

【改革与发展】

公民有效参与公共政策的培育

郑 慧

(厦门大学 公共事务学院,福建 厦门 361005)

内容提要:公民参与公共政策是公共行政民主化的直接反映。然而,公民有效参与公共政策不是自发形成的,需要政府和公民的积极培育。本文从公民参与基础、参与者素质、参与方法和认知标准四个方面探讨了培育公民参与公共政策的途径和方法,同时指出有效的公民参与公共政策必须避免的误区。

关键词:公民参与;公共政策;培育

中图分类号:D621.5 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-4161(2009)05-0133-04

1. 引言

20世纪六七十年代以来,公民开始越来越多地借助于公民团体的力量进入到公共决策制定、执行过程,积极表达自身的利益倾向,影响政府公共政策决策。同时,在经历了“政府失败”和“市场失败”后,公民社会的力量逐渐显露出来。政府逐渐认识到,要在公众面前重新建立可信用度并构建公民与政府的合作关系,就必须把公民纳入到政治程序中,把公民参与作为社会治理的一部分。公民参与已经成为西方各国地方政府治理的一种重要工具,形成了好的地方政府必定是参与的政府的观念,公民参与的方法由是日渐成熟。当前,日益明显的公民参与与地方政府决策如听证会、专家咨询、社区自治、政务公开等在我国方兴未艾。但是,公民参与不是一次性的事件,或者说是一种包含了很多方法和步骤的单纯的技术,而是连续不断的过程,是一种制度化安排的安排,是公共行政的一种日常行为。有效的公民参与更是一个信息分享,公民授权,公民教育,强调责任与合法性的过程。

公民参与是指公众(包括公民个人、公民团体、利益集团、非政府组织)通过各种方式,自发地或是在地方政府引导下进行的,参与公共事务,在公共政策决策程序中的有序的利益表达以及对政策决策的影响。有效的公民参与则是指公民与政府信息共享,影响政府公共政策导向,加强公民与政府之间的联系,建立公民与政府及公共管理者之间的沟通机制、协商机制,促使政府成为一个负责、透明、民主的组织。

公民参与公共政策面临的困境主要表现在:作为公民个体,他们更关注身边的切身利益,更愿意通过私人的行为去求得利

益的实现,集体行动的困境也使得搭便车行为大量存在,公民参与的意愿不高。作为政府部门,官僚的本性把公共政策过程看做是其履行职责的一部分,同时,政策过程的专业性使得公共管理者对公民参与公共政策的能力有着深切的怀疑,参与造成的行政成本增加和行政效率的降低让政府部门对参与活动产生抵触。同时,公民参与公共政策的制度的缺乏,使得参与在公共行政过程中变成了一件可有可无的事件。因此,有效的公民参与不是自发形成的,需要政府及公共管理者与公民的积极培育。

2 培育良好的参与基础

公民参与公共政策过程是公民对其社会责任的高度认识,是政府治理活动的一部分,对于公民个体和政策制定者,公民是否能有效参与公共政策制定过程,并对政策制定产生良好的影响,需要解决好以下几个问题:

确定参与对象。参与对象的选择是一个两难的命题。是没有民族之分,没有贫富之差,没有城乡之异,没有接触政府多少之别,是一个多文化的,多民族的尽可能广泛的参与还是有代表性选择参与者?是产生更多多样性的代表,还是只针对目标群体来选择参与?是参与者众还是缩小参与规模给予每个参与者充分的时间和资源来参与?参与是有组织的群体,是单个的个人,还是这两者的结合?参与活动的计划者要决定好参与者是个人参与还是代表参与,界定好哪些公民个人和公民组织可能对政策问题感兴趣,并了解他们的意见和建议。对公民进行不同的分类可以产生不同的效果。公民群体参与的好处是把更多的人群吸引到参与活动中来,给予更多的人表达观点的机会,给

予公民更多的授权,但是在意见整合和政府回应上有相当的难度;经过选择的小群体参与的优点是,更能发展出具有创新性的解决方案,且意见容易达成一致,但是也要冒被没有代表性的危险。因此,在不同的背景下确定不同的参与者,区分谁是真正对相应政策问题感兴趣的人,关注不同参与者的特点,弄清楚什么是不同的参与者能够贡献给决策者的,平衡公民参与的代表性与政府决策的效率这两者之间的关系是有效公民参与的前提。

明确参与内容。即什么领域是可以开放给公众的。参与是不是适合所有政策制定?是不是适合所有的政府部门?参与是象征性的还是实质性的?在公民社会浪潮的冲击下,公民的社会价值提升,在民主政治的背景下开展公共行政,公民精神和社会公平观念使得公民重新开始拥有政府这条船,公民由消费者或顾客,转而成为公共服务的共同生产者。这促使政府更多地承担起在全新的范围内把管理领域开放给公众的任务,如财务预算,经济发展,多样性的服务提供等。同时,在公民与政府之间建立一个类似于“合约”的规范,明确潜在的因素和参与的限定性,应该让参与者明白,哪些内容是可以协商的,哪些是在目前条件下没有能力达成的,以便于让人们决定是否值得投入参与过程中去。

选择参与时机。即在什么情况下参与,在政策的哪个阶段制造参与活动。参与时机的掌握是相当重要的,不能太早也不能太晚。太早让公民参与到决策程序中来,由于准备不充分,程序设计不完善以及信息不能及时提供与沟通,导致在参与中争论不休,不能产生一个一致的结果,容易使参与活动流产;太晚的参与则让公民感觉参与不过是走过场,并且政府部门不能从参与中得到真正有用的信息来改变决策,公民参与在政策决策上不能产生任何有意义的影响。只有当公众确实存在一个与政策决策者所持的决策所不同建议,当政府准备好了充足的时间和资源去创造一个有效的参与时,参与活动才是合法且有效率的。参与是一个花费时间、精力和金钱的活动,如果政府的一项政策需要很快出台,或者政府没有足够的资源可以调动,或者政府不愿意开放参与所需要的信息,那么参与就变得没有意义。

确定参与组织方式。即如何组织参与活动。公民参与并不是适合政府部门特征的一种活动。传统的官僚机构是建立在层级制基础之上的,权力的运行自上而下,保密、专业、理性是其最大的特点。而公民参与要求开放、灵活、有弹性及具有回应性。因此,有效的公民参与几乎不能在传统的官僚制下实现。通常政府会采取建立由专家组成的专业的队伍或雇用咨询机构来承担这项工作。这些专家或机构不是幕后的组织者,而是与参与者直接接触的一线人员。值得注意的是,当参与活动由这些专家队伍或是咨询机构实施时,参与的计划者——政府官员不能游离与参与活动之外,领导参与计划和程序的人与最终撰写报

告的人必须始终活跃在参与活动中,才能保证参与活动的合法性,保证参与的结果最终影响公共政策制定。

3 培育高素质的参与者

公民参与公共政策过程是公民与政策制定者之间的良性互动,需要公民和公共管理者的共同行动。公民参与是政府行政管理活动的一部分,而不是单次的、零散的活动或者演化成一种运动的形式。只有当公民参与渗透到公共管理者和公民的观念中,当参与成为一种自觉的行动时,有效的公民参与才会形成。公民参与决策的组织者——公共管理人员及参与者——公民个体,都需要在观念转变和能力提升上做出努力。

成功地参与有一个重要的因素:尽量减少公众与政策决策者之间的距离。毫无疑问,公共管理者在参与程序中扮演了极为重要的角色。他们掌握了整个过程:从具体的发展参与途径,到约定参与细节,参与计划的制定及程序的设计,参加所有的工作会议,出席与公众有关的直接会面和交谈。作为公民参与政策的组织者的公共管理人员要组织好公民有效参与,一是要转变行政理念,把公民参与公共政策视为行政过程的一部分,视为管理的责任。积极创造合作和信任的氛围,帮助公民参与公共政策活动,使公民在参与中寻求公正、平等的价值意义,培养公民的参与意愿。二是始终处于参与程序的最前沿和中央,而不仅仅是参与活动的计划者。公民参与最终是一个广泛的政治程序的一部分,必须对参与方向,参与程序,参与组织,参与评估进行控制,因而,公共管理者必须从始至终地处于参与活动中。三是公共管理者必须认为自己是程序的所有者,投入到公民参与并直接接触参与过程而不是把参与推给专业人士或是咨询机构去做。如果不这样,公民参与的作用是很小的。公众不会浪费他们的时间参与到没有公共管理者掌控的程序中去。公民参与是一个公共管理者与公众伴随着参与程序而不断地互相协商,适应,妥协的过程,是一个不断调整利益关系的微妙繁杂的政治环节。公共管理者不是参与的观望者,而是参与活动的参与者及管理者。公共管理者越多地进入参与活动,参与就会越成功。

公民在很多情况下被假设为是一个简单的,没有足够的能力去做有用的决断的个人,因此,对公民是否具备参与的能力,公民参与是否有助于提升公共决策的质量,公民参与是否有助于改善政府与公民的关系等问题产生了疑问。因此,作为参与主体的公民的参与意愿的强烈与否,参与的素质的高低,对政策对话的理解能力以及推动参与活动能力成为公共有效参与政策活动的一个重要因素。公共政策参与中的公民教育应围绕着激发公民参与意识,提升公民参与的能力而展开。首先,公民个体应转变观念,把参与公共政策制定作为公民权的具体体现,作为公民的一种社会责任。其次,在传统的行政模式下,公民参与的

意识受到压抑,公民被动地接受政策,当政策不能代表和表达公民的利益和意愿时选择抱怨而不是改变。服务型政府治理理论认为真正的社区问题专家是公民自己。政府部门不能因为担心公民的素质和能力而取消参与或缩小参与的范围,而是应该认识到公民参与政策议程的教育是在政府与公民的不断对话和协调中产生的。通过不断地与公民对话,不断地协商问题,不断地开展公民调查来提升公民参与的素质和能力。其三,把公民带入公共政策程序之中,鼓励公民参与政策决策,引导公民在争论中解决他们在中心问题中的不同主张,在问题中表达自己的利益和观点,在争论中积累参与的经验。提高公民参与的能力,仅提供参与的机会是不够的,更多的且更难的工作是保证产生有意义的参与。

4 培育科学的参与程序

公民参与的有效实现,需要依赖具体而操作良好的参与程序和方法。

清楚地设置目标:参与程序的目标必须被政府部门与公民清楚,明白地写下来,目标必须是清晰而透明的。

参与的方法与目标相匹配:当目标明确后,方法的选择至关重要。个人参与与群体参与不同,各群体的风格不同,参与者的利益不同都会对参与产生重要的影响。比如,在征求专家意见时需要的是正式的,有效率的会谈,需要政府部门提供更专业的资料来佐证;在开展居民调查时则需要更多的具体观点的解释,以及亲近的态度;在经济发展战略参与中,商业群体更关注的是具体的细节,远景的描绘。合适的方法的设计应遵循的原则是:与参与的目标相匹配,与参与的过程相匹配,与参与所使用的技术相匹配。

提供更多更高质量的信息:越多的信息被提供给公众,参与的积极性就越高,越高质量的信息被公众获得,公民参与的有效性,即公共政策的制定就越好。值得注意的是,公众很难得到足够的,可以接受的信息去完全领会潜在地影响他们生活的问题。政府部门要以公众能够接受的形式开放公共信息,并对公民要求进一步的信息提供给予及时的回应。公民从互动回应中获得重要的、有用的信息,从而在对信息进行分析甄别中改变他们的观点,而使一致意见的达成变得相对容易。在信息提供中会出现的问题是,政府提供的信息往往是由专家制定出来的规范,对公众来说,那些规范更会限制他们的思想,从而把参与限定在一个狭小的空间范围内,达不到参与的效果。因此,高质量的信息首先应该是促使参与者掌握参与活动全貌的信息,能够使参与者通过分析信息,掌握参与的重心。其次,高质量的信息应该是开放参与者人思维的信息,促使他们从多方面考虑分析案例,不局限在狭小的范围之内。其三,高质量的信息应是活跃的信息,形式多样,随着参与的发展而推陈出新。

公民调查:公民参与公共政策程序与参与政治程序,如选举是完全不同的,公民参与政策决策过程更像一个公民调查。通过公民调查,政府部门获得公民参与的基本资料及背景知识,提供纵向分析的基础信息,建立一个基本的数据库,用先进的方法来进行统计分析。同时,公民调查更具有代表性。因此,良好的公民调查一是要使调查程序透明,使参与者清楚地知道参与的原因和结果,提升参与热情和参与程度。二是调查的内容可接受度高,促使早先不明确的,新的东西逐渐浮现出来。似是而非,模棱两可的调查不仅无助于有效有公民参与的形成,甚至会导致失败。三是调查的方法易于操作,复杂的数据统计工作应该留在后台,展现给公民的是触手可及的简单操作。

建立起直通的渠道:良好的公民参与取决于信息网络和沟通渠道的畅通,在公民与决策者之间建立起直通渠道。首先,网络是目前最便捷,也是最好的日常联系通道,政府部门的网站应该设立直接连通公民的通道,更为重要的是,公民能通过网络得到最及时的回应。其次,媒体可以在政府部门与公民的连接中扮演重要的角色,如在政策理解上建立信息库,在争论中扮演公告板,在公众表达和政府回应之间建立路径。第三,社区的发展给政府部门与公民的连接制造了很好的机会。社区是集中民意的理想之地,社区领导者有很深的社区血统,他们由居民选举出来,有义务为社区的发展和利益积极活动,因此,他们既能高度代表其社区的特殊利益又能很好地反馈信息给居民。

5 培育正确的认知标准

公民参与公共政策活动是不是有效并不是指有多少人参与了公共政策制定活动,不是指在多大范围内组织了参与活动,而是指公民参与的过程设计是否有助于参与,参与是否真正影响到政策决策,公众是否感觉他们得到了公平的机会参与进来。同时,并不能因为没有达成一致的意见而判定参与的失败。因为参与者背景的不同,以及问题的性质不同,群体需求的差异,有时大多数人的意见并不具有决定意义。因此,对公民参与的认知就基于以下三个标准:

接受性标准:公民对参与公共政策的态度和接受程度。公民参与并不一定总是能产生与公民意见完全吻合的结果,政府部门不是对公民意见的盲从。有效公民参与的接受性标准表现在:公民参与是否满足了公民对其受到关注,对其需要和利益得到满足的期望;公民是否发现从参与活动中实现了对他们对自己生活环境的控制;公民是否在参与活动中增加了对政策的理解,产生了对政策的共识,有助于政策的执行;公民参与提供给政府部门的信息和观点是否是政府部门不能以别的方式或途径得到;公民参与是否弥补了公共政策的缺陷,改进了政府决策的质量,促进决策的民主化、科学化;公民参与是否保证了公共政策的公共利益取向,促进社会公平。

成长性标准:公民参与对公民社会的形成和对社会发展的贡献。有效的公民参与有成长性表现在:是否激发公民的参与意识和热情,提升参与的能力;是否促进公民意识的觉醒,提升公民的社会责任感,促使公民群体意识的形成;是否改变了政府在社会生活中的角色和责任,增加了公民对政府的公共信任度;是否真正影响到政策决策和规划过程,对长期和短期内社会发展有贡献;是否增强了公共政策决策领域里政府部门与公民的互动,促使政府与公民之间的新型合作关系的建立。

灵活性标准:参与程序与参与活动的匹配程度。公民参与是否促使政府部门建设具有高度弹性的组织结构,有适应变化环境的能力,促使政府部门建设灵活性、机动性的反应能力。随着参与活动的进行,对政策问题的了解,对分歧观点的理解,对不同利益的调和都会改变,因此,参与程序的灵活和适应,对计划的不断修正,政策的可选择性变得更为重要。参与的程序不是一成不变的,而要根据不同的环境和不同的目标来选择和设计不同的参与途径。公民参与不是强迫性的与公民的对接,而是政府部门与公众的合作,不断地修正和发展程序,来进行最合理的政策决策。

6 有效公民参与应避免的误区

首先,公民参与是一门艺术,而不是一门专门技术。调查研究的技术、目标群体的划定、公民委员会、网络技术、公民会议、公民面谈等是公民参与中重要的,不可缺少的技术。但是这些技术的最终目的是给决策者一个判断的方法,判断是基于事件发生的背景,受到不同的群体参与的影响,与客观现实相关联的一种主观行为,而不是一种具有标准的科学活动。虽然公民参与活动需要有合适的技术支持,但这种技术只是作为参与活动的基础支持。如果把参与作为一种专门的技术,作为社会发展的一门科学来看待,则会发展到与参与的本来目的相去甚远之地。公民参与是在政治系统下进行的,是治理的一种工具,面临着各级政府不同的观点和视角,复杂微妙的政治环境,公民群体的不同特征,公民利益诉求的多元表现形式,因此,公民参与公共政策过程是一个寻求公民、公共管理者和政府之间协商、沟通以及妥协、平衡利益关系的过程。参与是公民对社会治理活动的关注,是对自身利益和权力的一种表达,是作为社会治理的主体主动投入社会服务的一种贡献。因此,公民参与更多的是对参与程序的设计,对参与过程的管理,对行政权力的分享。公民参与要求行政管理者与参与者在不断的对话与协商中增进相互的了解,达成一致的见识,共同对参与的结果负责,是民主和价值的一种回归,而不是参与技术导致的一种结果。

其次,公民参与不是一种“专业化”的活动。“专业化”是指

公民参与不是公民与公共管理者的直接对话,转而是由掌握专门技术的专家或机构掌控的一种专业性的调查或是测量。即参与成为一种专业化的行为,成为组织参与活动的专家的独家饭碗。由于参与是一项繁杂的工作,是面对公众最多的一线员工的日常工作,因此,在参与的过程中,很容易形成公民参与的“专业化”倾向。同时,政府经常用有多少人参与来测量参与的效率,而不管这种参与是不是真正意义上的有效的参与,更促使参与成为一种“专业”。公民参与的“专业化”的后果有二:一是参与的组织者和专业机构独家占有参与信息而不愿意分享,他们自己掌握了参与的过程和结果。专业化的人员醉心于制造参与工作,而不是把之视为政府治理的一种工具。“专业化”使大量的公民参与失去了促进治理的理念向民主的社会公平方向发展和改变社会生活的本性,而使参与成为一种专门的技术。二是这种参与的“专业化”使政策制定者与参与程序隔离,公民参与的实际过程中发生的事情不为政策制定者所掌握,通常,一些新浮现出来的观点,及参与者态度的转变因为专业人员和专业机构的原因而被大大地削减掉了,而这恰恰是对政策制定有重要的潜在影响的因素。公民参与成为一个简单的专家完成的报告,甚至成为一种程序性的工作,成为一种假性参与。

参考文献:

- [1] (美)理查德·C·博克斯. 公民治理:引领 21 世纪的美国社区[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2005.
- [2] (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, 2004.
- [3] (美)珍妮特·V·登哈特、罗伯特·B·登哈特. 新公共服务:服务,而不是掌舵[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2004.
- [4] (美)乔治·弗雷德里克森. 公共行政的精神[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2003.
- [5] 陈振明主编. 政策科学——公共政策分析导论(第二版)[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2003.
- [6] K. A. Graham, S. D. Phillips Citizen Engagement: Lessons in Participation from Local Government Toronto: The Institution of Public Administration of Canada, 1998.
- [7] 赵成根. 论公共政策的稳定性和政策秩序[J]. 中国行政管理, 1998, (01).
- [8] 周晓丽, 马晓东. 公民参与:公共政策合法性的路径选择[J]. 理论探讨, 2005, (04).

[作者简介] 郑慧 (1971—)女,厦门大学公共事务学院博士研究生, 湖南大学副研究员,研究方向:地方政府改革与治理。

[收稿日期] 2009 - 04 - 21

(责编:罗哲;校对:黄晓梅)