

洪范小额社会调研课题：

中国政府治理中公民参与问题比较研究  
——以重庆市、西安市与深圳市为例

项目资助方：洪范法律与经济研究所

报告人：苟海莹

单位：清华大学

项目报告时间： 2010.10

# 前 言

## 1. 选题背景

公民参与是民主政治的核心内容，在整个政治学领域都有着重要的意义。塞缪尔·亨廷顿将公民参与的程度和规模作为衡量一个社会政治现代化程度的重要尺度。罗伯特·达尔提出了民主的五项标准，其中一项就是公民“有效的参与”。马克·彼特拉克更是认为：“公民参与是民主的希望。”<sup>[1]</sup>公众参与是实现、维护、支持并促进民主政治正常、健康运行的重要因素，也是衡量政府善治的重要指标。

改革开放以来，随着市场经济体制的初步建立，信息技术的飞速发展，我国民主化进程的顺利推进以及受西方新公共管理运动的影响，我国公民的民主意识和主体意识逐渐觉醒，参政议政的要求越来越强烈，特别是关系到公众切身利益的公共政策的制定过程的关注度在整体上更是与日俱增。同时，由于各地区经济、社会、法治水平发展不同，对地区公众参与问题进行比较研究亦成为一个重要的课题。

本文的选题正是基于这样的背景，并试图从中国的实际国情出发，在已有的理论上对公民参与的程度和质量进行细化的比较研究。

## 2. 研究目的及意义

目前，国内的大多数研究还仅仅停留在定性研究的阶段，没有一个宏观和深入的分析思路，尤其是比较研究方面还非常薄弱。因此，基于中国的特殊国情，如何用可量化的指标对公众参与问题进行比较研究具有重要的意义，也是本文的研究目的。同时，我们选取了西安市、重庆市和深圳市作为样本进行了具体的实地考察。作为东西部具有代表性的中等城市，三个城市的政府运行模式可以在一定程度上代表中国政治体系公众参与的现状；而三个城市之间公众参与现状的比较也将进一步对经济、社会、政治文化等对公民参与的影响起到有益作用。

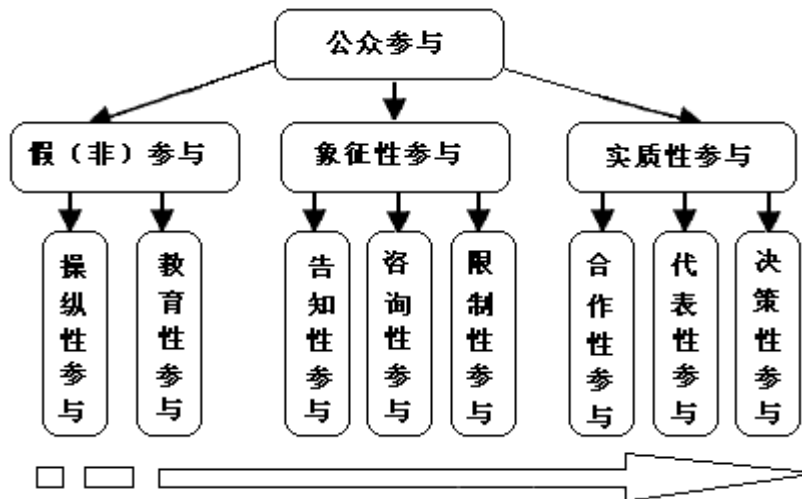
# 第一章 我国政府治理中公众参与问题的初步研究

## 第一节 理论综述

### 一、公众参与的基本概念

公众参与(Citizen Participation)最早起源于古希腊雅典的直接民主模式，到十八、十九世纪表现为Joho Locke与John 5.Mill提倡的民主理论、黑格尔的“公民社会观”、哈贝马斯的“公共领域”论点，体现在公共行政领域中则为近代新公共行政学派所主张的“公民参与”，认为公民参与可以使政府公共部门更能反映民众关心的问题，解决民众与政府的冲突，促使公共决策的合法化，并提高政府的行政能力<sup>[2]</sup>。

公民参与理论的先驱安斯坦（sherr R. Arnstein）在比较不同国家公民参与发展水平和制度演进的基础上，提出了“公民参与阶梯论”，讨论了公民参与发展可能出现的不同阶段。他认为，公民自主参与发展的历程可以划分为八个层次，三个阶段：



S.R. Arnstein 公众参与层次图

安斯坦(1969)认为，“公民参与是一种公民权力的运用，是一种权力的再分配，使目前在政治、经济等活动中，无法掌握权力的民众，其意见在未来能有计划地被列入考虑。<sup>[3]</sup>” Garson与Williams (1982)提出，“公民参与是在方案的执行和管理方面，政府提供更多施政回馈的渠道以回应民意，并使民众能以更直接的

方式参与公共事务，以及接触服务民众的公务机关的行动。<sup>[2]</sup>” 美国学者亨廷顿和纳尔逊将公民参与定义为“平民试图影响政府决策的活动”。<sup>[4]</sup>大陆学者陶东明、陈明明则认为，公民参与是指公民试图影响和推动政治系统决策过程的活动。<sup>[5]</sup>

上述关于公民参与概念的界说，虽然由于各国的研究者所处的政治环境不同，所持的政治视角和思维方式不同，因而对公民参与涵义的理解和认定也有所不同，然而都包含了参与主体、参与客体、参与途径这三个基本要素<sup>[4]</sup>。

## 二、公众参与程度的测评

公众参与程度是评价政府治理能力的重要标准之一。随着市场经济体制在国内的逐步确立和完善，公众参与政府决策、管理的呼声越来越高，公民、私营部门、第三部门各方利益主体越来越希望自己的意见得以表达，并且通过各种形式来参与公共决策和管理的过程，这些主要表现在听证制度、选举等常态参与以及非法集会、示威游行等非常态参与。传统的公民参与程度的高低可以通过参与意识、参与形式和途径、政府允许公众参与的范围及程度、公众参与影响政府行为的程度及选举情况等方面来测度。测度方法主要通过调查问卷和统计数据形势。

## 第二节 我国公众参与的现状

公众参与公共政策制定已经成为全世界范围内不可抗拒的历史潮流，相比于西方国家，我国虽在这方面起步的较晚，但也开始进行了有益的探索。尤其是近年来，随着经济水平的进一步发展，社会政治制度的不断完善以及公众意识的快速崛起，我国公共政策制定中的公民参与进入了一个新的发展时期。

在法律制度上，自 1982 年《中华人民共和国宪法》第一次在中国宪法中确定了参与制民主后，我国的公民参与法律制度一直在不断的健全和完善。1994 年制订的《中国 21 世纪议程》，为公众和社会团体参与可持续发展制定了全面系统的目标、政策和行动方案。2000 年全国人大通过《中华人民共和国立法法》，2001 年国务院发布《行政法规制定程序条例》，《规章制定程序条例》，均确立了公民参与国家立法和行政立法的制度。此外，《行政诉讼法》、《行政复议法》、《行政处罚法》、《价格法》等法律条款中均有对公民参与制度的完善，这体现了中国

法律对公众参与的重视程度。

在参与方式上，我国公民目前参与政策制定的主要方式有：（1）选举，这是我国公民参与国家及地方政府管理的重要手段，是公民在多个竞争性的政策或候选人之间及其他有争议的问题上表示偏好或要求的一种政治行为；（2）听证会，这是自 1996 年以来我国开始逐步健全的一项制度，是一个由公共管理者构建的面向公众，以收集或公布信息为主要目的的平台；同时应当强调，除了正式的听证制度外，还应包括非正式的听证制度，如美国 90% 的听证会都是非正式听证会<sup>[6]</sup>；（3）信访，这主要是通过信件形式表达自己的政治意愿的一种参政形式；（4）参与政治社团，在我国，政治团体主要表现为各种群众组织，特别是工会、妇联和共青团。此外，还有基层群众自治、公示、智囊团等公众参与形式，呈现出不断丰富趋势，然而必须承认，相对于西方国家，我国的公民参与方式还很为匮乏，亟待创新。

在参与主体上，公众纵向上有了急剧增长的参政需求，而横向比较依然存在参政意识薄弱，水平偏低状况，目前参政的群体普遍具有较高的知识结构和经济水平，而大多数的群体依然存在盲目、被迫以及冷漠等政治情绪，这种不平衡的参政状况会导致弱势群体的权利得不到有效保障；同时，由于引导公民参与政务公开是服务型政府的义务和责任，而政府目前又存在着不小的认识误区，如主观抵制政务公开、做表面文章应付、缺乏协调等，致使整个参政主体身份不够深入，参与不平衡现象普遍存在。

在公民参与的实践层次看，从全国性公共政策的制定到地方性公共政策的制定，都纷纷尝试着引入公民参与。以听证制度为例，据国家计委统计，截至 2007 年年底，全国各地召开各类价格听证会就已近千次，其中影响较大的就有六七十次<sup>[ 7]</sup>。如国家计委 2002 年 1 月 12 日举行的“部分旅客列车票价实行政府指导价方案听证会”，2005 年 9 月 27 日由全国人大法律委员会、财经委员会、人大常委会法工委就个人所得税工薪所得减除费用标准举行的立法听证会等。自建国至今，我国向全社会公布并征求意见的共有 12 部法律草案，包括行政诉讼法、集会游行示威法、香港特别行政区基本法、澳门特别行政区基本法、土地管理法、合同法、婚姻法、物权法草案等。在价格制度领域，公众参与在实践层面也有较为成熟的经验，据不完全统计，中国已有 20 个省、市、区举行过价格听证会。

在探索新的治理方式的过程中，许多地方政府也做出了有益的尝试，将公民参与进入重大的政策决策过程中，公民旁听、领导接待日、以及民意热线、电子政府等众多公民参与的形式开始在公共政策制定过程中使用。咸阳市自 2004 年 6 月推出旁听制度以来，已有 202 名公民参加了 10 次政府常务会，旁听议题 79 项，涉及政府在经济工作和社会发展重大决策的各个方面<sup>[8]</sup>。在贵阳，从 1999 年到 2004 年的 5 年之间，已有 538 名普通市民旁听了该市人大常委会会议，提出意见 200 多条<sup>[9]</sup>。此外，基于对公共政策制定中民意的重视，湖南、南京等省市还设立了官方的民意调查中心。然而从相对数值来看，这个比例依然相当微弱，全国范围内也存在着参与水平严重不平衡的状况，并且整体参与较为表面化。我国公民参与的实践探索仍然有漫长的路要走。

## 第二节 公众参与的 SWOT 分析

公众参与本身蕴涵着巨大的能量，但是也必然带来潜在的威胁，如何在认清我国特殊发展阶段的基础上客观分析这些优势与威胁，把握公民参与应该面临的挑战，对于我们研究整个公民参与问题具有重大的意义。而且，只有在认清这些问题的基础上，我们才可能进一步讨论应当如何对公民参与进行细化、分类、测度等问题，并在此基础上，提出具有实践价值的建议。

通过对公众参与的优势、劣势、现阶段的机遇和挑战的总结，笔者归纳出有代表性的结论，对公众参与进行 SWOT 分析如下：

|  |   |
|--|---|
| <p><b>S:</b> 建立良好的沟通渠道，获得完善的信息；</p> <p>促进项目的执行；防止政策失败；</p> <p>便于公民监督政策制定，成为成熟的公民，而非单向度的人；</p> <p>便于节约资金，形成公共预算过程中的影响力；</p> <p>提高公民对政策的理解和认知程度；</p> <p>各个利益群体博弈，增强政策的公平性；</p> <p>将公民的要求更好地体现在行政管理过程</p> | <p><b>W:</b> 增强政策的成本（参与时间、资金、专家）；</p> <p>参与者不具有代表性（如较好的经济收入，良好的教育）；</p> <p>如果忽略了公民的意见，将威胁项目运作成效和官员的可信任度；</p> <p>增加了公共管理者日常工作的难度；</p> <p>公民不能理解政策质量标准中包含的知识、技术等，造成了政策的扭曲；</p> <p>会阻碍改革和创新；</p> |
|--|---|

|  |   |
|--|---|
| <p>中;</p> <p>建立对政府与公民自身积极的认识;</p> <p>维护地方社会秩序的稳定</p>   | <p>公共参与的理性化程度较低;</p>  |
| <p><b>O:</b> 经济水平的提高带来了公民参政意识的崛起;</p> <p>公民参与由感性转为理性;</p> <p>受新公共管理等思想影响,政府对公民参政的重视程度增强;</p> <p>电子政务的兴起和媒体作用的增强为公众参与提供了渠道;</p> <p>城市政府职能的转变要求公民参与;</p> | <p><b>T:</b> 须决定在多大程度上与公众分享权力;</p> <p>必须决定由公众中谁去参与决策过程;</p> <p>必须选择特定的公民参与形式;</p> <p>如何创新和拓宽公众参与形式;</p> <p>如何调动起公众参政的积极性,改善目前参政不平衡、表面化的现状;</p> <p>如何在特定的情况下或在日常与公民的接触中管理公众参与;</p> <p>如何消除传统政治文化环境导致的制约;</p> <p>引导公民参与管理;消除官民之间的不信任;</p> <p>消除相关部门的抵制情绪和表面工作;</p> <p>如何建立健全参政制度及立法保障制度,改变制度虚设的现状;</p> <p>如何建立健全公民参与的教育和培训制度;</p> |

### 第三节 测度公众参与程度的指标探讨及问卷设计

公众参与程度可以通过一些具体方面进行测度。包括:

- 1, 参与意识, 包括公民参与政府决策意识程度的态度以及持各种态度的原因、政府对公民参与的态度;
- 2, 参与形式与途径, 需要考察参与途径是否多样化, 制度化程度的高低、理性化程度的高低等;

3, 政府允许公众参与的范围及程度, 即公众参与的广度和深度;

4, 公众参与影响政府行为的程度等。这些指标可以通过调查问卷的形式进行测度。

在梳理指标的基础上, 我们设计了调查地方政府公民参与程度的问卷, 见附录 1。



## 第二章 中国政府治理中公众参与程度的基本调查研究

### 第一节 问卷的基本分析思路及逻辑检验

#### 一、逻辑检验思路

为了剔除出一些逻辑无效的问卷，更好的保障问卷质量，笔者对问卷进行了基本的逻辑检验，如图 2-1：

图中 1、2、3、4 各对应问卷中的前四题，原因分析下设的 1~9 个分支分别代表第四题的九个选项，a,b,c 分别代表三条途径，即：有参政意识且实际参与较多；有参政意识但实际参与很少；无参政意识但实际参与较多。其中 S 代表逻辑中断。

对影响公众参与的原因共归纳为 A1~A5 五种类型，它们分别代表意识型弱参与、负反馈型弱参与、途径型弱参与、政治环境型弱参与及政府原因型弱参与。

意识型弱参与主要指由于公众的参政意识缺失、认为自己能力欠缺不具备参政资格、认为个人参政的作用太微弱或是对政府的不客观评价而导致的参与程度较低的现象，这部分参政程度的提高有赖于整个公众群体参政意识的增强和端正；

负反馈型弱参与主要指在以往的参与经验中由于没有实现期望值而对之后的参与产生负的影响，从而导致参与程度较低的现象，这主要表现在参与之后感觉自己的作用太微弱，或曾经参与过，发现没有用等情况；

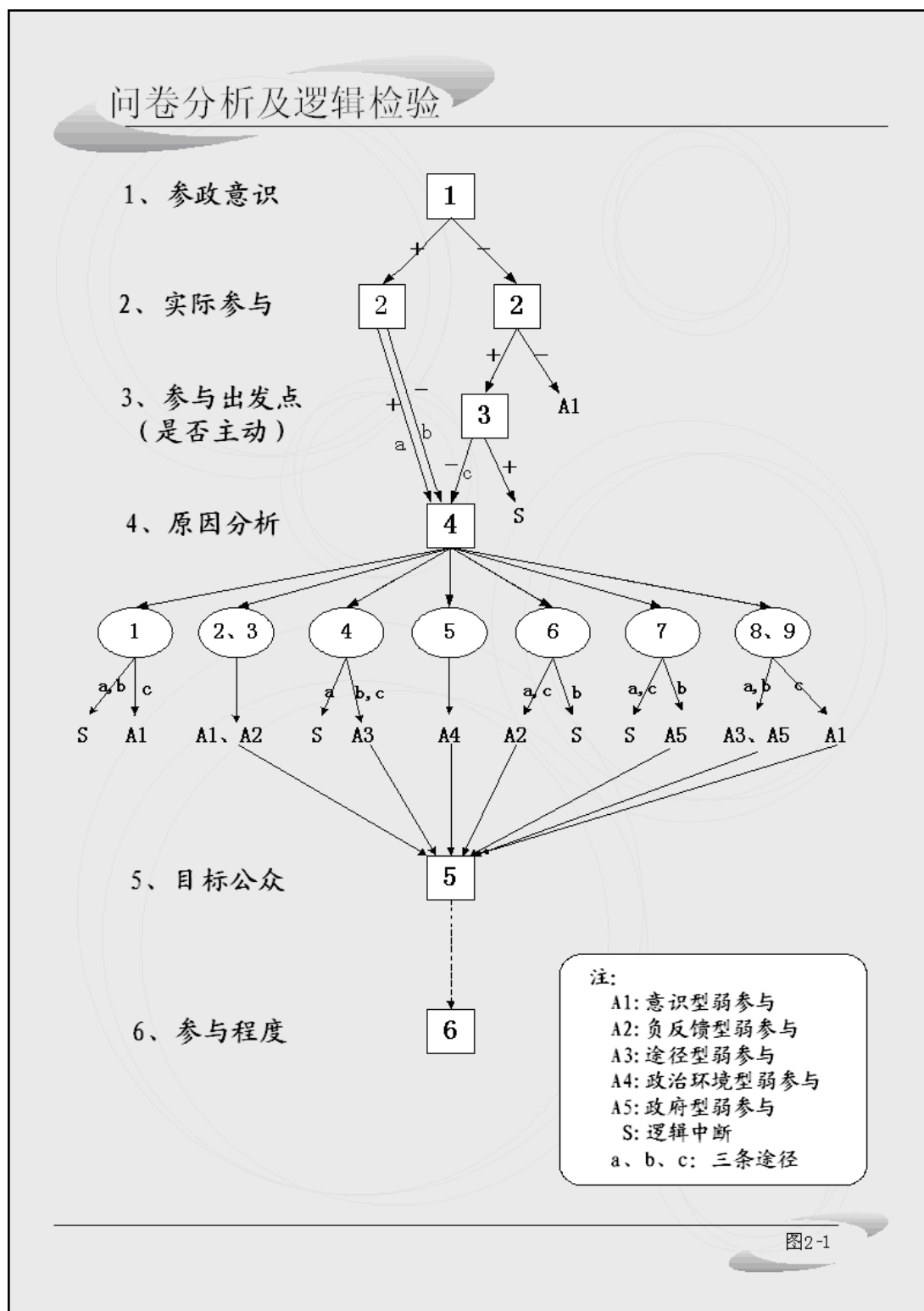
途径型弱参与主要指由于缺乏一个畅通的途径而导致的参政程度较低的现象，如不知道参与途径、认为现有的参与过程太麻烦以及认为政府的宣传不够等；

政治环境型弱参与主要指由于整个政治环境的同化作用而对参政个体产生的影响，主要是指发现自己周围没有人参与而抑制了参政意愿；

政府型弱参与主要指政府由于没有尽到自己应尽的责任而影响公民的实际参与情况，这一点主要包括政府不允许公众参与、所提供的参与途径太过麻烦而不符合实际以及政府本身的宣传作的不够等现象。

三条途径的选择对于判断制约被调查者参与政策决策过程的原因各不相同。同时，不同的原因之间亦有部分重合的选项，目的在于最大程度的判断出各种可

能的原因。逻辑甄别中止的问卷进行剔除，有效的问卷进入下一步分析。



## 二、逻辑检验程序

为了方便操作，笔者用简单的 C 语言对逻辑检验编辑程序如下：

### 问卷逻辑检验程序

```
#include "stdio.h"
#define N 9
main()
{
    int a, b, c, i, m, d[N];
    scanf("%d %d %d", &a, &b, &c);
    for(i=0; i<N; i++) scanf("%d", &d[i]);
    printf("a=%d, b=%d, c=%d\n", a, b, c);
    for(i=0; i<N; i++) printf("d[%d]=%d\n", i, d[i]);
    if(a==1)
    {
        if(b==1 || b==2) printf("A1\n");
        if(b==3 || b==4)
        {
            if(c==1) printf("S\n");
            if(c==2 || c==3 || c==4 || c==5)
            for(i=0; i<N; i++)
            {
                if(d[i]==1 || d[i]==8 || d[i]==9) printf("A1\n");
                if(d[i]==2 || d[i]==3) printf("A1, A2\n");
                if(d[i]==4) printf("A3\n");
                if(d[i]==5) printf("A4\n");
                if(d[i]==6) printf("A2\n");
                if(d[i]==7) printf("S\n");
            }
        }
    }
    if(a==2 || a==3 || a==4)
    {
        if(b==1 || b==2)
        for(i=0; i<N; i++)
        {
            if(d[i]==1 || d[i]==6) printf("S\n");
            if(d[i]==2 || d[i]==3) printf("A1, A2\n");
            if(d[i]==4) printf("A3\n");
            if(d[i]==5) printf("A4\n");
            if(d[i]==7) printf("A5\n");
            if(d[i]==8 || d[i]==9) printf("A3, A5\n");
        }
        if(b==3 || b==4)
        for(i=0; i<N; i++)
        {
            if(d[i]==1 || d[i]==4 || d[i]==7) printf("S\n");
            if(d[i]==2 || d[i]==3) printf("A1, A2\n");
            if(d[i]==5) printf("A4\n");
            if(d[i]==6) printf("A2\n");
            if(d[i]==8 || d[i]==9) printf("A3, A5\n");
        }
    }
}
```

## 第二节 问卷基本分析

### 一、调查地点及调查对象基本情况

2010年5月-7月期间，笔者亲自在重庆市、西安市、深圳市进行实地问卷调查。问卷采取随机发放的形式。其中，重庆市发放问卷共100份，回收录入90份，回收率90%；西安市共发放问卷120份，回收并录入98份，回收率81.7%；深圳市共发放问卷80份，回收并录入62份，回收率77.5%。总发放问卷300份，总回收率83.3%。对250份回收问卷进行逻辑检验：排除重庆市3份逻辑有误问卷、西安市11份逻辑有误问卷、深圳市3份逻辑有误问卷，总回收问卷的有效率为93.2%。对剩余233份有效问卷进行进一步分析。其中，各地调查对象性别、是否党员、年龄、受教育情况等基本信息如下（表2-1）。从中我们可以得出三地被调查样本的一些基本信息比较：男女比例方面，重庆市样本中男性比例略高，深圳及西安市中女性比例略高；是否党员方面，重庆市被调查者党员比例为19.5%，西安市被调查者党员比例为29.1%，而深圳市被调查者党员比例为7.1%，这在某种程度上反映了三地各自的某些社会特征：西安市作为旧时的革命发源地，民众的“政治感”也许相对较高，而在作为改革开放的前沿地区的深圳市，出于调查的易获取程度，我们的调查对象中有相当一部分样本是在当地打工的农民工，党员比例相对偏低。这一点在受教育程度方面也有所体现，深圳市的样本中，高中文化程度比例最高，而重庆市和西安市样本中，大专或本科学历比例最高。这在某种程度上也显示出深圳市调研样本存在一定的偏差性，样本分布对深圳市市民参政情况的代表性有所削弱。

表 2-1

| Cl ty | sex |     | Total |
|-------|-----|-----|-------|
|       | 1   | 2   |       |
| CQ    | 50  | 37  | 87    |
| SZ    | 26  | 33  | 59    |
| XA    | 37  | 47  | 84    |
| Total | 113 | 117 | 230   |

| Cl ty | party |     | Total |
|-------|-------|-----|-------|
|       | 1     | 2   |       |
| CQ    | 16    | 66  | 82    |
| SZ    | 4     | 52  | 56    |
| XA    | 23    | 56  | 79    |
| Total | 43    | 174 | 217   |

| Cl ty | 1   | 2  | age 3 | 4  | 5 | Total |
|-------|-----|----|-------|----|---|-------|
| CQ    | 60  | 17 | 6     | 1  | 1 | 85    |
| SZ    | 41  | 11 | 5     | 1  | 1 | 59    |
| XA    | 32  | 30 | 9     | 10 | 1 | 82    |
| Total | 133 | 58 | 20    | 12 | 3 | 226   |

| Cl ty | 1 | 2  | edu 3 | 4   | 5  | Total |
|-------|---|----|-------|-----|----|-------|
| CQ    | 3 | 10 | 17    | 47  | 7  | 84    |
| SZ    | 4 | 10 | 26    | 18  | 0  | 58    |
| XA    | 0 | 4  | 20    | 52  | 8  | 84    |
| Total | 7 | 24 | 63    | 117 | 15 | 226   |

## 二、调查问卷基本分析

我们的抽样样本选取了重庆、西安与深圳三个城市，她们之间在经济发展水平、地域文化等方面都具有较大的差异，可期待对中国普遍公民参政情况具有一定的代表性。我们的问题首先是：不同地区之间的公众参政情况是否有统计学意义上的显著差异？若有差异，这种差异表现在哪里？若没有统计学意义上显著差异，那么总样本在该变量上的分布状况如何分析？影响该变量的因素又有哪些呢？

我们对参政意愿、实际参政情况、参政出发点、当地政府决策意识、当地政府对公众参与重视程度、当地政府听取公众意见的频繁程度、当地政府允许公众参与的范围、当地政府允许公众参与的重要程度、当地群众参与政府决策的影响程度这几个变量分别在各地区间做了差异性检验及各自的分析。

### 1， 参政意愿方面：

回归统计表明，三个地区公众参政的意愿并没有显著的差异，如表 2-2 所示。总体上看，公众的参政意愿普遍不高。在收集的 233 个总样本中，85.4%的公众在“是否想过要参与政府决策”一题中选择了“从未有过”和“偶尔会有”。如图 2-3 所示。

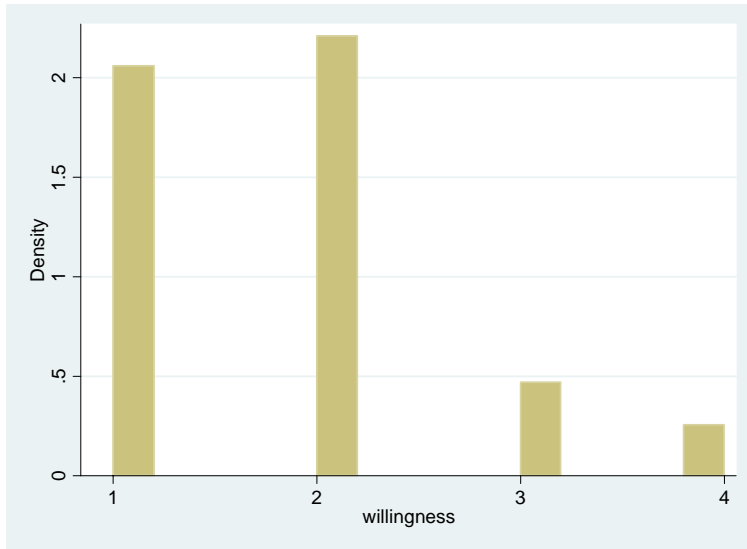
表 2-2

| Source   | SS         | df  | MS         |                         |  |  |
|----------|------------|-----|------------|-------------------------|--|--|
| Model    | .345001501 | 2   | .17250075  | Number of obs = 233     |  |  |
| Residual | 154.925385 | 230 | .673588629 | F( 2, 230) = 0.26       |  |  |
| Total    | 155.270386 | 232 | .669268906 | Prob > F = 0.7743       |  |  |
|          |            |     |            | R-squared = 0.0022      |  |  |
|          |            |     |            | Adj R-squared = -0.0065 |  |  |
|          |            |     |            | Root MSE = .82072       |  |  |

| willngness | Coef.     | Std. Err. | t     | P> t  | [95% Conf. Interval] |         |
|------------|-----------|-----------|-------|-------|----------------------|---------|
| _lcl ty_2  | -.0527956 | .1384166  | -0.38 | 0.703 | -.3255223            | .219931 |
| _lcl ty_3  | .045977   | .1244379  | 0.37  | 0.712 | -.199207             | .291161 |
| _cons      | 1.781609  | .0879909  | 20.25 | 0.000 | 1.608238             | 1.95498 |

图 2-3



如果对公众的参政意愿与其性别、年龄、政治面貌、受教育程度进行相关性检验，如表 2-4 所示。可以发现，在 5% 的显著性水平下，只有政治面貌(party) 一项与公众参政意愿之间具有显著关系， $p$  值为  $0.001 < 0.05$ ，这说明党员比普通群众更有参与政治决策的意愿；这一点很容易得到解释，入党本身就是参与政治活动的表现，党员因此会表现出更强烈的参政意愿。然而，考虑到政治面貌与受教育程度之间可能存在的关系（实际亦显示出显著的正相关关系，见表 2-5），我们分别对各个变量进行了回归分析，如表 2-5 所示。可以发现，剔除了政治面貌的影响后，教育也与参政意识之间表现出了显著的正相关关系， $p$  值为  $0.03 < 0.05$ ，这说明受教育程度越高，公民表现出的参政意识就越强烈。然而，同样在表 2-5 中我们也观察到，政治面貌与教育两个变量在对公民实际政治参与的解释中显著性均消失了。下文还将具体论述。

表 2-4

. reg willingness edu age party sex

| Source   | SS         | df  | MS         |                 |        |  |
|----------|------------|-----|------------|-----------------|--------|--|
| Model    | 11.2408119 | 4   | 2.81020297 | Number of obs = | 212    |  |
| Residual | 133.627113 | 207 | .645541607 | F( 4, 207) =    | 4.35   |  |
| Total    | 144.867925 | 211 | .686577841 | Prob > F =      | 0.0021 |  |
|          |            |     |            | R-squared =     | 0.0776 |  |
|          |            |     |            | Adj R-squared = | 0.0598 |  |
|          |            |     |            | Root MSE =      | .80346 |  |

| willingness | Coef.     | Std. Err. | t     | P> t  | [95% Conf. Interval] |           |
|-------------|-----------|-----------|-------|-------|----------------------|-----------|
| edu         | .0679876  | .0688579  | 0.99  | 0.325 | -.067765             | .2037403  |
| age         | .0093783  | .0590666  | 0.16  | 0.874 | -.107071             | .1258276  |
| party       | -.4989188 | .1476766  | -3.38 | 0.001 | -.7900617            | -.2077759 |
| sex         | -.0661892 | .1114026  | -0.59 | 0.553 | -.2858184            | .15344    |
| _cons       | 2.536303  | .456702   | 5.55  | 0.000 | 1.635919             | 3.436686  |

表 2-5

|             | wp                | sex               | party             | age               | edu               | willin-s         | real   |
|-------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------|--------|
| wp          | 1.0000            |                   |                   |                   |                   |                  |        |
| sex         | -0.0000<br>1.0000 | 1.0000            |                   |                   |                   |                  |        |
| party       | -0.2201<br>0.0009 | 0.1310<br>0.0472  | 1.0000            |                   |                   |                  |        |
| age         | 0.0000<br>1.0000  | 0.0000<br>1.0000  | -0.0831<br>0.2133 | 1.0000            |                   |                  |        |
| edu         | 0.0000<br>1.0000  | -0.0547<br>0.4128 | -0.2968<br>0.0000 | -0.0873<br>0.1941 | 1.0000            |                  |        |
| willingness | 0.9889<br>0.0000  | -0.0751<br>0.2568 | -0.2741<br>0.0000 | 0.0096<br>0.8865  | 0.1441<br>0.0303  | 1.0000           |        |
| real        | 0.3120<br>0.0000  | 0.0441<br>0.5104  | -0.1032<br>0.1210 | 0.0970<br>0.1497  | -0.1063<br>0.1151 | 0.2902<br>0.0000 | 1.0000 |

## 2. 实际参与情况。

首先，我们对三个地区之间公众实际参政情况的差异性进行检验，如表 2-6 所示。显著性检验显示，在 5% 的显著性水平下，与重庆市和西安市相比，深圳市在公众实际参政方面具有较为显著的差异， $p$  值=0.043，略小于 0.05，即深圳市市民的参政状况整体上略高于重庆市与西安市。实际上，与其他两市相比，深圳市在城市规划、环境保护等方面的公众参与健全程度相对较高，出台《深圳市舆论监督条例》等法规，引入了立法辩论机制等。电子政务方面，深圳市的“深圳政府在线”网站正是引导公众参与的一个积极有效的平台。以 2010 年 1 月至 10 月的数据为例，“深圳政府在线”日平均访问量超过百万次，峰值超过 300 万，对市民互动参与答复一万余条，在全国 315 个地级市政府门户网站中，公众参与指数名列第一。<sup>[10]</sup>这表明，在影响公众参与的因素中，政府相关法律规制的主动引导起到了积极的作用。

表 2-6

| l. ci ty |            | _l ci ty_1-3 |            | (_l ci ty_1 for ci ty==CQ omi tted) |  |  |  |
|----------|------------|--------------|------------|-------------------------------------|--|--|--|
| Source   | SS         | df           | MS         |                                     |  |  |  |
| Model    | .969773334 | 2            | .484886667 | Number of obs = 227                 |  |  |  |
| Residual | 43.8848522 | 224          | .195914519 | F( 2, 224) = 2.47                   |  |  |  |
| Total    | 44.8546256 | 226          | .198471794 | Prob > F = 0.0865                   |  |  |  |
|          |            |              |            | R-squared = 0.0216                  |  |  |  |
|          |            |              |            | Adj R-squared = 0.0129              |  |  |  |
|          |            |              |            | Root MSE = .44262                   |  |  |  |

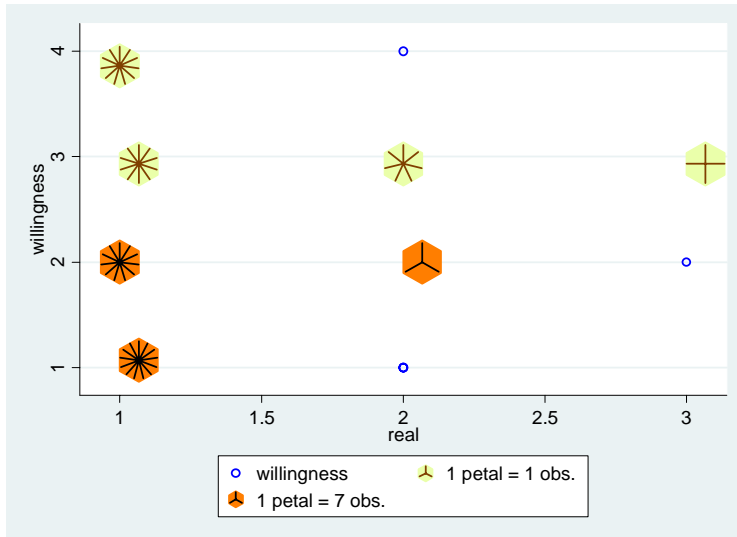
  

| real       | Coef.    | Std. Err. | t     | P> t  | [95% Conf. Interval] |          |
|------------|----------|-----------|-------|-------|----------------------|----------|
| _l ci ty_2 | .1541461 | .0758312  | 2.03  | 0.043 | .0047124             | .3035799 |
| _l ci ty_3 | .0053366 | .0677068  | 0.08  | 0.937 | -.1280871            | .1387603 |
| _cons      | 1.149425 | .0474541  | 24.22 | 0.000 | 1.055912             | 1.242939 |

当然，从总体绝对比例上看，公众的实际参与情况仍然非常低。在 227 个总样本中，83.3%的公众选择了“从未有过”，另有 14.5%的公众选择了“偶尔会有”。那么，公众的参政意愿与实际参政情况之间是否有显著差异呢？如图 2-7 所示，蓝点表示单个观察值，浅色数集中每条线代表 1 个观察值，深色数集中每条线代表 7 个观察值。从中我们可以看到，样本集中度最高处在图的左下角，以“即无参政意愿，又无实际参政体验”的样本最多，其次，“偶尔有参政意愿，但从未实际参政”的样本也较为集中，此外，21 个样本表现出“经常或一直有强烈的参政意愿，但实际从未参与过”。这表明，公众的参政意愿与实际参政情况之间存在着较大的差异，在选择“从未参与过政府决策”的样本中，近 52%的被调查者都表现出或多或少的参政意愿。处在 45 度线下方的被动参与样本数只有 2 例。而参政意愿强度大于实际参与程度的比例达到了 48%。如何建立更有效的机制，给被束缚的参政意愿建立一个更为公开、畅通的表达渠道，是中国政府目前面临的一大问题。

图 2-7



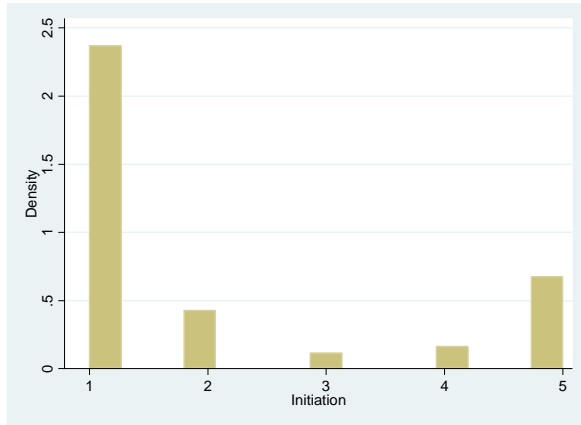


影响实际政治参与的因素又有哪些呢？如表 2-5 所示，与实际政治参与之间存在显著关系的只有参政意识， $p$  值为 0.000，这表明参政意识越强的公众实际参与程度也越高。然而同时，与参政意识有显著关系的“政治面貌”和“受教育程度”这两个因素此时已经失去了显著性。因此我们可以推断，也许存在着一种较大的制度障碍，使得公民在参政意识下的偏好无法顺畅地传递给实际参政情况。这对我们现有的公民参政体制提出了严峻的问题。

### 3. 参政出发点

我们统计了公众参与政治的出发点，如图 2-8 所示。1 代表“维护自己的权利”，2 代表“大家都参加，故也参加”，3 代表“没办法，某些部分强制要求”，4 代表“在政府的鼓励下被动参与”，5 代表其他。从统计数值中我们可以发现，绝 74.6% 的公众参政的出发点是维护自己的权利，即具有主动性。这表明，公众对于政治参与的积极性质是普遍认可的，认为政治参与是为了维护自己的权利。从这一点上看，上文中我们看到的“公众很少想过参与政治”的背后却有着“政治参与源于对个人权利的维护”这一普遍认可。为什么认为政治参与是对个人权利的维护的大部分公众普遍很少想过或实际参与过政治决策过程呢？我们接着研究制约公众政治参与的因素有哪些。

图 2-8

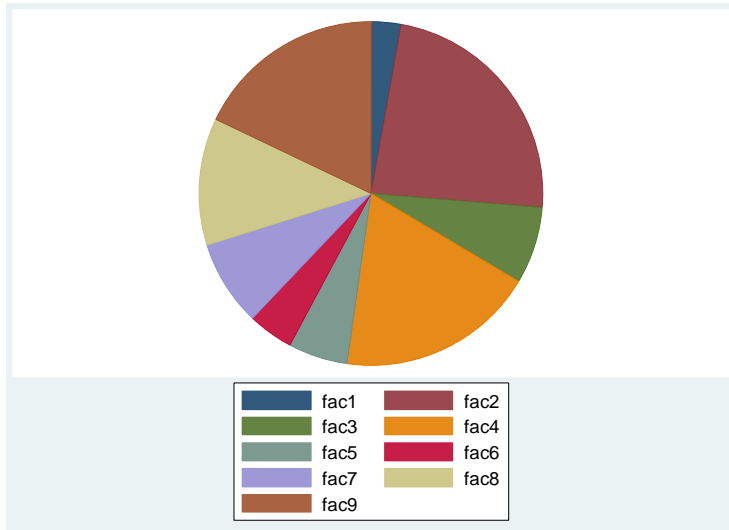


制约公众参与的因素方面：

在“您认为制约您参与政府决策的最主要因素有哪些？”一问中，我们设计了可多选的以下选项：1，跟自己没关系；2，个人参与作用太微弱；3，觉得自己能力欠缺；4，不知道参与途径；5，周围没有人参与；6，曾经参与过，发现没有用；7，政府不允许参与；8，参与过程太麻烦；9，政府宣传的太少；10，其他。

对多选结果进行统计，如图 2-9 所示。我们可以发现，选项大多数集中在“个人参与作用太微弱”，“不知道参与途径”和“政府宣传太少”三个方面，也即，影响公众参与政策决策过程的主要因素包括公众主观（认为个人作用太微弱）和客观（没有或不知道途径参与）两个方面，“个人参与作用太微弱”实际上是中国政治文化的一种表现，这也表现在没有一个机制化的渠道，使公民能够以群体行动的方式参与政治，并对政策制定过程发挥实际作用。人们趋向于认为政府没有进行足够的宣传，这说明在这方面，政府扮演的角色与民众的期望还有一定的差距。

图 2-9



#### 4. 参政意识变化情况

接着对三地区公众参与政治决策的意识与几年前相比是否有变化的结果是否存在显著差异进行检验，回归结果显示三地区之间并不存在统计学意义上的显著差异。公民参政意识的变化与政治面貌、受教育程度等因素也不存在显著关系，这表明，公众参政意愿的变化具有普遍性。总体情况来看，如表 2-10 所示，58.4%的被调查者选择了“大大增强”和“略有增强”，36.8%的被调查者认为没有变化。这表明，总体上看，中国公众参与政治的意识是在提高的，这表明了随着经济发展、社会体制的不断完善健全，人们对于参与政治决策的要求也在不断提高，而这一趋势在相当长一段时间内不会出现逆转。为了满足人民群众日益增长的参政需求，政府相应的配套体制就应该更加完善，在参政渠道的类型、数目、透明度方面都要进一步提高。

表 2-10

| Sense        | Freq.      | Percent       | Cum.   |
|--------------|------------|---------------|--------|
| 1            | 22         | 9.52          | 9.52   |
| 2            | 113        | 48.92         | 58.44  |
| 3            | 85         | 36.80         | 95.24  |
| 4            | 11         | 4.76          | 100.00 |
| <b>Total</b> | <b>231</b> | <b>100.00</b> |        |

#### 5. 地方政府对公众参与的重视程度

对三个地区的地方政府对公众参与的重视程度进行回归检验，可以发现三地之间这一值并不存在统计学意义上的显著差异。如表 2-11 所示。在这个问题上，73%的被调查者选择了“非常不重视”和“不太重视”。这表明公众期望政府对

其参与的重视程度远远超过他们的实际心理感受。再一次，政府在回应公民政治参与需求方面有待加强。

表 2-11

```

. xi:reg careness i.city
i.city          _i.city_1-3          (_i.city_1 for city=CQ omitted)
  
```

| Source   | SS         | df  | MS         |                 |        |  |
|----------|------------|-----|------------|-----------------|--------|--|
| Model    | 2.01148746 | 2   | 1.00574373 | Number of obs = | 227    |  |
| Residual | 114.658116 | 224 | .51186659  | F( 2, 224) =    | 1.96   |  |
| Total    | 116.669604 | 226 | .516237184 | Prob > F =      | 0.1426 |  |
|          |            |     |            | R-squared =     | 0.0172 |  |
|          |            |     |            | Adj R-squared = | 0.0085 |  |
|          |            |     |            | Root MSE =      | .71545 |  |

| careness  | Coef.     | Std. Err. | t     | P> t  | [95% Conf. Interval] |          |
|-----------|-----------|-----------|-------|-------|----------------------|----------|
| _i.city_2 | .1896552  | .1212799  | 1.56  | 0.119 | -.0493403            | .4286506 |
| _i.city_3 | -.0445753 | .1101172  | -0.40 | 0.686 | -.2615735            | .1724229 |
| _cons     | 2.068966  | .0767041  | 26.97 | 0.000 | 1.917812             | 2.22012  |

### 6.地方政府允许公众参与的几个核心指标

这一部分，我们主要探讨考察地方政府在当地民众政治参与中的几个核心数据：政府听取公众意见的频繁程度、允许公众参与政策制定的范围大小及允许其参与的重要程度。分别对这些指标在三地区的统计结果进行回归分析，如表 2-12。我们可以发现，在 5% 的显著性水平下，西安市在这些指标上的表现与其他两市相比具有显著差异，三个指标的 P 值分别为 0.037,0.008,0.012，均小于 0.05。这表明，在地方政府治理过程中公众参与方面的表现上，西安市在听取意见频率、允许参与范围及重要程度方面均表现较差。实际上，在三个作为比较的城市中，西安市作为西北地区的代表，在整体的开放性、经济水平及经济增长速度方面都较其他两市更差，这也使得西安市民对地方政府在这几个核心指标上的评价较差。同时，总体上看，被调查者对地方政府在这些指标方面的评价普遍较差，持负面评价的比例分别为 58.4%，84.6% 及 87.0%。政府面临的不可推卸的改进责任。

表 2-12

| . xl:reg feedback i. city |            |            |            |                               |                      |           |
|---------------------------|------------|------------|------------|-------------------------------|----------------------|-----------|
| i. city                   |            | _lcity_1-3 |            | (lcity_1 for city=CQ omitted) |                      |           |
| Source                    | SS         | df         | MS         | Number of obs = 227           |                      |           |
| Model                     | 2.88371912 | 2          | 1.44185956 | F( 2, 224) = 2.61             |                      |           |
| Residual                  | 123.72421  | 224        | .552340225 | Prob > F = 0.0757             |                      |           |
| Total                     | 126.60793  | 226        | .560212078 | R-squared = 0.0228            |                      |           |
|                           |            |            |            | Adj R-squared = 0.0141        |                      |           |
|                           |            |            |            | Root MSE = .7432              |                      |           |
| feedback                  | Coef.      | Std. Err.  | t          | P> t                          | [95% Conf. Interval] |           |
| _lcity_2                  | -.2243457  | .127192    | -1.76      | 0.079                         | -.4749916            | .0263003  |
| _lcity_3                  | -.2399832  | .1143559   | -2.10      | 0.037                         | -.4653341            | -.0146323 |
| _cons                     | 1.879518   | .0815764   | 23.04      | 0.000                         | 1.718763             | 2.040273  |

| . xl:reg scale i. city |            |            |            |                               |                      |          |
|------------------------|------------|------------|------------|-------------------------------|----------------------|----------|
| i. city                |            | _lcity_1-3 |            | (lcity_1 for city=CQ omitted) |                      |          |
| Source                 | SS         | df         | MS         | Number of obs = 232           |                      |          |
| Model                  | 3.49998188 | 2          | 1.74999094 | F( 2, 229) = 4.12             |                      |          |
| Residual               | 97.3793285 | 229        | .425237242 | Prob > F = 0.0175             |                      |          |
| Total                  | 100.87931  | 231        | .436706971 | R-squared = 0.0347            |                      |          |
|                        |            |            |            | Adj R-squared = 0.0263        |                      |          |
|                        |            |            |            | Root MSE = .6521              |                      |          |
| scale                  | Coef.      | Std. Err.  | t          | P> t                          | [95% Conf. Interval] |          |
| _lcity_2               | -.0256208  | .1102362   | -0.23      | 0.816                         | -.2428278            | .1915862 |
| _lcity_3               | -.2632986  | .0991585   | -2.66      | 0.008                         | -.4586782            | -.067919 |
| _cons                  | 1.906977   | .070318    | 27.12      | 0.000                         | 1.768424             | 2.04553  |

| . xl:reg importance i. city |            |            |            |                               |                      |           |
|-----------------------------|------------|------------|------------|-------------------------------|----------------------|-----------|
| i. city                     |            | _lcity_1-3 |            | (lcity_1 for city=CQ omitted) |                      |           |
| Source                      | SS         | df         | MS         | Number of obs = 224           |                      |           |
| Model                       | 4.36893275 | 2          | 2.18446637 | F( 2, 221) = 3.20             |                      |           |
| Residual                    | 150.98821  | 221        | .683204571 | Prob > F = 0.0428             |                      |           |
| Total                       | 155.357143 | 223        | .696668802 | R-squared = 0.0281            |                      |           |
|                             |            |            |            | Adj R-squared = 0.0193        |                      |           |
|                             |            |            |            | Root MSE = .82656             |                      |           |
| importance                  | Coef.      | Std. Err.  | t          | P> t                          | [95% Conf. Interval] |           |
| _lcity_2                    | -.1266458  | .1423897   | -0.89      | 0.375                         | -.4072612            | .1539696  |
| _lcity_3                    | -.3204373  | .1272191   | -2.52      | 0.012                         | -.5711551            | -.0697196 |
| _cons                       | 2.344828   | .0886167   | 26.46      | 0.000                         | 2.170186             | 2.51947   |

7. 公众参与对政策制定的影响程度

以上部分的结果相一致，西安市在“公众参与对政策制定的影响程度”方面与重庆市及深圳市具有统计学意义上的显著差异，即西安市市民更趋向认为其对政策制定过程的影响程度较低，如表 2-13 所示。在 5% 的显著性水平下，西安市这一指标下的 P 值为 0.037，小于 0.05 公众参与的影响程度既要通过参政途径的顺畅来实现，也要通过政府对公众参与的积极态度来实现。从这个方面看，西安市政府在公众参与机制的整体构架方面还有待提高。与此同时，总体上看，共有 78.6% 的被调查者对公众参政的影响程度持负面评价。

表 2-13

| i. city   |            |            |            |                               |                      |          |
|-----------|------------|------------|------------|-------------------------------|----------------------|----------|
|           |            | _lcity_1-3 |            | (lcity_1 for city=CQ omitted) |                      |          |
| Source    | SS         | df         | MS         | Number of obs = 224           |                      |          |
| Model     | 4.46609499 | 2          | 2.2330475  | F( 2, 221) = 3.59             |                      |          |
| Residual  | 137.373191 | 221        | .621598148 | Prob > F = 0.0292             |                      |          |
| Total     | 141.839286 | 223        | .636050609 | R-squared = 0.0315            |                      |          |
|           |            |            |            | Adj R-squared = 0.0227        |                      |          |
|           |            |            |            | Root MSE = .78841             |                      |          |
| influence | Coef.      | Std. Err.  | t          | P> t                          | [95% Conf. Interval] |          |
| _lcity_2  | .079023    | .1350732   | 0.59       | 0.559                         | -.1871734            | .3452194 |
| _lcity_3  | -.2558536  | .1217327   | -2.10      | 0.037                         | -.4957591            | -.015948 |
| _cons     | 2.045977   | .084527    | 24.21      | 0.000                         | 1.879395             | 2.212559 |

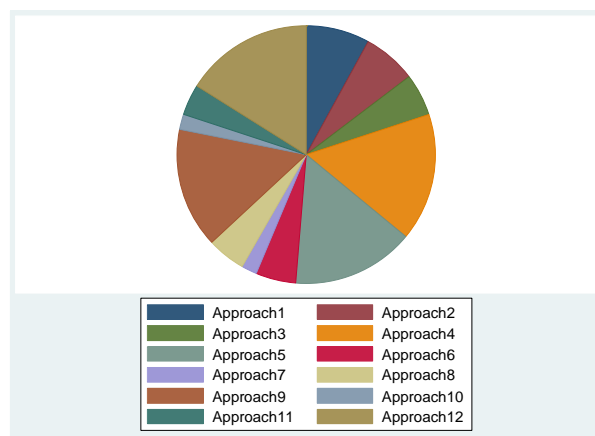
整体上看，公众普遍认为自身对政治途径的影响程度较低，共有 78.5% 的被调查者认为自身的影响程度“非常小”或“比较小”。公众在政策决策过程中所处的弱势地位是我国当前政府善治方面面临的一个重要问题。

## 8.参政途径

最后，我们对公民的参政途径进行统计。在调研问卷中，我们共提供了以下 12 个可多选选项：1 参与社区事务管理；2 会议旁听；3 座谈会；4 参与公众意见调研；5 投票；6 信访；7 质询；8 在媒体发表意见；9 通过网络途径；10 与政府官员接触；11 其他；12 无。

统计结果显示，参与公众意见调研、投票和网络途径是选择频率最高的几个方面。如图 2-14。实际上，这三个方面也都是比较传统的公众参与渠道，而“质询”，“与政府官员接触”这样更为直接和猛烈地参政渠道选择比例最低。从中我们可以对当前公众可获得的参政渠道主要仍然集中在较为传统和温和的方面，在引导和健全公众参与方面，地方政府应当进一步促进参政途径实质性的多样化。

图 2-14



## 第三章 主要调研结论及政策建议

### 第一节 主要调研结论

通过对重庆市、深圳市和西安市三地的公众参与状况进行调研统计，我们可以初步得出如下一些结论：

一、各地“公民素质”不存在显著差异，即在公众参政的意识、参与意识的变化情况等公民自身主观因素方面，三个地区之间的统计数据并不存在统计学意义上的显著差异。不同地区的民众本身对于政治参与的认识、期待等总体上并没有表现出显著差异，这主要表现为参与意愿绝对数据普遍较低，但总体上有不断增强的趋势。下文还会进一步讨论。

二，“政治机制”方面存在地区差异，即在实际的公众参与、地方政府听取公民意见的频繁程度、允许公众参与的范围、重要性等方面，三个地区之间表现出了一定程度上的差异。具体表现为，在公众的实际参与方面，深圳市市民的公众参与程度普遍更高；而在地方政府允许公众参与的范围、重要性、频繁程度等方面，西安市市民对政府这些方面指标的评价较差。可见，在不同的经济发展水平、社会政治文化等环境下，各地政府在组织、引导、回应公众参与的机制构建方面存在显著差异，而这一“技术性”的差异表明，在当今我国公众参与程度较低的现状中，政府方面扮演着具有较大改进空间的角色。经济发展水平较高的省份更有条件构建更健全的公众参与机制。

三，总体上看，公众参与意识的绝对值较低，但纵向上呈现出增长趋势。公众参与意识与“政治面貌”和“受教育程度”等变量存在正相关关系，但这一增长趋势却表现出一定的普遍性，而与公民个人的受教育程度、政治面貌等没有显著关系。实际上，政治面貌与教育均未显示出与实际参政情况具有显著关系，统计数据显示，85.4%的公众从未或仅偶尔想过参与政治决策过程，但与此同时，58.4%的被调查者认为自己的参政意愿较前几年或多或少有所增强。这一方面表现出中国公民参政热情和参政意识绝对值较为低下，同时也表现出随着近年来中国经济的高速发展及社会立法、性质体系的不断健全，公民政治参与的意愿也在不断增强，这一趋势在相当长的一段时间内都会继续保持下去。

四，较大程度的公民参政意识得不到很好的表达。在选择“从未参与过政府决策”的样本中，近52%的被调查者都表现出或多或少的参政意愿，而共有48%的被调查者选择其参与意愿程度强于自身实际参与的程度。这部分潜在的参政力量不可忽视。如果能够得到有效的引导，他们会对整个政府决策过程起到积极的作用，便于获得充足信息，有效节约资金，防止政策失败，加强公众对政策的理解程度。但是如果不能积极引导，而是一直压抑，则很可能对政策的制定和执行

过程造成不良影响,特别是当这些分散的力量聚集起来后,则会形成强大的压力,对政府的权威产生潜在的威胁。

五,地方政府在引导公众参与中自己应尽的责任方面有所欠缺。调查结果显示,总体上看,公众对地方政府对群众参与政府决策的重视程度、听取意见的频繁程度、允许群众参与的范围、其重要程度,以及群众参与政府决策的影响的评价均较低,持负面评价的比例分别为 73.1%, 58.4%, 84.6%, 87.0%和 78.6%。在对阻碍公众参与的原因调查方面,“不知道参与途径”和“政府宣传不到位”是被选择最多的选项。这表明政府的工作做得不够到位,不能正面的引导公众进行参与、将公众纳入决策体系中来,或者做一些表面文章,将公众参与作为一种形式,没有真正意识到其价值。这是当前我国政府面临的一大难题和挑战。我们认为,在引导公众参与的过程中,我国政府肩负着责无旁贷的使命,不同于西方国家,我们不仅要合理的引导公众参与,更要培育公众的参与意识和能力。同时,表现较差的地方政府更应当主动吸取其他地区的经验,做出更大的努力。

六,公众参与政策制定的出发点较为主动,同时具体的参与途径比较单一。我们看到,74.6%的公众认为参与公共政策制定的出发点是维护自己和大众的权利,占了所有选项中的绝对多数。而另一方面,占比例最大的几种参政途径集中在参与公众意见调查、投票、网络等传统方式上,参与社区事务管理、会议旁听也有一部分。这表明地方政府在公共政策制定过程中推动公民参与的多样性方面还有所不足,不能有效而富有创造性地引入更多积极的参与方式。这一点,也是地方政府应当鼓励投入更多精力的部分。

## 第二节 政策建议

推进我国的公民参与体系的建立健全是一个系统工程。公民参与不仅是民主社会进一步健全的重要途径,而且对维护当前社会稳定起到至关重要的作用。有关数据表明,1993年起至今,群体性事件的发生频率已经增长了10倍以上。随着市场经济的不断发展健全,我国多元化的社会格局更加明显,各种利益群体相互摩擦,社会矛盾、冲突在进一步增大。在这样的背景下,公民参与本身就是社会矛盾的释放口,是社会稳定的缓冲器。只有在广泛的引入实质性参与的基础上,更得民心的良政出台才会更有保障,相关政策的执行也才会更加顺畅。因此,扩



大公众参与对我国现阶段的经济、社会发展具有至关重要的意义。综上，本文对中国政府政策制定中的公民参与问题给以如下政策建议。

## 一、加强公民参与的制度化和法制化建设

制度化和法制化建设主要是指在充分尊重宪法和法律赋予公民的政治权利和自由的前提下，对公民参与的内容、方式、途径做出明确的规定，使其可以按一定的程序实际操作，并用法律的形式固定下来，作到有法可依，依法参与，使公民参与经常化、制度化。包括民意调查制度、专家咨询制度、信息公开制度、公示制度、论证制度、听证会制度、协商谈判制度、公民请愿和公民投票制度等，可以认为，制度化建设是实现公民有效参与的基本关键保障。建立健全公众参与的制度化与法制化主要表现在以下方面：

首先，积极借鉴已有的成熟经验教训。发展中国家在政治发展过程中的总体特征是“后发性”，这既带来了巨大的压力和被动的“示范效应”，同时也是一个宝贵的机遇<sup>[11]</sup>。健全公众参与制度还体现在法制化建设上，我国现有法律对于公民参与决策的实体性规范多，程序性规范少，而用法律形式将公民参与的形式、内容、途径和步骤予以明确规定，并将公民参与作为程序中必不可少内容的则少之又少。因此，我们建议，不仅要在法律上保证公民的基本权利，而且要在进一步完善现有法律的基础上，积极借鉴行政法律制度较完善的国家和地区的经验，让法律体系更加成熟和细致，这也依赖于更大程度的公民参与程序法律的研究。

其次，完善现有的制度体系。我们不仅要积极运用现有的资源，完善人民代表大会制度、基层群众民主自治制度、舆论信访制度以及社会协商对话制度等基本制度，同时要建立健全公众参与的具体制度，近年来，我国逐步建立了信息公开制度、公民选举制度、公民批评制度、公民参与立法制度、民意调查制度、社会公示制度和听证制度等。但是由于制度化设计程度低，使这些参与制度往往是虚设制度，很多情况下不能发挥出应有的作用。因此，要进一步完善相应的程序和配套措施，增强可操作性，不断拓宽公众参与公共政策的各种非政府团体和组织渠道，从而使公民参与公共政策制定得以具体贯彻实施，避免参与的随意性和无目的性。在逐步完善正式参与模式的同时，地方政府同时应当大力关注非正式公众参与的价值。如网络传播就是当前急速成长中的一个重要的公民参与政治途

径。在这一点上，我们建议地方政府为民意的表达创造一个更加宽松的系统，更大程度地以自信的姿态迎接公民的批评，尤其是建设性的批评。地方政府可以将网络平台中收集的有积极意义的批判意见通过网络、新闻媒体等方式公布出来并给予回应，主动向广大民众展示接受批评的姿态，这种主动引导性不仅会让政府在民众中的威信提高，而且还会正面地引导公众进行有价值、有建设性的参与，培养参与者的主人翁精神，而不是被动、反动、反射性否决的参与。

最后，在充分把握现实情况的基础上进行大胆的制度创新。一方面，随着公民日益增强的参与意识和公共事务的不断发展，现有体制内并不通畅的参与渠道已远远不能满足公民参与的需要；另一方面，由于我国特殊的国情，许多西方经典参政制度在我国并不能发挥其原本的作用。因此，主动进行制度创新，探索适合我国具体国情的参政制度，对目前公民参与公共政策制度的发展具有不可估量的意义。比如，浙江温岭市的“民主恳谈会”就是一个在我国现实的国情基础上，借鉴西方协商民主所倡导理念的公民参与制度创新的典范。

## 二 构建一个地方政府治理比较平台

我们已经看到，不同地区之间公众参与情况、地方政府治理情况有所不同，而由于我国公民参与的传统和基础还很薄弱，相关的法制系统也还远远不够健全。鉴于中国当前的国情，过于刚性的法律约束也许在很大层面上反而不能发挥出最大的用途。因此，我们建议，中央政府可以考虑以“软法”的形式构建一个交流比较平台。与固定制度化的法律比较，软法的优势在于缓解法律的刚性冲击力，以非惩戒的方式形成一种政策压力，从而促使地方政府进行政策改善，这对于法制系统不完善、公众参与传统较弱的中国社会具有实践性意义。这一方面，欧洲等国，尤其是欧盟有着非常值得借鉴的经验。中央政府可以在深入调研、专家审查和民意表达的基础上构建一个公民参与方面地方政府治理指标的目标，如听证会量指标、信访量及解决问题比例指标、政府平台网民留言量占人口比例指标等。接着，定期（如每年一次）由中央相关部门组织一个交流平台，地方政府向中央作出汇报，中央政府在整合地方政府报告的基础上，通过专家分析，将地方政府在各个指标上的表现进行标杆管理和指标排名（在公众参与方面，这些指标可以参考我们的问卷），并给予各地方政府有针对性的

政策建议，从而形成一种软性的约束力，敦促表现较差的地方政府学习表现较好的地方政府的经验并进行改进。软性约束力在欧盟的实践中取得了巨大的成功，相关指标下表现较差的成员国因为排名靠后的压力，会产生自我改进的强大动力。在考察我国地方政府治理过程中公民参与问题时，我们也可以借鉴这一思路。

### 三 拓宽我国公众参与形式与渠道

构建一个畅通的平台，使各个利益群体都可以在此基础上进行博弈，保证公民分享应有的决策权。这既表现在将各个利益群体引入政策制定的过程，也要进一步畅通和拓宽各个参政渠道，使其真正进行有效运转而不是表面主义。

随着多元化社会的发展，不同背景的公民都希望参与公共政策制定过程，为适应这一发展的新形式，公民参与的方式应该具有动态性、复杂性和多样性，途径采取多元的形式，以解决对不同性质政策问题的参与。目前，由于当代中国所处的特殊的转型时期，公民的话语权在相当程度上被压制，政府拥有垄断决策的最高权威。因此，主动为自己动手术，是地方政府长期健康发展必须的魄力。

要拓宽我国公民参与的形式与渠道，需要从以下两方面考虑：一方面，地方政府要进一步完善公民的听证、批评制度，切实改善目前参与途径的形式化、表面化，创造更加畅通有效的参政体系。例如，培育 NGO 组织的发展及在公众参与方面的作用，大力推进电子政务的发展及网络途径的加强，拓展大众传媒的参与能力以及加强其独立性，对整个公众参与程序的周期做更加合理的调整，尤其是前期准备的充足以及过程的透明化，并建立相应的反馈机制，加强信息透明化制度的建设，并在监督机制上给予足够的重视。另一方面，公共管理者应当引入更多积极的公众参与形式，如深入交流法、在政策组织中加入公民代表、公民参政训练、基层意见搜集法、价值取向法等，设立一些领导接待日，专门接待公众的来访，或设立市长热线、市长信箱等；同时，公民自己应懂得运用不同渠道去影响公共政策的制定，如个别接触、舆论扩散、集体推动、游说工作等政策参与渠道。此外，完善参政党、人民团体、法人组织和民间思想库对公共政策制定过程的参与。它们参与公共政策的方式主要是依托政治协商会议以及通过人大、政协的院外活动和大众传播媒体表达自己的利益和愿望，并且可以就某些重大政策

问题要求与政府对话,对公共政策施加影响。

#### 四 积极塑造公众参与文化

地方政府当肩负起培育公民参政意识的责任,努力塑造地方的公众参与文化。这种政治文化是在该民族的历史和现在社会经济、政治活动进程中形成的,它影响各个担任政治角色的行为、他们的政治要求内容和对法律的反应。任何政治行为的最终发生以及行为方式的选择,都有其深刻的社会文化及社会心理的背景原因,当一个群体中公众将政治参与作为一种责任和意愿而进行时,他们就会表现出强烈的情感 and 价值取向,从而从本质上影响公共决策的过程。

阿尔蒙德以政治文化为研究主题,比较了美国等5个国家的政治文化差异,把政治文化分为三种类型:村民的政治文化、臣民的政治文化、参与的政治文化。在村民政治文化模式下,公民对政治体系知之甚少,既不抱有政治期望,也不想从政治体系中获得什么好处,因此,他们认识不到自己对政治体系可能的影响及自己应当承担的责任;臣民文化模式中,公民对于政治体系虽然比较了解,但是对政治参与处于被动接受的地位,他们主观上希望政治系统能够输出有利于人民的政策,但客观上却对政治参与持冷漠态度;在参与型政治文化中,公民与政治体系密切相关,人们倾向于接近政治体系,并希望通过广泛积极的参与来影响政治体系。由此看来参与型的政治文化能够为公民参与政策制定提供一种良好的氛围,有助于培养公民的参政意识,推进公民主体意识的觉醒,防止政府对公共利益的侵蚀,使公民能够积极主动地参与政治决策过程。我国几千年的封建传统文化的沉淀使得建立一个全面地参与型政治文化具有相当的困难,这就导致了不能形成良性的路径依赖。要提高公共政策制定中公民参与,必须培育参与型政治文化,以打破传统政治文化的消极影响,提高公民的认知能力,增强公民对基本政治过程、政策过程、参与合法性的认知与理解;通过政治社会化过程,将公民政治冷漠的参与情绪转化为一种自觉自愿的主动参与。目前,全国各个省市均呈现出公民参政意识积极增长的趋势,政府有义务去引导这种趋势,并培育一种健康、有效的参政文化。政府官员不仅要树立正确的公民参政理念,认同其价值所在,同时要投入一定的资源进行公众的培养,包括参政意识和参政能力。在民主制度甚为发达的美国,早期时政府也曾花费了大量资金培训公民的参政能力。当

这种有效的培训体系开始运转，不论是学校或是其他组织来承担培训主体，都会在全社会范围内形成一种良性循环，家庭、同辈集团、社区、传媒等各个领域都会成为这个体系中的重要渠道。参政意识和参政能力这两个主客观方面的因素一旦成性，也会在不断的民主实践中对传统政治文化的合理扬弃起到积极的作用。

（致谢：本文的研究框架、调研思路等方面受到了董新宇副教授的极大指导启发，得到了费定辉、张丽等朋友的大力帮助，最后感谢我的家人，是他们的鼓励和支持帮助我完成了问卷的调研过程。）

附录 I: 调研问卷

## 关于政府治理中公众参与程度调查问卷

尊敬的女士/先生:

您好! 我们是清华大学“政府治理研究”课题组。本调查的要目的是了解当前我国地方政府治理的现状, 以便进行学术研究和为有关政府治理政策选择提供参考意见。本次问卷采用无记名方式填写, 不会给您造成任何不良影响。衷心感谢您的参与和支持!

---

---

### 您的个人信息 (此部分内容属匿名填答, 且全部数据只作统计之用)

01. 您的性别: 1 男; 2 女                      02. 您是否是中共党员: 1 是; 2 否
03. 您的年龄: 1. 19~29 岁; 2. 30~39 岁; 3. 40~49 岁; 4. 50~59 岁; 5. 60 岁以上
04. 您的教育程度: 1. 小学; 2. 初中; 3. 高中或中专; 4 大专或本科; 5. 硕士以上

※        ※        ※        ※        ※        ※

1. 在您关注的范围内, 您是否想过要参与政府的决策过程?
1. 从未有过;    2. 偶尔会有;    3. 经常会有;    4. 一直都有
2. 实际上, 您是否经常参与政府的决策过程?
1. 从未有过;    2. 偶尔会有;    3. 经常会有;    4. 一直都有
3. 您参与公共政策制定的出发点是什么?
- 1 维护自己的权利;    2 大家都参加, 故也参加;
3. 没办法, 某些部门强制要求参加;
- 4 在政府鼓励下被动参加;    5 其他 (请注明) \_\_\_\_\_
4. 您认为制约您参与政府决策的最主要的因素有哪些 (可多选)?
- 1 跟自己没关系;    2 自己的参与作用太微弱;    3. 觉得自己能力欠缺;
4. 不知道参与途径;    5 周围没有人参与; 6 曾经参与过, 发现没有用;
- 7 政府不允许参与;    8 参与的过程太麻烦;
- 9 政府宣传得太少;    10 其他 \_\_\_\_\_
5. 您觉得跟前几年相比, 您参与政府决策的意识是否有变化?
1. 大大增强;    2. 略有增强;    3. 没有变化;    4. 相对减少
6. 根据您的判断, 您所在的地方政府对群众参与政府决策的重视程度如何?
1. 非常不重视;    2. 不太重视;    3. 比较重视;    4. 非常重视
7. 据您所知, 当地政府在一年时间里听取群众意见及建议的频繁程度如何?

1.非常少； 2.偶尔听取； 3.比较频繁； 4.非常频繁

8.据您所知，当地政府允许群众参与的范围大小如何？

1.非常小； 2.比较小； 3.比较大； 4.非常大

9.据您感受，当地政府允许公众参与的重要程度如何？

1.非常不重要； 2.比较不重要； 3.比较重要； 4.非常重要

10.据您所知，所在地区群众参与公共事务对政府决策的影响程度大小如何？

1.非常小； 2.比较小； 3.比较大； 4.非常大

11.您参与政策制定过程主要的途径有哪些？（可多选）

1 参与社区事务管理； 2 会议旁听； 3.座谈会；

4.参加公众意见调查； 5 投票； 6 信访；

7 质询； 8 在媒体发表意见； 9 通过网络途径（电子政务）；

10 与政府官员接触； 11 其他； 12 无

再次感谢您的参与！祝您身体健康，工作顺利！！

2010.4

**Reference:**

- [1] (美) 马克彼特拉克. 当代西方对民主的探索: 希望、危险于前景[J]. 国外政治学, 1989
- [2] 房丽. 论公共管理中的公民参与. [D]. 陕西: 西北大学, 2007 年
- [3] Arnstein, sherry(1969) "A ladder of citizen participation", Journal of American Institute of Planner, Vol. 35.
- [4] 金华. 我国公共政策制定中的公民参与研究. [D]. 上海: 华东师范大学, 2007 年
- [5] 陶东明、陈明明. 当代中国政治参与[M]. 杭州: 浙江人民出版社, 1998. 104
- [6] 中国青年报: 健全反馈机制, 别让公众“自说自话”,  
[http://zqb.cyol.com/content/2010-10/23/content\\_3431361.htm](http://zqb.cyol.com/content/2010-10/23/content_3431361.htm)
- [7] 彭宗超、薛澜、阐珂. 听证制度[M]. 北京: 清华大学出版社, 2004. 83
- [8] 何海宁. 公民旁听市府决策 (N). 南方周末, 2005 — 08 — 25(1)
- [9] 吴利平. 市民旁听: 百姓跨进议政殿堂[N]. 人民日报, 2004-09-08 (14)
- [10] 中国信息产业网, [http://www.cnii.com.cn/internet/content/2010-10/26/content\\_806417.htm](http://www.cnii.com.cn/internet/content/2010-10/26/content_806417.htm)
- [11] 王邦佐. 《新政治学概论》. [M]. 复旦大学出版社. 2006 年.