

灾后恢复重建项目 公众参与主体决策路径分析^{*}

□ 张 睿 张水波

摘 要: 在梳理公众参与研究范式及视角的基础上,运用决策理论分析了参与主体的几个决策要素,包括决策环境、参与主体需求、参与方案、决策准则、参与过程及结果。研究表明决策要素间的关联构成了决策路径。参与主体的需求源于灾后决策环境,参与行为既是在权衡参与成本效益后所做出的理性选择,又受到了情绪、价值观等有限理性因素的影响。参与过程及参与结果又影响参与主体的决策准则。

关键词: 灾后恢复重建项目 公众参与 有限理性 决策路径

中图分类号: C916 **文献标识码:** A **文章编号:** 1009-5675(2013)04-112-04

一、引言

近年来,地震、泥石流、洪涝及山体滑坡等重大自然灾害的侵袭给我国经济和社会发展造成了巨大的损失,随之而来的是大规模的灾后恢复与重建。以2010年4月14日在青海省玉树县发生的地震为例,灾后恢复重建资金总规模约为316.5亿元,共规划建设1579个重建项目,涉及了城乡居民住房、基础设施、公共服务设施、产业恢复、生态保护与修复等多个领域^[1]。巨额资金的投入引发了对提高资金使用效率,提升项目绩效水平的关注。不同于一般建设项目,灾后恢复重建项目的社会影响更为广泛,与公众利益密切相关,其成功与否在很大程度上取决于是否充分满足了公众需求,能否帮助受灾人迅速地从灾难中恢复过来。

公众参与是实现上述目标的重要途径。由于信息是项目决策的重要依据,实践中大量的灾后恢复重建项目的规划、决策是以灾害损失评估、受灾人需求调查等工作为起点的,而实施恰当的公众参与程序,形成项目的公众信息输入通道,可使项目决策建立在有效评估公众需求的基础上。公众参与问题虽然在区域规划、环境治理、政策制定等方面已引起国内外学者长期的关注,但在灾后恢复重建领域仍缺乏较为深入的研究。在微观层面,由于参与过程需要参与主体消耗人力、时间等资源,对其自身资源进行重新

配置,所以参与主体面临是否参与的决策问题。本文以决策论为理论依据,站在参与主体角度,将参与主体作为有限理性决策主体,分析其决策过程中的关键要素及决策路径,便于参与方案制定者有针对性的优化参与程序,实现微观激励。

二、公众参与研究范式及理论视角

公众参与问题涉及到公共管理、行为科学、组织论、决策论等多个学科领域,Moynihan从中界定了公众参与的工具主义(instrumentalist)及规范主义(normative)两种研究范式^[2]。工具主义研究范式以公众参与的成本及收益的最优化为最终目标,强调合理的公众参与是建立在对参与过程收益及成本评估的基础之上。在此范式下,如果公众参与的收益不确定或者难以精确测度,同时又引起了项目成本的增加,那么公众参与被认为是低效率的。于是,项目决策及实施主体往往以符合法律最低要求为底线,公众的需求未得到充分的评估以及满足,造成了项目交付成果与公众预期之间的差异以及项目主体与公众间的利益冲突。规范主义研究范式则强调项目决策的合法性,认为项目的利益相关者尤其是受到项目影响的公众有权力参与到项目中,公众参与是项目决策合法性的基础,项目的最终目标应为满足各利益相关者的需求。公众参与是为满足公众利益需求,在公众与项

^{*} 作者简介:张睿,天津大学管理与经济学部博士生,天津,300072;天津城市建设学院经济与管理学院,天津,300384;张水波,天津大学管理与经济学部教授,博士生导师,天津,300072

目决策主体间交互及商议的过程,有助于建立公众信任及双方对项目的共同理解,增强公众对与项目的接受度,提升项目决策质量。规范视角侧重公众参与能力的提升、公众参与权力的保障、公众对决策的实质性影响等软目标,而不是工具主义研究范式中的成本、收益等与项目直接相关的经济目标。

在上述两种研究范式中,可进一步细分为管理理论、学习理论、决策理论、政治理论、评价理论、沟通理论等理论视角^[3]。管理理论视角是研究管理人员如何在提升管理效率与满足公众需求间平衡,作出有效决策;学习理论视角则探讨公众参与中的学习过程,以及公众参与带来的广泛的社会效益;政治理论视角以民主、社会公平等概念为规范性准则,认为公众参与政策制定是公众应有的权利,应通过参与能力的提升建立包含公众、政府等多元参与主体在内的协同治理机制;评价理论视角主要聚焦于如何建立可公度的评价指标、评价方法及评价程序以便对参与过程及结果进行科

学合理的评价;沟通理论视角植根于有效沟通的关键要素,以实现各参与主体对决策理解的一致性为目标,建立评价公众参与的规范性标准。决策理论视角将参与主体看作具备完全理性或有限理性,探讨通过对不同决策准则进行评价、赋值,进行系统的分析,从而选取最优或满意方案的方法与程序。

本文选取决策理论视角的目的在于以工具主义研究范式从微观角度分析参与主体在做出是否参与的决策时的决策要素,以及要素间的关系,分析其决策路径,为项目决策及实施主体制定合理的参与方案提供依据。

三、决策要素及决策路径分析

决策问题包括决策环境、决策者、决策准则、备选方案等关键要素^[4],这些要素之间的相互关系又形成了决策路径(详见图1)。

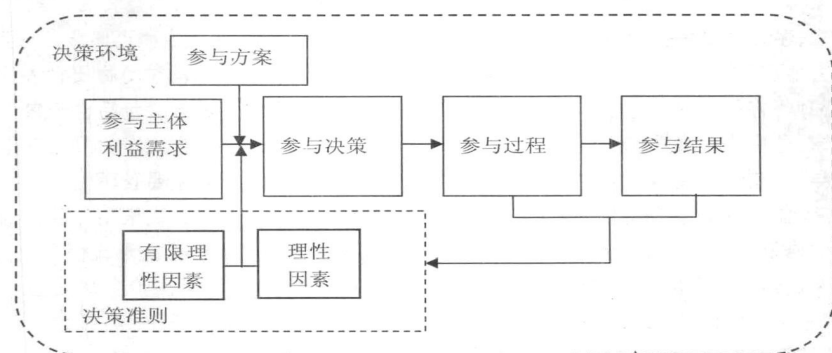


图1 公众参与主体决策路径

(一)决策主体

灾后恢复重建项目的公众参与主体在进行参与决策时可作为有限理性决策主体。在决策理论中,可将决策主体分为完全理性及有限理性两种类型,其中有限理性是由美国学者 Herbert A. Simon在上世纪50年代提出,是考虑决策者信息处理能力有限的理论^[5]。有限理性决策理论不同于建立在“经济人”假设之上的完全理性决策理论,考虑了决策环境的不确定、信息的不完备、决策主体的有限认知能力、决策主体的价值偏好不一致及情绪影响等多方面的因素,更加符合真实的决策环境。从灾害的发生机理来看,灾害是受灾地区脆弱性(Vulnerability)与危害事件强度耦合的结果,受灾地区原有的承载能力不足以应对突发危害事件所带来的破坏,

必须借助外部资源的输入来应对,所以灾害不仅严重破坏物理设施,带来了巨大的人员伤亡及财产损失,更是对社会机能的严重干扰,破坏了原有的社会关系,造成了受灾区域由受灾前的有序状态转变为灾后的无序状态。这种无序状态加剧了决策主体已有的有限认知能力、信息不完备等约束条件。另外,决策过程不可避免的受到决策者自身的主观因素的影响,包括价值观、风险态度、情绪等。灾害事件引发的外界物理环境的突变以及社会关系的破坏极易导致受灾人的心理失调和精神创伤,给受灾人带来了严重的悲伤、恐惧等消极负面情绪及心理障碍。研究表明,恐惧情绪会使人变得对风险事件更为敏感,容易高估危险事件发生的概率和规避风险,作出悲观的判断和选择^[4]。以上表明灾害的外部环境

加大了决策主体的有限理性属性

(二)决策环境

决策环境是决策主体决策时所面临的外部条件,它引发了决策问题,即实际状态与决策主体期望状态之间的差异,继而衍生出决策主体的需求及决策目标。决策环境还影响着决策主体的决策准则及备选方案的制定。所以,决策主体是在决策环境的外部约束下评价、选择备选方案。灾后恢复重建项目的参与主体所面临的决策环境主要指由于灾害的发生所形成的社会遭到严重破坏的外部环境。灾害不仅造成了房屋、基础设施等有形实体的损毁、大量的人员伤亡,还给受灾群体带来了影响深远的心理障碍。心理障碍源于个体既有的社会资本、所熟悉的社会关系的损害,灾害引发的物理环境的破坏以及人员伤亡改变了个体的社会支持系统存在的基础^[6]。另外,灾害不仅造成了巨大的经济损失,还严重阻碍了社会发展,破坏了资源及生态环境。2008年“5.12汶川特大地震”的受灾面积为13万多平方公里,造成直接经济损失高达8451亿元人民币,四川省内受灾林地面积为1286万亩,活立木蓄积损失1958万立方米^[7,8]。

灾害带来的上述影响使得受灾人在此背景下产生出与灾害直接相关的多层次、多方面的需求。比如陈升、赵延东等人在对“5.12汶川特大地震”受灾群体进行了基础设施、住房、公共服务、健康、心理等方面的调查之后将受灾居民的需求划分为基本生活需求、住房修建需求、就业生产需求、公共服务需求以及心理疏导等需求^[9]。基本生活需求指满足生存所必需的衣服、食物、避难所、医疗救助等需求;住房修建需求指损毁的居民住房的修复或重建的需求;就业生产需求指受灾人生产资料的恢复、就业、收入保障等需求;公共服务需求指交通、通讯、医疗、教育、卫生等基础设施修复及公共服务恢复的需求;心理疏导需求指对受灾人的心理干预需求。

(三)参与方案

参与方案可以分为主动型与被动型。被动型参与方案以向公众推送信息或者获取公众信息为目标,以信息单向流动为主,缺乏项目决策主体与公众间的互动,公众也难以实质性地参与到项目中,如新闻发布会、公告等方式。主动型参与方案指以信息双向流动为主,公众与项目决策主体间不断通过对话、商讨等方式进行互动,如面向公众的研讨会、听证会、座谈会,组建包含公众代表在内的工作小组等方式。若运用恰当,两种类型的参与方案都可以有效的实现参与目标。项目决策者应根据项目特征以及不同参与方式的特点,在项目生命周期的不同阶段合理选择参与方案。即使对于同一种参与方式,由于项目决策者的意愿的不同,实施效果也会千差万别。目前我国的灾后恢复重建项目主要以政府为主导的自上而下的建设模式,由政府机构统一管理、决策,公众参与方案也主要由行政主管部门依据有限的法律规定进行制定。

公众参与范围主要针对于项目的个别阶段,如项目规划、环境影响评价、验收等环节。参与方式以被动型为主,在项目决策中公众参与常常流于形式。

(四)决策准则

决策准则是评价备选方案的依据,对决策方案有效性的度量。决策主体在明确、理解自身的需求的基础之上将需求进一步转化为对项目及参与活动的期望,建立了自身的参与目标,影响了参与者对项目成功与否的界定以及对不同参与方案的偏好,形成参与决策准则。同时,决策主体的有限理性特征又使得其自身受到情绪、价值观等有限理性因素的影响。本文将决策准则分为完全理性因素与有限理性因素来分析。

1.完全理性因素

完全理性因素主要指与决策主体直接相关的参与成本及收益分析。若决策主体的参与收益大于其参与成本,则决策主体主动选择参与;反之,若参与收益小于参与成本,则决策主体不会选择主动参与。在参与成本相同的条件下,参与收益较大的主体的参与意愿高于参与收益较小的主体,同一主体更愿意选择参与收益大的方案。另外,当项目与自身利益关联度大时,决策主体更愿意参与到项目中。这里的参与成本既包括参与活动中的物质投入、资金投入、人力投入及时间投入等显性成本又包括由于参与活动而带来的机会成本,即放弃参与,将个人资源投入其他用途所能获得的最大收益^[10]。参与收益主要表现在参与主体需求的表达与满足。参与主体通过与项目决策主体的沟通、磋商以及协同过程,表达自身利益诉求,通过形成公共利益需求的信息输入影响项目决策,利于项目决策主体充分考虑公众的多元利益需求,避免项目决策失误,如项目完工后不能完全发挥效益,或不能充分公众的需求。大多参与成本、收益难以直接量化,需要进一步通过定性的方式进行描述、识别及评估。

2.有限理性因素

情绪指决策主体对外界刺激产生的各种心理和生理反应,是决策主体自身的主观感受及心理状态,如喜悦、愤怒、悲伤、恐惧、厌恶、惊奇等,可进一步被分为正面情绪与负面情绪^[4]。情绪直接影响着决策。首先,情绪影响决策主体的信息选择与处理,产生心境一致性效应,也就是决策主体倾向于选择、加工与当前情绪保持一致的信息^[11]。其次,情绪还会影响决策主体的认知能力。正面情绪会促进决策主体的创新思维,有助于提出创新的决策方案,并使其更有效地利用信息。反之,负面情绪使得思维变得受限,易产生极端的判断。另外,情绪还影响人的风险态度。处于正面情绪比处于负面情绪的决策主体具有更强的风险偏好,容易做出过于乐观的判断。

价值观指由决策主体受个人背景、社会文化、经济条件

等因素的影响而形成的评判参与方案优劣的一系列规范、标准,显然不同的决策主体的价值观是不尽相同的。以公平为导向的价值观强调参与过程的公平性,即所有受影响的主体都有参与的权力以及表达自身利益诉求的通道,都有可能参与项目决策过程中承担一定的角色,最终通过影响项目决策来实现自身利益;程序合法性的价值观侧重于参与过程是否符合法律的规定,考察参与程序应在已有的法律框架内进行;民主导向的价值观强调参与过程中的协商,认为参与过程不可避免地会发生利益冲突,应以磋商、讨论、辩论等形式达成一致。决策主体根据各自不同的价值观来判断何为“好”的参与方案。

情绪、价值观在内的有限理性因素产生了妨碍决策主体对问题进行正确分析的认知倾向和心理偏差,使得决策主体不能全面、客观的选择、处理信息,容易接受与其原有价值观以及当前情绪相符的信息,对相反信息则持怀疑态度。

(五)参与结果及反馈机制

决策主体在不同的参与方案中依据上述决策准则选择最有利于其自身利益需求的方案。参与过程以及参与结果又形成了反馈机制。由于大型的灾后恢复重建项目往往规模较大,周期较长,数量较多,参与决策体现出序贯性特征,参与主体在参与过程中提出的意见、表达的利益诉求能否在项目的决策及实施中体现或满足又会对参与主体后续的参与过程产生重要影响。若参与主体发现参与过程流于形式,并没有对项目决策产生实质性影响,那么会对其的参与成本收益评估、情绪、价值观产生负面影响,降低了他们对于项目决策主体的信任感,在后续的参与活动中他们可能不会积极、主动地参与,严重打击了公众参与的积极性,甚至会让他们对项目产生反感情绪。反之,若项目的决策及实施充分满足了参与主体的需求,不仅增强了公众对于项目决策主体的信任感,而且参与主体的参与能力也得到提升,形成“参与-反馈-再参与”的良性循环。

综上,公众参与主体的决策路径可表述为上述几个决策要素间的关系。有限理性参与主体的需求源于灾后决策环境,参与主体在不同的参与方案中选择最能满足自身需求的方案。在这个选择过程中,参与主体受到了情绪、价值观的影响,产生了认知倾向与心理偏差。参与过程及参与结果又对参与主体的参与收益及成本、情绪、价值观产生了影响,形成了反馈机制。

四、结论

决策是一个发现、提出分析解决问题的过程。参与的成本效益是影响公众参与的主要因素,公众的参与行为需要消

耗公众自身的一定资源来实现,是在权衡成本效益后所做出的理性选择。同时,公众的有限理性影响了满足自身利益需求的参与决策过程,受到了情绪、价值观等有限理性因素的干扰,使得公众难以完全按照理性原则根据已有信息推断,作出正确决策。另一方面,灾后恢复重建项目涉及多元主体,由于各自目标的不同可能产生利益冲突。技术专家寻求以科学评估、技术参数、标准、规程为依据的技术效率;政府部门寻求项目的整体社会效益以及受灾地区的长期可持续发展;项目实施者寻求项目目标的实现以及自身收益的保障;公众寻求收入、社会福利等与自身利益密切相关的目标。公众参与的挑战来自于融合公众以及其他主体的多元视角,有效解决利益冲突。项目决策主体及公众参与方案制定者应识别、分析作为参与主体的公众的决策路径,找出不同主体的目标及决策路径差异,有针对性的制定合理参与方案。

参考文献:

- [1]中华人民共和国审计署办公厅:《2012年第4号公告:玉树地震灾后恢复重建2011年跟踪审计结果》, <http://www.audit.gov.cn/n1992130/n1992150/n1992500/2997914.html>.
- [2]MOYNIHAN D. Normative and Instrumental Perspectives on Public Participation. *American Review of Public Administration*, 2003, 33(2).
- [3]WEBLER T, TULER S. Unlocking the Puzzle of Public Participation. *Technology and Society*, 2002, 22(3): 179-189.
- [4]武小悦:《决策分析理论》,科学出版社2010年版。
- [5]许玖平、陈建中:《群决策理论与方法及实现》,清华大学出版社2009年版。
- [6]李宏伟等:《社会再适应、参与式重建与反脆弱性发展——汶川地震灾后重建启示录》,《社会科学研究》2009年第3期。
- [7]张涛、贺昌:《地震灾后非经营性政府投资项目建设模式探析》,《四川行政学院学报》2010年第3期。
- [8]四川省人民政府:《2008年抗击自然灾害》, http://www.sc.gov.cn/scgk1/jj/nycnejj/ly/201010/t20101009_1038579.shtml.
- [9]陈升等:《汶川地震受灾群众主要需求及相关特征实证研究》,《学术界》2009年第5期。
- [10]杨宇、姚倩:《公众参与公共投资建设项目决策的成本分析》,《科技进步与对策》2011年第13期。
- [11]庄锦英:《决策心理学》,上海教育出版社2006年版。

责任编辑:刘峰