

“互联网+”时代公众参与城市风险治理探析

◎杨冬梅 (中共黑龙江省委党校、黑龙江省行政学院 行政管理教研部,黑龙江 哈尔滨 150080)

摘要 城市风险治理体系作为一项系统工程,其治理主体包括政府、市场和社会等多元结构,不仅需要政府准确、及时地制定公共政策,还应正确引导社会公众参与到城市风险治理过程中。“互联网+”为公众参与城市风险治理搭建了良性互动和有效耦合的平台,“互联网+”时代公众参与城市风险治理的路径在于培育公众参与城市风险治理“互联网+”思维,畅通公众参与城市风险治理网络平台与渠道,构建公众参与城市风险治理科学制度体系。

关键词 “互联网+”时代;公众参与;城市风险治理

中图分类号:D035.29 文献标志码:A 文章编号:1005-460X(2016)06-0103-04

DOI:10.16637/j.cnki.23-1360/d.2016.06.019

2016年《政府工作报告》深刻指出“今后五年是跨越‘中等收入陷阱’的重要阶段,各种矛盾和风险明显增多”。“十三五”规划明确指出:“我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期,也面临诸多矛盾叠加、风险隐患增多的严峻挑战。”2015年《政府工作报告》首次提出“制定‘互联网+’行动计划”;2016年《政府工作报告》强调落实“互联网+”行动计划。十八届五中全会公报强调:“实施‘互联网+’行动计划,促进互联网深度广泛应用,带动生产模式和组织方式变革,形成网络化、智能化、服务化、协同化的产业发展新形态。”“十三五”时期布局“互联网+”城市风险治理,加快互联网与公众参与城市风险治理体系的深度融合、提升城市风险治理的整体效能具有十分重要的意义。

一、“互联网+”时代公众参与城市风险治理新契机

“互联网+”能够为城市风险治理提供新途径、新方式,为公众参与城市风险治理提供新渠道,为政府密切联系群众搭建新平台,有助于加速推进政府治理模式的转变和转变政府职能,有效提升社会治理精细化、精准化水平。当前,“互联网+”正成为撬动公众参与城市风险治理的杠杆,让更多社会力量投身其中,提高城市治理的效果和水平。

(一)构建地方政府治理的多元模式

十八届五中全会公报提出:“按照人人参与、人

人尽力、人人享有的要求,坚守底线、突出重点、完善制度、引导预期,注重机会公平,保障基本民生,实现全体人民共同迈入全面小康社会。”“十三五”规划纲要提出“维护社会公平正义,保障人民平等参与、平等发展权利”。兴起于20世纪80年代的治理理论促进了多元合作与协同共治的多中心治理模式应运而生。多元治理可以看作政府权力调整与职能重新界定的过程,即治理权威在政府、市场和社会组织及个人之间的分化和扩散,其实质是从一元化的地方政府管理向多元主体的地方治理转变的过程,强调尊重市场和社会的参与。在我国,随着城市化和市场化的不断推进,地方公共事务包括城市风险的管理模式正经历着从政府单一的管制模式向多元主体协同共治的模式转变,而“互联网+”时代的到来更是加速了这一进程。“互联网+”是把互联网的创新成果与经济社会各领域深度融合,夯实互联网基础设施、紧抓创新要素内核,助推经济社会发展新形态,落脚点是“新形态”。“互联网+”战略已经不仅寓意其工具属性,更多强调的是其对创新经济和社会发展、促进公共服务提质增效、优化社会治理精细化的推动力及重要意义。基于“互联网+”跨界融合、创新驱动、重塑结构、尊重人性、开放生态、连接一切等六大特征及强调“用户至上”和“服务极致化”的“互联网+”思维,地方政府治理的价值理念更注重互动、开放、协同和共享,基于互联网发展简化政府运行流程,重构政府治理、服务和决策模式,进而提高公共

收稿日期:2016-07-16

基金项目:国家社会科学基金项目“‘互联网+公共服务’供给精细化研究”(16BZZ054),黑龙江省哲学社会科学规划项目“‘互联网+’时代政府主导网络空间治理的对策研究”(15ZZD03)

作者简介:杨冬梅(1979—),女,黑龙江哈尔滨人,副教授,从事公共管理、公共服务、公共部门人力资源管理研究。

服务供给的质量与效率、提高公众满意度,并基于“互联网+”新兴技术创新公共服务供给模式,构建城市公共服务平台,助推创新城市风险网络化治理和服务,充分利用移动互联网、云计算、大数据、物联网及个性化应用平台等,加快城市风险治理新媒体平台建设,加速推进数据库开放进程,以促进政府与公众的沟通交流,提高城市风险治理政策制定及其响应速度,提升城市风险治理科学决策能力和水平。

(二)重塑地方政府治理的运行流程

“十三五”规划纲要提出:“全面推进重点领域大数据高效采集、有效整合,深化政府数据和社会数据关联分析、融合利用,提高宏观调控、市场监管、社会治理和公共服务精准性和有效性。”要贯彻落实上述要求应以信息化推动重塑政府运行过程。一是“互联网+”有利于提升公共决策智能化水平。“互联网+”时代具有在线化和数据化特点,基于大数据技术能够产生大量实时、非结构化数据^[1]。“互联网+”与城市风险治理相结合,有利于促进政府决策过程的民主化和科学化。一方面,基于跨部门、跨行业、不同来源、不同格式的海量实时数据分析,提高政府决策的预警性、科学性和精准性;另一方面,基于动态数据的搜集和深入挖掘数据的相关性,能够更精准地问政于民、问需于民,提高社会公众参与城市风险治理的效度,使政府决策更好地符合民意、满足公众诉求。对公共决策执行效果做出有效评估和及时调整,使政府制定决策更加精准,为智能决策提供更加全面客观的依据。例如,在2013年4月15日美国波士顿的马拉松赛爆炸案发生后不到24小时内,美国联邦调查局就搜集到海量的手机网站日志、短信、社交媒体数据、照片和视频监控录像等不同格式的、多样化的数据,尝试通过数据分析快速找到嫌疑人。二是“互联网+”有利于促进政府的业务流程再造和政策的执行。依托云计算、大数据、物联网技术,基于“互联网+政务”“互联网+公共服务”等新业态,实现城市不同部门、系统间的数据共享,以优化审批流程为切入口,简化行政审批流程、减少审批环节、压缩审批时限,有效推动行政审批制度改革。如微信“城市服务”是将政府职能部门线下办事流程升级转移到移动终端,通过位置信息、预约预检、办理业务、在线支付、查询进度、评价投诉等流程,使得社会公众获取政府提供公共服务更加便捷。三是创新“互联网+监管”模式。在“互联网+”时代,公众获取信息成本大幅降低,政府运行流程更加公开透明,有助于提升社会公众监督政府的积极性。2016年年初,腾讯发布的《2015年度全国政务新媒体报告》数据显示,目前,我国政务微博账号近28万,政务微信公众

号已逾10万。目前,部委微信公众号拥有率超过40%,县乡级微信公众号也占到50%以上。政务微信公众账号从数量到影响力大幅提升,社会监督力量逐渐强大,已成为一支不容忽视的信息传播力量。

(三)创新地方政府治理的信息技术

“十三五”规划纲要提出:“依托政府数据统一共享交换平台,加快推进跨部门数据资源共享共用。加快建设政府数据统一开放平台,推动政府信息系统和公共数据互联开放共享。”“互联网+”时代新一代信息技术的发展使政府治理方式和手段也获得极大的拓展和更新,有助于提高城市风险治理水平。一是政府能够利用大数据、云计算、物联网等技术提升政府城市风险治理水平,加快部门间的数据信息共享,打破信息孤岛。当前,综合利用大数据、云计算、物联网等现代信息技术,加强“互联网+”在精准服务、危机预警、应急管理、抗灾减灾和社会安全等领域的应用,提升城市风险治理中确保社会安全的精准化和有效性。城市风险治理是“互联网+”时代信息技术得以应用的重点领域,具有体量巨大、数据类型多样、处理速度快、价值密度低等特征的大数据通过挖掘关联数据相关性,能够有效降低城市风险发生的概率,增强风险预警能力,降低城市风险带来的危害性后果。二是利用大数据、云计算和物联网等新技术追溯城市风险危机事件的本源。在“互联网+”时代,微信、微博、社交网络等新平台逐渐替代了电视、报纸、网站等媒介,成为信息传播的移动平台,加快了数据资源传播速度及降低了网络信息可辨识度,政府部门作为社会舆论的权威导向,有义务和责任迅速、即时还原危机事件真相,利用云计算和物联网等新技术收集、跟踪海量社交数据,探寻危机事件发生原因和动态过程,及时公布信息。三是利用大数据、云计算和物联网等新技术预测城市风险事件发生的概率。基于大数据技术,通过对海量物理环境数据及社交媒体数据等非结构化数据的分析,对自然灾害和突发性事件等城市风险危机事件进行预测,有效预防和预警自然灾害、传染疾病、恐怖事件等突发性危机事件,能够降低风险事件引发的损失和灾难。

二、公众参与城市风险治理面临的新挑战

“互联网+”时代所具有的技术优势,并非必然会在具体的实践中发挥积极作用。“互联网+”时代新技术革命以不同于工业社会的方式令城市运行的方式面临巨大冲击,改变了城市居民的生产、消费、生活和人际关系方式,加剧了城市承载能力风险,城市疫病传播风险,贫富差距、就业、流动人口等社会冲突风险,道德失范风险,环境污染风险,资源利用

风险,气候灾害风险,信息安全风险等。美国学者阿尔斯泰因将公众参与分为三个层次:假性参与、象征性参与、实质性参与。社会公众参与程度随着参与层次的递进而逐渐提升,呈现正相关关系。从实践看,目前我国城市风险治理中公众参与仍然处于第二个层面,问题集中表现在以下四个方面。

(一) 公众参与城市风险治理积极性减弱

我国是个城市风险频发的国家,虽然公共治理的理念已经渐入人心,但由于历史原因、体制层面等原因,我国城市风险治理一直都是坚持以政府为主体,采取自上而下的强制性的“单中心”治理模式。一方面,部分政府官员片面认为治理城市风险中政府是责任主体,再加上“一票否决”式绩效评估制度,通常更加重视的是向上级负责。另一方面,社会公众也普遍认为治理城市风险的责任主体是政府,非政府组织和普通民众的危机意识不强,导致城市风险治理体系尚未形成,缺乏战略规划和部署。政府大包大揽导致社会公众对于城市风险治理缺乏参与积极性,常常是被动参与。在依靠政府单一主体力量不足以应对解决影响巨大、波及范围广的社会危机的情况下,在政府动员和号召的情况下,社会公众也会进行参与,但仅仅局限于制度式和被动式参与层面,并非实质性的参与。由于历史文化传统原因,二元社会的形态在我国长期存在,社会组织和社会公众参与城市风险治理的渠道和界限较为模糊,存在三个有限性。一是参与人员的有限性。有效参与不仅体现在参与人数上,还包括参与主体的职业和年龄结构。由于存在“数字鸿沟”和“信息鸿沟”,当前公众参与主体以机关和企事业单位参与者较多,农民、离退休人员和无业人员参与机会和渠道较少。参与有限性将导致公共政策缺失公正性、科学性和有效性。二是参与效果的有限性。信息技术的发展创新了人们自由表达诉求的工具,为公众参与城市风险治理重大决策制定提供了表达诉求的机会,但是真正行使参与权的公众比例甚少,仍处于第二层面的公众参与,仍然是咨询性参与和告知性参与,从而导致公众参与作用难以发挥。三是参与渠道的有限性。公众参与缺乏畅通的沟通机制和平台,公众缺少获悉个人诉求是否能被政府决策部门所采纳的相关信息。公众与政府之间的平行沟通的优势并未充分展现。上述参与有限性相互叠加,最终将会导致社会公众参与意识和积极性递减,令公众形成强烈的社会参与挫败感。

(二) 公众参与城市风险治理代表性不强

“互联网+”时代提升了治理权威的分散性,这种权力的分散增加了治理主体数量,有利于促进公

民参与,但也会带来无序参与、行动迟缓、难以达成共识和有效性降低等问题。正如美国学者约瑟夫·奈所说:“网络时代的速度意味着所有政府对议程控制的减弱,政府不得不与更多的参与主体共同处理公共事务。以互联网为核心的信息革命正在改变着权力的本质,加速着权力的分散。政府权力的分散是本世纪一个最重大的政治转折。”^[2]我国公众已经开始参与到城市风险治理中,其公共性精神不容置疑,但我国公民参与城市风险治理作用较薄弱,代表性不足,属于公共性较弱的公民参与。我国的城市风险治理表面上看来轰轰烈烈,但参与的主体相对单一,主要表现为社会精英参与、断面式参与、分散性参与,并不是发育完善、训练有素的社会组织参与,与西方国家仍有很大的差距。长期以来,除了接收信息快、专业技能强、文化素质高的这部分社会精英参与意识较强,由于中国传统文化奉行的“顺民”“中庸”等思想深深植入人们的头脑中,社会公众固守循规蹈矩、安分守己的理念,普通公众的参与意识不强、参与能力不足,与社会精英群体相剥离,仍是在实质性参与的边缘徘徊,导致多年来城市风险治理的参与代表性不强及参与的无效性。

(三) 公众参与城市风险治理后续性乏力

当前,城市风险的发生逐渐呈现常态化趋势,加强城市风险治理后续性意义重大。城市风险治理中的公众参与已不仅局限于应急救灾的单一过程,而是贯穿危机事件始终,当今社会城市风险治理是常态化的过程,而其制度性保障则十分必要,以确保城市风险治理能够在总结经验的基础上具备可持续性。从实践看,一方面,我国市场、社会及其他社会主体的独立意识和自我治理能力较弱,对政府依然有着很强的依赖倾向;另一方面,我国公民意识的缺乏和社会自治组织发育迟缓,在很大程度上制约着公众参与的可持续性。我国改革开放三十多年来,虽然社会自治力量不断增强,但是实践中,我国政府仍习惯于一元化治理,虽然已对公众参与日益重视,但仍将公众参与作为城市风险治理应急性、暂时性补充。这说明政府仍是定位于管理者角色,而并非基于治理视角来审视公众参与城市风险治理。“互联网+”时代,在“城市治理过程中,政府要积极引导,鼓励多主体参与城市治理”^[3]。

(四) 公众参与城市风险治理制度不健全

《中华人民共和国宪法》第二条明确规定:“中华人民共和国的一切权利属于人民”,“人民依照法律规定,通过各种途径和形式管理国家事务。”这是我国公众有序参与的合法依据。具体到城市风险治理的公众参与也需要有合法性依据,令公民参与城市

风险治理的方式、途径、程序有法可依。虽然我国公众参与具备制度保证,如选举制度、听证制度等,但公众参与城市风险治理仍缺乏具体的法律法规,规范参与行为、范围、参与渠道等制度并不健全。公众参与权得不到保障,公众参与具有较大随意性,参与动机主要取决于个人喜好,缺乏操作性强、规范性的法治程序及合法性规则,甚至存在仅为满足个人私利而非公共利益的参与。这种状况已经成为制约公众参与的重要因素。

三、“互联网+”时代公众参与城市风险治理新路径

(一)培育公众参与城市风险治理“互联网+”思维

2016年中央城市工作会议提出“贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,坚持以人为本、科学发展、改革创新、依法治市,转变城市发展方式,完善城市治理体系,提高城市治理能力,着力解决城市病等突出问题”^[4]。在公众参与城市风险治理中培育“互联网+”思维就是最好的突破口。互联网思维包括用户思维、产品思维、流量思维、大数据思维、跨界思维和平台思维。对于城市风险治理而言,“互联网+”不仅是一个技术及手段,更是方法论。“互联网+”被视为破解交通拥堵、养老难、医疗资源不足等城市治理问题的手段。“互联网+”时代向公众赋权授能,鼓励公民利用微博、微信、QQ、网络论坛等社交工具参与城市风险治理,消除公众的政治冷漠。运用大数据、云计算、物联网等技术,对城市风险实行实时监控动态、快速传递举报信息、及时调配资源、迅速排查威胁社会稳定和危害人民生命财产安全的因素并迅速做出应急处置,降低风险事件发生概率,推动城市健康发展。

(二)畅通公众参与城市风险治理网络平台与渠道

“互联网+”时代更新了城市治理范式,能够有效降低公众参与城市风险治理成本,切实提高治理效率。在城市风险治理中,确保信息的畅通交流是重要因素之一。应当建立公开透明的信息互动与沟通平台,实现上传下达,确保城市风险信息的一致性、准确性、及时性,便于更好地分享风险信息,令城市风险治理及时、精准。畅通信息交流渠道有助于多元主体协同共治以及达成共识。在城市风险治理中的信息交换是保障社会公众有序参与城市治理的前提,城市风险治理的信息公开能够在公众和政府间搭建信任桥梁,便于二者实现良性互动,社会公众能够及时表达建议和诉求,政府也能够积极反馈,令社会公众有效参与城市风险治理。一是开放政府城市风险治理数据库。作为城市风险治理的核心力量,政府建

设城市风险治理数据库意义重大。数据库的开放将便于城市风险治理各主体在治理过程中进行风险治理信息的交流与沟通,消除信息不对称、信息孤岛等问题,实现信息共享,提升治理对策的及时性和针对性,便于各治理主体及时掌握风险的动态,及时采取有效的措施。二是构建公众参与网络平台。基于“互联网+”时代大数据、云计算、物联网等新兴技术,创新城市风险治理系统,在终端设备上及时发布实时动态信息、治理对策及应对各类城市风险的常识,政府也能够及时获悉风险事件的真实情况以及社会公众的心理状态,扩大智囊团范围,充分利用“外脑”的优势,保证行政决策科学性。三是建立风险数据管理系统,实现数据在各职能部门、各相关行业之间的集成与共享,及时储存各类风险源,满足整体和跨职能部门、业务单位的风险管理综合要求,掌控风险源的动态变化情况。依托网格化治理,准确研判风险隐患态势,对风险控制工作进度和落实情况实施监控。

(三)构建公众参与城市风险治理科学制度体系

2016年中央城市工作会议提出“要健全依法决策的体制机制,把公众参与、专家论证、风险评估等确定为城市重大决策的法定程序”^[4]。公众参与城市风险治理需要深入推进城市风险治理法治改革。一是完善公众参与制度,治理过程要坚持有法可依。完善社会协商对话制度、基层群众民主自治制度、舆论信访制度等。二是要健全公众参与的配套制度,如信息公开制度、听证制度、信访制度等,增强可操作性,建立政府的回应机制。三是完善“互联网+”时代公众参与城市风险治理规章设置,从制度上确保公众有序参与城市风险治理的网络渠道与平台,激发社会公众的参与积极性、拓宽社会公众参与范围。四是加快制定关于各类数据的产权归属、保护以及数据采集、存储、加工、传递、检索、授权应用等法律法规,明确数据拥有者、使用者、管理者、社会第三方等各方的责任、权利、义务,厘清公民隐私权和知情权的界限。

参考文献:

- [1] 杨冬梅. 大数据时代政府智慧治理面临的挑战及对策研究[J]. 理论探讨, 2015(2): 163-166.
- [2] 刘叶婷, 唐斯斯. 大数据对政府治理的影响及挑战[J]. 电子政务, 2014(6): 20-29.
- [3] 计永超, 焦德武. 城市治理现代化: 理念、价值与路径构想[J]. 江淮论坛, 2015(6): 11-15.
- [4] 2016年中央城市工作会议亮点解读[EB/OL]. (2016-02-25)[2016-05-31]. <http://www.srssn.com/GuoJiaZhengCe/498291.html>.

(责任编辑 温美荣)