

公共投资建设项目决策中公众参与方式研究

杨宇, 余波

(重庆大学 建设管理与房地产学院, 重庆 400045)

摘要: 各类公众参与方式是否恰当以及各种参与方式的程序是否得到有效保障, 都直接影响公共投资建设项目决策中公众参与的实施效果, 并最终影响项目决策的质量。比较分析了目前国内公共投资建设项目决策中各种公众参与方式的优点与不足, 提出了完善各种公众参与方式的相关措施, 以有效提高公共投资建设项目决策的民主化、科学化、合理化水平。

关键词: 公共投资建设项目; 项目决策; 公众参与; 有序参与

DOI: 10.3969/j.issn.1001-7348.2010.19.030

中图分类号: F294.1

文献标识码: A

文章编号: 1001-7348(2010)19-0116-04

0 引言

公共投资建设项目是指通过政府财政性资金直接投资或政府融资进行建设的项目^[1], 具有社会影响范围广、公众关注度高以及投资量大等特点, 而且公共投资建设项目是为广大公众服务的, 代表广大公众的利益。所以, 在公共投资建设项目决策过程中引入公众参与是十分必要的。公众参与方式是否真正具有民主性、科学性和有序性, 将在很大程度上影响公共投资建设项目决策的质量以及公众对该类建设项目的接受度, 进而影响该类建设项目体现公众利益的有效性。公众参与不仅能对公共投资建设项目决策起到较好的监督作用, 而且有助于该类建设项目决策的顺利执行, 进而降低该类建设项目实施的难度, 并提高该类建设项目的社会效益。科学的、合理的公共投资建设项目决策是复杂和困难的, 在其决策过程中引入各种方式的公众参与之后, 其复杂程度和困难程度无疑会增大。因此, 为增强公共投资建设项目决策中公众参与方式的科学性、有序性与合理性, 有效实现该类建设项目决策的科学化和民主化, 公众参与公共投资建设项目决策的具体方式的选择与使用就成为一个亟待解决的问题。

1 公共投资建设项目决策过程中的各种公众参与方式的分析与比较

由于经济发展水平不足以及历史原因, 公众参与公共投资建设项目决策在我国发展相对较晚, 目前尚处于回应型公众参与阶段, 即告知公众有限的项目信息以及征集公众对项

目决策的建议, 而并非公众直接参与项目决策^[2]。目前, 我国公共投资建设项目决策中公众参与方式主要有4种。

1.1 面对面的参与方式

面对面的公众参与方式指在公共投资建设项目的前期决策过程中, 由政府有关职能部门听取项目所在地的专家学者、人大代表、政协委员、社会团体、工会、居民委员会代表、社区代表等的意见和建议, 一般采取与相关社会团体代表直接沟通的方式间接了解社会各类公众对项目决策的意见。面对面的参与方式主要有4个特点: 是政府主导的选择性参与, 对于专业性较强的公共投资建设项目而言, 决策者能快捷、有效、深入地获得对项目决策的有用信息^[3,4], 其不足主要体现为参与主体不具有广泛性;

没有明确的法律规定其具体参与程序, 参与效果主要取决于政府决策层的意识。当决策层具有较强的民主意识、公平意识和参与意识时, 面对面参与方式能对项目决策起到明显的积极作用, 反之, 则流于形式; 以政府决策部门获取相关信息为主要目的, 能以较少的经济成本获得对项目决策的信息支持, 但是, 由于诸多被访问者或多或少与政府部门存在依附关系, 缺少独立性, 所以这些代表往往更多地代表政府的利益, 而较少从广大公众利益角度表达意见; 缺乏公开透明度, 从选择参与代表到最后项目决策落实, 其公开性和透明度都较为缺乏。

1.2 听证会的参与方式

我国的听证会制度是源于发达国家相对成熟的听证制度并结合我国国情而实行的一种公众参与方式^[5]。目前, 我国有《中华人民共和国价格法》、《中华人民共和国立

收稿日期: 2010-07-05

基金项目: 国家社会科学基金项目(09BZZ029)

作者简介: 杨宇(1962-), 男, 云南昆明人, 硕士, 重庆大学建设管理与房地产学院副教授, 研究方向为工程法律、组织行为学等; 余波(1986-), 男, 四川成都人, 重庆大学建设管理与房地产学院硕士研究生, 研究方向为工程合同、工程造价。

法》、《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国环境影响评价法》和《中华人民共和国城乡规划法》5 部法律规定了听证制度。公共投资建设项目决策的公众听证会属于行政听证, 主要涉及项目环境评价、项目决策(选址、项目取名、征地、规划方案等有限的几个方面)的意见征集等。例如,《重庆市行政决策听证暂行办法》规定,在“编制城市总体规划……可能对生态环境、城市功能造成重大影响的政府投资项目的立项审批或核准……重大建设项目的环评评价”等 11 个方面的政府决策中,必须先组织听证,问计于专家、市民。

公共投资建设项目决策过程中,听证会方式的公众参与主要有 3 个特点: 现行公众听证制度提供了一种制度化的、有序的参与方式,为公众提供了一种直接与政府交流和沟通的平台,增强了政府决策的合法性,在一定程度上提高了公共投资建设项目的公众接受度,反映了民意并促进了社会的稳定;但是,在参与主体上,公众听证制度还存在参与公众听证代表选择不规范、代表的非组织化、主办单位及主持人不够中立等不足,这些不足影响了民意的充分表达,弱化了听证制度公众参与对政府决策的影响;

从政府行政过程来看,公众听证制度有促进公众利益表达和利益平衡的功能^[6],但由于我国听证制度处于起步阶段,虽具有一定的法律约束力,却也存在听证过程透明度、听证结果法定性和听证程序的不完善。听证过程不公开,会影响听证会的公正性。听证结果对项目决策不能起决定性作用,会弱化听证制度的公众参与积极性。各地方没有统一的听证程序,在相关法律规定不明确的情况下,是否举行听证会常常取决于听证组织者的主观意愿; 听证会举行成本往往较高,例如,杭州市区客运出租车运价调整听证会在杭州华晨国际饭店举行,《浙江省物业管理条例(草案)》在杭州新侨饭店二楼多功能厅举行,花费可想而知。听证会花费过高,不仅限制公众参与,而且限制听证会的常规化。

1.3 媒体、网络途径的参与方式

该种公众参与方式是指在公共投资建设项目决策前期,政府通过媒体(报纸、电视、广播)和网络(政府效能网、互联网公共论坛 BBS)向公众公布项目信息,公众可以通过电话、信件、E-mail、传真以及网络发帖留言的方式间接参与项目决策。该种参与方式主要有 3 个优点: 参与主体的广泛性和多元化,由于其参与壁垒相对其它参与方式要小得多,因此能实现更加广泛的公众参与,并且该种方式的利益表达更具代表性; 参与不受时间、地点的限制,在项目信息及时公开的条件下,广大公众都能第一时间表达自己对项目决策的意见; 参与的经济成本低,与听证会参与方式相比,只需要将项目决策的相关信息通过媒体和网络向公众公布,就能收集到大量的建议。

与此同时,该种参与方式也存在不足:“信息鸿沟”造成意见整理及回复困难,例如,杭州市市长热线“12345”在 2006 年 7 月 1 日至 15 日共受理市民求助 6 729 件^[21],如此大量的信息在短时间内通过媒体和网络传递给政府决策

者,再加上这些信息分散零碎,无疑将给政府决策者收集、整理以及回复这些意见造成极大的困难; 参与制度化程度低,政府决策者对这些信息的接受、整理、回复、处理并没有制度化,呈现出无序的状态,公众参与的无制度化或制度化程度低为政府提供了“回避”的空间,容易导致公众的消极参与; 网络媒体工具的使用存在较大的差异,这些差异主要来自于经济、地理、阶层和能力等方面,例如,在获取信息的便捷程度上,贫穷地区的公众虽然可以通过图书馆和网吧从网络上获得信息,但是与家庭及办公室上网还是存在显著差别。

1.4 公众调查的参与方式

公众调查的参与方式指政府对将要建设的公共投资建设项目周边的公众、或受项目影响的更大范围的公众进行大量的问卷调查和访谈,了解公众对项目决策的看法、态度,征询公众意见。这种参与方式的特点是被调查公众的范围较广,调查的结果具有一定代表性,但是公众深入参与的机会较少。而且,这是一种被动的参与方式,政府决策层是否采纳了公众的意见,采纳了多少,公众无从得知; 公众与政府的沟通几乎完全是单向的,这些会降低公众参与的积极性。

通过上述分析可知,各种公众参与方式各有优缺点。面对面的公众参与方式更适合于专业性较强的公共投资建设项目; 网络媒体以及公共调查的参与方式更适合于公益性、专业性弱的公共投资建设项目; 听证会的公众参与方式更适合于普通公众、政府以及其它利益团体各方利益较为突出的公共投资建设项目。

2 公共投资建设项目决策过程中的各种公众参与方式存在不足的原因分析

目前,在我国公共投资建设项目决策过程中,各种公众参与方式存在不足的原因是多方面的、综合性的,各种公众参与方式在参与主体的代表性、参与制度化的层次、法律保障、项目决策信息的获取等方面,都存在相似的问题。

2.1 公众参与的组织化程度低,弱化了公众主体的代表性

虽然目前我国政府行政管理体系中的组织有工会、妇联、社团等,但是这些组织都带有先天性的准政府性质。这些组织化团体的政治依附性较强,自由表达的功能较弱,真正能独立代表公众利益的独立团体的生存和发展的政治空间有限^[7],因此这类组织的公众代表性较弱。又由于我国的非政府组织(NGO)发展处于起步阶段,难以形成较多的中立的利益表达团体,这在客观上增加了我国公共投资建设项目决策过程中选择具有代表性参与主体的难度。

2.2 有关公共参与的法律法规不健全,增大了政府决策者是否组织公众参与的自由裁量权

虽然我国在《中华人民共和国环境影响评价法》、《中华人民共和国城乡规划法》中规定了公众参与项目评价的权利,但对公共投资建设项目决策过程中的公众参与权利还没有明确的规定。例如,2009 年 10 月 1 日起施行的《规

划环境影响评价条例》第13条规定：“编制机关对可能造成不良环境影响并直接涉及公众环境权益的专项规划……应当采取调查问卷、座谈会、论证会、听证会等形式，公开征求有关单位、专家和公众对环境影响报告书的意见……”。由“可能”、“应当”的文字表述可以看出，政府在征求意见时，公众参与方式并非强制性的规定。同时，问题的关键还在于对于何种情况“可能”造成不良环境影响并直接涉及公众环境权益，并没有明确的规定。对于应该让公众参与而未实施的相关项目主管部门，也没有明确相应的法律责任。

2.3 制度化参与方式不畅通，弱化了公众参与的有序性

目前，我国公共投资建设项目决策中的公众参与呈现出非制度化参与的状态。公众参与缺乏畅通的、有效的利益表达渠道，导致了公众参与的无序性。当公众的利益受到公共投资建设项目实施的负面影响时，公众通常可以通过制度化的方式（如：申诉、信访、举报、媒体投诉等）表达自己的诉求，争取自己的权益，但是由于这些参与方式的不畅通，公众诉求成本较高，导致公众采取集体上访、阻碍交通或者阻碍项目实施等非制度性公众参与行为。在我国的公众参与过程中，还存在公众的利益诉求难以通过既有的制度化参与方式得到表达，利益表达机会不均衡，以及弱势群体利益表达困难等问题，这些都是导致公众参与无序的直接原因。

2.4 公众的参与意识和决策层的民主意识薄弱

公众缺乏参与意识是目前我国公众参与实践中较为普遍的现象，公众对参与的概念、参与的内容、参与的途径以及自身享有的权利和义务的认识还不够清楚。在基层政府决策层中表现为缺乏民主意识，今天我国还有很多地方的决策层在公共投资建设项目决策的过程中，仍然认为决策是政府的事情，与公众无关。我国长期处于集权程度较高的政治和行政管理体制之下，一部分政府决策层的法制观念淡薄、官本位思想严重、传统行政管理观念较深入，这些都严重制约了公共投资建设项目决策过程中的公众参与积极性。

3 完善公共投资建设项目决策过程中公众参与方式的重要保证

3.1 公众参与方式有效性的评价准则

(1)科学化准则。公共投资建设项目的决策过程应该体现科学化准则。科学性不仅仅体现为项目决策过程中对科学决策方法和技术的使用，而且还体现为项目决策程序的合理、公开，参与者权利与责任的合理分配，以及在科学的公众参与体制下，在公众和政府共同决策的过程中对各种定性和定量方法的综合运用^[2]。

(2)民主化准则。公众参与方式的民主化程度会直接影响公共投资建设项目相关利益分配的均衡性，民主化意味着各种参与方式的参与主体边界的扩大，即让更多的公众

有效地参与决策。

(3)适宜性群体准则。由于公共投资建设项目的种类多、专业性强、复杂程度高，并非所有的公众都是参与公共投资建设项目决策的适宜性群体，因此，选择具有代表性的公众是很有必要的。

(4)效益准则。效益准则是公众参与公共投资建设项目决策的一项重要原则，从成本—收益的角度分析，就是要利用最小的参与成本，获得最优的参与效益，这里的效益不仅是指经济效益，还包括社会效益和环境效益。

3.2 完善公共投资建设项目决策过程中公众参与方式的建议

(1)完善相关法律制度。通过完善相关制度，明确公共参与的权利和义务，为公众参与公共投资建设项目决策提供制度保障。首先，通过法律的形式明确公众的知情权和参与权，根据权利与义务相一致的法律原理，公众在享有参与权、知情权的同时也要履行相应的义务^[8]，规定公众参与的义务是为了更好地保障公众参与权利的实现；其次，明确公众参与公共投资建设项目决策的内容、方式、渠道和事项，便于公众通过多种途径参与项目决策，实现公众的利益表达；最后，确保项目决策的公开透明度，政府应该将项目的决策过程、决策依据、决策结果以及花费等相关信息及时地公布于众，确保公众拥有足够的参与信息。

(2)提倡组织化的有序参与，鼓励中立的非政府组织和社团参与公共投资建设项目决策。公众以个人的名义参与项目决策存在诸多弊端和局限，例如公众代表性问题、群体单极化现象。如果公众以团体的名义参与项目决策，那么参与公众不具代表性、信息不对称等问题将得到改善。各种利益集团为获得利益最大化，在参与项目决策过程中进行利益博弈，必然会选择该利益团体中最优秀的人员作为参与代表，从而改善参与公众的代表性问题。一方面，团体的力量远大于公众个体，能对政府决策层起到更有力的监督作用；另一方面，团体与团体之间的相互博弈和掣肘，可以有效避免群体性的无序参与，为制度化的有序参与提供了另一种方式。

(3)增强决策者的民主意识，提高公众的参与素质。西方发达国家公众的参与意识和民主意识都比我国强，这主要是我国经济发展水平不高和历史原因造成的。由于公众参与项目决策过程的本质是政府和公众相互沟通、协调的过程，所以，不仅需要提高公众的参与意识和参与能力，而且还需要增强政府决策层的民主意识，才能确保公众参与公共投资建设项目决策的顺利进行，并确保公众参与的广度和深度。可以通过媒体宣传、教育、培训以及制度创新等方式，来增强政府决策层和公众的参与意识。

4 结语

既然公共投资建设项目的本质是为广大公众服务，那么就有必要在公共投资建设项目决策过程中引入公众参与，而有序的、恰当的公众参与方式能有效地促进实现项目的公共利益。因此，完善公共投资建设项目决策过程中

的各种公众参与方式, 选择适当的公共参与方式参与公共投资建设项目决策过程, 无论对于提高项目决策的民主性、科学性、合法性和决策本身的质量, 还是对于维持项目本身的公共利益性质, 都有重要的意义。

参考文献:

- [1] 杨宇, 谢琳琳, 张远林, 等. 公共投资建设项目决策中的公众参与机制 [J]. 重庆建筑大学学报, 2006(2) :107-110.
- [2] 陈剩勇, 钟冬生, 吴兴智. 让公民来当家: 公民有序政治参与和制度创新的浙江经验研究 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2008.
- [3] 曾国平, 王福波. 论公民参与视角下我国公共决策机制的完善 [J]. 云南社会科学, 2008(3).
- [4] 杨蓓蓓. 我国公共决策中的公众参与 [D]. 山西: 山西大学硕士学位论文, 2008.
- [5] 杨惠基. 听证程序理论与实务 [M]. 上海: 上海人民出版社, 1997.
- [6] 谢琳琳, 陈兰, 傅鸿源. 公共投资建设项目决策建立听证制度探讨 [J]. 基建优化, 2005(10).
- [7] 塞缪尔·亨利顿. 变革社会中的政治秩序 [M]. 北京: 华夏出版社, 1988.
- [8] 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: 万贤贤)

Research on the Ways of Public Participation in Decision-Making of Public Projects

Yang Yu, Yu Bo

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

Abstract: Whether each style of public participation is appropriate, as well as whether each participating procedure can be effectively guaranteed, directly affect the consequences of implementation of public participation in public investment construction projects, and influence quality of project decision-making. Through the comparative research, it analyzes present ways of public participation in basic construction projects decision-making in domestic. And it proposes some associated measures, so that it could consummate the ways of participation and effectively improve the level of democratization, scientificity and rationalization in decision-making.

Key Words: Public Construction Projects; Projects Decision-Making; Public Participation; Cosmic Participation