形象的隐性顽疾。此类风险包括了由政府的社会管理职能引发的、可能影响政府形象的因素总和,既包括政府在社会管理过程中的失误和问题,还包括社会对政府的失望、误解、质疑。

“百姓工程”难应诉求。“百姓工程”是政府管理的重要环节,涉及面广、与群众密切相关、牵涉众多利益点,因而也容易出现問題。(1)食品监督监管难度大。百姓食品问题涉及面广,牵涉食品生产、流通、消费等诸多环节,链接多、主体多,不易管理。(2)假冒伪劣产品危害群众健康。部分群众实际选择出现矛盾性:一方面希望市场提供优质产品和服务,另一方面基于切身利益考虑趋向低价供给的行为给不法商家以生存环境,加剧了政府监管难度。(3)出行不畅有待改善。城市中的拥堵情况延长了公民出行的时间,客流集中、一票难求等情况的出现增加了公民出行的成本,同时,部分旅游服务的不规范情况加大了公民出行的风险。(4)居民住宅的质量问题备受关注。房价上涨的同时,楼房质量问题也引起了公民和社会的关注。

管理不当易招致不满。政府管理的执法手段欠妥、人员的行为不当等情况可能招致公民不满,引起管理形象危机。(1)城管执法过程中的暴力行为易引起社会不满,近年来不断揭露的“城管暴力”和“城管被暴力”严重威胁政府形象。(2)执法过程中,政府及其部门存在有法不依的情况。个别部门在没有充分与群众沟通的前提下,强行执法,导致部分群众暴力抗法,严重影响政府形象。(3)政府管理行为应突出公益性,经济增长不能以自然环境和公民健康作为代价,否则将从整体上影响管理进程,有损政府形象。

行政低效不断招引非议。政府自身管理的行政低效引起社会的关注和争议。机构冗员、行政成本庞大、运行超标等问题成为社会关注的焦点,其中逐年增加的行政总预算、豪华办公楼的修建、豪华公车的使用等话题成为公民质疑政府的焦点。

3. 公共服务:政府形象风险的薄弱环节

公共服务是社会各界评价政府的主要方面,评估方的需求难以全面满足,使之成为

政府形象的薄弱环节。此类风险主要是因政府在提供公共服务过程中供给不力、传递不畅、分配不均等导致的负面形象。

公共服务无法满足群众的高标准、严要求。一方面,政府提供的标准不统一,群众在不同地区享受的公共服务存在差异,导致统一性不强,整体感觉不好。加之服务质量不符合优质标准,群众需求不能得到满足,严重影响政府的服务形象。另一方面,从公民角度出发,群众满意度是政府服务做得好坏的重要标志。政府服务便利度、回应及时性、民众参与度等都是影响群众满意度的重要因素。

公共资源分配易引发争议焦点。公共服务的提供也伴随着政府社会资源的分配,特别是稀缺资源,如医疗资源、教育资源的分配过程牵涉到公平效率原则、群众满意度问题。

4. 政府官员言行:政府形象风险的导火索

政府官员言行是社会各界评价政府的焦点之一。政府官员的问题,极易成为政府形象的负面导火索。此类风险包括政府各部门、各级公务员在工作和生活中所有的言行不当问题。由于政府官员是政府权力的实施者,政府官员的形象很可能直接影响政府的总体形象。

政府官员“礼尚往来”成监督焦点。在政府各部门、各层级,政府官员与商界之间也出现借子女结婚、职位升迁、过年庆生等名目收受礼物,易引发官商交易与权力腐败。

政府官员自杀易引起群众猜疑。由于政府官员的特殊身份,使得政府官员自杀事件受到广泛关注。近几年自杀官员涉及财政、税务、教育、农业等部门,数量不少,群众最关注的是政府官员自杀背后的问题,群众的猜测也主要围绕自杀的潜在原因、官场环境恶化等方面展开。

政府官员作风易惹群众非议。政府官员的工作作风、生活作风以及政府官员家属问题很可能因为有所偏差惹来群众非议。(1)部分官员面对群众时爱摆官架子、打官腔,一经曝光即产生较大的负面影响。(2)部分官员因贪图个人享乐,追求奢靡,包养情妇,导致生活腐化。(3)政府官员家属在资源分配上享有特权、收受贿赂、言行不慎等现象,都可能引来群众对政府官员形象的非议。

5. 新旧传媒:政府形象风险的主战场

新旧传媒,尤其是互联网,成为政府形象的主要平台和活跃阵地。此类风险包括了政府经由媒体呈现出来,进而在群众印象中形成的负面形象,是政府、媒体、群众三者互动的结果。

社会面炒作诱发社会批评。社会面炒作是指极个别公民通过吸引眼球的方式,将自身问题公诸社会,经由媒体曝光,进入群众视野,最终进入政府政策周期。开胸、断指、自焚等自伤自残形式,能够广泛吸引群众的目光,获取媒体的关注,博得社会的同情。社会面的过度炒作,向政府施加了过多的压力,特事特办也存在着失误的风险。

媒体失实报道误导群众。国内外媒体出于吸引群众的目的,或对政府理解得不准确,其失实报道,将会以错误观点解读政策、误导群众。而群众的不当解读,也容易人为造成理解偏差,最终都会影响政府的形象。

(二) 政府形象风险的机理

政府形象风险除了风险源繁多以外,其运作机理也具有复杂的特征,这两项共同决定了政府形象风险的治理难度。

1. 风险交织与责任模糊

政府形象的风险因素多种多样,其关联情况又错综复杂。从风险所有权的视角可将政府形象的风险划分为三类:一是自然类风险,包括突发的、无法防治的自然灾害导致危机的风险,如地震、火山爆发等,还包括了可防治的自然灾害导致危机的风险,主要由于人为不当因素引发,如规划或防御不当导致的损失;二是社会类风险,包括社会客观因素导致危机的风险,主要由社会发展、结构转型等因素导致,以及社会主观因素导致危机的风险,主要由社会群体或个体的不当行为导致;三是政府类风险,包括政府行为不当引发危机的风险,主要是由于处置不当、应对不力等“硬伤”导致的危机,以及政府相关因素的问题引发危机的风险,主要由官员的不当言行等“软伤”导致的负面影响。政府形象的风险在所有权方面不仅相互交织,还互为连带,既互为因果,还相互转换,这就必然导致风险责任的边界模糊化。因此,社会各界在评价政府形象时也就存在着判断的误差。

2. 运营复杂与窗口效应

政府形象塑造是由里及外的过程,内部的运营问题会直接表现为外部的风险。政府机构设置没有相对独立的公共关系部门,缺乏整体部署、主动意识和长效机制。对外则表现为由于条块分隔、各管一摊等问题,出现前后脱节、相互矛盾等逻辑错误。

政府形象风险的关联项极多,外部的风险运营本身就问题重重。(1)社会风险本身存在着长期积累、瞬间爆发、连锁反应的属性。社会风险往往存在着长期积压和持续积聚的状况,但是一旦有导火索则容易瞬间引爆。而次生灾害源的广泛存在,又极易引发一系列的连锁反应,呈现出次生式、周期式、综合式的危机状况。(2)在风险环境中,社会转型又带来了客观的社会管理问题,社会诱因也必然激发不稳定因素的活跃。

而在上述过程中还存在着导致“窗口效应”的风险。“窗口”的个别问题容易被扩大和推演到整个行业,从具体事件上升为政府整体形象的问题。“窗口”的不当行为一旦被曝光,群众容易产生过度反应,将失误扩大化,产生“放大效应”。这些都可能政府形象判断偏差。

3. 客观限制与主观误差

社会风险危害的扩大化,在客观上降低了政府的成效,在主观上也导致了群众满意度的误差。现代化、城市化、信息化的发展,致使社会的总体损失处于不断增大的趋势。从风险兑现和危机爆发的规律来看,危机的发生必然带来客观的破坏,如突发事件等危机的爆发,必然带来不可抗的人员伤亡、财产损失、基础设施的破坏等客观破坏,甚至也必然包括了受灾群众的心理负面影响。

当政府面临着人民群众的损失不断增大的总体环境时,客观的损失和人民群众主观的痛苦,一方面给政府形象带来严峻的挑战;另一方面,也必然导致群众对风险社会的不满情绪和对政府形象评价的微词。

(三) 政府形象风险的治理策略

政府形象风险,由于风险源和风险机理的特征,导致了其形象优化的艰难,也决定了

风险治理的必然。

1. 政府形象的风险识别和预警策略

风险识别是风险管理的前提和基础。政府形象风险从治理的角度可划分为三类：第一类是重大和不能容忍的风险，如涉及公共安全的风险，必须立即处置；第二类是不需要立即处置但应充分重视的风险，如涉及官员言行和媒体传播的风险，应重点关注；第三类是当前能容忍但应长期跟踪的风险，如社会管理和公共服务风险，应形成定期检查制度。政府形象风险识别的关键是确保在有限风险边界内的有效风险治理，一方面突出重大风险，抓大放小，集中力量办大事；另一方面要有关关注一般风险的机制，追踪容易转换、成为或引发重大风险的事项。

在风险识别的基础上，强调预防预警，做好监督监控。首先是防范常见、高发危机，全面做好突发公共事件的预防工作。其次是综合风险的监督监控。预警工作要逐步建立健全，逐步制度化和常态化。通过预警，可在一定程度上缩小危机的危害扩散范围，降低灾害的破坏程度，及早处理媒体关系，较好地减少损失和避免形象恶化。

2. 政府形象的风险应对策略

对于严重危害政府形象的重大和不能容忍的风险，政府应立即启动形象风险的应对机制。

强化系统整合，展现高效有序的政府形象。危机管理体系设计方面坚持“横到边，纵到底”的静态架构，坚持“运转高效、配合协调、口径一致、保障有力”的动态格局，充分调动现有资源，全面整合现有的风险应对资源。同时，坚持与时俱进的原则。根据当前突发事件的特征，根据风险管理的共性规律，救助生命财产、维护市场秩序、维护社会稳定，形成有效的管理格局。这其中强调科学操作也是展现高效政府形象的关键：一是科学的制度设计，体现在科学的定性机制、责任机制、保障机制；二是科学的流程设计，体现在标准化的处置流程。同时，还有综合应用多项原则，以理服人，以情感人，以利诱人，以法慑人，妥善处理群众的感受。

正视责任差异，树立负责诚恳的政府形象。政府无责任，适用速战速决模式：发现危机问题快、调查危机事件快、深入危机群众快、控制事态发展快、通报情况反映快。政府完全责任，适用以退为进模式：通过各种渠道公开检讨组织行为；采取果断措施制止事态蔓延；向群众承诺，表明态度，公布整改方案。政府部分责任，适用社会协商模式：第三方权威论证，“意见领袖”参与解决纠纷；切实采取措施改进工作。区分责任的政府应对模式，易处理好群众的情绪，重塑良好的政府形象。

3. 政府形象的风险防范策略

防范政府形象的危机爆发，是风险治理的根本渠道。这其中，建立健全以群众满意为中心的公共服务是关键所在。因为政府形象的最终“评委”并非政府的各级主管部门或者政府的各级领导人，而是人民群众。人民满不满意，人民高不高兴，人民赞不赞成是政府形象的根本评判标准。

重视“窗口”，传播积极的政府形象。一是“窗口”行业：政府部门中直接或者频繁与社会各界接触的部门，如信访部门、公安部门、城管部门等。二是“窗口”岗位：政府部门

中与社会各界“面对面”接触的岗位,如信访接待、执法等。这两类“窗口”所展示的政府形象状况,亟待重视和得到切实强化。

突出“细节”,塑造完善的政府形象。政府的“细节”形象,在国际化比对的背景下,很可能成为影响政府形象的重要因素。从服饰细节、行为细节,到语言细节,都是决定政府形象的风险要素。

4. 政府形象风险的所有权配置策略

政府形象风险的责任归属是风险运营的基础。政府形象风险所有权的边界设定,以及社会和群众风险所有权的配置,是政府有效治理形象风险的关键。

政府严于律己,建构自律形象。政府首先要明确自身的形象风险源,并妥善处置。转型期政府自身的不当是导致和引发社会公共事件的主要起因之一。极少数部门与民争利,极少数官员言行不当,极少数政策或管理违背公平公正等问题,已是社会危机的主要来源。为此,政府要严于律己,严查违法违纪,既为社会和群众做好楷模和表率,更是从源头上防微杜渐,在更深层次上处置形象危机。

强化法治环境,培养群众理性。政府一方面直接为社会和群众提供安全服务,提高群众的生活便利程度;另一方面也要强化对违法行为和个人的直接管制,这实际上也是对其他合法群众的间接服务。只有不断培养群众明确各自风险所有权的理性能力,不断完善法律法规,不断明确操作流程,才能全面和持久地构建良好的政府形象。

5. 政府形象的标杆设置策略

政府形象评价尺度的设置至关重要,尤其是涉及国际评估时,由于国际背景和政治体制等因素的差异,标准的差异容易导致结果的混乱。

根据当前国情,设置客观可行的政府形象标准,一方面提请政府充分重视形象风险,另一方面也敦促其积极部署提升形象的改革战略。(1)政府安全形象的标杆:积极应对当前的突发公共事件,降低社会恐慌程度。广泛排查高危区域和行业,减少灾害隐患,尤其是降低公共场所的案发率和保障安全生产行业。(2)政府管理形象的标杆:强调以公民为中心的社会管理,完善对“百姓工程”所涉及行业 and 领域的监督和管理,使群众生活舒心、出行放心、工作安心。突出依法管理和高效管理的原则,在依法行政的同时精兵简政。(3)政府服务形象的标杆:努力降低公共服务的差异化,推行标准化的公共服务,权衡普惠与质优。强调“窗口行业”的服务态度和监督考核,以此带动公共服务质量的全面改善。(4)政府官员形象的标杆:突出廉政建设,在打黑反腐的同时,倡导清正廉洁的行政文化。强调亲民和律己,主动听取民意,积极改善民生,摆正公仆位置。(5)政府媒体形象的标杆:形成有效的信息通报制度,使群众及时获取可靠的信息,信任官方的报道。构建健康的舆论环境,引领和塑造诚信的社会氛围。

6. 政府形象的风险沟通策略

政府形象的风险沟通是争取社会理解和良性互动的关键,有利于政府形象的危机应对和可持续发展。

完善风险沟通,塑造关心民生的政府形象。风险沟通对于疏导社会矛盾、化解危机隐患、提前排解纠纷、有效救援救助、获取社会支持等都至关重要。完善风险沟通在实践

中包括了信访、走访、接访、民生热线、诉讼等一系列群众维权渠道的建立健全,包括了争取极端个体和转变极端观念等一系列工作,包括了应急管理时的宣传解释、心理疏导等一系列的现场处置,还包括了宣讲安全观念、培养法律意识、呼吁共同维护安定团结等一系列的社会工作。通过风险沟通,一方面强化了全民参与和社会动员,有利于政府形象危机的克服;另一方面也积极争取群众的理解,有利于规避群众主观的误差。

引导健康和谐的社会舆论,动态优化政府形象。通过积极引导和牵引,不断优化社会的舆情,培育全社会自觉免疫不良信息的能力,培养全社会自动净化谬误新闻的能力,从而形成政府形象动态优化环境。这是政府在与社会良性互动中可持续地保持良好形象的基础。

综上所述,政府形象风险错综复杂,政府不仅要敏锐识别、系统应对形象风险,还要积极开展风险所有权的配置和评估标杆的合理设置,还要有效进行风险沟通,引导社会舆论。政府内外兼修,防治并举,防范负面形象,塑造健康形象,可持续地、动态地优化形象,这才是政府形象风险治理之道。

二、风险社会要求社会维稳的风险治理^①

社会风险的内在要求必然是社会维稳。保持社会稳定是推进改革开放和社会主义现代化建设的基本前提,是全面建设小康社会的重要保证,也是构建社会主义和谐社会的必然要求。社会维稳的范畴,实际上是所有涉及社会稳定的风险要素总和。其外延是维护社会稳定的所有方面,既有宏观的社会结构失衡,还有微观的突发公共事件。维护稳定范畴广阔和任务复杂的特性,决定了社会维稳开展风险治理的必然。一方面,社会维稳的实际工作必须通过风险治理才可能开展、落实;另一方面,社会维稳必须充分应用风险治理才科学和合理。社会维稳的有效风险治理,关键是通过风险识别来设定明确任务,通过风险战略来厘清思路,通过风险管理来提升绩效。

(一)社会维稳的风险识别

社会维稳的工作基础是识别影响稳定的因素及其运行机理,也即风险范畴的边界设定。该过程的实质就是全方位的风险识别,包括了对风险的成因、危害、机理三方面的属性识别。这也是剖析社会维稳主要困境的过程。

1. 风险成因的交织化,导致风险责任的模糊

与社会稳定相关的风险因素多种多样,其关联情况错综复杂。社会稳定的风险成因,从风险所有权的视角可划分为三类:一是自然类风险;二是社会类风险;三是政府类风险。

社会稳定的主要风险在所有权方面不仅相互交织,还互为连带;既相互转换,还互为因果。这就必然导致风险责任的边界模糊化。因此,社会维稳的风险所有权,其落实和分配,已成为开展社会维稳的现实难题。

2. 风险危害的扩大化,导致满意度的误差

^① 唐钧:《社会维稳的风险治理研究》,《教学与研究》2010年第5期(《新华文摘》2010年第15期全文转载)。

现代化、城市化、信息化的发展,致使社会的总体损失处于不断增大的趋势。从风险兑现和危机爆发的规律来看,危机的发生必然带来客观的破坏。突发事件等危机的爆发,必然带来不可抗的人员伤亡、财产损失、基础设施的破坏等危害,甚至也必然包括受灾群众的心理负面影响。而近年来国际和国内的危机管理实践表明:经济和社会发展程度越低,则财产损失越低,但是人员损失却越大;经济和社会发展程度越高,则人员损失越小,但是财产损失却越大。总体上呈现出社会“损失守恒”的状况和人民群众“损失增大化”的趋势。

当社会维稳面临着人民群众的损失不断增大的情况,即客观的损失和人民群众主观的痛苦增大时,这一方面给社会维稳带来严峻的挑战,维稳的任务重、难度大、时间紧;而另一方面,也必然导致群众对突发状况下社会状况的不满情绪,导致对政府评价的微词。这两方面就使得人民群众对社会维稳的满意度,受着多方面的不可抗误差的影响。

3. 风险运营的复杂化,导致维稳成效的起伏

社会维稳的风险因素,其运营机理是极为复杂的。无论是风险兑现的机理,还是风险转移、风险共担的机理,都存在着运营复杂的特征。

政府风险运营的干扰项极多。政府的风险诱因可细分为五类:(1)安全风险,包括所有可能导致生命或财产损失的因素。既包括了直接导致人员伤亡或财物损失的突发公共事件,还包括涉及安全问题的应急管理和紧急救援等方面。(2)管理风险,是由政府的社会管理职能引发的、可能影响政府形象的因素总和。既包括政府在社会管理过程中的失误和问题,还包括社会对政府的失望、误解、质疑。(3)服务风险,因政府在提供公共服务过程中,由于供给不力、传递不畅、分配不均的现象导致的负面形象。(4)官员风险,是指政府各部门、各级公务员在工作和生活中有悖公务员身份、有损政府名誉的风险。(5)媒体风险,是指政府及其官员在日常行政或突发事件中的所言所行,经由媒体呈现出来,从而在群众印象中形成的政府形象,是政府、媒体、群众三者互动的结果。

社会风险运营的关联项极多。(1)社会风险本身存在着长期积累、瞬间爆发、连锁反应的属性。社会维稳风险往往存在着长期积压和持续积聚的状况,但是一旦有导火索则容易瞬间引爆,而次生灾害源的广泛存在,又极易引发一系列的连锁反应,呈现出次生式、周期式、综合式的危机状况。(2)在风险环境中,社会转型又带来了客观的社会管理问题,社会诱因也必然激发不稳定因素的活跃。(3)风险传播时新型媒体的传播效应,由于噪声大、渠道多、匿名性强,易导致群众行为的异常。(4)社会面存在着导致“窗口效应”的风险。社会各界关注或进入公共政策流程的“社会面”,往往是社会舆情存在导向性倾斜的领域,存在着以偏赅全的“窗口效应”。群众出于对弱势群体的关心和对自身连带风险的顾虑,很可能出现倾向性的意见,在一定程度上会对社会管理,甚至司法领域施加不当的影响。

因此,社会维稳在风险运营时的复杂特征,客观上决定了社会维稳工作,在具体事件的处置上表现为时好时坏,在一个阶段中很可能出现不规律的波动。这就必然导致社会维稳的成效起伏。

(二)社会维稳的风险战略

综上所述,社会涉稳风险的属性及其所导致的维稳困境,决定了开展风险战略的必

要性。社会维稳的风险战略,是以维稳特征为基础的中长期规划,其实质是社会维稳的理念再造。

1. 维稳的局限性与合理的管理战略

社会风险成因的交织化,决定了维稳工作的客观局限性,主要体现在两个方面:第一,维稳工作无法改变风险的普遍性和递增性。风险是发生不确定性危机的概率,与社会稳定相关的风险必然普遍存在,并持续运行。联合国不断强调“与危机共存”的理念,在维稳方面则需要突出不稳定因素的普遍性问题,而且其中一部分风险不依人的意志而改变。随着现代化、国际化的推进,涉及社会稳定的风险由传统因素转为影响面更大、连锁反应更加剧烈、危害程度更加严重的新型因素。维稳任务的艰巨性将继续增大。第二,建立维稳工作时集中力量应对当前重大风险的应急体制,如果不能敏感地预测风险,也就难以快速应对综合风险。例如,快速扩散型危机、多中心型危机、次生和复杂型危机,等等,可能存在令人措手不及、分身乏术、疲于应对的局面。

因此,社会维稳的科学管理战略尤为重要。一是明确集中力量办大事的理念。风险的普遍性和递增性,必然要求社会维稳增加人、财、物的投入以全面应对,但是风险治理的理念并非苛求事无巨细全部应对,而是讲求风险分类,着重应对好重大风险。树立集中力量办大事,汇集社会资源应对重大风险的理念。实践中可以通过设计风险分类的指标体系、划分风险等级等具体工作来开展。同时,还需要防止过度反应,防范因过多应对低度风险而贻误时机。二是倡导风险管理,统筹处置风险。在风险应对策略方面,既要突出重大风险,抓大放小,集中力量办大事;又要有关关注一般风险的机制,追踪容易转换成为或者引发重大风险的事项。在风险应对的职能机构方面,既要充分发挥集中的优势,设置整合条块的机制,应对重大风险;又要充分调动区域或专项的力量,设置有效启动特定区域、专业部门的机制,应对特殊的一般风险。三是突出危机公关,善于转化危机。突发事件在所难免,在学习与危机共存的过程中,危机公共关系至关重要。危机公关在很大程度上影响着人民群众的感受和满意度。政府要善于引导舆论,引导民意,获取理解,争取支持。政府尤其要做好转化危机的工作,迅速修复形象,持久地维系良好的社会影响。

2. 维稳的动态性与科学的发展战略

风险危害的扩大化趋势,决定了社会维稳的动态性,主要体现在三方面:第一,影响稳定的因素是变动的,主次矛盾、主客观问题存在着变数,甚至相互作用和转化;第二,涉及稳定问题的群体是动态的,人员有流动、涉及的问题会转变;第三,维稳工作的部署和措施是动态调整、更新升级的,维稳工作可以细分为处置当前重点问题的应急型维稳,以及防范和应对中长期风险和涉稳问题的发展型维稳。

当前的社会维稳,往往在动态性把控方面存在某种程度的失误,导致滞后、不对称等问题。(1)危机管理的目标设置过高与能力配备较低的矛盾。维护社会稳定和谐是高目标,而一些相关部门却存在着职能低配、人员经费不足、法律法规缺乏等客观问题。(2)政府常用的管理手段,在现实运行过程中存在着失灵和失效的可能。例如,信息引导和舆论推动等手段,与政府诚信和社会信任紧密结合;社会管制和区域管控,与法律授权和

公民配合密切关联。传统上有效的常用策略和手段,由于社会环境和公民意识的变化,很可能存有变数。(3)专业技术的期望高,运行成效仍待提高。政府部门也往往在专业设备、专业技术方面,不惜投入巨资、积聚大量专业人士。社会各界对于这些方面也往往期望很高,但由于种种原因,专业设备和技术的运行实效往往达不到社会的预期。(4)专业人力资源由于涉及多学科、多领域、多方向、多层次,往往无法满足现实需求。而社会维稳类人才的培养难度大,能力提升慢,现有的传统教学、知识传播、能力训练,在一定程度上客观存在着不配套、不接轨、不契合等实际问题。

因此,制定社会维稳的科学发展战略尤为重要。一是树立维稳保发展、发展促维稳的理念。社会维稳并非孤立的部门,而是党政系统,尤其是社会和经济发子系统的坚实保障,更需要社会、经济、文化等部门的支持才能长治久安。社会稳定可以促进全面发展,而社会发展也可以更好地解决不稳定问题。二是强调预防预警,做好监督监控。首先,防范由于政府自身的问题,导致和引发社会公共事件;其次,做好常见、高发危机的预防工作;再次,做好综合风险的监督监控,提前预警,减少损失。三是强调科学操作,不断提升能力。通过科学的制度设计(科学的定性机制、责任机制、保障机制等方面),科学的流程设计(标准化的处置流程等方面),在科学的指引下不断提升社会维稳的综合能力。

3. 维稳的系统性与务实的协同战略

风险运营的复杂化,决定了社会维稳往往在横向上跨部门,牵涉到政府内部的多个部门;在纵向上跨层级,涉及多层次的政府部门。公共部门的条块架构,存在机构繁多、机制交错、职能交叉、重复建设等问题,容易导致一定程度的责任离散、系统低效、资源浪费,甚至在特定情况下的反应失常、应对失误。这就与全社会对“无缝隙、全天候”的“平安城市”的预期仍然存在着差距。

因此,维稳工作的科学协同战略尤为重要。在内部,通过强化系统整合,强调有效联动,充分调动资源。体系设计方面坚持“横到边,纵到底”的静态架构,坚持“运转高效、配合协调、口径一致、保障有力”的动态格局,全面整合现有的系统资源。同时,坚持与时俱进的原则。根据当前突发事件的特征,根据社会维稳的共性规律,充分调动现有资源,救助生命财产、维护市场秩序、维护群众利益,形成有效的管理格局。在外部,增强危机公关的经验,扩大社会影响力。强化政府、社会、个人共担风险的理念,用好社会动员,实现全民联动。风险治理强调明确风险的所有权,各担其责。不同的风险源应各有相应的风险所有权主体,其中群防群治是社会维稳的传统经验,通过有效的社会动员机制,形成全民联动的社会维稳格局。一方面便于获取社会资源,另一方面有助于应对综合风险。

(三)社会维稳的风险管理

社会维稳的特征决定了实践部门在操作时必然面临着一系列的现实难题:社会维稳的风险范畴,维稳风险的治理策略,社会维稳的风险治理工具,等等。上述的风险管理战略,需要全面借助风险管理的优化,才能真正落实社会维稳的善治。

1. 调适社会维稳的风险管理模式,界定管理范围

社会维稳的风险属性和社会维稳工作的特征,决定了其风险管理的范畴设定和模式设置至关重要。社会维稳的风险运营模式,根据政府职能的差异,可划分为三类模式: