

公民参与的有效决策模型再探讨

刘红岩

[摘要] 公众参与必然会深度影响公共决策的制定与执行。托马斯的公众参与有效决策模型是解决如何实现有效参与的问题,进而提升公共决策合理性的有益尝试。对于该模型,国内学者在承认其价值的同时又对其进行了继承性的批判与发展。基于此,本文试图将其继续向前推进,构建了以参与范围、参与形式、参与程度、参与保障、参与效果评估五个维度为核心、与公共决策过程相契合的公共决策有效参与模型。

[关键词] 有效决策模型 有效参与 模型重构

[中图分类号] D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863(2014)01-0102-04

一、公民参与的有效决策模型批判

1. 公众参与有效决策模型的基本内容

托马斯在《公共决策中的公民参与:公共管理者的新技能与新策略》中提出了公众参与的有效决策模型。该模型的基本内容是:第一,将有关政策制定和执行的两个核心变量,即政策质量和政策的公众可接受性引入模型,为社会参与范围和程度选择提供了依据,即社会参与范围和程度选择取决于公共决策的需求状况或者两个维度的平衡。政策质量期望越高,对公众参与的需求程度越小;政策接受性期望越高,对公众参与的需求程度和分享决策权力的需求程度就越大。如果两种需要都很重要时,就需要在增强公众参与或限制公众参与等不同观点间寻求平衡。第二,在公共决策的可接受性方面,根据参与类型和深度将社会参与划分为不同类型,按照政策的可接受性目标及需求,公共管理者可以选择不同形式的社会参与途径,吸引公众以不同的方法介入公共决策制定和执行过程。第三,进一步地提出了七个问题,包括决策质量要求是什么、政府有充足的信息与否、问题是否结构化等,以更明确地厘清社会参与的范围、程度和频率,并理性地思考一项政策过程中利益关系人的边界,寻求公共参与方式与政策要求和目标之间的相互适应性。第四,公共管理者可以根据公众参与有效决策模型,根据公共决策的性质,由低到高地选择不同梯度的公众参与决策类型,包括自主式管理决策、改良的自主式管理决策、分散式的公众协商、整体式的公众协商、

公众决策。^[1]

2. 公众参与有效决策模型的本土化批判与发展

公众参与的有效决策模型引入国内后,国内学者对其本土适应性提出了质疑和批判。“托马斯模型的核心关注点在于回答政府应在何时、以何种方式吸引社会参与的问题,它隐含的前提是负责的政府、积极行动的公民以及多样化社会参与机制的存在。很明显,这样的前提在我国并不现实,公民参与的必要性在学者和公共管理者之间似乎也还远未达成共识。因此,我国公共决策中的公民参与问题,首先要回答的是公民为何能够参与进来的问题,其次才是以什么方式参与的问题。”^[2]

另有学者针对有效决策模型进行了本土化发展,提出了精英主导下的公民参与决策模式。该模式针对宏观、中观和微观层面决策问题的不同,提出不同的决策模式:第一,宏观问题决策坚持以高层精英为主导的自主式管理决策模式。在关系国家和地区发展走向的全局性与整体型问题上,高层精英始终是公共决策的主导力量。第二,中观问题决策坚持精英和公众参与的改良式自主管理决策和分散式公众协商决策。很多中观问题决策需要公民的适度参与,但不能将决策权力完全让渡给公众群体,精英群体应该为公民参与决策的秩序、限度做出具体的制度安排,有效保障中观问题的决策质量。第三,微观问题决策坚持以公民参与的整体式公民协商决策和公共决策模式。包括物价调整、社会保障、教育收费、住房问题等与公民切身利益密切相关的公共决策,公共

作者:刘红岩,清华大学公共管理学院、中国农村研究院博士后 北京 100084

管理者应当与公民整体协商,使公众有机会充分表达自己的观点,以民意、民情作为最终决策的立足点,让公众的价值偏好成为最终决策的主导力量。^[3]

托马斯理性地分析了社会参与优缺点,论证了社会参与有效性的评判标准,为公共管理者决定在不同的公共政策制定、执行中选择不同范围和不同程度的社会参与形式提供了实用和可操作的指南。但是,集成了各种参与决策研究成果的有效决策模型不能给如何实现“有效参与”这一问题一个满意的答案。首先,有效决策模型是自上而下的、单向的、一维的决策模式,而公众参与在相当程度上意味着自下而上的决策模式。其次,该模型没有考虑到参与的环境,即参与的各种制度和非制度保障这一重要维度缺失。再者,该模型虽隐含了对参与程度的关注,但没有对参与程度进行具体阐述,更没有指出该如何衡量和提升参与程度。第四,该模型虽界定了参与有效性的两个维度,但没有提出要对参与结果进行评估,更没有针对结果评估而提升参与品质和提升参与有效性的修正体系,也就是说,该模型是一个静态的封闭系统。第五,虽然托马斯的有效决策模型提出了五种不同类型的管理决策,但它并未与公共决策过程相契合。第六,实践中,有效决策模型应用于上海世博会的实例表明^[4],该模型未能有助于实现有效参与进而提升决策合理性。所以,它仍旧不能完整地回答公众究竟如何参与才能实现有效参与,如何参与才能产生更具科学性和民主性的公共决策。虽然有效参与未必一定促成科学、民主的公共决策,但若无参与或是无效参与,则公共决策的科学化和民主化程度必定大打折扣。因此,探寻和研究公众参与的可供操作的方法、技术和工具以实现有效参与,是公共决策模式创新和公众参与理论丰富中有待于进一步研究的重大课题。

二、公共决策中参与模型的完善

1. 模型完善的基本原则

公共决策有效参与模型本土化完善的根本原则是有利于实现有效参与。“有效参与意味着能保证公众从决策体系或决定过程中尽可能早地注意到那些影响到他们事务建议,公众清楚地了解通过参与使自己可以对决策作出贡献的那些事实情况,哪些是可以改变的和不可以改变的,公众有机会和途径参与并使他们的意见被决策者知晓,公众可以得到清晰的关于决策如何作出、为什么会这样作出的解释。有效的公众参与并不意味着公众的意见必须被采纳,但是他们应该知道公众意见不被采纳的公开合理的解释。”^[5]因此,一个有效的社会参与必须具备以下要件:相关决策信息可及;参与途径可及且畅通;参与具有代表性;选择合适的参与形式;可以评论部分正式方案;政府有吸纳公众意见的意识且是高效能的公共管理者;能得到政府的反馈,并被通知进程及结果;参与具有实质影响性或被告知建议没被采纳的原因。其中,在论述政府有吸纳公众意见的意识且是高效能的

公共管理者时,托马斯认为高效能的公共管理者要做到:提前预测问题和界定问题,而不是由外界强压问题;知晓将要从事社会参与中获得什么;意识到社会参与必然要分享决策权力;提前确定哪些问题可以与公众协商,哪些问题不可以;选择参与者;选择适当的参与形式;建立良好的信息反馈机制;时刻把握公共利益的走向;接受失败并从中吸取教训,不把社会参与本身当作是非评判的标准。

不仅如此,模型完善还要有助于解决参与实践中的难题。目前,公众参与的思想在当今几乎所有的治理和管理理论中都占有重要位置,但选择在什么时候、在多大频率上、以什么方式,以及在多大程度上接纳公众参与,是公共参与的难题。实践中的社会参与难题有:第一,政治冷漠与“理性的无知”,由于公共决策是公共物品,“搭便车”的发生在所难免,结果是公众对公共事务普遍缺乏持久的参与热情。第二,参与的不完善性,如参与者常常不具有代表性。第三,参与增加了公共管理者日常工作的难度,如摩擦成本增加,影响了公共管理的绩效。第四,参与造成了公共政策的扭曲,威胁了决策质量:由于公众常常不能理解政策质量标准中包含的知识和常识,他们可能会对专业领域或科学界认定的政策质量标准提出质疑;公众参与可能会导致公共项目运作成本的增加;社会参与会阻滞改革、创新;很多代表特定群体的公民在受邀参与公共决策后追逐特殊的利益,从而导致了更广泛的公共利益的缺失。^[6]第五,公众参与能力有限,包括利益表达能力、组织联盟能力、资源筹集能力、协商沟通能力、公关营销能力等,这是我国社会参与实践中的突出难题。

同时,公共决策中的有效参与模型完善要与公共决策过程相契合。社会参与必然会深度影响甚至改变公共管理者制定政策和从事公共事务管理的方式,而问题的关键是如何在公共决策过程中有效融入公众参与。因此,完善的模型要使参与与公共决策过程相契合,并将之视为一个可循环、不断修正、不断更新的动态模型。

2. 公共决策有效参与模型的本土化重构

根据有效参与的实现要素和解决参与实践中的难题的要求,本土化的公共决策有效参与模型所需具备的条件可融合到参与目标、参与主体、参与事项、参与形式、参与程度、参与环境、参与结果等要素中。因此,新模型由决策目标(追求的是决策质量还是公众可接受性)决定是否要引入参与开始,引入参与主体、参与领域、参与形式、参与程度、参与保障、参与效果评估五个维度、六个要素的内容,从而与社会参与的内涵和核心内容(即“谁参与”、“参与什么”、“如何参与”)相契合,并能更好地贯穿公共决策分析的全过程。其中,相关法律法规、组织机构设计等是保障,也是参与的基础环境,参与效果评估则是采取纠偏措施的依据。公共决策的有效参与模型见图1。

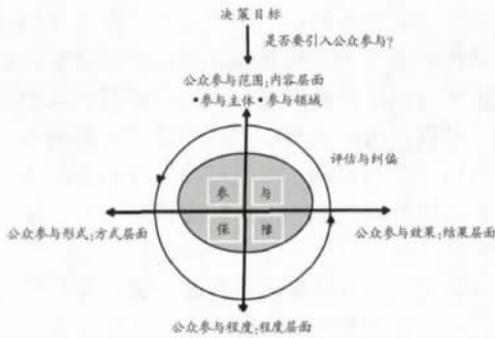


图1 公共决策的有效参与模型

注：该模型根据托马斯“公众参与的有效决策模型”、公共决策过程构建而成。

从决策过程角度分析，有效参与模型蕴藏着制定、执行和评估的全决策过程分析（见表1）。从分析是否应该引入社会参与到最后的效果评估与纠偏，该模型既反映了一般决策的基本职能，又充分考虑了公众参与的特点；参与主体、参与领域、参与形式和参与程度关系到参与方法和参与工具的选择，将全面展示参与在具体领域是怎样进行的。参与形式、参与程度和参与保障可分别作为政策制定与执行、执行与评估的纽带，这样便可以把公众参与与决策阶段对接起来。

表1 有效决策模型与公共决策过程

参与事项	政策阶段	治理步骤	内涵描述
—	制定	参与的必要性	根据政策质量和公众可接受性两个核心变量，判断是否需要在公共决策中引入社会参与
		参与范围	参与主体的界定；多个参与主体的互动；利益主体与参与领域的界定
		参与形式	根据决策目标、参与主体、参与领域、参与程度和具体环境确定
	评估	参与程度	根据参与目标、利益相关者和具体的参与事项确定
		参与保障	主要包括制度设计、组织机构、财政、人才、技术支持
		效果评估	不同利益主体反馈自己对参与方式、效果及改进措施的看法
		纠偏	—

以下对重构模型中各维度的含义及其相互关系进行具体阐述：

参与范围包括参与主体和参与领域。参与主体是指“谁参与”的问题。公众参与的主体是公民，具体指一切非政府的公民个体或公民团体行为者，具体包括公共管理者、公众、专家、学者、媒体、企业、社区、社团组织等。公共决策的主体是公共管理者，实现有效参与的前提是公共管理者与公众参与的有效互动。因此，要想提升参与有效性，就要在参与主体方面做努力：审慎确定参与主体；提高参与代表的均衡性；建立和完善需求表达机制；激发和鼓励参与主体的意识/态度/意愿；提

升参与主体的参与能力和素质。参与领域涉及的是“参与什么”的问题，它在具体的参与过中指参与事项。

参与形式涉及的是“如何参与”的问题。参与形式根据参与目标、参与程度和具体的参与环境而定。根据标准的不同，参与形式可界定为三种类型：第一种以参与目标为标准。托马斯根据公众参与的不同目标提出了相应的参与形式，并寻求参与目标与参与形式之间的相互适应性。第二种以参与程度为标准，主要指以社会参与阶梯理论中提出的层级递进的八级参与形式、托马斯在决策模型中概括的五种管理决策类型以及基于信息交换的三种参与形式，即告知型、咨询性和积极参与型。第三种以参与主动性为标准，将参与形式分为对抗式参与、建议式参与、志愿式参与和录用式参与。这种划分标准体现了社会参与由被动到主动、由单一到多元的变化历程。要改进参与形式进而有助于实现有效参与，就要提高具体参与途径的可选择性、可达性和畅通性；鼓励和激发实践中的参与模式与参与形式创新。同时，参与形式的选择要注重各参与主体之间的角色平衡，去形式参与之华，重实质参与之本。

参与程度可从参与的广度、深度及效度三个层面进行衡量。参与的广度意味着参与主体的广泛性和参与渠道的多样性。它有两层含义：第一层含义是指实际参与的社会成员占与其相关的政府事务和政治生活的总体社会成员的比例；第二层含义是指公民个体对参与方式和参与渠道的使用量，即公民经常使用一种方式或渠道，还是同时使用多种渠道或方式。参与的深度是社会参与对决策过程的影响程度，它可以从两个方面进行考察：一是参与的层次，公众参与“所能达到的权力系统的层级直接关系到参与目的的实现程度”^[7]；二是参与过程中公众参与的自主性和充分性，即参与主体是否对其参与的事务和决策过程有清晰的认识，自己的意愿、观点是否能够完整、准确而清楚地表达。参与的效度是指参与行为对参与主体个人和整体政治体系乃至社会结构的功能和影响程度，其具体衡量维度有两个：一是参与主体在参与过程中所起的作用和获取的实际收益；二是参与行为对整体政治体系运行的影响。参与程度根据参与目标和具体的参与事项确定。同时，参与程度的界定决定了具体的参与形式的选择。参与程度是参与有效性的一个重要衡量指标之一。

公众参与理念的实现，需要一系列制度和非制度要素的支持和保障。参与保障是社会参与的外在环境，是社会参与顺利进行的前提。社会参与的顺利进行和有效实现，依赖于参与的基础性制度、体制和程序性制度以及支持性保障要素。^[8]参与的基础性制度、程序性制度和支持性要素构建了六类保障：制度保障、组织保障、程序保障、资金保障、人才保障和技术保障。它们共同构成了社会参与的保障体系，将社会参与所依赖的社会要素、制度要素、技术和资源要素结合起来，从而促进社会参与的有效性、使参与者获得心理上的成就感，为政策的制定提供更丰富的理性化和正当化资源。

参与效果评估是参与计划执行的内部行为，它将检

验参与有效性的实现程度。根据评估结果进行纠偏,可不断地修正和完善模型。这将有助于公共管理者思考如何逐步优化参与行为和参与过程,并将有效的管理路径和工具变成一套正式的行为规范。因此,要建立并完善参与效果的评估机制,建立参与的事后总结和参与品质提升机制。参与有效性的评估可从两个维度开展,即公共决策进展是否顺利?最终决策的执行效果如何?过程有效性的评估指标有:对抗或“令人不愉快”的程度;必要时间;获得决策结果的能力。决策结果有效性的指标包括:是否符合决策质量要求;决策执行是否成功;公众对最终决策的满意程度;管理者对决策的满意程度;最终是否达到了既定目标。决策有效性评价包括管理的和公民的两个角度。^[9]

三、评析与结语

公众参与公共决策的最终目标在国家治理层面上是提高公共决策合理程度与公共治理效率;在社会层面上是为了实现更大多数人的利益。已有的公共决策公众参与研究已经在解决实现有效参与问题进而实现参与的终极目标方面做了很大努力,取得了良好成果。尤其是托马斯的公众参与有效决策模型不仅正式开启了有效决策研究的序幕,提供了如何决定参与形式的方法,为参与实践提供了实用的操作性指南,而且还为进一步的深入研究提供了基本框架和理论基础。但托马斯及其他学者的努力仍不能完整地回答如何做才能真正实现有效参与。为了将他们的研究继续推进,本文依据托马斯的公众参与有效决策模型构建了以参与范围、参与形式、参与程度、参与效果的评估和参与保障五个维度为核心要素的公共决策有效参与模型。行

[参考文献]

[References]

- [1] [8] [9] [美]约翰·克莱顿·托马斯. 公共决策中的公民参与:公共管理者的新技能与新策略[M]. 孙柏瑛等译. 北京:中国人民大学出版社,2004. 4—5, 22—26, 159.
John Clayton Thomas. *Public Participation in Public Decisions: New Skills and Strategies for Public Managers*. Trans. by Sun Baiying. Beijing: Renmin University of China Press, 2004. pp4—5, pp22—

26, p159.

- [2] 陈胜勇,钟冬生,吴兴智. 让公民来当家:公民有序政治参与和制度创新的浙江经验研究[M]. 北京:中国社会科学出版社,2008. 104—105.
Cheng Shengyong, Zhong Dongsheng, Wu Xingzhi. *Making Citizens Manage the Country: An Empirical Research of Zhejiang on Citizens' Orderly Political Participation and Institutional Innovation*. Beijing: China Social Sciences Press, 2004. pp104—105.
- [3] 肖军飞. 精英与公民参与决策博弈的新视角——基于托马斯的有效决策模型[J]. 湖南财政经济学院学报, 2011(6).
Xiao Junfei. A New Perspective on Elite and Citizen Participation in Decision—Game; Based on Thomas' Efficient Model in Decision—Making. *Hunan College of Finance and Economy*, 2011(6).
- [4] 王春雷. 基于有效管理模型的重大活动公众参与研究[M]. 上海:同济大学出版社,2010.
Wang Chunlei. *A Study of Public Participation in Major Activities Basing on Effective Management Model*. Shanghai: Tongji University Press, 2010.
- [5] 蔡定剑. 公众参与:欧洲的制度和经验[M]. 北京:法律出版社,2009. 19.
Cai Dingjian. *Public Participation: Policy and Practice in Europe*. Beijing: Law Press · China, 2009. p19.
- [6] 关玲永. 我国城市治理中公民参与研究[M]. 长春:吉林大学出版社,2009. 43.
Guan Lingyong. *Citizen Participation in Urban Governance of China*. Changchun: Jilin University Press, 2009. p43.
- [7] 王锡锌. 公众参与和行政过程——一个理念与制度分析的框架[M]. 北京:中国民主法制出版社,2007. 43—45.
Wang Xixin. *Public Participation and Administrative Process: An Analysis Framework of Idea and System*. Beijing: Democracy and Legal System of China Publishing House, 2007. pp43—45.

(责任编辑 熊 洋)

A Study on Rebuilding the Effective Participation Model in Public Decisions

Liu Hongyan

[Abstract] Public participation is bound to affect the public policy making and implementation. Thomas' efficient model in public decision—making is a good example to solve how to achieve effective participation and further enhance the rationality of public decision—making. For this model, in addition to recognizing its values, domestic scholars criticized and developed the model with succession as well. Based on this, the essay tries to move its study forward, and rebuild an effective participation model in public decisions. The new model has five dimensions, namely participating scope, participating approaches, participating depth, participating guarantee, participating effect and its assessment. Meanwhile, this model fit public decision—making process.

[Key words] efficient models in public decisions, effective participation, model reconstruction

[Author] Liu Hongyan is Postdoctoral at School of Public Policy and Management, China Institute for Rural Studies, Tsinghua University. Beijing 100084