

国家重点图书出版规划项目

总主编 / 纪宝成



公共管理 文库

地方治理中的 有序公民参与

● 孙柏瑛 杜英歌 著

 中国人民大学出版社

国家重点图书出版规划项目

公共管理 文库

地方治理中的 有序公民参与

● 孙柏瑛 杜英歌 著

中国人民大学出版社
· 北京 ·

总序

纪宝成*

公共管理是当代社会科学研究的一个重要领域。经过 20 多年的发展，特别是公共管理一级学科的设置，我国公共管理硕士专业学位研究生教育的启动，以及高校公共管理本科专业的大量开设，公共管理已成为当代中国社会科学领域的教学与研究的一个充满生机活力和具有远大发展前景的学科领域。

同时，我们也应该看到，我国的公共管理教育仍然存在着不少问题。例如学科视野有待拓展，学科知识体系有待丰富，理论研究和教学内容落后于实践发展，针对性、应用性不强等。为此，中国人民大学出版社在大力引进国外优秀的公共管理出版物的同时，也积极组织国内学术资源，出版原创性的公共管理著作——“公共管理文库”，期望推动我国公共管理的理论创新，为我国的政府改革、公共服务体系的建设以及我国的现代化建设提供精神动力。

我非常欣喜地看到，“公共管理文库”从酝酿、组织到出版，得到了我国公共管理领域的专家学者的鼎力支持与无私帮助，通过专家学者的努力，体现出该文库的以下特色：

第一，坚持原创性。在中国，公共管理是一个正在发展的新兴学科群，公共管理的教育也处于探索和发展阶段，在这一时期，我们更应该以务实的态度、实干的精神、前瞻的眼光进行公共管理方面的理论研究和实践总结。文库涉及公共管理的热点问题和前沿问题，不乏对公共管理领域的真知灼见，对公共管理理论的构建和发展将产生广泛而深刻的影响，为我国的读者特别是公共管理各专业的师生、研究人员以及公共部门管理者提供了崭新的知识。

* 纪宝成，原中国人民大学校长，教授、博士生导师，全国公共管理专业学位（MPA）研究生教育指导委员会副主任委员。



第二，坚持一流的学术水准。文库的作者基本上都是公共行政与公共管理领域及其分支学科的名家，这些著作凝结了作者多年的研究心得与教学经验，是他们的心血之作，具有重要的学术价值，特别是对于我国公共管理学科的发展的意义不可低估。相信该文库的出版能够为我国公共管理知识体系的创新提供很好的借鉴，对于推进我国公共管理的理论研究和实践发展产生积极的意义。同时，相信文库中所提供的新理论、新方法以及新的概念框架和思维方式对于推进我国公共管理教育具有积极的意义。

第三，坚持理论与实践的紧密结合。历史已进入 21 世纪，公共管理的理论与实践都发生了深刻的变化，特别是声势浩大的公共领域改革，不仅改变了当代政府管理的实践模式，而且也改变了有关公共管理的理论形态以及知识体系。一方面，如何建立与社会主义市场经济相适应的公共管理体系，是我国改革与发展过程中面临的一个重大课题；另一方面，我国公共管理改革实践的许多实际问题，都需要理论上的研究和探讨，需要理论的指导。文库的作者们面向公共管理实践，探讨公共管理的新课题，运用大量的实践经验和案例材料来说明相关的理论问题，所提出的理论与方法针对性、操作性强，具有现实的应用价值。

公共管理的理论创新与实践发展是一个永无止境的过程。我们相信，在公共管理领域专家学者的共同努力下，坚持“古为今用，洋为中用”的原则，我国的公共管理理论会更具创新性。同时，21 世纪是公共管理教育与研究大发展的新时期，在此背景下，我们期待“公共管理文库”能够发挥更大的作用，成为一个兼容并蓄、百家争鸣的学术舞台，成为吸引海内外专家学者共建中国特色的公共管理理论大厦的桥梁。



前 言

本书是国家社会科学基金一般项目“地方治理发展中的公民有序参与：比较研究”（04BZZ018）的最终成果，也是笔者在2004年出版《当代地方治理：面向21世纪的挑战》一书之后，以公民参与对于地方治理的价值为视角所做的进一步延伸研究。

在地方公共事务治理的诸多研究领域中，笔者优先选择了公民参与的话题，主要基于两个方面：

第一个是对非西方后发展国家与社会关系格局变化中公民参与制度所抱有的持久兴趣。公民参与是西方政治民主典范中的经典内容，它以生而平等、天赋人权、人民主权、公民权等精神为基础，主张公民通过对利益分配过程的介入，表达利益、制衡权力、施加压力、影响政策、配置资源以及实现自身经济权利、社会权利和政治权利，公民参与成为公民获得话语权的标志。国家通过宪法和法律保障公民的参与权是获得合法性的题中应有之义。这表达了社会中心主义的价值导向和行动逻辑，即形成公共空间、构建公民社会、发展社会组织、促进社会自治是公共治理之道的必然选择。

然而，在民主价值向非西方后发展国家输入及其学习、实践的过程中，问题却远比想象中的复杂。走向民主化的过程充满着平民权利诉求高涨、社会运动上升与传统国家统治模式、政府能力和政治秩序之间的紧张和冲突，失衡困扰着后发展的民族国家。国家治理应该并能够依赖什么样的力量、政府向社会力量开放或共享多大的权力、各种力量在治理中的结构比重如何安排、力量角逐与利益博弈采取怎样的策略、阶层之间是否存在着协商和妥协的机制等，这些都关系到社会各个阶层的权力与利益分配格局，并进而影响到国家治理道路抉择及其统治的政治绩效。在这样的背景下，国家与社会关系模式及其结构的变化格外引人注目。站在不同的立场，有人倡导国家中心和国家归来的价值，有人则倡导社会中心和社会重建的价值，各执一词。自由主义、社群主义、民粹



主义、威权主义、精英主义、法团主义、民族主义等各种思潮陈述着各自的主张。事实上，公民参与作为自下而上的影响政治过程的力量，参与的制度安排及其发挥的作用，不仅反映着国家与社会关系的特征，而且透视了国家公共治理方式选择的立场与观念。

第二个研究的动力源自于对公民参与在当今与未来中国社会发展进程中具有的价值、合法性依据及其制度发展的关怀。³⁰ 多年来的改革开放使中国社会的利益结构发生了重大裂变，释放出多元而强烈的权利要求。未被满足的需求与被压抑的期望让参与成为公民表达利益、传导呼声、维护权利的途径，而经济与社会发展不断增强了公民的主体意识，这一切给传统政治与行政管理制度带来了沉重的压力。党和政府选择改革传统管理模式的不适应性来回应问题，谋求摆脱困境，实现中国社会的可持续发展。近些年，中央一再重申加强和创新社会管理，不断完善“党委领导、政府负责、社会协同、公民参与”的社会管理体制机制，力图实现政社合作和多元社会力量的共治，公民参与成为社会治理不可或缺的要件。然而，公民参与如何在我国政治体制架构中发挥应有的作用？如何实现开放的公共参与利益表达与政治吸纳、利益转换和整合之间的平衡？如何实现公民需求本位和增进权利与政府权威性和维护秩序之间的平衡？如何兼顾公共决策中公民参与与精英政治以及专业化管理的不同目标？如何保证公民参与的充分代表性并防范可能出现的民粹主义危害，从而达成有序、理性、积极的公共参与目标？显然，这不仅是一个理论命题，更是一个关系中国政治社会发展道路选择的实践主题。

本书试图对公民参与复杂的理论和实践问题做出一些解读，探讨有序公民参与的内涵与条件，公民参与制度的演进历程，公民资格与公民参与，国家与社会关系视角下的公民参与制度，公民参与的不同参与途径和参与方法，以及决定公民不同参与途径的依据、协商民主制度等。鉴于世人对公民参与的积极作用与局限性均有讨论，看法存在分殊，虽谈不上毁誉参半，但各执一词的情形不在少数，因而，本书没有停留在对公民参与一般意义和价值上的评论，而是突出了地方治理中针对公共事务管理公民参与的基本路径、形式以及承载参与形式的必备条件。

本书的基本论点是，不存在抽象意义上的有序和有效的公民参与，而且在观念上不能认为参与规模越大、程度越深、介入群体范围越广，公民参与就越有效，价值就越大。笔者认为，公民参与有效性的获得是有条件的。一方面，它源自于国家法律、政治制度的安排，即制度不仅



规定了政府权力的开放与分享程度，而且规定了公民实现参与权利的方式和途径，约定了公民参与行动的范围与边界；另一方面，它立足于公民参与拟解决的问题或公共政策问题的性质以及追求的目标。换句话说，在一定的制度框架内，公共问题自身的特征以及涉及的利益相关人及其利益诉求，在很大程度上决定了参与的范围和边界，从而影响到公共参与的代表性、可及性，乃至有效性。本书借鉴了阿斯汀的“公民参与阶梯”模型和克莱顿“公共决策的公民参与”关键变量分析模型，阐述了针对地方公共事务管理类型选择理性、适当、有效的公民参与方式的观点。

本书由孙柏瑛和杜英歌共同撰写完成。孙柏瑛负责第一、二、三、四、九、十章的写作，杜英歌博士承担了第五、六、七、八章的写作工作。全书由孙柏瑛统搞。

在本书付梓之际，笔者衷心地感谢所有为此项学术研究提供支持的机构：感谢全国哲学社会科学规划办公室，它的资助给我的学术研究生涯创造了一个新的起点；感谢中国人民大学公共管理学院行政管理重点学科和宋庆龄基金会，它们的资助让课题研究不断深化；感谢北京市哲学社会科学规划办公室和中国人民大学公共管理学院“211”专项，它们的资助让研究成果得以出版；感谢中国人民大学出版社，它的支持、帮助让著作得以向世人展示。

我还要衷心感谢在项目研究过程中为我提供各方面无私帮助的人们：感谢我在北京大学的两位老师周志忍教授和王浦劬教授，是他们对课题研究提出了宝贵意见，指导了方向；感谢中国人民大学公共管理学院的领导和我所在单位行政管理学系的各位同事、朋友，是他们分担了我的工作并给予我默默的支持，使得我有更多的时间从事研究；感谢我的学生们，是他们给我带来了最细微的帮助，带来了共同的学习和交流，当然更多的是带来了欢乐；感谢中国人民大学出版社政治与公共管理出版分社的编辑，尤其是朱海燕女士，是他们的敦促、坦诚的建议和无私奉献，让我研究的艰辛和付出最终转化为成就与喜悦。

中国社会发展得太快了，以至于书稿刚刚送进出版社，我就已经觉得书中的一些思考已经落伍了。只能烦请读者对本书不吝赐教，对书中的简陋之处给予斧正，您的宝贵意见是我们改进、创造的动力源泉。

孙柏瑛

2012年5月 于北京太阳园



目 录

| | |
|---|-----|
| 第一章 导论：公民参与内涵及在地方治理中的价值 | 1 |
| 第一节 问题提出：嬗变中的公民参与——超越代议民主 走向治理民主 | 1 |
| 第二节 发展中的公民参与内涵：对政治的参与和对 管理的参与 | 7 |
| 第三节 有序公民参与的实质 | 15 |
| 第四节 地方治理与有序公民参与：当代参与最重要的载体 | 19 |
| 第五节 有序公民参与对地方治理的价值 | 23 |
| 第六节 有序公民参与地方治理的动力与约束 | 28 |
| 第七节 本书的研究目标与结构安排 | 33 |
| 第二章 近年来国内外公民参与的研究状况 | 36 |
| 第一节 国外近年来公民参与理论研究的主要路径 | 36 |
| 第二节 国内近年来公民参与的研究状况 | 46 |
| 第三章 公民资格与公民性：发展中的公民参与角色与身份认同 | 58 |
| 第一节 公民资格理论及发展：有序参与需要怎样的 公民精神 | 59 |
| 第二节 走向积极的公民资格：有序参与中的公民教育与学习 | 67 |
| 第三节 有序参与中地方政府的角色：与公民一起成长 | 78 |
| 第四章 公民参与阶梯与参与形式：有序参与形式选择的依据 | 84 |
| 第一节 公民参与阶梯理论：参与的渐进上升形式 | 85 |
| 第二节 参与形式选择的合理依据：走向理性有序的参与 | 94 |
| 第三节 有序参与的组织制度基础：国家吸纳参与的途径 | 105 |
| 第五章 协商民主视野下的公民参与 | 113 |
| 第一节 协商民主理论的兴起背景 | 113 |
| 第二节 协商民主理论的复兴及其多维含义 | 117 |
| 第三节 协商民主及其参与形式的特性 | 123 |
| 第四节 协商民主理论对促进公民参与发展的意义 | 127 |



| | |
|---|------------|
| 第五节 协商民主模式下公民参与发展的条件 | 132 |
| 第六章 以信息获取和传导为目的的公民参与形式 | 135 |
| 第一节 关键公众接触法 | 136 |
| 第二节 由公民发起的接触 | 141 |
| 第三节 公民调查 | 144 |
| 第四节 互联网与电子政府 | 151 |
| 第五节 政务公开 | 154 |
| 第七章 以增强公共政策认同和执行力的公民参与形式 | 156 |
| 第一节 公民会议 | 156 |
| 第二节 公民听证会 | 162 |
| 第三节 公民咨询委员会 | 166 |
| 第四节 斡旋调解 | 169 |
| 第八章 以发展公民自治能力为目的的公民参与形式 | 174 |
| 第一节 申诉专员和行动中心 | 175 |
| 第二节 公民创制和复决 | 182 |
| 第三节 共同生产 | 186 |
| 第四节 公民系列论坛 | 196 |
| 第五节 公民实践网络 | 198 |
| 第九章 改革开放以来我国公民有序参与的发展 | 200 |
| 第一节 改革开放以来我国公民有序参与地方治理的 基本特征 | 202 |
| 第二节 改革开放以来我国公民有序参与地方治理的 主要机制 | 215 |
| 第三节 改革开放以来我国一些体制外公民参与形式 | 227 |
| 第十章 “第二次社会转型”与公民参与：我国公民参与发展的 动力与途径 | 233 |
| 第一节 “第二次社会转型”中的利益分配：参与 发展的动力 | 233 |
| 第二节 我国公民有序参与发展应对的问题 | 242 |
| 第三节 我国公民有序参与发展中政府与公民的责任 | 246 |
| 第四节 我国公民有序参与发展的途径 | 250 |
| 参考文献 | 255 |

第一章

导论：公民参与内涵及在地方治理中的价值

第一节 问题提出：嬗变中的公民参与 ——超越代议民主走向治理民主

公民参与是人类及其政治活动的一个古老的话题。在人类社会发展的进程中，公民参与的内涵随国家政治生态和生活时代的变迁而发生着一定程度的变化，人们对公民参与的价值、功能以及内容的认知也在不断变化。以西方的政治文化典范看，公民参与经历了从古希腊雅典的城邦公民“直接民主”形式，跨越中世纪，到现代资本主义的代议政治和议会民主，再到20世纪70年代逐渐强化“授权地方公民”，塑造“公民参与社会治理”的民主治理制度及其实践。^①从中我们不难看出，在政治发展的不同阶段，人们面对并力图回应时代性的社会政治问题，使得公民参与包含了具有差异性的内容。概括而言，在今天，超越政党选举和代议制结构，超越公民作为投票者和政府公共服务消费者的角色，建立公民参与社会治理的制度和通道，发挥公民的积极作用成为当今公民参与以及构建政府与公民伙伴关系的主流思维。下面的阐述简要地回顾了公民参与观念发展的历程，这为我们后续论述公民参与地方治理的实质及其价值提供了背景与场景的铺垫。

自古以来，人们给予公民参与很多赞扬。显然，公民参与承载了人类无数美好的理想和期望。如果说，对国家政治发展模式的选择和政府地位的定义会激起人们的怀疑、争议和冲突的话，当提及国家政治和行

^① UNDP: Strengthening Capacity for People-Centred Development, Decentralised Governance Programme, 1997.



政体制重要组成部分的公民参与事务时，人们却对它寄予了诸多的理想，起码人们在概念上感知到公民参与是社会生活的一种美好状态，是政治民主与社会文明的一项核心标志。这是因为，在理念上，公民参与勾画出了一幅公民依靠参与的能力制约强权和暴政，通过自我管理与自主管理来决定那些影响自己生活质量的公共政策的图景。古希腊著名执政官伯里克里曾经发表过精彩的宣言，他说：“我们的制度（城邦民主）之所以被称为是民主政治，因为政权是掌握在全体公民手中的，而不是在少数人手中。”然而，穿越历史的长河，在人类社会演进进程中的公民参与实践，却经历着一个充满艰辛和不断奋争的探索历程，直到今天，由于受种种制度的约束和局限，世界上不少国家的公民参与实践依然在艰难前行，以至于本杰明·巴伯（Benjamin Barber）发出了现时代如何改变作为动物管理政治的“弱势民主”，建立起强有力的参与式“强势民主”体系的呼声。^①

自古希腊城邦建立城邦式的“直接民主”制度后，城邦共同体的公民直接讨论重大政治议题，通过直接选举决定政治官员的产生，这被看做是最为理想的民主政治形式。但是，古希腊城邦是一个小国寡民的政体形式，并且公民界定的范围非常有限。而随着近现代强有力的民族国家的建立，国家权力和人口规模不断扩大，中央政府的权力也在日益扩张。在这样的情形下，直接民主形式难以为继，在大多数选择民主政治的国家里，逐步代之以间接民主形式。即在一定选区里，公民根据政党或者功能团体的宣传以及执政党政府政策的执行情况（或两党竞争中提出的施政方针），投票选举由政党推选的政治候选人，由获胜的候选人或政党执政，组成政府或内阁，制定或执行政府公共政策，决定权威性资源的分配。因此，在近现代民主政治体系中，公民参与的实质就是在国家级政府和地方政府层面，有选举资格的公民将好的政治家推选进入政府的过程，而政治家由公民选举获得了政治合法性，代表公民参政议政，决定公共政策的方向以及议程。由此，代议制民主成为近现代国家政治民主的重要制度，也成为公民参与政治过程、实现政治民主的主要途径和工具。在历史上，代议制政治这样一种政治参与形式是社会政治发展一个重要标志，它不仅使公民在国家政治生活中获得了形式上的平等，享有了一人一票选择政治领导人的权利，而且更为关键的是，公民经由选举的平台进入政治共同体的生活中，关注公共领域的政治与公共事务，

^① 参见 [美] 本杰明·巴伯：《强势民主》，3页，长春，吉林人民出版社，2006。



发现并意识到自身作为公民的权利和义务。

但是，就像一个铜板的两个方面那样，代议制在开启公民进入政治场域和公共生活的同时，公民向代表者委托出去的权力也在瓦解着公民对公共政策过程的影响力。当公众经过选举将公共政策的制定权和执行权分别交给了代议政治家和行政组织的时候，公众除了外部监督外，对于那些关系到自身生活状态的政策关怀与影响能力在下降，尤其是对于高层政府组织的公共政策议程，情况更为如此。公民成为实在的政治旁观者和消极的消费者。我们看到的现象是，一方面，在日常生活中，公众日益感知到自身介入公共事务的无力感，怀疑自身是否具有介入公共事务管理的价值，以及应该在哪些层面、哪些类型上参与公共事务的管理。另一方面，随着行政管理权力越来越向政府集中，管理过程日趋专业化，社会资源越来越向政府转移；随着民主更多地被狭窄地定义为投票过程，而不是理解为公民作为公共事务重要承担者之一参与并影响政策制定和执行的过程，公民参与发展的结果是，与公民共同体相联系的公民权利与责任、公民美德和公共精神等观念与意识在不断地衰落，公民对于政治治理过程的冷漠和麻木不仁的态度普遍蔓延。即便是在人们通常认为的有民主和自治传统，公民崇尚社区自我管理，依靠民间力量守望家园的美国，公民的参与精神也在退化。罗伯特·D·帕特南（Robert D. Putnam）在《独打保龄球：美国社会资本的衰落》（*Bowling Alone: America's Declining Social Capital*）^①一文中描述了美国社会公民意识退化，对政治漠不关心的现象，分析由此导致的美国大选投票率持续下降，美国社会赖以形成的社会资本存量不断减少，公民参与社区治理的意愿和激情日趋滑坡的状况，“美国人日益抛弃投票站……1990年参加投票的投票者人数已经下降了差不多1/4”，并感慨当年亚历克西斯·托克维尔（Alexis Tocqueville）在《论美国的民主》一书中描述的乡镇自治使美国变成充满自豪感与进取精神的公民社会的景象今已不在。^②

20世纪60年代中期乃至七八十年代，在很多国家出现了一系列严重的社会治理新问题，诸如弱势群体的被剥夺感、社会排斥（social exclu-

^① Robert D. Putnam, "Bowling Alone: America's Declining Social Capital," *Journal of Democracy*, Volume 6, Number 1, 1995, pp. 65-78.

^② 参见[法]亚历克西斯·托克维尔：《论美国的民主》，北京，商务印书馆，1988。



sion)、贫困、环境污染、自然生态状况蜕化、能源危机、社会冲突等。为了解决这些棘手的社会问题，减轻公众对政府的质疑压力，改善治理状况，中央政府与省（联邦）政府通过各种转移支付形式，设立了一批专项发展项目，向地方政府拨付款项，期盼借助项目运作，一方面提高地方政府公共服务的供给水平，增强公众的满意度，另一方面启动地方政府和民间社会的力量，以围绕项目轴心共同治理这些社会问题。然而，这些项目在很大程度上多是由高层政府发起并主导的，尤其是中央政府在项目制定和实施中发挥着核心作用，这意味着，决定项目投入的选择项和资金优先次序配置的权力主要来自于高层决策者、官僚和专家，并没有考量公共政策各种利益相关者的诉求。我们看到，无论是美国的社区发展与援助项目（Social Development and Aid Program），还是增进韩国农村民众福利的社会发展运动等，中央政府都基本上是项目的直接推动者，扮演着主导者的角色。

现实的运作情况却是，地方公众似乎并没有领高层政府的情，这些致力于运用地方力量共同解决地方社会问题甚至是解决社区居民困难的努力没有得到地方公众的充分认同和理解。因为，在项目的实施过程中，作为公共服务的受众的公民并没有获得表达他们的意愿和需求的有效途径和方式，他们仅仅作为旁观者或者被动的接受者而存在，这使得高层政府强力推动的项目往往达不到预期的成效，其执行力和效果都大为减损。为了修正这样的缺陷，政府意识到，没有公民的认同和支持，没有公民的真正介入、参与和合作，项目即便是依靠政府的力量推行下去，也不一定是社区居民的真实需要或者真正解决了问题。为了使政府项目不再重蹈覆辙，20世纪70年代，一些国家的政府出台了相关的法律规定，以法律规范的形式要求政府在执行项目的过程中，必须启动不同形式的公民参与过程，必须“以项目实施地区的公民和公共服务的对象为中心，最大限度地发展和引导可行性的公民参与行动”^①，使得公民对政府实施的那些关系到他们民生与生活品质的项目拥有充分的知情权和不同形式的参与性。在公共政策层面上，这样强制性的措施将公民参与的要求放置在了政府政策制定和执行过程中，强化了各级政府组织及其官员对公民参与价值的认知程度。以此为标志，不少国家都借此宣告一个

^① [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》，3页，北京，中国人民大学出版社，2005。



新的公民参与时代的到来，即公民介入地方治理事务的参与形式的到来。

理论界也为这个时代的公民参与的发展趋势作出了解释，试图解读公民参与的性质，张扬积极公民资格的精神，倡导公民关怀自己生活的家园，关注参与地方公共领域的政策议题的参与式文化取向与政治哲学。由此，学界催生了一系列关于公民参与的术语和观点。这其中比较经典的术语的包括社群主义、“强势民主”、人民中心、积极公民资格与公民精神、消费者主权、多中心治理、分权与授权社区、合作治理、伙伴关系、民主治理、社会资本、信任、社会中间层、NGO、志愿精神等。这些术语和观点尽管在对公民角色认知、参与能力评估等方面存在着诸多差异，但是，它们都指出了公民参与在公共政策制定和执行过程中的不可或缺性，论证了公民参与对修正现代代议政治和官僚体制缺陷所具有的价值，从而探索出一条适应后工业社会问题的社会治理途径。在这个时代，公民参与不仅是实现公共政策合法性、代表性和有效性的工具，而且更是公民社会自身发展的目的。

与公民参与政治选举的投票不同，20 年代 70 年代以后发展起来的公民参与运动使得地方治理成为参与的基本载体。这不仅是因为地方政策涉及的利益与居民有直接相关性以及参与空间、时间具有可行性，而且因为其宗旨和目标就是致力于促使公民或政策的利益相关人在地方或社区参与那些与其利益密切相关的，能够影响其当下或者未来生活质量的政策和项目，在参与中表达、显示自己的声音和利益偏好，并且在角色上成为地方公共事务治理的主体的一部分，成为地方事务共同治理网络中的合作伙伴。公民参与显现的另一个显著特点是，人们对公民或公民组织、政府及其行政官员，以及公民与政府间关系的角色与责任的认识发生了重要的变化。在今天的政府与公民互动中，政府组织及其行政官员不仅以居高临下的公共资源的掌控者和分配者或者以管制者的形象出现，他们还将担纲起公民利益斡旋者和公民参与协调促进者的责任。^①与此同时，公民的身份已经不再被简单地理解为政府公共服务活动的旁观者、消费者或政治家的投票人，他们更是守望自己美好家园、造就和谐社会、参与公共事务治理的一分子。正是基于这样的深层意义，一些

^① 参见 [美] 理查德·博克斯：《公民治理：引领 21 世纪的美国社区》，北京，中国人民大学出版社，2005。



学者将近 30 年的公民参与状况归结为公民主体性意识的增长与新的或积极的公民资格 (new & active citizenship) 发展的结果。^①

在这样的背景下, 回应现时代公民参与要求的一系列重要问题便凸显出来, 包括公民应以怎样的途径介入地方或社区的公共事务管理, 应在怎样的层面或方面介入社区公共事务管理以及在不同的层面上采用怎样的公民参与形式才能保证公民参与过程的有效性和实质性, 如何评价公民参与的有序性和有效性, 是什么让公民具有参与公共事务管理的动力, 在参与过程中公民持有的精神和态度将如何决定参与的价值, 公民达成有序参与的意义和策略是什么, 公民参与的制度建构与组织化能力如何决定公民参与的实质性影响力, 政府组织及其领导者应以怎样的态度面对公民参与的情势, 它们在公民参与过程中应承担怎样的责任和扮演怎样的角色等等。

更为关键的是, 回应这些问题归根到底涉及隐藏在策略背后的一系列价值的重新选择和界定, 即在政府与公民参与互动关系转型、调整并建立新型关系的过程中, 从传统走向现代的多元政治价值应该如何排序; 哪些价值应该捍卫, 而哪些价值需要摒弃; 各种冲突的价值应该如何平衡; 参与制度设计、政策安排以及行动策略应该如何反映被激励的参与的动力与方向。例如, 在公共政策过程中的公民参与一直面对着几个重要结点或价值冲突问题, 导致了人们对政治发展路径认识的纷争, 主要体现在: 精英控制 vs. 大众控制、政党或官僚统治 vs. 民粹主义、集中 vs. 分散、秩序 (安全) vs. 混乱、理性 vs. 感性、专业化 vs. 非专业、权威 vs. 盲从、效率 vs. 民主、自由主义参与观 vs. 共和主义参与观, 等等。这些具有冲突性的价值观念表现出人们对由谁、谁应该和谁能够决定权力的归属和公共生活资源分配作出的不同判断和代表的信仰, 这直接涉及对公民参与有效性的信任。

解释和回答这些问题不仅关系到公民参与实践的目标和走向选择, 即以怎样的视角和价值看待公民参与的正当性, 从而选择理性和有效的公民参与途径, 而且也关乎公民参与的贡献力和价值的体现, 决定着公民参与的持续成长能力。本书试图对国内外有关公民参与和有序公民

^① E. Ostrom, "A Communitarian Approach to Local Governance," *National Civic Review* Summer, 1993, pp. 226-233; H. L. Schacher, *Reinventing Government or Reinventing Ourselves*, Albany: State University of New York Press, 1997; 参见 [美] 本杰明·巴伯:《强势民主》, 长春, 吉林人民出版社, 2006。



参与的理论思想和实践活动进行归纳和梳理，系统地论述地方治理中公民参与的目标、范围、层次和方式，分析有序公民参与的实质与表现形式。

由此，我们面对着一系列需要回答的问题：如何界定公民参与的范围？有序公民参与的指向是什么以及有无标准？公民参与在地方治理实践中的价值究竟如何表现？影响公民有序参与发展的各种因素是什么？我们依据什么发展有序公民参与以及如何评价公民参与是有序的和富有结果的？为了后文论述展开的需要，笔者首先对动态发展中的公民参与和有序公民参与的内涵以及基本性质作出界定，凸显了在现实的政治发展进程中公民参与内涵的演变。

第二节 发展中的公民参与内涵：对政治的参与和对管理的参与

公民参与既作为描述人类政治活动与政治现象的概念，也作为解释人类群体性和社会性需求的概念而存在。从最为广义的意义讲，公民参与指涉的是民众与包含政府组织在内的大型社会组织之间的关系形态。^①也就是说，在决定公共资源的分配领域，公众或者决策涉及的利益关系人介入政策过程，向政策制定者施加影响力并由此构成相互关系的过程均可以视为公民参与。在我们的现实生活中，公民参与往往表现为举凡介入公共领域生活，人们参与一定范围内的投票，或者在一定的地理空间内，讨论在公共领域中发生的参与者共同面对或共同感兴趣的问题，借助意见表达、对话、协商、斡旋和管理等行动试图对问题解决过程产生影响力，并通过投票或决议形式最终达成决定，共同回应或解决问题的过程都可以视为公民参与。参与表现了公民在一个社会或者政治共同体的生活中力图通过自身可以控制的力量来影响共同体决策和集体行动，进而决定自身命运的努力，也体现了民间社会试图以自治或者抗议、冲突等途径约束某些强权暴政的诉求。

概括而言，公民参与的内涵可以通过以下描述来把握：第一，公民参与的主体是发源于民间的非政府的公民个体或者公民团体；第二，公

^① 参见王巍、牛美丽编译：《公民参与》，1页，北京，中国人民大学出版社，2009。



民参与的倡导既源自公民个体或群体的自发和自愿参与，也包含政府为达成某些政策目标而主张的参与行动；第三，公民参与在宪法、法律规范的框架内以合法的程序和形式进行，它力图通过参与人的利益表达、协商交流、权力分享、授权管理来实现公民对公共政策的影响；第四，公民参与的领域主要包括政治选举，合法性抗议、示威和静坐，涉及重大法律条款变更或撤销的创制与复决，涉及相关人利益的公共政策或公共项目制定，本地或社区公共事务执行中的合作与共同生产，公民基于互惠的互助行动等；第五，公民参与的目的是促进公共利益的达成和公共政策的执行，并保证公民有渠道影响政策过程，保障自身的利益；第六，作为影响共同体政治生活的一种权力分配，公民参与既是公民的政治权利，也是保障公民经济权利的基础。

在人类历史上，公民参与的形式多种多样，在某种程度上，这是由公民参与的自发性、自觉性和自治性决定的，因此，公民参与有很多类型。按照公民参与的初始状态，它可以分为自上而下或由政府发动的参与形式和自下而上或由公民组织自身发起的参与形式；按照公民参与的层次，它可以分为国家级政府事务参与、省（联邦）政府事务参与、地方政府事务参与、社区（居民区）事务参与和公民自组织事务参与等；按照参与的强度和深度，它可以分为直接参与和间接参与；按照公民参与形式与政府发生的关系形态，它可以分为合作性参与和对抗性参与或者积极性参与和消极防卫性参与；按照公民参与的问题提出和议程倡导，它可以分为由政府主导发起的公民参与、由专业人士倡导发起的公民参与和由公民（组织）及利益相关者倡导发起的公民参与；等等。

美国学者谢尔·阿斯汀（Sherr Arnstein）依据其对公民参与阶梯发展形态和上升路径的解释，将公民参与分为低度参与、中度参与和高度参与三个水平，分别对应政府主导型参与、象征型参与和完全型参与。他认为，这构成了八个自低到高的参与形式类别，分别是：政府操纵、宣传教育、公民知情、向公民咨询、安抚公民、合作伙伴、委托授予权力、公民控制。^① 约翰·克莱顿·托马斯（John Clayton Thomas）则以公共政策过程中公民参与的深度以及对公共政策制定与实施产生实质影响力的大小为标准，将公民参与种类分为以获取信息为目标的公民参与、

^① Sherr Arnstein, "A ladder of citizen participation," *Journal of the American Institute of Planners*, 1969 (35), pp. 216-244.