

地方政府绩效评估中的公民参与： 制度、方法与战略

芦 刚 著

Citizen Participation in Local
Government Performance Measurement:
Institution, Method and Strategy



中国社会科学出版社

地方政府绩效评估中的公民参与： 制度、方法与战略

芦 刚 著



Citizen Participation in Local
Government Performance Measurement:
Institution, Method and Strategy



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

地方政府绩效评估中的公民参与：制度、方法与战略/芦刚著.
—北京：中国社会科学出版社，2014.6

ISBN 978 - 7 - 5161 - 4466 - 4

I. ①地… II. ①芦… III. ①公民—参与管理—地方政府—
行政管理—评价—研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 143640 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 卢小生
特约编辑 李舒亚
责任校对 李 莉
责任印制 李 建

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名：中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083635
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京市大兴区新魏印刷厂
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2014 年 6 月第 1 版
印 次 2014 年 6 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 13.5
插 页 2
字 数 230 千字
定 价 40.00 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
电话：010 - 64009791

版权所有 侵权必究

内 容 提 要

对公民参与的关注是地方政府绩效评估的一个核心价值取向，这也成为当代世界各国政府绩效评估发展的一个显著特点。我国的地方政府绩效评估正在从“政府主导—自我评估”的单一模式，逐步向包括“政府主导—公民参与”在内的多元模式转变。在这一进程当中，思考地方政府绩效评估中的公民参与问题，有着理论与现实的双重需求。

本书从公民评议政府的实践分析入手，充分肯定了公民参与是地方政府绩效评估不可或缺的关键环节，是地方政府进一步了解公民需求的一项重要机制，并运用规范研究与实证研究、历史研究与比较分析、系统分析与因素分析相结合的方法，全面分析了地方政府绩效评估中公民参与的动因与限制、主体与范围、程序与途径、成本与效益等几个基本性问题。在此基础上，提出了基于公民参与的地方政府绩效评估发展战略，即形成多重绩效评估体制的合成效力；重塑绩效评估中公民与政府的关系；实现工具理性与价值理性的融合；以公民为导向改进地方政府绩效。通过上述分析得出结论：地方政府绩效评估中的公民参与机制建设，是一项系统工程、一个渐进过程，我们要有“国际化的视野，本土化的行动”，以最终实现公民参与评估由“政府主导”走向“民间发起”。

Content Summary

The focus on citizen participation is a core value orientation of local government performance measurement, which also becomes an obvious characteristic of government performance measurement development across the world. The local government performance measurement in China is changing gradually from “government dominant – self assessment” to “government dominant—citizen participation”. In this process, the reflection on the local government performance measurement has two – fold demand of theory and reality.

Starting from the empirical analysis of citizen evaluating government, the book fully affirms that citizen participation is an indispensable and important link in local government performance measurement which is an important mechanism for local government to further understand the needs of citizens, and comprehensively analyzes several basic questions including the motives and limitation, subject and scope, procedures and ways, cost and benefits in local government performance measurement by using normative and empirical research studies, historical research and comparative analysis, system analysis and factor analysis. Basing on these, the book puts forward the development strategies of citizen participation in local government performance measurement, that is, to form a synthetic effectiveness of multi – folded performance measurement system; re – establish the relationship of citizens and government; realize the integration of instrumental rationality and value rationality; and improve local government performance measurement with citizens oriented. To sum up: the construction of citizen participation mechanism in local government performance measurement is a systematic and gradual process. We need have “internationalized horizon and localized action”, and achieve the citizen participation from “government dominant” to “citizen – oriented” .

目 录

第一章 绪论.....	1
第一节 问题的提出及研究意义.....	1
一 问题的提出.....	1
二 研究的意义.....	4
第二节 核心概念的厘定.....	5
一 政府绩效评估.....	5
二 公民参与.....	7
第三节 国内外的相关研究述评	10
一 国外的相关研究综述	10
二 国内的相关研究综述	13
第四节 研究框架及研究方法	18
一 研究框架	18
二 研究方法	20
第二章 地方政府绩效评估——公民参与的新型平台	22
第一节 公民参与公共管理的几种“传统”形式	23
一 民主选举	23
二 民主决策	24
三 民主管理	24
四 民主监督	25
第二节 一种新兴公民参与形式：公民评议政府	25
一 公民评议政府的时代背景	26
二 公民评议政府的发展历程	27
三 公民评议政府“新”在何处	30

第三节	公民参与和地方政府绩效评估之耦合	32
一	从利益相关者视角看政府绩效评估的主体构成	32
二	公民参与是地方政府绩效评估的题中应有之义	34
三	地方政府绩效评估为公民参与发展提供了契机	37
第四节	公民参与地方政府绩效评估的理论基础	38
一	源于政治学的原生性理论——参与式民主论	38
二	源于行政学的支撑性理论——民主行政理论	39
三	源于宪法学的保障性理论——人民主权思想	43
四	源于当代中国的本体性理论——“三个代表”重要思想	44
第五节	公民参与地方政府绩效评估的价值功能	45
一	公民参与的价值——从地方政府层面看	45
二	公民参与的价值——对于公民个体而言	49
第三章	公民参与地方政府绩效评估的动因与限制	52
第一节	公民参与地方政府绩效评估的内在动因解析	52
一	利益动因：利益的争取、实现与维护	53
二	权力动因：公民维护主权地位和权利	54
三	价值动因：为了实现某种理想或信仰	56
四	服从动因：组织的命令、动员或暗示	56
第二节	公民参与地方政府绩效评估的外部制约因素	57
一	经济发展水平的相对落后，限制了公民参与的物质条件	58
二	集权政治衍生的压力行政，弱化了公民参与的现实基础	60
三	历史文化传统的消极影响，阻碍着公民参与意识的成长	62
四	公民社会的发育不成熟，使得公民参与网络被动松散	65
第三节	条件的创设与限制的突破	
——	公民参与功能发挥的前提性问题解决	68
一	改善公民参与地方政府绩效评估的生态环境	68

二	赋予参与权利、培养参与能力、激发参与热情	75
三	地方政府对公民参与评估的积极支持与配合	82
第四章	公民参与地方政府绩效评估的主体与范围	85
第一节	公民参与的广度与代表性	85
一	主体分布的几个基本层面	85
二	广泛而非全员的公民参与	88
三	公民参与的代表性问题	90
第二节	公民参与的范围：纵横两个方面	93
一	阶段性参与：公民参与的深度	93
二	公民评议的内容和指标设置	94
第三节	主体的确定与范围的拓展	
——	为了实现一种普遍而充分的公民参与	97
一	公民参与规模的控制与代表的选择	97
二	地方政府绩效评估各阶段的公民参与	101
三	公民满意取向的评估维度和指标体系	104
第四节	案例分析：杭州市直单位综合考评社会	
评价活动		106
一	评议的主体选取及内容设置	106
二	案例分析与评价	108
第五章	公民参与地方政府绩效评估的程序与途径	110
第一节	公民参与程序的价值、构成及公开性问题	110
一	程序的价值在于避免公民参与的随意性	110
二	公民参与地方政府绩效评估的基本程序	111
三	公民参与程序的开放性与透明度问题	114
第二节	制度性与非制度性的公民参与评估途径	116
一	制度性直接参与途径	116
二	制度性间接参与途径	119
三	非制度性的参与途径	121
第三节	程序的规范与途径的多元	
——	有序化公民参与模式构建的根本要求	123

一	有序化公民参与模式的构想·····	123
二	科学地规范公民参与的程序·····	124
三	公民参与途径的拓展与创新·····	126
第四节	案例分析：南京市“万人评议机关”活动·····	127
一	评议活动的程序及评议方式·····	128
二	案例分析与评价·····	129
第六章	公民参与地方政府绩效评估的成本与效益·····	131
第一节	进行成本—效益分析的意义管窥与难点透析·····	131
一	对公民参与进行成本—效益分析的现实意义·····	132
二	成本—效益分析的不可计算与不确定性问题·····	133
第二节	公民参与地方政府绩效评估的成本—效益分析·····	134
一	公民参与绩效评估的成本类型·····	134
二	公民参与绩效评估的效益类型·····	137
三	公民参与绩效评估的成本—效益考量·····	139
第三节	成本的降低与效益的提高 ——公民参与评估的现实需要与伦理关怀·····	141
一	追求一种适度的公民参与·····	142
二	实现公民参与评估的制度化·····	145
三	保持畅通的评估信息传输渠道·····	147
四	培训评估工作人员和目标群体·····	151
第七章	基于公民参与的地方政府绩效评估发展战略·····	154
第一节	互补与合流：形成多重绩效评估体制的合成效力·····	154
一	建立得力的“组阁式”领导机构·····	155
二	以外部评估弥补内部评估的局限·····	157
三	宏观视野下的多重评估体制统筹·····	161
第二节	表意与回应：绩效评估中公民与政府的关系型塑·····	164
一	主动参与：民意的充分自由表达·····	164
二	积极沟通：公民参与的政府回应·····	168
三	形成政府与公民之间的良性互动·····	171
第三节	公正与有效：地方政府绩效评估发展的空间探寻·····	173

一	地方政府绩效评估的公正性诉求	173
二	确保地方政府绩效评估的有效性	176
三	工具理性与价值理性的逐步融合	181
第四节	责任与期待：地方政府对于绩效改善的不懈追求	183
一	地方政府对公民负有的绩效责任	183
二	公民对地方政府绩效改善的期待	186
三	公民为导向的政府绩效改进框架	187
结语		190
参考文献		194
后记		207

第一章

绪 论

第一节 问题的提出及研究意义

一 问题的提出

20 世纪 70 年代以来，西方国家为了迎接全球化、信息化、国际竞争加剧的挑战，摆脱财政危机、管理危机和公众信任危机，提升政府的竞争力，相继掀起了政府改革的热潮，改变和调整公共组织内部以及公共组织与社会之间的关系，这场声势浩大的改革运动一般被冠以“新公共管理”（New Public Management）的名称。在这场运动中，西方国家一改其注重既定的法律、法规，轻绩效测定和评估的做法，主张放松严格的行政规制，建立严明的、可衡量的绩效评估机制，政府绩效评估在当中扮演着越来越重要的角色，俨然已成为各国行政发展的最新主题。

绩效评估最初被引入到政府部门时，主要是作为上级部门评审、控制下级部门的工具。这一时期，政府绩效评估主要采用自上而下的单向反馈方式，评估主体主要是公共组织和专门的机构。例如，在英国的雷纳评审、财务管理新方案和下一步行动方案中，评估主体主要是本部门、上级部门、效率小组、审计委员会等。自 20 世纪 90 年代开始，政府绩效评估进入了一个全新的发展阶段。随着顾客导向、质量为本日渐成为西方各国行政改革的主题，英国的“公民宪章运动”、“竞争求质量运动”以及美国的“政府再造运动”，都将绩效评估的重点放在公共服务的质量方面，政府绩效评估的焦点逐渐转向了效益和“顾客满意”，引入了公共服务的外部评估主体，绩效评估方法也得到进一步改善，从而使绩效管理更加战略化和系统化。例如，在公民宪章运动中，各公共服务系统颁布的乘客宪章、纳税者宪章、病人宪章等服务标准中都明确提出了顾客满意率。并

且，布莱尔政府上台后，又进一步明确提出让公民参与测评。当代英美政府绩效评估都很重视参与和沟通，重视来自公民的反馈，完善现有的绩效评估技术，为实现不同的评估提供有效的信息系统。这种评估模式打破了传统上政府绩效主要以政府自身为评估主体的自上而下的完全封闭的评估过程，使地方政府更加关注与外部环境的互动关系，公民社会成为新的力量参与到政府的治理过程之中。

在西方发达国家，公民参与已经构成公民社会的基本行为规范。公民参与不仅是现代民主制度下一项基本的公民权利，也是民主国家推行民主政治的重要标志之一。“参与是民主的基石，也是民主行政的特质”^①。随着公共行政理论与实践的进一步发展，当代西方公共行政学界所关注的话题已经由行政与政治之间的关系问题逐渐转为政府与公民之间的关系问题，集中体现为公民直接参与公共行政管理、参与公共事务的理论诉求，以及构建公民与政府合作的新型治理关系模式的主张。一方面，要求官僚组织积极提供公民参与的渠道，达成民主行政的目的，改变过去官僚组织只是被动、消极、保守的印象；另一方面要求公民有效地提高自身素质，成为良好的道德性公民，并积极投身于公共事务之中。在这一潮流的冲击之下，新公共管理、治理理论和新公共服务的研究都在追逐着公民参与这一热门的话题，对这一问题的探讨已经是全球范围的了。

作为当前公共管理领域前沿课题的政府绩效评估，自然也无法回避这一问题。从理论上讲，为公民和社会提供优质高效的服务、满足个人的需求是政府的宗旨之所在，有效地实现对社会的承诺是社会选择政府的根本理由。在公民将部分权利交给政府去行使的过程中，不仅产生了评估政府绩效的合理性依据，而且产生了评估政府绩效的合法性依据。“根据公众的需要提供公共服务与公共产品，又根据公众对公共服务与公共产品的满足程度来评估政府管理绩效，从而确定政府管理对公众负责、提高服务质量的公共责任机制与运行机制，这是政府绩效评估的宗旨。”^② 地方政府绩效评估的有效运作需要公民的支持与配合。成熟而广泛的公民参与不仅可以丰富和充实地方政府绩效评估的内容，强化政府的公共责任，而且还

① 袁曙宏、赵永伟：《西方国家依法行政比较研究——兼论对我国依法行政的启示》，《中国法学》2000年第5期。

② 蔡立辉：《西方国家政府绩效评估的理念及其启示》，《清华大学学报》（哲学社会科学版）2003年第1期。

可以提升公共服务的品质,推进和保证公共利益的实现。因此,对公民参与的研究已经成为西方国家地方政府绩效评估研究领域的一个重要课题,我们从西方学者对此问题的研究热忱不断升温的状态中即可窥见一斑。

为了适应我国经济体制建设和政府管理创新的需要,改革开放至今,我国许多地方政府开展了多种形式的评估活动,在政府绩效评估方面做了一些有益的探索,但评估活动大多局限于针对具体部门,由政府自行组织、自我评价。这种政府主导的内部评估模式的局限性日益凸显,导致一些政府和机关只唯上,对公众的反映漠然处之。由于政府部门长期的层级制管理形成的特有行政文化,导致作为获取良好绩效的手段的投入、程序和规则演变成目的本身,绩效评估成为了完善内部控制的工具。有时,评估活动的开展甚至是为了应付上级的要求或公众的呼吁,形式的成分大于实际的意义,很多只是在特定的时期内“走过场”。

可喜的是,最近几年,随着党中央、国务院提出“立党为公、执政为民”、“科学发展观、正确政绩观”、“党政人才评价重在群众认可”等新理念,一些地方政府开始注重民意,在政府绩效评估中纳入公民评议的内容。例如,一些地方政府通过政府网站开展的网上评价政府绩效、委托社会调查机构实施的政务环境评价、政府邀请人大代表和政协委员进行行风评议,等等。客观地说,这种“政府主导—公民参与”的评估模式从根本上体现了民意,为公民参政议政找到了一个合适的切入点,克服了政府单一内部评估的不足,使得评估结果更加客观、公正。但是在热潮背后冷静思考一番,我们将不难发现其中还存在这样那样的问题亟待解决。一些地方政府的干部认为,在政府信息还不公开的情况下,群众不了解必要的信息,因此现在开展群众评议政府的做法还为时过早;群众评议存在较强的感情色彩,舆论因素和群众的从众心理等会严重干扰评估的客观公正性;目前国内还缺乏科学的评估方法与技术手段,还没有开展群众评议活动的基础。在目前的环境下,我国是不是真的就不适合开展群众评议政府绩效活动呢?如果适宜的话,那么应当如何开展呢?^①基于这些问题的思考,出于理论反思实践并指导实践的考虑,笔者认为我们有必要从理论和实践上对公民参与地方政府绩效评估加以细致的分析和考察。这样既顺应

^① 邓国胜、肖明超:《群众评议政府绩效:理论、方法与实践》,北京大学出版社2006年版,第6页。

了社会发展实践的要求，在学科理论研究上也会是个较为重要的理论探索。

二 研究的意义

（一）实践意义

近年来，我们的政府提出了建设服务型政府、构建和谐社会的理念。本质上，政府是人民的政府，干部是人民的公仆，一切权力属于人民，全心全意为人民服务是对我们政府的基本要求。政府要服务于人民，则必须提高其自身的绩效。

2005年温家宝总理在政府工作报告中指出，“抓紧研究建立科学的政府绩效评估体系和社会发展综合评价体系”。2008年2月23日中央政治局第四次集体学习会上，胡锦涛总书记指出，要“推进以公共服务为主要内容的政府绩效评估和行政问责制度”，强调了要将政府绩效评估作为一项基础制度来予以推进。2010年7月20日，经中央纪委书记办公会批准，中央纪委监察部绩效管理监察室正式组建。2011年3月10日，国务院批复建立政府绩效管理工作部际联席会议制度，这标志着我国政府绩效评估的实践又跃升到了新的层面。^①

作为服务对象的人民对于政府的绩效有切身的感受，虽然他们可能没有什么专业的评估技能，但作为服务对象的个体，他们可以从自身的感受来判断什么服务是他们所需要的，这恰恰是政府最为容易忽视的地方，也是政府绩效评估最有待于加强的地方。^② 在地方政府绩效评估的制度设计和安排中如何贯彻“公民参与”的原则，是各国不断探索的问题，也是我国至今未能妥善解决的问题。本书对于公民参与问题的分析与关注并不是仅仅为了解决政府绩效评估内在的问题，更重要的是，笔者希望通过对地方政府绩效评估中公民参与的研究，为中国地方治理的民主化道路选择和走向提供一些有益的启示。地方政府绩效评估中公民参与在实践过程中所进行的许多制度创新开辟了公民对公共权力的监督途径，也为中国地方治理中的公民参与提供了有益的养分。地方政府绩效评估中的公民参与为其他领域公民参与的路径选择提供了可借鉴的示范效用，也让我们明确了一点：只有更好地完善公民参与的路径，才能更为有效、稳妥地推动我国

① 尚虎平、赵盼盼：《绩效评估模式泛滥与绩效不彰困境——基于42个案例的分析》，《中国行政管理》2012年第11期。

② 高洪成：《政府绩效评估在困惑中前行》，《人力资源开发与管理》2005年第2期。

地方治理的民主化进程,推动我国地方治理向“善治”迈进。因此,对地方政府绩效评估中的公民参与问题研究是有着重要的实践意义的。

(二) 理论意义

从科学研究的选题角度看,本书所探讨的主题是一个很小的问题。在公共行政学的研究中,政府绩效评估的问题已经是一个微观领域的问题了,而本书的主题又是地方政府绩效评估中的公民参与问题。问题看似虽小,但意义重大。有学者曾指出,近年来的政府绩效评估,缺乏对以公民为主体的绩效评议行为进行系统研究,因此应加强对中国特色的公民参与绩效评估的途径以及评议主体与评议对象互动关系的研究等。^①我们正是要通过公民参与地方政府绩效评估的研究来管窥公民与政府关系这一宏观的问题。

人类社会发展到今天,以往关于公民参与的主题虽然也一直是人们普遍关注的话题,但是,由于政府绩效评估的出现,这一主题被赋予了新的内涵,这是人类面对的全新课题,对于这样一个课题,科学研究没有理由不发表意见,更没有理由回避。同时,对这一问题的研究涉及的不仅是政府绩效评估的一项基本原则,集中反映了政府绩效评估的本质属性和价值追求,而且考虑的是政府管理的正义与民主、社会实质公平、政府绩效提升的追求和实现的问题。在西方的行政思想史上,存在着关注民主、平等、公正和回应性的宪政主义和关注效率的管理主义两种倾向。本书论证的主题,地方政府绩效评估中的公民参与,涵盖了这两种对立的主张。倘若能撇开两者的矛盾对立面,将两者有机结合起来,也不乏是寻求两种主张的辩证统一的一种有益尝试。所以,在关于地方政府绩效评估的公民参与机制的研究中,是可以包含着解决时代课题的追求的。这也正是本书的理论意义之所在。

第二节 核心概念的厘定

一 政府绩效评估

对政府绩效评估的界定是研究探讨政府绩效评估问题的逻辑起点。

^① 孙彩红、负杰:《行政管理学前沿和重大问题研究》,《中国社会科学院院报》2007年第2期。

在我国,“绩效”是根据英文“Performance”翻译而来,属于舶来品。在英文中,“Performance”的原意是“履行”、“执行”、“表现”、“行为”、“完成”,引申为“作为”、“成就”、“成果”、“业绩”。^①绩效是指“从过程、产品和服务中得到的输出结果,并能用来进行评估和与目标、标准、过去结果以及其他组织的情况进行比较”。^②一般来说,绩效概念中包含了组织绩效和个人绩效两个层次。绩效最早用于投资项目管理方面,后来在人力资源管理和组织管理方面又有广泛应用。直到近三十年来,绩效开始进入公共行政领域,从而确立了“政府绩效”这个范畴。

所谓政府绩效,西方国家又称“公共生产力”、“国家生产力”、“公共组织绩效”、“政府业绩”、“政府作为”等,^③它是指政府在社会经济管理活动中的效率、效果、效益和效能,是政府在行使其职能、实施其意志的过程中体现出的管理和服务能力。国内有学者将政府绩效分为政治绩效、经济绩效、社会绩效和文化绩效等方面。^④政治绩效主要指政治生产力以及政治产品,即政策的形成与贯彻;经济绩效主要是指经济增长与稳定中政府的导向作用,其中通货膨胀、失业、收入分配等是重要的参数;社会绩效主要指社会的稳定与发展,其中安全与犯罪、公平与正义、福利与贫困、稳定与动乱等指标是重要的参数;文化绩效则主要是指精英文化与大众文化的互补与渗透,以及文化的繁荣与整合。由此可见,政府绩效并不是单一的政治层面的概念,它还包括政府成本、政府效率、社会进步、政治稳定、发展预期等含义。

政府绩效评估,从普遍意义上说,就是对政府的成绩或表现进行评价。具体而言,就是通过政府部门自我评估、专家评估、公民及舆论评估等多重评估体制,运用一定的方法、标准和程序,对政府组织这一行为主体的业绩、实际作为及其所产生的影响做尽可能准确的评价。政府绩效评

① 卓越:《公共部门绩效评估》,中国人民大学出版社2004年版,第3页。

② 尤晓云:《绩效优异评估标准》,中国标准出版社2002年版,第31页。

③ 中国行政管理学会联合课题组:《政府机关效率标准研究报告》,《中国行政管理》2003年第3期。

④ 陈振明:《公共管理学——一种不同于传统行政学的研究途径》,中国人民大学出版社2003年版,第273页。

估蕴涵了公共责任和顾客至上的管理理念。它以绩效为本；以公共服务质量和社会公众需求的满足为第一评判标准；以提供组织绩效方面的信息、诊断组织中存在的问题，加强与改善公共责任机制，使政府在管理公共事务、传递公共服务和改善公民生活质量等方面具有竞争力为评估目的。

二 公民参与

公民属于宪政概念，在现代政治框架中，公民是国家的主人，享有一系列基本权利。公民对政治的参与是政治学探讨的基本问题，对于具有垄断性的行政，公民往往处于相对无声、被动的地位。随着民主行政和治理理论的兴起，公民的触角开始深入到行政领域，公民概念也从宪政框架下引用至公共行政领域，本质属性自然延伸至公共行政领域，但是其含义与外延将发生一定的变化。传统公民概念是政治学中的界定，指具有一国国籍的人。公共行政中的“公民”已经有些变化，现在学者提出“行政公民”概念，突破了传统公民概念，向公众概念发展，不再仅限于个体的公民，并且扩展到由个人组成的营利性组织（如房地产开发商）、民间组织（如社区的社团组织、公益性学术与评论组织）、专业性服务性组织（如咨询、设计、中介公司）等其他的非政府组织。因此，本书所探讨的政府绩效评估中的公民参与，其所指向的公民在范围上可以等同于公众、“行政公民”或行政法学中的“行政相对人”。

关于参与的内涵，在古代就有记载。如《晋书·唐彬传》中写道：“预闻而参预（‘参预’同‘参与’）其事”和《三国志·吴·朱恒传》中“是时全琮，为都，（孙）权又令天将军胡综宣传，昭命参预军事”的提法。这里的参与已经显现了参与的内涵与政事有关。

在既有的研究文献上，公民参与的概念界定形形色色，不尽相同。而与公民参与相关的名词，如公众参与、民众参与、政治参与、人民参与、公共参与等，这些名词虽然名称不同，使用的学术领域和议题不同，意思有些微差别，但所指的参与内容、行动和意义大致类似，内涵也相当接近。就政治参与和公民参与来说，政治参与一般认为是指公民通过合法途径和方式，对国家的政治构成、政治运作、政治决策、政治结果的关心、利益表达和施加影响的行为及过程。而广义上的公民参与除了政治参与以外，还必须包括所有关于公共利益、公共管理等方面的参与。公民参与理论的先驱谢尔·阿斯汀（Sherry R. Arnstein）认为，“公民参与是一种公民权力的运用，是一种权力的再分配，使目前在政治、经济等活动中，无