



政策过程中的公民参与

Citizen Porticipation in Public Policy Process

杨成虎◎编著

人文社科文库·政治

天津出版传媒集团

 天津人民出版社

政策过程中的公民参与

Citizen Participation in Public Policy Process

杨成虎 编著

天津出版传媒集团

天津人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

政策过程中的公民参与 / 杨成虎编著. -- 天津 :
天津人民出版社, 2015.11

ISBN 978-7-201-09950-7

I. ①政… II. ①杨… III. ①公民-参与管理-研究
-中国 IV. ①D621.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 271223 号

天津人民出版社出版

出版人:黄 沛

(天津市西康路 35 号 邮政编码:300051)

邮购部电话:(022)23332469

网址:<http://www.tjrmcbs.com>

电子信箱:tjrmcbs@126.com

天津市永源印刷有限公司印刷 新华书店经销

2015 年 11 月第 1 版 2015 年 11 月第 1 次印刷

787×1092 毫米 16 开本 12.75 印张

字 数:150 千字

定 价:38.80 元

目 录

第一章 导 论	1
第一节 研究的背景与问题	1
一、研究的背景	1
二、研究的问题	6
第二节 核心概念界定	12
一、公民政策参与	12
二、公共政策	18
三、公共政策过程	24
第二章 政策参与的逻辑	29
第一节 西方国家公民政策参与的逻辑	29
一、缘起与初步发展:一个简要回顾	29
二、西方国家公民政策参与的逻辑	33
第二节 中国公民政策参与的逻辑	50
一、两种理论的适用性检验	50
二、中国公民政策参与的逻辑	53
第三章 参与的主体和动机	72
第一节 参与者及其类型	72
一、人民、群众与公民	72
二、公民的类型划分	75
三、参与资格及其界定	80

第二节 参与动机剖析	87
一、两种解释范式	87
二、公共利益 vs. 私人利益	89
三、参与激励机制的构建	93
第三节 参与的代表性分析	98
一、参加人的代表性:理论描述	98
二、参加人的代表性:经验分析	102
 第四章 参与的方式和程序	111
第一节 参与类型和选择依据	111
一、公民参与的类型	112
二、参与方式的选择	116
第二节 参与方式举隅	127
一、座谈会和论证会	128
二、公民会议	131
三、公民调查	133
四、公开征集意见和建议	136
五、咨询委员会	140
六、关键公众接触	144
七、听证会	146
八、由公民发起的接触	153
 第五章 参与的制度化与再制度化	157
第一节 公民参与权	157
一、参与权的概念和性质	157
二、参与权的内容	163
第二节 权利保障的制度化与再制度化	168
一、前提性权利的制度化与再制度化	169

二、参与权的制度化与再制度化	176
三、保障性权利的制度化与再制度化	184
参考文献	189
后记	195

第一章 导论

“公民参与公共政策是一个与政府同样古老的话题。总括而论,公民参与所指涉的就是民众与大型社会组织之间的关系形态,而且这种关系的内涵会因为国别的差异和时代的变迁而发生一定程度的变化。”^①

——(美)理查德·博克斯(Richard C.Box)

第一节 研究的背景与问题

一、研究的背景

在政策科学的理论视野中,政府与公民的关系被普遍地认为是主导公共政策过程的基轴:一方面,政府在法理上被设定为全体公民委托管理国家公共事务的组织,其权力源自公民的“同意”(consent)和授予,其政策须以绝大多数公民的偏好和利益为首位;另一方面,作为“从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离”^②的政治组织,政府不仅有着自身的特殊利益,有时甚至以贬损公民的合法权利和正当利益为代价谋求自身利益的最大化。现实中的公共政策就是在这种应然的推动力和实然的抗拒力的相互作用中形成和发展的。国家与社会、政府与公民、特殊利益与普遍利益之间的反复博弈,使得作为政治过程的公共政策过程始终面临着如何获取和补强合法性(legitimacy,也译为“正当性”)的压力。对于政策合法性的来源以及政策如何获取和补强合法性的问题,存在多种能够自圆其说的理论解

① [美]理查德·C.博克斯.序[C].//王巍、牛美丽:公民参与.北京:中国人民大学出版社,2009:1。

② 马克思、恩格斯:马克思恩格斯选集(第4卷)[M].北京:人民出版社,1972:166。

释,公民参与因直接指向民主和公共利益所散发出来的瑰丽色彩使其成为其中最具说服力,也最为引人瞩目的方案之一。

作为一种新兴的民主形式,公民参与公共政策过程(本书简称为“公民政策参与”“公民参与”)的实践和制度滥觞于20世纪60年代的欧美国家;20世纪90年代,公民参与的概念裹挟着参与民主理论、审议民主理论^①、行政民主理论以及治理与善治(good governance)等理论传入中国,迅速得到了政界的欢迎和认可。

自2000年党的十五届五中全会重新确认了“公民”和“公民参与”的概念,明确提出了“扩大公民有序的政治参与,引导人民群众依法管理自己的事情”^②的政治宣示以来,历届党的重要会议文件都在显著位置上强调要加强公民参与,十六大报告提出要“健全民主制度,丰富民主形式,扩大公民有序的政治参与,保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督”,并要求各级决策机关“完善重大决策的规则和程序,建立社情民意反映制度,建立与群众利益密切相关的重大事项社会公示制度和社会听证制度,完善专家咨询制度,实行决策的论证制和责任制,防止决策的随意性”。^③十七大报告不仅提出“人民民主是社会主义的生命”“人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心”等全新命题,而且强调要“坚持国家一切权力属于人民,从各个层次、各个领域扩大公民有序政治参与,最广泛地动员和组织人民依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业”,“要健全民主制度,丰富民主形式,拓宽民主渠道,依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权”,“推进决策科学化、民主化,完善决策信息和智力支持系统,增强决策透明度和公众参与度,制定与群众利益密切相关的法律法规和公共政策原则上要公开听取意见”。^④十八大报告首次提出“社会主义协

① 审议民主(deliberative democracy)有多种译法,如“协商民主”(陈家刚)、“商谈民主”(童世俊)、“商议民主”(李惠斌)、“话语民主”(曹卫东)等。

② 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年规划的建议[N].《人民日报》,2001-03-18。

③ 江泽民:全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告[N].《人民日报》,2002-11-18。

④ 胡锦涛:高举中国特色社会主义伟大旗帜,为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告,中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年规划的建议[N].《人民日报》,2007-10-25。

商民主是我国人民民主的重要形式”的论断,并强调“要完善协商民主制度和工作机制,推进协商民主广泛、多层、制度化发展”,“坚持科学决策、民主决策、依法决策,健全决策机制和程序,发挥思想库作用,建立决策问责和纠错制度。凡是涉及群众切身利益的决策都要充分听取群众意见”。^①

与执政党的政治宣示相呼应,2004年的国务院政府工作报告首次使用了“公众参与”一词。此后,历年的政府工作报告几乎都强调要坚持科学、民主决策,“完善公众参与、专家论证和政府决策相结合的决策体制,保证决策的科学性和民主性”,“完善重大问题集体决策制度、专家咨询制度、社会公示和社会听证、决策责任制度”。^②在国务院出台的行政法规和重大政策性文件中,公众参与也一再被强调,如2002年1月1日起实施的《行政法规制定程序条例》(国务院令第321号)和《规章制定程序条例》(国务院令第322号),规定公民通过座谈会、听证会、论证会等多种形式参与行政法规和行政规章的制定;2004年实施的《全面推进依法行政实施纲要》(国发[2004]10号)提出,程序正当是依法行政的基本要求,行政机关实施行政管理,除涉及国家秘密和依法受到保护的商业秘密、个人隐私的外,应当公开,注意听取公民、法人和其他组织的意见,要“建立健全公众参与、专家论证和政府决定相结合的行政决策机制。实行依法决策、科学决策、民主决策”。2005年5月1日起施行的《信访条例》(国务院令第431号)规定,公民可以采用书信、电子邮件、传真、电话、走访等形式向政府和政府部门反映情况,提出建议、意见或投诉请求;2008年5月1日起施行的《中华人民共和国政府信息公开条例》(国务院令第492号)要求政府信息向公民开放;2008年5月颁布的《关于加强市县政府依法行政的决定》(国发[2008]17号)明确要求市县政府及其部门要“建立健全公众参与重大行政决策的规则和程序,完善行政决策信息和智力支持系统,增强行政决策透明度和公众参与度”。2010年10月颁布的《关于加强法治政府建设的意见》(国发[2010]33号)提出“要把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查和集体讨论决定作为重大决策

① 胡锦涛:坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进,为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[N].《人民日报》,2012-11-18。

② 温家宝:政府工作报告——2004年3月5日在第十届全国人民代表大会第二次会议上[N].《人民日报》,2004-03-17。

的必经程序”。

为保证公民政策参与权，执政党和中央政府制定了一系列法律和法规。如1996年10月1日起实施的《中华人民共和国行政处罚法》第一次以法律的形式规定，行政机关对公民、法人或其他组织做出重大不利决定前，“应当告知当事人有要求举行听证的权利”，并规定了行政处罚中的听证程序；1997年12月29日颁布的《中华人民共和国价格法》第23条规定，凡是涉及群众切身利益的公用事业价格、公益性服务价格、自然垄断经营的商品价格等政府指导价、政府定价的确定均应有听证会等形式的公众参与；2000年3月15日颁布的《中华人民共和国立法法》不仅规定“立法应当体现人民的意志，发扬社会主义民主，保障人民通过多种途径参与立法活动”，而且列举了一系列公民参与的形式，如“听取意见可以采取座谈会、论证会、听证会等多种形式”（第43、58条）；2004年7月1日实施的《中华人民共和国行政许可法》规定，“法律、法规、规章规定实施行政许可应当听证的事项，或者行政机关认为需要听证的其他涉及公共利益的重大行政许可事项，行政机关应当向社会公告，并举行听证”（第46条）；2008年1月1日起实施的《中华人民共和国城乡规划法》规定，“城乡规划报送审批前，组织编制机关应当依法将城乡规划草案予以公告，并采取论证会、听证会或者其他方式征求专家和公众的意见”（第26条）。

在国务院各部委制定的行政规章中，涉及公民政策参与的规定也在快速增长。以环保领域为例，自2004年7月制定《环境保护行政许可听证暂行办法》（国家环境保护总局令，第22号）以来，国家环境保护部于2005年6月出台《环境保护法规制定程序办法》（国家环境保护总局令，第25号），规定了公民参与政府环境政策制定的权利；2006年3月颁布《环境影响评价公众参与暂行办法》（环发〔2006〕28号），这是新中国第一部有关公民参与环境科技决策的行政规章，该办法就公民参与权、参与的具体范围、程序、方式和期限等问题做出了详细规定；同年7月出台的《环境信访办法》（国家环境保护总局令，第34号）突出强调了畅通信访渠道、维护公民对环境保护工作的知情权、参与权和监督权，同时对环境信访事项的提出、受理、办理和督办流程等程序做出详细规定；2008年出台的《环境信息公开办法（试行）》（国家环境保护总局令，第35号）规定政府机关应主动公布环境信息。

在地方政府制定的地方性法规和地方规章中,保障公民政策参与权的规定同样在不断增多。以广州市为例,自2003年1月颁布《广州市政府信息公开规定》(广州市人民政府令,第8号)之后,广州市政府于2006年颁布《广州市规章制定公众参与办法》(广州市人民政府令[2006],第4号),2010年5月印发《重大民生决策公众征询工作规定》(穗府办[2010]42号),同年10月又出台《广州市重大行政决策程序规定》(广州市人民政府令,第39号),2011年再次配套出台《广州市重大行政决策听证试行办法》(穗府办[2011],第32号)。

2003年“非典”以来,在“以人为本”“科学发展观”“和谐社会”“提高执政能力”等政治理念的指导下,经由执政党和政府自上而下的鼓励和引导,以及公共知识分子、新闻媒体、律师和非政府组织(NGO)自下而上的实践和推动,以公示制、听证会、座谈会、论证会、恳谈会、公共评议等为基本形式的公民政策参与开始在全国各地持续升温,并呈现出蓬勃发展、方兴未艾之势,一场“新公民参与运动”可谓初露端倪,公民参与俨然已成为我国公共生活“民主化”的一个符号:^①公民参与不仅被视为公共政策科学化和民主化的重要保障,也被赋予了推进行政民主化进程、建设公共服务型政府、加快政治文明进程、构建社会主义和谐社会等功能期待。

应当说,我国公民政策参与并不缺少党政高层精英的肯定,也不缺少相关的法律、法规和制度的支持,更不缺乏参与的热情,公民政策参与甚至被社会各界赋予了相当充足的正当性。然而,一个无可否认的事实是,在政府启动和主导的公民参与中,除了立法、环保等领域取得了较好的社会效果外,许多政策领域的公民参与并没有真正摆脱表面轰轰烈烈、实际效果不彰的结局。比如,听证会被戏称为“涨价会”,专家论证被戏称为“专家秀”,政策执行被戏称为“昂贵的猫鼠游戏”,万人评议政府被戏称为现代版的“叶公好龙”……政府接纳参与的诚意受到质疑,政府的公信力也由此受到极大的损害,在某种意义上说,诸如“工资被增长”“生活被小康”“社会被和谐”等“被”字句式的风行,反映的就是弱势权利在强大权力面前的焦虑和无奈,以及政府与公民之间互信的缺乏。^②也许因为如此,公民参与在我国似乎已

① 王锡锌:《公众参与和行政过程——一个理念和制度分析的框架》[M].北京:中国民主法制出版社,2007:1-2(前言)。

② 杨敏:“被”时代的公众参与[J].《决策》,2010(1):16-18。

变成了一种无须论证的正当性话语、一剂包治百病的良方妙药,甚至变成了评判一切公共管理活动“政治正确”的终极标准;如若没有公民参与,或者没有接纳参与者的意见和要求,相关的公共决策和执行活动很容易被认为是不合理的甚至是不合法的;如若实施了公民参与,却在代表性和参与效力等方面没有达到可欲的要求,同样会招致诸多非议。对公民政策参与的这种不切实际乃至民粹主义^①的心态,不仅可能影响到我国公民参与实践的健康发展,而且可能给中国式民主政治建设带来诸多消极影响。如何积极、审慎地推进公民政策参与进程,以善政和“善治”来应对复杂多变的国际国内环境以及风险社会不断扩散的不确定性,无疑是值得我们认真对待并深入思考的重大现实课题。围绕这个论题,笔者将主要研究以下三个问题。

二、研究的问题

(一)公民政策参与何以发生

近代以来,人类政治领域发生的最为显著的变化之一是代议民主制(间接民主制)取代了直接民主制,从城邦国家的历史角落走向民族国家的辽阔领域。代议民主制(representative democracy)是指在一个大型复杂的政治社会中,公民通过选举自己的代表组成代议机关,对公共事务进行决策和管理,并实质性地对政治事务进行掌控的制度,这种制度通过将国家权力分割为名义归属的“主权”与实际行使的“治权”两个部分,从而大幅度地降低了直接民主制所必然产生的高昂的决策成本,较为有效地消除了独裁决策或寡头决策所必然带来的高昂的外部成本,为现代政府解决规模与民主治理的矛盾以及政治权力的和平更替提供了现实可行的方案,英国政治思想家约翰·密尔赞誉其为“理想上最好的政府形式”“完善政府的理想类型”^②“现代的伟大发现”。

^① 民粹主义(populism,也译为平民主义、大众主义等)兴起于19世纪下半叶,其本质上是一种平民不满现状的社会思潮、政治哲学或意识形态。民粹主义的核心思想是,“人民”是一切权力和行为合法性的来源,政治精英所代表的统治阶级既自私自利又腐化堕落,只有全体普通民众直接参与公共政策过程,并将他们的情绪和意愿作为政府决策的依据,才能实现全民的福祉和社会的进步。

^② [英]J.S.密尔:《代议制政府》[M].北京:商务印书馆,1982:37,55。

自17世纪英国首次确立了代议民主制之后,经过三百多年的发展,代议民主制度已经确立起它在世界民族国家建设和发展中的基础性地位。尽管一些学者倾向于将公民参与的历史追溯至遥远的古希腊城邦时期,但现代意义上的公民参与至今不过半个多世纪,一如约翰·托马斯所言:“将公民参与作为现代公共管理不可分割的有机组成部分是一个比较新的思想或观念,是20世纪末叶的管理创新。始于20世纪60年代,一直持续发展至今的新公民参与运动,不断地激发着人们的研究兴趣。”^①那么,西方国家为什么要将代议民主制政府之外的公民引入公共政策过程,并致力于参与制度和机制的完善?

(二)如何认识和把握公民政策参与的度

公民政策参与自诞生或引入之日起就被置于各种褒扬的光环之中,并承载着人们众多的功能期待:促进公共政策的科学化和民主化,形成公共利益取向的公共政策,扩大政策资源的提取范围,降低因“有限理性”和“道德风险”而引发的政策失败,增进政策过程的透明度和回应性以及社会公众对政策的认同和支持,使政府成为责任型、服务型、回应型、民主型政府,公民政策参与甚至被赋予了纾解“国家/公民社会”二元对立的功能。然而,可欲的理想与冷峻的现实之间有时如同两条平行却难以相交的直线,其间的张力、矛盾和困境使得很多西方学者对公民政策参与持一种悲观、失望乃至怀疑和指责的态度。美国行政学家盖伊·彼得斯指出:“公众确实是想参与政府决策,但他们也要求政府能够果断、迅速地采取行动。参与会不会造成行动迟缓的繁文缛节的另一种形式呢?一般的公众是否会有足够的信息来参与复杂决策的详细讨论呢?若不花费大量的时间很难建立共识,这种常让专家们苦恼的问题有时也会出现……对于政府而言,可能唯一有助于其做出复杂困难的决策的方法是限制参与,而不是鼓励参与。”^②社会理性选择理论的代表人物——莫里斯·费奥林纳也对“公民政策参与是美好的”这一浪漫主义命题提出质疑,费奥林纳通过经验研究发现,公民积极参与公共政策未必能够带来社会福利的增加,原因在于那些利用增多了的机会积极参与公共事务的人在总人口中并不具有代表性,他

^① [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].中国人民大学出版社,2005:3。

^② [美]B.盖伊·彼得斯:政府未来的治理模式[M].北京:中国人民大学出版社,2001:69。

们所关心的问题也与普通人不同，因而公民政策参与和社会福利之间未必是一种正相关关系。^①费奥林纳将这些不具代表性的参与者称为“极端的聲音”(extreme voice)。精英民主理论的代表人物托马斯·戴伊甚至断言：“那种宣称公共政策反映了‘民众的要求和呼声’的断言，与其说是表达了民主的真谛，倒不如说是描述了一种神话……没有什么政府能够保证让其公民全部有效地参与影响他们生活的所有决策制定。”^②国内很多学者也意识到公民政策参与可能出现的弊端，如公益与私利的冲突，民主与效率的矛盾，参与的不平衡性，参与者的非理性和参与能力较为有限，网络参与的自由与无序等。^③有学者用一个简明的 2×2 表格将公民政策参与的优劣做了如表 1-1 的概括。^④

表 1-1：公民政策参与的优点和缺陷

	公民政策参与的优点		公民政策参与的缺点	
	参与者的收益	政府的收益	参与者的损失	政府的损失
决策过程	教育		浪费时间(甚至是枯燥的)	
	游说和启发政府政策	说服公民，建立相互间的信任，缓和与公民的紧张对抗关系，建立策略性联盟	高成本	
	获取成为积极公民所必须的参与技巧	获取决策的合法性	如果意见被忽视，过程将毫无意义	也许得到负面效果，引发公民对政府更多的非议和敌意
决策效果	打破僵局，实现满意的决策效果			丧失决策权
	控制政策过程	避免诉讼		出现政治意义上的坏政策
	更好的政策和更好的执行效果		如果受到持反对意见的利益集团的干扰，政府有可能制定出更坏的政策	政策执行的相应预算数额会降低

① Morris P Fiorina: *Extreme Voices: A Dark Side of Civic Engagement* [C]// Theda Skocpol and Morris P. Fiorina eds. *Civic Engagement in American Democracy*. New York: Russell Sage Foundation, 1999.

② [美]托马斯·戴伊：自上而下的政策制定[M].北京：中国人民大学出版社，2002：1-2。

③ 孙永怡：我国公民参与公共政策过程的十大困境[J].《中国行政管理》，2006(1)：43-45。

④ 勒尼·A.欧文、约翰·斯坦斯伯里：公民参与：劳有所获吗？[C]//王巍、牛美丽：《公民参与》.北京：中国人民大学出版社，2009：14、17，笔者在引用时做了少许修改。

从表 1-1 可以看出,公民政策参与并非如其鼓吹者所说的白璧无瑕,亦非如否定论或怀疑论者所说的一无是处。换句话说,公民政策参与是一个利弊杂陈的矛盾复合体,因此我们应当避免两种极端化的思维或做法:一是对公民政策参与抱有乌托邦式的期望或不切实际的幻想,甚至将其视为解决一切社会政治问题的“妙方”,从而不加区别地予以支持;二是怀疑公民政策参与的意愿和能力,以各种冠冕堂皇的理由规避公民政策参与。这就是说,公民政策参与应当有一个“度”,问题在于如何认识和把握这个“度”。

美国学者卡尔·科恩认为,参与是民主的题中应有之意,民主决定于参与,即受政策影响的社会成员参与决策,因而民主和参与的度量标准是相同的,包括广度、深度和范围三个方面。其中,“广度”是数量问题,决定于受政策影响的社会成员中实际或可能参与决策的比率;“深度”涉及参与的性质,由参与者参与的充分性来确定;“范围”是由社会公众在哪些问题上享有最后决定权来确定的。^①科恩关注的是民主而非参与(现代意义上的公民参与和民主并不完全是一回事),因而他没有对参与的三个维度进行具体阐述,也没有对如何将这三个维度综合起来分析公民参与度的问题进行论述。此外,科恩所说的“范围”实际上是一个参与效力的问题。受科恩关于民主/参与度思想的影响,国内一些学者提出应从广度、深度、效度和限度四个方面来认识和把握公民参与的度^②,另一些学者则提出应从广度、深度和效度三个维度来考察政策过程中的公民参与^③。前者的优点在于测度标准设置全面,特别是将“限度”纳入考察的视野,但一些测度指标不够科学,比如,频度(参与时间的经常性)并非测量公民政策参与的一个有效标准,因为过于频繁的参与可能导致所谓的“政治肥大症”;此外,它对参与限度的认识也过于粗疏;后者的优点在于认识到三个维度之间可能存在一定的张力,如广度与深度有时可能存在冲突,其缺陷在于,没有考虑公民政策参与的限度。

笔者认为,从广度、深度、效度和限度四个层面来考察公民政策参与实践较为周全。其中,“广度”主要涉及参与主体和参与途径(渠道或方式),前者可以用实际

① [美]科恩:《论民主》[M].北京:商务印书馆,1988:12、21、25-26。

② 张钦朋、马海龙:《论政治参与的度》[J].《长白学刊》,2009(4):34-37。

③ 戴长征:《考量有效参与公共政策过程的三个维度》[J].《人民论坛》,2011(2):20-22。

参与者占政策利益相关者(“潜在参与者”)的比例来衡量,后者可以用参与者实际使用的参与方式的多寡来衡量。“深度”是指参与行为的充分性,即那些实际参与政策过程的代表对所参与的政策问题是否有着清晰的认识,能否依据自己的意愿将相关的信息、意见或建议完整准确地表达出来。没有一定的参与广度,政府政策就可能蜕化为打着“公共”旗号而实际上只反映少数人价值和利益的“私益”,但过于追求参与广度(极端的如“全民公决”)则必须支付任何社会都难以承担的巨额参与成本,这就是追求“适度”参与,亦即遴选部分利益相关者代表参与政策过程的缘由所在。“效度”是指参与行为在多大程度上能够影响公共政策运行过程,它可能表现为参与的实体效力,也可能表现为参与的程序效力,前者如参与者的意见被有效吸纳,后者如说明理由制度。“限度”涉及对公民政策参与性质的认识,公民政策参与本质上是一种“治道(治理)民主”,而非“政道(宪政)民主”或代议制民主^①,也就是说,它是对宪政民主的补充和完善^②,这决定了公民政策参与的限度。

需要指出的是,上述四个维度仅是考察公民政策参与实践的一个抽象的分析框架,基于不同的制度环境或政策领域,参与的广度、深度和效度也应当有所不同。为此,笔者将从政策参与的主体及其代表性、参与方式、参与效力等方面考察政策过程中的公民参与问题。

(三)如何实现公民政策参与的制度化与再制度化

最早将公民参与和制度化(institutionalization)勾连起来考察的是美国政治学家塞缪尔·亨廷顿。在1965年出版的那一本名为《政治发展与政治衰败》的著作中,亨廷顿首次提出“政治制度化”的概念,并将政治制度化等同于政治发展。在1968年出版的一本名为《变革社会中的政治秩序》的著作中,亨廷顿将制度定义为“稳定、受重视和反复出现的行为模式”,将制度化定义为“组织和程序借以取得重要性和稳定性的过程”,并认为任何政治体系的制度化水平都可以通过适应性、复杂性、自治性和一致性四个标准来衡量。在亨廷顿看来,公民参与是现代民主政治的核心,也是政治发展和政治现代化的重要组成部分,因此,公民参与是不可阻遏的趋

① 任建涛:政道民主与治道民主——中国民主政治模式的战略选择[J].《学海》,2008(2):42-54。

② 蔡定剑:公众参与及其在中国的兴起[C].//蔡定剑:《公众参与:风险社会的制度建设》,北京:法律出版社,2009:7。

势;但是,如果公民参与急剧膨胀且不受制度规范的约束,就可能引发政治上的不稳定,“政治参与÷政治制度化=政治不稳定”就是亨廷顿提出的“稳定公式”。^①与那些侧重从社会或经济的视角考察公民参与的学者不同,亨廷顿强调公民参与程度的提高或降低取决于政治精英的选择,“在任何社会中,政治精英对政治参与的态度可能是影响该社会政治参与性质的一个最具有决定性的因素”。^②

亨廷顿关于公民参与制度化的思想具有明显的启迪价值,在政府吸纳公民政策参与制度化能力有限的情况下,一味鼓吹公民参与反而会导致公民强烈的受挫感,从而为政治不稳定埋下隐患。然而,政治精英主导的公民参与制度化思想也并非没有问题,世界各国的实践证明,公民参与的扩大化也可以促进或“倒逼”政治制度化水平的提高,从而有助于政治稳定。此外,正如有研究者所指出的,亨廷顿混淆了制度化与“再制度化”(re-institutionalization)的概念,误将适应性、复杂性、自治性和一致性归入制度化的范畴,而实际上,制度化强调的是规范性,制度化只是参与规则与组织框架体系的创设,它初步树立了制度精神,并使参与活动开始有了制度规范的大体约束和浅层效力;“再制度化”关注的是制度的有效落实与制度改进,是制度的终极理想一步一步被实现的过程,要求政治体系具有开放性、回应性、效能性、适应性、凝聚性等特性,主要表现为制度体系的激活与完善。^③

在我国,无论是作为一种理念还是作为一种制度的公民政策参与都是从西方国家移植和引入的。任何制度移植都必须得到主流意识形态和国家法律的认可,同时不可避免地面临着诸如与现有制度环境和非正式规则是否“耦合”、能否为利益相关者所普遍接受的问题,否则容易导致“水土不服”“南橘北枳”等制度失灵或制度变异现象。^④应当说,经由执政党和政府的鼓励和引导,公民政策参与已得到了相关法律、法规和制度文本的支持,这些书面宣示为公民政策参与提供了一个制度框架和大致的规则体系,使民间的自发参与获得了政治上的依托和发展的空间。然而,这些书面宣示的制度在实际运作过程中需要有基础性制度、辅助性制度乃至

① [美]塞缪尔·亨廷顿:变动社会中的政治秩序[M].上海:上海译文出版社,1989:13-14、60。

② [美]塞缪尔·亨廷顿:难以抉择——发展中国家的政治参与[M].北京:华夏出版社,1989:30。

③ 王蒙、王明:当前中国的政治参与:再制度化视角[J].《学术界》,2012(2):29-37。

④ 杨雪冬:制度移植与本土实践:以立法听证为个案的研究[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2005(6):29-37。