

公民网络参与公共政策制定的新趋向及其原因分析

□陈运雄 罗甜甜

[湖南农业大学 长沙 410128]

[摘要] 公民广泛的政治参与是一个国家民主政治发展的本质要求,也是衡量其政治民主实现程度的重要标尺。近年来,我国公民网络参与公共政策的制定呈现出新趋向,表现为网络参与领域逐步扩大、网络参与影响力不断增强、网络参与形态逐步向自主型转变,究其原因有民主权利和民主主体的广泛性、网络参与突破传统参与模式的限制、网络环境下参与方式的多样化等等。为了优化公共政策制定过程,提高公共政策质量和科学化水平,公共政策制定者应当将尊重和实现网络民意作为公共政策制定的逻辑起点。

[关键词] 公民网络参与; 公共政策制定; 网络民意; 趋向; 原因

[中图分类号] F127

[文献标识码] A

[DOI] 10.14071/j.1008-8105(2016)03-0001-04

公民广泛的网络政治参与是一个国家民主政治发展的新趋向,也是大数据时代政府公共管理改革的出发点。近年来,随着我国经济与信息技术的迅猛发展,网络普及率快速攀升,网民规模不断扩大。与此同时,我国公民网络参与呈现出新趋向,网络参与领域逐步扩大,网络参与影响力不断增强,网络参与形态逐步向自主型转变。因此,探析公民网络参与公共政策制定的新趋向及其原因,将尊重和实现民意作为公共政策制定的逻辑起点,有利于提高公共政策的质量和科学化水平。

一、公民网络参与公共政策制定的含义

公共政策制定是为了解决某个社会问题而提出的一系列可接受的方案,在政策分析的基础上,进一步论证和审查备选方案,最后形成公共政策的过程。当前,学界关于公共政策制定有狭义和广义两种理解。狭义的公共政策制定是指政策形成或政策规划阶段。广义的公共政策制定是指整个政策过程,是一个完整的周期,相当于政策分析,包括以问题界定为起点,分析议程设立、政策采纳、政策执行、政策评估、政策变革和政策终结等环节在内。本文采用狭义的公共政策制定,认为公共政策制定是为

解决公共问题而实施的具有可行性的解决方案的过程,包括问题确认、议程设定、制定目标、方案设计和优化、方案抉择等五个环节。公共政策制定主体是指在社会政治生活中参与公共政策制定的个人或组织,包括具有法定权威个人或组织,以政府和政府机构为代表的公共政策制定者;不拥有法定权威的个人或组织,以参与主体为代表。

公民网络参与是我国民主政治发展的新趋向,也是大数据时代政府公共管理改革的出发点。公民网络参与,即公民通过以互联网技术为基础的网络公共空间,向政策制定者提出相关政策意见和建议,直接或间接地参与公共管理,影响政治决策的行为。一般而言,公民网络政治参与是公民传统政治参与的发展和延伸,学者们参照传统的政治参与理论来界定公民网络政治参与的概念。王金水认为公民网络参与就是公民以网络为途径和手段介入政治生活领域,参与政治讨论,进行舆论监督,从而直接或间接地影响政府决策过程的政治行为^[1]。魏娜、袁博等认为公共政策中的公民网络参与是公民利用计算机和互联网信息技术,以电子邮件、网上讨论等形式,参与制定、修改、评论公共政策的过程^[2]。综合多方观点,结合中国的实际,笔者认为,公民网络参与公共政策制定是公民依托互联网技术平台参

[收稿日期] 2015-09-11

[基金项目] 湖南省社科基金课题“非政府组织参与社会管理的法制创新研究”的阶段性研究成果(11YBB189)。

[作者简介] 陈运雄(1963-)男,湖南农业大学公共管理与法学学院教授,博士研究生;罗甜甜(1992-)女,湖南农业大学公共管理与法学学院硕士研究生。

与我国社会生活、政治、经济、文化等领域中涉及的政治讨论,并使公共政策从问题界定到方案抉择及其合法化的过程。

二、公民网络参与公共政策制定的新趋向

(一) 公民网络参与领域和范围逐步扩大

2012年11月8日,时任总书记胡锦涛在十八大报告中提出“加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化,从各层次各领域扩大公民有序政治参与,实现国家各项工作法治化”。近年来,随着我国经济社会与网络信息技术的迅速发展,网络政治参与已经成为公民参与的重要途径之一。从公民网络参与的主要领域来看,目前我国的公民参与主要集中在公共政策的制定、实施等方面,特别是与公众关联度高的各个领域都是公民参与的热点和重点,如经济与社会发展以及民生的改善,医疗、教育、食品药品安全、住房、社会秩序、社会犯罪、公共交通、环境、有毒气体的排放等。公民网络参与活动已经从国家的政治生活扩大到社会的经济生活和文化生活、居民的社区生活等领域。另外,在公共政策制定过程中,不同层级机构、不同利益主体为了争取更多的政策资源,必然通过网络参与政治、经济、文化、社会生活以表达其利益需求。这样,网络环境下的公民政治参与一方面加强了多层次利益主体的交流,另一方面也扩大了公民网络参与的领域和范围,有利于统筹兼顾政治精英群体与弱势社会群体的政治参与,避免顾此失彼。

公共政策制定是公共部门对公共利益进行权威性的价值分配,是利益资源得以调整的一种手段。在公共政策周期中,如果没有广泛听取网络民意,就难以在利益综合基础上制定公共政策。特别是对具有方向性、全局性、涉及面广、时间跨度较大的重大问题的政策制定,应该借助网络参与的形式,在全社会范围内从各层次各领域扩大公民有序政治参与,进行充分的信息交流,从而提高公共政策的有效性和民主性。

(二) 公民网络参与成为影响公共政策制定的重要途径

随着互联网技术的迅速发展和普及,网络突破了传统政治参与模式的种种局限,延伸了公民政治参与的范围。通过网络就各种话题进行讨论,向政治系统传递民意,网络已经成为公民参与公共生活的重要途径。同时,网民数量日益增长,公民网络参与正成为影响公共政策制定的重要途径。据2015年7月中国互联网络信息中心发布的《第36次中国互

联网络发展状况统计报告》显示,截至2015年6月,我国网民规模达6.68亿,半年共计新增网民1894万人。互联网普及率为48.8%,较2014年底提升了0.9个百分点。手机网民规模达5.94亿,较2014年底增加3679万人^[3]。网民数量与政治需求的增长催生了各类网络应用平台的不断涌现,公民可以通过网络论坛、政府网站、博客、微博等平台进行民意表达,网民之间、网民与政策制定者之间可以展开交流互动,共同参与、影响公共政策制定过程。互联网创造了独具魅力的公共讨论空间,现阶段众多大型门户网站都开设了论坛功能,其中人民网的强国论坛、新华网的发展论坛、天涯虚拟社区等网络论坛在国内具有较高的影响力和知名度,这类网络论坛吸引了大量的网民参与到时政大事、公共政策和自身利益相关的社会公共问题的讨论中。公民通过网络就各种话题进行讨论,向政治系统传递民意。网络已经成为公民参与公共生活的重要途径^[4]。

网络信息的共享性、扩充性和传播性等特点逐渐打破了政府垄断政策信息的局面,缓解了公民与公共权力部门之间政策信息不对称;另外,对公共部门而言,网络也为政策制定者及时听取社情民意开启了一个新的窗口。但是,公民网络参与自身存在的缺陷及其产生的消极作用也是不容忽视的。它在为公共政策制定者提供信息支持的同时,其自身存在的民意代表性不完全、信息传递失真、技术缺陷等问题又给公共政策制定者提出了新的挑战。

(三) 公民网络参与形态逐步向自主型转变

改革开放以来,我国传统的公民政治参与是通过人民代表大会制度、听证制度、基层群众自治制度和信访制度等路径得以实现,这种政治参与的形式属于动员式参与,其政治参与成本高、难度大,导致公民有效参与缺乏,民意表达不畅。与此同时,公民政治参与的目的不是为了争取和维护自身利益,而是根据制度体系所设定的目标参与政治过程。在这样的制度框架内,公民的利益诉求没有得到充分的反映,公民参与形式大于实际意义。但是,随着我国经济社会与网络信息技术的迅速发展,政治体制深化改革,我国公民政治参与呈现出新趋向,如公民网络参与热情高涨,公民网络参与意识强化,公民网络参与途径多样化等等。公民转变了传统的政治参与观念,将政治参与作为一项基本政治权利,而不是将其视为一种义务去履行。在公共政策制定中,利益主体由义务观向权利观转变的思维过程是影响深远的,它标志着公民网络参与的形态由被动型逐渐向自主型转变。如果把政治参与看作是公民权利的体现,那就意味着公民参政不再是一种被动

的、强迫的、盲目的行为,而是一种主动的、自愿的、理性的行为^[5]。

网络政治参与改变了传统政治参与中政策制定者向公众推出(push)政策信息的单一方式,成为由受众自主拉出(pull)政策信息的方式,扩大了公民获取相关政策信息的自由度。公民可以自由地选择和获取自己想了解的政策信息,并通过各种网络途径向公共政策制定者表达自身的利益诉求和政策建议。这一新趋向突破了传统政治参与方式的限制,公民网络参与将逐步成为影响公共权力部门政策制定的重要力量。

三、公民网络参与公共政策制定新趋向的原因分析

(一) 民主权利和民主主体的广泛性

人民民主的广泛性表现为两个方面:一是人民享有广泛的民主权利。网络是公民行使权利的重要平台,它使公民真正拥有了自己的话语权,网民的身份和权利都是平等的,只要达到法律所允许的条件,任何网民都可以参与到时政大事、公共政策和自身利益相关的社会公共问题的讨论中,表达自身的政治意愿与利益需求。公民通过网络参与公共事务,有利于行使公民享有的参与权利,催化中国公民参与的民主进程^[6]。同时,网络参与的便利性使公民关注领域和范围逐步扩大,尤其是与人民生活密切相关的公共事务和公共政策领域,如医疗、教育、交通、房产改革等成为人们越来越关注的话题,也是网络舆论的主要阵地。二是民主主体具有广泛性。随着我国经济的快速发展和经济体制改革的不断深化,社会利益结构呈现出利益主体多元化、利益阶层进一步分化等态势,利益冲突也愈来愈明显。对利益主体而言,公共政策是一种社会资源,谁得到了政策,谁就得到了一定的资源保障;对公共部门而言,公共政策是一种管理方案,公共部门制定政策的过程实质上是运用公共权力进行权威性价值分配的过程。因此,在公共政策制定过程中,不同的利益主体和社会阶层为了追求和保护自身利益,必然会通过网络参与表达其利益需求,让真正的社会公共问题被纳入公共权力部门的政策议程中,最终促使公共政策的出台,有效地提高了公共政策的质量和科学化水平。

(二) 网络参与突破传统参与模式的限制

公民网络参与方式突破了传统政治参与方式的

限制,主要体现在以下几个方面:一是灵活性。传统的政治参与形式仅限于投票、信访、听证等几种途径,并且很大程度上依赖报纸、电视等传统信息传播媒介。这种参与方式和途径少且中间环节比较多,信息传递易受阻隔,参与效率低,公民很难有自己独立的话语权。而在网络时代,网民不受时间和空间的限制,可通过政府网站实时了解政府信息,通过网络论坛、微博、网络投票、网络建议征集等多种途径参与讨论、发表见解、表决投票,从而影响公共政策的制定。二是自主性。它改变了传统媒体中政策制定者向公众推出政策信息的单一方式,成为由受众自主拉出政策信息的方式,扩大了公民获取相关政策信息的自由度。公民可以自由地选择和获取自己想了解的政策信息,并通过各种网络途径向公共政策制定者表达自身的利益诉求和政策建议,突破了传统政治参与方式的限制。三是互动性。在传统政治参与中,公民接受政府资讯的过程是被动、单向的,而网络环境下的政治参与则实现了信息交流的双向互动^[7]。在公民网络参与公共政策制定过程中,公民既是公共政策信息的接受者,又是网络民意的发布者,具有了独立的话语权,公民借助网络技术克服了传统参与模式可能造成的信息传输的壁垒,为自身进行利益诉求的表达,进一步拓展了参与途径。同时,政府也可以借助网络,通过多种方式和途径掌握网络舆情指向,了解网络民情,及时听取民意,并与网民保持即时互动。

(三) 网络环境下参与方式的多样化

网络环境下公民参与方式的多样化主要表现在以下几个方面:一是开放性。互联网作为一种社会资源,是同广大民众共享的,网民不受时间、空间和地域的限制,形成一个去中心化的、扁平式的网络社会结构,保障身份各异、观点不同的网络参与主体,能够便捷地以低廉的参与成本,通过接通互联网的电脑、手机等工具来选择、获取和吸纳政策信息,从而参与到公共问题的讨论、公共政策的制定过程中^[8];二是直接性。公民不需要通过由“选举”产生的代表来表达自己的利益诉求,可以通过网络直接发表政治见解和主张,对公共政策制定作出评价,减少了信息传递的偏差。政府也可通过网络了解网民的意见、建议,或向网民发布政策信息,展示公式政策制定过程,让更多的网民参与到政策制定过程中来,增强公共政策制定的公开性、透明性,进而取得网民对公共政策的认可、理解和支持;三是匿名性。公民可以在网上隐藏自己的真实姓名

和身份,畅所欲言地发表自己的意见,就社会问题、国家政策进行讨论,在一定程度上摆脱了意识形态压力的潜在影响,避免了现实社会的群体规范对其形成的压力。网络环境下的公民政治参与是以一种更直接、更真实的方式来表达民意,也是保障公共政策制定科学化和民主化的一个重要前提。

四、结语

重视公共政策制定中公民网络参与既是我国政治民主化的发展趋势,也是社会主义民主政治建设的重要内容。中国的互联网政治初露端倪,正确认识和把握公民网络参与公共政策制定的新趋向及其原因,有利于实现公共政策制定过程中公共部门与公民的良性互动,提高公共政策质量和科学化水平。但是,网络是发展变化的,公民网络参与公共政策制定的趋向及其原因也处于不断变化中,尤其是,相对于有组织的政党、利益集团和各种非政府组织对政策影响程度而言,无组织、意见分散的公众对政策的影响很低^[9]。因此,政府如何将公民有序地组织起来,通过合法成立的非政府组织网络参与公共政策的制定,是一个需要进一步研究的课题。

参考文献

- [1] 王金水. 公民网络政治参与与政治稳定[J]. 中国行政管理, 2011(5): 74-77.
- [2] 魏娜, 袁博. 城市公共政策制定中的公民网络参与[J]. 中国行政管理, 2009(3): 82-85.
- [3] 中国互联网络信息中心. 第36次中国互联网络发展状况统计报告[EB/OL]. [2015-07-23]. <http://www.cnnic.net.cn/>.
- [4] 杨福忠. 网络征求民意法治化——探寻公民有效网络政治参与的分析框架[J]. 政治与法律, 2012(2): 84-96.
- [5] 罗依平. 地方政府公共政策制定中的民意表达问题研究[J]. 政治学研究, 2012(3): 89-96.
- [6] 周恩毅, 胡金荣. 网络公民参与: 政策网络理论的分析框架[J]. 中国行政管理, 2014(11): 100-103.
- [7] 王帆宇, 朱炳元. 网络政治空间背景下的公民理性政治参与之道——基于政府善治的视角[J]. 行政论坛, 2013(5): 10-14.
- [8] 金毅, 许鸿艳. 当代中国公民网络政治参与的特征困境与出路[J]. 中州学刊, 2013(3): 10-14.
- [9] 米切尔·黑尧. 现代国家的政策过程[M]. 北京: 中国青年出版社, 2004: 40-42.

New Trend and Causes of Citizen Participation in Public Policy-Making Network

CHEN Yun-xiong LUO Tian-tian

(Hunan Agricultural University Changsha 410128 China)

Abstract Citizens widespread political participation is an essential requirement of the national democratic political development, and also a measure of the extent of its political democracy to achieve an important benchmark. In recent years, the network of our citizens to participate in public policy formulation shows a new trend that is the expanding of the performance of the network involved in the field, the growing influence of network participation, and gradually autonomous transformation of network participation form. The reasons for this include the broadness of democratic rights and democracy body, network participation breaking the limitations of traditional modes of participation, and the diverse participation styles under network environment. We will respect and implement the network of public opinion as a logical starting point for public policy, which is beneficial to the optimizing of public policy formulation process, to improve the quality and scientific level of public policy.

Key words Citizen participation; public policy making; network public opinion; trend; reason

编辑 刘 波