

# “十三五”规划编制扩大 公众参与研究

课题组<sup>1</sup>

(上海市发展和改革委员会 200003)

**【摘要】:** 本文在分析公众参与规划编制现实意义的基础上,针对上海在开展规划编制公众参与中存在的主要问题,结合国内外规划公众参与的主要做法和经验,对如何在上海“十三五”规划编制过程中进一步扩大公众参与,从健全扩大公众参与的体制机制、提高公众参与的广度和深度、优化公众参与的手段、强化公众参与的效果四个维度提出了政策建议。

**【关键词】:** 十三五 规划编制 公众参与

随着我国法制体系逐渐健全,公民民主意识不断提高,公众参与国家经济社会发展决策的意识越来越强烈。我国各类经济社会发展规划在编制过程主要依托“自上而下”的政府决策,吸收了专业人士和各界精英的建议和意见,在扩大公众参与方面取得了显著成绩。

上海在规划编制扩大公众参与方面也积累了不少经验。如何为公众参与规划编制提供机会与渠道,建立相关程序、机制与立法,使规划更具科学性、前瞻性和操作性,已成为各级政府和学界积极探索的热点。目前上海正处于城市转型发展的关键期,要求规划编制加大创新力度,需要在组织方式、技术方法和编制成果等方面有所创新和突破,更需要提升公众参与的质量和水平。

因此,本文借鉴国内外公众参与规划编制的理论与实践,重点分析上海市公众参与规划编制的现状和问题,对智库、专家学者、社会组织等开展专题调研,并对上海“十三五”规划编制扩大公众参与提出了相关对策和建议。

## 一、公众参与规划编制的现实意义

### (一) 公众参与的基本概念

公众参与是指具有共同利益的个体或非政府社会组织,通过合法的途径介入各类社会公共事务中涉及公共利益政策的制定及决策过程。谢里·阿恩斯坦在《市民参与阶梯》(ALadder of Citizen Participation)一文中,将公众参与分为八级,归纳为三类,包括“没有参与”(nonparticipation)、象征性参与(tokenism)和“市民权利”(citizen power)。

---

<sup>1</sup>**作者简介:**课题牵头人:曾方毅,上海市发展改革委规划处。课题组成员:叶慧,上海市发展改革委规划处;蔡大勃,上海市发展改革委机关党委;柯林,上海市发展改革委医改处;朱云,上海市发展改革委办公室;冯赞,上海市发展改革委经贸处;殷文杰,上海市发展改革研究院;陈斐斐,静安区发展改革委;黄雄,浦东新区发展改革委;邬民乐,普陀区发展改革委;孙莉敏,杨浦区发展改革委;李喻鹏,青浦区发展改革委。



图 1 公众参与的阶梯

在公众参与的概念范畴里，“公众”不仅仅是个体的市民，还包括由个人组成的非营利性组织；“参与”既包括个体的参与，也包括由个体组成的各种社会团体和利益集团的参与。公众参与公共政策是公众个人或组织通过直接或间接方式影响公共政策制定与实施效果的行为，是民主政治的表现形式之一，是任何一个法治化社会必不可少的内容之一。

(二) 公众参与规划编制的必要性和可行性

当前，公众参与的意义和作用愈加显现，成为许多地方政府规划编制的重要环节。

1、扩大公众参与是民主政治制度完善和发展的必然选择

公众参与是民主政治的表现形式之一，它对任何一个法治化社会都是必不可少的。从法的意义出发，公众参与是指公民或单位不通过国家代表机关直接参与处理社会的公共事务，是实现依法治国、促进社会主义民主和法制的基础。不断拓展公众参与机会能够保证政府的行动根植于社会之中，而不是强加给社会和公民，从而更好地发挥和强化社会的作用。

党的十八大报告和十八届三中全会都提出了各层次各领域扩大公民有序政治参与，加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化的要求。因此，扩大公众参与是我国民主政治制度完善和发展的必然选择。

2、公众参与意识的增强要求广泛参与规划编制

随着公众参与理论和实践的演进，规划编制中的公众参与被认为是市民的一项基本权利。规划部门让广大市民尤其是受到规划内容影响的市民参加规划的编制、讨论并听取各种意见，将其尽可能地反映在规划决策之中，已经成为规划行动的重要组成部分。

与此同时，随着社会媒体等各类非官方诉求表达方式的丰富，公民意识不断增强，公众表达的欲望越来越强烈。无论是专家学者还是普通大众，他们都需要有一定的渠道和方式来表达对经济社会发展的见解，表达自身的需求，并尽可能地对政府的规划产生正向影响。这一互动不但体现了公民作为国家主人的自我意识，也增强了公民的社会责任感，而且加深了公众对政府的信任，从而更积极地推动经济发展，维护社会稳定。

### 3、规划的综合性专业性需要公众参与

经济社会发展规划涉及经济、社会、文化、生态等诸多领域，既有不需要专业知识便能够把握的部分，也有许多专业性强、动态因素多的复杂问题。为此，需要汇聚公众的声音了解问题的表象，需要相关领域专家学者的智慧与才能解析问题的本质，各种不同思想和理念的碰撞，辅助规划制定者发现问题、确定目标，为发展思路和有效举措的形成提供科学依据和有力支撑。

### 4、发展规划需要公众参与以更好地体现以人为本

以人为本是经济社会发展的目标追求，经济社会发展规划依靠人民，最终也是为了人民。发展规划通过扩大公众参与，可以更清楚了解经济社会发展瓶颈，了解公众关系的重点难点问题。只有考虑公众利益诉求、体现“以人为本”的规划，才具有科学性。同时，公众参与程度的加强，有效提升了公民对规划的接受程度，从而促进规划更加顺利实施。

## 二、公众参与上海规划编制面临的主要问题

近年来，随着科学规划的理念不断深入，公众参与意识的不断增强，公众参与在规划编制中的作用已显著提升。上海在“十一五”、“十二五”规划编制过程中，采取一些扩大公众参与的积极举措。

主要有：一是开展规划大讨论活动。2010年3月，启动了“十二五”规划大讨论活动，活动聚焦重点、结合工作实际，采取了召开座谈会、调研、问卷调查等多种形式。全市各单位共召开400多场讨论会，形成了非常丰富的成果。

二是积极发挥各类智库的作用。“十二五”规划首次面向跨国咨询机构开展重大课题招标，委托野村公司开展了《上海2020年发展战略研究》，并委托上海社科院、市委党校等智库和研究机构开展了各类研究。

三是开展网上建言献策活动。“十一五”规划编制中，开展了请市民为“十一五”规划建言献策活动，收到市民来信144封，网上留言和电子邮件等169份；“十二五”规划编制中，共收到700多条意见和建议，对这些建议分别予以充分吸纳。

四是征询规划文本意见。“十一五”、“十二五”规划编制时，均面向全社会公开征询对规划文本的修改意见和建议。通过上述举措，公众参与得到有效加强，民众关注的重点难点问题得到有效体现，取得了很好的成效。

近年来，随着公众参与意识的不断增强和对规划编制要求的不断提高，在理解、组织、运用、保障公众参与等方面，需要在原有基础上进一步提升。主要表现在以下几个方面：

#### （一）公众参与的意识有待加强

一是认知能力有限。公众对规划编制的参与，由于受认知程度和专业知识的限制，不少公众参与的积极性不够、主动性不强，从而导致参与能力相对较弱。

二是思想观念落后。不少公众认为规划编制是体制内的事务，是政府部门的事务，存在着纵使参与也效果甚微等想法；在参与时，由于整体观念的缺乏，偏重关注自身利益。三是参与流于形式。从参与的特征来看，对规划编制的公众参与还停留在“象征性参与阶段”。

#### （二）公众参与主体的广泛性不足

公众参与在规划编制领域已得到了较快发展，但参与主体的广泛性方面仍略显不足。一方面，对各类特殊群体的建议和意见反映不够，尤其是当前经济社会发展出现了社会阶层分化、老龄化等问题和变化趋势，更需要倾听这些特定群体的声音。另一方面，虽然智库和专家已成为公众参与的重要力量，但参与规划的智库和专家数量相对有限，参与效果也亟待提高。

比如，从目前来看，智库和专家虽已对发展规划的编制形成了一定支撑，但在实际参与中，部分官方或半官方的智库机构参与较深，市场化运作的智库机构参与较少，对规划编制的影响力很弱；部分专家的参与能力与要求尚有一定差距。

从调研情况来看，不少专家反映，目前规划和需求的对接还不够充分，尤其高校学者对规划的参与需求不强、积极性不高，存在理论研究和现实脱节、参与能力亟待提升等问题。

（三）公众参与的模式和渠道有待完善

当前，公众参与还缺乏系统性和全过程的设计和实施，对新平台利用不够，缺乏完善的专业分类，参与的模式和渠道有待进一步完善。

一是从公众参与程度看，公众参与规划编制较为碎片化，目前规划编制的全过程参与尚未实现，相应的机制没有完全建立；二是从规划参与的渠道看，在移动互联网高速发展的今天，传统的公众交流方式已难以适应公众参与的需要，公众参与对新平台的应用有待加强；三是从分类参与的情况看，对公众参与的分类还不够重视，公众参与的领域细分有待加强。

表 1 公众参与的模式和渠道情况

| 类别   | 存在情况                                                                                                                                                                                                                                              |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 参与程度 | <ul style="list-style-type: none"><li>•规划编制公众全过程参与尚未实现。不同阶段的重视程度不同，如在前期征集民意和文本征求意见阶段，公众参与活动组织较多，但后期参与明显弱于前期。</li><li>•尚未建立能够保障公众全过程参与的良好机制。对规划编制各阶段公众参与的重点、组织形式等缺乏明确的安排。在开展文本意见征询时，渠道单一、知晓度不高，影响征询的效果。</li></ul>                                  |
| 参与渠道 | <ul style="list-style-type: none"><li>•传统主导。目前，在公众参与的组织过程中，选择报纸等传统媒体平台和门户网站较多，内容也偏重于设置专栏专版和文本征询意见等。</li><li>•新媒体运用不足。对微博等新平台虽有少量运用，但仍未充分发挥作用。</li><li>•平台类型不丰富。参与平台在多样性方面也有不足，公众论坛、市民小组等形式运用较少。</li></ul>                                         |
| 分类参与 | <ul style="list-style-type: none"><li>•覆盖不全面。公众参与的覆盖面有待扩大，以细分的方式深入开展公众参与还比较欠缺。</li><li>•技术手段不够科学。民意调查还存在样本采集对象涵盖面不够全、权重设置不够科学等问题。</li><li>•缺乏系统性。对不同群体提出的意见重视程度不一，如专家学者等权威人士提出的意见因易吸收和话语权的问题，被较多吸纳入规划；市民群众提出的意见因较为分散、语言体系不一致等问题，吸纳相对较少。</li></ul> |

#### （四）公众参与的效果还有待提升

一是知识储备不足。由于公众参与意愿和参与能力存在矛盾，部分参与人员知识储备不足够。二是沟通不充分。在公众参与过程中，单向沟通偏多，政府部门往往注重对意见和建议的吸纳，但对居民不满意的部分还缺乏充分的反馈和沟通交流。这些因素客观上影响了公众的参与效果。三是区县缺乏必要指导。区县方面亟需专业指导，推进公众参与的广度和深度，提升规划编制过程中公众参与的效果。

#### （五）公众参与还缺乏有效的机制保障

一是缺乏立法保障。对公众参与的组织流程和参与程度均缺乏明确法律规定，规划编制中开展公众参与未作为一项重要的法律原则。二是缺乏配套机制，公众参与的渠道也相对有限，公众参与还缺乏科学的评价方法，具体操作中往往以方便政府规划编制为第一要义。

### 三、国内外规划编制中公众参与的主要做法和经验

公众参与在国际上已经比较成熟，但在我国尚处于初级阶段。发达国家公众参与发展过程与市民运动以及政府行政改革的兴起密切相关，从 20 世纪 60 年代起步发展到现在，在编制发展战略和城市规划方面，已经形成了相对完善的公众参与机制，积累了一些公众参与方面成功运作的经验。

#### （一）海外和香港地区规划编制中公众参与的主要经验和做法

国际上在制定发展战略和城市规划时，通常采用的公众参与模式有：关键公众接触、公民大会、咨询委员会、公民调查、公民发起的接触、协商和斡旋六种。

一是关键公众接触。此模式中关键人物通常是组织的领导人。

二是公民大会。举办一次公开的公民大会，公开讨论各类政策问题。

三是咨询委员会。各个利益相关群体或组织的代表人供职于该委员会，他们就特定的政策或问题向公共管理者提供咨询及意见。

四是公民调查。对相关人口随机抽样调查，以获得一些有代表性的观点。

五是由公民发起的接触。通常针对特定的公共问题解决。

六是协商和斡旋。第三方通过调停，在争议者之间寻求冲突解决方案。

概括起来主要有六方面的经验：

##### 1、注重规划编制信息透明化

公众在参与规划的过程中，如没有获取足够的信息，便无法进行实质性的参与，因此，透明公开的规划编制信息是推动公众参与的前提和基础。国外普遍重视规划编制信息的透明化，对规划编制信息发布的内容和方式都作了具体的规定，确保公众知

---

情并获得足够的信息以便于实质性参与规划编制过程。

如英国，地方政府在提交规划申请时，须将申请的内容通知社区。每个地方规划机构都要在其制定的社区参与文件中确定告知社区的具体形式，注明规划申请的意义，以及查阅规划申请等相关信息的途径。又如德国，规定在规划的制定过程中必须尽早将有关规划的目标、规划方案和影响告知市民，以便及早根据市民的意见进行修改；还应尽早通知与规划相关的各公共管理部门和社会公共利益团体，在听取他们对规划的看法后综合考虑各方意见拟定草案。

## 2、注重公众参与渠道多元化

现代城市的运行是一个复杂的系统工程，其规划的编制需要全社会成员集思广益、贡献智慧。发达国家和地区在研究制定城市战略规划过程中，为提高公众参与的有效性，通常根据实际对公众参与的广度、深度和内容进行了积极探索。如美国，规划编制中的公众参与有多种组织形式，有的组织形式具有实际权力，有的仅起到咨询、讨论和建议的作用。

一般来说，可以将美国公众参与规划的渠道分为五类：一是适用于规划全流程的问题研究会、情况通报会、公众听证会等；二是适用于确定规划目标和价值的居民顾问委员会、意愿调查等；三是适用于方案比较阶段的社区专业协助等；四是适用于实施阶段的公众培训等；五是适用于方案反馈和修改阶段的巡访中心和热线电话等。

以巴尔的摩为例，政府在组织编制“展望 2030”中，随机对 1203 名居民进行电话调查，调查证实，“展望 2030”所提出的核心价值观和战略举措，在巴尔的摩的居民中产生了强烈共鸣，其中战略举措至少得到了三分之二受访者的支持。

又如香港特区政府，在研究编制《亚洲国际都会——2030 年的香港规划》过程中的重要工作之一就是开展了大量的、形式多样的咨询活动，如举办咨询论坛、专题工作坊、专业简介会、巡回展览和设立电子论坛等。同时，针对年轻人举办了规划创作比赛和训练课程，让香港年轻一代有机会表达他们对香港未来的期望与建议。

## 3、注重公众参与组织有序化

国际实践经验表明，有组织的参与比单个公民的直接参与更为有效，更能够兼顾处于边缘弱势群体的需求，形成有价值的意见，引起政府部门的重视，并建立起有序的参与方式。因此，公众参与除了个人方式的参与外，实际上更需要非营利组织、企业、社区等组织参与，以使公众参与富有成效。

如日本，公众参与规划的制定较多是自发形成各种社区协议会，它代表全体居民向政府提出意见，并为居民之间的平等交流意见构筑平台。协议会设有常务委员会来组织居民大会等活动，并以公开会议形式举行。协议会对居民充分开放且不收取费用，通过问卷调查等各种形式鼓励居民加入，使居民意见得到充分体现。

又如美国费城，以成立市民议会的形式对有关费城的每一项重要规划提案的审查和协商负责。议会工作分为三个层次进行：邻里一级设立邻里改良协会，镇一级组织内则采取召集“全镇会议”的方式；涉及全市范围的则组织顾问小组等，引导公众有序参与规划编制。

## 4、注重公众参与程序规范化

在实践中，国外对公众参与的程序都有详细的规定，为增强公众参与的可操作性提供了保障。具体来说，大致呈现三个特点：全过程参与性、循环性、反馈性。其中全过程参与性是指公众参与贯穿从规划的立项到实施的各个环节；循环性是指建立评价体系对规划每一阶段的公众参与进行评判，如果前一阶段的公众参与没有很好执行，则不能进入规划的下一阶段，并要重

---

新进行上一阶段的公众参与，直到公众参与达到要求方可进入下一阶段；反馈性是指对公众提出的意见进行处置，并及时反馈给公众，如果意见不被采纳则需要答复并说明理由，公众还可以针对这些理由进行辩论。

如澳大利亚墨尔本，在研究制定“2030 规划”时，引入了一套严格而可重复的，涉及报告、咨询、反省和社区介入等环节在内的工作流程，同时建立长效磋商、定期报告和适时审查的工作机制，帮助政府了解基于商业企业和社区层面的信息反馈，以获得他们的支持与理解。

又如德国，规划编制的公众参与分为两个阶段：方案确定前的公众参与和方案确定后公众针对规划方案提出具体意见的参与阶段。在方案确定前的公众参与阶段，与规划相关的公众在得知规划后，与规划者一起编制规划草案。市民通过各种形式参与规划草案的讨论。

规划部门综合各方意见后形成方案，将其展示给公众，进入公众参与的第二阶段，并邀请相关人士进行评论。规划部门对收集的意见进行审评后纳入到规划方案中，如果涉及到的内容变动较大，则要重新进行第二阶段的公众参与。

## 5、注重提升公众参与能力

公众参与能力是决定公众参与能否顺利进行和公众参与层次的重要因素，国外在提高公众参与能力方面积累了很多经验。如美国，有普通市民参与的非专业规划机构以及形式多样的社会团体。

其中，非专业规划机构由专业规划人员和规划顾问负责，规划社团由技术人员、律师、议员等构成，这些组织可以为普通市民提供规划信息和规划专门知识，各阶层公众通过这个平台在能力和学识等各方面相互交流以求共同提高。政府也积极扶持各种旨在提高公众参与能力的非政府、非盈利组织。

此外，还通过公众参与培训以及多种教育方式使公众获得规划基本知识，以便于更好地参与规划。又如加拿大，公众参与各阶段，市议会都会组织相关的专业技术人员向市民宣传规划知识、介绍规划情况，同时还通过各种手段，帮助市民掌握规划知识，以使市民能更好地表达自身的利益诉求，提高参与能力。

## 6、注重引导学术机构和非政府组织发挥作用

从国外公众参与发展实践来看，政府作为规划编制的主体通常都积极借力大学、研究机构和非政府组织，引导其深度融入规划编制公众参与的各个过程，在民意的调查、收集、展示以及与政府的协商、谈判等一系列事务处理中发挥重要作用。如日本，公众参与规划的特征之一是引入大学参与“社区培育”。

自 1960 年以来，日本的大学便参与社区培育，其角色从客观调查逐步向应邀参与项目、主动参与和引导社会培育运动发展。又如美国，公众参与主要是依靠社区力量和组织进行，政府对部分社区组织进行资助，定期安排规划领域的工作人员到社区解释规划的政策意图和遇到的各种问题，以此增加公众对这些问题的认识。社区组织主要通过投票、游行、举行集会等正常渠道来影响规划编制领域的决策。

### （二）国内规划编制中公众参与的主要做法和经验

国内在实际操作中因地制宜借鉴国外做法，从国家层面到地方层面都进行了一定的探索和尝试。总体而言，国内公众参与的基本模式主要有四种：一是问卷调查。这是各类规划最普遍的公众参与方式。规划部门及规划师在规划设计之前以及政策制定过程中，通过收集代表性信息来了解公众的意愿。收集信息的方式主要有两种：（1）给出书面问卷，在一些重要的公共场合

---

发放填写并回收；（2）借助网络采取电子问卷的形式。

二是公示制度。我国《城市规划法》第二十八条规定，城市规划经批准后“城市人民政府应当公布”，表明城市规划批准后必须向公众公布，公众对城市规划既有执行的责任和义务，又有知情权和监督权。公示制度为全社会各阶层了解规划提供了保障，同时也为公众支持、监督规划实施提供了可能。

三是问题研究会。问题研究会是我国各类规划编制和审查的常见方式，参加者通常是各专业专家和各行业主管部门领导，即技术代表或政治代表，目的是了解建设项目的背景资料，清楚项目建设目标和要求，发表看法和质疑，讨论技术问题，就有关技术和政策进行评论并提出修改意见。

四是公众听证会。听证是从英美法系移植来的概念，《英国普通法》的“自然正义原则”和《美国宪法》中的“正当程序条款”都包含了听证的理念。听证制度主要是出于对公民权利的保护，其本质是保障公民在政府做出与其有关的决策前有机会影响该决策的内容。

具体到国家层面和地方层面的操作中，形成了一些好的经验和做法：

#### 1、国家层面的主要做法

国家发改委开展了“共绘蓝图一我为‘十二五’规划建言献策”活动，重点围绕三个方面展开：一是围绕深入总结“十一五”时期的成功经验和有益做法进行建言。希望社会各界能够从不同的角度，对“十二五”规划中要坚持的经验、吸取的教训、改进的做法，进行深度分析，提出真知灼见。

二是围绕解决经济社会发展的重大问题进行建言。希望社会各界就推动科学发展、加快转变经济发展方式，必须着力解决的一些事关全局的重大问题提出意见和建议。

三是围绕“十二五”时期要采取的重大举措进行建言。希望社会各界对事关经济社会发展、保障和改善民生、深化改革开放等方面的重点问题，提出具体的政策性措施。建言活动历时两个月，提供了写信、发电子邮件或短信、网站专栏留言、网络在线访谈等多种参与方式和有效渠道。

对于社会各界提出的意见建议，组织专门力量进行认真研究和吸纳。建言活动结束后，召开了总结表彰会，并由人民出版社出版了建言献策选编材料，供各部门、各级地方政府和社会各界研究参考。

其特点主要有四：一是人民群众踊跃参与。这次活动共收到 6.4 万份意见，超出前两次五年规划征求意见活动的总和。参与人包括全国各地群众和外国友人，分布于不同年龄阶段和不同行业。

二是参与方式多种多样。国家发改委与全国总工会、共青团、妇联等人民团体和社会组织合作，在各自系统内组织开展建言活动；与《人民日报》、中国政府网等媒体合作，开辟了“十二五”规划建言献策专栏；与电信部门合作，设置了公众手机短信建言献策平台。同时，通过召开新闻发布会、电视广播访谈、网络在线访谈等形式，通过中央人民广播电台、中央电视台等渠道及时发布信息，面对面听取意见。

三是建言献策内容丰富。既有完整的关于行业或领域发展的意见，也有关于某一问题的深入思考，还有如何改进规划编制工作的建言，更有来自基层实践的体会和建议。



---

四是成果得到充分吸纳。国务院“十二五”规划《纲要》起草小组、国家发改委专门成立了建言献策活动办公室，指派专人对各渠道信息进行审阅、登记、编号、分类、整理，并对合理建议进行充分吸纳。

## 2、北京市的主要做法

北京市开展了“建言’十二五’，共话新蓝图”公众参与活动，分两个阶段进行。第一阶段，在北京市发改委网站等12家网站开展规划知识普及和问卷调查，并向社会广泛征集建议；第二阶段，围绕“如何使城市更加具有创造力、更加和谐、更加绿色、更加高效”等四个主题进行专题征集活动。

同时，每次专题建言结束后分别召开公众建言会，邀请部分建言人代表和政府部门负责人参加会议，和市民面对面沟通。整个建言活动持续三个月，公众可通过热线、短信、传真、电子邮件、来函等方式，全方位多渠道出谋划策，共有1.9万人提交建议1.7万余条。

其特点主要有四：一是规划编制前期启动公众建议活动。此次公众参与不局限于仅就文本向市民征求意见，而是在设计规划框架时就启动了公众建议活动，充分了解市民的需要。最后在规划《纲要》草案中改善民生的份量比较大。二是建言人遍布全国。建言人分布全国各地，居住北京的外国人也从国际视角提供自己的建议。三是网络成建言主渠道。网络 and 手机短信等新兴媒体以其方便、便捷成为建言主渠道，网络和短信建言分别占55.8%和22%。四是公众建言得到分类吸收。组织专人对建议进行整理、归档和反馈，同时编制《每日建言选登》、《每周建言专报》、《“十二五”规划动态》等，供各部门开展规划时参考。建议共计1.7万条，整理形成建议959条，吸纳539条。

## 3、天津市主要做法

天津市开展了“建言’十二五’，共谱新篇章”公众建言献策活动。广大市民通过来信、来电、传真、电子邮件、网上留言等方式，共提出近四千条建议。建言活动结束后，天津市召开总结表彰会，对部分优秀建言群众和有关部门进行了奖励。其特点主要有三：一是参加范围广。来自社会各个领域、各个地方、不同年龄、不同职务的干部群众，以极大的责任感、使命感积极加入到活动中来。

二是建言措施实。征集的意见和建议不仅量大面广，而且具有一定深度和可操作性，建言关注了当前经济社会发展的热点和难点议题，有些建议既系统总结了天津发展中的成功经验，又深入分析查找了目前存在的问题及原因，认真思考了天津未来经济社会发展的工作思路、重点战略和实施措施，为促进规划编制、实现天津更好更快发展提供了智力支撑。

三是活动效果明显。成立建议活动办公室，每天及时整理收到的建议，将优秀建言在发改委网站和《今晚报》等媒体予以选登，同时对优秀建言及时研究分析和吸纳，并将部分建议通过简报形式及时向市领导和相关部门反馈。

## 4、深圳市主要做法

近年来，深圳在编制深圳2030城市发展策略、城市总体规划，以及制订近期建设规划等，都组织了公众参与活动。深圳市坚持“开门搞规划”，依托发育较完善的市民社会，充分利用社会参与意识强、参与热情高等特点，积极组织不同年龄、不同职业、不同地域、不同收入、不同学历等社会各阶层开展公众参与。

从深圳城市总体规划修编来看，分为规划前期民意征询、规划中期互动讨论、规划成果公开展示等三个重要阶段，实现公众参与由咨询到共同决策转变。在民意调查阶段，利用现代通讯手段建立了多种方式构成的民意收集、汇总、分析的基础平台，聘请专业公司专门开发了基于大型数据库的“公众参与民意收集系统”，对各种途径收集来的民意进行录入、分类、统计和分

析，为公众参与提供基础性、连续性的数据资料。通过发放民意征询表，收集了涉及日常出行、社区配套、城中村改造、住房政策等 40 个小类，共 30 万条建议与意见。

在咨询讨论阶段，主要以公共论坛或专题研讨的形式展开，邀请相关领域的技术专家、政府部门代表、市民代表参加，并重点听取和吸纳各行业协会的意见和建议，结合前期研究设置了 20 个研讨专题。在成果公示阶段，进行了公示，并将各阶段成果向社会发布，征求市民意见。

其特点主要有三：一是建立了全面的公开公示制度。让公众充分了解规划编制到审批的始末，使规划在公众的监督下完成。扩大公众参与的人群，尽可能地涵盖利益相关者，让各利益相关主体充分表达诉求，综合考虑各方利益。积极动员媒体跟踪公众参与过程，深度报道公众参与具体情况，调动公众参与积极性。通过公开整个参与过程，扩大宣传影响，不断提高公众参与意识和参与能力。

二是建立了民意有效表达机制。拓宽有效的民意表达渠道和方式，按照规划的前期研究、方案编制、上报审批、实施和意见反馈等不同阶段，研究公众参与的方式和内容，使公众能够方便地参与。完善公众民意表达的规则和信息指引，从法律层面上保障公众民意表达的合法性。对公众参与的每一个阶段都明确规定参与形式、内容、方向和时限，建立相对完善的参与规则，为公众参与划出清晰的“路线图”。

三是建立了公众参与反馈机制。规划前期阶段，在倾听公众的意见后通过网站、报纸、电视等媒体向公众通报意见汇总结果，对采纳和不采纳的意见进行原因说明，有利于公众对政府产生信心，增强参与意识，从而在下一步规划工作中更积极、主动、深入地参与，最终形成“参与-反馈-再参与”的螺旋上升的良性循环机制。

## 四、上海“十三五”规划编制中扩大公众参与的建议

在全面深化改革的历史背景下，编制“十三五”规划既要在内容、体例、形式等方面进行创新，也要在编制方法上全面创新。政府作为规划编制的组织者，需要进一步扩大公众参与，使规划编制过程真正成为汇聚民智、体现民意的过程。综合国内外的有关经验和对智库、专家学者的调研情况，建议从健全扩大公众参与的体制机制、提高公众参与的广度和深度、优化公众参与的手段、强化公众参与的效果四个维度提出政策建议。

### （一）推动公众参与的立法，健全全程公众参与机制

#### 1、完善保障机制，推动公众参与的立法

法律是政策得以贯彻实施的前提和保障，没有法律的严格界定，公众参与就容易流于形式。建议参考城市规划公众参与立法，对发展规划中公众参与的范围、流程、内容等做出明确规定，具体可考虑纳入发展规划法的框架体系。一是建立多方利益协调机制。在公众参与的实施过程中，进一步完善机制，充分考虑社会各方的利益诉求，建立公众参与的多方利益协调机制。

二是完善法制保障。保障民意表达合法性，建立多样化的渠道，注重对公众意见的整理、归纳和吸收，建立公众参与的民意表达机制，使公众参与规划和参与程序清晰明了。

三是优化信息反馈。对公众参与所提的意见和建议，进行快速有效的反馈，并形成反馈后再参与的良性循环，通过完善公众参与反馈机制，既可以提升规划的民意含金量，也可通过反复沟通交流，即使某些方面难以取得共识，仍可获得公众的信任和支持。

## 2、加强统筹协调，建立全程公众参与机制

要从规划编制前期就引入公众参与机制，使公众参与贯穿于前期研究、规划编制、规划实施和规划评估等各个阶段和各个环节，实现“事前、事中、事后”全过程的公众参与。要在内容和形式上有所侧重，保障公众参与的广泛性，同时注重不同编制阶段公众参与的差异性，避免过度泛化，科学吸纳公众意见和建议，形成有效的全过程的公众参与机制。

在前期研究阶段，要更加注重充分了解民意，通过微信、微博等新媒体搭建开放式公众参与平台，全面准确获悉社会公众的诉求和建议；在规划编制阶段，要更加注重组织多层面、有深度、有理性的互动讨论活动，如召开各领域专家学者、权威人士参加的咨询论坛、专题研讨会等，为政府明确未来发展方向、主线、目标和路径提供参考，在编制后期则要广泛征询公众对规划内容的意见和建议；在规划实施阶段，要更加注重采取多样化形式，深入开展规划宣传和相关展示活动；在规划评估阶段，要更加注重了解公众对规划实施情况的总体评价和对重点领域的专门评价。

为做好全过程公众参与，还可探索建立公众参与咨询团，由人大代表、政协委员、相关领域专家学者、人民团体代表、社会组织代表、企业代表和居民代表等组成，全过程参与规划编制工作。



图2 全过程公众参与示意图

### （二）提升公众的参与意识，扩大公众参与范围

#### 1、加快观念转变，提升公众的参与意识

推进公众参与的广度和深度，要求政府规划编制部门自身提高对公众参与的重视程度。要认识到规划编制已由单纯的政府

---

行为转向政府与市民互动的公众决策行为，公众参与将成为推动我国规划编制的强大动力，要真正做到听取民意、集中民智、“开门编规划”。

一是提高公众认知度。要转变公众对规划结果的被动了解与接受的传统认识，一方面有计划、有选择地对人大代表、政协委员、行业代表等组织专门的讲座，提高对发展规划的认识水平；另一方面要积极开展社区宣传活动，加强对社区负责人、居民代表关于规划知识的培训，吸引有较强社会责任感的社区精英分子积极参与到发展规划建言献策中来。引导公众积极参与，提升公众参与意识。

二是加强专业知识的普及和宣教。近年来公众参与政府各项决策尤其是规划决策热情有所升温，由于发展规划存在一定的专业性，要在普及规划知识的基础上，有计划、有选择地对部分重点人群开展分专业领域的讲座培训，以及开设网上宣传专栏，让公众能够更加有针对性地对所关注的重点领域提出意见和建议。

## 2、扩大参与范围，充分发挥公众积极性

规划要真正体现城市发展的方向和公众的利益和诉求，不仅需要公众积极参与，也需要公众广泛参与。要进一步扩大公众参与的范围，增强公众参与的普遍性，尽量将相关公众都纳入到参与主体当中。一是兼顾各类利益群体。要充分了解各阶层人群对城市发展的感受度，以及所关注的重点问题。在当前社会阶层分化的情况下，要把握好不同群体的需求，关注不同个人或群体的知识盲点和利益盲点，针对性听取意见，如“失独家庭”、高龄空巢老人等群体。

二是发挥智库等专业机构和专家学者的作用。建议在委托智库、专家开展课题研究、聘请专家顾问的基础上，进一步体现公众参与的广泛性，面向全社会开展课题研究成果征集。要加强政府需求与智库的衔接，建立与智库日常的信息沟通和传递机制，既要让智库及时了解政府面临需要解决的瓶颈问题，也要使智库高质量的咨询报告可以向政府递送，具体沟通形式包括不定期召开座谈会、建立定期报告提交制度等。政府要创造必要的条件，使智库和专家学者能够开展行之有效的实地调研，通过必要的信息搜集，有效提升智库和专家学者在提供决策所需的应急性研究方面的能力，使之形成“接地气”的咨询报告。

同时，要进一步搭建连接政府、智库和国际社会的开放式平台，注重对国际智库优秀成果的充分吸纳，使相关研究能够对标国际，及时了解国际大都市的发展动态，提升研究的深度和广度。比如，可以发挥上海高校智库管理中心等平台优势，统筹智库和专家作用，为规划编制提供研究支撑。要研究出台相关配套政策和考核机制，提高专家学者为规划决策提供咨询服务的积极性，既要听取资深专家的意见，也要注重对青年新锐专家研究成果的吸纳。要充分依托民间智库或社会组织在民意调查方面的优势，开展公众参与。

## (三)创新工作手段，分类推进多渠道参与

### 1、创新平台使用，多渠道开展公众参与

要优化参与形式，创新公众参与平台，在运用好传统平台的基础上，更加注重对新平台的运用，做到“传统”与“创新”相结合，不断提升各类平台使用实效。一是用好传统平台。要利用好现有平台已有民意表达，如对政协、人大等部门通过各类渠道已经发布或递交的建议，以及网民发布的一些重点意见和建议，要注重分类收集，并根据需要进行分析 and 吸纳。

二是注重手段创新。在平台运用过程中，要注重采用创新的模式和方法。要更加注重对门户网站、微信、微博等媒介的使用，特别是要充分发挥好移动互联网贴近民众、方便操作的优势。比如，可以开发手机 APP (APK)，吸引青年群众对规划编制的关注；在特定位置，允许居民通过扫描“二维码”等方式，发表具体的建议和意见。

---

三是购买专业服务。充分借鉴国际经验，通过委托专业机构，凭借其专业化的运营队伍，统筹使用多样化的参与平台或工具，如公众论坛、公众辩论、网络平台、市民小组、媒体互动、问卷调查、媒体互动等。

## 2、做好领域细分，分类推进公众参与

要开展规划大讨论活动，发动社会各方面对规划进行讨论座谈。一是对公众参与对象和内容细化分类。在对规划中需公众参与的内容进行模块化细分的基础上，针对各个模块的具体内容和不同公众的需求领域，划分出不同的意见征询群体，使公众参与更有针对性和实效性，采集的意见更有价值。

二是建立“公众参与民意收集系统”。探索建立“公众参与民意收集系统”，借助行业协会、专业机构等社会力量，多渠道、多方式广泛采集各类人群的意见和建议，根据不同群体的需求和特征，设计不同的调查主题，并对收集到的意见和建议进行统一汇总、分析、研究和吸纳。

三是建立动态名录库。要探索建立全社会各界、不同领域的重点公众参与对象动态名录库，重点听取各领域专业人士的意见和建议，并通过互联网、座谈、访谈、论坛等方式，为其参与规划编制建立常态化、长效化机制。

### （四）强化双向互动，优化公众参与的效果

要强化政府部门与公众之间对规划编制的双向交流，使双方可以连续交换意见，增进公众对规划编制的了解，并便于政府能够及时、全面、准确收集公众意见。一是内容公开透明。做到规划信息透明公开的同时，要提高知晓度，可通过举办民意调查、公开论坛、巡回展览，以及向不同团体举行简介会等活动，力求使规划内容更加贴近民意。

二是形式贴近百姓。在公开的基础上，要加强对规划信息的解读，使用公众喜闻乐见的语言，使公众能够读得懂、看得明白。要通过增强政府与公众的双向互动，形成“参与—反馈—再参与”的良好反馈机制。

三是调集多方参与。要加大非营利组织、企业、社区等有组织地参与的力度。要做好新闻舆论引导，特别是要注重实现社会与网络良性互动。通过多方的参与，找到利益均衡点，有效体现各方的核心诉求，形成符合公众利益的远景目标和战略举措。

四是注重效果评估。在强化双方互动时，要确保参与有度、有序，要鼓励负责任的公众参与，对公众参与的效果进行科学评价，建立对公众参与的评价机制，有效提升公众参与的效果。