

首都经济贸易大学

硕士学位论文

论公共政策中的公民参与

姓名：杜乐翔

申请学位级别：硕士

专业：行政管理

指导教师：陈季修

20070301

摘 要

如何实现我国公共政策体制的科学化、民主化是摆在我们面前的一个重要课题。而公民参与公共政策正是实现决策科学化、民主化的重要途径。在二十一世纪的今天,公民参与公共政策的形式不仅仅是传统代议制下的投票选举,而是更强调公民积极地参与到公共政策制定、执行等各个环节中去。政府与公民之间不应该是统治与被统治的关系,而应该是一种合作的形式。在两者的合作过程中实现还政于民,实现国家权利向社会的回归。在当今的公共政策中公民应当成为政策制定的主角,政府应当对公民参与公共政策做出积极地回应,通过两者的互动实现公共利益的最大化。

本文从公民参与的概念入手,明确了公民作为参与公共政策的主体是为了追求公共精神和公民资格的实现,公民参与的范围覆盖公共政策全过程,目的是为了实现在公共利益的最大化,促进民主的发展。公民参与公共政策是一个渐进式的过程,从参与身边的公共事务逐步扩展到参与国家重大议题的讨论。与民主参与较为发达的国家相比,我国公民参与公共政策尚处于初级阶段,借鉴其理论和实践经验具有一定的必要性。结合发达国家公民参与公共政策的理论与实践,本文构建了一套公民参与公共政策的新模式。提出通过转变公民与行政人员之间的角色,建立互动式的公民参与公共政策制度来实现公民对公共政策的积极参与。本文利用构建的公民参与公共模式和我国公民参与公共政策的现实制度安排进行了对比的设想,发现了现存制度中存在的不足,并对其加以分析。在文章最后一章针对理想与现实之间的差距,提出了相应的完善措施,包括培育新型公民和具有公共行政精神的行政人、完善公民参与公共政策的制度、以发展非营利组织为路径选择构建我国的公民社会和培育我国社会资本以解决民主与效率之间矛盾的内容。

关键词: 公民参与 公共政策 公民参与公共政策制度

Abstract

It is an important issue for us to make our policy system more scientific democratic. The public's policy-participation is an important way to realize it. In the 21st century, the form of the public's policy-participation is not only political vote, but also participation into the whole process of public policy. We must change government's leading role in the policy-making. Government and citizen should be cooperators in the field of public policy. During the process of cooperation, the right of policy-making will return to citizen from the government. Today, citizen should be leading actor in the policy-making, while the government should make active response to citizen. The maximization of public interest can be realized in the mutual process.

The paper analyzes the concept of citizen participation and makes sure that citizen participates the whole process of public policy and the aims of citizen participation are to pursue public spirit and realization of citizenship and to realize the maximization of public interest and develop democracy. The paper tries to establish a new system of citizen participation into public policy, based on the theories and practice from developed countries. Comparing the new system with the existing Chinese system of citizen participation into public policy, we find that there are some problems in our existing system. In the last part of the paper, we take serial measures to improve our system of citizen participation into public policy.

Key words: citizen participation public policy the system of citizen participation into public policy

学位论文独创性声明

本人郑重声明：今所呈交的《论公共政策中的公民参与》论文是我本人在导师指导下进行的研究工作及取得的科研成果。尽我所知，文中除了特别加以标注和致谢的地方外，论文中不包含其他人已经发表或撰写的内容及科研成果，也不包含为获得首都经济贸易大学或其他教育机构的学位或证书所使用过的材料。

作者签名：杜东翔 日期：2007年6月10日

学位论文版权使用授权书

本文完全了解首都经济贸易大学有关保留、使用学位论文的有关规定，即：学校有权保留送交论文的复印件，允许论文被查阅、借阅或网络索引；学校可以公布论文的全部或部分内容，可以采取影印、缩印或其他复制手段保存论文。

(保密的论文在解密后应遵守此规定)

作者签名：杜东翔 导师签名：陈永修 日期：2007年6月10日

1 引言

1.1 研究的意义与目的

从我国行政管理发展历史来看,我国传统的行政观念是一种高度集权的计划经济理念,政府的职能涵盖社会的各个层面,政府无所不知、无所不能,是绝对的、至高无上的,社会必须受制于这一中心,民众必须服从于政府的管制。在这种管理理念的支配下,政府和公民之间的主次、轻重关系被颠倒。在公共政策领域,政府起着绝对的主导作用,政府有权提出和筛选公共政策的议题,制定和选择公共政策方案,执行公共政策和评估其效果。公民处于公共政策制定的边缘地位,只能被动的执行和接受政策,即使公民参与到政策过程也只是流于形式,由于受到政府意志的影响,自身利益无法得到真实的表达。因此,大多数公民对参与公共政策持一种否定和冷漠的态度。改革开放以后,经济体制和政治体制改革的不断深化促使公民独立自主意识、政治参与意识以及政治民主化意识逐步增强。公民越来越强烈地意识到,作为国家和社会的主人,在公共政策过程中就应当强化自己的主体地位。公民再也不仅仅满足于作为公共政策的客体(对象)而存在,被动地认可和接受政府的公共政策方案,而是强烈地要求向公共政策系统表达自己的意愿,具体过问公共政策制定、执行和反馈的全过程。为了适应社会主义市场经济和政治民主化建设的需要,政府的行政观念也发生了很大程度的转变。政府意识到只依靠自己的力量已无法应付复杂的社会问题,展开政府与公民之间的合作,使公民积极参与公共政策已经成为一种必然。

从全球范围来看,行政社会化、科学化、专业化特征的日益凸显,加之政治民主化进程的推进,行政民主化的趋势也越来越明显。当代国际社会科学界关注的主导性论题是政府与公民之间的关系问题。政治参与是现代民主政治的核心,科恩在《论民主》中指出:“民主过程的本质就是参与决策。”现代公共政策本质上是由政府代表民众意愿对社会发展作出正确选择和判断的过程,政府每一项公共政策的制定、执行都离不开民意的基础。政府在公共政策制定过程中有没有民众的参与,是否真正代表民众,是否是民众利益需求的最终体现,决定着公共政策的合法性、合理性和实施的有效性。

在今年的两会中,我国的民主制度建设引起了社会各界的广泛关注,国家领导人对民主制度的建设给予高度重视。温家宝总理指出,社会主义民主归根结底是让人们当家作主,这就需要通过保证人民的民主选举、民主决策、民主管理和民主

监督的权利；就是要创造一种条件，让人民监督和批评政府；就是要在平等、公正和自由的环境下，让每一个人都得到全面的发展；就是要充分发挥人的创造精神和独立思维的能力。此外还指出，要实现社会主义民主发展建设必须加强城乡基层自治组织建设，扩大基层民主，完善政务公开、村务公开等制度，保证人民依法直接行使民主权利。各级政府要坚持科学民主决策，完善重大问题集体决策制度、专家咨询制度、社会公示和听证制度、决策责任制度，依法保障公民的知情权、参与权、表达权、监督权。

面对国际、国内民主化趋势的要求，根据我国的实际国情，如何实现公民积极地参与公共政策是摆在我们面前的一个重要问题。本文正是针对当前这一要求，希望为我国公民政策参与做出一些有益的尝试。通过借鉴发达国家公民参与的理论 and 实践，提出一个符合我国实际国情的公民参与公共政策构想制度。

1.2 国内外研究动态综述

1.2.1 国外研究动态综述

西方对于公民参与政策的理论研究时间很长，并且具有一定的深度和广度，我们可以从历史发展的角度综述与本题有关研究成果。

20 世纪早期的公共行政专家、学者对公民参与行政管理持否定的态度。这种观点的典型代表是美国的伍德罗·威尔逊总统，威尔逊和其他早期理论家认为公民参与应当是政治领域的适当范畴，相反，公民参与不适于公共行政领域的范畴，它最好是远离职业化的行政官员。

20 世纪 70 年代针对政府与公民之间关系越来越紧张的实际情况，许多西方学者提出新公民参与理论，该理论主张公民参与管理和决策民主化，强调要重视公民参与对于公共政策与民主价值的影响。新公民参与的理论虽得到实践的支持，但仍存在问题，主要集中于谁是参与的主体，参与是否会造成民主与效率的冲突。

20 世纪 70 年代至 80 年代，西方学者通过不断的实践对公民参与政策的过程有了进一步的认识。例如科尔在他的一个案例中得出结论，“社区保险组织的所有项目都经历了相当一段时间的磨合。在此期间，顾客的参与并没有特别的有效。事实上，在这里，存在着一个有目共睹、普遍的发展循环，其中的各个阶段似乎是从最乐观主义到冲突对抗，再从僵局到调解斡旋到有效制定”。据此，学者提出公民参与政策中的随机性观点，即要发现公民参与方式选择随环境变化

而变化的优势所在。

当前,研究的重点在于如何清晰地阐明随机理论的详尽的思想,即应由谁参与或谁不参与;公民参与怎样影响了管理者的日常工作;公民参与如何影响了公共政策的质量。

1.2.2 国内研究动态综述

公民参与公共政策一直是国内学术界的一个重要课题。在现在的研究成果中,有宏观层面的论述,也有微观方面的论述。以下是国内学者在本题方面的主要研究成果。

(1) 从系统论的角度研究。一部分学者认为决策参与体系研究是政府管理组织系统运行设计的重要内容之一,分析了参与型决策体制研究应当考虑的因素,进一步阐明了设计参与决策体制的内容、方法与步骤体系,达到提高政府能力的目的。参与方式可分为解放前的革命性参与和改革开放后的利益参与,对参与途径的研究包括立法监督、社会监督、民意表达和预算控制。

(2) 从社会转型和公民参与关系的角度研究。持这种观点的学者认为公民以政策主体和个体的双重身份参与和影响政策过程的行为。社会转型与公民参与两者之间存在必然的互动关系。学者们从我国转型时期的政治体制、经济体制、依法治国、政府管理信息化、行政模式、公民素质六个方面的变化,从宏观层面上讨论了社会转型与公民政策参与的互动关系,并提出了政府的对策,如树立参与型的政策观念;确立价值兼容和利益双赢的政策目标;规范各类政策主体的地位与功能;扶植民间政策研究机构的发展等等。

(3) 从公民参与的途径角度进行研究。该观点认为公民通过合法的途径和方式直接或间接参与和影响公共政策,表达自身利益要求和意愿的一般公民政治行为及过程,是公民参与公共政策过程表达和实现自身利益的最直接、最有效而且效果最明显的政治参与形式。公民政策参与对于实现公共政策科学化、民主化,保证公共政策利益方向以及维护政策体系合法性方面具有重要的作用。在社会转型期推进和完善公共政策参与必须从发展政策参与的物质基础、建立参与型政治文化以及政策参与制度化等三个方面来加以推进。

1.3 研究方法

(1) 历史唯物主义理论作为理论分析工具。研究社会政治现象,当然要以辩

证唯物主义和历史唯物主义为指导，这是贯穿本文的基本方法，也是本文方法论的基础，同时本文还有针对性地借鉴了一些国内外相关的理论研究成果，尤其是在政治参与理论方面。

(2)文献法。通过查阅公共政策相关资料，包括法律法规条文、书刊、著作、论文以及研究报告等等，进而更好地理解公民参与公共政策的过程。

(3)比较分析方法。主要通过对比中外公民参与公共政策制度的对比分析，研究我国公民参与公共政策制度存在的问题。在比较分析的基础上，提出理想的公民参与公共政策模式，对现有公民参与公共政策制度进行完善。

同时，借助新公共行政理论、新公共管理理论以及新公共服务理论的研究成果对我国公民参与公共政策过程中的困境加以研究，提出自己的一些建议。

1.4 研究内容和思路

本文首先从五个方面对公民参与这一范畴进行了立体化的分析，进而在评述国外公民参与理论的基础上，提出了一套公民参与公共政策的理想模式，并以次为蓝本对我国公民参与公共政策的现实进行了全面的反思。最后，综合全文对如何改善我国公民参与公共政策的现实状况做出了对策分析。具体内容如下：

第一章是分析公民参与的范畴，主要包括公民参与的主体、公民参与的客体、公民参与的动机、公民参与的方式以及公民参与的程度。

第二章是对公民参与相关理论进行综述，主要包括传统公共行政理论、新公共行政理论、新公共管理理论以及新公共服务理论。

第三章是对我国现有公民参与公共政策制度进行分析，结合国外公民参与公共政策理论和实践的发展趋势，提出一套理想的公民参与公共政策模式。

第四章分析了我国现有公民参与公共政策制度存在的主要问题以及问题产生的原因。

第五章针对公民参与公共政策中理想与现实之间的差距，提出相应的政策建议。

2 公民参与的基本范畴

关于公民参与定义,学者们已作过相当丰富的研究,大致分为两类:广义的公民参与概念和狭义的公民参与概念。

广义的公民参与概念。持该种观点的学者认为:公民参与覆盖整个政治过程。如,公民参与是公民自愿地通过各种合法方式参与政治生活的行为,或指社会成员在选择统治者和直接或间接地在形成公共政策过程中所分享的那些自愿活动。从广义的角度来看,公民参与既包括政治领导人的选举,也包括公民直接或间接地参与公共政策的过程。

狭义的公民参与的概念。持该类观点的学者主要是从各自具体的研究领域对公民参与的概念进行阐述。如从公共政策的角度来研究,公民参与是指对某项公共事务或政策具有利害关系的个人或团体,直接涉入政策过程中,以影响政策结果或了解、熟悉有关该政策信息的一种咨询活动。¹从政治学角度来研究,公民参与是指人民通过投票、组党、加入政治的利益团体等活动,用以直接或间接地影响政治之决定的行动。还有从社区的角度对公民参与加以界定:公民参与是社区的居民运用权力,以决定有关社区中一般事务的过程。²

从上述对公民参与的定义来看,无论是广义的还是狭义的概念都有其不足之处:广义的概念过于泛泛,并没有指明公民参与的本质;而狭义的概念只是从某一个角度切入,其对公民参与的认识必然给人造成“盲人摸象”的感觉。因此,本文拟从五个纬度对公民参与的概念加以分析从而使对其的理解更为深刻和全面。这五个纬度是分别是:公民参与的主体;公民参与的客体;公民参与的动机;公民参与方式;公民参与的限度。

2.1 公民参与的主体

公民参与的主体当然是公民,但如何理解、认识和界定“公民”这个主体却需要进行较为系统的分析。根据法律的定义,公民是指具有一个国家的国籍,并根据该国的宪法和法律规定,享有权利和承担义务的人。从法理的角度来看,公民是一种法权身份,即一个人只有当他拥有并能自由行使民主政治的最高法律(宪法)所赋予他的全部权利时,他才算具有公民权。他体现了现代社会的民主

¹李图强.现代公共行政中的公民参与.北京:经济管理出版社,2004.P36

²王振海.新视角下的政治:关于社区政治发展的专题研究,中国社会科学出版社,1995.P94

法制性质。同时，公民享有的权利从根本上说是政治权利，也就是说政治意义上的公民是与公民政治权利紧密地联系在一起，公民政治权利表明的是公民个人作为政治行为的主体，得以自主地参与公共事务。如果个人在政治生活中获得了自主性时，他是作为公民而存在。在政治共同体中，一方面，公民对于个人事务的自主与自决，即对私人利益的独断与抉择；另一方面，公民能够参与对公共事务的决定，即对公共利益的判断与抉择。公民的概念体现出的是一种资格、权利和义务。

在我国除了公民的概念外，使用最为普遍的一个概念是人民。在新中国成立初期，公民的概念被人民所取代。“人民”与“敌人”是相对立的一组政治概念。“人民”既是一种政治本位倾向同时也是一种义务本位倾向。“敌人”已被剥夺了“公民”的权利，“人民”是取得政治权利的唯一标准。“人民”的概念在当时具有明显的阶级出生的特性，与当时的时代特点和政治要求相符合。但在我国改革开放以后，这个词已不符合我国社会发展的要求。我国第五次宪法修正案明确规定：凡是具有中华人民共和国国籍的人都是中华人民共和国公民。党的十五届五中全会通过的《关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》，建议将法治从工具论的观念提升到“重要目标”的理念上，同时，重新确认了“公民”及“公民参与”的概念，明确提出了“扩大公民有序的政治参与，引导人民群众依法参与经济、文化和社会事务的管理”，特别是2004年3月14日十届全国人大二次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》在第十八条中增加了推动“政治文明”发展这一概念，对公民的政治权利、对公民参与的有利实施了根本的保障。所以，公民参与的主体应当是公民。

此外，还需对“公民”的概念进一步分析——是全体公民参与还是普通公民参与？问题的关键在于政府工作人员在公民参与过程中的定位。持全体公民参与观点的学者认为，政府工作人员作为公民其行为理应属于公民参与。而持普通公民参与观点的学者认为，当以政府工作人员参与公共事务和公共政策时其行为不属于公民参与。其实政府工作人员本身兼有两种身份，当其履行国家公职时，他的公民身份处于第二位。当未行使国家赋予的公共权力时，政府人员只是以普通公民的身份参与公共事务和公共政策。因此，公民参与的主体应当普通公民。

最后，参与公共事务和决定过程中的公民应该是“积极的公民”而不是“消极的公民”。公民不仅具有法律意义而且具有政治意义。从法律意义上讲，国籍是取得公民资格的惟一条件，拥有一国国籍意味着享有公民的权利和承担公民的义务，有权参与国家的政治生活；但从现实的政治意义上来看，需要每位公民通

过履行法律赋予的权利,积极的投身于公共事务当中,才能实现自己的公民资格。著名的黑堡宣言认为,在治理过程中,除了行政官僚要重新定位自己的角色之外,也需要积极的公民参与,因此有必要对公民资格的内涵进行重新构建。公民资格不应该是被动的由公民所认同的社群所给予,而是由公民本身在积极参与公共事务的行动中构建而成。所以,参与主体应当是为了实现公民资格而积极参与公共事务及决定的公民和公民团体。

2.2 公民参与的客体

公民参与的客体实际是指公民参与什么。在当代社会中,公民参与涉及领域十分广泛,具体内容涵盖各个方面。以我国公民参与的客体为例,对其从时间和空间的角度加以区分研究。首先,回顾我国的公民参与的历史,我们可以发现随着我国的不断发展公民参与的内容也越来越丰富。建国初期政治参与是公民参与的主要内容,包括通过人民代表大会制度和人民政治协商会议参与政治决策以及选举中央及地方各级人民代表。此外,公民的基层自治内容也相当丰富,公民通过单位工会参与工厂的管理、发表自己对企业建设的各种意见。居民委员会负责居民日常事务管理,承担五方面任务:一是办理有关居民的公共福利事项;二是向当地人民委员会或它的派出机构反映居民的意见和要求;三动员居民响应政府号召并遵守法律;四领导群众的治安保卫工作;五调节居民间的纠纷。改革开放之后,我国施行了一系列的改革措施,如“政企分开”、“政事分开”、“政社分开”、“党政分开”,这意味着国家逐步从经济领域和社会领域中推出,公民自我组织、自我管理的空间被逐渐释放出来。加之公民经济地位的独立促使公民意识的觉醒,在原有基础上公民参与的内容更加丰富,公民不仅参与和自身利益相关的政策问题、社会问题,而且更加关注影响公共利益的重大问题,例如环境保护。当今我国公民参与的内容可分四个方面:一是参与选举,如通过“公推直选”、“公推公选”参与地方干部的选举;二是参与涉及自身利益重要事项的决策,如参与商品定价听证;三是参与不同领域的管理,如村民参与农村自治、城市居民参与政府管理;四是参与监督,如公民对教育乱收费、群众看病难、垄断暴力链等社会热点十分关注,并积极提出解决问题的对策建议。其次,就公民参与的领域而言,从社会公共事务、司法、立法到行政领域公民参与的深度和广度都日益增加。公民参与社区治理的内涵相当丰富,涵盖了社区服务的使用、投入、策划建议和监督管理等各个方面。司法领域民主改革不断深化,如对现有陪审员制度进行完

善引入人民监督员制度。2003年3月通过的《立法法》进一步明确了公民参与立法的制度。公民参与立法范围广泛从参与环境保护立法到踊跃参与《物权法》的制定。在行政领域，公民参与包括三个方面：一是参与行政立法影响行政法制度的立、废、改；二是参与行政管理，这既包括参与规范性文件的制定，也包括参与日常性行政管理过程；三是参与监督行政。

通过上述分析，我们可以发现公民参与的内容多种多样，涵盖多个方面。由于本文篇幅有限不可能对其一一进行建议分析，因此，笔者选择对公共政策中的公民参与加以研究分析。

2.3 公民参与的动机

对于公民参与动机的判定有多种见解。

功利选择的观点。功利选择认为，人不可能实现至善的事务。人们充其量能够做到的只是“两害相权取其轻”。人们参与政治的目的是因为通过参与能给人们带来一定的利益，或者参与能给人们避免一种更大的灾祸。因此，人们对待参与的态度是不确定的，不是一贯的参与，而是介于参与和不参与之间。功利选择的观点把政治社会区分为少数人以政治为职业的政治参与和或者“精英人物”和大多数处于政治边缘的普通群众。这两种人相互对立，结成一定的利害关系。而公民参与是这两种人共同选择的结果。一方面，统治者需要公民的参与以给自己的统治提供支持和合法性的基础；另一方面，被统治者则通过参与来向政府提出各种政治要求、施加压力并监督政府，以保证政府的行为不偏离社会中各个阶层或各个群体的利益。这一理论强调职业政治家和公民的双方需要，但其本质是一种维护统治阶级统治的有限的公民参与，如果公民参与影响到正常的政治统治，那根据“两害相权取其轻”的原则，统治阶级就会放弃公民参与。

公共选择理论的观点。公共选择理论是应用经济学的方法（例如个人经济利益的理性主义、个人效用最大化、市场交换等）对政治科学的研究，其研究主题包括政治学的主题，即国家决策理论、投票规则、党派政治学等。公共选择理论的起点是古典经济学的理性经济人假设，即个人行为的动机是追求个人利益，追求个人的满足程度最大化。公共选择理论认为在政治市场上，选民、政治家和官僚都是通过政治市场追求自身利益的最大化。选民通过政治投票的方式选出能代表自身利益的政治家或政党，以实现自身利益的最大化。政治家或政党受到利益集团的资助为自己所代表的利益集团制定政策，回报利益集团的资助。官僚是政

府的代表，是政治家或政党所制定的政策的执行者，他们也像其他经济人一样，其目的是为自己的组织追求利益最大化。因此，公共政策总是有一定的利益倾向，并不是完全代表公共的利益。用布坎南的话说就是：如果认为国家代表着社会的共同利益那是一种无知……除了个人目标之外，根本就是不存在什么“社会目的”或“国家目标”。³我们虽然不完全同意这句话，但是其观点说明人们参与公共政策的动机，并不单纯是为了实现公共利益，其中还有自身的利益。在参与公共政策的过程中，人们有希望通过参与公共利益来实现自身的利益的动机。

公共精神观点。持该观点的学者认为公民参与不是为了“私人利益而参与公共事务”，它认为公民参与的真正动机是公民权的体现和公民精神的追求。但随着时代的发展，公共行政离公民精神的轨道渐行渐远，几乎完全转而关注管理问题。随着 60 年代公民精神的重新觉醒，越来越多的学者认识到，见多识广、充满活力的公民是有效的政府管理的基础所在。这类思想的指导原则是：“凡生活受到某些决策影响的人，就应该参与那些决策的制定过程”。

2.4 公民参与的方式

公民参与是普通公民对政府决策施加影响的活动。公民参与的目的在于能够充分地表达自己意见、影响公共政策的制定。公民参与的本意是能在政府和公民之间建起一座桥梁，稳妥地矫正政府行为和公民的意愿与选择之间的矛盾，进而使政治体系能够平稳地、有效率地运转，人民能够安居乐业。在政策的参与过程中，公民会依其能力、所付出的成本、面对公共议题的范围，以及可能发挥的影响等因素，选择适当、有效的参与方式。虽然公民参与的形式多种多样比较复杂，但是基本上可以将其划分成两大类型。

第一、公民的制度化参与，即公民通过国家的法律、法规以及相关制度所规定的参与机制所进行的公民参与和行为。在我国制度内的公民参与形式主要包括两个层面：一是宪政制度层面的制度安排：人民代表大会制度和共产党领导的多党合作和政治协商制度。二是实际公共管理的层面的制度安排，它主要包括民意调查制度、信息公开制度、听证会制度、协商谈判制度、社区自治制度等等。公民制度化参与具有以下特点：一是它是直接的参与；二是它是公开的参与；三是它是自主和独立的参与；四是它是合法的参与；五是它是均衡的参与。

³李志鹏，杜平.公共选择理论与公共政策的非公共性分析，《行政与法》，2006，6：P36

第二、公民的非制度化参与，是相对于制度化参与而言，是指公民不通过法律及相关制度所规定的参与机制，而是以另外的方式所进行的政策参与行为，其具体形式主要有行贿、贿选、非法示威游行、静坐抗议、越级上访等。非制度化参与对我国民主政治的发展以及社会的和谐稳定造成不利影响。具体来说，非制度化公民参与的特点主要有以下几点：一是参与动机的狭隘性，把参与当成实现自身利益的手段；二是参与方式的非理性化和极端化；三是参与过程的无序化和无组织化；四是参与效果差。

公民参与公共事务以及公共政策的方式并不仅仅限于政治投票，还有许多可以充分发挥公民参与的制度安排。但问题的关键在于，第一，公民本身是否愿意以及其自身是否具备参与的能力；第二、政府所设计的各种参与制度是否真能够促进公民参与，公民与政府之间是否真的可以互动起来。

2.5 公民参与的程度

虽然公民参与是民主制度的本质要求，是实现民主的重要途径，很多政治学家都给予公民参与很高的评价。但是就公民参与的限度这问题仍然有激励的争论。可以肯定的是在古希腊雅典城邦里才能出现的直接民主制度，在现实纷繁复杂的社会中是十分困难而且也不太现实的。因此，在现代代议制民主制度下讨论公民参与的限度问题是我们研究公民参与问题的前提。

就公民参与的限度问题，可以划分为两大类——限制民主参与的民主理论和强调民主参与的民主理论。一些学者对公民参与持有限制的态度，其典型代表有精英民主主义和政治保守民主主义。他们认为盲目的参与会导致可怕的后果，不必担心政治冷漠对政治制度有什么危险；相反，一定程度的政治冷漠更有利于政治制度的运作。而以卢梭、密尔、杰弗逊为代表的古典民主主义者主张积极地民主参与理论，认为政治参与是社会活动的创造力的源泉，是抵制暴政强有力的工具，是集中集体智慧的重要途径。以古典民主主义理论为渊源的多元主义民主主义者同样强调积极地民主参与对政治生活的重要性，并对精英民主主义者的政治冷漠需要论进行了批判，呼吁人们不要忘记给人予启蒙的古典民主主义。

政治限制论学者的主要观点：

(1) 那些对政治不熟悉，没有兴趣的人参与政治实际上是对民主的破坏。他们可能会对自己及社会的最高利益有错误的判断，也可能对民主的涵义不甚理解，容易受错误导向的影响。为哗众取宠但不适合做领导者的人所吸引。

(2) 坚持认为每一个公民都要参与的观点，只是以民主的忠诚情感代替对民主的理性判断。对政治系统的情感承诺过于强烈，会对民主造成不利的影
首次，情感强烈的政治参与容易助长难以控制的政治运动，造成政治动荡。其次，一个政治系统中的很多团体所属团体若获得情感过于强烈的承诺，可能导致系统的分裂。最后，政治系统的平衡有赖于主动性和被动性的平衡状态，而具有强烈情感色彩的政治参与就可能打破这种平衡。

(3) 即使在最理想的政治条件下，一些选民也不会具有进行复杂的政治判断所需要的实际政治知识。熊彼特认为，公民之间不可能就应当实现的公共利益达成一致意见；从每个人意志出发的政治决定，并不一定能代表所有公民的意志；由于公民对政治问题往往容易产生超理智的乃至非理性的偏见和冲动，因此在危急时刻这些因素对于他的国家也许是致命的。所以，政治事务最好交给那些积极参政的少数人，这些人靠他们的兴趣知识、判断力，显示他们有能力管理一个现代国家。

(4) 广泛的公民参与会妨碍统治者去做他们最有能力去做的事情。公共议事日程会被扭曲。60年代，反越战、黑人运动以社团主义的活跃，在美国掀起了民主运动的高潮。各种社会团体组织纷纷要求争取开支，结果美国政府的预算赤字从1960年的3360亿美元增长到1974年的5570亿美元。“赤子民主”削弱了美国政府在很多国内问题上的驾驭能力。亨廷顿曾说过，今天在美国有关统治的一些问题正是因为民主过剩引起的，民主需要节制。

政治民主论学者的主要观点：

(1) 限制公民的参与，政府就不是建立在最广泛的民意基础之上。如果一些人主动地不享用参政的权利，政府就可能无视他们的兴趣和需要；这样，他们也就愈加没有勇气和信心去获取政治信息和表达自己的利益。结果是，对政治的无知更加无知，公民的政治能力和警惕性进一步下降。在实际政治生活中，典型的是那些社会下层最有可能不代表，而事实上他们正是最需要被代表的部分。

(2) 广泛的政治冷漠给那些为所欲为的人提供了更多的控制政府的机会。政治参与的功能之一，就是提醒统治者必须专心他们的本职工作，为选举他们的大众服务。若政治冷漠占上风，维持对政府的监督就更加困难，权力的滥用就得不到制止。

(3) 参与政治是最好的提高公民的判断水平的工具。在参政过程中，参与者被迫去获取为进行正确判断所需要的知识，认识他们的根本利益所在，了解政治制度的运作方式以及政治制度赖以生存的原则和信仰。这样，参政活动不仅刺

激政治学习，而且提高公民的社会责任感，增强参与者的政治效能感。

(4) 广泛的不关心政治，既是政治制度软弱的表现，又是政治制度软弱的根源。这意味着统治者没有将统治下的社会公民组织到政治活动中去，没有能力激起公民对政治的兴趣和对自己的忠诚。这种现象有一定的危险性，因为当公民的大部分游离于正常的政治渠道之外，不能共同参与决定他们生活的决策，这一国家的政治空气就变得具有潜在的爆发性。

上述两种观点的争论告诫人们，决不能简单地理解公民参与同民主的关系；认为赞同广泛的政治参与就等于无视在一定情况下参与膨胀对政治系统的危害；而强调参政活动的增加会降低生活的质量，又等于否认公民的社会权利。在公民参与这个问题上我们应该采取渐进式的方式，逐步地把公民参与的范围扩大。首先引导公民参与地方性的同其自身的生活息息相关的一些公共事务，通过不断地参与逐步地学习参与公共事务的能力、技巧和相关知识，然后扩展到参与全国范围的全国性的重大议题当中去。

通过上述五个纬度的维系，我们可以将公民参与的概念概括如下。公民参与是为了追求公共精神和公民资格的实现，由公民个人或各种公民团体介入所有公共事务和决策的过程，公民参与的目的是实现公共利益，最终促进民主的发展。公民参与应该是一个渐进的过程：首先介入一些与自身生活息息相关的公共事务，逐步地学习参与公共事务的技巧和相关知识，提高参与公共事务的能力，然后扩展到参与全国范围的全国性的重大议题当中去。

3 公民参与相关理论综述

3.1 传统公共行政中的公民参与观点

公共行政成为一个独立的研究和实践领域，其渊源可以追溯到 1887 年美国伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)发表的《行政学研究》。这位后来的美国总统在他这篇著名的论文中写道“贯彻一部宪法比制定一部宪法更困难了”，成功地引起了人们对于行政领域的关注。在他看来，行政领域是一个“事务性领域”，政府应该设立行政当局，划拨专用财政资金，以保证官僚组织能够最可靠最有效率地在该领域运作，并达成目标。以这篇文章为标志，西方国家开始了行政学的学科研究与建设。

传统的公共行政学理论以威尔逊、古德诺的政治与行政二分法的基本假设以及韦伯的“科层制”理论为基，以效率原则作为最高标准，采用制度或法理的研究方法，以正式的政府组织机构(官僚体制)作为研究的重要领域，并致力于行政管理的一般原理或普遍原则的探索。

传统公共行政理论他对公共行政的研究集中在两点：(1)“效率”至上原则；(2)政治与行政的分离。

首先，效率是公共行政的头号公理。这一观点显然是来自于当时企业科学管理研究积累的经验。此时的企业管理迎来了科学管理的时代，他们对技术的魔力顶礼膜拜，不仅仅用技术改进机器，而且用技术改造人。在行政学鼻祖威尔逊的眼中，“行政领域也就是企业领域”公共行政研究的目标“首先在于发现政府能恰当地做些什么，其次在于发现政府如何以最少的资金和精力为代价，并以最大可能的效率来做这些恰当的事”。效率成为公共组织的“应然”追求。

其次，政治—行政分离理论的产生。传统公共行政的效率是一种机械的效率，即以客观的、可计量的、合理的方法去达成目标，它只能在政治价值之外技术理性之内去寻找。为了排除价值观的影响，同样是威尔逊，提出“行政管理是置身于‘政治’所特有范围之外的。行政管理的问题并不属于政治问题。尽管行政管理的任务是由政治加以确定的，但是政治却无需自找麻烦地去操纵行政管理机构”，也就是说在政治领域进行讨论，并做出公共政策的决定，而在行政领域由价值中立的职业化官僚执行政策。这句著名的格言，标志着政治——行政二分法的诞生，早期的学者和实际工作者纷纷将这一理论作为研究的核心甚至到了 70 年代，霍华德麦科迪(coward McCurdy)仍将它称为“美国公共行政的圣经”。

纵观早期的公共行政管理理论，我们可以发现行政作为国家意志的执行，它

追求的目标是如何将决策领域所形成的政策高效地贯彻到国家管理的实践中。因此，以追求效率为向导的各种管理技术被运用到行政系统中。泰勒科学管理在公共行政领域的运用以及韦伯“理想官僚制”理论的形成标志着效率已成为公共行政首选价值。

通过分析我们不难发现，这种政治与行政相分离并以追求效率作为首要目标的主流公共行政理论并未考虑行政领域中公民参与。克利弗兰道出了公共行政追求效率的原因，他指出“专制政体和民主政体治间的区别，不在于行政组织本身，而在于政府治外是存在拥有控制力的选民及其代议机构，这些选民及其代议机构有权决定政府成员的意志，并要求他们在行政活动中贯彻这些意志”。也就是说，在一个民主的国家中民主的政府应该是高效率执行民意的政府，只有高效的政府才能最好的保持民主。因此，公民参与的范围是政治领域，公民参与的身份是政治选民，公民政治参与的制度是代议制。

3.2 新公共行政中的公民参与观点

20世纪40年代到60年代，传统的公共行政学说面临着严峻的挑战。由于传统的公共行政理论是实证科学的产物，无法应对现代科学技术的发展所造成的各种危机以及社会出现的种种变化，现代政府也无法再用过去的管理模式来控制局势和解决问题。正是在这样一种历史背景下，形成了一个新的公共行政学流派——新公共行政学派，并引发了新公共行政运动。

美国锡拉丘兹大学麦克斯韦尔公民与公共事务学院的瓦尔多教授是新公共行政学派的主要代表人物。1968年9月，瓦尔多教授邀请一批60年代进入公共行政领域具有潜质的年轻学者在明诺布鲁克会议中分析和探讨了公共行政领域面临的一些问题。将在会议中提出的新的观点编辑成书，名为《迈向新公共行政》。他们以公共行政的“公共”部分为研究重心，运用现象学、本土方法论、符号互动论、解释学以及批判理论等一系列新的研究方法对公共行政进行研究。这种理论称之为“新公共行政学”。新公共行政学高举“社会公平”的旗帜，反思传统公共行政的固有缺陷，倡导关注人民需要，建立规范价值，提高社会性效率。

新公共行政理论的主要观点是建立在对传统公共行政理论批判的基础之上。

首先，新公共行政学是对传统公共行政“效率至上”原则的反思和批判。新公共行政反对以“效率”作为公共行政的终极目标。新公共行政学派认为公共行政的负担着对影响和削弱社会公平、出色管理、经济有效的各种因素以及组织结构进行变革的重任。公共行政在实践中就是要实现促进人类幸福这个重要目的。

其次，新公共行政学倡导社会公平价值观的理念，否定传统行政片面追求效率、经济，而忽视公平的理论体系。新公共行政学认为，公共行政的核心价值不是“经济和效率”，而是以社会公平为核心的基本价值。以“社会公平”为核心理念，其实是一种民主的行政理论。

最后，新公共行政学抛弃了传统行政学关于政治——行政二分法的基本观点。新公共行政认为传统行政的政治——行政二分法观念，过于关注所谓“中性”问题的研究，而忽视了与社会、政治密切相关的政策问题的研究。同时，当代西方国家的政治与行政相互渗透的事实已经证明传统的政治——行政二分法没有现实政治生活基础。新公共行政学推崇“后逻辑实证主义”哲学流派的思辨方法，强调批判理论、道德哲学对公共行政研究的意义，主张社会科学家应该有责任以其专业的知识和才能从事价值判断。新公共行政学主张行政管理者并不是价值中立的，他们应该对好的管理与社会公平做出承诺，并以此作为奋斗目标或理论基础；行政学者也不仅仅是学术研究者，而且更应该是改革社会、推进社会发展、促进社会公平和进步的倡导者。

从价值规范的角度来看，新公共行政可以说是对传统行政价值的彻底反思和批判。新公共行政以“公共性”为出发点，努力实现社会公平与正义。充分利用行政自由裁量权解决社会实际问题。新公共行政理论强调要实现社会公平必须构建民主型政府，实施民主行政。民主行政注重社会公平、代表性、参与和社会责任感。公民参与是民主行政的主要内容。这里的参与既包括一般公民的参与也包括公务员的参与。新公共行政的参与观明确地表示行政是社会各界公民集体参与公共事务和公共政策的活动。行政是共公的行政而非政府的行政，以政府为首的公共组织应以加强变迁、回应和公民参与的观点来管理公共组织与机构。

3.3 新公共管理中的公民参与观点

20世纪70年代石油危机以及福利国家的负担过重等负面影响导致西方国家普遍出现经济衰退；政府职能的不断扩张，政府规模的不断扩大导致机构臃肿、效率低下、财政赤字空前，政府暴露出空前的管理危机和信任危机。而几乎在同一时期，信息技术的迅速发展席卷全球，世界各国深受信息技术革命的影响。面对压力，西方各国政府迫切需要建立一种新的政府管理模式以适应本国经济、社会环境的变化。建立在工业社会基础上的传统行政理论（政治行政二分法和韦伯科层理论）已无法给公共管理实践者们提供理论指导，适应时代发展。在此背景下，西方各国发起了“新公共管理”运动来解决政府实践中遇到的问题。

新公共管理的理论基础是现代经济学（主要是公共选择理论、新制度经济学

理论、交易费用理论、委托代理理论)和私营部门的管理理论,它突破了传统行政学的学科界限,融合了当代经济学、管理学(组织与管理理论)、政策分析、政治学和社会学等学科的相关知识,形成一个跨学科或交叉学科的研究领域。新公共管理将理性经济人假说、成本-效益分析、交易成本等理论作为其基础理论。同时吸收了西方企业管理中的先进经验,将绩效管理、组织发展、人力资源开发、顾客至上、合同雇佣制、绩效工资制等当代企业管理学的新成就应用于公共部门管理的理论与实践之中。

新公共管理理论的精髓是构建一个全新的政府形象,即具有企业家精神的政府形象。戴维·奥斯本和特德·盖布勒的《重塑政府》一书中指出:“政府不可能像企业那样运作这一事实并不意味着它不可能更有企业家精神。任何机构,无论是公营私营,都可以有企业家的精神,正像任何公私机构,都会出现官僚主义。很少美国人会真的要求政府像一个企业那样行事——因为私人利润而关起门来迅速做出决策。如果它真的这么干,民主将首先受到损害。但是大多数美国人要求政府减少官僚主义。在官僚主义行为和企业行为之间是一个巨大的连续体,政府肯定可以在这个区域内调整自己的位置。”奥斯本进一步强调要用企业家精神来重新塑造政府,并进而提出了政府改革的十项具体原则——亦即企业家政府的十大特征。根据本文写作的需要,笔者仅将与公民参与的相关理论进行简要的综述。

3.3.1 参与式政府理论

盖伊·彼得斯在《政府未来的治理模式》一书中提出了参与式政府模式,参与式政府所强调的“参与”是一种新的政府模式,它反映的是政府管理方式由传统的“统治”型向“治理”型的转化。

首先,就公共管理的主体而言,在参与政府模式中,公共管理的主体实现了多元化。该模式认为,政府虽然还是专门的公共管理主体,但不是唯一的主体,在政府之外,还应有一些自治性或办自治性的机构来充当公共管理的主体,原先由政府承担的公共管理职能中的很大部分可以由这些自治和半自治性的社会组织来承担,这是公众参与公共管理最直接的形式。

其次,参与式政府模式理论强调,不仅要实现公共管理主体的多元化,在公共管理的运行过程中还应当实现民主化、公开化,强调公民参与的广度和深度,这主要体现为以下三个方面:一是要提高公共部门广大员工的参与度;二是充分发挥基层官僚的作用,有助于提高公民的参与度;三是通过公民投票、民主对话,协同式对话等形式实现民主治理参与。

3.3.2 顾客导向型政府理论

作者拉塞尔·M·林登在《无缝隙政府》一书中提出了“无缝隙政府”的概念。“无缝隙政府”是指以用流动的、灵活的、完整的、透明的、连贯的词语来形容的组织。对于那些和它相互作用、相互影响的人和事来说，无缝隙组织提供了一种流畅的、真的不费气力的经验。无缝隙组织的顾客与服务提供者直接接触；两者之间不存在繁文缛节、踢皮球，或者诸多遁词。顾客的等候时间大大缩短。无缝隙组织以一种整体的而不是各自为政的方式提供服务。并且，无缝隙组织的一切都是“整体的、全盘的”，它是一个完整统一的整体，无论是对职员还是对最终用户而言，它传递的都是持续一致的信息。

“无缝隙政府”理论的提出是为了适应社会变化的需要。因为科学技术的日新月异将传统的工业社会带入了信息化社会。传统的官僚体制无法满足新时代的要求——速度、便利、效率、选择、多样化、弹性、参与、人性化等等。正是在这样的背景下促使政府不得不做出变革，由传统的生产导向型政府向客户导向型政府转变。

为了构建顾客导向型政府，作者做了如下的努力：一是努力提升公共产品和服务的价值；二是以无缝隙的方式追求零顾客成本；三是强化政府内部顾客也是“上帝”的观念；四是加强与顾客之间的交流与沟通。

新公共管理倡导政府将公民视为顾客，为其提供优质的公共服务，将其称之为“顾客导向”。依据公共选择理论，新公共管理认为：在政府与社会的关系中政府并不是公共服务惟一的提供者，要打破政府对公共服务的垄断提高公共服务供给的质量与效率就要实行公共服务社会化，即建立公共组织以及公共组织间的竞争，以此向公民提供高质量的公共服务。政府将部分或全部公共服务职能社会化意味着政府的主要职能是制定公共政策并监督公共政策的执行。政府、公共组织和消费者之间的关系很清晰，即政府是公共政策制定者、监督者；公共组织是公共服务的生产者；公民则是公共服务的消费者。由此看出，公民只能通过对是否购买某项公共服务表达对政府政策的不满，而无法参与到公共政策的制定当中去，更不能通过决策参与来实现自身利益的表达。我们可以得出这样的结论：在新公共管理理论中，公民只是处于公共服务供给链的末端，是消极的消费者；公民无法参与决策制定与政策执行，更无法对公共政策实行监督。公民像企业产品的消费者一样，只是顾客而已，参与决策是“太遥远”的事情。

3.4 新公共服务理论的公民参与观点

公共服务型政府理念的提出,是发达国家政府改革的基本走向的反映。进入21世纪以后,新公共管理运动主张的“小政府”模式逐渐暴露出不少问题,尤其是如何适应发展中国家的实际需求的问题日益迫切。以美国亚利桑那州立大学著名公共行政学家罗伯特·B·登哈特为代表的一批公共行政学者在对新公共管理理论的反思的基础上,特别是针对新公共管理理论之精髓的企业家政府理论缺陷批判的基础上形成了一种新的公共行政理论体系,即新公共服务理论。新公共行政是指关于公共行政在以公民为中心的治理系统中所扮演的角色的一套理念。在新公共管理学者看来,公共行政官员在其管理公共组织和执行公共政策应该集中于承担为公民服务和向公民放权的职责,他们的工作重点应该是建立一些明显具有完善整合力和回应力的公共机构。

新公共服务理论来源于四个方面一是民主和公民权理论;二是社区和公民社会模型;三是组织人本主义;四是后现代公共行政。登哈特认为公民权理论家、社区与公民社会理论家、组织人本主义与新公共行政理论家以及后现代主义理论家已经帮助创造了一种对于今天谈论新公共服务很有意义的氛围。尽管我们承认这些观点之间尚存在着差异,甚至存在着很大的差异,但是我们认为它们还是有一些可以将我们所说的新公共服务理念与新公共管理和老公共行政理念区别开的相同点。这些经验并不是相互排斥的。

登哈特在《新公共服务——服务,而不是掌舵》一书中,围绕以公民为治理系统中心这一新公共服务的观点,对政府角色的转变提出了一下基本观点:一是政府的服务目标是公民;二是公共服务追求公共利益;三是思考要具有战略性,行动要具有民主性;四是重视公民胜过注重企业家精神;五是承担责任并不简单;六是服务,而不是掌舵;七是重视人,而不只是重视生产率。

新公共服务理论是建立在对新公共管理理论批判的基础之上。就政府与社会的关系而言,公民不是政府的顾客,而是行使公民权的公民。新公共服务认为,当代公民对政治参与的冷漠主要是由于(1)代议制民主造成的“低度的公民参与”,公民行使的权利有限,而最大的权力是由“出于最高职位”的人行使;(2)“代议制”造成公民对政府和政治家的不信任;(3)当今社会的极端复杂造成了公民参与难以实行。因此,我们要培养公民参与。新公共理论认为在现代民主社会中高水平的公民参与可以实现。通过公民的参与可以实现和维护最佳的政府。与此同时,公民在参与过程中有三方面的收获:(1)积极的公民参与可以提升公民的道德水平,即一直都积极参与公民生活的人将会成为一个更好的人。(2)积极的公民参与使个人能够对自己所扮演的各种角色进行整合,同时把个人融入社区。(3)积极的公民参与可以使公民认识到为了赢得别人的合作而注意别人观点

的重要性。

在新公共服务看来，公务员或行政官员是职业公民。我们可以把公务员或行政官员理解成为公民的责任延伸到其一生中工作中的人。用迈克尔·沃尔泽的话来说就是，公共行政人员是代替我们其余人员的公民；可以这么说，共同的利益就是他们的特质。《新公共服务》公务员或行政官员应是公共利益的代表，为公民服务，只有这样才能增强政府的回应性。

从以上观点可以看出，新公共服务重视公民参与，认为公民参与是实现最佳政治结果、民主目标和增强政府合法性的最佳途径。公务员或行政官员作为职业公民同样具有公民美德，应该追求公共利益，服务于公民。公务员或行政官员应当通过与公民的共同治理来为公民提供优质的服务。

3.5 不同公共行政理论范式之间的比较及启示

传统公共行政学理论的基本“范式”由于其固有的缺陷或局限性，在当代受到了越来越多的挑战。新公共行政学对传统公共行政“效率至上”、“追求理想”等原则进行了反思和批判，并倡导社会公平的价值理念。但由于其缺乏概念和理论上的连贯性，并未最终成为公共行政学研究的主导范式。以企业家政府理论为其思想精髓的新公共管理理论在一定程度上反映了公共行政发展的规律和趋势，拓展了公共行政学的研究领域及研究主题，在当代公共行政理论与实践越来越显现出其主导范式的地位。新公共服务理论在对新公共管理理论传承与超越的基础上改进当代公共管理的实践，提出和建立一种更加适合于现代公民社会发展和公共管理实践需要的新的理论体系。以下是传统公共行政、新公共行政理论、新公共管理以及新公共服务之间观点的比较：

表 2.1 传统行政理论、新公共行政理论、新公共管理理论和新公共服务理论

	传统行政理论	新公共行政理论	新公共管理理论	新公共服务理论
主要理论基础与认识论基础	政治理论、早期社会科学提出的社会和政治评论	民主理论、采取现象学、解释学、本土方法论和符号互动论加以研究	经济理论、基于实证社会科学的更精致的对话	民主理论、包括实证方法、解释方法和批判方法在内的各种认识方法
公共利益	在政治上加以界定并且以法律加以表述	公民的需要	公共利益代表着个人利益的聚合	共同价值观进行对话的结果
公民角色	当事人和选民	行政体系运转的轴心、决策参与者	顾客	公民
政府的角色	划桨	公民意志的代表	掌舵	服务
参与方式	政治投票	参与决策	对公共产品的选购	参与公共政策制定
采取的组织结构	官僚组织, 机构内部自上而下的权威以及对当事人进行控制	开放的组织形式, 内部和外部广泛的参与	分权的公共组织, 其机构内部仍然保持对当事人基本的控制	合作性结构, 它们在内部和外部沟共享有领导权
行政人员的角色	价值中立的职业文官	具有社会公平价值的行政人员	企业家精神的公务员	公共行政精神的职业公民

公共行政理论的发展过程反映了公共行政学发展的规律和趋势, 对行政管理改革实践具有重要价值, 不同时期的理论是对原有理论进行批判和反思的基础上得来的, 是适应客观实际需要的产物。公共行政理论的变化反映了对国家和社会公共事务的管理模式不同探索。

传统公共行政理论的主流观点强调政治与行政相分离以及“效率至上”原则, 行政人员只对民主选举的政治领导人负责, 行政人员在政策制定中扮演者一种有限的角色, 他们只是负责公共政策的执行。为了政策得以有效执行, 公共组织的首要价值观是效率和理性。基于效率和理性的价值观, 公共组织的构建是以“官僚”体制为基础, 强调指挥与控制, 官僚公共组织本身是一个封闭的运转系统。因此, 公民对公共政策的参与是十分有限的。

面对传统公共行政学的主流观点, 新公共行政学派提出了相反的观点: 以“社会公平”为公共行政的核心价值观, 实行民主行政, 以公民的需要作为行政体系运转的轴心。新公共行政特别重视参与的价值, 即包括公民的参与也包括行政人员的参与。奥里恩·怀特(Orion White)指出: 应该以围绕行政伦理的面对面沟通

和共识替代谈判和交易，因为谈判和交易的结果只有两种：一种是强迫接受最有权力的一方提出的解决方法，另一种是利益双方达成妥协。为了追求一种“爱的政治”，怀特希望通过开放的沟通进行行政调适。⁴而新公共管理理论为了改变传统官僚制政府组织的低效率，提出“像工商企业那样管理政府”的观点，主张把企业管理的方法和市场竞争机制引入到政府的管理过程。在这场政府改革运动中，新公共管理提出的一个重要观点就是把公民视为顾客，主张构建顾客导向的政府，建立顾客导向的机制。顾客导向的政府要求政府“站在顾客立场思考”，把顾客看作最宝贵的资源，通过直接与顾客互动，了解顾客需求，针对顾客需求生产和供给公共产品和公共服务，为顾客创造利益和价值，并以顾客的满意作为政府的基本目标，政府工作重点则在于达成顾客的合理期待与愿望。与传统公共行政理论相比，新公共管理理论对行政人员与公民之间的关系的定位，有利于提高公民参与公共事务、公共政策的积极性，同时也表明政府越来越重视回应公民的需求，但是公民作为顾客而存在，这就意味着公民只能在政治市场的末端等待着购买公共产品，他无法参与公共服务的供给过程，无法在公共政策制定中表达自己的利益偏好，只能在不公平的政策向自己施加影响时，采用购买权来表达自己的不满。总之，新公共管理理论下的顾客无法以公民身份实施公民的权利，参与到政策的制定当中来。

新公共服务理论的出现标志着国家与社会公共事务的管理模式由以前的政府管理向公共治理转变。这种由“由管理者管理”向“让公民来服务”的趋势，体现了公共行政由传统的“非公民中心”向“以公民为中心”的转变。围绕新公共服务的这一观点，公共服务将以公民对话协商和公共利益为基础，并与后两者结合。行政人员在其管理公共组织和执行公共政策时应该集中于承担公民服务和向公民放权的职责，他们的重心应该是建立一些明显具有完善整合力和回应力的公共机构。在他们忙于“掌舵”的时候，不能忘记谁这艘船的真正拥有者。简言之，在公共治理中公民与行政人员是一种互动的关系，这种互动不仅意味着公民积极主动地参与并且政府主动的与公民进行沟通，两者在公共政策制定中实现全面的合作。

新公共服务理论向我们展示了一个全新的公民与行政人员的关系，这种全新的关系意味着公民和行政人员的角色也要重新定位。笔者将这种全新关系中的公民称为主动参与的公民，而行政人员则必须具有道德，敢于承担责任。

通过上述的分析，为我们构建公民参与公共政策的制度提供了一种新的思路。笔者认为，我们应该设计出有利于公民与行政人员展开互动的公民政策参与

⁴ White, Orion F., Jr. The Dialectical Organization: An Alternative to Bureaucracy. *Public Administration Review*. 29 (Winter 1969). P32-42

制度。通过这种制度环境来实现培育新型的公民和有道德、负责任的行政人员。本文接下来的部分将从这方面入手进行研究。

4 公民参与公共政策的制度分析

我国正处于社会主义的初级阶段，各项制度的建设都处于起步和摸索阶段，特别是民主制度建设仍然薄弱。公民参与公共政策是现代国家治理不可或缺的手段，在推动国家治理走向民主化和科学化的过程中具有独特的魅力与价值。在公民参与公共政策的实践方面发达国家走在了我们的前面，因此，了解世界范围内公民参与的发展趋势，对于推进我国公民参与公共政策具有现实意义。

4.1 我国公民参与公共政策的主要制度构成

在公共政策的形成过程中，公众参与是确保政策符合民意及政策合法化的根本途径。在西方，公民参与主要是通过议会、政党以及利益集团等渠道来实现。就议会而言具体途径有：向公民开放议会大楼、允许公民参加议会委员会，公开会议、向公民提供议会信息、改善与新闻媒体的关系、加强议会道德规范、实行直接民主、对公民进行议会教育，等等。就我国而言，从宪政制度的层面来看它包括两种主要的制度安排：第一，人民代表大会制度；第二，共产党领导的多党合作和政治协商制度。从实际公共管理的层面来看，它主要包括：意调查制度、信息公开制度、听证会制度、协商谈判制度、社区自治制度等等，这些都是实现政策制定的民主化与科学化的基本制度。

从实际公共管理的层面来看，我们可以根据公民参与公共政策的制度划分为三个层次，即信息层面的公民参与、协商层面的公民参与以及共同决策层面的公民参与。

第一、信息层面的公民参与，即公民与政府之间的信息流动，包括单项和双向的信息流动。单项的信息流动是指政府向公民进行信息的发布，满足公民的知情权；双向的信息流动除了政府向公民发布的各种信息外，还包括政府了解公民的意见。在信息层面的公民参与中公民只能和政府进行信息交流，提出自己的意见和建议，但无力影响到公共政策的制定。

第二、协商层面的公民参与，即政府就政策议题、政策备选方案和公民展开磋商、谈判。在这一层面的参与过程中，公民对政策的最终形成具有一定的影响，但这种影响是有限的。

第三、共同决策层面的公民参与，即公民和政府共同作为决策主体，制定公共政策，提供公共服务。在这一层次上，公民对政策的影响往往较大，甚至政府

在政策的制定过程中扮演的是一种辅助性决策，公民扮演着决策主体的角色。

在对公民参与的制度进行划分之后有必要对不同层次中的典型公民参与制度进行分析。

4.1.1 民意调查——信息层面的公民参与

民意调查，是指根据调查目的和任务，以机率原则选定少数民众为样本，通过直接访问或者问卷的方式调查样本民众的意见，从而推测出一般民意的方法，是一种较为特殊的统计调查方法。

（一）民意调查的特点

作为公民信息层面的参与方式，民意调查已经得到普遍应用，并且成为衡量决策民主化的一个重要标志。在当今世界，民意调查的影响力在世界范围内不断扩大。民意调查之所以受到各国的重视，是因为民意调查与其他公民参与方式相比具有一些独特的优点：

第一、民意调查反映的民意更真实，通过民选政治代表或公众媒体虽然也可以反映民意，但由于信息路线长、中间环节多，再加上人为因素的干扰，难免存在信息破损、失真、扭曲等现象。而民意调查是公民直接参与，通过设计科学的问卷和样本代表就能真实的反映民意。

第二、民意调查为公民提供了平等发表意见的机会。与听证会、社区服务等公民直接反映民意的方式不同，民意调查能够为每个公民提供平等的表达意见的机会，在听证会或社区服务中，受过良好教育的人总比没有受过良好教育的人有更多的表达机会，有组织的公民总比无组织的公民更具有影响力。但在民意调查中每个人都有平等发言的机会。

第三、公民参与民意调查的成本相对低廉。无论是代议制参与，还是公民听证会等形式的直接或间接参与方式，均需要公民花费大量的时间和精力，加之“搭便车”心理的存在，许多公民往往选择不参与。而民意调查则不同，公民的参与只需接收几分钟的问卷调查或访谈就可与完成，较低的成本适宜公民参与。

（二）民意调查在中国的发展

中国有着民意的传统，自古以来的科举考试中，均设有“策论”，是政府了解民间政策意见的一种雏形。但在古代的集权制度下，“策论”只不过是民间知识分子提供给政府的“政策咨询”，普通民众无法参与，“策论”也无法真正对政府决策产生影响。

现代民意调查很早就传入了中国，但在 80 年代后，随着中国的经济体制和

政治体制的改革才真正地迎来了自己的春天。目前国内民意调查主要分为公共事务调查和消费理念调查两大类,前者主要涉及安全、环保、房改、交通、社会保障等方面。这方面的调查主要是由各省市统计局所属的调查机构、高校科研机构 and 地方性民意研究中心,以及部分社会民营机构来承担。后者主要由社会民营公司来承担。作为国内民意调查机构的主体,无疑是隶属于各省市统计局的民意调查机构。

高校科研机构中的民意研究机构,主要由新闻专业或社会学专业承担,相对于各级政府统计局所属的民意调查机构,它们更具中立性和公正性,除了为学术研究而开展的民意调查外,也接受委托开展特定需要的民意调查。其中比较有影响的,如中国社会科学院新闻与传播研究所、上海大学社会学系、中国人民大学新闻学院舆论研究所、复旦大学大众与传播效果研究中心等。

社会民营公司经办的民意调查机构,目前主要从事商业调查活动,集中在北京、上海、广州等几个大城市,主要以企业营销决策为导向,帮助企业寻找并提高新品牌成功导入市场的机会,也使企业能用现代科学手段管理现有品牌。其业务领域已覆盖 IT、通讯、家电、房地产、金融、汽车、快速变动消费品等。

(三) 我国民意调查发展的环境分析

第一、我国民主建设的发展推动民意调查的发展。建国初期受前苏联的影响,我国传统的民意调查只有个别访谈和召开座谈会的方法,这种方法“毕竟只能反映少数人的意见,对民意缺乏定量的分析。在“文化大革命”时期,民意调查成为了政治斗争的工具,基本丧失了反映民意的功能。改革开放以来,我国民主法制建设不断完善,社会民主化程度显著提高。党的十六大报告中在谈到“政治建设和政治体制改革”时指出:“正确决策是各项工作成功的重要前提。要完善深入了解民情、充分反映民意、广泛集中民智、切实珍惜民力的决策机制,推进决策科学化民主化。”在良好的民主氛围下,民意调查报告自80年代初兴起以来,逐渐成为新闻媒体发挥舆论监督作用的重要手段,在社会民主化进程中扮演着重要角色。

第二、我国民意调查是市场经济发展的必然要求。在社会主义市场经济体制下,政府部门不再干预企业的日常生产经营活动,绝大多数商品价格由市场供求关系决定,企业自主经营、自负盈亏。个人购买商品不再使用票证,定额供应。企业和个人根据各自的利益做出决策,因此,决策的分散性是市场经济的固有特征。经济学家厉以宁教授分析指出:“在市场决策具有分散性这一固有特征的经济环境中,信息的完备和信息的畅通是保证每个参加市场活动的企业和个人能够

作出有利于自己的决策，从而也有利于这个市场经济活动的协调必要条件。”厉以宁教授进一步阐述信息的完备和畅通的重要性：“信息的完备包括了每个企业和个人都能了解到社会上现有资源的组合和使用情况，从而等于了解到其它企业和个人所作出的选择和决策。信息的畅通对于这些情况的了解将是及时的、迅速的、低成本的。”⁵

企业生产什么、生产多少必须以市场需求为依据，个人在消费时要货比三家，企业和个人希望得到准确可靠的各类信息。民意调查报告依据科学严谨的程序，可以汇聚社会个体分散的信息，满足受众对社会心理整体把握的需求。在社会主义市场经济条件下，人们普遍希望了解社会其他个体的想法，民意调查报告因此成为人们感知社会舆论的重要窗口。

4.1.2 公民听证会——协商层面的公民参与

广义的听证，是指国家机关在做出决定之前，给利害关系人提供发表意见的机会，对特定的事项进行质证、辩驳的程序。狭义的听证，指行政机关为了合理有效地制定和实施行政决定，公开举行由利害关系人参加的听证会，广泛地听取各方面的意见的活动，以保证行政机关的行政决定合理合法。司法听证、立法听证和行政听证是当今最基本的三种听证制度，其中，行政听证又可分为行政执法听证和行政立法听证。行政执法听证就是指行政机关在做出影响相对人权益的行政决定时，就与该行政决定有关的事实及基于此的法律适用问题，提供申述意见，提出证据的机会的程序。而行政立法听证则是指行政机关的立法权行使，应如同立法机关的立法权行使一般，在权力行使前，公开邀请各利害关系人参加，广泛听取各方面的意见，以保证行政机关制定的行政法规和行政规章合法合理的程序。所谓公民听证会是为公民参与公共政策的制定而举行的听证会，包括了行政听证与立法听证两种形式。

（一）公民听证会的特征

第一、听证会必须发生于政策制定之前。公民听证会的目的是为了听取各方面的意见，集思广益，突破行政机关自身的思维局限，让政策尽可能体现公众的利益，使政策更加合理合法，如果把听证发生于政策制定之后，那听证会的召开无异于信息发布，公共政策的制定实质上排斥了公众意见，听证仅仅流于形式，失去了它存在之意义。

第二、听证会必须公开举行。公民听证会严格的程序规定保证了听证的公开

⁵厉以宁.《经济·文化与发展》.北京：北京三联书店，1990.P60

性，会议召开前需要公开听证的内容、听证的利害关系人、听证的时间、地点、组织机构等；会议召开时需要公开听证会的现场情况，包括利害关系人到场情况、发表意见情况、听证记录与报告；会议后还需要反馈听证结果。

第三、听证会必须有各利害关系人的参与，包括身份参与和意见参与。身份参与是指各个层次的利害关系人都需要到听证会会场，并且需要按照一定的比例出现，以保证公共政策能够体现相关公众的共同利益；意见参与是指利害关系人不仅需要到会场，而且需要在会上阐明自己的意见。为使与会者畅所欲言，许多国家甚至还规定与会人员不会“因言获罪”，即与会人员不会因为是在听证会上的发言而受到法律惩罚。

（二）公民听证会在中国的发展

公民听证会作为公民参与公共政策制定的重要形式，在国外已有几十年的历史了，但在中国的发展确实近十年的事情。我国 1996 年颁布的《中华人民共和国行政处罚法》首次引进听证程序，听证制度首先在我国行政处罚法中开创了先河。随后，在 1997 年《价格法》中规定了价格听证制度。到了 2003 年 8 月 27 日，在第十届全国人民代表大会常务委员会第四次会议上通过的《中华人民共和国行政许可法》又确立了行政许可听证制度，进一步推广了行政听证制度的适用范围，适应了行政立法发展的要求。1999 年 9 月 9 日，广东省人大常委会举行了《广东省建设工程招标投标管理条例(修订草案)》的听证会，这是我国举行的第一次公民听证会，其意义之重大可以堪称揭开了我国公民参与公共决策的新篇章。此后数年，全国铁路春运的客票价格、飞机票的价格、教育的收费也陆续开始举行听证会，听证制度已经开始切实成为保障我国公民参政议政权利的制度。但是，这一制度毕竟被刚刚移植到中国这片土地，还有许多不尽完善之处。

（三）听证制度在中国存在的环境分析

我国听证制度是在改革开放后逐步形成并发展的，是随着社会的进步必然出现的。听证制度引入中国不是刻意而为之，其大背景是改革开放的深入，利益关系日益复杂，社会矛盾日益突出，传统管理方式需要变革。

第一、听证制度的建立与我国的经济体制改革有密切的关系。我国听证制度的雏形最早是出现在改革开放初期的深圳，当时深圳市的价格改革面临着一道难题：已经放开了 90% 的零售商品的价格，是要进一步放开，还是要适当管制。综合分析，深圳市认为必须对价格进行间接调控，但沿用传统的计划经济手段显然行不通，在这种情况下，他们大胆进行制度创新，成立了一个价格咨询委员会，对物价的确定进行听证审核。从 1989 年 12 月起，这一制度运行了 8 年，直到 1997 年

国家制定《价格法》正式规定价格听证制度。

第二、我国法制建设的不断发展推动了听证制度在我国的发展。中国对行政听证制度的引进，是在改革开放以后的事。1982年制定的宪法以及此后十多年来改革开放和民主法制的发展，为听证制度的移植与发展奠定了基础。特别是从80年代以来，我们国家高度重视程序民主的问题，笔者认为，听证制度的产生无疑是在实践中有效的体现程序民主的一次积极尝试。

第三、行政管理方式和管理观念的变迁。78年之后，随着经济体制改革和中国市场化进程的开始，政府的职能面临着新的调整，这也客观的促进了政府管理方式和管理理念的变革。政府的管理离不开具体的行为，政府行为越来越受到社会层面的关注和重视。中国行政听证制度在行政领域最早建构起来，也很大程度上是因为行政听证所牵涉的利益范围面比较小，行政相对方的构成比较单一，有利于制度的推行，所付出的成本也相对较小。

第四、学术界积极推动听证制度在我国的产生。在1996年之前，学术界就有人对西方国家的听证制度进行了介绍和研究。1994年，在《中国律师》第一期上发表了《天津和平区检察院实行听证申辩程序》的文章。1995年，《在中国劳动》第九期上，发表了《美国的听证制度可供我国劳动行政执法监督体系借鉴之处》的文章。1995年，《中国行政管理》第十期，发表了《兼听则明、公正行政——外国行政听证制度简介》。这些文章为学术界带来了一股新鲜的空气。虽然在学术界看起来这些文章在力量上比较微薄，而且多为介绍性的，但从某种意义上来看确实对听证制度在中国政治——行政体制内的实施起到了积极的推动作用。

4.1.3 社区自治——共同决策层面的公民参与

在《布莱克维尔政治学百科全书》中，“自治”就是指行为主体“自主权”的行使，包括地方共同体自主权、民族国家独立权、文化自我表达权、司法独立权和平等权等的行使。那么“社区自治”可以理解为社区成员通过自主选举、自主决策、自主管理、自主监督处理社区公共事务。这一概念包含了三个基本的要素：第一，自治的主体。社区自治需要社区成员自己选择的自治组织来实施；第二，自治的客体。社区自治的客体是指本社区除行政、司法等政务工作外的其他公共事务。第三、社区成员的广泛参与。社区成员对社区事务的广泛参与是社区自治最强大的基础和最可靠的合法性来源。而要实现社区成员的参与就需要同时具备参与的渠道和参与的积极性两个条件。

（一）社区自治在中国的发展

虽然我国在建国初期就已提出在基层管理中实行自治,但在当时的计划经济体制下单位承担了几乎所有的社会职能,居民没有什么可实施“自治”的社会事务。就我国社区治理模式的发展来看,可以说是伴随我国经济转型和社会转型而发展。我国社区的治理模式经历的三个阶段的发展——行政型社区、合作型社区以及自治型社区。

改革开放初期,行政型社区治理模式是以“单位制”为主导,“街居制”为补充。国家通过企事业单位来管理社会,城市的社会成员属于“单位人”。社会成员的生产、生活、社会活动等都在“单位”全封闭式的管理、统配之下。而居民委员则被吸收到政府行政系统中,扮演着政府的角色,基层居民自治组织的角色只是居民委员会的表现形式。

随着改革开放的不断深化,过去由政府 and 单位承担的社会管理职能逐渐下放给了社区。单位剥离了以前的社会管理职能,社会成员由“单位人”转变成为“社会人”。政府与社区之间的关系也发生的变化,新生的社会组织开始出现并发挥着越来越重要的作用;政府与社区的关系逐步由领导、控制向指导、协调与合作、对话的方向发展。我国社会主义市场经济的迅速发展,大量人员下岗失业、社会治安形势严峻、诚信观念的缺失等社会问题的出现使得合作型为主导的社区治理模式已很难适应社会的发展,建立自治型社区成为当务之急。当前社区的治理模式是一种自治型社区模式,社区取代单位承担起对社会进行整合的功能;社区组织成为基层社会组织的主体;在政府与社会的互动过程中,“政府组织淡化、民间组织强化”的趋势使社区建设的重要性凸显出来,“小政府“大社会”关系模式逐渐确立;社区居民参与建设和管理的情绪得到了加强。

(二) 社区自治发展的环境分析

第一、社区自治的发展离不开法律的保障。1954年12月31日全国人大常委会颁布了《城市居民委员会组织条例》,在全国各个城市普遍建立居民委员会。这是城市社区自治制度产生的最初源头。1982年,城市居民委员会制度首次写入中国宪法,《中华人民共和国宪法》第111条确认:城市居委会是“基层群众性自治组织”。1989年12月26日,全国人大常委会制定通过了《城市居民委员会组织法》,为城市居民委员会发展提供了法律基础和制度保障。1999年1月,民政部发布《全国社区建设实验区工作实施方案》,在全国各城区中选定26个城市社区开展了社区建设的试点和实验工作。当年4月,沈阳率先迈出了“社区自治”的步伐。此后,社区直选逐渐在南京、上海、广西、北京等地大范围地付诸实践,在全国开展了社区建设示范活动。2000年11月19日,中共中央办公厅、国务院

办公厅关于转发《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》的通知，中办发[2000]23号文件。明确提出社区建设的指导思想是：“改革城市基层管理体制，强化社区功能，巩固党在城市工作的组织基础和群众基础，加强城市基层政权和群众性自治组织建设，提高人民群众的生活质量和文明程度，扩大基层民主，密切党群关系，维护社会政治稳定，促进城市经济和社会的协调发展。”我国城市基层管理体制进入全面转型时期。这是指导当前城市社区自治的准法律文件。到2004年底，全国城市已经建立了符合新型社区建设要求的71375个居民委员会。目前，城市社区建设正在由点到面、由大城市向中小城市、由东部地区向西部地区推进，以完善城市居民自治，建设管理有序、服务完善、环境优美、文明祥和的新型社区正在全国展开。

第二、民主选举是自治基础。在1991年3月至9月，依据新颁布的《居委会组织法》和《北京市实施〈居委会组织法〉办法》，北京市进行了居委会的首次换届选举，这是居委会建设的一个新起点。第二次换届选举是在1994年3月至9月，第三次是1997年3月至6月，第四次选举是2000年1月至8月。北京市第四次换届选举工作是一项比较引人关注的事情，为了组织好居委会的换届选举，北京市采取各种措施，健全法理体系，进行选区划分、增加财政投入，规范选举程序，使第四次居委会换届选举比前三届选举特征更为突出。通过换届选举，北京市共产生新一届居（家）委会成员（包括82个新建未满1年的居委会）19777人，其中居委会干部13909人，家委会干部5868人；居（家）委会主任4302人，副主任4215人，委员11260人在换届选举的投票中，北京市采取居民间接选举（居民代表和户代表）的方式，参选率达到95%以上。采取直接选举方式的居民参与率达到86%。

第三、政府职能的转变。推进社区建设，实现社区自治，首先应该从转变政府职能开始，把原本属于社会管理的事务交还给社会，把单纯依赖行政管理手段转变为社区自治管理，理顺政府、街道与社区之间的关系，明确社区职权。沈阳市曾为此出台了《关于明确社区职权的意见》，明确规定了社区的三种职权：自治权、协管权和监督权。自治权是指民主选举权、社区事务决策权、日常管理权、财务自主权、摊牌拒绝权和内部监督权，协管权是指对公安、劳动、环保、房管、计划生育、工商、税务、卫生等部门履行行政职能提供协助的权力，监督权是指对政府及其派出机构和工作人员进行监督的权力，社区有向有关部门举报和反映问题，并要求做出答复的权利。

第四、资源的协调与整合。没有足够的经济来源就很难从事社会活动，居民

也就没有兴趣参加活动。因此，社区首要的任务就是找到一个稳定的经济来源，可以通过“内引外联”的方式，把居民需要的服务从外部引进到社区里。社区是多种类型组织的聚合体，从群众自治的角度看，社区主要为所在地的居民服务，但是，对于整个社区的建设和管理来说，居委会的工作不能不涉及到所在社区的各类单位组织。因此，从构建一个协调、稳定、健康的社区要求出发，必须将所在地的各类单位组织纳入其中，并努力发挥其作用，从而使社区建设和管理的各方面资源得到有效的整合和利用。

4.2 世界范围内公民参与的发展趋势

任何事物的存在发展都有其必然性，世界范围内公民参与运动的兴起绝非一种偶然现象。具体来讲，其时机与世界范围内的经济发展、政府改革、环境问题的爆发以及科学技术的迅猛发展紧密地联系在一起，这一契机有力的推动了公民参与运动的发展。

（一）世界范围内公民参与运动兴起的原因和趋势分析

第一、20世纪70年代的石油危机和80年代的经济萧条改变了发展中国家经济发展的前景。人们深刻的反思经济发展的必要条件，其结论之一是国家经济的发展不是依靠单一的国外援助可以解决，发展本国力量参与经济建设，走一条国外援助和国内参与相结合的发展道路才是正确选择。这一模式强调通过各种非政府组织的参与激发出基层的能量和热情，并且积极引导穷人参与经济发展项目，这一思想在实践中取得了一定的成果。对于国家和政府在经济发展中的局限性和富有吸引力的第三部门的优势，人们正在日益形成共识。

第二、发达国家在发展的过程中看到了市场在社会资源配置中的失效，同时也看到了政府的失效。正是鉴于国家和市场的双重失效，越来越多的学者和政府人员积极寻求一条全新的发展道路。英国社会理论学者吉登斯提出了超越市场和国家的“第三条道路”。他指出，当代的人民有必要重新重构传统对国家的刻板理解，超越“把国家当作敌人的右派和认为国家就是答案的左派，重新认识国家在目前及未来应有的定位及角色”。以吉登斯“第三条道路”为指导，克林顿、布莱尔、施罗德等人在政府实践中积极倡导“新治理”，强调政府现在已不可能通过自己的单一表现解决所有问题，需要外力融入和参与。“新治理”的核心内容就是“公民参与”。

第三、全球范围内的环境问题的爆发激起民间依靠自身力量来解决社会问题

的首创经济。与此同时，公民越来越意识到全球变暖、酸雨、艾滋病、生态危机、食品安全等问题对人类具有共同的危害性，面对政府的束手无策，公民积极倡导通过自己的组织来解决社会问题。

第四、世界范围内信息通讯技术的迅猛发展，为公民参与提供了技术上的保障。电话、电视、互联网的发展使得全球不同地区信息联络同步，这正是广泛的公民参与和民间组织集体行动所必不可少的。同时，先进的通讯技术为公民提供了一个更加透明的世界，为公民关注社会问题，了解政府行为提供了必要的技术保障。

公民积极投身于政府的治理中，社会问题的解决已是当代社会发展的必然趋势。纵观全球公民参与运动我们可以对公民参与趋势有进一步的了解。首先，民主主义的精神是实现公民与政府合作的前提条件。民主主义精神强调公民和政府之间的合作。要实现民主主义精神，公民要具备“新的公民精神”，具有公民意识、充分实现公民资格；行政人员必须具备民主行政的思想，体现公共行政的精神，对公民负责。其次，政府正确认识公民参与利弊，努力扩大公民参与。公民参与必然存在不足，比如公民参与可能会降低公共决策的效率，提高不切实际的公共期望以及造成不同公民团体之间的冲突等等。但是，政府并没有把这些消极影响看作是逃避参与的理由。相反，大多数政府都将此看作是亟待克服的挑战，认为这些问题是为了制定更为有效的公民参与策略而积累必要的经验。同时，政府官员对扩大公民参与的态度非常明确：一是，政府官员认识到了了解公民想法的重要性，政府决策如果能够和参与实践联系在一起，那么决策就会更加明智；二是政府将参与看作是和提高政府服务质量直接联系的重要因素，这一点很清楚地反映了目前在最优价值观框架里进行咨询的倾向。各国政府都在为扩大公民参与进行不同的尝试，不断丰富公民参与形式。不仅传统模式得到广泛使用，而且不断创造新的公民参与模式，这说明了政府正在积极地推动公民参与，不断更新对传统公民参与形式的知识并且努力尝试一些替代方法。例如英国政府在扩大公民参与方面所作的努力，自20世纪90年代中期开始，英国政府对公民参与模式的创新明显加速。这一时期各种类型的中心小组开始变得特别流行，这反映了全国的政党对这些工具的兴趣。其他一些新的参与形式在这一时期也表现出令人瞩目的增长。这说明，当不同执政党领导下的政府采用不同的工具组织参与，并且鼓励地方政府积极推广公民参与的新模式，这里面反映了中央政府和地方政府学习与分享公民参与知识的过程。然而，更重要的是，地方政府表现出愿意采用这些新参与模式的姿态。新的参与模式的迅速流行，表明了各级政府期待更多公民参与

的最新愿望以及创造新机会的热情。本文将世界不同国家政府所采用的公民参与模式进行划分,大体可分为五类:消费者的方法——其目的以客户为导向,主要关注的是服务方面的问题。传统方法——这一方法历史悠久,地方政府采用的很多,一般与公民参与有关。论坛——这一活动将特定服务的使用者、某一地区的居民、关注某一特定问题(例如社区安全)的个人或者那些背景或利益相同(例如少数民族)的人士组织起来,定期举办活动。咨询法——这一新方法主要侧重于和公民就特定问题进行咨询,而不搞持续对话。协商法——这一新方法鼓励公民通过某种形式的协商程序来思考那些影响他们及其社区的事情。最后,鼓励公民有组织的参与。发达国家积极地建立各种类型社团组织、基金会和民间机构,以提供各种人类的公共服务,促进经济的发展,提高公民有序参与。

(二) 公民参与的限制性因素

发达国家在促进公民参与方面取得一定成效。公民在参与的过程中学到了新的参与技能和知识,获得了更强的自尊感、社会责任感,增强社区意识。那些参与过协商讨论的公民强调说:“我们现在知道这个问题有多么复杂——这不是政府无能的问题,我们认识到这是一项艰苦的工作,我感觉我永远也做不出类似的事情——最后的时候只觉得非常高兴。”但是,政府在公民参与的实践过程中也发现一些制约公民参与的重要因素,这些因素可以归结为三个方面。

第一、公民对政府不信任。公民天生对政府及其工作人员缺乏好感,总是认为政府机构办事效率低下,工作人员之间就某一事项存在相互推诿扯皮的现象,而且人们总是可以列举出一大堆劣质服务的事例。公民的这种认识经常被作为“常识”传播,在人们的观念中根深蒂固。

第二、公民缺乏参与机会的意识。普通公民很少意识到有参与或影响政策制定的机会,很少人知道自己可以参与公共问题的讨论,或者查询有关公共服务的信息。公民渴望得到更多关于如何与政府打交道的知识,了解公共服务的相关信息以及与相关事务负责人取得联系的办法。另一方面,由于平时全日制工作的原因,公民缺少时间向政府表达意见。公民希望能调整接待时间,可以在周末对公民进行开放。一项有关公民参与的调查报告显示有意义公民参与的前提是政府提供好的参与平台——开放的时间,便利的接触方式,以及处理各种事物的能力。

第三、政府缺乏回应性。政府虽然就公共议程的问题向公民进行咨询,但最终不采纳的公民意见却十分有限。公民普遍认为政府对自己提的建议不够重视,参与对最终决策的制定没有太大的影响。政府没有将公共咨询视为公共政策制定的重要程序,对决策的结果和决策的原因政府也没向公民进行告知和解释。

4.3 对我国公民参与公共政策模式的设想

改革开放以来人们经济地位的独立致使人们社会主体的意识不断增强,并开始关注使用手中的合法权利来维护自身的利益,并且参与和自身利益息息相关的社会公共政策当中。但由于中国传统政治文化是一种“民本君主”的政治文化,因此造成我国是一个民主基础相对薄弱的国家,人们对民主的认识上不清楚,对于公民参与公共政策的理解上停留在民主投票阶段。在许多现实因素的制约下,要营造一个公民参与公共政策的环境还相当困难。采取何种措施加强我国公民政策,推进政治民主的发展,或许西方公民政策参与的理论 and 实践可以为我们构建适合我国的公民公共政策参与模式提供一些新的思路。

党的十六大报告提出,“要坚持从我国国情出发,总结自己的实践经验,同时借鉴人类政治文明的有益成果,决不照搬西方政治制度的模式”。我们在借鉴西方公民政策参与制度的一些有益方面的内容和做法,必须要以毫不动摇地坚持中国特色社会主义基本政治制度作为前提。同时,结合我国经济、社会发展的实际情况来不断完善我国公民参与公共政策的制度,推进民主在中国的发展。

对于构建我国公民参与公共政策的模式,笔者认为我们可以借助西方公民政策参与理论的基本思路,把公民资格作为公民政策参与的基石,公民政策参与的制度作为公民参与的主要机制,转变行政人员和公民在公共政策制定中的角色是必要组成部分,构建系统的公民参与体系。在这一体系中,具备现代公民意识和健全的公民资格的公民被赋予了中心和主体的地位;公共行政人员是负责任的、倾听公民意见的公共服务的提供者;作为联系公民与行政人员的桥梁,公民政策参与制度为公民与行政人员之间的互动提高了必要的公共空间。

4.3.1 主动参与的公民

主动参与的公民具有积极、能动的公民资格,他们已经不仅仅是公共产品的消费者,而且是公共政策的直接参与者,是公共领域的治理者。

(1) 具备参与能力的公民。一个真正的公民必须具备参与公共事务,做出公共判断的能力。他具备能在充分知情的前提下做出良好公共判断的能力。具体来讲一个真正的公民必须具有高尚的道德,在参与的过程中能够认真倾听他人的意见,对讨论的问题进行深思熟虑并做出良好的判断。最终参与到治理过程当中去,真正成为一名公共事务的“治理者”。

(2) 具备实践公民资格的公民。公民资格是一种国家共同体中正式成员的

地位，公民资格不仅仅意味着服从国家的法律，它必须是一种部分地而不是全部地可以用权力加以界定的概念。从公民资格的权利方面来看，公民资格权利最重要的是政治参与权，即平等参与国家共同体的权利。这种权力能给人们提供能力和发展的机会，实现公民的自我价值。从义务方面来看，正是公民在形式公民权利的过程中培养起了共同的成员资格感奠定了公民资格的义务，即公民有义务为其同胞谋福祉，为国家的发展做出贡献的义务。新公民能够认识到自己作为一名公民对社会的作用和意义。他能利用自己的权利积极参与到重大公共事务的讨论，而且还积极的参与重大公共事务的决策、执行等各个环节。同时，公民能够认识到自己手中的权利不是自己谋取一己私利的工具，而是努力的追求增大社会的公共利益，把这种对社会利益追求的过程是为一种美德。

(3) 具备公共精神的公民。虽然公民资格包括对公民义务的强调，但公民权利的行使和公民义务的履行还需要以公民责任感为核心的公民精神的支撑。公民精神是公民对“公共”所持有的一种信念与承诺。公民精神意味着公民对“公共”的热心，关爱与尊重，意味着公民对“公共”的责任与义务，意味着公民崇高的公共品德与素养。公民精神的核心是“品德崇高的公民”。哈特认为崇高品德的公民具有四个方面的特点：一是能够对那些促进公民一般利益和特殊利益的公共政策，以及和宪法相一致的公共政策进行判断。二是坚信本国政体的价值是真实的和正确的。三是能够承担起个人的道德责任。四是操守是品德崇高的公民的一个重要特征，这里的操守一方面是指容忍，即公民懂得理解；另一方面操守是指宽容，即对他人的观念报以宽容的态度。⁶

4.3.2 负有责任的行政人员

行政人员的角色不仅仅是政策制定者，而且还是促进公民参与公共政策的协助者，公民心声的倾听者，公民需求的了解者，公民参与的教育者。他们在公民与政府之间建立起联系的桥梁。

(1) 具有公民道德的行政人员。传统行政力图塑造“政治中立”、“效率唯上”以及“价值理性”的职业文官形象。对行政人员过于注重职业行政能力的培训与开发，而忽视了行政人员公民道德的培养。行政人员来自于公民，是公民中的一分子，因此更因注重公民道德修养。公共行政人员不仅仅是技术专家、解决问题的人或政府的雇员，而且扮演着公民的角色。库珀这样描述具有公民身份的

⁶[美]哈特.全体公民在每个上的伙伴关系。(A Partnership in Virtue Among all Citizen), 美国公共行政评论(第49卷), 1989

行政人员，“公共行政人员的道德身份于是应该被雇佣来作为我们中的一员并为我们工作的公民；他们是一种职业公民，他们所委以从事的工作是我们在复杂的大型政治共同体中所不能亲自干的工作。行政官员应该是那些‘特别负责任的’公民，他们是公民这个整体的受托人”。⁷正如库珀所言，行政人员的角色源于公民角色，那么他们有责任帮助公民参与到行政工作中去，对公民的要求做出积极的回应。乔治·弗雷德里克森在《公共行政的精神》一书中也认为，“公共管理者首先是公民，代表公民的利益，执行和管理公民的事务。作为我们其中的一部分，公共管理者是公民和公共组织之间联系的主要桥梁”。

(2) 负有教育责任的行政人员。公民参与公共治理的过程实际上是一个不断学习的过程，是一个对治理过程复杂性不断认识的过程。在这一过程中行政人员有责任对公民的思想、行为加以正确的引导。行政人员在其中充当着“公民教育工作者的角色”。“由于他们是由那部分独立于相争议过程的专门领域人员组成的，所以他们就可以最好地带头设计一些问题以便公共辩论能够为人们所了解。他们负有将那些危若累卵的社会问题从它们被裹在其中的混杂科学数据资料和法律体系中梳理出来的基本责任”。公共行政人员的作用不仅仅是提意见，更重要创造能够相互学习的对话环境和参与环境。⁸

(3) 公共行政人员是倾听者。巴斯说：“你和我必须对话，必须用心地倾听，这才是对话的人性意义”。⁹在认真清楚地倾听过程中，行政人员在一种相互反射的关系中使自我与社会结合在一起。斯蒂弗斯解释道：“随着我们倾听能力的改进，我们日益认识到我们和他们彼此之间各自在对方心目中的形象，这种相互作用在我们关于正义的理论和实践中被唤起。倾听不仅没有夺走独特个体身上有利于普遍性理想的那些品质，它反倒将正义的范围扩大到包括这种情形的细节和人们之间的重要差异”。

(4) 具有合作精神的行政人员。在公共治理的结构中，公民成为了治理的中心。要实现公共行政治理中心的转变，行政人员要走出高高在上的管理者心态，以谦虚、信任的态度与公民进行合作。具有合作精神的行政人员不再是行政专家，而是服务者。只有这样才能确保公共利益的公共性，确保决策方案符合公平、公正、平等等民主价值标准。

⁷[美]罗伯特·B·登哈特.新公共服务——服务而不是掌舵.丁煌译.北京：中国人民大学出版社，2004.P45

⁸[美]罗伯特·B·登哈特.新公共服务——服务而不是掌舵.丁煌译.北京：中国人民大学出版社，2004.P66

⁹ Johu Forester.面对权利的规划.台湾：五南图书出版公司，1989.P139

4.3.3 互动的政策参与制度

实现公民与政府之间的互动并非易事，它需要双方的共同努力。合理的制度设计有利于互动模式的实现。而这这就要求政府从封闭走向开放，公民从个体参与走向组织化参与，最终实现公民与政府之间有序地互动合作。

第一、政府信息公开化。只有开放、透明的政府才能保障信息流通的畅通，减少政府与公民之间的信息不对称。行政人员如果有充分的民意信息，才能有效地协助公民制定政策，满足公民的需求；公民只有充分了解政府在想什么，在做什么，才能适时地，有准备参与公共政策的制定。因此，政府制度环境必须使得公民享有充分的自由，了解各种信息；同时，更要充分表明在政策制定过程中的透明度，以建立互相信任与合作的基础。

第二、参与途径制度化。通过制度化的途径，可以改变公民参与公共政策制定的主观随意性或受某一领导者观念和立场决定的被动局面。公民参与的制度化，一是要遵循公共治理原则，采取有上而下、由外到内的决策策略，吸纳更多人参与决策，加强公共政策制定的外部输入，使得权力趋向分化。二要创造平等的对话空间，参与公共议题讨论的公民具有同等的地位，平等的话语权，行政人员不能根据自己的立场来影响、左右公共议题的讨论。三要完善公民参与制度，如听证制度、信息公开制度等的实施程序、范围和方式，根据公共政策的性质、涉及范围、引起关注的程度等合理界定公民参与的范围。

第三、公民参与组织化。在现实中，作为个体的公民对公共政策制定的影响是相对微弱的。由公民个体聚合而成的组织不仅是公民参与政策制定的重要方式之一，也是加强公民个体对政策制定的影响效能和效力的重要路径之一。通过组织化渠道，公民参与政策制定将更为便利，而且组织的规则和制度也有利于推动公民的参与热情和积极性。公民参与的组织化，一是增强民间组织的独立性，摆脱民组织的政治化倾向。二是，加强社区自治组织的发展，培养公民参与的意识 and 能力。

4.4 理想模式的机制分析

完善的制度安排是公民参与公共政策的制度保障，但是如果如果没有良好的运行机制，再好的制度也无法达到理想的目标。充分发挥理想模式的适度安排，关键在于引导公民充满热情地参与公共政策。这就需要对公民资格的内涵加以分析。许多学者十分重视公民资格对公民参与公共政策的作用。美国学者史密斯与英格

指出：“今天许多民主国家所从事的政府改革，如果不能将公民资格、民主政治与公共政策合而为一，则改革目标无法达成”。¹⁰参与性公民资格“是一种国家共同体中正式成员的地位，公民资格不仅仅意味着服从国家的法律，必须是一种部分地而不是全部地可以用权力加以界定的角色”。¹¹简单来讲，公民资格的涵义必须包括公民的权利和义务这两部分。现代意义的公民资格最根本的特征是公民对其本身公民意识的重视与能力的发挥。公民把民主作为社会生活方式，并深深地奠基个人拥有平等的社会政治地位基础之上。公民资格使得公民具有很强的主体意识、民主意识，积极参与影响公共部门的决策，关注公共利益，对公共事务充满活力。我们可以看出，公民资格蕴含着公民政策参与所需要的深层次的政治推动力和政治能量，是公民参与公共政策的根基所在。要把公民所具有的巨大参与能量转化为最终民主公共政策的形成就必须要通过一个渠道来实现政治能量的转化，而这个渠道就是公民参与。公民参与的作用不仅仅是把公民参与的热情转化为现实，更重要的是公民参与还起到培育公民资格的作用。公民通过参与公共政策的实践不断完善对自身权利和义务的认识，加深对公共政策的理解。登哈特在《新公共服务》中指出：“公共精神需要培育和维护，而对正义原则、公共参与和公共审议的持续关注则能够有助于公共精神的培养和维护”。登哈特认为参与是激起公共精神的重要手段，参与决策的人们对那些决策有更好的了解并且更有可能有助于决策的执行。

公民资格是公民政策参与的逻辑起点，通过完善公民政策参与制度这座桥梁可以使公民积极地投身于公共政策中，为公民提供参与的制度保证。同时，完善的公民政策参与制度又是培养公民资格的重要工具，使公民在政策参与的过程中不断完善自己的认识，提高自己的能力。我们可以用简单的图形来说明公民资格、政策参与制度和公共政策之间的关系。

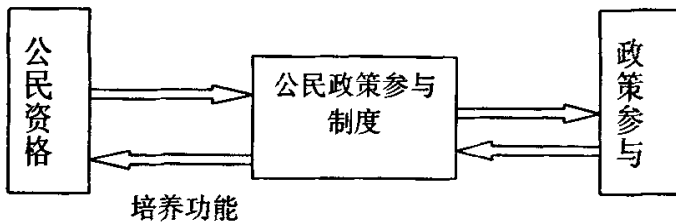


图 3.1 理想模式机制分析图

¹⁰魏淑艳. 当代西方国家公民政策参与的趋势、特点及对我国的启示. 东北大学学报, 2003, 7: P2

¹¹俞可平. 社群主义. 北京: 中国科学出版社, 1998, P73

5 我国公民参与公共政策的困境

公民参与公共政策制度理想模式的提出只是一种理论上的设想,而我国的公民参与公共政策的实践仍有许多不足之处,两者之间的差距主要体现在公民参与的渠道不广泛、公民参与不足、公民的被动参与、公民参与透明性的缺失以及公民与政府之间彼此缺少互信等方面。更值得我们深思的是问题背后隐藏的一些深层次原因,这是造成公民参与公共政策的痼疾所在。

5.1 公民参与公共政策的限制性因素

5.1.1 公民参与渠道不广泛

目前公民参与公共政策的正式渠道包括两个层面。在宪政层面包括人民代表大会制度和共产党领导的多党合作和政治协商制度。从实际公共管理的层面来看,它主要包括意调查制度、信息公开制度、听证会制度、协商谈判制度、社区自治制度等等。就公民参与公共政策的第一种渠道来看主要是通过选举人大代表或政协委员的形式来实现公民参与。但第一种渠道的制度安排中,对于普通公民来说能够直接参与国家重大公共政策制定的机会太少,人民群众表达自己意志和愿望的要求难以充分及时地得到满足。在政府管理公共事务层面,虽然政府采取了多种公民参与形式,但公民真正能够参与的范围却很有限。就拿我国的听证制度中所规定的听证范围来看:行政处罚法规定,行政机关做出责令停产停业、吊销许可证或者执照、较大数额罚款等行政处罚决定之前,应当告之当事人有要求听证的权利。这样,听证制度只针对三种行政处罚行为,因此,其范围非常狭窄。因为行政机关做出行政处罚的情况很多,每一种行政处罚都会关系到行政相对人的利益,如果缺乏听证制度,对行政相对人当然显失公平,也显然不符合行政程序的公正原则。如果从严厉程度来看,某些行政处罚的严厉程度比听证制度所涉及的行政处罚的种类可能还要高。象没收违法所得、没收非法财物处罚的数额,可能比罚款的数额还大。因此,可能数额高于罚款的没收违法所得、没收非法财物不实行听证制度显然不科学。此外,对行政相对人权利有重大影响的行政拘留排除在听证范围之外,显然也不符合逻辑。在民意调查中,选题范围也十分有限,内容过多集中在具有盈利性的一些选题上,而对廉政建设、社会治安等百姓关心

但不具备商业价值的热点问题则涉足较少。

5.1.2 公民参与质量不高

我们这里所说的公民参与质量不高主要指三个方面：一是公民参与程度低；二是公民参与的不平衡性；公民参与的组织化程度低。

我国公民参与程度低主要是指：一是公民参与意愿比较低。根据一项社区自治调查结果显示，目前城市居民的社区自治参与意愿普遍较低。通过在四个地区的调研，发现仅有 26% 的社区居民“愿意经常性参与”社区事务和活动，有 62% 的居民“愿意稍许参与”社区事务和活动，还有 12% 的居民“不愿意参与”社区事务和活动。这与上海社科院社会调查中心 2000 年 6 月的一次大型调查结果相近。在上海社科院的调查中，只有 25% 的居民表示“乐于参与”或“愿意经常参与”社区内各种事务和活动。二是公民对政策参与抱有不同的心态。公民参与公共政策时，可能会产生三种倾向：漠然、短视和自利。漠然是针对消极参与来说的。在传统的计划经济体制下，多数公民习惯了长久以来默默接受国家对其生活与命运的安排，没有自主的力量去控制或改变现状。这样长久的顺从使得他们在面对生活的困境与矛盾时，只能保持着缄默，即使有了参与的机会，也表现得沉默、被动，对政策少有独立的见解，最终沦为“表决机器”。与政府相比，公民参与政策制定更容易受到短视的影响，这是因为：第一，由于能力所限，公民不善于从战略高度考虑问题；第二，出于对未来不确定性的恐惧，公民还是希望抓住即将到手的实际利益。社会公民也是普普通通的人，他们同样是有自己利益选择的经济人，只有一项行动的收益大于成本时他们才会采取行动。而主动参与往往要投入大量的精力和时间，所得到的收益还必须与没有参与的公众分享，这种收益和成本的不对称必然导致公民参与的消沉。结果大多数人都希望别人参与而自己分享，形成了公共利益的“搭便车”现象。

由于地域、经济发展、受教育程度等因素差距造成我国公民参与不平衡。一般来说，受教育程度高、经济状况好、社会地位高的公民参与意识较强。这部分公民可以称之为参与的强势群体。而与之相对的则是参与的弱势群体，他们一般都处于社会生活的最低层。虽然亚里士多德认为“人是天生的政治动物”，但是在衣食无着的情况下，怎样去谈政治呢？在强势和弱势群体中间还有一个中间群体，从而形成如下的参与状况分布：

表 4.1 三类群体参与状况比较¹²

类 型 群体特征	强势群体	中间群体	弱势群体
人数	最少	最多	中等
紧密度	中等	紧密	松散

此外，我国公民参与的不足还表现在公民参与的组织化程度较低。政策参与按其组织化程度可分为个体参与和组织参与，它们也可以看作政策参与过程中的两个不同阶段。个体参与行为属于政策参与的低级阶段。在我国目前情况下，许多主体在表达利益并促使自己的利益实现的时候往往并不以利益群体的模式去行动，而是以个体为单位直接影响甚至用收买官吏的办法来达到实现利益的目的。人们在利益受损时，表达利益的方式往往是：给领导写信向有关部门举报，打市长电话，去信访办申诉或向媒体曝光以及通过人大、政协形成提案等方式。这一方面是因为公众集团意识欠缺，另一方面是因为社会不能为利益群体表达利益提供比较通畅的途径。当然，我国也存在着很多团体影响政策的行为，但这些团体主要是政治性社会团体即人民团体，如工会、工商联、妇联、共青团、科协、文联等，这些团体是参政的，是政协的正式成员，是国家政权体系的延伸；并且这类团体规模过分庞大，致其所代表的利益范围已无法确切界定。而具有利益群体性质的自发性社会团体如行业性的、专业性的、学术性和联谊性的社团则在我国政策制定中参与较少，对政策过程影响不太明显。虽然一些自发性社会团体这些年来在政治生活中的影响日益扩大，但也是通过进入人民团体和人大、政协等官方机构来实现参与的，其参与渠道和影响依然有限。如私营企业主和企业家群体这两个新兴的利益群体，虽然在全国许多地方成立了私营企业主协会及行业组织，但他们对政策制定的参与和影响主要是通过积极加工工商联、妇联、青联等人民团体来实现的。

5.1.3 公民参与公共政策形式的被动性

美国学者谢尔·阿斯汀(Sher Arnstein)提出的“公民参与阶梯理论”，从政治体制演进与公民参与自主性程度之间关系的角度，将公民参与形式分为由低到高渐进发展的三个阶段和递进发展的八种参与形式。尽管“阶梯论”的分类方式不能涵盖不同国家公民参与发展的特有路径，但对于了解公民参与形式的特征、

¹²周晓丽. 论公共政策中的公民参与. 中共长春市委党校学报, 2005, 03

实质和作用方式已有一定的帮助的,为人们探寻一国政治发展与公民参与水平间的关系,判断公民参与能力,做了重要的理论提示。

表 4.2 谢尔·阿斯汀的公民参与阶梯理论¹³

参与发展阶段	政治体制发展状况	参与形式	参与形式特征	公民参与程度
政府主导型参与	政治民主化水平较低,政治(精英)其绝对支配作用	政府操纵宣传教育	政府是参与的发起者 参与形式选择取决于政府动员公民参与 参与过程公民被动性	低度
象征型参与	政治民主化发展,公民权利和意识开始觉醒,争取广泛地参与权,公民参与能力和组织化程度提升	给予信息 政策咨询 组织形式合作 伙伴关系	政策过程的权力开始分享 公民逐渐认同自身的公民资格 公民参与逐步组织化、制度化 对政策具有一定的影响力	中度
完全型参与	政府授权公民,社区自治治理,公民资格意识成熟,参与知识和能力幅度提高	授予权利 公民自主控制	公民成为社区治理的主人 积极、能动的参与 政策过程的实质影响力 自治治理社区公共事务	高度

我国公民参与公共政策大多不是自觉行动,民间公民参与力量相对薄弱,公民参与和政府之间存在着一种很强的依附关系,公民参与公共政策的整个过程都是在引导和操控下完成的,这种参与过程往往无法真实地反映公民的心声。以我国的民意调查机构为例,我国目前的进行民意调查的机构大致有三类:官方的统计部门、教学科研院所下属的调查组织、商业调查公司。其中,商业调查公司在近年来异军突起,但它的业务主体却是市场调查。在民意调查方面,由于政策空间有限,大多数此类机构的政策议题都过于零散,组织规模也偏小,政策影响力弱,没有真正形成气候。而官方的统计部门等调查机构和教学科研院所下属的调查组织已经在我国存在多年,不仅经费来源稳定、组织结构完善,而且拥有一大批经验丰富的民意调查专家和学识广博的跨学科学者。另外,它们对政府的政策影响力也是普通商业调查公司所无法比拟的,所以它们才是中国民意调查的主体。但这两类机构也存在一定弊端,即对政府的依附性强。统计部门本来就隶属政府,各类教学科研院所也与政府部门有千丝万缕的联系。民意调查主体的非独立性会直接威胁调查过程的中立性和客观性:即使它们在调查过程中保持了中立、客观,在民意调查结果的公布时也可能会有选择性有利于一项政策推行的民调

¹³ S.R.Armstrein. A Leader of Citizen Participation. Journal of American Institute of Planner, 1969, (35): 216-224

结果会被公布，甚至被媒体铺天盖地地报道，而不利于政策推行的民调结果则可能被保密。这样，民意调查违反了“反映民意”的基本原则，变成了“塑造民意”的工具。

在我国的公民听证会和公民社区自治当中也存在着同样的问题。我国公民听证会的召开是在政府的组织下进行，由于没有相关法律对公民听证会的程序做出严格的要求，因此政府在听证会的主持过程中拥有很大的自由裁量权。在参与代表的确定中都存在着与政府千丝万缕的联系，而真正代表普通公民的代表参会比例却十分有限。这样的听证会已经丧失了听证是公民参与公共政策制定的本质。

我国正处于经济转型、社会转型的重要时期，由于受到原有计划经济体制的影响，社区居民自治组织存在行政化的倾向。这种倾向表现在工作内容的行政化、人事管理的行政化以及财务管理的行政化。因此，社区居民自治组织在日常工作中必须时时小心处理好与街道办事处的各种关系，在实际工作中不得不得受制于街道办事处的行政指导。

5.1.4 公民参与透明性的缺失

公开和透明是保证公民参与的重要方法和途径。公民要获取与自己相关的公共管理信息，如立法活动、政策制定、法律条款和政策实施就要求政府活动具有透明性和公开性，使政府的各种信息及时通过各种传媒为公民所知晓，以便公民能够有效地参与公共决策的过程，表达自己的愿望和要求，并对政府政策的实施过程进行有效监督。公民参与的公开性与透明性可以减少政府与服务对象之间的信息不对称，减少政府政策被执行偏差的可能性。公民参与透明性的缺失，一方面是制定政策时的内部规定偏多，公民参与的途径和渠道较少，这样就难以保证政策的有效性，使政策选择和政策制定在主体上存在悖论：一项有效的政策议程往往需要有远见卓识的预见性，对于社会事务领域若靠问题充分暴露才能建立议程就会遭受较为严重的挫折甚至积重难返。政策议程的创立、选择和制定常常需要以政治领袖和权力精英为转移；在当代中国，绝大多数政策议程都是由政治领袖和权力精英所创始。而这种政策选择和制定的“精英决策模式”就是制定之后强制推行，公众意见不起作用，难保顺利执行。

5.1.5 公民与政府之间缺乏互信

政府机构在决策时，片面强调“专业人员”、“专家”和“精英”治国，从而

导致公共决策与公共事务处理的神秘化和特殊化,使公民与政府之间的距离越来越大,公共行政的精神被淹没在集权统治之下。加大了政府与公民之间的隔阂,使政府与公民处于一种紧张、陌生、不信任的状态之下。人与人之间的信任越多,他们之间的互信度越大。信任也是公民与政府交往所不可或缺的重要资本。肯尼斯·阿罗指出:“实际上,每一起商业交易都内在地含有信任的成分,无疑,任何一种交易都要有一定的时间跨度。人们似乎有理由认为,经济落后很大程度上是由于缺乏互相信任造成的。”公民对政府缺乏信任使政府公共政策的执行成本增大或难以执行。政府对公民缺乏信任又会加剧公民对政府的不满。这样恶性循环将会给公共政策的运行带来不利的后果。

5.2 公民参与公共政策存在问题的原因分析

随着我国经济的不断发展,人民生活水平不断提高,人民的公民主体意识开始觉醒、不断加强,公民要求直接参与公共政策的要求越来越强烈。公民希望通过各种不同的方式参与公共事务的决策。而现有的公民参与中存在的诸多问题影响着公民参与的愿望,打击了公民参与的积极性。本文从制度层面、行为观念层面和文化层面对现有问题的原因进行分析。

5.2.1 公民参与公共政策的制度建设不足

我国宪法赋予了公民参与国家管理的权利,但我们缺乏与之相配套的公民参与制度。这种制度供给上的不足使得公民参与成为了政府对公民的一种恩赐。在现代民主社会中,听证制度是公民参与公共政策的主要制度。但我国只在《行政处罚法》和《行政许可法》中对公民政策参与作了规定,而这些规定只是一种特殊程序且存在程序内容上的缺失和一定程度上的不科学性。例如,在《行政处罚法》中,第一、行政处罚法仅规定了以当事人的申请作为听证的前提,从而听证制度的实效大大降低。第二、对于公开举行听证的原则,行政处罚法规定的例外事项也有失科学性。其作为国家秘密所规定的范围过大。因此,实际上限制了公开举行听证的事项范围,也为秘密举行听证提供了借口,违背了设立听证制度的初衷。第三、从回避的相关规定来看,什么时候提出回避,由谁决定回避,是否回避,决定做出后的救济途径如何?行政处罚法都缺乏相应的规定,这也导致了回避制度的不可操作性或缺乏严密性。另外听证会主持人的产生方式及职责如何

也是一个必须解决的问题。

在我国的社区自治中同样也存在着制度的问题。首先,居民社区自治参与的制度化环境不够完善。我国社区管理组织和社区自治组织的运作以及社区居民对于社区事务和活动的参与,主要还是建立在政府的行政推动之上。政府的行政号召、行政协调和行政督促构成了社区自治参与的基础。但是,政府的行政政策没能成为相应的法规制度,这产生了一系列的不良后果。由于缺乏法律上的规制和界定,社区建设中,参与社区共建的社区居民之间很容易产生“踢皮球”的困境,不便于社区工作者进行管理和协调。社区居民自治参与的权利、义务、时间、频率等许多本应制度化的问题都存在人为随意界定的情况,缺乏相对明晰和准确的标准,难以充分发挥居民在社区建设中本应有的主体力量。其次,行政化的管理体制严重制约的公民自治组织的发展。对政府的过于依赖导致社区资源的开发不足,从表面上看,这种稳固的经济资源投入方式保障了社区财力上的需要,但这种投入是有限的,基本上很难适应社区进行快速、高质发展的需要,并且由于对政府投入的倚重和对开发社区志愿者财力资源的忽视,无法达到通过社区成员的奉献性参与来提高社区凝聚力的目的。自治参与投入体制的缺陷很大程度上制约了居民自治参与的实现和发展。最后,社区居民自治参与保障机制的不健全,导致居民社区参与放不开,搞不好。社区居民参与社区建设需要制度化的保障,没有健全的保障机制,便不能形成社区参与的健康、持续发展。例如社区志愿者服务活动是一项有益于社区、有益于居民的好事,但目前各城市还缺乏相应的有关组织管理的条款,对于社区居民参与社区志愿活动的地位、权利、时间、内容、奖励措施等都没有明确规定,使其工作得不到制度化保障,难以形成浓烈的社区自治参与氛围,志愿者工作不能长期有效地开展。

5.2.2 公民参与缺乏具体可操作的法律依据

法律所涉及公共决策范围有限,实体性规范多,程序性规范少,公民参与决策缺乏具可操作的法律依据。我国公民参与决策的框架与法律框架保持着一致的发展方向,但由于法规跟进速度慢、范围小,虽然宪法和法律对参与决策的主体以及参与权利规定得比较多,但由于法规的不配套,又使得这些权利和义务还没有进一步具体化。例如,我国宪法对人民管理国家事务、管理经济和文化事务、管理社会事务的权利作出了原则性的规定。在目前的政治生活中,人民只能把管理国家事务和社会事务委托给国家行政机关行使。公民是委托人,政府是代理人。但是,现实中的制度安排却很难体现委托人的参与。政府机关内部虽然也有许多

成文和不成文的决策规定和惯例，但很少用法律形式确定程序，并将公民参与作为程序中必不可少的内容。例如，《立法法》第34条、《行政法规制定程序条例》第12条、《规章制定程序条例》第14条规定，有关部门在制定法律、行政法规和规章时，应当通过听证会、讨论会、论证会等多种形式听取意见。但是，“听取意见”并不等于“公民参与”。“听取意见”只是指国家机关应当确保公民有适当的条件和途径表达意见，听取意见是以国家机关为中心，而且往往偏重“听”，对“取”则并无硬性要求。与此不同，“公民参与”则是以公民为中心讲求公民意见对立法结果的实质影响，公民的意见必不可少，并应对国家机关的实体处理结果产生有效的影响，这才是公民参与的实质内涵。再进一步具体分析，我国行政诉讼法的出台，确立了民可以告官的制度，公民个人和社会利益群体可以为维护自身的合法利益起诉有关政府部门。但是，根据行政诉讼法的规定，只有行政机关行使的具体行政行为侵犯了公民的利益，具有可诉之利益，才具备提起行政诉讼的主体资格，而对抽象行政行为不可诉。而在事实上，影响公民权益的往往不是具体的行政行为，而正是抽象的行政行为，例如，一个提价的决定会影响到相当广泛人群，也就有可能给很多人带来巨大损失，但由于这种决定往往以法律法规，甚至以红头文件的形式出现，这样一来，就造成了很多公民虽然想主动维护自身利益，甚至是公共利益与国家利益，但却因不具备诉讼主体资格而无法起诉有关部门。人们缺乏行使权利的具体程序和步骤，甚至于国家某些法规和管理行为妨碍或限制着公民充分行使其权利，造成参与梗阻，使得参与过程中出现不稳定状态。这一立法状态影响到公民参与，使参与面临两种后果：第一，公民行使参与权利时得不到具体法律保护；第二，公民行使参与权利时不受具体法律约束，非法参与得不到法律及时惩处。

5.2.3 行为观念层面——传统以“官僚为中心”公共行政的禁锢

卢梭的社会契约论认为，国家的主权属于人民，最高权力属于人民，人民是国家唯一的真正主人。民主治理的核心内容是人民是公共管理的主体和中心，“我们的政府是人民的政府，应以人民高兴不高兴，人民答应不答应，人民满意不满意”（邓小平语）作为政府施政的目标。虽然我国正在不断的深化行政体制改革，但目前我国公共管理仍是以国家为中心来运作的，即政府是公共管理的实施者，公民是公共管理的接收者。二者之间仍是一种管理与被管理的权力关系。造成“官僚为中心”观念的原因可归结为三方面：首先，传统“官本位”、“父母官”的观念仍然在人们的心中根深蒂固。这种传统观念很自然地把政府看作是公共权威唯

一的行使者，而这种观念也使得公民习惯于政府的管理，对政府有一种依赖感。其次，统治型管理体制。自建国以来我国形成了“国家——社会”对立的二元结构模式，即国家对社会实施管理。在国家对社会的管理中政府处于中心地位，政府组织的设置强调命令与控制，权利自上而下的运作，封闭的组织形式使公民无法参与其中，使政府成为唯一的公共管理的中心。最后，公共权力掌握者操控公共政策。以政府为中心的公共管理体制使公共行政人员在公共政策的制定和执行过程中具有很大的自主权，他们可能在公共政策制定的过程加入个人政绩的因素，或为迎合上级而忽视公共政策的“公共性”。这些都使得公民本身的真实意愿无法在政策中得到体现。

5.2.4 我国缺乏公民参与的文化

阿尔蒙德在政治学领域提出“政治文化”的概念，认为：“政治文化是一个民族在特定时期流行的一套政治态度、信仰和情感。这套政治文化有本民族的历史和现在社会、经济、政治活动所形成”。¹⁴阿尔蒙德将政治文化划分为三种类型：村民型政治文化、臣民型政治文化和参与型政治文化。三种政治文化类型对政治参与所持的态度如下图所示。

表 4.3 政治文化类型¹⁵

	对政治系统地认识	政治系统的输入	政治系统的输出	对自我参与的察觉
村民型	0	0	0	0
臣民型	1	0	1	0
参与型	1	1	1	1

由于我国有数千年的封建文化，其封建社会的君主专制以及与之相配套的一系列教育体制培养的典型的“顺民”思想，贯彻的愚民政策，导致对公民身份的否定，导致普通民众对国家事务的异常冷漠。因此，我国传统的公民参与文化是臣民型文化。传统的“顺民”思想，使公民只是默默接受统治者的政治影响，虽对政府的影响有所看法，但对参与总是冷漠。他们认为自己不可能影响政府，也并不认为有参与的功能。

¹⁴[美]阿尔蒙德, 鲍威尔. 比较政治学. 上海文艺出版社, 1981年, P25

¹⁵[美]阿尔蒙德. 公民文化. 台湾: 五南图书出版公司, 1996, P17

6 我国公民参与公共政策过程的实现

理想与现实之间的差距反映出了我国公民参与公共政策实际存在的诸多问题。同时也为我国完善公民参与公共政策制度指明了方向。本章通过四部分来阐述如何实现一种互动的公民参与公共政策制度。第一、实现公民与行政人员角色的转变。因为良好的公民意识和积极的公民资格是公民参与公共政策的动力所在；具备公共行政精神的行政人员能够在公民参与的过程中起到引导、教育公民的作用，他们负有促进公民参与政策的责任。第二、完善的制度设计为公民参与公共政策，与政府展开互动提供了制度保障。第三、公民社会的发展是培养具有现代公民资格的沃土。第四、培育和发展非营利组织则是实现我国公民社会发展路径选择。第五、培育我国的社会资本。因为社会资本所起到的作用不仅可以减少公民与行政人员之间的隔阂，更重要的是它可以有效地提高民主决策的效率，合理地解决民主与效率的矛盾。

6.1 公民与行政人员角色的培养

新型公民所具有的高尚品质并不是与生俱来的，必须经过一定的培养才能塑造出。首先，通过教育的途径加以培养。我国现有的公民教育不足在一定程度上影响了民主的发展，同时现有的公民参与多依靠动员，这导致公民参与缺乏主动性。我们应该加强对公民的教育，特别是从小要培养公民意识。从小培养对公共事务的参与兴趣，将参与内化于个人的价值观、思想和行为当中；同时教育人民认识政府的制度、法律，并且学习如何实施操作这些制度，例如集会、对话技巧、政策的形式、执行与监督。其次，培育公民社会。公民积极地参与公共事务，最能发挥效果的通常是以集体的方式进行，而不是由单独的个人出面。不论公民组织的形式、组成方式如何，都是为了积极、有效地参与公共事务、谋求公民利益。公民组织除了能发挥影响公共事务的效果外，其成员更可以通过平时的学习与集体行动的交往，培养公民意识与能力。

对于塑造全新的行政人员形象，成功实现角色的转变，核心是培养行政人员的公共行政精神。行政人员的公共行政精神意味着对于公共服务的召唤以及有效管理公共组织的一种深厚、持久的承诺。它是一面镜子，反映了行政人员的行为及引导其行为的价值观、行为规范和信念。行政人员应当树立“公民本位”、“为

“为人民服务”的思想。乔治·弗雷德里克森认为：“要想充分地体现公共行政的精神，我们必须真诚地关爱公民并与公民一道工作；……也要对正义充满激情。”¹⁶所以，公务员应充分尊重公民、关注公民的个体价值和利益，培育负责任、活跃的和热心公益的公民。其次，不断提高行政人员的学习能力和创新能力。行政人员具备引导、教育、倾听的能力和技巧并不是一件容易之事。政府组织的改革应朝着构建学习性组织的方向发展，不断强化行政人员探究组织和环境之间存在的和谐问题，不断提升引导公民合理参与公共政策所具备的知识和技巧。在公共治理过程中不断检视和修正行政人员的价值、信念以及与公民的关系。最后，建立公共对话的机制。公共对话机制可以使行政人员和公民开诚布公、无拘无束、真诚地对话。在实践中，通过各种形式实施政务公开，建立社会公众听证制度、公示制度、新闻发言人制度等，通过现代信息技术，构建电子政府，开展电子政务，实现政府与公众超越时空局限的交流、互动。

6.2 完善公民参与公共政策制度

6.2.1 提高公民的主体地位

强调公民的主体地位，其实是强调政府和公民地位的对等。福克斯和米勒在《后现代公共行政》一书中指出公共政策应该放在“公共能量场”里制定和修订，“公共能量场是由各种灵活的、民主的、话语的社会形态构成的”。公共政策在“公共能量场”的制定和修订过程，强调不把政策和行政过程看做是封闭的机构之间的一系列权力交易。所有的参与者都必须具有：(1) 均等的机会选择并实行言说为……(3) 相同的机会去表达态度、感受、目的等，以及去命令，去反对，允许或禁止等。”政府与公民在这里不是简单的领导和被领导或是服务和被服务的关系，强调的是两者或更多方的对等以及在此基础上的互动。这种对等可以由强调公民的主体地位，提升公民在政策制定互动中的合法性来实现。实现这种地位的对等主要包括如下三个方面：

首先，通过立法确保公民在公共政策制定主体地位的合法性。合法性有两个方面的含义，一个指的是通常法律意义上的合法，一个是政治意义上的合法。后者是“对被统治与统治者关系的评价。它是政治权力和其遵从者证明自身合法性的过程。它是对统治权力的认可。”这里强调的是合法性前一个含义，并将其第

¹⁶[美]乔治·弗雷德里克森. 公共行政的精神. 北京:中国人民大学出版社, 2003, 10, P89

二个含义延伸为政府对公民在政策制定中主体地位的认可。法律是确保有序公民参与的首要前提，旨在规范公民与政府之间的基本关系，因此，在立法上既要体现公民在政策制定中主体地位的应然性也要强调其必然性。公民积极参与公共生活一直被当作是一项基本的人权，受到各国宪法的保护。但是在政策过程中，这种权利的实现却是一个缓慢的过程，并且有关这方面的法律比较少，如公民主动提出立法建议如何回应与采纳。所以，一方面我们应当加强公民参与政策制定的程序和权利法律基础，另一方面应当加强保障公民参与政策决策权利实现的法律建设。

其次，加强舆论的宣传和引导作用。立法确保公民在参与主体地位的合法性只是为公民在参与政策制定互动中的主体地位提供了法律基础。但要让公民正行使这种权利，发挥其在政策参与中的主体地位还必须依靠舆论的传播和引导。舆论宣传的形式是多种多样的，利用报纸、杂志、广播、电视等大众传播媒体发表有关提高公民在政策制定中主体合法性法律的解释、评论性文章；通过党政组织系统层层向下传达，经常举办相关法律的政策培训班，召开宣传会议；邀请专家和学术权威从理论上、实践上分析相关法律执行的经验和效果；利用网络等现代化手段在互连网上向公众发布、传递公民在政策制定中主体合法性的法律知识，从而使越来越多的公众意识并认识到公民在政策制定中的地位以及行使这一权利的有效途径，进一步提高公民参与的积极性。

最后，政府本身要实现意识的转变及正确地角色定位。要实现公共政策制定中政府与公民的互动，加强公民在互动中的主体合法性，必须转变传统的“官本位”观念，正确地确定自己的角色地位。这就要求政府在公共政策的制定中，政府与公民建立平等的对话机制，认同公民在政策制定中的主体地位，归还公民的话语权，在关系到群众利益的公共政策上积极征求公民的意见，并在平等对话的基础上，让公民理解和认同公共政策的制定，加强和公民的合作。

6.2.2 完善政务公开制度

首先，扩大政务公开的范围。政务公开应在范围上具有广泛性，在法律允许的范围内，将人民关心的重点、热点、难点问题，涉及群众切身利益的问题的政策制定公诸于众，让公民全面地清楚地了解相关政策中自己的权利和义务，自我利益和意见能及时表达。大到国家法律、法规，党的方针、政策；小到基层组织的规章制度、日常事务管理，都应进行公开，并对违反政务公开，违反法律和政策规定的行为加以处理。其次，实现行政程序公开。行政程序的公开，特别是公

共政策制定程序的公开能使公民了解政策的形成过程，一方面能使公民对政策制定进行全面的监督；另一方面，当政策制定发生变化时，公民能及时地了解政策变化的原因，理解政策的变动并及时做出反应，使政策变化可能带来的公民利益的损失降到最低。再次，确保政务公开内容的真实性。真实是政务公开的关键所在，也是公民在政策制定过程中与政府互动的关键所在。违背真实性原则会使本有成果的交流最终导致失败，公民无法真正地参与到政策制定中，并会对政府失望；在这种情况下，政府做不到按公共意愿办事会“成为破坏性的部门，它无法保证公共利益免受强大的私人利益的冲突造成的损害”。最后，保证政务公开在程序上的可操作性。政务公开不能只是一句口号，必须是一件可操作的实践活动，其操作制度必须具体实用且简便可行。只有将政务公开的内容和程序简单化通俗化，与人民群众的整体文化水平和素质相适应，公民才不会被排斥在政务活动之外，才能切实地参与到政策制定活动中去。

6.2.3 培育发展民意调查组织

随着改革的不断深入，社会上各种利益分化将十分迅速，而许多深层次的经济和政治体制改革，涉及到不同社会群体的切身利益，政策的利益或代价的分布更为广泛。在这种情况下，每一个利益受损或受益的相关公民的意见表达都应当在政策过程中有所体现。为此，在实践中，我们应借鉴发达国家的经验，重视各种独立调查机构，尤其是民间调查机构在公民参与方面的作用，将各类调查机构所作的民意测验作为了解社情民意的新途径、新手段，并明确将其作为政府决策，特别是涉及广大公民切身利益的政策出台的前置条件，以进一步提高政府决策的科学化、民主化水平。

第一、要实现民意调查主体的独立性就必须使民意调查机构和政府脱钩。美国早在上世纪 60 年就已实现二者的脱离。我国还处于市场经济的起步阶段，让所有官方或半官方的民意调查机构与政府脱钩还不现实。目前现实做法是让教学科研院所下属的调查组织实现独立。这类机构民意调查能力强，也有一定的市场生存能力，可以优先考虑与政府脱钩。同时对商业调查公司进行扶持，使它成为民意调查的又一主体。为了使脱钩后的教学科研院所下属调查机构与商业调查公司健康发展，政府可以学习美国，成立用于支持民意调查的基金会。基金会的资金来源包括政府拨款和社会捐助，由专业人士操作，政府和其他捐助者只能监督基金运作，不能直接干预资金流向，避免其控制民意调查机构。

第二、树立政府民主决策的意识。政府对政策问题的选择不可能完全涵盖所

有的社会视角,即使政府选择了公共期望的政策问题,也往往由于自身立场和思维惯性制定出与民意相左的政策。一个普通公民的意见也许存在这样或那样的缺陷,但总有其闪烁真理的碎片,民意调查就是从无数多个闪烁的碎片中找到民意。因此,政府领导需要树立民主决策意识,对民意调查予以充分重视,加大向各类调查机构购买民意调查结果的资金投入。

第三、通过立法形式规范民意调查。可以由人大制定民意测验法,以立法方式确保民意测验成为制定有关公共政策的前置条件。规定专门政府机构研究设定需要进行民意测验的具体事项,委托具有一定社会信誉的民间调查机构;民意测验结果所反映的社情民意应成为有关政府部门拟定决策方案、出台和实施改革政策的重要参考因素。同时,政府也应大力提倡民间社会调查机构围绕公共政策的制定进行民意测验,并鼓励其发表独立的、与公民利益密切相关事项的民意测验结果。

6.2.4 完善听证制度

建设任何一种制度的架构,都需要有着严密的具体规则设计,这样才能使之运作符合制度本身的目的。不然最终只会背离其出发点,而成为一场没有任何意义的理论评说而已。当前,程序性制度的缺陷势必直接影响行政决策的正当性。由于听证制度在我国确立不久,尚有诸多待完善之处,所以在行政决策中引入听证制度更需要我们在实践中不断探索,不断总结。

第一、扩大听证制度的适用范围。听证制度最基本的内涵是“听取对方的意见”,尤其是在做出不利于当事人的决定之前,应听取当事人的意见。这一制度的理论基础是“自然公正原则”的体现。因此,遵循这一原则,按照听证制度的基本内涵,在行政程序理念的支配下,行政行为的做出应给予行政相对人参与的机会,以实现让当事人了解决定依据的事实和理由,实现为自己辩护的权利,以促进行政活动公正性的目的。因为听证制度本身是一种有利于公众参与,防止行政偏私和权力滥用、保障行政公正和反映相对人利益的制度。所以,要保证行政相对人广泛参与行政活动,必须从法律规定上能够让行政相对人参与行政活动。而我国从行政处罚法规定的三种行政处罚到行政许可法规定的涉及申请人与他人重大利益关系事项及行政机关依职权举行听证的事项,显然不能保证行政相对人积极参与行政活动,并在行政行为做出前积极维护自己的正当的、合法的权益。因此我们应考虑扩大听证制度的范围,象行政处罚中的数额较大的没收违法所得、没收非法财物及限制人身自由的行政拘留,当然应当适用听证制度。不过,

我们也应当明确,扩大听证制度的范围并不意味着,所有的行政行为都举行听证,因为这也涉及到行政效率问题。从外国的法律规定来看,正式听证主要适用于对相对人的权利有重大影响的决定。我国听证范围的确立不妨也考虑这一底线。

第二、确定听证参与人的法定资格。一是听证代表。中国目前的听证会是由听证代表参加。代表的产生方法,一种是选择一些人大代表或政协委员作为参加听证会的常任代表,另一种推荐选拔相结合,由组织者从各地各部门推荐或者自我推荐的报名者中,通过随机抽取产生代表。但是,听证会究竟是由政府主管部门选定代表参加,还是由真正的利益相关人及其组织主动申请参加,尚需要法律做出明确规定。此外还应当发展独立性较强的非政府组织参加听证,或是由利益受影响的公众组织起来推选自己的代表或委托律师及其他专业人员参加听证。在加拿大,对参加听证的人员并无限制,包括不限制有犯罪前科的人参加,是否参加完全取决于参与人自己的兴趣,一般不设立规则排除个人参加。除个人外,行业组织、非政府组织也是活跃的参加者。例如在铁路价格听证会上的代表,很多关注听证的人认为听证代表的产生不够透明导致一些疑问的产生,进而对听证程序本身产生质疑。因此,对如何选出真正意义的听证代表,在听证会上透彻地了解利害关系人的观点、意见,充分行使代表的权利,真正形成双方对峙的局面,进行积极、有益的论证和倾听、交流和沟通,为听证程序的科学运作打下坚实的基础。在听证会代表的筛选程序完善之后,还应该完善相关的法律和程序,从制度上和程序上预防“收买”现象的发生,即听证会代表确定,有关部门与代表之间的接触、材料提供等行为应有制度规范。此外还应该把听证会的全过程通过电视或网络进行直播,让每一个代表民意的听证会代表都接受公众的监督、直面道德压力。唯如此,才能在听证会上听到真实的声音,确保听证会代表寸利必争,全心全意捍卫民众的利益。二是听证主持人。“虽然国内媒体不断警告听证不能变成形式主义、不能走过场,有些地方官员依然只是巧妙地把原来的咨询性组织改名为听证机构,滥竽充数。”听证主持人是一个处于中立地位的中间人,不一定是政府部门代表,但在一定情况下政府部门主持听证会是不适当的。地位的中立有利于提高听证的公信力和避免公众对听证公正性的无端猜忌。例如在价格听证中,因为政府部门提价又要政府来组织听证,政府出于自身利益的考虑,会倾向于提价。听证主持人主要由专家、学者、人大代表等组成,他们要负责对听证参加人进行引导并对其所提供的证据进行初步评估,他们要参与到价格听证的整个过程,对听证的全过程进行监督,这样才较客观、公正。设立这样一个非政府的中间机构,也有利于政府对行政决策做出全面通盘的考虑,形成一种公正、公

开、民主的行政决策。应该借鉴美国行政法官的集中管理制度，将听证组织机构与行政决策机关分离；借鉴台湾地区的复议委员会制度，确定听证主持人选；通过程序公开、说明理由、案卷制度及司法途径对决策机关进行制约。在加拿大，听证主持人的产生取决于听证的性质和类型。听证在大多数情况下由决策机关主持，但并不排除民众代表主持的可能性。决策机关在听证中，要遵守“利益冲突规则”、“防止预断规则”和“公开原则”。不管主持人是否决为策机关人员，都应符合一些基本要求：一是公正和不偏不倚，二是具有确定听证基调的技巧和主持的艺术。为了保证听证主持人独立执行职务，不受机关长官的干涉，可以借鉴韩国做法，1990年的《韩国行政程序法》第28条规定，听证主持人独立执行职务，不因执行职务的理由，而受任何违反其意思的身份上的不利处分。

第三、完善听证的程序。在“公众直接参与式”的行政决策听证中，参与程序是否公开透明、是否科学合理、是否公平公正是决策成功的关键性因素。这样的保障就是公众参与决策的步骤、顺序、方式、形式和时间以及相关的程序性制度的规范化设定。

一是听证程序的启动。我国的听证程序通常由政府主动启动，个别情况下也可由利害关系人申请启动，但法律需要对启动程序和启动者做出具体明确的规定。在加拿大，听证的主题越严肃，听证程序越正式。标准程序一般由专门法律规定，有些法律规定了一般的、最少的程序要求。如土地使用规划听证程序的核心就是保证参与各方之间进行多轮对话。听证事先必须以浅显易懂的文字公告，如土地使用规划听证至少应在报纸上刊登两周，一些听证事项甚至在一年前就要公布。听证程序的最主要启动方式是通知。通知是指行政主体在举行听证之前将有关听证的事项告知行政相对人；它在程序上实际上发挥着行政主体和行政相对人之间的沟通作用。通知是听证必不可少的程序，由于通知是行政相对人获得听证权的一种程序保障，因此，行政程序对通知成立的要件也颇为严格。这些是对行政决策主体的要求：一是应将听证的内容以及有关事项告知利害关系人；二是应将通知及时送达到受通知人；三是应以适当方式将通知送达受通知人。科学地遴选出听证代表，对于真正地实现听证的“听取对方意见”的初衷甚为关键。

二是听证的过程。听证是行政相对人向行政机关陈述意见，递交证据和行政机关听取意见和接纳证据的过程。为了保证听证的功能实现，遵循公开原则相当必要。在听证过程中，听证参加人向主持听证的机关陈述意见，表达自己的愿望，为了支持自己的观点，必须提供必要的证据材料。在听证活动中，其中对处于行政决策结果不利地位的听证参加人而言，听证就意味着拥有某种意义的防卫权，

通过听证，利益可能受到影响的个人可以获得“防卫”的机会，可以通过出示证据，支持自己的主张，反驳对自己不利的主张，从而使自己的合法权益得到有效的保障。这种防卫权的行使使得听证活动不是由某一方面来垄断发言权，而是使程序活动成为一个理性对话的过程，所有程序参加者都必须通过事实与理由沟通、说服，最后的结论必须直接依据这一过程中已经被接受了的事实和理由。在行政决策事项复杂的听证中，更应当确保听证过程的合理性。“行政机关不能将部分证据隐藏起来，到听证会上再拿出来作为攻击当事人的武器。”例如在价格决策的听证中，行政主体、经营者和消费者之间的信息严重不对称，所以需要强制性要求公用事业领域的垄断企业公开有关信息，并由消费者选择和委托评估机构对要求提价的企业成本进行核算和评估，听证会上讨论的方案应该事先公开，并建立对听证代表意见的回应机制，在最终决策时以附带前言性文字说明理由。

三是听证的结果。听证笔录，就是听证中行政决策利害关系人对听证事项意见的内容记录。在正式听证中，听证主持人应当听取听证参加人的意见，并将之形成听证笔录，听证必须制作听证记录，通过听证而制作的决定必须以听证记录中的材料为依据，这是为了使听证活动真实、有效而提出的一个必然要求。如果某个行政决定的依据是听证记录之外的材料，那么这种材料很可能未经有关当事人的认可或证实，甚至当事人可能根本就不知道这些材料，这实际上就等于剥夺了当事人的听证权，使听证活动流于形式。近年来，的确有大大小小的价格听证会举行，每当有“听证”这类的字眼出现在报端，多半意味着马上水电煤气公交要涨价了，至于到底有谁参与“听”了，最后又“证”出了什么名堂，则没有人了解，也没有人让老百姓去了解，这就给人一种感觉或错觉：听证会是在走过场。听证笔录是行政裁决者与听证当事人之间的联系的根本方式，最终的行政决策应当以听证笔录为依据，听证笔录和行政决策结果之间应该存在着因果关系，行政决策机关有义务说明其决策结果和听证笔录之间的关联性和因果关系。行政决策机关只能以听证笔录为根据制作行政决定的原则，在学理上称为案卷排他原则，这是当事人在听证过程中陈述己方意见和反驳不利于己的事实的权利的最根本的保障，还有助行政决策机关对抗外界的压力。

第四、建立行政决策听证的救济途径。在美国，如果影响当事人的行政决定在听证中未能遵循正当程序的要求，当事人可以行政机关侵犯宪法权利为根据请求法院进行司法审查。公民在行政决策听证中应当享有请求救济权，但对于公民听证权受到侵犯(包括公民要求直接参加听证被拒绝和公民不同意行政机关选出

的听证代表)能否直接起诉、公民认为决策不明智不合理的救济和认为决策违法的救济是否有不同的路径等问题,我国现行法律没有相关规定。如果听证代表对于政府不采纳自己意见的理由不服,应该有一个权利救济程序帮助其主张自己的权利;政府部门将通过何种方式处理公民的“不满意”;如果公众不满意于政府的处置,应该如何通过法院获得权利救济等等。在加拿大,公民对听证结果不满意,或被拒绝参加听证可向法院提起行政诉讼,起诉的理由,一是认为程序不公正,二是认为决策机关没有管辖权。但是法院也只在有限的情况下审理案件,不能以法院的决定代替行政机关的决定。在我国应当尽快建立行政决策听证的救济制度,对于程序公正的要求来说,应当给当事人以行政救济的机会,当事人享有请求有关机关对听证决定进行审查的权利,当事人或向行政机关申诉或可以直接向法院起诉、或必须先向行政机关申诉,在穷尽了行政救济之后才可以向法院起诉,这样才使得听证程序的规制完整无缺,成为科学的一项行政制度。此外,听证的成本费用承担问题。我国目前举行的价格听证会费用很高,支付主体也不统一,在地方上是由受益者、政府或政府听证基金负担,在中央则由中央财政负担。但是不能全部由政府负担听证经费,应分门别类规定,主张“谁提起,谁负担”。在加拿大,很多情况下是由举办听证的政府财政负担听证费用,如在制定土地使用规划和规划细则时,就是由政府负责所有的听证费用,这些费用来自税收。如果开发商想要政府更改规划和细则,就必须支付听证的广告和相关费用。

6.2.5 构建适合我国社区自治的发展途径

第一、增强社区自治组织的合法性。所谓社区自治组织的合法性不仅仅是指居委会等社区管理机构的地位需要有法律渊源,更是指这些社区机构需要获得本社区成员的认可。但由于居委会长久以来的行政化倾向,其合法性非常低,要增强它的合法性,需要从以下几方面进行改善:

一是加快政府职能转变,增强自治组织处理社区事务的自主性。政府应该克服“全能政府”的观念,按照“政社分开”的原则,明确界定政府与社区的职责权限,切实实行职能转变,下放政府权力,使社区自治组织能够通过自身力量解决社区问题、管理社区事务。

二是加快人事制度改革,赋予社区人事自主权。主要措施就是落实居民的直接选举权。社区地域小、人口少、人们彼此之间又有一定程度的了解,不应该由居民代表小组的组长代替居民行使选举权,而应该由每一位有选举权的居民直接选举出自己的居民委员会主任、副主任和委员。

三是加快财务制度改革,归还社区财务自管权。《中华人民共和国城市居民委员会组织法》第四条规定:“居民委员会管理本居民委员会的财产,任何部门和单位不得侵犯居民委员会的财产所有权。”只有拥有财务自管权,居委会才能正常履行其自治职能,才能获得社区成员的认同。但社区实行财务自管并不代表政府不需要再向社区输入资金,恰恰相反,政府输入社区的资金应该增多。因为社区服务是一种以服务为形式的福利事业,本身不具有赢利性质,政府输入资金过少可能使社区管理机构忙于有偿服务的提供,而忽视对社区居民的公共利益和福利的追求。在许多发达国家,政府投入一般占社区服务资金构成的50%以上,我国政府的这种投入目前最多占30%左右。所以随着经济的发展,我国政府对社区的资金投入不仅不能减少,还应该有所增加。当然居委会对财务的管理必须受到监督,可以参照预决算制度在年初向拨款的行政机关和社区居民大会提交预算,批准后执行。在年终向这两个组织提供结算报表,实行财务公开。

第二、健全社区自治的法律制度,推行依法治国,保证社区民主自治良性发展。适应新形势的需要,要在继续推进社区民主自治实践基础上尽快修订现行宪法和法律,增强法治意识,做到有法可依,构建社区民主自治的制度规范和法律保障体系;改善立法工作,增强法律的权威性和可操作性;立法要理顺关系,解决好下述难题:现行政治行政体制与社区民主自治的冲突、社区自治的目标成效与自治成本、社区自治的内部及社会监督机制、社区自治的管理经费筹措及公共设施资金投入、社区居民的权利义务的实现途径。

第三、加快发展民间组织,完善城市基层民主自治体系实现社区管理主体的多元化,避免社区居委会的行政化倾向。民间组织的发展是完善市场经济和建设民主政治的内在要求,民间组织的发育是建设公民社会、转变政府职能、实现政社分离的主要途径,要转变观念、立法规范、因势利导,保障民间组织的健康发展;在基层成长起来的草根民间组织或准民间组织是当前我国社区民主自治的重要力量,它们由民众自发组织产生,服务民众,积极参与社区管理,是社区自治健康发展的积极力量,政府和社会对其存在和发展应抱持宽容态度并为其创造必要的制度环境;民间组织不发达、政治行政体制改革不到位是造成政府职能转变非常困难以及城市社区民主自治含量较低的重要原因,当前的城市改革应把政府改革与社会发育结合起来。大力培育城市民间组织,建立城市管理多元主体合作治理模式,是解决当前社区民主自治过程中存在的社区居委会行政化倾向的重要途径和有效方法。

第四、扩大社区成员参与的内容。目前社区成员对社区事务的参与大多集中

在政策的执行阶段,这种参与方式比较被动,而且当居民因不满政策内容而选择不参与时,常会引起居民与居委会的磨擦。因此,扩大社区成员的参与内容势在必行,扩大的内容主要是指社区成员对于决策领域的参与。具体的措施包括:一、调整社区居民大会的召开条件。社区居民大会不一定要一年举行一次,如果居委会会有涉及较大金额的决策或涉及较多相关公众的决策也应该举行社区居民大会,让社区居民都有机会参与决策。二、调整居民参与决策的程序。居民对决策的参与不一定要由居委会自上而下地发起,也应该规定居民自下而上地发起决策讨论的程序,比如居民通过向居委会申请召开社区居民大会,将待议问题交给居民大会讨论、决定。总之,居民参与决策的程度必须贯彻公开、公平、公正的原则。三、明确居民参与制定的政策的效力。依照合理的程序,经全体居民表决通过的决策,应被视为“社规民约”,社区内的成员都应当遵守,否则将受到舆论的谴责和公众的蔑视。

第五、培养社区成员的参与热情。居民参与热情的培养可以从以下两方面入手:一、增加居民对社区的满意度。可以考虑为居民创造公共的活动空间,如绿地、电影院、公园等;为居民营造良好的人文环境,如开展书法比赛、举办周末舞会等。二、增加居民对社区的归属感。由于长期以来居委会等社区自治组织的行政化倾向,使许多居民将社区视为一级行政组织,缺乏对社区的认同感和归属感。在通过工作内容、人事管理和财务管理等途径削弱了自治组织的行政色彩后,还需要通过社区广播、宣传栏、自办刊物等手段对“社规民约”进行宣传,使居民感觉社区是大家的社区,是守望相助的共同体,增加居民对社区的认同感、社区居民自治在中国开展不过短短数年。中国的市场经济和政治体制改革等外部环境并不完善,存在问题在所难免。采取一些改善的方法,如通过对居委会等居民自治组织合法性改造和对社区成员参与内容的扩大,使居民获得了畅通的参与渠道。通过对共同价值观和生活方式的营造,培养居民的参与热情等,我们相信,中国的社区居民自治必将随着时代的发展走向成熟。

6.3 培育和发展非营利性组织——中国公民社会发展的途径

6.3.1 中国公民社会的特点

公民社会是指构建在国家、市场、家庭关系中的社会领域,特别包括国家权力和市场利益之外的社会自组织系统,社会运动,各种形式的社会参与及其相关

价值和文化的模式。非营利组织是现代公民社会的核心。随着我国经济体制改革和政治体制改革的不断深化,构建中国的公民社会是必然选择。与西方国家公民社会的发展相比,中国公民社会的产生和发展与中国的经济体制改革和政治体制改革密切相关,可以说是伴随着中国的改革而发展开来的。因此,中国公民社会的发展有其自身的特色。

第一,国家、经济领域和社会领域的分离是同步的。西方公民社会的发展是建立在西方资产阶级反抗国家权力,寻求经济自由和公民自主空间的基础之上。西方国家首先是国家和社会相分离,形成了国家领域和民间自主领域。随着市场机制的不断完善,市场经济不断成熟,市场最终从民间自主领域中分离出来,形成了国家、市场和社会三个领域。而中国公民社会是国家、市场和社会彼此分离同时又相互补充协同发展的社会。这种三个领域同时发展的局面表现为:首先,国家和国家权利与民间自主社会的分离,并且在公民社会中包含着市场经济演进的过程;其次,营利性机制(市场)与非营利机制之间的分化在中国是同时进行的,前者任务甚至更加艰巨,这也使得中国的公民社会与政府、企业之间常常出现界线模糊的问题,即非营利组织的政府色彩和营利色彩。图 5.1 显示了中国公民社会的发展过程和西方公民社会的发展过程:

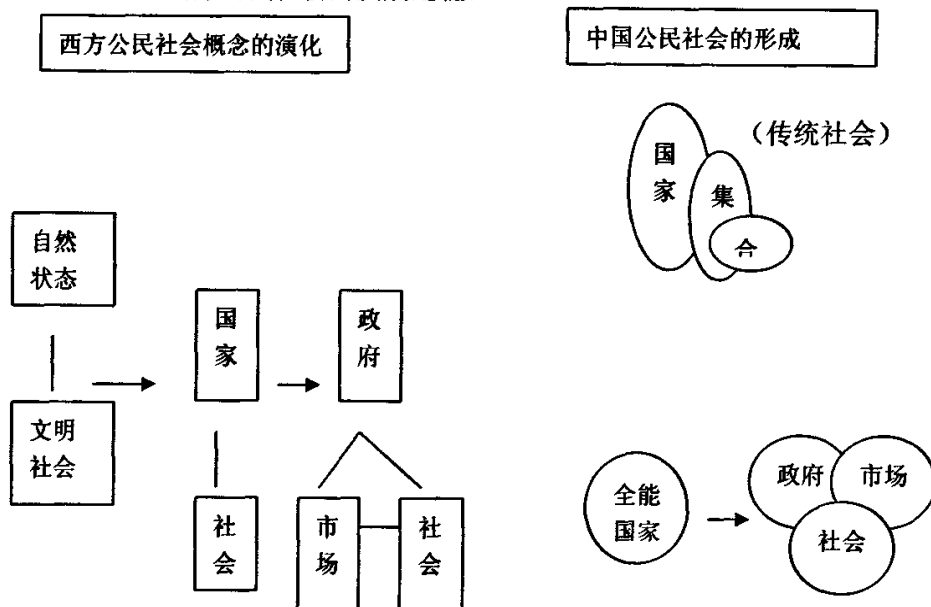


图 5.1 中西方公民社会发展对比¹⁷

¹⁷贾西津. 中国公民社会发育的三条路径. 中国行政管理, 2003, 3, 总第 213 期

第二，经济领域的发育先于社会领域的发育。中国的改革首先是从 1978 的经济体制改革开始，历时 20 年的改革中国的经济体制改革已经进入改革的深化阶段，而中国的社会领域的改革才刚刚起步，而这与西方公民社会发展的路径正好相反，可以说在国家整体发展过程中处于滞后。因此，公民社会的发展对政府实施进一步改革至关重要。

第三、政府在公民社会的发展过程中处于主导地位。中国的传统社会一直是强国家——弱社会模式，国家对社会的控制无处不在。随着改革开放过程的不断深化，国家不断退出对社会领域的控制，个人的经济活动、自我管理、自我组织、自我服务的空间不断扩大。受的全球“结社运动”以及“全能国家”治理危机的影响，政府主动要求变革，让渡出部分管理职能，推动公民社会的发展，可以说中国公民社会的发展过程是一种政府主导发展的过程。

6.3.2 非营利组织与中国公民社会的关系

西方国家非营利组织的兴起是建立在西方发达的公民社会的基础之上，而当前中国的非营利组织的兴起与公民社会的发育是交织在一起的，我国非营利组织的发展状况直接影响着我国公民社会的发展。非营利组织作为现代社会的第三部门，其承担的基本职能是弥补市场部门和政府部门的不足，执行市场部门和政府部门所不能完成，或不能有效完成的社会职能，促进公共利益或公共目标。从某种意义上说，非营利组织的发展，其底层意蕴正是在构建或培育中国的公民社会。不管这是不是政府意料之中的，也不管这是不是民众所期望的，非营利组织已实实在在地成为公民社会赖以形成的核心主体。我们可以从以下几方面来进一步说明非营利组织与公民社会之间的关系。

第一，非营利组织是市场经济不可分割的一部分，而市场经济正是公民社会发展的前提。在我国传统的高度集中的计划经济体制下，国家承担了几乎全部的职责，是“全能主义国家”，非营利组织没有生存的空间。经过 20 多年的改革开放，计划经济向市场经济的转变，形成了市场主体多元化，经济利益差异化和生活方式多样化的社会结构。随着国家权力回归于社会，人们摆脱了国家政治权力的束缚，成为非政治的生活主体，非营利组织有了成长的空间。非营利组织是市场经济体制下的“看不见的手”，“是市场经济不可分割的一部分；培育非营利组织为的是塑造市场经济良好的基础结构；发展非营利组织为的是构筑国内外竞争的有效手段和争取胜利。”¹⁸我国公民社会是建立在有中国特色社会主义市场经济

¹⁸文军，王世军. 非营利组织与中国社会发展. 贵州人民出版社, 2004. P78

基础上,非营利组织的发展能够促进我国公民社会的培育和成长。

第二,非营利组织发展的动力来源于政府和民间需求两个方面,其中,前者占主导地位,这表明我国公民社会是一个政府主导型的构建过程,这是与西方市民社会的差异所在。“强国家——弱社会”格局一直是中国的显著特征。政府推行的有关政策在很大程度上直接影响了中国非营利组织的发展,甚至决定了非营利组织的存亡。许多非营利组织都具有“半官半民”的色彩,非营利组织这种以政府推动为主导,自上而下与自下而上相结合的模式恰好和我国公民社会的历史特征相吻合。

第三,非营利组织的性质特征与公民社会的价值取向相吻合。作为区别于政府和企业的非营利组织致力于一些社会问题的解决。它们关注这些弱势群体的基本的公民权利,如穷人的权利,妇女的权利,就业权利等,它们通过帮助增进这些弱势群体作为公民的基本权利,使民众能够参与经济、政治以及各种形式的社会生活。非营利组织的活动旨在增进社会弱势群体的基本公民权利以及自我发展能力,这符合公民社会的“人本主义”价值取向。非营利组织又可以被称为志愿组织,是因为它具有参与性。几乎所有的非营利组织都或多或少、或直接或间接地依赖人们的志愿参与行为。它们拥有共同的利益、志趣或信念,强调公民对公共生活的参与。这与公民社会的“信任与参与”价值取向是相吻合的。非营利组织具有独立自主性,它们在某种程度上不受政府的干预,独立地确定自己的方向,独立地实行自己的计划,独立地完成自己的计划。它们的独立自主性受到法律保护。非营利组织的这一特征与公民社会的“民主与法治”取向相一致。

第四,非营利组织的主要作用在于为市场经济的良好运行和社会主义民主政治的全面发展提供社会基础,而这正是公民社会性质的要求,非营利组织是不以营利为目的的组织,也是不直接参与政治活动的组织。但是,作为承担特定社会职能的民间组织,通过利用与整合各种社会资源,开展各种活动促进市场经济的良性运行和民主政治的全面发展。它能够培育和增强公民权利意识和公民政治参与能力,使公民具有参与社会经济发展的知识、技能和管理经验,帮助社会弱势群体进入市场,参与市场经济;也能够增强公民对自己的基本政治权利的意识,鼓励和帮助公民组织起来维护自己的合法、合理权益,促进社会主义民主政治的社会基础的形成。非营利组织的这一功能与公民社会的性质要求相一致。

6.3.3 非营利组织有利于公民参与公共政策能力提高

“各国政府并不完全垄断一切合法的权利,政府之外,社会还有一些其他机

构和单位负责维持秩序,参加经济和社会调节。”¹⁹民主治理的基础与其说是政府或国家,还不如说是公民或公民社会。在这个意义上,公民社会是民主治理的基础,没有健全、发达的公民社会就不可能有真正的民主治理。民主治理的本质在于公民与政府之间的良好合作,但这种合作往往不是一种直接的合作,相反,常常需要中介组织的介入来协调公民和政府之间的合作关系,非营利组织就是这样的中介。一方面,非营利组织把公民的各种意见、观点、愿望等传递给政府;另一方面,非营利组织又把政府的决策和对公共问题的解决方法通过非营利组织传递给公民。非营利组织因其在某方面具有专业知识,可以很好的引导公民正确的参与到公共政策的讨论中来。非营利组织对公民参与的促进作用表现在以下几方面:

第一,非营利组织有利于提高社会资本的存量。在繁荣和民主发展的背后,价值观和品德起到至关重要的作用。而非营利组织有益的促进了这种品质的建立。公民之间的信任、互惠和合作是构架非营利组织的基础。非营利组织是公民社会的核心,它的发展程度本身反映了社会自身的质量。帕特南在分析美国公民参与水平下降时认为最重要的原因在于以公民社团形势体现的社会资本比上一代人大大地削弱了。美国人参加教会组织、学校事务团(家长——教师协会)、体育团体、职业社团、文学社团、工会、职业社团互助会、退伍军人团体和扶轮社等各种社团活动的积极性都比以前大为降低。所以,非营利组织在促进公民之间的信任、互惠和合作等方面具有积极的作用,它是影响社会资本存量高低的重要变量。非营利组织透过资金分配、服务传递、公民教育等方式不断提高自身自我组织、自我管理、自我运作和自我发展水平的提高,有力地促进了社会资本的增长。

第二,非营利组织有利于提高公民有组织的参与公共事务。改变原有的“强国家——弱社会”的智力结构意味着政府将会把一部分社会管理职能让渡出来。非营利组织则是这部分社会管理职能的承担者。非营利组织的兴起意味着公民参与公共事务的管理过程不再是以个人的形式出现,这将更有利于形成公民参与的整体合力,增强公民参与的影响力,提高公民参与的兴趣。正如达尔所说:“社会组织的功能在于使政府的强制力最小化、保障政治自由、改善人的生活。”²⁰非营利组织作为公共事务的管理主体,有利于公民直接参与到公共事务的管理当中来,非营利组织可以在一定范围内就某个公共问题和公民进行直接的沟通与交

¹⁹[法]皮埃尔·德·塞纳克伦斯.治理与国际调解机制的危机.转引自喻可平.治理与善治.社会科学出版社2000年版.P241

²⁰[美]罗伯特·达尔.民主理论的前沿.三联书店1999年版.P225

流,展开磋商,在双发意见基本一致的基础上展开治理。在管理的方式上,非营利组织多采用非权力的方式,更多是通过公民的说服教育来引导公民进行自我约束、自我管理已达到社会自治的目标。在这一管理过程中充分体现了双方地位平等和合作的关系。同时,公民通过各种社会团体有组织的参与到公共事务的治理当中可以很好的制约政府权利。托克维尔曾说过:“在我们这个时代,结社自由已成为反对多数专制的一项必要措施。”²¹

第三,非营利组织有利于提高公民参与的能力。参与公共政策并非一件易事,许多公共政策的参与需要相当的专业知识和能力,了解政策议题的前因后果,来龙去脉并非一般公民所能达到的。因此,非营利组织在政策中扮演着影响与倡导角色的作用,它不但负责向公民提供参与政策议题必要的专业知识,而且负有组织公民朝着某个政策议题努力的责任,使公共政策能够真正反映公共利益。

6.4 培育社会资本——建立彼此之间的信任

“社会资本”理论为解决如公共用地的悲剧、集体行动的逻辑、公共品以及囚徒困境等集体行动的困境提供了一条有效的途径。著名学者帕特南是研究“社会资本”理论方面的权威,他将会资本界定为“社会资本是——指的是社会组织的特征,例如信任、规范和网络,它们能够通过协调的行动来提高社会的效率。”²²

克尼斯·纽顿认为,按照帕特南的定义,社会资本至少可为三方面的理解。首先,社会资本主要是指与信任、互惠和合作有关的一系列态度和价值观构成,其关键是使人们倾向于互相合作、去信任、去理解、去同情的主观的世界观所具有的特征;其次社会资本的主要特征体现在那些将朋友、家庭、社区、工作以及公私生活联系起来的人格网络;第三,社会资本是社会结构和社会关系有助于推动社会行动和完美的解决事情。²³

同时,社会资本还具有生产性,社会资本有助于实现某些既定的实现和推动社会的集体行动。比如,一个内部相互信任的团体比起一个缺乏互助信任的团体更容易实现组织的集体目标。在社会资本的概念中,信任是其中必不可少的组成部分。帕特南在对意大利行政区政府的调研中发现,经济的发展与政府绩效之间

²¹[美]托克维尔,论美国的民主(上卷),商务印书馆,1991, P216

²²[美]罗伯特·帕特南,使民主运转起来,江西人民出版社 2001 年版, P195

²³[英]肯尼斯·纽顿,社会资本与现代欧洲民主,转引自李惠斌,杨雪冬,社会资本与社会发展,社会科学文献出版社, P380

存在一定的关联性,但在这两者之间还存在着第三种影响因素。帕特南认为,制度绩效高的地区,存在着许多社团组织,那里的人民关心公共事务,遵纪守法,相互信任且更具有公共精神,社会的组织和参与方式是横向的、水平的;相反,在制度绩效差的地区,人们极少参与社会生活,在他们眼里,公共事务就是别人的事务,他们互相不信任,社会生活是按照垂直的等级制组织起来的,腐败和违法乱纪是家常便饭。帕特南最后得出结论,公民生活中的互惠和互相信任与制度绩效具有决定性的正相关。在传统社会中,人与人之间的信任来自于家庭。在家庭关系中血缘和亲属关系是维持彼此信任的基础。但这种信任关系只能在家族范围内存在,超出家族范围人际之间的关系就变得冷漠、隔离、对立与不信任。在现代社会中,人与人之间的关系远远超出了家庭的范围,人与人之间的信任关系因此也不仅仅是建立血缘和亲属的关系之上。帕特南认为,以信任为核心的社会资本有两大来源是:互惠规范和公民参与网络。互惠的规范是一种具有高度生产性的社会资本,遵循了这一规范的共同体,可以更有效地约束投机,解决集体行动问题。公民参与网络所体现出来的社会资本会提高政府绩效,促进经济发展,这就是“强社会,强经济;强社会,强国家”。在现代社会中,社会信任网络的建立不再仅仅是依靠血缘关系,社会信任网络的建立必须产生于人与人之间的互动中。人与人之间互动的过程可以传递彼此信任的信息,这种人与人之间的依靠可以减少人际关系之间造成内耗。同时信任的双方持续的互动可以增进社会资本,增强社会信任。因此,要想促进公民与行政人员互相信任,共同治理就必须努力增加社会资本提高社会信任度。

6.4.1 我国社会资本的现状

要想提高我国社会资本的存量就必须对我国传统和现有社会资本状况有清晰的认识。我国社会资本概括来说有两方面的特征。

首先,我国传统家族式社会资本属于封闭型。由于我国处于传统社会向现代社会转型的过程,各种社会关系网络弱小且彼此间链合脆弱、沟通不畅;社会整体信任度低、合作精神差。“家族式”社会资本“过剩”,“社团式”社会资本尚未建构完善。²⁴这是由于中国传统社会是以家庭、宗族和乡土为基本单元,建立家族式的关系网络,聚合社会资本的。这种家族式社会资本具有排他性,虽然体现了密切的人际关系,但相对封闭,延伸的半径小,多为纵向,难以形成相互之

²⁴王华.中国社会资本的重构.天津社会科学,2004,5: P70

间的最大认同和接纳，难以整合为整体社会资本。容易形成利益上的公私不分，行为上内外有别，而这种家族式社会资本是不利于现代社会资本网络的构建。

其次，社会资本的非均衡性。社会资本的非均衡性主要是指社会资本在不同时间、空间位置上的存量不同，使社会处于不同位置上的人对社会资本的拥有量有着先天的差异性，从而使其社会行动多受到的制约不同。那些占据中心的人“已经确立”了自身对资源的控制权，使他们得以维持自身对资源的控制权，使他们得以维持自生与那些处于边缘区域的人的分化。虽然这种非均衡性分布式客观存在的，但如果超出了一定的界限，或是局内人和局外人之间的分化超出了人们所能承受的限度，社会的正常流动就会受阻，人们的被剥夺感就会加深，并由此引发一系列的社会问题。社会秩序陷入混乱，社会发展受阻。

6.4.2 培育我国社会资本的途径

首先，培育和发展公民社会和社会团体。公民社会和社会团体培育社会资本的土壤和基础。因为社会资本是以社会网络为载体的，而社会网络正是由公民社会和社会团体构建而成。公民社会和社会团体促进了人与人之间的横向交流，在人与人之间建立彼此信任、彼此互惠的关系。而在我国传统社会处于集权制下，个人被禁锢在等级制度的框架中，有着较多的上下级纵向关系，缺少互相合作的横向关系。国家权力对社会的控制垂直到底，就像美国学者加尔布雷瑟所描述的那样“我们的政府已经包办了许多我们曾经认为应当由良好的社会自豪感和凌厉互助意识的人们去做得事情”，使当代社会出现了人们相互之间感情冷淡，彼此之间缺乏相互的信任与合作精神。因此，培育我国的社会资本应当从培育和发展公民社会和社会团体入手，增加社会网络之间的横向交流。允许公民建立各种中介组织，各行业之间建立行业协会，并且政府要加强与各种社会团体之间的交流与合作，共同处理社会中出现的问题，从而增加公民与政府之间彼此信任。

其次，政府要为社会团体的发展提供空间。由于受到传统计划经济体制的影响，国家对社会的渗透和控制可谓无处不在，深入到人们生活的各个细节。这就使得各种社会组织要想得到合法性，必须得到政府的承认。同时，许多研究社会资本的理论家认为，政府正式的科层组织的扩大“排挤”非正式网络，却无法提供类似的价值和功能，使社会资本日益衰落。政府支持的活动与社会资本之间是一种零和博弈关系，政府的卷入导致非正式网络的衰落，削弱了社会资本。相反，丰富的社会组织、宽广的社会网络、较高的信任，则可以增加信息传递，降低信息障碍，促进协调合作，控制违规行为，减少交易费用、增进交往，增加互惠行

动、促进集体行动等。

根据我国的实际情况，我国社会资本的构建需要从两个方面入手：一方面要对现有的社会资本存量进行改造，挖掘传统社会资本的积极效用；另一方面，要培养公民意识、公民精神，倡导公民对公共事务的参与意识，培育社会团体，发展社团式社会资本。这就要求增强我国社会团体的自治性和民间性，建立政府与社会团体组织之间的平等合作关系。政府在对社团的发展方面，要真正实现从监督控制向培育发展的制度和政策方向转变，为社团的发展创造宽松、和谐的制度环境，并适时推进社会团体自主性、自治化的发展。

结 语

目前,我国正处于经济体制转轨时期,社会结构发生着深刻的变化,公民的民主意识不断增强;加入世贸组织,标志着我国参与经济全球化的进程在加快。在这样的国内、国际背景下,公民参与的重要性日益凸显出来。随着我国经济体制改革和政治体制改革的不断深入,“闭门造车”式的公共决策方式已不能真正反映社会结构多元化和利益主体多元化的发展要求。人们日益希望自己有权参与跟自身有重大利益相关性的公共事务的管理与公共政策的制定与执行过程,进而,公共政策中的公民参与已成为当代中国政治民主化的最显著的特征之一。

借鉴发达国家公民政策参与的理论 and 经验对完善我国的公民参与公共政策制度具有一定理论和实践意义。但是这种借鉴必须考虑到我国作为一个发展中国家,幅员辽阔,各地区经济发展极不平衡的实际国情,不能在我国施行“一刀切式”的制度安排。因此,在构建我国公民参与公共政策的制度过程中,必须要结合我国各地区的实际情况将一般的基本理论予以创造性地发挥和运用。正如温家宝总理在今年两会上所强调的,民主制度同任何真理一样都要受实践考验。

本文的创新之处在于:一是从五个不同的角度对公民参与的进行了全方位的立体分析;二是借鉴发达国家的理论与实践,结合我国实际情况,提出了较为系统的公民参与公共政策制度;

当然,由于水平有限,以及复杂的现实情况很难精确地把握,所以定有不足之处,需要在以后的研究与实践中不断完善。

致 谢

转眼间，我的研究生学习生涯即将过去，这段美好的时光记载着我人生最难忘的一段历程。毕业论文的最终完成也给我的研究生生涯画下了一个圆满的句号。

首先我要感谢我的恩师——陈季修教授，是他悉心的教导与鼓励，让我有勇气选择这个题目，并且在写作过程中，陈老师不厌其烦地帮我收集资料，帮我多次修改文稿，提出了许多真知灼见，使我能按时完成毕业论文。他渊博的学识、高尚的师德、严谨的作风都是我毕生的楷模。

同时，我也要感谢所有教育过我的老师。是他们传授给我的专业知识是我不断成长的源泉，也是完成本论文的基础。

其次，感激我的父母家人，他们的理解与支持是我在学业上不断前进的坚强后盾。

最后，要感谢研究生部、城市学院、2004级行政管理专业全体同学以及我可爱的室友，是他们在生活和学习上给了我莫大鼓励和支持。

愿以“自强不息，止于至善”与君共勉。

参考文献

- [1] James E. Anderson. Public Policy-Making. Orlando, Florida: Holt, Rinehart and Winston, Inc, 1984
- [2] Gabriel A. Almond. The Study of Political Culture. Originally published in A Disciplined
- [3] Divided. Schools and Political Science, 1990. Or Lane Crothers and Charles Lockhart Ed: Culture and politics, A Reader St. Martin's Press, New York. July 2000
- [4] White, Orion F., Jr. The Dialectical Organization: An Alternative to Bureaucracy. Public Administration Review. 29 (Winter 1969)
- [5] Macmillan, Cleveland; Frederick A. The Budget and Responsible Government. New York: 1920
- [6] McGurdy. Howard. Public Administration: A Synthesis. Menlo Park, Calif.: Cummings, 1977
- [7] White, Leonard D. Introduction to the Study of Public Administration. New York: Macmillan, 1948b
- [9] Pollitt, Christopher. Managerialism the Public Service: 2 ed. Cambridge, UK: Basil Blackwell, 1993.
- [10] Truman David B. The Governmental Process. New York: Alfred A. Knopf, 1958
- [11] Gleason, Albert. Totalitarianism: The Inner History of the Cold War. New York, 1995.
- [12] Marini, Frank. (ed.). Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective. Chandler Publishing. Scranton: PA. 1971.
- [13] McSwite. O. C. Legitimacy in Public Administration. Thousand Oaks, CA: Sage. 1997.
- [14] Ingersoll, Y. H., & Admas, G. B. The tacit organization. Greenwich, CT: JAI Press, 1992
- [15] Mill, John Stuart. Considerations on Representative Government. New York: Harper, I I, 2. 1862.
- [17] Arnstein, Sherry R. (1969) "A Ladder of Citizen Participation." Journal of the American Institute of Planners, Vol. 35
- [18] Frederickson, H. George (1997), The Spirit of Public Administration. California Jossey-Bass
- [19] S.R. Arnstein. A Leader of Citizen Participation. Journal of American Institute of Planner, 1969, (35):
- [20] 石永义, 刘玉尊, 张璋. 现代政治学原理. 北京: 中国人民大学出版社, 2000
- [21] [美] 罗伯特·B·登哈特. 公共组织学理论. 扶松藏, 丁力译. 北京: 中国人民大学出版社, 2003
- [22] [美] 小盖伊·彼得斯. 政府未来的治理模式. 吴爱明, 夏宏图译. 北京: 中国人民大学出版社, 2001
- [23] [美] 拉塞尔·M·林登. 无缝隙政府. 泛大海, 吴群芳等译. 北京: 中国人民大学出版社, 2001
- [24] [美] 乔治·弗雷德里克森. 公共行政的精神. 张成福, 刘霞等译. 北京: 中国人民大学出版社, 2003
- [25] 李国强. 现代公共行政中的公民参与. 北京: 经济管理出版社, 2004
- [26] 王振海. 新视角下的政治: 关于社区政治发展的专题研究, 中国社会科学出版社, 1995
- [27] 李志鹏, 杜平. 公共选择理论与公共政策的非公共性分析, 《行政与法》, 2006, 6
- [28] 厉以宁. 《经济·文化与发展》. 北京: 北京三联书店, 1990
- [29] [美] 哈特. 全体公民在每个上的伙伴关系. (A Partnership in Virtue Among all Citizen), 美国公共行政评论 (第 49 卷), 1989

- [30][美]罗伯特·B·登哈特.新公共服务——服务而不是掌舵.丁煌译.北京:中国人民大学出版社,2004
- [31]Johu Forester.面对权利的规划.台湾:五南图书出版公司,1989
- [32]魏淑艳.当代西方国家公民政策参与的趋势、特点及对我国的启示.东北大学学报,2003
- [33]俞可平.社群主义.北京:中国科学出版社,1998
- [34]魏淑艳.当代西方国家公民政策参与的趋势、特点及对我国的启示.东北大学学报,2003
- [35]徐君.公民治理理论析论.北京行政学院学报,2006,3
- [36]朱光磊.当代中国政府过程.天津人民出版社,1997.
- [37]丁煌.政策制定的科学性与政策执行的有效性.南京社会科学,2002,1
- [38]张国庆.现代公共政策导论.北京大学出版社,1997.
- [39]魏娜.公民参与下的民主行政.公共行政,2002,5
- [40]陈振明.政策科学.北京:中国人民大学出版社,1998.
- [41]于显洋.社区选举与民主化进程——选举制度及其变异.江苏行政学院学报,2005,5
- [42]贾西津.中国公民社会发育的三条路径.中国行政管理,2003,3
- [43]吴光芸.社会资本与和谐社会.中共银川市委党校学报,2006,8
- [44]刘树桥.我国听证制度的演变与展望——从行政处罚法到行政许可法.求实,2006,1
- [45]徐耀东.社区民主自治与基层民主建设.湖南行政学院学报(双月刊),2007,1
- [46]任庆.论我国公众参与制度的完善.江西社会科学,2006,5
- [47]吴魏.中国城市社区居民自治参与不足的原因及对策.福建行政学院福建经济管理干部学院学报,2002,3
- [48]金艳.我国公民意识培养的现实基础分析.社会主义研究,2004,2
- [49]毛立红.新公共管理的顾客导向:内涵、价值、生态环境.四川行政学院学.2006,5