

# 德国投资项目评估的 公众参与

王晓毅

**工**程项目特别是基础设施项目，与公众的利益密切相关。在德国的传统工程建设中，公众参与普遍不足。德国民众相信政府，相信专家，这被认为与美国的社会有很大区别。美国从立国之初就对限制政府权力给予高度重视，而德国的决策带有比较强烈的自上而下的传统。但是近年来，这种现象正在发生改变，公众参与变得越来越积极，政府对公众参与也持更加积极的态度，一些服务于公众参与的专业机构应运而生。

## 两个代表事件

“斯图加特 21”项目被认为是公众参与基础设施建设的一个标志性事件。“斯图加特 21”项目是德国有史以来工程最为浩大、投资预算最为庞大的铁路工程项目之一。工程的关键环节是将位于德国巴登—符腾堡州的斯图加特火车站终点站改建为可以连接欧洲高速铁路网的地下贯穿式火车站。工程为期 15 年，预算耗资将达到 60 亿欧元。2012 年 2 月 2 日正式启动改造工程，随即遭到当地民众的抗议示威。反对的声音可以追溯到 1980 年第一次提出改造斯图加特火车站的计划，直到“斯图加特 21”计划正式推出，立刻成为市民热议的话题。理由是“斯图加特 21”项目将对当地的自然环境和人文环境造成破坏，占用大量公共

空间和城市绿地，施工还将泵出更多的地下水，危害城市树木生长，特别是对始建于 18 世纪的宫廷花园造成破坏。

2011 年 11 月 27 日，斯图加特议会决定就久拖不决的“斯图加特 21”火车站改建项目正式进行全民公投，以结束各方对该项目多年来的互不妥协和争论不休。按照法律，需要至少 1/3 的公民，即约 250 万人反对修建地下贯通式火车站才能推翻“斯图加特 21”项目。虽然这对于反对者来说面临的困难是相当大的，但反对方作出承诺，会坚决维护全民公投的结果，并用实际行动支持选举结果。两天后的全民公投结果数据表明，赞成改建斯图加特火车站的公民占 58.8%，项目反对者占 41.2%，无一人弃权。

因为一个火车站的扩建而引起广泛的抗议，这引起了社会各界的强烈关注，其影响已经超出了斯图加特火车站建设本身，从而引发了工程建设决策机制的变化。

首先，全民公投的方式决定工程的命运，改变了传统的工程决策过程。公民意识到自己有权参与工程的决策，这促进了公民在工程决策过程中的广泛参与。

其次，尽管工程施工方德铁表示施工是按照与政府的合约进行的，不存在任何法律问题，因而不会停工，但是确认项目相关者的利益诉求，保

持各方独立的立场，将双方诉求交予民意基础上的民主决策，这种决策机制已经被广泛接受。

“斯图加特 21”事件表明，在重大基础设施项目中，公众的参与是非常重要的。这不仅可以补充设计漏洞，使设计和施工更加合理，而且可以减少社会矛盾，从而使不同利益相关方的利益得到保护。

法兰克福机场扩建也被认为是公众参与的一个好的例子。法兰克福机场在 1980 年筹建第三条跑道时就引起民众激烈抗议，在 1987 年的一次游行中还有两名警察被射杀。到 1998 年要扩建第四条跑道的时候，黑森州政府不愿重蹈覆辙，开始按照程序，吸收公众参与项目的论证。经过 10 年的公司部门讨论过程，达成了州政府、负责机场运营的公司和影响范围内的居民都能接受的结果。

从 1998 年开始，州政府组织了 21 人组成的圆桌会议，并在 2000 年筹建了区域对话论坛。论坛决定成立 5 个专案小组，分别负责夜间飞行限制、现代体系的优化、噪音管理、长期发展远景和生态与居民健康。

特别值得强调的是，区域对话论坛的规划交由一个有相关规划经验的民间咨询公司负责。咨询公司的经费来自于机场和州政府，但是整个对话和调查过程是独立进行的。法兰克福机场第四条跑道的整个决策过程

体现了民主、协商和透明的原则。

近年来,一些新的因素也对公众参与起到了促进作用。首先是德国对环境保护和绿色政治的关注。在日本地震之后,德国放弃了核电发展,有关弃核问题的讨论激起了广泛的公众参与,对于德国公众参与决策起到了很好的示范作用。其次是德国人对于环境问题的高度关注,特别是影响广泛的“邻避运动”,更激发了德国公众在环境问题上的参与。“邻避运动”强调保护自己的后院,拒绝在自己家庭附近建设有害的设施,如产生污染或噪音的公路、企业,乃至电力设施等等。实际上在法兰克福机场的扩建和柏林新机场的规划建设中,公众对噪音的反对都带有“邻避运动”的特征。最后是互联网的兴起也给公众参与提供了更加便利的条件。

### 公众参与的推动因素

近年来德国公众参与投资项目尤其是社会基础设施项目的评估,得到了三个方面的积极推动:

首先,得到了从上而下的重视。政府和工程项目的业主越来越认识到公众参与的重要作用,因而自上而下地推动了公众参与。施罗斯教授是德国气候变化和新能源政策咨询委员会的专家成员。她说,联邦总理成立了16个咨询委员会,与传统咨询委员会不同,这些咨询委员会主要不是负责技术问题,而是关注从不同专业角度征求公众意见,对来自各方的意见进行分析 and 综合。公众参与在法律层面也得到了保证。比如在20世纪80年代通过的环境影响评价法中就要求增加公众参与的条文。面对日益增加的公众参与,联邦交通、建筑和城市发

展部制定了公众参与手册,以指导联邦、州和基层的公众参与。

其次,为了满足公众参与的需要,一些专业的公众参与机构逐渐出现。比如IFOK就是一家专门组织对话的商业咨询公司,他们的雇主包括德铁、德意志银行等大型投资方,他们发挥专业公司的优势,从而使对话更加具有建设性。

再次,公众的参与热情也在提高。这种参与体现在两个方面,一方面,作为利益相关方,一些居民和社区积极参与项目建议,从而维护自身权益;另一方面,作为纳税人,公民对公共设施的投入也有权利进行监督和批评,公众对于利用纳税人的钱修建大型工程越来越多地提出反对意见。

自上而下和自下而上同时促进了公众参与的积极性,再加上专业公司的配合,这就使公众参与逐渐有序和理性,可以达成一致意见,避免陷入永无停止的纠纷中。

最后,有不同层面的参与。在科普尔教授看来,参与可以分成四个层面:第一,信息,只是单纯地向公众发布消息,希望使公众理解;第二,咨询,这是向一部分人或大部分人征求意见,但是决策权仍然保留在决策者手里;第三,研讨会,这已经允许不同意见的交流,可以推动项目设计;而第四,也是最高层面,共同参与设计。如果从这四个层面来说,现在德国还远未达到第四个层面。

赫宁·巴替恩博士(Dr. Henning Bantien)是IFOK公司的董事经理,在他看来,参与有不同的目的,因此有不同的策略。他认为至少有三种不同的参与,对应着三种不同的策略。第一种是公共信息,意图在于传播信息,保持决策的透明,相应的策略就是公

共关系;第二种是咨询,要倾听不同的意见,相应的策略是听取公众意见;第三种是要产生影响,要实质性地参与决策,相应的策略是对话。IFOK的工作侧重第三种,通过对话,实现公众参与项目决策。

### 公众参与并非灵丹妙药

并非所有的项目都需要公众参与,在赫宁·巴替恩博士看来,只有大约20%的项目需要公众参与,对于那些涉及范围较小,而且明显不会有不同意见、没有任何冲突表现的项目,可以无需组织专业的对话活动。

在自下而上的决策过程中,从制度安排的角度看,并非没有公众参与,而是在参与中存在许多障碍,从而使参与无法发挥预期的效果。

首先是信息披露不够,或者过于专业化,使一般公众无法理解,因而也无法参与意见。其次,公众参与存在“公共参与困境”,即在项目初期参与最有效的时期,公众往往对项目不了解,因而缺少参与,而在项目后期,公众越来越多地了解了项目,但是因为项目已经很成熟,修改困难,所以公众参与的影响会很弱。

公共参与并非解决问题的灵丹妙药,在进行争论而决策无法形成的情况下,如何进行决策,就成为必须面对的问题。德国建设部的官员认为,公众参与也必须考虑到决策成本问题,因此,最后的决策应该是法院。在他看来,德国与瑞士不同,在面对无法调和矛盾的时候,瑞士更多地倾向于采取公众投票的方式进行裁决,而德国则诉诸法律。这是因为德国人对法律程序高度尊重,法律对许多权力都作出清晰的限制,如在设施施工

# 从蒙马特走来的 莫里茨·拉威尔



拉威尔漫画像

高远

**莫**里茨·拉威尔(1875—1937)的故居,在蒙马特高地一带,这里现在已是巴黎有名的红灯区。

拉威尔的父母从家乡上萨瓦省搬到巴黎的时候,蒙马特高地还是艺术家们的聚居地。拉威尔从三个月大到二十多岁,都住在离蒙马特不远的地方,其间搬迁过几次,但这位音乐家的童年、少年直到青年时期始终都与圣心教堂为邻。

虽然拉威尔一直生活在蒙马特高地,但他的生活并不像德彪西那样醉卧艳丛,带露折花。这位《波莱罗》的作者与德彪西的性格很不同,德彪西生活在幻想的感觉世界里,性格犹如似火的骄阳,而拉威尔在情感表达上羞涩又含蓄,像夜间幽静皎洁的月亮。

拉威尔是一个独来独往的人,让人难以捉摸。他没有女朋友,也没有

男朋友,关于拉威尔的爱情直到今日也鲜为人知。拉威尔又是一个“矛盾体的结合”,他的性格里有精细简朴、纯洁童真的一面,也有背离世俗、放浪不羁的一面。魏奈斯说:“在拉威尔身上混杂着中世纪天主教徒的虔诚,还有蔑视宗教的叛逆的人的不羁。”

拉威尔的交际准则也和常人不同,他不喜欢别人跨入他感情的门槛,与人交往总是在当别人要进入他内心的一刹那戛然而止,他的理智好像总是能成功地控制住感情。从他的作品中,我们便能感觉到他性格的这个特点。你听拉威尔的《圆舞曲》(华尔兹)中最大的渐强,一开始的构思如同幻想在盘旋,一层一层地向上旋进,将要到高潮时,音乐戛然而止,骤然换了另一种格调,回归于婉婉的倾诉当中。

拉威尔的性格主导了他音乐创作

的方向。在音乐形式方面,我们也不难看出他创作的多变性。拉威尔不仅喜欢创作复杂的歌剧,而且绝不会被一种音乐体裁所缠绕。他创作了具有东方风格的作品《谢赫拉查德》,希腊情韵的《达夫尼斯和克洛埃》,十八世纪末法国风格的《库普兰之墓》,巴斯克风格的《三重奏》,维也纳的《圆舞曲》,还有西班牙《西班牙舞曲》、《帕凡舞曲》、《西班牙时刻》以及《波莱罗》舞曲等等,还不必说马达加斯加风格的《马达加斯加歌曲》。根据拉威尔后来的表述,对他影响最深的倒是俄罗斯音乐,他从里姆斯基·科萨柯夫和穆索尔斯基等人的作品中吸取了很多艺术滋养。

拉威尔的音乐题材广泛而委婉,人们很难在他的音乐里找到他的人生观点。拉威尔自己认为“音乐其实是简单纯真,归于自然的”。在音乐创作

中的拆迁问题,如果被拆迁方拒不服从拆迁,那么施工方可以诉诸法律,而法律宣判的结果是必须执行的。

但是有许多现象表明,在一些重大决策中,德国也越来越多地诉诸于投票,依靠多数的原则进行最终裁决。不过对于参与是否需要有一个明确的制度安排,在交通、建筑和城市发展部的官员看来,由于参与强调的是公

众采取多样性的方式参与项目的设计和决策,因此严格的制度安排也许是不合适的,更需要根据不同项目的具体情况进行具体安排。作为政府确定的公共项目,需要公众参与,但是对于企业进行的项目,应推动他们实施公众参与,目前并没有硬性的要求。

## 作者简介

王晓毅,中国社会科学院社会学所研究员,注重实地调研,跑遍中国大部分省区,曾作为项目专家服务于UNDP、亚洲开发银行、IFAD、乐施会等国际机构。研究领域涉及农村基层治理、农村金融、农村环境与贫困地区发展。