

GOVERNING AND REFORMING SERIES

政府治理与改革系列

公共行政与公共管理经典译丛

Public Administration and Public Management Classics

“十五”、“十一五”国家重点图书出版规划项目

# 公共决策中的 公民参与

Public Participation  
in Public Decisions

[美] 约翰·克莱顿·托马斯 (John Clayton Thomas) 著

孙柏瑛 等 译

孙柏瑛 统校

 中国人民大学出版社

GOVERNING AND REFORMING SERIES

公共行政与公共管理经典译丛

政府治理与改革系列

Public Administration and Public Management Classics

# 公共决策中的 公民参与

Public Participation  
in Public Decisions

孙柏瑛 等 译  
孙柏瑛 统校

中国人民大学出版社  
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公共决策中的公民参与/[美] 托马斯著; 孙柏瑛等译.  
北京: 中国人民大学出版社, 2010  
(公共行政与公共管理经典译丛. 政府治理与改革系列)  
ISBN 978-7-300-12637-1

- I. ①公…  
II. ①托… ②孙…  
III. ①公共管理-行政管理-研究 ②公民-参与管理-研究  
IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 167397 号

公共行政与公共管理经典译丛  
政府治理与改革系列

公共决策中的公民参与

[美] 约翰·克莱顿·托马斯 著  
孙柏瑛 等 译  
孙柏瑛 统校

Gonggong Juecezhong de Gongmin Canyu

---

出版发行	中国人民大学出版社	邮政编码	100080
社 址	北京中关村大街 31 号		
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	<a href="http://www.crup.com.cn">http://www.crup.com.cn</a>		
	<a href="http://www.ttrnet.com">http://www.ttrnet.com</a> (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京东君印刷有限公司		
规 格	185 mm×260 mm 16 开本	版 次	2010 年 9 月第 1 版
印 张	11 插页 2	印 次	2010 年 9 月第 1 次印刷
字 数	222 000	定 价	28.00 元

---

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

# 《公共行政与公共管理经典译丛》

## 总 序

在当今社会，政府行政体系与市场体系成为控制社会、影响社会的最大的两股力量。理论研究和实践经验表明，政府公共行政与公共管理体系在创造和提升国家竞争优势方面具有不可替代的作用。一个民主的、负责任的、有能力的、高效率的、透明的政府行政管理体系，无论是对经济的发展还是对整个社会的可持续发展都是不可缺少的。

公共行政与公共管理作为一门学科，诞生于20世纪初发达的资本主义国家，现已有上百年的历史。在中国，公共行政与公共管理仍是一个正在发展中的新兴学科。公共行政和公共管理的教育也处在探索和发展阶段。因此，广大教师、学生、公务员急需贴近实践、具有可操作性、能系统培养学生思考和解决实际问题能力的教材。我国公共行政与公共管理科学研究和教育的发展与繁荣，固然取决于多方面的努力，但一个重要的方面在于我们要以开放的态度，了解、研究、学习和借鉴国外发达国家研究和实践的成果；另一方面，我国正在进行大规模的政府行政改革，致力于建立与社会主义市场经济相适应的公共行政与公共管理体制，这同样需要了解、学习和借鉴发达国家在公共行政与公共管理方面的经验和教训。因此无论从我国公共行政与公共管理的教育发展和学科建设的需要，还是从我国政府改革的实践层面，全面系统地引进公共行政与公共管理经典著作都是时代赋予我们的职责。

出于上述几方面的考虑，我们组织翻译出版了这套《公共行政与公共管理经典译丛》。为了较为全面、系统地反映当代公共行政与公共管理理论与实践的发展，本套丛书分为四个系列：（1）经典教材系列。引进这一系列图书的主要目的是适应国内公共行政与公共管理教育对教学参考及资料的需求。这个系列所选教材，内容全面系统、简明通俗，涵盖了公共行政与公共管理的主要知识领域，内容涉及公共行政与公共管理的一般理论、公共组织理论与管理、公共政策、公共财政与预算、公共部门人力资源管理、公共行政的伦理学等。这些教材都是国外大学通用的公共行政与公共管理教科书，多次再版，其作者皆为该领域最著名的教授，他们在自己的研究领域多次获奖，享有极高的声誉。（2）公共管理实务系列。这一系列图书主要是针对实践中的公共管理者，目的是使公共管理者了解国外公共管理的知识、技术、方法，提高管理的能力和水平，内容涉及如何成为一个有效的公共管理者、如何开发管理技能、政府全面质量管理、政府标杆管理、绩效管理等。（3）政府治理与改革系列。自20世纪80年代以来，世界各国均开展了大规模的政府再造运动，政府再造或改革成为公共行政与公共管理的热点和核心问题。这一系列选择了在这一领域极具影响的专家的著作，这些著作分析了政府再造的战略，向人们展示了政府治理的前景。（4）学术前沿系列。本系列选择了当代公共行政与公共管理领域有影响的学术流派，如新



公共行政、批判主义的行政学、后现代行政学、公共行政的民主理论学派等的著作，以期国内公共行政与公共管理专业领域的学者和学生了解公共行政理论研究的最新发展。

总的来看，这套译丛体现了以下特点：（1）系统性。基本上涵盖了公共行政与公共管理的主要领域。（2）权威性。所选著作均是国外公共行政与公共管理的大师，或极具影响力的作者的著作。（3）前沿性。反映了公共行政与公共管理研究领域最新的理论和学术主张。

在半个多世纪以前，公共行政大师罗伯特·达尔（Robert Dahl）在《行政学的三个问题》中曾这样讲道：“从某一个国家的行政环境归纳出来的概论，不能够立刻予以普遍化，或被应用到另一个不同环境的行政管理上去。一个理论是否适用于另一个不同的场合，必须先把那个特殊场合加以研究之后才可以判定”。的确，在公共行政与公共管理领域，事实上并不存在放之四海而皆准的行政准则。按照建设有中国特色的社会主义的要求，立足于对中国特殊行政生态的了解，以开放的思想对待国际的经验，通过比较、鉴别、有选择的吸收，发展中国自己的公共行政与公共管理理论，并积极致力于实践，探索具有中国特色的公共行政体制及公共管理模式，是中国公共行政与公共管理发展的现实选择。

本套译丛于1999年底由中国人民大学出版社开始策划和组织出版工作，并成立了由该领域很多专家、学者组成的编辑委员会。中国人民大学政府管理与改革研究中心、国务院发展研究中心东方公共管理综合研究所给予了大力的支持和帮助。我国的一些留美学者和国内外有关方面的专家教授参与了原著的推荐工作。中国人民大学、北京大学、清华大学、厦门大学等许多该领域的中青年专家学者参与了本译丛的翻译工作。在此，谨向他们表示敬意和衷心的感谢。

**《公共行政与公共管理经典译丛》编辑委员会**

2001年8月

# 译者前言



政府治理与改革系列  
公共行政与公共管理经典译丛

约翰·克莱顿·托马斯（John Clayton Thomas）教授的《公共决策中的公民参与》一书，是我这几年来一直渴望翻译出来与中国读者分享其思想的著作。年中，当我与我的研究生们正着手翻译这本著作，并陶醉于其中精辟、透彻的观点时，恰逢我申报的2004年度国家哲学社会科学基金项目“地方治理中的公民有序参与：比较研究”获得了基金会的批准，成为政治学和公共管理学科中重要的立项课题。非常凑巧的是，托马斯教授在书中反复思考并解释的公共管理者在不同决策情况下，应以怎样的标准选择不同范围、不同深度的公民参与形式这一核心问题，恰恰是当今中国公共管理者在中国公民参与迅速发展的背景下迫切需要深思和回应的问题，也正是我们的课题力求突出研究和回答的问题。因此，翻译本书就成为我们课题组启动研究工作所做的第一件事情，中文版的出版发行自然也是我们奉献给人们的深度思考有效公民参与途径的一部力作。

在人类社会的绵延发展中，公民参与是国家走向政治民主和政治文明不可分割的部分，是公民进入公共领域生活、参与治理、对那些关系他们生活质量的公共政策施加影响的基本途径。从一开始，公民参与就处于各种褒扬的光环之中，承载着人们众多的期望：推举代表民意的国家管理者，促使其表达公共利益取向；培养有社会责任、具备公民资格的公众，促使他们形成关注



公共生活、解决共同问题的美德；塑造有自主、自治能力的公民社区管理者，促使他们最大限度地满足公民社区共同体生活的需要；发展公民与政府及公共管理者之间双向协商、沟通机制，促使政府成为一个负责、透明、回应、民主的组织；建立公民与政府公共管理者共同生产与合作的公共事务治理模式，促使新型相互信任的社会关系的形成。

20世纪六七十年代以后，世界范围内的公民参与运动不断走强，“强势民主”、“公民治理”的要求和呼声与日俱增。这是因为，一方面，信息社会的到来以及互联网的发展，使得百姓有了更多、更便利、更畅通的渠道，获得有关政务治理与管理绩效的信息。公民控制信息资源的可能性，为公民的有力参与活动提供了技术化基础。另一方面，在经历了“市场失败”与“政府失败”以后，单纯依靠市场或依靠政府均成为一种幻像，人们开始在选择市场和选择政府之时也努力尝试着寻求“第三种力量”——公民社会。随着第三部门的广泛兴起，公民开始越来越多地借助于各类非营利组织，进入公共政策制定、执行以及社区公共事务的管理过程，以此表达自身利益倾向，影响政府公共政策导向，并作为政府的合作伙伴，承担社区一部分共同产出公共服务责任。公民社会的发展与非营利组织的活跃成为公民参与强有力的组织基础。

与此同时，政治学和公共行政学的不少知名学者也为当代公民参与运动的推进提供了理论基础。“强势民主”、“积极的公民资格”和“社区公民治理”等思想都论证着这样一种基本假设，即公民绝不仅仅是政府提供的公共服务的消极消费者，听任政府按照自己的想法供给公共物品；当然，他们也不仅仅是传统公民参与理论界定的选择代议人的投票者。应该看到，富有积极能动精神的公民，还是表达自身利益、影响公共政策的有生力量，是参与社区决策的有机组成部分，更是与公共管理者一起提供社区公共服务的合作伙伴，他们用自己的行动承担着个人在社区服务中的责任，由此，积极、主动的公民参与角色观念逐步确立。

在这种情势下，公民参与已经逐渐成为现代政府治理过程和公共管理者日常工作的一部分。不管公共管理者承认不承认，愿意不愿意，喜欢不喜欢，欢迎不欢迎，在今天，公民参与都将在人们的社会政治生活中发挥越来越重要的作用，体现越来越大的影响力。然而，究竟怎样评价公民参与行动的有效性？是否在任何时候，公民参与都是越多越好，范围越大越好，范围越大越有代表性，涉入越深越理想，频率越高越有效呢？公共管理者应该怎样维持公民参与与代表性及政府管理活动效率之间的平衡呢？我们应该用什么标准来判断和选择不同需要下的公民参与形式呢？公民参与的发展阶段和有序性应该以怎样的方式来体现呢？这些关系到公民参与质量以及公共管理质量的问题困扰着研究者和实践者，而以往的公民参与理论研究也鲜有满意的答案。

托马斯教授的著作正是在回应这些问题方面取得了重要的突破。面对美国当代新公民参与运动的迅猛发展和公共管理者的茫然与无所适从，托马斯决定不能将研究仅仅停留在一般性地阐述公民参与的必然性和重要性，而必须进一步理性地分析公民参与的优点和内在缺陷，并论证公民参与有效性的评判标准，为公共管理者决



定在不同的公共政策制定、执行中选择不同范围和不同程度的公民参与形式提供实用和可操作的指南。托马斯本人认为，理性思考和把握公民有序、有效参与的途径，应该是强势公民参与时代公共管理者必备的技能 and 策略。在书中，托马斯展示了一系列重要的思想观点。

第一，公民参与是信息时代政治社会生活不可或缺的一部分，是政府和公共管理者必须面对的环境和情形。公共管理者对公民参与行动的任何回避和无视态度都是不现实的。公民参与必然深度地影响甚至改变公共管理者制定政策和从事管理的方式，然而，问题的关键在于如何将公民积极参与的热情和行动与有效的公共管理过程有机平衡或结合起来，即如何将有序的公民参与纳入到公共管理过程中来，在公共政策制定与执行中融入积极、有效的公民参与。从这样一个视角看待公民参与的作用，“既避免支持者对公民参与抱有的单纯热情，又避免批判者对公民参与持有的深度怀疑”，也可以恰如其分地回应公民参与本身存在的不完善性、与管理绩效相抵触和影响公共决策质量等问题。

第二，公民参与的有效决策模型为公共管理者提供了一个将公民参与与公共管理相互平衡和结合的思考框架。公民参与的有效决策模型是托马斯教授著作中的核心论点，也是支撑其理论逻辑的基础。

首先，托马斯将有关公共政策制定和执行的两个核心变量引入模型，其一是政策质量，其二是政策的公民可接受性。前者构成了决策受到技术、规章和预算约束的程度大小；后者则涉及公民对公共决策的态度和配合程度。在这两个维度中，如果决策质量要求越高，公民参与决策的限制性越大，而且即使有公民参与，也可能局限在信息获取上；而如果公民对决策的接受性要求越高，则参与的力度就会越大。所以，公民参与的范围和程度选择先要取决于公共决策的需求状况或者两个维度的平衡。

其次，针对公民对公共决策的可接受性方面，托马斯又根据参与类型和深度，将公民参与划分为以获得公民信息为目标的公民参与、以强化公民对政策理解的公民参与和以促进公民与公共管理者共同生产的伙伴关系建立的公民参与。按照政策的可接受性目标及需求，公共管理者可以选择不同形式的公民参与途径，吸引公民以不同的方法介入公共决策制定和执行过程。

再次，更进一步，托马斯教授提出了七个问题，要求公共管理者回答，以更明确地厘清公民参与的范围、程度和频率。这七个问题分别是：（1）在任何决策中，管理者都明确决策的质量要求是什么吗？（2）我有充分的信息做出高质量的决策吗？（3）政策问题是否被结构化，以致不再需要人们重新界定其他替代方案？（4）公众对决策的接受程度是否对决策的有效执行至关重要？如果是这样的话，管理者单独制定决策，他有相当的把握来认定公民会接受政策吗？（5）谁是相关的公众？公众是一个有组织的团体，多个有组织的团体，无组织的公众，还是这三种形式的混合体呢？（6）在解决决策问题时，相关的公众能分享公共管理机构欲达成的决策目标吗？（7）在选择优先解决问题的方案时，公众内部可能会产生争议吗？作者认为，公共管理者回答这些问题可以更加明确公共决策的要求，并理性地思考一





项政策过程中利益关系人的边界，寻求公民参与方式与政策要求和目标之间的相互适应性。

最后，托马斯指出，公共管理者可以借助公民参与的有效决策模型，根据公共决策的性质，由低到高地选择不同梯度的公民参与决策类型，其中包括五类，即公共管理者自主式管理决策、改良式的自主管理决策、分散式的公众协商、整体式的公众协商、公共决策。

第三，公民参与的最终实现，需要依赖具体而设计精良的公民参与途径或手段。审慎思考、理性选择的公民参与途径，精良设计、准备充分的公民参与方案，不仅有助于达成公民参与的实质效果，而且可以预防由公民参与不完善性带来的不良后果。托马斯将公民参与的具体途径分为四类，即以获取信息为目标的公民参与，包括关键公众接触、由公民发起的接触、公民调查等方法；以增进政策接受性为目标的公民参与，包括公民会议、咨询委员会、斡旋调解等；以构建政府与公民间强有力的合作关系为目标的公民参与，包括领导人认可、培养知情公众、相互学习，以及政府支持等；公民参与新的高级形式，包括申诉专员和行动中心、共同生产、志愿主义、决策中制度化的公民角色、保护公共利益的结构等。根据公民参与有效决策模型的适用条件，选择公民参与的特定途径，就成为现代公共管理者必备的管理技能与策略工具。

此外，托马斯教授不仅在书中系统阐述了公民参与有效决策的理论模型，而且，他还使用了近40个实证案例来说明、验证有效决策模型的效度。我们先不论定量分析的结果，单是文中描述生动、引人思考的案例，就给我们展示了一系列丰富的美国社区公民有序参与的图景，使我们更直观地看到公民参与过程中提出的问题、面对的挑战、汲取的经验和思考的教训。这无疑也是托马斯教授这部著作的另一个重要价值所在。

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。政府组织和公共管理者应该有相应的心理准备和理论储备来应对公民与政府间关系的改变。尽管美国的公民参与政治传统和政治背景与我国公民参与现状存在着很大差异，然而，也许正是由于这一点，在中国公民参与快速发展的环境下，托马斯教授著作中暗含的防止盲目地、泛泛而谈地评论公民参与的价值，以及理性思考公民有序参与方式的思想，才显得格外有意义，值得中国公共管理者重视和深思。

本书的翻译出版是团队协作工作的产物，反映了我们团队的智慧。在翻译的每一个进程，我与我的学生楚伏曦、李卓青、盛希文、孙健、王春、张晓峰都一起讨论，一起研究，一起思考，共同在学习中翻译，又在翻译中不断学习。翻译此书确实为我和学生们的教学相长、相得益彰提供了一个极好的机会。邢传在阅读翻译书稿时，提出了很多词语翻译方法的改进建议，为本书增色不少。正是由于我们的共同劳动，本书才能及时与中国读者见面。我对我的学生们认真思考、投入工作、精益求精的态度深表感谢，也期望他们将这种精神带到未来的学习与工作之中，成为他们成功的原动力。



感谢国家哲学社会科学基金给了我一个富有挑战性的研究课题，为我学术生涯的发展提供了又一个重要的空间。我们所要做的就是取得高质量的研究成果，出版高质量的著作，为中国公共行政发展奉献微薄之力。

在本书的翻译过程中，我的挚友，人大出版社公共行政与公共管理各个系列经典译著的总策划人刘晶女士对本书倾注了极大的关心和支持，为我们翻译提供了许多便利条件；责任编辑朱海燕小姐为本书校订付出了大量辛勤劳动，匡正了翻译中的不当和疏漏，在此，我向她们衷心致谢。

由于译者的水平所限，翻译中难免存在着简陋不妥之处，敬请广大读者和专家指正。

孙柏瑛  
于太阳园



xi      20 世纪的最后 30 年，美国公众在公共组织和公共事务管理中的参与作用日趋增强。自 20 世纪 60 年代中期以来，受到一系列情形的影响和推动，公民在许多重要领域的公共政策制定与执行中的参与行动日益合法化。这其中包括联邦政府颁布新的公民参与保护法案，公民能动主义（Citizen Activism）观念不断增强，传统的专家治国论备受挑战等。公民参与的领域则涉及社区发展规划、社区犯罪预防、公共交通、环境保护计划和危险废弃物处理等公共事务的管理 [美国政府间关系咨询委员会（Advisory Commission on Intergovernmental Relations, ACIR），1979]。

我们必须看到，当今的“新公民参与运动”（new public involvement）<sup>①</sup> 正在改变着公共管理者传统的工作环境。从前，大

<sup>①</sup> 在美国，“公民参与”一词涉及几个专门概念或术语，包括 political participation, public involvement, and public or citizen engagement 等。这三个概念都表述了公民参与公共事务管理的含义，但是它们使用的层次和开始使用的时期不同。political participation 是比较传统的使用方法；public involvement 直译应为“公民或公众介入或投入”，表现各项决策中必须法定地包含有公民的作用；public or citizen engagement 直译应为“公民奉献或公民贡献”。与过去将公民参与界定为投票和选举领导人的被动公民资格思想相比，后两个概念都是当代“强势民主”（strong democracy）和“积极公民资格”（active citizenship）观念的具体体现。但为了便于中国读者理解和接受，我们也将“public involvement”和“public engagement”译为“公民参与”，在此，译者作出必要解释。第一，“Participation”更多地表现为政治参与的意涵，它是指，在组织决策或公共决策中，组织成员或公民要求分享权力，直接参与决策过程，其范围涉及从象征意义的参与到实质性参与。第二，“public or citizen involvement”是在美国 60 年代中期开始使用的概念，即是著作中所指的“新公民参与运动”（new public involvement）。它在林登·约翰逊政府推行“伟大社会计划”（Great Society Program）时流行起来。当时，联邦政府要求州和地方政府在实施城市改造计划的过程中，必须赋予公民参与管理的权力。尽管这个概念十分重要，但是，公民参与项目规划和管理的有效性受到了质疑。第三，“public engagement”是近 10 年来开始进入人们视野的。它意味着，伴随着目前各类 NGO 组织的发展，公民开始积极地参与并作为主人直接参与社区事务管理，包括帮助无家可归者、戒除毒品、维护居民健康、介入环境保护、参与公共交通和犯罪预防等管理事务，与政府建立合作关系。这个概念的使用涵盖了当代公民投身于公共服务，展示积极公民资格，提升自主管理能力的民主治理方向。在这些术语翻译中，译者咨询了美国行政学知名教授全钟燮（Jong S. Jun），他对此做了十分详尽的解释，在此衷心致谢。——译者注



多数公共管理者都习惯于在幕后远离公众监督或不被公众关注的环境下工作。但是，在今天，这一工作的环境大大改变了。公共管理者不得不与公民或者公民组织保持密切的接触，与公民一起从事日常公共事务的管理。对于公共管理者来说，公民参与公共管理过程已经成为他们工作与生活中的一部分，这是一个不争的事实。在今后，公民参与将成为更多公共管理者直接面对的环境与情境，因为，公民参与公共事务管理的要求和呼声似乎会不断地高涨起来。

新近发展起来的公民参与运动迫使政府官员回答一系列具有挑战性的问题，例如，什么类型的公共政策问题能够从广泛的公民参与中获得益处，而什么样的政策问题则不行？如果公民参与是人们普遍期望和要求的，那么，人们又应该采取怎样的参与方式才能更有效？同时，应该由哪些人进入公民参与过程？总之，当一个政策问题提出时，人们应该以怎样的方式作出这样或那样的决定？

能否有效地回应这些问题，利害攸关。因为，那些没有经过很好设计与规划的公众参与过程，不仅对公共管理本身是一个挑战，而且可能对美国民主形成严重的冲击。这正如卡普斯所警示的那样（Cupps, 1977）：

xii

尽管有例证说明，公民组织在一些政策领域的参与行动获得了重要的成就，但同时，越来越多的统计资料也表明并支持了以下的观点，即那些自发的、无意识的、不加限制的、没有充分考虑相关规则的公民参与运动，对于政治和行政体系可能带来功能性失调的危险……从这个意义上讲，我们承认，任何非政府性群体（non-governmental groups），不管是公共取向的还是私人取向的，它们都力图在公共政策的决定中施加决定性的作用。这可能使政府的合法性产生危机，也可能对所有政治制度的权威性形成威胁。

在今天，所有这些令我们关注和忧虑的问题都显得更为突出和重要了。因为，今天，公共管理者在遭遇巨大的财政压力和公民信任度降低的同时，又不断地处于政府被要求提高管理效益和效率的压力之下。虽然我们可以预期，公民参与有助于增强公共政策与公民需求之间的相互适应性，有助于社区公民接受政府制定的公共项目规划，有助于公民帮助政府组织推行公共项目的实施（Yin and Yates, 1974；Whitaker, 1980；Levine, 1984）——但是，公民参与同样也可能会影响到政府组织效益与效率的达成。例如，从科学管理理论的角度看，公民参与可能造成行政管理活动的拖延，使得政府政策局限于短期目标上。而且，一些相关调查数据显示，公民参与带来最根本的问题是，它可能对社会控制产生一定的威胁（Nelkin, 1984）。

由此，我们可以预见，公共管理者目前面对着这样一个困难而复杂的环境：一方面，他们被要求应该不断地推进公民在政府公共事务管理中的参与，但是，另一方面，他们又没有明确的参照标准，说明政府应该在什么时候以及以怎样的方式让公民更多地参与公共事务管理；官员只被告知，他们必须实现公民参与的目标要求，但同时，这又不能损害政府组织的管理效益和效率。



因此，这本著作写作的目的就是力图帮助公共管理者摆脱这一两难困境。全书试图达到三个层次的目标：第一，在理论层面上，本书试图说明公民参与方式应如何适合于并契入管理理论；第二，从参与者的角度讲，本书试图为公共管理者提供一些“如何做”的操作指南，即应该在什么时候以及以什么方式吸引和推进公民的参与；第三，从满足我自己规范研究民主问题的需要出发，本书试图发现提高公民在公共事务管理和公共政策中的有效参与能力的途径或措施。

xiii

我需要第三个写作目的多做些解释。我的基本观点是，在过去，公众并没有能够充分地参与那些影响他们生活质量的公共政策制定与执行。这一观点的形成一部分得自于后面我讨论的民主价值，即用本杰明·巴伯（Benjamin Barber）的话说，我们的民主“太瘦了”（Barber, 1984）。一旦公共管理者和公众活动家能够反思或者重新思考公民资格等民主价值的话，那么，他们就需要一种更为强势的民主模式。与此同时，我的观点还来自于我本人直接的经验性研究。正如本书中一些文献所展示的那样，我看到，由于缺乏公民参与，许多公共决策如何出现了失误，许多正确制定的公共政策又如何得不到有效地执行。而现实公民参与中存在的问题要远比我看到的多得多。

我相信，如果本书的前两个写作目的能够达成的话，那么，公民参与实践将可能得到推进。也就是说，一旦公共管理者能够更加明确如何使公民参与适合于行政管理过程，以及更好地理解如何发展日常常规性公民参与的方式，那么，毫无疑问，公民参与将得到极大的发展。换句话说，一旦公共管理者能够对何时以何种方式吸引公民参与的技术和策略了如指掌的话，那么，发展一项公民参与的措施就必定促进更多的公民参与行动。

## 本书研究范围与研究特色

本书将研究的视角定位在公共决策过程中公民参与的基本途径上，这其中包含了从大规模的公众参与到小规模的咨询委员会（advisory committees），再到公民个人与政府组织的接触与互动；从重要公共政策制定中的公民参与到日常公共服务提供中的公民参与。同时，本书的研究范围又主要放在两个相互联系、并需要我们重点关注的问题上：一是在理论层面，本书着力讨论如何使当今公民参与运动契合并适应于公共管理理论；二是在实践层面，本书努力探索运用怎样的有效参与途径，才能促进公民参与政府公共决策和管理的过程。所以，本书既体现了理论价值，也具有实践意义。

这部著作一方面注重规范价值的研究，另一方面也注重实证的观察。我们说，公民参与对于民主理论与价值的发展是至关重要的，但这并不等于说，在所有时候，在所有公共决策中，我们都应要求实施公民参与。直接的实证观察和分析有助于我们搞清楚：政府应在什么时候，以什么方式适当地使用不同层次的公民参与形式。

xiv

本书力图在联结民主理论与实践、融合价值研究与实证研究方面做出独特的贡献。在书中，我提出了一个随机性的分析模型——我称之为“公民参与的有效决策



模型” (Effective Decision Model of Public Involvement)。这一模型试图将公民参与的一些重要原则应用于现实的参与问题研究，即尝试着解释政府应在什么时候，以什么方式吸引公民参与。同时，公民参与的有效决策模型还可以被设计用作衡量和评估公民参与在特定公共政策过程中所发挥的作用。该模型的设计思路取自于或者说得益于小型组织决策过程的有关理论阐释 (Vroom and Yetton, 1973; Vroom and Jago, 1988)。

正如本书一再指出的那样，公民参与的有效决策模型的逻辑前提是，从抽象的意义上讲，公民参与并没有好坏之分。它可能发展民主的价值，能够创造对社区管理有益的实践行动。但是，公民参与并不必然对所有方面的政策问题解决都带来积极的效果。有时，低度的或者根本没有公民参与对于有些政策问题的讨论或许是最有好处的。而对于另外一些政策问题而言，有大量的公民参与又可能是最好的选择。因此，公民参与的有效决策模型设计能够帮助公共管理者区分对不同层次公民参与的需求程度。

公民参与的有效决策模型已经在一些公民参与的实际案例中得到了验证，即公民参与与实践已支持了有效决策模型的一些观点。而且，在实证研究中，该模型得到了进一步的精练，并通过它提取了公民参与实践的经验与教训。本书中使用并分析的42个公共决策案例即是对模型的验证，这些案例分别展示了公共决策对于不同程度的公民参与形式的需求。但是，本书绝不是一本提供普遍原则的研究报告，虽然本书目前的研究结果尚不能充分解释有效决策模型与公共管理实践的相关性，然而，这些研究成果的确构成并体现了本书写作的独有特色。在一些定量数据的支持下，作者提供了一系列描述性的公民参与图景，并以简洁的形式展示了若干重要的观点，其中包括当代公民参与的各种基本原则，人们正确使用和错误使用公民参与形式的常见现象，公共管理者在促进有效的公民参与途径方面能够发挥的作用等。

xv 在这部著作中，我还进一步总结了直接观察俄亥俄州辛辛那提市公民参与城镇决策过程的个案研究结果。书中大多数有关公民参与的案例陈述，既客观记录了行政官员或公共政策制定者的观点，也现实地呈现了普通大众和公民组织领导者的主要看法与态度。在对辛辛那提的实证研究中，我透过对两种观点的比较，力图阐述一些对公共管理者有益的、发人深思的见解。

## 本书的读者

《公共决策中的公民参与》一书可供广泛的读者参阅，其中主要包括政府公共管理的实践者、立志成为公共管理者的大学生、政府中的民选官员、非营利组织和私营部门的管理者、公民领导者或者公民组织的领导者，以及从事公共管理研究的学者等。在此，我将对不同读者群如何使用本书做一个简要的说明。

担任公职和立志成为公共管理者的人士能够从本书中得到很多益处。因为，本书关于在什么时间、什么地方、以什么方式使得公民参与适应于管理理论的建议，能够促使公共管理者从不同方面更加深入地理解公共管理的理论观点。同时，本书



还针对管理者日常工作中经常遇到的有关问题，提出了回应公民参与要求的行动指南。政府民选官员同样可以从这部著作中学到相同的知识。理由是，在今天，民选官员经常需要求助于一定形式的公民参与，以帮助他们履行其应有的职责。例如，在选择政策方案时，一定的公民参与方式往往是民选官员获取相关政策信息，以设计政策方案的重要手段。在这个过程中，民选官员常常通过公民大会或通过咨询委员会等参与途径，获得有关政策问题的民间信息。此外，由于一些公共政策在贯彻执行过程中常会发生争议，因此，他们在作出执行决定之前，必须运用有效的公民参与形式，听取公民的意见和建议。可见，与委任的公共管理者一样，民选官员掌握公民参与形式的各种知识也是至关重要的。

非营利组织、私营部门的管理者和公民领袖也可以从本书中获得很多有价值的东西。因为，在当今的公共政策过程中，各种形式的公民参与行动不可能仅仅针对或局限于政府组织。例如，一些商业的或者非营利性组织租用社区土地，用于开发或者建设某个项目，这些决定常常引起社区居民的反对。比如，商业机构在社区内建设新的大型商场的动议，非营利组织在安静的居民区内建造吸毒者戒毒治疗中心的政策方案，就会招致居民的强烈反对。那么，要想最后敲定上述任何一个建设项目，都必然要求私人开发商或非营利组织的执行官迅速回应，认真思考他们是否忽视了有关获得社区居民支持的问题。

xvi

本书或许对公民组织的领导人也很有价值。那些代表公民直接投身于公民参与活动的公民领袖，能够从本书中得到一些有益的建议，因为，本书启发他们思考应该由谁来参加和管理公民参与行动。事实上，公民组织的领袖可以在与政府组织的不断互动中，智慧地学习和应用本书提供的建议。总之，本书有关公民参与公共决策过程的思考，对于公共管理者和公民双方都是十分有益的。

最后，本人还期望，这部著作能够对发展公共管理理论和激发学者的研究兴趣作出贡献。以往，学者对公民参与的研究较多地放在公民参与技术和参与实践行动上，而较少地关注新的公民参与运动应如何适应于更为广泛的公共管理理论，因此，本书就将研究的视野重点放在后一层面的探讨上。

## 本书内容提要

第1章介绍了当今新的公民参与运动的发展状况。本章从开始就运用生动的案例，描述了在过去二三十年中公民参与行动不断增强的景象。本章的第二部分解释了新公民参与运动对当代公共管理提出的一系列挑战和产生的压力。

第2章提出了公民参与在公共管理理论中地位与作用发生的不断变化。本章追踪了公民参与理论的历史演进历程，从20世纪60年代“新公共行政”(new public administration)大力倡导充分发挥公民参与的巨大作用，一直到当前各种反对公民参与的声音，后者认为公民参与常常会引发很多问题。伴随着这一简短的历史回顾，本章还进一步阐释了公民参与公共管理过程方式出现的诸多变化。最后，本章提出了一个综合性的理论分析框架，建议公共管理者充分认识公民参与在公共管理

xvii



中发挥的实质性的、但又存在着局限性的作用。

第3、4、5章阐述了在本书中具有核心地位的公民参与的有效决策模型，以此作为解释公共管理者应在何时、以何种方式吸引公民参与的基本分析框架。第3章讨论了模型的第一部分，即描述了该模型在决策初始阶段的使用，分析了公民是否应该参与特定的公共政策制定过程；第4章则主要探讨了公共管理者在界定和判断谁应参与决策，以及在什么时候应该引入某种形式的公民参与时，需要怎样使用有效决策模型这一工具；第5章则指出公共管理者应如何针对不同性质的公共决策，广泛地运用各种各样的公民参与形式。

在第6章和第7章中，作者将研究的视角由公民参与的各种途径转向公民参与的工具和机制。第6章阐述了公共管理者以获取相关政策信息为目的，采用以收集、取得政务信息为中心的公民参与机制；第7章则提出了当公共管理者期望公民充分理解并接受政府公共政策时，可考虑采取的各种公民参与机制。在这两章中，我们针对公共管理者的实际需要，重点讨论了在何种情况和背景下，特定的公民参与形式会更加有效；而在何种情况下，公民参与形式的有效性会有所欠缺。在这里，作者认为，公民参与形式选择和使用的有效性又是与公民参与的决策模型紧密地联系在一起的。

第8章进一步建议公共管理者应如何与公民建立良好的工作合作关系，并说明这种关系的形成对于发展成功的公民参与途径具有的至关重要的意义（Fisher and Brown, 1988）。一旦公民与政府组织的合作关系能够不断加深，那么，公民参与就可以向纵深方向发展。在此基础上，第9章就探讨了一些新近发展起来的、以建立政府与公民合作关系为目的的公民参与的高级形式。

第10章将前面各章节的观点加以总结、概括，提出对未来公民参与发展的展望。首先，本章归纳了若干条“应该做和不应该做”的建议，倡导公共管理者时刻思考公民参与的问题；其次，作者在本章指出，在公民参与发展和其他环境因素的影响下，公共管理的性质已然发生了很大变化，因此，要求公共管理者必须具备新的管理技能和管理策略；最后，本章进一步探讨了当代民主价值正伴随着管理技能和参与形式的发展而不断地发展。

## 致谢

从某种意义上说，本书研究的内容及相关思考开始于20多年前。那时，我第一次被新的公民参与运动发展景象深深地吸引。也就是在那个时候，我对俄亥俄州辛辛那提市公民邻里组织（Neighborhood Organizations）与市政厅之间呈现的新型关系深感兴趣。于是，我对那里的公民参与行动进行了直接观察研究，形成了我早些时候写作、出版的一部著作，名为《在市民与城市之间：辛辛那提市的邻里组织和城市政治》（*Between Citizen and City: Neighborhood Organizations and Urban Politics in Cincinnati*）（Thomas, 1986）。其实，那个时期的思考和研究就已经奠定了本书写作的基础。因此，我获得的成就首先应该归功于那些辛辛那提市的公





民，正是他们的实践行动启迪了我最初的研究以及今天的研究。

我是在堪萨斯市的密苏里大学（UMKC）任教期间完成了本书大量基础性工作的。我要感谢堪萨斯市密苏里大学，感谢我曾经工作过的亨利·布洛克商学和公共管理学院，感谢 L. P. 库金安公共事务管理研究所，感谢这些单位一直支持我的研究工作。同时，我要特别感谢布洛克学院院长比尔·埃迪（Bill Eddy）先生，是他一直鼓励我从事该项研究工作，即使是在我担任库金安研究所所长，偶尔与他小有竞争的时候。

在我从事此项研究的这些年间，我还从 UMKC 国家处置争端研究中心（The National Institute of Dispute Resolution）的研究项目中得到了很多收获。我用项目提供的经费支付了我从事实证研究所需费用，同时，这些项目也促使我更加深入地思考公民参与作为一个促进争端解决的重要途径应该发挥的重要作用。

我还要感谢佐治亚州立大学。自 1993 年以来，我一直在这所大学执教。我尤其要感谢该校公共行政与城市管理研究院的同事们，是他们在行政工作上的慷慨协助，终使我有时间完成了本书的写作。

几位特别的读者给我提出了十分有益建议，使得本书手稿能够不断改进。他们是佐治亚大学的杰弗里·布鲁德尼（Jeffrey Brudney）和其他几位评审专家。乔西-巴斯（Jossey-Bass）出版社的艾伦·施雷德（Alan Shrader）先生，他做了一个责任编辑应该做的全部事情：他在第一时间鼓励我撰写一部有关公民参与的研究专著；在我感到完成本书是一件遥不可及的事情时，他每隔一段时间就提醒、敦促我；当我的书稿最终成形时，他又给我提出了许多重要的建议。

如果没有秘书们对本书文字的加工、润色，这部著作也无法最终完成。UMKC 的琳达·弗兰塔（Linda Franta）一直帮助我准备资料，组织最初的手稿，她过去是、今天也是我的好朋友。在佐治亚大学，马莎·马丁（Martha Martin）和凯·布朗（Kay Brown）在各方面都尽心竭力地帮助我，直到书稿的最终完成。感谢琳达、马莎和凯协助我实现了本书的写作目标。

最后，我要说，我在辛辛那提工作的那些年里，我亏欠最多的是我的家庭，我的妻子和儿子。我的妻子玛丽琳（Marilyn）一直是我写作过程中对我最有帮助的读者。当我论述精彩、写作如鱼得水的时候，她与我分享快乐；当我写作遇到麻烦的时候，她也尽可能地安慰我，帮助我。我的儿子贾森（Jason）和布赖恩（Brian）给了我无尽的爱，为我的生活增添了无穷的快乐，我要将此书献给他们。

约翰·克莱顿·托马斯

于佐治亚 亚特兰大

1995 年 4 月