

# 政府信息沟通存在的障碍及其创新路径

——基于群体事件的语境分析

李玉明

(福建师范大学 公共管理学院,福建 福州 350007)

**[摘要]** 近年来,随着群体性事件数量的不断攀升,破坏性也与日剧增,已然成为影响社会稳定发展的重要因素,亟需政府采取有效措施来治理从而改善和维护政府的公共形象。然而,由于信息沟通机制的不健全,政府在处理群体性事件过程中存在一定的沟通梗塞,使得群体性事件的治理成效深受局限,而通过再造政府内部体系以及拓展外部沟通渠道的“双维”路径,在一定程度上能够提升政府处置群体性事件理应具备的沟通能力。

**[关键词]** 群体性事件; 政府; 沟通; “双维”路径

**[中图分类号]** D631.4 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-0755(2014)01-0069-04

当前,我国正处于社会转型与发展的特殊历史时期,各种社会问题和矛盾层出不穷,特别是群体性事件凸显频繁高发的态势,日益成为影响社会主义和谐社会建设的隐患之一。所谓“群体性事件,就是由人民内部矛盾和纠纷所引起的部分公众参与对社会秩序和社会基本价值产生严重威胁的事件”<sup>[1]</sup>。其主要采取阻塞交通、聚众闹事、围堵党政机构、暴力抗法等方式,具有发生频繁,规模较大,形式多样,手段激烈等特点,对政府治理和社会稳定造成重大影响。因此,提高政府的群体事件处理能力是当前行政体制改革重要内容之一,正如十八届三中全会所提出的,“要改进社会治理方式,激发社会组织活力,创新有效预防和化解社会矛盾体制,健全公共安全体系”<sup>[2]</sup>。其中,加强政府与各利益主体之间的良性互动能力建设是当前有效应对社会非稳定因素的关键。因此,只有通过构建良好的政府危机沟通机制,为政府处理群体事件提供过程保障,才能合理预防、化解和妥善处理各种群体性突发事件的发生,进而促进社会的和谐、稳定与发展。

## 一 群体性事件中政府沟通能力的乏弱及其表现

当前,在群体事件管理中政府沟通虽然发挥了很大作用,但仍存在着不少问题,导致危机管理沟通

效率不高,政府沟通能力的乏弱,最主要特点是信息传播的不顺畅,造成沟通障碍。而传播中沟通障碍是指一切干扰信息及时、准确、完整地发布、传递、接受的东西<sup>[3]</sup>。其主要表现在:

### (一)信息表达的障碍

传播者本身的某种传播素质缺陷所造成的词不达意、口齿不清,或符号模糊等传播上的失误,使人难以了解所传播的内容。例如有些政府工作人员缺乏一定的信息表达经验,责任意识不强,官僚作风严重,导致在群体事件处理中,向上级部门汇报和传达信息过程常常出现信息表达不准确、不全面和不及时的现象。

### (二)信息传递的障碍

1、时机把握不到位。根据传播学理论,适当时机的信息传送有利于增强信息的沟通价值,而不合时机的信息传播,会造成受众对信息的误解。在应对群体性事件中,“政府治理最有效的手段应是真诚沟通和速度第一,其核心是开诚布公,信息公开,及时传递,牢牢把握舆论的主导权,而不是一味简单地压制媒体报道,让谣言和小道消息干扰事态的发生”<sup>[4]</sup>。但是,在群体性突发事件面前,一些干部或有关部门出于自身利益掩盖事件真相而拖延、推迟发布相关信息,由此导致次生灾害的后果甚至超过

**[收稿日期]** 2013-10-18

**[基金项目]** 教育部2010年人文社科研究青年基金项目“多元复合问责机制及其问责力评价体系研究”资助(编号:10YJC810002);福建省教育厅2010年A类人文社会科学研究项目“后危机时代的政府治理变革研究”资助(编号:JA10158S);福建农林大学党风廉政建设专项研究项目“基于权力规制视角的廉政风险防控机制研究”资助(编号:xjw136008)

**[作者简介]** 李玉明(1987-),男,福建三明人,福建师范大学公共管理学院硕士研究生。

了事件本身。

2、杂乱环境干扰。在信息传递中,环境氛围的好坏对人们的信息交流以及信息传递效果会产生重要的影响。和谐、良好的环境可以促进人们的情感交流,从而引导信息的有效传递;而杂乱、无序的环境则只会干扰人们的思想沟通,阻碍信息的合理传递。因此,“在信息时代背景下,传媒环境高度发达,群体性突发事件易在极短的时间内以声、像、文字等形式通过各种媒体传播,从视觉、听觉、触觉等全方位对人进行‘轰炸’,使群众情绪易处于波动状态”<sup>[5]</sup>。

### (三)信息收受的障碍

1、信息过滤而失真。受传者在接受信息的过程中,有时会根据自身的需要,习惯倾向于接受某类或部分信息,而阻塞或排斥其他信息,对信息进行过滤,如在报告和公布群体事件中,经过多个信息传递环节,而每个环节中信息都要进一步被归纳和概括,受主观过滤、知觉选择等因素的影响,信息会出现部分损失或歪曲,有的信息可能会严重失真;特别是,受某种利益驱动,有关部门采取“报喜不报忧”态度<sup>[6]</sup>,虚报事件原委或者降低事件发生的严重程度,导致上级和社会无法真正了解真实情况,这些使得政府在处理群体事件中发挥沟通功能上大打折扣。

2、信息曲解而失范。传者往往会根据自己个人的立场和认知来解释其所获得的信息。不管是政府还是群众在事件爆发前后由于不同的情绪状况,不同的场合,对事件发生的原因会有不同的解释,受传者会出于个人愿望、目的而有意地强调信息的某一方面,忽略另一方面,或曲解信息的原意,最终导致政府与群众沟通理解的差异,产生更复杂的矛盾。

## 二 群体性事件中政府沟通能力不足的原因分析

(一)行政部门“条块”分割格局导致对内信息共享机制的缺失

当前,我国进入了社会转型期的发展阶段,而政府在社会转型中也面临着适应转型变化的需要,调整社会控制方式,转变统治模式的问题,转型期中国社会控制方式也发生了变化,即由计划经济体制下的“大政府—小社会”方式向逐步建立的市场经济体制下的“小政府—大社会”方式转变<sup>[7]</sup>。然而,政府部门在应对危机事件过程中仍然存在各自为政的管理困境,缺少一个能够统一指挥和领导的组织协调机构,使得各有关机构之间缺乏必要的信息交流,无法实现信息资源沟通的有效共享。因此,政府

部门之间沟通协调机制不畅是当前政府公共危机管理体系中存在的最大问题,需要构建一个统一协调、高效运作、分工明确、组织有力的公共危机管理体系。

(二)传统的单中心治理模式造成对外信息沟通管道的梗塞

我国政府是一个层层分级、节节管辖的庞大的科层组织系统。这种组织架构的特点是集中领导,层级节制。但是随着转型期社会事务日益复杂增多,单靠政府处理群体事件时效性不够,成本较高,容易误时误事;加之,我国长期以来的“大政府—小社会”管理格局,使得政府危机管理动员能力过强,而社会动员能力却显乏力。社会动员能力不足导致社会各界如群众、媒体、企事业单位等无法主动与政府沟通,应对危机的主动性和积极性缺乏。例如,媒体作为政府的代言人,在政府与公众之间发挥沟通桥梁作用,然而在群体事件处理中,并没有发挥应有的效用,相关报道也仅限于发布政府公布的权威信息,而缺乏对群体事件不同阶段多种信息的搜集和反馈,使得媒体对政府的协助与监督功能难以有效施展。

(三)政府利益协调机制不健全引发与公众沟通渠道的阻塞

随着工业现代化和城镇化建设的进一步发展,各种利益纠葛和矛盾也日益凸显,各方面的利益关系出现了不可调和的矛盾和问题。然而,长期以来,政府没有建立起有效的、与之相适应的沟通协调机制,使得社会成员进行利益表达的愿望,常常受到沟通渠道不畅和利益协调不及时等限制。政府部门作为正式组织在事件发生前没有起到应有的作用,无法代表和表达人们的利益所在,最终导致群体事件的爆发。正如原贵州省委书记石宗源所言:“侵犯群众利益的事情屡有发生,而在处置这些矛盾纠纷和群体事件过程中,一些干部作风粗暴、工作方法简单,甚至随意动用警力……群众意见很大,不但导致干群关系紧张,而且促使警民关系紧张。”<sup>[8]</sup>因此,政府有必要建立合理的利益协调机制,疏通公众利益表达渠道,进而确保群体性事件及时有效的解决。

## 三 群体性事件中提升政府沟通能力的“双维”路径

(一)再造政府内部沟通机制

政府在群体事件沟通中居于主体地位,沟通的主体不进行机构乃至流程体系再造,空谈沟通将是毫无意义的。因此,为保障内部危机沟通顺畅,需要

改革政府内部构建体制,有效整合和优化各类危机管理资源,重新组合和构建一个高效、迅速的内部构建体系。具体而言:

首先,简化沟通层级,增强政府纵向沟通实效。在现行行政层级过多的情况下政府内部纵向危机沟通损耗成本过高。“很多情况下,地方发生重大危机事件时,不是主动地、自觉地、不急不躁的处理事件,而是等待上级政府的指示、命令,过于强调按照上级政府的要求办事”<sup>[9]</sup>,其结果导致政府内部难以实现及时有效的沟通。为此,在公共危机治理过程中,应减少危机沟通的行政层级,根据群体性事件的预警程度,上级政府跨级指挥或者授权地方政府进行自主应对,进而保障群体性事件能够及时有效的化解。

其次,整合沟通要素,提升政府横向沟通成效。由于“我国的公共危机管理体制,危机发生得过于突然而缺乏相互联合的时间,各级政府、各个部门各自为政、事不关己、高高挂起的思想观念的存在等”<sup>[9]</sup>,大大削弱了危机治理的成效,因此有必要加强政府内部沟通要素的重组,形成一个统一的、协调性的快速沟通机制。如构建“以应急指挥中心为主导,成立信息情报组、危机新闻组、治安防暴组、后勤保障组等与之进行沟通配合的沟通机制”<sup>[10]</sup>,并在实际的危机沟通治理实践中,能够迅速成立联合指挥部,并在短时间内组织好各类应急管理资源,联动各部门的应急管理,进而及时有效处理群体性事件。

最后,构建信息化沟通管理体系。在当前互联网信息时代下,建立高效迅速的危机信息沟通平台是实现政府内部沟通的基础条件。此外,党的十八大指出:要“提高社会管理科学化水平,必须加强社会管理法律、体制机制、能力、人才队伍和信息化建设”<sup>[11]</sup>。通过构建危机信息交流沟通平台,各级政府和部门可以第一时间借助互联网技术进行危机信息的沟通和了解,及时掌握危机事件的发展动态,进而采取相应的治理措施,确保事件危机能够最大程度得以化解。

## (二)畅通政府外部沟通渠道

“在社会发展的转型时期,社会问题复杂尖锐,单纯依靠政府处理群体事件危机已无法适应新的形势发展,而有效的社会参与无疑是降低治理成本、克服与规避群体危机的重要手段”<sup>[12]</sup>。因此,政府需要在制度上为社会公众、媒体以及企事业单位等社会参与主体提供一定的机制保障,积极构建政民之间、政媒之间以及政企之间的多元化沟通机制,从而有效引导社会公众、媒体以及企事业单位等合理有

序地参与公共危机的治理。

### 1、完善“政民”沟通渠道

长期以来政府封闭式的管理体制和官僚作风,使得公众能够从政府接收和了解的危机信息相当匮乏,政府与公众沟通始终处于不对等的局面。其最终结果“不但造成公众无法反馈信息,也造成群体事件危机信息无法及时澄清”<sup>[13]</sup>。因此,建立有效的“政府—公众”沟通可以避免群体事件中不必要的信息误解:

首先,政府要转变以往的沟通观念,树立全新的沟通观念,即双向平等的沟通观念,充分尊重公众的知情权。其次是政府在发布事件信息的同时,要尽可能提供机会和良好环境,让公众的声音得以充分表达和传播。再次,疏通政府信息收集、反馈的渠道,通过公众信访平台、谈判等方式,保证公众表达的意见能传达给政府有关部门,保证公众意见能对政府处理群体事件行为的影响。通过建立政府与公众良好的信息沟通,不仅可以“避免“未经证实”的传闻在小团体范围内以非正式方式蔓延,从而导致公众产生误解”<sup>[14]</sup>,而且可以增强公众对政府的信任,提高政府处理群体事件的执行力度。

### 2、完善“政媒”沟通渠道

“常规而言,媒体是政府的喉舌,反映政府的意志,是实现政府与公众沟通的桥梁和纽带,是对危机信息进行过滤、筛选的‘把关人’,是政府危机信息的传播中心。”<sup>[4]</sup>而在群体事件处理中,媒体发挥着重要作用,一方面公众可以通过媒体及时了解危机根源信息及进展情况,进而更正和引导自己的行动;另一方面政府也急需通过新闻媒介向社会各界传递事件发生的根源、进展情况以及政府的治理决心和应对措施,实现政府与社会公众的合理沟通,引导各方有序高效地开展危机救治。因此,加强政府—媒体的良性互动就显得尤为重要,具体而言:

首先,“政府要建立透明的信息发布机制,让媒体及时获得权威准确的信息并向公众传播,从而正确引导大众舆论”<sup>[4]</sup>。其次,“媒体对群体事件不同阶段的积极介入,是实现媒体与政府良性互动的有效途径”<sup>[4]</sup>。再次,加强新闻立法,为政府—媒体的有序沟通提供法律保障。最后,加强媒体自身素质建设,提升媒体的危机沟通能力,充分发挥媒体在危机治理中的中介传媒作用。

### 3、完善“政企”沟通渠道

群体事件管理,除了加强“政府与公众”、“政府与媒体”的沟通外,还应加强政府与企事业单位的沟通。在当前经济高速发展时期,由于经济纠纷引发的群

体事件也层出不穷,其原因在于一些企事业为追求利益最大化,往往牺牲员工特别是处在弱势地位的农民工的利益,例如“在云南孟连事件中,由于胶农和橡胶企业的劳资矛盾以及政府偏向企业,使得胶农利益得不到合理表达最终导致民众与警方发生恶性对抗”<sup>[15]</sup>。因此,在处理群体事件中,企事业的参与已显得尤为重要。通过建立“政府—企事业”沟通机制,一方面,政府要加强与企业职工的沟通,帮助其解决例如企业欠薪等权益保障问题,从而在源头上有效预防群体事件的发生。另一方面,在群体事件发生时,政府要加强与企业的沟通,可以及时了解事件发生的真实情况,通过企事业出面一起与相关群体进行协调谈判,使群体事件得到有效控制,降低群体事件的破坏程度。

#### 四 结语

在群体事件处理中,需要加强政府的沟通能力,才能保障在危机管理中信息沟通的顺利,这是政府对危机事件成功管理的重要环节。因而针对政府沟通的薄弱问题,应通过政府内外条件提升政府与各部门、公众、媒体、企事业等的沟通能力同时把提升政府沟通能力作为处置危机事件的重要手段之一。

#### [参考文献]

- [1] 中国行政管理学会课题组. 中国群体性突发事件成因及对策[M]. 北京: 国家行政学院出版社, 2009: 5.
- [2] 习近平. 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N]. 人民日报, 2013-11-13(01).
- [3] 纪华强. 公共关系的基本原理与实务[M]. 北京: 高等

教育出版社, 2006: 184-186.

- [4] 张修旺. 对政府公共危机与媒体沟通的初浅认识[EB/OL]. (2011-12-05)[2013-10-11]. <http://xxwt.siyang.gov.cn/?uid-104-action-viewspace-itemid-12313>.
- [5] 王厚祥, 王丽莉. 人民调解工作如何应对群体性突发事件[J]. 人民调解, 2009(3): 32-33.
- [6] 钟伟军. 利益沟通、沟通梗阻与地方协调机制建设——从地方精英和大众互动的视角[M]. 天津: 天津大学出版社, 2009: 121.
- [7] 李琼. 政府管理与边界冲突: 社会冲突中的群体、组织和制度分析[M]. 北京: 新华出版社, 2007: 142.
- [8] 李大明, 石宗源. 瓮安事件实属必然[N]. 新京报, 2008-07-04(A07).
- [9] 梁永. 论行政内部沟通与政府公共危机管理[J]. 内蒙古农业大学学报, 2009(6): 249-251.
- [10] 斯亚平. 公共危机管理体系研究[M]. 北京: 知识产权出版社, 2007: 76-87.
- [11] 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗[N]. 人民日报, 2012-11-09(03).
- [12] 陈柳青, 雷美霞. 再造政府沟通能力的多元复合机制探析——以应对群体性事件为分析背景[J]. 福州党校学报, 2011(4): 37-41.
- [13] 祝小宁, 白秀银. 政府公信力的信息互动选择机理探究[J]. 中国行政管理, 2008(8): 116-120.
- [14] 祝小宁, 白秀银. 提升政府公信力的信息沟通能力培养探究[J]. 电子政务, 2008(11): 75-80.
- [15] 张锋. 对群体性事件的处理要有创新[N]. 学习时报, 2009-07-06(04).

## The Existing Barriers and Innovation Mechanism of Government Information Communication

——An analysis of the context of group events

LI Yu-ming

(Fujian Normal University, Fuzhou 350007, China)

**Abstract:** In recent years, the rising number of group events has become an important factor, which brings in increasing destructive effect and has an impact on China's social harmony and stability. The government needs to take immediate measures to improve and maintain government's public image. However, because of the defective information communication mechanism, governance effectiveness of group events was limited greatly in that the government has certain communication infarction in dealing with group events. So this article puts forward “two dimension” approaches of reconstructing internal system of government and developing external communication channels to enhance the government's communication ability in dealing with group events.

**Key words:** group events; the government; communication defects; “two dimensional” approaches