

G

ONGGONGZHILI

YU GONGGONG GUANLI CHUANGXIN

# 公共治理

# 与公共管理创新

郑敬高 主 编

王印红 副主编



海洋出版社

# 公共治理与公共管理创新

主 编 郑敬高

副主编 王印红

海洋出版社

2010年·北京

### 图书在版编目(CIP)数据

公共治理与公共管理创新/郑敬高主编. —北京:  
海洋出版社, 2010. 6

ISBN 978 - 7 - 5027 - 7740 - 1

I. ①公… II. ①郑… III. ①公共管理—文集  
IV. ①D035 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 100246 号

责任编辑:白 燕

责任印制:刘志恒

**海洋出版社 出版发行**

<http://www.oceanpress.com.cn>

北京市海淀区大慧寺路 8 号 邮编:100081

北京盛兰兄弟印刷装订有限公司印刷 新华书店经销

2010 年 6 月第 1 版 2010 年 6 月第 1 次印刷

开本: 887 mm × 1194 mm 1/16 印张: 15.5

字数: 368 千字 定价: 48.00 元

发行部: 62147016 邮购部: 68038093 总编室: 62114335

海洋版图书印、装错误可随时退换

# 前 言

十多年前我写过一篇论文谈“公共管理的观念”，时至今日，再谈这个话题似乎显得有点过时，因为基本理念问题在学术研究层面已经得到清楚的论述，公共管理的知识也在公共管理的实践中得到了很好的普及和具体运用。但是现实中的公共管理有时的确令人沉思，思忖之下，还是想再谈谈公共管理的观念问题。

先说两件颇费思量的事。有地方政府找到学校，希望由我们组织对当地公务员的MPA核心课程培训。当负责人拿到我们有关核心课程的教学安排后，对“公共管理学”、“公共经济学”、“行政法”等课程表示认可，但要求去掉“政治学”和“公共政策分析”，希望用“行政组织学”、“战略管理”之类的课程替代。他们认为日常的政治学习已经很多，“政治学”课程就可以免啦；普通公务员只是公共政策的执行者，因而不需要学习有关政策的制定和政策评估之类的知识。这让我们在尴尬之余不得不反省核心课程之于公共管理学的价值，在一定意义上还需要继续探讨“什么是公共管理的价值基础和学理基础”这样的陈年话题。

第二件事情是当下引发热议的睢宁“严管民风”举措。从学理上讲，睢宁政府对辖区公民进行信用评级肯定是不合适的，地方官员为这一政府行为辩解的理由基本上不能成立。我们的问题不是难于论述睢宁为什么错了，而是需要回答：有着很强敬业精神的睢宁政府当事者为什么在批评蜂起之后仍然不认为自己错了？据介绍，征信评级管理办法的起草者们都是本地受过高等教育的法律工作者，这些人为什么对公共管理的现代常识也蒙然无知？

我们的结论是现在仍然有谈论公共管理基本观念的必要，要让拥有公共权力的人认同这些基本观念十分不易。

公共管理之所以称为“公共”管理，基于两个方面的规范性要求。其一，管理活动的对象是公民的公共事务，管理活动当然就是公共管理，即民众日常生活所需要的公共服务活动。古代官府的管理也是关系到民众的公共活动，但一般不是民众自己需要的服务性管理活动，因而谈不上公共管理。其二，就管理的主体而言，公共管理要求民众对管理活动的参与。没有民众参与的政府活动更接近于统治而远离公共管理。这些看起来就是大白话的常识性的公共管理观念，其实与我国传统的思维方式和价值理念并不

一致,要实现传统观念的转变——特别是身处公共权力部门的公务人员——并不容易。

就睢宁“严管民风”的活动而言,信用评级管理并不是老百姓要求于政府的公共服务,更多的是睢宁政府的自主行为;民风和社会道德的建设也不宜设定为政府的“父爱”职责,按照“公共治理”的路径调动民众的主人翁精神去行动应该更为有效。显然,政府部门应该熟悉“有限政府”的概念,懂得公共权力应该有所为有所不为,“有所为”不是因为政府有能力去为,而是其职责所在;“有所不为”不是指政府没有能力做事,而是不应该去为。在这里,作为公共管理价值源泉的公共意识、公共精神比精通法制规范更重要,比领导重视、组织保障和制度落实等管理技术更为重要。

公共意识、公共精神如何培养呢?培育公务人员对人民的感情非常重要,我们历来重视的政治学习主要就着眼于此;对公共管理的内在逻辑和理论体系的学习也非常重要,我想这就是我们需要将“政治学”等学科知识列入 MPA 核心课程内容的理由。推广并强化公共管理的核心理念,既需要感情的基础,更需要理性力量的支撑。

公共管理的技术难道不重要吗?当然重要。新公共管理、目标管理、绩效评估、组织平衡、电子政务、扁平化、责任制等就是以特定管理技术为内涵的重要的公共管理观念,公共管理水平的提高离不开管理技术的进步。这里要说的是,公共管理的观念有价值层面的,有技术层面的,价值层面的观念是公共管理的核心理念,技术层面的观念是受核心理念支配、为核心价值的实现服务的知识体系。公共管理的核心理念就是少花公民的钱,提供更多的公众所需要的产品和服务。在这一基本理念下,谈公共管理的技术运用和创新才是有意义的。我国当前的政府部门接受新知识其实是很快的,谈论政府建设,新公共管理、服务型政府、法治政府、责任政府、高绩效政府、廉价政府、回应性政府等词汇,在政府文件和领导人的讲话中随时可见,但若没有经过系统的公共管理学的学习,是否真的确立了现代公共管理的核心理念则是一个问题。在一些地方,用没有公共管理核心理念的时髦技术和方式方法指导政府改革和政府行动,可能出现的情况是:“服务型政府”只为市场服务而不为民生服务,“法治政府”只问是否合法而不问是否得民心,“责任政府”只对上负责而不对下负责,“高绩效政府”只算 GDP 的账而不问财富的分配,“回应型政府”只回应强者的诉求而不管弱者的哀求。我们必须懂得,树立了公共管理的核心理念,才有改进政府管理活动的强大动力,才能极大地拓展公共管理创新的空间。比如,没有公共治理的理念,就不会在公共管理中讨论政府与社会组织的合作机制问题;没有公共政治的理念,就不可能有行政问责制的完善。回顾我国近年行政改革中风生水起的政府创新,大多与公共管理观念的转换有关,也只有与现代公共管理核心理念有机联系在一起的技术运用和体制改革才是有生命力的政府创新。

收集在本文集中的文章,论述也许不算深刻,有的文字表述也不娴熟,但这些文章仍然是有学术价值的。大多数作者都是中国海洋大学的 MPA 学员,有政府工作的实践经验。他们讨论一些局部的细小的问题,却能自觉、坚定地秉持公共管理的核心理念,把握公共管理发展的大方向;也正是因为着眼于细小的问题,于公共管理的技术发展才有实际的探索、创新价值。有了这样的成绩,我们有理由相信作者们至少不至于违背公共管理的常识去发表“雷人的官话”,做有违公共精神的事情;我们也期待作者们在未来的实际工作中继续保持探索理论、研究问题的热情,以你们的才智和良知为我国公共管理水平的提高做出贡献。

郑敬高

2010年4月28日于青岛

# 目 次

## 公民社会与公共治理

- 我国发展网络民主的现实意义及制约因素 ..... 王印红(3)
- 试论政府与社会组织的合作机制
- 以青岛市“你我青少年健康服务中心”为例 ..... 矫馥蔚(10)
- 浅析城市化进程中失地农民面临的新问题
- 以青岛市城阳区 X 村为例 ..... 刘文君(16)
- 试论政府绩效评估中的群众参与
- 以青岛市政务督查下的绩效考评为例 ..... 徐艳萍(20)
- 从治理理论视角探析我国行政改革 ..... 于海涛(26)
- 服务型政府建设中的非营利组织发展问题 ..... 杨艺(32)

## 公共管理创新

- 从齐贤镇“三位一体”合作体制的建立看多中心公共事务管理模式 ..... 卢雯雯(39)
- 我国行政问责制中的非正式制度问题 ..... 吕文娟(43)
- 企业退休人员社会化管理模式探析 ..... 廖 翥(49)
- 胶南市提高政府行政管理能力的探索 ..... 陈玉梅(55)
- 浅谈我国公共危机管理中的多元参与
- 以“5.12 汶川地震”的应急救援为例 ..... 常爱连(60)
- 乡镇政府行政能力缺失的原因及对策 ..... 高源(65)
- 我国建设公务员财产申报制度的几个热点问题 ..... 王 徽(70)
- 浅论政府管理模式变革 ..... 王莹(75)
- 青岛创建机关品牌问题研究 ..... 王昕(79)
- 大学生就业难的原因及政策建议 ..... 崔岩(83)
- 试论公共档案馆建设 ..... 徐明君(88)
- 心理矫治在劳教工作中的应用 ..... 宋凌燕(94)

## 公共经济与财政

- 新时期工商联工作应把握的几个问题 ..... 徐洪涛(101)

青岛市中小型出口外资企业如何应对金融危机 .....	刘强(104)
关于我国政府投资项目绩效审计的几点思考 .....	肖文慧(109)
对我国风电发展困境的思考 .....	杭帆(115)
日照农民画产业品牌培育中的几个问题 .....	丁辉(122)
农民土地流转整合与农业生态旅游共赢的新模式	
——以青岛市崂山区北宅街道“北宅有我一块田”活动为例 .....	张琳(126)
青岛市市北区创意产业发展探究 .....	徐珊珊(131)
青岛开发区产业发展的问题及对策 .....	张莉莉(136)
试论会计集中核算和国库集中支付的有机结合 .....	鲍慧(142)

### 人力资源管理

青岛市公务员职业道德建设中的问题与对策 .....	崔婷(149)
党代表大会闭会期间发挥党代表作用的几点思考 .....	纪园园(153)
构建区级公共人事服务体系的几个问题 .....	王帅(158)
人事争议仲裁中的几个问题	
——基于《劳动合同法》的观察视角 .....	杨大伟(163)

### 社区管理

我国农村社区服务发展初探 .....	辛卫振(171)
对撤镇建街后街道办事处职能转变的几点思考 .....	管鑫(176)
试论城市化进程中的农村集体资产改制	
——以青岛市黄岛区丁家河社区为例 .....	汤丹(182)
浅议和谐大社会建设中的社区小环境营造	
——以青岛市市南区社区劳动保障建设为例 .....	方森(188)
关于建设和谐社区实效化体系的思考 .....	王静(192)
社区居家养老模式的理论与实践探索	
——以青岛市市南区“社区居家养老”为例 .....	李璟(197)
青岛市黄岛区社区管理模式研究 .....	李朔(204)

### 海洋资源管理

青岛市黄岛区的蓝色经济区建设研究 .....	楚冰(217)
优化海洋人才资源 打造山东半岛蓝色经济区 .....	张锦(221)
日照市海洋环境管理现状与对策 .....	宋建杰 魏陆海(227)
浅谈胶州湾滨海的湿地现状及其保护 .....	于鹏飞(233)



# 公民社会与公共治理



# 我国发展网络民主的现实意义及制约因素

王印红<sup>①</sup>

**摘要:**网络时代已经到来,信息技术革命使民主的形式丰富多样,网络民主就像一支催化剂,在现代中国拓宽利益表达渠道、整合民意与提高政治参与水平方面发挥着积极作用。人们对广泛的民众政治参与充满了期待。本文研究了学术界对于网络民主的不同态度后,分析了在中国发展网络民主的现实意义,随后就中国发展网络的制约因素进行了探讨。

**关键词:**网络 网络民主 制约因素

中国互联网络信息中心(CNNIC)发布了《第25次中国互联网络发展状况统计报告》,数据显示,截至2009年12月,我国网民规模已达3.84亿,互联网普及率进一步提升,达到28.9%。我国手机网民一年增加1.2亿,手机上网已成为我国互联网用户的新增长点<sup>②</sup>。我国正在进入网络社会,公民成为网民。他们的生活方式、工作方式发生了巨大的变化,他们已经具备或即将具备通过网络管理国家和社会事务的能力,网络的出现给公众更多的表达机会,网民的直接参与使得民主的形式向网络民主演进。

“网络民主”一词最早由美国学者马克·斯劳卡(Mark Slouka,1995)提出,逐渐成为学术界研究的一个理论热点。本文研究了学术界对于网络民主的不同态度后,分析了在中国发展网络民主的现实意义,随后就中国发展网络的制约因素进行了深入探讨。

## 一、网络民主的概念界定及学术界对网络民主的态度

关于网络民主的定义,美国学者马克·波斯特在《网络民主——因特网和公共领域》一文中,将网络民主定义为“网络民主为公民借助网络技术,通过网络公共领域加强和巩固民主的过程”<sup>③</sup>。美国学者马克·斯劳卡认为:“网络民主”可以理解为以网络为媒介的民主或者是在民主中渗入网络的成分。我国学者王钊冀认为“网络民主”,即在网络平台上发生的民主,或称“电子民主”、“数字民主”,是当代民主表达的新渠道、新形式<sup>④</sup>。也就是说,网络民主可以视为公民以网络为载体和媒介形成“网络社区”,依托网络社区进行政治表达和政治参与的新兴民主形式。对于网络民主,作者认同是指借助网络技术,以直接参与为主要形式,以高度互动为主要特征,以网络空间为载体,培育、强化和完善民主的过程<sup>⑤</sup>。它不是独立的民主形态,是媒介与民主的新的结合形态,为参与者拓宽了对话

① 王印红,男,中国海洋大学法政学院教师。

② <http://research.cnnic.cn/html/1263531336d1752.html>。

③ Mark·Poster·Cyber democracy:The Internet and the Public Sphere[A]·David Holmes Virtual Politics: Identity & Community in Cyberspace[C]·London:Sage Publication,1997。

④ 王钊冀.试析网络民主对民主政治发展的影响[J].2005.11。

⑤ 郭小安.网络民主的概念界定及辨析[J].天津行政学院学报,2009,(05)。

广场和互动的空间,它是一种参与式的民主,强调更多的参与和更直接的参与。

“任何一种新通信技术的到来,人们都会天真地关注它所具有的潜能,如同当初人们从电视的到来看到民主得救的希望,今天的互联网也给人同样的希望。”巴瑞·哈吉(Barry Hague)乐观的描述网络民主的美好前景<sup>①</sup>。但学者对于网络民主的看法并不一致,主要的观点有:

### (一) 乐观派

乐观派认为网络的高度发展扩展了人与人之间进行交流与沟通的能力,因此会缩短公民与政府之间的距离、增强公众之间的互动、增加公众对公共事务管理的参与,因而对民主具有巨大促进作用,将给现行的民主带来根本性的变革。持这一派观点的人物从早期的社会学家如阿尔文·托夫勒(Alvin Toffler),奈斯比特(John Naisbitt),到本杰明·巴伯(Benjamin Barber)、罗伯特·达尔(Robert Dahl),以及今天社会科学家、技术专家、政治家、政府官员以及普通公众,有着最广泛的群众基础。技术乐观派的一个共同特点就是对新网络条件下的民主前景充满信心<sup>②</sup>。如托夫勒夫妇在他们的著作《创造一个新的文明——第三次浪潮的政治》中认为,公民可以借助网络就公共问题直接向政府发表意见或投票表决,“半直接民主”和“直接民主”将代替工业时代的代议制“间接民主”<sup>③</sup>。

### (二) 谨慎派

谨慎派在总体上承认网络所导致的人类交流、通信能力的飞跃的确具有巨大的民主潜能。但是对这种潜能转化现实的可能性持谨慎态度。因为他们意识到技术只是工具,是中性的,在技术之下有着更为基本的社会经济、政治与文化因素在起作用,它们决定了技术的用途。代表人物有布鲁斯·巴伯(Blues Barber)、斯蒂芬·克利夫特(Stephen Clift)等。如斯蒂芬·克利夫特认为,计算机通信带来的多对多的通信交流增强了公民民主参与的能力,但不是必然带来民主参与程度的提高,如果社会上所有的利益单元都上网,这是否就意味着民主将会得到改进?是否就自然(必然)地促进公民参与和公共问题的解决?答案是不,但也不是不可能”<sup>④</sup>。

### (三) 保守派

保守派认为网络不能对民主有什么实质性的促进。它的主要观点是,与其他经济、政治、文化等因素相比,技术只是影响民主之最不重要的一个因素。在改进民主的道路上,存在着许多技术难以逾越的制约。因此在一个社会的基本经济、政治制度以及文化传统保持不变的情况下,单纯网络的发展至多只是带来一些具体的民主形式上的变化,不可能或者并没有对改进民主的质量有什么实质性的影响。代表人物有马修·哈里(Maxiu Harry)、朱利特·莫索(Juliette Mosso)、克里斯托夫·维尔(Christopher Vail)、理查德·莫尔(Richard Moore)等。如理查德·莫尔在《民主与网上空间》(Democracy and Cyberspace)对通过网络空间实行直接电子民主的前景提出严重的质疑,他认为民主的历史是多数公民与少数精英之间的拉锯斗争,未来民主的前景取决于主要的游戏的参加者和规则的制订者。他说,“在今天的政治气候中,由于精英公司的利益牢牢地控制着大部分西方国家的政府,因此,实行任何实际上有利于人民利益的急剧变革的前景都很渺茫。”<sup>⑤</sup>

<sup>①</sup> Barry N. Hague and Brian D. Loader. Digital democracy: an introduction on Digital Democracy Discourse and Decision Making in the Information Age, London and New York. 123 ~ 125.

<sup>②</sup> 汤惠琴. 现代信息技术与公共管理民主化[D], 2002. 6.

<sup>③</sup> 阿尔文·托夫勒、海蒂·托夫勒. 创造一个新的文明——第三次浪潮的政治[M]. 上海, 生活·读书·新知三联书店, 1996.

<sup>④</sup> Steven Clift. Building Citizen-based Electronic Democracy: The Minnesota E-Democracy Experience <http://www.e-democracy.org>.

<sup>⑤</sup> 见注释4.

#### (四)反对派

反对派的主要观点集中在担忧随着新的技术工具而来的新型民主形式对现行的代议制民主的一些基本特征,如协商、妥协、深度辩论会带来损害;过多的参与会损害政府治理所必要的效率;对新技术工具接触不平等从而导致权力分配的更加不平等。如娄成武等通过对技术民主的分析,指出造纸术、印刷术最早在中国发明,但民主并没有从中国萌发,而成为皇权垄断信息的工具。它从现代信息技术国家垄断性、网络民主投票的可操纵性、网络民主的不平衡性等方面指出了网络技术对民主的负面影响,并分析了网络技术发展导致的网络技术帝国主义问题。<sup>①</sup>

但不管怎样,网络时代已经到来,技术革命使民主的形式更加丰富化,技术给民主任何的影响,都应当引起我们足够的重视,并及早采取措施,以便使人类千百年来梦寐以求的民主理想成为现实。正视中国五千年历史,基本上是没有民主的历史,罢黜百家、独尊儒术使得中国的文化传统缺乏民主观念和民主意识。民主在中国的发展有独特的背景与生成路径,而网络民主像一支催化剂,在现代中国拓宽利益表达渠道、整合民意与提高政治参与水平方面发挥着积极作用。人们对广泛的民众政治参与充满了期待,无论是普通民众还是各界精英,对网络民主在中国民主化进程中的作用寄予厚望。

## 二、中国发展网络民主的现实意义

网络民主基于网络的特点,显现了如下的特征:一是主体的平等性,主体的接收信息和表达信息的平等性;二是参与方式的直接性,网民不需要代理人就能表达自己的意愿,消除了代理风险;三是匿名性,网民可以真实地表达自己的看法和情绪。这三个特点也蕴涵着网络民主图景是美好的,它体现了公民中原发的平等性、真实性、直接性。中国在网络民主上的实践,如人民网的“强国论坛”、新华网的“发展论坛”,新浪网的“时事论坛”、中央政务网的“网民议事厅”为公众提供了表达空间,成为政府与公众日常直接沟通的重要桥梁,也显现出网络民主的重要作用 and 蓬勃生机。中国作为一个发展中国家,经济制度和政治制度处于一个转型期,民主制度也在不断的发展与完善的过程中,技术的革命使得民主的形式的内容丰富多样化,也使得人们对于参政议政愿望更加强烈,对于实现更广泛的民主更加期待,因此有理由在中国推动与发展网络民主。

### (一)发展网络民主是实现公民参政议政的重要途径

政治参与渠道畅通是公众利益诉求得以顺利输入政治体系的重要保障。列宁曾指出:“民主意味着形式上承认公民一律平等,承认大家都有决定国家制度和管理国家的平等权利。”从民主的发展进程中可以发现,享有民主权利的民众范围的扩大是民主进步的主要标志<sup>②</sup>。我国传统公民参与存在的一个突出问题就是民主参与的途径太少,渠道不畅通。传统的报刊、电视台等更多的是传递和表达国家和政府的意志,强调的是政策的宣传与信息输出。公众的独立表达空间不足,参与渠道有限,政府对信息输入的漠视,使在传统政治生活中参与公共表达各自利益的功能受限。在这种情况下,公众把政治参与和民意表达的兴趣点转移到互联网空间。一方面,互联网突破了传统媒体由于时空间隔而造成的障碍,信息以光速传播为民众的政治参与提供了中国历史上从未有过的便捷和廉价渠道。另一方面,传统媒体中把关人和审查人的作用在虚拟的互联网空间上日渐式微,信息来源和传播渠道的多元化和交互性,避免了民众政治参与中利益表达和利益输

<sup>①</sup> 娄成武. 张雷. 质疑网络民主的现实性[J]. 政治学研究, 2003, 3.

<sup>②</sup> 列宁. 国家与革命[M]. 列宁全集:第31卷. 北京人民出版社, 1985.

入过程中的信息受阻、失真、扭曲,提高了信息的完整性和可靠性。在传统媒体上无法表达的敏感问题在互联网上也有充分的自由表达空间<sup>①</sup>。目前,网络已经成为公民民意表达的重要手段和渠道,互联网的自由开放为民意的释放找到了一个出口,成为社会的“安全阀”。在传统媒体民意表达不畅的情况下,中国网络空间的民意表达作用尤其突出。学者贺卫方指出:“中国当下的公众参与存在一种网络依赖症,没有哪个西方国家的互联网承载了这么大的显示民意的功能。”<sup>②</sup>西方国家传统媒体的民意表达功能相对稍好,公民借助于传统媒介进行政治表达的渠道相对畅通,因此在中国互联网上承载了更多的民意诉求。

#### (二)发展网络民主是维护公民权利、实行社会监督的重要方式

舆论监督是现代国家对公共权力进行制约的有力手段,公民通过网络了解国家事务,并对国家的管理事务进行监督是宪法赋予给每一个公民的基本权利。2003年的“孙志刚”事件,2007年的“华南虎”事件,2009年的“周久耕”事件,每一个事件都引起了网民的热烈讨论,形成了强大的社会舆论压力。通过网络民主的社会监督强大压力,政府不得不去了解以多数人的意愿和主张,正确判断社会监督的共同指向,采取符合民众呼声的措施,从而推动问题的解决。这些事件表明,网民在虚拟空间的价值判断和监督在一定条件下对现实的公共事务发挥实质性的影响,对推动事件的解决起到了关键的作用。由于网络民主中监督主体的广泛性,监督方式的多样性,监督的跨时空性,可以改变传统的媒体主导和精英话语霸权,实现网络上的全民参与。因此在中国的转型期,矛盾冲突多发期,发展网络民主是协调多方关系,维护公民权利,实行更广泛社会监督的重要方式。

#### (三)发展网络民主是提高政府工作透明度的重要措施

网络在政府行政过程中所起的重要作用,中国政府已经清楚地意识到。党的十六大把政务公开作为发展社会主义民主政治的重要内容,要求加快行政管理体制改革,建设服务型政府,提高政府工作透明度。温家宝总理在新一届政府第一次全体会议上指出:“政府工作公开透明,让权力在阳光下运行,是服务型政府的重要特征。国务院及各部门都要大力推行政务公开,完善各类公开办事制度,建立健全政府信息公开工作制度,提高政府工作透明度,让人民群众随时了解政府的工作,监督政府的工作。”人民当家做主是社会主义民主政治的本质和核心,发展网络民主,丰富民主形式,拓宽民主渠道,实行信息公开是让公民参与国家政治生活,从事经济建设和管理社会事务的有效民主形式。这些在网上开展的政务公开、行政公开等设计和实施使政府工作透明化,网络民主将使公共信息为公众知晓,切实保障人民群众的民主权利。

#### (四)发展网络民主是提高公共决策科学化的重要保障

一项科学的公共政策至少要符合三方面的要求:一是目标导向性,公共政策必须以解决公共问题,维护或增进公共利益为目标。二是社会可行性,公共政策在执行中不会遭到社会普遍或一部分人的强烈抵制,最好可以得到社会较为广泛的支持和认同。三是经济效益性。公共政策尽可能以最小的成本投入获得最大的收益产出,形成最佳的投入产出比。要实现公共政策的科学性必须具备充分的信息,创造性的思维和专业技术知识等条件<sup>③</sup>。高质量的政策源于高质量的信息。从信息的特性来讲,信息可以消除事物的不确定性。信息的不确定性是造成人们决策失误的直接原因。公民网络参与有利于提供实现政策科学性所要求具备的条件。公民通过网络参与公共决策能够从不同角度、

① 赵春丽. 中国网络民主发展特征分析[J]. 天津行政学院学报, 2009, 7.

② 张小山. 互联网推动中国社会转型[J]. 中国改革, 2008, 2.

③ 吕亚娟. 当代中国公共决策中的公民网络参与研究[D]. 内蒙古大学, 2008, 5.

不同层次提供关于政策问题的丰富信息;公民巨大的创造力在参与政策制定中能得到发挥,有助于形成最优的政策方案;公民网络舆论能增强政策的目标导向性。公民可以通过网上投票来表达对政策的态度,及时为政府决策提供大量信息,改善有限理性,提高政府决策的科学性。

### 三、中国发展网络民主的制约因素

然而,网络民主同时又是一把双刃剑,在提升政治参与质量、促进政治参与发展的同时,实际上也暴露出了许多不可忽视的问题。网络民主为公众参与政治生活提供了机会和渠道,使民主向理想美好的图景演进。但是由于存在网络信息传播的自由主义、无政府主义、虚无主义、情绪化等,网络民主与传统民主相比难以规范,网络民主在推动社会民主进步的同时,也存在一些问题,这些问题可能会阻碍中国公民网络民主的健康发展。

#### (一) 网民及其议题的分散化可能会影响网络民主的深度

由于网民分布在全国各地,地理位置、文化习俗和思想观念差距较大,他们关注的热点问题也不尽相同,网民会根据自己不同的偏好,登陆及利用的不同的网站论坛,进行民意表达、政治动员和舆论监督,这些表达、监督零星的分散于商业性网络的各个论坛。这些营利性的网站为了吸引眼球、关注点击率,在聚集民意,整合社会民主力量上未必尽职尽责。网络民主想要发挥更大的作用,必要整合不同的声音,赢得广泛的关注。网民及其议题的分散化,议题关注的不持久性使得网络民主发挥作用的力度大大降低。作为网络民主制度化的政务网站,公民参与程度严重不足,普遍缺乏公共论坛,议题分散、人气不足,使得网络民主在政府治理、公共政策决策影响的深度不足。

#### (二) 网民的非理性化可能导致网络民主群体极化现象的发生,网民整体素质有待提高

作为一种崭新的媒体,互联网的一个致命的缺点就是,网络信息的可操纵性,网络信息的发布者通过网络传播信息,从登陆到发布,都使由服务器自动完成,不会受到传统媒介那样严格的审核程序。正是因为互联网是一个虚拟的社会,具有虚拟和隐蔽的特点,任何人可以在网上任意发表自己的言论而几乎不用负任何责任。这就使得网络政治参与容易走向一种无序的状态,特别是一些人可能把情绪化的见解发布到网上,而这些言论的内容有些又具有极大的煽动性,会造成公众为虚假信息所左右,政治判断和评价将发生偏差,这种政治参与不仅会使党和政府无法从网民们的意见中及时提炼出真正属于大多数人的真实愿望和想法,还会造成党的政策不能及时得到群众的理解和支持。此外,网络参与的便利性,使得西方政治文化对我国渗透更加广泛,反对势力会通过网络大量散播反动言论,网民的政治参与容易被误导。因此,随着网络规模的扩大,我们也面临着越来越严峻的挑战,这是政府管理者所必须要面对的。

非理性化的网络参与经常引发网络暴民和网络暴力等网络无政府主义现象,“人肉搜索”、“道德追杀”成为中国网络民主发展中的独特现象,如网络暴力第一案,公众被失真的、肤浅的信息调动起来,人怨鼎沸的公众情绪无法保持理性,极端的行为破坏了网络民主的公平性原则,这样不会推进民主社会的进程,反而会破坏民主政治建设。

#### (三) 数字鸿沟和网民结构可使网络民主存在参与主体的不平等性

平等是民主的基础,也是其集中体现。人们对网络民主的赞许之一在于网络社会实现了政治权力的对等性。即在互联网上所有人参与政治的机会是均等的,无论身处偏僻山野的孩子还是城市的富家子弟,在网上都可以获取同等的政治信息,同样发表自己的政治主张。但是人们利用互联网参与政治需要一个前提,参与者有上网的能力并懂得如何收集、分析、利用信息。事实上,在现实生活中人们利用网络获取信息和利用信息的能力是不平等的。信息时代存在一个不容低估的难题数字鸿沟问

题,即由于性别、阶层、收入、年龄、学历和居住的地理区域以及个人兴趣习惯的差异,导致人们在接近、使用信息时产生差异。数字鸿沟不仅仅存在于发达国家和发展中国家之间,在发达国家和发展中国家内部都普遍存在。

中国目前互联网使用状况呈现年轻化、知识化、富裕化的特点。由于经济能力和信息能力的限制,如部分农民、城市老年人口,无法均等接触网络,这些网民结构上的特点会影响网络民主的广度。并且部分网民在网络上思维活跃,容易被共同的话题所吸引,在多数人难以达成共识的信息社会背景下,少数网络很可能通过“版主”、“权威”、意见领袖整合起来,他们利用网络把利益和诉求将被充分凸显出来,形成对决策的压力,进而破坏民主的“多数同意”的原则。

#### (四) 公共管理者的不积极态度可能会挫伤网民的参与热情

在推进民主化的过程中,公共管理者的认识和意愿是非常关键的。当现代信息技术显示出巨大的民主化潜能,许多国家的公共管理者非常敏锐地意识到了这一点,并积极地投身于这种技术的民主化运用中。但是,更多的公共管理者却只是把它当成一种提供公共服务的工具,或是提高公共管理效率的极佳工具,而不是促进民主化的手段。巴瑞·哈吉在考察过很多政府电子政务应用项目后也指出了这一点,“所有由政府发起的技术应用项目,都存在着三个共同的特点:第一,政府更愿意利用现代信息技术工具向公众输出信息,而不是把它们作为公民反馈和参与的媒介;第二,与向公众阐述并证明公共政策的正当性;第三,即使是极少数向公众寻求输入的稀有情况,是就某一预定问题统一意见,而不是鼓励公民间的讨论、协商以及由公众来设定议事日程”<sup>①</sup>。对于公共管理者的不积极态度主要原因:一是出于对公共管理的效率与完成职责能力的担忧。当前公共管理者普遍认为,被现代信息技术所强化的公众接触太多,了解太多,可能会问责公共管理者的执行力,担心公众不再相信他们的处置能力和执政水平。这种担心降低了公共管理者对发展网络民主的意愿和热情。二是许多公共管理者害怕因此失去权力和个人利益。三是许多公共管理者觉得目前能够接触、使用现代信息技术工具(如访问互联网)的公众人数还不够普及,不具有代表性。当然,中国的公众参与受到了制度、法律、经济、教育、文化心理的等众多主客观条件或因素的制约,而现代信息技术的发展,则可以在一定程度上克服或缓解这些制约,通过提高公众的参与能力、参与意愿,以及转变公共管理者的观念从而增加公众参与机制的供给,最终提高民主的参与性。

## 参考文献

- [1] <http://research.cnnic.cn/html/1263531336d1752.html>
- [2] ark·Poster·Cyber democracy: The Internet and the Public Sphere [A]. David Holmes Virtual Politics: Identity & Community in Cyberspace [C]. London: Sage Publication, 1997
- [3] 王钊冀. 试析网络民主对民主政治发展的影响 [Z]. 2005, (11)
- [4] 郭小安. 网络民主的概念界定及辨析 [J] 天津行政学院学报 2009, (05)
- [5] Barry N. Hague and Brian D. Loader. Digital democracy: an introduction to Digital Democracy Discourse and Decision Making in the Information Age, London and New York
- [6] 汤惠琴. 现代信息技术与公共管理民主化 [D], 2002, (06)
- [7] 阿尔文·托夫勒, 海蒂·托夫勒. 创造一个新的文明——第三次浪潮的政治 [M]. 上海, 生活·读书·新知三联书店, 1996

<sup>①</sup> Barry N. Hague and Brian D. Loader. Digital democracy: an introduction to Digital Democracy Discourse and Decision Making in the Information Age, London and New York. 221 ~ 222.



- 
- [8] Steven Clift. Building Citizen – based Electronic Democracy: The Minnesota E – Democracy Experience <http://www.e-democmy.org>
- [9] 娄成武,张雷. 质疑网络民主的现实性[J]. 政治学研究,2003,(03)
- [10] 列宁. 国家与革命[M]. 列宁全集:第31卷. 北京人民出版社,1985
- [11] 赵春丽. 中国网络民主发展特征分析[J]. 天津行政学院学报,2009,(07)
- [12] 张小山. 互联网推动中国社会转型[J]. 中国改革,2008,(02)
- [13] 吕亚娟. 当代中国公共决策中的公民网络参与研究[D]. 内蒙古大学,2008,(05)