

网络问政与社会管理实践创新

曹劲松

(复旦大学新闻学院博士后、研究员 上海 200433)

摘要:网络应用的普及给现代社会管理提出了新课题,各地网络问政的实践探索正在尝试作出回答。深入剖析在网络传播时代坚持走群众路线的新要求、新内涵,研究网络问政所产生的公共传播效应、舆论压力效应、民智汇集效应和议程推动效应,探求其内在规律及其实践要求,对于创新社会管理、维护和发展群众权益,可以起到积极、有效的促进作用。

关键词:网络问政;社会管理;群众路线;实践创新

中图分类号:G250.73 文献标识码:A 文章编号:1001-8263(2011)04-0097-07

从2006年开始,广东率先迈出了网络问政的探索步伐,到2009年粤一网推出升级后的网络问政平台,以及随之而来全国各地兴起的“网络发言人”热,网络问政逐步走向成熟并得到各级政府的重视,其社会管理功能和效果也日渐显著。2011年2月19日,胡锦涛总书记在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班上指出,要加强对创新社会管理,坚持贯彻党的群众路线,在思想上尊重群众、感情上贴近群众、工作上依靠群众,完善党和政府主导的维护权益机制,促进社会和谐,为党和国家事业发展营造良好社会环境。回顾和总结五年来各地兴起的网络问政的实践探索,我们发现它在一定程度上反映出了党和政府对社会管理的创新。在网络普及给社会管理提出的新课题面前,网络传播为群众路线赋予了新的内涵,而网络问政的有效运行则增加了对群众权益的维护与保障,在和谐社会的建设中起到了积极的促进作用。

一、网络普及给社会管理提出了新课题

随着网络技术应用的普及,网络用户呈现出

爆炸性增长的态势。根据第27次《中国互联网络发展状况统计报告》,截至2010年12月底,中国网民数已达4.57亿,上网已经成为人们一种重要的生活方式。每个人借助开放的网络平台都可以获取自身所关注的信息,发出自己的声音,提出个体诉求,开展社会交往,并参与到公共讨论中来,形成舆论共鸣。这在很大程度上打破了以往社会生活的定势,给社会管理提出了新课题,其主要聚焦在以下三个方面。

1. 网络普及引发了草根话语革命,社会管理如何有序运行

网络作为一种新兴媒体,在其海量、便捷、高效传输各种数字化信息的表象背后,是社会话语体系和话语权分配的重大变革。除了各种借助计算机键盘和网友即兴创造出的网上新语汇所展现出的新的话语表达方式之外,网络更为深层的意义在于给社会草根阶层的话语表达开辟了自由的新空间,使社会话语权不再被精英所垄断,而是在每个社会成员之间平等地展开。这与以往话语权的分配失衡相比,是一种社会文明的进步,但也给传统的社会管理带来了新的挑战。在各种网上意

见勃发的舆论之下, 社会管理如何充分尊重民众通过网络表达的不同意见, 疏导和化解较之于现实社会激烈得多的网上社会情绪, 满足人们实现自我价值和表达社会主张的愿望, 是摆在各级政府面前的新课题。社会管理的有效运行离不开民众的支持与配合, 如果政府在社会事务中不能有效地吸纳由网络充分表达的民众意见, 平等地与社会成员进行坦诚沟通与交流, 将民众意愿有机、和谐地统一起来, 就无法实现良好的社会秩序, 社会管理也就无法赢得公众的满意。

2. 网络普及凸显了各方利益诉求, 社会公正如何充分实现

网络普及不仅使网络发展成为每一个社会成员的发声平台, 而且网络传播以其特有的多媒体呈现方式, 融合并超越各种传统媒体的传播路径, 成为推动媒体议程、政府议程和公共议程的平台。在这个公共平台上, 个体的利益诉求较之于以往更能够充分地表达, 并通过相应的议程推动引发关注, 进而全部或部分地实现。因此, 社会各个利益群体的主张和诉求, 在网上均能够被凸显和放大开来, 给社会管理中的利益分配与调节提出了新课题。政府必须积极面对各种利益矛盾和冲突, 解决好社会公正这一社会核心问题。社会公正不仅是现代社会管理的价值理念, 更是执政者在社会管理与服务中的根本目标, 同时也是公众评价政府得失的现实标准。如果政府不能充分实现社会公正, 其公信力和权威性必然受到质疑和挑战。在网络普及带来的社会各方充分表达的利益诉求面前, 政府的社会管理需要把汇集利益诉求与汇集民众智慧更好地结合起来, 在广泛开展公共讨论的基础上, 促进社会公正共识的形成, 建立和谐的社会利益关系与普遍接受的现实利益保障。

3. 网络普及催生了舆论蝴蝶效应, 社会舆论如何正确引导

网络普及使每个人参与公共讨论更加便捷, 这在很大程度上改变了以往社会舆论主要由传统媒体构建的格局。同时, 在传统媒体的传播内容大量进入网络, 以及网络传播内容的快速复制转载的信息交融中, 每一个社会成员都能够凭借网络发挥自己的舆论参与、评价和建设作用。在开

放的网络舆论系统中, 任何个体都是舆论的生长点, 他们发出的一个不经意的信息内容, 随着社会心理、社会情绪、社会热点、社会矛盾和冲突的随机涨落, 有可能形成一场网上舆论风暴。这种网上舆论现象类似于气候学中的“蝴蝶效应”, 政府在社会管理中对其预见性和可控性都比较弱。社会舆论是社会管理的晴雨表, 是政府形象的传播器, 正确引导社会舆论是社会管理的极其重要的方面。政府在日益汹涌的网络舆论面前, 不能总是处于被动应对的状态, 被网络舆论引导和左右; 而是要积极主动地通过网络加强与公众沟通, 关注和参与网上交流, 解答公众疑问, 讨论热点问题, 吸纳社会管理意见, 进而正确引导网络舆论, 树立政府以人为本、执政为民的良好形象。

面对网络普及给社会管理提出的新课题, 各级政府必须解放思想, 大胆创新, 积极探索, 在加强和创新社会管理方面实现新的改革和突破, 适应网络时代的社会发展要求。

二、网络传播为群众路线赋予了新内涵

群众路线是党的根本工作路线, 是我们党取得革命战争、社会主义建设和改革开放胜利与成功的重要法宝, 也为我们实现科学发展、建设和谐社会明确了实践方法和工作路径。发扬群众工作优良传统, 既是政府在破解各种社会管理难题的有效手段, 也是在网络传播新的时代背景下, 进行社会管理改革与创新的坚实基础。在“所有人对所有人传播”的网络时代, 社会管理一切为了群众、一切依靠群众的核心宗旨没有变, 坚持从群众中来、到群众中去的根本要求没有变, 需要在牢固坚守的基础上进一步充实和丰富群众路线的内涵, 以更好地适应网络社会发展的新变化、新要求。

1. 在传受双方平等的传播环境中, 要更加尊重群众的思想和创造

网络传播与以往大众传播方式的最根本区别在于营造了信息传受双方平等的传播环境, 每一个社会成员都可以通过网络平台开展平等对话与交流, 可以说网络传播具有天然的群众基础, 从一开始出现便得到了民众的喜爱, 网民人数更是随

着其技术应用的普及而爆增。虽然网络传播的意见领袖其影响力和议程设置作用明显高于一般的网民,网络商业机构也能够制造出一些网上话题和舆论关注,但与传统媒体主要为社会精英控制的传播环境相比,网络传播的平等性、开放性与客观性,还是远远地超越了前者。在网上各种纷杂的信息交往中,群众参与的广泛性在根本上决定了网络舆论环境的客观性、平衡性和准确性。尽管从具体信息内容层面来看网络的准确性并不够高,经常为一些不实信息所干扰,但从信息总体上看,由于网络开放式传播与公共监督同在,相互监督的自净作用对其传播的准确性提供了机制保障。网络对现实的反映比其他形式的媒介现实更能贴近客观真实。在传受双方平等的网络传播环境中,人们在网上传交流对话既是平起平坐的,又是自愿互动的,任何居高临下的训斥、脱离实际的说教、一厢情愿的宣传,都不能为公众所接受,也无法达到传播初衷及效果。只有充分尊重每个人的传播权利和信息交往需要,才能在网络环境下取得良好的传播效果。因此,在网络传播的社会条件下,政府坚持走群众路线,就要更加尊重群众的思想 and 创造,主动问需于民、问计于民、问政于民,将与群众进行网上传交流作为深入群众的重要路径,在网上坦诚相见、以礼相待,充分沟通、有效互动,运用网络传播更好地听取民意、分析民情、服务民众。

2. 在虚实相互交织的交往环境中,要更加贴近群众的情感和需要

网络的存在不仅构建了一个虚拟社会,为人们提供数字化的生存方式,而且同时是现实社会的写照,将人们的现实生存境遇投射到网络中来。实质上,网络提供了一个虚拟世界与社会现实相交织的人与人、人与社会的交往环境。这种环境既有人们内心世界的投射与想象,也有社会现实生活中的具体和对象,可以将人的理想图景和真实景象同时呈现出来,反映出人自身在社会生活中理想性与现实性的矛盾统一。基于网络的信息交往与通过其他媒体交往的显著不同在于,每一个个体都可以进行社会角色的虚拟,构建网上虚拟的交往世界。同时,这种虚拟又可以根据个体

意愿迅速还原为社会现实,成为实实在在的现实交往关系。当然,人们直接以真实的个体进行网上交往也较为普遍,将网络作为社会成员之间公开的、透明的媒介,实现社会交往与社会服务的便捷,如电子政务、电子商务、实名博客和微博等。网络交往的特殊环境能够将人们的现实需要和内心憧憬更为真实和充分地表达出来,一方面是由于其便捷的传播手段使交往范围极度扩大,而交往成本则大大降低;另一方面虚拟角色的掩护使个体摆脱了现实社会关系中的种种压力和束缚,情感得以充分释放和宣泄。因此,各级政府通过网络与民众的沟通交流要更加贴近人们的情感与现实需要,既不能自以为是地一味简单说教,一厢情愿地要求民众认同其立场和观点;又不能居高临下地以当权者自居,将僵化的社会管理强加于民。政府坚持走群众路线,就要设身处地为民众着想,通过换位思考、意见交流,引发情感共鸣,促进社会管理共识,进而营造良性互动、理性和谐的社会关系。

3. 在每人都有话筒的舆论环境中,要更加依靠群众的参与和监督

网络舆论环境是一个社会个体直接发声参与公共讨论的意见环境,这与通过媒体组织代言的传统媒体舆论环境是截然不同的。在传统媒体环境下,民众的意见只有通过媒体的选择性表达才能在公共舆论中得到体现和放大,而个体意见对媒体议程的影响往往又受到自身社会地位、经济实力和公众影响的制约,因不容易被媒体传播,社会大众往往对其也知之甚微。而在网络构建起来的公共传播平台上,个体意见不仅可以直接呈现出来,为他人所知;而且通过网络媒体的复制式、链接式、扩散式的传播手法,以及网络人际间复杂的传播行为,可以对公共舆论产生巨大的影响作用。网上意见领袖的形成大多是通过自身在网上发言的努力和积累,在得到越来越多网友认可的基础上逐渐形成的。当然,社会名流凭借其已经拥有的社会影响,也能够迅速在网上获得青睐,成为人们所关注的意见领袖。虽然意见领袖的影响力高于普遍网民,表面上看其拥有更多的话语权,但事实上每一个网民的话语权利是平等的,都能

够在一定的条件下放大自己的声音,关键在于他们的发言内容能否引发社会关注和舆论共鸣。网络所特有的个体共同发声的舆论环境,为群众监督创造了前所未有的社会条件。有的人将网络论坛视为“大公报”,将网络舆论视为洪水猛兽,事实上都或多或少地存在认识上的偏差,不能对网络舆论环境进行客观性评价。网络个体自由发言的舆论环境,客观上要求每个人具有更强的责任感、道德感和自律精神,以公共理性进入到社会讨论中来。网络社会在向这个目标努力的过程中,总会有不尽人意乃至破坏性的地方,但这一方向并未改变。政府在网络舆论环境中为民服务,就要从群众中广泛听取意见,善于运用网络联系群众和发动群众,再将工作改进深入到群众中去。服务型政府建设和行政效能提升,要更加依靠群众的参与和监督,使外部监督与政府内部监督更好地结合起来,实现政府权力的阳光运行。

走进“e时代”,人们的社会交往和生活方式都有了深刻的变化,政府的社会公共管理也必然产生新的变化,需要新的工作改革、机制构建与管理完善。只有充分认识到网络传播赋予群众路线的新内涵,才能更好地在加强和创新社会管理中,贯彻好群众路线,运用好群众工作方法,使群众利益得到更好的实现、维护和发展。

三、网络问政对群众权益增加了新维护

近几年来,网络问政的实践之所以能够在全国范围内快速地发展起来,关键是其运行方式和实际效果得到了群众的广泛认可。网络问政不仅在满足公众知情权和个体表达权,实现群众参与和社会监督方面,取得了质的突破;而且保障公众知情、参与、表达、监督“四权”的基础上,更好地将群众利益维护和社会公共福利的增长作为务实目标,在问政过程中得到了充分的体现,在问政结果上取得了明显的成效。

1. 网络问政的公共传播效应促进了群众诉求表达

网络问政与其他问政渠道有一个显著的不同,就是直接将问政的主体、对象和过程置于网络公共传播的平台上,不仅能够引发政府关注、受众

关注和媒体议程关注,使得社会个体的问政影响扩大;而且在激起社会舆论共鸣的条件下,能够大大加快问政进程和预期结果的实现。虽然一些地方政府建立了电话问政和手机短信问政的平台与机制,但由于不具有直接进入公共传播平台的条件,较之于网络问政而言,其社会影响还不够深刻和广泛,而网络问政的公共传播效应则有效促进了群众诉求表达。

在公民问政日益成为社会常态的条件下,群众表达诉求愿望与付诸行动往往取决于两个方面:一是诉求成本,即诉求方式越便捷、个人所承担的成本越低,表达就越强烈;二是诉求实现,即提出的诉求能够更多更快地被政府接受,并给予满足或部分满足得越多,其表达也会越强烈。网络应用的普及和信息传输便利,不仅使人们通过网络表达问政诉求的成本很低,而且网络问政以其特有的公共传播效应,将个体的问政诉求公开传播,并能够形成网民围观和传播议程,通过舆论放大加速诉求实现的进程。因此,网络问政对群众诉求表达起到了非常明显的促进作用。当然,网络匿名性的存在还能够一定程度上使社会成员因不必承受现实社会关系的压力,而大胆地提出较为尖锐的问政内容,使问政事项范围进一步扩大。应当看到,网络匿名性问政在减轻问政压力、扩大问政范围、增加问政力度等作用的同时,也存在着部分网民不负责地表达极端诉求、偏激情绪和攻击性话语等问题,既干扰了网络问政的有序运行,也对网络舆论带来负向效应。

那么应当如何正确面对网络问政的公共传播效应,发挥其促进群众诉求有序表达,推动社会管理与服务和谐的积极作用?建立有序、高效的网络问政体系是社会管理创新的有益探索,政府、媒体与公众都要承担各自的社会责任。首先,政府要主动建立网络问政平台及其相关工作机制,把网络问政作为加强和改进政务服务与社会管理的重要途径,着力满足群众问政诉求的合理实现,使网络问政成为政府联系群众的“连心桥”、为民办事的“服务桥”、提升生活品质的“幸福桥”。其次,媒体要通过议程设置积极引导网络问政的合理诉求,监督政府对网络问政事项的接受态度、办理过

程和最终结果,树立为民问政、依法问政、科学问政的舆论导向,为网络问政的健康发展营造良好的舆论环境。再者,作为每一个社会成员要强化自主意识、参与意识和自律意识,通过网络理性问政,提高个体参与网络问政的能力和水平,发挥好群众在促进政府职能转变、提高社会公共服务中的监督性和建设性作用。

2. 网络问政的舆论压力效应加速了社会矛盾调处

网络问政的公开传播既是对问政结果的公开,也是对问政过程的公开,人们随时随地都可以通过网络了解到问政的动态进展,回溯政府对每一个问政事项的办理情况,并发表自己的意见和看法,形成相应的公共舆论。这就使网络问政所产生的社会舆论,不仅在空间上通过网民以转载和评论等方式的广泛参与被拓展开来,而且在时间上通过网络搜索和链接等方式被持续地延续下去。因此,网络问政可以产生强大的舆论压力效应,这一效应也使得问政迅速转化为问责,将责任主体凸现出来,对解决问题起到监督和促进作用,加速了社会矛盾的调处与缓和。

社会矛盾的形成源于不同利益主体之间的关系失衡,调整、处理、缓和社会矛盾的路径在于树立社会公正、平衡利益诉求、达成关系共识,三者缺一不可。社会公正是解决社会矛盾的根本前提,也是解决利益纠纷的客观尺度。社会公正必须得到社会成员的普遍认可,才能真正树立起来。网络问政作为公众参与的舆论平台,能够使社会公正内涵及在具体问题中如何实现得到充分的讨论,舆论压力的主要指向实际上也是由多数意见聚合而成的,有利于社会公正的树立。同时,网络问政在平衡利益诉求的过程中,舆论也会对某一群体的利益过分诉求予以抑制,对利益弱势方给予支持,有助于实现利益平衡。舆论是不同意见的集合体,人们对网络问政的满意表现为舆论的平稳、平和,网络问政的舆论从产生到消解的过程,必然是诉求方与被诉求方达成某种一致的结果。可见,网络问政的舆论压力的释放,可以有效地推动共识关系的达成。

在网络时代,社会管理的创新离不开网络平

台的支撑,充分运用网络问政的舆论压力效应加速社会矛盾的调处,对于创新社会管理方式有着不可替代的作用。网络问政在疏通民意渠道的同时,也将问政事项处置的舆论压力集中起来,突出了对政府在社会管理和公共服务中的问责,客观上起到了推动政府加快解决社会矛盾的作用。因此,政府不是要担心网络问政对自身造成的舆论压力,而是要善于将舆论压力转化为改革机制、改进工作、改善服务的动力,通过建立和完善相应的工作体制机制,整合并下沉各种社会资源,强化为民服务、为民办事,实现社会大众利益的不断增长。政府只有在维护和发展群众利益的进程中,不断满足人们日益增长的物质文化需求,才能更好地实现社会公正,平衡利益诉求,使社会不同群体间的关系更加融洽,社会矛盾更为缓和。

3. 网络问政的民智汇集效应扩大了各方利益协调

网络问政作为一个开放的公共意见平台,不仅能够反映社会成员对政府工作的意见、建议,监督政府更好地完善社会公共管理,向大众提供公共服务;而且能够在接收各种对政府工作意见的过程中,将蕴涵在民众中的丰富智慧最大限度地汇集起来,应用于社会发展与管理。同时,在这种民智汇集过程中,由于处在公共传播的平台上,各种观点相互碰撞,各方意见得以充分讨论,而交流争辩的客观结果则能更好地反映出社会利益的平衡,既有利于政府的决策与选择,又有助于公众的接受与认同。可见,网络问政的民智汇集效应,在引导人们深化对社会公共事务认识、促进社会管理各种选择的利弊权衡中,扩大了社会各方的利益协调。

社会利益协调的根本在于让步,只有代表着不同利益诉求的社会群体,不只是从自身的利益需要强化诉求,而是能够同时从其他群体利益实现的角度调整自身诉求,才能在现实社会条件下达成妥协。应当看到,社会公共利益并非铁板一块,它一方面是由社会不同阶层的共性需要所构成,另一方面也是在各种个性需要强弱程度不同的情况下,进行相对适中的需要选择。因而,在社会公共利益的背后必然存在着社会各方利益的协

调。随着社会民主的有序推进,对于社会各方利益的协调不再简单地以政府权威来强制实现,而是依据宪法准则,通过社会各界的沟通与对话,尽可能地达成利益共识,然后再诉诸社会管理的法律实现与道德实现。利益让步的前提是讨论,过程是争辩,结论是平衡,效果是认同。代表着不同利益诉求的群体都想使自身的利益最大化,没有相互间的讨论,就无法意识到自身之外其他群体利益实现的必要性;而在讨论的过程中,各方必然为自身享有更多的利益安排而争辩,以使他人认识到自身群体的社会价值和利益实现的重要性。在一定社会条件下的利益讨论,要形成相对稳定的结论必然代表着一种平衡,这种社会平衡体现了特定国情与时代背景下的利益现实,既具有客观性,也具有发展性。利益协调只有为公众普遍接受,才能形成有序的社会管理,而利益让步的社会效果则能够促进社会各方的认同。

网络问政的民智汇集效应,一方面使社会各方利益的讨论与争辩达到其他媒体所不能覆盖的范围,更为有效地将不同利益阶层的个体代表意见加以呈现和放大,在促进利益群体内部交流更加充分的基础上,形成较为统一的整体诉求;另一方面,由于网络讨论的开放性,一些在其他媒体上无法得到反映的利益诉求及其解决方案,都能够得以呈现,并在最大争辩的过程中深化社会认知,以实现利益协调的最优方案。此外,网络问政本身固有的传播与参与功能,让人们利益协商的过程充分了解,充分参与,既对利益平衡起到促进,也对利益协调的结果形成认同。因此,政府在社会管理创新实践中,要充分运用好网络问政平台,通过民智的汇集扩大社会各方利益的协调范围,优化协调过程,提高协调质量,强化协调认同,进而更好地实现社会管理与发展的和谐有序。

4. 网络问政的议程推动效应提高了公民权益保障

网络问政所构建的政府与公众的意见交流平台在赢得网友充分关注的同时,也成为传统媒体新闻报道的关注对象。在媒介融合与新闻互动的当下,一些重要的民生问政事项常常在网上成为热点话题,自然也就进入了传统媒体的议程。特

别是一些地方政府或传播机构所建立的网络问政平台,本身就是一个覆盖各类媒介方式的全媒体问政平台,将网络问政、新闻监督与政务监察结合起来,形成推动政府服务效能提升的合力。网络问政客观上已经将网络议程延展为媒体议程,并影响公众议程和政府议程,形成了议程推动效应,使基于个体权益维护与发展的网络问政,成为政府改善民生的政策促进与行动实现,进而提高了对公民权益的保障。

公民权益保障既体现在对不同社会阶层利益的维护方面,也体现在社会公共福利的增长方面,在现实生活中往往又表现为社会个体利益诉求与实现的个案。因而,公民权益保障要着眼于对每一个社会成员的利益关怀,在坚持社会公平的原则下,以社会公共福利增长为基础,把人民群众的利益实现好、维护好、发展好。公民权益保障的实现离不开诉求表达机制与政府决策机制的完善,前者以畅通为要,后者以民意为衡。一方面只有让人们对自身权益维护的诉求充分表达出来,才能在社会改革发展的进程中全面掌握各利益群体间的矛盾,重视并把握好利益分配的调整方向,深化与统一保障公民权益的共识;另一方面,政府决策要充分尊重民意,以群众满意不满意、赞成不赞成、高兴不高兴为衡量标准,通过政策的确立、调整和完善,满足每一个公民对自身权益的维护诉求,并随着社会生产力水平的不断提高,逐步实现群众日益增长的物质文化需要,在社会发展的进程中拓展公民权益发展的新内涵。

网络问政在畅通公民权益表达和促进政府民主决策中的作用十分明显,特别是网络问政的议程推动效应,能够将民众权益诉求中的热点问题、突出难题和共同话题,及时转化为公共议程和政府议程,凸现政策调整的民意方向,加快政府决策的实施步伐,通过构建新的社会利益分配格局,将公民权益诉求落实到具体生活中来。因此,政府要善于运用网络问政平台吸取民意,以积极的姿态改进政府工作,变被动性的政府议程应对,为主动性的政府议程设置,在满足公众诉求、保障公民权益、化解社会矛盾中,树立政府公信的媒体形象,巩固执政为民的群众基础,创新社会管理的方

法和路径。

网络问政方兴未艾, 政府要主动面向新的时代条件和社会生活秩序的新变化, 提高以人为本、执政为民的能力和水平, 解决好社会管理中的新课题。只要我们坚持走群众路线这一根本, 大胆

改革、勇于探索, 把握网络社会的运行规律, 深化网络问政的实践, 不断积累成功经验, 必将在加强和创新社会管理上取得更大的进展和成效。

〔责任编辑: 御 风〕

Network in Politics and the Social Management Practice Innovation

Cao Jinsong

Abstract: The popularity of network applications puts forward the new issues to modern social management, and the practical exploration of network in politics is trying to give the answer. Deeply analyzing the new requirements and new content of adhering to the mass line in the network communication era, researching the resulting effects of public dissemination, of public pressure, of people's wisdom assembly and of driving some agendas, exploring the inherent law and requirements of practice, will play a positive and effective role in promoting social management innovation and maintenance and development of public interests.

Key words: network in politics; social administration; the mass line; practice innovation