

网络协商民主的契合、限度与路径分析^{*}

伍俊斌



【内容提要】互联网重塑了人们的社会行为和交往方式。互联网拓展了协商民主的公共空间，改变了协商民主的参与模式，优化了协商民主的控制结构。互联网技术与协商民主的契合，形成了一种基于互联网的现代协商民主形式。网络协商民主的限度主要体现在：数字鸿沟与少数人的民主、群体极化与非理性协商、信息控制与有限效果。发展网络协商民主需要政府、公众和网络媒体共同努力。政府要缩小数字鸿沟，推广电子政务，坚持依法治网。网民要提高网络媒介素养，重视协商伦理，培育政治理性。网络媒体要加强网络舆情引导，开展技术管理创新，强化网络行业自律。

【关键词】互联网 协商民主 公共空间 数字鸿沟 群体极化

作者简介：伍俊斌（1978-），中共广东省委党校科社教研部（广东行政学院政治学教研部）主任、教授、博士（广东广州 510053）。

协商民主意指自由平等的公民基于权利和理性，在一种由宪法规范的政治共同体中，通过对话、讨论、辩论等过程形成合法决策的民主形式。20 世纪 90 年代以来，互联网在全球迅速发展，网络化生存已经成为一种常态，人类社会进入了网络时代，互联网以其固有的开放、平等、自由、互动和包容等特性，在很大程度上重塑了人们的社会行为和交往方式，互联网的兴起对协商民主的发展产生了巨大影响，网络协商民主已成为现代民主的重要形式。

一、互联网与协商民主的契合

互联网的兴起改变了协商民主的公共空间、参与模式和控制结构，促成了互联网技术与协商民主的相互契合。

1. 公共空间的契合

互联网推动了公共空间的虚拟化。互联网创新了公共领域的现实形态，拓展了协商民主的发展空间，并推动了公共空间的虚拟化。互联网推动公共空间虚拟化重点体现在三个维度：一是网络空间的虚拟化，互联网空间是信息时代人为构建和设计的虚拟世界，迥异于人类凭借感性认识和理性认识感知的现实世界。二是网络行为的虚拟化，尽管互联网上的场景可能给人身临其境的“真实感”，但这并非真实存在的物质世界。三是网络身份的虚拟化，在互联网公共领域，人们使用一个

^{*} 本文系国家社科基金重点项目“构建科学有效制约监督权力运行的保障机制、防范机制和惩戒机制研究”（13AZD007）、广东省人民政协理论研究会课题“网络协商民主研究”（2014ZX014）、广东省哲学社会科学规划项目“社会转型期扩大公民有序政治参与研究”（GD11XZZ02）的阶段性成果。

虚拟的数字代码进行交流,网民按照自身兴趣爱好设计虚拟的网络身份,遮蔽现实世界各种识别标志。在虚拟化的网络世界,“人不再生活在一个单纯的物理宇宙之中,而是生活在一个符号宇宙之中”^①,甚至自身也变成了相应的符号。网络的虚拟化为公共领域的构建提供了技术支撑,为对话协商和思想交流提供了虚拟平台。

互联网消除了公共空间中个人性与公共性之间的矛盾。在传统时代,人们一方面渴望保留仅属于自己的私人空间,拥有一定的自我边界和个人隐私;同时又期待与社会和他人交往,能享受社会活动甚至集体狂欢的乐趣。这种现实困境的存在不利于公共理性的发展,也不利于公共空间的生成。互联网时代的到来,重塑了人们的社会行为和交往方式,也必将重新界定社会政治活动的范畴,它把自我排他的私人空间扩展到联机共享的公共空间,同时为个体隐私保留了社会空间^②。在互联网创设的公共空间之中,人们可以比较好地化解公共领域的开放性与私人空间的隐蔽性两者之间的张力。“一方面,人们可以关起门来,舒适地待在自己熟悉的场所里,在拥有自己的私人空间和秘密的前提下,与他人进行沟通和互动;另一方面,人们却好像进入了一个公共场所,能够同时和许多人聊天或是对他人发表自己的意见。网络空间以一种颇为特殊的方式,将传统的私人空间与公共空间结合了起来。在这一特殊的社会空间中,人们可以隐匿自己在真实世界的部分甚至全部的身份,并自由地决定自己要呈现给他人的面貌。”^③

互联网扩大了协商民主公共空间的透明度。互联网为提高协商民主公共空间的公开透明度提供了重要的前提条件和科技支撑。通过互联网,公共协商的过程可以“全程直播”,公共协商的结果可以当场公示。不仅如此,通过互联网,民众还可以全面客观审视整个协商过程,深入了解公共政策制定的相关依据,关注其提出的对策和建议,甚至可以质疑和批评公共政策制定的前提、程序和理论依据。借助互联网,协商民主公共空间的透明度得到大幅提升,民众能监督和参与公共协商和公共政策制定全过程,有效防止政策制定的“暗箱操作”和“幕后交易”。

互联网扩大了协商民主的开放度。任何个人和组织(包括各种类型的政府组织与非政府组织)都不能完全控制赛博空间。互联网天然具有的开放性和包容性,激发了民众政治参与和利益表达的热情,打破了特殊利益群体或少数精英阶层对公共决策和社会政治事务的垄断,提高了民意在公共决策和社会政治事务中的分量。互联网公共空间的开放性和包容性为不同意见和观点之间的沟通与交流提供了重要平台,为创建自由、平等和宽容的网络讨论机制提供了条件。

2. 参与模式的契合

互联网拓展了协商民主的参与群体。互联网以其草根化、大众化和去中心化的虚拟公共空间,解决了“屋子里装不下”的现实问题。在网络空间中,参与人不需要“现实在场”,只需动动手中的鼠标,就能通过论坛、聊天室、博客、微博、微信、电子邮件等虚拟空间表达观点,交流意见,从而自发自主地参与远程民主协商。

互联网促进了协商民主的机会平等。按照机会平等的要求,在对权力与资源进行非对称分配时,必须公平对待每一个参与者,不能让任何人因缺乏权力与资源而无法参与协商过程。互联网赋予网民平等的主体地位、政治权利和参政机遇。在理想的网络协商中,参与各方享有实质平等和形式平等。每个具有协商能力的参与者,在协商过程的每个群体都有平等的身份,彼此之间没有精英群体和草根群体的鸿沟,也没有居庙堂之高和处江湖之远的差异。

① 恩斯特·卡西尔:《人论》,甘阳译,上海:上海译文出版社,1985年,第33页。

② D. 德克霍夫:《文化肌肤:真实社会的电子克隆》,汪冰译,保定:河北大学出版社,1998年,第264页。

③ 黄少华:《论网络空间的社会特性》,鲍宗豪主编:《数字化与人文精神》,上海:上海三联书店,2003年,第204页。

互联网增强了协商民主的互动反馈。协商民主需要顺畅的沟通互动机制,需要有效的反馈回应机制。在传统公共领域,参与者之间也有互动,但是这种互动主要局限于面对面的交流或单向度的传播,同时要受到时间和空间方面的限制。互联网的发展为协商民主的互动反馈开辟了多元通道。互联网协商是双向的,颠覆了传统媒体中传播者与受众的严格界线,受众可以成为信息的传播者,信息的传播者也可以成为受众;互联网的互动是即时的,信息的反馈与回应几乎可以在瞬间完成,并即时传递给对方,获得良好的传播效果。

3. 控制结构的契合

互联网突破了协商民主的时空限制。网络协商民主不需要现实的公共论坛,也不需要专门的时间安排,只需要提出一个讨论的议题,就能够广泛发起公共协商。对政治议题有兴趣的任何公民,只要拥有网络和电脑,就能够随时随地搜索相关信息,了解话题进展,参与交流讨论。例如,政府与企业设立“网上对话制度”,政协委员、人大代表开通博客广泛征求意见,普通市民利用网络直通车议政问政,大大丰富了协商民主的实践形态,突破了传统协商的时空限制。

互联网推动了协商民主的自由表达。由于受各种外在因素的干扰,在参与者“现实在场”和当面协商的情况下,真正的自由表达很难实现。互联网的诞生为公民自由表达提供了前所未有的条件和机会。首先,互联网打破了传统媒体参与民主协商时的单向“灌输”模式。互联网原则上向所有公民开放,不受任何权力机构和个人的强制,完全实现了信息传播的个体化。在互联网世界,每个人都可以成为自己的出版商,每个人都能够拥有自己的麦克风,每个人都可以是一个没有执照的电视台^①。网民具有充分的信息选择权和传播权,民众不再仅仅是被动的接收信息者,他们可以非常主动地筛选和掌控信息,同时充分参与信息的传播和供给。其次,互联网打破了传统的信息“把关人”机制。网民可以根据自己的兴趣爱好,对所关心的问题自由、平等和深入的讨论,不必受政治权力、习惯势力和传统观念的约束,不必受政治权威的主导。尤其是网络论坛、微博、微信等社会化媒体,充分张扬了公民的言论自由,构建了“观点的自由市场”。最后,互联网的匿名性促进了协商民主的自由表达。互联网剔除了参与者个人的经济地位、阶级、种族、性别、年龄等个人信息。在“无知之幕”的掩护下,网络协商的参与者彼此看不到对方,更不清楚对方的私密信息,这样能够比面对面的协商更加平等地对待参与者的意见。互联网世界的“无知之幕”能够避免传统协商时“直言”可能带来的“报复”和不必要的“伤害”,使网民在发表言论时最大限度的自由表达真实意愿。

互联网扩展了协商民主的包容度。包容性是传统民主理论的核心,也是协商民主获得合法性的基石。为了具有合法性,公共协商必须是包容的,这样所有公民都能够合理预期他们将影响决策^②。“协商民主之所以民主”是一个有关“哪些人可以参与协商过程,即谁有权(及有效的机会)进行协商或选择协商参与者,以及协商参与者应向哪些人提出辩护理由”的包容性回答^③。在互联网公共领域,协商民主的包容性表现更充分,因为互联网为公共话题的讨论提供了一个不受身份与场景限制的协商平台,参与者可以在网上充分表达意见,甚至对政府权威、精英意见进行独立审视与勇敢质疑,以其广泛的包容性最大限度的接近“真实协商”。

互联网作为改善和促进协商民主的一种手段,俘获了诸多学者、政治家和政治积极分子的想象力。不少政治学者对网络协商民主的发展有着非常乐观的预期,互联网以其固有的开放、平等、自

① 尼古拉·尼葛洛庞帝:《数字化生存》,胡泳、范海燕译,海口:海南出版社,1996年,第49页。

② 詹姆斯·博曼、威廉·雷吉主编:《协商民主:论理性与政治》,陈家刚等译,北京:中央编译出版社,2006年,第2页。

③ Amy Gutmann and Dennis Thompson, *Why Deliberative Democracy?* New Jersey: Princeton University Press, 2004, pp. 9-10.

由、互动和包容等特性，在很大程度上重塑了人们的社会行为和交往方式，拓展了协商民主的公共空间，改变了协商民主的参与模式，优化了协商民主的控制结构，最终实现了互联网技术与协商民主的完美契合，为现代协商民主的完善与发展带来了希望和福音^①。

二、网络协商民主的现实限度

互联网的发展为现代协商民主开辟了广阔的道路，同时，这种发展于新科技基础上的网络协商民主，无论是在理论还是实践中，都存在制约因素，存在其自身无法克服的限度。

1. 数字鸿沟与少数人的民主

“数字鸿沟”又称“信息鸿沟”，是全球数字化进程中源于信息技术、网络技术占有和应用程度的差异以及创新能力的强弱所导致的信息落差、知识分离和两极分化现象^②，即信息富有者和信息贫困者之间的鸿沟。“数字鸿沟”是信息技术迅速发展过程中出现的普遍现象。不同国家或地区，不同企业、家庭和个体，在信息的获取、拥有、掌控和运用能力上的差别，既体现在世界不同地区和国家之间的信息落差和贫富分化，也体现在不同群体和个人在网络信息接入、网络技术掌握、网络资源吸纳和生产等方面存在的巨大差距。

“数字鸿沟”的成因有主观和客观两个方面。“数字鸿沟”不仅体现在网络硬件建设方面的鸿沟，更表现为网络信息素养上的鸿沟。前者是一种硬鸿沟，后者则是一种软鸿沟。在不同教育水平、媒介素养和智能水平的人之间，可能存在数字鸿沟；对网络使用具有不同心理取向或动机的人，彼此之间也可能存在数字鸿沟。精英群体主要将互联网作为获取信息、知识和资源，表达利益诉求和进行政治参与的渠道，而普通民众通常将互联网作为娱乐、游戏和通信的工具，甚至有极少数群体对互联网具有天然的拒斥心理而不使用网络。时间一长，网络精英、普通网民、网络排斥者之间的数字鸿沟将越来越大。

由于存在数字鸿沟，网络协商民主可能将弱势群体排除在外，导致民主参与不平等。平等是协商民主的应有之义，其在政治参与上意味着所有人都拥有无差别参政议政的权利。网络技术尽管为实现普遍的利益表达和直接的政治参与创造了技术条件，但只要数字鸿沟在现实社会普遍存在，民众就不可能获得真正意义上政治参与和诉求表达的民主平等^③。本来网络的“低门槛”和匿名性孕育着平等参与的基因，但数字鸿沟却将弱势群体排除在外。弱势群体需要表达利益诉求，却没有条件参与网络协商。他们的声音无法在网络协商民主中得以表达，容易被讨论者忽视，进而会加剧其弱势地位。这时候，数字鸿沟就会加速弱势群体和强势群体的分化趋势，产生一种“马太效应”：一部分拥有较高学历和收入、拥有先进技术设备和接受过计算机知识教育的群体，能够充分运用网络提供的渠道和平台直接参与对话沟通和政治协商，在网络协商民主参与中占据优势地位，通过信息表达成为政策的受益者；相反，那些因各种原因缺少能力和机会上网的“信息贫困者”，只能固守传统的政治参与方式，被阻挡在网络民主的大门外，其利益诉求无法表达，政治参与的挫折感和无力感不断加深。长此以往，信息穷人与信息富人之间的权益差距将越来越大，最终导致互联网成为信息优势群体与信息弱势群体之间利益分化的加速器，进而因数字鸿沟有可能形成一个新的阶层

① 伍俊斌：《论互联网与协商民主的契合》，《新华文摘》2014年第19期。

② 谢新洲：《网络传播理论与实践》，北京：北京大学出版社，2004年，第52页。

③ 杨继红：《新媒体生存》，北京：清华大学出版社，2008年，第232页。

分化趋势,使信息富有者与信息贫困者、精英阶层与弱势群体之间界限分明^①。更加令人担心的是,数字鸿沟引发的政治参与不平等,必将违背民主政治的本意,侵蚀民主大厦的基石,危害民主政治的稳定性。

数字鸿沟可能将网络协商民主变成少数人的民主,表现出精英主义倾向。它青睐占据强势地位的信息富人,偏向某种文化特征的人群。从目前网络协商民主的发展现状来看,高校学生、政府公务人员、企事业单位员工等人群经济条件较好,文化程度较高,对网络民主有兴趣,他们发挥网络协商的优势,享受网络带来的民主“福利”。但是,由于存在数字鸿沟,更多来自贫困地区的居民、农民,一些退休老人、失业者和农民工,他们缺乏更多的资源和机会,也没有政治影响力,很难平等参与网络协商。从这个意义上说,网络协商民主成了少数人的民主,倾向于受过良好教育、具有相当社会地位、掌握协商技巧的社会阶层,而歧视穷人、少数民族、妇女等弱势群体,最终可能成为精英阶层的治理工具。在网络协商民主实践中,信息强势群体通过网络发出更大的声音,那些无法拥有信息技术资源优势的群体,则被疏离于网络世界之外,沦为精英阶层的统治对象,成为网络协商民主的牺牲品。

2. 群体极化与非理性协商

网络协商民主容易出现群体极化现象。这里所说的群体,是指在网络虚拟社区中规模不等、结构不同并且带有政治参与性的特殊群体,完全不同于网络游戏、网络交友世界中的一般群体。在网络世界,来自天南海北的网民相互对话和交流,这些原本认识或不认识的人们,由于拥有共同的兴趣、爱好、观点或立场,发出共同的声音;一些后来参与讨论的网民,也会主动把自己归属于与其观点接近或一致的群体,从而加强自我话语的力量,寻求情感和心理共鸣。在这个过程中,参与成员中少数倾向性非常明显的观点会通过网络群体的相互作用引起共鸣、得到强化,一些意见和观点有可能从本来的群体平均水平逐渐上升到支配地位,甚至形成非常极端的观点。群体极化现象正非常普遍地在网络上发生,在某种意义上说,互联网为极端主义的蔓延提供了土壤,正在成为极端主义的温床,因为观点相同的人可以在通过网络十分便捷且非常频繁地对话交流,但听不到或不允许不同的声音。网民如果长期接触这些人的观点,持续浸润在极端的立场之中,长此以往,网民会放弃自己原有的立场,逐渐认同和相信这些极端的观点。那些原来没有既定立场的网民,更容易受这些极端观点的影响,最终走向极端立场,造成分裂的结果,或者铸成大错并带来混乱^②。

协同过滤是群体极化的重要原因。所谓协同过滤,是指互联网根据兴趣相投、拥有共同经验之群体的喜好,来推荐使用者感兴趣的资讯,滤掉异质的资讯。协同过滤有利于收集同类资讯,但容易导致信息“窄化”和同质化。在网络协商民主实践中,参与者偏好与观点相近的群体相互交流,当越来越多的网民支持和赞赏某个观点时,通常就会在网络论坛中形成一个讨论圈。观点相近的网民在讨论圈中通过更深入的讨论交流,继续进一步同化本来相近的观点,过滤反对的声音。这时候,在集体心理的持续影响下,参与者的个人特质和才智被消解,无意识品质逐渐占据上风,个体异质性被群体同质性吞没,持相同观点网民聚集而成的讨论圈的影响程度和范围不断膨胀,相异的立场和观点被彻底抑制,这时持相同政治立场、政治观点和政治情感的网民,在讨论圈中不断交流共享彼此都赞同和接受的观点和信息,高度拒斥相异的观点和信息,结果形成一个个“信息茧房”,群体内部变得越来越同质,甚至形成极端化的团体,导致群体极化现象。

^① 沃纳·赛佛林、小詹姆斯·坦卡德:《传播理论:起源、方法与应用》,郭镇之等译,北京:华夏出版社,2000年,第279-282页。

^② 凯斯·桑斯坦:《网络共和国——网络社会中的民主问题》,黄维明译,上海:上海人民出版社,2003年,第50-51页。

沉默的螺旋加剧了群体极化现象。按照沉默的螺旋理论,在网络协商过程中,人们往往希望获得讨论圈中其他成员的赞同,害怕因单独持有某些观点而被孤立。在这种心理的驱使下,网民在表达自己的观点和立场时,如果看到自己十分认同且广受欢迎的观点和想法,就会积极置身其中参与讨论,继续传播和扩散;网民假如察觉某一观点和想法基本无人理会或很少有人赞同,尤其是在网络论坛中对某些观点出现群起而攻之的情形时,自己即使对此观点高度赞同,也不得不保持沉默,保留个人意见,或者调整个人立场以迎合主流观点。这样,参与者一方的沉默势必被另一方视为默认,因而使另一方的意见不断强化、更加强势。如此持续不断循环往复,最终就会形成其中一方的声音越来越强大,另一方的声音却越来越沉默的螺旋发展过程。经过螺旋发展,民主协商中竞争性观点被约束、忽略甚至压制,原有的观点和偏见更加强势或尖锐化,结果种下了极端化的种子,带来群体极化的危险。

群体极化消解了协商民主的公共理性。在网络协商中,一方面,由于存在群体极化现象,网络协商偏向同质性,地缘社群被极端群体取代,协商参与者依据利益或兴趣来结成社群。参与者往往只听到志同道合的言论,而听不到相反的意见,如果长期持续暴露于极端的立场和观点之中,协商者将更加坚信这一观点,其立场和观点将更趋极端化,而那些持不同观点和无既定立场的人,因为受其影响或其他压力,最终也很有可能走向极端,造成分裂的结果。另一方面,任何个人或群体都可以通过网络自由传播政治观点,表达政治立场。面对网络海量信息无处不在的狂轰滥炸,大多数网民缺乏驾驭信息风暴和进行独立判断的能力,甚至根本没有足够时间和精力去了解和消化海量信息。在对话协商中,表面上参与者好像拥有无数信息知识,可实际上可能非常茫然不知所措,甚至在人云亦云中失去理性,将原本理性的讨论变成某种情绪的宣泄,产生语言的暴力,成为多数人对少数人的极权,甚至出现网络暴民和网络愤青。

3. 信息控制与有限效果

公民参与网络协商,需要事先从网上获取大量相关公共信息,然而政府实际掌控着公共信息的发布权,政府广泛发布的公共信息,很可能成为政府推行既定政治路线和公共政策的手段,成为政府向民众灌输既定政治理念和政治价值的工具。不同政治系统对于信息技术使用的目标和要求差异巨大,一些政治系统寻求通过信息技术促进民主政治有序健康发展,一些政治系统希望借助信息技术巩固统治地位、强化官僚体系^①。也就是说,在网络协商实践中,参与者获得的信息背后体现了政府的主观性与任意性,政府和网民之间的信息不对称,影响了公民参政协商的能力,降低了公民参政议政的热情,使协商民主交流和辩论效果大打折扣,使网民在参与协商的过程中处于被动地位。在特定的文化、政治和意识形态支配下,为了自身的特殊利益,信息发布者在提供一些真实、有效信息的同时,还会掺杂许多无效、虚假的信息,甚至发生网络“政治欺骗”现象。

政府具有信息控制权,网络协商民主发言并非绝对自由。在线协商以网络技术为基础,而网络技术非常复杂,并且具有高度公共性,必须依赖国家公共信息技术系统来运行。在网络时代,信息不仅是公民政治参与和利益表达的重要基础,而且是公民在社会政治领域获得话语权的重要平台,“在信息时代,信息不仅是一种新的资源,一种科学技术力量,一个强大的生产力,也是一种重要的政治资源和政治影响力。谁能及时准确地掌握信息技术,谁就能在政治上获得更多的主动权和发言权”^②。为了有效防范网络无政府主义的危险,国家对信息技术行使最终控制权,网民虽然可以在

① 陶富源、王平:《中国特色协商民主论》,芜湖:安徽师范大学出版社,2011年,第227页。

② 陶文昭:《电子政务与民主参与》,《电子政务》2010年第9期。

网络上自由发表言论,但是其发言并不一定能够在网上呈现。如果在线协商言论越过国家的信息控制线,相关部门就会通过删除发言、信息过滤、甚至封锁网站等多种方式,消除和清理可能损害既定政治系统的网络舆论。这就意味着,在网络协商民主实践中,由于政府拥有信息控制权,参与者只能在国家许可的范围内参与协商,不能触犯协商讨论的底线,否则就会遭遇国家的技术制约,甚至被追究法律责任。

网络民主协商只是一个技术平台,其效果如何取决于政府机构。众所周知,目前网络公共论坛并不是政府职能部门或决策机构,而只是一个民意表达和协调平台。网络公共协商要达到预期效果,关键是政府机构分享权力,让协商结论“落地生根”。然而,在网络公共论坛里,政府能在多大程度上与网民分享权力,协商民主理论与实践都无法提供评判标准,当前互联网公共论坛发展的启示也只是体现在尽可能地促进对话协商和沟通互动,相关政府部门的决策者也无法厘清相关问题^①。这些困境的存在,意味着在当前阶段网络公共论坛的主要作用还将局限于信息传播,至于政治系统对网络公共论坛中的声音是否真心听取和借鉴,对其提出的重点难点问题是否敢于面对和采取有效措施,广大网民在短期内难以知晓。

网络协商民主具有虚拟性,需要现实民主制度的对接。从某种意义上讲,网络协商民主是一种虚拟的无形政治,由于缺乏现实制度对接,往往难以对公共权力运作产生实质影响,无法形成硬性的制度约束。从这个意义上说,网络协商只是一种隔空对话的虚拟民主,人们可以看到利益表达的表象,但未能涉及现实政治系统的权力监督、权力配置和制度设计等重要领域,难以深入政治系统的核心层面,因而最终可能昙花一现。

由于存在诸多制约因素,现实的网络协商民主具有一定局限性。数字鸿沟的存在,使网络协商民主可能将一部分弱势群体排除在外,导致网络协商民主变成少数人的民主,表现出精英主义倾向。由于存在协同过滤和沉默的螺旋,网络协商容易发生群体极化现象。在协商过程中,极端化的讨论与协商民主理念背道而驰,最终严重消解协商民主的公共理性,甚至给协商民主带来情绪化、非理性的危险。在网络协商中,信息是一种必要的资源和权力,尽管公众可以获取众多网络信息,但是政府掌握着信息发布权和控制权,协商民主存在公共信息不对称的现象。其实,网络民主协商只是一个技术平台,其效果如何取决于政府机构的支持,离不开现实民主制度的对接。

三、网络协商民主的实践路径

发展网络协商民主任重道远,需要政府、公众和网络媒体多方共同努力、协调互动。

1. 网络协商民主与政府积极作为

强化主体地位。随着互联网的发展,网络化生存已经成为一种常态。发展社会主义协商民主不能忽视网络协商。事实上,网络协商民主完全是社会主义协商民主的重要部分,与面对面协商相比,网络协商尽管存在一些弊端,但是也具有诸多优势。在我国民主政治实践中,应该把传统的票决式民主和协商民主、网上的在线协商与面对面的民主协商结合起来,使它们相互促进,而不能忽视其中任何一方^②。政府是网络协商民主实践的重要主体,应当强化政府的主体地位,既引导网民们相互讨论、深入协商,又要让政府与网民坦诚沟通、交换意见。

^① 陈剩勇、钟冬生、吴兴智:《让公民来当家:公民有序政治参与和制度创新的浙江经验研究》,北京:中国社会科学出版社,2008年,第325页。

^② 陈家刚:《协商民主研究在东西方的兴起与发展》,《毛泽东邓小平理论研究》2008年第7期。

加强信息披露。在线协商以网络技术为基础,而网络技术非常复杂,并且具有高度公共性,必须依赖国家公共信息技术系统来运行。信息不仅是人们行使政治参与和表达权利的基础,而且是协商话语权的重要源泉,在网络时代,政府掌握了公共信息发布权,只有政府及时客观地公开公共信息,公众才能有效参与网络协商民主,各种流言和小道消息才会自然湮灭。发展网络协商民主,需要政府完善信息披露制度,通过网站、微博、微信等网络平台及时发布公共信息,切实做到“公开是原则,不公开是例外”。

构建互动平台。一是官民沟通互动常态化。开设领导信箱、在线论坛、微博、微信公众号等网络交互平台,搭建官民沟通平台,实现官民互动常态化。二是开展重大社会民生问题网络征询听证。必须以制度化、规范化的形式保障民众对关系其切身利益和公共利益的重大社会民生问题的参与权和知情权,通过全面开展网络征询听证,充分听取群众建议意见。三是邀请网民代表列席相关会议。网民代表是网络协商的草根领袖,能够传递网民的利益诉求,反映网民参政议政的心声。四是引导网民理性讨论。及时跟踪公共论坛的讨论情况,鼓励参与者畅所欲言,引导网民相互尊重和包容,避免发生集体无理性现象。五是与新闻媒体互动交流。在报刊、电视等传统媒体开辟网络问题专栏,集中公开回应广大网民高度关注的热点难点问题,鼓励和组织记者跟进跟踪采访,落实网络协商决议。六是重视网络投诉监督。各级政府相关部门应高度重视网民的利益诉求表达,及时回应和有效解决网民反映比较集中的利益受损和权益保障问题,尤其是对涉及地区经济发展、社会管理、安全稳定等方面较深层次或较大范围的问题,以及影响较大的历史遗留问题,政府相关职能部门必须明确职能责任,积极沟通协调,然后限期解决。

消弭数字鸿沟。需要制定互联网产业优惠政策,吸引民间资本参与,加大投资力度,推进信息网络技术的广泛运用,加快社会的信息化建设步伐;需要大力推进社会公平,缩小贫富差距,改善低收入者和弱势群体的经济状况;需要大力发展教育事业,加大人力资本投资力度,开展互联网培训,普及网络信息知识,不断推进教育信息化,提升民众文化知识和信息能力;需要积极推进网络普及工程,在农村、偏远地区和贫困地区加强信息化基础设施建设和数据库建设,对信息弱势群体采取倾斜和扶助政策,提高信息贫困者吸收和利用信息资源的能力,让绝大多数人能够充分享用互联网资源,最终实现“全民上网”^①。

坚持依法治网。民主的激情需要法治的理性进行节制和引导。网络协商民主必须与网络法治建设相向而行、互相促进。网络法治建设将网络协商民主取得的经验和成就法律化、规范化和制度化,为网络协商民主的健康发展提供一个有序稳定、理性包容的发展平台和运行空间,通过加强法治建设将民主容易偏向激情的特性限定在可控的范围,引导到理性的轨道,为网络协商民主的有序健康发展保驾护航。坚持依法治网,需要从立法、执法、司法三个方面,将网络协商民主限定在法治轨道。一是加快网络立法,规范网络秩序。国务院1994年颁布《中华人民共和国计算机信息系统安全保护法》,1997年颁布《计算机信息网络国际联网安全保护管理办法》。上述信息领域重要法律对于规范网络协商民主颇有助益,但是由于制定时间较早,目前已经滞后于我国社会和技术发展,难以满足当前社会发展和网络信息安全保护的需要,必须进一步修改完善,以便规范电子投票、网络选举、网络听证会、网络民意测验、网络民意调查、网络议政会等“网络民主”形态。二是加强网络监管,强化执法力度。建立网络监察队伍,进行定期网络巡查与不定期抽查;依法治理不守法的网络公共论坛,打击和取缔非法网络公共论坛,坚决查处危害社会公共安全和恶意传播不良信息的论坛

^① 赵春丽:《网络民主发展研究》,北京:经济科学出版社,2011年,第277-280页。

和网站；严厉打击网络造谣传谣、网络欺骗、网络侵权、网络犯罪等违法现象，坚决打击滥用职权报复网络举报人的违法犯罪。三是加强网络司法，打击网络犯罪。提高司法部门工作人员的民主素质，增强各级法官的法律素养；查处司法部门贪污受贿等违法行为，提高网络司法的公信力；设立司法审查制度，有效制衡网络民主。

2. 网络协商民主与公众个人素养

依法行使网络表达自由。网络表达自由是公民的法定权利，但是网络表达大多是一种公共表达，会影响他人和社会，因而需要受到一定限制，因此，网络表达自由只是一种相对权利，必须以遵守法律为前提。在现实中，网络表达自由通常有两条比较明确的界限，一是社会和国家的公共利益的界限，二是公民个人和法人利益的界限^①。据此，按照法律规定，网络表达的底线在于：第一，不侵犯他人的名誉权、隐私权、肖像权和其他权益，不侵犯知识产权；第二，在涉及公共话题时，网络表达不教唆犯罪，不发布虚假信息引起社会恐慌或动荡，不挑战社会道德，不进行宗教诽谤；第三，网络表达不泄露国家机密，不煽动政变或叛变^②。由此可见，网络表达自由与法律规范是有机统一的，网络协商民主既要行使表达自由权，积极参政议政，又要增强法治观念，遵守法律规范。

提高网络媒介素养。网络作为新兴媒体，其信息鱼龙混杂、良莠不齐，要扎实推进网络协商民主，参与者必须提高网络媒介素养。网络媒介素养是指网民获取、分析、评价和传播各种信息的能力，主要包括计算机网络的基本知识，对互联网的熟悉程度和应用能力，有效获取、分析和使用信息的能力，对网络信息功能和价值的判断能力、认知能力和筛选能力，对网络信息的解读能力和掌控能力，对现实世界真实性与网络世界虚幻性异同的认知能力，网络公共交往及网络社会道德的践行能力^③。当前迫切需要广大网民切实提高网络媒介素养，在网络协商中提高信息辨别能力，甄别信息的真实性，识别网络谣言，掌握媒介使用技巧。

提高个人道德修养。当前，网络暴力、人肉搜索、网络谩骂、极端言论等现象的出现，在很大程度上源于网民个人道德修养不够。作为有道德的网络公民，应当尊重他人在网络空间的自由发言，能够容忍别人对自己的善意批评，在观点发生争议时进行坦率交流，而不是侮辱谩骂；对别人观点错误或者思考欠缺之处，给予善意而合理的提醒。

培育公民政治理性。协商民主是培育公民政治理性的重要渠道。公共协商是指特定政治共同体成员普遍参与公共政策对话协商，审视和反思公共政策的过程，通过对话协商最终形成公共政策的决定性因素不是契约化的市场交易模式，也不是政治交易讨价还价，而是公共政治理性和公共利益责任的程序和精神。协商民主的主要目标不是狭隘地追求个体或集团利益的最大化，而是凭借政治理性和政治价值寻求能够最大限度地实现公共利益和满足大多数民众愿望的公共政策。协商民主本身以多元文化和价值为基础，它遵从政策能否增进公共善或社会正义的标准，要求所有公民平等参与讨论，理性而非情绪化的表达诉求。培育公民政治理性，要求网民在参与网络协商时依靠自己的逻辑判断来认识网络上的各种社会现象，指导自己的网络协商行为，不盲从、不冲动，不为他人的情绪所感染，不为大多数人的情绪化言论所左右，冷静分析，独立思考，客观判断^④。

弘扬网络公共精神。公共精神是公民的本质特征，是公民精神的重要部分。公民精神就是“公民对‘公共’所持有的一种信念与承诺。公民精神意味着公民对‘公共’的热心、关爱与尊重，意

① 杜承铭：《论表达自由》，《中国法学》2001年第3期。

② 赵春丽：《网络民主发展研究》，北京：经济科学出版社，2011年，第259-263页。

③ 张开：《媒介素养概论》，北京：中国传媒大学出版社，2006年，第87-89页。

④ 赵春丽：《网络民主发展研究》，北京：经济科学出版社，2011年，第286页。

意味着公民对‘公共’的责任与义务,意味着公民崇高的公共品德与素养”^①。网民在参与网络协商的过程中,通过政治话语的相互理解 and 政治意愿的充分交流,从而达到对公共利益的一致理解与支持。网民参与协商民主,必须学会秉承公共精神,具有为公共利益而自觉投入、积极参与并承担责任意识,具有为公共事业、公共利益、公共政策而积极呐喊、呼吁、建言的网络协商精神,能够以公共利益为价值标准思辨公共政策问题,提出自己的政策意见和建议^②。

3. 网络协商民主与网媒管理创新

重视网络舆情引导。网络媒体应致力于在网络民主的发展创造良好的文化环境。首先要突出内容导向,要以满足网民的真正需求,促进网民身心健康和社会文明进步为目标,坚持爱国、人权、民主、法治等基本原则,建立开放、公益、通俗、健康的公共文化服务体系;宣传社会主义核心价值观,提高公民的公德、公益和服务意识,培养社会主义集体荣誉感和爱国主义热情。在网络协商中引导网络舆情,需要具体做好三点:一是做好日常运作。网络媒体可以设定一些分类讨论区、专题讨论区、深入讨论区、常设讨论区,动员网民关注参与讨论,引导网民在讨论中就政府的公共政策发表观点;加强网络管理队伍建设,注意培养优秀的网络管理员,培养高水平的网络写手,发表有深度有理性的帖子,使之逐渐成为网络协商的意见领袖。二是引导健康表达。网络媒体要提高讨论的宽容度和包容度,减少内容过滤,允许网民在遵守法律的前提下自由讨论,容纳各种多元化的观点,甚至相对对立的观点;充分发挥网站或者论坛版主的作用,进行发帖或者回帖审查,对于那些明显恶意炒作、恶毒攻击他人、煽动不良政治情绪的网民,要限制发言或者清除ID,及时清除讨论中色情和反动的内容。三是引导舆情走向。巧妙设置议题,及时做好议题筛选和甄别,设置广泛的论题,引导网民在协商中畅所欲言,避免过激的讨论倾向;针对网民发言做出回应,增强公共论坛的回应度,讲究回应技巧,避免避重就轻或过分简单;通过挑选精品帖子、转发政府态度等方式,间接引导舆论;通过网站或论坛惩罚不负责任的言论,“置顶”“加精”好的帖子,营造网络舆论的热潮^③。

加强技术管理创新。发展网络协商民主,需要网络媒体创新网络管理技术,完善技术支撑体系,发挥技术手段的防范作用,充分利用互联网安全技术(如数据加密技术、存取控制技术、安全性检测技术、有效性检测技术、防火墙技术)对互联网传播行为进行规范。目前,西方国家普遍采取分级系统与过滤技术,消除网络不良信息。所谓分级与过滤,是指通过一定的分级与过滤产品或应用软件,设定不同的信息获取标准和条件,帮助用户有效分类控制登录网络后不应该看到的与应该看到的网络信息,比如对性、裸体、暴力、语言等方面的分级管理,把信息分成若干级别,防止用户接近有害信息,既有以内容为基础的分级制,也有以年龄为基础的分级制^④。此外,网络媒体可以利用关键词过滤、内容审查制、后台实名注册等技术手段进行监管,引导网民在协商过程中理性发言,避免发表一些可能引起过激言论和煽动网民情绪的词语。

开展网络行业自律。网络信息管理是一个新课题,在政府管治缺乏经验、网络立法尚不成熟、网络民主尚不规范的情况下,迫切需要加强网络行业自律。网络行业自律作为一种软约束,对于促进网络协商民主发展具有重要作用。一是对媒体行业而言,要发挥行业协会的管理职能,制定健全的行业规范;承担网络公民的责任,克服纯粹商业利益的驱动,弘扬“敬业奉献、诚实公正、清正

① 党秀云:《公民精神与公共行政》,《中国行政管理》2005年第8期。

② 赵春丽:《网络民主发展研究》,北京:经济科学出版社,2011年,第287页。

③ 赵春丽:《网络民主发展研究》,北京:经济科学出版社,2011年,第282-290页。

④ 张久珍:《网络信息传播的自律机制研究》,北京:北京图书馆出版社,2005年,第158页。

廉洁、团结协作、严守法纪”的职业精神；着力加强网站内部管理制度建设，规范信息制作、信息发布标准和流程，强化网络监管和奖惩机制；尊重媒体的信息产权和知识产权，坚决抵制任何侵权和盗版行为；鼓励和支持开展合法、公平、有序的行业竞争，反对不正当竞争。二是对网民而言，要坚持网络传播的真实性、客观性、公益性原则，不制造轰动效应，不煽动网民情绪；保守网络用户信息秘密，抵制网络不良信息，维护网民合法权益，不利用技术优势或其他优势侵犯他人合法权益或社会公共利益，不利用他人提供的网络信息从事任何与向用户所做承诺无关的活动；引导广大用户文明使用网络，采取切实有效措施，营造健康文明、积极向上的网络空间和网络环境，引导广大网民尤其是青少年健康文明上网。三是对社会而言，要树立社会主义核心价值观，倡导文明办网，不制作、发布或传播危害社会稳定的有害信息；大力弘扬中华优秀传统文化，践行社会主义精神文明道德准则，遵守社会道德规范，坚决抵制网络低俗之风，自觉接受社会各界的监督和批评。四是对政府而言，认真执行宪法和互联网相关法律法规，不断建立健全互联网法律法规体系，坚持网民利益和网站利益服从服务于国家利益和公共利益，坚决维护国家网络文化安全；严格保守国家秘密和军事机密，对接入的境内外网站信息严格进行评估检查监督，杜绝境内外接入网站发布危害公共利益和国家安全的有害信息^①。

网络协商民主是信息时代民主政治发展的一种新形态，是互联网与协商民主相互契合的结晶。在现实中，由于存在诸多制约因素，网络协商民主具有很大局限性。因此，实现协商民主与网络平台的完美契合，对于政府而言，要重视网络协商民主，缩小数字鸿沟，实现“全民上网”；完善信息披露制度，推广电子政务；建立网络互动平台，坚持依法治网。对于网民而言，要提高网络媒介素养，提升网络协商质量；遵守法律法规，既要保护网络表达自由，又要使网民遵纪守法，更要防止网上负面信息的消极影响；重视协商伦理，提高道德修养；培育公民政治理性和公共精神，增强公民的网络政治责任感。对于网络媒体而言，要加强网络舆情引导，开展技术管理创新，强化网络行业自律。

参考文献：

- [1] 詹姆斯·博曼、威廉·雷吉主编：《协商民主：论理性与政治》，陈家刚等译，北京：中央编译出版社，2006年。
- [2] 尼古拉·尼葛洛庞帝：《数字化生存》，胡泳、范海燕译，海口：海南出版社，1996年。
- [3] 赵春丽：《网络民主发展研究》，北京：经济科学出版社，2011年。
- [4] 李君如：《协商民主在中国》，北京：人民出版社，2014年。
- [5] 莫吉武、杨长明、蒋余浩：《协商民主与有序参与》，北京：中国社会科学出版社，2009年。
- [6] 陈家刚：《协商民主与国家治理——中国深化改革的新路向新解读》，北京：中央编译出版社，2014年。

（编辑：张晓敏）

^① 参见《北京网络媒体自律公约》，<http://news.sohu.com/20060412/n242774990.shtml>；《中国互联网行业自律公约》，<http://www.isc.org.cn/hyzl/hyzl/listinfo-15599.html>。