

公共决策中网络协商民主的形式及效能分析

赵海艳^{1,2}

(1.东北大学文法学院,辽宁 沈阳 110000;2.黑龙江省委党校公共管理学院,黑龙江 哈尔滨 150080)

摘要:协商民主是公共决策科学化、民主化的重要前提和保障。随着信息技术的发展,网络成为协商民主的重要平台。将网络协商民主嵌入公共决策过程,其主要形式包括政府主动响应式政治过程中围绕重大决策或特定政治活动的网络协商和日常的网络问政、政府被动反应式政治过程中网络舆情引发的协商。面对网络是否实现了协商民主理想的争论,围绕协商民主的核心理念,选取参与度、公共理性、协商过程和结果等变量,检验不同形式网络协商民主的效能,研究发现:政府主动响应式政治过程中的网络协商更具理性和持续性,政府被动反应式政治过程中的网络协商参与度更高、但理性不足。将公共决策的网络协商纳入体制框架,使其更具长效机制和规范化发展是今后的努力方向。

关键词:公共决策;协商民主;网络协商民主;公共理性;公众参与

中图分类号:D 630

文献标识码:A

文章编号:1000-260X(2019)04-0125-09

公共决策的协商民主是我国社会主义民主政治的要求,也是公共决策科学化、民主化的重要前提和保障。随着信息技术的发展,网络成为协商民主的重要平台。网络以其特有的优势与协商民主的理念耦合,互联网以其开放、平等、自由、互动和包容等特性,为协商民主创造了理想条件和空间。网络协商民主因其现实效力吸引了广大公众的参与。但网络协商民主也面临着非理性、群体极化等问题,并非所有的网络协商都能达成共识进入公共决策。当前公共决策中的网络协商形式是否实现了协商民主的理想,网络协商是否有效是值得深入思考的问题。将网络协商民主理论嵌入公共决策的政治过程,建立研究框架,构建公共决策中网络协商民主的效能评价指标,在量化分析和比较研究的基础上,探索网络协商的有效形式具有重要的实践和理论意义。

一、文献回顾

(一)公共决策模式的协商民主转型

20世纪末,伴随着对自由主义民主理论的批判以及参与式政治的发展,西方协商民主理论逐渐形成。约瑟夫·毕塞特最早提出了“协商民主”的概念,强调协商即“公共政策价值的论辩”^[1]。其后,伯纳德·曼宁、乔舒亚·科恩和哈贝马斯分别从公民参与、合法性与决策、程序民主等角度丰富和发展了协商民主的内涵。协商民主理论回应了公民参与政治决策的期望,强调通过公民的广泛参与和理性协商讨论达成决策共识^[2](P369),而不是简单的偏好聚合或强制命令^[3]。公共决策作用于所有人,每个人都有权参与协商是其合法性的必要条件^[4]。因此,协商民主被视为公共决策的重要选择,与政治精英或利益集团讨价还价相比,协商民主使公共决策更

收稿日期:2018-12-10

基金项目:国家社会科学基金青年项目“‘互联网+’公共决策中的协商民主研究”(16CZZ008)

作者简介:赵海艳,东北大学管理学博士,黑龙江省委党校副教授,主要从事公共政策、公共管理研究。

具合法性和可接受性^[5](P23)。协商民主将民主化引向决策过程,公民通过自由而平等的对话、讨论、审议等方式,参与公共决策和政治生活^[6]。我国选择以协商民主为主的公共政策决策机制,是历史和现实的必然选择,是在我国长期的实践中形成的社会主义民主政治的特有形式^[7]。协商决策模式是我国新时期社会主义民主政治建设和决策模式创新的重要目标^[8]。虽然,国内外协商民主的产生发展和理解认识存在差异,但对其理性、对话、协商等核心理念的认识是一致的,作为一种决策形式,协商民主对公共决策的促进作用得到国内外学者的普遍认可。

(二)公共决策中网络协商民主的兴起

伴随信息技术的发展,网络参与以其独特的优势和政治功能被视为协商民主的重要平台^[9]。公众与政府可以透过网络创造新的互动空间,进行沟通协商,以实施民主的理念^[10]。有学者指出,网络的虚拟空间,为协商民主提供了理想条件^[11],可以推动更广泛的公众参与^[12],促进理性交流和丰富的讨论,形成公共利益的共识^[13]。网络公共领域影响了政治权力的运行过程,公众拥有了更多的话语权^[14],能够推动政策议程设立,在公共政策制定和执行方面,对政策过程产生影响^[15]。网络协商民主体现了直接参与、弥补“被代表”的不足、平等协商、理性表达等民主精神,提高了公共决策的科学化、民主化水平^[16]。然而,网络协商民主的许多问题是开放性的,尚未形成一致看法。有学者认为,网络空间缺少理性对话,不能形成理想的公共领域^[17]。网络的虚拟性、匿名性,可能导致网络协商的情绪化、过激化^[18]。网民们不成熟、非理性的言论可能出现“群体极化”,导致“多数人的暴政”^[19]。还有学者认为,网络作为一种媒介技术,并不能产生民主,其作用的发挥往往取决于网络控制者的利益和要求^[20]。网络在民主制度中的作用发挥,还需要政治架构上的实质变革^[21]。目前,网络协商民主的研究尚处在起步阶段,很多问题还处在争论之中,争论的焦点在于网络协商是否实现了协商民主的理想。这种争论主要是理论上的定性研究,定量的实证研究不足,现实中的网络协商在多大程度上实现了协商民主理想有待进一步检验。

(三)公共决策中网络协商民主的实践

面对网络协商民主的高度期望和多方质疑,网络协商民主的实践是检验其效能的重要途径。有学者通过对网络协商的意见态度研究发现,网络协商提供了更全面的信息,使公众的偏好发生了转移,增加了政治信任和社会参与^[22]。有学者通过对英国脱欧公投的研究发现,社交网络上的协商讨论形成了虚拟的回音壁,产生了群体极化^[23]。还有学者通过对用户的态度和认知研究发现,中国社交媒体上的互动大多是非对话性的,具有极化特征,但用户依然认为他们的互动是协商的^[24]。有学者通过对网络论坛的研究指出,虽然从参与者、结构、商谈内容和协商过程等方面,网络公共论坛还有待完善,但其在推动公民参与广度、促进社会稳定和政府决策优化等方面起到了积极作用,“近似地”实践着协商民主的理想^[25]。此外,我国各地的网络问政也体现了协商民主的一些特征和属性,被视为网络协商的一种形式^[26]。也有学者对网络问政、围绕现实中特定的政治活动、网络民意调查及网络突发事件引发的协商民主实践进行了分类研究^[27]。现有研究从不同角度对网络协商民主实践进行了研究,但基于不同分类和衡量标准,缺乏系统性和可比性,不利于研究的深入。网络公共领域对公共政策的影响路径可分为两种:一是自下而上的公众与媒介主动型路径,二是自上而下的政府主动型路径^[28]。现有研究更多的集中于网络论坛中公众主动的协商研究,对政府主动的协商研究相对较少,而且就如何检验网络协商民主的实际效能尚未形成一致的研究指标。有必要从协商民主的核心理念入手,构建统一研究框架,以检验不同形式网络协商民主的实际效能。

二、当前公共决策中网络协商民主的形式

(一)网络协商民主在公共决策过程的嵌入

传统的公共决策过程相对封闭,由精英主导,是一种“内输入”模式,公众由于制度化渠道的不足而被排除在公共决策之外^[29]。随着网络在政治生活的全面渗透,使得公众通过网络实现议程自我设

置,主动介入政治过程成为可能。从政治系统的运行看,网络环境下公共需求的输入和决策的输出,形成了两种政治过程。

一种是政府主动响应式政治过程,也是传统政治过程,政府根据公共需求的输入做出响应,公共决策过程由政府主导,主要处理程序性公共事务,包括重大事件的决策、日常事务的管理等。一种是政府被动反应式政治过程,反映了网络对传统政治过程的改变,政府针对爆发的网络舆情危机被动反应,公共决策过程是政府的被动反应,主要处理非程序性公共事务,如网络舆情事件的处理等。

在这两种政治过程中,网络公共领域对公共决策的影响形成了不同的路径,网络协商在不同程度上影响着公共决策的过程和结果。

在政府主动响应式政治过程中(见图1),政府对政治需求的输入进行吸纳,有完全的主导权,掌控整个政治过程。在这一政治过程中,网络协商民主是传统协商民主的补充,政府为了更全面地了解各方信息和需求,通过网络平台向民众征求意见建议,这时网络政治需求能够直接被吸纳转化为公共决策,有利于决策的科学化、民主化,能增强公共决策的合法性和可接受性。

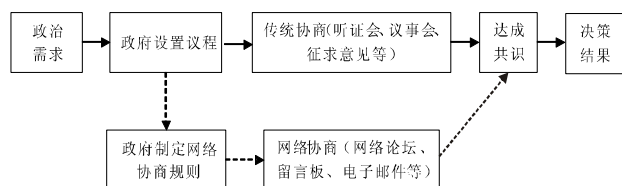


图1 政府主动响应式政治过程

在政府被动反应式政治过程中(见图2),公众和媒体通过网络公共领域的非正式意见形成强大的舆论压力开启政策议程,政府对网络政治需求进行被动反应。在这一政治过程中,网络公共领域实现了对传统政治过程的重构,公众和媒体实现了议程自我设置,政府通过积极的反应和有效的协商,实现有效的决策输出,化解压力和危机,赢得政治信任,以维持政治系统的平衡稳定。

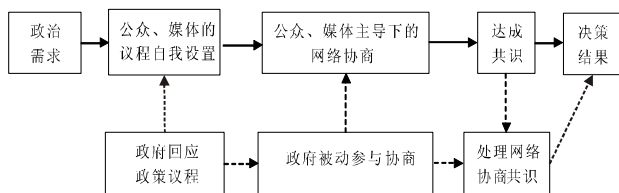


图2 政府被动反应式政治过程

(二)公共决策中的网络协商民主主要形式

从我国的网络协商民主实践来看,政府在主动响应式的政治过程中,网络协商民主发生机制因其是特定事件和时间发生的还是日常发生的,可以分为围绕重大决策或特定政治活动的网络协商和日常网络问政而产生的协商。政府被动反应式的政治过程中,网络协商民主实践主要是网络舆情引发的协商(见图3)。

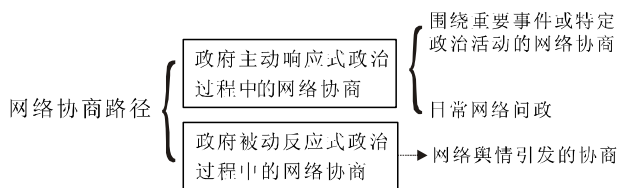


图3 公共决策中网络协商民主的主要形式

1.围绕重大决策或特定政治活动的网络协商

围绕重大决策或特定政治活动的网络协商是由政府设置议程、公众参与协商的一种形式。在这种形式中,公众的意见、建议可以在政府制定的既定程序中进入决策,就决策问题与政府进行协商。在当前的公共决策实践中,这种网络协商形式逐渐呈现出一种规范化和常态化的发展趋势。如两会期间,在政府网站开设的两会专栏和板块,为公众提供了协商的公共领域。2014年以来,中国政府网联合人民网、新华网、央视网等网站开展的两会“我向总理说句话”活动,不仅使公众的意见直达总理案头,而且提问回答实现了较好的互动交流。再如一些涉及面比较广、社会影响比较大的公共决策过程中,往往会经过网络讨论和征求意见。中共中央通过的《关于加强社会主义协商民主建设的意见》明确提出“坚持协商于决策之前和决策实施之中,增强决策的科学性和实效性”。各种决策草案在网络平台公开征求意见已经成为一种常态。

2. 日常的网络问政

日常的网络问政是政府开设网络留言板等平台,公众向政府提出意见建议,政府给予回应的一种协商形式。这种形式中,公众可以随时在政府网站或相应平台进行留言和提问,不受特定事件和议题限制,议题相对分散,主要是反映日常遇到的问题或提出建议,这些问题和建议最终不一定进入决策过程引起政策变革。伴随着电子政务的发展,我国各级政府都在积极建设网络问政平台。如 2006 人民网开设的地方领导留言板,全国 60 多位书记省长,数千位地市县级党政正职官员分别开通留言页面,供网友留言提出问题和建议、展开讨论,地方领导予以回应和处理。各地方政府网站也开辟了网络问政专栏,开展日常的网络问政工作。

3. 网络舆情引发的协商

网络舆情引发的协商是公众发起的一种协商形式,也是目前网络协商民主研究中最受关注的一种形式。作为体制外的政府被动协商形式,网络舆情引发的协商因其现实效力吸引了广大公众的参与。公众就其关心的社会公共问题在网络空间进行讨论,形成网络舆情,进入政策议题,开启政策议程,推动政策改进。近年来,网络舆情事件频发,政府更多的是迫于舆论压力被动应对,处在被协商、被决策的状态。如厦门 PX 项目危机事件、上海磁悬浮事件、山东疫苗事件等,都是在网络中形成了强大的舆论压力,政府被动进行回应,经多方协商,最终做出决策。

三、公共决策中网络协商民主形式的效能分析

(一) 研究设计

效能是事物所蕴藏的有利的作用^[30],最初产生于物理学,逐步扩展到管理学、行政学等各领域,泛指选定正确的目标及其实现的程度^[31]。公共决策中网络协商民主的争议主要在于其是否实现了协商民主的理想,进而促进了决策的科学化、民主化、合法化,保障了公共利益。为此,从协商民主理论的核心概念入手,选择研究指标,进行研究设计。这些共同的理念,可以克服评价标准模糊不一的问题。协

商民主理论重视公民参与,强调通过理性的协商讨论,达成关于共同利益和普遍性的共识。其核心理念涵盖公民参与、理性对话、互动协商、达成共识 4 个方面,每一个方面都植根于协商理论,并在过去的研究中得到了普遍关注。公民参与是协商民主得以开展的重要前提,民主意味着任何集体决策必须经过所有会受到影响公民或其代表参与而达成,协商之所以民主是因为它涵盖了广泛的、平等的参与^[32](P9)。理性对话是协商民主的关键要素^[33],是合法性的重要来源^[34],协商民主鼓励公民就公共问题进行批判性的不同思考,从而明确公共利益^[34]。互动协商是协商民主的基本过程,协商是互动的,一种理性的、交互式的交流方式^[35],不仅是公众之间的交流互动,更包括公众和政府之间的交流互动,公众参与协商一个重要方面就在于传递政治需求,影响决策输出。达成共识是协商民主的目标所在,协商民主之所以被寄予厚望,在于协商形成的共识是基于公共利益,理性互动形成的深思熟虑的结果。围绕协商民主的核心理念,设计公共决策中网络协商民主的效能的评价指标,在指标设计中坚持过程规制与结果导向相结合,通过参与度、公共理性、协商过程、协商结果四项指标衡量公共决策中网络协商民主形式的效能,见表 1。

表 1 公共决策中网络协商民主的效能分析指标体系

指标选取	指标介绍
参与度	通过对网络协商参与总量和日均参与情况,检验网络协商的广度。
公共理性	通过网络协商的文本分析,从情绪化词和理性词,检验其公共理性程度。
协商过程	通过网络协商中政府部门回复量和回复比,检验其互动协商过程。
协商结果	通过网络舆论的共识度和最终政策的输出,检验协商的结果和决策情况。

(二) 研究样本

这里选取“我向总理有话说”作为典型案例,讨论政府主动响应式政治过程中围绕重大决策或特定政治活动的网络协商。一年一度的“两会”是我国政治生活的重要内容,“我向总理有话说”为公众提供了重要的参政议政渠道,公众可以对政府工作提出意见建议,有关部门会给予意见反馈,优质谏言可以直接被政府部门采纳,甚至写进政府工作报告中。虽然,一些重大行政决策草案也借网络平台公

开征求意见,但尚未形成统一规范,协商的渠道、形式不一,一些信息是通过电子邮箱等形式反馈的,不具有代表性,也不利于信息采集。而在非官方的公共论坛中关于一些重大决策问题的讨论更多的是一种体制外的协商。“我向总理有话说”已经成为了规范的制度化协商平台,其参与广泛、影响较大、涉及议题多元,涵盖了教育公平、医疗改革、“三农”问题、遏制腐败等诸多方面,具有一定的代表性,且数据公开透明便于采集。

在政府主动响应式政治过程中日常的网络问政方面,可选取地方领导留言板作为典型案例。地方领导留言板是国内唯一的全国性领导干部留言板,公众可以向省市县各级领导干部表达诉求、反映问题、建言献策,领导干部公开回应和回复网友留言,截至 2016 年 12 月 30 日,已经吸引百万网民参与,获得地方领导回应累计超过 60 万件。

政府被动反应式政治过程中网络舆情引发的协商,选取山东疫苗事件作为典型案例。新华网发布的《2016 年度社会热点事件网络舆情报告》中山东疫苗事件排在 2016 年度社会热点舆情的第三位,是 3 月份热度指数最高的事件,由于事件本身话题敏感,在较短时间内迅速蔓延,引发大范围的舆论讨论和政府的关注和回应。案例选取的时间节点都集中在 3 月左右,持续天数相近,具有一定的可比性,可以保障研究分析的有效性,见表 2。

表 2 案例的时间截至点选取

协商形式	案例	起始时间	结束时间	天数
政府主动响应式政治过程中的网络协商	“我向总理说句话”	2016 年 1 月 31 日	2016 年 3 月 16 日	45
	地方领导留言板	2016 年 3 月 01 日	2016 年 3 月 31 日	31
政府被动反应式政治过程中的网络协商	山东疫苗事件	2016 年 3 月 18 日	2016 年 4 月 18 日	31

(三)研究过程

1.公共决策中网络协商民主的参与度分析

协商民主理论强调每一个与政策相关的人都应该有平等的机会参与到协商中^[2](P368)。推进广泛的、多层次的协商是社会主义协商民主的根本要求。网络协商民主得以开展一个重要的原因就在于网络开放性、平等性地实现了广泛参与。因此,参与

度是公共决策中网络协商民主效能的一项重要指标。

表 3 案例的参与总量和日均参与量

协商形式	案例	参与总量	日均参与量
政府主动响应式政治过程中的网络协商	“我向总理说句话”	183427	4076.16
	地方领导留言板	22390	722.26
政府被动反应式政治过程中的网络协商	山东疫苗事件	177750	5733.87

两种政治过程中三个网络协商案例表现出了不同的公众参与度,见表 3。对比发现,政府被动反应式政治过程中山东疫苗事件的网络参与度最强,且呈现出爆发式的增长,在短时间内引起了广泛关注,日均参与量最高。政府主动响应式政治过程中“我向总理说句话”次之,但也表现出了较强的参与度,说明人们对重大政治事件的关心。而地方领导留言板参与度相对较低,这与地方领导留言板议题比较分散,没有特定的事件和主题有关。在案例比较中发现,基于舆情的协商和围绕特定事件或议题公众表现出更高的参与热情,但网络舆情的参与度随着事件的处理逐渐减少。

2.公共决策中网络协商民主的公共理性分析

人们交往的理性是合法性的重要来源,基于公共理性的讨论、进行解释说明、获得证明认可是协商民主的核心。网络协商能否促进了决策科学化、民主化的主要争议在于其是否实现了公共理性,还是导致“群体极化”和“情绪化民主”。

关于公共理性的研究,对网络协商的具体内容用中科院心理所计算机网络心理实验室研发的 TextMind 软件和词典进行文本分析。“我向总理说句话”案例选取截至时间内中国政府网站刊登的所有网络留言文本;地方领导留言案例选取截至时间内随机选取东、中及西部 13 个省和直辖市省长(市长)或省委书记(市委书记)板块的网友留言;山东疫苗事件案例选取新浪微博中人民日报 3 月 21 日、央视新闻 3 月 21 日和头条新闻 3 月 22 日发布该新闻时的网友所有留言文本进行分析,内容文本概要见表 4。

表 4 案例的内容文本概要

协商形式	案例	词数	每句平均词数	字典覆盖率
政府主动响应式政治过程中的网络协商	“我向总理说句话”	71178	28.5741	0.839979
	地方领导留言板	146179	14.9896	0.795518
政府被动反应式政治过程中的网络协商	山东疫苗事件	104152	14.4015	0.823057

文本分析中,采用所含情绪词和感叹号的使用在全文的比例作为公众情绪的指标,包括:脏话、焦虑词、生气词、悲伤词、感知历程词、情感历程词和感叹号;采用所含逻辑推理词的使用在全文的比例作为公众理性指标,包括:认知历程词、洞察词、因果词、差距词、相对词,词语分类采用 TextMind 词典分类体系。

表 5 案例文本分析中情绪词使用情况

协商形式	案例	脏话	焦虑词	生气词	悲伤词	情感历程词	惊叹号	情绪词比例
政府主动响应式政治过程中的网络协商	“我向总理说句话”	0.0014	0.0015	0.0033	0.0018	0.0485	0.004	0.0604
	地方领导留言板	0.0009	0.0013	0.0024	0.0018	0.0352	0.008	0.0497
政府被动反应式政治过程中的网络协商	山东疫苗事件	0.004	0.0038	0.0084	0.0041	0.0568	0.0318	0.1089

从文本中情绪词的使用(表 5)可以看出,各项词汇及情绪词的加总比例,政府主动响应式政治过程中“我向总理说句话”、地方领导留言板两个案例文本结果相似,情绪词较少,而政府被动反应式政治过程中山东疫苗事件的文本中情绪词较多,网民的情绪化较为严重。

从文本中理性词的使用(表 6)可以看出,各项词汇及理性词的加总比例,政府主动响应式政治过程中“我向总理说句话”、地方领导留言板两个案例文本结果相似,理性词较多,而政府被动反应式政治过程中山东疫苗事件的文本中理性词较少,网民的理性程度不高。

表 6 案例文本分析中理性词使用情况

协商形式	案例	认知历程词	洞察词	因果词	差距词	相对词	理性词比例
政府主动响应式政治过程中的网络协商	“我向总理说句话”	0.1802	0.0242	0.0244	0.0254	0.1298	0.384
	地方领导留言板	0.172	0.0204	0.0196	0.0209	0.1246	0.3575
政府被动反应式政治过程中的网络协商	山东疫苗事件	0.1888	0.0178	0.0161	0.0296	0.0912	0.3435

表 7 案例文本分析中的理性词和情绪词比

协商形式	案例	理性词比例	情绪词比例	理性词与情绪词比
政府主动响应式政治过程中的网络协商	“我向总理说句话”	0.384	0.0604	6.36
	地方领导留言板	0.3575	0.0497	7.19
政府被动反应式政治过程中的网络协商	山东疫苗事件	0.3435	0.1089	3.15

从文本中理性词和情绪词的综合比较(表 7)可以看出,政府主动响应式政治过程中地方领导留言板的文本理性词与情绪词之比最大,表明网民的留言更有逻辑性,公共理性较高;“我向总理说句话”的文本理性词与情绪词之比略低,但与地方领导留言板差别不大。政府被动反应式政治过程中,山东疫苗事件的文本理性词与情绪词之比最低,情绪化严重,理性化不足。相比突发的网络舆情事件,日常、频繁程序化的网络协商中网民情绪更趋于平和,能够较为理论的进行话题讨论,促进协商民主的有效进行。

3. 公共决策中网络协商民主的过程分析

当决策是通过公开讨论过程而达成,其中所有参与者都能自由发表意见并且愿意平等地听取和考虑不同的意见,这个民主体制就是协商性质的^[24]。协商民主过程是一个给予意见、听取和回应的过程。留言发帖与回复是对互动协商过程的直观反映,网络协商民主形式中政府的留言回复情况见表 8、表 9。

表 8 案例的回复总量和日均回复量

协商形式	案例	回复总量	日均回复量
政府主动响应式政治过程中的网络协商	“我向总理说句话”	1503	33.4
	地方领导留言板	15996	516
政府被动反应式政治过程中的网络协商	山东疫苗事件	3021	97.45

表 9 案例的留言回复与比

协商形式	案例	留言回复与比
政府主动响应式政治过程中的网络协商	“我向总理说句话”	0.008
	地方领导留言板	0.714
政府被动反应式政治过程中的网络协商	山东疫苗事件	0.017

政府主动响应式政治过程中地方领导留言板回复量和回复率都呈现较高的水平,留言回复比达到了 0.714。这得益于制度的完善,目前已有 20 个

省市颁布文件制度化办理网民留言,其中对地方政府留言板的回复和办理率进行了详细规定。“我向总理说句话”中网民更多的是对国家发展的意见建议,有些并不需要回复,而是看是否被政府采纳,体现在政府工作报告中。而在政府被动反应式政治过程中山东疫苗事件作为网络舆情事件,需要政府及时有效的回应,从政府的回复情况看,回复比不高,更多的处于网络舆情危机的被动应对和回应,这与政府尚未形成有效的回应机制,回应的自主性、随意性较大有一定关系。

4.公共决策中网络协商民主的结果分析

协商结果是协商成效最直接的反映。公共决策中的网络协商民主就是要通过协商实现民意的聚合达成协商共识,完善公共决策。这就涉及两个方面的考量,一是协商是否达成了共识,二是这种共识最终是否在决策中体现。从网络协商开始到决策输出时间也反映了公共决策中网络协商的效率。

在协商的共识度方面,从文本使用的否定或应和词以及情绪词分析(表 10、表 11)可以看出,政府被动反应式政治过程中山东疫苗事件文本中观点较为集中,观点主要是负向情绪,网民对事件更多的表示了怀疑、焦虑和不安,而且基本上形成了一种共识,从而形成了舆论,推动了政策议程引发了政府的回应。政府主动响应式政治过程中地方领导留言板的应和词相对比例略少,但高于“我向总理说句话”案例,说明地方领导留言板的意见一致程度处于中等水平,情绪相对正向和乐观。“我向总理说句话”案例的文本一致性最低,但是其正向情绪最好,这一网络协商民主过程中,网民普遍表达了对经济社会发展各个方面的乐观态度,但意见较为分散。

表 10 案例文本分析中否定或应和词比例

协商形式	案例	否定词	应和词	应和词/否定词
政府主动响应式政治过程	“我向总理说句话”	0.00177	0.0293	16.6
	地方领导留言板	0.00143	0.0338	23.6
政府被动反应式政治过程	山东疫苗事件	0.00181	0.0530	29.3

表 11 案例文本分析中正负情绪词使用情况

协商形式	案例	正向情绪词	负向情绪词	正向情绪词/负向情绪词
政府主动响应式政治过程中的网络协商	“我向总理说句话”	0.029	0.0102	2.8
	地方领导留言板	0.021	0.0097	2.2
政府被动反应式政治过程中的网络协商	山东疫苗事件	0.019	0.0271	0.7

在决策输出方面,政府主动响应式政治过程中“我向总理说句话”45 天时间,共获得 1 503 条优质建言,被分成 10 批报送至国务院有关领导和政府工作报告起草组,在 2016 年《政府工作报告》中有 93 处部署具体工作的表述与网民建议高度契合,展现了较高的决策效率和效果。政府被动反应式政治过程中山东疫苗事件在网络舆论的推动下引起了政府高度重视,从 2016 年 3 月 18 日事件爆发到 4 月 13 日李克强总理主持召开国务院常务会议听取事件的调查处理情况,讨论并原则通过《国务院关于修改<疫苗流通和预防接种管理条例>的决定(草案)》,1 个月的时间成功推动了决策输出,效率较高。正是因为制度外网络舆论协商的现实效率和效果吸引了越来越多的公众通过网络渠道表达政治需求。政府主动响应式政治过程中地方领导留言由于议题分散、协商范围较小,并未直接带来决策输出,但其互动交流使问题在演化成舆情前得以解决,增强了人们的理解共识,也间接地推动了公共决策完善。

四、结 论

网络协商民主在公共决策过程的嵌入,一方面,政府主动响应式政治过程中网络协商作为传统协商民主的补充,提供了新的协商平台;另一方面,政府被动反应式政治过程中网络协商在特定的网络公共领域重构了传统政治过程,实现了公众和媒体的议程自我设置。网络协商民主推动了政治需求表达和决策输出反馈之间的互动,作为中国特色社会主义协商民主的重要组成部分在公共决策中发挥了重要作用。从公共决策中网络协商民主的实践形式来看,不同的协商形式表现出了不同的特点。

在公众参与度方面,政府被动反应式政治过程中网络舆情引发的协商民主具有更高的参与度,但

随着事件的发展和进入政策议程公众的参与度逐渐下降,这种协商往往是短期的、运动式的。政府主动响应式政治过程中围绕重大决策或特定政治活动的网络协商以及日常的网络问政参与度较低。这说明公众参与协商缺乏稳定性和持续性。在公共理性方面,政府主动响应式政治过程中围绕重大决策或特定政治活动的网络协商以及日常的网络问政呈现较好的公共理性,政府被动反应式政治过程中网络舆情引发的协商民主呈现出更多的情绪化和非理性表达。在协商过程方面,政府主动响应式政治过程中日常的网络问政,得益于制度化办理网民留言的要求,回复及时、办理率高,有效推动了协商互动过程。围绕重大决策或特定政治活动的网络协商由于协商事件与协商层级的特殊性,协商过程中互动和交流略显不足。政府被动反应式政治过程中网络舆情引发的协商民主中政府处于被动回复状态,回复不及时,互动协商不足。在协商结果方面,政府主动响应式政治过程中围绕重大决策或特定政治活动的网络协商由于议题和目标明确,且公众表达的政治需求能够直接进入决策,展现了高效率和高质量的协商结果。日常的网络问政由于议题分散并没有带来直接的政策输出,但通过协商增强了人们的政策理解,具有一定的共识度。政府被动反应式政治过程中网络舆情引发的协商民主出现了负向情绪的共识,具有一定的群体极化倾向,缺乏高质量的协商结果。

总体上看,政府主动响应式政治过程中的网络协商,由政府主导,制度规范相对明确,协商民主具有个较高的公共理性、较好的正面情绪和持续性,但是缺乏共识和参与;政府被动反应式政治过程中的网络协商,由公众和媒体主导,具有更高的参与度、较高的共识度,但在网络公共领域形成的非正式意见,缺乏理性和持续性。因此,在公共决策中加强网络协商民主需要将其纳入体制框架,引导公众理性协商的同时,增加公众参与,使其更具长效机制和规范化发展是今后的努力方向。

参考文献:

- [1] BESSETTE J. "Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government," in *How Democracies*
- [2] 哈贝马斯.在事实与规范之间[M].童世骏译.北京:三联书店,2003.
- [3] CARPINI M X D, COOK F L, JACOBS L R. Public deliberation, discursive participation, and citizen engagement: A review of the empirical literature [J]. *Annual Review of Political Science*, 2004,7(3),315-344.
- [4] MANIN B. On Legitimacy and Political Deliberation[J]. *Political Theory*,1987,15(3):338-368.
- [5] GUTMAN A ,THIMPSON D, Why deliberative Democracy? [M].Princeton, NJ: Princeton University Press,2004.
- [6] 燕继荣.协商民主的价值何在? [N].学习时报,2006-12-04.
- [7] 王学杰. 我国公共政策制定要健全和完善协商民主机制[J].*中国行政管理*,2006,(10):99-101.
- [8] 罗依平.协商决策:新时期我国社会管理事务决策模式的创新[J].*领导科学*,2011,(26):12-14.
- [9] 李君如.中国协商民主制度的五大参与平台[EB/OL].<http://theory.people.com.cn/n/c148980-20776371.html>.2013-03-13.
- [10] 莫里斯.网络民主[M].张志伟译.台北:商周出版社,2000.110.
- [11] WRIGHT S and STREET J. Democracy, Deliberation and Design: The Case of Online Discussion Forums [J]. *New Media & Society*,2007,9(5):849-869.
- [12] JANSSEN D, KIES R. Online forums and deliberative democracy [J].*Acta Politica*,2005,40(3),317-335.
- [13] CARTY V. New information and communication technology and grassroots mobilization. *Information [J]. Communication & Society*, 2010,13(2), 155-173.
- [14] THOMPSON J, Social Theory Mass Communication and public life [A].*The polity reader neutral studies* [C]. Cambridge. UK. Polity Press, 1994.
- [15] 李传军.论网络民主在公共政策过程中的价值定位[J].*中共杭州市委党校学报*,2016,(1):78-83.
- [16] 徐文策,罗其宝.公共决策中网络协商民主的比较优势[J].*新闻传播*,2014,(2):314-316.
- [17] KATZ J, Birth of a digital nation [J].*Wired Magazine*, 1997,4(1):49-52.
- [18] Rowe I. Civility 2.0: A comparative analysis of incivility in online political discussion. *Information [J].Communication & Society*, 2015,18(2),121-138.
- [19] SUNSTEIN C.Republic.Com [M].Princeton NJ: Princeton University Press.2001.63.

- [20] 彭鹏.电子乌托邦:网络民主的神话[J].南京政治学院学报,2003,(5):115-117.
- [21] ZHOU Yongming, Historicizing Online Politics: Telegraphy, the Internet, and Political Participation in China [M].Stanford: Stanford University Press,2006.135-140.
- [22] CAPPELLA J, PRICE V, and NIR L. Argument Repertoire as a Reliable and Valid Measure of Opinion Quality: Electronic Dialogue in Campaign 2000 [J].Political Communication,2002,19(1): 73-93.
- [23] DEL VICARIO M, ZOLLO F, CALDARELLI G, SCALA A, QUATTROCIOCCI W. Mapping social dynamics on Facebook: The Brexit debate. Social Networks,2017,(6): 6-16.
- [24] MEDAGLIA R, ZHU Demi.Public deliberation on government-managed social media:A study on Weibo users in China [J].Government Information Quarterly,2017.05 (003):1-12.
- [25] 陈剩勇,杜洁.互联网公共论坛与协商民主:现状、问题和对策[J].学术界,2005,(05):35-47.
- [26] 孙立明.网络问政与协商民主的新发展[J].中央社会主义学院学报,2011,(4):93-97.
- [27] 张星.网络空间的协商民主实践:现状与问题[J].电子政务,2015,(8):65-71.
- [28] 张萍.网络公共领域对公共政策制定的影响路径研究[D].广州:暨南大学博士论文,2012.
- [29] 郭小安.网络民主热的冷思考[J].北京行政学院学报,2011,(6):48-52.
- [30] 张丽曼.从全能型政府到效能型政府——论社会主义政府管理模式的转型[M].长春:吉林人民出版社,2000.35.
- [31] 刘旭涛.政府绩效管理——制度、战略与方法[M].北京:机械工业出版社,2003.50.
- [32] 约翰·罗尔斯.万民法[M].陈肖生译.长春:吉林人民出版社,2001.150.
- [33] CHAMBERS S. Deliberative Democratic Theory[J].Annual Review of Political Science,2003,6(1):307-326.
- [34] BOHMAN J. Survey Article: The Coming of Age of Deliberative Democracy [J].The Journal of Political Philosophy,1998,6(4):400-425.
- [35] WOLF M, MORALES L, IKEDA K. Political discussion in modern democracies:a comparative perspective [M].London: Routledge,2010.25.

【责任编辑:张西山】

Forms and Effectiveness of Internet-based Deliberative Democracy in Public Decision-making

ZHAO Haiyan^{1,2}

(1. College of Liberal Arts and Law, Northeastern University, Shenyang, Liaoning, 110000;

2. College of Public Administration, Heilongjiang Provincial Party School, Harbin, Heilongjiang, 150080)

Abstract: Deliberative democracy is an important prerequisite and guarantee for scientific and democratic public decision-making. With the development of information technology, the Internet has become an important platform for deliberative democracy. The major forms of integrating Internet-based deliberative democracy into public decision-making process include Internet-based deliberation on major decisions or specific political activities in the government's proactive political process, the government's regular consultation, and the deliberation triggered by online public sentiment in the government's reactive political process. In response to the debate on whether the Internet helps realize the ideal of deliberative democracy, this essay focuses on the core concept of deliberative democracy, and selects the variables such as participation degree, public rationality, negotiation process and outcome to test the effectiveness of different forms of the Internet-based deliberative democracy. The study finds that online deliberation is more rational and sustainable when the government is in a proactive political process, while it involves more public participation but not rational enough when the government is in a reactive political process. It is the future direction to incorporate online deliberation of public decision-making into institutional frameworks and make it a more effective long-term mechanism and standardize its development.

Key words: public decision-making; deliberative democracy; network-based deliberative democracy; public reason; public participation