

浅谈公共管理中的公众参与机制的建设※

徐 静, 黄 信

(西昌学院, 四川 西昌 615013)

【摘 要】公共管理是现代政府治理的新模式, 强调公众的参与是推动民主政治的重要途径。本文主要从公众参与的制度建立, 程序规范, 公众主人翁意识以及社会中介组织培育三个方面提出健全机制的构想; 并对建设公众参与机制的社会环境进行了一定的分析。

【关键词】公共管理; 公众参与; 公众参与机制

【中图分类号】C934 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1673 - 1883(2007)03 - 0147 - 03

公共管理是在上个世纪七八十年代西方市场经济发达国家政府改革实践的推动下出现的一种新的政府治理模式。公共管理是“以政府为核心的多元社会行为主体组成的网络化结构, 为了最大限度地实现和增进公共利益, 广泛运用公私领域提供的各种方法和方式, 在公众参与、参加及制约下对社会公共事务所实施的管理活动。”^①确立社会主义市场经济体制和加入世贸组织后, 我国的政府治理模式需要进行相应的转变, 不妨借鉴吸收公共管理的思想理念, 将官本位、政府本位、权力本位的管理理念, 转变为公民本位、社会本位、市场本位的管理理念, 坚持管理体制创新, 深化政府管理体制变革, 构建有中国特色的服务型政府治理模式。公众参与是指公民或社会组织依据宪法和法律赋予的权利直接或间接参与处理社会公共事务的行为和过程。公众参与, 不仅指公民或社会组织的政治参与, 即由公民直接或间接选举公共权力机构及其领导人的过程, 还包括所有关于公共利益、公共事务管理等方面的参与。这里着重探讨关于公共利益、公共事务管理方面的公众参与。公共管理中的公众参与机制是指公民或社会组织参与管理社会公共事务的相关制度、程序、组织其功能特点。公民参与有助于实现公共管理主体的多样化, 提高公共管理的质量和水平。当前, 我国处于社会主义市场经济的初建时期, 能否建立和完善社会参与机制, 实现公众与政府的有效沟通, 维护广大公众的合法

权益, 推进社会政治文明, 关乎社会的长治久安和我国建设全面小康社会的目标实现。

一 公众参与机制的建立

所谓建立公众参与机制, 就是在政府与社会民众之间建立一种通过合法的、合理的、公平的渠道就政府政策制定、政策实施、行政后果的解决等等行政外部行为进行协商、协调的制度、程序和组织机构。内容包括: 公众参与的制度、公众参与的程序、公众参与的组织机构。

1. 建立公众参与制度。公众参与制度就是建立公众参与公共事务管理的相关法律、法规、政策和规章。公众参与机制的建立必须遵循合法、合理和公平的原则。合法是必须依据宪法、法律、法规、条例及其他法律规范开展公众参与。合理就是要求参与的制度合理、方式合理、组织合理等, 即参与要符合文化背景、道德习惯的要求, 使公众参与的在一定的社会环境下适度。公平指的是参与双方即政府和民众都有相应的权利和义务。政府有实现公共利益最大化的义务, 同时也有对公共事务作决策的权利和承担相应责任。公众有参与公共事务管理的权利, 同时也有在决策作出以后自觉贯彻执行的义务。

就公民参与的具体制度而言, 我国除了有人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度外, 还要逐步建立和

收稿日期: 2007 - 04 - 28

※该论文属于西昌学院院级立项课题《公共管理与现代政府职能转变的机制构建》的成果之一, 项目编号: XB0503。
作者简介 徐 静 (1971 -) 女, 讲师, 主要从事党建和思想政治理论课的教学与研究工作。

完善了选举制度、听证制度、信息公开制度、公民参与立法制度、公民批评制度、建议制度等。近年来,听证制度在我国越来越受到重视。1996年颁布的《行政处罚法》第一次以法律的形式确立了行政处罚中的听证程序,使听证制度正走进我国的法律体系。2004年实施的《行政许可法》,则对听证作了较为详细的规定。近年来,随着我国民主法制建设的不断完善,听证制度越来越多地为各级人大和政府所运用。我国已有许多省市举行过立法听证会,并有一些省市的人大制定了立法听证规则。听证制度在我国的立法、行政、司法等领域的公共决策体制改革中迈出了可喜的步伐,已经初步显示出积极的成效。

2. 公众参与程序的规范。公众参与的程序是保证公众参与公共事务能够实施和操作的一套运行规则,包括参加主体、基本步骤和主要方式等方面。

(1) 参与的主体。公共事务管理参与的主体“公众”指称不特定的人群,具体是指称一定范围内的人群,通常指生活在同一地理区域内,具有共同意识和共同利益的社会群体。从地域范围来讲,可以大到一级行政区划,也可以小到一幢大楼、一个村社,它由四个必不可少的要素构成:地理要素(区域)、经济要素(经济生活)、社会要素(社会交往)以及社会心理要素(共同纽带中的认同意识和相同的价值观念)的结合。

“公众”指的人群除了具有法律意义上的独立个人而外,还包括区域内的企事业单位和其他团体等社会法人组织,诸如社区的社团组织、公益性社会服务组织、营利性行业协会、专业性组织(如咨询、设计、中介公司)等。

(2) 参与的步骤。公众参与的步骤是参与过程的程序性内容,它解决公众参与公共管理的途径、具体环节问题。参与的步骤一般由六个环节构成:一是明确议题,公共事务是一定范围内社会矛盾的共性问题,从人数上,有的是一定规模的人群;从产生的缘由上,涉及到一定范围人群的利益关系;应由公权部门(政府、立法、司法)的部门领导或引导管理。二是发布或收集与议题相关的资料。由公权部门自上而下发布有关议题的情况,或由公众自下而上反映议题有关情况和表达诉求。三是召开“三方”会议充分讨

论,发表意见。“三方”会议主要是针对相关议题召开的由公权相关部门、专家和公众代表组成的专门会议。对议题从三方面:公权部门的条件(资金、政策、计划安排等)、专家对议题的科学论证、公众的要求,进行充分议论。四是实行表决,作出决策。按照“三三制”票决原则,三方各一票,少数服从多数进行表决。五是制定执行方案和措施,明确各方成员的分工。决策形成,一般由公权部门牵头负责具体实施。六是检查监督。成立专家和公众为主的督察小组或会议贯彻公众制约机制,对议题实施进行全程监督,并对结果召开评议,公诸于众。

(3) 参与的方式。目前公众参与公共管理的方式多样化,主要体现在关于公共事务偶尔的新闻舆论的干预,群众来信、来访、热线电话、电子信箱、网络BBS论坛、博客等。实际上,在社会正常参与渠道之外频繁发生的“非制度性参与”活动。比如,“走投无路—求助媒体—媒体曝光—获得救济”的模式是畸形的;甚至公众往往因为走投无路,对政策所受损的切身利益难以诉求的情况下,必然采取群体的“上访”;更有甚者突破现存法律制度规范引起大规模群众“闹事”等。这说明了我们的公众参与公共事务管理的机制相当不完善,公众参与的正常渠道不畅通。公权的各职能部门都应建立经常性的与公众沟通的渠道,通过立法、订立规章制度保证公众对公共事务的多样方式的参与,对阻拦公众参与的行为进行惩罚,并坚持与时俱进地探索便利公众参与的新的方式。

3. 唤醒公众的主人翁意识,培育便利公众参与的社会中介组织。我国宪法规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民。”人民的主人翁地位是由我国人民民主专政的社会主义国家性质决定的。根据民主政治的理念,公权是人民自由权利的让渡和授予,公权的执掌者应当是人民利益忠实的维护者,是人民的公仆。卢梭说过“人民议员的意志不是、也不可能完全代替人民的意志,人民议员只不过是人民的办事员罢了……”^②。作为执政党的中国共产党也一贯把为人民服务作为自己的宗旨,在党的十六大报告中提出公民参与,是人民当家作主的题中应有之义。每个公民都要理直气壮行使参与权,公权部门都应广泛地提倡和支持公众的参与。公众个人的参与由于自身条件和利益表达过于分散,参与的力度和效果并不佳。而社会利益的中介

组织在公众参与公共事务方面由于专业化、专人化、经常化却能发挥重要作用。这可以借鉴美国的经验,在美国的各类社会中介组织是公共政策的积极参与者和推动者。美国国内有各类行业协会通过收集信息资料、撰写分析报告,帮助政府理解制定某方面法规的重要性,协助议会、政府在制定法律法规时和有关利益群体沟通,保护协会会员的权利。在我国公众参与的社会中介组织发展还相当薄弱,还要努力培育诸如各种行业协会、专业咨询机构、公益社团等社会中介组织,才能增强公众参与影响公共事务管理的力度和效果。

二 公众参与机制建设的社会环境分析

社会环境决定社会公众的交流意愿,同时直接影响社会的整体效能,它是实现公众参与所必须具备的前提条件。

1. **我国公共管理的公众参与过程,需要与社会经济发展的一定阶段相结合,也需要与各个地区的社会文化背景相适应,“权利永远不能超越社会的经济结构,以及经济结构所制约的社会的文化发展”^①。**我国社会主义市场经济的建立和发展已经十多年了,人们的利益意识、民主观念、维权意识不断唤醒和加强,公众要求民主化程度提高,个人和社会组织参与公共管理的自觉程度正在加强。

2. **培养公众团体意识和志愿精神,增加影响公共政策的力度。**团体通常理解为基于某种共同利益、目的或志趣相互依赖和作用的多个人的集合体,既可以是依法注册成立的正式社团,如具有社团法人资格的社会团体、企业法人的社团;也可以是各类非正式团体。团体参与逐步成为实现社会成员与政府之间信息的动态交流和互换的中介桥梁,并且作为公众参与公共管理的最有力度的实现形式。这方面在我国社会中还相当薄弱。

3. **加强立法,为公众参与机制的运行提供法律保障。**公众参与机制是一个系统工程,它涉及社会生活的许多方面,机制中的公权执掌者一方是权力的拥有者,随时都有滥用职权的可能性,而另一方是普通民众,其权益随时都可能被滥用

职权者损害,在这种不对等的权利博弈中,如果没有法律法规等给予民众的保护和对政府的约束、监督,将会使民众的基本权利受到侵犯,甚或造成社会的极大不稳定。在这种不对等情况下,公众参与机制即使建立,也只不过是一种象征意义上的,并不是真正的公众参与。当前,应该就参与机制可能涉及的法律问题进行探讨,对参与过程的主体、运行程序和参与方式进行法律规范。

4. **政府转变职能,在积极动员公众参与的基础上,及时而充分的授权给公众,增加他们参与决策的机会。**政府应以民本思想为指导,依法、积极、主动地就有关问题与民众磋商,听取民众的意见、建议。加强政务公开建设,法律赋予民众有知情权,政府应尽可能公开一些政务信息,使民众对政府行政、动态有所了解,便于对公共事务及时参与。政府应充分利用现有技术条件便利公众参与,特别是规范电子政务建设。规范电子政务建设是为了更好地发挥电子政务的作用,拓宽民众参与政务的渠道。民众可以通过互联网了解政府动态,政府可以通过此倾听民众的声音、了解民众的意愿、听取民众的意见和建议。

三 完善公众参与机制,推进政府公共管理水平,提升政治文明程度

公民参与是社会主义民主政治建设的重要内容。公民参与,是民主程序的核心概念。只有通过广泛的参与,公民才能体会到什么是人民民主,在心理上认同民主的作风,在行为上获取民主办事的方法。公民参与,是依法治国、建设社会主义法治国家的内在要求。实现法治,就要求公民有效地参与立法,理解并参与法律的实施。完善公民参与机制,一方面可以广纳资讯,集思广益,可以增加政府决策和管理的透明度,提高决策的科学性、民主性,使政府的决策与管理更加符合民意和反映实际情况。另一方面,公民也能充分了解政府决策的理由和依据,从而能够认同有关行政机关的决策,增进公民与政府之间关系的和谐,使有关决策得到顺利实施。同时,公民参与可以促进政府依法行政,使政府接受人民监督有了实在的内容,从而确保政府更好地为人民服务,从而推进民主政治进程,提升政治文明程度。

(下转 155 页)

注释及参考文献：

- [1] 杨小艳. 浅谈道德价值及其对学校道德教育的启示[J]. 当代教育论坛, 2007, (1)
 [2] 杨慧. 对中学教育工作的几点建议[J]. 巴州科技, 2006, (4)
 [3] 唐倩. 新形势下高校德育教育探究[J]. 纺织教育, 2006, (6)

A Brief Talk on the “Three Hearts” Education in the School’s Moral Education

YANG Wen – Fang

(HuiLi Teachers’ Training School, HuiLi, Sichuan 615100)

Abstract: Because of the fierce competition of market economy, the brutal fact that the superior wins and the inferior dies out, the polarization between the rich and the poor, and the fact that the employment market only emphasizes intelligence and neglects personal character, so many contemporary students are lacking morality. In view of this phenomenon, the author proposes that school should develop “three hearts” education.

Key words: Filial Piety; Compassion; Sense of Responsibility

(责任编辑：周锦鹤)

~~~~~

(上接 149 页)

## 注释及参考文献：

- ① 刘熙瑞. 中国公共管理[M]. 中共中央党校出版社, 2004 年版.  
 ② 俞可平. 治理与善治[M]. 社会科学文献出版社, 2000 年版.  
 ③ 罗豪才. 健全公民参与机制推动政治文明建设[N]. 《人民日报》2003 年 09 月 09 日 第十五版.  
 [1] 刘熙瑞. 中国公共管理[M]. 中共中央党校出版社, 2004 年版, 第 41 页.  
 [2] [法] 卢梭. 社会契约论[M]. 北京, 商务印书馆, 1963 年版, 第 29 页.  
 [3] 《马克思恩格斯全集》第 3 卷[M]. 人民出版社, 1972 年版, 第 12 页.

## A Brief Discussion about the Construction of Public Participation Mechanism in Public Management

XU Jing , HUANG Xin

( Social Science Department, Xichang College, Xichang, Sichuan 615013)

**Abstract:** Public management is a new management form of our government. Paying attention to public participation is an important way to promote the development of democratic politics. This paper analyzes the social environment of constructing the public participation mechanism, and puts forward our view on its construction from the following three aspects: establishing public participation system, regulating its procedure, and improving public’s master – consciousness and developing social media.

**Key words:** Public Management; Public Participation; Mechanism

(责任编辑：周锦鹤)