

李图强 著

现代公共行政中的 公民参与



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

现代公共行政中的公民参与

李图强 著

经济管理出版社

图书在版编目(CIP)数据

现代公共行政中的公民参与/李图强著. —北京:经济管理出版社, 2004

ISBN 7-80162-899-3

I. 现... II. 李... III. 公民—参与管理:行政管理—研究 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 023367 号

出版发行:经济管理出版社

北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 11 层

邮编:100038

印刷:北京国马印刷厂

经销:新华书店

责任编辑:张洪林

技术编辑:杨 玲

责任校对:郭红生

850mm × 1168mm/32

9.375 印张

233 千字

2004 年 4 月第 1 版

2004 年 4 月第 1 次印刷

印数:1-4000 册

定价:20.00 元

书号:ISBN 7-80162-899-3/F·813

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书,如有印装错误由本社读者服务部
负责调换。联系地址:北京阜外月坛北小街 2 号

电话:(010)68022974

邮编:100836

序

1999年7月，李图强考入中国人民大学行政管理研究所，成为我国首届行政管理博士研究生。从此，我们朝夕相处，学海泛舟。我发现，图强为人忠厚，待人热忱，尤其讲求礼数，对老师及弟子礼甚恭敬。他学习刻苦，勤于思索，最爱逛书店，是一个把读书和学习视为生活中最高追求的人。

有两件事情，至今历历在目。一是为了获得最新公共行政学术专著，图强自己花费数千元钱，几乎把中央编译局图书馆相关重要著作都复印下来，广泛阅读，进行摘录，写下了几十万字的读书笔记，打下了坚实的理论基础。我看到他记得密密麻麻的笔记本，十分感慨。现在的学生，已经很少采用这种学习形式了。另一件事是2001年我率31人组成的公共管理师生交流团，去香港、澳门、台湾进行学术交流，图强在其中。他每到一地，都要跑当地的书店，趁此良机购买了上百本的图书和最新国外资料，酷暑之夏，如此执著，令我感动。在返程的台湾高雄机场，装书的牛皮包不堪重负，居然撕裂，只好临时捆扎，上了飞机。当时的场景，随时都浮现在我眼前。三年艰辛的学习，图强潜心钻研，吸纳了国内外最新研究成果和精华，为他博士论文的写作打下了扎实的基础。直到

今天，我还为我后来的博士生们讲述他的学习精神，以此激励后者。

梅花香自苦寒来，辛勤的劳动自然换来优异的成绩。图强学习成绩优秀，他的博士论文答辩获得一致好评。当时，答辩委员可以说是我国公共管理学界权威的阵容，由北大、清华、人大和国家行政学院老师们组成，北大政府管理学院王浦劬教授任答辩委员会主席。大家认为，图强的博士论文《公共行政中的公民参与研究》水平较高，立论有据，观点正确，论据充分，有一定的理论创新，并很好地回答了各位评委的问题，建议授予博士学位。

如今，图强以博士论文为基础的研究成果即将出版了。我作为他的老师，非常高兴，他的进步可喜可贺。现在，图强和我共同在中国人民大学执教，昔日的师生如今变成了同事，我衷心地祝愿他取得更大的学术成就。

近20年来，公共行政理论处在一个变动时期，新观点、新理论、新思想很多，公民参与也是其中的一个热点问题，而且公民参与与公共行政理论新的变化几乎都有着相当密切的关系和影响，对这一问题的探讨有着相当的理论深度和难度。图强撰写的就是一部研究公共行政与公民参与二者之间关系问题的专著。在研究公民参与公共行政这一理论中，一直缺少具有实质性的、有一定价值的学术成果。可以说，图强的论著在这方面做出了有意义的探索。

从我个人看，图强的这部专著的特色在于，在选题和论述上紧紧抓住公民与公共行政的关系变化，从这一变化的背景分析开始，对公共行政中的公民参与

进行了深入的研究。在论述中，顺着其严密的逻辑思路，可以得出这样一个结论：公民参与是民主行政发展的总体趋势——民主行政治理与公民参与公共行政是一致的；因此，为了锻炼公民的参政、议政的能力，国家和政府要积极设置和培育公民社会和非营利性组织、社区组织，强化公民的美德和公共意识。他在论证这一逻辑顺序关系时，引用了大量的著名学者的观点和看法，以及最新的相关理论文献。这一思路的论证过程，其实就是论著的总体构思，也是构建民主行政治理模式的过程。

这部专著能否回答人们所关心的一些问题呢？读者阅后自有评论。在我看来，最重要的是，书中表达了图强自己数年来思考的一些明确意见，表述了在公共行政原理研究中新的倾向和意图，因此不失为值得参考的一家之言。在书中，很多以思辩的方式所说的见解，剴切详明的分析，颇多新颖之处。我希望它能引起讨论，以促进研究的深化，并进一步活跃公共行政学术界的气氛。

朱立言

2004年3月2日

目 录

导 论

- 一、公民参与问题的缘起 1
- 二、研究的目的及问题 11
- 三、研究途径与方法 14

第一章 公民参与的涵义:界定、关系与文献检视 16

第一节 涵义界定:概念与基本问题 17

- 一、公民参与的概念分析 17
- 二、公民参与的基本性问题 37
- 三、追求适度与均衡的公民参与 43

第二节 谁是主角

——公共行政与公民关系的变迁 47

- 一、公民与政府的定位过程 48
- 二、公共行政与公民参与的方式选择 63

第三节 公民参与的文献检视 70

- 一、影响公民参与的深层因素分析 71
- 二、公共行政民主治理模式 84

第二章 关于公民参与理论基础:一种“公民性的思考” 95

第一节 社会参与型民主模式 96

- 一、民主的涵义:两种类型的民主 98
- 二、参与民主:一个双重的过程 104

第二节 认识公民共同体	109
一、公民共同体:一种资格的认同	110
二、造就积极公民:公民资格是一种实践活动	117
三、公民参与:一种义务	122
四、公民社会:体现“公共性”的现代理想共同体	124
第三节 民主行政的兴起:对三派民主行政理论的分析	129
一、重新界定公共行政领域:新公共行政的挑战	131
二、公共行政的典范变迁:奥斯特洛姆的民主行政理论	133
三、重建民主的行政:黑堡宣言	137
四、官僚体制与民主行政的关联	142
第四节 公民参与理论的合成	150
一、三个方面的必要解释	151
二、互动的结构:公民参与的动力基础	154
三、公民参与的介入:建立一种合成观点	155
 第三章 理想的民主治理模式:政府与公民共舞的艺术	157
第一节 公共行政:重新面对挑战	158
一、探究官僚体制	159
二、官僚制的诊断:并非“以公民为中心”	161
三、超越传统官僚组织	163
第二节 公共行政中心的转移:从官僚到公民	169
一、公共行政中的“公共性”	170
二、参与:公民角色的转变	173
三、公共行政中“关系”的重新定位	181
第三节 新的治理	187
一、治理的涵义	187
二、作为民主行政的治理	189
三、民主治理的要素	196

第四节 共舞的艺术:一种相互信任的关系	198
一、信任是一种社会资本	200
二、信任的给予	203
三、一致与认同:信任关系的建立	205
第五节 民主行政治理的实现	209
一、总体设想	209
二、成为新公民:主动参与的公民	210
三、行政人员:实现负责任的公共行动	213
四、职业政治家:献身公共事务的前瞻式领导	218
五、营造以公民参与为基础的公共组织	219
六、地方基层组织自治:公民参与的基点	225
 第四章 公民社会在中国:公民参与的实践与发展	227
第一节 中国公民社会的兴起与发展	228
一、形成中的中国公民社会	228
二、中国公民社会的发展对公民参与的影响	232
三、中国公民社会的产生和发展对民主行政治理变迁 的作用	234
第二节 社区共同体的建设与深化公民意识 ——以北京地区为例的社区认同感与参与意识的 调查报告	236
一、对北京地区社区认同感和社区参与意愿的调查 报告	236
二、学会认同与共生	243
三、公民教育	246
四、从社区建设中学习参与	249
第三节 非营利组织与公民能力的提高	251
一、什么是非营利组织	252

二、非营利组织意味着什么	254
三、非营利组织与公民能力的提高	256
第五章 公民参与的保障机制	258
第一节 实现公民参与的地方基层组织自治—— 以村民自治为例	258
第二节 公民参与法制环境的建立	263
一、行政程序法与民主	263
二、公民直接参与立法	269
三、关于“公民参与法”的构想	272
第六章 结 语	282
主要参考文献	285

导 论

一、公民参与问题的缘起

探讨公共行政与公民参与问题,首先应该把它放在政府与公民关系这样一个背景下透视,目前,整个社会科学学术界对公民参与问题的兴趣,正是源于政府与公民关系问题正在世界范围内发生着深刻的变化。

20 世纪前半叶,公共行政学术主导性论题一直以来都是行政与政治之间的关系问题。而当代国际公共行政学界关注的话题,已经转为行政与公民之间的关系问题。20 世纪 60 年代前后,许多先进国家公共行政部门发生了变化,公共行政僵化的以“等级为中心”的形式,如今正在转向以“公民为中心”的各种形式的变革,这并不仅仅是一种形式上的变革或管理风格上的变化,而是在政府所扮演社会角色上,以及政府与公民关系方面发生的本质变化。

与此同时,在全球范围内,公民有组织地参与公共事务,志愿性活动的开展,非营利性的或非政府组织在世界各地的广泛建立,也正在如火如荼地进行之中。可以说,从北美洲、欧洲和亚洲的发达国家到非洲、拉丁美洲,都在积极地建立各种社团组织、基金会和类似的机构,以提供各种人类的公共服务,促进基层经济发展,遏止环境退化,保护公民权利和追求其他过去未曾

给予关注或留给国家和政府去完成的公共目标。

就这一普遍现象而言,无论其规模还是范围,都是非常大的。的确,我们正置身于一场全球性的“结社革命”、“公民参与”之中。历史将证明,这场革命对20世纪后期世界的重要性,丝毫不亚于19世纪民族国家的兴起,应该说19世纪是民族建国的精神,20世纪是民主的精神。其结果是,出现了一种全球性的第三部门即数量众多的自我管理的公民组织,他们不是致力于分配利润给股东或董事,而是在正式的国家政府机关之外追求公共目标。这些公民团体的激增,可能永久地改变了国家与社会、政府和公民的关系,他们这种自觉的民主意识和具有浓厚色彩的民主思想,所迸发出的广泛而又深入的影响,已经远远地超过了他们所提供的公共服务的涵义。

没有民主主义的精神,国家和政府就没有道义上的合法性,国家就缺乏根本的“公德”。在政府与公民关系渐渐改变的背后,我们可以看到,当代民主化的深入发展,已经由政治民主开始转向行政民主的运作,行政民主正在成为一个国际性的话题和潮流。随着形势进一步的发展,谁都不能忽视它的存在和所反映出的价值意义。现在,大多数国家出现的行政民主这一惊人相似的趋势,全世界都已经深深感受到它的影响和潜在的力量,这个影响和力量的存在,集中地体现为公民直接参与公共行政管理,并逐渐发展成公民与政府合作的治理关系模式。如果说,20世纪前半叶行政与政治的关系所表达的主要是政治民主中的公民资格问题,体现的是间接民主,那么,20世纪下半叶行政与公民关系所表达的行政民主中的公民参与问题,突出体现的是直接民主。

从长远的观点看,这一关系变化的背后,综合着深刻的历史性的原因。长期以来,社会公共管理主体一直是政府一家独断。随着政治、经济和社会问题的复杂度与数量的扩增,以及问题子

系统不断出现并且越来越复杂,考验着国家政府的行政能力。行政权力所涉及的领域,开始变得与全社会的频繁接触而迅速展开。随着这一背景的变迁,大大地促使民众向政府提出各种社会生活要求和政治期望,公民与政府的关系开始变得复杂起来,政府自身感到越来越无力应付,无法对太多和相互矛盾的需求作出裁决。可以断定,单一靠政府的行政能力来解决所有问题,已经根本承受不了大量社会需求的负担。与此相对,公众对政府的公共服务质量也越来越失望,不抱幻想。

不能否认,近年来政府为摆脱这一困境,的确付出了很大的努力。但是,传统上政府的变化思路似乎总是与规模的扩大或精简相伴随,以及如何提高政府的效能。尽管政府有心妥善因应处理,却远远追赶不上变化,经常陷于束手无策,造成了所谓“管理性危机”或“不可治理”的窘境,科层系统已经陷入了官僚主义的怪圈。这个问题虽经过许多政治和行政管理学派长时间的探讨和争辩,迄今仍难有令人满意的答案。

英国当代社会理论学者吉登斯则试图超越此一争辩,提出了“全球化”的第三条道路。所谓“第三条道路”认为,当代的人民有必要重构传统对于国家的刻板理解,也就是超越“把国家当做敌人”的右派和“认为国家就是答案”的左派,重新去认识国家在目前及未来应有的定位及角色。^①也就是说,问题并不在于我们需要更大的政府还是更小的政府,而是要深思目前的治理方式是否能够适应全球化时代的需要,而非局限于精简或扩大的“无解”之争。与其主张在“过”与“不及”之间来回打转,还不如为政府重新定位,解决的办法就是需要外力的融入和参与,采取新的、比较恰当的“治理”形式,即把焦点放在:通过调动民族

^① (英)安东尼·吉登斯:《第三条道路——社会民主主义的复兴》,北京大学出版社、三联书店,2000年1月,第67~68页。

国家、国际组织、民间组织等各方面的积极性和主动性,以此协调各方利益要求,建立主体间的各种合作方式,结成伙伴关系分享权力。进一步讲,政府要“如何做”才能加强公民、社区和社会组织之间的自动自发精神及参与意愿,实现现代公民应该具备的“新公民精神”,这是一种支持、鼓励公民积极地参加公共事务,建构政府与民间共同合作的治理新模式。

以克林顿、布莱尔、施罗德等人为代表的“第三条道路”或“新治理”实践者,明确地把“少一些统治,多一些治理”当做自身新的政治目标,这一目标构成了“第三条道路”理论的重要实践内容。这些倡导所谓“新治理”的政治领袖,把新的治理作为目前大讨论和推行新政治的一个核心概念,其背后的涵义就是:国家的行动能力受到限制,政府现在已经不可能通过自己的单一表现解决所有问题,要从新的角度出发,推行“新治理”。而新治理最主要的核心内容就是“公民的参与”。这也是第三条道路的基本前提。

如果从理论的角度来说,“第三条道路”的影响将不只是西方政治流行话语意义上的,而是涉及西方社会政治经济生活的诸多方面,特别是公共行政理论必将受到深刻而广泛的影响。当前,西方政府行政民主理论的研究就是受其影响,提出公共行政应建立一种官僚组织与民间社会相互渗透的机制,特指官方的和民间的公共组织在一个既定的范围内,共同运用公共权威维持秩序,满足公众的需要。从理论上说,它打破了行政学理论中长期存在的二分法传统思维方式,即市场与计划、公共部门与私人部门、政治国家与公民社会、民族国家与国际社会的划分模式,它把有效的公共行政管理看做是两者的合作过程;它力图发展起一套管理国内和国际公共事务的新规制和新机制;它强调公共行政管理就是合作;它认为政府不是合法权力的惟一源泉,公民社会也同样是合法权力的来源;它把治理看做是当代行政

民主的一种新的现实形式,等等。民主治理的目的是在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动,以最大限度地增进公共利益。所以,民主治理是一种公共行政管理活动和过程,它包括必要的公共权威、管理规则、治理机制和治理方式,^①公共决策要由全体公民由下而上地形成,并且要充分反映民意,要将公民参与纳入到整个的政策规划与执行过程之中,可以使得政策有效地推动,等等。

上述公共行政新理念与传统公共行政相比,其“新意”提出:第一,公共权威并非一定是政府机关,可以是政治国家与公民社会的合作、政府与非政府的合作,还可以是公共机构和私人机构的合作。第二,管理过程中权力运行的向度不一样,政府统治的权力运行方向总是自上而下的,它运用政府的政治权威,通过发号施令、制定政策和实施政策,对社会公共事务实行单一向度的管理。而治理则是一个上下互动的管理过程,它主要通过合作、协商、伙伴关系、确立认同和共同的目标等方式实施对公共事务的管理。治理的实质在于建立在市场原则、公共利益和相互认同基础之上的合作。它所拥有的管理机制主要不依靠政府的权威,而是合作网络的权威。其权力向度是多元的、相互的,而不是单一的和自上而下的。第三,管理的范围不同。政府统治所涉及的范围就是以领土为界的民族国家,一个国家的政府统治,如果超越了自己的领土,而延伸其他国家,那就是对其他国家主权的侵犯,为国际法所不允许。人类迄今还没有产生凌驾于主权国家之上的、对各国政府和公民具有强制性约束力的世界政府,因而也没有世界范围内的政府统治。与此不同,治理所涉及的对象则要宽泛得多。由于治理的权威主体既可以是特定政府,也可以是非政府、跨国界的

^① 李惠斌主编:《全球化与公民社会》,广西师范大学出版社,2003年4月,第69页。

民间组织,所以,治理的范围既可以是特定领土界限内的民族国家,也可以是超越国家领土界限的国际领域。第四,权威的基础和性质不同。统治的权威主要源于政府的法规命令,治理的权威则主要源于公民的认可和共识。前者以强制为主,后者以自愿为主。即使没有多数人的认同,政府统治照样可以发挥其作用;治理则必须建立在多数人的共识和认可之上,没有多数人的同意,治理就很难发挥真正的效用。^①

西方国家的政治家和公共行政学家之所以提出治理概念,主张用治理替代统治,就其直接原因而言,是因为他们在社会资源的配置中既看到了市场的失效,又看到了国家的失效。正是鉴于国家的失效和市场的失效,“愈来愈多的人热衷于以治理机制对付市场和国家协调的失败”。^②它反映了众多独特的管理技术和社会变化,以及民众积蓄已久的对国家能力的信心危机。

广泛的历史性变化,为那些能够对人类需求作出更有效反应的探索开辟了道路。各种类型的公民性组织诞生了,这些替代性机构的民间组织相信依靠自身的努力,发挥公民组织具有规模小、灵活机动和能够利用基层活力等优点,完全可以较为理想地填补由政府带来的不足所带来的空白。另外,从世界经济一体化视角来看,当经济力量更加集中,全球市场力量剧烈冲击国家的时候,国家性质的公共干预的范围也就自然变得窄了。而全球和区域组织权威的扩展与国际公共决策的政治技术复合体的联合,模糊了权力定位,分散了政治责任。在这种情况下,领土民主开始空心化,因为它需要政治共同体掌控自己的命运,也必然需要公民积极支持那些为公共利益思考和行动的共同体。

^① 李惠斌主编:《全球化与公民社会》,广西师范大学出版社,2003年4月,第69~70页。

^② 李惠斌主编:《全球化与公民社会》,广西师范大学出版社,2003年4月,第71页。

当然,作为一种分析性概念,治理指的是一种以公共利益为目标的社會合作过程,国家和政府在这一过程中,起到关键的但不一定是支配性的作用。但是,必须要看到,作为一项政治工程而言,治理意味着已经改变的国家行为状态的战略反应,同时,也意味着公民参与是一项具有国际性的战略民主工程。至少有以下原因可以解释国际领域公民参与的兴起。

从国际发展观的变化看,近年来,人们明显偏离了所谓的“华盛顿共识”,即相信自由市场和西方民主能为世界范围内的发展和减少贫困提供蓝图。新兴的“后华盛顿共识”的核心是将公民参与的一系列概念置于发展政策的核心。首先,一个强有力的社会和制度结构是经济增长和发展的关键,“社会资本”——大量的社会网络、规范和公民组织,这些在社会结构的组成上面与其他形式的结构同样重要。其次,人们认为,更加多元化的治理和决策形式,在形成经济结构变迁和其他关键改革的社会共识方面更为有效,“共议发展议事日程”被认为是实现可持续发展的关键。再次,公共部门、私人部门和公民的角色在行政学和社会公共政策中得到重新界定和重塑,解决问题的最佳路径在于这些不同行动者的合作与联合。最后,国际组织需要更强大的公众和政治支持者,否则,它们将失去其合法性,而这将具有潜在的致命后果。

从以上民主治理和世界经济变化分析,公民参与是所有这些理念及其成功应用的核心,虽然对一些基本假设来说,其经验证据尚不完整,但无论是理论和实务各个方面,已经形成下述共识:“强大的公民参与”是取得成功的发展绩效的关键。公民参与作为核心论题已经成为国际发展话语的主流。

顺着这一思路自然就会进一步提出,为什么公民参与活动的兴盛发生在现在呢?具体地讲,其时机是发生在世界范围内的四次危机和两次革命性变化汇合在一起,这一契机为公民性