

当代中国政策 过程中的社会参与

霍海燕 著



人民出版社

当代中国政策 过程中的社会参与

霍海燕 著



人民出版社

组稿编辑:陈光耀

责任编辑:李椒元

装帧设计:文 冉

责任校对:余 倩

图书在版编目(CIP)数据

当代中国政策过程中的社会参与/霍海燕著.-北京:人民出版社,2014.8
ISBN 978-7-01-013085-9

I. ①当… II. ①霍… III. ①社会政策-研究-中国 IV. ①D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 012196 号



当代中国政策过程中的社会参与

DANGDAI ZHONGGUO ZHENGCE GUOCHENG ZHONG DE SHEHUI CANYU

霍海燕 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京京华虎彩印刷有限公司印刷 新华书店经销

2014 年 8 月第 1 版 2014 年 8 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:21

字数:320 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-013085-9 定价:40.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

前言

改革开放以来,中国社会发生了翻天覆地的变化。伴随着社会主义市场经济体制建立和社会主义政治文明建设推进,中国社会参与兴起。适应社会参与兴起的新形势,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出:要更加注重健全民主制度、丰富民主形式,从各层次各领域扩大公民有序政治参与,充分发挥我国社会主义政治制度优越性;改进社会治理方式,鼓励和支持社会各方面参与。在这种背景下,研究中国社会参与政策过程的方式、机理、条件与变量,分析社会参与政策过程的效果,展望社会参与政策过程的趋势,对于推动国家与社会关系的变革,实现社会参与与政策过程的良性互动无疑具有重要的意义。

社会参与是指社会成员以各种方式影响国家政治生活和社会治理的过程。政策过程中的社会参与是指社会成员以组织或者舆论的方式影响政策制定、执行和评估。换言之,本书研究的侧重点是当代中国政策过程中的组织参与和舆论参与。之所以将组织参与和舆论参与作为研究重点,是因为在当代中国政策过程中,组织参与和舆论参与是出现频率较高、有效性较强的参与方式。改革开放以来,经过30多年的治道变革,我国民间组织的数量和质量有了很大改观。蓬勃发展的民间组织已成为社会成员进行利益表达和利益综合的重要载体,在政策过程中扮演日趋重要的角色。与此同时,社会成员常常借助各种媒介在公共领域对公共权威及其政策和其他共同关心的问题发表议论。由于公共政策是对利益诉求的一种回应,利益诉求是公民个人或民间组织所表达的呼声或需求,而公共舆论恰恰反映的是公众对某一问题或现象相对一致的意见和态度。所以我们将“公共舆论”纳入了社会参与的范畴。

通过对政策过程理论的梳理,可以看到,政策过程包括政策制定、政策执

行、政策评估和政策终结几个阶段。由于中国社会参与刚刚兴起,社会参与政策终结与政策修正的界限并不清晰。因而,我们研究的政策过程主要是指政策主体围绕着政策制定、政策执行和政策评估所展开的一系列政治活动。

本书分析框架的建构借鉴了戴维·伊斯顿的政治系统分析模型。我们认为,戴维·伊斯顿的政治系统分析模型对研究中国社会参与政策过程有一定适用性。因为,戴维·伊斯顿的政治系统模型强调环境与政治系统间的互动,把政策看做政治系统对环境压力所做出的反应,公民在一定环境中产生的要求和支持经由政治系统转换为政策输出。正是在输入——输出过程中,政治系统与环境进行持续的交流。社会参与政策过程实际上也是一个输入、转换与输出的过程。社会成员在社会环境中产生的各种利益诉求,形成了对政策的态度,通过一定方式和途径输入到政治体系,政治体系将这些“政策原料”进行加工转换,然后输出对社会参与回应的结果。

社会参与政策过程是在一定的环境条件下发生的,从某种意义上讲,条件的具备程度决定了社会参与政策过程的有效性。我们以社会参与政策过程的应然条件为参照系,考察中国社会参与政策过程的实然条件,认为在当代中国,社会参与政策过程的条件基本具备,但还存在种种不足。条件的缺陷决定了兴起阶段的中国社会参与对政策过程的影响是有限的,在影响政策过程中,不论是从公民个体层面,还是从民间组织、公共舆论层面,或者从政府层面都存在诸多的制约因素与困难。由此可以看出,社会参与政策过程仍然有许多问题需要研究和解决,政府与社会良性互动关系的建构仍然有值得进一步开拓的空间。

本书运用文献研究法、比较分析法和实证研究法,采用大量数据和案例,试图将理论与实践研究结合起来。在理论研究方面,我们提出了社会参与政策过程的作用机理、条件和变量;在实践研究方面,具体研究了中国社会参与政策过程的方式、特点、效果和制约因素,在此基础上探索了中国社会参与政策过程的趋势。

本书研究的主要内容有:中国社会参与兴起的现状;中国社会参与政策过程的机理与价值、条件与变量、方式与特点;中国社会参与政策过程的效果和制约因素;中国社会参与政策过程的趋势。

伴随着社会参与的兴起,民间组织和公共舆论对政策过程的影响是不争

的事实。站在时代的大潮面前,我们深感任重道远。中国社会参与政策过程是一个大的课题,在这个大课题研究中,我们只是做了一些尝试性的工作,还有许多问题需要进一步研究。比如:面对日益高涨的社会参与诉求,政府应该提供什么样的参与方式和渠道?建立什么样的回应模式?在政策过程中,政府保持一定的政策自主性是必须的,如何正确处理政府回应性与政策自主性之间关系,把握二者之间的“度”?民间组织自身也存在诸多缺陷,如何规避这些缺陷、引导和规范社会参与……?诸如此类问题表明本课题仍有进一步研究的空间。

中国社会参与是在中国特殊国情的背景中产生的。不管中国社会参与政策过程的广度和深度如何拓展,中国社会参与对政策过程影响力的大小或强弱,社会参与都不可能也不应该站到政府的对立面。政府在社会参与的压力下开放更多的公共空间,民间组织和公共舆论寻求与政府的合作,在党和政府的主导下有序地参与政策过程是中国社会参与政策过程总的发展趋势。

目 录

前 言	1
第一章 绪论	1
一、问题的提出	1
(一)研究背景	2
(二)研究意义	7
二、研究现状	10
(一)社会参与政策过程的阶段研究	10
(二)社会参与政策过程的方式研究	13
(三)社会参与政策过程的作用研究	16
(四)社会参与与政府的关系研究	18
三、研究的理论基础	20
(一)政策过程理论	21
(二)公民参与与公共决策理论	24
四、分析框架与研究内容	30
(一)分析框架	30
(二)内容结构	37
五、研究方法与主要观点	38
(一)研究方法	38
(二)主要观点	40
第二章 社会参与兴起的现状	44
一、社会参与兴起的背景	44

2 当代中国政策过程中的社会参与

(一)经济领域改革的影响	44
(二)政治领域改革的影响	49
二、民间组织的发展与分类	53
(一)民间组织的发展历程	53
(二)民间组织的分类	59
三、公共舆论的涵义与分类	73
(一)公共舆论的界定	74
(二)公共舆论的分类	75
第三章 社会参与政策过程的机理与价值	81
一、社会参与政策过程的分析框架	81
(一)分析框架的提出	81
(二)分析框架的基本要素	86
二、社会参与政策过程的机理	89
(一)社会参与政策过程	90
(二)政治体系回应社会参与	97
三、社会参与政策过程的价值	104
(一)提高政策过程的民主化	104
(二)增加政策过程的开放性	106
(三)促进利益分配的公平性	109
(四)推动社会参与的发展	112
第四章 社会参与政策过程的条件与变量	116
一、社会参与政策过程的应然条件	116
(一)多元的利益结构	117
(二)良好的公民意识	120
(三)高度的政治民主	123
(四)开放的政策过程	125
(五)优良的制度环境	126
二、社会参与政策过程的实然条件	128
(一)多元利益结构初步形成	129
(二)公民意识开始觉醒	130

(三) 政治民主化进程启动	133
(四) 政策过程的开放性相对滞后	135
(五) 社会参与的理性化程度不足	137
(六) 制度环境亟待改善	139
三、社会参与政策过程的变量	142
(一) 政治结构	142
(二) 制度环境	145
(三) 政治文化	147
(四) 民间组织	149
(五) 社会资本	154
第五章 社会参与政策过程的方式与特点	157
一、社会参与政策过程的影响因素	157
(一) 社会的利益取向	158
(二) 社会对政策的关注度	160
(三) 政策过程的开放程度	161
(四) 成本与效益因素	162
(五) 政府对社会参与的信任程度	164
二、社会参与政策过程的方式	166
(一) 民间组织参与政策过程的方式	166
(二) 公共舆论参与政策过程的方式	176
三、社会参与政策过程的特点	182
(一) 社会参与政策过程的范围不均衡	183
(二) 官办组织与草根组织的参与方式不同	184
(三) 人民团体的影响力凸显	186
(四) 媒体曝光引发的社会参与效能趋强	191
第六章 社会参与政策过程的效果	195
一、社会参与政策过程的结果	195
(一) 社会参与政策制定的结果	195
(二) 社会参与政策执行的结果	201
(三) 社会参与政策评估的结果	207

4 当代中国政策过程中的社会参与

二、社会参与政策过程的积极影响	213
(一)增加政策过程的透明度	213
(二)促使政策主体的多元化	214
(三)减少政策执行的阻力	216
(四)强化政府的回应性	218
(五)实现多元利益的动态平衡	219
三、社会参与政策过程的消极影响	220
(一)加大政策合议的难度	220
(二)政策偏向于强势群体	221
(三)降低政府的政策效率	224
(四)扩大非理性因素的影响	226
第七章 社会参与政策过程的制约因素	228
一、社会参与层面的制约因素	228
(一)公民个体层面	228
(二)民间组织层面	234
(三)公共舆论层面	241
二、政府层面的制约因素	248
(一)政府官员的思想观念	248
(二)政策过程的开放程度	250
(三)社会参与的制度建设	254
(四)民间组织成长的制度环境	261
第八章 社会参与政策过程的趋势	271
一、社会参与展望	271
(一)民间组织的发展趋势	271
(二)公共舆论的发展趋势	280
二、政策过程的变革	285
(一)政策过程的制度化趋势	285
(二)政策过程的透明化趋势	287
(三)政策过程的民主化趋势	289
三、社会参与政策过程的展望	291

(一)以过程参与为方向	291
(二)以制度化参与为主	296
(三)以公共利益为取向	301
(四)以党和政府为主导	305
四、社会参与政策过程的范式转换	309
(一)从个体参与到有组织的参与	310
(二)从政府垄断到政社合作	311
(三)从政府统合到多元利益主体博弈	312
(四)从政府内部合法化到公众认可	313
参考文献	315
后 记	323

第一章 绪 论

改革开放以来,随着社会主义市场经济体制建立和政治民主化发展,中国公民的参与意识越来越强。社会成员通过民间组织和公共舆论的方式越来越多地参与政策过程,影响政府的政策导向,促使中国政策过程变革。面对社会成员日益高涨的政策参与热情,深入探讨社会参与的兴起对政策过程的影响,积极发挥社会参与在政策过程中的积极作用,规避消极作用,有助于推动社会主义民主政治制度建设,有助于转变政府职能和改善政府服务质量,有助于提高公共决策的民主化和科学化,有助于构建社会主义和谐社会。

在绪论中,通过对社会参与政策过程的背景和现状分析,强调了社会参与对当代中国政策过程影响的理论价值和现实意义,梳理了学术界关于社会参与中国政策过程的研究成果,在此基础上,以政策过程和公民参与理论为工具,提出了本书的分析框架,介绍了本书的研究方法和主要观点。

一、问题的提出

社会参与是指社会成员以各种方式影响国家政治生活和社会治理的过程。政策过程中的社会参与是指社会成员以组织或者舆论的方式影响政策制定、执行和评估。自中国开启改革开放的进程以来,我国社会发展的一个突出变化是:公民参与意识增强,越来越多的公民希望通过各种方式参与和影响国家政策,实现自己的民主权利和政治价值。研究中国社会参与对政策过程的影响具有理论价值与实践意义。

(一)研究背景

中国社会参与政策过程的研究是在这样的背景下展开的:一方面伴随着市场经济和民主政治的发展,我国公民在国家政治、经济、社会生活中发挥越来越大的作用;另一方面越来越多的公民通过民间组织和公共舆论开始参与政策过程,对政府的政策制定、执行、评估产生一定的影响。社会参与政策过程不仅挑战了传统的政策模式,而且带来了政府理念、官民合作、国家与社会关系等一系列变化,提出了许多值得研究和探讨的新问题。

1.改革开放催生中国民间组织发展

20世纪80年代中国开启了改革开放的大门,这场以经济市场化、政治民主化和社会自治化为取向的改革打破了传统的全能主义国家一统天下的局面,国家与社会的关系开始调整,为我国公民的社会参与提供了社会土壤和活动空间。

首先,社会主义市场经济体制的建立改变了我国传统的以公有制为主的单一所有制结构,形成了以公有制为主体,多种经济成分共同发展的多元所有制结构形式。所有制结构的变化带来社会结构的变化和公民的利益分化,形成各种利益单元。不同的利益主体需要不同的组织代理,导致各种民间组织的大量出现。“改革开放的重要成果之一,就是使公民赖以存在和发展的经济、政治、法律和文化环境发生了根本变迁,在中国历史上第一次大规模地催生了民间组织”^①。例如,企业为了抵御市场风险,增强竞争力,需要彼此之间合作和互助,自发建立各种自愿组织和行业协会。

其次,改革开放带来了巨大的经济效益,提高了人民的生活水平,使公民有时间和财力从事自己感兴趣的活动,这样就出现了一大批兴趣性社会组织,如登山协会、驴友俱乐部等。

再次,改革开放提高了社会生产力,也为民间组织的发展和活动提供了经济条件。

改革开放后,我国民间组织迅速发展,以社团为例,从20世纪50年代一直到改革开放前的70年代,我国各种社团和群众组织的数量非常少,20世纪

^① 俞可平:《中国公民社会的兴起与治理的变迁》,社会科学文献出版社2002年版,第196—197页。

50年代全国性社团只有44个,60年代也不到100个,地方性社团大约在6000个左右^①。改革开放后中国社团开始迅速增长,到1989年全国性社团剧增至1600个,地方性社团达到20多万个^②。进入新世纪后中国民间组织发展迅速,根据民政部提供的数据,截止到2012年6月,全国共有社会团体25.9万个,民办非企业单位20.9万个,基金会2711个^③。而实际上根据我国学者研究,我国民间组织发展的“制度空间要远远小于实际空间……实际存在的民间组织数量,要远远多于政府主管部门正式登记在册的数量”^④。

2. 政治民主化改革促进公民的社会参与

政治民主的发展与社会经济发展紧密相关。因为占支配地位的经济所有关系、分配关系以及由此形成的利益关系,决定着政治上层建筑的根本性质。产品的价值实现方式以及由此形成的社会成员利益实现方式决定着社会政治权力的构成、运行方式和规则^⑤。正如马克思所说的那样:“如果说经济形式,交换,在所有方面确立了主体之间的平等,那么内容,即促使人们去进行交换的个人和物质材料,则确立了自由。可见,平等和自由不仅在以交换价值为基础的交流中受到尊重,而且交换价值的交换是一切平等和自由的生产的、现实的基础。作为纯粹观念,平等和自由仅仅是交换价值的交换的一种理想化的表现;作为在法律的、政治的、社会的关系上发展了的东西,平等和自由不过是另一次方上的这种基础而已。”^⑥随着社会主义市场经济体制的建立,市场经济的原则和规范影响着政治权力的组织运行方式和政治权利的实现方式。为适应社会主义市场经济的发展,我国加快了社会主义政治民主化进程,为社会参与的发展提供了宽松的政治环境和活动空间。

制度建设是政治民主建设的重要内容,又是政治民主建设的基本途径。改革开放以来,我国在政治民主化发展方面建立的一系列规章制度,为社会参

① 王名、刘国翰、何建宇:《中国社团改革》,社会科学文献出版社2001年版,第4页。

② 俞可平:《中国公民社会的兴起与治理的变迁》,社会科学文献出版社2002年版,第200页。

③ 民政部:《社会服务业统计季报(2012年第2季度)》,国家民政部网:“<http://files2.mca.gov.cn/cws/201207/20120727094859365.htm>”。

④ 俞可平:《中国公民社会的制度环境》,北京大学出版社2006年版,第31—32页。

⑤ 王浦劬:《政治学基础》,北京大学出版社2006年版,第331页。

⑥ 《马克思恩格斯全集》第30卷,人民出版社1995年版,第199页。

与的发展提供了制度保障。1989年国务院颁布施行了《社会团体登记管理条例》，鼓励和规范各类民间组织发展。随着市场经济和民主政治发展，我国民间组织迅速成长，出现了许多新的变化，民政部根据民间组织发展的特点，对《社会团体登记管理条例》重新进行了修改，于1998年以国务院250号令的形式颁布施行了新的《社会团体登记管理条例》。同年国务院又发布了《民办非企业单位登记管理暂行条例》。2004年国务院颁布了《基金会管理条例》。在此期间，国家还颁布和实施了一系列关于民间组织申请成立和撤销取缔的程序、登记管理、机构编制、权利义务、经营活动、税收经费等方面的行政法规、地方性法规和政策规定。三个《条例》和一系列政策法规的颁布奠定了民间组织在中国政治生活中的地位，为保障公民的结社自由，维护民间组织的合法权益，促进社会参与的健康发展提供了基本的制度框架。

随着社会主义市场经济体制的建立与完善，我国政治体制也发生了变革，政府职能不断转换，国家与社会关系得以调整。“政企分开”、“政社分开”、“政事分开”的过程实际上是国家权力边界从无限到有限的界定过程，是国家主动退守，还权于社会，还权于民的过程。社会参与发展的一个基本前提条件是：“官方和私人领域的不断分化，使国家从部分社会领域大量退出，这就给予了协会较大的行动空间，也扩大了社会空间和自治范围，从而建立起针对国家行为的社会表达平衡机制。”^①正是一系列改革措施的出台带来了国家与社会的结构分化，造成了社会自由空间的出现和不断扩大，直接促进了公民的社会参与。

政治民主化改革的核心目标是推进社会主义民主政治发展，建设社会主义政治文明。改革开放后我国不断完善人民代表大会制度和政治协商制度，发展党内民主和基层民主，推进法制建设和政府改革，取得了明显成效。在发展基层民主方面，我国先后制定和颁布了《中华人民共和国城市居民委员会组织法》和《中华人民共和国村民委员会组织法》，在城乡分别实行居民自治和村民自治，直接促进了大批民间自治组织的产生和发展。为发展社会主义民主政治，扩大人民民主，党和国家领导人反复强调：“要健全民主制度，丰富民主形式，拓宽民主渠道，依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，

① 吴志成：《中国公民社会：现在与未来》，《马克思主义与现实》2006年第3期。

保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权。”^①为此,我国逐步建立了公民参与的立法制度,公民批评建议制度,社情民意反映制度以及与公民利益密切相关的重大事项社会公示制度,社会听证制度,公共决策的论证制度等,为公民的政治参与提供了活动空间,有力地促进了公民的社会参与。

3. 公民开始参与政策过程

社会参与的兴起表明公民主体意识的增强,公民深层次的权利意识开始觉醒,公民试图通过政治参与行为维护自身的利益。“对许多人来说,参与意味着他们与决策过程本身有着重要的关系。至少它意味着他们不仅有机会选择,而且可以在决策过程的某一点影响决策者,这种影响对最终的决策及其实施有着显著的效果”^②。“民间组织从某种意义上说也是一种利益组织,它存在的基本价值之一是促进其成员的公共利益。参与党政机关的政策,尽可能地影响党政机关的政策,使之有利于自己的组织和成员,是达到这一价值的重要手段”^③。随着社会参与的兴起与发展,越来越多的民间组织开始影响政府的政策过程。例如,2000年成立的温州模具行业协会在开展行业调查的基础上,多次在市人大和政协会议上提交议案、提案,强调温州模具行业发展的重要性,引起了温州市委和市政府的重视,使温州模具产业首次被列为温州市“十五”发展规划。模具行业与温州市各大支柱产业一起受到市政府及有关部门的特别关注,模具工业园区被列为温州市重点培育的特色产业区,进入温州市产业园区总体规划进行建设^④。又如,北京天通苑社区坐落在北京北五环外,有着30多万固定人口和几乎相同数量的流动人口,北京5号线地铁规划时,他们发起近万人签名,成功地在北京5号线地铁的规划中为天通苑增加了一站^⑤。

① 胡锦涛:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》,人民出版社2007年版,第29页。

② [美]查弗里·庞顿、彼得·吉尔:《政治学导论》,张定淮译,社会科学文献出版社2003年版,第314页。

③ 俞可平:《中国公民社会的兴起与治理的变迁》,社会科学文献出版社2002年版,第212页。

④ 郁建兴、江华、周俊:《在参与中成长的中国公民社会》,浙江大学出版社2008年版,第195页。

⑤ 林天宏、周凯莉:《天通苑成长记》,《中国青年报》2009年7月1日。

随着我国经济体制改革的深化,一些传统社团的职能也发生了变化,在政府政策过程中的作用日益突显。以工会为例,以往工会的作用首先是为职工谋福利。随着企业制度改革,劳动纠纷增多,工会在保护职工权益方面的重要性开始增强。1985年中共中央批准全国总工会的请示,同意“中央、国务院及有关部委在研究、制定有关国家的经济和社会发展计划以及重大方针政策时,通知全国总工会参加必要的会议和工作”,“吸收工会参加涉及职工利益的各项重大改革的领导机构”,并规定各部门和地方各级政府照此执行^①。

由此可见,“80年代后成长起来的众多的民间组织已经成为影响政府决策的重要因素和推动政府改革的强大动力源”^②。

除了以民间组织的形式参与或影响政策过程以外,随着公民的主体意识和参与意识增强,越来越多的公民充分利用传统媒体和新兴媒体发表公共舆论,影响政策过程。以网络参与为例,1999年网络记者第一次走进两会,开启了代表委员与网民互动的先河。以后,每年两会期间都有数百名人大代表和政协委员走进直播室与网民直接对话。从2006年起网络上开设了“我有问题问总理”,“给总理提问题”等栏目,通过互联网为公民政策参与提供便利。仅2010年两会期间,众多网民通过互联网对《政府工作报告》发表看法和意见的就达上万人次,有些观点发帖跟帖者达到了几万条,充分显示了公民高涨的参与热情。

伴随着社会参与的兴起,政府的政策过程也逐步公开透明,呈现出决策民主化的发展趋势。2005年1月17日国务院颁布了《信访条例》,按照《信访条例》的规定,我国公民可以通过信访机构公布的通信地址、电子信箱、投诉电话等向信访机构反映自己的利益诉求或政策建议。信访人反映的情况,提出的建议、意见,对国民经济和社会发展或者对改进国家机关工作以及保护社会公共利益有贡献的,有关行政机关或者单位要给予奖励。信访制度的建立为公民搭建了参与公共政策制定和监督的平台。

① 俞可平:《中国公民社会的兴起与治理的变迁》,社会科学文献出版社2002年版,第7页。

② 俞可平:《中国公民社会的兴起与治理的变迁》,社会科学文献出版社2002年版,第212页。