

政府投资项目决策公众参与的运作分析与机制完善研究

杨天朗

(南京工业大学, 江苏 南京 211816)

摘要: 政府投资项目决策中的公众参与是践行人民主权原则、提升决策科学性与民主性的核心路径, 直接关系到公共资源配置效率与民生福祉, 更是破解行政决策封闭化、防范权力滥用的关键举措。当前公众参与仍面临多重困境。制度规范上存在核心规则界定缺失、区域差异显著、协同性不足等问题; 实践运作中呈现参与形式化突出、渠道单一不畅、信息不对称等短板; 监督保障层面则存在评估机制缺位、权利救济渠道不畅等难题。现有解决方案虽在制度、程序、技术层面提供了思路, 但存在系统性不足、针对性不强等局限。为此, 需构建政府、公众、专家多元互动框架, 提出可量化、智能化、差异化的机制优化对策, 推动公众参与从形式化向实质性转型, 为其法治化、规范化发展提供理论支撑与实践参考。

关键词: 政府投资项目; 决策机制; 公众参与; 法治保障; 多元协同

DOI: doi.org/10.70693/rwsk.v2i5.481

一、引言

政府投资项目以提供公共产品和服务为核心目标, 兼具显著的公益性与非盈利性, 其决策质量直接影响区域发展格局与民生福祉。从实践来看, 我国政府投资项目决策公众参与虽历经多年发展, 在规范体系构建与实践探索方面取得一定进展, 但仍面临参与形式化、制度保障不足、区域发展不均衡等多重困境。

“行政程序法的本质是行政相对人参与。”[1]公众参与作为政府投资项目决策的重要组成部分, 其有效运作能够为决策引入多元视角与基层实践经验, 避免决策与民生需求脱节; 通过整合不同群体利益诉求, 在项目规划与资源配置中实现利益平衡; 提前化解项目实施潜在阻力, 为项目落地与长期运营奠定良好社会基础。因此, 剖析当前公众参与存在问题, 探索完善路径, 具有重要的理论与实践意义。

二、政府投资项目决策公众参与的运作现状与突出问题

(一) 制度规范上, 界定模糊与协同不足并存

我国已形成以《政府投资条例》为核心, 7部现行有效地方性法规、13部地方政府规章为补充的层级化规范框架, 覆盖项目全环节。但从实践来看, 制度规范仍存在显著短板, 难以支撑公众参与的有效开展。

其一, 核心规则界定缺失。对于哪些公众群体应纳入参与范围、不同群体的参与权重如何分配、参与程序的具体流程等关键问题, 缺乏统一且明确的规定, 使得部分利益相关群体被排除在决策过程之外。同时, 参与事项的边界模糊, 未清晰划分事务性决策与技术性决策的参与范围。而“在实践中对于PPP的主体界定、模式确定、性质及效力认定、运行程序等问题莫衷一是。”[2]PPP推行前已经运行的BOT、BT等模式引发的纠纷在PPP项目实践中会不同程度地存在, 且会引发新的法律纠纷。

其二, 区域规范差异显著。“目前我国还未有针对PPP项目的统一法律依据, 仅有少量相关法律条款可以参照适用, 导致在PPP项目的推进和实施过程中很难有明晰的法律规定相参照。”[3]经济发达地区配套制度完善, 形成了相对完整实施体系, 能够为公众参与提供全方位保障; 而中西部部分地区缺乏专项规范, 仅在相关政府投资管理文件中简单提及公众参与, 呈现区域不均衡特征。这种差异影响了公众参与的整体效能。

其三, 规范刚性与协同性不足。多数地方仅对公众参与作答复说明式规定, 缺乏强制纠错机制与明确法律责任, 仅少数地区在相关规范中明确了未按规定保障公众参与的处分措施。同时, 不同主管部门的相关规定存在重叠与冲突, 导致实践中执行标准不一, 难以形成推进公众参与的合力。

作者简介: 杨天朗(2005—), 男, 本科在读, 研究方向为宪法学与行政法学。

（二）实践运作上，形式化突出与渠道不畅

从实践来看，政府投资项目决策公众参与呈现自上而下主导、形式化突出的特征，未能实现公众诉求与决策过程的深度融合。

参与渠道单一且效能不足。参与渠道以政府组织的听证、公示为主，自下而上的主动参与渠道运作不畅。参与多停留在信息告知层面，缺乏实质互动与意见吸纳机制，公众提出的合理建议难以对决策产生实质性影响。

参与环节滞后且针对性弱。公众参与集中于项目审批后期，在前期需求调研、项目筛选等关键环节参与不足。部分项目在规划方案已基本确定后才进行公示，公众提出的合理建议因修改成本过高而难以被采纳。

信息不对称问题突出。“PPP项目信息繁杂、项目方案评审工作量大、评分标准不统一、运维绩效监控维度多、评价指标复杂、监管难度大。”[4]信息公开多为被动回应，内容完整性不足，公众获取项目核心信息难度大。部分项目仅公布简单概况，未披露关键决策依据与潜在风险，导致公众难以提出有针对性的意见建议。

（三）监督保障上，评估缺失与救济不畅

当前PPP项目缺乏独立第三方评估与公众评议机制，参与效果缺乏量化评估，监督法律效力不足。“政府购买社会组织服务之后，并没有削弱政府的监管职责，反而是对政府监管职责提出更高的要求。”[5]而现有评估多由政府部门自行开展，存在自我评估倾向。同时，评估标准模糊，导致参与效果难以衡量与改进。

权利救济渠道不畅进一步加剧了参与困境。公众参与权利受侵害或对意见处理结果不服时，难以通过行政复议、诉讼获得救济。这种参与无保障、诉求无回应的现状，削弱了公众参与的积极性与信心。

三、现有解决方案及局限性

针对政府投资项目决策公众参与存在的问题，实践中已形成部分解决方案，但仍存在一定局限性，难以从根本上破解参与困境。

（一）制度完善类方案

现有实践通过强化立法保障公众参与，聚焦参与程序的规范化设计，这类方案强调制度刚性，能够在一定程度上提升公众参与的规范化水平，但未能充分考虑区域发展差异，对不同地区、不同类型项目的差异化需求关注不足，缺乏可操作的实施细则。

（二）实践优化类方案

针对信息不对称问题，现有方案提出强化重大行政决策过程信息公开，构建多元化信息公开渠道，倡导引入数字化技术；推动政府投资数据以标准化的格式向公众实时发布。这类方案强调了信息公开的重要性，但对信息公开的内容、时机、方式缺乏精细化设计，未考虑不同群体的信息获取能力差异，难以从根本上解决信息不对称问题。

（三）监督评估类方案

现有方案普遍强调建立独立的监督评估机制，引入第三方机构对公众参与效果进行评估；发挥多元主体的监督作用，强化对政府决策行为的约束。这类方案有助于提升监督的客观性，但“对于委托机关在后评价中有哪些法定职权和职责等、后评价机构应具备哪些职责及条件等、项目单位有哪些权利义务等，既有法律与政策规定均存在制度盲区”[6]，这难以保障评估的科学性与权威性。同时，评估结果与决策改进、政府绩效考核的衔接不够紧密，导致难以形成有效的激励与约束。

总体来看，现有解决方案在制度、程序、技术等层面为完善公众参与机制提供了重要思路，但仍存在以下局限性：一是缺乏系统性思维，未能构建涵盖制度保障、程序运作、监督评估的综合体系；二是实证支撑不足，对不同区域、不同类型项目的差异化需求关注不够；三是忽视了多元主体的协同作用，难以形成推进公众参与的合力。

四、政府投资项目决策公众参与机制的完善路径

基于当前公众参与的突出问题及现有解决方案的局限性，结合实践经验与相关理论成果，本文构建政府、公众、专家多元互动的完善框架，从参与范围、程序运作、监督评估三个维度提出具体优化对策，实现公众参与的法治化、规范化与高效化。

（一）构建量化与分类相结合的参与范围界定机制

参与范围的科学界定是实现有效参与的前提，应建立投资规模、影响范围双重量化标准，明确不同类型项目的参与强度，兼顾民主性与行政效率。

对于投资规模超亿元、跨区域覆盖或涉及重大公共利益的项目，应强化公众深度参与，要求在项目全流程纳入公众参与，确保决策充分反映多元诉求；对于影响范围有限的一般性项目，可简化参与程序，避免参与泛化影响决策效率。

明确参与主体的多元构成与权重分配，保障利益相关群体的代表性。听证代表遴选应建立标准化制度，采用随机抽样与定向邀请相结合的方式，确保不同群体的均衡参与。通过科学的遴选机制，提升弱势群体的代表性，保障参与的公平性。

（二）优化全流程与数字化协同的参与程序

构建分阶段参与程序，实现公众参与和决策过程的深度融合，确保公众意见能够被及时、充分吸纳。在需求调研、项目筛选阶段，采用座谈会、问卷调查等方式，广泛吸纳公众诉求，将公众需求作为项目立项的重要依据；在规划设计阶段，引入专家论证与公众听证，对其提出的合理建议应明确采纳并体现在规划方案中；在实施监督阶段，通过公开、公示，保障公众知情权与监督权，及时回应公众对项目实施过程的建议。这种全流程参与模式能够确保公众诉求贯穿决策始终，提升决策的科学性与民意基础。

搭建包容性数字化参与平台，破解参与渠道不畅与信息不对称问题。平台应整合项目信息公开、意见提交、投诉举报等功能，采用简洁易用的界面设计，适配不同群体的使用需求。同时，针对不同群体设计差异化信息解读方案，通过社区宣传栏、方言播报等多渠道推送信息，将专业的项目内容转化为通俗易懂的语言，确保公众能够便捷获取并理解项目相关内容。平台应建立信息更新机制，确保信息公开的及时性与完整性，重点披露项目投资、规划设计、环境影响等关键信息，消除信息壁垒。

建立强制性政府回应制度，明确意见处理的时限与标准，保障公众意见有回应、有结果。政府部门对公众提出的意见需在法定期限内予以回应，对合理意见的采纳情况、未采纳意见的理由进行说明。同时，建立意见采纳与决策调整的联动机制，公众意见对决策具有重大影响的，应组织二次听证或专家论证，确保公众参与的实质性。对涉及重大公共利益的项目，应公开意见处理台账，接受社会监督，确保回应的真实性与有效性。

（三）建立第三方主导的多元监督评估体系

引入独立第三方评估机构，提升监督的客观性与权威性。第三方机构应具备相关专业资质与中立性，对公众参与事宜开展年度审计，审计报告向社会公开。审计内容应涵盖参与覆盖率、意见提交数量与质量、回应及时性、公众满意度等核心指标，形成量化评估结果，全面反映公众参与的实际效果。

构建公众评议、专家评审、政府自评的多元评估体系，综合考量不同主体的评价意见，提升评估的全面性与科学性。公众评议可通过线上投票、问卷调查等方式开展，重点评估参与渠道的便捷性、意见处理的满意度；专家评审聚焦参与程序的规范性与决策的科学性，对参与机制的合理性与有效性进行专业判断；政府自评侧重参与机制的运行效率与改进空间，总结实践经验与不足。评估结果应与项目后续审批、政府绩效考核挂钩，对公众参与成效显著的项目予以优先支持，对参与机制不完善、公众满意度低的项目进行督促整改，形成有效的激励与约束。

完善权利救济渠道，保障公众参与权利的实现。明确公众对参与程序合法性、意见处理结果不服的，可依法提起行政诉讼；建立参与权利侵害的赔偿机制，对因政府部门未依法保障公众参与权利导致的损失，依法予以赔偿。同时，建立公益诉讼制度，允许检察机关或相关公益组织对侵害公众参与权利的行为提起公益诉讼，强化对公众参与权利的法律保障。

（四）强化法律与能力双重保障措施

法律保障是公众参与机制有效运行的根本支撑。修订完善《政府投资条例》配套规定，明确公众参与的法定程序、权利义务、法律责任与救济途径，将公众参与纳入法治化轨道；统一跨部门、跨区域规范标准，消除政策冲突与空白，形成全国统一的公众参与制度框架。同时，依托相关行政立法契机，将政府投资领域行政协议的公众参与要求纳入立法，确立公众参与的法定地位，实现公众参与机制与行政协议制度的无缝衔接，强化参与的刚性约束。

加强能力建设，提升政府与公众的参与素养。对政府工作人员开展公众参与组织能力培训，重点提升听证组织、意见处理等方面的专业能力，转变行政主导的传统思维，树立多元协同的治理理念；通过社区宣传、线上科普等方式，提升公众的参与意识与表达能力，引导公众理性、有序参与决策过程，提高参与质量。同时，建立专家库，为公众参与提供专业支持，帮助公众理解复杂项目内容，提升意见建议的专业性与可行性。

五、结论

PPP 是一种手段而不是目的,目的是更好的政府、更好的社会。[7]政府投资项目决策公众参与是推进民主决策、提升治理效能的关键举措,当前面临的制度缺失、实践形式化、监督不足三重困境,根源在于权责界定模糊、协同机制缺失与法律保障不完善。

破解上述困境,需立足我国制度语境与实践现状,构建政府、公众、专家多元互动框架,通过程序规范化、监督专业化的机制创新,实现公众参与从形式化向实质性转型。具体而言,应建立分类参与机制,保障参与的精准性;优化全流程数字化参与程序,提升参与的便捷性与有效性;构建第三方主导的多元监督评估体系,强化参与的保障力度。同时,需注重区域发展差异与项目类型特征,避免单一化模式,推动公众参与的法治化发展。

未来,随着数字技术的深度应用与法治体系的不断完善,政府投资项目决策公众参与将进一步实现民主性与效率性的平衡,为推进政府治理现代化、保障公共利益提供更坚实的支撑。

参考文献:

- [1] 应松年.当代中国行政法:第6卷[M].北京:人民出版社,2018:2196.
- [2] 江苏省高级人民法院民一庭课题组.政府与社会资本合作(PPP)的法律疑难问题研究[J].法律适用,2017(17):73-78.
- [3] 卞梁,丁梦丽,向松.新时期我国 PPP 高质量发展的现状、挑战与应对[J].经济研究导刊,2024(18):9-13.
- [4] 于利贤,吴振全.信息化系统在 PPP 项目管理中的应用[J].项目管理技术,2022,20(6):138-141.
- [5] 胡象明,齐磊.迈向协商:国家治理现代化的本土化价值与实践逻辑[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2017,44(5):1-6.
- [6] 邹焕聪.政府投资项目后评价:逻辑定位、制度检省与法律规制[J].行政论坛,2022,29(3):147-154.
- [7] [美] E. S. 萨瓦斯:《民营化与 PPP 模式》,周志忍等译.[M]北京:中国人民大学出版社 2015 年版,第 334 页。

Research on the Operation Analysis and Mechanism Improvement of Public Participation in Government Investment Project Decision-Making

Tianlang Yang

(Nanjing Tech University, Nanjing Jiangsu, China)

Abstract: Public participation in the decision-making of government-invested projects serves as a core pathway to practicing the principle of popular sovereignty and enhancing the scientificity and democracy of decision-making. It is directly tied to the allocation efficiency of public resources and people's well-being, and also constitutes a crucial measure to break the closed-loop operation of administrative decision-making and prevent the abuse of power. Nevertheless, public participation currently confronts multiple dilemmas. In terms of institutional norms, there exist deficiencies such as undefined core rules, prominent regional disparities and inadequate coordination. In practical operation, it is plagued by widespread token participation, single and inaccessible participation channels, and information asymmetry. From the perspective of supervision and guarantee, problems including the absence of evaluation mechanisms and ineffective right relief channels remain unresolved. Although existing solutions have offered insights at the institutional, procedural and technical levels, they are constrained by insufficient systematicness and poor targeting. Therefore, it is imperative to construct a multi-dimensional interactive framework involving governments, the public and experts, and propose optimized institutional countermeasures featuring quantifiable indicators, intelligent empowerment and differentiated design. This will advance the transformation of public participation from a perfunctory form to substantive engagement, and provide theoretical support and practical references for its law-based and standardized development.

Keywords: government-invested projects; decision-making mechanism; public participation; rule of law guarantee; diversified collaboration