

我国网络问政长效机制研究综述

□ 刘西平 连 旭

【摘 要】本文对当前学界关于网络问政长效机制研究的文献进行了理论梳理，归纳了学者对网络问政长效机制研究的对策探究，并综合分析了学者的观点，整理出了网络问政长效机制的研究框架。在此基础上，指出了当前国内关于网络问政长效机制研究中研究理论和研究方法等方面存在的不足。

【关键词】网络问政；长效机制；常态化；制度化；综述

经过几年的发展，我国网络问政事业取得了长足的进步。一张覆盖全疆域，传播广大公民意见的政民互动数字网络逐步形成；公众通过数量庞大的各类论坛、社区平台、博客和微博等网络渠道参政议政的热情日益高涨。与此同时，学者对网络问政的关切也渐入高潮。本文重点就2008年以来关于网络问政长效机制的研究文献进行了梳理和总结。

一、本文的研究角度和方法

无论是作为民主政治的新形式、行政管理创新手段，还是一种新传播现象，网络问政现象已然成为学者在相关领域的关注重点。以中国知网为例，笔者于2012年7月20日以“网络问政”为主题进行了跨库搜索，共检索到559篇相关文献。从刊发的时间看，学者对网络问政进行研究与我国网络问政热潮的兴起时间基本一致；从数量上看，随着时间推移，文献总数有逐年加速增长的趋势。进一步分析发现，这559篇文献集中从三大方面就网络问政进行了研究：一是关于我国网络问政的本体研究，包括对网络问政的涵义、本质、意义、特点、形式、功能和作用的研究；二是对我国网络问政的主、客体进行

研究，包括问政的主体（含政府、官员和网民）、问政的素养研究，问政的能力建设研究，问政的内容研究等；三是对我国网络问政的效果、问题和对策研究，其中包括不少的个案研究；此外，还有少量介绍国外相关经验的文献。

相对网络问政研究文献总数，就网络问政长效机制作专题研究的文献并不少，且在近两年呈加速增长态势。笔者使用“网络问政”+“长效机制”和“网络问政”+“常态化、制度化”等主题词做跨库搜索，共得到相关文献52篇，约占网络问政研究文献总数的10%。仔细分析后发现，第二和第三类关于网络问政的论述中还有部分文献涉及到网络问政长效机制的研究，尤其是网络问政问题与对策的研究中不少文献涉及了网络问政长效机制研究，比如，有关网络发言人制度的研究、网络问政的发展研究、问政主体网络素养的研究。本文采用文献分析法，对相关文献进行必要的归类、梳理和分析。

二、多途径、多视角的研究角度

从网络问政长效机制的研究方法看，学者主要从两个角度切入：一是从演绎推理的角度，研究我国网络问政的现状和存在的问题，在此基础上提出解

决问题的方法或操作对策；二是从个案分析的角度，总结分析个案的操作要点，归纳网络问政常态化、制度化的经验和教训。当然，也有极少的文献从实证研究和对比研究的视角来分析论证网络问政的长效机制。如《河南省网络问政现状及其前景分析》（宋朝丽，2010）、《政府2.0的国际经验及其对我国的启示》（胡海波，2012）等。

从所运用的研究理论看，总52篇关于网络问政长效机制的研究文献中，除4篇是报道性质的文章外，运用政治学、行政管理学（公共管理学）、工商管理理论进行论证的有45篇，运用传播学理论的2篇，运用生态学理论的1篇。

三、网络问政长效机制的理论架构基本形成

（一）关于网络的法制和管理环境建设。健全网络环境对问政成效势必产生重要的影响。针对网络法律缺失，网络信息的不可靠性，使得那些不良网民操纵信息扰乱民意有机可乘，从而破坏了网络问政机制的正常运行。学者建议，应完善网络问政的相关法律法规，应制定与网络问政相关的法律，如《侵权责任法》《个人数据保护法》等，进一步完善网络侵权问题的追责与

补偿制度和个人信息保护制度；甚至可聘请技术专家开发出维护网络问政信息安全的软件反恶意广告和污蔑言论软件、反不健康发言行为软件等。还有人认为，应修改《互联网管理制度》，鼓励网民通过网络表达诉求、监督政府工作；制定《政府网络公共服务条例》，明确要求保护公民行使网络问政权利，强制要求地方政府主要官员通过网络问政，接受社会公众监督，促进地方政府主要官员通过网络问政方式发现问题和解决问题。

（二）提高网络素养，促进问政成效。无论是问计于民的政府还是问事于政的网民，主体的网络素养对问政过程产生潜移默化的作用。对此，学者认为，“党政官员要把网络问政作为一种新的民主执政方式，要把网络问政作为一种密切干群关系的重要渠道”（黄玲丽，2011）；“领导干部在网络问政中要讲究网络的‘语言艺术’，把握住语言的大众化、个性化、人文化和形象化”；网络新闻发言人是政府的网络代言者，网络问政的承接者和网络形象的塑造者，应“实”字当头，信息交流去“官僚化”，以诚待人，赢取网络公信力；要加强网民参政素养教育，包括加强网民的理论知识教育、法制教育和思想道德教育。

（三）整合网络问政平台，强化平台建设。有学者调查河南网络问政现状，发现当地的问政平台有很多，从省到各地各部门都有自己的门户网站，每个网站又分好多栏，同时还有大河网、人民网等网站的留言板可以留言，天涯网、新浪网等影响力较大的网站可以发帖，这样就分散了政府应对的精力，也不利于管理，建议整合网络资源与渠道，简化网络问政平台。河南应不是个案，相信大多地方政府都会遇到此类问题。针对部分政府门户网站建设落后成为制约“网络问政”发展的瓶颈，学者建议，“网站建设形式上，应该把‘政府—民众’作为一个独立的模块，把所有的便民服务全部整合到一个功能模块当中去；加强政府网站的资源整合

与统筹规划，将各部门分散建设的网站整合到统一的政府门户网站下”。

（四）领导重视是关键，创新观念是重点。在我国，政府领导体制对行政效率具有根本性影响。而我国的领导体制还存在领导层次过多、领导幅度过宽、权力过分集中、领导决策水平低等问题。因此，学者认为，要切实解决党政机构和官员对互联网本身的认识，消除一些不必要的偏见和误解。要专门建立领导干部网络问政的长效机制，领导问政关键不在问，而在答，要强调或者保障领导干部网络问政的效果，而不是去关注领导问政的形式。杨宪福则建议，“深化领导干部的思想认识，充分发挥网络问政的积极作用，培养和提高领导干部对互联网的鉴别力，分清网络功能的主流和支流；培养和提高领导干部对互联网的包容力，正确认识和对待网络上的过激言论；培养和提高领导干部接受网络监督的自觉性和主动性，做社会的表率；培养领导干部的网络问政能力，不断提高执政能力和水平”。孙青指出，“创新思维、更新观念，是大力推进网络问政常态化和长效化的前提基础。网络犹如‘天上之水’，宜疏导而不宜堵，‘疏则顺畅，堵则淤积’，对待‘网络水军’，要像‘大禹治水’一样，正确疏导、引流，疏堵结合方是治本良方。领导重视、带头参与，是大力推进网络问政常态化和长效化的关键所在。领导干部带头学习网络知识，带头上机操作，亲自回复来信，亲自研究解决群众反映的问题并亲自督促办理，上行下效，‘公仆信箱’才能真正发挥作用”。钟伟连在总结惠州成功经验时指出，该市明确规定，每月必须有一位市党政领导做客论坛与网友在线交流。

（五）建章立制、规范管理，是推进网络问政长效化的必然要求。代表性的观点有：

1. 建立合理的问题受理和信息交流机制。敖翔认为，“要建立健全网络发言人制度，包括对网络发言人实行实名制、问责制，网络发言人必须具备相应

的素质；督办工作要有创新的理念，整合督办资源形成督办合力；督办方法要行之有效且多样化，针对不同的督办事项采取书面督办、现场督办、网上督办等方式，另一方面，党政机关在实现网络问政常态化的同时，要把需要将网络问政的议题、形式、时间等通过制度化的形式确定下来，即建立一套问政后的网络意见分析及问题答复机制”。冯兴阁将南阳经验总结为，“市委督查室、市政府督查室作为办理网民留言回复的主管单位，规定了严格的办事程序和时限，以及对不回复或敷衍回复留言的单位、个人的惩罚措施。各县市区委、政府督查室及市直各部门均安排专人负责收集、督办、调查、回复留言。市委督查室、市政府督查室不定期通报留言办理情况，对办理留言不力的县市区和市直部门，多次在《南阳日报》和南阳新闻网上予以曝光，进行督促”。

2. 理顺网络问政运行机制。所谓运行机制，即建立和完善在线交流机制、信息收集机制、信息处理机制、信息反馈机制、考核问责机制等，使问政于民、问需于民、问计于民制度化、规范化（邹鲁清，2010）。学者建议，“应建立联席会议制度，健全工作推进体系和监督检查体系，形成上下联动、整体推进、常态运行的长效机制；还要开通政府各部门日常问政平台，常态化征求网民意见，常态化回应网民留言；要强化单位（部门）主要负责人公开电话、电子信箱、部门信箱的回应责任，完善与网络媒体的联动办理、反馈机制”。另有人提出模式论，即落实网络问政，政府可围绕“看”、“问”、“听”、“答”、“办”、“实”六个方面，构建地方政府网络问政模式。

3. 强化运行组织建设。强有力的组织架构和执行机构是政府实施网络问政的保证。因此，学者建议，“在政府层面，各级党政部门应设立一个单位负责网络问政的工作，核定编制人数，实行全员聘任制。通过绩效考核和内部职称评定拉开薪酬档次，建立人员能进能出的人才流动优化管理模式；在资金

保障方面,实行财政投入与自收自支相结合的运行保障模式,硬件设施及前期筹办费用等政府给予必要保障”。对民众而言,政府要积极引导和培育公民社会、非政府组织等民间组织,网络公民,人民陪审团,讨论会和小组会,民意测验,请愿等;围绕民生建设网络论坛,疏导民意。在完善人民代表大会制度,发展“电子人大”的同时,积极地培育非政府组织作为问政主体建设的重要一环(吴定伟,2006)。

4. 关于考核问责制度。考核问责是管理体系中不可或缺的重要环节。正因为它的重要性,学者认为,进一步完善我国网络问政问责制度,尤其是加强问责制度在基层网络问政中的实施,是我国网络问政走向成熟的保障。对如何实施考核问责,他们提出了不少真知灼见。有人建议不仅要“建立目标绩效考核制度,把网络在线问政纳入政府部门日常工作,作为服务对象评议政务公开的重要内容”,还要“完善专家评议团制度,全程见证、考评和指导问政活动的各个环节,进一步提升网络在线问政活动的水平”;为了强化与网民的沟通,在强调网络发言人制度的重点在“有问必答”的同时,问责制可以将发言人“不作为”纳入到政绩考核中⁽²¹⁾;有学者认为,量化是考核问责的落脚点,应要加快建立量化的指标体系,健全网络问政的考核及奖惩制度⁽²²⁾。从钟伟连的个案研究中,我们看到了惠州的实际做法,“为了防止各有关部门踢皮球或者回复不及时,惠州在网络问政综合平台上推出了‘红黄绿’灯警告制度。对网友提出的一般问题,各有关部门必须做到5个工作日内回复。部门按时回复的,问政平台将自动亮‘绿’灯,超过5个工作日尚未回复的亮‘黄’灯,超过15个工作日仍未回复的亮‘红’灯”⁽²³⁾。

四、研究的不足

综上所述,学界对于建立网络问政长效机制的意义、产生问题及原因和对策已经进行了比较系统的分析和研究,有助于政府和公众对网络问政长效机制形成较全面认识,并为指导各地建

立网络问政长效机制实践提供了有益的经验。然而,由于该专题研究仍处于初期阶段,且多数学者的研究方法单调,对网络问政长效机制研究还存在一些不足。具体有三个方面:

(一)孤立看待了网络问政长效机制的功能和作用,没有将建立网络问政长效机制置于电子政府管理这一宏观背景下考虑。应该说,网络问政与国家电子政务、政治民主建设是一脉相承的,政府网站的问政平台是整个大电子政府的一个有机组成部分,网络问政长效机制理应是电子政府统一管理体系中的一部分,否则,就割裂了网络问政平台与电子政府的联系,无法从理论和实践上实现与政府电子政务建设的良好对接;同时,国内学者在研究网络问政长效机制时多从政府网站管理的层面来讨论,也没有将非官方网络问政平台及其长效管理纳入整个网络问政的研究体系中来,这样在研究上就难免顾此失彼。

(二)缺乏对网络问政长效机制理论框架的论证和相关概念的研究。青海省委书记强卫曾撰文指出,“网络问政常态化是大势所趋”,具体而言,“领导上网要经常化”,“解决问题要常态化”,“回复网民要制度化”⁽²⁴⁾。笔者发现,也有学者对网络问政制度化内涵进行过概括。他认为所谓网络问政制度化,一方面,网络问政的议题、形式和地点等要通过制度化的形式固定下来;另一方面,网络问政问题答复制度化⁽²⁵⁾。但是,对什么是网络问政长效机制?它的作用与形成机制怎样?它的组织结构怎样?它与网络问政常态化和制度化等概念有何内在联系与区别?它与电子政务、网络民主、网络参与、网络监督等相关概念之间关系如何?这一切都有待学界进一步研究。

(三)研究方法与手段显单调,理论阐述欠深入。分析文献,我们发现,除了孙青、冯兴阁等极少人应用个案研究方法外,绝大多数学者的研究都停留在理论阐释和演绎推理等方法上,其他诸如实证研究、比较分析和内容分析等研究方法基本未被学者关注。这样,部

分研究难免给人以本本主义和空洞说教之感,其成果就难贴近实际,也缺乏指导实践的价值了。同时,学者对网络问政长效机制作专题探讨的不多,相关观点呈碎片化状态,散落在有关网络问政的问题研究和对策与发展研究之中,难以独成体系。

总之,网络问政在中国还是一件新兴事物,不论是实践推进还是理论研究,还处于起步阶段。可以预见,作为网络问政研究中最核心、最具意义的部分,网络问政长效机制研究的理论深入,将极大地改进我国网络施政实践,促进网络民主的发展。

▲ 基金项目:本论文为教育部人文社科规划基金项目——我国网络问政长效机制研究(11YJA860011)阶段性成果

参考文献

- 李威.网络问政发展的现实困境与解决路径[J].行政与法,2012(3):15
- 杨宪福.网络问政的发展状况与应对措施[J].广西社会主义学院学报,2010(6):80
- 苏洁.领导干部“网络问政”的语言艺术[J].领导科学,2009(11)
- 曹劲松.政府网络发言人的主体特征[J].传媒观察,2010(7)
- 王桂芳,周荣.促进网络问政健康发展的思路[J].理论探索,2010(3)
- (22) 宋朝丽.河南省网络问政现状及前景分析[J].和田师范专科学校学报,2010(5)
- (21) 赵燕君,屈辉.关于网络问政健康发展的几点思考[J].电子政务,2011(7):102
- (25) 敖翔.网络问政的常态化与制度化建设[J].重庆社会科学,2012(2):13
- 姜晓卫.论我国政府领导体制不完善与行政低效率[J].学理论,2011(10)
- 汪玉凯.网络问政应该成为一种制度[N].学习时报,2011-9-19
- 祝灵君.建立起网络问政的长效机制[J].党建文汇(上),2009(12):21
- 孙青.大力推进网络问政常态化和长效化[J].办公室业务,2012(5):4
- (23) 钟伟连.“惠州经验”入选经典案例——网络问政惠州走向常态化制度化[J].决策探索(上),2010(8)
- 冯兴阁.构建网络问政长效机制,促进社会和谐稳定发展——谈南阳新闻网“书记市长留言板”的成功实践[J].中国地市报人,2010(10)
- 孙文柱等.地方政府网络问政模式构建研究[J].重庆广播电视大学学报,2011(10):52
- 陈祥荣.论网络问政的常态化与制度化建设[J].成都行政学院学报,2010(6):41
- 罗德兴等.网聚人的力量——基层网络问政现状与思考[J].企业家天地,2010(10)
- (24) 强卫.网络问政常态化是大势所趋[J].浙江人大,2009(11)

(作者简介:刘西平,南昌大学人文学院副教授,硕士生导师;连旭,南昌大学科技学院讲师)