

宪政制度研究建设丛书

Constitutional Building and Research Series

# 公众参与 风险社会的制度建设

Public Participation: Constructing a Framework  
for the "Risk Society"

蔡定剑 主编

Editor in chief: Cai Dingjian



法律出版社  
LAW PRESS · CHINA

宪政制度研究建设丛书

Constitutional Building and Research Series

# 公众参与

## 风险社会的制度建设

Public Participation: Constructing a Framework  
for the "Risk Society"

## 图书在版编目(CIP)数据

公众参与:风险社会的制度建设 / 蔡定剑主编. —北京:  
法律出版社, 2009. 8  
(宪政制度研究建设丛书/蔡定剑主编)  
ISBN 978 - 7 - 5036 - 9730 - 2

I. 公… II. 蔡… III. 公民—参与管理:行政管理—研  
究—中国 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 119497 号

©法律出版社·中国

责任编辑/易明群

装帧设计/乔智炜

出版/法律出版社  
总发行/中国法律图书有限公司  
印刷/北京北苑印刷有限责任公司

编辑统筹/学术·对外出版分社  
经销/新华书店  
责任印制/吕亚莉

开本/A5  
版本/2009年8月第1版

印张/13 字数/337千  
印次/2009年8月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5036 - 9730 - 2

定价:35.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

## 写在前面

早在 2005 年,英国瑞慈权利实践中心(The Rights Practice)马莲娜(Nicola Macbean)女士给我来信,希望我们两个中心合作建立一个项目:推动中国决策中的公众参与。这以后我们面谈了几次,完善了我们的项目设想。2006 年,该项目得到了欧盟委员会“欧盟—中国决策中的公众参与项目”的支持,并有著名的法国巴黎政治学院(Sciences Po)加盟,建立了一个三方合作研究机制。在这以前,我对公众参与的理论实在没有太多的研究。但也曾致力于推动我国立法听证制度的建立,并主编出版过《国外公众参与与立法》,对国外公众参与有一点儿了解。

公众参与作为中国共产党在十六大和十七大报告中特别强调的作为发展社会主义民主的重要形式,必将在中国有巨大的发展。而近些年来公众参与在民间也显出一种强劲发展的势头。公众参与是中国市场经济发展,出现利益多元化,社会阶层和社会结构变化,公民权利意识和法制观念增强

的必然发展要求。正是在社会越来越强烈的公众参与要求下，中国在立法、公共事务决策以及基层治理等方面都出现了多样化和生动的参与景象。

正是在这种背景下，我们启动了这个历时三年多的公众参与研究和推进项目。公众参与是一个非常广泛的领域，作为研究项目只能做有限的事，于是，我们确定在城市规划领域推进公众参与。之所以选择这个领域，是因为它最需要公众参与而又最缺少公众参与。我们看到，中国现代化和城市化过程中出现了一些尖锐的社会矛盾，其中最主要的一个矛盾就是城市拆迁和土地征用的矛盾。城市规划实质上是城市空间利益的分配，存在各种巨大的利益。由于没有公众参与，只有少数领导和专家在由他们的意志决定着影响公众巨大利益的分配。于是，官员的腐败和利益集团借“公益之名剥夺、侵吞居民利益”的事就在所难免。当居民们看到自家墙上画着圈的“拆”字时，实质上早在几年前规划部门和土地管理部门就已经决定把他们居住着的土地拍卖给了开发商，居民们连起码的知情权都没有，更不用说参与权了。所以当开发商拿到了规划部门、土地管理部门、城市建设部门等颁发的一系列许可证之后，就只能出现“推土机前的抵抗”、“钉子户”和拆迁居民的群体性上访。这些社会矛盾的酿成的根本原因，就是在行政决策和审批的一系列过程中缺少公众参与。而一些主管规划和城市建设的官员从中获取巨额利润。<sup>〔1〕</sup>而这些腐败完全可以通过规划公开和公众参与得以预防。可见，公众参与是解决社会矛盾的制度性手段，西方国家的现实经验充分证明了这一点。

我们的政治领导层常常会提出一些非常好的、新的理念和政策，但

---

〔1〕 2006年，揭露的云南省昆明市规划局三任局长李德昭、胡星、曾华先后“落马”。2008年揭露出海口市规划局腐败窝案，前任局长许西茂以及3名副局长姚继韵、张仕武、陈立奇和总规划师王小山都因规划腐败被刑事追究。2008年，重庆“规划腐败”窝案被查处。这些规划腐败都是采用调整容积率 and 增加商业设施用地、减少公共服务设施用地等方式，为房地产开发公司谋取巨额利益。受贿数额都非常惊人，一般都在千万元以上。

但是却非常缺乏如何将这些好的、新的理念和政策转变成制度的能力。当出现拆迁群体性上访的时候,他们想到的是怎么能够有效地防止上访和堵塞诉讼之路。当出现规划官员腐败窝案的时候,他们想的是怎么加强对官员的监督,这些都是舍本逐末的办法。从国外考察中我们了解到,如果在城市规划建设申请的各个环节,都有法定的公众参与程序,并且任何规划方案和建设工程都是反复讨论协商后公开的,要想腐败几乎是不可能的。公众参与可以在很多方面解决我们长期以来难以解决的一些制度性问题。

为了了解中国公众参与现状,我们邀请了十几位不同领域的专家参与了这一研究。根据中国公众参与现状,我们的研究在三个层次上进行:第一,在立法决策层面,公众参与主要有立法听证和立法游说两种途径。第二,在政府决策管理层面,公众参与的领域比较广,而且发展很不平衡,包括:(1)环境保护;(2)公共卫生;(3)公共事业管理;(4)城市规划;(5)公共预算。第三,在基层治理方面,主要有农村民主自治,城市社区治理等方面,公众参与体现了直接民主决策和管理。这些研究报告是让读者看到中国公众参与在哪些领域发生了什么变化。由于我国公众参与的非制度性,使得我们的研究带有局限性,不可能是全面系统的描述,有的领域公众参与只是一些个案组成。在研究不同领域的公众参与以后,我们也对在公众参与中发挥重要作用的主体——非政府组织、公共知识分子和律师以及媒体在公众参与中的作用和角色进行考察,以了解谁在推动中国的公众参与。这样,通过对公众参与横向和纵向的研究,使大家能看到公众参与在中国的大致状况。这本书之所以叫《公众参与:风险社会的制度建设》,是从本质上揭示公众参与在当代世界发展的深刻原因,也是中国之所以迫切需要公众参与的理由。

公众参与在国外正处于蓬勃发展时期。为此,我们组织了一个6人专家小组对欧洲,主要是对英国和法国城市规划中公众参与制度和实践进行了为时3个月的深入考察和研究。我们拜访了不少知名民主

理论方面的专家,从事公众参与工作的政府机关和官员,实施公众参与的公司、非政府组织和民间人士,并考察参观了一些公众参与的活动和项目,可以说对欧洲公众参与的基本理论和实践——什么是公众参与,为什么有公众参与,怎么做公众参与都有了比较深入、详细的了解和研究。所以,第二本书《公众参与:欧洲的制度与经验》从城市规划公众参与的角度,能管窥欧洲公众参与制度的发展状况,为我国正在兴起的公众参与实践提供可借鉴的经验。

这两本书就是这个项目历时3年多实践性的研究报告。

我们的研究从来不尚空谈,而是要把理论应用指导于实践。在这3年多的时间里,我们一直寻求与实践部门的合作。除了我本人亲自参加艾滋病防治领域中非政府组织参与治理规则的制定外,我们课题先后与深圳市、北京市和青岛市等地的规划部门有过联系和合作,在那里倡导和推动规划中的公众参与,并举办了城乡规划中公众参与的国际培训,在地方修改《城乡规划实施条例》中努力增加有关公众参与的规定。这些努力虽然效果有限,一些政府部门对公众参与仍抱有怀疑和警惕,他们总是担心参与会影响他们的权力,影响决策效率,怕带来麻烦。但是,我们仍很高兴地看到,公众参与已经在城乡规划这个领域中成为一种普遍接受的理念,像我们上面提到的城市(当然不仅是这些城市)已经开始积极探索如何做公众参与的问题,并创造了一些公众参与的形式,公众参与已经提上一些政府部门的议事日程。我们希望能以我们的公众参与理论和知识指导实践部门的制度建设。

公众参与是中国民主制度建设中方兴未艾的事业,这些研究只是为此作一些铺垫。我们相信,公众参与必将以燎原之势在中国大地迅猛发展。

早些年,北京大学人民代表大会与议会研究中心出版了一套系列丛书叫“人民代表大会与议会研究丛书”,它先后出了七本:《人民代表大会二十年发展与改革》、《国外议会及立法程序》、《国外公众参与立法》、《中国选举状况的报告》、《监督与司法公正》、《中国就业歧视现

状及反歧视对策》、《国外反就业歧视制度与实践》。现在中国政法大学宪政研究所加盟继续推动这套书的出版。由于研究领域的拓展,仅作人民代表大会制度的研究显然太窄了。中国未来政治制度改革发展的根本目标必然是走向宪政。我们需要为此作一些研究和制度建设的努力,于是决定把这套丛书定名为“宪政研究建设丛书”。这两本书就是这个新的开始。

蔡定剑

2009年7月3日



# 目 录

<b>第一篇 公众参与及其在中国的兴起(代序) / 蔡定剑</b>	<b>1</b>
一、什么是公众参与?	1
二、公众参与在中国的发展及特点	10
三、公众参与的困境与前景	18
<b>第二篇 立法听证:公民参与立法的途径/ 张 群</b>	<b>25</b>
一、立法听证在中国的形成、发展	25
二、立法听证的范围、方式和过程	31
三、对立法听证效果的评价	37
<b>第三篇 利益博弈中的立法游说/ 蔡定剑 吴小亮</b>	<b>54</b>
一、立法游说在中国的产生	54
二、立法游说的条件	57
三、立法游说的主体与方式	64
四、对当前立法游说的评价	72

## 2 公众参与:风险社会的制度建设

<b>第四篇 环境保护:公众参与最广阔战场/ 竺 效</b>	76
一、公众参与环境保护的发展	76
二、公众参与环境保护的主要方式	78
三、环保非政府组织(绿色 NGO)的现状	98
四、对公众参与环保的评价	102
<b>第五篇 公共卫生政策中的激情参与/ 蔡凌平 牛彩霞</b>	107
一、公共卫生公众参与的现状和途径	108
二、公共卫生公众参与的主要领域	110
三、对公共卫生公众参与现状的评价	128
<b>第六篇 守望家园:城市规划中的公众参与/ 蔡 强</b>	133
一、公众参与城市规划的现状	133
二、公众参与城市规划个案	149
三、公众参与城市规划的动因	157
四、公众参与城市规划的评价	167
<b>第七篇 公共事业管理中的公众参与/ 李 霞</b>	180
一、公共事业管理中公众参与概述	180
二、公共事业管理中公众参与状况	187
三、对公共事业管理公众参与的评价	203
<b>第八篇 钱袋子中的公众参与/ 王建勋</b>	219
一、公众参与公共预算改革的动因	219
二、公众参与公共预算改革的形式	222
三、公众参与预算决策案例研究	229
四、对公众参与公共预算的评价	248

<b>第九篇 基层治理中的公众参与/ 李 环</b>	<b>252</b>
一、农村基层治理中的公众参与	253
二、城市社区治理中的公众参与	262
三、城市住宅小区治理中的公众参与	267
四、基层参与式预算改革	273
五、对基层参与式治理的评价	276
<b>第十篇 非政府组织在公众参与中的作用/ 苏雨桐</b>	<b>288</b>
一、中国非政府组织的现状及发展历程	289
二、非政府组织公众参与的典型案例	299
三、非政府组织推动公众参与的方法及其作用	308
四、非政府组织推动公众参与的问题与挑战	313
<b>第十一篇 公众参与:知识分子和律师的角色/ 王建勋</b>	<b>317</b>
一、公共知识分子和公益律师在中国的出现	318
二、公共知识分子和公益律师参与的方式	321
三、公共知识分子和公益律师参与的类型	325
四、公共知识分子和公益律师参与的案例	329
五、公共知识分子和公益律师参与的效果	347
<b>第十二篇 社会转型与媒体驱动型公众参与/ 展 江 吴 麟</b>	<b>351</b>
一、媒体驱动型公众参与的出现动因	353
二、媒体驱动型公众参与的作用类型	368
三、媒体驱动型公众参与的效果评价	389

# Contents

<b>Part I . Public participation and its development in China ( Introduction ) / Cai Dingjian</b>	<b>1</b>
I . What is public participation?	1
II . The development and characteristics of public participation in China	10
III . The difficulties and prospects of public participation	18
<b>Part II . Legislative hearings: a legislative approach to public participation / Zhang Qun</b>	<b>25</b>
I . The origin and development of legislative hearings in China	25
II . The scope, methodologies and process of legislative hearings	31
III . An assessment of legislative hearings	37

2 公众参与:风险社会的制度建设

<b>Part III. Legislative lobbying as an interest game / Cai Dingjian &amp; Wu Xiaoliang</b>	54
I . The background of legislative lobbying in China	54
II . The pre – conditions for legislative lobbying	57
III . The subject and methodologies of legislative lobbying	64
IV . An assessment of current legislative lobbying	72
<b>Part IV. Environmental protection: an active area of public participation / Zhu Xiao</b>	76
I . The development of public participation in environmental protection	76
II . The main methodologies in public participation in environmental protection	78
III . The current status of environmental protection NGOs ( green NGOs)	98
V . An assessment of public participation in environmental protection	102
<b>Part V. Public participation in public health policy making / Cai Lingping &amp; Niu Caixia</b>	107
I . The status and methodologies of public participation in public health	108
II . The major areas of public participation in public health	110
III . An assessment of the current situation of participation in public health	128
<b>Part VI. “Home Sweet Home” : public participation in urban planning / Cai Qiang</b>	133
I . The current situation of public participation in urban planning	133
II . Individual cases of public participation in urban planning	149
III . Incentives for public participation in urban planning	157
IV . An assessment of public participation in urban planning	167

<b>Part VII. Public participation in public sector management / Li Xia</b>	<b>180</b>
I . An overview of public participation in public sector management	180
II . The current situation of public participation in public sector management	187
III . An assessment of public participation in public sector management	203
<b>Part VIII. Public participation and financial management / Wang Jianxun</b>	<b>219</b>
I . Incentives for public participation in public budget reform	219
II . The typologies of public participation in public budget reform	222
III . Case study of participatory budgeting	229
IV . An assessment of participatory budgeting	248
<b>Part IX. Public participation in grassroots governance / Li Huan</b>	<b>252</b>
I . Public participation in rural grassroots governance	253
II . Public participation in urban community governance	262
III . Public participation among urban residential communities	267
IV . Grassroots participation in budget reform	273
V . An assessment of public participation in grassroots governance	276
<b>Part X. The role of nongovernmental organizations in public participation / Su Yutong</b>	<b>288</b>
I . The current situation and development of nongovernmental organizations in China	289
II . Typical cases of NGO participation	299
III . The role and methodologies of nongovernmental organizations in promoting public participation	308
IV . The challenges and difficulties for nongovernmental organizations to promote public participation	313

4 公众参与:风险社会的制度建设

<b>Part XI. The role of intellectuals and lawyers in public participation /</b>	
<b>Wang Jianxun</b>	317
I. The emergence of public intellectuals and public interest lawyers in China	318
II. The ways for public intellectuals and lawyers to participate	321
III. The opportunities for public intellectuals and lawyers to participate	325
IV. Examples of the participation of public intellectuals and public interest lawyers	329
V. The impact of public intellectuals and public interest lawyers	347
<b>Part XII. Social transition and media driven public participation / Zhan</b>	
<b>Jiang &amp; Wu Lin</b>	351
I. The emergence and incentives for media driven public participation	353
II. The role and types of media driven public participation	368
III. An assessment of media driven public participation	389

# 第一篇 公众参与及其在中国的兴起

## (代序)

蔡定剑

### 一、什么是公众参与？

没有一个政治概念像“公众参与”这样在近几年的中国政治话语和学术中那样流行，而使用又是那样模糊混乱。公众参与作为一种现代新兴的民主形式，在西方民主国家发展也不过几十年的历史，但已经成为世界各地探索发展民主的生动实践，并呈现出一种蓬勃的景象。2007年9月至11月底，我在欧洲用3个月的时间考察公众参与，访问了很多公众参与的专家，亲自观察了不少参与式民主形式。他们把这种民主称为“Everyday Democracy”（每日的民主或日常的民主）。

#### (一) 公众参与概念辨析

1960年美国学者阿诺德·考夫曼首次提出“参与式民主”（Participatory Democracy）的概念后，



该词被广泛运用于基层民主领域,如社区管理、工作场所的民主和校园学生运动。1970年卡罗尔·佩特曼发表《参与和民主理论》系统地阐发了参与式民主在政治生活和国家治理中的作用,它标志着参与式民主理论的正式形成。参与式民主理论主张通过公民对公共事务的共同讨论、共同协商、共同行动解决共同体的公共问题。参与式民主告诉公民不仅仅是选民,也不能仅仅把自己看做是政府的管理对象,而强调公民是管理者、自治者,是自己命运的主宰者,为此而参与公共事务的讨论、协商和决定。参与式民主要求公民具有公共精神,关心公共事务,遵循公共理性。<sup>[1]</sup> 1980年约瑟芬·贝斯特在《协商民主:共和政府的多数原则》首次提出协商民主(Deliberative Democracy)。协商民主最初是对美国宪法的制宪意图进行解读,认为立法机关同行政机关的分权制衡,也是实现协商民主的一种制度安排。后来协商民主被很多理论家所解释发展,变成了一种决策和治理机制。即认为所有受到政策影响的公民或他们的代表都应该能够参与集体决策。随着集体决策过程中的协商模式被运用于政治生活领域后,协商民主又成为一种政府民主治理模式,即自由和平等的公民在公共利益的导向下,通过对话、商谈、讨论等形式达成共识并最终形成具有约束力的公共政策过程。20世纪80年代末博曼、罗尔斯、哈贝马斯等都称自己是协商民主理论的支持者,进一步修正和完善参与式民主理论,强调参与式民主所彰显的公民理性、宽容、沟通、参与等价值观。协商民主的核心是强调公民在平等、理性基础上通过对话达成共识、形成公共决策和进行治理。<sup>[2]</sup>

大约是在20世纪90年代,公众参与的概念、理论开始传入中国,并逐步兴起。近年来还有一些初步研究公众参与的著作问世。但公众参与在我国仅仅是有些地方性实践,对这一理论研究仍然非常缺乏,日

---

[1] 陈炳辉:“参与式民主的现代衰落与复兴”,载《中国社会科学院报》2009年4月21日。

[2] 参见[澳]何包钢著:《协商民主:理论、方法和实践》,中国社会科学出版社2008年版,第15~25页。