

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.zs.2021.07.001

欢迎按以下格式引用:王聪.治理效能视角下公民参与公共服务的制度研究[J].重庆大学学报(社会科学版),2021(5):250-262. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.zs.2021.07.001.



Citation Format: WANG Cong. Research on the system of citizen participation in public service from the perspective of governance efficiency[J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2021(5):250-262. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.zs.2021.07.001.

治理效能视角下 公民参与公共服务的制度研究

王聪

(上海政法学院政府管理学院,上海 201701)

摘要:公民参与公共服务的有序性和有效性并非直接相关,可以从有序性和有效性两个维度分析公民参与及其治理效能的关系。为提升治理效能,以程序性规则为核心的制度设计能更为充分地保障公民有序有效参与公共服务,实现公民与政府之间的良性互动与有序合作。基于全过程民主、程序性权利和共同体秩序等公民参与的程序性价值维度考量,再以环境保护领域中的公民参与为例,从公开公示机制、意见表达机制、回应吸纳机制、监督评价机制和责任追究机制等方面构建公民全过程参与制度,并探索公民参与的方法和策略。通过公民参与的程序性价值内化、方法创新与技术转型来推进治理体系和治理能力现代化。

关键词:公民参与程序;公共服务;治理效能;人民民主;全过程民主;程序性权利;共同体秩序

中图分类号:D621.5;D630 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2021)05-0250-13

一、问题提出

清华大学胡鞍钢教授在《中国国家治理现代化》一书中认为,“国家制度现代化本质上可以降低国家治理成本,提高国家现代化收益”^[1]。2020年10月,党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,将“国家治理效能得到新提升”作为主要目标之一,其中“社会治理特别是基层治理水平明显提高”是“国家治理效能得到新提升”的重要内容。显然,治理效能的提升不仅依赖于党和政府这一治理主体,还需要公民参与^[2]。然而根据学者的研究,目前我国公民参与社会治理的渠道还不够畅通^[3],参与过程中“形

式化、虚化、碎片化现象严重”,公共服务的层次、方式尚需丰富,参与效能亟待提升^[4],易形成极端抗争事件^[5],这又会反过来降低治理效能。王建容等学者认为,公民参与并不必然对所有政策问题的解决都带来积极效果^[6];闰彩霞等学者指出,我国政治参与处于非理性、非制度化向理性、制度化转变与完善的阶段,这成为推进国家治理改革必须跨越的过程^[7]。在此意义上,韩福国强调治理体系需要创新更多的民主程序来填充,而不是依赖于传统的路径^[8]，“民主程序是意见可以有序沟通的保证”^[9];李海青提出,公民程序性参与在推进公民利益表达、缓解公众参与热情、解决利益冲突、改善治理效能、提升政治合法性等方面具有积极意义^[4]。

可以认为,既有研究为公民参与治理和解决治理困境提出了有序参与的制度化方案,并转向了对参与程序的关注和讨论。但对于如何通过公民参与公共服务的制度化设计,实现有序参与和有效参与,如何通过保障公民程序性参与权利的实现,提升治理效能等问题的研究尚不够系统和全面。鉴于此,本文在既有研究基础上试图对上述问题予以回应和论证。

二、公民有序有效参与和治理效能提升的正向关系

尽管公民参与已成为政府提供公共服务和制定公共政策的必要环节,但公民参与并非必然带来治理效能提升,这就需要进一步研究公民参与何以提升治理效能问题,即有序有效的公民参与才能提升治理效能,以程序性规则为核心的制度设计为在公民有序参与基础上提升治理有效性提供规范保障。

(一) 公民有序有效参与才能提升治理效能

研究表明,公民参与和治理效能之间并非绝对正相关。姜晓萍在肯定公民参与对于构建服务型政府的持续推动作用的基础上,指出公共管理过程中公民参与的广度、深度与绩效之间并非成正比关系^[10];汪锦军提出公民参与可以推进公共服务的改善,也有可能不利于公共服务的推进,政府官僚制失灵的同时也可能存在公民参与失灵的问题^[11]。学者普遍认为,公民有序参与对于提高治理效能具有正效应。如肖滨等学者认为,可以从政治权力路径来扩大公民有序政治参与以获得国家治理有效性^[12];陈天祥认为,扩大公民的有序政治参与是国家治理体系和治理能力现代化的必然之举^[13]。

但实践中公民参与的有序并非必然带来治理效能的提升。有序参与未必是有效参与,无序参与也可能是有效参与,有序不一定有效,有效也未必有序。即公民参与的有序性和有效性并非直接正相关,“有序与有效在理论和实践中既不能非此即彼,在逻辑上也不能互为充分条件或必要条件,只是在一定区域构成了交叉重叠”^[14]。因此,从参与的有序性和有效性两个维度可将公民参与划分为四种类型,即无序无效型参与、无序有效型参与、有序无效型参与和有序有效型参与(图1)。也有学者根据有序有效的二重性,将公众参与划分为:有序且有效、无序也无效、有序但无效和无序但有效四种类型^[14]。

公民参与有序性、有效性与治理效能之间也并非简单的正向关系,应从公民参与有序性和有效性的不同结构组合的不同情境中具体分析治理效能,每种类型的公民参与对于治理效能的作用也截然不同。在上述四种类型中,无序无效型参与意味着公民参与既是无秩序的也没有效果,在这种情况下,公民参与既存在破坏社会秩序风险,也无法满足参与者的诉求或实现参与的目的,但不利于治理效能的发挥,而且往往对治理效能起反向作用;无序有效型参与意味着无序的公民参与却

达到了参与效果,这种类型正是“不闹不解决、小闹小解决、大闹大解决”这一现象的真实反映,该现象描绘了公民以破坏规则和程序为表现形式的非理性、非制度化或非法参与等无序参与反而带来参与效果,这对于公共服务体系和公共政策体系,社会治理体系乃至国家治理体系具有极大的破坏作用,它与制度化政治系统的秩序性带来的社会稳定相背离,当非制度化的无序参与成为一种经常采取的行动时,必将损害政治社会的基本秩序,对于治理效能具有极大的反向作用;有序无效型参与意味着公民有序参与却没有达到应有的效果,在这种情形中,公民依照合法程序参与公共服务供给或公共政策制定等公共事务的治理,但却得不到政府或相关部门的回应和反馈,参与效果无法显现。当有序参与不能带来参与效果时,公民参与效能感降低,由对参与规则和程序等参与制度的质疑上升到对公共服务体系和公共政策体系的合法性质疑,不但会侵蚀治理体系及其效能,最终还将威胁国家治理体系的合法性。最后,有序有效型参与是最理想的参与类型,即公民的有序参与带来良好的参与效果,既是对公民参与规则和程序所带来秩序性的肯定,也是公共服务体系、公共政策体系和治理体系合法化的过程。综上分析可知,只有有序有效型参与才有利于促进治理效能的提升,正如金霞等学者提出的,唯有有序基础上的有效政治参与才能提升公民政治参与的素养和政府治理能力^[15]。

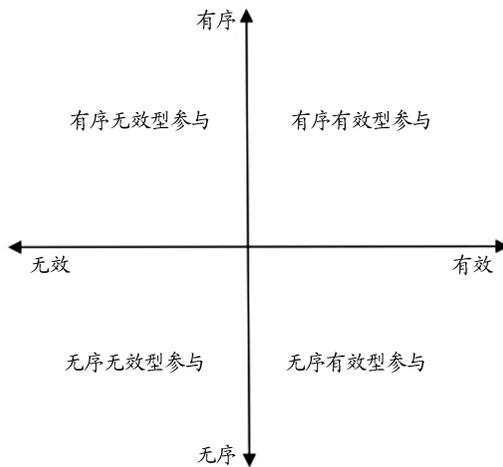


图1 从公民有序性和有效性两个维度划分的公民参与类型

从公民有序参与到有效发挥治理效能并非水到渠成,需具备一定的条件。首要前提是具备保证公民有序参与的通畅渠道和程序规范等制度化环境,公民能够依据相应的制度规范和程序参与到基层治理、社会治理和国家治理之中,并以其参与行为实践或多或少影响治理过程。在这个意义上,民主参与程序性制度就成为从有序参与到有效参与再到治理效能提升的规则保障,确保公民有序参与的有效性并实现提升治理效能的目标,而不能偏离方向。

(二) 以程序性制度保障公民的有序有效参与

对参与程序问题的关注主要体现在对公民参与的理解、分析和改善等方面,以 Nancy Roberts、Kaifeng Yang 和 Kathe Callahan 等学者从公共行政学的角度将公民参与本身看作一种程序和行为,即公民参与公共政策或决策制定和政府管理的程序与行为。Cheryl Simrell King 等学者将程序看作是公民参与的要素之一,公民参与主要由议题、行政体制或程序、官员和公民四方面元素构成。Carol Ebdon 等学者也将程序设计视为参与式预算中的要素之一,从政府环境、程序设计、参与机制以及目标和结果归纳了参与式预算的主要元素。King 和 Ebdon 等学者还对参与程序的具体内容进

行研究:参与程序是政府为公民参与设定的活动规则与安排,规定了公民参与决策制定过程的参与时间和参与环节、参与者选择方式、参与者意见表达与审议方法以及参与结果机制等方面。而 John M. Bryson 等学者则从政府管理过程的视角来谈参与的程序问题,认为参与程序是政府对公民参与活动的整体性设计和管理过程,包括评估议题背景和设定参与目标、资源获取与参与程序管理以及参与评估与再设计等。Thomas Webler 等学者还指出良好的参与程序设计是改善公民参与的重要方式^[16]。

我国学界关于公民参与的研究正朝着程序化制度化方向发展。如郭小聪等学者梳理了关于改善公民参与的程序设计,提出变革公民与官员的角色及其相互关系的建议^[16];徐琳等学者认为,制度化的公民参与是中国国家治理现代化的趋向,加强和完善制度化、组织化的公民参与无疑是国家治理现代化的重要现实路径之一^[17];苏曦凌将现代国家治理看作是一种程序之治^[18]。此外,也有学者指出应将公民参与纳入制度体系范畴进行研究并通过程序上的安排加以规范和引导,如郝丽认为民主决策需要严格的程序,有程序严格这一前提,科学民主决策出台的可能性是最大的^[19]。总体来说,我国公民参与程序性设计的专门性研究和公民程序性参与研究方兴未艾。李海青明确提出公民程序性参与这一概念,作为一种制度化的公众参与民主形式丰富了民主政治的内涵,代表着现代民主的发展方向^[4,20];夏金莱从功能角度出发将行政决策中的公众参与分为程序性参与和实体性参与两种类型,程序性公众参与的基础是信息,功能是协助决策机关实现准确的事实判断,目标是实现科学决策^[21];金华认为公民参与权利的有效落实离不开科学合理、设计精良的参与程序的保障^[22]。近年来,我国公民参与在环境保护实践方面发展迅速,成果较为丰富,代表性观点如吕忠梅指出公众参与制度是一个实体性与程序性并存的整体,一个没有程序保障的公众参与制度,很难成为有权威的制度^[23];汪劲也提出未来应建立公众参与的合法程序^[24];汪伟全等学者将公民参与的途径与方式分为事前参与、过程参与和末端参与三个阶段^[25]。

作为公共服务供给和公共政策从制定到实施全过程的推动力量,公民参与决定着治理效能,以规范化、程序化、制度化为保障的公民有序有效型参与有利于治理效能的提升。显然,对公民参与程序性制度的研究,有助于政府引导和规范公民有序参与的制度化发展,以程序性规则为核心的制度化保障使公民与政府之间在良性互动与有序合作中提升治理效能。

三、公民参与的程序性价值之维

公民参与本身蕴涵着程序性价值,在全过程民主维度中体现为公民参与政治社会生活的全过程;在程序性权利维度中找寻公民程序性参与之源;在共同体秩序维度中凸显公民有序参与的价值目标^[26]。公民参与这一程序性制度价值最终指向治理效能的发挥。

(一) 全过程民主之维

公民参与作为民主化的表征形式,最早可上溯至古希腊时代雅典城邦直接民主模式中的公民直接参政议政,在西方代议制民主模式中表现为民主选举。中国特色社会主义政治发展道路的人民民主是一种全过程的民主,全过程民主本质区别于只注重选举的西方代议制民主,“我国人民民主更强调包括选举在内的民众全流程参与的制度和实践”,“人民有序政治参与行为构成民主最真切的体现”,全过程民主强调“人民广泛的、多方面的和多形式的有序政治参与”^[27]。2019年11月,习近平总书记在上海考察时指出,“我们走的是一条中国特色社会主义政治发展道路,人民民主是

一种全过程的民主,所有的重大立法决策都是依照程序、经过民主酝酿,通过科学决策、民主决策产生的”,“人民民主是社会主义的生命”^[28]。2021年6月,栗战书同志在同全国人大代表座谈时特别强调,习近平总书记关于全过程民主的重要论述,是对社会主义民主政治理论的重大创新,体现了习近平总书记对中国特色社会主义民主政治的深入思考,充分阐明了我国社会主义民主的特质和优势^[28]。显然,公民参与的程序性制度体现全过程民主价值的内在要求,是全过程民主的题中应有之义。如果说公众参与是一种民主制度的话,如蔡定剑所言,公众参与民主制度是指“公共权力在立法、制定公共政策、决定公共事务或进行公共治理时,由公共权力机构通过开放的途径从公众和利害相关的个人或组织获取信息,听取意见,并通过反馈互动对公共政策和治理行为产生影响的各种行为”,“公众通过直接与政府或其他公共机构互动的方式决定公共事务和参与公共治理的过程”^[29],那么参与的程序性制度则是一种新型民主实现形式,如学者所倡导的程序性参与民主是现代社会的直接民主形式,这一新型民主形式是针对西方代议制民主缺陷,为解决现代社会行政自由裁量权膨胀问题的全过程民主方案^[20]。

公民参与程序性制度是全过程民主权利的实现形式,应围绕谁来参与、如何参与、参与什么、怎么参与、效果如何等问题,将参与理念和程序规则贯穿于“民主选举、民主决策、民主协商、民主管理、民主监督的‘五大民主链条’,形成全过程民主的完整实践体系”^[30]。公民参与程序性制度既体现了全过程民主价值内在要求,也是全过程民主实践的载体,更加强调公民参与的程序和步骤等具体操作问题。我国目前正处于国家治理现代化进程中的民主化改革阶段,所面临的民主化问题已经由公民参与的价值范畴转向公民应以何种方式和途径进行有序参与的程序性制度范畴,当前亟待解决的问题是如何构建一种具有可操作性的公民参与程序与规范以提升公共服务水平和治理效能。

公民参与程序性制度正是从以程序性设计为核心的制度化角度对公民参与的深入研究,是对公民参与在制度上的进一步细化。公民参与不仅仅是一种停留在纸面上的理论,更是一种基于实践的理论,需要从制度上尤其是具有可操作性的程序规则视角研究公民参与的现实性、可行性、有效性,即如何通过公民参与提升治理效能。当公民参与程序性制度转化为一种公共事务民主化治理的实践行动,公民平等有效地参与到基层治理、社会治理以及国家治理过程中真正发挥参与效果和治理效能,再谈公民参与有利于民主决策、民主监督和政策合法性等价值才更有意义。

(二) 程序性权利之维

立足于平等主体资格的公民权利是公民参与的理论基础,法律和政策上的确权 and 扩权是公民参与广度和深度拓展的前提条件。“从政治参与作为政治权利的路径来扩大公民政治参与,我国形成了依序扩展公民权利及政治权利的顺序图:公民权利扩展是一种优先发展民事权利、迅速推进社会权利、稳步推进政治权利的顺序;政治权利扩展是一种首要满足公民四个基本权利(知情权、表达权、参与权与监督权)、逐步推进选举权、积极推动结社权的顺序”^[12]。上述作为公民参与的权利基础是传统实体法意义上的权利理论,但权利理论与公民参与理论也随着实践中新问题的出现而不断更新和发展,而权利理论的最新发展——程序性权利理论也反映了公民参与在程序性制度化发展趋势上的一致性,并为公民参与程序性制度提供新的解释框架和理论基础。

程序性权利理论是在剖析意志理论与利益理论这两种主流传统权利理论之症结的基础上为解决权利理论中最为核心的问题,即构建主体参与并对利益或意志予以评介或评判的程序而形成的

权利理论。现代意义上的权利理论应是一种程序性权利理论,它是吸纳、整合意志理论与利益理论各自优点的自然结果。程序性权利是对阿列克西之“作为程序体系的法律体系”^[31](简称“程序性法律体系”)的借用。现代意义上的权利理论亦应不仅仅把权利看成实体法上的规范,还应看成有关其产生、证立、解释、适用与实施之整个动态过程与运行程序中的规则与原则体系。简言之,程序性权利理论是根基于主体的平等参与、着眼于主体的利益评价、取决于主体的参与和评价意志或利益而形成规则与原则等规范的程序。程序性权利如何在实践中适用与实施?此处既包括实体上的制度设计,亦包括程序上的制度设计,更重要的是政府行使权力时如何保护和实现公民权利,以及法官针对有关权利的疑难案件时如何解释、推理与论证等^[32]。程序性权利理论涉及权利与权力所处的特定关系,以及如何对人民群众的权利予以保护的问题等^[33]。程序性权利理论的实质表明,权利主体建立了与立法、司法、执行机构(政府)等所有国家治理机构的互动,而非被动地接受治理^[34]。

程序性权利理论强调公民参与到政策和法律从制定到实施的全过程,公民不仅享有实体法上的权利,还享有程序法上的权利,作为多元治理主体之一参与到规则的制定和运行中,全面实现公民权利和政府权力的合作互动。对于公共服务供给方的政府而言,权利与权力的良性互动势必带来治理效能的提升。如在农村征地补偿实践中明确程序性权利的具体内容和实现方式,通过参与程序设计与实施增加公平性促进农民有效参与征地过程,农民在参与中提升了谈判能力,促使行政权力规范运行,不但化解了双方利益冲突,而且提升了征地制度实施的效率^[35]。

(三) 共同体秩序之维

对于任何一个社会共同体而言,秩序都是最基本的价值,正是有了秩序,人类的公共生活才成为可能。可以说,公共生活的有序状态是人类社会共同体存在、持续的前提和基础”^[36]。正如亨廷顿所言,“首要的问题不是自由,而是建立一个合法的公共秩序”^[37]。公民参与程序性制度建立在公民有序参与的基础上,从秩序角度研究公民参与,采取将公民参与程序化、规范化的制度化方式来解决如何实现公民有序参与和有效参与问题,有序性是公民程序性参与的显著特点之一,也是公民参与程序性制度所追求的理想状态和价值目标。

公民参与程序性制度正是为实现公民参与政治社会生活的有序性而进行的制度安排,试图用程序化的办法来化解社会矛盾和冲突。有学者认为,由于公民参与中并非每个主体都具备相同或相等的信息、知识和技能等,政策议题容易被占优势的利益集团确定并主导政治决策,这就可能造成政治冲突的扩大,引发一定的社会稳定风险^[38-39]。当前我国以暴力抵抗、群体性事件、社会抗争行为等对抗式参与为表现形式的非制度化参与,甚至是非法参与在一定范围内仍然存在,如何在保证公民合法参与权利的前提下维护社会稳定与和谐,即在维权与维稳之间作出权衡是当前一定时期内的重要任务。使公民参与朝着有序化方向发展才是解决该问题的有效办法,有序参与的第一要义是“有秩序”^[14]。为了防止社会公共生活由于内部矛盾和冲突不断激化,在任何社会共同体中都需要建立一种它们赖以存在的内部秩序,以调节社会纠纷、规范社会关系、维系社会合作^[36]。把群体性行动释放出的能量转化为制度化的公民参与成为“维稳”模式转变的关键。将群体性行动转化到公民参与政府决策过程中,建立一个开放、多元、包容、协商的决策过程是构建良好社会秩序的保障^[40]。从利益的角度考察,许多社会矛盾的积累和社会冲突的爆发往往源于参与渠道不通畅或参与无效等原因导致的利益表达无门和利益投诉无效,而解决社会矛盾和冲突的内在要素是在平

衡各方利益基础上实现利益最大化满足,达成这一点的有效途径就是建立一套保障公民利益合理且充分表达的公民参与程序规则体系。只有公民平等参与到与其利益相关的公共服务和公共政策形成过程中,其利益诉求经法定程序得到表达,其正当利益才有可能得到确认和满足。因此,建立和拓宽公民参与机制和公民利益表达机制则是解决社会矛盾和冲突、维护社会稳定的外在要素。也正是在这个意义上,亨廷顿指出“政治稳定主要取决于政治制度化与政治参与的关系”^{[37]51},而公民参与程序性制度是对公民参与制度化的推进,目的是为了实现在良好的政治社会秩序,为提升治理效能提供秩序保障。

通过对公民参与渠道和途径、参与的具体方法和步骤,以及参与权利未能履行时的救济等程序方面进行明确规定,使公民参与有章可循、有法可依,从而将非制度化参与、非法参与等对抗式参与转化为制度化、规范化的有序有效型参与,对于化解社会矛盾和冲突,实现政治社会秩序的和谐,以及提升治理效能等意义重大。

四、公民参与程序性制度实践与探索

“程序性制度建设的目标主要是保障公众参与的有效性和有序性”^[41],构建公民参与程序性制度规范是实现公民有序参与和有效参与的根本路径。公民参与程序性制度设计是公民参与制度化的创新,可以为公民提供程序化参与依据。公民参与的良性发展必然要有一套制度体系作保障,而这套制度体系应该是以宪法为基础,以落实公民参与的各种政策及各种具体的操作规程的纵向保障机制和发挥监督作用的横向保障机制为支撑^[42]。

然而,如何从法律上和制度上对公民参与公共服务等公共事务治理过程进行程序化安排?参与程序的核心是什么?如何设计参与程序才有利于参与效能,进而提升治理效能?这些问题都有待于在实践中进一步探索。而作为一种指向实践的程序或行为,公民参与的核心问题就在于:如何促使公民参与公共事务治理全过程,参与活动如何产生良好的效果,即如何改善公民参与实践^[43]。显然,这一系列问题的回答,正是对促进公民参与公共服务等公共事务治理而进行的以程序性规则为核心的制度设计。

(一) 我国环境保护领域公民参与程序的制度实践

鉴于我国环境保护领域公民参与实践的活跃表现,相关立法也走在前列,专门针对环境保护领域公民参与予以规范的行政规章《环境影响评价公众参与办法》^①和部门规章《环境保护公众参与办法》,尽管其法的位阶性相对较低,但在公众参与程序的细化方面进行了有益尝试和积极探索。

相较于2015年由原环境保护部出台的《环境保护公众参与办法》,从2016年《建设项目环境影响评价公众参与办法》征求意见稿到生态环境部于2019年开始实施的《环境影响评价公众参与办法》,在参与程序的制度安排上具有较大进步,摒弃了以往将公民参与方式简单罗列并逐一规定的立法模式,将松散的相互之间几乎没有关联性的法条变为动态的具有次序性和关联性的法条体系,在明确立法目的、依据和参与对象的基础上,按照时间和阶段的顺序对公民参与环境影响评价的动态流程进行规范,全面优化参与程序细节。

第一,明确立法目的是为保障公众环境保护知情权、参与权和监督权的落实,维护公众环境权

①《环境影响评价公众参与办法》于2018年4月16日由生态环境部部务会议审议通过,自2019年1月1日起施行。

益;在参与范围上采纳了列举和排除两种方法,列举出可能对环境造成不良影响的规划项目和依法应当编制环境影响报告书的建设项目;排除了涉及国家秘密的建设项目;确立了依法、有序、公开、便利的参与原则和建设项目环境影响评价范围内的有关团体和个人在内的广泛参与对象,明确了责任主体范围。

第二,公示公开内容明晰且形式多样。建设单位在确定环境影响报告书编制单位后7日内公布建设项目名称、选址以及提交公民意见表的方式和途径等信息。建设项目环境影响报告书征求意见稿形成后应公布报告全文等信息,建设单位向生态环境主管部门报批环境影响报告书前,应通过网络平台公开拟报批的环境影响报告书全文和公众参与说明。生态环境主管部门受理建设项目环境影响报告书后、作出审批决定前、作出审批决定后均向社会公开项目相关信息。公示材料中应载明公众意见的对象、范围、期限、内容和公众意见反馈途径等,公开公示形式包括网络平台、传统的报纸和张贴公告方式公开,此外还鼓励建设单位通过广播、电视、微信、微博及其他新媒体等多种形式依法发布信息。

第三,公民参与形式分类实施。建设单位在对公众意见进行整理和分析基础上归纳出争议较大或关注度较高的问题,再以召开座谈会、专家论证会等方式有针对性地实现公众参与,在吸收公众意见时更注重参与的深度和官民之间的沟通与互动。将一般议题与重点难点议题区别对待,对于疑难问题有针对性地组织相关人员进行深度参与。

第四,公民参与全流程覆盖。在规划草案报送审批前专项规划编制机关举行论证会、听证会或者采取其他形式,征求有关单位、专家和公众对环境影响报告书草案的意见;专项规划编制机关和建设单位负责组织环境影响报告书编制过程中必须有公众参与;建设项目环境影响报告书征求意见稿形成后,也应当征求公众意见,并对公众提出意见的方式和途径予以规定。

第五,明确公民意见反馈。建设单位对公众意见进行整理和专业分析后提出采纳或者不采纳的建议。综合考虑建设项目情况、环境影响报告书编制单位或者其他有能力的单位的建议、技术经济可行性等因素,采纳与建设项目环境影响有关的合理意见,并组织环境影响报告书编制单位根据采纳的意见修改完善环境影响报告书。对于未采纳的意见,建设单位说明理由。生态环境主管部门发现建设项目未充分征求公众意见的,责成建设单位重新征求公众意见,退回环境影响报告书。此外还明确了公民享有提起行政复议和行政诉讼的权利。

(二) 公民全过程参与的制度设计

鉴于国家治理对公众参与制度化规范的需要,未来政策制定和立法中应对公民参与程序性制度作出具体的可操作性规定,更加注重公民参与的具体步骤和程序上的可行性和可操作性。对公民参与程序性制度设计是为了改善公民参与在治理实践中的效果,从而实现治理效能的提升。从根本上说,公民参与公共服务等公共事务治理意味着公民与政府之间的互动与合作,因此在设计公民参与程序时应注重有利于公民与政府之间良性互动与有序合作的规范设计,构建二者之间的和谐关系是提升公民参与效能和治理效能双重结果的前提条件,也是设计公民参与程序性制度中的根本立足点。改善公民参与需要设计良好的参与程序,要使公民能够充分知晓信息,并能有机会发起、参与对话,更为重要的是有权力影响程序和结果^[44],从公开公示、意见表达、回应吸纳,到监督评价,再到责任追究,形成公民全过程参与机制的有机闭环,构建公民全过程参与机制。

第一,公开公示机制是公民参与的前置程序。以公开公示机制保障公民充分知情权,充分知情

是公民参与的程序前提要素,这就要求政府信息公开,包括政府政务公开、公共政策公开和特定事项公开。我国《政府信息公开条例》^②专门对政府行政过程中的政务公开进行了规范,如条例中用排除法列出不应公开的事项,如涉及国家秘密、法律禁止以及危害国家和社会稳定的政府信息不予公开,对涉及商业秘密、个人隐私等信息规定了公开的条件;公共政策公开不但包括已制定公共政策的公布,更应是公共政策制定过程中相关信息的公开,以保证公民获得参与所需的公共信息资源。另外,在某些特定领域和事项的参与,应明确公开相应的信息。信息时代政府数据开放也为政府信息公开创造了新的空间和便利条件,网络化数字化等新的参与形式为公民知情权的实现提供技术支撑。

第二,意见表达机制是公民参与的核心程序设置。以意见表达机制保障多元化的公民利益表达需求和诉求,公民意见能否表达和如何表达成为能否实现公民有效参与的核心要件。多元化的公民意见表达包括两个方面,一是多元化的意见表达主体,二是多元化的公民意见表达方式。多元化的意见表达主体意味着来自不同领域、代表不同群体的个体或组织都可以成为意见表达的主体,在广泛性基础上还应体现代表性;当前公民参与方式主要有公民调查、公民会议、听证会、专家咨询、恳谈会、关键公众接触、由公民发起的接触、旁听、网络参与等方式,在选择不同的参与方式时考虑必要性、主动性、代表性、公平性、有序性和时效性几个维度^[45]。每种参与形式都应设置参与的具体步骤和方法,还有一些专门针对听证会等具体参与形式的研究,有学者从听证会的程序安排角度指出,提升听证会的效果需要政府在准备、告知、举办、协助、反馈等各个环节精心设计参与程序^[46]。

第三,回应吸纳机制是公民参与的关键程序设置。公民意见是否得到及时回应以及是否被吸纳是判断公民参与是否有效的主要标志。地方政府在发展公民参与中具有高度自主性,在回应公民参与时的自主性表现为三种形式:选择性吸纳民意、差异化吸纳和形式化吸纳^[47]。由此可见,政府在意见吸纳环节具有主导作用。因此无论意见被采纳与否,在程序上政府首先都应对公众所表达意见进行回应,并对重要问题、争议问题、热点问题予以重点考虑,及时向公民说明意见采纳情况并对未采纳的原因进行解释。

第四,监督评价机制是公民参与的后置程序。公民要对全过程参与实施监督,并对参与过程和效果进行评价,包括公民对知晓度、参与度、满意度以及意见反馈情况等方面的评价。将公众评价意见纳入政府绩效考评体系有利于提升公民对政府公共服务的效能感;而通过对参与过程和效果的分析 and 评价,有利于促进公民参与形式和方法技术上的改进。

第五,责任追究机制是公民参与的事后保障程序。以责任追究机制确保公民请求救济权,在公民参与程序性权利没有得到保障或受到侵害时,公民应享有法定的行政救济和司法救济,依法追究侵权责任主体的政治责任、行政责任和法律责任。公民程序性参与过程中政府等相关主体应承担的责任是立体、多元的责任体系。从公民参与程序性权利救济方式角度来看,可分为内部救济和外部救济。内部救济主要指政府体制内的自我救济手段,也即是政府没有履行好保障公民参与程序性权利的职责时,公民可以通过政府体制内提供的方式和途径进行补救,政府部门可采取相应的调整或纠错等补救措施;当政府内部救济不力时,公民可选择行政复议或行政诉讼等救济途径,由于

^②《中华人民共和国政府信息公开条例》于2007年1月17日由国务院第165次常务会议通过并公布,自2008年5月1日起施行。此后于2019年4月3日修订通过并公布新的《中华人民共和国政府信息公开条例》,自2019年5月15日起施行。

行政复议是提请本级或上一级政府或主管部门进行复议,从广义上来说也属于政府内部救济,而行政诉讼因司法机关的介入则属于外部救济。

“民主是责任实现的过程”,全过程民主责任涵盖民主选举、民主决策、民主协商、民主管理、民主监督各个环节,以及公民参与的各项程序。“有效的‘民主责任制’以问责为地基搭建起来,如果没有有效的问责制度,权力就没有纠错机制,权力行使就可能背离初衷”,虽然“问责不能单纯是结果导向的,而是覆盖民主的全过程来尽可能地规避‘坏结果’”,但问责制这一外在强制性制度约束会逐渐“转化为内在的理性制约”,“即公众以负责任的态度主动参与到与自己切身利益相关的各项民主环节中,并且负责地履行民主的各项程序”,政府也同样负责地为公民参与程序性权利的实现创造条件并提供保障,“那么所得到的民主结果即使可能不是最优的,但也一定是负责的”^[48]。因此,责任机制虽不能直接提升治理效能,但却发挥着安全阀的保障功能。

(三) 公民参与的方法和策略

随着公民参与研究的深入和实践中出现的新问题,参与的方法和技术关系着公民参与的有效性能否发挥,已成为一项重要的研究主题。20世纪80年代中期以后西方国家对所谓新的民主形式进行了探索,出现了公民参与方法的多样化和专业化发展趋势。在英美等国主要采用三种方法:(1)市民陪审团,从公众中随机抽样8~20人,使其听取决策所需的相关证据和观点,进行讨论得出的观点可代表民意;(2)市民意见征询组,在全体居民中选取能够反映具有代表性观点的成员进行问卷调查,了解有关公共服务改善方面的意见和建议;(3)焦点小组,从有代表性人口的特定群体中谨慎挑选6~12人并在会议引导员引导下深入讨论特定问题。此外,还有法国的街区议事会、公众调查和公共辩论;意大利的公民城镇电子会议和政府展示会等^[49]。

德国学者 Jan-Peter Voß 和 Nina Amelung 在《公众参与方法创新:科技化和反思性参与》中专门对公众参与方法和技术展开研究,围绕治理创新、公民陪审团、共识会议、规划小组、公众参与和技术评估等内容展开研究,重新构建“市民意见征询组”,将其看作是诸多公众参与方法中的一种。这一进程从20世纪70、80年代以公民陪审团、规划小组或共识会议等参与程序设计的地方实践,到20世纪90年代非嵌入式的扩散程序模式,再到2000年前后以实验为基础的知识和技能来巩固跨地区的参与实践。具体分为四个阶段:第一阶段以公民大会为组织化参与新方式,具有相互间关联不密切、仅限于特定事件和问题框架以及本地化等特点;第二阶段开始突破已形成和发展的参与方法,参与者之间尝试面谈、交流经验等新方法,并寻求相互之间可能的合作;第三阶段开启跨地区发展阶段,形成具有参与方法的系统性评价、建立数据库以及对比框架、评估规则、质量准则,并设立绩效标准;第四阶段成为全球化阶段的发端,以对抗性的动态模式代替以往的聚合模式。结果表明,当前公众参与方法与技术的发展已经指向了更为广泛的包括论证性参与方法的设计,以及设计突发性事件和绩效影响结果的反思性方法^[50]。

综上所述,无论是英美国家公民参与方法和策略的探索,还是德国创新性参与方法和策略的梳理与归纳,对于我国公民参与公共服务等公共治理实践并提升治理效能具有一定的借鉴价值。但是,中国特色社会主义治理体系与西方国家存在本质区别,我们走的是一条中国特色社会主义政治发展道路,人民民主是一种全过程的民主,所有的重大立法决策都是依照程序、经过民主酝酿,通过科学决策、民主决策产生的,因此,我们必须致力于探索全过程民主治理体系的公民参与方法和策略,进一步坚持和完善中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。

五、结语:公民参与的程序性价值内化、方法创新与技术转型

有序、有效的公民参与既是提升公共服务水平与治理效能的制度保障,更彰显了中国特色社会主义民主政治的制度优势。经过多年的治理实践与探索,中国公民参与环境公共服务已经基本形成了一套较为完整的制度体系,如《环境保护公众参与办法》《环境影响评价公众参与办法》等规章制度,尤其是参与程序性规范对于公民有序有效参与环境治理具有重要指导意义。但总体上看,我国公民参与公共服务的制度体系还有较大的完善空间,迫切需要通过程序性价值内化、方法创新和技术转型等优化制度设计,实现治理体系和治理能力现代化目标。

综上所述,笔者认为以下三方面尚需更多的理论和实践探索。

其一,公民参与程序性民主应内化为日常行为方式。公民参与的程序性权利彰显了中国特色社会主义全过程民主的价值。全过程民主不是高悬于天花板之上的宏大理论,而是落实于每个老百姓日常生活行为方式的实践,体现在公民自愿投身于基层治理和社会治理的有序行动中,体现在公民选择通过制度化渠道解决利益纠纷和矛盾冲突的有效协商中,体现在公民为公共服务和公共政策的制定建言献策的积极参与中。显然,全过程民主的价值不仅体现在对社会主义民主政治理论的重大创新,而且也体现在将碎片化的日常民主实践整合成一个覆盖全过程的民主链条,使公民在民主参与的全过程中实现人民民主的最大价值。

其二,中国特色公民参与方法探索。不同于西方团体社会关系格局,中国社会情景的公民参与具有独特的情感属性和关系属性。中国公民对参与的内涵和意义有着与西方社会不同的独特理解,参与过程除了利益表达与公共精神的显性塑造,还可以实现心性培养、文化塑造等隐性价值。所以,应大力挖掘富有中国意蕴的公民性和主体性,在基层治理和社会治理实践中挖掘公民参与的本土资源与特有模式,如浙江温岭开展的民主恳谈会、云南盐津县参与式预算、上海黄浦区“三会制度”,等等。在实践中继续深化多元主体有序有效参与的方式方法,形成具有示范效应的典型性公民参与模式。

其三,实现公民参与的数字化转型。在数字化时代,公民参与治理的方式更加多元化,甚至可以打破时空限制。因此,应以信息化平台为载体,将公民参与程序性制度设计嵌入信息化智能系统,提高公民参与的便捷性和有效性,从而实现治理效能的提升。事实上,推进数字化已经成为全球治理的共识,全球诸多城市均面临数字化浪潮的冲击,日本的“超智能社会”、英国的“数字宪章”、新加坡的“智慧国计划”均展现了各国的未来数字化趋势。2020年上海率先提出城市数字化转型的战略,以此引领国家生产生活方式和思维模式的全面创新,其目标是实现“数字包容”,强化全社会共同参与。可以认为,网络作为连接多元主体互动的数字化空间,为公民参与和参与程序应用提供了丰富的场域。因此,要适时建立网络空间中公民参与的反馈、矫正、引领机制,引导公民有序地参与意见、利益诉求表达等活动,提升公民参与效能,推进国家治理体系和治理能力现代化。

参考文献:

- [1]胡鞍钢,唐啸,杨竺松.中国国家治理现代化[M].北京:中国人民大学出版社,2014:89.
- [2]姜晓萍.国家治理现代化进程中的社会治理体制创新[J].中国行政管理,2014(2):24-28.
- [3]俞可平.推进国家治理体系和治理能力现代化[J].前线,2014(1):5-8,13.

- [4]李海青.公民程序性参与的现实问题与发展前景[J].人民论坛·学术前沿,2016(4):68-75.
- [5]李晨璐,赵旭东.群体性事件中的原始抵抗[J].社会,2012(5):179-193.
- [6]王建容,王建军.公共政策制定中公民参与的形式及其选择维度[J].探索,2012(1):75-79.
- [7]闫彩霞,刘涛.国家治理转型中非制度化政治参与困境及超越[J].甘肃社会科学,2015(2):167-170.
- [8]韩福国.超越“指定代表”和“随机抽样”:中国社会主义复式协商民主的程序设计[J].探索,2018(5):71-81.
- [9]韩福国.复式协商民主实操手册:民主程序与科学环节[M].上海:上海人民出版社,2021:46.
- [10]姜晓萍.构建服务型政府进程中的公民参与[J].社会科学研究,2007(4):1-7.
- [11]汪锦军.公共服务中的公民参与模式分析[J].政治学研究,2011(4):51-58.
- [12]肖滨,方木欢.扩大公民有序政治参与的双轨路径:基于中国改革开放以来实践经验的理论分析[J].政治学研究,2017(4):23-37,125-126.
- [13]陈天祥.循序渐进探索中国特色公民有序政治参与之路[J].人民论坛,2019(13):47-49.
- [14]秦攀博.公众参与的多维审思:分化与融合[J].求实,2019(6):15-27,107-108.
- [15]金霞,刘峰华.中国公民政治参与的价值维度:有序基础上的有效[J].理论导刊,2017(3):20-24.
- [16]郭小聪,代凯.公民参与的争辩与经验研究:十五年来海外相关研究述评[J].厦门大学学报(哲学社会科学版),2014(3):29-41.
- [17]徐琳,谷世飞.公民参与视角下的中国国家治理能力现代化[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2014(4):36-42,2.
- [18]苏曦凌.程序之治:现代国家治理的基本特质与行为样式[J].广东行政学院学报,2016(1):14-19.
- [19]郝丽.社会矛盾化解视域下公民有序政治参与机制探析[J].中国行政管理,2015(10):109-112.
- [20]李海青,赵玉洁.我国政治发展进程中的程序性参与民主[J].中共中央党校学报,2012(3):26-30.
- [21]夏金莱.行政决策中的公众参与类型研究[J].广州大学学报(社会科学版),2015(8):40-45.
- [22]金华.公民政策参与:实然描述、应然指向及行为改善[J].地方治理研究,2021(1):13-26,78.
- [23]吕忠梅.建立实体性与程序性统一的公众参与制度[N].中国环境报,2015-10-08(2).
- [24]汪劲.建立公众参与的合法程序[J].环境与生活,2015(11):62-63.
- [25]汪伟全,刘佳宁.公民参与:环境类群体性事件治理的新策略[J].中国社会公共安全研究报告,2018(2):112.
- [26]常莉,胡晨寒.公共价值与公共服务:逻辑内化与现实偏离[J].行政论坛,2020(5):39-45.
- [27]程竹汝.人大制度内涵的充分展现构成全过程民主的实践基础[J].探索与争鸣,2020(12):24-26.
- [28]李小健.全面领会习近平总书记关于全过程民主重要论述的深刻内涵 支持和确保人民当家作主——栗战书与列席十三届全国人大常委会第二十九次会议的全国人大代表座谈[J].中国人大,2021(12):8-10.
- [29]蔡定剑.民主是一种现代生活[M].北京:社会科学文献出版社,2010:181-182.
- [30]桑玉成.拓展全过程民主的发展空间[J].探索与争鸣,2020(12):9-12.
- [31]ALEXY R. The argument from injustice: A reply to legal positivism[M]. Oxford: Clarendon Press, 2002:24.
- [32]彭诚信.现代权利理论研究[M].北京:法律出版社,2017:185-192.
- [33]罗斯科·庞德.法理学(第一卷)[M].北京:法律出版社,2007:324.
- [34]富勒.法律的道德性[M].北京:商务印书馆,2005:237-273.
- [35]吕图,刘向南,刘鹏.程序公正与征地补偿:基于程序性权利保障的影响分析[J].资源科学,2018(9):1742-1751.
- [36]周光辉.政治文明的主题:人类对合理的公共秩序的追求[J].社会科学战线,2003(4):186-190.
- [37]亨廷顿.变化社会中的政治秩序[M].北京:三联书店,1989.
- [38]ROBERTS N. Public deliberation in an age of direct citizen participation[J]. The American Review of Public Administration, 2004,34(4):315-353.
- [39]WALTERS L C, AYDELOTTE J, MILLER J. Putting more public in policy analysis[J]. Public Administration Review, 2000, 60(4):349-359.

- [40]朱德米.群体性行动、公民参与与地方公共决策过程之转型[C]//国家治理:民主法治与公平正义——上海市社会科学界第十届学术年会文集(2012年度)政治·法律·社会学科卷,2012:42-53.
- [41]王锡锌.公众参与和中国法治变革的动力模式[J].法学家,2008(6):90-100.
- [42]陈芳,陈振明.当代中国地方治理中的公民参与:历程、现状与前景[J].东南学术,2008(4):111-120.
- [43]YANG K F, PANDEY S K. Further dissecting the black box of citizen participation: When does citizen involvement lead to good outcomes? [J]. Public Administration Review, 2011, 71(6):880-892.
- [44]WEBLER T, TULER S. Fairness and competence in citizen participation[J]. Administration & Society, 2000, 32(5):566-595.
- [45]王建容, 王建军. 我国公共政策制定中公民参与研究的现状及发展[J]. 生产力研究, 2010(6):1-5.
- [46]BAKER W H, ADDAMS H L, DAVIS B. Critical factors for enhancing municipal public hearings[J]. Public Administration Review, 2005, 65(4):490-499.
- [47]张紧跟. 公民参与地方治理的制度优化[J]. 政治学研究, 2017(6):91-102, 128.
- [48]张贤明. 全过程民主的责任政治逻辑[J]. 探索与争鸣, 2020(12):16-19.
- [49]蔡定剑. 公众参与: 欧洲的制度和经验[M]. 北京: 法律出版社, 2009:26-37.
- [50]VOB J P, AMELUNG N. Innovating public participation methods: Technoscience and reflexive engagement[J]. Social Studies of Science, 2016, 46(5):749-772.

Research on the system of citizen participation in public service from the perspective of governance efficiency

WANG Cong

(School of Government, Shanghai University of Political Science and Law, Shanghai 201701, P. R. China)

Abstract: The order and effectiveness of citizen participation in public service are not directly related. This paper analyzes the relationship between citizen participation and governance effectiveness from the two dimensions of order and effectiveness. In order to improve the governance efficiency, the system design with procedural rules as the core can more fully guarantee the orderly and effective participation of citizens in public services, and realize the benign interaction and orderly cooperation between citizens and the government. Based on the procedural value dimensions of citizen participation such as whole process democracy, procedural rights and community order, and taking citizen participation in the field of environmental protection as an example, this paper constructs the whole process of citizen participation system from the aspects of public announcement mechanism, opinion expression mechanism, response absorption mechanism, supervision and evaluation mechanism and accountability mechanism, and explores the methods and strategies of citizen participation. Through the internalization of procedural value, method innovation and technology transformation of citizen participation, we can promote the modernization of governance system and governance capacity.

Key words: citizen participation procedure; public service; governance efficiency; people's democracy; whole process democracy; procedural rights; community order

(责任编辑 彭建国)