

刘 峰 徐鸿武 主编

中外行政体制比较丛书

中外公众参与 体制比较

ZHONGWAI GONGZHONG CANYU TIZHI BIJIAO

李 拓 等著

→ 国家行政学院出版社

刘峰 徐鸿武 主编

中外行政体制比较丛书

中外公众参与 体制比较

ZHONGWAI GONGZHONG CANYU TIZHI BIJIAO

李拓 等著

→ 国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

中外公众参与体制比较/李拓等著. —北京:国家行政学院出版社,2010.3

(中外行政体制比较丛书/刘峰,徐鸿武主编)

ISBN 978-7-80140-866-2

I. ①中… II. ①李… III. ①公民—参与管理—管理体制—对比研究—中国、外国 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 042730 号

- 书 名 中外公众参与体制比较
作 者 李拓 等著
责任编辑 任燕 刘韞劼
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010)68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
编 辑 部 (010)68929095
经 销 新华书店
印 刷 北京金秋豪印刷有限责任公司
版 次 2010 年 4 月北京第 1 版
印 次 2010 年 4 月北京第 1 次印刷
开 本 880 毫米×1230 毫米 32 开
印 张 6.5
字 数 181 千字
书 号 ISBN 978-7-80140-866-2/D·460
定 价 18.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

行政文化经典论语

马克思主义行政文化经典论语

行政是国家的组织活动。

——马克思

防止国家和国家机关由社会公仆变为社会主人。

——恩格斯

公社实现了所有资产阶级革命都提出的廉价政府的口号。

——马克思

整个关键不在于政治力，而在于是否会管理。

——列宁

共产党员成了官僚主义者。如果说有什么东西会把我们毁掉的话，那就是这个。

——列宁

共产党人的一切言论行动，必须以合乎最

广大人民群众的最大利益，为最广大人民群众所拥护为最高标准。

——毛泽东

不厌其烦地宣传这种认识论，是非常必要的。简单地说，就是从群众中来，到群众中去。下决心长期下去蹲点，就能听到群众的呼声，就能从实践中逐步地认识客观真理，变为主观真理，然后再回到实践中去，看是不是行得通。

——毛泽东

真正建立从国务院到地方各级政府从上到下的强有力的工作系统。

——邓小平

领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。

——邓小平

“政治体制改革”，“第一个目标是始终保持党和国家的活力。”“第二个目标是克服官僚主义，提高工作效率。”“第三个目标是调动基层和工人、农民、知识分子的积极性。”

——邓小平

我们党必须始终代表中国先进生产力的发展要求，代表中国先进文化的前进方向，代表中

国最广大人民的根本利益。

——江泽民

深化行政管理体制改革。进一步转变政府职能,改进管理方式,推进电子政务,提高行政效率,降低行政成本,形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。

——江泽民

加快行政管理体制改革,建设服务型政府。

——胡锦涛

要始终把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为党和国家一切工作的出发点和落脚点,尊重人民主体地位,发挥人民首创精神,保障人民各项权益,走共同富裕道路,促进人的全面发展,做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。

——胡锦涛

西方学界行政文化经典论语

城邦正是由自由人组成的共同体。

真正的公民必定在于参与行政统治,共同分享城邦的利益。

——亚里士多德

要寻找出一种结合的形式,使它能以全部

共同的力量来捍卫和保障每一个结合者的人身和财富,并且由于这一结合而使得每一个与全体相联系的个人又只不过是在服从其本人,并且仍然像以往一样地自由。这就是社会契约论所要解决的根本问题。

——卢梭

在一切真正的民主制之下,行政职位并不是一种便宜,而是一种沉重的负担。

——卢梭

在一切情况和条件下,对于滥用职权的强力的纠正办法,就是用强力对付强力。

——洛克

一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不移的一条经验。有权力的人们使用权力一直到遇到有界限的地方才休止。

——孟德斯鸠

所有的人生而平等,他们被造物主赋予内在的不可剥夺的权利。在这当中,包括了生命、自由、追求幸福的权利。为了实现这些权利,在人们中间成立了政府,它的权力来自被统治者的同意。无论何时,任何一种形式的政府破坏了这些目的,人民有权利更换或是废除它,并且在这些原则的基础上重新建立政府。

——杰斐逊:《独立宣言》

如果人都是天使，就不需要任何政府了。
如果是天使统治人，就不需要对政府有任何外来的或内在的控制了。

——《联邦党人文集》

行政学研究的目标，在于首先要弄清政府能够适当而成功地承担的是什么任务，其次要弄清楚政府怎样才能以尽可能高的效率和尽可能少的资金或人力上的消耗来完成这些专门的任务。

——威尔逊

所有的社会基本善——自由和机会、收入和财富及自尊的基础——都应被平等地分配，除非对一些或所有的社会基本善的一种不平等分配有利于最不利者。

——罗尔斯

自然环境不如法制，而法制又不如民情。

——托克维尔

中华传统行政文化经典论语

上善若水。水善利万物而不争。

——《老子·八章》

爱民治国，能无为乎？

——《老子·十章》

子曰：为政以德，譬如北辰，居其所，而众星拱之。

——《论语·为政》

政者正也。子帅以正，孰敢不正？

——《论语·颜渊》

宽以济猛，猛以济宽，政是以和。

——《左传·昭公二十年》

得道者多助，失道者寡助。寡助之至，亲戚畔之，多助之至，天下顺之。

——《孟子·公孙丑下》

君者舟也，庶人者水也。水则载舟，水则覆舟。

——《荀子·王制》

法令者，民之命也，为治之本也，所以备民也。

——《商君书·定分》

民为邦本，未有本摇而枝叶不动者。

——《诣匪疏》

得道以持之，则大安也，大荣也，积美之源也；不得道以持之，则大危也，大累也，有之不如无之。

——《荀子·王霸》

姜异康*

《中外行政体制比较丛书》，经过作者们的长期学术积累和勤奋努力，今天与读者见面了。这是我院重要的科研成果。这一成果的面世，值得高兴和祝贺。

党的十七大报告指出，要“加快行政管理体制改革，建设服务型政府”。这一重要论述为我国行政管理体制改革指明了方向和道路。深入研究我国行政管理体制改革，是国家行政学院一项十分重要的任务。该《丛书》选取中外行政体制对比的视角，从比较中选优，从各国实践中吸取经验，以此推动我国行政管理体制改革，这是值得称道和赞扬的。

该《丛书》具有以下几个特点。

第一，时代性强。当今世界，以信息技术为先导的新技术革命，有力地推动着社会生产力的大发展，有力地促进着社会结构和运行方式的变化。全球化、信息化的浪潮，也改变着人们的思想文化。这些重要的时代特征，迫切要求建立与此相适应的新型政府管理模式。

我国在工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化的道路上，已经取得了辉煌的成就，中华民族正以崭新面貌屹立于世界民族之林。但我国也面临诸多新的挑战。该《丛书》的主旨，就是为了适应时代

* 姜异康，中共山东省委书记、原国家行政学院党委书记、常务副院长。

要求,探索解决我国面临的新课题新矛盾的途径和方法,更好地发挥政府服务群众和管理社会的职能,塑造新型的公共服务型政府模式。

第二,视野开阔。20世纪70年代以来,西方国家面对政府信任危机,亦称“政府信任赤字”,出现了政府体制改革的主要趋势。从英国政府的“续阶方案”发端,到美国的“政府再造运动”、加拿大的“公共服务2000年计划”、欧共体的“公共服务革新”、北欧国家“公民社区发展规划”,再到澳大利亚的“财政管理计划”和新西兰的“财政人事制度改革”,等等。该《丛书》广泛收集世界各国政府体制改革的资料,并加以系统分析和比较分析,探寻其中的共同规律,分析未来的发展趋势,为我国行政体制改革提供重要参考和借鉴。

第三,风格务实。该《丛书》立足中国国情,从中国改革开放的实际出发,学习国外经验中对中国有用的东西,提出符合科学发展规律的有价值的对策性建议。在认真分析比较的基础上,着眼于研究如何进一步形成与社会主义政治体制相融合,与社会主义市场经济相适应,具有中国特色的社会主义行政管理体制,以此推动中国社会的科学发展与和谐发展。

该《丛书》的出版,是研究我国行政管理体制改革的阶段性成果。我国行政管理体制改革要走的道路还很长。希望作者们以坚强的毅力把这项研究继续下去,跟踪研究国内外行政体制改革的新动向新经验,不断听取政界学界的新意见新建议,以提高该《丛书》修改版的质量,对我国行政管理体制改革做出更大贡献,是所至盼。

公众参与是衡量现代民主政治发展水平的一个重要视角和纬度,也是衡量一个国家政治文明程度的重要尺度。不论民主的概念有多么复杂,不管世界上有多少种民主模式,也不管有多少种民主的实现形式,民主作为人类的政治理想,有一点是可以肯定的:民主政治的本质要求就是人民当家作主,使人民大众真正掌握自己的命运,民主化是世界各国政治发展的大趋势,是不可阻挡的世界性潮流,这一趋势如孙中山先生所说,世界潮流,浩浩荡荡,顺之者昌,逆之者亡。

从人类民主发展史来看,民主经历了一波三折的发展历程,从直接民主到间接民主再到直接民主,而且衍生出许多民主的形式,当然这不是简单地重复,而是克服各自缺陷、相互借鉴相互融合的过程。所谓直接民主,指的是统治者与被统治者的身份的重叠,公民作为国家的主人直接管理自己的事务,而不通过中介和代表。直接民主有两个层次上的涵义:一种指的是在具体问题上以直接民主的方式来做决定,但是整个国家的主导制度仍然可能是间接民主;另一种指的是整个国家的体制上的直接民主,如雅典民主。严格意义上的直接民主仅指国家体制上的直接民主。从含义上来看,直接民主无愧于最为纯粹的民主制度,但是实行直接民主制度有相当的困难,因为直接民主有比较严格的条件限制:参与人数较少;参与者必须具有相似或相近的知识背景、语言、文化;参与者的利益大体一致。但是现

实生活很难满足上述条件,所以实行直接民主存在实际障碍。

所谓间接民主,指的是公民通过由自己同意所选举出来的代表来负责制定法律和管理公共事务。所以间接民主常常又被称为代议制民主。间接民主是在少数人代表大多数人行使公共权力的过程中实现的,它缓解了直接民主的种种弊端,但却走向另一个极端——有意或无意地把普通民众置于政治之外,一些群体的利益无法通过有效的途径得到相关部门的重视,甚至他们的合法权益无法得到保障。^①因此,有学者指出,诞生于20世纪70年代的参与式民主理论批判了代议制民主的精英化趋向,认为代议制民主下的公民参与仅限于定期的选举投票,是一种最低限度的公民参与,是对民主理想在一定程度上上的背离。因此,参与式民主强调对民主本意的回归,在民主实现形式上主张将直接民主与间接民主结合起来,扩大公民在国家事务和社会组织中的直接参与,把直接民主作为代议制民主的有益补充。^②

尽管世界各国由于历史背景、发展程度、文化传承不同甚至差别很大,但是在世界民主化潮流的推进下,都在或被动或主动地探索和寻找实现人民当家作主的途径,在间接民主的主导下,寻求直接民主的各种形式,融合两种民主的优势。从社会事务的参与到政治参与,从局部的参与到国家战略层面的参与,可以说民主化的具体形式就是广泛的公众参与。

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。公民参与源于古希腊雅典的直接民主模式,在现代社会主要表现为政治参与,即由公民直接或间接地选举公共权力机构及其领导人的过程,影响政府决定或与政府活动有关的公共政治生活的行为等。公民参与对于政治发展意义重大。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

^① 《间接民主与直接民主的比较》见：<http://www.lsxsk.com/bkpd/sids/2102.html>。

^② 梁军峰：《民主的理想与现实》，《学习时报》，2009年09月15日。

公民社会,公民参与都是实现善治的必要条件。可以说,没有公民参与,就没有民主政治。公民参与是实现公民权利的基本途径,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。公民参与可以有效防止公共权力的滥用,可以使公共政策的制定更具有科学性和民主性,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,公民参与能够促进社会生活的和谐与安定。

改革开放以来,我国在公民参与方面进行了有益的实践和探索。就公民参与的领域而言,从物质文明、政治文明到精神文明建设,从立法、行政到司法等方面,从国家大政方针到社区街道事务,人民参与的形式和途径日益多样化,公民参与的深度和广度都日益加深,并逐步建立了相应的制度和措施。但目前我国的公民参与政治生活和公共决策过程仍然存在许多不能适应市场经济发展要求的问题。主要有:第一,非制度参与导致社会失序行为。第二,公众参与热情缺乏。第三,被动地参与使公众缺乏责任意识。第四,公众参与的渠道单一。

发展社会主义民主政治,扩大公众参与是中共十七大报告里明确提出的战略目标,是指导中国民主发展的基本纲领。但是如何扩大公众参与,如何规范和引导民众有序参与,疏通参与渠道,完善参与制度是我们必须在理论上搞清楚的重大课题。制度性参与是我国公民参与公共政策过程的主要途径,也是人民群众稳定、有序、有效地参与改革发展历史进程,发挥自身积极性和创造性的制度安排。因此必须研究和规范人们的参与行为,完善我们的参与制度。我们只有顺应人民群众参与积极性的不断提高,增加制度性参与的途径,创新制度性参与的方式,提高制度性参与的效率,才能满足人民群众的参与要求。因此,比较和借鉴西方国家在公众参与中的经验和吸取其教训就是一个十分重要的理论任务,也是重大的实践问题。

李 拓

2009年4月30日

目 录

中外公众参与与体制比较

第一章 绪论:公众参与的基本理论	1
第一节 公众参与的涵义及功能	2
第二节 公众参与的范式:体制与机制	15
第三节 公众参与的实践基础与理论背景	19
第二章 宪政中的公众参与	31
第一节 美国宪政中的公众参与	32
第二节 加拿大宪政中的公众参与	37
第三节 英国宪政中的公众参与	41
第四节 法国宪政中的公众参与	48
第五节 委内瑞拉宪政中的公众参与	49
第六节 我国宪政中的公众参与	51
第三章 公共行政与公众参与	57
第一节 美国公共行政中的公众参与	58
第二节 加拿大公共行政中的公众参与	65
第三节 英国公共行政中的公共参与	71
第四节 德国公共行政中的公共参与	75
第五节 中国公共行政中的公众参与	77

第四章 公共政策制定与公众参与	86
第一节 美国公共政策制定与公众参与	87
第二节 加拿大公共政策制定中的公众参与	88
第三节 欧洲主要国家公共政策制定中的公众参与	90
第四节 我国公共政策制定中的公众参与	93
第五章 司法活动中的公众参与	101
第一节 美国司法活动中的公众参与	101
第二节 英国司法活动中的公众参与	108
第三节 日本司法活动中的公众参与	112
第四节 中国司法活动中的公众参与	114
第六章 选举活动中的公众参与比较	123
第一节 北美主要国家选举活动中的公众参与	123
第二节 欧洲主要国家选举活动中的公众参与	126
第三节 我国的选举活动与公众参与	133
第七章 比较与借鉴	144
第一节 国外公众参与的特点与启示	144
第二节 中国的公众参与的特点、路径与问题	154
第三节 中国公众参与的发展趋势及其对策	169
主要参考文献	188
后 记	192

第一章 绪论：公众参与的基本理论

发端于 20 世纪 70 年代末的改革开放，拉开了新时期中国社会全面进步的序幕。这是一场伟大而深刻的社会变革，这场变革给我们带来了经济社会的全面进步。更为深刻的变革是：随着经济体制改革的不断深入，市场化趋向改革的不断发展，在政治生活上，中国公众的民主意识不断觉醒，公民参与的范围不断扩大，参与的深度广度不断延伸，公民参与逐渐成为引人注目的话题、中国政治生活的主题。这是改革开放以来，中国社会主义民主政治建设发展的重大成果。

从发展的角度看，公民参与的不断扩大是中国民主政治发展的一个大趋势和必然要求，是继经济体制改革浪潮之后，中国新一轮改革的主旋律，是中国由发展中大国走向强国，真正实现社会主义现代化这一伟大进程中的必经阶段。世界大国崛起的历史经验告诉我们，没有强大的政治支撑，不可能有国家的强大，历史也一再表明靠专制政治支撑的强大不可能持久，民主就成了强大政治的唯一选择。如何使得公民参与成为推动中国民主政治发展的切入点就成了我们今天必须重视的重大问题。

执政高层已经清楚地意识到这个伟大变革的深远意义。中共十七大报告给出了清晰的战略思路：“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……坚持社会主义政治制度的特点和优势，推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化，为党和国家长治久安提供政治和法律制度保障。”^①在具

① 《十七大报告辅导读本》，人民出版社 2007 年版，第 28 页。