

# 中国城乡规划中公众参与制度研究

## A Study on Public Participation System in China's Urban and Rural Planning

乔卫峰

Weifeng Qiao

新疆昊辰建筑规划设计研究院有限公司  
中国·新疆 昌吉 831100  
Xinjiang Haochen Construction Planning  
and Design Research Institute Co., Ltd,  
Changji City, Xinjiang, 831100, China

**【摘要】**随着中国经济的不断发展,众多城乡规划建设以及乡村改造工程也在有条不紊的进行之中。城乡规划中保证公众的参与有着非常重要的意义,虽说中国尚未制定出完善的《行政程序法》,但是现有《城乡规划法》中的很多内容对公众参与制度都有涉及。现有的城乡规划中完善公众参与制度能够有效避免不当规划的发生,能够实现经济利益以及环境利益的有序统一。目前中国公众参与城乡规划的形势较为多样,但是程序却较为粗简单,实际的效果实在有限。因此我们必须要对现有城乡规划中公众参与制度进行完善。

**【Abstract】**With the continuous development of China's economy, many urban and rural planning constructions and rural reconstruction projects are ongoing in an orderly manner. The public participation in urban and rural planning is very important, although China has not yet made the perfect "Administrative Procedure Law", but a lot of the contents of the existing "Urban and Rural Planning Law" are related with the public participation in the system. The existing public participation system in urban and rural planning can effectively avoid the occurrence of improper planning, and can achieve orderly unification of economic interests and environmental interests. At present, the form of China's public participation in urban and rural planning is diverse, but the procedure is relatively simple, and the actual effect is limited. Therefore, we must improve the existing public participation system in urban and rural planning.

**【关键词】**城乡规划;公众参与制度;研究

**【Keywords】**Urban and rural planning; Public participation; Study

近年来随着中国城市化进程的不断加快,城乡一体化的建设理念也不断走近了人们的生活之中,但经济发展与环境保护之间的矛盾也日益突出,污水横流、噪声污染以及废气污染等一系列问题已经影响到了人们的生活。因此当前中国的城乡规划中,首先要应对的就是这一系列环境问题,要找到发展经济与保护环境之间的平衡点。这时就需要公众参与制度发挥作用,本文指出了在当前城乡规划的背景之下该如何完善现有的公众参与制度。希望能够对推动城乡规划工作顺利开展带来一些思考。

### 1 公众参与城乡规划的重要意义

社会在不断进步,国家主体的行政任务也不仅仅局限于被动的保障公民权利以及国家公权不受侵害,开始积极的防御风险,对公民提供生活保障方面的关照。在此基础上,也开始了对有限的资源进行合理的配置,尤其是对于基础设施建设、环境保以及社会平等等方面工作的重视程度也在不断提高。城乡规划就是在近几年被提上议事日程的,在相关政策的引导之下,城乡规划的覆盖面也在逐渐增大。

但是城乡规划需要与当地经济发展的实际状况相适

应,更需要与地区产业结构相协调。更需要尊重大多数居民的意愿,接受公众的监督,这样才能够避免出现偏离规划目标等问题。也为了保证规划工作的准确与客观,才需要完善现有的公众参与制度,保证公众能够参与到规划工作的过程中。但现有的城乡规划公众参与制度的基本程序较为简单,根本没有触及到城乡规划改造的本质,公众对于很多问题都得不到客观、准确的反馈。因此要发挥好公众参与城乡规划的意义与作用,就需要找到现有公众参与制度中存在的问题,在此基础上制定出有针对性的措施。

### 2 中国城乡规划中公众参与制度发展落后的原因

#### 2.1 缺乏相应的法律支撑,配套法律法规不完善

早前中国通过并实施的《城乡规划法》和《城市规划法》虽然对公众参与制度的内容都有所涉及,但是具体到公众参与的方式途径、参与的范围以及具体的措施等方面都没有做出明确的规定,因此在实际的工作中这类法律法规根本缺少参考价值。故此很多细节工作我们都没有办法落实,这就使得城乡规划工作出现了很大的盲区。中国很多地方都结合当地的实际状况出台了一系列地方性的法律法规,这不仅

对城乡性作出了准确的界定，有效的约束了规划主体的行为。但是由于这是地方制定的针对当地情况的法规，尚未上升到国家层面，因为多方面因素的限制也很难大面积推广。所以总体来说目前城乡规划中公众参与制度的落实还缺少必要的法律支撑，这就是造成该制度发展较为落后的主要原因。因此接下来我们需要改变这种局面，完善相应的配套法规，使得城乡规划中的公众参与能够有法可依，提高法律的保障力度，为城乡规划工作的开展营造一个良好的工作环境。

### 2.2 公众的参与积极性不高

因为社会制度以及社会经济状况等多方面因素的差异，欧美等发达国家很早就形成了‘公民阶层’，他们对于社会公众实务的参与热情也普遍比中国的居民要高。其实出现这种状况与近年来中国经济社会推行的自上而下的改革有很大的关系，再加上中国城乡规划是在近几年中国经济发展到一定的高度才展开的，故此中国居民普遍对这类实务缺乏主人翁意识，虽说是与他们的生活息息相关的问题。他们缺乏参与城乡规划的积极性，公民团体的发展严重滞后于实际工作的需求，这其实也是造成中国城乡规划中公众参与制度发展落实的重要原因。未来公民参与制度的完善一定要切实认识到这方面的问题，对此要制定出有针对性的解决方案。

### 2.3 传统“长官意识”的思维根深蒂固

在中国改革开放的初期，城乡规划工作实际被当成了社会发展与国民经济计划的延续，实际的规划中更多的是体现着政府相关单位的预想。我们可以把这一现状称之为‘长官意识’，在这个过程中公众的意见根本没有正确的途径去表达，而且这种规划模式也很难保证规划方案能够具备实际使用价值。正因为如此城市规划的相关设计人员在实际的工作中其实非常缺少工作动力，他们的意见得不到尊重，他们的理念也得不到完整的诠释。再者实际的工作中，规划师更多考虑的是技术问题，他们没有从社会学考虑问题的意识，也不知道该如何去听取群众的意见。这类问题很容易会造成规划编制与规划的实施工作脱节，如果处理不好，很容易会引发一系列的社会矛盾。

## 3 完善城乡规划中公众参与制度的具体措施

### 3.1 制定完善的法律法规

基于《城市规划法》的基本框架，当前中国很多省份都在实施该类法律的制定工作。各地依托《城乡规划法》在很多地方性法律之中都强调的公众参与的主体地位，从规划编制入手到规划方案的确定以及实施，都对公众参与的基本内容进行了细化。对参与内容、参与的权利与义务、参与的流程以及参与的期限等内容作出了明确的规定。可以说对于城乡规划，地方性法律已经发展到了一个相当成熟的阶段，未来相关政府部门要做的就是从宏观的角度加强对该类法律体系的引导，让其向着规范化的方向发展。实际工作中，为了更好的引导公众参与，其实我们可以尝试借鉴国际上的做法，分析西方国家面对该类问题制定的措施中的利弊，从而能够指导我们更好的开展

工作。应该由中国政府部门牵头研制面向公众的《城乡规划公众参与手册》，在手册中要站在公众的角度去详细的介绍城乡规划的总体方案、控制性详细规则等各个有关于公众参与的规定。这样才能够形成一套完善的公众参与体系。

### 3.2 确保公众参与渠道的畅通

只有保证公众参与的渠道通畅才能够保证公众参与的质量，基于此确保公众参与渠道的畅通就成为了非常重要的一部分工作。要保证相关的信息能够及时传递到公众手中，还需要保证能够与公众进行面对面交流，让他们的意见能够得到及时有效的反馈。如果有必要应该让设计人员与公众进行面对面的沟通，这样也能够提高工作的针对性。对于中国城乡规划而言，尝试与相关的媒体单位进行合作，其实能够收到意想不到的效果。借助于电视台、广播电视台以及报纸等新闻媒体，进行相关政策的宣传，组织听证会、论证会，能够保证公众参与的实际效果。特别是在规划方案形成之后，就需要对方案进行优选，此时更需要借助于媒体来将方案完整的展现到公众视野之中。同时要提前做好后期信息的汇总，借助于问卷调查、热线电话以及网上咨询等形式，相关工作人员能够对群众的意见进行及时的汇总。规划师能够根据汇总上来的意见对方案进行修改。调查问卷可以借由学校、社区等机构来发放到市民的手中，而座谈会则主要是邀请相关专家来进行疑难问题的解答。只有从多角度入手，公众参与的渠道才能够畅通。

### 3.3 明确公众参与的主体

在很长的一段时间内，中国城乡规划中公众参与的组织与实施者大都是规划编制单位，而规划编制单位为了减少工作量通常把“公众参与”放到了一个相对次要的位置。今后公众参与制度的完善，一定要克服这方面的问题，要形成独立的公众参与实施主体。

## 4 结论

为了协调公共管理与私人权利之间的关系，在中国城乡规划工作中必须要保证公众的参与，必须要完善现有的公众参与制度。但是因为多方面因素的限制，现有的公众参与制度其实很难满足实际的工作需要。上文从笔者的实际经验出发，对这类问题进行了总结，希望能够对改善城乡规划中公众参与的现状有所帮助。

### 参考文献

- [1] 周肃. 中国城乡规划制定过程中的公众参与研究[D]. 呼和浩特: 内蒙古大学, 2014.
- [2] 葛先园, 杨海坤. 中国行政规划中的公众参与制度研究——以《城乡规划法》相关规定为中心[J]. 法治研究, 2013(12):93-97.
- [3] 胡昊东, 覃永晖, 黄雅婷, 谭涛. 新法框架下城乡规划公众参与制度的探讨——以常德市总体规划环境影响评价为例[J]. 资源节约与环保, 2013(11):129.
- [4] 李杰. 中国城乡规划中公众参与制度研究[D]. 重庆: 重庆大学, 2009.
- [5] 王巍云. 《城乡规划法》中公众参与制度的探讨[J]. 法制与社会, 2008(03):204-205.