



专题七：公共行政与民主治理 (书评)

汇报成员： 孔存达（政治学理论）

葛甜甜（政治学理论）

林元连（行政管理）

张元年（行政管理）

叶晓冬（行政管理）

指导老师：陈振明教授

2025年10月21日



五本参考书目

《美国公共行政思想的危机》

《公共行政的精神》

《参与和民主理论》

《民有政府：反政府时代的公共管理》

《公民参与》

01

《美国公共行政思想的危机》

一、奥斯特罗姆《美国公共行政思想的危机》

(一) 作者信息与专著背景

文森特·奥斯特罗姆（Vincent Ostrom）是美国著名的行政学家、政治学家和政治经济学家。他于1950年获加州大学洛杉矶分校（UCLA）政治学博士学位，1964年任教于印第安纳大学。其学术生涯始于对传统公共行政理论的学习，但在对美国西部水资源管理、地方政府及公共教育等问题的实践研究中，逐渐认识到主流理论范式的局限性，与妻子、诺贝尔经济学奖得主埃莉诺·奥斯特罗姆共同创办了印第安纳大学的政治理论与政策分析研究所，推动了公共事务治理的研究。



一、奥斯特罗姆《美国公共行政思想的危机》

(一) 作者信息与专著背景

《美国公共行政思想的危机》是奥斯特罗姆的代表作，集中体现了他对传统官僚制行政思想的深刻反思，并系统阐述了作为替代方案的民主制行政理论，在学界产生了深远影响，首次出版于1973年，其诞生于美国社会与学术界双重危机的交汇点。在政治层面，整个国家正深陷于“水门事件”所引爆的深刻宪政危机之中。与此同时，在学术内部，公共行政学领域自身也正经历一场长达二十余年的“信心危机”与“身份危机”。正是这样一个政治失信与学术失语并存的时代背景下，奥斯特罗姆的著作应运而生。

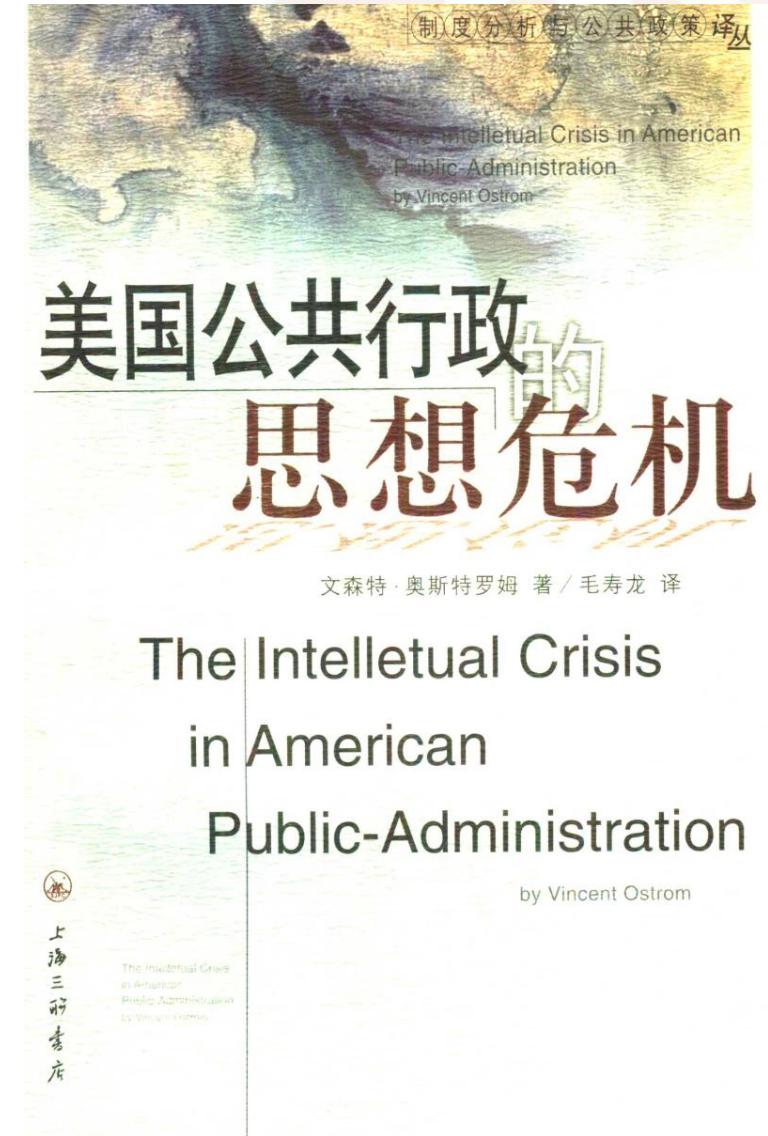


一、奥斯特罗姆《美国公共行政思想的危机》

(二) 主要内容

第一部分（第一、二章）：危机的诊断——主流范式的确立与内在矛盾。这部分是全书的立论基础，旨在诊断美国公共行政领域所面临的“病症”。第一章指出公共行政学界正经历一场深刻的“信心危机”与“身份危机”；第二章“美国公共行政的思想主流”则深入剖析了这个带来危机的“主流范式”。

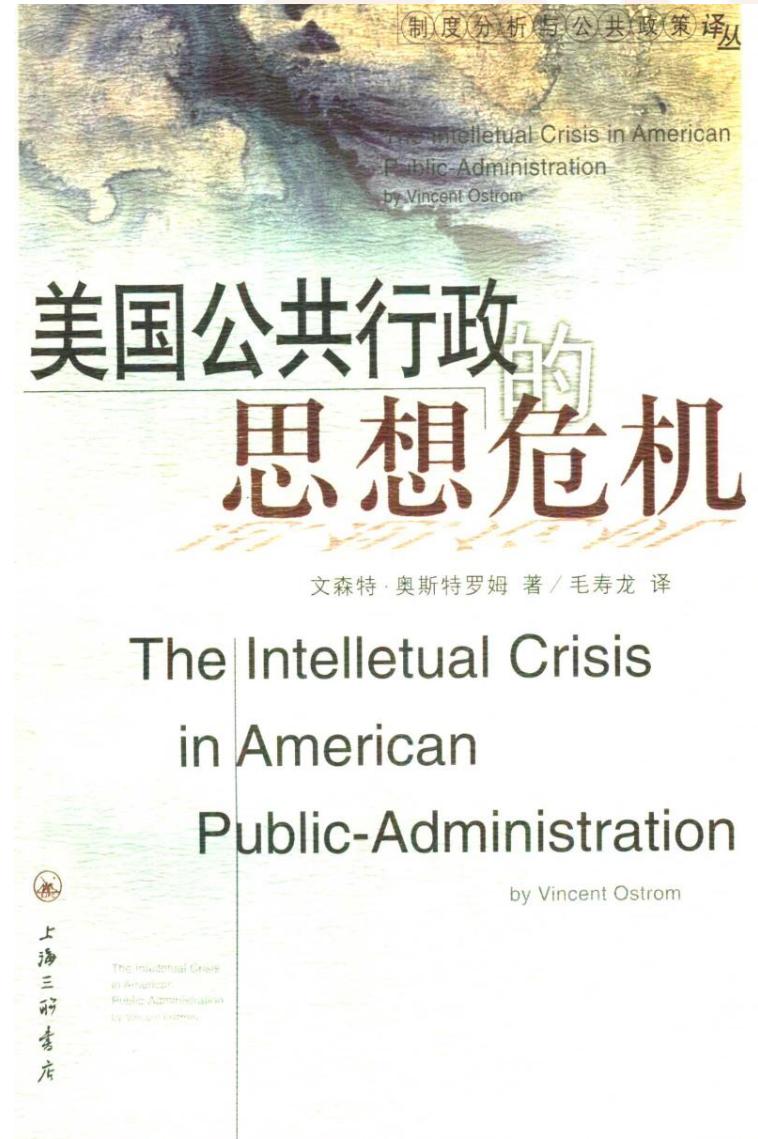
第二部分（第三、四章）：范式的重构——替代性理论的发掘与建立。在诊断了问题之后，这部分致力于构建一个全新的、可替代的理论范式，为解决危机提供“药方”。第三章从“个人”而非“组织”的视角出发，运用公益物品、外部效应等理论来分析公共事务；第四章是思想上的重大转折，提出了“民主制行政”。



一、奥斯特罗姆《美国公共行政思想的危机》

(二) 主要内容

第三部分（第五、六、七章）：理论的选择与现实的后果——从思想交锋到宪法危机。最后一部分将两种范式进行对比，并将其与现实政治后果紧密联系起来，阐明了理论选择的重要性。**第五章**对“官僚制行政”与“民主制行政”两个范式进行对比，分析了坚持前者、抛弃后者所带来的巨大“机会成本”；**第六章**理论联系实际，将现实中“水门事件”等政治危机，归因于思想上信奉官僚制行政范式所导致的恶果；**第七章**发出了进行一场“哥白尼革命式”转折的呼吁，作者强调，公共行政的研究与实践必须从根本上转变思维，从追求单一的命令体系转向探索和构建多层次、多中心的治理秩序。



一、奥斯特罗姆《美国公共行政思想的危机》

(三) 本书述评

《美国公共行政的思想危机》是20世纪公共行政理论领域一座重要的里程碑，动摇了自伍德罗·威尔逊以来主导美国乃至世界公共行政研究的理论根基。

就该书贡献而言，其将“民主制行政”重新发掘出来，从根本上改变了公共行政领域的议题。将讨论的焦点从“如何更好地管理一个单一的官僚体系”，转向了“我们应该如何选择和设计多样化的治理制度安排”。这不仅为后来的新公共管理、政府重塑和网络化治理等改革思潮提供了坚实的理论基础，更重要的是，为我们思考现代国家治理问题提供了一种全新的、解放性的视角。

但该著作也存在一定不足，分权、竞争和自主治理在激发地方活力、增强系统适应性具有优势，但他并未对有可能出现的“高昂的交易成本和潜在的协调困境”进行阐释。其所极力倡导的“民主制行政”或“多中心治理”模型，存在着被过度理想化的倾向，从而在一定程度上低估了其在现实世界中可能引发的治理失灵风险。此外，该模型对克服地方保护主义和“搭便车”行为的能力也显得过于乐观。在缺乏一个强有力的上级权威进行最终裁决和强制执行的情况下，地方之间的利益冲突往往难以化解，导致公共资源耗散在无休止的博弈之中。

02

《公共行政的精神》

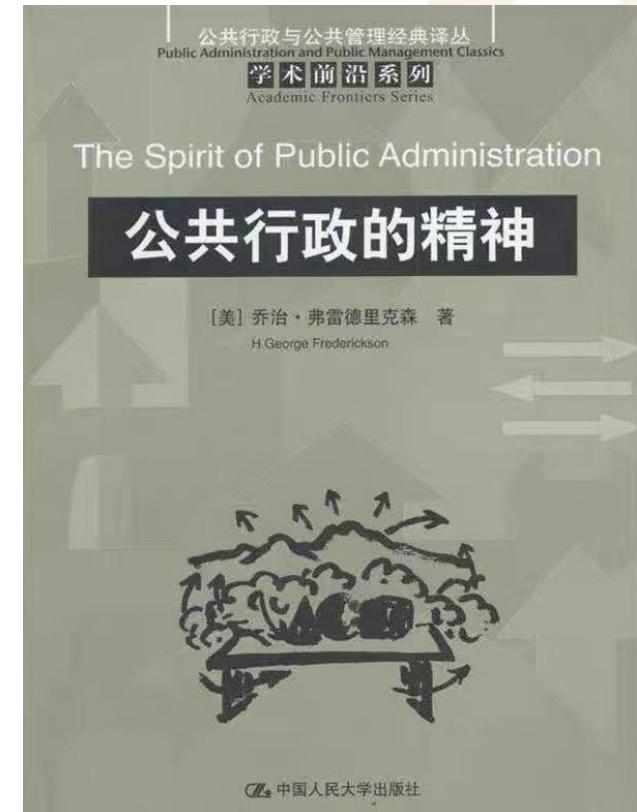


二、弗雷德里克森《公共行政的精神》

(一) 基本信息与写作背景

1. 基本信息

《公共行政的精神》是新公共行政学派代表人物乔治·弗雷德里克森 (H. George Frederickson) 的代表作之一，并对传统公共行政模式进行了深刻的反思和创新性的突破。20世纪初期，美国确立了以功绩制和效率为核心的文官制度。随着时间的推移，特别是在20世纪60年代，这一传统模式开始受到学术界的广泛质疑，尤其是对官僚制和效率至上观念的批判达到了前所未有的高度。



二、弗雷德里克森《公共行政的精神》

(一) 基本信息与写作背景

2. 写作背景

1968年，在沃尔多的推动下，弗雷德里克森等一批有远见的年轻公共行政学者在雪城大学的明诺布鲁克会议中心汇聚一堂。他们不仅反思了传统公共行政的局限性，还探讨了公共行政在新时代面临的挑战，并为公共行政的未来发展方向提供了深刻的洞见。此次会议，标志着新公共行政学派的诞生。此次会议，首次将“社会公平”的价值引入公共行政领域。会议的成果收录于马林尼主编的《迈向新公共行政：明诺布鲁克观点》一书中，并于1971年出版。弗雷德里克森作为新公共行政学的代表人物，其观点主要集中在1980年发表的《新公共行政学》一书中。进入20世纪70年代，公共部门改革和政府改革的浪潮席卷全球，包括“新公共管理”“管理主义”“重塑政府”和“企业化政府”等运动，这些改革运动旨在通过引入市场机制和顾客导向的理念来提高政府的效率和效果。1997年，弗雷德里克森发表了《公共行政的精神》一书，对官僚制、将政府视为市场、公民视为顾客等观点进行了批判，力图重塑“新公共行政”的旗帜。

二、弗雷德里克森《公共行政的精神》

(二) 主要内容

第一部分首先将公共行政中的公共界定为“广泛意义上的公共”，即“公共既是一种理念，也是一种能力”，并提出公共行政的公共理论的构成要件包括宪法、品德崇高的公民、对集体的和非集体的公共的回应、乐善好施与爱心等四个重要方面。继而，又论述了政治背景，并指出作为治理的公共行政实质上是一种交易型的公共行政，缺乏对公平和公正、责任和职责的关注与强调。

第二部分主要阐述了公正的问题。首先弗雷德里克森探讨了公共行政中自由裁量权的问题，指出公共管理人员的行政自由裁量权是社会公平得以成为公共行政精神之必要成分的重要前提。在此基础上，弗雷德里克森从分配正义的角度，构建了一套社会公平和公共行政的复合理论，将社会公平作为公共行政的基本宗旨，并将这种公平拓宽到公共行政的代际公平中，提出“依据公共行政的精神，考虑后代人的利益是公共行政的一种责任”。

二、弗雷德里克森《公共行政的精神》

(二) 主要内容

第三部分，弗雷德里克森主要探讨了公共行政中的伦理问题、公民精神和乐善好施等问题。价值是公共行政的灵魂，任何行政问题都涉及价值问题，具有公民精神倾向的人会集中在服务、公共利益和有效的政府上。弗雷德里克森认为，公共管理者一方面需要理解和相信美国政体的价值，另一方面要有对国家和人民的广泛的乐善好施的意识，并作为“代表性公民”，代表公民的利益，执行和管理公民的事务，实现对共同利益的集体追求。最后，弗雷德里克森从公共行政的领域问题、任务问题、范围问题、层级问题、变革问题、责任问题、伦理问题、道德问题等方面提出了公共行政的八个首要原理。

二、弗雷德里克森《公共行政的精神》

(三) 本书述评

《公共行政的精神》从公共性出发重构了行政的价值，分析了社会公平问题，并从公民精神和治理的角度提出了实现社会公平的治理路径。

理解公共行政的公共性是破题的基础，是进一步论述社会公平价值的基础。近代以来，“公共”一词的本义丧失了，公民对于最本质的公共性的追求被功利主义蒙蔽了，功利主义逐渐支配着公民的政治生活，天生具有政治本能的公民逐渐发现不能顺利实现其追求善意价值的目标。在政治国家的角度上，为了提高效率，节省行政成本，提升公共服务的有效性，政府开展了大规模的市场化改革，市场规则占据主导地位，工具性和效率价值引领着公共管理者，公共性的危机进一步加深了。正是在对传统重视效率和经济的公共行政观和市场化规则主导下的行政改革的批评中，弗雷德里克森重新解构了公共性的本质和内涵，他的公共观是从公共行政的主、客两个方面来加以界定，从价值及行为两个维度来加以解释。简言之，“公共既是一种理念也是一种能力”。也正是在作为理念和能力的公共观的前提下，在理念公共和能力公共的分析框架下他开展了对于公共行政精神的论述，并最终将社会公平这种价值推向幕前。

二、弗雷德里克森《公共行政的精神》

(三) 本书述评

在弗雷德里克森看来，公平和公正问题是公共行政的核心议题及讨论的重点。在《公共行政的精神》一书的第二部分中弗雷德里克森提出了复合型的社会公平理论体系，认为社会公平是公共行政的精神核心，并依据此理论框架开展了实证研究。

社会公平价值成为第三个规范性理论支柱，有着其深刻的理论渊源。弗雷德里克森是站在了分配的立场上提出公平问题的。总的来说，执行常常与效率、价值中立、理性人、非人格化等概念联系在一起；分配却与公平、价值规范、不完全理性人、人格化等概念不可分割。对于公共行政而言，执行公共决定和分配公共资源是统一的，不可分割的。因而，效率和公平同样是统一在公共行政精神体系之内的。虽然，弗雷德里克森提倡社会公平，并将其作为公共行政的一个规范支柱，但是他并没有忽视和排斥公共行政的效率与经济，不过在他看来，在效率和公平两者的比较中他仍然对社会公平的价值有所偏重，这是出于纠正传统公共行政价值偏差和重振社会公平价值理念的原因来加以考虑的。

二、弗雷德里克森《公共行政的精神》

(三) 本书述评

在论证了自由裁量权是社会公平成为公共行政精神的重要条件之后，弗雷德里克森开始构建出自己的一套社会公平复合理论，并以此作为分析框架来进行研究。社会公平价值的意义不再仅仅局限于理论体系中的规范性支柱，它真正从理论的幕后走向了实践的前沿，成为了公共行政主体制定政策的衡量标准和进行行政活动的指导。从理论中挣脱出来的社会公平获得了实践价值，获得了鲜活的生命力，反过来印证了其作为公共行政理论的规范性支柱的合理性，并使社会公平深入到公共行政主体和社会公民的心中，为公共行政注入了公共行政的精神。

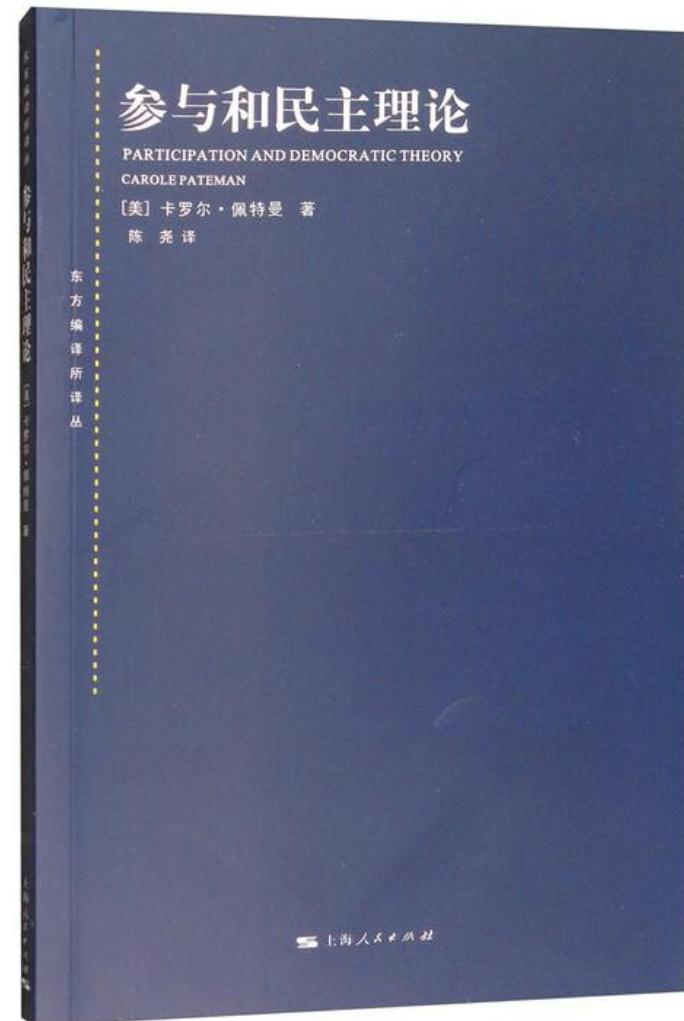
03

《参与和民主理论》



三、CAROLE PATEMAN《参与和民主理论》： 参与式民主的奠基之作

《参与和民主理论》(participation and Democratic Theory),是“参与民主”(participatory democracy)理论的奠基作,是较早对当代西方主流民主理论提出质疑和挑战的政治学名著之一,也是当代民主理论的重要文献之一。



三、CAROLE PATEMAN《参与和民主理论》： 参与式民主的奠基之作

卡罗尔·佩特曼 (Carole Pateman) 是当代政治学领域最具影响力的民主理论家之一，代表作除《参与和民主理论》外，还包括《性契约》 (1988)，后者从女性主义视角重构社会契约论。

思想渊源

- **古典民主理论：**继承卢梭、约翰·密尔等人的参与思想，强调公民直接参与对培育公共精神的关键作用。
- **工业民主实践：**受科尔“基尔特社会主义”启发，主张将民主延伸至工作场所。
- **现实批判：**针对20世纪60年代西方社会运动（民权、女权、工人维权）中暴露的代议制民主缺陷，提出参与式民主的解决方案。



三、CAROLE PATEMAN《参与和民主理论》： 参与式民主的奠基之作

译者：陈尧。

现为上海交通大学国际与公共事务学院比较政治系教授。主要研究领域为民主理论与民主化、比较政治、政治学理论。

我们在知网搜索了陈尧教授的文献，并按照发表时间排序。如下图所示，他逐步从介绍研讨参与式民主等西方民主，转向协商式民主和民主衰落讨论，目前进入全过程民主建构的公民参与视角。



(二) 著作背景

1. 理论危机

二战后精英民主理论（以熊彼特、萨托利为代表）成为主流，将民主简化为“选举竞争”，认为大众广泛参与会导致政治动荡。佩特曼批判这种理论将公民政治冷漠视为“民主稳定的条件”，实质是反民主的精英统治。

2. 社会现实

- (1) 公民参与萎缩：西方社会出现普遍的政治疏离感，民众对公共事务冷漠。
- (2) 新左派运动兴起：黑人民权运动、女权主义浪潮及工人自治诉求（如南斯拉夫工人自我管理制度）推动对民主本质的重新思考。
- (3) 自由主义民主困境：财富分配不平等、官僚机构膨胀导致个人自由被压制，民主沦为形式。

(三) 逻辑框架

作者按照现状和古典理论对话评判、古典理论对话提炼、参与的机制研究、工业领域实践和理论探讨、“自我管理”案例对照研究，在书末的最后提炼出了“一种现代的、富有生命力的、以参与理念为核心的民主理论”。

1. 民主的最近理论和古典神话

作者由公众和学界对参与的认知的差异为引子，讨论了当时主流民主政治学者熊彼特等人对古典民主理论的批判观点。当时所有对主流理论的批评者对民主理想达成了一致：“所有人的最大限度的参与是民主的核心，并提出民主参与的公共教育功能。

2. 古典理论对话提炼“参与民主理论”

在《参与和民主理论》第二章中，佩特曼通过系统梳理卢梭 (Rousseau)、约翰·斯图亚特·密尔(mill)和G.D.H.科尔(Cole)的理论，在与主流代议制民主理论的对话中，提炼并奠定了参与式民主的理论基础。

(三) 逻辑框架

3. 工作场所的政治效能感和参与

在第三章中，佩特曼通过将参与民主理论与主流实证政治社会学的发现进行对话，并最终超越了后者，提出了她的核心结论：工作场所的参与是培养民主所需公民品质（政治效能感）的关键领域。

4. 工业领域的参与和民主

在第四章中，佩特曼通过与管理学理论及工业关系理论进行批判性对话，澄清了“参与”与“民主”的本质区别，从而提炼并捍卫了参与式民主理论的激进核心。她强调，工业领域的民主化是构建参与性社会、进而实现真正政治民主的不可或缺的基础。

(三) 逻辑框架

5. 南斯拉夫工人的“自我管理”

佩特曼通过将南斯拉夫的工人“自我管理”实践作为实证案例，与主张“工业民主不可能”的主流民主理论（如艾克斯坦）进行直接对话，响应上一章结尾的质疑，并驳斥了后者的核心论点，从而提炼并验证了参与式民主理论的现实可行性。

但是回顾历史，令人遗憾的是，南斯拉夫的案例存在特殊的局限性，并最终受到外部因素冲击而消亡。

6. 结论

在第六章的结论中，佩特曼通过一场总结性的理论对话，将前文对各派理论的批判性检视整合起来，最终确立了参与式民主作为一种具有现实性、必要性和优越性的规范理论的地位。

(四) 核心理论体系、创新与不足

1. 参与式民主的内涵

- (1) 直接参与：介入决策全过程
- (2) 领域扩展：延伸至日常生活空间
- (3) 平等性：主张均等决策权。

2. 参与的教育功能

- (1) 参与本身具有民主教育价值
- (2) 心理效应
- (3) 能力培育
- (4) 社会整合

3. 对精英民主的批判

批判维度 精英民主理论主张 佩特曼的反驳

公民参与 大众冷漠利于稳定 冷漠导致民主合法性危机

民主范围 限于政治领域 应扩展至经济与社会领域

平等实现 形式平等即可 需实质平等的决策权分配

民主本质 选举精英统治 公民直接自治

(四) 核心理论体系、创新与不足

4.50年后今天的回望与质疑：

本书出版于1970年，次年，美国最终实现了全民普选。

维巴的警示：“民主不仅是制度设计，更是公民能力的平等分配。当参与成为特权，民主便沦为精英游戏。” ——《声音与平等》结语

但是，对于个体而言，参与就是民主吗？真正的民主就是一定要参与吗？

时间点	关键事件	简要说明与意义
建国初期	各州规定投票资格	限于拥有财产的成年白人男性，选民占比很小。
约1860年	财产限制基本取消	美国内战后，白人成年男性的普选权在全国范围内基本确立。
1870年	宪法第15条修正案	规定投票权不得因“种族、肤色或此前曾为奴隶”被剥夺，从法律上赋予黑人男性选举权。
1920年	宪法第19条修正案	禁止因性别剥夺投票权，标志着白人女性在法律上获得普选权。
1924年	印第安人公民权法	授予美国原住民（印第安人）公民权，从而拥有选举权。
1960年代	民权运动与投票立法	通过第24条修正案(1964年，废除投票税)和《投票权法案》(1965年)，清除了针对黑人选民的歧视性法律障碍。
1971年	宪法第26条修正案	将全国选举的投票年龄从21岁降至18岁。

04

《民有政府:反政府时代的公共管理》

四、《民有政府:反政府时代的公共管理》

《民有政府：反政府时代的公共管理》是美国学者谢里尔·西姆拉尔·金(Cheryl Simrell King)和卡米拉·斯蒂福斯(Camilla Stivers)合作主编的重要学术著作。作为公共行政领域的经典作品，本书是一部直面当代公共治理核心悖论的力作。在全球范围内弥漫着对政府不信任的“反政府时代”背景下，该书批判了以抽象理性和代议制知识为主导的传统官僚治理模式，旗帜鲜明地提出了“民主性知识”这一核心概念，并系统论证了通过“合作治理”重塑政府与公民关系、构建真正“民有政府”的路径。



(一) 基本信息与写作背景

- 谢里尔·西姆拉尔·金是华盛顿常春藤州立大学MPA项目总监，学术背景涵盖心理学与公共行政，研究兴趣广泛涉及社区研究、治理、组织理论等领域。
- 卡米拉·斯蒂福斯则是克利夫兰州立大学都市研究与公共服务学教授，拥有超过20年的公共与非营利组织行政管理经验，主要专注于卫生服务与社区发展工作。
- 本书的写作背景源于对美国社会深处存在的“反政府文化”观察。尽管美国被视为全球民主政治的典范，但其政治文化中却蕴含着深厚的反政府倾向。这种反政府情绪在20世纪末至21世纪初尤为显著，表现为公民对政府效能的不满、对官僚体制的抨击，以及对政府权力的质疑。1995年4月19日的俄克拉荷马市艾尔弗雷德·P·默拉联邦办公大楼的爆炸事件直接驱使作者反思政府与公民之间悲哀的关系。

(二) 主要内容

本书的逻辑结构清晰而严谨，遵循了“诊断问题—构建方案”的递进式论述框架。全书可划分为两大部分，共十二章。

第一部分（第1-4章）：诊断“反政府”的时代问题。这部分致力于从历史、经济、哲学和角色四个维度，深度挖掘公民对政府产生疏离与不满的根源。

第二部分（第5-12章）：构建“民有政府”的实践路径。通过一系列实证案例，具体展现了从对抗走向合作的各种“合作战略”。

(二) 主要内容

本书旨在回答一个核心研究问题：在一个普遍对政府持怀疑和不信任态度的“反政府时代”，公共行政应如何重塑政府与公民之间的关系，以重建公共信任，实现真正的“民有政府”（Government Is Us）？

围绕这一中心问题，全书阐发了以下四个环环相扣的核心观点：

1. “反政府情绪”是公共行政必须正视的治理环境，也是推动改革的契机。

本书的核心前提是，反政府态度并非偶然或边缘现象，而是当代公共治理必须面对的基本现实。它不仅是挑战，更蕴含着反思官僚制弊端、推动治理体系创新的动力。

2. 治理模式必须从“官僚式治理”转向“合作式治理”。

本书对传统的、封闭的、以专家和经验性知识为核心的官僚治理模式进行了深刻批判。它指出，这种模式加剧了官民对立。因此，必须构建一种开放的、以“民主性知识”为基础的合作治理新模式。

(二) 主要内容

3. 实现合作治理的关键在于构建“民主性知识”，并推动公共管理者的角色转型。

“民主性知识”是本书提出的关键概念，它超越了纯粹的实证数据与理性分析，包含了公民的情感、价值、关怀和地方性智慧。本书认为，只有当公共行政过程能够吸纳这种知识，政策才具有真正的民主性与合法性。相应地，公共管理者的角色也必须从传统的权威性官僚转变为公民的伙伴、协商的促进者和社区资产的联结者。

4. 回归“民有政府”的本质，强调政府与公民的一体性。

全书最终的落脚点是对“民有政府”理念的重申与呼唤。书名“Government Is Us”本身就是最核心的观点：政府并非一个外在于人民的庞大机器，它本质上属于公民、源于公民。公民与政府并非对立的两极，政府的困境是所有公民的困境，政府的改进也需要所有公民的智慧与参与。所有的合作战略，最终都是为了唤醒和践行这一最根本的民主原则。

(三) 本书评述

1.核心内容解读：破解反政府困局的理论与实践探索。

首先，精准诊断反政府情绪的根源。一是政府拥有了过多的权力，无法为大多数公众利益服务；二是政府缺乏效率并且浪费纳税人的钱；三是政府是遥远的而且与普通公众的生活缺乏联系”而非对政府存在本身的否定。

其次，构建“民有政府”的理论框架。以海德格尔“我在故我思”的存在主义哲学、阿伦特的公共空间理论为支撑，提出“民主性知识”是破解困局的关键——这种知识并非官僚体系的专业理性，而是源于公民直接经验的、开放互动的共识。基于此，“民有政府”被定义为政府与公民的相互合作的实践模式。

最后，以实践案例验证路径可行性。书中选取“公民参与式预算”、“公共服务协同供给”、“社区自治”等案例，提炼出被动型（机构控制）、混合型（权力共享）、积极型（公民控制）三种公民参与模式，直观展示“民有政府”从理念到落地的操作空间，证明通过制度设计激活公民参与，可有效缓解反政府情绪。

(三) 本书评述

2. 理论与实践影响：公共管理领域的“破局之作”

在理论层面，本书实现了对传统公共管理范式的超越。它跳出了“限权政府”与“扩权政府”的二元争论，将研究焦点从政府规模转向政府与公民的关系，提出“合作治理”是比“市场化改革”更契合民主本质的路径，为新公共服务理论提供了实证支撑。

在实践层面，本书为中外公共管理改革提供了可操作的方案。对美国而言，书中的公民参与模式直接回应了其代议制民主的缺陷，为地方政府缓解反政府情绪提供了具体路径。对转型期的中国而言，本书的借鉴价值尤为显著：一方面，它为中国“服务型政府”建设提供了思路，如培育积极公民权、降低公众对政府的潜在不满；另一方面，它提醒中国在借鉴西方经验时，需结合自身制度优势。如人民代表大会制度与协商民主传统，将“民有政府”的理念植入中国特色治理框架，而非简单照搬西方模式。

(三) 本书评述

3. 局限性：理想与现实的差距

第一，对代议制民主的批判存在过度倾向。本书虽精准指出代议制民主“公民参与不足”的缺陷，却未能充分承认其作为现代民主核心制度的价值。书中倡导的“民有政府”若脱离代议制的制度基础，缺乏选举授权与立法保障，公民参与极易沦为形式化表演。

第二，对参与民主的操作局限探讨不足。本书虽通过案例展示了公民参与的可能性，却忽视了参与民主的内生缺陷：其一，参与者代表性问题。其二，技术保障缺失。其三，适用范围模糊。

第三，语境局限性显著。本书的论证基于美国“反政府文化传统”与代议制民主背景，其结论的普适性需谨慎考量。例如，书中提出的缩减官僚控制、扩大公民参与，在发展中国家或治理资源薄弱的地区可能面临治理混乱的风险。

(三) 本书评述

4. 总结：在理想与现实中寻找平衡

《民有政府：反政府时代的公共管理》无疑是公共管理领域的一部重要著作。它直面反政府时代的治理悖论，以“民主性知识”与“合作治理”为核心，为政府与公民重建信任提供了极具启发性的思路。其理论创新与实践方案，不仅回应了美国公共管理的现实困境，也为全球范围内的治理改革提供了“他山之石”。

当然，本书的局限也提醒我们：公共管理改革需在“理想与现实”中寻找平衡。既要承认“民有政府”的民主价值，也要正视代议制民主的制度基础；既要倡导公民参与，也要通过技术设计弥补参与缺陷；既要借鉴西方经验，也要结合本土制度与文化。对后续研究者与实践者而言，本书的价值不仅在于提供了“答案”，更在于提出了“问题”——如何让政府更贴近公民、如何让民主从形式走向实质，这仍是全球公共管理领域需持续探索的命题。

05

《公民参与》





厦门大学公共事务学院
SCHOOL OF PUBLIC AFFAIRS XIAMEN UNIVERSITY



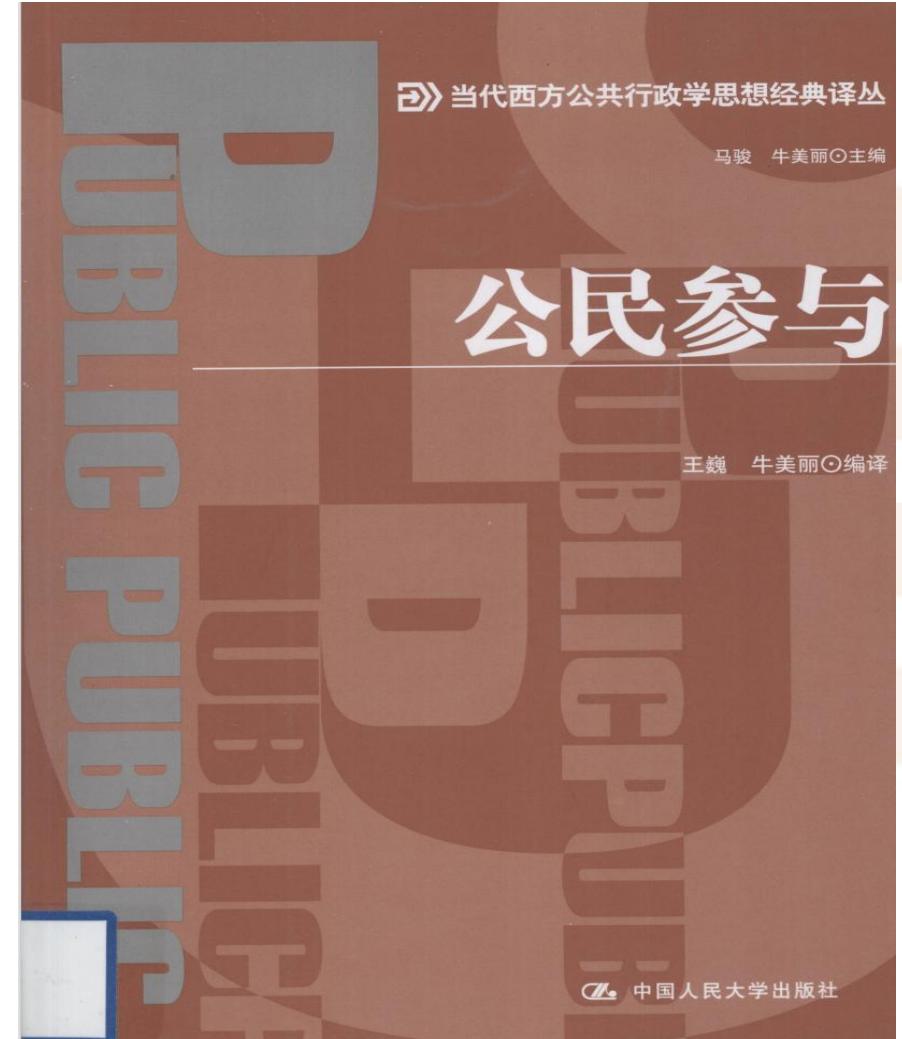
厦门大学公共政策研究院
SCHOOL OF PUBLIC POLICY XIAMEN UNIVERSITY

《公民参与》

编译：王巍，牛美丽（中山大学）

出版社：中国人民大学出版社

出版时间：2009年



(一) 基本信息与写作背景

基本信息：本书由王巍、牛美丽编译，2009年由中国人民大学出版社出版，属于公共行政领域的学术文集类著作，收录了多篇聚焦“公民参与公共治理”的实证研究文章，兼具理论深度与实践参考价值，核心读者群体包括公共行政专业研究者、基层政府工作人员、社区治理实践者及相关专业学生。

写作背景：21世纪初，公共行政学领域正经历从“传统官僚制”向“治理主义”的理论转型，“公民参与”作为民主治理的核心议题，逐渐突破“形式化参与”的研究局限，转向“有效参与机制”的深度探索。彼时西方学界已涌现大量关于公民参与的实证研究，但国内相关研究仍以理论引介为主，缺乏结合本土与国际经验的系统分析，本书的出版填补了这一空白，为国内学界提供了“问题—案例—策略”的完整研究框架。

(二) 主要内容

1. 公民参与的理念演进与价值定位

开篇以弗兰克·贝内斯特的《重建公民间联系：地方政府的角色是什么？》为基础，重新界定“社区本质”——提出社区不是“地理边界的集合”，而是“公民基于信任与互动形成的社会契约”，明确“公民参与不是政府的‘恩赐’，而是治理有效的‘刚需’”，为全书奠定价值基调。

后续文章进一步梳理公民参与的理念转型：从伊兰·维戈达提出的“政府回应公民”（视公民为“服务消费者”），到谢里尔·西姆瑞尔·金倡导的“公民与政府合作”（视公民为“治理伙伴”），再到迈克尔·卡西尔强调的“能力建设”（赋能公民自主参与），清晰呈现公共行政学对“公民角色”的认知升级，揭示民主治理的本质是“政府从控制者转向平台搭建者”。

2.公民参与的现实困境与实证分析

多场景参与障碍研究：书中多篇文章聚焦具体治理场景，剖析参与实践的难点。如《超越公共听证会：地方政府预算过程中的公民参与》通过对美国28个城市的访谈发现，77%的预算主管承认公民参与能影响决策，但“预算复杂性”（42.8%）与“公民冷漠”（42.8%）是主要障碍；《公民参与政府决策：劳有所获吗？》则通过“优点—缺点—情境条件”框架，指出参与是“双刃剑”——既能为政府带来决策合法性（如避免诉讼），也可能因“高成本”“代表性不足”陷入低效（如奥马哈流域治理中，因议题界定模糊导致参与流产）。

关键影响因素探索：杨开峰的《管理者对公民的信任：公民参与努力中失落的环节》通过实证研究发现，管理者对公民的信任度 ($\beta = 0.29, p < 0.05$) 直接影响参与改革推进效果，而信任水平受“早期合作经验”“行政程序僵化程度”“政府被批评程度”等因素制约，这一发现填补了“参与影响因素”研究中“管理者态度”的空白。

3. 公民参与的实践路径与创新模式

地方政府策略：提出地方政府可通过“城市计划”（如“新都市主义”规划、建设城市公共空间）与“社会活动”（如“公共建造工程”、邻里节日）重建公民间联系，同时需改革公共管理模式——从“单向服务供给”转向“双向合作治理”，将社区建设纳入政府年度工作计划，优化资源分配与领导方式。

创新参与机制：介绍“公民发起的绩效评估（CIPA）模型”（艾尔弗雷德·何与保罗·科茨）——由公民、民选官员、行政人员联合开发评估指标，在艾奥瓦州9个城市的实践中，成功推动警察服务、道路维修等领域的效能提升；同时提出“能力建设三维框架”（迈克尔·卡西尔）——通过提升公民参与技能、强化社团组织能力、重建合作型社区文化，为公民参与提供长期支撑。

(三) 本书述评

1.核心价值

实证导向：区别于同期国内同类著作的“理论引介”倾向，本书以10余篇国际实证案例为核心，涵盖美国中西部城市预算参与、艾奥瓦州绩效评估实践等，详细呈现“参与机制设计—效果检验—问题反思”的完整过程，为国内学界提供了“可参考、可复制”的研究范式，推动公民参与研究从“理念讨论”走向“实证落地”。

理论整合：全书整合“社会资本理论”“治理理论”“绩效评估理论”，构建了“理念—障碍—路径”的系统性分析框架，不仅梳理了公民参与的理念演进脉络，更通过跨案例对比提炼出“情境适配”的核心原则——强调“没有唯一的参与答案，只有契合场景的策略”，为后续研究提供了清晰的分析视角。

2.局限不足

地域案例局限：书中案例多来自美国（如中西部城市、艾奥瓦州），对发展中国家尤其是中国的“政社关系”适配性讨论不足。中国基层治理中“党建引领”“居委会中介作用”等独特语境，与美国“多元自治”背景差异显著，书中“邻里组织自主管理”等策略若直接套用，可能忽视本土制度特征。

成本讨论薄弱：对公民参与的“隐性成本”关注不足——如公民参与“公共建造工程”需投入大量时间，如何平衡“参与责任”与“个人生活”，书中未提供具体解决方案；同时对“资源有限地区如何推进参与”的讨论较少，限制了理论的普适性。

3.总结与启示

本书是公共行政领域关于“公民参与”的重要学术成果，其核心贡献在于：以实证案例打破“参与万能”或“参与无效”的极端认知，为治理实践提供了“理性、可行”的中间路径。

尽管存在地域与时代局限，但书中“公民是治理伙伴”“信任是参与基础”“能力建设是长期支撑”的核心观点，对当下中国基层治理仍具有重要启示——尤其在“共建共治共享”理念推进中，可借鉴书中经验，通过优化参与机制、重建合作信任、强化能力建设，推动公民从“旁观者”变为“合作者”，最终实现“政府—公民”的良性互动与治理效能提升。

06

书籍逻辑梳理



著作名称	核心观点	核心贡献
《美国公共行政的思想危机》 (奥斯特罗姆)	1. 批判传统单一中心官僚体制“技术理性”缺陷，指出其导致政府与社会分离，缺乏民主回应与制度弹性 2. 主张回归制度选择自由，推行多中心治理，强调社群、地方政府等自组织力量的作用	奠定制度批判基调，为后续参与民主、回应性治理探索提供基础
《参与和民主理论》 (佩特曼)	1. 批评自由主义代议民主简化公民角色为“投票者”，剥夺公民参与治理、塑造政治能力的机会 2. 提出参与式民主应成为制度设计核心，兼具“教育性”与“赋能力”	从政治哲学层面回应“治理为何必须民主化”，连接制度安排与公民主体性，为公共行政民主化提供哲学支撑
《公共行政的精神》 (弗雷德里克森)	1. 指出传统公共行政过度强调效率、中立，忽视回应性、正义与社会公平 2. 提出“新公共行政”核心主张：回应性、公平、社会正义、伦理性	推动公共行政从“制度技术”向“公共价值”转型，继承参与民主理念并强化社会正义导向
《民有政府》 (金、斯蒂福斯)	1. 关注反政府情绪高涨、公众信任崩塌的现实政治图景 2. 主张公共行政工作者需成为“关系的修复者”，通过沟通、理解与协作重建政民信任	将“治理”从抽象制度与理论，下沉到行政人员与公民互动的日常实践，回应民主理想
《公民参与》 (论文集)	1. 通过多案例展示参与制度化嵌入公共政策流程的路径（如预算协商、绩效评估、邻里治理） 2. 呈现从“象征性参与”到“实质性共治”的转化	提供理论落地的“可操作化蓝图”，落实多中心治理结构与深度参与目标

核心主题：五部著作展现公共行政“危机—批判—重构”的内在逻辑，体现理论转型轨迹。

逻辑链条：奥斯特罗姆（制度批判）→佩特曼（民主理论基础）→弗雷德里克森（伦理正义注入）→金、斯蒂福斯（现实信任重建）→《公民参与》（实践操作化）。

思想进路：从危机反思出发，经理论构建，最终走向公民参与的制度实践，完成公共行政理论转型



专题七：公共行政与民主治理 (拓展报告)

汇报成员： 孔存达（政治学理论）

葛甜甜（政治学理论）

林元连（行政管理）

张元年（行政管理）

叶晓冬（行政管理）

指导老师：陈振明教授

2025年10月21日

目 录

01

公共行政的精神演变

02

民主治理的核心议题
与前沿探索

03

民主衰落与前沿的前
沿展望

01

公共行政的精神演变：
从技术理性到民主价值的回归

一、公共行政的精神演变：从技术理性到民主价值的回归

01
技术理性主
导期

“价值中立”与“效率
优先”的传统精神

02
技术理性危
机期

“行政集权”与“民主背离”
的精神困境

03
民主价值觉
醒期

“社会公平”与“公民导向”
的革新精神

04
民主价值深
化期

“多元协同”与“公民中心”
的精神升华

(一) 技术理性主导期：“价值中立”与“效率优先”的传统精神

1.时代背景

技术理性主导的公共行政精神，植根于19世纪末至20世纪初美国的“进步主义时代”。这一时期，美国社会正经历着由工业化、城市化和移民潮带来的剧烈阵痛。一方面经济飞速发展，另一方面政治腐败横行，“分赃制”与“政党分肥”导致政府机构臃肿低效。面对这些前所未有的复杂挑战，传统政府显得力不从心，其无能与腐败激起了社会改革的强烈呼声。正是在这一背景下，进步主义改革者们将目光投向了当时方兴未艾的“科学”与“商业管理”，认为社会问题可以通过科学的分析和理性的管理来解决。这种思想为“价值中立”与“效率优先”的传统行政精神奠定了坚实的社会与思想基础，其初衷是建立一个廉洁、专业、高效的政府以回应时代的挑战，技术理性也因此成为了那个时代公共行政精神的核心与灵魂。

(一) 技术理性主导期：“价值中立”与“效率优先”的传统精神

2.核心内容

传统公共行政的精神内核逐渐凝练为一套逻辑严密且影响深远的理论体系。这一体系主要建立在两大基石之上：其一是“政治与行政二分法”，它为行政的“价值中立”提供了合法性；其二是“官僚制模型”，它为行政的“效率优先”提供了组织蓝图。

(1) 政治与行政二分法奠定了“价值中立”的理论基础。这一核心原则由伍德罗·威尔逊等思想先驱系统性地提出，旨在为公共行政划定一个独立、专业且不受政治污染的专属领域。这种“价值中立”的精神，要求行政人员在情感上保持中立，在程序上恪守规章，从而确保法律和政策能够得到不偏不倚的、统一执行。

(2) 官僚制模型构建了“效率优先”的组织形态。如果说政治与行政二分法为公共行政提供了“精神支撑”，那么官僚制模型则为其提供了“组织硬件”。德国社会学家马克斯·韦伯对官僚制的系统性阐述，为这一时期的行政精神找到了最理想的组织载体。

(一) 技术理性主导期：“价值中立”与“效率优先”的传统精神

3. 危机反思

技术理性主导期对“效率优先”的极致追求也带来了负面后果。对效率的单一追求，往往以牺牲公平、正义、参与等其他核心公共价值为代价，导致行政机构变得僵化、冷漠，失去了对公民真实需求的感知能力。归根结底，技术理性主导期危机的核心在于传统公共行政精神中“民主价值的缺位”。将政府视为机器，公民被简化为被动的服务接受者或被管理的对象，而非治理过程的积极参与者。这种忽视公民角色、排斥公共参与、轻视民主协商的倾向，正是其最根本的不足。因此，传统公共精神向民主价值的回归是必然趋势。

(二) 技术理性危机期：“行政集权”与“民主背离”的精神困境

1.时代背景

技术理性精神的危机植根于20世纪60至70年代美国社会剧烈动荡的土壤之中，传统公共行政所信奉的价值中立与效率至上的精神，在汹涌的社会浪潮面前显得苍白无力，其“行政集权”的内在倾向与“民主背离”的现实后果被彻底暴露。越南战争、民权运动、水门事件等等，击碎了公众对行政国家的美好幻想。正是在这样一个政治信任崩塌、社会矛盾尖锐、理论根基动摇的时代背景下，对传统公共行政精神的深刻反思与批判才得以发生，一场向民主价值回归的演变也由此拉开序幕，公共行政的精神取向开始从“效率即正义”转向以“社会公平”为并立原则。

(二) 技术理性危机期：“行政集权”与“民主背离”的精神困境

2.核心内容

行政体系的正当性被过度系于其内部的程序完备性与绩效表现，而非其行动目标是否符合公共目的。行政者倾向于以“价值中立”和“遵守规则”来自我界定其职业人格，专注于“如何做”的技术细节：

(1) 效率僭越公共善。将“效率”默认为最高乃至唯一的“公共善”，使得分配正义、公民代表性等核心民主价值在行政考量中失语。 (2) 职业人格异化。追求“价值中立”和“服从命令”的完美执行者，在现实中异化为脱离具体公民经验和真实需求的“程序人”。 (3) 伦理的收缩。当“合规即正当”、“流程即道德”成为潜规则时，行政伦理便从一种需要面向公共进行辩护的实质伦理，退化为一种仅关注内部程序的形式伦理。 (4) 结构性困境。传统理论对“行政集权”（权力越集中越负责任）的迷信，在实践中并未带来预想的效率，反而催生了一个庞大、僵化、反应迟钝且难以控制的官僚体系。 (5) 民主的背离。在社会不公问题尖锐凸显的时代，这种“中立”立场本身就成了一种不道德的价值选择，对社会公平的漠视，是传统精神“民主背离”的核心体现。

(二) 技术理性危机期：“行政集权”与“民主背离”的精神困境

3. 危机反思

根本性的症结：行政与民主的严重分离。对“行政集权”和“价值中立”的追求走向极端时，便不可避免地陷入了自我否定的困境。如果行政忽视它的“公共”属性和“民主”灵魂，将自身从复杂的民主价值中抽离出来，那么危机爆发只是时间问题。唯有重写其精神约束，例如将行政置回宪政一问责的政治背景，明确权力边界与公共辩护的必要性；以“作为治理”的视角承认多主体—多层级的共治结构，防止单一中心的统摄冲动；以社会公平为并立原则，矫正效率替代公共善的倾向。才能将行政从“可算的秩序”带回“可辨的公共性”，为公共行政“从技术理性到民主价值的回归”提供精神支撑。

(三) 民主价值觉醒期：“社会公平”与“公民导向”的革新精神

1. 时代背景

20世纪60-80年代的西方社会，尤其是美国，正处于深刻的社会转型与矛盾凸显期，这构成了公共行政民主价值觉醒的直接动因。

一方面，民权运动、反战运动、妇女解放运动等社会运动此起彼伏，公民对平等权利、社会正义的诉求空前高涨，传统公共行政以“效率至上”为唯一导向，在教育资源分配、医疗服务可及性、社会保障覆盖等领域呈现出严重的公平缺失。

另一方面，传统公共行政理论的内在缺陷全面暴露。以威尔逊“政治-行政二分法”为基石、韦伯官僚制为组织载体的传统范式，将公共行政简化为“价值中立”的技术执行领域，割裂了行政与政治、民主的关联。西蒙的“事实-价值二分法”虽试图为行政行为提供理性依据，但在实践中却进一步强化了“效率优先”的单一逻辑，导致公共行政与民主治理脱节。

(三) 民主价值觉醒期：“社会公平”与“公民导向”的革新精神

2.核心内容

(1) 社会公平：公共行政的价值重构

第一，个人与分部化公平。个人公平强调“一对一”的平等对待；分部化公平则主张“同种类人同等对待，不同种类人不同对待”。

第二，集团公平与领域公平。集团公平聚焦群体间的利益平衡，防止公共政策沦为优势群体的“俘获工具”；领域公平则以公共服务的具体内容为划分标准，确保不同领域的公共利益均得到保障。

第三，机会公平与代际公平。机会公平分为“预期的机会公平”与“手段的机会公平”。前者强调公民享有平等的机会预期；后者则关注实现机会的条件平等。代际公平则将公平的时间维度从“当代”延伸至“后代”。不做危及后代生存的事、不损害后代的基本人权、降低当代行为对后代的风险、以对子女的道德承诺对待后代。

(三) 民主价值觉醒期：“社会公平”与“公民导向”的革新精神

2.核心内容

(2) 公民导向：公共行政的民主参与

首先，**公共行政的“民主属性”重构**。公共行政并非“中立的技术执行者”，而是“民主治理的核心载体”。行政过程本质上是民主意志的实现过程，公共政策的制定、执行与评估均需回应公民的诉求。

其次，**公民参与机制的制度化**。顾客关注的是个人利益的最大化，而公民关注的是公共利益的共同实现。因此，公共行政需构建超越“顾客导向”的公民参与机制。如在决策层面，通过公民论坛、协商会议等形式让公民直接参与公共政策制定。

最后，**公共行政还需回应“距离悖论”的挑战**。公共行政的首要原则是“建立在对所有公民的乐善好施的道德基础之上”。但公共官员往往能有效回应邻居等近距离群体的需求，却对远距离群体的诉求缺乏关注。因此，公共官员需超越“地域局限”与“私人关系”，以“全体公民的利益”为根本目标，通过技术手段缩短与远距离公民的“沟通距离”，确保公共服务的公平覆盖。

(三) 民主价值觉醒期：“社会公平”与“公民导向”的革新精神

3. 理论反思

(1) 理论贡献：推动公共行政从“工具理性”向“价值理性”转型

民主价值觉醒期的“社会公平”与“公民导向”革新，打破了传统公共行政“效率至上”的单一逻辑，首次将民主价值纳入公共行政的核心范畴，实现了公共行政精神的根本性转向。其贡献主要体现在两方面：

第一，以社会公平夯实政府合法性基础，回应了“民主行政何以可能”的核心命题。

第二，将非政府组织、社区、公民个体纳入公共行政的主体范畴，拓展了公共行政的内涵与外延，为多元民主治理奠定了理论基础。

(三) 民主价值觉醒期：“社会公平”与“公民导向”的革新精神

3. 理论反思

(2) 理论局限：理想与现实的张力

第一，公平标准的模糊性。“个人公平”强调无差别对待，“分部化公平”强调差异化对待，在实践中如何平衡二者缺乏明确标准，易导致行政人员的价值判断混乱。

第二，公民参与的成本困境。“公民导向”要求扩大公民参与，但参与过程需要时间、精力与知识储备，部分公民（如低收入群体、老年群体）因参与能力不足或参与成本过高，难以有效参与公共事务。

(四) 民主价值深化期：“多元协同”与“公民中心”的精神升华

1. 时代背景

20世纪80年代以来，西方社会进入“反政府浪潮”与治理模式转型的关键期，公共行政的民主价值从“觉醒”走向“深化”。

一方面，新自由主义思潮席卷西方，里根政府（美国）、撒切尔政府（英国）推行私有化、放松管制、削减公共开支的改革，将“小政府”“市场至上”作为核心政策导向。然而，新公共管理运动虽试图通过市场机制提升行政效率，却加剧了公共服务的碎片化与不平等，导致公众对政府的信任度进一步下降。

另一方面，传统官僚制与新公共管理的双重失灵，凸显了多元治理与公民中心的必要性。传统官僚制的集权化、封闭性导致民主回应性不足，新公共管理的市场化、工具化则消解了公共行政的民主属性，二者均无法应对全球化背景下公共事务的复杂性。

(三) 民主价值深化期：“多元协同”与“公民中心”的精神升华

2.核心内容

(1) 多元协同治理：权力分散与自治治理

奥斯特罗姆主张打破“政府单一治理”的思维，构建包括政府、公民、社会组织、市场主体在内的多元治理网络，通过“权力适度分散”实现民主与效率的平衡。

多中心治理
的四种机制

“个人选择”机制，适用于私人物品领域，通过市场交换实现资源配置

“官僚制组织”机制，适用于需要集中协调的公共物品领域（如国防），但需通过分权限制其权力

“自主治理公共企业”机制，适用于社区公共物品（如社区公园），由社群成员自主制定决策规则

“多组织安排”机制，适用于跨区域、跨领域的复杂公共事务（如流域治理），多层次交叠管辖

(四) 民主价值深化期：“多元协同”与“公民中心”的精神升华

2.核心内容

(2) 实质性参与：公民参与与民主能力培育

佩特曼提出，民主的本质是公民对公共事务的“实质性参与”，而非单纯的投票选择。“参与不仅是民主的手段，更是民主的目的，通过参与，公民能培育政治能力、增强责任感，实现自由与平等”。为回应“大规模社会难以实现直接参与”的质疑，佩特曼提出“层级化参与机制”。

层级化参与机制

在基层（社区、工厂）推行直接参与，公民直接参与事务决策

在中层（地区、行业）建立协调平台，整合基层参与的意见

在国家层面完善代议制，将基层与中层的诉求转化为国家政策，形成“基层参与—中层协调—国家决策”的联动体系

(四) 民主价值深化期：“多元协同”与“公民中心”的精神升华

2.核心内容

(3) 公民中心主义：从官僚中心到公民核心

第一，反政府浪潮的本质——回应性不足的危机。“反政府情绪”的根源是公共行政的民主回应性缺失。因此，公共行政的改革方向不应是“削弱政府”，而是“重塑政府”，使其回归“民有、民治、民享”的本质。

第二，公民中心主义的核心内涵——从“官僚主导”到“公民主导”。公共管理需实现从“官僚中心”到“公民中心”的范式转型，其核心是让公民成为公共管理的“核心主体”，而非“被动接受者”。这种转型具体体现为三个层面：决策层面的公民参与、服务层面的多元供给、绩效层面的公民评价。

第三，民有政府的核心特征——民主治理与信任重建。“民有政府”的本质是“以民主治理为核心的政府”，其关键特征包括知情权、参与权和监督权。

(四) 民主价值深化期：“多元协同”与“公民中心”的精神升华

3. 理论反思

(1) 理论贡献：完善民主治理的理论体系与实践路径

第一，制度设计的创新。多中心治理理论突破了“政府-市场”的二元思维；第二，公民角色的重塑。参与民主理论与公民中心主义将公民从“被动的服务接受者”转变为“主动的治理参与者”，通过基层参与培育民主能力，为民主治理奠定微观基础。第三，实践转型的推动。三者的理论均基于实证案例，提出的路径具有较强的可操作性，推动了公共行政实践从“官僚控制”向“公民赋能”转型。

(2) 理论局限：理想与现实的张力

一是协调成本的困境。“多元协同”要求多主体参与，但不同主体的利益诉求差异可能导致协调成本过高、决策效率低下。二是制度环境的依赖。理论的适用高度依赖本土制度与文化背景。三是公民能力的差异。“公民中心”与“实质性参与”依赖公民的民主能力，但现实中公民能力存在显著差异，低收入群体、教育水平较低的群体可能因能力不足被排除在参与之外。



02

民主治理的核心议题与前沿探索

(一) 民主治理的核心研究议题

核心内涵：非简单权力分散，是“主体互动结构 + 公共价值导向 + 公民参与机制”的有机整体。

三大关键维度

①主体互动结构：构建“政府—社会组织—公民”平等协作格局，明确权责：政府定规则、保资源，社会组织承服务，公民强监督。

②公共价值导向：以“社会公平”与“公共性”为锚点，追求公共资源公平分配与利益最大化。

③公民参与机制：按事务类型匹配渠道（专业事务咨询会、民生事务听证会、预算事务参与式会议），实现全流程深度参与。

1.治理主体多元协同：
角色定位与互动逻辑

2. 应用场域实践： 差异化场景特征

城市治理

- ①核心前提：赋予城市治理权。
- ②实践逻辑：政府、市民社会、公私部门多层次互动协商，吸纳公众与利益集团介入。
- ③核心价值：增强政策信任与支持，提升政策落地效率。

全球治理

- ①时代背景：全球化下世界成为命运共同体，全球性问题凸显。
- ②治理要求：突破国家边界，建立各国与国际组织间的广泛协同合作关系。

3. 民主治理基本工具： 操作路径与支撑

核心工具及作用

工具	核心作用
参与	民主治理的基本条件，培育公民民主性格与政治效能感，增强政府与政策合法性。
政策	通过制度法律保障参与性、代表性与透明度，扩大参与、公开过程、强化法治。
绩效问责制	以利益相关者满意度为合法性来源，实现主体间相互监督，优化决策与追责。

4. 价值理念审视：

核心价值与伦理

民主与治理的关系

传统认知：治理重效率、民主重平等，存在固有张力。

理论突破：二者非零和博弈，可有效融合。“治理吸纳民主”方能提升效能，民主程度与治理绩效正相关。

民主与参与的关系

争议焦点：部分观点认为多数人政治冷漠利于稳定，佩特曼等强调参与性社会的必要性。

共识结论：公民参与是遏制集权、保障公共利益的关键，普遍政治冷漠会削弱治理能力，构建参与性社会是必然要求。

(二) 中国特色民主治理实践梳理

01

第一层次

02

第二层次

03

第三层次

发展阶段划分

基于“问题导向”的演进逻辑

参与主体演变

从“单向主导”到“多元协同”

应用场域拓展

从“基层试点”到“全域渗透”

第一层次 发展阶段划分

1.探索起步期（2004-2012）：破解“基层参与不足”，聚焦民主形式创新

此阶段基层治理面临“公民参与渠道狭窄、治理形式化”的问题，实践以“民主形式创新”为核心，依托“公民参与”的机制设计逻辑，构建基础参与载体。在农村地区，推行“村民议事会”“村务监督委员会”，将村级事务的讨论权与监督权下沉至村民，改变“村两委单一决策”的局面；在城市社区，试点“社区协商平台”，邀请居民参与社区环境改造、物业服务优化等事务，初步打破“政府单向管理”的局限；在政策层面，推行“政务公开制度”，公开政策草案与执行情况，为公民参与提供信息基础。这一阶段的实践虽未形成系统协同，但通过“形式创新”搭建了公民参与的基础框架，呼应了“参与民主”的初始逻辑，为后续深化积累了经验。

第一层次 发展阶段划分

2. 深化推进期（2013-2019）：应对“治理协同不足”，强化多元主体联动

随着参与形式的丰富，治理逐渐面临“多元主体各自为战、协同低效”的问题，实践转向“多元联动机制构建”，融合“公共行政的精神”的公平价值与“参与民主”的全流程逻辑。政府角色从“管理者”转向“协调者”，通过购买服务、契约合作将养老、助残等事务交由社会组织，聚焦“规则制定与公平监督”；社会组织从“辅助配合”转向“专业伙伴”，依托专业能力承接公共服务，同时参与政策咨询，为政府决策提供专业支持；公民参与从“末端反馈”转向“过程介入”，在参与式预算、社区决策等事务中，直接参与方案设计，而非仅表达意见。本土实践中，还建立了“党建引领协同机制”，通过党组织统筹政府、社会组织、公民资源，解决多元主体的利益分歧，如某省通过“党建+社区治理”模式，党组织牵头成立“多元议事会”，协调解决社区停车难、养老服务短缺等问题，强化了协同的有效性。

第一层次 发展阶段划分

3.系统成熟期（2020-2024）：回应“治理效能不足”，构建全过程民主体系

此阶段治理面临“协同碎片化、效能与公平失衡”的问题，实践以“全过程人民民主”为核心，整合“公共行政的精神”的公共性、“参与民主”的全流程参与与“公民参与”的技术赋能逻辑，构建系统治理体系。在价值层面，以“公共利益最大化”为导向，在地方发展规划、资源分配等事务中，充分考虑弱势群体与后代利益；在结构层面，构建“中央一省一市一县一乡”五级协同体系，同时允许社会组织、公民在不同层级参与决策，避免权力集中；在参与层面，形成“决策—执行—监督—评估”全流程参与机制，通过立法听证会、监督小组、绩效评议会等渠道，确保民主贯穿治理全环节；在技术层面，搭建“数字化参与平台”，实现参与的线上化、便捷化，如某省“政务服务平台”开设“民生议事”板块，公民可实时提交建议，政府与社会组织在线响应。这一阶段的实践实现了“民主与效能”“公平与效率”的平衡。

第二层次 参与主体演变

1. 政府角色：从“垄断管理者”到“公平引导者”

传统治理中，政府以“垄断管理者”身份主导事务，导致低效与疏离，实践中逐渐转向“公平引导者”，其逻辑源于“公共行政的精神”的公共性与公平价值。在决策环节，政府放弃“单一决策主体”地位，通过“开门立法”“决策咨询委员会”吸纳多元意见，如某省制定社会保障政策时，邀请专家、公民代表、社会组织参与论证，确保政策契合民生需求；在执行环节，政府聚焦“规则制定与公平监督”，通过购买服务将具体事务交由社会组织，同时监督服务质量，避免“服务精英化”；在监督环节，政府建立“多元评估机制”，邀请公民、社会组织参与绩效评价，打破“自我监督”的局限，如地方政府年度考核中，公民满意度占比提升至30%，确保政府行为不偏离公共利益。本土情境下，政府还需承担“协同统筹者”角色，通过党建引领整合多元资源，解决协同中的利益分歧，确保协同始终围绕公共利益展开。

第二层次 参与主体演变

2. 公民角色：从“被动接受者”到“主动参与者”

传统治理中，公民多为“被动接受服务者”，参与局限于“末端反馈”，实践中逐渐转向“主动参与者”，呼应“参与民主”的核心逻辑。在基层治理中，公民通过“村民议事会”“社区居民代表大会”直接参与决策，如某村通过村民投票决定集体资产使用方向；在公共服务中，公民通过“用户评价”“监督小组”参与质量管控，如公共卫生服务中，公民代表参与医疗机构绩效评估；在政策制定中，公民通过“网络问政”“立法听证”主动表达诉求，如某省制定垃圾分类政策时，通过线上平台收集公民意见，将“定时投放”“积分奖励”等建议纳入政策设计。这一转变不仅是“参与渠道”的增加，更是“参与价值”的提升，公民从“治理客体”转为“治理主体”，通过参与培育民主意识。

第二层次 参与主体演变

3. 社会组织角色：从“辅助配合者”到“协同伙伴”

传统治理中，社会组织多为“政府附属”，承担事务性工作，实践中逐渐转向“协同伙伴”，契合“公民参与”的机制设计逻辑。在公共服务领域，社会组织独立承接专业性事务，如某非营利组织独立运营社区养老服务中心，制定服务标准；在政策咨询领域，社会组织凭借专业优势提供支持，如行业协会参与地方产业政策制定，提出“差异化扶持”建议；在矛盾调解领域，社会组织作为第三方协调利益冲突，如某公益组织参与征地拆迁纠纷调解，平衡企业与村民利益。

本土实践中，社会组织还需依托“政策支持”实现发展，如政府通过“社会组织培育基地”提供场地、资金支持，帮助社会组织提升专业能力，更好地参与协同。

第三层次 应用场域拓展

1. 乡村治理场域：从“选举主导”到“全链条民主”

传统乡村治理以“村民委员会选举”为核心，参与局限于“投票环节”，实践中转向“议事—决策—监督”全链条民主，融合“参与民主”的全流程逻辑与“公民参与”的机制设计。在议事层面，建立“村民议事会”“红白理事会”，将乡村事务的讨论权下沉至村民；在决策层面，推行“四议两公开”制度，确保决策过程透明、民主；在监督层面，设立“村务监督委员会”，由村民代表独立监督村两委工作，避免权力滥用。本土实践中，还通过“乡村振兴政策”强化全链条民主，如将集体产业发展、民生项目落地等事务纳入强制协商范围，确保乡村治理始终以村民需求为导向。

第三层次 应用场域拓展

2.城市治理场域：从“事务管理”到“公共服务共建”

传统城市治理以“街道办+居委会”为核心，聚焦“事务管理”，实践中转向“公共服务共建”，结合“公共行政的精神”的公共性与“公民参与”的协同逻辑。在社区服务共建中，构建“政府+社会组织+居民”机制，如某社区通过“政府提供场地、社会组织提供专业服务、居民参与监督”的模式运营养老中心；在公共空间共建中，由居民自主决定社区公园、广场的改造方案，如某城市老旧小区改造中，居民投票选择“加装电梯”“绿化提升”等项目优先级；在数字化共建中，搭建“社区线上议事厅”，实现政府、社会组织、居民的实时互动，快速响应民生诉求。这一拓展使城市治理从“政府管理”转向“多元协同”，提升了公共服务的质量与公民满意度。

第三层次 应用场域拓展

3. 行业治理场域：从“单主体主导”到“多方共治”

传统行业治理多为“企业主导”或“政府管控”，实践中转向“政府—企业—从业者—消费者”多方共治，融合“公共行政的精神”的公平价值与“公民参与”的协商机制。在规则制定中，四方共同参与行业标准制定，如某省制定快递行业规范时，通过协商确定薪酬标准、劳动保障条款；在监督执行中，建立“联合监督机制”，共同评估政策执行效果；在纠纷解决中，设立“行业调解委员会”，平衡多元利益。本土实践中，还通过“行业政策”强化共治，如政府出台《行业共治指导意见》，明确各方权责，确保共治始终兼顾行业发展与公共利益。

(三) 中国语境下的民主治理实践与规范

1. 中国民主治理的实践模式创新

(1) 城市治理

城市治理是将治理理念运用于城市公共事务管理的过程。在现代城市中，对公共事务的最佳管理和控制不再是集中的，而是多元分散的，因此，由各级政府、机构、社会组织、个人来管理城市的共同事务是城市治理的必然选择。

民主治理的研究者普遍认为，社区建设是中国城市治理中颇具创新的关键举措。社区是党和政府联系群众、服务群众的“最后一公里”，是创新社会治理的基础平台，同时也是“国家多中心结构模式下基层秩序构建和制度运作的实践场地”。21世纪初期，在全国范围内兴起了社区建设运动，住宅社区被确立为城市治理的新基本单位，这一举措提高了城市治理的效率和精细化程度。群众路线指导原则下的社区参与，为城市治理奠定了坚实基础。

(三) 中国语境下的民主治理实践与规范

1. 中国民主治理的实践模式创新

(2) 乡村治理

中国乡村治理是在乡村振兴战略的背景下蓬勃兴起的。“中国乡村治理的首要优势在于同根同源的宗族文化凝聚力。”在中国的乡村呈现一种独特的政治景观，即以宗族势力为代表的非正式机构和村规民约能够对村民产生规训和约束的作用。传统的宗族大家长能够帮助地方领导人克服管理乡村事务的阻力，提高地方行政和民主治理效率。这样不仅维持了乡村社会的秩序，也维护了村民的合法权益，为提升乡村治理绩效创造了条件。乡村事务中赋予乡村群众的决策、管理和监督三项民主权利，为村民管理自己的事务和监督选举村委干部提供了必要前提。

(三) 中国语境下的民主治理实践与规范

1. 中国民主治理的实践模式创新

(3) 协商治理

随着协商民主和公共治理的不断融合，协商治理成为一个新的学术概念，意即以协商的办法进行治理的机制。协商治理强调基层治理的基本方式与方法，在“有事好商量”的框架中化解社会矛盾，筑牢社会纽带，为“民主运转起来”提供支撑。

在协商治理的框架内，如何协调精英与群众之间的关系，一直是一个棘手的问题。群众路线为处理精英与大众关系提供了一个思路。在群众路线看来，精英与大众是领导被领导的相互支持、良好协作的关系。群众路线引导广大群众自我管理、理性对话，从而实现高质量的互动与参与。在多元的社会环境下，人民群众是否具有宽容、理性和自治的精神，是推进高质量协商治理的关键因素。

(三) 中国语境下的民主治理实践与规范

1. 中国民主治理的实践模式创新

(4) 数字化参与治理

依托“公民参与”的技术赋能逻辑，结合数字化发展优势，构建“数字化参与治理”模式。通过“政务APP”“线上议事厅”等平台，打破时空限制，实现公民参与的便捷化、实时化；在决策环节，公民可在线提交建议，参与政策论证；在执行环节，公民可通过平台监督政策落实；在评估环节，公民可在线评价治理效果。例如，北京“接诉即办”平台接收公民投诉后，自动分派至对应部门，实现“诉求—处置—反馈”的闭环。这种模式拓展了公民参与的“空间与效率边界”，使参与从“线下局部”转向“线上全域”。

(三) 中国语境下的民主治理实践与规范

2. 中国民主治理的价值规范重构

(1) 全过程人民民主的理论内涵

全过程人民民主是中国共产党百余年民主政治建设的最新理论成果和伟大创造，深刻回答了在新时代为什么发展人民民主、发展什么样的人民民主、如何发展人民民主等系列重大问题，具有丰富的理论内涵。其内在由现实目标、基本原则、主体参与、制度保障、运行过程五部分构成，这五部分紧密相连，构成了有目标、有原则、有主体、有支撑、有实践的完整而又协同作用的理论体系。深入剖析全过程人民民主的理论内涵，对回答全过程人民民主“是什么”以及“由何构成”具有重要的理论意义。

(三) 中国语境下的民主治理实践与规范

2. 中国民主治理的价值规范重构

(1) 全过程人民民主的理论内涵

现实目标方面，全过程人民民主是中国共产党团结带领全国各族人民追求民主、发展民主、实现民主的伟大创造，不仅是全面建设社会主义现代化国家的本质要求，还是深入解决我国社会主要矛盾的题中之义，也是化解“超大规模民主难题”的应然之举，更是突破西式民主一元论思维定式的必然要求，是符合我国国情和具体实际的民主形态。

(三) 中国语境下的民主治理实践与规范

2. 中国民主治理的价值规范重构

(1) 全过程人民民主的理论内涵

基本原则方面，全过程人民民主是对人民民主而不是其他民主制形式的发展与演绎，是人民当家作主的价值理念进一步转化为科学的制度安排和具体的民主实践，构成了党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的本质核心。作为一种科学制度安排和具体民主实践相衔接的新型民主形态，全过程人民民主在制度设计和制度运行方面坚持顶层设计和实践探索有机统一、坚持活力和秩序有机统一、坚持公正和效率有机统一原则，既要求在制度设计上全方位保证人民当家作主地位，又要求在制度运行和民主实践上高效运转，深刻体现出最广泛、最真实、最管用的独特优势。

(三) 中国语境下的民主治理实践与规范

2. 中国民主治理的价值规范重构

(1) 全过程人民民主的理论内涵

主体参与方面，在我国，全过程人民民主明确了人民当家作主的核心原则，人民直接或间接参与国家和社会事务管理，人民既是民主行为发起者，也是民主成果的享用者。在当代中国语境下，“人民”概念不再局限于某一阶级、阶层或团体，而是指“包括全体社会主义劳动者、社会主义事业的建设者、拥护社会主义的爱国者、拥护祖国统一和致力于中华民族伟大复兴的爱国者的广泛的爱国统一战线”，决定着全过程人民民主的主体具有多元性特征，即其不仅要在整体意义上维护全体人民的当家作主地位，还要在个体意义上尊重和保护具有不同性别、种族、宗教、文化背景和社会经济地位的个体或者组织团体的民主权利，多元化设置民主议题、立体化建设组织机构、多样化丰富民主实践形式，培养民主主体的责任感、参与感，为最大限度地吸纳民意、汇聚民智、凝聚民心提供强大的内在驱动力。

(三) 中国语境下的民主治理实践与规范

2. 中国民主治理的价值规范重构

(1) 全过程人民民主的理论内涵

制度保障方面，人民当家作主制度体系是全过程人民民主的制度载体。在党的百余年民主政治建设的光辉历程中，中国共产党不断深化民主政治建设规律的认识和判断，致力于把人民民主的价值和理念进一步上升为科学的制度安排，逐渐形成并完善了人民当家作主制度体系，即坚持人民代表大会制度，为实现人民当家作主奠定根本途径和最高形式；坚持中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，以合作代替竞争、以协商达成共识，充分调动各民主党派的积极性，保证决策的民主化、科学化；坚持民族区域自治制度，保障各民族人民的各项民主权利，促进各族人民共同繁荣；坚持基层群众自治制度，把全过程人民民主真正落在实处，深刻体现了全过程人民民主的制度优势。

(三) 中国语境下的民主治理实践与规范

2. 中国民主治理的价值规范重构

(1) 全过程人民民主的理论内涵

运行过程方面，全过程人民民主是对人民民主而不是其他民主制形式的发展与演绎，是人民当家作主的价值理念进一步转化为科学的制度安排和具体的民主实践，构成了党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的本质核心。作为一种科学制度安排和具体民主实践相衔接的新型民主形态，全过程人民民主在制度设计和制度运行方面坚持顶层设计和实践探索有机统一、坚持活力和秩序有机统一、坚持公正和效率有机统一原则，既要求在制度设计上全方位保证人民当家作主地位，又要求在制度运行和民主实践上高效运转，深刻体现出最广泛、最真实、最管用的独特优势。

(三) 中国语境下的民主治理实践与规范

2. 中国民主治理的价值规范重构

(2) 全过程人民民主的价值规范重构

全过程人民民主是中国特色社会主义民主话语体系的最新表达，同时也是人类民主政治理论的最新发展成果。全过程人民民主是全链条、全方位、全覆盖的民主，是最真实、最广泛、最管用的社会主义民主。“全链条”意味着民主选举、协商管理、决策监督等各环节有机结合，互为关联。“全方位”体现于国家治理的各个领域、治国理政的全部活动、全面深化改革的多个维度之中，涉及人民物质文化生活和精神世界更高层次的需求。“全覆盖”揭示了中国特色社会主义民主政治发展和运行的基本逻辑，暗含了党的领导、人民当家作主、依法治国三方面的有机统一。

(三) 中国语境下的民主治理实践与规范

2. 中国民主治理的价值规范重构

(2) 全过程人民民主的价值规范重构

从治理的角度来看，全过程人民民主蕴含深厚的民主治理理念、科学的治理逻辑和有效的治理机制。为我国国家治理体系和治理能力现代化提供价值遵循、制度依据、实践途径和文化支撑。在治理方式上，全过程人民民主坚持人民治理、综合治理、制度治理、科学治理，真正使民主从价值理念成为扎根中国大地的制度形态、治理实践和治理方式，形成了具有中国特色的民主治理方式，丰富了人类政治文明与国家治理实践。

(三) 中国语境下的民主治理实践与规范

2. 中国民主治理的价值规范重构

(2) 全过程人民民主的价值规范重构

在国家治理现代化方面，全过程人民民主视为推动国家治理体系和治理能力现代化的重要支撑。全过程人民民主指导我国现代化治理在社会主义道路上发展前进，国家治理在新时代的民主目标就是实现人民民主的全过程发展。其一，全过程人民民主赋予国家治理鲜明价值，只有全过程人民民主才能保证国家治理始终贯彻人民民主的价值原则，才能将人民民主的原则和精神贯穿国家治理全过程，实现科学治理与人民治理的有效结合。其二，全过程人民民主奠定国家治理完整制度体系，在制度建设上，全过程人民民主以民主集中制为原则，形成了中国共产党的领导制度、人民代表大会制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度等制度，为我国国家治理体系和治理能力现代化提供系统的制度载体、全面的制度支撑和可靠的制度保障。其三，依托全过程人民民主推进国家治理现代化，有利于形成稳定有序的社会关系和治理序列在我国现代化的建设中，全过程人民民主通过民主的程序与方式，有效调节国家政治关系和人民内部矛盾，推动政党关系、组织关系、民族关系与社会关系等形成强大合力，共同服务于我国国家治理现代化建设。

(三) 中国语境下的民主治理实践与规范

2. 中国民主治理的价值规范重构

(2) 全过程人民民主的价值规范重构

与民主治理理论的关系方面，有观点认为，全过程人民民主开创了社会主义国家民主政治发展的新境界，是我国民主治理的理论依据与能力体现。首先，全过程人民民主创新和丰富了民主治理理论。全过程人民民主结合我国民主发展实际与社会主义国家特色，超越了以竞争性选举为核心的西式民主及其理论逻辑和话语逻辑，形成了具有中国特色的民主理论体系和民主话语体系，提高了我国民主治理发展的理论解释力和合法性，为人类民主政治发展与民主治理提供中国范式。其次，全过程人民民主创新和发展了民主治理模式。基于全过程人民民主研究范式的制度优势、运行优势和价值优势，我国民主治理旨在将制度效能转换为民主效能，实现全覆盖治理、全方位治理、全链条治理。人民可以根据制度程序全程、全面参与国家治理，推动国家权力高效运行和民主权利有效落实。最后，全过程人民民主创新和完善了民主治理的机制。全过程人民民主的制度优势在于形成了一系列具有创新性的民主运行机制，在这一运行机制下，全过程人民民主从主体到客体、从内容到形式、从制度到过程建构国家治理的严密网络，点线面有机结合，高质量协同合作，推动全过程人民民主实现“人人参与、人人尽力、人人共享”的治理目标。

(三) 中国语境下的民主治理实践与规范

2. 中国民主治理的价值规范重构

(2) 全过程人民民主的价值规范重构

在基层治理创新方面，有研究者在全过程人民民主理念的视域下审视基层治理创新，借以北京市接诉即办改革案例，展现成功的基层治理创新如何将民主作为治理工具，以及全过程人民民主的实践如何使得民主具有可治理性，由此揭示中国将“民主治理”与“治理民主”相统一的过程，更好地认识全过程人民民主和基层治理创新的丰富内涵。全过程人民民主尊重人民的主体地位，强调治理主体多元参与，并将成功的经验和做法通过民主立法的方式固定下来，保障了基层治理创新的持续推进。全过程人民民主更多侧重于全链条、全主体、全时空和全过程，涵盖了多元治理主体、多种价值理念，呈现出治理型民主的特征。它能够适应中国的社会、经济、政治、文化等环境，切实提高治理绩效，是真正可靠、真实管用的民主范式。在现实民主政治实践中，许多国家的民主模式下的治理绩效难以让人满意，“民主赤字”“民主失色”等危机加剧。而全过程人民民主作为人类民主政治新形态，通过价值引领、吸纳整合等机制，有效地将人民主体与民主的治理属性有机结合，很好地实现了治理民主与民主治理的统一。

(三) 中国语境下的民主治理实践与规范

2. 中国民主治理的价值规范重构

(2) 全过程人民民主的价值规范重构

全过程人民民主强调，民主的价值要落到具体的政治实践中，切实转化为治理效能。民主价值与治理绩效之间是相互促进的，要通过好的民主实现良善的基层治理，通过基层治理落实民主价值，只有这样，才能真正丰富中国基层治理实践，促使人民群众更好地共享基层治理创新成果。在现代化进程中，民主与治理耦合共进，既是国家治理现代化的大势所趋，也是以民主赋能治理的逻辑前提。中国特色社会主义进入新时代，全过程人民民主与基层治理的价值取向相契合，任务目标相一致，制度安排相耦合，能够全面赋能基层治理，提升基层治理效能。

(三) 中国语境下的民主治理实践与规范

2. 中国民主治理的价值规范重构

(2) 全过程人民民主的价值规范重构

更进一步，探讨全过程人民民主视域下的民主治理效能须关注其制度体系，将这一体系的制度优势转化为治理效能，需要遵循协商民主和多元参与、资源保障和信息沟通等路径选择，进而与国家治理现代化相衔接，推动全过程人民民主研究范式深入发展。首先，全过程人民民主将国家制度层面的民主制度和社会生活层面的民主机制融为一体，建构了一个立体全面的社会民主体制。这一体制下，协商民主为多元主体在治理层面的广泛参与搭建了平台，在民主的制度优势向治理效能转化的过程中发挥了桥梁纽带的作用。其次，民主参与需要充分的资源保障和有效的信息沟通，全过程人民民主一直注重在资源和信息层面为民主协商的开展提供保障，在推进协商民主制度化发展过程中做了大量工作，产生了充分的治理效能。

(三) 中国语境下的民主治理实践与规范

3.全过程人民民主的范式创新与西方超越

(1) 范式创新

全过程人民民主开创了民主政治的新范式，其创新体现为三层重构。

一是价值重构。全过程人民民主将马克思主义人民主体论与中国传统治理智慧相融合，突破西方个体权利观及传统民本思想的局限，构建了将人民主体性贯穿治理全过程的新型民主哲学。这种价值重构将民主从“少数人的游戏”升华为“全体人民的实践”，使民主真正成为国家治理现代化的持续动力。

二是制度重构。以代议民主与参与民主的复合架构，通过程序规范与治理效能的相互支撑，建立决策、执行、监督的民意闭环。这种制度设计规避了权力授受的断裂风险，使民主实践既保持政治系统的开放性，又防范民粹主义的风险。

三是实践重构。创建常态化参与机制，以多层次渠道网络实现民意表达、整合、调试的动态平衡。从立法听证到基层协商，从人大代表联络站到网络问政平台，构建起覆盖国家治理全领域的参与体系。这种制度设计重构了民主的时空坐标，使民主真正成为国家治理现代化的持续动力，为现代政治文明贡献了超越选举政治模式的中国方案。

(三) 中国语境下的民主治理实践与规范

3. 全过程人民民主的范式创新与西方超越

(2) 全过程人民民主的西方超越

① 实现对西方民主范式的超越

全过程人民民主打破“现代化=西方化”的认知定式，通过三重理论范式重塑民主和现代性的核心内涵：其一，以主体性现代化取代简单的制度移植逻辑。强调在现代化进程中，本土文明基因具有本体论意义，将民主实践深深扎根于本土治理传统和集体认知结构的动态调适之中，从而超越了程序理性与价值预设的简单对立。其二，以过程性民主突破静态的政体类型学。将治理效能转化为持续的制度对话与适应性演化，使权力运行既不是简单的“主权让渡”，也不是单一的“威权主导”，而是在多元主体的实践理性中形成具有弹性的共识。其三，以共生性治理重建跨文明对话的伦理基础。它将“和而不同”的理念转化为处理差异共存的具体方法，既认可现代性方案的普遍诉求，又充分尊重文明演进路径的不可通约性。这一理论框架深刻揭示了现代性作为文明主体性的技术拓扑学本质，其核心要义在于：民主由既定的制度形态转变为鲜活的实践过程，方能促使全球治理实现从范式依附到范式共生的认知跃升。

(三) 中国语境下的民主治理实践与规范

3. 全过程人民民主的范式创新与西方超越

(2) 全过程人民民主的西方超越

② 贡献全球民主治理的中国方案

全过程人民民主突破了西式民主模式，为世界民主政治发展贡献了新理念、新智慧，显著提升了“中国之治”的国际影响力。以“十四五”规划的实践为例，中国在政策制定过程中，充分吸纳民意，保障政策科学性和延续性，为全球治理提供了可资借鉴的民主实践范例。

中国亦积极参与全球治理体系的改革进程，致力于推动其向更加公正合理的方向迈进，并积极探索全过程人民民主治理逻辑从本土实践向全球治理的创造性转化路径。如，中国在“一带一路”倡议中提出共商共建共享原则，将中国式民主的治理逻辑升维为全球治理新范式。在中老铁路和蒙内铁路等项目中，中国通过多轮协商构建包容性平台，确保项目的顺利推进和可持续发展，展现了“中国之治”的独特优势。



03 | 民主衰落与前沿的前沿展望

三、民主衰落与前沿的前沿展望

01

西方的民主
衰落论调

02

前沿的前沿的展望

(一) 民主衰落

2010年前后，西方民主发展似乎进入了一个衰落的时代，不仅新兴民主国家接二连三地出现民主崩溃和民主恶化，老牌民主国家也陷入了民众对政府的信任度下降、政府效能低下的窘境。种种迹象表明，20世纪70、80年代全球民主化运动中普遍的乐观主义不复存在，取而代之的是悲观情绪的蔓延。

我们已经进入了一个全球民主的衰落期，而摇摆国家则成为了一个可能范围更广的民主衰落的先声。

——戴蒙德(Larry Diamond)

西方民主在全球的发展陷入了停滞，甚至可能开始出现了逆转。

——《经济学人》2014年3月封面专文

治理不善是绝大多数民主国家均面临的困境。在民主解体或民主质量下降的国家中，权力滥用、腐败猖獗、不平等加剧和法治遭到破坏，无一例外导致这些国家中民众对政权的不满。

(一) 民主衰落

在第三波民主化进程中，备受困扰和失败的民主国家有着某些共同的关键特征：往往是贫困的或收入中等偏下的国家，人均收入在5000美元以下；从世界银行的善治衡量标准来看，它们的排名都很低；在政治上不稳定，具有政治动机的暴力水平十分显著；社会被阶级、种族或者其他界线深深割裂；行政权力遭到严重滥用。

所谓的民主衰落，只是西方式民主发展进程的波动。但是其中政治行为和代议制导致公共行政中的民主精神缺失，是导致民主崩溃和恶化的原因之一。

在第三波民主化研究中，一些研究者指出，政治行为者对民主或独裁的态度在解释民主生存或解体中具有关键作用，进而关注到政治行为者在政策制定时的激进主义程度和民主偏好对于民主生存的影响。当政治行为者对民主有着强烈的规范偏好时，民主更有可能生存。

(一) 民主衰落

公共行政和代议制：

正统的民主理论认为，选举是政治合法性的主要来源，民主选举就是通过代议形式将选民偏好进行聚集的过程。然而，代议制在刚提出时其民主性就遭到了质疑。卢梭就曾批评代议制导致政治异化，减少了政治过程中人民的直接参与。

1. 通过选举代表行使政治权力，意味着个人对政治体系的影响只能是间接的；
2. 当主权者创造了政府并委托权力给政府，由选举产生的官员来管理社会事务时，选民在政治上就有可能变得消极；
3. 当人口和国家的规模扩大，人们就会逐渐失去对法律的控制，行政人员对被统治者施加更具压制性的力量；
4. 政府人员更可能是先追求自己的利益，追求自己作为政府成员的利益，最终才是社会的公益。

(一) 民主衰落

综上推断，所有的民主国家，首当其冲的任务是建立一套有效的政府制度，使得国家治理者能够制定有效的政策并承担相应的责任。有效的现代政府应当在强大的、有能力的国家与约束国家并使国家根据公民的普遍利益进行行动的法治和责任之间实现平衡。民主的运行需要在政党、立法机构与社会组织、民众之间加强衔接，使后者能够更便捷地融入、参与到政治过程中。

在中国共产党的领导下我们看了另一种参与民主形式。中国的民主发展是在适应社会经济发展条件的情况下，通过渐进主义的建构方式发展起来。中国式民主贯彻于从民主选举到民主监督的整个过程，公民可以参与所有党和国家机关的决策、管理活动，真正做到了全过程、全领域、各环节。

从实践前沿的视角看，换言之，让公共行政的民主精神内核和民主实践充分填充和粘合公民与政府的边界缝隙，使公民与政府成为民主的共生体，是实现民主的中继途径。这包括了公共行政的主体的民主参与精神培育，也包括了公共行政个体的民主参与精神培养。

(二) 前沿的前沿的展望

西方民主理论的发展过程中，有大量迷信的理论和对理论的迷信。这些迷信也对公共行政的民主精神传承造成了负面影响，并严重的损害了民主参与和行政效能。

熊彼特、萨托利等人基于维护既有精英统治体制的狭隘立场开展民主研究和思考，仅仅关注那些当时暂无法解决的民主参与的技术问题和公民个体性的特征，并以此批判参与式民主制度。

古典民主也并不是真正的全民民主，是上等阶层的内部民主，社会底层因为生计和身份被排除在民主参与之外，甚至1971年之前的美式民主是古典民主式局部民主的代议制民主。

佩特曼为代表的参与式民主，并不是普适可行的，必须要有好的配套公共行政为支撑。第三波民主化的新兴民主国家的民主衰退，被简单的概括为善治水平低下、行政权力严重滥用和行政人员利益集团的自私自利等，事实上是公民与制度必经中间层的公共行政人员的民主参与精神缺失。

(二) 前沿的前沿的展望

西方民主理论的发展过程中，有大量迷信的理论和对理论的迷信。这些迷信也对公共行政的民主精神传承造成了负面影响，并严重的损害了民主参与和行政效能。

- 熊彼特、萨托利等人仅仅关注那些当时暂无法解决的民主参与的技术问题和公民个体性的特征。
- 古典民主也并不是真正的全民民主，是上等阶层的内部民主。
- 佩特曼为代表的参与式民主，必须要有好的配套公共行政为支撑。

我们认为上述观点是狭隘的偏见迷信，也是对公共行政的民主价值内核的忽视和错误异化解读。

民主不是多数人对少数人的暴政，而是通过尊重正确少数派并保障其必要发言权，从而纠正多数人偏误的最低成本方案。

因此，公共行政的民主精神是善治的必要条件。

(二) 前沿的前沿的展望

民主参与并不会因为增加行政负担而损耗行政效能。从两个方面可以推断行政效能损耗观点的片面推论逻辑的错误之处。

其一，当民主参与是公共行政的必要部件时，应当看到发挥其纠错功能的广泛普适性。公共行政的公共性意味着，任何错误的行政举措都是对整体公共利益的侵害。全面参与下的公民的价值评价冲突恰恰是最好的行政收益预测评估和防范成本沉没的直接依据。

其二，广泛参与的公共行政决策执行将会规避那些无畏的行政阻力。而这种成本，是无法量化评估的。

再则，公共行政的民主精神内嵌程度和方式是实现民主善治的充要核心自变量。

我们还关注到了公共行政的民主治理理论的前沿理论的实践前沿，这个前沿的前沿问题，就是参与问题，公民为何参与、是否会参与、何时决定参与以及何时参与。正确的参与设计是通向公共行政中的公民参与式民主治理的关键。

(二) 前沿的前沿的展望

1. 公民的参与机制

公民为何参与和是否参与，维巴的公民志愿模型提供了较为准确的分析路径。西德尼·维巴 (Sidney Verba) 及其合作者提出的“公民志愿主义模型”(Civic Voluntarism Model, 简称CVM)，在他们于1995年合著的经典著作《话语权与平等：美国政治中的公民自愿主义》(Voice and equality : civic voluntarism in American politics) 中进行了系统阐述。

公民志愿主义模型旨在解释为什么有些人会参与政治而有些人不参与。模型指出，政治参与并非随机，而是主要由三大因素共同决定：政治参与的资源、参与政治的动机、被动员参与网络。

CVM揭示了政治参与背后的机制，指出参与并非偶然，而是资源、动机和动员三者共同作用的结果。这一模型至今仍是理解政治参与行为的一个非常重要的框架。显然，CVM模型和理性人假设是一致的，共用相同的决策推断逻辑。

按照CVM模型推理，公民对于善治的政府，理应是冷漠的。

(二) 前沿的前沿的展望

2. 实践前沿以及实践前沿的误区的研究设计和结果

公共行政的任何行为或者不行为，都是政策。政策反馈理论是目前最直接解释研究民主参与和公共行政相关性的理论之一。大众政策反馈不仅是政策理论，也是公民参与的实验框架和基础机制理论，因此，我们需要使用政策反馈理论来研究民主参与。

坎贝尔评论考察了美国和欧洲的公众的政策反馈效应。现有的政策反馈到政治系统，影响后续的政策结果。政策通过改变政治精英和国家的能力、利益和信念，以及公众的这些方面来产生这种影响。因此，公共政策可以塑造政治参与和态度。

这些影响可以是正面的或负面的，增强或削弱参与，并赋予个人作为公民的价值的正面或负面信息。因此，公共政策本身塑造了公民与政府之间的距离，对民主治理有着深远的影响。

直至2023年中国学者才较为完整地翻译和介绍了大众政策反馈理论。

(二) 前沿的前沿的展望

2. 实践前沿以及实践前沿的误区的研究设计和结果

好的、符合民意的、福利的正向公共行政，为什么会遭遇愈发冷漠的公共参与？可能导致这个现象的两个机制称为资源效应的悬停（Suspend）和终止（Terminate）。CVM模型中，已经明确提出，资源和动机是参与的主要因素。因此，当资源得到满足，理性的公民将停止继续参与。

现有的相关研究，最多只能实现自然实验，仅仅是对所有群体不分层的回归分析，将无法确认资源效应悬停和终止是否存在，并将此识别成负效应或无效应。长周期准自然实验将收到额外的环境因素干扰，此类错误效应现象更为明显。

为了应对这类现象，需要实验设计和实践操作加入更为精细的测量，例如多次分层分组的 $2*2$ 结构设计。通过分解因果关系，加以重复测量提高精度，通过对底层个体层面的跟踪，从而实现对不同群体的意识流体演变的检测。

我们将汇报一个有关参与的政策反馈实验的结果，以此解答“不同群体”“何时决定参与、何时参与”的问题。

(二) 前沿的前沿的展望

如表3.1所示，政策范围内的不同群体的参与意愿遵从CVM模型的理性逻辑。有实质收益和潜在期望的用户在政策前后，出现显著的负相关，实质收益求显著强于潜在期望。不同的认同态度（满意度），不同群体也展现了相左的显著性，但是，参与经验则是持续的正向高显著性。

通过对比各组核心自变量的不同程度负相关显著性，说明随着需求得到了满足，遵照CVM机制发生了后馈效应，良好的公共服务供给将会导致资源效应激发的参与意愿的弱化。因此，我们确认了资源效应的中止或者终止是导致未来参与意愿弱化的主要原因。

对此，我们需要探究他们的参与逻辑在核心政策前后还有何差异，因此，我们进行了分层分析。表3.2为分层分析汇总简表，结果中不同疗效群体在政策行为的前后展现了不同的参与认知逻辑。

	控制组		治疗组					
	非目标群体		强效		中效		弱负效	
	政策前	政策后	政策前	政策后	政策前	政策后	政策前	政策后
未来参与意愿非常强烈	-0.891	-0.317	-0.475	1.677	1.506	2.089	0.282	-2.264
未来参与意愿较为强烈	1.02	1.669	1.407	3.49	3.569	4.338	2.187	0.454
公共交通设施和服务满意度	-0.292***	-0.168**	-0.255***	-0.098	-0.418****	0.018	-0.282	-1.035**
引进多项措施提升公共交通服务的满意度	0.395****	0.605***	0.094	0.366**	0.401****	0.359*	-0.267	1.444***
校园交通环境的改善提升的参与感	0.589****	0.427***	0.626***	0.713***	0.585****	0.501***	0.918***	-0.158
在校学习或工作时长	0.02	0.079	0.07	0.128**	0.137**	0.153*	-0.249	-0.557**
男性	0.045	0.159	-0.183	0.124	-0.43***	0.029	-0.224	-0.164
参考类别: 女性								
本科生	0.298	-0.39	0.271	0.148	0.253	1.206**	-1.402	1.082
硕士生	0.132	-0.606	0.069	0.084	0.532	1.103**	-0.286	1.332
参考类别: 博士生								
居住在思明校区	-20.812***	0.588	-1.069	-0.345	-0.278	-0.45	—	-2.517*
居住在一期学生公寓	-1.558**	-0.588	-1.378***	-0.537	0.806	-0.673	1.384	-2.517*
居住在二期学生公寓	-1.696**	-0.633	-1.512***	-0.293	0.618	-0.274	2.523*	-3.517**
居住在三期学生公寓	-1.549**	-0.145	-1.216**	-0.751	1.026	-2.05**	1.743	-2.214
居住在四期学生公寓	-1.569**	-0.707	-1.588***	-0.536	0.836	-1.179	2.489	-2.706
居住在五期学生公寓	-1.872***	-0.829	-1.243**	-0.321	1.482*	-1.098	1.76	-2.142
居住在西部学生公寓	-1.163**	-0.624	-0.951	-0.594	1.087	0.122	1.151	参考类别
参考类别: 居住在校外							—	
Number of sample	1094	706	892	680	817	451	103	81
Test of parallel lines	0.798	0.053	0.064	0.285	0.062	0.217	0.271	0.781

(二) 前沿的前沿的展望

弱负效治疗组在政策后的参与感是唯一的负向不显著。这证明了我们基于理性人假设的阐释效应推论。政策资源分配方向与个体意愿的相背，将降低正向阐释效应的总效应，进而导致未来参与意愿的下降。

通过真实政策行为实验探索“不同群体”“何时决定参与、何时参与”，我们不仅验证了卢梭和维巴的理论构想，并回应了那些对民主参与冷漠的质疑，为公共行政中的民主参与设计提供了实现路径。

恰是这种参与冷漠，让那些存在需求的参与者的意见得到了重视和发挥。如果在公共行政中，因为大多数的冷漠而放弃民主参与的体制机制，则将让边缘的少数被忽视，从而让公共行政失去民主精神所追求的公平和公正。

至此，还有一个问题需要回答。富有民主精神的公共行政治理成果是否只会对目标区域的个体产生影响。

外部对照组	不分层	政策前	政策后
未来参与意愿非常强烈	-0.241	-0.457	0.772
未来参与意愿较为强烈	1.341	1.076	2.879
公共交通设施和服务满意度	-0.194	-0.001	-0.961***
引进多项措施提升公共交通服务的满意度	0.197	0.025	1.195***
校园交通环境的改善提升的参与感	0.559***	0.467	0.907***
政策前	0.138	—	—
参考类别: 政策后			
男性	-0.204	-0.178	-0.474
参考类别: 女性			
学习或工作时长为一年	-0.312	-0.102	-0.716
学习或工作时长为二年	0.003	-0.088	0.684
学习或工作时长为三年	0.145	-0.214	1.388**
学习或工作时长为四年	-0.177	0.229	-0.791
参考类别: 学习或工作时长为四年以上			
不期望拥有电动车	0.495***	0.473*	0.496
参考类别: 期望拥有电动车			
无自购电动车	0.241	0.418	0.175
参考类别: 有自购电动车			
本科生	-0.986*	-0.164	-0.163
研究生、家属和行政	-0.646		
教师	-0.576	-1.197	-0.097
参考类别: 非全日制学生			
常住校内	-0.281	-0.864	-0.066
参考类别: 非常住校内			
Number of sample	602	436	166
Test of parallel lines	0.262	0.139	0.302

在不分层的状态下，参与经验呈现强烈的显著性，静态和动态的满意度均不显著。

在分层回归之后，在解除管制的正向政策之前，外部群体的满意度和参与经验，并没有表现出对参与意愿促进或者停滞的显著性。

在解除管制的政策发布并执行之后，公众的满意度和参与经验，对社区管理主体的在该领域的公共行政参与，表现出了非常强烈的显著的促进。

外部对照组	不分层	政策前	政策后
未来参与意愿非常强烈	-0.241	-0.457	0.772
未来参与意愿较为强烈	1.341	1.076	2.879
公共交通设施和服务满意度	-0.194	-0.001	-0.961***
引进多项措施提升公共交通服务的满意度	0.197	0.025	1.195***
校园交通环境的改善提升的参与感	0.559***	0.467	0.907***
政策前	0.138	—	—
参考类别: 政策后			
男性	-0.204	-0.178	-0.474
参考类别: 女性			
学习或工作时长为一年	-0.312	-0.102	-0.716
学习或工作时长为二年	0.003	-0.088	0.684
学习或工作时长为三年	0.145	-0.214	1.388**
学习或工作时长为四年	-0.177	0.229	-0.791
参考类别: 学习或工作时长为四年以上			
不期望拥有电动车	0.495***	0.473*	0.496
参考类别: 期望拥有电动车			
无自购电动车	0.241	0.418	0.175
参考类别: 有自购电动车			
本科生	-0.986*	-0.164	-0.163
研究生、家属和行政	-0.646		
教师	-0.576	-1.197	-0.097
参考类别: 非全日制学生			
常住校内	-0.281	-0.864	-0.066
参考类别: 非常住校内			
Number of sample	602	436	166
Test of parallel lines	0.262	0.139	0.302

对既有服务水平的满意度的负相关，证明存在对高服务水平的需求中止效应；

既往改善措施的正相关，说明当前公共行政民主参与精神的阐释效应促进了个体的未来参与意愿；

参与感受的正相关，说明议程设置等程序性政策工具有符合公众的行为习惯，通过较低个体的参与成本和学习成本，同时满足了外部政治效能感和内部政治效能感的需求。

此前，Campbell有关公共政策是否只对目标群体有效的问题：政策反馈效应是否只塑造目标人群的行为和态度，还是也影响更广泛的公众？

Pacheco使用美国禁烟政策的长期面板数据来分析政策的是否会对非目标群体产生公共教育的功能，但是很遗憾这项研究只是针对态度的研究。

我们的分析结果不仅用公共行政的真实民主参与意愿变迁实践研究做出了正面答复，并且进一步确定不同群体的公众未来会如何参与：富含民主参与的公共行政过程，不仅是对目标区域的目标群体发挥公共教育的功能，同时还会对非目标群体和非目标群体产生示范性的阐释效应的公共教育功能。这种阐释效应的方向，是资源分配方向是否与个体意愿一致相关的。但是即使不一致，也不是导致后续参与中止的核心自变量。

我们确定了公众的对公共行政参与冷漠的原因来源于两种机制，一种是由于善治导致的参与中止，一种是恶政导致的不信任。而区别两者的唯一办法，就是将民主参与精神融合入公共行政的全过程，通过良好的反馈机制实现自我纠正和优化。

(二) 前沿的前沿的展望

所以，公共行政中的民主参与，或民主参与之于公共行政的意义，应避免陷入西方公共行政政治功利路径的圈图，而是管理与政治路径并行解构。

民主的公共行政，公众本无需过多参与；但是在公共行政的设计中，应当全过程包含民主参与的必要机制。公共行政中的民主治理的实现路径，中国的古代先贤早已为我们总结好了：

夫民别而听之则愚，合而听之则圣。

——战国·管仲《管子·君臣上》

君之所以明者，兼听也；其所以暗者，偏信也。

——汉·王符《潜夫论·明暗》



厦门大學公共事务学院
SCHOOL OF PUBLIC AFFAIRS XIAMEN UNIVERSITY



厦门大學公共政策研究院
SCHOOL OF PUBLIC POLICY XIAMEN UNIVERSITY

请老师和同学们批评指正！