

# 公众参与公共政策评估的困境 及脱困途径分析

龙太江 王琪

( 湖南大学法学院, 湖南省、长沙市, 410082 )

**摘要：**公众作为公共政策的重要评估主体，自身存在的局限性及各方面条件的制约，在很大程度上影响了公众参与政策评估的效果。然而，当前我国公众参与政策评估还面临着制度化建设不足、独立性和组织程度不高、渠道缺乏等诸多困境。在提高公众参与评估意识和能力的基础上，转变理念、加强公众参与评估的独立性，创新参与渠道、重构社会资本，重视公共政策评估中公众的主体地位和多元互动是推进公众参与公共政策评估的有效路径。

**关键词：**公众参与；政策评估；现实困境；脱困途径

**中图分类号：** C93      **文献标识码：** A

公共政策评估是政策过程中不可缺少的环节，公共政策效果和价值的体现离不开对其进行科学民主的评价，这就必然要求作为政策直接作用对象的公众能够参与公共政策的评议。正如亚里士多德所说：创作者往往并不是最好的评判者，正如舵手比木匠更知舵的好坏，房屋居住者比房屋建筑者更熟悉房屋的舒适程度，<sup>[1]</sup>公众的对政策效果有着最真实的体会，是公共政策评估的重要主体之一。

## 一、公共政策评估中的公众和公众参与

随着现代民主理念和公民参与理论的发展，公众的地位和作用越来越突出，在公共政策评估中更是受到格外的重视。但是“公众”一词范围广，在公共政策评估中清楚界定其内涵是公众参与评估的前提。约翰·托马斯认为界定相关公众是公众参与公共政策过程的一个前提条件。“在现代民主制度中，公众扮演了重要的角色，但似乎没有人确切知道什么是公众”，<sup>[2]</sup>公众的范围广泛而难以界定。古希腊城邦政治中，只有拥有德性的人才能成为城邦共同体成员，成为公民，他们共同参与各种事务的讨论、协商。现代意义上的公众是指“一个组织或团体具有直接或间接相关性而发生一定关系的个人、群体或组织”。<sup>[3]</sup>关于公众概念的界定都较为粗略，对作为公共政策评估参与主体的公众定义也较少，学者赵勇把公共政策评估中的公众分为一般公众和关注公众，一般公众是指对某一政策没有兴趣或不了解的民众；关注公众是指受公共政策影响较大的利益相关者或对公共政策较为关心和注意者。本文中的公众倾向于关注公众，对已出台的政策感兴趣、有积极性是进行公共政策评估的前提，只有具备了这个前提条件的公众，才能自觉地去了解相关知识和技能，主动地参与到政策评估中来。

学者高武平把公民参与定义为：一国的公民以国家主人的身份，依照法律法规的规定，通过各种途径和形式，参与管理国家和社会的各种事务，实现公民的民主权利的行为。<sup>[4]</sup>公众参与不仅仅是政治参与，还包括各种社会公共事务的参与，因此公众参与公共政策评估也在我国学术界和社会生活中受到了重视。此外，一项公共政策的出台总是针对某一个公众群体的，这个群体对政策的效果有着最真实的体会，他们的评估往往最能贴合实际，因此，公众参与在在评估中占据重要位置，这也是政策评估理论发展的必然趋势。综合来看，公共政策评估过程中的公众参与是指在政府做出与公众利益相关的政策之后，公众以个人或团体的形式按照法定程序，通过获取真实的政策信息，对政策或政策成果发表意见和看法的行为

过程。

## 二、我国公众参与公共政策评估的现实困境分析

### （一）我国公众参与公共政策评估的发展

20世纪80年代以来，随着我国政府行政理念的变化，更多的关注落到公众参与上，公众满意成为公共政策效益的评判标准，在评估过程中引入广泛的公众参与。如自1998年沈阳市在全国开展“市民评议政府”的活动以来，2004年南京市的“万人评议政府模式”和北京市的“公众网上评议政府部门工作”的活动都产生了很大的影响。随着政府的重视和公众公民意识的提高，我国公共政策评估过程中的公众参与在现阶段得到了一定的发展，具体表现在以下几方面：

#### 1、公众参与规模不断扩大

公众参与的规模和主体范围随着公众公民意识的增强和政府民主行政理念的实施而不断扩大。就主体范围来说，参与评估的公众除了专家学者、专业技术人员等知识分子之外，还包括工人、农民、个体户、中介组织从业人员等与政策相关的社会阶层以及网络虚拟社区中的网民。就公众参与规模来看，普通民众、关注公众、网民等来自外部的社会公众在公共政策评估中所占比重较大。例如2003年，北京市发起的群众评议活动，有141634人参与其中；2004年南京市的“万人评议机关”活动中，代表企业、组织和基层群众的评价者数量达到了上万人，比重占到了71%，具备相当大的规模。<sup>[5]</sup>

#### 2、参与的途径日益增多

从最开始的等待被告知到现今的公民听证会、网上评议等多种参与渠道，我国公众参与政策评估的途径日益增多。当前我国公众参与政策评估的方式主要有：一是信访渠道，如“市长电话”、“来信来访”等；二是上访渠道；三是通过报纸、电视、微博等舆论性平台；四是街头巷尾的讨论。<sup>[6]</sup>同时，还有很多其他参与渠道也在实践中不断发展和完善，如网上评议、座谈会、问卷调查、公民会议、入户访问等方式。

#### 3、参与的领域不断拓宽

随着政府对公民参与理论的倡导和实践，人民群众的参与积极性不断高涨，参与范围不断扩展。公众参与的政策内容从党和国家的根本政策，到城镇和农村的交通、卫生、治安、社保等各个层次的与普通公众紧密相关的具体政策，只要是关系到自身利益，就有公众踊跃参与。公众广泛参与公共政策评估，既有利于政策创新和优化，也有利于培养公众素质和参与技能。

### （二）公众参与公共政策评估的现实困境

虽然我国公众参与公共政策评估有了一定的发展，但是由于历史和现实的原因，目前我国公共政策评估过程中的公众参与水平较低，总体效果不尽如人意，没有达到预期目的。在公众参与实践不断增加的同时，还存在着许多方面的困境，有待于进一步解决。

#### 1、公众参与的制度化水平不足

由于我国民主参与理论和公共政策评估发展较晚，目前我国没有专门的制度来规范公共政策评估中的公众参与机制，也没有相关的程序进行指导，使得我国的公共政策评估处于政府自由决定的状态，评估活动的开展受到政府部门意志的主导，随意性很大。公众参与评估的制度化水平不足主要体现在两个方面：一是评估主体、公众参与的程序、方式等缺乏统一的规范机制，难以界定公众参与评估的范围，并未能对参与实践进行必要的指导，使得公共

政策评估由政府决定是否吸纳公众参与，或者是仅处于政绩和形象目的进行象征性评估。二是各种外部配套制度不健全，包括听证制度、政策信息公开制度、投票制度等。例如，听证制度是公众参与政策评估的主要制度，但只是作为一种特殊程序在《行政处罚法》和《行政许可法》中做出了规定，且存在内容上的缺失和一定程度上的不科学性。制度的缺失和不健全导致公众参与评估缺乏体制上的支持，这对于公众参与公共政策评估的长远发展极端不利。

## 2、公众参与缺乏独立性和专业性

我国公众参与公共政策过程的发展是由政府主导和推动的，在公共政策评估中，公众更多地依靠政府的信息、各种资源等，政府为了证明自己的政策是有积极效果的，为了维护自己的权威和既得利益，也不愿从中退出。正如托马斯·戴伊所言：对致力于评估政府政策和工程项目的行动和行为，行政官僚们通常都怀着忐忑不安、琢磨不定、怀疑担心的态度。<sup>[7]</sup>公众参与政策评估始终在政府的自利引导下进行，不能脱离政府的干预和影响，公众自身获取信息和资源的能力较弱，对政府的投入依赖性较强，缺乏独立自主性，在公共政策评估中仍然处于弱势地位。

“公众”指的是一个范围很大的群体，他们分布广而散，除非经过有针对性的培训，一般不具备评估专业知识和技能，也难以将各种资源组织到一起进行全面评估。同时，公众在社会中是拥有独立地位的个体，能够针对具体政策自主发表意见，大部分是从自身利益出发的，对于公众来说，运用专业知识进行定量评估有相当大的困难。公众范围广、数量大、自主独立的特点决定了公众在参与公共政策评估中缺乏政策及其相关的专业知识和技术。在公共政策评估的参与中，法律并没有规定公众专业知识和技术水平的下限，但是随着政策理论的发展，公共政策评估日益复杂化和专业化，公众因为缺乏相关的知识、信息等，导致诸如眼高手低等参与能力不足的现象，无法真正参与。

## 3、制度化参与渠道少，公众参与缺乏组织性

虽然我国公众参与公共政策评估的方式有所增多，但与国外相比，我国的规范化的参与途径相对较少，网上评议、听证会、公民调查等渠道都是在进入 21 世纪才开始发展和完善的。除此之外，正式的参与渠道利用率较低，昆明市关于政务热线的一项调查访问显示，尽管通过报纸、电视、网络等媒介知道政务公开热线的人占被访问者的 80%以上，但真正利用政务公开专线参与公共政策的人却只有 10%，而且，在已有的专线利用中，公众参与的程度到底有多少也是值得怀疑的。<sup>[8]</sup>

正是由于制度化的参与渠道缺失、利用率低等方面的不足，公民只有自发行动才能使自身诉求得到有效回应，于是类似“大连市民抗议 PX 事件”的公众非理性参与事件不断出现，集体上访、群众聚集和非法论坛等非组织化参与大量存在。2014 年 9 月，广东省惠州市博罗县部分群众因反对当地兴建垃圾焚烧厂，自发上街表达诉求，造成了秩序混乱等问题。<sup>1</sup>有的学者选取了全国 29 个公众参与的案例，发现其中仅仅 7 个案例明确表明了公民参与的依据，只占 24%。<sup>[9]</sup>正如塞缪尔·亨廷顿在《变化社会中的政治秩序》中提到的：适度的政治参与能够促进社会民主政治的发展，但是在制度化不足条件下的过度、无序参与和社会动员则会造成社会动荡。<sup>[10]</sup>这些非理性的参与方式无疑会造成公众参与政策评估的非组织化和非法化，从而影响社会的稳定性。

## 4、公众参与政策评估的热情减退

当前我国公民社会的发育中存在社会资本不断下降的问题。一是社会诚信体系缺失，使公众之间、公众和政府之间的信任社会资本不足。政府的信誉下降、公众之间关系变冷漠，

<sup>1</sup> 《四川和成都和广东惠州发生群众聚集事件》.中国党政干部论坛，2014.10

使得人们参与公共政策评估的兴趣大大下降,松散的评估建议也不能起到实质性作用。二是公众参与的规则和制度不健全,使规范社会资本缺失。公众参与的权利和地位不能得到好的保障,使公众参与政策评估热情减退,即使有参与的热情也选择不参与或“搭便车”。在具体政策的评估中,公众尤其是弱势群体的参与热情仍然不高。一方面,受服从、附庸等思想观念的影响,公众普遍认为评估工作是政策制定者或相关专家的事情,自己只要能够知悉评估结果就行了,并不需要自身参与其中;另一方面,我国公共政策评估中的公众参与都是由政府主导,通过报纸、网络等媒体进行动员和号召的,公众在公共政策评估中属于被动型参与,有些人参与过评估活动,但自己的意见没有受到重视和采纳,因此信心和积极性受挫,丧失了参与热情。

### 5、评估结果不受重视

在实践中,大多公众评估只是被当作一项政绩工程来做,等评估结果出来,整个评估工作就已结束,或者是仅仅将评估结果作为参考,并未真正采纳。重视评估过场而忽略评估结果,将政策评估结果搁置也变成了普遍现象。例如2006年安徽省的“万人评行风”活动,动员50多万群众参加,历时半年、花费20万元,最后却直接忽略了向社会公布评议结果等重要内容。其次,公众参与的评估结果没有得到合理的利用,评估结果不能用来改进政策绩效,这也使公众产生了低参与效能感的消极心理。在2010年郑州市商城遗址保护管理处进行商代遗址城墙复原工程后,公众通过网络、街头讨论等方式对这一决策参与讨论,提出质疑,但讨论结果并没有引起相关部门的重视,致使城墙多处出现不同程度的塌方。<sup>1</sup>公众做出的评议未能受到重视和利用,公众参与评估只是形式,并未真正改进和提高政府决策的绩效。

## 三、公众参与公共政策评估的脱困途径

要突破公共政策评估中公众参与的上述困境,适应我国社会转型以及民主化理念的要求,必须在分析困境的基础上,采取一些途径来扩大和规范政策评估中的公众参与,鼓励公众加入到我国公共政策评估活动中。这可以从一下几个方面着手:

### (一) 转变传统行政理念, 加强公众参与评估的独立性

有些地方开展的公众评估公共政策活动往往是一种绩效工程,公众参与在评估中并没有起到实质性作用,为改变这种现状,首先,政府要树立以人为本的服务理念,使行政人员认识到权力来源于公众,对公众参与公共政策评估持认可、鼓励的态度,并尽力为公众提供有效的评估信息和渠道。其次,要充分尊重公众的评估权利和评估建议,防止在自我利益的基础上干预公众的评估活动,企图引导公众评估往自身期望的方向发展。最后,要强化公众独立评估的能力。要充分发挥公众在政策评估中的作用,政府应该注重培育、发展公民社会,大力发展公民教育并积极开展公众参与评估的活动,提高公众参与能力。作为独立的个体,公众参与政策评估的影响和能力是有限的,在实践中,公众往往倾向于加入某一公众团体,以团体的形式将分散的力量集中起来,既能发挥“集体”优势,提高公众整体的参与能力,又能有效地保证公众参与的独立性。

### (二) 创新公众参与方式, 实现政策评估的制度化参与

公众参与政策评估方式的创新,是要使公众参与的途径多样化、程序化、制度化和法律化。要实现公众的理性参与,不仅要法律制度上着手,还需要在参与渠道、参与程序等方

<sup>1</sup>李志全:河南郑州市“复原”商代古城墙引争议[N].中国新闻网,2011

面加以改进和创新。

第一，完善现有参与途径。目前政策参与式评估的常见方式有听证会、公民调查、信访、公民会议、协商谈判等，但大多数都倾向于打着民意的幌子，进行伪参与。要充分利用好现有的参与渠道，一是要确保信息公开，政府要主动公开政策行为和目的，保证公众的知情权，使公众具备参与评估的基础。二是在实践中针对一些影响较大的参与方式不断改进完善。例如，我国各地积极推崇的听证制度在听证范围、听证的组织者及参与者的资格等方面仍存在很多不完善、不规范的地方，政府应该完善相应的法律法规，使公众的意见能在政策评估中最大程度地得以体现。三是要实现评估方式的程序化。程序化的关键是要制定科学、合理、规范的程序，各种途径都应明文规定公众参与的范围、参与步骤，规范公众参与行为，以防止在评估方式运用过程中出现权责不明、运行混乱的现象。

第二，借鉴和创新其他参与渠道。要使公众参与公共政策评估不断完善、使其发挥应有的作用，参与渠道的创新是必要的。公众参与政策评估的渠道有很多，包括公民调查、听证会、关键公众接触、投票、通过媒体等间接渠道，相对于公众的高参与度，这些渠道很少能真正直接影响到公共政策的评估。笔者认为，由美国衣阿华州开展的“公众发起的绩效评估（CIPA）”项目可以作为公众参与公共政策评估的参考。通过成立公众评估小组，CIPA项目使得公众能够参与政府绩效评估每个环节，“公众评估小组”由市议会代表、行政管理者、公众代表组成，他们选择一定数目的公共服务作为评估的对象，并确定反映公众关心和需求的绩效评估项，报告给市议会和政府领导，然后参与评估数据的收集，并协助政府将绩效评估的数据和信息及时向公众公布和传播。<sup>[11]</sup>虽然CIPA项目涉及的是政府绩效，但其也主要强调公众参与，而且公共政策评估是政府绩效评估的主要内容，因此这种绩效评估方式也能为公众参与政策评估提供一定的借鉴。这种公众评估小组的方式在公共政策评估中可以分为三个阶段进行：第一阶段为准备阶段，评估小组招募公众成员，选择需要评估的合适政策，并识别和确定政策评估项，进行正式的反馈；第二阶段为正式实施阶段，公众评估小组协助收集政策评估所需信息，就评估项组织专题讨论，达成共识并撰写评估报告；第三阶段为公布阶段，公众评估小组及时公布和传播政策评估的数据和信息，使公众监督政府行为，加强公众的积极性和信任感。

### （三）重构社会资本，提升公众参与热情

在社会资本较高的地区，公众相互信任，普遍更加关注公共事务；相反，社会资本低的地区，人们相互之间的关系变得冷漠与不信任，很少参与公共生活。公众的参与积极性与社会资本呈正相关。要从人们的相互信任关系和政府的公信度入手，寻求增强参与意识和热情的社会资本。首先，要提高政府的公信力。政府要通过提高工作效率、履行对公众的承诺、真实及时公布政策信息及自身绩效信息、增强公务员的信用意识和为人民服务的意识等方式赢得公众的信任，使公众积极主动参与到政策评估中来；其次，培育公众之间的信任关系。通过加强道德教育、建立社会征信体系等提高个人信用，使人们在评估过程中对对方有信任感，公众之间只有相互信任，才能发挥集体力量，提高在政策评估中的地位。最后，要培养公众参与评估的热情。要通过宣传、教育使公众真正认识到政策评估的重要性，充分认识到自己的主体地位，确立参与型的思想观念，主动使用作为评估主体的权利并承担义务。

### （四）重视公众主体地位，加强与其他政策评估主体的多元互动

公共政策评估主体就是直接或间接地参与公共政策评估过程的个人、团体或组织，<sup>[12]</sup>主要包括政府、立法机关、政党、社会组织、专业人士和公众等方面的代表。其中，公众参与评估是适应当代民主行政理念，构建服务型政府的必然趋势，也是培养公民素质和参与技

能、优化政府绩效的良方益策。因此,应该重视公众在政策评估中的主体地位,强调政府和公民的平等。这种评估主体地位一是应该通过立法来确保其合法性,在法律中要体现公众在政策评估中的主体地位,加强法律基础;二是要让政府转变传统的官本位观念,正确定位公众在评估中的角色,认同公众的评估主体地位,在评估中积极征求公众的意见,加强与公众的合作。

众多的评估主体因其自身的立场和利益不同,对政策有不同的反应,评估结果也各不相同,因此,目前的政策评估都注重政府、公众和第三部门合作互动的多元评估。公众作为政策作用对象,也有自身的利益,要提高公共政策评估的客观性和真实性,必须加强公众与其他评估主体的沟通交流,定期交换意见,构建合理的多元互动关系。一是要坚持基层党组织的领导,使公众有序参与政策评估。二是要政府要及时向公众公布政策方面的信息,逐步形成政府主导、公众主动参与的政策评估模式。三是政策方面的专业人士要定期向公众普及政策评估知识,提升公众素质,不断增强评估能力。通过公众与其他主体的多元互动,实现信息交换和共享,保证公众参与有效地参与政策评估。

#### 参考文献

- [ 1 ] 颜一.亚里士多德选集——政治学卷[C].北京:中国人民大学出版社,1999.
- [ 2 ] Neidhardt, F. The Public as A Communication System. *Public Understanding of Science*, 1993, 2(4).
- [ 3 ] 周耀宏. 新媒体视域下政府公信力建设研究[J]. *广西社会科学*, 2014 ( 3 ) : 133-137
- [ 4 ] 高武平.公民参与是宪政分析.天益网 ( <http://www.tecn.cn> )
- [ 5 ] 王锡锌.对“参与式”政府绩效评估制度的评估[J].*行政法学研究*, 2007 ( 1 ) : 7-13
- [ 6 ] 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,2004
- [ 7 ] [美]托马斯 戴伊.自上而下的政策制定[M].北京:中国人民大学出版社,2002
- [ 8 ] 李玉生.公共政策过程中的公民参与研究[D].中国政法大学,2010
- [ 9 ] 孙彩虹.中国城市公民参与政府管理的实证研究——基于对一些典型案例的分析[J].*天津行政学院学报*, 2009, 11 ( 6 ) : 45-51
- [ 10 ] 塞缪尔·亨廷顿.变化社会中的政治秩序[M].上海世纪出版社,2008
- [ 11 ] 王佳纬、屠瑾.公众全过程参与政府绩效评估的路径分析——以美国阿华州“公众发起的绩效评估(CIPA)”项目为例[J].*创新*, 2007 ( 5 ) : 76-81
- [ 12 ] 尹萃萃.浅议公共政策评估主体[J].*经济论坛*, 2011 ( 2 ) : 73-75

## The realistic difficulties of public participation in public policy evaluation and the analysis of countermeasures

Long Taijiang Wang Qi

(Law School of Hunan University, Changsha / Hunan, 410082)

**Abstract:** As an important public policy evaluation subject, the public's all aspects of limitations and constraints have great effects on the effectiveness of public participation in policy evaluation. However, at present, public participation in policy evaluation is faced with the lack of institutional construction, low level of independence and organization, it is also short of participation channels and many other difficulties. On the basis of improving public awareness and the ability to participate in the evaluation, there are some effective measures to promote public participation in policy assessment such as changing administrative concept, strengthening the independence of public participation, creating the participation channels, reconstructing social capital, and paying attention to the dominant position of the public and pluralistic interaction.

**Keywords:** Public Participation Policy Evaluation Realistic Difficulty Countermeasures

### 作者简介:

姓名: 龙太江

单位: 湖南大学法学院

通讯地址: 湖南省长沙市岳麓区湖南大学法学院

联系电话: 13007411858

邮政编码: 410082

电子邮箱: [jacklong68@aliyun.com](mailto:jacklong68@aliyun.com)

作者简介: 龙太江 (1968-), 男, 湖南隆回人, 湖南大学法学院教授, 研究方向: 政治学理论、中国政府与政治、廉政建设理论与实践。

姓名: 王琪

单位: 湖南大学法学院

通讯地址: 湖南省长沙市岳麓区湖南大学法学院

联系电话: 15111168496

邮政编码: 410082

电子邮箱: [1032742624@qq.com](mailto:1032742624@qq.com)

作者简介: 王琪 (1990-), 女, 湖南长沙人, 湖南大学法学院行政管理专业在读研究生, 研究方向: 行政管理理论与实践。