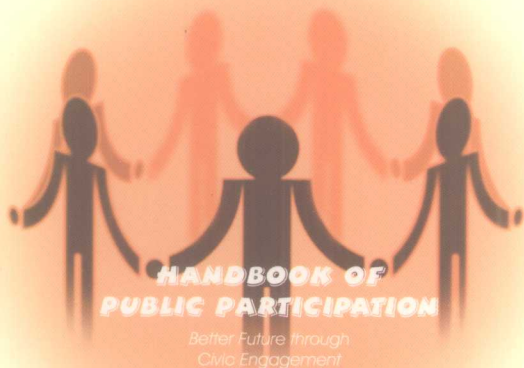




- ☆ 维护公民权利
- ☆ 提升公共意识
- ☆ 营造和谐家园

中央编译局比较政治与经济研究中心 联合编写  
北京大学中国政府创新研究中心

# 公共参与手册

参与改变命运



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

中央编译局比较政治与经济研究中心 联合编写  
北京大学中国政府创新研究中心

# 公共参与手册

参与改变命运

**HANDBOOK OF  
PUBLIC PARTICIPATION**

*Better Future through  
Civic Engagement*



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

## 图书在版编目 ( CIP ) 数据

公共参与手册: 参与改变命运 / 中央编译局比较政治与经济研究中心, 北京大学中国政府创新研究中心编写. —北京: 社会科学文献出版社, 2009.9

ISBN 978-7-5097-0896-5

I. 公… II. ①中…②北… III. 公民 - 参与管理 - 中国 - 手册 IV. D621-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 103342 号

## 公共参与手册

——参与改变命运

编 者 / 中央编译局比较政治与经济研究中心  
北京大学中国政府创新研究中心

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 59367077

责任部门 / 编译中心 (010) 59367139

电子信箱 / [bianyibu@ssap.cn](mailto:bianyibu@ssap.cn)

项目经理 / 祝得彬

责任编辑 / 刘 娟

责任校对 / 韩海超

责任印制 / 董 然 蔡 静 米 扬

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 59367080 59367097

经 销 / 各地书店

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 12 字数 / 142 千字

版 次 / 2009 年 9 月第 1 版

印 次 / 2009 年 9 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-0896-5

定 价 / 29.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,  
请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

## 编写说明

呈现在读者面前的这个小册子，是由中央编译局比较政治与经济研究中心、北京大学中国政府创新研究中心的研究人员在总结国内公共参与的发展经验，并参考国际组织和一些公民社会组织（CSO）编写的类似手册的基础上完成的。需要说明的是，在手册中，对于各类公民组织，编者并没有采用“非政府组织”（NGO）这个概念，采用的是“公民社会组织”这个说法。

手册编写有三个基本目的。首先，要对中国的公共参与情况进行较为系统的总结和描述；其次，要为国内公民社会组织以及各类社会组织及公民个人参与公共事务提供基本的知识、方法和手段；最后，要为各级政府官员提供国内外公共参与的成功案例，以帮助他们进一步了解公共参与的重要性。手册的文字力求流畅简洁，并且附以“小资料”、“案例”等，以提高手册的生动性和可读性。

手册的提纲由杨雪冬、何增科草拟，并征求了周红云、陈家刚等同事的意见。手册初稿完成后，提交给国内一些公民社会组织的代表

征求意见。2008年9月底，在兰州“扩大公民有序政治参与”研讨会上，专门对手册初稿进行了讨论。一些学者、官员和公民社会组织的代表提出了许多宝贵的修改意见。根据研讨会上的建议，我们除了对初稿的内容进行了修改外，还增加了第五章“多元文化与公共参与”。

本手册写作的具体分工是：

导论和第一章，包雅钧，中央编译局副研究员、博士；

第二章和附录，邵明阳，北京大学中国政府创新研究中心副研究员、博士；

第三章，徐焕，中央编译局助理研究员；

第四章，龙宁丽，中央编译局助理研究员、博士；

第五章，周林刚，深圳大学副教授、博士。

何增科（中央编译局比较政治与经济研究中心、北京大学中国政府创新研究中心执行主任，研究员）、杨雪冬（中央编译局比较政治与经济研究中心、北京大学中国政府创新研究中心副主任，研究员）对文稿分别进行了修改，最后由杨雪冬审定。

根据我们的信息，这可能是第一本关于国内公共参与的指南性手册。尽管我们这个团队近年来一直积极参与各类公共事务，但是对于国内公共参与发展的了解依然不完整，甚至有些只停留在文本层次上。

公共参与是现代文明生活的重要组成部分，从根本上说，它不需要什么指南、手册，需要的是对公共生活的热爱和关心。就中国的公民来说，积极参与公共事务，就是在实践胡锦涛总书记提出的“平等参与、平等发展”的基本权利。全面地实现这个权利，是一个长期的过程，不仅要增强参与意识、提高参与能力、培养参与精神，也需要得到更多的技术支持。因此，这本薄薄的手册所起的就是这种技术支持作用。

本书的编写得到了中央编译局比较政治与经济研究中心、北京大

学中国政府创新研究中心主任俞可平教授的支持。他的一些学术观点对本书的编写具有指导作用。

我们也特别感谢亚洲基金会的大力支持。基金会官员裴彬女士、廖岸熙女士对提纲提出了修改建议。国内一些公民社会组织代表也对文稿提出了宝贵建议。编写者也利用网络收集了许多相关资料，文中没有一一注明，这里一并感谢。

杨雪冬，2009年春于北京

# 目 录

## CONTENTS

|     |                  |     |
|-----|------------------|-----|
| 导 论 | 参与改变命运           | 001 |
|     | 什么是公共参与?         | 003 |
|     | 公共参与所需的资源        | 005 |
|     | 公共参与的意义          | 006 |
|     | 公共参与在中国的发展       | 007 |
|     | 中国公共参与面临的问题      | 008 |
|     | 中国公共参与的发展前景      | 010 |
| 第一章 | 公共参与的主要渠道        | 013 |
|     | 意见表达渠道           | 015 |
|     | 行动组织渠道           | 019 |
|     | 权利维护渠道           | 021 |
|     | 网络:新兴的参与渠道       | 023 |
| 第二章 | 组织化参与及其制度环境      | 025 |
|     | 组织化参与的形式         | 027 |
|     | 党和政府对组织化参与的定性与定位 | 028 |
|     | 组织化参与的制度环境       | 030 |

|                       |     |
|-----------------------|-----|
| 社团成立、变更、撤销的程序说明 ..... | 035 |
| 目前制度环境中存在的主要问题 .....  | 037 |
| 现有制度环境与发展空间 .....     | 038 |

### 第三章 公共参与的一般步骤 ..... 043

|                     |     |
|---------------------|-----|
| 步骤一：获取公共信息 .....    | 045 |
| 步骤二：制订行动规划 .....    | 049 |
| 步骤三：公共参与的实施过程 ..... | 052 |
| 步骤四：跟踪与监督 .....     | 055 |
| 步骤五：效果评估 .....      | 057 |

### 第四章 公共参与的能力建设 ..... 065

|              |     |
|--------------|-----|
| 利益表达能力 ..... | 067 |
| 组织联盟能力 ..... | 071 |
| 资源筹集能力 ..... | 075 |
| 协商沟通能力 ..... | 081 |
| 公关营销能力 ..... | 084 |
| 民主治理能力 ..... | 087 |

### 第五章 多元文化与公共参与 ..... 091

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| 全球化与文化多样性 .....            | 093 |
| “多元一体”的民族结构与民族区域自治制度 ..... | 094 |
| 亚文化与网络文化 .....             | 096 |



|                 |     |
|-----------------|-----|
| 文化排斥与文化包容 ..... | 098 |
|-----------------|-----|

|                 |     |
|-----------------|-----|
| 文化包容与公共参与 ..... | 101 |
|-----------------|-----|

## 附录一 公共参与的成功案例 ..... 105

|                |     |
|----------------|-----|
| 立法中的公共参与 ..... | 107 |
|----------------|-----|

|                  |     |
|------------------|-----|
| 预算制定中的公共参与 ..... | 113 |
|------------------|-----|

|                  |     |
|------------------|-----|
| 城市规划中的公共参与 ..... | 121 |
|------------------|-----|

|                      |     |
|----------------------|-----|
| 项目环境影响评价中的公共参与 ..... | 127 |
|----------------------|-----|

|                  |     |
|------------------|-----|
| 环境保护中的公共参与 ..... | 132 |
|------------------|-----|

|                |     |
|----------------|-----|
| 救灾中的公共参与 ..... | 135 |
|----------------|-----|

|                    |     |
|--------------------|-----|
| 扶贫项目管理中的公共参与 ..... | 141 |
|--------------------|-----|

|                  |     |
|------------------|-----|
| 社区自治中的公共参与 ..... | 143 |
|------------------|-----|

|              |     |
|--------------|-----|
| 公私合作治理 ..... | 148 |
|--------------|-----|

|                   |     |
|-------------------|-----|
| 知情权实现中的公共参与 ..... | 151 |
|-------------------|-----|

|                       |     |
|-----------------------|-----|
| 公共参与中的性别意识、自我认同 ..... | 153 |
|-----------------------|-----|

|                     |     |
|---------------------|-----|
| 公民社会组织发展的制度环境 ..... | 157 |
|---------------------|-----|

## 附录二 公共参与的技术支持 ..... 161

|               |     |
|---------------|-----|
| 公共参与的工具 ..... | 163 |
|---------------|-----|

|                  |     |
|------------------|-----|
| 公共参与主要法规名录 ..... | 177 |
|------------------|-----|

|                     |     |
|---------------------|-----|
| 获得公共参与资源的重要网站 ..... | 180 |
|---------------------|-----|

导 论

# 参与改变命运

人人生而自由，在尊严和权利上一律平等。他们赋有理性和良心，并应以兄弟关系的精神相对待。

——《世界人权宣言》第一条

中华人民共和国的一切权力属于人民。

——《中华人民共和国宪法》

第一章第二条



参与无处不在。从奥林匹克的参与精神到日常生活中热心社区的事务；从听证会上的意见表达到拨打市长热线反映情况；从作为志愿者参加各种公益活动到建立组织实现共同的目标。当你进入社会生活的时候，参与就开始了。

参与是人的基本需要。没有参与的生活，是孤独的生活；缺少公共参与的生活，是不文明的生活。

没有参与，你就失去了表达自己意愿和利益的机会；没有参与，你就放弃了维护和捍卫自己利益、改善自己生活的权利；没有参与，你也逃避了与他人共同建设美好未来的责任。

## 什么是公共参与？

“公共”不等于“政府”，是比“政府”范围更大的概念。政府只是公共活动的一种表现，也只是公共生活和公共决策的主体之一。有越来越多的公共活动和公共决策是由企业、公民社会组织以及个人启动和协调的。因此，公共参与（public participation）包含着政治参与，是比后者范围更广的概念。

公共参与就是公民为维护或促进社会公益，通过各种合法的途径与方式表达利益诉求、影响公共活动以及公共决策的社会政治行为。

公共参与的根本目标是维护和发展公共利益。只有在公共利益中，

### 小资料：公共与政府

政府是公众集体行动的工具。政府是公共的财产。公共与政府的不同之处在于，公众之间的政治关系是横向的（人与人之间的关系），而在政府，这种政治关系则通常是一种垂直关系（从权威到下级的关系）。

——戴维·马修《公民政治》

个人的全面发展和完善才成为可能。正如马克思所说：“只有在集体中，个人才能获得全面发展其才能的手段，也就是说，只有在集体中才可能有个人自由。”

因此，公共参与与公民参与的根本区别是，公共参与更强调把维护公共利益作为行动的归宿；公民参与则以维护公民个人利益为直接目的。

在中国，公共参与也不等同于响应党委和政府号召，参加各种公益活动的群众参与。后者是一个动员过程，参加带有一定的被动性。公共参与则是公民和社会组织作为行为主体，主动关注公共问题，维护公共利益的过程。

### 1. 公共参与的范围

公共参与的范围广泛，包括政治、经济、文化、社会等领域。在政治领域它涵盖了立法、行政、司法等各个方面，如参与立法、参与决策、规范行政，在社会、文化、经济等领域表现为参与环境保护、参与工厂管理与决策、参与社区治理等。但公共参与的核心是参与政治生活与政治决策。

### 2. 公共参与的形式

公共参与可以根据参与程度，分为直接参与和间接参与；根据参与主体，分为公民个人参与和公民组织参与；根据参与渠道，分为体制内参与和体制外参与等等。近年来，随着网络的发展，网络社区、网络评论等成为新兴的、充满活力的参与形式。

然而，无论形式如何，公共参与必须以维护公共利益为最终目标。通过破坏法律，甚至暴力的形式表达意见的行为不应该列为公共参与的范围。

本手册主要介绍有法律依据的各种参与形式。

## 公共参与所需的资源

公共参与是一种行动，也是一个过程，需要一定的资源才能完成。

**时间** 公民和社会组织需要花时间来了解所参与的活动，所关注的问题。他们也需要时间来为此做准备，而结果的达成也需要时间。因此参与的公众必须有耐心，不要因为问题被拖延而气馁。坚持是参与必需的精神。

**利益相关者** 因为关注共同的问题，不同的群体、组织和个人，走到一起，并结成一个团队来影响公共决策过程。他们就是参与的主体。对于这个公共问题来说，他们也是利益相关者。利益相关者在利益诉求上既有相同之处，也存在着差异，因此协商与合作精神是必需的。

**信息** 信息决定着参与的效果。公众通过政府发布的信息可以了解程序、步骤以及公共问题的情况；信息在参与者内部的分享，有利于达成共识，提高行动的效果。

**必备的技术** 越来越多的公共问题需要专业的知识才能深入了解，因此公共参与离不开专家的帮助和指导。另外，公共参与行动的有效实现也需要借助一些技术手段来收集公众意见、传播信息、论证自己的主张、接触和劝说有关方面，特别是公共权威。

**公共权威的支持** 公共权威的态度直接或间接影响着公共问题的解决。除了态度外，公共权威的支持还包括许可、指导以及资金支持等内容。

**媒体的关注** 在公共问题解决过程中，媒体的作用越来越重要。报纸、电视、网络等媒体不仅为公共意见的表达、公共信息的传播以及公民意识的培养提供支持，也成了公共的参与空间。

## 公共参与的意义

**实现公民权利** 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。政治参与是公民争取和扩大个人权利的最主要途径，只有通过积极的政治参与，公民的个人权利才能得到最充分的实现。

**防止公共权力的滥用** 公民对政治生活的积极参与，是实现对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、请愿等活动，公共权力就有失控的危险。

**推动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。

**促进社会生活的和谐与安定** 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。如果公众能够实质性地参与相关政策的决策过程，通过公众的参与有效协调各种利益关系，这样的政策就容易为公众所接受，民众对公共政策就会有更多的共识，公众之间以及公民与政府之间就容易和睦相处。

**培养公民精神和美德** 在民主政治条件下，公众参与本身就是一种价值。参与可以唤醒公民的权利意识和民主意识，可以培养公民的公共合作精神，增进公众的政治认同，可以使公民学会适应公共生活，提高参与的技巧，积累参与的经验，发展参与的能力。

任何成功的民主政治发展都不是在混乱和动荡中实现的，必须使

政治参与的有序性和政治制度发展的承受力相适应,这样才能对民主政治的发展起积极的推动作用,而不是破坏作用。

## 公共参与在中国的发展

**公民参与发展迅速** 改革开放以来,随着市场经济的发展,公民权利和利益意识不断增强,维护自身权益的行为和领域大量增加。从城市到农村,从就业到移民,从环保到政务信息,从个人利益到公共事务,人们可以看到各种公共参与活动。

### 小资料: 关于社会组织的发展

坚持培育发展和管理监督并重,完善培育扶持和依法管理社会组织的政策,发挥各类社会组织提供服务、反映诉求、规范行为的作用。发展和规范律师、公证、会计、资产评估等机构,鼓励社会力量在教育、科技、文化、卫生、体育、社会福利等领域兴办民办非企业单位。发挥行业协会、学会、商会等社会团体的社会功能,为经济社会发展服务。发展和规范各类基金会,促进公益事业发展。引导各类社会组织加强自身建设,提高自律性和诚信度。

——《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》

**参与方式多种多样** 目前我国公共参与的形式有:选举、评选、公决、投诉、申诉、信访、听证、接触人大代表及领导干部、社区或组织参与、诉讼(包括公益诉讼)、公示、网络公共论坛、大众传媒、各种座谈会、对话会与协商会、评议与议论、论坛、民意调查、市长热线、领导接待日等。

**非制度化参与增多** 虽然我国参与形式较多,但是很多制度化参与与效能低下,不能解决问题,民众常常诉之非制度化参与。然而非制度化参与中部分行为涉嫌违法,例如静坐、集体上访、围堵和冲击政府机关等。



## 中国公共参与面临的问题

**公共参与制度不健全** 虽然我国有许多公共参与的制度,为公民参与提供了保证,然而由于具体的规范不清、参与渠道不畅通、缺少可操作性、参与效果不能落实,因此挫伤了民众参与热情,引起公民不满,有可能使公民抵制这些制度化参与形式,造成社会不稳定。

**公共参与文化缺失** 尽管我国公共参与发展迅速,公民维权意识

### 小资料: 农村社区扩大社区参与的困难与解决方案

农村社区扩大社区参与面临的困难:

1. 参与热情不高,能力不足,参与机会不均等,参与效能感不足;
2. 社区组织涣散,缺乏参与载体和参与平台;
3. 缺乏外部力量的支持,如,可持续性的专业指导等;
4. 资源、人才外流,缺少专业力量;
5. 村委会与社区关系难以平衡,多个权力主体互相扯皮;
6. 宗族家族意识、传统生活习俗、村庄恶势力对公共参与有负面影响;
7. 由于农村地理、人口构成、风俗习惯等特征,参与成本相对较高;
8. 体制缺陷,如,信息不透明、工作层级较多、农村工作任务过重、农村社区参与问题不受上级重视、考核体制不科学等。

如何克服这些困难?

1. 提高农村社区参与的组织化程度,建立维护农民利益的多元化组织网络,扩大农民利益表达渠道;
2. 建立社区活动中心,以需求为导向提供社区服务;
3. 开展农村社区参与能力培训、参与成功模式的宣传和推广;
4. 开展合作项目,争取外部力量的支持;
5. 尊重当地文化、习俗的基础上,寻求农村传统资源中的有利因素,如,村庄精英的带动作用;
6. 超越农村参与思维定式,寻求工作思路上的突破,如,提高工作制度可操作性;
7. 深化配套行政体制改革,建立完善的居民需求表达机制等。

——根据“城乡统筹与公共参与”研讨会(2009年2月,北京)讨论总结