

促进民主发展的新形式：公民参与

胡建华¹, 钟树钦²

(1. 江西理工大学文法学院, 江西 赣州 341000; 2. 厦门大学公共事务学院, 福建 厦门 350000)

政治体制改革到今天, 其成效受到广大质疑, 继续积极稳妥地推进政治体制改革, 扩大社会主义民主仍然是大势所趋。那么应如何推进社会主义民主建设呢? 我们认为, 提高公民广泛有序地参与, 是新时期促进社会主义民主发展的重要形式。本文基于公民参与对民主发展的促进作用, 来展开论述公民参与的一系列问题。

一、公民参与的涵义

公民参与是民主政治的核心概念。社会主义民主主要体现在人民群众的意愿和利益, 就必须提高公民参与水平。公民参与的涵义有广义和狭义之分。从狭义上看, 公民参与即公民在代议制政治中参与投票选出公共权力机构及其领导人的过程, 这是现代民主政治的重要标志, 也是现代社会公民的重要责任之一; 而广义上的公民参与除了上述政治参与以外, 还必须包括所有关于公共利益、公共事务管理等方面的参与。^[1] 本文所论述的公民参与指的是狭义上的公民参与。

公民参与可以促进民主发展。公民参与使公民有机会行使政治权力, 实现政治愿望, 从而推进政府决策的民主化。一般来说, 公民参与程度越高, 就越能体现民主。同时, 公民通过政治参与, 更加关心政治, 注重他人的利益和立场, 并提高对政治体制的认同感, 学会和平、宽容地对待政治变动, 这都有助于民主政治文化的形成和民主的持续健康发展。

二、我国公民参与现状及原因分析

新中国成立后, 公民参与取得了很大成就, 初步形成了具有中国特色的公民参与形式: (1) 实行村民自治; (2) 实行代议制, 公民直接或间接选举各级重要领导人, 讨论和决定国家大事; (3) 实行共产党领导下的多党合作制, 民主党派在参政议政中发挥重要的作用; (4) 实行民主集中制, 公民通过多种渠道参与国家立法和决策活动; (5) 实行民主监督, 公民依法监督国家机关及其工作人员的行为。^[2] 这些都为民主政治建设打下了坚实的基础。但是, 我们也必须看到, 中国公民参与还存在一些不容忽视的问题, 其中制度化程度不高、公民参与流于形式、有组织地参与程度低等问题比较突出。这些问题不解决, 必然会阻碍中国政治民主的发展。我们认为阻碍公民参与的原因错综复杂, 主要在于:

(一) 我国经济水平还相对落后, 东西部地区经济发展不平衡。

这是制约公民参与的关键因素。倘若经济发展水平低, 那么公民参与的热情就低; 经济发展不平衡, 公民参与的理性程度也不会高。

改革开放以来, 我国经济建设取得了举世瞩目的成就。建立市场经济以后, 公民对自身利益更加关心, 从而对政治的关心程度也得到提高。但是由于我国市场经济还处在发展的初级阶段, 在资源配置过程中的不公平现象还大量存

在, 不公平竞争和政府的非法化运作对公民的参与积极性产生很大的消极影响。同时, 我国经济发展的不平衡也对我公民参与造成影响。公民参与的根本目的是提高政府决策的公平性和科学性, 并实现公民自身利益。由于我国经济发达地区在整个国家建设中的影响较大, 对国家政策制定、政府规章的出台的影响力也更大, 从而使中央政府的协调措施无法正常发挥作用, 经济落后地区公民参与的基础性建设遭到削弱, 导致我国整体上的公民参与过程出现局部利益与整体利益之间的矛盾, 进而影响我国公民参与的总体水平。^[3]

(二) 我国的“公民冷漠”程度较高。

公民对政治的冷漠现象普遍存在于世界各国, 主要表现在: “民主赤字”逐步攀升, 对政府不信任。因为公民生活中的很多事情并不与政治发生直接联系, 即使有联系, 单个公民要想影响政府管理, 其成本也非常高昂, 所以公民“理性的无知”在各国普遍存在, 当公民冷漠的程度开始表现为对政治麻木不仁的时候, 就会极大地阻碍民主发展。我国现阶段的公民冷漠现象主要与历史上形成的文化体系和建国后形成的行政体制文化有关。^{[4] [67]} 我国历史上的君主专制以及与之相配套的教育体制培养了百姓的“顺民”思维, 愚民政策的长期实行以及现实存在的对公民身份的否认, 导致了我国普通民众对国家政治事务的冷漠状态。

公共参与行为在各种腐败现象面前的受挫也严重影响公民参与的积极性, 从而使公民冷漠程度进一步提升。

此外, 公民整体文化素质不高也影响公民参与的水平。公民参与的发展, 必然受到公民文化素质的制约, 因为文化的落后必然导致政治观念的落后和法制观念的薄弱。政治意识、法律意识作为同属于政治文明、精神文明的组成部分, 它直接受到文化素质、文化水平的制约和影响, 从而影响公民参与。

(三) 我国公民参与的制度建设落后。

随着我国公民独立意识的普遍增强, 公民参与的意识明显提高, 公民开始积极关注与自身利益有关的各项公共事务, 但是我国公民参与的渠道相对较少, 公民参与的积极性的增长速度远远超过了制度设立的速度, 从而制约了我国民主建设的进展。

造成我国现阶段制度建设落后的原因主要有以下几点: 首先, 建国之初对公民参与的制度性认识不足, 有公民参与的法律而无公民参与的制度。公民参与成为政府机关对公民的恩赐。其次, 现实生活中公民参与行为的缺乏, 使我国制度的建立在一定程度上缺乏实践经验的有效补给, 造成制度建设的粗糙性以至于不能满足公民参与的需要。制度建设与现实的需要发生了脱节, 制度成为一种应付检查的摆设。再次, 具体行政机关对公民参与的必要性、重要性认识

不足。对制度性建设没有投入应有的精力和人力资源支持,影响了制度建设的质量和速度。

制度建设是个长期的过程,无法在短期内完全满足公民的现实需要,但是积极、慎重和周密地进行公民参与的渠道性制度建设是我国政府现阶段要集中精力进行的工作。加强制度性建设,解决的不仅仅是公民参与的渠道问题,而且对国家的整体稳定都具有积极意义。

三、提高公民参与,促进民主建设的思路

提高公民参与的根本途径在于加强法制和制度建设。通过法制建设,依法明确公民参与的途径、机制和基本程序。随着中国改革开放的不断深入和市场经济的迅速发展以及社会的不断进步,中国公民政治参与的意识不断增强,能力也在不断提高。扩大公民参与是实现人民愿望,满足人民需要,维护人民利益的有效途径。因此,改进、扩大和完善公民参与,是促进社会主义民主健康发展的必然选择。^[5]

第一,加强有中国特色的社会主义政治文明建设。要提高公民参与的水平,首先要转变公民的思想观念。由于我国高度集中的政治体制,从政府官员到普通民众,都不重视公民参与。这种传统观念对于提高公民参与是巨大的阻力。因此,要提高公民参与的水平,必须树立民主观念,通过宣传和教育使民众认识到:公民参与是中国特色社会主义政治建设的重要组成部分。发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明是完善公民参与的基本途径。此外,政府官员要改变给予公民参与权是政府机关“恩赐”的思想,尊重公民的人格和合法权利。因为政府机关的权力是人民赋予的,政府机关作为人民治理国家的“代理人”,无权剥夺公民参与的权利。

第二,扩大基层民主和直接民主。我国还处于社会主义初级阶段,现阶段的国情决定了我国直接民主的形成和发展是个长期的过程。在现阶段,首先必须发展基层直接民主,创造各种公民参与的形式和经验,为将来发展国家直接民主创造条件和奠定基础。一方面,通过发展基层直接民主,充分调动公民的积极性和创造性,依法管理自己的各项事务。另一方面,通过发展直接民主,提高公民的民主素质,提高公民的科学文化水平,从而提高公民参与的能力。同时要营造公民参与的政治文化,促进理性公民参与的形成。在现实公民参与中,许多人并非基于公民的责任感和对自己权利义务的认识,而是凭冲动参与其中,甚至只为发泄心中的不满情绪,从而无法采取规范化、程序化的参与形式,即使有出于自主意识自愿参加的公民参与行为,也具有从众性。这就需要为公民参与营造良好的政治参与氛围。包括:普遍的平等观念、广泛的自主意识、强烈的责任感、法制原则。只有这样,才能克服参与中的冷漠和冲动,培育公民参与的理性心理。

第三,要充分发挥公民的议政权,完善议政机制。公民只有在了解国家政治事务的前提下,才能参与选举投票和有效监督政府。要使公民能够直接自由地表达民意、议论国事、实施监督,必须使国家政治生活公开化。只有让公民充分了解国家权力的运行和国家公务人员执政的全部情况后,才可能真正行使上述权利。因此,实行政治公开化原则,是建立社会议政机制的重要前提。所谓政治公开化,就是指国家政务公开,即国家制定法律、设置机构、分配权力、安排人事等程序,以及国家公务人员的活动、政绩等都向社会公众公开。只有这样,公民的议政权才可以得到充分地行使,公民参与才不会流于形式。

第四,扩大公民参与的渠道。传统模式是由行政人员控制公民参与过程,界定议题或改变参与程序和范围,是自上而下的参与模式。因此,必须扩展公民参与的方法和渠道,改变以往公民参与的被动局面。事关百姓切身利益的公共领域问题,涉及公民、法人或其他组织切身利益的事情的重

大调整,需要决策的重大项目等都要提前向社会公告,让公民能够充分参与其中。对涉及群众利益的重大问题,在全社会和公民中开展形式多样的民主讨论,激发公民的参政议政的热情,促进民主政治的发展。而且还要建立社情民意反映制度,通过有效机制,保证公民的意见和愿望及时反映到决策中枢系统中来。^[3]

第五,加强公民参与的制度建设。从总体上看,我国的基本制度为公民参与提供了根本保证,但在具体的关于规划参与行为、畅通参与渠道、保证参与实施的制度方面却不够健全,致使许多公民参与以非制度化形式出现,这在一定程度上使公民参与变形。这就需要健全公民参与机制,以是否有利于社会主义市场经济发展为标准,在对中国经济、政治、思想、文化状况深入研究的基础上,积极而审慎地借鉴西方发达国家较为成熟、完善的公民参与机制的经验,寻找出一条符合中国国情的公民参与机制;加强公民参与的制度化建设,在充分遵循宪法和法律赋予公民的政治权利和自由的前提下,对公民参与的内容、方式、途径做出明确的规定,使其可以按一定的程序实际操作,并用法律的形式固定下来,做到有法可依,依法参与,使公民参与经常化、制度化。^[6]

第六,要进一步完善公民参与的法治建设,提高公民的法治意识。公民参与的权利必须由社会主义法治来保障。在建立和完善公民的参与机制、制约机制、议政机制的同时,必须建立和完善社会的法治机制,使公民在行使参与、制约和议政权时,既有法律依据,接受法律指导,又能得到法律的保护。建立和完善社会主义法治机制,使法治观念、法律规范和法律制度充分发挥各自的功能,共同构成法治效应,形成法治秩序,从而起到对公民民主权利的保障作用。因此,建立社会主义法治国家,首先必须在思想观念上实现从“人治”到“法治”的彻底转变。要使法律规范和法律制度能够发挥应有的功能,必须在整个社会公民中普遍形成法治观念。只有这样,才能形成依法治国的新局面,才能保障公民的参与机制、制约机制、议政机制,从而也才能形成公民参与的良好局面。

健康的公民参与,除了公民个人要能够体认到公民资格的重要性和对公共事务的敏感以外,还需要整个社会和政府的支持与配合。对于政府而言,首先要提供和创造更加完善的公民参与环境,其次要加强与民间团体的接触与合作,通过制度创新、下放权力、放松管制等为民间组织参与创造更多的渠道与机会,这样才能激发公民参与的积极性和活力,才能促进政府有效地管理社会公共事务,才能真正实现公共管理的“公共性”、“民主性”、“开放性”、“服务性”和“责任性”^[7],并最终促进社会主义民主的发展。

参考文献:

- [1] 杜钢健. 公民参与在重塑政府中的作用[J]. 新东方, 1999 (1).
- [2] 唐代望. 中国公民参与国家管理的特色[J]. 热点透视, 1988 (5).
- [3] 冀鹏元, 刘伟红. 民主行政视野下的公民参与浅析[J]. 行政论坛, 2003 (11).
- [4] 李习彬, 李亚. 政府管理创新与系统思维[M]. 北京: 北京大学出版社, 2002.
- [5] 金正一, 朴贞花. 公民参与政策制定的制约因素探讨[J]. 东方论坛, 2004 (5).
- [6] 陈虎. 公民参与——公共政策的基石[J]. 鲁行经院学报, 2003 (6).
- [7] 党秀云. 论公共管理中的公民参与[J]. 中国行政管理, 2003 (10).

责任编辑 刘绛华