

# 公众参与实践差异性研究

## ——以珠三角城市公共服务政策公众评议活动为例

岳经纶 刘璐

**摘要:**近年来,各地方政府主导的公众参与实践蓬勃兴起,吸引了各界的广泛关注。不同地区的公众参与实践呈现出各异的特点,产生了不同的治理效果。形态各异的公众参与与实践引发了两个值得思考的问题:第一,不同地区政府部门主导的公众参与实践存在着什么差别;第二,为什么地方政府部门采取了不同的策略吸纳公众参与。在广东省社会工作委员会的组织下,广东一些城市开展了公共服务政策公众评议活动。根据公众参与的程度和参与水平,这些城市的公众参与模式可以分为四种类型的公众参与模式:咨询式、点评式、商议式、协商式。根据价值取向、行动目标与组织结构的三维分析框架进行分析,可以发现,社工委领导对于参与价值的认可程度决定了他们对公众评议的接纳程度,各地社工委设定的公众评议活动的行动目标影响了公众的参与方式和参与程度,社工委所处的组织环境是影响公众评议活动能否有效落实的重要原因。

**关键词:** 公众参与; 地方治理; 价值取向; 行动目标; 组织结构

**中图分类号:** D035 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-7320(2018)02-0175-14

**基金项目:** 教育部人文社会科学研究基地重大招标项目(16JJD630011);广州市人文社会科学重点研究基地资助项目

进入21世纪以来,党和政府提出了“社会建设”“社会治理创新”“协商民主”“国家治理现代化”等新施政理念,强调转变政府职能和管理模式,推进政府主导下的公众参与实践。在中央的号召下,地方政府发起了形式多样的公众参与活动,扩展了公众参与的渠道和范围。政府主导的公众参与实践也吸引了学界的广泛关注,越来越多的海内外学者开始关注自上而下的公众参与。遗憾的是,现有研究大多从规范性的角度为政府吸纳公众参与提供理论依据和政策建议,很少从实然的角度对政府在公众参与活动中的角色进行深入探讨。在对公众参与案例进行分析时,现有研究也往往局限于个案的“过程描述、功能解释、意义阐发和对策研究”,没有进一步追问什么因素塑造了公众参与的现状<sup>[1]</sup>(P49-50)。已有研究充分展现了中国政治生活中多层次、多形式的公众参与实践,却忽视了对公众参与多样性的因果解释,从而无法对改进地方民主化治理提供有针对性的意见。

本文认为,丰富多样的公众参与实践为我们探究公众参与背后的因果机制提供了一个切入点。观察发现,即使在相同的政策导向下,不同地区的公众参与实践存在极大差异。在参差不齐的公众参与实践背后,各地区的公众参与主导部门扮演了差异化的角色。通过对不同地区的公众参与活动进行比较分析,能够清晰地发现不同地区的主导部门对待公众参与的态度与行为的差异,进而从政府的角度出发,识别出影响公众参与形态的关键因素。2014-2015年间,在广东省社会工作委员会(简称广东省社工委)的指导下,珠三角7座城市的社工委开展了“公众评议公共服务政策和项目”的实践活动,呈现出风格迥异的参与模式。本研究将以广东省社工委发起的公众评议活动为案例,识别影响公众参与差异性的关键维度,对公众评议进行类型学划分,并对不同类型的公众参与实践进行横向比较;在此基础上,

本文探究了社工委这一关键的组织部门关于公众参与的态度、目的和行动如何影响公众参与的类型和质量,从而进一步了解政府在基层民主治理中扮演的重要角色。简而言之,本文主要回答以下两个问题:不同地区社工委发起的公众评议活动有什么差别?什么因素导致不同地区的社工委采取了不同策略以吸纳公众参与政策评议?

## 一、文献综述和分析框架

现实中的公众参与存在多样的形式,大量研究对这些差异化的公众参与进行了类型划分。本文认为,对不同类型公众参与实践进行比较研究有助于我们识别公众参与实践之间的关键差异,更有助于对造成这些不同类型的公众参与的原因进行深入探究。

### (一) 文献综述:公众参与的分类研究

已有文献采用不同的标准来区分不同类型的公众参与实践。Sherry Arnstein 最早提出了一个研究公众参与类别的框架,被称为“公民参与阶梯理论”(ladder of participation)<sup>[2]</sup>(P216-217)。她认为,公众参与的本质是权力在政府和公民之间的再分配,公民在决策制定中的权力越大,公民参与程度越高、越真实,反之亦然。根据公民参与程度高低,公众参与被分为三个层次,分别是无参与、象征参与和完全参与。同样地,Carole Pateman 根据公民决策权的大小,将公众参与分为虚假的、部分的和完全的参与。他们的研究突破性地将公众参与从一个理想的概念转化为实践的命题,展现出现实生活中公众参与的多样性,开启了学者对于不同类型的公众参与的关注。然而,这种线性的区分方式也遭到了批评<sup>[3]</sup>。例如,有学者认为,这种分类方式主要基于对公众参与的价值判断,隐含了直接民主作为最佳的公众参与方式<sup>[4]</sup>(P18)。并且,由于缺乏明确的判断依据,这种类型学的划分仍然很难和现实生活中多样化的参与实践相对应。一些学者认为,公众参与是用来解决公共问题的政策工具,不同类型的公众参与取决于公共问题的特质。因此,一些研究者将政策议题纳入到公众参与的分类中。例如,John Clayton Thomas 提出,决策者必须首先对公共问题进行分类,进而选择合适的公众参与形式<sup>[5]</sup>(P437)。汪锦军<sup>[6]</sup>(P51)认为,不同的政策环节需要不同程度的公众参与。Archon Fung 则指出,为了应对公共管理中的三类问题——合法性、公正和有效治理危机,政府应当选择不同公众参与机制<sup>[7]</sup>(P66)。这种分类方式隐含的前提是:第一,价值中立的政策官僚会根据公共利益来选择最佳的公众参与形式。实际上,政策官僚是组织制度环境的产物,他们并不一定是公共利益的代表者,而是有着自己的价值判断和目标取向。现实生活中,政府官员往往从自我利益最大化的角度出发来行动。第二,即使政策官员是中立和公正的,由于公共政策的目标往往是模糊而流动的,政策官员需要根据具体的情景进行主观判断,从而产生了多样化的结果。因此,以上研究为政府官员选择公众参与形式提供了一套行动指南,而非是对真实情景的解释。

总的来看,已有研究区分了多种形式的公众参与实践,但主要关注政府应在何时、以何种方式吸引社会参与,对实然层面政府组织了什么样的公众参与及其原因缺乏解释效力。这些研究忽视了政府组织在公众参与实践中的重要作用,从而无法解释现实生活中的公众参与的丰富类型。例如,一些研究从公共问题出发来区分不同的公众参与实践,却忽视了政府官僚的行动目标与政策目标之间的张力和冲突,难以分析和预测政府官员对于公共参与模式的选择。虽然也有研究试图将政府官员纳入到分类的依据中,但他们对政府的描述过于简单化,没有考虑相互冲突的利益和目标,仍旧采取了线性的类型划分,对复杂现实缺乏解释力<sup>[8]</sup>(P15-38)。本研究主张,要解释现实中多样化的公众参与实践,应当对政策官僚和政府组织所扮演角色进行深入探讨。

### (二) 分析框架:公众参与实践的影响因素

在回答中国政府为何发起公众参与时,许多研究者尝试从外部环境的变化中寻找原因。一批海外学者发现,面对治理危机,国家能够有效吸纳外部利益相关群体的参与,从而实现制度的自我修正和调试<sup>[9][10][11][12]</sup>。王绍光<sup>[13]</sup>(P86)指出,利益相关者的施压、非政府组织的介入、大众媒体转型和互联网的

兴起直接或间接地影响了政府与公众之间的互动形式,改变了公共议程设置。从效果来看,政府利用协商手段来提高决策的公众接受度,从而强化政策的合法性,以推动政策的顺利实施。这些研究强调了中国政府在公众参与中扮演的核心角色,对解释公众参与在中国的兴起提供了重要的启示。然而,它们难以回答的是,为什么在相似的社会环境中,一些地方政府比其它的政府更愿意采纳真实的公众参与。换言之,它们没有揭示出基层差异化的公众参与实践以及差异化背后的影响因素。因而,本文主张从政策官僚和政府组织的角度来寻找影响公众参与的关键因素,进而对地方差异化的公众参与实践进行解释。

已有关于公共参与的研究发现,政府部门和政策官员的意愿与能力对于公众参与的形态有显著影响。为了便于比较分析,本文将已有的影响因素总结为三个变量,分别是政府官员的价值取向、政策官僚的行动目标和地方政府的组织结构。这三个变量贯穿了主导部门发起公众评议活动的各个环节。首先,价值取向指的是政府官员对于公众参与的认可程度,这决定了政府官员发起公众评议活动的出发点。第二,政策官僚的行动目标决定了公众参与的功能定位以及部门采取的相应的政策工具,这一因素决定了公众参与活动的具体特征。第三,组织关系网络影响了公众参与的主导部门能否获得足够的资源来整合多部门利益以推动公众参与,这是决定公众参与能否有效落实的重要因素。接下来,本文将对这三个关键概念进行具体辨析,从而建立起本研究的解释框架<sup>①</sup>。

### 1. 政府官员的价值取向

越来越多的研究者开始关注政府官员的价值和观念如何影响公众参与的质量<sup>[14][15]</sup>(P543-571)。首先,有变革意愿的领导往往是推动组织进行积极改革的决定性力量<sup>[16]</sup>(P39-70)。很多研究发现,当组织领导有很强的意愿来通过公众参与改进政府治理时,他不仅能够克服官僚组织相关的约束,还能够动员合作者和下属采取积极的态度来看待和组织公众参与活动<sup>[17]</sup>(P59-101)。强有力的领导者不仅能够为参与提供良好的制度基础,还能够改善参与者之间的信息和能力不对称,增进双方的相互信任,从而达到共赢的结果<sup>[15]</sup>(P543-571)。以中国的预算恳谈创新为例,地方的主政领导者首先提出了一套新的治理观念,进而不断地动员上下级领导和同级部门采纳新的治理技术来改进公共治理<sup>[1]</sup>(P52)。

普通政府官员的理念也会影响公众参与的开展。杨开峰(Kaifeng Yang)的研究指出,政府官员的信任倾向、自我效能感、以往经历、官僚程序导向、市场化导向、网络化导向、舆论反应等因素塑造了他们对于民众的信任,官员对民众信任感又进一步影响了他们所发起的公众参与的质量<sup>[18]</sup>(P273)。他的另一项研究证实,政府官员的价值判断影响着他们处理外部压力的方法,官员对公众参与的价值认同度越高,政府发起的公众参与的有效性和真实性越强<sup>[19]</sup>(P249-264)。王浦劬等探究了公务员的职业行为秉性和公众参与态度之间的关系,他们发现,那些愿意及时回应公民意见、将完成工作任务作为首要目标和预估社会风险程度较低的公务员更愿意接受公众参与<sup>[20]</sup>(P6)。

因此,政府官员,尤其是领导者对于参与价值的认可度以及对于公众的信任程度会影响政府开展公众参与的方式。换言之,政府对公众参与的评价越高,越有可能吸纳公众的深入参与。

### 2. 政策官僚的行动目标

政策官僚的行动目标指的是发起者对公众参与活动的目标定位,这是决定公众参与活动开展的方式和效果的重要因素。David Shand 等将政府官员的目标分为层次渐进的五个类别,分别是信息、咨询、伙伴、授权和控制,分别对应着从最低层次的公众参与到最深入的公众参与决策<sup>[8]</sup>(P15-38)。也有研究者认为政府的目的并非是线性的。例如,Carol Ebdon 等认为,政府组织的公众参与预算可能有多重目标,包括了收集决策信息、教育公民、争取支持、影响决策和增强社区互信等<sup>[21]</sup>(P437-447)。在中国,地方政府可能是出于声誉、绩效和政治资本的原因而采用公众参与等新的治理技术<sup>[22]</sup>。也有学者指出,地方政

<sup>①</sup>部分研究指出,公众的特征也会影响公众参与效果。但本文主要关注的是什么影响了政府部门采取的差异化行为,而鲜有理论或实践表明公众的差异性是决定政府官员行动的主要原因。在参与式观察的过程中,笔者也未发现公众的参与影响了社工委主导的公众评议活动,所以本研究没有将参与者的特征和行为纳入讨论。

府采取民主协商的手段主要在于规避责任和风险,而非推动决策的民主化发展<sup>[23]</sup>(P269-289)。

不同的行动目标决定了政府发起的不同类型和层次的公众参与。以收集信息为目标的公众参与往往是最低限度的公众参与,缺乏面对面的信息交流过程,公众也很难以真正影响政府的决策。一些地方政府希望采用公众参与来丰富决策信息,因此,政府将在参与者选择、政策设计和机制选择方面会采用以效率为目标的方法,以提高公众意见对决策的影响程度<sup>[21]</sup>(P437-447)。当然,地方官员的行动目标也可能是相互矛盾和不断变动的,而各种目标与行动之间也非一一对应的关系。

### 3. 政府的组织结构

政策过程包含了多方利益相关者的互动,公众参与的有效实施取决于政府内部权力的有效配置与通力合作。研究发现,以集权为特征的组织结构更倾向于稳定性和一致性,厌恶政治风险,从而减少了政府组织对公众的回应。同时,权力集中往往与多管理层级和沟通渠道的集中化联系在一起,从而阻碍了信息在政府内的流动和共享,也不利于公众参与的开展<sup>[24]</sup>(P145-179)。反之,较为扁平的组织结构更有助于实现开放的公众参与<sup>[25]</sup>(P53-70)。

另外,公众参与往往需要部门横向间的交流与合作。当政府内部形成了广泛的共识和合作关系时,更有可能实现组织的稳定,从而有助于公众参与的发展。例如,在西方民主制国家,决策往往与立法、司法、行政三方部门密切相关,政治支持对公众参与至关重要<sup>[26]</sup>(P880-892)。具体而言,选举官员的支持能够帮助政府官员有效增加政府部门的资金收入、创新能力和自主性,从而提高公众参与的真实性<sup>[27]</sup>(P421-439)。而在政府内部出现权力冲突的情况下,即使部门会采取公众参与机制来表现他们对于民意的尊重,但他们吸纳公众意见的可能性更低。在中国,公众参与同样需要跨部门合作,例如,温岭民主实践的产生和发展得益于不同部门的相互交流与合作<sup>[1]</sup>(P54-55)。

简而言之,公众参与实践的执行过程与政府的组织结构密切相关,扁平化的组织结构和良好的部门间合作关系能够促使公众参与理念落实为有效的政策结果。这也就是为什么大多数公众参与都发生在政治环境比较开放的地区。

## 二、案例介绍和比较分析

广东省是一个富有改革创新精神的经济发达省份。2010年前后,广东省在社会建设领域做出了不少探索。2011年,中共广东省委、广东省人民政府颁布《关于加强社会建设的决定》,在全省积极推进社会建设工作。同年8月,一个新的领导机构——社会工作委员会(社工委)在广东省级、地级市和区县三级陆续成立,负责统筹和协调社会建设工作。与此同时,各级社工委还组建了自己的智库机构,搭建了公众参与的平台,引导社会力量参与社会建设和治理创新。2013年,省社工委决定将“促进公共服务质量提升、构建公共政策公众评议机制”作为社工委的重点工作。2014年3月,广东省社工委印发了《关于开展公共服务政策与项目公众评议试点工作的通知》,将珠海、广州、深圳、顺德等7座城市列为试点城市。在省社工委的指引下,各试点城市开始陆续推动公众评议公共政策活动。通过观察,笔者发现,珠海、广州、深圳、顺德是最具有代表性的试点城市,因此,本文主要以这4座城市的公众评议活动作为分析案例。

### (一) 四座城市的公众评议活动概述

在同样的政策导向下,四地政府采取了不同的策略来组织公众参与政策评议过程,带来了各异的参与效果。根据参与活动开展的运作流程,本文将通过“评什么”(评议项目)“谁来评”(评议主体)“怎么评”(评议方式)“怎么用”(结果应用)4个主要环节对公众参与的案例进行比较和分析,指出不同的公众参与活动的主要特征。

#### 1. 珠海市公众评议活动

2014年3月,珠海市社工委在省社工委的指导下,开展了为期一年的公共服务政策和项目的公众评议。珠海市的社工委负责活动策划,并委托当地高校作为第三方组织评议活动。评议对象的选择经

过了两轮选择,先由专家、学者组成的决策咨询组织提出备选项目,再由市委、市政府及其他部门协商选出一项政策和两个项目作为评议对象<sup>①</sup>。随后,第三方组织为每个政策或项目各设计了一套访谈问卷。问卷设计被分为客观指标和主观指标;客观指标的数据由相关政策部门提供;主观指标通过深度访谈、问卷访谈和会议座谈的方式收集。具体而言,针对低保政策,随机抽取社区中的低保接受者和低保递送人员负责对该政策的实施情况进行评估。为了评估另外两个教育项目,第三方选取了其中2所受助学校,通过问卷和访谈的形式收集了学校领导、老师、学生和家長等的意见。由于这两个教育项目的受助范围有限,因而收集的信息量也少。最后,第三方形成评议报告,提交给相关政策部门,并向社会公示。

## 2. 广州市公众评议活动

在广州市的公众评议活动中,广州市社工委首先组织了部门交流会,先由各部门提出备选方案,通过几轮的沟通,在20多个备选方案中选定了越秀区的3个项目作为评议对象<sup>②</sup>,并由越秀区社工委负责组织公众评议活动。越秀区社工委邀请了广东省社会科学院的研究团队作为活动的设计者和执行者。在评议方式的选择上,第三方采取直接服务对象评估、公众评估、部门自评等3种途径,具体评估方法包括参与式评估、个案访谈、现场评估、电话访问、问卷抽样调查等,评分权重分别为70:20:10。值得关注的是,第三方引进了公众参与式评估和大众评议专场等评议方式。2014年12月12日,在公众参与式评估现场,在主持人的指引下,随机抽取的24位参与者发表了对项目的意见,并对项目进行打分。2014年12月17日,在第三方的主持下,大众评议专场在越秀区政府会议室里举行,大众评议团由专家学者3名、政协委员2名、人大代表2名、新闻媒体3家、居民代表3名、网格员2名、民情志愿服务队员3名组成。会议上,项目实施部门在报告项目实施情况后,接受了评委团的质询。之后,评委进行了项目现场视察,并填写了大众评议表。

## 3. 深圳市公众评议活动

深圳市社工委在2015年5月决定开展公众评议公共政策活动,并邀请了第三方作为项目的执行者。2015年7月初开始,市社工委邀请深圳市11个涉及公共服务的部门主动申报参评项目。随后,第三方制成网络投票问卷,分别面向深圳市决策咨询委员、社会创新委员等专家群体和社会公众发放。参考投票结果,深圳市社工委选择了卫计局和教育局的两项政策作为评议对象<sup>③</sup>。接下来,第三方设计了标准化量化问卷,从2015年10月中旬开始依托深圳官网、微博、微信等平台向社会公众收集意见,并邀请社会公众参与即将在10月底召开的圆桌会议。网络问卷评议历时3周,共收集了1314份网络问卷。2015年10月30日,第三方组织和深圳市社工委共同邀请了评议委员参与圆桌会议。其中,第三方从高校和科研院所的专家学者中挑选了4名代表,在媒体行业挑选了2名代表,深圳市社工委从深圳市“两代表一委员”、相关产业的从业者中挑选了10名代表。会议分别对两项政策进行了讨论,第三方根据讨论结果和网络问卷撰写总结报告,提交给相关部门作为决策依据。

## 4. 佛山市顺德区公众评议活动

顺德区<sup>④</sup>与第三方组织合作,开展了为期一年左右的公众评议活动。2014年6月份,社工委和第三方机构开始甄选项目,首先由政策部门上报近年的候选项目,再根据备选项目向基层镇街相关部门和全区民众征求意见。公众评议领导小组在公众最关注的六项政策中确定参加评议的两项政策<sup>⑤</sup>。除此之外,区社工委决定将每年的10项民生实事纳入评议范围。顺德区的评议活动主要分为3个板块,分别是专业评议、网络评议和现场评议。首先开展的是专业评议,主要是通过随机问卷的形式,由社会公众、

①珠海市评议的一项政策是《珠海市最低生活保障实施办法》,两个项目是《义务教育阶段民办学校小学免费教育补贴》和《中等职业学校代耕农子女(含渔民)免费教育》。

②广州市越秀区评议的项目为:区卫生局的《免费为全区适龄儿童提供窝沟封闭等口腔保健服务》、区教育局的《对区属户籍低保低收入特困家庭学前教育阶段子女给予统筹安排学位并全额资助保教费》及区民政局的“越秀区长者综合服务中心”项目。

③深圳接受评议的项目是《深圳市预防与控制乙肝母婴传播项目》和《深圳市幼儿园保教人员长期从教津贴实施办法(试行)》。

④顺德虽然只是佛山市下属的一个区,但是它是广东首个省直管县,并被广东省人大常委会立法赋予了地级市管理权限。

⑤顺德区接受评议的项目是《顺德区公益性、普惠性幼儿园认定及管理办法》《关于加快顺德区养老服务体系建设的实施意见》。

政府职能部门和社会各界三方主体来对政策打分。第二,2014年10月起,第三方通过网络问卷的形式向市民群众征询意见,咨询的时间跨度为3周。最后一项是公众评议现场会:第三方机构组建了24人的评议委员会,其中包括社区群众10人,党代表、人大代表、政协委员、决咨委委员各2人,专家学者、行业代表各3人。2015年1月,第三方组织了两场评议会,会议流程如下:首先由部门代表进行政策说明;接着,部门接受评议主体的提问、质询、建议,并做出回应;最后是书面匿名评议环节,评议会参与者填写调查问卷。多家媒体共同参与了此次评议过程,随后进行了报道和宣传。表1从评议项目、评议主体、评议方式和结果应用4个维度,对4座城市的案例进行了横向比较。

表1 广东省4座城市公共服务公众评议比较

	珠海市	广州市	深圳市	顺德区
评议项目	部门推选	部门推选	部门推选	部门推选
	/	/	公众投票	公众投票
	社工委选定	社工委选定	社工委选定	社工委选定
评议主体	社工委遴选的目标群体	社工委遴选的目标群体	自愿参与的一般公众	自愿参与的一般公众
评议方式	问卷	问卷	问卷	问卷
	/	内部座谈会	内部座谈会	公开座谈会
结果运用	内部反馈	内部反馈	内部反馈	内部反馈
	对外公开	/	/	人大、政协提案依据

资料来源:作者根据调研资料自制。

## (二) 案例模式分类和比较分析

从上述案例介绍中可以看到,各地区的公众参与活动运作方式存在显著的差异。为了进一步提炼上述案例的关键要素,本文提出了衡量公众参与真实性和有效性的两个维度,分别是公众参与程度和参与方式,进而将公众参与划分为4种模式。

很多研究指出,公众参与的开放程度是影响参与质量高低的最重要的因素<sup>[15]</sup>(P543-571)。开放、透明的参与过程能够吸引利益相关群体的参与,增进参与者对于协商治理的认同感,从而提升决策参与的质量。在以上案例中,地方政府通过两个环节来影响公众参与的开放程度,分别是评议对象和评议主体的选择。从表1中可以看到,评议对象的选择主要存在两种方式:第一种是社工委在职能部门推选的政策项目中选择评议对象,第二种是社工委邀请全体市民参与评议对象的投票选择。参与公众评议的主体同样存在差异。第一种情况是由社工委遴选与政策相关的公众作为参与者;另一种方式则是由民众自愿选择是否参与公共政策的评议。在实践中,评议政策与评议主体的选择是相互关联的两个环节。如果地方政府决定吸纳广泛的社会参与,则会在项目选择阶段尽可能吸引公众兴趣,例如通过公众投票选择评议对象以提高公众参与的主动性和积极性。反之,相关部门会尽量降低公众评议的社会关注度,选择影响范围有限的公共政策,并将参与者限定在可控范围内。因此,在本文中,“参与程度”指的是社会公众能够在多大程度上参与评议过程,以及公众有多大的影响力决定评议的对象。

公众参与的另一个核心问题是参与的过程,主要指的是沟通的形式。在以上案例中,政策部门和社会公众之间的交流方式可以分为单向的信息传递和双向的互动参与。前者一般指的是采取问卷、访谈等信息收集方式,而不涉及政策部门和公众之间的互动;后者一般指的是多方主体能够进行实时的沟通和互相影响。不同的参与形式影响着公众参与的质量。对于单向吸纳式的参与形式而言,政府关注的是如何收集公众对于政策的看法,从而为决策的制定和改进提供依据,他们并非将公众视为公共决策的主体。由于缺乏充分的赋权,公众缺乏足够的信息来贡献有效的政策建议,导致公众参与的质量较低下。而互动参与能在以下方面改进公众参与的质量:首先,面对面的信息交流能在很大程度上改善双方信息不对称的状况,从而提升弱势方的参与能力和参与意愿;第二,互动交流有助于促使社会公众和政策部门在理性的沟通和协商后达成共识,从而对公共政策产生真实而有益的影响;第三,双向交流还有

助于双方建立起信任纽带,形成坚实的治理合作基础。

总而言之,参与程度和参与形式相互独立而又相互影响,共同影响了公众参与的真实性。根据以上两个维度,本文将公众参与政策评议分为4种模式,如表2所示。之后,本文将简要介绍4种模式的基本特征,并与4座城市的公众评议活动进行对照分析,从而凸显出不同地区的差异化的公众参与模式。

表2 公众参与政策评议的4种模式

		公众参与程度	
		有限参与	广泛参与
公众参与形式	单向吸纳	咨询模式(珠海)	点评模式(深圳)
	互动参与	商议模式(广州)	协商模式(顺德)

首先,咨询模式是最低限度的公众参与模式。在这种模式中,政府将公众作为公共决策的咨询对象,仅在必要时收集公众的意见作为决策依据。公众并没有参与政府决策过程,也并非真正意义上的协商治理。珠海市的公众评议活动仅吸纳了少量政策目标群体,且采取了单向的信息收集法,属于咨询模式。具体而言,珠海市的公众评议是由政府通过自上而下的方式组织的,评议的议题也是由各部门决定的,公众的角色比较被动。这三项政策都是针对特殊人群的公共服务项目,因而政府选择了与项目相关的群众作为评议主体,而将其他公众排除在外,公众参与范围十分有限。另外,这三项评议政策早已完结,参与的公众表示时间久远,已经不记得具体内容<sup>①</sup>。从参与的形式来看,公众参与方式比较单一,政府主要采用结构化的问卷和访谈来进行民意调查,公众难以充分表达意见,对政策影响力有限。被评议的政策部门几乎不介入评议过程,仅对第三方的评估报告做出简要回应。由于这类公众评议主要是对以往政策的追加评价,公众意见对政策过程影响力有限。总的来说,珠海市的公众评议呈现出公众参与程度低、参与模式单一、政策影响力弱的特点。

在第二种商议模式中,虽然公众参与的范围仍然有限,但是出现了互动式的参与形式,增进了公众与政府的了解与信任,有助于达成决策共识。在广州市的公众评议活动中,虽然公众参与的范围仍然局限于少数的政策相关群体,但社工委举办的公众评议会促进了相关职能部门与公众之间的面对面交流,公众评议成为双方商议和妥协的结果,因而呈现出商议模式的特点。具体而言,在广州市的公众参与实践中,社工委和各部门仍然主导着评议对象的选择。为了规避风险,社工委主要选择优秀项目接受评议。越秀区社工委表示,“因为这是首次进行公众评议活动,有试水性质,所以先选取优质项目进行”<sup>[28]</sup>。第二,与珠海市的实践相似,广州市的评议政策的覆盖面十分有限。第三方选择了政策相关群体作为评估主体,大多数公众无法参与评议过程。在公众参与形式方面,区社工委营造了一个协商的公共空间,以面对面商议补充了单向的问卷调查。相比较珠海市,越秀区公众评议中各主体的参与方式更加灵活。通过与参与者的协商和讨论,部门能够获得更有针对性的决策信息,以提高决策的合法性和有效性。相比较咨询模式,商议模式改变了公众自说自话的局面,增进了不同主体之间的信息交换,在一定程度上增强了公众的决策权。但是,由于公众参与程度有限,商议模式往往难以代表广大公众的利益需求。

第三种是点评模式,其主要特点是,公众有权利参与公众评议活动,但他们的参与形式较为单一,对决策的影响力也比较有限。在深圳市的公众评议活动中,普通民众掌握了一定的选择权,而不再是完全的被动参与;然而,从参与形式来看,深圳市的公众评议主要以单向信息收集为主,而缺乏公众与政策部门的双向沟通环节,因而更贴近“点评”模式。具体而言,深圳市社工委采取了网络投票的形式来吸引全市公众的参与,缩小了评议对象的范围,在一定程度上调动了公众的参与热情。但是,在参与形式方面,公众评议政策的方式主要限于单向的信息交流。虽然社工委组织了圆桌会议进行面对面评议,但实

<sup>①</sup>资料来源:珠海市公众政策评议第三方评估报告。

际上是小范围内的精英参与。从参与人员来看,除第三方组织邀请的体制外代表,多数委员都是与部门密切相关的行业代表。例如,社工委邀请的有关教育项目的委员主要来自市学前教育协会、市学前教育专家指导委员会和机关幼儿园等,社工委邀请的与医疗政策相关的委员大多来自卫计局下属的疾控中心等机构。仅有1名社会公众通过网络报名的方式参与了圆桌会议,其影响力微乎其微。换言之,虽然深圳市社工委举办了圆桌会议,但实际上严格控制着体制外群体的参与,使得政策评议成为内部交流会议<sup>①</sup>。总而言之,深圳市的公众能够参与政策的选择和政策评议,却无法进一步掌握决策中的话语权,因而被称为“点评”模式。

协商模式的公众评议活动呈现出广泛的公众参与和交互式的参与形式兼备的特征。政策制定者和接受者之间的双向沟通能够弥合不同主体的信息和观念的鸿沟,有效识别不同群体对于公共政策的多元需求,有助于增进双方对于公共政策制定和改进的共识,从而实现公共治理的民主化。相比较其他三个地区,顺德区的公众评议体现了协商民主的特点。首先,公众参与的范围更加广泛,对评议项目有一定的选择权。区社工委和各部门首先给出备选评议政策,再通过网络投票和线下问卷等多种形式,选出社会公众最感兴趣的项目,这体现了广泛的公众参与。第二,通过开展咨询会等形式,组织者创造了一个公共空间,使得公众、人大政协、社会组织、政策官员能够在公共空间进行讨论,降低了信息不对称,提高了协商的效率<sup>②</sup>。另外,通过新闻媒体的报道向社会公布,加强了公众对政府行为的监督。最后,评议委员会将评议结果提交给人大和政协委员,作为人大和政协提案的依据,这也是影响决策过程的重要方式。因此,顺德区的公众评议活动体现了协商民主中关于“平等”“参与”“协商”“共识”的特点,因而被归类为“协商”式的公众参与<sup>[29]</sup>(P54)。

值得注意的是,相比较公众参与程度和参与方式,公众广泛参与的意义更加重要。以广州市的公众评议为例,由于广州越秀区的公众评议项目是社工委和其它部门主导的,选取了覆盖面很窄的三个优秀项目,参与评议的公众也相对较少,即使采用的是交互协商的方式,参与效果也有限。而深圳市的公众评议活动虽然缺乏公众与政府部门之间的协商交流,但因其得到了广大公众和社会媒体的关注和评价,也有助于政府部门根据公众预期来调整公共政策,为下一步的真实参与奠定基础。因此,推动公众参与政策评议是一个循序渐进的过程,应当在深化公民参与程度的基础上进一步改善公民参与的方式。

当然,这些案例体现了公众参与深度和方式在程度上的差异,并非达到了最理想的类型。相比较政府指定评议政策的方式,公众参与政策选择投票体现了评议的民主性,但公众仍然无法主导公众评议的议程;相比较满意度问卷的形式,面对面协商的形式加强了参与方式的有效性,但协商的有效性仍然受到多种因素影响。顺德区的公众评议扩大了公众参与范围,采纳了讨论协商的方式,但它的参与深度和互动程度仍然不足以称为成熟的协商模式。即便如此,本文的案例也为研究提供了经验上的佐证。

### 三、分析与讨论

本节将从政府部门的角度对公众参与实践的差异性进行原因分析。本研究中的公众评议是在各区社工委的领导下开展的,因此社工委是影响公众参与质量的主要政府组织部门。本节主要分析4个城市的社工委的价值取向、行动目标以及他们所处的政府组织结构,以解释4个地区的公众评议形成的迥异的参与模式。

#### (一) 社工委的价值取向

在缺乏上级领导明确指导的情况下,各地社工委对公众参与的价值判断和功能定位产生了不同的判断,进而影响了公众参与的质量。虽然社工委部门的价值取向难以直观比较,但是笔者可以通过比较各地社工委相关文件报告对评议活动的定位以及社工委主要领导人对于公众参与判断,进而了解社

<sup>①</sup>深圳市圆桌会议的时间设定在周五,地点位于深圳市政府内部的办公楼,导致很多本愿意参与讨论的公众无法到达现场。

<sup>②</sup>顺德区的公众评议会议时间设定在周六,地点位于顺德区顺峰山公园内部的社会创新中心,是一个开放的公共空间。并且,顺德区社工委在公园内部设置了多个指示牌,吸引普通公众前往参与会议讨论。

工委组织对公众参与的认知和态度。从珠海市社工委对公众评议的定位来看,他们将公众参与作为推动部门提高法制建设的手段。《珠海社会管理工作简报》指出,“在加强社会领域法制体系建设的同时,市委社管部高度重视公共政策评估工作,把群众满意作为检验社会建设成效的标准,进一步推动公共服务政策均等化”,“探索公众参与社会管理模式,通过实施政策评估,倒逼相关部门突破自身利益,提高法规规章制定水平。”因此,珠海市社工委主要将公众参与作为一种改进政府部门法制建设的治理技术。

越秀区社工委对评议活动提出了三点主要的要求:首先是“了解越秀区 2013 年度三大公共服务项目的实施效果”,其次是“提高公共服务项目的质量”,最后是“增强居民参与公共服务项目评估的积极性”。由此可见,越秀区社工委希望利用民意反馈来提升政策的合法性。从公众参与的评估方法来看,第三方采用的是参与式快速评估方法,强调的是快速地掌握居民的意见和建议。由此可见,越秀区社工委同样将公众参与作为一种获取民意的方式方法,强调的是公众参与对于政府决策的工具价值。

深圳市社工委的领导和负责人则表示了不同的想法。主要领导认为公众参与应当更深入和全面地体现在公共政策的各个环节以提高决策的科学性,“公共政策最好是在起草之初就能够广泛地体现民意……如何制定公共政策,如何评价公共政策,这个机制本身就应该规范化。我们应该从源头上就开始考虑它的一个合理性、合法性。”<sup>①</sup>但另一位主要负责人则认为公众参与主要是对政策的事后评估,“我们和过去的征求意见、听证会的不同在于,他们是在政策制定之前来做这件事,而我们主要是事后的评估。”<sup>②</sup>两位领导对于公众参与的设想存在出入。主要领导希望借助民意来实现公共政策过程的民主化,而活动的具体负责人则将公众参与看做一项政策评估。在后一位领导的指导下,深圳市的公众参与活动主要是对已有公共政策的评估。

顺德区的政府官员和智库成员则对公众参与表示了更高的期待。一位顺德决策咨询委员会的委员表示,“我们整个改革的任务,就是要提高公众的参与能力与意识。这也是促进社会体制改革,加强社会建设。第二,这项工作体现了协商民主的发展方向,也是我们改革的重要平台。我们也将作为一个长期的制度,坚持推进下去。”<sup>③</sup>顺德区社工委的领导表示,他们希望通过该活动来提高各部门的民主决策意识,从而提升整个区的决策民主程度。“公众评议只是其中一个小小的平台,更多的资源是在各个部门手头上,所以我们希望各部门能推进本部门的政策制定的民主参与。”<sup>④</sup>他们提出顺德区的政治改革的最终目标之一是实现公众的广泛参与。从价值取向上来看,顺德区社工委对于公众参与民主价值的认可程度更高。

政府部门对于公众参与的价值判断是影响其后续行动的重要因素。本研究发现,不同地区的政府以及不同的政策官员对于民主参与的价值接受程度有所不同。在本案例中,一些地方政府忽略了公众评议背后的民主内涵,主要将其作为一种改进政府绩效的政策工具。在这种观念的指导下,他们仅吸纳有限的公众参与政策评议,而非采取民主协商。换言之,这些政府部门更倾向于选择咨询式和点评式的参与模式。另一方面,一些地区的官员对民主参与的支持度更高,采取了积极的措施将公众参与与决策民主化相关联,形成了一系列创新实践<sup>[1]</sup>(p52)。这些地区的政府部门更加重视公众参与的深度和广度,倾向于采取商议式和协商式的公众参与模式。

## (二) 社工委的行动目标

从各地政府颁布的政策文件和访谈记录中可以推断出各地社工委对于公众参与实践设定的行动目标。根据珠海市的活动指导文件,其主要目的在于弥补社会建设领域的不足,将公共政策评估工作作为检验社会建设成效的手段,以促进公共服务政策均等化的发展。从评议方式来看,珠海市采用的是 360 度评议法,结合了主客观指标和内外部评议,以对政策进行较为全面的评估。因此,珠海市的活动目标

①与深圳市社工委领导的访谈记录。

②与深圳市社工委官员的访谈记录。

③与顺德区决咨委委员的访谈记录。

④与顺德区社工委领导的访谈记录。

在于广泛地收集政策相关的评估资料,从而为改进政策提供依据。在这种目标导向下,珠海市社工委收集了来自部门、公众等多方主体的意见,公众的评议只是其中的组成部分之一。

广州市越秀区社工委与第三方共同合作,将公众评议定位为资料采集和形象宣传。第一,以资料采集为目标,第三方采取了多种形式的评议方式,例如向服务对象收集问卷,组织服务对象进行讨论等。但这些活动都缺乏部门的参与,即服务对象与政策制定者之间的互动,体现出越秀区以信息收集为目标的行动定位。第二,从活动的安排来看,宣传活动占了重要的比例。在活动的发布和宣传阶段、大众点评阶段和成果使用阶段,第三方都邀请了各界媒体进行积极正面的报道<sup>①</sup>。为了避免报道中出现负面新闻,越秀区选择了比较成功的项目进行公众评议,并严格控制了参与大众评议的人员构成。

深圳市社工委所设定的行动目标是完成任务和风险控制。深圳市社工委评议活动主要负责人表示,“我们就按照省里的任务完成就好,也不用做得轰轰烈烈,到时候树敌太多反而坏事,搞僵了和职能部门的关系。”由于深圳社工委的主要目标是完成上级的任务,而非改变传统的决策模式,因此他们采取了比较稳妥的公众参与形式。例如,按照方案的设计,评议对象的选择是由网民票选出得票前四的政策项目,再由领导择定两项政策作为评议对象。根据投票结果显示,《保障性住房统一轮候系统建立(拟出台)》最受民众关注,但是考虑到当时深圳房价处于舆论的风口浪尖上,领导小组审慎地替换了这一政策。同时,为了规避风险,深圳市选择仿照其他地区的经验,“他们(顺德区)确实做得不错,最后的结果处理方式也是很温和,这和我们的设想也比较一致<sup>②</sup>。但他们太繁琐了,我希望深圳做得简单一些。”在风险最小化的目标导向下,深圳市的公众评议活动仅实现了有限的公众参与。

顺德区委办公室、人民政府办公室联合下发了《关于印发顺德区公共服务政策与项目公众评议试点工作指导意见的通知》。从总体目标来看,顺德区政府“以保障和改善民生为重点、完善社会服务为基础、促进公平正义为导向”,“通过制度创新,搭建社会参与新平台,保障人民群众的知情权、参与权、表达权和监督权,建立科学、民主、规范的公共服务政策与项目公众评议长效机制,激发社会参与热情,在贯彻群众路线中推动公共服务均等化,促进社会和谐稳定。”区社工委的领导表示,“更根本的是各部门能有这个意识,能通过现在有的平台,比如说决策咨询制度,通过网站将我们的政策意见真诚地向社会公布,征求公众的意见,不断改进我们的政策。”<sup>③</sup>顺德区开展公众评议的目标定位是循序渐进地实现决策的民主化。因此,顺德区的公众评议也呈现出更广泛和更深入的参与特征。

这些城市在试点过程中提出了不同的改革思路。珠海市、广州市的改革落脚点在于通过收集民意以改进公共服务;深圳市社工委将之作为一项行政任务来完成,采取了稳妥的参与方式;而顺德区负责人认为,公众参与不仅能带动公共政策质量的提升,还能够改变封闭的政策过程,建立长效民主决策机制。在不同的目标导向下,各地政府采取了不同的公众参与形式。

不同地区的社工委对公众评议设定了不同的行动目标,并采取了不同的治理技术以实现其目标。本研究发现,基于政策官员对于公众参与的价值判断,他们对公众评议活动采取了不同的定位。一方面,珠海、广州和深圳社工委将公众评议定位为改进决策的工具,因而采取了以管理效率为目标的治理方式来组织公众评议活动。在这种目标导向下,公众评议的有效性主要取决于样本的代表性和评估方式的科学性。而顺德区社工委更多地将公众评议的目标设定为决策民主化,采取了以民主价值为导向的治理手段。具体而言,顺德区社工委采取了广泛的公众参与和交互式的参与形式,以实现民主决策的开放性、透明性和协商性。所以,本案例中4个城市的社工委对公众评议的定位不同,设置了不同的公众参与机制,呈现出了不同的参与形态和效果。

<sup>①</sup>参见当时相关新闻报道。

<sup>②</sup>此处的“他们”是指顺德区社工委。在2015年初,省社工委对7座试点城市的公众评议活动进行了总结评价,顺德区在2014年末开展的评议活动得到了省社工委的高度评价,成为其他城市学习的对象。因此,深圳市在2015年开展新一轮公众评议活动时希望参考借鉴顺德区的评议模式。

<sup>③</sup>与顺德区社工委的访谈记录。

### （三）各地政府的组织结构

公众评议的顺利开展不仅取决于社工委的积极投入,还需要其它行政部门的积极配合。作为一个新成立的组织,社工委在部门间的角色地位非常尴尬,因此可发挥的空间也十分有限。社工委组织公众评议的合法性受到质疑,“我们一直很纠结在哪里评、评谁呢?因为在哪儿评人家都不高兴,评谁都不高兴”<sup>①</sup>。深圳社工委的负责人表示,“这个由社工委来做,我们也觉得是在法理上站不住,得罪人的事……尤其是其中的关键环节,比如说项目的选择,要选什么项目才能使大家没有意见,因为这个本来就是得罪人的事”<sup>②</sup>。对此,省社工委建议将评议项目的决策权交给其它部门或外包给第三方,“社工委不说(评谁),要求珠三角的市自己选择项目,来让第三方评议,比如教育、社区服务,都是他们自己选,和社工委没关系”<sup>③</sup>。因此,在具体操作过程中,深圳市社工委将活动组织全权委托给第三方。“这个评议的组织者是第三方,明确要求购买服务的方式由第三方设计、组织,然后得出结果。”<sup>④</sup>如深圳一样,珠海市和广州越秀区的社工委都先由各部门提交可供评议的政策作为备选方案,并委托第三方组织项目执行,本部门则尽量置身事外。由于缺乏社工委的积极介入,大多数部门也对公众参与持怀疑态度,仅凭第三方的力量难以推动真正意义上的公众参与。所以,对于珠海、广州和深圳的公众评议而言,活动的组织方处于弱势地位,没有得到其它相关部门的支持,无法真正地推动公众在决策过程中的积极参与。

顺德区之所以能够较为顺畅地推行公众参与,首先得益于该地区开放的社会氛围和官民互信基础。近年来,顺德区政府建立了各类公众参与和决策咨询制度,如决策咨询制度和绩效评估制度,加强了政府与公众、智库之间的紧密联系。各部门在对外交流的过程中逐渐积累了吸纳公众参与的经验,从而更易于接受来自外部的监督和评议作为自身改革的动力之一。对于公众而言,多种多样的参与渠道提高了公众的政策参与能力,也有助于增进他们对政府的信任感。总的来说,顺德区政府与社会公众、新闻媒体和专家学者之间形成了良性的互动模式,为公众评议的开展创造了良好的社会环境<sup>[30]</sup>。

第二,公众评议的顺利开展还有赖于区领导的支持和良性的部门间关系<sup>[31]</sup>。首先,从行政结构来看,社工委与区府区委办合署,一套人马,两块牌子。这个特别的安排为社工委工作的开展提供了有利的条件。在这种环境下,社工委尽管是新成立的一个机构,也能够比较顺利地得到其它部门的配合和支持。“(因为)这种运作机制(跟两办合署),这几年(社工委)在区里还是有一定的江湖地位,大家还是比较给面子,有一些工作开展得还是比较顺的,有的部门还找过来和我们一起合作。我们的常务副主任是区府办副秘书长,他拿着这个身份去协调就很顺了。”<sup>⑤</sup>第二,经历了多轮的行政制度改革,顺德区的官僚组织内部已经形成了一套比较完善的制度结构和运行机制,组织之间的合作关系比较成熟,也提高了部门的行政效率。“像顺德社工委与区委区政府合署办公是配合顺德的大部制改革,大部制改革后由于机构精简,整个机构高度融合。好处就是各个职能部门的政策递送到区委区政府,我们可以在前期就进行审核,是否符合社会改革的方向。”<sup>⑥</sup>

顺德区社工委也采取了积极的态度对待公众评议试点工作。社工委专职副主任积极参与评议过程,与第三方共同协调各职能部门之间的关系,推动公众参与的深入开展。在每一次活动的关键节点,例如方案制定、项目选择、评估会议等阶段,社工委领导都召开了联席会议,动员职能部门积极参与方案的制定过程,打消职能部门对于公众参与的疑虑,听取他们的建议。正是在区社工委的宣传和动员之下,各职能部门对公众参与政策评议都表示了较高的参与热情。在评议会现场,与民生相关的10个职能部门都派代表参与了讨论,极大地提高了公众参与的质量。

公众参与往往依赖于主导部门的推动,该主导部门所处的组织环境决定了其是否有足够的权威、资

①与深圳市社工委的访谈记录。

②与深圳市社工委的访谈记录。

③与省社工委的访谈记录。

④与省社工委的访谈记录。

⑤与顺德区社工委的访谈记录。

⑥与顺德区社工委领导的访谈记录。

源和人力实现各部门的利益整合,以实现广泛和深入的公众参与。新成立的社工委既没有来自中央对口部门的合法性支持,也缺乏综合协调各部门工作的组织资源,在开展公众参与活动时容易遭受来自其他部门的反对。在组织环境不利于资源整合的情况下,主导部门倾向于选择较为保守的公众参与模式,例如咨询和点评模式。另一方面,地方政府领导也可以通过提高主导部门的行政级别、赋予其更多的组织资源、增强部门间的协调合作等方式以增强主导部门的行动能力,促使其采取更开放、互动性更强的参与模式。换言之,组织结构决定了政府部门的行动能力,从而影响它所组织的公众参与的有效性。

#### 四、结论与展望

近年来,中央提出了治理体系的现代化目标,强调创新社会治理方式,推进协商民主的广泛发展。在中央政策的推动下,地方发起了一系列公众参与实践。已有文献对一些成功的公众参与实践进行了研究,并指出了公众参与对于社会治理创新的积极影响。部分学者认为,随着公众参与的兴起,中国将逐渐实现民主化治理。另一部分学者则对由政府主导的公众参与实践持怀疑态度,他们认为政府主导的公民参与呈现出“形式化”“表演型”特征,而没有对决策过程产生实质影响。这些研究展现了公众参与活动参与范围、参与方式和治理效果方面的巨大差异,却没有进一步追问差异背后的制度原因。本研究在已有文献的基础上,以参差不齐的公众参与现状为研究起点,从政策官僚和政府组织的角度出发,探究了影响公众参与实践多样性的因果机制,从而揭示了地方政府在民主治理中扮演的重要角色。

具体而言,本文以广东省社工委在2014-2015年间发起的公众评议活动作为研究案例,对4座城市的公众参与实践进行了比较分析。笔者发现,各地市社工委主导的公众参与活动存在多样化类型和差异性结果,并从参与程度和参与形式两个维度出发对4个案例进行了类型学研究,介绍了咨询、点评、商议和协商4种参与模式的具体差异。为了进一步探究4类公众参与差异的成因,本文从主导部门的角度出发,提出了价值取向、行动目标和组织结构的三维分析框架。首先,官员对于公众和参与的价值判断决定了他们对协商治理的接纳程度,影响了他们对公众评议的定位;第二,地方政府为活动设定的行动目标决定着公众参与开展的范围、过程、形式和结果;第三,组织的组织结构是决定执行者能否有效推行公众参与的制度条件。只有在这三个因素同时具备的前提下,主导部门才会从实现民主价值的角度出发,设计恰当的民众参与机制,在相关部门的合作与支持下,使得公众参与切实影响公共决策过程。

在浩如烟海的公众参与研究中,本文重点凸显了公共参与的公共行政维度。大量研究将公众参与视作一个政治问题,却忽视了公共参与作为一种治理技术的行政维度。已有研究为探索中国的政治弹性提供了很好的切入点,却忽视了不同地区、不同层级、不同系统的政府部门在民主化治理中的差异性角色,从而无法解释参差不齐的公众参与实践与地方民主治理之间的关系。本文发现,地方政府发起的公众参与效果存在极大差异,但并不直接取决于政体性质,而是受到了价值取向、行动目标和组织结构等行政因素的影响。换言之,在政治制度稳定的前提下,通过提高官僚的民主意识和加强行政能力建设,能够极大增强公众参与在治理民主化中的有效性。这一发现对于改进中国地方的民主化治理具有重要意义。当然,本文并非主张对公众参与的去政治化解读。从根本上而言,政治因素决定了公众参与往往发生在地方层面,并且集中在公共服务政策等领域。但即使在同样的政治环境之下,不同地区的社工委采取了不同的治理策略,对地方的民主化发展带来了不同的影响,表明行政民主化可能是一个值得探究的相对独立的理论命题。

本研究也存在一定的局限性。第一,从时间维度来看,本文以2014-2015年度珠江三角洲地区公众评议活动作为分析对象,由于大部分的评议工作仍在试点和探索阶段,本文未进一步研究其后的变化。后续追踪研究发现,2015年下半年,广东省委和省政府进行了机构调整,将省社工委整合入省政法

委,原社工委人员分流至其他部门。此后,地市级社工委也开始合并,不再独立以社工委名义运作。由于缺乏社工委的组织力量,一些地区取消了2016年的公共政策评议工作,例如广州、珠海和深圳。由此可见,社工委发起的公众评议活动严格受制于该部门的意愿及能力,在缺乏领导和组织推动的情况下,公众参与也随之消失了。另一方面,顺德区政府办公室(简称区府办)承担了部分社工委职能,并在2015年和2016年相继开展了民生实事公众评议工作<sup>①</sup>。公众评议在顺德区的延续进一步印证了顺德区政府有较强的意愿和能力开展公众参与活动。第二,从空间维度来看,本文观察的是珠三角经济发达地区的政府行为,而无法代表经济欠发达的内陆地区。因此,下一步的研究将扩大案例选择范围,考虑公众参与在不同地区的差异性及其影响因素。

## 参考文献:

- [1] 何俊志. 权力、观念与治理技术的接合:温岭“民主恳谈会”模式的生长机制. 南京社会科学,2010,(9).
- [2] Sherry R. Arnstein. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*,1969,35(4).
- [3] Carole Pateman. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge:Cambridge University Press,1970.
- [4] Patrick Bishop, Glyn Davis. Mapping Public Participation in Policy Choices. *Australian Journal of Public Administration*, 2002,61(1).
- [5] John Clayton Thomas. *Public Participation in Public Decisions:New Skills and Strategies for Public Managers*. San Francisco:Jossey-Bass Publishers,1995.
- [6] 汪锦军. 公共服务中的公民参与模式分析. 政治学研究,2011,(8).
- [7] Archon Fung. Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*,2006,66(1).
- [8] David Shand, Morten Arnberg. Background Paper. *Responsive Government:Service Quality Initiatives*,1996.
- [9] David L. Shambaugh. *China's Communist Party:Atrophy and Adaptation*. Berkeley:University of California Press,2008.
- [10] Dali L. Yang. *Remaking the Chinese Leviathan:Market Transition and the Politics of Governance in China*. Stanford:Stanford University Press,2004.
- [11] Andrew J. Nathan. Authoritarian Resilience. *Journal of Democracy*,2003,14(1).
- [12] Bruce J. Dickson. *Democratization in China and Taiwan:The Adaptability of Leninist Parties*. London:Oxford University Press,1997.
- [13] 王绍光. 中国公共政策议程设置的模式. 中国社会科学,2006,(5).
- [14] Kenneth J. Meier, Laurence J. O'Toole. Political Control versus Bureaucratic Values:Reframing the Debate. *Public Administration Review*,2006,66(2).
- [15] Chris Ansell, Alison Gash. Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*,2008,18(4).
- [16] U. R. Dumdum, K. B. Lowe, B. J. Avolio. A Meta-analysis of Transformational and Transactional Leadership Correlates of Effectiveness and Satisfaction:An Update and Extension//Transformational and Charismatic Leadership:The Road Ahead 10th Anniversary Edition. New York:Emerald Group Publishing Limited,2013.
- [17] Bernard M. Bass. *Leadership and Performance beyond Expectations*. New York:The Free Press,1985.
- [18] Kaifeng Yang. Public Administrators' Trust in Citizens:A Missing Link in Citizen Involvement Efforts. *Public Administration Review*,2005,65(3).
- [19] Kaifeng Yang, K. Callahan. Citizen Involvement Efforts and Bureaucratic Responsiveness:Participatory Values, Stakeholder Pressures, and Administrative Practicality. *Public Administration Review*,2007,67(2).
- [20] 王浦劬,李锋. 试析公务员对于公民政治参与的态度——基于六个地级市问卷结果的结构方程模型研究. 政治学研究,2016,(1).
- [21] Carol Ebdon, Aimee L. Franklin. Citizen Participation in Budgeting Theory. *Public Administration Review*,2006,66(3).

<sup>①</sup>从2013年开始,顺德区社工委承担了两项评议工作:一是评议各部门的公共服务政策,二是评议区府办每年确定的十项民生实事。民生实事评议工作在评议方式上与公共服务政策评议类似。顺德区社工委整合后,区府办延续了对民生实事的评议工作。

- [22] 朱旭峰,赵慧. 政府间关系视角下的社会政策扩散——以城市低保制度为例(1993-1999). 中国社会科学, 2016, (5).
- [23] Baogang He, M. E. Warren. *Authoritarian Deliberation: The Deliberative Turn in Chinese Political Development*. *Perspectives on Politics*, 2011, 9(2).
- [24] Don Hellriegel, John Slocum. *Organizational Behavior*. Mason, OH: South-Western, 2004.
- [25] Bernard J. Jaworski, Ajay K. Kohli. Market Orientation: Antecedents and Consequences. *The Journal of Marketing*, 1993.
- [26] Kaifeng Yang, Sanjay K. Pandey. Further Dissecting the Black Box of Citizen Participation: When does Citizen Involvement Lead to Food Outcomes? *Public Administration Review*, 2011, 71(6).
- [27] Donald P. Moynihan, Sanjay K. Pandey. Testing How Management Matters in an Era of Government by Performance Management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2004, 15(3).
- [28] 王晓易. 公共服务好不好? 服务对象说了算. [2015-01-20] 新快网, <http://new.caijing.com.cn/politics/20150120/3802391.shtml>.
- [29] 陈家刚. 协商民主: 概念、要素与价值. 中共天津市委党校学报, 2005, (8).
- [30] 朱亚鹏. 协商民主的制度化与地方治理体系创新: 顺德决策咨询委员会制度的经验及其启示. 公共行政评论, 2014, (4).
- [31] 黄冬娅, 陈川懋. 地方大部制改革运行成效跟踪调查——来自广东省佛山市顺德区的经验. 公共行政评论, 2012, (6).

## Variations of Public Participation Practices:

A Study Based on the Public Policy Evaluation Programs in the Pearl-river Delta Area

*Yue Jinglun* (Sun Yat-sen University)

*Liu Lu* (National University of Singapore)

**Abstract:** In recent years, there are growing public participation practices led by local governments in China, which attract great attention from the academic circles. Public participation practices across different localities present various characteristics and lead to different outcomes. The great variations beg two questions. First, what are the differences between public participation practices initiated by various local governments? Second, why do different governmental departments develop various strategies to implement public participation practices? Under the guidance of Social Affairs Committee in Guangdong Province, several cities have initiated public participation practices in policy evaluation. Based on the degrees and approaches of participation, the study categorizes the cases into four models of public participation, which are consultative participation, commentary participation, negotiatory participation and deliberative participation. It finds out that the values of leaders in local Social Affairs Committees impact on their tolerance and empathy for public participation; different policy goals across localities lead to different approaches that they use to integrate public opinions; and finally, the organizational structures determine whether the local Social Affairs Committees can turn their strategies and plans of public participation into effects.

**Key words:** public participation; local governance; value orientation; policy goal; organizational structure

■ 收稿日期: 2017-09-04

■ 作者简介: 岳经纶, 中山大学中国公共管理研究中心/政治与公共事务管理学院教授; 广东 广州 510275。

刘 璐, 新加坡国立大学政治学系博士生。

■ 责任编辑: 叶娟丽