

基于电子政务视角下网络政治参与研究

沪 盼

(安徽大学 管理学院,安徽 合肥 236000)

摘 要: 互联网的出现、迅速发展以及通讯信息技术的进步不仅提高了公众政治参与的能力,而且提升了公众的话语权。电子政务的开展,为公众网络政治参与提供了一个崭新的自由空间,为政府与大众进行沟通、进行平等对话提供了一个结实的桥梁。但是由于网络的虚拟性、开放性,数字鸿沟的存在,导致了网络主体参与意识不强、参与行为具有非理性等问题,这不仅使得网络真实民意得不到表达与诉求,而且使政府治理受到了挑战。因此政府应采取积极措施把握网络政治参与的趋势、不断完善网络问政平台。

关键词: 互联网;电子政务;网络政治参与

中图分类号: D630

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X (2017) 03-0031-05

一、电子政务简介

21 世纪到来,网络技术飞速发展,人们正在大步迈进一个网络时代,电子政务就是随着互联网的出现、发展与应用而产生的一个新概念,是信息技术发展的一定阶段而带来的产物^[1]。电子政务是指政府通过当代信息技术的运用,以达到政府各部门、各部门内部间、政府与企业、公民之间的信息与服务的传递,是对政府治理手段的一场革新^[2]。理论上说通过先进通讯技术的运用,电子政务可以简化办事流程,提高办事效率,以低成本、快速便捷经济的方式向公众传递各种信息和服务,进而提高政府公信力、树立良好的形象^[3]。电子政务是一个持续发展的过程,世界不同国家电子政务的发展大概经历四个阶段:信息网上发布阶段、信息单向分流阶段、信息双向互动阶段、信息变革整合创新阶段^[4]。如图 1 所示。

电子政务的开展可以说是对政府治理和网络政治参与的一场革命,它是以互联网为平台,以信息技术为支撑,重新界定政府角色、转变政府治理理念、改革政府治理方式、更新政府治理方法、变革政府治

理结构、协调政府内部组织运作、完善政府运作程序、调整了政府与公民之间的关系、拓宽了公众网络参与平台、强化了政府工作的外部监督、促进了有效信息的畅通传递、推进了网络政治参与民主化进程,从而建构起一个回应能力强、办事效率高、服务品质好、富有责任心的阳光政府形象^[5]。

二、网络政治参与:内涵及其主要特征

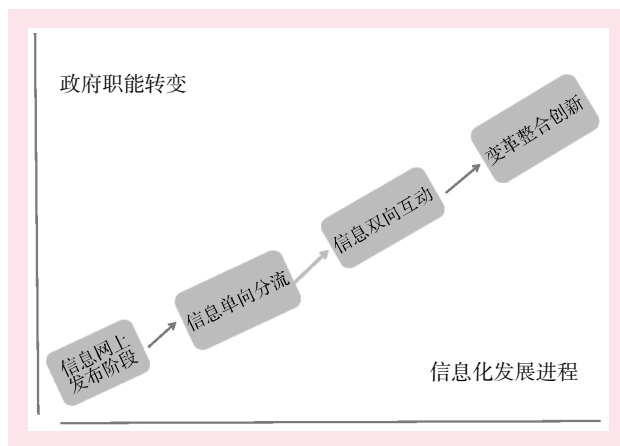


图 1 电子政府发展的四个阶段

收稿日期:2017-04-26

作者简介:沪盼(1993-),女,安徽亳州人,安徽大学管理学院硕士研究生,研究方向:公共管理。

(一)公民参与和网络政治参与

起源于古希腊时期的公民参与体现了直接民主的一面,随着时间的发展,公民参与也被赋予了不同的内涵。日本学者蒲岛郁夫认为公民参与就是公民通过一系列活动对政府所做决定施加影响的普通公民行为^④。国内学者王蒲认为公民参与就是公民通过一系列的各式各样的合法活动参与政治生活,进而影响政治体系的运行方式、规则、决策过程的行为^⑤。从公民参与的内涵可以看出公民参与包含主、客体以及方法途径这三方面的主要内容。公民网络政治参与就是公民参与在网络电子时代的新发展,不仅参与主体、客体发生了改变,政治参与的手段技术更是发生了很大的变化。杨丽给予网络政治参与的含义是“普通公民通过网络进行意愿表达、利益诉求、决策参与等活动进而影响政府决策过程的行为^⑥。”王金水则认为“网络政治参与就是普通公民通过网络参与政治生活,参加政府公共政策的讨论、制定,进而直接或间接影响政治体系的运行方式、规则与构成的政治活动^⑦。”从定义中可以看出,网络政治参与的主体是广大的网民,客体是公民通过网络而参与的一系列对政治活动产生影响的范围,途径主要是网络媒体、微博、论坛等。

(二)网络政治参与的主要特征

公民网络政治参与具有主体平等性特点,互联网具有的平等性,使得公民不论其年龄、职业、性别、学历、民族等有何不同,只要打开电脑,点击鼠标,都可以看到国家正在发生的热点大事,并可以参与决策讨论、发表意见、提供解决方案,参与网络政治,真正意义的平等,在网络中得以体现。传统公民参与往往以较大的人力、物力、财力为代价,且直接参与的人数受到较大限制,而网络政治参与成本较低,公民只需一台联网的电脑就可参与其中,且随着科技的迅猛发展,网络政治参与的成本会越来越低廉,甚至可以达到“零成本”的程度。互联网具有的独特互动性,使得网络政治参与的交互性更强。公民通过网络可以实时地对国家大事发表意见,而且其它网民可以对有关网民的意见进行回应,政府部门也可以看到网民的立场与观点,从而做出令公民满意的决策,这体现了公民之间、政府之间以及政府与公民之间的互动性。但是网络政治参与的交互性带来的直觉结果就是网络参与结果的难控制性,由于网民具有非理性的一面,以及出于自身利益的考虑,对于国家特定问题很难能够给予非常客观的评价与看法,有时候在事件的真实性未得到全面曝光之前,网民可能就会片面的转发舆论,比如日本核泄漏与2012世界末日事件,谣言漫天,负面舆情带来了较大的不良影响,这就会导致参与结果难以控制^⑧。

三、电子政务的开展对网络政治参与的作用

(一)电子政务的出现增加了公众参与的时效性

在传统的官僚体制下,由于当时信息传播不仅不方便而且传播成本较高,因此导致公众参与程度低。随着代议制民主的出现,公民利益得到一定程度上的传递与表达,但是由于所选举的代表与公民之间信息的不对称、以及政府人员的利己性,往往使得政府决策偏离科学化轨道,且公众参与的人数、过程和结果都会受到限制,公众参与的时效性不能得到保障。而随着互联网的出现以及快速发展,政府网站的普遍建立,以互联网为网络平台的电子政务的开展实施,给政府与公民之间架起了一个电子沟通渠道,使政府与公众通过网络平台相连接。电子政务能够为公众政治参与建立起良好的信息环境,使得社会群体真实的利益能够得到充分的表达^⑨。电子政务具有促进公众网络政治参与的多种特性,如参与者匿名性、24小时无条件、无时间地点、无空间的限制,这使得政府与公众间的距离可以用“零”计算,实时互动、交流与沟通成为可能。互联网的虚拟性、匿名性、交互性、包容性、广泛的代表性、参与者无身份限制性等特性,增强了公众网络政治参与的实效性,公众随时随地网络问政成为一种可能与趋势。电子政务的开展使得公众网络参政的热情、积极性、主动性得到大大提高。

(二)电子政务推进了民主化进程

互联网与生俱来就包含一种平等的精神。网络政治参与具有时效性和便捷性等特点极大的提高了我国公民网络参与的主动性和积极性,对我国政治参与的民主化进程也产生了重大的促进作用。电子政务的开展,为公众网络政治参与提供了一个崭新渠道,是一种电子化的参与创新方式。公共信息量所占比例的高低、信息所公开程度深浅、信息传播效率的高低、受益范围的大小,在一定程度上反映出一个国家的民主化水平,电子政务极大地促进了政务公开、政务信息的透明度得到很大程度的提高,其具有的极大便捷性与高效率性,加速了网络政治参与民主化进程。电子政务为网络政治参与提供了一条方便、快捷又经济的通道,突破了时间、地域与空间等因素的约束,便利了公民网络参与,使得公众参与的各种成本大大降低。此外,政府通过电子政务作用,在行政系统内部建立起有效的协作关系,密切关注政府内部与外部的环境,努力加强各组织部门间的联系,政府组织内部之间、不同层级之间以及每个公务员个体之间都可以通过电子政务这一电子化渠道来参与问题的决策,同时通过德尔菲法充分发挥专家小组人员的智力与作用,这使得政府决策的民主化又进了一步。

(三)电子政务提高了公众对政府活动的监督效力

政府通过电子政务开办“网上办事服务窗口”,通过窗口,公众可以清晰的了解到各种事情所需要的步骤、流程以及相应的资格条件等关键必要信息,每位公民都有同样的登陆入口,通过同样的审查条件、程序,从而有效的减少了政府寻租行为的发生。此外,在电子

政务中专门设有针对政府部门而开设的政府行为评价版块以及政府工作质量调查版块,在这样的信息互动下,公众可以对政府行为进行评价,指出其不足,提出改进意见,发表对政府工作质量的满意程度以及改进政府工作中不足的方面,基于电子政务,公众可以对政府进行24小时的全方位实时监督,且监督将更加便捷有效,监督的力度广度也将大大同步增强,公众满意度也将得到提高。通过电子政务,实施“一站式”服务即以现代信息技术为依托,以信息重组为基础,实现政府各部门信息与服务的有效统一,使公众以最快捷、简单、经济的方式获取信息与服务^[12]。政府网上在线办公模式,使得政府办公从后台走向了前台,政务业务流程中的所谓神秘地带也逐渐消失,政务活动透明度得到极大提高,使公众更直接地关注政府运作流程,加强对政府的监督,从而建立起“阳光政府”。

(四)电子政务催生了政府与社会公众互动关系的新型态

政府与公众间的关系很大程度上取决于政府对公众需要诉求的反映、回应的时效性。善治就是不仅需要政府采取措施积极回应公众需求,更需要公民的广发民主理性有序政治参与,善治理论的核心思想就是政府与公民之间的合作式管理。就公众网络政治参与的本质而言,就是政府的权力渐渐地向公民回归的一个过程,是政府与公民之间进行互动合作的一种良性表现。电子政务就是一种以及时反映公众需要为核心、满足公众需要为重任、更直接服务公众为最终目标和根本意义的政府电子治理新模式。电子政务促进了政府组织结构由尖窄金字塔式的结构向扁平化网络式的结构转化,减少了公民与政府沟通的中间环节、加速了信息上下来回的传递、拓宽了公民网络政治参与平台、架起了政府与公众之间沟通桥梁,大大提高了公民网络参与的主动性、积极性,因此通过电子政务架构起了政府与公众互动的新型态。相对于传统政务模式,政府和公众可以通过电子政务实现多方面、多角度、24小时无间断的交互式信息互动,不仅极大降低了网络政治参与的各种成本,而且有效的改变和避免了信息封锁和信息不对称的出现。

四、我国网络政治参与中存在的问题

(一)网络政治参与主体意识不强

虽然互联网的存在,电子政务的开展,使得公众可以通过网络与政府进行不限时间地域的交谈,甚至可以直接向相关官员进行提问,要求其进行作答,但这些都是简单的网上问政的形式,只是在一向国家政策制定后对公众进行的答疑与解释,在整个公共政策制定过程中,公民网上政治参与仅仅是一个表面的形式,并未进入到核心政策决策过程中去,这表明公民并未有强烈的参政意识^[13]。如果网络政治参与主体的素质相差各异,那么网络主体的参政意识也会差别甚

大,网络主体素质的高低将会直接限制着网上参与的意识,制约着参与水平的高低,虽然一个人的受教育水平不能决定一个人的政治素养,但是我国网民的总体受教育水平偏低,这会在一定程度上影响网络政治参与主体的积极性,降低网络主体参与意识^[14]。

(二)公民网络政治参与中的非理性问题

互联网具有虚拟性、开放性与匿名性特征,这使得公民的隐私比如职业、年龄、性别等都可以受到保护,同时也给广大网民一个错觉就是可以无需承担责任的发表政治意见与看法,网络的虚拟性本身就会让有些公众的社会道德意识降低,再加上网络外界的约束力较少,匿名性与开放性使得公众的网络政治参与过程更难受到控制,网络参与的大众基本不用考虑自身行为所带来的后果,更不用担心所应承担的责任,更甚着会引起违法行为的产生。网络的开放性会使得网民更容易做出非理性行为。互联网为广大公众提供了一个开阔的自由平台,网民可以根据国家大事,平等的发表意见,但是网民为了表达政治诉求,其发表的评论更多的具有感情色彩,带有感情煽动力,这往往具有理性与感性的矛盾争斗,因此会催生网民的非理性行为^[15]。网络政治参与的主体是社会公众或者网络群体,由于缺乏对网上参与者有效的教育宣传和及时指导,使得公众在网络参与中存在非理性发泄、不真实流言、故意传递虚假信息等,这些情况都会给社会带来不良的影响。此外,互联网只是提供了一个信息展示、传递的平台,网络技术自身很难有效过滤一些虚假信息、谣言等,因此公众进行网络政治参与时会遇到海量的信息,再加上网民自身性格知识兴趣的不同,个人关注的点以及角度更是有所差别,因此这些都会影响网络政治参与信息的真实性。

(三)数字鸿沟对公民网络政治参与的不良影响

数字鸿沟现象可以说是一个全球都会面临的一个问题。数字鸿沟,指的是在不同的个体、家庭、社会组织以及不同地区和国家之间,由于社会经济、科学技术发展的不同,其获取信息的机会以及使用网络的机率存在差异。美国学者皮帕诺里斯认为:“数字鸿沟就是由于对网络技术的了解、掌握与运用程度的不同,进而产生的信息富有者与贫乏者之间的差距^[16]”。本文所指的数字鸿沟主要指我国不同省份、城乡地区之间的数字鸿沟,如表1所示,我国互联网普及率较高的省份是北京、上海与广东,而云南、贵州等偏远的地区互联网普及率较低,因此数字鸿沟的影响难以做到有效避免。

人与人之间之所以具有差距,就是因为不同的人的能力不同,在当代网络时代,不同的人在互联网上获取信息资源的能力是不同的,因此这就造成网络群体的两极分化:信息富有群体和信息贫乏群体。在网络政治参与中,获取信息资源强的群体,政治参与的能力就会越强,能够在网络参与中扮演重要的

角色,但是信息贫乏群体由于能力有限,往往很难有效进行网络政治参与。此外,数字鸿沟加剧了公民网络参与的非理性行为的产生,在海量的信息中,往往有些是无用的非科学的信息,由于信息贫乏者获取信息能力不强,分辨能力弱,就很容易在无用的垃圾信息失去理性,诱发非理性行为的产生。

表 1 2015 年不同省份互联网普及率部分图示

省份	普及率	网民规模增速	普及率排名
北京	75.30%	2.40%	1
上海	71.10%	2.00%	2
广东	68.50%	4.20%	3
云南	35.10%	7.50%	29
贵州	34.90%	6.70%	30
江西	34.10%	5.10%	31

(四)网络政治参与制度困境

制度规范是指个体或者群体在参与社会活动中应该遵循的为人们所普遍认可接受的具有一般约束力的行为准则^[17]。当然互联网的飞速发展,仍然需要对网民的政治参与行为进行制度规范。近期网络政治参与存在的一系列问题,更说明了制度规范的重要性和必要性。对公民网上参与行为进行约束,使其理性参与,可以从强制性制度规范和非强制性规范两方面入手。强制性规范主要是指通过法律、法规对网民行为进行约束。由于网络自身的虚拟性、匿名性以及开放性等特点,使得网络政治参与很容易出现混乱无序状态,虽然目前我国已制定了具体的信息备案、信息服务制度等并切实落到实处,这在一定程度上有助于公众有序理性参与,但是现实中的制度不能很好的规范网民的行为,强制性制度规范还需进一步加强。非强制性规范主要是指通过社会道德、舆论对公众网上参与行为进行约束,但是由于负面网络舆情态势不断恶化,通过道德情感、思想感化对公民进行参与行为的引导作用也不够凸显。

五、规范我国网络政治参与的对策

(一)加快网络民主建设,更新公民网络参与理念

理论对于行为具有指导作用,因此更新公众网络参与的理念,使网民树立正确参政意识,理性网上行为尤为重要。首先应采取措施积极推进政治民主化建设,提高公民的参政意识、能力,对于网上政治参与民主建设有重大作用。若现实的民主政治不存在,那么网上民主就不可能存活。此外,单单依靠网络技术的更新发展是不可能解决民主自身所有的问题的,若现实的是一个高度集权的国家,网络政治参与民主就很多难实现^[18]。若想实现网络政治参与民主,则现实民主必不可少,以现实民主推动网络民主,实现其之间的良性互动。其次,对广大的网络群众进行网络知识的教育,切实提高公众网上获取信息资源的能力、提高其辨别真伪的能

力,进而提高其网上政治参与的能力。最后,通过有目的、有步骤的各式方法,培养公众对公共事件的热兴趣,提高公众参与公共事务的机会,使网民可以充分接触到政务信息,并在政府的指导下,提高其自身独立分析问题的能力,进而提高公众主动问政意识。

(二)加强对公民网络政治参与教育,引导其理性参与

受教育程度的高低是影响一个人对政治体系认知的非常重要因素^[19]。通过对公众网上参与的教育,使网络参与主体具有理性的思想意识,规范的政治行为,成熟积极的心态。此种教育包括政府对网民的教育以及网络参与主体对自身进行的教育,就政府层面的教育而言,政府首先要对电脑知识、互联网知识进行大力的宣传,以达到普及的效果,政府应对公众网上参与进行科学积极的引导,政府领导层应该积极引导舆论,使公众网上参与树立起一个正确的观念,通过对社会主义核心价值观的宣传,使网民一个网络参与有一个清晰的思路、积极的态度、强烈的问政意识以及健康的问政心里。其次,网络参与主体应该主动通过有目的的培训,提高自身的德道修养、科学文化素质以及网上参与的能力,网络主体应该对自己的网络行为有一个很好的约束,增强自身的自制力,然后通过阅读互联网方面的书籍,增加网络知识,熟练掌握网络操作。最后,准确、真实、全面的信息是公民理性网络政治参与的前提,因此政府应该加强对网络的管理,保护网络的安全,采取有效措施过滤一些虚假的谣言信息,增加消息的可靠性,减少公众网上参与非理性行为的产生。

(三)努力缩小数字鸿沟,实现网络民主参与

互联网本身就会加剧“数字鸿沟”这一不良态势,虽然我国手机网民、电脑网民的数量都在急剧增加,网络普及率也逐年出现增加局势。但是与发达国家相比差距甚大,国内城乡之间、偏远地区和沿海城市之间,网络发展也出现了不平衡性,因此这些都会加剧“数字鸿沟”态势。首先政府应该加大财政支出,加强对互联网基础设施建设的投资,逐渐扩大互联网普及率,缩小不同地区之间、城乡之间网络普及的差距,使得不同地区的公民拥有平等获取信息资源的机会,缩小地区、城乡间数字鸿沟的出现。其次,加强对公民网络知识的教育,提高其获取信息的能力,通过对公众的培训、教育,使其提高对信息的获取、分析、提取能力,缩小公众个体间数字鸿沟的出现。

(四)加强网络参与的制度化建设

提高社会网络主体有序、理性网上参与以及提高其参与能力,仅仅依靠网络主体自身的约束是不够的,因此应该建立健全公众网络政治参与的相关法律和制度,以保障网上参与的制度化、规范化以及理性化。首先,政府应完善政务信息公开制度,公众有获取真实、可靠、全面的信息资源的机会,是其进行理性政治参与的前提与基础,除了国家明文规定

不得公开的信息，其他政务信息都应该按程序进行公开，且信息越详细越好，为公众网上政治参与提供必要的信息基础；其次，建立健全网络法律法规，用法律加强对网上参与行为的约束是必不可少的，加强法律硬约束，规范网络行为，有效减少负面舆论行为的出现更是尤为重要，因此政府应该集法律专家、相关学者、社会大众等的智慧，进行跨领域、学科综合制定网络法律法规，以保障网络环境的文明健康以及网络行为的规范有序；最后，建立起公民网络参与的日常规范制度，使公民日常的行为纳入到日常规范中去，用规范制度约束公民的日常网络行为，从而增加网络治理的科学性、有效性与规范性^[20]。

六、结论

互联网世界就是培养公民民主精神和参政议政能力的领域，参与政策规范公民网络政治参与，是当前政府的必然选择。电子政府的建设和电子政务的开展，是对政府治理与公民网络参与的一场变革，当前政府应该在充分掌握电子技术的前提下，广泛开展电子政务，同时引导公民理性网上参与，树立正确的参与理念与意识，提高参与能力，减少数字鸿沟对电子政务的影响，走出这一瓶颈，建立健全网络参与法律法规，促进网络政治参与制度建设，以形成理性化、有序化政治参与格局。

参考文献：

- [1] 丁利.电子政务对提高政府执行力的作用和影响[J].现代情报,2007,(10).
- [2] 杨雅芬,李广建.电子政务采纳研究述评:基于公民视角[J].中国图书馆学报,2014,(1).
- [3] United Nations.UN e-government survey 2010:Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis [EB/OL].http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/

- documents/un/unpan038851.Pdf,2013-01-15.
- [4] 陈福卫.电子政府与政府治理创新研究[D].武汉:华中师范大学,2006.
- [5] 张希平.电子政务IT治理研究[D].北京:北京邮电大学,2008.
- [6] 蒲岛郁夫.政治参与[M].北京:经济日报出版社,1989:4.
- [7] 王蒲.政治学基础[M].北京:北京大学出版社,1995:207.
- [8] 杨丽.网络政治参与和民主型社会构建[J].中共四川省委党校学报,2006,(2).
- [9] 王金水.公民网络政治参与和政治稳定[J].中国行政管理,2011,(5).
- [10] 金毅.当代中国公民网络政治参与问题的研究[D].长春:吉林大学,2011.
- [11] 金湘军.电子政务背景下的公民参与和政府管理创新[J].马克思主义与现实,2010,(3).
- [12] 魏媛丹.公共服务视角下我国地市级政府电子政务发展研究——以河南郑州网络问政平台 ZZIC 为例 [D].开封:河南大学,2014.
- [13] 邹孟楠.公共管理中提高网络公众参与的对策研究[D].北京:中央民族大学,2012.
- [14] 翟杨.网络政治参与研究[D].长沙:湖南大学,2010.
- [15] 郑萍.金春义网络政治参与对公共政策制定影响作用探析[J].青海社会学,2010,(1).
- [16] 曹荣湘.解读数字鸿沟——技术殖民与社会分化[M].上海:上海三联书店,2003:20.
- [17] 埃瑟戴森.2.0版:数字化时代的生活设计[M].海口:海南出版社,1998:12.
- [18] 赵春丽.网络民主发展研究[M].北京:经济出版社,2011:269-270.
- [19] 路文明.白坤先公民网络参与:治理挑战与政府行为选择[J].知识经济,2011,(4).
- [20] 齐磊.公民网络参与在政府治理中双重功能研究[D].武汉:华中师范大学,2012.

[责任编辑:许海燕]

Research on network political participation from the perspective of electronic government

HU Pan

(Anhui University, Hefei236000, China)

Abstract: The emergence and rapid development of the Internet and the development of communication and information technology not only improve the public's ability to participate in political participation, but also enhance the public's right to speak. The development of electronic -government provides a new free space for public network political participation, which provides a strong bridge for the communication between the government and the public. However, due to the virtuality of the network, openness, the existence of the digital divide, resulting in the network is not strong participation in the main, irrational behavior and other issues, which not only makes the network of public opinion can not express and demands, and that government governance has been challenged. Therefore, the government should take active measures to grasp the trend of political participation in the network, and constantly improve the network platform.

Key words: Internet; electronic government; political participation