

# 美国的公民参与公共管理研究及启示

■ 于家琦 ■ 陆明远

(天津社会科学院 中国 天津 300191;天津大学 中国 天津 300072)

**【摘要】**美国的公民参与公共管理问题的讨论开始于20世纪60年代,当时美国的社会环境与目前中国社会所面临的挑战有相似之处。通过分析美国的公民参与问题,能够扩展对公民参与范围的认识和理解;有助于公共管理者转变观念,把自己看作“公民雇佣的受托人”;认识到成功的公民参与将带来更多更好的决策信息、更具支持力的公众和更加有效的公共管理,而公民参与方式的选择策略是决定公民参与成败的关键因素。

**【关键词】**公民参与;公共管理;参与方式;美国

**【中图分类号】**C961-03

**【文件标识码】**A

**【文章编号】**1006-7426[2010]06-0099-04

在美国的学术界和政府部门,关于公民参与公共管理的问题已经讨论了40多年了,学者和公共管理实践者都在努力地为这一问题寻找答案。美国的公民参与公共管理问题的讨论开始于20世纪60年代向贫困宣战时期,以1964年“平等机会法案”的出台为标志。这项法案提出了“最大限度的可行性参与”,即联邦政府要求在地方政府层面让穷人尽可能多地参与影响他们自身的公共政策。同时,学者们也尝试解释公民参与公共管理的相关问题,以“新公共行政运动”为发端,许多学者宣称支持增加公民参与,并提出了许多新的概念和理论。

美国20世纪60年代的社会环境与中国目前所面临的社会问题有相似之处。那时美国民权运动风起云涌,使得美国人越来越认识到现实的种族歧视和社会不公平问题,而中国现在也处于社会转型期,在经济发展到一定程度之后,更多的问题是如何让缺少话语权的弱势群体能够享受到公平公正的待遇,能生活得更有尊严。美国面对这样的社会危机,其重要的解决办法之一就是使公民更多地参与到与他们利益相关的公共政策、公共决策中来,参与到公共管理过程中来。

当前,我国的公民参与公共管理研

究正处于起步阶段,同时在各地的创新发展中已经有许多鲜活的经验需要提高到理论层面加以推广。而美国既是公民参与公共管理实践的发源地,也处于该领域的理论研究前沿,分析美国的公民参与公共管理对我国相应领域的延伸和提升具有借鉴意义。

## 一、公民参与公共管理的范围

公民参与公共管理有狭义和广义之分,狭义的公民参与公共管理指决策性

**基金项目:**2010年度国家社会科学基金青年项目(10CZZ031)。

**作者简介:**于家琦,天津社会科学院舆情研究所助理研究员,南开大学周恩来政府管理学院博士研究生,主要从事舆情与公共管理研究;陆明远,天津大学管理与经济学部讲师,博士,天津市廉政研究基地兼职研究员,主要从事公共管理和社会组织发展研究。

参与,即公民参与公共政策的制定,包括设定政策目标、制定战略和具体政策、决定资格、实施评估等环节。决策性参与能实现公民的信仰和价值,公民通过参与影响政策制定过程并对政府决策与执行施加压力,政府职责则“限定在提供信息和监督进程”<sup>[1]</sup>。

广义的公民参与公共管理包括两个层面的参与,即决策性参与和功能性参与。其中,功能性参与强调公民参与公共政策的执行,即政策的实际操作、公共项目的实际管理过程。对政策执行的参与是20世纪60年代以来的新公民参与运动的重要特点之一,它强调公民参与的目的不仅是分享政府的权力,也要分担政府的责任,是为了建立一个责任共担、利益共享的机制。功能性参与包括参与编预算、人事任免和政府采购等行政管理,也涉及参与经济发展、环境保护、教育、公共卫生和公共安全等领域的公共服务。参与政策执行突出了“最好的公共产品不应只由政府提供,应该是政府和公民共同提供”<sup>[2]</sup>的治理理念。只有当公民参与公共政策制定,并且公民是政府的所有者和公共物品的共同生产者的时候,才是真正的公民参与。

## 二、公民参与公共管理对政府治理的双面影响

### (一)对政府治理的积极影响

伴随“新公共行政”运动,美国学术界普遍认为公民参与是必要的,在公共管理中增加公民角色已经基本上成为一种共识。

1.有助于克服代议制民主的弊端,增强政府的回应性

20世纪60-70年代,美国连续出现了一系列社会、经济与政治危机,致使全美上下要求政府改革的呼声此起彼伏。美国学术界直指代议制民主的弊端,认为间接民主与代议政治的运作破坏了民主的参与原则,主张透过民众直接参与政治以纠正这些弊病。在代议制中,政府机构不会自动满足公民需求,因为它的主要激励在于财政收入的最大化;代议

制还允许“特殊利益集团用大量的资金影响政府决策,一般公民的需求却被忽略了”<sup>[3]</sup>。

公民参与公共管理既增强了政府对公民需求的回应性、为政府机构的运作提供方向,也发挥了平衡强势利益集团影响的作用。邀请公民参与到政府机构中共商共议政府治理中的具体问题,在参与的过程中相互沟通,这体现了新公共行政理论的核心价值——社会公平。社会公平是我们用以一系列价值偏好、包括组织设计偏好和行为方式偏好的关键词,它强调对公民要求做出积极的回应而不是以追求政府自身需要满足为目的。公民参与可以给政府治理中利益受损一方提供有效的补偿或救济渠道,推动资源分配和社会福利转向社会中那些处于弱势地位的人们。

2.有利于公民理解和信任政府,增强政策的合法性

公民参与能促进公民和政府的沟通,使公民有机会站在政府的立场上了解政府的困境和管理局限、分担政府的责任,可以在某种程度上达到公民与政府之间相互理解的最大化,提升公民对政府的合法性认同。20世纪60年代,美国公民对政府有许多批评,包括政府在提供公共产品方面的无效、决策方面的不诚实、以及公共服务提供方面的不公平。公民对政府不信任甚至持敌视态度的原因之一是,公民变得与政府越来越疏远,反而更加关心政府管理的失误方面。而公民参与可以减少公民对政府的疏远感受,公民说出他们的需求,使政府有机会在组织目标、服务优先顺序、执行和财政等问题上与公民达成一致,为这些方面提供了合法性<sup>[4]</sup>。如果政府对公民需求理解得好并且及时回应需求,还会增加公民的满意度和认同感,提高公民对政府的信任。

3.有利于公民接受和执行政策,增强公共管理的有效性

公民参与有助于增加公民对政策的接受程度,使政府的决策和执行获得更多的公民支持,并激励公民协助政府进行公共管理。治理过程中参与度越大,信息就越充分,就会有更好的公共政策输出,从长远看,有效参与能降低政府的决

策风险与政策执行成本。虽然公共管理者花费一定时间邀请公民参与公共决策,但可以减少政策执行过程中所花费的时间,更可能达成广泛支持甚至促进政策执行的功效。新公民参与运动突出了强调了公民对政策执行的参与,这使政府不再是公共产品的唯一供给者,只有在公共管理者与公民共同工作的条件下,很多公共服务项目才能实现预期的成效。

### (二)对政府治理产生的负面影响

虽然主流观点认可公民参与对政府治理和社会发展的重要价值,但一些反对公民参与公共管理的学者认为公民参与有许多问题,会对政府治理产生不良影响。

#### 1.妨碍行政效率和政策创新

一些学者认为公民参与会导致公共管理成本增加、效率降低。他们认为公民参与往往以牺牲效率为代价,因为参与制定决策的公民越多,就有更多的人希望能够有所表现和作为,各种意见往往难以统一,政策制定的过程会无限地延长。一些官员们也反对公民参与公共管理,因为大量的公民参与意味着要在决策过程中重新限定官员的角色,许多官员拒绝这样的过程,他们不愿意和公民分享权力,而且组织公民参与要浪费时间、金钱和感情,只会徒增政府治理的成本,有碍于效率的提高。

公民参与会阻碍创新,公共参与的过程本身就是设计用于有效地阻止某些事情的发生,且对于某些事情的运行有消极的影响<sup>[5]</sup>。公民参与增加了一些人迫使改革方案妥协或否决某项政策创新的可能性。如果公民参与阻止了错误政策的发生,那么参与是有利的;如果公民参与反对一切变革与创新,参与就是不利的。

2.降低公民对政府的信任度和政府权威

有些学者认为公民参与不会提高公众对政府的信任,批评政府的人不会因为参与而改变他们的观点。这意味着,公民对政府的态度是很复杂的,大量的政治和社会经济因素、政府的表现等都会影响公民的看法,而仅仅让公民参与决策不足以提高对政府的信任度。甚至有

学者认为,越增加公共管理中的公民角色,公民越认为政府衰落,越不信任政府,这是因为“公共管理中有了更多的公民参与,而解决的问题却很少”<sup>[6]</sup>。而且,过多的参与会削弱政府的权力,降低政府的权威。那种无意识、无限制的或者无序的公民参与会对政治体系与行政体系的功能产生威胁甚至导致其功能障碍……允许公民个人在公共政策制定过程中发出决定性的声音,就会对政府的合法性或权威性产生危机<sup>[7]</sup>。

### 三、公民是否具备参与公共管理能力的争论

#### (一)公民具备参与热情和能力

现代民意调查的创始人乔治·盖洛普认为民意是民主的脉搏,他主张通过民意调查可以准确地确定人民的意志,民意调查的结果应当被当作人民的命令,即一个公众想要政府实行什么政策的具体表达。有些学者通过实证研究反驳民意是无知与善变的刻板印象,他们收集了1935-1990年民众政策偏好的民调资料,进行趋势分析,发现绝大多数民意是理性与稳定的,“从总体层面上,特别是在民众总体意见随时间的变化上是理性的,并能以有意义的方式与事件、危机或者经济波动相联系”<sup>[8]</sup>,即便有少数政策意见有变化,也是有章可循的,不是毫无道理的。许多个案也证实现代公民对公共事务有参与热情与能力,公民主动参与社区事务还能激发公民资格的荣誉感。

#### (二)公民没有参与公共管理的能力

在20世纪60年代,当美国联邦政府的政策制定者要求在更广的政策范围里增加公民参与时,就有学者提出警告,认为由于公民能力的欠缺,大量的公民参与公共管理是很难做到的。官员和问题专家认为当今的各种问题对公民来说太复杂了以至于公众不能理解这些问题,公民有太多紧迫的事情要做,他们更愿意追求个人利益而不是公共利益,因此无暇也无心关心公共事务,对参与公共管理也没有兴趣。事实上,美国人的这种精英论观点可以追溯

到汉密尔顿和麦迪逊,他们认为公众总是吵吵嚷嚷,变幻不定,他们不了解政府面临的问题,容易感情用事,是不能信任的。

对公民是否具备参与公共管理能力的争论提醒我们,在肯定公民参与的同时,也要注意公民本身的局限性,特别是在选择参与领域时要有所考虑,比如那些技术性过强的政策领域是不适合公民广泛参与的。

### 四、公民参与方式的决定因素——政策问题特点和相关公民组织形态

为了和公民合作,公共管理者必须找到适合公民参与的方式,但没有一个方式是适合所有情况的。公共管理者必须了解不同参与途径的优缺点,并根据环境需要选择合适的途径,成功的公民参与依赖于选择出恰当的参与策略。

#### (一)政策问题的性质对参与方式的影响

认清政策问题的性质对选择成功的参与策略很重要,不同性质的政策问题要对应不同的参与方式。有学者把政策问题的性质描述为四个问题:管理者是否明确决策的质量要求;是否具备充分的信息做出高质量的决策;政策问题是否已经被定性了,不需要重新分析界定问题性质;公民对决策的接受程度是否能决定政策有效执行<sup>[9]</sup>。这四个问题可以分为两个维度加以解释,即政策的可接受度和政策质量。当政策的可接受度较重要时就需要有更多的公民参与,当政策质量更为重要时则需要较少的公民参与<sup>[10]</sup>,参与方式也要相应进行调整。如果政策的质量要求处于支配地位、且已经被定性了,管理者也不用了解公民的看法和让公民接受政策,那么就不需要进行公民参与,这样的政策问题只要“关门决策”即可。如果管理者只需要从公民那里获得公民偏好的信息,政策执行不需要公民必须接受,那么只需引入有限的公民参与,比如民意调查和听证会,在这些方式中管理者不需要与公民共享权力和决策影响力。

政策问题的性质还可描述为政策问

题的结构,包括从好的问题结构到中等程度的问题结构再到差的问题结构。评估问题结构的好坏依据6个指标,包括对政策问题的意见分歧程度、问题相关人的数量、有关问题的信息充分程度、政策选择的数量、政策结果的可预测度等<sup>[11]</sup>。在好的政策问题结构中,对政策问题的意见一致、相关人较少、有关问题的信息充分、政策选择是有限的、政策结果比较确定或了解风险范围。在坏的政策问题结构中,对政策问题的意见分歧大、相关人较多、有关问题的信息不全、没有明确的政策选择、政策结果不可知也不能计算。中等程度的问题结构与好的政策问题结构区别在于:对政策问题的意见一致程度不同、对政策问题结果不能确定也很难计算。对意见分歧大的政策问题,需要尽早让公民参与,公民讨论会是比较成功的方式,因为它提供了不同利益之间的对话机会。

#### (二)政策问题相关公民的组织形态对参与方式的影响

问题相关人的组织程度对参与方式的选择很重要。对于组织得好的公民团体,可以选择和团体领袖会面,邀请团体领袖参加讨论会、咨询委员会等。决策者必须仔细确认这些领袖代表哪些人的利益以及他们支持者的数量,因为有可能出现发出声音大的团体不一定代表多数人意见的情况。

没有组织起来的和过于分散的问题相关人,要采用更为直接的参与方式,如公民投票、选举、听证会等,而且政府需要选择参与场所;或者运用民意调查。不论选择哪种方式,管理者一定要提前进行足够的宣传,以保证参与通道的畅通性。在公共管理实践中,管理者面对的更多情况是,他们会发现摆在他们面前的是由有组织的团体和无组织的群体构成的复杂相关公众群,这时也比较适合采用无组织的问题相关人的参与方式。

当政策问题越复杂,涉及的利益相关人越复杂,就需要管理者综合运用多样的公民参与方式。在管理者在缺乏信息的情况下,可以使用初始有限的公民参与方式,以了解公民的需求偏好;一旦管理者掌握了公民偏好,就可以采用更加深入的公民参与方式了<sup>[12]</sup>。

## 五、对中国的公民参与与公共管理之启示

(一)扩展了对公民参与范围的认识和理解

美国的公民参与公共管理范围广泛,包括与公民利益相关的许多领域;在公共管理的不同阶段都体现了公民参与,既包括公共政策的制定,还涉及政策执行中公民提供公共物品的责任;甚至有学者认为公民应该在公共管理中起主导作用。这些论述无疑丰富了我国公民参与公共管理的研究视野,扩展了我们对公民参与范围的认识。

美国的新公民参与运动特别强调公民对政策执行的参与,这使我们在思考公民参与时,不只局限于公民参与决策,更应意识到一项政策要做到使公民接受并自觉地投身到政策执行中来,在有些政策领域中,公民还可成为政府公共服务的合作提供者。这样的公民参与不仅有利于公共管理效能的提高,也培养了公众的责任感和公民意识,为共建共享和谐社会创造了条件。

(二)公共管理者应将公民参与看作公共管理的必要组成部分

通过分析美国的公民参与对政府治理的价值可以发现,公民参与既体现了公共管理的民主价值取向,也说明合理地运用公民参与确实能提高公共管理效能,实现它的工具价值理性。因此公民参与公共管理俨然已成为公共管理领域的必选题,学习公民参与的技能和策略也成为公共管理者的必修课。

这样的治理理念对我国的公共管理者是一个挑战,他们要从内心深处转变对公民参与的看法,不再把公民参与看作可有可无的东西,而是接受并认同公民参与的必要性,把公民参与公共管理看作公共管理基本而又重要的组成部分。公共管理者必须准备好与公民分享自己的权力,应该期望看到更多的公民在他们的办公室和会议中,应该有计划地鼓励和激励公民参与到适当的公共管理过程中来,只有这样才能发挥出公民参与的价值,而不是得到投入产出比失

衡的结果。

在公民参与公共管理的时代,公共管理者应将自己看作是“职业化的公民”或者“公民行政官”,把自己作为“公民雇佣的受托人,代表公民的利益从事管理工作”<sup>[13]</sup>。这意味着,公共管理者的责任之一就是征求和倾听公民的意见和呼声。只有通过广泛地了解和把握公民意见,公共管理者才能代表公民的利益有效进行工作。在公共管理者的培训中,应该强化对他们的价值培养,教育公共管理者向公民负责,使他们更加明确地意识到,服务于公众是他们根本的天职。

(三)恰当的参与方式是成功公民参与的关键因素

美国学者研究公民参与对政府治理的负面影响和公民参与能力的局限性,这些分析提示我们,成功的公民参与能带来更多更好的决策信息、更有智慧的决策、以及公民更加接受的公共政策以及更坚固的民主;而失败的公民参与则带来实质性的成本,从失信于公众到公共决策的完全瘫痪。决定公民参与成败的关键因素在于公共管理者是否能依据不同情况和不同政策选择合适的参与方式。

依据美国学者的研究,影响公民参与方式的主要因素是政策问题性质和问题相关公民的组织形态,这提醒我们在分析中国的公民参与时,要特别强调参与方式的选择策略,要依据不同的政策问题、与政策相关的公众特点以及中国公共政策的特殊性来选择恰当的公民参与方式。有针对性地运用适合的公民参与方式,才能得到成功有效的参与结果,才能防止公民参与的弊端,带来更高的公民满意度、更具支持力的公众和更加有效的公共管理。

### 参考文献:

- [1] Plein, L. C., Green, K. E., and Williams, D. G.. Organic planning: A new approach to public participation in local government. *The Social Science Journal* [J]. 1998, 35(4):509-523
- [2] Levine, Charles. Citizenship and service delivery: The promise of coproduction. *Public Administration Review* [J]. 1984, 44(special issue):178-187

[3] Kaufman, Herbert. Administrative decentralization and political power. *Public Administration Review* [J]. 1969, 29(1):3-15

[4] Wang, Xiaohu. Assessing public participation in U.S. cities. *Public Performance and Management Review* [J]. 2001, 24(4):322-336

[5] King, C. S., Feltey, K. M., and Susel, B. O. The question of participation toward authentic public participation in public administration. *Public Administration Review* [J]. 1998, 58(4):317-326

[6] Thomas, John C. Bringing the public into public administration: The struggle continues. *Public Administration Review* [J]. 1999, 59(1):83-88

[7] Cupps, D. S. Emerging problems of citizens participation. *Public Administration Review* [J]. 1977, 37:478-487

[8] Page, B. I., & Shapiro, R. Y. *The Rational Public* [M]. Chicago: University of Chicago Press, 1992. In Jeff Manza & Fay Lomax Cook. *A Democratic Polity? Three Views of Policy Responsiveness to Public Opinion in the United States*. *American Politics Research* [J]. 2002, 30(6):646

[9][12] Thomas, John C. *Public Participation in Public Decisions: New Skills and Strategies for Public Managers* [M]. John Wiley & Sons, Inc., 1995:41, 86

[10] Thomas, John C. Public involvement in public management: Adapting and testing a borrowed theory. *Public Administration Review* [J]. 1990, 50 (4):435-445

[11] Mitroff, Ian I., and Francisco Sagasti. Epistemology as general systems theory: An approach to the design of complex decision-making experiments. *Philosophy of the Social Sciences* [J]. 1973, 3(1):117-134

[13] Cooper, . Citizenship and professionalism in public administration. *Public Administration Review* [J]. 1984, 44:143

责任编辑:唐兵