

利益视角下城市治理中的公民参与研究

王胜本, 李鹤飞

(河北联合大学 管理学院, 河北 唐山 063009)

摘要:城市治理过程的实质在于解决公共问题,必然涉及利益问题的讨论、利益关系的调整,以及利益矛盾的解决。鉴于我国目前正处于城市管理向城市治理过渡的时期,本文以利益为突破口,在阐述“城市治理”和“公民参与”概念的基础上,分析了城市治理过程中公民参与的具体路径和功能,认为应建立规范的公民参与教育和培训制度,提高公民参与城市治理的意识,促进公民利益觉醒;创新公民参与形式,拓宽公民参与渠道,完善多元利益表达机制;丰富社会公众组织,形成公民参与合力,优化利益综合、竞取和博弈机制;建立健全公民参与城市治理的制度体系和法律体系,构建利益整合、利益分配、利益补偿机制。

关键词:利益;利益最大化;城市治理;公民参与;路径

中图分类号:D523

文献标志码:A

文章编号:1008-7699(2015)01-0076-05

城市治理作为解决公共问题的过程,强调治理主体的多元化,目标是兼顾治理主体及公共利益的普遍实现。因此,城市治理的过程离不开利益问题的讨论、利益关系的调整,以及利益矛盾的解决。本文拟在既有研究成果的基础上,对利益视角下公民参与城市治理进行简要分析和阐述,以探讨公民参与城市治理的主要途径和方式方法,实现公民利益和公共利益的最大化。

一、利益视角下城市治理与公民参与概述

“城市治理”是“治理”概念在城市区域管理中的延伸,是城市政府与非政府部门相互合作促进城市发展的过程。其强调的是治理主体的多元化、治理形式的合作化、治理过程的协商化;实质是政府和其他组织、市民社会共同参与城市管理的方式;^[1]最终目标是维护城市社会的公共利益。

本文所述的“公民参与”,是指我国公民通过一定的方式和途径,直接或间接参与城市发展和管理,影响城市治理过程,实现自身利益、特定团体利益或社会集团利益的活动。城市治理中公民参与的主体或是公民个人,或是公民组成的社会组织;参与重心在于影响公共政策的制定过程;参与目的则在于实现特定利益。

因此,基于利益分析视角,城市治理的过程是对城市发展中多元利益主体各种利益诉求、利益矛盾进行选择、协调、整合,从而实现利益平衡和有效增进的过程。随着市民社会的兴起以及我国经济社会的快速发展,各级政府积极转变职能,越来越注重城市治理中的公民参与,公民的参与意识被逐渐唤醒、参与愿望日渐强烈、参与条件日趋成熟、参与的领域也逐步拓宽,已经呈现出了政府“掌舵”、公民“划桨”的良好局面。

收稿日期:2014-09-16

基金项目:2013年河北省社会科学基金项目“利益分析视阈下的城市社区治理研究”(HB13GL026)

作者简介:王胜本(1967-),男,山东肥城人,河北联合大学管理学院教授,管理学博士,硕士生导师。

二、利益视角下公民参与城市治理的路径及功能分析

(一)公民参与城市治理的路径

基于利益分析的视角,公民参与城市治理的过程就是公民利益与其他社会利益相互竞争、博弈的过程。这一纷繁复杂的过程中充斥着各种矛盾和纠纷,但基本遵循着一个线性路径,具体见图1。^[2]



图1 公民参与城市治理的线性路径

利益觉醒与利益剥夺:计划经济体制下,城市的管理模式是单一由政府管理模式,导致利益格局“一元化”,政府是唯一合法的城市管理主体和利益主体。随着我国市场经济的发展,城市管理正逐步向城市治理转变,治理主体除政府外,还包括企业、社会公众等,逐渐形成了多元化利益格局。城市公众成为城市治理的利益主体之一,其利益诉求随之浮出水面,即为公民的利益觉醒;同时,城市公众必然从不同的利益出发,表达诉求,一旦得不到满足就会产生利益剥夺感。

利益矛盾与利益表达:以社会现实情景来看,城市治理的内涵和功用集中体现在及时有效地解决公共问题上。当城市公众逐渐成为城市治理的主体之一,不同利益主体有着不同的利益诉求,导致现实利益分配格局发生变化,利益的现有状态与期望状态之间产生差距,形成城市治理中的新问题,即为利益矛盾。公民的利益矛盾体现在两个方面:一是,社会公众与城市治理其他主体即政府、企业等的利益矛盾;二是,公民内部不同组织之间的利益矛盾。利益表达是公民把自身的态度、意见和信仰转变为向城市治理的其他主体表示要求的方式。^[3]一个良好的利益表达机制,能够准确识别不同利益主体之间的需求,加速不同利益之间的博弈和彼此实现。

利益综合:城市公民有着各自不同的利益需求,但个人特有的私利难以影响城市治理,需将个体利益上升为团体利益、阶层利益,才能有效参与城市治理。所谓利益综合,即在公民参与城市治理的过程中,对公民群体内个人利益诉求进行聚集和初步筛选,寻求群体利益最大化。

利益竞取与博弈:包括城市公民在内的城市治理主体,出于不同的利益诉求,必将会在城市治理的过程中,为争取各自利益进行博弈。城市治理就是在利益博弈和竞取的过程中,寻求共同利益,剔除个体私利,追求公共利益最大化。

利益实现:利益实现的程度是指城市公民在城市治理过程中的利益满足程度,或者说消除利益“剥夺”感的程度。至此,城市公民参与城市治理的目标基本实现。

(二)公民参与城市治理的功能

政府和公民是城市治理的两大主体,公民参与城市治理,对公民和政府产生了不同的功能。^[4]

1. 公民参与城市治理,从参与过程和参与结果两个方面都对城市公民产生了影响

从公民参与城市治理的过程来看,对公民自身及公民群体产生的积极功能体现在:唤醒了社会公民意识,可以更好地参与城市治理,树立参与意识、抢抓参与机会、创造参与条件、拓宽参与渠道,掌握更多的参与技能与技巧。同时,刺激政府增加行政透明度,并将政府拥有的部分权利赋予或部分赋予其他主体,提升公民参与度,强化政府寻求更多的公民合作意愿,为公众争取更多的利益机会。此外还便于监督

政府的城市治理行为,承担社会责任,成为成熟公民。从公民参与城市治理的结果来看,对公民自身及公民群体产生的积极功能体现在:能够破除传统单一的城市治理模式的陈规陋习,公民意愿得以尊重和体现,公民利益得以实现,获得良好的社会效益。公民可以获得某种控制城市治理行为的权利,确保公民利益优先实现。能够按照自身利益诉求,制定更好的政策并予以执行。同时,增强对城市治理的了解,分担了政府责任,提高对政府的接受度和满意度。

但是公民参与城市治理对公民自身及公民群体也有一定得消极功用:消耗了公民的时间和一定的成本;公民的利益诉求可能得不到重视,不能促成利益的实现;受多元利益主体的影响,公民的利益实现可能受阻或者反实现;当正面的利益诉求不被采纳时会产生挫败感,进而影响参与愿望和热情,甚至产生对政府的怀疑;可能会诱发群体性事件。

2. 公民参与城市治理,从参与过程和参与结果两个方面也对城市政府产生了影响

从公民参与城市治理的过程来看,对城市政府产生的积极功能体现在:能够教育官员,问政于民、向公民学习;便于游说并安抚公民,建立政府的诚信,减少公民的不安情绪,以及对政府行为的抵触情绪。利于推进城市政府决策的合理性、适用性,减少城市治理成本。从公民参与城市治理的结果来看,对城市政府产生的积极功能体现在:利于破除陈规陋习,提高执政的民主化程度,确保公共利益得以实现,获得良好的政治效益;政府与公众的直接冲突得以弱化,执政成本得以减少,利于均衡利益;提高了政策的可行性,激发了公民的政治热情和城市关注度,提升了执政效果;利于建立良好的政府形象,为政府赢得了更多的信任与合法性认同。

其消极功用体现在:公民参与城市治理,消耗了政府的时间,造成了执政的高成本;某些公民利益的觉醒、利益诉求的表达,可能增加政府的执政风险,增强公民对政府的不满,或产生更多针对政府的敌对举措;如若放权于民的尺度不当,可能导致权利失控,政府利益受损;增加了城市治理中的错误风险;间接导致城市政府单个项目预算的减少,恶化了相关利益实现的条件。

三、我国城市治理中公民参与的现状

目前,我国城市治理中的公民参与主体主要为:拥有参与需求的公民,既包括个体公民,又包括由个体公民组成的民间组织;参与领域为:法律赋予公民可以参与的各个公共领域,其主要特征就是公共利益和公共理性的存在;参与渠道:听证会、公民投票、民意调查、公民咨询、共识性会议等。可以说,近年来我国公民参与城市治理已经得到了快速发展,更多的公民参与意识被唤醒,更多的利益主体对公民参与表示了接受与支持,形成了前所未有的新格局。但是,不可否认,我国城市治理中公民参与的程度还较低,整体水平也不高,存在着很多的现实问题,主要表现在:

1. 从参与愿望看,公民的热情与冷漠并存,利益觉醒和利益剥夺程度不一。由于计划经济的长期影响,政府一元化的城市管理模式,仍然存在于一些公民的思维意识中。对政治和公共事务的冷漠,影响了我国城市和社会发展的现代化进程,更限制了公民的利益觉醒,弱化了公民的利益剥夺感,致使公民局限于单向度的人,而非成熟的社会公民,忽略了公民利益的诉求和争取,阻碍了社会的民主化进程。

2. 从参与方式来看,公民参与的制度化程度不高,参与渠道不宽。目前,除了法律赋予公民的参与权之外,没有具体的保障机制和制度,对公民参与城市治理进行规范和保障。机制的缺失导致公民利益诉求没有得到重视,公民利益不能实现时,部分公民产生了严重的社会挫败感,导致公民参与的过激行为,比如抵制性参与、过激参与、暴力参与等,影响了公民参与的常规化和有序性。

3. 从公民参与效果来看,城市治理的实效性不高,公民利益的实现受阻。一是,作为城市治理的主体之一,政府对公民参与的重视程度不够,公民的知情权得不到保障,公民参与城市治理的领域没有固定,

多是按照政府的喜好,被动的参与管理,公民参与的主动性不强;二是,某些应由政府、企业承担的社会责任,被转移到公民组织(如社区)上,使得公民组织疲于应对事务性、日常工作,而忽略了公民利益的诉求、综合、竞取和实现,导致公民参与的效率不高。

4. 从公民参与主体来看,公民的基本素质制约了公民参与的健康发展。这里所指的公民的基本素质是指公民的利益觉醒程度、公民利益剥夺感的强度、公民利益诉求的表达能力、公民利益综合和竞取能力以及推进利益实现的能力。这些能力的提升需要建立于一定的文化水平、法制观念和民主意识基础上,公民要有效地参与城市治理,行使公民权利,履行公民义务,就要在一定范围和水平内,不断加强教育普及,使普通公民成为成熟的城市市民。

英国著名城市治理学者格里·斯托克在其治理理论里指出,在城市治理方面,政府是重要的主体,但不是唯一的权力中心,成为治理中心的可能是社会中的每一个参与者,而且他们之间可以构成自主自治的组织网络,网络中的每一个参与者或组织之间都存在着权力依赖的关系。^[5]虽然,作为城市治理主体之一的城市公众,在治理网络中拥有与城市政府平起平坐的主体地位,但基于长期传统单一的治理模式,城市政府在城市治理中的管理技术和方法,对其他治理主体的尊重与有效引导,依然影响着其他治理主体,特别是城市公民的利益实现。^[6]

四、公民参与城市治理的建议

1. 建立规范的公民参与教育和培训制度,提高公民参与城市治理的意识,促进公民利益觉醒。一是,要不断加强公民的参与主体意识和权利意识教育。公民只有具备了主体意识,才能认识到自己是城市治理的主人,才有参与城市治理的使命感和热情;只有具备了权利意识,才能实现利益觉醒,在城市治理中进行利益诉求,为维护自己利益提出建议与对策。建立规范的公民参与教育制度,不仅能提高公民的参与意识和水平,还可以增强公民对治理政策的理解,形成多主体的治理合力,提升城市治理效果。二是,要培养和提高公民参与城市治理的能力。高校和各级政府机构应当承担起公民参与技能、技巧培训的使命和任务,而政府则应作为培训的组织者和带头人,在培训中发挥核心作用。美国早在20世纪上半叶就设立了基金项目,对公民参与城市治理、社会管理的技能进行培训。^[7]在我国这样一个公民参与意识不高、技能不强的国家,更应该重视公民参政能力的培养,形成良性教育机制,最大程度的保证公民利益,实现公民自治。

2. 创新公民参与形式,拓宽公民参与渠道,完善多元利益表达机制。公民是城市治理主体中比重最大、利益诉求最为松散的主体,如何明确表达公民的利益诉求,是政府和社会应该高度重视的问题。要主动增强政府与公民之间的互动与合作,建立良好的政民关系。我国由于历史的原因,民主力量的形成大都来自政府自上而下的推动,加上长期计划经济的影响,党和政府在政策问题上的主导作用,导致了我国政策决策呈现出“单方案决策”的特征,成为公民参与政府决策的障碍之一。^[8]因此,要加强政府与公民间的互动,引导公民参与到城市治理的利益选择和利益分配过程中,主动向政府表达自己的意愿和利益需求,获取较高的利益实现程度;要积极推进公民参与城市治理形式多样化、主体多元化,主动拓宽公民参与渠道。我国现行的公民利益表达机制主要有:公开听证制度、信访制度、大众传媒窗口、民意调查、领导接待日、热线电话等,可以说公民利益表达机制得到了充实和规范。随着信息技术的发展和普及,还应开辟公民参与的多元化、互动化渠道,如公民可以利用网络终端,以电子邮件、视频会议、电子市政厅等形式参与到城市治理中来,扩大参与范围;政府也可以通过网络增加城市治理相关信息的发布与意见收集,对相关政策进行解读,提高政策的认可度和执行力,实现政府决策的民主化、科学化,促进公民利益和公共利益的实现。

3. 丰富社会公众组织,形成公民参与合力,优化利益综合、竞取和博弈机制。社会公众组织是独立于政府之外的民间组织,发挥政府与公民之间的桥梁作用,一方面,进行个体公民利益的收集整理,对不同的利益诉求进行综合、比较、分析,选定符合大多数公民利益的最优方案,促使个体呼吁成为集体声音,形成利益合力,提升公民利益的博弈能力,促进公民利益的实现。另一方面,按照政府的决策需求,有目的、有方向的征求公民意见,主动吸纳公民参与城市治理,促进决策民主化、亲民化、科学化,实现城市治理综合利益最大化,不断增强公民对城市的归属感,提升公民幸福指数和城市治理水平。

4. 建立健全公民参与城市治理的制度体系和法律体系,构建利益整合、利益分配、利益补偿机制。首先,要建立公民参与的制度体系。目前我国公民参与城市治理的最大制度缺失就是:公民参与不是公共政策制定的必经程序。因此,要建立和完善包括听证制度、政务公开制度、民意调查制度等在内的公民参与制度体系,使其成为城市治理中公众参与的惯性机制,而非针对某一特殊问题设定的特定环节,成为城市治理的“规定动作”而非“自选动作”,从而保障公民利益的表达、整合与实现。其次,要完善参与制度建设。近 30 年来,我国各级政府从公民参与、公民自治、公民利益诉求等多角度,进行了有益的制度创新探索,这些为我国城市治理中的公民参与相关制度建设积累了经验。公民参与的制度是否健全,直接影响着公民利益的整合、分配与补偿是否科学,影响着公民利益的实现程度,影响着公民参与的热情和效果。随着公民的利益觉醒和参与意识的增强,我国必须建立一种更完善的参与制度,才能更加准确地反应公民意愿,保障公共利益。要提高公民参与的代表性,给不同的公民或公民组织平等的利益诉求机会,对多元公民主体的利益进行综合、竞取,统筹利益分配与补偿,实现公众利益最大化;要降低公民参与成本,简化公民参与城市治理的相关程序,避免程序过于繁琐严肃,给公民造成的挫败感、弱势感,同时由政府主动承担部分成本,保持和促进公民参与的热情,实现公民参与的良性互动。

参考文献:

- [1]黄慧. 微薄时代城市治理中的公民参与研究[J]. 今日中国论坛, 2012(12):8-9.
- [2]冯静,杨志云. 利益视角下的公共政策过程分析[J]. 中国行政管理, 2009(1):26-30.
- [3]陈庆云,郑益奋. 论公共管理研究中的利益分析[J]. 中国行政管理, 2005(5):41-48.
- [4]顾丽梅. 解读西方的公民参与理论[J]. 南京社会科学, 2006(3):41-48.
- [5]格里·斯托克. 作为理论的治理:五个论点[J]. 华夏风,译. 国际社会科学杂志:中文版, 1999(1):17.
- [6]约翰·克莱顿·托马斯. 公共决策中的公民参与[M]. 孙柏瑛,等译. 北京:中国人民大学出版社, 2010:115.
- [7]史蒂芬·戈德史密斯,威廉·D·埃格斯. 网络化治理——公共部门的新形态[M]. 孙迎春,译. 北京:北京大学出版社, 2008:168.
- [8]王胜本. 城市治理的架构与机制[M]. 河北:燕山大学出版社, 2014:29-31, 134-136.

Citizen participation in the city governance under the perspective of interests

Wang Shengben, Li Hefei

(Hebei United University, School of Management, Tangshan, Hebei, 063009)

Abstract: China is in the period of transition from city management to city governance. From the perspective of interest-analyzing, this article elaborates the concepts of “city management” and “citizen participation”, and also analyses the path and the function of citizen participation in the city governance, describes the status in the city management, and in the end puts proposals of citizen participation in the city governance.

Key words: Interest; city governance; citizen participation

(责任编辑:魏 霄)