

# 公民参与的争辩与经验研究

——十五年来海外相关研究述评

郭小聪,代 凯

(中山大学 政治与公共事务管理学院 广东 广州 510275)

**摘 要:** 公民参与是公共行政研究者与实践者长期关注的议题之一。公民参与包含参与议题、参与者、参与程序和参与机制等四个关键元素。围绕公民参与“倡导论”“怀疑论”与“平衡论”的理论争辩,已有研究在公民参与实践效果、公民参与发生机制与效果机制以及公民参与实践改善等方面积累了大量的经验研究文献。海外公民参与研究呈现出研究理论丰富化、研究方法多样化、研究问题精细化和研究指向实践化等特点和趋势,对推进中国公民参与研究发展与实践改善具有重要的启示意义。

**关键词:** 公民参与; 决策制定; 民主行政

**中图分类号:** D035    **文献标识码:** A    **文章编号:** 0438-0460(2014)03-0029-13

公民参与(citizen/public participation)是公共行政研究者与实践者长期关注的议题之一。从公民参与在行政学中的概念谱系看,公民参与意指公民与行政官员分享公共权力、参与公共政策/决策制定和政府管理的程序与行为,<sup>[1]</sup>与以竞选和投票为主要表现方式的政治参与(political participation)以及个人或组织的维权与抗争行动有本质的区别。<sup>[2]</sup>中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出,要“更加注重健全民主制度、丰富民主形式,从各层次各领域扩大公民有序政治参与”,“推进协商民主广泛多层制度化发展”。开展系统深入的公民参与研究具有重要的理论与实践价值。为呈现公民参与研究的最新成果,推进国内公民参与理论研究发展与实践功能改善,本文对近十五年(1998—2013)海外公民参与领域相关研究文献进行较为系统的梳理。研究文献主要来源于公共行政学科顶尖杂志,如美国的《公共行政评论》《美国公共行政评论》《行政与社会》《公共行政研究和理论杂志》和英国的《公共行政》等。

## 一、公民参与关键元素

公民参与元素是指蕴含在不同公民参与活动或行为中的共同变量。金等(Cheryl Simrell King et al.)人从议题、行政体制/程序、官员和公民四个方面概括了公民参与的主要元素,<sup>[3]</sup>艾伯顿和弗

收稿日期:2013-11-01

基金项目:教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“公民参与和中国民主行政模式的建构”(12JJD840004)

作者简介:郭小聪,男,广东潮州人,中山大学政治与公共事务管理学院、中国公共管理研究中心教授、博士生导师,管理学博士;代凯,男,山东兖州人,中山大学政治与公共事务管理学院博士研究生。

兰克林(Carol Ebdon & Aimee L. Franklin)则从政府环境、程序设计、参与机制以及目标和结果归纳了参与式预算的主要元素。<sup>[4]</sup>本文将公民参与的关键元素归纳为以下四类变量:

第一,参与议题/领域。公民参与总是围绕不同公共政策或政府决策以及政府行政程序开展的,<sup>[5]</sup>涉及公共政策制定的各个环节与政府管理的诸多领域。<sup>[6]</sup>在最近的研究中,很多学者分析了某一具体公共议题或政府管理领域的公民参与案例或数据,例如森林管理、<sup>[7]</sup>灾后重建、<sup>[8]</sup>行政规章制定、<sup>[9]</sup>参与式预算、<sup>[10]</sup>环境保护、<sup>[11]</sup>土地规划、<sup>[12]</sup>绩效管理、<sup>[13]</sup>选举管理<sup>[14]</sup>等,这些研究从不同的侧面向我们呈现了公民参与在不同议题/领域的应用及其效果。

第二,参与者。公民参与活动由两类参与者的参与和互动而发生和发展,即政府/官员与公众/公民,缺少了任何一方的参与将会导致参与活动不能发生,而二者的互动或博弈情况则决定公民参与的最终效果。<sup>[15]</sup>政府主要是指作为组织形态的政府部门,公众则包括了社会中不同个体和组织在内的众多参与主体,例如媒体或非政府组织等。在更多情况下,公民参与的参与主体可具体化为行政官员与公民,这里的公民尤其是指受到政府特定政策或决策直接影响的利害相关者。<sup>[16]</sup>需要注意的是,“谁参与”或参与者的代表性问题对参与结果至关重要。<sup>[17]</sup>

第三,参与程序。参与程序可以从狭义和广义两个角度来考察:从狭义视角来看,它是指政府设定的公民参与的活动规则与安排,规定了公民参与决策制定过程的参与时间与参与环节、参与者选择方式、参与者偏好表达与审议方法、参与结果使用机制等,当然这些规则的制定受到既定的行政体制制约。<sup>[18]</sup>从广义角度来说,参与程序则是政府对公民参与活动的整体性设计和管理过程,包括评估议题背景和设定参与目标、资源获取与参与程序管理、参与评估与再设计等。<sup>[19]</sup>狭义上的参与程序可以近似看作广义角度参与程序的一个分支环节。

第四,参与机制。公民参与活动的具体参与方法即所谓的公民参与机制,常见的如通告、听证会、公民调查、公民咨询委员会、焦点小组、参与式预算等,在实际中使用的参与方法更复杂多样。<sup>[20]</sup>随着科技的进步,信息技术和网络技术在公民参与机制上的应用越来越广泛。<sup>[21]</sup>需要指出的是,不同的公民参与机制所隐含的功能指向是不同的:参与机制随参与者选择方式、参与者沟通和决策方式、参与结果使用方式的组合情况而变化,<sup>[22]</sup>不同参与机制对议程设置控制与决策制定控制有不同影响,<sup>[23]</sup>其参与者代表性与信息提供大小也有很大差异。<sup>[24]</sup>

## 二、公民参与理论争辩

古典公共行政理论并没有给公民参与留下太多空间,那么,从规范意义上而言,公民参与公共政策制定和政府管理程序是否必要呢?从已有文献来看,围绕这一问题的规范研究在很大程度上与代议制民主与参与式民主的争论<sup>[25]</sup>和公共政策制定的精英模式与参与模式的讨论<sup>[26]</sup>联系起来,形成了“倡导论”“怀疑论”和“平衡论”三种不同的理论取向。

### (一) 倡导论

持倡导论的学者声称公民参与在政策制定和政府管理程序中扮演了重要的角色并发挥了积极的作用,主张扩大公民参与的范围,提升公民参与的水平,改善公民参与的程序。<sup>[27]</sup>这一主张的学者不仅从一些著名的理论家中汲取思想基础,<sup>[28]</sup>而且紧随了政策科学民主化<sup>[29]</sup>与公共管理民主化<sup>[30]</sup>的范式转换趋向。此外,后现代话语理论、官僚制的幻灭与民主理想的诉求三种理论给予了倡导论者充分的理论支持。<sup>[31]</sup>我们从价值视角与工具视角概括这一派学者的主要观点:

第一,公民参与的民主价值。针对现代社会人们日益远离政治活动而导致的民主不足现状,公民参与代表着某种古典民主实质价值的回归。<sup>[32]</sup>从规范意义上而言,受政府特定决策影响的公民有权利参与到这些决策的制定程序中来。<sup>[33]</sup>民主意味着每一位公民都拥有一张参与决策制定和政

府管理领域的入场券,公民参与提供了实现民主价值的机会和渠道。<sup>[34]</sup>公民参与使得政策的利害相关者发出自己的声音,保障了政策制定程序的民主化<sup>[35]</sup>和治理过程的民主化,<sup>[36]</sup>这种参与程序代表着某种公共价值<sup>[37]</sup>和社会的“善”,<sup>[38]</sup>有利于促进个人发展和保护个人自由。<sup>[39]</sup>

第二,公民参与的工具功能。公民参与促进政府与公民获取对方信息、相互教育、打破僵局、取得彼此目标等。<sup>[40]</sup>相对于官僚决策而言,公民参与更有利于公民自身真实的偏好表达和呈现。<sup>[41]</sup>由于公民所提供的政策信息以及政府与公民双方对最终决策的共同制定,公民参与有利于制定出更为科学合理的公共政策,提高政策执行的顺利程度。<sup>[42]</sup>公民参与有利于提升政府管理的效率和效能,增强政府的责任意识和服务意识,消减官员与公民之间的不信任感,提高公民对政府的信任水平。<sup>[43]</sup>此外,参与过程保障了政策制定和政府管理的合法性。<sup>[44]</sup>

## (二) 怀疑论

与倡导论者不同,怀疑论者继承传统公共行政学和政策分析学的理论主张,认为公民参与并不能提高政策制定与公共管理的质量,相反,公民参与可能得不偿失并引发一定的社会稳定风险。<sup>[45]</sup>持这一主张的学者通常将政策制定与政府管理看做是一种需要专业知识和职业技能的人才能从事的工作,理由应由社会精英来主导,而官僚的职业主义取向决定其以一种有效率和效能的方式发挥技术优势。<sup>[46]</sup>怀疑论者的主要观点如下:

第一,公民缺少参与的意愿和能力。公民参与需要一定的时间、金钱和精力投入,日常生活的忙碌使人们产生了一定的非参与态度。<sup>[47]</sup>西方国家日益下降的政治信任水平反映出公民对政府存有很强的非信任感,公民认为参与并不能够产生实质性的影响,因此造成参与态度消极和参与意愿低下。<sup>[48]</sup>公共管理有赖于有学识和专业技能的精英群体,而公众通常是缺少这些专业知识和技能的,并且容易感情冲动而非理性的参与政策过程。<sup>[49]</sup>由于现代社会公共问题的性质过于复杂,与专家决策相比,公民参与导致政策制定的非科学化,降低了政策制定的质量。<sup>[50]</sup>

第二,公民参与增加行政成本和社会风险。从成本-收益分析的角度考虑,公民参与尤其是大规模的公民参与,必然会消耗大量的时间、金钱和人力物力投入,参与过程同时会造成决策制定的时间延误,这就大大增加了政府的行政成本和时间成本。<sup>[51]</sup>公民参与可能引发公民一些不切实际的公共期望,使得行政官员缺少了对政策制定的控制,导致政策制定的不确定性大大增加。<sup>[52]</sup>此外,由于并非每一位参与的公民都具备平等的信息、知识和技能,政策议题容易被占优的利益集团确定并主导政治决策,这就可能造成政治冲突的扩大,引发一定的社会稳定风险。<sup>[53]</sup>

## (三) 平衡论

平衡论学者对公民参与是否必要这一问题持一种审慎和折中的态度:他们承认公民参与的价值和功能,但也指出其可能存在的缺陷和问题,并认为专家/官员与公民在政策制定和政府管理程序中各自扮演了不同的角色,决策与管理质量的改善需要双方的真诚合作并达成某种功能平衡。<sup>[54]</sup>一方面,由于公民参与既有优点也有缺点,因此,某种政策制定或政府管理程序需不需要公民参与或者需要什么形式的公民参与,需要从成本-收益的角度分析公民参与耗费的成本与带来的收益,低成本与高收益才是公民参与的理想条件。<sup>[55]</sup>另一方面,由于公共政策制定和政府管理受到很多法律法规、财政预算、技术标准等的限制,但与此同时又不能不考虑公民的偏好,因此,问题的关键在于如何平衡专家与公民的意见与作用。<sup>[56]</sup>总之,平衡论者特别强调对公民参与情境的具体分析,将研究问题转向如何设计或选择某种程序或机制以使公民参与取得积极效果。

从规范意义上讨论公民参与是否必要这一问题所引发的学术争论带给我们很多困惑,这种困惑在于似乎每一派的主张都有其合理性,但究竟哪一派是正确的呢?倡导论者由于强调公民参与的民主价值而似乎站在了某种“道德的高地”,这一主张也得到了很多学术界重量级学者的支持;相反,怀疑论者的观点在某种意义上充满了一种“反民主”的色彩,因此遭到了不少人的批评;平衡

论者更多地从一种工具视角或经济视角来审视公民参与的成本与收益,他们对倡导论者的“理想主义”持谨慎的态度。事实上,正如斯图尔特(Kennedy Stewart)指出的那样,从规范视角讨论公民参与的“好”与“坏”总是不确定的,因为规范假设缺乏相关的实证资料或数据予以论证。<sup>[57]</sup>

### 三、公民参与经验研究

公民参与经验研究对上述理论争辩进行了回应和实证检验,与此同时也发展了其自身的相关理论。从研究方法上看,经验研究主要以案例研究和定量研究为主。我们可以从“作为自变量的公民参与”和“作为因变量的公民参与”两个视角来区分实证研究的研究问题:前者主要关注公民参与活动产生了怎样的效果;后者则主要讨论哪些因素影响了公民参与活动的发生和效果。

#### (一) 公民参与实践效果

倡导论者指出公民参与具备很多价值和功能,怀疑论者则认为公民参与并不一定带来决策制定和政府管理质量的提升,那么在现实层面,公民参与究竟产生了怎样的效果呢?从已有的经验研究文献来看,研究结果大部分印证了倡导论者的观点。

第一,具体参与机制实践效果。一些学者侧重于关注某一个或某几个公民参与机制,研究这些参与机制所产生的影响。听证会作为最常见的一种参与机制,尽管并没有很好地达成其让公民直接影响决策制定的目标,然而它起到了向官员传递信息、设置议程等其他作用。<sup>[58]</sup>对出席和参与过听证会的公民而言,其对政府机构回应性和绩效的认知得到提升,对其他公众不同观点的包容度也有提高。<sup>[59]</sup>网络互动和论坛,有助于帮助官员和决策者更好地了解公民偏好,<sup>[60]</sup>也有助于社区居民参与公共议题,形塑和培育居民的集体意识和社区归属感。<sup>[61]</sup>一项对美国交通局参与式预算的定量研究发现,公民参与提升了部门的组织绩效。<sup>[62]</sup>此外,还有学者对欧美多个国家的几种公民参与机制进行了评估,发现这些参与机制的使用对民主有很多积极影响,并提高了公民的技能。<sup>[63]</sup>

第二,抽象参与活动实践效果。其他学者从一般意义上讨论了公民参与活动的实践效果。在分析灾后重建中的公民参与案例时,研究者发现公民参与越多的地区,公民对重建的满意度越高,<sup>[64]</sup>尽管其对公民能力建构而言作用有限。<sup>[65]</sup>研究指出,公民参与活动给决策制定者和行政官员提供了重要的信息资源,<sup>[66]</sup>提升了政府管理的合法性,<sup>[67]</sup>提高了公共服务的效率和效能,<sup>[68]</sup>并有助于官员更加有效地解决与控制社会的复杂性及其问题。<sup>[69]</sup>约翰(Peter John)的研究认为,公民参与比政治参与更具代表性,有利于克服不同群体因社会经济地位带来的公共政策或决策影响差异,提供给弱势群体一个影响政策的渠道。<sup>[70]</sup>此外,一些定量研究发现,公民参与有助于政府迎合公众需求和建构双方共识,<sup>[71]</sup>提升公民对政府的信任水平,<sup>[72]</sup>增强公民对政府公正的感知。<sup>[73]</sup>

#### (二) 公民参与发生机制与效果机制

从逻辑上分析,探讨哪些因素影响了公民参与活动的效果,首先是必须存在公民参与,因为如果公民参与活动没有发生则效果就无从谈起。基于此,我们将影响公民参与活动发生的因素称之为公民参与的发生机制,影响公民参与活动产生不同效果的因素称之为公民参与的效果机制。

##### 1. 公民参与的发生机制

公民参与活动涉及官员与公民两类参与主体。因此,其发生也就取决于(1)官员愿意并允许公民参与和(2)公民愿意并实际参与,缺少其中的任何一个环节参与活动都不会发生。

第一,官员对参与的态度和行为。官员对待公民参与的态度越积极,那么其允许公民参与的可能性就越大,这一假设也得到了实证数据的验证。<sup>[74]</sup>官员的个人信任倾向、<sup>[75]</sup>对公民参与规范价值的认知<sup>[76]</sup>以及公共服务动机<sup>[77]</sup>与官员对参与的态度呈正相关。官员一般对公民持中立态度,官员对公民的信任<sup>[78]</sup>和对参与制度的信任<sup>[79]</sup>与官员允许公民参与有显著性的正影响。研究者指

出,官员鼓励和允许公民参与一方面来源于官员的自主推动,但更多来自于压力作用,同时受到了一些限制性因素的制约。官员如果积极地致力于改善政府责任、公共信任和服务质量,则会更多地允许公民参与。<sup>[80]</sup>组织面临的绩效与合法性危机等压力促使官员允许公民参与,<sup>[81]</sup>尤其是政府面临显著的利害相关者和社会公众施加强大压力的情况下。<sup>[82]</sup>但是,一些来自组织或结构方面的因素限制了官员允许公民参与的行为,例如缺乏授权、<sup>[83]</sup>组织规则限制和机构使命、<sup>[84]</sup>缺少资源和时间。<sup>[85]</sup>

第二,公民对参与的意愿和行为。研究者将公民对待公民参与的态度或意愿称为公民参与信念,将实际的参与行为称之为公民参与行为。<sup>[86]</sup>政府的绩效或管理质量对公民参与信念有正影响,<sup>[87]</sup>相反,如果公民认为政府缺乏回应或对政府持负面态度,则公民参与信念降低。<sup>[88]</sup>有趣的是,较好的政府绩效在带来较高公民参与信念的同时却导致了较低的公民参与行为。<sup>[89]</sup>通常认为,较强的公民参与信念会带来更多的公民参与行为,但研究发现,虽然人们更倾向于在重要的议题上参与,但事实上很少有人真正的参与。<sup>[90]</sup>公民参与更多的出于自利动机,参与那些对其利益有直接影响的政策议题,<sup>[91]</sup>而选择不参与则是因为生活或工作繁忙、对参与机会缺乏意识或参与缺乏回应等原因所致。<sup>[92]</sup>

## 2. 公民参与的效果机制

在特定时空范围内,公民参与总是嵌入在当前的制度性安排当中,受到来自政治、经济、社会和个人等诸多因素的影响。<sup>[93]</sup>影响公民参与的效果机制主要包括以下因素:

第一,社会结构因素影响。社会结构因素主要是指影响公民参与活动效果的宏观社会背景,涉及经济、政治、法律、制度、人口等变量。弗兰克林和艾伯顿发现,城市规模、政府形式、法律规定等城市结构因素是影响参与式预算效果的关键因素。<sup>[94]</sup>孔茨(Tomas M. Koontz)指出,不同地区的社会经济因素(地区区位与发展压力、人口规模与增长速度、居民受教育水平和收入水平等)使得土地规划项目公民参与的效果差异显著。<sup>[95]</sup>还有研究认为,利害相关者所在的地域空间大小、人口规模、社区同质程度等因素会造成参与活动存在不同的成本和收益,从而影响公民参与活动效果。<sup>[96]</sup>需要说明的是,接下来所要分析的组织管理和个体心理因素同样受到了社会结构因素的影响。

第二,组织管理因素影响。组织管理因素主要从中观层面探讨影响公民参与活动效果的变量,主要包括政府组织的制度规范与管理运作、公民参与程序设计、公民参与机制选择等因素。首先,在政府制度和管理运作方面,选举官员支持和转换性领导能力有利于公民参与活动取得积极效果,而科层组织繁文缛节和科层权威对参与活动效果有消极影响。<sup>[97]</sup>布兰奇和布拉德伯里(Kristi M. Branch & Judith A. Bradbury)比较了美国能源部和国防部使用公民咨询委员会的案例,指出由于二者在信息公开、议题界定、决策制定程序、关系建构与问责机制上的不同导致参与效果各异。<sup>[98]</sup>其次,在参与程序方面,金等人指出,参与程序直接影响公民参与的效果,传统参与模式下的由于公民参与时间太晚导致参与活动通常是无效的。<sup>[99]</sup>弗兰克林和艾伯顿的研究发现,参与程序与参与机制是影响参与式预算的效果的关键因素。<sup>[100]</sup>公民参与的时间对参与效果影响不同,公民参与在参与式预算活动的早期和后期阶段对组织绩效最有积极影响。<sup>[101]</sup>政府对参与过程管理的好坏与参与结果正相关,更广泛的利害相关者参与并不一定带来好的效果,而参与深度与好的结果正相关。<sup>[102]</sup>再次,在参与机制选择方面,研究发现公民投票、参与式政策制定、审议式调查和审议式论坛等不同的公民参与机制所产生的效果差异显著。<sup>[103]</sup>此外政府对某些公民参与机制的管理也会对参与效果产生不同影响。<sup>[104]</sup>

第三,个体心理因素影响。个体心理因素更加关注参与者的行为与心理分析,研究微观层面影响公民参与活动效果的因素。就公民方面来说,一些研究发现,公民对政策议题的关注程度对参与活动效果有显著影响,<sup>[105]</sup>不同的利益群体以及组织成员的构成成分对参与活动效果影响各

异,<sup>[106]</sup>参与者的代表性是影响参与活动效果的重要变量。<sup>[107]</sup>更多的学者关注官员的行为与心理因素对参与活动效果的影响,而其中最为关键的解释在于:官员是否以及在多大程度上将公民输入结果真正应用和吸收到最终的决策程序中。有学者将官员的这一行为区别为采用公民参与机制与决策制定中采用公民输入。<sup>[108]</sup>官员之所以更多地采用公民参与机制而更少地将公民输入运用到最终决策制定,是因为对官员而言,前者不需要太多的行政注意也不会对行政秩序和权力造成威胁,而后者则充满了很大的风险,由此造成参与活动效果大打折扣。<sup>[109]</sup>这样,官员的立场、认知与行为就成为影响参与活动效果的重要因素,在某种程度上可以看做是其他诸如社会结构、<sup>[110]</sup>参与程序<sup>[111]</sup>或公民个体<sup>[112]</sup>等因素发挥作用的中介变量,最终影响参与活动效果。

### (三) 公民参与实践改善

参与活动效果的好坏取决于很多变量的制约,在看到公民参与价值与功能的同时,不能忽略了塑造政府行为的制度与环境因素以及官僚自身因素的重要性。<sup>[113]</sup>作为一种指向实践的程序或行为,公民参与的核心问题就在于:参与活动如何产生好的效果,即如何改善公民参与实践。<sup>[114]</sup>

第一,改善公民参与的程序设计,变革公民与官员的角色及其相互关系。<sup>[115]</sup>例如,金等人指出,改善公民参与实践需要变革现有的行政结构和程序,从传统的参与模式转向真实的参与模式,通过授权并教育公民与重新教育行政官员,改变公民和官员的各自角色,实现二者的真诚合作。<sup>[116]</sup>韦伯勒和图勒(Thomas Webler & Seth Tuler)认为,改善公民参与需要设计良好的参与程序,使得公民能够充分知晓信息,有机会出席、发起、参与对话,有权力影响程序和结果。<sup>[117]</sup>还有研究指出,提升听证会的效果需要政府在准备、告知、举办、协助、反馈等各个环节精心的设计参与程序。<sup>[118]</sup>

第二,根据公民参与的具体情境选择合适的公民参与机制。<sup>[119]</sup>事实上,政府没有必要在所有的行政领域或决策制定中倡导和使用公民参与,虽然在一些特定的地方,更多的公民参与是有意义的。<sup>[120]</sup>官员应该学会分析公民参与活动所处的具体情境,以此为依据选择合适的公民参与机制。一些学者指出,改善公民参与实践,政府和官员要根据参与的目的与议题的性质这两个因素的不同组合情况选择合适的公民参与机制。<sup>[121]</sup>另一些学者则提醒官员,要充分考虑到公民参与的优点和缺点,基于成本-收益分析,决定在政策制定程序中采取何种公民参与机制。<sup>[122]</sup>

## 四、结论与讨论

归纳起来,十五年来海外公民参与研究大致呈现出以下几个特点和趋势:

第一,研究理论的丰富化。西方学者不仅从政治学、哲学、社会学等学科借鉴一些理论来充实公民参与的理论基础,而且基于不同的理论和分析视角发展了公民参与的自身理论。一些学者从公民身份、话语理论和审议民主等理论分析了推进公民参与理论与实践的策略。<sup>[123]</sup>另一方面,学者们构建了很多公民参与自身的理论,例如韦伯勒和图勒基于哈贝马斯的交往行动理论,提出一种公平与胜任的公民参与模式;<sup>[124]</sup>杨和卡拉汉(Kaifeng Yang & Kathe Callahan)发展了一个行政回应框架,用来解释政府允许公民参与的行为;<sup>[125]</sup>等等。

第二,研究方法的多样化。从已有文献看,除了少部分分析性研究或综述性研究外,绝大部分研究属于经验研究。在定性研究方法应用上,案例研究成为最主要的研究途径,尤其是多案例比较研究。此外,也有一些学者采用扎根理论的策略寻找问题和发展理论。<sup>[126]</sup>在定量研究方法应用上,不同规模和范围的调查问卷成为主要的资料收集方式,也有学者采用二手数据分析或内容分析等收集数据。<sup>[127]</sup>研究者除了使用简单的描述统计外,回归分析、结构方程等推断统计方法成为最常用的数据分析方式。混合研究也得到了不同程度的应用。<sup>[128]</sup>

第三, 研究问题的精细化。这一特点尤其体现在实证研究文献之中。就公民参与的效果这一问题而言, 很多研究只关注其中的某一种效果, 例如公民参与活动增加公民参与能力<sup>[129]</sup>或公民满意度<sup>[130]</sup>了吗? 再比如影响公民参与活动的效果机制这一问题, 前文提到来自社会结构、组织管理和个体心理等多个层面的变量都对此产生影响, 但在已有研究中, 研究者大多只关注其中某一层面甚至更具体的问题, 例如参与式预算中公民参与的时间如何影响政府机构的绩效?<sup>[131]</sup>对参与者行为的研究也十分聚焦, 例如低层级官员会比高层级更多地采用公民参与吗?<sup>[132]</sup>等等。

第四, 研究指向的实践化。实践导向是公民参与研究的显著特征。公民参与倡导论者的论断为公民参与实践提供了理论依据, 很多对公民参与实践效果的实证研究为公民参与实践提供了经验理由, 更为重要的是, 很多研究的问题导向直接是改善公民参与实践或为公民参与实践提供指导。<sup>[133]</sup>上述研究有的是从参与程序改善或官员与公民的角色关系改善等方面着手, 有的则是从官员视角出发为官员在特定情境下选择合适的公民参与机制提供建议。此外, 也有研究直接以指导政府公民参与实践为己任并提供了系统的公民参与程序设计方法。<sup>[134]</sup>

海外公民参与研究对推进我国的公民参与研究发展与实践改善具有很多启示意义。首先, 就理论研究而言, 国内研究可以在借鉴西方研究的基础上, 拓宽现有的理论基础, 采取灵活多样的研究方法, 构建本土化的公民参与理论。学者们应该尤其关注具有中国特色的公民参与实践和问题, 基于扎实的实证研究, 探讨国内公民参与实践与国外公民参与实践的异同, 发展本土化的概念工具与理论框架, 从而开展与国外公民参与研究的理论对话。其次, 在实践改善层面, 研究者应立足中国国情和具体的参与情境, 为政府开展公民参与实践提供理论指导, 从而提升参与活动的效果。很多西方学者的研究表明, 公民参与活动要达到积极的效果, 需要政府根据议题的具体情境, 选择合适的公民参与机制。这一结论对于指导我国公民参与实践具有重要的意义。需要注意的是, 与西方发达国家相对成熟的公民参与制度和发达的公民参与文化相比, 我国的公民参与无论是在制度层面还是文化层面都存在着一定的差距。因此, 进一步开展与改善国内公民参与实践, 必须考虑到我国的具体国情和政治环境。总之, 无论是在理论层面还是实践层面, 国内公民参与研究都需要在吸收和借鉴西方公民参与理论与实践的基础上, 基于中国具体情况, 发展本土化的理论工具和实践道路。

(本文是中山大学“985工程”三期建设项目、广东省人民政协理论研究会工作站资助项目阶段性成果)

#### 注释<sup>①</sup>:

[1] Nancy Roberts, “Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation”, *ARPA*, 2004, 34 (4): 315-453; Kaifeng Yang, and Kathe Callahan, “Assessing Citizen Involvement Efforts by Local Governments”, *PPMR*, 2005, 29 (2): 191-216.

[2] Kennedy Stewart, “Write the Rules and Win: Understanding Citizen Participation Games Dynamics”, *PAR*, 2007, 67 (6): 1067-1076; Xiaohu Wang, and Montgomery Wan Wart, “When Public Participation in Administration Leads to Trust: An Empirical Assessment of Mangers’ Perceptions”, *PAR*, 2007, 67 (2): 265-278.

① 出于篇幅考虑, 所有引文期刊使用简称。Administration & Society = AS, Administrative Theory & Praxis = ATP, American Review of Public Administration = APPA, International Review of Administrative Sciences = IRAS, Journal of Policy Analysis and Management = JPAM, Journal of Public Administration Research and Theory = J-PART, Policy Sciences = PS, Policy Studies Journal = PSJ, Public Administration = PA, Public Administration Quarterly = PAQ, Public Administration Review = PAR, Public Performance & Management Review = PPMR.

- [3][5][32][99][116] Cheryl Simrell King , Kathryn M. Feltey , and Bridget O'Neil Susel , "The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration" , *PAR* , 1998 , 58 ( 4 ) : 317-326.
- [4] Carol Ebdon , and Aimee L. Franklin , "Citizen Participation in Budgeting Theory" , *PAR* , 2006 , 66 ( 3 ) : 437-447.
- [6] Nancy Roberts , "Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation" , *ARPA* , 2004 , 34 ( 4 ) : 315-453; Xiaohu Wang , "Assessing Public Participation in U.S. Cities" , *PPMR* , 2001 , 24 ( 4 ) : 322-336; Kaifeng Yang , and Kathe Callahan , "Assessing Citizen Involvement Efforts by Local Governments" , *PPMR* , 2005 , 29 ( 2 ) : 191-216.
- [7] Tomas M. Koontz , "Administrators and Citizens: Measuring Agency Officials' Efforts to Foster and Use Public Input in Forest Policy" , *J-PART* , 1999 , 9 ( 2 ) : 251-280; Toddi A. Steelman , and Lynn A. Maguire , "Understanding Participant Perspectives: Q-Methodology in National Forest Management" , *JPAM* , 1999 , 18 ( 3 ) : 361-388; Toddi A. Steelman , "Elite and Participatory Policymaking: Finding Balance in a Case of National Forest Planning" , *PSJ* , 2001 , 29 ( 1 ) : 71-89.
- [8] Maria J. D'Agostino , and Kathryn Kloby , "Building Community Capacity to Engage Government: Reflections of Non-profit Leaders on Post-Katrina New Orleans" , *AS* , 2011 , 43 ( 7 ) : 749-769; Mary GrisezKweit , and Robert W. Kweit , "Citizen Participation and Citizen Evaluation in Disaster Recovery" , *ARPA* , 2004 , 34 ( 4 ) : 354-373.
- [9] Marissa Martino Golden , "Interest Groups in the Rule-Making Process: Who Participates? Whose Voices Get Heard?" , *J-PART* , 1998 , 8 ( 2 ) : 245-270; Christopher Jewell , and Lisa Bero , "Public Participation and Claims-making: Evidence Utilization and Divergent Policy Frames in California's Ergonomics Rulemaking" , *J-PART* , 2007 , 17 ( 4 ) : 625-650; Neal D Woods , "Promoting Participation? An Examination of Rulemaking Notification and Access Procedures" , *PAR* , 2009 , 69 ( 2 ) : 518-530.
- [10] Aimee L. Franklin , and Carol Ebdon , "Are we All Touching the Same Camel? : Exploring a Model of Participation in Budgeting" , *ARPA* , 2005 , 35 ( 2 ) : 168-185; Hai ( David) Guo , and Milena I. Neshkova , "Citizen Input in the Budget Process : When Does It Matter Most?" , *ARPA* , 2013 , 43 ( 3 ) : 331-346.
- [11] Dorothy M. Daley , "Citizen Groups and Scientific Decisionmaking: Does Public Participation Influence Environmental Outcomes?" , *JPAM* , 2007 , 26 ( 2 ) : 349-368; Dara O'Rourke , and Gregg P. Macey , "Community Environmental Policing: Assessing New Strategies of Public Participation in Environmental Regulation" , *JPAM* , 2003 , 22 ( 3 ) : 383-414.
- [12] Tomas M. Koontz , "We Finished the Plan , So Now What? Impacts of Collaborative Stakeholder Participation on Land Use Policy" , *PSJ* , 2005 , 33 ( 3 ) : 459-481; Lawrence C. Walters , James Aydelotte , and Jessica Miller , "Putting More Public in Policy Analysis" , *PAR* , 2000 , 60 ( 4 ) : 349-359.
- [13] Tanya Heikkila , and Kimberley RoussinLsett , "Citizen Involvement and Performance Management in Special-Purpose Governments" , *PAR* , 2007 , 67 ( 2 ) : 238-248.
- [14][67] Thad E. Hall , "Public Participation in Election Management: The Case of Language Minority Voters" , *ARPA* , 2003 , 33 ( 4 ) : 407-422.
- [15] Cheryl Simrell King , Kathryn M. Feltey , and Bridget O'Neil Susel , "The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration" , *PAR* , 1998 , 58 ( 4 ) : 317-326; Kennedy Stewart , "Write the Rules and Win: Understanding Citizen Participation Games Dynamics" , *PAR* , 2007 , 67 ( 6 ) : 1067-1076.
- [16] Lisa Blomgren Bingham , Tina Nabatchi , and Rosemary O'Leary , "The New Governance: Practices and Process for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government" , *PAR* , 2005 , 65 ( 5 ) : 547-558.
- [17] Marian Barnes , Janet Newman , Andrew Knops , and Helen Sullivan , "Constituting 'The Public' in Public Participation" , *PA* , 2003 , 81 ( 2 ) : 379-399.
- [18] Cheryl Simrell King , Kathryn M. Feltey , and Bridget O'Neil Susel , "The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration" , *PAR* , 1998 , 58 ( 4 ) : 317-326; Carol Ebdon , and Aimee L. Franklin , "Citizen Participation in Budgeting Theory" , *PAR* , 2006 , 66 ( 3 ) : 437-447.
- [19][134] John M. Bryson , Kathryn S. Quick , Carissa SchivelySlotterback , and Barbara C. Crosby , "Designing Public Participation Processes" , *PAR* , 2013 , 73 ( 1 ) : 23-34.
- [20] Nancy Roberts , "Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation" , *ARPA* , 2004 , 34 ( 4 ) : 315-453; Kennedy Stewart , "Write the Rules and Win: Understanding Citizen Participation Games Dynamics" , *PAR* , 2007 ,

- 67 ( 6 ) : 1067–1076; Xiaohu Wang, “Assessing Public Participation in U.S. Cities” , *PPMR* , 2001 , 24 ( 4 ) : 322–336; Kaifeng Yang , and Kathe Callahan, “Assessing Citizen Involvement Efforts by Local Governments” , *PPMR* , 2005 , 29 ( 2 ) : 191–216.
- [21] Sukumar Ganapati, “Uses of Public Participation Geographic Information Systems Applications in E-Government” , *PAR* , 2011 , 71 ( 3 ) : 425–434; Sukumar Ganapati, “Uses of Public Participation Geographic Information Systems Applications in E-Government” , *PAR* , 2011 , 71 ( 3 ) : 425–434; B. Joon Kim , Andrea L. Kavanaugh , and Karen M. Hult, “Civic Engagement and Internet Use in Local Governance: Hierarchical Linear Models for Understanding the Role of Local Community Groups” , *AS* , 2011 , 43 ( 7 ) : 807–835.
- [22] Archon Fung, “Varieties of Participation in Complex Governance” , *PAR* , 2006 , 66 ( Special Issue ) : 66–75.
- [23] [38] [57] Kennedy Stewart, “Write the Rules and Win: Understanding Citizen Participation Games Dynamics” , *PAR* , 2007 , 67 ( 6 ) : 1067–1076.
- [24] [33] [60] Mark D. Robbins , Bill Simonsen , and Barry Feldman, “Citizens and Resource Allocation: Improving Decision Making with Interactive Web-Based Citizen Participation” , *PAR* , 2008 , 68 ( 3 ) : 564–575.
- [25] Jodie Drapal Kluver, “Disguising Social Change: The Role of Nonprofit Organizations as Protective Masks for Citizen Participation” , *ATP* , 2004 , 26 ( 3 ) : 309–324; Kaifeng Yang , and Kathe Callahan, “Assessing Citizen Involvement Efforts by Local Governments” , *PPMR* , 2005 , 29 ( 2 ) : 191–216.
- [26] Todd A. Steelman, “Elite and Participatory Policymaking: Finding Balance in a Case of National Forest Planning” , *PSJ* , 2001 , 29 ( 1 ) : 71–89; Kennedy Stewart, “Write the Rules and Win: Understanding Citizen Participation Games Dynamics” , *PAR* , 2007 , 67 ( 6 ) : 1067–1076.
- [27] Arie Halachmi , and Marc Holzer, “Citizen Participation and Performance Measurement: Operationalizing Democracy Through Better Accountability” , *PAQ* , 2010 , 34 ( 3 ) : 378–399; Cheryl Simrell King , Kathryn M. Feltey , and Bridget O’Neil Susel, “The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration” , *PAR* , 1998 , 58 ( 4 ) : 317–326.
- [28] Brain J. Cook, “Woodrow Wilson’s Ideas About Local Government Reform: A Regime Perspective on the New Push for Citizen Engagement in Public Administration” , *AS* , 2007 , 39 ( 2 ) : 294–314; Karen G. Evans, “Reclaiming John Dewey: Democracy , Inquiry , Pragmatism , and Public Management” , *AS* , 2000 , 32 ( 3 ) : 308–328; Ricardo S. Morse, “Prophet of Participation: Mary Parker Follett and Public Participation in Public Administration” , *ATP* , 2006 , 28 ( 1 ) : 1–32.
- [29] [35] Udaya Wagle, “The Policy Science of Democracy: The Issues of Methodology and Citizen Participation” , *PS* , 2000 , 33 ( 2 ) : 207–223.
- [30] [34] [41] Linda deLeon , and Peter deLeon, “The democratic Ethos and Public Management” , *AS* , 2002 , 34 ( 2 ) : 229–250.
- [31] [81] [111] [113] Donald P. Moynihan, “Normative and Instrumental Perspectives on Public Participation: Citizen Summits in Washington , D.C.” , *ARPA* , 2003 , 33 ( 2 ) : 164–188.
- [36] Arie Halachmi , and Marc Holzer, “Citizen Participation and Performance Measurement: Operationalizing Democracy Through Better Accountability” , *PAQ* , 2010 , 34 ( 3 ) : 378–399.
- [37] Tina Nabatchi, “Putting the ‘Public’ Back in Public Values Research: Designing Participation to Identify and Respond to Values” , *PAR* , 2012 , 72 ( 5 ) : 699–708.
- [39] Linda deLeon , and Peter deLeon, “The democratic Ethos and Public Management” , *AS* , 2002 , 34 ( 2 ) : 229–250; Nancy Roberts, “Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation” , *ARPA* , 2004 , 34 ( 4 ) : 315–453.
- [40] [42] [55] [96] [122] Renée A. Irvin , and John Stansbury, “Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effect?” , *PAR* , 2004 , 64 ( 1 ) : 55–65.
- [43] Linda deLeon , and Peter deLeon, “The democratic Ethos and Public Management” , *AS* , 2002 , 34 ( 2 ) : 229–250; Arie Halachmi , and Marc Holzer, “Citizen Participation and Performance Measurement: Operationalizing Democracy Through Better Accountability” , *PAQ* , 2010 , 34 ( 3 ) : 378–399.
- [44] Nancy Roberts, “Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation” , *ARPA* , 2004 , 34 ( 4 ) : 315–453.
- [45] [52] Renée A. Irvin , and John Stansbury, “Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effect?” , *PAR* ,

- 2004, 64 (1): 55-65; Nancy Roberts, "Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation", *ARPA*, 2004, 34 (4): 315-453.
- [46] Milena I. Neshkova, and Hai (David) Guo, "Public Participation and Organizational Performance: Evidence from State Agencies", *J-PART*, 2012, 22 (2): 267-288; Nancy Roberts, "Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation", *ARPA*, 2004, 34 (4): 315-453.
- [47] Renée A. Irvin, and John Stansbury, "Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effect?", *PAR*, 2004, 64 (1): 55-65; Cheryl Simrell King, Kathryn M. Feltey, and Bridget O'Neil Susel, "The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration", *PAR*, 1998, 58 (4): 317-326.
- [48] María Verónica Elías, and Mohamad G. Alkadry, "Constructive Conflict, Participation, and Shared Governance", *AS*, 2011, 43 (8): 869-895; Cheryl Simrell King, Kathryn M. Feltey, and Bridget O'Neil Susel, "The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration", *PAR*, 1998, 58 (4): 317-326.
- [49] Milena I. Neshkova, and Hai (David) Guo, "Public Participation and Organizational Performance: Evidence from State Agencies", *J-PART*, 2012, 22 (2): 267-288; Nancy Roberts, "Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation", *ARPA*, 2004, 34 (4): 315-453.
- [50] [51] [119] Renée A. Irvin, and John Stansbury, "Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effect?", *PAR*, 2004, 64 (1): 55-65; Lawrence C. Walters, James Aydelotte, and Jessica Miller, "Putting More Public in Policy Analysis", *PAR*, 2000, 60 (4): 349-359.
- [53] Nancy Roberts, "Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation", *ARPA*, 2004, 34 (4): 315-453; Lawrence C. Walters, James Aydelotte, and Jessica Miller, "Putting More Public in Policy Analysis", *PAR*, 2000, 60 (4): 349-359.
- [54] Renée A. Irvin, and John Stansbury, "Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effect?", *PAR*, 2004, 64 (1): 55-65; Toddi A. Steelman, "Elite and Participatory Policymaking: Finding Balance in a Case of National Forest Planning", *PSJ*, 2001, 29 (1): 71-89.
- [56] Toddi A. Steelman, "Elite and Participatory Policymaking: Finding Balance in a Case of National Forest Planning", *PSJ*, 2001, 29 (1): 71-89; Lawrence C. Walters, James Aydelotte, and Jessica Miller, "Putting More Public in Policy Analysis", *PAR*, 2000, 60 (4): 349-359.
- [58] Brain Adams, "Public Meeting and the Democratic Process", *PAR*, 2004, 64 (1): 43-54.
- [59] Kathleen E. Halvorsen, "Assessing the Effects of Public Participation", *PAR*, 2003, 63 (5): 535-543.
- [61] B. Joon Kim, Andrea L. Kavanaugh, and Karen M. Hult, "Civic Engagement and Internet Use in Local Governance: Hierarchical Linear Models for Understanding the Role of Local Community Groups", *AS*, 2011, 43 (7): 807-835.
- [62] [101] [131] Hai (David) Guo, and Milena I. Neshkova, "Citizen Input in the Budget Process: When Does It Matter Most?", *ARPA*, 2013, 43 (3): 331-346.
- [63] [103] Ank Michels, "Innovations in Democratic Governance: How does Citizen Participation Contribute to a Better Democracy?", *JRAS*, 2011, 77 (2): 275-293.
- [64] [130] Mary Grisez Kweit, and Robert W. Kweit, "Citizen Participation and Citizen Evaluation in Disaster Recovery", *ARPA*, 2004, 34 (4): 354-373.
- [65] [129] Maria J. D'Agostino, and Kathryn Kloby, "Building Community Capacity to Engage Government: Reflections of Nonprofit Leaders on Post-Katrina New Orleans", *AS*, 2011, 43 (7): 749-769.
- [66] Thad E. Hall, "Public Participation in Election Management: The Case of Language Minority Voters", *ARPA*, 2003, 33 (4): 407-422; Milena I. Neshkova, and Hai (David) Guo, "Public Participation and Organizational Performance: Evidence from State Agencies", *J-PART*, 2012, 22 (2): 267-288.
- [68] Milena I. Neshkova, and Hai (David) Guo, "Public Participation and Organizational Performance: Evidence from State Agencies", *J-PART*, 2012, 22 (2): 267-288.
- [69] Hendrik Wagenaar, "Governance, Complexity, and Democratic Participation: How Citizens and Public Officials Harness the Complexities of Neighborhood Decline", *ARPA*, 2007, 37 (1): 17-50; Edward C. Weeks, "The Practice of Deliberative Democracy: Results from Four Large-Scale Trials", *PAR*, 2000, 60 (4): 360-372.
- [70] Peter John, "Can Citizen Governance Redress the Representative Bias of Political Participation?", *PAR*, 2009, 69

- (2): 494–503.
- [71][74]Xiaohu Wang, “Assessing Public Participation in U.S. Cities” , *PPMR* , 2001 , 24 ( 4 ) : 322–336.
- [72]Xiaohu Wang , and Montgomery Wan Wart , “When Public Participation in Administration Leads to Trust: An Empirical Assessment of Mangers’ Perceptions” , *PAR* , 2007 , 67 ( 2 ) : 265–278.
- [73]Mitchel N. Herian , Joseph A. Hamm , Alan J. Tomkins , and Lisa M. PytlikZillig , “Public Participation , Procedural Fairness , and Evaluations of Local Governance: The Moderating Role of Uncertainty” , *J-PART* , 2012 , 22 ( 4 ) : 815–840.
- [75][79]Kaifeng Yang , “Trust and Citizen Involvement Decisions: Trust in Citizens , Trust in Institutions , and Propensity to Trust” , *AS* , 2006 , 38 ( 5 ) : 573–595.
- [76][120][125]Kaifeng Yang , and Kathe Callahan , “Citizen Involvement Efforts and Bureaucratic Responsiveness: Participatory Values , Stakeholder Pressures , and Administrative Practicality” , *PAR* , 2007 , 67 ( 2 ) : 249–264.
- [77]David Coursey , Kaifeng Yang , and Sanjay K. Pandey , “Public Service Motivation ( PSM ) and Support for Citizen Participation: A Test of Perry and Vandenebee’s Reformulation of PSM Theory” , *PAR* , 2012 , 72 ( 4 ) : 572–582.
- [78]Kaifeng Yang , “Public Administrators’ Trust in Citizens: A Missing Link in Citizen Involvement Efforts” , *PAR* , 2005 , 65 ( 3 ) : 273–285.
- [80]Kaifeng Yang , and Kathe Callahan , “Assessing Citizen Involvement Efforts by Local Governments” , *PPMR* , 2005 , 29 ( 2 ) : 191–216.
- [82]Xiaohu Wang , “Assessing Public Participation in U.S. Cities” , *PPMR* , 2001 , 24 ( 4 ) : 322–336; Kaifeng Yang , and Kathe Callahan , “Citizen Involvement Efforts and Bureaucratic Responsiveness: Participatory Values , Stakeholder Pressures , and Administrative Practicality” , *PAR* , 2007 , 67 ( 2 ) : 249–264.
- [83]Mohamad G. Alkadry , “Deliberative Discourse between Citizens and Administrators: If Citizens Talk , will Administrators Listen?” *AS* , 2003 , 35 ( 2 ) : 184–209.
- [84][132]Tomas M. Kooztz , “Administrators and Citizens: Measuring Agency Officials’ Efforts to Foster and Use Public Input in Forest Policy” , *J-PART* , 1999 , 9 ( 2 ) : 251–280.
- [85]Vivien Lowndes , Lawrence Pratchett , and Gerry Stoker , “Trends in Public Participation: Part 1 – Local Government Perspectives” , *PA* , 2001a , 79 ( 1 ) : 205–222; Kaifeng Yang , and Kathe Callahan , “Citizen Involvement Efforts and Bureaucratic Responsiveness: Participatory Values , Stakeholder Pressures , and Administrative Practicality” , *PAR* , 2007 , 67 ( 2 ) : 249–264.
- [86][89]EranVigoda , “Administrative Agents of Democracy? A Structural Equation Modeling of the Relationship between Public–Sector Performance and Citizenship Involvement” , *J-PART* , 2002 , 12 ( 2 ) : 241–272.
- [87]EranVigoda , “Administrative Agents of Democracy? A Structural Equation Modeling of the Relationship between Public–Sector Performance and Citizenship Involvement” , *J-PART* , 2002 , 12 ( 2 ) : 241–272; EranVigoda–Gadot , and Shlomo Mizrahi , “Public Sector Management and the Democratic Ethos: A 5–Year Study of Key Relationships in Israel” , *J-PART* , 2008 , 18 ( 1 ) : 79–107.
- [88]Cheryl Simrell King , Kathryn M. Feltey , and Bridget O’Neil Susel , “The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration” , *PAR* , 1998 , 58 ( 4 ) : 317–326; Vivien Lowndes , Lawrence Pratchett , and Gerry Stoker , “Trends in Public Participation: Part 2 – Local Government Perspectives” , *PA* , 2001b , 79 ( 2 ) : 445–455.
- [90]Vivien Lowndes , Lawrence Pratchett , and Gerry Stoker , “Trends in Public Participation: Part 2–Local Government Perspectives” , *PA* , 2001b , 79 ( 2 ) : 445–455.
- [91]Vivien Lowndes , Lawrence Pratchett , and Gerry Stoker , “Trends in Public Participation: Part 2–Local Government Perspectives” , *PA* , 2001b , 79 ( 2 ) : 445–455; Katherine A. McComas , John C. Besley , and Craig W. Trumbo , “Why Citizens Do and Do Not Attend Public Meetings about Local Cancer Cluster Investigations” , *PSJ* , 2006 , 34 ( 4 ) : 671–698.
- [92]Cheryl Simrell King , Kathryn M. Feltey , and Bridget O’Neil Susel , “The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration” , *PAR* , 1998 , 58 ( 4 ) : 317–326; Katherine A. McComas , John C. Besley , and Craig W. Trumbo , “Why Citizens Do and Do Not Attend Public Meetings about Local Cancer Cluster In-

- vestigations” , *PSJ* , 2006 , 34 ( 4 ) : 671-698.
- [93] Cheryl Simrell King , Kathryn M. Feltey , and Bridget O’Neil Susel , “The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration” , *PAR* , 1998 , 58 ( 4 ) : 317-326; Kaifeng Yang , and Sanjay K. Pandey , “Further Dissecting the Black Box of Citizen Participation: When Does Citizen Involvement Lead to Good Outcomes?” , *PAR* , 2011 , 71 ( 6 ) : 880-892.
- [94] [100] Aimee L. Franklin , and Carol Ebdon , “Are we All Touching the Same Camel? : Exploring a Model of Participation in Budgeting” , *ARPA* , 2005 , 35 ( 2 ) : 168-185.
- [95] Tomas M. Koontz , “We Finished the Plan , So Now What? Impacts of Collaborative Stakeholder Participation on Land Use Policy” , *PSJ* , 2005 , 33 ( 3 ) : 459-481.
- [97] [108] [114] Kaifeng Yang , and Sanjay K. Pandey , “Further Dissecting the Black Box of Citizen Participation: When Does Citizen Involvement Lead to Good Outcomes?” , *PAR* , 2011 , 71 ( 6 ) : 880-892.
- [98] Kristi M. Branch , and Judith A. Bradbury , “Comparison of DOE and Army Advisory Boards: Application of a Conceptual Framework for Evaluating Public Participation in Environmental Risk Decision Making” , *PSJ* , 2006 , 34 ( 4 ) : 723-753.
- [102] Jurian Edelenbos , and Erik-Hans Klijn , “Managing Stakeholder Involvement in Decision Making: A Comparative Analysis of Six Interactive Processes in the Netherlands” , *J-PART* , 2006 , 16 ( 3 ) : 417-446.
- [104] George W. Dougherty , Jr. , and Jennifer Easton , “Appointed Public Volunteer Boards: Exploring the Basics of Citizen Participation Through Boards and Commissions” , *ARPA* , 2011 , 41 ( 5 ) : 519-541; XiaoHu Wang , and Thomas A. Bryer , “Assessing the Costs of Public Participation: A Case Study of Two Online Participation Mechanisms” , *ARPA* , 2013 , 43 ( 2 ) : 179-199.
- [105] Renée A. Irvin , and John Stansbury , “Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effect?” , *PAR* , 2004 , 64 ( 1 ) : 55-65; Tomas M. Koontz , “We Finished the Plan , So Now What? Impacts of Collaborative Stakeholder Participation on Land Use Policy” , *PSJ* , 2005 , 33 ( 3 ) : 459-481.
- [106] Marissa Martino Golden , “Interest Groups in the Rule-Making Process: Who Participates? Whose Voices Get Heard?” , *J-PART* , 1998 , 8 ( 2 ) : 245-270; Tomas M. Koontz , and Elizabeth Moore Johnson , “One Size Does not Fit All: Matching Breadth of Stakeholder Participation to Watershed Group Accomplishments” , *PS* , 2004 , 37 ( 2 ) : 185-204.
- [107] Marian Barnes , Janet Newman , Andrew Knops , and Helen Sullivan , “Constituting ‘The Public’ in Public Participation” , *PA* , 2003 , 81 ( 2 ) : 379-399; Renée A. Irvin , and John Stansbury , “Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effect?” , *PAR* , 2004 , 64 ( 1 ) : 55-65.
- [109] E. H. Klijn , and J. F. M. Koppenjan , “Politicians and Interactive Decision Making: Institutional Spoilsports or Playmakers” , *PA* , 2000 , 78 ( 2 ) : 365-387; Kaifeng Yang , and Sanjay K. Pandey , “Further Dissecting the Black Box of Citizen Participation: When Does Citizen Involvement Lead to Good Outcomes?” , *PAR* , 2011 , 71 ( 6 ) : 880-892.
- [110] Justin Marlowe , and Shannon Portillo , “Citizen Engagement in Local Budgeting: Does Diversity Pay Dividends?” , *PPMR* , 2006 , 30 ( 2 ) : 179-202.
- [112] Donna Milam Handley , and Michael Howell-Moroney , “Ordering Stakeholder Relationship and Citizen Participation: Evidence from the Community Development Block Grant Program” , *PAR* , 2010 , 70 ( 4 ) : 601-609.
- [115] Cheryl Simrell King , Kathryn M. Feltey , and Bridget O’Neil Susel , “The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration” , *PAR* , 1998 , 58 ( 4 ) : 317-326; E. H. Klijn , and J. F. M. Koppenjan , “Politicians and Interactive Decision Making: Institutional Spoilsports or Playmakers” , *PA* , 2000 , 78 ( 2 ) : 365-387.
- [117] [124] Thomas Webler , and Seth Tuler , “Fairness and Competence in Citizen Participation: Theoretical Reflections from a Case Study” , *AS* , 2000 , 32 ( 5 ) : 566-595.
- [118] William H. Baker , H. Lon Addams , and Brian Davis , “Critical Factors for Enhancing Municipal Public Hearings” , *PAR* , 2005 , 65 ( 4 ) : 490-499.
- [121] Lawrence C. Walters , James Aydelotte , and Jessica Miller , “Putting More Public in Policy Analysis” , *PAR* , 2000 ,

- 60 ( 4 ) : 349-359.
- [123] Kelly B. Campbell, "Theorizing the Authentic: Identity, Engagement, and Public Space", *AS*, 2005, 37 ( 6 ) : 688-705; María Verónica Elías, and Mohamad G. Alkadry, "Constructive Conflict, Participation, and Shared Governance", *AS*, 2011, 43 ( 8 ) : 869-895; Frank Fischer, "Participatory Governance as Deliberative Empowerment: The Cultural Politics of Discursive Space", *ARPA*, 2006, 36 ( 1 ) : 19-40; Tina Nabatchi, "Addressing the Citizenship and Democratic Deficits: The Potential of Deliberative Democracy for PA", *ARPA*, 2010, 40 ( 4 ) : 376-399.
- [126] Cheryl Simrell King, Kathryn M. Feltey, and Bridget O'Neil Susel, "The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration", *PAR*, 1998, 58 ( 4 ) : 317-326; Thomas Webler, and Seth Tuler, "Fairness and Competence in Citizen Participation: Theoretical Reflections from a Case Study", *AS*, 2000, 32 ( 5 ) : 566-595.
- [127] Marissa Martino Golden, "Interest Groups in the Rule-Making Process: Who Participates? Whose Voices Get Heard?", *J-PART*, 1998, 8 ( 2 ) : 245-270; Ank Michels, "Innovations in Democratic Governance: How does Citizen Participation Contribute to a Better Democracy?", *IRAS*, 2011, 77 ( 2 ) : 275-293.
- [128] Vivien Lowndes, Lawrence Pratchett, and Gerry Stoker, "Trends in Public Participation: Part 1 - Local Government Perspectives", *PA*, 2001a, 79 ( 1 ) : 205-222.
- [133] Cheryl Simrell King, Kathryn M. Feltey, and Bridget O'Neil Susel, "The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration", *PAR*, 1998, 58 ( 4 ) : 317-326; Lawrence C. Walters, James Aydelotte, and Jessica Miller, "Putting More Public in Policy Analysis", *PAR*, 2000, 60 ( 4 ) : 349-359; Thomas Webler, and Seth Tuler, "Fairness and Competence in Citizen Participation: Theoretical Reflections from a Case Study", *AS*, 2000, 32 ( 5 ) : 566-595.

[责任编辑: 陈双燕]

## Controversies over and Empirical Studies of Citizen Participation: A Review of Relevant Research Abroad in the Past 15 Years

GUO Xiao-cong, DAI Kai

( School of Government, Sun Yat-Sen University, Guangzhou 510275, Guangdong )

**Abstract:** Citizen participation ( CP ) has long since been an important issue for both scholars on and practitioners of public administration. CP includes four key elements, i.e. CP issues, CP participants, CP procedures and CP mechanisms. Centering around the controversies over CP's "advocacy theory", "skepticism theory" and "balance theory", scholars have conducted a great number of studies of effects CP practice, mechanisms of CP occurrence, mechanisms of CP effects, and improvement of CP practice. This paper presents a literature review of overseas empirical studies of CP and reveals some characteristics and trends in the research on CP, i.e., constant enhancement of theorization, diversification of research methods, increase in attention to concrete and specific problems, and greater emphasis on practice-oriented research. It is argued that all this has important implications for the study CP and improvement of CP practice in China.

**Key Words:** citizen participation, decision-making, democratic administration