

<<中国公民参与>>

图书基本信息

书名：<<中国公民参与>>

13位ISBN编号：9787509703526

10位ISBN编号：7509703522

出版时间：2008-10

出版时间：社会科学文献出版社

作者：贾西津 主编

页数：262

版权说明：本站所提供下载的PDF图书仅提供预览和简介，请支持正版图书。

更多资源请访问：<http://www.tushu007.com>

<<中国公民参与>>

内容概要

公民参与是民主制度的一个重要维度。

公民参与对于民主治理的作用至少体现在公共政府产生与监督、公共决策运作过程、公民自治能力发展等三个方面。

经典的公民参与主要指公民通过各种途径影响政府及其决策的过程，包括选举中的投票参与，以及公共政策参与等；现代治理理念下的公民参与还包括了在社区或其他小群体中的公民自治。

在中国，公民的政治参与面临着两方面的挑战：一方面，既往单位体制下的公民参与以政府组织和动员的方式进行，实际上只是公民“出场”或者决策贯彻的过程，缺乏公民权力的体现；另一方面，在社会变迁的过程里，人们有较多利益诉求，尚未形成合适的表达渠道，公民参与政治和社会生活的能力较低。

促进公民有序政治参与，实现有效的治理，需要加强公民的参与能力，促进制度化参与机制的形成。

这本文集选择了六个不同方面公民参与的代表性案例，除了公共预算的公民制度化参与之外，案例主要集中在非政府组织的参与模式上。

通过对这些案例的剖析，力图总结各种类型公民参与的机制，有效参与的原则，以及应避免的误区。

它希望从两个方面促进中国公民参与的实践：第一是在不同场景中更深入和细致地理解公民参与的理念，认知有序参与的基本原则；第二是发展公民参与的方法、工具、程序和机制，并在此基础上积累参与经验，增进公民参与的能力。

作者简介

贾西津，清华大学公共管理学院副教授。

北京大学法学（社会学专业）博士，北京医科大学临床医学学士、硕士。

2001年到清华大学公共管理学院NGO研究所从事博士后研究，工作至今。

研究方向为公民社会与治理，关注公民参与、公民社会比较研究、社会转型等主题。

出版《心灵与秩序》、《第三次改革》、《中国转型时期行业协会的角色与功能》、《全球公民社会》（译）。

书籍目录

公民参与民主政治的意义（代序）前言第一篇 中国公民参与的非政府组织途径分析第二篇 公共政策的公民参与——以环保NGO参与公共工程决策为例第三篇 政府购买公共服务中的民间组织参与——以江西省扶贫试点为例第四篇 城市社区的参与式治理——以宁波海曙区参与式治理为例第五篇 农民自组织参与农村社会治理——以山西永济农民协会为例第六篇 外来工的参与式治理——以奉化力邦村、上海桃苑村、海口外来工之家为例第七篇 公共预算中的公民制度化参与——以浙江温岭为例第八篇 公众参与中的媒体角色及其作用第九篇 公民参与的阶梯

章节摘录

第一篇 中国公民参与的非政府组织途径分析 提示问题 1.什么是公民参与？

2.非政府组织在公民参与中具有哪些作用？

提要 公民参与的形式主要包括经典的选举参与、公民参与公共政策，以及新型治理理念下的参与式治理。

公民参与的本质意义可以被视为公民权力的实现，非政府组织作为公民自组织，是公民权力实现的重要途径。

本篇分析了中国非政府组织在不同类型公民参与模式中的作用和特性。

第一类是以选举和人大代表制度为核心的结构性参与，它们对公民的赋权意义最强，但是目前相关的公民自组织非常薄弱，思想库在推动其发展中也存在角色张力，故而这类参与在现阶段呈现出个体性参与的特征；第二类是公民对立法和公共政策的决策性参与，它们是最普遍的公民参与模式，在中国，政策倡导性非政府组织在某些领域得以较好发展，但是尚未形成普遍的制度性参与途径；第三类是参与式治理，代表了新型治理理念下的公民参与模式，其中，在农村农民自组织参与治理，城市社区参与式治理，弱势群体参与式自治等方面，以及非政府组织参与公共服务购买中，形成公民权力新的生长点。

本篇最后分析了中国非政府组织的参与障碍及其化解途径，指出中国传统文化中“包容性”的权力结构，即政府和民间的权力构成大、小和消、长的关系，从而二者成为对立、取舍的两个主体，是制约公民参与的关键因素。

在中国实现公民有序政治参与，首先必须构建共享性权力结构，使得公民权力的增长和公共治理的目标一致起来。

共享性权力结构的基础是政府的公共性。

公民参与在20世纪后半叶的民主制度中被赋予了愈渐重要的地位，成为对代议制民主的一种发展。

虽然主流的民主理论一直并未忽视公民政治参与的视角，但它在经典意义上主要是指公民通过政治制度内的渠道，试图影响政府的活动，特别是与投票相关的一系列行为。

1960年代中期美国约翰逊政府推行的“伟大社会计划”，掀起“新公共参涉运动”（New Public Involvement）的热潮，1964年《平等机会法案》提出“最大程度易化参与”，这使得公民参与的含义远突破被动的、投票的或代议的、间接的范围，而具有了更广泛和更多样的意义。

1990年代的全球治理变革进一步将公民政治参与提到了更高的地位，治理理论创始人之一J.N.Rosenau明确提出治理模式下政府已不是唯一政治活动主体；全球治理委员会1995年的报告也指出“治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和”。

这显示出，公民及其私人组织被摆在了与政府平等的政治地位上，成为公共治理的直接主体。

现代民主发展的趋势体现了公民参与内涵在三个方面的扩展。

第一，公民参与的法定性从民主选举向民主决策和民主管理的扩展。

传统公民政治参与尽管包括民主投票和其他影响公共决策过程的行为，但是法定的参与地位主要局限于投票选举代议者，公民对公共事务决策过程的影响更多是“没有权力”的力量，而“公共参涉”（Public Involvement）行动则导致在决策中法定地包含公民的作用，即公民参与具有了法定参与决策的含义。

第二，公民参与客体从政府政策目标向公共事务的结果目标扩展，公民主体性资格增强。

传统公民参与主要指对政府组织或者其公共决策的影响，是对政治的间接参与，随着现代公民社会理念的复兴、“公民治理”（Citizen Governance）等观念的提出，公民参与除了被理解为政府和政策参与，还包含了对公共事务的直接治理，特别是在社区层面的公民自治。

它反映了现代公共治理从政府组织中心向公共事务结果中心的发展趋势。

第三，公民的积极参与受到更多的强调，体现强势民主的发展。

政府主导的“活跃公民”（Active Citizens）、“邻里合约”（Neighborhood Engagement）等行动，都体现对公民积极参与公共治理的导向，政府与民间力图构建平等的“合作伙伴”关系。

<<中国公民参与>>

上述三方面公民参与内涵的扩展，后两项特别是1990年代中期以来的新动向。

它们的背景是对二十世纪职业集权统治模式的反思，对地方控制和公民资格的传统价值的回归。

如果说政治参与扩大是政治现代化的标志，那么中国当代的公民参与实际上是政治民主化和政治现代化的同步进行。

中国改革开放以来公民的政治参与，涉及了传统意义上和扩展意义上公民参与的各个方面，但同时又与西方任何一种参与模式都不相同。

一方面，它不是以选举为核心的代议制民主的扩展，而是在民主选举、民主决策、民主管理（治理）、民主监督等四个方面分别进行的；另一方面，它不是“公民控制”理念目标的回归，而是在经济全球化和政治稳定性的双重压力下，对19世纪舶来的西方民主理念和近半世纪社会主义（共产主义）实践的两条脉络的续接。

因而，中国当代公民参与的激励来源于执政者以民为本的传统“民本”执政理念、西方现代民主思想、人民民主主权观等不同方面，也就具有复杂的含义。

本篇基于对当代中国公民参与的整体状况，把关注点集中在国家与社会的关系上，分析公民权力的生长，特别是公民自组织的形成及其在公民参与中的作用。

一 以公民权力看待参与 Sherry Arnstein对于参与类型的划分被广泛接受，她将参与的本质定义为公民权力，并依据公民权力的程度区分了三个层次的八种公民参与模式，其中最高层次是“公民控制”（Citizen Control），它与次之的“代表权”（Delegated Power）和共享权力的“伙伴关系”（Partnership）构成第一个层次的参与，即“公民权力”（Citizen Power）；第二个层次的参与被称作“象征”（Tokenism），它又包含了“纳谏”（Placation），“咨询”（Consultation）和“知情”（Informing）三个等级，它们均有公民的参与，但是最后的选择和决策权仍然在于政府；另外她指出两种常被冒充作参与的“非参与”（Nonparticipation）模式，即“训导”（Therapy）和“操纵”（Manipulation），是政府通过公民参与的形式达到训导公民的目的或者摆样子看的。

Sherry的定义早在1969年提出，以美国为样本，其最大的意义是将权力作为本质对公民参与进行分析。按照这种权力关系，当代西方公民参与在公民权力流向上大致呈现代表权基础上向公民控制的递进和伙伴关系的繁兴。

如果我们也以公民权力来考量中国的公民参与，可以发现中国社会转型中公民参与的权力流向有三种可能性：第一种是随着公民的参与，公民权力增加，比如公民参与重大工程的环境评价已进入制度程序；第二种是不伴有权力流动的公民对公共治理的影响，比如在公共政策制定中公民利用自身专业知识提供的政策贡献，政府用于改善自身工作的公民评议等；第三种是在公民参与的名义下政府权力的扩张或者公民权力的减少，比如目前政府通过积极的社区自治建设行动，实际上向社区扩张了自身的权力，这是中国比较特殊的参与情况，我们可以称之为一种随着公民参与的权力的逆流。

公民权力的增长是公民参与的目标，它的来源既可以是公民主导的积极权力行为，比如公民组织的倡导，也可以是政府主导的权力“退出”行为，比如地方政府引入民主投票程序决定公共工程优先性的改革。

但无论源自哪一方向，都只有真正建立公民内在的参与机制，才是可持续性的公民权力的保障。

这正是我们所关注的公民社会生长的方向。

中国1978年以后的社会发展是从国家全面控制社会的“总体性社会”基础上的转型，公民主体性形成于市场经济内生的私人空间，以及政府职能转型让渡来的社会空间，它与西方公民社会形成的过程对比如图1所示。

西方公民社会的概念强调了国家所不能介入的公民的私人领域和公共领域。

中国在社会结构上尚不存在这样的边界概念，但是随着改革开放，已经开始出现一定的私人空间、共同空间和公共空间，国家与社会的关系正在重构之中。

本文所言非政府组织（NGO）即指公民自组织，它是在公民的共同生活和公共生活之中出现的组织形态。

我们着眼于其在公民赋权意义上的存在，而不强调其法律形式，比如它包括作为企业登记或者没有登记注册的公民倡导组织，而不包括政府在职能转型中建立的服务于政府意志的正式“民间组织”。

二 中国非政府组织的参与途径 所谓公民“权力”，是指对公民意志实现的一定强制性的保

<<中国公民参与>>

障。

政治生活中的权力来源有诸多方面。

首要的权力来源是政治结构，公民通过投票等方式使得公民权力落实于政治结构之中，在转型社会，这种参与还体现为对政治制度本身的影响。

公民对政治结构的参与是最为根本和重要的参与途径。

其二，法律规则构成普遍的强制性权力来源，这种强制力是嵌于政治结构之中的，例如，法作为最高原则还是统治工具，决定了法律的不同强制性范围。

政府的政策通常不独立具有强制性，但是在中国，政策可以视为一种强制性规则。

公民对法律政策的影响是经典的参与模式，可以称之为决策性参与，是一种间接参与。

其三，资源的流动也具有权力流动的意义，资源配置中的权力关系与其配置规则相关。

以资源引导的权力的重新分配，代表了参与的新思路，属于直接参与，可以称之为参与式治理。

另外，还有一种强制性是潜在的，它没有法定的强制地位，但是构成强大的压力使之必须得到考虑，可以称之为“形势”强制力，比如民意，它可以影响上述各个层次，其强制力度与决策者个人因素相关。

下面分三个层次，分析中国公民权力生长的特征，以及非政府组织在公民参与中的作用。

1.结构性参与：民主选举和人民代表制度参与中公民组织的薄弱和思想库的张力 现代西方的民主从选举民主向参与式民主、协商民主等模式演进，新模式均强调公民在间接选举以外的直接民主

。但是需要注意，它并不是对选举民主的否定，而是在其基础上的途径扩展和程序递进。

中国的情形则有所不同，在改革开放以前的很长时间里，中国实行的“大民主”，是一个涉及面广泛的，但没有决策规则和民主程序的群众运动。

因而对当前中国公民参与的考量，首先是看公民在选举权、代表权等政治制度中的参与权。

目前中国公民的选举参与主要包括城市居委会、乡村村民委员会，以及区县和乡镇两级人民代表大会的直选。

如果分析在选举和代表授权过程中公民权力的实现，可以看到，第一，在基层选举中，选举过程依赖行政或者单位体制进行，公民缺乏独立的参选途径。

中国社会主体的整合模式从农村的三级生产队、城市的单位体制中演变发展来，在农村社区，行政色彩弱化的民主选举中，血缘关系的宗族纽带又成为主导力量；在当前城市社区的改革思路中，一个普遍举措是在社区另行设立政府的办事机构，而弱化居委会的公民自治权力，使之成为服务性的组织，其实质是剥离了公民自治组织的自治权。

基层选举中体现的公民权力并不强，其根源除了行政体制的惯性外，另一个重要因素就是社区内缺乏多元的公民自组织基础，实际上缺乏足够的自治能力，所有的治理实务集中于村委会和居委会，不可避免自治组织行政化。

事实上，自治社区内的正式治理结构一般是非常简单的，有一两个选举出来的专职或兼职人员，负责协调政府在社区的事务，其他大量的治理行为依靠的是各种各样大小相联的邻里组织、非政府组织。在英国，全国政府以下都属于平等自治体，相互没有隶属关系，郡、市的志愿部门委员会与地方政府一起，扮演重要的治理角色。

美国十万人的一个镇可能都没有政府，完全由私人经营、协会自治管理。

中国的社区内由于尚未建立起具有公共责任的政府、具有自治权的自治组织、多元志愿机制的非政府组织之间恰当的角色关系，使得公民在基层选举中的参与，权力关系是错位的。

第二，在人民代表制度的参与中，存在两方面的薄弱。

一方面是选举权，与上述情况类似，由于公民缺乏行政或单位体制外的组织化参与途径，难以出现参选过程，形成人大代表的选任与行政职务和体制内评价标准高度重合，使得人大代表成为政治荣誉和行政体制的一部分；另一方面是在代表权的行使过程中，由于公民与代表之间缺乏有力的表达和沟通途径，同时代表内部也缺乏体制纽带之外的自我组织，均影响了代表代言公民和公共利益的责任履行，使人大代表的参与呈现出权力性特征。

近年出现的新趋势也从两个方面体现了公民权力的生长。

<<中国公民参与>>

其一是越来越多的公民作为独立候选人积极地参选人大代表，不过由于竞选活动受到限制，缺少足够的组织化途径支持，他们的参与多表现为个体行为，呈现“单个开花”的现象，并且成功率非常低。其二是公民意识到需要通过人大代表的途径表达诉求、解决问题。

同样，对于个人行为，其公民权力意义很容易被忽略或者被体制同化；部分非政府组织开始积极通过人大代表进行政策影响，不过非政府组织和人大代表双方的代言能力都比较弱，并未形成一种制度化的对话途径。

可见，公民在选举和人大代表中的参与权力已经有所生长，但多具有个人性的特征，一个常被参与者自嘲的词汇反映了当前中国公民政治参与的状况，即“NGP”：非政府个人（Non-Governmental Person）。

它说明公民自组织途径参与的不足。

不过自1990年代以来，有一类新兴的非政府组织——民间思想库，它们在公民的政治参与中起到促进作用。

思想库是独立的公共政策研究机构，它们独立于政府、企业、政党、利益集团，乃至大学，从而可以有更中立的公共利益取向。

思想库在两个方面促进了公民权力的增长：第一个方面是对重大政治经济问题的专家研究为公民参与架起了桥梁。

思想库与古代“谋士”最大的不同在于它是独立的社会组织，从而更可能取向于公共利益，思想库的本质就是专家参与公共政策，从而是公共决策民主化、科学化的体现；同时，通过专家的独立研究和公开研讨，有利于公共议题的公众参与和民主决策，它也是公共决策公开化的体现。

例如，天则经济研究所，海南（中国）改革发展研究院，深圳综合开发研究院等，通过汇集专家进行独立研究、承接政府委托研究、不同层次的研讨等，促进了重大经济、政治等问题的公共决策机制。思想库的另一个方面作用是直接参与基层民主发展的程序设计、公民教育等实践，促进公民权力在政治体制中的实现。

例如，安徽省江淮乡村建设研究院在村委会选举中开发的组合竞选模式，有效防止地方宗族势力、集体腐败等问题，促进公正竞选，已经在安徽省内被广泛采用；北京新民教育中心与相关政府部门合作，在东城区九道湾社区进行的差额直选试点，充分发挥思想库在公民教育、民主程序设计等方面的作用，可以被看作是一次民主试验；世界与中国研究所在浙江温岭市“民主恳谈”的地方创新基础上，协助推进人民代表大会对公共预算的决策和监督体制改革，构建参与式民主的制度化模式，已经探索出越来越成熟的经验。

中国民间思想库的深度参与和积极角色，普遍取决于两个前提或者说存在两个制约：第一，依赖于个人的体制内信任资源，组织自身存在法律地位困境。

绝大多数民间思想库没有一个合法而适当的法律身份，其产生和作用可以找到诸多与体制相关联的因素，并且个人依赖性明显，甚至可以将一个人名与该思想库对应指称。

近年随着思想库的增多，它的多样性也扩展，不过不能获得基本“体制内认同”的人和思想库，其作用范围和力度都受到局限。

2005年以来正在推进的一个改革是，所有以“研究所”、“研究院”等命名的社科研究机构，不允许再在工商部门登记注册，全部属地化管理，由当地社会科学届联合会作为业务主管单位，归属民政部门管理，从而加强了对思想库的管控。

第二，思想库的作用发挥，主要依赖与体制内自上而下变革激励的结合，尚难成为一种独立的专业力量。

成熟的思想库主要应发挥专业研究的作用，站在公共的视角进行研究，提供专业咨询。

中国目前思想库的专业性大多不强，定位多重。

有统计显示，其中智慧型占30%，文秘型占20%，兼顾型占50%。

具有一定影响的思想库，则多具有较强的实践性，与某一层次的改革创新实践相结合，对其做出支持和推进。

地方政府创新和民间创新相结合，也是中国社会转型过程中的一个特色。

总体上，在基层选举和人民代表制度之中，公民自组织不足，参与所体现的公民权力较弱；民间

<<中国公民参与>>

思想库推动了公民权力的生长，但其独立地位和参与能力之间也具有一定的困境。

公民的结构性参与还有待更多的制度变革。

2.决策性参与：非政府组织倡导的空间 对公共决策者和法律政策的影响，包括立法参与和公共政策参与，是经典公民参与的基本方式。

其中，倡导性非政府组织是公民与决策者对话的一个重要途径。

所谓倡导，指非政府组织影响公共政策和公共资源分配决策的过程；以倡导行为为主的组织，也称为倡导性非政府组织。

如果对于非政府组织按照功能区分，最基本就分为服务和倡导两大类。

非政府组织的倡导功能被视为其重要作用之一，它为公民有序参与公共决策、督促和改善政府行为提供了组织化的途径。

中国改革开放以来发展起来的非政府组织，一直以服务型为主导，甚至在中文语境中没有与西方非政府组织“倡导”行为相对应的概念。

近十多年随着国际交流和环保等非政府组织的活跃，倡导开始部分走入了人们的视野。

在中国，公民通过非政府组织的倡导进行法律政策参与，具有三个特性。

首先，倡导行为发生于特定的政策领域，尚未构成一个普遍的参与渠道。

环境保护是中国非政府组织倡导最活跃的领域。

环保领域开始的政策倡导具有很多特定条件。

例如，它是针对政策层次而不是直接针对政府治理模式的倡导，环境保护作为一个全球公共物品，其政策指向是超国家的，环境保护具有较广泛而温和的公众参与性，环保领域的政策在此前不是一个重要的政策领域，敏感度低，环保非政府组织倡导的方向与政府环保部门的意向是一致的等等。

在其他很多国际非政府组织倡导活跃的领域，如人权、反腐败、和平、正义等，中国的非政府组织几乎还不存在；在教育、扶贫等非政府组织活跃的领域里，其活动也基本以服务为主，对政府政策的倡导并不明显。

编辑推荐

公民参与是民主政治的核心问题之一，无论对于政治国家，还是对于公民社会，公民参与都是实现善治的必要条件。

其实，所有民主的价值和意义，只有通过公民参与才能真正实现。

换言之，只有通过公民参与，民主政治才能真正运转起来。

可以说，没有公民参与，就没有民主政治。

——俞可平 以公民权力看待公民参与，可以看到公民在政治制度、公共政策、自我治理等层面不同程度的参与，以及众多不体现公民权力的假性参与。

本书的六个案例，分别选取公共预算中的制度化参与、公共政策的倡导性参与、政府购买公共服务中的民间组织参与，以及城市社区参与式治理、农民自组织参与农村治理、外来工群体的参与式治理等方面的典型公民参与案例，对参与的核心机制、原则、问题、效果、制度条件等做了分析。

最后专门探讨了媒体在公民参与中的角色，并翻译了阿斯廷女士1969年发表的著名论文——《公民参与的阶梯》。

——贾西津

版权说明

本站所提供下载的PDF图书仅提供预览和简介，请支持正版图书。

更多资源请访问:<http://www.tushu007.com>