

[文章编号] 1009-3729(2014)02-0014-07

网络环境下政策制定中公众参与问题探析

朱世欣^{1,2}

(1. 河南大学 中原发展研究院, 河南 开封 475001;

2. 上海交通大学 国际与公共事务学院, 上海 200240)

[摘要]政策环境影响政策系统和政策行为。随着互联网技术的迅猛发展和广泛应用,政策环境发生了巨大变化,政策行为和政策系统也面临着许多新的问题,出现了新的特点。相对于传统政策环境而言,网络技术条件下的政策环境更加透明开放,网络能够为公众表达诉求提供更多路径,它在不断提升公众参与能力的同时,也为创建公共理性提供了良好的空间。在网络环境下,政策制定中的公众参与也产生了一些变化,带来了政策制定的新情况。网络环境下的政策制定要从3个方面加以考量,一是对政策合法性的考量。科学有序的公众参与能够提高政策的合法性。二是对政策各要素的考量。政府和政治精英的主导作用正在面临挑战;自上而下的政策制定模式也面临新的变化,自下而上的议程设置和方案完善已经越来越多;来自不同团体和利益集团的意见诉求越来越明确,路径越来越明晰。三是政策类型的考量。不同模式中,决策类型的适用性是不同的:在自上而下的官方主导模式下,以自主式管理决策、改良式自主管理为主,分散式公民协商、整体式公民协商为辅;而在自下而上的民间主导模式下,公共决策、整体式公民协商则成为主要的决策类型,改良式自主管理也成为政府部门顺应民意的开明之举。

[关键词]网络环境;政策制定;公众参与

[中图分类号] C931 **[文献标志码]** A **[DOI]** 10.3969/j.issn.1009-3729.2014.02.003

所谓政策环境是指影响政策产生、存在和发展的一切因素的总和。公共政策的环境要素比较丰富,有许多划分方法,一般而言可以分为经济环境、政治环境、社会文化环境、国际环境等。我国学者陈振明^[1]指出,公共政策环境是指作用和影响国内公共政策的产生、存在和发展的一切内部因素与外部因素的综合,它贯穿于整个公共政策作用的过程,并对公共政策的制定产生一定的影响。从系统论角度看,凡是影响政策的存在、发展及其变化的因素皆构成政策环境。按照系统论的观点,公共政策是环境的产物,利益集团、官员和其他政策行动者会将环境中存在的问题和冲突传递到政策系统,通过政策行为改变环境。政策环境决定和影响政策制定者以及政策行为,政策系统也可以反作用于政策环境,政

策环境与政策系统相互影响,循环往复。政策环境的基本要素有政策目标群体、政策工具等,公众是其重要的政策目标群体和政策依赖对象。近年来,网络技术推陈出新,席卷全球,被誉为第四次技术革命。网络技术对社会、个体都产生了重要影响,营造了一种全新的政策环境。在学界,针对网络技术带来的公共政策问题,研究成果颇丰,如网络环境下的议程设置、网络环境下的行政问责等。但是过去的研究大多集中在具体的政策过程或者某一阶段,就政策环境中的某一要素进行分析的较少。本文拟针对网络环境下政策制定过程中的公众参与这一要素进行深入分析,深刻全面把握新技术给政策环境、政策系统带来的新挑战,以有利于在网络环境下实现科学决策、文明施政。

[收稿日期] 2013-12-04

[基金项目] 河南省哲学社会科学规划项目(2011FZZ007)

[作者简介] 朱世欣(1980—),女,河南省南阳市人,河南大学讲师,上海交通大学博士研究生,主要研究方向:新媒体与公共政策。

一、网络政策环境的特征

随着互联网的发展,社会和政策系统都受到前所未有的挑战,政策环境也产生了重大变化。本文把网络技术融入政策系统之前的环境认定为传统政策环境,把网络技术融入政策系统之后的环境称为网络政策环境。相对于传统政策环境,网络政策环境具有如下4个方面特征。

1. 网络政策环境更加开放透明

传统政策环境下,政策系统有较为固定的输入、输出机制,这些机制难免会造成路径依赖,正式关系影响、既得利益团体抵制等因素,会导致政策网络趋向封闭、政策制定中的固化、排斥新的进入者、政策网络组成要素之间的隔离,形成政策变迁中无效率的路径依赖。正如美国著名经济学家曼库尔·奥尔森^[2]所认为的,如果社会中的典型组织只代表其中一小部分人的利益,则该组织必然不肯为增加全社会的利益而作出自我牺牲,该组织在采取集体行动时,就不会关心社会总效益的下降或公共损失。

网络技术的发展改变了传统政策环境的封闭状态,形成了开放透明的新特点。电子政务的普及、政务公开的推行很大程度上改变了政府的运作模式,使组织更加扁平化,信息的传递途径发生了重大变化,有利于打破封闭的政策网络。联合国经济与社会事务部将电子政务定义为:政府通过信息通信技术手段的密集性和战略性应用于公共管理的方式,旨在提高效率、增强政府的透明度、改善财政约束、改进公共政策的质量和决策的科学性,建立良好的政府之间、政府与社会、社区,以及政府与公民之间的关系,提高公共服务的质量,赢得广泛的社会参与度。^[3]2001年,我国电子政务应用示范工程正式启动,从而开始了真正意义上的电子政务建设。^[4]经过多年努力,电子政务现在已经初现成效,网上办公、网上咨询、网上投诉等功能不断增强,很多地方政府已将此项工作写入基本工作要求,并建立了相应的问责机制。网络技术在政策系统中的运用,强化了政策系统与公众的互动,改进了政府工作流程,提高了行政效率,节约了办公成本;促进了政府职能转变、服务理念更新,增强了政府的服务能力;促进了信息公开,提高了公众参与意识,扩大了公众参与途径,拓宽了公众参与平台。

2. 网络政策环境使公众的表达途径增加

网络不仅为政策系统提供了主动吸纳意见的路径和机会,增加了政策系统的公开透明,还为公众表达意见提供了更顺畅的路径,增加了公众意见进入

政策系统的可能性。互联网上的公众参与已经成为我国政策制定的一支不容忽视的力量。

2003年,“孙志刚事件”引发了实施21年的《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》的废止,被誉为互联网影响政策第一案。而连续出现的刑讯逼供、冤假错案等事件在网上的舆论声浪,导致了《关于办理死刑案件审查判断证据若干问题的规定》和《关于办理刑事案件排除非法证据若干问题的规定》2个司法规定的出台,取消了刑讯逼供所获取证据的有效性,明确了非法获取的物证、书证应当排除。在现实生活中,公众可以通过BBS、新闻跟帖、网上签名、网上论坛、专题讨论、网上征询意见、网上民意调查、网上议政等多种方式与政府官员进行在线交流,通过网上投票、网上建议征集参与政策制定。各级政府通过网络问政于民已经成为常态。互联网能够引发政策议程,政府也可以越来越多地从网络中寻找政策制定的启动点。

3. 网络政策环境使公众的参与能力提升

网络提供的更丰富、更快捷的学习途径,有利于公众政治素养的提高和政策参与能力的提升,有利于整个社会政策参与水平的提高,有利于公共理性的培育,有利于参与型政治文化的建设。“外事问Google,内事问Baidu”就是互联网对人们学习能力、学习机会、学习途径影响的有力证明。一方面,互联网提供了便捷的学习条件和途径,改变了千百年来知识靠面对面或依靠书本等的获取方式,改变了人们的学习习惯,为人们的学习提供了便利条件,各个学科领域的知识得到快速普及。另一方面,在风起云涌的网络事件中,网民特别是具有专业知识的网民往往会成为舆论领袖,引导事件朝着明晰化方向发展,再通过传统媒体的跟进,既引起社会高度关注,也对社会进行相关知识的普及。网络是一个开放的舆论场地,各种专业知识通过网络可以互相交流,比较鉴别,起到了开启民智的作用。在网络上,公众通过广泛的交流讨论,对一些社会问题达成基本共识,形成抱团取暖、互相激励的参与意识。网络上声势浩大的参与活动提高了网民乃至全社会的政治参与能力。同时,互联网可以为更多专业人士尤其高水准的专家表达意见提供方便,强化了政策制定中专业技术人员的贡献力度,拓宽了政策方案的选择空间,提高了政策制定的科学性。可见,互联网能有效地进行政策参与动员,普及政策知识,有利于政策被广大公众接受。

4. 网络政策环境使公众的共识增多

公共理性是横跨国家理性、政党理性、利益集团理性和个人理性,并以成熟自律的公民社会为基础

的利益整合机制和能力。包括政府理性在内的各种行为主体理性一般多表现为工具理性,它是一种不完全理性或有限理性。因此,一个理性主体必须与其他理性主体进行有效的互动,在相互批判、监督、交流、制约的过程中形成新理性,即公共理性,才具有公共性、民意性、正当性与合法性。市民社会的多元价值评判只有经过公共领域(自发的公共聚会场所或机构)进行公开的、自由的、理性的讨论和认同而整合为公众舆论,进而通过政治生活系统(如新闻媒介、利益集团、代议机构等)成为统治者制定公共政策及典章规则的依据和舆论督导力量,市民社会理性才会上升为公共理性。^[5]

网络出现以来,社交网站飞速发展、推陈出新,社会传播已经跨入自媒体时代,传统媒体已不再是唯一的信息源。这为各界人士提供了表达自己意见的舞台,同时也可以更多地发现不同人群的不同思想及诉求,拓展了人们的视野和空间,提高了人们对各种事件的分析鉴别能力,这些都为公共理性的创立创造了良好的条件。

近年来,对网络谣言的治理就呈现出较为明显的公共理性。以新浪微博为例,2012年前后新浪微博正兴旺之时,一度各路水军涌动,操纵话题,甚至出现个别人有意无意的造谣、传谣现象。一些网络谣言虽然给当事人造成了极坏影响,却难以对谣言制造者进行制裁。在深受谣言之害后,很多网民自发加入辟谣队伍,呼吁网民要小心转帖,对于转发的虚假信息要主动及时删除,很多人还主动道歉。随后,新浪微博又开发了可以举报谣言的功能,网民在发现虚假信息时可以直接在线点击举报,而遭到举报的信息会出现此信息可能有假的提示。随着网民抵制网络谣言的共识逐渐形成,2013年9月9日,《最高人民法院、最高人民检察院关于办理利用信息网络实施诽谤等刑事案件适用法律若干问题的解释》出台,明确规定一些情形下传播网络谣言已构成犯罪。

二、传统政策环境中的公众参与

我国传统的政策制定过程呈现出明显的“内输入”特点。胡伟^[6]指出,中国政治过程的制度结构与非制度结构,突出了权力精英在政府决策中的作用,权力精英对社会利益进行综合与表达,多表现为权力精英之间的政治折中,而不是多元决策下的社会互动。

我国传统的决策过程一直强调“从群众中来,到群众中去”这样一个自下而上而后又自上而下的反复沟通、实践、修正的原则,使基层群众的意见、利

益、要求得以反映到党的各项决策中来。但是群众路线执行与否主要看具体领导者个人政治素质和领导能力,而始终没有形成一套制度化、法律化的规范。^[7]在传统的政策制定中,主要政策制定部门在确定政策问题后,往往会进行调研,咨询专家意见,形成政策方案。这一过程是相对封闭的,行政人员对政策方案具有决定作用,行业代表、相关学者和权威人士可以从不同的角度为政策部门提供政策方案咨询。但是普通公众往往被堵门外,政策出台后才会知晓。虽然在个别政策制定中,相关部门也会通过媒体等吹风,进行一些试探,但是这些对具体的政策制定影响不大。

在传统决策过程中,群众对政策的参与主要是通过精英阶层的发现和归纳,具体来说,有2种模式:一种是通过非制度化的私人关系进行表达和参与,另一种是通过制度化的形式主要是代表和专家的参与。代表主要是指各级各类人大代表、政协委员以及通过其他各种途径参与决策的人士。人民代表大会制度是我国长期实行的一项基本政治制度,各级各类代表通过人民代表大会及日常监督制度,可以表达群众利益和呼声,促进决策的科学化和民主化。近年来实行的各种听证会,往往围绕某一个具体的行政行为,选出群众代表,综合群众利益,商讨、评判具体行政决策,是代表制度的一种补充。完善专家咨询顾问制度是我国推进政府决策科学化与民主化的重要举措。中共十六大提出专家咨询要制度化,党和国家领导人也多次就智库建设问题作出批示,希望能够发挥专家学者的重要作用;中央和地方各级政府设立了各类专家咨询机构,这对推动决策的民主化和科学化、提高公众参与程度、改变领导盲目决策有着重要作用。一些地方政府鼓励重大问题决策经专家顾问团的咨询论证,甚至还规定了“不决策原则”,即重大事项非经顾问团的咨询论证,不得决策。

社会在发展,群众利益表达方式也在增多,传统的政策制定模式已不能满足社会发展的需要。因此,我国公共政策制定应在继续做好听证会制度、信息公开和媒体介入等政府信息公开、就政策问题广泛征求群众意见等工作的基础上,更加重视网络政策环境下公众参与的重要性。

三、网络政策环境下的公众参与

随着网络的兴起,公众的知情权和信息来源日益扩大,公众对政策的关注度和关注能力空前提高。网络环境下的政策制定已呈现出新的发展趋势,原来由行政人员、代表和专家组成的政策制定主体正

在逐渐发生变化。公众可以通过政府门户网站、各种论坛、新闻跟帖、BBS、博客、微博等多种途径了解政务信息,发表自己的意见。2008年6月20日,胡锦涛在人民网“强国论坛”(bbs. people. com. cn)通过视频直播同网民进行在线交流。2009年2月28日,温家宝与网友在线交流并接受中国政府网、新华网联合专访,数以亿计的海内外网民纷纷登录新华网发展论坛,就他们关心的热点问题向总理提问,因此有评论认为2009年的“两会”从某种意义上说是从互联网开始的,温家宝总理与网友在线交流将“两会”推向了高潮。这些都强烈激发了网民的参政热情,也强化了各级政府对网络民意的重视和电子政务的建设。为此,国家相继出台了《国务院关于大力推进信息化发展和切实保障信息安全的若干意见》和《国家电子政务“十二五”规划》。2012年4月21日的一则新闻显示,河南全省统一的电子政务网络基本形成,省、省辖市、县级政府部门核心业务信息化覆盖率分别达到85%、70%和50%以上,80%以上的行政许可项目和70%的公共服务可通过政府门户网站和电子政务外网实现在线办理。^[8]2013年10月,工业和信息化部在全国确定了18个首批试点示范地区,开展基于云计算的电子政务公共平台建设和应用,鼓励地方政府在现有基础上建设集中统一的区域性电子政务云平台,促进互联互通和信息共享,增强电子政务安全保障能力,推动电子政务朝集约、高效、安全和服务方向发展。^[9]

首先,政务公开敞开了公众参与公共政策制定的大门,电子政务是公众参与公共政策制定的一大跨越。传统政策制定出于科学决策的考虑,常听取专家和代表的意见建议,普通公众的意见则难以表达。以前政府部门掌握着大量的公共信息,有着相对封闭的运作流程,而专家拥有相对独特的专业知识,普通公众很难得到这些知识,更难以做到广泛快捷的传播。而代表拥有相对优势的政策知情权,能够介入到某些政策制定流程。网络的出现增加了政策制定机关与网民的互动交流,网络舆论、网络舆论领袖逐渐成为新的代表,而专家也不再是小范围的某些人,而是所有对政策问题有所知晓的人士,地域也不再成为专家指导政策制定的影响因素。

其次,网络技术提高了政府扩大公众参与政策制定的能力和积极性。在非网络时代,即使政府有让公众参与的强烈愿望,也面临着信息传播缓慢、传递失真、耗时久、花费大等问题。而普通公众对公共政策制定的背景缺乏了解和认知,对各种政策措施的认识比较盲目,甚至根本不了解、不知晓。在网络时代,政府可以便捷地向公众公开相关政策的背景

知识、社会环境信息等,吸引公众对政策的关注度,提高公众的参与度。随着各级政府机构网站的兴起和各种政务信息的公开,国家制定的各种法律法规、政府工作的进展情况、规划方案、工作总结都成为公众信手可拈的公众信息,这对公众了解政策环境、积极参与政策制定有极大的促进作用。而良好的公众参与、科学的政策制定、有效的政策产出又进一步刺激了政府扩大公众参与政策制定的积极性,提高政府这方面的操作技能。

最后,网络稀释了代表和专家的专业垄断度。网络带来的信息流动和学习机会,推动了知识的普及与大众化,使更多的人能够接触到更多的专业知识和政治理念,提高了公众参政议政的能力。此外,网络的开放使不同政治观点、政治取向的行业专家都有了表达意见的机会和被公众认知的路径。原来少数专家垄断的专业知识在网络时代也不再是稀缺产品,相关行业的同行都能起到很好的信息普及作用。这些能稀释代表和专家的专业垄断度,促使专家客观公正地提供信息,促进公众参与。

总之,网络拓宽了公众参与的渠道,增加了公众政策参与的机会,也提高了公众对政策的认知能力,以及公众参与政策制定的能力。以网络上发起而最后引起中央政府决策的“免费午餐”活动为例,我们可以分析网络环境下政策制定中公众参与的作用。

“免费午餐”是一项由非官方发起的爱心慈善活动,该活动倡议每天捐赠3元钱为贫困地区学童提供免费午餐。它致力于帮助因家庭贫困而无法享受营养午餐的学生,同时呼吁更多爱心企业和人士加入到该活动中,通过社会捐助的力量,对一些贫困地区学校简陋的厨房条件予以改善。这项活动是由《凤凰周刊》的记者邓飞在网络平台上发起的。2011年2月,邓飞在一个活动中遇到支教教师小玉谈起她那里的孩子没有午餐的问题。随后,邓飞去当地考察,找到一个企业赞助了2万元,资助了那所小学孩子的午餐,并通过网络公开了这次活动,以呼吁更多的人关注孩子们的午餐问题。通过广泛的宣传和互动,公开透明的管理,各种爱心的传递,活动发起者、操作者由个人扩大到相关组织,活动的规则在网民的监督与集思广益中不断完善,经过媒体的广泛宣传和舆论精英进行的关键人物接触,“免费午餐”最终成为一项广泛实施的公共政策。2011年10月26日,国务院决定启动实施农村义务教育学生营养改善计划:中央政府每年拨款160多亿元,按照每生每天3元的标准为农村义务教育阶段学生提供营养膳食补助,惠及680个县市、约2600万在校学生。由“免费午餐”到农村义务教育学生营养改

善计划,舆论普遍认为,这是公众参与引领的国家行为,是公众与政府良性互动的范例。这项活动中,没有专家,也缺少政治精英的主导作用,完全是一些爱心人士在网络平台上保持与地方政府的良性互动,以获得当地政府的支持与帮助,促成了很多地方相关公共决策的施行。“免费午餐”活动是一种典型的整体式公众协商策略。

四、网络环境下政策制定的全新考量

网络提供了与传统环境完全不同的政策制定环境,这是一个不争的事实。在这种环境下,政策制定需要在以下3个方面进行全新的考量。

1. 对政策合法性的考量

合法性是一个政治体系存在、持续、稳定、发展的基础和前提。对合法性的研究,存在着规范研究和经验研究两种取向。在经验研究者看来,合法性主要是人们对于现存政治秩序的认同和信任的事实性问题,而规范研究者更加强调的是判断某种政治统治是否具有合法性所持的客观标准的价值性问题。经验研究者戴维·伊斯顿^[10](美国政治学家、政治行为主义的倡导人、政治系统论的创立者)把合法性的来源归结于意识形态、结构和个人品质3方面,且认为这3种合法性源泉相互影响、相互作用,共同为政治系统奠定合法性的基础。规范研究者、德国政治社会学家尤尔根·哈贝马斯认为,合法性是一种政治秩序被认可的价值,这种价值基础当然离不开对某种标准和真理的探求;他断定合法性寓于对政治秩序的正确与公正判断存在着健康的讨论之中。^[11]戴维·伊斯顿^[10]还认为,合法性来源于民众对政权的支持,这种支持分为“特定支持”和“散布性支持”2类:特定支持是由于政治体系的输出(即政策)给予了体系成员某些具体的满足而形成的,即特定的政策绩效带来了受惠者的支持;而散布性支持则没有特定支持的功利性,它不依赖具体的政策输出,是对政治体系的“善意”情感,并构成一个“支持蓄积”,而使民众承认或者容忍那些与其利益相悖的政策输出。合法性之意识形态的、结构的和个人的来源主要是与散布性支持相关。一个政权对当代政治文化一些基本价值共识的吸收,有利于提高散布性支持,从而提高其合法性。

反思网络上公众参与政策行为,发现网络上的公众参与行为对于公共政策的合法性有着终极意义,但在一些具体的阶段有损有益。

首先,从合法性的经验主义分析来看,政策制定的公众参与,将提高公众对政策的了解,增强政策制

定过程对公众意见的采纳,提高政策制定的科学性。政策受惠范围的准确化,无疑会提高政策的有效性,增强政策的特定支持。这些特定支持反过来会转变为对其他政策行为的散布性支持,从而整体上提高政策的合法性。通过网络,不是受众的那部分公众也能了解政策制定的背景,增加对政策制定过程的把握和参与途径,从而扩大散布性支持的基础。这有助于提高公共政策的合法性。

其次,公众通过网络参与公共政策制定的过程,实际上也是公众对政治系统的意识形态、结构和政策制定者的了解、融合过程。这一过程,实际上是公众的一次政治社会化过程。如果这一过程运转顺利,政治系统的意识形态与公众的基本信念相符,政治制度和规范也与公众的意识 and 参与欲望相符,政策制定部门形象与工作规范也相符,这便是一次正刺激,公众成功地被政治社会化,政策将获得更多的支持,进而增强其合法性。但是,如果一个机构的意识形态与公众共同的价值观产生冲突,机构的实际运作程序和理念存在“潜规则”,并与公众的原认知产生矛盾与冲突,那么政策制定者的形象就会与公众的期待产生偏差,不能赢得公众的信任和赞同。此时,公众对政策制定的参与和了解,势必会减弱政策的合法性。古人云:“民可使由之,不可使知之”(《论语·泰伯篇》),应该是对这种状况的经验性描述。

再次,哈贝马斯认为,合法性是一种政治秩序被认可的价值,这种价值离不开对某种标准和真理的探求。合法性作为国家制度或政治秩序可能具有的一种属性,只存在于社会文化生活中,即在国家制度系统之外,社会文化生活得到健全的发展,国家的合法性在社会文化领域能够得到自觉的论证,政治系统便可以赢得公众的广泛信仰、支持和忠诚。而这种信仰和忠诚之所以能产生,也完全是因为国家允许社会对其合法性进行公开的讨论。由此,哈贝马斯断定合法性寓于对政治秩序的正确与公正判断存在着健康的讨论之中。^[11]公众通过网络对公共政策的参与,实际上也是一次广泛的讨论过程,这一过程进行得如何,决定了公共政策的合法性程度。

2. 对变化的政策各要素的考量

当前,我国公共政策的制定受互联网的影响呈现出以下几个特征。

其一,政府和政治精英作为传统政策制定环境中的主导力量,已经面临着挑战。在政策网络概念里,这实际上是表明政策制定的主体越来越多元化。胡伟^[6]指出,在原有的政策环境下,政府和政治精英是政策制定的主导因素,特别是我国的政策制定

过程中“人格化结构”比较明显,在原来相对封闭不透明的政策环境中,对公众而言,只有通过关系等各种隐性的途径才能够影响政策制定过程。但是随着互联网的出现,政府信息透明度加大,公众与政府的交互联系增多,网络舆论成了影响政府决策的重要力量,政府也因此能更清晰地了解民众意见。这加大了公共部门、私人部门以及第三部门等众多行动者在政策制定中的分量,它们通过各种渠道参与政策制定,成为越来越重要的政策制定力量。

其二,自上而下的政策制定模式正在改变。政策网络的结构关系强调的是中层结构,如政府部门之间、政府部门与市民社会之间的结构关系。网络的运用改变了政府的工作流程,网络不仅影响上下级之间的信息交流,对平行部门之间的信息流通、工作流程的改进也影响巨大。网络加大了政策部门与公众、各类利益团体、各种组织之间的交流和沟通,越来越多的政策问题是由政府部门之外的个人或团体所引发。在政策制定过程中,政府会不断吸收来自各方面的意见和建议,接受利益相关方的质询,政策制定的时间节点、目标等都被广泛讨论,各方提供的思路也被政府部门主动或被动接纳,政策制定模式正在发生改变。

其三,来自社会不同组织、利益团体的政策要求

越来越明确,路径越来越明晰。缺少公共讨论的政策制定,是政府部门的独舞,各种政策相关方成为被动的接受者,对于存在问题的政策也只有被动接受。而网络的运用,使得政策的利益相关方越来越容易找到自己的利益诉求点,并通过网络组成非正式的利益集团,借助政务公开等途径实现自己的利益表达,这对政策制定的影响是积极的。在这里,网络与公众互相依赖,政府为了实现政策合法化的需求也不得不对网络上的公众意见积极采纳。实际上,这些行动者在实现政策目标过程中处于一种非正式的、非科层式的和相对稳定的关系形态。^[12]

3. 对适合公众参与的政策类型的考量

公众通过网络参与公共政策制定的主要模式分为自上而下的官方主导和自下而上的民间推动2种。政策类型可以用明确建构、中等建构、不明确建构3种类型来概括分析。在2种模式下,对应不同的政策类型,根据不同的参与目的,可以分为不同的决策模型,即自上而下的官方主导模式下的决策模型(见表1)和自下而上的民间主导模式下的决策模型(见表2)。

公众通过网络参与公共政策的讨论与制定,其政策主体可简单划分为官方和非官方2类。官方的政策主体主要是指那些具有合法权力、主动引导策

表1 自上而下的官方主导模式下的决策模型

| 政策类型 | 公众性质 | 参与目的 | 参与方式 | 决策类型 | 实例 |
|-------|----------------------------|--------------------|----------------------------|--------------------|---------------------------------|
| 明确建构 | 复合型公民 未组织化的公民 | 教育 说服 合法化 | 网络公布 媒体推进 | 自主式管理决策 | 农村残疾人扶贫 开发纲要(2011— 2020年) |
| 中等建构 | 有组织的团体 复合型公民 | 发现 教育 测量 说服 合法化 | 网络公布 网络讨论、互动、推进 舆论领袖 | 改良式自主管理 分散式公民协商 | 阶梯电价改革 |
| 不明确建构 | 有组织的团体 未组织化的公民 复合型公民 | 教育 测量 说服 合法化 | 网络公布 网络调查 网络讨论 | 整体式公民协商 公共决策 | 加快政治体制改革 官员公布财产 |

注:参照托约翰·克莱顿·托马斯的界定,复合型公民是由组织化团体和未组织化团体混合而成。

表2 自下而上的民间主导模式下的决策模型

| 政策类型 | 公众性质 | 参与目的 | 参与方式 | 决策类型 | 实例 |
|-------|----------------------------|-----------------------|----------------------------|----------------------------|----------------|
| 明确建构 | 复合型公民 有组织的团体 未组织化的公民 | 发现 教育 测量 说服 合法化 | 网络讨论 媒体推进 公民投票 舆论领袖 | 改良式自主管理 整体式公民协商 | 个人所得税 起征点调整 |
| 中等建构 | 有组织的团体 未组织化的公民 | 教育 测量 说服 合法化 | 网络公布 网络讨论、互动、推进 舆论领袖 | 改良式自主管理 整体式公民协商 公共决策 | 免费午餐 微博打拐 |
| 不明确建构 | 未组织化的公民 复合型公民 | 发现 教育 测量 说服 合法化 | 网络讨论 网络调查 舆论领袖 | 公共决策 整体式公民协商 | 食品安全 |

划,去制定公共政策的人和机构;而非官方主体则是指不拥有政策制定资源的普通公众、利益团体、传播媒介等。从表1、表2可以看出,网络平台上的公民参与公共政策制定,遍布几种决策类型。但是,由于网络参与行为有官方主导和民间主导2种模式,所以在不同模式中,决策类型的适用性是不同的:在自上而下的官方主导模式下,以自主式管理决策、改良式自主管理为主,分散式公民协商、整体式公民协商为辅;而在自下而上的民间主导模式下,公共决策、整体式公民协商则成为主要的决策类型,改良式自主管理也成为政府部门顺应民意的开明之举。

五、结语

政策环境影响政策系统和政策行为,随着互联网技术的发展和广泛应用,政策环境发生了巨大变化,政策行为和政策系统都面临新的问题,出现了新的特点。相对于传统政策环境而言,网络技术条件下的政策环境更加透明开放。网络能够为公众表达诉求提供更多路径,创造更多共识。把问题聚焦到公众参与这个点上,我们可以看到,网络环境下,公众在政策系统内的力量变化是明显的。随着网络的普及和应用,传统的“内输入”模式正在被改变。政策制定中政治精英越来越多地吸纳普通公众意见,代表和专家的作用日渐式微,公众有了更顺畅的途径表达意见,也拥有了更强大的参与能力。

落实到具体的政策制定环节,笔者认为,网络环境下的政策制定中的公众参与问题,应该从3个方面加以考量。一是对政策合法性的考量。科学有序的公众参与能够提高政策的合法性。二是对政策各要素的考量。政府和政治精英的主导作用正在面临挑战;自上而下的政策制定模式也面临新的变化,自下而上的议程设置和方案完善已经越来越多;来自不同团体和利益集团的意见诉求越来越明确,路径越来越明晰。三是政策类型的考量。本文参考美国学者托约翰·克莱顿·托马斯^[13]的决策制定类型,把政策制定分为官方主导的自上而下型和民间主导的自下而上型2类。在这2类决策类型中,根据明确建构、中等建构、不明确建构3种类型来概括分析

政策类型,最终分别给出了不同主体主导模式下不同政策类型适应的不同决策模式。这些决策模式分别是自主式管理决策、改良式自主管理、分散式公民协商、整体式公众协商和公共决策。

总而言之,借助网络平台的公众参与,政府的决策类型正在发生改变,民众意见更容易被采纳,决策模式更具包容性和适用性。

[参 考 文 献]

- [1] 陈振明. 公共政策学[M]. 北京:中国人民大学出版社,2004:7.
- [2] [美]曼库尔·奥尔森. 国家兴衰探源[M]. 吕应中,译. 北京:商务印书馆,1999.
- [3] 金湘军. 国外电子政务与政府管理创新研究概述[EB/OL]. (2013-10-22)[2013-12-01]. <http://www.chinareform.net/2010/0525/17176.html>.
- [4] 于军. 信息安全的体系化管理——ISMS在电子政务中的应用[M]. 北京:国防工业出版社,2008:1.
- [5] 张艳辉. 浅论网络公共领域与公共政策合法性[J]. 黑龙江教育学院学报,2010(1):29.
- [6] 胡伟. 政府过程[M]. 杭州:浙江人民出版社,1998.
- [7] 陈振明. 政策科学——公共政策分析导论[M]. 2版. 北京:中国人民大学出版社,2003:246-247.
- [8] 河南省人民政府门户网站. 我省出台《国民经济和社会信息化发展“十二五”规划》 河南超80%行政许可和70%公共服务将实现网上在线办理[EB/OL]. (2012-04-22)[2013-12-01]. <http://www.henan.gov.cn/jrhn/system/2012/04/19/010302698.shtml>.
- [9] 人民网. 电子政务云平台建设应用座谈会探索电子政务集中管理的新路径[EB/OL]. (2013-10-22)[2013-12-01]. <http://politics.people.com.cn/n/2013/1022/c1027-23289095.html>.
- [10] [美]戴维·伊斯顿. 政治生活的系统分析[M]. 王浦劬,译. 北京:华夏出版社,1989:298.
- [11] 胡伟. 在经验与规范之间:合法性理论的二元取向及意义[J]. 学术月刊,1999(12):77.
- [12] 石凯,胡伟. 政策网络理论:政策过程的新范式[J]. 国外社会科学,2006(2):28.
- [13] [美]托约翰·克莱顿·托马斯. 公共决策中的公民参与:公共管理者的新技能与新策略[M]. 孙柏瑛,译. 北京:中国人民大学出版社,2005.