

刍议上海市城市控制性详细规划制定中的公众参与

Preliminary Survey on Public Participation of Shanghai Urban Regulatory Planning

刘璇

文章编号1673-8985 (2016) 04-0098-05 中图分类号TU981 文献标识码A

摘要 控制性详细规划是城市开发建设的法定依据和城市管理的重要手段,其中公众参与是控制性详细规划编制过程中的重要环节之一,对于保证规划的公开透明,协调多方利益,提高规划的科学性具有重要意义。在深化推进“四个全面”和社区治理的背景之下,通过对上海的控制性详细规划公众参与工作现存问题的深入剖析,在借鉴国内外城市经验的基础上,从组织主体、参与阶段、参与对象、参与方式、参与机制等方面提出上海控制性详细规划公众参与进一步提升的建议和探索方向。

Abstract Regulatory planning is the legal basis for urban development and the important mean of urban management. Public participation is an important part of regulatory planning to ensure openness and scientific of planning. Under the background of the four comprehensive and community governance, public participation of Shanghai regulatory planning needs to be improved in the organization, stage, participation, mode and mechanisms, by analyzing the existing problems and drawing experience from cities at home and abroad.

关键词 公众参与 | 全过程 | 多元化 | 社区

Keywords Public participation | Whole process | Diversification | Community

控制性详细规划作为城市开发建设的法定依据和城市管理的重要手段,其制定和实施涉及多方利益的平衡和协调,因而公众参与得到越来越多的关注和讨论,成为规划编制和管理中重要环节之一。

1 公众参与规划制定的必要性

1.1 时代背景

1.1.1 推进城乡规划公众参与是新时期我国全面深化改革和全面依法治国重要要求

城乡规划是政府调控城市公共资源,指导城乡发展与建设,维护社会公平,保障公共安全和公众利益的重要公共政策之一。如何在规划层面更好地协调和解决公共问题、维护公共利益、公众参与成为规划政策改进及发展的重要方向。十八届三中全会提出深化社会体制改革,推进社会治理,其中公众参与既是一种重要的维度,也是一个重要的环节。十八届四中

全会对法治国家建设中的公众参与机制作了明确的规定,将其作为全面推进依法治国的重要保障之一。

1.1.2 完善控制性详细规划公众参与是新形势下上海建设全球城市的要求

上海正在开展的新一轮城市总体规划编制,为了实现建设卓越全球城市的目标,在规划制定时,需要推动社会广泛参与,协调各方主体意愿,进而提高规划的科学性和合理性,实现城市共治,在此背景下,控制性详细规划公众参与有必要做进一步提升。

1.2 现实意义

控制性详细规划是实施性的规划,与老百姓的生活尤为密切,因此是公众参与的重点。在转型发展的大背景下,提升控制性详细规划公众参与有着非常重要的现实意义。

(1) 目前上海已进入以有机更新为主要

作者简介

刘璇

上海市规划和国土资源管理局
工程师,硕士

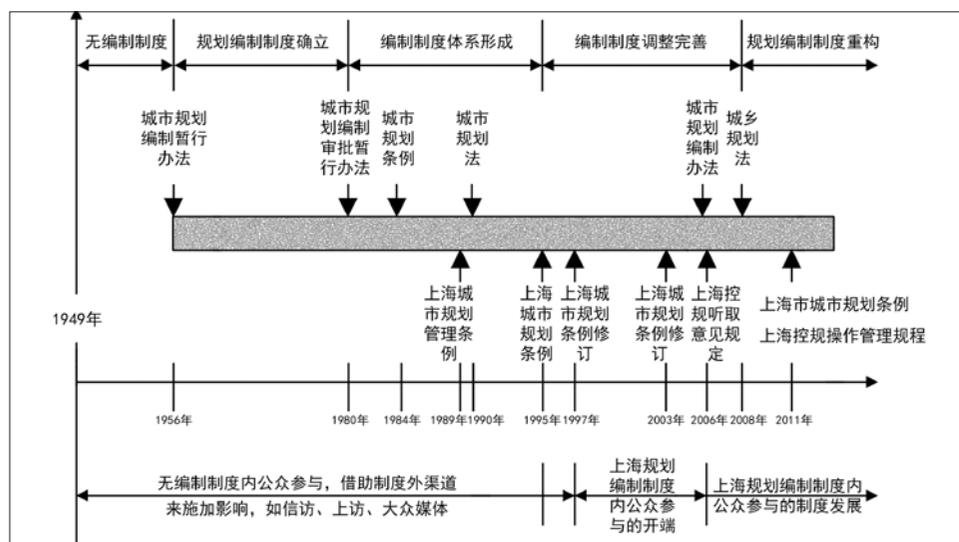


图1 上海市控制性详细规划公众参与的发展历程示意图

方式的发展阶段,利益主体趋于多元化,如何增加相关主体参与机会,调动他们的积极性,实现规划的可实施性是公众参与需要考虑的内容。

(2) 公众维权意识提高,参与要求强烈,需要考虑其利益表达和维护渠道的正规化和通畅化,减少群体性事件的发生。

(3) 科技发展日新月异,地理信息技术、网上联络工具和软件的创新,大大增强了人与人之间的互动和联系,应该充分利用这些新技术丰富公众参与的手段,为公众参与注入强劲的活力与动力。

2 现状与存在的问题

2.1 上海市控制性详细规划公众参与的发展历程和制度设定

2.1.1 发展历程

改革开放后,上海成为我国建设东部沿江、沿海开放地带的“排头兵”,为了应对复杂多变的城市建设问题和社会问题,上海在城市规划以及公众参与制度建设上走在了前列。1980年代—1990年代,上海先后出台了《上海城市建设规划管理条例》(1989)和《上海城市规划条例》(1995),确立了城市规划的法定地位以及政府编制城市规划管理城市建设的权威。1995版的《上海城市规划条例》规定:

“制定城市规划,应当有组织地听取专家、市民和相关方面的意见”。表明上海迈出了城市规划公众参与制度建设的第一步。2003年修订《上海市城市规划条例》,明确了控制性详细规划编制阶段公众参与的内容。2005—2006年期间,上海市开始小规模控制性详细规划编制公众参与的实践工作。2006年颁布实施的《城市规划编制办法》对规划编制公众参与的环节提出了要求,同年上海试行了《上海市制定控制性详细规划听取公众意见的规定》,对控制性详细规划编制过程中听取公众意见、工作程序、展示和意见收集方式、展示内容、意见处理等做了具体的规定。2011年颁布实施的《上海城乡规划条例》,进一步提出在规划编制、实施和修改的全过程建立公众参与制度的要求。在条例指导下,上海制定了一系列控制性详细规划管理的规范性文件,其中对公众参与制度也进一步予以完善(图1)。

2.1.2 制度设定

目前上海对控制性详细规划编制及其过程中的公众参与已经形成了一套比较成熟的做法。前期准备阶段,规划组织编制主体就研究评估报告听取相关行业管理部门意见,在启动阶段明确专项规划编制要求;规划编制阶段,是公众参与的主要环节,组织编制主体就规划草案听取专家和行业管理部门意见,并按



图2 上海市控制性详细规划编制流程示意图
注:初步方案和草案是规划方案在不同阶段的叫法,出自于控规规程。

要求在政府网站和指定场所开展公示,公示完成后,将公众意见处理情况通过原公示途径进行公告;规划审批阶段,组织编制主体将规划编制过程中的公众参与情况整理成专题材料,作为报批成果的附件,规划批复后,通过政府网站等途径向社会公布(图2)。

2.2 主要问题

从以上的回顾可以看到,虽然目前相关条例法规赋予了控制性详细规划公众参与相应的法定地位,但公众参与仍处于探索阶段,参与的阶段滞后,参与人群和方式较为单一,公众获悉规划信息时,往往是在规划方案已基本确定之后,被动地接受规划信息和成果,公正参与的形式大于实效。

2.2.1 参与的广度与深度:全过程参与不够,深度不足

目前听取公众意见主要集中在规划草案编制完成后,虽然规划研究(评估)阶段听取专家和相关管理部门意见,但对普通公众、利益相关群体等意见听取较少,公众更多的只是在规划决策后被告知规划内容。由于前期听取公众意见不够充分,会带来对规划编制目标、重点研究问题偏行政意志、偏专业化,缺少民众意志。

2.2.2 参与主体和组织机制:参与面较窄,组织机制仍待完善

目前公众参与人群主要以相关职能部门和专家为主,普通公众参与面不够广泛。专家和部门提出的意见还是以技术诉求为主,从上

至下的要求,公共利益考虑多,从下至上的诉求,团体利益和个人利益考虑较少,导致规划制定阶段对各方利益协调不充分,利益冲突积压展现在实施阶段,影响规划的实施效率。此外,现状的公众参与较多是个体层次的参与,缺少社区、企业、非赢利机构等非政府组织层次的参与,因此反映的问题比较片面,并且涉及到公共利益问题时,容易产生“邻避”现象。

2.2.3 参与制度和操作规定:细则不够清晰,程序不够完善

过去参与制度内容较原则,在制度设计上对组织机构和职责、参与阶段的设定、代表的选择和规模结构、参与方式等没有具体规定,在公示图纸的内容、制作要求、公示位置、公众意见的处理等具体操作细则不明晰;对听证等公众参与方式,缺乏细化的规定。从而影响到公众获取规划信息的有效性和全面性。

2.2.4 参与形式:多样化和互动性不足,意见反馈效力弱

目前公众参与方式还是以公示和座谈会的形式为主,缺乏多种技术手段和方式方法来调动公众参与的热情。参与没有形成“参与—反馈—再参与”的机制,缺乏连续性和互动性,这就带来公众参与的形式化。据2012—2014年统计数据,约90%以上的规划呈现无公众意见的参与结果,少数郊区县,全年的公众参与结果都是“无意见”,未能充分发挥公众意见对决策的参考作用。

3 国内外经验借鉴

3.1 英国地方规划

英国的《城乡规划法案》对地方规划制定了公众参与的法定程序,规定地方规划议题确定、规划草案修订和开发目标确定都必须进行公众审核和讨论。

(1) 尽早参与原则

规划准备阶段就将规划信息发布给公众知晓,同时征询公众意愿,明确规划主要目标。

(2) 参与者选择的广泛化

建立参与人数据库,在规划准备阶段,确定参与范围,在数据库随机选择参与者。

(3) 信息发布的多样化

规划信息和规划文件通过杂志、报纸、网站等媒体和议会办公室、地方图书馆等现场公布公开;通过信件和邮件通知参与公众。

(4) 市民评判团

成立市民评判团、焦点小组、市民意见征询组等组织机构,市民评判团一般人数在8—20人,保证要有30—50 h来审议规划。

3.2 美国区划

美国的城市规划编制进程可以分为3个阶段,依次为规划进程阶段、实施方案阶段和方案反馈阶段。美国政府以法律的形式规定了公众参与的具体程序和方式,保证了公众参与的权力不受侵害。

(1) 区划调整前的广泛参与

区划调整前审查的参与者包括从地方官员到社区居民等各类人群,以保证修编的区划能被广泛地接受。

(2) 区划编制的全过程参与

编制区划和议会审议时多次组织公众听证会听取建议,并在此基础上做出决议。在公告和听证会程序基础上,还必须征询相邻地区所有业主的意见。

(3) 议会票决制

区划在征询相邻地区所有业主时,如20%的业主表示反对该变更,议会需要重新投票并有3/4的议员赞同方可再次通过。

(4) 完善的听证会程序

听证会程序内容完整,明确了听证主体、听证会公告、听证会会场和区位、会议组织方和公众出席范围、听证记录、以及投票表决等方面的要求。

3.3 香港法定图则

香港的规划工作订立了3个层次的追求,其中很重要的一点就是公开规划、勇于承担,鼓励市民参与规划工作,并向市民负责。2005年6月,《城市规划条例》修订生效后,对于公众参与城市规划的流程、范围、方式、时间节点等做出了明确的具体规定,使公众参与真正制

度化。

(1) 聆讯申诉小组

针对规划公示期间公众提出的反对意见,规划委员会成立聆讯申诉小组,负责进一步听取及回应公众的反对意见。

(2) 公众意见的处理和反馈

受规划方案影响的人,在规定期限内,可以对方案提出反对意见,规划委员会须对该意见的处理情况以挂号邮递的形式书面通知反对者,并请其撤回意见,如反对者没有收到该书面通知,则反对意见继续有效。

3.4 深圳法定图则

深圳是按照城市规划建设起来的城市,20多年来一直在城市规划公众参与领域进行积极的探索和创新。1998年,《深圳市城市规划条例》修订后颁布实施,将公众参与制度化。公众参与法定图则编制主要集中在现状调研、草案公示/征询2个阶段,其中草案公示/征询阶段的公众参与是法定程序。

(1) 现状调研阶段收集公众意见

在现状调研阶段,通过部门访谈和问卷调查了解政府职能部门、规划地区居民及企业对地区发展的意愿、需求和建议。

(2) 公示期间现场咨询

公开展示期间,公众可当面向现场工作人员提出意见或建议。

3.5 经验借鉴

(1) 全过程的参与制度,尤其重视在规划编制前期阶段对规划信息的发布和宣传,以及广泛地收集公众意见。

(2) 参与对象多样化,参与范围包括政府部门、机构、社会团体、普通公众,特别强调相关利益群体的参与。前期广泛听取意见,后期以提出意见人的参与为主。

(3) 组织方式多样化,通过多种媒介发布规划信息,规划编制过程中通过咨询会、研讨会、听证会等多种方式听取公众意见。

(4) 公众意见反馈的实效性强,对公众意见的处理情况以书面形式告知建议人,并且获

得建议人的认可。

(5) 体制、机制的监督保障,通过法律法规和特别参与机制(如市民评判团、听证会程序、聆讯申诉小组等),保证公众参与程序的刚性与弹性结合。

4 上海市控制性详细规划公众参与改进方向

针对现存问题,在借鉴国内外城市经验的基础上,上海的控制性详细规划公众参与亟需进一步提升完善(表1)。

4.1 改进方向

4.1.1 组织主体——发挥街镇作用

充分发挥基层组织作用,将公众参与的组织主体进一步下沉,以街道、镇政府牵头,社区、园区管理机构参与,组建公众参与工作小组,统筹、协调、监督规划编制过程中有关公众参与的各项事务,包括制定工作方案、研究确定公众参与范围和构成、推进公众参与各项活动等。

4.1.2 参与阶段——全过程的参与

规划启动前,形成公众参与的总体工作方案,按照规划前期研究评估、规划编制、规划审批3个阶段,明确各阶段公众参与的人员规模和构成、信息发布方式、公开公示的内容和地点、组织方式、意见处理反馈等内容。每阶段听取公众意见后,应对公众意见进行逐一梳理、逐条回复,公众意见处理情况可以以电话、书面或者会议的形式通知参与者,如参与者仍有疑义,并达到一定规模,可以通过座谈会等形式进行沟通协调,尽量取得共识。

4.1.3 参与对象——多元参与主体

前期研究阶段强调参与的广泛性,参与对象包括专业人士、人大政协代表、相关部门、驻场大型企事业单位、社区代表、普通民众、相关利益人等多群体。规划编制阶段强调参与的针对性,在前一阶段广泛参与的基础上,选择聚焦有针对性的群体和部门机构。公众代表的人数应达到一定的规模,一般不少于10人,可根据不同规划类型、特点确定公众代表的构成和

表1 国内外详细规划层面公众参与借鉴

	参与阶段	参与主体	参与方法	机制保障
英国地方规划	磋商阶段、质询阶段、修改阶段	广泛参与。社区和非政府组织起到中介作用	参与方法较为丰富。情景规划、社区权力组织等方法和非政府组织密切相关	通过法律规定公众参与工作开展的框架结构,再通过对具体项目的程序设计确定实施的内容细节,做到公众参与程序的刚性与弹性相结合
美国区划	社区价值评价、目标确定、方案优选、规划修批、反馈阶段	利害关系人为主,借助社区组织的形式开展;自组织导致参与主体多样化,增加工作开展难度	参与方法较为丰富。工作开展的技术门槛不高,让民众更深入地参与,而对于技术门槛较高的阶段则更强调规划师的职责和工作	通过法律规定公众参与工作开展的框架结构
香港法定图则	规划申请阶段、规划研究阶段、公众咨询阶段	先扩大后收敛。规划申请阶段和规划研究阶段为任何人;公众咨询阶段为提出过意见的人	参与方法少但明确。包括向香港城规会提出书面申述或意见;参加聆讯会	地方性条例对于公众参与城市规划的流程、范围、方式、时间节点等做出了明确的具体规定
深圳法定图则	现状调研阶段、公示/征询意见阶段	先收敛后扩大。现状调研阶段以利害关系人(规划范围内的政府职能部门、社区居民、企业)为主;公示/征询意见阶段任何人都可参与	参与方法少但明确。现状调研阶段主要采用部门访谈、问卷调查;公示期间当场向工作人员提意见或建议;书面向市规委会提出意见或建议	地方性条例对公众参与城市规划的对象、内容、程序、职责、权利、义务和监督保障等机制和体制进行规定;技术准则对具体操作进行指导性规定

意见权重。

4.1.4 参与方式——有针对性的参与方式

前期研究阶段强调规划宣传和广泛收集意见,通过情况通报会以及其他媒介宣传规划编制的目的,发布公众参与的方式和途径,通过意见调查表、电话访谈、网上收集意见增加对人大政协、驻场大型企业集团、普通公众代表、利益相关人等群体意见的收集。规划编制阶段,通过组织召开论证会、座谈会、听证会等多种方式,收集公众意见。

4.2 已经完成的工作

2014年—2015年,上海市规划管理部门组织开展了控制性详细规划公众参与的课题研究,在此基础上完成了《上海市制定控制性详细规划听取公众意见的规定》的修订,按照上述4个改进方向细化完善了控制性详细规划公众参与的制度设计。

4.2.1 多主体

组织编制机关可以会同规划地区镇人民政府、街道办事处、开发区管理机构等单位共同开展公众参与。

4.2.2 全过程

控制性详细规划编制过程中,规划编制单位在规划研究评估阶段就可以开展广泛的公众参与工作。

4.2.3 多元化

“控制性详细规划编制过程中听取公众意见,可以采取发放公众意见调查表、电话访谈、网上收集意见、组织召开座谈会等多种方式;制定整单元控制性详细规划、以及修改控制性详细规划必要时,可以采取论证会、座谈会、听证会等多种方式,征求专家和公众意见”。“控制性详细规划涉及重大公共利益、公共安全,或者组织编制机关认为需要听证的其他情形,可以组织召开听证会。”

4.2.4 规范化

按照整单元和局部调整的实际情况,分别明确公示的具体内容、图纸要求。并明确了公示电子文件的精度,公示牌的规格、摆放位置,以及公示阶段的巡查、解读、宣传等工作要求。

在完善了控制性详细规划公众参与相关制度设计后,按照改进方向,结合城市更新项目,针对公众参与工作也进行了一些试点和探

索。比如曹杨新村城市更新,工作推进过程中探索“政府—市场—市民—社团”4方协同的机制,以街道和社区为主体,制定公众参与工作方案,明确前期研究、方案编制、规划实施各个阶段公众参与的内容、主体、方式,分阶段组织开展公众参与工作,充分发挥了市民协商自治作用。

4.3 正在开展的探索

今年以来,结合城市更新、社区规划等工作的推进,控制性详细规划将公众参与的深化重点放在了对社区规划师制度、听证制度等方面的探索研究上。

4.3.1 社区规划师制度

西方发达国家在公众参与城市规划的实践中有一个重要的经验:城市社区能够有效地组织城市居民以行为主体的身份参与到城市规划中来,而社区规划师在引导社区参与城市规划的过程中,发挥着不可替代的作用。过去十几年在我国一些城市已经开始了社区规划师或类似的尝试,例如深圳龙岗区的“顾问规划师制度”、成都的“乡村规划师制度”,杭州“百名规划师服务百家社区”等。上海也从2010年开始了地区规划制度的相关研究和试点工作。从实践情况来看,虽然地区规划师被赋予了公众协调的功能,但由于地区规划是由规划管理部门委派,其总体上还是规划行政管理体制的延伸。

2014年以来,上海创新开展社会治理和基层建设的探索和实践,在此背景下,以社区建设为契机深化社区规划师制度研究,以社区规划师作为城市规划和社区治理的有效结合点,具有重要的现实意义。要发挥社区规划师引导公众参与规划,就要实现社区规划师角色定位的转变,从社区的角度,要强化社区规划师的属地化,以社区为主体来组建社区规划师工作团队。从规划的角度,要为社区规划师代表公众全面、有效参与规划提供一条可行的路径。

基于社区规划师制度还处于探索阶段,需要将自上而下的引导和自下而上的需求相结

合,将社区规划师定位为连接政府和社会的桥梁。近期,通过政府部门对重要功能区和社区派驻社区规划师,深入发现和了解社区的问题和需求;全过程参与规划编制和实施,进行技术指导、协调和监督;开展规划宣传,引导公众参与;远期,通过搭建社区规划师工作平台,建立社区规划师库,形成“规划师自愿,社区自选,官方认定”的长效机制。

4.3.2 听证制度

国内的听证制度在立法、行政处罚、行政许可、价格决策等领域应用较为广泛,相应的上位法律法规也比较完善,但在城市规划领域,目前国家层面的法律法规仅对规划行政许可明确了听证工作的具体要求,对于规划行政审批的听证制度缺乏具体规范,各地在规划听证上也较为谨慎推行。鉴于我国尚未建立统一的城市规划听证法律制度,且听证制度具有严格和复杂的程序要求、较为激烈的参与方式等特征,目前虽然法律法规对听证会有提及,但上海控制性详细规划实际编制中尚未开展听证工作。然而听证制度的正式性、严格性以及公众参与的深入性,是未来上海控制性详细规划公众参与的一种发展方向,可以通过试点逐步推广。如选取涉及重大社会公共利益、对相关利益主体产生重大利益影响的、收到有关该规划管理事项的重大信访投诉的、或者在进行批前公示期间收到重大反对意见的规划项目,开展听证工作。此外,可以结合社区规划,以社区管理部门为主体,针对影响社区重大利益或社区品质的决策,开展社区听证,让社区居民参与社区基础设施建设、空间品质提升等重要规划决策过程。在试点的基础上,逐步完善控制性详细规划听证制度,纳入公众参与制度体系。

5 结语

上海在我国的城市规划及其公众参与制度的建设上一直走在前列,形成了一系列的相关法规规定,并通过几年的时间,取得了一定的成效,但与国外成熟的公众参与体系相比,上海控制性详细规划公众参与的组织形式、参与深度、参与程序上都还有进一步提升的空

间。全面深化改革,加强基层自治的新形势,为控制性详细规划公众参与营造了积极的外部环境,同时也提出了更高的要求。如何通过完善和创新公众参与制度设计,提高公众参与的实效性,实现从技术型规划向社会型规划转型,还需要更多深入的思考研究。■

参考文献 References

- [1] 田莉.美国公众参与城市规划对我国的启示[J].城市管理,2003(2):27-30.
TIAN Li. The American public participation in urban planning and its revelation to China[J]. Urban Management, 2003(2):27-30.
- [2] 杨贵庆.试析当今美国城市规划的公众参与[J].国外城市规划,2002(2):2-5.
YANG Guiqing. An analysis of American public participation in urban planning[J]. Urban Planning Overseas, 2002(2):2-5.
- [3] 罗闻,孙斌栋.国外城市规划中公众参与的经验及启示[J].上海城市规划,2010(6):58-61.
LUO Wen, SUN Bindong. The experiences and enlightenments of foreign countries' public participation in urban planning[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2010(6):58-61.
- [4] 孙雅楠,吴志强,史舸.《城乡规划法》框架下中国城市规划公众参与方式选择[J].规划师,2008,24(8):56-69.
SUN Yanan, WU Zhiqiang, SHI Ge. A public participation method approach to the urban-rural planning law framework[J]. Planners, 2008, 24(8):56-69.
- [5] 上海市规划和国土资源管理局.上海市制定控制性详细规划听取公众意见的规定[R].2015.
Shanghai Urban Planning & State Resources Administration Bureau. The provision of regulatory planning to listen to the public opinion[R]. 2015.