

公共行政与公共管理经典译丛

Public Administration and Public Management Classics

政府治理与改革系列

GOVERNING AND REFORMING SERIES

公共决策中的公民参与：

PUBLIC PARTICIPATION IN PUBLIC DECISIONS:

公共管理者的新技能与新策略

NEW SKILLS AND STRATEGIES FOR PUBLIC MANAGERS

[美] 约翰·克莱顿·托马斯 著

John Clayton Thomas

中国人民大学出版社

公共行政与公共管理经典译丛

Public Administration and Public Management Classics

政府治理与改革系列

GOVERNING AND REFORMING SERIES

公共决策中的公民参与：

PUBLIC PARTICIPATION IN PUBLIC DECISIONS:

公共管理者的新技能与新策略

NEW SKILLS AND STRATEGIES FOR PUBLIC MANAGERS

[美] 约翰·克莱顿·托马斯 著
John Clayton Thomas

孙柏瑛 等译

 中国人民大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共决策中的公民参与：公共管理者的新技能与新策略/（美）托马斯著；孙柏瑛等译.
北京：中国人民大学出版社，2004
（公共行政与公共管理经典译丛·政府治理与改革系列）
ISBN 7-300-06202-4

- I. 公…
- II. ①托…②孙…
- III. ①公共管理-行政管理-研究②公民-参与管理-研究
- IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2004）第 130859 号

公共行政与公共管理经典译丛
政府治理与改革系列
公共决策中的公民参与：
公共管理者的新技能与新策略
[美] 约翰·克莱顿·托马斯 著
孙柏瑛 等译
孙柏瑛 统校

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242（总编室）	010-62511239	（出版部）
	010-82501766（邮购部）	010-62514148	（门市部）
	010-62515195（发行公司）	010-62515275	（盗版举报）
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com （人大教研网）		
经 销	新华书店		
印 刷	河北涿州星河印刷有限公司		
开 本	787×965 毫米 1/16	版 次	2005 年 1 月第 1 版
印 张	14 插页 2	印 次	2005 年 1 月第 1 次印刷
字 数	211 000	定 价	25.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

“十五”国家重点图书出版规划项目

Public Participation

Public Participation

Public Decisions

Skills and Strategies for Public Managers

《公共行政与公共管理经典译丛》

编辑委员会

学术顾问

威廉·邓恩

乔治·弗雷德里克森

尼古拉斯·亨利

马克·霍哲

戴维·罗森布鲁姆

爱伦·鲁宾

全钟燮

金判锡

顾问

纪宝成

主编

张成福

策划

刘晶

编委

(以姓氏笔画为序)

王佩亨 王浦劬

毛寿龙 刘晶

刘国材 任宗哲

孙柏瑛 吴爱明

陈庆云 陈振明

竺乾威 周志忍

郭小聪 高培勇

彭和平 董礼胜

董克用 程远忠

蓝志勇 潘小娟

薛澜 薄贵利

《公共行政与公共管理经典译丛》

总 序

在当今社会，政府行政体系与市场体系成为控制社会、影响社会的最大的两股力量。理论研究和实践经验表明，政府公共行政与公共管理体系在创造和提升国家竞争优势方面具有不可替代的作用。一个民主的、负责任的、有能力的、高效率的、透明的政府行政管理体系，无论是对经济的发展还是对整个社会的可持续发展都是不可缺少的。

公共行政与公共管理作为一门学科，诞生于20世纪初发达的资本主义国家，现已有上百年的历史。在中国，公共行政与公共管理仍是一个正在发展中的新兴学科。公共行政和公共管理的教育也处在探索和发展阶段。因此，广大教师、学生、公务员急需贴近实践、具有可操作性、能系统培养学生思考和解决问题能力的教材。我国公共行政与公共管理科学研究和教育的发展与繁荣，固然取决于多方面的努力，但一个重要的方面在于我们要以开放的态度，了解、研究、学习和借鉴国外发达国家研究和实践的成果；另一方面，我国正在进行大规模的政府行政改革，致力于建立与社会主义市场经济相适应的公共行政与公共管理体制，这同样需要了解、学习和借鉴发达国家在公共行政与公共管理方面的经验和教训。因此无论从我国公共行政与公共管理的教育发展和学科建设的需要，还是从我国政府改革的实践层面，全面系统地引进公共行政与公共管理经典著作都是时代赋予我们的职责。

出于上述几方面的考虑，我们组织翻译出版了这套《公共行政与公共管理经典译丛》。为了较为全面、系统地反映当代公共行政与公共管理理论与实践的发展，本套丛书分为四个系列：（1）经典教材系列。引进这一系列图书的主要目的是适应国内公共行政与公共管理教育对教学参考及资料的需求。这个系列所选教材，内容全面系统、简明通俗，涵盖了公共行政与公共管理的主要知识领域，内容涉及公共行政与公共管理的一般理论、公共组织理论与管理、公共政策、公共



财政与预算、公共部门人力资源管理、公共行政的伦理学等。这些教材都是国外大学通用的公共行政与公共管理教科书，多次再版，其作者皆为该领域最著名的教授，他们在自己的研究领域多次获奖，享有极高的声誉。(2) 公共管理实务系列。这一系列图书主要是针对实践中的公共管理者，目的是使公共管理者了解国外公共管理的知识、技术、方法，提高管理的能力和水平，内容涉及到如何成为一个有效的公共管理者、如何开发管理技能、政府全面质量管理、政府标杆管理、绩效管理等。(3) 政府治理与改革系列。自 20 世纪 80 年代以来，世界各国均开展了大规模的政府再造运动，政府再造或改革成为公共行政与公共管理的热点和核心问题。这一系列选择了在这一领域极具影响的专家的著作，这些著作分析了政府再造的战略，向人们展示了政府治理的前景。(4) 学术前沿系列。本系列选择了当代公共行政与公共管理领域有影响的学术流派，如新公共行政、批判主义的行政学、后现代行政学、公共行政的民主理论学派等的著作，以期国内公共行政与公共管理专业领域的学者和学生了解公共行政理论研究的最新发展。

总的来看，这套译丛体现了以下特点：(1) 系统性。基本上涵盖了公共行政与公共管理的主要领域。(2) 权威性。所选著作均是国外公共行政与公共管理的大师，或极具影响力的作者的著作。(3) 前沿性。反映了公共行政与公共管理研究领域最新的理论和学术主张。

在半个多世纪以前，公共行政大师罗伯特·达尔 (Robert Dahl) 在《行政学的三个问题》中曾这样讲道：“从某一个国家的行政环境归纳出来的概论，不能够立刻予以普遍化，或被应用到另一个不同环境的行政管理上去。一个理论是否适用于另一个不同的场合，必须先把那个特殊场合加以研究之后才可以判定”。的确，在公共行政与公共管理领域，事实上并不存在放之四海而皆准的行政准则。按照建设有中国特色的社会主义的要求，立足于对中国特殊行政生态的了解，以开放的思想对待国际的经验，通过比较、鉴别、有选择的吸收，发展中国自己的公共行政与公共管理理论，并积极致力于实践，探索具有中国特色的公共行政体制及公共管理模式，是中国公共行政与公共管理发展的现实选择。

本套译丛于 1999 年底由中国人民大学出版社开始策划和组织出版工作，并成立了由该领域很多专家、学者组成的编辑委员会。中国人民大学政府管理与改革研究中心、国务院发展研究中心东方公共管理综合研究所给予了大力的支持和帮助。我国的一些留美学者和国内外有关方面的专家教授参与了原著的推荐工



作。中国人民大学、北京大学、清华大学、厦门大学等许多该领域的中青年专家学者参与了本译丛的翻译工作。在此，谨向他们表示敬意和衷心的感谢。

《公共行政与公共管理经典译丛》编辑委员会

2001年8月

译者前言



政府治理与改革系列
公共行政与公共管理经典译丛

约翰·克莱顿·托马斯 (John Clayton Thomas) 教授的《公共决策中的公民参与：公共管理者的新技能与新策略》一书，是我这几年来一直渴望翻译出来与中国读者分享其思想的著作。年中，当我与我的研究生们正着手翻译这本著作，并陶醉于其中精辟、透彻的观点时，恰逢我申报的 2004 年度国家哲学社会科学基金项目“地方治理中的公民有序参与：比较研究”获得了基金会的批准，成为政治学和公共管理学科中重要的立项课题。非常凑巧的是，托马斯教授在书中反复思考并解释的公共管理者在不同决策情况下，应以怎样的标准选择不同范围、不同深度的公民参与形式这一核心问题，恰恰是当今中国公共管理者在中国公民参与迅速发展的背景下迫切需要深思和回应的问题，也正是我们的课题力求突出研究和回答的问题。因此，翻译本书就成为我们



课题组启动研究工作所做的第一件事情，中文版的出版发行自然也是我们奉献给人们的深度思考有效公民参与途径的一部力作。

在人类社会的绵延发展中，公民参与是国家走向政治民主和政治文明不可分割的部分，是公民进入公共领域生活、参与治理、对那些关系他们生活质量的公共政策施加影响的基本途径。从一开始，公民参与就处于各种褒扬的光环之中，承载着人们众多的期望：推举代表民意的国家管理者，促使其表达公共利益取向；培养有社会责任、具备公民资格的公众，促使他们形成关注公共生活、解决共同问题的美德；塑造有自主、自治能力的公民社区管理者，促使他们最大限度地满足公民社区共同体生活的需要；发展公民与政府及公共管理者之间双向协商、沟通机制，促使政府成为一个负责、透明、回应、民主的组织；建立公民与政府公共管理者共同生产与合作的公共事务治理模式，促使新型相互信任的社会关系的形成。

20世纪六七十年代以后，世界范围内的公民参与运动不断走强，“强势民主”、“公民治理”的要求和呼声与日俱增。这是因为，一方面，信息社会的到来以及互联网的发展，使得百姓有了更多、更便利、更畅通的渠道，获得有关政务治理与管理绩效的信息。公民控制信息资源的可能性，为公民的有力参与活动提供了技术化基础。另一方面，在经历了“市场失败”与“政府失败”以后，单纯依靠市场或依靠政府均成为一种幻象，人们开始在选择市场和选择政府之时也努力尝试着寻求“第三种力量”——公民社会。随着第三部门的广泛兴起，公民开始越来越多地借助于各类非营利组织，进入公共政策制定、执行以及社区公共事务的管理过程，以此表达自身利益倾向，影响政府公共政策导向，并作为政府的合作伙伴，承担社区一部分共同产出公共服务责任。公民社会的发展与非营利组织的活跃成为公民参与强有力的组织基础。

与此同时，政治学和公共行政学的不少知名学者也为当代公民参与运动的推进提供了理论基础。“强势民主”、“积极的公民资格”和“社区公民治理”等思想都论证着这样一种基本假设，即公民绝不仅仅是政府提供的公共服务的消极消费者，听任政府按照自己的想法供给公共物品；当然，他们也不仅仅是传统公民参与理论界定的选择代议人的投票者。应该看到，富有积极能动精神的公民，还是表达自身利益、影响公共政策的有



生力量，是参与社区决策的有机组成部分，更是与公共管理者一起提供社区公共服务的合作伙伴，他们用自己的行动承担着个人在社区服务中的责任，由此，积极、主动的公民参与角色观念逐步确立。

在这种情势下，公民参与已经逐渐成为现代政府治理过程和公共管理者日常工作的一部分。不管公共管理者承认不承认，愿意不愿意，喜欢不喜欢，欢迎不欢迎，在今天，公民参与都将在人们的社会政治生活中发挥越来越重要的作用，体现越来越大的影响力。然而，究竟怎样评价公民参与行动的有效性？是否在任何时候，公民参与都是越多越好，范围越大越好，范围越大越有代表性，涉入越深越理想，频率越高越有效呢？公共管理者应该怎样维持公民参与代表性与政府管理活动效率之间的平衡呢？我们应该用什么标准来判断和选择不同需要下的公民参与形式呢？公民参与的发展阶段和有序性应该以怎样的方式来体现呢？这些关系到公民参与质量以及公共管理质量的问题困扰着研究者和实践者，而以往的公民参与理论研究也鲜有满意的答案。

托马斯教授的著作正是在回应这些问题方面取得了重要的突破。面对美国当代新公民参与运动的迅猛发展和公共管理者的茫然与无所适从，托马斯决定不能将研究仅仅停留在一般性地阐述公民参与的必然性和重要性，而必须进一步理性地分析公民参与的优点和内在缺陷，并论证公民参与有效性的评判标准，为公共管理者决定在不同的公共政策制定、执行中选择不同范围和不同程度的公民参与形式提供实用和可操作的指南。托马斯本人认为，理性思考和把握公民有序、有效参与的途径，应该是强势公民参与时代公共管理者必备的技能 and 策略。在书中，托马斯展示了一系列重要的思想观点。

第一，公民参与是信息时代政治社会生活不可或缺的一部分，是政府和公共管理者必须面对的环境和情形。公共管理者对公民参与行动的任何回避和无视态度都是不现实的。公民参与必然深度地影响甚至改变公共管理者制定政策和从事管理的方式，然而，问题的关键在于如何将公民积极参与的热情和行动与有效的公共管理过程有机平衡或结合起来，即如何将有序的公民参与纳入到公共管理过程中来，在公共政策制定与执行中融入积极、有效的公民参与。从这样一个视角看待公民参与的作用，“既避免支持者对公民参与抱有的单纯热情，又避免批判者对公民参与持有的深度



怀疑”，也可以恰如其分地回应公民参与本身存在的不完善性、与管理绩效相抵触和影响公共决策质量等问题。

第二，公民参与的有效决策模型为公共管理者提供了一个将公民参与与公共管理相互平衡和结合的思考框架。公民参与的有效决策模型是托马斯教授著作中的核心论点，也是支撑其理论逻辑的基础。

首先，托马斯将有关公共政策制定和执行的两个核心变量引入模型，其一是政策质量，其二是政策的公民可接受性。前者构成了决策受到技术、规章和预算约束的程度大小；后者则涉及到公民对公共决策的态度和配合程度。在这两个维度中，如果决策质量要求越高，公民参与决策的限制性越大，而且即使有公民参与，也可能局限在信息获取上；而如果公民对决策的接受性要求越高，则参与的力度就会越大。所以，公民参与的范围和程度选择先要取决于公共决策的需求状况或者两个维度的平衡。

其次，针对公民对公共决策的可接受性方面，托马斯又根据参与类型和深度，将公民参与划分为以获得公民信息为目标的公民参与、以强化公民对政策理解的公民参与和以促进公民与公共管理者共同生产的伙伴关系建立的公民参与。按照政策的可接受性目标及需求，公共管理者可以选择不同形式的公民参与途径，吸引公民以不同的方法介入公共决策制定和执行过程。

再次，更进一步，托马斯教授提出了七个问题，要求公共管理者回答，以更明确地厘清公民参与的范围、程度和频率。这七个问题分别是：（1）在任何决策中，管理者都明确决策的质量要求是什么吗？（2）我有充分的信息做出高质量的决策吗？（3）政策问题是否被结构化了，以致不再需要人们重新界定其他替代方案？（4）公众对决策的接受程度是否对决策的有效执行至关重要？如果是这样的话，管理者单独制定决策，他有相当的把握来认定公民会接受政策吗？（5）谁是相关的公众？公众是一个有组织的团体，多个有组织的团体，无组织的公众，还是这三种形式的混合体呢？（6）在解决决策问题时，相关的公众能分享公共管理机构欲达成的决策目标吗？（7）在选择优先解决问题的方案时，公众内部可能会产生争议吗？作者认为，公共管理者回答这些问题可以更加明确公共决策的要求，并理性地思考一项政策过程中利益关系人的边界，寻求公民参与方式与政策要求和目标之间的相互适应性。



最后，托马斯指出，公共管理者可以借助公民参与的有效决策模型，根据公共决策的性质，由低到高地选择不同梯度的公民参与决策类型，其中包括五类，即公共管理者自主式管理决策、改良式的自主管理决策、分散式的公众协商、整体式的公众协商、公共决策。

第三，公民参与的最终实现，需要依赖具体而设计精良的公民参与途径或手段。审慎思考、理性选择的公民参与途径，精良设计、准备充分的公民参与方案，不仅有助于达成公民参与的实质效果，而且可以预防由公民参与不完善性带来的不良后果。托马斯将公民参与的具体途径分为四类，即以获取信息为目标的公民参与，包括关键公众接触、由公民发起的接触、公民调查等方法；以增进政策接受性为目标的公民参与，包括公民会议、咨询委员会、斡旋调解等；以构建政府与公民间强有力的合作关系为目标的公民参与，包括领导人认可、培养知情公众、相互学习，以及政府支持等；公民参与新的高级形式，包括申诉专员和行动中心、共同生产、志愿主义、决策中制度化的公民角色、保护公共利益的结构等。根据公民参与有效决策模型的适用条件，选择公民参与的特定途径，就成为现代公共管理者必备的管理技能与策略工具。

此外，托马斯教授不仅在书中系统阐述了公民参与有效决策的理论模型，而且，他还使用了近40个实证案例来说明、验证有效决策模型的效度。我们先不论定量分析的结果，单是文中描述生动、引人思考的案例，就给我们展示了一系列丰富的美国社区公民有序参与的图景，使我们更直观地看到公民参与过程中提出的问题、面临的挑战、汲取的经验和思考的教训。这无疑也是托马斯教授这部著作的另一个重要价值所在。

中国公民社会的兴起与逐步形成，将极大地推进公民进入公共领域，参与公共生活的速度，公民参与的发展将呈现加速趋势。政府组织和公共管理者应该有相应的心理准备和理论储备来应对公民与政府间关系的改变。尽管美国的公民参与政治传统和政治背景与我国公民参与现状存在着很大差异，然而，也许正是由于这一点，在中国公民参与快速发展的环境下，托马斯教授著作中暗含的防止盲目地、泛泛而谈地评论公民参与的价值，以及理性思考公民有序参与方式的思想，才显得格外有意义，值得中国公共管理者重视和深思。

本书的翻译出版是团队协作工作的产物，反映了我们团队的智慧。在



翻译的每一个进程，我与我的学生楚伏曦、李卓青、盛希文、孙健、王春、张晓峰都一起讨论，一起研究，一起思考，共同在学习中翻译，又在翻译中不断学习。翻译此书确实为我和学生们的教学相长、相得益彰提供了一个极好的机会。邢传在阅读翻译书稿时，提出了很多词语翻译方法的改进建议，为本书增色不少。正是由于我们的共同劳动，本书才能及时与中国读者见面。我对我的学生们认真思考、投入工作、精益求精的态度深表感谢，也期望他们将这种精神带到未来的学习与工作之中，成为他们成功的原动力。

感谢国家哲学社会科学基金给了我一个富有挑战性的研究课题，为我学术生涯的发展提供了又一个重要的空间。我们所要做的就是取得高质量的研究成果，出版高质量的著作，为中国公共行政发展奉献微薄之力。

在本书的翻译过程中，我的挚友，人大出版社公共行政与公共管理各个系列经典译著的总策划人刘晶女士对本书倾注了极大的关心和支持，为我们翻译提供了许多便利条件；责任编辑朱海燕小姐为本书校订付出了大量辛勤劳动，匡正了翻译中的不当和疏漏，在此，我向她们衷心致谢。

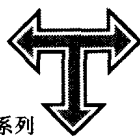
由于译者的水平所限，翻译中难免存在着简陋不妥之处，敬请广大读者和专家指正。

孙柏瑛

2004年10月26日于太阳园

献给我的儿子贾森和布赖恩

前言



政府治理与改革系列
公共行政与公共管理经典译丛

xi 20 世纪的最后 30 年，美国公众在公共组织和公共事务管理中的参与作用日趋增强。自 20 世纪 60 年代中期以来，受到一系列情形的影响和推动，公民在许多重要领域的公共政策制定与执行中的参与行动日益合法化。这其中包括联邦政府颁布新的公民参与保护法案，公民能动主义（Citizen Activism）观念不断增强，传统的专家治国论备受挑战等。公民参与的领域则涉及到社区发展规划、社区犯罪预防、公共交通、环境保护计划和危险废弃物处理等公共事务的管理 [美国政府间关系咨询委员会（Advisory Commission on Intergovernmental Relations, ACIR），1979]。

我们必须看到，当今的“新公民参与运动”（new