

城市更新中政府对公民参与的行为选择

代 凯*

当代中国，公民参与“在高层的合法性诉求与民间的充权诉求的双向拉动下，呈现出需求全面高涨的局面”，自上而下与自下而上力量的相互激荡共同促进了中国“新公共运动”的兴起与发展（王锡铤，2008：50）。值得注意的是，政府对公民参与决策制定存在复杂的行为选择：在某些情况下主动开展公民参与，在另一些情况下却对公民参与被动接受；在某些情况下广泛开展公民参与，在另一些情况下却试图限制公民参与可能造成的影响。正是由于政府对公民参与行为选择的多样性，才导致了公民对决策制定影响力的不同。那么，政府对公民参与为什么会呈现出不同的行为选择？哪些因素影响了政府的行为选择？对上述问题的探讨是公民参与领域研究所必须回答的基本问题，也是理解当代中国纷繁复杂的公民参与实践的关键。

令人遗憾的是，理论界对上述问题的研究存在较为明显的不足。其一，从研究数量上看，已有研究主要集中在对公民参与进行功能分析和规范分析、描绘公民参与的过程和事件、关注参与过程中公民的行为和策略、探讨改善公民参与的程序和技术等，有关政府对公民参与态度和行为的研究比较缺失，只有为数不多的学者较为系统地关注了这一问题（郭小聪、代凯，2013，2014）。其二，从研究质量上看，很多研究解释了政府对公民参与行为的具体原因，但没有进一步发掘原因背后的蕴含的因果机制；一些研究检验了影响官员行为的相关变量，但在研究政府组织内部运作过程方面存在明显的空白，缺乏政府行为分析的微观基础；很多研究给出了某种政府对公民参与行为选择的解释，但缺少一个分析政府不同行为的理论模型或框架。总体而言，公民参与研究仍“缺乏一个解释官员之所以让公民参与决策制定的严谨模型……只有少量的实证研究探讨了影响官员鼓励公民参与意愿的因素”（Yang，2006：573）。进一步推进关于政府对公民参与行为的研究，需要：（1）系统观察政府组织的内部运作；

* 代凯，中共广东省委党校（广东行政学院）行政学教研部，副教授；2015年毕业于中山大学政治与公共事务管理学院，获管理学博士学位。

(2) 解释政府行为背后的因果机制；和 (3) 构建一个系统的理论模型或分析框架。

借鉴西蒙的观点，文章将政府行为选择视为一种广义上的政府决策，并从组织决策的角度分析政府对公民参与的行为选择。从组织决策视角出发，引入注意力分配的概念，梳理了组织学中的注意力分配研究，分析了决策者注意力分配对组织行为选择的影响及其影响决策者注意力分配的因素。本文认为：政府偏好并非影响政府行为选择的直接因素，政府行为选择在很大程度上是由政府注意力分配的不同导致的，不同的政府注意力分配引发了政府行为选择的改变；政府的注意力又是由其他因素影响的，不同因素影响政府注意力分配的变化。在上述理论基础之上，将目光聚焦于政府对公民参与的行为选择问题。文章通过吸收公民参与和政府行为的相关研究成果，结合大量的真实世界案例和田野调查发现，提炼若干基本的分析概念，初步勾勒了政府对公民参与行为选择的理论模型。政府对公民参与决策制定表现出不同的行为选择：既有主动开展，也有被动接受；既有广泛开展，也有限制影响。政府对公民参与行为选择背后存在着三种影响因素：科层规则、官僚利益和外部压力。这其中，注意力分配对政府的行为选择起到了至关重要的作用。面对不同的议题、领域和情境，政府对公民参与的关注度是不同的，同时这种关注度也是会发生改变的。基于此，文章构建了政府对公民参与行为选择的“注意力分配”分析框架，指出政府对公民参与之所以呈现出不同的行为选择，原因在于其自身受到来自科层规则、官僚利益和外部压力等多重因素的影响，导致注意力发生转移，进而引发行为变化。

文章采用案例研究方法，研究对象皆来自于广州市 A 区城市更新中发生的几个案例。之所以选择在广州市 A 区，一方面是出于研究案例的典型性，另一方面是出于进入现场的便利性。2013 年到 2014 年间，笔者以实习的名义到 A 区城市更新局进行了长期的田野调查。实习期间，学习城市更新的政策文件，参与单位举办的工作会议，深入科室分管的项目现场，协助领导同事完成相关工作。通过日常与同事们的访谈、交流以及非参与观察和参与观察，搜集了大量与研究相关的文件、档案、图片、影像素材和“内部资料”。

实证分析表明：第一，科层规则是一种鲜明的显性主导因素，它体现了科层组织中的层级节制机制。科层规则对公民参与规定的明确化程度越高，政府注意力越会集中在科层规则之上，继而越会严格遵照科层规则开展公民参与活动。第二，官僚利益是一种典型的隐性支配因素，它体现了科层组织中的激励惩罚机制。项目工程给官僚带来的利益越大，政府注意力越会集中于确保利益

的实现，继而越会采取有利于项目推进的方式开展公民参与活动。第三，外部压力是一种增长的概率影响因素，它体现了科层组织中的学习适应机制。相关利益群体行动产生的外部压力越大，政府注意力越会集中在外部压力之上，继而越有可能吸纳民意并开展公民参与活动。第四，科层规则、官僚利益与外部压力三种影响因素之间存在复杂的关系。多重因素影响下政府对公民参与的行为选择复杂多变，每种因素在不同时点上占据不同地位，政府的最终行为选择是不同因素之间交互作用的结果。

以上研究结论是基于对发生在广州市 A 区城市更新中的若干案例进行分析的基础上提炼而得的，这些结论构成了“注意力分配”分析框架的重要理论内涵，为解释政府对公民参与的不同行为选择提供了一个系统性的解释工具。理论研究层面，一方面，本文回应了杨开峰等提出的公民参与的“行政回应”框架，弥补了定量研究论证层面的薄弱，充实了政府对公民参与行为选择的微观基础，并从注意力分配的视角考察了变量之间的作用机制；另一方面，本文以政府部门作为分析对象，探讨政府组织是如何在内外部条件的约束下进行注意力分配，并在此基础上考察注意力分配对行为选择的影响，有助于丰富组织学中的注意力分配问题研究。政策实践层面，文章认为改善公民参与的效果，需要通过提升科层规则的明确性、调和官民利益的统一性和强化对外部压力的预见性规制政府对公民参与的行为选择。

本研究存在一定的局限和不足。具体而言：第一，受研究条件和研究可行性方面的限制，本文未能细致还原政府对公民参与行为选择的完整画面，在对政府注意力分配的测量问题上存在不少问题。第二，本文将研究的重心集中在考察政府的行为选择，在很大程度上忽视了从公民角度对政府行为进行佐证。第三，在研究案例地点的选择上，本文局限于广州，这就使得理论模型的解释力可能存在不可预期的复杂性。尽管存在以上可能的不足之处，本研究还是从实证层面对政府行为选择进行了理论探索，提供了一个解释政府对公民参与不同行为选择的系统性的分析框架。在今后的研究中，应着重从以下几个方面寻求改进：一是通过拓展其他领域的研究，检验政府对公民参与行为选择“注意力分配”分析框架的适用性，并对理论模型做出进一步优化和改进。二是在全国层面选择若干不同类型城市，分析不同影响因素与城市类型之间是否存在相关关系，并尝试提炼新的影响变量。三是通过更为扎实的田野调查，进一步丰富分析框架的实证基础。

参考文献

郭小聪、代凯(2013). 近十年国内公民参与研究述评. 学术研究, 6: 29-35.
郭小聪、代凯(2014). 公民参与的争辩与经验研究——十五年来海外相关研究述评. 厦门大学学报(哲学社会科学版), 3: 29-41.
王锡铤(2008). 公众参与和中国新公共运动的兴起. 北京: 中国法制出版社.
Yang, K. (2006). Trust and Citizen Involvement Decisions: Trust in Citizens, Trust in Institutions, and Propensity to Trust. *Administration & Society*, 38(5): 573-595.

《公共行政评论》
书评栏目改版与征稿启事

书评栏目是本刊的特色栏目,自推出之日起,便以服务学界同仁,评介学界最新学术研究成果与经典著作为己任,一直深受广大读者好评。为更好地服务读者和将之打造成为本刊的品牌栏目,从2015年第1期起,本刊将对书评栏目进行改版:

一、改版后的书评栏目在内容上将以两种形式出现,一是深度评论型文章,二是资讯评论型文章。

二、深度评论型文章,除了对单本著作的评论文章外,将会特别欢迎对同一议题下的两至三本或数本著作进行深度评论的文章。该类书评文章,要求以点连线,由线成面,既能对著作议题进行深入的讨论,展示同一议题不同著作间思想、观点的异同与交锋,又能勾勒出学术史上该议题的演进轨迹与轮廓,让读者不但能够了解所评著作所谈论的议题,也能据此判断著作在学术史上大致所在的位置。字数在8000至15000字间为佳,优秀文章可适当放宽字数限制。

三、资讯评论型文章,以介绍国内外新近出版的公共管理与行政领域的学术著作为主,要求对著作内容能进行或简要全面或突显特色的介绍,并对著作的价值进行简要点评。字数一般要求在2000字以内。

欢迎广大读者为本刊赐稿!