

公共政策制定中的公民参与

——基于杭州开放式政府决策的经验研究

● 王雁红

(上海交通大学 国际与公共事务学院, 上海 200030)

摘要:随着我国政治民主化进程的推进以及公民意识的日益觉醒,公民有序参与公共政策制定过程这一议题备受学者、政府官员与民众的关注。本文特选取获得2010年中国地方政府创新奖的杭州开放式政府决策为研究对象,从公共政策制定过程视角出发,剖析杭州开放式政府决策的过程、决策特点和公民参与的形式,总结并诠释杭州市开放式政府决策的实践作法与相关经验,认为构建公共政策制定过程中的公民参与机制关键在于回答好四个问题:谁参与、参与什么、怎样参与以及参与效果如何。

关键词: 公共政策制定; 公民参与; 杭州市; 开放式政府决策

中图分类号: D035 文献标识码: A 文章编号: 1672-6162(2011)03-0024-09

作为对社会价值进行权威性分配的公共政策,其制定需要以增进公共利益为目标取向,而公民参与公共政策制定无疑是确保公共政策公共性、合法性的内在要求。然而,由于政治过程的复杂性、国家力量的强势地位,在公共政策制定与执行过程中,公民常常缺乏公共利益表达机制而难以参与公共政策过程。而政府部门也因与公民沟通不畅而难以了解公民的真实意愿,从而出现政策偏差。为此,畅通公共政策制定过程中的公众诉求表达渠道,构建公民参与的有效途径与方式,具有十分迫切的现实意义。而目前的公民参与研究主要集中于公民参与的理论基础、参与路径、参与方式等方面的理论研究,对公民参与具体实践的研究则相对缺乏。有鉴于此,本文特选取获得2010年中国地方政府创新奖的杭州市开放式政府决策为研究对象,从政府决策的过程与特点出发,基于公民参与视角来分析公民参与政府政策制定的形式或途径,解剖政府对公民参与政策制定过程的管理,并在此基础上,思考我国各地方政府在公共政策制定过程中应该如何构建公民参与机制问题。

1 公共政策制定中公民参与的理论逻辑

自20世纪60年代以来,由于分权与地方治理的改革趋势为公民有序参与公共行政提供了活动

场域,而行政国家持续扩张带来的政府财政压力与信任危机迫使政府企图摆脱“政治干扰”,重获公众信任与谋求政府合法性,而将公民参与带来的民主诉求和公众需求信息导入行政过程,是民主政治时代公共行政发展的最稳固与最有效的策略。斯蒂弗斯提出,“行政合法性要求政府主动对公民负责,责任要求发展一种共享价值观的解释体系,这种体系必须由官僚和公民在真实世界的情境中(而不是主观假设下)共同发展起来。换句话说,拥有合法性的行政国家必定要植根于积极的公民参与文化环境中。”^[1]正因如此,现代行政学突破了传统行政学的政治与行政二分的思维,提倡行政过程中公民参与具体政策的制定,以保证行政行为的公共性取向。

在传统行政学看来,“公共行政与政治本质上有所差异,政治是属于政治家的范畴,而行政则是由技术官员负责处理的层次。公共行政是政策执行的工具,政治家所制定的政策是民意所归,因此公共行政忠诚地执行政策,就是顺应民意的表现,也是良好行政行为的展现。”^[2]也就是说,公民只对政策制定施加影响而不介入行政过程即政策执行活动;行政管理者自然也无需关注对公民需求的回应。然而,这一思想逐渐被现代行政理论所抨击和抛弃。新公共行政理论在批判政治与行政二分法思维的基础上,突破了传统公共行政将公民影响政策的方式限定于政治选举和对代议者施加压力的认识,进而提倡行政过程中公民参与具体政策的制定,以保证行政行为的公共性取向。新公共管理理论要求重新审视政府与社会的关系,将公民视为

收稿日期: 2011-03-24

基金项目: 浙江省自然科学基金资助项目(Y6110197)

作者简介: 王雁红(1978-),女,湖南衡阳人,上海交通大学国际与公共事务学院博士研究生,宁波大学公共管理系讲师,研究方向:公共决策与政府改革。

“顾客”，置于与政府较为平等的位置上，强调管理过程公开与透明，增强公民的知情权与选择权。以罗伯特·登哈特为代表的新公共服务理论则进一步认为，“新公共管理认为共同生产是落实政策、使公民参与公共服务生产和供给的有效方式，但其初衷主要是降低成本和改进绩效，缓解财政困境，参与所代表的民主性只是副产品而已。……要以公民的身份参与公共政策……行政人员不仅仅是对选任官员（传统公共行政的观点）和政策绩效（新公共管理的观点）负责，更为根本和重要的是要向公民负责，在任何情况下都为了公共利益而为公民服务，并且要以公民授权和基础广泛的公民参与为根据对此作出评判。”^[3]

可见，新公共行政、公共管理与公共服务等现代行政理论都一致倡导公民应该积极参与到政府行政管理的过程中。而公共政策作为政府“对一个社会进行的权威性价值分配”^[4]，作为政府行政管理过程中使用的一项关键工具，其公共性的内在价值诉求必然要求公共政策实现对民主价值的回归、对社会公正的追求，而这必然要求公民个人或团体介入社会价值分配过程，参与公共政策过程。“制定政策是政治过程的决定性阶段”^[5]，引入公民参与公共政策制定无疑是公民政策参与的核心。

在公共政策制定中引入公民参与，就意味着一般公民或公民团体能够以合法的途径与方式，以政策主体的身份直接或间接地参与公共政策制定过程，以表达个人意愿和实现自我利益。（1）参与过程具有开放性。不论是一般公民或公民团体，只要公民愿意参与，不管其收入水平、社会经济地位、种族和信仰等是否存在不同，都可以以个人或团体的形式参与公共政策制定。（2）公民在影响其生活的公共政策制定过程中（主要是行政决策）具有发言权。在涉及公民利益的公共事务决策中，公民能够获取有效的参与途径，以个体或组织的方式向政府表达自己的利益诉求，特别是在行政决策中政府应该听取公众的声音。（3）参与过程能够清楚界定公民参与的机制与方式。在亨廷顿看来，“政治参与÷政治制度化=政治动乱，即当政治参与程度高而政治制度化水平低，会导致政治动乱、社会不稳定。”^[6]引导公民有序参与公共政策制定，就必须加强参与渠道、参与过程与参与方式的制度化建设，将公民个人和社会组织纳入合法的、制度化的参与行为中。（4）参与过程中所有参与者能够得到充分信息与沟通。信息不对称是妨碍公民真实履行参与权利的重

要障碍。为此，要确保公民有效行使参与权利，政府不仅要及时、全面、准确发布决策事项的相关信息，而且还要加强政府与公众之间、公民与公民之间的信息沟通。（5）公民能对公共政策制定产生实质性的影响。在公共政策制定过程中，公民能够在一定程度上影响政府决策活动，包括营造舆论声势、影响政策议程、影响政策规划甚至影响最终决策等。

在公共政策制定过程中，公民借以进入政策活动，影响或决定政策制定的形式比较多。通过梳理和分析我国现有关于公共政策中公民参与形式的相关文献，我们可以看到，“目前公共政策制定中的公民参与形式主要有公民调查、公民会议、公民听证会、专家咨询、关键公众接触、由公民发起的接触、民主恳谈会、公民旁听共八种。”^[7]根据公共政策议题的专业性与社会性程度、政策的可接受性要求与公民参与的预期目标的不同，政府决策对要求参与的公众范围、参与的程度、参与行为的影响力会存在不同要求。通常公民普遍参与、参与程度高与参与影响力大的决策事项是社会性程度高而专业性低、需要获得公众普遍支持的社会事务，而对于专业性强而社会化程度低、政策的可接受性要求低的决策事项，则通常可以不引入公民参与或小范围内引入公民参与。并且，在公民参与行为中，“公民与政府之间存在单向关系、双向互动关系、合作或共同协作、公民主导政策议程四种关系。”^[8]在单向关系中，政府单方面向公众公布信息、征求意见或者是公民单方面向政府传递信息、表达偏好，而双方间缺乏实质性交流。在双向互动关系中，政府与公民之间会进行实质性交流，交流内容会对政策产生有限的影响。在合作或共同协作关系中，政府与公民会进行协商、寻求并达成共识，从而对政策内容产生实质性影响。在公民主导政策议程中，公民集体行动形成新的政策。在公共政策制定活动中，政府通常需要综合考虑公民参与涉及的政治权力层次、政治体制、公民参与心理、决策事项性质等因素来选择与决定公民参与形式、构建公民与政府之间的不同关系。

2 杭州市开放式政府决策

杭州市探索“开放式决策”之路已走过了12年。回顾与审视已走过的路程，杭州市从逐步拓展决策领域、逐步提升决策层次、逐步扩大公众参与度三方面来逐步扩大政府决策开放度，并不断加强制度化建设。早在1999年5月，杭州市制订的《关

于进一步完善全市经济和社会发展重大事项行政决策程序的通知》中就提出“坚持决策民主化、科学化”的原则,并要求市政府对全市经济和社会发展重大事项的决策,要广泛听取人民群众和社会各界的意见,同时要认真征求市人大常委会、市政协及人大代表、政协委员的意见。继此之后,杭州市1999年在国内首创“12345”市长公开电话、2000年创建“满意不满意”市民评议政府工作机制与成立人民建议征集办公室、2002年开始向社会公开征集办实事项目方案。在初期的重视民意征集的基础上,杭州市政府领导层又进一步将民众的民主诉求向民主决策上引导,引入公众参与政府决策。2006年杭州市建立市决策咨询委员会,健全重大事项决策的专家论证、技术咨询、决策评估制度;2007年杭州市又建立了人大代表、政协委员列席市政府常务会议制度;2008年建立市民代表参加市政府常务会议制度、实行市政府常务会网络视频直播互动交流。2009年7月杭州市又制订下发《杭州市人民政府重大行政事项实施开放式决策程序规定》,从而从制度上明确规范开放式政府决策的实施规则、程序。目前开放式政府决策已在杭州市及所辖13个区(县、市)政府全面推行。

2.1 开放式政府决策的决策过程、特点与效果

杭州市开放式政府决策,主要是指在政府常务会议前充分征集民意后将政府决策事项提交市政府常委会,会中邀请人大代表、政协委员和市民代表列席会议发表意见,市民也可以通过网上留帖或网上视频直播参与决策讨论,会后由市有关部门及时给予网民回应的市政府常务会议决策模式。根据2009年出台的《杭州市人民政府重大行政事项实施开放式决策程序规定》,开放式政府决策的决策过程可以分为决策倡议、政府领导人审核、拟定决策方案、征求意见、审查方案、审议决策方案、反馈公众意见和政策合法化八个步骤。而从公共政策制定过程视角来看,我们可以将开放式政府决策的八个步骤进行简化,使之与政策科学中政策制定过程相对应。一般而言,政策制定过程包括议程设立、方案规划、方案抉择与政策合法化四个环节。为此,开

放式政府决策中的八个步骤可以分别归并到议程设立、方案规划、方案抉择与政策合法化四个环节中,如图1所示。

在议程设立、方案规划、方案抉择与政策合法化四个环节中,杭州市政府根据以民主促民生、扩大公民有序政治参与、落实市民参政议政权利原则,积极吸纳普通公民、社会组织、专家学者、咨询机构、政府相关机构等不同参与主体以不同途径参与决策,具体的参与主体与参与途径见表1所示。从表1所示的参与主体与参与渠道来看,杭州市开放式政府决策在原有的权力精英决策的基础上,充分、有序地引入了公民参与,有力地促进了政府决策的民主化和科学化。概括说来,杭州市开放式政府决策的特点如下:

2.1.1 决策事项事关社会民生问题

杭州市政府常务会议向民众开放,并不意味着所有决策都马上直接向社会开放。基于决策事项的专业性、利益相关性、社会关注度以及决策成本和效能等的考虑,杭州市政府常务会议的议题基本来源于民众,与社会民生问题密切关联。在实际操作中,一方面,杭州市政府通过市人民建议征集办公室向社会公开征集为民办实事项目方案、意见或建议,然后从所收集的公众建议中确定公众密切关注的“七难”问题,并纳入政府的议事日程;另一方面,杭州市政府主动引入公民参与与公众利益密切相关的重大行政事项,如杭州市数字化城市管理、杭州市政府信息公开、杭州市城市地下管线建设管理条例等决策事项。

2.1.2 广纳公民参与决策倡议、拟定决策方案活动

在开放式政府决策中,杭州市政府侧重在决策倡议、拟定决策方案活动中,扩大政策参与的公民数量与增设公民参与渠道。在决策倡议活动中,杭州市政府通过市人民建议征集办公室在政府门户网站和新闻媒体上广集决策议题,在最大范围内允许公众表达利益诉求,然后由政府整合不同利益诉求,确定公众密切关注的社会问题并将其纳入政府议事日程。同样,在拟定决策方案活动中,杭州市政府规定由决策事务的承办单位采用专家论证会、座

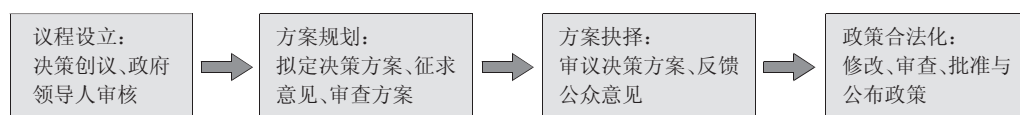


图1 杭州市开放式决策的决策过程

谈会、听证会、协商会、社会公示等方式广泛征求公众意见,在此基础上拟定决策方案。在这一过程中,政府不仅广集民智,了解公众对决策方案的反映、意见或看法,而且满足了公众影响决策方案的政治需求,在一定程度上整合了不同利益群体的利益。总体而言,尽管在决策创议、拟定决策方案活动中,公民参与的数量与渠道大幅度扩大,但是政府居于主导者地位,判断与认定公众意见或建议是否能被吸收。

2.1.3 吸纳少数公民直接参与决策方案审议

在公共政策制定过程中,妥善处理政策效率与民主参与是政府引入、扩大公民参与时必须关注的重点。罗伯特·达尔提出的时间人数定律认为,“一个民主的单位中,公民人数越多,公民对政府决策的直接参与就越少,他们也就越有必要把权力委托给别人。”^[9]在杭州市政府常务会议决策层次上,基于人员规模、时间的考虑,杭州市政府在决策方案审议阶段理性地选择少数公民代表直接参与决策的形式,通过间接民主方式来实现公民参与决策的需求。在具体操作中,杭州市政府积极利用体制内与体制外力量,即体制内的人大代表与政协委员、体制外的市民代表来共同参与决策方案审议。例如,在2008年7月8日杭州市人民政府举行的第30次常务会议上,3名市人大代表与3名市政协委员应邀列席会议,6位市民代表应邀列席会议,6名市民通过视频连线参会发表意见。

2.1.4 推行信息公开运动

“信息公开运动是一种由政府指导并发起,旨在同所有公众或者公众中的某一部分人展开充分沟通,以达到一种政策效果的运动。”^[10]通过信息公

开运动,政府不仅向公众传递决策事项的相关信息,而且有意要塑造公众的态度、价值观或行为,以达到某些令人满意的社会结果。在杭州市开放式政府决策中,政府通过市民列席会议、视频连线发言、收看会议实况视频和图文直播、会议直播论坛上发表意见建议等制度性安排,一方面,向公众传递决策信息,赢得公众对政策的支持与信任;另一方面,推进政府与市民间积极的、有组织的双向沟通活动,避免公民盲目化、情绪化参与行为,甚至起到“公共教育”和“审慎思辨”的功能。

2.1.5 注重政府决策制度化建设

公民参与公共政策制定过程需要依靠一整套健全的制度来加以实现,要确保公民参与行为稳定化、持续化,就必须加强政府决策的制度化建设。就杭州市开放式政府决策而言,2009年出台的《杭州市人民政府重大行政事项实施开放式决策程序规定》明确规定了开放式政府决策的参与主体、参与渠道与决策程序等内容(见表1),这既确保了开放式决策的持续、稳定性,避免“新政”的运动式和随意性;同时也明确了公民参与公共政策制定的渠道、方式,将不同公民的利益表达与影响政策的政治需求纳入政府的合法体系内。

此外,作为地方政府的一项重要创新实践,杭州市政府的开放式决策在吸纳公众意见、提升决策质量与增强政府合法性等方面都发挥着积极的作用。在吸纳公众意见方面,开放式决策通过决策创议阶段的人民建议征集机构,以及决策方案审议阶段的列席会议、视频连线发言、会议直播论坛上发表意见建议的途径,广泛地征集公众意见,并且对所有公众意见政府予以积极回应,部分意见被吸纳

表1 开放式政府决策的参与主体与参与渠道

决策步骤	负责机构或参与主体	参与渠道
决策创议	市长	直接进入政策议程
	政府部门、人民团体、民主党派	市政府办公厅汇总
	公民、法人或其他组织	向人民建议征集机构提出建议
政府领导人审核	非市长提出的决策事项,由副市长审核,市长同意	
拟定决策方案	承办单位(政府机构)	
征求意见	专家学者、研究咨询机构、政府部门、行业协会、中介机构、利益相关机构、人民团体和公众	专家论证会、座谈会、听证会、协商会、社会公示
审查方案	市政府法制部门	
审议决策方案	市人大代表、政协委员、市民代表、专家学者,或咨询机构、行业协会、中介机构、利益相关机构、人民团体的代表	列席会议、视频连线发言、收看会议实况视频和图文直播、会议直播论坛上发表意见建议
反馈公众意见	承办单位(政府机构)	
政策合法化	政府修改、审查、批准与公布政策	

进政府决策方案中。据杭州市政府办公厅统计,截至2009年6月底,市政府常务会议已对76项决策事项在审议时采用“开放式决策”方式,先后邀请了144位市人大代表、市政协委员和72位市民代表列席会议,有90位市民通过互联网视频连线与市长进行互动交流,发表意见和建议。同时,市民通过市政府门户网站直播论坛发帖共提出意见和建议3017条。并且,开放式决策通过市民积极、广泛的参与,也将决策专家咨询与普通市民参与二者融合在一起,既提升了政府决策的质量,也增强了政府的合法性。据调查,71%的民众完全赞同开放式决策能推进政府依法行政,28%的民众表示基本赞同;98%的被调查者认为开放式决策能够或基本能够提高政府决策的民主化。并且,在改善政府形象方面,87%的调查参与者赞成开放式决策能够改善政府形象,10%基本赞成^[1]。

2.2 公共政策制定过程中的公民参与形式选择

在吸纳公民参与公共政策制定过程时,政府既要考虑一国的政治体制发展状况、社会经济发展状况,更需要考虑政策问题性质、政策制定逻辑与公民参与形式特点,以对公民参与形式进行有效选择。在杭州市开放式政府决策中,地方政府立足于政治民主化改革逐步在党内与基层推进、公民权利和意识开始觉醒以及浙江省经济社会快速发展的宏观背景,遵循以民主促民生、落实市民参政议政权利的原则,选择在市政府常务会议级的政治权力层次上、以社会民生问题解决为决策事项,大力吸纳公民在公共政策制定过程的不同环节以不同形式参与政府决策。在议程设立、方案规划、方案抉择与政策合法化四个环节中,杭州市政府主要在议程设立、方案规划、方案抉择三个环节中积极吸纳公民参与。

2.2.1 议程设立环节的公民参与形式选择

政策议程是将政策问题提上政府的议事日程,以纳入政府决策领域的过程。在议程设立环节中,公众能否将决策事项提上政府议程直接关系到社会问题能否被解决。巴查赫(Peter Bachrach)和巴热兹(Morton Baratz)提出,“能否影响决策过程固然是权力的一面,能否影响议事日程的设置则是权力更重要的另一面。”^[2]根据政策问题的提出者在议程中的不同作用以及扩散其影响力的范围、方向,罗杰·W·科布提出了建立政策议程的三种模型:外在提出模型、动员模型和内在提出模型^[3]。在杭州市开放式政府决策中,市政府主要选择在外在

提出模型中引入公民参与。根据《杭州市人民政府重大行政事项实施开放式决策程序规定》的第四、五条的规定,市长、副市长提出的决策事项,由市政府秘书长交相关单位承办并负责提交议题,启动决策程序;政府各部门、区县(市)人民政府、民主党派或人民团体的决策事项,交市政府办公厅汇总后,经分管副市长审核后,经市长同意,由市政府秘书长或分管副秘书长交相关单位承办,启动决策程序;由市民建议征集办公室所征集的公民、法人或其他组织提出的决策事项,或者政府部门组织征集活动所征集的决策建议,经分管副市长审核后,经市长同意,由市政府秘书长或分管副秘书长交相关单位承办,启动决策程序。也就是说,在动员模型中,政治领袖提出的决策事项直接进入政府议程,排除了公民参与;在内在提出模型中,决策建议由政府部门或与政府关系接近的社会团体提出后,经由政府审核后纳入议事日程,同样排除公民参与;而外在提出模型中,政府则采用公民调查、由公民发起的接触两种公民参与形式来提出决策事项,决策事项经政府审核后纳入政府议程。

2.2.2 方案规划环节的公民参与形式选择

“方案规划是发展一套处理公共问题的行动方针,其主要目的,是在使应该解决、能够解决的问题,以最有效的方法解决之。”^[4]方案规划是政策制定过程中的一个重要环节。一旦政策问题被提上议事日程,政府接着就必须设计出一系列可供选择的方案,以备进行方案抉择。方案规划环节包括方案设计和方案论证,是吸纳公民参与的集中区域。在吸纳公民参与方案设计与论证中,政府既需要从政治民主化的视角出发选择、综合不同利益群体的偏好,也需要从管理主义的视角出发科学、理性地设计与论证政策方案,这是一个理性与民主交织的复杂过程。在杭州市开放式政府决策中,杭州市政府侧重在决策方案设计中广泛征求意见建议,试图将专家学者的“理性”与不同利益群体的“民主”综合在一起。根据《杭州市人民政府重大行政事项实施开放式决策程序规定》的第六、七条规定,决策事项承办单位在拟定决策方案草案时必须事先征求意见建议,其具体形式主要有:一是面向专家或咨询机构的专家论证会;二是面向政府部门征求意见与进行协商沟通;三是面向行业协会、中介机构、利益相关机构、人民团体和公众的座谈会、听证会、协商会;四是面向全体公民的社会公示。也就是说,在方案设计与论证过程中,政府突破了传统的封闭

式“内输入”做法,采用公民听证会、专家咨询、公民会议、协商会的参与形式来从外部输入公众、专家学者、利益团体的意见或利益偏好,以优化政府决策、增强政府决策的合法性。

2.2.3 方案抉择环节的公民参与形式选择

方案抉择是通过系统的分析、比较和可行性论证,确定中肯并且可以接受的方案的过程。在方案抉择中,政府或者从多个备选方案中确定一个能最大限度地实现既定目标的方案或方案组合,或者对单一方案的各项具体内容进行更改。在方案抉择环节,公民参与行为通常对政府决策的影响最直接、最有效。在杭州市开放式政府决策中,杭州市政府大胆引进公民代表列席市常务会议,开展政府与公民间的公开讨论、协商,回应公众意见,从而切实增强公民参与行为对政府决策的影响力。根据《杭州市人民政府重大行政事项实施开放式决策程序规定》的第十九条的规定,市民可以报名申请参加视频连线发言或列席会议、收看会议实况视频和图文直播、在会议直播论坛上发表意见建议。而在决策方案的实际审议过程中,政府领导人对列席的市民代表、连线发言的市民意见当场进行直接回复;对市民在政府门户网站上所提出的意见建议,在网站上作出在线答复;决策事项承办单位征集与采纳的公众意见汇总后,在政府门户网站上公布。在这一过程中,杭州市政府采用的公民参与形式是公民旁听、公开协商,尤其关注方案抉择过程中对公众意见的回应,因为“公民参与是一个关涉政府和公民的双向互动过程,公民参与的成功与否不仅取决于公民的参与水平,还依赖政府机构的回应能力。”^[15]

概言之,在杭州市开放式政府决策所规定的整个公共政策制定过程中,市政府根据公共政策制定过程的不同阶段的不同特性,采取不同的公民参与形式,构建政府与公民间的多重关系。首先,在议程设立、方案规划环节,杭州市政府敞开参与渠道、广纳公众意见,充分允许公众或公民团体广泛表达利益诉求,在政府与公民之间,既有单向的政府征求民意或公民表达利益偏好,也有政府与公民代表、社会组织间的双向沟通、协商。其次,在方案抉择环节,杭州市政府主要是吸收体制内的政府官员、人大代表与政协委员和体制外的专家学者与市民代表来共同参与决策事务的审议,且对参与人数进行了严格的限制,其他市民则通过收看会议实况视频或在会议直播论坛上发表意见建议来解决策进程、间接参与决策。在这一阶段,政府与公民之间开

展双向沟通、互动。再次,杭州市政府特别推出反馈公众意见活动,使之与前面的征求公众意见行为相呼应,既增强政策的可接受性程度,同时也推动行政权的理性行使,“因为现代法治国家的‘公正程序’认为行政机关对决定说明理由制度是一个不可拒绝的要求,它有助于行政权的理性行使。”^[16]最后,在整个公共政策制定过程中,政府作为主导者,通过审核决策创议、承办方案拟定、作出最终抉择三个关键步骤来实现对即将出台的公共政策的管理与控制。

3 构建公共政策制定过程中公民参与机制的思考

公民参与是信息时代政治社会生活中不可缺少的一部分,是政府和公共管理者必须面对的环境和情形。对各地地方政府而言,“问题的关键是政府必须对政策过程中的参与者做什么、何时做以及如何做等问题从法律上加以限制。”^[17]也就是说,在具体的政策制定过程中,要敞开政府决策大门、有效引入公民参与,就需要明确参与主体是谁,参与什么、怎样参与的问题。与此同时,为了确保公民参与权落到实处而避免流于形式,我们还有必要考查和检视公民参与效果如何。只有明确了上述的四个问题,即参与主体是谁、参与什么、怎样参与、参与效果如何,政府方能有效地构建公民参与机制,引导公民有序参与公共政策制定活动,实现公民参与行为的民主价值与管理价值。

3.1 谁参与(Who)?——廓清公共政策制定中的参与代表

“公共政策科学向来是以专家为导向的,也就是说公共政策制定是专家们的事,但是,……20世纪80年代以来,这种导向的公共政策科学有了新的变化,其表现是将公民引入到公共政策的制定过程中。”^[18]然而,“虽然公共行政应该向所有类型、群体和利益背景的公民和社团开放,但由于预算、时间与特定公共决策的质量要求约束,行政过程中的公民参与依然是一种‘代表性’参与。”^[19]在公共政策制定过程中,遴选参与代表成为政府面临的一个关键性问题。如果政府对代表的选择出现失误或者社会本身缺乏自组织的政治过程来推选代表,那么公民参与反而会产生向政府输入错误或无关信息、伤害缺位群体的利益等消极后果。在杭州市开放式政府决策模式中,参与代表主要包括体制内的市人大代表与市政协委员或专家学者、体制外的市民代表与连线发言的市民。而市民代表与连线发言市民

是由市民在政府门户网站上报名,然后政府随机抽取相应的名额,发出市民代表列席会议邀请或市民视频连线参会通知,告知决策事项并提供材料。从该参与代表的遴选方式来看,它将自主报名与随机抽取相结合,既尊重公民参政的自主、自愿性,也体现对报名者的一视同仁、平等对待。然而,其缺陷在于:一是无法照顾弱势群体利益;二是社团参与不够;三是市民代表或连线发言市民的群体代表性欠缺;四是可能出现专业知识缺乏现象。为了弥补此缺陷,开放式政府决策又引入了市人大代表、市政协委员或专家学者来参与决策事项。总体而言,开放式政府决策的参与代表遴选方式基本体现了决策成本与效能、公平与效率的统一。

结合杭州市开放式政府决策的经验来看,地方政府在遴选参与代表时,关键要解决好两个问题:一是如何保证机会公平与代表的代表性;二是如何保证参与代表的代表能力。在保证机会公平与代表的代表性方面,地方政府在引进人大代表与政协委员或专家学者的同时,还需要密切关注市民代表选择的公平性与代表性。在公平性方面,要坚持机会平等原则;在代表性方面,要根据决策事项的性质或内容,以城区、职业、年龄等将参选市民进行分类后进行随机抽取。而在保证参与代表的代表能力方面,主要涉及参与代表自身的文化水平与专业知识、政府对参与代表的教育。在参与代表自身的文化水平与专业知识方面,政府可以根据决策事项的专业化程度设定初步筛选条件,对报名人员进行筛选。而政府对参与代表的教育则是政府可以用来影响参与代表能力的重要的、可控性因素。参与代表教育包括参与前的公共教育、参与过程的教育两方面。参与前的公共教育主要涉及培养公民参与意识、形成公民的良好道德与展示值得信赖的品质、培育与维持政府与公民间的互信关系。参与过程的教育涉及为遴选出来的参与代表提供议题信息与实际参与行为教育。例如,富兰克林和艾伯顿认为参与过程涉及教育、表达形式与偏好,而教育涉及提供有关议题信息、增加公民的专业知识,表达形式涉及通俗易懂(例如,使用表格、图表和比较方法等),偏好涉及参与者可以表达(真实的或相对重要的)偏好^[20]。

3.2 参与什么(What)?——科学厘定公民参与的范围与边界

公民参与就是公民依法以各种形式参加国家与社会公共事务的决定和管理。对于公民的基本参

与权利,我国《宪法》进行了明确界定。《宪法》第二条中明确规定,“中华人民共和国的一切权利属于人民。人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务。”《宪法》第二十七条中规定,“一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持,经常保持同人民的密切联系,倾听人民的意见和建议,接受人民的监督,努力为人民服务。”由此可见,我国公民对于政府管理的各类事务(不涉及国家机密)都享有参与权、表达权与监督权。然而,在具体的政策制定过程中,公民直接参与每一项决策既不可能也无必要,政府究竟需要在哪些决策事务上引入高度的公民参与,确实是一个值得探究的问题。

从理论上,中外学者主要从政策问题的结构性程度、公共事务的专业性与社会性程度、公民参与的预期目标方面探讨适合公民高度参与的决策事项,较为一致认为社会性程度高而专业技术性程度低、政策可接受性高、政策问题结构性程度低的决策事务需要高度的公民参与。从管理实践来看,《杭州市人民政府重大行政事项实施开放式决策程序规定》明确规定杭州市政府在七大类事项实行开放式决策,包括政府工作报告、全市国民经济和社会发展规划报告、财政报告等;城市总体规划、市域城镇体系规划、经济社会发展规划、重大专项规划;地方性法规草案、重要的市政府规章草案;涉及人民群众切身利益的重要改革方案和公共政策;人民群众日常办事程序和社会公共服务事项等的重大调整;涉及人民群众生产生活的重大公共活动、重大突发事件应对方案;加强市政府自身建设的重大事项。在具体的实践活动中,已推行开放式政府决策的议题“主要集中在上述与民生关系比较直接的问题上。另外,议题内容逐级上升,从早期主要集中在柴米油盐、生老病死等基本生活需求层面,到后来开始关注背街小巷改造、庭院楼宇改善、安居乐业政策等利益攸关重大决策,直至进入到政府常务会议参加涉及产业规划、人才管理、西湖申遗、农业科技、交通规划等事关杭州中长远发展的重大政务议题的讨论。”^[21]结合合理理论与杭州市政府开放决策的实践,公民参与的决策事务主要是与公众利益密切相关的政府工作报告、城市规划与公共事业项目,而这一类事务通常具有下述的两个或两个以上的特征,即与民众利益密切相关、决策事务的专业技术性程度低、决策事务的可接受性程度高、决策事务的时间性要求低。而在具体的实践活动中,

政府通常需要综合权衡上述各因素,合理选择议题来对公众予以开放。

3.3 怎样参与(How)?——积极拓宽公民参与公共政策的途径

在明确参与主体与参与事务之后,接下来就是怎样参与问题,即“运用怎样的有效参与方式或途径,促进公民参与政策制定过程”,它是新公民参与理论的一个核心问题。在学术界,人们对公民参与的方式、路径、途径或形式都进行了大量探索性研究。约翰·克莱顿·托马斯根据公民参与实践的技术与方法将公民参与形式分为三类,并明确了可以采用的公民参与方法,即以获取信息为目的公民参与形式,其可以采用的公民参与方法是关键公众接触法、公民发起的接触法、公民调查、新沟通技术;以获取公民对政策的认可和接受为目的公民参与形式,其可以采用的公民参与方法是公民会议、咨询委员会、斡旋调解;高级形式的公民参与,其可以采用的公民参与方法是申诉专员和行动中心、共同生产、志愿主义、决策中制度化的公民角色、保护公共利益的结构^[21]。美国学者谢尔·阿斯汀则从政治体制演进与公民参与自主性程度之间关系的角度,将公民参与形式分为由低到高渐进发展的三个阶段和递进发展的八种参与形式,即政府主导型参与阶段,其参与形式是政府操纵、宣传教育;象征型参与阶段,其参与形式是给予信息、政策咨询、组织形成、合作伙伴关系;完全型参与阶段,其参与形式是授予权力、公民自主控制^[22]。中国学者孙柏瑛将公民参与形式分为四类:政府自主决策、以获取政策信息为目的的公民参与、以政策接受和支持为目的的公民参与、由公民或公民组织主动发起的参与,且认为主要的公民参与形式是关键公民接触、公民调查、公民投诉、公民会议、公民听证、公民论坛、社区发展公司七种^[24]。

诚然,“公民参与的方法有很多,关键在于,某种方法是否符合参与发动者以及参与者的需求和能力。”^[25]在杭州市开放式政府决策中,市政府根据以民主促民生、民意领跑政府原则,基于获取政策信息或增加政策接受与支持的目标,在公共政策制定过程的不同阶段采取不同的公民参与形式。在议程设立环节,政府则采用公民调查、由公民发起的接触两种公民参与形式来提出决策事项;在方案设计与论证环节,政府采用公民听证会、专家咨询、公民会议、协商会的参与形式来从外部输入公众、专家学者、利益团体的意见或利益偏好;在方案抉择

环节,政府大胆引进公民代表列席市常务会议,开展政府与公民间的公开讨论、协商,回应公众意见。结合杭州市开放式政府决策实践与学者们的研究结论,我们不难发现,政府在设计公民参与机制,清晰界定公民参与方式或途径时,必须首先明确公民参与的预期目标是获取信息、征求政策建议、赢得公众对政策的认可与支持、公民自主控制中的哪一种,并根据公民参与的预期目标确定参与政策制定的公民范围、公民参与程度。然后,政府需要根据公民参与程度与公民参与范围,有针对性地选择公民参与方式或途径,包括公民听证、公民旁听、公民会议、与关键公民的接触等。最后,将公民参与形式制度化,确保公民参与政策制定的规范化、稳定化与持续化。哈贝马斯认为,“宪政自由制度的价值在于人们对制度的运用。”^[26]公民对政策制定的参与,制度是关键。政府必须通过法定程序为公民参与公共生活提供制度化的渠道,只有这样,才能真正实现政府与公民间的互动、协商和合作。

3.4 参与效果如何(How)?——高度重视公民参与的质量与效果

明确政策制定过程中的参与主体、参与事务和参与形式固然重要,但评估公民参与效果亦不容忽视。公民参与效果关注的是“公民参与行为给政策制定过程所带来的后果或结果”。在科学评估公民参与行为后果后,我们才能明确公民参与的价值,改善公民参与行为。目前,我国各地方政府也在尝试对引入公民参与的价值进行评估。例如,对浙江省温岭市民主恳谈会进行分析与效果评估。同样,为了进一步了解开放式政府决策的运行效果,2009年杭州市政府委托浙江大学公共管理学院政府绩效评估研究中心主任胡税根教授对杭州市开放式政策决策实践进行项目评估,评估内容主要涉及对开放式决策制度自身、改善政策质量、提高政策可接受性、扩大政务公开程度、改善政府形象、增强政府合法性等方面的度量。

具体说来,公民参与的价值主要涉及管理价值与民主价值两方面,其中管理价值涉及决策成本与决策效益的度量,而民主价值涉及公民参与的广度与深度。因此,对公民参与政策制定过程的效果的评价可以从管理价值与民主价值两方面展开。其中,对管理价值而言,公民参与效果评价主要涉及对决策时间、决策成本、决策效益的评价,可以采用成本-效益评价法。而民主价值是公民参与行为的核心价值,强调公民参与行为对公共政策的民主化与合法化程度所造成的影响。科恩认为,“民主决定

于参与——即受政策影响的社会成员参与决策。而民主的尺度分为：广度和深度。民主的广度是数量问题，决定于受政策影响的社会成员实际或可能参与决策的比率；民主的深度涉及参与者是否充分、有效。”^[27]可见，公民参与效果评价主要涉及公民范围、公民参与行为的充分性与有效性。然而，学者们较为一致认为公民参与人数（或参与规模）与参与行为的有效性存在反向关系。萨托利认为，“公民参与所可能得到的自治强度同所需求的自治空间广度与自治的持续时间成反比。”^[28]因此，在评价公民参与行为的民主价值时，必须全面考量参与人员范围与参与行为的有效性。对参与范围而言，可以使用的衡量标准是参与人员的数量、参与人员的代表性。对公民参与行为的充分性与有效性而言，可以使用的衡量标准涉及参与过程、参与渠道与参与人员三方面，主要包括参与渠道的畅通性与开放性、参与人员的自主性与实质影响力、参与过程中沟通与协商的充分性。简言之，在实际评估公民参与行为的效果时，可以从参与人员的数量与代表性、参与人员的自主性与实际影响力、参与过程中沟通与协商的充分性、参与渠道的畅通性与开放性四个方面制定明确的评估指标，科学、全面评估公民的政策参与行为的民主价值。

参考文献：

- [1] STIVERS C. The Public Agency as Pulis Active Citizenship in the Administrative State [J]. Administration and Society, 1990 (1) : 247.
- [2] 许立一. 慎思熟虑的民主行政[M]. 台北：韦伯文化国际出版有限公司，2003：49-51.
- [3] [美]珍妮特·登哈特，罗伯特·登哈特. 新公共服务：服务，而不是掌舵[M]. 北京：中国人民大学出版社，2004：115.
- [4] 宁骚. 公共政策学[M]. 北京：高等教育出版社，2003：184.
- [5] [美]阿尔蒙德·小鲍威尔. 当代比较政治学——世界展望[M]. 北京：商务印书馆，1993：135.
- [6] [美]塞缪尔·P·亨廷顿. 变化社会中的政治秩序[M]. 上海：上海人民出版社，2008：42.
- [7] 王建容，王建军，刘金程. 公共政策制定过程视角下的公民参与形式及其选择[J]. 天府新论，2010(4)：94-98.
- [8] 朱德米. 公共协商与公民参与——宁波市J区城市管理中协商式公民参与的经验研究[J]. 政治学研究，2008(1)：76-80.
- [9] [美]罗伯特·达尔. 论民主[M]. 北京：商务印书馆，1999：118.

- [10] [美]海伦·英格兰姆，斯蒂文·R·史密斯. 新公共政策——民主制度下的公共政策[M]. 上海：上海交通大学出版社，2005：88.
- [11] 顾金喜. 地方政府决策创新的实践与启示[J]. 理论探索，2011(1)：104-108.
- [12] BACHRACH P, BARATZ M. Two Faces of Power [J]. American Political Science Review, 1962(4)：947.
- [13] [美]罗杰·W·科布. 比较政治过程的议程制定[M]//政治科学导论. 北京：中国人民大学出版社，2004：154.
- [14] 朱志宏. 公共政策[M]. 台北：三民书局，1995：132.
- [15] 彭勃. 公民参与：和谐时代的公共政策机制[J]. 政治与法律，2007(3)：38-40.
- [16] 王锡铤，章永乐. 专家、大众与知识的运用——行政规则制定过程的一个分析框架[J]. 中国社会科学，2003(3)：113-127.
- [17] [美]B·盖伊·彼得斯. 政府未来的治理模式[M]. 北京：中国人民大学出版社，2001：69.
- [18] SIMON C. Deliberative Democratic Theory [J]. Annual Review of Political Science, 2003, 78(5)：307-326.
- [19] 王巍. 西方公共行政中的公民参与：经验审思与理论进展[J]. 公共行政评论，2010(2)：163-191.
- [20] FRANKLIN A, EBDON C. Are We All Touching the Same Camp: Exploring A Model of Participation in Budgeting [J]. American Review of Public Administration, 2005, 35(6)：168-185.
- [21] 杭州市委党校课题组. 政务决策民主化的持续创新[J]. 中共杭州市委党校学报，2009(1)：8-16.
- [22] [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]. 北京：中国人民大学出版社，2005：230-256.
- [23] ARNSTEIN S R. A Ladder of Citizen Participation [J]. Journal of the American Institute of Planners, 1969, 35(4)：216-224.
- [24] 孙柏瑛. 公民参与形式的类型及其适用性分析[J]. 中国人民大学学报，2005(5)：125-129.
- [25] MARTIN S. Engaging with Citizens and Other Stakeholders [M]//BOVAIRD T, BOVAIRD A G, LOFFLER E. Public Management and Governance. London Routledge, 2009：294.
- [26] HABERMAS J. Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe [J]. Praxis International, 2001(12)：7.
- [27] [美]科恩. 论民主[M]. 北京：商务印书馆，2005：12-25.
- [28] [美]乔万尼·萨托利. 民主新论[M]. 上海：上海人民出版社，2008：126.

functions of democracy—conduction and technical—perfection. This paper firstly puts forward a theoretical hypothesis concerning result—oriented overall government performance evaluation, and then establishes an integral technique route; furthermore, with the orientation of independent third—party position and public satisfaction, the paper analyses and reviews the data for overall government performance evaluation and the survey for public satisfaction of Guangdong's city and county governments in 2008, for the purpose of demonstrating and testing the hypothesis. This research shows that the overall government performance evaluation of China local governments reflects citizens' comprehensive appraisal of government performance, that its appraisal course indicates the function of public opinion expression, and that its results actually form the internal driving force for democratic political development and administrative reform.

Key Words: Overall Government Performance Evaluation; Hypothesis; Demonstration; Public Satisfaction; Guangdong's Practice

(3) Citizen Participation System in the Perspective of Public Policy Making: A Case of the Open Government Decision Making in Hangzhou City

WANG Yanhong ·24·

(School of International and Public Affairs, Shanghai Jiao Tong University, Shanghai, 200030, China)

Abstract ID: 1672-6162 (2011) 03-0024-EA

Abstract: With advancing progress of political democratization and the arousal of citizenship, more scholars, officials and common people pay attention to citizen participation in public policy making. Therefore, this paper especially chooses and analyzes the open government decision making in Hangzhou city which won an award of Chinese local government innovation in 2010. Through analyzing the process of policy making and the citizen participation system, this paper proposes that, in order to establish a framework of citizen participation, four questions need to be solved: Who participates? What can citizens participate in? How can citizens participate? What effect can participating behavior have?

Key Words: Public Policy Making; Citizen Participation; Hangzhou City; Open Government Decision Making

(4) Province—Managing—County Reforms and Mitigation of Fiscal Deficiencies of County Governments in China: An Empirical Analysis of Panel Data from Six Provinces

LIU Jia^{1,2}, MA Liang^{1,2}, WU Jiannan² ·33·

(1.School of Management, Xi'an Jiaotong University, Xi'an, 710049, China;

2.School of Public Policy and Administration, Xi'an Jiaotong University, Xi'an, 710049, China)

Abstract ID: 1672-6162 (2011) 03-0033-EA

Abstract: The Province—Managing—County Reforms (PMCRs) experimented and diffused nationally have been considered to be important means to stimulate local economic development and mitigate fiscal deficiencies of county governments in China. However, there are no evidences to support the arguments so far. Based on panel data from six provinces in China and utilizing difference—in—difference estimation of a natural experiment, the paper empirically analyzes the effects of PMCRs on fiscal self—supporting capacity of county governments. It is found that PMCRs do increase fiscal self—supporting rate of county governments, but their policy effects decrease year after year. Also it is found that PMCRs have relatively larger effects for county—level—cities, richer and larger counties. We discuss the findings above and conclude with policy recommendations and future research directions.