

# 善治视域下公民参与的实践逻辑

◇王建国 刘小萌

## 一、公民参与国家治理达至善治的内涵厘定

在法治中国建设的语境下,善治既是国家治理体系现代化追求的一种治理模式,同时也是提升国家治理能力实现社会秩序安定以期达至的一种理想样态。概括而言,善治是国家治理的理想模式和目标样态,是公共治理下公共利益最大化的最优状态。一般情势下,公共治理可能出现的效果大致有四种情况,即利益相关方全部受益、利益相关方多数受益、利益相关方少数受益以及利益相关方全部受损。善治就是将国家治理活动和治理过程中涉及的公共利益最大化的最优公共治理,它包含法治、责任、效率、公正、廉洁等许多要素,其中公民参与就是善治不可或缺的要素。可以说,参与式治理通过发挥其自身包容性的特征优势,促使国家合理限制公权力的边界,有限度地将权力回归公民,吸纳民众参与国家治理的活动,从而奠定了善治达成的基础。

比较而言,善治视域下从狭义概念上探讨公民参与的内涵更为科学清晰。在此理论视域中,公民参与是不特定人数的公民(包括公民个体或团体)为了实现民主政治、公共利益或公民资格等某种特定目标,从而采取一定方式来试图对政府决策或公共政策等国家治理活动产生一定效用的行为活动;这种参与活动强调国家与公民之间的互动性,使“公权力”与“公民权利”之间形成对话机制。

## 二、公民参与国家治理与实现善治之间的逻辑关系

善治的实现过程是国家还政于民、还权于民的民主过程,公民广泛而有序的参与是实现善治的必然要求。在实现“善治”的治理框架下,国家将治理权的部分权力内容回归公民,并以一定的机制敦促公民积极、自觉、主动地行使这项权力。公民与国家共同组成国家治理权的主体,二者之间形成一种新

型的合作关系。公民参与公共事务的决策和管理,既可以充分表达自己的利益诉求,又能够了解和监督政府对公权力的行使。在这种良性互动的机制下,公民对政府给予了更多的认同和配合,二者之间形成一种全新的相互信任关系。公民参与并影响公共决策的行为,是真正反映自己利益诉求、保障自身权利的过程。公权力机关以此了解民意、整合民意,从而提升处理公共事务的能力,减少决策失误导致的治理成本浪费。可以说,公民参与的深度和广度在一定程度上是直接反映出国家民主政治发展成熟与否的标尺。没有民主的国家治理何谈为“善”,民主是善治推进的前提和基础。而公民参与作为民主价值实现的重要路径,为善治的实现提供了良好的创新机制。与此同时,公民参与作为现代法治的有机组成部分,其制度体系的构建在形式和功能上发挥了制约公权力的保障性功能,丰富了国家善治的实践内涵。具体而言,公民参与对于实现国家治理达至善治状态的功能主要体现在以下几个方面。其一,公民参与推动现代民主的发展。其二,公民参与加快法治社会的建设。其三,公民参与制约公共权力的运行。其四,公民参与促进公民社会的生成。

## 三、当下法治中国建设中公民参与国家治理的现实样态

现代国家治理,是德性、文明与法治之下的治理。治理模式与统治模式之间无论是权力主体,还是权力的性质、来源以及运行都存在着实质性的不同,因此在人类政治文明发展的趋势中,治理模式是终将代替统治模式而存在的政治生态。

在以善治为理想模式的治理样态下,社会结构和秩序的良善化并不来源于任何外部力量的加强;善治的治理模式运行需要依靠多种参与治理的以及相互发生影响的行为者的互动。因此,国家治理理

代化不仅强调治理的法治化、责任性、有效性、透明性等基本要素,而且更加强调治理主体的多元化。善治的实现需要以公民参与为基础,公民参与是国家治理现代化的核心点。然而从目前的治理实践来看,由于不同的主客观因素影响,我国在追求和实现善治的进程中公民参与仍旧存在不尽如人意的地方。

第一,公民参与机制不完善,制度运行效果欠佳。第二,公民参与能力不足,参与主动性不充分。第三,公民参与组织化程度尚待提升,参与易呈现盲目性。

#### 四、全面依法治国实现善治需要拓展完善公民参与的实践路径

法治中国建设中善治作为治理的一种理想状态,既是“善于治理”亦是“良好的治理”。善治不仅强调治理方式的“善”,也包含治理目的和治理结果的“善”。在中国语境中,善治的基本特质一是以人为本,二是依法治理,三是公共治理。其中,以人为本的法学表达就是尊重和保障人权,尤其是对弱势群体民生权利的关怀和保护。依法治理强调通过法律这种具有平等性、交涉性以及可预期性的规则来解决纠纷、化解矛盾、平衡利益冲突,其中就包括对公权力的约束和规范,从而保障公民权利。公共治理是让公民以主人公的身份参与到国家治理中,管理国家事务、社会事务、经济文化事务以及自身事务,实现其知情权、参与权、决策权、表达权以及监督权等权利。而善治的这些特质内容恰是现代法治的价值坐标,强调以公民权利为归宿,以保障人权为核心,法律至上,制约权力。因此,善治的实现依赖于法治为之提供保障,并且以法治的理念与制度贯穿于善治的各个环节和运行的全过程。

首先,公民参与是善治的一种核心特质,是现代国家治理相较于传统国家管理具有明显优势的治理模式,更是国家治理现代化的必由之路。国家治理现代化达至善治,其基础在于公民的民主参与,即广大民众以直接或间接的方式有序、规范地参与到政府管理与社会管理中。然而,公民参与并非都是理性而有序的,大规模的公民参与往往容易肆意而盲目,从而引发公共秩序的失控,导致参与危机,影响社会政治的正常运行。法治以其内嵌的人权价值和

秩序价值对民主治理的过程规范化、程序化,建构起公民参与的制度体系,从而防止公民参与政治生活、社会生活的“肆意妄为”,防止表达自己意见、诉求的无序性,避免民主异化。因此,要实现公民的有效参与,必须改变目前相关法规及政策可操作性不强的弊端,加强公民参与制度化建设,创新参与路径;必须积极开发有效的制度资源,搭建公民参与的制度平台,明确规范其范围、形式、执行程序等内容,使公民在公共事务以及公共决策中能够切实有效地行使参与权。事实上,党和政府对公民参与已有了方向性共识。这里需要注意的是,参与性的法律制度建设应根据公共政策议题的内容和要求进行理性选择。例如:通过构建社情民意反映制度、重大事项社会公示制度、社会听证制度等方式直接参与民主决策;通过完善民意代表制度、信访制度等参政制度保障公民的有序参与;通过健全公民参与的程序化制度,对参与的方式、步骤、空间等内容予以规范等。总之,要加强公民参与的制度化建设,明晰治理主体中公民与政府的权利、义务和责任,从而使权力结构更加合理化、公共决策更加科学化,达到治理目标与治理结果的协调统一。此外,伴随现代传媒平台的发展,新媒体正在日益凸显其特有的民主政治功能,广播电视、互联网、微信等逐渐成为公民获取信息、传递意愿、影响公共决策的媒介。公民参与路径的创新,不仅扩大了个体参与自主管理的机会性,还为公民社会的生成提供了更大的可能性。国家治理现代化应适应这种变化,创造适宜的参与渠道,以进一步提升公共决策的效率与质量。

其次,深化依法治国实践必须坚持法治国家、法治政府、法治社会三者同步实施、相互促进,其中法治政府乃是法治国家的主体。在政府、社会和公民个人三个治理相关方中,政府居于治理体系的核心地位。因此,公民参与治理的核心是政府“善政”。善政和善治二者之间相关但并不相等。善政强调政府作为单一治理主体行使权力的良善化,是对政府的要求。它要求一个好的政府应该公平公正、依法办事、以人民为中心为人民服务等,也就是传统概念上的“仁政”。而善治意味着社会整体治理的良善化,要求不仅有政府“仁政”,还要有良好的社会治

理。善治的实现需要政府、公民以及其他社会治理主体的共同努力,尤其是政府作为最大的权力主体,它对实现善治有着不可或缺的作用。制度是权力的牢笼,是实现信任、降低交往成本的平台,是承载意识与实践的软件构成。保证政府“善政”、规范和约束公权力行使的最强有力的保障是法治。一方面,法律须明确规定公权力行使的原则和程序,界定公权力机关及其工作人员的职权范围和职责所在,为权力的规范运行提供法律依据;另一方面,法治应以其严苛的惩戒机制,预防和惩罚公权力滥用行为的发生,杜绝因滥用权力而滋生恶政。同时,现代法治为国家治理注入了公正、效率、和谐、人权等基本价值,以有效规制国家权力和公民权利,调和权力与权利之间的利益冲突,实现国家与公民、公民与公民之间的良性互动,从而达到国家、社会、公民三者之间和谐的一种“善治”状态。

再次,全面实施建设社会主义法治国家,通过积极实施全面依法治国方略,寻求公民参与的生成机制,培育公民参与的发展环境,从公民参与能力的提升以及参与主动性增强着手强化公民参与国家法治建设的制度措施。公民参与能力是公民参与意识驱动下实践培育的结果,它与公民参与质量呈正相关关系。因此,公民参与能力的生成与提升是公民参与培育的关键步骤。一是应抓住公民意识教育的起始阶段和关键环节,普及系统全面的民主、法治、权利等知识及其理念价值,以帮助个体增强对社会及政治国家的认知,建立对权力构成及其运行的理性认识,养成牢固的民主、法治观念。二是应开展民主、法治实践教育,培养公民权利行使的实践技能,在与意识教育的互动中推进公民参与能力的素质建设。三是应培育公民独立思考精神,它作为公民精神的核心内容,不仅是现代社会思想体系的基础价值观,更是人类文明持续发展与进步的精神基石。公民主体性参与意识的培育,就是要形成独立思考的思维习惯和精神价值,从而为保持公民的主体性与独立性提供思想根基。四是公民应积极转变自身角色,由动员型的决策执行者转变成自主型的决策参与者,消除自身被动的、强迫的、盲目的参与心态,代之以主动的、自愿的、理性的参与热情。

最后,推进国家治理现代化,健全公民参与的实践机制还须重视公民参与载体的培育,以及参与性社区的构建。现代化的国家治理理念确立了非政府组织的地位和意义,公民参与借助组织化的平台,表达意愿、传递利益诉求。因此,要促进非政府组织的发展壮大,使其真正成为公民参与国家治理的载体,发挥公民及其组织治理主体的地位功能。一方面,须完善关于非政府组织的法律法规,为其组织性质、法律地位以及运作规则提供明确的法律依据,从而创造利于非政府组织健康发展的制度环境。另一方面,须加强非政府组织的自身建设,强调更新理念认识,优化内部管理结构,强化自律法治性,在借鉴域外非政府组织发展的成功经验基础上,结合我国现实实践,提升自身作为中间体的参与能力。此外,非政府组织须充分发挥自身灵活、高效的模式特点,吸纳专业人才加入意见,在整合民意的基础上,认真调研、科学评估,切实影响公共决策的出台与实施,从而健全国家权力的配置工作。

当然,公民参与平台机制的构建,离不开公民参与性社区的建设。参与性社区的建成,一方面需要国家制定有关的政策法规和程序化制度,为社区参与性治理营造宽松的外部环境,另一方面需要公民自主参与社区范围内的事务,在意识自治的基础上达成协商共识,形成社区事务的决策方案,实现参与式社区的公民自治。

公民参与国家治理活动是现代民主法治制度的主要潮流,是法治中国建设的必然要求。现代国家治理必须纳入公民参与,并有机地统一为一个整体才能实现善治的理想目标。公民只有通过参与公共事务的决策和管理,影响公共决策效果等活动,由“权利主体”转变为“权利-权力”主体,才能促进形成能够与公共权力进行良好对话的互动机制,从而成为治理权的重要主体。

作者简介:王建国,郑州大学法学学科特聘教授、博士生导师。

(摘自《河南师范大学学报(哲学社会科学版)》2019年第2期)