

民生工程决策过程中的民主化缺失问题 ——以哈依煤气工程为例的个案研究

王翌佳¹, 林培妍²

(1. 黑龙江科技大学人文社会科学学院, 哈尔滨 150001;

2. 哈尔滨工业大学人文社科与法学院, 哈尔滨 150001)

摘要: 作为哈尔滨历史上最大的民生工程之一, 哈尔滨-依兰煤气工程由于在经济效益和总体社会效益方面存在较大问题, 某种程度上可被定位成一项失败的民生工程。本文通过文献分析法对哈尔滨-依兰煤气工程的失败进行研究, 并发现该项工程在决策过程中存在民主化缺失问题, 并从专家论证、政府内部决策、媒体监督和公民权利四个角度切入, 对哈尔滨-依兰煤气工程持续决策过程中民主化缺失及原因进行分析。最后以社会学视角对该工程的失败进行反思, 对民生工程决策过程中如何有效实践民主化提出建议。

关键词: 工程决策; 哈尔滨-依兰煤气工程; 民主化缺失

中图分类号: C91

文献标识码: A

文章编号: 1674-4969(2018)03-0318-08

引言

工程是现代经济、社会发展的重要组成部分, 工程决策作为工程实践活动的核心环节, 其中的民主化缺失问题尤其值得关注。工程决策民主化缺失意味着众多利益相关群体无法参与决策过程, 很可能导致工程决策出现重大失误, 涉及群体遭受严重损失, 甚至会促使工程活动走向失败。

在社会学领域, 已有学者从不同的角度对工程决策民主化问题进行研究, 内容涉及工程决策民主化的一般特征^[1,2]、民主化过程中最佳工程决策的形成过程^[3]、公众舆论和公众参与对决策形成的影响^[4]、工程决策民主化的伦理学意义^[5-7]、工程决策民主化对于遏制“唯科学主义”的重要作用^[8]等, 并取得了一定成果。但是, 以民生工程为案例的研究相对较少, 对民主化过程中利益群体间博弈过程的分析也较为薄弱, 在一定程度上

上降低了工程决策民主化研究的民生意义和人文价值。基于此, 本文以哈尔滨-依兰煤气工程为个案, 分析该工程决策过程中民主化缺失的特征及原因, 并对该工程乃至之后的民生工程决策的民主化问题进行反思。

1 哈依煤气工程简介

哈尔滨市是全国9个最早使用管道煤气的城市之一。旧煤气公司始建于日伪时期, 由于设备陈旧、工艺落后, 不但耗能巨大, 而且煤气产品质量差, 环境污染严重。为了经济合理地利用能源、改善城市环境、满足日益增长的生产、生活用气需要, 国务院于1985年1月4日批准了哈尔滨-依兰煤气工程(以下简称哈依煤气工程), 并将其列入“七五”计划重点项目。1988年哈尔滨市领导组织专家对哈依煤气工程的可行性进行论证时, 专家组却认为这项工程投资大、能耗高、

效益低,建议下马,转而发展以天然气为主的燃气化工程。但这一论证结果并未被决策层采纳,哈依煤气工程依旧于1989年4月14日正式上马,并于1993年7月29日起投产运营。

由于前期投入较多,运营成本较高,哈依煤气工程自开栓供气以来连年亏损,给地方财政增加了沉重的负担,并直接影响其他民生项目的建设。故而,哈尔滨市政府于2006年将当时的哈尔滨燃气化工总公司上游企业(气化厂和长输管线)无偿划拨给中国中煤能源集团,成立中煤龙化哈尔滨煤化工(集团)有限公司,将下游企业(供气公司)51%的股份出售给中石油大庆油城燃气有限公司,成立了哈尔滨中庆燃气有限责任公司,正式开始筹备引入天然气置换煤气。2007年,哈尔滨市政府又将其持有的中庆燃气剩余48%股份出售给中国燃气控股有限公司,自身仅以1%股权行使金股权力(即在保证哈尔滨市安全稳定供气、社会公共利益和职工利益等方面行使“一票否决权”),从此在财政上彻底甩掉了哈依煤气工程这个巨大的包袱。2008年5月12日,哈尔滨市正式启动了天然气置换工作,气源来自大庆,哈依煤气工程逐渐成为历史。

2 哈依煤气工程的效益分析

2.1 经济效益分析

在哈依煤气工程1983年提交的可行性报告中,预计工程总投资只有3.75亿元^{[9]3},按当时的经济发展水平测算,是一项可以营利的项目。但是,随着设计的不断完善以及国内煤炭价格和建设材料价格的不断上涨,哈依煤气工程的最终总投资接近26亿元^{[9]5},大大超出之前的可行性预算,给地方财政造成了巨大的压力,加之国家对民用公共事业收费的限制,工程投产后难以通过常规运营收回成本,更无法实现扭亏为盈。随着项目的快速下马,哈尔滨市民和本地工业用户为了使用煤气按照规定缴纳的煤气集资款也无法退

回,购买的煤气专用设备也无法利用,在哈尔滨市逐步采用天然气后,还需重新购买新的天然气供气设备。由此可见,哈依煤气工程不但未能给地方带来高额的经济效益,反而造成了巨大的财政浪费和经济损失。

2.2 社会效益分析

哈依煤气工程在建成之初,确实为哈尔滨市的燃气事业和环境改善作出了一定贡献。第一,哈依煤气工程发展煤气用户60万,使得哈尔滨市气化率达到85%以上^[10],省去了市民烧煤炉换煤气罐的麻烦,很大程度上方便了民众。第二,哈依煤气工程在一定程度上改善了哈尔滨市的环境污染状况。据统计,1996年当年哈依煤气顶替标准煤221.8万吨,顶替原油21.6万吨,减少二氧化硫排放量2.2万吨,减少煤灰排放量15万吨^[11],哈尔滨的空气质量得到明显改善。第三,哈依煤气工程采用管网运输煤气,极大地缓解了以往煤炭能源运输对道路交通产生的压力^[12]。但是,哈依煤气工程也存在较多问题,导致其社会效益严重下降。在安全生产方面,哈依煤气的供气完全依托于依兰煤矿进行,该煤矿安全事故时有发生,给国家财产和人民生命造成巨大损失;在使用安全方面,哈依煤气本身毒性较大,居民使用煤气发生安全事故的新闻屡见不鲜。而且,哈依煤气工程给地方财政带来的沉重负担直接影响了政府对其他民生项目的投资,间接影响了哈尔滨市民生活的改善。

2.3 与家用天然气的比较分析

从主要成分上看,哈依煤气的主要成分为一氧化碳,杂质较多,毒性较大;家用天然气的主要成分是甲烷,杂质极少,无毒。从使用安全上看,一氧化碳在空气中的爆炸极限约为12.5%~74.5%,甲烷约为5%~15%,安全性更高。从燃烧效率上看,煤气的热值为4000大卡/立方米,天然气为8000~8500大卡/立方米,效率更高。

从清洁性上看, 煤气在制气和燃烧过程中产生的空气污染物较多, 天然气较少, 更为清洁。由此看来, 哈依煤气工程在能源和环境方面做出的贡献, 天然气同样可以做到, 而且可以作的更清洁、安全、节能。这里进一步假设, 若当年上马天然气项目, 根据当时经济水平计算, 则项目基本投资仅需约 2.2 亿元, 将其他成本折算进内, 总投资也仅在 4.8 亿元左右。由此可知, 哈依煤气工程的性价比远不如天然气项目。

3 哈依煤气工程决策中的民主化缺失现象

3.1 政府对专家意见的选择性采纳

大型工程具有技术性和复杂性特征, 政府部门的知识储备和决策视角有限, 那么利用专家的专业知识来帮助决策就显得尤为必要, 这也是工程决策民主化的主要表现。哈依煤气工程的上马经历了漫长而复杂的专家论证过程, 这一过程由政府发起、政府主导, 但论证结果却又被政府忽视, 民主化决策完全沦为形式。

3.1.1 政府主导下的专家论证

1988 年国内燃气情况发生变化, 一方面, 国家对能源政策进行了调整, 允许天然气民用。另

一方面, 大庆石油管理局在哈尔滨周边勘探到工业气流并进行大规模的天然气开发, 为哈尔滨城市燃气化开辟了新的途径。同一时期, 哈依煤气工程投资额却在不断增加, 从 1983 年的 3.75 亿元增加到 1988 年的 9.78 亿元^{[9]4}, 增加了约 2.6 倍。由此, 哈依煤气工程是否应继续上马就成为一个决策重点。

在市委领导的亲自要求下, 第一轮哈依煤气工程可行性论证会议于 1988 年 6 月 8 日举行, 相关专家以哈依煤气初步设计报告和焦炉煤气可行性分析报告为主, 综合所能了解到的大庆天然气的情况, 从投资、经济效益、技术可行性和存在问题等四个方面对三个方案进行了分析比较 (具体讨论内容如表 1 所示), 最终认为: 尚不能轻易否定哈依煤气工程, 但是支持发展天然气项目^{[13]9}。

1988 年 7 月 10 日至 13 日, 哈尔滨市经济技术社会发展研究中心受哈尔滨市人民政府的委托, 对哈依煤气工程进行了第二轮专家论证 (论证内容如表 2 所示), 最终建议哈依煤气工程及早下马, 尽量减少损失, 哈尔滨市今后燃气化的发展应以天然气为主, 坚持多种气源共同发展^{[13]10-11}。

表 1 1988 年 6 月专家组对于哈依煤气、焦炉煤气和天然气的比较分析一览表

	投资	经济效益	技术可行性	存在问题
哈依煤气工程	(1) 总投资 9.8794 亿元; 应急气源 3000 万元。还需考虑宾县到江堤、码头及附近沿河的公路的费用及储气装置费用 (2) 已经落实 1.2403 亿元, 4.3494 亿元没有出路 (3) 计划投资已达 9.78 亿元, 为当初可行性研究报告的 2.6 倍, 依据相关政策项应自行解体, 重新申请批复	(1) 以“劣质煤制气为主、联产化工产品”的方式产生的经济效益必然低于以“生产焦炭为主、联产化工产品、以煤气为辅产品”的方式 (2) 项目经济内部收益率为 9.4%, 低于社会折现率 10%, 实际上是处于可行与不可行的边缘上	(1) 设备和工艺均为引进技术 (2) 但供气可靠性、长输高压管线储气风险性、备用气源采用液化气罐的危险性、烧煤质量和煤价问题仍无法完全解决	(1) 易发生亏损 (2) 需修建哈尔滨至依兰的公路 (3) 依兰飞地问题尚未解决
焦炉煤气	总投资不超过 3.5 亿元 (化工总厂建 80 型焦炉两座 2.7 亿元), 可用固定资产和集资的方式解决。	焦炉煤气以产焦煤为主, 销售额的 79.6% 在焦炭上, 承担风险能力强, 经济效益好	国内外广为采用的成熟技术	(1) 化工区吞吐量有限制 (2) 炼焦煤供应问题
天然气	天然气的相关调研工作较为缺乏, 具体情况尚未摸清, 但大庆天然气储量丰富, 天然气方案一定要坚持			

资料来源: 文献[13]

表2 1988年7月专家组对哈依煤气工程的可行性论证分析一览表

哈依煤气工程		可行性		存在问题	善后工作
	立项时期	(1) 天然气不许民用 (2) 焦煤统配 (3) 提倡煤化工, 利用劣质煤	可行	(1) 工程投资太大, 财政难以承受 (2) 工程效益低, 抗风险能力弱, 补救措施少	(1) 实事求是跟国家领导部门反映情况, 争取理解和支持 (2) 国外合同应尽量终止, 如不行则转产降低损失
	目前	(1) 国家允许天然气民用 (2) 超产煤可出售 (3) 大庆有丰富天然气	存疑	(3) 预算已经超出设计任务书, 需报国家重新审批	(3) 做好工作人员的思想工作

资料来源: 文献[13]

表3 1989年专家组对哈依煤气与天然气和焦炉煤气的形势分析一览表

目前形势		具体情况	备注
哈依煤气	鲁奇炉工艺再走下坡路	(1) 投入大, 效益低, 耗能高 (2) 管理难 (3000 多人, 30 多个专业技术, 需 400 多名技术人员) (3) 北京、天津、长春、上海、沈阳都先后放弃	72.8%的投资资金需要哈市自筹, 可能影响其他事业的发展, 下马可进行转产
天然气	地位日益提高, 且允许民用	(1) 大庆气田距离近, 储量丰富, 质量好, 热值高 (2) 投资少, 成本低, 效益好; 工期短见效快 (3) 技术成熟, 设备简单, 易于管理 (4) 运行稳定, 安全可靠等	比上大煤气要节省 6.1915 亿元, 单位投资远低于大煤气
焦炉煤气	我国城市气源重要组成部分	(1) 投入少, 效益好, 技术成熟 (2) 北京、上海、天津、沈阳、长春等正在上马	无

资料来源: 文献[14]

从 1989 年初开始, 哈尔滨市委组织三个专家组展开多方面调研 (内容如表 3 所示), 三组调研结果在 1989 年 3 月 5 日市委常委扩大会议 (第 24 次会议) 上被全面汇报, 并形成了基本一致的意见, 即哈尔滨市的燃气化应走以天然气为主体, 其他气源相配合的路线, 哈依煤气工程应下马转产^[14]。

3.1.2 政府最终决策对专家意见的排除

然而, 在一个月之后的 1989 年 4 月 14 日市委常委第 28 次会议上, 哈尔滨市政府决策层的态度发生了变化。市领导指出, 通过从大庆“引气入哈”来实现哈尔滨市燃气气化的立项依据尚不充分, 大庆天然气储量也无法保证哈尔滨市的民用; 从技术合理性、工业布局和经济效益等方面看, 哈依煤气工程转煤化工生产是不可行的。最终, 关于哈依煤气工程上马的决策获得一致通过。专家组 10 个月论证的意见被最终决策排除在外。

3.2 政府内部决策考量的偏差

在专家组进行科学论证之后, 哈依煤气工程

进入内部决策阶段, 在决定工程命运的过程中, 决策领导层内部也出现了不同意见, 然而在权力因素的作用下, 领导决策层内部的各派意见没有得到充分的尊重, “不同的声音”在工程决策中受到了打压。

3.2.1 工程考量与非工程考量

在哈依煤气工程是否应继续上马的争论中, 决策层内部分化成主下派和主上派。主下派从工程考量的角度出发, 支持之前专家论证的结果, 认为哈依煤气工程投资大、效益低、技术不成熟, 应充分利用毗邻大庆气田的优势, 引天然气入哈, 配合焦炉气等其他气源共同发展。主上派则是从非工程考量的角度出发, 决定上马哈依煤气工程, 结合 1989 年哈尔滨市委常委第 28 次会议上传达的省委、省政府主要领导关于哈尔滨市城市化问题的谈话记录来看, 这种非工程的考量主要包括以下五个方面。第一, 哈依煤气工程已经经历了 6 年的准备期, 初步设计已经完成, 土地、进口设备、道路、管道等已经准备就绪, 大量前期

投入造成哈依煤气工程犹如箭在弦上,不得不发。第二,哈依煤气工程早已经通过国家审批,没有充分的理由就下马无法向国家和省里交代。第三,与民主德国和苏联已经签署订购协议,如果单方面毁约会造不良的国际影响。第四,全市人民想要实现燃气化的热情高涨,停止工程会影响政府形象和公信力。第五,哈依煤气工程所建加压气化厂全厂近 3000 人,终止哈依煤气工程,千人失业容易造成社会不稳定因素。

不可否认,非工程考量在工程决策中是必要的,因为非技术性因素也是影响工程决策的重要因素。但是,主上派的非工程考量几乎不包含与城市经济发展相关的经济、社会和环境等因素,仅包含政治因素,那么这种非工程考量侧重的就是政治利益而非民生利益,在出发点上就已经与决策的民主化向背离,其对于民生工程的决策是否具有积极作用也有待商榷。

3.2.2 权力在内部论证阶段的介入

对于决策层内部不同意见的分析让两个问题浮出水面:第一,在专家论证结果公布后,主上派依旧坚持上马哈依煤气工程的真正动力是什么?第二,在哈依煤气工程下马已获得普遍认同的情况下,主上派如何能成功排除反对意见?

这里不妨对工程决策过程中各方利益的博弈过程进行分析。哈依煤气工程是国家级重点项目,是当时国内准备建设的规模最大的煤气工程,如建成则是一项重大政绩,这项政绩的直接受益群体就是哈依煤气工程指挥部,如果哈依煤气工程下马,那么与项目直接相关的各级领导的职位就无从谈起。由此可见,下马决策必定会触及到某一权力主体的利益,权利高压因此介入并向决策层蔓延。在权利介入尚不明显的阶段,不同声音的力量还能得以彰显,并以压倒性多数的优势通过了哈依煤气工程下马的建议。随着权利的不断渗透和加压,哈尔滨市委常委第 28 次会议传达了省里的明确意见——虽然哈依煤气工程未通过专家论证,但不能下马转产,不同声音逐渐被打压,

最终,权力的力量在这场博弈中取得了胜利。当然,权利的决策并不完全等同于不科学的、失败的决策,民主化的决策也未必是科学的、成功的决策。民主化意味着要广泛征求各方面意见,其决策方案要符合大多数人的利益,但是否符合现实情况或科学规律则不是其考虑的主要问题,因此,工程决策民主化只能解决决策中的“价值性”问题,难以解决“真理性”问题。但是,在我国特定的国情下,政府掌握着决策的主导权,工程决策民主化更多地意味着为政府决策提供更为丰富的理论和实践视角,特别对于像哈依煤气工程这类集技术性和复杂性于一身的民生工程来说,丰富的知识信息和全面的决策视角能够极大地提升决策的合理性。综上所述,在哈依煤气工程的内部论证过程中,工程决策民主化并非是保证工程成功的充分必要条件,但权利决策及其对“不同声音”的压制却是导致工程失败的重要原因之一。

3.3 政府行政力量对媒体舆论的左右

新闻媒体对政府行为具有监督功能。但是在哈依煤气工程决策过程中,在行政力量的控制下,新闻媒体成为政府的舆论宣传工具,未能发挥民主监督作用,这是哈依煤气工程决策中民主化缺失的又一体现。

从时间上看,1982 年 11 月至 1989 年 4 月是哈依煤气工程立项至争议阶段。这一时期,哈依煤气工程经历了工程预算超标、可行性遭质疑、科学论证不通过等一系列波折,但新闻媒体对此的报道寥寥无几。研究者统计了 1982 年至 1989 年《哈尔滨日报》中关于哈依煤气工程的报道,发现明确提及该工程的报道仅有 3 篇,占报道总数的 0.128%。关于哈依煤气工程的报道集中出现在 1990 年,此时是哈依煤气工程重点建设阶段。进一步统计该年相关报道出现的月份发现,8 月、9 月和 11 月是报道集中月份,结合工程进度来看,8 月至 9 月是哈依煤气工程的开建阶段,11 月是工程集中捐款阶段。上述数据表明,新闻媒体并

未发挥监督决策的功能,也未向市民持续公开关于哈依煤气工程的信息,而是全力配合政府的节奏,在政府需要宣传时才开始频繁集中地进行报道,其工具化成为较为明显的事实。

新闻媒体的工具化与政府对媒体的管理机制密不可分。长期以来,各级党委宣传部掌握着新闻媒体的签发权,媒体在发挥舆论监督职能的同时又要接受监督对象的管理,这一制度悖论导致媒体的监督功能被严重削弱,逐渐成为反映地方政府意志的载体。哈依煤气工程是当时我国建设的规模最大的煤气工程,市政府对于该工程的重视程度可想而知,对于媒体的报道监管也更为严格,政府需要什么样的报道,新闻媒体就必须发出什么样的报道,这就造成新闻媒体无法反映民众对于工程的意见和想法,工程决策的民主化也因此缺少了重要的一环。

3.4 公民:强利益关系者的弱参与

在哈依煤气工程的上马过程中,哈尔滨市居民是人数最多的利益相关群体,他们既是工程的投资者,也是工程的服务对象,对于该项决策理应享有知情权、参与权和监督权。

但事实上,政府几乎未公开过关于哈依煤气工程的细节内容,市民对哈依煤气工程的认知几乎完全来自于媒体宣传,由于政府对媒体的严格控制,市民获取的信息有限,对于哈依煤气工程的认知也出现了偏差。在工程建设期间,媒体不断为哈依煤气工程造势,市民因而对工程采用的先进技术和惠民性结果了解较多,而对于工程规模、气源煤矿情况、可供开采年限等了解较少,对于前期的专家论证和决策中曾出现的争议则是闻所未闻。在工程下马转产置换天然气期间,媒体报道的侧重点变为对天然气清洁、安全、热值高等信息的宣传,公众因此也以此为依据内化了哈依煤气工程下马的原因,对于工程真正下马转产的原因却不甚了解。

除了丧失知情权,市民的参与权也受到了极

大地限制。从参与渠道上看,绝大部分市民仅通过缴纳煤气集资款的方式参与了哈依煤气工程的建设,是浅层次的被动参与,民、政双方缺乏交流互动。而且,在缴纳集资款的过程中,居委会和单位成为主要组织者,多采用上门宣传和集体捐赠的方式筹款,虽然名义上服从自愿原则,但实际上带有半强制性性质,完全违背了参与权的初衷与内涵。

在知情权无法得到保证、参与权被极大限制的情况下,市民对决策的监督权就更无从谈起了,至此,哈尔滨市民虽然作为该工程的强利益关系群体,但其应该享有的权利并未得到保障。

4 关于哈依煤气工程决策民主化缺失问题的反思

4.1 哈依煤气工程决策民主化缺失的原因

4.1.1 时代的印记

黑龙江省作为计划经济实施最早、退出最晚的地区之一,在20世纪80年代末仍然保留了大量的计划经济体制特征,地方政府仍是资源调配、工程建设和经济运行的主要决策者,其工程决策也不可避免地出现高度集中化、内部化、与群众互动断裂等问题,这些问题导致哈依煤气工程最终走向失败。与政府相对应的,公民也有遗留下来的“顺民”思想,对于政府有某种经验意义上的信任与服从,公民参与和监督的意识不强,在工程下马后也没有自己的反思与质疑。综合这两方面来看,哈依煤气工程决策的民主化缺失在一定程度上是时代局限性的产物。

4.1.2 长官意志

长官意志一直是工程决策中难以回避的问题,特别是在政府权利高度集中的时代,行政长官的介入对工程决策往往能产生巨大影响。对工程决策有益的长官意志至少要满足两个条件,其一是科学性,即长官意志要符合基本的技术、经济和社会规律。其二是中立性,即长官意志不应

成为利益集团彼此对抗的工具。但是,在哈依煤气工程的决策过程中,长官意志一方面与科学论证相抗衡,坚持上马存在严重经济和社会隐患的民生项目;另一方面与利益集团相融合,在与其他群体的价值取向出现分歧的情况下对其进行意见压制。最终,长官意志通过权力手段弱化了技术专家和“不同的声音”对工程决策的影响,进而导致决策民主化的缺失。

4.1.3 制度的缺陷

研究发现,哈依煤气工程的决策程序本身即存在一定问题。一方面,决策层在工程未通过可行性论证的前提下仍强行通过了该工程的上马决策。另一方面,决策层虽然允许“不同声音”表态,但在排除一方意见时依靠的是权利的渗透和长官意志的压制,并非通过一套包含科学论证、内部协商、媒体监督和民众听证等步骤的决策过程。哈依煤气工程的决策程序问题在很大程度上反映出当时相关制度的缺陷。首先,工程论证阶段未明确规定政府要对科学论证结果进行反馈,可行性论证会的决议是否会被采纳全凭决策层自主决定,这在无形之中降低了专家论证的重要性,甚至导致专家研讨会沦为一种“走过场”的形式,极大地削弱了技术对决策形成的影响力。其次,工程决策阶段未建立完善的内部决策制度,在决策层内部出现分歧时,缺少合理的讨论和决策程序,权利和长官意志得以以此向决策层渗透,最终导致决策偏差。第三,缺少信息公开的相关制度,限制了民众对政府决策的及时了解,弱化了公众的知情权和监督权,降低了以公众为代表的外部力量对于民生工程决策的监督作用。以上这些制度缺陷均导致工程决策的民主化步骤难以被有效保障。

4.2 关于工程决策民主化的反思

4.2.1 工程决策中的工程考量与非工程考量

在工程决策中要如何正确处理工程考量和非工程考量的关系,是一个需要深入思考的问题。工程考量是从工程技术的角度对于工程的可行

性、技术要素难题、安全性等进行充分考量,以确保工程可以正常进行下去并且不会出现技术不可预知的问题。非工程考量需要考虑的是工程的社会影响、对当地经济发展带来的负担或者促进、是否符合当地的文化习俗、工程中相关利益群体的利益分配、工程中的风险承担等等,需要经济学、社会学等相关学科的支持与分析论证。

在工程决策中,要让利益主体参与到工程决策中来,应该将工程决策的范围扩到政府之外。技术人员、各方面的专家、施工方、政府决策者、公众、传媒等各方的介入,会给工程决策从不同的方面注入新的考量要素:技术与非技术、自然与社会、人与工程、多元利益等。在这些要素和主体的共同协商、博弈和妥协后,形成最后的决策,杜绝或通过权力或通过其他要素的介入的单方独断决策对工程决策的具有偏颇的影响,降低可预见的负面因素在之后造成的危害,这样的考量与决策方式才是工程决策中应该得到重视与发展的。

4.2.2 工程决策中的多元利益主体的利益分配

工程决策中主要的两大利益主体就是公民和政府。公民的利益主要包括公民的知情权、监督权、参与权、话语权;公民的生命财产安全;公民作为工程投资者的利益问题等。政府作为一个组织,也有自己的利益考虑,并不是一个中立方。对于政府而言,应该让多元利益主体也参与到这个工程的决策中来,共同决策各自的利益分配。在充分知情和讨论的情况下,各自承担决策所带来的后果。打破封闭式的决策模式,提高决策民主性,保护利益主体的利益。

4.2.3 工程决策中的持续决策制度

一个工程决策决定并不是一次性的,而是多次持续的,每一次的决策都不一定是终结。同时,工程决策是环环相扣的,每一次的决策都会产生影响,那么这个影响是对于之前的决策反馈情况,所以也要充分考虑进下一次的决策里面。建立持续决策机制是工程决策中重要的部分,不断对工

程进行反思与评估, 形成后续决策。后续决策中要考虑工程外部环境的变化、吸取之前失败案例的经验教训、工程运行中本身存在的问题等。工程决策中不能有“好面子”心理, 为了继续而继续是不正确的决策方式。在工程决策的后果不断反馈的过程中, 要不断修正之前的决策, 综合各方的意见形成新的决策, 建立持续决策机制, 任何的主观臆断和固执坚持错误的做法, 都不是工程决策中应该存在的。

参考文献

- [1] 李耀波. 试评我国三峡工程决策的民主性和科学性[J]. 华南师范大学学报: 社会科学版, 1993(2): 129-131.
- [2] 卢广彦. 重大工程决策模式中若干问题研究[D]. 合肥: 合肥工业大学, 2011: 58-68.
- [3] 程新宇. 工程决策中的伦理问题及其对策[J]. 道德与文明, 2007(5): 80-84.
- [4] 卢广彦, 付超, 吴金园, 等. 重大工程决策过程与决策特征研究——以三峡工程为例[J]. 中国科技论坛, 2008(8): 20-24.
- [5] 李伯聪. 工程伦理学的若干理论问题——兼论为“实践伦理学”正名[J]. 哲学研究, 2006(4): 95-100.
- [6] 李伯聪. 工程与伦理的互涉与对话——再谈关于工程伦理学的若干问题[J]. 华中科技大学学报: 社会科学版, 2006(4): 71-75.
- [7] 李伯聪. 微观、中观和宏观工程伦理问题——五谈工程伦理学[J]. 伦理学研究, 2010(4): 25-30.
- [8] 安维复. 工程决策: 一个值得关注的哲学问题[J]. 自然辩证法研究, 2007, 23(8): 51-55.
- [9] 哈尔滨市煤气建设方案座谈论证领导小组. 关于我市煤气建设方案座谈论证情况的汇报[R]. 哈尔滨: 哈尔滨市煤气建设方案座谈论证领导小组, 1988.
- [10] 张丽华, 郑铁军, 孔晓彦, 等. 煤炭气化对城市社会经济与环境影响的实证分析——以哈依煤气工程对哈尔滨市影响为例[J]. 中国煤炭地质, 2003(1): 29-30.
- [11] 关晓颖. 哈尔滨城市燃气事业的发展[J]. 城市, 1996(3): 26-28.
- [12] 李大尚. 我国最大的城市煤气工厂——哈尔滨依兰煤气厂即将开始建设[J]. 煤炭化工设计, 1986(2): 84.
- [13] 哈尔滨市经济技术社会发展研究中心. 哈尔滨—依兰煤气工程论证会专辑[R]. 哈尔滨: 哈尔滨市经济技术社会发展研究中心, 1988.
- [14] 林楠. 关于我市城市煤气化道路的建议——在中共哈尔滨市委常委会第24次会议上的发言[R]. 哈尔滨: 中共哈尔滨市委常委会, 1988.

A Study on the Deficiency of Democratization during Decision Process on A Project: Illustrated by the Case of Harbin-Yilan Gas Project

Wang Yijia¹, Lin Peiyan²

(1. School of Humanities and Social Sciences, Heilongjiang University of Science and Technology, Harbin 150001, China;

2. School of Humanities and Social Sciences, Harbin Institute of Technology, Harbin 150001, China)

Abstract: As one of the largest civil projects in the history of Harbin, Harbin-Yilan Gas Project is considered failed because of the serious defects in view of economic and social benefits. Documentary analysis is applied to study on the failure of this project, and an issue of deficiency of democratization during decision process is discovered. The characteristics of deficiency of democratization are analyzed from four aspects: expert consideration, decision within government, media supervision and civil rights. The related causes are discussed from three aspects as historical limitation, will of the officialdom, and policy defects. A self-examination is taken from the perspective of sociology, and three theoretical suggestions is provided finally.

Keywords: decision process of projects; Harbin-Yilan gas project; deficiency of democratization