

（公共管理硕士）

深圳市罗湖区政府投资项目
公众参与决策研究

**THE PUBLIC PARTICIPATION IN
DECISION-MAKING ON GOVERNMENT
INVESTMENT PROJECTS OF LUOHU
DISTRICT OF SHENZHEN**

向延见

2016 年 3 月

国内图书分类号: C934

国际图书分类号: 35

学校代码: 10213

密级: 公开

公共管理硕士学位论文

深圳市罗湖区政府投资项目 公众参与决策研究

硕 士 研 究 生: 向延见

导 师: 米加宁 教授

申 请 学 位: 公共管理硕士

学 科: 公共管理

所 在 单 位: 深圳市罗湖区发展和改革局

答 辩 日 期: 2016 年 3 月

授予学位单位: 哈尔滨工业大学

Classified Index:C934

U.D.C:35

A Dissertation for the Degree of MPA

THE PUBLIC PARTICIPATION IN
DECISION-MAKING ON GOVERNMENT
INVESTMENT PROJECTS OF LUOHU
DISTRICT OF SHENZHEN

Candidate:	Xiang Yanjian
Supervisor:	Prof.Mi Jianing
Academic Degree Applied for:	Master of Public Administration
Specialty:	Public Management
Affiliation:	Development and Reform Bureau of Luohu District, Shenzhen
Date of Defense:	March , 2016
Degree-Offering-Institution:	Harbin Institute of Technology

摘 要

深圳市罗湖区政府投资项目决策处于一种封闭式的精英决策模式，公众仅参与城市规划、环境影响评价等阶段提出意见或建议，处于被动的“听、说”；而这种“为民做主”极易产生重大决策失误，出现权力寻租、以权谋私。近年来，中央和地方都提出了决策要科学、民主的要求，在这一大背景下，有必要探索建立一套公众参与政府投资项目决策的机制，将公众参与从“听、说”过渡到“定”，即决策，实现“由民做主”，这对于促进政府投资项目决策透明化、民主化、科学化，保障公众知情权、参与权、选择权、监督权具有重要的现实意义。

本文建立了一套公众参与政府投资项目决策的机制，并运用问卷调查、模糊综合评价方法对所建立的决策机制效果进行评价。一方面，在机制设计开始阶段，对罗湖区公众参与政府投资项目决策的切入点、决策主体、决策方式、决策形式进行研究和分析，提出公众参与决策适合设置在罗湖区政府投资项目审批管理之前；选择公众、专家、政府作为决策主体，确定公众占据主要权重；选择采用共同决策的方式；融合运用问卷调查、座谈会、公示、评估会等多种参与形式。在公众参与阶段，采用问卷调查、座谈会等形式进行问需于民-需求调研；采用公示、座谈会等形式再次听取意见，并形成方案在评估决策会汇报，进行问计于民-方案评估；由公众、专家、政府三方决策主体共同决策，进行问政于民-参与决策，选定列入年度政府投资计划的项目。借助于四项制度保障和五项组织保障来确保决策机制有效运行。另一方面，从透明化、民主化、科学化三个维度，设计准备、公众参与设计、制度保障、组织保障四个方面 16 个因子来构建决策机制评价体系，并通过问卷调查获取数据，采用模糊评价法进行综合评价。本文选择 2015 年罗湖区老住宅区安全隐患整治工程项目作为评价实例，通过应用所设计的决策机制，实现公众参与政府投资项目决策，圆满完成了项目选定任务；并根据参与决策主体反馈的问卷调查数据，检验所设计决策机制运行效果的满意度。

本文构建了一套操作性强的公众参与政府投资项目决策机制，并介绍了一种检验所设计决策机制运行效果的定量评价方法。这对于公众参与政府投资项目决策从理论到实践进行了一次探路，对促进政府投资项目决策透明化、民主化、科学化具有一定的理论参考价值和实践借鉴意义。

关键词：政府投资项目；公众参与；决策

Abstract

Shenzhen Luohu District government investment project decision in a closed elite decision-making mode, the public only gives opinions or suggestion in city planning, environmental impact assessment, which is passive "listening and speaking". What's more, government making decision for the public easily leads to mistakes, abuse of power. In recent years, the central and local governments have put forward the requirements of scientific and democratic process of decision making. In this context, it is necessary to explore a mechanism of public participation in decision making on government investment projects, which will make public listening and speaking to public decision-making, and will be of significant value in boosting a transparent, democratic and scientific decision-making process, ensuring the right to know, to choose and to supervise of the public.

In this paper, a mechanism of public participation in decision-making on government investment project is established, and a vague comprehensive evaluation method is used to evaluate the effect of the decision-making mechanism. On one hand, before the mechanism is designed, the entry point, main body of decision making, method and form of decision making by the public of Luohu District on government investment projects are researched and analyzed, and it is proposed that the process of public participation in decision-making should be ahead of approval management process of project invested by Luohu District. The public, experts, government are chosen to be the main body of decision-making. And the public plays as a dominant part. Codetermination is applied. Questionnaire survey, informal discussion, assessment meeting can be applied to involve public participation. In the decision-making mechanism, questionnaires, informal discussion can be applied for survey of public needs. public notice, informal discussion can serve to rehear from the public, after which, a proposal can be composed and reported in the assessment meeting. In the end, a decision is made altogether by the main body such as the public in order to select a project. With the help of the four systems and five organizations to ensure the effective decision-making mechanism. On

the other hand, dimensions of transparency, democracy, science and four aspects, 16 elements of design preparation, design process, policy guarantee, organizational guarantee design are applied to build a decision-making mechanism evaluation system. And a vague-method is used for comprehensive evaluation. In this paper, we choose the old residential areas with security risks in Luohu District in 2015 as an evaluation example. The decision-making mechanism is applied to achieve public participation in decision-making on government investment projects, the successful completion of the project selection task. The satisfaction towards the effect of the mechanism is tested based on the questionnaire data collected from the decision-making body.

This paper constructs a set of strongly operational mechanism of public participation in decision-making on government investment project, and introduces a kind of quantitative evaluation method to test the operation effect of the decision-making mechanism designed. It is a trial about how to make theory of public participation in decision-making on government investment projects into practice, to promote the government investment project decision to be transparent, democratic and scientific, which has certain theoretical reference value and practical significance.

Keywords: government investment projects, public participation, decision making

目 录

摘 要.....	I
Abstract.....	II
第 1 章 绪论.....	1
1.1 课题来源及研究的背景和意义.....	1
1.1.1 课题的来源.....	1
1.1.2 课题研究的背景和意义.....	2
1.2 国内外在政府投资项目公众参与决策方向的研究综述.....	3
1.2.1 国外研究综述.....	4
1.2.2 国内研究综述.....	6
1.2.3 国内外文献综述的简析.....	8
1.3 本文主要的研究框架.....	9
1.3.1 研究的主要内容.....	9
1.3.2 研究的创新点.....	10
1.3.3 研究的路线.....	10
第 2 章 罗湖区政府投资项目公众参与决策的现状与问题.....	11
2.1 罗湖区政府投资项目决策的现状.....	11
2.1.1 决策程序.....	11
2.1.2 决策主体.....	14
2.1.3 决策方式.....	14
2.1.4 决策监督和问责.....	14
2.2 罗湖区政府投资项目公众参与决策存在的问题.....	16
2.3 本章小结.....	18
第 3 章 罗湖区政府投资项目公众参与决策机制设计.....	19
3.1 设计准备.....	19
3.1.1 切入点选择.....	19
3.1.2 决策主体的选择.....	21
3.1.3 决策方式的选择.....	23
3.1.4 决策形式的选择.....	24
3.2 公众参与设计.....	25
3.2.1 问需于民-需求调研阶段.....	25

3.2.2 问计于民-方案评估阶段.....	26
3.2.3 问政于民-公众参与决策阶段.....	27
3.3 制度保障.....	30
3.3.1 “参与”立规.....	31
3.3.2 激励制度.....	31
3.3.3 救济制度.....	31
3.3.4 问责制度.....	32
3.4 组织保障.....	32
3.4.1 加大宣传力度.....	32
3.4.2 建立完善公众参与的互动机制.....	33
3.4.3 提供公众参与决策的针对性培训.....	33
3.4.4 培育公众参与决策的良好风气.....	33
3.4.5 强化公众参与的监督.....	34
3.5 本章小结.....	34
第 4 章 公众参与决策机制评价.....	35
4.1 决策机制评价体系.....	35
4.1.1 评价体系框架.....	35
4.1.2 采用模糊综合评价法的评价过程.....	36
4.2 决策机制评价应用.....	39
4.2.1 决策机制评价的数据采集与统计.....	41
4.2.2 决策机制效果评价.....	41
4.3 本章小结.....	48
结 论.....	49
参考文献.....	50
附 录.....	54
哈尔滨工业大学学位论文原创性声明和使用权限.....	56
后 记.....	57
个人简历.....	58

第 1 章 绪论

1.1 课题来源及研究的背景和意义

1.1.1 课题的来源

罗湖区是广东省深圳市的一个市辖区，地处深圳中部，东接盐田区，西连福田区，南临香港，北靠龙岗区，素有“一半山水一半城”的称号，是深圳经济特区最早开发的城区，也是经济最活跃的城区之一，其良好的基础设施和完备的配套，支撑着经济、社会等各项事业快速发展，这其中快速增长的固定资产投资的推动作用不可忽视。

我们知道，固定资产投资主要包括社会投资和政府投资，其中政府投资是固定资产投资的重要组成部分，它具有引导投向、调整结构等功能，是促进经济社会全面发展的直接而有效手段；加大政府投资规模，持续扩大对民生领域的投入，这也是政府一项重要的工作。从罗湖区近三年数据来看，政府投资投向民生领域占 95% 以上，有效地促进文化教育、公共医疗、住房保障、交通出行、社区服务、生态环境、社会治安等领域发展，有利于建设繁荣、文明、幸福的城区。

但在政府投资中，也出现了一些“政绩工程”、“面子工程”、“形象工程”，没有把有限的资金用在老百姓真正需要的地方。如 2011 年大运期间，深圳市大批量的“穿衣戴帽工程”，2012 年罗湖辖区市容环境提升工程等，老百姓不满意此类工程，甚至阻挠工程的施工，引起矛盾。2013 年罗湖辖区电力整改工程在施工过程中，涉及的部分居民不愿意整改，提出很多附加要求。2014 年深圳东部垃圾焚烧厂建设工程，前期立项阶段由政府内部决策，附近居民了解信息较少，在可行性研究报告阶段，环境影响评价按程序在网络媒体上进行了公示，引起巨大社会反响，附近居民曾几度到区政府门前表达诉求反对建设此工程，等等诸如此类现象时有发生，究其原因，还是政府“为民做主”作祟，公众不能参与决策，利益得不到保障。可见，随着民主意识和权利意识的逐渐增强，越来越多的公众勇敢站出来维护自身相关利益，质疑政府投资项目的决策，要求对政府投资项目享有参与权、知情权、选择权和监督权^[1]。

因此，为了政府投资项目顺利的建设，做到适应发展需求、获得公众认

可甚至赞誉，发挥出最大的经济和社会效益，有必要研究政府投资项目决策阶段公开性、透明性、科学性问题，探究将公众引入政府投资项目的决策中来^[2-3]。

1.1.2 课题研究的背景和意义

2004 年，《国务院关于投资体制改革的决定》介绍了国家尽管对原有的投资体制进行了一系列改革，那种传统计划经济体制下，经常遭人诟病的高度集中的投资管理模式已经被打破，大体上建立了一种投资主体多元化、资金来源多渠道、投资方式和市场化多样化的项目建设的崭新格局，但必须知道需要进一步提高政府投资决策的科学化和民主化，增强投资宏观调控和监管的有效性，明确政府投资项目决策机制要健全，决策规则和程序需要进一步完善和坚持，以期科学化、民主化水平在政府投资项目决策中得到进一步提升，专家评议制度还应该应用于特别重大的项目中，将公示制度逐步在政府投资项目中推行，更大范围获取意见和建议。2012 年 11 月，党的十八大在北京顺利召开，报告中就如何将权力运行关在笼子里和健全监督管理体系方面做了分析报告，明确“坚持用制度管权管事管人，保障人民知情权、参与权、表达权、监督权，是权力正确运行的重要保证。要确保决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调，确保国家机关按照法定权限和程序行使权力。坚持科学决策、民主决策、依法决策，健全决策机制和程序，发挥思想库作用，建立健全决策问责和纠错制度。凡是涉及群众切身利益的决策都要充分听取群众意见，凡是损害群众利益的做法都要坚决防止和纠正。”2014 年 11 月，《中共广东省委贯彻落实〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的意见》被正式通过，要求制定政府投资管理办法，健全政府投资决策管理机制。2014 年 8 月，深圳市人大常委会通过了《深圳经济特区政府投资项目管理条例》，对政府投资项目审批管理、计划管理、建设管理、监督等进行了修订完善，进一步强调了市人大及其常委会对政府投资项目最终决策权制度，这一创新之举，不仅有利提升深圳市政府投资决策和管理水平，而且有望为我国政府投资管理立法发挥更好的示范作用。近年来，罗湖区大力推进城市更新，努力打造“国际消费中心”、“总部基地”、“现代服务业基地”，要求进一步发挥政府投资的拉动作用，勇于改革创新，推动政府投资项目决策进一步透明化、民主化、科学化。

目前来看，从中央、省、市到区，都要求对政府投资项目决策进行改革，

提高决策科学化和民主化，保障公众知情权、参与权、表达权、监督权，而直接有效的方式是引入公众参与政府投资决策。本论文旨在实现这一目标，必须认真梳理现有的政府投资项目管理体制机制，对比分析现实情况和改革要求，寻求合适的环节，将公众作为决策主体纳入决策过程，并充分考虑公众参与决策的优势和不足，科学设置公众参与决策的方式和形势，健全和完善公众参与政府投资项目决策程序和工作机制。同时，为确保公众参与政府投资项目决策发挥出积极的效果，实现决策程序和工作机制高效运转，需要建立完善配套的制度保障和组织保障。当然，最后需要在实际应用中检验公众参与政府投资项目决策的效果，检验所改进构建决策机制是否高效有序的运作，是否让公众等决策主体满意。

本论文探讨公众参与政府投资项目决策，具有较强的现实意义和一定的学术意义。一方面，罗湖区经过三十多年的经济社会发展，政府财力日渐雄厚，用于政府投资项目的建设资金相应扩大，民生领域的项目数量较多，但目前封闭单一的决策体制机制明显和社会发展以及公众的维权意识和政治思维不相适应，部分项目不能体现公众的需求，推进起来困难，只有引入公众参与决策，才有利于畅通社会公众自身利益诉求的渠道，促进政府与公众互动，提高政府投资项目决策的认同度，更好地化解社会矛盾和满足群众需求，实现从“为民做主”向“由民做主”转变，真正提高政府投资项目决策的透明化、科学化和民主化^[4]。另一方面，从2000年深圳市制定政府投资项目管理条例成为全国第一个通过立法手段构建政府投资管理体制的城市以来，各城市也在不断规范化政府投资管理制度，罗湖区作为深圳的中心城区也一直在推进此项管理制度的研究和完善。但政府投资项目决策工作是一个复杂的系统，公众参与决策更是一大重要挑战和进步，其中涉及诸多方面因素，需要结合实践来开展深入研究，很有必要丰富政府投资项目公众参与决策的理论研究和实践探索。

1.2 国内外在政府投资项目公众参与决策方向的研究综述

政府投资项目，它在不同的国家和地区称呼不一样，美国称为“政府工程”，日本叫做“公共工程”，国内深圳市称作政府投资项目，一般是指利用本级财政性资金在行政区域内进行的固定资产投资建设项目。对于公众参与，国内外该领域相关专家的定义大相径庭，与深圳市实际情况比较一致的定义

是由王锡铎教授提出的，即公众参与是在行政决策过程中，政府让公众作为参与主体参与到涉及其利益的决策活动中来，通过表达意见、发表评论、阐述利益诉求等方式来参与政府的决策过程，从而提高政府行政决策的公正性、民主性、科学性。而政府投资项目公众参与决策就是引入涉及利益的公众一起来参与利用财政性资金建设的固定资产投资项目的决策活动。这里，关于政府投资项目公众参与决策方向的研究综述颇多，下面作具体叙述。

1.2.1 国外研究综述

国外政府投资决策研究进行的较早，从二十世纪四十年代就已经开始，其理论研究和实践操作相对比较成熟。本论文根据研究需要，对国外政府投资项目公众参与决策方面的研究作评述。

在西方发达国家，政府投资项目有严格的决策程序和较为健全的决策机制，他们的钱不在政府手上，政府要花钱必须通过国会的反复审核、讨论，重大项目要经过听证，如果中间过程出现问题，将会成立工作小组展开调查，追究相应决策者的责任。一些典型的国家情况如下：

在美国，有严密的法律法规体系，尽管联邦和各州政府投资项目的决策和实施程序不一样，但政府投资项目都要经过同级财政部门 and 议会的审查，并把公众参与当作政府投资项目决策成功的关键所在，从新社区计划开始到以后的示范城市计划中，美国联邦政府将市民真正有效地参加了决策作为审批援助款项时的条件^[5]。

在加拿大，公众参与城市规划的全过程，主要以“分散—集中—再分散—再集中”的方式参与。计划要起草规划的时候，主动与公众进行充分的沟通交流，广泛听取公众的意见，之后将意见进行处理，形成主要意见，拟制规划草案。下一步，将拟制的规划草案通过邮寄到家和刊登报纸的方式再次征集公众意见，并根据收集的意见进行修改完善，形成的规划报市议会审议。在最终批准前，公众听证程序是规划必须履行的。

在英国，采用公众评议制度让公众参与城市发展长期规划当中，只有当公众评议这一程序履行之后，由规划部门将经过公众评议的规划报送主管部门，对于公众评议的具体内容需要逐一附上。城市发展中期规划经过磋商、质询和修改三个阶段才能正式完成，这就需要达成一致意见，如果不能达成，需要召开公众听证会，对于规划监察员的建议和地方规划部门的决策，以及地方规划的重要修改，全部需要在听证会中进行公布。在此之后，能达成一

致意见，由地方规划部门按程序告示，28 天后地方规划生效执行。

在法国，公众通过公众咨询和民意调查参与城市规划编制与管理中来，在编制规划方案的过程中，通过与公众沟通交流、征求意见等方式完成公众咨询，在规划审批时，采用民意调查了解公众对方案的接受及满意度，再将规划报送职能部门。

对于具体的研究论述，如 Berit Junker 和 Mattias Buchecker 指出重大的政府投资项目的持续性影响会作用于项目地方的所有公众，因此这样的项目决策不仅需要具有影响力的利益相关者，更需要大范围的公众参与进来^[6]。Susan Charnley 和 Bruce Engelbert 通过问卷调查、电话调查以及分组座谈研究社区参与环境影响评价，提出如果公众掌握更多的信息以及涉及的程度越深，就更愿意参与其中^[7]。

Meinhard Doelle 和 A.John Sinclair 提出更早地进入项目概念阶段和方案选择阶段是公众参与环境评价应该做到的，并且认为对环境评价具有建设性意义的人应该参与进来，而对环评有不利影响的人不应该参与进来；科学编制具有可行性的程序有利于公众参与；成立具有项目决策权的决策审查小组，对项目决策的一致性负责^[8]。K.C.Tran 指出通过视觉观察、电视传播、他人诉说以及报纸为公众获得水体污染原因信息的最有效途径，提出增强公众参与和环境保护教育宣传力度，可促进墨西哥金塔纳罗奥州 Holbox 岛屿的环保和发展问题有效解决^[9]。

Marie Appelstrad 认为公众参与是一种可取方式，它可以实现不同利益群体价值达成共识，可以看作创建共识目标、解决共同矛盾^[10]。Alan Bond, Juan Palerm 和 Paul Haigh 提出在环境影响评价中，公众参与不管范围大小，都不会给决策带来麻烦，信息反馈是公众参与很重要的事项，参与过程透明化、信息提供扩大化会提高公众参与的激情，如果缺乏统筹考虑，将会极大影响公众参与环境影响评价，如果不采纳公众提出的建议将会增加项目不必要的成本^[11]。

Rojanamon.P 等认为在基础设施建设过程中，引入公众参与社会环境影响评价具有好处，并将位于我国云南省和泰国的小水电项目当做案例，发放调查问卷，并进行访谈，实际效果表明让当地居民了解项目信息，邀请利益相关者参与决策，这对顺利完成整个项目是大有好处的^[12]。Ng.S.T 等人通过分析公共基础设施建设案例，考虑公众参与过程中“who”、“what”和“how”，研究分析了公众参与中的突出问题，并学习参考世界上关于公众参与项目决策的实践案例和相关模型，构建了一个公众参与公共基础设施建

设的框架^[13]。

AreizagaJ 等人通过对西班牙重要地区坎塔布里亚的海岸带综合管理进行研讨,认为利益相关方参与决策对项目具有促进作用,并构建和应用两种相互补充的方法,来分析 ICZM 项目的决策效果^[14]。Schwilch.G 等人研究了关于可持续土地管理项目的选择,对于公众参与方法推荐了一种具有三个阶段的类型,挑选并测试了十四个相关项目^[15]。

Andrés L. Medaglia 等人研究了公共事业公司项目优先级排定和选择,并将项目进度指标纳入其中,提出了一种基于混合整数规划模型的排序和选择方法^[16]。Aoife Ahem 和 Gabriel Anandarajah 在研究铁路项目优先排序的基础上,构建了一个加权整数目标规划模型,该模型考虑定性和定量指标的目标,并将多项目排序,将投资控制在预算范围内^[17]。Terry H.Y 等人介绍了模糊数学的方法,对错综复杂的主观判断进行评价,来系统评价利益相关者满意度^[18]。

1.2.2 国内研究综述

目前,我国政府投资项目决策都在相对封闭的政府内部进行,公众很少能参与到政府投资项目决策中来,在这方面的研究也相对较少。2006 年国家环保总局发布了《环境影响评价公众参与暂行办法》,该办法的实施是我国公众参与法制建设中的一个新的突破。在 2007 年 10 月通过的《中华人民共和国城乡规划法》中,第二十六条明确规定:“城乡规划报送审批前,组织编制机关应当依法将城乡规划草案予以公告,并采取论证会、听证会或者其他方式征求专家和公众的意见。公告的时间不得少于三十日。组织编制机关应当充分考虑专家和公众的意见,并在报送审批的材料中附具意见采纳情况及理由”。

从查阅资料可得,有关政府投资项目公众参与决策的理论和实践的研究主要如下:张有华认为政府投资项目决策没有公众参与,丧失科学性和公正性,政府性投资效益难以得到保证^[19]。王海宇认为应充分发挥公众参与作用,提高领导班子决策水平,这是一种现实要求,也是一种手段和途径^[20]。段志坚和程劲松通过研究中科南沙石化项目重新选址这一案例,认为以经济利益单一目标最大化为决策依据是当前我国重大项目建设决策的现实情况,这是与公共管理事务中重大项目决策必须引入公众参与是不符合的^[21]。赵矿宇认为公众参与政府投资项目决策有利于确保资金合理使用,提高决策可行性、

民主性等^[22]。陈珂认为公众参与政府投资项目决策可释放压力和监督纠偏，并提出公众参与的政策和措施建议^[23]。

杨宇、姚倩认为公众参与政府投资项目决策导致决策成本增加，并分析了决策构成的要素和相互关系，同时提出了控制成本的相应措施^[24]。尹文嘉认为公众参与决策可能会引发政府运行矛盾、失去代表性，对社会控制等产生风险，并提出了一定的措施来化解^[25]。

江俊龙、邹香、牛静敏指出公众作为一个个体的集合体，通过人民代表大会来完成对政府的授权。然而，政府在很大程度上只不过是观念化的象征物，其真正的政府投资项目决策是部分政府工作人员来负责执行^[26]。杨宇、蒋鹤提出了应在政府投资项目决策过程中，选择组织化或团体性的公众有序参与^[27]。张海柱说明公众参与决策困境的核心在于科学知识 with 公众常识地位上的不对等，普通公众被认为缺乏理性参与决策的能力。其实真实的情况是，通过研究科学哲学、知识社会学，我们知道科学知识并不如通常所想，它具有内在的不确定性，地方性知识概念则为普通公众参与决策提供了认识论上的合理性支撑^[28]。杨飞虎提出要加强专家参与政府投资项目决策制度化和法律化，完善专家参与的制度设计^[29]。谢琳琳、杨宇通过调查数据分析提出决策主体在从单一向多样转变，并说明各主体在不同阶段具有不同的影响^[30]。

郑宪强说明政府投资项目要以公平为先，兼顾效率，公众需求是其供给的唯一理由。最不好的情况是有太多的经济诱因被掺杂在政府投资项目决策中，而与此同时社会规则基础在投资决策中被忽略了^[31]。杨飞虎认为我国政府投资项目决策中存在一些问题，如公众参与方式较单一被动、深度不足、整个参与过程缺少连续互动，而且只是身边范围的项目远不能满足公众需求，建议构建公众参与程序来让公众反映利益诉求、明确参与权力、健全法律保障及监督制度等^[32]。张昭提出要健全政府投资项目决策公众参与制度，形成法律咨询制度、听证法律制度、公示法律制度^[33]。

杨宇、余波认为引入公众参与政府投资项目决策，决策的复杂性和难度加大，为使公众参与进来而又保证决策的科学化、民主化、合理化，公众参与决策的具体方式选择和使用是亟待解决问题^[34]。陈萍、梁仲明指出我国公众参与没有法规制度保障，走形式、随意等，建议提高公众参与意识，健全规章制度，有效采用多种参与方式^[35]。任丙强通过分析西方国家环境影响公众参与，指出西方国家日趋重视采用多种参与方式吸引公众直接参与和协商环境决策^[36]。

王延华和何维达提出需要构建量化评价指标体系，同时建设项目监管信

息系统，最终将政府投资项目的信息报告制度规范化，让公众知情甚至参与^[37]。段世霞认为我国大型公共工程公众参与的广度和深度有限，组织者与参与者缺乏连续性和互动性，参与的方式被动单一，提出构建完善的政治和法制基础、成熟的社会资本和提升公民社会责任意识等，使大型公共工程公众参与机制日趋健全完善^[38]。王艳珍、孙立樵认为改革开放以来，公众参与公共决策的程度不断得到提升，但仍存很多问题，并提出从四个方面建立和完善公众参与公共决策的机制^[39]。杨飞虎通过对公众参与政府投资项目决策理论分析和辩证思考，针对我国现存的问题提出了对策建议^[40]。郝继明提出了公众参与政府投资项目决策的观念及制度建设，以及决策领域、主体、程序和机制的建议^[41]。

张蓉、廖晓明指出民意调查是公众参与公共政策过程的新途径，并提出相应的对策使民意调查在公众参与公共政策过程中更好地发挥作用^[42]。杜栋介绍了层次分析法和模糊综合评价法等现代方法，研究多指标综合评价问题，将各类问题的考察视野已从分析拓展到了综合^[43]。

1.2.3 国内外文献综述的简析

通过对以上政府投资项目公众参与决策相关领域文献的研究，发现国外研究中主要针对公众参与环境影响评价和城市规划方面，介绍了公众参与有哪些作用以及提出健全公众参与的建议。例如提出公众参与应该更早介入，参与过程应该更透明化，公众获得信息应更全面，公众参与可使更广泛群体之间达成共识，也会增加决策成本等。国外的公众参与决策研究以及具体做法的概述中可以看出针对政府投资项目决策的公众参与的程序和机制难以觅迹，在这方面需要进一步研究。通过学习了解国内的研究情况可得，公众参与主要集中在城市规划、环境影响评价等方面，有了一些零碎的研究和实践积累。大部分主要研究的是公众参与理论基础，提出政府投资项目决策应该引入公众参与，大都停留在呼吁和理论阶段。极少数人提出了公众参与的方式、特征。针对政府投资项目决策过程中公众最需要参与哪一阶段，怎样参与，有哪些程序和机制，怎样评价公众参与决策的机制是否有效，这些问题在目前国内外的研究中都难以看到。本文将主要针对公众参与政府投资项目决策的程序和机制问题进行分析 and 研究。

1.3 本文主要的研究框架

1.3.1 研究的主要内容

公众参与决策是保障区政府投资项目决策透明化、民主化、科学化的有效手段和重要前提。目前，国内针对公众参与政府投资项目决策也基本上停留在理论研究和建议阶段，而罗湖区政府投资项目决策也还没有真正意义上引入公众参与，本文以罗湖区政府投资项目决策程序为研究对象，通过对公众参与政府投资项目决策现有理论进行研究，探索建立政府投资项目公众参与决策机制，主要从机制建立的准备阶段、公众参与设计、制度保障和组织保障方面进行机制构建，并分析建立的决策机制对决策透明化、民主化、科学化的影响，建立决策机制的评价体系，通过问卷调查获取数据，引入模糊综合评价法进行评价。

(1) 设计准备 主要介绍决策机制的切入点选择，以及选择的原因和影响；分析决策主体的构成和占比的组成；介绍现有决策方式，并分析各种方式的特点，选择本文的决策方式；以及分析现有公众参与政府决策的形式，并选择本文公众参与的形式。

(2) 公众参与设计 介绍公众参与设计第一步问需于民，即通过发放问卷、现场调研、座谈会等形式调查区政府投资项目需求；继而介绍问计于民，即问需于民阶段所提出的项目予以公示，广泛听取意见，并通过座谈会的形式，重点研究建设方案，并参加评估决策会议，将拟申报建设的项目向参会代表汇报，回答质疑。最后问政于民，即公众等参会代表对汇报的项目进行评说，并通过计票法或计分法进行票决。

(3) 制度保障 通过建立公众参与决策的制度和配套文件，并建立公众参与的激励、救济、问责等方面的制度，明确具体的工作措施，建立与决策机制配套的公众参与决策的制度保障。

(4) 组织保障 通过加大宣传力度、建立有效的互动平台和方式、进行公众参与评估决策会的培训、培训良好的决策风气和强化决策监督等方式，进一步加强公众参与决策的组织保障。

(5) 评价体系 结合对政府投资项目决策透明化、民主化、科学化的要求，构建评价框架，介绍模糊综合评价法，并通过 2015 年罗湖区老住宅区安全隐患整治工程项目公众参与决策及决策人员问卷调查来对所建立的决策机制进行评价。

1.3.2 研究的创新点

(1) 建立了真正意义上的公众参与政府投资项目决策机制，介绍了一套完整的操作性强、满意度高的实施机制，将公众参与政府投资项目决策从“听、说”阶段转变为“听、说、定”的阶段，而且这个“定”，公众占居主要的权重，实现了“由民做主”，其影响和意义是一次很大的跨越。

(2) 引入了模糊综合评价法这一科学的方法来评价所建立的决策机制，将评价分析从定性过渡到定量，以量化的指标来考评所建立决策机制的效果，极大地提高了检验的科学性，为所建立的整个机制的完整性提供保障。

1.3.3 研究的路线

本文的研究路线主要从提出问题、分析问题、解决问题、效果评价等四部分展开，研究的路线图如图 1-1 所示：

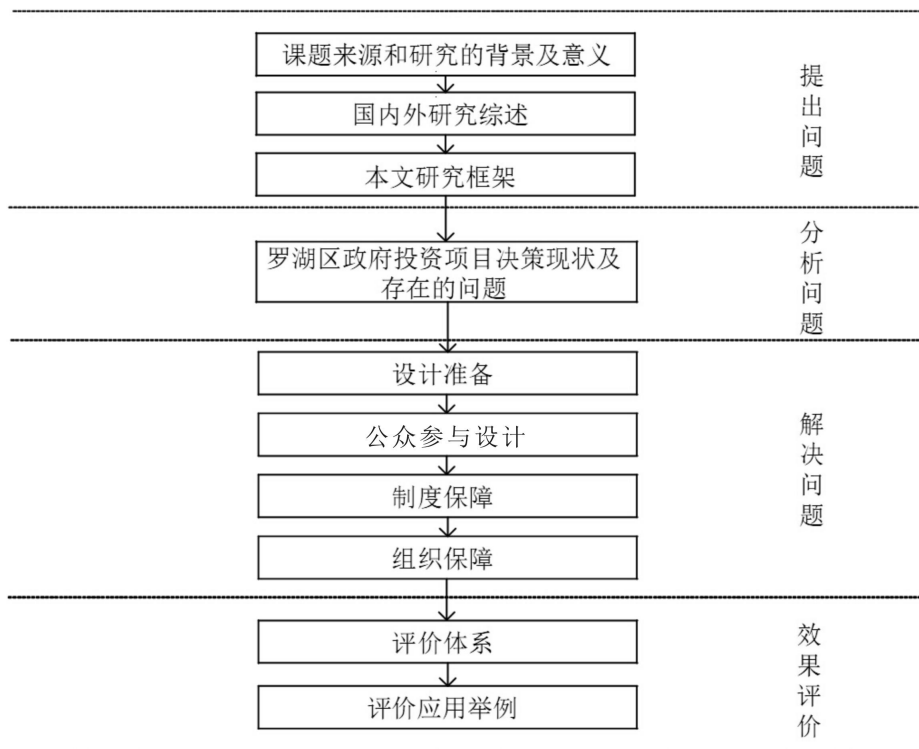


图 1-1 罗湖区政府投资项目公众参与决策研究路线图

第2章 罗湖区政府投资项目公众参与决策的现状与问题

2.1 罗湖区政府投资项目决策的现状

罗湖区政府投资项目管理主要包括审批管理、计划管理、建设管理、监督、法律责任等。其中审批管理主要包括项目建议书、可行性研究报告、初步设计及概算三个阶段；计划管理主要包括项目编入年度政府投资项目计划（草案）后，须经区政府常务会议和区委常委会议审议、区人民代表大会审查三个阶段，之后下达年度政府投资项目计划和滚动审批管理；建设管理主要包括工程施工招投标、工程建设、工程验收及交付使用三个阶段；监督管理主要包括审计部门对标底、工程结算、工程财务决算进行审计，区住房城乡建设、财政部门 and 采购中心（工程建设招投标中心）对区政府投资项目招投标进行监管，以及区纪检监察部门对行政效能进行监督等。法律责任指违反相关规定和要求必须承担相应法律惩罚。事实上，区政府投资项目管理各阶段都存在决策和执行情况，公众可以参与政府投资项目全过程的决策，与政府一起管理和监督政府投资项目。但通常来说，政府投资项目决策主要指审批管理和计划管理阶段，也就是在项目还没有真正动工建设之前决策项目是否实施。本文主要研究罗湖区政府投资项目审批管理和计划管理阶段决策问题。

2.1.1 决策程序

罗湖区政府投资项目审批管理决策程序主要包括项目建议书、可行性研究报告、初步设计及概算三个阶段。

第一阶段为项目建议书阶段，项目建设单位自己提出项目后，组织编制项目建议书申报区政府投资项目主管部门，由区政府投资项目主管部门审核材料齐全后送区政府投资项目评审中心组织专家评审，经专家评审后形成统一意见，由区政府投资项目评审中心出具审核意见返回区政府投资项目主管部门，区政府投资项目主管部门结合审核意见提出区政府投资项目审批的处理意见，提请区政府常务会议审议通过后下达项目建议书批复，并要求项目建设单位编制可行性研究报告报审。

第二阶段为可行性研究阶段，项目建设单位收到项目建议书批复后，组织开展可行性研究报告编制，并开展环境影响评价，征求公众意见，若涉及

用地的，并行办理选址、用地预审，结合环评和用地意见，修改完善可行性研究报告报送区政府投资项目主管部门。区政府投资项目主管部门审核材料齐全后开展节能审查并送区政府投资项目评审中心组织专家评审，经专家评审后形成统一意见，由区政府投资项目评审中心出具审核意见返回区政府投资项目主管部门，区政府投资项目主管部门结合审核意见审批通过后下达项目可行性研究报告批复，并要求项目建设单位编制初步设计及概算报审。

第三阶段为初步设计及概算阶段，项目建设单位收到可行性研究报告批复后，组织开展初步设计及概算编制，并开展人防、消防、水土保持报审，若涉及用地的，并行办理用地规划许可，结合人防、消防、水土保持以及用地规划许可意见，修改完善初步设计及概算报区政府投资项目主管部门。区政府投资项目主管部门审核材料齐全后送区政府投资项目评审中心组织专家评审，经专家评审后形成统一意见，由区政府投资项目评审中心出具审核意见返回区政府投资项目主管部门，区政府投资项目主管部门结合审核意见提出政府投资项目审批的处理意见，提请区政府常务会议审议通过后下达概算批复。

罗湖区政府投资项目计划管理决策程序主要包括区政府常务会议审议和区委常委会议审议和区人民代表大会审查三个阶段。目前罗湖区政府投资项目计划实行 A、B、C 类管理，A 类指续建的或已经批复概算经施工招标后可马上开工建设的项目，B 类指已经批复可行性研究报告当年完成初步设计及概算审批后年内可动工建设的项目，C 类指已批复项目建议书当年主要开展可行性研究报告和初步设计及概算审批的项目或处于前期研究论证的项目。

第一阶段为区政府常务会议审议阶段，每年第三季度开始，罗湖区政府投资项目主管部门开始编制下一年度政府投资项目计划，根据 A、B、C 类项目储备情况，编制项目总投资、建设内容、建设周期、年度资金需求等情况表，并与区财政部门协商年度政府投资项目总规模后，提出各项目年度资金安排建议后形成年度政府投资项目计划（草案）报区政府常务会议审议，经审议通过后，结合所提出的意见和建议进行修改完善。

第二阶段为区委常委会审议阶段。经区政府常务会议审议通过后，修改完善后的年度政府投资项目计划（草案）报请区委常委会审议，经审议通过后，结合所提出的意见和建议进行修改完善。

第三阶段为区人民代表大会审查阶段，每年 1 月份左右召开区人民代表大会，经区政府常务会议和区委常委会审议修改完善后的年度政府投资项目计划（草案）提请区人民代表大会审查，审查通过后由区政府投资项目主管

部门严格执行计划，下达 A 类项目年度建设资金，并对 B、C 类进行滚动管理。具体决策流程图如图 2-1 所示：

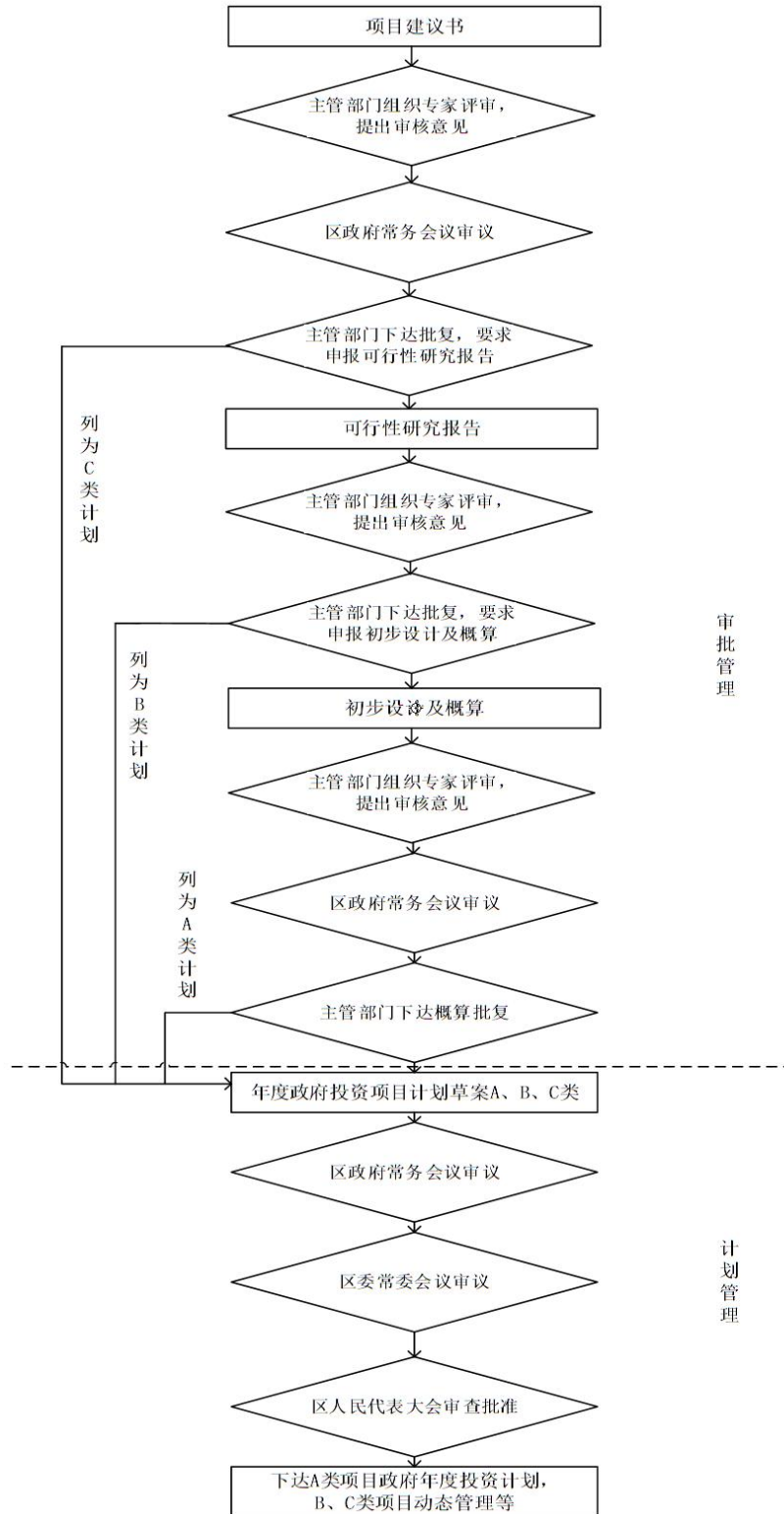


图 2-1 罗湖区政府投资项目决策流程图

2.1.2 决策主体

从罗湖区政府投资项目决策程序来看，单个项目从审批管理到编入年度政府投资项目计划，决策主体主要为区人民代表大会和区政府，最终决策权在区人民代表大会，即年度政府投资项目计划草案须经区人民代表大会审查批准后才生效执行，这是符合法律法规要求的。按照各决策主体所处相应阶段，将各阶段最终作决策的主体称为一级决策主体，为最终决策提供管理与职能内决策支持的主体称为二级决策主体，具体各阶段决策主体如表 2-1 所示。

2.1.3 决策方式

罗湖区政府投资项目决策主要包括区人民代表大会审查集体表决和区政府领导班子成员集体决策和部门负责人决策三种方式。其中，具有最高决策效力的方式是区人民代表大会集体表决，审查批准年度政府投资项目计划生效及执行情况。具体决策方式如表 2-2 所示。

2.1.4 决策监督和问责

罗湖区政府投资项目决策监督由内部监督和外部监督两部分组成。内部监督指由区监察、审计、督查、法制部门和各决策主体内部进行监督，主要从决策的程序、透明度、行政效率、合法性等方面履行监督职能。外部监督指公众对罗湖区政府投资项目决策若有疑问和建议，随时可以通过网络、电话、现场质询等各种方式进行监督，对应部门都会及时给出回应；另一途径是目前区政府常务会议和区人民代表大会会不定期邀请公众代表参加，公众代表可申请参与决策过程并进行监督。

对区政府投资项目决策，若有投诉或举报等事情，先由区政府职能部门协调解决，并由区督查部门从工作绩效方面进行督查，区宣传部门全程跟踪并定期向投诉或举报者，以及社会公布进展情况，事情严重的由纪检监察部门从违纪违法方面开展调查，按照相关程序办理，严肃惩处腐败。

表 2-1 罗湖区政府投资项目决策主体表

类型	阶段	一级决策主体	决策事项	二级决策主体	决策事项	决策支持主体	支持事项
审批管理	项目建议书	区政府	审议项目建议书	区政府投资项目主管部门	受理审核项目，提出处理意见	项目建设单位	提出项目建议书
				区政府投资项目评审中心	结合专家意见，出具审核意见	专家	参加评审，提出意见
	可行性研究报告	政府投资项目主管部门	受理及审批	区环保主管部门	受理审核，出具环保审批意见	项目建设单位	提出可行性研究报告
				区政府投资项目评审中心	结合专家意见，出具审核意见	专家	参加评审，提出意见
				规划国土部门	受理审核及出具选址用地意见	公众	环评、选址用地公示期间提出意见
	初步设计及概算	区政府	审议项目建设规模、内容、资金安排、建设周期等	区政府投资项目主管部门	是否受理审核项目，提出处理意见	项目建设单位	提出初步设计及概算
				区政府投资项目评审中心	结合专家意见，出具审核意见	专家	参加评审，提出意见
				规划国土部门	受理审核及出具用地规划和工程规划意见	--	--
				相关部门	受理审核初步设计方案	--	--
计划管理	年度政府投资项目计划（草案）	区政府	审议年度政府投资项目计划草案	区政府投资项目主管部门	编制年度政府投资项目计划草案	--	--
		区委	审查批准年度政府投资项目计划				
		区人民代表大会	下达投资计划、申请年度投资计划调整等				
	年度政府投资项目计划下达和 B、C 类项目动态管理	政府投资项目主管部门		--	--	--	--

表 2-2 罗湖区政府投资项目决策方式

类型	阶段	决策主体	决策方式	决策形式
审批 管理	项目建议书	区政府	区政府领导班子 集体决策	区政府常务会议 纪要
	可行性研究报告	政府投资项目 主管部门	部门负责人决策	部门负责人签批
	初步设计及概算	区政府	区政府领导班子 集体决策	区政府常务会议 纪要
计划 管理	年度政府投资项 目计划（草案）	区政府	区政府领导班子 集体决策	区政府常务会议 纪要
		区人民代表大 会	区人民代表集体 表决	区人民代表大会 决议
	年度政府投资项 目计划下达和动 态管理	区政府投资项 目主管部门	部门负责人决策	部门负责人签批

2.2 罗湖区政府投资项目公众参与决策存在的问题

从经济社会发展和中央、省、市要求来看，公众参与政府投资项目决策从“为民做主”到“由民做主”是必然趋势，从罗湖区政府投资项目决策现状来看，公众还没有真正参与到政府投资项目决策中来，目前只是停留在规划用地、环境评估等方面在项目公示过程中提出质疑或提供相关建议，这也是目前国内公众参与政府投资项目决策情况的一个写照。总体来说，罗湖区政府投资项目公众参与决策存在如下问题，相信这些问题也是国内普遍存在的。

（1）政策法规缺位 在罗湖区原来的政府投资项目管理的有关规定中，较少涉及公众参与政府投资项目的事项，仅有局限在环境影响评价、征地拆迁等个别阶段的过程中。由于受传统思想的影响，对于公众参与政府投资项目决策，不论是政府管理者还是社会公众，很少思考过这个问题，更无从谈起从规章制度上明确公众参与政府投资项目决策。对于怎样参与，参与主体、方式、形式等等这些具体的问题更是未曾深入思考研究过。

（2）信息不对称 政府投资项目公开信息力度不够，公开信息存在随意性，绝大多数情况是以行政权力来推动，不能完整连续，存在明显的为完成任务、模糊敷衍的问题，公众获取相应信息的渠道较少，涉及公众切身利

益的内容少，决策结果公开多、决策过程公开少，公开的信息粗条抽象，内容模糊化，而且信息公开不及时，公众很难获得完整、全面、及时的政府投资项目信息，对于参与决策那更是难以企及。

(3) 参与意识欠缺 尽管近年来全国范围内公众参与发展迅猛，尤其是伴随着城市建设征地拆迁在全国范围内轰轰烈烈的开展，公众的维权意识有了较大提升，但公众的权利意识和公共意识整体上还是存在普遍性缺失现象，参与意识更是堪忧，“事不关己，高高挂起”正是绝大部分公众的对政府事务的心态。一方面，在我国官僚主义思想深入人心，公众普遍认为这种政府投资项目决策是政府官员的事，不由我来做主，就算是参与了官员也不会听取意见，这导致公众参与的意识 and 作用明显下降。另一方面，经历了比较长时间的计划经济模式，公众政治参与积极性不高，国家主人意识及责任感不强，对政府存在依赖性，或是认为自身缺失专业技术知识，对行使政治权力缺乏信心，严重影响了公众参与政府投资项目决策的积极性。

(4) 参与机制不健全 公众参与政府投资项目最大的障碍是参与对应的决策机制缺失。目前来看，政府投资项目决策是封闭式的精英决策模式，政府领导和职能部门容易将个人偏好、价值观念甚至寻租掺杂于政府投资项目决策中。目前，因没有相应的政策法规要求政府投资项目决策过程中公众参与进来，与之相配套的操作机制更是缺失。另一方面，政府担忧公众参与政府投资项目决策会降低决策效率，可能出现意见不统一不可控的情况而不放心公众参与到政府投资项目决策的实质性环节，拖延参与机制的制定。

(5) 公众需求显示不明显 目前，政府投资项目决策未提供公众参与的合适渠道和机制，相关信息依照传统的从上而下的模式很难传达给公众，而从下而上的诉求也未能通过畅通的渠道快速传导给决策者。另一方面，决策者按照对上负责的理念，往往从容易干出政绩的角度出发，以工作效率和时间成本优先的原则，没有充分真正了解公众的实际需求，从个人的见闻和思维方式来决策问题。在实际运行过程中，目前都是由政府职能部门提出政府投资项目，项目基本上都是独立封闭式完成前期工作，未能顾及公众的意愿，项目体现公众的需求不够，没有保障公众对投资项目的知情权、参与权和选择权。

(6) 公众参与决策的渠道较少和方式比较简单 现在公众参与政府投资项目决策较常见的是环境影响评价和用地规划公示阶段征求意见，一定程度上少许公众参与，参与效果不理想。由于受制于没有充足和通畅的公众表达意见的渠道，客观上公众很难将合理合法的利益进行充分表达和提出诉求，

对于提出批评建议更是难上加难。事实上，公众很少有主动参与项目建设的，而是在项目拆迁或是施工造成影响的情况下，公众已经感知到自身利益遭到损害，通过直接粗暴的方式抗争或是求助新闻媒体，这个时候其实已经为时晚矣，处理起来成本很大，决策造成的巨大损失也难以挽回。

（7）公众参与的广度和深度有限 一方面，政府认为公众真正理性的少，如果引入公众参与决策，会导致无休止的拖延，造成决策难以确定或是难以取得政府认为理性的决策结果，故而目前还没有让公众真正参与到政府投资项目决策实质性环节，主要模糊在城市规划和环境影响评价征求意见上。另一方面，公众受到自身工作、经历、学识、环境等各种限制，无法参与政府投资项目决策的每个环节。因此，目前来看，公众参与的广度和深度远远低于理想状态。

（8）公众参与的连续性和互动性缺失 目前，还没有形成一套良性反馈机制，公众参与过程缺失“参与—反馈—再参与”的连续、互动机制，通常情况下，公众只管提出意见，对应部门只管收集意见，对于是否采纳，不采纳的原因说明等都未能进行公开和沟通说明，很多意见和建议最后都是石沉大海，这样很是打击公众的积极性，也不利于决策的透明化、民主化、科学化。

2.3 本章小结

本章从深圳市罗湖区政府投资项目管理角度出发，介绍了罗湖区政府投资项目决策的全过程，从决策程序、决策主体、决策方式、决策监督和问责等方面展开叙述政府投资项目审批管理和计划管理阶段决策情况；并从决策实际运行的角度出发，列出罗湖区政府投资项目决策现存的问题，为下一章解决问题明晰思路，做好铺垫。

第 3 章 罗湖区政府投资项目公众参与决策机制设计

针对罗湖区政府投资项目决策过程中存在的问题，主要从设计准备、公众参与设计、制度保障、组织保障四个部分来构建公众参与决策机制。总体思路框架如图 3-1 所示：

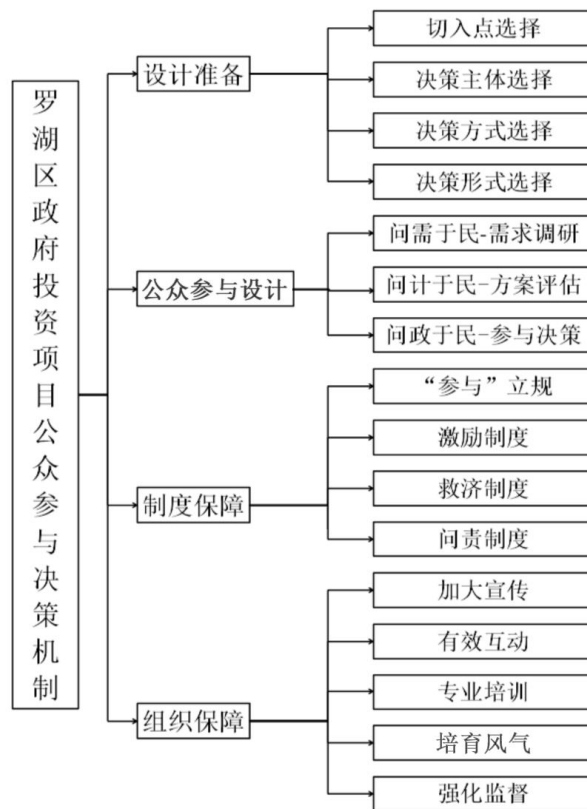


图 3-1 罗湖区政府投资项目公众参与决策的机制思路框架图

3.1 设计准备

为了使构建的政府投资项目公众参与决策机制能达到决策透明化、民主化、科学化的目标，在机制设计前期，需要科学选择公众参与决策的阶段，即切入点选择，以及确定决策主体、方式和形式。

3.1.1 切入点选择

从罗湖区政府投资项目决策流程图和决策主体来看，主要由区人民代表大会、区政府和区相关职能部门来行使决策权力，而公众没有真正参与到政

府投资项目决策中来。本论文研究引入公众参与政府投资项目决策必须结合目前的决策流程寻求切入点，以改进决策程序。

结合目前罗湖区政府投资项目决策程序和流程，选择在审批管理和计划管理之前引入公众参与政府投资项目决策，如图 3-2 所示。理由如下：

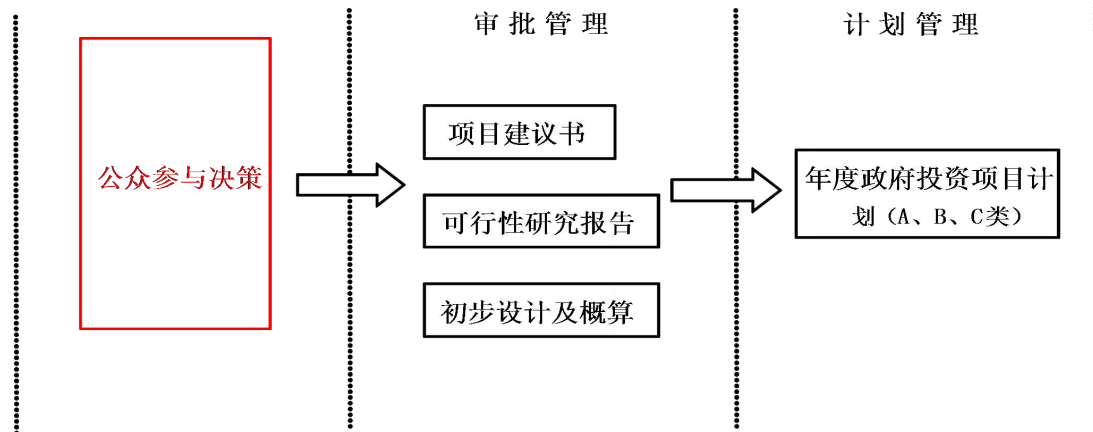


图 3-2 罗湖区政府投资项目公众参与决策切入点

（1）有利于公众参与决策有头有尾，完善项目决策程序 目前按照职责分工，主要由区相关职能部门提出项目，区政府投资项目主管部门经搜集、整理职能部门申报的项目后，按程序编制年度区政府投资项目计划草案，并按程序报区政府、区委审议后最终报区人民代表大会审查通过才能生效执行，因政府投资项目计划涉及民计民生领域的诸多方面，项目多、内容复杂，而在会议审议的短短议题时间内，很难真正发现问题提出建设性建议，基本上属于走过程。如果编制项目的前期，即审批管理之前，辖区公众能提前介入，参与进来，可以深入了解项目信息，提出建设意见，或将信息反馈区人大部门，做到有头有尾，将有利于避免最终区人大决策形式化，并完善整个项目的决策程序。

（2）有利于项目体现公众需求，弱化区职能部门意志 目前区政府投资项目都由区相关职能部门根据工作任务或年度计划提出建设项目，容易出现政绩工程、形象工程，甚至出现打招呼、跑项目的情况，并且有些项目因为个别部门闭门决策，容易出现决策失误，如引入公众参与来决定哪些项目上马，哪些项目备选，可尽最大可能贴近公众需求，弱化区政府职能部门意志作用，减少决策失误。

（3）有利于避开技术性决策，降低参与成本 项目审批阶段项目建议书、可行性研究报告、初步设计及概算由专业部门、专家等从系统性、专业

性方面来研究论证项目建设的必要性和工程可行性,评价设计和概算合理性,研究评价的是比较微观的建设规模、技术标准、工期设置等内容,公众如果不具备相应的专业技术,以及不能完整地参与前期工作,就很难提出建设性意见。另一方面,区政府投资项目审批基本上都是一事一议,每年议定项目事项均在 200 次(项)以上,中间存在大量的评价和决策的过程,周期长,耗时多,决策成本高,普通公众没有这么多的时间和精力跟进每个项目。

(4) 有利于发挥公众的自身优势,参与事务性决策 审批管理和计划管理都是专业性比较强决策过程,公众避开技术性决策,参与选定哪些项目上马这种事务性决策,可充分发挥公众优势。作为居住在罗湖辖区的居民,拥有丰富的地方常识和更了解实际需求,其参与决策能对以科学知识技术见长的专家或政府工作人员一种很好的补充,比如许多项目涉及征地拆迁问题,由于职能部门对拆迁难度估计不足,往往很难建设实施,如一开始引入附近公众参与决策,会更了解被征地业主的情况,有利于做好解释说明工作,而且公众间沟通比政府和公众沟通更方便、更有效,有利于解决征地问题。

综上,公众适合在审批管理和计划管理之前,凭着自身的经验和常识,参与区政府投资项目公共事务性决策,即决策哪些项目应该上马,列入年度政府投资项目计划,启动前期工作,从而打破选定区政府投资项目由区政府投资项目主管部门单一决策的局面。

3.1.2 决策主体的选择

区政府投资项目应该选择什么人来参与决策是非常重要的问题,是体现政府行政的规则和政府投资项目决策改革的决心。我们知道,要引入与项目利益相关的多方来进行决策。从罗湖区政府投资项目管理全过程来看,区政府投资项目利益相关者是政府(代表政府的职能部门)、专家、人大、公众、提供政府投资项目建设相关服务的企业和社会媒体等其他团体和组织。

从目前现状来看,政府(政府职能部门是根据政府的指示来开展工作,他代表的还是政府)是重要性和影响力最大的一方,它主要包括代表政府的建设部门和政府投资项目决策相关的职能部门(如发展改革、规划国土、环境水务、住房建设等)。在区政府投资项目决策的各阶段,政府占据绝对的主导作用,由它来确定哪些项目要开始建、怎样建设、如何安排资金等,推动政府投资项目建设。另一方面,政府通过借助相应的法律法规和规章制度以自身内部的方式和手段来监督和指导政府投资项目的建设全过程。由此可见,

目前政府在投资项目的决策过程中充当引导者、组织者、监督者等多种角色，政府投资项目完全依靠政府来运行。

专家是主要指专业知识扎实、深厚和专业素质过硬、高超，以及工作经验丰富的专家和学者，是政府投资项目决策的重要参与者。在政府投资项目决策过程中，他们对项目单位提出的建设内容、规模、技术参数等进行判断和评价，提供针对性的咨询意见和有效的协助，并从科学的角度来论证项目建设方案的可行性；相对公众来说，专家借以自身的专业知识、经验和素质，把关项目的质量，提高项目建设的科学性，提供公众对政府投资项目的信任度。因此，专家是政府和公众之间的桥梁，不断与双方沟通，传递项信息。

公众包括社会中所有的团体、组织和个人，一般可根据各自了解和掌握的信息提出政府投资项目需求，反馈问题信息，有些也能提出解决问题的建议。其中，团体和组织一般有自己的文化和目标，具备一定的规范和素质，如参与政府决策可提供一定的代表己方的统一意见，但也存在领导和意见领袖的影响。而个人是最庞大的公众主体，可体现出最广泛和全面的利益，通常情况下他提出的诉求，以及反馈的意见更贴近现实需求。当然，作为参与政府投资项目决策主体，不可能所有的团体及组织和公众个体都参与，应该选择代表。人大作为权力和监督机关，他是代表广大公众的利益方，他是公众的利益诉求和表达的代表。

提供政府投资项目建设相关服务的企业包括了项目的勘察、咨询、设计、环评、招标代理、监理、施工、运营等方面的行为主体，该类主体是为政府投资项目提供对应技术支持和服务的，对决策影响小，没有直接参与决策，不能划为决策主体。

社交媒体是目前很重要的一种宣传和监督主体，他借助自身的渠道和方式，向公众传达项目信息，宣传并引导公众来关注和参与政府投资项目决策，并监督整个过程，但他不参与决策，也不能划为决策主体。

因此，罗湖区政府投资项目的决策主体主要包括政府、专家和公众（含人大代表）。结合下文选择共同决策的方式，根据政府、专家和区人大代表的意见，将本次公众参与政府投资项目的决策机制中政府、专家、公众三方决策主体的决策权重分别定为 20%、20%、60%，将公众放在区政府投资项目决策的主导地位。

3.1.3 决策方式的选择

目前，关于公众参与决策类型的理论较多，下面重点介绍依据决策质量和决策的可接受性提出的五种决策类型：公共决策、整体式的公众协商、分散式的公众协商、改良式自主管理决策、自主式管理决策。其定义与特点如下：

公共决策，是指决策者与尽可能的公众共同作出决策。该类决策的特点是：需要广泛的公众参与，如果决策者与公众的目标最终达成一致，那么最终的决策执行起来也较为顺利。

整体式公众协商决策，是指决策者在作出决策之前，充分听取公众的建议并进行协商，以此为依据作出最终决策。该类决策的特点是：公众可发表意见，与决策者进行协商，对决策具有一定的影响。

分散式公众协商决策，是指决策者要与事先已划分的各群体分别协商，并吸纳意见，同时在决策时体现出这些群体的意见。该类决策的特点是：决策者与公众进行协商后，拥有比较丰富的信息对结构化的问题做出最终决策。

改良式自主管理决策，是指决策者具有绝对的最终决策权，但在过程中会有限的听取公众意见，但公众参与听取的意见对决策不一定产生影响。该类决策的特点是：决策具有很高的质量要求；这需要管理者获取来自于公众的信息作为辅助以做出更恰当的决策；至于公众对决策结果是否接受，该类决策对其要求并不高。

自主式管理决策，是指决策者独自决策，期间并没有吸纳公众参与。该类决策的特点是：决策具有很高的质量要求，决策者自身掌握了足够的决策信息来支撑作出决策，且决策的刚性执行的保障基础不需要公众的参与。

由此可见，五种决策类型分别具有不同的特点，适用于不同的决策情况，决策者可以结合实际情况根据对决策质量和可接受性的要求匹配合适的决策类型。目前，在区政府投资项目管理的整个过程中，公众参与仅仅限于可行性研究报告编制阶段的环境影响评估和选址用地公示和后期的征地拆迁工作，都属于建议性的工作或是被动的参与，没有真正进入到决策中来，属于改良式自主管理决策类型。

为了解决罗湖区政府投资项目决策存在的问题，选择采用公共决策的方式，引入公众参与政府投资项目决策，让公众与区政府职能部门和专家共同分享决策的权利，把好政府投资项目源头控制关。

3.1.4 决策形式的选择

目前，公众参与政府投资项目的形式主要包括听证会、座谈会、论证会、书面听取意见等。

听证会，是从英美的舶来品，通过该会议听取意见，并证明自身陈述观点是否正确，是否合理合法。其特点是具有法定性、程序性、透明度高、参与人员更广泛，听证会制度区别于其它形势的会议根本不同之处，就是追求和体现的是民主、公正、客观。但公众仅能参与辩论，不能参与决策事项，现阶段走过场形式的多。

座谈会，就是由主持人对一小团体调查对象进行访谈，采用非结构化的自然方式，主要目的是从适当的目标大样本中抽取一小团体，在主持人的引导下对某一主题进行深入讨论，通过听取谈论来获得意见。其特点是不同于一问一答式的面访，因为是多人讨论，通过多方互动，相对于相同数量的人单独陈述来说，一般会产生更多的信息。但参与对象是一小团体，代表性差，主要提供意见，不参与决策。

论证会：论证会一般是政府部门作出关系到公众利益的重大事项决策时主动召开的一种听取广大公众意见的一种会议。先有问题，再找出论据，通过论据对论题进行论证，判断其可行性，证明是否可行。其特点是讲究找寻恰当的根据，通过合适的论证方法来论证论题，逻辑性和科学性较强。专业性较强，要求有比较深入的了解，具备一定的知识和技巧才能完成工作，公众也不参与决策。

书面听取意见，就是对某一问题，对方以文字材料记录形式回应，通过阅读文字书面材料获取信息。其特点是不直接面对回应，思考回旋余地大，回应文字内容可以很翔实，这是听证会、座谈会、论证会这三种现场直接方式难以做到的。但公开性、透明性差，时效性弱，效率不高，公众也不参与决策。

大量的实践证明，现阶段如听证会、座谈会、论证会、公开征求意见等简单的象征性参与形式，难以充分体现公众参与价值。研究表明，对于政府和公众，只有通过对话、沟通、共同决策等方式，才能充分发挥公众的聪明才智，激起公众参与政府投资项目决策的积极性，从而实现和促进公众的真正参与。

综合上述各种参与决策形式的特点：听证会相对民主、公正、客观；论证会相对科学化；座谈会注重头脑风暴，引出好的创意；书面征求意见内容

可充分翔实，本论文拟融合上述各决策形势优势，在不同阶段灵活采用对应的公众参与决策形式。

3.2 公众参与设计

秉持罗湖区政府投资项目从民众中来，为民众服务的原则，切实提高区政府投资项目的惠民性、实用性和有效性，进一步保障居民的知情权、参与权、选择权和监督权，从而促进罗湖区政府投资项目决策透明化、民众化和科学化，结合上述决策切入点、主体、方式和形式的分析和选择，公众参与主要从三部分设计，包括问需调研阶段、方案评估阶段、公众参与决策阶段。设计框架图如图 3-3 所示：

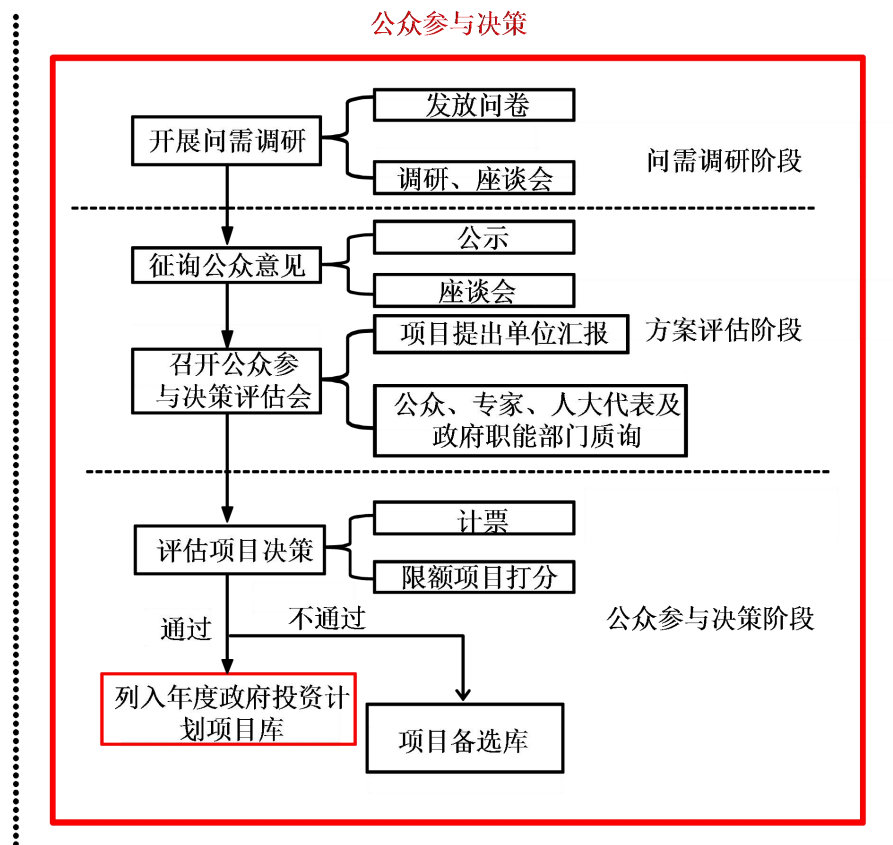


图 3-3 罗湖区政府投资项目公众参与设计框架

3.2.1 问需于民-需求调研阶段

以着力解决关系群众切身利益的问题为主线，坚持以民计民生和群众需求为导向，从自上而下向自下而上转变，广泛听取社情民意，做到“问需于民”。

区政府相关职能部门、各街道办事处组织深入社区实地调研，召开调研会议广泛听取群众意见，了解群众需求，向辖区单位和个人发放问卷表，公开征集民生项目，并汇总形成报告。之后，区政府相关职能部门、各街道办事处邀请邀请有关专家、居民代表及其他利益相关主体就征集的民生项目召开座谈会，汇报项目问卷情况，广泛听取意见，经综合各方意见，初步筛选后根据实施项目的轻重缓急进行排序，形成项目清单。

3.2.2 问计于民-方案评估阶段

在需求调研之后，将形成的项目清单等相关信息在罗湖电子政务网、社区家园网、社区现场和报纸上进行公示。公示之后，针对公示期间收集到的意见和建议，邀请相关专家和公众代表召开座谈会，再次听取意见。最后修改完善后制作汇报材料参与方案评估论证和年度区政府投资项目计划项目决策会。

方案评估论证决策会采用集体会议的形式，由项目申报单位在评估决策会上分别介绍所提出的项目，说明建设的必要性和可行性，以及经济和社会效益等，汇报完毕后由决策主体提出质询，汇报单位分别答疑。

需要特别说明的是：为规避区职能部门对论证评估会暗箱操作过程和结果的嫌疑，评估论证决策会由区人大常委会主办，区政府投资项目主管部门等职能部门协办，会议由区人大常委会主持。具体要求：1.会议材料：由各申报单位在会前两个星期内将各自参与评估决策的项目报送区政府投资项目主管部门，汇报材料主要包括项目背景、地点、拟建规模和内容、建设的必要性及可行性、初步方案、投资估算、年度工作计划和资金需求、存在的问题及解决措施。由区政府投资项目主管部门按申报单位分类，汇总项目进行编号提交区人大审阅组织刊印，并在评估决策会召开一个星期前将各单位汇报材料发放至参会人员。2.会议时间和地点由区人大协商后确定，一般在会前一个星期下发通知到各参会人员，会议时间一般安排 1-2 天，全封闭式召开，中途不能无故缺席。参会决策主体主要包括三类，第一类：区相关职能部门代表，一般包括区发展改革、住房建设、财政、环保水务、建筑工务等部门，按照会议所搜集的项目类别由区人大确定参加部门名单；第二类专家代表，由区投资项目主管部门组织分析所搜集的项目所属门类，确定专家类别，从区政府投资项目专家库中抽取。第三类公众代表，为扩大人大、政协参政议政的广度和深度，发挥其熟悉政府决策模式的优势，前期试验阶

段选择人大代表、政协委员、普通市民共同作为公众代表。在评估决策会前在罗湖区电子政务网和人大、政协内部发布征集年度政府投资项目评估决策会代表的通知，并将搜集的项目汇总情况作为附件，方便了解项目情况，有兴趣的人员可通过网络、现场报名，区人大根据报名情况从人大代表、政协委员和普通市民中分别抽取相应名额的公众代表。总决策人数控制在 30 人，政府代表 6 人、专家代表 6 人，公众（人大、政协）代表 18 人。

3.2.3 问政于民-公众参与决策阶段

公众参与决策是整个决策机制改进中最重要环节，必须保证决策的公开、透明、民主、科学。根据议题形式的不同，采用两种决策方法：

（1）计票法 适用范围：在申报项目数量较少，投资总规模不大，没有突破年度政府投资项目计划总盘子的情况下，适用于参与评估论证的所有项目。

特点：决策方式直接、简单明了，直接在对应栏标记就行。

评价参考依据：主要从项目建设的必要性、可行性、社会效益和经济效益等四个方面 22 个因素来进行参考，作出最终评价。如表 3-1 所示：

表 3-1 计票评价法参考因素表

序号	因素	评价标记 （“是”画 “√”）	“√”多于 11 个 选赞成，否则 选反对或弃权
1.必要性	1.1 是否有利于深圳质量建设		
	1.2 是否有利于罗湖“一中心两基地”建设		
	1.3 是否有利于落实罗湖区国民经济和社会发展规划		
	1.4 是否有利于罗湖城市建设专项规划执行		
	1.5 是否为贯彻执行上级分解的工作任务		
	1.6 是否有利于完成年度政府投资项目计划和其他工作计划		
2.可行性	2.1 投资规模是否合理		
	2.2 建设内容是否合理		
	2.3 技术指标和参数是否合理		
	2.4 建设周期是否合理		
	2.5 年度资金需求是否合理		
	2.6 不需拆迁		

表 3-1（续表）

序号	因素	评价标记 （“是”画 “√”）	“√”多于 11 个 选赞成，否则 选反对或弃权
3.社会效益	3.1 是否有利于完善城区基础设施和公用设施		
	3.2 是否有利于城区环境改善		
	3.3 是否有利于城区功能提升		
	3.4 是否有利于提高社会安全性		
	3.5 是否有利于打造幸福、和谐城区		
4.经济效益	4.1 是否投资小、收益多且快		
	4.2 是否促进城区就业率提升		
	4.3 是否促进城区土地开发		
	4.4 是否促进城区金融、商贸、文化、珠宝等产业发展		
	4.5 是否有利于提高人均收入		

计票方法：经过上一阶段区政府投资项目评估论证之后，政府职能部门、专家、公众等参会决策主体对所汇报项目情况有了更深入了解，并根据项目建设必要性、可行性、社会效益和经济效益，以及轻重缓急等判断，实行一人一票，选择“赞成”、“弃权”或“反对”，在完全公开、透明、不受他人左右或影响的会议现场做出自己的决策。

（2）计分法 适用范围：在申报项目数量较多，投资总规模高，已超过年度政府投资项目计划总盘子，或是某一类项目（如老住宅区安全隐患整治项目，涉及小区、子项目多，资金需求巨大，难以一次实施全部工程。）限定年度投资金额而项目多资金需求大的情况下，适合采用计分方式，按分数高低来排序，并累计资金总需求，在资金供给的限制范围内排进的项目全部优先保证资金供给，此外项目作为备选项目储备。

特点：从定量的角度来衡量不同类型的项目，比较直观，便于比较。

评价参考依据：与计票法基本相似，主要从项目建设的必要性、可行性、社会效益和经济效益等四个方面 22 个因素来进行参考，给出具体分数，作出最终评价。如表 3-2 所示：

表 3-2 计分评价法参考因素表

序号	因素	评价（分数按 1-5 分计，与评价因素吻合度最高为 5 分，最低为 1 分，中间为 2-4 分）	总得分
1.必要性	1.1 有利于深圳质量建设 1.2 有利于罗湖“一中心两基地”建设 1.3 有利于落实罗湖区国民经济和社会发展规划 1.4 有利于罗湖城市建设专项规划执行 1.5 为贯彻执行上级分解的工作任务 1.6 有利于完成年度政府投资项目计划和其他工作计划		
2.可行性	2.1 投资规模合理 2.2 建设内容合理 2.3 技术指标和参数合理 2.4 建设周期合理 2.5 年度资金需求合理 2.6 不需拆迁		
3.社会效益	3.1 有利于完善城区基础设施和公用设施 3.2 有利于城区环境改善 3.3 有利于城区功能提升 3.4 有利于提高社会安全性 3.5 有利于打造幸福、和谐城区		
4.经济效益	4.1 投资小收益多且快 4.2 促进城区就业率提升 4.3 促进城区土地开发 4.4 促进城区金融、商贸、文化、珠宝等产业发展 4.5 有利于提高人均收入		

与计票方式相似，在经过上一阶段政府投资项目评估论证之后，对每个项目打出自己的分数，并且决策过程也在完全公开、透明、不受他人左右或影响的会议现场做出自己的决策。

(3) 结果统计与结果公布 在评估决策会结束之后, 参会决策主体填写完毕项目决策表, 收集决策表统一统计, 统计人员由区人大常委会组织安排, 统计过程由 2 名参与人员监督, 监督人员从公众代表中抽取。

采用计票法统计结果的, 赞成票数超过 50% 的项目列入年度区政府投资项目计划; 赞成票数低于 50% 的项目, 列入区政府投资备选项目库。统计结果如表 3-3 所示:

表 3-3 罗湖区 20** 年政府投资项目评估论证决策统计表 (计票法)

序号	项目汇报 单位	项目名称	赞成	弃权	反对	赞成票得 票率
1	列如: 区教	锦田小学拆建工程	29	2	0	93.5%
2	育局	梧桐小学拆建工程	29	2	0	93.5%
3		银湖二小新建工程	29	1	1	93.5%

采用计分法统计结果的, 按高低分排列, 并累计资金需求总额, 以可供资金总盘子为分界线, 分界线以上的项目列入年度政府投资项目计划; 分界线以下的项目, 列入区政府投资备选项目库。统计结果如表 3-4 所示:

表 3-4 罗湖区 20** 年政府投资项目评估论证决策统计表 (计分法)

序号	项目汇报 单位	项目名称	资金 需求 (万元)	累计资 金需求 (万元)	得分	是否 入围	备注
1	列如: 各	岭南小区安全隐患整治	500	500	2787	是	资 金 供
2	街道办	红围街 5 号安全隐患整治	600	1100	2660	是	给 总 规
3		农牧大院安全隐患整治	400	1500	2488	否	模 1000 万元

决策结果经校验无误后, 由区人大常委会签字生效, 并现场宣读入围年度区政府投资计划项目库的项目名单, 区政府投资项目主管部门将入围项目全部编入年度政府投资项目计划草案, 项目申报单位启动入围项目的建议书、可行性研究报告或初步设计及概算的报批等前期工作。

3.3 制度保障

前面介绍了公众参与区政府投资项目决策的全过程, 但若需确保有效运行, 必须建立相应的制度保障。

3.3.1 “参与”立规

必须把公众参与以必然性的要求写入规范性文件，才能保障公众参与制度化，创造出参与决策的基本条件。政治学者蔡定剑先生认为将公众参与决策以制度形式固化下来是考量参与程度的重要指标，公众参与在制度化的范围内得到保障后，才能让公众参与决策有根有据、更具效力、更能发挥长久的作用。在具体实践中，需要在区政府投资项目管理的有关规定中以必然性要求予以明确。首先需要修订区政府投资项目管理办法，将公众参与决策写入原则、要求和具体的程序中，且考虑公众参与决策制度化匹配公众对公共事务参与的现实水平和能力。其次，建立公众参与区政府投资项目决策的配套机制，明确区人大、政府、相关职能部门的分工、协作、权力、责任等。再次，逐步完善公众参与政府投资项目决策的制度体系，推动公众参与政府投资项目决策上升到法律法规层面。

3.3.2 激励制度

对于公众来说，整体上法律意识淡薄，公众参与政府投资项目决策的意愿不强烈，而且参与政府投资项目决策需要花费大量的时间和精力，成本较大。这就很有必要完善激励制度和措施引导公众积极参与到政府投资项目决策中来。激励制度主要从物质激励和精神激励两方面制定。一方面建立物质激励制度，根据公众参与决策所花费的时间，结合当地工资标准，给予一定的经济补贴，尽量减少公众的参与成本，提高参与的积极性。另一方面对于参与比较积极，发挥价值比较大的公众给予表彰，发放荣誉证书或优先评选社会模范或行业标兵，作为榜样宣传，培育公众的参与感和责任感。对专家来说，在政府投资项目决策的过程中，主要以专业的角度，提供科学技术支持和提出自身的判断和决策。应从制度上明确行业的标准，主要给予专家以经济上的激励，让专家能全身心投入区政府投资项目决策，发挥所长。对区政府职能部门来说，公众参与决策是一项改革，会触及一些部门利益，较改革前会带来大量工作，如果没有激励有些部门时间长了会有一定抵触。可考虑将公众参与决策列入政府年度工作任务，纳入绩效考核，对于完成较好的部门给予绩效加分，在年终评优评先时给予鼓励性倾斜。

3.3.3 救济制度

在区政府投资项目决策过程中，可能会出现决策不科学或是引起公众不

满意的情况，公众可能会提出质疑和意见，如果政府不积极正面的回应公众，会极大打击公众参与区政府投资项目决策的积极性，而且会影响政府的威信。因此，建立公众参与区政府投资项目决策的救济制度非常重要。目前来看，全国范围内针对公众的救济方法缺乏，需尝试从制度层面建立救济制度。明确对于公众认为决策不科学、不合理或者损害了自身利益，可以采取法律途径来表达意见。政府在接到公众的诉求后，进行核实了解，若确实错误或损耗公众利益，应该对相应的决策进行更正、修改或撤销，如果因为不可逆转或不可抗拒的原因不能采取上述补救措施的，经过协商沟通，对利益受到侵害的公众给予相应的补偿，从而使公众获得救济。

3.3.4 问责制度

建立公众参与决策问责制度有利于保障在公众参与政府投资项目决策地位的公平性，有利于约束各决策主体，保障决策结果的有效性。一方面，坚持“权责一致”原则，做到“谁决策谁负责”和“终身负责制”，建立健全问责机制，给区政府职能部门、公众、专家等决策主体带上紧箍咒，对于违反决策程序的或者决策失误的，若是公职人员，要追究行政责任，若是公众，永久取消参与决策资格，并纳入基本信息登记表，对于专家，移除专家名单库，禁止一定时期内在本地区开展所属行业工作；情节严重甚至造成严重后果的，要追究各决策主体法律责任。另一方面，要分析决策失误的原因，不断修改完善决策机制，及时堵塞决策机制漏洞，并在技术层面提供更多的参考和支持，减少因为客观原因而导致的决策失误。

3.4 组织保障

为了引入公众参与罗湖区政府投资项目决策，充分发挥决策机制的效果，继制度保障之后，需要构建完善合理的组织保障体系，主要包括加大公众参与决策的宣传力度、公众与政府及专家的良性互动、公众参与决策的针对性培训、培养公众参与决策的良好风气、强化公众参与决策的监督。

3.4.1 加大宣传力度

一是确定宣传部门主导，利用电子政务网、社区家园网、微信、微博和电视等传媒介绍辖区政府投资项目决策改革的创新举措，吸引广大公众关注；二是宣传公众参与区政府投资项目决策的权利和义务，鼓励公众积极参与进

来，学会自己当家作主，提升公众参与的意识。三是宣传身边建设项目，尤其是哪些因为环境影响评价、用地拆迁等导致停滞的项目，公布每年的区政府投资项目计划，让公众了解项目的基本情况，引导公众理解和支持政府决策，并激起公众参与决策的欲望。四是开展政府投资项目政策法规和决策制度的宣讲，提升公众关于政府投资管理的法律意识。

3.4.2 建立完善公众参与的互动机制

一是畅通公众与政府、专家的沟通渠道，开通政府部门微博、微信等新型信息传播渠道，加强与公众的互动，对公众提出的质疑和建议由专人及时回应。利用好政府部门网站，定期收集公众反馈的意见和对工作的建议，不断改进工作，优化服务质量。二是定期在一些社区和公益平台举行区政府职能部门与公众见面会，深入基层，融入群众，不断找寻工作中存在的不足，立足于本单位本岗位，做好本职工作。三是完善政府投资项目专家库，建立专家与专家沟通的桥梁，针对公众的诉求和疑问邀请专家一对一提供咨询服务。

3.4.3 提供公众参与决策的针对性培训

一是改变公众对政府行政是一种顺从和被动的观念，培训宪法及行政法等相关法律法规赋予公众参与政府投资项目的权利，唤醒公众的权利意识，合法表达自身利益诉求。二是讲解罗湖区政府投资项目管理的有关规定和历年投资安排基本情况，并介绍罗湖区政府投资项目的审批管理和计划管理情况，及引入公众参与区政府投资项目决策的必要性。三是培训引入公众参与政府投资项目相关规定，系统培训公众参与决策的机制，着重介绍需求调研、方案评估和公众参与决策等方面内容。四是培训法律法规常识和相关沟通及参与决策的技巧和方法，快速提升公众参与区政府投资项目决策的能力。

3.4.4 培育公众参与决策的良好风气

一是提前告知公众关于政府投资项目的相关信息，提前将提交评估决策会的项目信息发送给公众代表，方便公众代表针对项目实地调研，了解真实情况，并做进一步的需求了解。二是对区政府投资项目评估决策会的参与决策主体、决策方式和决策形式进行广泛宣传，并做好相关说明工作。三是参与决策的公众代表全程参与项目评估决策会，决策过程、决策评估、决策结

果全程开放，接受监督。四是公布决策结果后，对于有质疑和二次意见的公众，要进行充分沟通，了解情况，属于合理的意见和建议，要表达尊重并对决策结果进行修改和完善。五是公众参加决策的全过程录像留存，并引入媒体等代表监督公众参与的全过程，将公开和透明放在监督之下。

3.4.5 强化公众参与的监督

保障公众参与区政府投资项目的权利得以实现，保障区政府投资项目决策公开透明、民主、科学，需要强化公众参与的全过程监督。一是继续发挥区人民代表大会的监督制度，把好最后审查的一关。二是区政府内部强化行政监督，对主要决策领导班子、决策的职能部门建立决策权力风险评估，针对岗位加强制约和监督。三是引入南都等传媒或是对公众参与区投资项目决策感兴趣的社会组织，对决策全覆盖、无死角的监督。当然，在罗湖区政府投资项目公众参与决策的实际运行中，要整体考虑决策主体、决策方式、决策形式等多方面情况，综合运用各种监督渠道和手段，重点是合理设置监督机制和流程，明确监督的范围和内容，深入内部，将监督渗透在决策的每一个环节。

3.5 本章小结

本章以问题为导向，着重设计一套公众参与区政府投资项目决策的机制，让公众自己选定哪些项目建设，真正实现由民做主。本章主要介绍了设计准备、公众参与设计、制度保障和组织保障。其中，设计准备主要分析和选择了公众参与切入点、决策主体、方式和形式；公众参与设计主要介绍问需于民-需求调研阶段、问计于民-方案评估阶段和问政于民-公众参与决策阶段等三个方面的内容；制度保障主要从公众参与决策立规，建立救济、激励、问责制度等方面来说明制度的内容；组织保障主要从加大公众参与决策的宣传力度、公众与政府及专家的良性互动、公众参与决策的针对性培训、培养公众参与决策的良好风气、强化公众参与决策的监督等五个方面来提出具体的措施。

第 4 章 公众参与决策机制评价

前章已针对罗湖区政府投资项目决策存在的问题，在审批管理环节之前设计引入一套公众参与政府投资项目决策的机制，从而完善了整个区政府投资项目决策程序，实现公众真正参与区政府投资项目决策。那么，这套机制效果如何，是否使区政府投资项目决策更透明化、民主化、科学化需要进行检验评价。

4.1 决策机制评价体系

根据前面介绍的内容，下面着重介绍区政府投资项目决策机制的评价体系，检验所设计的决策机制满意度，评价其是否达到提高决策透明化、民主化、科学化的目标。

4.1.1 评价体系框架

本文评价体系从透明化、民主化、科学化三个维度出发，分别从设计准备、公众参与设计、制度保障、组织保障等四个方面来评价。如图 4-1 所示：

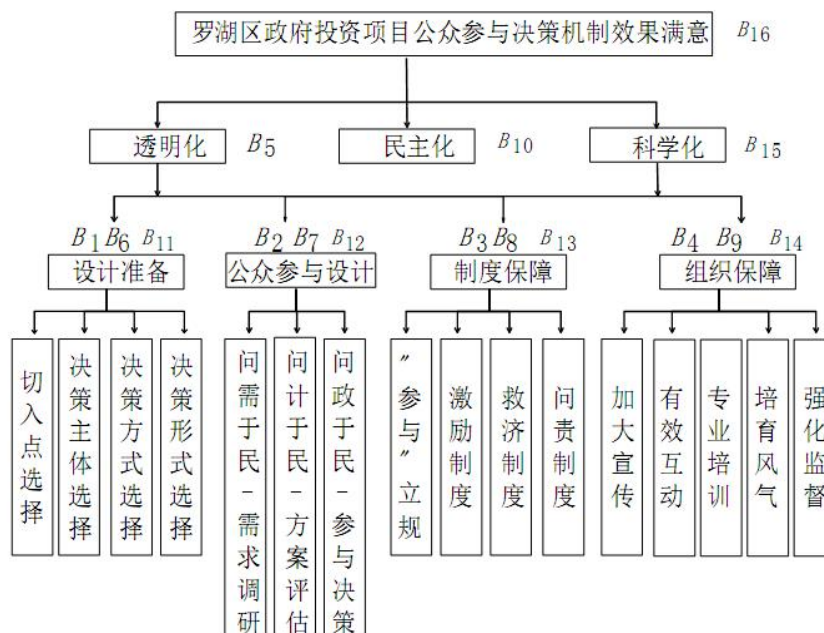


图 4-1 罗湖区政府投资项目公众参与决策机制评价体系框架图

4.1.2 采用模糊综合评价法的评价过程

经综合比较多因素评价方法，结合所引入的罗湖区政府投资项目决策机制的评价体系框架，选择采用模糊评价法来评价该决策机制。

评价步骤^[43]如下：

(1) 确定评价指标和评价等级 设 $U = \{u_1, u_2, \dots, u_m\}$ ，为被评价对象的 m 种指标；

$V = \{v_1, v_2, \dots, v_n\}$ ，为各指标所处的状态的 n 种评价等级。

(2) 构造评价矩阵 对指标集 U 中的单指标 $u_i (i=1, 2, \dots, m)$ 作评判，得出单指标对抉择等级 $v_j (j=1, 2, \dots, n)$ 分别对应的隶属度 r_{ij} ，从而确定第 i 个因素 u_i 所对应的单指标评判集：

$$r_i = (r_{i1}, r_{i2}, \dots, r_{in})$$

据上，总评价矩阵 R 可由上述 m 个指标对应的评价集来构成。可得，

$$R = \begin{pmatrix} r_{11} & r_{12} & \cdots & r_{1n} \\ r_{21} & r_{22} & \cdots & r_{2n} \\ \cdots & \cdots & \cdots & \cdots \\ r_{m1} & r_{m2} & \cdots & r_{mn} \end{pmatrix}$$

这样， R 就是 U 到 V 的一个模糊关系，它说明单指标 u_i 对应抉择等级 v_j 来说的隶属度。在这之中， r_{ij} 是对单指标 u_i 能够被评价为 v_j 的隶属度 ($i=1, 2, \dots, m; j=1, 2, \dots, n$)，通常来说，采用归一化方式使它满足：

$$\sum_{j=1}^n r_{ij} = 1, (i=1, 2, \dots, m)$$

(3) 确定权重 权重是指各评价指标重要程度不同，在综合评价中具有不一样的比重，在 U 上模糊子集中取 A ，令 $A=(a_1, a_2, \dots, a_m)$ ，其中 $a_i > 0$ ，且 $\sum a_i = 1$ 。确定权重的方法很多，本文采用层次分析法取得权重，具体如下：

① 分析决策系统各元素间关系，梳理出递阶层析结构，如图 4-2 所示：



图 4-2 递阶层析结构

② 从最底层开始，构造比较判断矩阵。对于上一层次中某准则重要性，将处于下层中该同一层次的各元素，与其分别进行两两比较；如表 4-1 所示：

表 4-1 判断矩阵

C	u_1	u_2	$\dots$	u_n
u_1				
u_2				
$\dots$				
u_n				

判断尺度和定义如表 4-2：

表 4-2 判断尺寸和定义表

判断尺度	定义
1	A 和 B 同样重要
3	A 比 B 稍微重要
5	A 比 B 重要
7	A 比 B 重要的多
9	A 比 B 绝对重要
2、4、6、8	介于上述两个相邻判断尺度之间
倒数	A 比 B 的重要性比为 λ ，则 B 比 A 的重要性 $1/\lambda$

③ 据判断矩阵，计算被比较元素对于该准则的相对权重；如表 4-3 所示：

表 4-3 被比较元素对于该准则的相对权重

C	u_1	u_2	$\dots$	u_n
u_1	a_{11}	a_{12}	$\dots$	a_{1n}
u_2	a_{21}	a_{22}	$\dots$	a_{2n}
$\dots$				
u_n	a_{n1}	a_{n2}	$\dots$	a_{nn}

求出各元素相对于准则 C 的相对权重： $\omega_1, \omega_2, \dots, \omega_n$

向量形式： $\omega = (\omega_1, \omega_2, \dots, \omega_n)^T$

④ 一致性检验。根据矩阵理论 $AW = \lambda W$ ，仅当矩阵完全一致时，判断

矩阵 A 才存在 $\lambda_{\max} = n$ ；反之，不一致时， $\lambda_{\max} > n$ 即可用这个差值大小来作为检验一致性的程度的指标，一般用 $C.I.$ 表示， $C.I.$ 愈小，说明一致性愈大。

$$C.I. = \frac{\lambda_{\max} - n}{n-1}$$

一致性偏差有可能是随机原因导致的，这里需要将 $C.I.$ 与平均随机一致性指标 $R.I.$ 进行比较，通过检验判断矩阵具备满意的一致性与否，从而确定检验数 $C.R.$ ，即

$$C.R. = C.I. / R.I. < 0.1$$

$R.I.$ (random index) 与判断矩阵的阶数有关，一般来说，阶数愈大，对应出现一致性随机偏离的可能性也就愈大，通常情况下，有如下数据，如表 4-4 所示：

表 4-4 平均随机一致性指标

维数	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
$R.I.$	0	0	0.58	0.90	1.12	1.24	1.32	1.41	1.46	1.49	1.52	1.54	1.56	1.58	1.59

当 $C.R. < 0.1$ 时，一般认为判断矩阵的一致性是可以接受的。

(4) 模糊合成和做出决策

① R 中不同的行，对应反映其隶属程度，它反映的是对各被评价事物，分别从不同的单指标来对照各等级模糊子集来评价的。采用模糊权向量 A ，综合不同的行，从总体上来看，可得到模糊综合评价结果向量，也就是该被评事物对各等级模糊子集的隶属程度。

② 取 V 上的模糊子集 B ，称其为模糊评价集，又称决策集。 $B = (b_1, b_2, \dots, b_n)$ 。

③ 通常令 $B = A * R$ (*为算子符号)，称为模糊变换。 B 是一种程度描述，它是对各被评判对象综合状况分等级来说的，其必须要更进一步的分析处理，待分析处理之后才能应用，是不能直接用于被评判对象间的排序评优。

④ 合成算法：常用算法有加权平均法、主因素突出法和最大隶属度法等。其中加权平均型算法可防止信息丢失，通常适用于多因素集；主因素突出法通常适用于模糊矩阵中的数据跳跃度大的情况，尽可能减少一些特殊数据的干扰。

⑤ 如果评判结果 $\sum b_j \neq 1$ ，应将它归一化。

4.2 决策机制评价应用

本文选取罗湖区 2015 年老住宅区安全隐患整治工程项目作为案例。2015 年，由罗湖区住房和建设局统筹辖区老住宅区安全隐患整治项目，整治范围限定在 1994 年以前建成的老旧小区，这些小区存在供水、供电方面安全隐患，且 5 年内不进行城市更新等。本项目由罗湖区住房建设局严格按照新引入的公众参与决策机制来提出项目，先是需求调研-问需于民，搜集公众反应强烈、安全隐患大的小区拟进行安全隐患整治；然后对搜集整理的项目进行公示，针对提出的问题再次进行座谈会更深入听取意见，最后参与区政府投资项目评估决策会，由公众、政府、专家三方代表共同决策项目列入 2015 年政府投资项目计划（草案）。在启动前期，通过问需调研和征询公众意见等环节，罗湖区住房和建设局统筹辖区 9 个街道共申报 50 个小区项目，总投资需求约为 4121 万元。结合区财政能力，该项目限额 3000 万元供评估决策。借助制度保障和组织保障，经过评估决策，共涉及 9 个街道 41 个小区项目入选，总资金需求约 2963 万元。现场决策会结果如表 4-5 所示：

表 4-5 罗湖区 2015 年老住宅区安全隐患整治工程项目公众参与决策评分排名

序号	小区名称	资金需求 (万元)	累计资金需求 (万元)	项目最终总分	项目排名	备注
10	岭南小区	35	35	2499	1	入围
15	红围街 5 号	60	95	2490	2	入围
45	农牧大院	10	105	2461	3	入围
9	高嘉花园	120	225	2459	4	入围
7	熙龙大厦	78	303	2450	5	入围
13	建业公司宿舍	50	353	2450	6	入围
8	南洋大厦 B 座	76	429	2436	7	入围
37	花岗石住宅小区	30	459	2415	8	入围
36	深中宿舍楼 (田贝三路二号宿舍楼)	30	489	2411	9	入围
14	宝安南路 3073 号	50	539	2364	10	入围
16	培森大厦	35	574	2342	11	入围
12	收容站北街 76 号	35	609	2320	12	入围
21	翠园街 1-19 巷	10	619	2272	13	入围

表 4-5（续表）

序号	小区名称	资金需求 (万元)	累计资金需求 (万元)	项目最终总分	项目排名	备注
40	免税小区（田苑 56-57 号）	15	634	2270	14	入围
1	碧波外贸大院小区	87	721	2260.5	15	入围
22	洪湖大厦	78	799	2260	16	入围
35	文锦中路 2062、2064、2084、2088 号	53	852	2251	17	入围
28	银龙住宅小区	180	1032	2245	18	入围
44	东兴食品大院	6	1038	2237	19	入围
2	碧波花园（南区）	116	1154	2223	20	入围
20	东园坊	10	1164	2217	21	入围
38	金路机械公司	15	1179	2216	22	入围
27	东翠花园	200	1379	2195	23	入围
26	笋西中旅楼	25	1404	2190	24	入围
31	金华阁、金怡阁	180	1584	2138	25	入围
18	蛟湖小区	31	1615	2108	26	入围
6	深勘宿舍	4	1619	2085	27	入围
30	海宝阁	200	1819	2073	28	入围
34	翠苑小区	250	2069	2073	29	入围
24	宝岗路 5 号楼、10 号楼	70	2139	2065	30	入围
39	公路局宿舍（田苑新村 52-53 号）	40	2179	2056	31	入围
29	农牧宿舍	120	2299	2040	32	入围
43	金稻田公寓（A、B 栋）	5	2304	2016	33	入围
42	翠都花园	60	2364	1952	34	入围
3	华深大院	125	2489	1946	35	入围
11	方虹大院	50	2539	1918	36	入围
49	坳下工人宿舍 1-4 栋	150	2689	1853	37	入围
25	宝安北路春笋楼	30	2719	1852	38	入围
19	赛龙大院	19	2738	1824	39	入围
50	坳下工业 4 栋 5 楼厂房	200	2938	1823	40	入围
33	深圳市慢性病防治中心住宅小区	25	2963	1819	41	入围

表 4-5（续表）

序号	小区名称	资金需求 (万元)	累计资金需求 (万元)	项目最终总分	项目排名	备注
48	坳下劳动楼 1-6 层	160	3123	1816	42	--
5	凤凰小区 6 号大院	225	3348	1804	43	--
32	深圳市职业病防治中心住宅小区	25	3373	1744	44	--
47	坳下村 8 栋宿舍楼	80	3453	1725	45	--
17	凉果街	88	3541	1706	46	--
23	洪湖一街邮电大院	300	3841	1701	47	--
41	广发宿舍	15	3856	1699	48	--
4	宁水花园	89	3945	1598	49	--
46	松泉公寓	176	4121	1591	50	--

4.2.1 决策机制评价的数据采集与统计

针对本文的决策机制研究,主要通过参加罗湖区 2015 年老住宅区安全隐患整治工程项目决策的决策代表 30 人中发放问卷,经过统计收集到的问卷,将统计结果作为原始指标数值。其中:问卷从三个维度,四个方面,16 个子因素出发相应设置了问卷表(见附录),分别发至决策人员独立填写完成。16 个问题均设非常满意、比较满意、一般、不太满意、很不满意五个选项,按此顺序在设置问题时已对五个选项按从优到劣的顺序设置。

通过对调查表的回收、整理和统计,得到调查数据统计表如表 4-6 所示。

4.2.2 决策机制效果评价

根据图 4-1 罗湖区政府投资项目公众参与决策机制评价体系框架图,因为涉及层级较多,包含的子因素数据量大,下面从最低级开始,分别来进行评价分析。

(1) 关于透明化的满意度评价

① 确定模糊综合评判指标

取 $U = \{\text{设计准备, 公众参与设计, 制度保障, 组织保障}\}$

表 4-6 罗湖区政府投资项目公众参与决策机制效果评价调查数据汇总表

序号	阶段	主要内容	效 果														
			透明化					民主化					科学化				
			非常赞同	比较赞同	一般	不太赞同	很不赞同	非常赞同	比较赞同	一般	不太赞同	很不赞同	非常赞同	比较赞同	一般	不太赞同	很不赞同
一	设计准备	1.改进点选择-选择在审批管理之前	16	10	4	0	0	20	9	1	0	0	22	8	0	0	0
		2.决策主体选择-公众、专家、政府代表三方主体	17	11	2	0	0	17	10	3	0	0	17	9	2	2	0
		3.决策方式选择-共同决策	15	13	2	0	0	17	11	2	0	0	9	19	2	0	0
		4.决策形式选择-采用问卷调查、现场调研、座谈会、听证会、评估决策会多种形式	12	15	3	0	0	17	11	2	0	0	21	5	4	0	0
二	公众参与设计	5.问需于民-需求调研	20	10	0	0	0	19	8	3	0	0	24	5	1	0	0
		6.问计于民-方案评估	20	8	2	0	0	19	11	0	0	0	25	5	0	0	0
		7.问政于民-参与决策	18	12	0	0	0	23	5	2	0	0	13	13	4	0	0
三	制度保障	8.参与入规	12	8	10	0	0	10	7	13	0	0	18	9	3	0	0
		9.激励制度	10	9	10	1	0	6	14	8	2	0	17	12	0	1	0
		10.救济制度	13	13	2	2	0	9	8	12	1	0	17	11	2	0	0
		11.问责制度	15	8	7	0	0	11	11	7	1	0	16	14	0	0	0
四	组织保障	12.加大宣传	14	5	10	1	0	9	9	7	5	0	16	14	0	0	0
		13.有效互动	11	7	7	5	0	9	9	12	0	0	12	11	5	2	0
		14.专业培训	7	14	9	0	0	7	13	6	4	0	12	16	2	0	0
		15.培育风气	8	17	4	1	0	11	13	6	0	0	16	9	5	0	0
		16.强化监督	11	8	8	3	0	7	13	9	1	0	11	15	2	2	0

② 建立综合评判的评价集

取 $V = \{\text{非常满意, 比较满意, 一般, 不太满意, 很不满意}\}$

③ 根据统计表数据, 得出评判矩阵 R_1 、 R_2 、 R_3 、 R_4 。

$$R_1 = \begin{bmatrix} 0.533 & 0.333 & 0.134 & 0.000 & 0.000 \\ 0.567 & 0.367 & 0.066 & 0.000 & 0.000 \\ 0.500 & 0.433 & 0.067 & 0.000 & 0.00 \\ 0.400 & 0.500 & 0.100 & 0.000 & 0.000 \end{bmatrix} \quad (4-1)$$

$$R_2 = \begin{bmatrix} 0.667 & 0.333 & 0.000 & 0.000 & 0.000 \\ 0.667 & 0.267 & 0.066 & 0.000 & 0.000 \\ 0.600 & 0.400 & 0.000 & 0.000 & 0.000 \end{bmatrix} \quad (4-2)$$

$$R_3 = \begin{bmatrix} 0.400 & 0.267 & 0.333 & 0.000 & 0.000 \\ 0.333 & 0.300 & 0.333 & 0.034 & 0.000 \\ 0.433 & 0.433 & 0.067 & 0.067 & 0.000 \\ 0.500 & 0.267 & 0.233 & 0.000 & 0.000 \end{bmatrix} \quad (4-3)$$

$$R_4 = \begin{bmatrix} 0.467 & 0.167 & 0.333 & 0.033 & 0.000 \\ 0.367 & 0.233 & 0.233 & 0.167 & 0.000 \\ 0.233 & 0.467 & 0.300 & 0.000 & 0.000 \\ 0.267 & 0.567 & 0.133 & 0.033 & 0.000 \\ 0.367 & 0.267 & 0.266 & 0.100 & 0.000 \end{bmatrix} \quad (4-4)$$

④ 确定权重。采用层次分析法, 确定每层对应指标的权重。构造比较判断矩阵, 对于上一层中某准则重要性, 将处于下层中该同一层次各元素, 与其分别进行两两比较。计算出权重, 并对一致性接受度进行检验, 符合规范即为确定的权重系数。可得:

$$\omega_1 = (0.080 \quad 0.160 \quad 0.434 \quad 0.325) \quad (4-5)$$

$$\omega_2 = (0.608 \quad 0.120 \quad 0.272) \quad (4-6)$$

$$\omega_3 = (0.536 \quad 0.079 \quad 0.134 \quad 0.246) \quad (4-7)$$

$$\omega_4 = (0.417 \quad 0.131 \quad 0.087 \quad 0.053 \quad 0.312) \quad (4-8)$$

$$\omega_5 = (0.073 \quad 0.461 \quad 0.156 \quad 0.310) \quad (4-9)$$

⑤ 模糊合成和评判

由公式 (4-1)、公式 (4-5)

$$B_1 = \omega_1 \circ R_1 = (0.481, 0.436, 0.083, 0.000, 0.000) \quad (4-10)$$

由公式 (4-2)、(4-6) 可得:

$$B_2 = \omega_2 \circ R_2 = (0.649, 0.343, 0.008, 0.000, 0.000) \quad (4-11)$$

由公式 (4-3)、(4-7) 可得：

$$B_3 = \omega_3 \circ R_3 = (0.424, 0.292, 0.272, 0.012, 0.000) \quad (4-12)$$

由公式 (4-4)、(4-8) 可得：

$$B_4 = \omega_4 \circ R_4 = (0.391, 0.254, 0.286, 0.069, 0.000) \quad (4-13)$$

由 (4-10)、(4-11)、(4-12)、(4-13) 可得：

$$R_5 = \begin{bmatrix} B_1 \\ B_2 \\ B_3 \\ B_4 \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} 0.481 & 0.436 & 0.083 & 0.000 & 0.000 \\ 0.649 & 0.343 & 0.008 & 0.000 & 0.000 \\ 0.424 & 0.292 & 0.272 & 0.012 & 0.000 \\ 0.391 & 0.254 & 0.286 & 0.069 & 0.000 \end{bmatrix} \quad (4-14)$$

由 (4-9)、(4-14) 可得：

$$B_5 = \omega_5 \circ R_5 = (0.522, 0.314, 0.141, 0.023, 0.000) \quad (4-15)$$

可见，对于决策机制透明化来说，52.2%的人非常满意，31.4%的人比较满意，14.1%的人认为一般，2.3%的人不太满意，没有人很不满意。

(2) 关于民主化的满意度评价

① 确定模糊综合评判指标

取 $U = \{\text{设计准备, 公众参与设计, 制度保障, 组织保障}\}$

② 建立综合评判的评价集

取 $V = \{\text{非常满意, 比较满意, 一般, 不太满意, 很不满意}\}$

③ 根据统计表数据，得出评判矩阵 R_6 、 R_7 、 R_8 、 R_9 。

$$R_6 = \begin{bmatrix} 0.667 & 0.300 & 0.033 & 0.000 & 0.000 \\ 0.567 & 0.333 & 0.100 & 0.000 & 0.000 \\ 0.567 & 0.367 & 0.067 & 0.000 & 0.000 \\ 0.567 & 0.367 & 0.067 & 0.000 & 0.000 \end{bmatrix} \quad (4-16)$$

$$R_7 = \begin{bmatrix} 0.633 & 0.267 & 0.100 & 0.000 & 0.000 \\ 0.633 & 0.367 & 0.000 & 0.000 & 0.000 \\ 0.767 & 0.167 & 0.067 & 0.000 & 0.000 \end{bmatrix} \quad (4-17)$$

$$R_8 = \begin{bmatrix} 0.333 & 0.233 & 0.433 & 0.000 & 0.000 \\ 0.200 & 0.467 & 0.267 & 0.067 & 0.000 \\ 0.300 & 0.267 & 0.400 & 0.033 & 0.000 \\ 0.367 & 0.367 & 0.233 & 0.033 & 0.000 \end{bmatrix} \quad (4-18)$$

$$R_9 = \begin{bmatrix} 0.300 & 0.300 & 0.233 & 0.167 & 0.000 \\ 0.300 & 0.300 & 0.400 & 0.000 & 0.000 \\ 0.233 & 0.433 & 0.200 & 0.133 & 0.000 \\ 0.367 & 0.433 & 0.200 & 0.000 & 0.000 \\ 0.233 & 0.433 & 0.300 & 0.033 & 0.000 \end{bmatrix} \quad (4-19)$$

④ 确定权重。采用层次分析法，确定每层对应指标的权重。构造比较判断矩阵，对于上一层中某准则重要性，将处于下层中该同一层次的所有元素，与其分别进行两两比较。计算出权重，并对一致性接受度进行检验，符合规范即为确定的权重系数。可得：

$$\omega_6 = (0.083 \quad 0.222 \quad 0.574 \quad 0.122) \quad (4-20)$$

$$\omega_7 = (0.115 \quad 0.121 \quad 0.764) \quad (4-21)$$

$$\omega_8 = (0.538 \quad 0.237 \quad 0.132 \quad 0.093) \quad (4-22)$$

$$\omega_9 = (0.127 \quad 0.298 \quad 0.126 \quad 0.126 \quad 0.323) \quad (4-23)$$

$$\omega_{10} = (0.289 \quad 0.415 \quad 0.169 \quad 0.126) \quad (4-24)$$

⑤ 模糊合成和评判

由公式 (4-16) (4-20) 可

$$B_6 = \omega_6 \circ R_6 = (0.575, 0.354, 0.071, 0.000, 0.000) \quad (4-25)$$

由公式 (4-17) (4-21) 可

$$B_7 = \omega_7 \circ R_7 = (0.735, 0.202, 0.062, 0.000, 0.000) \quad (4-26)$$

由公式 (4-18) (4-22) 可得：

$$B_8 = \omega_8 \circ R_8 = (0.301, 0.305, 0.371, 0.023, 0.000) \quad (4-27)$$

由公式 (4-19) (4-23) 可得：

$$B_9 = \omega_9 \circ R_9 = (0.278, 0.377, 0.296, 0.049, 0.000) \quad (4-28)$$

由公式 (4-25)、(4-26)、(4-27)、(4-28) 可得：

$$R_{10} = \begin{bmatrix} B_6 \\ B_7 \\ B_8 \\ B_9 \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} 0.575 & 0.354 & 0.071 & 0.000 & 0.000 \\ 0.735 & 0.202 & 0.062 & 0.000 & 0.000 \\ 0.301 & 0.305 & 0.371 & 0.023 & 0.000 \\ 0.278 & 0.377 & 0.296 & 0.049 & 0.000 \end{bmatrix} \quad (4-29)$$

由 (4-24)、(4-29) 可得：

$$B_{10} = \omega_{10} \circ R_{10} = (0.558, 0.286, 0.146, 0.010, 0.000) \quad (4-30)$$

可见，对于决策机制民主化来说，55.8%的人非常满意，28.6%的人比较满意，14.6%的人认为一般，1.0%的人不太满意，没有人很不满意。

(3) 关于科学化的满意度评价

① 确定模糊综合评判指标

取 $U = \{\text{设计准备, 公众参与设计, 制度保障, 组织保障}\}$

② 建立综合评判的评价集

取 $V = \{\text{非常满意, 比较满意, 一般, 不太满意, 很不满意}\}$

③ 根据统计表数据, 得出评判矩阵 R_{11} 、 R_{12} 、 R_{13} 、 R_{14} 。

$$R_{11} = \begin{bmatrix} 0.733 & 0.267 & 0.000 & 0.000 & 0.000 \\ 0.567 & 0.300 & 0.067 & 0.067 & 0.000 \\ 0.300 & 0.633 & 0.067 & 0.000 & 0.000 \\ 0.700 & 0.167 & 0.133 & 0.000 & 0.000 \end{bmatrix} \quad (4-31)$$

$$R_{12} = \begin{bmatrix} 0.800 & 0.167 & 0.033 & 0.000 & 0.000 \\ 0.833 & 0.167 & 0.000 & 0.000 & 0.000 \\ 0.433 & 0.433 & 0.133 & 0.000 & 0.000 \end{bmatrix} \quad (4-32)$$

$$R_{13} = \begin{bmatrix} 0.600 & 0.300 & 0.100 & 0.000 & 0.000 \\ 0.567 & 0.400 & 0.000 & 0.033 & 0.000 \\ 0.567 & 0.367 & 0.066 & 0.000 & 0.000 \\ 0.533 & 0.467 & 0.000 & 0.000 & 0.000 \end{bmatrix} \quad (4-33)$$

$$R_{14} = \begin{bmatrix} 0.533 & 0.467 & 0.000 & 0.000 & 0.000 \\ 0.400 & 0.367 & 0.167 & 0.066 & 0.000 \\ 0.400 & 0.533 & 0.067 & 0.000 & 0.000 \\ 0.533 & 0.300 & 0.167 & 0.000 & 0.000 \\ 0.367 & 0.500 & 0.067 & 0.066 & 0.000 \end{bmatrix} \quad (4-34)$$

④ 确定权重。采用层次分析法, 确定每层对应指标的权重。构造比较判断矩阵, 对于上一层次中某准则重要性, 将处于下层中该同一层次的各元素, 与其分别进行两两比较。计算出权重, 并对一致性接受度进行检验, 符合规范即为确定的权重系数。可得:

$$\omega_{11} = (0.096 \quad 0.183 \quad 0.499 \quad 0.222) \quad (4-35)$$

$$\omega_{12} = (0.252 \quad 0.589 \quad 0.159) \quad (4-36)$$

$$\omega_{13} = (0.455 \quad 0.141 \quad 0.263 \quad 0.141) \quad (4-37)$$

$$\omega_{14} = (0.110 \quad 0.241 \quad 0.343 \quad 0.121 \quad 0.185) \quad (4-38)$$

$$\omega_{15} = (0.269 \quad 0.449 \quad 0.136 \quad 0.146) \quad (4-39)$$

⑤ 模糊合成和评判

由公式 (4-31)、(4-35) 可得:

$$B_{11} = \omega_{11} \circ R_{11} = (0.479, 0.433, 0.075, 0.013, 0.000) \quad (4-40)$$

由公式 (4-32)、(4-36) 可得:

$$B_{12} = \omega_{12} \circ R_{12} = (0.761, 0.209, 0.030, 0.000, 0.000) \quad (4-41)$$

由公式 (4-33)、(4-37) 可得：

$$B_{13} = \omega_{13} \circ R_{13} = (0.577, 0.355, 0.063, 0.005, 0.000) \quad (4-42)$$

由公式 (4-34)、(4-38) 可得：

$$B_{14} = \omega_{14} \circ R_{14} = (0.425, 0.451, 0.096, 0.028, 0.000) \quad (4-43)$$

由公式 (4-40)、(4-41)、(4-42)、(4-43) 可得：

$$R_{15} = \begin{bmatrix} B_{11} \\ B_{12} \\ B_{13} \\ B_{14} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} 0.479 & 0.433 & 0.075 & 0.013 & 0.000 \\ 0.761 & 0.209 & 0.030 & 0.000 & 0.000 \\ 0.577 & 0.355 & 0.063 & 0.005 & 0.000 \\ 0.425 & 0.451 & 0.096 & 0.028 & 0.000 \end{bmatrix} \quad (4-44)$$

由公式 (4-39)、公式 (4-44) 可得：

$$B_{15} = \omega_{15} \circ R_{15} = (0.611, 0.325, 0.056, 0.008, 0.000) \quad (4-45)$$

可见，对于决策机制科学化来说，61.1%的人非常满意，32.5%的人比较满意，5.6%的人认为一般，0.8%的人不太满意，没有人很不满意。

(4) 关于罗湖区政府投资项目公众参与决策机制的整体效果评价：

① 确定模糊综合评判指标

取 $U = \{\text{透明化, 民主化, 科学化}\}$

② 建立综合评判的评价集

取 $V = \{\text{非常满意, 比较满意, 一般, 不太满意, 很不满意}\}$

③ 由公式 (4-15)、(4-30)、(4-45)，得出评判矩阵 R_{16} 。

$$R_{16} = \begin{bmatrix} B_{15} \\ B_{30} \\ B_{45} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} 0.522 & 0.314 & 0.141 & 0.023 & 0.000 \\ 0.558 & 0.286 & 0.147 & 0.010 & 0.000 \\ 0.611 & 0.325 & 0.056 & 0.008 & 0.000 \end{bmatrix} \quad (4-46)$$

④ 确定权重。采用层次分析法，确定每层对应指标的权重。构造比较判断矩阵，对于上一层中某准则重要性，将处于下层中该同一层次各元素，与其分别进行两两比较。计算出权重，并对一致性接受度进行检验，符合规范即为确定的权重系数。可得：

$$\omega_{16} = (0.241 \quad 0.548 \quad 0.211) \quad (4-47)$$

⑤ 模糊合成和评判

由公式 (4-46)、(4-47) 可得：

$$B_{16} = \omega_{16} \circ R_{16} = (0.560, 0.301, 0.126, 0.013, 0.000) \quad (4-48)$$

由此可得，对所设计的公众参与区政府投资项目决策机制效果综合评价

情况来看, 56.0%的人非常满意, 30.1%的人比较满意, 12.6%的人认为一般, 1.3%的不太满意, 很不满意的没有, 整体情况较为理想。

但也存在一些不足的地方, 主要反映在组织保障方面, 决策代表认为组织保障对于促进政府投资项目决策透明化、民主化和科学化的效果不太直接和明显, 其重点是保障公众参与的决策机制有效正常运行, 偏向于机制的配套支持, 但也是不可或缺的一部分。这就要求今后重点在于完善设计准备和公众参与设计方面, 使决策机制达到理想的效果; 组织保障随之配套改进满足运行需要。

4.3 本章小结

本章首先建立罗湖区政府投资项目公众参与决策机制的评价体系, 主要从透明化、民主化、科学化三个维度展开, 对于设计准备、公众参与设计、制度保障和组织保障等四个方面共涉及 16 项评价因素。其次引入模糊综合评价方法, 采用定量的科学方法来评价所设计的机制运行效果, 选择合适的评价指标、科学设置评价等级、利用层次分析法计算出各评价指标的权重, 计算出评价结果。最后以采用该决策机制评定出罗湖区 2015 年老住宅区安全隐患整治工程项目在限额 3000 万元以内 50 个项目有 41 个入围年度区政府投资项目计划草案, 并通过问卷调查参与决策的人员, 获取其对所建立的罗湖区政府投资项目公众参与决策机制满意度评价数据, 并根据问卷调查数据采用模糊综合评价法和层次分析法逐项评价各方面的满意度, 最终得出该公众参与决策的机制的应用效果较为理想。

结 论

本文对公众参与政府投资项目决策问题进行了研究，基于分析深圳市罗湖区政府投资项目决策的现状和存在的问题，探索建立了一套公众参与政府投资项目决策的机制，并利用模糊综合评价法等定量科学手段检验所建立的决策机制满意度。得出的主要结论如下：

（1）深圳市罗湖区政府投资项目的产生由区政府职能部门决策，项目审批由区政府决策，依靠传统封闭的精英决策模式来“为民做主”，而公众主要停留在“听、说”阶段，着重点在“参与”，而不是“决策”。但从现实情况来看，存在决策主体封闭单一化、决策方式陈旧模式化、决策过程程序化等问题，亟需敢于改革创新，探索建立公众参与政府投资项目决策机制，破解存在的困境。

（2）选择在项目审批管理之前引入公众参与政府投资项目决策，选择公众、专家、政府代表共同来决策，采用共同决策的模式，以及融合专家座谈、听证会、评估会等多种形式的精髓构建决策机制来让公众决策哪些项目上马，公众主导区政府投资项目决策，真正体现公众需求、真正展现公众意志、真正实现公众决策，极大提高政府投资项目决策的透明化、民主化和科学化，保障公众的知情权、参与权、决策权、监督权，真正做到“由民做主”。

（3）从实际运行中的实例出发，根据决策主体反馈的满意度调查数据，采用模糊综合评价法对构建的罗湖区政府投资项目公众参与决策机制进行综合评价，反映出以公众为主导的决策主体对所设计的决策机制是满意的，它提供了一套完整可操作的决策机制，真正从需求调研到最终决策，让公众参与进来，并发挥主导作用，极大激发公众关注、参与政府投资项目的热情，唤醒公众的权利意识和政治思维。

最后，对于公众参与政府投资项目决策的研究，本文是结合工作实际展开的，是以解决问题为导向，从探索来寻找理论，用理论来指导实践。由于本人研究水平和时间的限制，以及理论知识和研究素质方面的局限，本文仍存在很多不足，具体表现在决策主体代表性、决策绩效和救济需更深入细化和科学化，应采集项目建成运营后的数据盖棺评定，完善后评价机制。但个人认为，这是一次探索，是一次从理论到实践的跨越，相信后续有更多人关注、研究、实践，相信政府投资项目决策透明化、民主化、科学化情况将会越来越好。

参考文献

- [1] 孙健. 世行贷款辽宁中等城市交通改造项目公众参与机制分析[J]. 科技创新导报, 2014, (1): 246.
- [2] 申亮, 王玉燕. 我国政府投资透明度问题研究[J]. 中央财经大学学报, 2013, (7): 1-6.
- [3] 谢琳琳, 何清华, 乐云. 公共选择理论在完善我国政府投资项目决策机制中的应用[J]. 基建优化, 2007, 28(2): 5-8.
- [4] 谷民崇. 我国省级政府投资决策模式转变研究[J]. 行政改革与实践, 2013, (1): 1-6.
- [5] 谢琳琳, 杨宇. 政府投资建设项目决策中公众参与实证研究[J]. 建筑经济, 2012, (8): 34-38.
- [6] Berit Junker; Mattias Buchecke; Ulrike Müller-Boker. Objectives of Public Participation: Which Actors Should be Involved in The Decision Making for River Restorations?. Water Resources Research Vol. 43, W10438, doi: 10.1029/2006WR005584, 2007.
- [7] Susan Charnley; Bruce Engelbert. Evaluating Public Participation in Environmental Decision- making: EPA's Superfund Community Involvement Program. Journal of Environmental Management, 2005, 77: 165-182
- [8] Meinhard Doelle, A. John Sinclair. Time for a New Approach to Public Participation in EA: Promoting Cooperation and Consensus for Sustainability. Environmental Impact Assessment Review, 2006, 26: 185-205.
- [9] K. C. Tran. Public Perception of Development Issues: Public Awareness Can Contribute to Sustainable Development of a Small Island. Ocean & Coastal Management, 2006, 49: 367-383.
- [10] Marie Appelstrad. Participation and Societal Values: the Challenge for Lawmakers and Policy Practitioners. Forest Policy and Economics, 2002, (4): 281-290.
- [11] Alan Bond, Juan Palerm, Paul Haigh. Public Participation in EIA of Nuclear Power Plants Decommissioning Projects: A Case Study Analysis. Environmental Impact Assessment Review, 2004, 24: 617-641.

- [12]] Rojanamon. P, Chaisomphob. T. Bureekul. T. Public Pticipation in Development of Small Infrastructure Projects[J]. Sustainable Development, 2012, 20(5): 230-334.
- [13] Ng. S. T et al. Rethinking Public Participation in Infrastructure Projects[J]. Proceedings of the Institution of Civil Engineers-Municipal Engineer, 2012, 165(2): 101-113.
- [14] Areizaga. J, Sano. M, Medina. R, Juanes. J. A Methodological Approach to Evaluate Progress and Public Participation in ICZM: The Case of The Cantabria Region, Spain[J]. Ocean & Coastal Management, 2012, 59: 63-76.
- [15] Schwilch. G, Bachmann. F. et al. A Structured Multi-Stakeholder Learning Process for Sustainable Land Management[J]. Journal of Environmental Management, 2012, 107: 52-63.
- [16] Andres L. Medaglia, Daixell Hueth, Juan Carlos Mendieta, Jorge A. Sefair. A Multiobjective Model for The Selection and Timing of Public Enterprise Projects[J]. Socio-Economic Planning Sciences, 2008, 42(1): 31-45.
- [17] Aoife Ahern, Gabrial Anandarajah. Railway Projects Prioritisation for Investment: Application of Goal Programming[J]. Transport PoHcy, 2007, 14(10): 70-80.
- [18] Terry H. Y. Li, S. Thomas Ng, Martin Skitmore. Evaluating Stakeholder Satisfaction During Public Participation in Major Infrastructure and Construction Projects: A Fuzzy Approach[J]. Automation in Construction, 2013, 29: 123-135.
- [19] 张有华. 公共财政体制下政府性投资投向和效益研究[J]. 建筑经济, 2007, (291): 1-2.
- [20] 王海宇. 充分发挥公众参与作用提高领导班子决策水平[J]. 交通运输部管理干部学院学报, 2012, 3(22): 40-47.
- [21] 段志坚, 程劲松. 重大项目建设决策与公众参与——以中科南沙石化项目改址落户湛江市东海岛为例[J]. 韶关学院学报(社会科学版), 2011, (7).
- [22] 赵旷宇. 公共投资项目决策中的公众参与机制研究[J]. 中国金属通报, 2010, (38): 40-41.
- [23] 陈珂. 公共投资建设项目建设决策中的公众参与问题研究[J]. 科技进步与

- 对策, 2009, 26(21): 102-105.
- [24] 杨宇, 姚婧. 公众参与公共投资建设项目决策的决策成本分析[J]. 科技进步与对策, 2011, 28(13): 5-9.
- [25] 尹文嘉. 公众参与公共决策的风险及调控[J]. 领导科学, 2012, (9): 12-13.
- [26] 江俊龙, 邹香, 牛静敏. 地方政府投资项目投资决策中公众参与问题探讨[J]. 财会通讯, 2011, (12): 1-2.
- [27] 杨宇, 蒋鹤. 影响公众参与公共投资建设项目决策效能的因素分析[J]. 建筑经济, 2010, (10): 5-9.
- [28] 张海柱. 知识与政治: 公共决策中的专家政治与公众参与[J]. 浙江社会科学, 2013, (4): 63-69.
- [29] 杨飞虎. 公共投资项目决策专家参与研究[J]. 学术论坛, 2011, (3): 58-69.
- [30] 谢琳琳, 杨宇. 公共投资建设项目参与主体影响力研究[J]. 科技进步与对策, 2012, 29(18): 21-25.
- [31] 郑宪强. 建设项目需求分析与投资决策规则选择[J]. 经济与管理, 2012, 26 (4): 1-6.
- [32] 杨飞虎. 公共投资建设项目决策公众参与研究[J]. 学术论坛, 2010, (2):93-99.
- [33]]张昭. 政府投资决策法律制度探究[J]. 宏观经济原理, 2012, (8): 68-70.
- [34] 杨宇, 余波. 公共投资建设项目决策中公众参与方式研究[J]. 科技进步与对策, 2010, 27(19): 116-119.
- [35] 陈萍, 梁仲明. 试论公共决策中公民参与的有效实施[J]. 兰州大学学报(社会科学版), 2007, 35(6).
- [36] 任炳强. 西方国家公众环境参与的途径及其比较[J]. 东北师范大学学报(哲学社会科学版), 2010, (5).
- [37] 王延华, 何维达. 政府投资项目监管的对策措施研究[J]. 宏观经济管理, 2013, (3): 62-64.
- [38] 段世霞. 我国大型公共工程公众参与机制的思考[J]. 宁夏社会科学, 2012, (3): 64-68.
- [39] 王艳珍, 孙立樵. 公众参与公共决策的机制探索[J]. 领导科学, 2013, (3): 22-23.
- [40] 杨飞虎. 公共投资项目决策公众参与研究[J]. 学术论坛, 2010, (2): 93-

99.

- [41] 郝继明. 公众参与公共决策的程序和机制分析[J]. 领导科学, 2012, (9): 14-15.
- [42] 张蓉, 廖晓明. 公众参与公共政策过程中的民意调查作用分析[J]. 华东经济管理, 2012, 26(5): 124-127.
- [43] 杜栋, 庞庆华. 现代综合评价方法与案例精选[M]. 北京: 清华大学出版社, 2005: 9-62.

附 录

罗湖区政府投资项目公众参与决策机制效果评估问卷

您好,感谢您参与区政府投资项目评选决策,并请您根据您参与后的感受填写这份问卷,我们万分感激您对我们工作的支持及配合。2014 年之前,区政府投资项目都由区职能部门调研后直接提出项目报区发改部门确定哪些项目启动审批程序,列入年度政府投资项目计划(草案)。2014 年开始,我区对政府投资项目决策机制进行改进,其中政府投资项目审批之前,引入公众参与决策哪些项目列入年度政府投资项目计划(草案),改变原来由区发改等职能部门确定项目的局面,使区政府投资项目决策程序更透明化、民主化、科学化。下面针对所引进机制的各阶段和主要内容,请对各项内容是否促进决策更透明化、民主化、科学化进行评估,并在相应的表格内填数字 1 即可,如附表所示。如您有其它建议和意见,请在下面空白处填写,空间不够可附页。

附表 罗湖区政府投资项目公众参与决策机制效果评估问卷表

序号	阶段	主要内容	效 果														
			透明化					民主化					科学化				
			非常赞同	比较赞同	一般	不太赞同	很不赞同	非常赞同	比较赞同	一般	不太赞同	很不赞同	非常赞同	比较赞同	一般	不太赞同	很不赞同
一	设计准备	1. 改进点选择-选择在审批管理之前															
		2. 决策主体选择-公众、专家、政府代表三方主体															
		3. 决策方式选择-共同决策															
		4. 决策形式选择-采用问卷调查、现场调研、座谈会、听证会、评估决策会多种形式															
二	公众参与设计	5. 问需于民-需求调研															
		6. 问计于民-方案评估															
		7. 问政于民-参与决策															
三	制度保障	8. 参与入规															
		9. 激励制度															
		10. 救济制度															
		11. 问责制度															
四	组织保障	12. 加大宣传															
		13. 有效互动															
		14. 专业培训															
		15. 培育风气															
		16. 强化监督															

哈尔滨工业大学学位论文原创性声明和使用权限

学位论文原创性声明

本人郑重声明：此处所提交的学位论文《深圳市罗湖区政府投资项目公众参与决策研究》，是本人在导师指导下，在哈尔滨工业大学攻读学位期间独立进行研究工作所取得的成果，且学位论文中除已标注引用文献的部分外不包含他人完成或已发表的研究成果。对本学位论文的研究工作做出重要贡献的个人和集体，均已在文中以明确方式注明。

作者签字：

日期： 年 月 日

学位论文使用权限

学位论文是研究生在哈尔滨工业大学攻读学位期间完成的成果，知识产权归属哈尔滨工业大学。学位论文的使用权限如下：

(1) 学校可以采用影印、缩印或其他复制手段保存研究生上交的学位论文，并向国家图书馆报送学位论文；(2) 学校可以将学位论文部分或全部内容编入有关数据库进行检索和提供相应阅览服务；(3) 研究生毕业后发表与此学位论文研究成果相关的学术论文和其他成果时，应征得导师同意，且第一署名单位为哈尔滨工业大学。

保密论文在保密期内遵守有关保密规定，解密后适用于此使用权限规定。本人知悉学位论文的使用权限，并将遵守有关规定。

作者签名：

日期： 年 月 日

导师签名：



日期： 年 月 日

后 记

在全面深化改革的浪潮中，政府投资项目管理改革也在社会呼吁和现实需求之下逐步推进。自 2012 年进入深圳市罗湖区发展和改革局工作以来，深刻感受到什么项目纳入年度政府投资项目计划这一环节存在制度性漏洞，区政府主要领导和相关职能部门可以封闭式的决定项目的产生，避开了民主决策和公众监督，这种方式产生的项目建设之后时常会受到公众的质疑。为了改变这一现状，本人所在工作单位时常思考如何完善相关体制机制，这也正是本次论文选题的来源。

论文选题及写作过程基本上也是伴随着单位对政府投资项目审批程序进行改进，引入公众参与决策一起进行的。为了扩大透明、民主、科学，以及监督，区人大作为引入公众参与政府投资项目决策的牵头单位，与区相关职能部门实地学习考察香港等城市的政府投资项目审批管理方式，结合本区实际，经综合研究，提出在审批管理之前引入公众参与决策，决定哪些项目纳入政府年度投资计划。论文写作过程中，得到了所在单位和区人大、政协、财政、住房建设、城管、建筑工务等部门同志的帮助，共同将所建立的机制尽可能完善，使其具有可操作性。

论文至此宣告毕业来临，感叹美好的时光总是短暂的，当年怀揣激动而幸福的心情再次踏入校园，成为哈工大深圳研究生院一员。眼下，两年半的在职硕士研究生生涯很快就要结束，这里有很多人需要感谢。首先，衷心感谢我的导师对我悉心的指导。在论文选题方向、结构框架、重点关注点等方面给予我细致的指导，帮助我顺利完成毕业论文。我的导师为人性格亲切随和、人生阅历丰富精彩、专业知识扎实深厚、治学作风严谨务实，是我一生学习的榜样。非常感谢遇到人生中最重要使我受益一生的导师，谢谢。其次，感谢班主任给予我们的关照和帮助，感谢同学们给予彼此轻松愉快的学习经历，感谢在校园再次遇到诸多良师益友，感谢同学之间那份互助、友爱、纯朴的感情。再次，感谢所在单位领导及同事对我学习的理解与支持 and 给予平时工作日上午时间上的支持。最后，感谢我的妻子对我再次踏入校园学习给予的支持，以及在我撰写论文过程中，提出了很多有用的建议；感谢父母亲一直以来对我学习的鼓励和支持！

个人简历

1984 年 9 月出生于湖南省怀化市溆浦县。

教育经历：

2004 年 9 月就读昆明理工大学机电工程学院工业工程专业，2008 年 7 月本科毕业并获得工学学士学位。

工作经历：

2008 年 7 月至 2012 年 2 月就职于奥林巴斯（深圳）工业有限公司 IE 工程师、中级工程师、组长。

2012 年 2 月至今就职于深圳市罗湖区发展和改革局投资管理科。