

公民参与 城市政府治理研究

C I T I Z E N



P A R T I C I P A T I O N

孙彩红 著

RESEARCH ON CITIZEN PARTICIPATION
IN CITY GOVERNANCE



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

公民参与 城市政府治理研究



RESEARCH ON CITIZEN PARTICIPATION
IN CITY GOVERNANCE

孙彩红 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

公民参与城市政府治理研究 / 孙彩红著. —北京: 社会科学文献出版社, 2016. 4

ISBN 978 - 7 - 5097 - 8753 - 3

I. ①公… II. ①孙… III. ①城市管理 - 研究 - 中国
IV. ①F299. 23

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 025767 号

公民参与城市政府治理研究

著 者 / 孙彩红

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 周 琼

责任编辑 / 单远举

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社(010)59367156

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367018

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 21.75 字 数: 365 千字

版 次 / 2016 年 4 月第 1 版 2016 年 4 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 8753 - 3

定 价 / 89.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心(010-59367028)联系

 版权所有 翻印必究

前 言

2015年12月20日至21日，中国中央城市工作会议在北京举行。会议提出了城市发展和城市工作在现代化建设中的重要地位、指导思想，做好城市工作的具体部署。“城市发展带动了整个经济社会发展，城市建设成为现代化建设的重要引擎。城市是我国经济、政治、文化、社会等方面活动的中心，在党和国家工作全局中具有举足轻重的地位。”特别是在城市治理的思想和具体部署中包含了丰富的市民参与城市治理的思想。尤其是在指导思想中突出了“坚持以人为本、科学发展、改革创新、依法治市，转变城市发展方式，完善城市治理体系，提高城市治理能力”。在具体的城市治理与发展工作中，例如，规划编制要接地气，“还应该邀请市民共同参与”；“统筹政府、社会、市民三大主体，提高各方推动城市发展的积极性。……政府要创新城市治理方式……尊重市民对城市发展决策的知情权、参与权、监督权，鼓励企业和市民通过各种方式参与城市建设、管理，真正实现城市共治共管、共建共享。”^① 这些对于当今时代中国城市的建设、发展与有效治理，对于公民参与城市建设与治理，是同时具有战略性和可操作性的指导要求。

公民参与在当今政府治理过程中，尤其是在城市政府治理过程中，已经在各地有丰富多样的实践形式出现。但是，如果我们近距离观察公民参与的具体实践，就会发现一连串的问题。例如，我们要问：某城市出台了一项关于城市规划的公共政策，让公民参与了吗？接着的问题是，某市制定出台了一项政府规章，公民都知情吗？又如，公民参与旁听过的政府会议和一些听证会，都发言了吗？进一步提问：公民在政府规章、公共政策、

^① 《中央城市工作会议在北京举行》，《人民日报》2015年12月23日。



规划制定中提出的意见和建议，都得到反馈和回应了吗？在多大程度上被采纳了，还是被部分否定或完全否定了，为什么？

实际上，对于上述这些一环扣一环的问题，我们并不能都得到肯定性的回答，因为有些地方城市政府根本没有在这些层次上做到吸纳公民真正参与到政府对公共事务的管理过程中。那么，这些问题到底出在哪些环节？城市政府治理中的公民参与到底应该是什么样的？公民参与应该有什么样的形式？而已有的实践现状又是如何？公民参与制度化和法治化的问题出在哪里，遇到了什么阻力？如何更好地解决这些问题，解决这些问题的方法或路径是什么？这些就是本研究的出发点与落脚点。

对于公民参与城市政府治理，在研究背景上有如下三个方面考虑。第一，国外发达国家的城市治理中，都有多种不同的吸纳公民参与的实践做法与形式，因此我国公民参与城市治理也要符合这种共性和发展趋势。第二，当前我国城市政府管理中公民参与的实践，还存在较多的欠缺，其中症结和挑战在哪里，如何解决。第三，从国家治理现代化的战略高度，党的十八届三中全会提出了国家治理体系和治理能力现代化的总目标。具体到城市治理领域，“要全面贯彻依法治国方针，依法规划、建设、治理城市，促进城市治理体系和治理能力现代化”。^①要实现城市治理的现代化，按照治理包含的“多元主体”的要义，其中一个重要体现就是把公民纳入城市政府治理的过程中。公民参与政府治理是实现中观层次的有效政府治理的现实要求。

公民参与政府治理不仅是政府与社会关系中的一个重大理论问题，更是中国特色社会主义民主政治发展中的一个重要现实问题和组成部分，而且公民参与政府治理具有宪法和法理依据。

1992年联合国《里约环境与发展宣言》和《21世纪议程》中把“环境”与“城市”联系起来，就标志着环境的概念向可持续发展概念的转变。那么，城市的可持续发展的要求也带来了城市的环境、社会与政治关系的改变。与此相联系，在20世纪90年代就已经提出了公众参与是城市治理的核心特征之一。“1995年墨西哥的全球城市研究机构网络会议上通过投票将城市治理列为发展中国家城市研究的中心主题。城市治理作为特定地域空间治理概念，其特点和模式在不同国家、不同时期、不同地域各有不同，

^① 《中央城市工作会议在北京举行》，《人民日报》2015年12月23日。

但可将其内核总结为公众参与、多元协调、公私合作等。”^① 进入 21 世纪以来，我国面临的国际环境日益错综复杂，经济社会发展中的不平衡、不协调问题仍然突出，影响社会稳定与和谐的因素还大量存在。广大人民群众的法律意识和参与政治的意识不断提高，维护自身合法权益的意识不断增强，这都对政府治理工作提出了更多严峻挑战和更高的要求，需要突出公民参与在城市治理中的地位与作用。

面对全球化进一步发展和我国深入对外开放的广阔背景，我国的治国理政面临着新形势，全面深化改革面临新课题和新任务。为确保 2020 年全面建成小康社会，作为全面深化改革纲领性文件的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中，第一次提出全面深化改革的总目标是“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”。政府作为施政主体之一，有效的政府治理成为政府现代化发展的目标，在这个治理过程中，公民作为主体之一必然要参与其中。而且，在“十三五”规划建议中，提出的实现全面建成小康社会奋斗目标必须遵循的第一条原则就是“坚持人民主体地位”，“必须坚持以人民为中心的发展思想……保障人民平等参与、平等发展权利，充分调动人民积极性、主动性、创造性”。^② 由此推断，有效的政府治理中要有公民参与，也正是坚持人民主体地位这个原则的实践体现。

在研究设计与研究问题的选择上，要实现有效的政府治理，公民参与是一个必然要素，有其理论上的含义与要求。要实现国家治理能力与治理体系的现代化，政府的有效治理是一个重要内容和组成部分。而有效的政府治理中，公民参与是一个必不可少的元素。之所以这样说，一是因为政府治理的重要环节是制定公共政策与执行政策，不论是在哪个环节都不能把公民主体排除在外，否则连制定的公共政策都不能保证科学有效，就不要说政策能得到有效执行了；二是因为治理本身所包含的一个基本要素就是多元主体参与治理过程，公民作为政府管理面对的主体，也理应成为参与主体之一。但是，从实际的公民参与城市政府治理的诸多实践案例来看，与这个基本要求还存在实际差距，或者说只具备了公民参与的形式，根本

① 刘东辉：《〈南京市城市治理条例〉公众参与制度创新分析》，《城市管理与科技》2013 年第 5 期。

② 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年计划的建议》，《人民日报》2015 年 11 月 4 日。



还没有实现实质性的参与。当前公民参与政府治理存在诸多问题，甚至是形式主义的参与多于实质性的参与，这是关键问题所在。这正是推动公民参与政府治理、实现政府管理有效性要解决的关键问题之一。为此，本研究基于公民参与的案例分析，找出公民参与实践中的差距和存在各种问题的表现形式，进而分析出现这些问题的原因到底在哪里，与哪些关键因素相关。力图从经济发展、法律制度和政策、政府官员和公民本身等变量上寻求解释，找出关键的影响因素和解释变量，以找到进一步推动公民参与政府治理的方向和途径。

中国共产党和政府也多次强调公民参与的现实重要性，并逐步提出扩大公民有序参与的要求。尤其是党的十六大报告中提出“扩大公民有序的政治参与”，此后对公民参与的要求就更为明确。特别是党的十八大报告中，在全面建成小康社会的目标中再次重申“加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化，从各层次各领域扩大公民有序政治参与”，与十六大和十七大报告相比，还强调了“从各领域各层次”扩大参与。在行政体制改革和政府建设部分，特别强调了要“建设人民满意的政府”，实现这一目标的重要举措之一就是让公民参与到政府管理当中，真正实现人民在政府管理过程中的主人翁地位。

本研究具有实践动因，也适应制度改革要求。近年来，公民参与已成为中国政治与政府管理实践中的一个流行话语。各地城市政府治理中的公民参与形式越来越多元化，参与的内容和范围也呈现越来越广泛的趋势，从行政立法到行政决策到政策执行过程中都有不同形式的参与。而且公民参与的实践发展，是中国经济发展、社会结构变迁、政府改革转型、公民多元化利益诉求等合力共同作用的结果。然而，在这些多样化的生动鲜活的参与实践活动中，还存在这样那样不尽如人意的地方，包括参与流于形式、参与没有收到应有的效果等问题。因此，这种实践要求进行理论分析、提炼与总结，并对进一步的公民参与发展提供经验教训和理论启示。

从政府管理和公共行政学的视角，公民参与在实践上已经成为创新政府管理方式以及实现行政民主的一种重要社会资源。公民参与政府管理在这里有一个重要限定，就是狭义的范围，即行政过程和领域的参与，基本上不涉及公民在人大、政协、司法等领域的参与。从政府管理的现实来说，公民参与政府管理有利于政府的科学民主决策，有利于对政府履行职能的监督，有利于政府与公民的良性互动和社会和谐发展，同时在理论

上也已作为一个得到高度重视的课题，成为行政学的热点研究领域之一。

从理论研究现状看，对于公民参与的研究成果可以说比较丰富了，有不少专著和论文，但是对于城市治理中的公民参与研究还是很少的，这体现在几个维度。在参与领域上，公民参与的研究主要集中于农村民主选举和民主管理，还有基层人大选举。在参与主体上，研究农村村民参与、企业职工参与、私营企业主的参与居多，而对于城市中的公民参与研究还较少。在政府管理过程上，主要是对政府政策制定过程的参与、对立法参与的研究居多，而且多数是对公民参与地方人大立法的研究。总之，对于政府管理中的公民参与整体状况的研究还是比较少，这正为本研究提供了现实和理论空间。进一步从城市治理的领域来审视，研究较多的是城市经济、城市社会问题。而对城市政治领域的研究还不多见，其中就包括城市政治中的公民参与，还未成为一个广泛研究的领域。这也是本研究的学术价值之一。

对于公民参与和政治参与的研究有不同视角和不同层面。鉴于以上研究现状，本研究主要是从行政学与政府公共管理和公共政策的视角对公民在参与城市政府治理过程中的形式和状况进行研究和探讨。需要说明的是，本书并非研究一般意义上的公民政治参与——或者说是代议制民主政治模式下的公民政治参与，而是对公民行政参与——“政府治理模式下的公民参与”的探讨。

从研究设计上看，为了进行这项研究，在研究类型的设计上主要侧重于描述性研究和解释性研究，在研究对象的范围上主要是抽样研究。在研究方法上，主要采用间接研究（文献研究）结合实地研究的方法。在具体方法上，收集资料时主要运用的是文献方法，辅之以专家访谈和实地调研。具体分析资料的方法，主要采用的是对案例的文本研究，涉及比较分析法、统计分析法、内容分析方法等。具体而言，收集了2005~2013年《人民日报》上出现的公民参与城市政府治理的案例，以此为基础进行分析，同时以一些实地调研的案例为补充。以统计分析和内容分析方法来描述公民参与的整体状况，并找出其中的关键影响因素进行原因阐释。

本研究的公民参与政府治理，定位于狭义政府中的参与，即公民对行政机关的参与。在政府层次上，界定于城市政府，主要是城市地域内的公民参与。在研究和写作思路，首先从一般意义和层面上论述公民参与政府管理的现实价值和理论根据，对于公民参与城市政府治理的一些变量和



内涵进行界定；其次是具体到城市管理的层次，从城市管理本身的特点、现实问题以及所需要的管理模式等方面入手，来分析公民参与城市政府治理的极端重要性和根据；最后在现实分析的基础上进行理论阐释，从一般理论角度提出解决和推动公民参与城市政府治理的对策与建议。

案例研究对推动公民参与来说极其重要，它提供了鲜活的实践素材，是对公民参与所有问题探讨的逻辑起点，但又不能将研究视野仅仅停留在这个层次上。在此基础上适时进行必要的理论总结就不可缺少，这有助于进一步深化对当代中国公民参与问题的讨论。同时考虑到理论研究和实证研究的优势，本研究在对公民参与进行一般界定的基础上，针对城市政府管理中公民参与的实践分析，对多种类型的典型参与案例进行分析归纳，找出具有规律性的特点以及存在的主要问题。最后对此进行理论分析和思考，提出发展对策和建议。

导 论	001
第一节 研究的主要价值与问题	001
第二节 研究的相关概念界定	033
第三节 主要研究方法和研究思路	043

第一部分 公民参与的功能定位和理论论述

第一章 公民参与在政府治理中的功能定位	049
第一节 公民参与在政府治理过程中的功能定位	049
第二节 公民参与在社会政治发展中的功能定位	054
第二章 公民参与城市政府治理的现实需要	060
第一节 城市治理本质需要公民参与	060
第二节 城市发展的现实问题要求公民参与	064
第三节 提升城市治理能力要吸纳公民参与	066
第四节 国外公民参与体现了城市治理共性规律	068
第三章 党和政府关于公民参与的理论论述	071
第一节 党的重要文献关于公民参与的思想与论述	071
第二节 政府文件和工作报告关于公民参与的论述	084



第二部分 公民参与城市治理的 类型、案例及评估

第四章 政府决策立法中主动吸纳公民参与的案例·····	097
第一节 政府会议与工作报告中的公民参与·····	097
第二节 城市规划和决策中的公民参与·····	102
第三节 城市政府行政立法中的公民参与·····	112
第五章 政府公共事务管理中吸纳公民参与的案例·····	121
第一节 城市公用事业管理领域的公民参与·····	121
第二节 市政公共建设项目中的公民参与·····	131
第三节 城市环境保护中的公民参与·····	138
第六章 公民参与政府绩效和干部评价的案例·····	147
第一节 群众参与对政府及部门工作绩效的考评·····	147
第二节 公民参与对政府干部的评议·····	149
第三节 通过信息公开让公众参与政府工作·····	151
第四节 以公开电话方式回应公民诉求和监督·····	153
第五节 公民参与评价监督干部和政府绩效的案例评析·····	156
第七章 以网络渠道参与监督政府事务的案例·····	160
第八章 公民参与城市治理的多维度评估·····	171
第一节 城市政府治理中公民参与进展的基本评估·····	171
第二节 目前公民参与城市政府治理存在的主要问题·····	181
第三节 影响公民参与进展的关键变量·····	204

第三部分 公民参与城市治理的 路径思考与未来发展

第九章 公民参与城市政府治理的理论基础·····	213
第一节 公民参与城市治理的宪法理论基础·····	213
第二节 公民参与和社会主义民主政治相一致·····	215
第三节 行政民主理论提供直接理论基础·····	217
第四节 公民参与政府治理的其他民主理论基础·····	220
第十章 推进公民参与城市政府治理的前提条件·····	230
第一节 发展公民参与的根本政治制度保障·····	230
第二节 推动公民参与的重要行政前提条件·····	232
第三节 注重公民参与的社会文化根源·····	237
第四节 提高政府认识并加强对公民的培育·····	240
第十一章 国外公民参与城市治理的案例及启示·····	247
第一节 不同国家公民参与城市治理的案例分析·····	247
第二节 国外公民参与城市治理的主要启示·····	264
第十二章 提升公民参与城市政府治理的路径设计·····	270
第一节 按照分层次、分阶段的路径推进公民参与·····	271
第二节 实现公民参与过程的法治化·····	278
第三节 增强公民参与的内在动力·····	289
第四节 促进公民的组织化参与和需求表达·····	293
第五节 转变城市治理理念促进公民参与实践·····	295
第六节 政府要积极应对公民主动的网络参与·····	297
第十三章 公民参与城市治理的未来发展思考·····	307
第一节 参与式行政应成为公民参与政府治理的常态·····	307

第二节 合作式治理是公民参与城市政府治理的发展目标·····	310
第三节 合作式治理要求行政法律关系的调整·····	314
结 语·····	320
主要参考文献·····	323
后 记·····	334

导 论

对于公民参与的研究，在学术界并不是一个新出现的问题。然而，具体到政府层面和领域，从政府管理和公共政策的视角对于公民参与城市政府治理的研究，特别系统的研究成果还比较少见。治国理政的目标是实现国家治理的现代化，政府作为重要的施政主体之一，实现有效的政府治理和政府治理的现代化则成为一个组成部分。对比近些年公民参与政府管理的实践和具体案例，参与的形式可谓多种多样，参与的内容可谓丰富广泛，但是，普通百姓对于参与的结果和成效并没有很高的认同度，问题到底出在哪里？公民参与的哪些关键点还没有链接起来？如何为了实现有效的城市政府治理来推动发展公民参与？基于对这些现实状况和现实问题的思考，本书选定对城市政府治理中的公民参与主题进行研究。

本部分主要梳理公民参与的研究现状、本研究的价值、基本概念界定、研究的方法、研究的基本思路和框架等。

第一节 研究的主要价值与问题

伴随着中国特色社会主义民主政治的发展进程，公民参与在其中的作用也日益凸显。无论是从当今中国发展所处的国际环境来审视，还是从中国内部发展面临的一系列新问题、新挑战来分析，对于公民参与政府治理这一主题的研究，都具有重要的现实意义与理论价值。

一 研究的重要现实意义和理论价值

当前提出公民参与城市政府治理这一主题的研究缘于多层面的考虑。在当今中国经济发展和社会变革的环境下，公民参与政府治理的研究，既具有重要现实意义，又具有重要理论价值。面对快速城市化发展过程，如

何更好地通过公民参与来和政府共同解决城市治理中的难题，这是摆在城市发展面前的一个重要现实问题。同时，从学术研究的视角，对这一领域的研究，也是对目前已有公民参与研究领域的重要扩展。

（一）从国内经济社会现实审视研究主题的实践意义

公民参与政府治理的问题，首先应该放在中国经济社会发展的大背景下来思考。我国经济发展面临着国际国内各种压力和挑战，要解决经济发展中的不协调、不平衡、不可持续等问题，实现扩大内需、经济发展方式的战略性调整，都需要集中民智，需要公民这一社会主体介入政府管理过程中。

在社会发展领域，随着经济快速发展，社会结构分化和社会格局多元化，利益集团有膨胀趋势，一些深层次社会矛盾凸显，社会稳定压力增大。我国工业化、城镇化的深入推进，使一些城市面临着许多管理中的现实问题，诸如拆迁、社会保障、流动人口等问题，还有不少城市接连发生群体性事件。

解决社会管理领域的这些问题，适应构建社会主义和谐社会的要求，需要公民的参与。而且，市场经济发展导致的利益多元化和众多利益群体的产生增强了公民参与的政治诉求。他们在参政、议政、民主监督和自治等方面的权利都有了明显扩大，“因为需求而参与，在博弈中互相学习，扮演着参与者、回应者、支持者、引导者等复杂的角色，有意或无意地推动公众参与制度的发端、成熟和定型”。^① 顺应社会发展的形势与任务需求，《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中提出，必须创新社会管理体制，“健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”。特别是要加强社会管理的创新，就更需要公民参与到政府治理之中。传统意义上的公民这一管理客体越来越具有主动性，成为政府治理中越来越不能忽视的社会主体。

吸纳公民实际参与到政府管理过程中具有重要实践价值，这不仅符合中国特色社会主义政治制度的要求，而且体现了中国共产党在推动公民参与方面的重大政策。具体从以下主要方面来论述公民参与政府管理的研究对于国内经济社会发展的政策价值。

1. 公民参与是实现国家治理现代化的重要社会基础和保障条件

我国全面深化改革的纲领性文件中，提出了总目标是完善和发展中国

^① 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，第1页。

特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。其中，社会主义民主政治制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分。要促进社会主义民主政治制度的完善发展，必须把公民参与作为社会基础。再进一步细分，行政民主又是社会主义民主政治的一部分，那么公民参与政府管理就是实现行政民主的重要条件。

党和政府多次强调公民的有序参与。例如，党的十六大报告就提出来，而且在十七大报告中又强调了“保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权”，扩大公民有序参与。近几年国务院《政府工作报告》中也都强调了“提高政府工作的透明度和人民群众的参与度”，“扩大群众参与”，“提高公众参与度”等。

公民参与是人民当家作主的题中应有之义，是现代民主政治的基本要求，要提供条件保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督。现代行政是民主政治的产物，内在包含着公民参与要素。一个国家民主政治发展的水平和程度在很大程度上取决于公民政治参与的水平 and 程度。现代政治文明的发展进程，就是公民政治参与不断拓展和不断深化的过程。亨廷顿曾经认为，公众参与是影响政治发展的重要变量，“公众参与的程度和规模是衡量政治现代化的一个重要尺度”。^①在一定程度上，现代政体与传统政体的主要区别在于政治参与的水平不同。

党的十六大报告指出，发展社会主义民主政治，最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。人民当家作主最主要的表现形式之一就是参与到政府的行政过程之中。十七大报告中也有对扩大公民有序参与的专门要求，“从各个层次、各个领域扩大公民有序政治参与”，“要健全民主制度，丰富民主形式，拓宽民主渠道，依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权”。^②从执政党的角度可以理解为，公民参与增强了执政的合法性，目的是提高党的执政能力，巩固党的执政基础。党的十八大报告中更加全面地重申了“加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化，

① [美] 塞缪尔·亨廷顿：《变革社会中的政治秩序》，李盛平等译，华夏出版社，1988，第73页。

② 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》，《人民日报》2007年10月25日。



从各层次各领域扩大公民有序政治参与”。^①“公众参与正是在执政者寻求合法性来源、拓展民主合法性、解决传统行政法‘合法性危机’的过程中逐步进入高层视野的，其与底层民众对参与决策的迫切愿望相呼应，引发了自上而下的对公众参与的强烈需求。”^②

从推进民主政治发展的角度看，公民参与在当代中国不仅具有历史合理性，而且还有现实可行性。作为执政党的中国共产党之所以选择公民参与作为自身合法性的来源与基础，并不是被动回应，而是自觉主动的选择，这与人民群众根本路线的基本逻辑相一致。执政党视野中的公民参与，外在形式上表现为人民需求、政治制度、对公民基本权利的保护、实现以人为本的理念。在党的执政过程中面临着透明度与合法性挑战，“政府最终要适应这一变化，必须提高政府的透明度，必须改变与民众的沟通和交流方式，必须改变政府的执政方式”。^③这就使得公民参与具有了现实基础。因此，公民参与对于执政党而言，不仅是一种制度设计，还是一种执政理念，通过公民参与实现社会主义人民民主。

进一步分析，政治上的民主必须实实在在地体现在民主的行政过程之中，公民的参与权必须由公民在积极参与公共事务的行动中实现。在当今政府实践与理论环境下，行政不仅仅讲求效率，还要体现民主的价值。“单中心的权力等级制具有滥用权力的危险，且无法实现高效运作，权力分散的多中心结构既能提高应变能力，也能够增进人类福利。”^④这充分说明了民主行政对于避免官僚制弊端的重要性。“公共行政除了强调‘公共性’之外，更要强调公民在公共行政活动中的角色与重要性，唯有公共行政纳入了公民的角色，成为合作的伙伴之后，才能共同完成公共事务的管理活动。”^⑤可见，公民参与在政府管理和行政民主中的地位与作用。

2. 公民参与是实现有效政府治理的现实需求

党的十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问

① 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗》，《人民日报》2012年11月18日。

② 王锡锌主编《公众参与和中国新公共运动的兴起》，中国民主法制出版社，2008，第11页。

③ 刘向：《扩大内需是中国经济最大挑战》，《参考消息》2012年10月18日。

④ [美]奥斯特罗姆：《美国公共行政的思想危机》，毛寿龙译，上海三联书店，1999，第114～116页。

⑤ [美]弗雷德里克森：《公共行政的精神》，张成福等译，中国人民大学出版社，2003，第208页。