

【公共行政管理研究】

政府治理对新媒体的路径依赖研究 ——以政务微博为例

贾晓强

(河北农业大学 马克思主义学院,河北 保定 071001)

摘要:伴随着信息时代的到来,政务新媒体在推进政府治理现代化进程中扮演着重要角色。以政务微博为切入点,从路径依赖的理论视角分析新媒体在政府治理中的作用,研究发现:在消极的路径依赖的影响下,政务微博成为了维护政府权威的策略性方式,进一步加强了政府的权力;而在积极的路径依赖的作用下,政务微博则成为了政府治理的技术性工具,推进了行政体制的组织变革。

关键词:政务微博;新媒体;政府治理;路径依赖

中图分类号:D63 **文章编号:**1673-5420(2017)04-0051-07

伴随着经济全球化和信息技术的发展,除了广播、电视、报刊等传统媒体之外,以移动互联网为载体的新媒体为公民参与政治生活提供了便捷途径。自2009年诞生以来,微博以其开放性、平等性和低门槛等特质,迅速成为人们获取政务信息、自我表达、人际交往和公共参与的重要媒介,也成为了网络舆论事件的第一信息源。面对突发事件和网络危机,政务微博成为了政府发布权威信息、澄清事实现状、主导网络话语、遏制谣言扩散的重要工具。2011年,微信凭借其私密性和功能性的优势,迅速抢占新媒体市场,对微博产生了严重冲击。2013年,微博的使用率和用户规模首次下降。面对这一挑战,微博由追求注册用户规模向追求活跃用户规模转型,继续保持其传播力和影响力。截至2016年年底,我国已开通认证的政务微博达到164 522个^[1],微博依然是国内规模最大的移动政务平台。微博作为互联网时代的技术性工具,它“兴起-繁荣-转型”的历程印证了新媒体在政府治理中的角色转变,以政务微博为主要分析对象,对于研究新媒体在政府治理中的作用具有重要的意义。

一、基于路径依赖理论的研究框架

路径依赖的概念最早出现在生物学界,用来说明偶然性随机因素对物种进化路径的影响,之后美国经济学家 David 将路径依赖引入经济学研究范畴,用来解释技术变迁中的问题。诺思在《制度、制度变迁与经济绩效》一书中提出,一个国家在经济发展过程中,制度变迁存着路径依赖的现象。他认为“技术变迁与制度变迁是社会与经济演变的基本核心”^{[2]138},通过比较分析北美地区和拉美地区不同制度变迁的形成过程,发现美国由于继承了英国的权力制衡、产权私有等制度遗产,在政治运行中奉行契约精神,推动了美国经济社会的发展;而拉美国家继承了西班牙、葡萄牙的集权体制和官僚制度,导致拉美地区的封闭落后。他由此得出结论,虽然可以在偶然事件、报酬递增和非制度因素等的作用下促使制度选择和制度变迁呈现多元化趋势,但同样也存在一些无效率的制度能在一定的历史时期驻存下去的现象。而在政府治理研究中,政府治理模式的变化必然会引发公共决策和政治行为的转变,乃至政治制度的深刻变革,因此路径依赖理论对于分析政府治理也具有重要意义。它不仅可以帮助我们明晰政府治理的发展方向,避免因政治变革所引起的政治失序,而且可以明确政府在政府治理中所扮演的角色,提升政府治理能力。

林志扬、李海东认为“组织结构系统内生地蕴含着路径依赖和路径突破的特性”^[3],政府治理模式的转变,包括组织变革和制度改进等诸多方面,都存在着某种意义上的路径依赖。基于政府治理的发展方向不同,以及在政府治理中政治惯性的影响程度不同,我们可以将路径依赖分为消极的路径依赖和积极的路径依赖。

消极的路径依赖强调过去对现状或未来的影响,它借鉴了物理学中“惯性”的概念,指行为主体一旦选择了某一路径,就会通过自我强化沿着该路径继续发展下去,并“锁定”在该路径上。这种惯性在一段时间内将保持一定的稳定性。Robinson 和 Meier 认为在官僚组织惯性的影响下,组织选择表现出行动上的路径依赖^[4]。消极的路径依赖往往发生在政府治理的初始阶段,人们习惯于选择自己熟悉的路径进行组织变革。但这会使资源分配方式和利益关系固化,从而造成组织的结构惰性。

而积极的路径依赖则是一种多重互动的路径依赖,虽然不否认过去对现在的影响,但反对历史决定论。它主张多元渐进的治理模式,倡导基于原来路径进行的组织变革,这使得政府治理的路径呈现复杂状态。它要求行为主体根据组织内外环境的变化,辩证地看待单一路径模式的积极作用和消极影响,充分发挥行为主体的主观能动性,并在恰当的时机采取有效的技术手段,有意识地进行路径转换并创造性地探索新的发展路径。通常运用路径突破、路径构造和路径创造等词来描述这种对消极路径的改造^[5]。

政府在推进治理现代化中同样面临着路径依赖的问题。一方面,在消极的路径依赖影响下,政府利用新媒体增强政府权威,通过官僚机构进行自上而下的权力输出。不仅能够延续威权政体发展的“惯性”,进行稳定有序的政治统治,增强政治控制力,而且能够利用政务新媒体重塑政府在网络社会中的权威,以应对公共危机对政治秩序和政治合法性的挑战。另一方面,在积极的

路径依赖引导下,政府利用新媒体开创了多元治理的网络平台,从而形成了多中心治理模式,推动了政府治理现代化。政务新媒体不仅改造了政治系统,畅通了民众参与政府治理的渠道,而且形成了推动政府机构改革、提高政府公共服务能力的外部压力,促使政府不断改善治理模式,以获得民众的政治认同。

二、消极的路径依赖:威权扩张的策略性方式

在社会转型和全面深化改革的攻坚期,政府时刻面临着合法性危机带来的潜在威胁,政府一切行为的基本目标是维护政治秩序、保障政治权力。

(一)利用政务微博应对社会矛盾和政治危机

政务微博逐渐成为应对社会危机,重塑政府机构和公务人员形象的强有力武器。在虚拟的网络多元社会中,由于利益关系的多元性和网络传播的便捷性,出于个人利益最大化的动机,时常出现虚假信息,从而使公共危机事件的应对和处理变得复杂,这是对政府治理能力和政府公信力的严重挑战。而政务微博的成功运用,不仅可以成功化解社会危机,而且可以提升政府的公信力,重塑政府权威。在2011年9月发生的“上海地铁10号线追尾事故”事件中,上海地铁官方微博第一时间播报事故并致歉,通过及时正确的响应获得了网友的广泛认可,成功疏导了网民的不满情绪。可以看出,当政府以务实的精神为民众提供更便捷的公共服务,以亲民的态度为民众分忧解难时,政府的“软权力”也得到了强化。

微博不仅是当代社会最重要的信息集散地和社会舆论场,更是各种意识形态集结和交流的重要场所。李翠亭认为“现代通讯技术和互联网媒体成为了美国民主输出的工具”^[6]。对现状不满的年轻人受过一定的教育且熟谙网络,但对西方民主的本质缺乏认知,盲目尊崇美国的民主制度,因而成了美国进行民主输出的帮手。在新媒体时代,政府应从国家安全战略的高度认识政务微博的重要性,通过对网络舆情的预警和监测,提升政府应对公共危机的能力,避免网络社会出现政治失序。而基于维护政治秩序和政治稳定的目标,政府在重塑网络社会秩序的进程中,需要不断树立其在网络社会中的权威地位。

(二)通过行政法规和司法程序监管网络信息

施行微博实名制,便于政府对网络舆论进行有效控制。在“后台实名,前台自愿”的微博用户管理机制中,微博用户在注册时可以自愿选择用户昵称,但必须使用真实的身份信息。一方面,用户实名制有利于增强网民的责任感,提升网络信息的真实有效性,防止网络谣言的传播扩散。另一方面,它会打破原有微博匿名性、开放性的舆论生态,约束网民的言论行为,提高网络参与的门槛。在微博实名制下,政府可以有效监管微博舆论,并利用政务微博来引导网络舆论,加强对微博信息的管理和控制,提升网络社会的监管能力。

通过司法程序加强对网络信息的监控。“当前中国政治发展的状况及权力机关对互联网的监管决定了微博在中国现有政治环境中政治功能的局限性。”^[7]按照最高人民法院、最高人民检察院发布的《关于办理利用信息网络实施诽谤等刑事案件适用法律若干问题的解释》规

定,利用信息网络诽谤他人,同一诽谤信息实际被点击、浏览次数达到5 000次以上,或者被转发次数达到500次以上的,应当认定为刑法第246条第1款规定的“情节严重”,可构成诽谤罪。这对于拥有百万粉丝的网络意见领袖来说,无疑是一种法制性的约束。

政府使用商业平台开通政务微博,出现了一个看似自相矛盾的现象:一方面,政府机构必须由私营部门进行验证,才能开通官方微博;另一方面,微博服务商必须遵守法律法规,以及政府部门相应的行政指令。新浪微博早在2012年就发布了《政务微博运营规范手册》,以规范政府机构开通政务微博的行为,当发生网络公共事件时,政府需要与市场主体协同处理公共危机。

(三)通过舆论导向重塑网络社会的政治权威

2014年2月27日,中央网络安全和信息化领导小组成立,突显了中央对网络安全和信息化的重视程度。在《2016年政府信息公开工作要点》中肯定了政务微博在发布信息、扩大发布信息的受众面、提高影响力等方面的作用,并提出“加强专门机构建设和人员配备,统筹做好信息公开、政策解读、舆情处置、政府网站、政务微博、微信和政府公报等工作,并在经费、设备等方面提供必要保障”。而在《2017年政务公开工作要点》中首次提出了“管好用好政务新媒体”。可以看到,政府除了运用广播、电视、报纸等传统媒介外,正在不断推进政务微博、微信等政务新媒体的发展,以争夺网络话语主导权,树立其在网络社会的政治权威。

第39次《中国互联网络发展状况统计报告》显示,截至2016年12月,我国网民总数已达7.31亿,其中手机网民规模达6.95亿,占网民总数的95.1%。随着网民数量的不断增长,政府主导的传统媒体也积极开设微博,占领微博阵地。2010年2月,人民网开通“人民微博”,成为中央重点新闻网站推出的第一家微博。2011年4月由新华社推出的新华微博也上线公测。互联网的发展,不仅改变了信息的传播方式,而且使信息的供应主体更加多元化,迫使主流媒体迎合网民需求,重视用户体验,以获得网络社会的认同。

三、积极的路径依赖:政府治理的技术性工具

在积极的路径依赖的影响下,新技术在推进政府治理现代化的过程中发挥着重要的作用,不仅可以优化政治组织程序,而且可以给政治结构和权力关系带来潜移默化的影响,但这种影响具有渐进性,而不是必然性。

(一)通过“微博问政”改进公共治理议程

伴随着市场经济的发展和市民社会的确立,以及社会组织的蓬勃发展,逐步形成了政府、社会、市场等多元主体合作共赢的协同治理模式,推动着政府治理的现代化进程。政务微博的开放性、交互性和便捷性等优势,使其成为了政府了解民情、汇集民智的重要窗口,并为利益团体的博弈和多元主体的竞争提供了有效的平台。更为重要的是,政务微博提升了政治决策的透明性,在一定程度上改变了戴维·伊斯顿所构建的“输入-输出”模型。

微博问政是民众直接参政议政的重要渠道,也是参与政治决策的重要方式。微博不仅仅是

反映民意的晴雨表,更是社会矛盾的减压阀。网民对政治议题及由社会问题所引发的讨论,不仅是在表达自己的观点和利益诉求,更是对社会变革的信任和期待。此外,网民可以通过政务微博与政府机构和办事人员进行有效互动,对政策的实施过程进行有效监督,保障政策的顺利实施,对政策实施的效果进行及时反馈,保障政策的持续性和有效性。

通过对微博舆情的监测,提高政治决策的科学性。在互联网时代,政府可以运用大数据技术对微博信息的转发和评论等舆情数据进行深度分析,准确把握公众所关注的热点社会问题,了解不同阶层和群体的利益诉求,使公共决策兼顾到社会各个群体的利益。同时,大数据技术促发了公共决策方式的转变,政府治理主体可以通过对社会现象和社会问题的及时调查和统计进行科学决策,而不是依靠领导者的主观经验来进行,大大提高了决策的科学性。在信息网络社会中,实现定性分析与定量分析相结合,促进了公共决策的民主化、科学化和政府治理过程的精细化,提升了政府治理的现代化水平。

(二)借助网络民意推进政府部门优化整合

在传统的政府治理中,倾向于采用科层制管理模式,强调政府职能的专业化。虽然可以提高决策服务的效率,但也加剧了政府部门间的隔阂,导致政府行政管理内部沟通不畅。在公共危机处理过程中,当政府面对公众或媒体的质疑时,容易出现言行不一、信息错乱的现象,可能会错过化解危机的绝佳时机,影响政府的公信力和良好形象。从政府治理的长远发展来看,容易导致政府部门条块分化、各自为政、服务意识低下等问题,助长了官僚主义、本位主义等不良风气,难以获得民众认同。

政务微博则为政府跨部门、跨机构之间的业务协调和资源整合提供了契机。政务微博的应用,促使政府由管制型政府向服务型政府转变,政府的行政方式由单向型向互动型转变,行政方法由单一型向复合型转变,并要求政府“按照群众的办事需求重新设置办事链条,对内整合部门资源,对外提供一站式服务,让政府跟着群众走”^{[8] 101}。为适应信息时代和互联网的发展需求,政府的组织形式正在由传统的垂直型结构向扁平化的网络型结构转变,降低了政府层级,有利于实现政府与公众之间的直接互动,更容易满足公众需求。

具体来讲,政务微博在促进政府部门整合上发挥的作用主要表现在两方面:一方面,政务微博促进了政府各部门的信息交流,打破了割裂分化的官僚体制,降低了信息成本,改善了政府公共决策过程,提高了公共服务的效率和水平;另一方面,通过规范的工作流程和扁平化的管理结构,精简了政府机构,提高了信息传递的真实性和有效性,便于提供人性化和综合性的服务。以“北京发布”政务微博为例,通过创立微博发布厅,改变了过去政务微博一盘散沙的局面,集公安、交通、工商、质监、环保等多部门于一个窗口,形成品牌效应,突显了政府结构由各自独立的金字塔式的垂直结构向综合治理的扁平化结构的积极转变。

(三)发挥微博优势改善公共治理环境

政务微博是发扬社会民主自由理念的新形式。俞可平认为“民主是现代国家治理体系的本质特征,是区别于传统国家治理体系的根本所在”^[9]。微博打破了传统媒体的信息垄断,形成了一个充分保障言论自由的开放平台。微博的使用门槛低,不受出身、职业、性别、收入等限制,网

民可以通过微博畅所欲言,发表自己的意见和观点,表达自身的利益诉求。政府也可以通过政务微博及时解答民众所反映的问题,并对自身的不足进行弥补和纠正,最大限度地消除误解,增进社会共识,构建和谐有序、充满活力的网络环境。

政务微博是对政治生态或社会治理模式的探索,推进了社会善治。迫于网络社会发展的需要,政府以一种平等开放的心态,主动开通政务微博,采用市场化的运行模式,接纳并尊重其他社会治理主体,以提高行政效率和工作绩效。伴随着微博用户群体的壮大,政务微博更加注重倾听民众的呼声,以一种亲民姿态接受网民的监督,通过政府与网民之间平等的交流互动,构建起了协作共治的治理模式,形成了平等、民主、开放的政治文化。

政务微博增强了社会认同,培育了公民文化。政务微博通过自由表达、自由评论、自由关注等方式,缩短了现实社会中的时空距离,并针对某一特定公共问题达成共识,构造出一种“想象的共同体”^{[10]17}。微博互动不仅有利于公民在网络社会中表达自己的意愿和诉求,而且有利于将这些意愿和诉求转化为一种现实中的集体行动,对于培育公民文化、建设公民社会具有重要意义。

四、结语

在探索政府治理现代化的初期,行政主体往往采用消极的路径依赖模式,而随着政府治理的深入发展和治理环境的客观变化,行政主体会逐渐倾向于采用积极的路径依赖模式。政务微博作为推动政府治理现代化的“试验田”,在短期内并不会改变中国政府治理中的权力关系。但从长期来看,伴随着政府治理对新媒体的积极的路径依赖,政府继续通过新媒体平台提供个性化服务,与公众积极互动,可能产生渐进的组织变革。同时,伴随着公民社会的发展,意见领袖的壮大,以及非政府主体的兴起,政府将侧重于扮演服务提供者的角色,提供综合性的个性化服务,并主动接受新媒体监督,进而逐步改善政治生态,推进政府治理现代化。在这个全新的信息传播环境中,中国公众知情范围将不断扩大,表达空间将不断拓展,监督权利将不断加强,社会参与机会也将不断增多。

参考文献:

- [1] 人民网舆情监测室. 2016年人民日报·政务指数微博影响力报告[R]. 广州: 人民网舆情监测室联合人民日报新媒体中心和新浪微博, 2017.
- [2] 道格拉斯·C. 诺斯. 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 上海: 上海三联出版社, 1994.
- [3] 林志扬, 李海东. 组织结构变革中的路径依赖与路径突破[J]. 厦门大学学报(哲学社会科学版), 2012(1): 133 - 140.
- [4] ROBINSON S E, MEIER K J. Path dependence and organizational behavior: bureaucracy and social promotion[J]. The American Review of Public Administration, 2006(9): 241 - 260.
- [5] RIXEN T, VIOLA L A. Putting path dependence in its place: toward a taxonomy of institutional change[J]. Journal of

Theoretical Politics, 2014(6): 301 – 323.

- [6] 李翠亭. “阿拉伯之春”的历史后果——兼论美国对阿拉伯世界的民主输出[J]. 武汉大学学报(人文科学版), 2014(1): 115 – 120.
- [7] 陈金英. 微博、政治及其功能限度[J]. 新闻与传播研究, 2012(3): 70 – 73.
- [8] 郑灿儒. 微言博行:南海政务微博的实践[M]. 武汉:华中科技大学出版社, 2013.
- [9] 俞可平. 推进国家治理体系和治理能力现代化[J]. 前线, 2014(1): 5 – 8.
- [10] 本尼迪克特·安德森. 想象的共同体:民族主义的起源与散布[M]. 上海:上海世纪出版集团, 2005.

(责任编辑:楼启炜)

New media in the governance from the perspective of path dependence : a case study of government micro-blogs

JIA Xiaoqiang

(School of Marxism, Hebei Agricultural University, Baoding 071001, China)

Abstract: With the advent of the information age, citizen population expansion and the popularity of new media, new media for governance is playing an important role in promoting the modernization process of the government management. Taking government micro-blogs as a studying case, this paper analyzes the development path of the new media in the political transformation process from the perspective of path dependence theory. We find that in the inertial effects of negative path dependence, the government micro-blogs have become a strategic way to maintain the authority of the government, further strengthening the government's power; while in the positive role of path dependence, government micro-blogs have become a government technical tool, promoting the organizational change of administrative system.

Key words: government micro-blog; new media; governance; path dependence