

公共投资建设项目决策中的公众参与问题研究

陈 珂

(重庆大学 建设管理与房地产学院,重庆 400045)

摘 要:公众参与在整个公共投资建设项目决策中起到一种释放压力和监督纠偏的作用,尤其是对于大型公共投资建设项目,如水电站、桥梁、机场等重大基础设施建设项目,公众参与不仅可以减少因市场缺陷和政府失灵给项目建设带来的各种干扰,对缓解项目决策中出现的种种矛盾和负面效应,都有积极的作用。旨在通过分析国家为应对金融危机而公布的4万亿投资计划的构成,明确公众参与对于有效发挥投资带动作用,促进经济稳定增长的重要性,同时针对我国公众参与的发展现状,试图提出个人的建议和看法。

关键词:金融危机;公众参与;公共投资建设项目;项目决策

中图分类号:F282

文献标识码:A

文章编号:1001-7348(2009)21-0102-04

0 引言

自2008年9月金融危机全面爆发后,各国实体经济都不同程度遭受到了严重的打击,纷纷采取各种措施挽救经济的下滑,其中我国公布了总额为4万亿的经济刺激计划,

实行积极的财政政策和适度宽松的货币政策,出台更加有力的扩大国内需求措施,加快民生工程、基础设施、生态环境建设和灾后重建,提高城乡居民特别是低收入群体的收入水平,促进经济平稳较快增长。具体的投资投向构成见表1。

系研究[J].科技进步与对策,2008,26(10):158-161.

[5] 曾婷.标准化法律制度研究[D].重庆:重庆大学,2007.

[6] 尹国梁.我国标准化法律问题的再思考[J].十堰职业技术学院学报,2008(6):35-37.

[7] 任端平.标准问题的法律分析[J].世界标准化与质量管理,2007(3):10-13.

(责任编辑:王尚勇)

The Study of Inter-dynamic Relation Between Engineering Construction Standard and Regulation

Zhu Hongliang, Cui Jingjing

(Tsinghua University, Beijing 100084, China)

Abstract:The engineering construction standard is the important technical support for related regulations and the regulation is the powerful way to ensure the smooth of engineering construction standard process. The positive inter-dynamic relation between the standard and regulation is the key point to promote the sound and fast development of standardization of engineering construction. In this paper, we analyzes the inter-dynamic relation of engineering construction standard and regulation and confirmed the interaction. On the basis of the interaction analysis, we then study the current situation of positive and negative interaction between the engineering construction standard and regulation in our country. At last, we give the suggestions of enacting positive interaction and hope to offer a proposal to guide the construction of law-based engineering construction standard.

Key Words:Engineering Construction Standard; Regulation; Inter-Dynamic Relation

收稿日期:2009-07-21

基金项目:国家社会科学基金项目(09BZZ029)

作者简介:陈珂(1984-),男,山东泰安人,重庆大学建设管理与房地产学院硕士研究生,研究方向为科学与工程。

表1 扩大内需4万亿元投资投向构成(单位:亿元)

重点投向	资金测算
总计	40 000
廉租住房、棚户区改造等保障性住房	4 000
农村水电路气房等民生工程和基础设施	3 700
铁路、公路、机场、水利等重大基础设施建设和城市电网改造	15 000
医疗卫生、教育文化等社会事业发展	1 500
节能减排和生态建设工程	2 100
自主创新和产业结构调整	3 700
汶川地震灾后恢复重建	10 000

注:数据来源于国家发改委网站。

从表1中我们可以看出,在4万亿元的总投资中,有超过一半的资金投向了大型的公共投资建设项目,比如南水北调、灾后重建、农村公路建设、铁路、公路及机场等重大基础设施建设等。如何使这些投资真正发挥作用,是摆在决策者面前的重大课题。在我国公共投资建设项目(后面简称项目)领域,长期存在着项目决策失误率高、形象工程泛滥、“豆腐渣”工程频频曝光、官员贪污腐败等现象,这些现象绝大部分是由于项目决策管理上出现了问题。而公众参与是实现决策民主化、科学化的必经之路,是世界贸易组织关于行政公开、信息公开的普遍要求。因此基于公共投资建设项目对于社会和经济发展的的重要性,以及公众参与对于公共投资建设项目决策和管理的重要性,研究公共投资建设项目决策中的公众参与具有其现实意义。

1 公共投资建设项目决策过程中公众参与的发展现状和必要性

1.1 公共投资建设项目决策过程中公众参与的发展现状

在国外,公众参与作为民主政治的重要方式,经历了近两百年的发展演变过程,并且用法律确立了公众参与的相关制度,使广大人民群众对政府的制约和监督作用显著增强。公众参与主要是以公众评议、公众听证等形式开展的,早期的公众参与主要体现在环境影响评价领域,因为经过了工业高速发展的西方发达国家出现了严重的环境污染和环境公害事故,为了保障公民的生命健康权和财产权,西方学者提出把公民环境权作为一项基本人权。于是,一些国家及国际组织相应地将环境权写入法律中,公众参与便逐渐得到国际社会的认可。在国外的发展历程中,也产生了很多比较经典的公众参与理论,如20世纪80年代的公共管理理论,针对公众参与城市规划与管理的阶梯理论等。同时,国外也有很多公众参与工程决策的实践,例如在葡萄牙的卡布拉萨工程中,由于公众的积极参与,不仅提高了居民的生活水平,而且改善了库区的气候条件和生态环境^[1]。

我国的公众参与出现在改革开放之后,虽然起步比较晚,但是,公众参与作为实现公共利益的有效手段,也日益受到政府相关部门的重视。公众参与在我国目前常见于立

法领域、行政决策和政府管理领域,以及基层治理(如农村村民的自治管理和社区治理)等方面^[2]。本文所关注的公众参与,主要是在行政决策和政府管理领域等方面,而在这一领域中绝大多数的研究又是倾向于环境保护和城市规划,针对政府公共投资项目决策方面的公众参与研究则比较少。因此,有必要通过借鉴在城市规划和城市建设方面的研究成果,来讨论公众参与在公共投资建设项目决策中的问题。

综上所述,国外在公众参与公共投资项目决策方面有许多经验值得我们借鉴,我国在公众参与领域有成就也有不足。因此我们应结合中国的实际情况,在吸收国外先进经验的基础上,建立起适合我国国情的公共投资建设项目决策的公众参与机制。

2.2 公共投资建设项目决策过程中公众参与的必要性

公共投资建设项目不同于一般的建设项目,它具有公共性、复杂性以及民主性等特点。这些特点都决定了公众参与在公共投资建设项目决策中的必要性。

2.2.1 有利于确保资金的合理使用,真正发挥投资的带动作用,稳定经济增长

由于公共投资建设项目投资数额巨大,其复杂程度也比一般的项目高,这些资金使用不当不仅不会促进经济的增长,反而会给社会公众带来灾害,造成无法弥补的损失,因此必须重视这些资金的合理、合法使用。长期以来,我国公共投资建设项目领域一直是由政府主导,而政府相关部门在政府公共投资项目的决策和管理中很容易出现一些非理性行为,影响项目实施过程的顺利进行。因此,公众参与作为一种公共项目决策中的监督纠偏方式,无疑会降低项目的决策风险,避免项目的决策失误,促使经济的健康发展。

2.2.2 有利于提高决策的科学性、民主性和决策本身的质量

政府进行科学决策的重点和难点,就在于要形成科学合理的规则、政策,整合各种利益群体的价值取向,协调各种利益群体冲突目标,确保公众利益的主导地位。要实现科学的决策,最关键的是在决策主体、决策思维和决策程序3个方面实现根本的转变,而在这3个方面的转变过程中,公众参与和公众监督都有着不可替代的作用。公众是政府决策的最终受益者,对政府决策的好坏有切身的体会,能够为政府决策提供准确可靠的信息,使政府的决策更加科学。由于公共投资建设项目的民主性特征,为了防止公共资源的非法使用,项目决策中必须建立真正的民主决策机制,使社会公众能够充分参与到决策过程中。政府只有广泛听取公众意见,才能最大限度地实现决策的民主化,而且公众的积极参与本身就是政府决策民主化的一个重要体现。

2.2.3 有利于提高政府决策的公开透明度,减少和防止项目决策中腐败事件的发生

信息的不对称,利益集团的寻租活动,官员的利己行为等导致官员贪污腐败的现象屡见不鲜,更因此损害公共利益,败坏社会风气。如果在公共投资建设项目决策过程

中实行了有效的公众参与,无疑会使政府决策的全过程处于广大公众的监督之下。通过发挥社会公众的监督功能,增加公共投资建设项目决策的透明度,避免发生徇私舞弊和功利性决策行为,使政府的决策更加合法合规,同时也可减少“豆腐渣”工程的出现。

2.2.4 有利于平衡多元化利益,减少项目决策过程中的矛盾冲突

随着我国市场经济的发展,公众民主意识的增强,政府已不可能再进行独立、垄断的决策,而是逐渐形成了公共投资建设项目决策主体多元化的格局。决策主体的多元化虽然打破了政府在决策过程中的垄断地位,但政府要处理这些分散、对立的多元利益是十分困难的,一旦出现失误往往会导致决策效率低下并引发社会不稳定因素。而公众参与正是平衡多元化利益的一种有效的途径,公众的参与使得在项目决策过程中的各方之间能够彼此相互制约而不是偏向于某一方,以免造成各主体间的利益分布的不平衡以及矛盾冲突。

3 我国公共投资建设项目决策过程中公众参与存在的主要问题

基于前面已经提到过的我国目前在公共投资建设项目决策方面的公众参与现状,公共投资建设项目决策中的公众参与机制长期缺失,公众可以参与公共投资建设项目的范围有限,并且缺少相应的培训,使得社会公众对参与的理念、方法和工具等不甚了解。这些都说明了我国目前在公共投资建设项目决策中的公众参与还存在着诸多的问题,归纳起来主要有以下几个方面:

3.1 公众参与组织基础薄弱,参与机制不健全

有序且有效的公众参与是通过各种社会团体和组织而不是以个人方式表达利益诉求的,但目前在中国,此类组织的发展受到很大的限制,并且缺乏一个既受法律保护同时又不受政府控制、干涉的正式的组织机构来进行全过程的负责。同时,我国目前也并没有明确规定在公共投资建设项目中公众参与的权利,只有关于环境影响评价的一些法律法规(如《环境影响评价法》及《环境影响评价公众参与暂行办法》)中有关于公众参与环境决策的权力^[3],但缺乏与之相配套的操作程序和相应的保障措施。由于公共投资建设项目的种类众多,对于哪些项目需要实施公众参与,以及公众参与的内容、程序和公众的权利等都没有法律明确的规定。在这种情况下,公众在项目决策过程中的参与权是很难得到保障的。

3.2 公众参与的方式被动、单一,参与的广度和深度有限

目前在我国,公众由于受到自身环境、年龄、职业等条件的限制,对公众参与缺乏了解,使得公众参与的积极性不高,并且大部分的参与行为也都是在政府的督促下被动进行的,公众难以有自己的观点。同时,公民以及社会团体的法律地位不够明确,缺乏必要的激励机制,而立法对公众参与的规定可操作性不强,同样影响了公众参与的广泛

性。政府由于担心公众参与项目决策会降低项目决策的效率,不敢放心地让公众参与到项目决策的实质性环节,而是更多地集中在项目具体实施内容上^[4],使得公众参与项目决策的深度受到限制。

3.3 公众参与意识薄弱,公众获取信息的渠道非常有限

当前我国公众参与的总体水平较低,公众参与意识普遍较差。我国在由集权行政向民主行政转变的过程中存在着很多问题,如人治观念强于法治观念,官本位思想根深蒂固,及行政支配社会的观念深入人心等。这些问题在一定程度上削弱了公众参与的意识 and 作用,同时,政府往往只重视形式上的公众参与,却忽略了公众作为决策主体之一应当发挥的实际作用,严重影响了公众对公共投资建设项目决策参与的积极性。目前在我国,信息不对称的问题普遍存在,公众获取信息的渠道非常有限,且易受政府或强势团体的控制,最终导致公众对所建项目知之甚少,很难进行有效的公众参与。

4 加强公共投资建设项目决策过程中公众参与的相关政策与措施建议

4.1 建立公众参与机制,通过进一步立法明确公众参与的权利和义务

公众参与机制的建立,可以保障公众参与的实现及提高公众参与的效率和效果。公众参与的机制主要包括规范公众参与的权力、方法和方式以及公众参与的工作程序;明确公众参与的监测和评估机制以及公众参与的经费来源和标准等。公众参与发挥作用的程度主要依赖于与公众参与权相关的法律制度的建立和完善,因此必须通过立法将公民的参与权加以规定使之成为法定权利。根据权利与义务相一致的法律原理,公众在享有参与权、知情权的同时也应当履行相应的义务^[5],并要按照法律规定的程序、方式进行有序的参与。权利与义务两者相辅相成,缺一不可,规定义务的目的是为了更好地保障权利的实现。因此,不仅要以法律的形式确立公众参与的权利,还应当以法律的形式确立公众参与的义务,即公众在参与过程中应当承担的法律责任。

4.2 提高公民的素质,增强公众的参与意识

我国目前在政治、经济、文化等方面虽然取得了长足的进步,但社会公众的文化素质和政治素质都还不够高,这都影响了公众参与的广度和深度,因此必须高度重视公民素质的提高。由于受经济发展水平不高和历史原因等的制约,我国公众的法制意识不强,公众参与的意识也比较淡薄,要建立完善公众参与的法律制度,就必须提高公众的参与意识、法制意识。解决此类问题一方面可以加强政策法规的教育,通过开展各式各样的培训班,使公众参与的意识深入人心;另一方面则要加强媒体的宣传,充分利用好网络、新闻等媒体手段,进行广泛而有力的宣传,切实发挥社会舆论对公众参与的关注和监督作用。

4.3 完善信息公开制度,实现公众的有效参与

信息公开是公众知情权的重要内容,也是公众参与的重要前提。信息发布机制的缺失使得信息得不到披露,公众参与最后也只能是一句空话。信息获得量的多少决定了公众参与程度的高低,只有在掌握了充分的信息后,公众才有可能进行有效的参与。随着信息化时代的到来,信息已经成为个人或组织进行社会活动不可或缺的资源,然而政府在获得信息方面往往具有绝对的优势,信息公开是打破这一垄断局势的最佳方法。自上世纪中叶以来,世界各国特别是发达国家便掀起了促进政府透明化的改革浪潮,政府信息公开已成为其中的热点和趋势,为顺应时代的发展,我国也必须加快信息公开的进度,促进政府透明化的改革。正是由于公众参与和信息公开密切相关,完善信息公开制度,是实现公众有效参与的必要途径^[6]。

4.4 正确处理公众反馈信息,并及时将反馈信息处理结果体现在公共投资建设项目相关决策中

反馈信息处理是公众有效参与的重要环节,也是公众参与工作能否提高公共投资建设项目成功率的关键所在。公众反馈的信息必须及时处理,并将处理结果体现在公共投资建设项目的决策中。在项目决策过程中,问题发现得越早,对项目决策造成的影响也就越小。如果公众在项目初期提出的问题拖到后期才予以考虑,不仅会使解决问题的成本过高乃至无法解决,还会极大地影响公众参与的积极性,引发不同利益群体之间的矛盾。公众非常关心他们提供的信息是否得到重视,当他们的建议被采纳或他们的需求得到满足时,公众参与的积极性就会增加,反之,就会影响公众参与的积极性。

5 结论

公共投资建设项目归根结底是为社会公众服务的,既

然是为了社会公众,那么公众的参与必不可少。但是在我国目前的公共投资建设项目中投资失败的例子屡见不鲜,其中很重要的原因是公共投资建设项目决策中的失误。在公共投资建设项目决策过程中,由于受长期以来传统习惯、意识和相关因素的影响,公众参与的时间、活动、形式等具体内容并没有得到很好的实行,造成一些项目决策忽视公众参与,最终导致决策的失误。因此,在公共投资建设项目决策过程中建立起一套适合我国国情的公众参与机制,无论是提高决策的科学性、民主性和决策本身的质量,还是提升决策的合法性,落实以人为本的民本精神,都有积极的意义。

参考文献:

- [1] 谢琳琳.公共投资建设项目决策机制研究[D].重庆:重庆大学,2005.
- [2] 王觉方,杨悦.浅析有中国特色的公众参与制度的创建[J].江苏城市规划,2008(12).
- [3] 徐华.政府公共投资项目中公众参与问题研究[D].重庆:重庆大学,2006.
- [4] 黄海艳.发展项目的公众参与研究[D].南京:河海大学,2004.
- [5] 石路.当代中国政府公共决策中的公民参与问题研究[D].上海:华东师范大学,2007.
- [6] 田良.公众参与环境影响评价的意义与作用[J].西安交通大学学报:社会科学版,2005(3).

(责任编辑:王尚勇)

Study on the Public Participation in Decision-making of Public Projects

Chen Ke

(School of Construction Management and Real Estate, Chongqing University, Chongqing 400045, China)

Abstract:The public participation plays a role of releasing the pressure, supervising and correcting in decision-making of public projects, especially for the large-scale projects, such as the hydropower station, bridges, airports and other major infrastructure constructions. Public participation can not only reduce the interferences caused by market imperfections and government failure, but also play an active role in alleviating the various contradictions and negative effects which appear in decision-making of projects. The purpose of this study is clear the importance of the public participation in promoting stable economic growth and effective role played by investment-led through analyzing the composition of the 4 trillion investment. At the same time, in view of the development of the public participation in China, this paper tries to put forward personal suggestions.

Key Words:Financial Crisis; Public Participation; Public Projects; Decision-making of Projects