

# The Idea and Innovation of Digitized Public Participation

Yuanyuan Ji

School of Law in Anhui Normal University, Wuhu Anhui  
Email: jiyuanyuan0831@163.com

Received: May 4<sup>th</sup>, 2016; accepted: May 21<sup>st</sup>, 2016; published: May 24<sup>th</sup>, 2016

Copyright © 2016 by author and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

---

## Abstract

Digitized Public Participation is an important means to build democratic governments and becoming a major way of public participation currently. However, there exist some problems such as low degree and inferior quality of Digitized Public Participation in China. So much more innovative ideas are urgently needed to solve the problems. Through researching on cases of Digitized Public Participation at home and abroad, this paper considers that governments should make citizens participate in interaction, enjoy interaction and benefit from interaction by ways of strengthening publicity and education, optimizing the user experience and implementing the effectiveness of management.

## Keywords

Public Participation, Digitized Public Participation, Idea, Innovation

---

# 数字化公众参与的理念与创新

纪媛媛

安徽师范大学法学院, 安徽 芜湖  
Email: jiyuanyuan0831@163.com

收稿日期: 2016年5月4日; 录用日期: 2016年5月21日; 发布日期: 2016年5月24日

## 摘要

数字化公众参与是营造民主型政府的重要手段，已成为当前公众参与的主要方式之一。然而当前我国数字化公众参与存在参与程度不高、参与实效偏差的问题，亟需从理念上进行创新。本文通过对国内外数字化公众参与的案例研究，认为政府应当通过加强宣传教育、优化用户体验、落实办理成效等方式，使得公众参与互动、享受互动并受益于互动。

## 关键词

公众参与，数字化公众参与，理念，创新

## 1. 引言

公众参与是营造民主型政府的重要手段，也是电子政务绩效评估的主要指标之一，在电子政务公共服务中占据着举足轻重的地位。2016年3月，党的十八届五中全会提出了“共享发展”的理念，提出了人人参与、人人尽力、人人享有的思路，从国家政策层面强调了公众参与的重要性。与此同时，网络、手机、数字电视等新媒体的日渐普及，又在技术层面为创新公众参与模式提供了前所未有的契机。随着改革开放的不断深入，公众的民主意识不断增强，表达自己意愿的诉求也日趋强烈。然而不可否认的是，受传统政治文化等因素的影响，当前我国公民的参与程度不高，参与实效偏差，仍有较大的提升空间。

我国目前的数字化公众参与主要运用领导信箱、网上调查、留言论坛、在线咨询、访谈直播、信访投诉、意见征集等各种方式，涵盖了倾听百姓心声、回应百姓诉求、征集百姓意见这三方面的政民互动，从形式上来看互动渠道越来越宽、选择方式越来越多，但为何始终难以让公众买账？笔者认为，实现有效的互动，不应该只注重形式上的创新，更应该先从理念上的创新做起。

## 2. 推广创新渠道，让公众参与互动

《联合国2014年电子政务调查报告》显示，中国的电子政务发展指数(EDGI)为0.5450，位列全球第70名，与2012年的调查相比上升了8位，是近五年来排名最靠前的一次[1]。中国电子政务排名的提升，与国家推动信息化建设和电子政务发展的决心与行动密不可分。然而，决策者的愿望并没有直接演变成公众的参与动力。

在我国电子政务发展水平较高的城市如上海、北京、广州、深圳等地，开放程度较高、经济较发达，民众在参与意识和参与实效方面都有着不错的表现。然而，在电子政务发展水平较低的中西部地区，电子政务成熟度低，公众既缺乏参与意识，也缺少参与条件。很多老百姓根本不知自己可以参与政治、参与行政，更不用说利用现代化的数字手段去和政府互动，此时最大的问题便是如何让公众具备参政的动力和能力。

### (一) 宣传推广，吸引公众主动参与

在不少中国人眼里，只要一提到民生问题，不管是脱贫、致富还是就业、住房，以为全都是国家和政府的事，惯性思维就是坐等靠要。其实应该让公众明白，民生事业是亿万群众自己的事情，共享发展不是坐等分果实，而是要共同参与、人人出力。政府应该充分调动各方面的力量，激发全社会的积极性、主动性、创造性，让群众真正树立起自己当家做主的意识，让群众理解参与政务将给自己带来的好处。有了主动参与的意识后，再向其提供参与的条件，大力宣传那些可以用来发声的渠道，例如政府网站。

政府网站已经成为公众电子化参与最主要的渠道之一。截至 2015 年 7 月 7 日,我国各地区、各部门通过全国政府网站信息报送系统上报的政府网站共 85,890 个,其中地方 82,674 个,国务院部门 3216 个。这是一组足以让世界咋舌的惊人数字,然而这样丰富的网站资源,使用率却低得可怜。新加坡南洋理工大学在 2014“连氏中国发展论坛”上发布的一项研究成果显示,中国大陆 68.48%的城市居民从不使用城市政府网站所提供的服务,不少政府网站长期“沉睡不醒”,沦为摆设。网站数量与网站使用率之间悬殊的对比其实给我国电子政务建设敲响了一个沉重的警钟。实际上,电子政务建设项目的投资回报规律应该是一条“微笑”曲线:在规划阶段和推广阶段投入的回报最高;相对而言系统开发和建设阶段的回报较低。因为如果宣传推广不力,建设项目的效益根本无从发挥,其重要性绝不亚于政府内部的技术革新和管理改进。然而我国不少政府网站并没有意识到这一点,往往“重立项、轻应用;重建设、轻推广”,没能让花费大量人力、物力、财力精心建设的网站发挥其应有的价值。

其实我国已有一些政府网站宣传推广的优秀案例。例如贵州省某地区的政府网站为积攒人气,专门在市区最繁华的步行街上用通俗易懂的语言打出广告——“不出门、不花钱、能办事”,让尽可能多的市民知晓网站的互动服务功能。为吸引民众参与,该网站还在互动论坛的置顶帖子中开宗明义地写道:“xxx平台,实实在在倾听你们的声音,而非花拳绣腿,更不是流于形式的摆设” [2]。该地区其实地域偏远,信息化基础较差,用来推广网站的手段也并不高明,但其电子化公共服务发展水平却超过同类城市,这很大程度上要归功于对宣传推广工作的重视和努力。相比之下,一些原本信息化发展水平较高的地区,公众有足够的参与意识和参与条件,却因为政府宣传推广不力,使得公众不得不放弃电子政务方式转而采用传统方式,令人扼腕叹息。由此可见,政府应当花更多的投入去积极开展宣传推广工作,不断扩大电子政务的影响力,使越来越多的公众了解数字化公众参与的渠道,学会主动利用各种新媒体参与政务。

## (二) 拓展渠道,降低公众参与门槛

究竟是什么阻碍了公众运用数字化手段参与政务?除了自身民主意识不强、对参与渠道认知不足之外,还有一个至关重要的因素,那就是缺少数字化参与的条件和能力。在中国,数字鸿沟正在成为继城乡差别、工农差别、脑体差别之后的“第四大差别”,网络用户虽然持续增长,但其普及和应用主要发生在城市。农村由于地广人稀,有线宽带入户成本较高,所以城乡互联网普及率差距始终居高不下。尽管近年来农村地区网民规模不断增长,但由于城镇化进程在一定程度上掩盖了农村互联网普及推进工作的成果,所以城乡互联网普及率差异仍有扩大趋势,截至 2014 年 12 月,城乡普及率差异仍高达 34%。由此可见,我国还存在大批公民由于缺乏网络技术条件,难以使用数字化手段参与政务。解决这一问题,除了利用消除数字鸿沟的传统对策之外,其实还可以在拓展互动渠道上创新思路。

中国互联网信息中心 CNNIC 发布的第 35 次调查报告显示,截至 2014 年 12 月,我国手机网民规模达 5.57 亿,手机网民占整体网民比例提升至 85.8%。截至 2015 年底,我国手机网民数达 6.5 亿,网站流量有 53%来自移动互联网。2016 年 3 月,工信部公布的《2016 年 1 月份通信业经济运行情况》显示,我国移动电话用户规模达到 12.8 亿。其中,移动互联网用户净增 1942.1 万户,同比增长 11.8%,总数达 9.8 亿户。如此惊人的用户量和增长率实实在在地提醒着我们:由于出色的普及性和便利性,手机互动已成为我国数字化公众参与的大势所趋。利用手机终端开辟多样化的互动渠道,可以大大降低数字化公众参与的门槛。

国内已有一些利用手机终端促进数字化公众参与的实践案例,主要应用方式有电话交流、短信通知、微博微信、网站论坛、手机 APP 等,但总体来说使用率不高,应用层次低,互动方式单一,也难见互动成效。从诸多商业机构手机推广的成功经验来看,技术肯定不是导致这一现象的主要原因,问题在于一些地方政府还没有真正将政民互动的理念落到实处,没有意识到手机终端在公众参与渠道中的独特优势。

政府完全可以效仿企业手机推广的策略，通过建设手机网站、开通政务微博、建立微信平台、创建互动APP等方式，随时随地了解公众需求，以需求为导向设计互动内容和互动方式，创造条件让公众更主动、更频繁、更深入地与政府进行交流，让数字化公众参与成为人们日常生活的一部分。

### 3. 优化用户体验，让公众享受互动

尽管使用移动设备享受政府服务的用户越来越多，但是，只有极少数政府的数字化服务能够满足移动互联网用户的需要。大多数政府数字化公众参与的方式不够灵活，跟不上用户行为的快速变化[3]。当前国内利用移动客户端进行公众参与的主要方式是政务微博和微信，虽说二者都是日趋普及的数字化互动平台，门槛低、使用方便，但在应用实践中仍然存在一些缺陷，例如政府“发声”多，“听声”少；公众“围观”多，“参与”少，即便积极发声了，其言论也很难在政务处理过程中形成真正的回响。如此一来，费尽心思召集而来的公众很快便会失去参政的热情、与互动平台渐行渐远。如何让公众在政民互动平台长久地驻足流连？首要的对策是优化公众在这些平台的用户体验，让公众感到参与政务是一种愉悦的享受。

#### （一）整合通道，让互动窗口更加简单化

人们选择使用数字化手段参与政务，主要是因为其便捷性。单一的窗口、简洁的页面和简易的操作，更容易让人产生良好的用户体验。然而纵观我国地方政府网站，仅在首页上就经常能看见诸如热线电话、市长信箱、政民互动(公众参与)、在线调查、在线访谈、建言献策、市民心声、咨询投诉、政务微博、政务微信、手机APP等多个互动栏目，此外还有通往政府各个部门的链接，互动渠道相当多元化，可以看出政府为促进公众参与的煞费苦心。渠道的丰富是好事，然而选择一旦太多，反倒会让公众无所适从。实际上，大多数人通常只会习惯性地使用政府提供的少数几个服务，甚至很多人只使用一项服务。如此一来，公众常常会因为找不到合适的互动窗口而放弃互动，或者参与政务的范围受到参与方式的种种局限；政府也会疲于奔波在多个窗口回应公众的诉求，大大增加了信息采集和反馈的难度。

“一站式服务”一直是电子化公共服务的宗旨，其实这个宗旨也应该体现到数字化公众参与中来。政府可以将各种政民互动的渠道进行整合，集中到一个平台上来，实现一个窗口对外，让公众享受“一站式”的参政体验。

美国大多数政府网站都未设立专门的“政民互动”或“公众参与”栏目，唯一与公众交流的渠道就是“Contact us(联系我们)”，将政府各部门的联系电话、通讯地址和电子邮箱公之于众，或者通过“Chat with USA.gov(与美国政府官网聊天)”与美国公众进行实时交流。在政府网站上，公众的心声只能通过这样简单的渠道得以表达，但这并不妨碍美国公民参与政务的热情和实效。这主要是因为美国政府虽然从形式上把互动窗口简化为一个，却并没有简化其服务的内涵，对于民众意见的搜集与反馈集中在了后台，政府会通过一系列的反馈、协调、监督、考核机制将民众的事办好，从而保证互动的效果。这种化繁为简的政民互动理念，可以为我国数字化公众参与提供一些新颖的思路。

#### （二）换位思考，让互动操作更加人性化

如果一个政府网站宣传推广得力，那么不愁没有公众来参与互动，然而人们参与了一次互动后，会不会接着再参与第二次、第三次？这取决于人们首次参与互动时的体验如何。不少政府网站由于页面布局混乱、内容更新缓慢、信息可读性差、操作过程复杂、广告弹窗过多等原因，失去了原有的关注。由此可见，为了留住“粉丝”，我们必须更加重视优化各种互动渠道的用户体验。这里的用户体验，指的是公众在访问政府网站或其他互动渠道时的全部体验，包括感官体验、交互体验和情感体验。通俗来讲，就是指公众在使用互动渠道的过程中，其印象和感觉如何，是否享受，是否成功，是否还想再次使用。随着计算机和互联网技术的发展，技术创新形态正在发生重要的转变，以人为本、以用户为中心越来越

受到重视，因此用户体验也被称作创新 2.0 模式的精髓。

商业性质的网站或 APP，为了吸引用户以盈利，通常都花费大量投入用于提升用户体验。而事实也证明，但凡用户规模庞大的优秀网站，都能为用户带来卓越的用户体验。政府也可以此为鉴，学会从公众的角度去思考，努力提升政民互动渠道的用户体验。以政府网站的用户体验为例，可以从以下三个方面去进行优化：

1. 提升感官体验。感官体验是用户体验中最为直接的感受，是指网站应当为公众带来视听上的舒适性。用户第一眼看到网站的感受，是决定其是否继续浏览网站的基础。因此，地方政府需要对其网站的目标人群进行分析，在网站的设计细节上仔细斟酌改善，例如改变网站的色彩搭配、页面布局、设计风格、图文大小、页面大小、LOGO 和标题设计等，让用户一进入网站就被其吸引，并迅速领会该网站能为他提供哪些有价值的东西。

2. 提升交互体验。交互体验是网站呈现给用户操作方面的体验，强调易用性和可用性。这与网站页面浏览速度、界面设计、链接结构设计、导航设计、信息设计等因素有关。此外，良好的交互体验必须以有价值的内容作为基础，因为无论形式如何夺人眼球，内容才是网站真正的血液，这是恒久不变的真理。

3. 提升情感体验。情感体验是指网站给用户带来的心理上的体验，强调心理认可度。政府网站应当以开放、包容的心态倾听各种声音，以主动、负责的反馈去回应各种声音，让公众愿意通过网站抒发自己的内在情感。而这样的情感体验经过口碑相传，即可形成一种高度的情感认可效应，提高公众对政府的信任度和满意度。。

### (三) 打破藩篱，让互动概念更加泛化

我国地方政府网站通常都设有专门的公众参与栏目，如市长信箱、市民论坛、在线调查、实时访谈、建言献策等等，仿佛只有进入这些栏目才能够实现政府与民众的交流，只有使用这些栏目才能算是进行公众参与。但实际上，公众参与的理念不应该只体现为一个个的网站栏目，而更应该渗透到政府网站信息公开、在线服务的所有功能中去。也就是说，在政府网站能提供的所有服务中，都应该体现互动的理念。

国外很多优秀的政府网站与我们的做法有所不同，他们并没有把公众参与狭隘地理解为是一个网站互动的栏目，而是将其作为一个理念贯穿于政府提供信息、群众获取信息、政府提供服务、群众接受服务的每一个环节，让公众觉得无时无刻不在与政府进行互动。此外，互动的平台也不限于政府网站本身，而是拓展到更多受欢迎的社交媒体。例如美国政府官方网站，它在实现公众参与理念方面的一些做法值得我们借鉴：

1. 十分重视宣传引导。例如，在网站首页显眼的位置用较大的加粗字体标明：“USA.gov is your online guide to government information and services. (美国政府官网是您获取政府信息和服务的在线指南)”让公众在进入网站首页的第一瞬间，便迅速领会此网站的主要功能。

2. 十分重视人性化设计。例如，网站每一个独立栏目的右下角都有一个“Back to Top (回到顶部)”，让民众无论浏览到哪部分都能迅速回到网站顶部。更值得一提的是，网站首页右上角有一个黄色的醒目按钮“**For Kids (儿童入口)**”，为美国儿童开辟了一个专门的访问通道，这一贴心的设计体现了政府对儿童成长的重视，让美国民众倍感温馨。

3. 十分重视民众诉求。例如，在每一个提供具体信息和服务的网页下方，都有一个“Do you need help? (你需要帮助吗?)”的栏目，群众可以在这里免费向美国政府询问任何问题，政府会提供答案，或者告诉民众从何处可以找到答案。此外，在这个栏目的下方用非常醒目的文字标明“**what you think matters!** (你

的想法非常重要！)”让群众感受到自己公民角色的重要性，自信大胆地向政府吐露心声。

4. 十分重视互动形式的多样化。除了政府网站外，美国政府还经常通过 Facebook、Twitter、YouTube 等社交媒体与公众进行广泛互动，因为民众可能在这些非官方平台更愿意说出自己真实的想法。即便人们没有主动向政府吐露心声，政府也可以通过相关信息技术将公众的意识形态从大量数据中挖掘出来，分析其最真实的动态信息。

#### 4. 落实办理成效，让公众受益于互动

数字化公众参与光有宣传是不够的，关键是“用”。事实证明，当公众参与的效果被实践验证以后，老百姓口口相传的推广效果要远胜于政府的宣传。因此，地方政府要促进数字化公众参与，绝不能忽视公众之间的这种“言传帮带”效果，应该充分利用“老客户”来发展“新客户”。而留住“老客户”的关键，就在于落实公众参与的实际效果，对公众的诉求作出及时、有效的回应，让公众真正从互动过程中受益。这就要求针对数字化公众参与建立完善的反馈机制、监督机制和考核机制。

##### (一) 完善政民互动的反馈机制。

公众的参与热情受到打击，常常是因为自己的诉求得不到回应，这就反映了数字化公众参与反馈机制的缺失。地方政府应当按照“集中受理、归口办理、集中公示、统一监管”的原则，建立完善的数字化公众参与反馈机制，明确落实各级政府部门作为互动责任主体的职责，提高各部门的主动反馈意识，对公众的诉求及时进行处理和答复。此外，地方政府还应当赋予互动平台相应的协调和监督权限，建立平台和各职能部门的协调机制，将“后台”资源进行整合，实现网站“前台”与“后台”的有效协同。

##### (二) 完善政民互动的监督机制。

1. 用监察的方式监督。例如，广东省通过网上监察系统，对政府网站上的政务咨询、行政投诉、在线访谈、政务论坛等互动栏目的所有信息进行全程监控，有效保障了答复的及时性和交流互动的效果，为政府各职能部门的相关绩效考核提供了量化的指标[4]。

2. 用民调的方式监督。政府应当主动收集公众对参与过程及效果的满意度情况，根据公众的意见不断纠正问题，完善政民互动机制，提高公众对政民互动的信任度及满意度。

3. 用展示的方式监督。地方政府应定期对各职能部门的处理结果进行统计分析，以直观易懂的方式展示给公众，从而对各部门进行有效督促，保障问题得以及时有效地处理。例如，河南省洛阳市通过实施《网民反映问题办理情况周报》制度，极大地提高了政府各职能部门的办事效率，提高了公众参与的热情。

##### (三) 完善政民互动的考核机制。

一方面，要促进电子政务绩效评估工作的科学化和标准化，在电子政务绩效评估体系中合理设置政民互动的权重，细化政民互动的评分标准，以评促建。另一方面，要将政民互动的处理实效与执行者的绩效、领导者的政绩挂钩，从而引起相关单位和人员的高度重视。

数字化公众参与在发展的过程中受到观念、制度、技术等多方面因素的制约，要冲破阻碍实现跨越，必须先从理念的创新着手。政府应当加强宣传教育，让公众参与互动；优化用户体验，让公众享受互动；落实办理成效，让公众受益于互动。有了创新的理念，才有希望为数字化公众参与带来新的变革。然而，理念的创新只是第一步，理念的践行则任重而道远。

#### 参考文献 (References)

- [1] 联合国经济与社会事务部. 联合国 2014 年电子政务调查报告(中文版) [R]. 北京: 国家行政学院电子政务研究中心, 2014.

- [2] 孙宝文, 等, 著. 面向公共服务的电子政务管理体系研究[M]. 北京: 经济科学出版社, 2012.
- [3] 周民, 主编. 电子政务发展前沿(2015) [M]. 北京: 中国经济出版社, 2015.
- [4] 黄学华, 吴科主, 周传华. 当前我国政府网站公众参与渠道建设情况及对安徽的启示[J]. 电子政务, 2010(11).