

## 公众基于互联网参与公共政策制定的问题与对策

陈运雄, 罗甜甜

(湖南农业大学公共管理与法学学院, 湖南 长沙 410128)

**摘要:** 公众基于互联网参与公共政策制定是“互联网+”时代民主政治的新形式, 但公共政策制定权与公众网络参与权的利益之争、公共政策的公平性与网络民意局限性的矛盾、对公众网络参与需求与传统政治文化的冲突等问题严重影响了公众通过互联网参与公共政策制定的效果。政府应增强法治和民主意识, 尊重公众参政议政权利, 促进公民有效参与, 完善公众参与公共政策制定的机制, 并充分发挥扶持非政府组织的能动作用。

**关键词:** 公共政策; 公众参与; 效能; 互联网

中图分类号: D922.6

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2017)02-0076-06

### Main problems and countermeasures of internet-based public participation in public policy making

CHEN Yunxiong, LUO Tiantian

(College of Public Administration and Law, Hunan Agricultural University, Changsha 410128, China)

**Abstract:** Internet-based public participation in public policy making is a new form of democracy in Internet Plus era. However, several problems such as the interest dispute between the power to make public policy and the right to participate in public network, the contradiction between the fairness of public policy and the limitation of network voice, and the conflict between the demand to participate in public network and traditional political culture have a strong impact on the effect of public participation in public policy making through the Internet. By strengthening the rule of law and democratic consciousness of the government, respecting the right of the public's participation in politics, perfecting the mechanism of the public participation in public policy making, supporting and developing non-governmental organization, the government can promote the effectiveness of public participation in public policy making.

**Keywords:** public policy; public participation; effectiveness; internet

2015 年中共中央、国务院颁发《法治政府建设实施纲要(2015—2020 年)》(以下简称《纲要》), 《纲要》强调要大力推进政府决策科学化、民主化、法治化, 强化对政府权力的制约与监督, 明确提出要完善立法项目向社会公开征集意见制度, 加强与社会公众的沟通, 健全公众意见采纳情况反馈机制, 拓展社会各方有序参与政府立法的途径和方式, 提高政府立法公众参与度; 对部门间争议较大的重要立法事项要引入第三方评估, 并在充分听取各方意见的基础上科学决策, 更充分地体现人民的

意愿, 接受公众的监督。随着现代信息技术的发展, 具有开放性、平等性、便捷性的各类互联网终端逐渐进入普通百姓家庭, 这为广大公众参政议政提供了便利的条件, 也让政府在制定公共政策时更为广泛地吸纳公众意见, 增强决策民意基础成为可能。然而, 公共政策制定的复杂性、政府的强势地位、网络参与者身份的隐蔽性、网络参与行为的不确定性也使得公众基于互联网参与公共政策制定面临不少困难和问题。有效化解这些困难和问题, 切实提高公众基于互联网参与政府公共政策制定的效能, 是推进法治政府建设和政府民主决策、科学决策的重要课题。

近年来, 网络参与是公共管理领域的研究热点。笔者以“公众网络参与公共政策制定”为主题

收稿日期: 2017 - 03 - 09

基金项目: 湖南省哲学社会科学基金项目(11YBB189); 湖南省哲学社会科学基金特别委托项目(14TWTB43)

作者简介: 陈运雄(1963—), 男, 湖南祁东人, 博士, 教授, 主要从事法学与公共管理研究。

在 CNKI 进行搜索,找到 522 篇文献。现有文献中,从公众角度切入公共政策制定的研究相对较少,且其中大部分文献集中研究影响与功能等方面,忽略对其困境与出路的考察。在少量文献研究中,有学者分析了公共政策制定中公众网络参与的主要问题,如王美文认为公众基于互联网参与公共政策制定的主要的问题在于公众参与能力参差不齐、结构不均、代表性不足、效果不佳等<sup>[1]</sup>,王芳芳等则指出公众参与的主要问题表现为非理性参与、不真实性、不公平性等<sup>[2]</sup>。针对这些问题,专家学者从政府和公众两个层面提出相应对策,王荣华等建议政府加快信息基础设施建设与门户网站建设,完善回应机制<sup>[3]</sup>,万朝珠提出努力实现网络环境下公民参与公共政策制定法治化的建议<sup>[4]</sup>,王法硕强调应着力提升公众网络参与政策制定的意识,提高公民网络参与能力等<sup>[5]</sup>。已有研究将公共政策制定中“公众参与”中的“公众”局限于公民,而实际上,公众还应当包括团体及组织。要了解当前基于互联网的公众参与公共政策制定的困境与出路,应探讨包括团体及组织在内的公众参与公共政策制定的理论与实践问题。

### 一、公众基于互联网参与公共政策制定的内涵

公众基于互联网参与公共政策制定这一命题具有丰富的内涵,深入探讨这一问题首先应当清晰界定和分析参与主体、客体及其载体(参与方式或手段)。

本研究探讨的“公众基于互联网参与公共政策制定”的参与的主体“公众”,依据现代汉语词典的界定,就是指“社会上的大多数人”<sup>[6]</sup>。而根据奥尔胡斯公约,“公众”则指一个或数个自然人或法人以及依照国家法律成立的协会、组织或团体。

《纲要》第十一条在论述提高政府立法公众参与度时,强调要充分发挥政协委员、民主党派、工商联、无党派人士、人民团体、社会组织在立法协商中的作用。可见《纲要》将“公众”的外延扩大到团体和组织。2015 年施行的《环境保护公众参与办法》

也明确“公众”包括公民、法人和其他组织。据此,本研究讨论的参与主体“公众”包括公民个人、团体和组织。

本研究讨论的“公众基于互联网参与公共政策制定”命题中的客体“公共政策制定”内涵的认知也存在见仁见智现象。近年许多学者对“公共政策制定”含义进行了探讨。广义派认为“公共政策制定”包括议程设立、政策采纳、政策执行、政策评估、政策变革和政策终结等环节,狭义派则认为“公共政策制定”仅限于公共政策形成或规划。本研究所指的“公共政策制定”采用狭义派的界定,即“公共政策制定”是为解决公共问题而形成有效解决方案的过程,包括公共问题确认、政策议程设定、政策目标制定、方案设计与优化、方案抉择等环节,其中“公共政策”指政府等公共权力机关制定和实施的政策<sup>[7]</sup>。

随着现代信息技术的进步,互联网逐渐成为公众社交和参政议政的重要平台。有学者从传统的政治参与角度对“基于互联网的公众参与公共决策”概念进行探讨,如王金水认为基于互联网的参与就是以网络为途径和手段介入政治生活领域,参与制定、讨论政府的公共决策,从而直接或间接地影响政治体系的运行方式、运行规则和政府决策过程的政治行为<sup>[8]</sup>。有的学者侧重于参与的途径或手段,将“基于互联网的参与”定义为利用计算机和网络技术,以电子邮件、网上讨论等形式,参与制定、修改、评论公共政策的过程<sup>[9]</sup>。本研究中的载体包括基于互联网的各种终端、途径或手段,包括计算机、智能手机、网络通信平台等,即公众利用上述载体参与公共政策的制定均属于“基于互联网的”参与行为。

综上,“公众基于互联网参与公共政策制定”就是指不具有法定直接决策权的公民、团体或社会组织依托基于互联网的计算机、智能手机、网络通信平台等现代信息技术载体参与公共政策制定、监督,包括公共问题确认、解决方案抉择及其合法化的一系列过程。

## 二、公众基于互联网参与公共政策制定的主要问题

公众基于互联网参与公共政策的制定是公众政治参与的新形式,既有利于保障公共政策的科学性、民主性与合法性,也有利于加强民主政治建设。但是,网络环境下公众政治参与对公共政策制定有着积极作用的同时,由于其自身特点和应用缺陷使公众参与遭遇现实困境。

(1)公共政策制定权与公众网络参与权的利益之争。公共政策制定主体拥有的政策制定权属于公权力的范畴,而公众网络参与权则属于个人权利范畴。权利包含着权能与利益,权能是指权利能够实现的可能性,是可以实现但还尚未实现的利益,而利益则是实现了的权能。权力一般是指能够支配他人的强制力,包括政治上的强制力量和职责范围内的支配力量。权利与权力存在着对立统一的辩证关系,具体而言就是权利是权力的本源,权力是权利的保障;权力作为能动的支配力量,既具有组织性、建设性和创造性的一面,又有其破坏性、侵害性和腐蚀性的一面。法律在授予权力,规范权力,限制权力的同时,又以确认和保障权利为己任。

保障公众的参与权利有利于公共政策目标的实现,有利于维护公众利益。基于互联网的公众参与行为具有开放性、平等性、低成本、便捷性等特点,不同民族、不同性别、不同年龄、不同文化程度、不同阶层的公民和不同类别的团体(组织)借助互联网可以不受时间、空间限制,在第一时间通过政府设置的网络平台了解最新的公共政策问题和议题,与政府官员进行充分沟通与互动。这一方面可以极大地激发公众的参与热情,使得更多的、各种不同类型的公众参与公共政策的制定。而公共政策制定权的行使是一种公权力的直接运用,从本质上来说,是对社会利益、公共资源的价值分配。作为由公众权利让渡而来的一种公权力,其理应以公共利益最大化为核心价值追求。然而,“人一旦有权力就容易导致权力的滥用”<sup>[10]</sup>,作为公共政策制定主体的政府及其官员也有着自身的利益,权力的双重性使得公共政策制定主体有可能受利益动机驱使利用公权力侵害公众权益和社会公共利益。公

共权力部门化、部门权力利益化、部门利益甚至个人利益政策化现象,即是该种存在的反映。

(2)公共政策的公平性与网络民意局限性的矛盾。公共政策的公共性和民主性,要求公共政策的制定者广泛征求民意,使公众的意见尽可能得到全面、客观的反映。网络参与的开放性、平等性、低成本、便捷性,使网络承载着海量的信息,为公共政策制定者吸纳社情民意创造了条件。但基于大数据分析表明,网络民意仍存在着一定的局限性,制定公共政策所需要的具有广泛代表性的社情民意难以从网络民意中充分获取。中国互联网络信息中心相关数据显示,我国互联网的普及率仅为53.2%<sup>[11]</sup>。截至2016年12月,中国网民达到7.31亿人,其中手机网民达6.95亿;基于中国互联网络信息中心编辑的《中国互联网络发展状况统计报告》相关数据的分析表明:中国网民以10~39岁群体为主,具有中等教育水平的网民群体规模最大,其中学生网民最多;月收入达到中等水平的网民群体占比最高;从职业上来看,个体户或自由职业者比例较大,城镇网民远远多于农村网民<sup>[11]</sup>。由此可见,我国的网民结构在年龄、受教育程度、收入、职业、地域等方面都存在着差异。在此背景下产生的网络民意,仅仅是反映某一群体的声音,并非能代表各界民众的共同诉求,与公共政策的公共性要求存在一定的差距。网民只是民众的一部分,网络民意也仅为部分民意,且网民通过互联网表达的意见并非都是稳定、成熟的真实诉求。

(3)对公众参与的需求与传统政治文化的冲突。充分发挥网络参与的低成本、方便快捷等优势,提高公众对于公共政策制定参与的广度和深度,是推进社会主义民主政治和政府科学决策的迫切需要,但传统政治文化还在一定程度上制约着公众的参与的热情、参与的广度与深度。

政治文化对于公众参政行为及抉择影响是不争的事实。政治文化反映一个社会关于政治体系和政治问题的态度、信念、情绪和价值的总体倾向。社会成员对于政治的理解、所持的政治理想、参政热情、对待公共权威的态度、评判政府政策的价值标准以及内心遵循的政治行为准则等,都属于政治

文化范畴。对于一个政治体系而言,各种制度化和结构化的政治组织、机构和规则就是其“硬件”,而政治文化则为“软件”。政治体系的有效运行需要“软件”与“硬件”相互兼容。政治文化借助政治的、教育的诸种社会化机制内化为公民的政治心理和政治意识,并最终积淀为个人的政治性格,影响着公众参政行为方式和程度。中国经历了两千多年的封建社会,受传统小农经济、封建君主专制、儒家思想等的影响,形成了根深蒂固的传统政治文化。在这种政治文化的熏陶下所产生的普遍权力崇拜,惧怕“官府”、顺从“官员”的心理,即使在虚拟的网络世界也不例外,自觉或不自觉地制约着公众参与公共政策制定的行为。

同时,政府对公众网络民意回应存在制度缺失,由此导致回应不足和公众热情销减。从理论上来说,公众参与公共政策制定并非由公众替代政府(公共政策决策主体)决策,而是在公共政策制定、执行过程中提出自己的见解与利益诉求,供政府决策时参考。无论是否采纳公众意见,政府均应当对公众予以主动回应,尤其应当对公众的质疑予以解答,以缓解公众的对立情绪<sup>[12]</sup>。民众对政府回应的期待很“丰满”,而现实却很“骨感”。“人民网”推出的“E 提案”已连续多年被纳入全国两会,并在参阅线索列举了多篇网民建议,其中包括时政、科教、经济以及民生等各领域热点问题。虽然网民参与公共政策制定的热情与“E 提案”的质量不断提高,但从网友的追踪跟帖和评价中反映的情况来看,有关政府部门对于网络民意的回应明显滞后,“E 提案”的应有效用并未得到体现。各级政府对提案回应的消极态度、处理提案的主观随意性与缺乏正式的反应与反馈机制不无关系<sup>[13]</sup>。综合近几年全国新建 PX(二甲苯 p-xylene)项目选址所引起的公众参与环保的案例来看,网络舆论演化经历了四个阶段,分别是意见领袖披露 PX 项目选址、网络舆论围绕焦点问题展开争论、由网络舆论扩散到群体事件、政府迫于压力紧急回应。如 2012 年宁波镇海拟建的炼化一体化项目,它是由国家化工产业振兴计划所确立的国家生产力布局重点战略项目。该项目的建设对国家海洋经济发展战略的实施和

区域经济的发展具有重要的意义。但是,该项目却引发了村民群体上访聚集,导致 51 人被扣留,其中 13 人被采取强制措施。最后,宁波市委、市政府和镇海区委、区政府作出决不上 PX 项目的决定,并停止推进镇海炼化扩建一体化项目的前期工作。该事件的发生,原因虽然是多方面的,如民众环保意识的觉醒、参政意识的增强、网络舆论的局限,但与政府的回应制度不健全、网络舆情引导工作不理想不无关系。《中华人民共和国环境保护法》虽然就信息公开和公众参与设专章予以规定,但未提及政府如何回应公众意见,其关于法律责任的规定中,也就没有涉及对未回应公众意见的政府决策行为法律责任的追究机制。政府回应未受到法律的规制,公众参与公共政策制定就难免流于形式,难以取得应有的效果。

### 三、公众基于互联网参与公共政策制定的问题治理

针对公众基于互联网参与公共政策制定中存在的问题,政府一方面可以通过加强法治政府建设来保障公众的参政议政权利,另一方面利用互联网平台发展电子政府,向社会提供优质、高效、规范、透明的管理与服务。此外,政府还应扶持和发展非政府组织,促进公民有序参与。

(1)政府应增强法治和民主意识,尊重公众的参政议政权利,促进公众有效参与。与公众联系最密切的是各级人民政府,国家的法律法规也需要各级政府来实施,因此,政府的决策与执法活动是否合法、适当,关系到人民的福祉和社会的稳定,关系到中国特色社会主义法治体系建设的成败。政府增强法治和民主意识,在公共政策制定过程中坚持法治原则,严格依法依规,确保公共政策制定在法治轨道上运行。增强国家公职人员尤其是各级领导干部的法律意识和法治观念,严格遵守制定公共政策法定权限和法定程序,确保公众基于网络表达权的实现,对侵犯和滥用网络表达权的行为依法处置,通过加大对侵害公众的知情权、参政权等民主政治权利问责力度保障公众民主政治权利的实现。同时,杜绝公共政策制定过程中的部门利益和地方保

护倾向。

促进公众有效参与,首先,政府应当明确公众网络参与的合法地位,培养公众的参政议政意识。政府应当促使公众正确认识公共政策和自身利益的相关性,肯定自身参与行为对政策制定的价值和影响力,自觉、主动地参与政策制定过程,并使自己的参与行为与公共利益保持一致。其次,要开展网络技能培训,提高公众使用现代信息技术的能力。政府部门可通过建立各种形式的现代信息技术服务中心,开展“全民网络教育工程”等有效措施,使公众能够以廉价便捷的方式学习先进的网络信息技术,有效利用网络信息资源。再次,加大相关法制宣传与教育力度,增强公众网络参与的遵法、守法意识,让公众认识到任何政策参与行为都应当在法治的轨道上运行,谨慎运用网络参与权利,恰当选择参与方式,实现理性参与。四是加强公众网络道德教育。政府应加强对公众的网络道德意识和责任感的培养,促进公众在虚拟环境下做到自觉、自警、自律,避免非理性和自由无序的参与行为的发生。

(2)完善公众参与公共政策制定的机制与条件。公众基于互联网参与公共政策制定效能不高的一个原因就是“数字鸿沟”。为了尽可能消除“数字鸿沟”的约束,政府应加强网络基础设施建设,加强政府网站和公众参与公共政策制定的平台建设,强化其“信息公开、公众参与、在线服务”功能,全面推进政务公开,大力发展电子政务,向社会公众提供与公共政策制定密切相关的优质信息服务,以便吸收更大范围的公众参与公共政策制定,激励公众充分表达自己的意见,及时回应公众的合理诉求,实现民意上传和政务下达的有效互动。坚持“公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查和集体讨论决定”法定程序,优化公众参与公共政策制定的机制,包括公众参与公共政策制定的评价体系、考核办法、回应机制、问责制度,同时要建立必要的网络身份认证制度,实行合法必要的内容审查制度,健全基于互联网的政治协商和网络舆情引导机制,以有效减少不良网络舆论的产生,保证以公众参与公共政策制定为核心的民主政治健康发展<sup>[14]</sup>。

此外,针对信息化建设相对落后的农村地区,政府需要加大对网络基础设施建设的投资力度,实现网络的有效衔接,逐渐缩小区域间的差距。

杭州市政府“开放式决策”模式是公众基于互联网参与公共政策制定的成功案例,该模式有以下特点:一是决策程序法制化。杭州市人民政府通过《杭州市人民政府重大行政事项实施开放式决策程序规定》,将其决策过程明确为决策倡议、政府领导人审核、拟定决策方案、征求意见、审查方案、审议决策方案、反馈公众意见、政策合法化八个阶段,各个阶段的工作都严格按照规定程序进行。二是决策机制民主化。《规定》将开放式参与人分为两类,一类是行政机关、行业协会等有关组织的代表,另一类是专家和其他公民等个人代表。在决策时邀请人大代表、市民代表等列席市政府常务会议,直接参与决策过程。列席人员与网民可以在现场或网上表达意见。决策前要求通过网络征求意见,决策后对市民通过网络提出的意见要给予答复。三是决策过程透明化。在决策前通过网络公开决策讨论稿,广泛征求意见,决策过程实行网络视频直播,决策后各事项的公文在政府网站上公布,会议视频在政府网站公开。杭州模式以制度化形式极大地提高了行政决策的公开化、民主化、科学化水平,有效地促进了公众的有序政治参与。

(3)充分发挥非政府组织的能动作用。非政府组织对于普通公民参与公共政策的制定具有动员、组织和引导的优势。普通公民意见和诉求较为分散,对参与公共政策制定的热情、深度和广度都非常有限。而通过具有非政府性、非营利性、组织性、自治性的非政府组织可以有效地组织动员普通公民有序地参与公共政策的制定<sup>[16]</sup>。非政府组织不仅是公民表达意见主张、实现结社权的基本形式,也是政府与社会的中介,是政府与企业的协调者。一方面,非政府组织可以为公民表达意见和诉求提供一定的空间,使政策制定主体对社情民意的认识和把握更加全面。另一方面,不同的公民对于某一特定公共问题的看法和意见往往是分散的、模糊的、有差异性的,有时甚至是情绪化的。传统的政治文化等政策环境使得政策制定主体想要采集到公共政

策制定所必须的充分的、真实的信息并非易事。而非政府组织的非政府性、自治性与广泛的社会性基础,使其能够有效地将个体公民的意见与诉求转化为明确的、一致的组织意见与诉求,进而真实地传输给政策制定主体,促使政府有关职能部门尽快将某一公共问题纳入政策议程。因此,政策制定主体应当鼓励和扶持非政府组织的发展,充分发挥非政府组织在公共政策制定中的聚合与表达功能,提升公共政策的科学性。

公众网络参与公共政策的制定是公众政治参与的新形式,既有利于保障公共政策的科学性与合法性,也有利于促进民主政治的发展。然而,网络环境下的公众政治参与对公共政策制定有着积极作用的同时,因其自身特点和应用缺陷使公众参与遭遇困境。因此,政策制定主体需要充分认识网络政治参与的双重性,针对存在的问题,通过建设法治政府,发展电子政务,大力扶持和发展非政府组织等途径促进公众有效的网络参与,确保科学、合理、可行的公共政策的输出。

#### 注释:

①资料来源:人民网强国论坛 E 政广场[EB/OL]. <http://ezheng.people.com.cn/>.

#### 参考文献:

- [1] 王美文. 公共政策网络民意参与的困境与对策[J]. 当代世界与社会主义, 2011(5): 137-141.
- [2] 王芳芳, 张盟. 公共政策制订中的网络参与[J]. 管理学刊, 2011(3): 101-102.
- [3] 王荣华, 李林红. 我国政府公共管理中网络公众参与过程及其问题分析[J]. 科技管理研究, 2010(3): 106-107.
- [4] 万朝珠. 网络环境下公民有序参与公共政策制定的问题思考[J]. 探索, 2008(2): 66-68.
- [5] 王法硕. 公民网络参与公共政策过程研究[D]. 上海: 复旦大学, 2012.
- [6] 中国社会科学院语言研究所词典编辑室. 现代汉语词典(第 5 版)[Z]. 北京: 商务印书馆, 2005: 474.
- [7] 宁骚. 公共政策学[M]. 北京: 高等教育出版社, 2003: 9.
- [8] 王金水. 公民网络政治参与与政治稳定[J]. 中国行政管理, 2011(5): 74.
- [9] 魏娜, 袁博. 城市公共政策制定中的公民网络参与[J]. 中国行政管理, 2009(3): 82.
- [10] 孟德斯鸠. 论法的精神[M]. 北京: 商务印书馆, 1961: 154.
- [11] 中国互联网络信息中心. 第 39 次《中国互联网络发展状况统计报告》[EB/OL]. (2017-02-09)[2017-03-01] <http://www.cnnic.net.cn/>.
- [12] 杨昌彪. 公众参与环境行政决策制度的缺陷及其完善[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2016(4): 79-80.
- [13] 黄大薰, 邹娉婷, 莫桑梓. 公共政策制定中公民网络参与困境探究[J]. 中共杭州市委党校学报, 2013(5): 60.
- [14] 金毅, 许鸿艳. 当代中国公民网络政治参与的特征、困境与出路[J]. 中州学刊, 2013(3): 13-14.
- [15] 陈运雄, 李亚玲. 事业单位法人治理结构建设的思考[J]. 求索, 2016(11): 80.

责任编辑: 黄燕妮