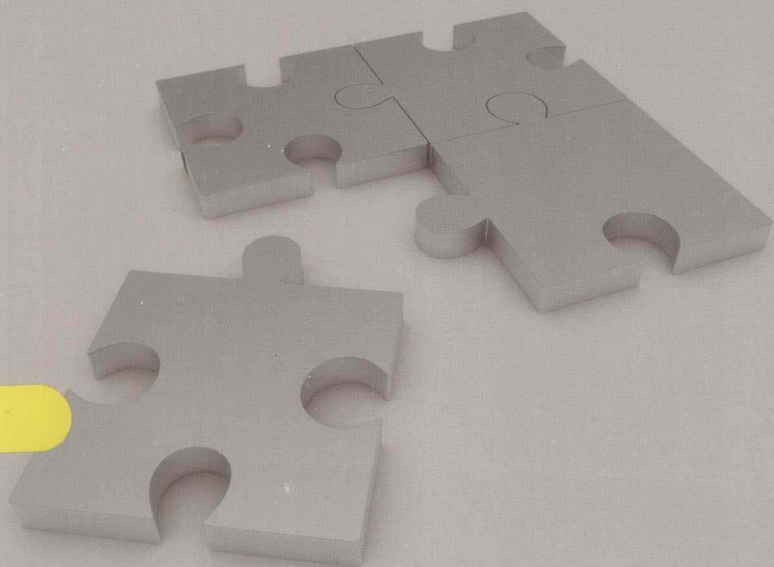


公共政策制定与公民参与研究

GONGGONGZHENGCEZHIDINYUGONGMINCANYUYANJIU

朱德米 著

同济大学出版社



内容简介

本书从理论层面入手，首先探讨了政策制定与公民参与的理论基础，包括政策制定的过程、公民参与的意义、以及两者之间的关系。其次，本书结合中国实际，分析了当前中国政策制定中公民参与的现状、存在的问题以及改进的途径。最后，本书提出了加强公民参与、提高政策制定质量的对策建议。

公共政策制定与公民参与研究

朱德米 著

（CIP）数据在案
 ISBN 7-311-03788-2
 定价：28.00元
 上海：上海三联书店
 上海：上海三联书店
 上海：上海三联书店

公共政策制定与公民参与研究	朱德米 著	上海三联书店
ISBN 7-311-03788-2	定价：28.00元	
上海：上海三联书店		

 同济大学出版社
 TONGJI UNIVERSITY PRESS

上海：上海三联书店

内 容 提 要

公民参与政策制定是当前全球公共治理发展趋势之一。在中国情景里,从有效性和民主性两个维度来进行理论研究和实践推进。公民参与政策制定为解决这些领域突出问题提供了一种新的“疗法”。公民参与在中国情景里,有着深厚的历史文化底蕴和中国共产党在长期的历史实践中形成群众路线的优秀传统,因此以公民政策参与为路径开发民主的中国表达方式,具有鲜明的中国特色。本书从政策科学和民主理论两个学术脉络中总结出公民政策参与的理论。以制度分析—机制分析—动力与效果分析为研究框架,在对我国近10年来公民政策参与的实践研究的基础上,进行了经验性的理论总结,探索并丰富中国特色的民主政治发展道路。

图书在版编目(CIP)数据

公共政策制定与公民参与研究/朱德米著.--上海:
同济大学出版社,2014.11
ISBN 978-7-5608-5660-5

I. ①公… II. ①朱… III. ①公民—参与管理—
研究—中国 IV. ①D621.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 238664 号

公共政策制定与公民参与研究

朱德米 著

责任编辑 徐国强 责任校对 徐春莲 封面设计 陈益平

出版发行 同济大学出版社 www.tongjipress.com.cn
(地址:上海市四平路1239号 邮编:200092 电话:021-65985622)
经 销 全国各地新华书店
印 刷 同济大学印刷厂
开 本 787mm×960mm 1/16
印 张 13.75
字 数 275000
版 次 2014年11月第1版 2014年11月第1次印刷
书 号 ISBN 978-7-5608-5660-5

定 价 36.00 元

本书若有印装质量问题,请向本社发行部调换 版权所有 侵权必究

目 录

导论 / 1

第 1 章 研究基础 / 13

1.1 实践基础——OECD 的经验借鉴 / 13

1.2 学术基础——研究文献评述 / 28

第 2 章 公民参与的理论建构 / 45

2.1 政策科学与公民参与 / 45

2.2 民主理论与公民参与 / 73

第 3 章 当代中国公民政策参与的制度分析 / 99

3.1 当代中国政治发展制度选择与公民参与 / 100

3.2 政治传统与制度的价值基础——群众路线与公民政策参与 / 103

3.3 决策制度与公民参与 / 107

3.4 公民参与的制度化努力 / 110

第 4 章 当代中国公民政策参与的机制分析 / 116

4.1 公民政策参与的启动机制 / 116

4.2 公民政策参与的推进机制 / 139

第 5 章 当代中国公民政策参与的动力与效果 / 157

5.1 公民政策参与的动力系统 / 157

5.2 公民政策参与的效果分析 / 184

第 6 章 结论:走向有效性和民主性的公民政策参与 / 192

6.1 公民政策参与的价值意义 / 192

6.2 公民政策参与与当代中国政治发展 / 195

6.3 当代中国公民政策参与的经验 / 197

参考文献 / 200

导论

人类社会的发展与变化与政策息息相关。政策能够左右历史发展的方向和变革的轨迹。所以政策的制定一直是历代统治者的主要职能。近代民族国家的兴起,在国家权力集中化过程中,政策成为国家干预社会和集中权力的手段之一。在现代国家场景里,国家的合法性基础逐步向“公共性”转移,公共政策成为国家公共性的表达方式之一。因此,在公共政策科学(public policy science)的学科构建中,国家的权力、结构、职能是一个参照系。然而,这个参照系却被政策科学家所忽视。^① 比较政治学家弥补了上述的不足,对跨国公共政策比较,基于案例的研究,关注到国家的制度框架、利益集团的活动方式、议会中的党派联盟构成等差异深刻地影响到一个国家公共政策的制定过程。^② 因而需要进一步从国家的维度来深化对公共政策制定过程的研究。

公共政策成为一个相对独立的系统之后,它成为联结国家与社会、国家与市场之间关系的通道之一。在现代国家制度框架相对稳定之后,国家对经济社会的调节是通过公共政策系统发生作用的,所以现代的民主

① 在一些重要的公共政策研究的文献中,都没有涉及国家主题。如 Peter Deleon & E. Sam Overman. A History of the Policy Sciences. In Jack Rabin etc. (eds.). Handbook of Public Administration. New York: Marcel Dekker, Inc. 1998. PP. 467-506. Michael Moran, Martin Rein, Robert E. Goodin(eds.). The Oxford Handbook of Public Policy. Oxford: Oxford University Press. 2006. 张金马主编.《公共政策分析:概念·过程·方法》,北京:人民出版社,2004年。

② [英]托马斯·亚诺斯基,亚历山大·M.希克斯.《福利国家的比较政治经济学》,姜辉、于海、沈根犬译,重庆:重庆出版社,2003年。[美国]科斯、诺斯、威廉姆森等著,[法国]克劳德·梅纳尔编.《制度、契约与组织——从新制度经济学角度的透视》,刘刚等译,北京:经济科学出版社,2003年。

2 公共政策制定与公民参与研究

选举可以理解“政策选举”，是在不同政党的主导政策之间作出选择。国家通过政策来塑造(shaping)经济社会形态。另一方面，经济社会力量是国家构造的主要影响因素。马克思主义国家理论对此作出最为深刻的阐述；国家回归(bring the state back in)和国家在社会中(the state-in-society)都高度关注国家与经济社会力量的互动。国家、公共政策与经济社会系统之间的互动关系，可以从图 0.1 得到说明。

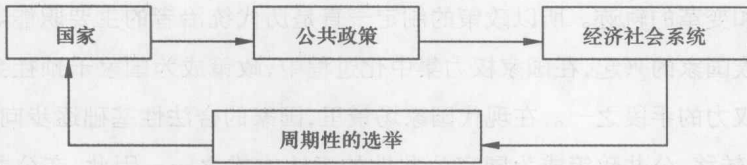


图 0.1 国家、公共政策与经济社会系统

公共政策的制定是由国家机构内部、国家机构之间、国家机构与游说团体、利益集团、公民社会等相互影响的产物。由于各个国家政治制度设计的差异，公共政策制定的主体也不尽相同。现代国家普遍出现了职能扩张的趋势，它不仅通过福利供给对社会系统形成了强有力的干预，而且还通过公共物品概念的外延扩展，把环境、交通、自然资源等纳入到国家管理范畴。公共政策具有及时性、动态性和专业性特征，在国家机构的设置中，政策制定权向行政机构积聚。与立法权、司法权相比，行政权具有灵活性、快速反应的特征，满足公共政策的时效性要求；同时在国家理性化过程中，行政机构积聚了大量的专业人员，高度专业化的官僚体系，满足了公共政策的专业化和技术性的要求。国家意志表达的立法机构通过授权或委托等方式向国家意志执行的行政机构转让公共政策的制定权。在学界和政界共同推动下，公共政策逐步发展成为具有高度专业化、技术性的活动，政策专家也成为一种社会职业。公共政策的研究、咨询、教育培训等构成了其职业体系。

公共政策制定系统奠定在两个假设基础上，一是委托-代理假设，选民作为委托人把政策制定权委托给当选的代表或行政首长，代表或行政

首长来参与并监督政策专家制定符合公共利益要求的公共政策。代表或行政首长与政策专家之间又形成了一个层次的委托与代理的关系；二是专家治国的假设，现代社会的分工日益精细化，必须赋予政策专家足够的自由裁量权，让其对政策的专业化和技术效率负责。^①这两个假设实质上是相互依存的关系。因为政策专家承担了第二层次的代理人角色。公众(the public)在这两个假设中没有得到重视，或者认为仅仅是作为公共政策制定的背景(background)因素而存在。技术理性所主导的公共政策制定框架受到了来自理论和实践两个方面的挑战。

20世纪60、70年代兴起的公共选择理论和新制度主义学派关注到代理人存在着自我利益的倾向，在信息不对称的条件下，委托人与代理人的链条过长而导致问责机制的失灵。社会人类学关于地方性知识的研究发现技术理性所主张的普遍性知识难以有效地解决地方性公共问题。公共政策的学科领域也关注到政策执行问题，特别是政策的遵从成本(又译“服从成本”，compliance cost)没有纳入政策专家的考量视野。自批判启蒙运动以来的技术理性主导的地位受到后现代哲学思潮排战，并从根本上动摇了公共政策技术和专业主义的合理性基础。哈贝马斯所倡导的“交往理性”和罗尔斯主张的“公共理性”给公共政策科学发展提供了新的合理性基础。

与此同时，全球范围发生了影响深远的公共管理改革浪潮。新公共管理(the New Public Management, NPM)运动关注到僵化、臃肿的官僚制难以有效应对快速变革的社会发展，以供给主导的政策制定模式无法满足日益多元的社会偏好的需求。消费者、客户导向的服务供给新型系统取代了旧模式，竞争机制、合同外包、绩效管理等手段被广泛地运用到公

^① 弗雷德曼等人在《包容性管理：与公众建立关系》中认为在过去的一个世纪里，公共管理主要建立在委托-代理模式和专家模式基础上，但他们忽略了两之间实质上是共存的。Martha Feldman & Anne Khademian. Inclusive Management: Building Relationships with the Public. <http://repositories.cdlib.org/csd/04-12>.

4 公共政策制定与公民参与研究

共政策领域。公民权的空前增长,社会运动蓬勃发展,非政府组织(NGO)逐步成熟,这些对技术理性主导的公共政策制定构成实质性的挑战。从全球、地区到地方普遍推行了治理(governance)运动,关注到公共权威行使的多元性,对公共政策制定封闭系统提出了挑战。而世界银行所推行的发展政策、美国所进行“大社会项目运动”等诸多的公共政策项目的失败,也为反思和批判封闭的政策制定模式提供了实例的支持。换言之,公共政策制定的机制呈现出变革的趋势。

在理论和实践的双重推动下,20世纪70年代以来,由于信息技术革命的推动,特别是网络技术发展,信息流动的速度加快,政策知识(policy knowledge)向全球扩散。基于委托-代理和政策专家的假设公共政策制定受到了挑战,公民及多元主体要求参与公共政策制定的呼声空前高涨。推动变革的另一股力量来自全球化时代国家职能和角色的调整,国家在寻找新的使命。无论是政策制定的“铁三角”(由行政官员、有组织的利益集团和立法助理组成)模式还是封闭系统模式都面临着变革的压力,“政策网络”(policy network)成为描绘今天公共政策制定较为贴切的概念。

公众参与(public participation)成为公共制定系统变革的方向之一。在过去的四十多年里,公共政策领域一直持续关注公民政策参与主题。国家适应了这种变革的趋势,通过法律法规的调整,确保公民参与权的行使;通过政策过程和政务公开(open government),确保公民的呼声和表达进入公共决策系统。公众的政策参与也成为国家与公民关系重构的核心环节之一。国家与公民之间以税收、选举、福利和公共物品供给为主导的关系向税收、公众参与、满足公民偏好的方向转变,其中最为突出的现象是以选举为核心的政治参与向公众参与公共决策方向转变。在公众与政府之间,公众扮演了多重角色,选民(委托人)、消费者/客户、利益相关者、积极的公民。

简要地说,在制度与机制双重变革的推动下,公民参与政策制定既来自政策制定过程机制的变革推动又来自更为宏观的制度安排的创新。这是研究公民政策参与的逻辑起点。

自1978年中国启动改革开放以来,中国创造了世界经济奇迹,形成了以国家为主导的经济社会发展战略。中国国家构建(the state-making)的进程也得到快速的推进。在国家构建进程中,以公民经济权利为主的公民权(citizenship)得到切实保障和增长。公民经济权利的增长释放出巨大能量,推动了经济增长。在经济增长的同时,中国社会贫富差距的扩大、生态环境恶化等问题比较突出。科学发展、促进社会和谐成为新的主导战略。基于科学发展观的发展理论强调以人为本,公民的社会和政治权利将成为公民权发展的核心。科学发展观是研究公民参与政策制定的思想基础。只有以人为本,在发展过程中,才有可能关注公民的偏好,重视公民的知情权、参与权、表达权和监督权;通过公民政策参与促进社会和谐。党的十七大报告明确指出:“要加强公民意识教育,树立社会主义民主法治、自由平等、公平正义理念。”公民权的成长是推进公民社会建设的动力,是提高社会自治程度的基础。因此,公民社会的发展与成熟也需要公民参与。公民权的成长需要宪法及其制度安排的变革并提供保障。

公民参与公共政策制定是推进公民权发展的路径之一。国家构建与公民权之间是相互作用的关系。^①社会主义的法治国家运行的基础之一就是公民权的保障和发展。公民权的发展是推动法治国家建设的动力。没有一个强大、繁荣的国家做基础,公民权也无法得到保障和发展。在中国语境下,公民参与公共政策制定与现代国家的构建是一枚硬币的正反面。因此,研究公民政策参与理论基础是当代中国国家构建的需要。市场经济的发展和对外开放的扩大推动了国家的理性化进程,政治生活出现了制度化趋势,依法行政与法治国家建设的步骤加快。党的十七大报告指出:“坚持依法治国基本方略,树立社会主义法治理念,实现国家各项工作法治化,保障公民合法权益……”这些迫切需要强化对公民参与公共政策制定的研究。

^① Reinhard Bendix(eds.). *Nation-building and Citizenship: Studies of our Changing Social Order*. New Brunswick: Transaction Publishers, 1996.

社会主义民主政治建设是推进公民参与政策制定的保障条件。党的十七大报告对中国民主政治发展进行了全方位的战略部署,在报告中“民主”一词共出现了60多次。党的十七大对民主治理进行了规定:“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。”以民主治理为主要内容的社会主义民主政治建设突出了公民政治参与、公众参与的地位和作用。党的十七大报告中与“公民政治参与”相关的词汇出现了10多次。党的十七大报告从四个方面进行了部署:第一,坚持国家一切权力属于人民,从各个层次、各个领域扩大公民有序政治参与,最广泛地动员和组织人民依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业;第二,推进决策科学化、民主化,完善决策信息和智力支持系统,增强决策透明度和公众参与度,制定与公民群众利益密切相关的法律法规和公共政策原则上公开听取意见;第三,人民依法直接行使民主权利,管理基层公共事务和公益事业、实行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督……推进厂务公开,支持职工参与管理……发挥社会组织在扩大群众参与,反映群众诉求方面的积极作用,增强社会自治功能;第四,完善社会管理方面,“要健全党委领导、政府负责、社会系统、公众参与的社会管理格局,健全基层社会管理体制”。从参与的基本要求来看,党的十七大报告指出:“要依法保证全体社会成员平等参与。”社会主义民主政治建设是公民参与公共政策制定的保障条件。在当前社会建设与管理过程中,公民参与成为国家与社会关系调整的最为前沿的课题。简要地说,公民参与公共政策制定的研究意义体现在是公民社会发展、国家构建和民主政治建设的需要。

既然公民参与成为社会建设与管理关注的前沿课题,因此也就需要更为系统的科学研究。在不同的研究背景下,对公共政策定义存在着差异。从描述性角度看,公共政策是指政府的作为或不作为。然而,现代政府活动的领域和方式过于繁杂,难以清晰地界定政策行为的作用空间和

效果。如在政府的规则制定(rule-making)、公共服务、行政管制与公共政策之间缺乏区分。描述性的定义的含混不利于对公共政策进行专门性的研究。从分析性的角度看,对公共政策的定义基本上冠上限定词,如安全政策、外交政策、经济政策、能源政策、交通政策、环境政策、税收政策。政策涵盖了这些领域的发展战略、行动措施等。但由于各个领域政策结构差异很大,也不利于进行整体性的研究。因此,需要把描述性和分析性定义结合在一起。公共政策定义为政府的一种行动方式,与规则制定和行政管制相比,它具有灵活性、弹性、相机选择性、时效性等,更多体现在行政自由裁量的权力作用空间里。尽管不同领域政策结构存在着差异,但遵循着公共政策是对利益和价值分配的基本规律。

从政策的生命周期看,政策过程包括制定、执行、监督、调整或终止。政策制定过程包括政策问题的形成、政策问题发现、“机会”之窗的打开、政策方案选择项的设计、方案的抉择。与公共决策(decision-making)相比,公共政策制定的目标更为清晰,带有强调的解决问题色彩,其最终的产品是带有一定约束性的政策;而公共决策包括了公共政策制定、行政管制、规则制定等多方面内容。公共组织的决策还包括组织内部的决定和内部管理工作的安排等内容。

公民(citizen)是法律意义上概念,含有“资格”,“权利与义务相统一”等意思。公民与国籍相关,不同国家对公民的定义是不同的。公众是指与专家和职业官僚相对的普通大众,进一步延伸的含义,包括社会弱势群体、边缘群体等处于社会不利地位人群。利益相关者是指受政策的影响或影响到政策的人和组织。有些人群是政策的利益相关者,但不一定是该国的公民,如移民或流动人口。在当下中国语言环境里,公民与公众并没有作出清晰的区分。本书按照研究议题不同和特定情景的需要,“公民”与“公众”、“利益相关者”等概念是互用的。

参与是当代政治核心价值之一。没有参与,现代民主政治就无法运转。从世界第一次民主化浪潮以来,参与经历了以选举为主的政治参与,

非制度化的社会运动,再到制度化的参与公共政策制定的三个阶段。公共政策是国家活动方式之一,是国家职能的具体体现。国家的发展阶段、民主政治的成熟程度、公民权保障的状况等是影响公民参与公共政策制定的宏观因素。^① 参与的制度安排、路径和形式等是影响公民参与公共政策制定的直接因素。在英文文献中,与“参与”(participation)相关的词有“卷入”(involvement)、“介入”(engagement)等。这些词带有强烈的时代性与参与的层次与程度等含义。参与的基本含义包括信息告知(公民的知情权)、互动(公民的利益和偏好的表达和汇集,公民的表达权)、主导(公民实质性地影响政策制定,这是公民的参与权的表现;公民对参与结果的评价,这是公民监督权的表现)。与“公民参与”相关的词有“政治参与”(political participation,或译成“参与政治”较贴切)和“公众参与”、“利益相关者参与”等。从规范和合法化的角度看,在民主体制下,政治参与主要指围绕选举而进行的公民活动。本书的“参与”的实质是“共享”,公众与政治精英共同享有政策制定权,是公民直接行使公共权力的一种方式。与日常社会中,人们使用“参与”仅仅表达了“参加”、“介入”、“在场”不同,其含义具有多层次性,包含了具有程度差异和公权共享的多种具体形式。

无论是制度还是机制的变革,都离不开行动者的推动,“行动者-制度”(actor-institution)构成了分析的核心范畴。行动者包括公民与公共组织(领导者、执行事务的公务员)。制度的基本含义是规则,既包括正式成文的规则(法律法规),也包括非正式规则(信任关系、庇护关系等)。制度是由行动者在互动过程中生成的,既包括规则的制定(making),又包括相互间达成的不成文契约、惯例、习惯等演化(evolution)。制度对行动者提供了约束、预期和激励作用。行动者是推动制度运行的动力。没有行动者的推动,制度也就有可能变为一纸空文。推动行动者采取作为或不作

^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》,孙柏瑛等译,北京:中国人民大学出版社,2005年,前言,第10页。

为的推动力构成了制度运行,也就形成了当下学界广泛讨论的“机制”。“公民参与公共政策制定”实质上是政府与公民关系的调整,强调的是公民与公共管理者之间的互动过程。这个过程的发生,有来自正式规则法律法规的要求,有来自双方行动者在解决问题过程中实践创新。机制成为研究公民参与公共政策制定值得关注的分析层次。

本书的研究方法以文本解释学、案例研究和社会调查为主,运用层次分析思想。层次分析法(Analytic Hierarchy Process, AHP)运用在资源分配、政策分析和冲突求解等方面。公民参与政策制定分为两个层次的研究:制度层次包括意识形态提供的价值准则、中国共产党的路线、政策与主张、宪法、法律法规以及国家制度框架,其特点具有成文性和正式约束性,同时还需要监督机制;机制层次是行动者在制度框架下采取灵活的方式、具有见机行事的特点,有的是以成文形式展现出来,有的是以不成文形式,如以惯例等表达出来,如参与的目的、形式、路径、效果等。

关于公民参与政策制定过程的国内外文献日益增多。在理论层次基于两个维度展开:民主理论视野和政策科学视野。这两个维度的理论基础是研究公民政策参与的有效性(政策科学视野)和民主性(民主理论视野)。经验层次分析基于经济与合作组织(OECD)成员国所进行的长达五十多年的实践探索。对这些经验的积累是从制度-机制为分析框架,围绕着参与的有效性和民主性展开总结。

理论构建回答一个核心问题:如果参与成为当下中国政治发展主要价值追求的话,那么它必须满足两个方面的条件。

一方面,公民参与政策制定能够提高政策的有效性,有效地解决当代中国转型与发展遇到的政策困境,如环境保护、城市管理、社会群体性事件的应对等。政策的有效性是全球化时代国家间竞争的焦点之一。

另一方面,公民的政策参与提升民主建设,奠定合法性基础。民主已成为全球性发展浪潮,成为人类社会最基本的价值观。但是民主形态千姿百态,表达方式也千姿百态。中国特色社会主义民主如何表达,如何奠

定政权合法性基础等,这些都是值得探索的问题。因此,公民政策参与必须纳入社会主义民主政治建设内容,探索民主的中国特色表达方式。

从政策科学学科和理论发展演变中探询的是公民政策参与的有效性,从公共政策制定过程民主化角度探询的是公民政策参与的民主性。

在制度层次重点梳理改革开放以来,公民参与成为党的话语体系中重要词语以及逐步制定公民参与的制度安排,考察制度安排的演变过程。

在机制层次重点研究公民政策参与的触发机制。在政务公开和信息公开推动下,政府与公民关系发生了新的转变。公民从被动的动员对象、单位身份转变了具有法权资格的公民、积极的社会行动者。

行动者在与制度-机制互动过程中,形成了推动公民参与的动力机制。动力机制来源于公民维权体系与国家维稳体系之间的“交集”。以强制力为基础的国家监控系统呈现出能量衰竭趋势,变革维稳系统,向动态、活力和有秩序方向转变必然带来维稳与维权之间交叉,构成了研究中国社会转型的特定视角。显然蓬勃的公民参与必须进行阶段性效果考察,选择有典型的案例进行剖析,总结经验是推动理论和实践发展的根本动力。

关于公共政策制定与公民参与的研究日益增多,与其他研究相比,本书从“制度与机制”角度切入,围绕着“政策的有效性和民主性”进行学术探索。在操作性概念层次,主要有:民主治理的工具开发、政策问题的类型、公民参与的路径与形式多层次性、效果评估。民主治理工具的开发和设计。从民主网络治理的视角分析中国民主化的进程,党内民主、人民民主、基层民主等构成了民主复合形态,选举、决策、管理和监督构成了民主治理的基本框架,公民多层次多途径的参与构成了民主治理的基本工具。公民参与公共政策制定是民主治理的工具之一,旨在实现民主治理的价值目标,推动民主制度安排有效运行。民主治理工具的开发和设计标准有:有效性,建立在成本-收益的估量基础上;多层次性,满足不同层级政府制定政策的需要;多元性,满足不同领域的政策制定需要。

公共政策问题的类型。公共政策是对政策问题的反应。政策问题是经济社会发展过程中需要政府进行回应的问题(这又取决于不同国家的职能规定)。现代社会呈现出分工专业化趋势,公共政策的类型复杂多样。不同类型的公共政策对公民参与度的要求是不同的。从政策问题产生的状态看,公共政策可以分为常态和应急两种类型。应急状态下的公共政策要求反应迅速,时间和技术性都要求高。公民参与的模式是分析—协商(Analysis—Deliberation)。^① 常态下的政策问题沿着技术(专业性要求)、社会(涉及利益相关者分布)两个维度,通过组合分为四类:技术性低社会性低;技术性高社会性低;技术性低社会性高;技术性高社会性高。不同类型的政策问题公民参与的制度安排、路径和形式都存在着差异。从政策问题涉及的空间看,可以分为全国性的公共政策和地方公共政策;这些对公民参与的形式和参与度都提出了不同的要求。

公民参与的路径与形式的多层次性。公民参与的制度安排具有一定的弹性,满足多层次公民参与的需要。公民参与的路径与形式设计需要满足有效性标准,满足不同政策领域里,公民参与的规模、参与层次、参与深度等要求。从公民政策参与实践来看,这个领域还没有形成标准的操作模式,更多带有“艺术性”的特征。从制度安排而言,公民参与公共政策制定主要集中在法律法规对公民权保护的规定,如保障公民的知情权、参与权、表达权等。中国的公民参与公共政策制定的制度安排首先体现在共产党的政策主张。党的主张发展成为国家意志,再进一步体现在专门性法律法规和规章里面。尽管法律法规有专门性的要求,但是政策制定部门在执行过程中,仍然存在着较大的自由裁量空间,选择不同的路径与形式,其效果差异很大,如听证会在中国的不同政策领域的引入与实施。

效果评估。评估是现代公共管理基本特征。公民参与的效果评估立足政策影响评估框架,从当下和长远两个方面确立评估内容。当下的评

^① Paul C. Stern & Harvey V. Fineberg (eds.). *Understanding Risk—Informing Decisions in a Democratic Society*. Washington, D. C.: the National Academy Press, 1997.

估依据设立的标准有代表性、独立性、早期卷入、程序的影响、透明、资源的可获得性、任务的定义、问题决策的结构、成本-收益^①,依据这些指标对公民参与进行评估。长远的影响评估针对民主治理、社会资本、公民教育等进行,更多立足定性层面的分析。效果评估的结论运用于对民主治理工具的再次开发和设计。简要地说,从政策的有效性和民主性两个维度进行评估。

公共政策是公共利益实现的形式,是对社会进行权威性的价值分配,是利益调整的一种手段。公共利益的核心包括国家利益和公民利益。在从国家主导性的公共利益观向公民协商型公共价值观(public value)转变过程中,公民参与与公共协商是公共价值观实现的路径之一。

^① OECD. Evaluating Public Participation in Policy Making. Paris: OECD publishers, 2005. P88.

第 1 章

研究基础

公民参与政策制定具有丰富的实践经验,特别是 OECD 组织把公民参与当作是推进公共管理改革的标准化措施来推进。2001 年 OECD 推出了《作为伙伴的公民》报告要求全体成员国全面推进公民政策参与,2007 年 OECD 对成员国推进过程进行了评估,发表了《关注公民》的报告,全面总结几年来的实践经验。这些经验和做法对于当代中国力图通过公民参与推进决策过程转变,推进公共协商和公民参与具有相当大的启发意义。本章首先对 OECD 国家经验进行总结,梳理出其主要的做法。自从 20 世纪 80 年代以来公民参与兴起以来,学界的研究成果日益丰富,逐步成为具有独立学术谱系研究领域,从而与其他议题研究相区别(如政治参与)等。实践和学术是研究公民参与的基础。

1.1 实践基础——OECD 的经验借鉴

20 世纪 70 年代以来,与信息技术革命和全球化浪潮相伴随的是全球行政改革运动。包括中国在内的许多国家都在探索与信息化和全球化相适应的行政模式。此外行政改革的直接原因是公共部门的效率低下、资源浪费、严重的官僚主义以及公共政策距离公民越来越远,从而造成了公民对公共服务日益不满,对公共部门信任的逐步下降,使政府与公民之间