

我国公共政策执行过程中的公民参与问题研究

刘丽娇

(四川大学锦城学院 文学与传媒学院, 四川 成都 611731)

[摘 要] 公共政策执行是公共政策过程的重要组成部分, 公共政策的预期目标能否实现在很大程度上取决于公共政策的执行效果。公民参与公共政策执行既有理论价值, 又有现实意义。但是目前我国公民并不能很好地参与到公共政策执行中, 文章对我国公共政策执行过程中公民参与面临的主要障碍进行分析, 并在其基础上提出提升我国公共政策执行过程中公民参与的途径。

[关键词] 公共政策执行; 公民参与; 障碍; 途径

[DOI] 10.13939/j.cnki.zgsc.2018.34.092

1 引言

公共政策执行(以下简称“政策执行”)是一个动态的过程, 简单来说, 就是把公共政策方案转化为客观现实的过程。具体来说, 其指的是政策方案被采纳以后, 政策执行者通过一定的组织形式, 运用各种政策资源, 将已经制定好的政策内容转化为现实结果的过程。^[1]政策执行是公共政策过程(以下简称“政策过程”)的关键组成部分, 公共政策能否实现其预期目标在很大程度上取决于公共政策的执行效果。正如政策学家艾利森所指, 在实现政策目标的过程中, 方案确定的功能只占 10%, 而其余的 90% 取决于有效的执行。^[2]而公共政策的有效执行, 需要公民的有效参与。公民参与政策执行既是社会主义民主政治又是公共政策民主化的内在要求, 亦是公民享有参与管理国家和社会各项事务的权利体现。公民参与政策执行有利于确保公共政策的公共利益价值取向。^[3]同时, 也有利于公共政策得到社会和公众的普遍认可和接受, 扩大政治体系的合法性基础; 有利于消减政策执行中的偏差以更好地实现政策目标。但是目前我国政策执行过程中的公民参与情况不容乐观, 我国公民参与政策执行过程还面临很多障碍。

2 公民参与政策执行面临的障碍

目前我国, 公民参与政策执行存在许多限制性因素, 公民参与政策执行的障碍大致可以从公民自身、政策执行主体政府以及制度因素三个方面加以分析。

2.1 公民自身障碍

2.1.1 公民参与意识不足

政治文化是公共政策环境的重要组成部分, 对公共政策的执行有重要影响。在我国, 传统政治文化经过几千年的发展, 至今仍深深地影响着人们的政治观念与政治行为。受传统政治文化的影响, 中国民众在心理上积淀而成的“权威崇拜”“与世无争”等意识形态根深蒂固。^[4]表现出来则是公民政治冷漠感强, 公民在日常生活中大多不关心政治生活, 权利意识和参与意识不足, 这必然导致我国政策执行过程中公民参与不足的问题。

2.1.2 公民参与能力不足

美国学者托马斯有一个著名的观点: 公民参与必然深度地影响甚至改变公共管理者制定政策和从事管理的方式, 然

而, 问题的关键在于如何将有序的公民参与纳入公共管理的过程中来, 在公共政策的制定与执行中融入积极、有效的公民参与。^[5]随着我国政治经济社会的发展, 人们参与公共政策的愿望虽总体呈上升趋势, 但在实际中却表现出参与能力不足的问题。公共政策本身具有的复杂性和专业性要求公民有效参与公共政策就必须具备政策领域的基本知识和参政能力, 而这恰恰是普通民众所欠缺的。由于缺乏基本的政策素养, 某些民众在解读公共政策时很难从公共政策的公共利益取向出发, 而更多地从自身利益出发去分析和评价某项政策, 如此, 便难以保证其分析与评价的客观性。当作为政策客体的公民自身利益受损时, 甚至可能造成公民与公共政策执行人员的冲突。典型的例子则是城市管理中政策执行者与公众之间的各类暴力冲突事件。此外, 公民有效参与公共政策还必须具备良好的沟通能力, 以更好地和公共政策主体进行对话和讨论以表达自己的合理价值诉求。需要具备良好的学习能力, 以为有效参与政策过程打好基础。^[6]

2.2 政策执行主体的障碍

2.2.1 “经济人”困境的制约

根据公共选择理论, 所有的政治行为人都像市场行为人的表现一样自利、理性, 追求政治利益最大化。^[7]在公共政策的执行过程中, 作为政策主体同时也作为公共权力使用者的政策执行者, 并不会时刻牢记公共权力本身是大家的, 也不会牢记公共权力的使用者和公共权力的拥有者之间形成的是“委托—代理”关系。他们更可能从自身利益出发, 把政策的执行权变成谋取自身利益的工具。^[6]如当政策精神实质与政策执行主体自身的利益或其上级的意图相悖时, 政策主体更有可能以其顶头上司及自身为重, 为了自身的政治利益最大化, 有选择地向公众公开或隐瞒政策信息, 将掌握政策信息变成政策主体的特权以利于政策执行按自己的意愿或上级的意愿顺利施行。公民则只能通过某些非官方渠道道听途说某些政策信息, 这必然不利于政策执行过程中的公民有效参与。

2.2.2 公共政策执行主体对公民参政的消极态度

正如前文所讲, 公民参与政策过程会改变公共管理者从事公共管理的方式。一方面, 作为政策执行人员的行政主体已经习惯于主宰政策执行过程, 向政策相对人发号施令。而公民参政势必要求政府转变角色, 关注公民权益, 与公民分享政策信息, 并就公共政策进行广泛的讨论与对话。如果行

政主体认为公民参与政策执行过程会剥夺他们原先的各项权力，分享他们占据的信息资源时，他们必然对公民参与政策过程持消极态度，甚至可能抵触公民参与公共政策。另一方面，公民参与政策过程，可能会增加公众与政府讨论与对话的时间，政府还需要组织专人负责公民参政事务，政策过程的复杂性加深，行政成本攀升，行政效率却降低。这也会导致公共政策执行主体对公民参政的消极态度与消极行为。

2.3 制度性障碍

目前，学术界认为公民参与政策过程主要有两类途径：一类是政府主导的公民参与途径，包括信访、听证、咨询等，另一类则是非政府主导的，是由公民个体或群体或社会主导而自发形成公民参与方式，如大众传播媒介、游行、静坐等。^[3]在我国，政府主导的公民参与政策过程的途径主要包括人民代表大会制度、政治协商制度、基层群众自治制度、信访制度等。^[8]但是这些制度更多地是为公民参与政策制定和决策服务，无法为公民参与政策执行提供良好的制度保障。

3 提升我国政策执行过程中公民参与的途径

在当前我国公民参与政策执行过程面临诸多障碍的情况下，应当积极探索提升我国政策执行过程中公民参与的途径和方法。笔者认为，可以从以下几个方面着手提升我国政策执行过程中的公民参与。

3.1 明确公民在政策执行过程中的主体地位

根据新公共服务理论，公民和政府都是公共事务的管理主体。^[9]那么，首先，我国应当从法律层面入手，明确公民参与政策执行过程的主体地位，加快公民参与政策执行的法治化建设与制度化建设。进一步在法律和制度上就公民参与政策执行过程的内容、依据、程序、途径等做出明确的、可操作的规定，以确保公民参与政策执行过程的制度化、规范化和程序化。

3.2 提高公民参与政策执行过程的意识与能力

公民首先应当明确自身参与政策过程是宪法和法律赋予的权利，主动提升自己的政治意识。其次，公民要积极主动学习政策相关知识，提高对公共政策的认识，为正确解读与分析各类公共政策文本及其背后的精神实质打好基础。同时，也要不断提升自己的沟通能力，以利于在政策执行过程中与行政人员进行广泛对话与讨论，合理表达自己的价值诉求。最后，公民还要通过不断地参与公共政策执行的实践及时总结经验，不断提高自身参与政策执行过程的素质和能力。

3.3 通过教育培训转变政策执行主体的行政理念

政府应当通过教育培训等方式转变政策执行主体的行政理念，让各级政策执行人员深刻理解公民和政府都是公共事务的管理主体与公民参与政策执行背后的政治逻辑。逐渐改变某些政策执行人员对于公民参与公共政策执行过程的抵触情绪。公共政策执行主体只有转变行政理念，从心理上认同公民在管理公共事务中的主体地位，才有可能从行动上对公民参与公共政策执行予以配合与支持。

3.4 加大政府信息公开力度，提升政策透明度

政府应当加大政府信息公开力度，提升政策透明度。首

先应当坚持“政务公开是常态，不公开是例外”。^[11]在法律允许的前提下将公民关心的、涉及群众切身利益的政策执行方案向社会公开，让公民全面清楚地了解政策执行中自己的权利和义务。此外，还要将政策执行过程的程序公开，只有实现政策执行过程的程序公开，公民才能有效参与和监督政策执行过程。^[10]另外，还要将政策执行的结果公开，让公民知晓政策执行为社会带来的影响，并及时参政议政。

3.5 拓宽公民参与政策执行的渠道

首先，应当肯定并完善公民参与政策过程的现有渠道。即在人民代表大会制度、政治协商制度等现有的制度化途径中补充、完善和突出公民在政策执行过程中的参与途径。其次，政府应当建立专门的机构负责公民参与政策执行过程的相关事务。一方面建立专门的政府机构协助公民参与政策执行过程，向公民就如何参与政策执行提供专业的建议，并及时搜集公民对政策执行的态度和意见；另一方面要积极地对公民的价值诉求做出积极响应。此外，政府还应当鼓励公民积极通过电子政务大厅等网络渠道理性参与政策执行过程。并鼓励公民借助传统媒体和新兴媒体在政策执行过程中发挥效用。多管齐下，拓宽公民参与政策执行的渠道。

公民参与政策执行过程有其理论价值和现实意义，但也应当认识到公民参与政策执行应当是一个渐进的过程。我国应当多管齐下，打破公民参与政策执行过程的障碍，推进政策执行中公民参与的进程。

参考文献：

- [1] 白现军. 公民参与公共政策执行的政治逻辑与实现路径[J]. 理论导刊, 2016 (9): 22-25.
- [2] 张为波, 王莉. 试论公共政策执行的阻碍因素及对策[J]. 西南民族大学学报(人文社科版), 2005 (3): 173-176.
- [3] 王洛忠. 我国转型期公共政策过程中的公民参与研究——一种利益分析的视角[J]. 中国行政管理, 2005 (8): 86-88.
- [4] 梁波. 当代中国公民政治参与的制约因素[J]. 求实, 2002 (5): 47-49.
- [5] 约翰·克莱顿·托马斯. 公共决策中的公民参与研究[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2014.
- [6] 李庆钧. 公共政策过程中公民参与的作用及其限制性因素分析[J]. 扬州大学学报(人文社会科学版), 2007 (1): 93-97.
- [7] 谢明. 公共政策分析[M]. 北京: 首都经济贸易大学出版社, 2015.
- [8] 李倩, 严强. 县级政府公共政策执行中公民参与的逻辑与路径[J]. 南京社会科学, 2015 (1): 107-113.
- [9] 珍妮特·V 登哈特. 新公共服务: 服务, 而不是掌舵[M]. 北京: 首都经济贸易大学出版社, 2016.
- [10] 叶大风. 论公共政策执行过程中的公民参与[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2006 (S1): 64-69.
- [11] 王念兹, 李克强. 政务公开是常态 不公开是例外[J]. 中国应急管理, 2016 (10): 18.

【作者简介】刘丽娇(1992—)，女，汉族，四川简阳人，四川大学锦城学院专职教师，研究方向：行政管理。