



厦门大学公共事务学院文库

GONGGONG FUWUZHONG DE
GONGMIN CANYU

Gonggong Fuwuzhong De Gongmin Canyu

公共服务中的公民参与

—— 基于多层次制度分析框架的检视

陈 芳 著

中国社会科学出版社



厦门大学公共事务出版社

188895

GONGGONG FUWUZHONG DE GONGMIN CANYU

Gonggong Fuwuzhong De Gongmin Canyu

公共服务中的公民参与

—— 基于多层次制度分析框架的检视

陈芳 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共服务中的公民参与/陈芳著. —北京: 中国社会科学出版社, 2011. 7

ISBN 978 - 7 - 5004 - 9855 - 1

I. ①公… II. ①陈… III. ①公民 - 参与管理 - 社会服务 - 研究 - 中国 IV. ①D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 098676 号

责任编辑 孔继萍

责任校对 石春梅

封面设计 弓禾弟

技术编辑 王炳图

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 北京奥隆印刷厂 装 订 广增装订厂

版 次 2011 年 7 月第 1 版 印 次 2011 年 7 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 22.5 插 页 2

字 数 298 千字

定 价 48.00 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

厦门大学公共事务学院文库

编 委 会

(由学院学术委员会成员组成)

主 编 陈振明

编 委 朱仁显 李明欢 陈炳辉 卓 越

胡 荣 黄新华

总 序

公共管理与公共政策是一个重大理论与实践领域，而我国改革开放和市场经济发展急需公共管理与公共政策的创新研究。近年来，党和国家领导人反复强调要实践科学发展观，深化行政体制改革，实施政府管理创新和建设服务型政府，创新社会管理，推进基本公共服务体系建设，提高决策科学化、民主化以及依法行政的水平。随着全球化、信息化和知识经济时代的来临，当代国外的公共管理与公共政策的理论和实践发生了深刻变化；在我国改革开放和现代化建设实践中，产生了大量亟待解决的关于公共管理与公共政策方面的重大问题。因此，加强公共管理与公共政策以及公共服务的创新研究，对于推动公共管理学科领域的向前发展，增强公共管理学科的知识应用，更好地服务于中央和地方的政府治理与政策创新以及经济社会的发展，就具有十分重大的理论与实践意义。

厦门大学政治学与行政学学科具有悠久的历史。早在 20 世纪 20 年代中期，我校就设立了相关的系科，中间几经调整分合及停办。80 年代中后期，作为国内首批恢复政治学与行政学学科的重点综合性大学之一，我校复办政治系，不久更名为“政治学与行政学系”，2003 年成立公共事务学院。厦门大学公共事务学院以及原来的政治学与行政学系始终把公共管理与公共政策作为学院的发展重

心。经过二三十年的努力，我校的公共管理学科已经取得了长足的发展。现设有公共管理一级学科博士点、博士后科研流动站和公共管理硕士（MPA）专业学位点（另有政治学一级学科博士点、人口、资源与环境经济学和社会学等二级博士点），行政管理国家级特色专业，行政管理、社会保障和政治学理论3个省级重点学科，福建省文科重点研究基地——“公共政策与政府创新研究中心”，福建省“公共管理与公共政策研究生教育创新基地”，福建省公共政策教学团队，厦门大学“211工程”三期“公共政策和政府治理”及“985工程”——公共管理重点学科建设项目，厦门大学“公共政策与政府治理研究”创新团队等。

我校的公共管理与公共政策的研究与教学走在全国前列，已经形成一支以青年教师为主、专业结构比较合理、创新能力较强的人才团队。其中有教育部“长江学者特聘教授”、全国宣传文化系统“四个一批”人才、教育部“青年教师奖”获得者、国务院学位委员会学科评议组成员、国家社会科学基金评委、宝钢教育基金“优秀教师奖”及特等奖提名奖获得者、教育部“新世纪人才支持计划”入选者、“闽江学者特聘教授”、福建省高校名师、福建省“新世纪人才支持计划”和“百千万人才工程”入选者等优秀人才；并形成了包括公共管理理论、公共政策分析、政府改革与治理、公共服务及其管理、公共部门绩效管理、社会管理及社会保障、国家学说、新政治经济学、社会性别与公共事务等在内的多个特色和优势研究领域或方向。

作为厦门大学“211工程”三期“公共政策和政府治理”及“985工程”——公共管理重点学科建设项目的研究成果，“厦门大学公共事务学院文库”围绕公共管理与公共政策这一核心，遴选我院教师“211工程”及“985工程”课题研究成果以及优秀博士论文汇集出版，旨在显示近年来我院公共管理及相关领域的研究进展，加强与

国内外学界的交流，推进我国公共管理及相关学科的理论创新与知识应用。

厦门大学公共事务学院院长

陈振明

于 2011 年 4 月 6 日

（厦门大学九十华诞纪念日）

内容摘要

公共服务中的公民参与缺位是导致当前公共服务资源配给不均，公共服务供给矛盾恶化的根本原因。走出这一困境，需要进行促进公共服务中公民参与制度的有效供给。受公共行政领域管理主义思潮的影响，当前公共服务供给的研究大多缺乏宪政关怀；公共服务中公民参与的研究也多囿于工具层次，忽视了与其他层次间的影响关系。

根据制度的多层次特性及制度系统的动态演化规律，本书采用了制度供给的多层次分析框架，对我国公共服务中公民参与的制度供给进行了综合分析。作者先分别考察公共服务中公民参与制度在宪政、集体、操作三个层次的供给现状，进而分析各层次间的相互关系和非正式制度的影响作用，最后就如何推进公共服务中的公民参与作出对策思考。

通过对现行相关法律法规文献的考察以及对福建、新疆等四个城市“公共服务中公民参与状况”调研的数据分析，作者发现，当前我国公共服务中公民参与的制度系统已具雏形，制度供给基本遵循规则系统的动态演变规律。集体层次的公共服务中公民参与的制度安排基本以宪法为基础，宪法对这一制度安排起着“强纲领”影响；集体层次的制度设计又明显决定着操作层次的工具选择，操作层次的公民参与工具的选择更多地以宏观集体层次的目标要求为依据，更少依靠科学技术。与此同时，操作层次的参与实践也以不同方式推动着集体层次的制度设计，而集体层次的制度设计又不断修正着宪政层次的制度内容。

然而，由于公共服务中公民参与制度在宪政、集体行动、操作三个层次上都存在诸多不完善，非正式制度中非社会主义民主成分的消极影响仍然普遍存在，使得这一制度供给呈现出“政府强主导，公民弱表达”的状态，政府的强主导作用不但表现在自上而下的制度建构中，也反映在自下而上的制度修正中，表现为公民自下而上的制度修正孱弱无力。于是，制度需求的信息扭曲，制度供给与实践脱节，难以满足公共服务中公民参与的实践需求。

基于上述的分析和发现，并根据制度系统内不同层次的制度变化快慢特征，以及正式制度与非正式制度的影响关系，本书对如何推进公共服务中公民参与作出思考，论述了推进的总体思路、目标规划和具体途径。作者期待公共服务中公民参与的发展不仅为改善公共服务的供给，也为促进社会主义民主化的进程提供持久动力。

本书的创新及价值主要表现在：首先，作者从公共管理和政治学的结合上研究公共服务中公民参与的制度，拓展了原有公民参与研究的行政学视野，也补充了公共服务供给研究的政治学视角；其次，作者采用多层次的制度分析框架，将公共服务中公民参与的制度供给纳入制度系统的研究范畴，从宪政安排、集体行动和操作工具三个层面及其互动进行考察，力求避免单一层次制度供给研究的局限性，凸显公共服务中公民参与研究的制度安排与宪政选择的价值；最后，作者基于“公共服务中公民参与状况”的实证调查与理论分析，提出了一些新的观点并为相关研究提供了新的数据材料，也为如何推进我国公共服务中的公民参与提出了有参考价值的对策建议。

ABSTRACT

Abstract of the Dissertation

The basic reason that leads to the current misallocation of public service resources and intensification of service delivery contradiction is little public participation in public service (PPPS). Effective institutional supply of facilitating PPPS is the way to walk out this predicament. Inevitably influenced by managerialism tilt in public administration, most of present studies on public service delivery lack constitutional solicitude, studies on PPPS are more confined to instruments level, neither of them pay close attention to its interrelation with other levels and forms of institutions.

According to the multi-level characteristic of institution and the rule of institutional evolvement as well, the dissertation takes a comprehensive perspective based on an analytical framework of multi-level institutions to examine the institutional supply of PPPS in China. First, it reviews the status of institutional supply of PPPS separately at constitutional, collective and operational levels in detail; and then it continues to scrutinize the correlation among different levels of institutions and as well the interrelation with informal institutions. Some measures have also been put forward to enhance the practices of PPPS before it wraps up.

Base on a literature review of related laws and rules and as well an empirical analysis of *the status of PPPS* in four cities from Fujian and Xinjiang, it has been found that, currently, a rudimentary institution system of PPPS had been

formed already, institutional supply of PPPS were also basically abided by the dynamic rule of institution system evolvement. Institution arrangements of PPPS at collective level are based on the constitution which plays a strongly leading role in institution design at this level; and institution arrangements at collective level again decides instrument choices at operational level in the way that instrument is chosen according to the objectives set at collective level more, science less. Similarly, the institutional feedbacks from practice at operational level also push the institutional adjustments respectively at both collective and constitutional levels in various ways from bottom to up.

However, there are still some flaws in existing institutions of PPPS severally at constitutional, collective and operational levels, negative effect from unsocialist components in informal institutions is still pervasive, all of those result in the present state of *"more governmental inputs, less citizen inputs"* of institutional supply of PPPS. This is reflected not only in the process of top-down institutional building, but also in the process of bottom-up institutional adjustments. The weak role to institutional adjustments played by citizen from the ground then leads to information distortion, disconnection between supply and demand which could impossibility meet the requirements of current PPPS in practice.

A preliminary project of facilitating PPPS including general thought, objective setting and concrete approaches is raised in the end based on the previous analyses and findings, dynamic characteristics of institutions at different levels and interrelation between formal and informal institutions. Hopefully the development of PPPS in practice could serve as an everlasting drive not only to improve service delivery, but also accelerate the democratic process of socialism.

The dissertation has some contributions as follows. Firstly, examining institutional supply of PPPS founded on a combination of politics and administration,

not only stretches the view of public participation research from administrative perspective, but also magnifies the angle of service delivery study by adding a political spectrum. Secondly, taking an analytical framework of multi-level institution to study the institutional supply of PPPS in constitutional arrangement, collective action and instrument choice separately and systematically, not only transcends the research limits of one-level institutional supply, but also emphasizes the values of constitutional choice and institutional arrangements in study of PPPS. Finally, the dissertation also brings forward some new thoughts based on the empirical survey and analysis of *the current status of PPPS*, adds some new data information for related study, and raises a preliminary project of facilitating PPPS.

目 录

第一章 绪论	(1)
一 选题缘起	(1)
二 文献综述	(14)
三 研究假设与思路	(30)
四 研究方法	(35)
第二章 公共服务中公民参与的理论考察	(40)
第一节 公民资格理论	(41)
一 公民资格理论的发展脉络	(41)
二 主要公民资格理论	(43)
第二节 公民参与理论	(51)
一 公民参与理论的发展线索	(51)
二 公民参与的主要理论	(53)
第三节 民主行政理论	(58)
一 民主行政理论的历史沿革	(58)
二 民主行政的主要理论	(60)
第三章 公共服务中公民参与的宪政基础	(72)
第一节 公共服务中公民参与的宪政维	(73)

一	公共服务与公民参与的宪政价值考察	(74)
二	公共服务与公民参与的宪法权利规定	(76)
三	公共服务与公民参与权利的体制保障	(77)
第二节	公共服务中公民参与的宪政现状	(79)
一	社会主义民主的宪政价值基础	(80)
二	公共服务中公民参与的宪法权利规定	(82)
三	公共服务中公民参与权利的体制保障	(87)
四	宪法对中国共产党的地位的特殊表述	(95)
第三节	公共服务中公民参与宪政缺陷的实践表现	(101)
一	保障公民参与的宪法权利不完善	(101)
二	宪法救济途径不畅	(104)
三	人大功能的弱化	(108)
四	对党的领导活动的弱限制	(110)
第四章	公共服务中公民参与的制度设计	(112)
第一节	公共服务中公民参与的集体之维	(112)
一	集体层发展公共服务中公民参与的必要性	(113)
二	集体层公共服务中公民参与的制度选择逻辑	(116)
三	党对公共服务中公民参与制度设计的影响	(117)
第二节	公共服务中公民参与的制度现状	(118)
一	公共服务中公民参与目标的集体维考察	(118)
二	集体层公共服务中公民参与的法律法规建设	(125)
三	公共服务中公民参与的渠道制度建设	(129)
四	集体层公共服务中公民参与的制度实践进展	(133)
第三节	公共服务中公民参与的制度不足	(139)
一	集体层目标的定位偏差	(140)
二	公共服务中公民参与的法律法规配套缓慢	(148)

三 公共服务中公民参与的渠道建设远未完善	(153)
第五章 公共服务中公民参与的工具选择	(161)
第一节 公共服务中公民参与的工具构成	(161)
一 公民参与的技术	(162)
二 公民参与的策略	(168)
第二节 公共服务中公民参与的工具应用	(175)
一 当前公共服务中公民参与的技术	(176)
二 当前公共服务中公民参与的策略	(188)
第三节 公共服务中公民参与的工具选择困境	(197)
一 公共服务中公民参与技术的发展局限	(197)
二 公共服务中公民参与策略的异化倾向	(203)
第六章 公共服务中公民参与的三维互动分析	(208)
第一节 公共服务中公民参与的三维互动分	
析——自上而下的视角	(209)
一 宪政层制度安排对集体层制度安排的影响	(209)
二 集体层制度安排对操作层制度安排的影响	(223)
第二节 公共服务中公民参与的三层互动分析	
——自下而上的视角	(233)
一 操作层实践对集体层制度安排的影响	(234)
二 集体层制度实践对宪政层制度安排的影响	(240)
第三节 公共服务中公民参与三维互动中的	
非正式制度影响	(247)
一 自上而下制度建构中的非正式制度影响	(248)
二 自下而上制度修正中的非正式制度影响	(261)

第七章 推进公共服务中公民参与的对策思考	(275)
第一节 公共服务中公民参与制度供给中的问题梳理	(275)
一 当前公共服务中公民参与制度的建构缺陷	(276)
二 公共服务中公民参与制度供给中的“政府强主导， 公民弱表达”状态	(277)
三 非正式制度对“政府强主导、公民弱表达”的强化	(278)
第二节 推进公共服务中公民参与的总体思路	(281)
一 以迅速增进公共服务供给中的公民参与 实践为突破口	(283)
二 “重道亦重器”原则	(284)
三 短期目标与长期战略	(289)
第三节 推进公共服务中公民参与的具体途径	(293)
一 强化技术技能——利“器”助“道”	(293)
二 培养行动技能——固“道”促“器”	(301)
三 政府支持	(308)
结语	(310)
附件1 公共服务中公民参与的个人调查问卷(一般公民)	(313)
附件2 公共服务中公民参与的问卷调查(公共部门)	(318)
参考文献	(322)

TABLE OF CONTENTS

CONTENTS

Chapter 1 Introduction	(1)
Section 1 Selelction of the Topic	(1)
I Bases of the Selection	(1)
II Research Meaning	(5)
Section 2 Literature Review	(14)
I Review on Public Service	(14)
II Review on Public Participation in Public Service (PPPS)	(22)
III The Problem in Current Research	(27)
Section 3 Assumptions and Framework	(30)
I Assumptions	(30)
II Framework	(33)
Section 4 Methodology	(35)
I Multi-level Institutional Analytical Framework	(36)
II Questionnaire Survey	(38)
III Comparative Analysis	(39)
Chapter 2 Review of Relative Theories on PPPS	(40)
Section 1 Theories on Citizenship	(41)
I Thread of the Citizenship Theories	(41)