

“选择性回应”：网络条件下的政策参与 ——基于留言版型网络问政的个案研究

张 华 仝志辉 刘俊卿*

【摘 要】在当前对中国政策参与的研究中，网络对政策参与的影响渐受重视。文章结合中国的经验和已有研究，根据议程的提出者和制度化程度提出网络参与影响政策议程设置的三种模式：外压模式（网络偶发事件模式）、动员模式（专题型网络问政）和上书模式（留言板型网络问政）。上述模式中的留言版型网络问政的制度化水平较高，蕴含着政府和民众在政策参与上的地位的进一步平等化，显现出现有中国制度条件下网络影响政策参与的基本途径。研究对广东省惠州市网络问政平台的网民留言和政府政策输出的分析，发现网民留言对政府政策输出的影响在数量上逐渐增加，但也表现出制度化之下的一个悖论：民众提出初步议题转化为政策的比例在增加，同时，回应内容相关性在持续下降。这可能预示着留言版型网络参与下的政策参与和政府回应存在“选择性回应”。“选择性回应”符合以往对中国地方政府行为逻辑的解释，预示中国的制度环境仍然是影响政策输出的重要原因。

【关键词】“选择性回应” 网络问政 公众参与 地方政府行为

【中图分类号】D630.1

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486（2013）03-0101-26

* 张华，广西民族大学管理学院，副教授；中山大学政治与公共事务管理学院，博士研究生；仝志辉（通讯作者），中国人民大学农业与农村发展学院，副教授；刘俊卿，广西民族大学管理学院，硕士研究生。感谢加州州立大学丁元教授的对本文早期文稿提出的建议，感谢匿名评审人的意见。

中国以往的政策制定中,民众是一个被忽视的角色。然而随着互联网在中国的迅猛发展,民众在政策参与中的边缘化状况正在发生变化。截至2012年6月底,中国网民规模已经达到5.38亿^①,接近四成的中国公民连接上了互联网。网络在影响中国民众生活的同时,也对政府的治理方式造成重要的影响,一方面,网络偶发事件的方式通过网民大量讨论和传播某个事件,给政府造成舆论压力进而影响政策输出,并引发了大量对网络公共事件、网络监督、网络问政等现象的研究(王绍光,2006;Zheng,2007;MacKinnon,2008;杨国斌,2009)。另一方面,面对越来越大的外部压力,以人民网为先导的、政府主动设立的网络问政平台,提供网民在平台上发表对政策的意见和建议,并采纳形成政策输出。作为一种开放的、常态性的意见表达渠道,网络问政平台得到了网民的积极响应。公民的偏好和诉求能够成为政策输出的一部分,这是公共政策,乃至民主国家治理的关注的经典问题。中国地方政府建立的网络问政平台是否已经成为一种制度性的意见输入渠道,并且得到了政府的回应,本文将通过对惠州网络问政留言平台的留言和惠州市政府在网络平台上的政策输出的对比研究,来回答上述问题。

研究发现惠州市网络问政的政策输出中存在政府对民众意见的“选择性回应”现象,这与现有的一些对中国地方政府行为的研究符合,选择回应的政策内容可能与财政分权、地方政府竞争和官员晋升的机制有关。地方政府回应更多是对上级政府负责而不是对民众负责。政府治理的回应性除了依靠和政府理念和技术手段的创新外,也受到政治与行政体制自身的影响。

一、文献回顾和本文关注点

(一) 政府的回应性与公民政策参与

政府如何回应利益或偏好,和关注大众的偏好如何影响公共政策成是各种

^① 中国互联网络信息中心,2012年7月发布《第30次中国互联网络发展状况统计报告》

分析民主治理的绩效模型的共同主题（琼斯，2010）。西方社会近年来已经将政治参与的焦点从竞争性选举等程序性民主转向实质性的民主。政策的直接参与途径质疑代表性途径对民众需要的忽视，更强调政府对公民诉求的直接回应，问责的方式、途径和链条更加简短和直接。如何构建有效的、令人满意的参与过程是许多公民参与研究的中心问题（King et al, 1998）。

西方国家的政策参与中，无论是代表性途径还是直接参与途径都关注回应性问题。政策制定的理性选择模型认为在大多数时候，偏好和选择都是稳定的，在标准的民众治理的代表路径（Representational approach）中，公民的偏好是通过代表们转化为公共政策的（琼斯，2010）。但在真实世界中，大众的意见与最后的政策输出经常会存在很大的差异，固定偏好假设的理性模式无法解释这一差异（威尔逊，1980；Stone，1997；琼斯，2010）。斯通（Stone，1997）认为，理性的“生产模式”没有抓住政策制定的关键要素，而议程文献的贡献之一，就是增加了关于政治世界的概念，这比偏好—满足的路径更有活力（琼斯，2010：18）。金登创立的“多源流模式”将问题、决策者和环境结合在一起，他认为，议题进入政府议程的原因存在三条不同的源流：问题源流、政策源流和政治源流，当分离的三种流完全汇合在一起，“政策之窗”才有机会打开，将某一主题推上决策议程（金登，2004）。“多源流模式”特别关注到当时的政策环境因素对政策输出的影响，将影响政策输出的另一个关键的但不为人们所觉察的因素即政治因素，加入到政策议程设置中。科恩、马奇和奥尔森提出了“组织选择的垃圾桶模型”模式，这比多源流模式离理性的途径更远。这一模式指出，组织“并非是根据偏好来行动的，而是通过行动发现偏好的”（Cohen et al, 1972：1）。与问题寻找答案的做法相反，解决问题的答案自动找寻了问题。这些模型都在试图解释政策输出与民众偏好的之间的偏差。公共舆论对政府政策的影响在经典的民主理论中一直颇有争议（戴伊，2004）。

来自民众的一方的研究关注到民众的意见的不稳定对政策回应性的影响。公共政策与全国性民意调查的不符合，原因之一来自公共意见的不稳定性（戴伊，2004），或更多是来自于焦点的变化而非观念的变化（琼斯，2010）。左莱尔和费尔德曼（Zaller & Feldman，1992：581）对美国选举的研究中发现美国民众对自身的政治观点和最后的公共政策也持有互相矛盾的观点。有的研究甚至

发现在超过三分之一的情况下公共舆论与现有的公共政策相违背（戴伊，2004）。对个人决策制定者来说，偏好转化为目标比较容易，但讨论到整个政治系统时，公共舆论与最后的公共政策之间是存在区别的（琼斯，2010）。然而询问为何两者内容不一致性的问题仍然有意义。

对中国公共政策制定的既有研究关注到中国同西方国家制度上差异的特殊性，由于缺乏代表性的途径，政策是否回应了民众的诉求在研究中变得尤为重要。对中国政策过程模式研究的视角大致划分为精英共识模式、派系模式和官僚模式^①。但这些模式的核心都认可中国的政策制定是精英的政治，高层政治精英对于政策的输出极为重要（黎安友，2007；Pye，1992；邹谠，2000；Oksenberg，2001；寇健文，2005），民众在政策制定中是被忽视的。大部分中国学者也认可这一观点，具体论述如：中国政策过程是“内输入”的方式（胡伟，1998）；政策输入输出过程就像一个黑箱（薛澜，陈玲，2005）；民众对政策制定的稳定而经常性的反馈渠道是不存在的（周雪光，1992：158）；“单行道”式的结构，缺乏自下而上的制度化信息反馈渠道，极大影响了政府的决策（赵穗生，1992：178）。

虽然缺乏西方国家的代表性途径，但回应性的问题并非不存在于中国传统的政策模式中，对中国政策制定的研究关注到中国政治制度下的特殊性。一些学者指出中国政策参与的“群众路线”方式（Lieberthal，1995；景跃进，2004；王绍光，2009）。群众动员的方式将影响力和积极性扩大到群众层次上，大大加强了它动员社会资源的能力（汤森，2010：242）。虽然原有的群众路线的方针将影响和制定政策政策的积极性扩展到群众层次上，但党把群众所表达的利益看作是“分散无系统的”，除非由其组织把它们“集中化和系统化”（汤森，2010：169），因此，这一特征仍然体现了实质上的民众参与渠道的缺乏。

改革开放后，国内一些学者关注到政策创建的主体从原来的体制内精英向多元主体转变的趋势。转变的主要特点是政策创建的主体不再限于体制内的政治精英，而是有扩大到体制外的趋势，创建主体更加多元，并且逐渐形成精英群体和社会公众相融互动的行动网络（刘伟、黄建荣，2008；徐增辉、刘志光，

^① 详细内容参见寇健文，2005：13-34；薛澜、陈玲，2005；黎安友，2007；陈玲等，2010；汤森，2010：198-211。

2009)。王绍光(2006)认为中国政治的逻辑已经发生了根本改变,议程设置日渐科学化和民主化,民众将越来越多的对政策议程设置产生影响,但能否为民众参与提供常态性的、制度化的参与渠道仍然是中国政策议程的重要问题。

(二) 网络条件下的政策参与的研究

西方研究者对网络参与最关注的问题是网络是否支持了实际和真正意义上的公民参与,并提高了政府的回应性。在网络治理的有效性方面,大部分学者都认可网络技术对提高公共服务的质量和政府的管理的显著影响,网络运用信息交流技术支持了公共服务、政府管理和民主过程,通过建立新型的互动关系改变了民众与政府的关系,并且提高了行政效率和公共政策输出(Rosenbloom, 1992; Heintze & Bretschneider, 2000; Lee & Perry, 2002; Tolbert & Mossberger, 2006; Dawes, 2008)。另一种观点则认为新信息技术不过是加强了已经存在的透明度,是否增加了回应性还要看公共组织的特征和决策者(Kraemer & Dedrick, 1997; Wong & Welch, 2004)。西方研究者还关注网络政策直接参与的合法性问题,和网络参与中的数字鸿沟及由此带来的政治排斥问题(Tomas & Streib, 2003; Weber et al, 2003; Dawes, 2008)。

互联网对中国公共政策制定带来的冲击是剧烈的,对网络参与促进政府治理的回应性问题上,中国也许是最为突出的案例。无论从实践还是研究上,中国网络参与都与西方国家存在较大的差异,这一差异是由于政治制度对政策制定的影响带来的,为网络问政、政策参与和政府治理的领域的中西方比较研究提供了广阔的空间。这些差异体现在:

1. 网络条件使中国政策制定的环境发生了巨大的改变,网络使缺乏参与途径的中国民众增加了目前而言最重要的政策参与途径;从政府的一方感受的压力倍增,网络的公开性和传播速度令信息的控制变得困难。网络让中国传统的“群众路线”模式的“内输入”方式公开化,新的“群众路线”以自下而上的方式,重新影响政策制定。

2. 对多数中国研究者来说,网络参与的研究重点被引向政府执政理念公开化、服务型政府手段创新等方面(徐家良、万方,2008;王达梅,2010)。而海外学者延续以往海外中国研究的传统,在这一问题上关注的是网络参与的政治

意义。学者们认为网络参与在目前中国政治现状下增加了政府的效率和透明度,并给公众的意见表达增加了空间,提供了政治上的灵活度,促进了政治自由化,从而提高了政府的合法性(Yang, 2003; 王绍光, 2006; Jiang & Xu, 2009; 郁建兴、刘大志, 2011; 杨国斌, 2009; MacKinnon, 2008; Zheng, 2007)。与西方国家政策直接参与的合法性有疑问不同的是,研究者没有对中国网络政策参与的合法性予以质疑。

3. 民众网络参与在中国表现出多种途径,在具体的实践上,网络偶发事件途径成为中国最早的、最显著的影响方式。出于对实践的响应,研究领域激发了大量对偶发网络事件模式的研究。相比西方国家集中于从政府角度的研究(Thomas & Streib, 2003),中国的网络参与从社会角度的研究大量涌现,补充了西方视角的单一。后期政府主动建立的网络问政平台与前期的偶发模式有着完全不同的影响机制和影响方式,将这些模式区分进行研究是十分必要的。

(三) 中国网络参与的三种模式

现有的三类网络参与反映了中国网络参与的经验现实的发展。第一类网络偶发事件模式是最早对议程设置产生显著影响的网络参与途径,这种模式通常由负面事件引发,并引起网民的高度参与程度,政府迫于压力被动应对,但最终形成政策输出(王达梅, 2010; 徐敬宏等, 2010; 王法硕, 2012),外部压力是网络影响政策议程的最初动因。第二、三类网络参与指随后各层级政府主动设置的网络问政平台,一类是“专题型”网络问政平台,政府在问政平台上提出议题给网民讨论,网络舆论通过与传统新闻媒体的互动强化、对听证会的参与、网络请愿和专家介入这四种方式对政策输出进行影响(徐家良、万方, 2008; 杨朝娇, 2010; 曹劲松, 2011)。第三类“留言版性”网络问政平台,是政府设置的网络问政平台提供给民众讨论和留言,并对留言的建议进行回应并形成政策输出(王国华等, 2011; 魏长青, 2011),人民网推出的“地方领导留言版”即这种类型。

三类网络参与模式显示了对政策制定的不同影响。在政策问题“谁提出”(who)的问题上,网络偶发事件模式和“专题型”网络问政的问题提出者是政府内部,而“留言版型”网络问题的议题提出者是民众。在议题发起的种类

(what) 上, 这三种模式的目的分别是意外事件、公共利益和自我利益。下表列出三种模式的网络参与的特点。

表 1 网络参与三种途径特点比较

	网络偶发模式	专题型网络问政	留言版型网络问政
外部压力	+++	+	+
地域性	+++	+	+
网民的主动性	+++	-	+
政府的主动性	---	+++	++
平等性	---	--	+
制度化	---	+	++

资料来源：作者自制。

根据以上分析的三种不同网络参与对政策制定的影响, 借鉴科布等 (Cobb et al, 1976; 1983) 和王绍光 (2006) 的政策议程设置框架, 我们可以区分出三种不同的网络影响政策参与的类型。类型建立主要依据两个指标: 第一, 问题提出者是内部决策者还是外部民众; 第二, 网络参与的制度化程度。制度化也是网络参与能否对中国政策议程设置产生实质性影响的关键。

依据问题提出者和制度化程度建立现有的三种网络的政策参与模式: 动员模式 (网络问政—专题型)、外压模式 (网络事件模式)、上书模式 (网络问政—留言板型) (表 2), 并预测网络参与的第四种模式: 全面参与模式。我们借用了王绍光模式中的名称和部分含义, 但这里定义的上书模式和外压模式与王绍光 (2006) 定义两种模式的内涵是有区别的^①。这里关注的网络参与对政策制定的影响模式只是中国政策制定的其中一部分, 仅仅涉及网络参与对政策制定的影响。

① 王绍光 (2006) 定义的上书模式指的是非政府供职的智囊提出的政策建议, “这种公民往往是具有知识优势, 社会地位的人, 拥有某种‘话语权’, 才了解上书的管道, 提出的建议才可能被重视”。“留言板”式网络问政模式与王绍光定义的上书模式的区别之一是议程的提出是普通的公民, 而非上书模式定义的特殊公民。两者区别之二是提出问题的性质, 在王绍光的上书模式中大部分提出的问题是属于与提出者自身利益无关的公共问题。

表 2 网络影响政策参与的三种模式

		问题提出者	
		民间	决策者
网络参与的制度化程度	低度制度化	I 外压模式 —网络偶发事件	II 动员模式 —专题型网络问政
	高度制度化	III 上书模式 —留言版型网络问政	IV 全面参与模式

资料来源：作者自制。

民众网络参与对政策的影响的发展是从网络偶发事件开始的，后来政府建立专题型网络问政到政府引导网络舆论的动员模式，再到主动设置问政平台听取大众建议的外在创始模式，这是一个从偶发事件走向常态模式的发展过程，这一发展体现了政府由被动应对到主动出击的过程，以及在压力下努力变革的现实。

此外，在表二中我们可以看到，第Ⅳ区的政策议程提出者是决策者，而网络参与是高度制度化的全面参与模式只是在理论上的预期。随着网络参与的进一步发展、政府治理理念的转变和中国公共政策环境的变化，决策者将更多政策提出来给民众讨论可能会成为一种趋势。全面网络参与的模式可能会出现，并与上书模式一起成为将来的发展趋势，使得民众参与政策常态化、制度化。

（四）留言版型网络问政平台

中国网络参与的多元途径提供了丰富的研究素材，将为网络政策参与的研究开辟更多空间。在这三种模式的网络参与中，我们发现网络问政的留言版型不仅仅在初始议题的提出方式上与其它模式不同，其内部处理流程公开化和制度化等方面的制度化方面，也明显优于或不同于其他模式。这一制度化蕴含着政府和民众在政策制定上的地位的进一步平等化，显现出现有中国制度条件下网络影响政策参与的基本途径。因此，留言版型网络问政平台的模式能否代替偶发模式，成为中国民众参与的制度化渠道，进而增加政府对民众的回应性，是我们最关注的问题。

现有的经验和量化研究中有对中国政府建立的网络问政平台的质量和回应性的考察。王国华等（2011）对人民网地方领导留言版运行进行绩效分析，江民和徐恒（Jiang & Xu, 2009）通过留言和回复的数量考查了31个省级政府门户网站的整体质量和反馈率，威尔逊·王和韦奇（Wong & Welch, 2004）对包括中国在内的14个国家的实证研究，得出中国网络问政中政府回应的总体情况和政府回应的影响因素。威尔逊·王和韦奇（Wong & Welch, 2004），以及江民和徐恒（Jiang & Xu, 2009）的研究中，都采用了回复率和反馈率作为政府回应的指标，但政策输出与回复是有区别的。

现有的网络参与的研究并没有对中国政府提供给公民参与的网络问政平台的质量和多样性给以足够的关注，由于缺乏细致的研究，也没能回答同时是网络政策参与中的重要问题，网民对政策输出是否造成实质上的影响，其影响程度如何。因此，选择一个个案，可以更细致的考察政府对民众诉求的回应。本研究将选择一个留言版型网络问政的个案，首先观察在网络上政府自身对网民留言回应是否形成机制，其机制是否对网民留言建议的制度化途径。其次，研究将考察在网络问政平台上的政府对民众诉求的回应。一是考察在数量上，网民的诉求是否得到了政府的关注，并形成政策输出。二是网民是诉求是否在实质上影响了政府的政策输出

二、惠州个案：数据和方法

（一）案例选择

欧文和斯坦斯伯里（2009）指出公民参与的理想条件的低成本因素有，主要利益相关者在地域空间上的相对集中，以及社区的同质性程度较高等。地方政府的组织结构及其现实的政策对话情景可以使公民参与更方便，并且人民也期待基础政府对公民给以更多的政治回应（博克斯，2009）。网络互动平台在地方政府层面上对增加民众参与（Brady et al, 1995；Scott, 2006），提高政府的责任感，增加民众对政府的信任（Tolbert & Mossberger, 2006）是最成功的。王国华等（2011）对人民网地方政府留言版的实证研究也发现，在省市县三级政

府留言回复中, 市级政府回复率是最高的。因此选择市级地方政府具有研究的有效性。

论文采取极端案例进行研究。选取惠州市网络问政平台作为研究案例的原因有四点。首先, 惠州网络问政平台发展得较为完善。其次, 惠州市网络问政平台是一个非常典型的“留言板式”网络问政平台, 网络问政平台所公布内容完善和透明, 有大量公开的可研究样本, 方便收集数据。再次, 选取惠州是网络问政平台是因为政府提供的《惠民信息摘报》。在政策议程过程中, 政策的偏好通常通过统计调查或民意调查推测, 政策的输出也可以通过公布的政策认定, 但政策的输入与输出之间的关系则很难确定。《惠民信息摘报》是政府各部门对网民的建议回复的总结和政府据网民的意见采取的措施和形成的政策, 是网民对政策输出产生影响的一个最直接的体现。这也是我们选择惠州市作为案例研究的原因之一。

(二) 数据收集

1. 网民留言数据

关于问政平台当中网民留言的具体数据, 本文主要关注惠州网络问政平台的留言板^①,

抽取样本将采用简单随机抽样法。本文以半年为一个周期对网民留言进行划分, 惠州市网络问政平台留言板产生的第一条留言的时间为 2008 年 11 月 18 日, 截止至本文考察的时限 2011 年 6 月 30 日, 共划分为五个时期。每个周期随机抽取 2.5% 的样本进行分析。由于网络问政平台建立的时间不长, 可观察值不多。样本分析总量为 1 023。以半年为一个周期, 不仅能抵消周期太短而产生的不稳定性, 也能较好的看出网络问政发展的趋势。

2. 公共政策输出的数据

根据戴伊 (2004: 2) 对公共政策的定义: “公共政策是关于政府所为和所不为的所有内容”。这是一个对公共政策较为宽泛的定义, 本文采用这一定义。

^① 具体网址为: “<http://www.huizhou.gov.cn/wlwzlist.shtml?method=letters4bsznList3&reload=true>”。

政府在网络上公布的政策输出当中，主要有两大类，一类是网上公开的政府文件；另一类是网络问政平台上的《惠民信息摘报》和《惠民信息摘报有关问题落实情况的督促报告》中政府各部门对网民的建议回复和政府据网民的意见采取的措施和形成的政策。采用这类数据作为政策输出的比较可能存在的问题：一是网上政府文件公开可能并非是政府所有的政策输出；二是对政策输出的数量分析无法照顾到政策内容的丰富性，这可能是数据收集和处理的缺陷。

后文分析中的政府政策输出，我们仅仅使用问政平台上的政策输出。针对网民建议的大量政策输出仅仅是对特定领域或针对小部分人群，如老年优待证办理的条款放宽，增加公交车停靠站等等。但采用戴伊对公共政策的定义，我们仍可以将这类政府采取的措施列入政策输出的范畴。网络上政策输出的例子如下：

网友反映：黑黑的工业废水常年川流不息，直接排放东江。博罗县罗阳镇义和新角路段有一条水沟连接到东江，黑黑的工业污水经此排放，……此外，养猪场的污水也通过臭水沟直接流到小金河，在流入东江。^①

惠城区回复：目前，老虎岭村小组的 12 家养猪场已全部清理搬迁完毕。截止 5 月 20 日，小金口辖区内的 87 家养猪场中，已有 26 户自行搬迁，强制清理 23 户，剩余 38 户大部分已经承诺搬迁，目前正在清理搬迁生猪，计划 5 月底全面完成清理搬迁工作。市环保局回复：“经现场勘察和采样监测，该排洪渠水质化学需氧量及氨氮超过国家《地表水环境质量标准》（GB3838-2002）Ⅴ类标准。其污染问题主要是该排洪渠接纳了义和办事处生活污水、周边 30 多家养殖场污水以及义和西区、宏博工业区、博义路南段的工业企业排放的工业废水和员工生活污水所致。对此，市环保局已要求博罗县环保局务必加快生活污水处理厂及配套管网建设（目前主体工程已完成 60%，年底前可全面投入使用）；同时，还制定了《博罗县进一步打击无证照加工厂污染环境实施方案》，目前已报送县政府审核，下一步将由县政府办牵头，各镇政府会同环保、工商、安监、建设、国土、规划、质监等相关职能部门对各镇辖区内无证照加工厂展开一次

①（5 月 14 日，市、县、区领导在《惠民在线信息摘报》2010 年第 12 期上的批示）<http://bbs.huizhou.gov.cn/forum/t-0-29392-1.html>

全面而深入的清理整治工作，严厉打击违法排污行为。^①

（三）数据处理

1. 网民留言信息处理

首先对网民来信内容进行分析。将抽取的所有样本区分为两类，一类为不可能进入政策议程设置的个案，第二类为可能进入政策议程设置的公共问题。只有第二类留言才会进入下一步分析。在 1 023 个样本中，有 663 条留言符合可进入政策议程的公共问题的标准，占总数的 64.8%。再次，按收集内容划分公共问题的类型。最后，按周期和公共问题的类型分别计算公共问题在网民留言在周期样本中的数量和比例。

2. 政策输出信息处理

将政府的政策输出划分类型，并计算各类型在总政策输出的比例。

3. 数量趋势分析

统计网民留言数量，和政府政策输出数量。政府的政策输出包括网上公开的政府文件和《惠民信息摘报》中的政策。

4. 内容相关分析

将政府的政策输出的内容与网民留言的内容进行对比，将同周期的网民关注公共问题内容与政策输出的内容，按关注类别将各自关注问题的比例形成一一对应关系，然后用皮尔逊系数法分别计算各周期网民关注问题和政府关注问题的相关性。内容相关性分析中的政府政策输出仅仅选取《惠民在线信息摘报》上的政策输出。

^① 市委督查办 2010 年 5 月 25 日，关于对《惠民在线信息摘报》第 12 期有关问题落实情况的督查报告，<http://bbs.huizhou.gov.cn/forum/t-0-29791-1.html>

三、主要发现

（一）网民留言数量与网络影响政策输出数量在增加

在惠州案例中网络问政平台中网民留言总量的发展趋势与受其影响的政策输出数量的发展趋势都在增加，政策输出的数量受到网民留言总量的影响，网民留言对政策议程输出影响在数量上呈现相关性越来越强的趋势。

表 3 政策输出数量及问政平台影响比例

时间	政府文件公开 ^①	惠民信息摘报	总政策输出	问政平台影响比例
2009 年上半年	118	66	184	35.87%
2009 年下半年	98	62	160	38.75%
2010 年上半年	102	66	168	39.29%
2010 年下半年	97	75	172	43.60%
2011 年上半年	83	75	158	47.47%

资料来源：作者自制。

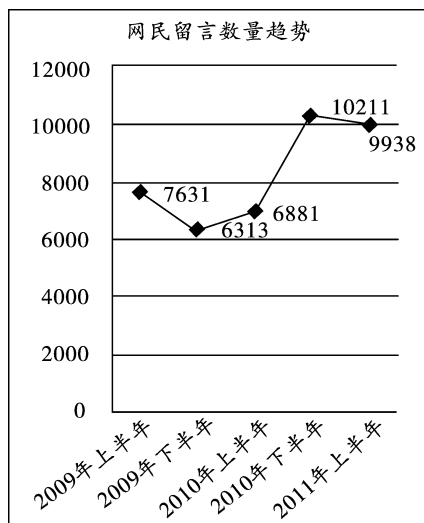


图 1 网民留言总数量趋势图

资料来源：作者自制。

^① 数据来源于惠州市政府门户网站当中的政府门户网站的综合，网址：<http://www.huizhou.gov.cn/govDocument.shtml?method=govDocument&reload=true&type=402880050fb8d2f7010fb8e4a3a60007&keep=KB4>

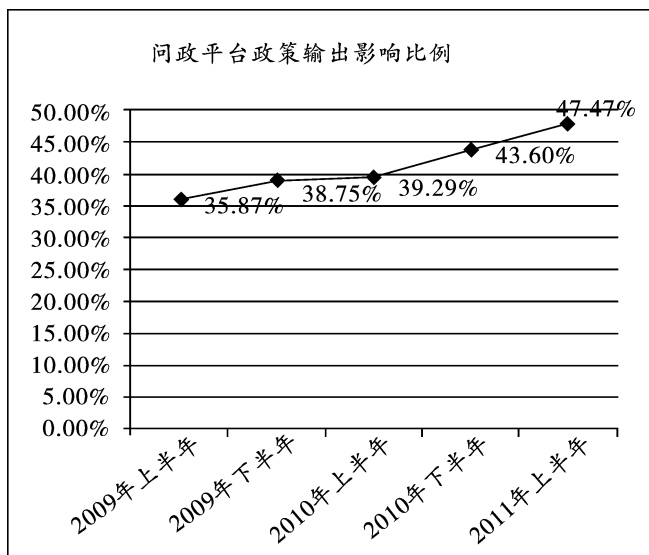


图2 受问政平台影响的政策输出比例趋势变化图

资料来源：作者自制。

图1网民留言数量的变化趋势可以看出，网民留言数量在总体上呈现增长趋势。网民留言数量到了2010年下半年开始，增长变得缓慢，甚至略有下降。据中国互联网研究中心发布的《第29次中国互联网发展状况研究报告》^①称，2011年我国网民增速逐渐放缓，在过去五年内助推网民规模快速增长的几类人群中，互联网普及率即将触顶，而其他年龄段和教育水平的人群对互联网的接受速度很难达到年轻和高学历群体的水平。这种网络存在“数字鸿沟”使网络问政的参与人群限制在特定的范围，也由此带来政策参与的政治排斥（凯茨、莱斯，2007；陈永杰、符锦滔，2011）。

图2显示，政府对网民回应的政策输出数量也呈增长趋势。表6和图2的数据显示，网络问政对政府的政策输出有显著的影响并且呈上升的趋势，到2011年上半年，达到将近50%的水平。网民对通过网络问政平台影响政策议程设置的态度和政府回应的态度都是非常积极的。但在政策内容上，网民的建议是否造成了实质上的影响还要进一步考察。

^① http://www.cnnic.net.cn/researchbgxztjbg/201201/t20120116_23668.html

（二）网民关注内容与政策输出内容的相关性在减弱

议程的中心是对问题的感知和将这些问题转化为公共政策（琼斯，2010）。因此，网民关注的内容是否影响到政府政策的输出内容是研究的焦点。

1. 网民关注与政策输出内容的相关性

在关注内容的趋势变化上，我们选择政府在网上回复的政策输出，即《惠民在线信息摘报》上的内容，与在问政平台上网民留言的内容进行对比。选取网友留言中涉及公共问题的类别和网络上的公共政策输出较多的类别，在交通公共设施、环境保护、社会保障、公共安全、教育、公共设施、公共文化、公共财政、公共医疗、民主权利等数十个领域，用皮尔逊系数法计算两者的相关性，对双方的关注内容的相关度分析。

表4 网民关注与政策输出内容相关性

时间	网民关注与政策输出内容相关性（Pearson 系数）
09 年上半年	0.707 **
09 年下半年	0.654 **
10 年上半年	0.399 (.073)
10 年下半年	0.400 (.065)
11 年上半年	0.331 (.132)

注：**. 在.01 水平水平上显著相关，小括号内是 P 值。

资料来源：作者自制。

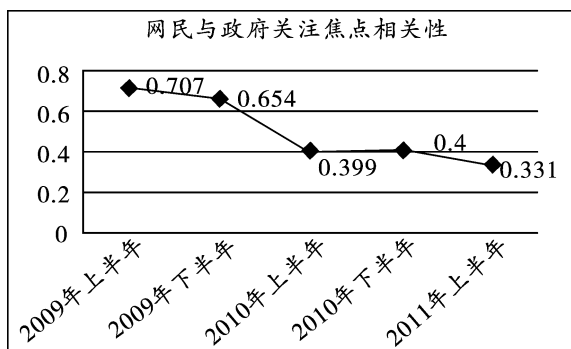


图3 网民关注与政策输出内容相关性趋势

资料来源：作者自制。

图3显示，政府政策输出和网民留言内容的相关性的值从2009年上半年的

0.707 到 2011 年上半年的 0.331，一直是下降的趋势。两者相关性的降低是由两个原因造成的：一是网民关注的公共问题呈现越来越分散的趋势，分布在十几个领域，而政府的政策输出较为集中；二是网民关注较多的公共问题并没有得到政府较多的政策输出。

2. 网民关注的焦点集中于民生问题

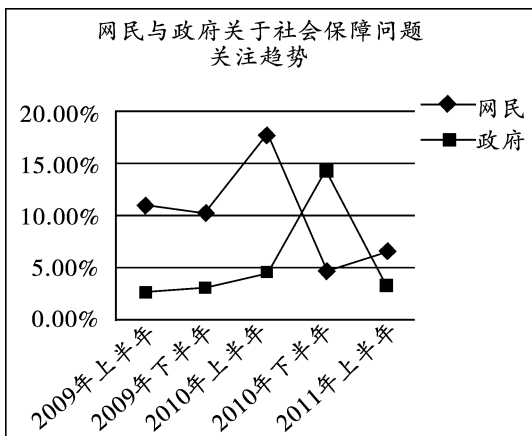


图4 网民与政府关于社会保障问题关注趋势

注：图中百分比为该公共问题占所有公共问题当中受关注的比例。

资料来源：作者自制。

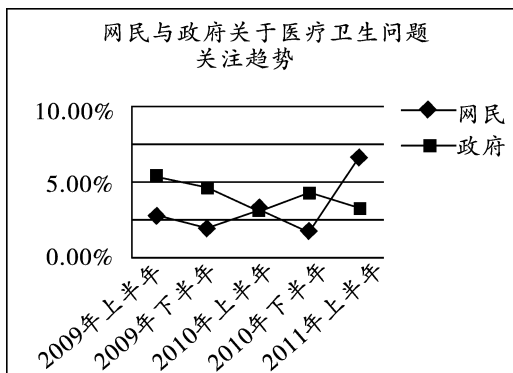


图5 网民与政府关于医疗卫生问题关注趋势

注：图中百分比为该公共问题占所有公共问题当中受关注的比例。

资料来源：作者自制。

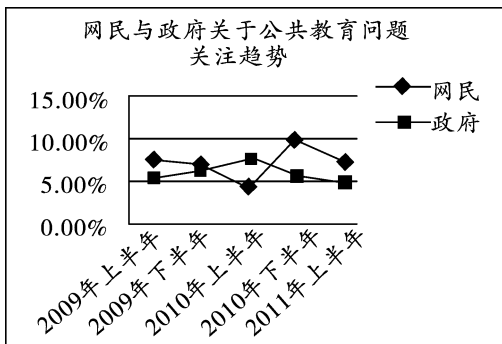


图6 网民与政府关于公共教育问题关注趋势

注：图中百分比为该公共问题占所有公共问题当中受关注的比例。

资料来源：作者自制。

在网民关注内容的趋势变化上，本文通过对各周期网民关注内容进行分析，发现留言比例最高的是社会保障、医疗卫生、教育这三个领域，其他留言则分散在十几个领域。随着网民留言的增多，后期的留言的类别显现出比早期的留言更加分散的趋势。

3. 政策输出的焦点

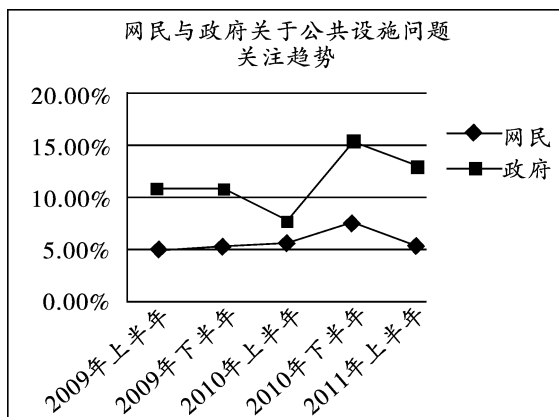


图7 网民与政府关于公共设施问题关注趋势

资料来源：作者自制。

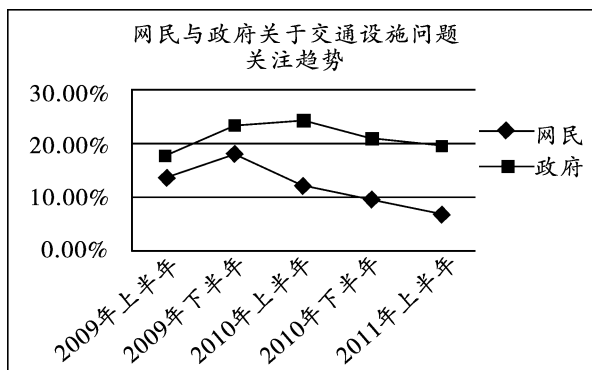


图8 网民与政府关于交通设施问题关注趋势

资料来源：作者自制。

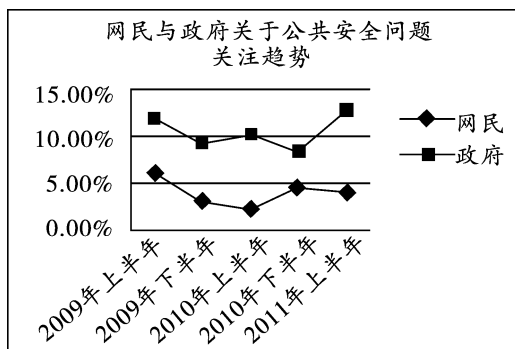


图9 网民与政府关于公共安全问题关注趋势

资料来源：作者自制。

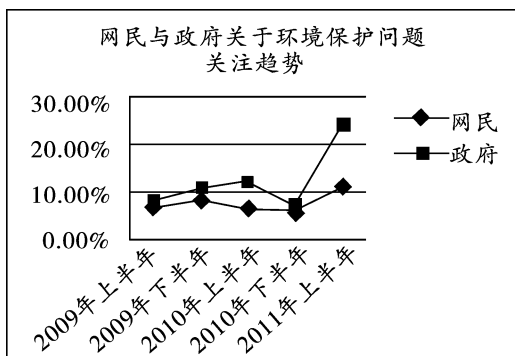


图10 网民与政府关于环境保护问题关注趋势

资料来源：作者自制。

（三）“选择性回应”及其解释

从数据上来看，政策输入与输出内容相关性的降低是由两个原因造成的：一是网民关注的公共问题呈现越来越分散的趋势，分布在十几个领域，而政府的政策输出较为集中。造成内容相关度降低的原因之二是网民提出较多的公共问题并没有得到政府较多的政策输出。留言版型网络问政存在政策议程设置的“选择性回应”现象。

1. “选择性回应”的西方解释

“选择性回应”也普遍存在于西方国家的政策输出中，原因是多样的，即可能来自于民众的一方，也可能来自与政府一方。来自民众的一方的研究则关注到民众的意见的不稳定对政策回应性的影响（Zaller & Feldman, 1992；戴伊，2004）。从政策制定的政府一方来看，“垃圾桶模型”“多源流模式”都为这一问题提供了很独到的解释。在多源流理论中金登特别提到政治源流对政策最后的选择的影响，政治领域的变化和发展本身构成了强有力的议程设置者（金登，2004）。

2. “选择性回应”的中国地方政府逻辑

“选择性回应”在中国有特殊性吗？有意思的发现是，在政策输出的具体内容上看，惠州市政府的“选择性回应”与现有的对中国地方政府行为的研究是符合的。民众反映突出的问题与政府的政策偏好在基础设施、公共交通、环境保护和公共安全等领域汇合在一起，最终形成了政策输出。

从网民反映的问题来看，中国模式的快速城市化和沿海地区的工业化造成的一系列问题，在作为改革开放前沿的珠三角地区的城镇发展中突出的表现出来：城市迅速扩大造成公共交通短缺、公用设施的陈旧和落后；经济增长初期大力发展的工业而带来环境恶化的代价，在惠州都得到了体现。

从政府的政策偏好来看，在对中国地方政府行为的研究中，中国式的财政分权、地方政府的问责机制和晋升机制等要素，这些政治因素对政策议程的影响更可能会长期发挥作用。如有学者指出中国的财政分权以及基于政绩考核下的政府竞争，造就了地方政府公共支出结构“重基本建设、轻人力资本投资和

公共服务”的明显扭曲（傅勇、张晏，2007；张军等，2007）。在中国的增长机器主要由地方政府推动（哈丁，2009：55）。地方政府之间在“招商引资”上的标尺竞争和政府治理的转型是解释中国基础设施投资决定的重要因素。地方政府为了吸引外来的资金，提供吸引这些资金的一系列配套设施，包括基础设施在内的硬件设施和包括优惠政策、提供更好的服务在内的软件设施，但基础设施是最可见的。对改进基础设施的投资激励重要的因素包括分权、蒂布特（Tiebout）竞争、和向发展式政府的转型，使中国拥有了同水平国家中最好的基础设施（黄亚生，2005；张军等，2007）。“选择性回应”的中国地方政府的逻辑还体现在它的问责机制和官员的晋升机制上。由于科教文卫投资的短期经济增长效应不明显，在中国以 GDP 考核为主的官员晋升体制下，地方政府存在忽视科教文卫投资、偏向基本建设的制度激励（周黎安，2004；傅勇，张晏，2007）。官员的晋升激励压力导致政府的短视行为。而当问责机制是上级政府时，上级考核的目标可能优先成为政策输出的目标。

四、结论和进一步研究的问题

网络条件下的政策参与在中国有特殊性，它为既有的网络问政和政策参与的研究提供了中国的特殊经验，对发展网络问政和政策参与研究提出了新的要求。

（一）惠州案例的结论和讨论

1. 网络问政平台提供了中国民众参与的制度化渠道，并且使原有的“群众路线”方式公开化网络问政对中国的政策参与产生了重要的影响。首先，惠州的案例支持了网络参与的制度性的参与渠道，补充了对中国政策议程影响新的途径。网络问政平台的特征使之成为一个政府和民众之间的良性的互动交流平台；网络作为一种技术手段，其公开化的特征促进了民众对政府的监督和问责；网络即时性和互动性的特征促进了政府对网民诉求的及时反馈；政府采取的各种维持其常态性的建立的规章制度还为这一问政模式成为制度化的表达方式提供了基础。这一制度化蕴含着政府和民众在政策制定上的地位的进一步平等化。

亨廷顿和李普塞都认为，与扩大政治参与同样重要的是政治制度的高度发展。网络问政平台的进一步的意义是，它不仅培育公民参与的公民意识，也是增强民主的制度性建设的一种重要方式。其次，以往的中国政策制定的将群众的观点组织化和系统化的“内输入”方式，现在借助网络问政平台这一工具被公开化了。网络提供了群众直接和公开表达的途径，这也是我们这个研究能够收集到相关信息进行研究分析的原因。这必将使政府面对更多的监督，也为政府的治理带来新的挑战。

2. 地方政府在网络问政上的“选择性回应”

然而，留言版型网络问政存在政策参与的“选择性回应”现象。民众最关心的民生问题没有得到政府政策输出的最大响应。先发展的珠三角地区的城镇突出地反映了中国经济发展模式中的问题。中国的快速城市化和工业化造成在公共交通和公共设施上的短缺和环境的代价、地方政府竞争引发的对基础设施建设的激励、向发展型政府转变的理念，及社会稳定成为地方政府考核的主要指标，这些问题源流、政策源流和政治源流的汇集可能是导致最后的政策输出的关键因素。

其次，中国地方政府政策议程面临的政治源流具有自身的特殊性。惠州的案例也支持以往对中国地方政府行为研究的观点。地方政府政策输出受到的影响因素包括财政分权、政府问责和官员晋升机制的影响，而难以独立地回应民众。它可能通过在网络问政平台上对网民建议的“选择性回应”获得政策输出的正当性理由。当中国地方政府的制度环境没有改变时，回应的方向也很难改变。无论是“目标责任制”还是“一票否决制”，考核的对象仍然缺乏民众的一方，问责和考核的方式还是自上而下的，因此回应的内容也会更多的对上负责而不是对下负责。“群众路线”这种模糊的说法和间接的问责使民众的诉求很难成为地方政府政策输出的优先目标，政府治理的回应性和有效性不能撇开问责机制的制度性特征而单独达成有效的治理。

3. 中国的网络问政仍然显示“压力型”的特征

但惠州网络问政平台“选择性回应”的特征，反映了在网络问政平台的制度化下，它可能仅仅被作为政府的一种表面应对的姿态，通过在网络问政平台上对网民建议的“选择性回应”获得政策输出的正当性理由。相比留言板型的

“选择性回应”，我们可以更强烈地感受到网络偶发事件模式所体现的网络问政的压力型特征。饶有意味的是，有着非制度化和有非理性因素特点的网络偶发事件模式，在近年来不但没有被边缘化，反而表现出越来越强大的生命力，不但对政策制定的影响越发频繁，有关部门回复速度也越来越迅速，外压模式反而得到了政府的高度回应。例如在近年来的反腐中，网络发挥了重要的作用，并有向常态化发展的趋势。这一对比表明，网络在中国的政策制定中主要作为一种压力工具而不是便利性工具的性质没有改变。

（二）研究局限和需要进一步讨论的问题：

1. 本研究网民留言与政府政策输出的内容相关性分析，在政策输出中虽然是选取了政府对网民意见的答复，但其政策出台受网民留言的影响有多大仍无法确定。其次，影响政策出台的原因是什么，我们只能以前人的研究作为辅佐的猜测。如果没有对其过程进行追踪，其政策出台的过程仍然是一个黑箱，因此进一步的研究方向是定性的访谈，更深入地揭示各种因素对政府政策出台的影响。

2. 本研究只对网络参与对政策议程设置的一种模式的实证研究，对上文区分的三种网络参与的政策议程设置模式，即动员模式（活动型网络问政）、外压模式（网络偶发事件模式）、上书模式（留言版型网络问政），还没有开展对比研究。对这三种模式的对比研究，将更好的归纳出中国网络参与对政策议程设置的特点。在本研究中，“选择性回应”只在留言版型网络问政模式中发现，对这种发现也需要在更长的时间段中加以进一步确定。另外，这种现象是否存在于其它模式的网络参与中，尚待进一步的研究。

其次，研究只选取了惠州市网络问政平台为研究对象，对在其他地区逐渐开展的网络问政平台并没有进行研究。多案例研究与单案例研究设计相比，从多个案例中推导出的结论往往被认为更具说服力，因此整个研究就常常被认为更能经得起推敲。尽管单案例和多案例研究设计都能取得圆满的结果，但是如果有条件和资源的话，应该选择多案例研究设计（殷，2004）。

3. 网络问政是一个新生事物，存在的时间较短，本文对惠州市网络问政平台的研究从2008年到2011年仅有三年的时间，所以还难以观察到其长期的

趋势。

4. “选择性回应”本身也给我们提出了饶有意味的问题：这种现象网民不宜察觉，其客观后果是否会造成政府高度回应网民建议的假象，减弱进一步增强网络参政有效应的关切；或者这仅是因为对网民意见的高度分散性和公共意见的不稳定，政府不得不进行“选择性回应”。进一步地，这是技术性的“选择性回应”，还是政治性的“选择性回应”？将中国的特殊性区分出来是非常有意义的，中国的经验能否对西方视角下的研究作出补充？对中国而言，行政吸纳政治可行吗？政府治理能否撇开制度环境的讨论而达到有效的治理？以上问题都需要我们提出更有针对性的研究方案，进一步加以探究。

参考文献

- 阿兰·哈丁 (2009). 精英理论、增长机器和比较城市研究. 城市政治学理论. 格里·斯托克, 哈罗德·沃尔曼, 等著, 刘晔译. 上海: 上海人民出版社.
- 布兰恩·琼斯 (2010). 再思民主政治中的决策制定——注意力、选择和公共政策. 北京: 北京大学出版社.
- 曹劲松 (2011). 网络问政与社会管理实践创新. 南京社会科学, 4.
- 陈玲、赵静、薛澜 (2012). 择优还是折衷?——转型期中国政策过程的一个解释框架和共识决策模型. 管理时间, 8.
- 陈永杰、符锦滔 (2011). 数字鸿沟中的政治排斥——以广东省南海区青年网络问政为例. 公共管理研究, 9.
- 傅勇、张晏 (2007). 中国式分权与财政支出结构偏向: 为增长而竞争的代价. 管理世界, 3.
- 寇健文 (2005). 中共精英政治的演变: 制度化与权力转移, 1978-2004. 台北: 五南图书.
- 黄亚生 (2005). 经济增长中的软硬基础设施比较: 中国不应该向印度学习? 世界经济与政治, 1.
- 詹姆斯·E·凯茨、罗纳德·E·莱斯 (2007). 互联网使用的社会影响: 上网、参与和互动. 北京: 商务印书馆.
- 詹姆斯·R·汤森 (2010). 中国政治. 顾速, 董方译. 凤凰出版传媒集团, 南京: 江苏人民出版社.
- 景跃进 (2004). “群众路线”与当代中国政治发展: 内涵、结构与实践. 湖南科技大学学报

(社会科学版), 11.

黎安友 (2007). 中国政治变迁之路. 何大明译. 台北: 巨流图书公司.

勒尼·欧文、约翰·斯坦斯伯里 (2009). 公民参与与政府决策: 劳有所获吗? 王巍、牛美丽编译. 公民参与. 马骏、牛美丽主编. 北京: 中国人民大学出版社.

刘伟、黄健荣 (2008). 当代中国政策议程创建模式嬗变分析. 公共管理学报, 3.

罗伯特·殷 (2004). 案例研究: 设计与方法, 周海涛译. 重庆: 重庆大学出版社.

胡伟 (1998). 政策过程. 杭州: 浙江人民出版社.

托马斯·戴伊 (2004). 理解公共政策. 北京: 华夏出版社.

王达梅 (2010). 网络舆论对公共政策制定的影响及应对措施. 西北师大学报 (社会科学版), 4.

王法硕 (2012). 多源流理论视阈下公民网络参与公共政策议程研究——以上海“钓鱼执法”案为例. 行政与法, 3.

王国华、罗泉、方付建 (2011). 网络问政平台运行绩效影响因素研究——基于人民网地方领导留言板分析. 管理现代化, 5.

王绍光 (2006). 中国公共政策议程设置的模式. 中国社会科学, 5.

王绍光 (2009). 毛泽东的逆向政治参与模式——群众路线. 学习月刊, 12.

魏长青 (2011). 论在县级政府建立网络问政系统的优势——以浙江天台效能网为例. 社科纵横, 3.

徐敬宏、宫哲、李慧慧 (2010). 非常规突发事件中网络舆情的作用分析——以“邓玉娇案”为例. 学习与实践, 7.

徐家良、万方 (2008). 公民网络参与的政府创新分析——以湖南“献计献策”活动为例. 中国行政管理, 4.

徐增辉、刘志光 (2009). 政策议程设置的途径分析, 学术研究, 8.

薛澜、陈玲 (2005). 中国公共政策过程的研究: 西方学者的视角及其启示. 中国行政管理, 7.

杨朝娇 (2010). 网络问政对中国公共领域的建构与延伸——以广东网络问政实践为例. 东南传播, 12.

杨国斌 (2009). 互联网与中国公民社会, 香港: 二十一世纪, 8.

郁建兴, 刘大志 (2011). 互联网与中国公民社会研究——反思与展望. 哲学研究, 5.

约翰·金登 (2004). 议程、备选方案与公共政策. 丁煌、方兴译. 北京: 中国人民大学出版社.

- 张军、高远、傅勇、张宏 (2007). 中国为什么拥有了良好的基础设施? 经济研究, 3.
- 周黎安 (2004). 晋升博弈中的政府官员的激励与合作. 经济研究. 6.
- 周雪光 (1992). 论“一管就死, 一放就乱”, 当代中国的国家与社会关系. 周雪光主编. 台北: 桂冠图书股份有限公司.
- 赵穗生 (1992). “国强民弱”现象论, 当代中国的国家与社会关系. 周雪光主编. 台北: 桂冠图书股份有限公司.
- 邹谠 (2000). 二十世纪中国政治: 从宏观历史与微观行动角度看. 香港: 牛津大学出版社.
- Brady, H. E. & Verba, S. & Schlozman, K. L. (1995). Beyond SES: A resource model of political participation. *American Political Science Review*, 89 (2): 271 - 294.
- Cobb, R. & Ross, J. K. & Ross, M. H. (1976). Agenda Building as a Comparative Political Process. *The American Political Science Review*, 70 (1): 126 - 138.
- Cobb, R. & Charles, E. D. (1983). *The Political Uses of Symbols*. New York: Longman.
- Cohen, M., March, J. & Olsen, J. (1972). A Garbage Can of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17: 1 - 25.
- Dawes, S. S. (2008). The Evolution and Continuing Challenges of E-Governance. *Public Administration Review*, (11) Special Issue: 86 - 102.
- Jiang, M. & Xu, H. (2009). Exploring Online Structures on Chinese Government Portals. *Social Science Computer Review*, 27 (2): 174 - 195.
- Heintze, T. & Bretschneider, S. (2000). Information Technology and Restructuring in Public Organizations: Does Adoption of Information Technology Affect Organizational Structures, Communications, and Decision-Making. *Journal of Public Administration Theory and Research*, 10: 801 - 830.
- King, S., Kathryn, M. & Bridget, S. (1998). The question of participation: Toward authentic public participation in public administration. *Public Administration Review*, 58 (4): 317 - 326.
- Kraemer, K. & Dedrick, J. (1997). Computing and Public Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7: 89 - 112.
- Lee, G. & Perry, J. (2002). Are Computers Boosting Productivity: A Test of the Paradox in State Governments. *Journal of Public Administration Theory and Research* (12): 77 - 102.
- Lieberthal, K. (1995). *Governing China: From Revolution Through Reform*. New York and London: W. W. Norton & Company, Inc.
- MacKinnon, R. (2008). Flatter World and Thicker Walls? Blogs, Censorship and Civic Discourse in China. *Public Choice*, 134 (1): 31 - 46.

- Oksenberg, M. (2001). China's Political System: Challenges of the Twenty-first Century. *The China Quarterly*, 45: 21 – 35.
- Pye, L. W. (1992). *The Spirit of Chinese Politics*. Cambridge, M. A. : Harvard University Press.
- Rosenbloom, D. (1992). Public Administrative Theory and the Separation of Powers. In Jay Shafritz & Albert Hyde, Eds. *Classics of Public Administration* (3rd edition). Pacific Grove, CA: Books/Cole.
- Scott, J. K. (2006). “ E ” the People: Do U. S. Municipal Government Web Sites Support Public Involvement? *Public Administration Review*, 66 (3): 341 – 353.
- Stone, D. (1997). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, W. W. Norton & Company, Inc.
- Thomas, J. C. & Streib, G. (2003). The New Face of Government: Citizen-Initiated contacts in the Era of E-Government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13 (1): 83 – 102 .
- Tolbert, C. J. & Mossberger, K. (2006). The Effects of E-Government on Trust and Confidence in Government. *Public Administration Review*, 66 (3): 354 – 369.
- Weber, L. , Loimakis, A. & Bergman, J. (2003). Who Participates and Why? An Analysis of Citizens on the Internet and the Mass Public. *Social Science Computer Review*, 21 (1): 26 – 42.
- Wong, Wilson & Welch, Eric (2004). Does E-Government Promote Accountability? A Comparative Analysis of Website Openness and Government Accountability. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 17 (2): 275 – 297.
- Yang, G. (2003). The Internet and Civil Society in China: A Preliminary Assessment. *Journal of Contemporary China*, 12 (36): 453 – 475.
- Zaller, J. & Feldman, S. (1992). A Simple Theory of Survey Response: Answering Questions versus Revealing Preferences. *American Journal of Political Science*, 36: 579 – 616.
- Zheng, Y. N. (2007). *Technological Empowerment: The Internet, State, and Society in China*. Stanford: Stanford University Press.