

国家治理与政府改革译丛

总主编 张成福

WILEY

**PUBLIC
PARTICIPATION
IN PUBLIC DECISIONS**

**公共决策中的
公民参与**

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

孙柏瑛 等 译

孙柏瑛 统校

**New Skills
and Strategies
for Public Managers**



 中国人民大学出版社

国家治理与政府改革译丛
总主编 张成福

**PUBLIC
PARTICIPATION
IN PUBLIC DECISIONS**
**公共决策中的
公民参与**

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

孙柏瑛 等译

孙柏瑛 统校

**New Skills
and Strategies
for Public Managers**

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, 2014. 4

(国家治理与政府改革译丛/张成福主编)

ISBN 978-7-300-19238-3

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 078993 号

国家治理与政府改革译丛

总主编 张成福

公共决策中的公民参与

[美] 约翰·克莱顿·托马斯 (John Clayton Thomas) 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

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511770 (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 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 涿州市星河印刷有限公司

规 格 160 mm×235 mm 16 开本

版 次 2014 年 5 月第 1 版

印 张 13 插页 2

印 次 2014 年 5 月第 1 次印刷

字 数 196 000

定 价 39.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

内容简介

本书为读者提供了一个明确的公民参与操作指南。作者勾勒出在政府决策过程中发展公民参与的策略途径，试图告诉读者公共管理者应怎样肩负起推进公民参与各项社会事务的艰巨任务，同时又维持公共管理的效率和效益。作者以言简意赅、清晰易懂的语言呈现了公民参与的有效决策模型，并使用大量的实证案例以阐释、验证该模型的效度。

作者简介

约翰·克莱顿·托马斯 (John Clayton Thomas)，美国佐治亚州立大学公共行政与城市研究学院教授、院长。他曾在几个城市事务管理和公共行政研究组织中担任领导职务，包括1990年至1992年担任城市事务协会主席，1994年担任美国行政学会下设国家会议的项目联合主席。他的主要著作有《在市民与城市之间》、《转变中的大城市政治》等。

国家治理与政府改革译丛

政府未来的治理模式

[美] B·盖伊·彼得斯

公民治理：引领21世纪的美国社区

[美] 理查德·C·博克斯

新公共服务：服务，而不是掌舵

[美] 珍妮特·V·登哈特 等

公共决策中的公民参与

[美] 约翰·克莱顿·托马斯

再造政府：政府改革的五项战略

[美] 戴维·奥斯本 等

无缝隙政府：公共部门再造指南

[美] 拉塞尔·M·林登

民营化与公私部门的伙伴关系

[美] E.S.萨瓦斯

政府改革的新愿景

[美] 迈克尔·巴泽雷



译者前言

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代表性与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了，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，我与我的学生楚伏羲、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

献给我的儿子贾森和布赖恩

前言

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)^① 正在改变着公共管理者传统的工作环境。从前，大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，

① 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



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一些解释。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。

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。

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。

xv

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。

xvi 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。

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。