



孟丹 陈建新

(华南理工大学建筑学院, 广东 广州 510640)

**摘要** 追溯了公众参与城市规划的历史,探讨了公众参与城市规划的意义,并在分析我国公众参与城市规划现状的基础上,提出了公众参与城市规划的原则、组织结构、内容与形式。

**关键词** 公众 城市规划

**中图分类号** TU984

**文献标识码** A

**文章编号** 1001-7348(2003)05-046-03

## 0 前言

21世纪前20年是我国社会经济发展的重要战略机遇期,大力推进城市化,是保障我国经济社会快速、持续和协调发展,全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面,实现中华民族在新世纪的伟大复兴的重大战略举措。全体社会公众参与编制、管理与实施城市规划的全过程是推进城市化的重要基础性工作。

## 1 公众参与城市规划的兴起与必要性

公众参与城市规划活动兴起于欧美各国。20世纪60年代后期,在美国的一些城市中成立了诸如社区改造中心之类的机构,以帮助社区居民学习有关社区建设的知识和技术。在从1968年开始的新社区计划和以后的示范城市计划中,美国联邦政府在审批援助款项时的条件就是要证明市民是否真正有效地参加了规划。60年代以后,联邦政府开始下放规划权力,满足市民自治的要求,以增加市民的信任,对抗市民的离心倾向,公众参与也被用作解决这些不满的一种手段。因此,公众参与在当时成为解决社会政治冲突的一种手段。90年代以来,加拿大对战后规划建设的成就及政府封闭式的行政体系开始进行反思,城市规划更注重人文

价值和多元化,有更多的公众参与。在加拿大,公众参与城市规划通过“分散—集中—再分散—再集中”的方式,使市民参与城市规划的全过程。

在1992年到1995年,温哥华市发动了一个大型的市民参与活动,作为它修定总体规划的主要内容,成为公众参与城市规划的一个典范。该活动历时两年多,分4个阶段:第一阶段,市民提供规划概念;第二阶段,市民讨论;第三阶段,市民选择;第四阶段,市民与市议会讨论规划草案。规划部门集合“选择工作书”、“未来方向选择问卷”和“抽样调查”资料,制定总体规划草案。草案在市政府大楼、各区消防局展览,并由各市议员到场与市民讨论。

对温哥华市新总体规划方案的市民参与过程,毁誉参半。好的方面在于:①树立政府良好的形象;②增强了社会的凝聚力,以合作精神去解决问题,容纳和协调了少数派的意见;③通过与市民的接触和交流提高了行政效率,尤其使市民对规划方案的实践会采取更合作的态度。弊端在于:①时间和金钱花费大;②增加了权力斗争,鼓励了以自我为中心的“山头主义”;③市民的期望和目标不断攀升,要研究的题目也多了,规划部门吃不消。尽管如此,从总体上来说,温哥华市新总体规划方案的市民参与过程收到了

较好的效果,代表了城市规划的一种趋势。

长期以来,由于缺乏全体社会公众对规划全过程的广泛参与,我国城市规划工作一直不同程度地存在着规划编制、管理与实施脱节的现象,极大地妨碍了城市规划方案的实施,阻碍了我国城市化的进程。造成这类问题的原因主要在于:

(1)规划管理体制严重滞后于城市发展的需要,规划通常由设计单位按照主管部门任务委托书的要求编制,最后报主管部门审批,规划主管部门既是管理者,又是决策者,规划从编制到实施自始至终处于规划管理者的控制之下,导致规划成为“长官意志”的产物,规划的公平性、科学性、法律性难以体现。

(2)编制规划的目的大多是为了落实上级的指令性要求,很少根据城市发展的实际需要,缺乏深入的调查研究,规划成果往往缺乏针对性和全面性,忽视对城市建设活动的引导,规划成果仅仅是政府官员体现政绩的陈列物,市民对其缺乏热情和积极性。

(3)规划过程仅限于政府与专家之间交流,公众对规划缺乏应有的了解,缺乏支持规划和参与规划的热情和动力。相反,一些公众视规划为“圈套”,不按规划实施或钻规划的空子。

(4)规划片面注重反映“专家思想”,过

作者简介:孟丹(1968~),华南理工大学博士研究生,规划师,主要从事景观建筑学、城市规划与设计研究;陈建新,华南理工大学教授、党委副书记。

收稿日期:2003-02-19

于强调技术合理性而忽视了与实际情况相结合,不考虑市场、不考虑市民利益、不考虑实际情况,规划缺乏可行性和评估。

面向未来20年,我国大力推进城市化进程,要避免以上现象的发生,必须从更新规划编制、管理及实施的运作机制上入手,让公众参与规划、认识规划,从而理解规划。积极推进公众参与城市规划,成为我国城市规划工作的当务之急。

## 2 我国公众参与城市规划的基础与现状

在我国许多城市,公众参与城市规划的效果并不理想。原因在于:

(1)参与的过程缺乏深度和严肃性,不论是管理者还是社会公众均视其为“走过场”。在规划编制阶段,规划设计机构通过调查表或者走访的方式让公众参与,但这种参与是被动参与,范围仅仅限于被调查的几个问题,带有规划者的主观愿望,同时又缺乏广泛性。在规划审批阶段,对送审前的评审,各城市普遍采用的是专家咨询的方式。专家由各行业推荐,或者由规划行政主管部门聘请。专家来自于各个行业,在一定程度上也代表了不同社会群体的利益,公众可以通过他们对城市的发展决策行使参与权力。在规划实施阶段,当某项城市建设对公众利益造成损害,产生诸如日照、绿化、交通、噪声等问题时,公众会借助市民热线、新闻媒体甚至行政诉讼等方式提出这些问题。事实上这些都是事后的、被动的公众参与,公众只是在规划决策之后“学习”规划方案,规划师的理念取代了市民的价值观念,这种被动式的“接受”当然难以获得应有的效果。

(2)公众缺乏主动参与的积极性。我国长期处于计划经济体制之下,国家的建设资金从企业上缴的利润中提取,再通过划拨的方式把它作为一种社会福利基金用于城市建设,这样做的负面效应是使城市建设中的责、权、利相脱离。尽管在经济体制转轨时期,重新征收企业和个人所得税,对公用基础设施的投资也实现多元化,但计划经济条件下形成的观念根深蒂固。一方面,公众认为城市建设是政府的事,政府如何投资、如何建设与己无关。殊不知城市建设所用的资金原本就来源于公众的贡献,对城市建设提出合理化建议是每一个纳税公民应有的权

利和责任。另一方面,政府官员认为城市建设资金是上级划拨或自筹的,政府官员只注重其“宏伟政绩”,向上级交代、向上级负责是第一位的,而把真正的城市主人—公众放在了次要的位置。此外,我国几千年的封建历史使人们的思想僵化,压抑了公众参与的积极性和个性,绝大多数人恪守“多一事不如少一事”的信条。我国现阶段处于快速城市化的阶段,许多建设还是在“还债”,而公众参与可能会延长城市规划的工作周期,这是政府部门和设计机构所不愿意的。

(3)公众参与的立法还很欠缺。《中华人民共和国规划法》第二十八条明文规定,“城市规划经批准后,城市人民政府应当公布”。很显然,这时的公众参与是在批准之后,是教育性质的,便于公众遵守,配合实施。这在《中华人民共和国规划法》解说中的第三十五条“为什么城市规划批准之后要予以公布”中表述得十分清楚,“将被批准后的城市规划公布施行,使城市各行各业各个部门和广大人民群众真正了解到,城市规划所确定的城市发展目标与建设部署……,从而提高参与城市规划实施的积极性和主动性。使广大人民群众自觉配合城市规划行政主管部门,按照城市规划要求进行建设活动……。”总的看来,城市规划中公众参与的法律规章还有待明确和完善。即使就城市规划的公布而言,也需要有详细的实施办法,明确规定所需公布的规划类型、内容、时间和方式等。

## 3 我国公众参与城市规划的原则与组织机构

不同层次、不同范围的规划应采用不同的公众参与方式;直接的公众参与较适用于较小规模的规划;规划的决策权、管理权下放有利于城市规划的可参与性;必须通过公众参与决策和管理,通过公众舆论来监督各级规划行政部门的行政行为,同时,必须有相应的法规和制度作保证。

从我国城市规划的立法现状看,较注重的是对行政行为的授权,而对规划行政控制的立法却相当少,并且不具体。1996年颁布实施的《中华人民共和国行政处罚法》在行政执法程序方面的规定就比较全面,该法律在行政执法的立法、调查、事先告知、听取意见、审查和决定的各个环节上都作出了具体的规定。至今为止,中国还未颁布完整统一

的行政程序法典,程序法主要散见在各个行政法律和法规之中。《中华人民共和国城市规划法》作为行政法包含了实体性的内容,虽有一些程序性的规定,但都比较原则,还需制定具体的实施办法来作进一步规定。对于规划的公布、规划行政的政务公开、公众参与的权利和方式等,都需要有更完善的立法。

鉴于我国公众参与城市规划的法律保障尚不健全,为了确保公众参与城市规划的利益和权利,现阶段应特别强调以下几个原则:

(1)公正原则:公正原则要求行政机关在实施行政执法行为的过程中平等地对待各方当事人,排除各种可能造成不平等或者偏见的因素。程序公正是实体公正的保证,它不仅有助于实体公正的实现,而且使公众确信行政执法行为是公正的,从而自觉履行行政法所规定的义务。

(2)公开原则:公开原则是实现公民对行政执法行为行使“知”的权利。行政机关要通过一定的方式和途径,让公众了解规划编制、审批决策、实施管理各个阶段的状况,公开和透明是公众参与的前提条件。这样,可以提高公民对行政执法机关和执法人员的信任度,也有利于监督行政执法过程,克服官僚主义,促进清正廉洁。

(3)参与原则:参与原则是让公众实现“为”的权利。《中华人民共和国行政处罚法》第五章第三节的听证程序可以说是我国程序性立法规定的一个飞跃,但是它仅仅适用于比较重大、复杂的行政处罚事件。听证制度是国外城市规划中公众参与的一种主要制度性安排,有不可替代的积极作用,我国也应考虑在规划立法中引入听证制度。

(4)效率原则:在保证企业和公民权益的前提下,应尽量简单、快速、低成本地作出行政执法行为,以提高行政效率。例如可以根据规划的不同性质和阶段,采取正常的或简易的程序。

从政府的角度来说,实现公众参与主要应通过决策、管理权力下放和立法来保障,但是,要实现真正的公众参与还必须有组织机构的安排。国外现行的公众参与组织机构主要有3种形式:第一种形式为大多数国家所采用,即政府机关在参与事务中扮演重要的领导角色,主要以行政权力来主导并整合

参与事务的进程;第二种形式主要是基于“地方社区组织”所实行的一种自发性活动;第三种形式则是以全国性的“非政府组织”领导参与工作的进行。无论采用哪一种形式,城市规划的公众参与成功与否,不在于政府部门的行政权力强弱,而是在于所参与成员的主动性及公众参与的广度。就国外公众参与规划的历史发展来看,一个独立于行政组织层次之外的、而又受到法律保护和支持的、由关心城市建设的公众组成的团体,它们的存在都是必要的,其重要性是不可质疑的。

在我国,非规划领域的非政府机构参与管理事务的最显著例子就是“中国消费者协会”,该组织拥有一定的决策和管理权限,又受到法律的支持。作为借鉴,可以同样构建一个可参与城市规划的非行政机构——“社区参与和发展委员会”。结合我国国情,居民委员会是我国最健全、最基本、最具活力的基层社区组织。在我国的地方组织体系中,居民委员会受到了各级政府的支持和指导,社区参与和发展委员会可以和居民委员会结合形成有中国特色的参与机构。按照《中华人民共和国城市居民委员会组织法》的规定,居民委员会定期举行的居民会议由18周岁以上的居民组成。可以是18周岁以上的全体居民,也可以由每户居民派代表参加,或每个居民小组选举2~3名代表参加。凡涉及全体居民利益的主要问题,都要经过居民会议讨论决定。这样,可以切实保障居民自治,调动广大居民的参与积极性,做到居民的事情由居民自己来处理。实践证明,这种自下而上的管理手段比政府自上而下的行政手段更合适、更有效。因而“社区参与和发展委员会”应该与居民委员会结合,并赋予其一定的决策、管理权限和必要的法律支持。其组成人员可以由拥有不同知识背景的社区公众,包括法律专家、规划人员和管理人员等组成。他们既来自于基层,同时又拥有各自的专业知识,能对城市规划提出各自关心的问题。

#### 4 公众参与城市规划的内容与形式

公众参与城市规划的主要角色是社会公众、规划工作者、政府领导。在这三种角色中,社会公众是公众参与的主体,他们涉及社会各阶层、各方面,具有不同的价值观和

目的,他们的目的是为了保障规划与他们的价值目标相一致,他们可以参与规划目标的制定、方案的设计和选择,以及实践的反馈;规划工作者主要从事技术性工作,除了专业技术外,更需要“社会技术”;政府领导是规划的决策者,无论是制定目标、采纳方案和实施规划,他们均有责任去平衡各种利益的矛盾及各种利益集团的关系,以保证政府目标的实现和规划的落实。

公众参与城市规划包含以下内容:参与的目标控制、参与的过程控制、参与的结果控制。

公众参与的目标控制。事前确定参与方案应达到的目的和效果、表现方式的选择,如针对市民采用看得见、摸得着的模型方案等;确定参与的专家代表和利益代表,使参与具有较强的针对性。

公众参与的过程控制。主要是对参与活动进行合理而有效的组织,包括事前动员,媒体宣传,活动的组织、引导,资料、表格发放,参与方案的讲解、解释,意见的收集,方案设计者的跟踪参与等。

公众参与的结果控制。主要指对反馈信息进行分析、消化、吸收、利用,对不合理意见进行解释,对收集到的意见进行回馈,在活动结束后进行总结,充分体现对参与者意见的尊重。

公众参与城市规划的形式主要有:城市规划展览系统,规划方案听证会、研讨会,规划过程中的民意调查,规划成果网上咨询等。

城市规划展览系统。将规划公开展示出来是开展规划咨询,实行规划民主监督的最有效途径之一。规划工作者通过模型、效果图、电视专题片、实景照片等形象生动和通俗易懂的形式,广泛征求社会各界意见,加大宣传力度,增强城市规划法制观念,让人们更多地了解、关心、支持规划工作,实现民主监督。公众展示改变了以往规划成果由规划管理部门内部持有的现象,有利于规划实施过程公开、公平、公正。展厅(室)形式采用开放式,派专人负责介绍及讲解工作。展厅(室)内容力求丰富多彩,设置专门多功能投影厅,除将规划成果有重点地制作成电视专题片播放外,还应经常邀请国内外知名专家前来讲学,以开拓视野,更新思路,提高规划管理水平;每隔一定时间,系统整理参观嘉

宾留言及意见征求表,对嘉宾提出的建设性意见,主动与其沟通,向其请教,以此获取不同阶层人士的宝贵意见,并在下一步规划工作中予以改进。

规划听证制度。对每一项规划方案,都要举办由地方规划主管部门领导、规划设计专家、地方政府领导及市民代表参加的规划动员会、规划座谈会、规划方案汇报会、规划评审会以及规划研讨会等,对规划涉及的城市社会效益、经济效益、环境效益及规划可行性等进行广泛的论证,尽可能使领导、专家和群众达成共识,使规划编制、审批管理及实施管理从一开始就结合在一起。

规划编制过程的民意调查。民意调查即把规划方案(中间成果)在相关社区公开展示一段时间,广泛征求意见,形成详实的调查报告,其目的是为了使其规划目标与实际需求相适应。在这个过程中,协调平衡各种利益关系,对规划进行适当范围的调整、补充和修改,将规划实施过程可能遇到的矛盾尽量消解在规划编制的过程中,使规划与城镇发展计划、市民意愿得到有机统一,为规划的实施做好准备。

规划方案网上咨询。这种公众参与方式是利用现代技术手段建立起来的,处于起步阶段。规划部门专门设置网址,在网上公开咨询意见,开展互动式交流,增强人们之间的亲和力与凝聚力。这种方式具有较好的社会效果。

#### 参考文献

- 1 张国庆.现代公共政策导论[M].北京:北京大学出版社,1997
- 2 耿颜修.城市规划管理[M].上海:上海科学技术文献出版社,1996
- 3 张宏伟.政府、非政府组织以及社区在城市建设中的作用[J].城市规划汇刊,1998(3)
- 4 吴茜,韩志勇.国外城市规划管理中的“公众参与”[J].城乡建设,2001(1)

(责任编辑 高建平)

