



Citizen
Participation
in china

中国公民参与 案例与模式

贾西津 / 主编

Participation in china
Citizen Participation in china
Citizen Parti
China



社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

Citizen
Participation
in china

中国公民参与 案例与模式

贾西津 / 主编



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

图书在版编目 (CIP) 数据

中国公民参与: 案例与模式/贾西津主编. - 北京:
社会科学文献出版社, 2008. 10
ISBN 978 - 7 - 5097 - 0352 - 6

I. 中... II. 贾... III. 公民 - 参与管理 - 研究 - 中国 IV. D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 141106 号

中国公民参与

——案例与模式

主 编 / 贾西津

出 版 人 / 谢寿光
总 编 辑 / 邹东涛
出 版 者 / 社会科学文献出版社
地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号
邮政编码 / 100005
网 址 / <http://www.ssap.com.cn>
网站支持 / (010) 65269967
责任部门 / 社会科学图书事业部 (010) 65595789
电子信箱 / shekebu@ssap.cn
项目经理 / 王 绯
责任编辑 / 颜 蝶
责任校对 / 赵 薇
责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部
(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店
读者服务 / 市场部 (010) 65285539
排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司
印 刷 / 三河市世纪兴源印刷有限公司

开 本 / 787 × 1092 毫米 1/16
印 张 / 17.5
字 数 / 279 千字
版 次 / 2008 年 10 月第 1 版
印 次 / 2008 年 10 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 0352 - 6/D · 0143
定 价 / 39.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,
请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究

作者简介

- 贾西津 清华大学公共管理学院副教授
- 周红云 中央编译局当代所比较政治与经济研究中心博士、副研究员
- 展江 中国青年政治学院新闻与传播系主任、教授
- 吴麟 中国劳动关系学院文化传播系讲师、博士
- 韩俊魁 北京师范大学讲师、博士
- 陈旭清 中央民族大学讲师、博士
- 吴伟 对外经贸大学讲师、博士
- 朱洁如 中国人民大学公共管理学院硕士（毕业）
- 陈杉山 中国人民大学公共管理学院硕士（毕业）
- 黄爱丽 中国人民大学公共管理学院硕士（毕业）

研究资助 亚洲基金会

公民参与民主政治的意义（代序）

俞可平

改革开放以来，党和政府一直强调“公民的有序参与”，并把它作为推进中国特色社会主义民主政治的重要内容。最近，胡锦涛总书记又指出：“要丰富社会主义基层民主政治的实现形式，适应我国经济社会发展和人民群众参与愿望增强的要求，从基层经济、政治、文化、社会生活等方面，扩大人民群众的有序参与。”无独有偶，被称为当代西方民主理论和实践最新发展的“协商民主”，也特别强调公民参与对民主政治的重要性，认为公民与公民、公民与政府之间的对话、协商、讨论对于政治民主具有实质性意义。这里涉及了不同民主制度下的一个共同话题：公民参与。

公民参与问题在国外讨论和研究很多，上面提到的近些年在西方国家影响日益增大的协商民主理论，其实主要是一种公民参与的理论。但在我国，对公民参与的讨论和研究相对较少，我们总是把更多的关注或是放在自由、平等、正义、人权等民主的普遍价值上，或是放在民主制度、民主文化和民主机制的特色上，对公民参与的一般性理论研究不多。本文将对公民参与的概念、要素、意义、形式、领域、条件、危机等一般问题做一简要论述，并就扩大公民的有序参与提出若干建议。

一 公民参与的概念

公民参与，通常又称为公共参与、公众参与，就是公民试图影响公共政策和



公共生活的一切活动。公民参与有三个基本要素。一是参与的主体。公民参与的主体是拥有参与需求的公民，既包括作为个体的公民，也包括由个体公民组成的各种民间组织。二是参与的领域。社会中存在一个公民可以合法参与的公共领域，这一公共领域的主要特征是公共利益和公共理性的存在。三是参与的渠道。社会上存在着各种各样的渠道，公民可以通过这些渠道去影响公共政策和公共生活。

公民参与最主要的就是参与国家的政治生活和政治决策，因此，在公众的所有参与中，政治参与尤其重要，最具有实质性的意义。也正因为这样，不少人直接就把公民参与等同于政治参与。然而，严格地说，公民参与和政治参与之间不能完全画等号，公民参与的范围比政治参与更大。除了政治生活外，公民参与还包括公共的文化生活、经济生活和社会生活。特别是在公民社会越来越发达的今天，公民参与的范围正在日益扩大，已经从国家的正式领域，扩大到社会的非正式领域。

二 公民参与的意义

公民参与对于政治发展而言，意义极为重大。公民参与是民主政治的核心问题之一，无论对于政治国家，还是对于公民社会，公民参与都是实现善治的必要条件。其实，所有民主的价值和意义，只有通过公民参与才能真正实现。换言之，只有通过公民参与，民主政治才能真正运转起来。可以说，没有公民参与，就没有民主政治。

第一，公民参与是实现公民权利的基本途径。在现代民主国家，虽然公民的权利得到了宪法的确认和保障，但这些法定权利并不会自动实现。公民权利并不是与生俱来的，它是社会过程的产物，是人们奋斗争取的结果。政治参与是公民争取和扩大个人权利最主要的途径，只有通过积极的政治参与，公民的个人权利才能得到最充分的实现。正是从这个意义上，我们可以说，广泛的公民参与，特别是公众的政治参与，是现代民主政治的基础。

第二，公民参与可以有效防止公共权力的滥用。权力不加制约就会被滥用，而权力一旦被滥用，既可能导致官员本身的腐败，也可能损害公民的合法权益。因此，制约权力是民主政治的一个基本要素。有效地制约公共权力，一方面需要权力体系自身内部的相互制衡，如国家的立法、行政、司法权力之间的相互制



约；另一方面，也需要权力体系之外的制约，即公民和公民社会的制约。公民对政治生活的积极参与，是实现对公共权力有效制约的基本条件。如果公众对政治漠不关心，不参加选举、讨论、听证、申诉、请愿等，公共权力就有失控的危险。

第三，公民参与可以使公共政策更加科学和民主。公民参与的直接后果通常就是影响公共决策和公共生活，迫使决策者倾听公民的意见，并且按照公民的意见来制定有关政策，从而使相关的政策变得更加符合公民的利益。公民对决策过程的参与，还可以及时发现政策的失误和偏差，及时纠正决策失误，从而使决策更加科学和合理。因此，公民参与是提高公共政策和公共生活的质量，保护和增进公民权益的重要手段。

第四，公民参与能够促进社会生活的和谐与安定。公共政策的制定过程，实质上是一个利益分配和调整的过程。大到国家的政治决策，小到工厂的分配政策，都涉及利益关系的协调。如果一项政策或一种制度导致了利益分配的严重不公正，那么利益相关者之间就会发生矛盾和冲突，利益受损的群体对公共政策就会产生抵触，从而损害公共权威的合法性，威胁社会的公共秩序。进而言之，即使一项公共政策或制度体现了公平和正义，但如若这种公平正义没有为公众所理解和接受，同样可能造成公众与公众之间，以及公众与政府之间的对立，带来社会的动荡。如果公众能够实质性地参与相关的决策过程，通过公众的参与有效协调各种利益关系，这样的政策就容易为公众所接受，民众对公共政策就会有更多的共识，公众之间以及公众与政府之间就容易和睦相处。

第五，公民参与本身就是公民的价值和美德。公众的参与通常都有着明确的目标，例如，影响政府决策，制约政府权力，保护公民权益等。但是，即使公众在政治参与或社会参与中没有达到预定的这些目标，也不能说这些参与是没有意义的。在民主政治条件下，公众的参与本身就是一种价值。参与可以唤醒公民的权利意识和民主意识，可以培养公民的公共合作精神，可以增进公众的政治认同，可以使公民学会适应公共生活，提高参与的技巧，积累参与的经验，发展参与的能力。因此，公民的参与既是一种政治价值，也是一种政治美德。

三 公民参与的形式与领域

公民参与有许多种不同的形式，而且随着信息和科学技术的发展，参与的形

式也在不断增加。凡是旨在影响公共决策和公共生活的行为，都属于公民参与的范畴。投票、竞选、公决、结社、请愿、集会、抗议、游行、示威、反抗、宣传、动员、串联、检举、对话、辩论、协商、游说、听证、上访等等，是公民参与的常用方式。在信息和网络技术日益发达的今天，一些新的公民参与形式正在出现，如电视辩论、网络论坛、网络组织、手机短信等。

凡是有集体生活的地方，就有公民参与的领域。首先是参与国家的政治生活，如参加各种政治组织、选举各级人民代表、讨论政府政策、评议政府官员、举报违法行为、管理公共事务等等；其次是参与社会的经济生活和文化生活，如参与工厂管理、发起环境保护行动、组织公益文化活动、救助弱势群体等等；最后是参与居民的社区生活，如社区管理人员的选举、社区的互助合作、小区的治安保卫和环境卫生等等。

四 公民参与的条件

公民参与受许多条件的制约，其中最主要的是以下几个：

首先，公民的参与跟社会的经济发展水平以及公民自己的社会经济地位密切相关。许多研究表明，在不同的经济条件下，公众参与的程度及政策偏向可以极不相同。虽然经济发展的程度与公民参与的程度不存在简单的对应关系，但从各国政治发展的长远过程来看，一般而言，经济发展程度越高，公民的参与程度也越高。

其次，公民的参与也跟其传统文化背景密切相关。鼓励公民参与的政治文化会促进公民的参政热情，相反，遏制公民参与的政治文化则会导致公民的政治冷漠。

再次，公民的参与程度跟其教育水平密切相关。研究表明，教育程度越高，公民的参与积极性也越高；反之，教育程度越低，其参与积极性也越低。

最后，特别重要的是，公民的参与状况与其所在国家或地区的政治环境直接相关，特别是国家的政治制度和政治当局的民主精神。公民参与必须有相应的政治制度保障和政治宽容精神，否则就难以有真正的公民参与。国家的政治制度为公民的参与提供合法的渠道、方式、场所，并且当公民的参与行为受到非法侵害时，保护公民的正当参与权。此外，一些技术性的手段和工具也会影响公民参与



的质量和后果，例如，大众媒体和现代通讯技术能够在多大程度上服务于公民参与，直接关系到公众参与的效率和效果。

五 公民参与的危机

在政治现代化进程中，公民参与也会产生危机，主要体现在以下四个方面：

第一方面，公民在政治上极为冷漠，没有参与热情。选举时投票率偏低，关心公益事业的人不多，政策对话和政策讨论不热烈，公民对政治腐败或官员违法熟视无睹，这些现象都是政治冷漠的后果。

第二方面，公民有很高的参与热情和参与需求，但缺乏通畅的合法参与途径。公民正常的政治参与受阻，而非法的或非正常的公民参与则大量出现。

第三方面，公民在政治参与中与政府发生大规模冲突。例如，当公众对某项政策不满，通过请愿、示威、静坐等方式要求政府调整该项政策时，如果政府不愿做出调整，或修正后的政策仍未满足公民要求，公民与政府之间极可能爆发剧烈的冲突，从而引发参与危机。

第四方面，公民参与失去控制，危害社会的正常秩序。如果政府对公民参与没有正确的引导和规范，如果公众在参与过程中缺乏足够的理性，如果公民参与机制不健全，都可能使正常的公民参与演变为破坏社会秩序的政治事件。

六 推动公民参与的建议

在相当程度上可以说，公民参与的危机，就是民主的危机，也是国家的政治危机。这些危机最终的结果，或是剥夺公民正当的政治权利，或是酿成公民与政府的政治对抗，或是破坏社会的安定局面，甚至可能造成政府的下台或政府对公民的流血镇压。一旦发生上述危机，社会政治就可能动荡不定，社会的经济发展也会受阻，公民的正常生活也势必受到严重影响。从各国政治发展的经验教训来看，要使公民参与有利于维护公民的权利，有利于维持政治稳定，有利于促进社会和谐，国家通常要做到以下几点：

第一，政府要培育公民的民主精神和法治精神。要使公民真正具有当家作主的主人翁意识，充分认识到积极的政治参与是实现其民主权利的基本途径，它既

是一种价值，也是公民的一种美德，从而始终保持高涨的参与热情；同时，要努力培育公民的法治意识，使“有序参与”的观念深入人心，养成自觉遵守国家法律的习惯，使自己的公共参与行为符合宪法和法律的规范。

第二，政府要健全和完善公民参与的制度和机制。要建立有效的利益表达机制，及时发现并适当疏导公民的参与需求；公民参与要有专门的法律制度，使公民的参与有法可依，从而维护公民的正当参与权利；要努力使公民参与制度化、规范化和程序化，使公民能够合法地参与社会的公共生活；要建立一套适当的激励机制，鼓励公民通过公民参与为国家的民主、富强、文明与和谐作出自己的贡献。

第三，政府要为公民的参与提供更多的渠道。随着社会经济的发展、民主政治的推进和公民文化素质的提高，公民的权利意识、法律意识和民主意识在不断增强，对政治生活和社会生活的参与要求日益增强。在社会转型时期，公民的参与需求与社会的参与渠道之间经常会构成一对矛盾，出现某种张力。解决这一矛盾的基本出路，就是开辟新的参与途径，运用现代的科技手段提高参与的效率，尽量满足公民的参与要求。

第四，政府要正确引导和规范公民参与。因为公民参与是集体行动，即使有良好的动机，如果没有统一的组织领导，公众的行动也可能会失去控制。在公民参与中，每个人的动机不可能完全相同，如果没有很好的协调，参与者之间也可能发生冲突和矛盾。在公民参与中，也难免个别人欲利用公众的行为达到其个人的目的，对此必须有防范的措施。所有这些方面，都需要政府采取有效措施，对公民参与进行引导和规范，防止公众行为的失控，保证公民参与能够在法律的框架内有序地进行。

第五，政府与公民在公民参与中要积极合作。公民参与的直接目的通常是影响政府的公共政策和政治进程，但其最终目的无非是最大限度地增进公共利益。要实现这些目标，公民与政府之间必须进行积极的合作。对于公众而言，如果没有政府的妥协、支持和合作，就无法达到改变政府政策，增进公共利益的目标；而对于政府而言，如果没有公民的理解、信任和支持，公众的参与行动就有可能演变为反政府的政治对抗，甚至可能导致政府的下台。因此，我们说，公民与政府在政治生活中的良好合作，是善治的实质所在，而善治就是使公共利益最大化的政治管理过程。



最后，公民要积极而有序地参与社会的公共生活。公民是公民参与的主体，也是公民参与最终的决定因素。良好的公共参与对公民自身也有许多要求：第一，公民要充分认识到公民参与对于维护自身合法权利的极端重要性，增强参与的自觉性和主动性；第二，公民在参与过程中必须遵守国家的法律，维护社会公共秩序，使参与具有合法性和有序性；第三，公民需要不断提高自身的参与能力，讲究参与技巧，提高参与的有效性；第四，公民应当具有合作精神，在参与中不仅要与政府合作，也要与其他公民合作；第五，公民在参与中要有足够的理性，既要维护自身的正当权益，也要为对方的权益考虑，防止因失去理智而导致秩序的失控。

前言

公民参与是民主制度的一个重要维度。公民参与对于民主治理的作用至少体现在公共政府产生与监督、公共决策运作过程、公民自治能力发展等三个方面。经典的公民参与主要指公民通过各种途径影响政府及其决策的过程，包括选举中的投票参与，以及公共政策参与等；现代治理理念下的公民参与还包括了在社区或其他小群体中的公民自治。

在中国，公民的政治参与面临着两方面的挑战：一方面，既往单位体制下的公民参与以政府组织和动员的方式进行，实际上只是公民“出场”或者决策贯彻的过程，缺乏公民权力的体现；另一方面，在社会变迁的过程里，人们有较多利益诉求，尚未形成合适的表达渠道，公民参与政治和社会生活的能力较低。促进公民有序政治参与，实现有效的治理，需要加强公民的参与能力，促进制度化参与机制的形成。

这本文集选择了六个不同方面公民参与的代表性案例，除了公共预算的公民制度化参与之外，案例主要集中在非政府组织的参与模式上。通过对这些案例的剖析，力图总结各种类型公民参与的机制，有效参与的原则，以及应避免的误区。它希望从两个方面促进中国公民参与的实践：第一是在不同场景中更深入和细致地理解公民参与的理念，认知有序参与的基本原则；第二是发展公民参与的方法、工具、程序和机制，并在此基础上积累参与经验，增进公民参与的能力。本案例集的篇章结构及其主要执笔人分别如下：

中国公民参与的非政府组织途径分析

（贾西津）



公共政策的公民参与：以环保 NGO 参与公共工程决策为例

(朱洁如, 吴伟)

政府购买公共服务中的民间组织参与：以江西省扶贫试点为例

(韩俊魁)

城市社区的参与式治理：以宁波海曙区参与式社区治理为例

(贾西津, 黄爱丽)

农民自组织参与农村治理：以山西永济农民协会为例

(陈旭清)

外来工的参与式治理：以上海桃苑村、奉化力邦村、海口外来工之家为例

(陈杉山, 贾西津)

公共预算中的公民制度化参与：以浙江温岭为例

(周红云)

公众参与中的媒体角色及其作用

(展江, 吴麟)

公民参与的阶梯

(作者: Arnstein, Sherry R., 贾西津校译)

我们选择的六个方面案例, 兼顾了重要的参与类型和案例的典型性。首先是公共政策的公民参与, 它代表了最常见的公民参与类型, 非政府组织的倡导性在公共政策参与中发挥着主导作用; 其次是在资金方面, 非政府组织参与公共服务购买是 20 世纪末以来越来越受到重视的模式, 与政府再造相辅相成。公共政策参与和公共服务购买是非政府组织参与治理的两个核心, 二者之间具有互动关系, 比如购买需要以相关服务政策的参与为前提, 政策咨询又构成购买服务的内容之一。在此之外, 我们选择了三个方面的自治案例, 即城市社区的自治, 农村社区的自治, 以及弱势群体社区的自治。这三个案例, 没有任何一个构成了“公民治理”意义上的自治, 但是它们都在社区治理中增添了公民参与的成分, 让我们看到目前社区治理可能走向公民自治的不同路径和影响因素。最后一个浙江温岭的案例, 与前述五个有所不同, 它并没有涉及非政府组织的参与, 而是作为一个独特的参与式民主的个案纳入本案例集的。将之纳入的原因, 一方面因为温岭十余年来的实践已成为当前中国最具特色的一个参与式民主的试点; 另一方面因为它在参与程度上已经将一般的公民参与同人民代表的制度性参与联结起

来，从而这个案例将为我们提供更宽广的参与思路和更丰富的参与经验。当然，本案例集并没有系统涵盖公民参与的领域，比如非常重要的选举参与、立法听证参与等，在这里就没有涉及；即使在非政府组织的参与模式中，也有一些重要的形式没有被专门提及，比如业主委员会的自治参与；另外对于企业家阶层、知识精英、律师、媒体、思想库等在参与中的作用，也未分类述及。可见，这六个案例并非对公民参与模式的系统总结，其意义更主要在于典型性，即它们在某个方面突出体现了公民参与的有效路径，从而为我们提供参与方法和参与经验的借鉴。

六个案例的写作，均分为三个部分：第一部分是案例的描述，包括案例的背景和该案例所体现的公民参与的具体内容；第二部分是模式分析与经验总结，主要包括参与的核心机制和参与的原则，同时为了便于学习参照，特别针对类似概念和做法指出了其中的误区或问题，并对案例的效果及其可以发生的制度条件做了说明；第三部分简要介绍该参与模式的相关理论和国际经验。

最后说明的是，本案例集的完成，也是一次参与式的合作过程。各篇章除了上述列出的主要负责人之外，每一个案例都经过了项目组共同的讨论。我们在2006年10月~2007年1月期间，共召开七次研讨会议，对各种不同的参与模式进行了总结和提炼。在六个案例所涉及的八个地区，我们的研究都得到当地实践者的大力支持，部分案例也在研究者与实践者之间构成了密切的互动。特别感谢以下部门和相关人员：云南水利厅副厅长陈坚先生，云南省水利厅水电局杨丽萍局长，云南省水利厅规划计划处傅骅副处长，云南省西双版纳州景洪市水利水电局主任、总工杨明德先生，云南生态网络陈永松主任，中国国际民间组织促进合作会黄浩明副理事长，中国国际民间组织促进合作会刘彤茜女士，云南省大众流域管理研究及推广中心于晓刚主任，云南人与自然基金会谭乐水主任，美国大自然保护协会中国项目部对外宣传经理朱力先生，绿家园志愿者召集人汪永晨女士，国务院扶贫办，中国扶贫基金会 NGO 村级规划项目主管孙亚青女士、项目咨询顾问廖月明女士，江西省扶贫办张志豪主任，江西省乐安县扶贫办办公室主任曾晓平先生，崇义县科技局周忠仁先生，江西财经大学国际学院院长蒋金法教授，中国农业大学人文与发展学院国际农村发展中心王德海教授，中国国际民间组织合作促进会黄浩明秘书长、石忠诚先生、范杨先生，国际小母牛项目组织中国办事处安徽项目主管张弘先生，江西山江湖可持续发展促进会谢冬明先生，陕



西妇女理论婚姻家庭研究会陈建国先生，浙江省宁波市海曙区许义平副区长，宁波市精神文明办郭波主任，海曙区段塘街道办事处周主任、望春街道办事处杨爱萍主任，以及望春街道的徐家漕社区、泰安社区和段塘街道的洞桥社区等各个社区居委会主任和书记，北京灿雨石信息咨询中心（社区参与行动）宋庆华主任；山西省永济市宣传部牛英杰先生，山西省永济市妇联张雪艳女士、朱亚慧女士，山西省永济市蒲州镇政府李公梁先生，山西省永济市蒲州镇农民协会郑冰会长，山西省永济市蒲州镇所有协助调研的村民，上海市社会团体管理局方国平局长、姚凯副局长、徐乃平副局长、单杰副局长、茅振贤处长、王正敏处长、黄志华处长、张志平副处长等，上海市普陀区民政局曹道云局长，上海市普陀区社团局倪辉局长、吴登云副局长、周嘉艳女士，上海市普陀区桃浦镇春光村桃源新上海人服务中心陆银兴书记、钱陆锋主任，浙江省奉化市西坞街道力邦社区居委会蔡荣华副主任，海南省海口市外来工协会杨来清会长；浙江省温岭市党委宣传部慕逸飞副部长、理论科陈亦敏科长，温岭市新河镇金良明书记、戴美忠镇长、郭海灵镇长、镇人大常务副主席娄建荣等。

实践永远比语言蕴含着更多的信息，尽管我们力图展现案例的要义，这本案例集仍然有失仓促，对模式的分析和参与原则的归纳未尽周全，在此仅将这些案例富有价值的探索提供给各位读者，希望我们一起来继续关注和发展创新，在不同类型公民参与的实践中获得相互的启迪。

贾西津

2007年1月



公民参与民主政治的意义（代序）	俞可平 / 1
前 言	1
第一篇 中国公民参与的非政府组织途径分析	1
第二篇 公共政策的公民参与 ——以环保 NGO 参与公共工程决策为例	19
第三篇 政府购买公共服务中的民间组织参与 ——以江西省扶贫试点为例	47
第四篇 城市社区的参与式治理 ——以宁波海曙区参与式治理为例	77
第五篇 农民自组织参与农村社会治理 ——以山西永济农民协会为例	113
第六篇 外来工的参与式治理 ——以奉化力邦村、上海桃苑村、海口外来工之家为例	147
第七篇 公共预算中的公民制度化参与 ——以浙江温岭为例	175
第八篇 公众参与中的媒体角色及其作用	207
第九篇 公民参与的阶梯	245



第一篇

中国公民参与的非政府
组织途径分析