责编：林娜 E-mail:studytimes4@126.com Tel：010-62806240

◆发展之路

以改革精神推进城市规划公众参与

□陈保中

近年来，我国公共决策公众参与度有所提升，但在一些领域公众参与仍存在较为严重的工具化倾向，“合法走过场”的情况屡见不鲜。城市规划领域这一问题尤为突出，规划的技术性被放大而民主性被大大忽视，公众利益表达途径不畅导致了规划决策不科学，频频引发群体性事件。

城市规划并非单纯的技术过程，更是一个相关利益之间博弈和平衡的政治过程

城市规划决策通常被理解为专业技术层面的问题，从上世纪五六十年代开始，随着规划导致的社会冲突不断发生，国外学者越来越倾向于将规划视为一种不同利益诉求表达、博弈并在此基础上形成合意的政治过程。城市规划决策涉及城市公共空间布局诸多技术问题，但其政治属性愈益凸显，这一属性主要体现在其利益平衡功能及为此而采取的民主方式上。在我国，规划的这种政治属性就体现在解决好为谁规划、如何规划的问题，体现在规划主体如何将人民群众的根本利益作为城市规划决策的出发点和落脚点上。

规划专家们对于城市理想状态的构想，是现代城市发展的重要力量，但这种构想应在不断汲取公众意见的基础上逐步形成，而不应是书斋中形成的成果。规划方案应该符合规划技术标准，更应该关切人民群众的实际愿望。专业规划与各方面利益诉求有机结合，技术过程与政治过程有机结合，是规划民主性、科学性、合法性的重要保证。依法规划的核心就在于维护城市规划的民主性，使其符合社会成员的根本利益，而非少数精英或既得利益者的利益。从这个意义上说，推进城乡规划公众参与也是新时期我国全面推进改革的重要要求。

事实上，一些同志对于城市规划公众参与的内在逻辑至今依然存在认识上的误区，如公众参与是否会提升行政成本降低行政效率，是否会影响社会稳定和谐的大局，等等。因此，尽管实践层面设置了一些公众参与的程序，但仅作为权宜之计，甚至是一种点缀善政的工具。在他们看来，政府决策只要客观上是为了公民充分享受良好的公共产品和公共服务，并且也经过专家讨论等程序，那么，公众参与成为制度要求下的摆设也无不可。

也有一些同志狭隘地将公共服务单纯地理解为服务输出，机械理解公共行政的“顾客导向”理论，认为政府是公共服务和公共产品的提供者，公众只是顾客，政府是公共服务的主体，公众似乎只是公共服务的客体，是被动的接受者。于是，他们忽视现代公民应有的参与权、自主权、选择权。这种“赐予式服务”“强制式服务”观念的存在说明部分公务员仍未脱离传统行政理念的窠臼。在此情形下，公众必然会对政府的一切决策有一种疏离感。

城市规划民意表达机制建设，应更注重参与形式和平台的创新

从实践层面考察，城市规划公众参与老套路多，有效的新方式少，较多是专家意见、听证会、座谈会等方式。而在行政主导情况下，专家参与、听证会常常也只是形式，有人将此形容为：领导定调子，专家做文章，领导定盘子。

对涉及全局性的经济发展战略、重要发展规划、重大建设项目、重大实事项目等事项，在行政决策前，邀请相关的技术专家和法律专家进行研究论证，提出建议和意见，可以使政府决策更加科学、合法。但是，有些行政机关在行政决策过程中，简单以专家意见代替公众参与，其实质是以专家为幌子，为长官意志寻找合法借口，以专家意见否定公众意见。尤其在城市规划中，这种情况并不少见。应该看到，专业人士的价值观和社会理想与一般大众的并不完全一致，专家决策未必能体现公众意见。一般大众所关注的是直接与自身相关的利益，可能与某些专业人士所追求的社会理想有一定差距，如何将这些利益平衡好，是规划过程中不可回避的问题。

营造公众参与的便利平台、机制是公众参与实践的一个核心问题。只有在稳定的参与平台和机制下，才能将公民积极参与的热情与政府管理过程有机结合起来，将有序的公民参与纳入公共管理过程中来。在创新参与机制方面，我国一些地方进行了很多有意义的探索，如在城市规划领域，深圳借助第三方专业机构服务，将全过程公众参与理论与方法贯彻到不同层次城市规划编制领域中，如城市总体规划、城市设计、专项规划、法定图则、区域规划等，努力在政府与公众之间架起一座沟通的桥梁、信任的桥梁。深圳的做法，简单说就是让社会力量在规划听证以及其他公众参与方面承担更多责任。

无论是规划还是其他行政领域，国外发达国家已经积累了相当丰富的经验，值得我们认真研究借鉴。意大利一些地方政府专门成立了公众参与局，专事沟通公众工作。法国、英国的社会参与也很有特色，如法国1995年2月的《加强环境保护法》规定所有对环境产生影响的大型项目必须开展“公众辩论”，并成立全国公众辩论委员会。在城市规划、环境保护等领域，1975年法国政府规定，在修订或审批某些规划文件时需要进入公众调查程序。一些国家将公众参与是否充分参与作为议会讨论相关法案、提案的首要议程。

在参与实践中不断提高公民参与公共决策的热情和能力

我国规划公众参与发展不很平衡，这种不平衡性既体现在地域上，更体现在参与主体上。由于参与渠道、时间、精力和能力等限制，仍然有相当一部分公民并没有参与到规划过程中来，尤其是边远、农村地区以及城市的弱势群体，参与机会相对较少——而他们正是城乡规划需要特别加以关注的群体；由于参与途径和参与能力的限制，非理性化的参与时有发生，如抵制性参与、过激的参与，甚至暴力的参与，等等，这些都将对民主政治建设乃至社会稳定产生消极的影响。

城市规划公众参与的推进，有赖于公众有效表达热情和能力的提升。公众参与能力的提升，取决于多种因素，其中包括公众民主意识、法律意识和责任意识的提高，整个社会尤其是政府部门必须树立人民当家作主和人民权利至上的意识、国家一切权力属于人民的意识、公共权力的行使必须受到人民和法律制约的意识等，在我国，这些意识的树立客观上需要一个漫长的过程。

特别值得强调的是，要善于在实践中提升参与能力。实践是最好的学校，也是最好的教科书。在实践中，参与主体的能力和热情都将得到极大的提升。参与实践形式的创新，民主参与氛围的形成，都有利于公众参与能力的提高。客观而言，目前我国公众参与能力不强，与传统体制未赋予公众足够的参与机会有关。

总之，城市规划决策作为一项重要的公共决策，必须符合现代法治原则。城市规划的合法性、正当性集中地体现在其公众参与程度上，规划主体必须不断提升治理体系和治理能力现代化，确立以人为本、协商民主理念，在城市规划过程中，不断推进公众参与的机制、制度创新，促进城市文明的健康发展。

◆有感而发

更要关注两会前后

□罗俊锋 李 宁

每年一度的两会，不仅让国内的民众翘首以盼，就连国际上在此刻也调整了焦距。

两会作为一场高规格多层次的“国是论坛”，在广泛集中民意和解决社会矛盾方面，在制定规划蓝图和大力谋求发展方面，在洞察国际国内局势和积极应对各种挑战方面，随着激烈的观点争锋和谨慎的施政措施出炉，让越来越多的民众把一年来的期待瞬间变成兴奋，把兴奋变成希望。

正是代表委员们积极的参政议政热情，改变着中国，也影响着世界。

如果说两会过后看的是“行动”的话，那么，两会之前，我们看的是代表委员们的“准备”。这个逻辑就是，将“准备”好的提案和建议放在一起进行争辩讨论，然后再将成熟的思路在全国范围内付诸行动。从这点讲，会前的准备充分不充分，直接决定着两会的收获，也影响着两会之后的“行动”质量。

关注两会前后，无疑更有意义于两会本身。

可惜的是，民众的一腔热血往往聚集在两会本身，而忽视了两会前后。诸如“两会关键词是什么”“谁又有了雷人提案”“某某明星是否缺席会议”等等，也无意间成了记者笔下的猎闻和民众热议的噱头。

从人民群众中推选出来的代表委员们在任内履行着神圣的民主权利，既是至高无上的荣誉，更是一份沉甸甸的责任。然而，我们在看到各级两会上绝大多数代表委员为国家建设积极建言献策的同时，也有极少数把崇高使命当成荣誉光环的。地方两会上，提案作为代表委员任内不可或缺的为民执言形式，却引不起他们足够的重视，请人代笔者有之，不经调研胡乱放炮者有之，一次提案没有主题还列举出多达二十余条者有之，脱离民生实际提交雷人提案以赚取眼球者有之。提案如果反映的是代表委员们一年来的工作作风，那么，分会场的小组讨论则反映他们参政议政的工作态度。也有的代表委员们在开会时，根本不专心，小组讨论更是一言不发；某些明星委员们只会利用小组讨论会为其他人签名，甚至代表委员们相邀集体外出观看演出，对热点讨论根本没有成熟的意见；某些代表委员们在讨论会上用手撑着额头，偷偷闭眼打盹，被点名发言时也是搪塞了事。这些与会的代表委员们肚子里到底有没有货，就不得而知了。当然，有失水准的工作态度同敷衍了事的工作作风一样，揭开的恐怕都是代表委员们会前准备不足的伤疤。

关注两会之前，不仅仅在于关注所谓的热点猜测，还在于关注代表委员们履行职责是否积极，为“两会”是否做好了准备，提案是否经过了深入调研，平素是否倾听民声做到了为民执言。当然，关注“两会”之前，不仅需要来自民间的力量，更需要各级政协和人大部门强有力的监督。

两会是一年来的总结和未来工作的部署，如何贯彻落实好两会精神和取得的丰硕成果，是两会之后的关注点。在现实中，我们并不乏见部分与会的代表委员们，会议结束后一旦回到地方，如同英雄凯旋，所到之处被鲜花和掌声簇拥，而所谓的巡回宣讲几乎成了走过场；也不鲜见部分很有针对性的提案，迟迟得不到相关部门的回音，一再搁浅；甚或出现政府在贯彻落实两会精神时脱离了地方实际，使错了劲儿。

关注两会之后，并不是关注委员代表们慷慨激昂的“宣讲口号”，也不是关注政府及其相关部门连篇累牍的“文件出台”，而是关注地方政府在两会精神的指引下，是否有了科学发展的施政方向和行动，是否夯实了取信于民的政府公信力，是否具足了“做不到不写不说”的新的精神风貌。

我们有理由相信，在全党全国深入贯彻落实党的十八大精神及十八届三中全会精神、进一步学习贯彻习近平总书记系列讲话精神和践行党的群众路线教育活动之际召开的全国两会，在全面深化改革和实现中华民族伟大复兴的中国梦征程上，必将涌动一股“务实、亲民、实干”的暖流，这股暖流叫希望。

◆政策与管理

钱都去哪儿了

□闻新国

爸爸去哪儿了？时间都去哪儿了？一个一个“去哪儿了”的主题节目和话题，展示了不同的行动方案和反思。与前几年“不差钱”相比，看看现在形成的落差，似乎可以类比地问一下，钱都去哪儿了？对钱都去哪儿了的追问，适用于几个方面。比如：股市多年一蹶不振，股民被套牢的钱去哪儿了？地方政府依赖于土地财政却债台累筑的钱去哪儿了？前几年担心热钱涌动，现在流动性紧张加上国际货币关系影响，作为国际资本的钱又要去往何方？对此种重大问题的追问，都与政府控制财政公共资源的方式有关，都会引发很多重大的思考，提供改革的重要线索。

特别是“八项规定”出台后，“三公”、津贴等与财政资金管理相关的改革，成效初显，而且这些措施与以往相比，有令不行的风气有所改观，但是与存在的问题相比，与人们的改革期待相比，取得的成效还是不够的。所以即使可能节减了一方支出，人们还是不禁要问：控制支出的效果是否属实？节约下来的钱又都去哪儿了？

具体观察，确实还存在以下突出问题。

一些单位以观望的心理推进，甚至想方设法钻政策空子，力争分享最后晚餐。中共中央、国务院印发《党政机关厉行节约反对浪费条例》就对取消公务车作出了规定，但是地方特别是各单位普遍不存在主动推进这项改革的意图，其他涉及影响单位领导财权的改革措施更是有如此遭遇。

控制支出的标准不明，一些地方部署落实政策时，只是上行下效转发文件。没有可供操作的详细标准，难以推进，结果集体违规、法不责众的现象比较普遍，很多政策落实还是处在测算摸底阶段。有些地方财政部门最后干脆对各单位的支出以一个固定的比例象征性地压减，而预算管理上并没有作出深入细致的规定。

虚假应付，存在不实行为。一些单位虚高上报往年“三公”支出，通过数字游戏的方式来体现本年度“三公”支出减少。一般式的联合检查代替专业审计，而检查时只是简单劝诫，没真正触动利益和灵魂。

措施单一，没有全面展开。人们当然对“三公”支出方面的问题久已诟病，但是导致“三公”问题的病根在深处，如果治了“三公”，其病根未治，其他方面的公共支出同样会是贪污腐化的重灾区。由于不是全面性控制支出，这次治理就明显存在这一问题，一些单位领导甚至借控制发放津贴之机，将资金用于漏洞更大的其他支出方面。

在财政管理透明度不高，控制支出没有全面铺开，公务人员的津贴受到影响，而单位负责人滥用财权未受遏制的情况下，人们就会普遍存在质疑：钱都去哪儿了？这种正当的质疑正反映出财政管理的要害。

打造阳光财政，就得对钱的去向有一个明明白白的交代。当前公开透明的财政制度还远没建立并有效运转起来。究其原因，有以下几个方面。

公共财权私人化。我国财政体制存在三个层次的分权，一是中央对地方的分权，二是地方对部门的分权，三是部门对个人的分权，结果在官本位突出的环境下，部门领导特权膨胀，单位财政公共资金就为部门领导控制。要解决钱去哪儿了的问题，实际上就要求各级政府真正进行自我革命。不解决公共财权的部门化和私人化问题，公共支出的管理就很难有突破。

公共预算软约束。财政预算本身就应当要有比较强的约束力，但是目前预算依据不足，预算方式跟不上形势，预算的民主化和公开化都不高，加之预算过于笼统粗疏，导致预算约束力不强，这种情况下财权就会为个人随心所欲支配。

问责机制形式化。一是现有财政体制总体来说不存在严格的问责机制。二是缺乏循环问责机制，我国形式上有审计人大纪检机构进行代理式问责，但是来自于授者权的问责不足。三是利益相关者缺乏直接的问责权限，广大民众，甚至部门单位的一般公务人员由于种种制度障碍，被一道道无知之幕排除在正常的问责之外。

党的十八届三中全会指出，财政是国家治理的基础和重要支柱。站在国家治理与财政治理关系的高度上看，构建现代财政制度需要从两大方面来抓：一是从税收与产权及个人权利的相互影响，通过对私权的保护、调节和对公权的监督、制约，构建有利于权利保障和权力约束的财政收入获取机制；二是通过事权的明晰和财权的控制，对政府配置资源的方式进行约束、限定和规范。财政支出管理就是财政改革中对财权加以控制的重要部分。

要让政府有形之手更有形，让财政支出干干净净、更加透明、更加高效，可以从几个方面对财政支出制度加以改进。

实行财政预算的正面清单制度。根据单位的事权，对各单位的部门预算进行全面细致的分类，各单位允许开支哪些项目进行明确规定，项目要足够细化，除规定的项目外严禁开支。开支标准按实际需求的平均水平相符，能够明确规定的要尽量明确，真正实现单位收支分离脱钩，统一支出标准，实现部门支出的偏平化和均等化，消除部门支出差距。同时要解决部门预算与决算脱节的问题，提高预算的准确性，预算调整要严加控制，决算与预算不一致的地方要重点说明。实际预决算公开制度，晒出全面的收支明细，让财政支出在阳光下接受监督。

完善公共支出交易机制。进一步完善政府采购和重要项目招投标制度，完善国库集中支付制度。购买支出要有明确的市场参考价作为支出的备查清单。资产性支出要有实物可查，服务性项目要有详细的服务清单，清查假合同假招标。对公共支出各环节不相容岗位进行完全分离，完善单位内部控制程序。

改进和加强人大、审计和纪检监督制度。真正授予相关机构的监督权力，并对监督失职进行问责。审计部门对各预算单位财务报告进行年度审计，重点进行合规性审查。人大和纪检机构要充实懂财务的业务人员，对财政预决算和各类支出进行常规性审查监督，不走过场，不留死角。同时要重典治理违反财经纪律的案件，惩治违法违规人员，以反腐成效取信于民。

对财政支出制度进行系统性技术改进。尽快建立我国政府会计准则体系，制定全国统一的公共财政会计核算指南，对各种类别的支出核算进行示范性列举，指导单位会计核算，保证会计核算的准确、真实。加快“三公”支出改革，尽快取消一般公务用车，制定公共招待的详细规定，支出控制从“三公”向全部支出项目扩展，真正做到财政管理精细化全面化。对会计独立核算不具备条件和不健全的单位，财政部门仍有必要实行会计集中核算，以打破财权部门化单位化的惯性思维。

强化单位财务档案管理。将单位档案管理特别是财务档案管理达标作为强制性要求。保证财务档案安全完整，为外部监督提供可查询可追溯的记录资料，确保监督有据可查，消除违法违规者的侥幸心理。

治霾需要全民合力

□高 峰

2014开年以来，我国多地又遭受大范围“霾伏”，气象部门连续多日发布空气污染预警。北京2月的最后一星期，AQI指数（空气质量指数）在连续多日的“橙色预警”之后，直逼“爆表”巅峰，这让一个月前刚通过的《北京市大气污染防治条例》受到考问——单靠越来越严格的行政力量，就能力挽狂澜吗？

城市化、工业化发展的动因是我们每个人对衣食住行改善与便捷的追求；其过程和后果则是资源的消耗、排放的增加和环境的污染。家里多开一盏灯，热电厂里就要多烧一块煤；多开一辆车，道路上就要多产生一份有害废气。严格的监管或者乏力的效果背后，是难以抵挡的日益扩大的群体性“刚需”。

换言之，如果要追究始作俑者的话，对于这漫天的浓浓雾霾，我们每个人都有“贡献”。要想抗污治霾，则意味着人人都要参与一场深刻的反省与调整，在合理争取自我权利的同时，必须付出自我权利的让渡，形成一股合力来扭转眼前的局面。

这条路，别人曾经走过。早在1943年，居住在美国洛杉矶的人们就开始遭受光化学污染的毒害。最初，从政府到民众，均不明就里，也没有意识到问题的严重性。后来，在民怨沸腾之下，政府关闭了一些企业，又出台了一些禁止垃圾焚烧的政策，但还是未能扭转雾霾压城的局面。

在此后10年左右的时间里，美国人一直寻找解决雾霾问题的答案，一些学者的研究报告直指当时排放量极大的汽车是“元凶”，排放贡献超过80%。但这一后来被官方认可的结论却遭到汽车工业和石油工业的强烈反对。政府也只是建议人们少开车，而对于排放标准、油品标准、汽车数量并没有作出实质性约束。

1955年，洛杉矶发生了严重的光化学污染事件，两天之内，因为呼吸系统衰竭而死亡的老人达400多人。直到发生了这样极端的环境灾难，政府才开始痛定思痛，下决心根治空气污染问题。随后的10年，再次开启新一轮的各方尝试、摸索和博弈。到了60年代，民众对环境权利的诉求已经成为社会浪潮中的一项重要内容，并直接促成了1970年《清洁空气法》修正案的出台。

实力雄厚的汽车工业和石油工业最终作出妥协，汽车被强制安上净化器，炼油企业被迫提高成本，改进工艺，大幅度降低成品油中烯烃等挥发性有机污染物的含量。迄今为止，美国加州的油品质量标准仍是全球最苛刻的，对二次颗粒物生成作用巨大的烯烃含量限值尤为严格。

接下来的数十年，加州的人口和汽车数量依然在增多，依然是重工业基地，但是空气污染的势头明显得到扭转。西海岸的水汽常常会形成云雾，缭绕着城市的高楼大厦，但是层次变得分明，色彩变得清朗。毒雾散尽之后的加州，是享誉世界的旅游胜地，以及科技文化贸易中心。

我国的城市化与工业化进程比美国晚了许多年，但却是体积更庞大的快速发展。

我们的优势是，在治理空气污染方面已经有了技术经验和前车之鉴，可以避免走弯路，至少不必重蹈“不撞南墙不回头”的覆辙。

劣势也很明显。从环境资源和人口的比例上看，我们的客观条件比美国等发达国家更为不利。土地和水资源的人均占有量都只有美国的1/5左右，资源环境的承载力也更脆弱。如果单是调整布局转移污染的话，空间狭窄，余地有限。北京的各种规章制度标准和监管力度就算达到全世界最严，污染企业就算全搬走，在华北平原连成整体的雾霾笼罩下，也难以独善其身。

此外，污染本身也是一个系统，雾霾只不过是污染物在大气中的表现形式，尚未引起如此多关注的水污染、土壤污染等问题，也必须同步解决，才能治本。

雾霾非朝夕形成，不可能寄望短时间消散。应对绕不开、躲不过的雾霾，我们需要的不是怨这怨那怨别人。我们需要改变的，也远远不止于监管监督的强化。相关城市的规划管理，经济发展的结构思路，民众的生活方式、社会的价值观念等，均需要反思和调整。不仅需要各地共同努力，也需要政府、企业、社会以及我们每一个人，从改变自己做起，各尽职责，全力“治霾”。