

# 社会管理中的谣言治理

[郑 钦]

---

考诸历史,由谣言引发巨大风波的事件不可胜数,在每一事件中,谣言的生成背景、传播模式、社会影响往往相似:人们容易因好奇猎奇心理而易挖掘、接收甚至受到谣言的蛊惑和煽动,经由现代信息传播手段,其传播的广度和深度得以指数级增长,在更广泛的空间内将更多的人主动或被动的卷入到传谣、信谣的群体之中,从而造成一时之社会恐慌,直至引发巨大的社会风波。当然,政府及时、透明和全面权威的信息发布,专业媒体人士深入专业和全方位的调查报道是常规的主流信源,在具备基本科学素养并切实履行公民责任的民众的配合之下,谣言的外衣将被一层层剥离掉,事实与真相将逐步廓清,谣言造成的群体性恐慌也会在短时间内得到有效控制和纾解。

---

## 一、何为谣言?

我们每天都能在社会生活和网络空间中与谣言不期而遇,哪怕对谣言深恶痛绝的人,也有可能成为谣言传播的一分子,比如2003年SARS病毒流行的板蓝根白醋遭疯抢,2010年“日本福岛核泄漏”引发的食

用盐抢购风波等的针对突发事件的谣言,以及层出不穷、屡禁不止的“6名罪犯越狱奸杀78名女性”“艾滋病人在出租车上放置艾滋针扎人”等的社会治安类谣言,可以说是我们已经司空见惯的谣言类型。在充满风险与不确定性的环境中,小到日常养生知识、治安案件、金融经济领域事件,大

到有一定影响力的重大社会事件特别是突发性公共事件,谣言可谓是无处不在、无孔不入且经久不息。

要有效的治理谣言,首先要正确认识谣言性质、产生根源及其传播规律。客观的说,谣言又称传闻、流言,普遍而言,谣言是一种据称是真实但缺少证据的信息,在大多数情况下,是对人、对事、对社会事件特别是针对公众所关心的事物,所提出的一种未经证实的解释或理由,是一种确切信息的传播。不论其针对对象是什么,谣言牵涉到的都是未经可靠来源证实的信息,是一种人与人之间口耳相传,但缺乏可靠证据支持的陈述或信念。其发生学原理可以大致概括为:当人们想理解并简化许多接踵而来又发展迅速的复杂事件时,他们在心理上产生了一种强大的动力,要求他们精简相关的信息并迅速传播给同样关心此事的人。在信息被不断加工的过程中,事实就被不断扭曲甚至颠倒了,最后只剩下一个使所有人都能理解的核心,而这个核心信息常常与人群早已秉持的观念或成见相吻合,即他们常常产生一种“果然不出我所料”的错误意识。

## 二、谣言的生成机制

1. 忧虑和困惑的社会心理是谣言生成的重要因素。谣言是夹杂了个人对这个世界如何运转的主观臆测的公众传播,表达了试图认知生存环境的人们的忧虑和困惑,这说明人们试图认知自身生存环境和面临未来不确定性的忧虑和困惑是谣言的生成机制,由此来看,谣言并不完全只与信息有关,也有满足人们的心理和社会需求的功能。就大众传播媒介和谣言并存的现实而

言,“谣言是作为补充的传播媒介,传播的是另一种事实”,与大众媒介不同,谣言是小道消息,近乎于个人情绪表达或个体认知感受,而非被动的接受他人对其灌输的信息。就此而言,即便其事实基础被证伪,谣言也不会就此销声匿迹。

2. “反权力”的社会心理是谣言生成关键因素。因为谣言热衷于揭露秘密,提供假设,逼迫上位者开口说话,做出解释。并对手握信息发布权的机构和权威提出挑战,不断对它们做出质疑,使得公众对从未怀疑的某个事实提出问题,最终增加了信息的透明度。谣言揭露了人们丝毫未产生怀疑的事和某些隐藏的真相,从而增加政权的透明度,并孕育了反权力。不能因此患上了社会洁癖,在严厉的措施下,让社会万马齐喑,产生寒蝉效应,扼杀社会活力和创新能力将得不偿失。以持续的真相和事实回应、澄清不断的怀疑或质疑,才是深耕政府公信力根基,清除谣言疯传土壤的正确导向和策略。

3. 信息匮乏是谣言得以产生的重要因素。因保密和隐私而导致的信息供给控制和传播限制,人们完全无法得到比较充分的信息来进行对比鉴别何种说法才是真相。被遮蔽或掩饰的信息,具备无限的模糊性,因而也被赋予了无限的想象空间,对于自己的信息饥渴状态,公众只能依赖那些绘声绘色的只言片语或荒诞不经的传闻故事来满足。正如历史上层出不穷的政治谣言,其生成和传播,在本质上是因政治决策或政治运作过程的封闭性而产生。即便这种信息的管控与封锁,是出于安抚人心和保持社会稳定的良善目的,往往结果却容易事与愿违。因为真相的缺席与欲盖弥彰

的扑朔迷离,更大程度的催化了人们对事件的真相与内幕的好奇心,猎奇心理高涨,各种流言蜚语便有了广泛传播的市场。

4. 现代通信手段是谣言散播之利器。谣言的散播最初仅能以口口相传流传,要有足够的时间,谣言才能传播到足够大的空间,现代信息手段特别是互联网兴起之后,短信、微信、电子邮件和微博、博客、QQ空间、朋友圈等社交平台成了谣言最新和最佳传播形式和的流转平台。现代通讯技术,极大地降低了信息传播和接收的门槛和成本,缩短了信息传递的周期,突破了狭隘的时间和空间限制,这柄达摩克利斯之剑既为信息共享提供了极大便利,同时也为谣言疯传奠定了技术条件。

### 三、谣言治理涉及的关键问题

谣言的治理,涉及到政府、社会和公民三个维度,具体而言,包括政府公信力、信息自由平台、社会开放机制、完善的法律制度,以及公民的基本言论权利和责任五个方面。三个维度五个方面共同编织起谣言治理的法治网络。

1. 公民言论权利是谣言治理的红线。言论自由权利是公民基本政治权利之一。法治国家和法治社会就公民言论权利有着这样一种重要共识,即言论自由是公民的基本政治权利,其不仅具有基本的价值正当性,在保障公民个人诉求表达和维系社会安定的层面上也利大于弊,因为信息的自由流动和公开讨论,能使绝大多数具备基本理性能力的人做在信息比对中出合理的判断,如果表达权利得不到维护,既是对个人政治权利的伤害,也是社会不安定的隐患。

在我国,公民的言论自由权利规定于宪

法第三十五条,但在现阶段,我国处于深化改革和社会转型的重要时期,问题频生、矛盾多发,非专业性的媒体炒作和非理性的舆论暴力,可能会激化矛盾加深社会裂痕;以微博为代表的新媒体既为每个公民提供了自由的言论平台,但是网络言论市场鱼龙混杂、谣言多发且散播迅速,他人名誉和隐私权利,社会秩序和稳定乃至国家安全面临着严峻的挑战。社会流瀑和群体极化的双重效应,都会导致人们相信虚假信息,成为传谣中介。面对这样的现实境况,任何过度规范言论、控制信息的举措都会导致寒蝉效应,让人们迫于外部强制性力量而噤声,恰恰会刺激人们的逆反心理,将偏听偏信升级为认定当事方是欲盖弥彰,妨碍事实可信度与真相传播的可能性大大增加。面对宪法的权力赋予和现实的实际情景,问题的根本不在于封堵和压制,而在于切实保障好公民言论权利,设置言论自由的机制,把人们置于均衡的信息中,让人们接收到知情者发布的更正信息,并在充分的信息供给中有条件进行理性比对和选择。在这种情况下,管制越少,促进真相传播的效果越好。就此而言,公民言论权利保障是政府和社会在治理谣言过程中必须遵守的底线。

2. 政府公信力是谣言治理的核心要素。在攸关公众个人利益的事件或情境中,社会公共事务处理尤其是在突发性公共危机发生之时,政府的应对和处理措施至关重要,时间点上的择机不善,信息点上的欲盖弥彰,话语权上的唯我独尊,法律上的程序瑕疵,可以说是政府在既往谣言事件中的软肋所在。在理念上把自身作为真相的垄断主体,在话语上认定公众不明真相,在热

点舆论事件中前面刚刚辟谣，后面就被证实是事实的所谓“辟谣”，给政府公信力带来了毁灭性的灾难，加剧了公众的“反权力”社会心理，消解了官方信息的社会民意基础，为谣言的大张旗鼓开辟了绿色通道。

政府在社会中掌控着最多的信息资源和普遍化的信息发布渠道，从具备公信力的官方渠道发出的声音总是公众观察和思考的主要参考。因此，政府公信力是及时阻遏谣言核心所在。谣言因其可能的破坏性后果而让人厌恶，更值得注意的是官方渠道流出的不真实信息所造成的公信力危机。新华社梳理四起相关政府部门遇事说谎、罔顾事实的“官谣”事件，这种面对公众或舆论质疑时不经查证甚至罔顾事实的“回应”，给政府公信力造成了极大伤害。当中最典型的例子是，2012年12月6日，《财经》杂志副主编罗昌平连发三条微博，实名举报国家能源局原局长刘铁男学历、经济等问题时，国家能源局未经调查就迅速回应称相关消息是“纯属污蔑造谣”，并宣称“正在报案、报警，将采取正式的法律手段处理此事”。但在2013年8月8日，中纪委查实刘铁男违法违纪问题，将其开除党籍和行政职务，涉嫌犯罪问题移送司法机关处理。类似案例从网上举报引起舆论高度关注而被斥为谣言，到最后问题查实灰头土脸，在公众问责声中不回应不道歉的鸵鸟政策，严重侵蚀政府公信力基础，折损政府公共信息发布权威。

无论是谁都不能纵容其造谣，政府应及时回应质疑、迅速辟谣，但不能脱离事实违背真相。一则攸关民众利益的信息出现后，任其经由非正式渠道流散、扭曲，极易引发社会流瀑和群体极化效应。就此，政府应以

谦卑负责的态度，表明查明事实弄清原委的意愿和努力，并及时着手正本清源还原事实真相，而非不经法律程序控制乃至查禁言论平台和传播渠道，甚至限制公众言论权利。面对谣言的生成条件极其传播机制和条件，压制谣言封锁信息渠道无疑是舍本逐末，甚至是火上浇油。在回应公众关切和澄清事实时，以事实依据以法律为准绳公布情况，是政府自身守法、公正审慎的必然要求，这是提升社会治理能力和执政能力的重要一环，是真正对党和政府的公信力负责。建设法治型、服务型政府，切实转变施政理念和执政方式，建构透明公开的政府运作程序“让权力在阳光下运行”，创设高效的信息应对和发布模式，极大地削弱谣言得以滋生的土壤，尽可能的消除传播与强化谣言的媒介，是治理谣言的最佳方式，即所谓开放透明是谣言的天敌。

3. 法治是谣言治理的根本路径。依法治国是我国的基本治国方略，法治更是治理谣言的根本路径。谣言的内容和所针对对象可能涉及私人领域，也可能涉及公共领域，治理涉及私域与涉及公域的谣言在法理应用和法律程序上都有所区别，如果混淆其中分野和不同，极易造成公权私用以至滥用权力，也可能致使私权受侵而救济无门。针对公民个体的造谣诽谤应当依法打击，来自公共领域的谣言则更需要仔细甄别和应对。中共十七大提出的公民的知情权表达权参与权和监督权，珍视微博时代人民使用自媒体的权利，同时鼓励公民审慎借助微博揭露贪腐等不法行为；在现有法律框架内，对言论的限制必须慎之又慎，对谣言的治理和惩罚必须严格按照法律行事。

针对公民个体或法人机构的谣言,除道德谴责外,相关法律规范是硬性约束机制。这类谣言所涉内容一经证伪,其蓄意制造和散播行为被称之为诽谤。对于诽谤的法律规定,言论权与名誉权的最大平衡是其核心,违法性质、行为方式、行为后果等构成要件都有明确规定,维护公民个人的人格尊严和法人的名誉权是其目的,但大多数情况下诽谤须是自诉案件。

在公共事件特别是突发事件中,因事关重大对公众利益攸关,或因事发突然尚无第一手权威信息发布,在一定程度上造成心理恐慌和信息匮乏,使得该类事件的谣言多发成为常态。针对公共事件的谣言中,除极少部分具有破坏社会秩序的主观恶意,多数情况是因信息匮乏而至的为满足信息需求的小道消息,其在事实程度上虽不完全保真,但是却并没有完全偏离真相,例如在某次重大交通事故或自然灾害中的伤亡人数在官方发布准确数据之前,有当事人根据现场情况估计的数目难免有所片面或夸大。针对该类事件的谣言的治理,政府信息主动及时公开是关键,恰当评估谣言的程度和后果,并考虑到信息传播过程中的甄选、纠错机制,在处理的方法论上,以伦理道德层面的批评和谴责为主,造成一定不良后果的可以适用相关法律,严格按照法定程序,追求相关当事人法律责任甚至刑事责任。

根据谣言所涉及的领域、对象不同,法律条款应用和法律程序也不同,特别是在涉及公共事件的传言中,传播该类信息并不一定是为了诋毁和破坏,因此,治理谣言的难点就在于确证其内容真假,以及如何识别和认定公与私的界限。在谣言治理过

程中需要处理好公民知情权、监督权和言论自由权与公民名誉权、隐私权、社会秩序和政府权威之间的关系至关重要。对言论的压制,对信息渠道的过度管制,既侵犯公民权利,更影响政府公信力和国家国际形象。

4. 公民科学素养和社会责任是谣言治理的社会基础。就现阶段,谣言特别是日常生活中健康类、治安类谣言多发的直接因素,是公民的科学素养和社会责任感尚需培育和提高了的现实。面对社会生活和网络空间中层出不穷的各类虚假信息,公民只有具备一定的科学素养和社会责任意识,才不会轻易成为信谣传谣的盲目主体。不少如“吃碘盐防辐射”“滴血食物传播病毒”等违背基本科学常识的谣言,稍加分析就不会相信这些耸人听闻传言的真实性。然而科学常识普及不到位、权威信息缺位和信息闭塞,因为涉及到人的生命财产安全,公众往往抱有宁可信其有,不可信其无的心态接受和传播相关传言,使得该类谣言有着很大生成和传播空间。

就公民科学文化素养而言,只有在完备的教育与法律制度保障下,言论权利得到充分尊重,多元信息渠道畅通无阻,科学与人文知识才可能在公民意识扎根并茁壮,而具备科学知识和人文素养的公民,反过来则是彰显言论权利价值的主体。公民的社会责任意识,是其面对各类信息要有一定的理性,不迷信盲目跟风的基础,也是其积极地参与谣言治理的内在动力。治理谣言仅仅依靠政府和法律是不够的,必须要充分依托和发挥公众的智慧和力量,多层次多方面多主体合作共治,使公众成为信息通畅、和谐社会的积极建设者。

(作者单位:中共贵州省委党校 550025)

# 对社会风险评估制度难落实的思考

[秦天成]

近年来群体性事件不断发生,从贵州瓮安事件到四川什邡事件,再到江苏启东事件和浙江宁波镇海“PX事件”,每一次都敲响社会管理的警钟。如果不能引起足够重视,政府不改变应对的策略和方式,不排除群体性事件升级或发生其他变化的可能。其实在社会管理领域早就提出重大决策和项目社会稳定风险评估这一理念,并建立相关评估制度,政府在决策或项目上马前也进行相关的社会风险评估活动,但为什么社会风险评估会频频失灵?为什么群体性事件还接连发生?不得不引起思考。

## 一、社会风险评估实施过程中存在的问题

社会风险评估是在中国经济持续快速发展,各种问题和矛盾凸现出来,且有些问题和矛盾呈恶化态势的背景下提出的,目的就是维护人民群众利益,保障社会稳定,促进政府重大决策、重大项目顺利实施和开展。本来这是社会管理中的一项好的创新,这种评估机制建立后,政府和民众形成良性互动,能及时化解了一些大的社会稳定风险,保证政令畅通,推动政策的实施和重大项目的开展,拉动地方经济和社会事业的和谐发展,最终使广大群众受惠。但从目前一些社会风险评估特点来看,仅仅是为了评估而评估,更多的是为了应对上级党委政府的政策要求,是一种形式大于内容的评估,这种评估往往停留在书面上,

与实际操作有一定的距离。这使得评估内容的准确性、评估的实际效果大打折扣,甚至出现相反的情况。纵观每一次群体性事件,官方的风险评估报告都是正面的积极的,都认为社会风险是可控的,正是因为这种对上不对下、一厢情愿的评估内容和态度,处理不当就激发起群体性事件,导致评估不灵,形势失控。

## 二、社会风险评估难以达效的主要原因

导致社会风险评估达不到预期效果有多方面的原因,有深层次的体制问题,有政府的施政理念和施政方法问题,有民众的法治观念和解决问题的方式方法问题,甚至有敌对势力和敌对分子借机破坏等问题,总而言之,是多个方面相互作用的结果。每一次群体性事件都是偶然中的必然,是社会矛盾积累到一定程度集中爆发的结果。反思所有的群体性事件,政府的责任首当其冲,政府自以为是的过分自信是导致很多评估失灵的重要原因,虽然很多评估是第三方进行的,但评估的结论依然脱离不了地方政府的意志,在评估的定位上,政府往往过多的考虑政府层面的因素,忽视评估对象民众的真实想法和要求,当两者有利益冲突的时候,政府的“既是运动员,又是裁判员”的特殊身份毫无疑问偏向政府,容易引起民众对立。在评估风险发生问题时,政府往往凭借其强势地位,采取“打、

压、捂、瞒、吓”等不当的方法,要么冷漠,要么消极应对,甚至动用警力予以干预,容易激化矛盾,引发冲突。民众的错误认知和错误行为是导致评估失灵的直接原因,受错误信息的误导,受“闹事解决问题”思想的引导,当事人和民众宣泄情绪容易被激发,从而失去理性,做出不理智的行为,最终使政府的社会风险评估失效。

### 三、落实好社会风险评估制度建议

首先要深入基层,了解社情民意。社会风险在本质上是人为风险,是复杂多变的,容易扩散,容易激化、针对社会风险的这些特点,重建政府公信力是当务之急,已不是坐在办公室打电话、弄弄材料就能弄清楚的。政府要具有了广泛听取和采纳群众意见的愿望和习惯,只有这样才能真正取信于民,取信于民才能得到群众的理解和支持。政府在政策和项目的方案公布前,就着手做风险的评估,到社区、单位进行广泛走访、座谈、发放调查问卷,掌握不同层面对方案的反应和意见。在全面了解社情民意基础上,建立多种公民意见表达和决策参与的平台,建立广泛和健全的社会交流机制,鼓励公民广泛参与重大决策和重大项目的方案制定和实施,让民众做政府的主人,保持两者的高度一致,这样形成的社会风险评估才是有效的,防控措施才现实得力。

其次调整利益格局,更多地让利于民。目前大部分群体性事件的诉求还是民生经济利益,虽然超越民生经济利益、追求公平正义诉求的群体性事件也在增加,但根本上还是利益问题。很多地方政府的利益集团化,使得他们缺乏处理问题的动力和机制。在现实中要调整社会分配机制,社会公

共服务要向穷人倾斜,保障社会各阶层特别是弱势群体的权益,拓宽底层群体进入体制和主流社会的渠道,不与民争利应该成为政府的基本选择,一切从人民利益出发应该是政府的基本要求,让民众都有权利参与社会管理,让民众都有机会分享社会发展的成果,这是解决社会风险的根本。

再次进行政治体制改革,推进依法治国。随着经济社会的不断发展,公民的民主主体意识、民主权利意识、民主法治意识、民主监督意识不断增强,与之相对应的政府的施政理念和施政方法也要调整。过去官员考核的要求和标准,都使得地方政府一旦遇到民众抗议就不分青红皂白采取捂和压的办法,容易使事态激化扩大。在社会风险上,要充分发挥上级和下级两个积极性,在上级和地方之间划分权责、部门与部门之间划分权责,都要讲求法治,依法办事。群体性事件的很多问题就出在政府内部不怎么讲法治,政府和社会之间也不怎么尊重法律,结果在社会上形成“小闹小处理,大闹大解决”的不良风气。再加上政府信息不透明,错误信息容易传播,所以推进依法治国势在必行,要改变司法权力地方化的现状,司法机关的人、才、物应脱离地方党政,让其独立的行使职权,不受政府干扰。通过政治体制改革改革,理顺政府和司法机关的关系,让法律真正具有至高无上的权力,能够实实在在地保护公民的权利,能够真正地管住官员的不当行为,约束住民众的过激行为,只有这样,社会风险评估才具有科学性、公正性、可行性,真正起到防范风险的作用,达到维护社会大局和谐稳定的目的。

(作者单位:中共滨海县委办公室  
224500)