

# 公民参与: 政策科学视角下的几点思考

廖华生

(厦门大学, 福建厦门 361005)

**摘要:** 文章对当前地方政府扩大公民参与的问题作了几点思考。在分析公民参与对于公共部门的作用时认为, 公民参与有助于扩大政策制定主体的视野、有助于促进政策的执行、有助于促进国家机构管理民主化、有助于推进政治社会化的过程, 并提出了当前增进公民参与值得关注的两个问题以及改善公民参与的三条基本路径。

**关键词:** 公共部门; 公民参与; 基本路径

中图分类号: D621

文献标识码: A

文章编号: 1008- 4088(2007) 06- 0006- 03

公民参与是公民与政治体系发生联系的最直接和主要的形式。中国公民社会的兴起与逐步形成, 将极大地推进公民进入公共领域, 参与公共生活的速度, 公民参与的发展将呈现加速趋势。<sup>[1]</sup>从政策科学的视角, 探讨公民参与问题, 对于改善政策系统、改进政策过程, 具有重要的意义。

## 一、公民参与对于公共部门的作用

传统的公民参与, 由于主要目的在于“限制政府滥用权力, 防止政府行为不轨, 保护公民的权利和自由”,<sup>[2]</sup>其作用和角色更多地“被限定在政策制定或决策上”,<sup>[3]</sup>故一般只涉及政府活动的部分政治事务和政治问题。现代公民参与的范围不断扩大, 包括对政府政治、经济、文化等活动各个方面的参与, 其目的也发生变化, 更注重提高政府的公共行政能力, 帮助政府有效地代表和实现公共利益, 当然也对这一过程进行监督。特别是随着社会主义市场经济的发展, 公民的独立自主意识、政治参与意识以及政治民主化的要求将逐步增强, “他们将不满足于仅仅通过他们的代表行使决策权, 而要求更多地参与决策和公共事务的管理; 他们要求政务公开, 以便对政府的公共决策实行有效的监督, 直接行使作为国家主人翁的民主权利”。<sup>[4]</sup>有论者甚至认为, 公民参与表明了一种全新的公民责任、权利以及治理的观念。<sup>[5]</sup>这是不

无道理的。

第一, 公民参与有助于扩大政策制定主体的视野。“由于公民或公民团体的参与, 为公共决策带来了更多的有效信息, 这使得决策质量有望提高。公民提供的信息可以避免决策因建议不当而造成的失误”,<sup>[6]</sup>从而公民参与可以使政策制定建立在对整个政策体系审视分析的基础上, 减少政策之间的矛盾。同时, 通过最大限度的集思广益, 可以充分吸取公民的智慧, 正如政策学者麦克斯维尔所指出的那样, “为了求得新的智慧, 有必要让所有的组织成员参与到政策制定过程”。<sup>[6]</sup>此外, 公民参与能使政策制定主体更加清楚社会公众的政策需求, 在原有政策的基础上制定出与之相互协调配套的政策, 更好地满足公民的需求。只有如此, 才能使公共决策获得最广泛的社会认同和社会理解, 从而形成能够保证公共决策得到准确、有力执行的社会机制, 使公共决策真正达到预期目的和实现最大的社会效益。

第二, 公民参与有助于促进政策的执行。“在大多数情况下, 公民参与的动力通常来自于获取公民接受政策的需求, 公民的接受是决策成功实施的先决条件”, 因此, “伴随着公民参与公共决策过程, 公民对决策的接受程度大大提高, 从而促进了决策的成功执行”。<sup>[7]</sup>当组织成员参与讨论组织所面临的问

收稿日期: 2007- 04- 23

作者简介: 廖华生(1970- ), 1992年毕业于北京大学社会学系。现为厦门大学公共事务学院博士生, 厦门市集美区人民政府副区长。

题时,会激发他们的主人翁意识。让组织成员谈论旨在解决问题的目标和具体方案,他们便对公共决策问题有实质性的认识,也将减少政策解释的困难。因而,容易得到他们的理解和支持,在必要时进行政策调整,也相对容易一些。而且在实施政策过程中,比较容易协调与其他机关和政策受惠者的关系,从而保证公共决策效果。不仅如此,“如果公民能够辅助公共服务的提供,那么,公共部门提供的服务就会更有效率和效益”。<sup>[3]</sup>其原因之一,是体现在“公民参与将会增强公民对于政府行为的理解,从而会减轻人们对政府机构的批评,改善官僚遭到围攻的困境”。<sup>[3]</sup>

第三,公民参与有助于促进国家机构管理民主化。政治管理民主化的重要内容,就是公民对政府过程的参与和对政府的制约。在意见表达和决策阶段,公民参与表达自己的利益和要求,政府则可以通过公民参与了解民情、沟通民意。在公共决策实施的过程中,公民通过参加对国家事务的管理,监督国家机构工作人员的政务活动。公民参与是政治民主的具体内容之一,并推动着现代民主形式向更高的阶段发展。“一个民主政府在进行决策之前与各社团进行商讨,具有重要的意义。这不只是为了选定最受欢迎的政策,也是为了缓和与那些受损者之间的磨擦,因为这些受损者至少会认为他们的意见曾被且将会再被政府听取”。<sup>[7]</sup>在这个过程中,公民参与行为除影响政治与社会生活外,还直接作为发展手段,通过推动政治革命和政治变革,从而推动着社会政治变迁和社会生活各个方面的全面进步。

第四,公民参与有助于推进政治社会化的过程。所谓“政治社会化”,是指个体在成长的过程中,在特定的社会政治条件下,借助于一定的媒介和工具,逐步获得政治知识和进行政治活动的的能力,并形成一定的政治心理和政治思想即政治文化教育的能动过程。<sup>[8]</sup>公民参与可以提高政治责任感,提高权利义务意识,形成更高层次的民主观念和参与能力,并在参与过程中感受人生价值。所以,公民参与是公民自我教育的重要方式,也是国家政权推进政治社会化进程的重要手段。“作为一种手段,借助于它,个人将习惯于履行公民义务。政治参与将开阔个人的思维,使他们熟悉那些超越于个人环境的即时性的利益,鼓励他们去承认,公共事务才是他们应当加以关注的”。<sup>[9]</sup>

## 二、增进公民参与值得关注的问题

如何增进公民参与,论者作了许多研究,其中不乏洞见。笔者认为,就当前地方政府而言,主要问题是两个。这两个问题的解决,是增进公民参与的前提。

第一,确认公民的政策主体地位。公民作为政策客体的地位,是容易理解和接受的。政策客体指的是政策所发生作用的对象,包括政策所要处理的社会问题(事)和所要发生作用的社会成员(人)两个方

面。<sup>[10]</sup>然而,公民不仅是政策客体,同时也是政策主体。公民作为政治体制外的、不直接行使公共权力的政策过程参与者,在政策系统中,身份属于非官方的政策活动者。社会开放和政治民主化进行的加快,促进公民参与意识的觉醒。公民越来越认识到,作为国家和社会的主人,在公共决策制定的过程中,应当强化自己的主体地位。他们再也不仅仅满足于作为公共决策的客体而存在,被动地接受和认可政府的公共决策方案,而是强烈要求通过各种途径来充分表达自己的意愿,维护和实现自己的利益。如果缺乏制度化的有效的参与机制,公民的利益得不到表达,会降低公民对公共决策的认同度。这时,公民对待公共决策的态度,可能是消极逃避,严重的甚至采取对抗的极端冲突方式,最终会危及政权合法性的基础。从另一个角度看,公民在公共政策制定中的地位之所以不容忽视,是因为公共决策的制定所要解决的社会公共问题,都与公众的利益密切相关。总之,公民作为非官方的政策活动者,其在公共决策过程中的主体地位,只要得到确认,就足以证明公民参与的完全必要性。

第二,确保以公共利益为价值取向。公民参与是公民运用自己的政治权利,并通过政权机关实现自己利益的主要环节。虽然正如公共选择学派所指出的那样,从事政治活动和从事经济活动的都是“理性自利的追求效用最大化者”,<sup>[11]</sup>而且,“要将分散的、对立的个人利益及偏好综合成作为政府公共决策追求目标的公共利益往往是困难的,甚至是不可能的”。<sup>[14]</sup>但是,公共利益是公共政策的本质所在和制定依据。“因为当代民主国家是人民主权国家,维护和幸社会公共利益是政府行动的最高级义务和责任;政府制定的政策必须服务于或增社会公共利益,以社会公共利益为政策制定的出发点和依据,以公共利益为政策的最高目标”。<sup>[2]</sup>“公共利益在人类对命运的关注中正超越形式而更具实质性内容”。<sup>[12]</sup>新公共服务论者也认为,“当公民能够根据公共利益去行动时,社会的广泛利益才能从一个独立的、孤立的存在中脱离出来,并转变成一种美德和完整的存在,向社会奉献的过程最终使个人变得完整”。<sup>[13]</sup>

## 三、改善公民参与的基本路径

这里探讨改善公民参与的基本路径,只涉及到地方政府的层面上,因为“公众不容易直接对中央政府的决策发表意见,但可在地方政府的政策制定中发挥更重要和更直接的影响作用”。<sup>[19]</sup>

第一,培养“充分知情”的公众。在我国,由于在过去的几十年中,高度集中体制下的政治生活方式的影响,从领导阶层到一般公民,都在不同程度上不重视公民参与。公众的知情权作为最基本的权利,经常受到漠视甚至排斥。但是,“任何旨在预防和解决

公共争议的措施的执行，其基础必然是拥有一个充分知情的公众群”。<sup>[3]</sup>为此，J.C.托马斯认为，必须培养充分知情的公众。在公民参与初期，管理者就必须考虑是否需要教育公民，“当教育的过程与公众在参与中分享影响力的过程紧密联系时，通常会发挥最大的作用”，“国家从公民那里需要的东西不能通过强制得到，而只能借助于个人权力行使中的合作与自制”<sup>[9]</sup>这是因为，知情是参与的基础，“只有在自愿的情况下，参与才具有有效性，才能真正使政府与公民良性互动的复合治理的实现”。<sup>[9]</sup>

第二，完善公民参与的有关制度。一是要建立公共决策项目的预告制度和重大事项社会公示制度。特别是必须重视向关键性人物征询意见，因为，“在决策过程的各个环节中，向关键性人物征询意见、建议都是十分有用的公民参与方式”。<sup>[3]</sup>二是要建立和实施在社会各阶层广泛参与基础上的公开听证制度。公共决策的听证范围，首先包括公民普遍关注和反映强烈的问题，凡是关他们切身利益的重大问题，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热情，保证决策的科学化、民主化。当然，值得注意的是，参与者决定了听证的代表性，从而可能决定听证的信度和效度。因为“参与者经常代表的是现存有组织的群体的需要，表达着他们的特殊利益，而不是公民的普遍利益。他们的参与往往是防御性的，用于保护现有群体的权力，使其免受新公民参与运动带来的更大参与范围的冲击”。<sup>[9]</sup>当前一些地方政府举行所谓的“听证”，之所以经常受到质疑，就是因为参与者的代表性不足，被攻击为是一种“特别安排”的形式主义。三是要建立社情民意的反映制度，通过有效机制，保证公民的意见和愿望，及时反映到公共决策中枢系统中来。四是要完善公民接待日工作制度、政府首长热线电话制度、人民建议征集制度、信访制度等比较有效的参与渠道。针对其中出现的一些形式主义现象，要通过有效的制度安排加以控制和杜绝。必须注意，“作为一般的原则，如果公民参与没有首先得到政府领导人的同意或认可，那么公民参与就不可能被引入”。<sup>[9]</sup>

第三，从基础层面可操作的领域做起。公民参与首先是一种政治参与，即公民直接或间接选举公共权力机构及领导人。在现阶段，改善公民参与，可从发展基层直接民主入手，创造各种公民参与公共决策制定的形式和经验，为将来发展国家直接民主创造条件。要通过发展基层直接民主，充分调动公民的积极性和创造性，依法管理自己的事务，依法参与公共决策的制定，其途径包括依法直接选举基层人大代表和政权机关的主要工作人员，对于那些不称职的代表和工作人员有权依法罢免；依法参与和决定基层重大问题的决策，并就基层事务和各种问题发表意见；

#### 参考文献：

- [1]孙柏瑛.《公共决策中的公民参与》译者前言[A].(美)约翰·克莱顿·托马斯.公共决策中的公民参与:公共管理者的新技能与新策略[C].北京:中国人民大学出版社,2005.
- [2]赵成根.民主与公共决策[M].哈尔滨:黑龙江人民出版社,2000.
- [3](美)约翰·克莱顿·托马斯.公共决策中的公民参与:公共管理者的新技能与新策略[M].北京:中国人民大学出版社,2005.
- [4]陈振明.公共管理前沿[M].福州:福建人民出版社,2002.
- [5]朴贞子.政策制定与公民参与[J].中国行政管理,2005(2).
- [6]转引自金炯烈,朴贞子.政策制定理论初探[J].东方论坛,2004(3).
- [7](美)查尔斯·泰勒.市民社会的模式[A].邓正来.国家与市民社会[C].北京:中央编译出版社,2002.
- [8]国务院学位委员会办公室.同等学力人员申请硕士学位政治学学科综合水平全国统一考试大纲及指南[M].北京:高等教育出版社,1999.
- [9]转引自周晓丽,马晓东.政府与公民良好合作关系的重塑[J].重庆社会科学,2005(5).
- [10]陈振明.政策科学——公共政策分析导论[M].北京:中国人民大学出版社,2003.
- [11]丹尼斯·C·缪勒.公共选择理论[M].北京:中国社会科学出版社,1999.
- [12]尼古拉斯·亨利.公共行政与公共事务[M].北京:中国人民大学出版社,2002.
- [13]罗伯特·B·登哈特.公共组织理论[M].北京:中国人民大学出版社,2003.

[责任编辑 蓝剑平]