

“团体形式”公众参与在城市总体规划中的作用研究 ——首尔经验与上海实践

Research on the Role of "Group Form" Public Participation in Urban Master Planning: Seoul Experience and Shanghai Practice

燕 雁 刘 晟 YAN Yan, LIU Sheng

摘 要 首先,分析当前城市总体规划公众参与实践中的成效与问题,发现普通市民以个人方式进行总体规划的公众参与存在一定的局限性。其次,阐述以“团体形式”参与总体规划的特点和优势,认为在我国当前的制度语境下,通过引入“团体形式”的公众参与,作为公众参与的“第三方代表”,能够有效地在政府、规划编制人员、市民之间构建起公众参与的桥梁和纽带。在此基础上,对“2030首尔城市基本规划”中“市民参与团体”以及上海新一轮城市总体规划“公众咨询团”的作用进行分析和比较。最后,对如何进一步完善团体形式公众参与的范围、形式等进行延伸性讨论。

Abstract This paper first analyzes the current achievements and existing problems in the public participation practice of urban master planning, and points out that individuals to participate in the overall planning has certain limitations. Secondly, it analyzes the characteristics and advantages of participating in the urban master planning in the form of “groups”. It is believed that in the current institutional context of China, by introducing the “group participation” form, public participation as a “third party representative” can effectively build bridges and ties between the government, planners, and citizens. On this basis, the role of the “Citizen Participation Group” in the “2030 Seoul City Basic Plan” and the “Public Consultation Group” of Shanghai new round urban master plan have been analyzed and compared. Finally, an extended discussion has been made on how to further improve the scope and the form of participation by groups.

关键词 公众参与 | 团体形式 | 首尔 | 上海

Keywords Public participation | Group form | Seoul | Shanghai

文章编号 1673-8985 (2019) 05-0068-07 中图分类号 TU981 文献标志码 A

DOI 10.11982/j.supr.20190511

作者简介

燕 雁

上海市规划设计研究院
工程师, 硕士

刘 晟 (通讯作者)

同济大学建筑与城市规划学院 博士研究生
上海市规划和自然资源局总体规划管理处
主任科员

城市规划公众参与于20世纪80年代传入我国,但由于缺少公众参与城市规划的法律规定和制度体系,一直停留在理论研究和讨论阶段,少有实践。自2008年《中华人民共和国城乡规划法》施行以来,公众参与作为一项正式的制度安排被纳入到各地城市规划的管理程序中,这对促进规划编制科学化、规划决策民主化和规划管理法制化发挥了十分重要的作用^[1]。随着我国经济社会的发展以及新时代主

要矛盾的转变,如何在现有公众参与实践的基础上创新公众参与形式,在城市总体规划中更多地符合市民多元化需求、共享发展成果等新时代的价值导向,提升公众参与的质量和水平,需要深入探讨。

1 城市总体规划中的公众参与

公众参与是公众和政府共同制定政策和议案的行为。江必新认为“公众参与指的是行

政主体之外的个人和组织对行政过程产生影响的一系列行为的总和”^[2]。郝娟认为“公众参与是指具有共同利益的个体或非政府社会组织,通过合法的途径介入各类社会公共事务中涉及公共利益政策的制定及决策过程”^[3]。阿恩斯坦在《公众参与的阶梯》中认为“公众参与是公众权力的范畴术语,是权力的重新分配。城市规划作为一种公共政策,公众参与是其应有之义,城市规划某种意义上就是处理政府和公众之间的公共关系”^[4]。

1969年,阿恩斯坦依据公众参与权力的大小,将公众参与分为操纵、补救、通告、咨询、让步、合作关系、代理权利和市民控制,并描述了3种参与状态:“不是参与的参与”“象征性的参与”与“有实权的参与”。近年来,国内很多城市在进行总体规划编制时,均开展了公众参与工作,但由于城市总体规划的战略性和宏观性、综合性,具有成果内容的权威性、涉及主体的广泛性、目标对象的抽象性、技术方法的专业性等特点,决定了市民个人参与城市总体规划的交易成本相对较高,影响到城市政府与市民之间通过公众参与进行沟通和协商的效率、质量和公平。在多数情况下,城市总体规划的公众参与还停留在阿恩斯坦所描述的“象征性的参与”上,还很难达到“有实权的参与”的程度,主要表现在以下几个方面。

一是全过程的公众参与。公众参与贯穿总体规划愿景调查、纲要编制及草案公示等总体规划编制的3个主要阶段。但由于各阶段参与规划的“公众”不同,往往导致“公众意见”没有连续性;“此公众”非“彼公众”,“此公众”意见与“彼公众”意见存在矛盾和冲突,“此公众”在愿景阶段提出的意见是否在草案中被吸收和采纳,不采纳的原因如何,“此公众”自身可能并不知晓。

二是多渠道的方式。规划组织编制单位通过传统媒体、新兴媒体,以及现场活动等多渠道公众参与方式,最大程度地方便市民参与和了解城市总体规划;但参与的程度往往仅限于“了解”和“知情”,未达到“协商”和“共治”的公众参与目标。

三是科学地研究吸收公众意见。政府根据规划价值判断和整体导向,对于发展愿景、公共服务设施配置、综合交通等与公众关系密切的问题,采取科学的方式采纳公众意见,对总体规划编制内容所不涉及的相关内容也对公众进行合理性的解释,但政府与公众之间还缺乏“面对面”的信息交流和回馈,对公众意见的研究缺乏“讨价还价”协商讨论的过程。

四是合理利用社会资源和技术。聘请专业公司来协助完成规划前期和规划公示阶段的意见征集,使规划最大程度地接近市场和社会的真实需求,但这也减少了规划编制人员与公众之间进行直接交流的机会,公众的真实需求经过专业公司的“专业整理”之后,存在“信息衰减”效应,影响了规划编制人员对市民意见的准确理解和整体把握。

2 “团体形式”公众参与的特点及适应性分析

约翰·弗里德曼在《良好的社会》中指出,公众参与是城市规划里的公众以“团体形式”出现,参与政府决策过程^[5]。与个人进行公众参与相比,将团体形式作为公众参与的一个主要参与形式,能够改进和提升公众参与的状态,在“权力”重新分配过程中,使那些没有权力的公众可以参与到信息共享的决策中来,能够被认真地囊括进(社会的)未来^[6]。

道希(Dorsey)、伊冯和马克(Yvonne & Mark)、韦伯拉和图拉(Webler & Tuler)等相关学者研究指出,并不是公众的参与权力越大就越好,权力的实现关键还在于参与方式的有效性,其有效性往往在于与制度和经济社会发展环境的适应性^[7]。因此,也就没有最好的公众参与方式,而只有最有效的公众参与方式。政府应该根据公众的成熟性来实施具体的公众参与方式^[8]。在我国的制度语境下,“政府推动”无疑是公众参与“自上而下”形成的主导力量。但我国的公民社会体系还处于发育阶段,市民“自下而上”完整而准确表达意见的基础条件尚未完全成熟,需要通过引入“团体参与”的制度和形式,作为公众

参与的“第三方代表”,在政府、规划编制人员、市民之间构建起公众参与的桥梁和纽带,降低城市总体规划中的公众参与交易成本,促进公众参与的有效实施;并通过制度化的保障和常态化的运行机制,改善“权力”配置过程中的阻隔效应,实现与政府沟通、对话和协商的“参与权力”,从而实质性地提升公众参与的成效,提升社会治理水平。

首先,公众咨询团体是以一定目的、由一定人员组成的社会组织,其成员数量和成员结构相对稳定,通过制度化的保障,能够保证在规划编制全过程中按照既定的目标和思路,提出符合城市发展价值导向、前后一致、逻辑顺畅的参与意见。同时,对于意见如何被决策者进行吸收和采纳,也有更为深入的认识。其次,当代社会分工和专业化高度发达,具有知识高度分散化的特点,以个人形式提出的公众意见,难以高效地整合到政府决策中;而团体形式的公众参与,由于团体内成员本身具有不同的专业背景,能够较为高效地将分散的知识进行整合,提升公众参与,从而降低交易成本,提升政府采纳公众意见的效率。最后,公众咨询团体与政府的关系更加紧密,能够与政府之间进行面对面的沟通和交流,通过深入讨论,使公众的信息最大程度地“输入”到政府的决策过程中,提升公众参与的质量,在参与的态度上也更加积极主动。

3 《2030年首尔城市基本规划》中的“市民参与团”

3.1 规划编制背景

韩国的城市基本规划于1981年予以法定化,“城市基本规划”为制定土地利用、开发及保护等下级规划提出指引方向,引领下级规划及各专项规划与基本规划保持连贯统一,其法定地位属于最高级。首尔城市基本规划于1990年首次制定,经1997年和2006年两次修订,迄今为止共制定了3次。随着2020年首尔城市基本规划的修订期限即将到来,根据韩国《国土规划及利用法》第23条(城市基本规划的修订)的规定,“特别市市长、广域市市长、其他

城市市长或郡守应每隔5年对其管辖区域内的城市基本规划的适用性进行全面的重新审核并修订”。为了履行上述法定程序,需要对2006年确定的《2020年首尔城市基本规划》进行适用性审核,并根据条件变化对规划进行修订、补充。为此,首尔市政府于2009年1月启动“2030年首尔城市基本规划”(以下简称“首尔2030”)^[9]。这是官方制定的第4次法定规划。“首尔2030”被赋予首尔市最高级规划地位,是依法制定首尔市其他所有规划的行为准则,将有效指导土地开发、利用与保护、经济/产业、住宅、交通/基础设施、环境/能源、社会/文化/福利等规划和政府运营规划等,具有综合性、战略性的特点(图1)。

3.2 “市民参与团”的成立: 基于城市基本规划制定权限由韩国中央政府向地方自治体转移的制度性变化背景

“首尔2030”的制定于2009年1月正式启动。同年2月,城市基本规划的审批权移交给地方自治团体。为应对制度性变化,首尔市在规划前期讨论了相关话题,如符合首尔市特点的规划编制、战略性规划的性质与地位、愿景等。2010年5月,通过开展问卷调查、收集自治区意见、各领域咨询会等方式,把握住首尔市问题所在自治区要求,拟定城市基本规划草案。通过收集首尔市相关部门的意见后,对该草案进行修订和补充。最终于2011年5月,通过自治区说明会以及听证会的形式公布。在规划审议过程中,尽管经过多种意见收集程序,仍然强调过程中市民的实质性参与和会议过程。

根据该要求,首尔市政府于2011年12月,对城市基本规划的制定过程以及规划内容进行全面重审,加大公众参与的力度,来满足市民参与及共享社会等新时代的价值需求。通过引入市民参与团体,由原有以行政人员与专家为主,变为市民实质性参与,市民、专家、市议员、首尔市(政府)共同对具体规划方案进行协商,加强了规划程序的民主性,强调共享、创新、共存、融合与复合等价值理念。

3.3 “市民参与团”的作用: 参与工作方案、规划愿景及目标战略的讨论

2011年12月,“首尔2030”进入补充审核阶段之后,首尔的“市民参与团”参与到工作方案制定、规划愿景设定以及目标战略确定等3个方面的讨论(图2)。

3.3.1 参与规划工作方案的制定

在前期准备阶段,首尔市组建了由学术界、

市民团体等构成的专家顾问团(共33人)。在该阶段,为了帮助市民理解城市基本规划的内容,召开了5次“协作讨论会”^①,由学术界与普通市民共同探讨首尔的主要变化以及对未来的展望,共同讨论决定首尔规划的推动体系、方向,以及市民参与方式等内容,以在“首尔2030”新方向的设定过程中,充分反映市民实质性参与、确立首尔市最高级规划的地位、反映新的时



图1 “2030首尔规划”在韩国规划体系中的地位
资料来源:2030首尔城市基本规划.上海市规划和国土资源管理局编译.2016.3.

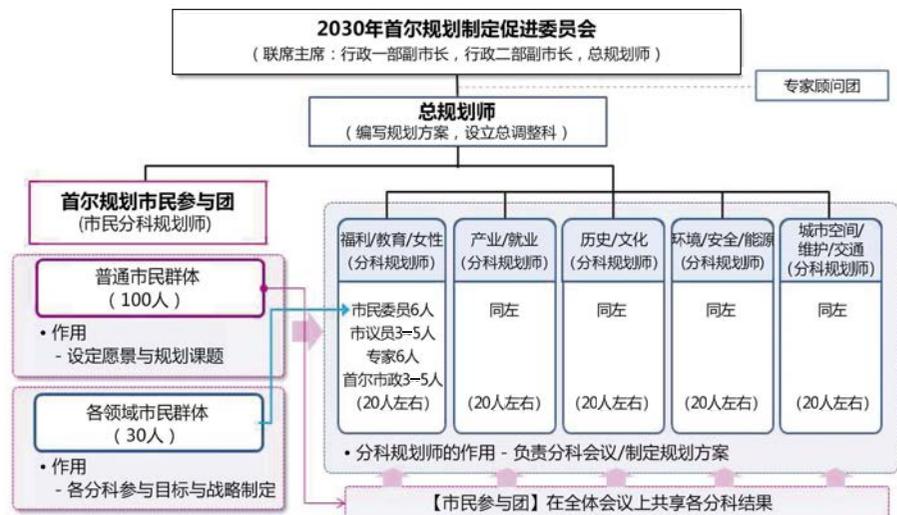


图2 “2030首尔规划”中市民参与团的作用
资料来源:2030首尔城市基本规划.上海市规划和国土资源管理局编译.2016.3.

注释 ① 这5次协作讨论会的主题分别是人文、经济、环境、科技、历史。

代价值与规划条件的变化等内容。

3.3.2 参与规划愿景的设定

规划进入实质性编制后,首尔市政府招募成立了100人市民参与团^②,由首尔特别市市长直接委任,是首尔市由普通市民组成的第一个市民规划组织。市民参与团从普通市民角度出发,商讨首尔市需要解决的课题与20年后的愿景。具体过程为:首先,通过参与“首尔市民讨论会”^③分别参与首尔市各领域展望与课题,并接受前期培训;其次,召开两次历时超过10小时的预备会议,由专家组介绍经济、居住、环境、交通等首尔各领域长期展望等课题内容,经市民参与团审议,确定主要课题;最后,以确定的主要课题为中心,集中听取专家有关不同主题的各种意见与主张,并经过2天1夜的审议,确定首尔的愿景与核心课题,编制“市民提案书”。市民参与团将“充满沟通与关怀的幸福城市”选定为首尔愿景。

在核心主题讨论过程中,为了能够充分反映更加真实的普通市民需求,将100名市民参与团划分为老年人、残疾人、企业人士、工人、女性、青少年及大学生等6个群体(表1),由代表各群体的市民参与具体活动,以保证均衡反映不同群体的意见。在上述整体协商过程中,市民根据来自实际生活的亲身经验,提出具体的、经验性的意见,专家则依据科学知识,保证制定城市问题的系统解决方案,形成完善的互补关系。

3.3.3 参与核心主题以及相应目标和战略的确定

市民参与团不仅选定了首尔愿景,还通过探讨2030年前首尔需要解决的议题,选定了包括教育、福利、就业、沟通、历史文化与景观、气候变化与环境、城市开发与维护等内容的7大规划议题。市民参与团选出的首尔7大规划议题成为“首尔2030”制定核心主题规划而设立福利/教育/女性、产业/就业、历史/文化、环境/能源/安全、城市空间/交通/维护等5个分科的基础,并反映到各核心主题规划所对应的目标与战略(图3)。

各分科促进委员会根据市民参与团提出的规划议题分为5个分科,安排108名成员。各分科由首尔市公务员、市议员、市民团体、各领域市民群体、首尔研究院专家等约20人构成,提出与核心主题相对应的目标与战略。

4 《上海市城市总体规划(2017—2035年)》“公众参与咨询团”的实践探索

在《上海市城市总体规划(2017—2035年)》^[10](以下简称“上海2035”)历时3年多的规划编制过程中,坚持“开门办规划”的理念,公众参与工作贯穿了整个规划编制过程。在借鉴“首尔2030”市民参与团经验的基础上,结合我国的制度环境和上海的实际情况,成立了“上海2035”公众参与咨询团。咨询团由15名具有一定社会知名度,能够反映各领域的民声和民意,覆盖范围广泛的社会各界人士组成,其中包括6位市人大代表和6位市政协委员,团员中既有党政机关、企事业单位和街道社区的工作人员,也有文化教育、高校和研究机构的专业人士。从上海的公

众参与团工作实践来看,主要有以下几个方面的特点。

4.1 高规格聘请、制度化保障,增加公众与政府之间的沟通机会

与首尔的自由报名、随机抽取进行团员招募的方式不同,上海的公众参与咨询团是在“上海2035”正式启动之时,由上海市城市总体规划编制办公室(以下简称“总规编制办”)与市人大、市政协和市规划协会商议后,最终由上海市规划委员会确认咨询团成员名单。咨询团成员的聘书由上海市市长签字。为保障公众参与咨询团的工作顺利开展,总规编制办专门制定《上海市新一轮城市总体规划公众参与咨询团议事规则》(以下简称“《议事规则》”),明确工作目标要求、具体工作内容、参与成果和发布等方面的具体内容。总规编制办下的公众参与小组,作为联系公众参与咨询团的部门,负责公众参与咨询团的总体服务和保障工作,收集公众参与咨询团的相关资料,建立并形成完整的工作档案(图4)。通过高规格聘请、制度化保障,充分发挥公众参与咨询团在政府与公众之间的桥梁和纽带作用,从而增加公众与政府之间的沟通和协商机会。

一方面,公众参与咨询团受上海市规划委员会聘请,其成员有权了解总体规划编制工作,可根据新一轮总体规划编制工作的进展情况提出要求,获取相关信息和资料,提出相关咨询建议,同时了解意见和建议的采纳情况。另外,与首尔的相对单一的“集中咨询”相比,上海的公众参与咨询团成员,在参与总体规划的重要问题研究和成果咨询的过程中,可以采取集体咨询和个人咨询两种方式,与规划组织编制单位和编制人员进行“面对面”沟通和交流。其中,集体咨询由总规编制办组织安排,事前明确议题和咨询需求,集体咨询的会议由公众参与咨询团团长主持,各咨询团成员经充分讨论后形成《上海城市发展专题建议书》,全面客观地反映咨询团成员的意见和建议;个人咨询则以自愿

表1 市民参与团成员年龄职业结构(单位:个)

年龄段	大学生	白领	企业人	个体户	全职主妇	其他			合计
						老年人	残疾人	外国人	
20—29岁	13	5	—	—	—	—	—	2	20
30—39岁	—	14	—	1	2	—	—	—	17
40—49岁	—	8	6	6	5	—	1	—	26
50—59岁	—	10	1	5	7	—	2	—	25
60岁以上	—	2	—	2	2	6	—	—	12
合计	13	39	7	14	16	6	3	2	100

资料来源:笔者自制。

注释 ② 市民参与团对象是居住在首尔市区的19岁以上的成年人。为了保证100名市民反馈信息的统计代表性与可靠度,首尔市政府委托专业调研机构,采用电话调查随机抽选方式,并考虑到性别、年龄、职业、区域性分布等因素,进行均衡招募。其中,残疾人和外国人代表根据首尔市区相关部门或团体推荐抽选。

③ 市民参与团讨论会包括信息提供、协商(进行充分论证和讨论)、最终决定等过程。由于市民参与团均由非城市规划领域普通市民组成,故通过城市基本规划说明、首尔主要环境变化及争论点等专家演讲与发言,提供了设定愿景所需的信息。

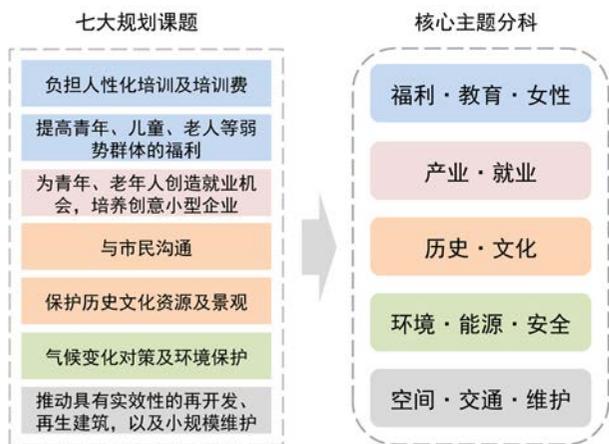


图3 市民参与团选定的规划议题与核心主题分科结构
资料来源:笔者根据2030首尔城市基本规划整理。

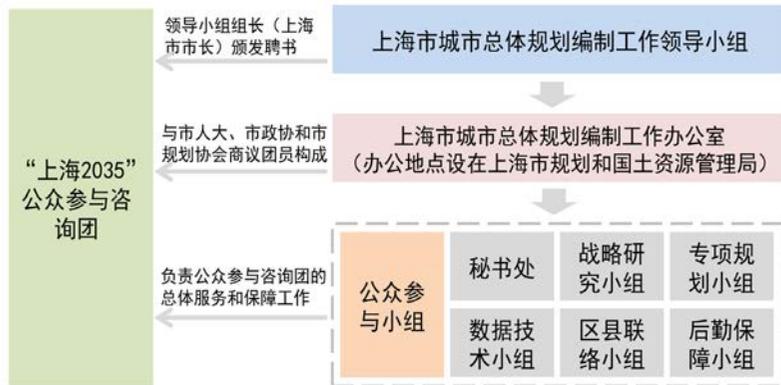


图4 “上海2035”公众参与咨询团工作机制
资料来源:笔者根据上海市新一轮城市总体规划编制的工作方案整理。

为主,可以采用书面征询和参加会议等多种方式进行。在规划编制过程中,公众参与咨询团先后围绕总体规划纲要成果、战略研究报告、公众调查、空间体系和成果体系研究情况等先后开展了多次集体咨询,咨询团部分成员也以个人咨询的形式,参加战略议题研讨、重大专项规划咨询、《总规指导意见公众版》制定等多项咨询工作,均取得了较好的效果。

另一方面,公众参与咨询团成员可以发挥各自领域和行业优势,听取各领域内的意见,收集公众的建议,起到深入、准确表达民意,汇聚民智的桥梁纽带作用。例如,咨询团成员中,有来自上海团市委、社区居委会的团员,他们充分利用其工作岗位的优势和特点,增强社会影响力,通过团市委、居委会协作等平台,为总规编制办发放公众调查问卷,进一步增强“上海2035”的社会影响力。同时,咨询团成员还作为评委,参与大学生设计竞赛、战略议题评优等工作,从社会人士的视角,为规划编制工作提出了很多宝贵的意见。

4.2 全过程参与、规范化成果,有效保证规划信息完整和准确的传达

与“首尔2030”在修订补充审核阶段才成立市民参与团不同,上海的公众参与咨询团在总规启动编制时就已同步成立。上海市政府为此还专门召开公众参与咨询团成立大会。公众

参与咨询团全程参与了总规编制中战略研究、纲要编制、成果制定等阶段的研究和讨论。

在战略研究和纲要编制阶段,结合“上海新一轮城市总体规划战略专题系列研讨会”,公众参与咨询团成员参与了城市空间格局、城市规模、产业与就业等全部11个战略议题的研讨,并结合自身领域和关注的重点对战略研究总报告和总体规划纲要的编制,从系统性和整体性上提出建议和对策。此外,咨询团成员还积极参与总体规划市民论坛、“世界城市日”系列论坛、“SEA-Hi!论坛”、“总规沙龙”等系列活动,为宣传总规起到了重要作用。在成果制定阶段,为配合总体规划成果和专项规划推进,公众参与咨询团成员就总体规划成果编制进行专题咨询,并形成专题书面意见。例如,2016年1月31日,咨询团全体参与“《上海市城市总体规划(2015—2040)》初步成果专家咨询会”,就总规初步成果进行咨询,并至分会场进行专题咨询;2016年2月26日,“上海2035”联合编制团队汇报《上海市城市总体规划(2015—2040)》初步成果,并由咨询团就成果进行讨论。

正是由于公众参与咨询团对总规编制的全过程参与,且在成员构成上的稳定性,使咨询团成员能够对总体规划有更为全面、整体的了解,对于不同阶段提出的咨询意见,如何被决策者吸收和采纳,也有更为深入和全面的认

识,保证了咨询团成员在规划编制全过程中能够按照既定的目标和思路,提出既符合规划价值导向、前后一致,又富有建设性的咨询意见,减少信息在不同阶段、不同人群之间传递过程中的“耗散”,有效地保证信息在政府和公众之间进行较为完整和准确的传递。

另外,根据《议事规则》,每次集体咨询需要形成《上海城市发展专题建议书》,经咨询团团团长签字确认后,提交总规编制办。个人咨询中形成的意见和建议作为公众参与成果汇总至公众参与咨询团,并提交总规编制办,个人不以咨询团名义发布信息,由咨询团的新闻发言人统一发布相关信息。总规编制办根据咨询团提出的意见,及时向咨询团反馈咨询意见和建议的落实情况,规划的咨询成果发布以及“咨询成果回应”的机制,也保证了公众参与成果传递的准确性、规范性和时效性(图5)。

4.3 全面性讨论、专业化建议,深度参与总规重大问题的咨询和协商

公众参与咨询团人员在构成上具有较为广泛的代表性,能够从不同视角全面地参与到“上海2035”规划编制中,符合具有综合性、宏观性、战略性特点的总体规划对公众参与群体的要求。同时,具有城市规划专业素养的团长和团员,在公众参与咨询团和总规编制

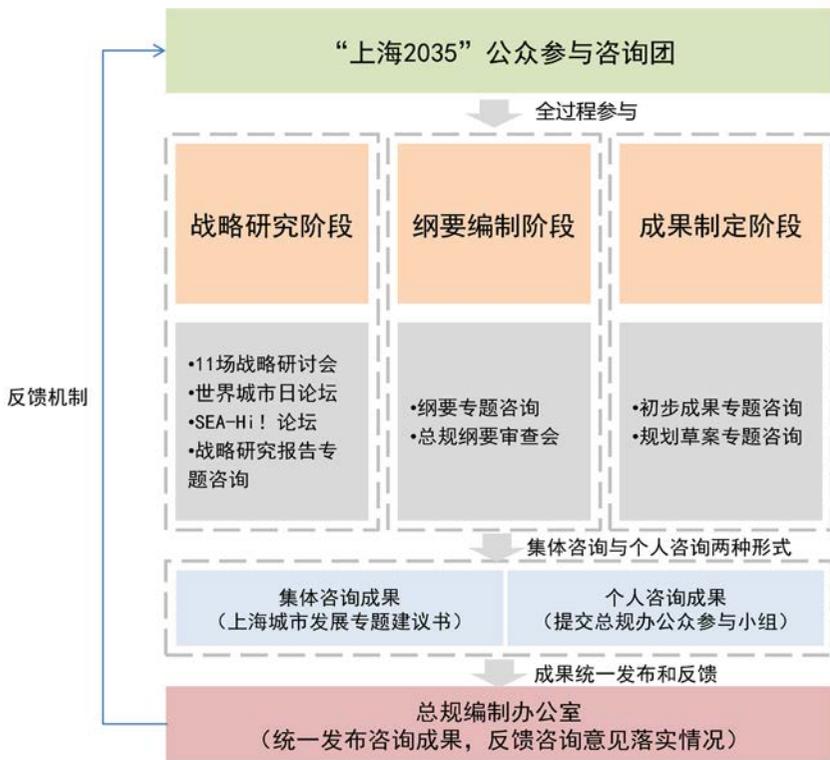


图5 “上海2035” 公众参与咨询团参与内容和参与成果
资料来源：笔者根据上海市新一轮城市总体规划公众参与咨询团工作方案和议事规则整理。

办沟通工作中也起到良好的桥梁作用，对总规编制过程中的一些重大问题，提出了专业性的意见和建议。例如：对于总规纲要的定位，公众参与咨询团提出城市总体规划纲要是城市总体规划编制过程中的一个法定文件，是编制总规成果的依据，需要清晰地提出总规成果的框架和核心内容，必须与第六次规划土地工作会议上的精神相衔接，突出战略性空间政策的特点，阐述实质性问题，制定相应的应对策略，落实相关指标体系，明确市域空间布局和落地问题，以利于提高下一步总规成果编制的可操作性。对于人口规模，公众参与咨询团认为在底线约束下，应从资源、人口、环境协调发展角度合理确定人口规模，并建议适度、合理地明确弹性系数，更加注意在外来人口市民化过程中，对人口结构和布局合理性的考虑。对于空间格局，咨询团建议市域空间的优化既要体现历史的延续、继承和发展，又要体现差别化地指导推进城镇发展，并处理好区域协调发展与上海市城市总体规划

的关系。中心城周边地区虽然现状存在连绵发展态势，但不可将该地区继续强化集聚发展，而是应加以梳理、整合、优化，并坚守外环绿带建设底线，守住农业用地，积极增加生态空间，并应从城乡统筹角度，进一步深化对小集镇、村庄的定位和发展的研究。对于产业发展，公众参与咨询团建议应考虑以创新为引领，充分考虑空间布局优化，要为自贸区进一步拓展、科技创新中心的建设，以及创意密集、技术密集、资金密集产业的发展留出所需要的空间及资源配置，并需要特别重视产城融合发展的空间结构整合问题。对于综合交通，咨询团认为综合交通规划需要有客观依据和科学指导，区域综合交通需要做深入的专题研究，市域综合交通也必须和明晰的城市空间结构相协调，网络和模式均应与城市空间结构相匹配，城镇间交通并不是仅以“可达性”为基本原则，而是“需求”为首，采取不同层次和等级的交通方式，并应有适当的定量分析。

另外，对城市定位与性质、城市老龄化、旧区改造与更新、社区建设、城市综合防灾系统等方面的问题，公众参与咨询团成员也提出了专业化建议。对公众参与咨询团成员提出的这些意见和建议，总规编制办都进行认真研究，纳入《上海市城市总体规划（2017—2035年）公众参与报告》^[11]，并在“上海2035”最终成果中有所体现和考虑。

5 结论与讨论

与传统的个人参与总体规划的方式不同，在“首尔2030”和“上海2035”中，均成立了相应的公众咨询团体，以团体的形式来参与城市基本规划/总体规划的编制。这是规划编制工作中公众参与的创新举措和有益探索。研究认为，首先，团体形式的公众参与能够通过相关政策机制和制度的保障，提升公众的“讨价还价”能力，增加其与政府之间“面对面”的沟通和协商机会。其次，团体形式的公众参与人员构成相对稳定，能够自始至终全程参与总体规划，有效保证信息在政府和公众之间进行较为完整和准确的传达，减少信息在不同阶段、不同人群之间传递过程中的“耗散”。最后，团体形式能够高效地整合由于社会高度专业化分工所导致的分散的知识体系，有效弥补个人知识体系的缺陷，降低政府收集信息的交易成本，提升公众参与的效率。且具有专业背景的团员，能够提出更具有专业性的意见和建议，提升公众参与成果的质量。

继“上海2035”之后，国内的宁波、苏州等城市，也在其总规启动编制时，成立公众参与咨询团进行公众参与。虽然这些城市的总规尚在编制过程中，尚未形成完整的经验样本，但从各地的实践和响应程度来看，公众参与咨询团是未来总规公众参与中的一个趋势和方向。因此，有必要在总结“上海2035”实践的基础上，对如何完善公众参与咨询团的参与范围、参与机制以及人员构成，进行以下3个方面的延伸性讨论。

(1) 上海的公众参与咨询团的工作，目

前还仅限于城市总体规划层面的实践。对于专业力量储备相对薄弱、公众参与意识又在逐步增强的街道和镇,虽然目前已有一些地区建立了社区规划师制度,由他们作为公众与专业人员、政府之间沟通的纽带,但社区规划师还是传统的个人形式的公众参与,力量相对有限。因此,可以结合目前上海正在开展的扩大街道公众参与权试点工作,引入公众咨询团制度,使其参与到街道以及镇的规划工作中。

(2) 目前的公众参与工作,仅限于总体规划的编制阶段,在总体规划实施、监测和评估阶段,需要进一步发挥好公众参与咨询团的作用,并在机制和政策上予以明确保障,将总规实施的情况及时反馈给公众参与咨询团。同时征询其对于总规实施过程中的建议,从而实现由全过程的参与向全周期的参与转变。

(3) 目前,受公众咨询团体样本的限制,对公众咨询团规模大小尚需要经过各地实践的经验积累。本次上海的公众参与咨询团工作,在人员规模和构成上还有一定的局限性,未来可以根据各地实践经验,尝试建立公众参与咨询团成员动态调整的机制,对公众参与咨询团体的规模、参与人员的专业和职务进行灵活调整,以适应形势的不断变化。

最后,需要说明的是,尽管“团体形式”的公众参与存在如文中所分析的诸多优势和特点。它的出现进一步丰富了公众参与的形式,但仍应重视传统的“个人形式”的公众参与方式,这是宪法和法律赋予公民的基本权利。在不同地区、不同类型的规划实践中,应进一步优化“个人形式”公众参与的程序,提升效率和质量。不论“团体形式”还是“个人形式”的公众参与,其目的和初衷都是为新时期的空间治理水平和社会治理能力的提升做出贡献。

参考文献 References

- [1] 邹兵,范军,张永宾,等.从咨询公众到共同决策——深圳市城市总体规划全过程公众参与的实践与启示[J].城市规划,2011(8):91-96.
ZOU Bing, FAN Jun, ZHANG Yongbin, et al. From public consultation to joint decision-making: practice and revelation from public participation of Shenzhen comprehensive urban plan[J]. City Planning Review, 2011(8): 91-96.
- [2] 江必新,李春燕.公众参与趋势对行政法和行政法学的挑战[M].中国法学,2005.
JIANG Bixin, LI Chunyan. Challenges of public participation trend to administration law and administration jurisprudence[M]. Chinese Jurisprudence, 2005.
- [3] 郝娟.提高公众参与能力,推进公众参与城市规划进程[J].城市发展研究,2008(1):50-55.
HAO Juan. Enhancing the ability of public participation for advancing the public participation in urban planning[J]. Urban Studies, 2008(1): 50-55.
- [4] ARNSTEIN S. A ladder of citizen participation[J]. American Institute of Planners, 1969, 35(4): 216-224.
- [5] 周江评.城市规划和决策中的公众参与——西方有关文献及启示国外城市规划[J].国外城市规划,2005(4):42.
ZHOU Jiangping. Public participation in urban planning and development decision-making: literature in the west and its implications[J]. Urban Planning Overseas, 2005(4): 42.
- [6] The Planning Advisory Group. People and planning[M]. London:Government Bookshop, 1969.
- [7] 莫文竟.西方城市规划公众参与方式的分类研究——基于理论的视角[J].国际城市规划,2014(5):76-82.
MO Wenjing. A classification study of western public participation approaches in urban planning: based on the theoretical perspective[J]. Urban Planning International, 2014(5): 76-82.
- [8] 莫文竟,夏南凯.基于参与主体成熟度的城市规划公众参与方式选择[J].城市规划学刊,2012(4):79-85.
MO Wenjing, XIA Nankai. Planning participation approaches and public political maturity[J]. Urban Planning Forum, 2012(4): 79-85.
- [9] 上海市规划和国土资源管理局.2030首尔城市基本规划[Z].2016.
Shanghai Urban Planning and Land Resources Administration Bureau. 2030 Seoul basic urban planning[Z]. 2016.
- [10] 上海市人民政府.上海市城市总体规划(2017—2035年)[Z].2017.
Shanghai Municipal People's Government. Shanghai municipal master plan (2017—2035) [Z]. 2017.
- [11] 上海市城市总体规划编制工作领导小组办公室.上海市城市总体规划(2017—2035年)公众参与报告[R].2017.
Office of the Leading Group of Shanghai Municipal

Master Plan Compilation. Public participation report of Shanghai municipal master plan (2017—2035) [R]. 2017.