

# 网络政治参与,可持续发展的路径分析

郝继明

**摘要:**网络政治参与的发展非常迅猛,如何认识和把握日益强盛的网络政治参与,如何面对和引导日益增多的网络政治参与,如何使网络政治参与走上积极健康有序的可持续发展的轨道,是一个重大的现实问题。本文分析了网络政治参与可持续发展的有利因素,剖析了影响网络政治参与可持续发展的不利因素,提出了网络政治参与可持续发展的基本路径。

网络政治参与,是指公民以网络为媒介,直接或间接影响其政治生活的行为。网络政治参与的具体表现形态一般分为网络政治交流、网络政治传播、网络政治宣泄、网络政治选举、网络政治结社、网络政治谣言等等。第24次中国互联网络发展状况统计报告显示:截至2009年6月底,中国网民规模达到3.38亿人,较2008年底增长13.4%,上网普及率达到25.5%。有81.7%的网民表示上网后比以前更加关注社会事件。也就是说,目前的中国,有3亿网民会或多或少地参与政治,且这个数字每年还以25%左右的速度在增加。

## 一、网络政治参与,可持续发展的动力分析

### 1. 网络政治参与,为公民提供了一个政治参与的新渠道

传统的公民政治参与,一是参与渠道较少;二是参与的制度化程度较低;三是参与的积极性和主动性不高;四是参与的理性化和法制化程度较低;五是参与的能力不足。而在网络时代,一方面,网络在改变以往社会封闭性的政治生活的同时,也消除了影响人们参与政治生活的技术因素和诸多障碍,使得公众可以更加平等地表达自己的政治利益和政治观点,并亲身体验政治生活的意义,了解和感受作为一个政治共同体的公民的权利、义务和责任。另一方面,一旦公众在传统的政治参与中受阻或者遇到挫折与不满,可以借助网络进行参与,甚至可以在网上进行政治交流和政治宣泄,缓解矛盾和压力。

### 2. 网络政治参与,为密切政府与公众关系打造了一个新平台

传统的政治参与,公众的参与满足感较低,总感觉自己与党和政府的政治距离比较疏远。公众与政府直接的距离疏远不仅削弱了党的执政能力,也使政府的政策难以得到公众的广泛认同。所以,一个健康的自由的公共领域是消解距离感的最好场所。“公共领域不仅扮演限制权力的揭露弊端的角色,它同样可以提供或破坏、升高或降低、支持或阻碍公共辩论与意见

交流。”<sup>①</sup>网络就是这样的公共领域。比如最近几年每次全国两会期间,部分人大代表、国务院各部部长、各委主任都争相作客人民网“强国论坛”,与网民直接对话。新华网开设的“假如我是人大代表、政协委员”栏目,参与的帖子数以万计。不少代表和委员表示,大多数帖子饱含忧国忧民之情,不乏真知灼见,对他们履行职责、参政议政很有启发。正如网民所说,我们可以做“编外人大代表和政协委员”,尽公民的一份责任。胡锦涛总书记、温家宝总理等党和国家领导人多次与网民在线交流互动,不少省市主要领导人开设博客和论坛。所有这些,都为密切政府与公众的关系打造了一个新的平台。

### 3. 网络政治参与,为确保政府决策的科学化、民主化提供了一个新保证

以前,政府之所以在决策中居于绝对的主导地位,是由于政府垄断了决策信息。而网络时代的政府已经无法垄断信息。“在许多领域,把公共政策视为政府决策过程的结果已经不再有意义。作为引导社会的政策,当今的公共政策是一系列涉及多种团体和多重利益的复杂互动的结果,这些团体最终以一些巧妙的并且不可预见的方式联合在一起。政府不再充当‘主管’。”<sup>②</sup>“今天政治社会中一个最重要的进步就是公共政策的形成机制中所发生的巨大变化,这个变化,就是由过去政府绝对主导决策变为企业、劳工组织、非营利组织、利益集团、政府部门和普通公众共同参与形成决策。”<sup>③</sup>在网络社会中,网民不再甘心做一个被动接受管理和服务的消极接受者,而是要求积极主动地参与到公共事务的治理过程当中。公共政策就其本质上讲应由公民参与、协商、对话、化解冲突、容忍差异、相互尊重的过程而形成。在这种参与中,公民会通过深思熟虑、将心比心,产生利他、正义、原则、关怀公共利益的精神<sup>④</sup>。正是这些,确保了政府决策的日益科学化和民主化。

### 4. 网络的及时性、便捷性便于政府迅速了解民意,集中民智

网络是一种信息能在瞬间生成、瞬间传播、实时互动、高度共享的传播媒介,所以网络政治参与十分及时和方便,使公众和政府实现了没有中间环节的直接平等沟通。2008年四川5·12地震发生后,政府通过网络及时了解吸纳社情民意,根据民意迅速调整制定相关措施就是最好的证明。地震发生后,网上陆续有人建议设立国家哀悼日和降半旗致哀,5月18日,国务院决定5月19日至21日为全国哀悼日并降半旗致哀。一些网民担心救灾的款项和物资是否会被挪作他用,政府也及时作出反应,5月19日民政部发出通知,要求及时、妥善地使用捐赠款物,公开透明,接受广大人民群众的监督。5月21日,网络上贴出一组图片,称在成都一些小区、街头出现来源不明的标有民政部、救灾专用的大型帐篷。22日,中纪委、监察部、民政部等五部门联合发文要求加强救灾资金监管,提高救灾款物管理使用效益和公开透明度。27日,最高人民法院发出通知,要求从重惩处贪污救灾款物等七类犯罪。当众多网民质疑红十字会如何使用捐赠款物时,中国红十字会在5月21日就广大群众和网民关心的一些敏感问题作出正式答复,表示救灾款物全部用于抗震救灾工作。可以说,政府通过网络既了解了民意,顺应了民意,集中了民智,也赢得了民意。

① 查尔斯·泰勒:《公民与国家之间的距离》,三联书店2005年版,第201页。

②③ 珍妮特·登哈特、罗伯特·登哈特:《新公共服务:服务,而不是掌舵》,中国人民大学出版社2004年版,第81、391页。

④ 井敏:《构建服务型政府理论与实践》,北京大学出版社2006年版,第102页。

## 5. 网络的虚拟性能确保网络政治参与权利的自由与平等

网络具有虚拟性,能使网民掩盖自身的真实身份、性格、年龄、职业乃至其他特征。英国社会学家吉登斯说:“在互联网上,没有人可以知道其他人的真正面貌——他们是男性还是女性,或者生活在哪里。”<sup>①</sup>法国后现代主义思想家鲍德里亚也认为,在网络空间里,我们不再是“人”,而是出现在另一个人的电脑屏幕上的信息。“在因特网上,完全没有人知道你是谁,没有人知晓你的种族和性别。这种肤色盲和性别盲对很多人具有积极意义,因而大受欢迎。”<sup>②</sup>由于网络的虚拟性,网络政治参与可以使任何人畅所欲言,不必受权力、权威的影响,消解了现实社会中人们之间因权力地位和金钱影响下的讨论和对话的不平等,无形中扩大了公众参与的积极性和自由。同时,在网络里公众参与政治的机会是均等的,无论参与个体的身份、地位、财富如何,都可以平等地发表自己的观点和见解,突破现实社会中与政府机关的垂直权力关系,成为平等的交流者。

## 6. 网络的强大监督功能进一步激发公民参与的积极性

所谓网络监督,是指网民以网络为平台,通过各种网络形式如网页、电子邮箱、电子留言板、虚拟社区等,对掌握一定的社会公共权力的官员进行的监督,这是传统监督方式在网络时代下的拓展。近年来的实践证明,网络监督作为新的监督形式,既具有传统舆论监督共同的特征,又有许多独特的优势,比如及时便捷、透明开放、自由互动等。它的监督方式、监督力量、监督影响、监督效果,是传统的舆论监督形式所不能比的。网络的监督优势主要有两点,一是网络资讯传播速度快、影响范围广、监督效率高。网络可以24小时发布最新鲜的消息,在第一时间发挥监督作用。二是匿名监督顾忌少,可以激起公众讲真话的欲望。一个个“问题官员”经不起网络监督而被问责,一项项“问题决策”经不起网络监督而被纠正,一起起广为社会关注的事件在网络监督下依法解决,而这又反过来促进了公众进一步参与的积极性和主动性。

## 二、网络政治参与,影响可持续发展的主要阻力

任何事物都具有两面性,网络政治参与也是如此,在具有动力的同时也存在阻力。

### 1. 网络政治参与的无序容易导致政治的不稳定

网络是一个真正自由的地方,甚至有人断言,网络是历史上存在的最接近真正无政府主义状态的东西。网络的这种超自由容易被各种真伪难辨的信息垃圾所充斥。因为在网络里,任何团体和个人都可以自由传播政治信息,表达自己的政治见解,每天在网上传播的政治信息不计其数。面对网络上海量信息的不断轰炸,相当多的公众缺乏驾驭这些信息风暴的能力,甚至没有足够的时间和精力去消化这些信息。表面上拥有无数信息,实际上却可能茫然不知所措,致使公众的政治参与可能在人云亦云的盲从中失去理性。特别是在我们国家处于社会转型的关键时刻,网络政治参与的盲目和无序,使“引爆点很容易产生,它会让几千甚至几百万人,只

<sup>①</sup> 安东尼·吉登斯:《社会学》,北京大学出版社2003年版,第597页。

<sup>②</sup> Tim Jordan: *Cyberpower, The Culture and Politics of Cyberspace and the Internet*, Routledge 1999, P. 66.

因参考一些不知哪里来的信息就相信错误的事情。”<sup>①</sup>“人们有理由担心,在政府难以发挥作用的电子荒野上,亿万个网民亿万种声音,多数同意的民主原则被伤害后难以找到有效协调社会整体利益的手段,可能导致日益严重的无政府状态。”<sup>②</sup>

## 2. 容易被国外敌对势力和民族分裂分子利用

网络技术的快速发展既加强了国际间的各方面协作和相互依赖,也诱发了国与国之间的争端和敌对。就网络技术战争、霸权、殖民、主权、和平与发展等方面的作用来看,它实际上执行着国际政治的某些功能。借助全球网络系统,在本国就可以发动对他国进行颠覆、威慑、施压的网络政治动员,从而对他国的国家安全、经济利益、政治利益构成严重威胁。俄共领导人久加诺夫也说过:“因特网不仅是经济全球化和建立世界新秩序的手段,也可能成为颠覆新秩序的有力武器。”<sup>③</sup>在互联网上,一些对现实不满的人、恐怖组织、邪教组织等也可以进行谣言散布,进行政治煽动,制造混乱,攻击和诋毁政府。正如埃瑟·戴森所指出的:“数字化世界是一片崭新的疆土,可以释放出难以形容的生产量,但它也可能成为恐怖主义和江湖巨骗的工具,或是弥天大谎和恶意中伤的大本营。”<sup>④</sup>发生在乌鲁木齐的“7·5”打砸抢烧事件就是明证。

## 3. 网络技术鸿沟的存在实质上造成了网络政治参与的不平等

由于技术鸿沟的存在,部分参与主体只能是网络政治参与的旁观者。尽管他们可以通过传统方式参与政治,但随着网络的普及和政治体系对网络政治参与越来越重视,他们的政治参与权利无疑会受到严重影响。因此,理论上平等的网络政治参与权利和机会实际上呈现出严重的不平衡状态。比如,北京和上海的互联网普及率已经达到50%,而云南、贵州、四川、甘肃等地的普及率只有10%左右。从网民居住地看,城镇的互联网普及率超过30%,而农村只有8%。所以,当一部分人利用网络更多、更方便地参与政治、享受民主权利时,另一部分人却只能固守传统的参与方式或者站在政治生活的大门之外。对于像我国这样城乡发展极不平衡的国家来说,情况可能比数字反映的更加严重。托夫勒尖锐地指出:“各个高技术国家的政府所面临的一种潜在可怕威胁来自于网民分裂成信息富有者和信息贫困者两部分,下层阶级和主流社会之间的鸿沟实际是随着新的传播系统的普及而扩大了,这种大峡谷一样深的信息鸿沟最终会威胁民主。”<sup>⑤</sup>从而影响网络政治参与的可持续发展。

## 4. 政府的不适应、不作为容易将网络积极有序的政治参与推向对立面

在社会生活中,有一些地方政府对网络政治参与认识不足,有的不重视网络民意,仍然习惯于从公文、报纸等传统渠道获取信息;有的对网络有偏见,认为上网是不务正业,网民素质不高、言论偏激,认为网络是负面新闻的发布台;有的对网络采取封、堵、压等错误做法;有的政府和官员由于错误政绩观的影响,不是在工作中真抓实干,而是把网络政治参与搞成了“形象工程”:建一个“市长信箱”,设两个“局长接待日”,搞几个听证会,弄一些“政府主页”,公布一些

① 凯斯·桑坦斯:《网络共和国——网络社会中的民主问题》,上海人民出版社2003年版,第97页。

② 安东尼·奥罗姆:《政治社会学》,上海人民出版社2003年版,第225页。

③ 上海市哲学社会科学规划办公室、上海社会科学院信息研究所:《国外社会科学前沿》,上海社会科学院出版社1998年版,第674页。

④ 埃瑟·戴森:《数字化时代的生活设计》,海南出版社1998年版,第57页。

⑤ A.托夫勒:《力量转移——临近21世纪的知识、财富和暴力》,新华出版社1996年版,第271页。

领导的电话,网络政治参与做成了诸如此类的面子工程。部分地区或部门还无形中将公民参与的权利变成了政府的自由裁量权,公民参与的广度、深度和有效度主要由政府的重视程度决定,甚至演变成堵塞民意、谋取部门利益的合法工具。这必然会影响公民参与的积极性。长此以往,会把网络积极有序的政治参与推向对立面,搞成无序和混乱。

### 三、网络政治参与可持续发展的路径分析

#### 1. 加强网络政治参与的立法体系建设

自1996年以来,我国已经颁布和实施了一些相关的法规和条例,如《中国公用计算机互联网国际联网管理办法》、《互联网信息服务管理办法》、《全国人大常委会关于维护网络安全的决定》,但随着网络应用的飞速发展,有一些条文已经滞后,有一些条文过于原则和笼统,缺乏可操作性。因此,应加快网络立法的步伐,对网络资源的管理、网络信息服务、电子商务、政府、组织、个人在网络中的权利和义务等做出规定,特别要对知情权与隐私权、政务公开与党政机密、社会监督与造谣诽谤、言论自由与人身攻击等做出明确的界定。立法要始终围绕政府、网络与公众三者之间的互动与合作关系来展开。从政府与公民的关系来看,网络立法应以权利和义务为机制调整公民与政府的关系,信息公开、网络议政是政府的法定义务,网络知情权、表达权是公民不可侵犯的权利。明确政府信息公开的程序、范围和方式,保障公民拥有畅通快速的利益表达、议政献言的渠道。同时也要建立严厉的虚假信息举报惩罚机制,依靠法制手段坚决打击网络暴民。从政府与媒体的关系来看,政府发布信息,获取民意,网络媒体为公共舆论提供平台。从网络媒体与公民的关系来看,要以法律规范约束网络媒体的行为,强化网络媒体的责任意识。公民的网络言行必须服从于社会、国家和民族的利益,网络参政议政也应以服务社会为目的,以公平正义为标准。

#### 2. 大力推行政务公开,构建透明政府

美国某著名会计师事务所曾经发表了数字化的“不透明指数”,其内容包括法律制度、经济政策、政府规则、会计及企业统计、腐败行为等五个方面。根据这五个方面的比较,在被统计的34个国家和地区中,中国被排在最后一位。<sup>①</sup>我国政务公开基本上属于权力型公开方式。公开什么,以什么渠道公开,什么时候公开,等等,都由政府自己说了算,公众完全是被动的。这种公开方式反映了行政公开具有浓厚的清官意识和不确定性。在这种公开方式中,政府处于绝对主导地位,政务公开的出发点往往仅是出于政府改善自身形象的需要。这种权力型公开方式与透明政府的理念是不相符合的。孟德斯鸠说过:“单有知情权,而没有信息公开的法律制度,知情权就会落空。”<sup>②</sup>我们可以看到,在制定信息公开法的国家,一般均将信息公开与公众知情权保障结合起来,并赋予公众请求政府信息公开的权利。与此相应,政府便负有公开信息的法定义务,这是一种“权利型”公开。对政府来说,更多的是保证信息公开的义务。我

① 井敏:《构建服务型政府理论与实践》,北京大学出版社2006年版,第199页。

② 孟德斯鸠:《论法的精神(上)》,商务印书馆1982年,第152页。

们当前的主要任务就是要将有关精神大力灌输到政府工作人员的头脑中,使他们真正将政务公开作为一种工作习惯,并将这种习惯贯穿于行政程序之中,确实实现从“权力型”公开走向“权利型”公开。要注意开拓政务公开的广度和深度。开拓政务公开的广度必须保证五个公开:一是信息的透明和公开;二是办事程序的透明和公开;三是办事结果的公开;四是高级公务员个人相关信息的公开;五是政府及部门财务收支账目的公开。开拓政务公开的深度要切实保证群众的四大权利:一是获取信息的权利;二是理解信息的权利;三是听取的权利;四是批评的权利。

### 3. 真正重视弱势群体的网络政治参与

英格尔斯认为:“完善的现代制度以及伴随而来的指导大纲、管理守则,本身只是一些空的躯壳。如果一个国家的人民缺乏一种能赋予这些制度真实生命力的广泛的现代心理基础,如果执行和运用着这些现代制度的人,自身还没有从心理、思想、态度和行为方式上都经历一个向现代化的转变,失败和畸形发展的悲剧结局是不可避免的。”<sup>①</sup>我们必须正视当前弱势群体民主价值观念整体偏低的现实,积极培育他们网络政治参与的能力和主动性积极性。一方面,针对网络普遍存在的“东部快西部慢,城市快农村慢”的不平衡态势,国家要加大加快对西部和农村的信息基础设施的投入和建设,为网络政治参与打下坚实的物质和技术基础;另一方面,要对信息弱势群体加强培训,普及电脑和网络知识,消除他们的能力鸿沟。

### 4. 鼓励社会组织的发展与壮大,使其成为网民政治诉求的“安全阀”

矛盾和冲突不能掩盖、压制,而应让它显现、表现出来,这就是“安全阀”理论的启示。虽然政府作为最具权威性的公共机构,在公共治理活动中发挥着不可替代的作用。然而,社会组织在化解社会矛盾方面却能起到辅助政府的作用。社会组织的公共性决定了它的动机不是营利,而是以某种社会使命感、责任感为内驱力,它把网民分散的个人意见和政治诉求以集中的、制度化的、理性的、平和的方式向政府反馈,把众多散落的繁杂的个人意志聚合起来形成“公意”,从而以一种制度化的公共利益取代四分五裂的个人利益。因此,它是一种必要的保持社会稳定的社会参与渠道,是国家和政府实施社会管理的有力依赖和工具。甚至有人把“社会组织”比喻为“社会的血脉”,把拥有社会组织的多寡当作是一个国家社会化程度的主要衡量标志。所以,网络政治参与的可持续发展,一定要鼓励社会组织的发展与壮大。

### 5. 尽力消除网络政治参与本身所具有的一些消极影响

并非所有的公共政策都适宜于公民参与,也并非所有的公民参与都有利于政府决策。“公民参与并不必然对所有方面的政策问题的讨论或许是最有好处的。有时,低度的或者根本没有公民参与对于有些政策问题的讨论或许是最有好处的。”<sup>②</sup>当公民参与不成功、失败的时候,带来的则是社会的不满,骚动的、难以控制的公众,无效的政策以及遭到削弱的民主参与基础。”<sup>③</sup>甚至“具有特定利益倾向的利益团体在被邀参加公共决策时,常常保护现存的利益免受其他参与者的冲击或者追逐自己更大的利益,而不会提出新理论说明如何增进更广泛的公

<sup>①</sup> 英格尔斯等:《人的现代化》,四川人民出版社1985年版,第255页。

<sup>②</sup> 约翰·克莱顿·托马斯:《公共决策中的公民参与:公共管理者的新技能与新策略》,中国人民大学出版社2005年,第13页。

共利益,从而造成对社会公共利益的忽视。”<sup>②</sup>所以,政府应该对公民参与带来的问题提早防范。一方面,需要对政府官员进行相关的培训,训练公务员如何分辨哪些政策需要公民参与,怎样确保公民参与促进公共管理而又不至于带来特殊利益的横行,怎样确定公民参与的广度、范围、频率等,这在西方已经成为公务员培训的必修课程。另一方面借鉴西方经验,在各级政府建立专门性的网络申诉专员和行动中心,用以专门负责网民的投诉和意见的表达。

#### 6. 构建网络政治舆情收集、分析、研判与回应机制

舆情往往是内隐的,需要载体和渠道来抒发和表达,网络就是理想的表达渠道。网络政治舆情集中体现了网络民意动向和潜在的政治热点,对党和政府来说,提早把握网络政治舆情,可以与网民进行更好的政治互动。所以,构建网络政治舆情收集、分析、研判与回应机制就显得非常重要。

首先,政府网络主管部门要对容易引发公众舆论爆发的社会热点问题有高度的敏感性,要成立专门的组织,建立健全网络舆情收集渠道,强化新闻网站的舆情监测功能并进行重点收集,收集尽可能多的前瞻性的信息,及时洞察网上舆论苗头,了解网民动向。其次,采用科学的方法对舆情进行分析研判。重点把握舆情涉及的具体社会问题,舆情表达的具体内容,反映出的公众情绪、态度和意见,舆情表达的人群结构和地区分布,舆情发布者的意图和倾向性、导向性,判断出舆情产生和变化走向及趋势。舆情研判应当吸纳各种专业力量参与,包括各领域专门人才,如专家学者、政府政策研究室、宣传部门、新闻从业人员等。再次,要加强相关部门的沟通和联系,及时反映和回馈相关舆情信息,加强合作,防微杜渐,防患于未然。

#### 7. 加强网络政治参与的文化建设,防止被敌对势力利用

加强网络政治参与的文化建设,就是要在互联网上灌输一种能推进社会进步的先进的思想理论、意识形态、价值体系,使网民形成一套理性的、积极的、共同的、稳定的理念、情感和态度,以支配自己的政治参与行为。所以,对互联网也要开展中国特色社会主义理论体系的宣传普及活动,把马克思主义理论研究和建设工程的成果及时推向各大新闻网站,抢占网络制高点,增强中国特色社会主义理论体系的说服力、凝聚力、感召力和战斗力,使这一思想理论体系贯穿于网络社会各组织、各阶层,落实到网络经济、网络政治、网络文化发展之中,形成网络社会的思想基础、意识形态、评价依据、情感导向和行动指南,并融入网民群体的精神之中,成为网民的行为导向和“主心骨”。要在互联网上倡导文明办网上网,净化网络环境;动员各类网站开设未成年人思想道德教育的网页、专栏,为广大未成年人创造良好的网络文化氛围;有组织地建设一批非营业性的互联网上网服务场所,为未成年人提供健康有益的绿色网上空间。此外,还应要求学校加强对校园网站的管理,规范上网内容,积极防范和最大限度地化解互联网给青少年带来的负面影响。

---

<sup>①②</sup> 约翰·克莱顿·托马斯:《公共决策中的公民参与:公共管理者的新技能与新策略》,中国人民大学出版社2005年,第2、25页。