

当代中国公众参与的现状与前景

严 寒

摘要：近年来，随着中国特色社会主义的建设与发展，我国在公众参与方面进行了积极而有意义的探索与实践，使公众参与在国家的政策执行中得到了发展，成为健全我国民主制度的重要组成部分。本文从公众参与的起源与发展、定义、现状、现实中实际的困境和解决方法与途径等方面对国内的公众参与研究做了一个比较系统的综述，总结、归纳各家之言，希望能够对我国公众参与的研究有所助益。

关键词：公众参与；起源与发展；解决方法

中图分类号：D621 **文献标识码：**A **文章编号：**1671-0169(2014)S1-0030-03

一、公众参与的起源与发展

（一）公众参与的起源

首先，从英国普通法上的“自然公正原则”可以体现出公众参与立法、行政、司法和公共治理的观念，即“必须公正行使任何的权力，如果对当事人不利的裁决，就必须听取其他的意见”^{[1](P17-18)}。首次提出“参与式民主”（Participatory Democracy）的学者是阿诺德·考夫曼，他在1960年提出“参与式民主”（Participatory Democracy）的概念之后，该词在基层的民主领域被广泛接受与运用。在1970年由卡罗尔·佩特曼所发表的《参与和民主理论》，标志着参与式民主理论正式出现在民众的视野中。参与式民主理论强调通过与公民相关的公共事务的共同讨论、共同协商、共同行动等方式解决社会共同体发展的公共问题^{[2](P98)}。公共行政方面的参与式民主，就是政府在行使公共权力与义务的同时，必须建立一种能够听取影响利益关系人意见的程序与体制。在能够改变和影响公共参与行为的政治体制方面，主要是通过公众参与的运作模式进行体现，通常起主导作用的还是权力（政府机关或者公共机构）机构为主，并演变成一种决策模式，是政府与公众互动、协商的过程。

（二）公众参与的定义

王锡锌教授对公众参与的定义是^[3]：政府相关部门在对行政立法与决策的过程中，以政府为主导的相关主体通过允许、鼓励社会上的一般民众和存在利弊的关系人，对公共利益以及与利益产生关联的相关人员，就涉及立法与决策中的重大问题，政府通过出台一系列公共制度和决策机制，增强立法和决策的公正性及合理性。

韩国元认为，群众通过政府允许的形式，参与政府公共管理的权利和具体行为称之为公共参与^[4]。

通过分析以上学者对公众参与的定义，可以发现他们对公众参与的出发点不同，由此而产生的侧重点也就不尽相同，最终对公众参与所做出的概念也就具有差别。正如同秦晖教授所指出的那样，为实现各自权力多元化的利益就必然会产生多元化的利益诉求。这就是现阶段在我国所体现的公众参与的本质。

作者简介：严寒，海军大连舰艇学院（辽宁 大连 116001）

二、我国公众参与现状与缺点

（一）公众参与的现状

随着我国经济改革与开放不断深入，公众对民主意识的理解也在不断提高，对关系到公众自身利益的参政议政也日益强烈。从政府的角度，通过广泛宣传、普及讲座等方法推动公众参与的发展；从立法角度，完善法制建设通过制度法规的修改保障公民的参与权、发言权以及监督权。在实行公共政策过程中，通过公众媒体、网络、政府平台等手段，不断对公众参与机制进行完善。公众参与也正逐步健康、有序地参与到公共政策的制定过程中。

但是在我国，一般进行公众参与的基础主要是通过组织基础，并且通过各种社会团体和组织进行有序并且有效的公众参与，而表达利益诉求不是以个人方式，其主要目的就是在危机管理中政府能够发挥其功能和作用。就目前而言，这类组织的发展很大程度上还是受到政府的约束，其主要目的也就是能够在处理危机中起到辅助和补充作用。体现政府重要职能之一的社会管理，一直存在政社不分、以政策代替社会管理的现象，虽然随着改革的深入有所改变，但从总体上来讲，政府对职能转变的意思仍不到位，在政府与社会之间，政府“越位”和“缺位”的现象相当普遍。

（二）公众参与的缺点

1. 公众参与的严重缺失。在信息网络高度发达、利益多元化的今天，公众参与对政府的施政逐渐产生重要作用。闭门造车、我行我素，很容易跟公众产生分歧，导致政府不得不考虑应付来自社会舆论、社会稳定，以及上级机关对政策执行机关的压力。究其原因还是因为公众对政府的公共决策缺乏应有透明度与预知性，进而影响政府公信力。基于此种意义，引入公众参与是政府在施政过程中的必要选择。

2. 公众参与制度的泛化。目前，我国的公众参与还只是一种自上而下、较为泛化的制度安排，积极、自主、规范的公众参与范式有待进一步建立，特别是，政府特定职能履行过程中的公众参与有待进一步落实。在社会现代化的发展过程中，牵涉到公众切身利益的行政决策，以及关系到公众切身利益的领域，公众都有强烈参与诉求，政府唯一可行的政策选择就是通过机制保障参与、规范参与。与此同时，公共利益的实现和诸多社会问题的解决也受政府决策的影响，而公众的广泛参与和广泛支持也是促进公益，解决问题的途径之一。由此可见，政府决策的内在要求就是加强参与、规范参与、疏导参与，是公共利益的集中体现和有效保证。在我国，行政决策中公众参与的理论仍有待树立，其实践亦有待于进一步完善。

（三）公共参与缺陷之原因

1. 传统政治文化影响公众参与的积极性。公民文化的缺失及公民主体意识的淡薄的主要原因还是由于我国传统政治文化的消极影响，对公民参与的正常发展产生了负面影响。从政府角度来看，受到我国传统政治文化影响，以官僚主义为代表，缺少民主、平等的思想，将公众作为客体，公民享受不到应有的政治权利。以“政府制定政策，公民被动接受、执行”作为公共政策制定的本质流程，使公众参与浮于表面；从公民角度来看，认为政策参与仅仅是少数人的职责，与普通大众无关。这一想法限制了公众参与中最根本的主动性和积极意义。即使获得了参与的机会，也会变得冷漠、不作声。失去公众参与的根本作用，不能作为公众参与的主体，阐明自想法。

2. 经济发展落后及不平衡影响参与程度。纵观历史，经济发展水平与公众的参与程度是成正比的。社会的经济发展水平直接影响公众参与的程度，经济发展不平衡，公众参与也出现参差不齐的状况。公众对自身的利益比较关注的都是在经济发达的地区，导致公众能够主动参与到政府对公共政策决定的过程；相反在经济相对不发达的地方，公众参与的层次就显得比较低级，而且相对被动。

3. 国民素质相对较低影响参与意识。在社会治理及公共管制的过程中，任何制度的制定、实施及后续跟进都需要公众的广泛参与，与此相对应的，需要公众有广泛的参与意识以及国民素质的整体提升。我国现阶段的公民整体参与意识不强，国民素质以及自身能力限制公众参与的普及性和有效性，这些使公众参与度和公众参与的作用大大削弱，导致公众参与流于形式。由此可见，公众素质的高与低，对公众参与产生一定的影响。

三、完善公众参与之途径

民主的核心是充分凸显公众参与。公众的参与程度才是民主的实现程度。政府事务不仅要做到公开化，而且应该特别强调公众性。在公众的参与方式上，要大力提高人大代表为公众代言的力度和程度，这就要求人民代表大会制度本身要有相应的改革。要加大直选比例，以真正体现人大代表的代言立场、角色和功能。以此为前提，还要把接受人大代表的监督、政协委员的评议常态化。同时，要在制度上进一步细化人大代表质询和审议的事项，明确和突出人大监督政府的主动性职责，赋予人大代表监督政府工作的更多权利。

因此，还要设计一定的程序能经常接受公众质询和媒体监督，政府部门要有“代为从事”的理念，把面对公众、民意组织作为一种日常工作。另外，公务员的选任要更加社会化。应该以适度增加公务员的流动性和与社会形成更广泛的人力资源交流来加强对公务员管理体制的改革，改变仅仅依靠在公务员内部通过职阶逐级上升方式选择干部，实现中、高级公务员来源的适度多元化。

民主建设要体现系统性。民主是一个系统工程，我们不能仅仅把目的和结果的导向看成是一种美好愿望，形式和程序亦是关键。比如，在直选问题上，要有丰富的选前程序和形式，候选人要有充分的表达机会和公众沟通渠道。习近平同志指出：要健全权力运行制约和监督体系，有权必有责，用权受监督，失职要问责，违法要追究。我们有必要将公众参与的典型做法，用制度固定下来，让决策和执行真正实现“从群众中来，到群众中去”。同时，借助公众、媒体的监督，形成了一种有效循环，政府需要通过拟定科学而有效的公共决策，树立政府形象，强化政府的责任。总之，任何一项改革措施的出台，必须辅之以链条反应式的配套制度，才能真正确保该项改革目的的实现。

在中国的公众参与实践中，公众参与的制度与体系正逐渐丰富多彩，并且朝着更高层次、更有新意的方向探索与发展，体现在包括行政决策、行政立法、行政执法、监督救济等诸多方面，它们是行政民主性逐步增强的成果。

参考文献

- [1] [美]托马斯·R.戴伊.自上而下的政策制定[M].鞠方安,吴忧,译.北京:中国人民大学出版社,2002.
- [2] [美]卡罗尔·R.佩特曼.参与和民主理论[M].上海:上海世纪出版集团,2006.
- [3] 王锡锌.公众参与和中国新公共运动的兴起[M].北京:中国法制出版社,2008.
- [4] 韩国元.公共危机中的公众参与[J].今日科苑,2007,(20).

(责任编辑 周振新)