

参与式民主:网络时代行政法治的新范式

熊 宇

(四川师范大学 法学院,成都 610068)

摘要:在网络时代,作为各国行政法治主流模式的代议制民主,因其固有的局限,呈现出明显的弊端。为了弥补代议制民主的不足,参与式民主作为一种行政法治的新范式,将成为历史的必然。参与式民主能最大限度地保障公民的参与权利,但其一直被认为是微观民主,无法上升到国家层面。互联网的普及,打破了地域和国别的界限,有效地消除了阻碍参与式民主的信息不对称和规模限制,构建了公民广泛参与行政法治的平台。参与式民主的实现路径体现为公民知情权、参与权、表达权、监督权的保障。

关键词:网络时代;代议制民主;参与式民主;行政法治;实现路径

中图分类号:DF3 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2012)02-0005-07

在各国宪政实践中,“主权在民”原则早已成为公认的宪法原则,代议制民主理论也已成为各国行政法治的主流模式。但代议制民主存在明显的弊端,即“代议制民主并不能真正实现自由和平等,无法实现每个人价值的最大化”^[1]。而参与式民主可以弥补其不足,“参与式民主理论重拾了公民参与的民主传统,强调基层公民参与的直接性,以弥补代议制民主公民参与的不足”^[2]。但是,因受限于规模和信息的不对称,参与式民主并未成为各国行政法治的通用模式,而只存在于理论研究层面。互联网的出现,改变了工业社会固有的管理模式,足以打破阻碍参与式民主理论实践的各种因素,并使其成为网络时代行政法治的新范式。

一 网络时代代议制民主的式微

代议制民主主张,社会共同体是政治权力的最终归宿;国家公权力源于人民权力的转让,但人民仍保留着对它的终极所有权和控制权;公共权力的使用应以社会共同体的同意为基础,关涉大家的事需得到大家的同意,应成为立法、建立政府及其他政治决策的基本原则;由各等级或社会团体选派的代表

组成的机构能够行使共同体的政治权力。代议制民主思想反映在国家制度层面就表现为代议制政府,它被密尔认为是最为理想的政府,“显然能够充分满足社会所有要求的唯一政府是全体人民参加的政府;但是既然在面积和人口超过一个小市镇的社会里除公共事务的某些极次要的部分外所有的人亲自参加公共事务是不可能的,从而就可得出结论说,一个完善政府的理想类型一定是代议制政府了”^{[3]55}。代议制政府的主要内容是,人民选举代表组成议会,议会行使最高立法权力,国家行政机构由议会选出。行政机构设置的合法性和行政行为的正当性均来源于议会的授权,这就是在当下大多数国家适用的行政法治的“传送带模式”。但伴随着传统工业社会向以网络为标志的信息化社会的转移,代议制民主的不足日渐明显。

(一)代议制民主的合法性危机

代议制民主制度下,公民的政治权利仅仅表现为几年一次的周期性投票选举权的行使。公民的政治实践局限于参与选举活动,选出民意代表或者行政机关的决策者,选举活动一结束,公民的政治使命

收稿日期:2011-09-26

作者简介:熊宇(1968—),男,重庆江北人,四川师范大学法学院讲师。

也就告一段落。卢梭早就发现了这一制度的弊端,认为人民“只有在选举国会议员的期间,才是自由的,议员一旦选出之后,他们就是奴隶,他们就等于零了”^{[4]121}。由于被选举出的民意机关或者行政机关被推定为具有合法性,他们所有的权力名义上都是公民赋予,所有行为都被推定为代表公众利益。但因公民个体逐渐远离政治生活,政治由选举出的精英阶层垄断,政治权利的不平等加剧,表现为公共信息掌握、政治生活的参与度和利益的诉求及保障程度的不平等。总之,公民的政治权利在本质上被弱化了,公民对于法律的制定和行政权力运行的影响日渐衰落,公民利益保障机制的真实性缺失,其最终结果是背离了主权在民的基本精神。代议制民主的缺陷与公众民主参与需求之间的矛盾日益显露,尤其是金融危机以来,欧元区出现了严重的主权债务危机,西方各国深陷经济停滞,高额财政赤字和高失业率并存。互联网的普及,第一时间揭示了各国面临的危机,公众经由 Facebook、微博、社区论坛等网络平台迅速交流信息,及时沟通,达成共识,形成了强大的参政议政的民意。虚拟空间的参与精神,在现实中也广泛体现。西方各国爆发了系列游行、示威、抗议,如美国民众的占领华尔街运动,引起了社会大众的共鸣。人们不断揭露政治参与、政府干预经济不力的种种弊端,提出了很多的民主要求。正如亨廷顿所言,广大民众“对民主政府的要求在增加,而民主政府的能力却停步不前”^{[5]43}。而这正是代议制民主制度下公民政治权利与精英阶层政治垄断日益背离的结果,其背后蕴含的是代议制民主能否真正体现和保障公民的利益,是否具有真正的合法性的问题。

(二)代议制民主削弱了公民的参政意识和参政能力

代议制民主在长期演进过程中,形成了一套以政党结构和官僚结构为标志的运行机制,公民参与政治生活的机会极少,途径单一。公民只能通过加入政党,在政党的框架内依照政党纲领和规则参与政党活动,来享受一定的政治权利,通过政党的运行来影响公权力的实施,其效果相当微弱。或者在周期性的选举活动中,以个人投票选举代表的方式来行使政治权利,而该投票对于选举结果的影响也是微乎其微、不可把握,对国家政治生活感到无奈和盲从。长此以往,公民的主人公意识逐渐淡薄,参与投票的积极性大受影响,对政治生活缺乏兴趣,参政意

识日益薄弱。自由和平等权利难以得到保障,个人价值无法体现。公民参政意识的薄弱必然带来参政能力的欠缺。公民社会的形成需要长期的实践,公民参政能力的提高也不能一蹴而就,需要不断的积累。代议制民主制度下,公民的政治实践机会匮乏,手段单一,难有制度层面的锻炼机会,兼之参政意识薄弱,必然导致参政能力的削弱。

(三)代议制民主易导致公权力异化,侵蚀公民的私人权利

公权力的异化是指公权力的运行及结果违背了保障公民权利和公共利益的宗旨。在公共权力的运行脱离法治轨道,出现非公共运用时,必然会损害公共利益和公民权利,异化为服务于部分利益集团的公权力。代议制民主制度里,公民参与政治生活主要依靠选举权的行使,但正如达尔所言:“由于选举机制有问题,选举结果实际上也许同多数的投票人所表达的偏好正相反。”^{[6]172}达尔认识到选举制度所具有的一个弊端,就是选举结果可能偏离选民的初衷,无法满足选民的政治需求。其实即便是选举制度完全按照其理想模式运行,遵循聚合多数原则,体现了简单多数或者绝对多数选民的利益,也同样可能出现多数人意愿对少数人利益的剥夺,于是根据选举产生的公权力就可能异化为多数人暴政。此外,代议民主制度的核心内容就是人民选举代表,代表制定体现选民利益的法律或者产生公权力机关,然后通过公权力机关实施法律,最终保障选民的基本权利。但选民的选举权一旦行使完毕,无论是立法权还是行政权的行使,均脱离了选民的控制,而是由选举出来的政治精英加以掌握。当决策涉及选民自身利益的重大事务时,选民却不能直接参与,无法动态监督,只能被动接受。这样一来,代议制民主有可能异化为少数政治精英的民主,他们掌握的公权力完全可能以维护公共利益为名,异化为保护权贵集团利益、侵蚀公民权利的工具。正如美国未来学家托夫勒所言,“我们一向称之为民主政治的代议制政府,实际上是对工业技术不平等的确认,代议制政府是挂羊头卖狗肉的冒牌货”^{[7]37}。

尽管代议制民主具有明显的弊端,但相对于封建专制而言却是巨大的进步。作为人类法治文明的成果,它能体现大多数公民的利益,保障其合法权益,消除专制政权对公民权益的肆意剥夺。因此,无论是资本主义还是社会主义国家,几乎都以代议制民主为理论基础,构建相应的政权组织形式。但网

络时代的到来,打破了国界和地域的藩篱,带来了地球村的概念,古希腊雅典城邦的场景得以再现,直接民主并非只是一种理想,完全可能变成现实。于是,参与式民主理念应运而生。

二 网络时代参与式民主的兴起

参与式民主,又称半直接民主,强调扩大公民在公共事务和行政管理中的直接参与,主张公民普遍参与涉及他们切身利益的行政行为和行政决策过程。在参与式民主语境下,公民参与成为构成民主制度的核心要素。科恩认为:“民主是一种社会管理体制,在该体制中社会成员大体上能直接或者间接地参与或可以参与影响全体成员的决策。”^{[8]10} 如果缺乏公民参与,各种影响公民利益的行政决策和行政行为就难以真正体现公民的意志,无法保障公民的权利。参与作为民主的基本内涵,具有强大的生命力,贯穿于各种民主模式之中。赫尔德就曾指出,“参与型民主的术语经常被用于涵盖从古雅典到某些马克思主义立场的一系列民主模式”^{[9]333}。但参与式民主的存在,必须建立于完善的公共领域基础之上。“所谓‘公共领域’,我们首先意指我们的社会生活的一个领域,在这个领域中,像公共意见这样的事物能够形成。公共领域原则上向所有公民开放。公共领域的一部分由各种对话构成,在这些对话中,作为私人的人们来到一起,形成了公众。那时,他们既不是作为商业或专业人士来处理私人行为,也不是作为合法团体接受国家官僚机构的法律规章的规约。当他们在非强制的情况下处理普遍利益问题时,公民们作为一个群体来行动;因此,这种行动具有这样的保障,即他们可以自由地集合和组合,可以自由地表达和公开他们的意见。当这个公众达到较大规模时,这种交往需要一定的传播和影响的手段;今天,报纸和期刊、广播和电视就是这种公共领域的媒介”^{[10]125}。网络时代参与式民主借助于先进的技术手段,突破了以往约束公民利益表达的限制,构成一种有效的民意整合机制,成功地推动了公民政治参与,一定程度上促进了公共领域的形成。网民根据自己的喜好,可以随心所欲地在网络空间中获取信息,发表观点,不受任何限制。网络扩大了公民在全球范围内传播信息、表达意见的能力。网络也为公民行使政治权利提供了新的领域和契机,可以直接参与行政决策的做出、监督行政行为的实施,从而有利于推进政治民主化、决策科学化,弥补代议制民主的不足。因此,互联网的普及,使得参与式民主从

学术层面走入现实生活,从微观民主演变为宏观民主,参与式民主的复兴成为历史的必然。

(一)参与式民主赋予行政权力内在合法性

传统的行政法治模式被称为“传送带模式”,它“将行政机关设想为一个纯粹的传送带,职责是在特定案件中执行立法命令”^{[11]10}。在这种模式下,公民行使选举权产生议会,议会制定法律赋予行政机关职权,行政机关依据法律做出行政行为。行政权力和行政行为的合法性取决于与议会立法的一致性。如果议会的立法漠视了公民的权益或者行政机关滥用裁量权,公民只能望洋兴叹,缺乏保障的机制。而在“利益代表模式”下,“行政法的功能不再是保障私人自主权,而是代之以提供一个政治过程,从而确保在行政程序中广大受影响的利益得到公平的代”^{[11]2}。“利益代表模式”的正当性源于公民广泛而持续的参与,而非偶尔一次选举权的行使,其更能彰显公民的利益,保障公民的权利。行政过程更多地被视为是一个政治过程,是对各个不同利益的平衡与调和,通过公民对于行政过程的有效参与,来增加行政行为的公信力,寻求行政权力的合法性支撑。

参与式民主理论在“主权在民”的立论基础上,认为公共权力的合法性来自于大众的积极参与,将行政过程视为一种“政治过程”,通过向这一过程注入更多的“民主化要素”,而使行政过程及其结果获得合法性。如佩特曼主张将公民参与从原有的政治领域扩展到经济及社会生活的各个领域、从政府领域扩展到非政府领域,强调参与是扩大公民对社会生活控制的一种方式,即参与必须是一种在决策活动中的参与^{[12]65}。相对于传统代议制民主制度下行政权力依据议会的授权而获得合法化的机制而言,这种机制可以理解为一种通过公民广泛参与行政过程而得到“自我合法化”的进程。网络社会的到来,为公民广泛参与政治生活提供了技术支撑,促进了公民参政所需的公共领域的成熟。公民可以借助网络平台,通过听证会、协商、公众评议等公众参与形式进入行政立法和行政决策程序。虽然并没有赋予公众对行政活动的“结果控制权”,但是使政府决策能在更为广阔的范围反映最大多数人的意志,通过这种虚拟的“广场式”的讨论,把立法机关中的政治过程延伸到行政过程之中,从而赋予行政决定和政策以合法性^{[13]25}。此外,公共领域中公民通过民主参与来表达自己的意愿和利益要求,可以确保行政权力的运行符合公共利益的要求,保障参与公民的

自身利益,从而提升行政权力的合法性。

(二)参与式民主促进公民参政意识和能力的提高

参与式民主可以使公民平等地享有政治权利,培养良好的参政意识。博曼提出:“作为公民,他们在协商过程和影响决策的机制中的发言权是平等的。民主性的公民身份意味着政治平等,因此公民在法律面前拥有同样的公民权利、同等的地位,在决策中拥有平等的发言权。”^{[14]23}网络的便捷为公民提供了广泛平等的政治参与机会,公民可以随时传递自身的利益诉求,表达社情民意。互联网可以把具有相同政治价值观、志趣爱好和目标诉求的人们聚集起来,就所关心的政治性问题广泛讨论、交流看法,进而组成虚拟的政治团体,享受现实生活中难以企及的结社自由权。尤其是发生某一特定政治事件时,互联网为公民提供平等参与机会的作用就更为明显。政治生活中公民的平等参与能够增强人们的政治能力,弱化对权力中心的疏离感,提高公民对公共事务的关注,提高公民的参政意识。参与式民主还能够为公民创造政治实践机会,锻炼公民的参政能力。佩特曼认为,一个民主政体如果存在的话,就必需相应地存在一个参与性的社会,即社会中所有领域通过参与过程得到民主化和社会化^{[12]39}。参与式民主理论认为,公民更为关心与自己有切身利益关系的事务,如果存在合适的参与性机会,每个公民都能够更好地锻炼自己的政治参与能力。公民的民主理性可以通过基层政治生活的参与与实践得到培养,政治参与实践不仅能训练公民的政治参与技能,而且能使他们成为积极的、具有社会责任感的公民。如果有广泛参与的机会,公民将更有能力参与区域性的甚至全国性的政治事务,也更有能力评价立法权力和行政权力在运行中所取得的效果是否符合保障人权的根本主旨。互联网在技术上的逐渐成熟,构建了开放式讨论平台、虚拟化的参与身份、强大的信息检索功能等,都有利于建立一个充分自由和开放的公共领域,有利于提供公民一定范围的政治实践机会,有利于实现政治生活参与机会的平等性和去“中心化”。互联网让人们能充分行使政治社会权利,而不必忌讳和顾虑太多外界干扰,很大程度上保证了公民参与政治生活的独立性和自主性,从而有效地提高公民的参政能力。如果将来可以通过互联网行使选举权,那么公民的参政能力更会加速提高。

(三)参与式民主推动行政权力的“善治”

行政法治最基本的要素是公民有参与行政管理

的权利。国务院《全面推进依法行政实施纲要》第十一条对依法行政的指导思想和目标界定时,明确指出:“健全行政决策机制。科学、合理界定各级政府、政府各部门的行政决策权,完善政府内部决策规则。建立健全公众参与、专家论证和政府决定相结合的行政决策机制。实行依法决策、科学决策、民主决策。”可见,依法行政、完善行政法治的主要内容是完善政府决策机制,而单一依靠政府自身已无法保证决策机制的合法性和科学性,建立完善的公民参与机制是其不可缺少的组成要素。

奥斯特罗姆认为民主制行政的基本特征包括,“每个人都有资格参与公共事务处理的平等至上主义的假设;所有重要的决定都留给所有社群成员以及他们所选择的代表考虑”^{[15]87}。其中最基本的特征仍然是公民在处理公共事务中的参与权。因此,在行政法治的建设进程中,公民的参与是最为本质的要素。“善治是政府与公民之间的积极而有成效的合作,这种合作成功与否的关键是参与政治管理的权力”^[16]。网络时代,行政权力的运行机制是一个开放的制度性前提,公民参与在法律程序中构成行政决策的一部分,并获得一种法律效力。网络社会中公民参与可以及时有效地传递民众的利益诉求信息,使行政权力和公民之间更好地沟通协调,这样既能促进国家行政权力的有序运行,又有助于及时满足公民的权利要求,推动行政法治的良性运行。网络时代的公民参与是开放性的,公民参与通过公众咨询、公众评议、舆论监督等方式的实施,既可以引导和缓解国家与社会之间的冲突,也可以对国家形成有效的监督和制约,以“权利”制衡“权力”。这样一来,“在行政的民主化过程中,被官僚制行政范式挤兑的公民参与权开始从局外进入行政过程之中,并获得了法律的正当性。这是民主制行政法治形成的根本原因”^[17]。此外,“这样的参与不仅有助于提高行政决定的质量,使行政决定更能回应参加行政程序的各种利益主体的需要,而且其本身也是有价值的,因为它具有一种对政府管理过程的参与感,增进了公民对政府决策公正性的信任”^{[11]130},并最终推动行政权力的“善治”。

三 网络时代参与式民主的实现路径

缺乏公民的有效参与是代议制民主的盲区,也是其最大弊端,直接削弱了公民民主权利的实现。而参与式民主提倡赋予公民政治生活中广泛的政治参与权利,可以有效地弥补代议制民主的不足。党

的十七大明确提出,要“依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权”。其中人民的知情权、参与权、表达权、监督权就是参与式民主所主张的公民的政治参与权,其内在在精神与参与式民主的主旨具有一致性。因此,结合网络时代这一现实背景,参与式民主的实现路径就体现为公民知情权、参与权、表达权、监督权的路径建设与保障实施。

(一)推进政府信息公开,保障公民的知情权

政府信息公开制度是支撑公民参与有效性的基础性制度。“民主制度必须建立在公开的基础之上,而公开性又必须有具体的信息公开法律制度来加以保障和实现,这已经成为一种普遍的理念”^[18]¹³⁴。行政机关作为公共信息的掌握者,与公民之间存在严重的信息不对称,这已经成为影响公民政治参与有效性的一个重要因素。“政府信息是公共财产,人人享有平等获取的权利。如果能将这些资源开放给社会,让社会充分利用,将会产生巨大的经济效果”^[19]¹⁸⁹。因此,为了保障公民享有平等的知情权,客观上要求尽快健全政府信息公开制度。首先,应做到行政立法程序公开。行政立法权的扩大已经成为世界性的潮流。行政机关制定规则时容易出现本位主义导向,以提高行政效率,而不是以保障公民权利为价值依归。因此,行政立法的程序必须公开,从提案、审批、投票的每一个步骤都要在政府网站上挂出,随时欢迎公民的参与,接受公民的建议,确保公民的意志得以体现。其次,政府部门职能分工公开。服务型政府的打造,要求每一政府部门的设立均要满足服务于公众的需求,做到职责与职权一致。但因现代政府组织职能的扩张,组织机构不断膨胀,公民对于政府机构的职权划分普遍不清楚,需要行政机关帮助时无从入手,导致自身权利得不到有效保障,还方便了行政机关互相推诿责任。因此,政府部门应充分利用互联网的信息载体与依托功能,将各个部门的职能分工在网络上公开,真正做到执政为民。第三,涉及公民切身利益的公共事务公开。如区域规划、行政事业性收费、行政许可的事项、重大建设项目的批准和实施情况、城乡建设和管理的重大事项、社会公益事业建设情况、征收或者征用土地、房屋拆迁及其补偿等事项都应当公开。在满足公民知情权的同时,听取公民的意见和建议,方便公民协同政府参与社会管理,也利于行政行为的有序运行。第四,政府机关的财政开支必须公开。政府

机关的财政开支来源于公民的纳税,但在代议制民主制度下,对政府财政开支的监督权由民选的代表来行使。在我国这种兼职代表模式下,代表既无时间也无能力来监督政府机关的财政开支,其监督权流于形式,于是庞大的“三公”开支经年不衰。政府财政开支浪费现象严重,直接影响到民生工程的投入。因此,政府机关的财政开支必须在网络上公开,将财政开支的明细直接介入公民的网络信息终端,接受公民的监督。利用网络聚集民意的功能,形成强大的网络舆情压力,促进政府机关财政开支的合法、合理、公开、公正,最终保障公民的自身利益。

(二)完善行政决策程序,保障公民的参与权

在计划经济体制的惯性思维下,中国未曾摆脱“威权行政”的束缚,公民更多的是作为行政管理的客体而存在,缺乏独立的法律地位,有效的公众参与几乎没有生存空间。随着民主化进程的加速,中国社会结构开始由身份社会向契约社会转变,单方行政行为逐渐过渡为参与式行政行为。盖·彼德斯认为,“低层员工和服务对象(顾客)最接近行政机关实际提供的服务,他们掌握大量信息,对于行政机关服务最有发言权”,因而应“赋予政府中被排除在决策层以外的员工以更大的参与权,让他们更多的介入到机构的活动中来”^[20]²⁰。公民参与行政决策是一个程序性的权利,需要从制度上予以保障。首先,应建立网络信息沟通程序。我国官本位现象严重,现实中官民之间等级区别明显,公民难有平等的机会与各级领导沟通。但在网络空间里,公民可以克服时空、等级的限制,直接与各级领导对话,通过网络反映基层声音,曝光社会问题,对国家政策方针建言献策,实现了利益主体之间的快速连接和沟通。各级行政机关通过网络就能及时掌握基层信息,了解民情,更好地履行行政职责。其次,构建行政机关网络回应程序。在开放的网络空间里,没有现实身份的约束,公民以虚拟的身份自由享有言论表达权,发表对行政行为的观点看法,传播海量的信息。其中大多都是对现实政治现象的真实感受,但难免存在部分非理性的观点和言辞。行政机关对这些信息应当按其真实性、代表性、影响性予以认真鉴别,在进行系统的分类、收集整理后,再通过网络就有关政府信息披露的帖子作出回应,以更好地消除公民的疑虑,保障公民的参与权,也有利于促进行政决策的落实。第三,构建关乎公民切身利益的听证程序。美国国会1976年通过《阳光下的政府法》时,就表明其

立法宗旨在于保障公众有权可以在实行的范围内,充分了解联邦政府做出决定的程序。行政机关在作出公民自身利益的重大决策,如区域规划调整、基础设施的建设、重大项目的许可、行政收费的变更时,应当通过网络及时告知相关公民,并积极创造条件,举办正式的听证会。政府应委托独立的第三方人士,如人大代表、政协委员或者公益律师等主持听证会,不能由作出行政决策的行政机关自己主持。在公正、公开、透明的前提下,充分保证参与听证各方当事人的言论自由表达权,使得公民能充分参与行政决策的作出,并最终形成听证决议。通过完整的听证程序所作出的行政决策,不仅保障了公民的参与权,而且实现了公民权利制约公权力,可以有效防止公权力的滥用,保障公民的切身利益。

(三)健全行政问责制度,保障公民的监督权

网络问责的实质是互联网背景下的行政问责,而行政问责的定义最初来源于美国著名学者杰·M·谢菲尔茨在1985年主编的《公共行政实用词典》一书:“由法律或组织授权的高官,必须对其组织职位范围内的行为或其社会范围内的行为接受质问、承担责任。”^[21]用行政法治的观点加以阐释,行政问责即指行政机关及其公务员因主观过错实施了违法或者不当行为,危害公共利益或者公民利益时,由特定主体追究其法律责任,使其承担法律后果的行为。在传统社会里,科层式的行政机关作为社会主要管理主体,行政问责的主体多源于体制内,是典型的“同体问责”,其公正性、时效性均无法保证。而互联网的普及,使公民能够享有广泛的网络话语权,公民通过网络来凝聚民意并整合社会力量,形成网络舆情压力,从而对政府及其公务员进行问责,于是产生了以公民为主体的“异体问责”,其实质是公民通过网络话语权的行使而产生的网络监督。由于网络监督汇集民意,体现公民利益,具有内在合法性,一旦行使便引起社会大众的共鸣,再经网络发散放大,对担负社会管理职责的行政机关及其公务员形成强大的舆论压力,起到监督行政权力合法、有序运行的良好作用。但网络问责毕竟是体制外的监督,具有自生性、非理性、随意性、偶然性的特点,“如果不能跟进制度保证和相应的配套措施,问责制也有可能扭

曲、变形,沦为选择性惩罚,以防止责任范围的扩大、甚至掩盖更大责任的工具”^[22]。于是,如何完善网络问责制度,保障公民的监督权利,就成为当务之急。首先,应实现网络问责的法制化。网络问责作为制度外的监督模式,之所以能受到普遍重视,起到良好的效果,不可否认要依赖于日益发达的互联网技术。但仅仅寄希望于互联网技术的推动,是远远不够的。网络问责的监督作用,最终要取决于能否全面、及时地转化为法制化、规范化的法定监督权力。事实上,实践中大量滥用行政职权、行政不作为的现象并没有纳入网络问责,即便是已经启动了行政问责,也出现了不少石沉大海的情况。因此,网络问责的法制化才是真正体现民意,保障公民监督权的根本路径。具体而言,应设置专门机构、打造法定程序将体制内的立法监督、行政监督、行政监察、检察监督等法定监督权与网络问责相对接,在法律制度上将网络问责设定为各种法定监督权的前置启动程序。只有将网络问责法制化、规范化,才能使网络问责得到法律的保障和制度的支撑,才能真正确保公民的监督权长期有效地发挥作用。其次,各级官员要形成正确的网络问责法治意识。由于网络问责对各级官员产生了强大的心理压力,不少官员对网络公民问责持抵触情绪,或者利用手里的行政资源对网络问责予以强力打压,或者对公民网络问责消极规避,极大地削弱了网络问责的监督作用。因此,各级官员应充分认识到手中的权力是人民赋予的,人民是主人,自己是公仆。网络问责是宪法赋予人民的批评、建议、申述、控告权利的体现,接受人民的监督是法定的义务,如果漠视、打压或者规避人民的监督,必然会被淘汰。再次,应当引导公民树立正确的网络问责法律意识。“在网络公共空间中,由于偏好相似而结成的网络群体具有很强的同质性,这种同质性容易形成心理暗示并相互感染,最终产生极端化的舆论”^[23]。这种极端化的舆论如果反映在网络问责中,非但不能起到监督行政权力的良好作用,还可能产生群体性事件,损害安定有序的行政管理秩序。因此,公民在行使网络问责监督权的同时,还应履行法定义务,共同维护公共利益、保障他人利益,最终满足自身利益。

参考文献:

- [1]陈尧.参与式民主:一种新的民主范式[J].贵州师范大学学报(社会科学版),2010,(5).
[2]原宗丽.论参与式民主的实现维度[J].厦门大学学报(哲学社会科学版),2011,(3).

- [3](英)J·S·密尔. 代议制政府[M]. 汪瑄译. 北京:商务印书馆,1997.
- [4]卢梭. 社会契约论[M]. 何兆武译. 北京:商务印书馆,2003.
- [5]塞缪尔·亨廷顿. 民主的危机[M]. 马殿军译. 北京:求实出版社,1989.
- [6]罗伯特·达尔. 民主理论的前言[M]. 顾昕,朱丹译. 北京:三联书店,1999.
- [7](美)阿尔温·托夫勒. 第三次浪潮[M]. 朱志炎译. 北京:三联书店,1983.
- [8]科恩. 论民主[M]. 聂崇信,朱秀贤译. 北京:商务出版社,2005.
- [9]戴维·赫尔德. 民主的模式[M]. 燕继荣译. 北京:中央编译出版社,1998.
- [10]汪晖,陈燕谷. 文化与公共性[M]. 北京:三联书店,1998.
- [11]斯图尔特. 美国行政法的重构[M]. 沈岿译. 北京:商务印书馆,2002.
- [12](美)卡罗兰·佩特曼. 参与和民主理论[M]. 陈尧译. 上海:上海人民出版社,2006.
- [13]王锡锌. 公众参与和行政过程:一个理念和制度分析的框架[M]. 北京:中国民主与法制出版社,2007.
- [14]詹姆斯·博曼. 公共协商:多主义、复杂性与民主[M]. 黄相怀译. 北京:中央编译出版社,2006.
- [15](美)文森特·奥斯特罗姆. 美国公共行政的思想危机[M]. 毛寿龙译. 上海:三联书店,1999.
- [16]罗豪才,宋功德. 公域之治的转型[J]. 中国法学,2005,(5).
- [17]程关松. 论民主制行政法治范式[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版),2009,(1).
- [18]朱芒. 功能视角中的行政法[M]. 北京:北京大学出版社,2004.
- [19]陶文昭. 电子政府研究[M]. 北京:商务印书馆,2005.
- [20]国家行政学院国际合作交流部. 西方国家行政改革述评[M]. 北京:国家行政学院出版社,1998.
- [21]高萍. 我国行政问责制研究综述[J]. 云南行政学院学报,2010,(6).
- [22]刘军宁. 中国如何走向真正的问责制[J]. 新闻周刊,2004,(17).
- [23]陈尧. 网络民粹主义的躁动:从虚拟集聚到社会运动[J]. 学术月刊,2011,(6).

Participatory Democracy: the New Paradigm of Administrative Law in the Internet Age

XIONG Yu

(School of Law, Sichuan Normal University, Chengdu, Sichuan 610068, China)

Abstract: In the Internet Age, Representative Democracy is the main mode of the national administrative law. However, it has obvious disadvantages and can not be spread across the country. To compensate for the deficiency of Representative Democracy, Participatory Democracy will definitely become a new paradigm of administrative law. Participatory Democracy can maximize the protection of citizens' participation rights. However, it has always been considered as micro democracy and can not reach the national level. The popularization of Internet breaks down the geographical and national boundaries effectively eliminates the information asymmetry and scale limits which hinders the Participatory Democracy, and provides a platform for broad participation in administrative law for citizens. The protection of citizens' information right, participation right, expression right and supervision right is the way to realize participatory democracy.

Key words: Internet Age; Representative Democracy; Participatory Democracy; administrative law; way to realize

[责任编辑:苏雪梅]