

地方综合年鉴的突发事件信息记述

黄 铭*

摘 要 2018年,改革开放40周年之际,第八次政府机构改革启动。在此次国务院机构改革中,组建应急管理部成为关注焦点之一。突发事件应急管理是政府及其机构的一项重要工作内容,也是社会舆论和民众关注的热点。作为由政府主持编纂的年度资料性文献,地方综合年鉴积极适应机构改革要求,更好发挥公共信息收集、整合、传播功能,为管理决策提供信息服务。尤其在突发事件的信息记述中理应发挥信息记述功能,全面、客观、准确记述反映突发事件的本末,形成可靠的权威性历史资料及传播来源。因此,年鉴编辑部应当着力完善地方综合年鉴对突发事件的记述机制,使这一记述满足政府对突发事件的决策要求及公众对真实信息的需求,为社会提供针对突发事件的专业研究所需的文献资料。

关键词 地方综合年鉴 突发事件 公共物品

2018年,中国共产党十九届中央委员会第三次全体会议通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》和《深化党和国家机构改革方案》,拉开了新一轮机构改革的序幕。此后,国务院机构改革方案出台,标志着改革开放40年以来第八次政府机构改革由此启动。在这一极具现实意义和历史意义的机构改革浪潮中,作为由地方政府主持、地方志工作机构组织编纂的地方综合年鉴,既要如实记录机构改革的历程,更要积极适应机构改革要求,发挥公共信息收集、整合、传播功能。在此次国务院机构改革中,应急管理部集中了13个部门应对突发事件和救灾的职能,成为此次改革中涉及机构最多的一项改革。突发事件应急管理是政府及其机构的一项重要工作内容,也是社会舆论和民众关注的热点^①。地方综合年鉴作为一种公共物品,正应当直面社会热点,凭借其媒介特性和信息来源渠道的优势,忠实记录突发事件产生、发展、处理的全过程,为专业研究、政策制定等提供资料参考。

* 黄铭,男,福建省福州市人,《福州年鉴》编辑部编辑,主要研究方向为编辑出版学、年鉴学。

① 钟开斌:《组建应急管理部的现实意义》,《紫光阁》2018年第4期。

一、地方综合年鉴记述突发事件信息的必要性

(一) 突发事件是地方综合年鉴必不可缺的记述对象

狭义上,根据《中华人民共和国突发事件应对法》的规定,“突发事件是指突然发生,造成或者可能造成严重社会危害,需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件”^①。广义上,突发事件不仅是指突发事件应对法中所定义的四类事件,“广义的突发事件泛指一切突然发生的危害人民生命财产安全、直接给社会造成严重后果和影响的事件”^②。

突发事件普遍事发突然,并可能造成一定程度的危害性后果,同时极易由单个突发事件引发连锁反应,引发其他多个突发事件。“突发公共事件由于偏离正常的发展轨道,往往会引发一定的社会动荡,成为新闻媒体和社会舆论关注的热点、焦点”^③。如果处理不当,不仅会将可能发生的社会危害转化为现实,造成程度不等的人员伤亡和经济损失,同时造成严重的社会影响,损害政府公信力,造成民众对政府管理能力的质疑和不信任。

鉴于突发事件可能对社会产生的重要影响,突发事件无疑是区域内的年度重大事件之一。此类事件完全符合地方综合年鉴收录资料的全面性、年度性要求^④,也符合大事记“大”“要”“新”的收录标准,即“大事”,规模大、影响大的事情;“要事”,意义深远、有历史价值、可资借鉴的事情^⑤。地方综合年鉴全面、客观、准确地记录突发事件从萌芽到发生直至解决的全过程,对于政府决策、专业研究、满足公众信息需求,都具有重要意义。

(二) 作为公共物品的地方综合年鉴应当发挥突发事件的信息记述功能

公共物品的消费具有非竞争性和非排他性特征,一般不能有效通过市场机制由企业或个人提供,因而主要由政府提供。根据《地方志工作条例》规定,县级以上地方人民政府应履行组织编纂地方综合年鉴的职责。因此,地方综合年鉴无论在内容和形式都属于公共物品。从内容上看,地方综合年鉴收录年度地情资料,涵盖区域内的自然、历史、经济、政治、文化、社会、生态等方方面面信息,这些信息无疑都属于公共信息。从形式上看,地方综合年鉴由县级以上地方人民政府主办,通常由地方志机构、年鉴编辑部等部门具体承办编纂出版,由同一行政区域各部门、各单位、社会团体、部分行业协会及下一级行政区政府参与稿件编写,运作形式仍主要依靠行政手段,各项经费也依靠财政拨付,“地方各级人

① 《中华人民共和国突发事件应对法》,中国政府网,2007年8月30日。

② 郭研实:《国家公务员应对突发事件能力》,中国社会科学出版社,2005年,第1页。

③ 高婷:《突发公共事件报道的变迁研究》,安徽师范大学出版社,2017年,第12页。

④ 杨军仕、王守亚等:《地方综合年鉴编纂教程》,方志出版社,2016年,第93~95页。

⑤ 杨军仕、王守亚等:《地方综合年鉴编纂教程》,第130页。

民政府和有条件的各类专业年鉴编纂部门应将年鉴工作所需经费列入本级财政预算”^①。在此运作模式下产生的地方综合年鉴无疑也是属于公共物品。

地方综合年鉴作为公共物品,为社会提供的公共服务主要在于提供公共信息服务。而突发事件作为公共管理领域一项重要内容,其相关信息在事发、事中阶段备受社会关注,同时在事后不仅仍受到公众关注,同时也可以为相关部门总结经验教训、制订防范预案提供信息支持。因此,突发事件信息记述是地方综合年鉴编纂中不容忽视的一个领域。年鉴编辑部在突发事件发生时,需要重视及时介入信息的收集、整理、发布和史料保存。

二、地方综合年鉴记述突发事件信息的有利因素

(一)突发事件与媒介“议程设置功能”

在信息时代,以受众个体有限的时间、精力、注意力及信息获取渠道,无法穷尽海量的信息量,因而受众获取信息的主要渠道是各类媒介。受众认识到的信息,也就是经过媒介选择、加工后进行传播的信息。但媒介对于外部世界的报道不是“镜子”式的反映,而是经过取舍选择。因而,受众通过媒介获取信息进而认知外部世界,不可避免受到媒介的影响,媒介的选择性报道将引导受众的关注和注意力。也就是说媒介为受众设置了“议事日程”,“传媒的新闻报道和信息传达活动以赋予各种‘议题’不同程度的显著性的方式,影响着人们对周围世界的‘大事’及其重要性的判断”^②。

突发事件作为舆论关注热点,正是借由媒介的宣传报道,在公众中引发关注。但公众中的多数个体,并非突发事件的当事人或参与者,对突发事件的认知,是基于媒介报道的“事实”,这样的认知不可能不受到媒介的主观选择、客观上的媒介属性的导向影响。

(二)年鉴的媒介特性和信息来源渠道适合汇总整合突发事件信息

1. 年鉴的出版周期适合汇总年度突发事件信息

年鉴作为年度资料性文献,以年为出版周期。年鉴的周期属性较长,这决定了年鉴的信息不可能追求“快”,而应当追求“全”和“准”。换言之,即年鉴不适合信息的实时发布,而适合于信息归集、汇总、整合和保存。

伴随互联网尤其是移动互联网的普及,信息更新无时无刻不在进行。传统媒介如纸媒等,在保持纸质出版物固定出版周期的同时,依托纸媒既有内容平台,尝试借助互联网、移动互联网传播平台,实现信息实时发布,在“快”字上下功夫。信息的实时发布、及时更新,在满足受众对于信息时效性要求的同时,也导致信息碎片化趋势更加严重,同时加快受众注意力的分散。根据大众传媒设置的“议事日程”,一个事件的信息容易在短时间内就被层出不穷的新事件信息所湮没,受众的关注点很快从一个事件迁移到其他事件。而以此互动的是,媒介为了迎合受众的需求,也将报道重点迁移到受众已经变化的关注点

^① 中国地方志指导小组:《全国年鉴事业发展规划(2016—2020年)》,2016年12月22日。

^② 郭庆光:《传播学教程》,中国人民大学出版社,1999年,第214页。

上,导致对于上一个事件信息收集、报道的弱化乃至取消,造成事件信息保存不完整。在这种背景下,地方综合年鉴就应当在时效性上“扬长避短”,不盲目求“快”,而是充分利用较长的出版周期,收集突发事件的全过程信息资料,尤其是容易被大众传媒所忽略的突发事件事后阶段各类信息,保证突发事件信息的“全”和“准”。

2. 地方综合年鉴的信息来源渠道为突发事件信息汇总整合提供保障

与新闻报刊、电视等媒介不同,地方综合年鉴记录的信息并不是“第一手”资料。新闻报刊、电视等媒介依托其庞大的记者、采编团队,可以在突发事件发生现场采集“第一手”资料,同时从参与应急处理的相关部门、单位获取信息、资料。地方综合年鉴的信息、资料则是“第二手”资料,是经过新闻媒介、相关部门机构加工、处理过的信息资料。获取“第一手”资料并非地方综合年鉴的强项,也不是地方综合年鉴编辑部的职责所在。地方综合年鉴并没有新闻媒介的记者、采编团队,甚至在工作实际中,多数年鉴编辑部存在工作人员不足的情况。如何以有限乃至不足的人手,完成一个区域内包括突发事件信息在内的年度地情信息收集、整合,年鉴独特的工作机制发挥着至关重要的作用。

地方综合年鉴中的多数信息来源于政府部门及社会团体、协会、企业、院校等机构提供的年鉴稿件。正是凭借这一信息“年报”制度,才使得年鉴编辑部有可能以少量的人员完成对整个区域年度信息的收集。由于多数突发事件的处理往往有相关部门或者机构介入,因而在其报送的信息中,就包含了突发事件全过程的相关信息。即使没有提供某个突发事件的信息,年鉴编辑部也可以通过联系该事件的负责处理单位,提供相关信息。

地方综合年鉴的信息“年报”,是其他媒介所不具备的信息来源渠道。当一个突发事件发生时,相关部门介入处理,此时众多媒体可能会和部门沟通,获取相关信息。当这一突发事件的热度消退,不再是媒体关注热点时,事件的后续信息往往就会被大众传媒所忽略。由于年鉴的信息时限以年度为节点,就有充分的时间留给相关部门,整理形成突发事件全过程信息,用于地方综合年鉴信息“年报”,使地方综合年鉴在众多媒介中成为适合突发事件信息全面汇总的媒介载体,进而发挥年鉴“全面而强大的传播功能”^①。

3. 地方综合年鉴记述突发事件信息的基本工作模式

作为以公共信息为主要内容的出版物,地方综合年鉴的公共信息来源以部门来稿为主,但年鉴编辑部除了有部门供稿这一“被动”信息来源,还应当主动收集信息线索。收集主流新闻媒体报道、政府部门相关公报和新闻发布等可靠信息,关注事件发展动态。这一信息收集的工作,应当贯穿于突发事件的事中、事后阶段,收集信息应力求完整。

忠实记述突发事件信息的最终目的,是为当代提供研究资料、参考依据,为后世还原历史真相。因此,除了突发事件的信息记述,突发事件信息传播也是地方综合年鉴大有作为的领域。由于地方综合年鉴是年度性资料文献,对于突发事件的信息传播,不可能像报纸、期刊一样滚动更新,因而其传播信息的着眼点不在于“快”“新”,而在于“准”“全”,力求形成完整的信息链,即整个突发事件的信息准确而全面,既为公众提供突发事件本身的

^① 肖东发、田艳:《从传播学角度看年鉴》,《图书与情报》1999年第4期。

信息,也有对于事件的处理过程、结果等方面的信息。而随着每卷年鉴的出版,其中收录的突发事件信息,又可以作为基础信息资料,为相关部门在突发事件潜伏期制订预案措施、开展防范教育提供信息支持。

三、地方综合年鉴记述突发事件信息的现状分析

(一) 地方综合年鉴记述突发事件信息的现状

突发事件信息是地方综合年鉴收录的年度资料中篇幅不大但分量不轻的部分。如何处理此类信息不仅是对编辑功底的考验,更体现了编辑意识和公共服务意识。根据年鉴中突发事件信息的数量和详略程度,基本可以分为以下三类情况。

1. “不见”:“报喜不报忧”,完全没有记载年度突发事件信息

整部年鉴找不到一件突发事件在地方综合年鉴中并非鲜见。当然需要排除的一种情况是,该地在年度内基本没有发生引起社会关注、值得记录借鉴的突发事件。在此论述的是区域内发生突发事件,但年鉴没有记录相关信息。这种“报喜不报忧”的做法是不可取的,“年鉴编纂者对重大社会事件和社会矛盾不应采取回避的态度,尤其是负面的社会事件、重大事故、重大案件等。在媒体资讯十分发达的今天,是没有必要回避的”^①。

2. “偏见”:突发事件信息汇总整合不全面

信息不全面是目前地方综合年鉴汇总整合突发事件最常见的情况,这种不全面体现在两个层面。一是宏观层面,对年度内引发社会关注、值得记录借鉴的突发事件没有全部记录,存在遗漏情况,甚至是选择性记录。例如,只记“天灾”,不记“人祸”;“抓小放大”,只记录后果较轻的事件,遗漏造成严重后果的事件;或者反之,“抓大放小”,记录重大事件,遗漏仍具有借鉴、存史价值的一般性事件。二是微观层面,对一个突发事件的信息记录不全面,对突发事件背景、事发经过、应急处理过程、事件善后及责任追究、经验总结等环节存在遗漏或者选择性记录。常见的情形是只体现应急处理,强调领导重视、部门行动等事中阶段信息,弱化事件造成的后果、损失,尤其淡化追责处理。

3. “洞见”:客观、完整汇总突发事件信息

全面记录年度突发事件信息,也就是在宏观层面,不遗漏具有社会影响力、借鉴和存史价值的突发事件;在微观层面,完整记录每个突发事件的关键信息要素,全面反映事发、事中、事后各阶段信息,“充分反映现有政策之利弊、提供客观的有利不利条件,才能成为决策依据,成功地实现面向决策者的传播”^②。这种敢于并且能够做到“洞见”突发事件的地方综合年鉴还是少数,但这应当成为年鉴工作者努力的方向。

(二) 地方综合年鉴中突发事件信息缺失的原因分析

地方综合年鉴中突发事件信息缺失(遗漏和不全面),作为一种普遍存在现象,由各种

^① 李江:《编纂出版精品年鉴要论》,《中国年鉴研究》2017年第2期。

^② 肖东发、田艳:《从传播学角度看年鉴》,《图书与情报》1999年第4期。

主客观原因共同导致,涉及年鉴工作的多个相关单位,如年鉴编辑部、提供信息的部门(机构)、年鉴编辑部上级部门等。

1. 基于年鉴编辑部的原因

在地方综合年鉴中遗漏突发事件信息,或者信息不完整,主要表现在四方面:一是编辑部对于年度热点新闻把握不全面,不知道发生哪些突发事件,因此在部门(机构)稿件遗漏一个或多个重要突发事件信息时,发现遗漏哪些事件,更无从谈起补充信息资料;二是编辑部对突发事件信息需要记录哪些要素把握不准确,对部门(机构)稿件中的信息要素缺失,没有提出进一步补充意见;三是编辑部意识到遗漏具体的突发事件的相关信息,但联系不到相关信息的供稿单位,或者一家乃至多家的稿件信息不全面,又难以通过统稿实现信息全面汇总,导致出版的年鉴中遗漏某个或多个突发事件,或者突发事件的信息不完整;四是编辑部在要求相关部门(机构)提供或补充突发事件信息过程中,基于各方利益博弈,最终妥协,放弃提供或补充信息的要求。

2. 基于相关部门(机构)的原因

部门(机构)的稿件中遗漏突发事件相关信息,主要涉及三方面情况:一是没有意识到突发事件信息的重要意义,在初次提供稿件中遗漏信息,或信息简略、不完整,这种情况较为常见,如果年鉴编辑部及时提醒,部门(机构)会补充完善相关信息,但如果年鉴编辑部也没有尽到提示补充职责,就会导致年鉴成书中遗漏相关信息;二是轻视年鉴工作,在初次供稿时就应付了事,即使在编辑部提出补充资料的情况下,仍然拒绝提供相关突发事件信息;三是“讳疾忌医”,基于部门(机构)利益考虑,选择掩饰突发事件。这种情况也较为常见,部门(机构)“因为某种需要或凭主观好恶刻意对存在的问题或负面情况隐讳,采取回避或淡化处理的态度。‘报喜不报忧’可能是有些撰稿人心存顾虑,也可能是由于某些领导的意志”^①。

3. 基于年鉴上级部门的原因

由于一些年鉴的出版和信息发布还需要经过上级部门审核,基于“维护”区域形象的考虑,要求删除突发事件信息等“负面信息”,造成年鉴的突发事件信息缺失。

四、提升地方综合年鉴记述突发事件信息质量的对策分析

(一) 提升编辑部“把关人”意识和编辑业务能力

年鉴编辑部作为具体负责地方综合年鉴工作的专职部门,除了要求年鉴编辑做好信息收集、传播工作,更重要的是要指导各部门(机构)做好职能范围内的信息“年报”,并在对部门(机构)报送的信息进行审核、把关时,能够准确发现是否存在突发事件信息遗漏报送、或者突发事件信息不全面的情况,并联系相关部门(机构)及时补充、完善。

^① 阳晓儒:《地方综合年鉴条目编写常见问题及编辑处理》,《年鉴信息与研究》2009年第3~4期。

1. 提高新闻敏感度,加强地情信息学习和收集、整理

由于年鉴从业者对于区域年度地情信息不熟悉、对包括突发事件在内的年度大事要闻信息不熟悉,导致无法发现部门(机构)稿件遗漏突发事件信息的情况不在少数。因此,年鉴编辑虽然不是新闻从业人员,也应当“深化地情研究,找准发展个性,体现地域特点……其次把握发展动态”^①,能够“把握好时代发展的脉搏和主线”^②,在日常工作中,保持高度的新闻敏感度,敏锐捕捉年度新闻热点,并做好相关信息记录。在具体编纂工作中,将“大事记”资料视为年鉴组稿编纂中的一个重要“指南工具”。

2. 提高政治素养,学习掌握公共管理基础知识,明确突发事件信息要素

地方综合年鉴是地方志工作机构组织编纂的年度文献资料,是一个以提供公共信息为任务的公共物品。年鉴工作是地方政府政务信息公开工作的一个组成部分,因而年鉴编辑除了具备编辑业务能力外,还应当具备基本的公共管理能力,应当了解突发事件应急处理的基本流程,知晓突发事件应急处理不同阶段的工作重心,这样才能发现部门(机构)报送的突发事件信息中可能存在的遗漏信息要素,进而与相关部门(机构)联系补充。

3. 强化“把关人”意识

地方综合年鉴作为一种大众媒介,以公共信息为传播内容,年鉴编辑部及其编辑自然是年鉴信息的“把关人”,要发挥好鉴别作用、把关作用^③。因此,在对部门(机构)稿件信息进行取舍时,一旦发现有遗漏突发事件信息,应当要求供稿单位补充信息资料。在现实工作中,年鉴编辑部在与部门(机构)沟通补充突发事件信息时,由于相关部门(机构)基于自身的众多考虑而不愿提供,最终选择放弃记载的情况并不鲜见。因此,在强调编辑部提高“把关人”意识的同时,更应该建立、健全相关制度,以制度保障“把关人”的职能落到实处。

(二)健全工作机制,以制度破解部门利益藩篱

1. 推动建立年鉴编辑部对供稿单位的绩效考评机制

强调强化撰稿人、审核人“把关人”意识,但不能仅仅依靠强化意识来推动突发事件信息公开,还必须在不违反相关规定的前提下,根据政府信息公开原则,制订相关制度,督促各部门(机构)如实报送年度突发事件信息。结合一些年鉴多年的探索经验,将地方志、年鉴工作一并纳入政府绩效管理考评,在绩效管理考评指标中列入年鉴工作指标,设置一定权重分数,由地方志工作机构(年鉴编辑部上级部门)统一对各部门(机构)的年度年鉴信息报送工作进行考评、打分,以此形成对各部门(机构)约束力,督促如实报送突发事件信息。

2. 制订年鉴事件信息报送细则

依靠政府绩效管理考评的制度来约束部门(机构),可以在一定程度实现督促其提供突发事件信息的效果,但不能确保其提供的突发事件信息是否完整、齐全,因此还迫切需

^① 牟国义:《浅谈地方综合年鉴主编素养》,《福建史志》2016年第5期。

^② 杨军仕、王守亚等:《地方综合年鉴编纂教程》,第250页。

^③ 肖东发等:《年鉴学》,方志出版社,2014年,第243页。

要构建资料年报制度。只有细化报送突发事件信息的具体要求,才能便于部门(机构)提供信息资料。在每年的年鉴组稿工作中,年鉴编辑部会给供稿单位发放全书篇目、编写规范乃至范文等材料。因此,编辑部并不需要针对突发事件单独制订信息报送细则,而可以在编写规范中强调供稿单位应重视提供包括突发事件在内的年度大事要闻信息资料,并可以在编写规范中简单举例,如何撰写大事要闻条目,或者在年鉴范文中以具体条目进行点评分析,帮助供稿单位撰稿人掌握年鉴稿件中大事要闻类条目的撰写要求。

3. 探索部门协作,借助“外力”把关保密与公开

由于突发事件具有较强的社会影响力,容易引发社会强烈反应,因此一些突发事件相关信息可能并不适合公开。但由于年鉴编辑可能对于保密和公开的尺度把握不准,这时就应当探索建立部门协作机制,将此类信息报送保密局等部门,由其审核是否适合公开,在坚持保密原则的前提下,落实政务信息公开要求。

五、突发事件信息汇总整合的重要意义

突发事件由于受到公众的广泛关注,极易形成舆论热点话题。伴随自媒体的普及,公众既是突发事件信息的“受众”,也可能成为信息的“发布者”和“传播者”,这就造成舆论中对于突发事件的信息五花八门。此时如果政府部门不及时发声,不主动公开突发事件信息,极易造成谣言混淆视听,进而甚至影响突发事件的应急处理进程。此时,政府部门再进行补救,公开突发事件信息,虽然可以起到“以正视听”效果,但由于信息公开的滞后,也容易导致公众对信息的怀疑和不信任,造成影响政府公信力的严重后果。

突发事件信息公开属于政府信息公开的一部分,有相关程序规范要求。年鉴编纂部门不具备在突发事件发展过程中主动发布信息的职能,只能及时收集信息,同时有条件的年鉴编纂部门可以依托地情网、年鉴网络版等移动互联网载体,转发主流媒体的权威发布信息。而当突发事件得到最终解决后,年鉴编纂部门可以收集相关权威信息,形成资料汇总,通过地方综合年鉴这一媒介形式进行信息传播。年鉴中的关于突发事件的资料汇总,由于信息来源权威可靠、信息量系统全面,以及年鉴发布的政府背景,不仅成为一个时期内公众了解、查询突发事件全过程的重要信息渠道,更成为可靠的历史资料,作为政府对突发事件的定论,驳斥各类谣言和不实信息,发挥掌握历史话语权的重要作用。

责任编辑:冷晓玲 宿万涛