

西方公共行政中的公民参与： 经验审思与理论进展

王 巍*

【摘 要】公民参与在西方国家的公共行政过程中正在扮演着愈加重要的角色，并已经成为公共行政研究领域中的一个热点。有序的公民参与需要行政改革的牵引，更需要公民社会自身政治过程的成熟。文章尝试从公民参与研究的理论自觉过程，以及公民参与实践的现实功能、发展障碍、应对策略等多重角度，对这一研究课题作出介绍和评述。对有代表性的参与模型的引荐，意在说明此研究领域的知识生产方法和过程。

【关键词】公共行政 公民参与 合作治理 公共利益

【中图分类号】D523 【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2010) 02-0163-29

在西方国家，有代表性的公民群体积极介入公共行政过程远不如代议政治那般拥有悠久的历史。正如托马斯（Thomas，1995：3）所言：“将公民参与作为现代公共管理不可分割的有机组成部分是一种比较新的思想观念，是20世纪末叶的管理创新。始于20世纪60年代，一直持续发展至今的新公民参与运动，不断地激发着人们的研究兴趣。”如果深究公民参与实践发展和理论研究兴起的原因，在笔者看来是：第一，行政国家持续扩张带来的公共负担使行政机构陷入能力透支的困境。为了避免发生更多的政府失败悲剧，行政机构出于相互增权（mutual empowerment）的考虑必然会从坊

* 王巍，中共广东省委党校行政学教研部，副教授。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“国外公共行政学前沿理论及其借鉴”（编号：06JJD630022）。

间吸收更多的治理力量和智慧（local knowledge）以实现自我减压的目标。第二，分权和地方治理的发展趋势为公民有序参与公共行政提供了真实的活动场域，公民有机会扮演真实的治理行动者和责任人，这同时也为公民参与研究提供了可靠的经验数据基础。第三，一直试图摆脱“政治干扰”，谋求合法存在和发展的行政系统，必须寻找更稳妥的合法性来源。显然，将公民参与带来的民主诉求和信息导入行政过程，是民主政治时代公共行政发展过程中最稳固和最有效的策略。斯蒂弗斯（Stivers, 1990: 247）就认为：“行政合法性要求政府主动对公民负责……责任要求发展一种共享价值观的解释体系，这种体系必须由官僚和公民在真实世界的情境中（而不是主观假设下）共同发展起来。换句话说，拥有合法性的行政国家必定要植根于积极的公民参与文化环境中。”

一、公民参与研究的理论自觉过程

笔者认为，现代公共行政学发端的实用目标是：确保公共行政尽量免受政治波动的影响，实现稳定的社会公共治理；建构理性体制，降低行政过程中的代理成本；倡导管理技术革新，达致更高的管理效率。直到20世纪中后期，以官僚制理论为武装的公共行政范式才伴随战后资本主义黄金时代的褪去而渐露颓势。由此，公共行政，无论是出于对社会治理压力的回应还是出于自身对自主性发展的进一步渴求，都必须变得更加开放和包容。

（一）作为“管理对象”的公民

现代公共行政学发端于“政治－行政”二分法，即所谓“政治是对国家意志的表达，行政是对国家意志的执行”（Goodnow, 1900: 17-26）。二分假设的本意在于使公共行政脱离政党分赃制度的干扰，使国家的公共管理活动和公共服务供给尽量回避高层政党政治波动带来的报复性和随意主观性因素的影响。毋庸置疑，相

对独立的公共行政系统在很大程度上保证了公共政策的延续性，这对社会利益的可预期增长和整体统治集团长远利益目标的实现，都起到了积极的保护作用。但是，公共行政并没有宣称自己是民主绝缘体制，传统公共行政信仰的是理性公共利益推断，强调民主政治应有的公平价值可以在环式民主过程的高端议事层面充分表达并下降为行政过程的绝对律令。政府过程，则被当作一个价值中立的技术流程。所以，公共行政的核心任务就还原为“开发最可预见、最有规律并且最正确的程序和规则，然后再利用管理方法和控制措施保证组织内部成员做他们应该做的事情”（Wilson, 1887: 199）。效率显然就成为评判公共行政的首要指标，最经济、最有效的执行活动也最能充分体现民主的价值。传统公共行政对可能发生的公民参与活动所带来的无限工作变量的冲击是迟疑和拒绝的。因为公共行政有理由将现实管理世界中的公民以“作为主权者的全体人民”的概念加以替换。由此，公共行政将价值崇拜的目光投向了飘渺的“全民”，而在具体的行政过程中，公民群体更多的是与公共问题相互嵌套的管理对象。西蒙（Simon, 1946: 56）也承认：“行政管理理论命题关注组织应当怎么建构和运作，以便有效地完成自身任务。”具体的公民参与行为和诉求则被认为是有害政府纯洁而又必须加以无奈关注的累赘行为。

（二）作为“服务对象”的公民

“二十世纪六、七十年代，以美国为代表的许多西方国家开始面对经济衰退带来的反战、民权、女权、反种族歧视等社会运动。”（Frederickson, 1980: 5）社会弱势群体渐渐对国家治理和公共服务表示不满。“公共服务是否有利于促进社会公平？”弗雷德里克森（Frederickson, 1980: 6）的经典提问打开了公共行政精神封闭的大门。回溯经验，新公共行政学派对“公平”价值的追求，黑堡学派对有责任承担能力和公共利益诠释能力的行政体制的辩护，意味着公共行政自主发展意识和规范价值觉悟的苏醒。公共行政系统有必

要转型成为有能力、有觉悟、有判断力的公共服务者。瓦姆斯利 (Wamsley, 1990: 153) 就认为, 公共行政的规范角色是: “第一, 不断强化自己作为社会代理人的行为能力; 第二, 发展公民参与的活动; 第三, 提升自己的合法权威; 第四, 提高整个国家公共管理体制的能力。” 规范价值追求的觉悟和自主的政策辨别能力, 不仅为公共行政自身关注公民参与问题提供了合法的角色和规则空间, 还为公共行政过程中公民角色的转型提供了机会。于是, 公民的标准角色在公共行政的视野中开始从虚幻的“全民”下降为“公共服务的对象”。弗雷德里克森 (Frederickson, 1980: 35) 甚至主张: “高层文官与一般官僚应当与公民和委托人建立例行的交流制度, 较之政治家的政策主张, 政府应当更加倾向于回应公民组织、利益集团和少数民族群的政策诉求和利益主张。”

(三) 作为“顾客”的公民

作为强势组织, 行政帝国同样无法避免食利阶层膨胀和科层结构无限复制的命运。当管理、信任、财政危机对公共行政构成强势责难之时, 以公共选择理论为支撑的新公共管理 (New Public Management, NPM) 思潮开始借机步入主流视野。新公共管理最有魅力的口号就是“掌舵, 不划桨”, 它对传统福利国家的全职政府、大政府管理模式的劣势提出了适时的批判, 这也符合了政界和社会对公共行政“瘦身”的要求。企业家政府是新公共管理的代表性暗喻, 按照企业家的角色, 公共管理者应该主要以效率、成本 - 收益、对市场和消费者力量的回应性来表现其责任。在操作形式上, “新公共管理是将合同制成为公共部门中的沟通媒介的理论, 新公共管理的核心就是签约外包制。一般来说, 主要包括两类契约制度设计: 1. 交易合同即签约外包制; 2. 代理合同即政府与首席执行官以及其他政府雇员的雇佣合同” (Lane, 2000: 168)。契约治理思路的贡献在于突破了公共行政本位主义的狭隘立场, 这不仅为公共部门注入了企业精神和类似于市场意义的积极竞争关系, 还扩展

了公共事务管理主体的选择范围和方法集合。对于公民而言,新公共管理倡导的行政理念和改革策略使公民在作为公共服务对象的基础上具有了之于公共服务项目和服务主体的主动选择空间和监督、约束权利。奥斯本和盖布勒 (Osborne & Gaebler, 1992: 121) 认为:“不是政府管理人员在竞相出价中选择服务提供者,而是让公民选择服务的提供者。它为顾客建立起了有效的后果负责机制。”其次,新公共管理倡导对公共行政进行过程分解,其结果就是,公共政策的执行环节,也就是具体公共服务的生产,从行政过程的黑箱中转移到更为开放的契约环境之中,这为公民的行政参与活动提供了更为切实的机会。最后,新公共管理还倡导通过服务外包配套有效监管的形式将非核心政府职能转移到市场和第三部门。虽然改革的初衷是缓和政府的财政压力,但是,其附带的结果却是公共职能和责任向社会机体的部分回归。

(四) 作为“伙伴”的公民

人心思定、任务明确、事业待兴的时代似乎正在远去。整体社会危机正在被局部冲突所取代。生活政治^①一步步地蚕食着实质政治的版图,组织化和标准化的公共服务产品越来越难以被认同。行政人员开始慢慢放下专家治国的身价,重新审视充满杂音、情绪多变的民众群体。“新公共服务以公民对行政过程的参与而著称”(Denhardt & Denhardt, 2003: 94)。可以说,新公共服务是从公民权立场建构的,以公共利益为核心价值,以充分的公民参与活动作为行政实践中心的公共管理理论。新公共服务理论凸显公民地位的治理理念是:1. 服务,而不是掌舵。公共行政人员所承担的越来越重要的职责就是帮助公民表达自身的利益诉求并努力满足公众的

^① 按照贝内特 (Bennett, 1998) 的解释,生活政治 (life-style politics) 是与传统实质政治 (politics of substance) 形态不同的政治参与形态。后者意味着正式的选举政治、代议制政体和政府的合法性。前者标志着源于公民个人偏好、自由的时间和精力安排而产生的非正式的政治参与活动。

公共利益要求。2. 战略视野，民主执行。通过共同的努力和协商式的管理过程，体现公共需求的政策和管理项目可以被高效地执行。3. 服务公民，而不是服务顾客。行政人员所要做的不仅仅是回应顾客的需求，他们的职责体现于在公民之间以及自身和公民之间建立合作和信任关系。4. 对公民权利和公共服务的重视多过企业家精神。公共利益最好由公共行政人员连同自愿为社会做出贡献的公民共同加以实现。(Denhardt & Denhardt, 2000)

当然，新公共服务学派并没有放弃对经济、效率等传统行政价值的追求，这种思潮要做的就是“把这些价值命题放在民主、社区、公共利益构成的更为广泛的治理背景下加以讨论”(Denhardt & Denhardt, 2000: 551)。在公民的角色定位上，公民是政府的伙伴，不是被统治者，不是被动的服务对象，更不是客户。

(五) 反思

从行政学理论的演进过程来看，公民在行政过程中的主导角色确实从管理客体或者顾客的被动角色中逐渐摆脱了出来，开始并即将成为公共行政过程的积极参与者。图1很形象地勾勒了公民与政府关系的演进过程。

但是，当我们把关切的目光从规范设想转向现实的管理世界之时，几个很现实的问题就会随之而来：第一，如果说公民参与的价值是自明的，那么，参与活动给社会和国家会带来哪些损失，事故的责任如何分配？第二，公民参与者到底应该是哪些组织和群体，他们如何获取合理的代表性？第三，参与者要具备何种参与素质？是能说会道还是具有专业的管理经验？第四，哪些公共服务项目允许公民介入，哪些公共项目没有必要引入公民参与或者说公民介入是危险的？第五，公民参与的最佳介入点如何判断？第六，公民参与的方法有哪些，合适参与方法的确定标准是什么？第七，公共官僚的专业技能如何放大公民参与带来的积极因素，又如何避免公民群体因为盲目、焦虑、外行所面临的潜在灾难？

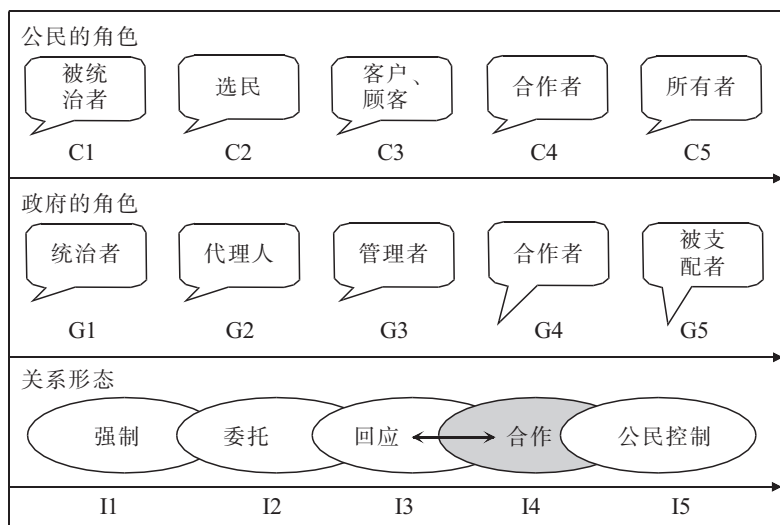


图1 政府与公民关系的演化

资料来源：Vigoda（2002）

所以说，除了规范性概念工作之外，公共行政中的公民参与研究必须对上述问题予以经验性的澄清，否则，就有可能出现理论探讨过剩的嫌疑。不断高喊“公共利益是至高无上的，公民参与权利是神圣的，政府应该谦虚、包容”等口号没有太大意义。本文接下来要做的就是将研究的眼光投向部分优质的研究项目成果之中，尝试勾勒出公民参与公共行政的真实景象，谋求宝贵的理论启迪。

二、公民参与的一般化功能

“公民的积极参与可以使行政人员制定出更多反映大众偏好的并且可以获得民众广泛支持的公共决策”（Irvin & Stansbury, 2004: 56），还可以使公民成为政府“艰难政策”的体贴评估者，使政府获得更高的民众支持率，从而最终有利于建设一个存在更少分歧、更少斗争的易于管理的和谐社会。但是，公民参与公共政策并不是

一个无成本的活动过程，在公民参与所带来的潜在收益外，消极的或者发生环境错位的参与活动可能导致过高的社会和经济成本，甚至会让公共政策陷入锁定状态。

（一）公民参与的积极功能

公民个人的积极参与或者各种有组织的公民行动（例如，通过半组织性社团和第三部门）都可以成为政策参与的有效形式。无论参与倡议出自党派、政府、社团和民众，发起者和参与者都会聚焦于参与活动所能产生的公共性及私益性收获。政府与民众在公共政策问题上存在双赢空间是双方平心静气聆听对方并协同努力的基础条件。例如，贝尔利（Beierle，1999）认为，公民参与意在产生更好的公共政策并为社会带来更多的积极收益。托马斯（Thomas，1995：8）站在管理者的立场上认为：“不断拓展公民参与的机会能够保证政府的行动镶嵌在社会之中，而不是强加给社会和公民。”

从两类利益（过程以及效果）和两类受惠者（政府和公民）的立场上来看，公民参与可能产生的积极效能如表 1 所示。

表 1 公民参与政府决策的优点

	参与者（公民）的收益	政府的收益
决策过程	教育（与政府代表开展互动学习）； 游说和启发政府政策； 获取成为积极公民所必备的参与技巧	教育（与公民开展互动学习）； 说服公民，建立相互信任，缓和与公民间的紧张对抗关系，建立策略联盟； 获取决策的合法性
决策效果	打破僵局，实现满意的决策效果；控制政策过程；更好的决策和更好的执行效果	打破僵局，实现满意的决策效果； 避免诉讼； 更好的决策和更好的执行效果

资料来源：Irvin & Stansbury（2004）

当然，公民参与的好处比上述收益内容要宽广得多。例如，在政策执行过程中，公民的参与活动会帮助政府传播政策信息，会降低政策执行的难度，更会及时反馈政策执行的具体信息。公民对政

策执行效果的参与评价是政府再决策的有效依据，也会有效控制公权力腐败的发生机率。需要强调的是，参与活动产生收益的过程是权变和情景式的，“判定合作或者参与式决策是否可行的具体方法取决于当时的实际环境和利益相关者的类型”（Beierle, 1999: 79）。但是，将情景因素具体化的工作是复杂和多样性的，这在很大程度上取决于案例事实和政府的参与式制度设计。

（二）公民参与的反功能

消极的或者对抗性的公共活动更加偏向于社会危机事件的范畴。但就算将消极和对抗行为置于考察范围之外，我们也不敢满怀信心地判断，在特定的情景下，与官僚式的、自上而下的决策和管理模式相比，公民参与会给公共行政带来效率、智慧和节约等积极变化。

表 2 公民参与政府决策的缺点

	参与者的损失	政府的损失
决策过程	浪费时间（甚至是枯燥的）； 如果决策被忽视，过程将会是毫无意义的	浪费时间，高成本； 也许得到负面效果，引发公民对政府更多的非议和敌意
决策效果	如果决策受到持反对意见利益集团的强烈干扰，政府就有可能制定出更坏的政策	丧失决策控制权； 出现政治意义上的坏政策； 政策执行的相应预算数额会降低

资料来源：Irvin & Stansbury（2004）

可以确定的是，公民参与活动会带来必然的预算和时间耗费。维克斯（Weeks, 2000: 371）就警告说，“对话过程实际上不经济，不快捷，也不容易实现。对话得以发展的适用条件包括：关键性事件，政治过程陷入僵局，有充足的时间保证完成一次全年跨度的公开讨论”。其次，公民参与会削弱政府权威，拖延公共决策，被利益集团利用等也属于常规性质的损失因素。公民参与负面效果的出现多数是由政府对参与制度和规则的设计缺陷造成的，但是，

一次良好规划的公民参与项目会极大地缩小公民参与附带反功能影响的扩大。

（三）诱导参与活动释放良性效果的基础条件

政府和公民都肩负着合作治理的主要责任。有效的参与过程来自于两极的成熟，即成熟的参与者以及成熟的公共权威引导。民众固然承担着与公共行政开展合作治理的责任，但是，政府肩负着创造参与体制环境的更大义务。“政府寻求大规模的公民政治参与却不营造相关的必要条件是一种非常幼稚的做法”（Almond & Verba, 1963: 119）。另外，媒体和学术界的积极作为会使公民与公共行政开展合作的发展过程变得更加平稳、有效。这些机构大都发挥着公共教育的功能，旨在提高“公民-政府”合作的社会化程度。国家和社会（公民）的良性互动和合作不是自然发生的，良性的公共参与和合作治理发生和稳健发展有赖于基础条件的成熟。

1. 政府有能力保护公民参与的公共规则。政府允许和倡导公民群体参与政策过程仅是政府职责的开端。在具体参与进展过程中，政府有责任向社会阐明政策目标，合理确定参与者的种类和资格，引导政策对话向公共利益的方向进展。特别在面对群体行为容易产生轻信、盲目和焦虑的老毛病上，政府更应该坚持正确的政策立场。如果政府片面地坚持放开规则但不保护规则，或者自身没有能力使法律精神和公共规则成为开放政策场域中的权威，那么政策对话极可能陷入噪音环境，其结果或者是无意义的或者最终陷入特别利益集团的狭隘陷阱。正如王许（Wang, 1999: 238）所说：“缺少稳固严密官僚制的辅助，公民社会很难成长起来，更不用说，在治理过程中实现国家和社会的相互增权。缺少合理的规则约束和事业保证，很多管理人员可能会利用自己的个人关系与利益集团结合成同盟共同寻租，从而忘记自己公共利益代表者的身份。”

2. 及时的信息沟通机制。国家和社会可持续发展的良性互动还需要一套稳固的、可以在国家和社会之间建立有序关联的沟通制

度安排。一方面，社会力量和公民群体可以借助建制化的沟通渠道与国家政权进行信息和意志的沟通。需要强调的是，民众向政府输送的信息应该经过民众议程的过滤和消化，也就是说，最终传向决策者的信息是精炼和真实的，而不是各种杂音的集合。另一方面，政府的有效回应是必须的，政府有义务将公民参与后的政策进展和执行信息告知参与代表，否则，公民代表的怀疑情绪会提升，参与的积极性就会降低，政府的公共威信也会随之降低。

3. 基于共同目标的政治交易规则。笔者不否认参与式决策和管理会自然衍生出更多的利他性行为。但是，还有最为关键的一个前提就是，政府与代表群体之间存在利益交换和妥协的空间和规则保证。有效参与很大程度上取决于“某个战略目标在国家部门、政治精英与社会组织之间取得一致共识的程度”（Kohli, 1994: 321）。在双方都同意通过政治交易谋取共同发展的时候，国家和社会的相互增权就很容易实现，参与就能够更真实地得以维系。所以说，国家的嵌入式努力“不仅仅是一个国家强制战略的实施过程，实际上，这是一种各取所需的政治交换，这也是社会团体自愿受限的原因”（Regini, 1984: 200）。

三、公民参与进程中的现实障碍及其跨越

从西方相关专业文献提供的信息看，某些参与努力因为政府仓促计划并没有引起相关者的兴趣而前功尽弃；一些则是因为公共行政没有为参与者留下足够的空间，以致公民参与无法发挥出应有的效能；还有就是参与者不具备参与资格和参与能力而导致的政策过程迟滞和失败；更有可能是因为方法的选择错误而事与愿违。总之，成功的参与活动比单纯的公共行政过程要复杂得多，只有政府和参与者双方都做出切实的努力，协作跨越参与障碍，参与活动才是有价值的。不然，公民参与活动要么无果而终，要么成为利益集团的工具，要么成为党派斗争大戏的一个桥段。

（一）障碍形态

托马斯（Thomas，1995：11、12）认为：“公民参与的难题包括：1. 公共管理者必须决定在多大程度上与公众分享影响力；2. 公共管理者必须决定由公众中的谁去参与公共决策的过程；3. 公共管理者必须选择特定的参与形式。”金等人（King et al.，1998：318）认为：“当代生活的实质、行政过程、参与实践及其方法为公民参与设置了诸多障碍。”杨开峰（Yang，2005：273）通过对320位管理者调查问卷数据的定量分析后得出结论：“管理者对公民的信任是一个重要而且有效的概念，它是公民参与改革的前兆，参与双方信任的缺失可能是实现真实公民参与发展过程中的最大障碍。”总结下来，良性的公民参与过程所遇到的常态性障碍因素包括如下几类：

1. 公共行政的稳定习惯

政府行政系统的结构和过程具有很高的稳定特征，制度习惯的调整和行政体制的民主化改革如果操作不当，必然会影响政府的士气和工作效率，将导致行政人员产生更多愤世嫉俗的不良情绪。事实上，公共行政理性化和专业化的制度安排传统会在如下几个方面给参与过程带来困扰：（1）将参与者视为既定政策的后续辩护者；（2）将参与者视为挑战者而尽量从技术上压倒和说服；（3）拖延参与者的活动空间、时间和介入的时机；（4）封锁信息或者提高信息的理解难度；（5）回应迟滞；（6）从预算资源和保密渠道寻找开脱的理由。金等人（King et al.，1998：321）的研究访谈小组中，一位公民代表的发言就形象地说明了行政过程给参与活动造成的某些障碍：

公民参与的障碍之一好像就是政府，这难道不是一件尴尬的事吗？……我们正在讨论一些在政府管理领域之外可以实施的基础项目，因为这些项目可以使我们能逐渐接

近官员，从而获得政治支持。在我看来，民选官员和行政人员好像都试图发动公民参与活动，……而不是设置障碍。但实际上，他们只想获得适度的参与水平，……即保持现状不变。

2. 公民与行政人员的角色理解障碍

在当代公共事务的管理过程中，公共官僚凭借成熟的专业知识，丰富的政策信息和稳定的决策执行系统，不断地强化自身作为公共治理核心的角色。从当今世界各国的治理过程来看，公共官僚不仅赢得了政治领域中的话语权，可以代表、实现自身的特定利益，还为民主政治的发展设置了“专业化”的诠释过程。公共官僚的强势姿态会给参与过程带来的不良影响在于：（1）公共官僚不相信参与者的智慧；（2）公共官僚在参与过程中始终坚持专家的姿态，引起参与者的反感；（3）强势参与者会因为公共官员的“专业化偏执”而放弃参与权利；（4）弱势参与者会失去表达和提案的勇气。

“虽然许多行政人员赞同与公民建立紧密关系是必要和不可或缺的，但他们几乎不去积极倡导公众参与。即使他们这样做了，行政决策也不会直接受到民意的控制，……他们认为大规模的公民参与会降低行政效率，……造成拖延和繁文缛节的负面效果。”（King et al., 1998: 329）行政人员和参与者角色定位的偏差如果得不到纠正，参与过程对双方都是痛苦和无效的。良好的参与过程应该建立在双方互信关系之上，而这种互信又必须是以彼此合理的角色和功能定位为基础。公民应具有良好的道德，切实履行公民义务，展示值得信赖的品质。但更多的责任还是应该落在管理者的身上，他们应当成为信任的发起者，恢复和维持政府与公民之间的相互信任关系。“管理者为了赢得公民的信任，首先自身必须是可信赖的，信任老百姓的智慧和行动，聆听公民的心声，与公民分享权力，信任和尊重公共管理活动，教育和引导公民”（Yang, 2005: 282）。

3. 参与者的代表性障碍

虽然公共行政应该向所有类型、群体和利益背景的公民和社团开放,但由于预算、时间和特定公共决策的质量要求约束,行政过程中的公民参与依然是一种“代表性”参与。如果政府对代表的选择出现失误或者社会本身缺少自组织的政治过程无法推选代表,那么,公民参与很可能会产生负面的实际效果,例如:(1)可能会向公共决策过程输入错误和无关信息;(2)不知不觉地成为政府推卸公共责任的替罪羊;(3)伤害缺位参与群体的利益;(4)产生与政客和利益团体的共谋嫌疑。现实中,选择具有较高代表性参与者的工作确实比较困难,因为,“公众本身是一个不成熟的概念,参与总会涉及很多类型的人”(Miller & Evers, 2002: 258)。博克斯(Box, 1998: 73、74)界定了行政人员可能接触到的三种类型公民:

(1)“搭便车的人”,他们被认为是公共服务的消费者,这些人免费享受公共物品而让他人履行公民的职责;

(2)“积极分子”,他们热爱公共生活并积极参与有利于社区公共利益发展的活动项目;

(3)“看门人”,介于以上两者之间,他们只参加与自身利益相关的主要社会事务。

博克斯进一步指出,政府往往主要关心“搭便车的人”和一部分“看门人”的意图,却忽视了作为高质量公共管理活动天然伙伴的“积极分子”的作用和价值。所以说,参与人数的多寡与政策参与效果没有直接的必然关系。有效的政策参与活动需要与政策相关的来自多元社群的积极分子。另外,“现代社会中的积极分子数量有限,根据参与民主理论研究人员的乐观估计,他们在总体人口中的比例不超过10%”(Almond & Verba, 1963: 120)。奥斯特罗姆(Ostrom, 1990: 85)同样认为:“公民代表只是整体人群的一小部分,除非大家都清楚,每位参与者其实是某些选民的利益代表,否

则在他（她）的社区里，也就无法保证每位参与者具有十足的影响力和充分的代表性。”

4. 参与方法选择失误

参与方法选择失当也会给参与活动带来阻碍，当然，世界上并没有一种完美的方法适用于所有的参与情景。“公民参与的方法有很多，关键在于，某种方法是否符合参与发动者以及参与者的需求和能力。”（Martin, 2009: 294）简单的方法，例如，听证会，这种参与方法耗费的时间和金钱都相对较少，给政府带来的压力最小，但是，凯斯里内和马丁（Kathlene & Martin, 1991: 52）却说：“最无效的方法就是听证会。听证会没有实际效果，听证参与率低的原因经常被解释为公众的政治冷漠或者是多数人默认现实的态度。”精细的参与方法，例如，咨询会和专家座谈会，这些参与方法的局限性主要在于与会人员可能对某些问题存在偏见，“民意调查虽然可以及时地汇集公众意见但却没有考虑到互动过程或者说公民和行政人员的互动关系”（Kathlene & Martin, 1991: 50）。但是，精密的参与方法却能保证公民的意见得到最大化的释放，可以保证双方的交流走向成熟。如果行政方面出于弱化工作难度需求以及蒙蔽公众的企图选择不当的方法，哪怕这种方法设计得多么玄妙和精密，都不会有利于公民参与活动的发展。

5. 现代城市生活的形态和压力

智慧型和个性化城市经济形态的日趋成熟使民众对于集体生活和国家政治的依赖程度越来越小^①。此外，经济不稳定因素的增长使民众的经济生活压力增加，为了对抗生活不稳定环境的冲击，越

^① 普特南（Putnam, 1995: 669）的研究观点较为特殊，他利用“社会大众调查”的数据证明了工作时间和公民参与之间存在积极的正相关关系。有的时候，公民对生活不满情绪的提高可以带来更高的参与率。艾伯顿（Ebdon, 2002）的研究也支持了这种看法，他通过对访谈内容的分析认为：只要生活幸福，几乎没有人乐意参加听证会；生活太好了，所以公民对政府的关注持续减少，听证会的参与率不断下降。

来越多的人开始选择兼职工作，双职工家庭正在越发普遍。现代城市生活使越来越多的人过上了“茧居”（cocoon）的生活。“传统的参与衡量指标，如投票率、参加公民大会或热衷城市集会等都无法创造出更吸引年轻人的文化参与形式”（Lance，1998：100）。正如城市经理贝内斯特（Benest，1999：7）感慨道：

由于生活忙碌、工作地点远离住地以及在不同城市间不断迁徙等缘故，许多人已经开始抛弃自己对邻居和社区的责任感。面对工作压力和家庭责任，渐渐地，人们下班之后就遁入了一种家庭“茧居”生活，社区开始成为人们吃饭、睡觉、逃避生存压力的住宅聚集区。我们通过网络购物，却再也不愿去商店买东西了。除了为送比萨的人打开前门之外，我们几乎与世隔绝。

公民的参与意愿也是一个值得注意的问题，特别在忙碌的现代生活中，人们整日操劳，几乎没有额外的时间和精力思考如何参与公共政策（Box，2009）。罗素和维德勒（Russell & Vidler，2000：84）描述了发展中国家低收入阶层公共参与的缺位现象，他们在文章中指出：“因为发展中国家公民的首要的任务就是维持家庭生计，而不是把时间花在开会上，所以公民参与活动很难展开。”

（二）跨越现实障碍的策略

必须承认的是，公民参与障碍的跨越需要政府和民众的双向努力，行政过程的民主和开放性改革与社会自组织化政治过程的成熟，是支撑参与努力走向成功的基石。有了共同的常识和知识基础，公民和行政人员就能从决策起始阶段（确定政策议题）形成合作。通过教育，行政人员与公民代表建立起政策商讨话语的正当性标准是尤为重要的：

（1）真诚：真实的话语需要参与者彼此间的信任。严

肃问题和公共难题方面的话语，需要对话者有对真诚的渴望。(2) 切合情景的意向性：话语针对某个对象或者说一定语境中的活动。切合情景意向性的言说者会考虑公共利益。(3) 自主参与：并非盲目和被动的参与，主动聆听，善于理解。(4) 实质意义的贡献：参与者对议题进展的奉献，包括专业分析和精神投入。(Fox & Miller, 1996: 121 - 127)

其次，公民需要尽早介入，而不是等到不适合公开的决策问题已经被建制化后才被政府引入。“真正的参与要求行政人员既重视参与过程，也重视活动结果。在这种情景中，参与是行政过程的一个有机组成部分，不是现实行政管理的附加品。真正的参与意味着公民是从议题确定到决策产生整个协商过程的一部分。”(Roberts, 1997: 128) 公民广泛参与时，参与方法选择和组合要以有效参与目标的实现为导向。在代表问题的选择上，公民群体更应该早有觉悟，如果无法落实代表，更应该向政府寻求原则和技术上的帮助。

除上述内容之外，笔者从文献中选择了三位学者的“问题药方”加以介绍，因为这些跨越对策带有更强的实践品质。

伯曼 (Berman) 考察的方法分布在三个层面：

第一种方法是教育，用来激发公民对影响自己目标的政府相关工作的注意力。第二种方法是把公民反馈意见与公共决策相结合，具体方法包括听证会、民意调查、公民小组会议和焦点团体访谈。第三种方法的意图在于：提升地方政府竞争力和工作效率的声誉。(Berman, 1997: 106)

坎希尔 (Cuthill, 2001: 188) 从可操作化的视角指出，地方政府参与理念的实现要基于四个相互依赖因素的落实：

(1) 开发一种标准化的、公平的方法，用以识别参与

过程中的利益相关者；(2) 建立决策支持系统，通过公开和负责的决策过程，把公民和社区组织的建议整合进地方政府的规划和决策中；(3) 发展社区能力建设项目，通过提供资金、人员培训以及为社区管理提供专家技术支持来促进公民参与的发展；(4) 开展项目和过程评估，用以测量、监控和验证相关制度和社区能力建设的提议。

金等人 (King et al. , 1998) 通过与行政人员访谈和焦点团体研讨的形式整理了公民参与活动发展过程中克服障碍的结构性建议 (表3)。

四、公民参与的理论模型

公民参与存在于许多公共管理领域中，例如，全面的土地使用及战略规划、社会福利项目、警察巡查、学校教育、公路建设、公

表 3 克服障碍走向真正的参与的行动建议

障碍	改革建议		
	授权、公民教育	重新培训行政人员	优化行政体制和过程
生活情景	与行政人员交谈；建立一对一关系；与邻居交谈；与其他人（利益性或地域性）建立关系；发展当地实业，重视改善人们的生活，而不是经济效益为人们的交往创造机会	主动与公民交谈；建立一对一的关系。走到公民中间，促进民主。不要将自己的生活与工作隔离开；想想自己的生活情况，然后再计划参与活动。确保宣传工作，使人们可以及时了解信息（在人多的地方发传单，电话通知，邮件等）	建立弹性会议安排；创造多元参与机会。去人群聚集的地方（午饭时间、儿童看护中心、学校、教堂）。使用电子设备和资源（但是不要只依赖他们）。提供现场、免费的儿童看护服务；为参与者提供午餐并收取象征性的费用，为弱势群体参与者提供免费午餐。寻求多样化的公民代表

(续表)

障碍	改革建议		
	授权、公民教育	重新培训行政人员	优化行政体制和过程
行政体制和过程	教育公民怎样在制度内活动，如何处理与制度的关系，使公民了解某些政府活动的必要性（繁文缛节等）；消除公民抵抗政府的不良情绪，在良好信念的推动下找到与公民有效合作提高工作效率的方法。 在高中教育和高等教育中更加强调公民权益和公民参与。进行参与教育	把公民群体看作政府的第四部门；不能脱离公民谈论治理和政府。 把教育的注意力从一般管理技能转向治理技能。 对行政人员开展持续教育，关注他们实践中的革新设想	为参与改革的发展提供资源。 奖励行政人员的参与努力；调整职位内容描述；参与是公共管理的一个有机组成部分，不是附加品。 使人们在议程设置前参与；建立持续的项目团队完整地跟踪项目发展。 使行政人员从管理角色转向治理角色
参与技术	与行政人员一起展开焦点讨论会，学习沟通、会议、研究和统计技能。 与行政人员合作之前，创造一些学习、锻炼、合作机会实现磨合	在公共管理硕士和本科课程中融入各项技能的训练； 使用政府投资开展现场训练：辅助服务、团队建设、组织发展、交流以及人际交往等技能	改变我们彼此会晤和与公民交流的方式：更多的小型会议；圆桌讨论；参与者平等；小组中没有人因职位、地位、统计特性等而被授予特权。 尽量避免使用例如民意调查、座谈小组那样带有偏见的参与方法

资料来源：King et al. (1998)

共预算、绩效评估、公园和休闲项目、公共建设工程等等。所以，在不同管理领域中，公众参与的规律和知识沉淀都是不同的，况且，还没有考虑地方政府的模式和参与方法等其他情境因素。但是，笔者依然要介绍涉及公民参与项目的四个实证模型。虽然这些理论模型都很简单（甚至有些原始），但我们可以更形象地观察到

西方学者植根现实世界发现研究问题，建构学术解释努力的过程和方法。

（一）参与式预算模型

“虽然在独立司法领域存在预算参与机制的应用研究和内容描述，但是，公民参与的研究兴趣还可以涉及公共预算领域。毫无疑问，预算可以影响政府的重大政策和资源分配决策。”（Clifford, 1998: 11）

艾伯顿（Ebdon）通过与美国中西部相邻 4 个州（爱荷华州、堪萨斯州、密苏里州、内布拉斯加州）的城市预算主管的电话访谈内容为研究基础，建构了一个简单的参与式预算模型（图 2）。预算参与过程可以归纳为：“第一，城市政府为公民提供参与公共预算的机会；第二，公民决定参与；第三，参与可能带来的积极效果。例如，影响预算决策，公民获得关于预算领域的专业教育和培训，公民协助宣传预算规划等。”（Ebdon, 2002: 276）

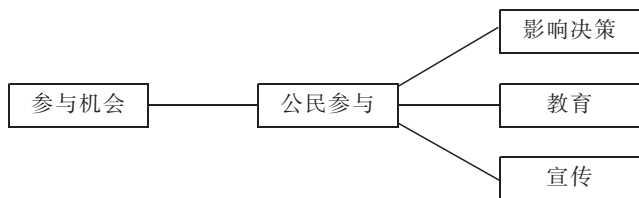


图 2 公民参与模型

资料来源：Ebdon（2002）

艾伯顿（Ebdon, 2002）发现：公民参与的确可以影响政府的预算决策，特别是当公民联合起来参与讨论特定的决策议题时，这种影响效果更加明显。但是，预算的复杂性和公民的冷漠情绪是公民参与发展的最大障碍。最有效的参与就是采用对话式讨论而不是简单的单方信息发布的方法让公民介入预算发展的初期阶段。其次，民意调查有助于预算决策的发展。相对于其他更加精密的方法而言，民意调查不需要占用公民太多的时间，但却可以收集到大量的相关信息。最后，期望公民代表定期参加公共预算听证或公开会

议是不现实的。专题小组和民意调查可以部分消除公民参与的障碍，而且可以为政府官员设计预算优先项目的工作提供有价值的资讯。

富兰克林和艾伯顿（Franklin & Ebdon, 2005）通过美国中西部两座城市的多案例研究检验了公民参与政府预算的 4 个公认的影响性因素（结构、参与者、过程和参与机制）组成的参与效果模型。在政府预算领域，他们清晰地回答了一个有意义的研究问题，即在什么样的情景因素（自变量）下，公民参与政府预算会产生积极的结果（因变量）（表 4）。

表 4 促进参与活动发展的支持性因素

因素	变量	支持条件的描述
城市结构	规模	大城市更可能为公民提供参与机会
	政府形式	城市经理和议会一般会支持和重视参与活动
	法规	具有整合公民意见的制度规定
参与者	邀请	议会或城市经理鼓励参与并认为这是一项有价值的交流活动
	选择	开发参与机会，提高参与者的代表性
	原因	履行公民义务（并非出于被政府孤立所产生的不满）
机制	机会	多样性的、互动的和制度化的（好的管理，没有危机）
	时机	发生在预算过程的初期阶段，非一次性参与但参与过程的时间跨度不应当太长
	覆盖范围	全市范围（非单一或地域性问题）
过程	教育	提供有关议题的信息，增加公民的专业知识
	表达形式	通俗易懂（例如，使用表格、图表和比较方法等）
	偏好	参与者可以表达（真实的或相对重要的）偏好
有效结果	信息使用	决策者使用公民建议支持政策目标
	反馈	反馈的内容涉及公民建议是如何被使用的
	满意	参与者可以体会到活动效果并对参与结果表示满意

资料来源：Franklin & Ebdon（2005）

正如研究人员所提到的，这个模型的特别之处还在于它的开放

性，任何人可以运用已被研究文献证实的但并不在此研究范围之列的变量对参与模型进行修正。

（二）公民发起的绩效评估模型

政府往往把绩效评估活动看作是体制内部的自我调整、激励和控制活动。这种带有自我封闭性质的绩效评估存在很多问题，“如果主要的利益群体在绩效评估过程中没有话语权，那么，他们往往不会支持绩效评估的发展”（Julnes，2001：409）。另外，很多管理实践导向的绩效评估指标，例如工作量和积极性，都没有对项目效果和政策影响力给予足够关注，而这些政策结果却又是公民非常关注的（Fountain，1991）。托伊雷尔（Theurer，1998：21）认为：“公民的参与实现了绩效评估的合法化，行政人员也会坦然接受并将这些信息用于组织变革，因为他们知道，主要的利益相关者承认了绩效评估的合理性。”何达基和科茨（Ho & Coates，2004）探究了在美国爱荷华州的9座城市开发和运作的公民发起的绩效评估实践，并且制作了公民发起的绩效评估模型（Citizen-Initiated Performance Assessment，CIPA）（图3）。

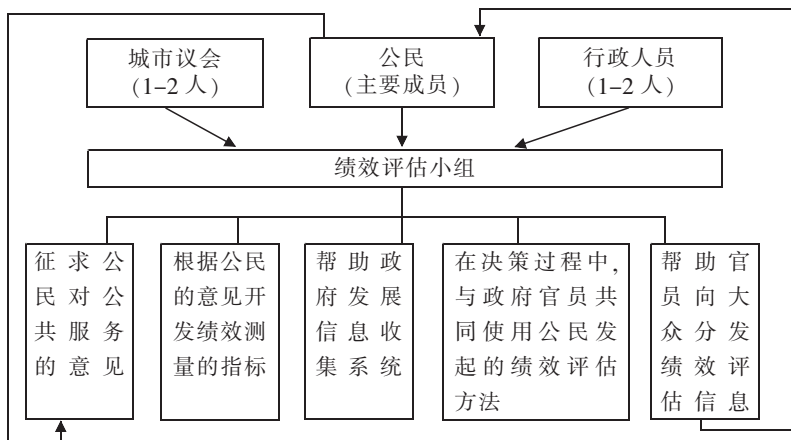


图3 公民发起的绩效评估模型

资料来源：Ho & Coates（2004）

此参与模型于 2001 年在爱荷华州的 9 座城市中得到推行，迄今为止，很多 CIPA 的参与者对模型的实施结果感到满意，因为它们提供的指标都可以转化成为政府部门评估数据收集活动的指导，并且公民能看到真实的评估结果。经过两年的实验，评价结论显示，CIPA 可以帮助城市管理人员理解公民的建议并推动绩效评估朝向注重成果评估的方向转型。可以看到，此模型向我们传递的最重要的信息是：“绩效评估的指标体系由公民、民选官员与行政人员联合开发、使用。其最佳的效果表现在“增强了政府绩效评估的信誉，提高了公民建议的采纳率”（Ho & Coates, 2004: 48）。

（三）合作性的社区治理模型

社区治理领域是公民参与公共决策、解决公共问题的绝佳场所。在这里，公民充分了解问题的缘故和现状，社区民众之间的社会资本存量丰厚，时空和经费的约束会因为大家生活在一起而变得不再是个严重的问题。公民参与可以提升社区对政府决策的支持力（Creighton, 1992），也有利于解决社区中的公共问题（Gore, 1992），甚至可以提高政府的合法性和声望（Amalric, 1998; Williams, 1998）。虽然说，“社区自身通常比官僚更能了解社区自身的问题”（Osborne & Gaebler, 1992: 66 - 67），但是，社区的能力建设并非意味着削弱国家的力量，毕竟良好的社区治理是政府公共管理的有益延伸。

坎希尔和费恩（Cuthill & Fien）经过三年的研究，制定了以社区治理为背景的旨在更好解释和发展充分知情的公民参与能力为目标的理论模型（图 4）。

研究人员认为：“当实施社区能力建设规划时，地方政府为了参与地方社区治理过程，需要集中力量发展公民、社区组织和公共官员参与活动相关的技能、知识、经验、领导能力和管理能力。”（Comwall & Gaventa, 2000: 8）此外，还应该“开放”社区通向国家政治和经济系统的渠道，这是现代社区的权力基础（LeCompte &

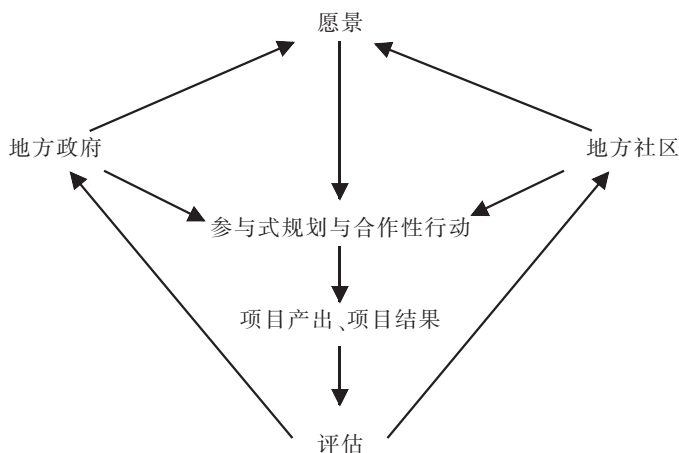


图4 合作性社区治理模型

资料来源：Cuthill & Fien (2005)

deMarrais, 1992)。地方政府应该提供有价值的支持来加强公民和社区组织的参与能力，促进社区内合作性文化的重建/建立。“这些政策为公民和社区组织提供了丰富的发展机会，使他们有能力在社区公共事务的管理活动中扮演着与政府同样重要的角色。”（Lyons et al., 2001：1240）

五、结 语

公民参与和公民治理毕竟是两个不同的概念，前者更加关注如何为帮助政府做出更优质的公共服务而努力，如何使公共行政在国家治理的复杂体系中有效承担起“元治理”角色的重担。公民控制或者完全意义的公民治理则是一种浪漫和充满规范愿望的理想治理范式。在笔者所阅读的大部分文献中，政府与民众的关系重塑建议至多定位在合作框架之内。考虑到公共行政掌握的信息、资源和技术优势，公民参与研究依然更多地强调政府理念、程序和方法的改革对公民参与发展的意义。其次，公民参与是理性的群体行为，没

有经过筛选或者自组织政治过程产生的代表确实很难形成负责的集体行动能力，更不用说与行政人员开展良性的政策对话。“新型的公民参与使公共行政人员的职责内容发生了转变，……公民参与公共行政过程已经变成了现实。既然公众的参与诉求看似并未减轻，那么在未来，公民参与会成为更多的管理者所要面对的事实。”（Thomas, 1995: 28）当然，公民参与也不是无所不在的，成熟主权国家的公共行政系统涉及的内容远比我们所熟悉的公共服务项目复杂得多。国防、社会保障、危机管理、国际关系更多的还是依靠依官僚制搭建起来的管理系统加以运作，因为，这些管理项目涉及的成本很可能超出了对话协商所产生的收益。

参考文献

- Almond, G. A. & Verba, S. (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations, an Analytic Study*. Boston: Little Brown.
- Amalric, F. (1998). Collaboration between Local Administrations and Local Communities in the Age of Globalization: The Example of Switzerland. Report from a workshop at Murten: Society for International and the Institute for Federalism at the University of Fribourg.
- Beierle, T. C. (1999). Using Social Goals to Evaluate Public Participation in Environmental Decisions. *Policy Studies Review*, 16 (3/4): 75 – 103.
- Benest, F. (1997). *Marketing Your Budget: Creative Ways to Engage Citizens in the Bottom Line*. Tampa: The Innovation Groups.
- Benest, F. (1999). Reconnecting Citizens with Citizens: What is the Role of Local Government? *Public Management*, 81 (2): 6 – 11.
- Bennett, L. W. (1998). The Uncivic Culture: Communication, Identity, and the Rise of Lifestyle Politics. *Political Science and Politics*, 31 (4): 741 – 761.
- Berman, E. M. (1997). Dealing with Cynical Citizens. *Public Administration Review*, 57 (2): 105 – 112.
- Box, R. C. (1998). *Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century*. Thousand Oaks: Sage.
- Box, R. C. (2009). Preface. 载王巍、牛美丽编译《公民参与》。北京：中国

◆ 理论述评

人民出版社.

- Clifford, C. (1998). Linking Strategic Planning and Budgeting in Scottsdale, Arizona. *Government Finance Review*, 14 (4): 9 – 14.
- Creighton, J. L. (1992). The Evolution of Public Participation. *Constructive Citizen Participation*, 20 (2): 3 – 6.
- Cuthill, M. (2001). Developing Local Government Policy and Processes for Community Consultation and Participation. *Urban Policy and Research*, 192: 183 – 202.
- Denhardt, J. V. & Denhardt, R. B. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60 (6): 549 – 559.
- Denhardt, J. V. & Denhardt, R. B. (2003). *The New Public Service: Serving, not Steering*. Armonk: M. E. Sharp.
- Ebdon, C. (2002). Beyond the Public Hearing: Citizen Participation in the Local Government Budget Process. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 14 (2): 273 – 294.
- Fountain, J. R. Jr. (1991). Service Efforts and Accomplishments Reporting. *Public Productivity and Management Review*, 15 (2): 191 – 198.
- Fox, C. J. & Miller, H. T. (1996). *Postmodern Public Administration: Toward Discourse*. London: Sage Publication
- Franklin, A. L. & Ebdon, C. (2005). Are We All Touching the Same Camel? Exploring a Model of Participation in Budgeting. *American Review of Public Administration*, 35 (2): 168 – 185.
- Frederickson, H. G. (1980). *New Public Administration*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Goodnow, F. J. (1900). *Politics and Administration: A Study in Government*. New York: Russell & Russell.
- Gore, A. (1992). *Earth in the Balance: Ecology and the Human Spirit*. New York: Houghton Mifflin Company.
- Ho, A. & Coates, P. (2004). Citizen-initiated Performance Assessment: The Initial Iowa Experience. *Public Performance and Management Review*, 27 (3): 29 – 50.
- Irvin, R. A. & Stansbury, J. (2004). Citizen Participation in Decision Making: Is

- It Worth the Effort? *Public Administration Review*, 64 (1): 55 – 65.
- Johnson, E. R. (1998). Recommended Budget Practices: Incorporating Stakeholders into the Process. *Government Finance Review*, 14 (4): 15 – 18.
- Julnes, P. L. (2001). Does Participation Increase Perceptions of Usefulness? An Evaluation of a Participatory Approach to the Development of Performance Measures. *Public Performance and Management Review*, 24 (4): 403 – 418.
- Kathlene, L. & Martin, J. A. (1991). Enhancing Citizen Participation: Panel Designs, Perspectives, and Policy Formation. *Journal of Policy Analysis and Management*, 10 (1): 46 – 63.
- King, C. S., Feltey, K. M. & Susel, B. O. (1998). The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration. *Public Administration Review*, 58 (4): 317 – 326.
- Kohli, A. (1994). Centralization and Powerlessness: India's Democracy in a Comparative Perspective. In Migdal, J. S., Kohli, A. & Shue, V. Eds. *State Power and Social Forces*: 323. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kweit, M. G. & Kweit, R. W. (1987). The Politics of Policy Analysis: The Role of Citizen Participation in Analytic Decision Making. In DeSario, J. & Langton, S. Eds. *Citizen Participation in Public Decision Making*: 19 – 37. New York: Greenwood Press.
- Lane, J. E. (2000). *New Public Management*. London: Routledge.
- LeCompte, M. D. & deMarrais, K. B. (1992). The Disempowering of Empowerment: Out of the Revolution and into the Classroom. *Educational Foundations*, 6 (3): 5 – 31.
- Martin, S. (2009). Engaging with Citizens and Other Stakeholders. In Bovaird, T., Bovaird, A. G. & Löffler, E. Eds. *Public Management and Governance*: 294. London: Routledge.
- Miller, G. J. & Evers, I. (2002). Budget Structures & Citizen Participation. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 14 (2): 233 – 272.
- Nelson, N. & Wright, S. (1995). *Power and Participatory Development: Theory and Practice*. London: Intermediate Technology Publications.
- Oldfield, A. (1990). *Citizenship and Community: Civic Republicanism and the*

◆ 理论述评

- Modern World*. London: Routledge.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading: Addison-Wesley.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons*. New York: Cambridge University Press.
- Regini, M. (1984). The Conditions for Political Exchange: How Concertation Emerged and Collapsed in Italy and Great Britain. In Goldthorpe, J. H. Ed. *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford: Clarendon Press.
- Russell, S. & Vidler, E. (2000). The Rise and Fall of Government-Community Partnerships for Urban Development: Grassroots Testimony from Colombo. *Environment and Urbanization*, 12 (1): 73 – 86.
- Simon, H. (1946). The Proverbs of Administration. *Public Administration Review*, 6 (1): 53 – 67.
- Stivers, C. (1990). The Public Agency as Polis Active Citizenship in the Administrative State. *Administration and Society*, 22 (1): 86 – 105.
- Theurer, J. (1998). Seven Pitfalls to Avoid When Establishing Performance Measures. *Public Management*, 80 (7): 21 – 24.
- Thomas, J. C. (1995). *Public Participation in Public Decisions: New Skills and Strategies for Public Managers* (1st Edition). San Francisco: Jossey-Bass.
- Verba, S., Schlozman, K. L. & Brady, H. E. (1995). *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. London: Harvard University Press.
- Vigoda, E. (2002). From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration. *Public Administration Review*, 62 (5): 527 – 539.
- Wamsley, G. L. (1990). The Agency Perspective: Public Administration as Agential Leaders. In Wamsley, G. L., Bacher, R. N. & Goodsell, C. T. Eds. *Reforming Public Administration*. London: Sage Publication.
- Wang, X. (1999). Mutual Empowerment of State and Society: Its Nature, Conditions, Mechanisms, and Limits. *Comparative Politics*, 31 (2): 231 – 249.
- Watson, D., Juster, R. & Johnson, G. (1991). Institutionalize Use of Citizen

- Survey in the Budgetary and Policy-making Processes: A Small City Case Study. *Public Administration Review*, 51 (3): 232 – 239.
- Weeks, E. C. (2000). The Practice of Deliberative Democracy: Results from Four Large-Scale Trials. *Public Administration Review*, 60 (4): 360 – 371.
- Wilson, W. (1887). The Study of Public Administration. *Political Science Quarterly*, 2 (2): 197 – 222.
- Yang, K. (2005). Public Administrators' Trust in Citizens: A Missing Link in Citizen Involvement Efforts. *Public Administration Review*, 65 (3): 273 – 285.

(责任编辑: 苗 甫)