

参与式民主在公共决策中的适用条件分析*

赵修华

(四川大学 公共管理学院,四川 成都 610064)

[摘要] 决策是管理的起点,高质量的公共决策是确保公共管理有效性的重要前提。民主参与是提高公共决策质量的重要途径,但民主参与方式的应用是有条件的。决策问题的实效性、专业性、重要性和直接决策成本,将对决策方式的选择及决策执行的实际效果产生直接的影响;决策主体的素质、能力和工作作风,是参与式民主决策方式实施与否和效果如何的重要决定因素;信息储备、参与的法制化程度、社会利益表达机制的完善程度及整个社会的民主传统等,也会对决策质量产生重要影响。因此,必须重视对参与式民主决策适用条件的研究,根据现实要求在合适的时机、选择程度适宜的决策方式,促进公共决策制定与执行的有效性。

[关键词] 公共决策;参与式民主;决策方式

[中图分类号] D621.5 [文献标识码] A [文章编号] 1672-0598(2008)05-0010-03

以公共利益为导向的公共问题的有效解决,有赖于政府主导下的所有利益相关者的共同参与。“公共决策是公共管理的起点。……没有决策,就没有目标的明确和卓有成效的执行及评估活动。”^[1]而“参与决策制定是公民的基本权利,公民有能力也愿意为此投入必要的时间和精力”^[2],以尽可能表达真实意愿、维护自身合法权益。参与公共决策是公民参与社会治理的起点,参与者自身偏好的有效表达将刺激政府在决策过程中的持续和有效回应,进而为民主的实现创造条件。正如罗伯特·达尔所言:“理想的民主程序要满足五个标准”,最重要的就是“有效的参与”,即“在制定集体决策的整个过程中,包括在把事项列入议程阶段,每个公民都应当拥有充足和平等的机会来表达他或她对最终结果的偏好”^[3]。

参与式民主的优势在于通过提供有效的参与机会,引起公众对公共问题的普遍关注,并在其高度认同、参与和支持下,高效做出公共决策、解决公共问题。但参与式民主是否总能实现公共决策的有效性呢?面对复杂多变的公共问题,我们必须扪心自问:参与式民主对于公共决策是否必要呢?直接民主或者间接民主那种方式会更有效?何时、由何人、通过何种方式、达到何种程度的参与才会是有效甚至高效的呢?这实际上就是界定民主决策

的适用条件问题,或者说哪些因素会对参与式民主决策方式的适用及其实效产生影响。

一、公共决策问题自身的要求

公共决策问题,也就是引发公共决策活动的导因,是指“应该由政府为代表的公共权威决策机构负责解决的,且已经纳入政府工作程序或宣布即将纳入政府工作程序,开始实际解决的社会公共问题”^[4]。公共决策问题自身的性质和内在要求,将直接影响决策时机和方式的选择,进而影响到决策执行的实际效果。

1. 决策问题的时效性。它是对决策效率的规定性要求。高时效性要求的决策问题强调时间就是效益,强调对决策时机的把握高于一切。举例来说,对诸如 SARS等公共危机事件的处理要求高时效性,若此时又是座谈、又是听证论证,还要进行民意测验,这势必会贻误最佳的决策时机,带来灾难性的后果。而对于时效性要求一般的决策问题,则可以视具体情况选择有利于决策制定和执行的民主参与程序,以提高决策的质量和实施效果。

2. 决策问题的专业性。它是指决策所需的是属于某专业领域特有的知识和能力,强调决策方案对于决策问题获得有效解决的契合性。高专业性要求的公共决策的做出,高度依赖于相关领域专家

* [收稿日期] 2008-09-10

[作者简介] 赵修华(1982-),男,汉,山东邹平人,四川大学公共管理学院 06级,硕士研究生,研究方向:行政改革与社会发展、公共政策。

的知识和技能。例如,对修建三峡大坝、南水北调等大型工程的可行性分析,需要的是地质、水利、环境、经济、社会等相关领域的专家意见,若将此事的最终决定权交由全体公民,则势必会阻碍决策方案的形成和通过。而对于筑路修渠、改善照明设施等非专业性的决策问题,则应该交由利益相关者来讨论决定。

3. **决策问题的重要性。**它体现为决策可能造成影响的范围和程度。对于影响范围广、影响程度深的重要决策问题,应尽量考虑广泛的民主参与,因为这些问题的解决高度依赖于全体民众对决策的接受和执行程度。广泛的有效参与使公众的偏好表达权得到重视和保障,且有利于公众对决策问题和议案的理解,从而保证对决策较高的认可支持度和执行积极性。例如,对于《宪法》中公民基本权利规定的修改、《治安管理处罚法》的起草和修订等影响范围广、影响程度深、影响时间长的重要决策,就需要社会各界的广泛有效参与。

4. **直接决策成本的约束。**任何决策都需要支付一定成本,公共决策也是如此。直接决策成本是指“单个参与者为使集体决策得到所需的同意人数而耗费的时间和精力”^[51],它的存在使我们不得不对民主参与的范围和形式进行系统思考:如果决策资源不足以支付直接决策成本,那么“力求在决策成本和公民偏好的一致性程度上寻求一个合适的平衡”^[6]的代议制民主就比较理想的选择。当然,直接民主或间接民主的选择,还必须参考决策问题的重要性程度,即依此做出的决策会在多大程度上影响多少人的利益。

二、公共决策主体的影响

所谓公共决策主体,就是直接参与公共政策制定,或者是通过自己的行为影响决策做出的个人、团体和组织。决策主体的素质、行为倾向、思维模式等个性特征,不仅决定着决策问题的界定、决策议程的开启和结束,而且会直接影响公共民主决策的实际效果。

1. **直接决策者是指对公共政策决策直接负责的个人或组织机构,**主要是国家权力机关、行政机关及其领导和工作人员。直接决策者拥有最终的公共决策制定权,其代表性、价值观、政策偏好、素质能力、思维模式及行为习惯等因素,将会对公共决策参与情况产生重大影响,进而对公共政策的制定过程和执行结果产生影响。一个具有民主作风又乐于分享决策权力的最高决策者,常常能着眼于长远全局的公共利益,倡导并实际推动多方参与的公共决策过程,以集众人之智慧妥善解决棘手的公共问题。进一步讲,多方参与给直接决策者提供了

一个补充现有公共决策所需信息的机会,有利于高价值公共决策的做出,同时也为其顺利执行奠定了坚实的群众基础。相反,一个视权如命的直接决策者就很难与下属分权,也不可能为利益相关者提供真正的参与机会。

2. **间接决策者就是那些通过自身行为或中间因素对公共政策决策间接产生影响的个人或组织机构。**利益是影响决策参与行为和程度的根本驱动力,为争取利益最大化或确保损失最小化,利益相关者均会参与涉及自身利益的公共决策过程。所以,间接决策者的权利和参与意识、参与资源和参与能力等,也将对公共决策参与产生重大影响。在我国,参与重大社会公共问题的决策是宪法赋予普通公民的基本权利,参与决策不仅是利益表达的有效途径,同时也是维护自身合法权利的表现。但是,受参与条件和实际参与能力的限制,很多耗时长、能力要求高的决策问题可能并不适合于直接的民主参与,采取代议制民主或者类似专家咨询会的形式可能会收到更好的效果。另外,有效的多方决策参与是对直接决策者的一种强有力的外在监督,有利于制约权力滥用和腐败行为,进而在民主的氛围中提高公共决策和公共管理的有效性。

三、环境对决策方式的影响

所谓决策环境,就是决策问题、决策主体以及整个决策制定和执行过程所处的政治、经济、社会、文化和制度环境。公共决策问题产生于一定的环境,其解决方案也是依据环境条件制定的,解决方案的落实情况受到具体环境及其变动的深刻影响。

1. **决策信息储备情况。**充足有效的决策信息是成功做出一项决策的重要前提,多元利益交织的公共决策更是如此。如果直接决策者对决策问题的性质和要求都了如指掌,并且掌握了充足的决策信息,那么他或他就可以采用非参与式的自主管理模式,直接自行拟定并选择决策方案。但如果决策问题相对复杂并处于不断变动当中,民主参与就应当得到考虑,因为来自利益相关者的各种意见将会补充现有决策信息的不足,同时可能为找出解决问题的突破口提供思路。这是保证决策质量及其可接受性的起码要求。

2. **公民参与的法制化程度。**健全的制度是实现公民有效参与公共决策的关键,信息公开、听证论证、立法参与等制度的不断完善,为参与式民主决策提供了制度保障。在经济人假设发挥作用的前提下,缺乏法律保障的公民参与机制时常会背离追求公共利益的初衷,蜕变为小集团谋求私利的手段。在制度不够健全、落实不力的情况下,就必须认真考虑民主参与的必要性及适宜形式,不至于浪

费资源后问题仍然存在甚至更加棘手。

3. 社会利益表达机制的完善程度。完善的社会利益表达机制是实现有效民主决策的重要前提,也是确保民主决策合法性与有效性的基本保障。如果没有相应的利益表达渠道和表达保障机制,公民的偏好就无法通过正当途径向政府表达,政府也无法及时回应公民的诉求,良性互动的缺乏将使参与式公共决策的优势难以发挥。

4. 整个社会的民主传统与意识。民主首先是一种意识和价值,然后才是一种行动中的实践,很难想象一个缺乏民主观念和传统的社会,会实践真正有效的民主并享受民主的益处。但将参与式民主决策强行移植的做法,不仅普通公民会无所适从,就是领导层也会感到手足无措。因此,民主意识和传统的存在、人民对民主价值的认同和向往,也是公民有效参与公共决策的前提条件之一。

四、结论与启示

以上分析表明,参与式民主决策积极作用的发挥是有条件的,不对决策问题、决策主体和决策环境等进行具体分析,将很难保证公共决策的实效。公民参与公共决策的根本动力来源于对利益的追求,若其意愿能在决策过程中以某种形式得到体现,他们将持续保持对民主好感,并自觉提高自身素质和能力以适应有效决策参与的要求。政府倡导并为公民参与决策创造条件的做法,不仅有利于获取充足的决策信息、以提高决策的质量,而且还有利于加深公民对公共政策及政府自身合法性的认同。

另外,公民参与社会治理是社会发展的必然趋势,但并非任何问题都适宜于通过公民的直接参与来解决,直接民主的有效作用范围是有限的。同时,对公民参与的研究也是一个探索中的动态过程,各种具体参与方式的有效性仍有待于实践的检验。美国著名民主理论学者约翰·托马斯教授提出的“公民参与的有效决策模型”^[7],就是其中颇具启发意义的积极探索之一。总之,只有先搞清楚参与式民主在公共决策中的适用范围和条件,并据此选择恰当的决策时机、方式、参与范围及程序,才能使公共决策的制定及执行更为有效,才能不断提高公共管理水平、促进社会和谐与发展。

[参考文献]

- [1] [5][6] 陈振明. 公共管理学——一种不同于传统行政学的研究途径(第2版)[M]. 北京:人民出版社, 2003: 235.
- [2] Nancy Roberts. Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation[J]. *America Review of Public Administration*, Vol 34 No 4, December 2004, (04): 315 - 353.
- [3] [美] 罗伯特·A. 达尔著. 周军华译. 多元主义民主的困境——自治与控制[M]. 长春:吉林人民出版社, 2006: 5 - 6.
- [4] 王骥. 政策原理与政策分析[M]. 天津:天津大学出版社, 2006: 97 - 98.
- [7] [美] 约翰·克莱顿·托马斯著,孙柏英等译. 公共决策中的公民参与——公共管理者的新技能与新策略[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2005: 66.

(责任编辑:朱德东)

Analysis of applicable conditions of the participant - democracy in public decision - making

ZHAO Xiu - hua

(School of Public Administration, Sichuan University, Sichuan Chengdu 610064 China)

Abstract: Decision - making is the beginning of management. Public decision - making with high quality is the precondition of effective public management. Participant - democracy is an important method to raise public decision - making quality but the application of participation is conditional. The real effect, specialized effect, importance and direct decision - making cost have direct influence on decision - making method and actual effect of decision - making. The quality, ability and work style of the main body of decision - making are important decisive factors for whether participant - democracy is carried out and its implementation effect. Information storage, legalism degree, expressing mechanism of social interests and total social democracy tradition also have important influence on decision - making quality. Thus, the importance must be attached to suitable conditions of participant - democracy. The effectiveness of public decision - making can be promoted through suitable decision - making ways in suitable time according to practical requirements.

Keywords: public decision - making; participant - democracy; decision way