

doi: 10.15936/j.cnki.1008-3758.2018.05.008

网络时代政策议题建构的信息把关过程研究

孙 峰

(西北大学 公共管理学院, 陕西 西安 710127)

摘 要: 信息是网络时代政策议题建构的核心资源。网络社会中占据信息结构洞的把关人逐渐崛起,通过控制信息筛选与流动,深度参与甚至左右政策议题建构。信息把关具有递进性、协同性、模糊性等属性,包括三大阶段和九个环节。现代化新情境下政策议题建构的信息把关体现出专业化、规范化、软权力“硬化”等新特征,在降低决策风险的同时,也带来了不易察觉的隐忧。网络时代政策议题建构中信息把关过程的优化,应当顺应现代化趋势,坚持开放、审慎、包容的原则,推动外部环境与内在格局、质量提高与风险降低、有效监督与科学激励等不同维度的复合嵌套与提升,形成多维复合型信息把关新模式。

关 键 词: 网络时代; 政策议题建构; 信息把关过程; 多维复合型模式

中图分类号: D 035-1

文献标志码: A

文章编号: 1008-3758(2018)05-0490-08

Study on the Information Gate-keeping Process of Policy Issue Construction in the Network Era

SUN Feng

(School of Public Administration, Northwest University, Xi'an 710127, China)

Abstract: Information is the core resource of policy issue construction in the network era. Gate-keepers who occupy information structure holes are rising in importance and even can control the decision process. Gate-keeping includes nine continuous links with the progressive, synergetic and vague properties. Gate-keeping in the modern society is becoming specialized, standardized and compulsive, reducing decision-making risks while increasing potential dangers. To optimize information gate-keeping, we should conform to the trend of modernization, follow the principles of openness, prudence and inclusiveness, continuously improve the information structure and governance environment, establish the quality improvement, supervision and incentive mechanisms, and reduce the systemic risk of information gate-keeping so as to set up the multi-dimensional compound mode.

Key words: network era; policy issue construction; information gate-keeping process; multi-dimensional compound mode

新时代中国特色社会主义发展离不开科学决策,信息是保证决策正确的核心资源。把关人理论是信息控制传播领域的科学理论,尤其对互联网等复杂场域中信息筛选与流动的解释力更强。

把关人凭借信息控制优势可以“帮助人们指出复杂政治世界的方向”^[1],是“现代化改革和决策的前置性要素,事关能否在新时期治理好国家”^{[2]196}。不过,把关人也可能误导甚至架空决策

者,如果缺乏对信息把关过程的实质性控制,决策者有可能会成为把关人的囚徒^{[2]17}。政策议题建构是政策过程的颈项和前置环节,决定着什么样的社会问题能进入决策视野,政策议题建构中的信息把关对科学决策具有重要意义。目前相关研究多从新闻传播、项目管理等领域切入,对公共决策中信息把关过程的探索不多;既有研究也多从政策过程全口径进行,仅将信息把关作为决策附属环节。本文避开了全口径研究范式,聚焦政策议题建构的信息把关过程,具有一定创新性。

一、政策议题建构中信息把关人的意涵

政策议题建构中信息把关人崛起具有必然性。宏观层面,国家治理现代化的时代背景下,政策议题建构日益走向科学化和开放化,信息资源

在科学决策中的作用更加突出,信息把关人离决策中心越来越近;中观层面,网络社会实际上就是充斥着弱连接^①关系的社会,信息把关人是主要联络者;微观层面,信息结构洞^②放大强化了把关人地位,信息结构洞占据者实际上就是把关人,信息流动速度越快,信息结构洞越容易产生和放大,信息把关人优势就更明显。

1. 信息把关人概念与类型

(1) 基于文献梳理的概念厘定。政策议题建构是社会问题进入决策视野的过程,作为决策过程的首要环节,影响甚至决定公共资源的流向和配置,对国家治理具有深刻影响。政策议题建构中的信息把关人研究被赋予重要意义。把关人(gatekeeper),也被译为守门人,是社会心理学之父、传播学奠基人卢因(Kurt Lewin)于 1947 年在《群体生活的渠道》中提出的概念。把关人内涵十分宽泛,学者从不同领域进行了概念界定(见表 1)。

表 1 把关人内涵举例、代表与关键要素

学 者	时间	核 心 内 涵	典型代表	关键要素
卢因(Kurt Lewin)	1947	有权做出接纳或拒绝决定的个人或群体	编辑	选择权
惠特利(Richard Whitley)	1977	占据较权威位置,比一般成员更多地使用外部来源信息,对信息技术在组织内传播影响较大	组织管理者	权威
图什曼(Michael Tushman)				
马金斯基(Paul Muchinsky)	1977	选择性地将某些信息屏蔽	信息管理员、记者	信息管理
纽曼(Newman Michael)	1985	控制组织内其他成员接触和使用信息	部门领导	信息控制
希拉(Jasanoff Sheila)	1988	解释法律条文或者做出司法裁决,影响规则改变	法院	规则标准
杰弗里(Ward Jeffrey)	1995	帮助组织从外部寻找信息,对信息处理影响较大	猎头	内外沟通
麦马第(Corra Mamadi)	2002	控制着他人对某种利益的获取	政治领袖	利益控制
科菲(John Coffee)	2006	独立监督者,检验错误或确认是否符合特定标准	审计师、律师	监督检查
科利尔(Fran Collyer)	2017	帮助其他人获得知识,使其“公共性”更加突出	公共知识分子	知识

现有文献中把关人含义的共性是将其视为信息控制角色。本文研究对象是政策议题建构中的信息把关人,限于新闻传播、公共管理、政治社会等学科视域内。根据上述成果,结合本文研究范畴,可以认为政策议题建构中的信息把关人,是依靠权威、技能、专长等优势获取、处理和传播信息资源,实施无涉自身利益的规范性评价,以此促进政府、社会组织、公众等评价者对被评价对象(社会问题等)的认识,进而影响他们是否将特定

或有限的注意力、人财物等资源分配给被评价对象的存在。

(2) 政策议题建构不同意义域中的信息把关人。类型学(typology)通过理想型思维方法,将研究对象分成包含不同特征的类型(不一定互斥),每种类型会在一定意义域内产生影响^[3]。本文运用系统方法^[4]解构了政策议题建构的意义域,并参考盛思鑫的分类^{[2]43},界分了信息把关人类型(见表 2)。

① 格兰诺维特(Mark Granovetter)的弱连接理论认为,弱连接关系网优势是在不同团体间进行广泛(非深度)信息传递。
② 伯特(Ronald Burt)认为信息结构洞是政策网络中某些个体与部分个体发生直接联系,但与其他个体不发生直接联系或关系间断(disconnection)的现象,好像是政策网络结构中出现了洞穴。

表 2 政策议题建构中信息把关人的类型界分

政策议题建构意义域	类 型	主 要 作 用	权威来源	核心要素	典型代表
价值系统	制度型把关人	引领和维护公共生活基本价值导向	法律法规、制度规则	借助制度规则进行价值引导	法官、律师
技术系统	技术型把关人	通过技术专长解决问题,或提供认知事物的科学依据	技术专长	技术	专家、学者
	工具型把关人	帮助用户获取和处理信息	信息收集处理能力	信息	谷歌、百度
心理系统	咨询型把关人	提供决策建议或经验支持	把关人与评价者关系	信任	公共知识分子
结构系统	机构型把关人	发现、报告、处理舆情	机构权力和特定职能	权力	互联网信息办公室
管理系统	资源型把关人	借助特定职位,对信息资源进行有选择性呈现、屏蔽或分配	资源	特定职位	网站信息管理员
	管理型把关人	为组织成员提供建议,帮助组织获取知识和外部资源	独特地位	权力协调	行业协会

2. 信息把关人的行为模式特征

阿伯尔逊(Robert Abelson)的行为模式理论认为,权威和价值目的是开展行动的基础和导向,行为模式包括行动方式、场景、主体角色、行动基础等。政策议题建构中信息把关人的行为模式具有如下特征。第一,权威来源的垄断性。信息把关人权威主要来源于法律规定、制度授权,以及把关人自身能力、专长或技能等,并且带有一定垄断性,这是其存在基础。第二,把关主体的广泛性。信息把关人不一定是自然人,还可以是能发挥把关作用的组织机构、工具等。第三,实施评价的公共性。不同于政策企业家,信息把关人应当对被评价对象进行不涉及自身利益、客观公正的评价。第四,行动方式的多重性。既有主动行为,也有被动行为。主动行为与政策企业家类似,主动投入资源以推动问题受关注;被动行为是由于职业(如网站管理员)等机会使其恰好占据信息结构洞,从而“不得不”进行信息把关。第五,能力基础的复合性。信息把关人能力的基础,不仅来源于他们所占据信息结构洞的有利位置,也需要其自身权力、知识、专长、技能、品质等条件的支撑。

3. 信息把关人的“中心—边缘”分布形态

普雷维什(Raúl Prebisch)的“中心—边缘”思想为现代化进程中的社会科学现象提供了基础性解释框架。当今政策议题建构是在现代化情境中进行的,以上七类信息把关人按照与决策者距离远近,可以实现从“中心”到“边缘”的再排序(见图 1)。

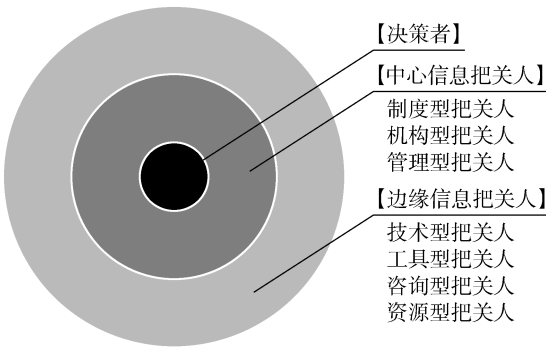


图 1 政策议题建构中信息把关人的“中心—边缘”分布形态

中心信息把关人主要来自体制内,是掌握决策权力的管理者或机构,通过正式制度结构控制信息筛选与流动;边缘信息把关人主要来自体制外,通过非正式过程影响决策信息筛选与流动。“中心—边缘”思想认为“中心”与“边缘”的划分并不是静态的,存在“中心边缘化”和“边缘中心化”的各种可能性。因此,中心把关人、边缘信息把关人和决策者之间的界分并不绝对,三者有时也存在重叠和相互转化。

三、信息把关运作阶段与流程解构

不同政策议题中信息把关阶段和流程具有差异性。根据王绍光对政策议题建构类型划分^[5],本文将研究对象界定为开放参与式政策议题的信息把关,这是网络时代我国公共决策的主要模式。根据主要信息把关人的不同,可以将信息把关过

程划分为三大阶段,包括九个基本环节(见图 2)。

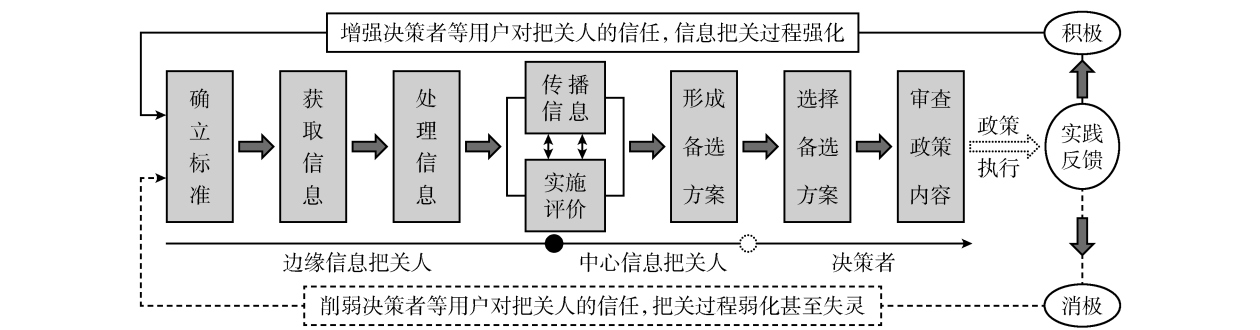


图 2 信息把关运作阶段与流程

1. 第一阶段：从确立把关标准到形成备选方案

该阶段主要是边缘信息把关人和中心信息把关人进行把关,但自上而下或十分重要的政策议题,决策者也会参与确立把关标准等过程。

(1) 确立标准。确立把关标准是信息把关的第一步,应当体现三个原则:一是公共性和客观性,二是反映决策目标,三是在整个把关过程中保持不变,一以贯之才能保证把关科学性。信息把关人在确立把关标准方面具有一定自主权,由此可能带来把关标准因为信息把关人的有限理性而偏离公共价值取向的隐忧。

(2) 获取信息。信息把关人借助媒体、关系网络等途径从所占据的信息结构洞中获取信息,并结合自身知识积累、专业特长等构筑起独特信息优势。理性的用户往往会同时接触不同信息把关人,这样不仅能够提升信息收集的全面性,而且可以降低单个信息把关人失误给整个决策带来的危害,避免将个体风险变为系统风险,也能避免信息被某些把关人所垄断,但也存在两方面不足,一是信息收集成本增加,二是容易导致不同信息把关人之间的恶性竞争,造成资源浪费或事实歪曲。

(3) 处理信息。网络社会是信息爆炸的社会,面对复杂的网络信息格局,决策者更加依赖把关人协助处理信息。同时,信息把关人也开始寻求外部力量来辅助工作,甚至一些专业和复杂领域的信息把关人(如银监会)开始通过购买第三方服务(如会计师事务所)来协助把关。借助外部力量的把关方式有利有弊,能“分散把关人权力,有利于降低信息把关人失误”^[6],但使用工具和外力可能带来的风险,把关人自身也难以掌控,这种风险会伴随在决策过程中。

(4) 传播信息。信息把关人处理完信息之后,就要将信息传播出去,要么直接形成决策备选方案,要么形成调研报告等为实施评价提供参考。该环节的潜在风险是信息失真,因为把关人可能对信息进行了过滤、精简或刻意隐瞒。比如对决策影响很大的信息把关人(政策研究室、秘书等),在向决策者呈送研究报告时,往往还会准备一个精简版,信息失真就在这种浓缩精简过程中产生了。

(5) 实施评价。信息把关人实施评价应当遵循三个原则:第一,忠于之前的把关步骤、把关标准和真实信息;第二,评价应当具有可行性,提供便于决策的建议;第三,评价应当科学、专业、客观独立,尤其是不能受到利益集团干扰,利益相关者有时会通过干扰接受信息把关人委托的第三方机构来影响把关过程,这就需要信息把关人坚持道德规范,进行独立审查评价。

(6) 形成备选方案。信息把关人对政策议题建构的影响是持续性的,但何时终止与信息把关人个体有关。有的信息把关人在将评价报告递交决策者后,便不再耗费精力去推动议程设置;有的信息把关人则不会止步于实施评价,尤其是当信息把关人自身就是利益相关者时,他们就会变成政策企业家,尽最大可能形成有利于自身的备选方案并推送给决策者。

2. 第二阶段：选择备选方案和审查政策内容合法性

该阶段主要是决策者进行信息把关。他们既是其他把关人试图影响的对象,也是具有最终信息处理权的特殊把关人,决策者信息把关主要包括两个环节。

(1) 选择备选方案。备选方案选择主要有两个标准,一是可行性原则,即实现政策目标的机

构、人员、经费等能否满足要求;二是满意准则,备选方案应当既能最大程度满足政策目标,又可以被政策共同体接受。选择备选方案就是先按照可行性原则淘汰不可行方案,再基于满意准则找出最优方案。

(2) 审查政策内容合法性。选定备选方案后,要对其内容进行合法性审查,决策者作为最终信息把关人除了自我审查之外,还要向各级人民政府法制办、政策法规处等管理型把关人寻求法律意见,或组织技术专家等技术型把关人,以及智库等咨询型把关人进行论证,重要的法规政策还需提交相应级别的人大审查。

3. 第三阶段:实践反馈

信息把关人的影响力与最终实践结果密切相关。积极的实践结果会加深决策者对信息把关人的信任,信息把关过程得以延续和强化;反之,信息把关将会弱化甚至失灵。当然,实践反馈具有一定难度,比如即使出现了问题,也无法准确确定问题是否与信息把关有关,但这种反馈却形成了对信息把关人的督促和监督,仍具有一定积极意义。

通过对信息把关阶段与流程的解构,发现其具有三重基本属性。第一,递进性。信息把关是信息从边缘流向中心、从低层把关人流向高层把关人、从信息广泛筛选到合法性科学性审查的逐渐升级过程。第二,协同性。中心信息把关人、边缘信息把关人和作为特殊把关人的决策者,各自独立但又协同合作。边缘信息把关人主要活跃于确立标准、获取信息、处理信息、传播信息等环节;中心信息把关人主要在实施评价、形成备选方案等离决策权力近的场域内实施把关,有时也会参与到政策内容合法性审查环节;决策者把关环节包括选择备选方案、审查政策内容合法性,有时他们也会主导信息把关标准的确立。不过,这种界分并不绝对,因为信息流动路径是不确定的,不同把关人作用场域也非一成不变的。第三,模糊性。把关人、决策者、被评价对象同处于复杂模糊的关系网络中;把关人可能不会单纯评价某一对象;一个把关人可以同时服务于多个决策者;决策者可以同时与多个把关人接触,也可能绕过把关人直接面对被评价对象;不同把关人之间还存在竞争与合作关系;把关人和决策者有时也存在身份重合。然而,模糊性并不代表不可见,从基本环节来看,政策议题建构的信息把关过程是一个分阶段

的循环过程。

四、信息把关过程专业化、规范化与软权力“硬化”

1. 专业化:信息把关标准科学化与客观中立

现代社会是知识社会,决策者对信息质量的判断不再单纯依靠经验,而更加重视科学依据和事实证据,信息把关人专业性集中体现为科学性和客观性。

第一,信息把关标准设置科学化。专业的信息把关人呈献给用户的信息,需要经过科学把关标准的筛选。比如工具型把关人谷歌,采用了PageRank 专有算法作为把关标准,该算法基于“从许多优质的网页链接过来的网页,必定还是优质网页”的回归关系原则,对所有网页的重要性进行判断,其优点是“呈现给用户的信息是由‘得票数’决定的”,谷歌学术等拥有较高等级和“得票数”的网页会被优先呈现给用户。第二,信息把关客观中立,不涉自身利益。一方面,信息把关人不能单方面屏蔽信息,不能干涉用户的自主选择,否则用户知情权和自主选择权难以保障,久而久之便容易对把关人产生不信任;另一方面,信息把关过程不应当涉及把关人自身利益,信息把关人角色与利益的交织将难以保证客观中立性。

2. 规范化:信息把关模式成熟和结构合理化

第一,信息把关模式不断成熟。网络社会发展使信息把关人类型和分工不断细化,政策议题建构的信息把关模式日益成熟。首先,信息把关人通过正当合理的方式,建构自身作出规范性评价的权威;然后,充分发挥自己在促进决策者和被评价对象间信息流动中的作用;最后,通过各种方式提高自己所作出评价的影响力。权威、沟通和影响力成为信息把关三大支撑要素。第二,信息把关结构合理化。信息把关人对公共决策最大的威胁就是误导、控制甚至架空决策者,化解风险要对信息把关结构进行科学设计,形成不同把关系统相互制约的均衡机制。随着智库、社会组织等信息把关人力量不断成长,我国政策议题建构的信息把关结构正在走向合理化,决策者使用多个信息把关系统,不仅可以降低单一把关人失误的风险,而且能使决策者不容易被把关人控制。不同信息把关人之间的竞争与合作,也有利于信息充分筛选流动。

3. 软权力“硬化”：信息把关机构改革与赋权

政策议题建构中信息把关人的影响力不同于行政执法等硬权力，更多体现出软权力特征。奈（Joseph Nye）认为软权力是无形中影响别人选择的能力，而硬权力是外在的、有限的、强制性权力，带来的是下级对上级的服从。随着网络信息治理难度增加，单纯依靠软权力的影响已经不能适应当下信息把关需求，赋予网络信息把关人以硬权力成为一种趋势。比如作为网络时代典型的机构型把关人，互联网信息办公室（以下简称网信办）的软权力逐渐“硬化”：国家网信办成立于2011年5月，最初主要负责落实政策和指导工作，属于非强制性的软权力；2014年8月，国务院重组国家网信办，授权其负责全国互联网信息内容管理工作；2017年5月，《互联网信息服务内容管理行政执法程序规定》进一步明确了网信办的行政执法硬权力。

五、信息把关过程的现实隐忧

1. 信息把关系统环境欠佳

一是信息公开共享环境欠佳，不利于信息把关的开展。信息公开、信息共享和数据开放是信息处理依次升级的三个阶段，目前我国仍然存在决策信息公开不主动及时、信息共享体系不完善、统一数据开放平台建设滞后等问题。比如我国出租车改革过程中，成都、济南等多地的出租车罢运事件，与当地政府对网约车态度不明确、相关政策信息公开迟滞有密切关系。二是政府治理环境有待提升。政府治理是政策议题建构的宏观环境，政府治理的核心是资源配置^[7]，很多信息把关问题可以归结为治理中信息资源分配问题。当前我国具有信息把关功能机构（如网信办、法制办）的设置和职能划分不科学、监督不到位，带来了一些隐忧。比如部分落后地方政府尚未设立网信办等机构型信息把关人，导致网络舆情未能得到有效控制而不断酝酿，成为影响社会稳定的因素。

2. 信息把关质量不高

一是信息把关与利益关系交织，客观公正不足增加了社会不平等的可能性。马特奥（Fernandez Mateo）认为信息把关可能制造社会和市场诸诸多不公平问题，继而通过影响政策议题建构带来社会不平等。比如我国的行业协会具有经济价值和法治价值，对某一领域有重要甚至

关键信息把关权，但很多协会更倚重理事单位或会员的意见，片面的信息来源有失公允。也有部分信息把关人刻意迎合决策者喜好，把关过程甚至比决策者更为保守苛刻，由此造成某些把关人“自己认为”决策者不会关心的问题不能公平地进入议程设置。二是对互联网等工具型信息把关人过度依赖。根据《中国青少年上网行为研究报告》，我国青少年网民搜索引擎使用率由2009年的73.9%上升到2016年的86.6%，在所有网络应用中排名第二。公众通过搜索引擎获得的是零碎被抓取的网络页面，获得的是碎片化和片面化的信息，不利于全面深刻地解读政策议题；另外，网络充斥着快餐文化，而政策议题建构需要契合公共政策的系统性长远规划，快餐化的信息把关不符合决策的整体性和长远性要求。比如百度竞价排名、红黄蓝幼儿园等网络热点事件，排在前面的结果多是单一报道或吸引眼球的评论，很少出现连续追踪的全方位展示。

3. 信息把关人成为政策议题建构系统性风险的来源

风险社会理论创始人贝克（Ulrich Beck）认为，现代社会高级阶段所依赖的科学知识和技术会带来系统性风险，并且这种风险是“人为制造的”。信息把关人正在成为网络时代政策议题建构系统性风险的来源。一是信息把关人缺位、腐败、低能，以及大数据泄露、系统崩溃等都增加了政策议题建构风险，比如银行、快递、通讯等企业存有大量用户数据，这些信息被发现可以通过QQ群等方式购买，作为相关议题重要的信息把关人，他们泄露信息行为会增加政策议题建构的信任危机等系统性风险。二是信息把关人有可能提供错误信息误导决策，或为了吸引用户注意力而制造谣言，或刻意隐瞒或虚报信息，尤其是秘书等关键位置的信息把关人如果故意颠倒是非，很有可能愚弄或架空决策者。三是作为特殊信息把关人的决策者如果备选方案选择失误，或违背十八届四中全会提出的将政策合法性审查纳入“重大行政决策法定程序”要求，将为政策实施埋下隐患。

六、信息把关过程优化：建构多维复合型信息把关模式

网络时代政策议题建构信息把关的优化，应当顺应现代化趋势和党的十九大要求，坚持开放、

审慎、包容的原则,推动外部环境与内在格局、质量提高与风险降低、有效监督与科学激励等不同维度的复合嵌置与系统性提升,以提升信息把关质量和降低系统性风险为双重主线,形成质量提升机制、监督机制和激励机制多维复合的新模式(见图 3)。

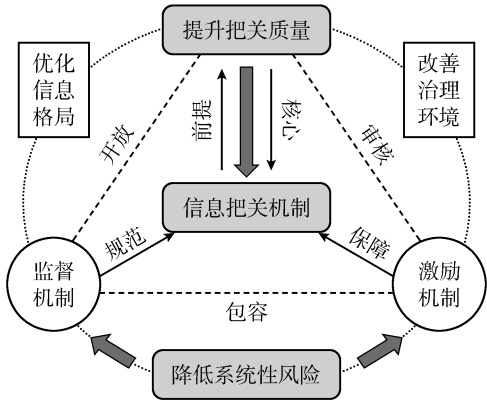


图 3 多维复合型信息把关模式

1. 改善政府治理和政策议题建构信息格局, 优化信息把关环境

信息把关环境不仅可以直接影响信息把关,更会通过信息把关人的察觉、认知和思维作用于政策议题建构,产生深刻影响。

第一,改善治理环境,明确信息把关人定位和权责体系。改善治理环境是一个系统性工程,应当明确决策者、政府工作人员等关键信息把关人定位,改造、升级、淘汰不符合时代的信息把关职能,建立起现代化的政府治理体制。第二,改良政策议题建构的信息格局,减少信息结构洞产生。一是完善决策信息公开的顶层设计,统一规划并落实信息公开的审核、协调、责任追究等制度。二是制定和完善政府部门、社会组织、公众等不同主体间信息共享的法律标准和技术规范,在完善信息安全和保密规定基础上,提高信息传输技术水平,优化信息采集、储存、管理和共享流程。三是扩大数据开放领域。数据开放是大数据时代政府信息公开的“升级版”,应当积极整合各方数据,建立统一的开放平台以保证透明度,通过激励机制和法律规范提升数据开放质量。把数据开放与保障公民权益、改善政府绩效、提升公共服务质量结合起来^[8],通过扩大数据开放领域减少信息结构洞产生。同时要强化网络安全,“加强网络自主创新,发展关键核心技术,筹划和完善国家网络空间安全战略”^[11],通过加强数据灾难备份等安全技术来降低数据丢失风险。

2. 提高信息把关质量

信息把关赢得决策者信任的前提是高质量把关,提升把关质量是多维复合型信息把关模式的核心。

第一,完善简单扁平和多元制衡的信息把关结构。信息把关结构的科学设计原则之一是简单扁平,减少中间环节,削减内部层级,强化决策者对信息把关系统控制力,防止被把关人误导;另一原则是多元制衡,应当至少选择两个相对独立的信息把关系统提供决策支持。第二,增强决策者判断力和一线人员信息处理水平。一方面,要提高决策者等关键把关人信息判断能力。决策者应当根据具体决策情境选择最恰当的信息把关人^[9],审慎评估把关质量,通过向第三方力量购买服务来弥补专业性短板。另一方面,提升一线把关人专业能力。一线人员“掌握着一手信息,通常也是决策具体执行者”^[10],他们不仅能通过主导最基础的信息收集与处理来影响把关质量,而且可以通过改变把关实践效果来影响决策者对信息把关人的信任,进而影响整个信息把关系统的存续,要善用高效的互联网工具提高一线人员信息技术水平。第三,提高信息把关人道德素养。加强信息把关人责任意识,降低信息把关的道德风险,要对信息把关人进行道德和责任教育,培养其公共价值观念,降低自利动机。

3. 通过有效监督和合理激励,降低信息把关系统性风险

根据信息把关人影响决策者的动机、条件和方式,科学设计监督和激励机制,降低信息把关的系统性风险。

第一,通过有效的监督机制约束过大的把关自主权。一是法治规范。不断完善信息管理相关法律法规,严格规范把关人信息采集、处理与传播行为;对把关主体、把关资质、把关内容、把关程序等进行合法性审查,真正落实重大行政决策审查机制。二是推行相互考核、问责、淘汰与监督机制。引导不同信息把关人合法、合理、有序地开展相互考核,依据把关实践效果进行把关绩效测评,逐步淘汰低质量信息把关人;网络时代信息把关人数量庞大,为克服政府管理力量不足,可以借助公众、中立的社会组织等力量监督信息把关人行为。第二,通过制度激励、分类别物质激励和精神激励,为信息把关持续发展提供动力保障。一是完善制度激励。“法律与其他社会规范,共同为社

会所有行为主体提供了制度激励”^[12]，要完善并严格执行法律和社会规范，只有将信息把关作为其在制度化框架内规范行为的结果，信息把关人才能获得源源不断的激励。二是根据信息性质实施分类别物质激励。根据世界经合组织对信息分类的指导，对于社会效益高于经济效益的信息，如科研、教育、文化、政治等，应当以免费获取为主；对于法律、环境、地理信息等具有市场增值和盈利空间的信息，可允许信息分类经营和盈利。大数据时代，大众点评、豆瓣、比价网等信息把关商业模式逐渐成熟，政策议题建构的信息把关也可有选择性地借鉴，使信息把关人在提供决策支持服务的同时，能够得到物质利益来扩展和提升自身能力。在实施物质激励的同时，应当引导不同信息把关人建立正当竞争关系，避免不良竞争和单纯逐利。三是用精神激励提高信息把关人积极性和责任感。建立信息把关人绩效考核机制，对决策过程提供有效支持的信息把关人进行表彰。

政策议题建构是社会问题进入决策视野的首要环节，信息把关控制着信息筛选与流动，是政策议题建构至关重要的前置性节点。虽然政策议题建构的信息把关过程在某种程度上仍不明晰，但这并不妨碍对其研究，正如西蒙（Herbert Simon）所言，决策过程本来就很难做到完全理性，信息把关人的存在本身就是决策过程理性（procedural rational）的体现。分析、优化和利用信息把关服务于新时代我国科学决策和国家治理现代化具有

重要意义。

参考文献：

[1] 张军芳. “议程设置”:内涵、衍变与反思[J]. 新闻与传播研究, 2015(10):111-119.

[2] 盛思鑫. 谁在误导你的决策——无处不在的把关人[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2015.

[3] Doty D H, Glick W H. Typologies as a Unique Form of Theory Building: Toward Improved Understanding and Modeling[J]. The Academy of Management and Review, 1994,19(2):230-251.

[4] 弗莱蒙特·卡斯特,詹姆斯·罗森茨韦克. 组织与管理:系统方法与权变方法[M]. 傅严,译. 北京:中国社会科学出版社, 2000.

[5] 王绍光. 中国公共政策议程设置的模式[J]. 中国社会科学, 2006(5):86-99.

[6] Pollack H, Richard Z. Budgets as Dynamic Gate-keepers [J]. Management Science, 1996,42(5):642-658.

[7] 谷民崇,孟庆国. 数据统筹视角下的跨部门行政协同问题研究[J]. 东北大学学报(社会科学版), 2017,19(2):167-172.

[8] 燕继荣. 政务公开及其信息网络化的建议[J]. 中国行政管理, 2015(7):26.

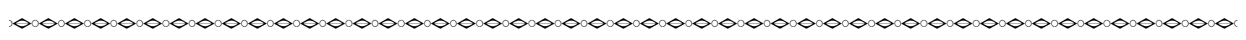
[9] 魏淑艳,孙峰. “多源流”理论视域下我国政策议程设置现代化——以出租车改革为例[J]. 公共管理学报, 2016,13(2):1-13.

[10] 赫伯特·西蒙. 管理行为[M]. 詹正茂,译. 北京:机械工业出版社, 2013:12.

[11] 杨维东. 场域视角下网络空间“双权”博弈的路径思考[J]. 新闻界, 2017(5):94-99.

[12] 丁利. 制度激励、博弈均衡与社会正义[J]. 中国社会科学, 2016(4):135-159.

(责任编辑：付示威)



(上接第 458 页)

[4] 张明国. 马克思主义自然观概述[J]. 北京化工大学学报(社会科学版), 2012(4):1.

[5] 陈其荣. 自然哲学[M]. 上海:复旦大学出版社, 2004:6.

[6] 乐爱国. 管子的科技思想[M]. 北京:科学出版社, 2004:18.

[7] 杨伯峻. 论语译注[M]. 北京:中华书局, 2004.

[8] 杨伯峻. 孟子译注[M]. 北京:中华书局, 2003.

[9] 王先谦. 荀子集解[M]. 北京:中华书局, 1997.

[10] 冯友兰. 中国哲学史(上册)[M]. 上海:华东师范大学出版社, 2000:35.

[11] 蒙培元. 人与自然——中国哲学生态观[M]. 北京:人民出版社, 2004.

[12] 翟延晋. 孟子思想评析与探源[M]. 上海:上海社会科学院出版社, 1992:33.

[13] 李泽厚. 中国古代思想史论[M]. 天津:天津社会科学院出版社, 2003:105.

[14] 吴智,于丹. 论先秦儒家人文精神与技术思想之和谐[J]. 东北大学学报(社会科学版), 2008,10(5):392-397.

[15] 董强. 马克思主义生态观研究[M]. 北京:人民出版社, 2015:213.

[16] 柯布 B. 论有机马克思主义[J]. 马克思主义与现实, 2015(1):68-73.

[17] 王丹. 马克思主义生态自然观研究[M]. 大连:大连海事大学出版社, 2014:141-142.

(责任编辑：李新根)