

行政决策模式的参与式转型

——以公众参与制度为综述对象

房晨

（北京大学环境科学与工程学院，北京 100871）

摘 要：行政决策模式是行政法与行政诉讼法领域中的核心问题，随着市场经济和民主政治的发展，传统“自上而下”的管理主义决策模式逐渐转向为“自下而上”的参与式决策模式。公民的利益与诉求在行政决策中正扮演着越来越重要的作用，政府部门与公民的协商与合作也逐渐成为行政决策过程中的必要阶段。本文以行政决策过程中的公众参与制度为出发点，搜集了该领域的十余篇文献与案例，分别从其法理基础、对行政决策模式的塑造作用以及对行政法学提出的挑战三个角度出发进行文献综述。通过总结相关研究结论，梳理行政法立法与实践的发展历史，较为全面地综述了目前行政法学界对于公众参与制度的认识，有助于为我国未来行政决策模式的探索提供思路与借鉴。

关键词：公众参与 行政决策 参与式治理模式 环境影响评价

1、 引言

在我国公共行政领域的发展过程中，行政决策模式呈现出由原始的管理主义向参与式治理模式转型的趋势，而公众参与则是参与式治理模式的重要组成部分。公众参与是指政府在公共决策中根据法律法规的要求或决策事项的需要，通过各种渠道与形式吸纳民意，使决策变得更加理性并更可接受，这有助于拓宽行政法领域对于法治与民主关系的认识。通过收集文献与行政实践案例，下文分别从“公众参与的法理基础”、“公众参与对行政决策模式的塑造”与“公众参与对行政法学的挑战”三方面进行文献综述。

2、 公众参与的法理基础

作为行政法学界逐渐普遍化的一种治理实践形式，对公众参与的法理基础的追问与探讨也逐渐形成了若干结论，通过对不同类型的文献进行整理，本文将公众参与的法理基础大致分为两类：其一是参与式民主理论；其二是自由意志理论。

2.1 参与式民主理论

参与和民主的关系是直接且朴素的，古希腊的城邦民主就是典型的参与式民主的形式，卢梭（Rousseau）的政治理论中也着重强调了政治决策过程中公众参与的必要性。然而，直接参与民主存在一定的成本与难度，尤其是在规模较大的国家内难以实现，因此斯图亚特·密尔（Stuart Mill）等人在此基础上形成了近现代的民主理论，认为公众参与限制在地方层面能够更好地促进人们发挥其专业知识和能力，使得参与真正有效。而由熊彼特（Schumpeter）等人主导的当代民主理论则更接近自由主义与精英主义，将治理等价于通过选举代表与政治精英代治理的形式，公民对公共事务和政治生活的直接参与处于某种“休眠”状态。

如何从理论上应对“民主”与“参与”看似矛盾的处境？王锡锌（2008）提供了一种理论进路，即从不同层次将参与放入民主的体系中：在宏观的政治层面，间接的代表式民主（Representational Democracy）能够较高效地落实国家的政治制度安排；但在微观的生活层面，关乎个体生活的行政决策、社区和村落治理等事项则需要公众践行直接的参与式民主（Participatory Democracy），从其专业知识的了解程度和对问题的关切程度来看，参与是合理且可行的，同时也为宏观层面的参与奠定了基础，提供了条件。

姜明安（2004）认为，强调发展参与式民主的目的在于补充代表性民主的缺陷与不足，并非取代的关系。代表性民主的不足主要体现在：公众利益、代表利益与正当利益之间存在一定的冲突；“少数服从多数”的原则不利于某些正当权益的保护；代表机关欠缺专业知识与经验，无法全面且随时地实施监督等等，而各国的行政实践证明，推进参与式民主有助于解决上述现实问题。魏娜（2002）则从民主行政理论出发总结了公众参与的作用，强调传统行政模式以“效率”为主要的价值取向需要转向为以“民主”和“公正”为主要价值取向。

2.2 自由意志理论

与民主相对应，自由是公众参与另一个维度的法理渊源。契约、自由裁量、参与及合意等概念在法学界是常见且普遍应用的，在行政法领域，此类自由体现在行政机关和公民双方具有的自由（独立人格与自由权）具体体现在自由裁量权、公民的参与权以及双方的谈判合意权等等。然而，行政机关在行政权的实践过程中具有天然的优势地位，公民的自由往往受到约束，因此，公众参与是能够充分体现自由意志的关键环节，正如美国政治思想家萨托利（Sartori）在《民主新论》中指出的：“自由不仅是摆脱外物的自由，同时还是参与（国家事务）的自由”。

张泽想（2003）认为，现代行政管理的特点与公民利益的要求决定了公民享有参与行政的自由。当今的行政模式是民主化行政、参与式行政、合作式行政的集合体，需要

行政相对人充分表达其意志，从而获得公民的尊重、认同、配合与支持，同时，行政活动与公民利益直接相关，因此参与的过程有助于避免因行政权力违法或不当行使而对自身造成的损害。

3、 公众参与对行政决策模式的塑造

随着公民政治素养的提升，越来越多的公众通过直接参与的方式介入行政决策的过程中，参与嵌入度不断提高的同时也会在潜移默化中改变并塑造传统的行政决策模式。

正如王锡锌&章永乐（2010）总结的，我国传统的行政决策模式是管理主义主导的，与早期的计划经济体制有密切联系，在一定程度上发挥了“集中力量办大事”的效果，但也造成了腐败、官僚化、反馈与纠错机制缺失的问题，而近年来出现的一系列案例（如厦门PX项目事件、上海磁悬浮事件、重庆出租车司机罢运事件等等）则标志着另一类新型决策模式——即参与式治理模式的出现与兴起。目前，我国正处于过渡时期，各地政府的行政决策实践中正逐渐显露出从封闭走向开放的趋势。¹

在行政决策的具体实践中，不少文献总结了在不同情景下，公众参与如何影响具体行政行为的作出。在我国行政法的发展历程中，行政纠纷领域经历了从不允许和解到提倡行政和解的转变，而行政复议和行政诉讼领域也经历了从不适用于调解到可以调解的转变。叶必丰（2008）分析了这一过程背后暗含的公众参与对行政决策模式的影响，行政本身从最初行政机关单方面意志的体现逐渐引入了相对人的参与，包括申请、申报、举报、陈述、辩解、举证和听证等一系列行为。与此同时，诚实信用原则也被导入行政法关系中，这实际上一定程度约束并限制了行政机关和相对人在行政程序中的意思表示自由，使得承诺与合作在具体参与中扮演着更为重要的角色。在此基础上，和解与调解才能够成为化解纠纷的有效途径，这一行政决策模式保证了行政机关和相对人能够互相认可对方的事实证据和法律意见，并最终达成共识。张英民（2012）则从具体的事件出发分析了如何通过引入公众参与的方式突破摊贩管理暴力困境，进而推广到行政处罚权的改革与进步。他指出，公众参与（如让公众目睹城管执法的全部真实过程）能够强化制约城管权力、引导社会舆论转向、约束暴力摊贩，是突破这一困境的理性选择。为了保证公众参与的效果，还需要注意契约关系、全程监督、信息公开等等。在这一案例中，公众参与行政决策具有重要的程序价值，既能防止政府通过新的行政决策规避社会公众对于摊贩管理的全程监督，也有助于进一步扩大摊贩管理中的公众参与范围。

¹ 从行政决策模式出发可以进一步往上追溯到行政规则的制定模式，王锡锌&章永乐（2003）提供了一个观察行政规则制定过程的视角，并归纳出了大众参与模式与专家理性模式两种范式。其中，大众参与也能够很大程度上影响行政规则制定模式，是制约专家权力的重要机制，同时也有助于增强规则的正当性。

4、 公众参与对行政法学的挑战：以环评为例

江必新&李春燕(2005)从宏观角度分析了公众参与视角下,行政法学面临的挑战:
①公众参与可能使行政行为的有效性无法充分实现(公众意志和行政目的不统一时);
②公众参与的结果可能侵害某些弱势社会成员的合法权益(少数服从多数的原则指导下,非组织化的个体权益可能受到损害);
③公众参与可能使行政责任虚化(应该由行政机关承担的责任会转移到公众身上);
④公众参与可能增加行政成本(传递信息和提供交流场所需要付出大量人力、物力与财力)。因而,行政法和行政法学应积极应对公众参与提出的问题,形成更加完备的公众参与法制体系。

公众参与的一个重要实践领域是环境影响评价制度,由于大量的城市建设与规划项目会对周边居民的生活环境产生直接或间接的影响,具有典型的负外部性(Negative Externality)特征。随着百姓环保意识的逐步提升,人们越来越多地关注周边环境的质量及其影响因素,并希望表达自由意志,避免重点污染源进入自己所在的生活区域。

自 2019 年开始施行的《环境影响评价公众参与办法》明确规定了公民参与环评的原则、流程与方式方法,公众参与项目或建设环评,参与环境污染治理目前正成为城市规划与环境保护领域的主流,然而,在实际操作过程中也遇到了大量的困难与挑战。

李艳芳(2004)分析了社会团体与非政府组织(NGO)引导公众参与的必要性,认为大量的 NGO 并没有实现对行政机关执法的全面有效监督。王明远(2016)分析了公民参与环境民事公益诉讼在行政诉讼法学界面临的争议与挑战,由于环境污染涉及科学技术层面的复杂分析,行政机关、司法机关和代表公民利益的公益组织之间难以界定明确和清晰的损害与赔偿,同时公众参与背后代表着多数人的普遍利益,具有分散性和广泛性,公益组织作为代理方参与诉讼可能存在道德风险问题。朱佳林(2013)认为,公共环境行政参与的缺失主要包括公众和政府两方面的原因,公众的参与意识缺失、参与能力有限,而政府信息披露往往过于专业,且在环境行政活动中占据了错误的主导地位。黄森慰等(2017)利用了福建省农村固定观察点开展的专项调查数据进行了实证分析,结论认为文化程度和环境认知水平会显著影响公民参与环境污染治理的意愿,农民的环保意识与能力仍有待提高,且乡村社区的熟人社会模式也会一定程度上影响地方政府在进行农村环境善治的行政行为。基于公共参与环境领域行政决策与治理中暴露出的意识薄弱,资源不足,能力欠缺等问题,周晓丽(2019)提出了 CLEAR 模型,五个字母分别代指“Can”(能够)、“Like”(喜欢)、“Enabled”(使可能)、“Asked”(被请求)和“Responded”(被回应),并提供了具体的处理对策。

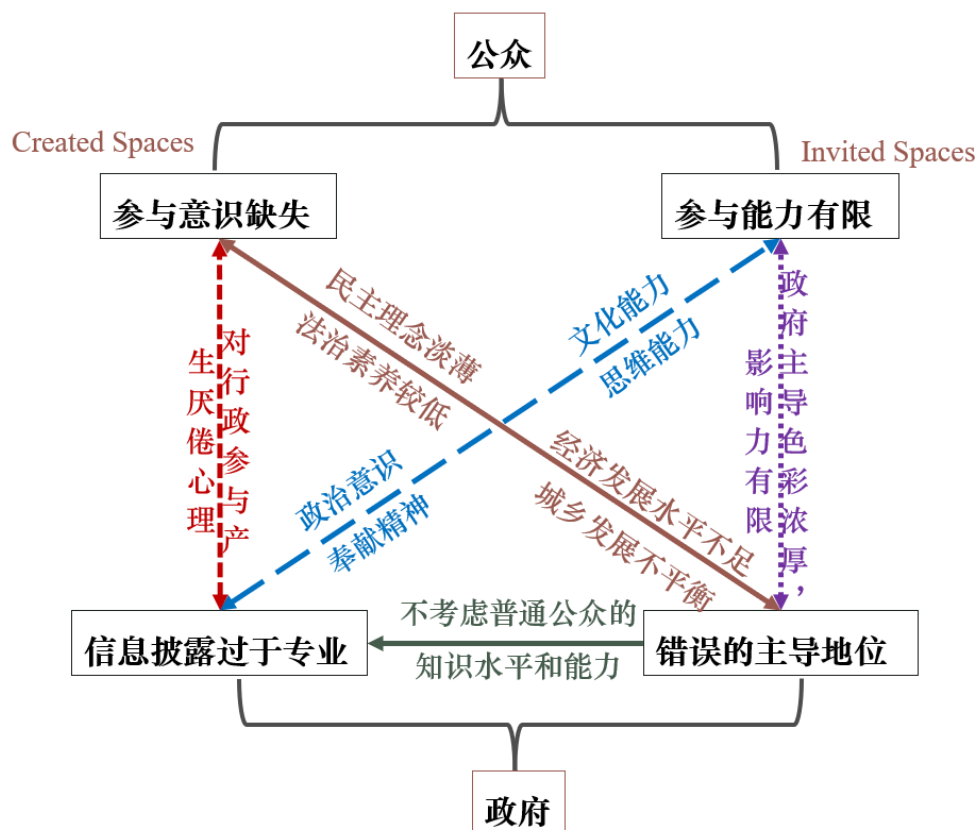


图 1 我国环境行政参与不足的原因及关联，参考（朱佳林，2013）绘制

在实际的行政与行政诉讼实践中，一个案例是 2012 年上海市杨浦区正文花园（二期）业主委员会等与上海市环境保护局环评审批决定纠纷上诉案，该案例中，上诉人（小区业委会）质疑输变电工程的环境影响评价报告与环评审批过程中开展的公众参与不合法，并认为相关技术标准不符合相关环境保护的法律与法规，向环境保护部申请行政复议。尽管由于当时关于公众参与制度的法律规范不够完整与清晰，最终的判决结果驳回了两业委会的诉讼请求，但是这一典型案例进一步明确了“在环评审批行为中，公众参与应当成为司法审查中不可或缺的重要环节”的原则。

5、 总结与讨论

本文从三方面梳理了公众参与的理论渊源及其对于行政法学的研究价值。公众参与为行政主体和相对人之间的搭建了良性互动的渠道，不仅有助于推动未来行政决策模式由传统的管理主义转变为参与式治理，同时也对行政机关提出了进一步的要求，百姓直接参与行政治理也是民主和自由意志的充分体现。随着行政法领域的不断健全，公众参与必将更加有机地融入当代中国的公共决策之中，显示其优化决策质量、增进官民互信、巩固社会团结的正向效果。

参考文献

- [1] 黄森慰,唐丹 & 郑逸芳.(2017).农村环境污染治理中的公众参与研究. 中国行政管理(03),55-60.
- [2] 江必新 & 李春燕.(2005).公众参与趋势对行政法和行政法学的挑战. 中国法学(06),50-56.
- [3] 姜明安.(2004).公众参与与行政法治. 中国法学(02).
- [4] 李艳芳.(2004).公众参与环境保护的法律制度建设——以非政府组织(NGO)为中心. 浙江社会科学(02).
- [5] 王明远.(2016).论我国环境公益诉讼的发展方向:基于行政权与司法权关系理论的分析. 中国法学(01),49-68.
- [6] 王锡铤.(2008).公众参与:参与式民主的理论想象及制度实践. 政治与法律(06),8-14.
- [7] 王锡铤 & 章永乐.(2010).我国行政决策模式之转型——从管理主义模式到参与式治理模式. 法商研究(05),3-12.
- [8] 王锡铤,章永乐.(2003).专家、大众与知识的运用——行政规则制定过程的一个分析框架. 中国社会科学(03),113-127+207-208.
- [9] 魏娜.(2002).公民参与下的民主行政. 国家行政学院学报(03),19-22.
- [10] 叶必丰.(2008).行政和解和调解:基于公众参与和诚实信用. 政治与法律(05),2-10.
- [11] 张英民.(2012).立法调整、执法改革抑或公众参与?——突破摊贩管理暴力困境的核心思路辨析. 行政法学研究(02),87-95.
- [12] 周晓丽.(2019).论社会公众参与生态环境治理的问题与对策. 中国行政管理(12),148-150.
- [13] 张泽想.(2003).论行政法的自由意志理念——法律下的行政自由裁量、参与及合意. 中国法学(02).
- [14] 朱佳林.(2013).论公众环境行政参与(硕士学位论文,兰州大学)