

浅谈内蒙古城市治理中的公众参与

■ 杜淑芳 任丽慧

摘要：公众参与式的城市治理是城市管理变革的新路径。这种模式有助于促使城市管理部门更科学、更精确地为公众提供满意的公共服务，也有利于提高社会公众对城市管理工作的认同度。因此，只有公众通过协商、合作等途径参与城市治理，才能最终实现全体人民对城市的共治共享。本文梳理了公众参与城市治理的现状，分析了公众参与面临的问题，最后提出化解这些问题的对策和建议。

关键词：内蒙古 城市治理 公众参与

随着我区城镇化水平的持续提升，城市发展面临越来越复杂多变的环境。城市的高度复杂性使得对一个城市进行有效的治理异常艰巨和富有挑战。政府单一力量已难以应对城市日益增多的公共事务，为了使城市高效顺畅的运行，这就需要运用和动员多方力量参与到城市治理当中，尤其是要充分地鼓励公众的参与。

一、内蒙古城市治理中公众参与的现状

近十几年来，我区城市管理在不断地向城市治理转型，公众参与理念也在不断转变，各城市都逐渐认识到了城市治理中公众参与的重要性，公众参与城市治理的层次、深度、空间都在进行实质性的拓展，很多城市进行了一些实践探索。

（一）实行政务公开，保障公众在公共政策制定与执行中的知情权

自2008年5月《中华人民共和国政府信息公开条例》实施以来，自治区政府高度重视政府信息公开工作，自治区政府办公厅负责指导、推进、协调和监督全区政府信息公开工作，已经初步形成制度化和规范化的政府信息公开态势。政府信息公开在建设阳光政府、推进依法行政、保障公民合法权益方面发挥了重要作用。政府信息

公开范围逐年增大，且逐步突出民生、环境等重点领域，内容涵盖日益广泛，包括政策法规、综合经济、规划计划、人力资源和社会保障、机构职能、财政金融、科教文卫体等，并强调对财政、公安、环境保护和教育等公众最为关心的信息予以优先和重点公布。例如2014年对教育招生等信息进行了详细的公开，2015年增加对扶贫等社会组织相关管理信息的公开。此外，政府信息公开途径和方式逐渐多样化，各级政府工作部门还充分利用新载体，例如在线访谈、政务微博、新闻发布会、短信平台等，来丰富政府信息公开的形式和渠道。

（二）推行电子政务，便于公众了解和监督公共政策的执行

我区城市市政府、区政府和各部门都开通了电子政务，且日益走向成熟。通过政府官方网站，群众可以方便快捷地掌握所需的各种政策信息，同时为公众积极有效地参与城市治理提供了平台，开辟了建言议政、民意征集、在线信访、领导信箱、网上举报等栏目拓宽民众的参与渠道，着力改变公众被动参与的局面，方便民众对政府的工作提出意见和建议，并作为评价政策实施效率的重要依据。电子政务为公众参与城市治理提供了可能与保障，使各界人士能够表达政

策建议，市民群众可以对政府工作提出意见和建议，不同的利益群体都有表达诉求的空间，从而有效避免了各种利益冲突。同时能够处理市民在城市生活中遇到的困难和问题，并对公众参与有所回应，双向交流更保证了政策的可行性和科学性，提升了政府的公信力，促进了民意的有效落实。

（三）采取听证办法制定重大社会公共事项的决策，积极推进决策的民主化和科学化

我区各城市近年来就涉及民生的一些重要事项采取听证的办法。例如 2009 年扎兰屯市制定了《城市居民最低生活保障申领评议听证会制度》，2010 年 12 月赤峰市、通辽市召开城乡居民生活用电同网同价听证会，2015 年 4 月满洲里市召开了文化旅游项目听证会，2016 年 12 月呼和浩特市、乌海市召开了调整污水处理收费标准听证会，2017 年呼和浩特市召开公交票价调整听证会。听证会上广泛征求社会各界人士和广大市民的意见，并将听证的具体情况作为相关部门决策和实施的重要依据。

二、内蒙古城市治理中公众参与面临的问题

（一）对公众参与城市治理的重要性认识不足

在城市治理决策的制定与执行过程中，城市管理部门有时考虑到公众参与的节奏缓慢和经济

成本上升等种种原因，会给治理工作带来压力，而且不一定能收到满意的效果，一般都是采用自上而下的模式。这就造成城市管理部门与公众的管理地位不对等，公众的权利难以保障，在平衡问题上出现了偏差。公众在参与城市治理过程中，基本都是在城市相关管理部门的组织和安排下开展，公众与管理机构的互动和合作不足，在一定程度上抑制了公众参与的积极性和主动性。

（二）公众参与城市治理不够深入

一是公众参与的角色定位单一。就目前我区城市的具体做法来看，公众基本上是被定位为城市决策信息的提供者或是城市公共服务的消费者，而对于公众作为公共物品的共同生产者、城市治理的合作者、城市治理决策的参与者、依法行政的监督者、治理绩效的评价者等的角色重视不够，还没有把公众视为城市治理必不可少的全方位的参与者。

二是公众参与的领域不平衡。如在城市规划、环境保护、公共卫生和公共事业等方面参与较多，而在法规与制度制定、公共财政预算、公共监督等方面公众的参与就明显不足。

三是公众参与的过程不全面。具体到每一城市治理方面，并不是每个环节、每个过程都有公众的充分参与。例如在城市环境治理过程中，事前参与不够充分，有时公众合理的环境利益诉求得不到有效的表达和传递，参与过程主要集中在对各类环境行为的事后监督上。而这些公众参与



不充分、不全面或没有参与的方面有很多是公众颇为关心的重大事项，涉及公众切身利益、长远利益。

（三）法律法规尚不完善且执行不力

我国《宪法》规定，依照法律规定人民有权通过各种形式和途径管理国家事务。我国关于公众参与城市治理的法律法规还不够健全，公众参与城市治理没有专门的法律，只是呈碎片化的状态分布在其他法律法规中。例如公众参与最广的环境保护领域有《环境影响评价法》、《环评公众参与技术导则》、《环境影响评价公众参与暂行办法》等一系列法律、法规和文件。城市规划领域有《城市规划法》和《城市规划编制办法》等。这些零散分布在其他法律法规中的公众参与治理的法律法规其实施的效果不太理想，在执行环节上有些问题。近十几年来，党和政府的一系列规章制度文件也在许多方面对如何扩大公民的有序参政等问题做出了许多重要的说明，例如出台了《国务院法制办公室关于进一步提高政府立法工作公众参与程度有关事项的通知》（国法函[2007]41号）。但现存的公众参与治理的法律法规大多是综合性、基础性的，只是做出了原则性、方向性的规定，并未对公众参与的程序、方式、途径等做出具体阐释，缺乏明确和严格的硬性法律实施细则。对公众参与城市治理的社会定位、经费保障、服务内容和参与者自身的权益保障、法律地位等没有统一的规范。不完善的法律规范会影响多元参与治理的有序发展。

（四）公众参与城市治理的渠道不畅

城市治理仍存在对传统管理模式的路径依赖，主要是政府运用公共权力、行政命令和制度约束管理城市。公众参与作用很弱，主体角色受到限制，主要是作为城市公共服务的“消费者”。政府为公众提供的参与渠道主要有人民代表大会制度、政治协商制度、听证会制度、信息公示制度、重大问题民主讨论协商制度，制度内参与渠道还不够宽泛。公众参与城市治理的机制

不完善，征集意见体系、代表遴选机制等还不够科学合理，公众参与城市公共管理事务的作用还没有得到充分发挥，这些因素直接导致公众参与城市治理的需求得不到满足。跟西方发达国家比较，目前公众参与城市治理的方式方法还不够多样化。表面上看程序上似乎没有问题，但实际效果却不理想。导致老百姓反映的问题解决得不尽如人意，表达的合理意见有时也得不到有效采纳。公众参与城市治理的渠道不畅通，存在一些不合理的现象，比如公示的时间和范围很有限，听证过程受到权威部门导向，公众不善申辩表达无力，公众监督的方式不利于操作，网络系统发挥作用不突出等。政府和公众缺乏顺畅的互动机制，会造成公众对政府的不信任，容易产生隔阂，公众诉求得不到重视会使公众参与的热情受到打击，结果会蓄积埋怨情绪，给城市的稳定发展埋下隐患，甚至容易引发公众对政府城市管理的不满，不利于城市的可持续发展。

三、优化公众参与城市治理的对策与建议

（一）正确认识公众参与，营造参与的社会环境

美国学者雪莉·阿恩斯坦指出：“公民参与是对公民权力的一种表述，公民参与社会公共事务的管理本质上是现代民主的重要表现，也是最重要的实现路径，同时是民主政治在城市治理中的具体体现”。城市治理是事关广大民众生存环境和切身利益的事业，全体社会成员有充足的理由知晓、了解和最大限度地参与其中。政府要正确对待公众参与给城市治理工作带来的工作量和压力，只有将压力内化为城市治理的持久动力，才能为城市治理工作的顺利开展注入新的活力。公众参与城市治理之初可能效果不太明显，随着公众参与能力的逐步提高，将形成一种全民参与的重大力量和风气，在提高社会自我管理能力，减轻政府的工作压力，分担政府城市管理责任，

补充和完善政府部门管理城市的不足，改善和提高社会公共物品供给效率等方面发挥着不可替代的作用。同时，这种模式可以增加公众对政府的信任，增加公众对政府政策的理解和支持，更有利于全社会共同推动行政政策的执行，促进公众积极回馈社会，便于城市管理的顺利进行，有助于和谐社会的构建。

（二）优化参与模式，实现公众全过程和全方位的参与

实现尽早参与、持续参与是制度改良的努力方向。在法国，公众参与反映在城市治理的方方面面，例如城市规划方案草拟的全过程都贯穿着协商对话，并且是在政策方案形成之前进行协商对话。公示并不是简单地向公众展现地方城市规划草案本身，而是为了收集公众对规划工作的意见，持有不同观点的人员可以进行公开的辩论与说理。我区可以利用微博、微信公众平台等新型媒体形式实时传递治理信息，发挥全社会的力量，为城管部门掌握舆情动态和公众全过程、全方位参与城市治理提供广阔平台，切实加强和公众之间的互动交流，实现决策精英与普通公众之间的资源优势组合，促进形成优势互补、协调共进的参与格局。

（三）完善法律制度并强化其执行力，保障公众参与的有效性

实现城市管理向治理转型的重要基础应该是建立健全公众参与城市治理的相关法律法规，这也是政府扩大公众有序参与的必要途径，是公众参与城市治理事务的权利保障。因此，需要推进公众参与城市治理的立法，通过立法手段来推动公众参与的进程，为公众服务城市治理事业提供一个良好的法律环境，使公众参与治理事务的常态化机制的运行能够得到法律的充分保障。这在国外也有可参考借鉴的经验，例如新加坡是一个立法比较全面的国度，城市治理中所遇到的几乎所有问题都有法可依，值得学习的是公众参与治理的法规和制度内容详尽具体，操作性极强。我

国及我区行政立法机关制定法律法规应明确规定公众参与城市治理的内容、程序、范围、方式、途径等，法律法规无法详尽的事宜要配套相应的细则，真正做到有法可依，并完善法律执行的监督制度。从法律上保障参与行为的合法性、正当性和有效性，使公众参与做到制度化、规范化、程序化。

（四）构建多样交流平台，拓宽参与渠道

为了能够更好的让城市管理者的工作贴近广大市民的真实需求，为了充分调动广大公众的治理力量，城管部门可以为社会公众搭建形式多样的参与平台，平台可以设置信息公示、建言献策、方案讨论等项目，方便政府、城管部门和公众进行及时的交流、沟通，让城市中各群体能够通过多形式的渠道表达诉求和建言献策。继续完善各行政级别的热线电话，杜绝号码不存在或长期无人接听现象。完善各级建言、咨询、问答、信访和投诉信箱，缩短回复和办结周期。引入城市管理志愿者服务作为补充，可以降低城市管理的成本，缓解政府管理人力资源不足的困境，专业志愿者可以为市民提供更为精准、贴心的便民服务。城市政府要不断健全大众传播媒介的组织和运行机制，形成多维度、多渠道、多层次的传播网络体系，为公众的参与提供精准的信息和宽广的途径，将分散的公众意见集中起来并有效整合，保障公众对城市公共事务管理的决策权。■

参考文献：

- [1] 张莉，杨守广. 我国的城市治理与公众参与 [J]. 团结，2010，（5）.
- [2] 史杨. 城市治理中的公众参与和制度保障 [J]. 上海城市管理，2011，（6）.
- [3] 韦如梅. 城市治理中的公民参与：新加坡经验的中国借鉴 [J]. 湖北社会科学，2014，（8）.
- [4] 郑志雄. 公众参与城市治理研究 [D]. 宁波：宁波大学，2013.

（作者单位：内蒙古社会科学院）

责任编辑：代建明