DOI:10.3880/j.issn.1003-9511.2017.03.003

重大水利工程项目决策社会稳定风险评估中的公众参与博弈

邓 丽[1],华 坚[1,2]

(1.河海大学商学院,江苏 南京 211100;2.江苏省"世界水谷"与水生态文明协同创新中心,江苏 南京 211100)

摘要:为改善重大水利工程项目决策社会稳定风险评估中公众参与现状,从社会稳定风险评估 3 个主要利益主体——中央政府、地方政府与公众不同的利益诉求出发,运用演化博弈模型,探讨在不同利益诉求的相互作用下影响地方政府与公众在社会稳定风险评估中策略选择的因素。研究发现,当公众受到的损失大于参与付出的成本时,双方稳定均衡状态均表现积极,反之,双方可能均表现为消极或积极这两种截然不同的状态。基于此,分析了中央政府对地方政府和公众在社会稳定风险评估博弈中策略选择的影响。最后,提出应加大对地方政府的支持、规范公众参与相关制度、加大教育培训及宣传力度、创新公众参与方式几项政策建议。

关键词:社会稳定风险评估;公众参与;演化博弈;重大水利工程项目

中图分类号:F426 **文献标识码**:A **文章编号**:1003-9511(2017)03-0012-07

为加强水利在我国经济社会发展中基础性、战略性的支撑作用,我国"十三五"规划计划完成 172 项重大水利工程。2016 年我国在已建设的 85 项重大水利工程的基础上再新建 20 项重大水利工程,确保在建重大水利工程投资规模保持在 8 000 亿元以上。与一般水利工程项目决策相比较,重大水利工程项目决策时面临的问题较复杂,涉及社会、经济、生态等各方面[1],随之而来的社会不稳定因素也在不断累积,征地拆迁政策不落实、工程移民安置不到位、生态补偿措施不具体等问题凸显,这些都是诱发社会矛盾的主要因素[2]。在决策前对相关社会稳定风险进行评估,识别并判断各种社会稳定风险,可以避免项目盲目上马,将维护社会稳定的关口前移[3]。

重大水利工程项目是关乎民生的基础设施建设,只有在利益相关者充分参与的基础上,其社会稳定风险评估才有可能提高质量[4]。2012 年,水利部依据《国家发展改革委员会重大固定资产投资项目社会稳定风险评估暂行办法》并结合水利建设项目特点,发布《重大水利建设项目社会稳定风险评估暂行办法》。《重大水利建设项目社会稳定风险评估暂行办法》强调了重大水利建设项目决策社会稳定风险评估中参与主体及公众意见的必要性,但并未做出硬性要求,这样地方政府往往考虑到重大水利工程项目带来的巨大经济利益,在进行重大水利工程项目决策时可能会避开持反对意见的公众,在社会稳定风险评估时仅参考相关专家及持赞成态度公众的评估意见,为使重大水利工程项目尽快上马以拉动地方经济增长,在征地补偿、移民安置等问题上并未完全征求群众的意见。

由此可见,我国重大水利工程项目决策社会稳定风险评估中公众参与主体地位还有待进一步提高。目前我国公众的参与方式还处于回应型阶段[5]。社会稳定风险评估中公众参与主要有听证会、问卷调查等方式,这些方式存在制度不完善、组织成本高、数据收集繁琐等问题[6]。

西方国家在环境评估领域中采用公众参与制度较早,而我国由于深受传统集权式决策模式和官本位思想的影响,公共项目决策中的垄断现象比较严重[7],地方政府对社会稳定风险评估的认识存在偏差,认为社会稳定风险评估就是"找错误"、"挑毛病",主观上对社会稳定风险评估有抵触情绪,认为开展社会稳定风险评估增加了行政成本,延缓了重

基金项目:国家社会科学基金(1413SH021)

作者简介:邓丽(1990—),女,硕士研究生,主要从事风险管理、公共管理研究。E-mail:gz_lideng@163.com

大水利工程项目的出台程序,影响了政府的工作效率,尤其是一些经济部门担心社会稳定风险评估会影响重大水利工程项目决策的进程,进而影响当地经济发展的速度[8],因而对社会稳定风险评估中的公众参与组织意识不强,不愿意接触群众、倾听民意,甚至存在担心多数群众知情的心态。加之,公众的年龄、阅历、价值观、教育水平、收入水平等差异较大,将会增加地方政府组织公众参与的沟通、协调成本及难度[9],若沟通不好,反而会增加公众对地方政府的敌意,使社会稳定风险评估的有效性缺失[10]。地方政府诸如此类的顾虑往往使得重大水利工程项目决策社会稳定风险评估的公众参与方式流于形式,参与过程信息公开不足[11]。此外,社会层面也缺乏有效开展社会稳定风险评估的良性环境,社会公众尚未对"凡是重大决策均须接受风险评估"形成共识,不少群众对社会稳定风险评估的程序、内容知之甚少,在参与社会稳定风险评估时过分依赖他人的看法,形成"搭便车"的现象,对风险评估的公信度也存在疑虑[12]。

出现这种情况的主要原因是地方政府与公众之间存在利益差异,这种差异使他们从"自身利益最大化"出发,在博弈中均选择了对自身更为有利的策略。政府与公众之间还未形成"参与—反馈—再参与"的连续互动机制[13],公众的诉求在政府决策时很难产生实质性的影响,长此以往,公众将会对社会稳定风险评估态度冷漠,失去参与的兴趣与动力[14]。基于此,本文结合政府与公众之间不同的利益诉求构建地方政府与公众的演化博弈模型,探究双方利益诉求对重大水利工程项目决策社会稳定风险评估中公众参与局面,以及中央政府的介入对地方政府和公众利益诉求产生的影响。

1 重大水利工程项目决策社会稳定风险评估主要利益主体及其利益

重大水利工程项目决策社会稳定风险评估往往涉及多个利益主体,一般包括中央政府、地方政府、公众、专家、第三方评估机构、环境保护机构等。本文所指的公众是指直接或间接受重大水利工程项目影响的公众型利益相关者以及对项目感兴趣的个人、组织或公共代表。在重大水利工程项目决策社会稳定风险评估中,中央政府是评估结果的最终使用者,地方政府是评估的组织者,而公众的参与将直接影响评估的效果,故在探讨公众参与问题时只考虑这 3 个利益主体及其利益关系。

1.1 中央政府

中央政府是推进重大水利工程项目实施的主力军,也是重大水利工程项目的最终决策者。中央政府计划实施重大水利工程项目往往是为了解决国家或地区的水、电及能源等问题,实现水资源的统一调度与开发,促进全国经济、社会可持续健康发展,因此中央政府尤为重视重大水利工程项目决策社会稳定风险评估报告的有效性,希望根据切实有效的社会稳定风险评估报告做出最科学合理的决策。由于重大水利工程项目涉及的各利益主体关系复杂,中央政府的重要职责就是协调各利益相关者之间的利益。中央政府的利益主要表现在:①维护政府在公众心目中的良好形象,增强政府的公信力;②希望通过重大水利工程项目的建设,实现水资源合理分配,促进国家经济可持续发展;③维护社会的政治稳定,决策能充分考虑公众的权益及满足其合理诉求,即达到公共利益最大化。公共利益最大化要求保证重大水利工程项目决策社会稳定风险评估中公众的广泛参与,只有这样,中央政府才能在决策时充分考虑公众的权益及诉求,树立起值得信任的政府形象。

1.2 地方政府

地方政府虽然不是重大水利工程项目决策的最终制定者,但却是主要组织者,也是项目实施的直接受益者。由于地方政府与中央政府的职能存在差异,中央政府希望通过社会稳定风险评估报告做出科学合理的决策,而地方政府出于自身利益最大化考虑,可能会存在自主决定社会稳定风险评估报告内容以达到影响中央政府决策的目的,故两者之间存在着明显的利益分割现象。由于重大水利工程项目决策环境的复杂性、地方决策能力的局限性以及决策信息的不完全等现实条件,地方政府主要的利益诉求是"短期政绩最大化"。地方政府的利益主要表现在:①维护政府形象及当地社会政治稳定,但这种意愿小于中央政府;②追求短期利益最优,希望通过重大水利工程项目建设带动当地投资,拉动地方经济的增长,获取地方财政收入和增加地方官员的政绩;③自身利益最大化,地方政府官员利用行政权力可在重大水利工程项目决策过程中获取寻租收益。

1.3 公众

公众是重大水利工程项目建设的利益方,拥有发言权和监督权,参与重大水利工程项目决策社会稳定风险评估,能够发挥民众监督、及时纠偏的功能,有利于降低重大水利工程项目的社会稳定风险,减少其决策失误,保证重大水利工程项目的正常开展。此外,公众参与社会稳定风险评估可以防止地方政府的寻租行为,保障重大水利工程项目决策的合法性,遏制"豆腐渣"工程的出现。公众对重大水利工程项目决策的接受程度是项目能否顺利实施的

检验标准,公众参与社会稳定风险评估可以合理直接地表达利益诉求,减少项目实施后不必要的社会冲突,但如果没有条件实施参与行为或参与没有实际效果,公众就会逐渐失去参与的动力[15]。因此,公众参与重大水利工程项目决策社会稳定风险评估的利益主要表现在:①收获额外的社会精神效益如公平、公正的待遇等;②合理表达自己的意见,增加评估结果的有效性,使决策结果更有可能朝着对自己有利的方向发展。

2 地方政府与公众博弈模型建立及分析

2.1 假设条件

在重大水利工程项目决策社会稳定风险评估中,地方政府作为社会稳定风险评估的主要组织者,公众作为主要参与者,基于双方的利益建立博弈模型,做出如下假设:

a. 地方政府与公众都具有有限理性,双方都追求自身利益最大化,且都具有良好的学习性,能够根据周围环境的变化,以及不断的交流互动选择更有利于自身利益最大化的策略。

b. 地方政府的策略选择是积极组织(等同于组织)或消极组织(等同于不组织)。积极组织是指地方政府极为重视公众意见和态度在社会稳定风险评估中发挥的作用,积极响应中央政府的号召,广泛动员社会公众个人或团体参与;消极组织是指地方政府不愿意倾听民意,担心公众的参与会产生悬而不决的结果,而敷衍性地或不愿意组织公众参与。

c. 公众的策略选择是积极参与(等同于参与)或消极参与(等同于不参与)。积极参与是指公众愿意投入时间和金钱去学习专业知识以提高自身参与能力,并充分利用政府提供的参与渠道积极主动地反映利益诉求、表达意见;消极参与是指公众不愿意投入成本或没有能力参与,不积极响应地方政府开展的社会稳定风险评估工作。

d. 地方政府选择积极组织公众参与重大水利工程项目决策社会稳定风险评估的概率为 $x(x\in[0,1])$,则选择消极组织的概率为 $1-x$;公众选择积极参与重大水利工程项目决策社会稳定风险评估的概率为 $y(y\in[0,1])$,则选择消极参与的概率为 $1-y$。

2.2 博弈方得益

地方政府在组织公众参与重大水利工程项目决策社会稳定风险评估过程中,面临的收益与成本主要有:①积极组织公众参与,让公众有合理渠道表达意愿,公众诉求得到满足,地方政府收获声誉、形象及公信力的提升,记为 r_1;②重大水利工程项目实施拉动地方经济,地方经济增长提升地方政府政绩,记为 r_2;③从寻租行为中获得收益,记为 r_3;④积极组织公众参与付出的组织成本(人力、金钱等),记为 c_1;⑤消极组织公众参与评估,项目实施时遭到公众的反对引发群体性事件,地方政府信誉、声誉损失成本及解决群体性事件的平复成本,记为 c_2。

公众在选择是否积极参与重大水利工程项目决策社会稳定风险评估时,需要考虑的收益与成本主要有:①积极参与评估,正确表达意见,通过评估结果使得项目决策更有可能朝着对自己有利的方向发展所产生的经济或物质效益,记为 r_4;②积极参与评估,从中获得额外的社会或精神效益,如公平、公正等,记为 r_5;③积极参与付出的成本以及对重大水利工程项目信息学习的成本(时间、金钱等),记为 c_3;④公众消极参与会增加地方政府的寻租机会,导致重大水利工程决策社会稳定风险评估结果有效性缺失,从而对公众总体利益造成的损失以及公众对不满意结果可能发生的抗争成本,记为 c_4。

根据以上假设条件及利益分析,就重大水利工程项目决策中的公众参与问题,双方在博弈过程中的得益有 4 种情况。①地方政府积极组织、公众积极参与:地方政府的得益为 $r_1+r_2-r_3-c_1$,公众的得益为 $r_4+r_5-c_3$;②地方政府积极组织、公众消极参与:地方政府的得益为 $-c_1$,公众的得益为 0;③地方政府消极组织、公众积极参与:地方政府的得益为 $-c_2$,公众的得益为 $-c_3$;④地方政府消极组织、公众消极参与:地方政府的得益为 r_3-c_2,公众的得益为 $-c_4$。

2.3 模型构建

根据支付矩阵,地方政府采取积极组织和消极组织的平均支付 π_p、π_n 可以表示为

$$\pi_p = y(r_1 + r_2 - r_3 - c_1) + (1 - y)(-c_1) \quad (1)$$

$$\pi_n = y(-c_2) + (1 - y)(r_3 - c_2) \quad (2)$$

则地方政府群体的平均支付 $\bar{\pi}$ 为

$$\begin{aligned}\bar{\pi} &= x\,\pi_p + (1 - x)\,\pi_n = \\ &xy(r_1 + r_2 - r_3 - c_1) - x(1 - y)\,c_1 - \\ &(1 - x)y\,c_2 + (1 - x)(1 - y)(r_3 - c_2)\end{aligned} \quad (3)$$

公众采取积极参与和消极参与的平均支付 μ_p、μ_n 可以表示为

$$\mu_p = x(r_4 + r_5 - c_3) + (1 - x)(-c_3) \quad (4)$$

$$\mu_n = (1 - x)(-c_4) \quad (5)$$

则公众群体的平均支付 $\bar{\mu}$ 为

$$\begin{aligned}\bar{\mu} &= y\,\mu_p + (1 - y)\,\mu_n = \\ &yx(r_4 + r_5 - c_3) - y(1 - x)\,c_3 - \\ &(1 - y)(1 - x)\,c_4\end{aligned} \quad (6)$$

假设地方政府和公众的理性层次较低,学习速度较慢,那么双方依据各自分别选择组织和参与这两种策略的比例动态变化速度,可以用演化复制子

动态方程表示：

$$\frac{dx}{dt} = x(\pi_p - \bar{\pi}) =$$

$$x(1-x)(y r_1 + y r_2 - r_3 + c_2 - c_1) \quad (7)$$

$$\frac{dy}{dt} = y(\mu_p - \bar{\mu}) =$$

$$y(1-y)(x r_4 + x r_5 - x c_4 + c_4 - c_3) \quad (8)$$

2.4 模型求解

令式(7)和式(8)中的$\frac{dx}{dt}=0$和$\frac{dy}{dt}=0$，可知该动态复制系统有5个均衡点：$E_1(0,0)$，$E_2(0,1)$，$E_3(1,0)$，$E_4(1,1)$，$E_5(\frac{c_3-c_4}{r_4+r_5-c_4},\frac{r_3+c_1-c_2}{r_1+r_2})$。

根据式(7)可得，地方政府可能的稳定点为$x_1^*=0$，$x_2^*=1$，$y_3^*=\frac{r_3+c_1-c_2}{r_1+r_2}$。当$y_3^*=\frac{r_3+c_1-c_2}{r_1+r_2}$时，对所有的$x$而言，$F(x)=0$，即所有的$x$都是稳定状态，则地方政府的复制动态相位图如图1(a)所示。当$y_3^*\neq\frac{r_3+c_1-c_2}{r_1+r_2}$时，演化稳定策略必须满足的条件为$F(x)=0$且$F'(x)<0$。则当$y_3^*>\frac{r_3+c_1-c_2}{r_1+r_2}$时，$F'(0)>0$，$F'(1)<0$，所以$x_2^*=1$是稳定状态，此时地方政府的复制动态相位图如图1(b)所示。当$y_3^*<\frac{r_3+c_1-c_2}{r_1+r_2}$时，$F'(0)<0$，$F'(1)>0$，所以$x_1^*=0$是稳定状态，此时地方政府的复制动态相位图如图1(c)所示。说明在公众选择积极参与的概率高于$\frac{r_3+c_1-c_2}{r_1+r_2}$时，地方政府选择积极组织的概率会逐渐上升并接近1，相反，地方政府选择积极组织的概率会下降并接近0。

根据式(8)，同理可得，在地方政府选择积极组织的概率高于$\frac{c_3-c_4}{r_4+r_5-c_4}$时，公众选择积极参与的概率会逐渐上升并接近1，相反，公众选择积极参与的概率会下降并接近0。3种情况下，公众的复制动态相位图如图2所示。微分方程系统描述的群体动态，其均衡点的稳定性需要通过分析雅可比矩阵的局部稳定得到，由式(7)、式(8)可以得到该微分方程系统的雅可比矩阵为

$$\boldsymbol{J}=\begin{bmatrix}(1-2x)(y r_1 + y r_2 - r_3 + c_2 - c_1) & x(1-x)(r_1+r_2)\\ y(1-y)(r_4+r_5-c_4) & (1-2y)(x r_4 + x r_5 - x c_4 + c_4 - c_3)\end{bmatrix} \quad (9)$$

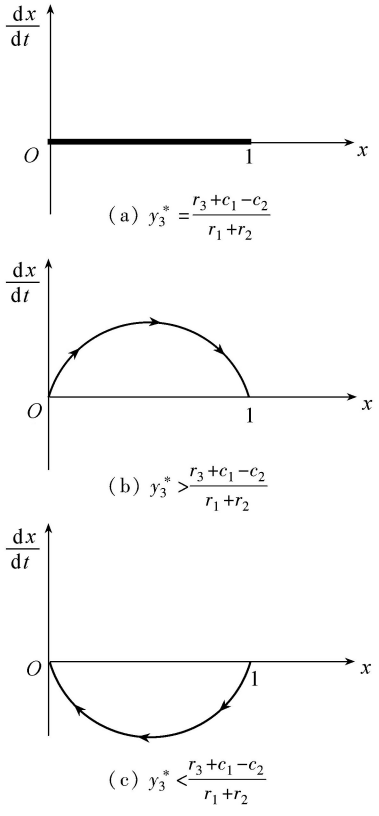


图1 地方政府复制动态相位图

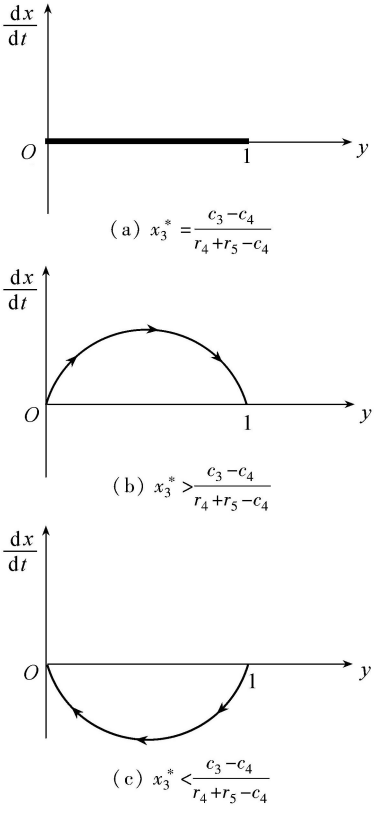


图2 公众复制动态相位图

由此可得该矩阵的行列式为

$$\det J = (1-2x)(y r_1 + y r_2 - r_3 + c_2 - c_1)(1-2y)(x r_4 + x r_5 - x c_4 + c_4 - c_3) - x(1-x)(r_1 + r_2)y(1-y)(r_4 + r_5 - c_4)$$

该矩阵的迹为

$$\mathrm{tr} J = (1-2x)(y r_1 + y r_2 - r_3 + c_2 - c_1) + (1-2y)(x r_4 + x r_5 - x c_4 + c_4 - c_3)$$

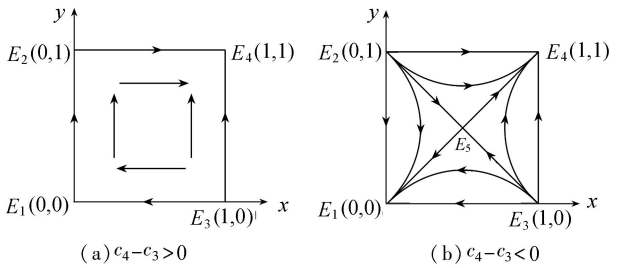
2.5 稳定均衡分析

2.5.1 $c_4-c_3>0$

此时演化博弈复制子动态方程存在4个均衡点,各均衡点的稳定性判定结果如表1所示,对应的演化路径如图3(a)所示。虽然公众选择参与评估需要花费较大的时间和精力成本c_3,但若选择不参与评估,项目实施对自身造成的损失c_4大于c_3,明显不利于自身利益最大化,因此公众选择积极参与。当公众选择积极参与的概率高于某一数值时,地方政府选择积极组织的概率也会逐渐上升并接近1,最后,有限理性的地方政府与公众的策略选择是(积极组织,积极参与)。

表1 当$c_4-c_3>0$时,系统均衡点的局部稳定性分析

均衡点	det$J$符号	tr$J$符号	判定结果
$E_1(0,0)$	-	不确定	鞍点
$E_2(0,1)$	-	不确定	鞍点
$E_3(1,0)$	+	+	不稳定
$E_4(1,1)$	+	-	ESS稳定



(a) $c_4-c_3>0$　　(b) $c_4-c_3<0$

图3 稳定均衡分析

2.5.2 $c_4-c_3<0$

此时演化博弈复制子动态方程存在5个均衡点,各均衡点的稳定判定结果如表2所示,对应的演化路径如图3(b)所示。由表2可见,系统有两个ESS稳定点:E_1(消极组织,消极参与)和E_4(积极组织,积极参与)。图3(b)中由两个不稳定点E_2、E_3和鞍点E_5连成的折线是系统收敛于不同状态的临界线。$E_1E_2E_5E_3$组成的区域系统收敛于E_1,此时政府消极组织、公众消极参与,该区域面积越大,系统收敛于E_1的概率就越大;$E_4E_2E_5E_3$组成的区域系统收敛于E_4,此时政府积极组织、公众积极参与,该区域面积越大,系统收敛于E_4的概率就越大。由此可见,鞍点$E_5\left(\frac{c_3-c_4}{r_4+r_5-c_4},\frac{r_3+c_1-c_2}{r_1+r_2}\right)$的位置决定系统演化稳定的结果。

表2 当$c_4-c_3<0$时,系统均衡点的局部稳定性分析

均衡点	det$J$符号	tr$J$符号	判定结果
$E_1(0,0)$	+	-	ESS稳定
$E_2(0,1)$	+	+	不稳定
$E_3(1,0)$	+	+	不稳定
$E_4(1,1)$	-	-	ESS稳定
$E_5\left(\frac{c_3-c_4}{r_4+r_5-c_4},\frac{r_3+c_1-c_2}{r_1+r_2}\right)$	-	0	鞍点

a. x_3^*不变,y_3^*变化,即从地方政府的角度考虑。当r_1、r_2、c_2增大,r_3、c_1减少时,地方政府会选择积极组织,反之会选择消极组织。①若地方政府急需改变在公众心目中的形象和提高r_1,积极组织公众参与评估可以有效地提升公众对地方政府的好感,这种情况下,地方政府会选择积极组织公众参与。②地方政府通过积极组织公众参与,可以有效收集公众意见,有利于决策的合理性和科学性,顺利实施重大水利工程项目对当地经济产生的拉动r_2。此外,缺乏公众参与社会稳定风险评估的重大水利工程项目决策,极易在项目实施时发生社会矛盾,地方政府需要花费平复成本c_2。如果地方政府预期c_2较大,但如果不平复矛盾就会诱发社会冲突,影响地方政府形象以及政绩,由于地方政府追求短期政绩最大化,会选择积极组织公众参与。然而,如果地方政府在组织公众参与过程中发现,由于公众的参与意愿、教育水平、职业环境等因素较难统一,积极组织公众参与所需付出的成本c_1高于预期,而寻租行为可以带来较高的利益r_3,对地方政府的诱惑力较大,地方政府会逐渐选择消极组织。

b. x_3^*变化,y_3^*不变,即从公众的角度考虑,当r_4、r_5、c_4增大,c_3减少时,公众会选择积极参与,反之会选择消极参与。因为$c_3>c_4$,所以$r_4+r_5-c_4>0$。①如果重大水利工程项目与公众自身利益相关性高,r_4及r_5越高,公众会更为愿意选择积极参与;②如果重大水利工程项目决策的参与渠道不畅或相关信息获取受阻,使得公众积极参与评估的成本c_3增加,或c_4较小,那么公众会逐渐选择消极参与。

3 中央政府对双方利益的影响

3.1 中央政府与地方政府

在重大水利工程项目实施过程中,中央政府与地方政府存在着财权、事权分割的问题,中央政府是决策的制定者,也是最主要的投资者,而地方政府是决策的执行者。

在事务处理上,中央政府作为上级部门,对地方

政府的行为具有一定的控制能力,在社会稳定风险评估公众参与问题上,地方政府充当的角色更像是“中介”,通过组织公众参与社会稳定风险评估将公众的意见反映到中央政府,搭起公众与中央政府沟通的桥梁。但由于中央政府并不组织公众参与社会稳定风险评估,对其工作的具体细节以及面临的困难不能切身体会,只要求看到期望的结果,这就导致中央政府与地方政府对组织公众参与社会稳定风险评价的态度产生分歧。地方政府上要服从上级政府的指令,下要与复杂的群众进行友好沟通,无疑加大了地方政府组织公众参与的成本,当地方政府预期c_1较大时,即使在中央政府的施压下,地方政府对组织公众参与也会表现消极,敷衍了事,甚至不组织公众参与,最后使得评估结果有效性缺失,社会稳定风险评估价值得不到体现。

在经济利益分歧上,中央政府与地方政府二者追求的经济利益存在较大差别。一方面,重大水利工程项目建设投资资金来源是按照中央财政资金、省级投资、市级投资、县级投资层层计划分配的,主力是中央政府的财政投入,但中央政府投入的资金是有限的,且希望地方政府在受益的同时也能承担一部分资金投入。而现行财政体制中的分税制使得地方政府的财政收入本来就不足,对于重大水利工程项目的投入有限,这就增加了地方政府对r_3需求,地方政府将会更多地寻求政府外经济团体的加入,寻租的结果将破坏公众的公共经济利益。另一方面,中央政府建设重大水利工程项目是为了解决民生问题,以及促进社会经济的可持续发展,追求的是公共利益和长期利益最大化。但由于现行的地方官员考核体系中对 GDP 的重视,使得地方政府将重心放在地方经济的高速发展中,希望通过水利投资拉动地方投资,取得地方经济发展并增加地方财政收入,往往忽视了社会公共利益。

3.2 中央政府与公众

a. 在重大水利工程项目决策社会稳定风险评估中,我国现有的公众参与方式,中央政府并未直接与公众面对面接触,只能通过地方政府组织社会稳定风险评估的有关部门收集整理后形成的社会稳定风险评估报告了解公众反映的问题、表达的意见,并不能全面知悉公众的利益诉求,且社会稳定风险评估报告中反映的内容往往是在地方政府自身利益诉求下经过修改整理而成,在实践过程中其有效性还值得商榷。公众反映的问题以及合理的利益诉求并未得到中央政府的全面重视,导致政府的公信力下降,容易激发公众的不满情绪,不愿意配合政府在重大水利工程项目实施过程中的相关事务,从而引发公众与政府的矛盾。

b. 重大水利工程项目由于建设规模大,占地面积广,一般建设在较为偏远落后的地区,相较于发达的城郊地区而言,这些地区教育投入不足,群众的整体文化水平较低,对于重大水利工程项目建设目标、建设规划、潜在风险,以及社会稳定风险评估内容、程序、方法等专业知识了解甚少,更无法将社会稳定风险评估运用于实践或在参与评估时做出正确判断,加大了项目地公众参与花费的c_3。而且,对于不直接与重大水利工程项目相关的公众,如项目地周边的公众,相较项目地的公众而言,需要承担的c_4要小得多,更不愿意花费大量的c_3去参与社会稳定风险评估。

此外,目前我国中央政府没有强化社会公共治安管理制度的建设,现行制度对聚众闹事等群体性事件的惩罚力度无法威慑公众,公众对政府不满情绪的抗争成本较低,在项目实施时,在相关利益诉求没有得到合理解决的情况下,公众宁肯反抗政府的决策也不愿意花费时间、金钱去参与社会稳定风险评估。

4 结论及建议

通过运用演化博弈模型探讨重大水利工程项目决策社会稳定风险评估中的公众参与问题,分析地方政府与公众在各自利益驱动下对公众参与问题中策略选择的演变过程,研究发现:$c_4>c_3$时,系统演化稳定均衡状态是(积极组织,积极参与);当$c_4<c_3$时,系统演化稳定均衡会呈现两种状态:(积极组织,积极参与)或(消极组织,消极参与)。基于此,分析了中央政府介入对地方政府和公众相关利益及成本的影响。总而言之,重大水利工程项目决策社会稳定风险评估工作中公众参与现状的改善,是需要中央政府、地方政府以及公众三方的通力合作,各司其职,发挥好对社会稳定风险评估中公众参与的推动作用。

4.1 加大对地方政府的支持

首先,中央政府应体察实情简政放权,减少地方政府在公众参与问题上与上级政府之间的沟通成本,并给地方政府组织公众参与提供资金和技术支持,对表现突出的地方政府授予表彰或荣誉称号,提拔积极主张公众参与的官员,以激发一部分地方政府组织公众参与的积极性。其次,中央政府应重构地方政府及官员的考核模式,改变传统的“唯 GDP”论,建立经济绩效与社会绩效、生态绩效并重的考核模式,将社会稳定、政府廉政、公信力纳入社会绩效考核约束中,并将发展经济对社会稳定、政府廉政及

公信力产生的外部性成本也纳入政府考核体系指标权重赋权中,协调好地方政府官员利益与公共利益之间的关系。此外,中央政府还应加大对地方政府不廉政行为的处罚力度,为社会公众提供便捷的监督渠道,从而减少地方政府的寻租行为,尽可能地考虑公众的利益,强化政府的形象及公信力。

4.2 规范公众参与相关制度

一方面,中央政府应把社会公众放到评估主体的规定中,并对公众参与的比例进行具体规定,明确公众参与的权利与义务,让公众在参与重大水利工程项目决策社会稳定风险评估中有据可依,让公众的发言权能实实在在落到与自身利益相关问题的探讨上,并有效约束地方政府对重大水利工程项目决策社会稳定风险评估中公众参与的组织。另一方面,需规范公众参与社会稳定风险评估的流程及具体要求,明确公众参与内容、程序、渠道、方式及注意事项,让公众充分了解参与的途径及参与内容,这样才能强化公众参与的效果。此外,还应确保公众参与社会稳定风险评估的公开透明度,将项目的相关信息、可能涉及的风险公之于众,让公众足够了解项目的相关情况,这也是增强政府公信力的好方法。

4.3 加大教育培训及宣传力度

首先,政府应该加大对重大水利工程项目地群众的教育投入,改善这些地区的教育环境,增加教育机会,提高教育水平,从而提高群众对知识的接受能力。其次,做好重大水利工程项目决策社会稳定风险评估前的培训工作,培训政府机构、维护稳定工作领导小组办公室、评估机构及社会公众等各类人员,编制培训教材,让参与社会稳定风险评估的人员对其内容、程序、方法有清楚的认识,在熟练评估中每一步工作内容和目的的基础上,可以提前为参与社会稳定风险评估做好准备,增加评估的有效性。此外,开展评估大纲、调查、分析、措施拟定、评估结果和结论等全过程审查来控制质量,通过提炼、推广、奖惩等一系列措施增加对地方政府与公众的利益,并形成示范效应。最后,应加大对拟建重大水利工程项目的宣传力度,一是让公众充分了解项目的具体情况及规划,二是对公众起到潜移默化的知识灌输,让公众充分了解重大水利工程项目建设对当地居民生活及生态环境的影响,减少公众参与评估时的学习成本。

4.4 创新公众参与方式

政府应创新参与方式,新颖的参与方式可以吸引公众的参与兴趣。政府可以通过报刊、广播、电视、户外等传统媒体,也可以结合互联网,利用诸如数字报纸、数字杂志、微信公众平台、微课等新媒体技术,为公众提供广泛的专业知识学习平台,或邀请专家举办相关专题知识讲座,尤其是重大水利工程项目和社会稳定风险评估的知识,增加公众专业知识储备,减少学习成本,提高公众参与积极性。此外,政府还应提供便捷的参与渠道,减少公众在参与过程中的困难,特别是对偏远地区的群众,他们对网络的运用还不熟练,若设计网上调查问卷,他们几乎无法参与,因此需要因地制宜地提供方便可行的参与渠道,减少参与成本,扩大公众参与范围及参与程度。

参考文献:

[1] 吕爱东. 基于投影寻踪的水利工程项目决策模型研究[J]. 黑龙江水利科技,2012(2):34-36.

[2] 谭振东. 重大水利工程项目社会稳定风险评估刍议[J]. 黑龙江水利科技,2014(12):301-303.

[3] 朱正威. 健全社会稳定风险评估机制[J]. 党政干部参考,2013(11):36-37.

[4] 朱德米. 深化社会稳定风险评估的理论支持[N]. 社会科学报,2011-06-02(03).

[5] 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.

[6] 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,2012,27(19):116-119.

[7] 彭正波. 地方公共产品供给决策中公众参与——以桂林市"两江四湖"工程为个案分析[J]. 决策咨询通讯,2009(1):57-60.

[8] 董幼鸿. 重大事项社会稳定风险评估制度的实践与完善[J]. 中国行政管理,2011(12):80-83.

[9] 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.

[10] IRVIN R A,STANSBURY J. Citizen participation in decision making:is it worth the effort? [J]. Public Administration Review,2004,64(1):55-65.

[11] 陈朝兵. 重大建设项目决策中的公众参与障碍及对策论析:以近年来数起地方重大建设项目事件为例[J]. 科技管理研究,2014(22):156-161.

[12] 武胜伟. 基于利益相关者视角的社会稳定风险评估研究[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版),2014,41(2):35-38.

[13] 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.

[14] 杨栋成. 基于社会稳定风险评估公众参与的制度创新:以地方政府重大决策公众参与为视角[J]. 福建教育学院学报,2014(4):32-35.

[15] 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.

(收稿日期:2017-01-05 编辑:胡新宇)