

# 网络话语民主中的社区社会政策参与<sup>\*</sup>

梁莹

**摘要:**在信息化时代,网络日益成为公民民主参与的虚拟社区,它在传播公共知识和激发公民参与等方面具有不可替代的作用。在借助网络的参与机制中,网络中的话语民主直接影响到公民民主参与的意识、程度和效果。通过南京市若干城乡社区的实证调查,在实证层面就网络中的话语民主对公民参与社区社会政策之影响进行解析,可见网络中的话语民主对公民参与社区社会政策的现状具有显著的影响,公民知情权和话语民主的实现程度是其参与社区社会政策是否积极的重要影响因素。由于网络空间话语主体参与意识与公共精神的孱弱,网络话语中存在有等级的“能量场”等特点,话语民主所必须遵循的原则与条件在网络空间难以实现;但我们可以充分汲取网络话语民主中有益的民主精华,以期最大限度地发挥网络话语民主之优势。

**关键词:**网络话语民主;社区社会政策;参与式民主;“能量场”

**中图分类号:**D6 C93 **文献标识码:**A **文章编号:**0257-5833(2011)01-0052-11

**作者简介:**梁莹,南京大学社会学院社会工作与社会政策系副教授,博士后(江苏 南京 210093)

## 一、理论回眸、研究缘起与研究概况

话语理论作为交往行为理论向话语政治学过渡的中介,在哈贝马斯现代性理论中占有重要地位;它是当代西方规范伦理学复兴过程中,继罗尔斯《正义论》之后道德普遍主义的又一次强力张扬。哈贝马斯认为,民主不是一套现成的制度,它不过是一个制度化的相互协商和对话的交往实践,“公民自我立法的观念不应该被归结为单个个人的道德自我立法。对自主性必须作更普遍的和更中立的理解。为此我引入了一条商谈原则,这条原则对于道德和立法起初是一视同仁的。商谈原则首先应该借助于法律形式的建制化而获得民主原则的内容,而民主原则进一步赋予立法过程以形成合法性的力量。关键的想法是:民主原则是商谈和法律形式相互交叠的结果”<sup>①</sup>。在这种新型的对话式民主范式中,强调公民的自由平等的对话、沟通和主体性交往。话语民主范式使人民主权摆脱意志主义解释模式的影响,获得理性的内涵,“一方面,公民在私人自主受到平等保护的基础上充分独立,这样他才能恰当地利用其公共自主;另一方面,公民只有在恰当地

收稿日期:2010-10-14

<sup>\*</sup> 本文系国家自然科学基金青年项目“基层政府信任与社区志愿者组织成长的内在关联性研究”(项目批准号:70903002)与国家社会科学基金青年项目“科学发展观与政府决策能力”(项目批准号:06BZZ001)以及教育部人文社会科学青年基金项目“地方政府社会管理与基层群众自治的有效衔接与良性互动研究”(项目批准号:09YJC810022)的阶段性成果。

<sup>①</sup> [英]迈克尔·H.莱斯托夫:《二十世纪的政治哲学家》,冯克利译,商务印书馆2001年版,第366页。

运用其政治自主时,才能有效地控制其私人自主,并相互达成一致”<sup>①</sup>。为了使民主真正成为法律和政治制度的合法性基础,话语民主必须把保护个人自由权利作为自己的前提,因为集体意志的合理性归根到底依赖于每一个参与政治的公民的交往能力。

后现代公共行政语境中的话语民主理论在公共管理与公共政策领域早已为学者们所熟知,然而对于未曾经历过现代性之洗礼的中国而言,充分实现后现代公共行政语境中的话语民主仍然任重而道远。查尔斯·J.福克斯和休·T.米勒认为,作为一种可以接受的治理模式,传统的治理已经死亡。在公共行政领域,传统理论的两种替代模式正竞相取而代之,即宪政主义或新制度主义、社群主义或公民主义。而在后现代状况下,宪政主义、制度主义等模式也被不同程度地解构了。“我们并不完全赞同宪政主义/新制度主义的选择。我们认为,尽管社群主义强化了其理想的力量,但公民主义是一个不可能的解决方案。我们对后现代性和后现代主义的探索对公共行政/公共政策提出了更多的疑问,但对其发生作用的环境的质疑尤其重要,坦白地说,这一质疑使得建构另一种替代模式成为了令人畏惧的任务。”<sup>②</sup>福克斯和米勒在对传统的治理模式及其替代模式进行批判之后,基于后现代社会理论的某些视角,提出后现代公共行政语境中的话语理论。话语民主的宗旨就是要实现直接民主所隐含的原则,犹如美国著名民主理论家简·曼斯布里奇所构建的“一致性民主”和巴伯所言的“强势民主”,要求人们更多地选择直接的民主参与途径,使公民关注社会共同事务,通过彼此的对话和协商,对政策过程产生影响。

正如托夫勒所言,一个受过教育的公民可以运用今天高度发达的电脑、卫星、电话、电缆、民意调查技术和其他工具,以及电脑国际网络和其他通讯系统,在历史上首次开始参与和自身有关的政治决策<sup>③</sup>。而互联网则为实现话语民主提供了平台。例如南京市政府自2002年初开始,就在门户网站设立了市长信箱和市民意见征集处。越来越多的人通过市长信箱,反映问题,建言献策。同时,市长信箱与各委办局和区县的信箱之间,也实现了网上公文批复和流转。要求对市民的意见必须在5个工作日内给予回复,到目前为止,已公开回复了数万封市民来信,回复率超过80%。一些群众反映的问题和建议,如关于城市景观设计、路灯改造、交通管理中的拖车问题,以及组建公安骑警等,都已得到比较好的落实。这种穿越行政层级的现代通讯方式,以快捷、便利、无障碍的优势,加强了政府与市民的沟通和联系,促进了网络话语民主的成长。

佩特曼认为,真正的民主应当是所有公民的直接的充分参与公共事务决策的民主,从政策议程的设定到政策的执行,都应该有公民的参与<sup>④</sup>。作为从左翼理论发展起来的一种与自由主义民主相对立的民主理论,即参与式民主借助复兴古典共和主义中的参与概念,提倡一种全面参与的、积极的公共生活,试图建构一种参与性的社会。20世纪八九十年代以来,威尔·金里卡等学者的新共和主义理论、麦克弗森的“后自由主义民主”、哈贝马斯的话语民主理论、赫斯特的“结社民主”理论以及博曼等学者的协商民主理论,都极力倡导参与式民主,使当代参与式民主理论与实践呈现出一派多姿多彩的新景象。而社区“参与式民主”最为直接而具体的表征就是社区居民参与社区各类社会政策,比如社区教育政策、社区卫生服务政策、社区就业政策以及社区医疗政策,等等。社区中的参与式民主强调社区居民直接参与社区社会政策过程中的讨论、协商,以弥补选举式间接民主的缺陷。间接民主重视的是社区社会政策制定者如何民主地产生,而忽略了社区社会政策本身如何民主地运行;社区参与式民主更为关注的则是以共同讨论与协商的政策过程来制定、执行、评估和监控社区各类社会政策。社区各类公共事务不可能由所有社区居

① [德] 哈贝马斯:《事实与规范之间:关于法律和民主法治国的商谈理论》,董世骏译,生活·读书·新知三联书店2003年版,第148页。

② [美] 查尔斯·J.福克斯、休·T.米勒:《后现代公共行政——话语指向》,楚艳红等译,中国人民大学出版社2002年版,第74页。

③ [美] 阿尔温·托夫勒、海蒂·托夫勒:《创造一个新的文明——第三次浪潮的政治》,陈峰译,上海三联书店1996年版,第98页。

④ [美] 卡罗尔·佩特曼:《参与和民主理论》,陈尧译,上海世纪出版集团2006年版,序言第8页。

民共同决定,通过选举自己的代表人来参与社区社会政策过程表面上是较为合理的。然而,只有选举政治的民主是不够的,在选举之后就排斥居民直接参与社区社会政策并非民主的真实目标,真实的民主图景需要社区居民对整个社会政策过程的直接参与。

“20世纪90年代以来,我们的政治生活的限制因素不断受到计算机通讯技术的限制。不管是个体还是集体,顾客还是公民,我们的生活正日益以计算机为媒介。当我们欣然甚至疯狂地信赖这些技术时,我们对它们对政治或政策的影响却知之甚少。”<sup>①</sup>从理论层面而言,网络中的话语民主极大地缩短了政府与公民之间的时空距离,使得政府通过网络这个载体与公民之间的沟通更为频繁、便捷,推动了政府与公民在社会政策过程中的直接对话和信息的双向互动。本哈比认为,协商式的话语民主具有以下特征:协商的参与是基于平等和对称性原则,所有人都有发起话题、质疑、询问和辩论的同等机会;所有人都有权质疑协商的主题;所有人都有权对对话程序的规则及其应用或执行方式提出反思性论证。对对话的议程或参与者的身份没有明显的限制标准,只要被排斥的个人或群体能正当地表明他们将受到正在讨论的规范的影响<sup>②</sup>。通过网络中的话语机制的建立,政府可以更广泛地了解公民的意见,增强公民对社会政策过程的影响力;有助于集思广益,改善决策者的有限理性,实现社会政策过程的民主化、科学化和政府服务的优质化和高效化。然而现实生活中网络话语民主一定能够成为真实的民主图景吗?网络话语民主的理论与实践与公民参与社区社会政策的意愿以及公民参与社区社会政策的实际情况之间,是否也存在着一定的影响关系呢?

在2006年5月于南京市所做的“社会资本与公民文化”调查的基础上,2008年5月笔者又在南京市进行了“信任与居民参与社区志愿服务的行为意向”调查,这两次调查之间具有很强的延续性。而两次调查中均涉及到了对网络话语民主成长现状的调查<sup>③</sup>。本文的数据资料则来源于2008年的“信任与居民参与社区志愿服务的行为意向”调查。本次调查的抽样方法采用多阶段抽样法:第一阶段按分层简单随机抽样法抽取区(县);第二阶段用简单随机抽样的方法在所抽取的各区(县)中抽取2个街道(镇);第三阶段按系统(等距)抽样法抽取居村委会;第四阶段从各居村委会中按间隔随机抽样的原则抽取家庭户;最后,在从居村委会中抽取家庭户的样本后,再从所抽中的每户家庭中抽取一个成年人,即抽取每户家庭中生日距8月1号最近的那个人作为调查对象,以构成调查对象最终的样本。考虑到2006年的调查问卷样本量偏小(仅发放问卷550份),本次调查增加了样本量,共发放问卷1000份,最后共回收问卷776份,回收率达77.6%;在对原始问卷进行逻辑检查和幅度检查后,去掉废问卷68份,还有708份,因此最后的有效回收率达70.8%。

如托马斯·克莱顿所言,“在政策制定之后,管理者才与公众进行讨论并不构成真正的公民参与,公众只是被告知情况而不是参与了决策制定过程。仅仅让公众知晓一项决策可能是完全适当的,但是如果把它伪装成一种公民参与的形式来表明其影响力,那就是不恰当的”<sup>④</sup>。社区社会政策也是由多元社会主体共同参与而构成的政策网络。罗茨(R. A. Rhoads)认为,政策网络因集成程度不同而不同,集成程度即网络成员资格的稳定性,成员的约束性,以及与其他网络、公众和他们所控制资源的隔离程度<sup>⑤</sup>。而网络中的话语民主对于社区社会政策网络之影响值得探索

① C. J. Alexander and L. A. Pal *Digital Democracy: Policy and Politics in the Wired World*, Toronto: Oxford University Press, 1998, p. 1.

② [美]塞拉·本哈比:《民主与差异:挑战政治的边界》,黄相怀、严海兵等译,中央编译出版社2009年版,第74页。

③ 有关南京市网络话语民主的现状调查参见梁莹《公共政策过程中的“话语民主”:现实抑或乌托邦?——基于对南京市“话语民主”实践的实证分析》,《浙江社会科学》2007年第6期。

④ [美]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年版,第35页。

⑤ [美]迈克尔·豪利特、M. 拉米什:《公共政策研究:政策循环与政策子系统》,庞诗等译,生活·读书·新知三联书店2006年版,第220页。

和深思。根据以上的相关论述与研究问题,本研究将深入探讨网络中的话语民主对公民参与社区社会政策的意愿以及公民的社区参与精神的影响关系,并进而以此为基础,进行深入的分析与研究,针对如何对网络空间公共对话进行有效的规范,如何促进网络中的话语民主与公民参与社区社会政策的意识成长与培育的漫长路径进行反思。

## 二、网络话语民主对公民参与社区社会政策的意愿之影响的初步分析

如斯蒂文·拉克斯所言:“一个政府如果拒绝人民对表达工具的接近权——普遍地不论在社区、在工作场所还是在社会——就拒绝了要发挥民主作用这个最基本的要求。因特网不应被电子商务所主宰。在民主化社会,不管实际上有多么困难,因特网必须坚持强化参与性的志向。”<sup>①</sup>下文首先对网络中的话语民主对公民参与社区社会政策的意愿之影响进行初步分析。在公民对目前南京市政府建立的政府门户网站和各区县局部网站的作用的评价与公民对“每个人都应积极参与社区公共事务和社区社会政策,为社区尽一份力”的认同度的交互分析中, $X^2$ 检验说明,公民对近年来南京市政府建立的政府门户网站和各区县局部网站的评价不同,则公民对于这种说法的认同度也有所不同( $X^2 = 198.963$   $df = 4$   $P < 0.01$ )。

从交互分析中可以看出,对于南京市政府建立的政府门户网站和各区县局部网站“没听说过”或认为其对实现政府官员与老百姓之间的沟通、交流和合作互动“没什么作用”的公民,对“每个人都应积极参与社区公共事务和社区社会政策,为社区尽一份力”这种说法表示“比较同意”或“非常同意”的比例相对也较低。而认为南京市政府建立的政府门户网站和各区县局部网站对实现政府官员与老百姓之间的沟通、交流和合作互动“作用较大”或“作用很大”的公民中,对这种说法表示“比较同意”或“非常同意”的比例则相高达87.4%,而仅有三位公民对这种说法表示“很不同意”或“不太同意”。

而在公民认为通过南京市政府的“市长信箱”、“区县长信箱”等上网工程能否实现公民与政府官员之间的平等对话与合作治理对公民参与社区社会政策的意愿之影响的单因素方差分析中,F检验说明,公民认为通过南京市政府的“市长信箱”、“区县长信箱”等上网工程对实现公民与政府官员之间的平等对话与合作治理方面的作用不同,则公民参与社区社会政策的意愿均值有显著的差异( $F = 161.006$   $df = 2$   $P = 0.001$ )。公民参与社区社会政策的意愿的均值,就是公民对于“社区公共事物和社区社会政策是居(村)委会干部的事,我无需关心”、“对于社区公共事务和社区社会政策还是少管为好,最好的态度是‘各人自扫门前雪,莫管他人瓦上霜’”以及“每个人都应积极参与社区公共事务和社区社会政策,为社区尽一份力”、“为了有效监督社区社会政策的执行,我必须在平时多参与社区公共事务”这些说法的看法的平均得分。

“没听说过”或认为通过南京市政府的“市长信箱”、“区县长信箱”等上网工程不能实现公民与政府官员之间的平等对话与合作治理的公民,其参与社区社会政策的意愿均值是2.37分。认为通过南京市政府的“市长信箱”、“区县长信箱”等上网工程有可能实现公民与政府官员之间的平等对话与合作治理的公民,其参与社区社会政策的均值则接近3分。而认为通过南京市政府的“市长信箱”、“区县长信箱”等上网工程有较大可能或者完全有可能实现公民与政府之间的平等对话与合作治理的居民,其参与社区社会政策的意愿均值则接近3.5分。

从以上的交互分析和方差分析中可以看出,公民对南京市政府建立的政府门户网站和各区县局部网站以及公民对南京市政府的“市长信箱”、“区县长信箱”等上网工程的评价越高,则公民参与社区社会政策的意愿和意识也不断增加,即公民参与社区社会政策的积极性与主动性与参与精神也越来越强。

① [英] 斯蒂文·拉克斯:《尴尬的接近权:网络社会的敏感话题》,禹建强、王海译,新华出版社2004年版,第130-131页。

### 三、网络话语民主对公民参与社区社会政策的意愿之影响的 Logistic 回归分析

“电子政务迫使很多公共部门的官员不得不通过互联网来对自己的工作表现进行日常而详细的信息汇报。这也理所应当加强了政务的透明度和负责度。电子参与和电子政务因此不仅改善了管理者和被管理者之间的信息不对称现象,同时也通过吸引公民参与和监督政策失误而加强了政务透明度。”<sup>①</sup>在以上对网络话语民主对公民参与社区社会政策的意识之影响进行交互分析与方差分析之后,接着进一步通过 Multinomial Logistic 回归对网络话语民主对公民参与社区社会政策的意识之影响进行更为深入的分析。

首先,以公民对目前南京市政府建立的政府门户网站和各区县局部网站的作用的评价为自变量,以公民对于这种说法的看法为因变量进行 Multinomial Logistic 回归。这里将公民对目前南京市政府建立的政府门户网站和各区县局部网站的作用的评价转化为虚拟变量,即将公民回答“作用较大或作用很大”作为参照变量。而因变量公民对于“为了有效监督社区社会政策的执行,我必须在平时多参与社区公共事务”这种说法的看法,则将公民回答“比较同意或非常同意”的作为参照变量, Multinomial Logistic 回归的分析结果如表 1 (下页)。

在以上的 Multinomial Logistic 回归模型中,统计结果显示,公民没听说过目前南京市政府建立的政府门户网站和各区县局部网站,或者认为目前南京市政府建立的政府门户网站和各区县局部网站对实现政府官员与老百姓之间的沟通、交流和合作互动没什么作用,则选择“很不同意或不太同意”而非“比较同意或非常同意”“为了有效监督社区社会政策的执行,我必须在平时多参与社区公共事务”这种说法的比率,是认为目前南京市政府建立的政府门户网站和各区县局部网站对实现政府官员与老百姓之间的沟通、交流和合作互动作用较大或作用很大的公民的 27.565 倍 ( $e^{3.317} = 27.565$ ,  $P < 0.001$ )。其次,公民认为目前南京市政府建立的政府门户网站和各区县局部网站,对实现政府官员与老百姓之间的沟通、交流和合作互动作用一般,则选择“很不同意或不太同意”而非“比较同意或非常同意”这种说法的比率是认为目前南京市政府建立的政府门户网站和各区县局部网站对实现政府官员与老百姓之间的沟通、交流和合作互动作用较大或作用很大的公民的 3.321 倍 ( $e^{1.2} = 3.321$ ,  $P < 0.01$ )。

接着,公民没听说过目前南京市政府建立的政府门户网站和各区县局部网站,或者认为目前南京市政府建立的政府门户网站和各区县局部网站对实现政府官员与老百姓之间的沟通、交流和合作互动没什么作用,则选择“无所谓”而非“比较同意或非常同意”“为了有效监督社区社会政策的执行,我必须在平时多参与社区公共事务”这种说法的比率,是认为目前南京市政府建立了政府门户网站和各区县局部网站对实现政府官员与老百姓之间的沟通、交流和合作互动作用较大或作用很大的居民的 7.667 倍 ( $e^{2.037} = 7.667$ ,  $P < 0.001$ )。最后,公民认为目前南京市政府建立的政府门户网站和各区县局部网站对实现政府官员与老百姓之间的沟通、交流和合作互动作用一般,则选择“无所谓”而非“比较同意或非常同意”这种说法的比率,是认为目前南京市政府建立了政府门户网站和各区县局部网站对实现政府官员与老百姓之间的沟通、交流和合作互动作用较大或作用很大的公民的 3.264 倍 ( $e^{1.183} = 3.264$ ,  $P < 0.001$ )。

以上的分析表明,公民对目前南京市政府建立的政府门户网站和各区县局部网站的作用的评价越高,公民对于“为了有效监督社区社会政策的执行,我必须在平时多参与社区公共事务”这种说法的认同度也越高。这表明公民对于目前南京市政府建立了政府门户网站和各区县局部网站的作用评价越高,公民参与社区社会政策的意愿也越强。

<sup>①</sup> Kaku, K. N., “Citizenship, Administrative Responsibility and Participation in Governance: One More Look”, in *Governance Strategy and Policy: Seven Critical Essays*, N. Kakabadse and A. Kakabadse (eds.), New York: Palgrave, 2006, pp.73-94.

表1 公民对南京市政府门户网站和各区县局部网站的作用的评价对公民对于“为了有效监督社区社会政策的执行,我必须在平时多参与社区公共事务”的看法之影响的 Multinomial Logistic回归模型

Parameter Estimates							
		B	Std. Error	Wald	df	Sig.	Exp. (B)
为了有效监督社区社会政策的执行,我必须在平时多参与社区公共事务	目前南京市政府建立了政府门户网站和各区县局部网站,促进政务信息共享,您认为这项举措对实现政府官员与老百姓之间的沟通、交流和合作互动有作用吗?						
	很不同意或不太同意	-2.596	0.299	75.290	1	0.000	
	作用一般	3.317	0.341	94.355	1	0.000	27.565
	作用较大或作用很大	1.200	0.373	10.331	1	0.001	3.321
无所谓	很不同意或不太同意	0 (b)	.	.	0	.	.
	作用一般	-1.344	0.173	60.146	1	0.000	
	作用较大或作用很大	2.037	0.239	72.415	1	0.000	7.667
	作用较大或作用很大	1.183	0.227	27.147	1	0.000	3.264
-2 Log likelihood= 31.733 Model Chi-square= 190.862 df= 4 Sig.= 0.000							
Cox & Snell R Square= 0.237, Nagelkerke R Square= 0.27, McFadden= 0.128							
a. The reference category is “比较同意或非常同意”							
b. This parameter is set to zero because it is redundant							

网络话语民主营造了参与型的政治文化。安德森指出,在参与型的政治文化中,“公民对于作为整体的政治系统、输入系统、输出系统,以及有意义的公民政治参与等,都具有相对较高的政治意识和文化,并且表现出明显的倾向性。他们也知道个人和群体是如何影响决策过程的”<sup>①</sup>。而在网络话语民主中,公民对于社区社会政策也存在着一定的参与冷漠性。接着再通过 Multinomial Logistic回归对公民对南京市政府的“市长信箱”、“区县长信箱”等上网工程能否实现公民与政府官员之间的平等对话与合作治理的评价对公民对于“社区公共事物和社区社会政策是居(村)委会干部的事,我无需关心”这种说法的看法进行分析。这里将公民对南京市政府的“市长信箱”、“区县长信箱”等上网工程能否实现公民与政府官员之间的平等对话与合作治理的评价转化为虚拟变量,即将公民回答“有较大可能或完全有可能”作为参照变量。而因变量公民对于“社区公共事物和社区社会政策是居(村)委会干部的事,我无需关心”这种说法的看法,则将公民回答“比较同意或非常同意”的作为参照变量,分析结果如表2(下页)。

在表2的 Multinomial Logistic回归模型中,统计结果显示,公民没听说过南京市政府的“市长信箱”、“区县长信箱”等上网工程,或者认为通过南京市政府的“市长信箱”、“区县长信箱”等上网工程不可能实现公民与政府官员之间的平等对话与合作治理,则选择“很不同意或不太同意”而非“比较同意或非常同意”“社区公共事物和社区社会政策是居(村)委会干部

① [美]詹姆斯·E.安德森:《公共政策制定》(第5版),谢明等译,中国人民大学出版社2009年版,第50页。

的事,我无需关心”这种说法的比率,是认为通过南京市政府的“市长信箱”、“区县长信箱”等上网工程有较大可能或完全有可能实现公民与政府官员之间的平等对话与合作治理的公民的0.11倍 ( $e^{-2.21} = 0.11$ ,  $P < 0.001$ )。其次,公民认为通过南京市政府的“市长信箱”、“区县长信箱”等上网工程有可能实现公民与政府官员之间的平等对话与合作治理,则选择“很不同意或不太同意”而非“比较同意或非常同意”这种说法的比率,是认为通过南京市政府的“市长信箱”、“区县长信箱”等上网工程有较大可能或完全有可能实现公民与政府官员之间的平等对话与合作治理的公民的0.38倍 ( $e^{-0.967} = 0.38$ ,  $P < 0.01$ )。

表2 公民对南京市政府的“市长信箱”、“区县长信箱”等上网工程的作用的评价对公民对于“社区公共事物和社区社会政策是居(村)委会干部的事,我无需关心”的看法之影响的 Multinomial Logistic回归模型

Parameter Estimates							
社区公共事物和社区社会政策是居(村)委会干部的事,我无需关心	您认为通过南京市政府的“市长信箱”、“区县长信箱”等上网工程,有可能实现公民与政府官员之间的平等对话与合作治理吗?	B	Std. Error	Wald	df	Sig.	Exp (B)
很不同意或不太同意	Intercept	1.927	0.223	74.562	1	0.000	
	没听说过或没有可能	-2.210	0.256	74.791	1	0.000	0.110
	有可能	-0.967	0.297	10.606	1	0.001	0.380
	有较大可能或完全有可能	0 (b)	.	.	0	.	.
无所谓	Intercept	0.083	0.289	0.083	1	0.773	
	没听说过或没有可能	-1.405	0.339	17.147	1	0.000	0.245
	有可能	0.340	0.360	0.895	1	0.344	1.406
	有较大可能或完全有可能	0 (b)	.	.	0	.	.
-2 Log Likelihood= 31.772 Model Chi-square= 127.4 df= 4 Sig. = 0.000							
Cox & Snell R Square= 0.168 Nagelkerke R Square= 0.194 McFadden= 0.092							
a. The reference category is “比较同意或非常同意”							
b. This parameter is set to zero because it is redundant							

再次,公民没听说过南京市政府的“市长信箱”、“区县长信箱”等上网工程,或者认为通过南京市政府的“市长信箱”、“区县长信箱”等上网工程不可能实现公民与政府官员之间的平等对话与合作治理,则选择“无所谓”而非“比较同意或非常同意”“社区公共事物和社区社会政策是居(村)委会干部的事,我无需关心”这种说法的比率是认为通过南京市政府的“市长信箱”、“区县长信箱”等上网工程有较大可能或完全有可能实现公民与政府官员之间的平等对话与合作治理的公民的0.245倍 ( $e^{-1.405} = 0.245$ ,  $P < 0.001$ )。

以上的分析表明,公民对南京市政府的“市长信箱”、“区县长信箱”等上网工程的评价越低,则对于“社区公共事物和社区社会政策是居(村)委会干部的事,我无需关心”这种说法的认同度也越高。相反,公民对南京市政府的“市长信箱”、“区县长信箱”等上网工程的评价越高,则对于“社区公共事物和社区社会政策是居(村)委会干部的事,我无需关心”这种说

法的认同度也越低。这表明公民对于南京市政府的“市长信箱”、“区长信箱”等上网工程的作用评价越高，公民参与社区社会政策的意愿与参与意识也越强，反之亦然。

#### 四、网络话语民主：漫长而遥远

福克斯和米勒的话语理论强调“能量场”在公共政策领域的重要作用。“能量场”的概念似乎与哈贝马斯所言的“公共领域”的内涵有异曲同工之处。哈贝马斯认为，公共领域是与统治阶级的政治权力相抗衡且向所有公民开放的公共生活领域。哈贝马斯还认为，资产阶级公共领域必须具备一定的条件，即“公共领域和私人领域的严格分离，其中，公共领域由汇聚成公众的人人构成，他们将社会需求传达给国家，而本身就是私人领域的一部分”<sup>①</sup>。在“公共领域”的基础上，福克斯和米勒提出了“能量场”的概念。他们认为公共政策的过程是一种“重复性的实践”活动，而这种“重复性的实践”活动是“能量场”概念的基础。既然“将社会结构扎根于变化着的绵延性与坚固性的重复实践中，将为已经富有成果的解释图式的进一步发展开辟新的天地”，那么“新生的话语形式也会发展成为有足够稳定性的重复性实践，并具有制度化的特征（可以预计，我们寻求的正是话语实践的制度化）”<sup>②</sup>。

在社会政策过程中，真实的对话应该在一个完全无等级的“能量场”里进行，参与对话的公民所拥有的权力与地位都是平等的。政府必须保证政治对话的空间是完全开放、不受牵制的，其成员也不分贫贱、种族或教育程度与社会地位高低，一律以平等的地位进行公共议题的对话。现代信息技术的发展无疑为“能量场”的形成提供了先进的技术手段。在本次调查中，对于“目前南京市政府建立了政府门户网站和各区县局部网站，促进政务信息共享，您认为这项举措对实现政府官员与老百姓之间的沟通、交流和合作互动有作用吗？”这个问题，25.2%的公民回答“没听说过”，14.3%的公民认为“没什么作用”，30.1%的公民回答“作用一般”，只有27.6%和2.8%的公民认为“作用较大”或“作用很大”。当进一步问，“您认为通过南京市政府的‘市长信箱’、‘区长信箱’等上网工程，有可能实现公民与政府官员之间的平等对话与合作治理吗？”43.6%的公民回答“没听说过”或“没有可能”，26.3%的公民回答“有可能”，而只有30%的公民认为“有较大可能或完全有可能”。这说明有相当一部分公民对于通过政府门户网站和各区县局部网站实现与政府官员之间的平等对话、沟通、交流互动很没有信心。

而在公民对目前南京市政府正在实施的政府门户网站和各区县局部网站的作用的评价中，不同职业的公民的评价有很大区别。对职业与公民对南京市政府建立的政府门户网站和各区县局部网站作用的评价进行单因素方差分析，分析后的F检验表明，职业不同的公民在对南京市政府门户网站和各区县局部网站作用的评价方面有显著差异（ $F = 10.555$ ， $df = 12$ ， $P < 0.001$ ）。从方差分析表5中可以看出，农林牧渔劳动者和下岗失业人员对政府门户网站和各区县局部网站作用的评价最低，下岗失业人员甚至低于2份。而工人、商业服务业从业人员、个体经营者与离退休人员对市政府门户网站和各区县局部网站作用的评价也相对比较低。

以上的分析表明，公民通过“电子网络”这样的能量场进行政策过程中的沟通与对话仍然受到很多限制，比如公民的职业和文化程度等。尤其对于农林牧渔劳动者、下岗失业人员等公民，他们通过政府的网站实现政策过程中的沟通与互动似乎望尘莫及。由此观之，要使真实的对话在一个完全无等级的“能量场”里进行，在当前似乎还有些理想化，还需要付诸很多的努力才能逐步实现这种“能量场”里的话语民主<sup>③</sup>。

综上所述，由于网络空间话语主体客观背景变量的限制、部分网络主体参与意识与公共精神

① [德] 哈贝马斯：《公共领域的结构转型》，曹卫东等译，学林出版社1999年版，第201页。

② [美] 查尔斯·J·福克斯、休·T·米勒：《后现代公共行政——话语指向》，楚艳红等译，中国人民大学出版社2002年版，第89页。

③ 梁莹：《基层政治信任与社区自治组织的成长：遥远的草根民主》，中国社会科学出版社2010年版，第215页。



的孱弱、网络话语中存在有等级的“能量场”等特点,哈贝马斯、福克斯和米勒等学者的“话语民主”所必须遵循的原则与条件在网络空间难以实现。因此我们不能脱离实际,片面地强调网络公共对话的民主前景,否则会陷入乌托邦式的民主幻境。当然我们也不能否认网络话语民主的优势,如话语主体的平民化,平等的话语平台,民意传达的真实性、及时性等。对于哈贝马斯、福克斯和米勒等学者所描述的“话语民主”,也应采取借鉴的眼光,从中吸收有益的民主精华,对网络空间话语民主进行有效的规范,以期最大限度地发挥网络的民主优势,为保障公民的话语权开辟更为广阔的空间。

## 五、讨论与进一步的思考

就互联网所具有的功能而言,它的功能已经超越了平台,它可以被模拟或者解构为各种现有媒体和社会制度的总和,包括电话、报纸、杂志、广播、出版、公共领域、图书馆、大学、政治论坛等<sup>①</sup>。但是部分社区公民并没有能力使用互联网或使用互联网时并不是用来了解公共事务和社会政策。然而网络中的话语民主对于公民参与社区社会政策的意愿还是有较大影响的。

首先本研究通过交互分析与方差分析对网络中的话语民主对于公民参与社区社会政策的意愿进行分析。即通过公民对目前南京市政府建立的政府门户网站和各区县局部网站的作用的评价与公民对“每个人都应积极参与社区公共事务和社区社会政策,为社区尽一份力”的认同度的交互分析,以及公民认为通过南京市政府的“市长信箱”、“区县长信箱”等上网工程能否实现公民与政府官员之间的平等对话与合作治理对公民参与社区社会政策的意愿之影响的单因素方差分析,均可以看出:公民对南京市政府建立的政府门户网站和各区县局部网站以及居民对南京市政府的“市长信箱”、“区县长信箱”等上网工程的评价越高,则公民参与社区社会政策的意愿和意识也不断增加,即公民参与社区社会政策的积极性与主动性也越来越高。

进一步通过 Multinomial Logistic 回归对网络话语民主对公民参与社区社会政策的意识之影响进行更为深入的分析。首先通过 Multinomial Logistic 回归对公民对目前南京市政府建立的政府门户网站和各区县局部网站的作用的评价对公民对于“为了有效监督社区社会政策的执行,我必须在平时多参与社区公共事务”这种说法的看法进行分析。分析表明,公民对目前南京市政府建立的政府门户网站和各区县局部网站的作用的评价越高,公民对于这种说法的认同度也越高。这表明公民对于目前南京市政府建立的政府门户网站和各区县局部网站的作用评价越高,公民参与社区社会政策的意愿也越强。接着再通过 Multinomial Logistic 回归对公民对南京市政府的“市长信箱”、“区县长信箱”等上网工程能否实现公民与政府官员之间的平等对话与合作治理的评价对公民对于“社区公共事物和社区社会政策是居(村)委会干部的事,我无需关心”这种说法的看法进行分析。分析表明,公民对南京市政府的“市长信箱”、“区县长信箱”等上网工程的评价越低,公民对于这种说法的认同度也越高。这表明公民对于南京市政府的“市长信箱”、“区县长信箱”等上网工程的作用评价越高,公民参与社区社会政策的意愿与参与意识也越强,反之亦然。

而在网络话语民主的实践中,相当一部分公民对于通过政府门户网站和各区县局部网站实现与政府官员之间的沟通、交流和合作互动很没有信心。公民通过“电子网络”这样的能量场进行政策过程中的沟通与对话仍然受到很多限制,比如公民的职业和文化程度等等。尤其对于农林牧渔劳动者、下岗失业人员等公民,他们通过政府的网站实现政策过程中的沟通与互动似乎望尘莫及。由此观之,要使真实的对话在一个完全无等级的“能量场”里进行,在当前似乎还有些理想化,还需要付诸很多的努力才能逐步实现在这种“能量场”里的话语民主。

<sup>①</sup> Camp, J& Chien, Y. T., "The Internet as Public Space: Concepts, Issues, and Implications in Public Policy", *Computers and Society*, Sep. 2000, pp. 13-19.

综上所述,针对网络话语民主的成长的现状以及网络话语民主发展之现状对公民参与社区社会政策的意愿的影响,在整个社会政策制定、执行、评估和监控的过程中,地方政府应推进城市社区和农村社区上网工程,以及继续推进地方政府的上网工程。1996年,弗里德兰在对以公民和社区为基础的信息进行研究的基础上认为:“这些发现表明,正在急速扩展的对网络工具的接近权开始创造公共空间,在那里,信息和建立关系的新形式能够散播。这使得加强基层民主组织及其向新一代公民群体增长和延伸得以实现。”<sup>①</sup>雷德伯恩和拉斯(Redburn & Russ)指出:“和腐败作斗争从而推动信任有一个创新的方法,那就是电子政务。建立在电脑基础上的交流可以和那些原本不愿意表达或倾听不同观点的公民建立互动。”<sup>②</sup>地方政府上网与社区上网对公民参与社区社会政策过程方式的改变是巨大的,它在流程的改变中缩短了时间,提供了方便。由此观之,一方面需要加快地方政府上网的步伐,加强地方政府行政人员信息与网络技术培训,使地方政府工作人员可以借助因特网、电子邮件、电子布告栏等新兴的科技方式,与社区公民建立一个迅速有效的意见沟通渠道和反馈机制。另一方面,更应推进“网络社区”的建立。在推进网络社区建设工程中,地方政府和政府行政人员应发挥重大作用:发放宣传资料,结合创建文明小区、安全小区的内容,把小区网站推进每家每户,吸引公民上网来了解自己居住地区的状况,使公民贴近地方政府,加强沟通;要成立一支高素质的社区志愿者队伍,征请有专业知识的公民参加,为解决社区上网的专业性问题提供指导;开展一些网上活动,如寒暑假青少年交流、新人政策论坛,等等。由此,通过强化地方政府上网的技术与政策支持,以及加快网络社区建设,使公民可以在互联网上随时看到各种社会政策的相关信息,参与各种社区社会政策的讨论,表达自己的意愿和要求,并可通过信息网络对社会政策过程和相关的政府行政人员实行有效的监督。

网上公民论坛也是推动网络话语民主成长的重要渠道。“每种民主都依赖于托克维尔称之为地方性的自治精神的东西,并且每场民主都开始致力于无处不在的地方参与——在镇议会、公社、革命性社团、委员会或苏维埃中。”<sup>③</sup>然而我国类似镇民会议的公民论坛实践发展仍较为缓慢<sup>④</sup>。巴伯则提出了一种切实有效的发展方案——针对地区性的和全国性的电子化镇民会议的强势民主方案,要求建立公民通讯合作组织(Civic Communication Cooperative)。公民通讯合作组织的目标很多,其中比较重要的包括:带头和实验公民广播的创新形式;为以下内容制定指导原则:地区性的和全国性的镇民会议、邻里集会的相互配合;管理和监视所有的电子民意测验、投票以及公共选择的其他形式;为公民事件、听证会、审讯和公民利益相关的其他公共活动的视频报导建立和提供指导原则<sup>⑤</sup>。这个发展方案对于类似电子化镇民会议的网上公民论坛实践活动有着极大的启发作用。如果可以在诸如网上公民论坛活动等社会政策实践中,成立一些类似公民通讯合作组织的网络自治组织,将会使网上公民论坛迅速而广阔地扩大其在媒体和舆论中的影响范围,让更多的网民关注和参与网上公民论坛活动。

推动社会政策过程中网络话语民主实践的发展,地方政府尤其还应提高农林牧渔劳动者、下岗失业人员这两类人群的网上沟通与协调能力。对于这两类人群,地方政府应加强其电脑知识的培训,同时应改善这两类人群的上网条件,使他们有更多的机会能够与政府进行网上沟通与协调。对于其他职业的公民,比如工人、商业服务业从业人员、个体经营者与离退休人员这几类人群,也应逐步地提高他们与地方政府进行网上沟通与交流的积极性与主动性。在制订针对不同职业和年龄层次的公民的教育或素质提高计划时,地方政府要把加强基础文化知识教育置于首位,

① [英]史蒂文·拉克斯:《尴尬的接近权——网络社会的敏感话题》,禹建强等译,新华出版社2004年版,第200页。

② Redburn F. S. and T. F. Buss: "Modemizing Democracy: Citizen Participation in the Information Revolution", in *Sound Governance: Policy and Administrative Innovations* A. Farazmand (ed.), Westport Conn.: Praeger 2004 pp 155-169.

③ ⑤ [美]本杰明·巴伯:《强势民主》,彭斌、吴润译,吉林人民出版社2006年版,第312、319页。

④ 有关南京市市民论坛发展现状的调查,参见梁莹《“公民论坛”中的地方政府回应——以南京市“市民论坛”为例》《中国行政管理》2010年第6期。

同时将信息技术类课程由浅入深地融入到学习之中,使人们在学习的早期阶段就能了解新的技术。除了由正规学校提供 IT 科目的教学外,地方政府要鼓励非营利组织和社区机构为广大的需求群体提供 IT 培训。

史蒂文·凯尔曼认为,从理论上讲,政策制定中的公益精神涉及到参与者的价值取向,即热心公益者的行为动机应是努力制定良好的公共政策。公益精神也是制定良好的公共政策的先决条件:无论是政治过程的参与者还是负有生产责任的政府机构人员,都应争取制定把每个人考虑在内而不是只把他自己考虑在内的政策<sup>①</sup>。不仅是社区社会政策的制定,整个社区社会政策过程中的价值基准均需要政策制定者与公民的互动,需要政府机构人员的价值考虑的优先性。网络话语民主是现代信息技术进步与话语民主实践相结合的产物,它增加了公民利益表达的途径,对于促进公民更为民主、有效地参与社区社会政策而言,其理论和实际意义不言而喻。网络话语民主成为切实解决利益冲突的可行途径之一,同时也补充了公民在参与社区社会政策过程中的表达权的正式途径的不足。尽管这种民主形式还有许多问题有待进一步研究,但它对于公民在参与社区社会政策过程中的表达权的实现,政策过程中回应机制的建构以及公共精神的培育,都产生了许多积极效应。而网络话语民主最终能否在现实的社会政策制定、执行和监督等整个过程中有效成长和发展,还有待于社会政治体制改革的深入和政府传播能力建设等各方面的综合推进和改革。

(责任编辑:李申)

## The Participation of Community and Social Policies in Network Discourse of Democracy

Liang Ying

**Abstract** In the information age, citizens of democratic participation in the network is increasingly becoming a virtual community which plays an irreplaceable role in the dissemination of public knowledge and stimulating civic participation and so on with other intermediaries. With the participation mechanism in the network, the democratic discourse in the internet directly affects on democratic participation of citizen's awareness, degree and effect. Through Nanjing on a number of urban and rural communities of the empirical investigation, based on the empirical level, this paper analyses the impact on the democratic discourse on the network of civic participation in community social policy. The study shows that civic participation in the network plays a more significant effect on the democratic discourse of social policy on the status of the community, it is also proved that the citizen's right to know and discourse of democracy are important factors for their active participation in community social policy. However, due to the weak consciousness and public spirit of the democratic participation in cyberspace and hierarchy of "energy field" characteristics in the network discourse, which make discourse that must be followed democratic principles and conditions difficult to achieve in cyberspace, but we can fully get good aspects of democratic essence from network discourse of democracy to maximize the advantages of the network discourse of democracy.

**Keywords** Network Discourse of Democracy, Community Social Policy, Empirical Investigation, "Energy Field"

① [美] 史蒂文·凯尔曼:《制定公共政策:美国政府的乐观前景》,商正译,商务印书馆1990年版,第180页。