

# 政策评估中的公众参与

## ——基于南京市政府政策评估实践的分析

周建国 陈如勇

**内容提要** 公共政策评估中公众参与不仅是现代民主政治的基本旨趣,也是推进社会管理创新的一种重要方式。近年来,南京市尝试对重大民生政策实施政策评估,积极吸收公众参与政策评估实践,建立了政策评估的基本制度框架,是中国地方政府实施治理创新的重要突破。然而,在评估实践中由于缺乏公众参与的完整规范和科学标准,又表现出公众参与制度尚不成熟,需要建设完善的政策体系,丰富政策工具,引导公众积极参与。因此我们提出了改变的有效路径。

**关键词** 政策评估 公众参与 社会管理 南京市

周建国,南京大学政府管理学院教授 210046

陈如勇,江苏省社会科学院研究员 210013

### 一、问题的提出

在国家治理体系和治理能力现代化的实践中,民主的治理体系和治理的民主能力则是其基本内容。由于民主理论的发展和民主政治实践的推进为公众参与公共管理实践提供了越来越广阔的空间与巨大的机会。因此,在公众参与作为现代民主政治制度下公民所具有的一种普遍性和广泛性的行动得到认同。无论是强调个人选择的市场经济理论家还是强调团体或社区重要性的社群主义思想家都形成高度共识,认为“任何一个有效运转的组织都需要良好的自上而下以及自下而上的沟通”<sup>[1]</sup>。

众所周知,政策评估是公共政策过程的一个重要环节,是公共生活的重要方面。然而,有关这一领域的公众参与实践和研究都还比较缺乏。在中国的公共管理实践中,政策评估还只是个别的、试验性的实践,从中央政府到地方政府,并没有建立起完整的政策评估法律法规体系。当然,关于其中的公众参与自然难有统一的规范。由于政策评估中公众参与的理论研究及其薄弱——尽管政策评估

---

本文为2011年国家社会科学基金项目“我国政府公共政策评估模式研究”(项目编号:11BZZ034)和2011年国家社会科学基金重大招标项目“社会管理创新与社会体制改革(项目编号:11&ZD028)”阶段性成果。

[1][美]约翰·克萊頓·托马斯:《公共决策中的公民参与:公共管理者的新技能和新策略》,孙柏瑛等译,[北京]中国人民大学出版社2004年版,第27页。

研究已有较大进展,通过对中国知网、万方数据库检索,仅有王丙乾、闫曼悦等人的4篇文献涉及该内容,他们主要研究了网络环境、协商民主等背景下政策评估中的公众参与<sup>[1]</sup>。对中国业已展开的政策评估实践的公众参与没有研究,也未能提供公众参与的操作性思考。因此,应加强对政策评估实践中公众参与的研究,通过建设性的批评增进实践的科学性、合理性和可操作性,提供更“接地气”的思考,实现政策评估中公众参与由点到面的推广,才能让公共政策过程从封闭的空间走进公众的视野,让公众切身体验自身的力量与价值,实现社会管理创新。本文对南京市政策评估中公众参与的实践分析,正是源于这样的理论旨趣和现实关怀。

## 二、南京市政策评估与公众参与的实践

在广义上,政策评估涵盖了对法律法规在内的所有政策的评估。如近年来,全国人大推进的立法评估就是广义政策评估的重要内容。而在狭义上,或者说从政府的层面看,政策评估则是对政府出台的规范性文件(政策)实施的评估。本文研究的政策评估限定在狭义的层面上。

1. 南京市2009—2013年政策评估实践进程 南京市政府是全国较早推行重大政策评估的地方政府。2009年,南京市政府政策研究室根据《开展我市经济社会发展相关政策评估工作方案》(宁政办发[2009]66号),组织南京市文化局等10个政府职能部门,对“文化产业发展政策(2006年8月—2009年1月)”等10类政策进行了评估。然而在南京市政府政策研究室的总结报告《加快评估体系建设,完善评估决策机制——关于我市十项政策评估的评价和建议》中,客观地认识到“评估主体中基层组织、专家学者、社会公众缺位”,并在随后制定的《南京市重大行政决策评估暂行办法》(宁政发[2009]208号)(以下简称“暂行办法”)中,第十条明确规定应当对“行政决策的相对人进行充分调查”,对重大政策评估中吸收公民参与作了刚性规定<sup>[2]</sup>。这是地方公共政策评估实践的重要突破。依据“暂行办法”和《关于对我市经济社会发展相关政策进行评估的工作方案》的通知(宁政办发[2010]44号)(以下简称“44号文”),2010年由南京市政府政策研究室具体负责,对“南京市义务教育学校绩效工资实施办法”等4项有关民生的重点政策实施情况进行了评估。2013年,南京市政府政策评估组织工作由南京市政府办公厅(政策研究室)转移到中共南京市委社会工作建设委员会,政策评估的重点逐渐转向政策制定和政策实施后的民情收集和民意调查,并逐步扩张到第三方参与政策评估的范围和路径。

2. 政策评估中公众参与的状况 在分析评估报告文本基础上,我们分别于2014年3月和2014年6月对南京市人民政府政策研究室、市委社会工作委员会和市住房与城乡建设委员会、教育局有关人员进行深度访谈。访谈对象分为“暂行办法”制定者和重大政策评估实施者,访谈主要围绕如何制定公众参与政策和如何实施公众参与评估两类问题展开。通过文本分析和访谈内容分析,发现南京市政策评估实践中的公众参与呈现几个显著特点:

首先,重大政策评估的制度框架初步形成,公众参与成为政策评估的强制性规定。“暂行办法”规定必须对行政决策的相对人进行充分调查;“44号文”进一步规定,4项重点政策评估必须“按照内、外部评估相结合的原则,引进专家点评和民意测评”。公众参与政策评估成为政策评估过程的必备环节,尽管2013年后,自政策评估的系统性被削弱,但公众意见成为了政策评估内容的重要组成部分。

其次,缺乏公众参与的流程规范和科学标准。“暂行办法”未就公众参与流程做出明确规定,“44号文”作为具体的政策评估项目的指导性文件,也未对公众参与的流程和标准予以说明。因此,在2010年的4项政策评估实践中,作为具体实施者的4个政府职能部门采取了不同方法吸收公众参与。教育局针对不同类型的学校,向学校领导、教师、教育部门人事干部发放了问卷,主要就受访者

[1]闫曼悦:《网络环境下公众参与政策评估分析》,〔长沙〕《企业技术开发》2011年第13期。

[2]南京市人民政府:《南京市重大行政决策评估暂行办法》,2009。

对绩效工资的了解程度、绩效工资的实际效果、教师的行动意愿的变化等三类问题进行了调查。南京市住房与城乡建设委员会在“南京市城市综合整治三年提升行动计划”评估中则采取了问卷调查和座谈会两种方法。他们向市民随机发放问卷,问题涉及市民对“三年提升计划”的总体印象、城市市容环境、城市功能品质、城市人居质量,同时还召开了行业内的专家座谈会。而另外两项政策评估,则没有提供公众参与的具体信息。纵观上述案例可以发现,前一项评估中的公众主要是政策的相对人;后一项政策评估中的公众主要涉及到利益相关者。在政策评估的标准上,前一项评估主要涉及效果测量;后一项政策评估主要涉及满意度考量。反映出对于公众如何进入政策评估程序,缺乏必要的规制限定和对于参与政策评估的公众成分界定,及在政策评估的内容和标准上,缺乏更加明确的技术规范。

再次,公众的参与意识较强与政策评估组织者的公众参与意愿比较淡薄形成鲜明对比。在南京市2010年4项重大政策评估中,教育局和住房与城乡建设委员会分别主持的两项评估,都在较大范围内吸收了公众参与。在问卷调查中,住房与城乡建设委员会发放1500份问卷,回收有效问卷1424份;教育局发放1400份问卷,回收有效问卷1382份。有效问卷的回收率都超过了90%。反映出公众对事关切身利益的公共政策的关注度极高,在政策评估中表现了强烈的参与意识。而在另外两项政策评估中,没有释放公众参与的信息,参考南京市政府政策研究室的《2010年我市经济社会重点政策评估报告》,应该是“主观层面上,评估责任意识不强”<sup>[1]</sup>,应付了事,评估报告最终成了工作总结。因此,在政府内部,许多人依然习惯于将政府的政策行为视为政府的内部事务,排斥公众参与。

### 三、公众参与政策评估的价值发现

回顾公众参与政策评估的历史,总结南京市等地方政府政策评估实践经验,我们发现随着社会政治生活的进步和发展,政策评估越来越得到社会公众的热切响应,同时公众参与政策评估的价值在政治发展和技术管理的层面上也不断展现开来。

1. 公众参与政策评估成为公众参与政策过程的重要实践 公众参与政策评估可以为重塑科学的、合理的政策过程提供经验。一方面公众是公共政策的直接受众,是公共政策的直接消费者。另一方面公共政策是政府部门向公众提供的公共产品,必须坚持公共性的基本价值取向。政府所提供的产品能否满足公众需要,在多大程度上满足公众需要,公众是最终的决定者。特别是对于公共政策实施的效果,公众具有最朴素、最直接的体验,能够为公共政策过程提供最有价值的直接经验。2010年南京市的4项重大政策评估数据表明,相对于“扶持中小企业发展政策”、“开发园区管理体制改组政策”和“义务教育学校绩效工资实施办法”,“南京市城市综合整治三年提升行动计划”受到的公众关注度最高,这至少在经验的层面上说明,公共政策与公众利益的相关度决定了公共政策实施过程中公众的关注度。吸收公众参与那些公众关注度高的政策,不仅对公共政策的技术过程有指引价值,而且有助于提升社会政治民主和行政民主的水平。在对参与目的的调查中,超过71%的公众认为参与评估是维护其权利的最有效途径。

2. 公众的有效参与能够在技术上修正公共政策评估主体的缺陷 从2009年10项政策评估到“暂行办法”、“44号”文,再到2010年4项重点政策评估,在南京市政策评估实践进程中发生的重要变化之一是评估主体结构的变化,即政策评估主体由内部行政主体、外部专家发展到大量引进公众参与。在现实层面,政策评估的质量发生了重要变化,公众评估引发了政策制定部门对政策内容的检讨,发现了28个有价值的问题点,然而这一变化有其内在的逻辑必然性。

传统的评估主体主要有内部评估者和外部评估者两类。内部评估者包括政策制定者和政策执

[1]南京市政府政策研究室:《2010年南京市4项重大政策评估报告》,2010。

行者,外部评估者主要是指独立第三方。传统的政策评估模式把立法机构、司法机构、行政机构、政党等公权组织视为公共利益和公共性的代表。由于他们掌握公共权力,对政策的制定、执行等环节比较熟悉,因此,他们自然成为公共政策评估的重要主体,其中立法机构、行政机构和执政党更是最重要的主体。但是,公共选择理论告诉我们,政府及其公职人员本身也是“经济人”,他们会以自我利益为基础做出决策和采取行动。因此,在公共政策的评估过程中,传统的评估主体会基于对自身利益的考量,从而尽可能地以花费较少的时间和成本去简化公共政策的评估过程,有时候可能隐瞒和遮蔽政策相对人的诉求以便减少麻烦,这必然会导致评估结果有失公正性。为消除内部评估的局限性,独立第三方作为专门的外部评估主体被引入政策评估实践中。独立的公共政策评估机构包括一些专业性的咨询公司,营利性或非营利性的研究机构,有关的学术团体,以及来自大学的专家学者等。这些公共政策评估机构所进行的评估可以分为接受委托的评估和自己组织的评估等类型。人们相信,这些来自外部的独立公共政策评估机构置身于公共政策系统之外,与公共政策没有密切的利益关系,因而能够秉持价值中立的原则,保证政策评估的客观、公正。同时,评估者因其具备专业的评估方法和技术以及公共政策评估的经验,因而能够保证公共政策评估的质量。然而,实际情况比人们预想的要复杂得多。那些受委托的评估者,并非处于社会关系的“孤岛”上,必定受到各种关系网络的制约,特别那些接受委托的评估者很有可能受评估经费等资源性因素影响,往往很难独善其身,从而造成评估者只对委托人负责,而不对公共政策本身或社会效益负责的现象。在这种情况下,评估者很可能为了迎合委托人的要求而放弃科学公正的评估态度和评估结论。如果外部评估者与公共政策有着利益上的关联,则其结论也容易被这种利益所左右。

南京市在推进政策评估的过程中,变革以政府为主体的政策评估的首要举措是广泛吸收公众参与,形成了政策评估的多元结构。这在实践上进一步验证:重视公众参与,以公众力量形成对内部评估主体和外部评估主体的制约,可以在技术过程上提升公共政策评估的公正性和科学性。

3. 公众参与能够限制或消解公共政策的“虚假市场” 南京市2010年的政策评估效果之所以优于2009年,很重要的一个原因是确定评估政策的机制变化。2009年评估的10项目民生政策是由组织者直接确定的,而2010年的4项重点政策是在征求了多部门意见和部分公众意见后确定的。这一变化本身可能已经反映了政策评估与需求、或者说与公众关联的程度。

在公共政策出台过程中,公共政策的生产与消费类似于市场经济中的供求关系。立法机关、行政机关和执政党是公共政策的主要供给者,公民社会是公共政策最主要的消费者。理想的公共政策议程是公众议程、媒体议程和政府议程的完美结合。但是,公众意见很容易被“精英力量”、利益团体通过媒体所塑造,“媒体人士认为他们代表公意,经常把他们自己的见解和公共舆论混淆起来……因此,政策制定者的行为经常是对新闻报道的一种反馈,或者是对有影响的新闻工作人员的意见作出反馈,他们却认为自己是针对公共舆论给出反馈。”<sup>[1]</sup>在这种情形下形成的公共政策往往可能满足了集团利益的需要。当政策实施的结果出来后公众可能才幡然醒悟,并可能情绪化地对政府形成真正的舆论压力。因此,更广泛地动员公众参与,才能给政策制定者以有力的鞭策,减少类似的政策供给。另一种“虚假”情形则可能是政策制定者主观故意的结果,政策制定者隐匿了其政策制定的真正意图。一些政策专家甚至认为这可能是政策过程的常态。“通常政府不会给出作决策的理由,或者当给出理由时,公开给出的理由可能不是真正的原因。”<sup>[2]</sup>引导公众参与到政策评估中,能够使公众更加准确地把握决策者的政策意图,减少政策偏离公共利益的可能。

[1][美]托马斯·R·戴伊:《理解公共政策》,彭勃等译,[北京]华夏出版社2004年版,第29-30页。

[2][美]迈克尔·豪利特 M.拉米什等:《公共政策研究:政策循环和政策子系统》,庞诗等译,[北京]三联书店2006年版,第10页。

#### 四、公众参与政策评估的实践困境

尽管前面我们说南京市政策评估的公众参与呈现了良好的发展势头,但到2013年却出现停滞不前或者说遇到了诸多难题。因此有必要厘清一些问题。

1. 公众参与的有效性如何确定 在深层次上,公众参与将遭遇政策架构的逻辑说服力挑战。是不是所有政策评估都应吸收公众参与? 公众参与的程度与评价的权重如何确定? J.布鲁德内(Jeffrey L. Brudney)和R.英格兰德(Robert E. England)认为公众参与虽然是政策评估外部视角的唯一通道,具有不可替代性,但同时公众参与有其天然制约性,公众往往不具有城市政府履行的功能和行动者两方面的知识,他们的意见可能离专业化管理相去甚远<sup>[1]</sup>。从2010年南京市4项重大政策评估实践来看,公众参与的意愿有很大程度的差异性。与“南京市义务教育学校绩效工资实施办法”等三项政策相比,“南京市城市综合整治三年提升行动计划”与市民生活联系程度更紧密,因而公众参与的积极性更高。对待公众关注程度不同的政策,应该如何设计公众参与方案? 南京市的实践没有对此问题作出有效回应。此外,在政策评估报告中,公众满意度似乎成为最重要甚至是唯一的政策评估指标。这在一定程度上回避了政策评估中公众的“天然制约性”。政策评估中公众意见与专业性意见各自应占有什么样的地位? 南京市的实践也没能回答这个问题。总之,政策评估方案中公众参与有效性的标准还有待探索。

2. 如何确定政策评估的范围和优先顺序 与上述问题相关,哪些政策将优先进入评估程序并引入公众参与? 政策评估作为地方政府的一项管理探索,难以在短时间之内成为普遍性的基本的职能行为。它受到经验、资源和制度创新等多方面因素的制约,需要循序渐进推进。从南京市的实践来看,有两个层次的问题依然没能解决。首先是哪些政策优先进入评估程序? 政策与民生的关系程度固然有其道理,但作为唯一标准显然不符合政策周期的规律。比如,中小企业扶持政策政策周期显然要比城市综合整治三年计划要长很多,不可能在短时间之内明显见效。同样,在第二层次上,也会面临这样的挑战:优先进入评估程序的政策都应全面引入公众参与吗? 比如,在城市综合治理三年提升计划中,公众参与发挥了重要作用,但在创业创新计划中公众参与甚寥。这样的对比似乎说明政策周期和专业性严重的制约性。因为即便是专业人士,要准确预测创业创新计划未来前景可能也是困难的,更何况普通市民!

3. 如何建设公众参与的制度性保障 制度不稳定,缺乏刚性统领是公众参与政策评估的主要难题。2009年南京市人民政府颁布《南京市重大行政决策评估暂行办法》,对政策评估的领导机构、实施主体、对象、方法等进行明确规定,但在其后的实践过程中没有能严格执行。表面上看,是由于政策评估领导机构由政府办公厅转为市委社建委,社建委缺乏政府办公厅所具有的资源统筹能力,使评估工作难以有序进行。而实质上,则是由于制度的不稳定和缺乏执行的刚性。在“暂行办法”上,国家没有更具有法律效率的上位法,地方政府在执行这类政策时存在弹性或政策随人走的现象。

#### 五、提高公众参与有效性的路径

解决政策评估中公众参与的困境,提高公众参与的有效性,既需要在实践中不断摸索,也需要在理论探索中深入思考和总结。借鉴国内外公众参与的理论成就,梳理南京市的实践,我们认为,只有在制度建设、引导范式和管理行动等方面推进公众参与实践,才能实现政策评估公众的有效参与。

1. 逐步建立多层次的政策系统 党的十七大提出要建立“党委领导、政府负责、社会协同、公众

[1][韩]金益植:《J.布鲁德内和R.英格兰德的城市政策评价理论》;[韩]吴锡泓等:《政策学的主要理论》,金东日译,[上海]复旦大学出版社2004年版,第267页。

参与”的社会管理创新格局。而引导公众积极参与政策评估正是社会管理创新的重要内容,但需要在公权力的正确领导下展开。南京市的实践表明,没有完善的制度作保障,政策评估和公众参与很难正常开展。因此,应建立多层次的政策来推进政策评估中的公众参与,如在国家层面,应该对公共政策评估立法,在立法中设立公众参与的刚性条款。同时,法律应对哪些政策必须评估、必须有公众参与以及公众参与的程度、公众参与权力做出明确规定。当然,法律对政策评估中公众参与的作用也应有客观估计。有西方学者指出,并非公众参与越多就越好,过度强调公众参与也可能带来负面效果<sup>[1]</sup>。考虑到国家法律的制定周期较长,我们认为,地方政府应尽快出台地方性法规。正如南京等许多具有地方立法权的城市,在引导公众参与政策评估中,主要以规范性文件来指导实践,缺乏刚性统领和可行性,政策评估活动没有正常开展,也缺乏公众的有效参与,要改变这一局面,关键在于政策系统的建设。

2. 丰富政策工具的运用 政策工具是行政实践的手段,也是公共管理的方法<sup>[2]</sup>。尽管公共管理实践的发展开发出越来越多的政策工具。但在引导公众参与政策评估中,政府使用的政策工具还比较少,也比较传统,即主要是以行政命令、规范性文件、象征性动员等为主。要使公众由象征性参与转变为实质性参与,政府首先必须改变自身的行动方式<sup>[3]</sup>,使用更为有效的政策工具。首先,在规制性工具的使用中,减少规范性文件、命令的使用,更多使用法律工具。这一变化不仅可以增强政策的刚性,也符合建设法治政府的需要。其次,在沟通性工具使用中,应更多使用激励性工具,减少抑制性工具。特别是在沟通媒介运用中,运用更具有渗透力的云媒体,让公众充分知晓那些与自己的权利保障和发展有关的信息,而不是他们应该做什么和怎么做的信息。此外,已经在一些基层实践中使用的经济工具也能对提升公众的参与兴趣、参与能力起到积极作用。

能否运用更多有效的工具引导公众参与政策评估,关键的问题是一直运用那些政策工具的人员,以及习惯使用不同政策工具的人是否有合作的意愿<sup>[4]</sup>。因此,行政人员,特别是行政决策者应该改变管理观念和行政传统。同时,那些处于不同部门、不同层次又具有不同工具使用习惯的人们加强合作显得特别重要。

3. 运用新技术,实现精准引导 物理空间的限制和信息不对称在很大程度上制约了政策评估实践中的公众参与。随着新技术的不断运用,这种制约可能会逐步消解,如通讯技术的发展能够有效帮助那些由于物理空间限制而不能参与评估活动的公众,通过网上投票、视频通讯咨询和远程协助等方式能够使有意愿参与的公众有效参与评估。还有大数据技术的发展也能解决信息不对称和参与意愿分析困难等问题,通过对公众参与活动的数据收集与分析,可以掌握不同类型的公众对哪些政策有兴趣以及他们实际参与的频度、深度等重要数据。掌握了这些数据,不仅可以将评估信息向他们精准推送,也能够解决公众参与范围等问题。技术的发展已经为问题的解决提供了充分的可能,剩下的问题就是决策者如何行动了!

公众的角色辨识是精准引导的基础。通过对一项政策利益相关者的划分,可以将公众在政策评估的角色区分开来。最具有参与积极性的公众是公共政策的相对人,即政策的主要目标人群。任何一项公共政策都有其相对确定的目标人群。如南京市“义务教育学校绩效工资实施办法”的政策相对人是南京市所有从事义务教育的学校教师和管理人员。政策相对人对政策的敏感度高,在政策过程中参与政策评估的意愿也最为强烈。有些政策的目标人群可能还存在相关性的性质差异。政策

[1][美]约翰·克莱顿·托马斯:《公共决策中的公民参与:公共管理者的新技能与新策略》,孙柏瑛等译,〔北京〕中国人民大学出版社2014年版,第29页。

[2][4][荷]H·A·德·霍芬:《研究政策工具的传统方法》;〔美〕B·盖伊·彼得斯,弗兰斯·K·M·冯尼斯基:《公共政策工具:对公共管理工具的评价》,顾建光译,〔北京〕中国人民大学出版社2006年版,第13页,第23页。

[3]S.R.Arnstain, A Ladder of Citizen Participation. Journal of the American Institute of Planners, 1969(35).

指向与一些相对人的利益一致,成正相关关系,而与另一些相对人的利益相排斥,成负相关关系。第二类公众是公共政策的直接利益相关者。与政策的相对人不同,某项政策对这类公众有直接影响,有时甚至也会影响到其根本利益,但他们不是该项政策的直接目标人群,如义务教育的绩效工资改革对整个教育系统具有示范作用,即其他教育工作者都会从义务教育的绩效工资改革中预见到未来的收入状况,也对未来事业单位改革具有直接影响,或者说在一定程度上决定着事业单位从业人员对改革的支持度。第三类公众是间接的利益相关者。间接的利益相关者是指在政策过程中那些间接受到政策影响又未触及根本利益的人群。间接的利益相关者受到的影响有时仅仅是心理层面的。第四类是政策的非相关者。义务教育绩效工资改革对农民、制造业工人以及退休人员的根本利益几乎没有影响。因此,这些人群很少可能对这一政策表达自己的意见或诉求。

4. 在实践中引导积极参与,消解消极参与 由于与公共政策的利益相关性程度可能产生公共政策过程中公众的角色差异,因此参与的主观意愿不同,则决定了他们参与评估的路径差异。也就是说利益相关性与主观意愿成为决定公众是否参与以及如何参与的主要因素。通常,一项政策的利益相关性是比较确定的,而主观意愿则成为最富弹性的因素。如果决策者将政策制定和评估行动完全看成是“分内事”,而不考虑政策的公众接受度和影响力,那么有效的政策评估则很难付诸实践。反过来,如果公众缺乏基本的“公民自觉”,即便是公共政策的相对人或者直接的利益相关者也可能选择逃避责任。事实上,目前在我国现代社会公众的权利意识正在迅速觉醒,并对公共政策评估形成了推动。表现为由决策者推动的政策评估中的公众是“积极参与”。所谓“积极”,是因为决策者与公众取得了合作,使政策过程的行政成本有效降低,政策可接受度的信息能够有效传递。而由公众推动的评估中的公众是“消极参与”,即决策者缺乏与公众的有效合作,公众参与的社会成本较高。

公众的“积极参与”,主要通过“关键公民接触”、“公民调查”<sup>[1]</sup>来实现。这种参与通常是自上而下实现的,具有组织过程有序、社会成本较低以及信息量大等特点。在关键公民接触中,首要的是必须确定谁是关键公民,即谁在某项政策实践中最有发言权。关键公民的发言权或者来自他们能代表最多数的公民,或者是他们持续表现了超出一般公民的公共关怀和观察力。在确定关键公民后,评估的组织者可以通过打电话或登门拜访等非正式形式获得详细而有深度的个人化信息。相对于关键公民接触,公民调查是比较正式的评估路径,通常运用问卷调查、座谈会等方法。在公民调查中,主要是根据公民与政策的利益相关性确定被调查者的结构。

公众的“消极参与”,主要通过公众发起的接触而实现。公众发起的接触是自下而上的,组织的有序化程度低,社会成本较高,而且许多信息只是反映了参与者的个人偏好,其代表性难以测量。在中国,这一途径的实现方法主要有政府信箱(如市长信箱)、政府热线(如12345热线)、信访、上访、群体性事件等。值得注意的是公众的消极参与容易造成社会不稳定和政策评估的失真。

很显然,公共政策评估中的公众参与应努力实现由消极参与向积极参与的转变。促进公众实现政策评估的积极参与,不仅可以消解社会不稳定因素,而且可以降低政策评估的社会资源消耗,提升政策评估的效率。我们认为,政府应成为这一转变的主导者。作为公权力行使主体,政府具有其他社会组织无可替代的权威,掌握着支配政策评估的最主要资源,同时,在政策议程中,政府议程依然是最重要的议程,政府具有强大的社会动员能力。探索消极参与向积极参与转变的有效途径既是政策评估的要求,也是公共政策评估应该努力的方向。

[责任编辑:方心清]

[1][美]约翰·克莱顿·托马斯《公共决策中的公民参与:公共管理者的新技能和新策略》,孙柏瑛等译,〔北京〕中国人民大学出版社2004年版,第82-94。