

国土空间规划体系中公众参与的法律制度研究

□ 徐 瑾, 王 川, 石肖雪

〔摘 要〕法律制度是当前我国国土空间规划体系改革的基点。在以人为本的价值导向下, 加强公民行政参与权的保障、完善公众参与的法律制度是国土空间规划法制体系建设中不可或缺的内容。那么, 如何完善相关法律规范, 以保障公众参与权的正当性并具有效力, 是值得思考的问题。文章依据“理论基础—正当性准则—法律规范—程序效力”的逻辑框架, 重新审视沟通式规划理论的本质内涵, 依据沟通理性提出公众参与程序正当性的 3 条衡量准则。在此基础上, 基于对我国现行空间规划法律法规中公众参与相关制度的评价, 并结合国土空间规划体系改革中不同层级的规划要求, 有针对性地探讨进一步完善规划公众参与法律制度的建议, 以期以沟通理性为准则提升并规范行政参与权的行使效力, 为推动国土空间规划法制体系的建设和加强现代化的多元治理能力提供参考。

〔关键词〕沟通式规划; 沟通理性; 公众参与; 空间规划; 法律制度

〔文章编号〕1006-0022(2020)23-0018-08 〔中图分类号〕TU981 〔文献标识码〕A

〔引文格式〕徐瑾, 王川, 石肖雪. 国土空间规划体系中公众参与的法律制度研究 [J]. 规划师, 2020(23): 18-25.

Research on Legislation of Public Participation in the National Territory Spatial Planning System/Xu Jin, Wang Chuan, Shi Xiaoxue

[Abstract] Legal system is the foundation for the reform of the national territory spatial planning system. With the 'people first' concept, ensuring public participation in administration by legislation is indispensable in the establish of the national territory spatial planning system. Based on the logic framework of "theoretical foundation, rightness principle, legal regulation, procedural efficacy", the paper reexamines the essence of communicative planning theory, and puts forwards three principles of evaluating the rightness of public participation procedure. Based on the evaluation of current institution of public participation and requirements in the national territory spatial planning system at different levels, the paper discusses ways of integrating public participation legislation system, to regulate and improve the efficacy of public participation based on the 'communicative rationality' and to promote modern governance by legislation.

[Key words] Communicative planning, Communicative rationality, Public participation, Spatial planning, Legislation

0 引言

法律制度是当前我国国土空间规划体系改革的基点, 也是解决过去“多规”衔接等问题、推进国家治理能力现代化的“治本之源”。目前, 我国国土空间规划在编制体系和行政体系两个维度已全面开启改革的进程, 但法制体系的改革相对滞后。囿于空间规划基本法的缺位和原有法律法规的混杂, 实施进一步的改革缺乏有力的法律支撑。厘清并完善国土空间规划法制体系是解决“多规”矛盾和冲突的根源性途径, 对国土空间管

治具有重要的意义。

在新时代高质量发展的进程中, 国土空间规划不仅仅只是关注物质空间环境的问题, 还需全面转向以人为本, 转向“人民城市人民建, 人民城市为人民”的价值导向。如果人的问题没有处理好, 整体国土空间的规划目标也难以实现^[1]。另外, 从现代行政法的角度看, 规划作为政府通过行政权分配空间资源、调整利益关系的工具^[2], 当法律行政规划权的授权过于宽泛, 而专业性又遭到质疑时, 行政参与权应运而生。行政参与权是指社会公众以正当合法的形式参与并影

〔基金项目〕 国家重点研发计划 (2019YFD1100702)、国家自然科学基金项目 (51808106)、国家社会科学基金项目 (17CFX016)

〔作者简介〕 徐 瑾, 博士, 东南大学建筑学院讲师。

王 川, 博士, 东南大学建筑学院讲师。

石肖雪, 博士, 苏州大学王健法学院副教授。

响行政过程与决定的权利,是行政相对人所拥有的一项权利,其具有超越权利救济的价值,表征了民主内涵的政治参与意义^[3]。这符合《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)的基本精神,即“一切权力属于人民”“人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务”。同时,行政参与权体现了国土空间规划走向科学理性、人文精神和法治理性相统一的趋势^[4]。因而,完善公众参与法律制度是国土空间规划法制体系建设中不可或缺的内容。

随着我国法制建设的推进,2004年私有财产保护被写入《宪法》,2007年《中华人民共和国物权法》(以下简称《物权法》)、2020年《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)等从法律层面正式提出对公民权利的保护,使得过去一些开发建设项目侵害公民权益的个案上升到法律制度层面^[5]。随着公民意识的觉醒与法制观念的提升,以及新媒体时代言论表达平台的助力,过去由专家和政府主导的“关门”规划模式正在受到冲击。从2009年番禺垃圾焚烧厂事件、2011年广州大佛寺改造扩建和2014年南京玄武大道两侧城市设计^[6]等事件看,公众参与对规划行政权的监督和相关立法执法工作来说既是挑战也是机遇,而从正面积积极地引导公众意见的表达沟通,规范公众监督机制、举报程序和意见反馈等过程,加强法律层面对公民行政参与权的保障,是健全规划法制体系、提升多元治理能力的重要途径。

目前,相关研究初步揭示了我国规划体系中公众参与法律制度存在的问题,如对于“什么是公共利益”“谁是利害关系人”等问题缺乏法理上的说明^[7],以及缺乏对行政参与程序的具体规范^[8],并有针对性地提出了一些完善公众参与的措施和建议^[9]。然而,对于公众参与这一诞生于西方民主社会的模式,相关研究较少从

根源上探讨原理性问题:在沟通式规划的理论基础上,如何衡量及评价规划中公众参与是否合理、正当及是否发挥了效力?面向国土空间规划体系的改革需求,如何整合并完善相关法律规范,以更好地吻合公众参与背后的理论初衷?

针对上述问题,本文依据“理论基础—正当性准则—法律规范—程序效力”的逻辑框架,重新审视沟通式规划理论的本质内涵,依据沟通理性(Communicative Rationality)提出公众参与程序正当性的3条衡量准则。同时,基于对我国现行空间规划法规中公众参与相关制度的梳理和评价,结合国土空间规划体系改革中不同层级的规划要求,有针对性地探讨进一步完善并规范规划公众参与法律制度的建议。

1 以沟通式规划理论为基础的公众参与

1.1 理论溯源:沟通行为理论与沟通式规划理论

西方社会自工业革命以来经历了科技兴盛发展的两百年,技术革命为人们带来了丰硕的物质成果。然而,对技术理性的过度崇尚也给社会进步建造了新的物质化“铁牢”,限制了人类行为和思考的方式。20世纪70~80年代的两次石油危机带来了世界政治经济格局的动荡,增加了人们对技术至上、行政强权的质疑和反思,从而对社会的公共性提出了更高的诉求。在上述社会背景下,德国学者哈贝马斯充分阐释了“公共领域”(Public Sphere)的概念,指出公共领域是介于私人与国家政权之间的地带,人们可以在其中就所关注的公共事务进行自由讨论并形成公众意见与政治权力相对抗^[10]。20世纪70年代末,哈贝马斯进一步提出“沟通行为理论”(The Theory of Communicative Action),认为通过沟通的方式重新发挥公共领域的作用,可以解决过度依赖物质、目的至上

而带来的现实问题。

沟通行为发生在多个参与主体之间的公共领域中。虽然每个参与主体仍带有自己的目的,但不是以实现功利为目的的意志主导行为,而是在遵守沟通理性的前提下,通过沟通协商实现行为的协调和集体共识的建构。沟通理性的意义在于对工具理性进行根本性反思,提出理性不仅存在于主体对客体的认知中,还存在于不同主体之间,是建立在参与主体相互理解的基础之上的理性。

20世纪80年代以后,哈贝马斯的沟通行为理论受到西方规划领域的关注,对规划实践从技术至上的理性主义转变为更加关注社会共识的规划思潮,发挥了重要的作用^[11-12]。规划学者重新审视了规划决策与实施的过程,并由此从过去的理性物质性规划发展为关注社会中多阶层利益的沟通式规划(Communicative Planning)。沟通式规划理论因此成为20世纪80年代以来最具有影响力的现代规划理论^[13-14],为规划行政过程中实现政府、规划师和公众等多方权力的平衡提供了协商共建的途径^[15]。公众参与不是根本目的,而是实现沟通式规划的基础条件和组织形式。只有真实、充分地参与和沟通,才能让各方利益相互平衡,达成真正的共识,实现和谐发展^[16]。作为规划理论中少见的具有建设性指导(Constructive Guidance)意义的思潮,沟通式规划理论也为规划师在实践中实现沟通理性、促进按照共同意愿进行项目实施提出了广泛指导原则^[17]。可见,沟通式规划理论充分解释了为什么要在规划行政行为中开展公众参与、广泛接纳公众意见的问题^[16, 18]。

1.2 基于沟通理性的公众参与准则

从行政法学角度理解,规划行政过程中行政相对人(公众)的参与为规划决策的公平公正提供了更多程序性的制约,然而仅仅是形式上的参与是不够的,有

表 1 基于沟通理性准则的西方公众参与法律规范梳理

沟通理性的准则	国家	公众参与相关法律规范	具体规定
保障每个主体参与权	英国	《城乡规划法案》、《规划和强制性收购法案 2004》中第 18 条和《邻里规划法案 2017》	①每一类型规划从编制、公布、审批到诉讼的程序中都有公众参与的法定要求；②只有公众参与规划过程的规划才具有法律效力；③当地规划部门必须编制一份有关公众参与的声明
	美国	《联邦高速公路法案 1956》《国家环境政策法》《联邦交通法》等，以及佛罗里达州、缅因州等地方法律	①明确规定公众的知情、参与是规划合法性的前提；②保障最大程度的公众参与是地方立法机关的义务；③给公众充分表达意见的机会
	德国	《联邦建设法》《建设法典》等	①应尽早告知公众规划的目标、作用、意义及规划方案的可能影响，应给公众机会参加规划方案的评论和讨论（《建设法典》第 3 条第 1 项）；②公众具有前往行政机关进行查询的权利
提供公开的沟通空间	英国	《城乡规划法案》	①规划生效前需至少公示 6 周，规划覆盖范围内的所有人有权投票表决和表达意见。②在结构性规划编制中，主要方式是公众评议，必须在城市规划草案制定完成后的 6 周内组织进行，以意见书的形式记录公众评议过程及意见反馈，意见书是主管部门批准结构性规划最为重要的依据。③地方规划编制工作分为 3 个阶段：一是磋商阶段，规划编制组织者具有公开规划信息的义务，一般是公示 6 周；二是质询阶段，向公众进行 6 周质询，规划部门形成意见书，并对可解决的公众意见进行反馈，无法解决的通过听证会化解分歧，最终不采纳意见的情况必须详细陈述理由，并公示；三是修改阶段，公众有 6 周时间提出建议，若仍存在重大分歧，可进行第二轮听证，若不存在较大分歧，6 周后需再公示方案 28 天后规划才具有法律效力。④在经历规划公众参与阶段后，若公众仍有异议，只能向英国高等法院提起行政诉讼
	美国	《标准地域 / 城市 / 分区规划授权法》	①规定听证是规划参与的必经程序，违反听证会要求的规划被认定为无效；②在听证过程中，所有利益相关当事人都被赋予听证的机会，规划部门至少提前 15 天通过法定的公示方式，告知利益相关者有关听证的详细情况；③对听证程序运行附加了详细制度规定，包括听证有效人数等
		《俄勒冈规划法案 1973》等	成立“公众参与咨询委员会”，作为公众参与权的组织化形式，加强对参与权的保障
		《纽约市宪章》《土地使用统一审查程序》等	详细规定纽约地区公众参与土地使用的审查程序
	德国	《联邦建设法》《建设法典》	①明确规定公众参与遵循的程序和法律指导性要求。②规划草案和所附解释性报告需同时公示 1 个月，公示的地点和时间应至少按照市政当局惯常的方式提前一周公布；公众可以针对规划草案发表不同的意见，行政机构必须予以审查和反馈结果（《建设法典》第 3 条第 2 项）。③大多数情况下需根据公众意见对规划草案进行修改；修改结果需再次启动公示意见程序，时间可以缩短到 2 周（《建设法典》第 3 条第 3 项），以此循环。④若对公众反对意见做出不予以采纳的决定，那么规划行政机关需向上一级行政管理机构汇报并附说明文件
促进建立沟通共识		《行政程序法》	①规划行政机构应对利益相关人员提出的异议做出合理的解释和安排，在最终规划决议中，规划行政机构对在听证会上未解决的异议做出裁决（第 74 条第 2 款）；②利益相关人可通过行政复议和行政诉讼获得救济
	英国	《城乡规划法案》等	①地方及邻里规划应遵循国家规划政策框架 NPPF，并符合上位战略定位，以此作为理性沟通的前提；②各方通过沟通进行更多信息和意见的交流，改善利益相关者之间的关系，最终获得各方满意的沟通结果；③设置规划监察员制度并提供规划建议书
	美国	《俄勒冈规划法案 1973》等	①尽早且持续地开展公众参与，并贯穿于城市规划编制从开始到结束的全过程；②公众参与权得到扩大，影响规划的整个形成过程，并发挥实质性的效力
	德国	《建设法典》等	①公众尽可能早地参与到规划编制等工作中；②应尽早向公共机构征求意见作为基础，公共机构的意见仅限于其权限范围内的事项，且必须提供相关依据和信息

效的参与需要遵循沟通理性的原则，或者说沟通理性是公众参与是否取得成功的重要依据。沟通理性为规划过程中公众参与的规范制定提供了检验和衡量的

标杆^[19]，解答了如何合理合规地开展公众参与，以及什么样的公众参与才合理正当和具有效力的问题。
一些研究认为公众参与人数规模的

提升或者参与程度在“公众参与阶梯”中上升一个台阶是衡量公众参与效力的标准，然而有时候过程的意义大于结果，潜在的影响比实际的结论更重要。通过

理性沟通的过程,增强不同主体间互相理解、信任和合作的关系,从而有可能去解决一些在误解和质疑中无法解决的规划难题^[12]。西方国家注重在公众参与的制度规范设计中,尽力保障参与过程中自由平等沟通意见的机会和环境,实现有效的信息交换和整合,使其符合沟通理性的评价准则。

随着沟通式规划理论的发展,不同学者对沟通理性原则提出了不同层面的解释^[14, 17-18]。本文从公众参与的权利主体、程序和目的3个方面提出基于沟通理性的核心准则:①在规划公众参与中纳入尽可能多元化的利益相关者,保障每个主体的参与权;②从物质、制度和文化等多个维度提供公开平等的规划沟通平台,使利益相关者可以充分、真诚地表达各自的价值观和利益诉求;③在沟通中非强制性地促进各方达成一定程度上的共识,并以此为基础推进规划方案的实施。

1.2.1 保障每个主体的沟通参与权

明确公众参与的权利主体是权利保障的基础。行政参与权打破了过去单方面、封闭性规划决策的模式,希望以理性沟通和包容参与的方式代替恶性竞争与强权管控。在规划参与过程中并不是完全遵循“少数服从多数”的原则,而是通过尽可能多地保留不同参与主体的意见和诉求,保障不同空间尺度视角下不同利益群体代表的参与权^[20],尤其是一些容易被忽视的弱势群体^[17]。对于完全没有规划知识背景的人群,应当由规划师将他们的意见和诉求进行转译,让他们真正参与与自身利益攸关的规划讨论^[21]。因而,参与的权利主体应尽可能的多元化,通过参与权力制约行政权力,拒绝权力对权利主体的偏见与偏好。

西方各国对沟通参与权(Inclusive Dialogue)的保障、参与权的救济、参与权效力的强化等方面制定了明确的法律要求(表1),在区域性的空间规划编制

实践中尤其关注参与主体的多元性。例如,在法国“里昂2010”战略空间规划编制过程中,由市长作为协调人,全面组织公私机构和里昂都市区范围内55个乡镇参与规划战略的制定;在美国芝加哥“2040区域框架性规划”编制中开展了历时4年的协作式规划,在区域内800万人口和1200个相关政府机构之间建立了互动关系^[22]。

1.2.2 提供多维度的公开沟通空间

沟通理性对参与权的执行程序提出公开、平等、友好的要求,希望为公众参与提供一个有益于意见自由表达和顺畅沟通的空间。利益相关公众可以有公开的渠道了解整个规划过程及进展,并可以公开友好地表达自己的意见^[21]。公开沟通空间(Open Venue)包含不同维度的含义,包括物质空间、制度空间和文化空间等。沟通场所的光线、安全性、座位排布方式等物质环境特征会通过影响参与者的生理、心理感受,从而产生不同的沟通效果^[23]。规划过程中信息流以一种完整、全面、真实的状态流转于各个利益相关公众,以此促进各方的真诚互信^[24]。在制度空间层面,通过详细规范沟通参与的程序和机制,包括参与的时间节点、阶段、内容、形式和途径(信息公示、资料提供、听证、申诉等)及参与主体的组织化,保障沟通程序的公正和有效。程序公正的价值在于表达对公众参与权的尊重,以促进进一步的协商与达成共识。

1.2.3 非强制性地促进建立共识

如果仅有程序的公正而缺失参与的根本目的,那么即便再广泛的参与也很难在沟通中达成共识。沟通理性不仅要求公开公平的对话程序,还需要多元主体在沟通过程中带着寻求共识的目标,互相反思与妥协。在这一过程中,每个参与主体不是将自己的观点强加给别人,而是通过开放的信息交流、意见表达和交换,在倾听中学习修正自我,在协商

中改变观点,最终达成哈贝马斯所说的“非强制性的全体一致”^[18],实现精神性合作与公共理性。运作良好的沟通式规划能够形成各方都受益的共同规划成果,这种成果往往是任何一方都无法单方面实现的^[21]。

在非强制性地促进建立共识(Consensus Building)的过程中,规划师扮演的协调人角色发挥了不可或缺的作用。规划师不再是行政决策者的“幕僚”,或是维护公共利益的呼吁者,不再为某一利益代言,而是在规划行政过程中协调沟通过程,促进不同意见的友好交换,帮助实现最终的彼此理解与共识^[14]。

2 基于理性准则的现行公众参与法律法规评价

2.1 空间规划现行法律法规中公众参与的相关内容

我国现行空间类相关规划(土地利用总体规划、城市总体规划、环境保护规划等)分别以《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)、《中华人民共和国城乡规划法》(以下简称《城乡规划法》)和《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环境保护法》)等作为法律依据,指导规划行政过程。然而,这些法律法规类型不同,层级不一,在立法上受到不同部门、机构的利益导向影响,在内容上呈现碎片化与重叠化,彼此之间又缺乏衔接性说明^[25]。在国土空间规划法制体系建设中,这些法律法规既是重要的基础,也给厘清并重构体系带来了挑战。就公众参与这部分内容来说,虽然不少法律法规中都包含了公众参与的原则性要求,但在我国公众参与实践中仍存在参与程度和效力不足、形式大于内容等普遍问题。

本文梳理了与空间类规划相关的现行法律、行政法规、部门规章与规范性文件共95部,其中与城乡规划相关的有

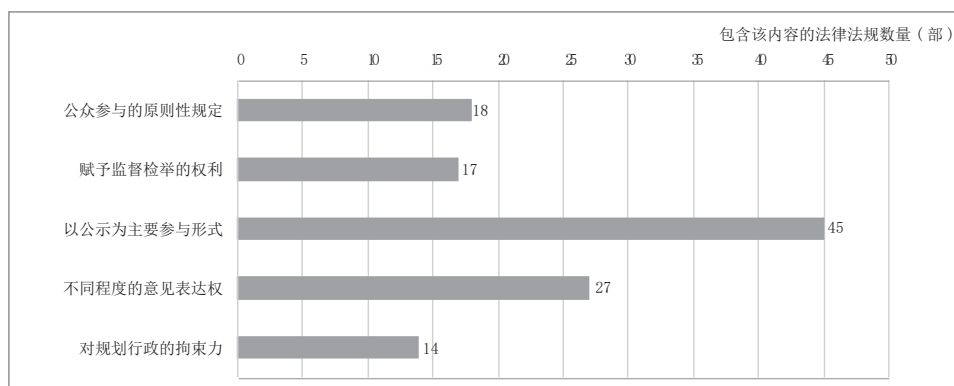


图1 现行法律法规中公众参与相关内容类别分析图

31部，与土地利用规划相关的有16部，与环境保护规划相关的有33部，与海洋资源相关的有9部，与农业资源相关的有6部。在这些法律法规中，对与公众参与相关的内容按照参与形式分为5个类别，并做了相应的统计（图1）。以下依次分析公众参与不同类别的规定内容及其发挥的作用。

(1) 公众参与的原则性规定。

超过80%的法律法规都对公众参与提出了要求，其中《城市规划编制办法》第6条、《土地利用总体规划管理办法》第6条、《土地利用总体规划编制审查办法》第7条、《环境影响评价公众参与办法》第3条等18部法律法规的相关条款中包含了原则性规定，要求规划编制中应当坚持公众参与的原则和工作方针。

(2) 赋予监督检举的权利。

根据《城乡规划法》第9条、《土地管理法》第7条、《基本农田保护条例》第5条等法律法规的相关条款，任何单位和个人都有权利向相关部门举报或控告违反规划及相关法律法规的行为。《城乡规划法》规定“城乡规划主管部门或者其他有关部门对举报或者控告，应当及时受理并组织核查、处理”，而其他法律法规对主管部门受理并反馈的职责并未做出明确规定。

(3) 以公示为主要参与形式。

约占一半的法律法规提出了规划草

案等需“如实向社会公布”的规定，如《城乡规划法》《城市规划编制办法》《省域城镇体系规划编制审批办法》《土地管理法》《土地管理法实施条例》《中华人民共和国环境保护法》《环境保护公众参与办法》等。可见，保障公民的知情权，是目前规划中公众参与权的主要实现形式。然而，大部分规定中对公示的具体时间、地点、内容范围和采取的形式等都缺乏明确的要求，导致实际中常常出现公示内容不够真实全面、公示地点不易见及公示范围不够广泛等问题。

(4) 赋予不同形式的意见表达权。

现行法律法规根据规划的重要性及与利益相关者的关系，赋予公众不同形式的意见表达权，包括非正式的意见征集、听证会、主动协商和讨论同意等。例如，《城市综合交通体系规划编制导则》规定“应采取多种方式征求相关部门和公众意见”；《城乡规划法》《土地管理法》《环境影响评价公众参与办法》等规定“采取论证会、听证会或者其他方式征求专家和公众的意见”；《风景名胜区条例》提出“拟设立风景名胜区前与范围内的产权所有人充分协商”；《村庄和集镇规划建设管理条例》提出“村庄建设规划，须经村民会议讨论同意”等。

(5) 对规划行政过程的约束力。

现行法律法规规定了在规划编制过

程中应当举行公开听证会或提供其他的公众参与渠道，但关于公众参与对规划行政权的约束力，一般仅仅规定为规划编制机关需要在向报送审批的材料中附带征求公众等意见的情况。例如，《城乡规划法》第26条规定“组织编制机关应当充分考虑专家和公众的意见，并在报送审批的材料中附具意见采纳情况及理由”；《土地利用总体规划管理办法》第27条规定土地利用总体规划审查报批应提交“征求意见及论证情况”等。与此相关的，对未征求公众意见的后果，现行法律法规中仅规定了行政责任，如《城乡规划法》第60条规定“由本级人民政府、上级人民政府城乡规划主管部门或者监察机关依据职权责令改正，通报批评”等。但关于未经公众参与或未积极采纳公众意见所形成的规划是否有对此的监督机制，是否具有法定效力，是否有公众利益的申诉救助方式，并未做出规定。

2.2 规划公众参与中存在的法制问题

法制建设对于实现沟通理性具有重要的保障作用。根据沟通理性的3条衡量准则，本文从公众参与的权利、程序和目的等方面对现行法律制度层面存在的问题进行分析，为提出针对性的法制体系完善建议提供基础。

2.2.1 参与权的实质性保障缺位

首先，基于沟通理性的第一条准则，法律制度应当保障尽可能多元化的利益相关主体具有参与并表达意见和诉求的权利。那么在我国现行法律法规中，是否每个利益相关主体的参与权都得到了公平公正的对待？公共利益中一些弱势主体的缺位或被忽视，是否会得到现行法律法规的惩治？显然，基于上文的内容梳理，《城乡规划法》《土地管理法》等对公众参与只做原则性规定，对权利的实体性内容没有明确的界定。

其次，公众参与的权利缺乏对规划

行政决策的实质性约束力。现行法律法规一般仅规定规划行政机关需要在报送审批的材料中附带公众参与情况的说明,但对于行政机构需要在多大程度上采纳公众意见、对未采纳或未征求公众意见的情况如何处理及规划是否生效等问题,未形成明确且严肃的规定。虽然试图通过公众参与改变行政部门单方面决定的模式,但是权利的合法性地位未得到实质性的保障,公众的象征性参与和沟通无法实现对于公权力的制约,因此实际中常常出现以政府会议纪要等代替正式文件,以及规划修改、审批缺乏规范化的公众参与程序等问题^[26]。

最后,规划技术标准相较于公众参与意见具有绝对优先权,公众参与的权利和角色定位较为弱势。在一些规划建设方案对相邻人产生影响的案件中,比较常见的是“有影响但不违法”的裁决,也就是说,虽然规划行政许可对相邻人的利益有所影响,但是当影响在“城市规划提出的规划设计要求”范围之内时,规划方案或行政许可依然合法^[27]。从根本上来讲,这是不同行政权控制模式上的冲突,即行政的专业性模式(专家知识模式)与行政的参与性模式(利益代表模式)的冲突。反映到制度上,一方面表现为参与主体的混淆,另一方面就是规划的技术性标准占绝对优势。这甚至影响了法院的判别,法官可以说放弃了对行政机关的专业性控制和程序性控制,更遑论规划背后复杂的法律关系,而只是通过简单的形式审查,做出“合规即合法”的判决。

2.2.2 参与的程序规范尚不明确

基于沟通理性的第二条准则,法律制度应当从多维度确保公开、公平、公正和友好的沟通空间。然而,事实上我国现行法律法规过于抽象单一,除了“采取听证会征求意见”“向社会予以公告”以外,对诸如公众参与的时间节点、阶段、内容、形式途径(信息公示、资料提供、

听证、申诉等)、实施步骤和保障机制、救助措施等内容都缺乏具有操作性的规范与细则说明。

此外,沟通理性的第三条准则是非强制性地促成多方共识,以此作为沟通式规划和公众参与的核心目的。现行法律法规对这一点的表达含糊且存在一定程度的自相矛盾:一方面公众参与是规划编制的重要原则;另一方面在参与程序上回避如何处理公众意见的问题,将最终裁量权藏在行政部门的手中。这与沟通理性所要求的尽可能促成政府、专家、多方民众之间的共识的原则不符。

具体来说,首先,公众参与过程的设计与规划类型并不匹配。目前我国规划相关法律法规(如《城乡规划法》第26条)其实并未明确区分专家和公众,但事实上专家和公众代表的是不同的知识结构与价值偏好^[28],在不同的规划事项上二者意见的权重是不同的。例如,对于与区域性生态资源相关的规划,专家的技术知识对规划有重要意义;而对于详细规划、乡村规划等实施型规划,公众尤其是特定范围内的居民意见应当得到重点考虑。目前这种不匹配的规定下会导致以下后果:其一,规划目的和参与主体之间的不匹配,相关项目不以直接利益相关者的参与为主导;其二,一般公众的意见难以对规划产生实质性

影响。最终导致参与过程中意见冲突明显,难以进行协调,或者是只能进行形式化的参与。其次,现有法律规范中并未涉及规划编制主体(规划师)及组织化的公共利益参与主体(公共机构)的内容。忽视这两类角色在沟通式规划中的作用也是不利于达成多方共识的关键原因之一。

3 完善公众参与法制建设的建议

3.1 适应国土空间规划体系的整体目标

建设国土空间规划法制体系,一方面是空间规划科学性和权威性的基本保障,是国家意志约束地方政府和协调多方利益的治理手段之一;另一方面可为规划行政权力的运行提供必要的法律依据,并发挥规范监督作用,保障公民的基本权利。空间规划体系不仅在宏观层面涉及技术标准问题,还需要在规划落地中应对与人息息相关的问题。例如,国土资源的底线划定会直接影响生态区内人群的利益,同时也会间接影响到开发边界内土地的开发容量、开发模式等,因开发集约性的不同而给人们带来不同的影响。因此,在立法精神上,应当在国土空间规划法制体系建设中充分融入公平正义、以人民为中心的价值理念。

国土空间规划包含“战略引领”“底

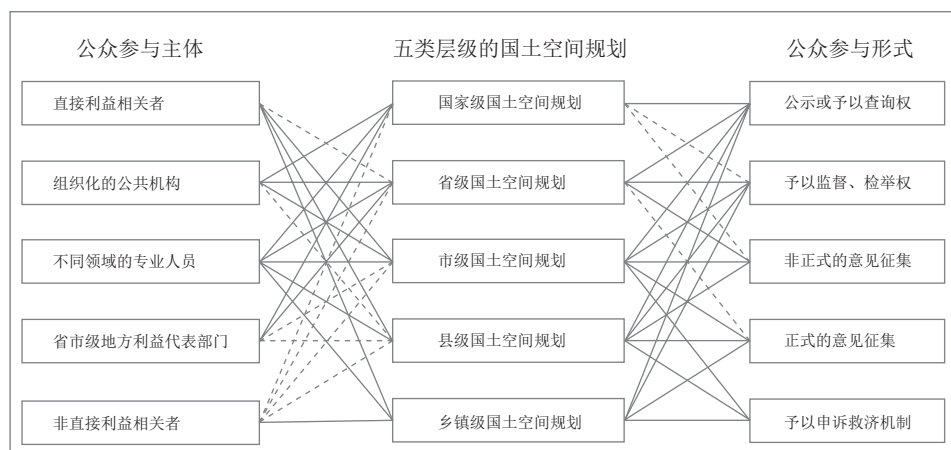


图2 不同层级国土空间规划中公众参与主体与形式的对应关系示意图
注:实线代表强关联,虚线代表弱关联,无连线代表基本无关联。

线管控”“全方位协同”三方面关键内容^[29]。这三方面都有赖于公众参与的保障和支持。首先，当前的城乡发展战略仅仅在技术层面提升一些物质性指标，而只有纳入相关人群真实的幸福感、满足感和健康水平等因素，将人的切实需求与国家战略结合在一起，才能发挥更好的引领性。其次，底线管控是此次国土空间规划体系改革的重点，应通过规范化的公众参与机制，让每个公民加深对当前将城乡开发与建设“山水林田湖草”及农业资源保护统筹起来考虑的核心理念的理解和认同，发挥其自觉性和监督作用，从而提升管控实施的有效性。最后，全方位协同在国土空间规划立法上既体现在新法立法、旧法修订中，也体现在法制体系的重新建构上^[8]。《自然资源部2019年立法工作计划》中明确了出台相关法律（草案）、行政法规（草案）、部门规章10部，并论证研究起草15部的工作计划。过去受到立法程序的影响，法律法规无可避免地成为不同立法起草参与部门权力和利益博弈的对象^[25]。在全方位协同的改革中，应充分体现理性沟通、达成共识的宗旨，从法制根本上解决过去“多规”矛盾的问题。

当前国土空间规划体系按照不同层级划分为“五级三类”，分别是国家级、省级、市级、县级和乡镇级五级国土空间规划，以及总体规划、详细规划、专项规划三类规划。针对规划的不同类型（国土空间规划、详细规划、专项规划）、不同问题（环境保护、土地开发、城市更新等）和不同阶段（规划编制、修改、实施、评估）等，应设置不同的公众参与规则，增强实际操作的可信性和参与方式的实效性（图2）。国家级国土空间规划偏宏观战略意义，涉及重要的生态自然资源保护等问题，因而以专家、省市级地方利益的代表部门和一些组织化的公共机构为主要参与主体，公众参与以保障信息公开透明为目的，在规划成果形成的

阶段性时间节点对成果予以公示，规划生效后公众对违背规划内容的行为具有监督和检举的权利；省级国土空间规划涉及区域间的协调问题，应给予代表地方利益的行政部门更大的参与决策空间，对于一些特殊地区内的直接利益相关者应开放顺畅的意见表达渠道；在市县级国土空间规划中，直接利益相关者的重要性逐渐凸显；乡镇级国土空间规划则更偏重规划的实施价值。因此，需要尽可能多元化地纳入直接或间接的利益相关群体，通过广泛的意见征集，并设置申诉救济机制，以保障每个主体的参与权都不被忽视。

3.2 明确参与权的实体性内容

首先，应在涉及实体性的内容中重申公众参与权法律地位的严肃性，明确规定参与人的具体权利与义务及相应的法律保障，其中包括明确界定权利主体的人群范围和规模、公众代表的遴选方式，以及参与者的权利、责任与义务等内容。在配套的规范或实施办法中，可以进一步针对空间规划的重要环节或重要问题，提出公众参与的人员清单，并明确参与主体、规划师、行政管理部门的具体权利、义务和职责分工。

其次，应确保公众参与对行政过程的有效约束力，真正实现以权利制约权力，以权力保护权利^[30]。现行法律法规中，公众参与的实质性约束力较弱，也没有形成保护弱势的直接利益相关者的机制。因此，面向直接利益相关者，建议在法律条文中赋予其行政复议、行政诉讼或质询等权利。尤其是当行政权力部门未经公众参与或未积极采纳公众意见时，有效的申诉救济机制将形成对公权力的监督和问责作用，与行政权力取得抗衡。

3.3 规范公众参与的程序性内容

首先，在现行法律的基础上，需要进一步明确公众参与的有效程序，包括

时间、范围和形式等内容，以实现公平、公开、公正的理性沟通。可以适当地将沟通参与环节前置，或通过一些灵活的非正式沟通方式，尽早地让公众参与进来。在规划过程中产生的利益矛盾，如果没有及时给予利益相关者表达和争取的机会，没有提供公开友好的沟通渠道，那么这些诉求就会通过其他方式宣泄。因此法律制度必须提前预知可能的利益冲突点，并通过合理的制度规范设计建立听取、沟通和反馈意见的机制。在具体的实施办法中，也可以对具体的意见表达形式（如公示、意见调查、听证、协商、质询等）进行比较，并给予具有操作性的实施建议。

其次，在法律制度的完善中应以理性沟通为基本原则，往复循环、偏执争吵的沟通方式不仅带来行政成本的浪费，还容易陷入一种自我表演式的参与模式中，不利于最终规划行政决策的制定。规划行政决策的制定与个人参与的过程不同，后者通过信息和知识的交换，模拟了公共秩序形成过程的本质；而前者是一个不同类型的信息和知识进行沟通与运用的过程，规划行政决策中并非所有内容都适宜通过大规模、庭审式的听证协商程序来解决，一些非正式的沟通形式、专家论证的方式等对于不同的议题具有各自的价值。另外，除了参与主体，也应充分发挥规划师作为沟通协调者的权利和义务，可以设置规划监察员等类似制度，引导多方意见的表达与沟通，保障公众参与过程的正当性。

4 结语

构建“以人民为中心”的高质量发展路径，提升具有包容性的现代化治理能力，是共同建设美丽中国的重要基础，也是此次国土空间规划体系改革中法制建设的重要使命之一。本文从沟通式规划理论的视角出发，重新审视了规划体

系改革背景下公众参与的法律制度问题,重点得出了两个方面的结论:一方面,保障公民的参与权是国土空间规划法制体系建设中不可或缺的内容,也是规划行政过程正当性和专业性的保障。沟通式规划促进了过去技术理性至上的物质性规划向更注重建立社会共识的规划参与模式的转变,沟通式规划理论为在国土空间规划体系构建中转变规划行政模式和完善公众参与制度提供了正当性的基础。同时,参与是实现平等的基础,公众参与促进了规划中权力的分配与再分配,为空间资源的合理分配提供了正当性和专业性的保障。另一方面,基于沟通式规划理论,应在合乎沟通理性的基础上规范公众参与的权利、程序和核心目的。法律法规是社会运行的基本准绳,合理正当的参与权是在空间规划体系中发挥公众参与持续性效力的根本前提。本文基于沟通理性提出公众参与程序的3条核心衡量准则,并以此为依据探讨了完善公众参与法律制度的建议。这不仅是对规划和行政权力的约束,同时也是对公民和公共组织行使行政参与权的规范。

[参考文献]

- [1] 尹稚. 城市治理与国家规划体系的思考 [EB/OL]. http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_8969321, 2020-08-31.
- [2] 何明俊. 作为公共行政管理的城市规划 [J]. 城市规划, 2005(12): 40-44.
- [3] 石肖雪. 作为沟通过程的行政听证 [J]. 法学家, 2018(5): 44-60, 193.
- [4] 仇保兴. 从法治的原则来看《城市规划法》的缺陷 [J]. 城市规划, 2002(4): 11-14, 55.
- [5] 周剑云, 戚冬瑾. 从《物权法》出台看《城市规划法》的修订及迫切性 [J]. 城市规划, 2007(7): 47-55.
- [6] 殷铭. 自媒体对城市规划公众参与的影响研究——以《南京市玄武大道两侧城市设计》为例 [J]. 城市规划, 2019(4): 85-92.
- [7] 胥明明. 沟通式规划研究综述及其在中国的适应性思考 [J]. 国际城市规划, 2017(3): 100-105.
- [8] 张彤华. 构建国土空间规划法律制度的一些思考 [J]. 城市发展研究, 2019(11): 108-115.
- [9] 戚冬瑾, 周剑云. 透视城市规划中的公众参与——从两个城市规划公众参与案例谈起 [J]. 城市规划, 2005(7): 52-56.
- [10] 李远行. 哈贝马斯程序主义民主观述评 [J]. 政治学研究, 2000(3): 77-85.
- [11] 曹康, 王晖. 从工具理性到交往理性——现代城市规划思想内核与理论的变迁 [J]. 城市规划, 2009(33): 44-51.
- [12] Innes J E, Booher D E. A Turning Point for Planning Theory? Overcoming Dividing Discourses [J]. Planning Theory, 2014(14): 195-213.
- [13] Innes J E. Planning Theory's Emerging Paradigm: Communicative Action and Interactive Practice [J]. Journal of Planning Education and Research, 1995(14): 183-189.
- [14] Healey P. Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies [M]. London: Macmillan International Higher Education, 1997.
- [15] Healey P, Madanipour A, Hull A. The Governance of Place: Space and Planning Processes [M]. Aldershot: Ashgate, 2000.
- [16] Sager T. Reviving Critical Planning Theory: Dealing with Pressure, Neo-liberalism, and Responsibility in Communicative Planning [M]. New York: Routledge, 2012.
- [17] Sager T. Responsibilities of Theorists: The Case of Communicative Planning Theory [J]. Progress in Planning, 2009(72): 1-51.
- [18] Innes J E, Booher D E. Consensus Building and Complex Adaptive Systems [J]. Journal of the American Planning Association, 1999(65): 412-423.
- [19] Taylor N. Urban Planning Theory Since 1945 [M]. London: Sage Publications, 1998.
- [20] Quick K S, Feldman M S. Distinguishing Participation and Inclusion [J]. Journal of Planning Education and Research, 2011(3): 272-290.
- [21] Sager T. Communicative Planning [M] // Gunder M, Madanipour A, Watson V. The Routledge Handbook of Planning Theory, New York: Routledge, 2017.
- [22] 王丰龙, 陈倩敏, 许艳艳, 等. 沟通式规划理论的简介, 批判与借鉴 [J]. 国际城市规划, 2012(6): 82-90.
- [23] Mattijs Van Maasakkers, Jeerson Oh. Where Should We Have the Meeting? [J]. Journal of the American Planning Association, 2020(2): 196-207.
- [24] Innes J E. Information in Communicative Planning [J]. Journal of the American Planning Association, 1998(64): 52-63.
- [25] 王操. “多规合一”视阈下我国空间规划的立法构想 [J]. 甘肃政法学院学报, 2019(6): 132-145.
- [26] 邹艳丽, 刘春生, 刘铁军, 等. 城乡规划违法违规行为研究 [J]. 城市规划, 2013(3): 43-48.
- [27] 陈越峰. 城市空间利益的正当分配——从规划行政许可侵犯相邻权益案切入 [J]. 法学研究, 2015(1): 39-53.
- [28] 王锡铎, 章永乐. 专家、大众与知识的运用——行政规则制定过程的一个分析框架载 [J]. 中国社会科学, 2003(3): 113-127, 207-208.
- [29] 张兵. 国家空间治理与空间规划 [EB/OL]. <http://www.ahjdjt.com.cn/display.asp?id=6896>, 2019-02-14.
- [30] 何明俊. 改革开放40年空间型规划法制的演进与展望 [J]. 规划师, 2018(10): 13-18.

[收稿日期] 2020-10-19