

试论网络理政的法治化的特征研讨

一、网络理政的含义及现状

（一）网络理政的基本理论

网络理政是具有公共对话、互动性、开放性的网络被政府和公众用作讨论和解决公共问题、政策决策的平台，并动态的反映决策的过程、执行的结果等。所以，网络理政至少应当含有以下两方面的内容：一是话题，即政府与不特定的社会公众需要共同设立、讨论的关于公共利益问题，并围绕该问题进行开展决策讨论。二是政府与公众的对话和交流必须是在网络平台之上进行[1]。

作为一种新兴的、特殊的网络政治现象，网络理政既是科技进步的成果，也是政治文明发展到一定程度的成果。也可以认为，将公共问题或政策问题在电子政府和网络公众之间展开公共对话与互动就是网络理政。政府权力与公众权利被网络化，出现利用网络进行对外对内的政务处理的政府网络部门，并有密切关注政府网络政务进展的公众集体。

（二）我国政府网络理政的兴起与发展

在我国，与公众网络参政相比，网络理政的生命就更为短暂。依据政府应用互联网与公众进行对话的形式变化，可以将网络理政的发展历程分为 3 个阶段：第一阶段为 2006 年至 2008 年，网络理政的孕育和萌芽时期。在此期间，讨论的热点话题是网络政治参与和网络监督。如人民网在 2006 年创建有话网上说专栏，供网络用户向各级领

导干部反映情况和问题，新华网、新浪网、搜狐网开始尝试建立政府博客。

第二阶段为 2008 年至 2011 年，网络理政的形成与兴起时期。2008 年胡锦涛主席在人民网上的强国论坛栏目与网友互动；从 2009 年到 2011 年温家宝总理在两会前夕，通过中国政府网与国内外网友进行在线交流。这些行为标志着日渐强大的网络公众的呼声与意见开始获得政府关注，并开启了政府与网络公众在网络平台上的对话和互动。

第三个阶段为 2011 年至今，网络理政的整合与发展时期。2011 年以来，各级政府机构或者官员在网络平台上注册的理政平台，其数量创造了新高峰，政府微博超过万人的平台主要集中在新浪网、腾讯网、新华网和人民网。这标志着政府利用网络媒体建设网络理政平台发展至一个新的水平。至此，凭借网络这个媒体，政府利用网络问政、理政的模式已经被推广开来。

二、我国政府网络理政的不足与成因分析

网络理政给政府进行社会治理带来了很多便利和创新，如信息化办公、网络参政议政等一些列全新的治理模式的出现。但是，任何事物都是有两面性的，网络也不例外。网络的兴起和广泛应用，也给现时代的政府治理提出了很多挑战。

（一）立法的缺失和漏洞

当前我国的相关法律法规规章包括如下几个方面：

1. 法律和相关司法解释。现行的《宪法》《刑法》《国家安全法》

《治安管理处罚法》、最高人民法院颁布的《关于审理扰乱电信市场管理秩序案件具体应用法律若干问题的解释》等，并未对政府在网络时代应如何治理社会做出特别的规定，但是对仅利用网络手段进行传统违法犯罪行为的主体，还是有约束力的。

2.行政法规及部门规章。按照立法时间先后，包括①1994年国务院颁布实施的《中华人民共和国计算机信息系统安全保护条例》；②1997年国务院颁布的《中华人民共和国计算机信息网络国际联网管理暂行规定》；③2000年全国人大常委会通过的《全国人大常委会关于维护互联网安全的决定》；④2000年国务院颁布实施的《互联网信息服务管理办法》；⑤2001年国务院颁布，于2002年实施的《计算机软件保护条例》。⑥2005年公安部颁布，并于2006年起实施的《互联网安全保护技术措施规定》等。

综上所述，我国的相关网络立法，调整的内容主要集中在安全性方面；立法的机构大多是行政部门、司法部门等；立法层次多为行政法规、部门规章。这暴露出来，尽管关于网络的法律法规数量很多，但是也存在以下几方面的缺陷：

首先，调整内容存在盲区，不全面。

其次，立法滞后，无法很好的适应网络社会的新形势。例如因为政府的行为导致公民在网络上的虚拟财产损失，如何界定何为虚拟财产？如何计算赔偿额度？如何进行国家赔偿？这些问题都没有统一法律标准。

第三，相关立法的机构大多是行政部门、司法部门等，每个部门

在制定部门规章时，难免从本部门利益出发，缺乏整体意识，且各个部门分别进行立法，容易出现内容冲突、各自为政的现象，而对于管理成本较高，收益较小的现象，各个部门又容易相互推诿，导致法律调整的空白。

第四，相关立法的层次多为行政法规、部门规章。立法层次较低，效力位阶不高，且难以保证立法水平。

（二）政府治理手段的落后

我们国家地域辽阔，区域经济发展不均衡，各个省域、地区的经济、政治发展水平差异较明显。这在很大程度上导致一些地方政府的治理方式、治理理念的落后，不能很好的满足社会发展的要求。进而导致网络问政网络参政无纸化办公等我们在信息时代所倡导的社会治理方式难以有效落实。

其次政府在进行社会治理、行政执法时，还存在野蛮执法、任意执法、甚至违法的现象。例如在做出不利于行政相对人的处罚决定之前，没有按照法律规定的程序组织听证程序、未对行政相对人的异议进行回复和解释、随意呵斥行政相对人等问题

三、网络理政法治化的必要性

人类在长期的发展历程中逐渐摸索出来一套最大化国家和个体权益的社会治理方式，那就是法治。现代法治并不仅仅是一种制度，而更主要的是一种生活状态、行为方式和文化模式。[2]

公众越来越认同法治是个人生存生活的最佳方式，认同法治是国家治理社会公共生活的最佳方式。法治是一种也应该成为一种社会生

态。早在 1999 年《宪法修正案》中就明确规定：中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家。这个历史决定，宣告我国告别了数千年的人治模式。

（一）法治的权利保障功能与网络社会中公众的权利诉求相一致

法律的本质在于保护公民的权益，法律的全部价值即在于对公民权利的维护和保障。马克思认为：宪法是人民权利的保障。如果一部法律无法保护公民的权益，那就不是一部好的法律。当下频出的个人信息泄露的社会事件、网络谣言与攻击、人肉搜索、网络传销事件等，都反映出对公民人身权、财产权等基本权益的侵害。

而我们所追求的社会治理的法治化，就是期望将公民的基本权益写进法律，通过立法的方式明确下来，成为公民的法定权利。无论是来自现实生活的侵权，还是来自网络的侵权，都能以国家强制力进行严惩，使得公民的权益得到切实的保护[3]。

（二）法治的价值追求与网络社会中公众的价值诉求相一致

人类社会发展所追求的目标之一便是实现公平正义，也是我国社会治理进行创新最核心的价值追求。法治能为社会治理创新提供价值指引[4]。

秩序、公正、和谐等政府进行社会治理所力图达致的目标，恰都是法治所倡导的价值追求。在依法治国的基本方略下，政府进行社会治理的创新尝试，必须要有法律依据，依法推进。同时，网络社会崇尚的自由、平等、正义、公平等价值诉求同样会反馈于政府的创新治

理活动，确保任何的社会治理尝试举措能够做到尊重人的自由、以人为本，促进社会平等、公正秩序的形成。同理，任何借口社会治理创新而实则导致社会不公、侵害公众安全和自由的行为都是与法治诉求背道而驰的，都不具有合法性，也不可能是真正的社会治理创新。

（三）法治为政府设置了社会治理的边界

法治作为社会治理的方式，是集立法、执法、司法和守法为一体的有机统一体。社会治理创新也需要在法律框架下进行，立法为之提供了一整套制度规范；将这些法律规范具体运用到社会治理创新的实践中，则是执法、司法和守法的协同作用。不难发现，法治为政府进行社会治理创新设置了边界，也在很大程度上确保了社会治理的合法性和进步性。

以下几个方面体现了法治所设定的社会治理创新的边界：第一，政府在社会治理中的权力边界、公众的权利和义务边界，都有法律来规范。法律的作用机制正是通过设定和调整主体之间的权利义务来发挥的。法律通过规定政府进行社会治理的职权范围、公众应享有的权力应承担的义务，为社会治理和创新治理提供了法律依据和范围。在法律范围内，可以进行任何的治理新措施的实施；不能从事法律明文禁止的事项。第二，政府创新社会治理采用的程序、手段、方式亦由法律界定。法治社会，不仅政府的权力和职责范围及公民个人的权利义务有明确的规定，关键对各个主体依照什么程序、采用什么方式、运用什么手段来行使自己的权力、权利承担自己的义务亦进行了明确界定。各个主体在清楚自己的权属和职责的基础上，按照法定的程

序、方式和手段扮演好各自在社会治理创新中的角色，才能实现法律向法治的转变，也才能实现治理与法治的统一。第三，政府应该在社会治理创新中承担何种责任、纠责的标准等也由法律设定。政府社会治理的主要创新举措，若违反法律应承担什么样的法律责任，立法应该且能够明确规定。

综上，网络时代将社会治理和创新治理纳入法治化轨道，一方面法治的价值目标契合了网络社会的价值诉求；另一方面可以最大限度杜绝任何滥用职权或借由社会治理创新而逾越法律底线、践踏法律尊严和权威的行为。总之，法治化提供的三重边界，为社会治理创新提供了一个安全、稳定、和谐的社会秩序。

四、网络理政法治化的完善途径

正如美国著名学者罗斯科庞德所说：法律的本性要求必须稳定，但同时又不能总是静止不变的。随着周边社会环境不断的发生变化，也要求法律根据各种社会力量的博弈以及安全所面临的新形势不断做出新的调整。故随着社会的发展变化，立法、执法、司法、守法也要不断的完善和修正，以适应新的社会形势。进一步完善网络时代政府治理的模式，破解网络理政存在的困境，应从以下几方面入手：

（一）健全对网络的立法

首先，现有的关于网络的法律法规太过分散，调整内容或者相互冲突或者存在漏洞，所以整合、完善、修订已有的法律法规是当务之急。删除已经明显滞后的法律规定，细化立法，加强可操作性和执行性。同时，对法律空白的调整对象进行规范和健全。

第二，以网络理政为调整对象单独制定法律。或者可以先行制定行政法规，使网络理政做到有法可依。网络理政作为社会治理的创新举措，它的实施主体、客体、方式、程序、责任等基本问题都需要在法律中明确。不仅政府作为理政主体的职权范围、义务和归责原则应当含有，公众的参政渠道、方式、义务等也应当被规定。因为网络理政设计主体较多，调整对象特殊，所需调整手段也较复杂，故立法时应该加强各个相关部门的协调沟通，做到全局出发，兼顾各职能部门的管理需求，确保可操作性。摒弃责任主体多元、内容相互冲突制约的现象[5]。

第三，加强监管力度，为网络理政的实施提供良好的社会环境。针对网络虚假信息、网络诈骗、网络信息泄密等利用网络平台实施的违法行为，应该从立法上进行问责。可以借鉴金融系统对不良信用记录的评价机制，通过专业人员或软件对在网络理政平台发布的信息进行筛查与统计，建立信息违规纠察记录，凡是在一定期限发布法律禁止性消息或欺诈性、违法性内容的，限制其发布权限。其次，设立举报机制。鼓励公众揭露不良信息发布者和违法行为者。第三，对网络平台中传播的低俗、伪科学等信息进行引导和警示。最后，关键是明确在网络理政平台中各方主体，特别是政府的监管职责。提升执法人员的网络侦查能力，或者设立专门的网络执法队伍，对网络犯罪行为和网络政治谣言、偏激言论等严厉打击，倡导良好的网络文明和网络社会公德。