

復旦
版

原创学术著作

法学系列



GongZhong Canyu Fanzui Zhili Zhi Shichanghua Tujing
公众参与犯罪治理之市场化途径

汪明亮 等 著

 復旦大學出版社

復旦
版

原创学术著作

法学系列



GongZhong Canyu Fanzui Zhili Zhi Shichanghua Tujing
公众参与犯罪治理之市场化途径

汪明亮 等 著

 復旦大學出版社

图书在版编目(CIP)数据

公众参与犯罪治理之市场化途径/汪明亮等著. —上海: 复旦大学出版社, 2018. 3
ISBN 978-7-309-13471-1

I. 公… II. 汪… III. 犯罪-社会问题-研究-中国 IV. D917

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 005717 号

公众参与犯罪治理之市场化途径

汪明亮 等著

责任编辑/张 炼

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路 579 号 邮编: 200433

网址: fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售: 86-21-65642857 团体订购: 86-21-65118853

外埠邮购: 86-21-65109143 出版部电话: 86-21-65642845

当纳利(上海)信息技术有限公司

开本 787×960 1/16 印张 15 字数 233 千

2018 年 2 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-13471-1/D·920

定价: 45.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社有限公司出版部调换。

版权所有 侵权必究

目 录

绪 论	1
一、提出问题	1
二、研究价值	1
三、研究现状	3
四、研究框架	4
五、重要观点	5
 第一章 公众参与犯罪治理的基本理论	10
一、公众参与犯罪治理之内涵	10
二、公众参与犯罪治理之现实基础	15
三、公众参与犯罪治理之法理依据——以私人参与警察任务 执行为视角	26
四、公众参与犯罪治理之其他依据	42
 第二章 公众参与犯罪治理之市场化途径基本理论	50
一、市场化是实现公众参与犯罪治理的必要手段	50
二、市场化之公共安全服务视角分析	54
三、公共安全服务市场化的必要性	58
四、公共安全服务市场化的可行性	62
五、公共安全服务应该均等化	64
六、犯罪治理过程中采用市场化途径之边界	69
七、我国公众参与犯罪治理市场化实践现有做法概述	75



第三章 公众参与犯罪治理市场化之实践(一): 奖励举报	
——以北京市海淀区人民检察院近些年的检察举报为例	86
一、检察奖励举报制度在腐败治理中的定位	87
二、我国检察举报奖励制度的现状与问题	92
三、检察举报奖励制度的改革与完善	104
第四章 公众参与犯罪治理市场化之实践(二): 治安承包	112
一、治安承包的实践样态考察	112
二、治安承包的产生背景探析	114
三、治安承包的刑事政策价值分析	118
四、治安承包的困境	121
五、治安承包机制困境之破解	123
第五章 公众参与犯罪治理市场化之实践(三): 其他做法	129
一、社区矫正中的市场机制——以上海新航总站为例	129
二、保安服务——以江苏省为例	137
三、奖励见义勇为——以江苏省为例	154
第六章 域外经验及借鉴(一): 商业保释	161
一、保释制度的发展: 从“人保”到“财保”	161
二、商业保释在美国的产生与发展	162
三、我国现行取保候审制度的弊端与不足	164
四、结合取保候审制度引入市场取保机制	167
第七章 域外经验及借鉴(二): 刑罚执行市场化	170
一、控制刑罚执行成本的两个基本思路	170
二、监狱私有化	172
三、辩诉交易	184
四、域外实践对中国的现实意义	193



五、刑罚执行市场化中所需注意的若干要点	198
六、简要结论	201
 第八章 “朝阳群众”：市场化途径的一个成功典范	202
一、问题的提出	202
二、政策逻辑起点	203
三、政策理论依据	206
四、政策实现途径	209
五、政策比较借鉴	211
六、政策总结推广	215
 参考文献	220
 后 记	232

绪 论

一、提出问题

本世纪以来,特别是近五年来,我国的犯罪率高攀不下,犯罪形势日趋严峻。从全国公安机关刑事立案数看,2009年之前刑事立案数都在500万起以下(2006年约474万起、2007年约481万起、2008年约488万起),但2009年刑事立案数突破500万起,约558万起,较往年增加三至四成,之后便一路上升,2010年约597万起、2011年约600万起、2012年约655万起、2013年约660万起、2014年约654万起。^①所有这些还不包括犯罪黑数和治安违法案件。

此外,公众对犯罪的恐惧感日趋强烈。高犯罪率改变了公众的犯罪问题经验,使他们对犯罪日益恐惧。这些恐惧原先只在特定的少见情况下会出现,如今变为例行性的,成为日常生活中的一部分,尤其是在大城市。升高的犯罪率不再只是抽象的统计,而是切身的感受。公众与犯罪之间的社会距离大幅缩短了,影响到公众对犯罪的态度。

一句话,中国当前犯罪形势严峻,已进入高犯罪社会。因而,尽可能降低犯罪率,减少公众犯罪恐惧感,已成当务之急。实践表明,常规的犯罪治理手段已经难以达此目的,必须创新犯罪治理手段。其中最为重要的是动员社会力量,鼓励公众参与到犯罪治理过程中去,而激励公共参与犯罪治理的最有效措施则是市场化途径。

二、研究价值

(一) 应用价值

我国正处于经济社会发展的战略机遇期和矛盾凸显期,社会管理创新

^① 数据来源于国家统计局编印的《中国统计年鉴》。



对实现全面建设小康社会的宏伟目标,实现党和国家长治久安具有重大战略意义。犯罪治理是政府进行社会管理的一个重要方面,强调犯罪治理创新是社会管理创新题中应有之义。

社会管理创新的内涵之一就是要正确定位政府在社会管理过程中的角色,强调公众参与(或社会参与)的作用。然而,长期以来,在我国犯罪治理领域,无论是在犯罪预防阶段还是在刑法适用阶段,政府一直处于主导地位,公众参与明显不足。从已有的公众参与犯罪治理实践看,既有成功的经验,亦有值得完善之处。

实践表明,以政府为主导的犯罪治理模式难以有效控制犯罪,出现了“政府失灵”现象。同时,即便根据社会治安综合治理方针的要求,虽然也强调公众参与的重要性,但是,由于缺乏制度上的保证,特别是在市场经济条件下,缺乏激励机制,公众参与在实践中难以落实,引发了“公众参与困境”问题。

如何克服犯罪治理过程中的政府失灵?如何突破公众参与困境?在市场经济条件下,只有引入市场机制,采用市场化途径才能达此目的。在此意义上说,市场化途径是实现犯罪治理创新的必要手段。为了实现犯罪治理创新,鼓励公众参与犯罪治理过程,在我国近些年的犯罪治理实践中,相关政府部门已经逐渐引入了市场化途径,这些做法如:在犯罪预防阶段的保安公司业务、治安承包、奖励见义勇为等;在刑法适用阶段的奖励举报、破案招标等;在社区矫正阶段引进市场化运作等。一方面,实践中的具体做法既有成功的经验也有失败的教训。另一方面,虽然采用市场化途径是实现犯罪治理创新的必要手段,但同时,在犯罪治理领域采用市场化途径也可能带来一系列问题,因而,不是任何犯罪治理领域都可以采用市场化途径,必须界分犯罪治理专治领域与互补领域。此外,从其他国家或地区的采用市场化途径的犯罪治理实践看,其经验与教训可为我国犯罪治理提供有益的启迪。

一句话,本课题研究可以为当今中国犯罪治理模式的转型提供理论上的支持。

(二) 学术价值

从市场化途径角度来研究犯罪治理创新问题,即公众参与问题在国内理论界尚处探索阶段。一方面,拓展了犯罪学、刑事政策学的研究视角,为刑事一体化研究提供了新的路径。另一方面,本课题关于治安承包、监狱私



有等专题的深入剖析对治安学、监狱学的理论研究提供了重要参考,海淀检察院的检察举报数据、上海新航服务总站的社区矫正数据、江苏省的奖励见义勇为及保安服务等数据为相关理论研究提供了可靠的素材。

三、研究现状

通过文献检索,目前国内理论界尚未有学者从市场化途径角度探讨犯罪治理过程中的公众参与问题。

就现有研究来看,国内理论界只是分别就犯罪治理实践中六大采用市场化途径做法进行了单视角的研究,并未将它们结合起来从犯罪治理角度进行统一考察。其中,对保安公司业务、奖励见义勇为、奖励举报以及社区矫正阶段市场化运作等做法大多只是介绍为主,理论深度严重不足;对治安承包、破案招标等做法虽然有了较深入研究,但大多局限在行政法、法理学、公共政策学视角,研究视野不开阔。以对治安承包研究为例,金自宁(2007)认为通过引入私法上的当事人之间的约定不能改变强制性规范的制度和公法上的行政契约制度来强化治安承包的合法性;章志远(2008)认为治安承包是公共行政民营化浪潮在当下中国特定行政领域中的制度表征,预示着公私部门在公共治理中的密切合作;蔡金荣(2010)认为在现代行政法综合控权机制下,存在着治安承包法律正当性的空间,治安承包能够为行政法理论基础所兼容。又以对破案招标研究为例,盛先磊(2004)认为破案招标制度在产生之前并没有经过严格的论证和逻辑思考,某些方面违反了侦查程序正义的基本要求,也降低了侦查程序正义在现实中的实现程度;董坤(2004)认为破案招标制度遵循了认识论的客观规律,并没有导致行政权力的异化,而且节约了司法和行政资源,在实践中提高了破案效率;艾明(2003)认为从我国刑侦体制改革整体呈现的逻辑来看,命案招标制度或许在伦理价值层面和经济效率层面与其有所背离,进而会损害我国刑侦体制的健康发展。

另外,对于西方一些国家比较成熟的监狱私有化做法,国内理论界只是在介绍西方做法的基础上,对其产生原因及合理性进行评价,而未能就中国能否实行监狱私有化问题进行深入研究。例如,王廷惠(2011)认为私有化是解决20世纪80年代以来美国监狱过度拥挤及成本居高难下问题的方法,就美国监狱私有化实践而言,节约成本和提高效率本身是私有化所致的竞争过程之结果;敬义嘉(2007)认为美国监狱私有化很大程度不是由经济



的因素决定的,相反,政治的因素起着基本的推动作用。

鉴于此,本课题在一定程度上弥补了上述研究方面的不足。不仅全面分析了公众参与犯罪治理过程的基本理论、公众参与犯罪治理之市场化途径的基本理论,还对市场化途径进行了较深入的实证分析和比较分析:一方面,通过与北京海淀人民检察院、上海新航社区服务总站、江苏省公安系统的合作,归纳评价现有的引入市场化途径的具体做法,另一方面,介绍并借鉴域外的若干采用市场化途径做法。

四、研究框架

本课题的研究思路是:高犯罪社会需要犯罪治理创新,公众参与犯罪治理过程是犯罪治理创新的重要表现,采用市场化途径是实现犯罪治理创新的必要手段。就公众参与而言,本课题着重研究公众参与犯罪治理过程的涵义、现实基础、理论依据等基本理论;就采用市场化途径而论,本课题主要研究了犯罪治理过程中采用市场化途径的基本理论、采用市场化途径的具体做法及域外相关市场化途径做法的介绍评价。

本课题分为八章,主要内容分别是:第一章全面论证了公众参与犯罪治理的内涵、现实基础、法理依据及其他依据。第二章全面分析了公众参与犯罪治理之市场化途径的基本理论,涉及市场化途径是实现犯罪治理创新的必要手段、市场化途径的公共安全服务视角分析、公共安全服务市场化的必要性、公共安全服务市场化的可行性、公共安全服务应该均等化、犯罪治理过程中采用市场化途径之边界问题、对我国的犯罪治理实践中采用市场化途径的六大做法予以概括分析等。第三章以北京市海淀区人民检察院为例,对奖励举报做法予以全面剖析。第四章在考察治安承包的实践样态基础上,对治安承包的产生背景、刑事政策价值、面临的困境及困境破解等进行了深入分析。第五章以上海新航总站为例,对社区矫正中的市场化运作予以全面解读;在分析江苏省保安服务业现状的基础上,深入剖析了我国保安服务业面临的形势,并在此基础上提出了我国保安业今后的任务;以江苏省为例,在介绍江苏省见义勇为工作成效、基本做法基础上,提出了见义勇为的今后工作方向和目标任务。第六章在介绍评价美国的商业保释实践基础上,分析了我国现行取保候审制度的弊端与不足,并提出了相应的完善建议。第七章从控制刑罚执行成本的两个基本思路出发,介绍评价西方国家的极富争议的两种制度,即监狱私有化和辩诉交易,并概括了这些实践对中



国的现实意义。

第八章以“朝阳群众”参与举报违法犯罪实践为例论证了公众参与犯罪治理之市场化途径的政策逻辑。

五、重要观点

本课题在以下 16 个方面提出了创新性观点。

(1) 界定了公众参与犯罪治理的内涵。认为：公众参与犯罪治理，并不排斥政府在犯罪治理过中的作用，只是在重视政府在犯罪治理过程中的主导或引导作用的同时，更注重发挥公众的参与作用。详言之，公众参与犯罪治理具有三方面含义：反对政府在犯罪治理中的垄断地位、政府的作用因犯罪治理领域不同而有差异以及公众参与贯穿犯罪治理全过程。

(2) 全面论证了公众参与犯罪治理的现实意义。认为：公众参与可以提高刑事政策的科学性、可以确保刑事政策执行的有效性；公众参与反映了犯罪原因的多元性要求、反映了社会治安综合治理刑事政策的基本要求、反映了预防职务犯罪的特殊性要求；公众参与行刑过程是行刑社会化的要求、有利于监狱行刑效果的实现；公众参与刑事政策评估有利于刑事政策评估质量的提高、有利于实现刑事政策的公正性、有利于增进刑事政策的回应性。

(3) 以私人参与警察任务执行为视角，论证公众参与犯罪治理的法理依据。认为：对宪法基本政策条款和民主国、法治国及社会国原则的解读显示，私人参与警察任务执行并不违反我国宪法文本规定和宪法基本原理；“国家和社会”条款在行政法律规范中频频出现以及行政法上辅助性原则、行政过程论的阐释表明，私人参与警察任务执行同样具备合法性基础。

(4) 全面论证了公众参与犯罪治理的理论依据。认为：治理、善治理论作为一种既重视发挥政府的功能，又重视社会组织群体势力相互合作、共同管理的方式和理念成为治理犯罪策略的当然选择；社会资本与犯罪治理之间存在着密切关系，社会资本理论为犯罪治理研究提供了新的解释范式；参与型政治文化对犯罪治理的理论研究有着重要的启示：犯罪治理与政治关系紧密，在强调民主政治的当今社会，强调犯罪治理过程中的公众参与实属必然；强调犯罪治理过程中的公众参与的意义，不仅是党的群众路线理论的基本要求，也是时代所需。

(5) 论证采用市场化途径是实现公众参与犯罪治理的必要手段。认

为：市场化途径有利于公众参与组织的培育，可以争取在更广泛范围内整合社会资源，最终实现通过市场推动公众参与组织的培育；在犯罪治理的一些领域采用市场化途径，会让公民更加关心自身获得的利益，从而唤醒公众的参与意识；市场化途径为提高社区自治能力提供资金保障。

(6) 论证犯罪治理是一种公共安全服务。认为：政府进行犯罪治理是狭义的公共安全，即社会治安的安全。具体来讲，就是通过预防未然犯罪、打击已然犯罪，改造罪犯等活动，实现对公众人身、财产权的保护。政府治理犯罪的具体方式，包括社区警务、刑事司法、监狱行刑等活动。政府治理犯罪公共安全服务具有公益性和均等性特征。

(7) 论证公共安全服务采用市场化途径的必要性和可行性。认为：采用市场化途径可以满足公共安全市场的需要，可以克服政府在犯罪治理过程中的失灵现象；市场经济日趋成熟为我国犯罪治理过程中采用市场化途径提供了一个很好的外部环境，公共选择理论、新公共管理理论的兴起为犯罪治理过程采用市场化途径提供了有力的理论支撑。

(8) 论证了公共安全服务应该均等化。认为：除福利经济学之外，情境犯罪预防理论、破窗理论可以为公共安全服务均等化提供犯罪学理论依据。政府提供公共安全服务不均等表现在两个方面：一是对特殊区域、特殊人群的犯罪预防投入不足；二是对轻微违法犯罪打击不力。实现公共安全服务均等化途径有二：一是投入倾斜、采用市场化途径、社区化管理模式；二是零容忍。

(9) 论证犯罪治理过程中采用市场化途径之边界。认为：在我国市场经济大背景下，在犯罪治理领域采用市场化途径不仅必要而且可行。犯罪治理领域采用市场化途径并不是要弱化政府责任，而是对政府责任的明确化、合理化。只有在犯罪治理互补领域才可以采用市场化途径。界分犯罪治理专治领域与互补领域必须考虑社会保护与人权保障相协调原则和社会效益与经济效益相协调原则。

(10) 总体上分析采用市场化途径实践的若干做法。认为：从我国的犯罪治理实践看，采用市场化途径的六种主要做法能在很大程度上给我国犯罪治理活动带来生机与活力，但其负面影响也不容忽视。如果过分强调犯罪治理领域中的市场运作，而没有对其进行有效的指导与监督，必然会出现诸多问题。这些问题既有宏观层面的，也有微观层面的。必须从宏观、微观两个方面予以完善。



(11) 以北京市海淀区人民检察院近十年的司法实践为例,立足检察举报奖励制度在腐败治理中的定位,从规范与现实两个层面阐释该制度的生存现状与问题,并对其未来的改革与完善进行设计与展望。认为:举报材料是检察机关自侦部门查处案件的重要线索来源,是开展反腐败斗争的重要手段;举报奖励制度存在的问题及难点是,对举报行为认识上的偏差导致部分检察机关贯彻举报奖励制度不彻底、举报奖励规定的不足导致各地检察机关奖励举报人司法实践的不当差异、匿名举报比例过大导致检察机关全面兑现举报奖励存在障碍等;应该从实体、程序、执行三个层面对我国检察举报奖励制度进行改革与完善。

(12) 在考察治安承包的实践样态基础上,对治安承包的产生背景、刑事政策价值、面临的困境及困境破解等进行了深入分析。认为:治安承包的刑事政策价值主要体现在:缓和社会公共产品国家供给不足的矛盾、有利于促进民间社会对犯罪抗制参与意识的产生、实现犯罪抗制进程中的帕累托改进等方面;治安承包面临的困境是:治安承包性质不明、治安承包与警察职能冲突、治安承包付费取得与安全产品非排他性公共属性冲突等;破解治安承包机制困境的途径是:创设精准的语词来指称这一制度、准确界定治安承包仅为公共治安产品之外的补充性治安商品的根本属性、加强治安承包的全流程管理等。

(13) 以上海新航社区服务总站的实践为例,全面分析了社区矫正中的市场化途径问题。认为:新航社区服务总站是一个从事社区矫正和安置帮教工作的专业社会组织。尽管上海的社区矫正工作在矫正理念、具体运作方式、矫正方法等方面都走在了全国的前列,但由于上海的社区矫正工作仍处于探索中,还存有不成熟与有待完善之处,主要表现在购买服务、管理体制以及社工薪酬方面。针对上海社区矫正发展的困境,提出以下对策:赋予社会组织平等的法律地位、充分认识矫正社工的重要作用、逐步理顺现行社工的管理体制。

(14) 以江苏省为例,全面分析了保安服务业的实践做法。认为,我国保安服务业面临的形势是:依法治理保安服务业任重道远;保安服务主体问题较多,自身建设亟待加强;保安服务业的健康发展需要相关部门的协调行动;保安工作改革创新呼唤保安理论研究的支持等。我国保安服务业今后的任务是:充分认识和准确把握保安行业改革发展的历史机遇和挑战;积极改革、创新保安行业发展体制、机制;大力加强保安理论研究。



(15) 以江苏省为例,全面分析了奖励见义勇为实践。认为,见义勇为基本做法具体反映在:党委政府重视见义勇为工作,相关部门协同行动履行职责;大力推进见义勇为工作的法制化、社会化、规范化建设;坚持抓基层打基础,充分调动基层见义勇为组织的工作积极性;切实为见义勇为人员热心服务、多办实事。今后见义勇为工作方向及目标任务是:遵照国家有关民间组织建设的规定,尽快调整见义勇为基金会中身份不当的领导成员;继续加大对见义勇为基金的筹集、管理、使用力度,不断增强保障见义勇为人员合法权益的能力;进一步完善工作机制,更好地实现见义勇为工作常态化;加强见义勇为工作的领导,进一步争取党委、政府和有关部门的重视支持。

(16) 在介绍评价美国的商业保释实践基础上,分析了我国现行取保候审制度的弊端与不足,并提出了相应的完善建议。认为:商业保释发源于美国,专业的保释代理人、赏金猎人等商业保释参与人员很有特色。我国没有英美法意义上的保释制度,取而代之的是取保候审制度。正因为立法设计上采用了取保候审的模式,导致了我国审前羁押率一直居高不下。虽然取保候审与保释两者在建立目的和适用对象等诸多方面存在不小的差异,但是,这两项制度在一些特征上仍是共通的,在使用效果上也都可以有效地降低审前羁押率,保障人权。因此,稍加改造,商业保释这一制度也是可以在我国刑事司法中加以援用的,该制度可以在一定程度上缓解我国审前羁押居高不下的顽症。

(17) 从控制刑罚执行成本的两个基本思路出发,介绍评价西方国家的极富争议的两种制度,即监狱私有化和辩诉交易,并概括了这些实践对中国的现实意义。认为:英美两国推行监狱私有化的根本原因只是为了解决监狱人口激增的问题,而这同其强调“控制”的刑法哲学密切相关;辩诉交易是美国刑事司法特色的产物,虽然其本质上是一种完全市场化的行为,但是其本质目的是为了以最经济的方式贯彻美国既定刑事政策的效果。域外实践对中国的现实意义:受限于我国的具体国情,监狱私有化现阶段在中国并没有现实的操作可能,其现实意义更多的是在理论层面上为我国将来的实践提供某些新的视角和思路;与之相比,辩诉交易的引入就显得相对更为现实。

(18) 以“朝阳群众”参与举报违法犯罪实践为例论证了公众参与犯罪治理之市场化途径的政策逻辑。认为,北京“朝阳群众”因举报违法犯罪活

动,特别是举报名人吸毒嫖娼、提供涉恐涉暴线索而屡建奇功,受到了国内外媒体的广泛关注。发动“朝阳群众”参与犯罪治理,是北京警方治理犯罪,特别是治理涉恐涉暴犯罪的一种政策选择,是发动人民群众参与犯罪治理的成功典范。北京警方治理犯罪的政策逻辑是:公众参与可以弥补犯罪治理中的政府失灵,采用市场化途径,即采用奖励举报做法是实现公众参与的有效途径。北京警方犯罪治理的政策选择既有理论上的依据,也有域外成熟的经验支持。北京警方的犯罪治理政策经验值得总结推广。

第一章 公众参与犯罪治理的基本理论

本章全面论证了公众参与犯罪治理的内涵、现实基础、法理依据及其他依据。主要内容是：公众参与犯罪治理有三方面的含义；公众参与犯罪治理具有现实基础；从私人参与警察任务执行视角看，公众参与犯罪治理具有法理依据；公众参与犯罪治理具有理论依据。

一、公众参与犯罪治理之内涵

（一）若干范畴

在界定公众参与犯罪治理之前，有必要对与之相关的公众参与、犯罪治理过程等范畴进行界定。

1. 公众参与的内涵

公众参与是一个政治学上的概念，是一种制度化的参与方式，起源于20世纪50—60年代的欧美国家，与参与式民主理论和协商民主理论密切相关。1960年美国学者阿诺德·考夫曼首次提出参与式民主概念，1970年卡罗兰·佩特曼系统地阐述了参与式民主在政治生活和国家治理中的作用，它标志着参与式民主理论的正式形成。参与式民主理论主张通过公民对公共事务的共同讨论、共同协商、共同行动解决共同的公共问题。1980年约瑟芬·贝斯特首次提出协商民主理论，之后得到罗尔斯、哈贝马斯等的支持。协商民主的核心是强调公民在平等、理性基础上通过对话达成共识、形成公共决策和进行治理。^①

20世纪90年代以来，公众参与的概念、理论开始传入中国，引起理论

^① 参见蔡定剑主编：《公众参与：风险社会的制度建设》，法律出版社2009年版，第1—2页。

界的强烈关注。^①国内理论界关于公众参与概念的界定主要有以下几种观点。

俞可平认为,公民参与又称公共参与、公众参与,就是公民试图影响公共政策和公民生活的一切活动。^②

王锡锌认为,公众参与是指在行政立法和决策过程中,政府相关主体通过允许、鼓励利害关系人和一般社会公众,就立法和决策所涉及的与利益相关或者涉及公共利益的重大问题,以提供信息、表达意见、发表评论、阐述利益诉求等方式参与立法和决策过程,并进而提升行政立法和决策公正性、正当性和合理性的一系列制度和机制。^③

蔡定剑认为,公众参与是指公共权力在进行立法、制定公共政策、决定公共事务或进行公共治理时,由公共权力机构通过开放的途径从公众和利害相关的个人或组织获取信息,听取意见,并通过反馈互动对公共决策和治理行为产生影响的各种行为。^④

以上学者基于自身研究的需要,从不同的学科背景对公众参与概念进行了界定,这对本课题的研究有着重要的借鉴意义。

在借鉴国内外学者关于公众参与的研究基础上,考虑到本课题研究的需要,笔者把公众参与界定为:公众参与即社会参与,是指社会组织或个人作为主体,在其权利义务范围内有目的参与刑事政策制定、犯罪预防、刑事司法、行刑及刑事政策评估等过程的行动。

根据该定义,公众参与具有三方面特征:第一,参与主体既可以是社会组织,也可以是个人。这里的社会组织和个人不包括专门承担犯罪治理职责相关职能机构和个人,如公安机关、法院、监狱、警察、法官等。第二,参与

① 这些年出版的与公众参与有关的著作主要有:蔡定剑主编:《公众参与:风险社会的制度建设》,法律出版社2009年版;蔡定剑主编:《公众参与:欧洲的制度和经验》,法律出版社2009年版;蔡定剑主编:《国外公众参与立法》,法律出版社2005年版;陈振宇:《城市规划中的公众参与程序研究》,法律出版社2009年版;刘淑妍:《公众参与导向的城市治理》,同济大学出版社2010年版;刘平、[德]特劳普·梅茨:《地方决策中的公众参与:中国与德国》,上海社会科学院出版社2009年版;许晓娟:《瑞士公众参与立法制度研究》,法律出版社2013年版;袁曙宏主编:《公众参与行政立法——中国的实践与创新》,中国法制出版社2012年版;王周户主编:《公众参与的理论与实践》,法律出版社2013年版;王锡锌主编:《行政过程中公众参与的制度实践》,中国法制出版社2008年版;王锡锌主编:《公众参与和中国新公共运动的兴起》,中国法制出版社2008年版;许稻:《治道变革与公众参与》,中国政法大学出版社2012年版;等等。

② 贾西津主编:《中国公民参与——案例与模式》,社会科学文献出版社2008年版,第1页。

③ 参见王锡锌主编:《行政过程中公众参与的制度实践》,中国法制出版社2008年版,第2页。

④ 蔡定剑主编:《公众参与:风险社会的制度建设》,法律出版社2009年版,第5页。