

我国网络征求意见的独特优势与实现机制探究

——基于全过程人民民主的视角

郑敬斌 陈艺璇

摘要:网络征求意见是全过程人民民主在网络空间的重要体现,它以全链条的运行过程、全覆盖的人民面向、全方位的民主追求强化了社会主义民主政治的本质属性。网络征求意见具有时间、空间、效率、属性四重优势,对发展全过程人民民主具有独特推动作用。当前,我国网络征求意见还存在主体设置的非长效化、客体采纳的模糊化、介体运用的非协同化与环体发展的失衡化等问题与不足。对此,网络征求意见需要从机制创新入手,系统构建输入端的搭建-疏通机制、净化端的筛查-过滤机制、输出端的回应-转化机制以及反馈端的监督-评价机制,才能确保网络征求意见的科学性和有效性,从而助力新时代全过程人民民主的实践发展。

关键词:网络征求意见;全过程人民民主;独特优势;实现机制

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2024.04.002

在世界已然进入网络社会的整体背景下和中国特色社会主义进入新时代的特殊背景下,网络征求意见渐次兴起,为党和国家政策制定、社会发展锦上添花。“通过互联网就‘十四五’规划编制向全社会征求意见和建议,在我国五年规划编制史上是第一次”^①;“围绕党的二十大相关工作进行网络征求意见,是党的历史上第一次将党的全国代表大会相关工作面向全党全社会公开征求意见”^②。以上两个“第一次”表明,网络征求意见已经成为中国共产党发展网络空间全过程人民民主的有力举措和中国共产党治国理政的有益助推。

一、网络征求意见是全过程人民民主在网络空间的重要体现

马克思恩格斯指出:“一切划时代的体系的真正的内容都是由于产生这些体系的那个时期的需要而形成起来的。”^③网络征求意见是中国特色社会主义民主融合互联网的结果,是全过程人民民主时代化发展的产物。习近平总书记指出,全过程人民民主“是全链条、全方位、全覆盖的民主”^④。网络征求意见以全过程人民民主为理念指导和价值遵循,体现出全链条的运行过程、全覆盖的人民面向、全方位的民主追求,成为全过程人民民主在网络空间的重要体现。

(一)网络征求意见体现全链条的运行过程

网络征求意见拓展了全过程人民民主的实践路径。全链条的运行过程是发展全过程人民民主

基金项目:国家社科基金重点项目“意识形态风险防范化解能力现代化研究”(23AKS016)。

作者简介:郑敬斌,山东大学马克思主义学院教授,博士生导师(济南 250100; zhengjb639@sdu.edu.cn);陈艺璇,山东大学马克思主义学院博士研究生(济南 250100; cyx15938761061@163.com)。

① 《习近平对“十四五”规划编制工作网上意见征求活动作出重要指示强调 更好发挥互联网在倾听人民呼声 汇聚人民智慧方面的作用》,《人民日报》2020年9月26日,第1版。

② 《听民意、汇民智、聚民力——党的二十大相关工作网络征求意见活动综述》,《人民日报》2022年9月27日,第1版。

③ 《马克思恩格斯全集》第3卷,北京:人民出版社,1960年,第544页。

④ 习近平:《论坚持人民当家作主》,北京:中央文献出版社,2021年,第336页。

的规则遵循。作为全过程人民民主的重要实践,网络征求意见是中国共产党领导下的政府部门,在网络场域就具体议题向网民征求意见的行为展现,是将网民分散的不系统的意见集中起来,通过一定研究转化为集中的系统的意见,又到网民中去作宣传解释,最终见之于党和政府实际方针政策的工作方法,整体上经历了“集中意见—研究意见—转化意见”的运行过程。进而言之,网络征求意见具体有前、中、后三个环节。首先,在网络征求意见前,政府相关部门需要向网民抛出用以征求意见的具体议题,以议题抛出为起点引发网民发表意见的行为,为集中意见开辟条件。其次,在网络征求意见进行之中,政府相关部门需要对征求而来的意见进行分析与研判,明晰网络意见的可采纳性,为后续工作奠定基础。最后,在网络征求意见之后,政府相关部门需要实现网络意见向现实政策的具体转化,通过网络意见的“落地”产生促进国家和社会发展的助推力量。一言以蔽之,网络征求意见的前、中、后环节构成了一个全链条的逻辑闭环,是发展全过程人民民主规则遵循的具体体现。

(二)网络征求意见体现全覆盖的人民面向

“在中国历史语境中对民主的理解是把人民看作政治主体,看作国家的主人。”^①作为网络场域下中国共产党发展全过程人民民主的制度安排,网络征求意见充分赋予了“政治主体”参与国家事务的权利,使全体人民拥有了发表意见和建议的新渠道,体现了全覆盖的人民面向。一方面,从网络征求意见的计划征求对象来看,网络征求意见以“广大人民群众和社会各界”为面向,整体上体现全覆盖性,例如在“十四五”规划编制网上征求意见期间,习近平总书记强调,要“鼓励广大人民群众和社会各界以各种方式为‘十四五’规划建言献策”^②。另一方面,从网络征求意见的实际参与对象来看,在党的二十大相关工作开展的网络征求意见活动中,“参与网民既有国家机关、事业单位、国有企业的工作人员,也有民营企业、个体工商户等从业者;既有各领域专家学者、专业技术人员,也有生产一线的广大职工群众,其中超过97%是实名留言”^③。由此可见,实际参与对象不分职业、受教育程度,都可以通过网络征求意见的渠道发表个人的意见和建议。

(三)网络征求意见体现全方位的民主追求

“实现民主政治的形式是丰富多彩的,不能拘泥于刻板的模式。”^④从民主追求的方式来看,网络征求意见不拘泥于刻板的模式,它是价值目标的民主性和使用工具的创新性的有效结合,以本质上同质于、形式上区别于传统征求意见的方式,为党和国家进行科学决策、民主决策提供民智助益。从民主追求的目标来看,网络征求意见追求全过程人民民主“人民民主和国家意志相统一”^⑤的内在意涵,它是国家力量下沉、收集人民意志,转化为国家意志的民主行为,是利用互联网技术构建人民与国家直接对话网络的创新先锋。从民主追求的指向来看,网络征求意见涉及国家和社会发展的方方面面,无论是经济、政治、文化、社会、生态等宏观层面的意见,还是个人就业、就医、就学等微观层面的意见,都是网络征求意见的内容。例如,党的二十大相关工作开展网络征求意见活动就涉及国家和社会发展的8个方面:“关于坚持和加强党的全面领导、推进全面从严治党;关于把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展;关于全面深化改革开放;关于积极发展全过程人民民主;关于推进全面依法治国;关于建设社会主义文化强国;关于保障和改善民生;关于加强生态文明建设。”^⑥

^① 赵成斐:《语义流变及框架构建:全过程人民民主的概念生成及其超越》,《南通大学学报(社会科学版)》2023年第3期。

^② 《十九大以来重要文献选编》(中),北京:中央文献出版社,2021年,第778页。

^③ 《听民意、汇民智、聚民力——党的二十大相关工作网络征求意见活动综述》,《人民日报》2022年9月27日,第1版。

^④ 《习近平谈治国理政》第3卷,北京:外文出版社,2020年,第294页。

^⑤ 习近平:《论坚持人民当家作主》,第336页。

^⑥ 《党的二十大相关工作开展网络征求意见》,《人民日报》2022年4月15日,第1版。

二、网络征求意见对发展全过程人民民主具有独特推动作用

“信息化为我们带来了难得的机遇。”^①互联网作为信息化的典型代表,改造了传统固化的社会关系羁绊,扩展了政府与公众有效互动的方式和空间。依托于互联网发展的网络征求意见,通过意见征求的方式增强了政府与公众的互动,它在时间、空间、效率、属性层面所具有的优势,对发展全过程人民民主具有独特推动作用。

(一)“不间断”的时间优势,扩展了征求意见的承接范围

“截至2023年12月,我国网民的人均每周上网时长为26.1个小时”^②,反映出网络在人民群众生活中的重要性。网络征求意见捕捉到了网络对于人民群众的重要性,实现了人民群众意见表达渠道的创新,展现出“不间断”的时间优势。传统征求意见方式需要人民群众将意见反映至政府相关部门,政府相关部门固定的工作时间在一定程度上给意见的及时处理带来阻碍。一些较为重大和即时的意见存在被搁置的风险,一些容易形成消极社会舆论的意见存在发酵的可能。相较而言,网络征求意见“不间断”的时间优势突破了传统征求意见方式的时间限制,实现了征求意见的“时间最大化”。一方面,发起者可以利用扩展的互联网空间和渠道进行不间断的意见征求。另一方面,民众可以采用时间上连续运行的互联网渠道反映意见。进而言之,传统征求意见方式对于发起者依赖性较强,它的真正实施时间往往由发起者的实际工作时间而定,呈现工作时间“进行时”与非工作时间“暂停时”的现实矛盾。在这种情况下,广大人民群众“从重”“从急”的意见就需要等到发起者在实际工作时间内进行征求,这种等待就产生了发起者征求意见与民众反映意见的时间差,最终影响征求意见的理想效果。“互联网让民众有了区别于传统的媒体和投诉机构之外发泄自己意见和挫折的渠道。”^③互联网使网络征求意见实现了整体过程的不间断运行,抹平了发起者征求意见与民众反映意见的时间差,在征求意见的初始阶段可以有效做到不漏掉任何一条群众意见、不辜负任何一份群众期待、不怠慢任何一件群众急难。

(二)“全覆盖”的空间优势,打破了征求意见的双重壁垒

“截至2023年12月,我国共有政府网站13925个,主要包括政府门户网站和部门网站。”^④其中,除中国政府网和国务院部门及其内设、垂直管理机构网站外,省级及以下行政单位共有政府网站多达13383个,分布在我国31个省(区、市)和新疆生产建设兵团。网络征求意见借助政府网站的广泛分布可以充分发挥“全覆盖”的空间优势,打破征求意见的科层壁垒和地域限制。一方面,打破征求意见的科层壁垒。“改革开放以来,中国政府进行公务员制度改革,科层制特征表现得越发明显。”^⑤在长期发展中,我国的科层制虽然为政府治理过程中的上传下达提供了有效保障,但是在实际管理执行层面容易出现偏差,“下级机构与官员的自利性动机如果没有受到有效规制,就会引发推诿避责、各自为政、脱离群众等现代官僚主义问题”^⑥。传统征求意见方式无法祛除科层制的消极因素,而网络征求意见利用“互联网可以提供跨越层级的即时沟通渠道”的优势^⑦,既可以较好地整合分割的行政部门、打通各个部门之间的信息联系,又可以提供普通民众与各级政府直接对话的有效渠道。另一方面,打破征求意见的地域限制。传统征求意见方式通常依赖发起者的实地调查和探访,当实践中存在发起者难以深入

① 《习近平谈治国理政》第3卷,第318页。

② 中国互联网络信息中心:《第53次中国互联网络发展状况统计报告(PDF版)》,<https://www.cnnic.net.cn/>,访问日期:2024年5月1日。

③ 郑永年:《技术赋权:中国的互联网、国家与社会》,邱道隆译,北京:东方出版社,2013年,第138页。

④ 中国互联网络信息中心:《第53次中国互联网络发展状况统计报告(PDF版)》,<https://www.cnnic.net.cn/>,访问日期:2024年5月1日。

⑤ 徐明强:《中国科层制的情感属性:源流、定位与比较》,《政治学研究》2022年第5期。

⑥ 江文路、张小劲:《以数字政府突围科层制政府——比较视野下的数字政府建设与演化图景》,《经济社会体制比较》2021年第6期。

⑦ 强舸、蔡志强:《全过程人民民主:科学理念、创造性实践与新时代发展路径》,《科学社会主义》2022年第5期。

或者深入成本较高的偏远地区和较难组织起来的人口非聚居区时,意见征求的效果就会大打折扣。随着“互联网越来越成为人们学习、工作、生活的新空间,越来越成为获取公共服务的新平台”^①,网络征求意见拓展了人民群众获取公共服务的有效渠道,它以网络为载体,引导意见的反映向网络空间扩展,既抹平了发达地区和偏远地区民意反映的不平衡,又解决了传统征求意见方式因地域而产生的工作成本较高、工作难度较大的问题。

(三)“凝共识”的效率优势,提升了征求意见的整体效能

“网络空间已经成为人们生产生活的新空间,那就也应该成为我们党凝聚共识的新空间。”^②一方面,传统征求意见方式较多依靠“人力”,表现为通过党员干部将人民群众的意见集中起来,筛选出有用的意见、建议,并最终转化为政府的政策或方针,这种征求意见的方式暴露出时间长、效率低的缺陷。网络征求意见是党在网络空间凝聚共识的重要方式,它借助互联网技术,实现了“人力+技术力”的有效结合,在相同时间内网络征求意见相较于传统征求意见可以完成更多工作量。例如,“在党的二十大报告起草过程中,中央组织开展了深入的调查研究,形成80份调研报告,同时还组织了网络征求意见活动,累计收到网民建言超过854.2万条”^③。另一方面,传统征求意见往往是发起者与民众“面对面”进行,在现实的社会环境中发表意见,呈现发起者与民众二分的单向交流模式,在遵循自上而下指导的前提下存在被动发表意见的情况,大大降低了凝聚共识的整体效能。“凝聚共识工作不容易做,大家要共同努力。为了实现我们的目标,网上网下要形成同心圆。”^④相较于传统征求意见,网络征求意见将事件发生的场所迁移至网络场域,发起者与民众除了“面对面”征求意见,更可以“键对键”征求意见,民众意见发表的主动性消弭了被动性,提升了民意表达的积极性和参与度,形成了发起者与民众的双向互动交流模式,更加真实的利益诉求得以展现,从而为党和政府开展工作提供助益。例如,2022年12月8日起至2023年全国“两会”,中国政府网联合人民网、新华网、中国日报网、光明网等23家网络平台,以及各地区、相关部门政府网站开展的2023“我向总理说句话”网民建言征集活动,“活动中,1100多条有代表性的网民建言被转给了《政府工作报告》起草组”^⑤,为《政府工作报告》起草组贡献了民智民力。

(四)“高技术”的属性优势,增强了征求意见的功能赋能

作为表现事物性质与关系的属性具有唯一性,每一事物都具有自己的属性。网络征求意见是发生于、发展于网络空间的事物,“高技术”是其区别于传统征求意见的属性优势。“网络在信息整合、意见整合方面的强大功能,连同其参与数量庞大、讨论范围广、手段形式多样直接、时效快捷等媒介优势,使它在公共决策的不同阶段都能发挥积极的作用。”^⑥随着互联网的快速发展,人民群众利用互联网表达意见的情况日益增多,互联网不断增强着征求意见的功能赋能,展现出抓取、筛选、分析、整合等方面的“高技术”优势。第一,抓取优势。抓取是征求意见的重要手段,网络技术赋能网络征求意见,可以通过关键词、网络地址、身份信息等实现直接抓取,以“人力+技术力”的统一实现海量意见的有效和及时抓取,实现了对传统征求意见方式单纯依靠“人力”进行抓取的超越。第二,筛选优势。征求意见来的意见存在真假难辨、虚实相交的情况,需要相关工作人员的走访调查来甄别。网络征求意见利用网络赋能,可以对相应网络意见进行网络IP地址查看、网络背景调查,并在此基础上核实意见建议的真假虚实,最终筛选出真实有用的网络意见。第三,分析优势。“利用互联网交互式、扁平化、快捷

① 习近平:《网络安全和信息化工作座谈会上的讲话》,北京:人民出版社,2016年,第2页。

② 《习近平谈治国理政》第3卷,第318页。

③ 孙东生:《全过程人民民主让中国民主自信更加坚定》,《学习时报》2022年10月26日,第A1版。

④ 习近平:《网络安全和信息化工作座谈会上的讲话》,第7页。

⑤ 《2023“我向总理说句话”网民建言征集活动开始》,http://www.xinhuanet.com/2022-12/08/c_1129193221.htm,访问日期:2023年7月14日。

⑥ 张淑华:《网络民意与公共决策:权利和权力的对话》,上海:复旦大学出版社,2010年,第251页。

性优势,推动管理与服务相融合。通过政府和百姓交流互动,获取并分析公众信息,推进政府决策科学化、社会治理精准化、公共服务高效化。”^①网络征求意见依托网络信息技术,可以对意见进行高效分析和全面分析,从而为政府决策、社会治理、公共服务提供帮助。第四,整合优势。网络征求意见大多涉及经济、政治、文化、社会、生态等国家和社会发展的多个方面,利用网络技术意见整合的强大功能,可以对纷繁复杂的网络意见进行科学整理,以便更精准地为不同部门的工作提供参考。

三、当前网络征求意见存在的主要问题与不足

虽然网络征求意见以体现全链条的运行过程、全覆盖的人民面向、全方位的民主追求成为全过程人民民主在网络空间的重要体现,并展现出推动全过程人民民主发展的独特优势,但是“网络万能主义”的倾向是不可取的,网络征求意见并不是完美无缺的。因此,需要从要素构成层面深入挖掘网络征求意见的主体、客体、介体、环体存在的主要问题与不足,为进一步发挥其推动全过程人民民主发展的重要作用扫清障碍。

(一)网络征求意见主体设置的非长效化与客体采纳的模糊化

首先,网络征求意见的主体是指能够就网络意见进行布局和行动的主动实体,是具有感知和认识网络意见能力的主体。在我国网络征求意见的语境下,该主体主要是指网络征求意见的发起者,即组织和布局网络征求意见具体活动的党和政府组织。当前,我国网络征求意见存在主体设置的非长效化问题。党和政府组织通过网络征求意见设置了民众与政府直接对话的渠道,并在近几年将其逐渐上升到国家层面,使其成为影响政府实际政策制定的民主行为,主要表现为在某一时间段围绕某一主题进行意见征求活动。例如“十四五”规划编制起草期间发起的向全社会征求意见和建议的活动、党的二十大报告起草期间发起的向全党全社会公开征求意见的活动等。这些活动均以确定的主题在一定时间内进行,体现出较强的周期性特点。但周期性并不能带来长效性,活动周期结束意味着主体设置的消失,实际上并未形成网络征求意见主体设置的长效化状态。其次,网络征求意见的客体是指网络意见本身,它是主体进行思考和行动的对象,是主体认识和实践的客观存在。当前我国网络征求意见存在客体采纳模糊化的问题。“结果的公布是任何民主决策最为重要的过程之一。”^②网络意见采纳的结果是检验网络征求意见实际效果的重要因素,应该及时展现清晰的客体采纳情况,即哪些意见被采纳、哪些意见不被采纳应该准确告知建议者,否则会在一定程度上挫伤建议者的积极性,甚至伤害其对政治生活的认同感和归属感。

(二)网络征求意见介体运用的非协同化与环体发展的失衡化

首先,网络征求意见的介体是主体与客体之间的桥梁,主要发挥媒介作用,主体通过介体能够更好地认识和理解客体。当前,我国网络征求意见存在介体运用非协同化的问题。这一问题主要是指现有网络征求意见的介体之间处于平行状态,不同介体之间未能形成协同发展。就“我为党的二十大建言献策”活动来看,“按照党中央统一部署,中宣部组织人民日报社、新华社、中央广播电视台总台和‘学习强国’学习平台,在有关网站、客户端首页首屏开设‘我为党的二十大建言献策’等专栏”^③,虽然其中作为介体存在的报社、电视总台、网站、客户端等,供给了多点位、多样式、多通道的意见收集渠道,但它们是分别单线履行各自的意见收集职能,介体运用缺乏互联互通,弱化了网络征求意见的集中处理能力。此外,现有的介体运用主要还是依托于互联网打造的网络平台和通道,云计算、大数据、人工智能等互联网衍生技术的运用存在缺位现象。其次,网络征求意见的环体是主体、客体和介体所

① 严宏伟:《电子政务的发展趋势》,《学习时报》2020年12月4日,第A3版。

② 韩福国:《社会主义民主何以落地——用中国协商民主程序支撑全过程人民民主》,《中央社会主义学院学报》2022年第1期。

③ 《听民意、汇民智、聚民力——党的二十大相关工作网络征求意见活动综述》,《人民日报》2022年9月27日,第1版。

处的社会环境。网络征求意见虽然发生于网络场域,但与现实社会有着千丝万缕的联系,生活在现实社会中的人在网络场域中发表关于现实社会发展的意见和建议,网络社会环境和现实社会环境共同构成网络征求意见的环体要素。当前,我国网络征求意见存在环体发展失衡化的问题。我国网络征求意见进入并影响社会发展主要是由党和政府主导,无论是“十四五”规划编制起草期间发起的向全社会征求意见和建议的活动,还是党的二十大报告起草期间发起的向全党全社会公开征求意见的活动,都是在党和国家层面发起,除了配合党和国家的顶层设计和整体推进,地方政府组织网络征求意见的主观能动性并未在基层社会得到发挥,全国性的网络征求意见与地方性的网络征求意见之间的程度存在差距,整体上形成了网络征求意见环体发展的“强国家-弱社会”的失衡化格局。

四、新时代创新网络征求意见实现机制的路径设计

邓小平指出:“我们政治工作的根本的任务、根本的内容没有变,我们的优良传统也还是那一些。但是,时间不同了,条件不同了,对象不同了,因此解决问题的方法也不同。”^①网络征求意见作为汇集民意、集中民智的民主行为,虽然其运行的场域和实际的方式随具体条件和对象发生了相应转移和改变,但是本质上仍然是发展全过程人民民主的实践体现。在发展全过程人民民主的意义上,充分发挥网络征求意见的积极作用很有必要。必须牢牢抓住网络征求意见的过程性特点,从机制创新着手,构建一套以“输入端-净化端-输出端-反馈端”为主要环节的实现机制(见图1),以解决当前发展的主要问题与不足。

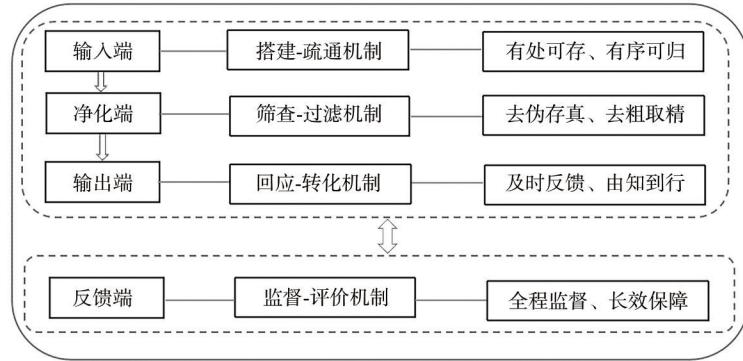


图1 网络征求意见实现机制的路径设计

(资料来源:作者自制。)

(一)输入端:网络征求意见的“搭建-疏通”机制

输入端是网络征求意见实现机制的首要环节。从网络空间征求而来的网民意见经由输入端涌入整体运行链条,带动整个网络征求意见的动态运行。在输入端,主要是构建“搭建-疏通”机制。这一机制的任务是搭建网络意见的储存空间,在此基础上,辅以疏通机制使网络意见在整体上形成有处可存、有序可归的秩序基础。

首先,建立网络征求意见的搭建机制。搭建机制解决的是网络意见“有处反映”的问题。网络意见的本质仍然是民众的利益表达。对于广泛存在的网络意见不能视而不见,必须及时纳入网络征求意见的实现机制,避免网络意见产生社会负面效应。一是搭建网络基础设施的物理矩阵,完善网络征求意见的工具供给。“相比城市,农村互联网基础设施建设是我们的短板。要加大投入力度,加快农村

^① 《邓小平文选》第2卷,北京:人民出版社,1994年,第119页。

互联网建设步伐,扩大光纤网、宽带网在农村的有效覆盖。”^①要在农村等相对落后地区加大网络基础设施建设的力度、补齐短板,在城市等相对发达地区创新网络基础设施应用、强化长板,形成农村和城市相衔接的网络征求意见矩阵网,提供网络征求意见全覆盖的工具供给,加快弥合横亘在不同地区间的“数字鸿沟”。二是搭建网络意见反映的长效平台,完善网络征求意见的制度供给。“对于网络参与平台,政府必须提供制度性保障,确保这些收集网络民意的途径成为制度化的长效机制。”^②收集网络民意的途径只有通过制度化的长效机制固定下来,才可以提供稳定的、长期的、有效的制度供给。当前,网络意见反映的平台较多表现为各级政府设置的周期性网络平台,长效化发展不足。要着重建立能够长期正常运行并发挥预期功能的网络意见反馈平台,进一步完善网络征求意见的制度供给。

其次,建立网络征求意见的疏通机制。疏通机制解决的是网络意见“有序反映”的问题。“截至2023年12月,我国网民规模达10.92亿人。”^③从客观上来看,网民数量越多意味着网络意见体量越大、情况越复杂。面对日益增长的意见表达,需要在搭建机制的基础上紧密镶嵌疏通机制,在强化发起者责任、培养全民数字素养与技能、创建良好网络秩序等方面下功夫。一是要强化发起者责任,提升发起者的疏通能力。网络征求意见发起者的主观能动性对于疏通机制至关重要。在我国网络征求意见的语境下,党和政府的相关组织和部门要明确自身在网络意见疏通中的主导者作用,自觉承担和强化自身责任,对于海量的网络意见,要准备完备的疏通预案、科学的疏通方法、专门的疏通组织,从整体上提升网络意见的疏通能力。二是要培养全民数字素养,提升全民数字技能。作为网络征求意见实现机制的重要参与者,人民群众的数字素养与技能直接影响网络征求意见的疏通效果。只有培养民众良好的数字素养和完善的数字技能,才会产生网络意见表达的正确行为,减少虚假意见、无效意见的反馈,为疏通机制减轻压力,使网络征求意见真正成为社情民意、群众冷暖的“直通车”。三是要形成相应网络规范,创建良好的网络秩序。“网络空间同现实社会一样,既要提倡自由,也要保持秩序。”^④疏通机制作为网民顺畅交流思想、表达意愿的重要保障,要注重发挥网络规范的规训作用,通过设定发表网络意见的社会公约和个人守则强化共同认识,为创建良好的网络秩序奠定基础。

(二)净化端:网络征求意见的“筛查-过滤”机制

净化端是网络征求意见实现机制的关键环节。在实现网络意见的充分表达之后,从网络空间征求而来的、无序的意见继续经由输入端转化为有序的意见,并得以储存。此时的网络意见真假难辨、虚实相交,影响网络征求意见的整体效果。因此,在净化端,主要是构建“筛查-过滤”机制。这一机制的任务是对真假难辨、虚实相交的网络意见进行筛查和过滤,去伪存真、去粗取精。

首先,建立网络征求意见的筛查机制。筛查机制解决的是网络意见“去伪存真”的问题。征求意见并不意味着全盘照收,而是要进行有差别、有选择地筛查。就网络征求意见而言,良好的筛查机制要突出联动性、协同性、系统性。一是要实现上下级党政部门的联动。“在任何社会,民主的发展都不是自行向前的,都需要其基础的推动作用和其主体的提升作用。”^⑤党政部门作为筛查机制的领导部门,具有串联起上下层级的发动力和执行力,对意见的筛查具有根本的推动作用和主体的提升作用。面对真实性存疑的网络意见,要发挥上下级党政部门的联动作用进行筛查,去除虚假意见、廓清认识对象。二是要协同核心部门与专职部门的合作。核心部门与专职部门是筛查机制的具体行动承担者,核心部门主要就筛查的方案进行整体上的把握,专职部门则主要承担筛查的具体责任、开展筛查

^① 习近平:《论党的宣传思想工作》,北京:中央文献出版社,2020年,第193页。

^② 何志武、陈呈:《网络民意的表达路径与收集机制研究——基于政策议程设置的视角》,《中州学刊》2019年第11期。

^③ 中国互联网络信息中心:《第53次中国互联网络发展状况统计报告(PDF版)》,<https://www.cnnic.net.cn/>,访问日期:2024年5月1日。

^④ 习近平:《论党的宣传思想工作》,第173页。

^⑤ 林尚立:《当代中国政治:基础与发展》,北京:中国大百科全书出版社,2016年,第325页。

的具体工作。需要注意的是,核心部门与专职部门必须通力合作,专职部门在筛查中要用实际行动对核心部门方案的不足之处进行补充,核心部门要在筛查中对专职部门进行多方面的支持。三是要调动政府和社会的整合力量。网络征求意见是党政部门发起的面向全社会的意见征求活动,一头连接党和政府、一头连接社会,对网络意见的筛查,要充分发挥政府和社会的整合力量,以政府力量为统领,以社会力量为辅助,助力筛查机制的高效运行。

其次,建立网络征求意见的过滤机制。过滤机制解决的是网络意见“去粗取精”的问题。“网民大多数是普通群众,来自四面八方,各自经历不同,观点和想法肯定是五花八门的,不能要求他们对所有问题都看得那么准、说得那么对。”^①网络征求意见的“去粗取精”并不是差别对待网民意见,而是主张在数量如山的意见中精准掌握真知灼见的观点、贴近生活的观点、紧贴议题的观点,这就要建立以过滤标准、过滤方法、过滤整合为主要内容的过滤机制,实现网络意见的去粗取精。一是确立网络意见的过滤标准,形成统一思想。正确的思想认识决定正确、统一的行动步调。统一的过滤标准是过滤五花八门的网络意见的基本前提。就过滤标准而言,应该明确保留有用意见的总体目标,坚持客观性的总体原则,在真实性得到保证的基础上,消除那些与议题无关、与人民群众真实生活无关的意见。二是创新网络意见的过滤方法,保证行动统一。网络意见的过滤机制必须依靠高效、准确、多样的过滤方法,只有过滤方法的不断创新,才可以实现网络意见过滤机制的高效运行。在借助互联网技术进行网络意见过滤的基础上,增加大数据、人工智能等辅助手段,对真实性的网络意见抽丝剥茧、提取精华。三是加强网络意见的过滤整合,达到决策统一。过滤整合是实现决策统一的必要选择。一方面,要注重过滤整合的类别性,围绕议题征求而来的网络意见多种多样,明晰类别和领域是提高决策效率的应有之义;另一方面,要注意过滤整合的全面性,网络意见千差万别,容易产生遗漏现象,要避免任何一条有效意见的遗漏,为实现决策统一奠定全面性基础。

(三)输出端:网络征求意见的“回应-转化”机制

输出端是网络征求意见的衔接环节。在净化端的“筛查-过滤”机制去伪存真、去粗取精后,网络意见的真实性和有效性得以保证,它作为停留在理论层面的价值表达,只有及时进行转化,才可以产生推进国家和社会发展的实际作用。因此,在输出端,主要是构建“回应-转化”机制,这一机制的任务是对现存的具有真实性和有效性的网络意见进行及时回应和现实转化,实现网络空间与现实空间的有效衔接,达到网络征求意见向现实政策实践的实质性转变。

首先,建立网络征求意见的回应机制。回应作为“民主的一个核心价值”^②,是民主发展的必备条件。回应机制解决的是网民意见“有来有回”的问题,主要是对净化后的网民意见进行回应,使网民产生民主参与的获得感。习近平总书记指出:“网民来自老百姓,老百姓上了网,民意也就上了网。”^③网民就是老百姓,就是人民群众,人民群众的意见上了网,就应该得到及时有效的回应。理想的回应机制应该抓住载体、渠道和能力三大要点。一是完善回应的载体。载体是回应机制的基础,没有完善的回应载体,就没有及时的回应。要注重完善网上听证制度、网络发言人制度、网上政务公开制度等现有载体,以现有载体为依托不断创新,共建专门的网络回应空间。二是拓展回应的渠道。渠道是回应机制的核心,没有广泛的回应渠道,就没有全面的回应。要注重依托互联网技术创新回应渠道、深耕回应方法,面对不同的人民群体,要具体问题具体分析,恰当运用不同的回应渠道和回应方法。三是提升回应的能力。能力是回应机制的关键,没有高超的回应能力,就没有有效的回应。要注重培养党政组织和部门工作人员对网民意见的正确认识,加强面对网民意愿展现和利益表达时的同理心建设,

^① 习近平:《在网络安全和信息化工作座谈会上的讲话》,第8页。

^② 劳伦斯·迈耶、约翰·伯内特、苏珊·奥格登:《比较政治学:变化世界中的国家和理论》,罗飞等译,北京:华夏出版社,2001年,第36页。

^③ 习近平:《在网络安全和信息化工作座谈会上的讲话》,第7页。

开展提升网络回应能力的专门培训,从理性和感性的双重层面为提升回应能力添砖加瓦。

其次,建立网络征求意见的转化机制。转化机制解决的是网民意见“由知到行”的问题。只有网络意见转化成党和政府的方针政策,网络征求意见的实现机制才得以完成。“输入是产出的必要但不充分条件,实践证明,输入端的‘好东西’有可能变成产出端的‘坏东西’或者‘次品’。”^①网络征求意见转化机制要避免“好东西”变成“坏东西”或“次品”,必须牢牢抓住监管力、精确度、时效性三个关键点。一是增强转化机制的监管力,消除形式主义。“为什么党的策略路线总是不能深入群众,就是这种形式主义在那里作怪。”^②形式主义是党和国家事业发展的绊脚石,任何时候都要十分警惕、坚决消除。网络征求意见的转化机制要通过不断提升人和技术的监管力来保证网民意见转化为实际的方针政策,进而在现实空间造福民众。要以监管力的提升消除意见转化过程中的形式主义,使党的方针政策既能深入群众,又能深入实践。二是提高转化机制的精确度,弥合偏差性。列宁曾经指出:“只有我们正确地表达人民的想法,我们才能管理。”^③网络意见在转化过程中容易产生偏差,从而导致曲解人民想法的现象。就网络征求意见而言,只有进行正确的意见转化,才可以准确地将网民意见转化为议案提案。要进一步提高转化的精确度,借助网络技术工具、实地走访调查,在发挥“人力+技术力”的基础上增加多方协商的介入,最大程度减少意见转化的偏差。三是把握转化机制的时效性,消解低效性。网络意见转化要把握好黄金期,太早或者太晚进行转化都会产生低效性。要在网民最关心的时候、在事件发展最需要的时候进行转化,发挥出意见转化的最好作用。

(四)反馈端:网络征求意见的“监督-评价”机制

在完成输入端、净化端、输出端的环节后,于反馈端构建“监督-评价”机制,网络征求意见的实现机制才得以完善。反馈端是网络征求意见的长效机制,具有承上启下的作用,它一方面可以监督输入端、净化端、输出端的工作,另一方面可以总结其中的经验教训,及时反馈有效信息和改进意见。它既可以为新一轮的网络征求意见提供经验,又可以为整个实现机制的健康发展保驾护航。

首先,建立网络征求意见的监督机制。“监督作为民主的结构性和功能性要素,在融入民主、发展民主的进程中逐渐发挥重要作用。”^④网络征求意见的监督机制作为发展全过程人民民主的重要助推力量,其作用的发挥要依靠内外部监督体系协同发力。一是建立外部监督体系。一方面,要完善法律法规的监督,发挥法治的强制规范作用。监督机制的顺利运行要在完善法律法规方面下功夫,法律法规是监督行为合法性和权威性的来源,只有发挥法治的强制规范作用,才会产生强有力的外部监督。另一方面,要设置第三方技术机构的监督,发挥网络技术的规范作用。这种第三方机构独立于党政部门、网民之外,它需要“坚持以技术对技术、以技术管技术”^⑤,利用高水平的网络技术能力对网络征求意见的过程和内容进行监督,赋能外部监督体系的高效性和精准性。二是激活内部监督体系。一方面,发挥发起者的主观能动性进行监督。作为我国网络征求意见发起者的党政部门,秉持人民至上的理念组织实施网络征求意见活动,本身具备自我监督的强大内驱力。另一方面,发挥网民的主观能动性进行监督。“在民主制中,国家制度本身只表现为一种规定,即人民的自我规定。”^⑥“人民的自我规定”昭彰了人民作为国家主人的主体力量,网络征求意见要充分发挥网民的主体力量,调动这一群体关心国家大事、热衷社会参与的积极性,促使其发挥内部监督的主观能动性。通过发起者监督和网民监督两大抓手,在总体上形成“自上而下-自下而上”的内部监督体系。

① 杨宇辰:《全过程人民民主输入与产出的适配——一种模型构建的视角》,《学术界》2023年第1期。

② 《毛泽东选集》第1卷,北京:人民出版社,1991年,第111页。

③ 《列宁选集》第4卷,北京:人民出版社,2012年,第695页。

④ 吴永生:《监督发展民主:全过程人民民主的监督机制》,《江淮论坛》2023年第3期。

⑤ 中央网络安全和信息化委员会办公室编写:《习近平总书记关于网络强国的重要思想概论》,北京:人民出版社,2023年,第79页。

⑥ 《马克思恩格斯全集》第3卷,北京:人民出版社,2002年,第39页。

其次,建立网络征求意见的评价机制。评价本义是指对事件或人物进行判断、分析后的结论,表现为一种结果性的内容。评价机制是网络征求意见反馈端的重要构成,它需要对网络征求意见进行全程考察,以结果性的结论为下一次网络征求意见提供重要参考。网络征求意见的评价机制要实现标准一致化、方法多元化、过程规范化和结果透明化。一是评价标准的一致化。评价标准是评价机制的前提和基础,科学的评价标准可以有效提升评价机制的客观性和科学性。“让群众满意是我们党做好一切工作的价值取向和根本标准。”^①网络征求意见应该坚持“让群众满意”的价值取向,统一“让群众满意”的根本标准,确保评价标准的一致化。二是评价方法的多元化。评价方法是评价机制的关键,一方面,要采取传统评价方法,借助传统评价工具,由相关工作人员开展评价;另一方面,要充分借助网络技术创新评价方法、丰富评价方式,助力评价机制的全面性和系统性。三是评价过程的规范化。评价的过程是评价机制是否具有权威性和合理性的保障,规范化的评价过程可以有效体现评价机制的客观性,增强网络征求意见的说服力,提高网民对于网络征求意见的认可度。四是评价结果的透明化。评价结果是对网络征求意见整体效果的反馈,是下一次网络征求意见的经验参考。只有坚持透明化的原则展示评价结果,网络征求意见的实现机制才可以不断优化升级,为发展全过程人民民主贡献力量。

五、结语

治国有常,利民为本。“整体来看,在人类社会开始进入新的智能文明的背景下,应当充分利用智能技术和相应的社会条件,推动全过程人民民主这一更高实践形式的发展。”^②中国共产党领导开展的网络征求意见是在网络空间发展全过程人民民主的重要举措,是利用网络智能技术和相应社会条件促进民主发展的实践行为。虽然网络征求意见已经在国家层面开展并影响着党和政府具体政策的制定,但是尚未形成正式规制,而且规范化和体制化发展也有欠缺。新征程上,要着力在已有实践经验的基础上尽快完善网络征求意见的相关流程和体制机制;要充分利用互联网技术的快速发展推动全过程人民民主的实践,以网络征求意见规范化制度化的发展为新时代中国特色社会主义民主政治在网络空间的发展提供助益。

Exploring the Unique Advantages and Implementation Mechanism of Online Solicitation of Public Opinions —The Perspective from the Whole-process People's Democracy in Cyberspace

Zheng Jingbin Chen Yixuan

(School of Marxism, Shandong University, Jinan 250100, P.R.China)

Abstract: Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, the Party Central Committee, with Comrade Xi Jinping at its core, has united and led the Chinese people in continuously pursuing, developing, and realizing democracy, finally summarizing and proposing the vital concept of whole-process people's democracy. Distinguished by its broadest, most genuine, and most effective advantages, whole-process people's democracy not only reflects the essential

^① 习近平:《在党的群众路线教育实践活动总结大会上的讲话》,北京:人民出版社,2014年,第10页。

^② 佟德志、漆程成:《全面发展全过程人民民主》,北京:中国人民大学出版社,2022年,第310页。

attributes of socialist democratic politics, but also represents the democratic wisdom and values of Chinese Communists in the new era. In the context of the rapid development of the Internet in China and the rising number of Internet users, online solicitation of public opinions has gradually become an important manifestation of whole-process people's democracy in cyberspace. It primarily refers to the democratic behavior of soliciting opinions and suggestions from the public in cyberspace, generally following a whole-chain operation process, a fully inclusive democratic orientation, and a comprehensive democratic pursuit. For example, the online solicitation of public opinions concerning the relevant work of the 20th National Congress of the Communist Party of China is a representative demonstration of this democratic behavior. As a form of cyberspace solicitation of opinions, online solicitation of public opinions fully absorbs the characteristics of the Internet, such as openness, immediacy, and interactivity. It expands the channels and space for government-public interaction, reforms the traditional way of dialogue between the government and the public, and achieves the effect of understanding public opinion and absorbing people's wisdom in strengthening the interaction with the public. Depending on the emergence and development of the Internet, online solicitation of opinions can expand the scope of solicitation at the time level, break the double barriers of solicitation at the spatial level, improve the overall efficiency at the efficiency level, and enhance the functional empowerment of solicitation at the attribute level, fully demonstrating its unique role in promoting the development of whole-process people's democracy. At present, online solicitation of public opinions in China is still in its development stage, and there exist some problems in regard to fundamental elements, such as the short-term effectiveness of duty-bearers, the ambiguity of object adoption, the non-synergistic use of intermediaries, and the imbalanced components of the ring-shaped pattern. In response, to continue leveraging the unique advantages of online solicitation of public suggestions for the development of whole-process people's democracy and further address the problems and shortcomings encountered, it is necessary to start with mechanism innovation and scientifically construct a comprehensive implementation mechanism of online solicitation of public comments. This mechanism should integrate an open and unblocking mechanism to build the input platform, a filtering mechanism to screen and purify the process, a conversion mechanism to respond to the output, and an evaluation mechanism to supervise the feedback. Thus, it will contribute to ensuring that opinions and suggestions obtained through the online platform are systematically organized, effectively selected, and scientifically transformed through long-term subject setting, precise object adoption, collaborative intermediary application, and balanced ring-shaped development, further improving national and social development.

Keywords: Online solicitation of public opinions; The whole-process people's democracy; Unique advantages; Implementation mechanism

[责任编辑:岳 敏 孔令奇]