

利益、参与与地方治理

——改革开放以来中国的实践经验

汤玉权 著

中国社会科学出版社



利益、参与与地方治理

——改革开放以来中国的实践经验

◆ 汤玉权 著

中国社会科学出版社



图书在版编目(CIP)数据

利益、参与与地方治理 / 汤玉权著. --北京: 中国社会科学出版社, 2014.5

ISBN 978-7-5161-4571-5

I. ①利… II. 汤… ③III. ①政党—政治制度—研究—中国
IV. ①D665

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第147423号

出版人 赵剑英

责任编辑 夏侠

责任校对 李如

责任印制 王超



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.casspw.cn>

中文域名: 中国社科网 010-64070619

发行部 010-84083685

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5月第1版

印次 2014年5月第1次印刷

开本 710×1000 1/16

印张 14.5

插页 2

字数 232千字

定价 45.00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联系调换

电话: 010-64009791

版权所有 侵权必究

目 录

第一章 导 论	1
一 选题的缘起与意义.....	2
（一）选题缘起.....	2
（二）研究意义.....	5
二 相关研究的梳理.....	7
（一）对公民参与的探讨.....	7
（二）对治理与地方治理的探讨.....	19
三 核心概念及其限度.....	30
（一）公民参与.....	30
（二）地方治理.....	33
四 研究方法与资料来源.....	34
（一）研究方法.....	34
（二）资料来源.....	36
五 研究思路与书稿结构.....	36
（一）研究思路.....	36
（二）分析框架.....	37
（三）本书结构.....	38
第二章 公民利益的生长与延伸	41
一 改革开放后公民利益的生长.....	42
（一）法制构建与公民资格的确认.....	42

(二) 市场化改革对公民利益观念的推动	52
二 改革开放以来社会利益结构的变化	55
(一) 利益与利益结构: 概念及特征	56
(二) 社会利益结构的变化: 表现与原因	59
三 利益延伸: 从个体利益、群体利益到公共利益	64
(一) 利益集合与利益延伸	64
(二) 个体利益与群体利益、公共利益关系辨析	65
第三章 公民参与的兴起与扩展	71
一 公民参与兴起的背景	71
(一) 公民参与权的实现: 外在保障	71
(二) 利益在参与中实现: 内在动力	75
二 公民参与的扩展: 路径与形式	76
(一) 参与跟着利益走: 公民参与的扩展路径	76
(二) 公民参与的扩展形式: 从个体参与、群体参与到公共参与	78
三 公民参与扩展的外在条件	85
(一) 公共领域的扩展: 空间载体	86
(二) 社会自组织的勃兴: 组织载体	90
(三) 新媒体的力量: 信息载体	92
第四章 公民参与与地方政府治理压力	100
一 传统的地方政府治理模式	100
(一) 传统地方政府治理方式	101
(二) 传统的地方政府决策体制	104
二 传统的地方政府治理模式的成因	105
(一) 维持专制统治秩序的需要	105
(二) 传统政治权力高度集中的影响	107
(三) 政党政治对动员群众的过分依赖	109
三 公民参与: 地方政府治理的新挑战	118

(一) 新型参与：意识、主体、技术与策略	118
(二) 参与的不适应性：地方政府治理压力	129
第五章 走出治理困局：参与式地方政府构建的尝试	134
一 参与式政府：涵义与特征	134
(一) 参与式政府的涵义	135
(二) 参与式政府的特点	137
二 参与式地方政府构建的功能	138
(一) 提高行政效率	139
(二) 维持稳定的社会秩序	140
三 参与式地方政府构建的实践	141
(一) 政务公开	142
(二) 民主选举	148
(三) 公众听证	154
(四) 评议政府	161
(五) 民主协商	167
第六章 深化公民参与改善地方治理	172
一 公民参与下的地方政府：回应性与合法性	173
(一) 对公民参与的回应：地方政府决策角色转型	173
(二) 合法性：公民参与下的地方政府决策与执行	178
二 公民参与与地方治理能力	181
(一) 地方政府治理能力：涵义与要素	182
(二) 公民介入：从地方政府治理能力到地方治理能力	185
三 扩大化与有序化：深化参与的两个维度	187
(一) 公民参与的扩大化：范围与途径	187
(二) 公民参与的有序化：方式与程序	190
四 深化参与与和谐的政府—公民关系：走向善治	193
(一) 和谐的政府—公民关系：改善地方治理的基础	194

(二) 以深化公民参与走向善治.....	197
第七章 结论及中国经验.....	205
一 结论.....	204
二 有关公民参与的中国经验.....	206
参考文献.....	209
后 记.....	224

第一章 导论

公民参与正成为当下人们社会生活的一种方式。正如海贝勒所观察到的那样，“在家庭、工作岗位、社团及其他经济和政治活动中，到处都存在参与的可能性。”^①特别是进入21世纪，由于信息化、网络化的迅猛发展，公民参与实现了向纵深方向发展的趋势。从世界范围来看，受到20世纪60、70年代后期以来民主化浪潮的影响和推动，各国对“强势民主”与“公民治理”的要求日渐增强，引发了公民参与运动的勃兴与政治民主化的发展，由此带动了政府治理的革命性变革。在这一进程中，西方新公共管理运动掀起对地方治理研究的热潮。在这一浪潮的影响下，中国政府也在探索新的治理之道，公民参与由此进入各级政府的施政理念和施政实践中，对地方治理产生了深刻而重要的影响。从而，公民参与的实践及其所引发的治理效应引起了越来越多人的关注和研究。

这也成为了本书写作和研究的背景。本书力图要论述的论题是：在公民参与日趋活跃的进程中，它对地方治理有何影响？公民参与是如何影响着地方治理的？进一步追问，在中国这样一个讲求“实用理性”^②的国家中，公民参与的原始动机或“第一推动力”是什么？本书将通过理论并结合中国的现实经验作出说明和归纳。

① [德]托马斯·海贝勒、君特·舒耕德：《从群众到公民——中国的政治参与》，张文红译，中央编译出版社2009年版，第6页。

② 李泽厚：《实用理性与乐感文化》，生活·读书·新知三联书店2005年版。

一 选题的缘起与意义

(一) 选题缘起

本书把利益、参与与地方治理作为三个变量进行研究，是试图说明三者的一种层层递进关系：利益的存在和对利益的追求促使公民参与，而公民参与促进了地方治理的改善。之所以选择这三者作为本书的选题与研究，是基于以下考虑：

1. 公民利益问题在地方治理中未得到应有重视

利益与人们的日常生产生活息息相关。人们的一切行为都可以用利益来解释，利益也是观察社会问题的窗口。在人们利益意识大苏醒、维权意识较浓厚的当下，人们的利益受损时，通常不再忍气吞声，而是会采取各种方式进行维权，但一般的维权行动常常容易受到地方政府和官员的漠视。一些地方官员对群众的诉求和疾苦漠不关心，而人们的利益如果长期得不到重视和解决，就会通过一些如上访或群体性事件的方式进行维权。这些行动虽然都只是针对具体问题而做出，但在一些地方政府官员看来，则是在挑战政权、威胁政府，影响社会稳定。从这一固有观念出发，他们容易从“维稳”角度解决群众的维权行动，有时甚至采取了一些不恰当的方式，结果不但不利于问题的解决，反而进一步激化了矛盾。从根源上看，这都源于地方官员对群众利益重视不够。正如“瓮安事件”后贵州省委领导在分析事件发生的深层次原因时指出的那样，“现在一些领导干部与群众没什么感情，办群众的事没什么劲，搞自己的事却很卖力”^①，“瓮县党委政府在长期的工作中，没有正确处理好当地经济发展和社会稳定的关系，没有正确处理好群众正当的利益诉求的问题”。^②事实上，“维稳的实质是维权”^③，也

① 这是贵州原省委书记石宗源的原话。参见《瓮安事件始末 省委书记三次向百姓道歉》（<http://society.people.com.cn/GB/8217/126097/126098/7473656.html>）。

② 这是中共贵州省委副书记王富玉的原话。参见《贵州瓮安事件：省委书记批评县委书记》（<http://news.sohu.com/20080704/n257941332.shtml>）。

③ 习近平在2014年1月17日中央政法工作会议上的讲话。参见孟建柱《新形势下政法工作的科学指南（深入学习贯彻习近平同志系列讲话精神）——深入学习贯彻习近平同志在中央政法工作会议上的重要讲话》，《人民日报》2014年1月29日第7版。

就是维护群众的利益，如果地方官员只是作为“经济人”，只重视政府利益和自身利益，忽视了群众利益，地方治理中的矛盾就难以解决。本书的目的之一，便是提醒地方官员在地方治理中务必重视公民利益，以达至良好的治理。

2. 民主化进程中公民参与引人瞩目

社会主义民主政治建设是我国现代化建设的目标之一。为实现这一目标，近年来我国加快了民主化建设的步伐。无论是农村村民自治，还是企事业单位民主、城市社区自治，都是我国基层民主发展的重要实践，在社会中产生了较大影响。但无论是何种形式的基层民主，都离不开公民参与，都需要公民在参与中认识民主、锻炼民主、最后享受民主，并在此基础上推进民主化进程。新世纪以来，随着市场化、工业化和城市化的推进，由此引发的城乡征地与房屋拆迁、环境污染以及城乡居民看病难、上学贵、房价高、就业难等问题也格外突出，降低或损害了人们的生存、生活与发展质量，人们对此意见颇大，纷纷以各种方式表达利益诉求，希望改善当前状况。近年典型的有上海磁悬浮路线引起的沿线居民广场散步事件、厦门市PX项目事件、深圳市梅林关口的丰泽湖畔事件、西部通道侧线连接工程事件、北京六里屯垃圾场事件等，均以其参与的深度与广度造成巨大影响，在社会上引起广泛关注，并进而程度不一地影响了地方政府的决策，彰显了公民参与的力量。随着我国民主政治建设的发展和各项改革事业的推进，以及由各种改革可能引发出来的矛盾，可以预计，我国公民参与将会以更加积极的姿态出现并对地方治理产生深远影响。

3. 地方治理与社会和谐存在正相关性

中共十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》指出，“社会和谐是中国特色社会主义的本质属性，是国家富强、民族振兴、人民幸福的重要保证”，“是我们党不懈奋斗的目标”。全会并对构建和谐社会作出了重要部署。从而构建和谐社会成为当前及今后我国社会主义建设的重大任务。如何构建社会主义和谐社会也成为学界重点研究的主题。

当前在对和谐社会的研究中，主要从和谐社会的概念与内涵、构建和谐社会的基本机制及其基点等三个角度进行了探讨。在机制上有的强调两

个核心：一是物质和制度层面；通过经济发展和体制设计建立公平发展的机会机制；二是在价值和心态层面，通过相互了解、沟通、交流建立认同机制。有的从社会运行机制着眼思考，认为需要建立顺畅的社会流动机制、合理的利益协调机制、安全的社会保障机制、有效的社会控制机制、敏感的社会预警机制、有效的矛盾疏导机制等。有的强调建设社会公平和善治的两个基石。有的认为基本机制是理顺社会关系、合理配置社会资源、优化社会结构，等等。^①本书认为，尽管各种关于机制的观点不同，但归纳起来可以认为，和谐社会的构建，关键在于地方治理上。

第一，社会矛盾主要集中于地方并通过地方体现出来。地方是人们日常生产、生活的基本单位。正是在日常的生产、生活中，人们结成一定的社会关系。这些社会关系，既有团结互助关系，也有一定的矛盾关系。按照马克思主义的基本观点，矛盾是无处不在、无时不有的。各种矛盾的交织、碰撞就在人们的日常生产、生活中存在，发生于地方之中，由地方来体现。

第二，社会和谐有赖于地方治理。我们所要建设的社会主义和谐社会，应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。尽管这是中共中央提出的建设目标，但能否实现、如何实现、在多大程度上实现，关键在于地方的落实，有赖于地方的治理绩效。另一方面，既然社会矛盾主要集中于地方，那么解决这些社会矛盾，关键也在于地方治理的有效性上。当前我国如何在现代化进程中既能保持经济又好又快发展，又能保持社会政治稳定，不仅对于中央是个考验，对于地方来说更是负有直接的、具体的责任。特别在社会急剧变化和转型的当前，各种不稳定因素也有所增加，如何化解不利因素，促进社会和谐，对地方治理是个巨大挑战。

面对公民参与的蓬勃发展，地方治理是消极对待还是积极利用，直接关系到治理绩效。因此，本书从构建社会主义和谐社会的大背景出发，对利益基础上兴起并迅速发展的公民参与进行关注与研究，希望能对改善地

^① 刘义强：《民主和谐论——现代国家构建中的基层民主与社会和谐》，西北大学出版社2008年版，第19—20页。

方治理提供一点理论与经验的支持。

（二）研究意义

由上述分析可见，在利益、参与与地方治理三者的变量关系中，利益是公民参与的起点，也是公民参与的目标，而公民参与是作为有效的地方治理并进而促进社会和谐的桥梁。将三者结合起来作为有机整体进行研究具有以下理论与现实意义。

第一，有助于正视利益问题在当下中国的现实存在及作用。自孔孟时代起，由于有《论语》中“君子喻以义，小人喻以利”的道德教训，“利”这一问题就成为中国社会一直不愿谈论、不好公开谈论的话题。即使在社会主义国家建立后，由于强调“公有”、国家利益与集体利益高于一切，公民追求个人利益被认为是“投机倒把”、“资本主义”、“毒瘤”，是不正当的。但事实上，“天下熙熙，皆为利来；天下攘攘，皆为利往”^①，个人利益及其追求永远是一个客观存在。尤其在市场经济时代，由于公民权利的彰显，公民的主体意识、利益意识得到强化，公民个人利益逐渐被赋予了正当性和合法性，为实现和维护个人利益的公民参与成为了一种社会现象，许多社会问题和政治问题也由此而来。因此，地方治理者应正确地认识与看待这一问题与现象，不能再以传统思维去动辄贬斥公民个人利益，简单地用国家利益与集体利益的宏大话语淹没公民个人利益，更不能对公民追求个人利益的行动采取回避、漠视甚至敌视的态度，不去恰当、及时地回应公民参与。这是一些地方干群、党群和官民关系紧张的根源，必须加以注意。

第二，有助于增强对公民参与的认识。在西方发达国家，由于民主传统较为浓厚，公民参与也较为成熟，对公民参与的研究也较为深入。但在我国，公民参与兴起的时间不长，尽管近年来发展较快，但无论是对于政府还是公民来说，都还存在一个认识的问题。在政府方面，由于多年来的全能主义管制模式，政府习惯于发布命令、制定决策、全民动员、强制实施，将人们的生活、生产的一切领域纳入政府的全面管制之中，由政府为

^① 《货殖列传第六十九》，载《史记》，岳麓出版社2009年第3版，第733页。

人民做好各项安排。特别是在“单位制”体制中，甚至人们的生、老、病、死都由政府决定，政府几乎在一切方面“代表”着人民。在这种体制中，官员养成了一套“替民做主”的思维与行为方式，想问题、办事情多从自己角度出发而很少倾听人民的想法和意见。在公民参与兴起并发展后，一些民主意识较强的政府官员能够较快转变思维与工作方法，与时俱进，正确看待公民参与的积极意义，并能够在实际工作中引入公民参与。但也有相当一部分官员仍然以过去的传统眼光看待公民参与，认为公民参与政府工作，这会削弱政府权威，对政府工作不利；或者认为公民参与会影响政府决策和执行效率，使之不能果断迅速地做出决策，从而效率低下；还有的甚至认为允许公民参与可能会助长其不断增长的期望，从而当其要求得不到实现时，就有可能影响社会秩序。在“稳定压倒一切”的现实压力下，这种担忧是显而易见的。因而在实际工作中，一些回避参与、警惕参与或对参与采取简单化、形式化处理的现象大量存在。在这种现状下，公民参与的广度、深度与范围往往就取决于领导者个人的民主素质、魄力和决心。

在公民方面，由于长期以来公民都是作为政府管理的客体，是被管理的对象，也习惯于由政府做主和包办代替，主体意识和权利意识缺失。即使在参与的条件和环境大为改善的当前，一些公民仍对于什么是参与、如何参与、参与什么、参与要达到什么目标等等，存在着模糊甚至错误认识，一些不恰当的参与行为还可能影响到参与的健康发展。

因此，本书对于公民参与的研究，既有助于地方治理者进一步正确看待公民参与问题，也有助于广大群众自觉学习参与，掌握参与，在参与地方治理中规范其行为，共同创造良好的地方治理环境，从而促进社会和谐。

第三，有助于为改善地方治理提供可能支持。和谐社会的提出，凸显了地方治理的重要地位。而新形势下社会矛盾的不断滋生和演化，又说明了地方治理亟须改善。改善地方治理，涉及许多因素，如治理者素质的提高、立法与司法的公正、方针政策的优良、制度的完善、地方经济的发展与居民文化生活水平的提高等，是一个复杂而系统的工程。本书认为，公民参与的效度也是其中一个重要因素。公民参与不仅是一个理论问题，更是一个实践问题，尤其是其实践性对地方治理产生重要影响。公民参与的实践及其发展，不单纯是宏观环境改善的结果，同时它也能以公民在参与前对

地方政策决策的关注和参与中提出的目标及在参与时与地方治理者的讨价还价（博弈）中对治理者形成思维的冲击，并以参与者的意见、建议或提出的要求等形式引起治理者的重视并得到或多或少的采纳。这样，既能使参与者拥有利益表达的机会与空间、渠道，减少其挫折感与不满，^①又能将社会的利益要求与表达输入政府层面，对于治理者的政策决策具有参考价值，执行中更加具有针对性，对于民主化、科学化的决策与执行都是大有裨益的。另一方面也有利于改善党群关系、干群关系，从而对改善地方治理起到良好的促进作用。

需要指出的是，从三者关系上看，利益只是公民参与的起点，而地方治理则有赖于公民参与，公民参与是建立在利益基础上的地方治理的中间环节。基于此，在本书论述的利益、参与与地方治理三者当中，笔者将公民参与作为重点，着墨较多，不仅是必要的，相信读者也是能够理解的。

二 相关研究的梳理

学术研究依靠的是积累性发展过程。问题的确立离不开对以往研究的清理，而已有的相关研究又无疑是未来研究的基础。^②因而本书的研究必须借助于学界现有的研究资源，在对其进行梳理的基础上，把它们加以利用与整合，以此作为继续探讨的理论起点。

（一）对公民参与的探讨

从实践上看，公民参与并不是一个新的话题，而是一个古老的形式。在 2000 多年前的古希腊，特别是雅典地区，就已经出现了公民大会，一种

① 有学者认为，当这种意见、建议或要求的表达得不到实现时，反而会增强其挫折感，引起不满，从而影响稳定。参见莫泰基：《公民参与：社会政策的基石》，中华书局（香港）有限公司1995年版，第29页。而本书认为，公民参与其实并不一定要完全实现其主张或要求（当然主要是为了实现其主张或要求）。部分实现利益要求或者参与本身能够引起重视，也可能使参与者获得一定的满意。

② 吴毅：《村治变迁中的权威与秩序》，中国社会科学出版社2002年版，第15页。

由全体公民决定城邦重大事务的公民参与形式。近代的民主思想家在论述民主问题时，也隐含了许多公民参与思想。但明确提出“公民参与”并进行了相关研究的则是 20 世纪以来的事情。围绕公民参与，学界形成了多种理论视角。

1. 新公共管理学派中的公民参与

公共管理是由公共行政思想发展而来的。但 20 世纪初的公共行政理论家对于公民参与持否定性态度。1887 年美国第 28 届总统威尔逊在政治学季刊上发表的《行政学研究》就提出了公民参与日常行政管理活动所带来的危险性。他认为，公共行政如果不能在第一时间尽可能地隔绝各种政治干扰，那么它就不能有效地发挥应有的功能，更不能很好地建立起清晰的职业认同。这一认识最终形成了“政治与行政两分法”的思想并被古德诺继承。古德诺在其所著的《政治与行政》一书中，率先对政治与行政进行了分离，指出“政治与政策或国家意志的表达相关；行政则与这些政策的执行相关”、“在所有的政府体制中都存在着两种主要的或基本的政府功能，即国家意志的表达功能和国家意志的执行功能。”^① 总之，这些理论家认为，公民参与应是政治领域的适当范畴。相反，公共行政则将公民参与看作是一个不适宜本领域的范畴，它最好是远离职业化的行政官员。^② 在这种思想的影响下，很长时间里公共行政理论都没有推动行政管理去回应公民的需求。这种状况直到 20 世纪 60 年代后期“新公共行政”理论的出现才得以改变。

新公共行政理论更多的包含了公民参与公共管理的思想。新公共行政学派认为，应当以公众意愿、公众利益为导向，发展以社会公众为中心的政府组织和公共政策，强调政府代表公共利益的职能地位，强调公民参与是民主行政的主要内容，是民主行政的主要标志。公共行政学派的代表人之一沃尔多强调参与是新公共行政的主要观点之一，“新公共行政提供在公共事务中广泛程度的公民与公务员参与，它寻求增加在组织事务和公共政策形成过程中所有公共部门员工的参与。它鼓励公民以个体或集体的形式

① [美]古德诺：《政治与行政》，王元译，华夏出版社1987年版，第13页。

② [美]约翰·克莱顿·托马斯：《公共决策中的公民参与：公共管理者的新技能与新策略》，孙柏英等译，中国人民大学出版社2002年版，第15页。

广泛地参与公共行政，从而使公共行政更响应公众呼声和以顾客为中心。”^① 奥斯特罗姆认为威尔逊以来的行政学以“效率”价值来构建行政学，而忽略了公共组织的基本特征与目标，已经造成了公共行政学在思想上的认同危机，从而奥斯特罗姆以公共选择途径来构建民主行政政治。她认为民主应该是由少数公民所组成的社会，公民可以开会直接处理他们自己的事务，他们的理想是构建一个公民自主的“自治政府”，并认为自治政府应该要落实到基层，从乡镇、邻里层次做起。^② 但到了20世纪70年代以后，随着公民参与运动的发展，它也开始受到批评，并让不少实践者和理论者开始悲观。这主要在于批评者提出的三个层面上的问题对公民参与运动和倡导公民参与的新公共行政理论是个挑战：一是应由谁来参与或谁不参与的问题；二是公民参与怎样影响了管理者的日常工作；三是公民参与如何影响了公共政策的质量。^③ 托马斯在其著作中认为，为了使公民参与优势最大化和风险最小化，需要引入随机性的理论观点，即将公民参与视为根据环境的变化选择不同的参与程度，采取不同参与形式的过程。^④

20世纪70年代末80年代初，新公共管理运动兴起，重新强调政府与公民之间的关系，认为政府不是高高在上、“自我服务”的官僚机构，政府工作人员应该是负责任的“企业经理和管理人员”，社会公众则是提供政府税收的“纳税人”和享受政府服务以作为回报的“顾客”或“客户”。新公共管理学派在对待公民参与问题上有如下几种理论：彼得斯的参与式政府治理模式理论。彼得斯在对传统治理和全球行政改革进行多年潜心研究的基础上，提出了政府治理的四种模式：市场式政府、参与式政府、弹性化政府、管制型政府。其中的参与式政府模式相比其他政府治理模式来说，更注意到国家与社会间的关系以及广大公众参与决策的机会。参与式政府致力于寻求一个政治性更强、更民主、更集体性的机制来向政府传达信号。

① [美]康特妮·马克·霍哲、张梦中：《新公共行政：寻求社会公平与民主价值》，《中国行政管理》2001年第2期。

② Ostrom, Vincent: *Intellectual, Crisis, in, American, Public, Administration Tuscaloosa, Al: The University of Alabama Press, 1989. p163.*

③ [美]约翰·克莱顿·托马斯：《公共决策中的公民参与：公共管理者的新技能与新策略》，孙柏英等译，中国人民大学出版社2002年版，第22页。

④ 同上书，第34页。

其倡导者认为层级节制是最直接的罪恶，传统官僚体制这种层级节制的、由上而下的管理形态限制了员工对其所从事工作的参与。政府在制定政策时，必须就怎样才能从社团和个人那里寻求和接受意见做出决定。政府要强调发展第三部门，即有别于公共部门的非营利组织，来解决当代社会的许多问题。同时也要指导这些组织使之符合公民社会的价值要求，并且有能力去解决社会问题。参与模式的出现强化了公民的作用，并试图以投票以外的方法来诱导民主参与。^① 奥斯本的社区授权理论。奥斯本在政府改革上提出了更为积极的观点，认为需要重新定位政府的职能。政府必须为顾客服务，才能受到人们的欢迎，按照企业家精神重塑一个“企业化政府”。而社区拥有的政府即通过参与式民主向社区的公民授权，让公共服务的需求者变成所有者或提供者。问题的提出是在现实生活中几乎没有人感觉到他们拥有或者控制自己的政府开始。造成这种现状的原因在于他们过分依赖专业人士解决问题，不知不觉把几乎所有公共事务的控制权交给了警察、医生、教师和社会工作者，人们让官僚主义者控制了公共服务，同时丧失了作为服务对象的自我的任何控制权。为了改变这种状况，人们必须建立社区，拥有“社区的政府”，进而实现所有权从官僚机构和专业人员到社区的转移。^② 林登的顾客导向型政府理论。相对于政府而言的顾客，一是指公共产品和服务的最终使用者。二是指相对意义上的顾客，即公共产品和服务过程中的参与者。顾客导向的政府管理就是一切要以顾客为导向、为中心，并以顾客的满意度作为政府运行的最大的使命和考量。它把顾客作为最宝贵的资源。因此，政府必须像管理其他资源一样对顾客进行管理，做到顾客至上、民众优先、了解顾客，了解顾客的变化，针对顾客的需求生产和提供公共产品和服务，以顾客价值作为行政措施的产品和服务，为顾客创造利益和价值。^③

① [美]B. 盖伊·彼得斯：《政府未来的治理模式》，许道然等译，中国人民大学出版社2001年版，第78页。

② [美]戴维·奥斯本、特勒·盖特勒等：《改革政府：企业精神如何改革着公营部门》，上海译文出版社1996版。

③ [美]拉塞尔·M. 林登：《无缝隙政府》，汪大海、吴群芳等译，中国人民大学出版社2002年版。