

同济大学经济与管理学院

硕士学位论文

温州市公共参与城市规划的研究

姓名：黄琤

申请学位级别：硕士

专业：公共管理

指导教师：施建刚

20080901

摘要

城市规划领域引入公众参与自二十世纪六十年代中期在英国开始,目前已作为一种规划技术和规划理念而被广泛应用。进入二十一世纪,城市规划在实践中渐渐由政府主导的学科型理想模式向公众实践模式转变,它的目的已不仅仅作为社会资源配置和城市空间布局的手段,更深层次的表现以协调社会各阶层利益,实现城市社会经济的可持续发展而实施的政府主导与公众参与相结合的社会行为。公众参与作为城市规划发展的重要内容,已成为协调城市规划中的各种利益分配矛盾和探寻解决矛盾的重要手段。

本文试图通过对公共参与和城市规划领域的相关概念界定,以及国内外的理论分析,阐述了国外公共参与城市规划的历史与发展,并总结其失败教训与成功经验,同时对我国公共参与城市规划的实践的现状和特点进行分析,明确了新时期公共参与城市规划的必要性和紧迫性。文章以温州为例,作者以作为温州市规划行政主管部门的温州市规划局工作人员为视点,通过对温州市城市规划公共参与的引入和发展回顾以及在其过程中的成效和困惑分析,阐述了温州市规划局通过推行“阳光规划”等手段,开展公共参与城市规划编制和管理的种种尝试和实践。与此同时,公共参与的局限性也带来了负面效应,各方的利益争夺使公共参与增加了行政成本,降低了规划的效率。在此基础上,提出城市规划编制和管理过程中的公共参与制度建议以及相关法规与政策层面的支持与完善措施建议。文章探究适合温州城市建设的有效公共参与机制,对于有效推动温州城市规划公共参与进程,从而进一步推动城市规划工作的有序进行具有现实意义。

关键词: 城市规划, 公共参与, 温州

ABSTRACT

Public participation, which was firstly introduced into the field of urban planning in 1960s in Britain, now has been widely adopted as a planning technique and concept. Practically, urban planning has gradually transformed from the government-oriented scientific ideal pattern into the public practice pattern, and its purpose is not only as the method of the social resource allocation and urban space layout, but further presented as a social activity that combines public participation and government's orientation which aims at the realization of the sustainable development of urban social economy. As an important part of the development of urban planning, public participation has been a main method of the coordination of the interests' distributions and the resolution of contradictions.

This paper, by means of the relative concept definition of the public participation and field of urban planning and the theoretical analysis on the development both at home and abroad, tries to describe the history and development of public participation and urban planning, sum up their lessons and experiences, meanwhile, analysis the conditions and characteristics of the practice of public participation in the urban planning in our country, and thus highlight the urgency and necessity of public participation and urban planning in the new epoch. Taking the case of Wenzhou for example, from the view of a faculty of Wenzhou Urban Planning Bureau, an administrative section of urban planning in Wenzhou, the author, reviewing on the introduction and development of public participation in the urban planning of Wenzhou and the achievements and perplexity during its developing process, states the fact that Wenzhou Urban Planning Bureau, by the means of "the sunshine planning" and various attempts and practices in the public participation in the compilation and management of urban planning, has implemented its urban planning in an effective way. On the other hand, the limitation of public participation, however, brings negative effects---the increase of administrative cost as the result of interests' contests and the decrease of planning efficiency. On the base of this, the structural suggestions on public participation and administration and the measure and


ABSTRACT

suggestions on the supports and improvements on the aspect of relative rules and policies in the process of urban planning compilation are proposed. This paper, exploring the proper and effective public participation system of the city construction in Wenzhou, is of great realistic significance in the effective promotion of the process of public participation in the urban planning of Wenzhou, and thus will be in it's further and orderly development.

Key words: urban planning, public participation, Wenzhou

学位论文版权使用授权书

本人完全了解同济大学关于收集、保存、使用学位论文的规定，同意如下各项内容：按照学校要求提交学位论文的印刷本和电子版本；学校有权保存学位论文的印刷本和电子版，并采用影印、缩印、扫描、数字化或其它手段保存论文；学校有权提供目录检索以及提供本学位论文全文或者部分的阅览服务；学校有权按有关规定向国家有关部门或者机构送交论文的复印件和电子版；在不以赢利为目的的前提下，学校可以适当复制论文的部分或全部内容用于学术活动。

学位论文作者签名：

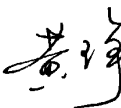
2008年9月23日

经指导教师同意，本学位论文属于保密，在 年解密后
适用本授权书。

指导教师签名：		学位论文作者签名：	
年 月 日		年 月 日	

同济大学学位论文原创性声明

本人郑重声明：所呈交的学位论文，是本人在导师指导下，进行研究工作所取得的成果。除文中已经注明引用的内容外，本学位论文的研究成果不包含任何他人创作的、已公开发表或者没有公开发表的作品的内容。对本论文所涉及的研究工作做出贡献的其他个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本学位论文原创性声明的法律责任由本人承担。

签名：

2008年9月23日

第1章 引言

1.1 课题研究背景

1.1.1 宏观社会背景

城市规划作为一门新兴的科学,在我国定义为对一定时期内城市的经济和社会发展、土地利用、空间布局以及各项建设的综合部署、具体安排和实施管理。进入21世纪,针对发展中的种种利益分配矛盾和探寻解决矛盾的手段,有专家学者指出城市规划在实践中应由政府主导的学科型模式向公众实践模式转变;由专业技术型向大众文化型和公共政策型转变,城市规划应当是一项公共政策。城市规划的目的已不仅仅作为社会资源配置和城市空间布局的手段,更深层次的表现为超越物质形态的,以协调社会各阶层利益,为追求城市整体利益的最大化,实现城市社会经济的可持续发展而实施的政府主导与公众参与相结合的社会行为。把公众参与机制引入城市规划领域,充分体现了公共决策以人为本、维护社会公平和追求社会民主的理念,对减少城市公共政策的失误,使城市规划更加切合实际,抵制规划与管理工作中的不正之风,有效杜绝政府部门的权力寻租行为,促使城市规划管理实现帕累托最优,都有积极的作用。分析其发展的原因如下:

一、公共参与城市规划是时代发展的必然要求

1969年联合国大会在《社会进步与发展宣言》中指出:公民参与是社会发展过程中不可或缺的组成部分。公众参与既是社会发展到一定阶段的产物,也是经济发展的内在动力。它是增强人民当家作主的主人翁意识,实现公共决策民主化、科学化的必经之路。而城市规划是综合考虑城市发展及其条件,按照当前与长远,局部与整体,经济与社会生态协调的要求,对城市空间资源进行综合部署和安排的科学。所以在处理社会资源的时候必定要把社会性和公平性作为首要问题来考虑。强调人的利益,尊重人的需求,关注人的生活是现今可持续发展的趋向之一。

自改革开放以来,我国社会经济和各项改革虽然取得了一定进展,但政府的改革、政府的职能转变这一关键性问题,与我国社会经济体制的改革和发展已不相适应。政府提出从经济建设型政府转为公共服务型政府,从管理型政府转为市场服务型政府,从控制型政府转变依法行政型政府等。为了实现这个转变,我国将科学民主决策、依法行政、加强行政监督作为政府职能转变的主要方面,将决策机制建设与规范政府行为,作为建设服务型政府的重要突破口。其中决策机制是决策的科学性、正确性,是长期以来我国决策问题讨论的核心和关注焦点。公众参与决策是解决这一问题的重要手段。公共问题的解决既要依靠科学性程序,又要具有社会协调性程序。综上所述,现在时代发展要求公众参与。

二、新时期对城市规划的公共职能转变的紧迫要求

我国宪法规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民。”政府由人民产生,为人民服务,对人民负责。这是我国依法行政的重要基石。城市规划作为政府的公共行政职能之一,其各种行政行为都涉及到每个市民的日常生活和切身利益。因而公众参与城市规划的制定、审批和管理全过程,是公众利益的集中体现和利益表达,也是宪法赋予每个公民的权利。新时期,政府向服务型政府转变,城市规划由此也从原来与国民经济计划一样是城市政府向上级政府提交的“军令状”,转变以为公共利益为首位,体现公共意志的公共政策。

三、公共参与城市规划是和谐社会的基本要求

城市规划既不应追求、也不可能达到最大和最适,而是在追求一种博弈论中设想的平衡点以使各方利益能达到某种安全水平,在空间上即为某种安全格局包括生态安全格局、视觉安全格局、农业安全格局等等。安全是和谐的基本保障。和谐社会是城市发展最根本的条件,应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。和谐要求体现在城市规划的过程即协调城市规划实施过程中利益主体各方的利益平衡,缓和矛盾冲突,维护社会稳定。城市规划过程中始终存在利益的竞争和冲突,如果能让公众参与到城市规划编制和管理过程中去,将促进利益各方的沟通与协调,有利于城市规划的顺利实施,减少和避免社会不稳定因素,体现和谐社会和谐规划的要求。和谐规划就是使我们的城市成为和谐社会的载体。在城市规划层面协调各方利益,只有通过公共参

与才能倾听百姓最真实的声音，才能在社会基础设施的完善，人居环境建设等方面，减轻城乡差别，缓和社会不安定因素，创造和谐社会。

1. 1. 2 区域现实情况

温州是一座独特的城市。区位优势，气候宜人，资源丰富，是“控山带海，利兼水陆，实东南之沃壤，一郡之巨会”的山、水、海连体城市。改革开放至今，温州的市场、温州人、温州模式使城市发展一直是荣耀与矛盾相伴随。在不断的整合中，城市实力不断加强，人民生活得到巨大改善。温州人以精明的头脑和吃苦耐劳的精神创造了财富，大量的海外侨民更以“中国的犹太人”享誉全球。温州的民间资本雄厚，作为沿海第一批试点的改革开放城市之一，温州的经济发展日新月异，城市居民的消费水平在全国居领先水平。但是经济先行的同时，城市形象和城市环境却显示出严重的不适应。城市基础设施建设相对滞后，城市人居环境和城市面貌不尽人意，居住条件仍未得到有效改善。由于在科学研究、技术发展方面投入较少，加上劳动力素质较低，人才短缺等因素，使温州投资软环境欠佳。土地资源紧缺使温州的投资门槛、城市建设门槛进一步加高，不少企业因此远走他乡。产业的空间布局尚未形成有地方特点的专门化的劳动地域分工，城镇空间建设用地分散、功能混杂，人居环境质量较差。城市规划作为城市建设的龙头，在引导城市空间布局，塑造城市形象等方面具有重大的责任的压力。一系列存在的问题都让人们把目光聚焦在了温州的城市规划上。

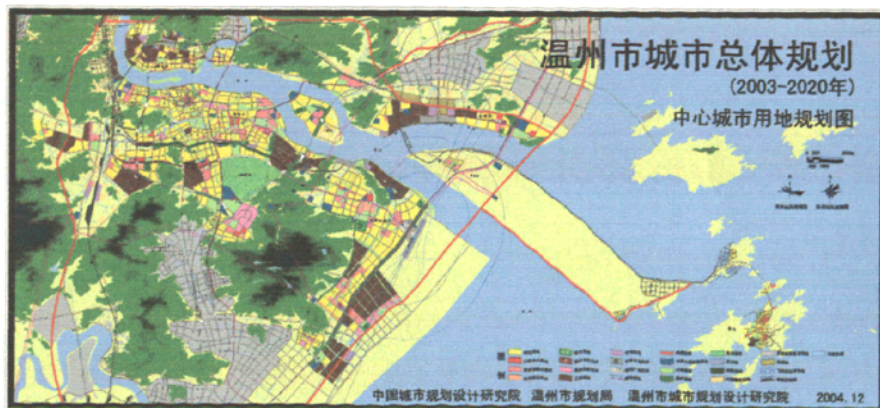


图 1.1 温州市城市总体规划 (2003-2020 年) 中心城市用地规划图

在经历了城市规划从“纸上画画，墙上挂挂”到街头巷尾众议频频，从“官员的意志体现”到老百姓呼声强烈的“我的地盘我做主”，温州市规划局作为温州市的城市规划行政主管部门成为了直面百姓的工作压力巨大的政府职能部门之一。温州市规划局自1986年成立以来，逐步规范了温州市区各项建设行为，为温州市经济和社会发展起到了巨大的推动作用。然而九十年代中后期以来，随着温州市经济实力的迅猛增长，城市建设取得了前所未有的发展，城区范围迅速扩张，外来人口剧增，城市发展面临的不定因素也在不断增多，由于城市基础设施的薄弱和强烈的发展需要之间差距巨大，更凸显了规划严重滞后的现象。规划的不透明和较强的专业性更使得规划远离群众，在历年的群众评议中满意度偏低，从而形成恶性循环，导致规划实施的困难重重。在此严峻时刻，温州市规划局通过借助温州市开展的效能革命，借鉴国外公共参与的先进理念，率先推行“阳光规划”，开展公共参与城市规划编制和管理的种种尝试和实践，产生了一系列良好的社会效应，普及了城市规划知识，掀起了市民参与城市规划的热潮。市民的热心参与和监督不仅推动了规划部门的廉政建设，也使城市规划得以有效实施。但与此同时，公共参与的局限性也带来了负面效应，各方的利益协调平衡使公共参与降低了规划的效率，也给一些涉及个人利益诉求的公共设施项目的实施带来了阻力。

1.2 课题研究意义

本文试图通过对公共参与城市规划的国内外的理论分析，探讨在将公共参与引入城市规划领域大约二十年不到的时间里，各城市在公众参与城市规划方面采取的措施和推行的力度并不呈积极有力的征兆，我们的公众参与仍然停留在事后参与和被迫参与的状况，公众参与的形式长期滞留在形式主义层面的原因。以温州市城市规划作为平台，对温州市城市规划公共参与取得的成果和存在的问题以及原因进行评析。在此基础上，提出城市规划编制和管理过程中的公共参与制度建议以及相关法规与政策的支持与完善措施建议，对于有效推动温州城市规划公共参与进程，从而对进一步推动城市规划的合理编制和实施具有现实意义。

1.3 相关概念的界定

1.3.1 城市规划

约翰·M.利维在《现代城市规划》一书中写道：“城市规划不是城市规划技术人员的专利，也不是政府部门的专利，而是由公众、政府、规划技术人员相互合作形成的公共政策。”^[1]

20世纪80年代，城市规划发展成为建设城市和管理城市的依据，是实现城市的社会经济发展目标的综合性手段；至90年代，城市规划定义为对一定时期内城市的经济和社会发展、土地利用、空间布局以及各项建设的综合部署、具体安排和实施管理；进入21世纪，针对发展中的种种利益分配矛盾和探寻解决矛盾的手段，有专家学者指出城市规划在实践中应由政府主导的学科型模式向公众实践模式转变；由专业技术型向大众文化型和公共政策型转变，城市规划是一项公共政策。^[2]

由上所述，城市规划的目的已不仅仅作为社会资源配置和城市空间布局的手段，更深层次的表现超越物质形态的，以协调社会各阶层利益，为追求城市整体利益的最大化，实现城市社会经济的可持续发展而实施的政府主导与公众参与相结合的社会行为。

1.3.2 公共参与

公众参与是指公民或单位不通过国家代表机关直接参与处理社会公共事务。公众参与应着眼于如何高效、公正和准确地解决公共领域内的事件性决策问题。公众参与有广义与狭义之分。从狭义上讲，公众参与即公民在代议制政治中参与投票选举的活动，即由公众参与选出代议制机构及人员的过程，这是现代民主政治的一项重要指标，也是现代社会公民的一项重要责任。广义上的公众参与除了政治参与以外还必须包括所有关于公民的公共利益、公共事务管理等方面的参与。^[3]

[1] (美)约翰·M.利维.现代城市规划[M].北京:中国人民大学出版社,2003

[2] 李德华.城市规划原理(第三版)[M].北京:中国建筑工业出版社,2001

[3] 郝娟.解析我国推进公众参与城市规划的障碍及成因.城市发展研究2007(5)

1. 3. 3 城市规划中的公共参与

城市规划作为一种公共政策的制定包含在广义的公共参与范畴。在城市规划领域内，公众参与概念首先是作为公共政策中一种协调建设中争议的手段被提出来的，城市规划中的公众参与包括与公众切身利益相关的规划方面的政策和法规的制定、决策、实施和监督的全部过程。

公众参与规划，实质是通过一定方法与程序让众多的市民能够参加到那些与他们的生活环境息息相关的政策和规划的制定及决策过程中来。

城市规划工作作为政府的一项重要职能，它与城市公共政策紧密联系在一起，涉及千家万户，直接关系公众利益。随着技术的进步、教育的发展和经济的增长，公众普遍对周围社会的变化、发展有所认识，大量的社会互动得以实现，公众参与城市规划管理的意识和能力也大幅提高。规划已从崇尚科学理性的技术性角色，转变为在公共事务中扮演组织群众意见和协调不同利益团体的角色，规划正逐步从一个蓝图变为一个过程，在这个过程中，公众既是批评者，又是创造者，规划部门为公众提供有关规划的目标、原理、概念、方法等系统知识，公众为规划管理部门提供政策效应，背景材料等意见，两者互相作用，推动规划进程。

1. 4 研究的方法与内容

1. 4. 1 研究的方法

通过学习公共管理、经济学、公共经济学、公共政策分析、政治学等理论，了解西方在公共产品、公共管理、公共财政等前沿理论和发展动态；

通过查阅国内外与本课题相关的研究文献，搜集温州市相关文献数据进行归纳分析。

采用理论联系实际的方法，运用公共管理学相关理论及定量分析的办法，对公共参与机制进行分析研究。并将根据课题开展的不同阶段、确定不同的研究内容。

本文在构思和撰写过程中收集了大量的资料，主要通过以下途径获得：

一、订购相关书籍和杂志；

二、检索查阅温州大学图书馆；

三、通过国家图书馆、中国城建数字图书馆等网上图书馆进行检索查阅；通过GOOGLE等搜索引擎在互联网进行检索查阅。

四、搜集温州市城市规划工作相关资料和数据。

1. 4. 2 研究的内容与框架

本文运用公共管理学、公共经济学、公共政策分析等理论工具及国内外对公共参与与城市规划的研究成果，介绍了城市规划、公共参与以及公共参与城市规划的相关概念，阐述了国外城市规划实施中公共参与的起源和发展的历史。并以美国和法国为例，对欧美国家率先尝试公共参与城市规划的经验和教训进行剖析。城市规划作为一门在上世纪八十年代才在我国起步的新兴学科，其发展的进程和欧美国家相比有一定差距，本文结合我国城市规划发展的历史，阐述我国公共参与到城市规划领域的尝试和推广的过程以及现状发展的特点，提出了进行研究的背景和原因。通过对我国在现阶段公共参与城市规划的必要性进行分析，提出了公共参与城市规划是公共职能转变的迫切需要，是提升规划能动性的重要途径，也是和谐规划的基本要求。文章以温州为模版，从温州市城市规划未实施公共参与时面临的困境—群众支持度低迷，规划实施与管理困难重重—到最初的公共监督城市规划管理，到与费城规划委员会合作推行首例温州公共参与城市规划编制，再到阳光规划的推行和广受欢迎的规划进社区，以前后对比分析的手法阐述了实施公共参与前后温州市城市规划的大改观。事实证明公共参与给城市规划注入活力，城市规划知识与法律得到了一定的普及，城市规划工作得到良好的监督，规划部门廉政建设有序进行。但同时有限的公共参与不能兼顾公平与效率，公共参与市政和基础设施项目规划给项目的实施带来的阻力，政绩工程与群众满意度评选更给规划工作带来了相当的压力，利益相关人的艰苦博弈导致工作效率低下。文章对产生上述现象的原因进行了分析，通过对《城市规划法》与新实施的《城乡规划法》中公共参与内容比较，以及相关法律法规中公共参与内容的比较，如环保工作，显示出公共参与缺乏相关法律明确细致的支持；通过对公共参与城市规划的方法和手段单一和公众参与城市规划的出发点大多停留在维护自

身权益的基础上的剖析，显示出了公共参与城市规划的局限性。在此基础上，提出了温州公共参与城市规划的制度建议，分别在城市规划编制中、城市规划管理过程中的公共参与制度建议以及法规与政策层面的支持与完善。

本文研究框架见图 1.2。

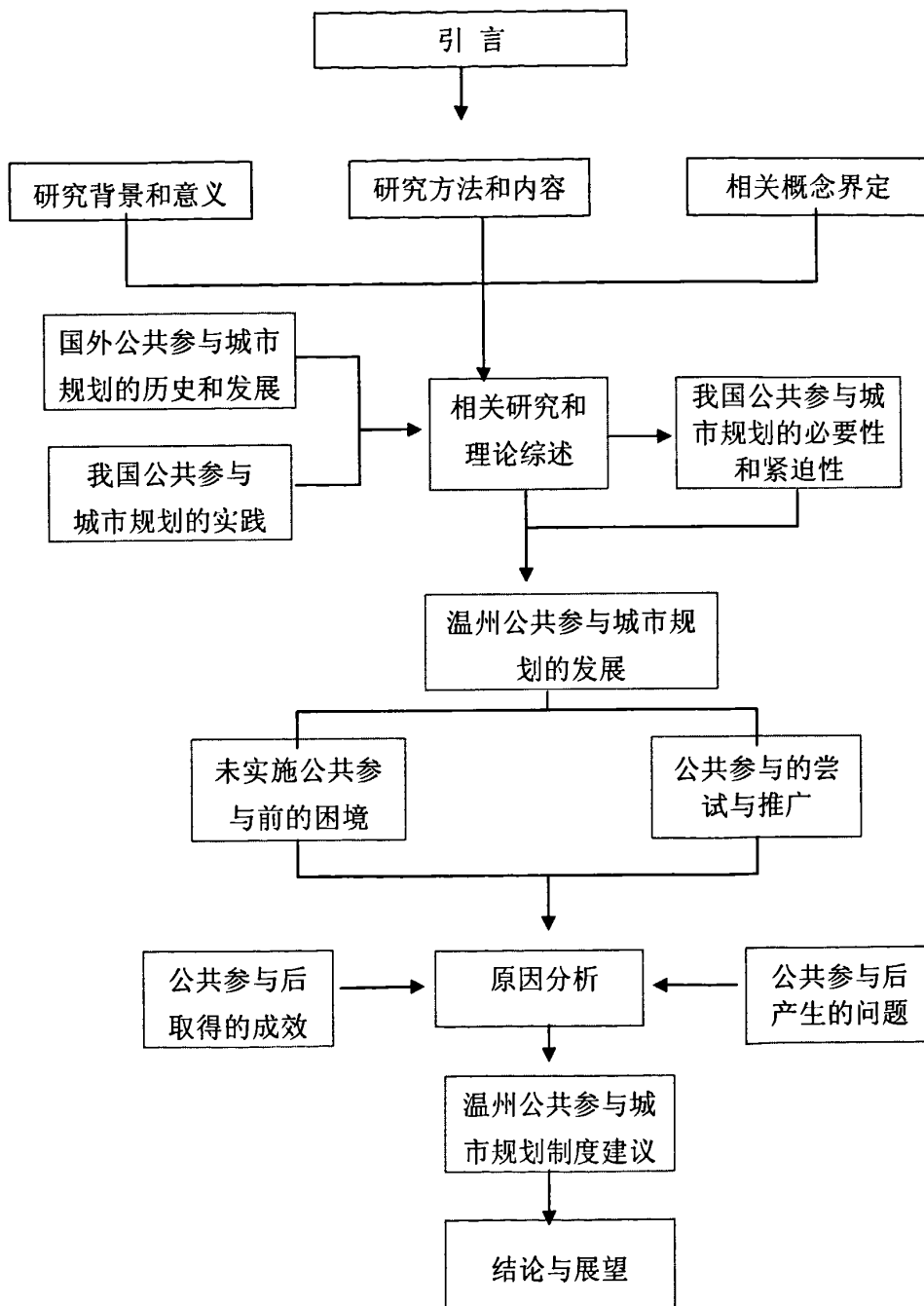


图 1.2 本文研究框架

第2章 国内外相关研究与理论综述

2.1 国外公共参与城市规划的历史与发展

2.1.1 公共参与城市规划的发源

城市规划是一门新兴的学科，起步较晚，现代城市规划起源于19世纪末。资本主义社会工业城市的环境恶化和社会问题不断出现，20世纪60年代中期后，在西方城市规划领域兴起了倡导性规划（Advocacy Planning）运动。经过一些城市的初步实践，英国当局认识到市民参加规划的重要性和复杂性，成立了公众参与规划委员会（Committee on Public Participation in Planning）。该委员会于1969年7月提出了题为“People and Planning”的报告，标志着公众参与正式走上城市规划的舞台。而后，在欧美国家开始流传，起初是为了协调平衡各方的利益而采取的一种规划方法，后来发展到作为一种规划技术和规划理念而被广泛应用。

当时在美国城市中发生了非常尖锐的、情绪化的“公众参与”浪潮，这是市民“不满现状”的表现。60年代后，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，来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。

1962年，P.Davidoff 提出“倡导规划”，他认为，从社会政治学角度来看，城市规划师应该正视社会价值的分歧，并选择与社会底层人士相同的价值观：一方面规划师要成为他们的政治倡导者，另一方面又为他们提供规划的技术知识。从这以后，城市规划更注重政治科学，因为规划决策往往是在政治层面上做出的，实施时也需要各个政府部门的协作。同时城市发展也不仅被视为是物质建设和经济发展，更重要的是公众参与政策的制订和实施，是制度和立法。1965年，P.Davidoff 发表了《倡导规划与多元社会》一文，认为在多元化的社会，规划没有一个完整的、明确的公众利益，只有不同的“特别利益”。规划工作者要自己明白，并要公开表白，究竟他为哪一个利益作规划，并要为受规划所影响的其他人发言。他同时指

出不同的利益群体有不同的需求，规划师应当成为不同群体的代言人，为多种价值观的体现提供可能，来表达不同的价值判断并为不同的利益团体提供技术帮助。^[4]

约翰·福里德曼认为规划师要从群众那里学习社会的脉络和价值观，群众从规划师身上学习技术和管理，二者共同发展城市规划。这时的城市规划更注重社会科学，价值观念及判断、人和人性的关系成为城市规划中考虑的重点；城市规划也更注重政治科学，认为城市发展不仅仅是物质建设和经济发展，更重要的是公众参与和政策的制订与实施，是制度和立法。在城市规划方面，主张减少规划的干预，削减规划的费用和项目，城市规划必须面对不同价值取向的社会各阶层。在市场经济条件下，由国家、地方政府、开发商和市民构成了多元化的利益结构，各主体有着互不相同的价值取向和利益追求，规划师只有深入社区才能了解公众的价值观和目标，并与公众一起研究可行的方案，用有限的城市资源创造更大的财富。

1968 年日本的《城市规划法》、1987 年德国的《建设法典》、新加坡 1962 年颁布的《总体规划条例》和 1981 年颁布的《开发申请条例》，在公共参与方面也有相应的规定。自 20 世纪 60 年代中期开始，公众参与已成为西方社会中城市规划发展的重要内容，陆续成为各国城市规划编制和实施的法定程序，同时也成为此后城市规划进一步发展的动力。

西方城市规划公众参与虽然是在 20 世纪 60 年代普遍兴起，但是其公众参与的政治文化，有着深厚的社会基础，与资本主义民主文化息息相关。资本主义政治文化是经历了二三百年来，随着资本主义市场经济的逐步发展而形成的。以个人主义为特征的西方民主传统在很大程度上是资本主义市场体系强调竞争的结果，所以西方在 20 世纪 60 年代普遍兴起城市规划公众参与制度也是有着深厚的政治文化基础的，这一时期，欧美的城市化水平普遍达到 60% 以上，经历了第二次世界大战之后的恢复性建设及补偿性增长基本完成了城市化快速增长阶段，已经经过了丰富的城市规划实践，城市的快速扩张性建设已经缓慢下来，城市规划的社会矛盾已经积累到一定程度，客观上要求用公众参与制度来处理这些社会矛盾。

[4] P.Davidoff Advocacy and pluralism in planning 1965

2. 1. 2 法国城市规划中的公众参与

1976年5月14日,法国政府颁布了《关于改革前期调查和公共项目申报的决定》,这一法规要求在某些规划文件的修订和审批过程中,需要进行“民意调查”。同年12月颁发的《有关城市规划改革法》进一步明确了这一规定。“民意调查”在法律上是有严格规定的。首先,“民意调查”的时间不得少于1个月也不得超过2个月,必要时可以延长15天。在程序开始前,必须预先在媒体上发布信息,以告知公众这一调查的开始时间和内容。其次,这一程序的整个执行过程,由专门的“民意调查专员”或“调查委员会”负责监督。“民意调查专员”和“民意调查委员会”由行政法院主席直接任命,他们通过组织会议等方式,帮助公众了解项目内容,负责接收他们发表的意见,并在“民意调查”结束后对这些意见进行归纳总结,向地方行政长官提交《民意调查报告》。当然,除非涉及对私有财产的征用,该报告若持反对意见也并不能阻止相关的行政决定,但是,行政法院却可以要求公共职能机构取消决定。1983年,国家议会通过了《有关保护环境与普及民意调查法》,该法律第一条明确规定:无论是政府或私营企业实施规划建设或基础设施建设,如果这些工程将对环境带来影响,其项目审批都必须事先通过“民意调查”程序。这是法国政府第一次正式通过法律途径,将“民意调查”作为基本的公共参与程序确定下来,并将这一程序的适用范围扩大到所有关于环境保护和城市规划问题的公共决策。随后,法国政府于1985年4月23日和9月27日、1987年10月14日发布通报,对“民意调查”程序的组织与实施方式做出具体要求。1986年3月15日法国颁布了需要进行“民意调查”的规划建设项目范围,并在2001年12月进行了进一步修改。

为了使公众不仅能通过“民意调查”程序在规划方案终审前发表意见,而且还可以从编制工作一开始就参与到方案的制定过程,法国政府决定在城乡规划编制与修编程序中增加“公众咨询”这一新的环节。1985年7月18日,国家议会颁布了《城乡规划指导原则的制定与实施法》,它规定:地方政府在辖区范围内进行各项建设规划时,“公众咨询”必须贯穿规划方案编制的整个过程;在方案编制工作开始之前,地方政府就要明确在这一编制过程中“公众咨询”将采用的组织方式以及要达到的预期目标。根据

公众参与程度的不同，“公众咨询”可以有三种组织形式：信息发布、意见征询、共同决策。从根本上说，“公众咨询”是一个将政策制定过程由封闭转化为开放的程序。继1985年的《城乡规划指导原则的制定与实施法》之后，“公众咨询”作为新的公共参与程序，成为法国公共管理与政策中越来越引人注目的一项内容。法国政府又陆续在接下来的几年里，颁布了《城市指导法》、《公众咨询章程》、《共和国地域行政管理法》、《地域规划与可持续发展指导法》和《关于大型基础设施建设项目管理的通报》等相关法律，进一步确立了公共参与的具体涉及范围和组织程序。

伴随着城市规划改革，近几年法国城市规划中的公共参与也取得了实质性的发展，这一发展首先受益于对城市规划认识上的转变。新时期的城市规划确定了以可持续发展为根本目标，经过20多年的研究和讨论，在法国的公共政策中，“可持续发展”不再是一个空洞的概念，而有了许多具体的内容和标准，其中社会发展就是一个重要的组成部分。在规划方法上，城市规划与公共参与互为目的和手段逐渐成为共识。当前，以“方案”为特征的城市规划过程代替了以“计划”为特征的规划控制规定，公众咨询因此成为规划编制必不可少的基本方法，编制规划则成为组织公众参与的一个契机，而规划文件则成为组织公众协同决策的一种条件和手段。^[5]

2.1.3 美国城市规划的公共参与

公众参与是美国城市规划中最重要的一部分。在美国，公众参与通常包括三个要素：公民获取信息的权利，公民参与政府决策的权利，以及通过独立审查程序保证公平的权利。公众参与是现代城市决策中不可或缺的重要部分，为的是要让城市里居住的人感觉到，他们和这个城市是一体的。美国的公共参与制度发展至今已较成熟，其在规划的各个阶段公共参与的方式不同。

1. 规划制定阶段的公众参与方式：

公众咨询委员会：市民团体代表当地社团居民的态度，目的是向规划机构提出自己的建议。

民意调查：抽样方式和问题的组织很重要，会为调查打下良好的基础。

[5] 卓健. 法国城市规划中的公共参与. 北京规划建设. 2005(06)

街区规划委员会：由市民组成，主要就许多街区项目提出倡议和建议。
在公共政策制定机构中的公众代表：任命或选举市民到官方机构中服务。

流动机构：使各团体相互间的交流更为便利并解决与公众团体间的冲突。

2. 设计和选择方案时的公众参与方式：

公众投票：公众投票表示他们对于官方制定的公共政策的赞成或反对态度。

技术援助：政府或私人投资机构给公众提供技术援助帮助选择方案。

参与设计：公众学习使用设计工具如地图和照片，使其想象形象化。

公众讨论会：通过讨论会的形式，公众可对规划目标提出异议。

游戏与模拟：公众参加模拟规划过程的游戏，依次扮演不同的角色。

依靠媒介进行投票：通过当地的媒介通知市民，然后以投票的方式收到答复，也可使用电话热线。

3. 规划实施阶段的公众参与方式

雇佣公众到社区的官方机构中工作。

公众培训：通过多种教育方式使公众获得规划训练，让他们更好地参与。

4. 规划反馈阶段的公众参与方式

咨询中心：中心的全体职员负责回答问题和提供发展项目的信息。

电话热线：规划师或其他人用电话热线回答问题和听取意见。

经过三十多年来的发展，美国的公众参与已建立起较为完善的组织机构和组织方式，并通过法律的形式明确下来，公众参与的层次也由象征性参与向代表性参与转变。绝大多数州都将公众参与作为开发或再开发的必要条件。亚历桑那州甚至规定开发商必须参与公众听证会，以进一步强化公众和开发业主之间的交流。在作为城市规划管理最重要手段的区划（zoning）和再区划（rezoning）中，公众的参与和许可是它们得以通过的最重要的条件。在美国，公众参与城市规划的好处是显而易见的。通过公众参与，社会的民主化程度加强，社会问题的解决变得更加容易；同时，赋予市民更强的社区感、与日益俱增的凝聚力；对政府而言，通过与市民

的接触和交流,提高了行政效率,使公众得到了快速、高效的服务。^[6]

美国的辅助性信息手段在上世纪年代开始应用于城市规划中,发展至今,美国的规划信息技术综合了计算机技术为基础的信息、模型及手段来支撑协作规划和社区决策的制定。现今美国在城市规划实施过程中公众参与的信息技术主要体现在GIS地理信息系统技术和因特网技术上。利用GIS为显示空间信息提供非常有力的形象化数据,建立了一个卓越的平台。90年代后期开始,美国基于GIS技术发展了规划支持系统PPS,目的是为了创造完全综合的、灵活的、对用户友好的系统。该系统结合了“基于GIS的空间的、文本的、图表的、可视的信息”,“广泛的,用于挑选备选假设和政策选择的计算机模型和方法”,以及“以图表、图纸及互动的影像和声音等形式来展示模型结果的各种视觉手段”三个部分。这三个部分的结合,可以达到互动和实时的完美标准,可以运用当地或通过因特网获得的模型和信息,并可以推导出用来促进社区参与、集体决策制定及团体相互作用的定性及定量化决策手段。

2. 1. 4 成功经验与失败教训

公共参与是政策性很强的组织程序,没有严格的法律支持是不可能得到保证的。法国城市规划的公共参与,也是在法制建设的不断完善下逐渐发展起来的。但值得注意的是,过于严格的法律将会破坏公众参与所需要的宽松气氛,在这一问题上法国的经验是非常可取的。通过“公众咨询”和“民意调查”这一松一紧、适用于不同阶段的操作程序,既保证了公共参与的法律地位,又为公共参与提供了灵活的操作空间。在实际工作中,“公众咨询”程序正越来越受到重视。一方面是因为它的法律限制少,公共机构因此可以抛开顾虑,通过“非正式”的途径与形式,尽可能广泛地与公众进行交流;另一方面,咨询的过程也是一个教育的过程,其效果是长远的,而且对城市规划以外的公共决策也会产生积极的影响。

从美国城市规划实施过程中的公众参与组织形式和技术方法中,我们同样可以总结出以下特点,以资借鉴。一是政府组织的服务性、主动性。美国的政府组织都表现出足够的积极性和主动性来与公众联系,了解民

[6] 田莉.美国公众参与城市规划对我国的启示. 城市管理 2003(3)

情。一方面,美国的政府组织设立了若干代理机构,积极主动地了解民意。另一方面,美国的政府组织都具有明确的服务、引导参与职能。二是非政府组织的桥梁、推动作用凸显。美国的非政府组织大部分是公众自发组建的,纵横双向构建了公众参与的自下而上的组织体系,职能明确,专业性强。技术方法强调传统性和信息性的结合。美国虽然拥有先进的信息技术,但是在城市规划实施过程中,信息手段只是公众参与的辅助手段,面对面的技术方法仍然是其主导。

当然无庸讳言,公众参与规划也存在不尽人意之处,例如,等待公众反馈需花费更多时间和金钱;由于政府在做出决策的过程中需咨询许多团体,并协调他们之间的矛盾,致使效率降低;选举出的官员需对所有居民负责,而公众只需对某些团体负责,致使政府的形象弱化了;加剧了对地方利益的过分关注;地方政府财力有限,利益团体要求无尽,各利益团体之间竞争更激烈;参与使市民的期望值不断提升,市民对政府的不信任感随着参与规划有时会不断加深。

20 世纪 50 年代末,波士顿市计划修建一条贯穿城区的新型高架主干道,以缩短港口到市中心的路程。但这条高架公路 1959 年建成后,因为影响到很多市区建筑的采光,引起市民不满。即将完工的波士顿滨海高速公路改造。这条以近 150 亿美元身价荣膺“美国历史上最大公共工程”的地下高速公路,耗时 26 年,就工程规模而言,被人称作“大隧道(Big Dig)”,可以跟巴拿马运河、阿拉斯加地下输油管线、胡佛水库相提并论。从 1985 年开始,整个工程的设计时间持续了 12 年。按照规划,工程人员要用 10 年的时间,花费 26 亿美元,把 7.8 英里长的被涂成绿色的高架桥(被波士顿居民喻为“绿色大怪物”)变成一条双向 8 车道的地下高速公路。从 1983 年到 1991 年,“大隧道”工程的监理方和建设方提交了三个版本的“环境影响评估报告”。每个版本的报告都被打印成册,放在公共图书馆、超市、邮局,供公众取阅并提反馈意见。之后是为期一天的听证会和为期一个月的公众再评议。1990 年,“大隧道”公布的长达 500 页的《环境影响最终评估报告增补本》共吸引了 175 条口头评议和 99 条书面评议。参与评议的团体五花八门,资金充裕的团体会雇佣建筑师,就他们不满意的出入口和通风建筑提出替代性方案。财力不雄厚的团体则到公共图书馆翻阅几十年间的市政档案,为自己的主张寻找论据。直到 1994 年,人们终

于找到各方均能满意的方案时,因延误工期带来的损失已达 2300 万美元。工程费用的近 150 亿美元,其中 37.5 亿美元被用于“公共参与”项目,而其中因听取公众意见、缓解工程带来的多种不良影响而新增项目的费用,是 30 亿美元。其他公众参与花费还包括:举办听证会、开展调查等。

2.2 我国公共参与城市规划的实践

2.2.1 公共参与城市规划在我国的尝试与推广

公共参与在我国出现于20世纪90年代后期,我国学者对城市规划公众参与问题的研究也是从这时起逐渐增多。这些研究多从我国城市规划体制与制度,公众参与的途径、方式等方面进行探讨。研究普遍认为目前我国的城市规划公众参与尚处于初级阶段,在制度和实践总体上未全面推行,但普遍肯定了开展公众参与具有积极作用,提出了尽快建立城市规划公众参与制度的建议。城市规划界希望通过公众参与来加强城市规划的合法性、权威性和严肃性。

改革开放前,我国长期处于计划经济体制下,土地公有,一般认为城市规划的编制、实施纯粹是一种政府行为,公众无需过问,也无权过问,也无法参与。不过,基层单位和居委会等中间组织的存在和相对完善,也保障了一定范围内的公众参与。人们对于与自己切实有关的建设,可以通过单位向有关部门集中反映。虽然这并不是一种规范的规划管理机制,但是确实能够起到一定的作用。

改革开放之后,一方面,在城市管理机构方面,在努力寻找和营造一种公众参与的可行办法和氛围,但是实际的效果,基本上流于形式,每年拿出方案来给大家展览,提意见,结果不了了之。另一方面,随着经济体制的改革,经济和社会组织结构的重组,以往人人都归属于一个单位,或者街道办事处时代结束了,人们在社会上更加自由地流动,他们的利益和建议,在这个社会转型的阶段,在体制上难以保证有较通畅的渠道去输导和汇集。代之而起的是对社区组织的建设。

近些年来,国内一些城市,如深圳等,多方探索公众参与城市规划的方法和机制。1998年5月15日,《深圳市城市规划条例》,作为深圳市成

立以来第一部有关城市规划的系统的法律文件通过。“公众参与”首次在国内出现于城市规划的法律文件中；深圳龙岗区通过借鉴台湾“社区规划师制度”，在结合龙岗实际的情况下建立起来的“顾问规划师制度”即是为了提高区、镇、村的规划建设水平和意识，加强城市规划建设的管理，促进城市规划的实施，进一步落实公众参与推动城市化进程，试图在现行体制和管理机制下对保障村镇规划实施机制进行创新与探索。一些学者也从政治经济，以及法学等角度，探索城市规划中公众参与的意义、必要性和可行性。

2.2.2 我国公共参与城市规划的现状和特点

在新中国成立后的近30年时间，政府实施计划经济。在此体制下，国家和政府成了公共利益的代表，整合各种利益关系。城市规划作为“国民经济计划的延伸和具体化”，为国家服务，以实现集体利益为努力方向，某种程度上轻视、萎缩、压抑了个人利益。在集体利益代表公民个人的利益的条件下，公众参与可以说“全参与”，但也可以说是“零参与”。改革开放后，进入体制转型时期，但无论是地方政府和开发商主导，或是技术专家参与决策权力的时期公众参与在地位与作用上也未得到相应的体现，公众参与往往被认为会延长开发周期，降低效率，而主观地受到忽视甚至排斥。在经历了相当一段时期赤裸的利益争夺之后，政府、开发商、公众之间利益矛盾的不断激化，促使国外兴盛的公众参与走进了中国的城市规划舞台。然而这一时期公众参与的实际效果仍有欠理想。由于真正的决定权仍然掌握在少数人手里，公众的低层面的参与难以制约城市规划主管部门的垄断操作行为，“领导意志”时有体现，以至于我国城市规划中的重大失误案例时有发生。

由于公共参与的相关的制度没有及时建立和完善起来，社会制度中权力的相对集中使城市规划中的公民参与难以真正跨越其他制度层面独立存在；此外，由于缺乏公众参与的实质性内容和必要的社会组织基础，根本无法充分组织起有效的公民参与机制；再次，城市规划制度中缺少相应的规定。与国外已在规划法规中有明文体现相比较，公众参与城市规划在

我国也正处在起步阶段^[7]；最后，在改革开放初期过分强调大规模的城市建设和快速的城市发展，过分注重效率原则，过多的公民参与往往会造成资源调度（时间、费用等）上的困难，因此广泛全面的公民参与实施起来极为低效。我国城市规划实践中为公众参与运用的技术手段单一，层次较低，座谈会、问卷、成果展示等传统形式虽然依然需要，但缺乏实效；专业化明显，没有结合公众需要运用适当的技术手段，使公众不易理解。

可喜的是，近年来我国许多城市都在对公共参与城市规划进行着有效的探索和实践，从笔者在网上搜索各大城市的规划局官方网站来看，几乎各网站都设置了“公共参与”或者“阳光规划”类似的公共参与专栏。与公共参与相关的政策和法规也陆续出台，逐步探索适合我国国情和地方特点的公共参与办法。

目前我国规划许可环节中公众的参与已较普遍，特别是城市规划公开等逐渐有了一定的制度基础，并积累了一定的实践经验。上海市从2003年开始实施的《上海市建设工程总平面示意图公开暂行规定》、《上海市建设项目规划设计方案公开暂行规定》，2005年修订的《上海市建设工程规划设计方案公示暂行规定》，到2006年的《上海市制定控制性详细规划听取公众意见的规定（试行）》，逐步完善了公共参与的相关政策规定。江苏省制定的《城市规划公示办法》，对规划许可过程中的公示做出了明确规定，其中包括公示的内容、时间、方式及主体等等，并且也逐步在实践中推行。随着《中华人民共和国行政许可法》的推出，对规划许可环节中公众听证的规定开始明确化，在许多地方也逐渐走向实践。济南市于2006年年底出台《济南市建设工程规划审批公示与听证暂行规定征求意见稿》规定，对涉及拆迁建设项目，城市规划行政主管部门应当组织在拆迁现场进行拆迁的规划批前公示，公示内容包括规划用地位置和性质、拆迁范围及公示期限等，与该项拆迁有利害关系的公众可提起听证申请。这些关于规划公示及听证制度的建章立制与实践主要体现在规划许可环节。

规划执法环节相对于许可环节虽然有相关的程序执行，但是仍缺乏明确的制度规定。目前我国各城市公共参与城市规划管理如违法举报已相当普遍，从最初的来信、来访，到现在的来电、网上信访，各种手段都得到

[7] 吴良镛.以城市研究与实践推动规划发展—在2004城市规划年会上的发言[J].城市规划,2004,(4):9-12.

了充分的运用。但公众的日常监督作用却没有得到非常有效的发挥,监督、举报机制尚未日常化、制度化;其次,地方政府的举报受理部门职能不明确,尤其是对于绿化、景观等环境建设方面,管理混乱,部门对于举报的项目也往往相互推诿,监督效能较低;再次,建设项目的现场公示存在较大的主观随意性,在告示的内容、告示牌的尺寸、位置等方面缺乏具体的规范标准,导致公众不能对建设项目进行准确的信息获知。

规划评估环节从现状的发展来看,在我国是一个新兴事物,而在规划评估中施行公众参与,则更是较缺乏实践和制度基础。在发展较迅速的地区,如广东、上海、苏州工业园区等地区,对规划评估进行了尝试,而这些评估或者是一种针对单个评估元素或单个片区的研究性课题,徒具学术意义,或者较少引入公众参与的评估机制。全覆盖型的多环节多层面的公众参与规划评估,仍然有待建立和加强。城市规划实施的整个过程,其公众参与的程度不一,公众参与的深浅相异,主要成因是缺乏一个完整的公众参与体系的支撑,有待进一步健全城市规划实施过程中的公众参与体系,提高其整体性和系统性。

2. 3 理论综述

自 1960 年以来,西方的城市规划理论随着社会经济背景的不断变化而逐步走向成熟,从最初的系统理论 (Systems Theory),到理性规划理论 (Rational process theories of planning),再到马克思主义和批判规划理论 (Marxism and Critical Theory)、新右翼规划理论 (New right planning)、实用主义理论 (Pragmatism),公共参与慢慢从以戴维多夫 (Davidoff, P) 为代表人物的倡导者的理论 (Planners as Advocate) 开始崭露头角,直至协作式规划理论 (Collaborative Planning) 的诞生,最终走向了舞台。

2. 3. 1 规划的选择理论

从西方城市规划公众参与的思想理论基础发展来看,Davidoff 和 Reiner 于 1962 年发表的《规划的选择理论》,建构了城市规划中公众参与的基础理论。他们认为,规划的整个过程都充满着选择,而任何选择的做

出都是以一定的价值判断为基础的,规划师不应以自己认为是正确的或错误的这样的判断来决定社会的选择,因为这是规划师价值观的作用,而不是社会大众的判断。规划师不能担当这样的职责,而且这样做也不具有合法性。因此,规划的终极目标应当是扩展选择和选择的机会,而不是相反。

2.3.2 倡导性规划理论

倡导性规划理论(Advocacy Planning)基于规划选择理论,明确规划的多元性,并明确规划师的倡导角色,由Davidoff在1965年提出。他认为倡导性规划指导思想是城市规划的倡导性、多元性,强调的是两点,辩论和通告。即倡导性规划师的工作是防止规划偏见的关于规划思路的辩论和对各个团体关于规划状况和享有的规划权力的通告。他认为这样的规划形式会刺激各团体的参与、刺激公共规划机构的改进等倡导性规划关注所有相关的团体,特别是弱势团体,也指出通过改革规划结构体系和加强规划教育来解放规划师的思想是非常重要的。

2.3.3 联络性规划理论

联络性规划(Communicative Planning)在前人对公众参与理论研究的基础上,开始对公众参与的方法论体系进行研究,提出公众参与城市规划方法论的核心是其“联络性”和“交流性”。在1989年,规划理论家指出,形成、交流、传达信息这些行动的本身就是规划行动。为联络性规划的产生奠定基础。1998年,加州柏克莱大学的城市和区域发展研究所所长Inez教授将这些研究成果发展成较完整的联络性规划理论。

国内张庭伟先生综合各家的研究,归纳出该理论的要点,即在联络性规划中,联络或沟通是规划工作的核心,而所交流的信息主要是包括两个方面,正式的信息定量的分析、正式的文件和非正式的信息决策者的价值观。规划是一个动态的过程,规划的作用也是协调这些变化的态度,规划者应通过正式的信息、正式的规划文件长期对当权者的价值观产生影响,也通过正式规划文件帮助公众参与、协调各部门的理解;专家的作用是直接参与交流与讨论。通过以上方式最终形成共识,达到公众决策的目的。

2.3.4 城市规划的可参与理论

在联络性规划思想的指导下,法国的让-保罗·拉卡兹进一步从方法论的层面剖析了公众参与的技术手段、阶段及局限性,使得公众参与方法论更加深入明晰。在《城市规划方法》中,让-保罗·拉卡兹重点论述了可参与的城市规划方法,将城市要素划分为空间、时间和人三种,而可参与的城市规划就是基于人的要素进行城市规划决策的方法。他认为可参与的城市规划的决策过程中的标准是本地习惯标准,提出了城市规划参与程度的三个阶段通告、咨询、分享决策权力和分享鉴定权,让-保罗还提出了具体的参与方法,即居民通过讨论方案进行空间的占有行动、强调方法内部的时间性、消除专家和居民之间的语言上的隔阂、城市设计师的协调鼓动作用和权力下放等。同时让-保罗指出了参与方法的局限性,公众的参与更适用于小规模的问题,参与过程可能存在人为的促成意见一致,过程的双重只强调与住在被研究区域的居民相关,并且当地社会集团在参与过程中牟利的能力不尽相同的问题。

2.3.5 协作式规划理论

协作式规划理论的代表人物是哈贝马斯(Habermas, J)和福柯(Foucault)等人。戴泽克(Dryzek)提出了产生沟通式理性应该具有几个前提:(1)理想的表达(Ideal speech);(2)一个真实的公共氛围(An authentic public sphere);(3)真实叙述和广泛的实验(Discourse and holistic experimentation);(4)松散的设计(Discursive design);(5)初步设计(Incipient design);(6)新社会运动(New social movement)。

作为沟通式的规划,福瑞斯特(Forester)提出了一套规划师的工作方法:培育社会联系交流的网络;认真倾听;特别注意没有组织做依托者的利益;教育公民和社区组织;提供技术和政治信息;保证非专业人员得到资料和信息;鼓励社区为基础的团体对提交的方案施加压力;提高规划师自身与其他团体共同工作的技能;在协商讨论之处就加强建立社区组织自己的权威性;鼓励独立的、对以社区为基础项目的反思;预知政治、经济的压力。

2.3.6 公共参与阶梯理论

1969年美国规划理论家 Sherry R Arnstein 用公众对政策制定的控制程度来界定公众参与的层次。她认为如果没有权力的分配,公众参与只是一种形式主义,并且公众也不能真正地影响规划成果。她建立的市民参与梯级理论(A Ladder of Citizen Participation)为衡量规划过程中公众参与成功与否提供了基准,明确了公众参与应该是一个从无权利参与逐渐向权利参与转变提升的过程。该规划阶梯理论把公众参与,根据规划决策权力大小分成3个层次8个阶段并明确无参与和权利参与之间的不同特征。^[8]初级层次的无参与是以市民在政府官员、规划师和其他重要的社会相关人员掌控之下的参与为特征,而最高等级的权利参与是以所有当事人(包括市民、规划师、政府官员)在规划项目全过程内以平等协商的状态共同工作为特征。

表 2.1 Arnstein, S.R.的公众参与 8 梯级图示

公众参与 3 阶段	英文	中文
没有参与 Nonparticipation	Manipulation	政府操纵
	Therapy	政府教育
象征参与 Tokenism	Informing	提供信息
	Consultation	共同协商
	Placation	政府安抚
	Partnership	伙伴关系
市民权利 Citizen Power	Delegated Power	权利代表
	Citizen Control	市民控制

[8] Arnstein, S.R.1969: A Ladder of Citizen Participation, Journal of the American Institute of Planning, Vol.35, July.

2.4 相关研究

从这几年我国对公众参与城市规划的研究来看,主要是在西方研究理论的基础上进行推广,并结合中国的国情做一些形式上初步的尝试。如,梁鹤年(城市规划,1999)分析了北美式的公众参与的政治经济本质,指出其公众参与的实质是一种“契约式”民主,是权力分配的一种渠道和私益竞争的一种途径;陈锦富(城市规划,2000)阐述了建立公众参与城市规划制度的必要性,提出了公众参与的决策模式和制度框架;郑德高(城市规划,2000)论述了城市规划中“控权”的必要性和如何通过一定程序来实现规划政策的公平与正义;任国岩(规划师,2000)介绍了国外公众参与城市规划的某些成功经验,结合中国城市规划的现状,探讨了二十一世纪中国实施公众参与城市规划的方法;钱欣(城市问题,2001)分析了我国城市更新中公众参与的现状和特点,构建了开放的城市更新公众参与系统,提出了一些具体的运作方式;陈易(城市问题,2002)从规划师的角度对公众参与的观念进行辨析,分析了公众参与中权力与权益的冲突,指出公众参与要制度化并保持其持续性,等等。

可见,我国学者从不同的角度对规划的公众参与进行了有益的探索。从这些探讨中,至少可以总结出以下几点:(1)我国城市规划的公众参与仍处在起步阶段;(2)把“公众”笼统地理解为“普通民众”,对“公众”的构成没做细致的分析,没分清各类公众的参与动机、参与特点,因而无法有针对性地开辟有效的参与方式;(3)对公众参与的研究主要局限于规划编制工作阶段,对规划实施的监督管理和后续规划的参与问题研究较少,没有把着力点放在如何通过公众参与加强规划方案的实施力度这一关键环节上。

公众参与问题并非是规划工作本身所能解决的问题。它与一个国家的民主法制的建设进程和人们意识观念的转变密切相关,更与一个城市政治经济管理体制、规划编制管理运作机制直接相关。在规划编制工作中采取一些诸如“项目公告”、“民意调查”等方式让公众参与进来并不难。作为规划师,综合各方意见设计出能体现社会伦理与社会公正的规划方案也是容易做到的,绝大多数规划师都是有社会良知与责任感的,至于让公众对其产生信任危机的规划师毕竟只是极少数,因而在规划编制阶段实施公众

参与的可操作性强一些。真正更为困难而又更为关键的是城市建设中规划方案的实施管理工作的公众参与。因为如果规划方案得不到贯彻实施,那么再广泛的参与也会付之东流,再好的规划方案也会成为一纸空文。毕竟,如果没有相应的管理体制和运作机制的切实保障,普通民众的规划意图与利益在长官意志、行政命令的干预面前就显得孤立难支。目前我国城市规划的主要问题不是来自于城市规划的研究与编制,而是来自于规划管理的体制。因此,今后公众参与的研究重点不仅要放在规划制定参与方式的探讨上,更要放在规划管理参与途径的探讨上。

第3章 温州城市规划公共参与前的困境

城市规划工作是政府的一项公共职能,温州市规划局主管全市城乡规划管理工作。1979年12月温州市规划管理处成立,1985年11月改为温州市规划局。多年来,规划局充分发挥规划在城市建设中的“龙头”作用,以改革的精神,致力于城市化的建设,逐步规范了温州城乡各项建设行为,为温州市经济和社会发展起到了相当大的推动作用。然而九十年代中后期以来,随着温州市经济实力的迅猛增长,城市建设取得了前所未有的发展,城区范围迅速扩张,外来人口剧增,城市发展面临的不定因素也在不断增多,由于城市基础设施的薄弱和强烈的发展需要之间巨大差距导致的各集团的利益争夺日趋恶化,更凸显了规划滞后的现象。在这样的时代背景下,温州市规划局在规划编制和管理过程中,也日益暴露出自身制度以及行政执法过程中的一些不足。

3.1 城市规划的群众支持度低迷

自温州市政府开展机关效能评议活动后,2003年4月1日温州市规划局结合《城市规划法》宣传面向社会开展了调查问卷活动。分别就市民对城市建设满意度、对城市规划工作满意度、对规划局办事效率满意度从满意、一般和不同意三个等级进行了调查,结果显示如下:

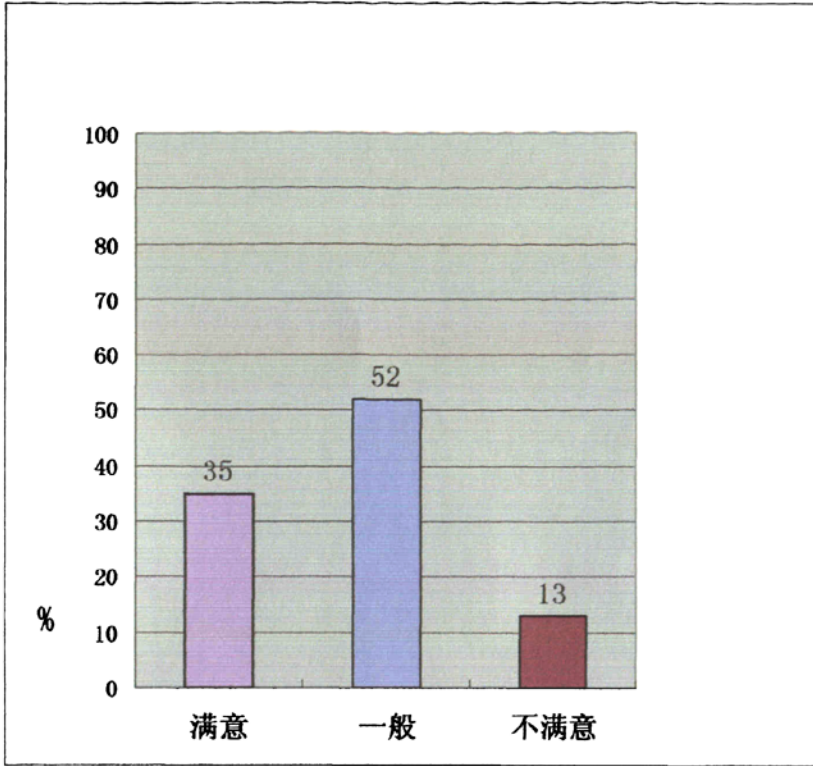


图 3.1 城市建设满意度调查结果示意图

分析：超过半数的市民对温州的城市建设状况表示认可，但值得注意的是持否定态度的市民也超过十分之一，超过半数的市民的持认可态度，也说明了其中包含着对城市建设的期待和鼓励成分。

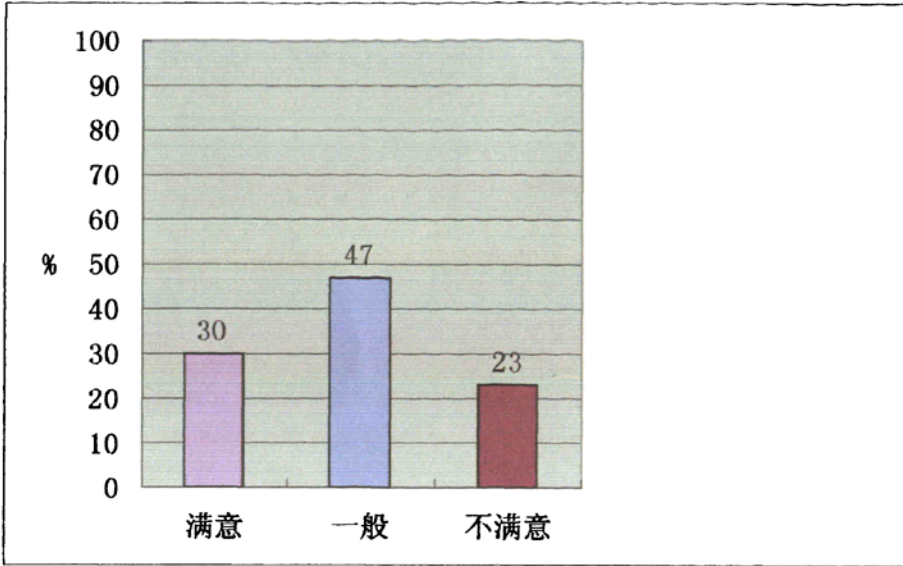


图 3.2 城市规划工作满意度调查结果示意图

分析：与上表比较，对城市规划工作的满意度下降了十个百分点。由此我们可以看出，市民对城市建设状况的不满意大多数归咎于城市规划工作的不到位。

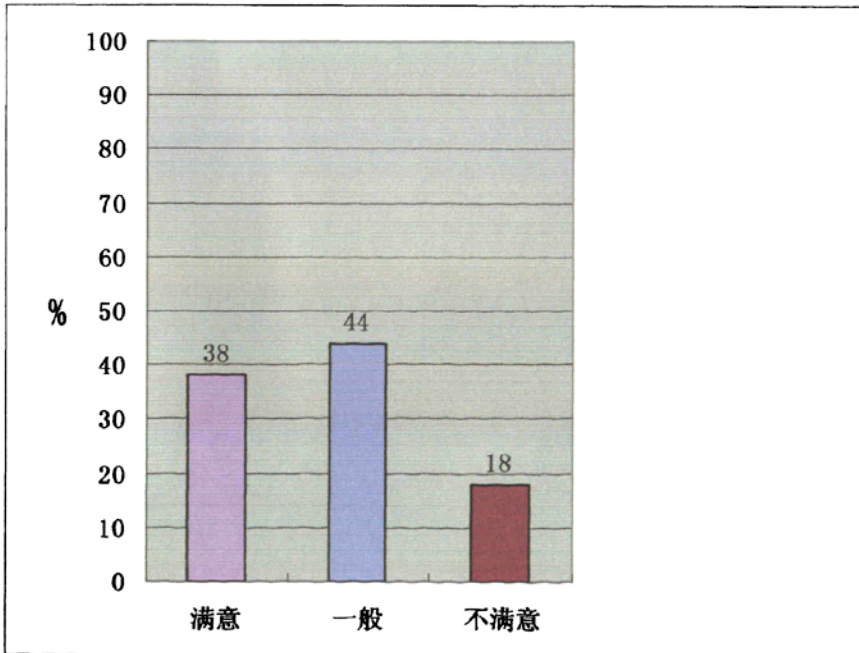


图 3.3 规划局办事效率满意度调查结果示意图

分析：虽然有将近四成的市民对我们的工作给予了肯定，但仍旧有将近五分之一的市民对规划局办事效率表示不满。规划局办事效率有待进一步提高。

基于规划工作是较新兴的一个政府职能，使公众存在一定的陌生感。同时，计划经济时代遗留的观念依旧存在，相当部分人认为规划工作是政府的事情，与己无关。民营经济发达的温州，普遍存在着努力赚钱摆第一的理念，而对公共政策和公共事务的关心程度较低，即便对规划工作存在不同见解，但仍缺乏参与的兴趣和意识。除了涉及自身利益的拆迁等问题，城市规划相关的展览，座谈等宣传活动回应者寥寥。规划工作的推广进程缓慢。而公众对城市规划工作的不理解绝大多数是由具体的规划行政行为所引起的个人或小群体利益纠纷所致。

3.2 暗箱操作诱发权利寻租

规划的编制和审批职能都集中在规划局身上，因此在公众眼里，规划局既是规则制定者，又是执行者，形象地说，既当裁判员又当运动员。而这种集决策和执行于一体的职能设置，难以体现规划本身立足于大众，服务于大众的特性，给群众造成闭门造车，暗箱操作的不良印象，也影响了规划职能的有效发挥。同时权利的集中也导致了腐败的滋生。近几年来，城市规划部门作为城建系统的一个敏感部门，其行政决策涉及诸多利害关系，由此受到民众的普遍关注，而规划编制和实施阶段的不透明，导致公众的监督作用无法有效发挥，某种程度上形成了诱发权力寻租的催化剂，严重损坏了规划执法的严肃性和规划队伍的形象，也给规划的顺利实施带来了相当的难度。

3.3 规划实施与管理困难重重

城市规划所要求的社会服务功能决定了它必须以经济、社会和环境综合效益最优为目标，以城市的可持续发展为努力方向。温州的地形俗称“七山二水一分田”，土地资源尤为稀缺，从而使得可建设用地成为各利益集团竞相争夺的目标。城市规划在对土地资源的配置过程中，由于缺乏公众

的支持和配合，出于协调和平衡的需要，导致决策成本过大，效率过低。

由于城市规划作为一门较新兴的边缘学科，经验的积累和专业技术力量均相对薄弱；相关的法规和规范不甚完善，九十年代初城市规划管理仅以《中华人民共和国城市规划法》和《浙江省实施<中华人民共和国城市规划法>办法》为依据，带来执法具体操作上把握的难度，温州市规划局也仅以《温州市规划管理技术审批规定》（试行）作为当地具体审批依据，技术层面上的把关和执行较为粗放。因此，规划部门设立初期制订的规划所存在的一些弊端慢慢地显现。同时，全球一体化的脚步日益加快，国外规划理念的不断涌入也导致一些误区的产生，规划的适宜及可行性遭到质疑。而由此产生的规划的编制滞后，且未能在编制阶段有效地听取公众的意见，也导致规划管理失去公众的普遍理解和支持。

而规划审批与管理又一定程度上存在脱节现象，未批先建，批后违章等违法建设发生。规划工作中公众最密切关注的活动之一就是违法建设的处理。违法建设的违法成本低，而收益显著，因此近年来在规划部门投入大量人力物力进行整治、处罚后依旧得不到有效遏制。同时，在针对违法处理过程和结果不完全公开的情况下，也存在某些违法建设的处理不力，影响了规划的严肃性和权威性。

第4章 温州城市规划公共参与实践中的探索

在规划工作一次次遭受挑战和质疑时,公共参与理念在许多公共政策的制定和实施中的运用启发了规划工作者,于是在温州市的城市规划领域也慢慢开始渗透进来,开始了最初的尝试。

4.1 城市规划管理受到公共监督是公共参与的最初形式

自温州市规划局成立以来,基层的规划所由于人手有限,日常的巡查难以面面俱到地监控大范围内的建设情况,于是借助邻里街坊的监督力量,鼓励群众参与到规划管理的行列中来,并专门为违法建设的举报开通了投诉举报电话,层层通报把关,形成了良好的监督网络。并一直实行至今,发挥了不小的作用。

4.2 公共参与城市规划编制的起步:与费城规划委的合作

2004年7月来自费城的两位规划师对温州进行了为期一个月的访问考察,开展了以公安路历史街区保护规划的编制为课题的交流项目。在这个交流项目中,两位规划师与温州市规划局工作人员共同组成一个团队,积极参与到温州市一个特定的规划项目中。这个规划致力于在项目开展的各个阶段,为公众和利害关系人提供可以使他们成为规划师的必要工具,从而引导他们参与到规划中来。最终目标是使专业人员的工作更为贴近公众,这样最终成果不再仅仅是政府做主,而更能反映社区居民的意愿。该项目是温州在社区规划中引入公众参与的一种尝试,也是规划编制实践中的一种探索。之所以选择五马街和公安路作为研究的重点区域,是缘于时间限制和这两个商业街区对于温州城市生活的重要价值。他们是城市活动的中心地区,历史悠久,建筑物非常有特色。而且,对这两个街区的规划过程同样适用于我们整个城市的规划。

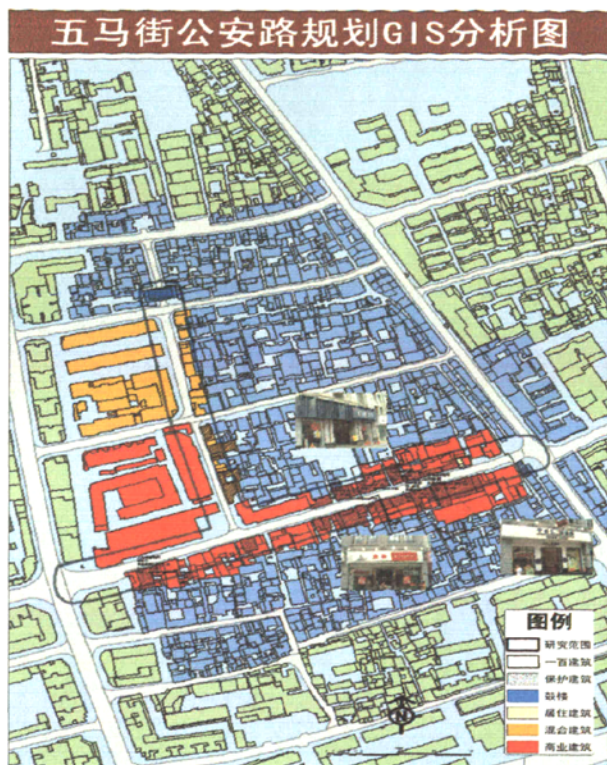


图 4.1 五马街公安路规划 GIS 分析图

温州历史上先后建过东瓯王都城、永宁县旧城、永宁县新城、永嘉郡城（城区面积约 4km^2 ）。古城址和风格 1680 年来保持不变。古城“倚江、负山、通水”的规划布局，具有严密的科学性和鲜明的地方特色。温州城内街区方正，1680 多年一直沿袭“二纵四横”的路网结构，近年来随着百里西路、信河街的拓宽与府前街的北延，古城区形成了“一横二纵”的干路网框架。五马街为温州古城内最繁华的商业街区，也是温州旧城的核心区，历史上的市中心，也是仅存的几个尚保留并延续原有街巷格局的历史街区。该项目的规划范围为五马街区，面积 66 万平方米，是温州历史文化名城的重要组成部分。它在温州古城中北部，五马街、公安路是这个街区的两条主要道路。

本项目中运用公共参与手段的一个重要部分，即在温州举行了第一个社区会议。本地新闻媒体对此作了详细报道，工作人员在公众场所分发了宣传单及社会调查表，为会议召开作宣传并进行基础调查。为了组织好本

次会议，项目组还专门制作了有关规划目标和公众参与程序详细说明书的宣传册。会议召开之前项目组与温州市城市规划设计研究院、温州五马街道等就公众会议的具体事宜与公众参与规划的方法进行了深入的讨论，明确了若干细节。这个过程是开放式，时间充足并可灵活掌握。另外，活动与网站保持同步链接，使规划局和公众更好地保持长期沟通，保证项目的实施。

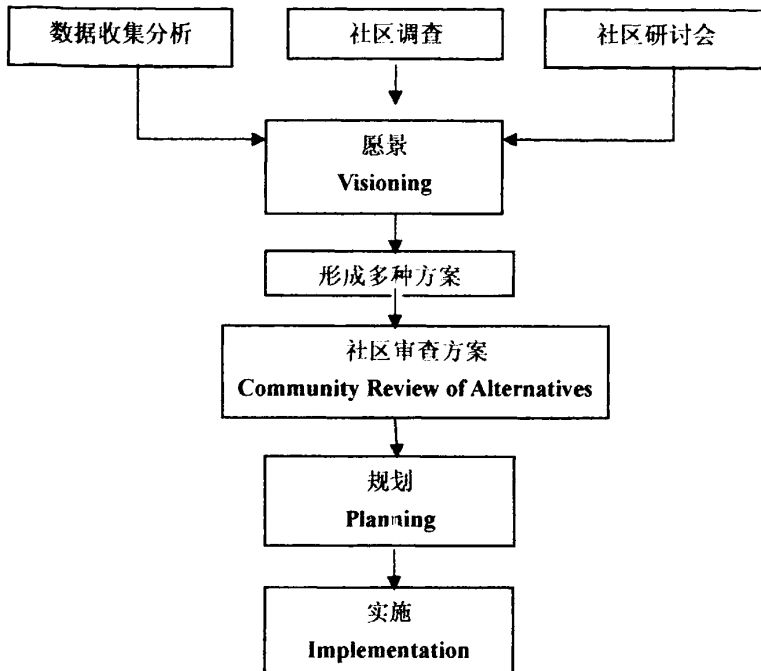


图 4.2 五马街和公安路规划进程图

在项目进程中两国的规划师都充分体会到公众参与是一个复杂的、不断变化的过程，需要精心的组织与关注，时间安排上要能跟上项目的进程，留给市民足够的参与时间，要具灵活性、包容性，能够适应各种变化，同时要选择公众能够参与的项目组并且确定如何让人们参与。应该关注以下几点：

1. 选择符合项目需要的最佳参与方法
2. 制定并公布一个全面灵活的时间计划表
3. 要确信项目得到充分支持并在关键时如何协调组织
4. 指派合适的媒体发言人

5. 对所有书面材料给予充分的时间与关注
6. 定期召开职员会议评估项目进程, 根据实际需要做出相应调整
7. 面对结局, 接受成功同时也能从失败中吸取教训

第一次公众会议于2004年8月24日(星期二)召开, 近60人参与了此次会议。经过讨论, 社区成员与利害关系人对与会人员提出的建议进行了投票, 大家最感兴趣的4个建议是:

- A: 建立五马步行商业街网络系统
- B: 保护和强化中国传统建筑
- C: 引导五马街功能定位由商业向休闲转变
- D: 规划过程中政府的角色要有明确的定位

随着项目的进行, 陆续提出了更多的规划方案, 我们都把它们在项目的网站上公布。通过社区会议和专项的分组讨论, 使这些比选方案更为细化, 最终形成一个完整的规划草案。

这个为期一月的项目使费城与温州的规划工作者们对当今规划师们所面临的挑战有了更多的认识。作为公共参与规划项目编制的初次尝试, 也使得温州的市民开始关注和思考自己城市的规划以及如何更好地参与其中并表达自己的意愿, 发挥自己的作用。

4.3 阳光规划的大力推行

2004年初, 温州市规划局根据市委市政府的要求, 结合自身的实际, 率先制定了以“阳光规划”为核心内容的政务公开制度, 将规划的编制、审批、执法进一步公开透明, 同时增强规划的公众参与度。结合《中华人民共和国行政许可法》的实施和政务公开工作, 2004年6月出台了《城市规划公示制度实施方案》, 重点突出以“六公开、六公示”为主要内容的“阳光规划”工程。

六公开即: 办事依据公开、办事程序公开、办事机构和人员公开、办事结果公开、办事纪律公开、投诉渠道公开。通过公开各项办事规则, 方便群众办事、接受群众监督, 提高工作效率, 促进廉政建设。

六公示即: 城市规划批前公示、建设项目选址、建设用地规划许可批前公示、建设工程规划许可批后公示、城市规划违法建设案件查处公示。

各种与人民群众生活紧密相关的城市规划，都将通过展览中心、网站、公示牌及其他方式予以公示，提高规划决策的规范化、民主化和科学化。

2004年下半年，“阳光规划”在全省其他城市得到推广。十月，浙江省政府办公厅转发省建设厅《关于在全省城乡规划领域推行“阳光规划”意见》，明确了“阳光规划”是以提高政府决策的科学性和实践执政为民宗旨为目的，以推行城乡规划工作的公开、公正、廉洁、高效为手段，以建立和实施城乡规划公示制度为主要内容的城乡规划管理工作机制。实施“阳光规划”，有利于规范城乡规划管理行为，改进工作作风，提高工作效率有利于强化城乡规划工作的社会监督，加强廉政建设。主要内容包括：一、城乡规划事前公示；二、城乡规划事后公布；三、城乡规划调整公示；四、建设项目事前公示；五、建设项目事后公告；六、城乡规划违法案件查处公布；七、城乡规划报告制度。^[9]

温州市及各县（市）认真对照《关于在全省城乡规划领域推行“阳光规划”意见》，进一步完善“阳光规划”各项制度，出台了“阳光规划”实施方案，全面实施“阳光规划”。该实施方案包括：一、继续深入实施《城市规划公示制度实施方案》；二、突出利益平衡机制，协调各方利益，积极引导市民参与规划许可过程。建立对重大项目实行听证制度，如大型公共设施的选址等，邀请包括普通市民、开发商、人大代表、政协委员在内的公众代表听证，对审批过程进行监督，实现决策过程的透明化、公开化和规范化，提高决策的民主性；三、通过安排各种控制性详细规划到相关的社区或村庄，不定期举行展示规划成果和对建设项目征询意见活动等方式，深入社区，贴近群众；四、积极推进城市规划委员会的成立。委员会由市民、专家、公务员等不同层次的人员组成，负责对重要的城市规划进行审议。审议意见作为政府决策的依据。五、推行审批责任制，“谁审批、谁负责”，“谁违规、追究谁”。做到岗位明确、职责明确。并以“规划质量年”活动为载体，通过机关内部ISO9000质量管理体系认证工作，促进工作的规范化。六、建立规划监督制度，完善政务公开机制，一是强化内部监督机制，严格执行《规划管理人员奖惩办法》、《岗位责任制》、《政务公开运作考核制度》，用制度来规范政务公开工作行为，建立依法行政、按章办事的

[9] 浙江省人民政府办公厅转发省建设厅关于在全省城乡规划领域推行“阳光规划”意见的通知浙政办发{2004}99号

工作秩序；二是在建立健全社会监督网络，通过网站、监督点、举报箱等途径，拓宽投诉渠道，不断扩大监督的覆盖面。2003年4月1日，温州市规划局官方网站开通设立。网站内容包括网上公示栏公布规划，违法建设举报平台，规划专业基本知识普及的学习园地，规划局以亲民的态度面对群众监督。

4.4 规划展示厅的设立

根据我国各个城市的已建规划展示馆运作经验来看，城市规划展示馆提供给市民一个了解城市规划、参与城市规划的机会，对增强公众对自己城市的认同感与归宿感，增强市民的凝聚力、向心力，促使公众自觉参与到城市规划与建设的行动中发挥了巨大的作用。同时，城市规划展示馆又成为了对市民、青少年进行爱国主义教育的一个重要阵地和中外人士的重要旅游景点。

温州市城市规划展示馆是宣传温州规划，普及规划知识的窗口，作为温州市对外宣传的一个重要平台，是接待中外宾客的重要场所。温州市城市规划展示馆还是温州市“阳光规划”的重要组成部分，是市民了解城市规划、参与城市规划的主要渠道。

温州市城市规划展示馆展出内容分为五大部分：一、规划图片展示厅：由温州历史记忆展区、城市规划展区、建设成就展区三部分组成。主要通过用大量写实摄影作品和规划蓝图来展示温州城市的过去、现在和未来。二、多媒体演播厅：由总体规划投影厅和多媒体演播墙组成，采用现代多媒体演播技术，全方位宣传规划成果。三、规划模型展示厅陈列着两座模型：238平方米的温州主城区总体规划模型和30平方米的壁挂式温州市域模型。四、虚拟仿真城市漫游厅：运用虚拟现实的高新技术在环绕大屏幕上演示温州城市重要区域规划前景，通过规划意向及实景的仿真演示，使参观者产生身临其境的感觉，领略这座现代城市未来发展景象。五、阳光规划公示栏：主要向市民宣传有关规划法规、政策，实时公示最新规划编制成果和规划行政许可结果，接受群众的监督，倾听百姓的意见和建议，努力做到规划工作的“阳光”和“透明”。

4.5 规划进社区的有效实践

社区首先是一个地域概念,它占有一定的环境和自然资源。社区离不开一定数量的人口或人群,社区中的人们在各种社会活动中产生了某种共同的行为规范、生活方式和社区意识,并有紧密的社会交往,形成地域性群体。

作为阳光规划的一项重要内容,规划进社区得到了有效的实践。通过安排各种控制性详细规划到相关的社区或村庄,不定期举行展示规划成果和对建设项目征询意见活动等方式,深入社区,贴近群众,收到了良好的效果。目前已逐步形成一种制度。

为了使规划进社区活动更加有效的进行,温州市规划局指派局机关中层以上干部作为市辖的鹿城、瓯海、龙湾三个区的每个街道、乡镇的专门联络员。根据《2006年温州市规划局“规划进社区”办实事情况汇总》表格,规划进社区不仅仅是规划公示、宣传、咨询、投诉这些问题,更多的是下列等实质层面需要规划部门协调解决的问题:

一、社区用房不足,需要在新建项目内配套落实。我国目前推进的城市社区建设中,“社区”一词的涵义,特指经过城市基层社会管理体制体制改革后,经过规模调整了的居民委员会辖区,统称为社区居委会。根据民政部等十部委联合下发的《关于进一步做好社区组织的工作用房、居民公益性服务设施建设和管理工作的意见》(民发[2005]85号),所有社区居委会应具备“五室四站两栏一校一场”,其中,“五室”是党组织和居委会办公室、警务室、党建(老年、文体)活动室、图书阅览室、资料档案室;“四站”是劳动保障服务站、帮扶救助服务站、卫生计生服务站、社区(志愿)服务站;“两栏”是宣传栏、居务公开栏;“一校”是居民学校(老年学校);“一场所”是健身活动场所。社区居委会的工作用房和居民公益性服务设施,是社区组织开展工作提供公共服务的基本条件,也是社区居民参与社区建设和活动的重要平台。

为了解决这个突出的问题,真正使百姓通过这个渠道,感受到自己参与的规划能得到良好的反馈和实现,从而提升参与规划的热情,温州市规划局专门针对鹿城区所辖社区委托编制了《温州市鹿城区社区居委会布点规划》,对规划范围内的社区居委会,重新进行布点整合规划。规划范围

内现有 155 个居委会，现有社区用房 32214 平方米，平均 207.8 平方米/居委会，主要由配套和租借构成。规划社区居委会总数为 174 个，总社区用房建筑面积为 57216 平方米，到 2010 年达面积 328.83 平方米/居委会。

二、乡镇和城中村的改造规划的编制和实施。温州的城市化发展速度较快，但居住环境尚未得到很好改善，居民对此呼声很高。温州市规划局通过在当地召开规划编制座谈会，直接走访等形式，充分听取社区居民意见，征求当地政府、基层村居意见，协助协调落实设计单位，协助其进行拆迁安置、旧村改造等政策研究制定，帮助编制改造规划、组织编制村庄布点规划、加快推进镇区建设规划编制，收到了良好的效果。

三、规划解释工作。针对居民提出的对已公示公布的规划成果和建设项目的方案有不理解之处，温州市规划局通过上门解释，发放规划基础知识宣传手册等手段为公众答疑，提高了规划的普及度，同时也激发了公众参与、评议规划的兴趣和热情。

四、其他问题的处理。由于居民对规划工作的职能范围认识模糊，规划进社区活动开展后，反应的问题中部分涉及土地、房管部门的职能。为了帮助社区公众解决困难，温州市规划局积极联系各相关部门，进行牵线协调。同时也说明了规划的公众认知度不够，公众参与规划的基础有待夯实。

第5章 温州公共参与城市规划后的改变

5.1 公共参与给城市规划注入活力

借助媒体的宣传和邀请监督员等手段的推广,市民参与规划热情高涨。“阳光规划”的实施取得了一定的效果,已逐步进入全面规范操作阶段,受到了市民的欢迎与肯定。

5.1.1 城市规划知识与法律的普及

规划展示厅自2006年免费开放以来,一直受到社会各界的关注,自2006年3月份至2008年4月,共接待168批次团体访客。参观者从幼儿园的小朋友到国外的使节,从老干部到村民,人数达到5800余人,尚未包括个体来访者。温州市规划展示厅的建立激发了公众对温州城市的热爱,通过规划蓝图的展示以及相关专业知识讲座、城市形象大讨论等活动的开展,公众参与城市规划的热情得到充分提升,在此平台上,规划部门得以和公众平等深入地对话,互相沟通建立起来的信任更使阳光规划深入人心。

规划法律的宣传普及是公众了解城市规划,了解规划实施管理的一个重要基础。1990年4月1日,是《中华人民共和国城市规划法》颁布实施的日子,由此每年的4月就成为温州市的规划法宣传月。围绕这部法律开展各项活动,通过在报纸上刊登知识竞赛题,进社区开展咨询宣传活动,违反规划法的经典案例分析讲座等形式有效普及了规划法律法规知识,使市民能够在理解规划的基础上,从而更好地参与规划,支持规划的实施。在《中华人民共和国城乡规划法》出台前后,温州市规划局倡导全社会,从领导决策层到社区居民共同学习新法,并结合各阶层人群推出新法的讨论和释疑活动,第一时间拓展新法的普及面,并依据新法中新增的公共参与相关内容鼓励公众参与城乡规划,为新法的推行实施铺平道路。

5.1.2 城市规划工作得到良好的关注与监督

由于城市规划与百姓的利益直接相关，城市规划工作受到密切关注。有关城市规划的各类投诉、举报、咨询和相应的接待与处理也成了规划局的一项重要工作。

表 5.1 2006-2007 年度温州市规划局信访统计表

	信访件/其中 上级转办信 访件	群众投诉 电话	群众咨询电 话	群众来访批次/ 人次
2006 年 第一季度	68/15	18	152	156/275
2006 年 第二季度	121/41	28	169	121/282
2006 年 第三季度	144/23	38	172	154/286
2006 年 第四季度	100/21	38	169	163/276
2007 年 第一季度	76/22	17	132	124/268
2007 年 第二季度	128/37	57	291	142/332
2007 年 第三季度	115/39	87	222	138/343
2007 年 第四季度	94/23	78	288	129/602

资料来源：温州市规划局信访室提供的 2006 和 2007 年各季度信访工作办理情况通报

上表数据显示出群众投诉和咨询电话呈上升趋势，说明公众对规划的关注和监督都在加强，越来越多的人希望通过咨询相关的规划、政策来为自己的置业，装修等活动确定方向。大多数咨询主要是关注自身房屋的拆迁，周边新建项目的基本情况，规划道路实施或者拓宽的时间等等问题。违法建设的投诉举报多数涉及私人建房和农村建房，关系到居民的切身利益

益。在群众监督的配合下,使得规划监察力度有所加强,并能及时制止违法建设,将其扼杀在萌芽状态。数据中群众来访的批次数量变化不大,但人数增幅较大,其原因主要是集体群访量增加,其中2007年三四季度,群众集中重复上访现象尤为突出。而该段时间群体重复上访主要集中在对第x医院扩建、LJ花园新建小区影响周边住户采光通风,SY生活区产权办理问题,DT商城公共楼道被侵占,AL小区绿地改为污水泵站等问题上。反映了公众已逐渐意识到集体参与规划的效果和影响力要大于个体,在与政府博弈的过程中已慢慢占据主动地位。这也成为进一步推动规划部门推行公众参与规划的有效动力。

开展“阳光规划”,为百姓拓宽了规划监督的渠道。从投诉举报的信访者亲自上门或者电话,到主动走向群众倾听百姓意见,规划局迈出了诚恳的一步。除了不定期安排“阳光投诉”的现场设摊等活动,温州市规划局还专门开通了规划服务热线,并每周三安排一位领导接听热线,受到了市民们的热烈欢迎。

5.1.3 规划部门廉政建设的有序进行

城乡规划可能改变城市和乡村原有的利益布局,涉及土地和空间资源的运用,其制定和实施必然是各利益团体关注的焦点,如果没有真实的制衡力量,将可能成为滋生腐败的温床。公众参与城乡规划,才能增大城乡规划中的透明度,让城乡规划成为阳光下的规划,才能对政府管理部门和城乡建设行为进行规范,使其依法行政,提高工作效能。

为了促进规划部门的廉政建设,建设部、监察部开展规划效能监察工作,其指导思想是着力解决当前城乡规划工作中存在的滥用职权,不严格执行城乡规划的有关法律法规,规划许可工作拖沓、推诿、扯皮和违规办事,以及城乡规划实施缺乏有效的事前、事中监督,失职、渎职等问题。内容包含了城乡规划的编制、许可、政务公开、廉政勤政等方方面面的工作。温州市规划局和温州市监察局联合制订了《温州市城乡规划效能监察工作方案》,其中要突出工作重点,就是城乡规划编制和审批、城乡规划行政许可、“阳光规划”实施情况和城乡规划工作中的勤政廉政情况。特别强调了继续大力度推进“阳光规划”,它是与社会沟通的有效途径,广

受市民欢迎。城乡规划效能监察,改变过去的重“事后监督”为“事前、事中、事后监督并重”。规划部门开展效能监察的目标就是规范规划管理行为,杜绝腐败,使城乡规划的社会公众形象得到改善。

在公共监督作用的发挥和规划部门自身的努力下,温州规划系统队伍的廉政建设取得了良好的成效,规划执法过程中的一些不公正现象得到了遏制。

5.2 有限的公共参与不能兼顾公平与效率

我国城市建设高速发展,在时间和程序上都很难为公众参与规划提供足够的空间。温州作为经济发展快速的沿海城市,其城市建设发展的需求非常迫切。在倡导科学发展观和建设社会主义和谐社会的新形势下,“效率优先、兼顾公平”正逐渐变得为人诟病。但也应看到,“效率是解决公平问题和稳定问题的基础,没有效率的公平和稳定是毫无意义的”。

由于信息不对称造成的利益相关人博弈的基础不一致,公众长期处于被动和漠然的状态。随着法制化进程的日益推进,公民维权意识也日益强烈。以往规划部门对投诉和上访较激烈的案例一般都采取比较审慎的态度,甚至是回避和拖延的态度,在行政许可法出台后采用了以召集举行听证会的形式以求更多地倾听各方的声音,但遗憾的是出于职能部门的责任压力,结论的做出较迟缓,而行政裁决的久拖不决对利益主体的各方显然是不公正的。尽管理论上还存在着最大程度保障公正性的可能,但由于各种现实的原因导致无法兑现,事实上并不可取。因此,时效性和公正性的平衡是更加切实的选择,其中的关键在于求得现实中的最佳目标,而不能为了理想中的目标贻误时机。

在2008年安置房项目作为温州“五个一”工程中的关键一项,其要求口号从“又快又好”悄然转变成“又好又快”,说明了政府认识到在效率方面的追求应该建立在质量保障的基础上。

5.2.1 公共参与基础设施项目规划带来的阻力

温州的城市建设相对经济发展滞后的一大原因就是基础设施建设的不

完善。由于城市化进程的加快，城市用地规模扩大，城市人口快速增加，原有的基础设施存在超负荷甚至无法承载的困难，因此在新建项目中基础设施的配套建设成为规划部门审批项目的一大重要任务。随着规划要求对配套设施的逐步完善，项目建设过程中公共参与的实施，却带来了一些意想不到的阻力。相对与一些较偏远地段，旧城改造项目中对配套建设的垃圾转运站、污水泵站等项目的反对声强烈许多。相当一部分居民并未意识到基础设施的建设对自己生活生产的重要性，而对自身利益的追求超越对公众利益的关注。

实例一：旧城某安置地块内规划配套一垃圾转运站，项目选址、建设均符合国家相关规范标准。在安置房项目建成后入住的居民认为该垃圾转运站将会对其生活造成影响，强烈反对该转运站的选址，甚至强行破坏已建好的站所内的设备，阻挠其工作。该项目的建设指挥部迫于压力向规划部门提出申请要求对已建成的垃圾转运站改变功能，并另外重新选址建设垃圾转运站。

实例二：某污水泵站的建设。建设单位依据已批准的控规向规划部门申请建设，规划部门在项目批前予以公示时，遭到周边居民的大规模集体上访，认为该污水泵站与其住宅的间距过近，严重影响了其生活并有可能造成污染环境。事实上该项目的各项指标均符合规范标准，并已取得环保部门审批认可。经多次协商后，建设单位申请扩大划拨土地的用地范围，以将原选址位置外移，拉大与住宅的间距。由此该项目实施被拖延。

5.2.2 安置房等重点工程的超速审批无法顾全公众的利益诉求

政府的重点工程不仅是政府最关注的工程，往往也是公众眼里最敏感的话题。重点工程由于其地位特殊，在规划审批上也要求享有特殊的待遇。当通过公众参与确定下来的规划与地方政府的拆迁安置房或者招商引资等重点工程产生矛盾时，往往通过“绿色通道”“优惠政策”（非正式制度）改变原“法定”规划，其结果自然是规划管理部门的公信力遭到质疑。

在此就以安置房工程为例。安置房建设作为近几年来政府主抓的一项重点工程，不仅关系人民群众的切身利益和安居乐业，对城市良好形象的树立、投资环境的改善和社会的稳定，都具有重要意义。温州市旧城改造

初期,为了解决财政的压力,在地块方案设计时通过提高容积率的方式,除去安置需要的面积后剩余的按商品房销售,收入作为安置房建设的资金。这种自求平衡的拆迁安置方式给规划设计和环境改善以及基础设施配套都带来了相当大的压力。虽然安置方式有就地安置和异地安置、货币安置三种方式可供选择,大多数居民还是选择就地安置。温州市的安置房建设采取先拆后建再安置的流程,安置户在腾空原房屋后即得到政府的安置过渡费直到住户回迁,超出回迁的承诺期限则安置过渡费加倍。为了社会安定和减少财政支出,政府必须在短期内快速建好安置房。然而建设项目前期论证、设计、审批各环节本身周期较长,再加上为赶工程而匆忙应付产生的一系列问题使得安置房建设欲速而不达。安置房问题成为公众关注的焦点,成为政府为民办事的第一项工程。温州市规划局作为安置房项目审批的主要职能部门,从项目选址初期到工程竣工验收各个环节承担了大部分的工作,由此也成为矛盾冲突的最直接对象。为了能够及时、快捷地办理安置房规划审批手续,温州市规划局在2004年10月建立温州市规划局安置房工程规划审批绿色通道。该绿色通道不仅把安置房规划审批作为“一把手”工程,在项目申报材料不齐的情况下,经办人员应积极协助建设单位尽快完善材料,或主动到建设单位进行现场办公,协调解决;安置房工程规划许可工作是否及时将作为各处室目标考核的内容,局效能办作为督查内容定期检查。绿色通道的设立充分说明了安置房审批政策的特殊性,由此也可以窥知在特殊政策下审批的巨大压力。

2005年9月,温州市政府制定出台《温州市人民政府关于政府安置房建设项目审批一条龙服务的实施意见》(温政发[2005]43号),提出了“改变审批方式,变串联审批为并联审批,实行审批一条龙服务”的新思路。该实施意见限定了各审批的职能部门审批的具体时限,并明确了专人负责和审批责任追究。同时,招商引资项目,重点工程项目的绿色通道“一条龙”服务相关文件陆续下达。

在政策和舆论导向双重压力下,安置房审批由于受到特殊照顾建设得到加快,然而相应的问题也层出不穷。然而与老百姓最息息相关的安置房建设,却常常不能及时有效地顾全公众的诉求。如审批和拆迁同时进行,但审批方案完成后却因拆迁平衡、征地供地等各种原因无法落实,导致安置房项目的建设方案一再调整。而方案调整阶段由于时间紧迫,也无法完

全彻底地听取公众的意见，导致被拆迁户因迟迟得不到安置和项目方案频频调整而怨声载道。为考虑拆迁平衡，安置房的方案总平布局往往容积率 and 建筑密度过高，绿地率过低，日照时间较短，老百姓的居住环境并未改造而得到根本性改善。户型设计不理想，某安置房地块，因设计套型过于狭长，套内采光不足，被住户称为“保龄球馆”，由此认为规划部门审批时未考虑住户需求，造成大规模住户的上访。

5.2.3 利益相关人的艰苦博弈导致效率低下

雷翔在《走向制度化的城市规划决策》一书中将当前我国参与城市规划的利益主体分为行政组织、经济组织、党派组织、社团组织、媒体组织、专业组织、非正式组织以及利益性意见表达集体等八个方面。而从公众的角度而言，除了行政组织、党派组织以外，其他的六种组织在广义上都属于公众范围的经济组织。^[10]城市规划代表公共利益，但并不表明城市规划就能够自动实现公共利益。城市规划是一项辐射广泛地域、涉及开放群体、包含丰富内容的工作，呈现出来涉及事务量大面广的特征，使得公共利益始终应该是城市规划基本价值观的核心内容。本质上而言，所有城市规划工作就是围绕着利益问题进行的，城市规划成为协调社会不同利益的一种工具，无论是城市规划立法还是规划编制、规划审批、行政处罚等规划行政，城市规划的目标就是要实现公共利益的最大化。我国正处于社会经济双重转型、城市化高速发展时期中，城市建设中由利益问题引发的各种建设矛盾已经成为舆论的焦点。

随着公共参与城市规划意识的日益强烈，城市规划工作也越来越多地需要面对市民为争取各种权益如阳光权、绿地权、隐私权、视野权等引发的大量投诉、上访、行政诉讼。在土地使用和空间资源利用中的经济活动主体（经济组织），主要包括专门的房地产开发商以及依附于土地产品生产的其他经济组织。经济组织的利益最大化的本质，决定了对自身利益的追求往往是以最小的成本投入换取最大的效用。以赢利为目的，所经营的对象是土地及建筑产品，因此为追求高额利润往往带来外部不经济。而相对于城市众多的、具有较为雄厚经济基础的利益主体而言、居民是弱势群体，

[10]《基于公众视角下规划实施中的矛盾研究》黄龙 2007年6月

居民的合法权益又往往需要政府制订的制度和规则来保护。利益主体博弈的过程是复杂的、激烈的，规划部门作为行政主体常常难以抉择。博弈的各方都极力维护自身利益，博弈过程中似乎找不到有序理性的游戏规则，既伴随着有章可循的理性行为，也混杂着对抗激发的非理性冲动，其过程复杂多变的，其结果也难以预见。所有的一切通通交给行政主体“摆平”，既要从纷繁复杂的过程中理出头绪，又要时刻准备着可能出现的新情况，既要防备开发商的“偷袭”，又要承受媒体造势的巨大压力，其面临的任务复杂而艰巨。并且，政绩考核始终是悬在行政主体头上的“达摩克利斯剑”，一旦处理不慎造成恶劣的社会影响，在当前“稳定压倒一切”的政治大背景下，行政主体也将难推其责。^[11]由此，政府在其利益博弈过程中所要承担的责任和立场使城市规划的由技术性引导定位到协调妥协性转变，在平衡各方利益的同时又必须维护规划的可行性和严肃性，其漫长过程导致了效率的低下。

实例：某小区规划须配套建设一座九班幼儿园。该小区原于2000年已竣工交付使用，住户陆续入住。但房开公司因各种原因一直未建设小区内按规划配套的幼儿园。于是该块空地一直闲置，后被居民用作停车场使用。直至2004年，房开公司为建设幼儿园重新向规划部门申领建设工程规划许可证。因符合原批准的规划方案，规划部门同意颁发建设工程规划许可证。但建设方案图纸经公示后引起小区住户的强烈反应，持续上访投诉。其原因就是小区日益增长的机动车数量使业主对停车场的需求迫切，而导致其对已长期占用的幼儿园用地不愿割舍。房开公司和小区业主多次协商未果，最后对簿公堂。

[11] 耿慧志 张锦荣. 面对纠纷的城市规划管理对策探析—基于一起城市规划管理纠纷案例的思考. 城市规划. 2007(1)

第6章 温州公共参与城市规划后存在问题的原因分析

6.1 公共参与缺乏相关法律明确细致的支持

从严格意义上说,公众参与规划一直缺少法律依据。2008年前,在城市规划的相关法律文件中,除《中华人民共和国城市规划法》第二十一条、二十二条规定:“城市总体规划的编制及重大调整须经同级人民代表大会或者其常务委员会审查同意”;建设部1991年颁布的《城市规划编制办法》第九条规定:“编制城市规划应当进行多方案比较和经济技术论证,并广泛征求有关部门和当地居民的意见”;《村庄和集镇规划建设管理条例》第十七规定:“村庄、集镇规划经批准后,由乡级人民政府公布”外,几乎再没有涉及公众参与的条款,而且,这3条也仅仅只是提供了一种间接、被动、可有可无的参与途径。

6.1.1 《城市规划法》与《城乡规划法》中公共参与内容比较

中国的城市规划立法,上至《中华人民共和国城市规划法》,下到各地方性法规,基本上是围绕城市规划从编制到实施的各个环节,设定规划主管部门及相关行政机构的职权内容和范围,没有关于“公众参与”内容的规定。即使是程序性规定,也相当简单,尤其是没有对其中至关重要的公众参与给以程序上的设定。搜索公众参与相关的关键词,如“公示”、“公布”、“听证”等等,1990年4月1日起施行的《中华人民共和国城市规划法》中只在第四章第二十八条中约定:城市规划经批准后,城市人民政府应当公布。

2007年10月28日第十届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议通过《中华人民共和国城乡规划法》,2008年1月1日起实施。新颁布的《城乡规划法》中已明确规定了公众参与的内容。也就是说在我国,已确定了公众参与城市规划的法律地位。赋予公众参与城市规划的合法地位,能够保障公众对公共事务的参与,真正实现城市规划的立法为公,规划为民。同样搜索公众参与相关的关键词,可以找到第八条、第二十六条、第四十条、第四十三条、第四十六条、第四十八条、第五十条、第五十四

条、第六十条中均有对不同阶段不同方式的公共参与城乡规划的约定。在《城乡规划法》中，明确规定了公众参与在城乡规划实施管理过程中的地位，公众参与的渠道和方式，对公众意见的采纳与信息反馈的方式等。其主要特征是通过在不同的法定程序中确定必须公示的原则，促使城乡规划实施许可更加透明化和公开化，使得公众可以更加了解规划实施的过程，并以受到法律保护的方式表达自己的意见。《城乡规划法》中关于公众参与的规定包括：一是规划实施的行政许可依据必须公开的规定；二是修改规划实施的行政许可，必须经过公开的程序；三是规划行政许可程序与许可决定必须公开的规定。^[12]

然而规划法规目前仍存在“真空地带”，建设项目在方案最终阶段或批准后才进行公示，公众意见难以体现，收集的意见往往没有真正起到实际作用。公众参与实现有法可循，但缺少机制辅佐，造成公众参与城市规划在操作环节上相对薄弱。规划变更的程序、听证报告的公布时限等内容缺乏明确的规定。规划局在接到申诉意见后却面临如何操作的难题，因为相应的变更程序和办法（如审批程序、征求意见的范围和比例等）目前尚无明确的规定。

6. 1. 2 相关法律法规中公共参与内容的比较-以环境保护为例

公众参与公共政策的制定和实施近年来在我国得到广泛的推广，但由于法律法规层面约定的细致完善与否，造成了公众参与的完善程度存在差别。在《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国海洋环境保护法》和《中华人民共和国水污染防治法》等法律中，都有明确规定公众参与的方式。环境保护工作的公共参与在我国开展得较为深入广泛。厦门PX项目选址、圆明园防渗工程等都是公共参与较具代表性和影响力的案例，政府采取公开、公正和广泛参与的形式，正获得越来越多的肯定。

环境保护也和城市规划一样，是一项全社会、全人类的事业。发动和依靠广大公众的力量，使其积极、自由地参与环境保护活动，使我国的环境保护问题得以从根本上解决。我国政府已经认识到公众参与在环境保护中的作用，并在1994年3月发布了《中国21世纪议程》，《全国环境保护

[12]《中华人民共和国城乡规划法解说》 知识产权出版社

纲要(1998-2002)》等文件中也完善和发展了有关公众参与的制度规定。2002年通过的《中华人民共和国环境影响评价法》对公众参与环境影响评价作了比较详细的法律规定,2006年2月14日,国家环保总局颁布《环境影响评价公众参与暂行办法》(环发2006[28]号),进一步完善我国环境决策中的公众参与制度。

该办法通过规定公众参与的一般要求和程序,明确了公众在参与环境影响评价过程中具体享有知情权(第七条)、得到通知权(第二十二条)、批评建议权和评论权(第十四条)、辩论权(第三十条)、获得记录权(第十六、二十三、三十一条)等权利,使公民参与权的内容大为充实,也使建设单位和环保部门在信息披露、公众意见收集、保障公众参与等方面的义务大为明确。^[13]办法还具体规定了公众参与的组织形式。其中规定建设单位和有关部门公开征求公众意见的形式包括问卷调查、书面咨询、座谈会、论证会、听证会等,同时规定了不同形式的实施程序;其中对听证会的参加者、听证规则、期限、参与步骤等作了比较详细的规定,使听证具备了可操作性。《环境影响评价公众参与暂行办法》第六条进一步规定建设单位或者其委托的环境影响评价机构应当按照环境影响评价技术导则的有关规定,在建设项目环境影响报告书中,编制公众参与篇章;按照国家规定应当征求公众意见的建设项目,其环境影响报告书中没有公众参与篇章的,环境保护行政主管部门不得受理,使公众参与的效力得到提高。

相比之下,城市规划工作则缺乏和《环境影响评价公众参与暂行办法》一样具体细致的法规对公共参与的主要操作方式和程序等进行约定。在《城乡规划法》第二十六、四十六条、五十条中规定的规划部门应采取论证会、听证会或者其他方式征求专家和公众的意见,但论证、听证会如何范围内举行,具体如何操作均没有约定。相应的地方法规和部门规章层面现阶段仍处于探讨阶段,尚未有公众参与办法和实施细则的出台。

[13] 梁亚荣 陈利根.环境影响评价中公民参与权的保障—兼评《环境影响评价公众参与暂行办法》. 南京农业大学学报(社会科学版) 2006(3)

6.2 公共参与城市规划的形式局限

6.2.1 公共参与城市规划的常用形式

一、媒体公布。即通过新闻媒介（报纸、电台、电视、网络）发布公告征求公众意见，使普通百姓享有知情权。这种做法既增加了政府机构办事的透明度，又能观察公众反应。

二、社会调查（问卷调查）。即以问卷的形式广泛征求公众意见，它的优点在于其经济性，能用较少的费用直接征询大范围人群的意见。

三、听证会。是指对影响范围大、公众较为关注的城市规划项目进行选址或方案论证时，采用公众参与的听证会形式进行。听证会不仅包括信息公开，即项目方向公众介绍项目情况，政府、专家等向公众提供法律和专业知识的咨询，还包括公众与政府、建设单位、专家等之间的意见交流。

四、开放式听取意见。即通过不限定对象、不特定形式的意见听取模式，广泛听取公众意见，使公众参与规划的理念深入人心。

6.2.2 局限性

目前，规划宣传和普及形式局限，使得公众对城乡规划的知识内容了解不足。规划编制过程中的规划的议题也并非由公民所界定、提出，所以很多议题公众并不熟悉。对于陌生的规划，公众参与度当然也不会高。规划部门通过报纸、电视等媒体向公众进行公告、公示，这种渠道社会的接受面在城市较广，但是在农村特别是贫困山区等偏远地方，接受面则有限。规划成果和建设项目的方案等公示缺乏直观效果，公众接受度不高，收效不明显。听证会由于行政成本相对较高，除非重大议题和敏感项目，一般采用较少。而开放式听取意见，目前我国的行政开放度还没有为公民提供便利又适度的参与空间与渠道。即使在参与过程，公众也往往处于被动接受、了解的境地，其参与意见往往是有参与无反馈，或者反馈周期太长，导致公众逐渐丧失参与热情与信心。

6.3 公共参与城市规划大多停留在维护自身权益上

目前中国社会的政治态度总体上依赖于权威的政府,倾向于把基本政策决定权交给政府。所以公众对城市规划工作中涉及“公共利益”部分的认同主要是出于对政府权威的认同而非对规划技术理性的认同。一方面是目前公众大多缺乏对规划技术的判断能力,另一方面是目前公众对“公共利益”的热情不高。在多数公众心中,城市规划与建设仍然是政府的工作,主动了解情况、反映问题、提供意见的居民较少。但是,造成这一现实的并不完全是公众自身的原因,长期以来形成的自上而下的城市规划实施惯性,政府部门上下包办、多一事不如少一事、有时甚至刻意掩盖问题的办事作风,都无形中导致了公众参与意识难以提高的局面。

随着社会经济的快速发展,人们的民主意识也随之提高,对公众事务的知情权、参与权和决策权的要求和呼声日益高涨。但在城市规划领域,公众参与规划的要求大多仍停留在与自身小环境密切相关的事务上,而对与城市发展长远利益相关的城市布局、公共设施等的规划还未表现出足够的热情。对于一般市民而言,他们更愿意参加与其利益直接相关的规划活动,如在社区改造中防止后来开发的项目对其现有居住条件带来不利影响,如阻隔视线、遮挡阳光、噪声侵扰、强占绿地等。当然,如能够改善其居住环境市民更欢迎。市民参与的目的是为了保证规划的决定与他们价值和目的一致,使他们的既得利益不受侵犯,从而减少规划实施时的障碍。

6.4 专业知识的不足降低了公众参与城市规划的热情

城市规划是一门独立的学科,在国际上已有共识,联合国教科文组织于1974年公布的学科目录中,将城市规划列为与哲学、社会学、经济学、数学、物理学等并列的29个独立学科之一。对现代城市规划发展过程的考察,城市规划学科领域可包括四个部分:城市土地使用的配置,城市空间的组合,城市交通运输网络的架构、城市政策的策划与实施。城市规划又是一门技术性较强的行业,要真正地领会规划的意图,还应具备一定的技能,如能读懂地图,明白各种专业术语,理解图纸与真实效果之间的差异等。而目前我国对公众规划知识的培训还远远不够,应该说,规划基本技

能的不足，也妨碍了公众参与城市规划。值得借鉴的是，国外对城市规划知识普及的重视，真正做到了“从娃娃抓起”。1988年，芬兰通过《教育法修正案》，正式将建筑教育列为小学美学教育的一部分，每天规定要上两个小时相关课程，一直到高中毕业。全部事宜由芬兰的一个建筑非营利组织 Arkki 统筹，主旨只有一个，就是教给学生一个道理：好的建筑与愉悦的环境，是人类最基本的需求与权利。让孩子们从中学习如何观察环境，感受到自己对环境的影响力，激发对自己城市的热爱，并树立责任感。

2006年，作为阳光规划一个重要组成部分的“规划进社区”活动开展以来，温州市规划局多次组织工作人员进社区与居民交流探讨，通过规划图纸的展示向他们征求意见。8月，工作人员对所在22个社区发放了有关公众参与城市规划的情况调查问卷。

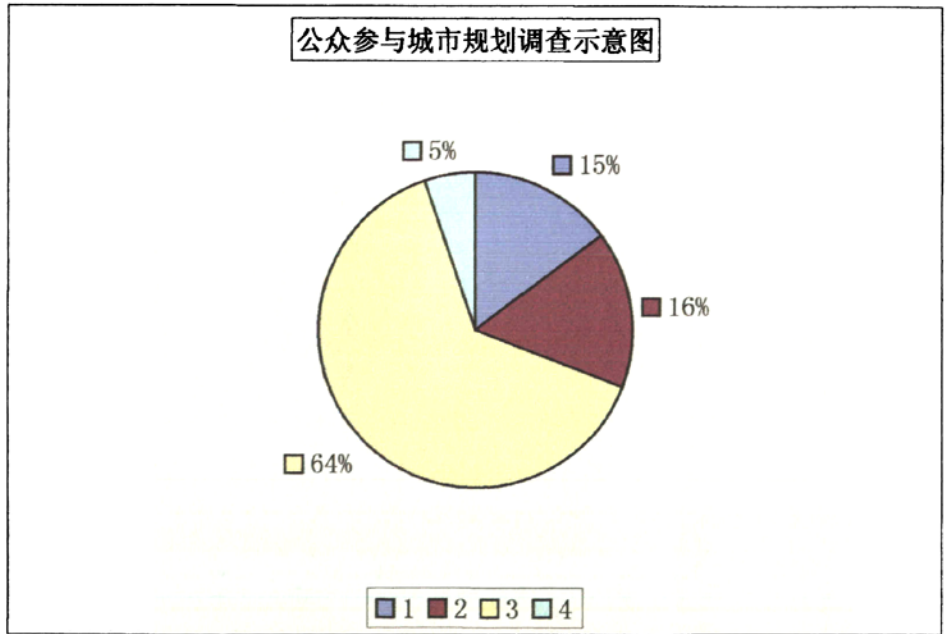


图 6.1 公众参与城市规划调查示意图

上图所示为在回收的 358 份问卷中，共存在四种情况：有 53 人认为对城市规划没有了解和参与渠道，政府对公众的宣传不够，这占到 15%（数值 1）；有 57 人认为自己工作太忙，无暇参与城市规划，这占到 16%（数值 2）；而有 229 人认为城市规划专业性太强，无法参与，这占到了 64%（数值 3）；另外有 19 人认为是其他原因妨碍了他们参与城市规划，

这占到了5% (数值4)。调查结果显示超过六成的人由于专业知识的不足而影响了其参与城市规划,说明了规划知识的普及是推动公众参与城市规划的关键。

6.5 公共参与城市规划的社会组织和团体力量薄弱

作为公民个体,无力对抗政府、房地产开发商等经济组织,必须通过组织化的利益群体,才能使公权与私权之间基本形成一种平衡。在此,又以环保工作进行对比。在社会团体方面,随着各种环保组织的相继成立,它们在环境宣传、环境教育和环境监督等方面开始发挥自身所具有的不可忽视的作用。到目前为止,正式登记在册的民间环保组织已有两千多家。我国的环境民间组织和NGO也在一些公共决策和重要活动中发挥了重要作用。在这方面,新闻媒体、企业组织和学生社团的活动尤其值得称道。自然之友是成立比较早,并且较早关注公共参与环保这个话题的民间组织。2006年2月28日,《自然之友》杂志社、社科文献出版社举办“公众参与环境保护研讨暨首部《中国环境绿皮书》发布会”。在“自然之友”成立十二周年的时机推出由其主编的《中国环境绿皮书》,并把这样一个活动从策划到调查、到撰写、到发布、到推广整个系列工作都做成公共参与的一个平台,都做成公共参与的一次广泛动员的行动。

相比之下,城市规划的NGO组织在中国仍停留在以专家为主的规划咨询委员会层面。在中国具有重要的政治功能和经济管理功能的社团组织并不以独立的方式与政府互动,而是形成有挂靠单位和主管部门的半官半民性质的组织形式,并与政府及各类企事业单位组织之间形成多种互动。^[14]温州民营经济发达,各类协会组织众多,但有关城市规划的NGO组织却尚未组建形成。目前的城市规划协会由规划系统的相关专家、工作人员组成,成员类别较单一,也不能全面地代表各个群体的意见。

现阶段一些专家学者提出通过城市规划协会向基层组织(如社区)和政治性社团派驻规划师,推动与城市规划有关的政治性社团的发展是值得探讨的途径。通过政治性社团开展工作可以消除政府和社会之间的紧张状

[14] 曾宪谋.城市规划公众参与制度分析 规划师 2005(11)

态,可以避免公众参与产生失控状态,还可以降低公众参与的制度成本,有利于建立和谐的社会关系。成立类似与“小区规划委员会”等基层公众参与机构,也是征集和传达民意的一种好方式。随着公众参与城市规划工作的开展,如何通过建立适合我国国情和地方特色的非政府组织或者社会团体构建公众参与的平台,越来越成为各界关注的探讨的问题。

第7章 温州公共参与城市规划的制度建议

7.1 注重规划编制阶段的公共参与

7.1.1 规划编制阶段的引导值得关注

我们致力于实施项目的程序性管理,却忽视了对敏感问题的预判性论证;我们热衷于对既成方案的评价,却忽视了提供先导性的设计指导。因此,需要对容易引起争议和专业上较为陌生的规划许可开展更加细致的前期调研,必要的话,对热点和难点问题制订一些专题性的“规划指引”,作为规划管理法规的技术性补充。日前,在温州受到广泛关注的温州城市色彩规划,其编制前期的公众参与就很好地体现了规划前期引导的作用。城市色彩作为城市景观面貌的一个重要组成部分,其定位受到一些争议。作为一个规划领域新的课题,温州市规划局在组织色彩规划编制时通过媒体宣传,召开专家座谈会,对色彩专业的理论知识进行普及,同时在街头发放调查问卷,报纸和网站上征求市民意见等多种手段,吸引了相当多市民。而公众的参与意见,又通过专家的点评,效果图制作等形式反馈给公众,大大提升了公众参与规划的热情。这种多管齐下的方式值得继续推广,尤其是在编制重点区域如历史保护、风貌特色区规划前期,以及各专项规划开展前期应广泛推广运用,不仅能激发公众对自己城市的热爱,也更有利于规划的民声定位。

7.1.2 控规编制和修改的公众参与是关键

控制性详细规划是对公众造成直接影响的重要规划,在新的《城乡规划法》中,控规的地位得到了认可和提升,它是所有建设项目的最根本依据。控规中的强制性指标如容积率和建筑密度的确定又直接影响房产的价值和居民居住环境质量。因此,公众的关注程度更高,事实也证明,很多建设项目产生的矛盾和纠纷实际上在控规的制定过程中便埋下了种子。因此如果控规的编制过程中能够使公众参与到位,便会解决我们目前在规划中遇到的很多难题,如容积率确定的技术难题(实际上不是技术,而应是

各种矛盾和利益妥协的结果),还有公共设施的布点(如垃圾转运站、菜市场、幼儿园等等会对周边产生一定影响的项目),大大减少在建设许可阶段的矛盾。^[15]控规阶段公共参与的方式和手段也应多方探索,而不仅仅停留在规划的公示层面上。控规图则也可考虑结合效果图的制作来形象地说明,使公众更直观地理解规划意图。

7.1.3 规划评估是编制的重要依据

规划评估的任务是考察规划实施与规划方案的对应性,评估规划实施后产生的作用和影响。因此,仅仅依靠项目竣工验收的资料进行纯技术性的分析和评估,只能完成技术性规划评估的部分内容,而对于城市规划实施后对周边环境产生的作用和影响,其中涵盖许多环境、景观质量等多方面的感知性问题,需要对公众进行多层次、多方面的了解和征询,才能获得准确的信息,形成规划指引。利用这些信息,规划工作者才能在规划编制的过程中吸收经验教训,才能在接下来的规划编制中探索新的,更符合公共利益和公众意愿的规划。因此,为了保障规划评估的科学性,公众参与在其中的作用是十分需要的。

7.2 运用信息技术拓展公众参与的平台

公众参与平台的搭建关系到公众参与开展的广度和深度,要利用多种形式扩大公众参与的力度,规划公示的手段和公众参与方式要逐步多样化。现在,信息产业的发展为公众参与提供了广阔的空间。城市信息系统的建立、“虚拟现实”的表现、信息高速公路等现代化公共信息网络,使得公众参与的方式更加灵活和便捷。所以,在继续充分利用报刊、电视、电台等新闻媒体和传统的规划展览馆为公众提供参与平台的前提下,还要加大高新技术在公众参与城市规划管理中的运用。要广泛应用因特网技术、3S技术、数字化野外测量技术、以及虚拟现实技术等现代信息技术,进一步完善自动化办公系统内部流程,及时公开审定的各类规划成果、审批的依据等,为公众准确快捷地提供参与城市规划管理所需要的各种信

[15] 唐文跃.城市规划的社会化与公众参与.城市规划.2002(9)

息,搭建公众参与城市规划管理的良性互动的信息交流与反馈平台。如将虚拟现实系统与座谈会、咨询会等结合起来,可以为规划人员和公众提供一个交流的平台,一些解释不清楚的、抽象的问题公众可以通过虚拟现实系统来直观地了解;而一些非视觉的、不能通过虚拟现实系统表现的则可以由规划人员解释给参与的公众听,这会从很大程度上提高公众参与的积极性。^[16]虚拟现实技术与GIS技术结合起来通过互联网来发布,可以让公众了解各种城市规划中的视觉以及非视觉信息,从而从根本上改变公众参与城市规划的方式。

温州市目前已成立规划信息中心,规划局的官方网站已开通,规划项目的审批的数据库也已建立,已运用信息技术为公众参与搭建了平台。如何多种手段多种层次地进行利用和开发,从而能更科学有效的为公众参与服务值得思考和探索。

7.3 完善公众参与的法律政策

7.3.1 推动地方法规和政策中公众参与实施办法的出台

《中华人民共和国城乡规划法》于2008年起施行,明确了公众参与的法律地位,受到了社会和学界的高度重视。地方法规和部门规章有关公众参与实施细则目前尚在酝酿中,对于可执行操作的温州市的有关规定应加快速度制定出台,来推进“阳光规划”的深入开展。建立公众参与的激励机制,在全市范围内提倡和推广公众参与的实施。充分考虑农民、“新温州人”等弱势群体参与城市规划的需求,开通多方渠道,倾听他们的意见和建议。建立参与和反馈相结合的参与机制,并根据温州城市的特点,针对不同的利益群体设置不同种类的参与方式。只有通过政策规章层面进行约定,才能给公共参与的实施提供保障,而及早推动这些政策规章的出台也正是公众最迫切的愿望。

[16] 宫勇,蒲小琼,张翔.提高城市规划中的公众参与程度—论虚拟现实技术在城市规划中的应用.中外建筑 2007(1)

7.3.2 明确听证会组织形式和实施细则

“听证是现代民主社会普遍推行的用于保证各方利益主体平等参与公共决策过程，最终实现决策民主化、公开化、公正化、科学化乃至法制化的一种重要制度设计。^[17] 规划听证会通过政府决策机构与公众代表之间的质证和辩论，使政府和公众对事实的认识得以交流、对法律的认识得以沟通，从而有利于实现相互理解、信任和协作。较之传统的调查访谈和座谈会，听证制度在公平性、规范性和透明度方面，无疑更有利于维护公众利益、实现社会正义。在《城乡规划法》中规定规划部门要采取听证会等形式征求利害关系人意见，充分说明了听证会作为公众参与的一种主流方式和有效手段，得到了法律的首肯并推荐。其中听证会的组织实施尤其值得重视，对其组织所采取的方式建议如下：

一、可建立城市规划听证会代表选择机制：“听证组织机关合理划分利益群体、利害关系人推举或抽签决定出席代表”的选择制度。^[18] 具体而言，这种方式分为如下几个操作步骤：

（一）由听证组织机关综合考虑实践情况，根据所涉城市规划事项对利害关系人利益可能产生的影响程度、利害关系人的地域分布、利害关系人的年龄层次、职业特征等情况，将利害关系人合理划分为若干的利益群体。

（二）由听证组织机关合理确定听证会席位数量和利益群体的规模和数量，并予以公布听证会席位数量、已申请出席听证会的利害关系人名单、申请人总数、利益群体划分原则、结果、补选方法等相关必要事项。

（三）由各个利益群体抽签或自主进行民主推举如可以由居委会或者村委会等自治组织召集推选，可以由相关利益单位自主决定采取指定推荐或者选举推荐，也可以召开推举临时会议，通过现场投票或者网上推举的方式产生出席听证会的代表。抽签应邀请利害关系人代表或者居委会、村委会、单位工会组织代表监督抽签过程，并及时公布抽签情况及结果，给予必要的异议期。

[17] 彭宗超，薛澜. 政策制定中的公众参与—以中国价格决策听证制度为例[J]. 国家行政学院学报，2000，(5)：30.

[18] 刘岳. 论城市规划听证会代表的选择机制. 城乡建设 2007.(2)

二、将非政府组织性质的公众参与民间组织参与听证会。

听证会作为公共参与的主要形式，目的是听取利害关系人的意见。由于参与对象均是与项目有着直接利害关系，其价值取向基本上会以对自身有利为前提，因此一定程度受主观意识影响。在听证会中同时安排 NGO 组织参加，并同时对项目发表自身的看法，有利于引导公众以客观公正的视角看问题，有利于较为科学合理和各方利益平衡的意见的形成，从而对规划的编制和修改产生良性的引导作用。

三、建立听证报告制度，明确听证报告的公布时限。

《行政许可法》规定“行政机关对行政许可申请进行审查后，除当场作出行政许可决定的外，应当在法定期限内按照规定程序作出行政许可决定”（第三十七条），城市各部门的地方法规对此也有明确的规定，温州市根据行政审批中心制度发布的时限分别约定各许可阶段的审批时间。但《行政许可法》并没有明确听证必须作出听证报告，更没有明确作出听证报告的时限，只是规定“行政机关应当根据听证笔录，作出行政许可决定”（第四十八条）。听证报告作为对听证参与者意见的汇总和反馈，和是否对行政许可产生有影响，是每个听证参与者渴望明确的。建立听证报告制度并明确公布时限，是完善城市规划公众参与的一个有效手段。

7.4 加强对公众参与城市规划的培训和指导

让公众认知规划、理解规划、支持规划并最大限度地参与规划，是城市规划发展的必然要求。为此，温州市政府必须加强对公众参与城市规划的宣传，使市民真正关心规划。此外，应成立相应的机构或者委托温州市规划行政主管部门，保证相应的经费，来加强对公众参与规划知识的培训，提高公众参与城市规划的技能和水平。

一、应该加强对规划基础理论知识的宣传与普及，比如选专业人员对社区居民进行问答讲解；

二、在设立的公众参与机构里，对选出来的机构代表、工商界领导、政府官员，组织专门的讲座，进行系统地规划知识的教育；

三、大众文化水平普遍提高，参与兴趣与意识的不断增强，才能为公众参与的实现提供稳固的基础。因此应该提高大众的受教育水平，从小培

养市民的公众意识,对公益事业的热情。公众参与意识深入人心是个渐进的过程,我国民主建设也需要过程,公众全面参与城市规划需要更多时间才能逐步完善。把城市规划知识纳入国民教育中,如在中学地理中增加城市规划知识、在乡土地理中增加本地城市规划内容。城市规划工作者也可以不定期地在学校和社会基层开展城市规划讲座,这样就可以更广泛、更稳定地在全社会推广城市规划,提高城市规划的社会化程度。

7.5 优化组织结构,增强公共参与的可操作性

其一是加强居民的自组织。温州目前公众参与主要是以个人形式或者小集体范围行使自己的有限权利,相对于政府部门的权限来说,其影响力甚微,因此如果能够引导居民形成一个运作规范、有着明确的目标的社团或组织,其在城市规划中的影响将迅速放大。非政府组织在公众参与公共政策制定过程中的作用主要是充当公众和政府间沟通的桥梁,通过提出有价值的知识与意见来提高政策决策的质量,组织并清晰阐述公众论点来倡导公众利益等等。规划决策机关可以通过非政府组织实现公众的广泛参与,特别是政府与企业、社会组织的协调过程中,非政府组织的功能将是十分强大的。同时,在诸多社会公共事业领域,非营利性民间组织所特有的民间性和公益型特征,使得它在社会公共事业领域的活动本身就构成了公众参与机制的组成部分。非营利性民间组织对公共政策过程的参与实际上是对分散的公众参与的一种整合,是以一种组织化的形式行使公众参与的职能。随着我国民主政治的进一步推进,加强非营利性民间组织的建设,引导非营利性民间组织在公共事务领域的拓展,也是建立公众参与规划机制的一个相当重要的方面。^[19]温州的民营企业众多,许多行业也形成了协会形式的非政府组织,并在维护其行业权益的各项活动中发挥了相当大作用。但城市规划领域的此类组织尚未建立,相信有着“敢为天下先”的温州人将会迈出这具有革命性的一步。

其二是改进基层社区组织结构,由温州本地居民管理本社区事务,可以考虑居民自己选举出本社区的领导和管理人员,实现社区自治,如此公众参与的渠道将会变得更为畅通,社区也容易代表居民利益同政府等相关

[19] 郭建 孙惠莲. 公众参与城市规划的伦理意蕴. 城市规划. 2007(7)

部门进行协商。目前已开展的规划进社区活动和社区规划监督员制度已为其开拓了道路。如何将公共参与规划和社区的日常工作活动有机结合,探索方便适合的参与方式是改革社区组织结构和工作的重点。

第8章 结论与展望

8.1 结论

凯文·林奇在其代表作《城市意象》中，以其独特的认识城市的方式——即大量地访谈城市居民，了解他们对城市的意向感受——实际上反复表达了这样一个思想：居民的认知是城市存在的本质。意象城市也就是居民意识中重构城市。居民如何认知城市？Sandercock给出了除了科学和技术知识之外的至少6种认知方式，也就是：通过对话认知；通过体验认知；通过获得特殊的具体的地方知识而认知；通过学会阅读象征的、视觉的和其他非语言迹象的方式来认知；通过沉思默想来认知；通过行动来认知。也就是只有通过做的过程、通过参与的过程才能获得真正的理解，甚至通过犯错误才能获得理解。

本文通过对公共参与和城市规划领域的相关概念界定，以及国内外的公共参与城市规划的相关理论分析，阐述了国外公共参与城市规划的历史与发展，并总结其失败教训与成功经验，同时对我国公共参与城市规划的实践的现状和特点进行分析，明确了新时期公共参与城市规划的必要性和紧迫性。文章以温州为视点，通过对温州市城市规划公共参与的引入和发展前后的成效和困惑进行对比和分析，以实例和数据说明和图表分析结合，阐明了温州公共参与城市规划存在的问题。在此基础上，从问题找对策，提出了适合温州公共参与城市规划的对策和建议。分别从注重规划编制阶段的公共参与、运用信息技术拓展公共参与平台、完善公共参与的法律和政策、加强对公共参与城市规划的培训和指导、增强公共参与的可操作性这五个方面进行了措施建议。尤其突出了控制性详细规划阶段公共参与的重要性和完善听证制度的具体建议，这符合《城乡规划法》所明确的公共参与的宗旨和要求。文章探究适合温州城市建设的有效公共参与机制，对于有效推动温州城市规划公共参与进程，从而进一步推动城市规划工作的有序进行具有现实意义。

8.2 展望

在倡导以人为本的当今社会，城市规划更应注重其最终为之服务的居民的感受。没有公众参与的城市规划，就像没有进行现状分析的城市规划，是不完整的城市规划，是不能得到很好地实施的规划。希望更多的人在规划实践中，能深入地贯彻公众参与的原则，将公众参与原则确立为城市规划工作的基本原则。如此才能更高效地寻找到并建立起适合我国国情和特点的公众参与体系。

由于本人工作经历和专业理论的限制，在政策建议层面无法进入更深层次的研究，但希望通过本课题的探索，能对温州市的城市规划的公共参与起到推动作用。

致谢

2005年春进入同济攻读MPA硕士，是我人生旅程的一个重要篇章。庄子说：吾生也有涯，而知无涯。感谢同济让我在日渐浮躁的生活中，留一些时间静下心来读书学习，思考研究，并写成这篇凝聚工作学习心得的论文。三年硕士生涯，无疑有诸多收获，课题设计、撰写论文等一系列过程正是一个从茫然无知到略知一二再到豁然开朗的过程，不知不觉中也在某种程度上训练了逻辑缜密、求真求实、批判的思维能力，获益匪浅！在此过程中令人难忘的莫过于诸多老师的指导、同学的帮助、亲人的支持。

在硕士论文撰写过程中，非常感谢我的导师施建刚教授给予我悉心指导和帮助，他科学严谨的治学态度、敬业负责的工作作风、广博精深的学术知识令我终生受益。

同时我要感谢我的每一位任课老师，您们的细心讲解和殷切关怀无疑将永铭在我心，宛如一道无形软鞭在鞭策着我不停奔向广阔的前方。

我还要感谢我的家人，谢谢你们一直以来对我的理解、支持、付出和奉献！

就在论文起草和修改过程中，我国经历了512汶川大地震，在举国悲痛的同时，我们感受到了强大的祖国和人世间最真挚的爱。而城市规划工作在灾后重建更凸显了其重要性和迫切性。作为规划工作者，在此也希望受灾地区能科学合理地规划，还给灾区人民一个舒适温暖的家。

2008年6月

参考文献

- [1] 郝娟. 解析我国推进公众参与城市规划的障碍及成因. 城市发展研究 14 卷 2007 (5): 9-11
- [2] 田唯佳, 鲁鑫. 我国公共参与城市规划初探. 重庆大学建筑学报. 2007 (29): 41-44
- [3] 柏兰芝. 反思规划专业在社会变革中的角色[J]. 城市规划, 2000 (4): 56-59
- [4] 吴茜, 韩忠勇. 国外城市规划管理中的“公众参与”. 城乡建设. 2000 (12): 37-38
- [5] 于泓. P. Davidoff 的倡导性城市规划理论. 国外城市规划, 2000 (1): 30-33
- [6] 陈锋. 转型时期的城市规划与城市规划的转型[J]. 城市规划, 2004 (8): 9-19
- [7] 王凯. 从西方规划理论看我国规划理论建设之不足. 国外规划研究 2003 (6): 66-71
- [8] 唐文跃. 城市规划的社会化与公众参与. 城市规划 2002 年第 26 卷第 9 期
- [9] 李小敏. 城市规划及旧城更新中的公众参与 1J2. 城市问题, 2005 (3): 46-50.
- [10] 戚冬瑾, 周剑云. 透视城市规划中的公众参与—从两个城市规划公众参与案例谈起, 公众参与, 2005 (7): 52-56
- [11] 耿慧志, 张锦荣. 面对纠纷的城市规划管理对策探析—基于一起城市规划管理纠纷案例的思考. 城市规划, 2007 (31): 68-73
- [12] 王巍云. 《城乡规划法》中公众参与制度的探讨. 城乡建设. 2008. 01 (下)
- [13] 曾宪谋. 城市规划公众参与制度分析. 规划师. 2005 (21): 16-19
- [14] 刘兆凯. 关于城市规划中公众参与的再认识. 四川建筑. 2006 (26): 17-19
- [15] 姚凯. 城市规划管理行为和市民社会的互动效应分析—一则项目规划管理案例的思考. 城市规划学刊. 2006 年第 2 期: 75-79
- [16] Johnson, A K L; Shrubsole, Dan; Merrin, M. Integrated Catchments Management in northern Australia: From concept to implementation. Land Use Policy, 1996 (4)
- [17] 周江评, 孙明洁. 城市、城市规划与公众参与: 一次始于概念的探索. 规划师. 2005 (21): 8-11
- [18] Blanco, H. How to think about social problem: American Pragmatism and the idea of Planning [M]. Westport, Connecticut: Greenwood Press, 1994
- [19] 约翰·利维. 现代城市规划[M]. 中国人民大学出版社
- [20] Freeman. Strategic Management: A stakeholder approach. Pitman: Boston Massachusetts. 1984.
- [21] 吴可人. 城市规划中四类利益主体剖析及利益协调机制研究. 浙江大学硕士论文. 2006 年
- [22] Fisun Yuksel, Bill Bram well, Atila Yuksel. Stakeholder interviews And City planning at Pamukkale, Turkey. City, 1999 (3).
- [23] Gobster, Paul H. Rickenbach, Mark G. Landscape and Urban Planning, 2004 (2-3)
- [24] Baum, Howell S. Politics and Ambivalence in Planners' practice. Journal of Planning Education and Research 3:1 1983, 12-22.

- [25] 张峰, 徐建刚. GIS 在城市规划公众参与中的应用初探. [J]. 城市规划, 2002, (8) :65-68.
- [26] 殷辉礼. 城市规划实施过程中的公共参与. 苏州科技学院硕士论文. 2007 年
- [27] 宫勇, 蒲小琼, 张翔. 提高城市规划中的公众参与程度——论虚拟现实技术在城市规划中的应用. 中外建筑. 2007 (1) :27-30
- [28] 彭宗超, 薛澜. 政策制定中的公众参与—以中国价格决策听证制度为例 [J]. 国家行政学院学报, 2000 (5): 30
- [29] 刘岳. 论城市规划听证会代表的选择机制. 城乡建设. 2007 (2) :532
- [30] 梁亚荣, 陈利根. 环境影响评价中公民参与权的保障—兼评《环境影响评价公众参与暂行办法》. 南京农业大学学报 (社会科学版). 2006 (3) :61-64
- [31] 《中华人民共和国城乡规划法解说》 知识产权出版社 P96
- [32] 黄龙. 基于公众视角下规划实施中的矛盾研究. 同济大学硕士论文. 2007 年
- [33] 吴良镛. 以城市研究与实践推动规划发展—在 2004 城市规划年会上的发言. [J]. 城市规划, 2004 (4) :9-12.
- [41] Arnstein, S. R. 1969: A Ladder of Citizen Participation, Journal of the American Institute of Planning, Vol. 35, July.
- [34] 田莉. 美国公众参与城市规划对我国的启示. 城市管理. 2003 (2) :27-30
- [35] 卓健. 法国城市规划中的公共参与. 北京规划建设. 2005 (6) :46-50
- [36] 李德华. 城市规划原理 (第三版) [M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2001.
- [37] P. Davidoff Advocacy and pluralism in planning 1965
- [38] 李东泉, 韩光辉. 我国城市规划公众参与缺失的历史原因. 规划师 [J]. 2005 (11): 12-15
- [39] 吴志国, 高晶. 公众参与我国城市规划的现状与对策. 山西建筑. 2008 (34) :82-83
- [40] Helsingin Sanomat (芬兰); Joy 译. 让三岁儿童参与城市规划视野. 2008 年第四期
- [41] 盛鸣. 对《城乡规划法》的解读与思考. 北京规划建设. 2008 (2) :21-23
- [42] 孙施文, 殷悦. 西方城市规划中公众参与的理论基础及其发展. 国外城市规划 2004 (19) :15-20
- [43] 张忻, 耿继原. 中国《城市规划法》存在的问题及完善. 辽宁工程技术大学学报 (社会科学版). 2005 (7): 574-577
- [44] 熊晶. 公众参与城市规划制度研究—以环境保护为视角. 武汉大学硕士学位论文. 2005 年

个人简历 在读期间发表的学术论文与研究成果

个人简历:

黄琤, 女, 1976年6月出生于上海

1994.9~1997.6 杭州大学城市科学系学习

1998.9~2001.6 浙江大学工程学院学习

1997.10至今 温州市规划局工作

已发表论文:

[1] 黄琤. 21世纪温州城市化机制初探. 城市论坛, 2001(11): 19-22

作者：[黄铮](#)
学位授予单位：[同济大学经济与管理学院](#)

相似文献(10条)

1. 期刊论文 [童宗煌](#). [TONG Zong-huang](#) [城市规划与行政区划调整——以温州市为例](#) -[规划师](#)2001, 17 (2)

城市规划编制中,经常出现打破行政区划跨界规划的情况,而如何在实践层面真正突破行政区划界线,进行相应的行政区划调整,却是一个难题;另一方面,行政区划调整由于缺乏城市规划的指导和参与,往往表现出短期行为。作者以温州市为例,结合相关规划设计实例和规划部门积极参与行政区划调整实践的一些具体做法,探讨城市规划与行政区划体制的关系。

2. 会议论文 [李建存](#) [温州市城市规划管理信息系统后台支撑子系统的建立与应用](#) 1999

GIS技术在城市规划中的强大辅助作用越来越成为人们的共识。该文介绍了温州市城市规划管理信息系统中后台支撑子系统的图库设计方案,以及GIS的查询、分析、统计功能在城市规划工作中的实现。系统的开发工具采用了NT版ARC/INFO7.21、宏语言AML、开放开发环境ODE和企业版VISUAL BASIC5.0。

3. 期刊论文 [易千枫](#). [林观众](#). [Yi Qianfeng](#). [Lin Guanzhong](#) [城市近期建设年度实施计划的实践探索——以2007年温州市城市规划实施建议为例](#) -[华中建筑](#)2009, 27 (3)

编制年度实施计划是对我国城市规划实施机制的进一步完善。但是我国的年度实施计划仍没有统一范式,各城市正积极开展实践探索。该文以温州市2007年城市规划实施建议为例,归纳介绍了该项目的主要内容与特色,并对完善年度实施计划提出了一些想法与建议。

4. 会议论文 [范红轮](#). [耿虹](#) [基于生态敏感区保护的城市生态园区规划研究](#) 2004

以基于生态敏感区保护的城市生态园区规划为研究对象,分析了城市生态园区的概念、特点和规划研究框架。并以温州市生态园区规划为例,提出了对城市生态园区规划机制的若干思考。

5. 会议论文 [刘旸](#). [耿虹](#) [温州模式下的旧城改造再认识——以温州市龙湾区永中旧城改造为例](#) 2005

旧城改造是涉及城市系统各个方面的复杂问题,本文从温州模式入手,以龙湾区永中旧城改造为例,提出对政府职能、旧城改造目标及旧城改造核心问题这三方面的再认识。

6. 会议论文 [刘旸](#) [生态环境敏感区内城市改造更新的生态学对策探讨——以温州市沙河生态示范村改造更新为例](#)

2006

城市是人类的主要聚居地,也是生态系统中最为复杂的类型之一,具有复合性、开放性、依赖性、脆弱性等特点,极易受到人类活动和自然环境变动的干扰。在我国目前经济快速发展、城市化进程加速的情况下,大多数城市在以最严峻脆弱的生态环境承载着数量巨大的人口和人类活动。因此,研究城市生态与环境问题、探讨改善城市生态与环境质量的对策与途径、促进城镇的生态建设与可持续发展已成为目前我国城市规划领域关注的焦点。本文研究,城市生态环境敏感区的概念,生态环境敏感区内城市改造更新的内容,生态环境敏感区内城市改造更新实践。

7. 期刊论文 [杜庄](#) [信息*生态*人——温州市杨府山商务中心区设计](#) -[华中科技大学学报\(城市科学版\)](#)2002, 19 (4)

通过对温州市杨府山商务中心区城市设计实践的总结,结合我国城市商务区的发展现状,探讨了信息时代区域性大型商务区的发展方向,对影响商务区发展的一些重要因素,如信息发生方式、城市规划结构、规划理念、功能界定、交通系统及滨水景观等方面进行了新的探索,强调可持续发展的有机生长模式对构建形成未来城市商务区空间环境的重要作用。

8. 期刊论文 [杨伟锋](#) [温州市城市化和城市规划的思考与对策](#) -[现代城市研究](#)2001, "" (1)

概述了温州城市化进程中城市规划建设存在的主要问题,并分析其原因。并就如何解决好这方面的矛盾与困难,提出了若干对策建议。

9. 学位论文 [张蓓英](#) [温州市城市规划公众参与模式探索](#) 2009

随着当前社会的不断发展,经济体制和政治体制的改革不断深入,城市规划在理论和实践方面也发生了深刻的变化,城市规划作为一项公共政策逐渐成为共识,城市规划公众参与的重要性日渐凸显。

文章首先从社会转型的宏观背景以及温州模式的区域背景开始,然后从理论上对国内外城市规划公众参与的理论与实践进行梳理和评述,明确了新时期城市规划公众参与的必要性和紧迫性,并从参与主体、参与环节、技术方法以及法律保障四方面对城市规划公众参与相对成熟美国和德国的参与机制进行了比较借鉴。文章以温州为例,以笔者工作中碰到的实际问题为平台,回顾了温州市城市规划公众参与的历史进程及其在新时期的转型探索,剖析其中存在的问题及原因,并试图从多元的参与保障体系、多元化的参与平台、面向多元的参与机制三方面构建转型时期适合温州的城市规划公众参与新模式,以有效推动温州城市规划公众参与进程,促进城市规划工作的有序进行。

10. 期刊论文 [何志平](#). [He Zhiping](#) [不断进取辉煌二十年——温州市城市规划设计研究院建院二十周年](#) -[规划师](#)

2005, 21 (7)

浙江省温州市城市规划设计研究院成立于1984年,是具有城市规划甲级、建筑工程设计甲级、市政工程设计丙级资质的综合性设计院,也是浙江省中南部地区惟一的同时具有城市规划和建筑工程设计甲级资质的设计院。

本文链接: http://d.g.wanfangdata.com.cn/Thesis_Y1399553.aspx

授权使用:温州大学图书馆(wzdxstg), 授权号: a4037277-c646-4ddd-8e6d-9d9e01013a8d, 下载时间: 2010年6月23日