

公民参与:我国政府决策民主化的应有之义*

杨 勇

(东南大学人文学院,江苏南京 210096)

[摘要]现代民主理论的产生,为公民参与政府决策奠定了理论基础。就目前我国实际情况而言,公民在意见表达、参与水平、及参与的影响力等方面存在很多问题,应从公民参与的制度层面、政治文化层面、组织规模层面提高公民参与政府决策的水平,特别是要保持公民参与和政府承受力之间的平衡。

[关键词]公民参与;政府决策民主化;理论根基;问题;对策

[中图分类号]D621.5 [文献标识码]A [文章编号]1672-0598(2007)01-109-03

江泽民同志在党的十六大报告中明确指出:要“扩大公民有序的政治参与”,“完善深入了解民情、充分反映民意、广泛集中民智、切实珍惜民力的决策机制,推进决策科学化民主化”。这一论断不仅为我国政府决策民主化指明了方向,而且也说明,扩大公民参与,是实现我国政府决策民主化的关键。因此,深入研究公民参与和政府决策之间的关系、找出存在的问题、探索公民有效参与政府决策的途经具有很大的理论意义和现实意义。

一、公民参与政府决策的理论根基

在综合国内外学者观点的基础上,本文认为政府决策民主化可以通过两个视角去把握。从纵向来看,政府决策民主化就是在做出公共政策尤其是重大政策过程中要经过咨询、论证、协商、听证、审议及集体讨论等环节。从横向来看,我们会发现,政府决策是一个由决策中枢系统、咨询系统和信息系统组成的整体,因此,政府决策民主化可以归纳为中枢系统的开放化、咨询系统的制度化和信息系统的翔实化。简而言之,就是在政策制定中多数人说了算。其实质是以群体的力量制约个体或少数人的利益动机。从中我们不难看出,公民参与对政府决策民主化具有重要意义。

政府决策,从过程的视角来看,其发现问题、制定和选择方案对策的活动方式,始终是一个动态的、历史的范畴,而其优劣状况又与公民参与程度有着相当密切的关系。自从政府产生以来,其决策方式,基本上可分为专制和民主两种类型。正如政治学结构——功能主义学派的创始人阿尔蒙德所言:“民主国家为普通人

提供作为一个有影响力的公民参与的政治决策过程的机会。而集权主义的国家提供给普通人则是参与臣民的角色。”^{[1](P5)}公民对政府决策的参与,作为政治参与的一个重要方面,是实现从专制向民主转变的决定性因素。而现代民主政治理论的产生,正是实现这种转变的理论根基。

由于传统政府是建立在农业社会自然经济基础和专制的政治基础之上的,政治权力被最高统治者独占,因此,它不需要也不允许公众参与其行政决策;而作为被统治的公众只能作为绝对的被统治对象,接受政府决策。其政治状况也正如马克思所分析并指出的:“他们不能代表自己,一定要别人代表他们,他们的代表一定要同时也是他们的主宰,是高高站在他们上面的权威,是不受限制的政府权力,这种权力保护他们不受其他阶级的侵犯,并从上面赐给他们雨水和阳光。所以归根到底小农的政治影响表现为行政权力支配社会”,^[2]在这种情况下,政府决策完全建立在个人主观臆断和个人的经验基础之上,公民被完全排除在政府决策之外。

现代民主理论的产生和发展,为公民参与政府决策提供了理论基础。与此同时,不仅在理论层面,而且在实践层面上,近代资产阶级的政府,也开始将公民参与纳入到政府决策之中,并成为其以后决策行为方式得以不断创新的重要推动力量。古典民主理论的主体是以卢梭为代表的人民主权理论。卢梭在否定专制政府的同时,明确阐述了公众与政府的关系。他认为,国家主权属于人民,主权不可分割、不可转让、不可代替、政府权力属于人民(主权

* [收稿日期]2006-08-23

[作者简介]杨 勇(1981-),男,山东济南人,东南大学人文学院政治与公共管理系,研究方向:政治学理论、公共政策分析。

者)、受人民的监督,并提出公众要借助定期集会,以参与、限制、改变和收回政府权力等行为方式介入,以此来参与政府的行政决策。^{[3](p33)}随后,以约瑟夫·熊彼特、李普塞特为代表的许多西方政治思想家都给出了自己关于民主的界定。1971年,达尔出版了《多头政体》,循着熊彼特的理论思路,以“竞争”和“参与程度”为主要衡量标准,构建了一种现实存在的民主,以取代传统的理性主义的、乌托邦式的、理想主义的民主。1970年以来,达尔的定义成为西方最流行的民主定义。^{[4](p8)}更为明确地提出公众直接参与政府行政决策行为思想的是托克维尔和布莱克,他们指出:“现代政府在下述意义上可以说是典型的、民主的,所有的公民均在某种程度上参与政治领导和决策的选择,个人的选择权由有效的公民自由得以保障”。^[5]资产阶级的政治家、思想家们提出的上述观点,一方面,从理论上有力地否定了专制政府行政决策的行为方式;另一方面,在实践上也一定程度上缓和或解决了现代政府决策权力不断膨胀与公众对其良性运作的现实要求之间的矛盾。所以,从此以后,公众对政府行政决策行为过程的参与及其相应制度保障,在西方受到极大的重视。然而,我们必须清醒地看到,这些理论的存在并不能从根本上改变西方国家政府决策所代表的自身利益这一阶级本质。真正为公民参与政府决策提供前提条件和制度保障的是社会主义制度。社会主义民主政治的理论要义在于人民当家作主,因此,只有在社会主义制度下,公民才能真正实现对政府决策的有效参与。我国宪法明确规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民”;“人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务”。这就为公民实现对政府决策的真实有效参与提供了坚实的法律依据。加强公民参与政府决策的力度,对政府管理而言,是实现政府决策民主化的一种重要手段;对广大公民而言,是实现和维护自身权利和利益的一种有效途径。而所有这一切,又都有赖于社会主义民主政治发展的现实要求。

二、公民参与政府决策的问题和应对之策

“如果说选举投票与普通公民的利益实现没有直接的关联,正常情况下,很多人可能没有充分理由说服自己去投票站投下神圣的一票,因而表现出一种政治冷漠,而政府管理过程却直接决定社会价值的分配,直接影响着公民的具体的利益实现,那么政策过程因此成为公民和政府联结的主要环节。”^{[4](p169)}我国是民主的社会主义国家,建国之初,宪法就赋予了人民当家作主的权力,包括广泛地参与公共事务决策权利。在改革开放以来的近三十年里,我国政治文明程度和社会主义民主政治发展有了很大提高,但是,由于种种原因,在实践中广大公众参与民主决策的实现程度还不尽如人意。按照阿尔蒙德的观点,公民有效参与政府决策即政府精英对普通公民作出反应的条件包括:(1)公民表达个人观点,以让政府精英知道自己的希望;(2)参与政治,以知道政府精英是否负责;(3)参与必须是有影响力的,以加强政府精英的责任行为。^{[1](p568)}显然,在上述三个方面我们还存在很多不足,主要表现为:

1、意见表达渠道不畅通。民主的政府决策要充分反映和平衡各方利益,因为民主在本质上隐含着对少数人专断权力的否定。基于成本上的考虑,当今世界绝大多数的民主国家采取的是代议制民主。中国就是其中之一。在这样一种间接的民主制度下,“国家政府的民主性主要体现在它对于社会利益的代表程度上,与此相关的一个民主逻辑是有关的利益群体都必须在国家政治系统中有自己的代表,必须对国家决策过程有参与和影响的机会和渠道。”^{[4](p34)}这也就是说,政府要为民众提供一个畅通的意见表达渠道。然而,事实上,当前我国的决策系统却较为封闭,由此导致政府与社会的交流、公众正常的意见表达渠道被堵塞。人民大众的政策需求,除了通过全国人民代表大会和政治协商会议等主流渠道向上反映外,只能通过“信访”等辅助渠道逐级向上反映,而主流渠道参与决策的过程不够持久和深入,信访的命运则更难预料,往往会遭遇层层截留的厄运,真正能反映到决策层那里的信息往往是九牛一毛。这种情况不利于人民群众充分行使当家作主的权力,政府决策民主化也就无从谈起。

2、公民参与的水平不高。这主要表现为:第一,公民参与政府决策的主动性不高。出于成本—收益的考虑,大多数公民不愿意主动参与到政府决策中去,存在“搭便车”现象,具有很大的从众性。第二,参与的理性化程度低。公民参与政府决策存在一个“情绪管理”问题,即要在“政治的功利取向和情感取向之间保持平衡”。现实中,相当数量的公民参与政府决策并非出于政治责任感,而是凭借一时冲动。而一旦当自己的愿望并未在政府决策中得到体现或自己的要求没有得到政府及时满意的答复时,他们就有可能采取一些非理性行为,有时甚至是违法行为。

3、公民参与的影响力较小。这主要表现为:第一,参与的组织化程度低,主要是以单个个人的形式参与政府决策。这种形式的参与不仅成本高,而且影响力小,对政府决策影响有限。第二,参与能力不足。公民参与实际上是公民和政府之间的政治博弈,公民期望通过参与改变政策分配利益的状况。在公民参与政府决策的过程中,公民的政治影响力起着决定性作用,而政治影响力则是由政治资源决定的。这就是说,“人们在政治过程中的地位,在—项政策中占有的份额以及其意愿实现的程度,取决于他们所拥有的政治资源,以及因此而形成的政治影响力。”^{[4](p176)}显然,与政府相比,公民在政治资源的占有度处于劣势,加上我国公民自身文化素质的限制,造成公民参与的能力不足,进而导致其对政府的影响力就较小。

基于以上对问题的梳理,笔者认为应从以下几个方面改进公民参与政府决策的现状:

第一、加强公民参与的制度化建设。关于制度的作用和地位,邓小平明确指出:制度问题是带有根本性、全局性的问题。^[6]言简意赅地点明了制度建设的重要意义,尤其对民主决策具有直接的针对性。一方面,要进一步完善宪法和相关法律关于公民参与的规定,对公民参与的范围、途径、方式作出明确规定。另一方面,要

建立健全具体制度。在这方面,西方国家已有很多成功经验,比如听证制度、社会公示制度等。这些我们都可以在结合本国实际的基础上加以借鉴。

第二、营造有利于公民参与政府决策的政治文化。“一个稳定的、有效的民主政府的发展,不仅仅依赖于政府和政治的结构,还依赖于人们对政治程序的取向——政治文化。”^{[1](p586)}具体而言,一要培育公民的主体意识,使其意识到自己的主体地位和主体性。二要培育公民的权利意识,形成自觉的维权意识。三要培育公民的参与意识,进而外化为自觉的参与活动。四要培育公民的平等意识。平等意识的基本内容包括:公民主体地位的平等、公民依法享有的权利的平等、公民参与政治的机会和条件的平等。五要培育公民的法治意识。公民的法治意识包括:自觉认同和尊重法律、自觉守法、自觉依法抵制他人的违法行为。

第三、大力发展社区民主,提高公众参与的组织化水平。公民政治参与的主动性与组织的规模有着密切的关系。“一般地说,随着组织规模的扩大,普通公民施加影响的可能性就相应地缩小。在一个大规模的组织内,一个具体公民的影响力微乎其微”。^{[7](p182)}而且,高层政府决策与公民的具体利益联系的程度也相对的小,所以,大规模组织的直接参与水平是受到限制的。伴随我国城市化进程的不断深入,社区逐渐成为一种重要的社会组织形式。大力发展社区民主,不仅可以丰富我国的民主政治生活,而且有利于公民以一个适合的组织规模参与到政府决策中去,促进政府决策实现民主化的目标。

三、结语

在公众参与政府决策上,学者们大都注意到了要从制度、环境、途径等方面提高公民参与水平,但据笔者观察,在保持公民与政治精英之间的平衡这一点上,学者们却研究甚少。美国著名政治学者阿尔蒙德指出:如果一个民主的政治系统要有效,它就要融合明显的矛盾——“平衡的歧异”。一方面,一个民主政府必须治

理国家,它必须有权力和领导权并作出决策;另一方面,它必须对公民负起责任,因为若民主政治有什么意义,它意味着政府精英必须以某种方式对公民的愿望和要求做出应答,要求保持政府权力和政府应答的此类平衡以及保持由它衍生的其他平衡。民主政治的公民被追求矛盾的目标是:他必须是主动的,又是被动的;参与的而又疏远的;有影响力的,而又是顺从的。^{[1](568)}这就是说,在公民参与过程中,要在公民与政府之间保持平衡即一个合适的临界点。一旦突破了这个临界点,民主的政府系统将陷于瘫痪。一方面,若政府经常置公民愿望于不顾,公民便会失去对该系统的忠诚,进而就会敌对甚至推翻它;另一方面,若公民的要求超过了政府可接受的范围,就会导致政府决策无法形成,民主的政府决策更是无从谈起。

【参考文献】

- [1] 阿尔蒙德,马殿君等译. 公民文化:五国政治态度和民主[M]. 杭州:浙江人民出版社,1989.
- [2] 马克思. 马克思恩格斯选集(第10卷)[M]. 北京:人民出版社,1972.
- [3] 陈炳水. 论我国行政决策中的公民参与[J]. 社会科学, 2005, (2).
- [4] 赵成根. 民主与公共决策研究[M]. 哈尔滨:黑龙江人民出版社,2000.
- [5] 莫泰基. 公民参与:社会政策的基石[M]. 香港:香港中华书局有限公司,1995.
- [6] 邓小平. 邓小平文选(第2卷)[M]. 北京:人民出版社,1993.
- [7] 乔·萨托利. 民主新论[M]. 冯克利等译,北京:东方出版社,1993.

(责任编辑:杨 睿)

Public participation is the democratic process of China's government decision - making

YANG Yong

(School of Humanities, Southeast University, Jiangsu Nanjing 210096, China)

Abstract: The producing of modern democratic theory lays the theoretical foundation for the citizens to participate in governmental decision - making. According to the real situation of China, there are a lot of problems in the citizens' expression of their ideas, participation level, participators' opinion influence degree and so on. This paper holds that citizens' participation in governmental decision - making on institutional level, political and cultural level and organizational scale level should be promoted and that the balance between citizen's participation and governmental bearing ability should be especially kept.

Keywords: citizen participation; democratic decision - making of government; theoretical basis; problem; countermeasure