

试论公共决策的公众参与

徐 辉

(厦门大学,福建 厦门 361005)

[摘要] 建立公共决策的公众参与机制,是我国政治、经济改革深入发展的迫切需要,也是实现公共政策公平性和完备性的重要保证。由于传统公共决策系统的积弊和决策者的官僚主义习气,也由于公众方面受观念和素质的局限,导致我国公共决策的公众参与的缺失。而公共参与的缺失正是各项改革中出现的一些政策失误和面临困境的重要原因之一。应该通过科学的民意调查、听证会、协商谈判、政府信息公开等制度建设,以及加强非营利组织的参与管理等措施,建立起完善的公共决策的公众参与机制。

[关键词] 公共决策;政策过程;公众参与

[中图分类号] D63

[文献标识码] A

[文章编号] 1008 - 6463(2006)02 - 0008 - 04

本文所论述的公众参与,是指以对公共决策产生影响为目的、普通公民的政治参与活动。20世纪80年代以来,我国在由计划经济向市场经济新体制转化的同时,社会主义民主与法制建设也在逐步进行。如何实现充分的公民政治参与,推进社会主义政治文明,已成为理论界热议的话题之一。在这样的背景下,探讨建立健全公共决策的公众参与机制,对于我国政治、经济体制改革进一步深入发展,落实科学发展观、建设和谐社会是不无裨益的。

一、公众参与的必要性

首先,政治民主化进程呼唤公众参与的发展。公众参与是现代民主政治制度下一项基本的公民权利,也是民主政治的重要标志之一。正如科恩(C. Cohen)所言,“民主决定于参与——即受政策影响的社会成员的参与决策”,“民主的尺度”可以通过公众参与的普遍性、充分性和广泛性来衡量,^{[1](P12)}民主政治最重要的就是在公共政策中体现民意。随着我国政治体制改革的逐步深入,政治过程正在向民主化和法制化发展,公民的民主观念和法制意识也在逐渐加强。他们不再愿意像过去那样只能被动地认可和接受政府的政策安排,而是越来越强烈地要求介入政策过程,使公共政策能更充分地体现自己的利益。公民法制意识提高后,会把握权利和义务对等的原则,就是既要遵守公共政策的各项规定,履行法定义务,同时也享有承受政策规定的各项权利,与之俱来的还有公众在政策制定中的参与权。但在现实中,人们大都只看重前一项权利,而忽视了后一项权利。绝大多数公民对与自身利益密切相关的公共政策都十分关心,政策的任何调整都可能引起社会的普遍关注,人们对政府的褒贬也往往取决于这些领域政策的成败。因此,

凡是真正以民主化为价值取向的政府决策者,都会非常注重并力图促进公共决策的公众参与。

其次,经济体制改革的形势要求公共决策的公众参与的发展。在计划经济时代,社会利益结构单一,只存在国家—集体—个人—个人的纵向利益结构。建立在这样的利益结构之上的公共决策机制,是政府拥有绝对的决策权,由政府按照个人服从集体,个人、集体服从国家的原则进行协调和控制各种利益关系。同时个人之间、集体之间在利益上也基本趋于平均化,社会公众的横向利益矛盾不显著,利益诉求很少,表达的渠道也因此而萎缩,所以当时公共政策过程没有形成公众参与的机制。而在近十年来向市场经济转轨过程中,社会利益结构发生了很大的变化,由于多种经济成分和形式的出现,形成了众多且庞杂的各种利益主体,整个社会呈现出利益多元化趋势,而且利益主体之间的竞争性矛盾层出不穷,利益差距也在不断变化。社会利益结构的变化向传统的公共决策模式提出了挑战,以往那种由行政官员依据简单的价值原则和经验独断决策的方式,已经无法应对纷繁复杂的社会利益矛盾和纠纷,制定出公平而有效的公共政策。在这种情况下,只有加强公众的参与,让各利益主体充分表达各自的利益诉求,通过协商、沟通意见,相互做出妥协让步,从而达到利益的平衡,才可能为政府的正确决策提供价值目标,使政策更能体现各方的利益。

再次,公共政策的公平性与完备性有赖于公众参与的检验。作为政策制定核心与执行主导的政府,并不是一个没有自身利益的超利益组织,他们在公共政策过程中难免会有自私的动机和行为,也就是说政府不可能自动代表公共利益。这就是公共选择理论所谓的“政府失效”,即“国家

[收稿日期] 2005 - 11 - 06

[作者简介] 徐辉,男,江西奉新人,厦门大学公共事务学院教授,博士,研究方向为政治学和公共政策分析。

或政府的活动并不总是像应该的那样‘有效’或像理论上所说的能够做到的那样‘有效’。^[2]退一步说,即便政府能够完全代表公共利益,但也可能由于决策者知识不齐全、信息不充分等原因导致决策的结果与目标背道而驰。^[3]因此,公共政策过程应借助于公众的集体智慧,通过广泛的公众参与,来减少政策上的流弊和私欲,弥补因政策目标的不确定性和信息不完全而造成的盲目决策和政策偏差。这样,一方面可以使公政策更具公平性与完备性,能为绝大多数人所接受;另一方面也可以降低政策执行中的困难。因为,公众参与的过程实际上还是一个宣传政策、解释政策的过程,是公众接受教育、熟悉情况的过程,从而最大限度地减少了政策推行初期的障碍因素,有利于社会保障政策的贯彻实施。

最后,公共政策执行过程中出现的新问题,也有待于通过公众参与的发展来加以解决。我国改革开放事业取得了显著的成效,但在行进过程中也出现了不少失误,产生了一些新问题。这些问题的产生一定程度上可以归咎于以往制定政策时公众参与的不足,而现在这些问题的解决仅靠政府决策机构单方面的努力是难以奏效的。只有加强公众参与,集思广益,群策群力,将政策执行过程中的失误和问题的产生原因、现实状况、严重程度等全面准确地反馈到决策机构,然后通过政策调整的方式,即采取补充、修正或终止原有政策,^{[4](P271)}或者出台全新的政策才可能得以实现。

二、公众参与缺失的原因

第一个原因是由于政策制定过程中缺乏公众参与的制度安排。如上文所述,在以往计划经济年代我国的公共决策系统中缺乏公众参与的渠道和制度安排,并且这是与政治生活中民主与法制的缺失互为表里的。改革开放后,这方面的的问题有了很大的改进,但积弊已久,健全的公众参与机制的确立,还有待时日。当前,在公共政策的制定、执行和评价过程中,还缺乏公众参与的制度化,即程序化、组织化和法定化。程序化能使公众参与作为公共政策过程中一个必不可少的步骤得到保证,而不致成为一种可有可无的随意性的安排。组织化是指通过社会团体(利益集团)而不是以个人方式表达利益诉求的公众参与。我国的利益团体至今还发育不全,更谈不上能完全自由、合法地参政。法定化则是将公众参与以法律的形式加以确定,这样,如果在公共政策过程中,决策者有意无意地省略了公众参与这一环节,那就违法了。公众参与制度化的缺乏,使得公众参与不被政府决策机构所重视,公众即使有参与的愿望也无法实现,因此造成公众参与的缺失。

政府决策部门对公众参与的主观排斥是第二个原因。旧的公共决策模式是一种由国家向公众的单向行为,公共政策过程就是一种支配与被支配的过程。决策者和执行者居高临下,政策对象只能被动接受既定的制度安排。长期以来,这种模式养成了一些政府决策者藐视公众、漠视民瘼的官僚主义习气,主观上存在着对公众参与的轻视和排斥,有时甚至动用行政手段限制公众参与。近年来各地都出现了不少公众为公共政策执行方面的问题因参与不能、诉求无门而集体请愿,甚至酿成严重冲突的事件,其中相当多的都是由于政府部门无视公众的正当参与而导致决策失误的不良后果。

第三个原因是公众参与的积极性和自觉性问题。公共决策的公众参与缺失,既有上述制度方面的原因,也有公众方面的原因。一是公众由于长年的不参与形成了政治冷淡,即使现在有了参与的机会也调动不起积极性,仍然认为自己人微言轻,说了也白说。二是与公共选择理论的所谓“搭便车”行为不无关系的。公共选择理论的“经济人”假设认为,追求个人效用最大化是个人参与公共过程的基本动机或动力,同时基于公共物品和服务的非排他性(即公共政策效用的共享性),这就为“搭便车”现象的广泛存在提供了可能。因为公众在显示偏好即参与政策过程的活动都需要支付一定的成本,例如收集情报信息、研究相关策略等等,不仅需要花费时间和金钱,更主要的是,个人不这样做,同样可以享受到别人为此努力而带来的好处。因此,理性人对自己行为最“经济”的选择就是不行为,让别人去“参与”,自己坐享其成。所以,从这样的分析看,即使在公共决策中建立起了完善的公众参与机制,如何激发公众参与的热情和主动性,也是一项并不轻松的工作。

公众参与的理性化程度和参与能力问题是第四个原因。在有些公共政策领域,由于个人与政策的利益关系非常直接,公众对于参与的态度,可能并不是出于对自己的权利和义务的认识,而是凭着一时冲动,甚至只是为了发泄心中的不满情绪。此外,公众的参与能力问题也是值得重视的。因为公共政策多有涉及专业技术知识,这种对专业技术知识的高要求可能会限制公众参与的广度和深度。参与能力问题另一方面还体现在公众参与中的短视和狭隘,也就是说公众对于政策关注的视角偏重于个人利益、小集团利益和短期利益,这与社会保障政策所强调的宏观性和长期性无疑是相悖的。

三、公众参与缺失的政策后果

由于公众参与的缺失,政府出台的公共政策往往隐含着种种弊病和漏洞,这些弊病和漏洞在政策实施的过程之中会显现出来,对公共政策的公平性、完备性产生负面影响,使得政策难以正确、有效地贯彻执行。下面仅从近年来社会保障制度改革中的一些失误和面临的困境为例证,说明公众参与缺失的政策后果。

例证之一:由于企业参与的缺失,新政策在企业缴纳社会保险费上显失公平,因而导致社保基金筹集困难。1995年,国务院发出《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》,开始实施社会统筹与个人账户相结合的养老保险新政策,同时筹资模式由现收现付制转向部分积累制,从而产生了所谓“转制成本”或曰“历史债务”问题。于是,两代人(上一代和现在的一代)的养老责任都硬压在了现在一代人身上。由此导致企业所承担的各项社会保障费率居高不下,多数地区已经超过工资总额的30%,对于利润空间比较单薄的企业来说,社会保障负担几乎吃掉了企业的全部利润。上一代职工为国家做贡献,他们的劳动剩余凝结在6万亿经营性国有资产之中,而养老的责任在事实上却转嫁到现在一代的企业和职工身上。于是不少企业就千方百计地拒缴、滞缴、漏缴社会保险费,社会保险基金的筹集因此遭遇到严重的困难。^{[5](P103)}造成这种后果的一个重要原因就是,在养老社会保险政策的制定中,实际上决策的权力集中在各级政府,剥夺了企业对于制定社会保障政策表达意见和

提出建议的话语权,使企业利益诉求无由表达。政府利用权力巧妙地把这个“大包袱”甩给企业,而企业只有徒唤奈何。政府如若不能从根本上为企业卸下这个“大包袱”,在社会保险费征缴中征收部门和企业之间“猫捉老鼠”的游戏就仍将继续。如果企业的意愿和利益能在政策中得到体现,那么它们遵守政策的自觉性就不用政府这样操心了。

例证之二:由于公众参与的缺失,政府决策机构难以预测和控制许多复杂的非可控因素,致使医疗社会保险新政策目标不明确、规范模糊,因而实施困难重重。将传统的公费医疗与劳保医疗制度变革为医疗社会保险制度无疑是符合市场经济体制与社会发展要求的,但是,由于医疗涉及到诸多社会关系,受到复杂的非可控因素的影响,因此在制定相关政策时尤其要做好充分的调研和论证,其中最重要的莫过于让各类参保人和医疗卫生单位充分反映具体情况,表达自己的利益要求,积极参与政策的制定,但事实上决策机构这方面做得很不够。正因为政策制定中信息的不完备和不确定,不能够清晰地界定政策问题,不能够准确地预测可能出现的情况,政策方案评估往往失误,导致出台的政策隐含漏洞和不切合实际,在实施过程中便出现种种困难和问题。比如作为医疗社会保险范围的“基本医疗”,就没有准确的界定,没有统一的口径,各地自行其是,破坏了政策的统一性。又如“如何划分个人账户与社会统筹各自的职责范围……医疗保险基金承担的医疗费用要不要封顶、封顶的数额如何确定、封顶之后的相关问题如何解决,也没有明确的答案。”^{[5](P147-148)}诸如此类的问题,其实都是能找到答案和解决办法的,只要畅通言路,广泛开展公众参与,深入调查研究,就不难从公众的集体智慧中找到弥补政策的漏洞、完善各种政策规范的正确途径。

例证之三:政策实施阶段出现大量的公众“消极参与”,是对政策制定阶段公众参与缺失的惩罚。社会保障制度改革以来,我们注意到在一些新政策实施过程中,出现了不少所谓“上有政策,下有对策”和“钻政策空子”的现象。先是有养老保险领域的“提前退休”热,继而是医疗保险领域的“跑步进统筹”浪潮,然后是失业保险领域的“再就业后仍吃救济”现象的泛滥,而在最低生活保障领域,则有“假离婚骗低保养车养狗”^[6]之类等等。所有这些,都绝非个案、或少数现象,都是公然地以一种大范围的集体行为透支社会保障政策的效力。公众对于社会保障领域各种疏漏的公然“利用”,我们姑且把它称之为“消极参与”。这种公众的“消极参与”对于政策效力的杀伤是非常强的:它腐蚀制度的肌体,败坏制度的名声。这里面当然不能排除有些人出于损公肥私的动机之所为,但是应该看到正是政策制定阶段公众参与的缺失,造成了政策的诸多漏洞,让人有可钻之空;或是政策不切合实际,侵害了公众的合法权益。到了政策实施阶段,公众就很可能在利益需求的驱动下,用这种“消极参与”的方式来反映自己的政策偏好,以经济人的理性行为合法地将制度中的缺陷为己所用,更好地实现自身的利益,宣泄受到压抑的不满,因而对政策实施的效果产生负面影响,导致政策失灵的后果。

例证之四:农村公众参与的缺失,加剧了农村社会保障制度的倒退与滑坡。长期以来,在社会经济城乡二元结构作用下,我国的农民都处在社会的边缘地位,沦为弱势群

体。如果说城市居民的社会(利益)团体往往形同虚设的话,那么农民连虚设的利益团体都没有。他们比城市居民更远离政府的决策,他们的利益诉求更难以影响社会保障政策的制定。一项有关的研究指出:20世纪“80年代以来的社会保障改革,基本上是针对城镇社会保证需要制度而言的,广大农村则长期被忽略,不仅被世界各国所称道的合作医疗制度已基本消失,而且,出现了部分富裕乡村对村民福利到全部包办和一些贫困地区连‘五保户’的生存也出现困难的极端情形,乡村养老保险制度虽已试点十多年却又陷入了停滞甚至倒退的局面。”^[7]造成这个后果的原因自然是复杂的、多方面的,但我们不难设想,如果有较为强势的公众参与作为阻力,农村社会保障制度的这种倒退与滑坡,难道不能在一定程度上得到遏制的吗?

四、公共决策的公众参与的制度建设

温家宝总理在十届人大二次会议所作的《政府工作报告》中指出:“要进一步完善公众参与、专家论证和政府决策相结合的决策机制,保证决策的科学性和正确性。加快建立和完善重大问题集体决策制度、专家咨询制度、社会公示和社会听证制度、决策责任制度。所有重大决策,都要在深入调查研究、广泛听取意见、进行充分论证的基础上,由集体讨论决定。这些要作为政府的一项基本工作制度,长期坚持下去。”根据中央的这个精神,结合我国目前的实际情况,笔者认为应该通过立法等形式,抓好以下各项制度建设,建立公众参与的机制。

其一是科学的民意调查制度。民意调查是公共政策决策民主化、科学化的一项基本工作,民意基础更是关系到公共政策的公平性、完备性。不少国家都通过立法规定,政策出台前都必须进行民意调查,以保证政策符合民众的意愿和利益。通过民意调查还可以了解现行政策的执行情况和效果,反馈回决策机构,以便及时的政策调整。在以往的公共决策中,虽然也常做一些社会调查,但往往是由政府部门工作人员做一些简单的、非随机抽样问卷或访谈调查,缺乏严密性和科学性,更未形成制度。我们提倡借鉴国外的经验,把民意调查确定为政策制定的法定程序,并将相关的政策分析有偿地交由大学、专业研究机构和咨询服务公司去做,以保证调查的客观公正性和科学性。

其二是建立听证制度。行政听证会通过政府决策机构与公众代表之间的质证和辩论,使双方对事实的认识得以交流、对法律的认识得以沟通,使公众有机会表达自己的愿望和要求,使政府有可能采纳和吸收公众的意愿,从而有利于实现相互理解、信任和协作,它是行政决策民主的重要方式。在民主的公众参与制度下,参与者的地位应该是主动的,行政立法机关必须通过法定的听证会形式,提供让参与者发表意见的机会。未经听证,所制定的政策则属违法或无效。虽然目前我国行政立法和行政执法领域都尚未普及听证制度,但我们有理由相信听证制度是适合被引入公共决策中的。相对传统的调查访谈和座谈会,听证制度有着不可替代的长处。传统方式的弊端主要是征求意见中的主观随意性。选择代表显得随心所欲,对于代表意见的取舍也缺乏客观性。“‘听取意见’完全受控于立法者主观喜好,想听就听,不想听就不听。公民的意见仅仅是帮助决策者拓宽思路、提高智能的材料。”^[8]而制度化的听证会能在最大程度上克服这种主

观随意。根据听证程序的规定,每位公民均可报名参加听证会或旁听,而且必须让不同意见的人对等参加听证会,听证代表的发言必须由组织者无一遗漏地汇总后提交有关部门。因此,较之于传统的调查访谈和座谈会,听证制度在公平性、规范性和透明度方面,无疑都是一种进步。另外,听证制度还有助于培养公民的参与意识和参与能力。与其他各种公众参与的形式相比,听证制度所产生的社会影响力和关注度肯定是最高的。因为听证会的举行可以营造出一种富于言论自由和平等参与的社会氛围,刺激公众集体意识的复苏,进而鼓励个人发表意见、推广宣传和参与决策。而听证的程序对于公众来说,就是一个不断了解和学习的过程,在这个过程中不断提高公众整体的专业知识水平和价值判断能力,帮助公众建立起以社会公共利益为出发点的参与理念。因此,听证制度不仅能发挥公众参与的作用,还能起到积极发动公众参与的作用。

其三是建立协商谈判制度。当代许多国家在公共政策制定的法定程序中,都建立了多种形式的协商谈判制度,一般是由政党或利益集团代表一定的社会群体参与协商谈判。在协商谈判中,各党派或利益集团之间的意见和看法交流、沟通和碰撞,并在相互尊重、求同存异的基础上通过让步和妥协达成一致,如此通过社会互动协调和整合利益的冲突,成为政府决策的一个基本特色。这种制度也有利于纠正政府决策者的盲目和偏向,有利于保证政策的公平合理。在我国,随着社会利益多元化的趋势的发展,各种我们一般称之为“社会团体”的利益集团也在不断增多,如工会、妇联、个体工商户协会、企业家协会、老年学会、残疾人联合会等等。但是目前的社会政治环境还不能充分地让这些团体的发展和政治参与提供良好的条件,他们大都还难以反映现代社会中的各种团体的特点,难以有效地集中本团体的特殊利益,并通过团体代表人表达利益诉求,如上文所述企业缴纳社会保险费的事例,就是代表企业利益的团体参与不足导致政策失灵的表现。因此,在公共决策中,今后应该重视社会团体的参与,建立协商谈判制度,发挥这些社会团体组织的积极性。比如可以把政策调研中相当一些任务委托于这些团体,由它们聘请有关问题的专家和法律专家,在对该问题进行有科学根据的社会调研并提供有说服力的报告的基础上,提出自己的意见和建议。

其四是建立政府信息公开制度。政府信息公开是公民实现知情权的一个有效途径。知情权是民主社会的基石,是防止腐败的良药。政府信息公开,有利于广大公众更加有效地参与公共决策,促进政府依法行政;同时也可有效地监督政府,保证其在法治的范围内实施公共政策,为民谋利。现代社会公共事业项目繁多、内容复杂,不要说一般的社会公众,就是专门的社会事业从业人员,也不可能逐一了解。所以能否方便、快捷地获得相关信息就显得尤为重要,甚至可以看作是建立公众参与机制的一个基本前提。世界上许多国家都重视政府信息公开,它们通过立法,保证政府信息公开,实现依法行政。但是,“中国还没有一部全国性的政府信息公开法,各级政府的信息公开行为尚未得到应有的规范,信息公开的力度还有待于加大。”^[8]我们欣喜地看到,随着法治的推进,中国政府正努力公开自己的信息,促进依法行政。如1998年劳动与社会保障部成立伊始,就

提出将劳动保障信息化建设作为劳动保障系统的“一号工程”,之后作为全国12项重点建设的电子政务工程之一的“金保工程”也全面启动。我们对于“金保工程”所寄予的希望,不仅是可以随时查询社保政策、了解社保动态信息,而且更重要的还应是一个公众与政府双向互动的平台,是公众参与机制中的一个经常性、不间断的沟通渠道。

其五是加强民间非营利性组织对公共政策过程的参与和监督。非营利性组织是政府的合作伙伴,尤其是在诸多社会事业领域。非营利性组织所特有的民间性和公益型特征,使得它在社会事业领域的活动本身就构成公众参与机制的组成部分。非营利性组织对公共政策过程的广泛介入,实际上是对分散的公众参与的一种整合,是以一种组织化的形式行使公众参与的职能。在一些西方国家,由于政府管理综合性太强的公共事务,财务成本和行政成本都居高不下,从20世纪80年代起非营利性组织就开始全面介入公共事务。如法国,非营利性的“社会保障和家庭津贴征收联盟”接替政府行政部门,负责社会保障费用的征收和管理。失业保险也是交由UNEDIC这样一家非营利性失业保险机构管理。目前,在我国的公共事务中,非营利性组织所发挥的作用是非常有限的,仅仅在社会福利服务中还可以看到少量非营利性组织的活动。所以,在建立公共决策的公众参与机制中,加强非营利性组织的建设,引导非营利性组织在公共事务领域的拓展,也是相当重要的一个方面。

建立健全的公共决策的公众参与机制,是推动政府改革和决策民主化,促进社会经济协调发展的必要保证,也是建设全面小康的和谐社会的必由之路。当前我国的公众参与已经有了显著的进步,但要真正建立起适合国情的、有自己特色的公共决策公众参与机制,还需要付出较之以往更多的努力。目前到了制度建设的关键时期,其中很重要的一项制度建设,就是摆脱目前决策体制上的“官本位”,进一步发展公共决策的公众参与。我们有理由相信,建立和完善了公众参与机制,虽然不足以解决当代社会纷繁复杂的公共政策过程的所有问题,但起码可以使其中的多数问题变得更容易解决。

参考文献:

- [1] [美]科恩. 论民主[M]. 北京:商务印书馆,1988.
- [2] 丁煌. 公共选择理论的政策失败论及其对我国政府管理的启示. 公共行政(人大复印资料)[J]. 2000,(3).
- [3] 杜乾等. 公民参与——公共政策的基石[J]. 广东行政学院学报,2002,(10).
- [4] 陈庆云. 公共政策分析[M]. 北京:中国经济出版社,1996.
- [5] 郑功成. 中国社会保障制度变迁与评估[M]. 北京:中国人民大学出版社,2002.
- [6] 北京“骗保”现象突出,假离婚骗低保养车养狗. 新京报[N]. 2004-04-18.
- [7] 郑功成. 中国社会保障改革20年来的若干反思[N]. 经济学消息报,2000-12-01.
- [8] 李雪津. 话说公众参与立法[N]. 法制日报,2004-05-13.
- [9] 王立民. 政府信息公开与依法行政. <http://www.qianlong.com/>. 2004-04-29.

责任编辑 查昆岩