

国家与社会关系视角下的网络社会治理

曾润喜, 王国华, 陈强

(华中科技大学 公共管理学院, 武汉 430074)

摘要: 现实社会中国家与社会关系不可避免地会映射到网络社会。当前网络社会中“社会”的力量逐步强大,与此同时,政府越来越难以控制网络舆情突发事件,与“社会”相比,“国家”处于弱势地位。产生这种失衡主要是由于现实社会中社会矛盾集聚,社会信任降低,政府缺乏网络执政力所导致的,因而网络社会国家与社会关系的均衡治理既要改善现实中的国家与社会关系,也应实现从网络管制到网络治理的转变。

关键词: 国家与社会; 网络社会; 网络治理;

中图分类号: D305

文献标识码: A

文章编号: 1009-3370(2010)05-0121-05

一、引言

中国网民数量已接近4亿人,并呈逐年上升趋势。网民规模增大的同时,其活跃度也在提高,并由自在群体向自为群体转变。在此背景下,一系列网络突发事件频发,不仅影响着网络社会,也对现实社会产生了重要影响,给政府的网络应对带来了挑战。这一问题引起了中央政府的高度关注,胡锦涛在2007年中共中央政治局第38次集体学习讲话时指出:“能否积极利用和有效管理互联网,……关系到国家文化信息安全和国家长治久安,关系到中国特色社会主义事业的全局。”

作为回应,学界对此保持了极大的研究兴趣。20世纪90年代以来,“网络社会”研究逐渐兴起。早期的网络社会研究者将网络社会描述为绝对自由的社会,其本质是没有政府干预的空间,认为“网络空间造就了现实空间绝对不允许的一种社会——自由而不混乱,有管理而无政府,有共识而无特权。”^[1]随着实践的发展和研究的深入,研究逐渐认为“网络是一种社会控制工具”,这主要归因于:一方面,技术手段的进步使得对互联网的控制成为可能;另一方面,政府目标的强制性渗透导致了信息独裁^[2]。因而网络社会的发展也成为了政治发展的一部分。

事实上,“互联网空间与现实世界是不可分割的部分,完全是由强大的政治和经济力量所驱动。”^[3]那些认为政府不能规制互联网的传统观点已被事实

证明是错误的,政府正在通过其所掌握的各种资源管理网络社会。同时,随着公民意识的觉醒,网络社会的崛起也使得民众有了新的政治舞台。代表国家的政府与社会民众之间在现实社会中的互动或对立也不可避免地会映射到网络社会。本文引入国家与社会关系视角对网络社会国家与社会关系的失衡进行讨论,认为国家与社会关系均衡既是网络社会失范的症结,也是网络社会治理的关键。

二、研究视角

国家与社会关系视角是西方政治社会学的核心内容,自20世纪90年代被引入到国内,迅速成为一种流行的理论框架用于研究中国问题。尽管有学者认为应该译成政府与社会关系^[4],但也只是“准确性和严谨性”之争,不妨碍其逐渐成为研究的主流分析范式之一^①。

目前学界对于国家与社会关系的探讨界定为四种模式:(1)强国家——弱社会。这种模式下,国家对公民和社会生活的各个方面都有较强的控制欲望和控制力,主张以强有力的政党和权威维护政治的稳定,表现为“全能主义”和“新权威主义说”。(2)强社会——弱国家。这种模式主张大力发展公民社会,由公民做出影响自己生活和利益的决策,并把国家与公民社会完全对立起来。(3)强国家——强社会。这种模式下国家与社会尤其是各社会组织形成良性互动,国家与社会、个人与整体的利益协调发展,从而摆脱传

收稿日期: 2010-03-08

基金项目: 国家社会科学基金资助项目“网络舆情突发事件预警机制研究”(08BZZ030);教育部哲学社会科学研究重大课题委托研究项目“基于网络舆情研判的高校群体性事件预警与网上应急处理”(08WL1111)

作者简介: 曾润喜(1984—),男,博士研究生,工程师。E-mail: zengrunxi@gmail.com

①国家是抽象的权力委托者,政府则是可以具体执行或问责的主体,网络治理需要制度构建和执行过程,政府实际上正是治理的主体。由于国家与政府的关系是一种委托代理关系,国家代表全民的意志,政府执行国家的意志,因而本文对“国家”和“政府”不予区分,但实际上二者是有很大区别的。

统意义上的零和博弈。(4)弱国家——弱社会。这种模式下国家和社会都处在混乱状态,在现实社会中很少存在。

均衡的国家与社会关系是民主政治的基础,畸形的国家与社会关系可能成为集权政治的温床或无序社会的根源,只有强政府与强社会才是现代良性的国家与社会关系^[9]。即理论上的强政府与强社会要求一个强有力的政府以整合社会各方面的利益,实施公共政策以维持公正的竞争环境,同时又要求一个强大而富有活力的社会以制衡政府权力^[10]。因而强国——强社会的模式被我国学者所推崇,并把它视为中国的发展方向。随着网络社会的进一步崛起,网络社会中国家与社会之间不断产生摩擦,每一方力量的改变都可能引发对另一方的挤压,因而,网络社会治理的实现也有赖于国家与社会关系的均衡。

三、网络社会中国家与社会关系的失衡

(一)网络社会中“社会”逐步强大

1.网络主体的构成发生嬗变

网络行为主体越来越接近现实社会的行为主体。一方面,网民的规模逐步增大。中国互联网络信息中心发布的《第25次中国互联网络发展状况调查报告》显示,截至2009年12月,我国网民规模已达3.84亿,互联网普及率进一步提升,达到28.9%,超过全球平均水平;网民规模保持快速增长之势,其中农村网民规模增长迅速。此外,使用手机上网的网民达到2.33亿人。另一方面,网民构成结构越来越接近现实人群结构。一是网民性别结构趋近于总人口中的性别结构;二是网民年龄实现了从年轻人作为单一组成部分到低中高龄网民相结合的年龄结构转变;三是互联网日益向低学历人口普及,网民中大专及以上学历人口进一步下降,高中、初中学历所占比重继续提升,逐渐与现实人群的学历构成比例靠近;四是从网民的职业构成来看,也呈现出职业多元化的特征,覆盖了绝大多数职业。同时,由于网络的开放性和低门槛特征为民众发表观点提供了平台,产生网络舆情的网民是一种统计性群体而不是协商性群体,而统计性群体比协商群体表现出了更多的观点多样性^[11],因而可以更真实地反映民众的思想动态,网络上所反映出来的民意,也可以近似地看作是社会民意。

2.网络主体的公民意识逐渐增强

公民意识的崛起是我国政治现代化的重要标志,也是公民有序政治参与的重要软条件。现代公民意识包含公民主体意识和公共意识两个纬度,而网络中所体现的公共意识正逐步满足于这两个维度。现在,人们通过网络越来越不甘心被动地“下载”——获得信

息和服务,而是愈加热衷于积极的“上传”——参与^[12]。在网络社会,人们摆脱把关人限制,绕开议程设置,大胆发表看法,形成了注意力上的马太效应。自2008年中央主要领导对网络社会和网民予以积极评价以来,网民开始重点关注政府行为,以2008年为转折点,网络议题开始出现从娱乐和生活领域逐步向政治领域转变,充分体现了公民意识的崛起、提高和升华的过程。在提高政治参与度的同时,网络正在逐步培育参与型政治文化。参与型政治文化重在公民的参与。随着公民网络政治参与的频度和深度的拓展以及参与所引发的影响力,让公民对政治参与有了归属感和满足感,从而极大地调动公民参与的热情和积极性,现实社会中的“消极公民”开始在网络社会转变为“积极公民”。

3.网络主体的虚拟行为开始现实化

虽然网民可以通过对事件的评论形成网络舆论,从而对相关政府部门形成压力,但事件本身并不能在网络社会得到最终解决,仍然需要现实社会中的事件相关方采取行动才可能得到较好的解决。由于信息不对称,相关政府部门在得到来自网络舆论的压力后尽管会立刻做出回应,但有回应并不意味着事件得到有效处理。在这种情况下,网民不再甘于“只有雷声,不见雨点”,开始从虚拟世界的参与投入现实社会的行动中,群体性事件可能由此引发或得到恶化。同时,近年来网民开始在网络上形成网络共同体,并有“实体化”趋势。网络共同体是指“网络”与网民“共同体”合成的产物,是网民在网络上基于主观或客观上的共同特征所结成的一种“团体”或“组织”^[13]。网络共同体的成员不仅在网络中持有相似观点,在现实中也具有相似的人群特征。这种基于特定人群以及排在特定观点后面的支持人群组成的网络政治共同体就如同现实中的“民间组织”或“利益集团”,可以将单个的分散的个体整合起来,以共同体的形式外诉和外抗,从而达到影响的目的。这种网络共同体的“实体化”的趋势,由网络空间走向现实社会,其作用同样不可低估。

(二)网络社会中“国家”处于弱势地位

1.政府面临控制网络群体性事件的考验

群体性突发事件以其突发性、不确定性以及极大的破坏性而著称,同时它除了具备群体性突发事件的特征外还有变异超常性、身份不定性、虚实互动性和法规滞后性等属性^[14]。这就使得网络群体性事件更加难以处理和控制在两方面:一方面从国家角度看,“国家”包含两个基本要素:地域和公共权力^[15],于网络社会而言,地域就是网络空间。不同的是,现实社会划分的标准是地理意义上的,而网络社会则较难从地理或物理意义上予以区分,具有开放性

和全球性特点。在公权力方面,国家可以通过强制权力的行使与运用达到对现实社会实行管制的目的,而网络社会是以去中心化的方式组织起来的,是一种全新的开放式的组织模式,信息传播与人际互动完全是开放和发散式的,超越了传统的权力压制,超越了因权力分配而导致的信息、地位差距^[11],因而公权力的行使和运用也受到限制。另一方面,从网络群体性事件看,一是网络群体性事件诱因的多样性使网络群体性事件极易被触发;二是网络的匿名性和把关人的缺失给网络推手足够的发挥空间;三是由于网络的超时空性,网络群体性事件的推动者难以被法律制裁。

2. 政府在网络社会中的形象不断受损

网民对政府行为的高度关注由于网络社会信息传播的广泛性和高速性使得政府的形象更加容易受到损害。一方面,个别政府不端行为一经网络曝光后容易吸引较多网民尤其是弱势群体的关注,产生“网络奇观效应”,即经由网络报道、转载、评论、炒作而使事件不断放大形成光圈效应的现象^[12],从而使网民将个别官员的腐败视为整个政府的腐败,使政府的公信力在网上受到质疑和损害。另一方面,国外反动势力和国内分裂势力也借助网络平台损害我国政府的形象,如在“7·5 乌鲁木齐事件”中西方媒体试图通过在网络社会把我国政府塑造成一个搞种族歧视、不尊重人权的政府,这都极大地损害了我国政府在网络社会和现实社会中的国际形象,加之少数愤恨社会、敌视政府的人暗中煽动,使得部分网民信以为真,政府的形象被大打折扣。

3. 网络监管措施在一定程度上缺乏有效性

政府试图对网络社会实施有效控制,达到维护网络政治稳定的目的,逐步形成了多部门联合的网络管理机制,实施了互联网信息服务各自主管服务项目的前置审批、对网站相关专项内容进行监督检查和审核等监管措施,但对网络社会的发展壮大并没有产生太大的影响,相反,越是政府“堵”得厉害的事件,网民越是活跃,具有影响力的网民群体甚至被誉为“中国最大的压力集团”。官方舆论场在与以草根为主的网络舆论场的较量过程中的失利,显示出政府部门在网络社会中的弱势地位。无论是中央政府还是地方政府,传统的对网络舆论实行监管的思想正逐步向引导网络舆论发挥积极作用转变,这种转变带有一定的被动色彩,也从侧面反映了网络社会中国家的弱势地位。

四、网络社会国家与社会关系失衡的治理

(一) 网络社会国家与社会关系失衡产生的条件

1. 社会矛盾集聚

我国已进入改革发展的关键机遇期,贫富差距、

就业形势、分配不均等都是激发社会矛盾、引发社会冲突的可能导火索。尤其是利益分配方面,利益集团凭借自身的资源优势影响甚至操纵政府的公共决策,使其成为少数人服务的工具,使得民众对政府的信任不断减弱,政府的合法性也因此受到质疑;弱势群体对自身处境的不满归于社会的不公也容易引发人们对社会的仇视和愤恨,这些如果不及时在现实社会加以疏导,极易成为网络群体性事件产生的土壤。网民之所以表现出强烈的发泄需要和对边缘性信息的追求,在很大程度上是因为现实生活中压力与矛盾的困扰,只有解决这些社会矛盾,才能真正改变网民的需求方向^[13]。“瓮安事件”,“石首事件”等群体性事件的发生从某种意义上来说是当地社会矛盾长期得不到解决,民众的诉求得不到回应的结果,现实社会的种种规制也使人们逐渐转向影响力日益增大的网络社会,以期借助网络表达自己的诉求,使自己的利益受到相关部门的关注。而相关政府对于来自网络社会的利益诉求的被动回应,更凸显了政府在网络社会的弱势地位。

2. 社会信任降低

公民社会的形成有利于实现国家与社会的良性互动,而社会信任是公民社会形成的重要条件之一。其一,公民对政府的社会信任降低。民众对政府的信任集中体现了政府存在的合法性。多元价值观和多元利益观的出现,以及经济社会结构变动而带来的强流动性都对社会资本产生了巨大的冲击,政府高官的相继落马,“瓮安事件”等一系列事件的曝光使得公众对政府的信任大打折扣,极大地损害了政府的公信力。政府官员靠腐败和欺骗为自己谋取利益,不仅阻碍制度信任的发展,而且损害其他公民之间的信任度。这大概是中国政府当前最为紧迫的任务。其二,公民对新闻媒体的信任降低。由于权力控制了缓解国家与社会紧张关系的“解压阀”公共领域,强权规定真理,同时以压力确保人们即使不相信它,也必须在公开场合做出相信的样子,造成公共生活假面化的盛行,导致了一种“公开的谎言”与“私下的真实”并行不悖的怪诞现象^[14],使得信息过滤和篡改严重。其三,由于广告商一定程度上决定新闻价值,结果,新闻媒体和新闻记者的独立原则遭到了破坏^[15]。人们对于新闻媒体所报道的信息质疑也越来越多,在网民最需要了解真相时,新闻媒体丧失了承担这一责任的能力。因此质疑成为一些网民思维方式的基调^[16]。

3. 网络执政能力弱

我国政府尤其是地方政府网络执政能力的不足也是网络社会国家与社会关系失衡的重要因素之一。主要表现在以下几个方面:一是政府网络执政观念和

思维的落后。不少官员仍然把网络社会视为“洪水猛兽”,对网络社会采取管制多于引导,习惯于压制网络舆论,对不利于自身的信息更是采用各种方式予以围追堵截,如2007年6月网友因曝光滕州市政府修建豪华办公大楼被拘捕,滕州市委宣传部将网络舆情逐级上报到省委宣传部,通过上级部门的工作,新华网等一些门户网站将一些“谣言”帖子删掉^[6];二是基层政府缺乏处理网络舆情的愿望与能力。“事件发生→网民爆料→传统媒体跟进→网络热炒→形成舆论压力→政府部门介入→网民偃旗息鼓”的事件发展和处理范式^[7],暴露了基层政府在网络应对时处于被动状态,只是迫于上级政府的压力去处理和解决问题,很少有基层官员从网络舆论引导的角度考虑问题;三是网络舆情信息的汇集、处理和分析机制滞后。网络舆情信息体现了现实生活中人们关心的问题和事件,如果对这些信息的处理和分析不到位,将难以对现实社会即将出现的突发事件及时进行预警。

(二)网络社会国家与社会关系的均衡治理基础

在一些国家社会关系中,强烈的不满可以被化解,反体制性的意识形态也能够被边缘化,而在另一些国家社会关系下,有时即使是微小的不满也会被强化,起初是改良性的东西也会被推向极端^[8],因而,国家社会关系的矛盾进行调和有赖于一种持续的互动——治理。对于网络社会的治理,实际上存在着两对悖论。第一对悖论是政府既要努力追赶信息技术的潮流,又要努力规避网络技术带来的政治杂音;第二对悖论是公民的网络政治参与不断提高,同时,节制参与的网络监管理念和技术的不断成熟^[9]。

尽管存在悖论,但互联网需要政府的介入和干预已经成为世界各国的一个共识。从实践角度而言,西方国家的公民政治参与途径较为广泛,网民在互联网上较为平稳,国家因此感受到的冲击也不明显。而与西方不同的是,由于目前中国公民的公共参与和言论表达渠道都基本集中在互联网,网络舆情具有较为独特和更为显著的影响,因而,对治理的需要表现得更为明显和迫切。

从法理上而言,国家有保护公民网络言论自由的义务。但表达自由显然不是绝对的,国家也有限制公民滥用网络言论自由的义务,通过网络治理,反而有助于网络自由的实现。尊重他人的权利和荣誉、国家安全、公共秩序、公共卫生和道德、保护未成年人等都可以成为限制表达自由的理由^[10]。《欧洲人权公约》第10条、《美洲人权公约》第13条等都对表达自由进行了限制性规定,我国宪法第51条、刑法第363条、出版管理条例第26条、互联网服务营业场所管理条例、互联网电子公告服务管理办法、互联网信息服务管理办法、互

联网新闻信息服务管理规定等都有类似规定。

(三)网络社会国家与社会关系的均衡治理方略

1.改善现实中国家与社会关系

网络社会的治理不再单纯是一种网上或网下的治理,网络已经成为人们日常生活不可或缺的传播工具,因此现实中的信息不可避免地会出现在网上,但网上恶性信息的数量和人们对恶性信息的反应则与现实中的国家与社会关系的疏密程度密切相关。改善现实社会中国家与社会的关系可以从以下几个方面着手:一是完善社会回应机制。社会回应对于满足公众的需求,增强公众对政府的信任,实现政府与公众的良性互动都具有重要的意义:一方面拓宽现实社会公民表达利益诉求的渠道,降低公民上访的成本;另一方面提高对事件的处理效率,及时答复公民密切关注的问题,并在最短的时间内公布事件处理结果。二是不断改善政府形象。积极推进服务型、阳光型和责任型政府建设,在制定和执行公共政策的过程中以人民的根本利益为重,做好平时的维稳工作。三是传统媒体要明确自己的角色定位,在新闻报道时要时刻保证自身的公共性,努力塑造公信形象,承担起应有的社会责任。四是积极促进和推动公民社会的发展,塑造和培养民主、自由、平等的价值观。

2.从网络管制走向网络治理

治理是一种互动,强调的是参与和回应。信息技术的进步极大地促进了网络环境的变化,WEB2.0的出现使得信息交流互动内容的出现,3G技术的发展使得网络成为传播的中心。在此基础上,政府若想改变自身的弱势地位,必须努力参与到网络互动中内,积极给予网络回应。一是建立网络社会回应机制,如考虑建立网络新闻发言人制度,此外还可以建立紧急状态政府回应和介入的应急预案等。二是建立网络舆情反应中心,提高对网络舆情信息的汇集、分析技术,尤其是要注重利用信息技术对网络舆情突发事件进行分析与预警等。三是进一步加强互联网立法,建立互联网舆论法制的框架,在法制的框架下实现网络的引导和治理;要注重发挥网络论坛的自我纠错机制。四是积极开展网络治理的研究,分群体、分阶段对网民的心理和行为进行研究,探索网络论坛舆情的形成机制及其扩散规律,共同解决网络发展所面临的问题^[11]。

3.网络舆情治理的制度与技术

我国对网络媒介和网络舆情的管理采用“双轨统一分级管理制”,即党委部门和政府部门同时参与,中共中央宣传部、信息产业部、国务院新闻办公室、教育部、文化部、卫生部、公安部、国家安全部、商务部、国家广播电影电视总局、新闻出版总署、国家保密局、国

家工商行政管理总局、国家食品药品监督管理局、中国科学院、总参谋部通信部等多管齐下,形成了齐抓共管、多头负责的局面。尽管这种格局可能产生推诿扯皮等现象,但可以通过对部分政务流程进行重组,实行网络舆情信息资源共享等方式加以解决。

对网络媒介的管理,目前技术上主要采取国家间出入口网关物理隔断、域名和IP地址过滤以及安装服务器、客户端、网吧监控软件等措施;对于网络内容的管理,主要采取互联网关键词阻断、敏感内容自动过滤、网管员人工排查等措施;对于网络舆情的采集和研判,目前已有较为成熟的内容分析法、数据挖掘法等技术,并陆续开发出了许多网络舆情分析系统。

值得一提的是,互联网治理并不是一种单纯的管制。事实上,网络在公民政治参与和利益诉求方面做出了突出贡献,党和政府也深刻地认识到了这一点。从国家最高领导人胡锦涛、温家宝等积极“触网”,到各级政府官员积极听取网络民意,再到党的十七届四中全会明确提出要“注重分析网络舆情”,网络舆情已经成为政府决策中的关键一环。作为应与公众有着良性互动的政府,政府需要一个有效的渠道了解公众的需求和诉求。从公众的角度而言,公众期望其需求和诉求能够得到及时和满意的回应,网络社会的出现正好吻合了这一需求,我们期待在网络社会中国家与社会有着更为良性的互动。

参考文献:

- [1] 劳伦斯·莱斯格. 代码[M]. 北京:中信出版社, 2004:4.
- [2] 蔡文之. 国外网络社会研究的新突破——观点评述及对中国的借鉴[J]. 社会科学, 2007(11): 96-103.
- [3] 丹·希勒. 数字资本主义[M]. 南昌:江西人民出版社, 2001:289.
- [4] 袁方成. 政府与社会: The state-society relations 的一种继替性表达[J]. 社会主义研究, 2007(3): 62-65.
- [5] States M J S S. Societies and weak states: states-society relations and state capabilities in the third world[M]. Princeton University Press, 1988:35.
- [6] 凯斯·桑斯坦. 信息乌托邦[M]. 北京:法律出版社, 2008:58.
- [7] 徐晓林, 周立新. 数字治理在城市政府善治中的体系构建[J]. 管理世界, 2004(11): 140-141.
- [8] 李斌. 网络共同体: 网络时代新型的政治参与主体[J]. 中共福建省委党校学报, 2006(4): 6-9.
- [9] 揭萍, 熊美保. 网络群体性事件及其防范[J]. 江西社会科学, 2007(9): 238-242.
- [10] 周执前. 国家与社会: 清代城市管理机构与法律制度变迁研究[D]. 成都: 四川大学, 2007.
- [11] 黄少华, 翟本瑞. 网络社会学——学科定位与议题[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2006, 26.
- [12] 盛芳. 突发事件中网络奇观的负面效应及其成因[J]. 中国广播电视学刊, 009(5): 47-48.
- [13] 彭兰. 现阶段中国网民典型特征研究[J]. 上海师范大学学报: 哲学社会科学版, 2008, 37(6): 48-56.
- [14] 胡泳. 众声喧哗——网络时代的个人表达与公共讨论[M]. 桂林: 广西师范大学出版社, 2008, 298.
- [15] 李希光. 商业化社会下的媒体尴尬[J]. 采·写·编, 2006(6): 21.
- [16] 陈力丹, 李冠礁. 公权力不该做绑架舆论的事情[J]. 新闻记者, 2009(3): 18-20.
- [17] 喻国明, 李彪. 舆情热点中政府危机干预的特点及借鉴意义[J]. 新闻与写作, 2009(6): 57-59.
- [18] 赵鼎新. 社会与政治运动讲义[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2006, 6.
- [19] 李永刚. 我们的防火墙——网络时代的表达与监督[M]. 桂林: 广西师范大学出版社, 2009: 2.
- [20] 王四新. 网络空间的表达自由[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2007: 87-92.
- [21] 曾润喜. 网络论坛的运行机制——以“家乐福事件”为例[J]. 电子政务, 2009(2-3): 77-84.

The Governance of Internet Society under the Relationship between State and Society

ZENG Run-xi, WANG Guo-hua, CHEN Qiang

(College of Public Administration, Huazhong University of Science & Technology, Wuhan 430074)

Abstract: The relationship between state and society in the real world will inevitably be projected to the internet society. Currently, great changes have taken place in the internet, while the “society” of internet society is becoming more and more powerful. At the same time, it has been increasingly difficult for the government to control public opinion emergency. Compared with the “society”, the “state” is in a weak position. This imbalance occurs mainly due to the social conflicts of the real world, lowered social trust and the government’s lack of internet administrative ability. Thus, in order to achieve the balance of the relationship between state and society of the internet society, we have to not only improve the relationship between state and society in the real world, but also change from “internet control” to “internet governance”.

Key words: state; society; internet; governance

[责任编辑:孟青]