

中国城市管理中的公众参与

Public Participation in Urban Management in China

邵任薇

SHAO Ren-wei

摘要 现代化的城市管理模式提倡公众参与城市管理, 强调不仅仅是让公众了解决策的结果而是应该让他们参与城市管理决策、实施、监督的全过程。在我国公众参与城市管理已成为必然的要求, 一些城市率先做出了有益的尝试并取得了一定的进展。总的说来我国的城市管理的公众参与还属于较低层次的参与, 表现为公众参与管理的普遍性不足、制度缺失、效果不佳等方面。为确保公众参与城市管理实现真正意义上的公众参与, 必须增强公众参与城市管理意识, 健全公众参与管理制度, 促进城市管理的社区参与。

关键词 城市管理; 公众参与; 制度

ABSTRACT Modern city management advocates public participation, which emphasizes that the public not only could understand the outcome of policy, but also take part in the whole course of decision, implementation and supervision. China is in line with inevitable requirements for the public to participate in city management, and makes certain progress, moreover, some cities have set good example for others. In general, however, our "public participation" in city management is still limited, the limitation lies in the insufficiency of universality, the scarcity of system, the inefficiency of outcome. To insure that the public participate city management and realize the virtual participation, we must strengthen the participation idea, promote the system and promote the community participation.

KEY WORDS urban management; public participation; institution

所谓公众参与就是在社会分层、公众需求多样化、利益集团介入的情况下采取的一种协调对策, 它强调公众对城市管理过程的参与、决策和管理。现代化的城市管理模式提倡公众参与式的城市管理, 公众自下而上地参与和政府自上而下地管理要形成合力。强调公众参与城市管理, 意味着不是简单地把公众看作城市管理的对象而应该看成是城市管理的积极行动者, 不是把公众当作被动的接受教育者而是向他们提供参与城市管理各种机会, 不是只让公众仅仅了解决策的结果而是应该让他们参与城市管理决策、实施、监督的全过程。

1 公众参与的必要性分析

广泛的公众参与, 提高城市公民素质, 是搞好现代化城市管理的重要方法和基础。以人为本的现代城市管理的任何一项活动都离不开公众的积极参与。

1.1 公众参与是城市功能变化的必然要求

城市的早期功能定位是“居住机器”的聚会场所, 它向公众提供生产生活的空间。显然这种功能所要求的城市管理和规划, 只是建筑物和道路等的设计和布局, 空间要素是城市管理关注的焦点。随着实践的发展和理论的进步, 人们认识到城市不只是为了公众

作者简介: 邵任薇(1978-), 女, 厦门大学政治学与行政学系 2000 届硕士研究生, 研究方向为行政管理。邮编: 厦门, 361005

提供居所的物质空间，它还是公众个体感情归属的精神空间。新的城市功能定位要求城市管理必须考虑人、空间和时间这三大要素。城市的现代化功能要求对城市的时空使用方式的管理，必须以给公众带来情感的乐趣为出发点。城市功能的变化表明，只有公众才是城市生活的主体，因此，“只有公众生活的熟悉的空间才是城市管理的真正基础”，也正是在这种意义上，城市功能的变化要求公众参与城市管理。

1.2 公众参与是城市管理具有科学性的必然要求

目前我国大多数城市管理体制，仍是一种自上而下的集权管理体制，实行的是一套封闭式的审批模式。以城市规划为例，城市规划编制，一般是由城市政府或者规划管理部门委托规划设计部门编制。对于规划的审批也是由规划管理部门提设计要求，建筑部门做方案，交规划管理部门初审，最后由分管城市建设的副市长审定并付诸实施。这种规划编制、审批程序方法表面上看来无可非议，但从规划的编制到实施，自始至终仅是少数几个规划设计人员的事，使得城市规划的科学性难以体现。少数几个规划师作为技术权威编制，某种程度上对城市未来的发展具有“生杀予夺”的权力。但城市规划毕竟涉及技术、行政、经济、社会等多个学科，涉及多部门、多主体的认可和协作，即使仅就规划技术而言，也涵盖了规划理论、工程技术、空间美学等内容。任何规划师竭尽毕生精力，也不可能成为规划全才、通才，受专业和社会角色局限，编

制规划的规划师团体也无法客观独立地处理好影响规划的方方面面的复杂因素。因此应吸引多学科专家、多层次多部门人士参与规划，为规划献计献策，集思广益，避免规划脱离实际而造成的判断失误，使规划结果更为科学和合理。最近，重庆和青岛两市制定出台了《公众参与城市规划管理试行办法》，借助公众参与保障城市规划的科学性。《办法》规定，今后编制的各类规划上报审批时，要求附上公众代表反映的意见。大型公共建筑、广场等重要建设项目的方案座谈会、研讨会，将邀请由政府确定的有一定代表性的公众参加，必要时，还将在拟建地挂牌展示建设方案，广泛征求公众的意见，接受市民的评议和监督，没有“公众意见书”的规划和建设将不予审批。

1.3 公众参与是保障公众利益实现的有效途径

公众是城市管理最直接的受益者。把城市建设、管理好，其根本目的是改善人们工作、学习、生活环境，提高人们的生活质量。公众作为城市管理的“用户”，就要求管理以人为本，创造美好的生活空间，必然对其“产品”的质量最为关心，在这一“产品”的生产过程中，公众就会自发地进行质量把关，严格要求。近年来在城市建设中，开发和投资的多元化已形成气候，打破原来由政府统包统揽的格局，而在旧城改造、道路两侧土地出让等方面，广大公众最为关心。在实际运作过程中，从开发商角度来讲，尽可能增大开发强度，甚至常以牺牲大多数公众利益为代价，以求得

开发利润的最大化。这里除城市政府有严格政策和法规对开发商的行为加以规范外，公众也会自发地关心城市的规划建设，他们从公众利益出发，对建筑物退让“红线”、造型、色彩、绿化、建筑、小品、环卫及配套设施都很关注，要求政府和执法部门尽可能对开发地段按详细规划要求实施。因此，公众是保证城市建设按规划要求进行以保障公众利益实现的最可靠的捍卫者和监督者。

1.4 公众参与是一种新的管理理念

在当前公共管理学界广泛研究的新公共管理理论认为，国家的治理是一个上下互动的管理过程。它主要通过合作、协商、伙伴关系确立认同和共同的目标等方式实施对公共事务的管理。公众的价值观念多元化，需求多元化、民主素质提高和民主意识、参与意识增强对政府提出了新的要求，政府必须更加灵活、更加高效，具有较强的应变力和创造力，对公众的要求更具有响应力，更多地使公众参与管理。它要求政府官员及其他公共部门服务人员由“官僚”转变为“管理者”，由传统的“行政”向“管理”和“治理”转变，提倡顾客导向，政府提供回应性服务，满足公众（顾客）的要求和愿望，提高服务质量，改善政府与社会的关系。作为管理公共事务的政府应具有回应性，它的基本意义就是公共管理人员和管理机构必须对公民的要求做出及时的和负责的反应，不得无故拖延或没有下文，在必要时还应当定期地、主动地向公民征询意见、解释政策和回答问题。公众参与恰如其分地阐释了这种新的管理

理念。公众参与实际上是国家的权力向社会的回归,公众参与的过程就是一个还政于民的过程。正如托马斯·杰弗逊所说:“我不相信世上有比把权力放在人民手上更安全的作法。如果我们认为人民没有足够的智慧去行使这权力,解决的办法不是把权力拿走,而是开启他们。”公众参与城市管理强调公众对管理过程的决策、实施和监督,体现了政府和公众之间的良好合作。公众参与作为一种新的管理理念,将促使城市管理由上而下逐步向自下而上的转变,最终达到两种形式的平衡。

2 城市管理中公众参与的现状分析

我国的城市管理已在公众参与方面取得了一定进展。深圳、上海、青岛、厦门等一些城市率先做出了有益的尝试。但总的来说,城市管理的“公众参与”基本上还是处于决策已经批准后的实施阶段的参与,即属于较低层次的参与。我国公众参与城市管理就目前而言仍存在着许多不足,主要表现在以下几个方面:

2.1 公众参与管理普遍性不足

城市管理的目的是体现市民意识,并为市民服务。从这个意义上讲,公众是城市管理的主体,他们必须参与城市管理工作的全过程。但由于诸多的原因,当前城市管理中的公众参与只是少数城市的“创新之举”,大多数城市管理的各项内容几乎与公众分离,常常成为极少数技术专家和领导封闭式自我意志的充分表现。这种封闭式、内向型的城市管理工作方式客

观上造成规划不能同公众对话,这样,公众连规划是什么都不知晓,更谈不上主动参与规划了。同时,现有的公众参与技术手段有限,涉及面不广,再加上多数市民抱着多一事不如少一事的观念,对事关每一个公民甚至子孙后代发展的规划大事熟视无睹、漠不关心,最后对管理决策产生影响的只是少部分人,这与真正意义上的公众参与还有相当大的距离。当然造成这种公众参与城市管理普遍性不足除以上原因外,也与政府管理部门的工作不到位、轻视公众的作用分不开。政府官员片面认为城市建设资金是由上级划拨或自筹的,政府如何建设体现其“宏伟政绩”的工程、向上级交代、向上级负责是第一位的,而把真正的城市主人——公众放在了第二位。

2.2 公众参与管理制度缺乏

依据《中华人民共和国宪法》的有关规定,人民依照法律规定有权通过各种途径和形式,管理国家事务。城市管理作为政府的公共行政职能,涉及城乡居民的日常生活和切身利益,公众参与城市管理决策的制定、实施和监督应该得到法律保障。但由于现行的法规中缺乏将公众参与纳入具体的城市规划方案编制审批、规划申请以及违章建设监督的程序中,公众参与规划在程序上的缺乏造成参与的随意性。《中华人民共和国规划法》第28条明文规定的仅仅是“城市规划经批准后,城市人民政府应当公布。”也即批准后的参与,属于较低层次的参与。公众在获取政府有关规划信息、获取有关规划申请的情况和表达

意见等方面没有明确和畅通的制度渠道,因此在规划方案与市民意愿相冲突、规划实施遇阻时,不愿满足于“象征性参与”的城市居民为表达自己对规划建设意见时,常常会临时自发地组织起来,到规划管理部门寻求“说法”。这在实际上成为市民要求参与与自身利益密切相关的规划决策的主要形式。这种参与形式的弊病是具有临时突发性,往往干扰管理部门的正常工作秩序,不利于问题的解决,有时还伴随发生违反国家法律的行为。这种现象充分表明政府为市民参与城市管理建立的制度渠道不能满足市民的需求。另一方面,这种制度的薄弱还表现为制度的滞后性,与公众参与城市管理的实践极不相称。如在苏州平江风貌保护区的更新改造中,某些地段因改造成本高,开发商不愿投资改造,政府无力承担改造费用,而居民自己愿意集资改善自己的生活环境,却因政府规划方案未出台而被拒绝。这里,因制度的欠缺使得规划落后于市民需要,进而导致市民参与城市管理的积极性被挫伤,加剧了矛盾。

2.3 公众参与管理效果欠佳

虽然我国公众参与也以某些方式在进行,但却十分有限,几乎没有真正意义上的参与,有的甚至是有意回避,规划一度成为“机密”就是佐证。同时公众参与城市管理缺乏法律强制性和制度保障,造成参与的随意性。因此,这种有限的和任意的参与方式所取得的效果是可想而知的。就目前而言,公众参与的效果几乎完全取决于掌握城市命运的主政者的价值取向

和综合素质,决策方案中公众的意见反不反映或反映多少,公众自身根本无法知晓,更无法落实和监督。加上公众的力量有限,层次不高,没有形成整合的集团力量,尚属自发的个人行为,对管理决策极少影响,公众参与几乎流于形式。这种出于某种需要的公众参与无疑不利于城市管理民主决策,不利于城市管理根本宗旨的实现,最终必使城市管理目标的实施结果大打折扣,给管理带来更多的对立面而不是支持者。

3 城市管理中公众参与的对策分析

相对于日益繁重的城市管理任务而言,城市政府自身拥有的资源十分有限。如果没有城市利益相关者的积极参与,难以保证形成科学的决策,难以保证政策和得到有效落实,监督也难以取得预期效果。为确保公众参与城市管理,实现真正意义上的公众参与,必须增强公众参与城市管理意识、健全公众参与管理制度、促进城市管理的社区参与。

3.1 增强公众参与城市管理意识

既然城市管理是事关全社会发展前途的公众事业,就必须让全社会认知、理解以支持和最大限度地参与管理,而广泛宣传、让规划家喻户晓,城市管理部门责无旁贷。同时,必须将这一工作始终如一地贯彻到城市管理的全过程中,这也是城市管理部门政务公开、增加透明度、公正公平工作必须常抓不懈的重要职责。深圳市运用强大的宣传教育攻势使规划制度深入人心,提高了市民的规划素养。目

前全市有市级城市规划展示厅两处,先后宣传了五阶段城市规划体系、中心区与建设、城市环境综合整治、海岸线规划等热点内容;除规划展示厅外,报纸电视、网络、印刷宣传册等都是对规划进行宣传的重要方式,这些都为市民了解规划提供了多样途径,极大地提高了市民的规划素养。在加拿大,公众参与城市规划更是深入人心。加拿大90年代以来,对战后规划建设的成就及政府封闭式行政体系进行了反思,城市规划更注重人文价值和多元化,有更多的公众参与。在加拿大,公众参与城市规划通过分散—集中—再分散—再集中的方式,使市民参与城市规划的全过程。即在编制规划开始时,通过与市民交流,倾听广大市民的意见,之后将这些意见进行分析、归纳、整理,形成比较集中的意见,编制成规划草案。然后将这些规划草案在报纸的增页或通过邮寄的方式送到每个家庭,再通过收集到的市民意见,进行认真修改,最后将修改后的规划草案报市议会审议。规划在批准前还必须经过公众听证程序。公众参与意识的建立,不仅仅是社会公众的事,城市管理者自身的公众参与意识也必须先行强化,要认识到现代城市管理的关键是公众参与,通过和公众的公开接触,在了解城市大量信息的同时,会为规划的新设想、新方案打开思路。而在方案实施过程中,行政命令式的、强制性的手段已经行不通,民主与法制才是市场经济条件下的核心,公众才是决策方案实施过程中的中坚力量。所以城市管理必须以公众利益为价值取向。

3.2 健全公众参与城市管理制度

3.2.1 将公众参与纳入城市管理立法体系,确立公众参与管理的法定程序

公众参与城市管理必须形成法律,将公众参与管理的目标、性质、内容、职能、机构、组织、权限、程序、处罚等等逐步明确规范,并将其纳入城市管理立法体系中,通过法律保障公众参与管理的权力得以实现。目前我国城市管理中对公众参与城市管理有明确规定的法律是城市规划法,但也仅规定城市规划经批准后“城市人民政府应当公布”,显然这已不适应现代城市发展的需要和日益增长的公众参与需求。我国即将展开新一轮《城市规划法》修改工作,完全有必要将公众参与规划及相关内容纳入《城市规划法》,这将体现我国城市规划决策民主化进程的突破,也是我国社会主义市场经济发展和社会民主法制建设的客观要求和必然趋势。结合我国城市规划法制建设的实际,《城市规划法》只宜对公众参与作原则性规范,目的是确立公众参与城市规划决策的权利。至于参与的具体内容,可由各地视情况,在地方性法规中具体化。公众要拥有参与规划的权利,需要以实体性内容来明确,而公众要真正实现所拥有的权利,必须以完善的程序来保障,从法定程序上保障公众参与的渠道畅通。公众参与可以先从规划的编制入手,规范政府的规划信息发布、资料提供、开展展览以及公众意见反馈等程序。分析香港规划条例草案不难发现,其法规条文对公众基本权利予以设置,包括政府信息发布、获取政府的规划资料、发表意见

和提起规划上诉等,而严密的法定程序则保证了公众参与规划、实现权利的合法地位和有效途径。如条例草案规定,在各层次规划编制阶段,公众都有了解政府规划单向和表达意见的权利和制度化渠道。为了让公众尽早参与规划的制定工作,条例新规定,在拟定新的规划图则或对现有图则作出重要修订前,必须将政府规划研究书公布,供公众查阅和发表意见,为期三个月,从而弥补当前制图最初阶段公众参与的不足。而在规划实施阶段,由于可能对公众的利益造成直接或间接的影响,所以要求政府公布相关的规划图则和规划申请,供市民或任何可能受到影响的第三方查阅及发表意见。

3.2.2 加强公众参与的决策参与,为公众参与城市管理提供制度支持

公众参与不只是市民被动地接受城市管理方案,也不只是让市民提些意见而不问结果,更重要的是公众利益的代言人能够进入城市管理的决策团体,真正实现公众参与的效力。城市管理的决策层具有合理的“公众成分”不会天然形成,必须从制度上予以支持和保证。深圳市城市规划委员会章程明确规定:深圳市法定图则委员会(深圳市的城市规划决策机构)的19名委员组成中必须有一定数量的是有市户籍的有关专家和社会人士,这从制度上确保了公众通过公众代表的媒介参与决策,这是我国城市规划的公众参与发展进程中的一个有益尝试。

为公众参与城市管理提供制度支持还体现在人民代表大会制度的健全

和完善。宪法规定人民代表大会由民主选举产生,人民通过人民代表大会行使国家权力。但事实表明,仅仅依靠民选的代表已经越来越难以充分反映公众各种不同的利益要求,必须建立一种能够更加充分准确地反映公众意愿和要求的制度。代议民主与公众的直接参与相结合,是对人民代表大会制度完善和发展的新探索。此种制度体现在城市管理上,就是公众参与到人大代表对城市管理方案的立项、审批等程序中,可以对方案发表意见、提出建议。采用的方式有座谈会、书面征求意见、调查研究、列席和旁听、公众讨论、专家咨询和论证、社会舆论载体讨论等。其中较常采用的是听证会的形式。听证会由人大常委会主持,利益相关群体和社会公众代表均可参加,他们提出意见和建议,在对他们的意见和建议进行充分阐述和公开辩论的基础上,大会工作机构对规划方案进行修改,重大的方案可以举行第二次、第三次听证会。人大常委会对最后的结论进行审查,审查不能通过的,返回编制单位重新调整后再审。这既充分发挥了人大的代议作用,又发挥了公众参与的实质性作用,形成最高形式的公众参与。通过人民代表大会,公众参与城市管理能够形成整合力量,城市主管部门必须认真对待公众的意见,避免参与流于形式,同时人大的决策作用和权威性也得到了充分体现。

3.3 建设公众参与的社区平台

在“人人为我,我为人人”的社区发展理念蔚然成风的今天,公众广

泛主动地参与社区建设,共享资源,共建家园,已成为新世纪城市管理改革和城市现代化的深层动力。社区作为城市管理的基点,其重要性已日益突出。社区原意是共同的东西和亲密的伙伴关系,把动员城市居民的直接参与和发挥城市居民的主动精神视为:既是解决一个社区的发展问题,也是实现更高层次社会进步和城市发展的必经之路。在社区范围内,由于社区内的各项事务和活动与社区成员有关,而且社区范围内的公共设施和娱乐场所等均为社区成员所共享,因此社区内的事务及活动最容易唤起公众的积极响应和广泛参与,这有益于提升公众的参与意识和参与能力并营造良好的参与氛围。因而,社区作为公众参与城市管理的平台或者载体正发挥着愈来愈重要的作用。1981年联合国出版了《广泛参与作为一种战略推动社区层面的行动和国家的发展》,对社区参与给予了更多的关注和讨论。在中国,随着城市管理的发展,城市政府在推动社会参与的进程中,亟待从包揽过多不属于自己职责范围内事务的管理“越位”和由于种种原因造成社区范围内管理“缺位”中摆脱出来,杜绝“行政本位”的思想及行为所造成的“单位参与”而非“个人参与”的现象。目前我们要做的是使公众有合法的权利参与城市管理的全过程,改进过去制度上的缺陷造成的公众参与不主动、不广泛以及不公正的现象,现代社区是公众最大限度地参与城市管理的载体,因此要真正实现这些目标,最恰当的平台莫过于基层社区。建设公众参与的社区平台,主要有以下两个方面的

内容。

3.3.1 社区参与的组织创新

组织体制创新的目标是，通过建立健全科学合理、精简、高效的社区管理体制和多元化的社区组织体系，建造起一个保障参与、有利运作的社区建设协调网络。精心培育各类社区组织，是推进社区建设和参与性发展的根本性措施。在社区组织网络中，中介型组织是社区发展的重要构成要素。中介组织以居民的彼此需要为关系纽带，以信息沟通为切入口，以一方为另一方的服务为联系方式，以双方的满足为社区认同的情感基础，能有效地突破居民之间原来存在的陌生感和疏离感，缩短心理距离，增进相互了解，侧重彼此情感，最终形成社区联系。在一个社区中，如果存在不同层面、针对不同需要的中介组织，并能形成网络，则有利于增强该社区居民的彼此联系，同时有利于提高社区自身的组织程度；建立非正规的“社会支持网络”系统与正规社会服务有机结合的运作机制，促进社区成员参与社区活动。“社会支持网络”系统是一种非正规服务系统，它的优点在于其服务具有灵活性、及时性、弹性等特点，再就是它充分利用

社区现有的人力、物力资源为人提供所需的照顾和服务，可以节省支出费用。但是它也存在一定的局限性，即它依赖非正规志愿者去为服务对象提供支援，服务水平是有限的；再就是它毕竟属于志愿性质，不确定性比较突出。因此本文认为正规的社区服务需要与非正规“社会支持网络”系统有机结合，形成互补，从而更有效地促进社区公众参与社区发展活动。

3.3.2 社区参与的制度创新

要通过制度创新，逐步完成城市基层管理体制由行政化管理系统向法制保障下的社区居民自治体系的转变，实现城市基层社区的民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，保证市民参与社区共建的可持续发展。传统的社区参与制度是“议行合一”，即议决（即议事和决策）权与执行权归同一个机构行使，这个机构既掌舵又划桨，既是居民的代言人又是居民服务的直接提供者。这使得居民自治组织法律地位的完全悬空，长期从属于中央集权系统的末梢，只不过是政府的“腿”，根本体现不了居民的主体意识和参与意识。因此，倡导一种“议行分设”或“议行分离”的参与制度就成为必然的趋势。所谓

“议行分离”或“议行分设”是指议决权与执行权分别由两个不同的机构行使，一个机构掌舵而另一个机构划桨。一个机构是居民的代言人而另一个机构则是居民服务的直接提供者。议会体制下的社区参与结构可以被称为“一个大会，两个机构”：社区成员代表大会，它是社区的权力机构，其主要职责是选举产生社区议事协商委员会成员和社区管理委员会成员，讨论和决定社区事务；社区议事协商委员（简称为议事会），它是社区的权力机构，其主要职责是选举产生社区议事协商委员会成员和社区管理委员会成员，讨论和决定社区事务；社区管理委员会（简称为“社管会”），它是社区居民代表大会下设置的执行机构，不具有决策权。它在社区居民代表大会和议事会的授权下，具体组织实施社区的建设、管理、服务等诸项事宜，落实社区成员代表大会及议事会确定的各项工作任务，协助政府完成规定的各项任务。社区议会体制是一种规范、有序的，能充分代表各阶层利益、意愿和要求，适应市场经济和现代社会发展的新社区参与模式，必将成为现代社区参与制度创新的新取向。

参与文献

- 1 叶南客,李芸. 战略与目标城市管理系统与操作新论[M]. 南京: 东南大学出版社, 2000
- 2 刘云东. 我国城市管理中居民参与的必要与可能[J]. 现代城市研究, 2001, 16(1): 56-58
- 3 建设部城市规划司. 中华人民共和国城市规划法解说[M]. 北京: 群众出版社, 1990
- 4 汪波,顾文. 新公共管理视野下的政府角色定位[J]. 地方政府管理, 2001, (5): 5-6
- 5 周丽亚,林晨. 深圳城市规划中的公众参与[J]. 规划师, 2000, 16(5): 66-69
- 6 叶南客. 中国城市居民社区参与的历程与体制创新[J]. 江海学刊, 2001, (5): 37-39