

# 话语结构、思维演进与智能化转向： 作为政治新图景的中国网络问政

陈 刚 王 卿

**摘 要:**作为政府治理的一种新模式和政治新图景,中国语境下的网络问政具有“问责”与“问计”的双层话语内涵和结构,以公众与政府之间的双重互动和新空间沟通推动现代政府社会治理模式和公众参与日常政治生活方式的进步。由社会变迁、新技术和制度设计等合力主导下,1.0 和 2.0 时期的网络问政在观念、话语和理念方面的转变,体现了从信息公开到互动沟通再到服务的思维进阶。同时,也存在形式主义,难以形成积极的社群传播等问题和困境。3.0 时期网络问政的“再问”,需透过整合政务矩阵平台的优势和运维能力,摆脱“指尖上的形式主义”,进一步推进由问政向强调智能化、数字化治理的理政的转向,进而共同构建中国互联网信息生态下公众、网络和政府三位一体的网络问政的政治新图景。

**关键词:**网络问政;政务新媒体;善治思维;智能化

**中图分类号:**G206 **文献标识码:**A **文章编号:**2096-5443(2020)06-0017-12

**项目基金:**教育部人文社会科学重点研究基地重大项目(17JJD860003)

## 一、研究背景与问题

当前作为国家治理和公众参与政治与社会生活的重要方式,网络问政以“互联网+社会治理”的新模式,建构了中国新的网络政治图景。自 2008 年由政府主导的制度化建设与推进以来,网络问政对中国社会的政治参与和社会治理都产生了重要的变革和影响,其以一种新的互动与治理方式在政府公共服务、公共决策、社会管理、市场监管、环境保护等方面,实践了“问计于民,政通民生”的宗旨和理念,在增强政府的善治与服务效能的同时,也进一步促进了社会的信息交流、冲突缓解与稳定发展。对此,有研究者评价认为作为一种全新的大众媒介形式,互联网络具有传统媒介所不具备的许多优势,除在改善政府与公众政治沟通状况上发挥着不可替代的作用外,也成为引导公共舆论、设置政治议程的重要途径。毫无疑问,中国网络传播的兴起不仅是一次信息传播革命,同时也是一次深刻的社会革命。<sup>[1]</sup>

总体而言,作为政府与公众互动的形式,网络问政在中国的兴起,应该说是政府职能与治理理念的转变、互联网技术与网络社会的发展、社会变迁与转型产生的社会结构阶层分化及利益诉求多样化,以及公众政治参与意识的增强等多重因素共同作用与推动的结果。同时,与这些因素密切相关的一个不能忽视的深层次的社会现实为,21 世纪以来面临社会问题的增多,社会矛盾及冲突性事件的高发,也促使政府在社会治理过程中需要拥有能够与公众保持日常服务、决策的互动外,还能便捷了解进而协商解决问题的交流互通的平台与机制。有研究者在对 182 个重要网络事件的研究中发现,与地方政府有关的网络事件占据了三分之一的比例,网络事件的主要诱因就是地方政府和普通公众之间的矛盾。<sup>[2]</sup>由此,以网络媒体为渠道和平台,建立政府和公众之间的互动通道和交流机制,对政府而言,其意义在于公众声音是社会心态的表征,而社会心态是社会的“晴雨表”和“风向

标”,正确应对公众的自主意识和公共意识,既是社会建构中一个无法忽视的社会心理资源和条件,也是赢得公众信任进而强化政府公信力的重要环节。<sup>[3]</sup>美国政治学者阿伯巴克和沃克(Aberbach & Walker)就指出,如果公众没有接近决策者的渠道,或者制度刚性太强无法适应社会变迁,就可能造成社会冲突或崩溃。<sup>[4]</sup>对公众而言,传统媒体时代由于信息生产和分发处于相对的垄断状态,公众往往选择通过“上访”、信件等方式才可能抵达政府决策者,其缺陷在于成本高、回应和解决效率低等。而在互联网时代,网络空间具有开放性、交流的便捷性和廉价性等特征,为公众线上政治参与提供了平台,激活了网民个体的“活性”,“信息技术的共享属性激发了建构新传播和组织工具的革命性力量,新的软件、网页平台和移动应用不仅加速了内容生产,而且便利了意见汇聚、讨论、决定协商等政治参与过程”<sup>[5]</sup>。

互联网技术的强渗透力和网络社会的崛起,改变了传统社会的话语秩序、体系和话语权的分配格局,不仅推进了网络问政的积极实践和制度化建设,更内在地推动了政府机构职能应对的边界和治理理念的转变。近年来,在政策与制度的推动下作为回应社会关切和推动社会协同治理,提升政府信息公开化和线上服务水平体现和主要标志的问政平台,成为各级政府积极建设网络问政制度化和机制化的重要内容。目前,已形成了包括政务微博、微信、微视、客户端及政务头条号等的政务新媒体矩阵。同时,网络问政的积极建设也增强了公众的参与意识和主动性,各级网络问政平台已经成为公众参与日常政治和社会治理,与政府良性互通的主要渠道和新空间。截至2020年3月,我国网民规模达9.04亿,互联网普及率为64.5%。其中,我国在线政务服务用户规模达到6.94亿,占总体网民的76.8%,有57.6%的网民通过支付宝或微信城市服务平台获得政务服务。全国31个省(区、市)及新疆建设兵团和40多个国务院部门均已全部开通网上政务服务平台。<sup>[6]</sup>这意味着互联网已经成为当前公众日常政治参与的重要平台,“网络确实开辟了中国公众参与政治的新渠道,并为协商性民主或参与式民主进入中国的日常政治生活提供了一种可能。”<sup>[7]</sup>总之,中国的社会发展已经和互联网紧紧地融合在一起,网络重构了中国的公共空间,公众、政府和互联网共同构建了中国互联网信息生态下的政治新图景。那么,如何理解中国语境下作为政治新图景的网络问政的个性特征,网络问政的思维经历了怎样的变化过程?如何理解其中存在的问题和遭遇的困境,以及在新的技术条件和传播语境中网络问政如何转向?

## 二、“问责”与“问计”:中国语境下网络问政的双重话语结构

强调信息公开,问政、问情和问计于民的网络问政是一个具有中国特色的概念,其与西方流行的网络政治(cybernetics)、电子民主(e-democracy)等具有相似的地方,但有本质的不同。美国政治学者巴拉(Balla)通过比较研究认为,相比西方的电子民主,中国网民并非将信息技术作为一种民主化的工具,而是表达与日常生活中关系到切身利益的个人看法的一种方式。<sup>[8]</sup>中国语境下的网络问政具有自身的内涵、特性和理念。

认识和理解中国语境下的网络问政,关键在于如何认识“问”这一关键词。“问”有名词、介词和动词之分,作为名词、介词的“问”,通常表示礼节、术语、姓以及方向、对象等意思,作为动词的“问”,则是指疑惑求解、探讨、考察、追究、审讯、干预、打听等,包括询问、责问、审问、慰问、占问等。显然,网络问政中的“问”属于动词。作为动词的网络问政的“问”,不仅指一种行为动态,更是搭建和隐喻了行为主体和对象之间的关系,即通过“问”连接了政府和公众,涉及“问”的内容、方式、主体等。同时,作为互动与沟通核心的“问”,也涉及权力关系,其是以话语的形式表现出来的。按照米歇尔·福柯的研究,权力不局限于政治权力,泛指普遍存在的作用于人的力量、话语与权力之间的关系:一方面,话语一旦产生就会受到权力的控制;另一方面,话语本身也可能转化为权力。<sup>[9]</sup>话语即权力,或者说是权力的表征,话语和权力之间一直存在共生关系,且二者之间存在博弈,微观权力的活跃度受社会经济政治文化环境的变化和技术手段更迭的影响,这种微观权力活跃度体现在权力主体的多元性

和易变性。<sup>[10]</sup>作为网络问政中介和技术平台的互联网,其自然具有的开放、平等、共享等特性不仅催生了新的话语结构和类型,也改变了传播场域中话语的权力结构。有研究者从公众与政府话语关系的维度认为,“网络问政中的传播双方是一种话语协商互构关系,从公众维度看,网络问政是一种线上的政治参与行为,公众借助问政平台有序地参与政治生活,行使监督建议权;从政府维度看,网络问政是一种政府治理实践,为政府发布信息和问计问策提供有效渠道,有助于提高行政效率和公信力。”<sup>[11]</sup>由此,网络问政中的“问”具有双重话语结构,蕴含了公众对政府的“问责”和政府向公众的“问计”两个面向的内容和含义,公众和政府是网络问政的双主体。网络问政双重主体形成的话语权力结构,构成了中国语境下网络问政的一个重要特性,以公众与政府之间的双重互动和新空间交往推动现代政府治理模式和公众参与日常政治生活方式的进步。

中国语境下的网络问政,从历时性来看,在 10 多年的问政实践历程中其双重话语结构的特点概括起来主要体现在三个层面:一是问政平台的开放性,相对传统政民互通的封闭性,依赖特殊的通道和制度而言,网络问政在信息公开、互动沟通、公众参与的广泛和平等等层面则更具开放性。这方面从北京、上海、广东、江苏和浙江等省市的网络问政平台之一——政府网站来看,北京市政务门户网站“首都之窗”、上海的“中国上海”等,都设置了“问政专栏”,开放了政务信息、办事服务、政民互动等在线处理窗口,为公众提供了接触政务信息,日常参与的开放性电子空间,而在微博、微信等主导的“微时代”和“掌上政府”时期,其开放性更为突出。二是协商互动的即时性,网络问政的“问责”和“问计”,即是主体之间“点对点、点对面 and 面对面”多重方式的协商互动。同时,网络问政平台的交互功能属性保证了多样态(文字、图片、短视频等)信息的即时传递,使得来自政府或公众的信息都能快捷地传递到目标对象,而政务微博和微信的应用,使得这种即时性的协商互动更为频繁、便捷和高效。三是制度化的管理,这是中国语境下网络问政的一个重要特点。各级政府主导的网络问政建立了制度化的运营和督促机制,将网络问政质量纳入政府机构的绩效考核之中。

另一方面,从实质上看,网络问政的一个重要出发点是改变过去以政府为单一主导中心的传统治理思维,力图以互联网为平台和通道,拓宽政府与公众的互动空间,透过公众的日常参与融合公众智慧,进而更好地服务社会,实现政府治理效益和效用的最优化。由此,网络问政隐含的理念,一是服务取向,无论是对公众日常工作和生活中碎片化投诉等“问责”的诉求回应和处置,还是政府有关环境治理等公共议题、公共决策的“问计”,都是网络问政坚持服务理念,提高政府服务效能的体现。二是信息透明,网络问政的信息透明理念与取向,既是政府制度性规范,要求网络问政三公开即问政公开、回复公开和评议公开,也是公众对政府信息公开的需求不断增加的一种必然。<sup>[11]</sup>依据美国学者霍兰德(Holland)等的研究,公众对组织透明度和信息透明度的感知与信任、发展、可信度和责任性等积极结果有直接关联,如果公众感知的政府透明度感越高,对政府的支持度则越高。<sup>[12]</sup>同时,透明性在网络问政中常与社会中的热点事件和敏感事件密切相关。面临热点事件与突发性事件时,政府权威信息的及时公开和回应,在促进公众对政府的信任,增强政府公信力的同时,更为重要的是有利于对后续事件处理和社会秩序恢复。三是平等对话,从价值理念层面来看,网络问政是政府与公众之间一种平等互动和对话的过程,德国哲学家布伯(Buber)认为,对话的本质在于关注的是对话双方的精神“相遇”,相遇双方是自由、平等和相互的。<sup>[13]</sup>网络问政的主体是来自各个行业、领域、阶层的参与者,通过网络问政的平台和渠道平等地参与对公共事务的管理,政府机构则通过网络与公众平等对话交流,回应公众的诉求,进而解决现实问题,服务公众和社会。

### 三、从“公关思维”到“善治思维”:中国网络问政思维的演进

作为政府治理的一种新模式,网络问政在中国严格意义上起始于 2008 年。当年 6 月 20 日时任中共中央总书记胡锦涛到人民网强国论坛同网友在线交流,此后在各级政府的主导下,网络问政开始以一种制度设计和机制规范的方式在全国规模化推进。因此,2008 年也被认为是“网络问政元

年”。此前,从20世纪90年代中后期开始的政府办公自动化、“政府上网工程”等,可以说是网络问政的一个孕育期,或者说是基础的准备期。这一时期的重要特点是,网络于政府而言,更多的功能是办公和发布信息,其开放性、公开性相对较弱,政府与公众之间的对话互动极其有限,尚未有真正意义上的日常交流互动。从网络问政的特征与理念层面来界定和理解,这一时期政府的网络实践,并不是严格意义上的网络问政。因此,本文重点考察和研究的是2008至2018年这10年间网络问政的实践发展。

2009年网络新闻发言人制度建立后,时任国务院总理的温家宝每年两会期间都与网友在线交流国事家事。可以说,相关制度的建立与政府高层的网络问政实践直接影响了网络问政方式在全国各级政府机构的受重视程度和推进力度,并依托互联网平台付诸实施。总体而言,从网络问政的平台发展历程来看,2008—2018年网络问政平台随着互联网技术的进化不断更新,先后经历了政府网站、政务微博、政务微信等主要平台阶段,每年的政务平台数量如图1所示,其中2015年国家政府对政府网站进行了“瘦身”。因此,自2015年政务网站数量下滑,2017年和2018年日渐趋于稳定;政务微博(新浪)和政务微信数量自2015年日趋稳定;2015年,政务头条号数量伴随着政府机构入驻新闻客户端“今日头条”开始增加,2017年后数量开始稳定,该政务平台主要以个性化推送政务信息为主。

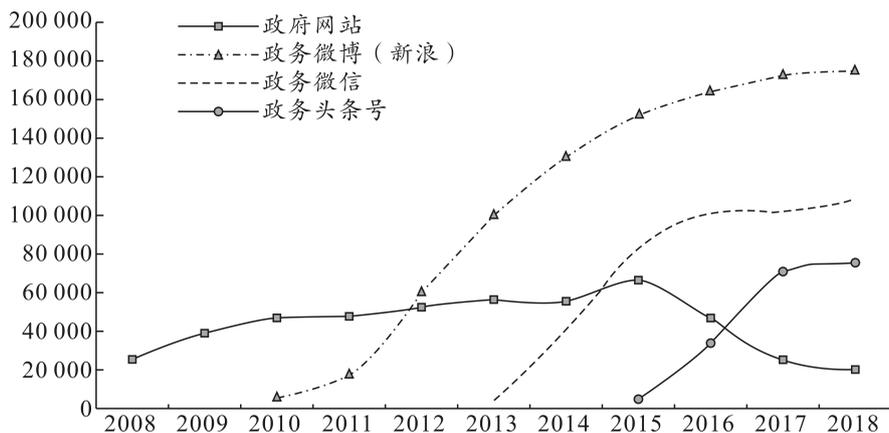


图1 网络问政10年的平台发展

资料来源:依据相关机构发布的数据整理

根据图1可进一步具体将2008—2018年间中国网络问政的发展历程划分为四个阶段,每个阶段表现出不同的特性如表1所示。

作为网络问政的核心要素之一,问政平台的转变是基于网络技术更迭之上,网络技术的可供性特点直接决定了政府和公众这两类问政主体的互动模式和参与方式。“可供性”这个概念多被应用于探讨信息技术对行动者而言所具备的行动可能性。潘忠党和刘于思认为,对于网络媒介而言,其由低级到高级的可供性构成是生产可供性(可编辑、可审阅、可复制、可伸缩、可关联)——社交可供性(可致意、可传情、可协调、可连接)——移动可供性(可携带、可获取、可定位、可兼容)。<sup>[14]</sup>具体到网络问政平台的可供性,社交媒体出现之后,网络问政平台从一个单线的传播信息储存和回收平台转变为一个交互双线的传播平台,这种技术模式的转换为网络问政提供了充分的基础。社会问题的解决往往需要多个相关部门的协同合作,因此,在可供性不断拓展的问政平台上,形成一个由多部门政务微博、微信相互整合的矩阵型问政平台体系,以提高平台的综合效能。例如,四川省的政务新媒体“@四川发布”,“通过搭建全省首家政务新媒体掌上矩阵大厅,激活全省各级政务新媒体平台,对标国办要求,实现‘信息、服务、响应、数据、机制’深度融合的‘四位共振’体系,探索四川不同层级、不同系统、不同属地、不同事件政务新媒体的四向联动。”<sup>[15]</sup>

表 1 2008—2018 年间中国网络问政的发展阶段及其特性

	网站稳定发展期 (2008—2010)	微博增量覆盖期 (2011—2013)	微信增量覆盖期 (2014—2015)	平台整合期 (2016—2018)
政务平台	政府网站	微博	微信	政府网站、微博、微信、 政务头条等聚合后的 矩阵
技术支持	Web1.0	Web2.0	Web2.0	Web2.0
互动功能设置	市长/书记邮箱 留言板	点赞、评论、转发	点赞、评论、转发	前三阶段的功能整合
公众诉求特征	点状分散,碎片化	连接化,聚集化	弱社群化	分众化、个性化
政府应对特征	公开政务信息、 被动回应公众质疑	与公众双向 交流并协商	为公众提供信息服务 并产生交换行为	为公众提供个性化 和整合后的信息
问责与问计实施	问责为主	问责与问计并存	问责与问计并存	问责与问计并存, 且问计占比递增

表 2 网络问政平台的可供性特征

问政阶段	技术支持	主要问政平台	平台可供性			代表案例
网站稳定期	Web1.0	政府网站	生产 可供性			奥一网、首都之窗、中国上海、中国杭州、中国南京等
微博增量覆盖期	Web2.0	政务微博	生产 可供性	社交 可供性	移动 可供性	@外交小灵通、@平安北京、@成都发布等
微信增量覆盖期	Web2.0	微博、微信	生产 可供性	社交 可供性	移动 可供性	@中国政府网、@共产党员、@上海发布等
问政平台整合期	Web2.0	多平台整合	生产 可供性	社交 可供性	移动 可供性	@上海发布、@山东环境、 @四川发布、@网信河北等

通过对作为网络问政实现的物质基础与技术条件的问政平台的考察和分析,可以具体清晰地勾勒和归结中国网络问政 10 年来的发展脉络与历程。即基于 Web1.0 技术的政务网站稳定发展期、Web2.0 时代的“政务微博覆盖期”“政务微信增量覆盖期”和政务网站、客户端、微博、微信平台的整合期。对网络问政发展阶段与历程的考察和研究,也折射和体现了问政思维的演进过程,体现在问政理念、回应模式和话语沟通方式等三个维度上的历时性与渐进性转变。

一是从“公关”“管理”思维到“服务”与“善治”思维的进阶。早期的网络问政以公众的问责为主,政府更多的是被动的回应和解释,政府问政的思维中,存在“公关”思维倾向,主要表现在:①存在“为问政而问政”的被动问政现象;②政务新媒体平台虚设、形式化;③“不互动,无服务”;④“选择性回应”的问政作秀现象;⑤注重短期或个案中政府形象的维护与修复等。这些思维方式,在一定程度上,偏离了公共关系的真正要义和精神,问政过程中形象意识、服务意识和公众意识不强,造成了问政的效率低、效果差,不利于政府的治理工作,影响了政府形象和公信力。同时,以管理理念为指导的问政思维是以经济和效率为基本目标,政府是唯一主体,更多强调政府的主导型角色和政府意志,网民只是作为被管理的对象和客体而存在,政府与公众关系不对等。早期在管理理念之下的政府网站问政平台,服务意识不强,对网站问政平台的管理与运营没有给予足够的重视,导致管理水平偏低,形式化色彩较浓。2011 年中国政府网站绩效评估显示,全国政府网站在信息和服务的覆盖面、有效性、易用性和实用性方面都存在很大缺陷,“79.45%的部委网站、87.5%的省级网站、91.5%的地

市网站、92.44%的区县网站,以及90.8%的国家级开发区网站都存在信息和服务实效、无法使用的问题”。<sup>[16]</sup>这凸显了政府以自我为中心,正视网民的主体性需求不够。Web2.0时期,在政务微博和微信等公众平台的主导下,网络问政开始由早期的“公关”“管理”思维与理念向注重公众需求和社会治理的“服务”“善治”转变和进阶。“善治(good governance),就是良好的治理,善治就是使公共利益最大化的社会管理过程,其本质特征是政府与公众对公共事务的合作管理,是政府与市场、社会的一种新颖关系。善治也是善政,通常包含以下要素:合法性、法治、透明性、责任性、回应、有效性、参与、稳定性、廉洁和公正。”<sup>[17]</sup>“善治”是在治理概念的基础上提出的,其使治理更加有效,强调公共利益最大化。

善治思维下的网络问政,首先表现在由对公众的管理转变为服务,强调以平行、对等、互动的公共服务方式,关注公众的需求和利益诉求,政府切实关心公众的需求,政策代表公众利益。2016年政务微信公众号“海淀公安”上线了“海淀网友”互动平台,发挥公众力量维护社会治安,通过平台,网民可以为警方提供犯罪线索、实时沟通,警民合作。政务微博中“@外交小灵通”“@平安北京”“@成都发布”“@西安发布”等信息发布及时,互动服务性强。在2017年的西安地铁问题电缆事件中,官微“@西安发布”反应迅速、处理果断,以主动公开、积极回应的姿态提高了政务微博的服务效果。同时,2018年的《省级政府网上政务服务能力调查评估报告》从“用户体验”的视角,以“服务方式完备度”“服务事项覆盖度”“办事指南准确度”“在线办理成熟度”和“在线服务成效度”5个指标评价政府的线上综合服务能力,在全国31个省级政府和新疆生产建设兵团网上政务服务平台或政府门户网站中,总体排名前10名的地区为:浙江、江苏、贵州、广东、安徽、北京、福建、重庆、四川和山东。<sup>[18]</sup>政府机构开始从用户细分和专业化分工的角度建构线上政务服务平台,提供精细化服务,都是对服务理念践行。其次,网络问政的善治体现在政府责任性和透明性的提高。政府是关键的责任主体,其责任既包括:“一是推进政务公开,强化解读回应;二是加强政民互动,创新社会治理;三是突出民生事项,优化掌上服务”。<sup>[19]</sup>还包括,对网络问政运营的管理,涉及政务新媒体平台的考核、评价,信息公开的透明性和公开信息的清楚、准确,以及回应处置的公正性等。Web2.0时代,政府逐渐积极尝试探索通过优化政府资源,切实履行问政职责,改变将网络问政视为“任务”,被动地解释和回应的境况,透明公开积极主动地承担治理的职责。

二是从被动回应到主动回应的问政模式转变。Web1.0时期的网络问政,问政中政府与公众的互动更多的是以“问责”为主,其基本方式与特点表现为,公众以政务平台为渠道,通过发帖、转发、评论、回帖等方式向政府管理部门提供和反映信息,表达诉求,其信息流动的方向是从公众向政府传递,行使“问责”,政府反馈和回应作为“问责”的后续行为出现,这种回应方式被称为被动回应模式。与此同时,问政中,尤其是Web2.0时期,政府部门主动向公众公开信息和政务情况,公共政策制定和实施过程中主动收纳和聚合网民的意见,了解民意。同时,主动设置议程,发起论坛活动征集民意和公众的现实需求,危机事件应对中主动回应,以及积极动员公众参与公共议题的讨论等等,则是政府为信息流动的发起者,信息流动的方向是由政府到公众,体现的是网络问政中的“问计”。因此,政府主动公开信息和网络“问计”,属于主动回应模式。

网络问政中,被动回应模式被认为是所有类型的政府对公众和社会要求作出回应的基本形式,其主要特征是网络民意先发、政府被动回应、网民与政府互动不平衡。<sup>[20]</sup>其回应的基本模式是“网民质询—政府被迫回应”,信息的流动特点表现为“公众—政府—公众”,这个过程中,政府虽是被动的,但仍处于问政的主导和中心,公众的问政需要高度依赖政府的反应。从某种程度上来说,“网民质询—政府被迫回应”这种模式潜在地推动了社会问题的解决和相应政策的变革,也有利于增强公众的政治效能感,但影响了政府网络问政的效率和公众对政府公信力的评价。Web2.0时期的网络问政,由于公共舆论事件的发生,以及微博、微信等社交媒体在日常生活中的高度渗透,其移动可供性、聚合性等特点也进一步提高了公众的在线参与度和活跃度。同时,公众自主意识和公共意识的增强,也

进一步推动了政府治理方式与理念的转变,转向强调责任、透明、回应等的善治,从而积极主动履行职责,回应公众关切。网络问政的主动回应模式,其信息流动的特点表现为“政府—公众—政府”,公众成为问政的一个中心,政府的职责是直面民意,服务公众。因此,主动回应模式的特点是政府主动,公众参与,其重点环节是“问计于民”,集纳公众的智慧,促进问政效果和政府治理能力的进一步提高。

三是从官方话语到协商式对话的问政话语沟通方式的转变。网络问政思维与理念进阶的另一个表现为,问政互动中话语沟通方式的转变。作为交际与互动的工具,话语不仅要体现普通语言学的语法规则,更重要的是服从现实语境的要求。早期网络问政中,政府通过政务平台进行的信息传递主要沿用的是官方话语,其具有政治话语与机构话语的双重属性和特点,是受制于一定政治文化的语言的具体运用。<sup>[21]</sup>问政中官方话语一个重要的目的是维系政府的权威性和严谨性,其背后的逻辑是政府是话语主导者,掌控权威信息来源,并且通过发布传递信息来维系规范。但在问政中往往会产生一种“公事公办”的生硬与距离感。

Web2.0时期,新技术颠覆了Web1.0网络互动与传播的模式和理念,公众成为社交媒体内容的重要生产和构建者,参与到话语情境构造之中。同时,网络空间的去中心化,也进一步促使政府依据现实语境和情境调整 and 改变问政中互动沟通的话语风格。梵·迪克将话语风格称为“语言指纹”,认为“风格是话语典型的、可变的结构特征的总和,这些特征显示了在某一特定的语义、语用或情境中说话人的个性和社会语境的特征。”<sup>[22]</sup>Web2.0时期的网络问政中,政务新媒体在话语表达上开始融入公众话语及网络语言,并采用口语化或协商对话式风格的叙事沟通方式。具体表现在:在词汇方面,适当使用活泼的流行语、淘宝体、咆哮体等语言,使表达和沟通更加软化。例如,政务微博“@外交小灵通”曾以一则淘宝体招聘启事体现了高亲和度;在句式方面,突破了过往表达和叙事的单一化,切换运用祈使句、反问句、感叹句等,这种立场鲜明的句式,富有情感性,容易引发公众的情感共鸣,从而达到更好的沟通效果。Web2.0时期的网络问政在话语沟通方式上的转变,体现了官方话语与民间话语的自主对接与融合,通过平等互动的话语沟通与协商对话,建构了问政的日常化和生活化的话语沟通语境。“传播的自主性和人际化促进了人们表达自我、维系情感的需求,也创造了沟通交流的生活化情境”。<sup>[23]</sup>这种转变是网络问政思维与理念进阶的表现和结果,对于政府而言,需要进一步适应和遵循社交媒体传播的特点和语境,以及互联网思维和传播规律,从单一官方话语模式中走出来,这是与公众建立平等协商关系的一个前提。

#### 四、“指尖上的形式主义”:政务新媒体运维中的形式化危机与社群传播的困境

2018年12月国务院发布的《关于推进政务新媒体健康有序发展的意见》指出:“一些政务新媒体还存在功能定位不清晰、信息发布不严谨、建设运维不规范、监督管理不到位等突出问题,‘僵尸’‘睡眠’‘雷人雷语’‘不互动无服务’等现象时有发生,对政府形象和公信力造成不良影响。”<sup>[19]</sup>历经10余年的发展,可以说网络问政在问政平台、理念思维等方面的发展日益进步,但也存在一些不容忽视的问题。透过对网络问政发展历程的梳理和现实考察,其存在的问题与面临困境主要体现在以下四个方面:

一是在平台建设方面不均衡,忽视政务新媒体平台属性的差异,缺乏因地制宜和精准定位。政务平台建设是网络问政的前提和基础,能否达到预期主要取决于政府机构对政务平台属性的理解,以及互联网思维在网络问政中的渗透程度。以常用的传播力、服务力、互动力和内容认同度四个方面来衡量当前政务平台的建设与运营能力,仍然存在一些不足之处。首先,平台建设不均衡,平台间联动不够。“从行业来看,外宣、公安、气象等传统政务微博佼佼者依旧表现出色,做到了洞悉需求、创新宣传、快速回应、积极落实”,这方面“@无锡发布”“@平安天津”和“@气象北京”等都是代表性案例,然而“医疗、教育等行业政务微博,在信息发布、互动和服务等方面相对落后”;从基层政务微博

来看,纵然@山西路家庄、@西夏民政等微博能够及时、恰当应对当地的突发事件,但整体来说利用基层微博加强基本公共服务和民生保障方面还未达到预期均衡。<sup>[24]</sup>另外,一些政府网站缺乏互动渠道和搜索功能,2017年和2018年的全国政府网站抽查情况通报中存在的一个共性问题就是“互动渠道不畅通”和缺乏联动。<sup>[25]</sup>诸如环境之类的公共议题往往牵涉多个部门,要解决这类网络问政议题需要多个部门协调联动应对,无法依赖一个部门单打独斗,互动渠道的缺乏则不利于网络问政联动和矩阵效应的实施。其次,忽视平台属性,缺乏因地制宜和精准定位。平台媒介在功能属性上的差异决定了网络问政的定位应该因地制宜,政务微博和政务微信理应有界限分明的定位并形成互补优势、信息与服务共享。但是目前政务微博账号、微信公众号的运营状况凸显出的核心定位都与上述有错位,并且微博和微信账号推送的内容有很大的重复性。具体表现在以下方面:其一,政务微博只重视宣传与信息推送,忽视用户需求以及与网友的关系联动,“高冷姿态难破”,导致只有发布数量没有传播质量;其二,政务微博和政务微信发布的内容具有高度重叠性,无法形成差异化的网络平台定位进而形成良好的互补优势;其三,政务微信的服务功能、自主设置页面功能行使不到位。服务意识需要进一步提高,页面功能设置有待优化,同时亟须提供更加多样化的服务功能。

二是政务新媒体运维中的“指尖上的形式主义”与“选择性回应”。网络问政推行以来,从中央到地方的实践充分显示,政务新媒体在推进政务信息公开、优化政务服务、凝聚社会共识、创新社会治理等方面有力地增强了各级政府社会治理的效能。但在政务新媒体建设过程中,有的地方贪多求全,运营多个平台,耗费运营者大量精力;有的一味追求阅读量、粉丝量。诸如此类现象,表面上看着热热闹闹,实际上却陷入“指尖上的形式主义”,违背了政务新媒体建设的初衷,也加重了基层负担。<sup>[26]</sup>这种“指尖上的形式主义”主要体现片面追求数量重“形”轻“实”,“有的贪多求大,在人力资源配置有限的情况下,追求数量‘大跃进’,增加了基层负担、影响了正常工作;有的购买‘粉丝’装点门面,到处拉票、弄虚作假、强求群众点赞……”<sup>[27]</sup>在国务院《关于推进政务新媒体健康有序发展的意见》中强调“开设整合”,“该关的要关、该减的要减”,对功能相近、用户关注度和利用率低的政务新媒体要清理整合,确属无力维护的要坚决关停。县级以上地方各级人民政府及国务院部门应当开设政务新媒体,其他单位可根据工作需要规范开设。一个单位原则上在同一平台只开设一个政务新媒体账号,鼓励在网民集聚的新平台开设政务新媒体账号。严格按照集约节约的原则统筹移动客户端等应用系统建设,避免“一哄而上、一事一端、一单位一应用”的形式主义现象。<sup>[19]</sup>从而规范地方政府的政务媒体开设和运维,为地方政府尤其是基层减负。

网络问政的实践中,政务新媒体的“形式化危机”还表现在更新不及时,面对热点事件反应不积极,“僵尸号”政务网站和微博依然局部存在;“触点”不到位回应性不足,对网民的意见反馈率不高,一些政务新媒体的“咨询投诉”栏目长期虚设,不回应、无互动。如果说“长期不回应”是小概率事件,那么“选择性回应”则是大概率事件。美国政治学者贝里和罗瑞(Berry和Lowery)在研究中发现面对不同社会议题的公众反馈,政府的回应通常存在很大差异,倾向于选择回应易处理、敏感度低及不影响政府形象的议题。<sup>[28]</sup>孟天广等研究者则比较研究了中国政府在回应公众通过网络和官方机构进行诉求时的差异,发现地方政府在处置网络诉求时会采取选择性回应策略。<sup>[29]</sup>“选择性回应”的实质是政府根据效益和效率对不同网民意见权衡后的结果,体现的是管理思维。这种回应方式的优点是减轻政府的压力,但同时也被认为是政府模糊事态、逃避网民问责、回避民意的一种方法。

三是政务新媒体平台专业整合与再生产的创新能力不足,网络问政议题与内容碎片化。问政内容层面,整体而言,政务新媒体的内容生产存在聚焦公共议题不够,议程碎片化,以及对信息的专业整合与再生产能力不足等问题。问政议程碎片化主要体现在公众问责议程的碎片化和政府发布信息的碎片化两个方面。一方面,公众往往对直接涉及自身利益和个体权益的日常生活类议题参与的积极性和兴趣度高,但对于那些不具有“贴近性”且具有公共性的议题则显得较为“冷淡”,环境治理、公共政策、公益事业等公共议题方面的参与度偏低;另一方面,在政府内容信息发布上,有研究者

通过对政务新媒体发布内容的实证研究,发现公共服务类信息占比最多,包括生活、文娱、人生况味等资讯类信息和感言类信息为主,而非政务信息,这类信息的特点就是微观、琐碎化,而公众最在意的是政务新媒体的公共服务性。<sup>[30]</sup>随着政务新媒体的进一步覆盖,这种趋势会更加明显,结果造成了政府在政务新媒体上发布和提供的信息具有过度“软化”“娱乐化”的趋向,定位偏差与公众想通过政务新媒体平台了解的信息类型存在一定的错位现象。

另一个突出的问题表现为政务新媒体专业整合解读的再生产,以及动员能力不足。政务新媒体注重将政府发布的,或者其他微博和网站平台上的信息,通过汇集、编辑在政务平台上进行统一发布。而这些转发内容往往占政务新媒体平台发布内容的相当比例,主要包括政府制定和实施的一些政策、法规和条例等“硬”信息,绝大部分来自政府部门的网站和媒体的新闻报道。但在转发的后期处理上,往往是仅仅采取复制和粘贴的处理方式,对格式简单调整就推送发布,使生硬、冰冷的信息直接推送给受众,缺乏对这些发布的内容进行专业的整合和再创新,从而个性化和专业化。例如,采取结合与公众的日常生活的相关性进行再解读,采用超链接的方式,呈现背景和难点解释的信息等,使这些“硬”信息“软”化,从而提高可读性,吸引公众参与阅读。政务新媒体需要改变和摆脱这种通知、公告式的信息生产,转化为生动的突出交流与对话的协商与内容生产方式。此外,政务新媒体在公共议题问政中,通过主动设置议程,透过情感、心理等动员公众积极参与的能力也需强化提高。

四是公众参与方面,由于数字鸿沟中的政治排斥及非理性参与难以形成积极的社群传播。公众参与是网络问政的关键要素之一,目前在网络问政中,除需进一步动员公众参与的积极性之外,还存在因数字鸿沟产生的政治排斥及非理性参与现象。政治学者诺瑞斯(Norris)认为,数字鸿沟具有全球化鸿沟、社会鸿沟和民主鸿沟三个维度,在民主鸿沟维度上,最棘手的一个问题是数字世界对政治话语权和权力分配的潜在影响。<sup>[31]</sup>而政治排斥则表现为一种缺乏政治权力保障、政治诉求表达的状态。在网络问政情境中,存在因数字鸿沟而产生的政治排斥现象,环境、医疗等社会问题涉及社会底层和边缘人群,由于互联网的普及以及对新媒体使用的差异等,这部分群体往往难以参与网络问政。在一些群体性事件中,农民和工人这两个群体是最重要的事件参与者,但是在网络事件中却很少见到他们的身影,原因之一就是数字鸿沟的差异会带来公众行动的差异。<sup>[32]</sup>

网络问政中公众参与的非理性现象,一方面,表现为参与网络问政的网民群体,遇到“引爆点”高,或者敏感性网络事件时容易表现出非理性跟风状态,在网络空间中意见表达“沉默螺旋”的作用下,以单一而非多元的“问责”视角发表意见,严重的会引发网络暴力及网络审判等偏激行为和群体极化现象;另一方面,参与中充满“政治牢骚”,表现为当遭遇政府不作为、信息发布及回应不及时、处理不当,或者处置未达预期时,采取调侃、揶揄、嘲讽、反讽等方式发泄极端情绪和不满的非理性的建言献策。政治牢骚具有破坏性、激发性和传染性,其带来的消极情绪容易影响政府的公信力。网络问政中的政治牢骚是一种非理性政治参与行为,不仅导致与政府的协商沟通效果较差,而且容易带来负向社会效应。它常常是一种消极情绪的发泄,具有偏执性特点,容易传播对政府和社会的不信任感,甚至引发信任危机。<sup>[33]</sup>整体而言,网络问政中公众的参与活跃度不高,“知”“行”不一,以及数字鸿沟产生的政治排斥及非理性参与等,使得网络问政难以形成积极的具有黏性和忠诚度的社群传播。

## 五、网络问政的“再问”:网络治理的智能化与数字化转向

从上述对网络问政历时性的梳理和考察来看,在网络问政1.0时期,问政的核心是政务信息公开;2.0时期,问政的核心和主要任务是实现网络参与和互动;3.0时期,问政的主要任务则是实现智能化服务。网络问政要走进3.0时代,最核心的是要有的放矢,考虑用户需求。<sup>[34]</sup>因此,3.0时期网络问政的“再问”,需要进一步强化互联网思维。互联网思维有四个核心要义:在线、连接、开放、互动,只有将这四个核心要义纳入电子政务中才能实现从互联网的工具性应用向互联网价值和本质的

深度融合转变。<sup>[34]</sup>一方面,以公众作为问政的中心,透过互联网的深度连接和联结,以对话和协商激发、引导公众理性参与,切实服务于公众。同时,在数量数据上对政务新媒体瘦身,升级服务品质,从而去形式主义。另一方面,以2019年4月1日为进一步推动全国政府网站和政府系统政务新媒体健康有序发展,国务院办公厅制定的《政府网站与政务新媒体检查指标》和《政府网站与政务新媒体监管工作年度考核指标》为依据和运维准则,整合资源,增强政务新媒体的综合运营能力,从而强化3.0时期网络问政的智能化问政与服务的能力。

第一,积极应用大数据、地理信息技术、人工智能等技术创新,建立高效、准确和科学的政务新媒体平台内容生产和服务体系,推进智能化问政与数字化治理转向。3.0时期的网络问政,积极吸纳这些技术创新有益于提高问政即政府决策和服务的科学性和效率。其中,大数据,云计算等具有数据量大、处理速度快等特点,能够应用于环境、经济等专业领域的问政;地理信息技术,包括地理信息系统、全球定位系统及遥感技术等,具有获取信息方式多、速度快、精准以及受条件限制少等特点,在环境治理、突发事件及公安领域的问政中具有技术优势。作为计算机科学技术分支的人工智能,不仅可以应用于对公众参与心理、动机的预判和研究,更能够增强政务新媒体的整合运营能力。技术创新驱动智能化问政与数字治理,将这些前沿技术手段应用于问政和治理的过程,从而回到治理与服务本身,不仅能够增强网络问政的预测预判能力,也可以提高政府问政的专业性和科学性,从而提高治理和服务的针对性、准确性和效率。

第二,基于实际需要,积极建设抖音、快手等社交短视频的政务平台,进一步拓宽公众参与网络问政的渠道和路径,强化政务新媒体平台的均衡建设。网络问政的1.0和2.0时期,政务平台主要依赖网站、微信、微博等,对当前日益流行且影响力大的抖音、快手短视频社交平台重视不够。作为新的传播媒体和社交平台,抖音、快手等社交短视频具有互动性强、参与程度高、覆盖面广、影响力大等特点,其中以记录分享美好生活为定位的抖音社交短视频,截至2019年底,日活跃用户超过4亿。在社交短视频政务号的建设和运营方面,旅游类政务号、公安类及文化类号相对数量多,环境类、医疗类等政务号较少。3.0时期的网络问政,针对短视频的传播语境和优势,“政务短视频应当传递的是以准确、具体、权威作为主导思想的内容。所以,政务新媒体短视频运营也应当立体化,部分基层政务新媒体要避免形式化,在不具备运营能力时要避免盲目。”<sup>[35]</sup>因此,基于实际工作需要,在避免“形式化”的基础上,进一步开发和强化基于抖音、快手等社交短视频平台的政务短视频号的建设和运营,以吸纳更多的公众,包括占相当比例的活跃使用抖音、快手的农民工群体,积极参与到网络问政中,“鼓励采用微联动、微直播、随手拍等多种形式,引导公众依法有序参与公共管理、公共服务,共创社会治理新模式。”<sup>[19]</sup>

第三,在问政的内容和功能层面,推动由“问责”向“问计”转向,建构和打造联结各方的网络问政的“朋友圈”。网络问政1.0时期,政府信息公开,公众主要通过“问责”即透过信息反馈、举报等方式参与问政,协助和促使政府行使治理责任;2.0时期,则是公众“问责”与政府“问计”共存,“问责”相对为主;3.0时期,在公众“问责”的同时,需进一步推进政府的“问计”,即问计于民、问需于民,实现双重互动和“再问”。“问计”是网络问政中政府积极履行职责,主动设置议程服务公众的重要体现:“第一,政府应该主动就公共政策公开征询网民的意见,探求网民的反应,并对公共政策的制定进行及时的调整;第二,政府对网民的诉求进行及时的回应和回复,并且采取积极措施来解决问题;第三,政府在危机事件处理过程中,应存在问责行为。”<sup>[36]</sup>网络问政中政府“问计”的实施,一个重要的保障和基础是积极吸纳专家、专业人士、NGO等社会各方的共同参与,从而建构高度覆盖、深度参与的政府“问计”的“朋友圈”。

第四,从“问”到“理”,透过线上与线下有效的对接推进从网络问政向网络智能化理政的转变。网络治理过程中,“问”政之后的“理”政,从实质上来理解,是对问政之后的实践治理,属于政府具体的“做”和行动。具体而言,二者的工作重点不同:网络问政是政府通过政务新媒体平台的沟通和互

动,收集和汇聚公众的意见和利益诉求,从而了解民意,发现治理中的问题;而网络理政则是侧重决策,即解决问题,不仅是网络回应,更强调“答”后的处置和公共政策的制定和实施。因此,网络理政是“互联网时代政府施政和社会治理的一种重要的实践方式和路径。就是政府借助互联网平台,通过各种方式将广大民众反映的问题或自己发现的问题纳入政府过程,形成特定的政策来加以解决,进而推进政府治理创新,提高社会治理效能的过程”<sup>[36]</sup>。网络理政更强调结果至上,规避“选择性回应”,坚持“件件有回音、事事有结果”。3.0时期,透过智能化的网上与网下有效的对接,推进从网络问政到网络理政的转变和实践拓展,重要的是能够将治理中的政策、制度规范等通过网络理政落实到实践中,从而更好地形成发现问题、有针对性地解决问题的系统的、程序化的政府网络治理新秩序和政治新图景。

### 参考文献:

- [1] Guobin Yang. *The Power of the Internet in China: Online Citizen Activism*. New York: Columbia University Press, 2009: 218.
- [2] 钟智锦,曾繁旭.十年来网络事件的趋势研究:诱因、表现与结局. *新闻与传播研究*, 2014, 4: 53-65.
- [3] 张涛甫,王智丽.中国舆论治理的三维框架. *现代传播(中国传媒大学学报)*, 2016, 9: 32-36.
- [4] J. D. Aberbach, J. L. Walker. Political Trust and Racial Ideology. *The American Political Science Review*, 1970, 4: 1199-1219.
- [5] C. Kurban, I. Peñalópe, M. Haberer. What is Technopolitics? A Conceptual Schema for Understanding Politics in the Digital Age. *Idp Revista D' internet Dret I Política*, 2017, 24: 3-20.
- [6] 中国互联网信息中心.第45次中国互联网络发展状况统计报告(2020-04-28). [2020-05-02]. <http://www.cnnic.net.cn/hlwfyj/hlwzbg/hlwjbg/202004/P020200428596599037028.pdf>.
- [7] 李金兆,董亮.网络问政与政府门户网站发展. *中国信息界*, 2010, 3: 44-45.
- [8] J. Steven Balla. Information Technology, Political Participation, and the Evolution of Chinese Policymaking. *Journal of Contemporary China*, 2012, 21: 655-673.
- [9] 尚志英.密歇尔·福柯:当代法国思想的巨擘. *复旦学报(社会科学版)*, 1990, 4: 36-41.
- [10] 季卫兵.从福柯微观权力观点看自媒体的话语传播. *学术论坛*, 2013, 3: 86-90.
- [11] 张昆.中国网络问政路径的实证研究.华中师范大学博士学位论文, 2015. [2019-03-15] <http://kns-cnki-net-s.whu.edu.cn:8118/KCMS/detail/detail.aspx?dbcode>.
- [12] D. Holland, A. Krause, J. Provencher, et al. Transparency Tested: The Influence of Message Features on Public Perceptions of Organizational Transparency. *Public Relations Review*, 2018, 2: 256-264.
- [13] 马丁·布伯. *我与你*. 上海:三联书店, 2002: 17.
- [14] 潘忠党,刘于思.以何为“新”?“新媒体”话语中的权力陷阱与研究者的理论自省——潘忠党教授访谈录. *新闻与传播评论*, 2017, 1: 2-19.
- [15] 周俐君.四川政务新媒体矩阵迎新一轮发展“发布系”正式启动. *四川日报*, 2018-11-30.
- [16] 中国政府网.2011年中国政府网站绩效评估(2011-12-06). [2019-03-15] [http://www.gov.cn/gzdt/2011-12/06/content\\_2013064.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2011-12/06/content_2013064.htm).
- [17] 俞可平. *治理与善治社会*, 北京:社会科学文献出版社, 2000: 9.
- [18] 国家行政学院电子政务研究中心.省级政府网上政务服务能力调查评估报告(2018-04-18). [2019-05-08] [http://www.echinagov.com/uploads/1/file/public/201804/20180418092933\\_temxdwpeco.pdf](http://www.echinagov.com/uploads/1/file/public/201804/20180418092933_temxdwpeco.pdf).
- [19] 国务院办公厅.关于推进政务新媒体健康有序发展的意见.国办发[2018]123号(2018-12-27).
- [20] 刘西平,连旭.中国网络问政长效机制研究.北京:中国传媒大学出版社, 2015: 7.
- [21] 窦卫霖,王洁.我国官方话语的对外传播研究. *对外传播*, 2014, 3: 9-10.
- [22] 托伊恩·A·梵·迪克. *作为话语的新闻*. 北京:华夏出版社, 2003: 75.
- [23] 王晓红.论网络视频话语的日常化. *现代传播(中国传媒大学学报)*, 2013, 2: 133-136.
- [24] 人民网舆情数据中心.2018年上半年人民日报·政务指数微博影响力报告(2018-08-03). [2019-05-08] <http://>

- yuqing. people. com. cn/n1/2018/0803/c209043-30205381. html.
- [25] 国务院. 全国政府网站抽查情况通报(2018-12-06). [2019-05-15] [http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-12/06/content\\_5312052.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-12/06/content_5312052.htm).
- [26] 张凡. 引导政务新媒体规范发展. 人民日报, 2019-06-10.
- [27] 凌锋. 发展政务新媒体必须摒弃形式主义. 法制日报, 2019-04-22.
- [28] W. D. Berry, D. Lowery. Explaining the Size of the Public Sector; Responsive and Excessive Government Interpretations. *Journal of Politics*, 2007, 2: 401-440.
- [29] T. Meng, J. Pan, P. Yang. Conditional Receptivity to Citizen Participation; Evidence From a Survey Experiment in China. *Comparative Political Studies*, 2014, 4: 399-433.
- [30] 尹连根, 黄敏. 政府官方微博: 形似公共领域和次私密领域的集合体. *国际新闻界*, 2016, 5: 31-51.
- [31] P. Norris. *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*. Cambridge MA: Cambridge University Press, 2001: 12.
- [32] 陈永杰, 符锦滔. 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*, 2011: 159-170.
- [33] 王天意. 网络牢骚的疏导及控制. *红旗文稿*, 2004, 24: 17-19.
- [34] 李征坤. *互联网+政务服务: 开启智慧型政府新时代*. 北京: 中国铁道出版社, 2017: 106, 31
- [35] 人民网. 短视频行业风口已到 政务新媒体运营如何抢占先机, 2017-08-04. [2019-06-18]. <http://yuqing.people.com.cn/n1/2017/0804/c408627-29449216.html>.
- [36] 沈国麟, 李良荣. 网络理政: 中国的挑战、目标和理念. *新闻大学*, 2018, 3: 107-113.

## Discourse Structure, Thinking Evolution and Intelligent Turn: Network Governance as a New Political Vision in China

*Chen Gang, Wang Qing* (Wuhan University)

**Abstract:** As a new model of government governance and a new political picture, network governance in the Chinese context has a double-layer discourse connotation and structure of "accountability" and "consulting". It promotes the progress of modern government social governance model and public participation in daily political life through the dual interaction and new space communication between the public and the government. Under the guidance of social changes, new technologies and institutional designs, the changes in the concept, discourse and thinking of network politics in the period of 1.0 and 2.0 reflect the advanced concept from information disclosure to interactive communication to service. In the period of 3.0, the "reexamination" of network governance needs to get rid of the "formalism on the fingertips" by integrating the advantages and operation and maintenance capabilities of the matrix government platform, so as to further promote the transformation from "questioning politics" to "emphasizing intelligent and digital governance", and then jointly build a new political picture of the trinity of the public, the network and the government under the Chinese Internet information ecology.

**Key Words:** network governance; new media for government affairs; good governance; intelligent

■ 收稿日期: 2020-02-18

■ 作者单位: 陈刚, 武汉大学媒体发展研究中心、武汉大学新闻与传播学院; 湖北武汉 430072  
王卿, 武汉大学新闻与传播学院

■ 责任编辑: 汪晓清