

文章编号:2095-0365(2016)02-0076-05

网络民意参与政府重大行政决策的困境及对策研究

黎秋华

(福建师范大学 公共管理学院, 福建 福州 350007)

摘 要:随着互联网的发展,网络民意在参与政府重大行政决策中发挥着重要作用,成为政府执政过程中不可忽视的声音。但是由于政府对网络民意的误解、或是网络民意的泛娱乐化、或者是因为网络民意的代表性不足等都导致网络民意无法顺利参与政府重大行政决策。本文从问题出发,提出应该更新固有理念、建立健全法制、加强网络知识教育、加快普及硬件设施等方面优化网络民意参与政府重大行政决策的路径。

关键词:网络民意;行政决策;行政管理

中图分类号:D630 **文献标识码:**A **DOI:**10.13319/j.cnki.sjztdxbskb.2016.02.14

网络民意指的是公民通过互联网媒介表达利益诉求的一种新方式。随着网络舆论场的崛起,这种利益表达方式日渐常态化,政府在重大行政决策过程中不得不重新考虑网络民意的现实作用。法治政府的建设离不开网络民意的支持,同时网络民意也是政府公共决策的监督者,更是网络时代公民参与公共决策的新方式。但是,就现阶段政府采用网络民意的现状来看,与理想状态还有一段路要走。政府对网络民意的误解、身份虚拟性导致民意的泛娱乐化以及由于网络主体之间的差异性导致的代表性不足等都是现阶段网络民意参与政府重大行政决策的困境。本文试图从转变固有理念、建立健全法制、加强网络知识教育、加快普及硬件设施四方面为解决网络民意的困境出谋划策。

一、网络民意参与政府重大行政决策的现实意义

(一)网络民意是打造法治政府的推动力

法治的标志不在于法律的有无与多少,而在

于法律是否由人民制定,是否切实体现和维护人民的利益和意志,是否民众自愿地把它转化为内在的行为规则去遵守和维护。^[1]在互联网时代,政府若想真正实现法治政府,切实体现和维护人民的利益和意志,关键在于政府对网络民意的充分回应。网络民意常常聚焦于社会热点问题,具有较强的号召力和感染力,公民被广泛吸收参与到公共决策中,赋予了法治政府建设应有的精神内核。法治政府建设是一个循序渐进的过程,法律的滞后与保守要求政府重视网络民意,不断修正、完善法治手段,提高依法执政水平。网络民意表达的直接性使得信息的传递能够减少不必要的梗阻,能够真实的反应民众的真实想法,如果能够对网络民意进行必要的规范,认真甄别信息来源,网络民意无疑是政府立法执法的重要依据,这对政府的法治化进程大有裨益。

(二)网络民意是政府公共决策的监督者

李甘林在《“高官致谢网友”背后的民意力量》中说过:“网络民意体现出的超大能量与形成

收稿日期:2016-03-01

作者简介:黎秋华(1991—),女,硕士研究生,主研究方向:行政管理研究。

本文信息:黎秋华.网络民意参与政府重大行政决策的困境及对策研究[J].石家庄铁道大学学报:社会科学版,2016,10(2):76-80.

的对官员的巨大压力,客观上使得网络既是政府官员展示政绩、接受民众检阅的良好平台,同时更是民众监督公权的重要载体。”^[2]通过网络,广大民众可以便捷地浏览政府工作动态,了解时政动向。网络民意的参与在一定程度上打破了政府垄断决策信息的局面,网民通过政府网站了解相关政策问题的提出、制定等环节,并通过相应的渠道提出意见建议。同时,受限于主客观条件,政策在执行过程中必然会出现不同程度的问题,政策制定者和执行者往往出于最终目的的考量进行选择性的忽视,对于发现政策的不合理之处有一定的滞后性,这个时候网络媒体充分发挥了其自主性及不受约束性的优势,在公众之间、公众与政府之间建起一个沟通交流的桥梁,^[3]使网络民意发挥政策监督作用。政府在修正相关政策之前,由于对事件的掌握程度不够,就会选择释放“政策气球”。具体做法是通过新闻媒体报道有关信息,以激发利益取向不同的公众参与讨论,各抒己见,建言献策。^[4]网络民意利益诉求的多元碰撞,为政府的公共政策制定充分了解民意、集中民智,使得政策的制定更加完善科学。

(三)网络民意是公民参与公共决策的新方式

网络民意参与公共决策主要体现在发现问题、传播政策问题并参与政策决策环节。受限于客观条件,地方政府在制定相关政策时过多地强调宏观调控,难以顾及发生在民众身边的社会问题。但是,如果大量的基层社会问题没有及时发现并妥善解决就会引起政府治理危机,影响社会的良性运转,这个时候网络民情就起到搜寻基层社会问题的作用。由于网民分布在全国各地,网络民意反映的并非单一的社会问题,而是涉及民生的不同公共政策问题,这就为政府发现公共政策问题提供了可能性。加之网络民意具有传播速度快的特点,这些被发现的社会问题很快会在网络上传播开来并为民众所知,当事态发展到一定程度时便能够引起政府的注意,最终纳入政府公共议程,而公共议程的推进关键在于政府对民意的有效吸收。由于网络民意直接反映网络主体对政策问题的态度与看法,这种“越级”的意见表达方式,避免了信息传递过程中时间的大量损耗,弱化了行政体制内权力的相互制约,^[5]有助于政府充分考虑不同群体之间的需求,尽可能做

出符合大部分民众需求的决策。

二、网络民意参与政府重大行政决策的困境

毋庸置疑,网络民意参与政府重大行政决策依然面临一些难题,突出表现为政府的回应性问题和网络民意主体的差异性问题。就政府的回应性而言,政府对网络民意存在某种程度的认知误解;就网络民意主体差异而言,基于我国网络舆论场的发展起步较晚,网络民意表达主体之间存在分布差异、认知差异问题。

(一)政府对网络民意的误解

相较于传统的民意表达,网络民意表达方式借助于互联网媒介,具有网络特有的虚拟性特征。据此,网络民意的合理作用难以得到政府官员的普遍认可。事实上,网络民意由于参与主体范围广,参与方式便捷,这虽然没有实现普遍直接参与,但是符合普遍参与。不同年龄、地区、职业的公众参与网络民意表达,其言论虽未必能代表主流民意,但也是民意的重要组成部分。然而,互联网技术的日新月异,使部分政府官员难以跟上网络知识的更新步伐,常常担心自身能力跟不上时代发展,常常漠视民意甚至采取抵制网络民意。他们认为网络民意将会取代传统的民意表达方式,而事实上网络民意只是丰富了民意表达渠道。部分官员因为受网络民意的影响,工作压力增加,就夸大网络民意的不足,对网络民意的合法地位不予承认,认为网络民意是部分人的娱乐活动。此外,也有人认为网络民意仅是民意的一小部分,不足以引起足够的重视,所以对民意的掌握程度不足也导致一些决策没有实现最优化。

(二)网民的身份虚拟性导致民意泛娱乐化

网络民意的主要特征有网民身份虚拟性和主体平民性。身份虚拟性一方面在相当程度上淡化了发言者的身份,消除了言论表达的顾虑,并且是直接性的表达,因而更接近于原汁原味的民间声音,^[6]但另一方面却使得许多网民带着娱乐性的眼光参与到公共决策问题中。由于匿名的关系,许多网民没有带着责任主体意识去思考问题,甚至带着调侃、唯恐天下不乱的态度在网上传播虚假信息、肆意谩骂网友,污染网络环境。很多网民

受到虚拟身份的保护,网络成为其宣泄情感的渠道,发表的言论带有强烈的感情色彩,不客观并且尽显不理性姿态。所以网络民意也充斥了虚假信息,使得政府对网络民意的信任感骤降,严重影响政府科学决策。主体平民性使得每个人都有机会通过网络发表个人意见,实现了广泛参与的要求,但是因为每位网民素质不一,所受教育程度不同,特别是部分意见领袖,由于受自身环境所限,经常发表极端语言,部分网民由于受自身水平限制,不能理性的看待问题,使得网络民意走向极端。网民的群体极化现象就是身份虚拟性和主体平民性的产物。在群体极化的作用下,网络民意的泛娱乐性更加突出,真正的民意在娱乐性民意的洪流中淹没。

(三)网络民意代表性不足

根据 CNNIC 报告显示,截至 2015 年 6 月,我国网民规模达 6.68 亿,互联网普及率为 48.8%,较 2014 年底提升了 0.9%,整体网民规模增速继续放缓。总体而言,我国网民规模大,数量多,但是占全国人口总数的比例依旧偏低,网络民意参与政府公共政策的代表性存在明显不足。就城乡分布来看,我国是农业大国的国情决定了农民是我国人口的主力军之一,但是由于受经济、知识、技术条件的限制,很多农民没有办法参与网络民意表达。据统计显示,截至 2015 年 6 月,我国网民中农村网民占比为 27.9%,规模达 1.86 亿,城镇地区与农村地区的互联网普及率分别为 64.2%、30.1%,相差 34.1 个百分点。由此看出,我国网络普及率的城乡差距较大,农村地区网络主体发声不够。就年龄分布来看,截至 2015 年 6 月,我国网民以 10~39 岁年龄段为主要群体,比例达到 78.4%。其中,20~29 岁年龄段网民的比例为 31.4%,在整体网民中的占比最大,互联网继续向低龄群体渗透;从学历来看,我国整体网民中以初中和高中/中专/技校为主体,占比 67%;小学及以下学历人群的占比为 12.4%,较 2014 年底上升 1.3%,中国网民继续向低学历人群扩散;从职业结构看,网民中学生群体的占比最高,为 24.6%,其次为个体户/自由职业者,比例为 22.3%,企业/公司的管理人员和一般职员占比合计达到 16.3%,而党政机关事业单位领导干部和一般职员一共占比仅有 4.1%。^[7]此可以看出,我国网络主体由于受各种条件限制,地域分布不均,

阶层差距较大,网络民意暂无法代表主流民意,而党政机关作为政府的主体发声不够,没有站在舆论制高点,不能有效引导舆论发展,使得网络民意的走向更加不科学不理性,无法代表广大民众真实想法。

三、网络民意参与政府重大行政决策的对策建议

(一)更新固有理念,转变网络民意的传统认知思维

网络民意作为新生命在诞生之初总会受到很多传统媒体的挑战。特别是政府高官由于受官本位思想的影响,认为听取网络民意使自己的权力受到极大冲击,根本不会关注网络民意。事实上,网络发展已是不可逆的潮流,终身学习是我们每个人的使命。网络民意作为一种新生命可以为政府办公带来便捷,拉进政府与民众的距离,作为政府官员理应承认网络民意的合法地位,正视网络民意,合理利用定能为政府立法执法助一臂之力。正如佩特曼在《参与和民主理论》一书中指出的那样,真正的民主应当是所有公民直接、充分参与公共事务决策的民主,从政策议程的设定到政策的执行,都应该有公民的参与。只有在大众普遍参与的氛围中,才有可能实践民主所欲实现的基本价值如负责、妥协、个体自由与发展、人类平等等等。^[8]

理念更新不仅指政府人员需要改变对网络民意传统的看法,对中国广大网民也有这样的要求。许多网民受认知的限制,仅仅视网络为情绪宣泄的途径,网民在社会中存在的较为普遍的情绪,往往通过网络进行发泄。^[9]网络虚拟性的保护,在与自己的利益不相关的重大政策问题上常常采取漠然的态度,常常是“各人自扫门前雪,莫管他人瓦上霜”的心态冷眼相待。更有甚者企图破坏正常网络秩序,给政府决策带来困扰。我国网民普遍缺乏积极主动参政议政的意识。网络科技高速发展的今天,不仅要求政府重视网络民意,广大网民更应该珍惜普遍参政议政的机会,为自己的言行举止负责,真正为政府的决策作出有利的贡献。

(二)建立健全法制,完善网络民意参与的配套制度

中共十八届三中全会以来,我党一直强调依

法治国,实现国家法治化,建立健全国家法制建设是必由之路。面对我国网络民意带给政府执政的机遇与挑战,不断完善网络环境法制建设,协调网民有序参与政治是当下政府的首要任务。首先,政府部门自身应建立网络政务平台24小时服务制度与责任制。现今政府网络政务服务平台暂时未实现与网民的实时互动,错过许多网络舆情引导机会,使得民意发展走向极端。建立网络政务服务平台24小时服务制,有利于实现政府人员与网民及时充分互动,减少虚假信息在网络横行,扰乱视听,引导网络民意正确走向。此外,政府还需确立政务服务平台责任制。由于当下各个政务服务回应平台分工不明确,不能有效针对网络民意做出专业的回应,常常被动地跟着媒体任其发展,导致以讹传讹的不良现象。确立责任制可根据模块进行分工负责,可以分为商业问题回应平台、政治问题回应平台、社会生活回应平台机制,按照三个平台实现及时有效互动,树立政府公信力。其次,实行网络实名制是约束与规范网民言论的基础。对网络环境的规制并不是限制公民的言论自由,而是引导公民有序参与政治,使公民平等享有网络参政的权利。^[10]由于网络虚拟性才导致如今虚假信息充斥网页,许多人把网络当做情绪的宣泄也是得到虚拟身份的庇护,因此实行网络实名制是解决虚假信息横行的根本之道。实行实名制一方面可以增加网络主体的责任意识,减少信息失真,另一方面可以增加公民参政意识,使得网民有主体意识,积极参政议政。最后,建立网络民意的反馈制度也是完善法制建设的一项基础工程。通过建立网络民情反馈制度,实现从收集民意、回应民意、审核民意、监督民意,引导民意,反馈民意的一条龙服务链接。网络民意反馈机制与政务服务平台合作,通过政府服务平台收集的网络民意,定期对民意做出统一回复,公示于政府网页,提高民众对政府的信任。

(三)加强网络知识教育,缩小参与主体间的知识差距

加强对网民自身素质的培养,进而提高其网络参与能力,这是改善网络民意缺陷的根本。^[11]文明教育,减少网络暴力现象。网络文明教育课程可以在中小学信息技术课程中添加课时,让孩子从小就树立网络需文明的意识。信息技术教师可以在课堂教育学生文明上网的重要意义,如何

做到文明上网,如何理性上网并带动身边人文明上网。在成年人中,可以在相关网站设置网络文明基本常识的页面,要求强制看完常识方可进入相应页面操作。

在政府机关开设网络学习班级,培养一批新的网络专业人才。在发生事情的时候,政府能够在第一时间引导网络舆论的走向,让民众可以冷静下来静观政府官方发言,理性看待事情进展,然后发出理性的声音。相关媒体的教育也是网络教育的重要部分。一些网络媒体为了得到关注,不顾事实真相,大肆夸大现象吸引民众眼球,以利益为主要导向使得事情愈演愈烈,如此,就会演绎成“得到的是点击量,透支的却是公信力,失去的更是人心”^[12]的不理想局面。媒体应该树立实事求是的精神,需要恪守事实真相,探寻事实真相,公布事实真相,第一时间引导网络民意走向正确道路上。即使一开始对事情有误解,也应该在事后勇敢站出来澄清真相,只有这样,一步步慢慢走向正确的道路,媒体方可得到民众信任,为民众创造一个优质的网络环境。

(四)加快普及硬件设施,实现网络民意参与的公平性

根据2015年《中国互联网发展状况统计报告》,互联网普及率为48.8%,城镇地区与农村地区的互联网普及率相差34.1%。^[6]由此可知,虽然我们已经进入互联网时代,可是互联网的普及率还是不够,政府应该加强互联网基础设施建设,提高普及率,缩小城乡差距。首先,在农村方面,互联网普及率低包括两种情况,一种是有电脑设施但是没法联网;另一种是没有电脑。对此,政府一方面应该加强网络硬件设施建设,保证每户有电脑的家庭可以自由联网,快速上网,降低农村网费,提高网速;另一方面,政府应该在家电下乡的活动中加大力度,鼓励农村居民购买电脑,使用电脑。这样,保证网络民意的均衡性,使得网络民意成为主流民意,方可使得政府决策更加公正,更加贴合民众需求。

民意是政府正确决策理性决策的基础。广听民意带来理性决策,屏蔽民意导致决策失误,这是中国长远历史的教训。科技技术不断发展,网络民意越发兴盛的今天,政府在重大决策之前必须充分考察民意,体察民情,才能真正做到决策为民,服务于民。网络民意其实也是政府对外开放

的一个体现,以最广大的胸襟包容最广大群众的意见,实现政府与人民相互包容的命运共同体。开放网络民意不是政府的权宜之计,而是致力于官民互利互赢,赢得民众信任的最佳方式之一。

通过开放民意广纳民意,为政府决策提供新的思路,贡献民众智慧,政府与广大公民收获的不仅是理性的决策,还有无限的相互信任。

参考文献:

- [1]曹钟安,朱 霞. 法治视野下“网络民意”的内在价值与外在意义[J]. 重庆与世界,2011,28(2):30.
- [2]李甘林.“高官致谢网友”背后的民意力量[N]. 华商报,2008-01-02.
- [3]闫坤,张磊. 网络传媒对协商民主的影响[J]. 石家庄铁道大学学报:社会科学版,2013,7(3):76-77.
- [4]孙旭培,吴麟. 新闻媒体与决策气球[J]. 新闻爱好者,2005(3):18.
- [5]尹彦文. 网络问责境遇中地方政府公信力建设[J]. 石家庄铁道大学学报:社会科学版,2014,8(3):68-70.
- [6]黄芳娟,杨丽. 民意对政府公共决策的积极作用[J]. 党史文苑:学术版,2009(12):57.
- [7]中国互联网络信息中心(CNNIC). 第36次中国互联网络发展状况统计报告. [EB/OL]. (2015-07-27)
- [8][美]卡罗尔·佩德曼. 参与和民主理论[M]. 上海:上海世纪出版集团,2006:32-40.
- [9]王堃,张扩振. 网络民意的困境与出路[J]. 学术界,2012(9):151.
- [10]许玉镇,吴兴识. 论我国政府对网络民意的回应[J]. 长白学刊,2014(1):27.
- [11]陈凌. 道德挺起新闻的脊梁[EB/OL]. (2015-9-25) [2015-12-02] [http://opinion. people. com. cn/n/2015/0925/c1003-27631719. html](http://opinion.people.com.cn/n/2015/0925/c1003-27631719.html).
- [12]聂鑫. 论网络民意对公共决策的影响[J]. 人民论坛,2011(315):29.

Dilemmas and Countermeasures to the Participation of Cyber Public Opinion in Major Governmental Administrative Decision-making

Li Qiuhua

(School of Public Administration, Fujian Normal University, Fuzhou, 350007, China)

Abstract: With the development of the Internet, cyber public opinion plays an important role in major governmental administrative decision-makings, so the government ought to pay more attention to it. However, cyber public opinion fails to function well due to the misunderstanding from the government, its own pan-entertainment and lack of representativeness. The paper, starting from questions, puts forward some approaches such as updating inherent ideas, strengthening legal system, reinforcing cyber literacy education and speeding up the popularization of hardware facilities to optimize the cyber public opinion participate in major governmental administrative decision-making.

Key words: cyber public opinion; dilemma; countermeasure