

W

本著为教育部人文社会科学规划基金项目“新媒体环境下的‘对抗式解读’问题研究”(14YJA860002)的资助成果

ANGLUO XINMEITI YULUN YU GONGGONGJUECE
——LIANGGE XITONG DE HUDONG YANJIU

网络新媒体舆论与公共决策

——两个系统的互动研究

杜俊伟 著



本著为教育部人文社会科学规划基金项目“新媒体环境下的

‘对抗式解读’问题研究”(14YJA860002)的资助成果

网络新媒体舆论与公共决策

——两个系统的互动研究

杜俊伟 著

 天津大学出版社
TIANJIN UNIVERSITY PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

网络新媒体舆论与公共决策：两个系统的互动研究/杜俊伟著. —天津：
天津大学出版社，2018.6

ISBN 978-7-5618-6149-3

I. ①网… II. ①杜… III. ①互联网络—传播媒介—舆论—研究
②互联网络—关系—公共政策—决策学—研究 IV. ①G219 ②D0
③TP393

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 129817 号

出版发行 天津大学出版社

地 址 天津市卫津路 92 号天津大学内 (邮编：300072)

电 话 发行部：022-27403647

网 址 publish.tju.edu.cn

印 刷 北京虎彩文化传播有限公司

经 销 全国各地新华书店

开 本 169mm×239mm

印 张 12.75

字 数 205 千

版 次 2018 年 6 月第 1 版

印 次 2018 年 6 月第 1 次

定 价 28.00 元

凡购本书，如有缺页、倒页、脱页等质量问题，请向我社发行部联系调换

版权所有 侵权必究

前 言

本书是基于系统论的视角对网络新媒体舆论和公共决策及其互渗、互补的动态关系进行的一项研究。在这一新的研究视角之下，本书旨在寻求新媒体舆论系统和公共决策系统的阶段性互动路径和总体性的辅助机制。

本书认为，网络新媒体舆论与公共决策的关系问题的核心价值指向，在于找到一个清晰的汇合点，将两者有机纳入一个共生、互动的体系中，立足于网络新媒体舆论和公共决策各自的运作特点以及两者之间的互动规律，来寻求两者对于社会形成正面合力的路径和方式。网络新媒体舆论系统和公共决策系统都是从环境出发，对社会变动进行关注，然后通过系统运作对社会问题和利益关系进行协调，再作用于社会环境的过程。其中，网络新媒体舆论系统发挥的是一种软性制约作用，公共决策系统发挥的是一种影响制约作用。这两种社会规范力量虽然一“软”一“硬”，但作用力的方向和目标却是一致的。公共决策的系统化运作过程，如果切割开来看，在“环境—决策压力输入”这个发展阶段，网络新媒体舆论的环境观测和压力触发功能，极大地弥补了传统条件下决策者仅能通过有限途径来掌握社会变动的不足；“决策压力输入→决策行为”阶段，网络新媒体舆论的多向评估功能，克服了传统决策动因中依赖管理者个人主观感受并容易造成行为方向偏差的缺陷；“决策行为→公共政策输出”阶段，网络新媒体舆论的多力制衡功能，规避了原先依赖管理者和专家的精英决策模式所天然具备的利益局限性和视野限制；“公共政策输出→社会环境”阶段，网络新媒体舆论的持续监测功能，赋予了公共决策行为更大的责任色彩和法制意识，最大限度地实现决策效果评估的客观性和决策调整的及时性，将决策的正面社会效果最大化。网络新媒体舆论对于公共决策的辅助机制，是一个沿着两条路径前进的动态模式，一个着力于公共决策系统单一环节的运行效果改善，一个着力于公共决策系统的总体

结构和功能的优化。

将系统方法应用于新媒体舆论场与公共决策体系进行互动的全过程，从要素互动和功能互补的角度分析两者动态关系的阶段性路径和一般总体模式，这个研究取向既为网络新媒体舆论（甚至是舆论）与公共决策体系的关系研究构建了一个进行后续研究、细部研究的支持平台，也通过对网络新媒体舆论系统与公共决策系统进行互动的路径和机制的分析和归纳，为决策者善用网络新媒体资源推进公共决策的民主化、科学化提供了操作指导。

目 录

绪论 // 1

第一节 研究缘起 // 1

第二节 研究回顾 // 16

第三节 研究设计 // 33

第一章 作为系统而存在的网络新媒体舆论与公共决策体系 // 43

第一节 系统论的相关概念、一般原理和分析方法 // 43

第二节 作为系统而存在的网络新媒体舆论 // 48

第三节 作为系统而存在的公共决策 // 60

第二章 网络新媒体舆论与公共问题的界定 // 69

第一节 当代中国社会问题概述 // 69

第二节 公共决策中的问题界定现状 // 75

第三节 网络新媒体舆论的问题呈现和对公共决策的压力输入 // 83

第四节 公共决策系统对决策压力的应对 // 89

第三章 网络新媒体舆论与公共决策目标的确立 // 98

第一节 网络新媒体舆论运行对于公共决策目标确立的意义 // 98

第二节 网络新媒体舆论运行辅助公共决策目标确立的一般途径 // 107

第三节 公共决策系统对网络新媒体诉求的回应与决策目标的确立 // 115

第四章 网络新媒体舆论与公共决策方案的设计 // 121

第一节 网络新媒体舆论在决策方案的设计环节中充当“咨询机构” // 121

第二节 法定节假日改革问题中公共决策对网络新媒体舆论的
主动式接触 // 129

第三节 广州生活垃圾处理问题中网络新媒体舆论对公共决策的
倒逼式施压 // 133

第五章 网络新媒体舆论与公共决策方案的选择 // 140

第一节 公共决策方案选择中的价值因素 // 140

第二节 公共决策方案的常用选择方法 // 144

第三节 网络新媒体舆论与公共决策系统在方案选择环节的互动 // 152

第六章 网络新媒体舆论对公共决策运行的优化 // 163

第一节 网络新媒体舆论与公共决策运行的民主化 // 163

第二节 网络新媒体舆论与公共决策运行的科学化 // 172

第三节 网络新媒体舆论与公共决策运行的法制化 // 178

第七章 网络新媒体舆论对公共决策的辅助机制 // 183

第一节 网络新媒体舆论与公共决策的系统互动的宏观脉络 // 183

第二节 网络新媒体舆论与公共决策的系统互动的分阶段作用模式 // 186

第三节 网络新媒体舆论对公共决策的辅助机制 // 190

后记 // 194

绪 论

网络新媒体发展到如今，既是“天使”，也是“魔鬼”。这个本来纯粹作为传播工具而存在的中性事物，如今的评价褒贬不一。褒贬之间，凸显的是善用它时它对社会的建设性，以及滥用它时它对社会的破坏性。因此，对于网络新媒体，理性的预期是扬其优势，弃其弊端，使其对社会的政治、经济、文化生活以及人们的日常交流尽量以“天使”的身份进行参与并加以守候，同时以适当的法律设计和制度规划来将其“魔鬼”的一面进行规避并加以限制。

第一节 研究缘起



新技术支撑下产生的各类数字化传播介质和社交性媒体构成了一般被视为“第五媒体”的网络新媒体，也造就了新型的传播媒体环境和传播生态。网络新媒体迥异于传统媒体的技术特征和运作方式，使这一环境下的社会表达呈现出极强的多元性和不可控性特征。在以网络新媒体作为政治和公共政策参与的渠道和方式时，这种社会表达其实是一个可变性很大的传播倾向——它一方面丰富了意见表达的渠道和方式，在某种程度上可以促进社会的文明和开放，但另一方面，却也提高了不适言论和不当价值的表述几率，给政治整合行为带来负面压力；同时，也因为参与主体的广泛性和复杂性，可能带来诸多问题和风险。

研究者们观察到，网络新媒体在促进我国公民的政治参与和社会主义民主建设的进程中，在参与性质、参与进程以及参与结果等方面，均可能存在着程度不

一的风险或负面效应^①。比如在参与性质上,原先参与到政治生活中的是一个个特定的、具体的公民,而在网络新媒体上,参与政治与政策行为的则是“戴着面具”、在总体上成分复杂的网民,他们的来源、成分和动机各不相同,有可能处于敌意的政治目的或狭隘的商业目的而刻意搅乱、挑唆或煽动民情民意,以达到不可告人的目的。此外,亨廷顿等政治学者早在20世纪60年代就深刻地认识到,在民主转型过程中,“政治秩序先于民主,……首要的问题不是自由,而是创建一个合法的公共秩序”^②。而在现实中,网络新媒体用户的参与,可能导致民主进程发展的不可控性,因为网络新媒体的政治动员和组织力量具有诱发体制外政治动员的潜力,可能打破政治改革和社会转型的常规计划和预定进程,对政治和社会秩序的稳定形成挑战,成为一种破坏性的力量。在参与结果上,网络新媒体环境下的政治与政策参与,可能激发民粹主义思想和行为方式,并以“多数专制”^③的方式,给执政党和政府带来公共决策压力,甚至以极端民意“绑架”政府决策,从而成为政治决策的威胁甚至是国家施政的阻力。

其他的研究者,也从“‘互联网+’条件下虚实相生的多维执政空间对党和政府的执政方式形成冲击”^④“政策误读并扩散谣言”^⑤“数字恐怖主义”^⑥以及“国外势力的新媒体渗透”^⑦等角度阐释和论证了网络新媒体在政治与政策参与中可能存在的风险。

① 赵春丽,卢君仪:《网络新媒体与政治参与、社会主义民主建设——可能性、风险和路径》,载于《中共天津市委党校学报》,2016年,第2期,第49-55页。

② 塞缪尔·亨廷顿:《变革社会中的政治秩序》,李盛平,杨玉生,等译,北京,华夏出版社,1988年,第7-8页。

③ 肖克:《国家转型中民主风险的内容呈现与诱发因素》,载于《黑龙江社会科学》,2015年,第3期,第22-27页。

④ 郝宇青,王立新,黄永鹏,等:《“互联网+”的政治风险及防范》,载于《华东师范大学学报(哲学社会科学版)》,2017年,第3期,第16-34页。

⑤ 常纾茜:《新媒体环境下政策传播的风险研究》,郑州,郑州大学硕士论文,2014年5月1日。

⑥ 刘晖,王星:《新媒体技术在国外社会运动中的作用三论》,载于《中国信息安全》,2014年,第1期,第92-93页。

⑦ 贾亚君:《新媒体环境下公民网络政治参与的风险及策略应对》,载于《经济研究导刊》,2014年6月,第198-199页。

毋庸置疑,作为一种传播工具而存在的新生事物,网络新媒体对于政治和社会生活确实具有天使与魔鬼的双重面孔,也具有建设与破坏的双重潜质。但一方面,让它发挥建设还是破坏作用,其关键在于使用它的人,在于制度设计和管理规范,在于因势利导的引导策略;另一方面,有我们党和政府的坚强领导,有我国新闻传播工作者的不断提高的总体工作素养和政治素质,这些可能的负面效应和潜在风险可以控制在最小的范围内。不封闭自锁,积极拥抱现代技术文明从而使其服务于我们的社会文明进程,正是在道路、理论、制度和文化上高度自信的体现。

由于本著聚焦的是网络新媒体舆论与公共决策在各个运行环节的互动原理和方式,故论述的重点是在“善用”网络新媒体的基础上服务于公共决策的路径阐释。

研究网络新媒体舆论与公共决策体系之间的互动关系,原因在于在以网络新媒体传播为基本特征的信息社会中,舆论,尤其是发生和发展极为便捷的网络新媒体舆论,对于公共决策的意义已变得非常重要。不管公共管理者和公共事务的决策者对于网络新媒体舆论持何种态度,它已具有作为公共决策行为辅助手段的巨大潜质和优势,并且它对于“完善决策机制、提高决策水平、实行民主与科学决策、增强决策效能等方面作用显著”^①。

一、现实层面:不管乐意不乐意,新媒体舆论与公共决策已不期而遇

伴随着互联网和移动终端的发展,网络新媒体舆论场已然成形,中国社会的公共交流空间逐渐扩展,虽然其间众声喧哗,但是总体发出的声音越来越大。中国互联网信息中心(CNNIC)每年都要发布一个刚一发布就已经失效的数字——中国网民人数及网络普及率。但唯一不变的趋势是,在达到人口极限之前,这个数字会继续增加。2018年1月CNNIC第41次调查所提供的数据是,中国网民人数为7.72亿,网络普及率为55.8%;其中,手机网民规模超过7亿,其占比由2016

^① 陈堂发:《新闻媒体与微观政治——传媒在政府政策过程中的作用研究》,上海,复旦大学出版社,2008年,第5页。

年的 95.1% 上升到 97.5%，手机等移动终端在不断地挤占其他个人上网设备的使用^①。毫无疑问，以智能手机、平板电脑为代表的移动智能终端，已然成为现代人与外界进行互联的第一载体，并成为人们的一种生存状态。也就是说，尽管从物理的角度来看，网络是一个虚拟的空间，但超过一半的中国人已经习惯了在这个虚拟空间中获取和接受信息、发表和交换意见、获得和抒发情感，并与现实生活进行对接、印证和互动。而且，可以观察到的事实是，参与这个空间的人的数量和比例会不断增加，涉入这个空间的深度和广度会继续扩展，这个空间与现实生活的互渗性和关联度会变得越来越强。这个时候，谁还能武断地说，网络与新媒体只是个虚拟环境，与现实生活是两个互不干涉的平行空间呢？谁还能断言，网络新媒体舆论场所汇聚和呈现出来的民意，只是特定的少数人的意见，并不能代表真正的民意呢？

1. 利益格局的多元化增加了公共决策的难度

经过四十年卓有成效的改革开放，中国取得的经济发展成就有目共睹，国民的总体经济利益显著扩大。但是，在这个过程中，社会的利益多元化格局也在同步形成，由不同利益群体构成的社会阶层或亚阶层越来越多，区别也越来越明显；社会资源和社会利益的分布问题纠结其中，呈现出剪不断理还乱的势头。而公共决策就是“公共权力机关对于社会资源和社会利益所进行的权威性分配”。^②社会管理者对这些阶层或亚阶层的利益进行协调时，所需要摆平的关系越来越千头万绪；决策者对一些涉及公共利益的事项进行谋断和决策时，所需要顾虑的各方反应和掣肘关系也越来越错综复杂。

公共决策这种政治行为的施行，在很大程度上依赖于社会管理者对于社会利益纠葛、社会矛盾和社会心理的准确感知和掌握，依赖于科学的信息获得和数据分析，如果没有这些前提和基础性的条件，那么所做出的决策很容易沦为轻率的

① 中国互联网信息中心：《中国互联网发展状况统计报告》，2018年1月31日，http://www.cnnic.net.cn/hlwfzyj/hlwzbg/hlwztjbg/201803/t20180305_70249.htm。

② 李树林：《公共决策的科学化及其实现机制》，载于《理论研究》，2010年，第1期，第29页。

“拍脑袋决策”。在这种限制条件下，科学化的公共决策必然要求决策主体及时、详尽地掌握所涉事项的相关信息，在民主参与的框架下，在充分而开放的决策酝酿过程中，积极发挥民间志士的能动性，通过设计、制定和选择合理有效的决策方案来对政策问题、社会问题和利益纠纷进行最优化解决。

在世界范围内，由于决策失误而导致重大损失或负面影响的案例并不鲜见。比如，选址巴黎的欧洲迪士尼乐园是迪士尼公司继美国加州、佛罗里达州和日本东京后在世界上创办的第四个迪士尼乐园，于1992年4月12日对外开放。本来决策方对乐园的前景十分看好，结果证明事与愿违，乐园仅第一年经营亏损达9亿美元，之后的连续17年中，也仅有两年勉强赢利，到2011年时该乐园累计负债达20亿欧元（约等于25亿美元）^①。美国的政策研究者在分析这个案例时认为，由于启动项目前，没有论证选址、时机、文化差异等关键性因素，这种失败归根结底就是决策的失误^②。又比如，2004年2月17日，被德国各界寄予厚望的一项大工程——载重卡车高速公路自动收费系统宣告失败，既对德国的国家声誉造成重大打击，也因损失65亿欧元给德国政府的基础设施投资乃至预算收入产生相当不利的影响，《华尔街日报》甚至评论说“因此丧失的收入将加重德国的财政危机”^③。再复盘此项目的推进过程时，研究者指出，这项工程“上马轻率，决策缺乏基础”，在技术难关、预算和工期都没有得到充分论证的情况下仓促决策，最终造成尴尬的局面^④。

反观我国，在公共决策领域也存在着诸多失误。比如，据2007年4月10日的《人民日报》披露，辽宁省葫芦岛市于1996年至2006年的10年间，耗资1.4亿元人民币，先后兴建了三个长途汽车站。而这三个站，有的处于资源闲置状态，有的属选址不当，有的则审批手续不全，导致一个日均客流量其实只有2万人次

① 陈博：《巴黎迪士尼：遭遇“水土不服”窘境》，中国经济网，2016年6月7日。

② 保罗·纳特：《决策之难——15个重大决策失误案例分析》，刘寅龙，等译，北京，新华出版社，2004年，第25-26页。

③ 江建国：《德公路自动收费没建成》，载于《环球时报》，2004年2月27日，第24版。

④ 江建国：《决策为什么会失误》，载于《决策导刊》，2004年，第3期，第31页。

的城市竟然建了三个长途汽车站。对此,《人民日报》配发图文报道说,“十年三个汽车站,重复建设为哪般”^①。又比如,位于河南的中原制药厂是我国医药行业投资规模最大的重点工程,也是第一个利用世界银行贷款来兴建的项目,占地1300亩,总投资达18亿元人民币,结果没有实际生产运行就停产关门了。究其原因,是中方决策者在没有详细调查了解该项目的一项关键技术的情况下,从根本就没有此项专利技术的一家瑞士小公司进行了引进^②。再比如,据新华网2016年7月1日的报道披露,国家审计署在审计10家央企的财务收支结果时发现,这十家央企由于违规决策等行为造成损失浪费逾126亿元人民币^③,等等。

决策失误造成的后果如此严重,难怪原全国人大常委会委员长吴邦国曾说我们国家最大的浪费莫过于战略决策的失误^④,而国家审计署原审计长李金华也曾感叹说,“有些决策失误比贪污腐败更可怕”^⑤。这些惨痛教训的形成,正是由于我们之前的很多公共决策忽略了科学决策的必要前提,省去了“不该省的成本部分”,“论证、预测、评估等重要环节被省去了,才导致了执行过程中的高成本和巨大代价”^⑥。

我国传统的公共决策模式一般是建立在科层制或曰行政官僚制基础上的。在此组织结构之下,权能部门规模庞大,所涉及的部门层次繁杂,人员数量众多,同时相关法规浩繁,办事程序复杂,相关的信息和指令从一个层级有序地、逐次地传递到另一个层级,是一种“以‘统’和‘管’为中心的大政府模式”^⑦。这种以“大政府模式”为特点的决策组织结构,适合于管理任务简单、决策方向明确且社会环境稳定的情形。但是,在信息交换速度飞快的网络新媒体平台以及转

①《十年三个汽车站 重复建设为哪般》,载于《人民日报》,2007年4月10日,第9版。

②卫虎林:《决策失误是当今中国的最大失误》,人民网,2000年4月28日。

③陈艳:《十家央企违规决策等损失浪费逾126亿元》,新华网,2016年7月1日。

④黄铁苗、曹琤:《决策失误造成的浪费最大》,载于《南方日报》,2004年11月4日。

⑤《审计长李金华:有些决策失误比贪污腐败更可怕》,载于《中国青年报》,2005年12月28日。

⑥张淑华:《网络民意与公共决策:权利和权力的对话》,上海,复旦大学出版社,2010年,第134页。

⑦李三和,王天笑:《政府信息化对我国公共决策体制的积极影响》,载于《管理观察》,2008年,第1期,第254-255页。

型期社会事务庞杂、社会问题繁多、利益关系缠绕的环境下,政府组织和管理者如果还走科层式逐级获取信息、单向式传递指令的路子来协调、解决问题或进行决策,那必然是闭门造车,有时甚至可能会南辕北辙。因此,政府也须与时俱进地做到及时、有效、便捷地获取社会信息,感知和掌握社会动态,汇聚民间智慧,周全地考虑相关影响和利益关系,如此才能灵活高效地对复杂的周边环境变动做出应对,进而通过妥善合理的决策行为在“矛盾的焦点上切一刀”,使相关问题得到妥善解决,使相关利益关系得到有效的协调。这也意味着,政府组织机构应该向着对外界变化更具适应性的方向发展,管理者应该以更加开放的胸怀来面对网络新媒体舆论,并具有主动俯身关注民意以完善自身决策行为的自觉性。

2. 网络新媒体舆论的社会守望功能与公共决策对社会问题进行最优化协调的本质追求不谋而合

网络新媒体舆论的参与主体的广泛性,使它比传统舆论更具备一种追逐新的社会变动并加以分析和评价的天性,而公共决策的本质规定又要求决策者做到对各方利益和矛盾进行清醒而周全的把握。正是这个天性和本质要求,使得在转型时期的中国,网络新媒体舆论和公共决策不期而遇,避都避不过去。

一方面,“在各自所追求的目标和施行的手段上,公共决策同新媒体舆论之间均具有同一性”^①。尽管按照不同的标准,决策行为可以分为个人决策与集体决策,宏观决策与微观决策,经验决策与理性决策几种方式^②,但无论是哪种决策方式,都必须遵循既定的程序和原则,并且有规律地按照不同的阶段来推进决策行为。对于某个待决策的问题,一般首先要收集方方面面的信息,确定好决策的目标;其次根据想要达到的决策目标,设计出多个可行的决策方案来探究不同的问题解决路径;再次是对各个备选方案的优劣利弊进行充分的分析与论证,以便从中选择最佳方案;最后便是对具体的公共决策的施行过程进行评估,并根据实际效果对需要修正和调整的地方进行改进。而在这个开放、动态的决策过程中,

① 杜俊伟:《论舆论的自理自稳——基于系统论视角的舆论研究》,北京,知识产权出版社,2013年,第123-124页。

② 秦国民:《政治学基本理论》,郑州,郑州大学出版社,2005年,第205页。

从信息收集、目标确定到方案评估、效果评价的每一个决策环节，网络新媒体舆论均可以有目的地参与其中，并表现出运行和发展上的合拍性。具体来说，当决策者面对纷繁复杂的社会问题和利益纠葛时，他们首先必须厘清这些问题和纠葛的性质，弄清它们待解决的紧迫性，从而区分其轻重缓急。此时，网络新媒体舆论对社会变动所具有的高度敏锐性和涵盖性就刚好契合了决策行为在此阶段要对社会变动和矛盾进行准确捕捉的要求。接下来，网络新媒体舆论场里群策群力、意见纷呈的舆论发展阶段，可为决策者提供取之不尽、用之不竭的方案设计思路。此时，网络新媒体舆论发展中的意见多元化的特性刚好契合了决策行为需要最大化地考虑到问题发展路径的各种可能性的要求。再接下来，当决策者需要在各种设计出来的备选决策方案中进行最优化选择以实现公众利益最大化时，网络新媒体舆论的发展以公众意见交流和各方利益博弈的方式来汇集民智，这一辅助过程可以保证决策者甄选各种备选方案时的合理性。此时，网络新媒体舆论场中的各种意见鼓荡交锋并在最后形成主流性意见的运行特征，刚好契合了决策行为需瞻前顾后、反复谋断后再进行方案选择的要求。最后，当决策行为的实施效果需要得到评估以适时修正决策方案中的一些不完善的细节时，网络新媒体舆论广泛的参与主体对社会所进行的不懈监察和守卫，可以很好地为决策者获知、坚持或修正决策方向提供强大的人力和智力支持。此时，网络新媒体舆论发展的开放性和延续性特征，又刚好契合了在此阶段的决策行为中决策者需要进行大量而持久的效果考察来对决策效果进行客观公正的评价和反思的本质要求。

另一方面，网络新媒体舆论与公共决策之间存在着运作上的互补性^①。尽管西方社会有着“好的政府总是顺乎民意的政府”（Good Government Always Listens to the Voice of the People）这样一个古老的原则和良好的愿望，但在任何社会中，舆论都不可能直接替代决策行为的作用。当然，这也不否定现代社会的舆论运作尤其是网络新媒体舆论可以同公共决策的实施行为进行良好的对接和互补。就性

① 杜俊伟：《论舆论的自组自稳——基于系统论视角的舆论研究》，北京，知识产权出版社，2013年，第124-125页。

质来看,“决策是政治系统对外界环境压力所做出的反应”^①。捕捉、反映和凸显社会问题和利益矛盾的网络新媒体舆论是“压力”,对这些问题和矛盾进行解决的公共决策是“反应”;网络新媒体舆论所形成的压力使决策者的反应成为必要,而决策者做出的反应为压力提供了纾解的方式和渠道,又在某种程度上化解了前者所带来的压力;同时又由于社会问题和利益矛盾的再生性,网络新媒体舆论将从不同层面对决策者随时形成新的压力,促其再次启动反应程序。这种开放、持续性的因应关系的存在,使得网络新媒体舆论与公共决策之间必须持续地合作,从而达到一种内在的对接性和互补性。

具体来说,从网络新媒体舆论这方面看,在经历意见的反复交锋和力量消长之后,公众对于相关问题和矛盾得以形成较为客观、理性的认知,对于这些问题和矛盾的关键所在及其解决路径,也有了大致的了解和把握。但由于舆论包括网络新媒体舆论本身始终只能是一种“软性”的社会影响力,不能对社会问题和矛盾直接进行硬性的调控,所以此时公众具有的这些认知、意见和思路,只能作为解决问题的一种潜在的可能性呈现在决策者面前。当然,任何决策者都不会也不敢直接漠视这种民意。也就是说,这些民意既具备成为决策思路的潜质,也具有促使决策者进行应对的潜力。正是基于此,有研究者论述道:“如果借用物理学中常用的‘势能’这一概念,那么舆论提供的这种解决问题的思路 and 方案里所包含的修正和促进社会发展的潜力,在没有被释放出来实实在在地作用于社会之前,只能被称作社会修正的‘势能’和社会促进的‘势能’。舆论的社会修正‘势能’和社会促进‘势能’需要被释放为‘动能’,才能实实在在地发挥出其社会影响功能。让舆论释放其社会影响‘势能’,让该势能转化为社会调控的‘动能’的这个过程,则是由决策来完成的。因此,对于舆论的功能实现来说,决策是它的延续和补充。”^②

从公共决策这方面来看,它是对社会问题和利益矛盾进行调控的最为直接、

① 戴维·伊斯顿:《政治体系——政治学状况研究》,马清槐,译,北京,商务印书馆,1993年,第3页。

② 杜俊伟:《舆论论的自组自稳——基于系统论视角的舆论研究》,北京,知识产权出版社,2013年,第125页。

有效的方式^①。当然，这个调控适当与否，能不能实现社会效益的最大化，在很大程度上要看它是不是兼顾到了方方面面的问题，是不是以集中民智的方式来完成的，因为“关于民主，一个核心的命题就是：建立在公众充分讨论基础上的政府行为将更合理、更睿智”^②。显然，要实现公众的充分讨论，需要公共事务的管理者们就待决策的事项和问题与公众进行充分的沟通，不断修正和调整，以便在反复性的“谋”与“断”过程中实现最优化的决策。这样，问题就来了：既然决策者需要与社会公众进行大规模的“谋—断”反复，那么他们需要借助什么样的渠道和方式呢？如上所述，在网络新媒体舆论发展的各个阶段与公共决策行为的各个环节，其轨迹都是丝丝入扣地吻合在一起的。我们也可通过反证的方法来看看除了舆论之外，还有什么介质或过程能更好地让公众参与公共决策的全过程。

在我国的社会生活实践中，网络新媒体舆论在促进政府善治、帮助决策者提高决策水平和效果方面表现出来的强大威力和作用，使它正在引起各级决策者越来越多的关注。中央领导不仅先后通过网络新媒体与民众“聊经济，话民生”，而且专门针对网络新媒体和媒介融合创新问题及其管理和引导开展过集体学习。但是，如何客观地看待网络新媒体舆论对公共政策的影响，如何建立相应的制度或机制，既扩大公民有序参政，推动社会主义民主政治建设，又能维持公共决策机构的相对自主性，当然还是一个值得深入探讨的问题。

二、研究层面：平行的两条路径需要一个汇合点

对于网络新媒体舆论的社会守望或曰社会监督功能，以及公共决策的路径改善问题，研究者们一直以来给予了充分的关注。无论是朝着挖掘网络新媒体舆论的社会功能及其实现这一方向，还是朝着讨论如何利用参与式民主来提高公共决策的效能这一方向，研究者们均做出了很多有益的探索。但是，这些研究一般要么以网络新媒体舆论为立足点，谈它对公共决策会有什么影响或起什么作用，要么以公共决策为立足点，谈它在施行过程中能向网络新媒体舆论借鉴一些什么东

① 陈振明：《政策科学》，北京，中国人民大学出版社，1998年，第119页。

② W. 兰斯·班尼特：《新闻：政治的幻象》，杨晓红，王家全，译，北京，当代中国出版社，2005年，第1页。