

党政干部应对“网络问政”
理论手册和实战指南

应对 “网络问政”

党政干部读本

邹庆国◎编著

“网络问政”之举，为各级行政机构向网络要思路、要发展提供了参考。本书是中国第一本有关“网络问政”的图书，其主旨是引领新的网络民意应对方式，指导党政干部力行网络民主，助推社会主义国家民主决策进程。

人民出版社

党政干部应对“网络问政”
理论手册和实战指南

应对 “网络问政”

党政干部读本

邹庆国◎编著

“网络问政”之举，为各级行政机构向网络要思路、要发展提供了参考。本书是中国第一本有关“网络问政”的图书，其主旨是引领新的网络民意应对方式，指导党政干部力行网络民主，助推社会主义国家民主决策进程。

人民出版社

策 划：王德树 阳 光

责任编辑：李 葳

封面设计：阳 光

图书在版编目 (CIP) 数据

应对“网络问政”党政干部读本/邹庆国编著. —北京：人民出版社，
2010

ISBN 978 - 7 - 01 - 008878 - 5

I. 应… II. 邹… III. 电子政务 - 中国 - 干部教育 - 学习参考资料

IV. D630.1 - 39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 072958 号

应对“网络问政”党政干部读本

邹庆国 编著

人民出版社出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京佳顺印务有限公司印刷 新华书店经销

2010 年 5 月第 1 版 2010 年 5 月北京第 1 次印刷

开本：710 毫米×1000 毫米 1/16 印张：16

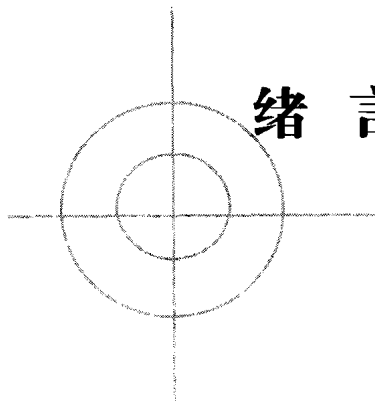
字数：200 千字 印数：00, 001 - 10, 000 册

ISBN 978 - 7 - 01 - 008878 - 5 定价：35.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010) 65260042 65258589

绪言



互联网从非主流媒体跻身于主流媒介的嬗变是媒介史上的一次革命,同时也带动了社会各领域的变革。随着网络日益普及,互联网在政治、经济和社会生活中扮演着日益重要的角色,成为公民行使知情权、参与权、表达权和监督权的重要渠道。据中国互联网络信息中心统计,截至2009年年底,我国网民数量达到3.84亿人,网站数量达到368万个,手机上网的网民去年增加了1.2亿人,达到2.33亿人。^①这意味着各级党委政府部门在广开渠道问政于民、问需于民、问计于民时,会越来越多地借助网络、手机渠道。有关部门正在研究实施手机和网络实名制,实施后将使论坛、微博等渠道会聚的民意、民智更真实、更有效、更有代表性。

“网络问政”是本书所探讨的中心命题。自2008年胡锦涛总书记做客强国论坛、温家宝总理与民众网聊、各级官员问计于民,到网络介入并影响重大公共事件的进程起,“网络问政”被提出并作为一个新鲜、热门词汇进入公众视野。“网络问政”近年已成为

^① 资料引自新华网:http://news.xinhuanet.com/legal/2010-03/07/content_13115734.htm。

一些地方政府的执政模式之一,成为中国政坛的一道亮丽风景线。从党和国家领导人到各省、市、县及基层领导干部,通过各种形式在网上与百姓沟通,各级领导干部越来越多地通过网络问政于民,使得政府的信息更加透明畅通。在新技术革命迅猛发展的条件下,网络已成为党和政府联系群众的桥梁纽带,党群关系、干群关系的内涵、形式和途径也更加丰富多彩。

网络正在深入社会生活的各个角落,网络已成为广大群众参与政治的一个新型而有效的平台。比如2010年两会召开前夕,代表委员们利用微博和广大网友在线互动交流,共商发展大计,是汇聚民智、吸纳民意、决策民主的重要形式。“网络问政”不仅折射出参政议政模式的变化,更凸显出民主政治信息化表达的一种创新,让民智民意来得更直接、更快捷和更广泛。此外,政风正不正、政策实不实、执政好不好,这些都会在网络舆情上有所反映,政府可以从网络上及时便利地获悉最基层、最真实的声音。很多党员领导干部认为,网络民意表达正在接近甚至等同于社会公众的意见表达。网络已经成为群众反映民生诉求、监督政府工作的新平台。但从现实情况看,尽管网络已成为中国网民表达诉求的重要平台,仍有一些党政领导干部对在网络舆论监督下执政“非常不适应”,对网友意见充耳不闻,以致“网络问政”平台成了摆设;一些地方“网络问政”工作开展得不均衡,特别是在接触基层广泛的县一级问题显得更为突出,有的缺乏问政的平台,有的缺少实质性的内容,有的缺乏与网民的交流互动,等等。

如何防止网络参与政治和公共事务的表面化、形式化、作秀化?如何把“网络问政”常态化、制度化?这些问题不仅需要我们

认真地思考和解决,而且需要各级党政领导干部作出表率。在互联网时代,领导干部能否正确应对“网络问政”,提高“网络问政”能力,已经成为贴近民众、走群众路线的一种新要求。胡锦涛总书记指出:“互联网已成为思想文化信息的集散地和社会舆论的放大器,我们要充分认识以互联网为代表的新兴媒体的社会影响力。”换句话说,在瞬息万变的网络世界,网络舆情应对能力正在成为党政机关执政能力的集中体现。不断提高应对网络舆论的能力和技巧,已成为各级党政机关施政过程中不可回避的重要课题。是否善于用理性的态度倾听网络民意、以更积极主动的姿态加强与网民的沟通与交流,成为考量领导干部智慧与能力的一项新指标。领导干部需要有更敏锐的社会观察力和洞察力,能够对网情、舆情做出科学、准确的分析判断。网络时代,党员领导干部只有做到懂网、爱网、知网、用网,才能保证始终走在时代前列。

“网络问政”的兴起带给我们很多新问题、新任务。各级党政领导干部已经不能端坐办公室,四平八稳地埋头办公,而是要转变观念、提高认识、关注网络,以创新方式开展工作。研究熟悉网络、善于运用网络、学会用网民能够接受的语言和方式开展网络交流,是现代领导干部必备的素质之一、必须掌握的一门学问。各级党政领导干部必须学会在开放的媒体中处理事件,以积极主动的姿态加强与民众的沟通与交流。

为帮助各级党政干部及研究人员对“网络问政”的兴起背景、发展历程、主要内容、基本概念、发展趋势以及亟待解决的问题等方面有一个全景式的认知,切实提高网络问政能力,我们编著了此书。本书共包括十部分,主要内容有:“网络问政”

兴起的背景；“网络问政”在中国的发展历程；“网络问政”的常态化与制度化；网络民主与现实的有效对接；网络民意的回应；正确认识和对待网络监督；网络舆论的引导；如何同网络媒体打交道；“网络问政”的发展走向以及党政干部应对“网络问政”新课题需要提高的能力素质。

需要强调指出的是，无论对学术研究人员还是对实际工作者来说，“网络问政”都还是一个新课题。本书如果能成为破题之作，很大程度上也只是一种对相关资料的梳理，诸多研究还有待于进一步深入和加强。我们衷心希望本书能给广大党员干部及相关研究者带来启示和帮助。

编 者

2010年3月

CONTENTS

目 录

绪 言	1
-----------	---

第一章 网络到底改变了什么

数字化时代:地球在变小,人的世界在变大	1
“人人都有麦克风”的时代	3
网络是现代民主政治的福音	6
网络让经济格局重新洗牌	11
网络:既让天涯若比邻,又让比邻若天涯	16

第二章 “网络问政”的兴起与发展

国外:越来越多的国家政要加入“网虫”大军	21
国内:“高官网友”串起中国官员的上网轨迹	27
“网络问政”缘何走红	34
“网络问政”期待政府与民众的良性互动	37
“网络问政”考量领导干部的执政智慧	38
趋利避害,克服“网络问政”负效应	40

第三章 “网络问政”常态化、制度化是大势所趋

“网络问政”:一扇关不上的窗	46
“网络问政”:应由谁唱主角	54
参与“网络问政”的基本通道	58
欢迎“灌水”、“拍砖”是一种领导艺术和境界	63
把网络优化为推动政治文明的生产力	65
让“网络问政”成为“既好看又好吃的东西”	66

第四章 促进网络民主与现实民主的有效对接

2009 年热词背后:网络力量助推公民意识成长	69
网络民主:中国政治文明新鲜符号	72
辩证分析网络民主的作用和意义	74
网络只是手段,民主才是目的	79
正确评判网络“广场政治”的正负效应	85
正确引导网络民主发展的方向和进程	88

第五章 提高网络民意回应能力

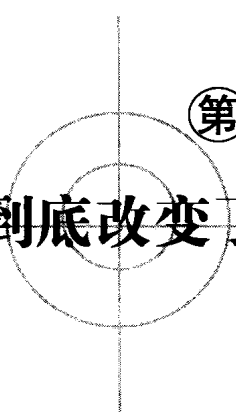
网络应当成为领导干部获取民意的重要渠道	92
对网络民意的重视不能停留在口头上	95
让网络民意落到实处	97
网络民意并不是民意的全部	99
亟待破解的新题:应对“网上群体性事件”	105
把网络建设成为民意表达的新平台	112

第六章 提高网络舆情引导能力

把提高舆论引导能力放在突出位置	116
网络舆情传播的方式和特点	120

警惕“网络伪舆情”干扰	123
完善网络舆情搜集甄别机制	127
提高主流媒体的网络舆论引导能力	129
互联网在形成“舆论引导新格局”中的作用	131
提高引导网络舆情,科学化解舆论危机的能力	135
第七章 提高同新兴媒体打交道的能力	
领导干部同媒体打交道的能力亟待提高	140
新媒体环境下领导干部肩负的责任	146
网络媒体:从“配角”到“主角”的主流化转变	148
培养网络媒体环境下领导干部的执政能力	150
领导干部要带头学习和运用新兴媒体	155
提高网络媒体的管理能力	157
充分发挥网络新闻发言人制度的作用	161
第八章 正确认识和对待网络监督	
网络监督:在争议声中彰显强大	168
正确认识网络监督的优势和特点	170
实现“双剑合璧”:网络媒体与传统媒体形成监督合力 ...	175
妥善应对网络监督应把握的主要原则	177
提高领导干部应对网络监督的能力	179
网络监督为反腐倡廉提供新动力	183
第九章 应对“网事”:现代领导干部的必修课	
重视互联网要成为领导者的政治自觉	193
领导干部应当主动融入网络时代	195
领导干部上网是亟待培养的“第五种习惯”	197

领导干部上网是习惯,更是能力	200
领导干部不能满足于网上“做客”	202
坚持科学上网,做学习型领导者	203
领导干部要做践行网络文明的表率	211
 第十章 把握“网络问政”的发展趋向	
“网络问政”能走多远	216
“网络问政”正在成为一种常态	219
“网络问政”将迈向新高度	220
“网络问政”:从虚拟走向现实	223
“网络问政”:由“愤青”走向理智	225
从““网络问政””走向“网络问责”	226
提升网络外交“软实力”	227
“网络问政”与党的建设科学化	230
增强社会主义意识形态的网上吸引力	235
加强网络管理,优化“网络问政”环境	237
 结 束 语	 241



第一章

网络到底改变了什么

20 世纪 90 年代以来,互联网在全球的飞速发展和普及,把人类带入一个全新的信息时代。互联网不再仅仅是一种生成和传播信息的媒介,而且深入到人类政治、经济、文化和社会生活的各个领域并开始扮演主导角色。这对于各级党政部门及领导干部提出了挑战。网络使我们周围的世界发生了怎样的变化,这种变化又对人类民主政治活动的内容和方式产生了怎样的影响?这些都是我们在研究和践行“网络问政”过程中,首先要搞清楚的问题。

数字化时代:地球在变小,人的世界在变大

有人说,互联网是 20 世纪最伟大的发明。这种评价大概不为过。互联网改变了世界,这是我们都能看得见的,但互联网用什么改变了世界呢?

有人说,互联网让信息高速传递,大大提高了信息利用的效率,世界因此改变。仔细想来,这种解释并不全面。比如,在古代,信息传递的速度就等于人移动的速度。骑马跑多快信息就跑多快,就是皇宫的诏书也要人把它带到目的地。所以,电报的发明让

信息传递速度超过了人移动的速度,这确实是一次革命。可是,互联网的信息传递并不比电报更快。为什么电报没有改变世界,而互联网却改变了世界呢?单单用速度的提高来解释,似乎难以自圆其说。这是因为,互联网让天涯变成咫尺,不仅提高了信息传递的速度,更重要的是在广度上远远超过了电报,全世界六亿多网民借助互联网成了邻居。

网络改变世界,数字化才是根本。数字化降低了信息传递和获取的成本。只有信息不再是纸上的文字、CD 上的音乐、胶片上的影像,才让改变世界成为可能;只有所有这些都以数字的方式在互联网中流动,人类才进入了尼葛洛庞帝在《数字化生存》中描述的“比特”的世界。^① 信息以“比特”的形式存在,而“比特”的流动不再依赖于物质实体。只要有一台联入互联网的终端设备,就可以让过去信息壁垒瞬间坍塌。在技术层面,互联网正在向“云计算”时代发展,计算和通信端也在逐步走向智能化、多元化、网络化。有关专家认为,今后五至十年内,人类社会将迎来人机交互界面领域的又一场技术革命,即无须遥控器和游戏控制器,计算机、电视和游戏机就能捕捉到操纵者的目光变化、手势和动作、语音命令。所以,“人性化”的人机交互方式将带来又一次深刻的产业变革。

数字化的变革也让一些人感到沮丧甚至恐惧,把互联网视为洪水猛兽般具有破坏性的力量。因为,数字化的网络剥夺了一部分人或团体所享有的特权。数字化让信息的流动不再像过去那样容易被控制,对宗教、观念、思想等意识形态的钳制也遭到空前的

^① 《数字化生存》的作者是尼葛洛庞帝(Negroponte),此人为美国麻省理工学院教授及媒体实验室的创办人,西方媒体推崇他为电脑和传播科技领域最具影响力的大师之一。此书被誉为 20 世纪信息技术及理念发展的圣经,此书的流行和传播对 20 世纪信息时代的启蒙、发展产生了深远的影响。

挑战。这就是互联网改变世界的力量。

现在大家常说：网络使地球变小，使人的世界变大。互联网技术的发展，一方面不断缩小着地球的时空距离；另一方面又同时赋予了个人更多的自由，带来了个人自主性的不断提高。在这个过程中，人们的主动性和创造性不断被激发，个体活动的范围在广度和深度上都得到了根本性的扩展。由此，我们有更多的理由相信，随着网络技术的发展，人们作为个体的自主性和创造性将得到极大的发挥，这也使得我们的未来、世界的发展具有了无限的可能性。

“人人都有麦克风”的时代

可以毫不夸张地说，自从有了网络，地球就不再是过去的地球，人类也不再是过去的人类了。网络改变了一切。这种改变，应当首先是从媒体开始的。

2009年6月23日，人民日报评论部主任卢新宁做客强国论坛时，以“言说时代”的人民日报评论为题与网友在线交流。卢新宁用一句话来形容“言说时代”，就是“人人都有麦克风”的时代。从单向狭窄的“媒体一受众”时代，迅



2009年12月24日，江苏扬州兰庄社区开通“视频亲情聊天室”。该社区子女在国外和外地的空巢老人约二百户，每到过年过节，思念之情尤甚。聊天室开辟后，有专门人员指导老人使用视频设备，与在远方的亲人“见面”问候。

速转变为全方位的“人人都有麦克风”时代，最先感受到互联网力量的应该是媒体。

互联网在中国最初为大众所知，其扮演角色也是“媒体”。网络新闻的海量与传播迅速两大优势，让人们随时可以畅游在信息的海洋中。随着人民网、新浪、搜狐、网易、新华网等门户网站的崛起，人们赫然发现，原来新闻发布可以不再受版面和时长的限制，查询相关信息变得如此便捷，越来越多的人开始习惯于网上浏览新闻。

正因此，互联网被联合国新闻委员会正式宣布成为继电视、广播、报纸之后的第四媒体。它给传媒领域带来了变革性的发展——革新传播方式和塑造新平台。这一变革既改变了传播者，也改变着受众。中国互联网络信息中心(CNNIC)于2009年7月发布的调查资料显示：目前，84.3%的网民把互联网看成其重要的信息渠道。不过，更大更深刻的变化发生在Web2.0即网络互动技术到来之后。Web2.0、博客、播客、RSS、SNS、Twitter等相继诞生，成为门户网站之外人们发布和寻找信息的新通道。与此相伴随的是，人们接受和发布信息的习惯发生改变：主动性大大增加，受众的概念不再适用。自此以后，人们获取尤其是发布信息的方式变得日益方便和廉价。只要内容有足够价值，即使是普通人发布的信息，也可以迅速被全世界上亿网民所知晓。由此带来的是公众对于获取和发布信息的空前冲动和热情，越来越多的网民将看到的事情和自己的观点写在博客上，甚至拿起摄像机制成视频新闻，通过网络迅速地传播到全球各地。正是在此意义上，我们说这是一个“人人都有麦克风”的时代。

在这样的时代，只要愿意，每个人都可以成为记者，成为一家媒体。有数据显示：截至2009年8月，中国博客作者已达1.81亿。

在2008年汶川抗震救灾和北京奥运会期间,一些知名网站相关博客文章数量远远超过了新闻媒体报道的总和。同样,在优酷、土豆等视频网站,普通网民拍摄的视频所占比重大为上升,其中就有诸多的热门视频。传统媒体“你说我听”的格局被打破,转变为“大家都在说”,自媒体、“草根”媒体等网络概念不断出现,推动着传媒进入大众唱主角的时代。

受此影响,传统媒体基于媒体资源垄断而获得的权威被消解了,人们关注力的分流让传统媒体感受到了极大压力。比如说,在美国拥有百年历史的《基督教科学箴言报》、《塔克森市民报》和《安阿伯新闻报》等报纸停止出版纸质报纸,改为网络版。再如,人民日报社社长张研农在人民网“强国论坛”在线访谈时也坦言:“由于信息技术和新兴媒体的发展,也由于市场经济和文化产业的发展,对于一个传统的媒体来说,我们人民日报社不少同志,包括我自己在内,产生了严重的危机感。”但是他同时又信心十足地提到,“但在激烈的新闻竞争中,我们不能因为失落而没落,失落不可怕,关键是把失落感化为危机感、紧迫感,化为一种改革和变革的动力”。

感受压力的并不仅仅是纸质媒体。各传统媒体纷纷转型或拓展业务,开拓自己的网络化生存空间。几乎各家传统媒体都已开通自己的网站。在此基础上,新的传播方式也在探索中——文字、声音、视频、网络等不同传播形式的融合成为可见的趋势,不同介质的媒体也向着全媒体时代拓展。网络与传统媒体嫁接的趋势使网络走向主流化。例如,在网上蹿红的“最美乡村女校长”、“最帅交警”在《人民日报》上的报道,进一步扩大了其影响范围。^①

网络媒体兴起的意义并不仅仅局限于传媒界,而是具有更广

^① 2009年8月13日《人民日报·海外版》。

泛和深刻的社会意义。传统媒体提供的是舞台,在这些舞台上活跃的是精英,其他人则被称为受众;而新媒体提供的主要是平台,平台上的内容基本上由使用者自己提供。这一既无进入门槛,又可以充分参与、互动、平等、自由、创作、分享的平台,是新媒体传播的核心特征。当然,“人人都是记者”带来的并非完全是好消息。当下,不仅是公众人物,即使是普通人也有可能随时被拍摄、被记录,被上传网络后成为热门话题的主角。比如,被称为“最有范儿”的乞丐“犀利哥”一度大受网友追捧,甚至红遍了全世界,英国《独立报》、美国《纽约时报周刊》以及加拿大、新加坡、日本、巴西等各国媒体纷纷报道,他的经历和家庭情况都在网络上被曝光。这表明,公共和私人空间的边界正在快速消失,个人的隐私也受到比以往任何时候更大的威胁。

这就意味着,网络媒体的传播责任问题亟待提上议事日程。在过去以传统大众传播媒体为中心的舆论格局中,传统媒体需要承担社会责任。随着网络信息泛滥、个人言论被过度放大,网上的诽谤中伤、粗制滥造、信息虚假也造成了一些不良后果。特别是在博客、播客缺乏审核和把关机制的情况下,一些匿名的不当信息的发布和传播难以追究责任。因而,健全网络的相关法制、完善道德体制已成为较为急迫的社会课题。

网络是现代民主政治的福音

更值得我们关注的是,互联网以其独有的优势,广泛而深刻地影响着政治生态,冲击着传统的政治思维模式。在互联网环境下,民众获取信息的成本大大降低,对于社会事物的知情能力大大提高。不仅如此,由于互联网的交互特征,各种公共论坛应运而生,公众对事物的评论能力也在提高。随着知情及评价能力的提高,