

# 我国公共管理建构的政治本质： 论服务型政府建设中的公民参与

李之洋，王 震

(北京航空航天大学 公共管理学院，北京 100083)

**摘要：**现代公共管理的目标是构建服务型政府，它在实践层面的重要表现就是公民参与，公民广泛参与是服务型政府建设的前提和基础。我国公共管理建构中，探索公民参与的有效方式和途径，对于推进我国的“新”公共服务，重塑服务型政府有着极为深远的价值。

**关键词：**公民参与；服务型政府；公共管理建构

**中图分类号：**D035   **文献标识码：**A   **文章编号：**1003-8477(2008)01-0027-05

## 一、公民参与的本质及其在公共管理建构中的价值

一般来讲，公民参与是一个政治学范畴，公民参与程度往往成为判断是否为民主政府的一个尺度。从公共管理的视角，公民参与同样也是一个应当被深层研究的重要问题。

### 1. 公民参与的本质。

现代公共管理通则认为，在公共组织中，内部成员广泛、直接、有效的参与是提高组织效率和保持组织活力的基础和保证。要深层讨论公民参与的本质，首先需要讨论什么是公民参与。嘉逊与威廉姆斯提出，“公民参与是在方案的执行和管理方面，政府提供更多施政回馈的渠道以回应民意，并使民众能以更直接的方式参与公共事务，以及接触服务民众的公务机关的行动”。<sup>[1][62]</sup>我国学者魏娜认为：“公民参与有广义与狭义之分。从狭义上讲公民参与即公民在代议制政治中参与投票选举的活动，即由公民参与选出代议制机构及人员的过程，这是现代民主政治的一项重要指标，也是现代社会公民的一项重要责任。而广义上的公民参与除了政治参与以外还必须包括所有关于公民的公共利益、公共事务管理等方面的参与，也就是民主行政参与。<sup>[2][63]</sup>由此可以得出结论：在公共管理中，所谓公民参与，就是公民通过参与政治活动和管理活动以实现社会公正和公共利益有效分配的过程。

事实上，公民参与是公民基于公共利益和组织高效更好的实现，通过一定的参与渠道，在与政府的互动过程中参与或影响政府公共政策或公共事务的行动。从公共管理角度来看，公民参与的本质就是公共利益被公正处置的有效途径和

过程，它是实现公共管理的一种政治手段。在公共管理活动中，公民通过多途径的参与以享受政治权利和公民权。作为从计划经济体制向市场经济体制转轨的中国，随着我国市场经济的发展，广泛的公共（民主）行政参与将完全替代相对单一且实际上并不充分的政治参与，这也是我国构建公共管理体系的政治基础，是由公民参与的本质和公共管理的政治本质所决定的。

### 2. 公民参与在公共管理理论中地位的变化。

在公共管理研究中，公民参与在公共管理理论发展三个重要阶段的地位和表现也是不一样的。

(1) 传统公共行政理论阶段——有限的公民参与。在这个时期，传统公共行政理论家对于公民参与管理过程采取了明显的敌对和排斥态度，伍德罗·威尔逊总统就警示了公民参与日常行政管理活动所带来的危险性：“对政府日常工作细节的监督和政府日常管理措施的选择直接施加公众批评，这无疑是一种愚蠢的妨害。”<sup>[3][64]</sup>在古德诺的“政治-行政二分法”提出后，理论家认为公民参与属于政治领域范畴而不属于公共行政范畴。另外，在传统公共行政理论基础上建立的官僚制组织机构也不利于公民参与的实现，在这一时期，行政管理者是通过民选官这一中介向公民负责的。可见，在传统公共行政理论中，公民参与是有限的。

(2) 新公共管理理论阶段——扩大的公民参与。20 世纪 60 年代后期，面对日益增多的批判，行政管理者和公共行政理论家希望在社会发展中重新寻找公共行政研究的方向。

作者简介：李之洋（1972—），男，北京航空航天大学公共管理学院副教授，博士。王震（1982—），男，北京航空航天大学公共管理学院硕士研究生。

1968年,几十位公共行政领域的学者和官员,在美国锡拉丘兹大学举行研讨会,他们在《迈向新公共行政:明诺布鲁克观点》的论文中提出了新公共行政观点,即打破传统公共行政的效率观,建立以民主、公正为价值取向的新公共行政。强调一定的公民参与是新公共行政的主要观点之一,“新公共行政提供在公共事务中广泛程度的公民与公务员参与,它寻求增加在组织事务和公共政策形成过程中所有公共部门员工的参与。它鼓励公民以个体或集体的形式广泛地参与公共行政,从而使公共行政更响应公众呼声和以顾客为中心”。<sup>[4](p44)</sup>同时,在新公共管理理论的精髓——企业家政府理论中,明确提出:行政人员不应事必躬亲,而要善于授权,鼓励公众参与管理;政府应善于下放权力,实行参与式管理,通过参与及合作,分散公共行政的权力,简化内部结构上的等级。显然,在新公共管理理论中,公民参与已经有所扩展。

(3) 新公共服务理论阶段——全面的公民参与。“新公共服务是关于公共行政在将公共利益、民主治理和公民参与置于中心地位的治理系统中所扮演角色的一系列思想和理论”。<sup>[5](p3)</sup>新公共服务理论强调:公务员要着重关注公民并且在公民之间建立信任和合作关系,公共政策可以通过公民参与和合作得到最有效的实施,公务员要帮助公民明确表达和满足他们的共同利益需求。同时,在新公共服务理论的理论来源——民主公民权理论、社区与公民社会理论、组织人本主义、后现代公共行政中都强调公民参与。因此,公民参与是新公共服务理论的核心理念之一。可见,在新公共服务理论中是全面的公民参与。

### 3. 公共管理视野下公民参与的价值。

(1) 公民参与有利于实现民主价值,保障公民权利。没有公民积极地参与就不可能有真正的民主,公民没有切实可行的途径参与国家与社会的管理,公民的权利就无法得到体现,“公民参与带来的最重要回报是它对于民主价值发挥的作用”。<sup>[13](p153)</sup>通过公民参与行为可以把自身的实际利益联系起来,使潜在的权利转化为现实的利益。同时,公民参与作为一个公民和政府之间的互动过程,公民通过政策参与使他们在实践中感受到自己的主人翁地位和价值,强化了民主意识,提高了参与热情,同时也习得了参与的知识 and 技能。这无疑将更有利于实现公民的民主价值,保障公民权利。

(2) 公民参与为政府提供了合法性的基础。现代国家强调主权在民,服务型政府是建立在主权在民基础上的政府。公民参与通过公民与政府的沟通和互动,使公民能更充分地表达他们的意愿和要求,使政府能更有效地回应社会的需求和解决社会公共问题,促进公民对政府决策的接受性和认可性,从而巩固了政府的制度合法性,也增强了其政策合法性。只有真正充分实现公民参与,才能保证政府是全民的政府;只有充分的公民参与,才能保证政府能够“民享、民治、民有”;只有公民的广泛参与,才能保证政府的真正合法性。

(3) 公民参与有利于加强对政府的监督。如果一个政府,公民没有真正有效的途径参与,这个政府必然走向独裁。公民参与不仅能够提高政府管理效率,同时,它也是监督政府的重要手段。“一般而言,在公共行政领域,现代的公民精神理论假定,充满活力的公民和有效的公共行政是相辅相成

的。的确,见多识广、充满活力的公民是有效的政府管理的基础所在。<sup>[16](p7)</sup>只有在政府主导,公民广泛参与的情况下,行政官员、公民个人和社会利益团体各种力量相互作用,才能保证公共政策制定者不以他们各自不同的利益需要和价值目标为转移,更好地对社会公共利益进行调节和分配。

(4) 公民参与有利于提高公共服务的品质和效能。传统观念认为,公共服务应该是官僚式的、自上而下的供给过程,而新公共服务观念则认为,公共服务需要与积极的公民参与相互协调才能有效实现。公民参与也是一种社会资源的重新分配与再创造的过程。当大多数公民有着普遍参与公共事务的观念和能力时,就可以最大限度地调动和利用各种社会资源,使社会资源的效用最大化。在面对类似于SARS、禽流感这样的公共卫生危机时,公民的积极参与是调动和整合社会资源的有效手段。如果没有公民的广泛参与,防范和制止疫情蔓延措施的落实是极其困难的。公民还可以通过一些非政府组织或者市场化途径,协助政府提供公共服务。这种多元化的合作可以有效利用社会资源,提供更充足、更高效的服

务。

## 二、我国公共管理建构的政治本质是公民参与,它是服务型政府建设的内在要求

市场经济、民主政治、公共管理是现代社会发展与稳定的三大法宝,公民参与是连通三者的灵魂与血液,它在现代社会具有极为重要的价值。在极权时代,公民无法找到真正有效的途径参与社会管理,上层建筑被代表少数人的利益集团控制,整个国家管理处于少数人利益群体对社会的统治状态。按照民主社会的要求,社会管理权务必由公民直接产生,公民对最高权力有绝对的话语权,在管理过程中,即使单一的公民个体不能直接左右管理活动,但整体意义上的有效参与也可以保证对社会管理进行评判,并能够左右上层建筑按照大多数的意愿开展各种活动。我国改革开放以来,随着市场经济的发展,民主政治被赋予了更高的要求,公共管理的构建成为必然,在这种新的社会状态下,深层探讨公民参与尤其显得重要。

### 1. 我国公共管理建构及其政治本质。

经济基础决定上层建筑,我国推行社会主义市场经济体制以来,建立与之相匹配的政治体制和社会管理体制便成为实践中的重大课题,“我国的政治体制改革和政府机构改革实践也充分表明,现代市场经济需要建立与之相适应的现代管理”。<sup>[7]</sup>因此,无论从理论还是实践层面来看,我国建立适应社会主义市场经济体制的现代公共管理体系是一个历史必然,我们应当而且急需扛这个“现代公共管理”的大旗,从理论层面来看,它一方面可能是我国政治体制改革和政府机构改革的较佳选择,另一方面它也可能是社会主义理论体系继社会主义市场经济理论和“三个代表”重要思想之后的又一次理论创新;从实践操作层面来看,建立适应社会主义市场经济体制的公共管理体系,是一个长期而渐进的过程,它包括一系列核心内容:从计划财政体系到公共财政与预算;从计划人事干部制度到公共人力资源管理;从单一决策体系到公共政策;从硬性管理到公共服务;从金字塔式的组织体系到灵活的公共机构框架,等等。当前,我国正处于社会转型时

期,需要建立一整套适应社会经济发展的现代公共管理体系。

那么,到底该如何理解‘我国公共管理建构’呢?笔者认为,首先,它实质是强调在实践中构建我国的公共管理框架,即构建社会主义公共管理体系,这个体系应当包括且不仅仅限于以下内容:社会主义市场经济体制下政治体制的新内涵,包括对社会管理的政治界定;我国公共管理建构应遵循的一些基本原则,如坚持为社会主义公有制服务,坚持为市场经济服务,坚持社会整体上的效率与公平相对平衡,坚持公开、民主与自由的原则,坚持“小政府、大社会”的管理,坚持为人民服务的原则,坚持党指导和监督行政管理的原则。<sup>[7]</sup>其次,我国公共管理建构也有其相对确定的内涵,如公共财政、公共组织、公共人力资源管理、公共政策、公共服务、公共伦理、战略管理,等等;还可以为我国公共管理建构设计一个完整的模型,可以在一个局部区域试点,等等。

而要理解我国公共管理建构的政治本质,需要从政治体制层面来剖析:首先,我国公共管理建构的政治本质是我国经济体制的自在产物,即市场经济体制要求政府必须是民主的、有限的政府,作为现代国家,市场经济体制的本身特性也决定了在经济活动中,广泛的公民参与是经济秩序规律化和持续化的关键因素,即在经济过程中,没有广泛的公民参与,就不可能是市场经济。与此同时,无论是民主政府,还是公共管理,都重视公民参与。公民参与是市场经济体制下构建公共管理体系的源泉和力量。其次,我国公共管理建构的政治本质,其核心表现为公民参与。这种参与不仅仅是政治参与,还包括参与社会一般性的管理活动。但是,其最主要的还是政治参与,即公民参与的政治性优于其它特性。政治参与是社会管理参与的前提和基础,也是我国公共管理建构的政治保证,社会管理参与是政治参与的延伸和补充。

我国公共管理建构的政治本质在于公民参与,只要解决了公民参与这一途径,就能够有效解决管理权力来源的问题,即保证权力合法性和规范性被最大体现,包括获得权力的公开与公平,行使权力的合法与规范。只要能够保证有效的公民参与,也就可以有效地监督所有公共管理活动,以保证公共管理的公平与效率,并能够使权力整体得到一定控制。

## 2.服务型政府的理解途径及其特征。

目前,对于什么是服务型政府,还没有完全达成共识,很多学者提出了自己的见解。主要有以下几种:学者侯玉兰认为,服务型政府是指政府由原来的控制者改变为兴利者和服务者,意味着实施目标由机关和专家到由民众希望和合法期待来决定,政府从以控制管理为要务转变以传输服务为要务,管理目标由经济领域转移到公共服务领域;<sup>[8][9]</sup>学者刘熙瑞认为,它“是在公民本位、社会本位理念指导下,在整个社会民主秩序的框架下,通过法定程序,按照公民意志组建起来的以为公民服务为宗旨并承担着服务责任的政府”;<sup>[10]</sup>学者刘宗宝认为服务型政府“是指政府遵从民意要求,在政府工作目的、工作内容、工作程序和工作方法中用公开的方式给公民、社会组织和社会提供方便、周到和有效的服务,为兴利、促进社会稳定发展”。<sup>[10][10]</sup>综合上述观点,从公共管理

角度来看,我们认为,所谓服务型政府,就是指具备现代服务理念和能力,在与公民和社会互动的过程中,提供充足优质公共产品与公共服务,满足社会公共需求,实现公共利益有效分配的现代政府。

一般来说,服务型政府主要具有以下五个重要的特征:第一,服务型政府首先应当是民主的。服务型政府代表着最广大人民的利益,政府和公务员是人民的公仆,他们提供服务要以人民和社会是否需要为依据。“一个真正具有效率、效能的服务计划需要服务对象的主动参与,而不是服务对象的被动接受”。<sup>[11][64]</sup>可见,服务型政府必须鼓励积极的公民参与,才能实现更好的为公民和社会服务的目标。第二,服务型政府应当是透明的。透明政府就是强调政府的公开与公正,是指政府秉承政务信息公开的原则,使公众清楚地知道政府在做什么、怎样做及效果如何。<sup>[12][65]</sup>透明政府的内涵包括以下几方面:政府组织透明,政府决策透明,政府管理透明。第三,服务型政府应当是回应性的。回应性是指政府和公务员应该在公民与政府的互动中作出及时和负责的反应,服务型政府是鼓励公民参与,并积极回应公民与社会需求的回应政府。第四,服务型政府应当是有限的。有限政府包括两层含义:一方面指政府应受宪法和法律的限制,并接受公民和社会监督。另一方面指在公共服务提供主体多元化的条件下,政府应该是有所为有所不为。第五,服务型政府应当是便民的。<sup>[13][63]</sup>面对公民日益多样和不断细化的需求,政府需要改进服务观念和服务方式,以便能够方便地为公民提供优质高效的服务,从而提高公民对政府服务的满意度。因此服务型政府必须是真正意义上的便民政府。

3.关于公民参与是服务型政府建设内在要求的几个认知角度。

(1)从民主政府的角度。民主政府应是服务型政府的重要特征。民主政府主要包括:第一,民主决策,就是政府在决策时要深入了解民情、充分反映民意、广泛集中民智;第二,民主管理,就是强调政府在进行服务时和在具体管理过程中重视民意的表达;第三,民主监督,就是政府应当受到公民的监督。充分监督应该做到监督渠道通畅、监督机制完善、监督力度强大、监督制度有保障;第四,民主评价,政府的存在价值是为公民服务,只有公民成为评价政府的最主要主体,才能保政府维护公共利益,实现公共价值。而要做到这些,显然需要公民参与,没有广泛的民主参与,就不能形成民主政府。因此,公民参与是形成民主政府的内在条件之一。

(2)从透明政府的角度。透明政府应让公民知道政府在做什么、怎么做的,做到什么程度,真正实现公众的知情权,满足公民对政务信息的需要。政府事务的公开,也不是简单的政府行政公文、政府制定的政策规章规则的公开,更重要的是要公开政策制定的背景和过程,让公民不仅知道政府的政策,还要使他们明白公共政策的制定过程。公民实现知情权的过程就是其参与公共管理的过程。在这个过程中,没有公民参与,也就不能实现政府的透明化和公开化。可见,公民参与是形成透明政府的一个必要条件。

(3)从回应政府的角度。金和斯迪佛斯在他们的《政府是我们的》一书中提醒我们要记住:政府是属于它的公民的。因

此行政官员在管理公共组织和执行公共政策时,应当强调他们服务于公众的职责。换言之,将公民置于首位,强调的重点不当放在为政府这艘航船掌舵或是划桨上,而应当放在建立明显具有完整性和回应性的公共机构上。<sup>[9](21)</sup>具有回应性的政府能敏锐地察觉公民偏好和社会问题,并迅速对社会要求做出回应。同时,公众参与在公共管理实践中得到培育和成熟,进而形成政府与公众的理性互动。回应政府离不开公民参与,公民参与既是回应政府形成的内在要求,又是它的重要内容。

(4) 从有限政府的角度。有限政府包括两层含义:一方面指政府应受宪法和法律的限制,并接受公民和社会的监督。公民是国家的主人,政府应接受公民和社会的监督并对其负责。公民对政府的有效监督需要公民广泛参与公共事务的管理。另一方面指在公共服务提供主体多元化的条件下,政府应该是有所为有所不为。公共服务的提供不再由政府独自承担,政府不再是管理公共事务的唯一机构,许多非政府机构加入到公共服务产品的提供队伍中来。对于公共服务的客体来讲,公共服务职能的社会化意味着把对公共服务的内容、方式及其评价的选择权交给了公众。<sup>[14](6)</sup>有限政府的实质就是强调“小政府”,要求公民广泛参与,以形成“大社会”,即公民通过各种更直接、更有效的方式处理与自己利益相关的一些日常事务,比如社区管理、城市公共卫生管理民营化等就是很好的佐证。由此可见,公民参与是有限政府形成的内在要求。

(5) 从便民政府的角度。服务型政府是以人为本的政府,政府在提供服务时还要考虑对公民的便利性。让公民更方便地享受公共服务,可以提高公民对政府的信任度和支持度。建设便民政府,要求有效的公民利益表达机制相匹配,只有公民把自己的意愿通过广泛畅通的渠道传递给政府,才能使政府做出有效的回应,提供相应服务。从这个角度来看,公民参与是形成便民政府的一个充要条件。

4. 公民参与有利于解决服务型政府建设中的权力来源问题。

现代管理的基本原则是:谁赋予我权力,我为谁服务。我国政府管理中,其设计也是非常合理和科学的,在社会管理层面,我国是由公民选举人民代表,人民代表组成人民代表大会,人民代表大会作为权力机关指导和安排行政机关的各项工作,行政机关处理公共事务。从权力表现上看:公民权力—人大代表—行政机关,三者统一于一体。但是,在具体实施过程中,公民的直接意愿在经过几个环节后往往被歪曲和变形;在实际行政操作层面,下级行政机关只关注上级行政机关的指令和意图,公民意愿往往被忽视或不重视;当上级机关的意愿和公民意愿发生冲突时,由于下级行政机关的权力来自于他的上级,所以他们很容易倾向于上级意愿。

因此,如果加强公民参与,政府成为服务型政府,公民可以在各个环节参与到政府管理和服务中,就可以使公民意愿更好地在各级政府活动中得到体现,也有利于回避行政过程中的单向流动和暗箱操作。一句话,在服务型政府建设中,如果能够让公民参与到政策制定和实施过程,如果能够允许公民更直接地决定政府公务人员的权力和命运,如果能够建立

有效的监督机制,就可以做到政府的权力直接来源于人民,提高政府服务水平;与此同时,服务型政府的建设,也有利于促进公民参与。

### 三、服务型政府建设中推进公民参与的一些建议

公民参与在服务型政府建设中起着极为重要的作用,公民参与是否有效既决定着服务型政府建设的成败,也制约着我国公共管理建构在政治制度上能否有所创新和突破。因此,在服务型政府建设中必须大力推进公民参与,下面就如何在服务型政府建设中推进公民参与提出几点建议。

1. 前提和基础:发展教育事业,提高公民素质,培养和提高公民参与能力。

公民参与能力的高或低与其自身素质和参与意识有直接关系,要使公民参与符合服务型政府建设的要求,我们要做到:首先,要大力发展文化教育,提高公民的文化素质和政治能力。具备基本的文化素质和政治能力是公民参与的前提条件,要用科学的思想武装人,使每一位公民都能运用自身知识和理性思维参与公共事务。其次,在公民具备基本的文化素质和政治能力的基础上,培养公民参与意识。公民参与意识的培育要加强新闻舆论的引导作用,通过新闻舆论的引导,使公民正确认识自己的权利和自由,了解如何通过这种参与来保护和实现自己的合法利益,形成参与型的政治文化氛围。再次,服务型社会注重政府与公民的互动,因此,公民还要具备一定的参与技能。这要求我们对公民传授一些实际操作的知识,提高公民参与的技能,增强公民参与的有效性。

2. 政治保障:搞好公民参与的制度建设。

组织高效的三大法宝是:制度、管理和文化,在所有管理活动中,制度建设是最为关键且最为重要的。我国的服务型政府建设,最先要解决的,还是制度意义上的创新与突破,它是我国服务型政府建设能否取得成功的关键,只要在制度上有所突破,特别是妥善解决好权力来源与现实管理的冲突,解决好经济体制与政治体制的和谐,解决好公民参与与“大政府”之间的矛盾,就可以为公民参与提供一个相对成熟和良性的政治环境。

搞好公民参与的制度建设,需要不断完善和发展我国社会主义市场经济理论,从经济基础这个层面归纳总结适合我国社会发展的管理模式;需要在政治制度上有所创新,从上层建筑这个层面探索适合我国社会发展的各种管理制度;需要结合中国国情不断探索社会权力从产生到实施、再到监督的有效模式,以保证社会主义管理的制度优势,只要这三个方面搞好了,就不愁搞不好公民参与的制度建设。

3. 政府导向:树立政府及公务员正确对待公民参与的理念。

政府作为社会管理的权力机关,公务员作为权力的实践执行者,二者的态度必然影响着公民参与的程度和方式,在政府行为中,如果政府没有公民参与的法理意识,公务员的行政过程中就必然不可能以整体公民的意愿为先,从而导致制度失衡。

要想使公民参与发挥其应有的作用,就要破除行政管理者不合时宜的思想观念,真正树立服务理念。在公务员中开展教育活动,消除封闭行政、全能行政、管制行政的观念,树

立以民为本、主权在民的理念。服务型政府建设的基本要求是公开、透明。只有认可公民参与并积极引导公民参与的发展才能保障人民参与政府决策、监督政府行为,才是真正的民主。作为公民代表的政府官员及行政人员,只有树立民主开放的理念,才能建设好公共服务型政府。

#### 4.渠道建设:拓宽公民参与形式。

为适应政府管理模式转变,我们必须拓宽公民参与的方法和渠道,改变以往公民的被动局面。托马斯在其著作中提到了如下公民参与形式:第一,关键公众接触(Key Contacts)。公共管理者选择向一些“关键的接触者”进行政策咨询,并与其进行磋商,听取其建议。第二,公开听证(Public Hearing)。在涉及公共利益和公民利益的政策、规划和决策上,邀请有关方面的专家、民意代表或一般公民,进行公开的探讨和论证,以广泛听取社会公众和利益群体的意见。第三,公民调查(Citizen Surveys)。在新公民参与运动发展起来的新的公民参与途径中,公民调查是一项引人注目的参与技术。公民调查是运用访问、问卷调查等形式,以获取和了解民众的意见和建议。第四,咨询委员会(Advisory Committees)。咨询委员会是一种被普遍采用的公民参与形式。各个利益相关群体或组织代表人就特定问题向公共管理者提供咨询及建议。第五,共同生产(Coproduction)。这是政府与民间共同合作产出公共服务的模式,是公民参与政策过程的一种具体的途径。在这些合作生产中,公民和政府机构共同确定公共服务的性质和结果。合作生产使公民参与公共事务的机会扩大了,并能有效地进行资源的分配与整合。在建设服务型政府过程中,我们应该积极借鉴国外先进的公民参与理论,并结合具体实践情况探索出符合我国国情的公民参与的具体形式。

#### 5.技术支撑:加强电子政务建设。

随着信息技术的快速发展,信息传播的速度大大加快,这使公民拥有了更多迅捷获取信息的通道。不断拓宽的信息通道要求政府要加快自身信息服务平台建设,电子政务应时代而生,它为推进服务型政府建设中的公民参与提供了主要的技术支持,为公民参与政治和社会事务提供了更为畅通的渠道,为实现政民互动,优化政府决策,建设服务型政府提供了有利的技术平台。其次,电子政务的发展也改变了公民参与的模式,过去需要特殊程序才能完成的参与,而在电子政务中却可以通过简单的邮件方式就能实现,比如一个普通公民要将自己的某项建议反映给市长,过去需要层级反映,到达市长时可能早已失真了,但通过电子政务,就可以更直接、更快速、更全面、更准确地传递信息。再次,电子政务使政府活动的公开性加强了,可以有效地提高公民参与的质量。政府权力只有在信息不对称、公开程度低的情况下才易滋生滥用职权和腐败行为,电子政务可以随时随地接受公民的监督参与,从而保证政务最大限度的公开,提高政府活动的质量,同时,由于有电子政务这个平台,公民参与也处于完全公开状态,其参与的质量就能够得到保证。因此,这就要求各级政府要加快电子政务的建设,从而在政府与社会及民众之间架起一座畅通的“电子桥梁”,使公民参与有一个健康的、公开的技术平台。

#### 结论

我国公共管理建构有利于实现政治体制与经济体制的对称与和谐,公民参与是我国政治制度在公共管理建构中的本质表现,它与服务型政府建设是紧密结合的。充分的公民参与能培养出有教养的、有道德的、有公民精神的公民,通过这一过程不仅提高了公民素质,而且推动了服务型政府建设;有效的公民参与是服务型政府建设的内在要求,也是我国公共管理建构的政治本质;成熟的公民参与可以加速服务型政府建设,真正体现服务型政府的民主性、透明性、回应性、有限性、便民性。在这个过程中,需要政府和公民的共同努力和相互配合。一方面对政府而言,要在提高公民素质、树立服务观念、重视公民参与的理念基础上,积极拓宽公民参与渠道和方式。另一方面,公民要充分利用政府创造的各种条件,提高自身素质和公民主体意识,以在更广的范围和更深的力度上实现有效的公民参与,从而实现政府和公民的良性互动。

#### 参考文献:

- [1]党秀云.论公共管理中的公民参与[J].中国行政管理,2003,(10).
- [2]魏娜.公民参与下的民主行政[J].国家行政学院学报,2002,(3).
- [3][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[M].北京:中国人民大学出版社,2005.
- [4][美]康特妮,马克·霍哲,等.新公共行政:寻求社会公平与民主价值[J].中国行政管理,2001,(2).
- [5][美]珍妮特·V·登哈特,罗伯特·B·登哈特,新公共服务[M].北京:中国人民大学出版社,2004,(3).
- [6][美]乔治·弗雷德里克森.公共行政的精神[M].北京:中国人民大学出版社,2003.
- [7]李之洋.我国公共管理建构应遵循的一些原则[J].南京社会科学,2002,(7).
- [8]侯玉兰.建设服务型政府:内涵及意义[J].前沿论坛,2003,(23).
- [9]刘熙瑞.服务型政府——经济全球化背景下中国政府改革的目标选择[J].中国行政管理,2002,(7).
- [10]吴玉宗.服务型政府:缘起和前景[J].社会科学研究,2004,(3).
- [11][美]盖伊·彼得斯.政府未来的治理模式[M].北京:中国人民大学出版社,2001.
- [12]李传军.管理主义的终结——服务型政府兴起的历史与逻辑[M].北京:中国人民大学出版社,2007.
- [13]王丽丽,徐军田.服务型政府内涵探析[J].前沿,2007,(2).
- [14]成宝庆,李晓海.构建公共服务型政府的理论思考[J].山西财政税务专科学校学报,2006,(6).

责任编辑 张 豫