

On Government Democratic Decision-Making under Electronic Governance

Xingyu Yang¹, Yiyong Zhang²

¹The College of Public Administration of Yunnan University, Kunming

²The College of Humanitie of Yunnan University, Kunming
Email: 814989146@qq.com, 1275898363@qq.com

Received: May 7th, 2013; revised: May 22nd, 2013; accepted: May 30th, 2013

Copyright © 2013 Xingyu Yang, Yiyong Zhang. This is an open access article distributed under the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Abstract: With the advent of the information-based society, in the network era, the focus of government democratic decision-making is transferred from the values to the combination of the values and the technique. The electronic governance has been regarded as a new model of government management. It offers a new managerial frame. This paper provides new ideas for government democratic decision-making under the electronic governance model, and analysis on the existing problems so as to improve the electronic governance and raise the democracy of government decision-making.

Keywords: Electronic Governance; Government; Democratic Decision-Making

电子治理下的政府民主决策研究

杨兴玉¹, 张义勇²

¹云南大学公共管理学院, 昆明

²云南大学人文学院, 昆明

Email: 814989146@qq.com, 1275898363@qq.com

收稿日期: 2013年5月7日; 修回日期: 2013年5月22日; 录用日期: 2013年5月30日

摘要: 社会信息化、信息网络化时代的到来, 人民政府对民主决策的关注从价值层面转向价值层面与技术层面相结合, 电子治理作为一种新的政府治理模式, 它为政府提供了一种新的管理架构。本文通过电子治理模式下为政府民主决策提供的新思路以及存在的问题进行分析, 以期进一步完善电子治理, 提高政府决策民主性。

关键词: 电子治理; 政府; 民主决策

1. 引言

政府民主决策是政府各项工作得以顺利完成的前提和关键, 也是我国民主政治建设的重要内容, 因此, 如何在信息时代, 电子治理这样一个大背景下更好的实现政府民主决策具有重要意义, 学界对此进行

了大量的研究。电子治理管理范式为政府民主决策中关于决策主体的参与、方式的制定、程序的设计、制度的安排等提供了更多新的思路, 极大改善传统政府民主决策的局限性。然而, 对于电子治理模式在政府民主决策运用中具有潜在威胁也要提高警惕, 将其视为不断研究探析的过程。

2. 基本概念的阐述

2.1. 电子治理的界定

关于电子治理概念的界定，学者们主要有如下的一些观点：俞可平先生认为，治理是在各种不同的制度关系中运用权威引导、控制和规范公民的活动，以最大限度满足公众需要，增进公民利益^[1]。传统治理是指传统官僚制政府采用非电子技术进行管理，实现治理目标。电子治理与传统治理的治理目标是一致的，但电子治理以电子技术的方式进行活动^[2]，王浦劬、杨凤春等学者认为，电子治理不是信息通信技术在公共事务领域的简单应用，而是一种更多地与政治权力和社会权力的组织与利用方式相关联的社会政治组织及其活动的方式，涉及公众如何影响政府立法机关，以及公共管理过程的一系列活动^[3]。

综上所述，本文将电子治理界定为：电子治理是强调公众参与、民主决策，以公众需要、公众满意为导向，利用现代电子技术、通讯技术或网络信息技术重构政务流程，提高民主管理，以实现善治为最高目标的治理模式。具有如下特征：便捷性，电子治理强调“一条龙”、“一站式”提供服务，尽可能在一个窗口解决公众问题，简化业务办理流程，提高政府回应性；透明性，电子治理中，政府利用巨大信息技术系统获取信息的同时，也要求最大限度为公众公开政务信息，便于政府与公众的互动交流；权力代理性，电子治理主体的权力来源于公众，公众是权力的拥有者和委托者，电子治理主体只是公众的权力代理者。

2.2. 政府与政府决策

“政府”有广义和狭义之分，狭义“政府”指行政机关，广义“政府”包括立法机关、行政机关、司法机关、军事机关，是一切机关的总和。“决策”也有狭义和广义之分，狭义的“决策”指政府制定的备选方案，广义的“决策”是指政府在管理活动中为了达到一定的目标，对各种发展目标和规划以及政策和行动方案等作出评价和选择，本文从广义政府的决策进行分析。政府决策的民主性体现在政府决策主体组成、决策程序设计、决策执行、决策监督整个过程中，能够广泛听取意见，集中各智慧制定符合实际需要，反映事物发展规律的制度设计和程序安排。

3. 电子治理下政府决策的民主性体现

3.1. 电子治理下政府决策主体多元化，方式多样化

传统的决策方式下，政府决策依据大多源于政府单方面主观臆断或是政府主导的“专家组”、“智囊团”的预测，公众的参与很大程度上是“代表”参与，大多公众未能参与决策制定中，只能被动的接受政府决策，然而，政府管理者的时间精力、业务能力是有限的，往往做出的决策没有足够信息作为支撑，缺乏科学依据。民主的决策应是充分体现民意表达，满足公众需要的决策，电子治理下的信息决策系统突破地域、时间、年龄等因素的限制，为公众广泛参与政府决策提供了技术支持，决策主体从单一政府转向公众、社区、企业等各方共同参与。在过去决策参与中，公众通过政治协商、政治团体、人民信访等有限的途径进行政治诉求，在电子语境下，公众可以利用网络或其他通讯工具表达民意，府进行决策之前进行信息公布，公众了解信息后，可以通过各种通讯工具和信息途径合理表达意见和建议，政府根据实际情况结合各方意见制定决策。

电子治理为决策主体的多元参与，民意的多渠道表达提供平台的同时，也推动了决策方式多样化的应用，例如建立政府信息公开网站，设置在线提议，在线咨询、在线评论等网络栏目，与公众及时交流沟通，积极回应公众反馈，与公众形成有效互动，设计网络问卷进行网络调查，检测民意，听取民声。此外，各种相关数据库建设和计算机决策支持系统(DSS)，增强了政府的信息获取，为政府决策提供依据，利用信息技术对于大量的的决策信息结合控制论、系统论、信息论等方法进行多角度、多层面的分析论证，保证决策的科学性。

3.2. 电子治理下政府决策程序化

“对决策程序的规范和重视，不仅是对因决策程序缺失而造成决策失误类现象的反思以及反思基础上作出的被动修正，更是对程序在科学民主决策中基础性意义的主动体认。^[4]”由此，民主决策的基础是决策程序，决策程序是决策民主的保障。在政府决策中，由于长期传统的“官僚作风”、“集权主义”，有的决

策者民主观念淡薄,在决策过程中不走程序,不按章程,准断独行,越权决策,导致决策程序虚设,制度淡化。

电子治理作为治理的一种方式,电子化的治理过程中本身就包含多元决策行为主体,丰富决策信息资源,集体合作协商决策的运作程序。电子治理背景下,公开透明,高度参与,公众满意等理念融入到政府民主决策的基本程序预设之中,首先是技术程序,“所谓技术程序是指决策主体通过思维逻辑后作为或不作为的抉择过程,是一个包括确定目标、诊断问题、拟订方案、论证评估方案、甄别并选择方案、追踪修正决策等环节的完整严密的过程。^[5]”在网上建立虚拟决策流程后明确政府决策层、咨询机构,社会公众的权限和职责。在技术程序的基础上,电子治理推动决策制度程序的生成,对决策动议、准备、审议、执行、监督各环节以及决策主体参与的时机、密度、渠道、原则等作科学的规制,有组织、有规划、有步骤的将决策活动规范到制度的程序之中。政府决策程序运行是通过计算机非人格化操作实现的,很大程度上排除人为的不合理干预,从客观上推动政府民主决策。

3.3. 电子治理下政府决策监督民主化

英国经济学家亚当·斯密提出“理性经济人”的假设,认为人的行为动机根源于经济诱惑,争取最大经济利益,工作就是为了获得经济报酬,需要用金钱与权力,组织机构的操控和控制使员工服从为此效力。从这个角度分析,政府决策者作为理性经济人也会以政府本身的集团利益为出发点作出决策,或是利用决策权力进行“权钱交易”、“徇私舞弊”等行为。由于政府与公众间的信息不对称,公众对于政府的“封闭运行”、“暗箱操作”无法实行有效监督,所以,利益驱动下,拍脑袋决策,拍胸脯保证,出现问题后拍屁股走人的现象屡禁不止。

电子治理在电子技术与治理理念结合的基础上实现公众和政府有机结合,政府向公众公开决策相关信息,公众通过网络舆论、媒体传播等信息技术参与决策制定,对决策执行进行跟踪监督,对决策结果进行价值评价,对决策责任进行追问;政府决策咨询范围从专家咨询扩大到专家与公众咨询,对重大事项和

决策实行共同参与论证,督促政府公示制度和听证制度全面的落实保证公众的知情权和监督权。电子治理包括电子政务、电子民主、电子服务三大领域,电子政务公开与发展电子民主结合起来推动了网络媒体,网络社区的发展,扩大了网上审批、检举投诉、求助等政府网络业务,使网络监督更为正式和规范,除此之外,公众还可以通过一些官方开设的电子民主网站进行决策监督,例如市长信箱、政务公开监督投诉平台、在线解答等。这样多渠道的监督渠道对政府决策中的腐败或不法行为及时揭发,提高了政府决策的透明度促使廉洁政府、责任政府的建立,推动我国民主建设的进程。

4. 电子治理下有效推行政府民主决策的瓶颈

4.1. “数字鸿沟”引发“民主鸿沟”

“数字鸿沟”也称“信息鸿沟”,是指在当代信息领域中,由于人们对信息资源的拥有以及对信息技术的使用能力存在差别,从而在成信息富有者和信息贫困者之间的形成的差距。数字鸿沟之下,公众参与政府决策的机会和权利是不平等的,信息富有者可以随时掌握政府决策动态,对政府决策做出评论,提出建议,走向决策中心,而信息贫困者对政府决策信息的获取和支配的能力不足,则不能够及时在政府决策中发表自己的意愿,逐渐被边缘化,出现信息富有者和信息贫困者之间的“参与鸿沟”。此外,根据国外学者 Meer 的观点,电子治理的三大因素,即内容服务、电信基础设施、接入能力是相互独立而又相互影响、相互促进的动态关系:“如果一个城市中互联网用户(即接入者)越多,那么公共部门就越愿意或者越有必要提供新的电子化信息服务(即内容服务)反过来,更多的电子化信息服务可能会吸引更多的人使用互联网。当然,电子化信息服务并不是影响公众使用互联网和购买电脑的关键性因素,但研究表明,政府的电子化信息服务对于鼓励公众接入互联网的确是非常重要的。^[6]”因此,民主决策是公众与政府之间互动的结果,当公众的信息需求和掌控能力增强时,政府更愿为之提供信息,当民意表达缺乏时,政府信息公开的积极性也会降低,Meer 将这种互动关系称为“数字飞轮”,“数字飞轮”效应证明,数字鸿沟的存

在拉动政府决策时对于信息贫困者与信息富信息公开不平等性，加剧政府决策中的“民主鸿沟”。

4.2. “信息操控”制造“虚假民意”

社会发展日益复杂加大了政府决策对信息技术的依赖，信息技术的发展为人们参与到政府决策提供了更为广阔的舆论平台，尤其是互联网的发展，为人们自由言论拓展了一个缺少制度约束的虚拟空间，这使得大量的信息充斥着政府决策的同时，虚假信息开始泛滥。Hacker 认为，“电子信息技术为民主带来了福音，然而，在人们欢呼信息技术的民主潜力的时候，网络等技术权力可能被非民主的、不太民主的或者反民主的力量所利用，因为技术从来就不是一种中立力量，它可能成为集权统治的工具。^[7]”“互联网发展过程中出现的政府权力的控制、经济力量的支配等说明，信息技术本身似乎并不能带来权力分散、平等、言论自由、权威沦丧、特权崩溃等，相反，传统的垄断势力利用信息技术进行更加隐蔽的集权控制，可能带来权力的集中与专制。^[8]”

首先，政府作为决策权力的行使者，拥有很强的技术组织能力和信息整合能力，政府决策者为实现自身的利益需求，打着民主的旗号，在决策中通过对信息公开的内容、信息公开的程度、信息公开的时间、信息公开的方式的操控来主导公众“议题”和舆论趋势。此外，政府还可以通过设置公众决策参与渠道和方式来限制公众参与的规模，参与的领域，这时候的网络不但不能保证公众的民主参与，反而成为政府操纵决策的有力工具；其次，存在管理技术操控决策信息“代民做主”的威胁。一般而言，技术官僚掌握着决策专门技术和保密信息，利用通讯记录，电子监控等技术跟踪公众的决策参与，严密的监控使公众在政府决策过程中自主性受到约束，为避免遭受权威制裁，公众发表言论时会进行“过滤”，倾向技术官僚的决策意向。技术官僚从决策权力代理人转向决策民意代理人，间接掌握了决策权，民主决策背后成了技术官僚的专；最后，一些个人或者利益集团为了达到自己的目的，利用各种决策信息话语平台发表偏向自身利益的虚假言论，制造假民意，政府决策受到误导，表面上是民心所向，实际上维护的是少数群体的利益。当政府决策阻碍这些个人或利益集团，他们便会歪曲事实，提供虚假证明，散布言论，煽动其他

公众的消极情绪，故意制造非理性的“情绪性民主”以阻挡决策执行。这样一来，民意被利用，民众真实的需要得不到解决，政府决策的民主只能流于形式。

总之，信息安全问题是电子治理的主要问题也是政府民主决策的瓶颈。政府要制定民主决策需要真实可靠的信息支撑，“信息爆炸”对政府鉴别信息真伪的能力有更高的要求，一旦信息被操控，就会导致“民意失真”，最终“民主失真”。

4.3. “程序不足”导致“参与缺乏”

政府决策是一个民众问题输入，决策方案输出的过程，公众决策参与度映射政府决策民主程度，包括公众参与告示发布程序、申请与认证程序、咨询协商决策程序、评价与反馈程序。电子治理下，电子语境为政府决策与公众参与搭建了技术桥梁，但是决策者往往不愿意制定专门的规范和繁琐的程序来约束限制决策权的行使，决策者在决策前通常是单方面作出决定，直接贴出示告，缺少与公众互动；当公众获取信息表达参与意愿时，又出现“政府缺位”，有参与无受理，有提问无回应，在线参与、在线问答等交流平台形同虚设，使得公众的参与止于表面；在决策协商阶段，政府运作公众参与决策程序具有较强的随意性，一旦公众的提议与政府决策者意愿不一致，预设便会随即取消；公众没有真正意义上的决策参与在对决策结果进行评价时则缺乏依据，无话可说，成了决策评价的“行外人”和“观望着”决策主体的地位名存实亡。决策程序不足还表现在公众参与大多被限制在“事后参与”，公众决策前的制定、选择，决策中执行、监督，决策后的评估、提议整个过程的参与被忽视，公众观察不到参与后的结果和影响，成了政府决策的被动接受者，决策参与失去了实质意义，这样的“表面参与”、“末端参与”极大降低了公众参与的积极性。

5. 电子治理下推动民主决策的措施

5.1. 完善相关法律法规的配套建设

信息安全的法制保障，政务信息公开是电子治理的重要内容，也是政府民主决策的基础，为保证信息的信度和效度，必须有强制性的制度保障，在这方面国家配套出台了相关法律，如《互联网信息服务管理

办法》、《信息基础设施保护法》、《信息自由法》及《电子通讯法》等，对信息安全的管理和信息的有效使用做了明确规定，严格落实《隐私权保护法》、《信息安全服务法》、《政府信息资源管理法》对信息操控者、网络犯罪分子的不法行为给与制裁，为公众与政府间的信息输送，意愿传达提供了制度保障，优化政府民主决策的制度环境。

程序运行合法化，在政府决策程序中，要根据民意修订完善行政决策的相关法律和规范性文件，将政府所有决策程序纳入法制化轨道，决策内容、过程和政策合法化的同时，对程序设计进行监督，保证公众事前、事后、决策过程评估的完全参与。据统计，截至2010年，在中国31个省、直辖市、自治区(不包含港澳台地区)已将公众参与、专家咨询、可行性论证、合法性审查、信息公开、集体审议等程序制度引用到重大行政决策程序规范性文件中。

5.2. 加大投入，减小“数字鸿沟”

首先是经济投入，政府加大资金投入，并鼓励与市场相结合的非正式资金多渠道投入到信息技术的基础设施建设，尤其是在相对落后的地区，完善公共电话系统、计算机控制电话交换、移动电话、公共广播系统等基础信息设备的基础上，注重网络工程建设，扩大互联网接入范围，通过建立公用数据库，发展电子社区等为信息弱势群体提供更多获取信息的平台，“数字鸿沟”是电子治理的主要任务，也是政府民主决策得以实现的关键。

其次是教育投入，在观念上，强化公众民主参与意识和决策主体的责任感，加强对公众对电子政务和电子民主重要性的认识；在技术上，全面普及公众计算机知识学习，尽可能为信息技术应用能力较差的公众提供培训机会，提高公众信息能力和信息素养。

最后是技术投入，除了硬件设备的完善，还应注重增强技术应用和信息安全管理软实力，大量引入专业人士和技术人才，通过络防火墙、数据加密、权限设施、电子认证等安全技术的开发应用，创造安全的网络环境，维护公民的网络权利，增强公众对电子参与政府决策的信心。

5.3. 优化政府决策组织结构，实现组织民主化

政府民主决策，要求决策者合理释放决策权力，

在电子治理下，充分利用现代新信息技术实现民主，促进政府决策组织结构由刚性趋向柔性，单一化趋向网络化，金字塔式趋于扁平式，实体化趋向虚拟化发展。柔性决策组织更好的适应社会变化，发现社会问题，针对问题制定决策；扁平式决策组织减少决策信息的层层传递的时间，提高决策制定的效率；网络化决策组织有助政府与公众、政府内部决策部门之间的信息交流，加强决策论证的可靠性；决策组织虚拟化拓宽决策参与渠道，有利决策执行监督，优化决策组织结构才能有效克服决策结构中决策信息失真，效率低下，成本居高不下等弊端，提高决策速度和质量。

6. 结语

信息时代下，政府决策的民主实现程度很大程度上依赖民主技术的发展程度，电子民主技术以及协商民主技术的问世，无疑为政府民主决策提供了新的途径和机遇，但正如 Lake 所言“技术通过侵蚀秘密性促进民主，但是技术又通过侵蚀审慎沉思和时间伤害民主。确实，人们通常知道什么是最好的，只是我们需要比单按一下按钮更长点的时间去弄清楚”^[9]。因此，如何在电子治理的治理模式中有效推动政府民主决策还有很多值得思考和研究的地方。

参考文献 (References)

- [1] 俞可平. 治理和善治引论[A]. 治理和善治[C]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 147.
- [2] 董礼胜, 牛沁红. 传统治理与电子治理融合趋势分析[J]. 中国行政管理, 2011, (2):306.
- [3] 王浦劬, 杨凤春. 电子治理: 电子政务发展新趋势[M]. 中国行政管理, 2005, (1): 75.
- [4] 朱新力. 科学民主决策: 程序是基础[J]. 行政管理改革, 2011, (3): 25.
- [5] 桑玉成, 孙琳. 制度程序是民主决策的保证[J]. 2006, (1): 89.
- [6] L. J. Ervon, M. K. Nelson. Community technology centers and the urban technology gap. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2001, (2): 36.
- [7] K. Hacker, J. van Dijk. *Digital democracy: Issues of theory and practice*. London: Sage, 2000: 35.
- [8] 赵春丽. 电子民主局限性探析[J]. 电子政务, 2010, (4): 37.
- [9] A. Lake. Direct democracy: Is the United States prepared?[URL]. 1996. <http://www.acm.org/crossroads/xrds1-4/democracy.html>.