

“211工程”三期资助：区域与都市法制研究丛书

司法保障

城市规划

城市规划中的 公众参与程序研究

A Research on the Process Related
to Public Participation in Urban Planning

陈振宇 著

公众参与

运行机制

司法保障

区域与都市法制

公众参与

运行机制

法律出版社
LAW PRESS · CHINA

城市规划中的 公众参与程序研究

A Research on the Process Related
to Public Participation in Urban Planning

陈振宇 著

法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

城市规划中的公众参与程序研究 / 陈振宇著. —北京:
法律出版社, 2009. 9
(区域法治丛书)
ISBN 978 - 7 - 5036 - 9780 - 7

I. 城… II. 陈… III. 公民—参与管理—城市规划—法律—研究—中国 IV. D922. 104 D922. 297. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 129415 号

城市规划中的公众参与程序研究

陈振宇 著

责任编辑 王旭坤
装帧设计 乔智炜

© 法律出版社·中国

开本 787×1092 毫米 1/16
版本 2009 年 9 月第 1 版
出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
印刷 世纪千禧印刷(北京)有限公司

印张 9 字数 131 千
印次 2009 年 9 月第 1 次印刷
编辑统筹 独立项目策划部
经销 新华书店
责任印制 张宇东

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5036-9780-7

定价:28.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

丛书前言

我国的改革开放和经济发展,带来了人口和资本的迁移和集中。它的趋势是农村、农业向城市、工商业迁移和集中,也就是所谓的城市化。

这种城市化进程是全国的普遍现象,即使地处内陆的新疆也不例外。到1998年年末,新疆市镇总人口占总人口的比重已达到50.1%,城镇非农业人口占总人口的比重已达到30.89%。^①在我国东南沿海,这种城市化趋势尤为明显。农村人口占我国人口的绝大多数,正逐渐成为历史。

城市是什么?“交通和通讯、电车和电话、报纸和广告、钢筋水泥建筑和电梯——总之,这些促使城市人口既频繁流动有高度集中的一切——正是构成城市生态的组织的首要因素。”^②这就引发了城市规划、历史文化风貌保护、城市基础设施、城市环境和都市应急机制等一系列法律问题。

“然而,城市不只是地理学和生态学上的一个单位,它同时还是一个经济单位”^③和一种生活秩序。城市的治理结构和公众参与,都不同于乡村。公民

① 参见《中国新疆——历史与现状》,载 <http://www.showchina.org/dfmzx/zgxjlayxz/07/200706/t116684.htm>,最后访问日期:2009年8月17日。

② [美]R·E·帕克:《城市社会学》,宋峻岭等译,华夏出版社1987年版,第2页。

③ [美]R·E·帕克:《城市社会学》,宋峻岭等译,华夏出版社1987年版,第2页。

的集会游行示威不会发生在农村,农村的流浪乞讨一般也不会影响公共秩序。

在江南一个人口 37 万的小县,曾被历史学家称为“中国古代家族文化”、“儒学治家”典范的地方,乡村农民移居县城后,我们发现父母即使休息在家,如果要给儿女照顾孩子,则儿子需要支付每月 700 元的工资;父母住用儿女的房子,也需支付租金。家族血缘和礼仪关系已不是唯一,甚至不是最重要的联系纽带,取而代之的是经济关系和法律关系。

城市化既然伴随经济发展而来,那么就全国范围而言,东部经济较发达地区自然高于其他地区。它不仅仅表现为新兴城市的增加,还表现为原有城市的扩大即都市化,并形成了大都市。东部地区城市的迅速增加和扩大,相对乡村区域的日益减少和缩小,城市间人口和资本流动的密集化,慢慢形成了长三角、泛珠三角和环渤海都市圈,从而相应都市圈区域内的经济逐渐走向一体化。

然而,经济一体化即区域内市场的统一遭遇了权力行政的壁垒,呼唤着城市间基础设施的对接,产业布局的合理化,资源的共享,灾害防御的联动,以及政策、措施和机制的双赢。城市化和区域经济一体化中的法律问题,也就构成了我们研究的重要社会需求。

也许,前溯 30 年,行政法学等研究的需求在于行政法学等法学学科和基本原理的搭建,学科及其原理本身就是研究目的。但到现在,学科和原理已经初步形成的情况下,需求也发生了变化,现实中的行政法律问题等才是我们的研究任务。学科和原理,不过是我们研究现实问题的工具和分析框架。或者说,学科及其原理的进一步完善和中国化,甚至对国际社会的贡献,需要通过对现实的中国式问题的深入研究来实现。

同样,前溯 30 年,行政法学等研究的需求在于行政法治理念的确立。于是,带有感情色彩的,对人治的批判,对计划经济体制下法制观念的清理,呼吁“依法行政”成为当时行政法学的主要任务。但现在,尽管依法行政观念仍未完全确立却已成为人们的共识。于是,即使是讨论理念问题,也不应再是宏观性的,而应当深入到法律实施中的法律事件或个案。即使批判是必要的,也是不够的,还需要有建设方案。只有这样,行政法学才能“使人们得以把它作为社会生活的一项正常内容,人们能够、也必须像考察整个社会其他现象,诸如艺术、语言等

现象那样来考察它。”^①也只有这样,行政法学才能形成生产力,创造“GDP”,才能享受像经济学那样的荣耀。

还要前溯 30 年,行政法学等研究的需求在于行政法制基本框架的构建,因而主要任务也在于呼吁、推动和制定符合市场经济需要的法律,行政法学主要表现为立法论。时至今日,行政法制尽管仍不够完善却已基本建立。法学研究更多的需要法解释,即法律如何适用于个案。即使讨论立法问题,也往往需要通过观察法律事件或个案对立法的检验,基于法解释途径的穷尽,来回应立法和促进法律制度的完善和进步。

由此,我们通过“211 工程”三期项目“区域与都市法制研究”,所希望达成的意义不是唯一的。我们希望通过本项目的研究,出版这套丛书,既提出和解决区域与都市法制中存在的一系列实际问题,又希望能推动行政法学研究的一些转变和进一步繁荣。

愿与学界同仁共同努力!

叶必丰
2009 年夏于意心居

^① [法]亨利·莱维·布律尔:《法律社会学》,许钧译,上海人民出版社 1987 年版,第 17 页。

目 录

导论	001
一、研究的背景和目的	001
二、关键概念的界定	003
三、研究的现状	006
四、研究的思路和框架	013
五、研究的方法	014
第一章 公众参与程序的制度现状	016
第一节 城市规划的体系	016
一、城市规划与相关规划的关系	016
二、城市规划的层次	017
三、城市规划的阶段	018
第二节 法规体系与公众参与条款	019
一、城市规划的法规体系	019
二、公众参与条款的界定	021
第三节 公众参与程序的制度规定	022
一、规划编制阶段	022
二、规划确定阶段	025
三、规划实施阶段	025
四、规划修改阶段	026
小结 我国公众参与程序的评析	028
第二章 公众参与程序的历史演进	030
第一节 美国公众参与程序的历史演进	030
一、发展阶段	031
二、历史背景	035
第二节 我国公众参与程序的历史演进	040

一、发展历程	041
二、历史背景	045
第三节 我国公众参与程序的演变特点——基于比较的视角	048
一、由裁量到羁束	048
二、由地方到中央	049
三、社会活动的促动	050
四、规划理论与实践的推动	050
小结 我国公众参与程序的生成路径	050
第三章 公众参与程序的价值研究	052
第一节 研究的角度	052
一、程序价值研究的基本模式	052
二、本文研究的角度	054
第二节 公众参与程序的一般价值	055
一、理论分析	055
二、实证研究	057
三、小结	058
第三节 公众参与程序的特殊价值	059
一、城市规划的特性	059
二、城市规划的特性与合法性危机	062
三、公众参与：城市规划合法性的基础	065
小结 公众参与程序的定位	068
第四章 公众参与程序的运行机制	069
第一节 基于法规要求的公众参与机制	070
一、法律框架内的公众参与机制	070
二、参与事项的确定	071
三、参与主体的选择	074
四、参与方式的运用	077
五、参与效力的斟酌	080
第二节 基于现实考虑的公众参与机制	080
一、基于现实考虑的原因和基本做法	081
二、参与事项的确定	082

三、参与主体的选择	083
四、参与方式的运用	087
五、参与效力的斟酌	089
第三节 我国公众参与机制的个案剖析	090
一、上海市 M 区的公众参与概况	090
二、参与机制的现状	091
三、对参与机制的评析	093
小结 公众参与程序的构建框架	094

第五章 公众参与程序的司法保障 096

第一节 可获司法保障的参与权	096
一、参与性权利的附带救济	096
二、行政行为可诉性的判断标准	097
三、城市规划的可诉性	099
四、小结	101
第二节 可获司法保障的权利主体	102
一、原告资格的判断标准	102
二、可诉规划行为的原告范围	102
三、小结	104
第三节 司法保障的实现方式	105
一、审查的范围和方式	105
二、对羁束性程序的审查	107
三、对裁量性程序的审查	107
四、对可诉规划行为程序的审查标准	110
小结 司法保障的效果	112

结语 113

主要参考文献 115

致谢 128

附图表目录

图表 1:文章思路和框架图	013
图表 2:城市规划与相关规划的关系图	017
图表 3:城市规划的层次图	018
图表 4:城市规划的阶段图	019
图表 5:公众参与程序的制度现状表	028
图表 6:地方立法中公众参与程序的现状表	044
图表 7:公众参与程序的价值表	058
图表 8:公众参与程序的制度框架表	070
图表 9:参与者的利益基础图	084
图表 10:参与主体的选择图	085
图表 11:参与方法与参与主体的匹配表	089

导 论

一、研究的背景和目的

近年来,中国传统封闭型的公共决策过程渐趋开放,在不同种类的公共决策过程中逐步引进了公众参与程序。十七大报告明确要求“增强决策的透明度和公众参与度”,这一理念唯有落实到制度上才具有效力,那么公众参与的制度应当如何构建?随着一系列价格听证会的召开,听证会业已成为大家熟悉的参与方式,但是在“逢听必涨”成为听证会的常态以后,听证会制度本身已经失去光环,甚至有人认为听证会是“昂贵的表演”、是“作秀”。^①现在人们一方面对以“听证会”为代表的公众参与制度充满期待,另一方面又有极大的不信任。在这样的背景下,公众参与程序该如何展开,成为政府管理者和研究者需要共同思考的问题。

^① 王锡锌指出听证会制度在实践中正面临着明显的尴尬,那就是:一方面,政府在行政决策过程中对各种形式的听证会,表现出持续的、高涨的“热情”,政府部门组织的各种各样的听证会“你方唱罢我登场”;另一方面,公众对听证会制度却表现出越来越明显的不信任,认为听证会不过是“昂贵的表演”、“作秀”。听证会制度正面临严重的公共信任危机。参见王锡锌:“听证会何以频繁遭遇公共信任危机”,载《法制日报》2008年1月25日。对于听证会制度表示质疑的文章还有:王锡锌:“价格听证会面临公共信任危机”,载《法制日报》2006年4月24日;吴杭民:“听证代表的‘盖头’凭啥不让揭?”,载《扬子晚报》2007年4月27日;邓红阳:“河南4律师质疑龙门票价听证会合法性”,载《法制日报》2007年4月26日。

2008年1月1日开始施行的《城乡规划法》(2008)^①因为设定了较多的公众参与程序而引起社会的广泛关注。^②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,是我国第一部将公众参与规划的程序予以制度化的法律。在此之前,我国有学者和实务工作者从理解和解决中国自身问题出发,提出了众多旨在推动公众参与规划的建议,其中要求对公众参与的对象、范围、组织、权利、义务及法律救济等内容作出具体规定的建议占了很大部分。《城乡规划法》在一定程度上回应了学界和实务界对于公众参与制度的渴望。可以预见的是,该法不仅会对城市规划中的公众参与程序产生影响,同时对我国政府决策程序的构建也将产生重要的借鉴意义。

值得注意的是,《城乡规划法》除了明确规定了城乡规划草案的“公告时间不得少于三十日”外,其他的规定仍然比较原则,与人们对公众参与制度的期待还有一定的差距。比如该法没有对参与的事项、参与主体、参与方式以及参与的效力作出明确的规定。即便如此,仍不可否认《城乡规划法》已经为我国城市规划中的参与程序构建了基本的图形,虽然其间还有大量值得深入讨论的问题。比如在《城乡规划法》的框架下,公众参与程序的制度表现是什么?这项制度是如何生成的?如何看待公众参与程序对于政府规划行为的意义?什么样的参与机制是适当的?这些都是有待进一步研究的问题。

本文的目的正是在于回答上述问题,对《城乡规划法》框架下的公众参与程序进行全面的研究。具体而言,研究涉及公众参与程序的制度现状、发展历程、价值追求、运行机制以及司法保障等内容。

① 在“《城乡规划法》(2008)”中,“2008”指《城乡规划法》开始施行的年份。在本文中当规范性法律文件初次出现时,在文件名后跟随的年份即指该规范性法律文件开始施行的日期。

② 参见蔡定剑:“城乡规划需要公众参与”,载《新京报》2007年11月4日;刘效仁:“怎样保障公民‘最看重’的城乡规划参与权”,载《观察与思考》2007年第22期;王亦君:“人们最看重对城乡规划的参与权”,载《中国青年报》2007年11月5日。

二、关键概念的界定

(一)公众参与

公众参与(public participation^①)在理论上至今仍未有精确的定义,但这不妨碍对这个概念的理解和研究。中西方学者给出的公众参与的定义至少有以下几种:

1. 西方学者的定义

(1)斯凯夫顿报告(Skeffington Report)认为,公众参与是指公众和政府共同制定政策和议案的行为。参与涉及发表言论及实施行动,只有在公众能够积极参加制定规划的整个过程之时,才会有充分的参与。^②

(2)Amstein认为,公众参与是公众的一种权力。参与是权力的再分配,通过这种再分配,那些被排除在现有的政治和经济政策形成过程之外的无权民众,能够被认真地囊括进(社会的)来。^③

(3)Glass认为,公众参与是一个可供民众参与政府的决策规划过程的机会。^④

(4)Smith认为,公众参与是指任何相关的民众(个人或团体)所

① 公众参与直接对应的英文是 public participation。在英语中类似的提法还有很多,如“市民参与”(citizen participation)、“社区参与”(community participation)、“居民参与”(resident participation)等,这些提法与 public participation 相比,除了主体范围有一定的区别之外,基本含义一致,都属于 public participation 的一部分。所以在本文中所述的公众参与除了指对应的 public participation 之外,也包含以上类似概念。

② Ministry of Housing and Local Government, *People and Planning* (Skeffington Report), Her Majesty's office (1969), p. 1. 关于斯凯夫顿报告的背景:英国在1968年新修订的《城乡规划法》中增加了公众参与地方规划的规定,但是没有明确公众应当如何参与规划,鉴于此,1968年3月负责规划事务的政府部长组建了一个特别小组,由斯凯夫顿(A. M. Skeffington)任主席。小组的主要任务是研究并提交一份关于公众如何参与地方规划的报告,希望提出一个具有公开性的最佳方法和途径来确保公众参与制定他们所在地区的规划,这一报告就是著名的“斯凯夫顿报告”,此报告对于西方公众参与城市规划的研究具有里程碑式的意义。参见杨贵庆:“试析当今美国城市规划的公众参与”,载《国外城市规划》2002年第2期。

③ Amstein, S. R., *A Ladder of Citizen Participation*, Journal of American Institute of Planners, Vol. 35, No. 4 (1969). 关于该文的背景:该文对“公众参与”的概念作了系统分析,在“公众参与城市规划”的文献中,被广泛引用。参见 Taylor, N. *Urban Planning Theory Since 1945*, Sage Publication(1998), pp. 88 ~89.

④ Glass, J. J., *Citizen Participation in Planning: The Relationship between Objectives and Techniques*, Journal of American Institute of Planners, Vol. 45, No. 2 (1979).

采取以影响决策、计划或政策的行动。^①

(5) Langton 认为,公众参与是指公民(citizen)有目的地参与和政府管理相关的一系列活动。^②

2. 中国学者的定义

(1) 孙施文认为,公众参与是市民的一项基本权利,在城市规划的过程中必须让广大的市民尤其是受到规划内容影响的市民参加规划的讨论和编制,规划部门必须听取各种意见并且要将这些意见尽可能反映到规划决策之中。^③

(2) 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。^④

(3) 方洁认为,参与行政是公民在行政过程中所实施的,指影响行政主体形成行政行为的各种活动总称。^⑤

3. 公众参与的要素

以上研究者的定义各不相同,但是可以归纳出学者们对公众参与的两点共识,这也可以视为公众参与概念的要素:

(1) 参与的主体是不行使国家权力的公众。虽然研究者们对于公众的范围是公民还是包括公民以外的社会组织有不同的认识,但是都认为公众是不行使国家职权的主体。

(2) 参与是意在影响政府决策的活动。虽然研究者们对于公众对政府行为应当具有的影响力有不同的认识,但都认为参与的目的在于对政府决策产生影响。

4. 本文的界定

有学者认为“对公众参与进行概念的界定和解释是一项不可能完成的任务”^⑥,所以本文对公众参与程序进行界定的目的不是为了给出

① Smith, L. G., *Public Participation in Policy Making: The State-of-the-Art in Canada*, Geoforum, Vol. 15, No. 2 (1984).

② Langton, S., "What is Citizen Participation?" in Stuart Langton ed., *Citizen Participation in American*, Lexington Books (1978), p. 13.

③ 孙施文:《现代城市规划理论》,中国建筑工业出版社2007年版,第462页。

④ 江必新、李春燕:“公众参与趋势对行政法和行政法学的挑战”,载《中国法学》2005年第6期。

⑤ 方洁:“参与行政的意义——对行政程序内核的法理解析”,载《行政法学研究》2001年第1期。

⑥ Langton, S., "What is Citizen Participation?" in Stuart Langton ed., *Citizen Participation in American*, Lexington Books (1978), p. 13.

一个能够被广泛接受的概念,而是为了明确本文的研究对象。这个界定更多的是描述性(descriptive)的,而不是界定性(definitive)的。^①在本文看来,城市规划中的公众参与是这样一些程序和行为的总称:这些程序具有开放性,可以为非政府的个人或组织提供参与规划的可能性;公众依程序的参与行为可以对政府的规划行为产生影响。简言之,公众参与是指在城市规划过程中那些具有开放性的、公众可以介入其中并能对规划决策有所影响的一系列程序的总称。

(二)城市规划^②

建设部编制的《城市规划基本术语标准》认为,“城市规划是对一定时期内城市的经济和社会的发展、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。”^③从内容上看,城市规划包括非物质空间规划和物质空间规划两个部分,非物质空间规划是关于各种城市活动的计划,主要包含城市的经济和社会发展规划;物质空间规划是为这些活动提供场所和所需设施的规划,主要是编制确定土地用途的规划。城市规划侧重于物质空间的规划,其主要内容指向城市土地的用途控制。

概言之,城市规划是人类为了在城市的发展中维持公共生活的空间秩序而作的未来空间安排,^④是行政规划的重要组成部分。^⑤

① Sorauf, F. J., *The Public Interest Reconsidered*, The Journal of Politics, Vol. 19, No. 4 (1957), p. 617.

② 城市规划在台湾被称为都市计划,在本文中引用台湾地区文献的时候,将“都市计划”转化为“城市规划”予以引用(直接引用的除外);在英语文献中与城市规划直接对应的单词包括:city plan; urban plan等,在本文中city plan、urban plan直接译为城市规划;同时美国的“分区规划”(zoning)虽然在文字上不与“城市规划”相对应,但是从功能上看,zoning也对城市土地的使用方式进行控制,与我国城市规划体系中的控制性详细规划的功能相类似,所以本文所称的城市规划包括city plan、urban plan以及zoning。

③ 《城市规划基本术语标准》(GB/T 50280—98)第3.0.2条。

④ 李德华主编:《城市规划原理》,中国建筑工业出版社2001年版,第42页。

⑤ 在行政法学界,城市规划常常被视为典型的行政规划加以研究。我国台湾地区的“行政程序法”(2005)规制的主要是“有关一定地区土地之特定利用或重大公共设施之设置”的规划,所以在台湾,“行政法律上的行政计划,乃仅指若干特定范围或类型的计划。若以现今各该法律所规范之‘行政计划’归纳整理,可得知该等特定范围或类型较偏向于‘一定空间与土地利用的计划’,而绝非泛指所有行政机关所拟定的各种大大小小的计划。法制上对行政计划之所以仅局限于此,或亦因此种计划影响常较为广泛,涉及人民权益亦较深远,同时法技术上为规范亦较有可能。”吴信华:“行政计划与计划确定程序”,载台湾行政法学会主编:《行政争议问题研究》(上),台湾五南图书出版公司2001年版,第540页。同样的观点可参见翁岳生编:《行政法》(2000),中国法制出版社2002年版,第802页。

从构词的角度看,城市规划是由“城市”和“规划”构成的复合词,其中“规划”是核心概念,“城市”限定了“规划”发挥作用的范围。在汉语中规划具有两种不同的使用方式,一种是作为名词使用,指“比较全面的长远的发展计划”;一种是当动词使用,指“做规划”。^①与此相关,城市规划这个词也就有了两种不同的含义,一种是指作为结果的“规划”(plan),如规划图或文本;另一种是作为过程的“规划”(planning),指城市规划编制和实施过程。^②在《城乡规划法》中,城市规划同时具有结果和过程的意义。^③本文所说的“城市规划”根据习惯在两种意义上使用,比如“公众参与规划”指的是过程意义上的规划;“规划的编制”、“规划的确定”则是指结果意义上的规划。

三、研究的现状

在我国,城市规划中的公众参与程序是城市规划学和行政法学共同的研究对象,本文对这两个领域的研究成果整理如下:

(一)城市规划学的相关研究

1. 研究的历史脉络

城市规划学界对城市规划中的公众参与的研究开始于20世纪80年代初,^④整个80年代的研究尚未形成规模。^⑤进入90年代以后,公

① 中国社会科学院语言研究所词典编辑室编:《现代汉语词典》(第5版),商务印书馆2005年版,第513页。

② 孙施文:《现代城市规划理论》,中国建筑工业出版社2007年版,第13页。

③ 在结果意义上使用“城市规划”的有:城市和镇应当依照本法制定城市规划和镇规划(第3条);城乡规划报送审批前……(第22条)在过程意义上使用“城市规划”的有:城市总体规划应当对城市更长远的发展作出预测性安排(第17条);首都的总体规划、详细规划应当统筹考虑中央国家机关用地布局和空间安排的需要(第23条)。

④ 较早把“公众参与规划”的概念介绍到我国的是香港大学的郭彦弘教授,他在1981年发表的“从花园城市到社区发展——现代城市规划的趋势”一文中,结合现代城市规划的发展较为详细地介绍了国外城市规划程序中的公众参与,并且结合中国的国情指出“规划的目的在于满足群众的需要,所以在程序上也要把征求群众意见作为城市规划的主要步骤,深入群众的重要性是在程序里面安排的,而这一程序又是值得研究的”。郭彦弘:“从花园城市到社区发展——现代城市规划的趋势”,载《建筑师》1981年第7期。

⑤ 郭彦弘教授引进“公众参与规划”的概念以后,学界尚未开始大规模地专门性地研究工作。学者们仅仅在其他主题的研究中有零星的涉及。刘奇志1990年完成的硕士论文——“公众参与城市规划的基础研究”,是我国较早的专门以“公众参与规划”为主题的学位论文,论文对80年代的相关研究进行了初步整理。除郭彦弘教授的论文外,该文仅对三篇涉及公众参与的相关文献进行了考察,这也能从侧面说明80年代的研究文献是很少的。

众参与被视为中国的城市规划为适应社会主义市场经济而作的转变,^①逐步引起规划界的重视。从研究数量上看,90年代初期的研究还比较零星,到了90年代中期以后相关研究开始逐渐增多。^②

2000年,时任建设部部长的俞正声在纪念《城市规划法》实施10周年座谈会上指出:“要充分发挥社会公众的监督作用,广泛推行城市规划的公示制度,采取有效形式,为广大群众参与规划创造条件,并逐步建立城市规划听证制度。”同年,《规划师》和《城市规划》杂志开辟专门的版面城市规划中的参与程序进行探讨。^③在实务部门领导和学术期刊的双重推动下,“公众参与规划”的研究蓬勃开展起来。2005年《北京规划建设》杂志组了20多篇稿子以专版的形式,开展“公众参与规划”的讨论。编者在专版前言中指出,伴随着《美国大城市的死与生》中文版的发行,雅克布斯平民视角引起了规划学界的关注,外加几次重量级的听证会对我们的社会神经的刺激,公众参与问题仿佛一夜之间成了规划界的当红明星,大家似乎真的“参与”起来了。^④近两年,伴随着《城乡规划法》的修订,“公众参与规划”的研究一直是学术界的热点问题。总的来看,我国“公众参与规划”的研究开始于80年代初,发展于90年代后期,兴盛于2000年,2005年以后逐步成为学界讨论的热点和重点。

2. 研究的主要内容

在规划学界,“公众参与规划”的研究开展20多年来基本上涉及公众参与的各个领域,具体包括以下几个部分:

(1) 对域外公众参与理论及其制度实践的介绍

由于公众参与程序是一个外来的概念,对域外理论和制度实践的

① 大卫·马门:“规划与公众参与”,载《国外城市规划》1995年第1期。

② 笔者借助“中国知网”(www.cnki.net)对相关文献进行了检索,检索方式为:在篇名中检索含“规划”的论文;在搜索的结果中,检索篇名含“参与”的论文;限定的时间跨度为1978~2008年。最后获得145篇文献(最后检索日为2008年3月18日)。检索的具体结果为:1991年有1篇,1993年有1篇,1995年有1篇,1996年有2篇,1998年有2篇,1999年有3篇,2000年有13篇,2001年有8篇,2002年有9篇,2003年有12篇,2004年有18篇,2005年有28篇,2006年有15篇,2007年有22篇。

③ 《规划师》杂志2000年第4期以“城市规划与公众参与”为主题,组稿6篇开展讨论,在第5期又以专题研究的形式,刊发了4篇同主题的论文。在2000年《城市规划》杂志共刊发了9篇相关文章。其中2000年第7期刊发了3篇专门性的文章,分别是:陈锦富的“论公众参与的城市规划制度”、张继钢的“浅谈城市规划中的公众参与”和戴月的“关于公众参与的话题:实践与思考”。

④ 编者:“城市规划:从‘精英决策’到‘公众参与’”,载《北京规划建设》2005年第6期。