

政策过程中公民有序参与有效性的影响因素

——基于系统论视角的考量

○ 金太军, 周义程

(苏州大学 政治与公共管理学院, 江苏 苏州 215123)

[摘要]政策过程中公民有序参与的有效性作为对公共政策民主化问题进行深化研究无可回避的一个关键性议题,意指在公共政策制定、执行和评估过程中,公民有序参与能够实现政策目标的程度。而立足系统论视角的考量则表明,关乎政策过程中公民有序参与有效性的影响因素分为参与自系统和参与他系统。参与自系统主要包括参与主体(公民个体和公民团体)、参与客体(政策问题的性质)和参与工具三个子系统。参与他系统即参与环境,主要包括参与制度环境和参与文化环境两个子系统。参与制度环境包括战略制度环境和一般制度环境,并由宪法、法律、行政法规、部门规章、地方政府规章、规范性文件、领导讲话等要素组成。参与文化环境包括政府文化环境和社会文化环境,并由认知、情感和态度等要素组成。参与自系统和参与他系统的子系统及其组成要素共同构成了政策过程中公民有序参与有效性的影响因素集。

[关键词]政策过程;公民有序参与;有效性;影响因素

一、问题由来与视角选择

公民参与作为民主政治的重要表征,意指公民试图影响公共政策和公共生活的一切活动。^[1]从秩序角度看,这些活动可以分为有序的活动和无序的活动两类。与之相对应,公民参与亦可划分为公民有序参与和公民无序参与。公民有序参与强调的是公民参与的有秩序性。由于秩序意指“有条理、不混乱的情

作者简介:金太军(1963—),苏州大学政治与公共管理学院教授、博士生导师,教育部“长江学者”特聘教授,主要研究方向为地方政府与公共治理;周义程(1978—),苏州大学政治与公共管理学院副教授、硕士生导师,主要研究方向为国家治理与政府改革。

况”,^[2]因而公民有序参与就是指公民依法、理性、有次序地开展试图影响公共政策和公共生活的活动。与之相反,公民无序参与则体现为公民开展的非法、非理性、混乱甚至充满暴力的参与活动。公民有序参与对于公民权利的实现、公共权力的制约、公共政策的科学化、公民参与意识和能力的培养等均具有积极而重大的价值。正是因为对公民有序参与的价值之深刻体认,所以在政策过程中引入公民有序参与,以便更加充分地表达公民的公共需求、减少政策领域的权力腐败、提升政策质量、培育公民的公共精神,就成为学界大致具有共识性的观点。

在学界倡导将公民有序参与引入政策过程几乎成为共识的同时,却对与之密切相关且至关重要的参与有效性问题出现了近乎“集体失声”的现象。而这恰恰成为本文研究的出发点与重要依据。所谓政策过程中公民有序参与的有效性,是指在公共政策制定、执行和评估过程中,公民有序参与能实现预期目标的程度。它体现为从完全有效(彻底实现目标)到完全无效(丝毫未实现目标)的一个连续谱,某次参与实践之有效性往往停留在其中某个点上,提升有效性就是让这个点朝向“完全有效”那个极点移动,甚至与之重合。大致说来,公民有序参与政策过程的目标主要有三个:一是满足相关公民的公共需求,二是增进政策过程的科学化,三是增强公共政策的可接受性。虽然说,公共政策制定、执行和评估的实践一再证明,倘若缺乏公民有序参与来保证政策过程的公开、透明和公正,偏离公民需求,权力创租、设租、抽租,供给效率低下、政策质量低劣等问题时常会发生,但是如果忽视公民有序参与的有效性,低效甚至无效的公民有序参与反而会徒增政策成本,并仅仅成为掩饰这些问题的一块遮羞布。在公共政策制定、执行和评估过程中,公民有序参与是否有效及其程度既是衡量参与行为是否必要的重要依据,又是科学评估参与质量的一个重要指标,还是改进参与状况的重要参照。据此,有效性问题就成为对公民有序参与政策过程进行深化研究无可回避的一个关键性议题。

当我们将目光聚焦于政策过程中公民有序参与的有效性问题时,必然要思考的一个问题是,影响有效性的因素有哪些?换言之,只有准确、全面地把握了对政策过程中公民有序参与能实现前述三个预期目标的程度构成影响之诸种因素,我们才可能更有针对性地找寻到提升参与有效性的具体路径。正是基于此种考虑,本文的研究旨趣在于尝试离析出这些影响因素,并对其初步加以整理、归纳和分类。

在试图探究政策过程中公民有序参与有效性的影响因素时,必然要选取相应的分析视角。本文尝试选取了系统论作为研究的维度。系统思想古已有之。系统一词源自古希腊语,意为由部分构成整体。但作为一门科学的系统论则是由美国的理论生物学家贝塔朗菲(L. Von Bertalanffy)创设的。1932年,他提出了“开放系统论”,首次形成了系统论的相关观点。1937年,他又提出了一般系统论原理,从而使其系统论思想更加成熟。1945年,他《关于一般系统论》的论文才得以发表。1948年,他在美国再次讲授“一般系统论”,他的理论此时才得

到重视。1968年,他出版了专著《一般系统理论基础、发展和应用》(General System Theory: Foundations, Development, Applications),从而确立了系统论在科学研究领域的学术地位。

在一般系统论中,系统通常被视为由若干要素以一定结构形式联结构成的具有某种功能的有机整体。系统论认为,所有系统都具有整体性、关联性、等级结构性、动态平衡性、时序性等基本特征。在这些特征中,系统论特别注重整体性这一特征,并将系统的整体观念作为系统论的核心思想。贝塔朗菲认为,任何系统都是一个有机的整体,它不是各个部分的机械组合或简单相加,系统的整体功能是各要素在孤立状态下所没有的性质。同时,系统中各个要素不是孤立存在的,每个要素在系统中都处于一定的位置上,起着特定的作用。要素之间相互关联,构成了一个不可分割的整体。系统论作为研究系统的一般模式、结构和规律的学问,有时被称为系统方法(System Approach),这在一定程度上佐证了该理论具有显著的方法论属性。从方法论角度看,系统论强调把研究对象当作一个系统,探讨系统的结构和功能,分析系统、要素、环境三者之间的相互关系及变动规律;作为系统论有机组成部分的系统工程就是“从整体上对系统的规划、研究、设计、制造、试验和运用进行组织和管理的科学方法,也是研究和解决庞大而复杂的管理问题的一种有效手段”。^[3]系统论依据不同的标准划分了系统的类型。根据学科领域的不同,系统分为自然系统、社会系统和思维系统;根据人类干预的情况,系统分为自然系统和人工系统;根据系统的范围,分为宏观系统和微观系统;根据系统与环境的关系,分为开放系统、封闭系统、孤立系统;根据系统的状态,分为平衡系统、非平衡系统、近平衡系统和远平衡系统。

在本文中,对政策过程中公民有序参与与有效性的影响因素进行探讨时,为了寻找到对这些影响因素进行全面、深入分析的方法,可以将其视为一个系统,即把这些影响因素当作以一定结构形式联结构成的对公民有序参与预期目标实现程度具有影响功能的有机整体。根据系统论原理,对这些影响因素加以分类归纳后,可将其分为参与自系统和参与他系统。参与自系统主要包括参与主体(公民个体和公民团体)、参与客体(政策问题的性质)和参与工具三个子系统;参与他系统即参与环境,主要包括参与制度环境和参与文化环境两个子系统。

二、政策过程中作为参与自系统的影响因素

参与主体是影响参与有效性的参与自系统之子系统之一。很显然,顾名思义,在政策过程中,公民有序参与的主体必然是公民。不过,不少研究成果往往将公民仅仅视为个体,而忽视了公民以团体形式或借助团体进行的组织化参与。而公民有序参与的实践已经反复表明,公民有序参与的主体既可能是公民个体,又可能是公民团体。

公共管理者在打算将公民有序参与引入政策过程中时,首先需要考虑的一个问题就是谁应当成为参与主体,即应当吸纳哪些公民个体或公民团体进行参

与。在考虑这个问题时,需要与前文论及的政策过程中公民有序参与的目标结合起来思考。与前文所述及的三个目标相对应,可以确立选择参与主体的三个基本标准:(1)这些公民是该项政策所涉及的对象,即利益相关公民;(2)这些公民能够为该项政策的科学化做出贡献,如提供决策所需的诸如公共需求之类的相关信息;(3)这些公民能够影响政策的执行,即通过让其参与来降低执行的阻力。在这三个标准中,第一个标准是首要的标准,第二和第三个标准中的公民都应该是利益相关公民。换言之,要在利益相关公民中选择那些能够为政策科学化提供帮助或通过参与促进政策执行的公民。

依据上述三个选择标准,公共管理者随后需要做的事情就是设法界定利益相关公民。一般来说,对利益相关公民的界定主要可采用由公共管理者引导的自上而下的方法和来源于公众的自下而上的方法。^[4]当采用自上而下的方法时,公共管理者需要考虑哪些公民个体或公民团体是利益相关公民,即要寻找到该项公共政策的所涉对象。公共管理者可以从公民团体名单(如民政部门登记在册的社会组织名录)中来甄别可能属于该项政策所涉对象的公民团体,也可以根据以往的经验,运用头脑风暴法来讨论和推断出哪些公民个体与该项政策存在利益关联。问题的复杂性在于,对利益相关公民的界定很难做到毫无遗漏。特别是当公共管理者忽略了利益关系密切而重大的那些无组织的公民个体时,在政策执行过程中,这些人就可能成为巨大的阻力,甚至由此引发大规模的群体性事件。有鉴于此,公共管理者还需要借助自下而上的方法来界定利益相关公民。自下而上的方法实际上就是让公民自己来界定自己,即通过让公民参与来发现哪些公民是利益相关公民。在采用该方法时,公共管理者要让公民持续地参与。在此过程中,公共管理者通过观察来发现有哪些公民个体或公民团体参与了,他们表达的看法是什么。通过对参与的公民个体或团体及其看法的研究来确定其是否为利益相关公民。当然,为了了解公民对政策过程中某个问题的看法,也可以采用民意调查或关键公众接触法。民意调查运用得当,可以较为准确地了解公民的利益诉求。关键公众接触法虽然没有民意调查获取的信息那么全面,但其相对更为省时省力省钱,因而也是获取公民看法的一个可选途径。

参与客体即政策问题的性质。是否要在政策过程中引入公民有序参与及让公民在多大程度和范围内参与是一个必须考虑的问题。如果无需引入公民有序参与,却错误地让公民参与进来,那么只会导致无效的公民有序参与。如果盲目地增加或随意地减少公民有序参与的程度和范围,那么也容易造成参与的有效性大打折扣。为了解决是否需要引入公民有序参与以及如何确定参与的深度和广度问题,就必须对政策问题的性质加以考察。

通常情况下,政策问题的性质主要涉及三个子问题:(1)针对该政策问题的质量约束是什么?(2)针对该政策问题做出决策所需的信息是否充分?(3)该政策问题是否被结构化了?

第一个子问题涉及到该政策问题是否存在技术约束、法律法规规章制度约

束、经费约束。技术约束主要体现为该政策问题是否要运用一些较为高端的技术,而这些技术往往是多数利益相关公民没有掌握的。如果果真如此,那么就会限制公民有序参与的人数和参与的深度。法律法规规章制度约束涉及到该政策问题是否有相关的法律法规规章制度对其做出了限定,从而导致围绕该问题所做出的决策必须在相应的法律法规规章制度框架内进行。如果的确如此,那么必然会限制公民有序参与的深度,即公民所提供的意见、建议等都不能与这些框架相违背。经费约束涉及到该政策问题的解决最多可以花多少钱。该约束决定了公民为最终决策所提供的备选方案在经费预算上必须不超过这个上限,否则将没有足够的钱来实施该方案。这就不可避免地影响到公民有序参与的深度。

第二个子问题涉及到公共管理者为了解决该政策问题而做出的决策是否存在足够的信息。从政策制定过程来看,在政策所要解决的问题明晰之后,随后的一步就是要通过搜集信息来拟定备选方案。信息越充分,所拟定的备选方案就可能更加科学,围绕备选方案做出的选择就可能更为恰当。由于公共政策通常是利益相关公民出台的,因此,在围绕政策问题进行决策时,诸如公共需求等信息往往更多地为利益相关公民所掌握。如果公共管理者发现自己缺乏足够的信息做出决策,那么就应当及时地求助于利益相关公民,从他们那里获取更多的信息。换言之,当公共管理者缺乏足够信息时,就需要引入公民有序参与。至于公民有序参与的人数和参与的深度,则需根据参与过程中获取信息的情况灵活掌握,即当从利益相关公民那里获得了充分的信息时,参与就可以结束了。

第三个子问题涉及到关于该政策问题所做出的决策是否只能在若干个有限的备选方案中进行选择。如果公共管理者已经将政策问题结构化了,那么利益相关公民只能在预先设定好的两个或两个以上备选方案中选择一个。此时,公民有序参与的深度就会受到明显的限制;公民参与的人数也不宜太多,以免引起部分公民的抵触,进而使其成为政策实施的阻碍力量。当利益相关公民的选择非常有限时,他们可能对参与本身就存在抵触情绪,觉得自己没有必要将时间浪费在对已经设计好的备选方案进行选择上。当然,也可能出现的一种较为严重的情况是,利益相关公民对公共管理者已经设计好的若干备选方案都全盘否定,要求重新设计方案。在邻避设施的政策制定过程中就经常会出现此类情况。

参与工具是参与自系统的一个重要子系统。何谓参与工具?学界对其概念鲜有明确的界定,但对政策工具则有较为清晰的定义。根据《公共政策与行政国际大百科全书》的定义,政策工具是“实现公共政策目标的手段”。^[5]在《现代汉语词典》中,对“工具”做了两种解释:(1)进行生产劳动时所使用的器具,如锯、刨、犁、锄。(2)比喻用以达到目的的事物:语言是人们交流思想的工具。显然,参与工具中的“工具”应取第二种含义。结合“政策工具”和“工具”的前述含义,本文将参与工具界定为“实现公民参与目标的手段”。当然,从广义上来看,这些手段可能是有序的,也可能是无序的。从狭义上来看,只应指有序的手段。本文所探讨的参与工具是实现公民有序参与目标的手段,取狭义的含义。

到目前为止,人类已经发明了众多的参与工具。约翰·克莱顿·托马斯总结出了关键公众接触法、由公民发起的接触、公民调查、新信息技术、公民会议、咨询委员会、斡旋调解、申诉专员和行动中心、共同生产、志愿主义、决策中制度化的公民角色、保护公共利益的结构等十二种典型的参与工具。^[6]公共参与国际协会将参与工具分为分享信息的方式、汇编和提供反馈的方式两大类。其中分享信息的方式主要有:嵌入式广告、情况介绍会、重要的信息联络、专家讨论会、专题故事(报道)、现场办公、电话热线、广告亭、信息库、邮件列表服务、新闻发布会、报纸插页、新闻稿与新闻邮包、平面广告、印制宣传材料、答复摘要、技术资料联系、技术报告、电视传播、万维网网站。汇编和提供反馈的方式主要包括:意见收集表、基于计算机的民意测验、社区主持人、德尔菲法、面访调查、网络调查/网络民意测验、访谈、邮件调查和调查问卷、居民反馈登记、电话调查/民意调查、肯定式探寻过程、专家研讨会、公民陪审团、餐桌会议(非正式聚会)、电脑辅助会议、协商对话、协商民间测验过程、对话方式、举办活动、“鱼缸”会议、焦点对话法、展望未来论坛、现有团体会议、正在进行的咨询小组、家庭招待会、开放空间会议、座谈会、听证会、循环会话(也称为萨摩拉圈)、学习圈、专题研讨会、任务小组——专家委员会、参观与实地考察——引导与自我引导、城镇会议、网络会议、工作研讨会、世界咖啡馆。^[7]略加甄别可以发现,分享信息的方式实际上是将信息通过上述手段传递给公民,公民只是信息的被动接受者和知晓者,而没有主动地参与相关公共事务的决策中,因而,其本质上都属于“告知”行为,而不是公民的“参与”行为,所以严格意义上讲,这一大类中的那些手段都不属于参与工具。汇编和提供反馈的方式中的手段很显然都离不开公民的参与,其都属于参与工具。当然,其中有些工具与约翰·克莱顿·托马斯的概括有所交叉或重复。例如,约翰·克莱顿·托马斯所论及的公民调查这一参与工具就囊括了汇编和提供反馈的方式中面访调查、网络调查/网络民意测验、访谈、邮件调查和调查问卷、居民反馈登记、电话调查/民意调查等六种参与工具。

既然参与工具是实现公民有序参与目标的手段,那么对参与工具的选择就必须紧紧围绕参与目标进行。对照前文已经论及的公民有序参与政策过程的三个目标,结合约翰·克莱顿·托马斯的研究成果,^[8]不难发现,以满足相关公民公共需求为目标的公民有序参与可采用关键公众接触法、由公民发起的接触、公民调查、新沟通技术等参与工具;以增进政策过程科学化目标的公民有序参与可采用专家研讨会、专题审议会、任务小组、互联网咨询等参与工具;以增强政策可接受性目标的公民有序参与可采用公民听证会、咨询委员会、斡旋调解、共同生产等参与工具。

三、政策过程中作为参与他系统的影响因素

参与环境是公民参与面临的外在情况和条件。参与制度环境和参与文化环境是其中较为典型的两类环境。因此,作为参与他系统的影响因素即参与环境

主要包括参与制度环境和参与文化环境两个子系统。

(一) 参与制度环境

政策过程中公民有序参与的制度环境是指公民有序参与公共政策制定、执行和评估所面临的宪法、法律、行政法规、部门规章、地方政府规章、规范性文件、领导讲话等制度层面的外在情况和条件。宪法、执政党的规范性文件、重要领导人讲话构成了战略制度环境,而其他法律、行政法规、地方政府规章和规范性文件则构成一般制度环境。战略制度环境具有导向性和前瞻性,指引着一般制度环境的变迁,而一般制度环境具有基础性和稳定性,为战略制度环境提供延伸的框架。^[9]可见,参与制度环境可进一步细分为战略制度环境和一般制度环境两个子系统。关于政治制度环境与政治参与的相互作用问题,亨廷顿曾经做了深入的探讨。他研究发现,一个社会的政治成熟程度与其政治的制度化水平密切相关。政治制度化程度低,而政治参与程度高的社会,政治不稳定;与此相反,若政治制度化水平高,而百姓的政治参与程度低,则政治比较稳定。^[10]这说明,政治制度化对政治参与的有效性能起到促进作用。对于政策过程中公民有序参与而言,良好的参与制度环境同样对参与的有效性发挥着正功能。比如,参与制度环境中政治制度的开放程度如果较高,那么公民有序参与政策过程的空间就较大,通道就较多。反之,在集权主义传统影响深远的国家,公民对国家和政府的依赖性较强,参与的范围和深度都会明显降低。^[11]

在当代中国的参与制度环境中,《宪法》具有最为根本的作用并处于最高的地位。《中华人民共和国宪法》第一章第二条规定:中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。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。^[12]根据该条规定,自然可以推论出公民有权有序参与政策过程。第二章在论述公民的基本权利和义务时,第四十三条规定:中华人民共和国年满十八周岁的公民,不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限,都有选举权和被选举权;但是依照法律被剥夺政治权利的人除外。^[13]这条对公民的选举权做了规定。除了第一章和第二章中的前述两条规定外,在《宪法》中,其他条款就没有涉及公民有序参与公共事务的权利。而《宪法》中仅有的两条规定也比较笼统,且选举权与公民有序参与还存在区别,因此,从这个角度来看,宪法对公民有序参与的权利并没有明确加以规定。

从国家关于公民有序参与的普通法律和专门法律来看,我国现行法律体系中,已有了《地方组织法》、《选举法》、《人民代表大会代表法》等与选举民主相关的法律,但还没有一部专门的《公民参与法》,只是在部分法律中一带而过地涉及。例如,我国《立法法》对公民参与立法的形式做了规定,即“听取意见可以采取座谈会、论证会、听证会等多种形式”;我国《行政处罚法》和《行政程序法》明确要求,在做出涉及重大公共利益的行政行为时,行政机关需实行听证,并规定了当事人或其他利害关系人有要求听证、进行申辩和质证的权利。

从行政法规、规章来看,我国也没有关于公民有序参与的专门的行政法规和地方政府规章,只是在个别法律、行政法规、部门规章、地方政府规章中略加提及。例如,《行政法规制定程序条例》和《规章制定程序条例》则规定公民可以通过座谈会、论证会、听证会等方式参与行政立法;国务院于1995年10月28日颁布并于2005年1月5日修订了《信访条例》,规定了公民、法人或其他组织拥有通过书信、电话、走访等形式向政府或政府部门反映情况、提出意见、建议和要求或对行政人员违法失职行为进行检举揭发的权利。

从规范性文件来看,我国关于公民有序参与的规范性文件也很少。比较典型的是,基于对“人民当家作主”原则的深刻理解和半年谨慎的实验,1999年6月24日,贵阳市第四届人大常委会第十四次会议通过了《贵阳市市民旁听市人大常委会会议规则》,将市民旁听作为一项制度确立下来,年满18周岁的公民都可以通过一定的程序申请人大常委会的旁听。^[14]

从领导讲话来看,在历届党代会的报告中,都对公民参与的意义做了表述。特别是十六大以来,扩大公民有序政治参与被确立为我国民主政治建设的重要内容之一。江泽民同志在党的十六大报告中提出要扩大公民有序的政治参与,胡锦涛同志在党的十七大报告和十八大报告中则更加具体地要求从各层次、各领域扩大公民有序政治参与。习近平同志在党的十八届三中全会中再次强调从各层次、各领域扩大公民有序政治参与。

总的来说,我国关于公民有序参与的宪法、法律、行政法规、规章以及领导讲话等,对公民参与权虽有所涉及,但对公民有序参与的范围、程序、工具、救济等都没有做出具体、可操作的规定,这就导致我国公民有序参与的相关制度环境亟需优化。与我国有所不同的是,俄罗斯在宪法中对公民参与权加以确认且对公民参与的程序规则加以立法保障。《俄罗斯联邦宪法》和《俄罗斯联邦公民参与审查程序法》对公民参与的概念、公民参与权的基本内容、公民参与权的保障、公民参与权受到侵犯的司法救济、公民参与的主体范围、公民参与的原则、公民参与的方式、公共参与审查时公民享有的权利和义务、公民参与的程序规则及审查机关职责、公民参与的审查监督及法律责任等都做了详细而明确的规定。^[15]

(二)参与文化环境

众所周知,文化有广义、中义和狭义三种理解。广义的文化是指人类创造的物质财富和精神财富的总和。根据这一定义,文化可以分为物质文化和精神文化。物质文化是指人类创造的物质财富,如服饰、汽车、电脑等。精神文化是指人类创造的精神财富,其具体包括制度文化、行为文化和心理文化。制度文化是指人类创立的各种制度,如家庭制度、生活制度、社会制度等。行为文化是指人的生活方式、行为活动等,如礼俗、民俗、风俗等。心理文化是人类在社会意识活动中形成的价值观念、道德情操、审美情趣、思维方式等。中义的文化只包括精神文化,即制度文化、行为文化和心理文化。狭义的文化则只是指心理文化。根据文化的含义和类型,文化环境也可以分为广义、中义和狭义三种理解。广义的

文化环境是作为外在情况和条件的人类创造的物质财富和精神财富。中义的文化环境是作为外在情况和条件的人类创造的精神财富。狭义的文化环境是作为外在情况和条件的人类在社会意识活动中形成的价值观念、道德情操、审美情绪、思维方式等。

本文所论及的政策过程中公民有序参与的文化环境主要是指狭义的文化环境,即公民有序参与公共政策制定、执行和评估所面临的价值观念、道德情操、审美情绪、思维方式等外在情况和条件。依据国家与社会的二元分析框架,可以将政策过程中公民有序参与的文化环境分为政府^[16]文化环境和社会文化环境。前者是指政府及其工作人员对公民有序参与政策过程的认知、情感和态度。后者是指社会公众^[17]对公民有序参与政策过程的认知、情感和态度。它们构成了参与文化环境的两个子系统。中国既定的政治制度和体制决定了政府在公民有序参与中起到根本性的作用,故而在公民有序参与政策过程所面临的文化环境中,政府文化环境更应引起研究者的重视,其现实状况和改进策略是一个值得在后续研究中深入探讨的话题。

注释:

[1]俞可平:《公民参与的几个理论问题》,《学习时报》2006年12月19日。

[2]中国社会科学院语言研究所词典编辑室:《现代汉语词典》,商务印书馆,1996年,第1624页。

[3]《系统理论》,MBA智库百科 <http://wiki.mbalib.com/wiki/%E7%B3%BB%E7%BB%9F%E7%90%86%E8%AE%BA>。

[4][美]约翰·克莱顿·托马斯:《公共决策中的公民参与》,孙柏瑛等译,中国人民大学出版社,2010年,第40页。

[5]Jay M. Shafritz, (Ed): International Encyclopedia of Public Policy and Administration, Colorado: Westview Press, 1998, pp. 997-998.

[6][美]约翰·克莱顿·托马斯:《公共决策中的公民参与》,孙柏瑛等译,中国人民大学出版社,2010年,第六、七、八、九章。

[7]中央编译局比较政治与经济研究中心、北京大学中国政府创新研究中心:《公共参与手册——参与与改变命运》,社会科学文献出版社,2009年,第163-176页。

[8][美]约翰·克莱顿·托马斯:《公共决策中的公民参与》,孙柏瑛等译,中国人民大学出版社,2010年。

[9][14]褚松燕:《我国公民参与的制度环境分析》,《上海行政学院学报》2009年第1期,第46-47,51页。

[10][美]塞缪尔·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华、刘为等译,上海人民出版社,2008年。

[11]孙柏瑛:《当代地方治理——面向21世纪的挑战》,中国人民大学出版社,2004年,第226页。

[12][13]《中华人民共和国宪法》,中华人民共和国中央人民政府网站:http://www.gov.cn/gongbao/content/2004/content_62714.htm。

[15]刘洪岩:《俄罗斯公民参与的法律解读及评析》,《俄罗斯中亚东欧研究》2010年第6期。

[16]这里是指广义的政府,在中国大陆地区主要包括政党、人大、行政机关、政协、法院、检察院等。

[17]前文将公民个体和公民团体视为参与自系统的有机组成部分,而这里所论及的社会文化环境属于参与他系统。因此,对某个具体的公民参与活动而言,其所面临的社会文化环境中不应包括参与此次活动的公民个体和公民组织的认识、情感和态度。