

论电子政府在政治参与中的作用

黄三生

(华东交通大学 人文社会科学学院, 江西 南昌 330013)

摘要: 传统政治参与有参与主体不平等、参与范围窄、参与意识弱、参与效率低、参与制度化程度较低等缺憾。电子政府在政治参与中发挥着重要作用, 促进政治参与公开化、廉洁化、平等化、高效化、法治化, 弥补了这些缺憾。为确保电子政府作用的实现, 须具备以下条件: 加快发展经济, 构建电子政府; 培育政治文化, 增强参与自觉; 保证信息公开, 消除“数字鸿沟”; 加快信息立法, 注重道德自律。

关键词: 信息; 电子政府; 政治

中图分类号: D032

文献标识码: A

由于传统民主体制下政治冷漠层的存在和扩大, 一些国家正通过信息技术调动和提高政治参与热情, 并取得了明显的成效。包括开始试点的国家在内, 已经开展电子投票的国家有荷兰、比利时等12个国家, 有42个国家正在积极准备搞电子投票^[1](P225)]。我国一些地方村委会换届选举, 采用了微机计票系统, 提高了选举效率。透过信息技术促进政治参与是大势所趋。探讨电子政府在政治参与中的作用, 对于加快我国电子政府发展、扩大公民有序政治参与、促进政治文明建设都具有重大的理论和现实意义。

1 传统政治参与的缺憾

政治参与是普通公民通过各种合法途径影响政府公共决策与公共管理的行为^[2](P360)]。近代国家采用代议制参与模式。当代出现了由代议制民主转向参与型民主的新趋向。之所以出现这种趋向, 是因为传统政治参与违背了参与民主论, 即凡生活受某项决策影响的公民, 就应该参与决策制定过程的指导思想。

1) 参与主体不平等

政治参与主体应是一国的普通公民。代议制本身蕴涵着不平等: 一是参政代表不具有广泛性, 据中国社会科学院《当代中国社会阶层研究报告》对我国十大阶层的划分, 可以发现我国绝大多数参政代表来源于其中前四个阶层, 即国家与社会管理者、经理人员、私营企业主和专业技术人员阶层, 而办事人员、商业服务人员、产业工人、农业劳动者等占人口绝大多数的阶层产生的代表则是凤毛麟角; 二是即使参政代表具有广泛性, 参与主体也是不平等的, 出现了少数代表参政多、多数选民参政少的现象。

2) 参与范围窄

传统政治参与的范围十分有限, 往往局限于投票、选举等浅层面。一些深层次的政治参与活动, 主要由领导者参与, 基本排除了普通公民参与的可能性。由于政府信息缺乏公开性、对称性, 公民丧失了政治参与的信息条件, 或不知如何参政, 或只能在有限的领域被动参政。公民的政治接触渠道较少, 接触领导者限于与自己日常生活相关的人。

3) 参与意识弱

政治冷漠层的存在和扩大是公民政治参与意识弱的表现之一。我国相当多的公民具有较高的参与热情, 但不可否认近年来公民政治冷漠倾向日益严

重:一是对政治体系所知甚少,对政治生活不感兴趣,对政治系统的输入和输出态度冷漠,这可归结为阿尔蒙德所说的“狭隘观念者”。二是动员性、被动性参与偏多,参与者受政府行动的影响而不是积极去影响政府行动,对政治参与始终抱被动的态度,缺乏政治主体意识,这可归结为阿尔蒙德所说的“顺从者”。

4) 参与效率低

传统政治参与效率低下,在下列两个实例的对比中表现得十分明显。德国坚持着以往的选举传统,在2005年第16届议院选举中,虽然选掉了以施罗德为总理的社会民主党和绿党联合政府,却没有同时选出一个新政府,权力呈现混沌状态,因此,此次选举被瑞士《新苏黎世报》称为“最糟糕的选举”。自从1996年以来,巴西全国1.21亿选民在选举全程中使用的都是电子触摸式投票机,据介绍,这种方式方便、快捷,全国大选结束5个小时后即可知道结果。

5) 参与制度化程度较低

亨廷顿认为,一个政治体制稳定与否,依赖于政治参与程度和政治制度化程度之间的相互关系。多数第三世界国家政治不稳定的根本原因是政治参与的发展超过了政治制度化的发展。如果要想保持政治稳定,当政治参与提高时,政治制度化程度必须提高。我国现行法律法规对公民政治参与权利、基本原则虽有相应规定,但有些法律法规不够完善,执行这些法律法规的具体措施及执行过程中还存在许多不如意之处,这样容易导致政治参与无序化,进而影响社会的政治稳定。

正因为发生了通讯革命,有了教育有素的选民,奈斯比特才指出“代议民主制的历史作用已经完成了,我们直觉地意识到它已经过时了”^{[5](P162)}。

2 电子政府在政治参与中的作用

电子政府最重要的内涵是运用信息技术打破行政机构的组织界限,构建一个基于计算机网络环境的电子化虚拟政府,确立一个精简、高效、廉洁、公正的政府运作模式,使大量繁杂的行政管理事务和日常事务都通过设定好的程序在网上实施^{[4](P29)}。电子政府在政治参与中发挥着重要作用,促进政治参与公开化、廉洁化、平等化、高效化、法治化,弥补了传统政治参与的缺憾。

1) 促进政治参与公开化

网络是个无疆域无中心的分散式结构,体现开放自由的理念。公民只要拥有一些简单设备,无论何时何地都可以参与相应政治活动,因为电子政府为公民提供了更有利的参政条件。

(1) 政治参与信息公开。对各类政治信息的了解和认知,是政治参与的前提。电子政府的构建将为政治信息公开提供一个方便、有效、快捷的平台。通过网络系统,除个人隐私、国家机密、商业秘密等以外,包括监督、检察等以往讳莫如深的内情,都可在政府网站上以更易理解的语言详尽无遗地披露。中央人民政府门户网站的开通,实现了政府网站整合,为公民及时了解中央各部委及各地信息提供了极大便利。这样既满足了公民基于政治参与对政府信息的需求,也维护了公民的知情权和参与权。

(2) 政治参与行为公开。《赛博空间独立宣言》声称,“在这个独立的空间中,任何人在任何地点都可以自由地表达其观点,无论这种观点多么奇异,都不必因担心受到压制而被迫保持沉默或一致”^[6]。这句话蕴涵这样一种观点:网络空间的政治参与行为是公开的。正因为是公开的而不是神秘的,所以公民能“自由”表达观点,不必担惊受怕。近年来每逢“两会”期间,许多公民通过各级政府的门户网站与人大代表和政协委员交流。电子政府使政治参与行为按预定的程序在网上清晰地反映出来,从而把政治参与行为纳入公开化、程序化的轨道。

(3) 政治参与结果公开。阿尔蒙德运用体系的观点来分析政治体系与环境的关系。输入和输出是政治体系同环境之间的交换。电子政府是信息时代最重要的政治体系之一,公民政治参与,如政治投票、政治选举等可以看作是输入,通过电子政府的转换,形成输出即政治参与的结果。电子政府能保证公民的要求和支持等政治参与信息的公开,保证政治参与行为的公开,从而实现政治参与结果的公开,即政治参与结果能在网上公开显示,如进行电子投票时,公民只需在电脑屏幕上对候选人和政党进行投票,投票结束后,瞬间即可知道谁是当选者。政治参与结果的公开有利于促进社会监督、保证参与结果透明和防止腐败滋生。

2) 促进政治参与廉洁化

电子政府是透明、高效、服务型的政府,公民可以更直接、更方便、更有效地监督和制约政府的一举一动,实现政府行政廉洁化。相应地,由于电子政府本身的特点以及政府行政的示范效应,也可实现政治参与廉洁化。

(1) 实现信息公开,促进社会监督.传统政治投票所传递的信息量少,参与投票者之间往往相互冲突,很难保证投票结果的公正、公平、公开.而电子投票的影响力更强,影响的规模更广,传递的信息量大,把更多信息通过网络向社会公开,这就有利于公民或权威机构对政治参与行为实施监督,使得参与者不敢肆意妄为,滥用权利进行“暗箱操作”.2000年美国选举在五个地区试行网上投票,为预防腐败行为,国防部官员对选民的电子投票实行全程监控.2004年美国大选期间,负责监督电子投票的是个名为“保护选举联盟”的志愿机构.

(2) 统一办事标准,完善服务平台.电子政府为公民提供平等、便利的办事窗口和统一、公平的办事标准.一是实现政府职能网上进行,实现政府与社会各界之间信息互通及政府内部信息化、自动化.网络行政中“人—机”对话,有效防止了参与者的主观武断和权力滥用;二是帮助公民实现足不出户完成与政府各部门的办事程序.美国哥伦比亚市建立了世界首个“电子市政厅”,居民经由电子设备可真正参与地方计划委员会的政治会议,只要在家中按一下按钮,马上能对地方分区等建议进行投票、参与讨论等,这减少了“人—人”对话,有利于消除腐败.

(3) 塑造政府廉政形象,扩大廉政示范效应.电子政府消除了传统政府的相互扯皮、办事拖拉等官僚主义、形式主义现象.公民通过网络可以较轻松地了解政府的组织、决策和管理的有关情况,获得更为直接、快捷的服务,不再有低三下四的感觉.这将改变公民对政府的传统看法,在公民心目中树立起勤政、廉政的良好形象.政府的廉政形象为公民树立了榜样,并产生潜移默化的影响,使政治参与者养成遵纪守法、抵制腐败、公正廉洁的意识.

3) 促进政治参与平等化

电子政府打破了传统政治参与主体不平等,实现了网民间、网民与政府间的平等化.

(1) 实现网民间的平等.电子政府条件下,无论公民在现实中的地位、身份及收入如何,只要不违反相关法律法规,在自愿的前提下,都可以利用互联网赋予的权利,在网上参与讨论、发表见解.或通过BBS发表政论;或通过电子邮件进行政治沟通;或通过参加电子听政会监督政府施政;或通过发起电子投票开展电子民意调查.与现实平等相比,这种“虚拟平等”更容易实现.

(2) 实现网民与政府间的平等.互联网的开放性、无中心的特征,加快了权力分散趋势的进程,实

现了权力下移.“……分散式体系结构令因特网能像今天这样三头六臂.无论是通过法律还是炸弹,政客都没有办法控制这个网络”^{[6](P274)}.传统政治权力将让位于“网络权力”.通过在网上公布有关法规和政策、明示政府行为倾向等,公民通过电子政府有机会广泛参与相关法规 and 政策的讨论.加拿大政府设立了“政府在线”网站,就贸易谈判、环境问题等重要的政策问题,征集公民的意见和建议.这种交互式的决策结构,意味着公民从传统政治生活中的“狭隘观念者”、“顺从者”向主动的参与者转变,从一个侧面体现了网民与政府之间的平等性.

4) 实现政治参与高效化

电子政府透过信息化的过程,改变传统的政府组织形式,使行政程序简单化、统一化,政府业务电脑化、网络化,在提高政府效率的同时,也实现公民政治参与高效化.

(1) 从时间效率看.通过电子政府,公民不必走出家门,只需轻轻点击鼠标,即可完成政治投票、政治选举等活动.据报道,2004年11月2日,正在国际空间站上的美国华裔宇航员焦立中,通过加密电子邮件参与了总统选举投票.电子政府的信息以光速在传播,且不受时间空间的限制,使政治参与突破了传统参与地理上的局限、信息沟通方式和信息获取途径的局限,实现了公民直接、便捷、快速的参政议政.与传统政治参与相比,公民通过电子政府参与政治的时间效率大大提高.

(2) 从参与成本看.电子政府的发展与应用为公民提供了一个廉价、便捷、顺畅的参与平台.在软件方面,网络信息技术打破了信息传播的时空界限,改变了过去单一的信息传播渠道,形成了多元化、交互式、开放性的信息传播渠道,实现了信息的大范围和低成本获取.在硬件方面,随着计算机性能提高和价格不断降低,个人电脑将越来越普及,网络将越来越简便,费用将越来越低廉.这样公民就能够更加方便、从容地以较低成本选择和吸纳所需的参与信息.一方面使得公民政治参与热情大大提高,参与效果明显改善;另一方面节约了信息传播过程中的人力、物力、财力支出.

(3) 从社会效益看.在美国,一些候选人早就通过互联网来调动和提高公民政治参与热情.1992年,杰里·布朗就曾使用电子邮件进行宣传^{[1](P227)}.2000年,互联网已被普遍运用于总统竞选.2004年,“网络竞选”更是如火如荼,布什、克里等均精心经营其竞选网站,故有人戏称此次大选为“建立在鼠

标垫上的竞选”。2004年大选期间,“非美国人”通过“全球投票2004”网站对大选进行了“网上虚拟投票”。据称有70万人次浏览了该网站,收到了来自191个国家的11万多张“有效选票”。从这一实例,我们可以强烈地感受到互联网为公民参与所带来的巨大社会效益。

5) 促进政治参与法治化

电子政府不断催生适应信息网络社会政治参与需要的规章制度,增强公民法律意识,从而实现依法、有序的政治参与。

(1) 构筑体现民主参与的法律体系。信息时代参与的法治问题,涉及法律体系各方面,包括宪法方面,如网上言论表达自由;刑法方面,如网络犯罪;民法方面,如电子商务、知识产权保护;程序法和冲突法方面,如网上侵权案件的管辖与法律适用等。电子政府能使立法部门及时了解民情、准确理解民意、广泛集中民智、切实珍惜民力,使立法的目的性更明确,权威性更高,实践性更强。结合实际,我国已从不同领域进行了相关的立法实践:对《刑法》作了修改,颁布了《互联网信息服务管理办法》、《关于维护互联网安全的决定》等法律法规。“中国首部真正意义上的信息化法律”——《电子签名法》于2005年4月1日施行。《个人信息保护法》、《政府信息公开条例》正在紧张有序的制定过程中。法律体系的完善有利于保障和促进公民政治参与。

(2) 增强公民政治参与的法律意识。公民的法律意识和法治观念,影响着政治参与的秩序和质量。透过电子政府将相关法律在网上公布,并配以具体生动的案例,公民只要点击鼠标就能找到所有法律法规,这种教育方式对于公民掌握法律知识、增强法律意识大有裨益。透过电子政府组织虚拟法庭,让公民亲历法庭审判和辩论,将有助于加深公民对法律法规的理解,扩大法律法规的普及范围。而公民则可为立法部门提供大量有针对性的信息,间接参与法律法规的制定。孙志刚案被一媒体披露后,网络世界的民意,旋即转化为公开透明地处理孙志刚事件的呼声,并最终催生《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》及《实施细则》。随着公民法律意识的普遍增强,为维护合法权益,公民会主动参与政治。

3 电子政府促进政治参与的条件

电子政府并不能自动促进政治参与。为确保电

子政府作用的实现,须具备以下条件。

1) 加快经济发展,构建电子政府——物质条件

经济的发展,能为政治参与提供充分的条件,强化公民维护自身权益而参与政治的意识。只有加快经济发展,才能提升政府的层次,发展电子政府。构建电子政府、疏通参与渠道是当今世界各国政治体制改革的重要目标,也是提高政治参与兴趣、消除政治冷漠的重要举措。我国在20世纪80年代就制定了一系列发展电子政务的方针政策。2006年中央人民政府门户网站正式开通则是我国电子政府发展的重要里程碑。目前,从中央各部委到县级以上政府,已有各级政府门户网站上万家,但多数网站缺乏统一规划,管理混乱,死网、呆网大量存在,这将严重影响政治参与,阻碍政治文明发展。因此,建设高效、完善的电子政府是当务之急。

2) 培育政治文化,增强参与自觉——意识条件

政治文化是公民对于政治生活的政治价值取向模式。政治文化影响并制约着政治参与。网络改变了政治参与的经济环境和体制环境,也引发了政治文化的深刻变革。促进政治参与,需努力培育一种适合信息时代的参与型政治文化。目前,我国公民政治文化与参与型政治文化相比还有一定距离,必须依据公民的政治心理和行为实际采取相应对策,一是努力提高公民素质;二是继续推进政治文明建设;三是发挥先进政治文化的示范作用,以促进参与型政治文化的发展和成熟。参与型政治文化将为政治参与提供和谐的氛围,并通过电子政府、电子政党等力量指导和规范政治参与行为,通过政治系统的共同取向调节政治参与行为,从而达到与所属政治系统政治理念的一致性。参与型政治文化通过其导向、规范和调节功能使政治参与自觉性得到加强。

3) 保证信息公开,消除“数字鸿沟”——信息条件

列宁曾指出,没有公开性而谈民主制是很可笑的。保证信息公开,满足公民知情权,是政治参与的先决条件。美国最早通过法律手段保障公民知情权,先后颁布了《电子信息自由法案》等。我国应尽快制定信息公开方面的法律,以维护公民知情权。保证信息公开,有利于公民加强对政府机关的监督,减少甚至消除腐败现象;也有利于消除“数字鸿沟”,实现“数字平等”。“数字鸿沟”的存在,必将影响政治参与,影响政治文明建设。在这方面,美国、日本的经验可资借鉴,美国政府从确保能低价而方便地使用IT设备,提供教育和培训的机会,两方面着手消除数字

鸿沟. 日本在《e-Japan 战略》的指导下, 广泛开展国民 IT 基础讲习, 同时, 积极开发易于使用的设备和服务以消除数字鸿沟.

4) 加快信息立法, 注重道德自律——制约条件制度化、程序化是民主政治追求的目标, 也是有序政治参与的必由之路. 20 世纪 90 年代, 我国开始了信息立法实践, 颁布和实施了一系列有关计算机及网络的法律法规. 但随着电子政府飞速发展, 一些条文已过时, 一些对行为的认定过于原则性、缺乏可操作性. 积极推进信息立法的进程, 应制定打击网络信息犯罪、维护网络信息安全、保障网上公民权益、维护网络金融商务秩序、规范计算机诉讼等方面的法律法规, 进而构建起较为完善的法律体系. 法律与道德如鸟之双翼, 缺一不可. 促进政治参与, 还应注重道德自律. 美国计算机协会制定了以下伦理道德和职业规范来约束用户: (1) 为社会和人类做出贡献; (2) 避免伤害他人; (3) 要诚实可靠; (4) 要公正并且不采取歧视性行为; (5) 尊重版权和专利在内

的财产权; (6) 尊重知识产权; (7) 尊重他人的隐私; (8) 保守秘密^[4]. 加强公民伦理道德教育, 要在网络内外贯彻公平、正义、诚实、平等、守法的理念, 从而使公民以积极向上的态度参与政治.

参考文献:

- [1] (日) 白井均, 城野敬子, 石井恭子, 永田佑一. 电子政府 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2004.
- [2] 陈振明. 政治学 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1999.
- [3] (美) 约翰·奈斯比特. 大趋势——改变我们生活的十个新方向 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1984.
- [4] 张锐昕. 电子政府概论 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004.
- [5] Davos, A Declaration of the Independent of Cyberspace/[EB/OL]. <http://memex.org/barlow.html>.
- [6] (美) 尼古拉·尼葛洛庞蒂. 数字化生存 [M]. 海口: 海南出版社, 1997.
- [7] 沈远新. 信息化条件下的社会政治保存 [J]. 政治学研究, 1999, (3): 16-18.

On the Functions of Electronic Government in the Political Participation

HUANG San - sheng

(School of Humanities and Social Sciences, East China Jiaotong University, Nanchang 330013, China)

Abstract: In the traditional political participation, there are some defects such as many inequalities in the political participator, limited fields, poor awareness and inefficiency. Electronic government will play an important role in the political participation, and promote political participation opening up, honesty and uprightness, efficiency, equalization and legalization. In order to realize the functions of electronic government, we should be armed with such conditions as quickening development of economy, constructing electronic government; cultivating political culture, building up the consciousness of political participation; ensuring opening up of information, eliminating "digital gap"; quickening lawmaking of information, and paying attention to self-discipline of morality.

Key words: information; electronic government; political participation

(责任编辑: 李 萍)