



中国公共政策制定中的 公民参与研究

Research on citizen participation in
China's public policy making

王建军 王建容 唐娟 著

中国社会科学出版社



中国公共政策制定中的 公民参与研究

Research on citizen participation in
China's public policy making

王建军 王建容 唐娟 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国公共政策制定中的公民参与研究 / 王建军, 王建容, 唐娟著. —北京: 中国社会科学出版社, 2018. 8

ISBN 978-7-5203-2645-2

I. ①中… II. ①王…②王…③唐… III. ①公共政策-研究-中国 IV. ①D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 124964 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 许 琳
责任校对 鲁 明
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.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京君升印刷有限公司
版 次 2018 年 8 月第 1 版
印 次 2018 年 8 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 13.25
插 页 2
字 数 238 千字
定 价 58.00 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营销中心联系调换
电话: 010-84083683
版权所有 侵权必究

国家社科基金后期资助项目

出版说明

后期资助项目是国家社科基金设立的一类重要项目，旨在鼓励广大社科研究者潜心治学，支持基础研究多出优秀成果。它是经过严格评审，从接近完成的科研成果中遴选立项的。为扩大后期资助项目的影响，更好地推动学术发展，促进成果转化，全国哲学社会科学规划办公室按照“统一设计、统一标识、统一版式、形成系列”的总体要求，组织出版国家社科基金后期资助项目成果。

全国哲学社会科学规划办公室

前 言

民主，作为人类的一种基本价值观念由来已久，在现代社会中已经深入人心，成为人们明确的政治追求。但是民主作为一种政治制度安排和社会治理方式，从整个人类社会来看，即使到了今天，仍还处在艰难探索和不断完善的过程之中。

在西方，从20世纪60年代开始，为了解决代议制民主中常常出现的“党派恶斗”和对公民意愿“回应性不足”等缺陷，公民参与的理论和实践在政治学和公共管理学领域再次引起了人们的高度关注。其中一个引人注目的趋势是：“公民参与”不再停留在“公民行使选举权”这样的代议制民主的范围内，而要求进入“公民参与公共决策”这样的协商民主领域。公民参与公共政策制定作为一种新的社会治理方式，正在逐步成为社会日常政治生活的组成部分。

我国是一个人口众多，地域辽阔的多民族国家，如何治理好这个国家绝不是一件易事。在寻求有效的治国理政之道的过程中，人民民主是我们党始终高举的旗帜，也是我国社会主义政治制度和社会治理方式的基石。正如习近平同志指出：“人民民主是社会主义的生命。没有民主就没有社会主义，就没有社会主义的现代化，就没有中华民族伟大复兴。”显然，在今天，从完成中华民族伟大复兴历史使命的高度来看，持续推进人民民主制度建设，切实保证人民成为国家的主人，共同行使好管理国家事务和社会公共事务的政治权利，有效参与社会治理活动的意义在于：第一，协调好各阶层、各团体之间的利益关系，在保障人们各自合法权益的同时，维护好社会的公共利益和公平正义；第二，协调好各民族、各地域之间的利益关系，在保障各民族、各区域的自身特色和发展优势的同时，维护好民族团结和区域融合，实现各民族的共存共生，促进区域间均衡发展；第三，协调好中华民族与世界各国人民之间的利益关系，在推进中华民族伟大复兴的同时，履行好我国的国际责任，促进人类社会利益共同体的形成和发展。

2 中国公共政策制定中的公民参与研究

当然,人民民主无论是观念的成熟还是制度的构建,在我国正在经历一个艰难探索 and 不断完善的过程。从成功的方面看,我们既有延安时期采用的“三三制”民主制度安排和“豆选”方法,也有中华人民共和国成立初期确立的“政治协商”和“人民代表大会制度”,更有改革开放以来逐步推进的,以“公民参与公共政策制定”为核心内容的“社会协商”民主制度的建设。从失误的方面看,“文化大革命”时期以“大鸣、大放、大字报和大辩论”为主要形式的无序“民主”风暴,也曾一度几乎摧毁了人们正常的社会生活,把国家推向了崩溃的边缘。从一定意义上说,我国民主实践中正反两方面的经验教训十分丰富,在世界范围内独树一帜,引人关注。

当前我国正处于全面建成小康社会的重要历史发展阶段,人们对幸福生活的向往迫切而强烈,人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾依然明显存在,经济发展、制度创新和社会治理的任务更加艰巨。显然,持续推进我国人民民主制度建设,探索人民民主在新的历史阶段中的新内容和新形式,为践行中国梦提供永不枯竭的强大动力,意义十分重要而深远。对此,党的十八大政治报告明确提出:“社会主义协商民主是我国人民民主的重要形式。要完善协商民主制度和工作机制,推进协商民主广泛、多层、制度化发展。”“把政治协商纳入决策程序,坚持协商于决策之前和决策之中,增强民主协商时效性。深入进行专题协商、对口协商、界别协商、提案办理协商。积极开展基层民主协商。”显然,党中央再次要求将创新适合我国国情的公民参与公共政策制定的科学方法,健全公民有序参与公共政策制定的制度规范,作为我国社会主义政治文明建设的核心内容之一。

在我国,公民有序参与公共政策制定作为人民民主的一种新形式,其理论探讨和制度构建的历程可以追溯到中华人民共和国成立初期。但是,后来频繁发生的政治运动,特别是受“文化大革命”的冲击,公民有序参与公共政策制定的理论探讨和制度构建一度停滞。然而,近三十多年来,改革开放的浪潮在给我国经济社会发展带来了蓬勃生机的同时,也给公民有序参与公共政策制定的理论探讨和制度构建注入了强劲动力。改革开放以来,公共决策民主化及其制度建设成为党的历次代表大会推动的政治体制改革的一项重要内容,公民参与公共政策制定的社会实践以前所未有的速度和规模在我国展开,相继取得了一系列丰硕成果。从1996年我国颁布实施《中华人民共和国行政处罚法》为起点,此后,《中华人民共和国价格法》《中华人民共和国立法法》《中华人民共和国行政许可法》

等一系列法律法规相继出台,在行政处罚、价格调整、行政立法和行政许可等公共管理领域的公共决策中正式引入了听证制度,这表明我国公共政策制定的公民参与活动被正式纳入了法制体系,一种完全不同于代议制民主的新的民主方式——协商民主,在我国公共管理和社会生活中快速发展起来。进入21世纪,构建和谐社会和实现中国梦成为我国新的发展目标,在坚持党的群众路线和服务民生的施政理念的指导下,数量众多的公民参与公共政策制定的法律法规和实践形式被创造了出来,并在我国公共生活中发挥出越来越大的作用。因此,以社会主义协商民主理论为指导,结合典型案例,系统总结我国公共政策制定中公民参与的制度构建和方法创新的过程与经验,揭示公民参与公共政策制定的历史必然性、必要性和可能性,分析公民参与公共政策制定的各种形式的内在结构、适用范围和实施途径,确立公民参与公共政策制定的各种形式的选用模型,以不断推动公民参与公共政策制定各种形式的有效运用、继续创新和完善,已成为具有重要理论和实践意义的课题。

具体来说,本书将从下列五个方面展开研究:

1. 阐述公民有序参与公共政策制定的理论基础。通过对各类民主理论基本内容的分析和国内外公民参与公共政策制定历史发展过程的概括,多角度地讨论公民参与公共政策制定的历史必然性,努力丰富社会主义民主政治理论和公共管理理论。

2. 讨论公民参与公共政策制定的现实条件。通过对现阶段社会发展任务、党的路线要求、政府治理创新、民众积极参与和物质条件日益丰富等侧面的考察,全方位探求公民参与公共政策制定的现实可能性,不断强化发展社会主义人民民主的自觉性。

3. 总结和分析公民参与公共政策制定的各类成果。通过典型案例的剖析,对当前我国相对成熟的公民参与公共政策制定的各种成果的内容、表现形式、应用程序、适用性、可预期的效果、存在的问题及改进措施等进行系统讨论,力图帮助政府和公民能更有效地了解和掌握各种公民参与公共政策制定的有效方法。

4. 构建公民参与公共政策制定各类形式的选用模型。公民参与公共政策制定制度构建的关键在于,要有效确定各级政府应在何时以何种适宜的形式邀请公民参与何种公共决策。在全面分析影响公共政策制定中公民参与形式有效选择的各种因素,以及设定好公民有效参与形式选择标准的基础上,把经过科学抽象选取的影响因素进行组合,从而形成公共政策制定中公民参与形式的选择模型。通过这些选择模型的运用,可为公民参与

4 中国公共政策制定中的公民参与研究

公共政策制定的实践活动，提供具有操作意义的方法论指南。

5. 探讨我国在公民参与公共政策制定方面存在的问题、原因和改进对策。公民参与公共政策制定的伟大实践是一个持续推进的系统工程，公民参与的目标是否明确？公民参与的制度是否完善？公民参与的能力是否健全？公民参与的文化和社会氛围是否适宜？众多因素都在客观上制约着我国公民参与公共政策制定的理论创新和实践探索的发展水平。多视角地讨论我国在公民参与公共政策制定方面存在的问题、原因和改进的对策，将有助于把我国公民有效参与公共政策制定的理论创新和实践探索不断推进到一个新的高度。

目 录

第一章 公民参与公共政策制定是当代民主发展的新趋势	(1)
第一节 重要概念界定	(1)
第二节 公民参与公共政策制定的一般理论分析	(16)
第三节 公民参与公共政策制定的重要作用	(22)
第四节 国内外公民参与公共政策制定的历史进程	(30)
第二章 我国公民参与公共政策制定的现实基础	(38)
第一节 我国公民参与公共政策制定的社会需求不断增长	(38)
第二节 我国公民参与公共政策制定的基础条件日趋成熟	(45)
第三节 我国公民参与公共政策制定的保障体系逐渐完善	(51)
第三章 我国公民参与公共政策制定的实践成果分析 (一)	(62)
第一节 关键公众接触	(62)
第二节 由公民发起的接触	(66)
第三节 公民调查	(82)
第四章 我国公民参与公共政策制定的实践成果分析 (二)	(89)
第一节 公民听证会	(89)
第二节 民主恳谈会	(101)
第三节 专家咨询	(106)
第四节 村(居)民议事会	(111)
第五节 公共论坛	(116)
第五章 我国公民参与公共政策制定的实践成果分析 (三)	(122)
第一节 公民旁听制度	(122)
第二节 政府新闻发言人制度	(131)

2 中国公共政策制定中的公民参与研究

第三节 社会公示制度	(139)
第六章 公共政策制定中有效选择公民参与形式	(144)
第一节 公共政策制定中影响公民参与形式有效选择的主要因素	(144)
第二节 公共政策制定中公民参与形式的选择模型	(154)
第三节 对公共政策制定中公民参与形式选择有效性的判定 ...	(160)
第七章 不断提高我国公民参与公共政策制定的水平	(167)
第一节 当前我国公民参与公共政策制定中的主要问题	(167)
第二节 造成我国公民参与公共政策制定现存问题的主要原因	(174)
第三节 提高我国公民参与公共政策制定水平的基本路径	(184)
结论	(195)
参考文献	(197)
后记	(202)

第一章 公民参与公共政策制定是当代民主发展的新趋势

今天,公共政策制定环节中引入公民参与已经成为一种世界性的潮流。这一潮流也极大地改变着我国政府的公共管理方式和民众的生存状况,反映出我国人民民主发展的新趋势。作为一种新的民主形式和公共管理方式,公民参与公共政策制定理应得到全方位、多层次的系统分析。从理论上讲,这能加深人们对它的含义、理论基础、现实意义和历史发展过程的理解;从实践上讲,有助于人们掌握它的应用规律,并发展它的实践形式。

第一节 重要概念界定

一 公民参与

要理解公共政策制定过程中的公民参与,需要先厘清什么叫作公民参与。从20世纪50年代末,阿尔蒙德和维巴对美国、英国、意大利、德国和墨西哥五个不同政治发展阶段的国家的“公民参与”进行比较研究开始,公民参与的概念被大量引入社会科学领域,并且诞生了“政治参与”“人民参与”“公众参与”“基层参与”等诸多相关名词。因此,有必要对公民参与的内涵进行辨析与界定。

概括起来,当前对于公民参与的概念研究,大致可分为广义说和狭义说两种^①。

狭义说。持狭义说的学者以公民参与的具体影响领域为研究视角,对公民参与进行界定。如从公共政策的角度界定公民参与,具有代表性的观点包括:“公民参与是指对某项公共事务或政策具有利害关系的个人或团

^① 唐娟:《论公共政策制定中的公民参与》,硕士学位论文,四川大学,2005年。

2 中国公共政策制定中的公民参与研究

体,直接涉入政策过程中,以影响政策结果或了解、熟悉有关该政策信息的一种咨询活动。”^①“公民参与是指人民通过投票、组党、加入政治的利益集团等活动,用以直接或间接地影响政治之决定的行动”;“参与制定,通过或贯彻公共政策的行动。这一宽泛的定义适用于从事这类行为的任何人,无论是当选的政治家、政府官员或是普通公民,只要他是在政治制度内以任何方式参与政策的形成过程”;^②还可以从社区治理的角度,对公民参与进行界定,具有代表性的观点有:“公民参与就是社区中的居民运用权力,以决定有关社区中一般事务的过程。”^③

广义说。持广义说的学者认为公民参与涉及了整个政治生活,既包括对政治领导人的选择又包括对政策过程的影响,具有代表性的观点有:公民参与是“公民自愿地通过各种方式参与政治生活的行为”,“公民参与是指社会成员选择统治者,直接或间接地在形成公共政策过程中所分享的那些自愿活动”。^④

以上关于“公民参与”的定义角度不同、表述形式各异,而且与“政治参与”“人民参与”“公众参与”“基层参与”等概念纠缠不清,需要重新界定。

我们认为,可以从以下三点来探讨公民参与,这三点是公民参与的三个基本的要素:第一,参与的主体,即“谁参与”;第二,参与的动机,即“为什么参与”;第三,参与的范围,即“参与什么”。

(一) 参与的主体^⑤

1. 人民还是公民

较早的观点认为参与的主体应该是人民。人民是一个政治学概念,它是指由社会中占绝大多数的单个民众组成的群体,具有较强的意识形态色彩,在研究阶级统治的古典政治学中使用较多,而在研究公共管理的现代政治学中却鲜有人使用。相反,按照现代政治学的观点,公民是一个法律概念,是指具有一个国家的国籍,并根据该国宪法和法律的规定,享受权利和承担义务的人。^⑥国籍是取得公民资格的唯一条件,一个人一旦取得

① 李图强:《现代公共行政中的公民参与》,经济管理出版社2004年版,第36页。

② 郭永秋:《政治参与》,台湾幼狮文化事业公司1990年版,第23页。

③ 王振海等:《新视角下的政治:关于社区政治发展的专题研究》,中国社会科学出版社1995年版,第94页。

④ 郭永秋:《政治参与》,台湾幼狮文化事业公司1990年版,第23页。

⑤ 唐娟:《论公共政策制定中的公民参与》,硕士学位论文,四川大学,2005年。

⑥ 马振清:《中国公民政治社会化问题研究》,黑龙江人民出版社2001年版,第1页。

了某个国家的国籍,就取得了这个国家的公民资格,也就成为这个国家的公民。公民一词更能体现现代社会的民主法制性质,因此,现代政治学中多用公民参与而非人民参与的概念。

2. 是积极公民还是消极公民

“积极公民”和“消极公民”的区分可以追溯到康德。在康德看来,自由就在于服从自己为自己制定的法律,因此,只有成为人们所必须遵守的法律的共同立法者时,一个人才具有真正的独立性,才能享有公民的资格。“具有选举权的投票能力,构成一个国家成员的公民政治资格”^①,这类具有真正独立性的公民被称为“积极公民”。但是在康德那个时代,大多数人是没有选举立法权的,比如妇女和无产者,他们不能真正享有不受侵犯的公民自由和平等权利,这类不具有独立性的公民被康德称为“消极公民”。显然,康德向我们传递着这样一个重要信息:公民不仅具有法律意义而且具有政治意义,个人只有积极参与公共事务,才能在政治生活中获得自主性,才能体现公民资格。到了现代社会,从法律意义上讲,国籍是取得公民资格的唯一条件,选举权是每一位公民的基本权利;但要实现公民的政治意义,还需要我们每一位公民对法律赋予我们的权利进行履行,积极参与公共事务,通过公共生活体现自己的公民资格,使自己能够作为真正的公民而存在。当代学者也对公民的资格非常关注,如以瓦姆斯为代表的黑堡宣言学者就认为,公民资格应该被给予新的内涵,即公民资格不应该是被动地由公民所认同的社群所给予,而是必须由公民本身在积极参与公共事务行动中所构建。因此,公民参与的主体,应该是为了实现公民资格而参与公共事务活动的公民个人和公民团体。

3. 全体公民还是普通公民

这两种观点的分歧在于是否应该将国家机关工作人员的政治活动纳入公民参与的范畴之中。持肯定观点的学者认为国家机关工作人员也属于公民,其行为当然应该属于公民参与;持否定观点的学者认为国家机关工作人员是公共权力的直接掌握者和行使者,他们以国家工作人员身份对政府活动的参与不应属于公民参与。其实,这个问题应该一分为二地来看待,国家机关工作人员的大部分活动的确是为了行使其职位赋予他的权力,如政策制定,此时应该属于政治管理活动而非公民参与。这正如塞缪尔·P. 亨廷顿所指出:“参与者的政治活动是间断性、业余性的,相对于其他社会角色来说,通常是附带的或第二位的。有许多政治活动,包括政治上

^① [德] 康德:《道德形而上学原理》,上海人民出版社1982年版,第72页。

最活跃的那部分人的大部分活动,就不能算是政治参与”^①;当然,在国家机关工作人员未行使职务赋予的权力,仅履行公民资格赋予他的权利义务时,他是作为普通公民而存在的,其行为应该属于公民参与,如参与社区议事。此时,他是以普通公民身份行为的。因此,公民参与的主体应该是普通公民,而不是泛指全体公民。

(二) 参与的动机^②

1. 功利选择说

功利选择说传统悠久且影响深远。在古典的政治学中便推崇一种特殊的伦理学^③——“功利主义”,尽管它常常是心照不宣而没有被明确表达。^④功利选择说可以追溯到古代伊壁鸠鲁的快乐主义学说。到了近代,经过了霍布斯、洛克和休谟等人的改造,最终由边沁和密尔发展出较为系统的理论。功利选择说认为在社会生活中,人不可能是完全理性的,但却有一种衡量自己的利弊得失和趋利避害的选择能力,凭借这种能力,尽管他难以成就至善的事业,但却能在实际行动中通过“两害相权取其轻”,从而取得成功。因此,在功利主义者看来,人们通过参与公共活动或者给自己带来利益,或者使自己免于灾祸,这是一切公民参与活动的内在动机。

由此,功利选择说推导出了两个重要的结论:第一,人们之间的共同利益是存在的,它的衡量标准就是“最大多数人最大的善”。提出这一格言的是本萨米特,在他看来,善可以通过快乐与痛苦之间的反比关系来界定,当社会收获的幸福大于所承受的痛苦即是善,因此,为了最大多数人收获最大的幸福,即使让少数人承受少数的痛苦也是合理的、是善的。第二,将人类社会划分为少数“精英人物”和大多数处于政治边缘的普通公民是必需的,并应由此构建出一种利害平衡机制。首先,普通公民需要“精英人物”来统治。因为,参与公共事务需要消耗大量的时间和精力,普通公民通常是难以支付这些消耗的,所以需要“精英人物”组成政府代表公民来进行公共事务的管理,以实现最大多数人的最大幸福。其次,

① [美] 塞缪尔·P. 亨廷顿、琼·纳尔逊:《难以抉择——发展中国家的政治参与》,华夏出版社1989年版,第5页。

② 唐娟:《论公共政策制定中的公民参与》,硕士学位论文,四川大学,2005年。

③ Plant, J. F. Ethics and public personnel administration. In S. W. Hays & R. C. Kearney (Eds.), *Public personnel administration*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1983. p. 289.

④ Ingersoll, V. H., & Admas, G. B. *The tacit organization*. Greenwich, CT: JAI Press, 1992.

“精英人物”的统治也需要公民参与的配合，以便为自己的统治提供合法性基础。但是这种参与必定是有限的，必须以不威胁利害关系的平衡，不损害精英人物的统治为限。因此，有许多持功利选择说的学者孜孜以求的，就是在统治和参与之间寻找一个“平衡点”。他们大致的观点就是把公民参与限定在政治领域，让公民有权利使用自己的选票选择自己中意的政治家，但公民却不需要参与政治家制定和实施政策的过程。

2. 公共选择说

产生于20世纪中叶的公共选择理论，主张将经济学分析方法运用到政治学领域。他们认为通过“对非市场性决策的经济学研究”不难发现，从事社会活动的人与从事经济活动的人一样，都是所谓的理性经济人。也就是说，一个人无论他处于什么地位，其行为的最基本动机都是追求个人利益，追求个人利益满足程度的极大化。

由此，公共选择说推导出以下两个结论：第一，根本不存在所谓的公共利益，政治不过是各种利益集团进行讨价还价的市场。正如布坎南所说：“如果认为国家代表着社会的公共利益，那是一种无知……除了个人目标之外，根本就不存在什么社会目标或国家目标”^①。第二，社会管理的基本模式是政府退市场进。由于政府也是由理性经济人组成的，具有自利性，不仅无法代表公民实现公共利益，还会产生规模膨胀、官僚主义等问题，所以，政府只应“掌舵”，而将更多的公共事务交给市场处理。行政人员应摆脱繁书缛节的束缚，像企业家一样以目标为导向，自主进行公共物品的生产。至于生产的过程是否合理、生产的结果是否公平，无须担心，市场机制的优胜劣汰会解决这些问题，因为公民成为“顾客”，公民参与就像市场上的“顾客”一样，可通过“用脚投票”实现对不同的公共产品的挑选和购买。

3. 公民精神说

持公民精神说的学者认为功利选择说和公共选择说主张的公民参与，实质上都是“为了私人利益而从事公共事务”，^②它必然催生出现代社会的诸多病态；该学派的学者认为，公民参与社会生活的真正动机是公民权的体现和公民精神的追求。

① 林志鹏、杜平：《公共选择理论与公共政策的非公共性分析》，《行政与法》2000年第6期。

② Barber, Benjamin. *Strong Democracy: Participatory Politics for A New Age*. University of California Press, 1986, pp. 4-6.

由此,公民精神说推导出以下结论:第一,公民精神首先是一种态度。公民参与社会生活时,并不必须是利他主义的,而是为了“恰当理解的自我利益”^①,由于这种自我利益是基于公民对于自己在集体中主人翁地位的认同,所以它不能是短视的,而是长远的;不是损人利己,而是利人利己的,在追求自我利益时应当同时对他们的同胞公民负责。第二,公民精神也是一种行为模式。公民参与社会生活时,应当作为平等的个体存在,在追求对集体的权利和任务的主动实现过程中,公民也不能沦为其他公民或组织的附庸。社会生活越采取自治的形态,这个共同体就越具有公民精神。充满活力的公民的积极参与,是有效的政府管理的基础所在^②,因此,“凡生活受到某项决策影响的人,就应该参与那些决策的制定过程”^③。

(三) 参与的范围

公民参与范围(公民参与的限度)^④的扩大和公民生活的民主化一直被认为是政治发展的重要目标之一,很多学者都给予公民参与很高的评价,但这也并不意味着公民参与不应该受到必要的限制。事实上,在公民参与的范围上一直存在巨大的分歧,这源于“强调公民参与的民主理论和限制公民参与的民主理论”的断裂^⑤。精英民主主义和政治保守民主主义的学者都对公民参与持限制的态度,而以卢梭、密尔、杰弗逊为代表的古典民主主义者则积极地强调公民参与。

1. 限制公民参与的主要观点

第一,人们参与的动机是理性选择,参与的结果却不一定能带来公共利益。曼瑟尔·奥尔森和唐斯指出,人是理性的,所以在考虑是否参与时,人们总是会衡量参与的成本与收益。参与是需要付出成本的,收集政策信息、提供备选方案、协助政策执行,都需要花费参与者的时间和金钱,由于“搭便车”心理普遍存在,所以许多公民会选择不参与,与之相反,追逐权力与名望的政治精英却往往表现出更高的参与热情。因此,对政治生活和公共政策的介入只需要局限在精英阶层,而不必进行广泛的

① [法]托克维尔:《论美国的民主》,商务印书馆1988年版,第513页。

② Frederickson, H. George. Minnowbrook II: Changing Epochs of Public Administration. *Public Administrative Review*, vol. 49. March/April 1989.

③ [美]科恩:《论民主》,商务印书馆1988年版,第15页。

④ 唐娟:《论公共政策制定中的公民参与》,硕士学位论文,四川大学,2005年。

⑤ [英]戴维·米勒、韦农·波格丹诺:《布莱克维尔政治学百科全书》,中国政法大学出版社1992年版,第563页。

公民参与,即使有些公民参与了,也只是代表了其所在的特定群体的私利,不一定能实现公共利益。

第二,与管理绩效相抵触。公民参与可能会导致政策制定的成本大幅增加。一般而言,参与者越多,利益追求也就越多,行政人员需要花费更多的金钱和时间对参与活动进行组织,对利益各方进行协调,不仅耗时、耗力、效率低,更严重的是可能导致决策时机的延误,降低管理绩效。

第三,威胁决策质量。公民参与在一定程度上讲就是利益各方的协商与妥协,但在协商过程中占据上风的未必总是正确的一方。有时真知灼见、远见卓识可能属于少数参与者,而大多数参与者却是急功近利、只求眼前利益,那么此时,公民参与将会成为改革和创新的阻碍。特别是在一些专业性较强的领域,公民由于缺乏足够的专业知识,其参与的作用常常被质疑。达顿(Dutton)就曾宣称:“科学和医学是专业化程度极高的领域,因此,只有科学家才有资格和能力做出相应的判断和决定。”^①

第四,影响社会稳定。一些发展中国家的学者,包括我国部分学者认为,由于发展中国家政府经济实力不强、现有政治体系的整合能力有限,如果迅速强化公民参与的力度,而政府又无法满足公众的需求,会导致公众不满,甚至对政府不信任,进而影响政治稳定。

2. 主张公民参与的主要观点

第一,人们参与的动机源自政治本能,广泛的公民参与是实现公共利益的必要途径。汉娜·阿伦特秉承亚里士多德的理论,认为人天生就有参与政治生活的倾向,这是一种天性,而不是像精英民主主义和政治保守主义的学者认为的那样仅仅是为了对私权的保护。卢梭指出,只有“一切都是公民亲手来做”才能实现人类真正的自由。^②而对当时已经兴起的代议制民主,卢梭则持批评态度,他对英国代议制度的评价是:“英国人民自以为是自由的;他们是大错特错了。他们只有在选举国会议员的期间,才是自由的;议员一旦选出之后,他们就是奴隶,他们就等于零了。”^③可见,公共利益的实现不能仅依赖政治精英,哪怕这些精英是民主选举产生的,公民的广泛参与是实现公共利益的必要途径。

① Dutton, D. The impact of public participation in biomedical policy: Evidence from four case studies. In J. C. Petersen (Ed.), *Citizen Participation in science policy* (pp. 147-181). Amherst: University of Massachusetts Press, 1984. p. 170.

② [法] 卢梭:《社会契约论》,何兆武译,商务印书馆1982年版,第123—125页。

③ 同上书,第125—127页。