

利益衡量

211工程三期“区域与都市法制”重大项目资助

区域与都市法制研究丛书 叶必丰 总主编

公共利益的界定

开发利益公共还原

现代法中的城市规划

都市法研究初步（下卷）

URBAN PLANNING IN MODERN LAW PERSPECTIVE

A PRELIMINARY STUDY ON URBAN LAW

朱 芒 陈越峰 主编

城市公交线路规划

利益分配

住房保障

违法建筑处理制度

开发者负担

他国城市规划法律制度

法律出版社
LAW PRESS · CHINA

2014年出版“中国城市与乡村”系列图书目录
《中国城市与乡村》系列图书目录

现代法中的城市规划

郑增良研究起步（1984）

郑增良 著
中国城市与乡村系列图书目录

中国城市与乡村系列图书目录

本项研究受教育部人文社会科学重点研究基地重大项目资助
(项目批准号: 05JJD820002)

现代法中的城市规划

都市法研究初步 (下卷)

URBAN PLANNING IN MODERN LAW PERSPECTIVE
A PRELIMINARY STUDY ON URBAN LAW

朱 芒 陈越峰 主编

法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

现代法中的城市规划:都市法研究初步/朱芒,陈

越峰主编. —北京:法律出版社,2012.11

(区域法治丛书)

ISBN 978-7-5118-4215-2

I. ①现… II. ①朱…②陈… III. ①城市规划法—

研究—中国 IV. ①D922.297.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第258585号

© 法律出版社·中国

现代法中的城市规划
——都市法研究初步

朱芒 陈越峰 主编

责任编辑 王旭坤

装帧设计 乔智炜

开本 787毫米×960毫米 1/16

版本 2012年11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 48.5 字数 699千

印次 2012年11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 张建伟

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 978-7-5118-4215-2

总定价(上、下卷):98.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

目 录

上 卷

I	导论:作为典型行政规划的城市规划.....	1
II	城市规划法律制度的形成.....	22
	1 我国《城市规划法》的形成史.....	24
	2 外国城市规划法的产生:以德国普鲁士邦为例.....	72
III	城市规划的法律性质和合法性基础.....	101
	3 作为土地使用公共限制的城市规划:以德国城市 规划法为考察对象.....	103
	4 城市规划的合法性基础:以美国为例.....	125
	5 我国城市规划的合法性证成机制.....	146
IV	城市规划的法律程序:公众参与和专家咨询.....	172
	6 城市规划中的公众参与程序.....	174
	7 城市规划领域的咨询委员会.....	235
V	城市规划的司法审查.....	294
	8 城市规划司法审查制度.....	297
	9 城市规划诉讼中的原告资格:以美国分区诉讼为 研究对象.....	322
	10 规划变更听证中单方接触的司法审查:以美国判例 为分析对象.....	364

下 卷

VI	城市规划中的利益衡量.....	413
11	城市规划中公共利益的界定.....	416
12	城市规划与开发利益公共还原.....	426
13	城市公交线路规划中的公共利益.....	467
VII	城市规划中的利益分配.....	502
14	城市规划与住房保障.....	504
15	违法建筑处理制度的功能.....	529
16	城市公共建设中的开发者负担.....	572
VIII	主要国家的城市规划法律制度.....	589
17	英国城市规划法律制度.....	589
18	美国城市规划法律制度.....	617
19	法国城市规划法律制度.....	654
20	德国城市规划法律制度.....	676
21	日本城市规划法律制度.....	712
	后 记.....	749

VI 城市规划中的利益衡量

本 编 提 要

无论法律制度如何设计,由于城市规划的出发点是为了公共利益,因此,首先面临的是如何界定“公共利益”这个概念。众所周知,公共利益概念的定义已成为当代法律所面临的最为困难的课题之一,直接作出具有实体性的定义方法几乎陷入困局。然而,从程序的角度去探讨是近年出现的一种探索尝试。第11篇论文着眼于城市规划具有调整和分配城市空间利益手段的属性,因而必须符合公共利益法律要求,强调现代行政的任务除单纯消极的秩序维持的功能外,更包括积极的形成功能,即行政并非仅是单纯的执行法律,更应包含政策拟定与决定的成分。由此,这使得传统的公共利益界定模式无法获得自身的必要性与确定性而备受质疑,而应从程序的角度,在公共利益界定中引入直接民主因素——公众参与。

在强调实现公共利益的同时,城市规划因具有社会形成功能,因此其拥有极其重要的现代功能之一,即协调各种利益,实现公平正义,因此,相应的法律制度应承担平衡私益与公益之间关系的责任。由此,一方面,政府为实现公益的措施如损害了私人利益,当该利益损害达到“特别牺牲”的程度时,国家应承担补偿的责任。这已经是现代国家法律制度中不可缺少的必备制度安排了。另一方面,因公共原因(如规划导致地价上升等)而导致私益增长,且该增长的程度过大时,便会面临是否需要公私利益之间的平衡的问题。在这方面,中国的制度实践中已有一些设计,但理论方面的讨论更多显现为空白。第12篇论文针对中国的相关问题,讨论了开发利益公共还原制度,尤其是其中受益者负担制度(下一编第14篇论文触及了其中的开发者负担

制度,另一项制度为土地税制度)。第13篇论文则着眼于公共利益的形成过程中诸多利益相互作用的关系,其中或多或少触及了未来将关注的公共利益的类型化问题。

第12篇论文关注的属开发利益公共还原制度中的受益者负担制度。土地的开发与改良会提升土地的市场价值,而诸如市政基础设施等大型的公共开发则会因区域可达性的提高、环境与区位的优化促进毗邻土地及不动产的升值。一般而言,公共开发的支出成本由全体社会成员通过捐税来负担,但公共开发所带来的对毗邻土地及不动产的升值利益却仅仅由该部分地产权利人获得。因而可能形成对公共负担平等原则的违背。

部分国家及地区已经注意到了这个问题,并且正在或已经通过制度调整上述利益的分配与归属。从原理上,即对部分地产权利人因公共开发所获得的额外利益通过一定的规则返还/还原给公共。然而,对于这种利益的还原,必然涉及如何去判断什么情况下可以还原的问题。依原理,只有获得了不同于普通(社会成员)利益的利益时,才有进行还原的必要与可能;从这个意义上说,核心问题是确立区分社会成员都能获得的利益,即普通/遍利益(general benefits)与少数成员因公共开发而获得的不同普通社会成员的利益,即特别利益(special benefits)的标准。该章以美国的诉讼为中心,通过特别受益费与税之间的论争展开对特别利益要件的论述;并且,循着诉讼这一线索,溯及特别利益判断标准的起始端,探询该标准的形成、发展,以致后来泛化的过程及其原因,给国内的相关问题的解决提供一定的借鉴与启示。

在公共利益方面,作为城市基础设施的城市公共交通,无疑事关国计民生,因此,地面公交线路的规划和调整理所当然应当体现公共利益为导向。由于公共利益是一个抽象的概念,在具体的线路调整过程中人们对公共利益的内涵多有争议。学说和法律规范都没有对公交线路调整过程中的公共利益予以明确界定。第13章通过考察因其合法性而被视为体现了公共利益的线路调整行为,试图在个案中解读公共利益内涵及其形成机制。为此,该章选取松江区一次线路开辟过程,基于“公共利益是利益权衡结果”的理论假设,从实体和程序两个方面对市民、政府和公交公司三者利益展开考察,在对公共利益的形

成机制的分析中,从目的价值的角度将线路开辟程序区分为作为过程的程序和作为装置的程序两个部分,并且重点分析了以利益表达为目的的装置程序在实际运作中的实现情况及其对最后公共利益形成的影响,认为社会公众、两会代表以及公交公司通过装置程序对公共利益的最后形成产生了不同程度的影响。由于证实公交线路调整过程中的公共利益是在对进行权衡的基础上实现的,因此化解那些因公交线路调整而引发的纷争,应由原来的实体争论路径转为对线路调整程序合法性的证成。

城市规划中公共利益的界定

徐 健

目 次

- 一、问题的提出
- 二、城市规划中的公共利益如何判断
- 三、以公众参与回应城市规划中的公共利益判断难题
 - (一) 公共利益应当是什么
 - (二) 通过公众参与解决公共利益的判断难题
 - (三) 公众参与的功能分析
- 四、小谷围案中公众参与的状况及其效果
- 五、结语

一、问题的提出

小谷围岛坐落于珠江北岸的 P 区新造镇,距 Y 市中心仅 17 公里。1994 年,数十位艺术家在 P 区及新造镇政府的大力支持下,与其他业主先后建造了 160 多栋风格迥异、具有较高品味的别墅,形成小有名气的艺术村。自 1994 年以来,艺术村的建设分别获得了 P 市(现 P 区)建委核发的《建设用地许可证》,P 市国土局核发的《建设用地批准书》。2002 年,G 省人民政府给艺术村的业主核发了《房地产权证》,拥有国家认定的 70 年的土地使用权和房屋所有权。

2002 年 1 月 9 日,Y 市规划局公布了《Y 大学城发展规划》。按照规划,Y 大学城将建在 P 区小谷围岛及其南岸地区,规划范围约 4313 平方公里。在整体规划中,艺术村所在地被划定为 Y 大学城的文化共

享区。2003年4月18日,Y市国土资源和房屋管理局突然下发了收回B区谷围山庄和C区临江苑所有的国土资源使用权的通知。同年8月29日,Y市国土资源和房屋管理局再次发布“房拆字[2003]4号Y市房屋拆迁公告”,该公告宣布:“小谷围艺术村、临江苑、谷围山庄地段房屋及其附属物均须于2003年8月29日起至2004年4月29日止拆迁完毕。”

2003年10月21日,约有60位业主共同委托律师向Y市人民政府提出申请,要求行政复议,以拆迁依据不足等为由,请求停止对小谷围艺术村三个小区的拆迁行为,并撤销上述“拆迁公告”。

2004年3月16日,申请行政复议的部分业主收到了Y市人民政府的行政复议决定书,复议决定书维持了Y市土地开发中心的拆迁决定。之后业主正式向Y市中级人民法院和G省高级人民法院提起行政诉讼,两院均不予受理。截至2004年8月10日,已有20余栋别墅被强制拆除。小谷围艺术村案是典型的因实施城市规划,使得不符合规划的土地利用被排除而引起的纠纷。城市规划作为调整城市空间的公共规则,客观上起着分配城市空间利益的作用,因此,城市规划必须符合公共利益。该案中,尽管引起纠纷的直接原因是土地征收,但是该征收乃基于在前的城市规划而作出。故其实质争议指向的却是Y大学城规划是否符合公共利益问题。

二、城市规划中的公共利益如何判断

城市规划,从性质上说是一种行政计划。既然为计划,一个突出的特征应该是前瞻性、不稳定性和裁量的广泛性、政策性。这势必造成在判断一项城市规划是否符合,至少是否完全符合公共利益时,没有一个可得确定的标准,甚至无法运用一般的社会观念来评判。出于行政法学研究的视角以及城市规划的性质使然,通过实体规则来界定公共利益似乎并不现实。

何况,城市规划往往具有涉益对象的广泛性、权利影响的持久性和多阶段性,由此导致城市规划过程中利益的多元化和分散化,甚至可能在此过程中因利益的重组形成共识的失坠现象。然而,公共利益依最简单的理解,其合法性的最低基础应当是社会(成员)在特定问题上达成了共识。对社会共识的诉求与城市规划中共识的失坠形成

了公共利益判断上的绝大难题。

更为重要的是,在城市规划中,规划行政部门往往无法秉持行政中立原则,这为公共利益的判断形成了比较大的障碍。传统上,行政机关(公共利益的具体判断者)是被假设为中立的,在公共利益的判断过程中应当遵守行政中立原则。对于可能涉及多方利益的行政行为,行政机关超然于各方,严格按照相关的事实和法律作为。但是,现代行政的任务除单纯消极的秩序维持之执行功能外,更包括积极的形成功能(如给付福利、利益调整、资源分配等),即行政并非仅是单纯的执行法律,更应包含政策拟定与决定的成分。^① 尤其表现在城市规划领域,行政机关因积极主动地设定和追求政策目的,与社会的关系已经发生了变化。德国公法学家 Larl - Heinz Ladeur 指出,在 19 世纪自由主义法治国家传统的见解中,在范式上行政被认为是与私利相分离的、自律的、为实现公共目的而行动的(公共行政),但是,这种范式并不能理所当然地适用于现代的城市规划领域,城市规划针对社会的功能性要求,已经不具有“中立性”而成为与其他当事人相并列的“当事人”。^② 因此,在编制城市规划过程中,对于行政机关而言,考虑符合自身行政目的的因素应当比超然于当事人利益而遵守立法之程序、准则更为重要,从而优先考虑符合行政目的的因素和利益。从某种意义上说,行政的封闭性、行政的无谬性和一贯的正确性已经被逐渐打破,传统上公共利益判断中行政中立的假设已经与现实相悖离,公共利益判断的正当基础已受到冲击。

小谷围案中,部分业主称,政府之所以如此迫切希望尽快收回艺术村地块,将艺术村拆迁搞道路和绿化,是因为艺术村地块面临珠江,风景优美,是块难得的风水宝地。小谷围岛的拆迁费用为 40,000 ~ 50,000 元一亩,而小谷围岛的市场价则扶摇直上。另据 Y 市当地媒体报道称,由于大学城开发和修建地铁、桥梁等因素,小谷围岛土地价格已经成倍暴涨。2003 年年底 Y 市国土房管局公告准备拍卖的三个邻近艺术村而位置和景观均不如前者的地块,底价已达每亩 250 万

① 翁岳生:《行政法》,中国法制出版社 2002 年版,第 12 页。

② [日]佐藤岩夫:“ドイツにおける都市の〈法化〉と住民の自律——现代法化现象の一断面”,载《社会科学研究》1994 年 45 卷 4 号,第 209 ~ 210 页。

元,业界则估计最高可拍得每亩 500 万元。而面对如此大的利益,作为土地的实际运作人——Y 市国土部门的后续行为是值得关注的,因为尽管在现有制度框架下行政具有相当的裁量空间,但违反目的乃至违反动机的行政,其合法性仍将受到质疑。事实上,被征收的土地并没有在规划中被全部用作大学城的教育用地,在 2004 年 2 月,Y 地区高校新校区(Y 大学城)就推出三块房地产经营性用地进入土地一级市场,^①而且这仅仅只是一个开始。

在我国目前的法律体系下,政府可能借助尚未完善的制度使自己既是一个利益分配规则的制定者,又是利益分配的受益者。在这样的状况下,如何保障一项城市规划符合公共利益是很值得怀疑的。如何对存在利益偏好的行政在界定公共利益时所具有的裁量空间进行压缩和规范是面临的最大的问题,而在现有制度框架下,基于行政在公共利益界定过程中的决定性地位,一旦无法对之进行规范,公共利益难免不会被权力所捕获,成为权力利益篡取的合法性工具。

三、以公众参与回应城市规划中的公共利益判断难题

(一) 公共利益应当是什么

面对城市规划中公共利益如何可能的诘问,有必要探讨公共利益应当是什么这个比较基础但非常棘手的问题。从事实和规范层面上说,公共利益的存在与必要是没有争议的。不过对于公共利益是绝对的还是相对的仍不乏争议。如果承认公共利益是绝对存在的,那么,公共利益有可能侵害个体利益就成了一个假命题,我们很难肯定公共利益对个体利益的侵害是不存在的这种假设;而对其相对性的肯认又使得公共利益在定义上备受争议。在法学史上,人们对其所作的定义不计其数。按照美国学者 Sorauf 教授的总结,大致有五种比较典型的定义,包括公共利益是共同拥有的价值(commonly-held value)、是一种明智(wise)或者优越(superior)的利益、是一种道德需要(moral imperative)、是利益的平衡(a Balance of Interests)及是不可定义的(the public interest undefined)。^②从上述各具千秋的定义看来,并不容

^① 黄颖:“大学城年底首次卖商业用地”,载《新快报》2004 年 6 月 4 日。

^② Frank J. Sorauf, *The Public Interest Reconsidered*, *The Journal of Politics*, Vol. 19, 1957.

易从抽象的高度来概括公共利益,纵使立法者希望对“公共利益”下一个定义式的规定,亦是一种奢望,因为作为一种为取得多数同意的代价,立法者经常有意留下一些没有答案的问题。^①

在概念或内容视角的定义无法深入的情况下,有必要转换公共利益定义的进路。从功能上看,公共利益概念的形成是以利益多元化为前提的,因为只有在利益不一致且政策制定是必需的情况下,公共利益才有存在的必要。因此,公共利益不是脱离个体利益而在先存在的,而是基于多元利益流变,需要在上述利益之间进行取舍、平衡而生成的一种规则或程序;也就是说,功能视角上公共利益是作为一种规则或程序存在的,它蕴涵着对政策决定过程中相互竞争的诸价值和利益的衡量。^②当公共利益被恰当地定义为是一种程序时,它表明:(1)任何一方个体利益都不能宣称代表公共利益和整个社会的利益。任何公共利益的受益人是所有的人而不是某一或特定的利益共同体,倘若所谓的公共利益只是某些或某一特定利益主体受益、满足特定人的利益需求或愿望,这种“公共利益”不可以成为社会的普遍利益,因而不是真正的公共利益。(2)公共利益本身不是实体的,而是程序的。公共利益实质是一种规则,是一种协调个体利益的规则;从实体上来定义公共利益,从一定意义上说是一个伪命题。正如 Sorauf 所述:“公共利益不是对实质目标的追求,而是存在于不同集团利益协调的过程中。”

(二) 通过公众参与解决公共利益的判断难题

公共利益的相对性表明,个体利益先于公共利益而存在,公共利益是实现个体利益的规则。从个体层面上看,利益的表达与每个个体分别据有的独特的分立的知识有关,那么在社会层面上,公共利益之可能则需要集结、全面掌握个体据有的分立的知识。这就要求有一个利益表达的机制去集结个体的知识。当传统上依赖中立的行政机关来收集上述知识的行政模式无法适应于诸如城市规划等积极行政时,

^① [美]波斯纳:《法理学问题》,苏力译,中国政法大学出版社1994年版,第257页。

^② 宋华琳:“美国广播管制中的公共利益标准”,载《行政法学研究》2005年第1期。

路径的再选择已成必然。

并且,一旦存在涉入了行政机关的偏私的可能时(逆中立),从法理上看行政机关就不应当再具体介入到公共利益的判断之中。然而,基于城市规划的性质使然以及可行的替代方案的缺失,在目前的状态下只能“漠视”城市规划中的“逆中立”现象。一个可得选择的解决路径是重新定位行政机关的角色,将行政机关作为城市规划的“当事人”与其他当事人一起纳入到规划行政的过程之中;也就是说,通过公众参与不仅将相对人的利益引入到公共利益的规则之中,亦同时把行政机关的利益考虑引入其中,从而补强城市规划中公共利益判断的正当基础。从这个意义上说,在城市规划编制过程中,将公众参与规则融入到公共利益规则中,建立起独特的城市规划公众参与制度,即将传统的听取意见是一种机制,决策是另一种机制的公众参与模式转换到将行政机关作为一个个体利益代表者为特点的公共参与模式上来。只有这样,公共参与方才赋予城市规划以必要与确当。

(三) 公众参与的功能分析

利益多元化的社会条件下,基于个人对利益的思考具有个别性,对利益的追求具有单逐性,因此必须从观念和体制上承认利益的多样性、价值的多元性乃至民主的多维性;否则,就可能会反过来塑造人的逆叛人格。当然,更重要的还应当的法制的框架内容许其表达上述利益诉求、价值理念和民主思想。表现在城市规划领域,倡导规划(Advocacy Planning)的代表人物 Davidoff 曾指出,在多元化的社会,规划没有一个完整的、明确的公共利益,只有不同的“特别利益”;^①也就是说,规划参与者被认为是特别利益的代表者,公开为自己的立场进行论争。^②进而通过充分的公共意思沟通,寻求符合多数价值理念的具体的公共利益。^③公众参与对城市规划中公共利益形成的功能,归纳起来主要是:(1)对于政府机关,一方面,公众参与可以提供充分的信息,尤其是行政机关作为个体利益代表者参与信息的交换,可以

① Frank J. Sorauf, The Public Interest Reconsidered, The Journal of Politics, Vol. 19, 1957.

② 李小敏:“城市规划及旧城更新中的公共参与”,载《城市问题》2005年第3期。

③ 黄东东:“公共利益辩”,载《社会科学家》2005年第5期。

改变传统上行政机关对信息的垄断而形成的信息不对称难题;另一方面,尽管囿于制度局限,对于参与者的意见,政府机关既可以采纳,也可以不予采纳,但是公众参与由于与公开和舆论监督紧密联系,它会对政府公权力行使营造一种无形的监督氛围,对可能违法和滥用权力者形成一种无形的威慑力,^①更何况,公共参与的社会性——团体性和地域性,增强了行政相对人与行政机关博弈的能力。(2)作为技术代表的专家,以其学识作为参与的基础,基于中立的地位为城市规划决策提供学识参考,使规划更具科学性和合理性;同时,在与一般公众相互讨论和辩论过程中,一般公众的意见往往给专业认识以很好的启发。(3)知情权、参与权、监督权是公众参与的基础。通过意见表达,可以使相关事实更明晰;以此作为相互协调和妥协的平台,迅速化解纠纷,并且有助于从心理层面上和行动层面上解决争执,因为法律程序的诸多内容有时虽然无助于判决的准确,但却有助于解决争执;^②增强对公共决策体系的认同与支持,增强公共政策的整合能力,减少决策执行阻力,甚至通过提供意见表达的途径,可以缓解部分公众的逆反心理。凡此种种都无不在于协调利益冲突,获得最大可能实现的合理与科学以及规范可能产生的权力滥用。

总而言之,通过公众参与,可以实现城市规划的民主化,杜绝“暗箱操作”,提升决策的可接受性,使城市规划具有权威性与合法性;同时,通过公众参与,也可以实现城市规划的理性化,减少甚至排除规划行政过程中的恣意、信息缺失和无意识差错等现象,使城市规划具有科学性和适应性。

四、小谷围案中公众参与的状况及其效果

小谷围拆迁案中,拆迁是基于规划在先形成的利益再分配公共规则。撇开大学城项目本身是否符合公共利益这一问题,首先探讨一下大学城规划是否符合公共利益。我们试图寻找和厘清相关的规划编制中的程序过程,但囿于详细信息的匮乏,我们只能根据仅有的一些

① 姜明安:“行政程序对传统控权机制的超越”,载《行政法学研究》2005年第4期。

② [美] 迈克尔·D. 贝勒斯:“法律的原则——一个规范的分析”,张文显等译,中国大百科全书出版社1996年版,第34页。

资料进行分析。

2000年下半年,Y市规划部门在C、P、H三区选出了12个候选地点,经过初步论证,从中选出了4个候选地点,分别是H区的狮岭镇和花东镇,P区的新造镇和化龙镇。2000年10月18日,G省教育厅、Y市规划局有关领导和Y地区10所高校的领导前往4个候选校址现场勘察,并座谈选址意见。其中以P区新造镇小谷围岛最受各高校青睐。其后,Y大学城的选址经过了国内外著名专家、学者及其他有关部门的反复比较、科学论证后产生。起先选的是龙眼洞,但是随着高校扩招的逐年推进,龙眼洞面积已明显捉襟见肘,Y市规划局根据园区的用地规模和区位要求,拟定了4个备选地点方案:H区狮岭镇马岭水库周边;H区花山镇新庄水库和花东镇蟾蜍石水库两侧;P区新造镇小谷围岛;P区化龙中部地带。几经考虑,大学城最终选址小谷围岛。^①2001年3月2日,Y市委常委会讨论决定,将新造小谷围及其南岸地区作为Y大学城的选址。2001年12月,G省长办公会议专题研究批准了《Y大学城发展规划》。

上述信息表明,Y大学城的选址论证会参与人包括“规划部门”、“省教育厅、市规划局有关领导和Y地区10所高校的领导”、“国内外著名专家、学者和有关部门”,但没有提到被选地区的居民代表以及其他公众代表,至于其他程序不得而知。专家论证会成为公众参与的唯一形式,但是据资料披露,当初大学城指挥部在向这些专家介绍岛上情况时,有意隐瞒了艺术村存在的事实。曾经参与Y大学城规划论证的同济大学建筑城规学院李铮生教授透露,专家们在讨论岛上规划时,有关部门没有介绍艺术村的情况,因此他们根本不知道艺术村的存在。也就是说,专家、学者在参与Y大学城规划可行性论证过程中,可能影响规划编制的相关信息存在重大瑕疵——规划制定部门在专家论证会上向专家、学者隐瞒了规划区域内可能影响规划的重要信息。由此也可以推测Y大学城涉及小谷围岛部分的规划编制过程没有一般公众的参与存在;同时,专家的参与则存在瑕疵。

^① 姚伟新:“Y大学城规模4313平方公里 定位国家一流”,载《南方都市报》2002年11月5日。