

## 政府信息公开、公共政策议程和参与型治理\*

时间：2009-02-01 作者：孙宇

\*本文为北京市优秀人才培养资助项目《电子政务环境下政务信息资源共享机制研究》的成果，项目编号20071D0503100291。

[摘要] 政府信息公开对公共政策议程产生了深远影响。作为一个新兴的公共领域，互联网已经成为公共议程和政策议程之间相互转化的一种有效机制。本文通过分析认为：政府信息公开必然是以公共政策议程为基础的，政府网站已经成为公共议程转化为政策议程的窗口，以政府网站为载体的公共议程可以引导有序的公共参与。

[关键词] 政府信息公开；公共议程；公共政策议程；参与型治理

[中图分类号] D630 [文献标识码] A [文章编号] 1006-0863 (2009) 02-0064-04

### 一、政府信息公开：从概念到实践

信息公开制度产生和发展的逻辑基础在于公民享有知情权。作为《世界人权宣言》、《公民权利和政治权利》等国际公约的缔约国之一，中国一直高度关注公民的知情权。《中华人民共和国宪法》规定，国家的一切权力属于人民，人民依法通过各种途径和形式管理国家事务、经济文化事务、社会事务，一切国家机关及国家机关工作人员必须倾听人民的意见和建议，接受人民的监督，努力为人民服务，而广大公民还拥有批评、建议、申诉、控告、检举等权利，同时，公民还享有言论出版、集会、结社、游行、示威的自由。这充分说明，公民知情权是具备宪法性基础的。

理论上，政府信息公开是指国家行政机关向公众公开其在管理过程中所掌握的各种信息的行为，政务公开是指行政机关以及法律法规授权或行政机关委托行使行政权力的机构，将其掌握的信息和履行职责的情况向社会公开。政府信息公开是政务公开的重要组成部分，是深入推行政务公开的前提和基础。

实践中，中国的政府信息公开源起于政务公开。从村务公开开始起步，随后扩大到镇务公开、警务公开、检务公开等领域。2004年，国务院印发的《全面推进依法行政实施纲要》明确要求：把行政决策、行政管理和政府信息的公开作为推进依法行政的重要内容。2008年5月1日实施的《中华人民共和国政府信息公开条例》（以下简称《条例》）是中国行政立法史上的重大制度创新，特别是《条例》明确规定：行政机关公开政府信息是其履行政府职责的基本义务，获取政府信息是公民的基本权利。从内容看，《条例》规定了政府信息公开的原则、主体、程序以及司法救济渠道等，确立了主动公开和依申请公开、政府信息目录、公开指南、公开阅览查询、收费管制、行政复议和诉讼、第三方监督等制度。更为重要的是，《条例》规定了三类政府信息公开的主体：一是行政机关，行政机关是政府信息的主要拥有者，也是政府信息公开义务的主要承担者；二是法律、行政法规授权的具有管理公共事务职能的组织；三是与群众利益密切相关的公共企事业单位。虽然两者在组织属性上属于企事业单位，但是由于其在履行管理公共事务和提供公共服务的职能过程中，获取了大量与公民的

版权所有：《中国行政管理》杂志社 京ICP备06058857号

信息公开区分了政府承诺、政府责任以及行政权力的边界，并且因为政府信息公开的程序性规范，行政机构还承担着证明公民不能获取特定信息的信息责任。因此，《条例》从本质上确立了政府信息公开、传播、扩散的法律基础，从而也为政策议程与公共议程之间的关联建立了参与的渠道。

中国政府网

中国行政管理学会

《中国行政管理》

关于杂志

编辑工作

发行工作

理事会

杂志在线

电子刊

CPA资讯

欢迎光临本站

Email

密码

[忘记密码?](#)

会员服务

邮件资讯

在线阅读

友情链接

友情链接

## 二、作为公共领域的互联网及其信息传播

按照哈贝马斯的理论，公共领域是一个与政治合法性有关的概念。在这里，各不相同的、复杂的社会群体注定要发生相互联系。整个社会对问题产生质疑，交换意见，或形成共识。因为强调公共讨论的自由参与以及对国家权力的监督，公共领域的价值和意义在于以公众舆论为基础的政治合法性。

作为一个新兴的公共领域，互联网已经引起社会广泛关注。与传统公共领域不同的是，它所展示出来的特性除了开放性以及平等参与之外，又增添了一系列新的内容：

第一，虚拟性和自发性。现实社会中的公共领域往往基于地缘、血缘或者特定的人际关系而形成，互联网却开辟了不受上述约束的公共领域。人们只要连接到互联网上，就可以根据自己的兴趣和个人的偏好自发形成一个公共领域，比如技术、游戏、医疗保健、电影、旅游等都可以形成特定的“圈子”。这些虚拟和自发的“圈子”注重分享个人的经验、经历以及一些与众不同的心理体验，易聚易散，一般不涉及到敏感话题和公共政策。但是，随着交往时间的延长以及真实身份的确认，在这些“圈子”中所进行的信息传播就会逐步覆盖和映射现实社会生活中的公共政策领域，成为自主性的公共领域。

第二，广泛性和多元参与。作为公共领域的互联网在本质上是无界的，它既可以超越现实社会管理的边界，而且可以瞬间实现全球传播。无论在任何时间，一个信息和服务的提供者可以向在世界上任何角落的网民提供任何国家和地区的信息和服务。信息提供者已不再居于绝对时间与空间的某一点上，不再拥有物质世界某一固定的制高点。每个人既是信息提供者，又是信息接受者，中心话语权对信息的垄断和控制被彻底打破。

第三，交互性和可动员性。互联网上的信息传播已经由“点对点”的单向传播走向多方向、全方位的互动，并且可以根据对现实事件的迅速响应形成舆论热点，不断交互汇聚到各种网络社区和在线论坛上。比如，美国视频互动网络改变了传统的政治动员方式。在2008年美国总统竞选中，“YouTube”网络为新当选的美国总统奥巴马动员了数千万名志愿者，提供了1450万小时的免费视频。

第四，可扩展性和可延伸性。技术演化的轨迹表明，基于Web2.0的互联网技术正在向传统的电信网和广播电视网迅速扩展、延伸，并相互交融，正在向智能化、移动化、宽带化等方向加速发展，一个无所不在的网络环境正在形成。

互联网已经成为一个最广泛、最常见的参政议政场所，成为公众生活的重要组成部分。中国互联网中心的统计报告显示，中国拥有博客/个人空间的网民比例从2005年6月30日的10.5%跃升到2008年6月30日的42.3%，用户规模从1081万人发展达到1.07亿人。很显然，互联网作为一个公共领域，其参与性、多元化、交互性不断增强，不仅超越了社会哲学意义上的公共领域，而且成为承载现实社会已经存在的各种公共领域的平台。

## 三、公众参与、公共议程和公共政策制定

互联网的应用和普及开辟了公众参与的便捷渠道，成为解决公共政策制定过程中“专家理性和大众参与双重缺位”的工具。长期以来，政法学术界部分学者认为，行政权在很长一段时期内呈高度集中的强势，渗透到社会与个体生活的各个角落，而与此相应的规则制定或者更准确地说政策制定不仅带有很强的行政导向，甚至成为行政权运用中的“应有之义”。<sup>[1]</sup>但是，互联网使得这种权力高度集中的公共政策模式日渐式微，社会各方面可以在小范围的个人信息交流之外，通过互联网提供的网络杂志、博客、论坛以及新闻跟贴等方式参与到公共政策制定之中，表达自己的意见。

按照王绍光的分类，公共政策议程一般可以简化三类：传媒议程、公共议程和政策议程。“传媒议程是指大众传媒频频报道和讨论的问题；公共议程是引起社会大众广泛关注的问题；政策议程是指决策者认为至关重要的问题……这三种议程的设置可能是相互关联的。”<sup>[2]</sup>进而，王绍光认为，结合中国的实际，根据民众参与程度的

高低，政策议程可以区分出六种议程设置的模式，即关门模式、动员模式、内参模式、接力模式、上书模式、外压模式。关门模式和动员模式对应的是决策者，内参模式和接力模式对应的是智囊团，上书模式和外压模式对应的是社会大众。这种模式划分并没有阐明传媒议程、公共议程和政策议程之间的关联性，以及他们之间的相互转化机制。尽管从传媒议程设置的过程来看，传媒不可能成功地实现左右大众“如何想问题”的意图，但是却可以轻易地对“大众关心什么问题”进行指手画脚，从而制造出一定时期的“注意力”和“焦点”。因为“注意力”是一种极为短缺的资源，倘若“注意力”与一定时期社会大众最为紧迫的关切和自身利益相关（当然必须从中排除社会大众的从众心理以及可能存在的被误导因素），那么，传媒议程就具有可以转化为公共议程的潜力，甚至可以转变成为政策议程。

然而，沿着麦克卢汉·波兹曼（McLuhan Postman）的分析范式，随着传媒范围的扩大和技术进步，大众传媒所表达的一切公众话语日渐以娱乐的形式出现，而甘愿成为“印刷机”的奴隶，成为娱乐的附庸。即使大众参与程度很高，如果传媒议程呈现出“娱乐化”色彩，那么，在这种情况下，传媒议程所表达的内容就会沦落为大众茶余饭后的谈资，不可能真正成为公共议程，更不可能成为政策议程。

互联网的普及和应用却使得传媒议程发生了前所未有的变化。互联网具备传媒性质，“每个人都能够与大众、信息、服务和技术等外在的因素以种种不同的方式构成网络，以追求和加强他们自身的利益，”“网络化的个人能够跨越、破坏和脱离既存的各种组织的边界。”<sup>[3]</sup> 威廉·H·达顿（William H. Dutton）将互联网的传播和参与所构成的“亲社会网络”（pro-social networks）称为“第五权力阶层”（The Fifth Estate），以便与传统传媒相区分。他认为，这些“亲社会的网络”既包括个人也包括组织，其分类如表1。

表1 网络化组织和个人的不同类别

类别	第五权力阶层的网络化个人	其他权力阶层的网络化组织
新闻和媒体	博客、在线新闻聚合、维基百科作者	在线报刊杂志、广播、电视
治理和民主	以网络为基础的政治动员	电子政务、电子民主(电子磋商)
商务和社交	对等网络(P2P)文件共享(比如音乐下载)、分布式问题解决网络	在线企业对企业的电子商务、企业对消费者的电子商务(包括网络银行、网络购物等)
工作和组织	自谋职业的合作、开源软件的开发和分销、维基经济活动	扁平化的网络结构、通过网络随时随地创造有弹性的工作
教育	通过互联网的非正式学习、检索事实和信息、教师评估(比如对教师进行排名的网络等)	虚拟大学、多媒体教室、在线课程
研究	跨学科、跨部门和跨国的学术合作	组织化的计算服务、在线批准和建议

资料来源：William H. Dutton. The Fifth Estate: Through the Network (of Networks). <http://people.oii.ox.ac.uk/dutton/wp-content/uploads/2007/10/5th-estate-lecture-text.pdf>.

显然，互联网已经成为传媒议程、公共议程和政策议程之间相互转化的一种有效机制。在互联网上，一旦一项传媒议程被反复“点击”排在优先位置，就会上升为公共议程，进而就会引起政策议程的关注。相反，如果这一转化的机制不畅，就会演化为互联网上的自发炒作和无序跟贴，也可能会出现一些意想不到的严重后果。比如2005年4月在上海、北京等地所发生的“涉日游行事件”等。借用艾伯特·O·赫希曼（Albort O. Hirschman）的说法，在传媒议程、公共议程和政策议程之间实际上存在着一种“呼吁-退出”的激励和反应，尽管一些特定的政策议程可能会遭遇漠不关心、麻木不仁的社会情境，表现为一种沉默和“退出”的困窘，但是，公共政策程序的设定离不开“公众的敏锐嗅觉、主动参与和大声呼吁”，因为这样可能更好地发挥公众的认同和提示作用。因为“呼吁有助于一个充满活力和积极向上的政治程序的形成，而退出却对此具有破坏性作用。”〔4〕

#### 四、走向以公共政策议程为基础的政府信息公开和政府网站

《中华人民共和国政府信息公开条例》（以下简称《条例》）是政府职能转变过程中的一个重要里程碑，其特殊的意义就在于政府信息公开必将对公共政策议程产生深远的影响。

《条例》第9条规定了行政机关应当主动公开的政府信息。这是对政府信息公开的原则性规定，其关键是公民、法人或者其他组织的切身利益、公众的知晓权或参与机会以及行政机关与行政相对人发生互动往来时的程序性规定。《条例》第10条——第12条又根据行政机关的层级对应当主动公开的政府信息进行了列举。这些条款实质上采取了简单枚举法对政府信息公开进行了归类，不仅补充了政府信息公开的原则性规定，而且对原则性规定进行了具体化，进行了强制。如果说原则性规定给定了政府信息公开的公共政策议程指向，简单枚举法则指明了公共政策议程的强制性内涵。

同时，《条例》规定了政府信息公开的方式和程序，特别是“行政机关应当将主动公开的政府信息，通过政府公报、政府网站、新闻发布会以及报刊、广播、电视等便于公众知晓的方式公开。”（第15条），这又使得政府信息公开与传媒议程关联在一起。换句话说，现存的传媒渠道都是政府信息公开渠道，都是政府信息公开的载体。其理论基础就在于从信息渠道上为政府信息公开所需花费的成本与可能获得的收益进行了理性权衡。

肯尼斯·阿罗（Kenneth Arrow）在《组织的极限》中曾经指出，信息渠道的有无是从外部规定给经济和社会体系的。〔5〕“信息渠道可以创建，也可以放弃，并且它们的容量和通过它们被传送的信号的种类取决于选择，这种选择是基于对利益和成本所进行的比较而做出的。”由于组织或个人的信息处理能力是有限的，他们都可以被作为信息处理器来定义。但是，信息利用服从于收益递增规律（increasing return），即信息利用存在着不断增加的回报，信息被利用得越充分，其产生的收益就越大。因此，在考虑组织或个人的信息处理能力以及实现信息利用递增收益时，就必须充分考虑信息成本。

信息成本有三类特性，首先和最重要的是“个人本身就是一种投入”，“个人非常有限的获取和利用信息的能力是信息处理中的一个固定因素”，“不管是现在还是最后，信息必须通过个人的感官进入大脑……信息必须在恢复出来后才在决策中有用。”那么，对于政府信息公开而言，无论是采取那种信息渠道，都必须避免“为了公开而公开”，而是有针对性地关注公共议程，让公众有限的感知能力和信息处理能力真正为公共政策议程服务。

信息成本的第二种特性是“典型地代表了一种不可逆的投资”。也就是说，除了对通信基础设施等物理投资之外，还需要对信息的编码化进行投资，人们只有学会了这些编码，才可能接收和处理信息，而且可以区分各种不同的信息。“即使两种可能的信息渠道在预期的价值上差别相对很小，即使接下来的信息显示初始的选择是错误的，也不值得在以后逆转已经作出的决定。”尽管信息渠道之间可能存在着替代性，比如可以使用政府公报、政府网站、新闻发布会以及报刊、广播、电视等七种方式进

行政府信息公开，但是每种形式所发生的投资都是不可逆的，这就需要在信息公开随机变化的过程中，根据各种渠道之间可能存在的替代关系和成本-收益分析，锁定一个相对比较稳定的渠道。很显然，从信息公开的及时性、完整性、充分性以及信息与其载体的不可分割性、可查询性、可累积性等方面来衡量，政府网站处在举重轻重的位置。

信息成本的第三种特性是“信息成本在不同方向上完全不一致。”阿罗认为，“在任何给定的时刻，组织或个人是各种能力和被积累起来的信息的集合体”。也就是说，在信息收集之外，个人和组织的活动会影响信息的相对成本。人们在边干边学（learning by doing）的过程中，总是观察和关注那些可能会对自身行为和活动产生影响的信息。如果既存的信息或者即将公开的信息有助于人们可能采取的行为，那么，人们就会放大这些信息传播；相反，如果既存的信息或者即将公开的信息妨碍人们可能采取的行为，人们就会抵制这些信息传播，甚至表现出沉默的状态。

分析《条例》正式实施以来的实践，那些广为公共议程所关注的政府信息已经成为社会的“注意力”或焦点。以《关于深化医疗卫生体制改革的意见（征求意见稿）》为例，在2008年10月14日—11月14日征求意见期间，国家发改委通过其政府网站所公开收集的意见和建议达到27892条，而同期互联网上有关“医疗卫生体制改革”的网页达到50.5万页，即被提交为公共政策议程的公共议程的比例仅为6%。再以2009年公务员考试为例，互联网关于2009年公务员考试的网页就达到370余万页，而真正报名参加考试的人数仅为77.5万人。又如当前的成品油加税费改革方案，网页已达60.7万页。由此可见，政府网站已经成为公共议程转化为政策议程的窗口，以政府网站为载体的公共议程也可以有序地引导公共参与和公共议程的设置，从而保证公共政策的质量和效果。

## 五、基本结论和政策建议

信息时代的来临，特别是互联网的应用和普及，政府的公共政策议程以及政府治理本身面临着快速变化的环境。公共政策议程因为政府网站而日益受到了公共议程的影响，政府治理也因为网络的力量而受到了“权力多中心化”和“自主治理”的渗透。根据本文的讨论，我们可以归纳以下的基本结论和政策建议。

首先，加大政府信息公开力度。政府信息公开在形成公共参与、公共议程和公共政策议程中具有突出的地位，政府信息公开应当成为引导公共参与、公共议程和公共政策的风向标。各级政府部门应在实践中不断完善政府信息公开目录制度，一方面可以根据自身的职责编制政府信息公开目录，另一方面可以根据一定时期的公共议程编制政府信息公开目录，有针对性地消除因为政府信息不透明所产生的信息不对称状态。

其次，广开言路，设立“政策窗口”。各级政府网站都应该设立独立的政策窗口，及时收集和接纳社会各界可能提出的谏言，并根据自身职责的相关度定期对这些意见和建议进行排序，然后再公开征集社会评论，形成公共政策制定的议程和时间表。对所接收的那些与自身职责无关的意见和建议，则转移至相关的政府职能机构；对那些涉及到信访和依法维权的事项，则移交给信访机关和司法机关。

再次，完善公共政策议程的制定程序。公共政策议程是一个集思广益、兼听则明的过程。从公共政策议程提出一开始就具有统一认识、达成共识的意图，倘若拘泥于单一的部门利益或者甘愿为一些特殊的利益集团所捕获，那么就会使得“部门本位”和“长官意识”处于支配地位，从而陷入偏听偏信的境地，公共政策制定过程就会为各种潜规则和“暗规则”所左右；也会导致政出多门、政令不止，甚至各种公共政策相互冲突、相互抵触，从而导致公共政策效用不断衰减，产生逆向激励的效果。

最后，倡导良好的社会责任观念。作为一个重要的公共领域，互联网并不是孤立存在的，其和现实社会的联系越来越紧密，所反映的现实社会问题也越来越尖锐。自然，每一条网线背后、每个屏幕背后以及每一次点击都要面对上亿的网民，各种可能产生的言论和表达既不可能千篇一律，也不可能整齐划一，相反却可能是鱼龙混杂、

离经叛道的，甚至是危言耸听、扭曲事实、腐朽落后的。在一般意义上，信息利用服从于递增收益规律，而政府信息又是公共产品，因此，在很大程度上，对于包含公共议程和政策议程的信息传播，因为它们涉及“原则政治，而非利益政治”[6]问题，应该遵循严格的社会管制，而非经济管制，应该从基于“成本-收益”的原则走向实现良好的社会职责原则。

[参考文献]

[References]

[1] 王锡铤，章永乐. 专家、大众与知识的运用：行政规则制定过程中的一个分析框架 [J]. 中国社会科学, 2003 (3).

[1] Wang Xixin, Zhang Yongle. Experts, the Public and Use of Knowledge: An Analytical Framework in the Process of Administrative Rule-making. Social Sciences in China, 2003(3).

[2] 王绍光. 中国改革政策议程设置的模式 [J]. 中国社会科学, 2006 (5)

[2] Wang Shaoguang. Public Policy Agenda-setting Patterns in China. Social Sciences in China, 2006(5).

[3] William H. Dutton. The Fifth Estate: Through the Network (of Networks). <http://people.oii.ox.ac.uk/dutton/wp-content/uploads/2007/10/5th-estate-lecture-text.pdf/>.

[4] Albert O. Hirschman. Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Declines in Firms, Organizations, and States. Harvard University Press, 1970. p61.

[5] Kenneth Arrow. The Limits of Organization. New York: Norton & Company, 1974. pp39-43.

[6] [美] 詹姆斯·M.布坎南，罗杰·D.康格尔顿. 原则政治，而非利益政治：通向非歧视民主 [M]. 张定淮，何志平译.北京：社会科学文献出版社，2008.

[6] James M. Buchanan, Roger D. Congleton. Politics by Principle, Not Interest: Towards Nondiscriminatory Democracy. Trans. by Zhang Dingzhun, He Zhiping. Beijing: Social Sciences Academic Press, 2008.

(作者单位：北京师范大学管理学院副教授，博士，北京 100875)

## **Government Information Disclosure, Public Policy Agendas and Governance Based-on Participation**

**Sun Yu**

[Abstract] Government information disclosure has already launched a profound influence on public policy agendas. Be a newly arisen public sphere, Internet has being become a transformation mechanism from public agendas to policy agendas. The public policy agendas are the base of government information disclosure. The government gateway is the policy window which guides public agendas to policy agendas. The public participation will be ordered under guidance of public agendas by using the government gateway as the carrier.

[Key words] government information disclosure, public agendas, public policy agendas, governance based-on participation

[Author] Sun Yu is Associate Professor at School of Management, Beijing Normal University, Beijing 100875