

N 本期聚焦

公民参与：权利结构在共治中优化

陈天祥

近年来，更多的公民参与到公共治理之中，权利结构更加趋向于合理优化，这也是公民对权利结构的一种自我调整。公民之所以需要参与到公共治理中来，一是因为可以填补国家（政府）和市场无法达到的领域，如志愿活动，以及提供国家和市场无法供给的社区公共物品和特殊的公共物品，实现公共事务的自主治理。二是因为公民参与公共治理可以充当公共权力与私人领域的过渡带，把私人领域形成的共识传达给公共权力。毫无疑问，公民自己最清楚自身的利益诉求，当众多个体的利益诉求形成共识后一定程度上就可以作为公共利益或部分（局部）的公共利益，为政府部门提供决策的依据。三是因为公民参与公共治理可以减少公权力干预到私人生活，同时减少市场对社会的过度侵入。

公民参与公共治理主要有两种形式

公民参与公共治理主要有两种形式，一是参与公权力主导的治理行动，二是自主进行的公共治理行动。

参与公权力主导的治理行动，主要是参与公共政策的制定过程和执行过程。参与公共政策的制定过程，包括参与公共政策议题设定和公共政策的制定。公民参与公共政策议题设定的形式多种多样，包括个人或联名直接向国家机关，或向人大代表和政

协委员等建议国家机关制定某项政策等等。当公民参与公共政策制定过程中所提出的意见被国家机关采纳时，实际上就使原来停留于个人层面的意志上升到了公共和国家层面的意志，对公共政策的制定产生实质性的影响。

国家机关在执行公共政策的过程中会面临大量的信息不对称性问题，以及资源方面的限制，使完全依赖国家机关进行执法将面临巨大的成本而变得不可能或者即使可能也会变得毫无意义。而公民的参与正可以弥补这些不足，使法律的执行变得可行。公民参与公共政策执行的形式包括：向具有执法权的国家机关提供执法过程所需要的信息；帮助执法机关执行法律；监督国家机关及其工作人员的执法过程；等等。

自主进行的公共治理行动，主要有参与社区或局部公共事务的集体治理、提供国家无力和市场不愿意提供的部分公共服务、为抵制市场扩张和公权力的不当使用对社会和公民造成的伤害而采取的社会保护运动。一般来说，普遍性的公共物品和公共事务适合由政府提供，因为它可以通过税收的形式解决“搭便车”的问题。但社区性的和局部性的公共事务治理却更适合由公民自主协商解决。在中国的新型城市社区，存在着大量的社区公共事务，如社区公共物品的维护和利用、社区公共秩序、社区公共卫生、社区邻里关系调节等，这些都需要由社区居民进行自主治理。对这类公共事务，如果由国家出面进行治理将会存在严重的

“外部性”和信息不对称等问题。

促成更多公民参与到公共治理中

目前来看，公民参与公共治理的空间较小，形式化的参与多过实质性的参与；公民参与所需要的信息不足，制约了参与能力的提高；公民的参与意识不足；制度供给不足，难以激发公民的参与热情，不利于规范和保障公民的参与行为。为此，需采取相应的对策逐步解决这些问题，促成更多公民参与到公共治理中。

改变管制式的公共治理模式，形成多元主体共治和彼此良性互动的治理格局。管控式治理模式难以改变的一个重要原因是认为公民的素质不高，没有能力在实践中不断学习和成长。现在一些地方正在进行公民参与的改革试点，如公民参与政府财政预算的制定（如浙江温岭），刚开始参与预算决策的民众多从自身利益的角色考虑预算项目的安排，但逐渐地他们也学会了站在全局利益的高度去衡量预算项目，表现出了较好的公共意识和素养。

加快政务公开步伐，打造“阳光政府”，提高公民参与能力，推进实质性的公民参与。政务公开具有积极价值，它是建立责任政府的重要途径，有利于实现政府决策的民主化和科学化、打造效能政府、增强执政的合法性、建设法治政府和廉洁政府，同时，也使公民可以获得参

与治理所需要的信息，从而提高他们的参与能力。虽然目前有不少地方政府都在进行政务公开的积极尝试，但还存在着很大的改进空间。政府信息应以公开为原则，不公开为例外。总体上看，政务公开的范围越大越好，当然，要做到彻底的政务公开在操作上有较大的难度。

加强公民精神教育，培养现代理性公民，提高公民的参与意识。应通过学校教育和社会教育等大力进行现代理性主义的启蒙，重点培育公民的平等、民主、法治、参与意识，以提高公民参与公共治理的积极性。这些教育不应该是僵化的教条，而应该采用一些人们喜闻乐见的形式就公共治理的实践问题进行探讨，如模拟选举、模拟公共事件、案例研讨等，从而将公共治理的知识以潜移默化方式融入人们的日常生活之中。

完善制度供给，规范公民参与行为。首先，完善现代产权制度，明晰各类产权的范围、主体和与产权相关的权利义务关系，以使公民从维护切身利益的角度诱发参与公共治理的内在动力。其次，对不同的公共事务治理范畴进行界定，划分不同的治理主体，将不同治理主体的权利义务关系通过法制的形式予以明晰和固化，并完善各种参与渠道，促进公民实质性和有序地参与到公共治理中来。最后，健全法制以保护公民参与公共治理的行为，对打击公民参与的违法行为予以严惩，从而解决公民参与公共治理的后顾之忧，使他们大胆地参与到公共事务治理中来。（有删节）

（作者为中山大学公共管理学系教授）

来源：北京日报

学有所思

道德评价还是道德惩罚？



新华社发 程硕 作

曲 蓉

当前，我国社会生活中普遍存在着一种焦虑，即我们如何对那些违反道德准则之人实施行之有效的道德评价？事实上，近来公众热议的“暴力让座”、“人肉搜索”抑或是“道德绑架”等社会事件，与其说是针对不道德行为者所做出的“道德评价”，更近乎于“道德惩罚”。但显然，“道德惩罚”不仅没有遏制社会上的不道德或丑恶现象，反而偏离目标陷入了集体的暴力和不公正，长此以往还将扭曲公众的社会心态。因此，理清道德评价与道德惩罚之间的关系，厘清二者之间的边界至关重要。

从宽泛的意义上讲，道德评价也是一种道德惩罚。惩罚的本质是将痛苦与不悦施加给被惩罚者。道德评价通过对行为或行为者的善恶进行赞扬或贬斥、肯定或谴责，借以规约影响行为或行为者。尤其是否定性的道德评价，更是构筑了无形的道德法庭，强迫违犯道德准则的行为者接受公众审判，接受公共意志和道德权威。俗语说“众口铄金，积毁销骨”、“吐沫星子淹死人”、“戳脊梁骨”，都反映了社会舆论谴责对个体所带来的痛苦与不悦并不亚于道德惩罚。

否定性道德评价虽说是社会施加给个体的，但这种道德评价所包含的痛苦与不悦主要是心理层面的感受，其之所以能发挥作用，还在于个体良心的自我谴责和羞耻之心。换句话说，惟有当个体真正为自己的所作所为感到内疚、羞愧时，道德评价所包含的痛苦与不悦才能发挥作用。相反，如果个体根本不在意社会舆论，那根本谈不上什么社会压力。正因为如此，马克思主义伦理学家罗国杰先生主编的《伦理学》一书中，主张道德上自我评价与社会评价的统一，“道德的社会评价，只有为该社会成员的自我评价所认同，才能发生有效的作用”。

道德惩罚则不同。无论个体良心的自我评价是否存在或在多大程度上起作用，道德惩罚都能够将痛苦与不悦施加给不道德行为者。无论是强制闯红灯者“戴帽子”站岗执勤，对随地吐痰者进行罚款，还是对“老赖”和失信者限制消费，这些道德惩罚不仅带来心理层面的痛苦与不悦，还包含了物质方面的损失和身体享乐方面的束缚。如果从效力来看，道德惩罚要比道德评价更有力量。尤其是我们正处于这样一个时代，社会转型期多样性道德对社会主流道德观构成冲击和挑战，市场经济负面影响造成了个人主义、自我中心主义、利己主义价值观盛行，广泛的人口流动和城市化发展将我们带入一个陌生人社会。当以社会舆论和内在良心为主要形式的道德评价的软约束软弱无力时，人们开始倾向于用道德惩罚代替道德评价。但是，滥用道德惩罚可能导致更多的社会问题。

事实上，相对于传统社会而言，现代文明社会的一大进步就是为了消除“一切人对一切人的战争”的自然状态，“暴力和暴力被政府所垄断”。虽然私人空间中残存相当有限的暴力，像父母还可以通过打手心、打屁股惩罚不听话的

孩子（只有达到虐待或殴打的程度，才会触犯国家法律），但在社会公共空间中，任何人对人的暴力和暴力是绝对被禁止的。由于惩罚的基础是强力或强制，因此，在现代社会，惩罚通常是指法律惩罚，仅由被授权的国家机关按照法律条文才能实施。道德惩罚是一种法律惩罚，需由被授予道德惩罚之权力的专门部门及其工作人员依照明文规定实施惩罚。不同的是，道德惩罚不包括针对违犯道德准则的行为者实施暴力或强力的权力，这些权力只有专门国家机关实施法律惩罚时才具有。

“暴力让座”、“人肉搜索”或“道德绑架”，是将肉体上的暴力或者心理上的强制施加给他人，显然造成新的道德上的不平等，造成了新的压迫。尽管身体上的不洁、年龄上的衰老、生活中的不幸遭遇以及受不道德行为所波及，似乎是要求其他人实施道德行为、节制不道德行为的强烈理由，但并非是个体施加暴力和压迫、侵害他人基本权利的正当理由。因此，以暴力为逻辑的所谓“道德惩罚”，同样是一种恶。

这并不是说不能进行道德惩罚，而是说道德惩罚并非是非道德的本质，只能做为道德评价的辅助性手段，在严格的范围内实施。道德评价的目标是扬善抑恶。也就是说，道德评价通过对行为和行为者善恶、好坏、是非的价值评判，力图发扬社会正气、纠正遏制社会邪恶或不端。而道德惩罚的目标通常是“抑恶惩恶”，或者说通过惩罚从而抑恶。由于抑恶的方式有所不同，道德惩罚必须建基于“罪有应得”的公正原则基础上。换句话说，我们只能针对已经发生的不道德行为实施惩罚。受惩罚者违反了怎样的道德准则，给他和社会造成了何种伤害，他需为此付出相应的道德代价。受惩罚者所付出的与其造成的伤害大体上应当是持平的。

道德评价的首要原则也应当是公正原则。道德上的赞扬或谴责、褒奖和贬斥，都应基于行为者所实施或没有实施的行为。但是“扬善”使得道德评价包含了道德期待和理想性追求。当我们对“小悦悦事件”中十八位路人漠然而过唏嘘感叹时，人们是对路人为乐、见义勇为为持有一种道德期待和理想追求；当我们赞扬比尔·盖茨、巴菲特、扎克伯格的慷慨仁慈时，我们向往于一种人人相亲、人人相助的大同社会。我们可以期望社会上每个人都相亲、相爱、相扶、相助，但我们没有理由因为别人超出其义务范围的见义勇为、为富不仁而对其进行道德惩罚。

尽管道德惩罚与道德评价目标皆是建立一个良善的社会，但一个社会善良的彰显并非通过道德惩罚挟持公众。“暴力让座”、“人肉搜索”或“道德绑架”的问题，就在于其以道德为名挟持公众、恐吓公众，但却常常为了服务于某个人或某些人的私利。这不仅无益于彰显道德力量，反而削弱了道德的基础。道德上的伟大、高尚和卓越不是惩罚就能创造出来，而是需要更积极向上的道德评价进行引导，更正确公正的社会舆论空间加以塑造。（作者为宁波大学马克思主义学院副教授、博士）

观点集粹

用共享发展理念指导社会保障

中国社会保障协会会长郑功成在《人民日报》刊文指出，用共享发展理念指导社会保障实践，应当贯彻以下三原则：共建共享原则。社会保障以共享为目的，共建共享原则体现的是权利与义务相对应；互助共济原则。社会保障最卓越的功能就是互助共济，并以此为依托，为所有人提供稳定的安全预期；公平

正义原则。不要只看到市场机制的效率，还要看到市场机制竞争的残酷性。社会保障在保障与改善民生的同时，恰恰可以弥补市场失灵，化解市场竞争的不良后果。因此，我国应当坚定不移地加快新型社会保障体系建设，在政府主导下充分调动各种力量壮大社会保障物质基础，尽可能实现符合公平正义的共享发展。

“妄议中央”的五个构成条件

中国社会科学院马克思主义研究院研究员陈志刚在“人民网-人民论坛”撰文指出，判断一种议论能否算得上“妄议中央”，必须符合五个条件：要看所议论的内容是否存在恶意歪曲、诬蔑、诋毁、越轨，议论的对象是否为中央大政方针，议论的方式是否符合规范，议论的结

果是否严重，以及议论者本身是否为党员。从构成“妄议中央”的五个条件可以看出，新颁发的《中国共产党纪律处分条例》禁止的是“妄议”，而并没有禁止一切正当的议论，也没有闭塞正常渠道的批评。禁止“妄议中央”不会影响党内民主，也不会否定批评和自我批评的优良传统。

城市发展转型亟待突破几大瓶颈

资深宏观经济评论人周子勋在《上海证券报》刊文指出，我国未来城市发展迫切需要突破如下几个瓶颈：第一，在发展观念上，需认识、尊重、顺应城市发展规律。第二，在城市发展方向上，更尊重人本和自然。未来城市规划需更加人性化，而与人性和化相呼应的是尊重自然。第三，塑造城市特色、守护城市记忆，

是推进城市可持续发展的重要精神动力。为预防与杜绝“千城一面”，就须厘清城市规划、城市设计的思路，减少随意性、盲目性，以系统思维进行城市规划。第四，城市群发展将成为未来城市化的重点。第五，以政府为主保障困难群体基本住房需求，以市场为主满足居民多层次住房需求。

建立文物保护责任终身追究制

国家文物局副局长顾玉才在国务院政策例行吹风会上指出，以前的办法和文物保护法里，都只是笼统地讲地方政府对本行政区域内的文物保护负有责任，负有什么责任、怎么负责任，强调的不明确。《国务院关于进一步加强文物工作的指导意见》将落实地方政府责任，坚持谁主管谁负责，依法履行管理和监督，而且特别强调地方政府

要切实履行文物保护的主体责任，提出要把文物保护工作列入重要的议事日程，同时作为对领导班子和领导干部综合考核评价的重要参考。在严格执法的部分中，明确了文物保护工作做不好的怎样追究责任，而且还提到“建立文物保护责任终身追究制”，对负有责任的干部不论是否调离、提拔、退休都必须严肃追责。

N 学者观察

当前急需深化改革“公共侧”

柳昌清

新常态下，我国经济发展表现出了速度变化、结构优化、动力转换等重要特点。从经济运行的客观趋势看，世界经济增长持续乏力，国际市场需求持续疲软，我国投资和消费需求增长放缓，产能过剩问题较突出。

毋庸讳言，我国经济发展目前遇到的问题，是由“生产过剩”变成“产能过剩”。形成“过剩”的原因不仅有市场“看不见的手”的自发作用，还有政府“看得见的手”的调控作用。“生产过剩”危机既是“危”也是“机”，它可以成为优胜劣汰、推动技术与管理创新、实现产业升级及结构优化的动力和机遇；但是，如果这些转变和提升受到阻碍，就会形成“陷阱”，使经济发展一蹶不振。

个人认为，阻碍我国经济“转危为机”的主要障碍有三个：一是国企的特殊地位，使中国在整体上形成了“垄断/过度竞争”的市场类型，处于垄断地位的企业和行业，缺乏创新和提升的动力；由于过度竞争地位的企业，又无力完成创新和提升，甚至难以生存。二是公共科教文卫等事业由于体制机制原因产生的低水平和低效率，无法提供企业创新所需要的人才和基础研究成果；同时，由于其低水平和低效率的服务，也造成服务对象的大量外流，使“过剩”问题变相加重。

三是公共权力缺乏监督，该管的事不作为，不该插手的事乱作为，不仅影响企业创新提升、优胜劣汰的正常实现，也制约着公共科教文卫等事业单位的体制机制转变。

如何推进“公共侧”改

革？个人认为，当前我国经济发展面临的主要问题，是经济结构多方面失衡，深层原因是两个不适应：一个是体制与目标的不适应——政府主导与市场化改革和发展的不适应；一个是理论与实践的不适应——西方经济学指导与社会主义市场经济的不适应。形成这两个不适应的原因，前者是因为制度创新的滞后，后者是因为理论创新的滞后。

以前改革开放的动力，先来自农民、工商个体户、私营企业家、房地产商，现在的改革要进一步推动，就需要公有制企业家和公共科技专家的形成和发挥作用，成为新的动力。目前，全面深化改革的动力不足，有限的改革和反腐倡廉也阻力重重，有些地方上动下不动，其原因就是新的动力没有形成。以前的改革成功之处，是新体制在旧体制的旁边生长起来，旧体制自然解体消亡。现在要推进“公共侧”的深化改革，也可以采用这一办法，也容易成功。有所不同的是，私有领域的改革可以“摸着石头过河”，从典型实验到局部推广、再到全面推开，最后才是理论总结；而公共领域的改革，则需要先有理论创新，再有制度创新，然后才有改革方案和改革行动。

当明确我们要建立的体制是社会主义市场经济体制后，就要对怎样解决公有制、公共事业的软约束软弱无力时，人们开始倾向于用道德惩罚代替道德评价。但是，滥用道德惩罚可能导致更多的社会问题。

事实上，相对于传统社会而言，现代文明社会的一大进步就是为了消除“一切人对一切人的战争”的自然状态，“暴力和暴力被政府所垄断”。虽然私人空间中残存相当有限的暴力，像父母还可以通过打手心、打屁股惩罚不听话的

来源：中国青年报