

引 论

人类在生产和生活实践中，有多种多样的行为，政治行为就是其重要内容。政治行为并不是从来就有的，它是政治社会化的结果和产物，是政治主体在政治意识的驱动下，在社会政治生活和政治活动中的外在表现。政治行为作为社会行为的一种，有其不同于其他社会行为的显著特征：

第一，受约性。政治主体是通过政治行为参与社会政治生活并影响公共政治生活的。表面上，政治行为似乎完全是政治主体主观能动性的表现，事实上，政治行为受到各方面的制约和限制。首先，从根本上讲，它受到政治主体所代表的阶级利益的制约。政治主体可能有不同的表现形式和组织程序，具体情况可能千差万别，但在关系到阶级根本利益的情况下，同一阶级的政治主体或代表同一利益的主体就会表现出相同的政治行为，以阶级利益分野的政治行为是带根本性的区别的。正是由于在阶级利益以及阶级关系基础上形成的各种社会制度，从根本上决定和制约着政治主体的政治行为。其次，政治主体的行为受约于该社会的政治意识。政治行为不同于其他行为，它受政治思想尤其是价值观的支配，政治意识直接影响政治行为的性质、方向和程度。社会政治心理虽不具有理论形式和理论体系，但却具有社会性的特征，表现为政治主体（特别是人）的情感、态度，直接驱动其政治行为；政治道德调节和规范政治主体的政治行为；政治信念强

化政治主体参与政治活动的程度，制约其政治行为的频度；政治舆论、政治信息对政治主体的行为具有极其重要的影响，它可能改变政治主体的情感和态度，直接影响社会的公共政治生活，特别是在公共政治生活领域的政治互动过程中和行为日趋活跃的情况下，其作用更为重要。因而对政治行为的管理是十分复杂的系统工程。此外，一个社会的经济发展状况，文化教育、法制化水平也决定政治行为的形式和程度。一般而言，经济和文化水平、法制化较高的社会，政治行为表现为具有较强的理性，反之亦然。

第二，目的性。政治行为一般都是有目的的。有什么样的奋斗目标、理想追求，就会有什么样的政治行为。在社会生活中，无论是政治群体、政治集团、政治团体，或是作为政治实体的政治主体，它的基本要素都是人。都是通过人来发挥作用的。人是社会政治生活的前提条件，舍之，政治行为也就无从谈起。人与动物最大的不同和最根本的区别，就在于人是有意识的理性化的动物，在从事各项活动之前，总是有一定目的的，也就是说其行为是由意识驱动的，在社会政治生活和政治活动中也是如此，政治行为都是为了一定的目的。这种目的性是人的主观能动性的集中表现。在存在政治现象的社会里、人们处于不同的社会政治地位，形成各种政治关系，在一定的历史时期，社会政治关系和人们在社会政治生活中的地位，决定了人们的利益分配方式和利益满足程度。利益的分配方式和利益的满足程度对现实中的人产生一定的刺激，使人们做出某些反应，发挥自己的主观能动性，务求通过各种政治行为以实现自己的利益要求，而这种利益要求和政治意向便成为引导和驱动人的政治行为的目的。因此，没有无目的的政治行为，同时也没有无政治行为的目的。一旦一个组织或个人萌生了某种政治目的，便会产生政治行为，政治目的是政

治行为的前提或伴生物。在社会政治生活中，既有政治群体、政治组织的政治目的，也有个体的政治目的。政治目的是多种多样的。

第三，渗透性。政治自产生以来，就带有浓厚的阶级色彩，是社会各种利益的集中表现，它以各种方式对社会生活产生一定的影响，在同社会其他领域的互动中发挥自己的作用。政治渗透于社会生活的各个领域，力图使整个社会的运行有利于统治阶级的统治。其他社会生活领域一旦出现有损于统治阶级利益的现象，政治便会发挥自己的导向作用和保障作用，利用法律的、行政的、暴力的、宗教的各种手段予以干预，使其合乎自己的要求。由此决定了在任何社会，统治阶级的政治行为的渗透性。同时，其他层面的社会成员，尽管有各种差异，但却自觉或不自觉地通过各种各样的政治行为表达自己的利益和要求。由于其利益和要求的多样性，就使得其政治行为也体现在社会生活的方方面面。特别是随着政治的日益社会化，社会各系统、各领域与政治日益紧密地联系在一起，许多重大问题的解决，都必须借助政治行为。原本就是政治动物的人，日益成为政治人，在社会政治生活、政治活动中充当政治主体的角色，通过政治行为对社会生活的各方面施加影响。

第四，复杂性。政治行为不是人的一种本能行为。它既不是天生就有的，更不是十分随意的。政治本身就是一门科学和艺术，政治生活是一种人类所特有的高级社会生活，因而政治行为是人类的一种较为复杂的行为。众所周知，政治关系集中反映了一定社会人们的利益关系和利益要求，因而处于一定政治关系并参与政治生活和政治活动的人，只有具备参与政治行为的能力，才能成为政治行为的主体。同时，也只有真正懂得如何行为，才能很好地参加社会政治生活，使政治行为收到应有的效果，实现

其要求和目的。政治行为本身的复杂性，使得政治行为在形式上表现出复杂性。人们生活在具体的社会政治生活之中，形成了各种政治关系。人们的经济地位、利益要求、文化知识、价值取向、经历经验各不相同，使具体的社会成员在政治生活和政治活动中会有不同的情感、态度，产生不同的政治行为，特别是不同的经济地位，决定了会有截然不同的政治行为，根据不同的标准，政治行为在特定的社会可分为合法的政治行为和非法的政治行为，暴力的政治行为和和平的政治行为，个体的政治行为和群体的政治行为。群体的政治行为又分为有组织的政治行为、无组织的政治行为和政治运动等各种形式。有正义的政治行为与非正义的政治行为；进步的政治行为与保守的政治行为；有意识的政治行为与无意识的政治行为；理智的政治行为与情绪的政治行为；短暂的政治行为与持续的政治行为；主动的政治行为与被动的政治行为；服从的政治行为与不服从的政治行为。从表现形式看，政治行为包括从发表政治意见、制造舆论、集会游行、政治协商到参加选举、外交纠纷、党派斗争乃至爆发战争等等。

第五，作用的多样性。政治行为作为一种特殊的社会行为，必然对社会产生一定的政治影响，这是政治行为的固有特性，舍此便不能称之为政治行为。然而这种政治影响和作用以及效果并不是同一的。政治主体目的的多样性，形式的复杂性，相关因素的不确定性，势必导致政治行为作用的多样性。对于这种作用的评判标准是很难确定的，从发展的眼光观察问题，凡是能够推动政治发展、政治文明和政治现代化进程的政治行为，无论是否符合当时的法律，是否给当时的政局带来波动和混乱，都可认为这种政治行为的作用是积极的。反之，有些政治行为即使维护了当时的政治稳定，合乎当时的法律，也不能肯定它的积极意义。当然对这个问题的判断，必须坚持历史唯物主义的观点，不可绝对

化。有些政治行为，反映了历史发展的方向，代表了社会绝大多数人的利益，并以一定的宗旨为旗帜，吸引和凝聚了社会力量，能够推动社会的发展和政治的发展。有些政治行为，缺乏组织性，一哄而起，一涌而上，以极其不规范的方式表达政治主体的意志，破坏社会秩序，搅乱稳定局面，妨碍国家机器的正常运转，阻碍社会的发展和政治的昌明，甚至有可能威胁现存政权的存在。有的政治行为，反映一部分人的利益，维护腐朽没落的统治和有利于极少数人利益的利益格局和政局，实质上也是一种反动。还有的政治行为同时产生几种效应。

正因为政治行为会产生不同的作用，因而每一个国家都十分重视对政治行为的管理。从历史和现实的情况来看，管理的手段并不是单一的。不过，无论什么性质的社会，一旦某种政治行为危及到统治阶级的统治地位和根本利益，统治阶级必然要利用强制力量毫不犹豫地予以制裁。当然，当反动统治阶级腐朽没落已无法缓解社会矛盾，其统治地位已摇摇欲坠时，无论采取何种手段都无济于事，必将为某种政治行为所推翻，历史的辩证法就是如此。

社会主义制度的建立，从根本上改变了旧社会的经济关系、阶级关系和政治关系，广大劳动人民真正成为国家和社会的主人，社会政治行为显示出特有的个性，择其要者如下：

第一，根本目标的一致性。在以生产资料私有制为基础的社会，政治行为主要表现为阶级斗争，集中地体现在基于各自阶级不同的经济利益的对立和冲突。全部政治行为的核心是国家政权问题，或维护和保障国家政权，利用它维护已经形成的经济基础，或夺取和建立新的政权，为一种新的经济关系的确立开辟道路。由于社会存在经济利益根本对立的两大集团，因而与政治行为的根本目标是大相径庭的。社会主义公有制的建立，从根本上

根除了人剥削人、人压迫人的经济根源，绝大多数社会成员在根本利益上是一致的，人民民主专政的国家制度的建立，使广大人民群众成为国家和社会的主人，绝大多数社会成员在政治上是平等的，不存在任何人身依附关系，彼此之间没有根本的利害冲突。以马克思主义为指导思想和理论基础的社会意识占据了主导地位，绝大多数社会成员在价值观念、理想信念、心理活动方面基本取向同一，因而，政治行为的根本目标具有一致性，从战略上讲，就是要加强社会主义政治建设，推动政治现代化和政治发展，真正有利于人民群众当家做主，从根本上保证人民群众的根本利益和要求的实现，促进社会主义各项事业的发展。

第二，参与的社会性。社会主义社会的政治是人民群众的政治，社会主义政治的社会基础和主要依托是广大的人民群众，人民群众充分地参与政治生活是社会主义社会的本质要求和重要体现，而人民群众参与政治生活的重要方式就是政治行为，因此就决定了社会主义社会的参与具有广泛的社会性。公民不受出身、民族、财产状况、文化程度、宗教信仰等限制，通过各种途径和形式，在充分行使自己民主权利的过程中，便构成了政治行为。有些政治行为虽然是以政治组织、政治集团、政治机构的形式出现的，但这些组织机构本身是由人民群众组成的或代表人民群众利益的，这种参与的社会性，不仅表现在参与主体有社会性的特点，而且表现在政治行为渗透于社会生活的各个层面、各个环节。

第三，宗旨的人民性。政治主体作为政治活动的第一要素，其行为是个人、阶层、阶级、政党、集团、国家等的社会实践活动。这种活动在不同的社会，其宗旨截然不同。在以私有制为基础的社会里，虽然人民群众的政治行为宗旨是为了自己的利益，然而由于其经济、政治地位的限制，这种宗旨的实现程度很不充

分。特别是作为组织和实体的政治主体的行为宗旨，具有极大的局限性和狭隘性。而且，由于各种政治组织、政治实体控制在私有者手里，是他们进行统治的工具，因而其行为宗旨主要是为维护少数人的利益服务的。而在社会主义社会，人民当家作主，成了国家的主人，国家的一切权力属于人民，从根本上消除了私有制社会政治权力与人民大众相分离的本质特征，政治行为的内容发生了重大变化。在我国，随着党和国家工作重心的转移和主要矛盾的变化，政治行为的主要和主导方面是围绕人民群众的利益展开的。各种组织、机构的建立和运行，都必须按照人民的意志进行，并以有利于维护和实现人民利益为根本宗旨，把人民群众的利益和意志置于至高无上的地位，任何组织和个人的行为的每一个环节都不能与人民群众的意愿相冲突。人民群众作为政治行为的主体，其行为的根本宗旨就在于体现自己当家做主的主人翁地位，充分行使对经济、政治、文化和社会事务的民主管理权利，把宪法和法律赋予的一切权利落到实处。这一特点是任何私有制社会不曾有过的。

第四，具体情况的差异性。由于社会的性质所决定，这种差异性并不是表现在本质和宗旨上，也不是指不同政治主体的政治行为的行为方式和范围，而是由于发展不平衡的国情所表现出来的在空间上的不平衡性和不同时期在时间上的不稳定性。由于社会主义制度大多是在经济较为落后的国家建立起来的，经济、文化发展极不平衡，不同区域的经济、文化发展水平不同，人民群众政治参与的意识 and 能力以及社会所提供的各种条件不同，其政治行为就有极大的差异性。除了从空间、能力的因素来考虑外，还表现在由于全社会政治素质和理性化程度较低，其行为规范化、程序化较差，在不同的时间、不同的形势面前，往往显示出极大的不稳定性和波动性。当然，这种差异性，在社会主义社会

带有一定的过渡性用战略的眼光看问题，随着社会主义现代化建设事业的发展，随着公民参与意识以及参政议政能力的全面提高，这种差异性将逐渐缩小以至消失。但是，在社会主义现实生活中，这个特点还是普遍存在的，这是社会主义政治建设的基础条件，是我们考虑问题的出发点。

目前，我国正致力于两个根本性转变和社会主义现代化建设，对政治行为提出了新的要求：

第一，理性化理性本来是人类的一个特性，然而理性化是一个不断提高的过程。理性化程度越高，政治行为就会更加规范化、程序化和制度化，从而收到良好的效果，然而在相当一个时期内，我国相当多的政治行为缺乏科学的理论指导，政治行为主体对自己的角色特征、行为方式、作用范围没有系统的全面的了解，因而政治行为随意性很大，缺乏应有的规范、程序和制度。适应经济体制、经济增长方式的转变，政治组织和政治实体除了充分认识自己的地位和责任，在科学理论指导下按照客观规律和市场经济的要求以及社会主义的本质要求，在社会政治生活中发挥作用外，还要营造必要的政治文化，为政治行为创造良好的政治心理环境、政治价值和政治行为准则，不断提高全社会的政治素质和文化层次，培养公民的平等观念、自主意识和社会责任感以及理智的政治判断力、洞察力和敏感性，减少政治行为的非理性成分，提高政治行为的质量和效果。

第二，制度化我国的根本社会制度为政治行为提供了制度保证，也正是社会主义社会制度才使政治行为发生了根本性质变，政治行为具有了不同于以往社会政治行为的特点。然而不容忽视的是，有关政治行为的一些具体制度还有待于进一步健全和完善，因缺乏理性而产生的政治行为，往往采取非规范化、非程序化和非制度化的形式。虽然改革开放 20 年来在这方面有所改

观，但加强制度化建设仍不可放松。这就要求对各政治主体政治行为的内容、方式、途径和范围做出明确的规定，使其按照一定的程序进行，并用法律的形式肯定下来，将政治行为纳入法制的轨道，做到有法可依，违法必究，实现政治行为制度化、法制化，以防止由政治行为所造成的混乱和无序。

第三，效能化。政治行为不仅要注重目标，而且要计算成本和效能，如果政治行为收不到应有的效果，或者效果与宗旨相悖，那么这种政治行为就毫无意义和价值。不计成本和效果的政治行为、粗放式的政治行为，往往造成政治资源的极大浪费，影响政治主体的形象和权威。因而政治行为主体在行为前应进行深入的调查研究和周密的论证，充分考虑到可能调动的政治资源、社会条件以及社会心理承受能力，考虑到政治行为可能产生的后果。在新的历史时期，从组织和支持人民当家做主的宗旨出发，必须合理地分配政治资源，完善、健全政治主体积极行为的各种渠道和形式，调动更多的人民群众参与政治生活和政治活动，使他们在国家政治生活中有所作为。同时，还必须从实际出发，精密地计算政治行为的成本，科学地预见政治行为的效果，从而实现政治行为的效能化。

政治行为作为政治主体参与政治生活的一种活动，必须坚持一定的原则，即必须有利于维护和巩固社会主义制度，有利于政治稳定和社会全面进步，有利于推进生产力的发展和不断地提高人民物质文化水平和主人翁地位。忽视和放弃其中任何一个方面，政治行为就会偏离方向。

本书所选择的当代中国的政治行为，主要有：

政治参与篇，主要分析当代中国政治参与的特点以及在社会主义新的历史时期政治参与有可能引发的社会问题，就政治参与的法制化、程序化提出一些对策性建议。

政治决策篇，主要论述当代中国政治决策在社会生活中的地位和作用，概括其个性特征，对政治决策的科学化和民主化提出一些设想。

政治管理篇，主要分析当代中国政治管理的特点和作用，总结几十年来政治管理的经验教训，阐明在新形势下政治管理的体制、手段和方法。

政治改革篇，主要阐述当代中国政治改革的必然性和必要性，以及政治改革的目标、原则、方法和内容。

思想政治工作篇，主要论述当代中国思想政治工作的传统和优势。对市场经济条件下思想政治工作面临的挑战以及如何做好思想政治工作的原则方法进行探索性研究。

政治参与篇

政治参与是现代民主政治的核心，是现代政治系统保持良性运作的基本条件。政治参与的扩大是政治现代化的重要标志。第二次世界大战以来，尤其是 20 世纪七八十年代以来，“参政浪潮”不仅在西方发达国家，而且也在许多发展中国家蓬勃兴起，不管人们承认与否，都会感到它的力量 and 影响。我国是社会主义国家，其本质特征要求人民对政治的自觉参与。因此，研究政治参与的基本理论，并在此基础上，分析当代中国政治参与的特征、政治参与取得的经验和教训以及公民政治参与可能对政治生活带来的各种影响，对于实现我国公民的政治参与制度化，提高政治参与质量，开辟政治参与渠道，完善政治参与制度化所需的法制，长期保持相对的政治稳定，加快社会主义民主政治建设的步伐，具有十分重要的理论意义和现实意义。

第一章 政治参与的一般理论

第一节 政治参与的含义、类型和特征

一、政治参与的含义

政治参与 (Political Participation) , 亦称参与政治。它是现代政治学中的一个术语, 人们从不同的角度出发, 对其含义有不同的解释。至今众说纷纭, 莫衷一是。大体上可以归纳为以下三种。

一是合法程序论。我国多数学者持此观点。认为只有依据法定程序参与政治的行为, 方可谓之政治参与。“所谓政治参与就是指通过合法程序直接参与政治决策与执行。或者间接影响政治决策之制定与执行的一般公民的政治行为。”^① 这种观点强调了合法参与在政治参与中的普遍性、经常性以至它在我们研究中的重要性。不足之处在于将不合法的政治参与形式排除于政治参与之外, 无法理解革命式的政治参与之类的行为。我们在跨社会的

^① 孙福金:《论人民参与》载《社会主义研究》1987年第2期,第9页。持此观点的其他论述还可参见王国勇:《论中国公民的政治参与》,载《贵州民族学院学报》1994年第2期,第8页;周光辉、姚旭阳:《政治冷漠与政治参与》,载《政治与行政研究》1987年第2期,第19页。

比较研究中就会发现，在某一时间、地点、条件下，可能是“非法的”、“非常规的”或“非正统的”行为，而在另外的时间、地点、条件下可能并非如此，如示威和罢工等。如果以合法与否作为衡评政治参与之标准，必然导致衡评政治参与的双重标准。

二是影响决策论。持此观点的学者认为，政治参与的目的在于影响决策。换言之，若只影响政策执行的参与行为则不属政治参与之列。美国学者亨廷顿和纳尔逊将政治参与定义为，“平民试图影响政府决策的活动”^①。中国台湾学者认为，“政治参与是指公民通过投票、组党、加入政治的利益集团等活动，用以直接或间接地影响政治之决定的行为”^②。我国还有的学者认为，“政治参与是指公民为了争取、实现和维护自己的利益而参与社会政治过程，以直接、间接的方式影响政治决策的行为”^③。

影响决策论既说明了决策在整个政治过程^④中的突出地位，也说明了政治参与的重心指向决策环节。但是我们知道政治系统运作的外在表现形式为政策过程和人事过程。而影响决策论者只注重了政策过程中的制定环节和人事过程中的“入口”环节，忽视了其他诸多环节，即忽视了政策执行、反馈环节和人员的奖惩、升降、“出口”等环节中的政治参与。实质上，在许多政治系统中，尤其是在公民文化素质低、大众媒介控制严、政治透明度差、权力高度集中的政治体系中的公民，不可能也不被允许参

① [美] S·亨廷顿、J·纳尔逊：《难以抉择》 华夏出版社 1989 年版，第 5 页、第 12～13 页。

② 台湾《云五社会科学大辞典·政治学卷》。

③ 周平：《论我国改革过程中的政治参与》，载《云南社会科学》1994 年第 4 期，第 23 页。

美国的比较政治学家阿尔蒙德把政治过程分为四个环节——利益表达、利益综合、政策制定和政策实施。在此借用他的术语。

与政治决策。只有当政策付诸执行时，才能凭借一定的资源和通过一定的方式影响政策，比如阻止某些政策的执行。

三是观念——行为论。持这种观点的学者认为，政治参与不仅包括行为，而且还包括与政治相关的认识等观念形态。实际上存在政治参与的外延泛化的倾向。美国学者巴恩斯等人在《政治行动：五个西方民主国家的群众参与》一书中，就将公民阅读政治文章，即了解政治知识视为政治参与。^①另外，美国政治心理学家威廉·F·斯通也将“追踪报纸和电视报道”列为间接的政治参与。^②观念——行为论看到了观念形态与政治参与行为之间的密切关系，但是对政治过程的认识无论是心理上还是表面上，并不意味着就卷入到该进程中，认识等观念形态至多是政治参与的先决条件和解释个人参与或不参与的原因。在现实政治中，一些政治系统中的公民对政治问题甚感兴趣，对政治的相关性理论具有颇深造诣。但他们并没有影响政治过程的意图，政治参与的行为更无从谈起。

上述观点从不同的角度揭示了政治参与的一般要素，即政治参与的主体、方式、目的和表现形态——行为，尽管学者们的侧重点、出发点不同。

由于人们对政治参与的含义的不同理解，就决定了各自的研究范围、侧重点和方法的不同。在此有必要给政治参与做一个比较通用的界定。我们认为给政治参与做界定需要遵循三个原则：一是必须结合现实的政治生活；二是借鉴各种政治参与定义的合

^① [美] 帕特里克·J·孔奇：《政治参与概念如何形成定义》，载《国外政治学》1989年第4期，第27～31页。

^② [美] 威廉·F·斯通：《政治心理学》，黑龙江人民出版社1987年版，第211～215页。

理内核；三是涵盖面宽，即能揭示不同文化背景下的世界各国的政治参与的本质和基本特征。为此，可以将政治参与定义为公民通过一定的方式和渠道试图影响政治过程的行为。

二、政治参与的类型

政治参与的类型即对政治参与方式的划分和归类。由于政治参与的方式多种多样，丰富多彩，所以根据不同的标准，可以将政治参与的方式划分、归纳为若干种类型。

从公民参与政治时所采用的方式是否符合国家法律的规定，可分为合法的政治参与和不合法的政治参与。所谓合法的政治参与就是指公民参政行为完全符合国家法律的规定，如投票、选举等。反之，若公民参政行为不符合国家法律规定，为法律限制或禁止的行为，则属不合法的政治参与，如恐怖活动等。某一参政行为是否合法，在不同的政治系统中是有差别的。但是，在具体的某一系统中，某一参政行为是否合法却是确定无疑的。因为当今各国都有自己的成文法，明确规定了公民可以行为和不可以行为（禁止）的范围，尤其是涉及到统治集团统治地位的政治行为方面，更是如此。

按公民参政时是否以习惯性的政治竞赛规则为根据，可将其划分为常规型的政治参与和非常规型的政治参与。习惯性的政治竞赛规则包括两层含义，一是指国家法律，如果以这层含义为依据，而划分的常规型的政治参与和非常规型的政治参与，其外延与“合法的政治参与”和“不合法的政治参与”相同。因为法律长期而经常作用于公民行为的结果，就能使公民由被迫遵守转为习惯性地服从或自觉遵守。正如罗尔斯所说，“社会和经济立法的累积效果就是对社会基本结构的详细说明。此外，社会体系塑造了它的公民形成的需求和态度，它在某种程度上决定着人们现

在的类型以及他们想成为的类型”^①。二是指法律没有明文提倡或禁止某些行为，而绝大多数公民又习惯性地一再表现出来的政治参与行为。实质上，指导公民行为的这些行为准则被政治体系所默许，甚至在某些政治系统内，只有这些行为才是实现参政意图的最有效的参与方式。

从政治参与对政治过程的影响环节来看，可分为影响政治决策的政治参与和不影响政治决策的政治参与。前者主要表现为影响政策的制定环节和对政治领导人的选择。由于影响政治决策，对公民的素质、时间和精力等方面的要求均很高，所以在多数情况下，公民的政治参与不影响政治决策，而主要针对政策执行、反馈和对政府公职人员的监督。

从公民参政的范围来看，可分为全国性（国家级）的政治参与和地区性（社区性）的政治参与。全国性的政治参与指公民试图影响涉及全国范围内的政治过程，这种参与主要表现为四个方面：一是对全国性的立法代表和国家元首的换届选举；二是全民公决，以创制或复决法律；三是社会主义国家举行的某些全国性大讨论，党和国家在对某些重大问题的决策之前，先提交全党或全民讨论，然后在正式决策中吸取全民讨论的意见；四是在某些国家出现的全国性的政治运动，例如，全国性的政治大罢工等。但总的来说，全国性的政治参与还是比较少，公民的政治参与主要集中在地方（社区）层次。

如果以公民参政的效果为依据，可划分为有效参政和无效参政。公民参政的目的在于影响政治过程，但是真正有效的政治参与并不多见，许多政治参与都以无效或效果很低告终。因为影响

^① [美] 约翰·罗尔斯：《正义论》 中国社会科学出版社 1988 年版，第 250 页。