



当代中国国家治理丛书
丛书主编 赵晖

网络舆论与中国政府治理

汪旻艳 著

Network Public Opinion and Governance of Chinese Government

北京师范大学出版社
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PRESS

丛书主编 赵晖

汪旻艳 著

网络舆论与中国政府治理



南京师范大学出版社
NANJING NORMAL UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

网络舆论与中国政府治理 / 汪旻艳著. —南京 :
南京师范大学出版社, 2015.12
(当代中国国家治理丛书)
ISBN 978-7-5651-2215-6
I. ①网… II. ①汪… III. ①国家行政机关—行政管理—研究—中国 IV. ①D630.1
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 165603 号

书 名	网络舆论与中国政府治理
作 者	汪旻艳
责任编辑	刘娟娟 濮长飞
出版发行	南京师范大学出版社
地 址	江苏省南京市宁海路 122 号(邮编:210097)
电 话	(025)83598919(总编办) 83598412(营销部) 83598297(邮购部)
网 址	http://www.njnup.com
电子信箱	nspzbb@163.com
照 排	南京凯建图文制作有限公司
印 刷	江苏凤凰通达印刷有限公司
开 本	660 毫米×970 毫米 1/16
印 张	15.25
字 数	233 千
版 次	2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-5651-2215-6
定 价	45.00 元
出 版 人	彭志斌

南京师大版图书若有印装问题请与销售商调换
版权所有 侵权必究



当代中国国家治理丛书

国家“211工程”重点建设项目资助

江苏高校优势学科建设工程资助项目

江苏省重点学科政治学一级学科资助项目

马克思主义生态文明理论与江苏生态文明实践协同创新中心资助项目

2014年度江苏省高校哲学社会科学资助项目（批准号2014SJB110）

江苏省“十二五”重点图书出版规划项目

总 序

新中国建立以来,经济、政治、文化、社会和生态等各方面均发生了巨大的变化。以改革开放为分水岭,新中国的发展分为两个阶段。改革开放以前,中国建立和实行一套计划经济体制以及与之相适应的政治体制、行政体制、文化体制和社会体制。实践证明,计划经济条件下以高度集中的政治体制为单一重心的国家治理方式经过 30 年的曲折发展,已然不能适应当代中国经济社会发展的需要。

改革开放以来,国家治理呈现出若干显著特征:(1)经济体制改革推动政治体制的适应性改革,政府管理由计划体制的管理逐渐转向市场经济体制的管理。(2)现代化条件下的国家治理方式经历了一个不断深化的过程,改革的重点由精简机构、党政分开到转变职能、政企分开,再到注重效率、责任行政、服务型政府的构建。(3)政府角色和管理方式逐步转型,从过去完全是管制型政府、全能型政府,转变为一个能够注重社会管理、注重服务质量的政府;由过去完全的社会资源的分配者逐步转变为资源的保护者、调控者和公共物品的提供者;行政行为由控制结果、权力主导转向过程管理、规则透明、服务主导。

国家治理方式改革虽然取得了一些实效,但是一些深层次的问题并未得到根本解决。当前的主要问题在于:(1)政府职能转变相对滞后的局面没有得到改变,政府在提供公共服务方面,和公众的需求相比,还存在着明显的差距,主要表现为对公共服务职能重视不够,公共服务投入不足,公共服务体制僵化,质量不高。(2)将国家治理成果完全量化,强调数字化的政绩,忽视社会全面、协调、可持续发展。在经济增长论英雄观念的长期主导下,公共服务理念并未引起一些地方领导的足够重视,招商

引资、上项目、征地、筹措资金、经济规划等问题成为政府决策的主要议题,一些亟待解决的重大民生问题被忽视,形式主义、官僚主义、政绩工程等问题未能得到有效的遏制。(3)尚未建立公共服务型财政体制。目前中国的财政体制基本还是“建设财政”和“吃饭财政”,其中用于经济建设的费用明显偏高,而用于社会服务的费用偏低。公共支出被过多地投入竞争性和盈利性领域,而涉及公共安全、公共卫生、教育事业、社会保障和基础设施方面的财政投入不足。(4)国家机构改革依然没有跳出“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的循环,政府部门设置过多,部门之间职能交叉、权责不清、部门利益化比较突出等。

解决当前国家发展中存在的深层次问题的根本路径就是,在整个中国特色社会主义民主政治的框架下,依法治国,全面构建现代化的国家治理体系与提升现代化的国家治理能力。推动今日中国国家治理研究须坚持三条基本方法论。

1. 西方治理理论必须与中国本土化相结合

20世纪70年代以后,西方国家因为国家机构的庞杂僵化和效率低下等问题,将治理理论引入了政治学领域,其中突出表现为管理理论的更新。以奥斯本为代表的学者,主张在政府等公共部门广泛采用私营部门成功的管理方法和竞争机制,强调文官对社会公众的响应力和政治敏感性,倡导更加灵活、富有成效的管理。其后以登哈特为代表的一些学者,又提出了新公共服务理论,认为政府的职责是服务而非掌舵,追求公共利益是政府的最终价值。新公共服务理论将公民置于整个治理体系的中心,推崇公共服务精神,重视政府与社区、公民之间的对话沟通与合作共治,试图实现政治与行政、民主与效率在更高层次上的统一。这些理论不仅有力推动了西方国家公共行政的转型,也为推动当下中国公共行政转型提供了有力的理论支撑。

然而,西方国家治理理论,从一般理论设计到学科体系安排,都是以该国的国情与实践为背景和分析基础的,其理论设计和学科体系的安排必须解决两大问题:一是对该国现实的国家治理中的现象与问题进行理

论解释,以解除人们认识上的困惑;二是对该国未来的国家治理活动进行理论指导,防止具体的治理实践活动误入歧途。可见,西方的国家治理理论实际上是该国国家治理活动中各种实践活动在理论层面的反映和诉求,其理论设计和学科体系安排与该国情是紧密契合在一起的。加上不同国家的文化差异,导致国家治理理论中的基本概念的使用都被深深地打上了本国文化习惯的烙印。对于这种与某国国情相适应的公共行政理论,我们不能简单地照搬照抄过来,我们的正确态度只能是把其作为研究分析的素材和思路,结合我国的国情和我国的国家治理实践要求,进行必要的理论和理论体系的再创造。为此,我们要立足中国国情,坚持将西方国家治理理论与中国具体实践相结合,着力将西方先进的治理理论与中国传统文化相结合,科学、合理地批判、借鉴和吸收西方国家治理活动发展中所形成的基本理论,并以此来指导当前中国国家治理现代化的伟大实践,推进西方国家治理理论的中国化,为中国的国家治理现代化目标作出贡献。

2. 抓住政府理念转型建设这一关键议题

政府理念转型是贯穿当下中国国家治理的关键议题,是中国国家治理现代化的基本方向,是现代化国家治理方式的理论路径与现实目标。我国的政府理念属于传统型行政管制理念,政府是公民的管理者,公民处在政府政治权力的统一管制之下,并未将公民及其他社会组织视为对等的主体。同时,还认为政府职能无所不包。管制政府通常是所谓的“全能型政府”,政府权力渗透到经济社会生活的方方面面,然而在提供公共产品和公共服务方面却缺乏物质保障。由于传统的管制行政模式缺乏调动公众积极性的有效手段,束缚了经济社会的健康发展,社会财富贫乏,公众的生活只能维持在较低的水平,民生陷入困境。市场化改革以来,由于政府在医疗、教育、就业、住房等问题上把一些本该由政府承担的职能推向市场,而市场的作用也不是万能的,因为市场机制在公共产品和公共服务供给上会失灵,于是种种民生问题凸显出来,教育、医疗、社会保障、住房等成为民众普遍且持续关心的问题,已到了非解决不可的地步。

要解决这些问题,根本的出路在于以全新的国家治理方式,推动实现政府职能的切实转变,并进行相应的机构改革,即从传统的国家管理转变为现代化的国家治理,打造真正的服务型政府。服务型政府就是要为社会服务,为公众服务,这不仅仅是对政府公共服务职能和社会管理职能的强调,也是对社会主义市场经济条件下政府管理本质、政府职能和管理方式的要求,包括政府如何服务于中国经济和社会的可持续发展,如何适应基本公共服务均等化要求,如何有效解决重大的民生问题等。

3. 促进社会治理与政府改革的有效互动

在国家治理现代化中,体制改革和社会治理都要经受考验,一切都要为适应内外的压力和挑战而进行积极的变革。当下中国正在经历一场伟大的现代化社会治理运动,即从农业的、乡村的、封闭的半封闭的传统型社会,向工业的、城镇的、开放的现代型社会转型。当代中国社会治理的实质就是如何完成经济、政治和思想文化等领域全面性的社会变革,由传统农业社会向现代工业社会、传统计划经济体制向社会主义市场经济体制、封闭型社会向开放型社会转变的社会变迁和社会发展,实现“中国式”的现代化。当下中国的社会治理对政府改革提出了紧迫的要求和严峻的挑战:公民对行政知情和参与的权利意识凸显,对于行政机构和行政者公正、关怀、善治与精细化服务的诉求和期待不断上升,而行政领域的信息透明度仍然不高,许多涉及群众切身利益、发展与福祉的问题未能得到足够的重视和解决;当代行政的系统性与交互性不断增强,而现实中“自上而下”的单向式行政模式难以满足新形势与复杂环境下社会治理科学性与精细化的需要;新兴领域不断涌现导致现有的行政监管盲区也不断扩大,而目前的行政资源、技术手段和制度保障严重不足,难以适应社会发展的需要;现实中不断涌现的众多公共问题和社会矛盾日益尖锐突出,亟待更优的行政管理和行政决策来解决和完善。在此背景下,中国宏观的国家治理理念与方式要尽快适应社会治理活动中变化的趋势,加快体制机制的改革,通过自身的改革积极回应社会治理的现实需求,强化政府的社会管理和公共服务,真正把政府自身的重心转移到医疗、教育、社会保

障等民生领域中来,使公共行政成为实现社会转型目标的强大动力和重要保障,让中国的社会治理和社会发展从此进入到一个制度文明的新时代。

推动当代中国国家治理现代化是一项长期而艰巨的任务。遵循上述三条基本方法论,真正实现传统国家管理向现代国家治理转型,就必须在行政理念转型、政府形象塑造、政府绩效优化、公共政策创新、政府职能转变等方面下功夫。这几个方面构成了当前中国国家治理的核心课题。

转变治理理念是传统国家管理向现代国家治理变迁的前提。传统国家管理倾向于把效率视为政府行政管理的最终目的,从而常常使自己陷入单纯工具理性的泥淖。由于过分强调对效率和工具理性的追求,公共行政无力反省自身的根本价值,将其变为执行与管理的工具,以致它不但无力担负起捍卫民主政治价值的责任,也无法实现提升公民道德水准的使命。坚守民主、平等、自由、秩序、公共利益为核心的公共精神,推动公共行政以为最广大人民群众的根本利益服务为终极目标,是现代国家治理的价值体现,也是摒弃传统国家管理困境的必由之路。

国家治理中,政府是政策制定与决策的主导与核心。政府形象既是政府活动的产物,又是政府治国理政的前提和资源。如果政府在社会公众心目中的形象比较良好,这种形象就会转化为政府履行职能、提高公共服务能力的积极资源。反之,就可能会妨碍政府履行职能,甚至削弱政府的公信力和执行力。政府良好的形象需要政府的各级部门和政府中的公职人员通过自己的不懈努力来塑造。一个政府全心全意服务于公众,坚持依法行政,勇于担当责任,处处节约廉洁,有较高的执行力,它就具有树立良好形象的基础。因而,必须把各级人民政府的行政权力纳入法治化的轨道,建设法治政府;同时加强对行政权力的监督和制约,建设责任政府。

良好的政府形象要建立在公共服务的优质绩效上。在现代国家治理理念下,需要探索的是科学、合理的政府绩效优化管理,即政府绩效管理必须立足于优化政府公职人员的服务行为和质量,必须优化政府部门行

为和服务的质量,必须优化政府整体行为和公共服务质量,制定绩效战略,明确各个层面的绩效目标,来达到优化政府绩效的目的。

公共政策是保证国家治理现代化进程的重要基础条件。公共政策的制定和实施是服务型政府的一项经常性工作。顺应体制转轨的需要,作为治国理政重要手段的公共政策必须创新,而且政府优良的形象和良好的绩效也要依赖于公共政策创新。公共政策创新的任务就是要致力于消解政策冲突、政策风险、政策负排斥、政策执行偏差、政策终结受阻、政策供给滞后等公共行政转型的难题。

政府职能转变是国家治理现代化的关键环节,其成败直接关系到国家治理转型的成败。总体而言,政府职能就是处理公共问题,包括经济调节、市场监管、社会管理和公共服务等,大量非公共性的问题应让位给市场,让位给社会。因此,必须转变政府职能,推进政府治理创新,从根本上理顺政府与市场、政府与社会的关系,强化政府公共服务职能,实施民生战略,提升政府公共服务能力,构建民生型政府。

基于以上考虑,我们不揣浅陋,编写“当代中国国家治理丛书”。本丛书的作者均为南京师范大学公共管理学院的教师。丛书从不同视角对当代中国国家治理进行解读,试图更加深刻地揭示当代中国国家治理的历史背景、动力机制,深入探究当代中国国家治理的价值向度和内在规律。然而囿于学术水平,各种观点必然存在诸多疏漏和不当之处,我们热诚欢迎学界同仁和广大读者的批评指正。

本丛书的出版得到江苏高校优势学科建设工程项目资助;南京师范大学出版社徐蕾女士、张春女士对丛书的出版倾注了大量的支持、关心和帮助;本丛书吸收了学界同仁的研究成果,在此一并表示衷心感谢。

南京师范大学公共管理学院 赵晖

2015年12月12日于随园

前 言

“治理”是一个古老的词汇。对于国家治理的需要始于政府开始显示自己是一个独立于市民之外的组织，而不仅仅是一个过程。在古代雅典，市民聚集于市场处理公共事务，政府只是处理这些事务的一个过程，并不独立于市民之外。但是，今天很少有人认为政府是一个过程。事实上，作为一种制度模式，它已经成为社会中的诸多角色之一，而且是一个非常重要的角色。政府被认为是独立的实体不仅因为它已经成为一种制度，也因为它已经作为某一群体的代表。

就当代社会而言，治理一词被广泛使用始于 20 世纪 90 年代，目前广泛应用于各个领域，遍及组织治理，拓展到问题治理，还应用于基层社会治理和政府治理，甚至全球治理。人们越来越认识到，“治理是一种驾驭和引导社会和组织艺术”^①。它包括权力如何应用，决策如何作出，居民或利益相关者如何参与决策过程，等等。治理是结构之间、过程之间以及传统之间的一系列互动。与管理相比，治理一方面更侧重行动，是一种由共同的目标支持的活动；另一方面，治理是指一系列的价值、政策和制度，通过这些，社会可以来管理它的经济、政治和社会进程。从本质上看，首先，管理的权威主要来自政府，而治理虽然需要权威，但这个权威并不为政府所垄断。治理是政治国家与公民社会的合作、政府与非政府组织的合作、公共机构与私人机构的合作、强制与自愿的合作。其次，权力运行的向度发生变化。管理的权力运行是自上而下的，它运用政府的政治权威，通过发号施令、制定和实施政策，对公共事务实行单一向度的管理。与此不同，治理则是一个上下互动的过程，政府、非政府组织以及各种私人机构主要通过合作、协商、伙伴关系，通过共同目标处理公共事务，所以

^① Tim Plumptre & John Graham, Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives, Institute On Governance, Canada, December 3, 1999.

其权力向度是多元的,并非纯粹自上而下。社会力量在治理中的作用日益增强,也可以通过正常途径,自下而上地对政府施加影响。

当下公共领域的实践和现代政治学、行政学等研究已将治理拓展为一个内容丰富、包容性很强的概念,重点是强调多元主体管理,民主参与式、互动式管理,而不是单一主体管理。中国的政治发展历程中也积累了大量国家治理的智慧和经验,并对“治理”这一概念赋予了许多新的内涵。

新中国成立以来,特别是改革开放以来,作为全国范围内长期执政的中国共产党不可回避地关注国家管理,创建科学合理、逻辑清晰的理论,构建结构完整、主体多元的体系,探寻针对性强、行之有效的方法,并顺应时代潮流和社会需要不断提升能力,虽然那时候并没有明确提出过“治理体系”和“治理能力”的理念。作为新时期改革开放的“升级版”,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》对新的历史起点上的改革作了系统部署,明确提出全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。“国家治理”便成为了党关于全面深化改革的思维体系、话语体系和制度体系中的一个核心范畴、一个重大理论创新。由此,推进和完善政府治理就成为中国共产党和政府、学术理论界和普通群众关注的理论课题和实践任务。

当前,我国社会发展已进入互联网“新常态”,呈现出不同于往常的新特征。信息技术特别是网络技术的发展,改变了几千年来形成的信息传递方式、人际间的沟通方式和社会管理的组织方式,并对社会生活和政府运作的方式产生了深刻的影响。同时,无线电信网、固话网、电视网等与互联网的相互融合在技术上已经实现。互联网的普及使得我国经济社会发展的技术基础发生了质的变化,互联网不仅成为新型主流媒体,而且开始支撑越来越多的各类创新应用,对公众日常生活的渗透力度持续扩大,改变了传统的社会舆论格局以及政府治理的社会基础。根据麦肯锡全球研究院 2014 年 7 月 24 日在上海发布的最新研究报告,截至 2014 年 6 月,我国网民数量达 6.32 亿。^① 他们通过互联网更加关注社会实践,而且

^① 中国网民数量达 6.32 亿人[OL].[2015-04-30].<http://sh.people.com.cn/n/2014/0725/c176737-21772166.html>.

热衷于在网上发表意见,参与新闻跟帖和论坛讨论,言论十分活跃。

因此,当代中国的政府治理除了立足于社会主义初级阶段这个最大国情外,更应该及时关注信息化时代的新变化,关注网络舆论对政府治理的重要影响。互联网时代网络信息源急剧增多,信息传播速度更快,互联网平台上的服务更加错综复杂,互联网管理涉及的范围越来越广,对网上信息进行监控和及时处理的难度也越来越大。在这样的背景下,中国政府必须结合实践环境的新变化,考虑研究对象的特殊性,牢牢把握信息技术革命的契机,积极应对网络舆论对政府治理带来的种种变化和挑战,在提高回应性、完善服务、透明公开、现代高效几个维度上努力改善政府治理。

本书以马克思主义辩证法和历史唯物论为总的方法论原则,首先,通过规范性分析和经验性分析相结合的方法,一方面,根据治理理论的一般原理和价值取向,寻求政府的治理之道;一方面,分析和掌握信息时代网络舆论现状及走向,综合马克思主义关于舆论问题的基本理论,通过典型个案研究寻求经验支持。其次,通过运用历史性分析与系统性分析相结合的方法,展开舆论历史演进、治理理论在中国适用性的分析,梳理舆论和政府治理的关系脉络,并以此为鉴,更全面系统地提炼政府治理所涉及的政府与公民、政府与政府的关系。再次,通过学理分析与政策分析相结合的方法,一方面从理论上论证政府治理从内在理念到外在模式及形态的转变过程;一方面从实然角度进行定性的政策分析以提供政策保障。

目 录

总 序	1
前 言	1
导 论	1
一、研究问题的提出	1
(一) 网络舆论背景下中国政府治理的特殊性	1
(二) 研究网络舆论背景下中国政府治理的意义	4
二、研究综述	6
(一) 我国学者对治理理论的引介及发展	6
(二) 西方学者对“治理”的关注及释义	11
三、本书研究思路及基本框架	17
(一) 研究思路	17
(二) 基本框架	18
第一章 网络舆论和治理理论概述	20
第一节 网络舆论的基本问题	20
一、马克思、恩格斯对舆论的科学认识	20
二、舆论概念的历史演变与当代释义	22
三、网络舆论的含义和特点	28
四、网络舆论的形成过程	32
第二节 治理理论及其在中国的适用性	36
一、马克思主义经典作家的国家理论及治理意蕴	37
二、治理理论的代表人物和主要观点	39

三、“治理”概念的创新价值和政府治理的含义	42
四、治理理论视野下的当代中国政府治理实践	46
第三节 网络舆论与政府治理的互动关系	48
一、网络舆论为治理理论提供了新视角	49
二、政府治理创新是网络舆论功用理性发挥的必然前提	53
第二章 网络舆论背景下的中国政府治理基础	59
第一节 马克思主义经典作家的舆论治理功用思想及其发展	59
一、马克思主义经典作家关于舆论治理功用的阐述	60
二、马克思主义经典作家舆论治理功用思想的继承与发展	62
第二节 中国政府治理社会基础的两极走向	64
一、网络舆论有效提升网络公共领域的发展水平	65
二、网络舆论可能导致网络公共领域的生态失衡	69
第三节 中国政府公共权力结构的转型	71
一、网络舆论推动公共权力结构从控制型向参与型转变	72
二、网络舆论促使公共权力结构从金字塔型向扁平型发展	74
三、网络舆论创制了公共权力监督制约的新形式	75
第四节 中国政府巩固权威的挑战及机遇	80
一、政府网络舆论危机导致政府公信力下降	80
二、网络舆论挑战地方政府权威的案例分析——以钱云会事件 为例	85
三、网络舆论是政府巩固权威的契机	90
第五节 网络舆论对中国政府公共政策制定的影响	93
一、网络舆论对公共政策制定的积极影响	93
二、网络舆论对公共政策制定的消极影响	98
第三章 网络舆论背景下的中国政府治理理念	101
第一节 中国政府治理理念转变的内因外由	101
一、网络舆论对政府传统治理理念积弊的冲击	101
二、网络技术普及的客观要求	103
三、网络舆论放大社会张力下的现实要求	104

第二节 网络舆论背景下中国政府治理理念的转变	107
一、从垄断性治理理念转向协同性治理理念	107
二、从“官本位”意识转向公民本位理念	109
三、从管制理念转向服务理念	114
四、从效率理念转向责任理念	118
第四章 网络舆论背景下的中国政府治理模式	122
第一节 中国政府治理模式创新的理论基础	122
一、马克思主义经典作家的“人民参与”思想与参与式治理理论	123
二、协商治理理论	128
第二节 中国政府“协商—参与”治理模式的可行性分析	133
一、中国政府“协商—参与”治理模式的现实基础	133
二、参与式治理在中国的实践	134
三、协商治理在中国的实践	136
四、参与式治理和协商治理的衔接与互补	138
第三节 网络舆论背景下“协商—参与”治理模式的基础条件	141
一、培育“协商—参与”治理中的共识精神	142
二、构建“协商—参与”治理模式的合法性基础	143
三、加快“协商—参与”多元治理主体的成长	145
四、形塑“协商—参与”治理的伦理精神	146
第四节 “协商—参与”治理模式自上而下的推动	148
一、提升制度自我革新和吸纳能力	148
二、从控制到对话的转变	150
三、促进自由表达和规范的平衡	152
第五节 “协商—参与”治理模式自下而上的践行	153
一、组织化“协商—参与”：从“共同体模式”到“自组织模式”	154
二、拓宽基层“协商—参与”的渠道	156
第五章 网络舆论背景下的中国政府治理形态	158
第一节 电子治理的基本内涵与主要范畴	158