

公众参与和

中国新公共运动的兴起

回 主编：王锡锌

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

公众参与和

中国新公共运动的兴起

回 主编：王锡锌

图书在版编目 (CIP) 数据

公众参与和中国新公共运动的兴起/王锡铎主编. —北京: 中国法制出版社, 2008. 8

ISBN 978 - 7 - 5093 - 0658 - 1

I. 公… II. 王… III. 公民 - 参与管理 - 研究 - 中国
IV. D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 113975 号

公众参与和中国新公共运动的兴起

GONGZHONG CANYU HE ZHONGGUO XINGONGGONG YUNDONG DE XINGQI

主编/王锡铎

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/787 × 960 毫米 16

印张/17 字数/200 千

版次/2008 年 10 月第 1 版

2008 年 10 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 0658 - 1

定价: 39.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66070084

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

前言：眺望中国公众参与时代的曙光

近几年来，包括听证会、讨论会、法律草案的公告评论、征求意见等形式的公众参与，成为中国立法和公共决策过程中一道风景。公众参与的兴起已经成为中国公共生活领域越来越重要的社会事实，成为公共生活“民主化”的一个符号。在制度层面上，公众参与被赋予促进立法和公共决策“民主化、科学化”的功能期待，被视作健全民主制度、落实民主承诺的制度创新。例如，中国共产党的十六大报告提出：“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，享有广泛的权利和自由，尊重和保障人权。”温家宝总理在2006年的政府工作报告中也指出：“坚持科学民主决策。要进一步完善公众参与、专家论证和政府决策相结合的决策机制，保证决策的科学性和正确性。加快建立和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制度、决策责任制度。所有重大决策，都要在深入调查研究、广泛听取意见、进行充分论证的基础上，由集体讨论决定。这些要作为政府的一项基本工作制度，长期坚持下去。”

从这些政策性的宣示中，我们可以发现：作为一套制度系统的公众参与，不论是在国家宏观的政治生活中，还是在微观的行政过程中，都被理解为健全国家民主制度、提升公共生活民主性和公共性的重要途径。应当看到：这些政策的宣示，与行动中多种多样的公众参与实践相结合，正展开一幅中国民主制度从宏观政治层面到

微观治理层面不断丰富化的画卷，也正不断激活我们对民主实践和公共领域制度变迁的想象力。社会转型所带来的社会结构变迁、权利时代公众主体意识的觉醒、现代社会对公共生活的“公共性”吁求，这些都从自上而下和自下而上两个方向推动了公众参与的兴起。

2007年可以被称为中国的“公众参与年”，在这一年里不仅发生了一系列公众参与的标志性事件，更重要的是党的十七大在社会主义民主的体系规划中明确了参与式民主的重要地位。这标志着公众参与作为一种变革社会中的公众需求，已经开始得到制度层面上的重视和回应。

伴随着经济全球化的深入，民主的全球化已是大势所趋。但是，简单和粗糙的民主化不仅会伤害转型国家的整体利益，也会伤害民主的尊严本身，这种例子已不少见。中国的民主化道路以1949年的政治建国和1978年开始的渐进式改革为基础，将民主作为发展现代民族国家的重要任务，强调民主的发展必须与政治稳定和经济增长相协调。事实上，民主话语和参与实践在中国的政治生态系统中一直延续，甚至在1978年之前的政治运动中，无序的参与式民主还一度压倒过以人民代表大会制为核心的代议民主。超越历史实践的迷障，我们需要看清楚的是，由于社会主义民主所具有的天然的共和气质，“参与”比简单的大众民主更具正当性。在1978年开始的新的现代化阶段，我国在政治上重新确认了人大制度的核心地位，确立了人大的代议民主作为国家政治生活的主要形式，从而开始了“有序民主”的建设。

但基于社会主义民主传统和转型国家民主经验，中国的民主体系又必然表现为“一体多元”的制度格局：“一体”即人大的代议民主，解决的是国家权力的基本合法性问题，具有解释性特征；“多元”则包括党内民主、协商民主、参与式民主、基层民主、行业民主等各种形式，解决的是具体权力行使的妥当性问题，具有功能性特征。由于改革之前“左”的影响以及改革过程在很大程度上带有

“经济优先”的目标和逻辑设定，“一体”与“多元”的民主体系并没有得到充分有效地展开，公众正当的参与需求受到制度性地排挤和压抑，个案性的累积导致了根本性价值的辩论，从而可能引致社会冲突与社会分裂。民主既没有起到稳定社会的功能，也没有起到训练民众的功能，因而可能导致对简单化“代议民主”的迷思——这种迷思在腐败盛行和改革共识破裂的特定时期可能更加强烈。所以，随着中国经济市场化改革的基本定型，民主建设上有必要在继续强化“一体”的同时，开始“多元”的扩展，其重要体现就是最近几年“公众参与”话语逐渐由边缘走向公共议论舞台的中心，这在某种程度上也标志着中国新公共运动的兴起。

“新公共运动”的核心是强调社会生活的公共性本质，它是在社会结构和话语变迁的时代背景下，为了健全公共生活制度品格、提升公共生活质量、培育公共生活精神而展开的一场重塑制度与人的品格的社会运动。如果说1978年之前的新中国侧重人的政治品格的建构，1978年开始的改革初期侧重人的经济品格的建构，那么“新公共运动”则是对二者的综合与矫正，其基本目标是建构一种真正理性负责的、适合于民主生活的公民人格——这可以在根本上排除缺乏公民人格的简单民主化的弊端。“公众参与”正是这一场“新公共运动”的起点。

事实上，改革开放和公众参与之间的事实关系是非常密切的。如果说改革的框架智慧和主要动力来自上层，那么改革的一系列制度创新则来源于法律之外的、原创性的公众参与，例如家庭联产承包制、村民自治、民主选举的各种改进模式、厦门PX事件中的“散步”模式等等。这些是建设性的公众参与，最终将有利于改革的推进。但也有一些破坏性的参与，比如无序的政治运动、群体性事件、局部激化的官民冲突（例如不久前的瓮安事件），等等。无论是建设性的参与还是破坏性的参与，在改革初期都主要表现为一种非制度化的参与，其背后反映了具体的公众利益需求增进和国家制度化能

力的不足。改革三十年来，建设性的公众参与大多获得了立法或政策转化，但破坏性的公众参与仍然威胁着社会秩序与持续发展。对待破坏性的公众参与，国家应该反思自身法律政策的制定与实施过程，检讨这一过程是否使社会各阶层的利益获得了平衡的代表、公众是否获得了合理的参与机会、决策基础是否具有科学性和民主性。抑制非制度性参与、化解社会风险的出路，只能是尊重公众正当利益诉求并提供制度化的参与程序。一句话，公众参与的制度化水平和参与的无序性、破坏性是此消彼涨的。一个明显的例证就是厦门的PX事件，面对公众的利益呼吁和“散步”式的参与，政府及时进行了制度化的回应，提供了规划环评、公众座谈会等制度化参与形式，并最终根据公众意见作出项目迁址的决定。可以预期，随着2007年“公众参与年”的社会训练和学习，中国公众参与成功经验将逐步累积，制度化参与的有效性将会得到更深刻的证明。

我们的社会与国家正在经历千年未有之转型变局，其基本目标仍然是现代化，其基本价值历历史颠簸最终趋于一种平衡状态：作为个体伦理的自由、民主、权利和作为集体伦理的公平、秩序、和谐之间的融合与平衡。改革的渐进式伦理决定了转型在节奏上的基本精神气质：在稳定中建设民主、在秩序中迈向自由，最终实现和谐。公众参与作为一种民主理想和生活方式，契合了转型时期一切建设的核心——现代公民人格的建构。

我们看到，公众参与在中国已经兴起，不仅获得了理论上和政治上的正当化，而且进入了具体的公共生活实践。在人大立法过程中，公开征求意见已经形成一种制度性惯例，《物权法》、《就业促进法》、《劳动合同法》等调整社会重要关系与利益的法律都经过了公众参与的阶段，公众意见对于法律的修改与完善起到了重要的作用。在行政过程中，行政立法与决策也普遍引入公众参与，行政程序改革也重视公众参与的制度设计，典型的如《广州市规章制定公众参与办法》、《湖南省行政程序规定》以及环保领域的一系列公众参与

规章。行政过程的公众参与具有特殊重要的意义，因为面对“行政国”的现实，传统行政活动合法化的“传送带”模式已显不足，公众参与起着重要的合法性补强功能。同时，由于行政过程的具体决策更加全面、直接影响特定社区的公众利益，其公众参与的需求也最强烈。司法过程比较特殊，以职业化为基本定位，故而公众参与的空间有限，但最高人民法院关于司法解释立项工作中公众参与的规定以及人民陪审员制度、恢复性司法实践等等，似乎又在表明司法过程也存在参与式民主的需求。更广泛的公众参与需求体现在基层民主与社会民主领域，特别是村民自治、小区自治、行业民主、企业民主等微观领域。公众参与的生活化气质和人的自尊天性，对于社会的微观构筑起着重要的支持作用。从宏观的人大立法到中观的行政过程再到具体的微观治理，公众参与将民主的基本气质与精神扩散到转型社会的每一个角落，建立了每一个人的自尊性格和对于公共生活的参与信念。这些在选举之外的丰富的公众参与途径和形式，是最好的公民教育模式，其最终结果是将民主通过生活性体验而转化为一种生活伦理——这是现代公民人格的核心。国家在制度上开放公众参与的各个领域，提供公众参与的权利根据与合理程序，将改革初期大规模的非制度化参与转化为法律上可控的制度化参与，将利益聚集、组织、表达、辩论的过程公开化与合法化，增强社会各个层次上的冲突自净能力，从而达到高质量的政治稳定与社会和谐。

当然，公众参与的制度化显然需要一个合理的制度体系支撑。作为参与者的公众需要获得基础性的信息和组织条件，这反映为公众参与的两项基础性制度：政府信息公开和公众利益的组织化——前者的立法体现为今年5月1日实施的《政府信息公开条例》，后者涉及到宪法上的结社权，法律上需要修改《社团管理登记条例》。其次是公众参与的程序性制度，参与程序要满足：（1）均衡的利益代表；（2）平等和有效的协商；（3）理性和负责任的选择，这就要求

参与程序的设计要满足不同参与强度的需求，提供合理的意见表达、回馈以及说明理由制度。再次是公众参与的支持性制度，主要包括“公益代表制度”；媒体和公共舆论对分散的利益进行组织化提供资源、信息和技术等的支持；专家知识的支持；利用司法审查有效监督决策的机制等。只有建立了适合公众参与的合理的制度体系，掌握了公众参与的具体组织技术，并能有效地满足公众的基本参与需求，才能认为公众参与的制度化获得了基本成功。

改革开放三十年积累了丰富的物质基础和制度经验，但也有许多社会教训。无论如何，我们在十七大奠定的新的政治基础上已经开始了新的改革征程——和谐社会建设——这是远比经济建设更为复杂的系统性改革转型，因而需要更高的制度智慧和实践精神。在这新的改革征程上，政治与社会领域的公众参与已成为一场中国新公共运动的起点，它指向一种全面的现代化目标，落脚于具体生活中的民主训练和德性培养，紧抓现代公民人格培育的任务，极大丰富了中国式民主的理念、体系和实践，深化了共和国的品格形象。

征程初启，我们已看得到一缕历史性的光芒掠过搏动不息的民族心灵，那正是一个崭新的公众参与时代的曙光。

披着这一缕新时代的曙光，我们已经在路上！

目 录

前言	1
第一章 公众参与和新公共运动的兴起	
——眺望公众参与时代的曙光	1
第一节 公众参与作为一种社会需求	2
第二节 公众参与的制度供给	15
第三节 当代中国公众参与的十大生长点	50
第二章 执政党视野中的公众参与	52
第一节 十七大报告中的公众参与	55
第二节 改革进程中的公众参与	63
第三节 社会建设中的公众参与	69
第四节 公众参与和执政合法性	77
第三章 “部门扩权”抑或“公众充权”?	
——规划环评与公众参与的互动	82
第一节 规划环评的由来及其宗旨	84
第二节 规划环评、生态文明与“未来的大政治”	89
第三节 公共利益的政治实现:民主政治	93
第四节 民主的微观实践:公众参与	97
第五节 环评公众参与的制度与组织	100
第四章 信息作为参与能力的基础	
——跨入门槛的中国政府信息公开	104
第一节 制度需求与回应——我国信息公开制度	

建设的背景梳理	105
第二节 实质意义上的政府信息公开	110
第三节 政府信息公开的评估框架	114
第四节 我国政府信息公开制度评估	119
第五章 公众参与视野中的 NGO:理论与现实	128
第一节 中国 NGO 的内涵与外延	128
第二节 中国 NGO 的发展历程:一个初步的梳理	132
第三节 中国政府与 NGO 的关系:理论与制度	134
第四节 中国政府与 NGO 的关系:类型与实例	138
第六章 “法律化的政治行动”:一种公众参与行动模式	
——厦门 PX 事件的过程分析与模式归纳	148
第一节 厦门 PX 事件中的公众参与:初步的描述	149
第二节 作为公众参与时代标本的“PX 模式”: 框架评估与模式归纳	156
第七章 作为公众参与形式的征求意见	
——理想类型与实践评估	171
第一节 理想型:概念的界定与类型的区分	172
第二节 对实践的观察与反思	180
第三节 结论	198
第八章 司法中的公众参与	
——以影响性诉讼为例分析	199
第一节 影响性诉讼的兴起与司法的公众参与	202
第二节 司法中公众参与的模型分析	207
第三节 司法中公众参与的正当性	210

第四节 司法中的公众参与:司法正义与超越司法	222
第九章 “拆迁票决”:民主的尝试还是民主的误试?	
——城市拆迁进程中的公众参与模式分析	226
第一节 酒仙桥的尴尬——事件回放和评论综述	226
第二节 需要澄清的问题——政府在城市拆迁中 的角色定位	230
第三节 “民主的尝试”? ——拆迁中合法性路径 的变迁	234
第四节 “民主的误试”? ——形式和实质的误差	242
第五节 酒仙桥事件的样本作用与更加完善的公众参与	255
致谢	257

第一章 公众参与和新公共运动的兴起

——眺望公众参与时代的曙光

2007 年堪称中国公众参与的元年。当年召开的中国共产党第十七次全国代表大会明确指出：“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”。执政党的宣示，不仅可以解读为对中国日益崛起的公民社会的肯认，更为中国公众参与事业的蓬勃发展提供了坚实的政治基础。自上而下的合法性需求，与自下而上的维权、充权需求，交汇于公众参与的平台，透过令人应接不暇的公共事件喷薄而出。一个包括政府、公民、社会组织、专家、媒体在内的“公众参与共同体”初见端倪，他们因需求而参与，在博弈中互相学习，扮演着参与者、回应者、支持者、引导者等复杂的角色，有意或无意地推动公众参与制度的发端、成熟和定型。尽管利益的多样化令这一共同体的运作颇为艰辛，然而如今已鲜有对这一共同体的必要性、正当性的质疑——正是在这个意义上，我们眺望到中国公民社会的曙光，可以将中国公众参与元年的桂冠，授予刚刚过去的 2007 年。

第一节 公众参与作为一种社会需求

一、描述：双向需求亢进

（一）自上而下的需求：理论创新与制度创新

对公众参与的一个“望文生义”的误解，是将这一概念看作自下而上的、单向度的民主过程，相应地将公众参与的需求分析局限于民间和基层。诚然，公众参与的需求从根本上源于公众的权利自觉和充权要求，但是当代中国改革进程仍带有自上而下强力推动的鲜明色彩，由此引发两个值得注意的现象：一是公众参与的有效性系于高层积极的、富有实质意义的回应，或者说高层对民间参与需求的体认；二是高层不断释放政策和行动的信号，传递了高层本身对公众参与的强烈认同，有意识地对公众参与的民间需求加以激励、引导与整合，反过来又促进了民间公众参与需求的进一步生成。可见，分析中国公众参与的需求状况，不能局限于自下而上一个向度，而要同时关注自上而下的需求及其与反向需求的相互关系。

评价这种自上而下的需求，我们的着眼点有三：行动、理论和制度。其中，行动是指政府决策部门在具体公共事件中的表现和反应，而理论与制度则更具有基础意义——政府往往以理论和制度的供给来回应、满足进而激发民间的公众参与需求，可称为“以（理论和制度）供给表现的（参与）需求”。在改革的时代，这种供给突出表现为理论创新与制度创新。结构性、基础性的创新，构成了我们评估公众参与自上而下需求的最重要标志。

2007年，中国公众参与领域最为重要的理论和制度创新，无疑是在中国共产党第十七次全国代表大会对参与式民主与中国特色社会主义政治文明的一系列论断。综观十七大报告全文，民主政治特别是以公众参与为核心的参与式民主轮廓初具，参与式民主被定位于

社会主义、科学发展、全面小康的棋局之中，形成了人民民主、政府改革和人权法治三个面向，并展开于政治建设、社会建设和党的建设。

第一，就参与式民主的定位而言，十七大明确提出了“人民民主是社会主义的生命”，一方面将开拓和深化人民民主置于社会主义制度生死攸关的高度，表达了推动民主进程的坚强决心，另一方面在一定程度上超越了简单地将民主视为实现稳定等政策目标的工具的做法，而将人民民主内化为社会主义的本质属性。遵循这一逻辑，在参与式民主的视野下，富有意义的参与本身便获得了目的性，不可因决策者的其他考量而减损，这无疑为中国公众参与事业奠定了坚实的理论基础。同时，民主政治作为中国改革事业的重要发展领域，被纳入以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观，“民主”和“民本”的理念得到了进一步的融合，而公众参与恰恰处于二者的重叠部分。由是，公众参与的发育程度，成为评价全面小康社会的重要指标——在十七大报告中，这一指标被表述为“公民政治参与有序扩大”。

第二，就参与式民主的面向而言，十七大明确提出了“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”。“国家一切权力属于人民”这一人民民主的经典界定，往往与“人民行使国家权力的机关是全国和各级地方人民代表大会”连用，反映人民民主与选举民主（人大制度）的密切关联乃至同构关系；而十七大则将连用的内容替换为对公众参与的表述，这无疑折射出对参与民主（公众参与制度）的接纳和认可。“动员”和“组织”这两个语汇的使用，清晰展现了高层对公众参与的期待与需求，也与“政治参与”之前的“有序”二字相呼应。十七大延续了近几届党代会对政府改革和人权法治的重申，我们有理由相信，这些常议常新的话题，将注入公众参与的新鲜血液。

第三，就参与式民主的展开而言，十七大最重要的部署仍然在于中国特色社会主义政治建设。报告沿用了“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”这一对民主范围的经典表述，随即将寓于其中的公民角色权利化，明确提出了“保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权”即“民主四权”的要求，勾勒出参与式民主框架中公民权利的轮廓。将“民主四权”置于公共决策过程的视野下，不难发现权利与决策阶段的对应关系：对于议题和相关信息知情权无疑构成参与的前提；而实质性的参与地位又构成真实、有效表达的条件；在实质性的参与、表达和博弈之后，进入决策的执行阶段，又须保障公民作为最重要的外部监督力量的地位。有理由相信，“民主四权”将是未来对中国公众参与加以法律评价的最重要参照系。

总之，进入2007年，执政党在公众参与领域取得了重要的理论突破，相应的制度创新部署亦颇为值得期待。因此，在过去的一年中，自上而下的公众参与需求，表现出亢进的态势，这也是我们的基本评估结论。

（二）自下而上的需求：模式自觉与品质提升

2007年度，民间自下而上的公众参与需求仍然引人瞩目。透过大众传媒的力量，这种需求又得以富集、放大和传递。但是，本报告所关心的，主要并不在于参与的规模和事件的多寡，尽管这些无疑也构成公众参与需求的重要表征。我们评估公众参与的民间需求，更为看重这一需求的品质提升，这种需求的品质在十七大报告中表述为“有序”。有序参与区别于无序盲动的前提，在于参与的目的性：参与者须报持寻求博弈、和解而获双赢的目的，而不能仅为宣泄某种不具建设性的情绪而卷入其中——尽管某种宣泄途径对于健康的社会也很必要，但这与作为民主形式的公众参与则相去甚远。在参与的目的之下，参与者要提升行动的效率，就必然寻求利益的组织化与参与行动和渠道的模式化。组织化和模式化因而构成我们

评估民间公众参与需求的主要指标。这种参与的前途超越具体事件和利益，而指向制度的形成与变革，因此，所谓“有序”公众参与的民间需求，又可称为制度化行动的需求。

过去一年里，民间的制度化行动需求，集中体现为公众参与的模式自觉。既有的征求意见模式、听证会模式、影响性诉讼模式和上书请愿模式受到了公众的充分利用，制度潜力得以开发；而以厦门PX事件为代表的新模式——“PX模式”——也初具雏形，在岁末形成了公众参与的最大亮点：

——征求意见模式，是指公众根据重大决策和立法向社会公开征求意见的要求，有序提出意见和建议的公众参与模式。2007年被称为“社会立法年”，包括《中华人民共和国就业促进法》、《中华人民共和国劳动合同法》和《中华人民共和国劳动争议调解仲裁法》在内的重要劳动和社会立法依次向社会意见开放，在十七大民生主题的背景下，形成了意见的井喷之势。特别是劳动合同法草案在短短一个月中就收到了131849件意见，这一数字在新中国立法史上仅次于第一部宪法，^①远远超过物权法草案公开征求意见时一万多件的反馈。民间性质的雇主联合体——商会，在意见征集过程中扮演了重要角色，包括戴尔、福特、通用电气、微软和耐克等诸多美国大公司的美国商会积极游说，劝说中国政府修改甚至放弃拟议中的法律；^②而参与立法的学者也被公众划为“劳方派”和“资方派”两大阵营^③——尽管当事的学者本人可能对此并不认同，但公众寻求某

① 参见杨军：“《劳动合同法》进入三审博弈”，载《南风窗》2007年3月8日。

② 参见邓瑾：“保卫劳动合同法”，载《南方周末》2007年5月24日。

③ 例如董保华教授对劳动合同法多持保留态度，参见肖华：“董保华：华为事件是第一个双输案例”，载《南方周末》2007年11月22日。针锋相对的评论者则很多，参见凌光：“‘华为事件’不是‘双输’，而是共赢——对‘华为事件是第一个双输案例’的不同意见”，载《南方周末》2007年11月29日；施志刚：“资强劳弱的中国式平衡——与华东政法大學董保华教授商榷”，亦载《南方周末》2007年11月29日。