

宪政制度研究建设丛书

Constitutional Building and Research Series

公众参与 欧洲的制度和经验

Public Participation: Policy and Practice in Europe

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

欧洲的制度和经验

Public Participation:
Policy and Practice in Europe

蔡定剑 主编

Editor in chief: Cai Dingjian



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

公众参与:欧洲的制度和经验 / 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 - 9729 - 6

I. 公… II. 蔡… III. 公民—参与管理:行政管理—研究—欧洲 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 119495 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

编辑统筹/学术·对外出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京北苑印刷有限责任公司

责任印制/吕亚莉

开本/A5

印张/11

字数/274 千

版本/2009 年 8 月第 1 版

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 - 9729 - 6

定价:30.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

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划着圈的“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。^[1]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,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和增加商业设施用地、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,这些都是舍本求末的办法。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,另一本书《公众参与:欧洲的制度和经验》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资借鉴的经验。

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,我们课题组先后与深圳市、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开展公众参与的问题,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

序：为什么要公众参与？

——超越专家统治论的代议制政府

鲍铭言 (Richard Balme)^[1]

李石译

一、参与以及民主的基础

显而易见,在不同的社会和政治语境中对民主这一理念的阐释以及体现这一理念的制度设计都有相当大的差异。从这一术语的最宽泛的意义来

[1] 鲍铭言是巴黎政治学院和清华大学公共政策与管理学院的教授。他讲授公共政策分析和比较政治课程。他曾是巴黎政治学院2000年至2003年公共政策和政治社会学研究生计划的主任。2003年至2006年期间鲍铭言担任香港浸会大学政府和国际研究系主任。他目前是巴黎政治学院管理与全球化项目在中国的负责人。鲍铭言同时还在北京大学、复旦大学以及香港大学任教。他新近出版了与D. Chabanet、Rowman和Littlefield合著的《欧洲的治理与民主：欧盟内部的权力与抗议》，以及与B. Bridges和Palgrave合著的《欧亚关系：建立多边主义》。

说,民主被理解成“人民的政府”,这表明国家主权的原则系于组成政治共同体的大多数成员。换句话说,任何一个民主的行政权力都无法清楚地从少数人的利益中推导出来,即使这样的少数是社会的(一个皇家王朝,一个统治贵族)或者经济的(那些占有物质财富)的精英。因此民主反对精英主义的政府形式,在那样的形式中权力基于少数的利益或者以少数的名义得到应用。民主还大大地不同于古代的权力形式。在古代的权力形式中,掌握行政权力的人通常是通过符合宗教或传统仪式的过程而被选出来的。不论以什么方式,对民主权力的获取和行使总是包含着统治者与被统治者之间的互动。包含性与互动性解释了为什么民主成为了复杂的、迅速变化以及相互冲突的现代社会的首要制度参考。在20世纪,许多国家采用了这一理念(至少在修辞上),其数量远远超过历史上最初拥有民主传统的西方国家。

“民选”的政府通常不同于“民治”的政府和“民享”的政府。“民享”的政府指的是,公共政策的目的最终植根于构成国家的所有成员的利益。“民治”的政府指的是获取公共职位的途径不应该受到限制,而且公共事务应该由公民来做出决定。这两个层面都隐含着相当多的理论和实践问题。许多不同的政治思想都将“为人民的利益服务”当作是一个好政府的最高目的,包括儒家、基督教、伊斯兰教,自由主义以及马克思主义,等等。从这一点上很难将民主理论从其他政治思想中区分出来。然而,应该如何来确定何谓人民的利益呢?民主理论特别指出人民的利益就是公共利益。卢梭所说的“公意”只能由人民自己来定义和表达。换句话说,政府不能建立在对宗教原则的忠诚的基础之上,或者是建立在假定的阶级或国家利益之上,也不能以启蒙精英的美德为基础,它只能从人民自己的表达中来。

那人民是如何表达自己的声音并参与公共决定的呢?卢梭在自己的乌托邦进路中引述了古希腊直接形式的民主。在那样的民主中人们确实聚集在市场里讨论并决定公共事务。在当代,直接形式的民主包括公民投票权(国家或地区的),立法创制权,立法否决权,以及罢免权

(通过此程序公民能够终止国家公职人员的命令)。另一方面,发端于18世纪的当代民主所处的政治共同体的规模和复杂性促进了代议制民主理论的发展。在这样的民主中,公民选出代表,再由代表来对公共事务进行商议和作出决定(Manin 1995)。代议制政府指的是公民有资格通过竞争性的选举选择他们的议会和政府代表,而且政府最终被置于议会的控制之下。独立的司法权力能够对立法和行政部门之间的矛盾作出裁决。选举和宪法权力的分离决定了代议制民主的大致模式。

政治思想家的构想,还有历史过程的反复无常,导致了国家制度设计在选举规则方面的多样性(多数制和比例制),政权分离(议会、总统、副总统、与大陆法相对的习惯法),还有直接民主的不均衡运用,等等。可以说在很大程度上,代议制政府并不足以完全代表当代社会对于民主的期望。政治上的民主要使每个人得到合法的保护,包括通过法治抵制政府滥用职权。即使有合乎规则的选举,我们也很难将一个不是其中每个人都有表达自由的政体看做是真正民主的。很大程度上法治是保证政治代表的过程公平合理的条件。同样的,虽然财富和收入的分配与政治的民主不是一回事,但是广泛的社会不平等显然将影响人们平等地进行政治商议。我们同样很难设想一个不能提供体面的生活条件和保持社会正义的民主政治。人们通常认为印度推行的是自由主义的政治制度,而中国则不是。但是如果我们在结果的意义上而不是过程的意义上来考虑民主的话,那哪一个社会更加民主呢?政治平等要求最低限度的社会凝聚力,而在我们看来福利国家的政策是民主制度中具有整合作用的部分。所以说,在不同的政体中民主的经验性的结构和主旨会有很大区别。然而,在所有的民主制中,大众政治参与作为民主的最初基础,已经成为了民主的实质性组成部分。那什么是本书中所描述的公众参与的方式,也即参与式民主的新发展和原创性呢?

二、自由民主中的公众参与:风险社会的制度建设

所谓的自由民主的国家(Liberal Democracy)指的是代议制政府得以建立并且通过法治在长时间内得到巩固的国家(Linz and Stepan 1997)。在这样的国家中,尤其是在西欧和北美,“参与式民主”成为了发展的新趋势。这包括公共讨论、参与式预算、协商会议、协商投票以及公民陪审团等许多方式。在其中公民得以积极地参与到公共决定的过程中来(Sintomer 2007, Blondiaux 2008)。这些方法有一系列的特点,由于这里不包括对公共代表的挑选,这些方式不同于通常的选举参与形式。参与式民主的方式还使得公民能够以与通常的直接民主相比更长和更加积极的方式参与政治。在通常的直接民主中,公民常常只是对“即将做出的决定”表示同意或反对,而不能对决定的内容施加影响。公众参与还以与普遍民主参与的原则相对立的各种方式选取公民代表(召开公共会议、随机抽取的或付费的公民陪审团,自愿的资金保管者)。最后,虽然法律通常并不要求公共权威所做出的最终决定是公众参与的结果,但决定的内容会受公众参与的影响;而且最后的决定,无论其导向如何,都必须对决议过程中出现的质疑给出辩护或回答。公众参与的方式将一些公民带入到短期的(虽然不是永久的)选举和公民投票当中。它们不仅在地面上被广泛地应用在城市规划和公共预算当中,还被用于一般性的议题,通常是全国性的包括伦理困境的矛盾议题中。这些方法相当地增进了讨论,还有参与讨论的公民的能力和代表性,以及被选举公职人员的政治责任感。最后,通过跨国的经验交流公众参与的方式得到了极大的发展。一致同意的讨论会首先是从美国开业医生那里引进的,后来在19世纪80年代被丹麦技术协会改进并采用(Bourg and Boy, 2005)。参与式的预算在巴西的阿雷格里港(Porto Alegre)被设计出来。城市规划的法定公共意见听取会在法

国有很长的传统,而通过公共讨论国家委员会而形成的公共讨论的制度化很大程度上借鉴了魁北克的类似经验。另外,参与的规范性原则和协商民主很大程度上是在美国形成的(Barber 1984, Fishkin 1991)。

鉴于自由民主社会中的参与既是其制度设计的延伸也是其实质,对公众参与的普遍要求似乎就是令人向往的。值得我们注意的是这一发展的原因。需要提及的第一个因素通常是代议制民主的危机,将其说成是过去的几年中自由民主选举政治的相对衰落可能更加准确。这一说法由选举人群的腐化、党员的堕落、人们对政治领袖的日益不信任以及政治光谱中非政府的左派(激进左派和绿党)和右派(民粹主义和新国家主义党派)的兴起得到印证。这一选举衰退也可以依次归咎于福利国家的体制(欧洲国家)向民主施加的相关舆论,其他形式的政治化(社会运动)和有关公共问题的辩论(媒体的作用),以及政府在解决就业等问题的较差表现等因素(Balme and Chabanet 2008)。换句话说,虽然公民仍然深深地依附于代表机构,但是已经对选举政治是否具有恰当地解决他们问题的能力非常怀疑。从另一个角度来说,几十年来高度发展的经济和社会深深地改变了公民的境况。个人变得更加富有,接受了更加良好的教育,这些使得他们在政治生活中能够更加迅速地取得自治。他们对公共政策的判断也更加成熟。“自我表达的价值”的出现使得人类发展进入现代化的过程,导致了一种新形式的人类社会的产生,这是一种以人民为中心的社会的迅速形成”〔2〕对于未来政府的展望与公民的政治参与同时出现。人民的觉醒(几乎所有的学生都可以算在内)使得19世纪60年代动荡不安,许多自愿组织、非政府组织和社会运动发展起来,并且大大地革新了我们今天通常所说的公民社会。这一变革主要集中在扩大公民权和改善参与的范围和条件(包括公民中的年轻人、妇女和移民)两方面。还有相当多的激进主义和政治思想致力于地方民主的发展,政策制定由于涉及住宅、运输、教

〔2〕 Inglehart and welzel, 2005, p. 1.

育和福利分配等问题,直接影响着人们的日常生活。地方政策问题更容易和公民相关,而他们的意见可以更好地影响和引导决定的形成。同样值得注意的是,在社会运动导致公众参与蓬勃发展的19世纪70年代,也正是城市剧烈发生变化的时期。基础建设和建筑项目经常引发抗议运动,城市规划需要公众的参与,并且要求更加普遍的公共政策制定的去中心化(Roussopoulos and Benello 2005)。

城市发展的激烈化以及其对于一个更加具有参与性的社会的要求(通常被看做是接近民主的)并不是导致公众参与发展的唯一原因。作为政策议题的环境保护的兴起,也是这些转型的关键因素之一。反对核能的计划对于绿党的形成具有决定性的意义,绿党在80年代到90年代期间加入了许多国家的联合政府。通过对技术政府的系统批判,它们使政治文化发生了更大的变化。公民核能计划确实成为了中央计划、高技术和不透明决定模式的一个缩影,听取复杂的科学技术的专家意见,通过一套繁复的工业化官僚政治将一般公民排除在政策制定之外。普通公民的意见最先被当作“非理性的抗拒”予以拒绝,而他们的反应被当作是不具资格的(不是在我考虑的范围内),是以与能量安全和公共利益相对立的地方和私人的名义。然而,增长模式的持续性、技术发展的风险性以及政府对公民在处理工业安全方面的监管第一次遭受了意义重大的抗议和挑战。

生态学给政治学带来的挑战,最初在于质疑处理风险管理时的公共决定的保护态度。参与式的民主在很大程度上发展出了一套机制,在包含与技术风险的评价和管理相关的伦理矛盾的政策议题中引入商议、透明性和责任性。对全体同意的讨论会的使用的简短的回顾^[3]表达了这一观点。参与式民主最初并不是整套的代议制民主的有趣补

[3] Biotechnology in Food Industry, Australia and Canada 1999, Ozone Layer Depletion, Austria 1997, Cloning, Korea 1999, Information Society, USA 1997 and Japan 1999, Organ transplants, Switzerland 2000, Climate Change and Citizenship, France 2002... Boy and Bourg 2005, p. 24.

充,也并非意图激起厌倦于选举政治的公民的新的兴趣。它是对专家统治论的挑战和变革,政府被认定在幕后与专家和技术官僚相勾结,排挤公共商议,而在公众对复杂的事物不知情的基础上制定公共政策。技术转变和政府活动间的日益复杂的相互关系要求公民和公共权威间的更多的对话。这使得公众参与的发展要求建立一个较少以国家为中心的、更具适应性和风险管理能力的、更易被接受的制度。

这一简短的历史回顾向我们揭示了在过去几十年中公共政策的形成模式有了巨大的变化。这是由于一方面公民受教育程度的提高而具备了更加良好的自我组织、批评和形成政策意见的能力;另一方面,从伦理和技术观点来看,公共决定涉及越来越复杂的议题。预示了一个“风险社会”的到来(Giddens 1990 and 1999, Beck 1992),未来正在被看做是一系列的不确定性以及由此带来的集体的潜在风险。这促使政府发展安全设施和预警机制,提高公共政策对可能存在的潜在危险的保护能力。新的政策概念,比如可持续发展的社会和风险预防原则,等等,在很大程度上是通过公民社会的动员和社会运动而发展出来的。同样值得注意的是,新的政策区域涉及技术和生物系统(自然环境、人体、人类基因组以及气候变化)之间的矛盾性关系的风险管理,还有对新兴权利的定义(比如说在安全环境中生活的权利,消费者对于食品安全的权利,病人在公共卫生方面的权利,以及获得医疗和生殖方面的服务的权利),以及越来越多的对私人以及亲密行为的规定(住宅和消费模式、饮食和医疗习惯、性和生育行为)。根据福柯应用“生物权力”(Foucault 2004)所做的分析,这些技术、生物学以及规则间的交织使得通常的公共和私人生活的界限变得模糊,并且日益对个人行为造成控制。这引起了相当多的伦理争论,并且要求高度灵活的、适应性强的政策设计。参与式民主的发展应被理解成对代议制政府的这一转变的一种批评因素,在这一转型中交互式的政策制定较少地被定义成行政主导的,它为公共商议发展出新的制度技术、义务和合法性,以及更好的预期和适应能力。城市规划仅仅是阐释政府的这一深刻变化的一个最

显著的政策领域,在这一变化中,公共与私人的边界是通过交互式的协商而确定的(Callon and al, 2001)。

三、中国公众参与和政治现代化: 经济效率、文化价值与民主的质量

通过观察公众参与在自由民主国家中的发展及其在发展中国家的应用(尤其是中国)我们可以得到几点结论。第一点评论是上述所表达的观点超越了民主与发展间关系的循环争论,尤其是超越了经济效率和民主之间的关系问题。我们很容易注意到,被美国发展计划划分为人类发展的高级阶段的所有国家确实都是民主制的国家。政府的民主形式,随着时间的推移经历了不同的民主化“浪潮”。在1980年至2002年期间,有81个国家朝向民主制发展,同时有33个国家从军统政府转向公民治理,世界上的200个国家中有140个国家采用了多党制的选举制度(根据联合国发展研究报告)。从这个视角来看,中国的政治现代化之路及其与经济增长的关系是一个要紧的问题。另一方面,现代化理论将民主呈现为一个植根于经济发展并最终将导致社会复杂化和文化交换的普遍过程的不可避免的结果。然而将高度的发展理解为民主的必要前提条件却是不正确的,而且这将使民主成为富裕国家的特权。中等收入国家,既不富也不穷的国家,更倾向于向民主制的转变。政治斗争的激烈性,而不是经济财富的发展阶段的变化,似乎更易导致民主化。而经济发展所提供的是民主稳定所必需的一般环境。民主政体似乎更容易在高收入的国家留存下来。在1951年至1990年期间有31个民主政体的个人平均所得在6055美元以下(按照1985年的美元购买力评价),而38个穷困的民主制国家瓦解了(Przeworski and al. 2000)。中国的发展步伐使其距离为国家带来稳定的选举式民主制度越来越近。

但是这些制度是否有效呢？在民主对发展的影响问题上也有大量的讨论。如果民主和财富都被公认为值得追求的、社会中相互依存的因素，那哪一个是在先的呢？由于亚洲有众多的发展中国家，在很大程度上，这是一个亚洲特有的争论。关于亚洲价值的讨论围绕新加坡模式的发展和上文提到的中国与印度的比较而进行。

民主为什么会促进增长？因为自由社会的制度是对稳定投资起关键作用的财产权的较好保障。民主还能为政策变迁所带来的群体损失给予补偿，并由此而巩固经济改革。相反的论证强调现代化建设对强有力的领导的需要，他们有能力促进变革并且克服行政主导的政体（当它们受对国家利益的感知所引导）中既定的利益集团的阻力。然而，比较分析所提供的证据并不像这些论证所建议的那样清晰。政治和经济增长间积极的和消极的关系都似乎存在着，并且相互矛盾。这些关系也许在经济发展的不同层次的不同方面有着很大的不同。民主似乎保证了增长的平均水平，而非民主的国家则分化为很高的和很低的增长水平。在经济效益上没有哪个国家相对于其他国家有清晰的优越性。

然而这不应该使我们得出这样的结论：制度对于政策来说并不重要，而民主最终是一个文化问题。不论是在普适价值的意义上（Sen 1999, 2005），还是在相反的、地方性选择和阐释的意义上作此理解，都可能导致一种“不自由的民主”（Zacharia 1997, Bell 2006）。行政主导的治理在确保集体层面的经济增长方面确实是有效的，许多亚洲国家（尤其是中国）的经验都证明了这一点。然而，这本书中所引证的经验教训是，这样的政府很难满足面对许多挑战的风险社会政府对微观管理的需求，也很难确保其公民会长期地支持现有的制度。

政府本身的含义正深深地受到世界范围内的技术和社会转型的质疑。面对这些挑战，我们的制度设计应该更加具有对话性，以提高政策形成过程的质量。公众参与的方式所提供的程序促进了公共政策的协商性和接受性，开启了辩论和对话的窗口，促进了对价值和选择的认