

〔文章编号〕 1002-2031(2011)01-0077-06

# 影响公共参与强度的主体性因素分析

李艳霞

〔摘要〕 作为民主理念的现实体现,公共参与的强度、范围和真实性在宏观上受国家市场经济发展和公民社会成熟程度的直接影响,在个体层面则与公民的社会经济地位、受教育程度等因素密切相关,这一结论对于宏大社会历史发展的过程显示出强大的理论解释力。但不可否认的是,公共参与是一个时间性和空间性很强的理论课题,尤其在微观层面,在相同的历史时段与相同的经济背景下,影响公共参与强度的因素呈现出多角度、多层面的复杂性特征。管理者和公众对公共参与本质的不同理解,对公共参与功能的多种期待,对其自身掌控政策能力的预期,以及不同治理主体之间的复杂关系等,都会对治理过程中公共参与的强度和效果产生直接而深刻的影响。

〔关键词〕 公共参与;治理;公民资格

〔中图分类号〕 D035.5 〔文献标识码〕 A

## 一 问题的提出

近代以来,公共参与是社会公众与政治体系发生联系的最直接和最主要的方式,也是信息时代政治社会生活不可或缺的一部分。虽然在理论上,人们对公共参与对公共利益的实现和良好政策形成究竟有多大作用存在不同的见解<sup>[1]</sup>,但是在利益群体日趋多元化的社会中,公民参与作为民主的体现,在地方治理中的重要地位是人所共知的。尤其在近年来,随着“强势民主”、“积极公

民资格”、治理理论以及新公共服务理论的提出,公民参与的理论与实践呈现出逐渐升温的趋势。不管是出于对民主的信念,还是出于对参与实践作用的期盼,公共参与已经作为民主的象征而倍受人们的追捧。然而,在人们对于民主理念的共同追求下,具体治理过程中的公共参与却呈现出一幅复杂多变的图景。为什么在有着共同民主追求的国家中,有些地方的公众参与程度较强,管理者与公众甚至能够形成合作治理、合作生产公共服务的融洽关系,而有些地方的公众参与却只停留在表面,甚至出现虚假参与、动员性参与的情况

〔作者简介〕 李艳霞(1976—),女,汉族,吉林辽源人,厦门大学公共事务学院副教授,博士,研究方向为公民参与理论与公共政策分析。

〔基金项目〕 厦门大学公共事务学院 211 项目——公共政策与政府治理;教育部人文社会科学规划青年项目(07JC810007)——当代中国公民意识培育机制研究之阶段成果。

〔收稿日期〕 2010-06-04

〔修回日期〕 2010-08-31

呢?对于这个问题,理论界早已有了一个公认的解释,那就是市场经济的发展水平、公民社会的成熟程度是决定地方治理中公共参与强度的根本原因。就个体而言,社会经济地位、受教育程度、结社状况等都是影响公民参与强度的重要因素。这个解释固然正确,但是它只适用于解释宏大历史发展过程中的重大事件。如果我们把视野缩小到同一历史时段,那么这个解释就未免过于笼统。例如,为什么中国的基层民主建设的开路先锋会选择在经济欠发达的农村,而不是市场经济发展较为成熟的城市?为什么农民对于选举行政领导的热情要比城市居民高出将近10个百分点<sup>[2]</sup>?这些现象的出现,向我们展示出地方治理过程中的公共参与是一个时间性和空间性都很强的理论课题,对于影响地方治理中公众参与强度大小与机制选择的阐释应当是一个多层面、多角度的理论体系。

## 二 现实治理过程中的公共参与

所谓公共参与就是指公民通过合法的途径与方式,以政治社会生活主体和客体的双重身份直接或间接参与、影响公共事务的过程。当然,这只是一个非常笼统的界定。严格意义上,中文语境中的公共参与大体上涵盖了英文表述中的“political participation”、“public participation”、“public involvement”、“public engagement”四个词语<sup>[3]</sup>。稍加分析就可以发现,在这四个英文词语的表述中,公民对公共事务的介入程度不尽相同,公民在不同的“公共参与”中所承担的角色也并不一样。可见,简单的词语——“公共参与”其实并不简单,要把握其内在含义必须把它嵌入到具体的公共事务中、实际的治理过程中深入分析,而这也是分析影响公民参与强度的因素的必要理论准备。

### 1 参与什么

简单说来,公共参与的对象应该是与公共利益相关的公共事务,而公共生活的纷繁复杂注定了公共事务并不是一个整齐划一的规整结构。有些公共事务涉及范围较为广泛,而有些则只在小范围内存在;有些公共事务历时较长,甚至影响几代人,而有些公共事务则是在瞬间发生,在短时间内呈现结果;有些公共事务具有很强的技术性,很高的质量要求<sup>[4]</sup>,有些则不然。显然,不同的公共事务对公共

参与的开放程度应该有所不同,并不是吸纳越多的公共参与越好。因此,对于公共参与对象进行细致的分析,对于深入了解公共参与内涵及其强度制约因素至关重要。

按照地方治理中公共事务的属性特征,公共参与的公共事务大体上可以划分为三大类别:直接管理者的选举,公共决策的制定,公共服务的分配与供给。所谓直接管理者的选举就是指公民以个人的名义直接或者间接选举出本地的公共事务管理者,例如我国农村的村主任选举,城市里的社区选举等。公共决策的制定所涉及的范围较为广泛,包括所辖区的整体定位、长远发展规划、财富增益方式、公共预算制定、政策绩效评估、行政人事安排等事项。所谓公共服务的分配与供给则是与公众生活直接相关的领域,如治安保障、公园和图书馆等公共设施的建设、社会福利保障、义务教育、环境保护、城市规划、垃圾处理等。从以上的阐释可以看出,三类公共事务分别位于公共事务处理链条的上、中、下游,其与公众日常生活的密切程度也存在着一定的差别。因此,不论是管理者还是公众,对于三种不同公共事务中公共参与的动机、能力、机制的选择应该有着显著的差别。

### 2 谁参与

对于参与主体的界定是理解公共参与的必要前提。毫无疑问,地方的管理者自然是公共事务处理过程中的一个重要的角色。而公共参与中的“公众”则是一个多元的复杂组合体。地方公共事务中的公众,至少应该包括:以公民身份参与其中的个体公民,公共事务专业领域的专家(对于专家是否属于公众,还是一个有争议的问题)、公共领域的各种非政府组织、与公共事务相关的利益群体、与公共事务相关的商业集团。不同的参与主体在前文所提到的不同类型的公共事务中的立场、地位、动机各有不同,并且随着具体形式的变化会形成不同的相互关系,这些动机和相互关系都是影响公共参与强度的重要因素。

### 3 如何参与以及在多大程度上参与

对于这一问题的探索是公共参与理论中最具应用价值、也是最有挑战性的课题之一。参与是民主的核心,也是人类社会产生以来人们解决公共问题的主要方式。现代社会以来,人们在以民主为理念的治理过程中形成了众多的公共参与机制,较为典型的有民意调查、征求意见会(有些人称之为关键公众接触)、市民热线、公开听证(包括立法听证、行

政听证)、公民会议等。随着网络时代的到来,现在的公共参与也经常通过电子邮件、网络对话、网络投票等方式进行。不同的参与机制有着不同的特征,可应用于不同政策的不同时段,其所承载的功能也随着公共事务要达成目标的不同而变化。更为重要的是,不同的参与机制所体现的公共参与强度不同,即使同一种参与机制在不同的公共事务处理中所能吸纳的公共参与强度也是千差万别。正因为如此,理论界才能超越了公共参与机制种类的划分,而把公共参与在强度上归类为“虚假参与”与“真实参与”。所谓虚假参与就是指让公众进行参与的目的只是为了告知公众有关决定的信息,或者仅仅为了释放公众的怨气,甚至为了操控公众的想法;而真实参与则是指在参与中,公众真正分享了决策的权力,真正参与到了公共服务的分配、生产和供给的过程中,公众的想法在决策和服务中至少部分得到了体现<sup>[5]</sup>。从中可以看出,虽然不同的公共参与机制在体现和吸纳公共参与强度上有区别,但是这种差别并不是绝对的,有时体现强公共参与的参与机制可能只是一个“虚假参与”,而体现弱公共参与的参与机制却有可能是真实的。除了从参与的真实性和强度上进行划分之外,还可以从类别上将具体治理过程中的公共参与分为:民主信仰型参与、权力分享型参与、信息沟通型参与、资源获得型参与、保护型参与(管理者用于平息公众的不满以及应对媒体的批评)、告知型参与等。

表 1 地方管理者和公众对于自身在公共事务中的角色定位

参与主体 \ 参与强度	弱		强	
	动员性参与	作为工具的参与	作为信仰的参与	
管理者	主导公共事务的社会精英、专业人士	公共服务的生产与供给者	公共事务的合作者与顾问	
公众	普通民众	公共服务的购买者	积极的公民	

从表 1 中可以看出,从左到右,地方管理者与公众对公共参与的热情不断增强。如果公众的自我定位为积极的公民,而地方管理者的自我定位只不过是公共事务的合作者与顾问时,公共参与在人们的心目中是作为信仰而存在的。正如其他信仰给予人们的一样,普通民众热衷于公共参与并不是因为参与会给他们带来什么好处,而是因为参与本身就是生活中不可或缺的重要组成部分。积极的公民“是指那些积极参与到各种各样社区组织中的公民,他们关心社区发展,希望在社区中发挥积极的、持续的影响<sup>[8]</sup>”。与积极公民相对应的是开明的、认识到

### 三 影响公共参与强度的主体性因素

从以上的基本概念分析可以看出,不论从参与对象、参与主体还是参与方式上,公共参与都不是一个简单的过程。因此,影响公共参与强度的因素自然也呈现出错综复杂的态势。单从地方治理主体的角度看,在不同的参与对象环境下,不同的参与主体对公共参与本身的理解不尽相同,他们组织或者投身公共参与的动机不同,外界提供给他们公共参与条件以及其自身的公共参与能力不同。最后,但是也许是最重要的,不同主体在具体政策情景下的相互关系也呈现出不同的状态。这些都成为决定地方治理中公共参与强度大小的主体性因素。

#### 1 对公众参与本质的理解

“公共参与是民主的希望<sup>[6]</sup>”。公共参与决定了民主的广度、深度与效能<sup>[7]</sup>。对于公众参与本质的理解必须要在民主的范畴内,在政府与公众关系的视野中考察。也就是说,公共参与的核心主体——官方的管理者与公众——如何看待自身、如何看待“参与”,直接影响到他们对公共参与的期待与偏好。对于地方治理中的主要活动者——普通民众和地方管理者而言,他们对于自身在公共事务中的角色大体上有三种自我定位,如表 1 所示。

政府行动局限性的地方管理者。他们与积极的公民对政治生活的看法一致,认识到人类的共同生活中本没有全知全能的精英,地方管理者只不过是公共事务的咨询者和帮助者,而不是控制者。公共事务的处理也不是为了找到最完美的答案,而是找到让更多人满意的答案。

“动员性参与”中,不论是公众对自身的看法,还是管理者对自身的看法都反映出传统专制社会的政治文化特征。如果按照阿尔蒙德的划分,这是典型的臣民文化。在这种文化氛围中,对于公众而言,“参与”是超出自己能力范围之外的精英的活动,是

奢侈品。而对于管理者而言,参与只不过是精英对大众的恩赐,甚至是自己与其他政治力量斗争的工具而已。在这种对公共参与的理解情景中,公共参与要么不会出现,即使出现也不过是虚假的游戏而已。

如果说动员性参与存在于专制的社会,而作为信仰的参与又带有较强的理想色彩,那么现实生活中,尤其在处于转型期的中国社会,最为常见的就是作为工具的参与。在这种对“参与”的理解下,管理者的自我定位是职业的公共政策制定者和公共服务提供者,而公众则把自己定位为公共政策的调整对象以及公共服务的消费者。管理者和公众的关系更接近于市场中的交易关系,他们是否愿意采用公共参与这个交易平台主要取决于这个平台是否能够促进交易的顺利进行,并且使交易的成本最低而效益最大。在这种对参与的理解当中,公众和管理者对公共参与都有不同的期待,这些期待的种类和强度都在很大程度上决定了地方治理中公共参与的强度。

## 2 对公众参与功能的期待

在政策制定的情景下,地方管理者对公共参与的功能有许多期待。

首先,管理者希望通过公共参与增加公众对政府的信赖,构建良好、和谐的互动关系。公共政策是调节社会利益冲突,分配社会资源的重要手段,任何决策在满足社会中部分人的利益的同时,都有可能损害另一部分人的利益。因此,所有政策的制定过程在一定程度上都有可能增加公众对政府以及地方管理者的误解,使二者的关系趋于紧张。必要的公共参与可使公共决策过程更加透明,不仅让公众了解决策过程的慎重,也让公众看到公共部门的苦衷与不得已,这无疑减少误解,缓和紧张关系的有效途径。适当的公共参与有助于增加管理者与公众的互信,而这种互信将是一种长久而深厚的社会资本。“如果政府制度不能让社区居民接近公共决策过程,或者只将居民视为事件而不是人的话,那么,居民恐怕没有什么特别的理由一定要支持政府的制度<sup>[9]</sup>。”

其次,当管理层内部就某一政策出现意见不一的时候,公众的参与往往成了管理者审视自身决策好坏的镜子。只有通过公众参与才能使相持不下的决策竞赛尽快出现结果,而获胜的一方往往是那个获得公众支持的政策。

再次,满足公众的需要。必要的沟通是相互了

解的前提。在立体化、快节奏的社会生活中,公众的社会需求也是五花八门、变幻莫测。管理者如果想了解并真正满足公众的需求,从而获得公众的支持,那么与公众的沟通与交流就是十分必要的,而这些只能通过相应的公众参与才能实现。此外,一旦公众的需求超出了政府能够满足的范围时,或者社会不同群体内部的要求并不一致,甚至是相互抵触的时候,地方管理者必须通过倡导和组织公共参与来实现加强理解、统一和谐的目的。

第四,有时地方管理者倡导公共参与是因为公共参与能够给公众提供一个发泄不满,表达反对意见的场所,或者仅仅是为了回应一下媒体针对政府透明度的批评,其目的并不在于改变原来的政策方针,而是为了疏导社会情绪,维持社会稳定。这时,公共参与就由原来的双方沟通蜕变成了单方面信息输送,公共参与的强度必然降低。最后,地方管理者倡导公共参与仅仅是为了将决策方案告知公众,这种来自管理的单方面的信息输送,其参与强度最低,甚至有些学者将其列为虚假参与之列。

相对而言,公众在政策制定过程中对公共参与功能的期待较为简单,主要是表明自己的需求,维护自身的利益,表达自己的观点以及发泄对政策的不满。从这个角度看,与公众自身利益密切相关的政策往往会引起公众更大的参与热情,相反公众的参与热情则会降低,而一旦公众相信政府能够代表自己的利益需求,那么公众对参与的功能性期待就会减弱。与管理者对公众参与的期待一样,在这种工具主义的理解下,公众的参与方式大体上也局限在沟通和单方面的信息传送,较为深层次的协商性、合作性、贡献性的参与则不易出现。

## 3 对主体内在能力的预期

对地方管理者而言,对自己内在能力的预期主要体现为信息能力、动员能力、技术支持以及资金保障。所谓信息能力是指管理者是否认为自己能够获得公共需求种类和数量的充足信息并做出准确判断。所谓动员能力是指管理者对政策过程中自己动员影响公众的能力是否有充足的信心。而技术支持则是在政策的质量要求较高的情况下,地方管理者及其团队是否掌握了实施政策方案和公共服务供给的核心技术,这种情况在大型的公共设施建设以及专业性较强的公共事务中经常出现。而资金保障则是指管理者是否具有保障政策实施的充足的财力支持。如果上述几个问题的答案都是肯定的,那么管理者倡导公共参与的热情会大大降低,反之则会提

升。当然,面对不同的问题,管理者所倡导的公共参与中主要参与对象是不一样的。在缺乏技术支持的情况下,管理者会吸纳相关领域的专业技术人员;而在缺乏财力保障时,大型商业集团则是管理者组织的公共参与的座上宾。

对于公众而言,对自身参与能力的预期主要体现在影响能力、意愿聚合和参与途径上。首先,所谓影响能力的预期是指公众对自身参与公共事务是否真正会给政策方案带来实质性影响的一种判断。如果答案是肯定的,那么公众的参与热情较高,反之则不然。这种判断主要来源于以往的公共生活的实践。从这个层面上看,公众的参与意愿是有着一种累积效应的,过往的经验会逐步叠加进而对未来的情况产生影响。所谓意愿聚合主要指公民的个体意愿能够通过有效的方式聚集起来形成一种有力的聚合性意愿。有效的聚合机制能够最低程度地减少单个公民参与公共事务过程中意愿信息失真的情况,并且可以最大程度地降低参与的成本,增加公众的影响力。因此社会是否具有有效的公众利益聚合机制直接影响到公众参与的热情、广度和深度。这也是为什么公民社会、非政府组织在公众参与中发挥着重要作用的原因。所谓参与途径就是指公共事务处理过程中是否具有成熟的公共参与途径或者模式可以运用。如果有着一套成熟的公共参与途径和程序,并且公众对具体的参与程序较为熟悉,那么参与成本会大大降低,公众的参与期待也会大大增强。公共参与途径的使用也具有很强的累积效应,这也是为什么近两年公众听证会频繁举行,而其他的公共参与形式鲜有出现的原因之一。公众对自身参与能力的预期直接影响到参与的强度和真实性,如果对上述因素的回答都是否定的,那么即使有着大规模的公共参与,其真实性如何也需要进一步考量。

#### 4 不同主体的相互关系

公共参与是一个多主体、多层面的复杂过程。其中所谓的公众并不是一个铁板一块的固定群体,在不同的公共事务中公众内部会呈现出纷繁复杂的形态。总体来看,在公共事务处理过程中,除了公共部门的管理者之外,公众内部至少应该包括分散的公民或者有组织的公民团体(非政府组织)、社会专业人士、相关的商业性集团和其他利益群体。这几个不同的公共主体在公共事务处理过程中的相互关系如何,即他们对政策目标的认同程度和政策预期是否一致会直接影响公共参与的强度。但是按照美国学者约翰·克莱顿·托马斯的观点,当公众内部

对公共事务的理解一致,如果管理者的政策目标高度吻合时,管理者更倾向于高强度的公共参与;而当这种一致与管理者的政策目标相左的时候,管理者倾向于较低程度的公共参与。在公众与管理者目标和意见并不统一的情况下,如果公众内部对公共事务的认识并不一致,那么管理者应当组织强度较高的公共参与<sup>[10]</sup>。这只是一个简单的逻辑上的推断,现实的政治生活中,各个不同主体的相互关系无疑是复杂多变的,并且在政策制定和公共服务这两类不同的参与对象中,又会出现不同的结果。这些都有待于在现实的社会调查中不断地总结和挖掘。

## 四 结论

综上所述,公共参与作为民主的象征,虽然与市场经济发展、市民社会成熟有着密切的关系,但是在具体的公共管理中,公共参与往往呈现出复杂多样的形态。管理者和公众对参与本质的理解直接决定了公共事务处理中公共参与的强度,这是一个文化上、心理上和态度上的前提。一旦管理者和公众把参与作为信仰来看待,或者在另一个极端,即在传统的专制文化之下,那么参与的现实作用如何并不能在很大程度上影响公共参与强度。但是在现实的公共事务处理中,人们往往对参与保持着工具性的理解,这时对参与功能期待的影响力就比较大,期待越多,参与的强度就越大。而这种期待的前提是奠定在对自身能力预期的基础之上。作为管理者,他们对自身能力的预期与参与的强度呈现负相关,而对于公众则相反。而公众内部以及与管理者之间的复杂关系无疑是影响公共参与强度的又一重要因素。此外,对于不同的参与对象,这些因素具体内涵和构成因子又有着细微的差别。

当然,以上仅仅从公共管理中行为主体的角度对影响公共参与强度的因素做了分析,但是这些行为主体的主观认识一定是客观社会现实的反应,从这个角度看,本文的结论与民主和经济发展关系的理论并不相左,只不过是一种在具体情形下的细化和补充。

**【Abstract】** Public participation is vital to the democracy, especially in the pluralistic society. However, it appears that mature market economy, civil society, the social economic status of citizen, the educational background of citizen are important factors which influence the extend of public participat-

tion This rule is correct in a long historic development while there seem to be very complex in the real public affairs Both the governor and the public have different opinion and different expectation to public participation They both have different estimation to themselves and their relation These factors will have strong affection to the public participation in the real local government

**【Key words】** public participation; governance; citizenship

### 参考文献

- [ 1 ] Judy B. Rosener. Citizen Participation Can We Measure its Effectiveness[ J]. Public Administration Review, 1978( 5): 457-463
- [ 2 ] 零点调查网. 选父母官, 五成以上居民有意愿 [ EB/OL]. http://www.horizonkey.com/showart.asp
- [ 3 ] 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]. 中国人民大学出版社, 2005 10
- [ 4 ] 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]. 中国人民大学出版社, 2005 37
- [ 5 ] Xiaohu Wang. Assessing Public Participation in US City [ J]. Public Performance & Management Review, 2001( 4)
- [ 6 ] 马克·彼特拉克. 当代西方对民主的探索: 希望·危险与前

- 景 [ J]. 国外政治学, 1989(1): 1
- [ 7 ] 科恩. 论民主 [ M]. 商务印书馆, 1988: 12
- [ 8 ] 理查德·C·博克斯. 公民治理: 引领 21 世纪的美国社区 [ M]. 中国人民大学出版社, 2005 63
- [ 9 ] 理查德·C·博克斯. 公民治理: 引领 21 世纪的美国社区 [ M]. 中国人民大学出版社, 2005 15
- [ 10 ] 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]. 中国人民大学出版社, 2005 64-66

(编辑: 赵志刚; 责任编辑: 辛章平)

(上接第 51 页)

### 参考文献

- [ 1 ] Caspar G. C., Eric J. E. M., Bert V. W. Use and Effects of Advanced Traveler Information Services (ATIS): A Review of the Literature[ J]. Transport Reviews, 2006(2): 127-149
- [ 2 ] 戢晓峰, 刘澜. 多模式公共交通系统的出行信息有效性研究 [ J]. 武汉理工大学学报 (交通科学与工程版), 2009( 5): 980-983
- [ 3 ] Jixiaofeng, Liu Lan. The Effectiveness of Travel Information based on Information Entropy and Transmission Index [ A ]. Proceeding of the First International Conference on Transportation Engineering [ C ]. Virginia: The American Society of Civil Engineers, 2007: 753-758
- [ 4 ] 戢晓峰. 城市公共交通系统出行信息需求分析 [ J]. 综合运输, 2008(3): 61-63
- [ 5 ] 戢晓峰. 公共交通乘客出行信息接受水平评价方法 [ J]. 城市交通, 2009( 1): 72-75
- [ 6 ] 戢晓峰, 姚琛. 出行信息传递效用与模式分析 [ J]. 城市交通, 2008(3): 93-97
- [ 7 ] Zografos K. G., Androusoyopoulos K. N., Spiliakakis V. Design and Assessment of An Online Passenger Information System for Integrated Multimodal Trip Planning [ J]. IEEE Transactions on Intelligent Transportation Systems, 2009(2): 311-323
- [ 8 ] Lyons G. The Role of Information in Decision-making with Regard to Travel [ J]. IEEE Proceeding Intelligent Transportation system, 2006(3): 199-212

- [ 9 ] Arntze T. A., Timmermans H. J. P. Information Gain, Novelty Seeking and Travel: A Model of Dynamic Activity-travel Behavior Under Conditions of Uncertainty [ J]. Transportation Research Part A, 2005(2): 125-145
- [ 10 ] 戢晓峰. 电台广播发布交通信息的有效性研究 [ J]. 中国交通信息产业, 2007(11): 136-137
- [ 11 ] 戢晓峰, 刘澜, 吴其刚. 区域路网交通信息提取方法 [ J]. 西南交通大学学报, 2008(3): 422-426

(责任编辑: 李小敏)