

网络与政府公共事务治理

赵高辉 著

上海人民出版社



网络与政府公共事务治理

赵高辉 著

上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

网络与政府公共事务治理/赵高辉著. —上海:
上海人民出版社, 2017

ISBN 978-7-208-14577-1

I. ①网… II. ①赵… III. ①电子政务—研究—中国
IV. ①D63-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 155495 号

责任编辑 苏贻鸣 汪 娜

封面设计 Delay

网络与政府公共事务治理

赵高辉 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 890×1240 1/32 印张 8.25 插页 2 字数 187,000

2017 年 7 月第 1 版 2017 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-14577-1/G·1854

定价 32.00 元



目 录

第一章 网络的发展与传播特征	1
第一节 当下网络的技术特征	2
一、内容生态平台	2
二、用户参与	4
三、大量的“微内容”	5
第二节 当前网络的社交化传播	6
一、熟人圈子：传播的起点和归宿	7
二、想象互动：交往主体的“在场”与“缺席”	10
三、语境消解：多元受众之下的“表演”	12
四、社交传播之下的效果审视	15
第三节 社交化传播在公共事务中的表现	16
一、人际扩散：少量粉丝即可获得巨量传播	17
二、圈群传播：无中心、极化与归因偏见	19
三、关系背书：简易框架即可动员	24

第二章 网络语境下公共事务中的政府与网民	26
第一节 网络在政府公共事件治理中发挥作用的共识与 分歧	27
一、关于网络在政府公共事件治理中作用的共识	28
二、关于网络公共领域的意见分歧	31
三、关于网民理性与非理性的分歧	33
第二节 公共事件治理中的网民与政府	36
一、“主动出击”的政府	37
二、公共事务中积极的网民	42
第三章 公共事务治理中的网民参与	49
第一节 网络与网民的参与性治理	50
一、网络与参与式治理	51
二、网络对网民参与的推动	54
三、网络对网民协商的推动	69
第二节 网民参与的基础	86
一、虚拟网络社区	86
二、网络公共领域	96
第三节 网民参与心理	120
一、追求社会公正的动机	121
二、网民需求的满足	128
第四章 网络与政府的公共事务治理	138
第一节 倾听网络民意	138
一、网络意见的特点	139
二、网络民意与公共事务治理	152

三、网络意见推动下的政府公共事务治理模式	156
第二节 公共事务治理中的网络意见吸纳	157
一、制度化回应机制：网络意见与法规政策制定	158
二、观念转变：网络意见与执政行为变迁	165
第三节 政府在公共事务中的网络议程管理	173
一、公共事务中的政府网络议程管理	174
二、美国的网络议程管理及其启发	197
 第五章 网络在政府公共事务治理上的局限与未来之路	207
第一节 政府层面的局限	208
一、电子政务上的不足	208
二、民意与决策程序对接上的缺憾	214
第二节 网民公共事务治理参与中的缺憾	217
一、网民构成	217
二、网民行为	221
三、公众网络信息接收方式	224
第三节 未来之路	227
一、为公众加权	228
二、从影响力到制度	230
三、未来之路	233
 参考文献	242

第一章 网络的发展与传播特征

从“孙志刚事件”开始，人们对于网络的影响，尤其是在公共事件中所起的作用有了一种全新的认识，同时也有了更多的期待。但是，对于网络能否在政府公共事务治理中产生根本性的影响这一问题，乐观者认为，网络对政府管理公共事务、公众参与国家的治理有实质性的推动作用，因此，能够在国家民主化过程中产生大的作为。而悲观者看到，由于网民自身原因以及当下国家体制或者制度的制约，网络在公共生活中的作用即便有也十分有限。从分歧的内容和强度来看，这种观点上的不一致，至少在当下很难调和（具体情况将在后面分析中梳理）。为什么大家从同一个社会现实出发，甚至运用同样一套理论框架却会得出完全不同的观点？这种分歧背后的原因是什么？网络究竟能否在公共生活层面产生本质上的影响？这种影响通过什么样的机制发生？

这些问题伴随着网络的发展会发生变化，在微博兴起的时候，网络传播过程中最为亮眼的是“围观”，到了当下的微信时代，朋友圈转发成为网民参与热点话题的典型方式。基于这种变化所带来的传播规律，是我们讨论公共事件治理的前提。

第一节 当下网络的技术特征

网络的发展再一次印证了麦克卢汉所言,即“媒介即讯息”。网络媒介这一“讯息”改变着社会的各个方面,而且,它可能会把人们带往何处没有人能够预料,因为,一切都还在变化,唯一不变的就是“变化本身”。因此,要探讨当下网络对于政府公共事务治理的影响,首先需要了解网络的特点,以及这样的特点如何作用和影响当下的政府、公众和传媒格局。^① 网络技术的发展日新月异。进入 21 世纪,网络已经发展到第二代,也就是 Web2.0 时代。新一代的互联网在应用上具有自己的特征,这种特征体现出了更多的受众关怀,让受众不再是一个被动的接受者,而是一个主动的创造者。

在分析当前第二代互联网的文章中,蒂姆·奥赖利(Tim O'Reilly)提供了一张 Web2.0 应用、特性和原则的模拟图。^② (见图 1-1)通过该图,我们可以概括当下网络在应用上的一些特点,其中包括利用网络作为平台来服务于用户,赋予用户以更大的自主权,让他们自己创造自己的内容,鼓励用户参与,并利用用户的智慧来创造尽可能多的内容。

一、内容生态平台

Web1.0 的业务模式是产品,而当前 Web2.0 的业务模式已

① 当然,其影响是全面的,本书仅就与我们研究相关的三个因素,即政府、公众和传媒领域来展开讨论。

② 图见《互联网周刊》, <http://www.enet.com.cn/article/2005/1122/A20051122474593.shtml>。另外可参见 Tim O'Reilly. What Is Web 2.0——Design Patterns and Business Models for the Next Generation of Software. <http://oreilly.com/pub/a/web2/archive/what-is-web-2.0.html?page=1>。

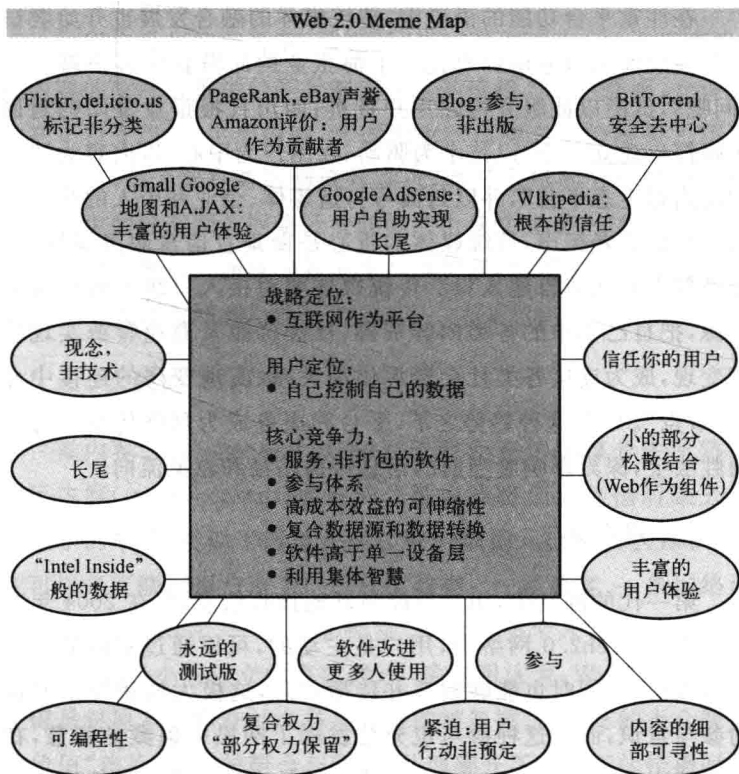


图 1-1 Web2.0 模拟

经从产品转向了服务。^① 与微软公司不断推出自己的核心产品占领市场不同, Google 从提供服务开始起步, 在短短几年间就发展成为可以与微软竞争的公司, 创造了又一个网络神话。目前像 google 和百度这样的公司不断扩展自己的服务渠道, 如地图、词典、翻译、邮件, 等等。在微信业务不断扩张的基础上, 腾讯公司力图打造一个信息接入和社会服务于一体的入口级平台, 并且日见成效。

① 姜芳芳:《Web2.0 的探讨》,《计算机工程与设计》2007 年第 8 期。

在注重平台功能的语境中,传统媒体的融合发展也开始尝试将传播功能向服务层面靠拢。上海报业的澎湃新闻新闻客户端设立“问吧”,试图以此服务构建用户社群;四川日报报业集团的封面传媒提出建立一个“以技术为驱动、以用户为中心、以内容为纽带的泛内容生态平台”,并以封面号打造媒体、企业和个人的社区平台。有研究者提出,传统媒体的重心是做垂直信息服务系统,借势外部平台而非自建入口。传统媒体要对接入口级平台的流量资源,把自己手中的各类内容资源、社会资源及商业资源实现价值变现,成为连接各类社会资源供需关系、实现变现的连接中介及“节点”。^① 在这种趋势之下,平台和服务成为网络传播生态的制胜法宝,深刻影响着当前的信息传播路径和意见流向。

二、用户参与

第一代的网站中,用户只能被动地接收信息,而在2004年之后发展的Web2.0网络中,用户是主动的,可以通过双向的通道既接收信息,同时也能够制造并传播信息,这极大地激发了网民的参与意识,而且这种参与也充分发挥了网民中蕴藏的智慧,在问题解决和议题讨论中,网民的见解不但让参与者找到解决问题的途径,也可以使大家关心的议题愈辩愈明。Web2.0的一个本质是利用集体智慧,^②正是用户的参与以及在参与中体现出来的智慧使得Web2.0体现出超越第一代网络的魅力。而且,对于网站而言,无需太多的人手就可以产生巨量的内容,比如,在新浪和搜狐之类的网站中,各类编辑多达500名以上,而在猫扑大杂烩中,创造相同的访问量只需要十多个编辑即可完成,网络上的用

① 喻国明:《未来之路:入口级信息平台+垂直型信息服务》,《新闻与写作》2015年第3期。

② 甘少娟:《Web2.0的本质和应用发展》,《广东通信技术》2008年第8期。

户几乎可以创造所有内容。

在用户参与的背景下,信息的“生产消费者”一词应运而生。在内容的生产过程中,“平台制定一定的传播与生产规则,允许用户在平台上组织、生产内容,并因为生产消费者的持续努力不断得到更新,每天都有新话题或新观点,而平台里的分享机制又让平台内生的社交圈与网络社交媒体产生良性互动,一些用户看到精彩内容选择加入而成为新的生产消费者,循环往复中保持了平台内容的更新与增容”。^①

三、大量的“微内容”

微内容(microcontent)是相对于我们在传统媒介中所熟悉的巨内容(macrocontent)而言的。微内容将信息传播对象分解为极小的单位,类似于信息管理领域的数据元、信息元、知识元,它可以是互联网用户所生产的任何数据:一篇博客、一条网络评论、一张网络图片、一个 Tag 标签、一个标明个人喜好的音乐列表等,它是最小的独立内容数据。^② 喻国明认为,Web2.0 技术的关键是对原本散布在社会各个角落的被忽视、被遗忘的大众智慧的价值“碎片”的有效聚合与利用,从而翻开了一个新的传播时代的序幕,而且微内容的传播也随着聚合重组方式的实现而不断凸显其社会价值与商业价值。^③ 网络中大量存在的微内容,不但体现了网民独特的个性,同时也让网络内容充分发挥着自身的有用性,微内容让大家更好地了解活跃在网络上的“同类人”,从而展

① 李嘉卓:《产消者:融合时代平台型媒体的核心》,《青年记者》2015年第3期(上)。

② 王佳:《21世纪初互联网经济 Web2.0 创新模式研究》,福州师范大学2008年硕士学位论文。

③ 喻国明:《关注 Web2.0: 新传播时代的实践图景》,《新闻与写作》2007年第1期。

开有效的交流,既能相互讨论也可以彼此学习。

Web2.0 是一种态度,而不是一种技术,使用任何特定的技术都不能使你变成 Web2.0。^① 这话看似武断,但是却不无道理。新一代网络的概念及其特点绝不是技术本身所能赋予的,而更多地来自使用它的那些人,以及这些人的态度。因此,有形的技术影响着使用者的生活方式,以及无形的观念、态度和价值判断,从而使网络产生一定的文化特性。网络的文化特性有三方面含义:一是网络的形成和发展有一种文化动力和文化支柱,即人们内在的文化需要和文化精神——互相交流、获取信息的“文化本性”——推动着网络的发展;二是网络产生了各种新的文化现象,形成了自己独特的文化形态;三是网络中蕴含着独特而丰富的文化价值和文化精神,并对其他文化形态产生或多或少、或大或小的冲击和影响,促进其他文化形态的变革。^②

第二节 当前网络的社交化传播

2010 年被称为微博元年,伴随微博的繁荣以及之后的微信走红,社交媒体迅速成为新一代互联网传播形态的等价词。社交媒体作为人际传播、群体传播、组织传播和大众传播相互融合的传播形态,不断占领网民生活空间,成为网民身体和精神的“延伸”。在微博发展之初,其大众传媒的特征和效果常常被凸显,而作为其本质的人际传播特征常常被研究者忽略。曹国伟指出:中国微博的媒体性表现得很充分,而社交性就比较弱一点,这是

① 冒志鸿:《打造真正的 Web2.0 服务》,《程序员》2005 年第 12 期。

② 常晋芳:《网络文化的十大悖论》,《天津社会科学》2003 年第 2 期。

因为在中国媒体性需求更大,微博在相当长的时间内,它的媒体属性会非常强。^①但是,随后微博开始被不断添加更多的社交网络功能,“用户黏性”越来越强。而之后发展的微信,则沿袭了相反的路径,从一开始的交往功能就开始添加朋友圈、公众号。两者最终所呈现出来的传播特质,为信息传递和公共议题的扩散带来了新的气象。

一、熟人圈子:传播的起点和归宿

陈力丹用圈子文化来说明微博的极端化倾向,^②喻国明用圈子来说明微博的嵌套性,^③这些研究都说明,微博作为一种人际交往平台,其互动依托于一个“网络”。实际上,微博、微信所体现的圈子的构建具有层级性扩展的特征。这种层级性在互动的过程中形成了社交媒体传播的“差序格局”。

首先,在微博、微信交往圈子构建中,处在核心层的往往是博主现实生活中的社交网络,微博、微信只是将这一现实的交往圈子“虚拟化”。笔者曾经利用课堂之便简单调查了大学生使用微博、微信的动机,大多数学生表示,最初接触源于“身边人”的带动。对于普通人而言,现实中“熟人”圈子中他人的示范效应是带动其进入两微平台的主要动机。一旦用户在他人的带动下开通微博、微信,他首先主动去寻找亲朋好友的账号,从而构建出自己平台上的“初级”交往群体。在这一层级,用户的圈子建构是基于“人”而非信息。所谓构建,其实是现实交往关系的网络转移。由

① 杨澜:《杨澜访谈录——专访曹国伟》,参见 <http://tech.sina.com.cn/i/2011-11-06/12226281084.shtml>。

② 陈力丹:《微博“圈子文化”解码》,《人民论坛》2011年第11期(上)。

③ 喻国明:《微博价值:核心功能、延伸功能与附加功能》,《新闻与写作》2010年第3期。

此建立的社交圈子,满足了用户交往的需要,产生一种“不同空间中的熟人”的“共在感”。当然,这种圈子的构建不是一蹴而就,伴随着更多朋友账号的获知,或者其他“熟人”账号的开通,该层级的圈子也在不断扩大。

其次,基于学缘、业缘和趣缘的圈子扩展。在用户主动搜寻朋友之外,微博、微信供应商的推介也是圈子扩展的主要渠道。在微博首页中,网站经常推介出来的人也可能会引发博主的兴趣。如新浪微博常常告知博主,你关注的人中共同关注了某人,你和某人是同事(同学),等等,在右侧还专门设置一个“你可能感兴趣的人”的栏目,不断为博主推荐“熟人”。通过这种方式,网站依据人际交往的“认知一致性”逻辑(即个体会预知朋友也喜欢自己的其他朋友)^①,为博主构建一个以学缘、业缘为基础的微博人际交往圈子,并通过圈子的不断扩大,增加网站的活力和博主对于平台的“人际依赖”。依照六度分割理论,这种模式所产生的人际交往圈子可以无限扩大,因为从理论上讲,通过六个人的连环关注之后,任何人都可以进入到同一个圈子中。但是微博交往圈子并不是这种理论的完美体现,因为就个体来说,无限扩大的圈子对自己的交往反倒是一种负累,因此,大家会通过“信息”来选择关注人群,并控制圈子大小,在一个确定人数的圈子中完成人际交往。

再次,基于事件推动的偶然圈子。当前社会上的一些热点事件,往往会在微博上形成群体性讨论。一些事件的当事人或者旁观者会利用微博发布信息,表达态度。同时一些对于事件感兴趣的用戶也会在追踪信息的过程中发现彼此感兴趣的人并关注或者相互关注,从而构建成为博主的第三类圈子。这种圈子在理论

^① [美] 约瑟夫·德维托:《人际传播》,北京大学出版社 2007 年版,第 100 页。

上属于偶然群体,但也常常以事件为契机形成稳定的联系并变成彼此圈子的固定成员。在微信上,用户经常会在经历某些热点事件时进入到某一微信群,或者关注某些公众号,从而进入到某一社交圈群中。

在后两种以信息构建的人际圈子中,选择是否关注时所依据的“信息”,并非一般意义上的信息,它们在人际传播中充当了“自我披露”的功能。任何微博、微信信息,都会或明或暗、或多或少透露出个人的爱好、态度、价值观等。加上用户的个人标签、关注与被关注账号等信息,用户可以大致了解或者判定博主的身份、地位、职业等,从而决定是否关注此人,即是否将此人纳入到自己的交往圈子。在人际交往中,自我披露在正向上可以推动关系的发展。当用户通过他人的“信息”(自我披露)完成对一个人的认知,并形成某种身份判断时,两人在一定程度就成为了“熟人”,并通过长期历时的信息关注构成一种交往,不断推动关系变化(深入、冲突、修复、中断)。

在上述三级扩展的“熟人”圈子构建中,一波一波向外延展的圈子同样具有与现实人际交往一样的“差序格局”。处在第一层级的成员发布的信息,会被用户重视并不断进行转发和评论。对于该层级成员的言行也会时刻在意,并可能通过@、私信、私聊等形式进行沟通,从而形成经常性的互动。而对于后两个层级成员发布的信息,则更多是一种消费心态。对于信息中表现出来的言行了解即可,而且在匆忙时刻常常跳过。于是,在以用户为中心构建的熟人圈子中,对于关系的维护通常是一种差序格局,不同圈子的人被赋予不同的重要等级。

事实上,从新浪微博中关注的分类,如传媒、公共、熟人等的划分中可以看出,这种最初创建的分类就已经开始对所构建的圈子成员进行“差序”化。在微博运营者看来,差序化分类的目的是

为了让博主便于管理自己构建的“圈子”，提升用户体验。微信的置顶、桌面功能同样基于管理之便。对于用户而言，这种管理上的方便，本质上是一种交往上的方便而不是获取信息上的方便，因为当你着重关注一个人的信息，事实上是关注这个人的一言一行，以及他言行之后的内心波动。即便是纯粹进行信息获取的一次“消费”，也常常会去领悟信息背后的动机，这在“两微”平台信息传播过程中已经有生动的体现。由此，人们消费的信息不仅仅是信息的意义本身，更重要的是信息中所包含的“关系”，这种情形印证了人际传播中信息兼具“意义”和“关系”两种含义的特质。

二、想象互动：交往主体的“在场”与“缺席”

微博、微信熟人圈子的构建与现实中的社交网络一样不断变化。有的人通过交往关系不断发展，有时交往中也会出现冲突，而冲突的解决既可能增进了解推进关系，也可能令关系陷入僵局导致终止。构建圈子的过程与透过信息的交往同步进行，而信息互动更多地体现了交往者精神与物质的分离，即这是一种想象的互动。

从用户对他人进行关注开始，想象性的交往即行开始。不管是哪一层级的熟人圈子，关注伴随着对对方的想象。关注亲朋好友的言行，在用户的脑海中会跳出曾经的交往细节，与所读信息进行映照。与后两者的关注，从查询、搜索他人信息开始，用户就已经开始展开想象。基于个人兴趣的关注中，大部分他者作为用户的向往群体而存在，与向往群体的想象互动，或者仅仅是一厢情愿的观察，也在脑海中留下了对方的生活轨迹和思想动态。有研究指出，如果我们承认微博创造了一种与现实生活中的熟人、朋友不间断联络的感觉，那么长期关注一个人同样能够产生一种

令人信服的熟识感。^① 当“我”关注了他人,他人就成了“我”的一个想象交往对象,“我”能够了解到他的一言一行,并且不断更新这种关注,于是“我”与关注对象之间便形成一种“精神”的在场沟通和想象的互动过程。虽然“我”不与对方发生联系(当然有时候也发生实际的互动),但是对方的思考、思想、动向、观念以及对于某一件事情的看法,都会成为“我”认知和了解对方的线索。并且,作为一个“我”想参与进去的群体的成员,“你”的思考影响了“我”的言行,于是“我”的自我的形成可能受到了“你”的言行的影响,于是关注对象作为一种示范融入了用户的社会化过程。

作为信息发出者的用户,在信息中同样包含着想象的受众。作为信息的发出者,用户在构思微博或者朋友圈信息的时候,也会自觉不自觉(作为一种习惯)地意识到受众的存在。因为考虑到他人的关注,用户的观点、看法、言行也发生了微妙改变,受众作为米德提出的“一般化的他人”,型塑,甚至制约着用户的言论内容。有的用户出于粉丝增加或者留住粉丝的考虑,在发布信息的过程中思考他人的预期,并尽量适应和满足他者的想象,以此增加他人的好感,并提高自己的影响。同时,尽管发帖者无法描述实际的受众,但是这并不意味着发出的信息是不定多数的。关于博客的研究表明,几乎所有的发帖被相对少数的人阅读,^②而实际上,博主并不知道这些“少数人”是哪些人。但是,这种未知并不可怕,因为博主可以通过想象来构建这些读者的特征。从这种意义上讲,作为用户主体的“我”与“你”,不断进行着各种意义

① Alice Marwick and Danah Boyd, To See and Be Seen: Celebrity Practice on Twitter, *Convergence: The International Journal of Research into New Media Technologies* 2011 17: 139.

② Alice E. Marwick and Danah Boyd, I tweet honestly, I tweet passionately: Twitter users, context collapse, and the imagined audience, *New Media Society* 2011 13: 114.