

行政规划中的公众参与：以城乡规划为例

董秋红

(浙江大学光华法学院, 浙江杭州, 310028)

摘要: 美、英、德、日诸国的城乡规划立法对于公众参与程序均有详细的规定, 信息公开、告知、听证、说明理由、公众参与计划诸建制化与非建制化程序安排贯穿于城乡规划的立项、编制、审议、批准、实施许可与修改全过程。反观我国有关城乡规划立法, 公众参与之信息公开、听证程序基本停留在规划草案编制阶段, 而其余阶段几乎未有任何具体的规定。我国法律关于城乡规划机关承担告知、说明理由义务的规定亦极为狭窄。借鉴上述诸国关于城乡规划中公众参与程序的立法规定, 希冀在检讨我国城乡规划中公众参与立法规定之不足基础上对之进行重构。

关键词: 行政规划; 公众参与; 城乡规划立法

中图分类号: D922.1

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2009)02-0196-08

自 20 世纪 30 年代始, 自由放任的市场经济逐渐有了计划的颗粒。经济危机与二战之后, 人们一致认为, 资本主义国家的经济发展应该有一个基本的国家政策目标。20 世纪 60 年代, 随着美国历史上民权运动的广泛兴起, 城乡规划任由政府交由专家拟订的陈旧方法需要进行重新考虑。此外, 许多环境保护主义者质疑政府经济发展的基本目标, 称其是以环境为代价来换取经济发展的。环境运动与民权运动竞相提出一种草根行动(grassroots activism), 此种倡议挑战了美国政治社会中普遍盛行的专家治理模式。随着美国越南战争与水门事件的引发, 专家治理模式彻底瓦解, 取而代之的是一种草根民主。公众参与城乡规划整个过程遂成为协商民主之滥觞。英国是世界上较早对城乡规划进行立法的国家, 其于 1947 年颁布的第一部真正意义上的《城乡规划法》是较早规定城乡规划过程中公众参与的规划法典。美国对于公众参与城市规划方面的理论探讨始于 1965 年波尔·大卫道夫(Paul Davidoff)《规划中的辩论与多元主义》(“Advocacy and Pluralism in Planning”)一文的发表, 而一种所谓的“市民参与”计划便由是而生。^[1]德国城乡规划中的公众参与之立法规定则见于 1987《建设法典》的颁行, 其 1980 年修订的城市规划法则更加强调了公众参与街区规划整个过程的程序性规定, 从而将公众参与置于城乡规划过程中的核心地位。反观我国城乡规划方面

的立法规定与实践, 其公众参与的实体正当性与程序正当性仍存在诸多阙如, 兹以相关国家城乡规划中公众参与程序为范例, 以期他山攻玉。

一、国外城乡规划中的公众参与

(一) 美国城乡规划中的公众参与

根据美国宪法, 城市规划权为一项“剩余权力”, 因而属于美国地方政府而非联邦政府的职能范围,^①但美国联邦政府可以透过财政手段(如联邦补助金)与环境立法间接发挥影响。在 20 世纪初, 美国一些城市和州相继颁行了城市规划方面的法律法规。美国早期的州规划法很少规定公众参与实践, 到 20 世纪 60 年代, 这一情形发生了改变。随着公众参与理论的相继提出, 各州规划法开始设立专门章节对公众参与城市规划全过程进行了详细的规定。公众参与城乡规划的方式有代表间接参与和个人直接参与。前者是指以推荐或选举的方式选派不同群体中的代表组成市民咨询委员会, 并由委员中的代表代表市民参与城乡规划过程的公众参与形式; 后者是指个人可以直接参加各市民委员会的各种会议, 以及大都市各专门委员会的所有公共会议, 而不需要获得任何有关方面的许可。

收稿日期: 2008-09-16; 修回日期: 2008-12-26

作者简介: 董秋红(1968-), 女, 浙江杭州人, 浙江大学光华法学院博士研究生, 主要研究方向: 宪法与行政法。

1. 信息公开

美国城市规划公众参与计划详细列明了公众获得信息各种途径，包括在公开发行的报纸上刊登、在网络上发布和邮寄相关信息等。对于法律要求举行听证会的规划项目，规划职能部门还需在少数民族地区公开发行的报刊上发布相关信息；同时要将听证会议的提案文件资料副本置于公共图书馆、供公众检视的办公场所，邮寄送达于利害关系人以及其他当事人。

2. 告知义务

华盛顿《郡、市发展规划控制法》(Growth management — planning by selected counties and cities)第35条对于公众参与进行了专门规定，主要从告知程序角度规定了规划机关告知义务、告知的具体内容等。首先规定了公众参与所要求的告知程序的对象。2005年伊利诺斯《地区规划法案》(The Regional Planning Act)第40条第1款规定，芝加哥大城市规划委员会应开展、实行与维持公众参与过程，为此应承担相应的告知义务。

3. 听证

根据2005年美国伊利诺伊州《地区规划法案》第40条第2款，对于任何地区规划的审查与拟定，在批准前委员会必须举行一个公共听证会，而且听证可以根据需要连续进行。根据2007年圣弗兰西斯科湾区大都市交通运输委员的公众参与计划书，对于就某一具体规划问题进行讨论的公共会议，依据法律规定需要举行听证会的，按照法律关于信息公开的要求公布听证会的时间、地点与目的；除了听证会、常务会议以及各专门委员会的会议外，圣弗兰西斯科湾区大都市交通运输委员还举办各种形式的研讨会、协商会、社区论坛等活动，以让公众了解与参与各种交通运输项目与规划，听取公众对于交通运输项目综合规划以及具体规划的意见。

4. 市民咨询委员会

2005年伊利诺伊《地区规划法案》第40条第3款规定，为在地区规划与政策方面给公众代表提供一个持续的与平衡的参与机会，规划委员会应设立常设的市民咨询委员会。根据2007年圣弗兰西斯科湾区(San Francisco Bay Area)大都市交通运输委员的公众参与计划，市民咨询委员会组织主要有三个，分别是大都市交通运输咨询委员会、老年及残疾人委员会、少数民族咨询委员会。从该计划对于市民咨询委员会的组织结构来看，一个突出的特征是社会弱势群体有了一个广泛参与城市规划过程的机会。

5. 公众参与计划(a public participation program)

各州规划法案对于公众参与计划的立法体例一般有两种形式：一是强制性规定，即对于某些类型的规划，例如土地利用规划与开发法令执行规划，必须有公众参与计划；二是非强制性的公众参与计划，即对于法律未明确规定公众参与的规划，规划机构可以实行一种非正式的公众参与机制，从而给公众一个充分发表意见的机会。

(二) 英国城乡规划中的公众参与

1990年英国《城乡规划法》将城乡规划主要划分为都市区域的单一发展规划与非都市区域的结构规划两种类型；同时，该法对于不同类型城乡规划的编制、修改、撤销与替换等方面规定了不同的公众参与机制。2004年英国出台了《规划与强制购买法》，对1990年《城乡规划法》的相关方面进行了重新规制，规定了“区域空间战略”(Regional Spatial Strategy)与“地方开发”(Local development)两种规划形式，并对区域空间战略及地方开发规划的编制与修订诸环节均规定了广泛的公众参与机制。

1. 信息公开

根据1990年英国《城乡规划法》第39条，地方规划当局在制定、修改、撤销以及替换地方规划草案时应确保充分公开信息。同时还规定了制定、修改、替代与撤销过程中的参与主体。

2. 咨询会或其他听证会

根据1990年英国《城乡规划法》第42条之规定，公众参与地方规划草案的拟定、修改、撤销与替换过程的程序性保障机制主要是质询或其他形式的听证会。该条第6款规定了质询或听证会的程序，即依据1971年《法庭与质证法案》的相关程序进行。

3. 公众参与的方式

根据2004年英国《规划与强制购买法》，区域空间战略以及地方开发规划的编制与修订均需广泛的公众参与支持。就“区域空间战略”规划而言，规定了两种形式的公众参与方式：一是社区参与方式(community involvement)；二是公民个人参与方式。根据该法第6条规定，区域规划主体(Regional planning bodies)在准备区域空间规划修正草案时，首先必须向利害关系人准备与提供区域规划政策的相关说明；其次，区域规划主体在准备、公布与执行区域战略规划过程中必须有利害关系人的参与。就地方开发规划而言，规定了独立的调查之公众参与程序。根据该法第20条规定，地方规划当局必须向国务大臣呈递独立调查过程中关于开发规划的任何文件；除此之外，还必须呈递独立调查过程中此类其他的文件以及规定的信

息于国务大臣。根据 1990 年英国《城乡规划法》第 35 条,国务大臣应就公众参与事项进行审查以决定是否批准该规划草案。

4. 规划许可程序中的公众参与

1990 年英国《城乡规划法》第 57 条之规定,任何有关土地开发方面的作业均需规划许可方可实施。根据该法第 66 条之规定,如申请人未提交相关证明文件,地方规划当局将不予核准;根据该法第 71 条,地方规划当局在决定任何规划申请时,将审查任何与该项申请相关的土地所有权人或其他利害关系人的参与情况。

(三) 德国城乡规划中的公众参与

1987 年德国《建设法典》是德国城乡规划的核心法律。德国的城乡规划主要区分为土地利用规划(F-plan)与建设规划(B-plan)两种类型。德国建设法典的分类依据主要是城乡规划的内容。建设规划的相关规定不得违背土地利用规划关于土地利用类型的规定。^②建设规划则较为具体,其性质相当于详细性规划,主要涉及工程的类型和范围、具体用以建设的地段和公用道路,着重于具体的城乡建设。德国城市规划中的公众参与机制基本上由法律加以明确规定,因而其建制化特征较为明显。按照 1987 年德国《建设法典》对于城市建设规划编制程序的规定,城市规划中公众参与机制主要有两个阶段:一是公众讨论阶段,即市政当局发布关于编制建设规划决定后,公众就建设规划的目的、内容等进行讨论的程序安排;二是公众评论阶段,即公众就规划草案进行评论阶段。具体来说,德国城乡规划中公众参与机制主要包括以下几个方面的程序性规定。

1. 信息公开

根据《建设法典》第 3 章第 1 节规定,规划编制机关向公众发布建设规划编制决定信息时,应将建设规划的总体目标、建设规划的目的与必要性、相同有效性情况下的可替代方案、对规划区域的认知、发展以及长远影响等内容一并予以公布。规划职能部门公布以上内容的信息资料,还应包括这些信息资料的图例、文字要点以及规划的规范依据等。根据《建设法典》第 3 章第 2 节规定,在规划草案确定后,规划编制机关应将规划草案稿、解释性报告或附充足理由的说明书、公众的声明以及异议的采纳情况等刊登在政府公报、政府职能部门的门户网站、公开发行的报纸上。除此而外,还应采用邮寄等方式将上述信息送达利害关系人或其他相关当事人。

2. 公众咨询

公众在获得建设规划编制决定相关信息后,将通过公众会议、听证会、讨论会等多种形式发表自己对建设规划的意见。德国建设规划中公众参与的一个显著特征就是尽早参与原则,即在规划草案确定前,公众就自始至终参与其中。德国《建设法典》第 3 章对公众参与城乡规划有专门规定。德国《空间规划法》第 7 条第 5、6 款规定,制定空间规划目标必须有公共部门和公民个人的参与;该法第 20 条规定,在负责空间规划的联邦内部必须建立一个咨询委员会,咨询委员会专家除了来自规划部门之外,还必须来自经济、农业和林业经济、自然保护和景观维护、雇主、雇员以及体育领域。除了德国基本法、联邦专门法对于城乡规划中的公众参与程序进行规定外,德国各邦制定的规划法规中亦有公众参与的专门规定。例如《巴登符腾堡规划法》第 6 条第 2 款规定,任何公民都可以免费查看具有约束性的发展计划及其相关论证。

3. 公众评论

规划职能部门在充分听取公众、利害关系人、受规划影响的公共团体对于建设规划编制决定后所发布的意见,以及充分考量他们中的代表提出的建设规划草案之后,将在公共利益与私人利益之间进行权衡,然后编制不同版本的建设规划草案报市政当局批准。市政当局同意规划职能部门提出的建设规划草案后,公众参与程序将进入第二个阶段,即公众评论阶段。根据德国《建设法典》第 3 章第 2 节,公众评议持续的时间为 1 个月。公众评议期限内市政当局对于所有利害关系人的评论都需要进行评估,并公布其评估结果。公众评议期限结束后,规划职能部门将公众意见以及对公众意见的评估整理成文字材料,送交议会,议会按照法定程序进行讨论和公开表决。根据规定,凡在公众咨询与评论阶段曾发表过意见的人士将被告知决策结果。

(四) 日本行政规划中的公众参与

日本第一部城市规划方面的规范性文件是 1919 年颁行的《城市规划法》,它为日本城市规划的建构提供了一个基本的制度性框架。随着日本社会经济的变迁,该法已越来越不适应日益膨胀的城市化进程,以及由此带来的公共设施极度匮乏的新变化。为此,日本国会于 1968 年颁行新的城市规划法,确立了新的城市规划体制与城市规划合法性的程序性正当程序。1968 年日本《城市规划法》的一个显著特点是:日本政府将土地使用区划的审批权限从中央政府下放到都道府县政府,并将公众参与视为城市规划过程中的法定程序。自此,城市规划之合法性衡量基准就具体到

公众参与地方政府城市规划过程的充足程度。1980年修订的城市规划法则更加强调了公众参与街区规划整个过程的程序性规定，从而将公众参与置于城乡规划过程中的核心地位。日本城市规划过程中的公众参与机制主要表现为公众参与的建制化特征。

1. 日本城市规划过程中公众参与的一般性规定

城市规划按其进程一般可划分为城市规划编制决定的提出阶段、城市规划草案拟定的调查与讨论阶段、城市规划草案的审查阶段、城市规划草案的裁决阶段以及城市规划的实施阶段等。尽管城市规划由于其阶段不同，公众参与城市规划的形式与方法也就各异，但信息公开、告知与听证等日本行政程序法所规定的程序性正当程序均适用于城市规划过程中的各个不同阶段。城市规划法所规定的公众参与程序贯穿于城市规划的各个阶段；质言之，公众参与城市规划所采用的原则是及早参与。但是城市规划进程各异，公众参与的形式亦不尽相同。^[2]一般地，城市规划编制调查阶段的公众参与程序表现为一种非建制化特征；其会议的方式相当于行政程序过程中的非正式听证。但是对于城市规划草案的审查阶段，公众参与程序就表现为一种建制化特征，其听证会、公开讨论会以及调查问卷活动等形式相当于行政程序过程中的正式听证程序。

2. 城市总体规划中的公众参与

从规模分析，日本城市规划法所规定的土地利用规划、城市公共设施规划以及城市开发规划，又可区分为总体意义上的规划与局部意义上的城市规划，前者可称之为总体城市规划；后者可称之为地区规划，或街区规划。

在日本城市总体规划编制与审查批准过程中，市民参与的机会较为有限。日本地方政府召集的规划审议会、规划编制委员会或各类规划协议会等会议，公众参与其中的机会不像美国城市规划法所规定的那样——公众参加政府规划委员会的会议不受任何限制。在日本，只有少数的规划协议会为社会公众设置了几个可以自由应征的市民委员的席位。但一般来说，这些为数较少的几个席位也是专门向政府部门的专业技术人员或专家学者提供的。除此之外，公众获得有关地方政府总体规划的相关信息亦较为有限。在日本，大部分的市民获得有关城市规划方案的相关内容和审议程序等方面信息的方式只是一些宣传材料，而关于规划草案的目的、必要性以及对于公众异议的说明等信息较难以得到。因此，市民与政府之间的互动交流还未

能全面开展，而仅仅是政府向市民提供相关信息的单向交流。可以说，目前城市总体规划的决策模式仍然是政府主导型的模式，而不是真正的参与。^[2]

为适度激活公众参与城市规划的热情，增进公众对城市规划的理解，获取公众对城市总体规划合法性认同，近年日本城市规划中出现了一种新公众参与机制——市民委员会制。该制度规定城市规划职能部门举行城市总体规划方面的研讨会、论证会以及其他规划会议时应适度保留市民代表的应有席位，让市民的代表参与到城市规划的诸环节中，但这种间接参与机制与美国城乡规划中的直接参与制度相距甚远。

3. 街区规划过程中的公众参与

随着公众参与城市规划要求的日趋加强，1980年日本《城市规划法》增加了街区规划这一新的规划类型，以顺应行政规划领域中的日本民情。另一方面，将城市规划过程中一种分散的、非建制化的街区公众参与程序以立法的形式加以明确规定，反映了立法者欲以立法的形式将其加以建制化的目的。日本街区规划中公众参与的持续时间、方式、内容，以及参与强度与前述总体规划中的公众参与大不相同。根据修订的城市规划法，街区规划编制决定的提出由市民在规划专家的指导下自己完成，此与前述各国城乡规划编制决定均由地方政府提出并予以发布显然不同。同时，街区规划方案的确定亦由市民自己加以确定，而非地方政府。一般情形下街区规划编制决定与规划方案的确定，也是市民与市町村规划部门经过相互协商而达成共识的结果。

二、对我国城乡规划中公众参与之检讨

我国法律首次明确规定“公众参与”行政规划编制过程者乃推2002年《环境影响评价法》。该法第5条对公众参与环境影响评价作出了原则性规定，即“国家鼓励有关单位、专家和公众以适当方式参与环境影响评价”。首次就公众参与行政规划过程的具体机制进行详细规定的规范性文件乃2006年《环境影响评价公众参与暂行办法》。此前的1989《城市规划法》对于公众参与行政规划过程未有只言片语，亦未有任何关于信息公开诸公众参与程序之规定。率先就政府定价规划行为规定公众参与程序者为1996年《价格法》，该法第23条就制定关系群众切身利益的公用事业价格、公益性服务价格、自然垄断经营的商品价格等政

府指导价、政府定价方面的规划行为,规定了听证会制度,即由政府价格主管部门主持听证,征求消费者、经营者和有关方面的意见。对公众参与城乡规划编制、修改过程进行详细规定者当推 2007 年《城乡规划法》。该法第 26 条规定了规划编制草案公开程序、编制过程中听取公众意见的具体机制以及对于公众意见不予采纳的说明;^⑨第 46 条还就征求公众对于规划实施情况意见之公众参与程序进行了规定;^⑩第 54 条就公开规划实施过程中的监督检查情况和处理结果,并供公众查阅之信息公开程序进行了规定。^⑪21 世纪以来,尽管我国行政规划相关立法对于公众参与机制的建制化安排逐渐增加,但相关立法仍存在诸多阙如,兹就我国行政规划法关于公众参与机制之规定检讨如下。

(一) 信息公开

根据我国宪法、法律与行政法规,以下城乡规划方面的信息不属于政府主动公开的范围:①规划立项的说明书或建议书;②规划主管部门编制规划草案前的调查结果;③城乡规划草案的具体内容;④规划草案的说明与相关文件资料;⑤与规划草案的制定、修改、撤销、替换相关的文件,以及一定情形下,地方规划当局所获得的证明材料;⑥公众对于草案的异议以及规划主管部门对于草案异议的声明;⑦规划主管部门的公共活动与决议;⑧听证会议的提案文件资料副本;⑨规划编制部门异议的采纳情况;⑩规划审批机关批准后不予批准的理由;⑪规划审批机关对于公众异议的采纳情况。

从我国法律与行政法规的相关规定看,城乡规划立项的相关信息完全处于秘密状态,社会公众,尤其是利害关系人无从论证城乡规划的可行性、科学性与合理性。由是观之,包括利害关系人在内的社会公众既然无从知悉城乡规划立项的相关信息,当然就无法参与其中。那么对于有关公众切身利益的规划草案的具体内容,政府是否具有主动公开的义务?根据 2007 年《城乡规划法》第 26 条第 1 款之规定:“城乡规划报送审批前,组织编制机关应当依法将城乡规划草案予以公告,并采取论证会、听证会或者其他方式征求专家和公众的意见。公告的时间不得少于三十日。”所谓公告是国家权力机关、行政机关向国内外郑重宣布重大事件和决议、决定时所用的一种公文。因此,公告只是告知相关事宜,而不是说必须公开需要公告之具体内容。立法中使用“公告”,而不使用“公开”,根据文义解释,似应作如下理解,即规划编制部门依法仅告知公众规划草案相关事宜,而不承担主动公开规划草案具体内容之义务。就规划草案编制过程中有

关公众的异议、规划主管机关制定规划草案的说明等信息,政府规划主管机关并不具有信息公开义务。在规划草案的审议批准阶段,审批机关批准或不予批准的理由以及对于公众异议的答复等信息亦不属于主动公开事项。

由是观之,我国行政规划中政府信息公开的范围过于狭窄,内容极为有限;除此之外,行政规划中行政机关所承担的信息公开义务基本上限于规划编制阶段,而规划的立项、审议、确定裁决与实施许可阶段却少有建制化安排。令人欣慰的是,2007 年《政府信息公开条例》将建设用地规划实施许可相关信息纳入政府主动公开的范围,从而有助于公众参与其中。

(二) 听证

我国 1996 年《价格法》是首部规定政府定价规划行为应采取听证会制度的法律文件。根据该法第 23 条之规定,听证会制度只适用于政府定价规划行为确定裁决前的编制阶段,而对于政府定价确定裁决这一影响公民切身利益的规划行为却未规定公众参与程序。质言之,我国行政规划立法对于听证程序的建制化安排存在公众参与阶段不完全之弊病。

2002 年《环境影响评价法》第 11 条规定,专项规划编制机关在规划草案报送审批前,应举行论证会、听证会,或者采取其他形式,征求有关单位、专家和公众对环境影响报告书草案的意见。根据该规定,听取公众对环境影响报告书意见只发生在规划草案报送审批前,即规划草案编制阶段,而对于规划编制决定的立项、审查、确定裁决以及实施阶段,皆无公众参与之具体规定。同时该条规定了专项编制机关征求公众对环境影响评价报告书草案意见的适用条件是:一是可能造成不良环境影响并直接涉及公众环境权益的规划;二是不属于国家规定需要保密的情形。对于是否属于国家规定需要保密的情形,法律法规有明确规定,专项规划编制机关并不享有太多的自由裁量权;但对于是否可能造成不良环境影响,并是否直接涉及公众环境权益,专项编制机关享有自由裁量权。换言之,行政机关皆可以不直接涉及公众环境权益为由拒绝举行听证会。2006 年《环境公众参与暂行办法》对听证程序进行了详细而具体的规定,但其听证程序的适用阶段亦仅停留在规划编制阶段,而对于规划的立项以及规划实施许可阶段却并未规定听证程序。

我国 2007 年《城乡规划法》对城乡规划的编制、实施与修改诸过程明确规定了听证程序。我国城乡规划中的听证程序主要体现在规划编制阶段,而对于规划立项、规划的审议、规划的批准以及规划实施许可

四个阶段，2007 年《城乡规划法》并未规定听证程序。如果城乡规划，尤其关系到相对人切身利益的控制性详细规划与修建性详细规划的立项由规划主管机关主动发起，那么就该规划是否立项举行听证就显得尤为必要。因为一旦规划主管部门决定立项，那么进入规划草案编制阶段的听证就只能就规划草案某一内容的合理性进行听证，而不是就整个规划是否需要立项的合理性进行听证。在日本，街区规划方案的编制决定由街区居民与市町村规划部门共同发起，因此，其立项阶段的听证程序可以省略。对于规划草案的审查批准，美、英、德、日等国均规定了听证程序，而我国则将规划草案的审查批准完全交由审批机关处理，从而为一种专断的城乡规划审批权提供了法律上的保障。对于城乡规划的实施许可，无论我们依据《城乡规划法》，还是依据《行政许可法》，审批机关对于建设单位的建设用地许可均无需主动公开听证，由此，城乡规划许可权亦为一种专断的行政权。

（三）告知

我国 2003 年《行政许可法》规定了许可机关对于申请人与利害关系人所负担的告知义务。根据该法第 36 条规定，行政机关对行政许可申请进行审查时，发现行政许可事项直接关系他人重大利益的，应当告知该利害关系人。申请人、利害关系人有权进行陈述和申辩，行政机关应当听取申请人、利害关系人的意见。2006 年环保总局发布的《环境公众参与暂行办法》规定建设单位或其委托的环境影响评价机构对公众所负担的告知义务。根据该办法第 9 条之规定，建设单位或者其委托的环境影响评价机构在编制环境影响报告书报送环境保护行政主管部门审批或者重新审核前，应向公众公告如下内容：①建设项目情况简述；②建设项目对环境可能造成影响的概述；③防止或者减轻不良环境影响的对策和措施的要点；④环境影响报告书提出的环境影响评价结论的要点；⑤公众查阅环境影响报告书简本的方式和期限，以及公众认为必要时向建设单位或者其委托的环境影响评价机构索取补充信息的方式和期限；⑥征求公众意见的范围和主要事项；⑦征求公众意见的具体形式；⑧公众提出意见的起止时间。同时，该办法第 10 条还就告知的方式进行了详细而具体的规定。2007 年《城乡规划法》未对规划行政主管部门的告知义务作出规定。

根据上述对我国有关城乡规划立法之于告知程序的规范分析，负担告知义务的机关主要有：一是建设用地规划许可机关，其应依据《行政许可法》第 36 条之规定履行告知义务；二是建设单位或者其委托的

环境影响评价机构，其应依据《环境公众参与暂行办法》相关规定向公众履行相关告知义务。据此，按照城乡规划五个发展阶段，行政机关依法履行告知义务只发生在建设用地规划实施许可阶段，而其余四个阶段则几乎没有告知义务的相关规定，而对于建设单位或其委托的环境影响评价机构所负担的告知亦仅局限于规划编制阶段。对于行政机关的告知义务，我国相关立法不仅对之进行规定的数量极为少见，而且即便有告知义务的相关规定，其适用的范围亦极为有限。

（四）说明理由

我国 2003 年《行政许可法》规定了行政机关在作出许可或不予许可行政行为时应当向申请人说明理由。据此，如果规划许可机关对于建设单位的建设用地规划申请置若罔闻将承担法律上的不利后果。2002 年《环境影响评价法》对规划草案审批机关未采纳环境影响报告书结论以及审查意见的，规定说明理由义务。该法第 14 条规定，“设区的市级以上人民政府或者省级以上人民政府有关部门在审批专项规划草案时，应当将环境影响报告书结论以及审查意见作为决策的重要依据。在审批中未采纳环境影响报告书结论以及审查意见的，应当作出说明，并存档备查。”2006 年环保总局发布的《环境公众参与暂行办法》对于建设单位或其委托的环境质量评价机构规定向公众说明理由的义务。同时，该法第 34 条还规定专项规划草案审批机关的说明理由义务。根据该条，专项规划的编制机关应当认真考虑有关单位、专家和公众对环境影响报告书草案的意见，并应当在报送审查的环境影响报告书中附具对意见采纳或者不采纳的说明。2007 年《城乡规划法》对于规划行政主管部门以及其他行政机关未规定说明理由义务，其他相关法律法规亦未作出相关规定。

鉴于此，我国城乡规划过程中规划立项机关就是否立项的理由、规划编制机关编制规划草案的理由、规划审批机关的批准或不予批准理由均无需向公众、行政相对人以及其他利害关系人予以说明。根据上述法律、行政法规关于公众参与的立法规定，我国有关城乡规划过程中公众参与之信息公开、听证程序基本停留在规划草案编制阶段，而其余四个阶段几乎未有任何具体的规定。城乡规划过程中依法负担告知义务的唯一有建设用地规划许可机关，而规划立项机关、编制机关、审查批准机关均不负担告知公众及利害关系人的义务。说明理由义务仅体现在建设用地规划许可机关以及环境影响评价报告审查批准机关，而其余机关均不承担说明理由义务。

(五) 公众参与计划

信息公开、听证、告知与说明理由构成行政规划过程中公众参与机制的核心内容；一般地，有着成熟市民社会基础的西方国家之行政程序法典及相关行政规划法规对之均有详细而具体的规定。但由于公众参与形式的多样性、公众参与机制的灵活性以及公众参与的广延性等特征，立法对之一般难以进行完全规整，因此，一些国家和地区的行政规划立法往往原则性规定规划部门在行政规划过程中必须有详细的公众参与计划，以避免立法规定的不足与遗漏。以美国各州所颁布的城市规划法案为例，其对于公众参与的具体机制虽然语焉不详，但立法一般有关于公众参与计划的原则性规定。按照美国各州的城乡规划立法，其对于公众参与计划的立法规定一般区分为强制性与非强制性公众参与计划。例如，对于土地利用规划与开发法令执行规划，则必须有公众计划；对于法律未明确规定公众参与的规划，规划机构可以实行一种非正式的公众参与计划，从而给公众一个充分发表意见的机会。日本的城乡规划立法亦有同样的规定。

三、我国城乡规划中 公众参与机制的重构

城乡规划中公众参与机制所涵盖的信息公开、听证、告知以及说明理由诸正当程序应融贯于城乡规划的立项、编制、审议、批准以及实施许可全过程。对于城乡规划的立项不能仅由行政机关及其所邀请的专家单独决定，而应该由公众、专家与行政机关是否需要立项以及如何立项共同协商。经公众、专家以及行政机关共同协商并决定立项后，他们应该就规划方案分别编制不同的草案。在规划编制草案经公众论证商谈后，不同的草案交由规划审议机关进行投票表决，以决定究竟采用哪一个草案。审议机关应就规划草案采纳的理由予以说明，并予以公告。在通过审议机关的审议程序之后，再进入规划批准机关的审批程序。规划审批机关就是否批准该规划进行裁决，信息公开、听证、告知以及说明理由等正当性程序同样贯穿规划裁决过程。总之，城乡规划从立项、编制、审议、批准以及实施全过程均应有公众全面的、主动的、积极的参与。质言之，规划的立项、规划草案的编制、规划的审议、规划的审查批准以及实施许可是规划主管部门、专家与公众共同就什么是最好的城乡规划进行论证商谈而最终达成一致共识的结果。

为实现一种全面的、主动的公众参与，信息公开机制应运行于城乡规划的全过程。具体地说，立法应

明确规定政府主动公开以下信息：①城乡规划立项的说明书或建议书；②地方政府规划主管部门编制规划草案前的调查结果；③城乡规划草案的具体内容；④规划草案的说明与相关文件资料；⑤与规划草案的制定、修改、撤销、替换相关的文件，以及一定情形下，地方规划当局所获得的证明材料；⑥公众对于草案的异议以及规划主管部门对于草案异议的声明；⑦城乡规划主管部门的公共活动与决议；⑧听证会议的提案文件资料副本；⑨规划编制部门异议的采纳情况；⑩城乡规划审批机关批准后不予批准的理由；⑪城乡规划审批机关对于公众异议的采纳情况；⑫会议纪要。法律还应明确规定信息公开的方式，诸如在一定范围内公开发行的报刊刊登、在行政机关网页上发布公告以及分发手册。信息公开方式的立法规定还应考虑到老人、身心障碍者等社会弱势群体获取相关信息的能力，保障他们能通过法定的方式获得准确、及时的信息。听证机制应贯穿于规划的编制、审议、批准与实施许可全过程；如果规划的立项是由行政机关主动发起，则该过程仍应适用听证。法律还应规定听证发布的时间、听证的地点、听证的组织形式等。立法不应只就规划实施许可设置告知、说明理由之正当程序，而应就规划形成的全过程安排行政机关的告知义务。此外，对于规划主管机关召开的会议，也应告知公众参加的时间、地点以及方式。告知与说明理由程序亦应贯穿于城乡规划的立项、编制、审议、批准与实施许可全过程。前述所列12项信息公开的具体内容，行政性的规划机构对之应承担告知与说明之义务。

在重构上述城乡规划中公众参与机制所涵盖的正当程序之立法规定是，我们还需从公众参与计划着手来构建一种建制化与非建制化的公众参与机制。我国城乡规划立法可以借鉴美国公众参与计划的立法模式，对于某些城乡规划宜规定强制性公众参与计划。我们认为，我国立法尤其需要对乡村规划、城镇详细性控制规划、详细性修建规划、建设项目的实施许可以及环境影响评价过程中实施许可规定强制性公众参与计划。而对于全国城镇体系规划、城镇总体规划可不予以规定强制性的公众参与计划。

对于我国城乡规划中公众参与机制的重构，我们应始终持有一种价值理想，即人们可以通过积极的参与有目的地对解释和描述社会世界的方式(语言/话语)、工作方式(工作)和其他相关的方式(权力)中的非理性、无效率、不公平或令人不满的(异化的)现象进行挑战和重构。^[1]我们还需从民主理论来寻求城乡行政规划中公共权力的合法性来源。质言之，民主理论及作为政治制度的民主，在关注政治统治权问题的同

时，自然也涉及到行政权力行使的合法性问题。^[4]由此，我们可以按照行政规划中诸如社区价值评价、目标确定、数据收集、准则设计、方案比较、方案优选、规划细节设计执行、规划修批、贯彻完成和信息反馈等不同的阶段来设计不同的公众参与城乡规划的机制与模式。

注释：

- ① “剩余权力”来自于美国宪法修正案第10条，“本宪法所未授予中央或未禁止各州行使的权力，皆由各州或人民保存之”。因此，美国联邦政府只能行使宪法明确规定的权力，州政府行使联邦宪法没有明确禁止的剩余权力。
- ② 例如，在一般居住区中，只有用于私人用途的大楼、商店、饭店、工厂、宗教、文化和社会用途的大楼以及医疗和休闲设施是允许建造的。
- ③ 2007年《城乡规划法》第26条第1款规定：城乡规划报送审批前，组织编制机关应当依法将城乡规划草案予以公告，并采取论证会、听证会或者其他方式征求专家和公众的意见。公告的时间不得少于三十日；第2款规定：组织编制机关应当充分考虑专家和公众的意见，并在报送审批的材料中附具意见采纳情

况及理由。

- ④ 2007年《城乡规划法》第46条规定：省域城镇体系规划、城市总体规划、镇总体规划的组织编制机关，应当组织有关部门和专家定期对规划实施情况进行评估，并采取论证会、听证会或者其他方式征求公众意见。组织编制机关应当向本级人民代表大会常务委员会、镇人民代表大会和原审批机关提出评估报告并附具征求意见的情况。
- ⑤ 2007年《城乡规划法》第54条规定：监督检查情况和处理结果应当依法公开，供公众查阅和监督。

参考文献：

- [1] Tom Angotti. Advocacy and community planning: past, present and Future[EB/OL]. http://www.plannersnetwork.org/publications/2007_spring/angotti.htm, 2008-07-15.
- [2] 王郁. 日本城市规划中公众参与[J]. 人文地理, 2006, (4): 34-38.
- [3] 诺曼·K·邓津, 伊冯娜·S·林肯. 定性研究: 策略与艺术[M]. 重庆: 重庆大学出版社, 2007: 611-637.
- [4] 王锡锌. 公众参与和行政过程——一个理念和制度分析的框架[M]. 北京: 中国民主法制出版社, 2007: 3.

Public participation in the course of administrative planning: taking urban and rural planning for example

DONG Qiuhong

(Guanghua Law School, Zhejiang University, Hangzhou 310028, China)

Abstract: The urban and rural planning laws of America, Britain, Germany, and Japan have a minute description on public participation procedure. Transparent information, appraising, hearing, illumination reasons and public participation plan impenetrate all procedures, such as origination, making, discussion, approving, permission and modification of urban and rural planning. While observing urban and rural planning laws in China, the transparency of information and hearing has only been prescribed in the course of making of planning, without any description of the others. At the same time, the scope of description of urban and rural planning laws in China to appraising and illumination reasons is very strait. Through the concrete description of foreign countries, we hope that reconstruction can be made through reviewing shortcomings of laws of China.

Key words: administrative planning; public participation; urban and rural planning law

[编辑：苏慧]