四、试论公共管理中的公众参与机制构建的路径

标题——内容提要（100—150字）——关键词——正文——参考文献

**目 录**

1 前言………………………………………………………………..1

1.1研究背景………………………………………………………1

1.2国内外研究现状………………………………………………3

1.3研究目的和意义………………………………………………5

2 \*\*\*\*\*\*………………………………………………………………6

2.1\*\*\*\*\*\*..…………………………………………………………6

2.2\*\*\*\*\*\*..…………………………………………………………7

2.3\*\*\*\*\*\*..…………………………………………………………8

3\*\*\*\*\*\*………………………………………………………………9

3.1\*\*\*\*\*\*..…………………………………………………………9

3.2\*\*\*\*\*\*..…………………………………………………………10

3.3\*\*\*\*\*\*..…………………………………………………………10

4 结论与建议..………………………………………………………..11

参考文献..……………………………………………………………..12

附录..………………………………………………………………......13

摘要：

公共管理是社会稳定和发展的基础，提高公共管理水平对促进社会和谐和发展起到了重要的作用。公共管理过程中公众参与程度是衡量公共管理水平的重要指标，同样也是公共管理的关键环节。本文分析了我国公共管理中公众参与的重要性，现阶段我国公共管理中在公众参与方面存在的问题，并提出相应的解决措施。

〔关键词〕 公共管理 公众参与机制 构建

引言

**公众参与的定义**

公众参与是指在公共管理过程中，社会成员自觉自愿地参加各种社会活动和事务管理，是进行社会民主管理的一种体现。近几年，我国在社会管理中公众参与积极性不断提高，为我国构建和谐社会，促进社会全面发展起到重要的推进作用。如何规范公共管理中公众参与的方式，方法和范围保证公众参与的广泛性、深人性和科学性是公众参与中的重要环节。

正文

**1公共管理中公众参与的必要性分析**

**1.1公众参与程度是公共管理发展的内在动力**

公共管理的目的是通过整合社会资源、强化社会功能、增强社会动力的等方式，保证社会成员和社会之间的协调，从而保证社会平衡，促进社会全面协调发展。所以，在公共管理的过程中，必须积极促进公众的参与，这样才能够保证公共管理工作协调有序地进行。我国坚持“以人为本”社会发展理念，鼓励民主化管理，这使得公众参与在公共管理中的重要性增加。激发社会成员的责任意识和主人翁意识，积极鼓励社会成员参加公共管理，是保证公共管理有效实施的内在动力。

**1.2公众参与是促进公共管理科学发展的必然要求**

为社会成员提供参与机会是公共管理的重要功能之一,强调社会成员参与公共管理,意味着不应简单地把社会成员看成公共管理的对象,而应将其看成是公共管理的积极行动者;不应把社会成员当作公共管理被动的接受者,而应向他们提供参与公共管理的各种机会;不应只让社会成员仅仅了解公共管理的结果,而应让他们参与公共管理政策的制定、实施、监督的全过程。只有社会成员的广泛参与,才能培养起现代公民应有的社会意识,形成有效的公共管理组织结构和运作机制,切实发挥好公共管理所固有的各项功能。

**1.3公众参与是公共管理的必然发展趋势**

公众参与在公共管理中占据越来越重要的地位。在各国的公共管理实践中，虽然各国管理的方法有所差异，但是公用管理的目标都是集中于积极鼓励社会成员积极参与公用管理，分享公共管理成果。随着社会公共管理不断规范化和科学化，社会成员在公共管理中会占据越来越重要的位置，公众参与已经成为公共管理的发展趋势。

**1.4公众参与是社会成员的义务和权力**

公众参与反映了社会成员与社会之间的权利、义务和责任关系。社会是一个复杂的系统整体,在这一系统内,社会成员之间的权利和义务是统一的,平等分享社会发展成果的同时,也必须承担相应的责任。公众参与的过程既是分享权利的过程,也是履行义务的过程,每一个社会成员,无论是成员个体,还是作为组织的单位,都有义务承担起自己应负的责任,为社会建设出一份力量、尽一份责任。同时,从行动目标上看,公众参与是为了促进社会与人的共同发展。也就是说,通过社会成员的广泛参与,以人为本建设社会,可以不断满足成员在物质、文化、精神、环境等方面的要求。因为,在一个社会中,只有社会成员自己才最了解自身的现实需求,也只有通过协商和争取才能平衡各自的利益关系,维护其共同的价值观念和利益追求。毫无疑问,社会成员的积极参与将在未来的公共管理中占据主导地位,成为影响公共管理发展方向的重要因素。

**2公共管理中公众参与现状及问题**

**2.1公众参与过程中意识薄弱**

目前的公众参与多为被动参与，公众参与的程序性要远大于其实质性，一部分社会成员的社会责任意识薄弱，公共管理中参与积极性不高。一部分社会成员简单的认为自己是公用管理的管理对象，而忽视了自己也是公共管理执行成员之一，这样使其责任意识淡薄，不能主动参与到公用管理活动中。另外，由于公共管理中涉及到的资源分配问题不涉及到社会成员个体，公有制下的公共资源配置对一般公众利益并无直接影响,使得大多数人只意识到自身是公共管理的对象,却没有意识到自身也是公共管理主体中不可或缺的一部分,降低了公众参与公共管理的积极性。

**2.2公众参与过程中缺乏可操作的程序规范**

我国的基本社会制度保证了公众参与公共管理的权利，但是缺少具体的参与方法。社会成员不能了解公共管理的参与渠道，参与方法和参与主体。不能了解公用管理中的能够参与的范围和内容。使公众参与公共管理的渠道不够畅通，不能了解自身作为公民的社会职责，从而淡化了公众参与公用管理的意识。

**2.3公众参与过程中广度与深度均有限,而且参与效果欠佳**

虽然我国公共管理中的公众参与也在以某些方式在进行,但其内容缺乏深度和广度,导致参与效果十分有限。就目前而言,公众参与的效果几乎完全取决于掌握公共管理权限的主政者的价值取向和综合素质。公共管理方案能不能反映或能在多大程度上反映社会成员的利益诉求,社会成员无从知晓,更无法落实及进行有效的监督。再加上社会成员的力量有限,公众参与还比较多地属于自发的个人行为,对公共管理政策制定、决策的价值取向及其具体贯彻实施的影响力轻微。

**2.4公众参与能力不足，参与公共管理成本偏高**

公共管理中对公众参与的能力要求较高，公众的参与程度受到对公共管理信息的掌握程度和理解程度等多方面因素的影响。此外，社会成员参与公共管理活动要付出一些时间、金钱和精力，这构成了公众参与公共管理的社会成本。公共管理中公众参与的要求过高和参与成本过大限制了公众参与公共管理的范围。

**3公共管理中促进公众参与的措施与对策**

**3.1建构与公众参与相适应的信息公开制度**

信息公开是公众参与的基本条件和前提。没有信息公开 , 公民不了解政府是否决策 、何时决策、决策的依据是什么 、决策是如何形成的 、决策的基本目标是什么 、决策的预期成本和效益等信息, 就很难对政府的决策进行评价 ,也就无从参与政府决策,也就没有了公众的自愿合作与参与 。西方一些国家已经把公开性原则作为国内法的基本原则 。密尔指出: “把政府的行为公布出来, 迫使其对人们认为有问题的一切行为作出充分的说明和辩解;谴责那些应受责备的行为 ,并且 ,如果组成政府的人员滥用权力, 或者履行责任的方式同国民的明显舆论相冲突 ,就将他们撤职,并明确的或事实上任命其后继人。” 正如齐勒(Ziller)指出的那样,瑞典法律传统中的公开性原则包括在规章准备或决策期间获取信息的权利,以及公共管理的职员与记者交流的权利。 《阿姆斯特丹条约 》把公开性原则引入欧洲法, 公开性原则被写进了欧洲联盟条约第一条。它规定欧盟机构做出的决“尽可能公开并尽可能靠近公民”。

**3.3制定合理的公共参与权制度**

合理的公共参与权制度主要是指公众参与权的范围的划定问题。公众参与规章的制定为政府提供更广的信息、观点和可能的解决方案,并改进决策的质量。这种权利也推进了公众对制度的信心, 提升民主水平 ,强化市民社会的作用与重要性。现代的规制理论强调建立在公共官方和市民社会之间合作基础上的不同规制方法的重要性。根据这些理论, 公共参与可以改进规则的质量。由于公民总是比实际执行管理制度的政府更接近该领域,因此,可以减少规则的异质性, 使规则的贯彻更有效 。

**3.2制定具体的公众参与程序规范**

相关部门应根据我国基本制度结合当地的基本国情，制定出具体的公众参与公共管理的程序规范，保证公众参与渠道的畅通。增强公民的责任意识和主人翁意识。在充分尊重宪法和法律赋予公民的政治权利和自由的前提下,对公众参与的内容、方式、途径作出明确的规定,使其可以按照一定的程序操作,并用法律的形式固定下来,做到有法可依、依法参与,使公众参与经常化、制度化。目前我国还没有关于公众参与方面的专门法律条文。因此,要做到:(1)法律中应明确公众参与的主体及权力。公众参与的主体可以是个人,也可以是组织、团体。不同的参与主体在公众参与中明确自己作为参与主体的权利和义务边界,哪些事项能参与,哪些事项不能参与,都要以法律形式予以规范,避免不同参与主体之间因参与权利不一致而引发矛盾。(2)法律中应明确具体的参与程序。在参与程序上,要依据实际情况制定一套详细的、操作性强的参与程序,什么时候议事,什么时候实施,有建议或者意见采取什么形式征求意见或建议等都要有详细规定。如关于公共管理机构充分保障社会成员对社会内重大事项的知情权和表决权的办法,能代表社会成员向有关管理部门反映社会成员集体意见的方式和途径等。(3)法的制定必须基于民意,体现民意,要充分考虑不同参与主体的实际情况,征求他们的意见,因为他们才最具有发言权。第四,树立政府官员的正确理念。政府部门是公共管理的主要承担者,政府官员对待公众参与的理念直接影响到公众参与作用的发挥。这就要求政府官员必须树立正确的理念,充分尊重社会成员的人格和合法权利,积极推进公众参与公共管理管理实践活动。

**3.3提高公众参与有效性的具体策略**

在开展公众参与前，组织者应根据项目特点、涉及公众的范围和性质，决定公众参与的程度和方式(是否需要公众参与，如何开展公众参与)，并继而明确公众参与的途径和深度，以及如何与公众分享决策过程。

**3.4架设公众参与公共管理的桥梁**

就我国当前的国情而言,政府在公共管理中的重要地位是不可或缺的,但同时其能力和作用也是有限的,公共管理不能单方面靠政府去推动,不能单纯运用行政手段去实施, 一方面，政府应积极鼓励公众参加公共管理活动，为公众提供各种参与机会，并最大限度地调动社会企事业单位、社会中介组织和公众的广泛参与。另一方面，从欧美发达国家的实践中可以发现,由个体所组成的团体或利益集团在公众参与中起着不可忽视的作用。公众可以通过建立组织，来增强自身的参政能力保证，充分发挥民间组织桥梁和纽带的作用，加强自身的社会诚信建设和参政能力建设，保证公众参与公共管理渠道。

**3.5营造有利于公众参与的政治文化**

一般来说,有利于公众参与发展的文化氛围有:(1)普遍的平等观念;(2)广泛的自主意识;(3)强烈的责任感;(4)法制原则。为此,必须克服传统政治文化造成的参与中的冷漠和急躁情绪,积极培育公众参与所需要的适度、理性的心理背景。为此 , 必须克服传统政治文化造成的参与中的冷漠和急躁情绪,积极培育公众参与所需要的适度 、理性的心理背景

**3.1培养公众的参与意识**

在构建好相适应的软硬件后，也需要要大力培养和增强社会成员的参与意识,增强他们的参与能力,提高他们的参与水平。社会成员树立强烈的参与意识,是促使他们广泛参与公共管理活动的思想基础。重视参与意识的意义在于它能导致直接的参与行为。意识的正确与否必然导致行为结果的性质。因此,培养公民参与意识对于促进公共管理具有十分重要的现实意义。

**4总结**

公众参与是实现政府有效管理和社会和谐的制度的前提，也是公共管理的重要环节。美国政治学家塞缪尔·亨廷顿认为，“制度化是组织和程序获取价值观和稳定性的一种进程”，一个健全有效的公众参与制度，其重要作用不仅在于能够保障社会公平，实现决策的科学性和民主性，也在于通过积极的协调运作，可以促使公众认同、接受和支持公共管理。加强公共管理过程中公众参与程度，是促进社会和谐发展的前提。本文针对我国目前公众参与公共管理中存在的问题，提出相应的解决措施，为我国推进公共管理中公众参与提供理论支持。

[ 参考文献]

[1]王琳.公共管理中的公众参与问题分析[D].广西社会科学.2006.总第 128 期.14~16

[ 1] 俞可平 .治理与善治[ M] .社会科学文献出版社,2000.

[ 2] 陈振明 .公共管理学[ M] .中国人民大学出版社,2003.

[ 3] 塞缪尔·P·亨廷顿.变化中的政治秩序[ M] .北京三联书店 ,1989

[公开部分] [1]李清伟. 论服务型政府的法治理念与制度构建[J]. 中国法学,2008,(02):28-37.

[结尾] 罗鹏飞. 关于城市规划公众参与的反思及机制构建[J]. 城市问题,2012,(06):30-35.