

关玲永 ◆ 著

Woguo
Chengshi Zhilizhong
Gongmin Canyu Yanjiu

我国 城市治理中 公民

参与
研究



吉林大学出版社
JILIN UNIVERSITY PRESS

我国
城市治理中
公民

参与
研究

Woguo
Chengshi Zhilizhong
Gongmin Canary Yanjiu

ISBN 978-7-5601-5090-1



9 787560 150901 >

定价:18.00 元

北京市属市管高校人才强教计划资助项目
(批准号: PHR200907128)

关玲永◆著

Woguo
Chengshi Zhilizhong
Gongmin Canyu Yanjiu

我国 城市治理中 公民 参与 研究



编 著: 关玲永
副 编: 孙公涛
参 审: 关玲永
校 对: 关玲永



吉林大学出版社
JILIN UNIVERSITY PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

我国城市治理中公民参与研究/ 关玲永著. —长春:

吉林大学出版社, 2009. 11

ISBN 978 - 7 - 5601 - 5090 - 1

I. ①我… II. ①关… III. ①公民—参与管理—

城市管理—研究—中国 IV. ①F299. 23②D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 204985 号

书 名: 我国城市治理中公民参与研究

作 者: 关玲永 著

责任编辑、责任校对: 刘冠宏

吉林大学出版社出版、发行

开本: 880 × 1230 毫米 1/32

印张: 5.625 字数: 150 千字

ISBN 978 - 7 - 5601 - 5090 - 1

封面设计: 孙 群

长春市利源印刷有限公司 印刷

2010 年 1 月 第 1 版

2010 年 1 月 第 1 次印刷

定价: 18.00 元

版权所有 翻印必究

社 址: 长春市明德路 421 号 邮编: 130021

发行部电话: 0431 - 88499826

网 址: <http://www.jlup.com.cn>

E - mail: jlup@mail.jlu.edu.cn

前 言

公民参与的研究，是一个重大政治问题。党的十七大报告中指出，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。公民参与程度是检验城市治理发展水平的重要标志之一。在现实社会中，城市治理中公民参与存在很多问题。本书试图对我国城市治理中公民参与进行系统的研究，目的是希望构建有效保障城市治理中公民参与的制度机制，推动和谐城市的构建和我国民主政治建设。

本书从城市治理的角度研究公民参与，提出城市治理的变迁史就是公民参与深化的变迁史的观点，从时间和空间两个维度深化了对公民参与的研究。

本书研究的基本逻辑是，在分析城市治理中的公民参与的基本理论的基础上，梳理了国外城市治理中公民参与发展演变的历程，分析了我国公民社会的发育成长与城市治理中公民参与之间的互动关系，讨论了影响我国城市治理中公民参与深化的因素，探讨了我国城市治理中公民参与对于构建和谐城市的价值意义，进而提出了一些对策建议。

全书共分六章。第一章是导论，介绍了选题的背景以及研究意义所在，分析了国内外研究现状。第二章主要讨论了城市治理中公民参与的一般理论。在简要回顾城市治理中公民参与理论的发展演变之后，分析了城市治理中公民参与的理论基础，从城市治理中公民参与的主体、参与行为等方面介绍了关于城市治理中公民参与的一些基本问题，构建整个著作的立论前提。第三章主要分析了西方不同历史时期城市的发展演变，城市和公民社会的关系，城市治理中的公民参与状况。重点分析讨论了公民参与和城市发展演变内在

的关系，这也是本书的一个主要的立论的出发点。分为三个历史阶段进行分析，首先从古希腊罗马时期城邦制度时的公民参与进行分析，指出公民参与是城邦生活的主要构成部分，接着分析了中世纪时期城市商业的兴起，城市自治和市民社会的发育对公民参与的影响，公民参与也发生了一定的变化，最后分析了西方国家近现代城市治理中公民参与的主要模式，介绍了促进公民参与的一些做法，目的是给我国提供一些借鉴。第四章重点分析讨论了我国公民社会的发育和城市治理中公民参与的成长过程。首先简要分析了我国城市治理的变迁过程，重点讨论了改革开放以后我国城市治理中公民参与的现状和特点。第五章分析讨论了我国城市治理中公民参与所处的政治生态环境，重点从参与条件、参与程序、参与制度等方面分析了我国城市治理中公民参与存在的主要问题。第六章重点讨论了提升我国城市治理中公民参与程度构建和谐城市的对策。首先分析了城市治理中公民参与对和谐城市构建的重要意义，然后讨论了城市治理中公民参与对于弘扬城市个性的作用，最后就如何提升城市治理公民参与程度构建和谐城市提出了对策建议。

本书的出版得到了吉林大学出版社刘冠宏女士的大力帮助，在此表示衷心感谢。特别要衷心感谢我的博士导师北京师范大学管理学院院长唐任伍教授。唐老师治学严谨，学识渊博，思想深邃，为人谦和。本书从选题、框架结构到内容的取舍等，都凝聚了唐老师的大量心血。在这一过程中，我真正地感受到了来自恩师唐老师的那份真挚的爱。这种爱，让我终身感动并将铭记终身。同时，要衷心感谢北京市建筑伦理创新团队负责人秦红岭教授。秦老师睿智深邃，飘逸洒脱。她用自己的言传身教鼓舞着激励着我在艰辛的学术道路上前行。还要特别感谢北京建筑工程学院文法学院院长高春花教授、总支书记孙希磊教授等领导 and 同仁对我的大力支持帮助。还要感谢我的远在乡下的含辛茹苦的父母，他们的坚毅促使我不敢丝毫懈怠。感谢夫人蒋凤霞博士的大力支持与帮助。

由于作者资质驽钝，水平有限，书中各种错误难免，敬请广大读者批评指正。

目 录

第一章 导论	1
一、选题背景及意义	1
(一) 选题背景及问题的提出	1
(二) 研究意义	4
二、国内外研究现状	8
(一) 国外研究状况	8
(二) 国内研究状况	12
三、本书的主要内容与基本概念的界定	15
(一) 本书的主要内容	15
(二) 基本概念的界定	17
四、创新与不足	20
第二章 城市治理中公民参与的一般理论	21
一、公民和公民参与理论的发展	21
二、城市治理中公民参与的理论基础	25
(一) 城市治理中公民参与的宪政理论基础	25
(二) 城市治理中公民参与的治理理论基础	28
三、城市治理中公民参与的形式和途径	32
(一) 城市治理中公民参与主体	32
(二) 城市治理中公民参与行为	35

我国城市治理中公民参与研究

(三) 城市治理中公民参与的可控性	37
(四) 城市治理中公民参与的形式和途径	39
四、城市治理中公民参与的度量	42
(一) 城市治理中公民参与的广度	42
(二) 城市治理中公民参与的深度	43
(三) 城市治理中公民参与的效度	43
第三章 西方社会城市治理中公民参与的历史考察	45
一、古希腊罗马时期西方社会城市治理中的公民参与	45
(一) 古希腊时期西方社会城市治理中的公民参与	45
(二) 古罗马时期西方社会城市治理中的公民参与	49
(三) 古希腊罗马：城市与整个政治制度相一致	52
二、中世纪时期西方社会城市治理中的公民参与	54
(一) 城市与农村分离	54
(二) 中世纪的市民社会	56
(三) 城市自治与市民社会的形成	58
三、近现代西方社会城市治理中的公民参与模式	62
(一) 近代西方社会城市治理中公民参与模式	62
(二) 现代西方社会城市治理中公民参与模式	63
(三) 当代西方社会城市治理中促进公民参与的一些做法	68
第四章 我国公民社会的发育与城市治理中公民	
参与的成长	76
一、城市治理的发展与我国公民社会的逐渐兴起	76
(一) 新中国成立前的城市治理	76
(二) 新中国成立后的城市治理	79

二、我国城市治理中公民参与的发展	84
(一) 我国城市治理中公民参与的形式	84
(二) 计划经济时期我国城市治理中的公民参与	85
(三) 改革开放以来我国城市治理中的公民参与	89
第五章 我国城市治理中公民参与的生态环境	
及其存在的问题	97
一、我国城市治理中公民参与的生态环境	97
(一) 利益多元的市场经济体制催生公民政治参与愿望	97
(二) 权力一元的官僚政治传统阻滞公民政治参与渠道	100
(三) 家国同构的宗法社会传统吞嗜公民政治参与需求	102
二、我国城市治理中公民参与存在的主要问题	106
(一) 我国城市治理中公民参与制度不健全	107
(二) 我国城市治理中公民参与程序不完善	109
(三) 我国城市治理中公民参与意识薄弱	115
(四) 我国城市治理中公民参与实施不理想	117
第六章 提升我国城市治理中公民参与程度的对策	124
一、公民参与城市治理的重要意义	124
(一) 解决城市治理困境, 更新城市治理理念	125
(二) 保障城市公民利益, 实现城市公民满意	128
二、我国城市治理中公民参与和城市个性的弘扬	130
三、提升我国城市治理中公民参与程度构建	
和谐城市的对策	134
(一) 完善社会主义市场经济体制	135
(二) 推进公民参与制度建设系统工程	138

我国城市治理中公民参与研究

(三) 加快公民参与程序合理化进程·····	141
(四) 培育积极的公民参与意识·····	144
(五) 构建公民参与城市治理长效机制·····	148
结 语 ·····	155
参考文献 ·····	157

第一章 导 论

一、选题背景及意义

(一) 选题背景及问题的提出

城市是经济、政治、文化的中心，是人类文明发达的集中体现。中国城市的发展是当今世界最快的。近 1/4 个世纪以来，中国进行着世界上规模最大、背景最为复杂、收益人口最多、成就最为辉煌、显见问题也最为突出的城市化进程。从 1978 年到 2006 年中国的城市化水平由 17.9% 增长到 43.9%，城镇人口由 17245 万人增长到 57706 万人，合计增长 40461 万人，相当于 2005 年欧盟总人口的 87%；城市个数由 192 个增加到 661 个。未来 20 年，中国仍然处于高速城市化阶段，城市化水平将持续提高到 60% 左右，城市个数将增长到 1500 个左右，城镇人口还将持续增长 3 亿人。^① 中国城市化过程为中国、为世界创造了巨大的财富，成为促进中国富强、世界发展的重要动力。

伴随着城市化发展，中国也面临着一系列的问题和前所未有的

^①数据来源：国家统计局网站。

我国城市治理中公民参与研究

挑战：制度建设问题、就业问题、教育与培训问题、流动人口问题、公共安全问题、交通问题、城乡差距问题等等。城市化的问题几乎构成中国经济社会发展中的核心问题。城市化作为中国发展的重要主旋律，与未来时期中国的发展休戚相关。

城市化和全球化的加速发展，使当前城市管理系统日益复杂化。面对众多的问题与挑战，如何推动城市管理的历史性转型，如何转变政府职能，充分发挥公众和社会的力量共同治理城市，推动城市的科学发展，已经成为中国十分关注的重大问题。

公民参与程度是检验城市治理发展水平的重要标志之一。2000年5月，联合国《健全的城市管理：规范框架》宣言号召发起一个“健全的城市管理全球运动”，以提升地方政府和城市利益相关者实行健全的城市管理的能力，并提出了健全城市管理的七项标准：可持续性、权力下放、公平性、效率、透明度和责任分明、公民参与和公民作用、安全保障。提出参与式城市治理是实现良好治理的一个有效工具选择。参与式城市治理的终极目标是获取更多的社会满意与更高的效率，以此增进人类福利的增长和实现城市社会的繁荣。

2007年4月10日至13日联合国经济及社会理事会公共行政专家委员会第六届会议重点讨论了参与性治理，强调参与性治理是治理和公共行政中的一个新概念和新做法。执行联合国发展议程，包括千年发展目标，要求有一个更让人参与、更透明、更负责的治理制度。指出公民参与和参与性治理是深化民主的手段，是战胜现代治理所带来的各种挑战的一个途径。

创新能力以及信息、资源的整合利用能力是城市生命力的两个重要支撑点，培育这两种能力就是被称作软实力的城市治理方式。它是21世纪城市竞争的核心所在。目前，世界各地的许多城市都在努力构筑政府与社会沟通的桥梁，发展各种可行性技术，为公民和

其他组织参与到城市治理中来提供各种条件。关注社会参与的合理性,以及如何拓展参与,用什么技术和手段来实现更有效的参与,促进城市治理的转型,提升城市治理的能力成为当今世界各地城市发展中共同探讨的主题。

随着经济的发展,城市公民的主体意识不断增强,维护自身利益的要求越来越强烈,人们越来越认识到自身生活水平的提高和城市整体的良性运行与发展是分不开的。现代信息技术也极大拓展了公民参与的空间与广度。然而,在公民参与被认同的同时,也经常听到对参与的质疑的声音。参与对城市治理绩效的影响、参与的实际价值等,在实践中受到诸多挑战。在城市治理方面,城市管理者也经常困惑于公民参与的民主取向与城市治理效率的平衡,如何清晰定位城市治理中政府、社会等主体的具体职能和方式,既充分体现不断增长的公民参与的要求,逐步落实社会群体实际参与城市治理过程,又能在城市具体治理过程中实现城市公共物品和公共服务的有效供给,这是需要我们认真思考和回答的问题。

中国的城市正处在由生产方式引发的全球性大变革之中,有些地方和领域管理失控,出现了一些社会不和谐现象。城市如何从困境中走出来,走向新的整合,构建和谐城市社会,是摆在我们面前的具有理论意义的现实问题。

在这样的国内国际背景下,笔者选取我国城市治理中的公民参与作为研究的主题,构建参与式城市治理模型,探讨推动公民有效参与城市治理的方法和手段,促进城市治理转型,构建和谐城市社会。本书试图回答如下问题:

1. 城市治理中公民参与发展经历了怎样的演变历程?
2. 影响我国城市治理中公民参与深化的因素有哪些?
3. 如何解决我国城市治理中公民参与深化问题?有哪些具体的

对策建议？

4. 我国城市治理中公民参与对于弘扬城市个性构建和谐城市的意义何在？

(二) 研究意义

为了使城市治理的变革能够取得真正的实效，当前需要认真探讨城市治理的过程中如何保证公民参与的整体效益实现，使公民参与和城市治理能够实现有效整合，提升参与式城市治理水平，从而构建和谐城市社会，这正是本书探讨城市治理中公民参与的落脚点所在。

1. 理论意义

公民参与的理论是西方政治学的有机组成部分。政治学是一门关于政府、政治过程、政治机构和政治行为的研究的学问。公民是社会最基本的元素。从古希腊民主社会到现代西方民主社会，公民居于社会的中心。社会的正义、合法和自由在公民的权利和义务中得到体现。公民的权利和义务反映了政治体制的实质，即政府是否来自于人民并为人民服务。来自人民的政府是一个由人民选举出来的政府，因而也是一个合法的政府。一个为人民服务的政府必须吸收这个国家的公民参与政府决策。公民参与是现代民主政治最基本的表现，并且体现了人民治理国家的民主原则。为了推进世界民主化的进程，研究公民参与问题不仅是现代西方政治学的重要课题，而且是推动和完善当代各国民主政治体制的核心问题。

城市治理中公民参与对于我国政治发展而言，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。强调城市治理中公民参与有其深刻的理论依据，这也是本书分析研究的基本前提。

(1) 在现代社会，公民的参与程度已经成为衡量城市政府行政管理水平的一个重要指标。信息化和全球化对现代社会发展的影响十分巨大，它使我们所处的这个世界变得更加复杂的同时，又增强了事物之间的有机联系。当今的时代已然成为了一个“决策的时代”，史无前例地给城市政府管理提出多种多样的要求和任务。在现代社会，决策失误可能导致的损失和风险越来越大，决策的科学化、民主化成为政府公共决策体制变革的必然要求。在市场化的进程中，政府公共决策的定位主要依据来自于弥补市场缺陷，提供公共产品和服务。而政府提供公共产品和服务的方式、内容和效果，直接取决于社会公众的要求。每一个公民都希望政府更加重视自己的利益愿望和选择，对于自己提出的意见和建议表示尊重并及时给予回复。因此，城市政府必然重视培养公民的参与意识和民主意识，采取切实可行的措施，建立起有效的机制，确保公民能够通过正常的渠道参与城市政府管理，发挥他们的民主决策、民主监督、民主管理作用，努力实现城市政府公共决策的民主化和科学化。

(2) 当前我国政府治理模式正处于由管制型政府向服务型政府转变的阶段。走向善治，成为当代中国行政管理体制改革的一种必然趋势。善治的主要表现，就是建立一个公共决策过程中政府与公民之间的有效互动机制。虽然我国的社会主义基本制度为公民参与城市政府行政管理和公共决策提供了根本的保证，但是用于具体规范公民参与行为、畅通参与渠道、保证参与实施的制度却不够健全，这不仅影响到政策本身的科学性，而且伴随着公民的政治诉求不断上升，会增加和加重城市社会生活中的矛盾和危机。假如公民不能

我国城市治理中公民参与研究

通过正常的途径表达自己的意愿和保障自己的权益，将会采取非常态参与的方式，成为不稳定的因素。在我国一些地方，由于公民对于城市政府在环境保护、城市拆迁、土地征用以及国企改革等方面政策的不满情绪，无法通过正常的参与渠道实现利益诉求的表达，甚至造成了冲击政府部门等突发性事件的发生。值得注意的是，在特定情况下，走向极端的非理性的大规模公民参与，甚至会危及国家的根本制度。因此，基于中国特殊的政治传统和政治背景，在中国公民参与快速发展的环境下，如何将有效的公民参与纳入到城市治理中来，在政府公共决策中融入积极、有序、有效的公民参与，已势在必行。

(3) 在我国，随着社会主义市场经济和政治民主化进程的发展，公民社会正在兴起，这极大的推进了公民进入公共领域、参与到解决城市公共问题的政策过程中去，公民参与呈现出加速发展的趋势。在这一国际国内背景下，随着城市政府治理模式和公共决策体制的变革和发展，公民和城市政府之间的关系正在发生一场悄然的转变。城市政府和公共管理者都应该有足够的心理和理论储备来应对公民与城市政府间关系的这一深刻变化。作为世界上最大的发展中国家，能够及时回应公民提出的政策参与要求，并在政治体系和行政体系中得到有效协调和整合，对于提高党的执政能力、建设社会主义和谐社会、实现政治和城市社会的稳定、保持经济的持续发展，具有重要的意义。

2. 实践意义

对我国城市治理中的公民参与开展研究具有以下实践意义：

(1) 有助于公民权利的实现。在现代民主国家，虽然公民的权利都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。公民参与是公民争取和扩大个人权利的最主要途径，只有通过积极的公民参与，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，是现代民主政治的基础。

(2) 有助于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。公民对城市治理的积极参与，是实现了对城市政府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。

(3) 有助于使城市治理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，迫使城市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，公民参与是提高城市政府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。

(4) 有助于促进城市社会生活的和谐与安定。城市治理中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，都涉及到利益关系的协调。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，威胁城市社会的公共秩序。