

分类号： C915

单位代码： 10335

密 级：

学 号： Z08040204

浙江大学

硕士专业学位论文



中文论文题目： 公众参与城市管理影响因素的实证研究——以杭州市为例

英文论文题目： Empirical Research of the Influence Factor of Public Participation in Urban Management—Taking Hangzhou for Example

申请人姓名： 黄 萍

指导教师： 徐 林

合作导师：

专业学位类别： 公共管理（MPA）

专业学位领域： 公共管理（MPA）

所在学院： 公共管理学院

论文提交日期 二〇一一年六月

公众参与城市管理影响因素的实证研究

——以杭州市为例



论文作者签名: _____

指导教师签名: _____

论文评阅人 1: _____ 隐名评阅

评阅人 2: _____ 隐名评阅

评阅人 3: _____ 隐名评阅

评阅人 4: _____

评阅人 5: _____

答辩委员会主席: _____ 余逊达

委员 1: _____ 胡承槐

委员 2: _____ 郎友兴

委员 3: _____ 阮云星

委员 4: _____ 郭夏娟

委员 5: _____

答辩日期: 二〇一一年五月二十八日

Empirical Research of the Influence Factor of
Public Participation in Urban Management
—Taking Hangzhou for Example



Author's signature: _____

Supervisor's signature: _____

External Reviewers: _____

Examining Committee Chairperson:

Examining Committee Members:

Date of oral defence: _____

浙江大学研究生学位论文独创性声明

本人声明所提交的学位论文是本人在导师指导下进行的研究工作及取得的研究成果。除了文中特别加以标注和致谢的地方外，论文中不包含其他人已经发表或撰写过的研究成果，也不包含为获得 浙江大学 或其他教育机构的学位或证书而使用过的材料。与我一同工作的同志对本研究所做的任何贡献均已在论文中作了明确的说明并表示谢意。

学位论文作者签名： 签字日期： 年 月 日

学位论文版权使用授权书

本学位论文作者完全了解 浙江大学 有权保留并向国家有关部门或机构送交本论文的复印件和磁盘，允许论文被查阅和借阅。本人授权 浙江大学 可以将学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索和传播，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存、汇编学位论文。

（保密的学位论文在解密后适用本授权书）

学位论文作者签名： 导师签名：
签字日期： 年 月 日 签字日期： 年 月 日

致 谢

高考的时候，因种种原因，与浙江大学失之交臂，没想到，人到中年，还能再进入浙大深造。两年半的MPA学习，不仅弥补了我少年时代的遗憾，而且让我学到了许多新知识，开阔了视野，同时也交到了很多良师益友。时间虽短暂，却是我一段宝贵的人生经历，现在我用一篇论文对自己的学习成果进行一次检验。

在过去的时光中，特别在论文写作阶段，我的家人、老师、同学、同事和朋友们给了我无数的帮助和支持，让我能够顺利完成学业，在这里我向所有关心过我的人表示谢意。

首先要感谢我的导师徐林副教授，徐老师治学严谨，为人谦和，论文的选题、开题、撰写和完成都倾注了导师大量的心血。在此，我要向徐老师表示诚挚的感谢，并祝老师身体健康，家庭幸福。

还要感谢为我提供写作素质的同事们和在问卷调查阶段给予我无私帮助的朋友们。感谢本论文所引用和参阅文献的作者们，本文的完成同样得益于他们的有益启示和帮助。

最后要感谢我的家人，特别是我的先生沈天鹏在我学习和写作的两年多时间里默默地给予我支持，在此要衷心地向他说声谢谢。

2011年3月于杭州

摘 要

随着我国社会经济的不断发展和城市化进程的加剧，城市管理的重要性和复杂性日益凸现，要求城市管理部门必须转变管理理念，创新管理模式，提高对公众的回应性，以公众满意作为城市管理的目标。在这种背景下，公众参与在城市管理中的地位越来越重要。公众参与可以监督公共权力的运行，促使政府提高管理效能，增强政策的合法性，保障公民权利。但是由于多种因素影响，目前公众参与城市管理的程度并不高，且呈现出“被动式参与多，主动式参与少，非制度化参与多，制度化参与少”的“两多两少”现象。影响公众参与城市管理的因素有多方面，不仅有来自公众自身的，也有来自政府的，还有来自外部环境的（如新闻媒体、网络媒体等）。对影响因素的客观分析和准确把握，对于研究提高公众参与度具有十分重要的意义。

本文在广泛阅读公众参与、城市管理等相关文献的基础上，对公众参与城市管理的影响因素进行梳理，结合我国城市管理现状，提出了公众参与城市管理影响因素的指标体系，该体系包含了政府因素、公众因素和环境因素三个方面的26个指标。同时，采用问卷调查法，以杭州为例，发放公众参与城市管理影响因素的调查问卷，进行实证研究。运用SPSS17.0软件分析有效回收的问卷，通过描述性统计分析、信度分析、因子分析验证指标构成；通过描述性统计分析、信度分析、相关分析、回归分析对指标之间的关系进行分析；通过回归分析、独立样本T检验、单因素方差分析探讨人口统计变量对参与意识、参与能力和参与水平的影响；通过多响应变量分析公众获取城市管理政府信息和参与城市管理的途径选择。

最后论文根据研究结果，提出了提高公众参与度的五点政策建议：提高公众参与意识和参与能力；加大政府信息公开；建立健全制度保障；完善公众参与组织体制；充分发挥大众传媒作用。

关键词： 公众参与 城市管理 影响因素 实证研究

Abstract

With the continuous development of our social economics and the speed up of urbanization process, the importance and complication of urban management rises rapidly, and that requests urban management department to bring forth new ideas in the modus of management, change the conception of management, raise responsiveness to the public, take satisfaction of the public as the goal in urban management. Against this background, the standing of public participation is more and more important in urban management. Public participation can supervise the exploitation of public power, urge government to raise the management efficiency, enhance the legality of policy, so that to ensure the rights of the citizen. However, under the influence of various factors, the degree of public participation in urban management is not so high, and it presents “two more and two less”, that is “more passive participation less initiative, more irregular participation less regular”. There are various factors which influence the public to participate in urban management. These factors are not only from the public themselves, but also from the government and outside environment, like news media and network media etc.. The objective analysis and accurate control of the factors are of great importance for researching how to raise the degree of public participation.

On the basis of wide reading documents on public participation and urban management, this article sorts the influence factors of the public participation in urban management, and combine with the present condition of urban management, it puts forward the norm system of influence factors of the public participation in urban management, the system contains 26 norms from 3 factors as the government, the public and the environment. Besides, questionnaire survey is adopted, i.e. taking Hangzhou for an example, the questionnaire concerning public participation in urban management is handed out to make practical research. By use of software SPSS 17.0 analyze the effective return questionnaires, with the help of Descriptive Statistics Analysis, Reliability Analysis and Factor Analysis to test and verify the components of norm; with the help of Descriptive Statistics Analysis, Reliability Analysis, Correlation Analysis and Regression Analysis to analyze the relationship between the norms; with the help of Regression Analysis, Independent-Samples T Test and One-Way ANOVA to explore the influence of population statistics variable on

participation consciousness, participation capability and the participation level; with the help of Multiple Responses to analyze the selection of the way, how the public gain the government information on urban management and participate in urban management.

Finally, in accordance with the researching result in the article, 5 policy suggestions are made on raising the degree of public participation: raising the consciousness and the capability of public participation, increasing the openness of government information, setting up and amplifying the system guarantee, perfecting the organization system of public participation and playing fully the role of public media.

Key words: Public Participation
Influence Factor

Urban Management
Practical Research

目 次

致 谢.....	I
摘 要.....	II
目 次.....	V
插图和附表清单.....	VII
1 导论.....	1
1.1 研究背景.....	1
1.2 研究意义.....	4
1.3 研究方法.....	6
1.4 可能存在的创新和不足.....	8
2 文献综述.....	9
2.1 公众参与的必要性.....	9
2.1.1 转变政府管理模式的要求.....	9
2.1.2 实现科学决策的要求.....	10
2.1.3 监督公共权力运行的要求.....	11
2.1.4 培育合格公民的要求.....	11
2.2 公众参与的影响因素.....	12
2.3 公众参与的形式、途径和渠道.....	15
2.4 公众的参与能力.....	17
3 构建指标体系.....	18
3.1 政府因素.....	18
3.2 公众因素.....	20
3.3 环境因素.....	22
4 实证研究.....	24
4.1 问卷设计.....	24

4.2 数据收集与样本概况.....	25
4.3 问卷分析.....	27
4.3.1 指标构成分析.....	27
4.3.2 指标关系分析.....	36
4.3.3 人口统计变量影响分析.....	46
4.3.4 途径分析.....	54
5 提高公众参与度的政策建议.....	62
5.1 提高公众参与意识和参与能力.....	62
5.2 加大政府信息公开.....	63
5.3 建立健全制度保障.....	65
5.4 完善公众参与组织体制.....	67
5.5 充分发挥大众传媒作用.....	69
参考文献.....	71
附录.....	77
作者简介.....	83

插图和附表清单

图 1.1	研究框架图.....	7
图 4.1	指标体系的碎石图.....	29
图 4.2	公众因素的碎石图.....	32
图 4.3	政府因素的碎石图.....	34
表 2.1	公众参与影响因素研究一览表.....	13
表 4.1	部分变量水平的测量量表.....	24
表 4.2	样本分布情况统计表.....	25
表 4.3	各指标的影响程度.....	28
表 4.4	KMO 和 Bartlett 检验.....	29
表 4.5	指标体系总方差说明.....	30
表 4.6	指标体系方差最大正交旋转后的因子矩阵.....	31
表 4.7	公众因素指标总方差说明.....	33
表 4.8	公众因素指标方差最大正交旋转后的因子矩阵.....	33
表 4.9	政府因素指标总方差说明.....	35
表 4.10	政府因素指标方差最大正交旋转后的因子矩阵.....	35
表 4.11	公众参与城市管理影响因素指标体系构成.....	36
表 4.12	测量量表信度分析结果.....	37
表 4.13	指标水平测量结果.....	38
表 4.14	您参加过与城市管理有关的社区民间组织吗.....	38
表 4.15	如果您遇到城市管理方面的问题, 您会怎么办.....	38
表 4.16	相关分析结果 1.....	40
表 4.17	相关分析结果 2.....	41
表 4.18	相关分析结果 3.....	41
表 4.19	政府对公众意见的回应程度对公众对政府的信任程度的回归系数及显著性检验表.....	42
表 4.20	政府对公众意见的回应程度、公众对政府的信任程度对参与效能感的回归系数及显著性检验表.....	43
表 4.21	参与效能感、公民权利意识和社会责任意识对参与意识的回归系数及显	

著性检验表.....	44
表 4.22 政府信息公开程度对法律政策标准知晓度的回归系数及显著性检验表	44
表 4.23 法律政策标准知晓度、政府信息公开程度对参与能力的回归系数及显著 性检验表.....	45
表 4.24 参与意识、参与能力和社区组织发育程度对参与水平的回归系数及显著 性检验表.....	45
表 4.25 人口统计变量对参与意识的回归系数及显著性检验表.....	46
表 4.26 人口统计变量对参与能力的回归系数及显著性检验表.....	47
表 4.27 人口统计变量对参与水平的回归系数及显著性检验表.....	47
表 4.28 不同职业的参与意识描述性统计分析结果.....	48
表 4.29 不同职业的参与意识多重比较结果.....	48
表 4.30 不同受教育程度的参与意识描述性统计分析结果.....	50
表 4.31 不同受教育程度的参与意识多重比较结果.....	50
表 4.32 不同性别的参与能力描述性统计分析结果.....	51
表 4.33 不同性别的参与能力独立样本 T 检验分析结果.....	51
表 4.34 不同个人月收入的参与能力描述性统计分析结果.....	51
表 4.35 不同个人月收入的参与能力多重比较结果.....	52
表 4.36 不同个人月收入的参与水平描述性统计分析结果.....	53
表 4.37 不同个人月收入的参与水平多重比较结果.....	53
表 4.38 获取城市管理政府信息的途径描述性统计分析.....	54
表 4.39 性别*获取城市管理政府信息的途径交叉制表.....	54
表 4.40 年龄*获取城市管理政府信息的途径交叉制表.....	55
表 4.41 受教育程度*获取城市管理政府信息的途径交叉制表.....	56
表 4.42 职业*获取城市管理政府信息的途径交叉制表.....	57
表 4.43 公众参与城市管理的途径描述性统计分析.....	58
表 4.44 性别*公众参与城市管理的途径交叉制表.....	58
表 4.45 年龄*公众参与城市管理的途径交叉制表.....	59
表 4.46 受教育程度*公众参与城市管理的途径交叉制表.....	60
表 4.47 职业*公众参与城市管理的途径交叉制表.....	61

1 导论

1.1 研究背景

随着城市化进程的发展,城市管理的重要性日益凸现,“三分建设、七分管”已成为地方各级政府的共识,建立起高效能的城市管理机制成为城市快速健康发展的迫切要求。为此,必须改变传统行政管理体制下,城市管理成本高昂且效率低下、提供的公共产品和服务质量差、不能对外界变化做出灵敏反应等弊端,其中一个有效途径就是引入公众参与机制。“人民城市人民管,管好城市为人民”,在这种理念的指引下,城市管理部门纷纷在引入公众参与机制方面进行了有益的尝试,使城市管理工作逐步从封闭型向开放型、从管理型向服务型转变。以杭州为例,近年来城市管理部门根据“分工明确、密切协作、块抓条保、公众参与”的城市管理机制要求,在公众参与城市管理方面进行了多项实践,开通12319城建城管热线、聘请义务监督员、设立社区城管工作联系站(现已改为社区城市管理服务室)、开展城市管理满意度调查、在实事工程中落实“四问四权”等等。2006年,杭州市人民政府城市管理办公室(以下简称杭州市城管办)又根据背街小巷改善中总结出的公众参与成功经验,以及与杭州市委政研室、杭州市委党校联合开展的在“重大工程”中构建民主参与机制的课题成果,出台了《关于公众参与城市管理的实施意见(试行)》,对公众参与的形式、途径、内容、程序都作了相关规定。但是该文件的出台象征意义多,实践意义少。首先,文件只发送到机关内部相关处室和下属各监管中心,并未向社会公布;其次,文件主要从政府层面出发,规定了城市管理部门该如何做,对如何引导公众参与却涉及较少;最后,文件精神除了在后续的实事工程项目中有了较好的贯彻落实,在其他日常管理中基本未真正实施。虽然如此,该文件的出台仍然意味着城市管理部门已经意识到公众参与的重要性,并对如何规范公众参与作了探索。同时,随着社会经济的发展和公民意识的觉醒,越来越多的公众参与到城市管理工作中,参与范围和力度

不断扩大，现代传媒和信息技术的发展更起了推波助澜的作用。

近几年，杭州在公众参与城市管理方面发生了不少有较大影响的事件，其中有四个典型案例引起了作者的特别关注：

一是民间庭改办的诞生。庭院改善工程是由杭州市城管办牵头负责的一项实事工程，被称为继背街小巷改善工程后又一项目老百姓家门口的“民心工程”，涉及供水、供电、排水、照明、通讯、绿化、停车、墙体立面美化、垃圾房改造等众多改善内容，与群众利益密切相关，涉及人数众多。尽管城市管理部门在改善工程中制定了一套完整的以“四问四权”（即：“问情于民”落实知情权，“问需于民”落实选择权，“问计于民”落实参与权，“问绩于民”落实监督权）为核心的工作制度，但仍常常出现众口难调，居民满意度不高的情形。2008年8月，上城区清波街道决定在劳动路136号至156号3幢房屋庭院改善过程中，尝试创建民间庭改办的工作机制，邀请五位懂技术、热心肠、有威信、善沟通的居民组成民间庭改办。民间庭改办全程参与和监督庭院改善工程，严把材料关，通过60余张居民意见联系单督促施工队解决了近百个施工细节问题。在民间庭改办的积极参与下，劳动路社区160户居民给社区庭院改善工作打了满分，取得了社区居民满意、施工及监理单位满意、政府满意的效果^①。目前该机制已在全市推广，共建立了127个民间庭改办。

二是“民主促民生”机制的产生。2007年底，市民丁红斌写信向杭州市领导反映，所居住的光复路148号危旧房改善后，每户人家可拥有自己的厕所，但由于五楼三户人家在厕所分配问题上互不让步，造成三间厕所都不能正常使用，要求市领导帮助解决。时任杭州市委书记王国平看到信后，专门提出了“民主促民生，民主保民生”的新理念，要求媒体关注民生。2008年2月16日，杭州日报推出首篇报道，呼吁“既然政府花钱办了好事，咱老百姓一起动动脑筋，让好事办好”。此后，杭州两大媒体集团（报业集团和文广集团）联手，开辟专栏，组织网

^① “民间庭改办”拓展公众治理新空间[J].领导决策信息, 2009, (23): 20-21

上讨论，发表各类报道，每天通过报纸、电视、广播、网络等多种传播方式进行全面追踪，为市民出主意、提意见提供热线电话、短信、网络投票等多种渠道。经过连续三周共同努力，这件社区协调 30 多次未果、拖了半年之久的烦心事，终于圆满解决。同年 7 月，杭州市委十届四次全体（扩大）会议正式提出了“民主民生”战略，探索建立党政、市民、媒体“三位一体”民主促民生工作机制^①。

三是垃圾中转站建设流产事件。上城区姚江路垃圾中转站位于钱江新城，2005 年编制《杭州市环境卫生专项规划》时就已在该处规划垃圾中转站 1 座，2008 年规划修编时再次予以了明确。2009 年 4 月，杭州市规划局在该处张贴了《杭州市拟控规调整地块公示图》，将原规划中固废转运站、公交始末站和商用办公三宗用地统一规划，调整为一个占地 1.58 公顷固废转运站综合地块，地下是垃圾中转站，地上是公交始末站和商用办公楼。一石激起千层浪，看到公示后，附近各住宅小区居民自发组织起来，通过多种途径集体进行反对，一是对利益相关人进行广泛发动，在多个小区发放资料，最终有 1148 户居民在反对意见书上签名；二是部分业主代表自驾车到杭州垃圾中转站建设的范本——上海静安区固废中转站进行实地考察，考察结果更坚定了业主们的维权决心；三是组织人员不断到市规划局、钱江新城管委会等部门进行信访，提交抗议书，直至最后到市政府集体群访。在这场政府与维权市民的博弈中，最终以政府的妥协和让步告终，杭州市政府取消了该项目并决定在杭州主城区（绕城公路以内）范围不再新建垃圾中转站。

四是停车收费价格调整风波。2010 年 8 月 23 日，杭州市城管办召开新闻发布会公布了一项停车收费调整政策：从 2010 年 9 月 1 日起，将原来的一级（6 元/小时）、二级（4 元/小时）、三级（2 元/小时）收费区域划分体系调整为一级（6 元/小时）、二级（4 元/小时）收费区域划分体系。消息出台后，召来了公众和本地各类媒体的一致讨伐声。公众和媒体的质疑点集中在两方面：一是本次收费政策调整实质是价格调整，即将 2 元/小时收费区域调整为 4 元/小时，4 元/小时收

^①人民论坛专题调研组. 让民主成为改善民生的动力——杭州市探索建立“以民主促民生”工作机制调研报告 [J]. 人民论坛, 2009, (21): 44

费区域调整为 6 元/小时，既然是价格调整，相关部门为什么不大大方方地承认，反而要用收费区域调整的外衣来掩盖？而且又为什么不举行价格听证会？二是相关部门说本次政策调整的依据是 2009 年底杭州市统计局进行的一次“停车新政”问卷调查（在五个老城区共发放了 15000 份调查问卷），对“完善停车收费价格调整三类区域”，56.6%的市民表示赞同，公众和媒体对此调查数据的真实性纷纷质疑。此次事件使城市管理部门的形象大打折扣。

从上述四个案例中，我们可以看出几点：一是公众的参与意识和参与能力正在逐渐增强，公众参与不仅是政府转变职能，提高管理效能，实现“小政府、大社会”的需要，也是公民实现参政议政，维护自身权利的内在要求；二是合理运用公众参与机制，不仅可以提高行政效率，而且可以增强政策的合法性，反之会导致行政成本上升，甚至损害政府的公信力；三是在政府与公众合作型参与中（如前两个案例），往往表现为政府推动下的公众被动式参与，只有在政府与公众博弈型参与中（如后两个案例），公众才会较强地显出其主动性；四是公众参与城市管理受到多种因素的影响，不仅有来自公众自身的，也有来自政府的，还有来自外部环境的（如新闻媒体、网络媒体等）。

对城市管理的范围界定一直没有统一的说法，概括起来主要有广义和狭义两种定义。广义的城市管理是一种经济、社会和环境的多维管理，是指以城市公共设施和公共资源为重点对象，以发挥城市综合效益为目的的综合管理。狭义的城市管理主要是市政管理，通常包括城市规划管理、市政设施管理、环境卫生管理、园林绿化管理、公共秩序管理、生态保护管理、公用事业管理等^①。本文所研究的公众参与问题主要定位于狭义的城市管理范围。

1.2 研究意义

我国宪法对公民参与管理国家的权利作了明确规定“中华人民共和国的一切

^①刘淑妍. 公众参与导向的城市治理——利益相关者分析视角[M]. 上海：同济大学出版社，2010：1

权力属于人民，人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事务，管理社会事务”。党的十七大报告进一步提出“要健全民主制度，丰富民主形式，拓宽民主渠道，依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权……推进决策科学化、民主化，完善决策信息和智力支持系统，增强决策透明度和公众参与度，制定与群众利益密切相关的法律法规和公共政策原则上要公开听取意见”。公众参与不仅是社会主义民主政治的重要内涵，也是建设以人为本服务型政府的内在要求，服务型政府是以重塑政府与公民关系，实现公共利益最大化为核心的。

公众参与是城市管理发展的客观需要和必然趋势。虽然当前公众参与城市管理在某些方面取得了突破性进展，但从总体上看，其参与水平与发达国家相比仍相差甚远，处于谢尔·阿斯汀在公民参与阶梯理论中所描述的象征性参与阶段，通过咨询、民意调查等，公众享有建议的权利，但是对决策基本不能产生实质性影响。目前我国公众参与的发展程度低，参与度不高，作用得不到有效发挥，问题主要表现为以下几方面：一是参与型政治文化缺失，公众的参与意识淡薄，参与效能感低，参与能力有限，因此公众参与的普遍性不足，主动性和自觉性较低，被动式参与多，主动式参与少；二是受传统城市管理模式影响，政府对公众参与的认同度不高，往往把公众参与当作一种形式，没有使公众参与真正发挥作用，因此公众参与的广度与深度均有限，且参与效果欠佳；三是公众参与缺乏制度保障，尤其是程序性制度缺位，参与形式单一，导致非制度化参与多，制度化参与少；四是公民社会发育不成熟，公众参与组织化程度低，削弱了公众参与的力量。

如上所述，因受多种因素影响，公众参与的现状与城市管理的客观要求存在较大差距，因此对公众参与城市管理的影响因素进行研究，有助于对公众参与城市管理中存在的问题进行深入剖析，从而有针对性地采取对策，提高公众参与度，使政府和社会形成良性互动关系，促进社会和谐。具体讲有几方面研究意义：

第一，有助于提高公众参与城市管理的意识和能力。由于受中国几千年封建

文化影响，公众对政府往往存在着一种依赖感，虽然随着民主政治的发展，公民意识逐渐苏醒，但多数情况下仍呈现出一种被动式、低水平的参与，主要原因是公众参与意识不成熟、参与能力较弱等等。因此对影响公众参与城市管理的因素进行研究，就可以对症下药，对公众进行相关方面的宣传、教育和培训，从而提高公众的民主参与意识和自我管理、自我服务能力，加强公众与公众之间，公众与组织之间，以及公众与政府之间的信任和合作，满足日益多样化的公众需求，提高公众对政策的认同感，改善政府与社会的关系。

第二，有助于城市管理部门自身的职能转变。传统的行政管理体制是一种自上而下的管理，政府掌握了管理的控制权和各种信息资源，在政策制定、执行和日常管理过程中，常常不自觉地忽视了公众参与的重要性，忽略公众参与这个重要环节。对影响公众参与城市管理的因素进行研究，有助于城市管理部门从自身寻找原因，加快从人治向法治转变，建立完善公众参与城市管理机制，进一步推行政务公开，加强对公共权力的社会监督，提高公共决策的科学性，全力打造“阳光政府”，提高政府公信力。

第三，有助于充分发挥外部环境在公众参与中的作用。当今社会已形成了一个纵横交错的网络体系，政府与公众的互动并非在“真空”状况下进行，各类传播媒介如新闻媒体和网络媒体已渗透到我们生活的方方面面，成为公众参与城市管理的一个绝佳载体。同时，各类公民社会组织尤其是社区组织，就像连接政府和公众的桥梁，成为沟通交流的平台，一方面可以向政府传达公众的需求，提高政府对公众的回应力，另一方面可以对公众进行宣传教育，提高其公民意识、法治意识和维权意识。对影响公众参与城市管理的因素进行研究，有助于对这些社会角色进行准确定位，成为公众参与的润滑剂。

1.3 研究方法

根据文献资料，结合我国城市管理实际，提出公众参与城市管理影响因素的

指标体系，运用定量分析的方法对指标进行实证研究。首先，根据这些指标，从公众的角度出发，编制李克特量表，采用抽样调查方法，对市民进行问卷调查。其次，运用 SPSS17.0 软件对调查数据进行处理，通过描述性统计分析、信度分析、因子分析验证指标构成；通过描述性统计分析、信度分析、相关分析、回归分析对指标之间的关系进行分析；通过回归分析、独立样本 T 检验、单因素方差分析探讨人口统计变量对参与意识、参与能力和参与水平的影响；通过多响应变量分析公众获取城市管理政府信息和参与城市管理的途径选择。最后，根据研究结果提出提高公众参与度的政策建议。具体研究框架如图 1.1。

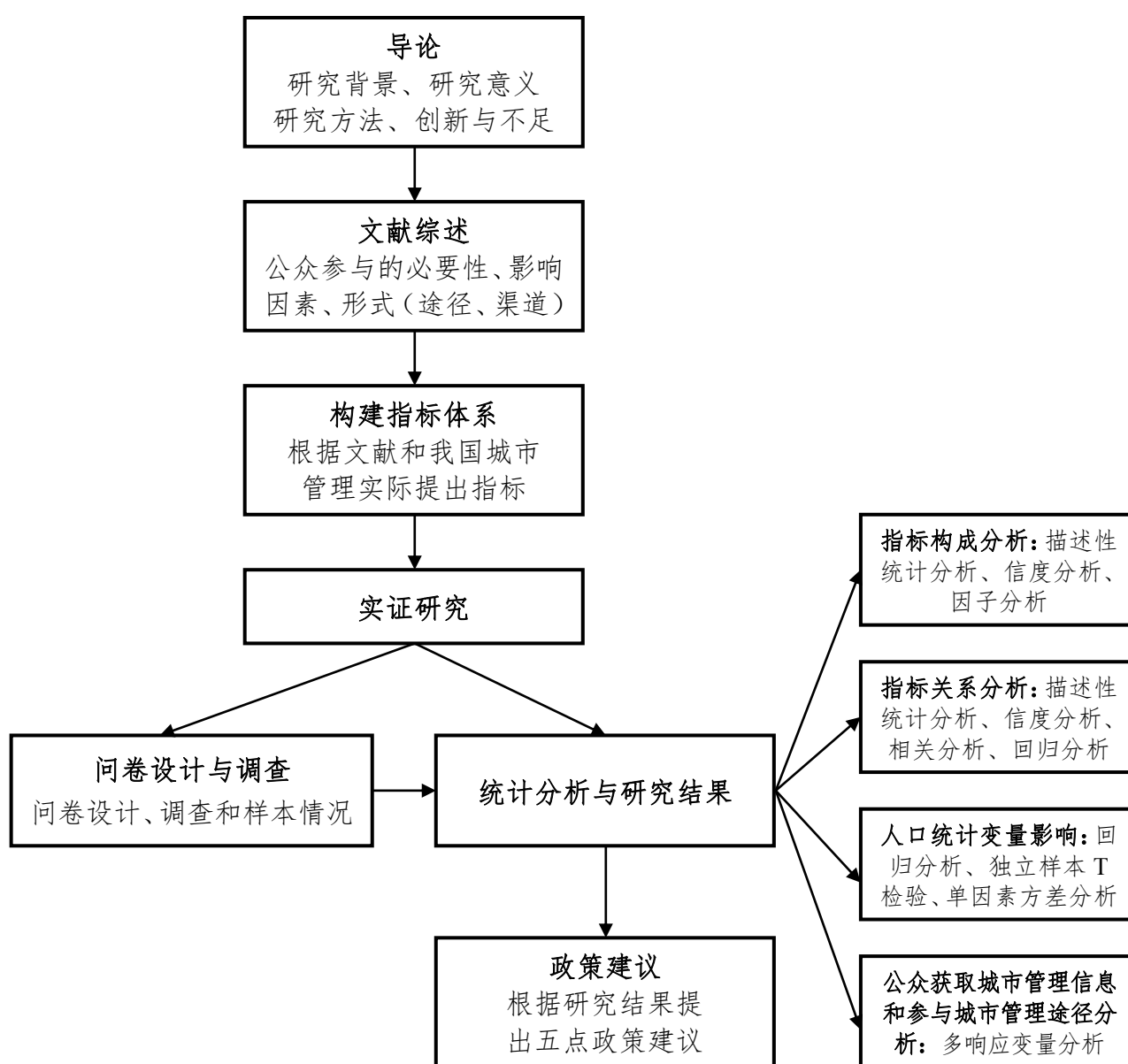


图 1.1 研究框架图

1.4 可能存在的创新和不足

目前国内对公众参与的研究领域大部分集中在介绍总结国外公众参与的实践经验,分析我国公众参与城市管理的现状、意义、存在问题和采取的对策建议等,对公众参与城市管理影响因素的研究基本为定性研究,少数的定量研究也基本侧重于某一方面,综合性研究少。城市管理部门虽然根据实践经验,出台了一些公众参与城市管理的政策规定,但缺少理论依据。本论文力图通过实证研究的方法,并结合国内外的先进理论研究,努力做到理论与实践相结合,定性与定量分析相结合,国外经验与中国国情相结合,对公众参与城市管理的影响因素进行全面分析,提出提高公众参与度的政策建议。

本文在借鉴国内外研究的基础上,经过大胆假设,初步建立了一个公众参与城市管理影响因素的指标体系,但由于公共管理的复杂性,各地的城市管理职能也大不相同,研究的视角不同,影响因素的选择不尽相同。同时由于时间和经费的限制,实证研究也仅限于杭州进行了一定数量的问卷调查,因此指标体系可能还不够完善,有待于进一步的深入研究。

2 文献综述

公众参与也称公民参与、公共参与，是指公民试图影响公共政策和公共生活的一切活动^①。公众参与一直是学术界的研究热点，起源于古希腊雅典城邦的直接民主模式，十九世纪出现了黑格尔的市民社会理论、密尔的代议制民主理论等，进入二十世纪以来，新公共管理理论、新公共服务理论、治理理论、公民文化理论、哈贝马斯的公共领域理论和卡罗尔·佩特曼等学者的参与式民主政治理论都对公众参与的理论 and 实践发展作出重大贡献。国内也有不少学者从不同角度提出了自己的独到见解。

2.1 公众参与的必要性

公众参与城市管理，一方面可以提高公众的民主参与、自我管理、自我服务的意识、素质和能力；另一方面也可以促进政府职能转变，确保政府公共决策的民主与科学，协助政府履行好各项管理、协调、服务职能，构建一个体现责任、服务和法治理念的公共服务型政府^②。

2.1.1 转变政府管理模式的要求

随着社会经济的发展、公众的价值观念多元化、需求多元化、民主意识和参与意识的增强以及信息的不断开放，要求城市管理部门必须转变管理理念，创新管理模式，具有较强的应变力和创造力，对公众的要求更具响应力，逐步由“官僚”转变为“管理者”，由传统的“行政”向“管理”和“治理”转变，提倡顾客导向，政府提供回应性服务，满足公众（顾客）的要求和愿望，改善政府与社会的关系^③。俞可平认为回应性要求公共管理人员和管理机构必须对公民的要求做出及时的和负责的反应，不得无故拖延和没有下文，必要时还应当定期地、主动地向公民征询意见、解释政策和回答问题。他还提出治理是一个上下互动的管理过程，通过合作、协商、伙伴关系、确立认同和共同的目标等方式实施对公共事务的管理^④。格里·斯托克则认为参与者最终形成一个自主网络，与政府在特定领域

①俞可平. 公民参与民主政治的意义[N]. 学习时报, 2007-01-01

②赵德关. 城市管理公众参与的理性思考[J]. 上海城市管理职业技术学院学报, 2006, (3): 15

③邵任薇. 中国城市管理中的公众参与[J]. 现代城市研究, 2003, (2): 8

④俞可平. 治理与善治[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 6, 10

合作, 分担政府的行政管理责任^①。公众参与恰当地体现了这种新的管理理念, 事实上是国家权力向社会的回归, 是一个还政于民的过程。吴启迪和诸大键认为强调公众参与城市管理, 意味着不是简单地把公众看作城市管理的对象而是城市管理的积极行动者, 不是把公众当作被动的接受教育者而是要向他们提供参与城市管理的各种机会, 不是只让公众仅仅了解决策的结果而是让他们参与城市管理决策、实施、监督的全过程^②。公众参与将促使城市管理逐步由自上而下的行政模式向上下互动的公众与政府合作的治理模式转变。

2.1.2 实现科学决策的要求

科恩在《论民主》中说, “凡生活受到某项决策影响的人, 就应该参与那些决策的制定过程”^③。Judith和David (2004) 认为公众参与有助于决策者找到公众偏好从而在决策中得到体现并最终提升决策的科学性。张旭霞认为重视公众在公共决策过程中的参与是最为重要的民主形式之一, 有助于激发公众积极参与公共政策制定的热情, 有助于公众对公共政策整个过程予以全面监督和客观评判, 有助于行政效率的提高, 从而实现真正意义上的民主参与和互动型参与^④。公众由于是利益的直接承受者, 对政策的好坏更有发言权, 更能体现所制定的政策是否合理、合法, 是否使公众满意^⑤。俞可平强调公众参与可以迫使决策者倾听公众意见, 并且按照公众意见制定有关政策, 从而使相关政策更加符合公众利益, 公众对决策过程的参与, 还可以及时发现和纠正决策的失误和偏差, 从而使决策更加科学和合理^⑥。无独有偶, 李学会同样提出公众参与可以弥补政府决策的有限理性, 弥补政府知识技术的不足, 为公共政策的制定提供更充备的、有价值的信息, 降低政府决策的不确定性^⑦。此外, Sirker和Cosic (2007) 还认为公众参与到决策制定过程, 可以提高决策的合法性及可接受性, 保证公共政策的有效实施。Godschalk和Burby (2003) 也强调公众参与可以使民众对计划内容有主人翁意识, 可以减少潜在的冲突。周晓丽和马晓东分析原因, 认为公共政策的合法性基础源自社会公众

①格里·斯托克. 作为理论的治理: 五个论点[J]. 国际社会科学(中文版), 1999, (1): 25-26

②吴启迪, 诸大键. 现代化城市管理的理念[J]. 建筑科技与市场, 1999, (6): 1

③卡尔·科恩. 论民主[M]. 北京: 商务印书馆, 1988: 12

④张旭霞. 城市管理中的公众参与[J]. 甘肃行政学院学报, 2006, (4): 39

⑤程样国, 李志. 公民参与的内涵、特征及其对我国的启示[C]. “落实科学发展观推进行政管理体制”研讨会暨中国行政管理学会2006年年会论文集, 2006: 1669

⑥俞可平. 公民参与民主政治的意义[N]. 学习时报, 2007-01-01

⑦李学会. 论公共政策制定中公众参与的必要性[J]. 广东行政学院学报, 2004, (12): 26, 35

的普遍认同和接受,只有当政策得到广泛的社会支持时,它才能拥有较高水平的合法性,公众参与使公共政策能够反映最大多数人的意志,能更好地协调社会各种利益关系,并且满足了公民参政议政的心理需求,增强他们的政治功效感、影响感和尊严感,从而使公共政策更易于被社会公众接受和认同^①。

2.1.3 监督公共权力运行的要求

公共选择理论和委托—代理理论认为政府和公共管理者具有理性经济人特性,会追求自身利益的最大化,如果委托人(公众)对代理人(政府)不加以监督和控制,就容易使政府的决策和公众的目标出现偏差,在公共事务上有可能作出偏袒特殊利益集团的决策,或者借公共利益之名谋己之私,产生权力异化、腐败滋生、效率低下和内部人控制等问题。由此可见,权力不加制约就会被滥用,而公共权力一旦被滥用,就必然损害公共利益,于是这就需要对公共权力的运行加以监督和制约,一方面是权力体系内部的相互制衡,另一方面也需要权力体系外部的监督和制约^②。正如鲍威尔森所说,良好制度的一个中心作用是在不同社会集团之间,建立权势平衡,而建立多种公众参与制度正是这样一个有力的平衡工具,能确保人们在交往过程中,双方特别是弱势的一方手中拥有制约对方的砝码^③。李海青认为公众参与作为民主的重要力量,打破了政府机构在公共管理中对权力的垄断,公众有了知情权,可以借助社会团体、行业组织以及承担社会责任的大众传媒,通过利益表达、意见综合、监督评议等方式,实现对国家权力的有效制约,这种参与式制约将权力制约的主体扩展到整个社会领域,无疑比权力体系自身内部的相互制约要广泛得多,其有效性也大为增强^④。通过公众参与,可以加强对公共管理部门的监督,有效地规范权力运作,防止公共权力的滥用和官员的腐败,督促政府部门依法行政,保障公共利益和公民权利不受侵害,也有利于提高政府部门的公信力。

2.1.4 培育合格公民的要求

具备一定公民精神即有“公民性”的公民方可称为合格公民。按照美国学者

①周晓丽,马晓东.公民参与:公共政策合法性的路径选择.唐晋主编.大国策(民主参与)[M].北京:人民日报出版社,2009:043

②韩建敏.公共政策制定中的公民参与研究[D].硕士学位论文,郑州大学,2009:11-12

③孙枝俏,王金水.公民参与公共政策制度化的价值和问题分析[J].江海学刊,2007,(5):97

④李海青.政治哲学视野中的公民参与[N].学习时报,2008-01-14

帕特南的观点，“公民性”是指在公民共同体中，公民对政治平等的追求和对公共事务的积极参与所表现出来的共同体的“公共精神”^①。卢梭、密尔和佩特曼都强调参与具有教育功能，可以培养具有公共精神的性格。佩特曼提出只有在大众普遍参与的氛围中，才有可能实践民主所欲实现的基本价值如负责、妥协、个体的自由发展、人类的平等^②。戴维·赫尔德指出“对自由的平等权利和自我发展只能在参与性的社会中才能实现，这个社会培植政治效能感，增加对集体问题的关心，有助于形成一种有足够知识能力的公民，他们对统治过程保持持久的兴趣”^③。Irvin (2004) 指出有深度的参与可以帮助公民培养和发展民主意识，提高其参与知识和技能。John (2008) 也认为公众参与有效地消除了“公众冷漠”，有利于培养积极公民，提高公民的主体意识、参与意识和参与技巧，并能建立起公众对政府的尊重。李海青强调公共参与的民主实践是培育合格公民的唯一手段，可以提高参与技能，积累公共生活经验，培育自主意识与独立人格、团体意识与契约观念、合作精神与宽容美德，这些都是成为合格公民所不可缺的能力与品质^④。俞可平认为参与能够唤醒公民的权利意识和民主意识，提升公共责任感，培养公共合作精神，学会适应公共生活，提高参与技巧，积累参与经验，发展参与能力^⑤。

2.2 公众参与的影响因素

对公众参与的影响因素，学者们从不同的研究视角提出了各种见解，采用的方法大部分以理论研究为主，也有部分采用实证研究的。本文对这些研究进行了梳理，具体见表 2.1。可以看到，学者们对公众参与影响因素的研究涉及到公共事务的各个领域，研究的视角也大不相同，既有研究公众参与总体影响因素的，也有专门研究参与能力、参与态度、参与形式的影响因素。但总体看，研究主要集中于公共决策（即公共政策制定）领域，专门针对城市管理的研究不多，而且研究方法大部分为理论研究，少数的实证研究也基本以研究人口统计变量的影响为主，对各种内在的影响因素缺少实证角度的定量分析，针对城市管理领域公众参与的实证研究更是鲜有涉及。

①罗伯特·D·帕特南. 使民主运转起来[M]. 南昌: 江西人民出版社, 2001: 100-101

②卡罗尔·佩特曼. 参与和民主理论[M]. 上海: 上海人民出版社, 2006: 8

③戴维·赫尔德. 民主的模式[M]. 北京: 中央编译出版社, 1998: 340

④李海青. 政治哲学视野中的公民参与[N]. 学习时报, 2008-01-14

⑤俞可平. 公民参与民主政治的意义[N]. 学习时报, 2007-01-01

表2.1 公众参与影响因素研究一览表

研究者	研究方法	研究领域和视角	研究的影响因素
张明澎 (1994)	理论研究	政治素质	政治观念(参与态度)、政治参与的知识和技术、参与经历
王邦佐 (2003)	理论研究	参与能力	以政治意识为基础的政治能力、以文化知识能力为基础的思维能力、表达能力和必要的社会热情
陈桂香 杨进军 (2004)	理论研究	社区参与	居民社区归属感、社区现有管理体制、居民参与利益驱动、居民参与渠道、居民参与能力
彭明春 (2005)	理论研究	公共决策	公共决策体制(决策权力、决策程序、决策规则与方式)、政治文化、参与决策的成本—收益预期、参与渠道和方式、公共决策信息
莫文敏 (2005)	理论研究	公共管理	参与意识、参与能力、参与机制、参与渠道、途径和方式、法制保障、政治体制、经济体制、政治文化环境
张旭霞 (2006)	理论研究	城市管理	制度和程序保障、公众的素质(主体意识、参与意识和法治意识、参政议政能力)、社会环境、资金保障体系
杨志 (2006)	理论研究	公共政策制定	政治文化、制度化、市民社会、公民与政府的互信
赵涛 (2006)	理论研究	公共决策	经济发展水平、公民资格和主体意识、公民素质、政府职能转变、具体制度
黄海艳 李振跃 (2006)	理论研究	基础设施项目	政治环境、经济环境、家庭因素(规模大小、成员受教育程度、经济状况)、公众意见被认同程度、社会心理、信息、参与的成本与效益关系
王彩梅 (2006)	理论研究	参与能力	主观能力(权利意识、参与意识、平等意识、法治意识和责任意识)和客观能力(即实际参与能力,包括认知能力、程序能力和习惯性能力)
俞可平 (2007)	理论研究	政治、经济、文化、社会生活	社会经济发展水平、公民的社会经济地位、传统文化背景、教育水平、政治环境、大众媒体和现代通讯技术
李庆钧 (2007)	理论研究	公共政策制定	公民方面(知识贮备、参与能力、利益选择、参与共识)、政府(“经济人”困境、自上而下的权威型决策惯性、成本和效率)、政府与公民关系(信任、制度化)

表 2.1 (续)

研究者	研究方法	研究领域和视角	研究的影响因素
胡 丹 (2007)	理论研究	公共政策制定	公众方面(参与意识、参与能力)、政府方面(接受公民参与意识、政府和公众的互信)、制度方面(参与程序、参与途径、参与范围界定)
吴绍琪 郑红莉 (2008)	理论研究	公共政策制定	公民自身的影响因素(自身思想观念、受教育程度、经济状况)、公民自身以外因素的影响作用(行政主体的“经济人”取向、参与组织化、参与制度)
王锡铤 (2008)	理论研究	公共决策	公众(公民意识、民间组织)、政府(开放政府、回应政府)、中间力量(媒体自由、专家支持)
许瑛超 (2008)	理论研究	环境规划	公众参与制度、公众参与对象的选择、公众参与介入时间的选择、公众参与形式的选择及内容设计、信息公开程度、解决矛盾的能力、对公众意见的重视程度、公众参与结果的反馈情况
孙柏瑛 (2009)	理论研究	公共政策制定中的公民参与形式	政策因素(政策议题的技术化或专业化程度、政策议题的结构化程度、政策制定的信息状况、政策问题涉及的利益关系人状况、政策被公众理解和接受的程度)、公民因素(相关利益关系人与特定政策议题所涉及利益的密切程度、公民实施参与行动力图达到的预期成果及可能性、公民对政府的信任程度和对以往参与成果的态度)
吴思红 (2010)	理论研究	城市治理	公民素质(包括权利和责任意识、公共精神、合作能力、宽容度和讨价还价能力等)、公民文化与法律制度
李春梅 (2006)	实证研究	参与态度	大众传媒(报纸、电视及网络)、个人基本属性(性别、年龄、教育程度、职业、婚姻状况、个人收入和居住年限)
傅广宛 傅雨飞 (2006)	实证研究	公共政策制定过程的关注度	年龄、年收入、文化程度、职业
肖燮楠 (2009)	实证研究	公共决策的参与态度	参与知识、参与义务感、参与效能感、实际参与经历,以及性别、受教育水平、居住年限对上述4个维度指标的影响

2.3 公众参与的形式、途径和渠道

美国学者谢尔·阿斯汀(1969)的“公民参与阶梯理论”根据公众参与自主性程度高低,将公众参与形式分为由低到高渐进发展的三个阶段八种参与形式,最低程度的非参与阶段包括操纵和治疗两种形式,中等程度的象征性参与阶段包括告知、咨询、安抚三种形式,最高程度的实质性参与阶段包括合作伙伴、代表权和公民控制三种形式。约翰·克莱顿·托马斯将公众参与的具体途径分为四类:一是以获取信息为目标的公众参与,包括关键公众接触、由公众发起的接触、公民调查、新沟通技术等;二是以增进政策接受性为目标的公众参与,包括公民听证会、咨询委员会、斡旋调解等;三是以构建政府与公众强有力的合作关系为目标的公众参与,包括领导认可、培养知情公众、相互学习、政府支持等;四是公众参与新的高级形式,包括申诉专员和行动中心、共同生产、志愿主义、决策中制度化的公民角色、保护公共利益的结构等^①。

具体而言,在国内外各种公众参与的实践中,主要有以下几种形式、途径和渠道:

公民创制权:公民在法定人数内可以提出立法建议案,交立法机关讨论修改或经投票直接制定为法律的权利^②。

关键公众接触:政府通过小型会议或电话访谈等方式,向重要的公众团体领导人或商界首脑了解情况,征询意见^③。

公民调查:政府通过较大规模的问卷调查或访谈,向公众了解他们对有关政策议题的看法与态度,或对公共服务质量的意见与建议^④。

共识会议:英美等发达国家引导公众参与环境、科技等方面政策制定的主要方式,通常包括参与公众背景阅读的准备、公众讨论、公众与专家讨论以及提出对策建议四部分(Powell和Kleinman,2008)。

听证会:对涉及公共利益和公众利益的重大公共决策和规划,邀请有关方面的专家、民意代表或一般公众,进行公开探讨和论证,以广泛听取社会公众和利

①约翰·克莱顿·托马斯.公共决策中的公民参与:公共管理者的新技能和新策略[M].北京:中国人民大学出版社,2005,转引自吴东彦.公共决策中的公民参与的几点思考[J].经营管理者,2010,(15):46

②中央编译局比较政治与经济研究中心,北京大学中国政府创新研究中心.公共参与手册——参与改变命运[M].北京:社会科学文献出版社,2009:015

③孙柏瑛.公民参与形式的类型及其适用性.唐晋主编.大国策(民主参与)[M].北京:人民日报出版社,2009:007

④孙柏瑛.公民参与形式的类型及其适用性.唐晋主编.大国策(民主参与)[M].北京:人民日报出版社,2009:007

益群体的意见^①。

咨询委员会：通过咨询委员会吸引社会公众和各界专家共同参与政府决策，利用外界公众和专家的知识，增强决策的民主性、科学性。

公民旁听：公共机构在举行会议的时候，邀请一定数量的公众来参加，以使决策更加民主化，利于政府与民间的沟通^②。

公民会议：政府或公民组织通过召开社区开放性的会议，邀请公众参与政策制定过程，以实现沟通政策信息、宣传动员、反馈意见、增强理解、提出政策建议等目标的参与方法^③。

公民论坛：由居民自主发起讨论社区公共问题，设计和建立社区共同愿景的社区学习型组织，它常常是公民进入社区自主治理的起点^④。

公众投诉或申诉：公众针对某项政策或服务给自身带来的利益损害进行申诉，以求解决问题、恢复权益的方式^⑤。

行政复议和行政诉讼：公众通过法律手段，依法保护自身权益的制度化公众参与途径^⑥。

公示制：重大决策方案以及涉及广大人民群众切身利益的决策方案在批准前通过政府网站、广播、电视、报刊、公告栏等多种形式向社会发布信息，向公众公开展示，听取公众意见^⑦。

信访制：公众通过来信来访，对政府进行监督，促进政府完善政策，改进工作，更好地掌握民情民意^⑧。

公民社会组织：公众参与最重要的组织化形式，包括行业协会、民间的公益组织、社区组织、利益团体、同人团体、互助组织、维权组织、兴趣组织等^⑨。

新闻媒体：以报纸、电视、广播为代表的信息传播方式。公共部门就涉及公众切身利益或者公众关心的公共决策通过媒体向社会公示，广泛征求意见；社会

①秦彦霞.论城市管理中公民参与机制的建设[D].硕士学位论文,四川大学,2005:5

②中央编译局比较政治与经济研究中心,北京大学中国政府创新研究中心.公共参与手册——参与改变命运[M].北京:社会科学文献出版社,2009:017

③孙柏瑛.公民参与形式的类型及其适用性.唐晋主编.大国策(民主参与)[M].北京:人民日报出版社,2009:008

④孙柏瑛.公民参与形式的类型及其适用性.唐晋主编.大国策(民主参与)[M].北京:人民日报出版社,2009:009

⑤中央编译局比较政治与经济研究中心,北京大学中国政府创新研究中心.公共参与手册——参与改变命运[M].北京:社会科学文献出版社,2009:021

⑥中央编译局比较政治与经济研究中心,北京大学中国政府创新研究中心.公共参与手册——参与改变命运[M].北京:社会科学文献出版社,2009:022

⑦赵俊英.城市规划中的公众参与研究[D].硕士学位论文,太原理工大学,2009:24

⑧秦彦霞.论城市管理中公民参与机制的建设[D].硕士学位论文,四川大学,2005:34

⑨中央编译局比较政治与经济研究中心,北京大学中国政府创新研究中心.公共参与手册——参与改变命运[M].北京:社会科学文献出版社,2009:019

公众也可通过新闻媒体反映对公共问题、公共政策的看法、意见或建议^①。

网络媒体：一种新兴的大众传媒形式，包括网络论坛、网上征求意见、网络投票、网络民意测评、网络咨询、网上投诉、公务信箱、在线访谈等多种形式。

除此之外，还有论证会、座谈会、公共辩论、公开说明会、公众评议、全民公投、市民评审团、焦点小组研究、公众接待日、市长热线电话、人民建议征集制度、志愿者服务、检举与控告、公益诉讼、发行手册简讯、社区发展公司等多种参与途径和形式。

2.4 公众的参与能力

不仅参与形式和途径会影响公众参与度，公众自身的参与能力同样也会影响其参与程度。公众参与能力是公众参与实际政策过程所必须具备的要素，因为公众参与政策过程会面临很多不同的专业技术障碍^②。研究者普遍认为教育对公民能力的提高有积极影响^③，教育可以加强公民获取有关信息的能力，从而提高参与的质量。所以应该在社区建立学习中心，向公民传授具体的组织和研究技能。另一方面，也有学者指出信息的可获得性是影响公众参与能力的重要因素。如果政府信息是公开的，公众事先可以方便快捷地得到需要的信息，那么他们对于政策议题的理解能力、参与过程中的表达能力就会大大提高^④。

①韩建敏. 公共政策制定中的公民参与研究[D]. 硕士学位论文, 郑州大学, 2009: 18

② Deborah A. Potter. "Wrong parents" and "right parents": Shared perspective about citizen participation in policy implementation [J]. *Social Science & Medicine*, 2010, Vol. 70(11): 1705-1713

③ Thomas S. Dee. The Effects of Catholic Schooling on Civic Participation [J]. *International Tax and Public Finance*, 2005, Vol. 12(5): 605-625

④漆国生. 公共服务中的公众参与能力探析[J]. *中国行政管理*, 2010, (3): 58

3 构建指标体系

在梳理国内外学者们对公众参与影响因素的研究成果基础上,结合我国的城市管理实际,本文提出了包含政府因素、公众因素、环境因素三个方面 26 个指标的公众参与城市管理影响因素指标体系。

3.1 政府因素

政府对公众参与的认同度:李庆钧(2007)、吴绍琪(2008)、吕燕(2009)等学者认为政府出于“经济人”的自利行为,为了谋取利益,会阻挠公众参与,并且政府由于习惯于自上而下的权威型决策,对公众参与的态度常常是消极甚至是抵触的,这是公众难于参与政府决策的重要原因。也有学者认为政府对公众参与意识和能力缺乏信任,是限制公众参与的因素。本文将政府对公众参与的认同度定义为政府认可、赞同和重视公众参与的程度,即政府是否相信公众具备参与公共事务的能力和判断的智慧,积极为公众参与提供机会。

政府信息公开程度:王锡铤将政府信息公开作为公众参与的基础性制度,认为参与者对特定利益的认知能力、参与过程的学习能力、根据目标选择手段的行动能力、以及根据利益诉求而进行有效组织化的能力,在很大程度上都依赖于参与者对信息的拥有和控制^①。黄海艳和李振跃认为政府与公众的信息不对称会影响公众参与积极性和参与效果^②。知情权是参与权的前提,因此,本文认为政府信息公开程度制约着公众参与的有效性。

政府对公众意见的回应程度:何祖坤将政府回应定义为政府在公共管理过程中,对公众的需求和所提出的问题做出积极敏感的反应和回复的过程^③。彭勃认为公众参与是一个关涉政府和公众的双向互动过程,公众参与的成功与否,不仅取决于公众的参与水平,还依赖政府机构的回应能力^④。黄海艳和李振跃认为公众提出的意见是否在最终决策中体现,对公众参与的积极性有非常重要的影响^⑤。许瑛超(2008)将对公众意见的重视程度和公众参与结果的反馈情况作为影响公众参与有效性的因素。本文根据许瑛超的观点,将政府对公众意见的回应程度定

①王锡铤. 公众参与和行政过程——一个理念和制度分析的框架[M]. 北京: 中国民主法制出版社, 2007: 113

②黄海艳, 李振跃. 公众参与基础设施项目的影响因素分析[J]. 科技管理研究, 2006, (12): 248

③何祖坤. 关注政府回应[J]. 中国行政管理, 2000, (7): 7

④彭勃. 公民参与: 和谐时代的公共政策机制[J]. 政治与法律, 2007, (3): 40

⑤黄海艳, 李振跃. 公众参与基础设施项目的影响因素分析[J]. 科技管理研究, 2006, (12): 248

义为政府对公众意见的重视程度和反馈程度。

公众参与权利的法律保障程度、公众参与程序的制度化程度、公众参与的经费保障程度、激励机制：制度经济学认为制度对于社会经济的发展具有决定性作用，学者们提出了多种影响公众参与的制度因素。邵任薇认为公众参与城市管理决策的制定、实施和监督应该得到法律保障^①。陈延彬也认为公众参与城市管理必须形成法律，通过法律保障公众参与管理的权利得以实现^②。王锡铤（2007）将程序性制度作为保障公众参与的三大制度之一。张旭霞认为公众要真正实现所拥有的参与权利，需要完善的程序加以保障，并认为建立公众参与的资金保障体系，是实现公众参与的必不可少条件^③。向淑荣（2007）认为通过激励机制，可激发公众参与的主观能动性，Chaeyoon（2010）也认为对于那些缺乏参与热情和社会资源的公众，需要通过具体的激励机制以鼓励其积极参与，还有学者认为激励机制可以减少“搭便车”现象。综合学者们的观点，本文重点考察公众参与权利的法律保障程度、公众参与程序的制度化程度、公众参与的经费保障程度和激励机制的影响。

公众参与形式的多样化程度：程秋云认为多样化的公众参与形式和途径是倡导公众参与所需重视的一个方面，只有具有丰富的参与形式，公众参与才会在更广泛的程度上得以发展^④。彭明春认为政府提供的参与渠道是否充分、参与方式是否多样，是影响和制约公众参与水平的重要因素，如果可供参与的方式众多，则公众参与的范围和层次就较高^⑤。许瑛超（2008）认为公众参与的形式应具有多样性，形式的选择对公众参与的有效性有很大影响。因此，本文认为公众参与形式的多样化程度决定了公众参与的广度。

公众参与内容的专业性和技术性程度：孙柏瑛在研究公共政策制定的公众参与形式时，指出政策议题的技术化或专业化程度是影响参与的因素之一，即政策制定或政策问题的解决是否涉及大量的专业知识与技术手段，可能约束公众参与的进入性，限制公众参与的深度和范围^⑥。本文将该影响因素从政策制定领域扩展到城市管理领域，调整为“公众参与内容的专业性和技术性程度”。

①邵任薇. 中国城市管理中的公众参与[J]. 现代城市研究, 2003, (2): 9

②陈延彬. 我国城市管理的主体创新——公众参与[J]. 新疆财经, 2006, (4): 30

③张旭霞. 城市管理中的公众参与[J]. 甘肃行政学院学报, 2006, (4): 39

④程秋云. 公众参与式城市管理问题探讨[J]. 现代经济信息, 2009, (20): 120

⑤彭明春. 试论公众参与公共决策的制约因素及其治理对策[J]. 江苏广播电视大学学报, 2005, (1): 90

⑥孙柏瑛. 公民参与形式的类型及其适用性. 唐晋主编. 大国策（民主参与）[M]. 北京：人民日报出版社，2009：004

3.2 公众因素

公民权利意识、社会责任意识：公民意识（公民精神、公共精神）是公众参与的基础。学者们对公民意识所包含的内容有不同的观点。王彩梅（2006）认为公民意识包括了权利意识、参与意识、平等意识、法治意识和责任意识。王锡铨（2008）认为公民意识包括了主人意识、权利意识和法治意识。吴思红（2010）将权利和责任意识作为公民素质之一。本文主要以公民权利意识和社会责任意识为核心来考察公民意识的影响。公民权利意识主要包括：认识和理解依法享有的权利及价值、掌握如何有效行使与捍卫权利的方式以及自觉把行使公民权利的行为约束于法律规范中；社会责任意识则决定了公众参与行为的自觉性和有效性^①。

公众对政府的信任程度：杨志（2006）、李庆钧（2007）、胡丹（2007）等学者认为信任是公众与政府建立有效合作关系的润滑剂，只有公众信任行政主体拥有追求公共利益的能力与热诚，才会与政府合作，否则即使政府真心实意地想要公众参与，但由于公众对政府缺乏信任，会认为这只是一种形式，造成实际参与度不高。孙柏瑛（2009）指出公众对政府的信任程度越高，越有可能选择具有实质意义的公众参与形式。因此，本文认为公众对政府的信任程度决定公众参与的积极性。

参与效能感：阿尔蒙德和维巴（1963）认为如果个人相信自己能够行使政治影响，他就具有政治效能感（主观政治能力、政治能力感），并发现政治效能感与政治参与之间存在积极的关系。彭明春（2005）认为参与效能感决定着公众参与决策的深度和强度。孙柏瑛认为如果公众对参与结果及可能性预期较高，对影响决策结果的能力持比较乐观的态度，公众就会选择较深入的参与形式，反之低度参与就会成为选择对象^②。本文将参与效能感定义为公众对自己影响政府能力的认知，即预期个人的参与会对政府决策产生多大的影响力。

预期收益、参与成本：公共选择理论以理性经济人为假设，认为国家只是人们在一起进行公共决策和执行的工具，如果收益大于成本，人们就会参与决策，否则人们就不参与^③。委托—代理理论、交易成本理论也都认为人是趋利避害，以追求自身利益最大化为目的。彭明春（2005）、黄海艳（2006）等学者认为由于参

^①王彩梅. 试论公民参与能力的提高[J]. 理论导刊, 2006, (1): 61

^②孙柏瑛. 公民参与形式的类型及其适用性. 唐晋主编. 大国策（民主参与）[M]. 北京：人民日报出版社，2009：005

^③蓝志勇, 陈国权. 当代西方公共管理前沿理论述评[J]. 公共管理学报, 2007, (4): 4

与过程需要收集信息、提出和讨论方案，会化费参与者大量的时间和金钱，有时候甚至要冒一定风险，因此公众会将参与活动中预期可得到的收益和付出的成本进行比较，进而决定是否参与。本文从预期收益、参与成本两方面考察成本—收益关系的影响。

参与经历：阿尔蒙德和维巴认为参与经历与政治效能感（主观政治能力）存在某种关系，指出“一个人可能把他对自己影响政府的能力的评价，建立于他对政府的直接接触的体验上，参与决策的机会可以使他确信自己的能力，而影响的努力受挫则会导致相反的结果”^①。张明澎在《中国公民政治素质调查报告》中指出：政治观念（参与态度）、政治参与的知识和技术、参与经历三个部分构成了公民的政治素质，其中价值观决定公民愿意不愿意参与，知识和技术决定公民能不能参与，经历影响的是参与的效果和效率^②。因此，本文将参与经历作为公众参与的影响因素来考察。

法律政策标准知晓度、专业知识掌握程度：张明澎（1994）将参与知识和技术作为公民政治素质之一，决定了公民能不能参与。李庆钧认为现代公共决策往往带有较强的专业技术性，政策过程既需要参政意识，更需要必要的参政知识^③。本文从法律政策标准知晓度、专业知识掌握程度两方面来考察参与知识的影响。

理解能力、表达能力、合作能力：阿尔蒙德和维巴（1963）将公民参与能力分为主观能力和客观能力，主观能力就是政治效能感，客观能力是指公民影响、参与政府决策和行政的实际能力。对阿尔蒙德所说的公民客观能力，学者们提出了各种不同界定。Thomas 和 Seth（2000）认为参与能力是指参与者在协商过程中相互理解和一致同意的能力。Arthur（2002）认为参与能力的核心是公民对自己做出的政治选择结果有广泛而准确的理解能力。王邦佐认为参与能力包括以政治意识为基础的政治能力、以文化知识能力为基础的思维能力、表达能力和必要的社会热情^④。李庆钧（2007）认为有效的公众参与需要公众具备适宜的参与能力，包括理解能力、沟通能力和学习能力。彭惠青认为参与能力包括准确表达利益诉求的能力、获取和了解、评估公共政策的能力、熟练运用参与方法与技巧的能力^⑤。

①加布里埃尔·A·阿尔蒙德，西德尼·维巴. 公民文化——五个国家的政治态度和民主制[M]. 北京：华夏出版社，1989：401-402

②张明澎. 中国“政治人”——中国公民政治素质调查报告[M]. 北京：中国社会科学出版社，1994：7

③李庆钧. 公共政策过程中公民参与的作用及其限制性因素分析[J]. 扬州大学学报（社科版），2007，（1）：95

④王邦佐. 居委会与社区治理：城市社区居民委员会组织研究[M]. 上海：上海人民出版社，2003：203

⑤彭惠青. 城市社区居民参与研究——以武汉市社区考察为例[M]. 武汉：华中科技大学出版社，2009：147

吴思红(2010)则认为参与能力包括合作能力、讨价还价能力等。学者们从不同的角度考察参与能力,提出了参与能力的多种内涵,本文综合各种观点,重点研究理解能力(理解公共政策的能力)、表达能力(表达利益诉求的能力)和合作能力这三项公众基础能力素质的影响。

3.3 环境因素

政治文化: 政治文化是一种社会意识形态,是一个国家在特定时期形成的一种政治态度、信仰和情感,是潜在影响人们政治行为的因素。尔蒙德和维巴(1963)以“政治参与”为观察和比较的重点,分析了三种不同的政治文化:村民(地域型)政治文化、臣民(依附型)政治文化和参与者政治文化。彭明春认为不同的政治文化背景决定了人们参与决策的可能、方式、范围和层次的差异^①。杨志认为不同的政治文化,决定了参与者不同的参与心理和参与行为^②。莫文敏(2005)、俞可平(2007)、吴思红(2010)等学者也都认为公众参与和政治文化背景密切相关。因此,本文认为政治文化对公众的参与意识和参与行为有较大影响。

社区组织: 俞可平认为公民社会是善治的现实基础,没有一个健全和发达的公民社会,就不可能有真正的善治^③。杨志(2006)、王锡铎(2008)、吴绍琪(2008)等学者都认为公民社会组织(参与组织化)是公众参与的影响因素。社区组织是公民社会组织的一种形式,主要从事社区性的管理和服务工作,包括社区居委会、业主委员会、社区志愿者组织和民间组织(吴新叶,2008)。因为社区是城市管理的细胞,社区组织网络是公众参与城市管理的重要途径,所以本文重点考察社区组织的影响。

新闻媒体、网络媒体: 公众参与离不开政府和公众的双向信息交流,大众传媒正是信息传播的媒介体,同时,大众传媒也是公众参与的重要途径之一。李春梅(2006)在对成都市居民公众参与态度的实证研究中,分析了大众传媒(报纸、电视、网络)与公众参与态度的关系,得出结论:公众参与态度与接触媒体的内容有关,接触新闻类受试者的参与态度往往更为积极。本文从新闻媒体(电视、

①彭明春. 试论公众参与公共决策的制约因素及其治理对策[J]. 江苏广播电视大学学报, 2005, (1): 90

②杨志. 我国公民参与公共政策的现状及其路径选择[J]. 理论学刊, 2006, (7): 91

③俞可平. 治理与善治[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 11

报刊、广播等)和新兴的网络媒体两方面来考察大众传媒的影响。

专家支持:专家即掌握相关专业知识的专业人员。专家支持应包含两方面内容:一方面,专家以其专业知识为政府决策提供意见,提高政府决策的科学性,如专家咨询制度;另一方面,专家为社会公众的参与提供知识支持,提高公众参与能力。王锡铨将专家支持作为公众参与的支持性制度,并特别指出应当拓宽公众一方引入专家支持的途径,弥合博弈双方(政府和公众)的专业知识水平差异^①。因此,本文将专家支持作为公众参与的影响因素来考察。

^①王锡铨. 公众参与和中国新公共运动的兴起[M]. 北京: 中国法制出版社, 2008: 29

4 实证研究

4.1 问卷设计

本文已经根据以往的文献，梳理出了影响公众参与城市管理的 26 个指标，并据此设计了“公众参与城市管理影响因素的调查问卷”。问卷分为四个部分：

第一部分，受访者的个人基本情况，包括性别、年龄、本地居住年限、受教育程度、个人月收入 and 职业等 6 个方面。

第二部分，将 26 个指标转化成 26 个问题，每个指标对应一个问题，请公众对指标的影响程度进行评价，评价方法采用了李克特量表，分为无影响、不太有影响、一般、比较有影响、非常有影响五级。

第三部分，通过编制量表对 5 个变量的水平进行测量，每个变量采用两个测量语句，如表 4.1。同样采用了李克特量表，请公众对这些陈述语句的赞同程度进行评价，分为完全不赞同、不太赞同、中立、比较赞同、完全赞同五级。其中“制定公共政策是城市管理部门的事，与我无关”是反向检测语句，可检测受访者在填写问卷时是否具有随意性。

表 4.1 部分变量水平的测量量表

观察变量	问题
政府对公众意见的回应程度	对公众提出的意见，城市管理部门总是非常重视
	对公众提出的意见，城市管理部门总能及时给予反馈
公民权利意识	城市管理部门在制定公共政策时公众有权知晓和提建议
	城市管理部门在执行公共政策时公众有权监督
社会责任意识	参与城市管理部门的公共政策制定，是公众应尽的社会责任
	制定公共政策是城市管理部门的事，与我无关
公众对政府的信任程度	我相信城市管理部门是为老百姓服务的
	我相信城市管理部门能做好城市管理工作
参与效能感	我的意见能为城市管理部门制定政策提供非常有用的参考
	我的参与能为解决城市管理热点难点问题提供很大帮助

第四部分，问题 1、2、3 请公众分别对自己的参与意识、参与能力、法律政策标准知晓度进行自我评价；问题 4 请公众对政府信息公开程度进行评价；问题 5、6 采用多项选择的方法分别调查公众获取城市管理政府信息和参与城市管理的途径；问题 7 用公众知道的与城市管理相关的社区民间组织数量来测量社区组织的

发育程度，问题 8、9 分别通过与城市管理相关的社区民间组织参与情况和公众遇到城市管理问题时的组织化情况进一步了解社区组织尤其是社区民间组织对城市管理的现状影响情况；问题 10 通过 10 项城市管理中影响面较广的工作测量参与水平。

具体问卷见论文附录。

4.2 数据收集与样本概况

本次问卷调查采用网络问卷和纸质问卷相结合的方法，网络问卷通过杭州市城管办网站和专业调查网站问卷星进行发布，纸质问卷主要是为了弥补网络问卷调查范围的不足，抽取了杭州部分街道（社区）、单位和大学进行发放。从 2010 年 12 月 20 日开始，历时 1 个多月，共计发放问卷 800 份，其中网络问卷 500 份，全部回收，纸质问卷 300 份，回收 271 份，共回收问卷 771 份，问卷回收率达 96.38%。

问卷回收后，对问卷进行筛选，删除不符合要求的问卷。依据的原则主要有三个：一是调查问卷中的问题没有全部回答，有遗漏的；二是重复的问卷；三是受访者在填写问卷时具有随意性，主要依据问卷中的反向检测语句。经过筛选，共发现无效问卷 98 份，有效问卷 673 份，有效问卷回收率达 84.13%。样本分布情况见表 4.2。

表 4.2 样本分布情况统计表

样本性别分布情况		
性别	人数	百分比
男	336	49.9
女	337	50.1
合计	673	100.0
样本年龄分布情况		
年龄	人数	百分比
18—29岁	265	39.4
30—39岁	172	25.6
40—49岁	121	18.0
50—59岁	67	10.0
60岁及以上	48	7.1
合计	673	100.0

表4.2 (续)

样本受教育程度分布情况		
受教育程度	人数	百分比
初中及以下	33	4.9
高中、中专、职高	95	14.1
大专	141	21.0
本科	318	47.3
研究生	86	12.8
合计	673	100.0
样本个人月收入分布情况		
个人月收入	人数	百分比
1000元以下	54	8.0
1000—2000元	127	18.9
2001—3000元	144	21.4
3001—5000元	185	27.5
5001元及以上	163	24.2
合计	673	100.0
样本本地居住年限分布情况		
本地居住年限	人数	百分比
1年以下	26	3.9
1—5年	121	18.0
6—10年	123	18.3
11—20年	111	16.5
21年及以上	292	43.4
合计	673	100.0
样本职业分布情况		
职业	人数	百分比
党政机关工作者	102	15.2
事业单位职工	106	15.8
企业单位职工	239	35.5
离退休人员	79	11.7
自由职业者、个体工商户	49	7.3
学生	61	9.1
其他	37	5.5
合计	673	100.0

4.3 问卷分析

4.3.1 指标构成分析

4.3.1.1 信度分析

信度即可靠性，是反映测量稳定性与一致性的指标。通常有 5 种信度系数用来估计测量工具的信度，即再测信度、折半信度、克朗巴哈 α 系数、复本信度和评分者信度^①。本文采用克朗巴哈 α 系数测量问卷信度。吴明隆在综合各学者的观点后提出“总量表的信度系数最好在 0.8 以上，如果在 0.7 至 0.8 之间，也算是可以接受的范围；如果是分量表，其信度系数最好在 0.7 以上，如果是在 0.6 至 0.7 之间，也可以接受使用，如果分量表的内部一致性 α 系数在 0.6 以下或总量表的信度系数在 0.7 以下，应考虑重新修订量表或增删题项”^②。薛薇则认为“如果 α 系数大于 0.9，则认为量表的内在信度很高；如果 α 系数在 0.8 至 0.9 之间，则认为内在信度是可以接受的；如果在 0.7 至 0.8 之间，则认为量表存在一定的问题，但仍有一定的参考价值；如果 α 系数在 0.7 以下，则量表设计存在很大问题，应该考虑重新设计”^③。

分析结果表明，整个指标体系 26 项指标（问卷第二部分）的克朗巴哈 α 系数是 0.953，内在信度很高。

4.3.1.2 描述性统计分析

将公众对 26 个指标影响程度的评价，按照无影响、不太有影响、一般、比较有影响、非常有影响分别为 1 分、2 分、3 分、4 分、5 分进行赋值，计算各指标影响程度的描述性统计量。从表 4.3 中可以看到各指标影响程度均高于中间值 3，说明公众对这些影响参与城市管理的因素表示认同。其中影响程度最大的前五位分别是：公众对政府的信任程度（3.95）、社会责任意识（3.90）、公民权利意识（3.81）、法律政策标准知晓度（3.70）和新闻媒体（3.68）。从表 4.3 中还可以发现，在成本—收益关系中，相对于预期收益（3.35），参与成本（3.53）的影响程度更大。

①杜智敏. 抽样调查与 SPSS 应用[M]. 北京: 电子工业出版社, 2010: 694

②吴明隆. 问卷统计分析实务——SPSS 操作与应用[M]. 重庆: 重庆大学出版社, 2010: 244

③薛薇. SPSS 统计分析方法及应用[M]. 北京: 电子工业出版社, 2005: 366

表 4.3 各指标的影响程度

	N	极小值	极大值	均值	标准差
政府对公众参与的认同度	673	1	5	3.18	1.101
政府信息公开程度	673	1	5	3.36	1.102
政府对公众意见的回应程度	673	1	5	3.51	1.123
激励机制	673	1	5	3.15	1.095
公众参与权利的法律保障程度	673	1	5	3.49	1.118
公众参与程序的制度化程度	673	1	5	3.31	1.107
公众参与形式的多样化程度	673	1	5	3.29	1.106
公众参与内容的专业性和技术性程度	673	1	5	3.20	1.092
公众参与的经费保障程度	673	1	5	3.19	1.070
公民权利意识	673	1	5	3.81	1.101
社会责任意识	673	1	5	3.90	1.049
公众对政府的信任程度	673	1	5	3.95	1.048
参与效能感	673	1	5	3.51	1.045
预期收益	673	1	5	3.35	1.080
参与成本	673	1	5	3.53	1.016
参与经历	673	1	5	3.58	1.021
法律政策标准知晓度	673	1	5	3.70	1.027
专业知识掌握程度	673	1	5	3.56	1.062
理解能力	673	1	5	3.56	1.010
表达能力	673	1	5	3.59	1.034
合作能力	673	1	5	3.62	.999
专家支持	673	1	5	3.45	1.032
政治文化	673	1	5	3.49	.988
社区组织	673	1	5	3.43	1.024
新闻媒体	673	1	5	3.68	.985
网络媒体	673	1	5	3.64	1.016
有效的N (列表状态)	673				

4.3.1.3 因子分析

因子分析是将描述某一事物（或概念）的多个观测变量简化为少数几个潜在变量的多元统计分析方法^①。因子分析也是对问卷的结构效度进行检验的最常用方法。本文运用因子分析来验证指标体系构成，采用因子分析中的主成分分析法，因子的旋转方式采用方差最大正交旋转方式。

在对变量进行因子分析前，首先要用 KMO 统计量和巴特利特球形检验来判断是否适合做因子分析。判断的准则是：KMO>0.7，可放心进行因子分析，

^①杜智敏. 抽样调查与 SPSS 应用[M]. 北京: 电子工业出版社, 2010: 719

$0.6 < KMO < 0.7$ ，勉强可进行因子分析， $0.5 < KMO < 0.6$ ，不太适合进行因子分析， $KMO < 0.5$ ，完全不适合进行因子分析^①。

从表 4.4 可看出，KMO 统计量为 0.954，巴特利特球形检验近似卡方值为 11327.508，对应的概率 $P=0.000 < 0.01$ ，很适合做因子分析。

表 4.4 KMO 和 Bartlett 检验

取样足够度的 Kaiser-Meyer-Olkin 度量		.954
Bartlett 的球形度检验	近似卡方	11327.508
	df	325
	Sig.	.000

提取公共因子的方法有两种：一是提取特征值大于 1 的因子为公共因子；二是观察碎石图确定公共因子^②。本文采用第二种方法，通过观察图 4.1 指标体系的碎石图，并结合前面的研究，认为提取三个公共因子比较合适。

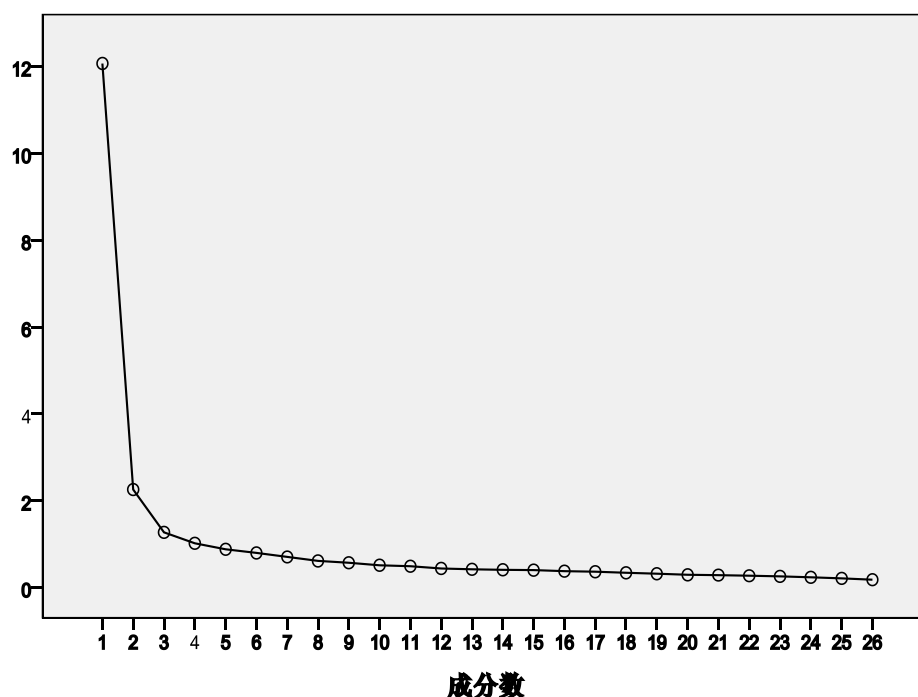


图 4.1 指标体系的碎石图

①杜智敏. 抽样调查与 SPSS 应用[M]. 北京: 电子工业出版社, 2010: 721

②杜智敏. 抽样调查与 SPSS 应用[M]. 北京: 电子工业出版社, 2010: 723

表 4.5 显示的总方差说明，提取三个因子就能解释全部信息的 59.991%。表 4.6 显示方差最大正交旋转后的因子矩阵，第一主因子在“理解能力、表达能力、参与效能感、公众对政府的信任程度、预期收益、公民权利意识、法律政策标准知晓度、参与成本、参与经历、社会责任意识、合作能力、专业知识掌握程度”这 12 个变量上负荷较大，可命名为公众因素，第二主因子在“政府对公众意见的回应程度、公众参与权利的法律保障程度、政府信息公开程度、公众参与程序的制度化程度、激励机制、公众参与形式的多样化程度、政府对公众参与的认同度、公众参与内容的专业性和技术性程度、公众参与的经费保障程度”这 9 个变量上负荷较大，可命名为政府因素，第三主因子在“新闻媒体、网络媒体、社区组织、政治文化、专家支持”这 5 个变量上负荷较大，可命名为环境因素。实证研究的结果与理论研究中假设的指标体系结构一致，且除了“公众参与的经费保障程度”的因子负荷为 0.573、“专家支持”的因子负荷为 0.526 外，其余各项指标的因子负荷均在 0.6 以上，验证了公众参与城市管理影响因素的指标体系。

表 4.5 指标体系总方差说明

成份	初始特征值			提取平方和载入			旋转平方和载入		
	合计	方差的%	累积%	合计	方差的%	累积%	合计	方差的%	累积%
1	12.068	46.416	46.416	12.068	46.416	46.416	6.291	24.196	24.196
2	2.258	8.684	55.099	2.258	8.684	55.099	5.720	21.999	46.194
3	1.272	4.892	59.991	1.272	4.892	59.991	3.587	13.797	59.991
4	1.020	3.921	63.912						
5	.880	3.385	67.297						
6	.798	3.068	70.365						
7	.704	2.709	73.074						
8	.612	2.353	75.427						
9	.571	2.194	77.621						
10	.515	1.980	79.601						
11	.490	1.886	81.486						
12	.441	1.694	83.181						
13	.420	1.617	84.798						
14	.410	1.577	86.375						
15	.401	1.541	87.915						
16	.378	1.454	89.369						
17	.365	1.404	90.773						
18	.340	1.307	92.080						
19	.319	1.229	93.308						
20	.293	1.128	94.437						

表4.5 (续)

成份	初始特征值			提取平方和载入			旋转平方和载入		
	合计	方差的%	累积%	合计	方差的%	累积%	合计	方差的%	累积%
21	.287	1.103	95.540						
22	.272	1.045	96.585						
23	.259	.996	97.581						
24	.236	.907	98.488						
25	.213	.820	99.308						
26	.180	.692	100.000						

提取方法：主成分分析

表 4.6 指标体系方差最大正交旋转后的因子矩阵

	成份		
	1	2	3
理解能力	.699	.092	.374
表达能力	.691	.212	.291
参与效能感	.684	.382	.113
公众对政府的信任程度	.681	.374	.194
预期收益	.676	.271	.042
公民权利意识	.657	.368	.208
法律政策标准知晓度	.655	.144	.409
参与成本	.646	.275	.138
参与经历	.644	.353	.219
社会责任意识	.643	.330	.236
合作能力	.639	.137	.393
专业知识掌握程度	.637	.017	.424
政府对公众意见的回应程度	.244	.795	.109
公众参与权利的法律保障程度	.186	.773	.206
政府信息公开程度	.198	.770	.190
公众参与程序的制度化程度	.229	.737	.263
激励机制	.195	.702	.150
公众参与形式的多样化程度	.242	.682	.290
政府对公众参与的认同度	.133	.652	.128
公众参与内容的专业性和技术性程度	.331	.603	.207
公众参与的经费保障程度	.357	.573	.168
新闻媒体	.231	.276	.778
网络媒体	.245	.262	.742
社区组织	.271	.324	.700
政治文化	.368	.310	.605
专家支持	.398	.192	.526

提取方法：主成分分析法

旋转法：具有Kaiser标准化的正交旋转法

旋转在5次迭代后收敛

因为公众因素和政府因素的指标较多,为进一步探索指标体系内部构成,对公众因素和政府因素的各项指标再分别进行因子分析。

公众因素指标的 KMO 统计量为 0.937, 巴特利特球形检验近似卡方值为 4965.269, 对应的概率 $P=0.000 < 0.01$, 很适合做因子分析。根据图 4.2 公众因素的碎石图提取两个公共因子。

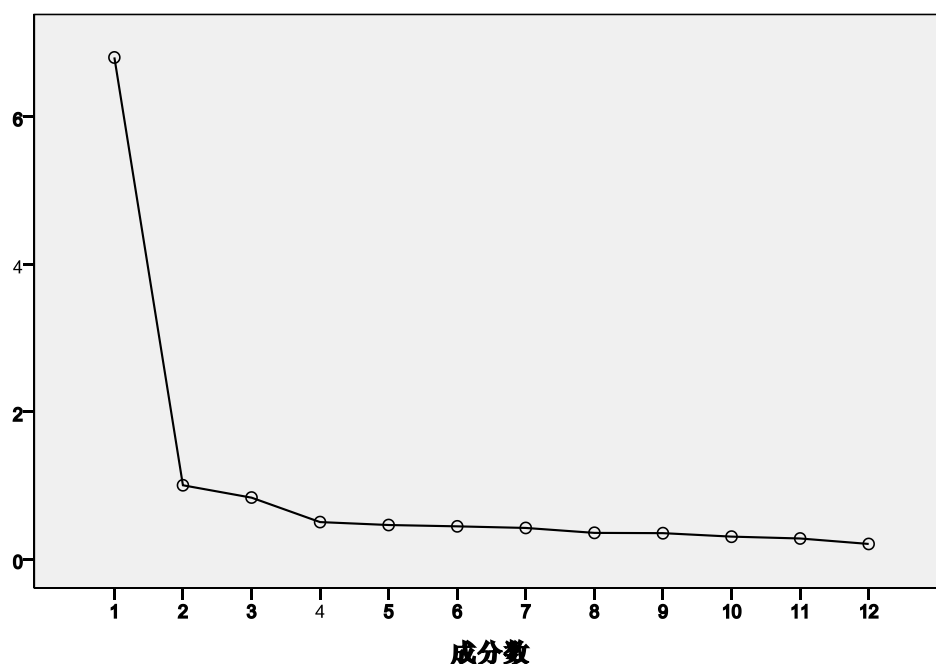


图 4.2 公众因素的碎石图

表 4.7 显示的总方差说明,提取两个因子就能解释全部信息的 65.082%。表 4.8 显示方差最大正交旋转后的因子矩阵,第一主因子在“参与效能感、参与成本、预期收益、公众对政府的信任程度、参与经历、公民权利意识、社会责任意识”上负荷较大,可解释为与参与意识相关的因素,将该因子命名为参与意识;第二主因子在“专业知识掌握程度、理解能力、合作能力、法律政策标准知晓度、表达能力”上负荷较大,可解释为与参与能力相关的因素,将该因子命名为参与能力。且各项指标的因子负荷均在 0.6 以上。

表 4.7 公众因素指标总方差说明

成份	初始特征值			提取平方和载入			旋转平方和载入		
	合计	方差的%	累积%	合计	方差的%	累积%	合计	方差的%	累积%
1	6.806	56.715	56.715	6.806	56.715	56.715	4.050	33.752	33.752
2	1.004	8.367	65.082	1.004	8.367	65.082	3.760	31.331	65.082
3	.837	6.977	72.059						
4	.505	4.208	76.267						
5	.465	3.875	80.142						
6	.447	3.725	83.866						
7	.425	3.543	87.409						
8	.359	2.993	90.403						
9	.354	2.950	93.352						
10	.307	2.560	95.912						
11	.283	2.354	98.266						
12	.208	1.734	100.000						

提取方法：主成分分析

表 4.8 公众因素指标方差最大正交旋转后的因子矩阵

	成份	
	1	2
参与效能感	.769	.301
参与成本	.765	.206
预期收益	.741	.206
公众对政府的信任程度	.708	.414
参与经历	.685	.387
公民权利意识	.633	.469
社会责任意识	.609	.468
专业知识掌握程度	.200	.822
理解能力	.299	.808
合作能力	.323	.741
法律政策标准知晓度	.384	.718
表达能力	.446	.657

提取方法：主成分分析法

旋转法：具有Kaiser标准化的正交旋转法

旋转在3次迭代后收敛

政府因素指标的 KMO 统计量为 0.928，巴特利特球形检验近似卡方值为 3377.935，对应的概率 $P=0.000 < 0.01$ ，很适合做因子分析。根据图 4.3 政府因素的碎石图提取两个公共因子。

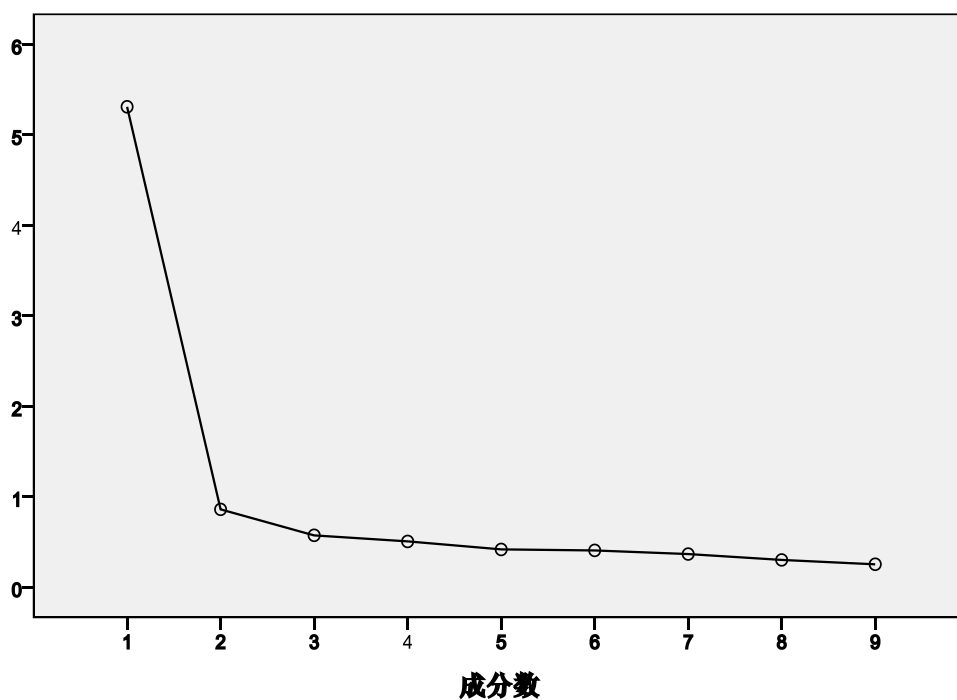


图 4.3 政府因素的碎石图

表 4.9 显示的总方差说明，提取两个因子就能解释全部信息的 68.571%。表 4.10 显示方差最大正交旋转后的因子矩阵，第一主因子在“公众参与的经费保障程度、公众参与内容的专业性和技术性程度、公众参与程序的制度化程度、激励机制、公众参与形式的多样化程度、公众参与权利的法律保障程度”上负荷较大，可解释为与制度保障相关的因素，将该因子命名为制度保障；第二主因子在“政府对公众参与的认同度、政府信息公开程度、政府对公众意见的回应程度”上负荷较大，可解释为与政府态度相关的因素，将该因子命名为政府态度。且各项指标的因子负荷均在 0.6 以上。

表 4.9 政府因素指标总方差说明

成份	初始特征值			提取平方和载入			旋转平方和载入		
	合计	方差的%	累积%	合计	方差的%	累积%	合计	方差的%	累积%
1	5.311	59.009	59.009	5.311	59.009	59.009	3.451	38.347	38.347
2	.861	9.562	68.571	.861	9.562	68.571	2.720	30.223	68.571
3	.573	6.370	74.940						
4	.506	5.627	80.568						
5	.418	4.650	85.217						
6	.407	4.524	89.742						
7	.366	4.071	93.813						
8	.303	3.361	97.174						
9	.254	2.826	100.000						

提取方法：主成分分析

表 4.10 政府因素指标方差最大正交旋转后的因子矩阵

	成份	
	1	2
公众参与的经费保障程度	.811	.120
公众参与内容的专业性和技术性程度	.756	.242
公众参与程序的制度化程度	.701	.434
激励机制	.695	.344
公众参与形式的多样化程度	.678	.409
公众参与权利的法律保障程度	.640	.517
政府对公众参与的认同度	.146	.852
政府信息公开程度	.369	.810
政府对公众意见的回应程度	.469	.725

提取方法：主成分分析法

旋转法：具有Kaiser标准化的正交旋转法

旋转在3次迭代后收敛

小结：因子分析验证了理论分析中假设的公众参与城市管理影响因素指标体系构成，并进一步探索了公众因素和政府因素指标的内部结构。经验证并完善后的指标体系结构如表 4.11。

表 4.11 公众参与城市管理影响因素指标体系构成

	一级指标	二级指标	三级指标
公众参与城市管理影响因素指标体系	政府因素	制度保障	公众参与权利的法律保障程度
			公众参与程序的制度化程度
			公众参与形式的多样化程度
			公众参与的经费保障程度
			公众参与内容的专业性和技术性程度
			激励机制
		政府态度	政府对公众参与的认同度
			政府信息公开程度
			政府对公众意见的回应程度
	公众因素	参与意识	公民权利意识
			社会责任意识
			公众对政府的信任程度
			参与效能感
			预期收益
			参与成本
			参与经历
		参与能力	法律政策标准知晓度
			专业知识掌握程度
			理解能力
			表达能力
	环境因素		政治文化
			社区组织
			新闻媒体
网络媒体			
专家支持			

4.3.2 指标关系分析

4.3.2.1 信度分析

对问卷第三部分“政府对公众意见的回应程度、公民权利意识、社会责任意

识、公众对政府的信任程度、参与效能感”5个指标10个问题的量表通过克朗巴哈 α 系数进行信度分析,分析结果如表4.12,除“社会责任意识”一项略低(0.722),但仍可接受外,其余各项均在0.8以上,信度较高。

表4.12 测量量表信度分析结果

量表项目	克朗巴哈 α 系数
总量表	0.846
政府对公众意见的回应程度	0.882
公民权利意识	0.886
社会责任意识	0.722
公众对政府的信任程度	0.838
参与效能感	0.865

4.3.2.2 描述性统计分析

将“政府对公众意见的回应程度、公民权利意识、社会责任意识、公众对政府的信任程度、参与效能感”的量表测量结果,对完全不赞同、不太赞同、中立、比较赞同、完全赞同分别按照1分、2分、3分、4分、5分赋值,其中“制定公共政策是城市管理部门的事,与我无关”是反向语句,进行反向赋值。每项指标测量水平按对应该指标的两个问题测量结果的算术平均值计算。对第四部分的“参与意识、参与能力、法律政策标准知晓度、政府信息公开程度、社区组织发育程度、参与水平”的测量结果也按照不同选项分别进行1—5分赋值。

从表4.13中可看出,“社会责任意识、公民权利意识、公众对政府的信任程度、参与意识、参与效能感、参与能力”6项指标水平在中间值3以上,“政府对公众意见的回应程度、法律政策标准知晓度、政府信息公开程度、参与水平、社区组织发育程度”5项指标在中间值3以下。指标水平最高的前三项是社会责任意识(3.872)、公民权利意识(3.715)和公众对政府的信任程度(3.352)。可以看出,参与意识(3.331)明显高于参与水平(2.263),说明在公众参与城市管理问题上,有想法的人多,但真正付诸于实际行动的人少,参与能力(3.016)则介于参与意识和参与水平之间。从表4.13中还可以看到,社区组织发育程度(2.046)很低,居于所测量的各项指标末位。这点从表4.14和表4.15中均可以得到验证。表4.14中,86.9%的受访者表示未参加过与城市管理有关的社区民间组织,

只有13.1%的受访者表示参加过与城市管理有关的社区民间组织。表4.15中，在遇到城市管理方面的问题时，56.3%的受访者选择独自或联合有相同利益的人向城市管理部门反映，不到一半的受访者（43.7%）选择通过社区组织向城市管理部门反映，其中大部分受访者选择了社区居委会（30.2%），另有8.2%的受访者选择了业主委员会，只有5.3%的受访者选择了社区民间组织。

表 4.13 指标水平测量结果

	N	极小值	极大值	均值	标准差
社会责任意识	673	1.0	5.0	3.872	.8635
公民权利意识	673	1.0	5.0	3.715	1.0424
公众对政府的信任程度	673	1.0	5.0	3.352	.9922
参与意识	673	1.0	5.0	3.331	.9186
参与效能感	673	1.0	5.0	3.186	.9021
参与能力	673	1.0	5.0	3.016	.8025
政府对公众意见的回应程度	673	1.0	5.0	2.858	1.0175
法律政策标准知晓度	673	1.0	5.0	2.762	.8091
政府信息公开程度	673	1.0	5.0	2.681	1.0281
参与水平	673	1.0	5.0	2.263	1.2214
社区组织发育程度	673	1.0	5.0	2.046	1.1057
有效的N（列表状态）	673				

表 4.14 您参加过与城市管理有关的社区民间组织吗

		频率	百分比	有效百分比	累积百分比
有效	未参加过	585	86.9	86.9	86.9
	参加过	88	13.1	13.1	100.0
	合计	673	100.0	100.0	

表 4.15 如果您遇到城市管理方面的问题，您会怎么办

		频率	百分比	有效百分比	累积百分比
有效	自己独自向城市管理部门反映	205	30.5	30.5	30.5
	联合其他有相同利益的人集体向城市管理部门反映	174	25.9	25.9	56.3
	通过社区居委会向城市管理部门反映	203	30.2	30.2	86.5
	通过业主委员会向城市管理部门反映	55	8.2	8.2	94.7
	通过社区民间组织向城市管理部门反映	36	5.3	5.3	100.0
	合计	673	100.0	100.0	

4.3.2.3 相关分析

为进一步验证指标构成,本文采用 Pearson 相关分析法对政府对公众意见的回应程度、公众对政府的信任程度、参与效能感、公民权利意识、社会责任意识、法律政策标准知晓度、政府信息公开程度、社区组织发育程度等指标和参与意识、参与能力、参与水平之间的关系进行研究,提出如下假设:

- H1: 政府对公众意见的回应程度对公众对政府的信任程度具有正向影响;
- H2: 政府对公众意见的回应程度对参与效能感具有正向影响;
- H3: 公众对政府的信任程度对参与效能感具有正向影响;
- H4: 参与效能感对参与意识具有正向影响;
- H5: 公民权利意识对参与意识具有正向影响;
- H6: 社会责任意识对参与意识具有正向影响;
- H7: 政府信息公开程度对法律政策标准知晓度具有正向影响;
- H8: 法律政策标准知晓度对参与能力具有正向影响;
- H9: 政府信息公开程度对参与能力具有正向影响;
- H10: 参与意识对参与水平具有正向影响
- H11: 参与能力对参与水平具有正向影响;
- H12: 社区组织发育程度对参与水平具有正向影响。

从表 4.16 中可看出,政府对公众意见的回应程度与公众对政府的信任程度的相关系数为 0.539,政府对公众意见的回应程度与参与效能感的相关系数为 0.417,公众对政府的信任程度与参与效能感的相关系数为 0.489,参与效能感与参与意识的相关系数为 0.346,公民权利意识与参与意识的相关系数为 0.338,社会责任意识与参与意识的相关系数为 0.362,均在 0.01 水平(双侧)上达到显著相关,由此初步验证了 H1、H2、H3、H4、H5、H6 假设。

表 4.16 相关分析结果 1

		政府对公众意见的回应程度	公众对政府的信任程度	参与效能感	公民权利意识	社会责任意识	参与意识
政府对公众意见的回应程度	Pearson相关性	1	.539**	.417**	.294**	.084*	.110**
	显著性(双侧)		.000	.000	.000	.029	.004
	N	673	673	673	673	673	673
公众对政府的信任程度	Pearson相关性	.539**	1	.489**	.305**	.307**	.248**
	显著性(双侧)	.000		.000	.000	.000	.000
	N	673	673	673	673	673	673
参与效能感	Pearson相关性	.417**	.489**	1	.348**	.255**	.346**
	显著性(双侧)	.000	.000		.000	.000	.000
	N	673	673	673	673	673	673
公民权利意识	Pearson相关性	.294**	.305**	.348**	1	.505**	.338**
	显著性(双侧)	.000	.000	.000		.000	.000
	N	673	673	673	673	673	673
社会责任意识	Pearson相关性	.084*	.307**	.255**	.505**	1	.362**
	显著性(双侧)	.029	.000	.000	.000		.000
	N	673	673	673	673	673	673
参与意识	Pearson相关性	.110**	.248*	.346**	.338**	.362**	1
	显著性(双侧)	.004	.000	.000	.000	.000	
	N	673	673	673	673	673	673

**表示在0.01 水平(双侧)上显著相关

*表示在 0.05 水平(双侧)上显著相关

从表 4.17 中可以看出,政府信息公开程度与法律政策标准知晓度的相关系数为 0.454,法律政策标准知晓度与参与能力的相关系数为 0.526,政府信息公开程度与参与能力的相关系数为 0.317,均在 0.01 水平(双侧)上达到显著相关,由此初步验证了 H7、H8、H9 假设。

表 4.17 相关分析结果 2

		法律政策 标准知晓度	政府信息 公开程度	参与能力
法律政策标准知晓度	Pearson相关性	1	.454**	.526**
	显著性（双侧）		.000	.000
	N	673	673	673
政府信息公开程度	Pearson相关性	.454**	1	.317**
	显著性（双侧）	.000		.000
	N	673	673	673
参与能力	Pearson相关性	.526**	.317**	1
	显著性（双侧）	.000	.000	
	N	673	673	673

**表示在0.01 水平（双侧）上显著相关

从表 4.18 中可以看出，参与意识与参与水平的相关系数为 0.282，参与能力与参与水平的相关系数为 0.295，社区组织发育程度与参与水平的相关系数为 0.434，均在 0.01 水平（双侧）上达到显著相关，由此初步验证了 H10、H11、H12 假设。

表 4.18 相关分析结果 3

		参与意识	参与能力	社区组织 发育程度	参与水平
参与意识	Pearson相关性	1	.463**	.171**	.282**
	显著性（双侧）		.000	.000	.000
	N	673	673	673	673
参与能力	Pearson相关性	.463**	1	.242**	.295**
	显著性（双侧）	.000		.000	.000
	N	673	673	673	673
社区组织发育程度	Pearson相关性	.171**	.242**	1	.434**
	显著性（双侧）	.000	.000		.000
	N	673	673	673	673
参与水平	Pearson相关性	.282**	.295**	.434**	1
	显著性（双侧）	.000	.000	.000	
	N	673	673	673	673

**表示在0.01 水平（双侧）上显著相关

4.3.2.4 回归分析

4.3.2.3 中采用相关分析证明了上述变量之间存在正相关关系，本部分采用回归分析法进一步对变量的因果关系进行验证。因为要探讨自变量对应变量的解释力，所以采用了解释性回归分析——强迫进入变量法。其中对多元线性回归须进行多重共线性诊断。多重共线性是指在一组自变量中，至少有一个变量可以由其他变量线性表出，或者说这些变量之间具有线性相关性，多重共线性会使得回归系数估计的精度降低^①。多重共线性主要可通过容忍度、方差膨胀因素（VIF）、条件指标三个数据进行诊断。容忍度的值界于 0 至 1 间，容忍度值愈接近 0 表示多重共线性问题愈严重，一般的判别标准是容忍度值小于 0.1，自变量间可能存有共线性问题。方差膨胀因素（VIF）为容忍度值的倒数，一般而言，VIF 值大于 10 时，表示自变量间可能有线性重合的问题。条件指标（CI 值）愈大，愈有共线性问题，CI 值如果在 15 以上则表示可能有多重共线性，如果在 30 以上，表示有严重的共线性问题，如果在 100 以上，表示共线性问题十分严重^②。此外，特征值和方差比例也可诊断多重共线性问题。

H1：政府对公众意见的回应程度对公众对政府的信任程度具有正向影响。

从表 4.19 中可看出：政府对公众意见的回应程度 $t=16.590$ ， $P=0.000<0.05$ ，表示政府对公众意见的回应程度对公众对政府的信任程度有显著性影响，标准化回归系数为 0.539，假设 H1 成立。回归方程为：

$$\text{公众对政府的信任程度} = 1.849 + 0.526 * \text{政府对公众意见的回应程度}$$

表 4.19 政府对公众意见的回应程度对公众对政府的信任程度的回归系数及显著性检验表

模型		非标准化系数		标准系数	t	Sig.
		B	标准误差	Beta		
1	(常量)	1.849	.096		19.228	.000
	政府对公众意见的回应程度	.526	.032	.539	16.590	.000

因变量：公众对政府的信任程度

H2：政府对公众意见的回应程度对参与效能感具有正向影响；

H3：公众对政府的信任程度对参与效能感具有正向影响。

①杜智敏. 抽样调查与 SPSS 应用[M]. 北京：电子工业出版社，2010：602-603

②吴明隆. 问卷统计分析实务——SPSS 操作与应用[M]. 重庆：重庆大学出版社，2010：379—380

从表 4.20 中,可以看出回归方程模型中,两个自变量的容忍度值均为 0.709,大于 0.1, VIF 值均为 1.410,小于 10,说明两个自变量间不存在严重的多重共线性问题。政府对公众意见的回应程度 $t=5.515$, $P=0.000<0.05$,表示政府对公众意见的回应程度对参与效能感有显著性影响,标准化回归系数为 0.216;公众对政府的信任程度 $t=9.516$, $P=0.000<0.05$,表示公众对政府的信任程度对参与效能感有显著性影响,标准化回归系数为 0.372,假设 H2、H3 成立。回归方程为:

$$\text{参与效能感}=1.504+0.191*\text{政府对公众意见的回应程度}+0.339*\text{公众对政府的信任程度}$$

表 4.20 政府对公众意见的回应程度、公众对政府的信任程度对参与效能感的回归系数及显著性检验表

模型		非标准化系数		标准系数	t	Sig.	共线性统计量	
		B	标准误差	Beta			容忍度	VIF
1	(常量)	1.504	.110		13.625	.000		
	政府对公众意见的回应程度	.191	.035	.216	5.515	.000	.709	1.410
	公众对政府的信任程度	.339	.036	.372	9.516	.000	.709	1.410

因变量:参与效能感

H4: 参与效能感对参与意识具有正向影响;

H5: 公民权利意识对参与意识具有正向影响;

H6: 社会责任意识对参与意识具有正向影响。

从表 4.21 中,可以看出回归方程模型中,三个自变量的容忍度值分别为 0.870、0.694、0.738,均大于 0.1, VIF 值分别为 1.149、1.442、1.355,均小于 10,说明三个自变量间不存在严重的多重共线性问题。参与效能感 $t=6.486$, $P=0.000<0.05$,表示参与效能感对参与意识有显著性影响,标准化回归系数为 0.238;公民权利意识 $t=3.346$, $P=0.001<0.05$,表示公民权利意识对参与意识有显著性影响,标准化回归系数为 0.138;社会责任意识 $t=5.806$, $P=0.000<0.05$,表示社会责任意识对参与意识有显著性影响,标准化回归系数为 0.232,假设 H4、H5、H6 成立。回归方程为:

$$\text{参与意识}=1.151+0.243*\text{参与效能感}+0.121*\text{公民权利意识}+0.247*\text{社会责任意识}$$

表 4.21 参与效能感、公民权利意识和社会责任意识对参与意识的回归系数及显著性检验表

模型		非标准化系数		标准系数	t	Sig.	共线性统计量	
		B	标准误差	Beta			容忍度	VIF
1	(常量)	1.151	.167		6.904	.000		
	参与效能感	.243	.037	.238	6.486	.000	.870	1.149
	公民权利意识	.121	.036	.138	3.346	.001	.694	1.442
	社会责任意识	.247	.042	.232	5.806	.000	.738	1.355

因变量：参与意识

H7：政府信息公开程度对法律政策标准知晓度具有正向影响。

从表 4.22 中可看出；政府信息公开程度 $t=13.205$ ， $P=0.000<0.05$ ，表示政府信息公开程度对法律政策标准知晓度有显著性影响，标准化回归系数为 0.454，假设 H7 成立。回归方程为：

$$\text{法律政策标准知晓度} = 1.804 + 0.357 * \text{政府信息公开程度}$$

表 4.22 政府信息公开程度对法律政策标准知晓度的回归系数及显著性检验表

模型		非标准化系数		标准系数	t	Sig.
		B	标准误差	Beta		
1	(常量)	1.804	.078		23.218	.000
	政府信息公开程度	.357	.027	.454	13.205	.000

因变量：法律政策标准知晓度

H8：法律政策标准知晓度对参与能力具有正向影响；

H9：政府信息公开程度对参与能力具有正向影响；

从表 4.23 中可看出：两个自变量的容忍度值均为 0.794、大于 0.1，VIF 值均为 1.260，小于 10，说明两个自变量间不存在严重的多重共线性问题。法律政策标准知晓度 $t=13.135$ ， $P=0.000<0.05$ ，表示法律政策标准知晓度对参与能力有显著性影响，标准化回归系数为 0.482；政府信息公开程度 $t=2.664$ ， $P=0.008<0.05$ ，表示政府信息公开程度对参与能力有显著性影响，标准化回归系数为 0.098，假设 H8、H9 成立，但相对来说，法律政策标准知晓度对参与能力的直接影响更大。回归方程为：

$$\text{参与能力} = 1.492 + 0.478 * \text{法律政策标准知晓度} + 0.076 * \text{政府信息公开程度}$$

表 4.23 法律政策标准知晓度、政府信息公开程度对参与能力的回归系数及显著性检验表

模型		非标准化系数		标准系数	t	Sig.	共线性统计量	
		B	标准误差	Beta			容忍度	VIF
1	(常量)	1.492	.098		15.170	.000		
	法律政策标准知晓度	.478	.036	.482	13.135	.000	.794	1.260
	政府信息公开程度	.076	.029	.098	2.664	.008	.794	1.260

因变量：参与能力

H10：参与意识对参与水平具有正向影响

H11：参与能力对参与水平具有正向影响；

H12：社区组织发育程度对参与水平具有正向影响。

从表 4.24 中可看出：三个自变量的容忍度值分别为 0.782、0.758、0.937，均大于 0.1，VIF 值分别为 1.279、1.319、1.067，均小于 10，说明三个自变量间不存在严重的多重共线性问题。参与意识 $t=4.127$ ， $P=0.000<0.05$ ，表示参与意识对参与水平有显著性影响，标准化回归系数为 0.157；参与能力 $t=3.402$ ， $P=0.001<0.05$ ，表示参与能力对参与水平有显著性影响，标准化回归系数为 0.131；社区组织发育程度 $t=10.821$ ， $P=0.000<0.05$ ，表示社区组织发育程度对参与水平有显著性影响，标准化回归系数为 0.375，假设 H10、H11、H12 成立。回归方程为：

$$\text{参与水平} = 0.118 + 0.208 * \text{参与意识} + 0.200 * \text{参与能力} + 0.415 * \text{社区组织发育程度}$$

表 4.24 参与意识、参与能力和社区组织发育程度对参与水平的回归系数及显著性检验表

模型		非标准化系数		标准系数	t	Sig.	共线性统计量	
		B	标准误差	Beta			容忍度	VIF
1	(常量)	.118	.185		.640	.523		
	参与意识	.208	.050	.157	4.127	.000	.782	1.279
	参与能力	.200	.059	.131	3.402	.001	.758	1.319
	社区组织发育程度	.415	.038	.375	10.821	.000	.937	1.067

因变量：参与水平

小结：上述分析从另一方面验证了指标体系构成和指标间关系。研究显示政府对公众意见的回应程度、公众对政府的信任程度显著影响了公众的参与效能感；公众参与效能感、公民权利意识和社会责任意识决定着公众的参与意识；公众法

律政策标准知晓度、政府信息公开程度决定着其参与能力；公众的参与水平受到公众的参与意识、参与能力和社区组织发育程度的显著影响。因此，城市管理部门要提高对公众意见的回应程度和政府信息公开程度，以增强公众对政府的信任程度和参与效能感，提高公众法律政策标准知晓度，同时要加强对公众的公民教育，提高公民权利意识和社会责任意识。

4.3.3 人口统计变量影响分析

本文采用回归分析、独立样本 T 检验和单因素方差分析的方法研究人口统计变量对参与意识、参与能力和参与水平的影响。

4.3.3.1 回归分析

本文首先采用预测型回归分析——逐步回归法分析性别、年龄、受教育程度、本地居住年限、个人月收入、职业对参与意识、参与能力和参与水平的影响，从而找出对应变量最具解释力的变量因素。

从表 4.25 中可以看出，进入参与意识回归模型的变量是职业和受教育程度，职业 $t=-2.426$ ， $P=0.016<0.05$ ，受教育程度 $t=2.306$ ， $P=0.021<0.05$ ，表示职业和受教育程度对参与意识有显著性影响。且两个自变量的容忍度值均为 0.955，大于 0.1，VIF 值均为 1.048，小于 10，说明这两个自变量间不存在严重的多重共线性问题。

表 4.25 人口统计变量对参与意识的回归系数及显著性检验表

模型		非标准化系数		标准系数	t	Sig.	共线性统计量	
		B	标准误差	Beta			容忍度	VIF
1	(常量)	3.538	.078		45.395	.000		
	职业	-.063	.021	-.114	-2.976	.003	1.000	1.000
2	(常量)	3.226	.156		20.641	.000		
	职业	-.052	.022	-.095	-2.426	.016	.955	1.048
	受教育程度	.080	.035	.090	2.306	.021	.955	1.048

因变量：参与意识

从表 4.26 中可以看出，进入参与能力回归模型的变量是性别和个人月收入，性别 $t=-3.051$ ， $P=0.002<0.05$ ，个人月收入 $t=2.537$ ， $P=0.011<0.05$ ，表示性别和个人月收入对参与能力有显著性影响。同时这两个自变量的容忍度值均为 0.945，

大于 0.1, VIF 值均为 1.058, 小于 10, 说明两个自变量间不存在严重的多重共线性问题。

表 4.26 人口统计变量对参与能力的回归系数及显著性检验表

模型		非标准化系数		标准系数	t	Sig.	共线性统计量	
		B	标准误差	Beta			容忍度	VIF
1	(常量)	3.131	.043		72.197	.000		
	性别	-.229	.061	-.143	-3.735	.000	1.000	1.000
2	(常量)	2.897	.102		28.402	.000		
	性别	-.192	.063	-.119	-3.051	.002	.945	1.058
	个人月收入	.063	.025	.099	2.537	.011	.945	1.058

因变量：参与能力

从表 4.27 中可以看出, 进入参与水平回归模型的变量是个人月收入, 个人月收入 $t=3.550$, $P=0.000 < 0.05$, 表示个人月收入对参与水平有显著性影响。

表 4.27 人口统计变量对参与水平的回归系数及显著性检验表

模型		非标准化系数		标准系数	t	Sig.	共线性统计量	
		B	标准误差	Beta			容忍度	VIF
1	(常量)	1.814	.135		13.461	.000		
	个人月收入	.132	.037	.136	3.550	.000	1.000	1.000

因变量：参与水平

4.3.3.2 独立样本 T 检验和单因素方差分析

在回归分析的基础上, 进一步运用独立样本 T 检验和单因素方差分析比较人口统计变量的不同水平下, 参与意识、参与能力、参与水平的差异。

从回归分析中已经知道职业和受教育程度对参与意识有显著性影响, 通过采用单因素方差分析, 对不同职业、受教育程度人群的参与意识进行多重比较 (采用 LSD, 即最小显著性差异方法)。

从表 4.28 和表 4.29 中可以看出, 党政机关工作者的参与意识 (3.490) 最高, 与离退休人员、自由职业者和个体工商户均有显著性差异。事业单位职工 (3.396)、

企业单位职工 (3.393)、学生 (3.393) 的参与意识差不多, 离退休人员 (3.101)、自由职业者和个体工商户 (3.102) 的参与意识差不多。

表 4.28 不同职业的参与意识描述性统计分析结果

	N	均值	标准差	标准误	均值的95% 置信区间		极小 值	极大 值
					下限	上限		
党政机关工作者	102	3.490	.8645	.0856	3.320	3.660	1.0	5.0
事业单位职工	106	3.396	.8359	.0812	3.235	3.557	1.0	5.0
企业单位职工	239	3.393	.9052	.0586	3.278	3.509	1.0	5.0
离退休人员	79	3.101	.8258	.0929	2.916	3.286	1.0	5.0
自由职业者、 个体工商户	49	3.102	1.1945	.1706	2.759	3.445	1.0	5.0
学生	61	3.393	.8222	.1053	3.183	3.604	1.0	5.0
其他	37	3.000	1.1304	.1858	2.623	3.377	1.0	5.0
总数	673	3.331	.9186	.0354	3.262	3.401	1.0	5.0

表 4.29 不同职业的参与意识多重比较结果

LSD						
(I) 职业	(J) 职业	均值差 (I-J)	标准误	显著性	95%置信区间	
					下限	上限
党政机关工作者	事业单位职工	.0940	.1263	.457	-.154	.342
	企业单位职工	.0969	.1077	.369	-.115	.308
	离退休人员	.3889*	.1365	.005	.121	.657
	自由职业者、 个体工商户	.3882*	.1583	.014	.077	.699
	学生	.0968	.1474	.512	-.193	.386
	其他	.4902*	.1747	.005	.147	.833
事业单位职工	党政机关工作者	-.0940	.1263	.457	-.342	.154
	企业单位职工	.0029	.1063	.978	-.206	.212
	离退休人员	.2950*	.1353	.030	.029	.561
	自由职业者、 个体工商户	.2942	.1573	.062	-.015	.603
	学生	.0028	.1463	.985	-.285	.290
	其他	.3962*	.1739	.023	.055	.738

表 4.29 (续)

(I) 职业	(J) 职业	均值差 (I-J)	标准误	显著性	95%置信区间	
					下限	上限
企业单位职工	党政机关工作者	-.0969	.1077	.369	-.308	.115
	事业单位职工	-.0029	.1063	.978	-.212	.206
	离退休人员	.2920*	.1182	.014	.060	.524
	自由职业者、 个体工商户	.2913*	.1428	.042	.011	.572
	学生	-.0001	.1306	.999	-.257	.256
	其他	.3933*	.1609	.015	.077	.709
离退休人员	党政机关工作者	-.3889*	.1365	.005	-.657	-.121
	事业单位职工	-.2950*	.1353	.030	-.561	-.029
	企业单位职工	-.2920*	.1182	.014	-.524	-.060
	自由职业者、 个体工商户	-.0008	.1656	.996	-.326	.324
	学生	-.2922	.1552	.060	-.597	.013
	其他	.1013	.1814	.577	-.255	.457
自由职业者、 个体工商户	党政机关工作者	-.3882*	.1583	.014	-.699	-.077
	事业单位职工	-.2942	.1573	.062	-.603	.015
	企业单位职工	-.2913*	.1428	.042	-.572	-.011
	离退休人员	.0008	.1656	.996	-.324	.326
	学生	-.2914	.1747	.096	-.634	.052
	其他	.1020	.1983	.607	-.287	.491
学生	党政机关工作者	-.0968	.1474	.512	-.386	.193
	事业单位职工	-.0028	.1463	.985	-.290	.285
	企业单位职工	.0001	.1306	.999	-.256	.257
	离退休人员	.2922	.1552	.060	-.013	.597
	自由职业者、 个体工商户	.2914	.1747	.096	-.052	.634
	其他	.3934*	.1897	.038	.021	.766
其他	党政机关工作者	-.4902*	.1747	.005	-.833	-.147
	事业单位职工	-.3962*	.1739	.023	-.738	-.055
	企业单位职工	-.3933*	.1609	.015	-.709	-.077
	离退休人员	-.1013	.1814	.577	-.457	.255
	自由职业者、 个体工商户	-.1020	.1983	.607	-.491	.287
	学生	-.3934*	.1897	.038	-.766	-.021

*表示均值差的显著性水平为0.05

从表 4.30 和表 4.31 中可以看出，随着受教育程度的提高，参与意识不断提

高，研究生人群的参与意识（3.419）最高，初中及以下人群的参与意识（3.000）最低，以大专为分界线，大专及以上人群比大专以下人群的参与意识要高得多。

表 4.30 不同受教育程度的参与意识描述性统计分析结果

	N	均值	标准差	标准误	均值的95% 置信区间		极小 值	极大 值
					下限	上限		
初中及以下	33	3.000	1.1180	.1946	2.604	3.396	1.0	5.0
高中、中专、职高	95	3.137	.9522	.0977	2.943	3.331	1.0	5.0
大专	141	3.376	.9823	.0827	3.212	3.539	1.0	5.0
本科	318	3.381	.8609	.0483	3.286	3.475	1.0	5.0
研究生	86	3.419	.8604	.0928	3.234	3.603	1.0	5.0
总数	673	3.331	.9186	.0354	3.262	3.401	1.0	5.0

表 4.31 不同受教育程度的参与意识多重比较结果

LSD						
(I) 受教育程度	(J) 受教育程度	均值差 (I-J)	标准误	显著性	95%置信区间	
					下限	上限
初中及以下	高中、中专、职高	-.1368	.1847	.459	-.500	.226
	大专	-.3759*	.1768	.034	-.723	-.029
	本科	-.3805*	.1672	.023	-.709	-.052
	研究生	-.4186*	.1872	.026	-.786	-.051
高中、中专、职高	初中及以下	.1368	.1847	.459	-.226	.500
	大专	-.2390*	.1213	.049	-.477	.000
	本科	-.2437*	.1069	.023	-.454	-.034
	研究生	-.2818*	.1361	.039	-.549	-.015
大专	初中及以下	.3759*	.1768	.034	.029	.723
	高中、中专、职高	.2390*	.1213	.049	.001	.477
	本科	-.0046	.0925	.960	-.186	.177
	研究生	-.0427	.1251	.733	-.288	.203
本科	初中及以下	.3805*	.1672	.023	.052	.709
	高中、中专、职高	.2437*	.1069	.023	.034	.454
	大专	.0046	.0925	.960	-.177	.186
	研究生	-.0381	.1111	.732	-.256	.180
研究生	初中及以下	.4186*	.1872	.026	.051	.786
	高中、中专、职高	.2818*	.1361	.039	.015	.549
	大专	.0427	.1251	.733	-.203	.288
	本科	.0381	.1111	.732	-.180	.256

*表示均值差的显著性水平为0.05

从回归分析中已经知道性别和个人月收入对参与能力有显著性影响，通过对性别采用独立样本 T 检验，对个人月收入采用单因素方差分析，对不同性别、个人月收入人群的参与能力分别进行比较。

从表 4.32 和表 4.33 中可以看出，男性（3.131）的参与能力比女性（2.902）要高，达到了显著性差异。

表 4.32 不同性别的参与能力描述性统计分析结果

参与能力	性别	N	均值	标准差	均值的标准误
	男	336	3.131	.8145	.0444
	女	337	2.902	.7749	.0422

表 4.33 不同性别的参与能力独立样本 T 检验分析结果

		方差方程的 Levene 检验		均值方程的 t 检验						
									差分的 95% 置信区间	
		F	Sig.	t	df	Sig. (双侧)	均值差值	标准误差值	下限	上限
参与能力	假设方差相等	2.172	.141	3.735	671	.000	.2289	.0613	.1085	.3492
	假设方差不相等			3.734	669.139	.000	.2289	.0613	.1085	.3492

从表 4.34 和表 4.35 中可以看出，随着个人月收入的提高，参与能力不断提高。5001 元及以上人群的参与能力（3.166）最高，与 1000 元以下、1000—2000 元和 2001—3000 元人群均有显著性差异，1000 元以下人群的参与能力（2.870）最低。

表 4.34 不同个人月收入的参与能力描述性统计分析结果

	N	均值	标准差	标准误	均值的 95% 置信区间		极小值	极大值
					下限	上限		
					1000 元以下	54		
1000—2000 元	127	2.913	.6903	.0613	2.792	3.035	1.0	5.0
2001—3000 元	144	2.931	.7991	.0666	2.799	3.062	1.0	5.0
3001—5000 元	185	3.065	.7562	.0556	2.955	3.175	1.0	5.0
5001 元及以上	163	3.166	.9180	.0719	3.024	3.308	1.0	5.0
总数	673	3.016	.8025	.0309	2.956	3.077	1.0	5.0

表 4.35 不同个人月收入的参与能力多重比较结果

LSD						
(I) 个人月收入	(J) 个人月收入	均值差 (I-J)	标准误	显著性	95%置信区间	
					下限	上限
1000元以下	1000—2000元	-.0430	.1296	.740	-.298	.211
	2001—3000元	-.0602	.1273	.637	-.310	.190
	3001—5000元	-.1945	.1234	.115	-.437	.048
	5001元及以上	-.2953*	.1253	.019	-.541	-.049
1000—2000元	1000元以下	.0430	.1296	.740	-.211	.298
	2001—3000元	-.0172	.0971	.860	-.208	.174
	3001—5000元	-.1515	.0919	.100	-.332	.029
	5001元及以上	-.2523*	.0944	.008	-.438	-.067
2001—3000元	1000元以下	.0602	.1273	.637	-.190	.310
	1000—2000元	.0172	.0971	.860	-.174	.208
	3001—5000元	-.1343	.0887	.130	-.308	.040
	5001元及以上	-.2351*	.0912	.010	-.414	-.056
3001—5000元	1000元以下	.1945	.1234	.115	-.048	.437
	1000—2000元	.1515	.0919	.100	-.029	.332
	2001—3000元	.1343	.0887	.130	-.040	.308
	5001元及以上	-.1008	.0857	.240	-.269	.068
5001元及以上	1000元以下	.2953*	.1253	.019	.049	.541
	1000—2000元	.2523*	.0944	.008	.067	.438
	2001—3000元	.2351*	.0912	.010	.056	.414
	3001—5000元	.1008	.0857	.240	-.068	.269

*表示均值差的显著性水平为0.05

从回归分析中已经知道个人月收入对参与水平有显著性影响，通过采用单因素方差分析，对不同个人月收入人群的参与水平进行多重比较。从表 4.36 和表 4.37 中可以看出，随着个人月收入的提高，参与水平不断提高。5001 元及以上人群的参与水平 (2.454) 最高，与 1000 元以下、1000—2000 元和 2001—3000 元人群均有显著性差异，1000 元以下人群的参与水平 (1.815) 最低，与 3001—5000 元和 5001 元及以上人群均有显著性差异。

表 4.36 不同个人月收入的参与水平描述性统计分析结果

	N	均值	标准差	标准误	均值的95%置信区间		极小值	极大值
					下限	上限		
1000元以下	54	1.815	.9727	.1324	1.549	2.080	1.0	5.0
1000—2000元	127	2.165	1.2457	.1105	1.947	2.384	1.0	5.0
2001—3000元	144	2.181	1.1566	.0964	1.990	2.371	1.0	5.0
3001—5000元	185	2.357	1.2650	.0930	2.173	2.540	1.0	5.0
5001元及以上	163	2.454	1.2433	.0974	2.262	2.646	1.0	5.0
总数	673	2.263	1.2214	.0471	2.171	2.355	1.0	5.0

表 4.37 不同个人月收入的参与水平多重比较结果

LSD						
(I) 个人月收入	(J) 个人月收入	均值差 (I-J)	标准误	显著性	95%置信区间	
					下限	上限
1000元以下	1000—2000元	-.3505	.1970	.076	-.737	.036
	2001—3000元	-.3657	.1935	.059	-.746	.014
	3001—5000元	-.5419*	.1875	.004	-.910	-.174
	5001元及以上	-.6392*	.1904	.001	-1.013	-.265
1000—2000元	1000元以下	.3505	.1970	.076	-.036	.737
	2001—3000元	-.0152	.1476	.918	-.305	.275
	3001—5000元	-.1914	.1397	.171	-.466	.083
	5001元及以上	-.2886*	.1435	.045	-.570	-.007
2001—3000元	1000元以下	.3657	.1935	.059	-.014	.746
	1000—2000元	.0152	.1476	.918	-.275	.305
	3001—5000元	-.1762	.1347	.191	-.441	.088
	5001元及以上	-.2734*	.1387	.049	-.546	-.001
3001—5000元	1000元以下	.5419*	.1875	.004	.174	.910
	1000—2000元	.1914	.1397	.171	-.083	.466
	2001—3000元	.1762	.1347	.191	-.088	.441
	5001元及以上	-.0972	.1302	.456	-.353	.158
5001元及以上	1000元以下	.6392*	.1904	.001	.265	1.013
	1000—2000元	.2886*	.1435	.045	.007	.570
	2001—3000元	.2734*	.1387	.049	.001	.546
	3001—5000元	.0972	.1302	.456	-.158	.353

*表示均值差的显著性水平为0.05

小结：从上述分析中可以看出，参与意识、参与能力和参与水平因人而异，与性别、受教育程度、收入水平和职业密切相关。因此，城市管理部门应针对不同人群，制定不同的对策措施，提高公众的参与意识、参与能力及参与水平。

4.3.4 途径分析

问卷第四部分还对公众获取城市管理政府信息和参与城市管理的途径进行了调查，下面运用多响应变量的描述性统计分析和交叉列联分析方法对这两个途径的选择差异进行分析。

4.3.4.1 获取城市管理政府信息的途径

从表 4.38 中可以看出，网络（包括政府网站，以下均相同）、电视、报刊是三种选择最多的途径，分别占了 28.7%、25.0%、23.6%，其中网络占到了第一位，充分说明了网络在当今社会生活中的重要性。而作为最正式的官方途径——政府公报只占了 7.3%。

表 4.38 获取城市管理政府信息的途径描述性统计分析

		响应		个案百分比
		N	百分比	
获取城市管理 政府信息的途径	政府公报	129	7.3%	19.2%
	网络(包括政府网站)	510	28.7%	75.8%
	电视	445	25.0%	66.1%
	报刊	419	23.6%	62.3%
	广播	190	10.7%	28.2%
	其他	86	4.8%	12.8%
总计		1779	100.0%	264.3%

该题为多项选择，因此累计个案百分比超过100%

为进一步探讨不同人群对获取城市管理政府信息途径选择的差异性，利用多响应变量的交叉列联分析功能对性别、年龄、受教育程度、职业与获取城市管理政府信息的途径进行交互分析。

从表 4.39 中可以看出，男性和女性对获取城市管理政府信息的途径选择基本无区别，即性别对获取政府信息途径选择基本无影响。

表 4.39 性别*获取城市管理政府信息的途径交叉制表

			获取城市管理政府信息的途径						总计
			政府 公报	网络(包括 政府网站)	电视	报刊	广播	其他	
性别	男	计数	69	255	213	206	100	43	886
		性别内的%	7.8%	28.8%	24.0%	23.3%	11.3%	4.9%	
	女	计数	60	255	232	213	90	43	893
		性别内的%	6.7%	28.6%	26.0%	23.9%	10.1%	4.8%	
总计	计数	129	510	445	419	190	86	1779	

百分比和总计以响应为基础

从表4.40中可看出,不同年龄段的人群对获取城市管理政府信息的途径选择有较大区别。网络的选择比例随着年龄的增加不断降低,18—29岁人群(32.9%)选择比例最高,60岁及以上人群(15.7%)选择比例最低;电视的选择比例,50岁及以上人群明显比50岁以下人群要高;报刊的选择比例随着年龄的增加不断提高,60岁及以上人群(32.5%)选择比例最高;政府公报和广播的选择比例总体差别不大,略显出两头低,中间高的特点,30—39岁(8.2%)和40—49岁(8.8%)的中年人选择政府公报的比例比其他年龄段人群略高,30—39岁(11.8%)和50—59岁(12.2%)人群选择广播的比例比其他年龄段人群略高。

表 4.40 年龄*获取城市管理政府信息的途径交叉制表

			获取城市管理政府信息的途径						总计	
			政府公报	网络(包括政府网站)	电视	报刊	广播	其他		
年龄	18—29岁	计数	44	237	177	160	71	31	720	
		年龄内的%	6.1%	32.9%	24.6%	22.2%	9.9%	4.3%		
	30—39岁	计数	39	136	112	109	56	22	474	
		年龄内的%	8.2%	28.7%	23.6%	23.0%	11.8%	4.6%		
	40—49岁	计数	29	92	73	80	34	22	330	
		年龄内的%	8.8%	27.9%	22.1%	24.2%	10.3%	6.7%		
	50—59岁	计数	12	32	54	43	21	10	172	
		年龄内的%	7.0%	18.6%	31.4%	25.0%	12.2%	5.8%		
	60岁及以上	计数	5	13	29	27	8	1	83	
		年龄内的%	6.0%	15.7%	34.9%	32.5%	9.6%	1.2%		
	总计		计数	129	510	445	419	190	86	1779

百分比和总计以响应为基础

从表4.41中可以看出,不同受教育程度的人群对获取城市管理政府信息的途径选择有较大区别。政府公报和网络的选择比例基本随着受教育程度的提高不断提高,初中及以下人群只有1.6%选择了政府公报,8.1%选择了网络,比例最低,政府公报选择比例,研究生人群(9.5%)最高,其次是本科人群(8.6%),网络选择比例,本科人群(30.8%)最高,其次是研究生人群(30.3%);电视的选择比例则相反,随着受教育程度的提高不断降低,初中及以下人群(38.7%)选择比

例最高，研究生人群（19.9%）选择比例最低；报刊的选择比例也基本随着受教育程度的提高不断降低，以大专为分界线，大专以下人群的选择比例明显比大专及以上人群高；广播的选择比例呈现两头高，中间低的特点，初中及以下人群（19.4%）选择比例最高，其次是研究生人群（13.7%），最低的是大专人群（8.1%）。

表 4.41 受教育程度*获取城市管理政府信息的途径交叉制表

		获取城市管理政府信息的途径						总计	
		政府公报	网络(包括政府网站)	电视	报刊	广播	其他		
受教育程度	初中及以下	计数	1	5	24	17	12	3	62
		受教育程度内的%	1.6%	8.1%	38.7%	27.4%	19.4%	4.8%	
	高中、中专、职高	计数	6	55	66	62	20	6	215
		受教育程度内的%	2.8%	25.6%	30.7%	28.8%	9.3%	2.8%	
	大专	计数	21	99	100	85	29	23	357
		受教育程度内的%	5.9%	27.7%	28.0%	23.8%	8.1%	6.4%	
	本科	计数	78	278	207	203	96	42	904
		受教育程度内的%	8.6%	30.8%	22.9%	22.5%	10.6%	4.6%	
	研究生	计数	23	73	48	52	33	12	241
		受教育程度内的%	9.5%	30.3%	19.9%	21.6%	13.7%	5.0%	
	总计	计数	129	510	445	419	190	86	1779

百分比和总计以响应为基础

从表4.42中可以看出，不同职业的人群对获取城市管理政府信息的途径选择有较大区别。党政机关工作者（11.9%）和事业单位职工（11.1%）选择政府公报的比例明显高于其他人群；网络的选择比例，学生（35.1%）最高，离退休人员（13.1%）最低，其余人群选择比例相差不大；电视的选择比例，离退休人员（37.9%）最高，党政机关工作者（19.6%）最低，其次为事业单位职工（21.8%），其余人群选择比例相差不大；报刊的选择比例，离退休人员（30.7%）最高，其余人群选

择比例相差不大；广播的选择比例总体差别不大，最低的是学生（7.9%）。

表 4.42 职业*获取城市管理政府信息的途径交叉制表

		获取城市管理政府信息的途径							总计	
		政府公报	网络（包括政府网站）	电视	报刊	广播	其他			
职业	党政机关工作者	计数	37	89	61	70	36	18	311	
		职业内的%	11.9%	28.6%	19.6%	22.5%	11.6%	5.8%		
	事业单位职工	计数	36	87	71	73	39	19	325	
		职业内的%	11.1%	26.8%	21.8%	22.5%	12.0%	5.8%		
	企业单位职工	计数	29	202	166	152	62	29	640	
		职业内的%	4.5%	31.6%	25.9%	23.8%	9.7%	4.5%		
	离退休人员	计数	10	20	58	47	15	3	153	
		职业内的%	6.5%	13.1%	37.9%	30.7%	9.8%	2.0%		
	自由职业者、个体工商户	计数	5	33	29	24	13	7	111	
		职业内的%	4.5%	29.7%	26.1%	21.6%	11.7%	6.3%		
	学生	计数	9	53	37	34	12	6	151	
		职业内的%	6.0%	35.1%	24.5%	22.5%	7.9%	4.0%		
	其他	计数	3	26	23	19	13	4	88	
		职业内的%	3.4%	29.5%	26.1%	21.6%	14.8%	4.5%		
	总计		计数	129	510	445	419	190	86	1779

百分比和总计以响应为基础

小结：从上述分析可以看出，在获取城市管理政府信息的途径选择上，老年人、离退休人员和受教育程度较低的人群一般选择电视和报刊；中青年、学生和受教育程度较高的人群一般选择网络；政府公报的选择比例总体偏低，除了党政机关工作者和事业单位职工选择比例略高外，其余人群的选择比例都很低，说明这一信息公布途径仍未被广泛接受；随着网络媒体和电视媒体的普及，广播媒体在社会生活中的影响已大为减小，但仍占有一席之地。因此，城市管理部门在公布政府信息时，要根据受众的特点，选择合适的发布途径，以提高信息传播面和传播效果。

4.3.4.2 公众参与城市管理的途径选择

从表 4.43 中可以看出，公众参与城市管理途径选择比例最高的是网络媒体，

达到 27.6%，比例最低的是政府组织的听证会，只有 4.8%。

表 4.43 公众参与城市管理的途径描述性统计分析

		响应		个案百分比
		N	百分比	
公众参与城市管理的途径	新闻媒体	217	14.6%	32.2%
	网络媒体	411	27.6%	61.1%
	12345、12319等热线	238	16.0%	35.4%
	社区组织	257	17.3%	38.2%
	政府组织的听证会	71	4.8%	10.5%
	相关部门的意见征询	182	12.2%	27.0%
	其他	112	7.5%	16.6%
总计		1488	100.0%	221.1%

社区组织：包括社区居委会、业主委员会、社区志愿者组织及民间组织，以下均相同

该题为多项选择，因此累计个案百分比超过100%

为进一步探讨不同人群对参与城市管理途径选择的差异性，利用多响应变量的交叉列联分析功能对性别、年龄、受教育程度、职业与参与城市管理的途径进行交互分析。

从表4.44中可以看出，男性和女性对参与城市管理的途径选择差别不大，相对来说，男性（18.0%）选择12345、12319等热线的比例比女性（14.0%）略高，女性（19.3%）选择社区组织的比例比男性（15.2%）略高。

表 4.44 性别*公众参与城市管理的途径交叉制表

		公众参与城市管理的途径							总计	
		新闻 媒体	网络 媒体	12345、 12319 等热线	社区 组织	政府 组织 的听 证会	相关部 门的意 见征询	其他		
性别	男	计数	102	208	133	112	34	89	59	737
		性别内的%	13.8%	28.2%	18.0%	15.2%	4.6%	12.1%	8.0%	
	女	计数	115	203	105	145	37	93	53	751
		性别内的%	15.3%	27.0%	14.0%	19.3%	4.9%	12.4%	7.1%	
总计		计数	217	411	238	257	71	182	112	1488

百分比和总计以响应为基础

从表4.45中可以看出，不同年龄段的人群对参与城市管理途径的选择有较大区别。新闻媒体的选择比例各个年龄段的人群相差不大；网络媒体的选择比例随着年龄的增加而不断降低，18—29岁人群（34.1%）选择比例最高，60岁及以上人群（7.2%）选择比例最低；12345、12319等热线和社区组织的选择比例，60岁及以上人群最高，分别达到29.0%和30.4%，其次为50—59岁人群，分别为18.6%和23.6%，其余年龄段人群选择比例相差不大；政府组织的听证会选择比例总体差别不大，50—59岁人群（6.4%）略高；相关部门的意见征询选择比例，60岁及以上人群（5.8%）最低，其次为18—29岁人群（10.0%），其余年龄段人群选择比例相差不大。

表 4.45 年龄*公众参与城市管理的途径交叉制表

		公众参与城市管理的途径							总计	
		新闻媒体	网络媒体	12345、12319等热线	社区组织	政府组织的听证会	相关部门的意见征询	其他		
年龄	18—29岁	计数	92	211	89	99	28	62	37	618
		年龄内的%	14.9%	34.1%	14.4%	16.0%	4.5%	10.0%	6.0%	
	30—39岁	计数	56	106	66	65	21	60	31	405
		年龄内的%	13.8%	26.2%	16.3%	16.0%	5.2%	14.8%	7.7%	
	40—49岁	计数	37	66	37	39	10	36	31	256
		年龄内的%	14.5%	25.8%	14.5%	15.2%	3.9%	14.1%	12.1%	
	50—59岁	计数	22	23	26	33	9	20	7	140
		年龄内的%	15.7%	16.4%	18.6%	23.6%	6.4%	14.3%	5.0%	
	60岁及以上	计数	10	5	20	21	3	4	6	69
		年龄内的%	14.5%	7.2%	29.0%	30.4%	4.3%	5.8%	8.7%	
总计		计数	217	411	238	257	71	182	112	1488

百分比和总计以响应为基础

从表4.46中可以看出，不同受教育程度的人群对参与城市管理的途径选择有较大区别。新闻媒体的选择比例随着受教育程度的提高不断降低，初中及以下人群（23.1%）最高，研究生人群（12.7%）最低；网络媒体的选择比例，初中及以下人群（3.8%）最低，其次是高中、中专、职高人群（21.5%），其余人群选择比例相差不大；12345、12319等热线选择比例，初中及以下人群（25.0%）最高，研究生人群（11.3%）最低，其余人群选择比例相差不大；社区组织的选择比例，初

中及以下人群（28.8%）最高，其余人群选择比例相差不大；政府组织的听证会选择比例，研究生人群（8.0%）最高，其余人群选择比例相差不大；相关部门的意见征询选择比例，研究生人群（15.1%）最高，其次是本科人群（14.6%），初中及以下人群（1.9%）最低。

表 4.46 受教育程度*公众参与城市管理的途径交叉制表

		公众参与城市管理的途径							总计	
		新闻媒体	网络媒体	12345、12319等热线	社区组织	政府组织的听证会	相关部门的意见征询	其他		
受教育程度	初中及以下	计数	12	2	13	15	3	1	6	52
		受教育程度内的%	23.1%	3.8%	25.0%	28.8%	5.8%	1.9%	11.5%	
	高中中专职高	计数	30	34	26	31	5	14	18	158
		受教育程度内的%	19.0%	21.5%	16.5%	19.6%	3.2%	8.9%	11.4%	
	大专	计数	48	87	45	52	9	22	28	291
		受教育程度内的%	16.5%	29.9%	15.5%	17.9%	3.1%	7.6%	9.6%	
	本科	计数	100	227	130	122	37	113	46	775
		受教育程度内的%	12.9%	29.3%	16.8%	15.7%	4.8%	14.6%	5.9%	
	研究生	计数	27	61	24	37	17	32	14	212
		受教育程度内的%	12.7%	28.8%	11.3%	17.5%	8.0%	15.1%	6.6%	
	总计	计数	217	411	238	257	71	182	112	1488

百分比和总计以响应为基础

从表4.47中可以看出，不同职业的人群对参与城市管理的途径选择有较大区别。新闻媒体的选择比例，离退休人员（21.1%）最高，企业单位职工（15.9%）和事业单位职工（14.5%）其次，其余人群选择比例相差不大；网络媒体的选择比例，学生（37.0%）最高，离退休人员（10.2%）最低，其余人群介于22.7%—31.8%之间；12345、12319等热线选择比例则与网络媒体相反，离退休人员（25.0%）最高，学生（8.7%）最低，其余人群介于13.7%—19.3%之间；社区组织的选择比例，也是离退休人员（27.3%）最高，其次是自由职业者和个体工商户（20.5%），其余人群选择比例相差不大；不同职业人群对政府组织的听证会选择比例相差不大；

相关部门的意见征询选择比例, 党政机关工作者(17.7%)最高, 离退休人员(4.7%)最低, 其余人群介于7.8%—15.2%之间。

表 4.47 职业*公众参与城市管理的途径交叉制表

		公众参与城市管理的途径							总计		
		新闻媒体	网络媒体	12345、12319等热线	社区组织	政府组织的听证会	相关部门的意见征询	其他			
职业	党政机关工作者	计数	37	69	52	47	17	52	19	293	
		职业内的%	12.6%	23.5%	17.7%	16.0%	5.8%	17.7%	6.5%		
	事业单位职工	计数	36	71	34	40	11	37	19	248	
		职业内的%	14.5%	28.6%	13.7%	16.1%	4.4%	14.9%	7.7%		
	企业单位职工	计数	82	164	80	82	23	53	32	516	
		职业内的%	15.9%	31.8%	15.5%	15.9%	4.5%	10.3%	6.2%		
	离退休人员	计数	27	13	32	35	6	6	9	128	
		职业内的%	21.1%	10.2%	25.0%	27.3%	4.7%	4.7%	7.0%		
	自由职业者、个体工商户	计数	10	20	17	18	3	7	13	88	
		职业内的%	11.4%	22.7%	19.3%	20.5%	3.4%	8.0%	14.8%		
	学生	计数	17	51	12	22	7	21	8	138	
		职业内的%	12.3%	37.0%	8.7%	15.9%	5.1%	15.2%	5.8%		
	其他	计数	8	23	11	13	4	6	12	77	
		职业内的%	10.4%	29.9%	14.3%	16.9%	5.2%	7.8%	15.6%		
	总计		计数	217	411	238	257	71	182	112	1488

百分比和总计以响应为基础

小结：从上述分析可以看出，公众参与城市管理的途径选择与获取城市管理政府信息的途径选择有许多共同点。老年人、离退休人员和受教育程度较低的人群一般选择社区组织、12345和12319等热线；离退休人员和受教育程度较低的人群对新闻媒体的选择比例也较高；中青年、学生和受教育程度较高的人群一般选择网络媒体；党政机关工作者、事业单位职工、学生和受教育程度较高的人群选择相关部门意见征询的比例较高；政府组织的听证会选择比例普遍较低，说明目前听证会使用范围不广，在公众心目中的可信度也较低。因此，城市管理部门要根据参与群体的特点，有针对性地提供参与途径和形式，以提高公众参与的积极性和有效性。

5 提高公众参与度的政策建议

5.1 提高公众参与意识和参与能力

公众的参与意识和参与能力是影响公众参与的重要因素。

首先，政府对公众参与的态度直接影响到公众参与的积极性。城市管理部门对公众参与必须树立正确的理念，培养公共服务意识，充分尊重公众的合法权利，真正把吸收公众参与看成是优化政府行为的必然途径，主动为公众创造环境和条件，提供更多的参与机会，畅通各种渠道吸引公众参与。通过在政府网站上开设公众参与专栏、在新闻媒体上开设城市管理专题、开通热线电话和公务信箱，以及不定期地组织意见征询、听证会、座谈会等途径听取公众的意见、建议，为各种不同观念、利益的表达创造公共平台。同时，要重视对公众意见和建议的吸纳，将“对公众意见的回复”作为基本义务，收到的公众意见要一一进行梳理、归纳和分析，对每一类意见是否采纳做出说明，并及时给予回复，出台法规、规章、重大决策和涉及公众重大利益事项时要附公众意见采纳情况。同时，城市管理部门要注重及时解决公众反映的问题，不断改进工作绩效，努力提高公众对城市管理的满意度。通过加大对公众意见的回应程度，缩短政府和公众的距离，提高公众对政府的信任程度和参与效能感，使他们觉得有能力影响政府，政府重视他们的意见，激发公众的参与热情。

其次，通过宣传教育和参与实践，不断增强公众参与意识和能力。通过大力开展公民素质教育和广泛宣传，塑造积极的公民精神。有人认为公民精神应包括：以尊崇法律为核心的法治意识、以维护权利为宗旨的公平意识、以关注公共事务为内容的参与意识、以化解矛盾为目标的宽容精神和妥协精神^①。因此要通过新闻媒体、政府网站、社区宣传橱窗、社区论坛、现场咨询会、讲座、市民学校等多种途径，一方面，努力培养公众的社会责任感、社会热情和主人翁地位，使每个社会成员都意识到人人都享有公众参与的权利和义务，产生内在的主动参与意识；另一方面，普及城市管理法规、政策和标准，丰富公众的参与知识和技能，让公众懂得如何按照法律规定、根据一定的程序参与城市管理，维护自己的合法利益。同时，要加大公众参与的组织化程度，通过组织成员间的相互学习、交往、沟通

^①黎玉琴. 论当代中国社会中的公民精神[J]. 当代世界与社会主义, 2006, (5): 78-79

和集体行动，不断提升公众的民主素质和解决问题的能力。城市管理部门还应吸纳城市规划、建设、管理和经济等领域的专家学者建立城市管理专家库，主动为公众提供相关领域的专家学者进行指导、帮助，也可以派遣相关专业人员进入社区，为社区居民提供城市管理专业内容的咨询服务，定期或不定期开展宣传和知识培训，为公众参与提供智力支持，让公众在实践中学会如何参与城市管理，通过参与经历的不断积累增强公众有效介入复杂城市管理问题的能力，从“要我参与”变成“我要参与”，从被动式参与逐步向主动式参与转变。还可以通过地方性法规的形式将公众参与知识写入本地区义务教育的内容，通过学校教育，从小培养公众参与社会公共事务管理的意识和能力。

最后，要努力塑造参与型政治文化。公众参与意识的培育要依赖于一定的政治文化。一般来说，有利于公众参与发展的文化氛围有：普遍的平等观念、广泛的自主意识、强烈的责任感和法制原则^①。只有在参与型政治文化中，公众才可以提高对国家的责任感和政治体制的认同感，可以切实地感受到自己的人格和价值，并对自己的权利、义务意识以及参与行为的效能产生积极的认识和较高的评价^②。参与型政治文化的形成是个潜移默化的过程，推进和完善公众参与，必须努力克服传统政治文化造成的参与中冷漠情绪和搭便车心理，通过先进文化传播、公民教育和参与实践等逐步塑造全新的参与型政治文化，深化公众的主体意识，形成良好的参与氛围。

5.2 加大政府信息公开

随着信息化时代的来临，信息成为个人、组织进行社会活动不可或缺的资源，信息化程度高低也成为衡量一个国家发展程度与文明程度的重要指标。世界各国特别是发达国家从二十世纪中叶以来，掀起了促进政府透明化的改革浪潮，政府信息公开成为其中的热点和趋势^③。确保公众的知情权是公众参与的首要前提，公众只有获得充分的参与信息，才能作出理性的判断与选择。目前，普通公众获取信息的重要渠道有：一是公共信息渠道，如政府公开发布的各种信息，大众媒体公开宣传的有关信息；二是直接信息源，个人为自己特定目的而调查、收集到的

①彭明春. 试论公众参与公共决策的制约因素及其治理对策[J]. 江苏广播电视大学学报, 2005, (16): 92

②漆国生. 公共服务中的公众参与能力探析[J]. 中国行政管理, 2010, (3): 58

③温志勇. 试论政府环境信息公开与公众参与[J]. 科技信息, 2007, (22): 11

信息；三是私人信息源，即通过人际关系获取的有关信息；四是所属组织发布的信息；五是秘密渠道发布的信息^①。公众获取信息的多少和便利性主要取决于政府信息公开程度，加大政府信息公开可以减少公众获取信息的成本，提高参与积极性，同时提高公众对法规、政策、标准的知晓程度，增强其参与能力。正如科恩在论述民主的智力条件时所认为的“提供信息，使社会公民能根据这些信息采取明智的行动；教育公民，使之能有效地使用所提供的信息”^②。

城市管理部门要把公开政府信息作为自己的义务和社会公众应享有的权利来对待，进一步加大信息公开力度，增强透明度，通过政府公报、网络、电视、报刊、广播等多种途径及时公布有关决策和工作信息，并根据不同渠道的特点（如电视、网络媒体的快捷性及报刊媒体的深入性等），以及不同传播媒体受众的特点量体裁衣，选择合适的信息公布途径，以增强信息传播的有效性。要扩大政府公报的发送范围，使普通市民百姓都能看到政府公报。出台新的城市管理法规、政策时，除了要在政府网站和新闻媒体上开设专栏、专题进行广泛宣讲、解读外，还要通过编制城市管理专报等形式发送到家家户户，使公众能在第一时间了解到城市管理的新法规、新政策。要重点加大电子政务建设，在政府网站上公开除国家机密以外的所有城市管理法规、政策文件、标准，公开机构职能、负责人简介、组成部门和联系方式，公开城市管理部门的办事程序、法律依据和办理结果，公开城市管理政策制定和执行过程，公开有关统计数据、重大工作部署等信息，为公众参与提供正确、真实的信息，使公众能及时了解城市管理部门的工作动态。

要拓展信息公开渠道，除了有效利用传统的公开途径外，还可以将公开的信息内容编订成册或者摄制成影像资料，安排专人到社区进行发放、宣讲和组织观看，或者每月定期向居民派发有关城市管理的新闻简报，在社区宣传橱窗、公告栏中定期更新城市管理信息内容，让公众及时、直观地了解城市管理信息。也可以利用手机媒体，通过电信、移动、联通等部门，将公开的信息内容编成短信，发送给市民群众，让公众能最大限度地了解城市管理信息，有效提升信息公开带来的效应。此外，还可以在电视节目中创办专题节目、在互联网上开设网上议事厅或者开设专门的微博，供公众学习和讨论。同时，除城市管理部门主动公开政府信息外，公众也有权按照依申请公开的规定，要求城市管理部门提供涉及公众

①周向红. 公共政策过程中的信息不对称成因的分析[J]. 理论探讨, 2004, (2): 92

②卡尔·科恩. 论民主[M]. 北京: 商务印书馆, 1988: 158

重大利益，或有重大社会影响的政务信息，城市管理部门应按相关规定及时予以公开。

城市管理部门要落实独立部门和专职人员负责信息公开工作，建立新闻发言人制度，定期发布政府信息。并且制定信息分级分类管理办法和信息公开的有关规章制度，编制信息公开目录，明确公开范围、公开程序及公开时限，确保发布的政府信息准确一致。同时，应建立责任追究制度，对未按规定进行信息公开的，要追究单位和有关人员的责任。公众也可以通过举报、行政复议、行政诉讼等途径对城市管理部门不依法履行信息公开义务的行为进行监督和追究。通过加大政府信息公开力度，逐步消除城市管理中政府和公众信息不对称的问题，提高公众对城市管理的关注度和对政策的判断能力，加强与城市管理部门的有效沟通和合作。同时，也有助于加强公众对城市管理部门的监督，规范政府行为，防止权力滥用和腐败行为，实现依法行政。

5.3 建立健全制度保障

完善公众参与制度，能够有效地保障公众的有序参与，激发公众的参与热情，培养和增强公众的民主意识和参与能力。王锡铤认为公众参与的制度保障包括三个层面：基础性制度（保障社会成员有组织参与的制度和信息公开制度）、程序性制度（明确公众参与的平台、途径、渠道、方式、程度、标准、步骤、回应机制等的制度和法律责任制度）、支持性制度（为弱势社会群众参与提供知识和资源支持的制度、专家咨询制度、公众参与和技术的结合、公益代表制度）^①。也有学者认为公众参与制度应包括实体内容和程序规定两大部分，实体内容主要确定政府和公众在城市管理中各自的权利义务，程序规定包括认定公众参与主体资格的程序、确定公众参与范围的程序、规定公众参与具体过程和环节的程序、政府对公众进行信息反馈的程序^②。

建立健全公众参与的制度保障，首先要完善公众参与城市管理的法律保障，将公众参与纳入城市管理立法体系，以地方性法规或政府规章的形式确立公众参与城市管理的法律地位。应明确公众参与是城市管理制定法规、规章、政策和标准、落实日常管理、实施工程项目、作出行政决定、开展考核评比的必要程序，

^①王锡铤. 公众参与和行政过程——一个理念和制度分析的框架[M]. 北京: 中国民主法制出版社, 2007: 69-70

^②陈彦佳. 城市管理公众参与问题研究——以广州市城市管理为例[J]. 特区城市管理, 2010, (4): 47

明确与公众切身利益相关程度较高，尤其是涉及重大公共利益和公众现有利益与权利变更的决策，必须要有公众参与才有效。同时要以法律的形式明确公众参与权受到侵犯后的救济方法，即公众有权通过行政复议、行政诉讼等依法寻求救济，公众的合法权益受到损害的，政府应按照国家赔偿法、行政诉讼法等关于赔偿的规定承担赔偿责任，从而切实保障公众的知情权、参与权、表达权和监督权。只有赋予公众参与城市管理的合法地位，将公众参与作为法定程序，才能真正实现公众对公共事务的参与。

其次要确定公众参与的具体制度，明确公众参与的主体、内容、范围、权限、组织机构、途径、程序等，即“谁参与”——参与主体，“参与什么”——参与内容、范围和权限，“如何参与”——参与途径和程序，从而规范公众参与的秩序，使公众对参与产生认同感，保证公众参与的良性运行。具体包括：一要建立和完善信息公开制度、公众建议征集制度、听证制、公示制、专家咨询制度、信息反馈制度、信访制度、监督和评价机制等多种制度安排，切实保障公众的参与权。同时，要制定有关规章制度，防止公众参与流于形式，对阻碍公众参与或只是采取象征性参与的部门，应给予严肃处理 and 追究相应责任；二要创新和丰富参与形式，参与方式越丰富，公众在参与时的选择性就越强，参与积极性也越高。要结合我国城市管理实际，引入国外先进的参与形式，如市民评审团、共识会议、公民论坛、公共辩论等，逐步形成由听证会、座谈会、论证会、公示、咨询委员会、公共辩论、公共调查、公民论坛、大众传媒、热线电话、公务信箱、手机短信、社区组织等多种形式构成的多层次公众参与体系。同时，在参与实践中，要根据参与主体和参与内容的特点，以及各种参与形式的适用性，为公众提供合适的参与途径，提高参与质量和效果；三要建立和完善公众参与的程序，使城市管理部门和公众都可以按照规定的程序操作，减少随意性。程序应当透明和公正，具有可操作性，并最终以法律的形式固定下来，向社会公众公布，使公众参与做到经常化、制度化、程序化、规范化；四要建立公众参与的经费保障制度，在公共财政中应设立公众参与的专项经费，用于对公众的教育培训、社区组织的经费补助和公众参与活动的资金支持、物质奖励等。要恰当地运用激励机制，对积极参与城市管理并有贡献者应给予奖励，从而激发公众参与城市管理的主观能动性和参与热情，消除参与者在集体行动中的“搭便车”现象。

5.4 完善公众参与组织体制

团体参与应成为公众参与城市管理的主要形式。国外现行的公众参与组织机构主要有三种形式：第一种形式为大多数国家所采用，即政府机关在参与事务中扮演重要领导角色，主要以行政权力来主导并整合参与事务的进程；第二种形式主要是基于“地方社区组织”；第三种形式则是以全国性的“非政府组织”领导参与工作的进行^①。一个独立于行政组织之外的、又受法律保护和支持的、由关心城市管理的公众组成的团体，不论是地方社区组织或全国性的非政府组织都是十分必要和重要的^②。

公民社会组织是公众参与的重要组织载体，可以将碎片化的公众力量凝聚起来，充分运用所掌握的各种资源，形成一种可与公权力相抗衡的团体力量，有效地表达自己的利益诉求和期望，影响公共事务和决策，维护公众的合法权益。因此，政府要着力培育公民社会组织，积极探索公民社会组织注册登记制度改革，降低注册登记门槛。加快转变政府职能，采用授权、委托或购买服务的方式，把应由或适宜于公民社会组织履行的职能逐步移交给公民社会组织，同时支付相应的费用，所需资金纳入政府财政预算管理，并通过有关税收优惠政策，扶持公民社会组织发展。通过实行分类管理依法加强对公民社会组织的监督管理，规范组织行为。同时，引导各类公民社会组织加强自身建设，完善内部制度，提高组织公信力，增强服务社会能力，共同参与社会管理和公共服务，发挥公众参与的基础作用。

政府应该着力建设公民参与的承载机制，将城市管理的重心逐步下沉到社区，构建以社区组织为核心的参与载体。社区组织是最接近居民生活的公民社会组织。社区是城市建设和管理的细胞，政府在城市管理中的目标任务，不少要通过社区来落实，“条块结合，以块为主”的城市管理体制，首先就是社区这一块。社区也是公众参与城市管理的基点，在社区范围内，包括城市管理在内的各项事务关系到社区居民的切身利益，最容易引起公众的积极响应和参与。城市管理部门要充分发挥社区作用，建设公众参与的社区平台，构建以社区居委会为核心，包括业主委员会和社区志愿者组织、民间组织等组成的社区组织网络，强化社区组织自

^①时洁. 论在我国建立公众参与的城市规划制度的必要性[J]. 城市管理与科技, 2008, (10): 35

^②吴茜, 韩忠勇. 国外城市规划管理中“公众参与”的经验与启示[J]. 江西行政学院学报, 2001, (1): 42

我管理、自我服务、自我教育功能，将原先由政府组织承担的社会职能交由社区组织来承担。

社区居委会是我国最健全、最基本、也最具活力的社区基层组织，城市管理部门应推行“居站分设”的管理模式，即在社区单独设立城市管理工作站（室），并落实城市管理专职人员和工作经费，由其承担社区内城市管理事务性工作。通过实行行政与自治机构分设，弱化对社区居委会的行政控制，加强和完善其自治功能。业主委员会是除社区居委会外的另一法定社区自治组织，要充分发挥业主委员会在城市管理中的沟通、协调、监督作用，维护业主的共同利益。同时要大力扶持和培育社区志愿者组织和民间组织，努力培养城市管理志愿者队伍和义务监督员队伍，建立由社区居民组成的社区参与委员会等民间组织，弥补法定自治组织的不足，与社区居委员、业主委员会结合，为公众参与城市管理奠定社会基础。

城市管理部门要在制度保障、资金、培训等方面对社区组织给予支持。要制定社区组织参与城市管理的制度规范，明确参与的范围、方式、程序、参与意见的运用和反馈等，同时要引导社区组织制定城市管理公约等自治管理的规章制度，确保社区组织有章理事；制定资金政策为社区组织开展参与活动提供必要的经费支持，同时建立相应的奖励机制，确保社区组织有钱办事；加强对社区组织成员的培训，重点培训参与意识、服务意识、志愿精神和城市管理知识、参与技能、自我管理能力强等，通过培养骨干力量，确保社区组织有人干事。

社区组织要成为连接城市管理部门和公众的重要桥梁，担任起城市管理的信息员、劝导员、监督员、参谋员和宣传员。信息员——把公众对城市管理的要求、愿望、建议和批评集中起来，及时传达给城市管理部门，并将城市管理部门对公众意见的采纳和办理情况传达给公众，将两者有效衔接起来；劝导员——对社区内违反城市管理法律法规的行为予以劝导，通过自治管理，减少违法行为的发生；监督员——参与对城市管理日常工作的监督，社区组织的监督意见应成为城市管理考核评比的参考依据；参谋员——为城市管理部门制定法规、政策、标准和实施涉及公众重大利益的事项提供意见、建议，提高决策科学性；宣传员——宣传城市管理法规、规章、政策和城市管理部门的工作成效，增强公众对城市管理工作的理解和支持。

5.5 充分发挥大众传媒作用

政府开放信息和媒体传播信息两个维度的结合，是社会“信息开放”的真正含义^①。大众传媒主要包括新闻媒体（即电视，报刊、广播等传统媒体）和网络媒体，承担着公众参与城市管理的公共信息平台 and 公共论坛角色，是公众获取城市管理政府信息的重要渠道，也是公众参与城市管理，发表意见、建议，交流观点，实施公众监督的重要平台，对公众参与有着举足轻重的作用。

新闻媒体作为除立法、行政、司法以外的“第四种权力”，要真正发挥上传下达的作用，不仅成为“党和国家的喉舌”，更要成为社会公众的“喉舌”，监督公共权力的运行。一方面，要通过各种市民群众喜闻乐见的形式开设城市管理专题、专栏，及时将城市管理的法规、政策和重要举措公诸于众，加强宣传和报道，展示管理成就，为公众提供尽可能充足、有效的相关信息，使城市管理政策和工作成效得到公众的认可和接受，成为政府信息公开的重要媒介。另一方面，要通过独立调查和公开报道，及时反映市情民意和城市管理中存在的问题，直击社会热点。同时，结合自身特点，通过电视访谈、新闻评论、专题讨论、民意调查、市民来信来电刊登等多种形式，为公众提供表达多元意见的机会，制造社会舆论压力，引起城市管理部门的重视，推动管理部门改善管理和出台新的公共政策。新闻媒体在发挥监督作用时，要注重理性、客观地分析问题，增强深度性，引导公众与政府进行有效沟通。

城市管理部门要正确对待新闻媒体的监督，做到接受媒体、利用媒体和善待媒体，构建互信、互助、互动的和谐关系。城市管理部门要加强与新闻媒体的合作，主动介绍城市管理政策制定和工作开展情况，尽可能为新闻媒体进行全面、准确的报道提供便利，通过媒体加强与公众的双向沟通。在涉及公众利益的公共政策出台和重大公共事件发生时，要及时召开新闻发布会予以公布，让公众在第一时间知晓。对重大或典型的公众参与城市管理活动要通过新闻媒体以多种形式、多种题材，从不同侧面进行宣传报道，扩大影响面，逐步形成良好的参与氛围。对新闻媒体反映的问题，要认真调查，及时整改和反馈，并以此为机不断改进工作，提高城市管理部门的公众满意度。

随着互联网的快速发展，网络媒体在公众参与中的作用日益突出。网络媒体

^①王锡锌. 公众参与和行政过程——一个理念和制度分析的框架[M]. 北京: 中国民主法制出版社, 2007: 116

具有传统媒体无可比拟的几大优点：一是信息容量大，查找方便，传播迅速快捷；二是突破了时空限制，参与范围广、成本低；三是互动性强，弥补了传统媒体单向传播的缺陷，公众可以在网上开展讨论、交流，以及与政府官员直接对话和互动；四是公众有充分的时间思考他人的意见及发表自己的意见，可以真实表达自我；五是可迅速组织网络力量，提高民意在政府运作中的分量。正因为网络媒体有上述优点，因此日益受到公众的青睐，特别在各类重大公共事件中表现突出。政府网站、门户网站、论坛、聊天室、即时通讯软件、博客等成为公众参与的重要途径。

城市管理部门要充分发挥网络媒体在公众参与中的作用。首先，要加强政府网站建设，搭建与公众互动交流的重要平台，围绕城市管理的重点工作和公众关注的热点问题，开通在线访谈、热点解答、网上咨询等栏目，做好宣传和解疑释惑工作；通过公务信箱、留言板等，接受公众建言献策和情况反映；围绕重要决策和与公众利益密切相关的事项，开展网上调查、网上听证、网上评议等工作，征集公众的意见和建议，为决策提供参考；在发生重大公共事件时，要主动、及时地在政府网站上发布权威信息，引导公众从正规渠道获取信息，以澄清虚假，正确引导舆论。其次，城市管理部门要重视网络舆情，通过各类门户网站加强与公众的互动，寻找网络民意背后的群众诉求。可以设立专职的网络发言人，负责在互联网上发布官方信息，并且及时收集、整理、汇报、交办和反馈来自网络媒体的信息，迅速回应网络舆论，通过加大对网络民意的回应程度，提高城市管理部门的政府公信力。最后，正因为网络媒体的种种便利性，使得网络参与成为一把“双刃剑”，在推动政治民主、行政民主发展的同时，也容易出现无序参与、极端参与和暴力参与等问题，因此城市管理部门在保护和发挥公众网络参与积极性的同时，更要规范网络参与，引导公众以合法、理性的形式表达自己的利益诉求和意见，有序参与城市管理。

参考文献

- [1] Amstein, Sherry R. A Ladder of Citizen Participation [J]. Journal of American Institute of Planners, 1969, Vol. 35(4): 216-224
- [2] Arthur Lupia. Deliberation Disconnected: What It Takes to Improve Civic Competence [J]. Law and Contemporary Problems, 2002, Vol. 65(3): 133-150
- [3] Chaeyoon Lim. Mobilizing on the margin: How does interpersonal recruitment affect citizen participation in politics? [J]. Social Science Research, 2010, Vol. 39(2): 341-355
- [4] Deborah A. Potter. “Wrong parents” and “right parents”: Shared perspective about citizen participation in policy implementation [J]. Social Science & Medicine, 2010, Vol. 70(11): 1705-1713
- [5] Thomas S. Dee. The Effects of Catholic Schooling on Civic Participation [J]. International Tax and Public Finance, 2005, Vol. 12(5): 605-625
- [6] John B. Sutcliffe. Public Participation in Local Politics: The Impact of Community Activism on the Windsor-Detroit Border Decision Making Process [J]. Canadian Journal of Urban Research, 2008, Vol. 17(2): 57-83
- [7] Judith Innes, David Booher. Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century [J]. Planning Theory & Practice, 2004, Vol. 5(4): 419-436
- [8] Maria Powell, Daniel Lee Kleinman. Building citizen capacities for participation in nanotechnology decision-making: the democratic virtues of the consensus Conference model [J]. Public Understanding of Science, 2008, Vol. 17(3): 329-348
- [9] Renée A. Irvin, John Stansbury. Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? [J]. Public Administration Review, 2004, Vol. 64(1): 55-65
- [10] Samuel D. Brody, David R. Godschalk, Raymond J. Burby. Mandating Citizen Participation in Planning: Six Strategic Planning Choices [J]. Journal of the American Planning Association, 2003, Vol. 46(3): 245-264
- [11] Thomas Webler, Seth Tuler. Fairness and Competence in Citizen Participation: Theoretical Reflections from a Case Study [J]. Administration & Society, 2000, Vol.

- 32(2): 566-595
- [12] Waheduzzaman. Value of people's participation for good governance in developing countries [J]. Transforming Government: People, Process and Policy, 2010, Vol. 4(4): 386-402
- [13] 蔡定剑. 公众参与: 风险社会的制度建设[M]. 北京: 法律出版社, 2009: 356
- [14] 陈桂香, 杨进军. 成都市社区参与的现状与制约因素分析[J]. 西南民族大学学报(人文社科版), 2004, (9): 270-272
- [15] 陈延彬. 我国城市管理的主体创新——公众参与[J]. 新疆财经, 2006, (4): 29-31
- [16] 陈彦佳. 城市管理公众参与问题研究——以广州市城市管理为例[J]. 特区城市管理, 2010, (4): 47
- [17] 陈振宇. 城市规划中的公众参与程序研究[M]. 北京: 法律出版社, 2009: 057-058
- [18] 程秋云. 公众参与式城市管理问题探讨[J]. 现代经济信息, 2009, (20): 119-120
- [19] 程样国, 李志. 公民参与的内涵、特征及其对我国的启示[C]. “落实科学发展观推进行政管理体制变革”研讨会暨中国行政管理学会2006年年会论文集, 2006: 1668-1670
- [20] 戴维·赫尔德. 民主的模式[M]. 北京: 中央编译出版社, 1998: 340
- [21] 德尔伯特·C·米勒, 内尔·J·萨尔金德. 研究设计与社会测量导引[M]. 重庆: 重庆大学出版社, 2004: 360, 377-378
- [22] 杜智敏. 抽样调查与SPSS应用[M]. 北京: 电子工业出版社, 2010: 294-300, 602-603, 693-730
- [23] 范柏乃, 蓝志勇. 公共管理研究与定量分析方法[M]. 北京: 科学出版社, 2008: 42-44, 321-335
- [24] 傅广宛, 傅雨飞. 公民对公共政策制定过程关注度的若干影响因素研究——基于我国中部六省的量化分析[J]. 江汉论坛, 2006, (12): 63-66
- [25] 格里·斯托克. 作为理论的治理: 五个论点[J]. 国际社会科学(中文版), 1999, (1): 19-29

- [26] 顾丽梅. 解读西方的公民参与理论[J]. 南京社会科学, 2006, (3): 41-48
- [27] 顾训宝. 十年来我国公民参与现状研究综述[J]. 北京行政学院学报, 2009, (4): 33-38
- [28] 韩建敏. 公共政策制定中的公民参与研究[D]. 硕士学位论文, 郑州大学, 2009: 11-12, 18
- [29] 何祖坤. 关注政府回应[J]. 中国行政管理, 2000, (7): 7-8
- [30] 胡丹. 我国公民参与的限制性因素及解决途径[J]. 科学咨询 (决策管理), 2007, (19): 15-16
- [31] 胡宗仁. 网络参与下的政府行为选择[J]. 中国行政管理, 2010, (1): 68-70
- [32] 黄海艳, 李振跃. 公众参与基础设施项目的影响因素分析[J]. 科技管理研究, 2006, (12): 226、247-248
- [33] 黄松江. 公众参与城市公共空间环境卫生管理的几点思考[J]. 城市管理与科技, 2008, (4): 43-44
- [34] 加布里埃尔·A·阿尔蒙德, 西德尼·维巴. 公民文化——五个国家的政治态度和民主制[M]. 北京: 华夏出版社, 1989: 18-36, 205-241, 361-402
- [35] 贾西津主编. 中国公民参与案例与模式[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2008: 1-5, 247-261
- [36] 姜杰, 彭展, 夏宁主编. 城市管理学[M]. 济南: 山东人民出版社, 2005: 13
- [37] 卡尔·科恩. 论民主[M]. 北京: 商务印书馆, 1988: 6-25, 158
- [38] 卡罗尔·佩特曼. 参与和民主理论[M]. 上海: 上海人民出版社, 2006: 8, 29
- [39] 孔凡宏, 张继. 论公民对公共行政的参与: 价值、形式与保障[J]. 中国行政管理, 2008, (3): 14-16
- [40] 蓝志勇, 陈国权. 当代西方公共管理前沿理论述评[J]. 公共管理学报, 2007, (4): 1-11
- [41] 黎玉琴. 论当代中国社会中的公民精神[J]. 当代世界与社会主义, 2006, (5): 78-82
- [42] 李春梅. 城镇居民公众参与态度实证研究——以成都市为例[J]. 国家行政学院学报, 2006, (5): 67-70
- [43] 李海青. 政治哲学视野中的公民参与[N]. 学习时报, 2008-01-14

- [44] 李庆钧. 公共政策过程中公民参与的作用及其限制性因素分析[J]. 扬州大学学报(社科版), 2007, (1): 95-97
- [45] 李学会. 论公共政策制定中公众参与的必要性[J]. 广东行政学院学报, 2004, (12): 23-26, 35
- [46] 刘淑妍. 公众参与导向的城市治理——利益相关者分析视角[M]. 上海: 同济大学出版社, 2010: 1
- [47] 罗伯特·B·丹哈特, 珍妮特·V·丹哈特. 新公共服务: 服务而非掌舵[J]. 中国行政管理, 2002, (10): 38-44
- [48] 罗伯特·D·帕特南. 使民主运转起来[M]. 南昌: 江西人民出版社, 2001: 100-104
- [49] 吕燕. 公民参与之热情与愿望调查——以扬州市为例[J]. 城市问题, 2009, (6): 66-70
- [50] 莫文敏. 当代我国公共管理中的公民参与现状及制约因素分析[J]. 长沙铁道学院学报(社会科学版), 2005, (12): 14-15
- [51] 欧文·E·休斯. 公共管理导论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2007: 1
- [52] 彭勃. 公民参与: 和谐时代的公共政策机制[J]. 政治与法律, 2007, (3): 37-40
- [53] 彭惠青. 城市社区居民参与研究——以武汉市社区考察为例[M]. 武汉: 华中科技大学出版社, 2009: 147
- [54] 彭明春. 试论公众参与公共决策的制约因素及其治理对策[J]. 江苏广播电视大学学报, 2005, (1): 89-92
- [55] 漆国生. 公共服务中的公众参与能力探析[J]. 中国行政管理, 2010, (3): 56-58
- [56] 秦彦霞. 论城市管理中公民参与机制的建设[D]. 硕士学位论文, 四川大学, 2005: 1, 5, 34
- [57] 人民论坛专题调研组. 让民主成为改善民生的动力——杭州市探索建立“以民主促民生”工作机制调研报告[J]. 人民论坛, 2009, (21): 44-47
- [58] 邵任薇. 中国城市管理中的公众参与[J]. 现代城市研究, 2003, (2): 7-12
- [59] 时洁. 论在我国建立公众参与的城市规划制度的必要性[J]. 城市管理与科技, 2008, (10): 33-35
- [60] 孙枝俏, 王金水. 公民参与公共政策制度化的价值和问题分析[J]. 江海学刊, 2007, (5): 95-99

- [61]唐晋主编. 大国策（民主参与）[M]. 北京：人民日报出版社，2009：003-009，040-043
- [62]唐云锋，刘佳. 试论转型时期的大众传媒与公共政策[J]. 中国行政管理，2010，（1）：64-67
- [63]王邦佐. 居委会与社区治理：城市社区居民委员会组织研究[M]. 上海：上海人民出版社，2003：203
- [64]王彩梅. 试论公民参与能力的提高[J]. 理论导刊，2006，（1）：60-63
- [65]王江. 城市建设和管理的公众参与问题探讨[J]. 城市，2003，（3）：10-13
- [66]王科. 公民参与公共管理的理论渊源[J]. 渤海大学学报（哲学社会科学版），2009，（5）：104-107
- [67]王锡锌. 公众参与和行政过程——一个理念和制度分析的框架[M]. 北京：中国民主法制出版社，2007：69-70，113，116
- [68]王锡锌. 公众参与和中国新公共运动的兴起[M]. 北京：中国法制出版社，2008：15-50
- [69]温志勇. 试论政府环境信息公开与公众参与[J]. 科技信息，2007，（22）：11-13
- [70]吴东彦. 公共决策中的公民参与的几点思考[J]. 经营管理者，2010，（15）：46
- [71]吴明隆. 问卷统计分析实务——SPSS操作与应用[M]. 重庆：重庆大学出版社，2010：161-256，379-380
- [72]吴启迪，诸大键. 现代化城市管理的理念[J]. 建筑科技与市场，1999，（6）：1
- [73]吴茜，韩忠勇. 国外城市规划管理中“公众参与”的经验与启示[J]. 江西行政学院学报，2001，（1）：40-42
- [74]吴人韦，杨继梅. 公众参与规划的行为选择及其影响因素——对圆明园湖底铺膜事件的反思[J]. 规划师，2005，（11）：5-7
- [75]吴绍琪，郑红莉. 公民参与公共政策制定的制约因素及其对策研究[J]. 辽宁行政学院学报，2008，（6）：21-22
- [76]吴思红. 国外城市民主治理中公众参与机制及其启示[J]. 管理研究，2010，（1）：78-81
- [77]吴新叶. 社区管理学[M]. 北京：北京大学出版社，2008：266-268
- [78]向淑荣. 公众参与城市治理的障碍分析及对策探讨[J]. 探索，2007，（6）：69-71

- [79]肖燮楠. 公众参与公共决策态度水平研究——以广州市为例[D]. 硕士学位论文, 暨南大学, 2009: 27-57
- [80]许瑛超. 浅谈环境规划中公众参与有效性的影响因素[J]. 环境科学与管理, 2008, (8): 20-23
- [81]薛薇. SPSS统计分析方法及应用[M]. 北京: 电子工业出版社, 2005: 366
- [82]杨志. 我国公民参与公共政策的现状及其路径选择[J]. 理论学刊, 2006, (7): 90-92
- [83]俞可平. 治理与善治[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 1-15, 86-96
- [84]俞可平. 公民参与民主政治的意义[N]. 学习时报, 2007-01-01
- [85]约翰·克莱顿·托马斯. 公共决策中的公民参与: 公共管理者的新技能和新策略[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2005
- [86]张明澎. 中国“政治人”——中国公民政治素质调查报告[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1994: 7
- [87]张勤. 中国公民社会组织发展研究[M]. 北京: 人民出版社, 2008: 1-4
- [88]张旭霞. 城市管理中的公众参与[J]. 甘肃行政学院学报, 2006, (4): 38-39
- [89]赵德关. 城市管理公众参与的理性思考[J]. 上海城市管理职业技术学院学报, 2006, (3): 14-18
- [90]赵俊英. 城市规划中的公众参与研究[D]. 硕士学位论文, 太原理工大学, 2009: 24
- [91]赵涛. 公民参与的影响因素分析[J]. 法制与社会, 2006, (16): 124-125
- [92]中央编译局比较政治与经济研究中心, 北京大学中国政府创新研究中心. 公共参与手册——参与改变命运[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2009: 015-024
- [93]周向红. 公共政策过程中的信息不对称成因的分析[J]. 理论探讨, 2004, (2): 90-93
- [94]“民间庭改办”拓展公众治理新空间[J]. 领导决策信息, 2009, (23): 20-21

附录

公众参与城市管理影响因素的调查问卷

尊敬的女士、先生：

您好！我们是浙江大学公共管理学院 MPA 学生。本次调查的目的是为了深入了解公众参与城市管理的相关影响因素，以便为城市管理部门改善工作提供政策建议。希望能得到您的支持，帮助填写这份问卷。调查采用无记名方式，您所填写的资料只用于分析研究，我们将对您所填写的所有内容严格保密，保证不给您带来任何负面影响，我们相信您的意见和建议将会对该研究具有指导性意义。

谢谢您的支持与合作！

名词解释：城市管理主要包括市政管理（道路、桥梁、排水管网、河道等市政设施的管理）、环卫管理（道路保洁、公厕管理、垃圾清运处置等）、市容市貌管理、绿化管理、亮灯管理（城市照明亮灯、景观亮灯）、公用行业管理（供水、供气、公交）等。

一、基本信息（请在相应的选项前打“√”）

1、您的性别

- ①男 ②女

2、您的年龄

- ①18—29岁 ②30—39岁 ③40—49岁 ④50—59岁 ⑤60岁及以上

3、您在本市的居住年限

- ①1年以下 ②1—5年 ③6—10年 ④11—20年 ⑤21年及以上

4、您的受教育程度

- ①初中及以下 ②高中、中专、职高 ③大专 ④本科 ⑤研究生

5、您的月收入

- ①1000元以下 ②1000—2000元 ③2001—3000元
④3001—5000元 ⑤5001元及以上

6、您的职业

- ①党政机关工作者 ②事业单位职工 ③企业职工
④离退休人员 ⑤自由职业者、个体工商户 ⑥学生 ⑦其他

二、请根据您的经验和感受对下列内容的影响程度进行评价，答案并无对错之分
(请在相应的选项前打“√”)。

1、城市管理部门对公众参与活动的态度(如：支持还是反对，让公众实质性参与还是走走形式)，对您参与城市管理有没有影响？

- ①无影响 ②不太有影响 ③一般 ④比较有影响 ⑤非常有影响

2、城市管理部门的政府信息公开程度，对您参与城市管理有没有影响？

- ①无影响 ②不太有影响 ③一般 ④比较有影响 ⑤非常有影响

3、城市管理部门对公众意见的重视程度和反馈程度，对您参与城市管理有没有影响？

- ①无影响 ②不太有影响 ③一般 ④比较有影响 ⑤非常有影响

4、城市管理部门对公众参与的物质或精神奖励，对您参与城市管理有没有影响？

- ①无影响 ②不太有影响 ③一般 ④比较有影响 ⑤非常有影响

5、国家法律法规对公众参与权利的保障程度，对您参与城市管理有没有影响？

- ①无影响 ②不太有影响 ③一般 ④比较有影响 ⑤非常有影响

6、公众参与城市管理的程序(流程)是否有明确规定，对您参与城市管理有没有影响？

- ①无影响 ②不太有影响 ③一般 ④比较有影响 ⑤非常有影响

7、城市管理部门能否提供多种不同的公众参与形式(如座谈会、听证会、公共调查、意见征询、热线电话等)，对您参与城市管理有没有影响？

- ①无影响 ②不太有影响 ③一般 ④比较有影响 ⑤非常有影响

8、城市管理的专业性和技术性程度，对您参与城市管理有没有影响？

- ①无影响 ②不太有影响 ③一般 ④比较有影响 ⑤非常有影响

9、城市管理部门对公众参与是否提供资金支持，对您参与城市管理有没有影响？

- ①无影响 ②不太有影响 ③一般 ④比较有影响 ⑤非常有影响

10、您认为公众的公民权利意识强弱，对参与城市管理有没有影响？

- ①无影响 ②不太有影响 ③一般 ④比较有影响 ⑤非常有影响

- 11、您认为公众的社会责任意识强弱，对参与城市管理有没有影响？
①无影响 ②不太有影响 ③一般 ④比较有影响 ⑤非常有影响
- 12、您认为公众对城市管理部门的信任程度，对参与城市管理有没有影响？
①无影响 ②不太有影响 ③一般 ④比较有影响 ⑤非常有影响
- 13、您认为公众对参与活动作用（影响）大小的心理预期，对参与城市管理有没有影响？
①无影响 ②不太有影响 ③一般 ④比较有影响 ⑤非常有影响
- 14、您认为公众通过参与活动预计会得到的收益（利益）大小，对参与城市管理有没有影响？
①无影响 ②不太有影响 ③一般 ④比较有影响 ⑤非常有影响
- 15、您认为公众在参与过程中预计会付出的成本大小（如花费的时间、金钱等），对参与城市管理有没有影响？
①无影响 ②不太有影响 ③一般 ④比较有影响 ⑤非常有影响
- 16、您认为公众以往参与城市管理的经验和感受，对现在参与城市管理有没有影响？
①无影响 ②不太有影响 ③一般 ④比较有影响 ⑤非常有影响
- 17、您认为公众对城市管理的法律、法规、政策及标准的知道和了解程度，对参与城市管理有没有影响？
①无影响 ②不太有影响 ③一般 ④比较有影响 ⑤非常有影响
- 18、您认为公众的专业知识（如法律知识、管理知识、工程技术知识、财务知识等）掌握程度，对参与城市管理有没有影响？
①无影响 ②不太有影响 ③一般 ④比较有影响 ⑤非常有影响
- 19、您认为公众对城市管理政策的理解能力，对参与城市管理有没有影响？
①无影响 ②不太有影响 ③一般 ④比较有影响 ⑤非常有影响
- 20、您认为公众表达自身利益要求的能力，对参与城市管理有没有影响？
①无影响 ②不太有影响 ③一般 ④比较有影响 ⑤非常有影响
- 21、您认为公众的相互合作能力，对参与城市管理有没有影响？
①无影响 ②不太有影响 ③一般 ④比较有影响 ⑤非常有影响
- 22、专家在城市管理专业知识方面对公众的帮助，对您参与城市管理有没有影响？
①无影响 ②不太有影响 ③一般 ④比较有影响 ⑤非常有影响

23、社会公众对参与城市管理的态度（如大家是否都会积极、主动参与），对您参与城市管理有没有影响？

①无影响 ②不太有影响 ③一般 ④比较有影响 ⑤非常有影响

24、各种社区组织（包括社区居委会、业主委员会、社区志愿者组织及民间组织）的数量多少和在公众参与中的作用大小，对您参与城市管理有没有影响？

①无影响 ②不太有影响 ③一般 ④比较有影响 ⑤非常有影响

25、新闻媒体的宣传报道，对您参与城市管理有没有影响？

①无影响 ②不太有影响 ③一般 ④比较有影响 ⑤非常有影响

26、网络媒体的信息传播，对您参与城市管理有没有影响？

①无影响 ②不太有影响 ③一般 ④比较有影响 ⑤非常有影响

三、请根据您的实际情况和亲身感受判断对下述陈述的赞同程度，答案并无对错之分（请在相应的数字上打“√”）。

序号	认识和评价	完全不赞同	不太赞同	中立	比较赞同	完全赞同
1	对公众提出的意见，城市管理部门总是非常重视	1	2	3	4	5
2	对公众提出的意见，城市管理部门总能及时给予反馈	1	2	3	4	5
3	城市管理部门在制定公共政策时公众有权知晓和提建议	1	2	3	4	5
4	城市管理部门在执行公共政策时公众有权监督	1	2	3	4	5
5	参与城市管理部门的公共政策制定，是公众应尽的社会责任	1	2	3	4	5
6	制定公共政策是城市管理部门的事，与我无关	1	2	3	4	5
7	我相信城市管理部门是为老百姓服务的	1	2	3	4	5
8	我相信城市管理部门能做好城市管理工作	1	2	3	4	5
9	我的意见能为城市管理部门制定政策提供非常有用的参考	1	2	3	4	5
10	我的参与能为解决城市管理热点难点问题提供很大帮助	1	2	3	4	5

四、请您根据您的感受和经验，对下列内容进行选择，答案并无对错之分（请在相应的选项前打“√”，如无特殊说明，均为单项选择）。

1、作为公众，您想参与城市管理工作吗？

- ①不想 ②不太想 ③无所谓 ④比较想 ⑤非常想

2、请您对自己参与城市管理的能力进行评价？

- ①非常弱 ②比较弱 ③一般 ④比较强 ⑤非常强

3、请您对自己城市管理法律、法规、政策、标准的知道和了解程度进行评价？

- ①不了解 ②不太了解 ③一般 ④比较了解 ⑤非常了解

4、您能方便地获知城市管理的相关政府信息（如城市管理的法律、法规、政策，城市管理部門的工作职能、办事程序和行政审批情况）吗？

- ①不方便 ②不太方便 ③一般 ④比较方便 ⑤非常方便

5、您会通过何种途径了解城市管理部門的政府信息？（可选择多个答案）

- ①政府公报 ②网络（包括政府网站） ③电视 ④报刊 ⑤广播 ⑥其他

6、您会通过何种途径参与城市管理？（可选择多个答案）

- ①新闻媒体 ②网络媒体 ③12345、12319 等热线
④社区组织（包括社区居委会、业主委员会、社区志愿者组织及民间组织）
⑤政府组织的听证会 ⑥相关部门的意见征询 ⑦其他

7、除了社区居委委员和业主委员会，您还知道多少个其他能帮助您参与城市管理的社区民间组织？

- ①0个 ②1个 ③2个 ④3个 ⑤4个及以上

8、您参加过与城市管理有关的社区民间组织吗？

- ①未参加过 ②参加过

9、如果您遇到城市管理方面的问题，您会怎么办？

- ①自己独自向城市管理部门反映
②联合其他有相同利益的人集体向城市管理部门反映
③通过社区居委会向城市管理部门反映
④通过业主委员会向城市管理部门反映
⑤通过社区民间组织向城市管理部门反映

10、下列城市管理工作，您参与过其中的几项？

- ①0项 ②1项 ③2项 ④3项 ⑤4项及以上
- a、背街小巷改善、庭院改善和公共厕所提升改造工程的公众意见征询
 - b、公共自行车租赁点选点的公众意见征询
 - c、公交新线路、新站点推出的公众意见征询
 - d、道路停车泊位选点和停车收费政策公众意见征询
 - e、城市管理部门组织的市民投票评选活动（如最清洁道路、最佳提升改造公厕、最佳管理公厕、最佳最差城市家俱、道路修缮“十佳”工程等评选）
 - f、城市管理部门或街道、社区组织的有关城市管理的座谈会、听证会和问卷调查（如城市管理满意度调查）
 - g、向12345、12319等热线或街道、社区反映过有关城市管理的意见建议或投诉
 - h、向新闻媒体或网络媒体（包括政府网站）反映过有关城市管理的意见建议或投诉
 - i、担任过城市管理的监督员或志愿者
 - j、担任过垃圾分类活动的志愿者或参与过垃圾分类的宣传推广工作

再次谢谢您的支持！

作者简介

黄萍，女，汉族，1996年6月毕业于杭州大学（现浙江大学）经济系企业管理专业，获经济学学士学位。1996年8月进入杭州管道煤气公司工作，2002年12月进入杭州市市政市容管理局（现杭州市人民政府城市管理办公室）工作至今，现任主任科员。2008年考入浙江大学公共管理学院在职攻读公共管理硕士学位。