



公共治理与公共政策丛书

公众参与政府 治理的法治保障

The Legal Protection of Public Participation
in Government Governance

现代政治是一种典型的参与性政治。政治参与不仅是公众表达政治态度的合法性权利，而且是国家政治体制民主运转的重要支撑。改革开放以来，广泛、有序的中国公众政治参与，已经成为发展社会主义民主政治极为重要的内容。公众政治参与热情高涨，特别在与公众利益联系最为密切的政府治理领域，公众参与范围最广、程度最深。基于理论分析和近十年的调研，本书对城市交通、河流治理、廉租房产权、高校管理、政务微博、农村旧村改造等政府治理中的公众参与及其法治保障问题进行深入解析。

许玉镇 ◎ 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



公众参与政府 治理的法治保障

The Legal Protection of Public Participation
in Government Governance

许玉镇 ◎著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

公众参与政府治理的法治保障/许玉镇著. —北京: 社会科学文献出版社, 2015. 10

(公共治理与公共政策丛书)

ISBN 978-7-5097-8136-4

I. ①公… II. ①许… III. ①公民-参与管理-国家-行政机关-行政管理-研究-中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 232804 号

· 公共治理与公共政策丛书 ·

公众参与政府治理的法治保障

著 者 / 许玉镇

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 袁卫华

责任编辑 / 袁卫华

出 版 / 社会科学文献出版社·人文分社 (010) 59367215

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 18.25 字 数: 319 千字

版 次 / 2015 年 10 月第 1 版 2015 年 10 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-8136-4

定 价 / 89.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究



公共治理与公共政策丛书

◎ 教育部人文社会科学基金项目“和谐社会中公民参与政府治理的法治保障”（项目号：10YJC810051）最终成果

| 总 序 |

在全球化背景下，世界范围内各级政府所面对的内外行政环境发生了深刻的变化，传统的地方性公共事务也变得日趋复杂，需要通过建立多种治理主体的合作机制加以处理。同时，公共事务的管理过程通常表现为一个动态的政策制定与实施过程。如何通过体制创新与政策创新来解决不断涌现出来的公共服务与社会管理难题，是今后相当长一段时期内各国亟待加强研究的问题。

与此相应，中国也悄然进入了“治理时代”，并面临着前所未有的管理创新与政策变革。随着改革策略从“效率至上”向“公平至上”的转变，我国在处理地方公共事务过程中，将以公平正义为政策导向，进而谋求促进地区经济、社会协调和可持续发展；随着市场经济体制的完善和市民社会的不断发展，我国将重新界定政府与市场、社会的关系，进一步明确政府的权限，推进行政体制改革；随着社会矛盾的产生和不断激化，我国将不断加强和创新社会管理体制，完善社会政策的制定和执行；随着公民需求日益复杂化和多样化，我国公共服务将由“政府单一供给”向“多元主体合作供给”转变；等等。可以说，治理之变革适应了全球化时代我国地方政府发展的需要，也符合我国社会转型和现代化建设的要求，对于提高执政党和政府的执政能力具有重要的现实意义。

与此同时，我国以公共治理为主题的相关论著日益增多，已经形成了一个方兴未艾的新兴研究领域。然而，公共治理理论是一个“舶来品”，在具有中国特色的政治社会环境中需要一个本土化的过程。根据本土化程度的不同，我国关于公共治理的研究可以分为三种倾向：公共治理理论的引介，公共治理理论的解析和公共治理理论的中国应用。其中，公共治理理论的中国应用部分，学者们主要进行了公共治理理论的中国适用性研究，适合中国语境的公共治理理念和思路研究，中国公共服务供给、公共危机管理等领域的

应用研究，等等。比较而言，对公共管理理论的引介比较多，对公共治理理论中国适用性的研究比较少；对公共治理理论的解析比较多，对适合中国语境的公共治理理念和思路研究比较少，特别是创新性理论少之又少。关于公共治理理论在不同领域应用的研究中，现状宏观概括的比较多，提出规范性建议的比较多，将公共治理理论与中国现行法规政策、事实过程相结合，并进行深入分析的比较少。因此，有必要在充分理解和创新公共治理理论的基础上，立足中国公共治理事实，努力完成公共治理理论本土化的过程。

本丛书是吉林大学行政学院行政管理专业全体同仁共同努力的结晶。早在1987年，吉林大学就开始招收行政管理专业本科生，是我国首批开设该专业的三所高校之一。1993年12月，学校正式成立行政管理系；1997年开始招收行政管理专业硕士研究生。2000年吉林大学行政学院成为全国首批24所公共管理硕士（MPA）教学试点单位，2002年获得行政管理博士学位授予权，2003年开始招收行政管理专业博士研究生，2005年获得公共管理一级学科博士学位授予权。2006年被批准成为吉林省十一五期间省级重点学科。2008年，在原有行政管理博士点之外，又增设公共治理与公共政策博士点。2009年9月，国家人力资源与社会保障部组织开展了第七批博士后科研流动站的申报工作，经全国博士后管委会专家组评审，国家人力资源与社会保障部、全国博士后管委会批准，吉林大学公共管理一级学科获准设立博士后科研流动站。至此，吉林大学公共管理学科形成了本科生、硕士研究生、博士研究生、博士后齐全的人才培养结构。经过不断的努力，公共管理学科已经确立了以社会公正为价值取向，规范研究和实证研究相结合，以东北地区地方治理为重点的研究方向和特色，在此基础上构建了结构合理的教学与学术研究团队，注重理论与公共管理实践的有机结合，科学研究水平显著提高，人才培养能力进一步提高，同时在为各级政府提供决策咨询、干部培训、学位教育、合作研究等方面也发挥着越来越大的作用。

我们的研究团队选择在地方公共事务治理这一中观研究层次，着力于公共治理体制建构和区域发展政策创新，谋求公共利益的促进和区域协调发展。经过多年的积累，在原有行政管理的研究基础上不断拓宽空间，加强研究力量，形成了一批有特色的研究成果，也为今后更为深入的研究奠定了坚实基础。本丛书的特点在于：（1）在结构安排上，本丛书主要围绕公共治理与公共政策领域的重点内容展开，各项研究成果各有侧重，相互联系，形成了一个比较完整的学科体系。（2）在研究取向上，本丛书遵循“全球视

野、本土问题、现实取向、合作研究”的原则，在深化基础理论研究的基础上，追踪我国实践中的热点和难点问题，努力回应地方政府管理和科学决策的现实需要。（3）在研究的方法上，每部著作都坚持规范研究与实证研究相结合，宏观研究与微观研究相结合，综合研究与个案研究相结合，理论研究与对策研究相结合，尤其注重调查研究和实证分析。（4）在写作风格和文字表述上，每部著作都尽量做到准确、简明、生动、通俗易懂，具有较强的可读性。

这套丛书不仅适合作为公共管理专业的本科生和硕士生教学用书，也适合于从事公共管理实务的各级领导干部和公务员阅读。随着公共治理与公共政策实践的不断发展，会有越来越多的热点、焦点和难点问题涌现，公共治理与公共政策的学术研究会日益深入，公共治理与公共政策的学科体系会不断发展和完善，本丛书也会根据现实需要和理论的新近发展增加新的内容，希望能够通过所有关心公共事务的同行和朋友的共同努力，促进理论界与实务界的良性互动，早日迎来中国的“善治”时代。

目 录

CONTENTS

绪 论	001
第一章 公众参与政府治理法治保障概述	033
第一节 公众参与的内涵与外延	033
第二节 政府治理的相关理论	039
第三节 当代中国公众参与政府治理的政治保障与法律保障	054
第二章 公众参与政府治理主体研究：主体构成与权利保障	071
第一节 利益相关者的参与	071
第二节 社会组织参与政府治理：以 NGO 参与美丽乡村建设为例	090
第三章 公众参与政府治理途径研究：传统途径与新兴网络	109
第一节 传统途径：以听证制度和程序设置为例	109
第二节 网络参与：以网络实名制与微博问政为例	127
第四章 公众参与政府治理领域研究：个案分析	169
第一节 行业治理中的公众参与：以吉林省出租车行业为例	169
第二节 环境治理中的公众参与：以长春市伊通河治理研究为例	173
第三节 政府应急管理中的公众参与	177
第四节 高校治理中的公众参与	183
第五节 旧村改造中的公众参与：以山东沈泉庄旧村改造为例	202
第六节 社区治理中的公众参与：以长春市南关区为例	212

第五章 完善中国公众参与政府治理的法治保障体系·····	242
第一节 法律视角下公众参与政府治理问题的成因分析·····	242
第二节 参与主体的权利保障·····	252
第三节 公众参与途径的拓展与法律规定的完善·····	256
第四节 完善公众参与的制度建设·····	265
参考文献·····	276
后 记·····	283

| 绪 论 |

一 问题的缘起

中共十八届四中全会做出的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确提出：以保障人民当家作主为核心，推进社会主义民主政治法治化、制度化、规范化、程序化是社会主义民主政治的根本保障。在现代社会，政治参与不仅是公众表达政治态度的宪法性权利，而且也是一国政治体制有效运作的重要支撑条件，因此学术界通常把政治参与作为现代民主政治的核心内容，把政治参与的质量和程度作为衡量政治民主化的重要指标。制度化、规范化、程序化是中国特色社会主义政治参与的根本保障，制度化、规范化、程序化的集中体现就是法治化。

在当代中国，推进中国特色社会主义公众政治参与法治化意义重大，是全面推进依法治国，建设社会主义法治国家，发展中国特色社会主义制度的重要内容，具有重要的理论意义与实践意义。其一，社会主义公众政治参与能切实保障中国人民当家作主的民主政治权利。政治参与是肇始于西方民主理论的概念，其意义在于通过公民的直接参与弥补代议制间接参与可能带来的“民主异化”——人民的代表成为人民的暴君。中国现行的人民代表大会制度和多党合作政治协商制度，作为根本政治制度或基本政治制度是人民当家作主的重要保障，然而人民代表大会制度作为代议制民主，人民需要通过选举代表来行使权利、保障利益，政治协商也是更多地体现界别、党派社会精英之间的平衡协商，因此民众直接参加国家的政治生活可以丰富社会主义民主政治形式，更直接实现人民民主政治权利。其二，政治参与法治化可以实现有序政治参与，有助于中国的社会稳定和政治稳定。任何政治体系对政治参与的承受能力都是有限的，适度的政治参与能够增进公众对政治权威的认同，增强政治传导和反馈效能，起到政治

安全阀的作用，而无序的政治参与则可能衍生社会动乱，1966~1976年的“文化大革命”就是典型的缺乏法治化的政治参与。当代中国在30多年改革开放带来经济巨大繁荣的同时也累积了不少社会矛盾，经济体制、社会结构、思想观念深刻变化导致部分社会群体利益失衡、价值失落、生活困苦、精神迷惘，群体性事件时有发生，在这样的总体社会情况下，如果不能用法治方式划定有序政治参与和无序政治参与的界限，就会使政治参与者无所依傍，政治参与者只能利用自认为最强有力的手段达到目的，进而忽视对他人和公共利益的影响和所负的法律責任。法治化程度低的政治参与渠道狭窄、不确定，更会导致政治参与者形成投机和实用心理，合法与非法、暴力与非暴力、胁迫与说理，什么形式有用就采用什么形式，这对任何一个社会来说都是极其危险的。其三，政治参与与法治化能推进有序政治参与的有效性，促进政府倾听民意，增强公共权力运行的正当性。民主意味着政治参与的实际存在，中国政治参与在某些领域的确存在动员参与、符号化参与问题，而法治化的政治参与意味着政治参与的规则性（政治参与被法律等制度性文件所认可）、特定的重复性（政治参与以一定的时间或条件为前提的可重复性）、可预见性（条件具备参与就会出现）、公开性（政治参与对社会公开），这些都会促进政治参与的有效性。有效的政治参与代表着政治体系与民众的连接关系，通过政治参与，普通民众能够表达偏好以及对重要议题的立场，同时，也意味着对既有体制与规则的认知。因此，政治参与对于民主政体统治的正当性维持具有重要影响。

应该说，国内学者在政治参与研究起步较晚的情况下在政治参与理论与实践、历史与规律等问题上取得了很好的研究成果，但是在一些方面存在进一步深入研究的空间，如从理论研究上看，在吸收借鉴国外先进研究成果的基础上没有建立起完整的符合中国政治制度和国情民情的中国特色社会主义政治参与及其法治化的理论体系；从实践研究上看，没有从法治角度建构起系统完整的政治参与制度保障，现有的政治参与途径和方式不能满足公众参政议政、政治表达、政治监督的需求。公众参与历来是政治学、行政学与法学等学科领域的重要研究课题。本书选择公众参与政府治理的法治保障作为研究政治参与法治化的切入点主要基于以下几点考虑：首先，公众参与在诸多学科中都有涉及，它是政治领域的经典研究内容。公众参与是社会中的组织与个人以利益诉求为基础、以权利为依托，通过对利益分配的参与约束政府权力、驱使政府制定符合自身利益的过程。政

府行为合法性的基础是公众对政府行为的认可程度,法律对公众参与的保障也由此可以看作政府为获得合法基础的一种途径与措施。其次,公众参与在世界各地的发展是西方政治文明对外输出的产物,但是由于国情不同各国政治发展程度不一,公众参与在各国的实践过程中出现了诸多复杂问题。在传统的国家治理模式下如何应对日趋复杂的公众权利诉求,如何解决政府能力不足和公众要求高涨的矛盾,如何平衡经济发展不均衡带来的社会冲突加剧等问题日益困扰着走向治理现代化的非西方国家。最后,改革开放30多年来公众参与在公共事务领域的重要性增强,它对中国政府治理能力与治理体系现代化的价值日益凸显。如何保障公众参与有序高效开展,如何确保公众参与权利通过科学途径得到实现,如何通过公众参与政府治理行为促进政府转变执政施政理念等,应成为中国学术界关注的重要课题。

在人类发展史中不同时代对社会政治经济发展的诉求不同,国家与社会一直试图积极回应这些诉求,而公众参与理念便是国家与社会回应诸多诉求的答案之一。作为对时代诉求的回应,不同国家、不同时期公众参与的内在价值与外在表现具有各自特征和差异性内容。从早期直接民主中公众到场参与国家管理到20世纪六七十年代的授予地方公民参与权以及之后的治理理论、协同参与理念的兴起,公众参与历来是西方政府治理国家的重要手段。而在中国,随着社会结构和利益主体的多元化格局的形成,公众对于自身利益诉求的满足不再局限于被动接受,他们更希望能参与关系个人切身利益的政策议题的制定,以便有效维护自身利益。通过对公众参与发展历程的回顾可以为我们之后的研究与论述提供清晰的背景铺垫。

自国家概念产生以来政府与公众便成为国家社会发展的最重要参与主体,两者之间一直存在着对抗、冲突、妥协与合作。在西方国家,希腊城邦制下的直接民主是公众参与国家政治生活的早期典范,其理念在于通过公众力量制约政府的强制权力,约束政府行为,以公民自我管理能力的提升为基础进一步提高自身生活质量。这种直接民主使得希腊城邦下的公民可以通过选举官员的途径直接参与国家政治生活并由此被当时的执政者们奉为民主政治的最理想形式。但是当时的希腊城邦人口数量较少,地理范围狭小,加之对公民资格的狭隘定义使得这种直接民主只能在特定环境中具有一定效力。随着人口规模的扩大和国家地理范围的扩张,直接民主逐渐被时代淘汰。其后随着资本主义的进一步发展,间接民主得到发展,而

作为间接民主主要形式的代议制民主逐渐在各国确立。在代议制民主下，公众参与不再是直接到场而是通过选举权利找出各自利益的代表参与国家政治经济生活，此时的公众参与最主要的表现形式便是参与选举。代议制下公众参与的实质是具备选举资格的公民通过实现个人选举权利的形式，将符合自身利益诉求的代表推选进政府成为公民在政府的代言人，代表他们参与政府管理和政策制定等行政活动。但是在代议制下的公众代表并不总是按照公众意愿行事，甚至出现异化，间接参与的部分结果便是公众失去对政府行为的影响力，公众参与在政府政策议程中的地位呈边缘化趋势。同时公众参与权逐渐被狭隘地限定在选举程序内，公众参与的热情和意识开始消退，消极面对政府行为成为一种普遍现象而发生在社会政治经济生活的各个角落。

20 世纪 60 ~ 80 年代随着西方资本主义国家经济危机的出现，社会动荡加剧，诸如失业、贫困、环境污染等一系列新问题的出现使得西方学者开始对当时政府管理理念和体制提出批判，也让政府将自身改革提上日程。为解决公众对政府的信任危机，应对管理危机，西方国家一方面给予地方更多权力，另一方面加大对社会民间力量的引入。但此时出现公众缺乏主动参与的权利和能力等诸多社会问题，进入政府政策议题的开关仍掌握在政府手中。此时的公众虽然是政府各种项目与政策的受益者，但由于公众缺乏有效参与的途径，他们仅能以旁观者的身份被动接受政府的各项安排。这种情况致使公众对项目的理解和接受程度不高，政府政策的执行在缺乏公众支持的环境下无法解决公众实际关心的问题，政府的做法未对其获得广泛公众基础做好铺垫。为此各国政府相继出台新的法律法规，以法律的强制性要求政府在今后的行政行为中必须建立有效的公众参与途径和程序，以公众利益诉求为基础制定相关政策，这标志着公众参与的新时代的到来。

在信息化和全球化的今天，公众参与的途径和形式变得日益丰富，不再仅限于政府所安排的制度化渠道。网络的飞速发展为公众获取信息参与政府行政行为提供了新的渠道，也对各国政府提出了新的要求。同时理论界对公众参与也有了新的研究成果，治理和善治理论、参与式民主和参与式治理、协同治理、网格化管理等，为公众参与在新时代的发展提供了丰富的理论依据。在治理和协同参与的时代，各国政府不再是国家社会的唯一治理主体，社会与市场作为参与主体的地位得到提升，政府开始以平

等、协商、合作的态度加强与公众的联系。各国开始以政府主导、社会自治、公众参与、多方合作的理念为基础共同面对国家与社会发展中的各种问题。

在中国,公众参与的地位、重要性以及政府对公众参与的重视程度逐步提升。改革开放与市场经济的确立打破了原有单一的经济主体,个体商户、私人企业的出现使利益主体呈现多元化趋势。与此同时,社会结构也随之发生裂变,多元化成为社会利益主体结构特征。随着经济的进一步发展,公众不再满足于仅仅成为政府管理的受众,而是希望能够通过一定途径参与政府管理,表达利益诉求、维护自身利益。面对公众日益高涨的参与需求,政府开始重视公众参与工作的开展,在法律体系建设上逐渐完善相关法律法规的制定,在参与方式上逐步拓展公众参与的领域和途径。在法律体系的建设方面1982年中国在已有的公民参与权的基础上将结社自由纳入宪法保障范畴,使公众参与组织化程度的提高有了根本保障。其后《村委会组织法》《居委会组织法》进一步强化了公众参与的组织权利。此外随着国家对决策民主化的重视,中国开始建立听证制度、社情民意反映制度等涉及公众参与方面的制度,而《价格法》《行政复议法》《行政处罚法》《环境保护法》《行政强制法》等保障了公众参与的权利行使,公众参与的意义和价值日趋加大。中共十八届三中全会提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”以及“紧紧围绕坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一深化政治体制改革,加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化,建设社会主义法治国家,发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主”,政府治理能力、政治民主化和法制化将成为中国未来发展的主题,这对中国公众参与的发展提出了新的要求,对于开展法治保障下公众参与政府治理的研究 also 具有重要的实践意义和价值。

二 研究意义

在此主要讨论法治保障公众参与政府治理的时代价值,以及公众政治参与与大致包括的三个领域,即立法、基层民主和政府治理。法治保障公众参与政府治理的时代价值具体讲有下述几点。

首先,体现人民民主的宪法原则,保障公民政治权利。《中华人民共和国宪法》(2004年)明确提出建设社会主义政治文明国家,而公民政治参与程度的高低是政治文明发展程度的重要标志,参与权作为一项基本人权是建

设政治文明的重要内容。“管理国家的权利指人民依照法律规定的形式和程序参加国家各项事业的管理,行使当家作主的权利。在我国,人民是国家的主人,管理国家是人民依法享有的重要的民主政治权利。”^① 公众参与可以提高公众的民主意识和权利意识,扩大公众的公共空间,在参与中认知公共生活,培养公民的公共合作精神。在当代中国,公众参与是利益相关的公民作为政治参与权利的享有者通过行使自己的政治权利参与利益分配,让公共决策成为各利益相关方分配利益的舞台,公共决策成为利益分配的一个互相妥协、互相认可的场域。保障公众对政府治理的参与权体现了参与式民主的要求。1970年美国政治学家卡罗尔·佩特曼出版了《参与和民主理论》一书,系统阐述了参与民主理论。佩特曼认为,“真正的民主应当是所有公民的直接的、充分参与公共事务的决策的民主,从政策议程的设定到政策的执行都应该有公民的参与。只有在大众普遍参与的氛围中,才有可能实践民主所欲实现的基本价值如负责、妥协、个体的自由发展、人类的平等”^②。参与式民主被认为可以弥补当代自由主义民主的不足,纠正代议制民主精英主义的倾向,同时也是向直接民主的回归。参与式民主的最新发展是“协商民主”(deliberative democracy)。协商民主是一种治理形式,其中平等、自由的公民在公共协商过程中,提出各种相关理由说服他人或者转换自身的偏好,在广泛考虑公共利益的基础上利用公开审议过程的理性指导协商,从而赋予立法和决策以政治合法性。^③ 参与最为直接地体现了民主。

其次,保障公众参与政府治理符合中国政治文明建设的精神,也是保护基本人权的重要内容。2004年中国再次修改宪法第18条,宪法修正案提出“推动物质文明、政治文明和精神文明协调发展,把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义国家”。广泛、自觉的政治参与是现代政治文明的本质特征,一国公民政治参与程度的高低是政治文明发展程度的重要标志。政治文明的重要内容是民主法治建设,参与权作为一项基本人权在建设法治国家、建设政治文明的历程中将发挥十分重要的作用。联合国大会1948年12月10日通过的《世界人权宣言》第21条规定:“(一)人人有直接或通过自由选择的代表参与治理本国的权利;(二)人人有平等机会参加本国公务

① 张文显:《张文显法学文选(卷三):权利与人权》,法律出版社,2011,第239页。

② [美] 卡罗尔·佩特曼:《参与和民主理论》,陈尧译,上海人民出版社,2006,第36页。

③ 陈家刚:《协商民主引论》,《马克思主义与现实》2004年第3期。

的权利；（三）人民的意志是政府权力的基础，这一意志应以定期的和真正的选举予以表现，而选举应依据普遍和平等的投票权并以不记名或相当的自由投票程序进行。”^① 1998年10月5日，中国常驻联合国代表秦华孙大使在联合国总部代表中国政府签署了《公民权利和政治权利国际公约》。《公民权利和政治权利国际公约》是联合国制订的最重要的国际人权文书之一，1966年12月16日由联合国大会通过并开放供签署，1976年3月23日生效，共有53条。该公约与《世界人权宣言》和《经济、社会及文化权利国际公约》一起，被通称为“国际人权宪章”。《公民权利和政治权利国际公约》第25条规定每个公民应有下列权利和机会：“（甲）直接或通过自由选择的代表参与公共事务；（乙）在真正的定期的选举中选举和被选举，这种选举应是普遍的和平等的并以无记名投票方式进行，以保证选举人的意志的自由表达；（丙）在一般的平等的条件下参加本国公务。”^② 因此从履行公约义务的角度来说，加强对参与权的法律保障也是必要的。

再次，保障公众参与政府治理的权利是走向善治、实现治理体系现代化的重要途径。善治理论要求国家公共事务的治理不应仅有政府单一主体，还需要社会多方力量的共同参与，在平等协商的前提下共同治理社会和国家的公共事务。随着中国提出建立国家治理体系，政府的工作重心和理念开始发生转变：从统治走向治理、从善政转向善治。治理与统治及管理的运行向度不同，后两者中的政府权力是自上而下的单向度运行。而治理理念下的政府则不同，它强调权力是上下双向运行，其权力中心是多元化的，各参与主体通过协商与合作确立共同目标和达成目标的方式及途径。可见要想实现善治和治理体系现代化，必须确保公众参与的权利得到足够的法律保障。公众参与可弥补政府失灵，矫正可能出现的政府行为偏差。政府作为一个最重要的主体在治理中的作用是毋庸置疑的，但政府是由一个个机构和众多活生生的人（官员及其他工作人员）组成的，还需要一套将机构和人员组合起来从事各种治理活动的制度和规则。其中人是核心的要素。根据公共选择理论的解释，人都是“经济人”，政府官员也一样，他们在制定和执行公共政策的过程中不可能只追求公共利益，而是也受个人的出身、教育、知识、能力、经历、立场等因素的影响，每个人所

① 转引自董云虎、刘武萍编著《世界人权公约法总览》，四川人民出版社，1991，第963页。

② 转引自董云虎、刘武萍编著《世界人权公约法总览》，第978页。

理解的公共利益实际上也未必是真实的公共利益或者只是局部和短期的公共利益，再加上官员与民众之间的空间距离和管理链条过长，导致官员很多时候并不清楚民众的真实诉求，管理者与被管理者之间不同程度存在信息不对称性，这个时候即使官员想从公共利益的角度去制定和执行公共政策，其结果也未必就真的符合公共利益的方向。在社会整体发育程度不高的情况下，官员的公共利益价值取向会受到更多的质疑，如时下中国官员腐败案件频繁发生，人们感到很多时候官员其实被私人利益所“俘获”。所有这些都说明现实生活中确实存在“政府失灵”现象，为此需要其他主体参与到公共治理中来以弥补或矫正“政府失灵”。市场参与社会的治理主要表现于经济生活领域，使经济生活有规有序，提高经济资源的配置效率，减少经济风险和危机。但市场本身的寻利性特征使经济主体的活动必然存在严重的“负外部性”问题，它们可能向社会转嫁成本，对社会和公民造成侵害，即存在“市场失灵”，为此就必须由其他主体对市场进行监管和制衡以维持经济与社会之间的均衡。

政府和市场“双重失灵”决定了公众参与公共治理的必要性。公众参与主体一般由两部分即社会组织和公民组成，而社会组织是由公民自愿组成的组织，可以把它看成公民的一部分。公民之所以需要参与到公共治理中来，一是因为这可以填补国家（政府）和市场无法达到的领域，如志愿活动，以及提供国家和市场无法供给的社区公共物品和特殊的公共物品，实现公共事务的自主治理。二是因为公民组织可以充当公共权力与私人领域的过渡带，把私人领域形成的共识传达给公共权力。毫无疑问，公民自己最清楚自身的利益诉求，当众多个体的利益诉求形成共识后，一定程度上就可以作为公共利益或部分（局部）的公共利益为政府部门提供决策的依据。三是因为公民社会可以减少公权力干预私人生活，同时减少市场对社会的过度侵入。前面说到政府官员有时在做出决策时并非都出于公共利益的考虑，尤其是当其被市场力量“俘获”时就可能做出违背公共利益的决策。同样市场在扩张的过程中也可能造成对公民的伤害。在这两种情况下，公民可以通过各种形式进行自我保护，如提出诉讼或发起群众性的社会活动来维护自身的权益，抵制公权力的侵害和市场利润至上的价值观。传统的政府管理模式是单向度的自上而下的，公众缺少知情权、表达权、参与权和监督权；现代政府治理是政府和公民通过上下互动、合作、协商达成共识，实现政府对社会公共事务的管理。当下中国公民参与政府治理的一个显著趋势是，