

单春艳 著

参与型城市交通规划

CANYUXING CHENGSHI JIAOTONG GUIHUA



冶金工业出版社
Metallurgical Industry Press

参与型城市交通规划

单春艳 著

北 京
冶 金 工 业 出 版 社
2012

内 容 提 要

本书系统地介绍和评述了国内外交通规划中公众参与的制度体系、实施方法和实践案例；在综述国内外实证研究文献的基础上，阐述参与型城市交通规划的评价理论和方法，提出了参与型城市交通规划的综合评价指标体系；应用综合评价指标体系，对日本参与型道路规划案例进行了评价和讨论；在对天津市快速路规划中公众参与现状进行评价的同时，对市民的参与意愿及影响因素进行了分析研究。

本书可供交通规划、城市规划、环境规划和管理、环境影响评价等相关领域的科研人员和管理人员阅读和使用，也可作为高等院校相关专业研究生的教学和科研参考用书。

图书在版编目(CIP)数据

参与型城市交通规划/单春艳著. —北京: 冶金工业出版社, 2012. 3
ISBN 978-7-5024-5815-7

I. ①参… II. ①单… III. ①城市规划: 交通规划
IV. ①TU984. 191

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 031079 号

出 版 人 曹胜利

地 址 北京北河沿大街嵩祝院北巷 39 号, 邮编 100009

电 话 (010)64027926 电子信箱 yjchs@cnmip.com.cn

责任编辑 廖 丹 美术编辑 李 新 版式设计 孙跃红

责任校对 禹 蕊 责任印制 张祺鑫

ISBN 978-7-5024-5815-7

北京鑫正大印刷有限公司印刷; 冶金工业出版社出版发行; 各地新华书店经销
2012 年 3 月第 1 版, 2012 年 3 月第 1 次印刷

169mm×239mm; 9.5 印张; 186 千字; 144 页

29.00 元

冶金工业出版社投稿电话: (010)64027932 投稿邮箱: tougao@cnmip.com.cn

冶金工业出版社发行部 电话: (010)64044283 传真: (010)64027893

冶金书店 地址: 北京东四西大街 46 号(100010) 电话: (010)65289081(兼传真)

(本书如有印装质量问题, 本社发行部负责退换)

前 言

近年来,随着经济的快速发展,我国许多城市的交通基础设施都面临着巨大的挑战。为了满足日益增长的交通需求,许多城市开展了城市交通规划和大规模的交通基础设施建设。城市交通规划和建设的服务主体是市民,但是目前我国大多数市民很少有机会能参与到城市交通规划过程中并对决策产生重要影响。2008年1月上海市民为反对沪杭磁悬浮机场联络线工程而进行的“集体散步”,可以说是由于规划过程中缺少有效的公众参与机制而出现市民自发表达个人意愿的一个典型事例。

城市交通规划的公共性决定了城市交通规划决策的开放性。受城市交通规划决策影响的居民和组织,应当有机会和途径表达他们的意见。公众参与到城市交通规划中,可以使站在不同利益角度的公众在参与的过程中与政府进行有效的交流与协商,以使规划更好地满足公众需求,保护利益相关者和公众的各方面利益。我国近些年从法律法规和政府管理等方面逐步加强城市规划的公众参与度,一些城市在城市规划公众参与方面做出了有效的尝试,如实施城市规划公示制度、规划听证制度、法定图则制度、政务公开制度等。

社会制度的进步和公众参与意识的增强都决定了非常有必要从决策程序和操作方法的角度来研究我国城市交通规划过程中公众参与机制的建立。国外交通规划中公众参与制度已经相当完善,我国国家和地方各层面的公众参与制度也正在逐步完善。本书的目的是通过介绍和评价国外参与型交通规划的制度和实践,借鉴其成功且可行的经验;通过观察分析我国公众参与的社会背景、制度现状和实践中的问题,探求推动我国交通规划过程中公众参与的有效途径。

本书第1章介绍了我国开展公众参与的社会、法律、政治和文化背景,对于整体的社会环境进行了概括性描述;第2章介绍了美国和日本的参与型交通规划制度和交通规划决策体系,并着重对规划决策过程中的公众参与具体操作程序进行详细描述;第3章阐述了我国交通规划的

制度体系,对国家、省级及地方的法律法规中关于公众参与的规定和要求进行了梳理和分类,总结分析了我国交通规划及其环境影响评价中公众参与的制度现状、发展趋势和问题特点;第4章阐释了公众参与的一般方法论问题,系统地提出了公众参与的综合评价指标体系和应用方法,用以评价中西方规划决策中公众参与实践活动的有效性;第5章以日本横滨环状高速西北线为例对日本参与型道路规划程序和方法进行详细介绍,并通过实际调查,应用综合评价指标体系对其公众参与实效性进行了分析和评价;第6章通过天津快速路规划中公众参与的实证调查和评价,展现当前交通规划过程中公众参与的具体样态、存在问题和影响因素,为探求我国规划决策中公众参与制度提供思路。

本书是在作者英文博士论文的基础上,将其翻译整理、更新完善而成的。自东京工业大学博士毕业后回到南开大学工作,作者有幸得到了“中央高校基本科研业务费专项资金”的资助,这也推动了本书的出版。

在日本东京工业大学屋井研究室攻读博士学位期间进行的相关研究,得到了屋井铁雄教授的悉心指导和帮助。本书第5章中日本横滨西北线的案例研究得到了屋井研究室的同学坂井孝典的大力协助。天津快速路的案例研究得到了天津市城市规划设计研究院李科先生的指导和帮助。在此对在日本留学期间给予过我帮助的所有研究室成员和国内的朋友们致以诚挚的谢意。

在书稿最后撰写完善过程中,李蔚辰参与了部分美国相关资料的收集、翻译及文稿校对等工作,刘思宇参与了文稿校对和格式排版等工作。此外,本书参考了大量文献,在此对文献的作者及所有给予无私帮助的朋友一并表示感谢。

最后,也是最重要的,是感谢父母和家人,没有他们的默默付出和无私关爱,此书的写作将无法完成。

希望本书能引起政府部门和专家学者对规划决策中公众参与机制的更多重视和思考。由于作者的水平所限,文中难免有偏颇不足之处,恳请各位读者批评指正。

作 者

2012年元月于南开园

目 录

第1章 我国交通规划中开展公众参与的背景	1
1.1 社会背景	1
1.2 法律背景	1
1.3 政治和文化背景	3
1.3.1 政治背景	3
1.3.2 文化背景	3
1.3.3 公共利益的界定	4
1.4 开展公众参与的目的	4
1.4.1 政府推动公众参与的目的	4
1.4.2 普通民众的目的	5
1.4.3 地方政府官员的目的	5
第2章 国外的参与型交通规划制度	6
2.1 美国的参与型交通规划制度	6
2.1.1 美国交通规划中公众参与的法律要求	6
2.1.2 美国交通系统决策体系	7
2.1.3 佛罗里达州的高效交通决策制定程序	8
2.2 日本的参与型交通规划制度	16
2.2.1 日本公共事业规划中市民参与的法律要求	16
2.2.2 日本道路规划和评价体系	18
2.2.3 日本参与型道路规划程序	20
第3章 我国交通规划中的公众参与制度	23
3.1 我国交通规划的制度体系	24
3.1.1 城市规划相关的法律法规	24
3.1.2 我国城市规划体系	24
3.1.3 我国交通规划体系	26
3.2 城市与交通规划中公众参与的法律要求	28
3.2.1 国家的法律要求	28

3.2.2 省级法律要求	29
3.2.3 省会城市的法律要求	31
3.2.4 地方法律要求的区域影响因素	34
3.2.5 其他公众参与制度	36
3.3 交通规划环境影响评价的公众参与制度	40
3.3.1 环境影响评价的相关法律要求	40
3.3.2 规划环评的工作程序与公众参与时机	40
3.3.3 交通规划环评中公众参与现状及问题	41
3.4 对我国交通规划公众参与制度的思考	42
3.4.1 公众参与开展的阶段	42
3.4.2 法律和行政体制的支撑	44
3.4.3 区域的差异性	44
第4章 交通规划中公众参与的评价方法	45
4.1 公众参与评价的一般方法论问题	45
4.1.1 评价类型及评价时间	45
4.1.2 评价目的	46
4.1.3 评价者	47
4.1.4 评价方法	47
4.2 公众参与的评价指标体系	50
4.2.1 实施公众参与的目的	50
4.2.2 公众参与评价的理论框架	53
4.2.3 评价指标文献综述	55
4.2.4 综合评价指标体系	61
4.3 评价指标体系的应用方法	65
4.3.1 不同评价时段的指标选取	65
4.3.2 不同评价者的指标选取	67
4.3.3 不同社会背景的指标选取	68
第5章 日本参与型道路规划的实证研究	72
5.1 横滨西北线的参与型规划过程	72
5.1.1 横滨西北线简介	72
5.1.2 公众参与实施体制	73
5.1.3 《概略规划》制定过程	76
5.1.4 公众参与方法	78

5.1.5 专家委员会的建议	80
5.2 构想阶段公众参与的评价方法	81
5.2.1 评价问题体系设计	81
5.2.2 调查范围和对象	83
5.3 构想阶段公众参与的评价结果分析	85
5.3.1 知晓率和知晓时间	85
5.3.2 参与行为	86
5.3.3 调查区域的适当性	87
5.3.4 基本统计结果	88
5.3.5 被调查者个人属性对评价结果的影响	90
5.3.6 市民对政府和参与型规划的态度影响因素	94
5.4 研究结果的思考与启示	97
5.4.1 评价时间	97
5.4.2 调查区域范围	97
5.4.3 个人属性对评价结果的影响	97
5.4.4 对将来公众参与活动的启示	98
第6章 天津市快速路规划中的公众参与评价	99
6.1 研究对象	100
6.1.1 天津概况	100
6.1.2 天津市中心城区快速路简介	101
6.1.3 调查范围	104
6.2 天津快速路公众参与的评价方法	107
6.2.1 评价问题体系设计	107
6.2.2 调查样本	111
6.3 天津快速路公众参与的评价结果分析	113
6.3.1 居民评价的可行性	113
6.3.2 居民对快速路的认知	114
6.3.3 对项目公众参与实践的评价	119
6.3.4 居民参与意愿及方式	121
6.3.5 对公众参与制度重要性的认识	124
6.3.6 政府信任度和个人利益观	127
6.4 居民参与意识的结构方程模型	128
6.4.1 结构方程模型简介	128
6.4.2 关于“参与意愿”的一般性概念模型	130

6.4.3 天津快速路公众参与的评价模型	133
6.5 评价结果的思考与启示	136
6.5.1 公众参与的现状	136
6.5.2 居民的参与意愿	136
6.5.3 居民个人属性的影响	136
6.5.4 公众参与的方式	137
6.5.5 影响参与意愿的因素	137
6.5.6 本实例研究的局限性	137
参考文献	138

第 1 章 我国交通规划中开展公众参与的背景

1.1 社会背景

计划经济向市场经济的转型给我国带来了翻天覆地的变化。我国城市化进程正在快速发展。中国社会科学院 2010 年发布的城市蓝皮书称，截至 2009 年，我国城镇化率为 46.6%，城镇人口达 6.2 亿，城镇化规模居全球第一。城市区域的空间扩张使得大中城市对于交通设施的需求迅猛增长，现有的城市交通基础设施正面临着巨大的挑战。

随着各地方政府和相关部门加快城市基础设施的建设以满足日益增长的需求，当前政府规划体系中存在的问题日渐突出。在地方层次上，有些省市缺少民主和规范化的规划制定机制；有些地方盲目地追求城市发展而不考虑地方环境容量和经济承载能力等因素；有些地方频繁地改变规划，使得正在进行的项目随着领导的更换而不断重新调整。

城市规划和建设中，地方政府和市民之间的矛盾冲突已成为一个不可忽视的问题。2008 年 1 月，上海市民街头“散步”反对磁悬浮铁路延长线项目的建设，要求政府提供足够的可信信息和公众参与的机会^[1]。2007 年，厦门的数千名市民走上街头表达他们的意见，反对计划在城市郊区建设的大型二甲苯化工厂项目^[2]。原有住房的拆除、土地的征用和环境污染等问题成为矛盾的主要焦点。在地方政府制定相应的规划和决策过程中，普通公众没有机会参与其中并产生影响。而对于各种不同的或反对的意见，政府又无法给予或不给予合理的解释和说明^[3]。与此同时，公众保护个人权利和利益的意识日益增强。尤其是随着中产阶级，包括私营工商业者、法律学者和经济精英的力量壮大，公众对于参与政府决策制定过程的要求越发强烈。“公众参与”已从抽象的“理念目标”转变为现实的社会诉求，相应的制度建设已势在必行。

1.2 法律背景

改革开放以来，我国民主和法制建设均有了前所未有的发展，各项法律法规中对于公众参与行政事务和决策的要求正在加强，相应的制度建设正在逐步推进。

1982年《中华人民共和国宪法》在建立代表制民主的同时,第一次阐明了参与式民主。1996年施行的《中华人民共和国行政处罚法》和2004年施行的《中华人民共和国行政许可法》确立了行政相对人参与有关行政执法行为的制度。根据行政处罚法和行政许可法,当行政机关做出行政决定之前,应当为利害关系人提供参与的机会,保护个人的参与权利。1998年施行的《中华人民共和国价格法》,确立了公众参与价格制定的行政决策的制度。2000年施行的《中华人民共和国立法法》、2002年施行的《行政法规制定程序条例》和《规章制定程序条例》,确立了公众参与国家立法和行政立法的制度,并将座谈会、论证会、听证会和评论程序引入规章制定程序^[4]。

2003年施行的《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做出了规定,鼓励有关单位、专家和公众以适当方式参与环境影响评价,并要求在编制规划和建设项目环境影响评价文件时,应当举行论证会、听证会,或者采取其他形式,征求有关单位、专家和公众的意见,并将意见处理情况作为附件与环境影响评价文件一起报审。但是该法对于公众参与的范围、途径和程序等方面还缺乏具体的规定。2004年国家环境保护总局通过并施行《环境保护行政许可听证暂行办法》,要求县级以上环保部门实施重大环境保护行政许可时要严格执行有关听证程序。2006年国家环境保护总局又发布了《环境影响评价公众参与暂行办法》,对公众参与的公众权利的进一步申明,并明确规定公众参与环评的具体范围、程序、方式和期限。以上两个暂行办法是对环境影响评价法中公众参与内容的细化和补充。2009年,国务院通过并施行《规划环境影响评价条例》,规定政府有关部门组织交通等专项规划时,应当征求公众对环境影响评价报告书的意见。

2005年国务院公布了新修订的《信访条例》。新的《信访条例》对于保护信访人的合法权益、维护信访秩序提供了法律上的支持和保障;为普通公民反映情况,提出建议、意见或者投诉请求提供了规范化和法制化的渠道。2008年施行的《中华人民共和国政府信息公开条例》作为第一个全国范围内规范政府信息公开的法律文件,从宗旨、原则、范围、主体、方式、程序、监督和保障等方面对政府信息公开制度进行了规范,要求政府对于其管理和操作更加公开化^[5]。

2007年施行的《中华人民共和国物权法》是我国第一部关于保护私有财产权利的法律。它对人们对财富的取得、财富的使用提供了明确的法律依据。任何公民都可以在国家、集体和个人财产关系处于矛盾和纠纷时,根据物权法主张自己的财产权利^[6]。公民在政府公共决策中影响和损害自己私有财产(比如土地、住房等)时,便可以依据物权法来保护正当的个人财产权利。

2008年施行的《中华人民共和国城乡规划法》,在取代《中华人民共和国城市规划法》的同时,也加强了对公众参与程序的要求和规范。该法规定公众可

以在规划的制定、实施和修改过程中发表意见，对公众参与规划的程序予以制度化^[7]。

1.3 政治和文化背景

1.3.1 政治背景

改革开放以来，我国经济相对稳定发展，普通老百姓的生活质量普遍提高，我国政府也正在逐渐改进和加强民主建设。但是，由于传统的社会体制和思想意识等客观环境的制约，“自上而下”的管理体制不可能快速彻底地引入公众决策机制。我国社会主义民主的基础前提是政府最大限度地提供给人民充足的经济财富、社会秩序和稳定。这反映在我国的主流政治态度中，社会秩序和稳定与个人自由相比占有绝对优先地位^[8]。因此，各级政府对于公众参与持谨慎的态度，力图寻求社会稳定、保证良好的行政管理秩序。在实际规划中，政府官员担心公众参与到决策过程中会带来不必要的混乱和社会的矛盾，因此仍然把公众参与过程视为一种形式，起着告知的作用而不是向民众征询意见。最初为追求民主而实行的公众参与经常会演变为一种形式上的安排和摆设。

正是在这种背景下，行政过程中的公众参与被传统制度框架所限定。但是，在城市扩张和建设公众和政府之间矛盾日渐增加的背景下，地方政府和官员也正在重新考虑公众参与在维持社会秩序中的作用。他们逐渐尝试建立一种新的执政模式把公众参与和行政命令机制有效地融合在一起。

1.3.2 文化背景

新中国建立以后，传统文化思想在许多方面的影响已经逐渐减弱，但是对行政管理的理念还是有着很深的影响。我国传统的儒家思想是以封建皇权为顶级的社会阶层和以家族宗派行为为基础的价值体系。无条件地顺从权利的观念和现代民主管理的思想是截然不同的^[9]。服从多数的原则是现代西方民主的基础，而在中国文化中，如果没有权威和权利的支撑，这个原则很难生存。中华人民共和国成立后，政府为恢复国民经济秩序，推动社会经济发展，实施国家计划经济体制，形成了“全能政府”的治理模式。全能政府的治理模式以集体主义为基础，带着浓烈的国家主义色彩，力图通过集中（物质和精神的）力量，实现社会的整体目标，故而从本质上不承认独立于国家的社会自主领域的存在。在全能政府的治理模式下，社会中的组织、群体乃至个人都对国家具有极大的依附性^[10]。老百姓什么事情都听从于政府的安排。他们参与行政管理的权利意识日渐磨蚀，这也使得他们的利益和参与权利无法得到保证^[11]。大多数的老百姓习惯于相信一个强有力的中央集权政府对于保护自己的福利是必不可少的^[12]。他们形成了接受政府的决定并避免表达或加入自己个人意见的一种绝对倾向。尽管近些年一

些城市的体制改革试图引入民主决策和公众介入的普遍观念，但是政府所具有的无可辩驳的主导地位仍然牢固贯穿于整个体系。

1.3.3 公共利益的界定

我国的民主设定为以保护人民的利益为目的，强调集体的权利和利益高于个人的权益。它也可以表述为广泛层面的公共利益与强调个人主义多种利益的立场相反^[3,13]。在“国家计划经济”时期，人们的社会利益由国家单方面来决定。当个人利益与国家或集体利益发生冲突时，个人被要求牺牲个人利益^[12,14]。民众也习惯于依赖政府的管理和决策，为了保护集体利益甘愿牺牲个人利益。近些年随着我国经济和社会转型，中央决策权力的下放授予地方政府更大的自由，并鼓励地方政府通过改革机制以满足社会和公共需求。私人财产权利和个人利益在日常生活中变得越来越重要，人们愈发意识到这些问题会影响他们的生活。越来越多的人要求政府的决策和行为要增加透明度，并对“公共利益”给予明确界定^[15-17]。尤其是在2007年旨在保护人们的基本利益和个人私有财产的《中华人民共和国物权法》通过之后，“公共利益”的范畴愈发引起人们的关注。然而，现实是“公共利益”的概念仍然被权力所有者所掌控，公众实际上不仅很难知晓政府管理公共利益的含义和范畴，而且对于公共利益所应承担的责任也不清楚，所以在对个人利益进行保护和维权时仍然面临很多困难。

1.4 开展公众参与的目的

我国普通民众逐步参与政府决策，有各方面的因素推动，包括公众的外部压力和管理者的内部需求。下面从政府机构、普通民众和政府官员的不同角度和立场进行分析。

1.4.1 政府推动公众参与的目的

在我国现阶段，国家和地方政府在规划过程中开展公众参与的基本目的如下：

- (1) 尽早通知公众，避免请愿、冲突等，减少因工程推迟和拖延产生的费用；
- (2) 提供有效的渠道使公众合法地表述意见；
- (3) 识别在形成替代方案时公众主要关注的问题；
- (4) 改革管理机制、制定参与型的规划程序，使得公众参与成为合法正当的活动；
- (5) 提高政府的诚信度和工作的透明度，改善政府形象。

1.4.2 普通民众的目的

与一些发达国家市民要求公众参与的动机不同，我国普通民众要求参与公共事务的决策过程，首先是想保护他们最基本的合法权利和利益免于在不合理的行政决策、操作和行为中受到损害。而发达国家很多市民则是害怕失去对政府机构的紧密接触和控制。我国普通民众要求参与的主要动机是他们急需一个合法并适当的方式来表达他们的意见或诉求，从而保护自己的合法权益，主要表现为以下几方面：

(1) 保护自己的基本利益，尤其是基本生活要素（如健康、住房等）受政府决策直接或严重影响的；

(2) 通过合法有效的方式表达自己对公共事务的意见，不希望自己的行为被看做是反对政府管理的政治行为；

(3) 获取相应信息，并对与自己利益密切相关的地方决策产生影响。

1.4.3 地方政府官员的目的

地方政府的领导者开展公众参与的目的从公、私等角度可以分为以下几方面：

(1) 避免公共决策中的重大失误，减少公众信访请愿活动以保持社会稳定；

(2) 确保某些政策和决策的合理性以使自己的工作进展顺利；

(3) 改善政府干部和群众之间关系以便更有利于开展地方上的管理；

(4) 发展新的管理艺术以使在现有的行政管理方式中融进民主参与机制；

(5) 作为改革成果，取得更好的个人政绩以利于个人政治生涯的提升。

第2章 国外的参与型交通规划制度

公众参与最先出现于北美国家的规划当中，最初是为了协调平衡各方（尤其是普通民众与政府、投资商之间）的利益而采取的一种方法，后来发展到作为一种规划技术和规划理念而被广泛应用^[18]。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，同时也成为此后城市规划进一步发展的动力^[19]。近些年，日本公共事业中公众参与的研究和应用也日益受到政府和学者的重视。20世纪90年代初期，日本在修订的城市规划法中增加了对区域土地利用和交通规划项目中公众参与的相关规定。2002年日本国土交通部道路局颁布的《参与型道路规划程序导则》规范了从规划制定的初期阶段开始导入公众参与的关键程序和技术方法。同时，日本政府和学者在机场建设、道路规划的实际应用中不断改进公众参与的机制、程序和方法。

2.1 美国的参与型交通规划制度

2.1.1 美国交通规划中公众参与的法律要求

美国城市交通规划公众参与的行为，缘于联邦政府要求市民参与政府对地方项目投资经费开支的决策。为了保证公众参与的力度，联邦政府将公众参与程度作为投资的重要依据，并制定了相应的法规。近半个世纪内，美国交通法律法规对公众参与的要求程度和内容不断加强。

随着1991年《陆路联合运输效率法》（ISTEA）的颁布，美国日益重视交通规划中的公众参与。与之前的法律法规相比较，《陆路联合运输效率法》对各州和各大都市规划机构（MPO）在交通决策中开展公众参与活动提出了更高的要求。1998年，《21世纪交通运输法》（TEA-21）代替了《陆路联合运输效率法》，继续强调了公众参与的内容。2005年美国颁布的《安全、可靠、灵活及有效率的交通公平法》（SAFETEA-LU）更加重视公众参与，除了保留了之前所有法律对公众参与的规定条文，同时增加了新的要求。新增内容主要包括：大都市规划机构制定公众参与计划时要征询利益相关群体的意见；利益相关群体中新增自行车和步行设施使用者和残障人

士；在便利的时间和易达的地点举行公众会议；使用电子方法和可视化技术向公众提供信息^[20]。

《美国联邦行政法典》（CFR）还包含以下内容的规定，用以指导州、地方和大都市制定规划和项目：

- （1）贯穿规划和计划整个过程的、早期并且持续的公众参与机会；
- （2）对下列群体提供及时的信息：公民、受影响的政府部门、交通部门的代表、私营部门运输实体和其他利益相关群体——包括受交通计划、规划、项目影响的社区成员；
- （3）合理的公众接受信息的渠道；
- （4）对公众参与活动进行充分的公示，提供充足的时间让公众在关键决策问题上进行审阅和发表意见；
- （5）对于公众意见进行明确的考虑和回应；
- （6）考虑传统上未得到充分服务的群体的需求，包括低收入者和少数民族；
- （7）大都市规划机构要进行公众参与工作的定期审查，以确保公众参与机会对所有人都是充分的、开放的；
- （8）必要时，联邦公路管理局（FHWA）和联邦运输管理局（FTA）对公众参与程序进行审查；
- （9）只要可能，大都市规划机构的公众参与过程要与全州的工作相协调。

1969年的《国家环境政策法》建立了环境保护的国策，要求交通决策过程中要考虑对社会和自然资源的潜在影响。另外，《美国残障人法》要求采取适当的措施为想参加公众会议的残障人提供便利。

美国各州及地方政府依据联邦的法律，也相应地制定了各层次的法律规范，对具体的公众参与程序和方法提出要求。如佛罗里达州法令规定佛罗里达长期交通规划在进行实质性修改之前，要向市民、政府机关和其他利益相关群体提供发表意见的机会；在制定长期交通规划（LRTP）和交通改善规划（TIP）时要开展公众参与；对于州和地方级别的政府议程，要求理事会或委员会的会议要向公众公开，提供关于这些会议的公告，并及时将会议记录提供给公众。

2.1.2 美国交通系统决策体系

美国各州交通局（DOT）的交通系统决策体系大致可以分为以下四个主要过程：交通系统计划制定、项目规划、项目开发设计、运行（包括建设和维护）。系统计划制定和项目规划过程通常适用于各种交通项目，项目开发和运行过程适用于州公路系统的主要公路和桥梁项目。

2.1.2.1 交通系统计划制定

交通系统计划制定是依据战略管理计划和州长期交通计划来制定大尺度的长期规划的过程。它包括地方协商确定的优先项目,同时也包括监控州公路系统的状况,如交通量、交通事故统计、路面状况和设计特点等因素。对其他如航空、铁路、公共交通和自行车(行人)等交通模式也进行监控。此规划过程一般考虑长时间范围(20年或更长)、全州范围或交通走廊级别的决策,提出指导性政策而不是具体项目。

2.1.2.2 项目规划(优选)

项目规划(优选)过程是决定在哪里和怎样分配有限的资金来维护、改善和加强部分公路系统。此过程部分地使用在系统计划制定过程监控和研究阶段中收集到的信息。对于许多重要项目,项目规划依据优先考虑规则对改善需求进行排序。项目规划过程关注的时间范围较交通系统计划短(一般3~10年),决策结果是确定具体项目的时间表和与资金相匹配的项目范围。

2.1.2.3 项目开发(设计)

项目开发是研究在项目规划阶段中确定的一个具体的不完善路段或桥梁,决定一个合适的解决方案来应对相应需求,并将解决方案转化为施工设计。如果为实现设计需要土地通行权,也是在这个过程中购买。这个过程隶属于国家环保局(NEPA)。

2.1.2.4 运行(建设和维护)

在运行过程中,对改善路段进行建设,并在整个使用期进行维护。在维护的过程中,交通系统计划过程中对公路系统的监控也同时进行。

图2-1以美国堪萨斯州为例示意说明了交通系统决策体系中四个主要过程之间的关系。

2.1.3 佛罗里达州的高效交通决策制定程序

2.1.3.1 高效交通决策制定程序简介

让相关社区的人们参与到交通规划制定和项目开发设计中,是交通规划决策过程中面临的一个主要挑战。一般来说,许多普通公众都怀疑他们是否有能力影响交通决策制定过程。因此,交通部门和公众参与实施者的挑战就是设计一个方法使公众对决策过程感兴趣,同时也要使公众确信他们的积