

论政府主导下的网络社会治理*

王芳

南开大学商学院网络社会治理研究中心, 300071

摘要: 网络社会是信息社会的高级发展阶段, 多元社会主体借助信息技术联结成一个复杂巨系统。网络社会治理是互联网时代国家治理的有机组成部分。已有的网络社会治理理论主要讨论治理主体多元、主体间平等赋权、灵活沟通与协同等内容。但是各国实践表明, 多主体平等参与社会治理并不真正存在, 过度强调治理主体间的平等会导致公共决策效率低下、政策实施能力不强等问题。本文认为, 提高社会问题解决的质量与效率是网络社会治理的目标, 网络社会治理仍然应当以政府所代表的国家为中心, 同时应当发展新的工具与策略提升政府与非政府部门之间在政策规划与实施过程中的协同与合作, 从而有效发挥非政府主体参与社会治理的作用。为此, 本文讨论了网络社会治理的目标、对象与主体结构, 并提出了由政府主导的多主体协同合作的网络社会治理结构模型。

关键词: 网络社会; 社会治理; 网络治理; 互联网治理; 治理结构

Keywords: Network society, Society governance; Network governance; Internet governance; Governance structure

随着技术的突破性创新和生产力的革命性发展, 人类社会历经农业社会、工业社会, 进入了后工业社会与信息社会。网络社会是信息社会的高级发展阶段, 是由互联网联系起来的跨越国界的复杂巨系统。网络社会以“互联、开放、移动、共享”为特征, 通过即时通信、Web2.0、在线社区、在线交易、在线金融、移动服务等方式, 实现资金、信息、观点、情感、知识、创意的迅速动员、流动、交换和聚集。Castells 认为网络社会的内涵已经远远超越了互联网, 成为政府、企业、协会、非政府组织与个体公民共同构成的网络¹。在这个复杂网络中, 一方面, 国家形态及其利益目标依旧稳定; 另一方面, 各类组织以及个体之间的社会、经济、政治与文化关系不断动态演化, 在极大释放信息技术生产力的同时, 也出现了诸如网络犯罪、网络伦理失范、网络集群与舆论场失序、数字不平等、价值观竞争等新的社会现象与问题, 原有与工业社会相适应的治理模式逐渐显得力不从心。信息技术的发展和社会结构网络化的深化对社会治理模式提出了新的要求, 探索与网络社会相适应的新型社会治理结构、治理方式、治理机制与治理技术变得非常必要和紧迫。

一、网络社会治理的理论基础

社会是一个复杂、动态、多样化的巨系统, 是共同生活的个体、组织或国家通过社会、经济、文化、政治等关系联系起来的集合, 包括家庭关系、宗族关系、社区(群)关系、契约关系、交易关系、服务关系、竞争关系、文化关系、阶层关系、统治关系、国际关系, 等等。从狭义上讲, 一般将社会与市场相区别, 以价格机制与竞争机制为核心的商品交换关系构成了市场, 而公共领域、个人与第三部门则构成了社会。社会治理是一个社会中制定决策、分配资源、确立社会方向的制度体系^{2,3}。Kooiman 认为治理是所有社会、政治与行政主

*基金项目: 本文系国家社会科学基金重大项目“我国网络社会治理研究”(14ZDA063)的研究成果。

体有目的地指导 (guide)、掌舵 (steer)、控制或管理社会部门或部分的活动⁴。其中掌舵不仅指施加目标导向的影响,而且更意味着把系统从一个状态带向另一个状态⁵。在进行政策制定与公共事务决策的社会治理过程中,主要从事商品生产的企业、主要提供社会服务与监督的个人与社会组织以及主要承担监管与服务职能的政府,各自独立并且具有不同的利益追求。围绕各社会主体的边界与应当承担的社会职责,产生了一系列社会治理理论。这些理论根据社会治理主体的变化与相互关系,将社会治理模式划分为单极治理 (Unicentric)、二元治理、多中心治理与网络化治理。其中,单极治理是指由政府一极主导、强调统治与控制的治理模式。这种治理模式在现代社会是比较少见的。

二元治理指在政府与市场或个人 (社会组织) 交换过程中形成的国家-社会两极治理结构。国家与社会的关系是社会治理的核心问题。西方政治社会学中的国家与社会关系 (The State-Society Relations) 理论认为国家由二元对立的国家与社会构成,与之相对应的两个极端是“国家中心型社会”(state-centered society)与“社会中心型国家”(society-centered state)。前者单纯强调国家对社会的安全保障、利益整合和福利供给,后者片面强调社会与国家的分离与对立,倡导社会的自主和自治⁶。处于二者之间的自由主义既承认政府作用,又相信社会力量,从个人权利的目的性与公共权力的工具性出发,主张对国家权力进行有效制约与监督⁷。在国家与社会二元分析框架下,权力在政府和社会之间的分配被简单归纳为四种模式:强国家-弱社会、强社会-弱国家、强国家-强社会和弱国家-弱社会⁸。亚当·斯密主张政府只是市场经济的守夜人,为弱国家-强社会的治理模式提供了注脚。马燕敏认为我国市场经济时期的现代化社会是强国家-强社会模式,计划经济时期是强国家-弱社会模式,而中国传统的宗法社会则属于弱国家-弱社会模式⁹。

然而,国家与社会之间并非只有对立关系。Bell 与 Hindmoorm 认为在国家中心与社会中心之间或者在政府与治理之间二选一是错误的,以国家为中心的治理也强调国家与社会之间的联系¹⁰。徐祖澜认为,我国明清时期乡绅与国家权力之间存在共生关系。乡绅作为一种非正式权力,与正式的官僚权力相互补充、合作与制约,在县级以下的乡村社会治理中发挥了重要作用¹¹。王先明认为,“在中国传统权力体系中,不存在社会独立于国家,并获得不受国家干预的自主权利的观念和理论。”¹²

无论是单极治理模式还是两极治理模式,都存在种种弊端和不稳定性¹³。以奥斯特罗姆为代表的学者提出反对管理主义范式中内含的政府单极中心论,提出通过自治组织管理公共物品的途径¹⁴,主张政府是各参与者中“同辈的长者”,主要承担建立共同行为准则及确定大方向的任务,但是不具备绝对的最高权威¹⁵。这种思路是美国民主治理思想的延伸,早期的公民参与理论认为:“公民参与是一种公民权力的运用,是一种权力的再分配,使目前在政治、经济等活动中无法掌握权力的民众,其意见在未来能有计划地被列入考虑。”¹⁶Benáček 也认为,在全球化的后工业社会中,除公司与企业、国家与政府两极之外,还需要将个人的作用、道德、团结与正义纳入社会治理,将公民与公民社会引进社会政治体制之中,并认为这种基于社会目标的三极治理结构才是平衡的¹⁷。支持多中心 (Multicentric) 治理模式的学者认为,这种自发形成的多中心式治理结构可以通过市场的力量最大程度地遏制集体行动中的机会主义¹⁸。

随着互联网技术的快速发展,大众社会 (Mass society) 转型为网络社会 (Network society),呈现出个体互联、异质、单元间高度关联、低密度、多元社群、横向结构以及媒介交流等特征¹⁹。网络社会不仅改变了公共话语和意见形成的本质,而且也改变了决策制

定、政策发展与实施的形式和内容²⁰。二元或多中心治理模式已经难以适应网络社会治理的需要，学者们开始探索多极（Pluricentric）或网络治理模式²¹。网络治理更适应网络社会多元、去中心、互联的特点，在各个层次上向着更交互、更自反以及更善于沟通的掌舵与协同治理转型，并且参与主体间的相互依存关系也得到了加强^{22, 23}。网络治理的一个典型案例是美国加州水供应政策的制定。1999年，在美国萨克拉门托水论坛上，一群存有争议、相互独立的利益相关者，包括环保组织、企业、地方政府与农业，经过五年时间的对话，就在加利福尼亚半沙漠地带对有限水资源供应进行管理的策略与程序达成共识，对话的结果是互惠、关系、学习与创造，合作规划最终引致系统的适应性²⁴。

比多中心治理模式更为激进的是，一些网络治理模式的倡导者认为应由公民、企业、非营利组织共同承担治理责任，并享有平等地位²⁵，极端的观点甚至主张有时可以不需要政府权威²⁶，实现无政府治理。但是，Bell与Hindmoorn对此持相反观点，他们认为政府被边缘化而由非政府部门追求共同价值的政策目标的实例是非常少见的，由政府以及一系列公共机构构成的国家在治理过程中仍然应该占据中心地位，国家不仅要通过增强自身的制度与立法能力来提高治理能力，而且还要密切与非国家主体的联系²⁷。其它大部分观点主张基于共同掌舵（co-steering）与网络逻辑的社会协调机制²⁸，认为政府有责任指引和协调治理主体间的协商、交流、信任乃至团结。除了关注治理主体及其关系之外，被看作网络治理政策解决方案的善治模式还强调赋权与创新潜力，以应对全球网络社会的风险与政策制定过程中产生的问题，其政治议题包括反恐、金融危机、毒品、就业政策、健康、教育等。Bang与Esmark认为，在全球化进程中，善治的灵活、沟通与网络化模式及社会转型密不可分，将政策一政治模型的重点从民主治理转向善治，也就是将在一致决策中相互冲突的需求转向旨在为人类谋福利的网络社会政策价值的实现²⁹。

综上所述，可以将西方网络社会治理理论的主要内容归纳为：治理主体多元、主体间平等赋权、灵活沟通与协同、问题导向、机制创新五个方面。这五个方面适应网络社会的结构，强调决策机制的网络化与协同性，但是过度强调治理主体间的平等关系也可能导致决策效率低下、政策实施能力不强等问题。本文认同Bell与Hindmoorn的观点，认为网络社会的治理仍然应当以国家为中心，但是应当借助互联网加强政府与非政府部门之间在政策规划与实施中的合作。网络社会治理不仅应当关注治理结构的网络化，也应关注社会问题的隐蔽性、复杂性、关联性与动态性，将问题解决的质量与效率作为治理的导向。为此，本文拟采用王芳提出的国家治理理论模型作为基本的分析框架。在这一模型中，治理环境、治理主体、治理对象、治理目标、治理策略、治理技术与治理效果七个相互影响的要素共同构成了国家治理系统。由于网络社会治理是现代国家治理的子系统，包含国家治理的所有要素，因此该模型基本适用于网络社会治理的分析。但是，由于治理环境与效果评价所涉问题广泛，而治理技术在实践应用中发展迅速，均需要专门撰文探讨，因此本文不做具体分析。另外考虑到网络社会治理主体间关系的复杂性，增加了对网络社会治理结构的分析。综上，本文主要分析网络社会治理的目标、对象、主体及其结构三个方面。

二、网络社会治理的目标

作为一种规范性的社会活动，社会治理旨在实现以特定价值观为基础的社会目标。现代社会基本的价值追求包括社会绝大多数成员的平等权利与福祉、基本的伦理道德规范、主权国家的独立与发展等。为此，本文将网络社会治理的目标概括为安全、自由、秩序、平等、

公正与创新六个方面，与传统社会的治理目标并没有实质性区别，但是其实现却面临着新的挑战。

网络技术的快速发展使社会面临新的安全风险。网络社会的安全目标包括网络空间的国家主权安全、信息安全、意识形态安全、文化安全、财产安全，等等。其中，信息安全对其它目标具有基础性影响，如虚假信息、黑客入侵、个人隐私信息与国家及商业秘密信息的泄露会带来各种安全问题。除此之外，互联网信息流动的无国界性也使得特定国家的意识形态面临安全风险，如价值观渗透、舆论场操控等。另外，网络信息传播对于语言的解构与重构作用明显，甚至影响到传统文化的传承与变迁。安全是国家与社会治理的基本目标，为实现这一目标，需要完善法律法规与网络安全管理制度，充分利用信息网络安全技术，有效保障互联网内容与技术两个方面的安全。

自由是公民的基本权利，在国家宪法中有明确规定，包括政治、宗教、人身、经济、文化等方面。技术进步使得人类不断突破自身体力与脑力局限从而获得更大的自由。互联网自诞生之日起就是一个信息自由流动的虚拟空间，网络身份的匿名性与隐蔽性更是使个人自由达到了最大限度。事实证明，不受约束的自由带来许多社会问题，网络欺诈、网络暴力、黑客入侵、语言粗俗极端等成为新的社会问题。在网络空间中，一部分人对自由权利的滥用损害了其它人享受互联网带来的人类文明与进步成果的权利。如何在公民的信息自由权利与互联网的健康发展之间保持平衡，成为网络社会治理的重要议题。经过一段时期的探索，一些国家采取了网络实名注册制度，另一些国家则加大了法律惩处力度。

秩序是社会正常运转的基本前提。受互联网的快速动员能力、自媒体传播、行为主体隐蔽、网上网下行为相互激发与转化等因素的影响，网络社会的秩序不时受到网络谣言、网络集群、网络暴力、情绪极化等问题的干扰，有时甚至引发线下的无序行为与群体性恐慌。比如 2011 年日本福岛核辐射发生之后，受网络传言的影响，我国发生了大范围的『抢盐风波』，社会恐慌情绪的波及面之广远远超出预期。可见，社会秩序与极端的个体自由之间存在矛盾。为了维护网络社会的秩序，需要公民让渡部分个人自由权利。网络社会治理的目标之一就是选择适当的治理策略，在最大限度地保证公民信息自由的前提下维持网络社会的稳定有序。

社会平等是现代社会的特征与价值取向，指社会成员在政治、经济、文化等方面处于同等地位，享有同等权利，涉及教育平等、公共文化与信息服务均等、收入分配合理、数字化平等内容。从理论上讲，成熟的网络社会比传统的官僚科层体制更加平等，绝大部分社会成员可以平等接入互联网。但是从信息的获取、传播、理解与利用能力来看，社会的网络结构却并非是均匀的，而是具有明显的中心性。相比于中心结点，处于边缘的结点由于先天禀赋或后天教育的不足，在信息获取与利用方面处于劣势，并导致他们在机会与社会资源分配上的劣势。可以说，网络社会的平等更多地取决于社会网络中边缘结点获取信息的能力与质量。为实现网络社会的平等，需要推进社会成员在接入基础性、公共性信息资源方面的机会均等，普及信息素养教育，提升义务教育水平，尽最大可能缩小社会成员在信息获取与利用能力上的差距。

社会公正是现代社会追求的首要价值，包括实质公正与程序公正，涉及成员基本权利的保证、机会平等、社会分配以及再分配的公正等。其中，程序公正是实质公正的必要条件。在网络社会，一方面，信息公开与决策过程的透明促进了政策制定与公共事务决策的程序公正；另一方面，受社会网络信息获取与利用能力分配不均匀的制约，机会平等与社会分配公

正也面临新的挑战，数字鸿沟依然存在。网络社会治理一方面要加大公共行政与政策制定中的信息公开与社会监督力度，促进社会的程序公正；另一方面，也要加强公共领域信息、教育与文化资源的建设与均等服务，通过信息的公平利用提升社会的实质公正。

创新与创造是网络社会治理的高级目标。信息网络技术在信息处理、传播、利用方面的巨大优势极大地释放了人类的创新与创造能力，开放、共享、互联、移动的互联网技术催生了 WEB2.0、云计算、大数据、智慧众筹、智能制造、个性化定制、电子商务、ofo 等新的思维、生产制造、研发与商业模式。但是，基于互联网的分布式创新模式也面临着版权保护困难、创新规模较小等问题。针对这些问题，需要加大执法力度、创新政策体系、借助信息技术予以规制、引导与协调。

三、网络社会治理的对象与策略

从宏观上讲，社会治理的对象是社会系统或其子系统，主要由社会行为主体、社会活动、社会问题与社会关系等构成。其中，社会行为主体有社会组织、社区、家庭与个人；社会活动包括社交、集群、结社、志愿等活动；社会问题主要有犯罪、伦理失范、文化冲突、信息不平等等；而社会关系则包括社会阶层的分化、流动、融合以及家庭与社群的演变等。在网络社会，社会系统出现新的变化，使得社会治理的对象也有所变化。

1. 社会行为主体治理

网络社会的行为主体具体可以划分为：①企业，包括互联网企业如 BAT（百度、阿里巴巴、腾讯）、网络银行等，网络媒体以及传统企业；②借助于互联网开展活动的社会组织及团体，如志愿者、慈善团体、基金会、宗教组织等；③各类在线社区，如博客、微博、微信圈群、BBS 等；④利用自媒体进行信息交流与传播的个人；⑤政府机构，主要指利用网站、微博、微信等互联网平台行使职能的政府机构。

关于政府对其它社会行为主体的治理，Bell 与 Hindmoore 划分了五种模式：官僚或自上而下的模式、劝说模式、市场模式、社区参与模式与联合或网络治理模式。其中，联合（associative）或网络治理模式指国家与公司、私营协会、利益团体一起发展并实行政策，政府通过公共政策内容来换取公共支持、信息采集以及政策实施过程中的直接协助³⁰。从中国的实践来看，上述五种模式均有应用，近年来政府对社区参与与网络治理模式的运用不断增多。本文认为，就当前的网络社会治理而言，针对各类行为主体的治理手段主要包括三类：一是及时制定法律，依法约束各主体行为；二是建立政府监管机构，指导、协调、监管各主体的行为，使之合规、有序开展活动；三是在政府与各行为主体之间建立有效的沟通合作机制，提高政策制定与执行的质量与有效性，并取得互惠与相互学习的效果。

2. 社会活动治理

在网络社会中，各行为主体的社会活动可以划分为以下几类：①经济活动，如企业的营销或广告活动；②政治活动，如政治组织、团体或个人的招募、选举、集会、宣传或观点传播活动；③文化活动，社会组织、在线社区或个人以互联网为平台进行的文化集会或传播活动；④社会活动，社会组织、在线社区或个人借助互联网进行的舆论监督、志愿服务、慈善捐赠、行为规约等活动；⑤信息活动，除上述各类活动所包含的信息活动之外，组织、在线社区或个人出于兴趣或学习目的所从事的信息获取、发布、共享与传播活动。

从合法性角度来讲，上述活动可以简单划分为合法活动与违法活动。其中合法活动又可以划分为合乎伦理道德与违反伦理道德的活动。在网络社会中，借助信息网络技术手段，一

些违法犯罪活动变得更加复杂和隐蔽，出现了一些新的形式，如网络欺诈、电商偷税漏税、黑客入侵、网络病毒、网络传销、侵犯知识产权以及借助互联网从事毒品交易、赌博、色情、买卖人口或器官、组织恐怖活动等。治理网络违法犯罪活动需要加强执法力度，提高案件侦破与情报分析水平。近年来我国互联网立法进展较快，2016年出台的《中华人民共和国网络安全法》对危害国家安全与社会公共利益、侵犯个人隐私等活动提出了明确的界定与惩处措施，使得相关案件的判决有法可依。但是在某些领域立法依然滞后，如互联网儿童保护、网络色情等，致使一些犯罪活动尚难以得到有效制裁。针对这类活动，需要加快立法进程，尽快完善相关的法律法规体系。

除违法犯罪活动之外，出于追求经济利益、知名度、价值观优越感等目的，网络社会中还存在大量尚未触及法律但却违反企业伦理与个人道德的行为，大致可以划分为以下几类：①虚假信息类，如编造虚假新闻、造谣传谣、推送或传播错误知识等。2014年淘宝假货几乎引发电子商务的信任危机。2016年腾讯微信公众平台累积处理谣言文章20多万篇³¹。②信息使用不当类，如泄露或非法使用个人隐私信息，进行人肉搜索等。2016年京东因内部管理不善致使顾客个人信息大量泄露，面临财产安全与金融欺诈的风险。2008年因北京女白领之死引发的人肉搜索严重侵害他人名誉权，最后被定性为网络暴力犯罪。③语言使用不规范类，如网络媒体通过制作耸人听闻或者媚俗、低俗、庸俗的标题吸引注意力，达到增加点击量、谋取商业利益的目的。④政治传播类，一些受到境外资金支持的个人或组织有目的地进行颠覆主流价值观、矮化传统文化、煽动舆论等活动。⑤网络暴力类，如网络诽谤、网络欺凌、网络群体暴力等。2015年7月22日，山东威海文登青年侯聚森因为在网上发表爱国言论，引来意见不合者的群殴，致使网络暴力演变成现实暴力。⑥信息骚扰，如流氓插件、植入广告、未经许可的信息推送等。

在网络社会，几乎所有活动都涉及信息的发布与传播，因此对信息活动进行治理就成为网络社会治理的基本任务。对于违反伦理道德的行为，需要通过行政规制、经济惩罚、行业伦理准则约束、舆论监督等手段加以制约。2016年在百度贴吧事件发生之后，国家网信办约谈百度负责人，促使百度放弃了医药卫生领域的竞价排名。2017年1月，国家网信办开展“标题党”专项整治活动，对新浪、搜狐、网易、凤凰、焦点5家网站给予行政处罚，并制定印发了《互联网新闻信息标题规范管理规定（暂行）》（以下简称《规定》），明确要求各网站把坚持正确舆论导向贯穿到互联网新闻的采集、撰写、编排、发布等环节。

3. 社会关系治理

网络化的传播、生产与交换方式使得个人、社群、组织以及阶层之间的关系发生了新的变化，平等、开放、互联的人际交往模式对传统工业社会的科层等级观念造成冲击。伴随社会关系的变动产生了新的社会问题，比如：一些基于互联网的产业迅速崛起，对一些传统产业造成冲击，原有的财富分配格局被打破并在短时间内引发社会秩序的动荡，比如网约车对传统出租车行业的冲击，电子商务的兴起使传统商业企业受到巨大冲击；虚拟社群迅速兴起，与传统以地缘关系为纽带的现实社区并存。信息技术使得传统的社会阶层距离得到缓解，但又产生了新的信息不平等，一些弱势群体在社会网络中的边缘化程度加剧。这些因社会关系变动带来的经济社会现象或问题，关系到长远的社会公平与经济发展，需要制定面向未来的产业政策与社会发展目标，进行有效的引导与调节。

四、网络社会治理主体及其结构

为实现网络社会治理的目标，需要基于网络结构分布、灵活、易于沟通的特点，针对具体的治理对象选择合理的治理策略，实施政府主导、多元主体协同合作的治理方式。根据课题组前期的研究成果和对实践的最新观察，本文将网络社会治理的主体划分为政府、企业、社会组织与个体公民四大类。

1. 作为网络中心结点与公共服务平台的政府主体

政府是社会管理与公共服务的首要主体，在政策制定与公共事务决策中发挥着主导作用。在网络社会，信息技术将政府、企业与社会组织更加紧密地联系在一起，比如在微博平台上，政府、企业与个人账号共同存在并密切交互。在制定公共政策以及向社会提供公共产品与服务的过程中，借助于互联网平台，政府不但更容易找到具有竞争力的外包合作伙伴，而且可以更好地促成外包合作伙伴之间的合作。比如，一些地方政府通过项目微信群与多个外包合作伙伴协同工作，大大提高了项目的效率和质量。同时，借助于大数据分析技术，政府可以更加准确地了解舆情与公众需求，从而使得政策制定更具有针对性。

基于 web2.0 甚至 3.0 技术的政府，不仅是网络社会的中心结点，而且通过开放、交互与关联合作的方式成为公共服务提供与公共事务决策的平台。在这个基于信息网络的平台上，政府将社会服务提供、公共产品生产以及政策研究的任务部分或全部外包给具有专业化知识和生产能力的企业、社会组织、研究机构甚至个人。它自身则负责了解社会需求，把控社会公平公正、国家安全、市场有序的宏观目标和发展方向，并对这些外包伙伴进行选择与监管，通过沟通与协作使各类社会主体协同工作。

2. 以多种途径参与社会治理的企业主体

作为公共基础设施、产品与服务的实际提供者，企业参与网络社会治理的方式包括参与制定产业政策和行业标准、通过竞标政府采购项目承担公共产品的生产与服务提供、引领或参与行业技术标准或伦理准则的制订等。比如，咨询公司和智库机构常常同政府的研究机构以及大学合作进行政策研究，如美国的兰德公司、我国的赛迪顾问等。大量的工程公司和信息技术企业则承担了铁路、公路等基础设施及电子政务项目的建设。需要注意的是，企业的驱利动机也会带来寻租与腐败问题。大企业常常通过参加政策讨论、游说政府部门、培养代言人等方式影响行业政策的制定，使之符合自身的利益诉求。为此，需要在政府招投标过程中增加信息透明度，加强社会监督与执法力度。

互联网企业在网络社会治理中发挥着重要作用。互联网企业为社会行为主体间的交互提供技术支撑，是信息聚合、共享与竞争的平台。比如在新浪微博、腾讯微信等自媒体平台上，个人、企业与政府平等交互，共享信息、知识与新的理念，协同参与互联网治理。2016年，微信公众平台辟谣中心累计加入辟谣机构 470 多家，包括丁香医生、果壳网、中科院之声、科普中国、人民网以及全国 369 家网警巡查执法账号，类型涵盖政府、媒体、专业组织机构，覆盖食品安全、医疗卫生、公共安全与服务等领域，科普次数超过 160 万，处罚造谣账号约 10 万个，发表辟谣文章超过 60 万篇。

在网络社会中，越来越多的传统媒体转变为网络媒体，以网站、微信公众号、新闻 APP 等形式进行信息传播。互联网媒体是网络社会不可忽视的治理主体，对公众认知社会、判断公共事件性质发挥着议程设置和框架作用，通过把关、过滤、选择和凸现的方式，引导舆论走向并影响社会价值观的塑造，对于社会建构与文化变迁具有重要影响。例如，舆情分析发

现，网络媒体对“医生手术台自拍”事件前后报道的立场转变，显著影响网民对医生形象的看法³²。随着网络媒体数量不断增加，各类媒体在价值立场、利益诉求、信息来源、知识储备等方面日趋多元化，对同一事件报道或解读的观点也趋向多元和竞争。这在一定程度上减弱了由少数媒体主导的议程设置作用，对于社会公众更加全面客观地认识社会问题具有一定的积极作用。但是另一方面，也有少数媒体受到商业利益的驱动，编造、传播虚假新闻，或者因信息采集能力不足，以讹传讹，误导读者。针对这类媒体企业，需要加强法律监管、行业自律与舆论监督。

意见领袖（大V）与网红可以看作是特殊的网络媒体类型。之所以将大V与网红归为网络媒体而非网民个人，是因为网红与大多数大V具有商业运作的性质，通过扩大个人影响力谋取个人利益，比如承接广告，获得利益集团的资助，等等。借助于自媒体传播平台，意见领袖（大V）拥有大量的粉丝，有的甚至超过专业媒体。有些大V对公共事件的解读或评价具有广泛的社会影响力，有时甚至超过专业媒体，对于网络舆情的形成与传播具有重要影响，因而成为事实上的社会治理主体。在正常情况下，意见领袖的观点在一定程度上反映了特定社会群体的诉求，因而拥有较多的支持者，应当予以关注。但是另一方面，也必须要注意到，一些大V的言论只能代表某些特定利益群体的诉求，有些为了吸引眼球谋取利益甚至编造或传播谣言，或者发表损害国家利益的极端言论。针对这种情况，应当依法惩处。

3.参与基层治理的社会组织与网络社区

社会组织在政府失灵与市场失灵的领域发挥着重要作用，如行业协会或商会、志愿服务、公益慈善、社区服务、科技传播等。其中，行业协会实质上是一种网络化的组织，支持企业进行信息交流、意见凝聚与协商合作，并通过行业伦理准则、公约等方式约束企业行为，引导、监督企业担负起一定的社会责任，是政府监管的有益补充。比如，近年来中国科协通过资助社会调研与政策研究项目的方式，在完善科技政策体系、推动科技创新发展方面发挥了重要作用。2012年，中国互联网协会发布了《抵制网络谣言倡议书》，呼吁互联网企业共同抵制网络谣言，营造健康文明的网络环境。除此之外，行业协会还发挥着政府与企业之间的桥梁沟通作用，一方面推进行业政策的贯彻实施；另一方面，及时将企业诉求反馈到行业政策的制定过程中。在灾难救援、扶贫、边远地区教育、乡村医疗、公共卫生、大型体育活动、弱势群体救助等领域，红十字会、中华慈善总会等慈善公益机构发挥着重要作用，是政府机构的有益补充。在网络社会，社会组织常常通过网站或网络社区的形式传播信息或行使职能。借助于互联网平台，志愿组织与慈善机构可以更加容易地招募专业领域的志愿者，获取服务对象信息，得到社会支持。同时，志愿组织所掌握的独特信息，也有益于公共政策的改进与完善。

网络社区是类似于行业协会的松散社会单元。在网络社会，绝大多数的网民个人或组织在一个或多个网络社区中活动。网络社区将在兴趣爱好、专业特长、职业身份或其它方面具有共同特征的个人或组织聚集在虚拟平台上，发表观点或进行信息的交流与共享。由于社区成员的多样性，在大多数情况下，网络社区并不像组织那样持有一致的观点。但是，在涉及群体性利益的情况下，一些专业性较强的社区也会像行业组织那样提出比较明确的政策诉求。比如科学网社区集聚了大量的科研人员，在涉及科研评价、人才政策时科学家们常常能够形成较为统一的声音，但是在其它问题上的观点则较为分散，甚至相互对立。网络社区治理是网络社会基层治理的体现，主要目标是对社区成员网络行为的协调与约束，具体的治理策略包括建立各种社区委员会，制定社区管理规则，实行实名注册制度，发布伦理倡议书，

组织线上或线下的社区活动等，使社区成员的行为符合法律要求或伦理规范。

4.通过意见表达或专家知识参与治理的网民

在传统社会，受信息或知识欠缺、表达渠道有限、传播范围较小等因素的制约，单个社会成员参与公共决策的力量很小。在网络社会，情况发生了变化，公众的意见和情绪借助互联网传播得到极化，形成更为有力的公共意见，从而对公共事务的决策产生显著影响。尤其是WEB2.0技术的应用，大大拓展了公民的渠道，使得公共决策领域的智慧众筹在技术上具备了可行性。比如北京市政务门户网站开设了的“人民建议征集”版面设有议题征集、典型建议、意见反馈栏目，从2015年1月至2017年1月，共征集意见504条，反馈意见140条，征集的议题涉及“京津冀”、“交通”、“教育”、“生态环境”、“社会保障”等领域。在转基因、核电、大气污染、传染病防治等专业领域，普通公众不具有参与政策制定的专业知识，专家意见成为政策制定的重要依据，因而成为不可替代的治理主体。需要注意的是，由于专业局限或视角不同，针对同一问题专家学者常常持有不同观点，在做出政策选择之前，应该给予不同意见以充分表达和讨论的时间，以保证政策的质量和有效性。

除此之外，互联网的意见聚集功能使得社会公众的舆论监督能力大大提升，在惩治官员腐败、监督企业行为、维护主流价值观方面取得显著成效。比如2012年陕西省安监局局长“表哥”杨达才获刑14年，2016年南京“摆拍”女官员被免职，体现了网络舆论的监督力量。2016年雷洋事件发生后，强大的网络舆论不但促使事件处理全过程公开透明，也促进了警察执法管理制度的完善。与此同时，网络舆论对企业的监督能力也空前提高。2015年加多宝凉茶借污辱英雄邱少云与赖宁进行恶意营销，遭到了网络舆论的强烈抵制，英雄形象和主流价值观得以维护。2016年魏则西事件发生后，在网络舆论与政府行政监管双重压力下，百度放弃了医疗卫生领域的竞价排名，大大减少了虚假医疗广告带来的危害。

另一方面，网络传播大大增强了群体极化效应。在信息公开不力的情况下，谣言、极端观点、恐慌情绪会通过网民的评论与转发得到极化。极端情况下，网络舆情会转化成现实的群体性事件，造成社会危害，比如反日游行演变成街头打砸等暴乱局面。因此，一方面应有效发挥各类社会主体的治理作用，另一方面也应当通过有效的舆情应对策略、法律约束、道德教化等多种手段对网络舆论进行回应与干预，比如及时提供真实权威的信息或专业知识，引导网络舆情良性发展。

5.各类治理主体间的关系分析

如上所述，政府、企业、社会组织、网络社区、网民个人在网络社会治理过程中发挥着不同的作用，各类治理主体间的关系构成了网络社会的治理结构。由于网络的互联与平台性特点，网络社会治理除了存在上述单向度的关系之外，还具有自我治理、反向治理、自我约束与平台叠加的特点。

首先，作为网络中心结点的政府与其它所有类型的治理主体之间存在着管理与被管理的关系。在这一点上，非政府社会主体主要作为社会治理的对象而存在。由政府主导的、以法律法规为基础的自上而下的管理模式是网络社会治理不可替代的部分。在政治与行政二分的理论体系中，政府是国家权力的执行机关，得到国家强制力的支持。在法律体系健全的社会，社会管理成本较小，政府的管理职能被控制在一个必需的最低限度，主要体现为指导、协调与监管。网络社会的快速发展带来许多前所未有的问题，尤其是在一些新兴领域，立法体系尚不健全，还需要政府加大监管力度，保证各社会主体的行为规范有序，使之符合网络社会发展的根本目标。除了借助法律法规进行的官僚模式之外，政府还通过劝说的方式对其

它社会主体进行管理。比如政府借助政务新媒体劝说人们不要信谣传谣、快速识别电信诈骗、使用文明的网络语言、参加爱心志愿活动等；互联网主管部门则通过约谈的方式，促使互联网企业调整损害网民利益的市场行为。

其次，各治理主体间存在合作关系。在网络社会，凭借快捷的沟通技术与各自的专业优势，各治理主体间的协同合作更加有效，大大提升了公共产品与服务提供、产业政策制定、社会责任承担等多方面的能力。在以政府为中心社会治理模式中，市场模式、社区参与与联合模式都是政府与非政府社会主体间常见的合作方式。其中，市场模式普遍存在，比如我国政府在智慧城市建设的进程中，从市场上大量采购软硬件设备、系统运维服务乃至智库研究报告。社区参与模式主要体现为社会组织及网络社区的参与。如近十年来发展较为迅速的政府主导的社区养老模式——居家养老，就是一种通过整合政府、社区和家庭养老功能而建立的新型社会服务体系。另外，如前所述我国许多地方政府通过网站、社交媒体平台、网络社区征集公众建议、招募志愿组织、进行政策绩效评测等，不但取得了良好效果，也增进了公众对政府工作的理解。2016年6月青岛市政府与阿里巴巴集团签署B2B电子商务合作框架协议，围绕完善B2B电商政策配套体系开展合作，是联合治理模式的典型案例。

第三，在现代国家，各类型社会治理主体对政府负有监督责任，监督渠道主要有正式的参政议政途径与社会舆论两种。在网络社会，“我为两会提方案”、“我为政府提建议”、“市长信箱”等沟通途径空前丰富，使得各主体的社会治理能力不断提高、参与范围与参与深度都大大增强。除正式途径之外，网络舆论在促进政府信息公开与程序公正、惩治官员腐败、提升政府社会管理与公共服务水平方面发挥了重要作用，有力地推进了我国社会治理的现代化进程。但是同时也需要注意到，网络舆论的形成与传播有着较为复杂的动因，需要借助大数据分析技术，既能够从中了解真正的社会诉求，又能够对舆论操控行为加以规范，从而有效发挥网络舆论的监督作用。

第四，在网络社会，政府、企业、社会组织以及以社区形式聚集的网民既是具有明确界限的关联结点，也是相互叠加关联的平台。其中，政府作为社会管理与公共服务的平台，为企业、社会组织以及个体公民提供参与机会，并对其进行指导、协调与监管。互联网企业是互联网技术平台的实际提供者与维护者，在我国，政府机构、企业、社会组织与个体公民利用诸如新浪微博、腾讯微信等平台发布信息、沟通互动、提供服务。作为网络社会的基本单元，网络社区则为各治理主体提供了沟通与交互的平台，诸如新浪微博之类的大型网络社区为政府、企业、社会组织提供交互与沟通的机会。另外，一些大型非营利组织也以网络社区平台的形式在网络社会治理中发挥作用。如已有80多个国家加入的互联网协会（ISOC）致力于保证互联网的开放发展、进化与利用。互联网治理论坛（IGF）则为促进多利益相关者之间的政策对话做出努力。

6. 网络社会治理结构模型

将网络社会各治理主体间的关系用图1表示。各行为主体既是社会治理的主体，也是社会治理的对象；既是相互区别的结点，又是相互支撑的平台。各治理主体之间存在着行政监管、深度合作、舆论监督、选举、平台隶属以及技术支撑等网状关系。虽然各治理主体在信息获取与交互沟通方面比以前更加平等，但是各主体的利益诉求仍然有着根本的差别，为实现社会治理的根本目标，有必要对各类主体的行为依法进行规制。相比于其它主体，政府对国家安全、社会稳定、经济发展、文化繁荣负有主要责任，因此在治理网络中占据中心地位。

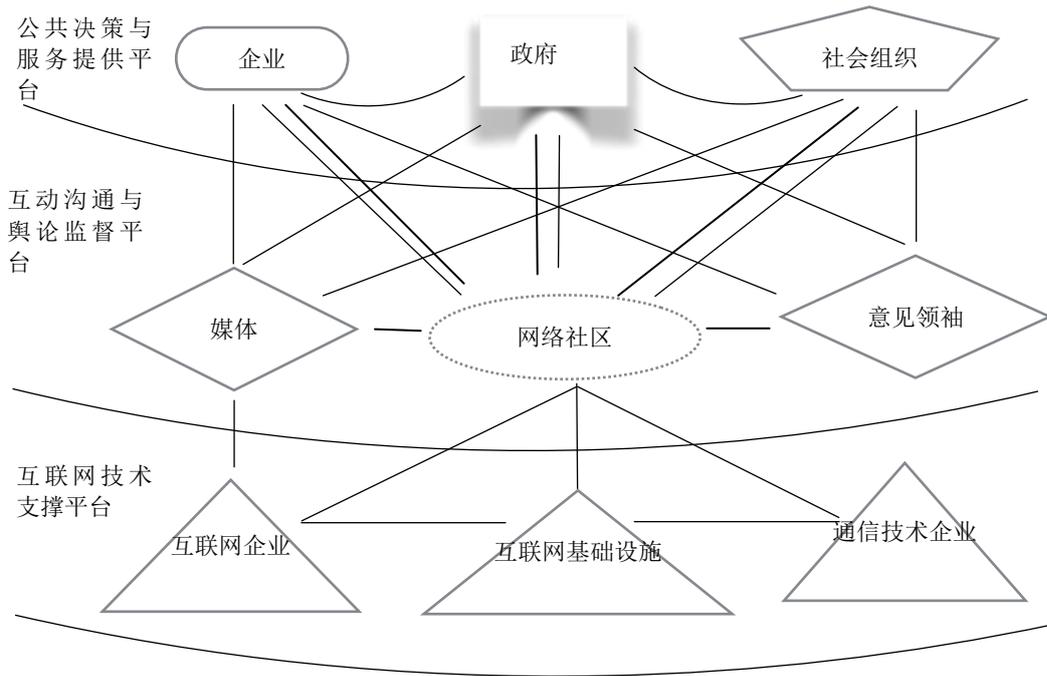


图 1：以政府平台为中心的网络社会治理主体结构

注：实线表示实际的监管、监督与合作关系；点状虚线表示隶属关系；段状虚线表示分隔关系；其它形状表示不同类型的社会主体

五、结论

互联网的深化应用深刻改变了社会的政治、经济与文化结构，全球化的网络社会已经形成。面对网络社会产生的种种新现象和新问题，传统的社会治理结构和手段已经难以适应，需要探索新型治理结构和机制。西方学者关于网络社会治理的理论主要围绕着社会治理主体以及政府的作用展开，主要有两类观点，一类以治理主体多元、主体间关系平等、政府作用不再重要为主要观点；另一类以 Bell 与 Hindmoorn 为首的观点则认为政府应当占据社会治理的中心地位。本文认同政府中心论观点，对政府主导的网络社会治理目标、治理对象与策略、治理主体及其结构进行了分析与探讨。网络社会治理的目标包括安全、公平、公正、秩序、效率与创新六个方面。网络社会治理的对象包括社会行为主体、社会活动、社会问题、社会关系等。网络社会的治理主体主要包括政府、企业、社会组织、媒体、专家与意见领袖以及社会公众，它们既是相互独立的网络结点，也是相互关联支撑的平台，每种平台为其它主体的沟通、协作提供支撑与服务。其中，政府是公共服务提供平台，企业是互联网技术支撑平台，网络社区则是信息传播平台。各治理主体间存在着行政监管、协同合作、舆论监督、平台支持等多种关系，政府居于治理网络的中心地位，发挥着网络社会治理的主导作用。在理论分析的基础上，提出了网络社会治理的主体结构模型，以图示方式直观展示了网络社会各治理主体间的关系。

作者简介：王芳，博士，教授、博士生导师，南开大学商学院网络社会治理中心主任，联系电话：022-23502800；邮箱：wangfangnk@nankai.edu.cn；通信地址：天津市南开区卫津路 94 号南开大学商学院信息资源管理系，300071

参考文献

- 1 Manuel Castells (ed.), Gustavo Cardoso (ed.), *The network society: From knowledge to policy*, Johns Hopkins University, 2006, p.11.
- 2 Carver John, "Remaking governance," *American School Board Journal*, vol. 187, no. 3, 2000, pp. 26-30.
- 3 Lowndes Vivien and Chris Skelcher, "The dynamics of multi - organizational partnerships: an analysis of changing modes of governance," *Public administration*, vol. 76, no. 2, 1998, pp. 313-333.
- 4 Jan Kooiman. "Social-political governance: introduction". in *Modern Governance, new government-society interaction*. ed by Jan Kooiman. SAGA Publications, 1993:pp.2
- 5 Renate Mayntz. "Governing failures and the problem of governability: some comments on a practical paradigm". in *Modern Governance, new government-society interaction*. ed. by Jan Kooiman. SAGA Publications, 1993.:pp. 11.
- 6 Christopher Pierson. *The Modern State*. London and New York: Routledge, 1996, pp.70-91.
- 7 庞金友.《近代西方国家与社会关系理论的逻辑与特点》,《天津社会科学》,2006年6期。
- 8 Joel S. Migdal. *Strong Societies and Weak States: States-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton: Princeton University Press, 1988.
- 9 马燕敏.《国家与社会关系演变趋势展望》,《人民论坛》,2014年10月30日。
- 10 Stephen Bell & Andrew Hindmoor. *Rethinking governance: the centrality of the state in modern society*. Cambridge University Press, 2009: Page 1.
- 11 徐祖渊:《乡绅之治与国家权力——以明清时期中国乡村社会为背景》,《法学家》,2010年第6期。
- 12 王先明:《近代绅士:一个封建阶层的命运》,天津人民出版社,1997年版。
- 13 Kees van Kersbergen, Frans van Waarden, "'Governance' as a bridge between disciplines: Cross - disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy", *European journal of political research*, vol.43, no.2 (2004), pp.143-171.
- 14 [美]埃莉诺·奥斯特罗姆著(Elinor Ostrom): 余逊达, 陈旭东译.《公共事物的治理之道: 集体行动制度的演进》, [Governing the Commons], 上海译文出版社, 2012, 4.
- 15 Elinor Ostrom, "Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems", *The American Economic Review*, vol. 100, no.3, 2010, pp.641-672.
- 16 Arnstein, Sherry R, "A ladder of citizen participation," *Journal of the American Institute of planners*, vol. 35, no. 4, 1969, pp. 216-224.
- 17 BEN & Ek V. "Three dimensions of modern social governance: markets, hierarchies and kinships" in *Democratic Governance in the CEECs*. Rosenbaum A. and Nemeec, J. (eds) .NISPAcee Publ., 2006:407-428.
- 18 Lowndes Vivien, Skelcher Chris, "The dynamics of multi - organizational partnerships: An analysis of changing modes of governance", *Public administration*, vol.76, no.2 (1998), pp. 313-333.
- 19 Jan van Dijk, *The network society*, California: Sage Publications Ltd, 2006, p.5.
- 20 Henrik Bang, Anders Esmark, "Good governance in network society: reconfiguring the political from politics to policy", *Administrative Theory & Praxis*, vol.31, no.1 (2009), pp.7-37.
- 21 Walter W. Powell, "Neither market nor hierarchy: Network forms of organization", *Research in Organizational Behavior*, vol.12, 1990, pp. 295-336.
- 22 Mark Bevir, Frank Trentmann, *Governance, consumers and citizens: Agency and resistance in contemporary politics*, New York: Palgrave Macmillan, 2007, p.20.
- 23 Janet Elizabeth Newman, "Network governance, transformational leadership and the micro politics of public service change", *Sociology*, vol.39, no. 4, 2005, pp.717-34.
- 24 Judith E. Innes & David E. Booher. "Collaborative policy making: governance through dialogue". in Maarten Hajer & Hendrik Wagenaar (ed). *Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society*. Cambridge University Press, 2003, page: 33.
- 25 Jacob Torfing, "Governance network theory: towards a second generation", *European political science*, vol.4, no.3, 2005, pp. 305-315.
- 26 Robert O Keohane. Joseph S Nye, "Power and interdependence in the information age", *Foreign affairs*, Sep./Oct., 1998: 81-94.
- 27 Bell, Stephen & Hindmoor, Andrew *Rethinking governance: the centrality of the state in modern society*. Cambridge University Press, 2009: Page 1.
- 28 Myungsuk Lee, "Conceptualizing the new governance: a new institution of social coordination", the *Institutional Analysis and Development Mini-Conference*, 2003, pp.5.
- 29 Bang, Henrik, Anders Esmark, "Good governance in network society: reconfiguring the political from politics to policy," *Administrative Theory & Praxis*, vol. 31, no. 1, 2009, pp. 7-37.
- 30 Bell, Stephen & Hindmoor, Andrew *Rethinking governance: the centrality of the state in modern society*. Cambridge University Press, 2009: Page 1.
- 31 腾讯研究院.《微信生态安全报告(2016)》,2016年11月24日, <http://news.qq.com/a/20161125/000281.htm#p=1>
- 32 博约舆情.《西安医生手术台自拍事件舆情分析(后续篇)》,2014年12月25日, <http://www.boryou.com/?p=2070>, 2015年6月25日。