

土地利用总体规划的公众参与研究

程 琴 郝晋珉 张富刚 杨 君

〔摘要〕随着“以人为本”、“民主参与”等规划理念逐步融入我国规划体系，人们的公众参与意识逐步提高。本文即从公众参与土地利用总体规划的内涵入手，阐述了公众参与土地利用总体规划的现实意义，分析了当前我国公众参与土地利用总体规划的现状及其存在的问题，提出了我国公众参与土地利用总体规划的对策，以此为新一轮土地利用总体规划的修编工作提供参考。

〔关键词〕公众参与 土地利用总体规划

〔中图分类号〕F301.2 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1003—7470（2005）—07—0045（04）

〔作者〕程 琴 硕士研究生 中国农业大学资源与环境学院土资系 北京市 100094

郝晋珉 教授 中国农业大学资源与环境学院土资系 北京市 100094

张富刚 硕士研究生 中国农业大学资源与环境学院土资系 北京市 100094

杨 君 博士研究生 中国农业大学资源与环境学院土资系 北京市 100094

公共管理理论认为，公众参与是国家的权力向社会的回归，是一个还政于民的过程。它于 20 世纪中叶在欧美发达国家兴起，至今已形成比较完善的公众参与理论和实践体系。我国将公众参与理念引入到规划界要追溯到上世纪 80 年代末期，当时主要应用于城市总体规划和环境规划的研究中，而在土地利用总体规划上的应用较少。随着社会经济的发展和民主政治的进步，公众参与逐步受到党和政府的重视，人们的公众意识也日益提高。土地利用总体规划作为一种公共产品，需要在公共管理思想范畴内，引入公众参与理念，用以指导我国新一轮的土地利用总体规划的修编工作。然而，如何将公众参与思想渗透到土地利用总体规划的编制、实施和监督等具体环节中，已成为一个有待研究的问题。

一、公众参与土地利用总体规划的内涵及意义

1. 公众参与土地利用总体规划的内涵

公众参与是一个过程，在这个过程中，所有利益相关者都应参与政策制定、规划投资方案筛选、管理决策制定等。不同国家，由于其职能及工作需要的不同，与公众交流的方式也不同，如公众集会、会见、广告、电台或电视台的谈话类节目，发放征求意见调查表、新闻传单、特尔斐技术、组成研究小组、顾问组、发放手册等。

公众参与土地利用总体规划就是在土地利用总体规划制定和实施过程中，能够使公众直接接触规划，充分调动其参与积极性和发挥公众的潜力，实现公众、规划师和政府三者意见的协调统一，最

终达到社会发展的公正、公平和目标群体收益的一种公共管理方法。其实质是公众参与土地利用总体规划的制定、实施和监督,体现了政府、规划师和公众之间的良好合作关系。

2. 公众参与土地利用总体规划的意义

(1) 实现公平, 保证社会健康发展

社会是由不同的阶层、利益团体、个人构成的,各主体都有各自的利益要求及公平获取自身利益的权利。然而,这些要求之间往往存在矛盾和冲突,作为公共政策的土地利用总体规划应充分考虑需求的多元化,并做出适当的判断和协调,使决策符合最大多数群众的意愿。通过建立公众公平参与规划决策的合理渠道,使各种不同需要得到合法的宣泄和申辩,给予各阶层公平争取自身权益的机会,避免社会矛盾和不满情绪以常规、非理性的方式形成的冲击动摇规划的权威性,甚至动摇社会的稳定性。

(2) 集思广益, 使规划更为科学

土地利用总体规划的制定和实施涉及技术、行政、经济、社会等多个学科领域,同时又需要多部门、多主体的认可和协作。单就规划技术而言,也涵盖了规划理论、工程技术、空间美学等内容。借助公众参与土地利用总体规划,引入多学科专家及多层次、多部门人士参与规划,为规划献计献策,拾遗补缺,集思广益,避免规划脱离实际而造成的判断错误,使规划成果更为科学合理。

(3) 统一思想, 便于规划实施

公众参与下的土地利用总体规划,有利于多层次的行政体系与群众联络,强化了规划的制定者和实施者之间的沟通,使得制定的规划能反映社会各方的意愿,增强了公众对规划的认同感和责任感。另外,通过建立互相信任、互相学习、互相聆听的对话机制,从规划编制开始就广泛征求群众意见,使最终规划成果成为全社会接收的城市建设共同纲领,以提高规划的有效性和实施的可行性。

(4) 促进监督, 避免违规行为

公众参与下的土地利用总体规划,打破过去由政府垄断决策的局面,有助于督促政府以更为敬业、负责的态度进行规划决策的组织和土地管理。同时,群众也将要求享有更多民主决策的权利,并要求政府管理工作透明度的增加,使公众监督成为一股重要的社会监督力量影响规划决策和城市建设,减少

由暗箱作业及由此导致的不平等和腐败的产生。总之,公众参与下的土地利用总体规划,不但有助于我们了解公众对区域内存在的主要问题的意见和建议,征求公众对问题的解决办法,为规划修编提供丰富的信息和宝贵意见,使规划的编制更符合实际;同时,又提高了全民的土地资源保护意识,推动了土地管理事业的发展。

二、我国公众参与土地利用总体规划的现状

在最近一轮土地利用总体规划过程中,多部门的参与已经得到了充分的体现,社会参与的成分已经相当明显,起到的作用也是比较突出的。规划从编制到审批,都普遍征求各相关行政部门以及一些重要建设单位的意见,但是,我国土地利用总体规划的制定与实施,基本上还是一个“自上而下”的过程,在此过程中,公众的参与力度还很不足,对规划只有遵守和执行的义务,主要表现在以下3个方面:

1. 规划编制阶段

主要是由规划设计机构通过调查或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,同时在调查走访时通常是了解与此次规划相关的各方面意愿,协调各集团的利益要求,难以有效反应弱势群体的利益要求,缺乏广泛性。

2. 规划审批阶段

对规划的审查,基本上是由专家、学者和规划管理者的组成来进行的。而对规划的审议,则是由地方人大行使的。从理论上讲,规划的审批可以代表公众利益;而事实上,专家也好,人大代表也好,都难以代表广大公众的呼声。因此,规划评审结果,往往对广大公众缺乏公平性与公开性,对于其它利益团体来说,其利益的分配也欠缺平衡性。

3 规划编制实施阶段

当某项建设问题已经对公众利益造成损害时,公众才会借助市民热线、新闻媒体、甚至诉讼等方式提出这些问题。这其实是事后的、被动的公众参与。公众舆论监督缺乏相应法律保障,公众意见容易流于形式。

总体上,我国的公众参与土地利用总体规划还处于一个起步的阶段,主要还存在以下问题:一是

规划编制过程公众参与程度低;二是规划成果的公告虽然启动,但是多数地方并没有建立完善的公众意见反馈机制;三是公众参与形式限制了社会影响面;四是规划公告内容缺乏直观性,限制了公众的理解和接受程度。

三、公众参与土地利用总体规划所存在的问题解析

1. 历史原因

长期以来,受计划经济影响,我国的土地利用总体规划只是国家管理的工具,表达国家的需要并反映国家的意志。通常关于区域发展的政策目标由政府指定,经由规划师转译。这些目标中关于公众利益的问题在政府的拟定改善方案中是否优先,则由决策者个人素质或政治性原则来确定,公众切身的迫切需求往往得不到满足,这就是所谓的少数专业人员表达政府意志的“精英规划”。公众被领导者、规划师们代表了,其心声只能间接传递而不能直接表达。

2 法律制度不健全

从我国土地管理立法现状来看,立法主要注重对规划建设部门的授权,而对公众参与土地利用总体规划的程序、权力和方式等尚未制订详细规定,地方性的法律规章中更无章可循,没有法律作保障,公众参与实际上只是一种自觉与自发行为,缺乏约束力。另外,我国“政府强制实施,公众被动配合”的一边倒的土地规划法制体系也容易造成公众的合法权益不断受到侵害,个别行政机关及其执法人员则可能利用手中的特权,牟取不当利益。

3. 规划师的观念偏颇

规划师们认为,规划是一项需要复杂技术的职业,他们所作的决策是基于这种技术知识而不能由外行(公众)的决定所代替,公众组织应该支持他们的提案;而且规划过程是技术性的,即使公众有权参与,这种参与也应受到限制;甚至一些规划师认为,公众参与完全是浪费时间的无谓争吵,只能降低工作效率。由于受到这些“先入为主”思想的影响,规划师们常常推延公众参与的工作,直到找到了技术性解决方法,他们才去征询仅仅是市民的同意。同时,受计划经济时代自上而下观念的影响,规划师们视自己为政府的技术官僚,一切工作对上

级负责。然而,土地利用总体规划的服务对象是社会公众,规划一旦曲高和寡,似乎也就没有了存在的必要。

4. 公众意识淡薄

我国城市化发展进程不长,计划经济向市场经济过渡的时间也很有限,公众的民主意识、文化素质还有待提高。同时,公众中仍存在着一种根深蒂固的观念,认为土地利用总体规划是政府的工作,与自己无关,只有到了生活不方便时才呼吁一下,反映一下,以期得到有关部门的重视和解决,从而形成了一种关系到自身直接利益的事务参与多、公共利益方面的事务参与少的局面。因此,我国的公众参与规划一般都属于临时召集型,没有正规合法的专业民间机构来组织承担起长期参与监督和管理职责,以至于通常公众只能被动地接受政府与规划部门的安排。

四、关于我国公众参与土地利用总体规划的对策分析

公众参与能够保证土地利用总体规划更加充分地反映公众意志,维护公众利益,促进社会发展,是实现民主决策的一项根本性措施。因而通过广泛宣传、制定法规、强化教育、转换职能等方面的工作,提高公众的参与度和规划的透明度,进而体现规划的权威性、严肃性和大众性。

1. 广泛宣传,增强公众参与的意识

规划是一项事关全社会发展前途的公众事业,必须让全社会认知规划、理解规划、支持规划和最大限度地参与规划。而广泛宣传规划,让规划家喻户晓,不仅是规划部门责无旁贷的一项工作,也是政府必须为之努力的一项任务。同时,还必须将这一工作始终如一地贯彻到土地利用总体规划的全过程,通过政务公开增强工作的透明度;通过坚持公开、公平、公正的原则强化公众参与的热情,彻底解决规划流于形式的现象,广开言路,加强普法,增强公众参与规划的主动性和积极性,使规划更具合理性和科学性。

2. 确立法律体系,规范公众参与的程序

土地利用总体规划是一种公共权力,其目的是为大多数人的公共利益服务的。但是,我国土地利用总体规划中的规划编制、规划决策、规划管理之

间没有相应的法定监督合作关系, 规划编制和实施极易形成“权力说了算”的局面, 因此, 公众参与规划必须有法律、法规、体制等一系列保证。通过制度和法律保障使公众参与规划的权力得以实现, 以促进土地利用总体规划决策民主化的进程, 同时, 要确定公众参与阶段、参与内容、参与主体以及实施过程参与的监督范围, 以确保规划制定的全过程都有公众的参与。

3. 强化教育, 增强公众遵守规划的意识

规划一经确立, 就必须成为法定不变的条款, 公众的各个层次都必须维护规划的严肃性和权威性。市民、利益团体、规划人员和政府官员是公众参与规划的主体, 必须无条件地执行好规划, 这就要求从事法律保障的人大机关必须强化对公众参与规划各主体的教育, 如政府领导及有权变更规划的部门领导, 必须在法律规定的范围内实施权力, 不能因受益者利益的驱动而放弃原则, 给土地利用总体规划的实施带来阻力, 影响土地利用总体规划的整体性和全局性。

4. 转变职能, 服务公众参与规划

公众参与规划的职能转变, 首先, 应从政府机关抓起, 政府机关是体现公众意志的权力机关, 必须打破“唯政府控制论”的观念, 要把触角延伸到公众中, 让公众参与。其次, 必须强化从事规划的专业人员对公众参与规划的认可, 正确认识公众参与规划是专业人员科学编制规划的前提, 规划的编制必须以公共利益最优化为前提, 并做出公正的选择。事实上, 通过公众参与还可以有效地抵制一些政府领导的不当干预, 自觉服务公众参与的职能, 更好地维护和提高城市规划的科学性、严肃性和权威性。

5. 简化语言, 使规划通俗易懂

目前, 我国虽然已经启动了规划公告公示制度, 其内容多是宣传规划文本里面的主要精神, 一些地方还利用小比例尺的规划图做展示, 这样, 公众对规划意义可能会有所理解, 但是对规划实施中的问题未必能够认识和真正接受, 规划图的演示对于受过高等教育的人群, 其接受和理解不成问题, 但是对于一些受教育程度低的人群则难以读懂。因此, 提高规划社会可接受性, 增加广大公众理解规划、参与规划的内容, 使规划的语言尽量简明通俗, 是非

常必要的。

总之, 随着“以人为本”、“民主参与”等规划理念逐步融入我国规划体系, 对公众参与的理解也基本上形成了一种共识, 公众参与的积极性也越来越高。而我国的公众参与土地利用总体规划还处于一个起步阶段, 无论是从公众参与的立法、制度、机构组织而言, 还是从具体的运营方法来看, 都存在着很大的缺口, 需要进行理论和实践方面的探索, 寻求一条具体的、切实可行的土地利用总体规划公众参与之路, 使土地利用总体规划真正体现公众利益, 服务于公众。

参考文献

- 1 邵任薇 中国城市管理中的公众参与 [J] 现代城市研究, 2003, (02).
- 2 高培勇 公共管理导论 [M] 北京: 经济科学出版社, 2003
- 3 张跃进 市(县)级土地利用总体规划修编的问题与对策 [J] 中国土地, 2004, (07).
- 4 韩沙沙 论环境规划中的公众参与 [J] 环境导报, 2001, (03).
- 5 张 旋 土地利用总体规划中存在的问题与建议 [J] 浙江国土资源, 2004, (01).
- 6 李小云 参与式发展概论 [M] 北京: 中国农业大学出版社, 2001.
- 7 冯文利 土地利用规划中公众参与制度研究 [J] 中国土地科学, 2003, (06).
- 8 郑伟元 当前土地利用规划的形势与对策探讨—中国土地学会土地规划分会 2002 年年会综述 [J] 中国土地科学, 2003, (01).
- 9 郑伟元, 王庆日等 土地利用规划与政策国际研讨会综述 [J] 中国土地科学, 2004, (03).
- 10 欧名豪, 谌 明 土地利用规划需要公众参与 [J] 中国土地, 2001, (11).
- 11 薄贵利 中国公共管理中的公民参与 [J] 国家行政学院学报, 2000, (05).
- 12 陈银蓉, 陆红生 土地利用规划决策过程的研究 [J] 华中农业大学学报(社会科学版), 2003, (03).
- 13 王松林, 郝晋琨 建立科学的公共决策模式——关于土地利用总体规划中社会选择行为的探讨 [J] 中国土地, 2001, (04).

责任编辑: 王 林
校 对: