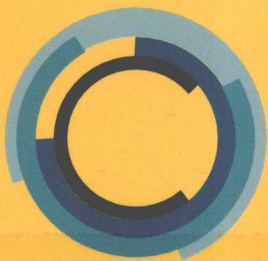


◀ 新闻传播学术原创系列 ▶

网络民意与公共决策： 权利和权力的对话

张淑华 著



復旦大學 出版社

本书获“第一届郑州大学社会科学成果文库”资助

新闻传播学术原创系列

网络民意与公共决策： 权利和权力的对话

张淑华 著

复旦大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

网络民意与公共决策:权利和权力的对话 / 张淑华著.
上海:复旦大学出版社,2010.3
(新闻传播学术原创系列)
ISBN 978-7-309-06921-1

I. 网… II. 张… III. 互联网络-关系-公共政策-决策学-研究 IV. D0 TP393

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 184029 号

网络民意与公共决策:权利和权力的对话

张淑华 著

出版发行 复旦大学出版社 上海市国权路 579 号 邮编:200433
86-21-65642857(门市零售)
86-21-65100562(团体订购) 86-21-65109143(外埠邮购)
fupnet@fudanpress.com http://www.fudanpress.com

责任编辑 李 婷 黄文杰

出 品 人 贺圣遂

印	刷	句容市排印厂
开	本	890 × 1240 1/32
印	张	10.125
字	数	236 千
版	次	2010 年 3 月第一版第一次印刷

书	号	ISBN 978-7-309-06921-1 / D · 434
定	价	25.00 元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究

序

改革开放以来,我国舆论监督与社会民主以渐进的方式在持续地发展。尽管仍有许多不尽人意的地方,但是成绩却是有目共睹的。新闻界普遍认为:都市报的出现,使各种事故变得无法隐瞒;网络的出现,则使各种贪污腐败现象和腐败者“大白”于天下,难以长期蒙混下去。

作为一种新媒介,互联网在中国的出现不过十多年的时间,但是它的发展、扩散、普及的速度却是惊人的。根据第24次《中国互联网发展状况统计报告》,我国现有网民数量已达到3.38亿人,是世界上上网人数最多的国家。

网络的兴起,把我国政治、经济、文化、娱乐等方方面面的问题都展现在了网上。网络正以其新技术手段建构的便捷而广阔的平台,无比强大的辐射力,无所不包的巨大容量,进入人们的生活,进入我们的社会,改变着人们的习惯与行为方式,也改变着社会的政治经济结构和人类历史进程。

互联网是个“虚拟社会”,也是个自由的空间。由于多数网站没有实行实名制登录,匿名活动让网民在网上享受了一把为所欲为的自由与快乐:想说什么就说什么,想干什么就干什么,想批评谁就批评谁,想骂谁就骂谁,想“人肉”谁就“人肉”谁——其汪洋恣肆几乎达到了无视政府、无视法规、无视社会伦理的绝对自由的程度,达到了把人的“原欲”随意释放的程度,因此对网络言论进行适度管理和引导十分必要。在肯定这些网络行为冲击现行社会规范、造成一定

社会“伤害”的同时，客观和理性地分析其形成过程及其合理成分、揭示其蕴含的正面和积极意义更为必要。这是对长期以来我国社会政治、经济、文化等场域中弹性不足、自由度较小的一种“反弹”和“扩张”，也是改革开放30年来中国社会积极推进民主法制进程的必然结果和真实投射。

社会上长期居于下层的人们，一直对社会问题、国家大事没有足够的话语权，虽然很多问题关乎他们，他们十分关心，他们有话要说。网络的出现，才给了他们机会。普通公民拥有了传统媒体时代所难以想象的言论低门槛和自由空间，有了平等的话语权，遇事当然就会七嘴八舌，什么话都说了。一些地方政府和机构曾有的官僚主义作风，压制群众、不准群众提意见等习惯做法，在网络面前也显得不再适用，控制乏力——网络是一个他们管不了的地方，自然也就成了各种社会矛盾暴露的地方、社会情绪发泄的地方。官员腐败、行业欺诈，各种社会弊病和矛盾令人愤恨，却长期得不到根本解决，公众就利用网络揭露它们，使其曝光。网络只提供说话的平台和机会，现实问题提供源源不断的素材和需求——这一点才是网络自由产生的根本原因。不管是不是符合现行的管理程序，不管是不是合法，网络自由表达有其合理性的一面。

当然，在网上随便公布他人隐私，散布假新闻、假信息，肆意侵入、攻击政府机构的网站，发布色情图片、文章，随意诋毁损害别人的声誉，制造谣言打击商业竞争对手等行为，这些因私利侵害他人的行为是人类几千年发展史上由乱到治，经过反复探讨早有定论的问题，对这些行为的抵制和规范是人类文明进步的体现，因而网络上的这类现象毋庸置疑是要坚决制止的。

从网络产生的几十年来看，新媒介初兴带来的好现象和坏现象并存，对社会作用的利弊交织，同一切新事物的产生一样，有一个人们适

应、研究、规范、管理的必然阶段。我们相信有着几千年文明史的人类社会,就像处理千年发展中遇到的一切变故和转型一样,最终会将网络这种新兴工具纳入到人类文明发展的理性途径,用其利而避其害。

在强调工具理性之外,网络所具有的价值理性应该得到我们充分的认识和肯定。从今天网络的巨大影响力看,人类又有了一个扩大交往、拓展活动的时空范围,从而有了深刻改变我们生活的自由度、参与度、便捷度和社会的公平、正义等深层结构的可能。赖网络所赐,在我们的生活方式改变的同时,人类的总体文明程度也在增加,这是谁也抹杀不了的巨大进步。从政治上来讲,网络促进社会民主的作用不仅日益显现,而且显得十分必要和值得期待。

在我国,网络促进社会民主的一个重要方面,是它对公共决策的影响。对于关乎国计民生的大政方针、重大决策,从中央到地方,各级政府近年来都开始了网上征求民意、“网上问计”等活动;从2007年开始,每年的人大、政协“两会”都开设专门网站征求民众意见和提案;各级决策者还进行了多种形式的与网民的对话和讨论。这些,深刻地反映了我国公共决策领域的变化,是一种把民意当作决策基础的理念。正是从这一现实变化入手,张淑华博士的《网络民意与公共决策:权利和权力的对话》一书全面、系统、深入地研究了我国的网络民意与公共决策问题。著作抓住公共决策的两大主体——民众与政府,把两者的立场进行了对比与连接:民众在公共决策问题上权利诉求,政府在公共决策问题上权力运用;前者的要求要通达到后者,后者的决策要保证前者的利益;当两者出现矛盾和冲突的时候,要求双方能够心平气和地进行平等对话。这样尖锐的问题聚焦与讨论视角,就使本书的研究问题集中,特色鲜明,具有非常重要的学术价值。

本书的研究以现代冲突理论作为理论基础。以德国社会学家拉尔夫·达伦多夫和美国社会学家刘易斯·A·科塞、查尔斯·赖

特·米尔斯等人为代表的现代冲突理论,既讲冲突,也关注冲突的解决和冲突的正向社会功能,其研究目标在于社会秩序、平衡、和谐的建构。它批判地吸收了结构功能理论的社会均衡、稳定、和谐等观点,并在此基础上形成了一种新的解释当代社会问题的视角与方法。正是有了这样一种理论,本书论证的问题和矛盾才有了解决的可能与方向,可以说现代冲突理论对网络民意和公共决策的关系,包括权利和权力的关系有很强的解释力。同时,本书还借鉴了政治学的合法化理论,社会学的交往理性理论,传播学的“匿名制服”理论、群体极化现象,心理学的角色理论等等,这样就使论题的研究依据与结论都有了相当的理论深度与学术价值。

作者在研究中准确地把握了前面讲的这对关系,一方面从理论上梳理网络民意和公共决策的关系,透视出其背后的权利和权力意蕴和复杂纠葛,提出网络民意和公共决策关系的“应然”状态;另一方面从现实出发对两者间矛盾的“实然”情形进行分析,如网民结构、网络自由离散特征、网络情绪化表达等同公共决策民主、科学、理性要求的冲突,提出网络民意在“引爆”社会问题和社会现象,尤其是在推动公共事务、公共决策方面,发挥出前所未有的巨大社会干涉作用和现实影响力,并进一步指出网络民意深刻地改变了媒体民意的深层结构,网络使我国的公共决策第一次实现了直达民意。这是很大胆的创见、很深刻的分析。

作为张淑华在华中科技大学攻读博士学位期间的导师,我为她的学术成就感到高兴。在这本专著出版之际,我向她表示祝贺,同时把这本著作推荐给广大读者,希望能得到更多的关注和交流。

申 凡

2009年11月10日于武昌喻家山

目 录

序	1
导 论	1
第一节 研究缘起：对“网络民意能不能左右国家政策”的 争议	4
第二节 现实背景：网络民意勃兴与“互联网政治”新景观	7
第三节 研究旨趣：网络民意在推进决策民主中的价值判定	13
第四节 研究基础：对基本概念、关系、问题的研究回顾及 评价	16
第五节 研究框架：冲突论视角下的网络民意与公共决策 对话	28
第一章 权力保障下的权利表达——认知网络民意	32
第一节 民意与网络民意	32
第二节 网络民意的实质是公民的权利表达	46
第三节 网络民意表达需要权力的保障	59
第四节 案例分析：从“山西黑砖窑”事件看网络民意权利 表达的途径和一般模式	71
第二章 权利认同下的权力实践——认知公共决策	79
第一节 公共决策：定义、要素及特征	79
第二节 公共决策的形式实质是权力实践	92
第三节 公共决策的合法性源自权利认同	96
第四节 案例分析：从“节假日调整方案”出台看公共决策的	

权力实践过程和一般模式	100
第三章 权利与权力的对接——网络民意与公共决策的相互 作用	111
第一节 理论视野中的网络民意与公共决策的关系	111
第二节 现实视野里的网络民意和公共决策关系	122
第三节 当代中国网络语境下民意权利与决策权力融合的 意义	131
第四章 以权力审视权利——网络民意影响公共决策的问题 及其辨正	143
第一节 审视表达主体——决策民主对“网民”结构的疑问 ...	143
第二节 审视形式效能——决策科学与网络权利表达自由和 离散的矛盾	154
第三节 审视权限——决策理性对网络权利表达的非理性和 情绪化的质疑	164
第四节 案例分析：“躲猫猫”事件的网络“非常”表达	179
第五章 以权利审视权力——公共决策对待网络民意的问题 及其思考	193
第一节 审视决策主体——权利表达的正当性与决策主体间的 “磨合”	193
第二节 审视权力边界——网络民意权利和公共决策权力的 利益性冲突	204
第三节 审视权力技术——网络民意自主发展对决策权力的 挑战	218
第四节 案例分析：被“跨省缉捕”的网络维权	230
第六章 寻求权利与权力间的平衡——网络民意与公共决策的 和谐之道	242
第一节 建构自身和谐：求取双方和谐平衡的前提	242
第二节 寻求双方平衡：建立平衡机制的几点思考	250

第三节 接受“他者之鉴”：国外处理网络民意和公共决策关系的 启示	258
第四节 案例分析：网络语境下危机传播扩散加速趋势及对公共 决策的影响——以新浪网阜阳“劣质奶粉”和三鹿“问题 奶粉”的专题报道比较为例	272
结语：民主不是“左右”，民意意在协商	288
后 记	290
参考文献	294
中文类	294
英文类	310

导 论

历史常常由一些“片段”组成,而这些“片段”又常常被一些重要的“节”、“点”替代。截取最近三年网络发展的一些重要“节”、“点”,回顾其间那些人们耳熟能详的热点事件和话题,有助于我们更加清晰地洞察网络言论、网络民意干预现实生活、影响公共政策的蹒跚过程和历史轨迹,从而有助于展开本书的话题。

2007 年被评论者称为“网络民意元年”^①。这一年,网络民意以前所未有的高昂姿态介入我们社会政治经济文化生活的各个角落。从年初的“史上最牛钉子户”,到年末的全民共打“周老虎”,山西黑砖窑、厦门 PX 拆迁、节假日调整方案公开、华为员工工龄清零再上岗等,众多具有巨大影响力的“网络事件”穿插在这一年之中,在网言网语中娓娓展开。与热闹的网络事件一起走来的是公众对《物权法》,对地方政府政绩考核和地方利益驱动下的权力错位,对公民权利表达的合法通道,对新的《劳动合同法》等一系列公共事务的“热议”和“冷观”。这种“冷”和“热”的交替和共存,恰恰是网络民意近年来“冷丁”发展遭遇的“冷嘲热讽”、“冷眼”“热捧”的“冷暖自知”写照,也是网络民意与公共决策关系从“冷漠”开始走向“热恋”的一个缩影。网络民意对公共决策和公共事务的这股

^① 范以锦:《红与黑:评点 2007 年度十大传媒事件》,《南方周末》,2008 年 1 月 10 日。

强劲走势伴随我国政治文明和民主建设的习习春风,从2007年底的“十七大”一直走进2008年的“两会”;从喊出了“胡书记,请到‘强坛’来听听我们的心里话”的网友“小火龙”的内心^①一直抵达中央最高层的总书记和总理的心里——网络以前所未有的姿态连起了普通人民与国家最高领导人的心,也连起了民意和公共决策两个曾经不相握的“手”,连起了权利和权力这两股既互相依赖又常常充满矛盾的来自不同方向的力量。网络民意恢弘有力的权利表达之声响彻于网络的每一个终端,也响彻在决策者的耳旁,令人无法回避和漠视。

2008年的网络表现更是可圈可点。这一年不仅因为有汶川地震、奥运会这样的重大题材而被世界瞩目,也因为网络在这一年中卓越的舆论监督贡献而被国人深刻铭记。在回顾和总结2007年的基础上,人们对2008的网络姿态更是充满期待。《人民日报》2008年1月4日第5版发表的文章《2007,倾听中国网民》,在高度评价过去的2007“这一年发出声音的一亿多网民,终将被载入史册”的同时,高调肯定“网民已成为推动社会主义民主政治建设的有生力量”。这个论断,在2008年的中国互联网事件中得到了更多的验证。从2008年头至年尾,“零税收”、“艳照门”、“抵制家乐福”、“华南虎”、“封口费”、“毒奶粉”等重大事件接踵上演,以网络为载体的舆论监督声势浩大,效果显著。其监督范围之广、问题争论之激烈,网民参与精神之执著,都堪称前所未有。其中“华南虎事件”,历时近一年,充斥着各种力量的干扰和利益博弈,几经挫折

^① 在2007年党的“十七大”召开前的9月30日,人民网“强国论坛”一位署名为“小火龙”的网友发了一个主帖,题名为“胡书记,请到‘强坛’来听听我们的心里话”,引起了网友的高度关注和大量跟帖,短期内点击数达到54万多,跟帖数超过1500条。

和反复,但最终在网民的坚持下揭开了真相,造假者受到惩罚。虽然是“迟到的公正”,但依然被激动的评论者称为“网民的一次伟大胜利”^①。这一年,因为网络杰出的舆论监督贡献被称为“网络舆论监督年”。

2009 年伊始,网络就因其在揭露南京“天价烟局长”周久耕、深圳“猥亵女童局长”林嘉祥、徐州“一夫二妻”区委书记董锋等事件中所发挥的监督作用被网民高调称为“网络防腐年”。“每一个网民,都像是一个摄像头在紧盯着特殊利益团体。这也让特殊阶层中的人,无时无刻不得不掂量行为及可能发生的后果。这种监督机制的形成,让人对 2009 年的中国互联网充满期待。”^②

短短三年间,从民意崛起,到民意指向舆论监督,再到具体化为反腐前哨,网络言论干预社会的广度、深度、强度连同网民的理性一起,都在成长。与之对应的是深刻的社会变化。这是互联网在中国发展 20 年的一个历史性飞跃,是中国民主政治快速发展,无数中国网民和千万普通大众登上政治舞台的“焦点时刻”。这一刻,网民将成为新媒体和新时代的主人!诚如美国《时代》周刊 2006 年的年度人物评选所言,《时代》的年度人物就是“你”(YOU)^③——不是具体的某一个人,而是泛指上网的“你”,是千千万万的网民。

“十七大”再次强调十六届六中全会提出的确保公民享有知情

① 彭永强:《华南虎事件:网民的一次伟大胜利》,大河网,2008 年 6 月 29 日, http://www.dahe.cn/xwzx/sz/t20080629_1335941.htm。

② 李宏志:《2008 年中国互联网事件盘点:网络舆论监督的威力!》,价值中国网,2008 年 12 月 30 日, <http://www.chinavalue.net/Article/Archive/2008/12/30/152113.html>。

③ 《网民成为美国〈时代〉周刊 2006 年“年度人物”》,中国网,2006 年 12 月 18 日, http://www.china.com.cn/tech/txt/2006-12/18/content_7519631.htm。

权、参与权、表达权、监督权,这是我国民主执政,大力推进现代化建设的鲜明信号,也是当代公民通过被赋予的正当权利走近权力,积极参与公共事务,奉献个人智慧的机遇和使命。“两会”网上献计,网络投票决策,官员开博,网络评论员出现,网络舆情收集和上报制度,政府绩效与网络民意测评挂钩……互联网的新生现象和新生事物让人应接不暇的同时,疑问、不解、争论甚至挫折也相伴滋生。立足现实,关注争议,厘清是非,对当下互联网的健康发展和合理使用具有迫切的现实意义。在肯定网络的社会干预功能不容小觑的同时,科学、系统的理论研究和具体实用的对策研究迫在眉睫。

第一节 研究缘起：对“网络民意能不能左右国家政策”的争议

笔者对网络民意和公共决策关系研究的兴趣起于一场发生在2006年的争论。

2006年4月3日,知名经济学家樊纲在《21世纪经济报道》的论坛上就网民与改革的问题发表看法,称“网民不能以民意代表自居”,“政府不能仅以网上的舆论来左右自己的政策”。就是这样一个看似普通的帖子在互联网上掀起了一场争论日久的风波。帖子发出后的4月5日,网友cfd在人民网“强国论坛”上发表题为《不能让网上言论左右国家政策!》的帖子,赞成樊纲的观点,并提出自己的看法:“(网络)这个新事物中包含着一些新的问题,一些人在网上攻击改革开放,乱发表意见,搞得决策者无所适从。要解决这个问题,有几点很重要:1.要搞清发表某种意见的网民的数量。因为许多人在网上写帖子,一张口就是‘人民’,其实,他们并不代

表谁。2. ‘上报’制度需要改革。因为,如果按照现在的‘上报’制度,这些少数人的意见很容易被当成一种‘民意’而回报给上面,使中央失去正确的判断。3. 要坚持改革开放不动摇。只有坚持改革开放不动摇,才不会迷失方向,才不会被少数人的网上言论所影响。4. 言论自由应该主要在报纸、杂志上实现。因为,网络是匿名的,在网上发表意见的人,毫无自律可言,许多人是根本不负责任的。因此,我们很难从网络的言论自由中得到很多有益的东西。”

此帖子一出,“网上言论能左右国家政策吗”的话题更加引起网友连日的关注和激辩。用论坛版主的话说就是,“这一帖子就像往深水区扔进了一个重磅炸弹,一时间,浪花翻腾。24 小时过去,它的点击数超过 1 万,跟帖超过 200 条(创深水区单日跟帖之最),同类主帖达 20 条,无可置疑地成为当日强国深入讨论区最热门的话题”。在帖子的回复中,许多网友被樊纲和 cfd 的话惹怒了,批评和反对的声音占据了绝对多数,“楼主也太低估国家决策者的智慧了,连兼听则明的道理都不懂”。而少数支持的网友则认为,“此文揭露了网络的真相,我们不要被少数自称代表‘民意’的人蒙骗”^①。

在争议中,一位网名为“醉里挑灯论剑”的网友的意见很有代表性。他针锋相对地发表了《让网络民意影响中央决策!》的文章,对樊刚和 cfd 的观点进行一一反驳,提出“到目前为止,中国还没有比互联网更能代表民意的平台,如果网络民意都不能代表广泛民意,那除此之外的任何个人、任何精英、任何团体、任何平台,其所代表的民意的广泛性更应受到质疑。如果网络言论不该、不应、不

^① 参见徐光朝:《樊纲称不能让网上言论左右国家政策引发争议》,《信息时报》,2006 年 4 月 12 日。

能左右或者是影响国家政策,那咱们的国家政策应该由什么来左右影响?”并且辩证地指出,“现在的网络民意有其自身缺陷,如果将来有更好的代替办法,自然可以代替。但正如鲁迅所说,‘在新衣服做好之前,我总认为旧衣服也可以先穿着’,在更好更广泛的民意代表平台出现之前,网络民意在现阶段不正是一件很合穿的衣服吗?”他呼吁政府关注互联网的发展,尊重民意。在辩护网络民意发挥作用的现实合理性之余,他还充满激情地大声疾呼:“让网络民意的春天来得更猛烈!让那些跟不上时代潮流,妄想控制网络民意、企图独霸话语霸权的人在这个幽灵面前发抖吧!”^①

与这场旷日持久的争论相映照的是近年网络民意勃兴和发展带来种种争议的现实背景。一方面,网络的发展造就了热闹的当前“网景”,产生了一系列有重要影响的事件,其影响力任谁都无法忽视;另一方面是关于网络民意的争议从未间断,肯定与否定之声都呈现出比较极端且比较强劲的特点,关于网络民意干涉社会政治经济生活的正当性、合理性争议尤为夺人耳目。这种争议是建立在网络民意的巨大影响力之上的,而高层领导对网络民意的重视态度、各地政府纷纷开设“电子政务”的务实作风、已经发生的一些重要网络事件,都印证了网络民意的影响力。在承认其巨大影响力的前提下,人们对网络民意既有担忧,更有期待。这种担忧和期待的实体是指向政府、媒体和社会公民的和谐关系建构和各自正面作用的发挥的。因为在我国当前语境下,这三者间的关系状态常常出现矛盾甚至激化趋势,并不“和谐”。诚如《南方都市报》的一篇评论所言:“在政府、社会与媒体的互动中,理想的博弈局面

^① 醉里挑灯论剑:《让网络民意影响中央决策!》,清华大学国际研究中心,2006年4月6日,http://www.media.tsinghua.edu.cn/data/2006/0406/article_348.html。

远未形成。在更多的时候,三者之间的关系是失衡的。”^①

抛开对具体观点的是非判断,樊刚对这一命题的提出在当前是具有迫切的现实意义和代表性的:网络民意的快速发展及其干预社会能力的增强给政府决策提出了新的命题,而网络民意自身存在的问题又同时给政府决策提出了一些现实难题。一方面,网络民意表现出发现问题、干预社会、推进民主的积极作用和建设能力,直击社会痼疾,令人振奋;另一方面,它自身存在的缺陷又使人忧心忡忡,陷入期待与担忧交织的矛盾心态。这种矛盾心态在当前中国具有广泛的代表性,上升为具有普遍意义的社会命题,急需加以廓清和细致分辨。思考网络民意争议的实质,廓清网络民意与公共决策发生关系和相互作用中的是非得失,并试图寻找解决争端的途径,构成本研究进行的“触发点”和直接动力。

第二节 现实背景:网络民意勃兴与“互联网政治”新景观

具体问题产生的宏阔背景是网络民意影响力迅猛发展的现实。

一是网络技术的发展使广泛的民意参与成为可能。Web2.0和即将到来的3.0技术使网络的互动性和个人化特性更强,使用的技术门槛和经济成本更低,网络资源的丰富使得更多的人可以使用和参与到网络活动中来,“民”的数量、范围大为拓展。

2009年7月,中国互联网络信息中心(CNNIC)发布的《第24次中国互联网络发展状况统计报告》显示:截至2009年6月30

^① 《黑砖窑事件扫尾,社会无力感犹存》,《南方都市报》,2007年7月17日。