

地方决策中的公众参与： 中国和德国

Public Participation in Local Decision-Making:
China and Germany

主编 刘 平 鲁道夫·特劳普-梅茨
Edited by Ping Liu and Rudolf Traub-Merz



上海社会科学院出版社
Shanghai Academy of Social Sciences Press

Shanghai Institute of
Administrative Law

FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG

地方决策中的公众参与： 中国和德国

Public Participation in Local Decision-Making:
China and Germany

主编 刘 平 鲁道夫·特劳普-梅茨
Edited by Ping Liu and Rudolf Traub-Merz



上海社会科学院出版社
Shanghai Academy of Social Sciences Press

Shanghai Institute of
Administrative Law

FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG

图书在版编目(CIP)数据

地方决策中的公众参与：中国和德国/刘平，(德)
特劳普-梅茨主编. —上海：上海社会科学院出版社，2009

ISBN 978-7-80745-553-0

I. 地… II. ①刘…②特… III. 公民—参与管理—学术会议—文集 IV. D521-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 122363 号

地方决策中的公众参与：中国和德国

主 编：刘 平 鲁道夫·特劳普-梅茨

责任编辑：沈 洁

封面设计：闵 敏 派 克

英文审订：徐栋良

出版发行：上海社会科学院出版社

上海淮海中路 622 弄 7 号 电话 63875741 邮编 200020

<http://www.sassp.com> E-mail: sassp@sass.org.cn

经 销：新华书店

印 刷：上海惠顿实业公司印刷部

开 本：890×1240 毫米 1/32 开

印 张：9

插 页：2

字 数：260 千字

版 次：2009 年 8 月第 1 版 2009 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-80745-553-0/D·094

定价：28.00 元

版权所有 翻印必究

CIP data

Public Participation in Local Decision-Making: China and
Germany/by Ping Liu and Rudolf Traub-Merz, Shanghai:
Shanghai Academy of Social Sciences Press, 2009
ISBN 978 - 7 - 80745 - 553 - 0

Public Participation in Local Decision-Making: China and Germany

Editor:	Ping Liu Dr. Rudolf Traub-Merz
Liability Editor:	Jie Shen
Cover Design:	Min Min Patrick Prädikow
Published by:	Shanghai Academy of Social Sciences Press 622-7, Huaihai Rd.(M), Shanghai Tel: +86-21-63875741 Zip Code: 200020 http://www.sassp.com E-mail: sassp@sass.org.cn
Distribution and Sales:	Xinhua Bookstore
Printed by:	Shanghai Huidun Co., Ltd.
Publishing Date:	August 2009

ISBN 978 - 7 - 80745 - 553 - 0 / D • 094

Price: 28 CNY

© All rights reserved.

No part of this publication may be reproduced without the prior permission of the publishers.

FOREWORD 前言

上海市人民政府法制办公室与德国弗里德里希·艾伯特基金会国际合作事务上海协调办公室有着多年的合作,重点致力于地方发展问题。来自行政机构、学术研究以及利益集团领域的中德两国专家相聚交流意见,比较各自的视角,相互了解最近的发展情况,希望从对方获得有关新的问题解决途径的启发。

2008年9月17~18日,上海市人民政府法制办公室与艾伯特基金会组织召开了主题为“公共决策过程中的公众参与”的研讨会。此前,法制办公室的一个代表团应艾伯特基金会邀请访问了德国,当时就定下了有关这个主题讨论的框架:在地方决策中至今形成了哪些公众参与形式?各种形式各自有哪些优势与劣势?参与机会被公众接受了还是被他们拒绝了?通过公众参与,城市行政管理机构作为的合法性是否提高了,抑或对地方政治的批评反而增加了?

当然,不可能在研讨会上讨论与概述中、德两国在地方公众参与中的所有尝试。研讨会的主办方必须就公众参与的模式以



及对此做介绍的专家进行挑选。但是，研讨会期间非常热烈的讨论表明，我们通过此次研讨会证实了地方层面民主发展方面的重要事件。

因此，我们决定公开发表这些报告，以飨更大范围的读者。德国专家在研讨会上的报告语言是德语，但是，我们在这里仍然用英语和汉语发表这些报告，希望借助于这两种世界性的语言，能使这本出版物引起更广大的读者群的兴趣。

上海市人民政府法制办公室与艾伯特基金会感谢各位作者以及所有为本书的出版做出贡献的人士所给予的非常好的合作。我们期待着这本书能引起您的阅读兴趣。

2009年3月，上海

上海市人民政府法制办公室主任 刘 华

德国弗里德里希·艾伯特基金会国际合作事务上海协调办公室主任

鲁道夫·特劳普-梅茨博士

CONTENTS | 目 录

前言 001

地方政治中的公众参与——简评 鲁道夫·特劳普-梅茨 001

德国公众参与程序综述 汉斯-吕迪格·迪内尔 008

上海的地方立法听证实践 阎 锐 021

公民陪审团和规划小组：冲突性问题解决中的协商民主进程
..... 汉斯-吕迪格·迪内尔 025

德国城市规划和城市建设中的公众参与 弗兰克·尤斯特 043

浦东新区制定社区规划公众参与的程序选择及实际操作
..... 刘 璇 060

社区巴士线路设置决策的公众参与 胡 荣 065

规划中公众参与在法律上的定位
——对本次研讨会中三个事例的点评 朱 芒 070

欧洲的参与预算制：对中国的启示
..... 维斯·辛特马 卡斯滕·赫茨贝格 安佳·若克 079



温岭公共预算民主恳谈的实践与思考	慕毅飞	106
------------------------	-----	-----

公众参与的中德制度比较

——“公共决策过程中的公众参与”中德研讨会综述

上海市人民政府法制办公室 上海市行政法制研究所	116
-------------------------------	-----

关于作者	126
------------	-----

Contents

Foreword	129
Public Participation in Local Decision-Making — A Commentary Rudolf Traub-Merz	131
Public Participation Procedures in Germany: An Overview Hans-Liudger Dienel	139
The Conduct of Local Legislative Hearings in Shanghai Rui Yan	154
Citizens' Juries and Planning Cells: Deliberative Democratic Processes for Consultation on Conflictual Problems Hans-Liudger Dienel	159
Public Participation in Urban Planning and Urban Development in Germany Frank Jost	180
Public Participation in Pudong Local Planning: Procedure and Practice Xuan Liu	201
Public Participation in Decision-making: Transport Administration and Bus Line Planning Rong Hu	207
The Legal Position of Public Participation in City Planning — A Commentary on the Three Cases from the Seminar Mang Zhu	214
Participatory Budgeting in Europe — An Inspiration for China? Yves Sintomer Carsten Herzberg Anja Röcke	224



Participatory Budgeting Hearings in Wenling: Practice and Reflections

Yifei Mu

255

Institutional Comparisons of Public Participation in China and Germany — A Summary of the Sino-German Seminar on Public Participation in Public Decision-Making

Office of Legal Affairs, Shanghai Municipal Government

Shanghai Institute of Politics and Law

266

About the Authors

279

地方政治中的公众参与——简评

鲁道夫·特劳普-梅茨

地方(这里是乡镇、市和县的集合概念)政治决策过程中的公众参与在德国以及许多其他欧洲国家呈现一片繁荣景象,它以多种形式出现,从民意测验、公共听证会、未来工场、规划小组程序,一直到全民公决中程式化的表决(参见本书中汉斯-吕迪格·迪内尔的文章《德国公众参与程序综述》)。在过去 15 年里出现了一种新的公众参与的形式:参与预算。在欧洲,已经有 100 多个乡镇与城市引入了这种新的规划程序,在这种程序中,地方预算也向直接的公众参与开放(参见本书中维斯·辛特马、卡斯滕·赫茨贝格等撰写的文章《欧洲的参与预算制:对中国的启示》)。

类似的情况也出现在中国。在这里,地方行政机构以及市长职务也越来越多地接受公众的参与。地方行政机构公开规划中的项目计划,组织听证会,或者让公众通过手机短信或专门设立的网站提交改进意见。有些尝试,例如浙江温岭市泽国镇的实例,使得欧洲众多的公众参与形式相形见绌(参见本书中慕毅飞的文章《温岭公共预算民主恳谈的实践与思考》)。

一、公众参与的背景:公民抗议、政治厌恶

以及寻求重拾合法性

对于西方社会,人们可以发现,公众参与经常遵循一个两阶段的发展模式。在第一个阶段,形成公共抵抗,即当事人批评地方机构的决策,并对各个项目计划表示抗议。在第二个阶段,地方行政机构从中“吸取



了教训”，向公众主动开放，并试图重新为地方政治赢得接受度。

在德国，曾出现自我组织起来的团体自发的公众抗议行动，这些团体在 20 世纪 70~80 年代，以所谓公民倡议行动的形式，抵制地方行政机构的计划，以维护自身利益，并试图阻止经选举产生的政治代表的决策。对于地方行政机构而言，公众每一次成功的阻挠总是无异于一场政治灾难；它公开表明，官方的决策者实施的是一个并非反映民众意愿的项目。可能只在少数地方中，地方层面的政治代表能承受多个这样的公众自发抗议行动而不倒台。

在基于选举的民主政体中，存在着第二种公开抗议的形式，即拒绝参加选举。在德国的许多地方，地方选举的参选率降到了历史最低点。虽然上下波动幅度特别大，但是有一半以上的有选举权人去投票的情况越来越少，越来越经常发生的情况是，地方的参选率几乎还不到 25%~30%。在投票后的新闻报道中越来越经常地可以读到：“联邦德国成立以来最低的参选率。”在地方层面，拒选的选民如今成为最强大的力量。这是政治贫困的明证。描述这一趋势的德语概念是“政治厌恶”。

另外一个背景情况是：公众参与的高涨在德国的地方层面总是在经济奇迹早已结束的时候出现。低经济增长率以及旨在降低国民生产总值中国家部分比例的税收改革（在德国，国家部分的比例在 2000 年和 2006 年间下降了 5%）动摇了地方财政，并使之陷入持久性的危机之中。公众对国家以及地方政府提供良好的保障服务的期望仍旧维持在较高水平，而国家的保障服务能力尤其是在最底层面明显削弱了。如今，地方决策往往是就不能再做的事情做出决议，即哪些服务必须削减或哪个项目必须被取消。在保障的期望高涨而服务能力持续下降的情况下，越来越多的民众失望地离开或加入抗议运动，政治体制的合法性也就更进一步削弱了。

如果城市和乡镇引入公众参与程序并让公众在地方决策事务上共同决定，那么这是与这些相应高的期望联系在一起的。这就是要“重新赢回”那些远离政治的公民。把公民纳入进来，应确保决策者考虑到民

众的真实的利益情况,并以此为依据而作为。地方行政机构意欲重新赢取受大众欢迎度,赋予执政模式更多合法性,并由此确保其自身的续存。

至于各个行为体所承诺的公众参与是否能延续,这取决于诸多因素。公众参与形式的多样性已经表明,不存在一种始终且对任何一种情况都能给出正确答案的万能方案。说得极端一点,人们可以说,每个问题都是绝无仅有的,因此需要特别的解决方案。但是,在具体情况的独一无二性和需要与此相应的参与程序以外,也存在着在引入一种公众参与程序时应加以遵守的、可以泛化的相互关系和基本原则。这里我阐述其中的一些相互关系及其活力。

二、直接的公众参与和代议制民主:排挤抑或补充

公众在地方决策过程中的参与,首先可以根据公民做出的表决是否具有强制特征并由此必须为决议机构(议会或行政机构)所接受来加以区分(参见本书中弗兰克·尤斯特以及朱芒的文章《德国城市规划和城市建设中的公众参与》和《规划中公众参与在法律上的定位》)。如果一种公众参与形式被引入而且该程序获得了最终决议的地位,那么至今为止对此负责的政治和行政职务承担人就失去了其权限。这时就出现了排挤。

这一点例如体现在德国的建筑规划程序(参见本书中弗兰克·尤斯特的文章《德国城市规划和城市建设中的公众参与》)和公民请愿中。在建筑规划中设立的是个体的权利,而公民请愿则为集体权利。如果公民请愿达到了足够的票数(法定人数)——收集在签名表上,那么将实施公开表决。经选举产生的地方议会失去了它的管辖权,不能再就此做出决定,也就是说它被取代了。这类程序是有正式规定的,拥有明确的法律依据,而且是一个特例。

绝大多数的公众参与不是这种类型,它们并非经正式确定,而且不



具有“公众参与的结果对地方层面政治体制的决策机构有约束力”这一特征。这些公众参与形式主要“仅仅”具有咨询地位,即具有对行政机构和议会进行咨询的特征。换言之,公众所提出的建议,可以但并非必须为它们所接受。只要公众参与停留在咨询的范畴,那么它们就是成熟的政治系统的补充。

由此也能解释,为何许多公众参与是由地方行政机构和市长倡议的。这是因为经选举产生的代表基本不会去支持将把他的决策权转让给其他人并由此剥夺他自己权力的程序。

但是,在政治现实中,实际的相互关系可能往往会是一番光景。几乎无法想象的是,倘若公众的建议不断地被行政机构拒绝或忽视,公众还会持久地对地方的参与程序感兴趣。通过公众参与也总是生成一种期待,即他们的意见和结果会得到认真对待乃至实施。倘若地方政府不遵循公众的建议,那么它很可能就得向公众明确说明它做出另外决定的原因。总之,我们可以推断,在许多情况下决策者会遵循公众的建议,虽然并非总是完全遵循,但至少在绝大多数上或在方向上遵循公众的建议。毕竟,公众参与的合法性来自公众的意愿也能得到实施。

三、不要把公众参与限制在无关紧要的事情上

即使公众参与不是“由下层民众主动”的,而是“由上层领导倡议”的,但是,对于地方行政机构而言,公众参与似乎仍然大多是一个“恐怖怪物”,毕竟最终它们自身的决策自主权会受到限制。

地方行政机构走出这一困境的出路似乎是显而易见的。可以只把那些无足轻重的而且议会和行政机构可以随意地遵循任何公开表决结果的事务向公众参与开放;相反,较为重要的事务的决定则不置于公众参与程序之下,而是继续由决策者或“在办公室紧闭的房门后”做出决定。

地方决策往往涉及直接关系公民日常生活的事宜,例如供水、供电、

公共业余活动设施的建造、居住区道路设置以及公共短途交通的供给等。公众了解他们自身的需求和利益,因此能比较好地感受到,一个即将做出的决定是否具有本质重要性。倘若他们未参与对他们而言重要的决定,相反只是参与对他们来说不重要的决定,那么他们的参与动力不会持久。因此,一个想要获取合法性的行政机构必须把重要的事务向公众咨询开放。而且,一种体验的民主始终处在运动中。一旦开始,公众可能不久以后就要求在其他领域也获得参与机会。

四、公众参与必须有代表性

公众参与并不等同于全体公民的参与。虽然正式规定的程序——在这类程序中,表决权往往是与居住地权挂钩的——是如此,但是公开程序则不然。如果地方行政机构邀请公众参加讨论或确定另一种沟通介质(例如网上讨论、电话问询或问卷调查),那么民众马上可以分成四类:①那些参与的人;②那些对此不感兴趣的人;③那些在熟知情况下会参与的人;④那些想要参与但由于某种原因(例如没有时间、没有电脑等)而受阻的人。伴随着公众参与程序的选择,也就相应决定了这四类人的人数众寡。

许多公众参与通过一个挑选程序来运作,即确定一群人,由他们作为代表来表达整体的利益。这里就出现了代表的问题:应按照怎样的标准来挑选谁,而又不选谁?如果这些标准不是公开设定的,那么就面临操纵的指责。事实上,通过只让那些预期能提供专门建议的公民参与,可以最简便地取得所期望的结果。

事实上可以借助已有的科学方法,从一个完整的群体中做一个挑选,但同时又能确保经挑选出来的群体是与整个群体的利益状况相一致的。这个挑选出来的群体的组成必须在主要方面(如年龄、性别、职业、收入和居住地)反映全部居民的组成。只有这样才能假定,一个挑选出来的群体和整个群体可能做出的决定一样。



如果公众参与是通过一个挑选出来的小群体实现的,这就需要一种回馈机制,即公众必须了解,公众参与是以何种方式进行的以及取得了怎样的结果。只有当所有的人都知道进行了什么,才能消除对“某个地方在含糊其辞”的怀疑。每一种通过挑选出的群体实现的公众参与的最终结果,都应对公众进行解释说明。

五、特殊利益、实务能力和协商

一种经常听到的意见认为,经选举产生的代表始终关注公益且借助于行政机构的专业知识也能获取必要的实务能力,而在公众参与中,只是各种特殊利益未经过滤地彼此争斗,而且专家的知识在就“正确的解决方案”的讨论中是欠缺的。难道公众参与是通过自私自利的个体利益和忽视,来取代公益导向和专业能力?

必须承认,并不能完全反驳这些论点。往往发生的情况是,公共听证会在公民的意见分歧中无果而终。并非每个人都有能力不做任何准备和不接受任何指导就能看懂技术图,就能解读支出计划,或者就能把他自己的个体利益置后,并与其他人就一个“共同分母”以及一个面向公益的意见达成一致。

事实上,在公众参与上,并不能保证会形成统一而又专业的公众意见。但是,如果公众参与表达的是众多的单个意见和个体利益,然后由行政机构来决定它考虑其中的哪些以及忽略其中的哪些,那么这个程序的合法性就又将遭到质疑。那样的结果会是公众不仅和行政机构而且他们彼此之间也会争论不休,这种公众参与决策过程就会帮倒忙。

在这种情况下,就需要在参与的公民之间进行讨论与磋商。在这一过程中,各方提供和交流,并对这些信息进行批评性地审查。重要的还有,没有一种意见被排斥在参与之外,而且平日里重要的因素(例如财产、权势或专家知识)不占据主导地位。如果讨论是在经规定的条件下进行(例如讨论由主持人主持),可以规定,单纯为追逐私利服务的论据

要被挡在讨论之外(主导原则是:唯论据说话)。这一自由的、面向实际解决方案的讨论是协商民主方案的核心。这种方案的一种特殊的变体就是规划小组程序(参见本书中汉斯-吕迪格·迪内尔的文章《德国公众参与程序综述》)。

总体上可以得出的结论是:参加讨论的人越多,那么这个程序最终得通过表决来结束的概率也就越大;相反,较小的群体更易于达成一个共同接受的结果,而无需通过正式的表决来强行取得这个结果。

六、结语

公众参与在许多地方都呈上升趋势。在某些地方,公众参与已是惯例,其他地方则在做初步尝试。但是,还有许多地方在旁观等待。无论是在德国还是在中国,情况均是这样。公众参与朝着何种方向发展以及以何种速度推进,取决于许多因素,尤其取决于公众对于政治决策过程开放的期望以及行政机构对此做出回应并主动应对的意愿。误解、过高的期望以及过度的担心都不可避免地是这一热潮的组成部分。公众与行政机构之间的一种新的互动形式的实现,不可能没有摩擦;但是,如果想要推进地方层面的公众参与,那么,这是所有利益相关者必须准备好付出的代价。