

# 我国社区公众参与的演进、特征和趋向

秦攀博 (中共广州市委党校(广州行政学院)政治学与法学教研部,广东 广州 510070)

**摘要:** 全过程人民民主对公众参与提出了新的时代发展要求。我国社区公众参与的演进逻辑,体现在理论演进走向本土化和体系化、制度演进彰显时代化和规范化、主体演进从权利导向到利益导向、内容演进显示出参与内容泛化和民生主题强化、行为演进从单一化走向多样化。社区公众参与的模式特征体现了动员参与体系化和自主参与差异化,空间特征体现了动员参与现场化和自主参与网络化,价值特征体现了动员参与公益化和自主参与多元化。社区公众参与的发展趋向具体表现为“四个分化”与“五个融合”,从整体而言,却呈现出“二重属性”,即“整体到分化”“分化到融合”并存的状况。

**关键词:** 公众参与;社区;公共事务;多维演进

**中图分类号:** D630 **文献标志码:** A **文章编号:** 1008-2921(2023)05-0093-08

我国城市公众参与的空间场域往往是从社区发轫,主要是围绕社区公共事务治理的问题而发端,由自身利益、集体利益和局部公共利益诉求而发起,由直接利益相关者中的有影响力人员产生行动而发动,由面向街道社区向地方基层政府职能部门拓展扩散而发展,扩大人民有序政治参与,拓宽基层各类群体有序参与基层治理渠道。社区公众参与是在制度规则文化等供给因素影响下,社区群体与基层政府部门按照相应需求运用协商互动、诉求表达、公共服务等方式,维护公民权利和社区利益而开展的面向公共事务治理的行为。回顾中华人民共和国成立以来的公众参与活动,经历了政治制度的完善、国家政策的调整、法律法规的健全、政府职能的转变、社会矛盾的变化、参与需求的表达等演进历程。由此带来公众参与的议题、群体、模式、机制等方面的与时俱进和守正创新。社区公众参与的演进逻辑,可从理论维度、制度维度、主体维度、内容维度、行为维度等方面进行多维梳理分析,从而总结公众参与在制度供给和参与需求中体现的多维演进规律,进而探讨不同群体类型、行为类型公众参与的鲜明特征以及发展趋向。

## 一、我国社区公众参与的多维演进

### (一) 理论演进:走向本土化和体系化

1. 公众参与理论的多样化借鉴。公众参与的理论演进体现在不断走向体系化。改革开放以来,随着国内政治学等相关学科的恢复和发展,国外关于公众参与的一些理论也通过研究成果和学术著作等形式被多样化引进、翻译、介绍、运用到国内相关学科的研究和教学工作中。尤其是一些代表性的学者如塞缪尔·亨廷顿、琼·纳尔逊、埃莉诺·奥斯特罗姆、加布里埃尔·阿尔蒙德、克莱顿·托马斯、蒲岛郁夫

**基金项目:** 广州市委党校新型智库重点课题“广州基层民主法治建设的发展与创新研究”,广东省党校系统哲学社会科学规划课题“全过程人民民主导向下的广州基层民主创新研究”阶段性成果。

**作者简介:** 秦攀博(1980—),男,湖北孝感人,中共广州市委党校(广州行政学院)政治学与法学教研部教授,政治学博士,主要从事政治学理论和基层社会治理研究。

等。这些学者的著作对国内公众参与的理论研究产生了一定的影响。多样化的理论借鉴也发展衍生出来一些理论研究视角,例如参与式民主理论、新公共管理理论、公民参与理论、社区治理理论、多中心治理理论、新公共服务理论、社会资本理论等。国内一些研究者据此分析这些理论在中国的解释力和适应性,并尝试解释国内的公众参与实践状况,同时也积累了一些经验成果。

2. 公众参与理论的本土化构建。随着我国公众参与实践的发展,公众参与理论的本土化建构问题愈受重视。单纯用西方理论解释中国实践是没有出路的,既缺乏足够的理论解释力,更缺乏足够的实践创造力。中国的社区极具自身独特的政治内涵和空间场域,公众参与也受基层社区不同的政策规划和文化影响,用本土化理论阐释中国道路和中国模式越来越成为国内学术界的理论共识、职责使命和责任担当。国内公众参与的研究形成的理论成果奠定了公众参与本土化构建的基础。林尚立、何增科、贾西津、蔡定剑、王锡锌等学者关注社区民主与治理、城乡公众参与和合法性、社区公众参与案例和模式、公众参与的制度建设、地方行政过程中的公众参与等。从集中在公众政治参与领域向行政服务领域拓展、向基层社区下沉。这些研究关注了当时热点问题,为国内公众参与的本土化研究奠定了良好的基础。

3. 公众参与理论的体系化发展。新时代的公众参与研究,具有外向发展和内生发展并存的特征。从外向发展而言,不断拓展了公众参与的研究领域,主要是从政治参与的理论拓展到社会、文化等多领域的参与理论。从内生角度而言,不断细化了公众参与的具体领域。主要体现在公众参与基层治理研究、公众参与的法治化研究、公众参与的社会化研究、公众参与的网络化研究等。研究专题逐步拓展到围绕社区的生态环保、垃圾分类、低碳发展、建设规划等领域。公众参与的研究成果既体现在横向维度研究领域的延伸拓展,又体现在纵向维度研究取向的深度发展,逐步完善了公众参与理论、政治参与理论、集体

行动理论。社区公众参与的研究集中在制度主义视角、结构主义视角和文化主义视角。理论体系化发展主要体现在:一是群众关系理论的发展对公众参与理论的影响。二是全过程人民民主理论的发展对公众参与理论的影响。三是决策民主化理论的发展对于公众参与理论的影响。四是治理现代化理论对公众参与理论发展的影响。基层治理体系和治理能力现代化以及共建共治共享的理念都对公众参与理论和实践产生了多重影响。

## (二) 制度演进:彰显时代化和规范化

1. 公众参与制度的时代化。公民参与权是我国的一项政治权利。新中国成立尤其是改革开放以来,中央会议精神对于公众参与的具体提法显示了时代变化和时代要求,既体现了公众参与的内涵随着时代发展而不断丰富,也体现了公众参与与权利随着我国民主政治的现代化发展,不断走向制度化保障和落实。从党的十九大提出完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制,到党的十九届四中全会提出完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系,再到党的二十大提出完善社会治理体系,健全共治共建共享的社会治理制度,均体现了参与制度的时代化和体系化。在中国特色社会主义新时代,伴随全过程人民民主理念的提出和实施,完善协商民主体系,健全各种制度化协商平台,公民的参与权在人民当家作主的制度体系下得到多样化的体现和多渠道的落实。总体而言,公众参与的制度演进具有时代化的特征,体现了与时俱进守正创新,着力于解决时代课题和公众诉求。公众参与制度的发展与一个国家政治体制密切相关。新时代加强社会主义政治建设,健全基层群众自治机制,拓宽基层各类群众有序参与基层治理渠道,体现了社会主义政治建设正沿着现代化的方向发展。中国政党领导体制能够在人民根本利益一致的基础上将各民主党派、人民团体和无党派爱国人士等组织起来,纳入制度化的参与渠道,有利于吸纳不同阶层和群体的诉求<sup>[1]</sup>。民主

政治制度的现代化发展为公众参与的时代化发展提供了根本的政治制度环境,基层协商民主的时代化发展进一步拓展了基层公众参与现代化发展的制度空间。

2. 公众参与制度的规范化。社区公众参与的政策在与时俱进地回应时代关切、回应民主发展、回应公众所需,逐步走向规范化。全国各地推出了多种社区发展模式,既有典型经验,又有特色创新,体现了符合现代化发展的规范化特征。根据参与渠道的制度化水平,分为制度性参与和非制度性参与。制度性参与是社区成员在现实制度规范内的参与活动,常见的形式有选举、表态、执行、管理、决策、监督、观察等。非制度性参与是指社区成员超越现实制度规范的参与活动,常见的形式有议论、投诉、抗议等<sup>[2]</sup>。制度化的公众参与从参与程序而言,符合现行参与政策,纳入已有的参与制度化体系之中。从组织特点而言,公众参与还可以分为组织参与和非组织参与。组织参与是指社区居民通过已有的党政组织、群团组织、志愿组织、社会组织等组织机构或者组织方式参与社区事务,一般属于制度性参与的范畴。非组织化参与如果符合参与程序和参与流程,则可纳入制度性参与的范畴。蒲新徽等学者认为制度化建设为群众长期、有效、规范参与社区治理提供重要保证。群众在制度化参与社区治理过程中存在“权”“能”“位”先天不足的问题,要创设服务于民的基层民众社区参与制度<sup>[3]</sup>。制度化、组织化的参与都体现出参与逐步走向规范化。

### (三) 主体演进:从权利导向到利益导向

1. 权利导向的群众参与。在现代政治意蕴中的社区公众参与,参与的主体也经过了一个递进嬗变的过程。群众参与的政治属性更强,体现了参与范围广泛化、参与主体特定化的大规模集体行动特点,体现的是人民当家作主的政治权利,彰显了参与的权利主体特征。群众参与更强调整体性,具有大规模性和利益一致性,其概念经常在政治活动中运用,体现的是政治权利,彰显政

治身份标签,提升参与的政治功能。在群众路线中是党和政府、党员干部在发挥参与的主体作用。群众参与是最广大的人民群众发挥参与权利的主体作用。公众参与更强调局部性,具有小规模性和利益分化性,其概念经常在社会治理中运用,体现的是参与权利的行使和自身利益的维护,彰显的是公民身份、利益诉求和法治保障。

2. 权利和利益相结合的群体参与。由于现代民主政治的发展,公民参与权利得到逐步落实和制度化保障,以及市场经济导致的利益多元化引起的利益导向参与变多,使得权利导向逐步走向利益导向,形成权利和利益相互交织。先后受到研究关注的群体参与主要有:一是进城务工人员权利和利益导向的公众参与。研究关注农民工政治参与的制约因素与发展路径以及劳资关系问题、劳动保护问题、居民暂住问题、户籍身份问题、综治安全问题,引发的一些基层矛盾和社区公众参与活动受到研究关注。二是民营企业人士权利和利益导向的公众参与。理论界将民营企业“两新”组织的人士作为公众参与的研究热点。阳春花等研究者发现民营企业政治参与策略主要表现为以身份型嵌入、组织型嵌入、资本型嵌入为代表的制度嵌入和以关系型嵌入、公益型嵌入为代表的非制度嵌入<sup>[4]</sup>。三是村社居民权利和利益导向的公众参与。农村围绕村民选举、集体资产利益和收益、征地拆迁、土地流转、村改居等利益分配引发的公众参与活动受到关注。城市社区里拆迁问题、邻避设施问题、物业管理和业委会问题、生态环保问题、民生实事问题、基层治理问题,这些利益纠纷和利益诉求引发的公众参与活动成为研究热点。四是专业人士权利和利益导向的公众参与。社区专业人士具有作为直接利益相关者的利益参与、作为社会公益的公共利益参与、作为公共利益的委托参与三种类型。公众参与中的“专业”体现在知识、技能、领域、背景等方面具有一定的优势、便利条件或熟悉程度,体现为理论知识专业人士、实践技能专业人士、资源领域专业人士等类型。

#### (四) 内容演进：参与内容泛化和民生主题强化

1. 社区参与的内容泛化。社区公众参与的内容伴随着对社区的认识而愈发具象化、精细化、多样化，拓展到政治参与、文化参与、社会参与、生态参与并存发展的局面。一方面是政治参与的不断深化细化研究。徐旻霞等研究者发现中国小镇青年的社区民主政治参与度显著高于城市青年<sup>[5]</sup>。另一方面是社区参与的不断拓展泛化研究。表现在：一是生态环境因素的社区参与研究不断涌现。耿松清等研究者关注国家公园建设中社区参与模式，需要拓宽社区参与渠道，为居民参与提供资金和制度保障，培养居民参与能力<sup>[6]</sup>。二是经济资源因素的社区参与引起研究关注。王若溪等研究者关注社会资本对城市居民社区参与的影响，社会资本是造成社区参与水平差异的重要原因<sup>[7]</sup>。三是文化和情感因素的社会参与研究成为热点。陈涛等研究者关注在公民自愿主义和社区情感承诺的视角下城乡社区治理中的居民在线参与行为<sup>[8]</sup>。四是社会组织和企业机构的社会参与研究不断增多。社会组织参与社区治理有其现实诉求和重要意义，有助于实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动<sup>[9]</sup>。杨涛根据社区参与的内容，将社区参与的类型分为事务性参与、维权性参与、公益性参与和娱乐性参与<sup>[10]</sup>。这些体现了社区参与内容的泛化。

2. 社区参与的民生主题强化。其一，民生主题参与上升和政治参与的相对地位下降。不是政治参与不重要或者研究数量下降，而是指政治参与的内容相对于社会参与、文化参与、经济参与不再占据主导地位，不再像传统的公众参与几乎就等同于政治参与。其二，参与内容的民生事实诉求特征明显。社区参与具有较强的社会属性。居民社区参与绝大多数表现在交通、教育、文化等民生领域，而政治领域的社区参与较少，且居民对社区政治事务的参与热情较低。张洋阳发现流动党员社区主人翁意识、社区党组织号召响应度、社区归属感这三种内生要素的不足，是造成这类群体社区参与行为稳定性缺乏的重要原因<sup>[11]</sup>。居

民参与的大部分内容是非政治性的事务或活动，倾向于以解决具体问题为导向的民生实事诉求。

#### (五) 行为演进：从单一化走向多样化

公众参与的行为演进呈现出多样化的发展历程。从整齐划一的规模化参与，发展到零散的差异化参与；从组织动员参与到自发自主参与相结合；从纯粹的现场参与，过渡到现场参与和网络参与相结合，从民主投票走向多样化的参与行为。

我国公众参与经历了动员型参与、自发型参与、理性自主型参与的历史发展过程，并以党的十一届三中全会为节点划分为前后两个阶段<sup>[12]</sup>。中华人民共和国成立以来先后出现了动员型政治参与高涨、自主性政治参与涌现和政府主导型政治参与兴起的三波浪潮<sup>[13]</sup>。社区公众参与的行为类型也在不断地演进发展。潘小娟总结了城市基层社区参与的十余种类型，主要包括：直接或间接选举社区居民委员会、社区居民代表会议、听证会、协调会、评议会“三会”制度、社区人民联络员制度、制定社区居民公约和社区自治章程、民主评议机制、开设议事园、居民门栋自治、建立民情信息站、建立信访接待室、组织聊天台<sup>[14]</sup>。岳经纶等研究者总结了公众参与政策评议的四种类型：咨询模式、点评模式、商议模式、协商模式<sup>[15]</sup>。著名学者俞可平总结了公众参与的常用形式，包括投票、公决、竞选、协商、辩论、请愿、结社、游行、示威、抗议、动员、宣传、串联、检举、游说、上访、听证等十余种，手机短信、网络组织、网络论坛、电视辩论等，是公众参与的新形式<sup>[16]</sup>。向德平等研究者把城市社区管理中的公众参与形式分为社区动员式参与、公众自发式参与和合作式参与三种参与形式<sup>[17]</sup>。这些都体现了公众参与行为从单一化走向多样化。

## 二、新时代社区公众参与的鲜明特征

(一) 模式特征：动员参与体系化和自主参与差异化

1. 动员参与的体系化特征。一是动员参与具有健全的制度化体系。根据党和政府的政策主张

和制度安排,公众参与的模式特征和行为方式具有中国国情特色。动员参与依托现有的政策体系、法规体系、队伍体系、组织体系、治理体系发挥着重要的作用。党政机关单位的组织动员参与发挥着政府主动参与的作用。二是群众路线丰富了动员参与的政策体系。群众路线是由基层政府和组织机构发动党员干部积极发挥主体作用和主动作用,贯彻政府意图,服务群众,并听取和吸纳群众意见作为政治决策、政策发布、公共治理的重要依据。亦即是间接发挥了群众的表达权、参与权和建议权,最终是把群众的意见建议和相关诉求纳入了公共决策参考和公共事务治理中,实际上也在影响公共事务治理。群众路线可算作特殊形式的公众参与。中国共产党优良作风就包含了同人民群众紧密联系在一起的风气<sup>[18]</sup>。三是动员参与不断拓展内容体系。动员参与也在与时俱进和守正创新种不断拓展。中国共产党领导的新型政党制度形成了广泛参与公共决策的机制,主动地持续地深入到群众中间,通过决策制定回应群众诉求<sup>[1]</sup>。新时代动员参与不断丰富内容体系,例如党员干部社区“双报到”、疫情防控社区志愿活动。

2. 自主参与的差异化特征。制度化参与不仅是政府所倡导的参与方式,也是社会公众提高参与成效、规避参与风险的有序且有效的参与方式。制度化的参与需要良好的运行机制才能确保公众参与符合制度规范、遵守制度程序、纳入制度渠道。动员参与往往具有较好的制度化,自主参与的制度化的运行机制尚待进一步健全。自主参与体现出一定的差异化特征,具体表现在参与时间的差异化、参与规模的差异化、参与渠道的差异化、参与主题的差异化、参与诉求的差异化等。一些公众在遇到利益诉求并将参与需求转化为自主参与行为时,会遇到一些参与的配套制度瓶颈问题,例如公众参与的方式、制度规范、参与平台渠道、参与流程阶段、政府回应性、参与成本风险等,从而导致自主参与在规模化、制度化、程序化、有序化等方面受到影响。“以信访为例”,“作为一种具有差异化特征的自主参与模

式,信访也经历了政策实施、规则演变、配套措施等制度变迁和体系完善的历程。党的二十大也强调要加强和改进人民信访工作”<sup>[19]</sup>。自主参与相应的制度化、体系化、法治化建设也将随时代发展不断得到完善。

(二) 空间特征: 动员参与现场化和自主参与网络化

新时代以来随着网络技术的发展,网络社区参与成为重要的参与手段和参与场域。从总体而言,网络参与和现场参与结合更为紧密,相辅相成。但从局部而言,网络参与和现场参与沿着两条路径在发展:一是动员参与的现场化,二是自主参与的网络化。动员参与一般采用线下现场参与方式,经过组织动员,到达相应地点,解决公共事务治理或公共利益关切的问题,体现的是“在场”参与。但是自主参与在新时代更多地使用网络参与的方式,在电脑屏幕或手机屏幕前即可完成,体现的是“在线”参与。网络参与的规模化、扩散化、便捷化特征愈发明显。在动员参与活动中,现场参与的空间往往下沉到基层社区。在自主参与活动中,网络参与的空间越发广阔。网络既有虚拟社区,也有现实社区在网络上建立的交流、参与、协商、监督平台。网络参与行为越来越普遍化、多样化、具体化,从利用网络工具作为现场参与的辅助,逐步过渡到把网络参与和现场参与相结合,进而发展到直接以网络为主要参与场域开展网络问政和表达利益诉求。网络参与方式已成为最直接、最便捷、最广泛的参与方式。网络参与的方式逐步从单一化发展发展到综合化,网络参与群体从大学生为主发展到涵盖众多群体,网络参与主题从社会热点事件发展到自身利益、公共利益、社会公益等诸多方面,网络参与范围呈现出宽泛化、深度化、精细化、持续化并存的局面。

(三) 价值特征: 动员参与公益化和自主参与多元化

1. 动员参与的公益化特征。新时代以来,动员参与根据国家 and 地方在经济、政治、文化、社

会、生态等方面的工作部署而逐步增强。党员干部进社区是动员参与的创新举措。党员干部进社区“双报到”，在当地政府中心工作部署和当地街道社区具体安排下，有序参与文明城市建设、垃圾分类、交通指引、爱心微心愿等公共事务治理活动，体现了公益化的特点，参与是为了人民群众的公共利益，而不是个体利益。突发公共事件治理中的公众参与也体现了动员参与的公益化特点。例如新冠疫情公共突发卫生事件的治理，党员干部发挥自身的先进性和先锋队作用，发扬担当精神和斗争精神，为了维护公共利益，积极响应组织动员参与到基层防控任务。

2. 自主参与的多元化特征。动员参与出现公益化特点，自主参与的价值导向在一定程度上出现了多元化的特点，包含了权利、公益、自利等方面。自主参与主要体现公众自身的需求，既关注公民自身利益，也关注部分群体利益较多，还关注更大范围的公共利益。多元化的利益诉求容易构成个人与集体、局部与整体之间的矛盾，增加了基层矛盾化解的难度，也使得公众参与的成效下降，容易造成公众参与持续化、扩大化和低效化。例如社区垃圾回收站和变电站等公共设施的邻避冲突、公共道路修建的噪声问题、社区配套学校的招生地段问题。这些涉及直接利益相关群体和间接利益相关群体、高度利益相关群体和一般利益相关群体、核心利益相关群体和边缘利益相关群体，在自主参与所关注的多元化利益诉求中产生分歧、细化和博弈。多元化的利益诉求导致自主参与在自身利益和公共利益、局部利益和整体利益、当前利益和长远利益的博弈中引发不同的参与活动，这些需要得到重视和引导。

### 三、我国社区公众参与的发展趋向

#### （一）公众参与的“四个分化”趋向

回溯我国公众参与的发展历程，呈现出明显的从整体走向分化、从一元化走向多元化的特征。分化的特征主要体现在“四个分化”：一是参与主体的分化，体现在由作为整体性概念的群众参与，分化为由职业、年龄、身份、性别等特

定群体的公众参与。二是参与主题的分化，体现在原本集中于传统的政治参与主题，分化为类型多样的参与主题，如社会参与、文化参与、生态环保参与、重大决策参与等。三是参与形式的分化，由形式较为单一的大规模群众运动分化为动员参与、信访、协商、投诉、听证、维权等不同形式的参与活动，参与方式的网络化、制度化、法治化特征越发明显。四是参与利益的分化，由集中关注国家利益和集体利益，逐步分化为涉及个人、集体和社会群体的权利、公益、私利、价值理念等方面的诉求同时并存的状况。

#### （二）公众参与的“五个融合”趋向

新时代的社区公众参与随着参与理论的发展、参与制度的变迁、参与主体的嬗变、参与内容的细化、参与行为的多样，也体现出一定程度和部分结构上的融合发展趋向。总体而言，体现了“五个融合”：一是社会参与和政治参与的融合。民生政治参与体现了两者融合的中间道路，呈现出结构化融合的趋势。二是现场参与和网络参与的融合。社区公众参与既体现了网络社区和现实社区的联系，也体现了网络社区参与和现场社区参与的结合。两者的关系并不是非此即彼、厚此薄彼、顾此失彼，而是应该有效结合相互促进。三是动员参与和自主参与的融合。动员参与符合政府需求，自主参与符合公众需求，两者需要兼顾融合和平衡才符合发展导向。因此，应该从动员参与和自主参与在某些方面、某种程度融合的视角，来解决参与方式的失衡问题。四是参与秩序和参与效能的融合。有序参与和有效参与需要在制度化参与的渠道内有机结合，才能兼顾秩序和效能的平衡导向。五是参与制度和参与需求的融合。制度供给和参与需求有效衔接、转化和平衡，有利于实现公众参与的供需平衡，避免供大于求、供不应求、供非所求等失衡状况。公众参与的多元融合发展、动态平衡发展的理念，无论是对于贯彻全过程人民民主的发展理念，还是对于推进基层治理体系和治理能力现代化，均是一种值得探索的发展导向。

### （三）公众参与的“二重属性”趋向

归纳我国公众参与的发展历程，是为了在历史演化、制度变迁、文化传承中梳理出公众参与的发展趋向，更好地展望社区公众参与的未来方向。当前社区公众参与在具体层面既体现了“四个分化”的发展趋向，又体现了“五个融合”的发展趋向；但从整体而言，却呈现出“二重属性”，即“整体到分化”“分化到融合”并存的状态。一是在参与形式方面，从整体的动员参与，分化出自主参与和动员参与并存，再到动员参与和自主参与的融合。二是在参与空间方面，从整体的现场参与，分化出网络参与，再到现场参与和网络参与的融合。三是在参与内容方面，从整体的政治参与分化出社会参与、文化参与，再到政治参与和社会参与融合形成民生政治参与。沿着发展演进脉络，“二重属性”体现的不是简单的分化和融合，而是勾勒出公众参与的发展趋向。一是发展趋向遵循着阶段性。公众参与的分化和融合发生在不同阶段，在公众参与理论和实践匮乏的阶段逐步呈现分化的趋向，在公众参与理论和实践丰富的阶段逐步呈现融合的趋向。公众参与的发展不能离开具体的发展阶段，公众参与在不同阶段有不同的任务、主题、模式，不能超越发展阶段凭空假设和生搬硬套国外的参与模式和主题。二是发展趋向体现了多样性。公众参与既有分化也有融合，局部分化与整体融合、结构分化和功能融合、主题分化与价值融合都可能并存。这就导致公众参与的实践和理论愈发多样化，涉及领域越来越广泛，既需要精细化的深入研究，也需要开拓性的探索研究。三是发展趋向突出了创新性。公众参与的“二重属性”体现了理论和实践的创新，体现出参与理念现代化、参与方式法治化、参与代表专业化、社区参与平台化、网络参与便捷化、动员参与规模化、自主参与制度化等趋向。不仅是群众路线、信访活动、听证会等传统参与方式在推陈出新和传承创新，党员社区“双报到”、社区议事会等新参与方式在不断出现。公众参与的新理念、新模

式、新案例、新方法、新渠道也在不断探索和涌现，需要勇于探索和有效引导。

总之，梳理分析我国社区公众参与的演进逻辑和鲜明特征，总结出“四个分化”“五个融合”“二重属性”的发展趋向，在一定程度上体现了社区公众参与存在的发展不平衡不充分的问题。参与分化的趋向体现了参与需求的多元化，需要重视解决参与充分发展的问题。融合的趋向体现了制度供给的系统化，需要重视解决参与平衡发展的问题。分化和融合的“二重属性”则需要推动实现社区公众参与的高质量发展，进而为实现参与理论和参与实践的有效融合的高质量发展、参与供给和参与需求有效融合的高质量发展、参与秩序和参与效能有效融合的高质量发展、动员参与和自主参与有效融合的高质量发展奠定了制度文化基础和现实可能性。中国特色社会主义新时代给公众参与提供了丰富的实践场域，也提出了本土化、时代化、系统化的理论建构需求。然而公众参与的供给和需求存在着双重理性博弈，制度主义和理性选择的理论视角已难以完全满足公众参与研究的理论期待，分化与融合的“二重属性”则勾勒出新的一种研究视角。全过程人民民主理念、共建共治共享的制度背景、基层治理体系和治理能力现代化对于社区公众参与研究在理论和实践双重层面都给出了时代新课题，为如何从融合的视角实现社区公众参与的高质量发展也留出了探索价值和研究空间。

#### 参考文献：

- [1] 彭斌,周光辉.当代中国政党领导体制的形成与发展[J].政治学研究,2021(4).
- [2] 杨荣.论我国城市社区参与[J].探索,2003(1).
- [3] 蒲新微,衡元元.还权、赋能、归位:群众制度化参与社区治理之路[J].南京社会科学,2021(2).
- [4] 阳春花,庞绍堂.民营企业嵌入式政治参与的模式与策略:基于亲清政商关系的视域[J].江海学刊,2020(6).
- [5] 徐旻霞,郑路.邻里互动、主观幸福感与小镇青

- 年社区民主政治参与[J].青年研究,2022(5).
- [6] 耿松涛,张鸿霞.国家公园建设中社区参与模式:现实困境与实践进路[J].东南大学学报(哲学社会科学版),2022(5).
- [7] 王若溪,李俊清.社会资本对城市居民社区参与的影响——以宁夏城市社区为例[J].中南民族大学学报(人文社会科学版),2022(6).
- [8] 陈涛,刘伊琳,梁哲浩,等.城乡社区治理中的居民在线参与行为研究——基于公民自愿主义和社区情感承诺的视角[J].中国行政管理,2021(12).
- [9] 吴亚慧.“行动者—空间生产”视角下社会组织有效参与社区治理研究[J].领导科学,2021(14).
- [10] 杨涛.城市社区参与的分类、组织结构及其有效性分析——以南京市华侨路街道为例[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2012(3).
- [11] 张洋阳.流动党员社区参与及其行为选择差异性研究——基于多元回归模型的分析[J].江汉学术,2020(2).
- [12] 梁丽萍,邱尚琪.建国以来中国公民政治参与模式的演变分析[J].中国行政管理,2004(5).
- [13] 易中波,聂平平.当代中国公民政治参与70年回顾:发展历程、逻辑与动力[J].上海行政学院学报,2019(4).
- [14] 潘小娟.中国基层社会重构——社区治理研究[M].北京:中国法制出版社,2004:161.
- [15] 岳经纶,刘路.公众参与实践差异性研究——以珠三角城市公共服务政策公众评议活动为例[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2018(2).
- [16] 俞可平.公民参与的几个理论问题[N].学习时报,2006-12-18.
- [17] 向德平,王志丹.城市社区管理中的公众参与[J].学习与探索,2012(2).
- [18] 秦攀博.中国共产党人百年初心使命的多维逻辑[J].行政与法,2021(7).
- [19] 张平.以有序的政治参与化解信访难题[J].行政论坛,2014(2).

## Evolution, Characteristics and Trends of Community Public Participation in China

Qin Panbo

(Department of Political Science and Law, Party School of the CPC Guangzhou Municipal Committee/  
Guangzhou Academy of Governance, Guangzhou Guangdong, 510070)

**Abstract:** The whole-process people's democracy has put forward new development requirements for public participation. The evolution logic of community public participation in China is reflected in the evolution of theory toward localization and systemization, the evolution of system highlighting the times and standardization, the evolution of subjects from rights-oriented to interests-oriented, the evolution of content showing the generalization of participation content and the strengthening of the theme of people's livelihood, and the evolution of behavior from a single model to diversified models. The mode characteristics of community public participation reflect the systematization of mobilization-based participation and differentiation of independent participation, the spatial characteristics reflect the on-site mobilization-based participation and online independent participation, and the value characteristics reflect the mobilization-based participation in the public good and the diversification of independent participation. The development trend of community public participation is specifically manifested as "four differentiations" and "five integrations", but on the whole, it shows a "double attributes", that is, the coexistence of "the whole developing into differentiations" and "differentiations moving toward integration".

**Keywords:** Public Participation; Community; Public Affairs; Multidimensional Evolution

责任编辑:吴静