

政府回应论

李伟权 著



中国社会科学出版社

政府回应论

李伟权 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府回应论/ 李伟权著. —北京: 中国社会科学出版社, 2005. 12
ISBN 7-5004-5456-2

I. 政… II. 李… III. ①国家行政机关—决策—研究—中国
②公民—参与管理—研究—中国 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 016334 号

责任编辑 张 林
责任校对 刘勇勤
封面设计 格子工作室
版式设计 戴 宽

出版发行	中国社会科学出版社		
社 址	北京鼓楼西大街甲 158 号	邮 编	100720
电 话	010-84029450(邮购)		
网 址	http://www.csspw.cn		
经 销	新华书店		
印 刷	盛华印刷厂	装 订	广增装订厂
版 次	2005 年 12 月第 1 版	印 次	2005 年 12 月第 1 次印刷
开 本	880×1230 毫米 1/32		
印 张	10.625	插 页	2
字 数	276 千字		
定 价	28.00 元		

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

自序

作为公共管理的重要理念，政府回应正日益受到关注。经济多元化、政治民主化发展促使民众自主性不断提高，这就要求政府更多地考虑民众的利益和愿望，“回应”成了政府治理的一种重要方式。在人类社会的发展过程中，公众参与政府决策过程的广度和深度是衡量一个国家政治民主化程度的一个重要指标。通过参与政府公共决策，公众可以进入公共领域，参与社会公共管理，在某种程度上影响和决定公共政策的基本走向。对于公众参与决策，政府有个回应的问题，因为政府的回应体现了政府对公众参与的态度，政府的回应方式则直接影响公众参与决策的广度和深度，换句话说，在某种程度上，政府的回应度越高、回应能力越强，说明政府的善治程度也越高。因此，针对公众参与，探讨如何构建健全合理的政府回应机制以提高政府的回应能力，就成为政治学和公共管理学的一个重要研究主题。

就我国而言，当代中国政府正进入深化改革阶段，政府的治理模式正在从传统控制型、管理型向参与回应型转变。但是，在转型过程中，涌现出大量的矛盾和问题。这说明“参与回应型”政府虽然是我们努力的方向，但作为一种制度创新，其发展完善需要一个比较漫长的过程。在这一过程中，学者们需要解决许多深层次的理论问题。这些问题包括决定政府回应程度的影响因素、政府回应与公众参与的互动性、政府回应机制的类型及其在

特定情境的适用性等等。对这些理论问题的学术讨论和争议不仅有利于学术研究的进步，也能为中国参与型回应政府的构建提供理论支撑，而这也正是本书的意义所在。

本书以公众参与政府公共决策为视角，在政府回应这一主题上做出了一些探索，简单说来表现在以下几个方面：第一，本书比较系统地总结了中国政府决策回应机制的历史发展以及现阶段中国政府构建回应机制的现状。作者认为，对我国公共决策过程中政府回应公众参与的研究可分为三个阶段，即控制型政府回应阶段、管理型政府回应阶段和参与型政府回应阶段。控制和管理阶段是被改革和扬弃的历史阶段，而参与阶段则是现在努力发展和构建的阶段。在这三个阶段划分的基础上，我们可以比较清晰地了解中国对公众参与决策回应的历史全景。第二，本书对我国政府公共决策过程中公众参与不足和政府回应性较差的历史原因和现实原因作了比较透彻的分析。本书认为，政府的价值取向和主体地位、体制瓶颈、公共参与理念等人文精神的缺失、政治权力强大与公民权利孱弱的现实是中国政府回应意识淡薄、回应能力低下、回应机制欠缺的深层次原因。第三，本书对增强政府决策回应性和扩大公众参与范围与深度的制度基础、机制建设和支撑系统做了较全面的分析。加强公众参与和政府回应必须以制度创新作为根本途径。本书提出“以政府公共决策回应机制建设为主导的回应型政府建设，应当以权利型社会和互动合作型的政府为支点”等观点，有一定的理论和现实意义，值得进一步研究和探讨。

初生之物，其形必丑。作为政府回应的研究，虽然前后已经有六年的时间，但是，本书还是有许多很不足的地方，尤其是本书所提出来的一些基本概念问题，不一定会被学界所认同，比如关于我国政府回应发展的几个阶段问题、“权力性政治主导”问

题和“权利性社会”问题等，有些已经引起了学界前辈的质疑与批评。本书的一些数据来自于作者对一线官员的调查研究，作为第一手资料，有许多结论是我们不愿看到，比如官员们对于权力政治的看法，对于当前政府回应机制建构不足的看法等，这些都是事实存在的，我们不当回避这些事实和问题。必须承认的是，当前我国政府还不能说是一个回应型政府，本书所提到的一些回应机制的建设，很多是从纯理论角度来探讨，因而显得有一些理想化。

由于政府回应是政治学和公共管理的一个重大的理论主题，相关研究还不成熟，而政府回应机制建设还很不健全，尤其是我国，更是如此。这为本书的写作增添了相当的难度，也使得本书中所反映的研究成果都是极其初步的，许多想法都未能充分展开论证，它在实践中的价值更需要时间来加以检验。本书的不足表现在以下两个方面：一是本书的研究主要是针对中国，限于篇幅，缺乏对西方发达国家政府回应体制的比较分析；二是在材料的采用和方法的适用上过于定性，定量成分不足，如采用重点案例和具体定量来研究回应度、参与度等问题，效果可能会更好。本书对国内外的文献资料掌握只是一部分，对本主题相关研究成果虽然做了较全面和系统的评述，但还是远没有穷尽。虽然本书的很多观点都是作者自身的思考，但是本书还是吸收了许多学界前辈的前期研究成果，尤其是关于政府回应制度的思想发展及其制度设计等方面，前人的研究给我很多启发，在此表示感谢。

政府回应是一个实践性更胜于理论性的问题，如何将本书所谈到的政府回应机制变成一种制度的实践，这就需要理论界和实务界共同推动，需要有魄力的领导人将之推广应用。可以认为，缺乏公众参与的社会治理体制必为民主发展所不容，一个不懂得回应民众要求的政党也必将不再为民众所拥护，一个没有回

应的政府最终将为人民群众所抛弃。因此，如何建设一个广泛参与和有效回应的政府，是我国政治与社会转型时期所面临的一个重要改革挑战。只有我国的政府回应机制真正建立起来，形成回应型的政府管理模式，社会主义的民主进程才会更向前迈进。

总而言之，政府回应机制研究涉及的问题纷繁复杂，一本著作是无法作出终极解答的，对于政府回应理论以及中国政府回应机制的实证研究，本书还有很多尚待进一步研究的空间，还有赖于进一步探索，本人诚挚希望各位读者、学界同仁与我共同探讨，欢迎批评与指正。

李伟权于广州灏景阁齐贤斋

2005年12月

摘要

本书运用政府回应性理论来分析我国政府决策过程中回应性不足的问题,探讨我国政府决策过程中的回应机制存在制度性障碍的原因,分析政府回应机制的内在机能与逻辑,形成对我国政府回应机制创新和建立回应型政府的思路,解决我国公众参与政府决策制度缺失以及政府回应性差的问题。本书分四个部分进行研究。

第一部分是关于政府回应理论概念的分析。解释政府回应概念及其理论沿革,对政府回应研究的理论基础进行分析,论述政府回应理念与民主发展的理论,分析参与性、民主性与回应性的关系。阐述政府回应性的内涵表现与特点,把政府回应划分为职能性回应、诉求式回应、责任性回应和前瞻式回应四个层次,同时分析回应型政府的基本特点,认为回应型政府的制度重心在于建立决策公众参与的回应机制。政府公共决策回应体制处于参与回应制度的转型过程中,政府决策制度的改革与发展具有深远的意义。

第二部分通过历史和现状的分析,认为我国政府决策过程中,存在着公众参与不足与政府回应制度短缺困境。分析认为,我国公共决策过程中政府回应发展的阶段类型分为三种,即控制型回应政府、管理型回应政府和参与型回应政府。笔者认为我国公众参与和政府回应的前期发展阶段是控制型与管理型,建国前

后期的初始参与和分享是建设与初始阶段, 20 世纪 50 年代下半期到 70 年代末是控制与操纵、挫折与丧失阶段, 70 年代末到 90 年代初是控制解制与管理扩张, 属于重建与管理阶段, 第四个阶段是控制加强、解制与管理型回应成熟的形成阶段; 当前我国政府回应体制从管理型向回应型的发展也就是转型制度“探索”阶段, 公众参与不足与政府回应机制短缺造成较严重的后果。

第三部分是对公众参与不足和政府回应互动机制缺乏的原因分析。作者通过对政府决策和政府回应机制前提性反思与批判, 认为公共决策的价值与目标的争议在公共利益至上还是多元利益的平衡与妥协之中, 主张多元利益的平衡与妥协; 在政府公共决策过程主体的争议中, 主张公众也是政府公共决策的主体, 在公共决策的决策手段取向上主张以民主参与方式为主, 而政府主导为辅。归结到一点, 即是公众需要的满足还是政府需要的满足问题。在政府公共决策回应机制制度短缺的机理分析上, 认为存在着体制内因素和人文方面的因素。作者认为, 我国政府决策过程是权力性政治决策的过程, 而“权利性社会”尚未形成有效的参与, 因而政府回应性较差。

第四部分, 本书提出了政府公共决策过程中公众参与的回应机制建构的制度创新问题, 从制度上探讨参与和回应机制的建设。首先, 公众参与公共决策制度路径依赖的基础上, 主张要建立公众议程, 促进社会互动, 形成政策输入与输出的系统; 公众参与权必须要有制度保障, 同时参与行为要进行社会分层, 分化政治结构, 健全社会自治的能力, 设定参与的层级与回应程度模式, 对参与的层级进行限制与改革, 减少中间层, 强化省县机制职能分化。在制度建设上, 应当建立起政府决策承诺制、政务公开与决策公示制、决策听证制度、公共决策的审议制度、决策复决权制度与公民投票制度、决策法规回应制度、政府公共决策责

任制度等制度。但仅有这些还不够，还应当建立起公众参与的政府公共决策回应机制支撑系统，包括公民权利保障机制与依法行政的法规制度建设、必要的现代化政府公共决策回应载体建设、政府决策回应的科学流程设计与运作、完善的政府决策回应性法规建设、专业回应过程中的政府公共管理者素质与角色、广泛的社会决策回应参与环境创造等方面。最后，作者认为，加强我国现阶段政府公共决策体制改革与完善应当从三个维度入手，即透明度、参与度、回应度，最后归结为政府公共决策的民主化改革方向。作者提出，以政府公共决策回应机制建设为主导的回应型政府建设，应当以权利性社会和“合作共治”型政府作为支点，建立起有效的政策网络回应性模式、以公众权利为核心的回应模式和以党政系统为主导的实践回应体系，从而形成回应型政府。

Abstract

Organized around the government response theory, the present dissertation investigates the insufficiency of current response mechanism for the public decision — making process in China. The paper also discusses the reasons of the institutional impediments of the government's response mechanism for the public participation in the process of public policy making and suggests new ways to improve the current response mechanism of China. The paper is composed of the following four parts.

The first part introduces and analyzes the government response theory. To be more exact, this part discusses the concepts of the theory and analyzes the relationship between participation, democracy and responsiveness. Explaining the connotation of governmental responsiveness and its characteristics, the author divides governmental responsiveness into four layers, such as functional responsiveness, claimant responsiveness, accountable responsiveness and foreseeable responsiveness. The author argues that institutional focus of a responsive government lies in the construction of a response mechanism for public participation in the process of public policy making. The present study has significance for the reform and development of the govern-

ment policy—making system.

The second part mainly discusses the insufficiency of the public participation in public policy making process and argues the ineffectiveness of the current public response system. There are three types of responsive governments in China, namely, control type, management type and participation type. The period before and after 1949 is the preliminary stage. It changed to the stage of control, manipulation, frustration and loss in the late 1950s to the end of 1970s. The third period begins from the end of 1970s to 1990s, when the Chinese government reconstructs its response system. By means of strengthening and de-regulating, the management type, which belongs to the fourth period, comes into being. Now the government changes from the management type to accountability type. The insufficiency of the public participation in public policy making process and the ineffectiveness of the current public response mechanism are in serious condition in China.

The third part discusses why the public can't take part in the government policy—making process freely. The dissertation argues that we should keep a balance between multi—interests and make compromise where necessary. The mass should also be the main body in public policy—making process of the government. In addition, democratic participation should be the main way of public decision—making, supplemented with government's decision. In essence, the question is whether we should meet the public's need first or the government's need first. Institutional factors as well as historical factors may be the contributing fac-

tors to the deficiency of responsiveness in government's policy-making process. The author concludes that the process of policy making in China is still an authoritative political decision making process. The powerful administration restricts the participation of the public. It is difficult for the establishment of a rights-oriented society under these circumstances. That is why Chinese government cannot response to the demand of the public efficiently.

The fourth part of this paper discusses the institutional innovation in constructing government response system for public participation in the public policy making process. As to the ways of public participation of public policy — making process, we should form public agenda and promote the social interaction so as to form the input and output system. The public's rights for the participation in the decision — making must be protected by the government. At the same time, the society should be stratified so as to differentiate political structure, cultivate the self-governance of the society, set the relative responsive mode of participation, decrease the mediate layer and decentralize the function of county government.

As regards the construction of institutions, we should establish the commitment of policy making, policy and decision-making openness. We should also introduce the mechanism of witness hearing in decision — making and in policy making, as well as the poll system, responsiveness mechanism, and accountability mechanism of public policy making. What's more, a supporting mechanism of responsiveness in policy making by the

public is also important. It includes the citizen rights protection mechanism, law system, necessary media of responsiveness in policy making, scientific design and operation of responsiveness in policy making, qualified public manager in responsiveness of policy making and creation of general attendance. And the author also discusses the restrictions of public attendance of policy making as well of the dilemma in responsive mechanism. The author argues that to strengthen the reform of public policy-making we should increase the transparency, participation and responsiveness of the government. The responsive government should be based on society of rights and the "cooperative governance" type of government. Only in this way can we construct an effective network mode of responsiveness, which focuses on the rights of the mass with the party playing a major role.

目 录

第一章 导论	(1)
一 研究问题的背景.....	(1)
二 国内外研究现状	(11)
三 研究目的和内容结构框架	(25)
四 研究分析方法	(29)
五 研究创新与局限	(31)
第二章 理论分析:概念、层次与研究视角	(34)
一 政府回应概念及其理论沿革	(34)
二 政府回应的层次表现与特点	(60)
三 回应型政府的研究视角:公共决策的参与回应.....	(77)
第三章 公众参与决策与政府回应机制建设的历史 与现状	(88)
一 我国公共决策过程中政府回应发展的阶段类型	(88)
二 历史沿革:公众参与和政府回应的控制与 管理阶段	(90)
三 现实探索:参与和回应的制度创新和转型阶段	(103)
四 发展困境:公众参与不足与政府回应机制短缺 的表现.....	(119)

五 发展危机:公众参与不足与政府回应机制短缺 的后果.....	(136)
第四章 公众参与和政府回应互动机制缺乏的原因	
分析.....	(151)
一 政府决策参与和回应机制前提性反思与批判.....	(151)
二 政府公共决策回应机制短缺的体制因素分析	(166)
三 政府公共决策参与回应机制短缺的人文因素 分析.....	(183)
四 结论:政治权力强大与公民权利孱弱导致参与 回应的封闭.....	(191)
第五章 政府公共决策过程中公众参与的回应机制	
建构.....	(196)
一 打造回应平台:公众参与公共决策制度路径 依赖的基础.....	(196)
二 构建回应机制:政府决策过程中公众参与的 制度创新.....	(214)
三 公众参与的政府公共决策回应机制支撑系统.....	(229)
四 以政府公共决策回应机制为主导的回应型政府 建设.....	(251)
附录一:政府回应性调查问卷	(288)
附录二:城市政府网站评估指标体系	(297)
主要参考文献	(300)
后记	(320)

文中图表目录

文中表格:

表 3—1	政府部门回应民众需要的情况调查表	(104)
表 3—2	政府部门的行政决策方式调查表	(120)
表 3—3	对我国政府模式看法的调查表	(120)
表 3—4	群众影响政府决策途径情况调查表	(123)
表 3—5	公众参与政府部门决策的次数调查	(126)
表 3—6	认为行政机关当前缺乏公众参与政府决策机制 的态度调查	(126)
表 3—7	“没有特殊情况,普通公众几乎不参与甚至是 不知道政府的决策制定过程”态度调查	(127)
表 3—8	对我国公民参与政府决策意识程度的态度 调查	(130)
表 3—9	政府人员对我国公民权利保障的认识态度分 值表	(131)
表 3—10	我国 36 个主要城市电子政务调查表	(135)
表 3—11	“当前许多政府部门存在脱离群众情况”认同 调查表	(142)
表 3—12	领导在部门决策中的地位调查表	(145)