

Research Review on Participation Mechanism in the Process of Chinese Public Policy

Ling Li

Public Management College of Yunnan University, Kunming
Email: lxp112869@163.com

Received: Mar. 18th, 2013; revised: Mar. 25th, 2013; accepted: Apr. 18th, 2013

Copyright © 2013 Ling Li. This is an open access article distributed under the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Abstract: Human for public policy research originated in the early 1950s the famous American political scientists Harold, Laesweir and Daniel Lerner co-authored “Policy Science”. After the Second World War, governments began to interfere in every field of social development, generating the affairs of government decision making also more and more. Public policy making gradually becomes the important research field of government governance. Among them, the public policy making is the first phase of public policy process, and the core of the scientific and public policy. Establish and perfect the public participation mechanism is the premise and key to public policy making, policy is to ensure that comply with the basic way of legalization of public opinion and policy. In our country, in fact, public participation has a long history, Mao Zedong once said, “the policy and implement policy”. “From the masses, to the masses” is a kind of typical public participation, is a kind of relying on the masses, reflecting the public, opinion of democratic decision-making way. In addition, the public participation in public policy formulated by the way, there are many, such as: hearing, citizen petition, referendum, and opinion polls. The author thinks that, in the process of public policy in our country to establish and perfect the public participation mechanism to promote the scientization, democratization, legalization of public policy in our country has a significant role, the author on the basis of the research literature and course can write this article, to express their humble opinions.

Keywords: Public Policy; Public Policy Making; Public Participation Mechanism

关于我国公共政策制定过程中公众参与机制的研究综述

李 玲

云南大学公共管理学院, 昆明
Email: lxp112869@163.com

收稿日期: 2013 年 3 月 18 日; 修回日期: 2013 年 3 月 25 日; 录用日期: 2013 年 4 月 18 日

摘 要: 人类对公共政策的研究起源于 20 世纪 50 年代初美国著名政治学家哈罗德·拉斯韦尔和丹尼尔·勒纳合著的《政策科学》一书。第二次世界大战后, 各国政府开始对社会发展的各个领域进行大规模干预, 随之而来需要政府部门决策的事务也越来越多。公共政策逐渐发展成为影响国家发展, 制约政府治理水平的重要研究领域。其中, 公共政策制定是公共政策过程的首要阶段, 也是公共政策科学的核心和关键。建立和完善公众参与机制是公共政策制定的前提和关键, 也是确保政策符合民意及政策合法化的根本途径。在我国, 其实公众参与由来已久, 毛泽东就曾经说过, “群众既制定政策, 又执行政策”。“坚持从群众中来, 到群众中去”就是一种典型的公众参与, 是一种依靠群众, 反映民意的民主决策方式。除此之外, 公众参与公共政策制定的途径还有很多, 比如: 听证会、公民请愿、公民投票和民意调查等。笔者认为, 在我国公共政策制定过程中建立和完善公众参与机制对推进我国公共

政策的科学化、民主化、法制化有举足轻重的作用，笔者在研究文献和课程学习的基础上撰写出此文，以抒浅见。

关键词：公共政策；公共政策制定；公众参与机制

1. 公共政策制定的相关概念论述

1.1. 公共政策制定的概念

关于公共政策制定的概念，不同的学者凭借其不同的研究侧重点有不同的观点。

以色列学者叶海卡·德洛尔在《政策研究的基本概念》中写道“政策科学的核心是把政策制定作为研究和改进的对象，包括政策制定的一般过程以及具体的政策问题和领域。政策研究的范围、内容、任务是：理解政策如何演变，在总体上，特别是在具体政策上改进政策制定过程”^[1]。他把政策制定理解为整个政策过程，这是广义的政策制定概念，而把政策执行、政策评估等环节称为后政策制定阶段。

学者陈潭认为，所谓公共政策制定是一种特殊的重大的决策形式，是公共政策过程中的核心而又关键的环节，是公共政策主体为了实现公共政策目标，对公共政策进行方案规划、择优选择，最终采纳并使之规范化的过程^[2]。

刘斌、王春福等学者认为公共政策制定是政策决策者根据面临的问题，提出解决方案，并使之转化为政策规范的过程^[3]。

综合以上学者的观点，他们都强调了公共政策制定是一种动态的过程，是公共政策过程中的核心和关键。笔者认为，所谓公共政策制定是指政策制定者根据国家的大政方针，根据社会中的各种公共问题，形成政策问题，建立政策议程，提出政策规划并使之合法化的一个过程。

1.2. 公共政策制定的原则

公共政策在一个国家的政治生活、社会生活中扮演着十分重要的角色，它关乎国家的经济发展和社会稳定。所以，公共政策制定必须坚持并秉承一些原则，按照这些原则来进行公共政策制定，掌握公共政策的规律和趋势，有助于实现政策的科学化、民主化和法制化。

厦门大学陈振明教授在其著作中提出了具有中

国特色的政策制定的原则，主要包括以下四条：第一，坚持实事求是的原则。第二，坚持调查研究的原则。第三，坚持从人民群众的根本利益出发。第四，坚持民主集中制原则^[4]。

中山大学夏书章教授则认为公共政策制定应坚持以下五项原则：第一，信息性原则。第二，系统性原则。第三，预见性原则。第四，灵活性原则。第五，可行性原则。

笔者认为，公共政策制定的原则主要包括以下五项：

第一，民主参与原则。我国是社会主义国家，人民是国家的主人，公共政策制定坚持民主参与原则是实现我国社会主义民主的重要表现，也是人民以主人翁的地位参与国家政治生活的重要标志。

第二，公平公正原则。在美国行政学家乔治·弗雷德里克森所著的《公共行政的精神》一书中曾这样写道“在政策过程中，任何声称要加强社会公平的政策抉择的理由，都要根据社会公平的复合理论进行分析”^[5]。只有在公共政策制定过程中充分坚持公平公正原则，才能最大限度的保持我国社会的稳定。由此可见，公平公正原则对公共政策制定有着至关重要的影响。

第三，信息全面准确原则。公共政策制定是针对政策问题根据信息的搜集和分析得出公共政策一个动态的过程。信息的全面与否，正确与否，可靠与否都将影响公共政策的科学性和准确性。此外，坚持信息全面准确原则能够保证公共政策执行过程中的透明度和顺畅度。

第四，可行性原则。公共政策制定应该考虑经济、政治和技术三个方面的可行性。经济可行性主要是公共政策制定实施过程中的成本和效益的分析；政治可行性主要是公共政策能否被广大利益团体和群众所接受；技术可行性是指公共政策在执行过程中在技术层面是可行的。

第五，稳定可调原则。为了最大限度的减小由政策刚性所带来的不良影响，公共政策在制定过程中应

该坚持稳定可调原则。一方面，公共政策制定不能出现“朝令夕改”的现象，要具备相对的稳定性；另一方面，公共政策制定要具备一定的灵活性，当出现突发、紧急或特殊事件时能够做出相应的调整或改变。

1.3. 公共政策制定的路径选择

针对公共政策制定的路径选择，不同的学者因其有不同的研究侧重点而提出了不同的途径。公共政策制定包括议程设立、方案规划和方案的合法化等功能活动或环节阶段。不同的阶段有不同的方法和途径。

在政策议程阶段，安德森认为形成政策问题的方法包括：1) 政治领导人；2) 危机或者引人注目的事件；3) 抗议活动；4) 大众传播媒介^[6]。琼斯认为社会问题形成政策问题的途径包括：1) 政治运动；2) 对大量人员造成威胁的事件；3) 大规模的宣传；4) 个人的努力；5) 先前政策的应用^[6]。

在政策合法性阶段，公共政策制定的路径选择包括：1) 建立民意调查制度；2) 信息公开与新闻媒体的介入；3) 举行公开听证会；4) 院外集团与游说制度；5) 公民请愿与公民投票；6) 协商谈判制度^[7]。

综上所述，我国公共政策制定的路径选择有很多，在实际情况中，应该根据实际的政策主体、政策客体和政策环境选择合适的公共政策制定路径。在我国，公共政策制定的路径应该在公众参与的前提下，坚持走群众路线，只有这样才能实现政策的合法化。所以，在我国公共政策制定过程中建立和完善公众参与机制是确保政策科学化、民主化和法制化的最佳路径。

1.4. 公众参与在公共政策制定中的内涵

公众参与源于古希腊雅典的直接民主模式，体现在公共行政领域中则为近代新公共行政学派所主张的“公民参与”。公众参与在公共政策制定领域中有新的内涵，不同的学者对此有不同的见解。

宋林霖学者认为，公共政策制定中的公众参与是指在法律上保障公民和公共组织享有自由参加社会政治活动权力的同时，促使公民和公共组织能通过一定的参与渠道，充分参与居民对自身生活产生各种影响的政策和决策的制定，并监督其执行情况的一切活动的总和^[8]。

刘美玲认为公共政策中的公民参与就是指当政

府做出与公民有利害关系的决定和政策时，公民个人或团体通过一定的方式、途径和程序直接或间接进入政府的决策过程，了解相关政策信息，并对决策发表意见和看法，以此来影响政策结果的行动过程^[9]。

综上所述，笔者认为，所谓的公共政策制定中的公众参与是指具备完全行为能力的公民凭借自身的知识和素养参与到国家的政治生活中，通过一定的科学途径和方法影响政府政策制定的过程，以此寻求自身利益的表达的一种方式或活动。

1.5. 公众参与在我国公共政策制定过程中存在的问题

我国受封建传统思想影响深远，中央集权的决策模式在人们心目中也根深蒂固，所以，公众参与机制在我国公共政策制定中发展得还很很不健全，公众参与在公共政策制定过程中依然存在很多问题和缺陷。

许佳娜从公民自身和政府两个角度分析了目前我国公民参与在公共政策制定过程中存在的问题。从公民自身而言，她认为公民参与存在的问题包括两个方面：一是缺乏主动性，参与意识较弱；二是参与能力低。从政府的角度，她认为公民参与在公共政策制定过程中存在的问题包括三个方面：一是缺乏民主意识，官本位思想严重；二是政策制定易受强势利益团体影响；三是组织化程度低^[10]。

赵含宇认为我国公众参与在公共政策制定中的问题主要有三点：第一，公众参与有可能大大增加政府的决策成本。第二，公众参与提供的有效信息有限。第三，公众参与可能对政策制定产生消极影响。目前我国公众的参与能力和组织能力都比较低，不能形成一团合力，反而公众在现实生活中极易受到其他利益团体的误导，容易出现盲从现象，所以在这基础上公众参与很可能对公共政策的制定产生消极影响^[11]。

综合以上学者的观点，笔者认为，目前我国公众参与在公共政策制定过程中存在的问题主要包括以下四个层面：意识观念层面、法律层面、人员素质层面和技术层面。在意识观念层面的问题是公众受传统观念的束缚太深，政府工作人员的官本位思想太重，一时间还未得以扭转，从而导致公众主动参与公共政策制定的可能微乎其微，形成对政治的冷漠和盲从。在法律层面上的问题是我国法律对公众参与公共政

策制定的法律保障不足,导致很多公众不敢也不愿站出来参与公共政策的制定。在人员素质层面的问题主要是大多数公众并不具备参与公共政策制定的能力,总体来说,公共政策制定需要很多专业的知识和技能,否则即使公众能参与政策制定也徒劳无功。在技术层面的问题是目前我国还未形成一整套保障公众参与公共政策制定的有效机制,这也是造成公众参与低效的重要原因之一。

2. 我国公共政策制定过程中公众参与机制的构建和完善思路

毋庸置疑,公众参与机制的建立和完善对我国公共政策的制定有着深远的影响。所以,进一步构建和完善公共政策制定过程中的公众参与机制是下一阶段的首要任务。笔者认为,构建和完善公众参与机制的思路应该从参与的公平性、有效性和参与渠道的多样性三个方面展开论述。

2.1. 保障公众在公共政策制定过程中参与的公平性

人类对公平的研究由来已久。斯坦·香德在其著作《西方社会的法律价值》中有这样一句话“秩序,公平,个人自由,这是法律制度的三个基本价值。公平是法所追求的基本价值之一”。由此可见,公平的重要性。对于公共政策制定,保障公众参与的公平性是确保公共政策制定科学化、民主化和法制化的关键。

盖伊·彼得斯认为:“公共性主要是指政府的政策为公众服务的程度或者说是政府的政策符合公众利益的程度。”他认为公共政策的制定应该坚持以公众的利益为导向,最大限度的反映和体现“公意”,才能实现和保障公众参与公共政策制定的公平性^[12]。

在政策合法性过程中,公平性也应充分体现。一是程序上的公平,即公共政策制定中应该按照法定的方式、步骤和顺序进行,做到程序的公平。二是手段的公平,在公共政策制定中,对社会资源和价值进行分配时应该坚持运用合法合理的手段,让公众有权利对其实行监督。

总体来说,要保障公众在公共政策制定过程中的公平性应该按照社会公平的复合理论中所提及的单纯的个人公平、分部化的公平、集团公平、机会的公平来衡量其是否实现了公平。特别是对弱势群体来

说,更应该赋予他们更多的权利来保障他们参与公共政策制定。

2.2. 保障公众在公共政策制定过程中参与的有效性

公众参与的有效性是保证公共政策制定实现民主化、科学化的关键。它不仅在公共政策制定过程中起着重要作用,它还贯穿于政策执行、政策评估和反馈等过程中,可见保证公众参与的有效性显得至关重要。

学者周红云提出公众有效参与公共政策制定需要满足三个方面的条件:一是合适的参与渠道与恰当的参与方法。二是积极的参与意愿。三是一定的参与能力。同时,她也提出了四条保障公众参与公共政策制定有效性的路径,分别是:第一,拓宽制度化的公众参与渠道,提高公众参与的制度化水平和组织化水平。第二,保障信息公开,扩大公众知情权。第三,营造公众参与的良好社会氛围。第四、培育公民的民主精神和法治精神,提高公民参与能力^[13]。

笔者认为,保障公众参与公共政策制定的有效性是避免公众参与公共政策制定流于形式的最有效方法。在实际中,公众参与公共政策制定很大程度上都被迫流于形式,广大公众只是为了实现所谓的政策民主而被迫参与到公共政策制定的过程中,然而他们却不能提出自己的意见和建议。所以,进一步保障公众参与公共政策制定的有效性是完善公共政策制定过程中公众参与机制的有效途径。笔者认为可以从以下几点着手:一是扩大政府信息公开的范围,保证公众的知情权。二是赋予公众参与公共政策制定的实际权力,保障他们在这个过程中的话语权。三是采取多种渠道保证公众参与公共政策制定,避免参与过程流于形式。

2.3. 保障公众在公共政策制定过程中参与途径的多样性

目前,在我国公众参与公共政策制定的途径有很多,最典型、最普遍的方式就是听证会。

学者刘谷生、尹莉莉认为完善公众参与公共政策制定的途径包括:一是与公民分享公共决策权力的参与途径。二是以获取信息为主要目标的公民参与。他们认为就信息而言包括两种方式,一种是政府单方面

主动公布政府信息，公民被动参与，这种单向信息交流即告知；另一种是政府与公民建立一种双向互动的关系，政府通过一定方式从公民中获取信息，公民把信息反馈政府。三是网络参与是公民参与的一种全新的、影响深远的有效途径^[14]。

戚驰杰从三个角度提出公众参与公共政策制定的途径。第一，从社会公众来说，首先要强化自身的参与意识，其次公众要提升自己的参与能力。第二，从政府来讲，首先政府需要转变决策观念，即从单一的决策观念转变到公共参与的决策观念上来；其次，政府应当切实扩大公众参与的途径。第三，从社会环境来讲，首先应当加强公众参与的法制化建设，使公众参与公共政策制定常规化、制度化；其次，建立公共参与的文化^[15]。

笔者认为，完善公共政策制定中的公众参与机制的途径主要应从观念意识、参与能力、技术、参与渠道三个方面着手展开。首先，从观念意识来说，无论是公众自身还是政府，都应该转变传统的参与观念，强化公众自身的参与意识。其次，从参与能力和技术来说，公众应该不断提升自身的参与能力，学习补充有关政策制定、政策执行等方面的知识，政府应该增设公众参与政策制定的方式和途径，提升政府政策制定的技术与能力。再次，从参与渠道来说，政府应该不断增设和开辟公众参与政策制定的渠道，包括一系列的网络参与、微博、平面媒体、听证会、政务公开等等。只有综合运用以上三个方面的保障措施，才能进一步完善我国公共政策制定中的公众参与机制。

3. 结语

近几年来，人们对公共政策的研究越来越多，提高公共政策制定水平也逐渐成为政府治理过程中提升政府治理水平、完善公共生活、提高公众参与度的重要途径。在公共政策过程中，公共政策制定是公共

政策的重要一环，也是公共政策的核心和关键。归根结底，无论是公共政策的执行，还是公共政策的反馈和终结，都要回归到公共政策制定这一环。所以，提高公共政策制定的水平是提高我国公共政策质量的关键，其中，完善公众参与机制是提升我国公共政策制定的核心。完善公众参与机制，不但能够提升我国公共政策的民主化、科学化和法制化，而且能够在一定程度上化解社会矛盾，进一步促进我国社会的稳定与和谐。所以，完善公众参与机制是提升公共政策制定水平的关键之法。

参考文献 (References)

- [1] [以]德洛尔. 政策研究的基本概念[M]. 北京: 科学技术出版社, 1990: 7.
- [2] 陈潭. 公共政策学[M]. 湖南: 湖南师范大学出版社, 2003: 141.
- [3] 刘斌, 王春福等. 政策科学研究(第一卷)—政策科学理论[M]. 人民出版社, 2000: 199.
- [4] 陈振明. 政策科学—公共政策分析导论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2011: 244.
- [5] 乔治·弗雷德里克森. 公共行政的精神[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2009: 113.
- [6] [美]詹姆斯·E·安德森. 《公共政策》[M]. 2003: 72.
- [7] 杜钢建. 《公众参与政策制定的方式和程序》, <http://www.hnol.net>, 2002-08-27
- [8] 宋林霖, 代红凯. 公共政策制定过程中的公民参与理论述评[J]. 湖北社会科学, 2012, 1: 31-36.
- [9] 刘美玲. 我国公共政策制定中的公民参与[J]. 合作经济与科技, 2011, 2: 98-99.
- [10] 许佳娜. 公共政策制定过程中的公民参与问题浅析[J]. 厦门特区党校学报, 2011, 3: 78-80.
- [11] 赵含宇. 公共政策制定中的公众参与: 条件、困境与突破[J]. 中国城市经济, 2011, 5: 232-233.
- [12] [美]盖伊·彼得斯. 政府未来的治理模式[M]. 吴爱明, 夏宏图译. 北京: 中国人民大学出版社, 2001.
- [13] 周红云. 公共政策制定中公众的有效参与[J]. 人民论坛, 2011, 1: 16-17.
- [14] 刘谷生, 尹莉莉. 探析公共政策制定过程中的公民参与[J]. 文化商业, 2011, (3): 226-227.
- [15] 戚驰杰. 公共政策制定中的公众参与[J]. 经营管理, 2011, 9: 133.