
城市治理中公众参与的价值考量与法治进路

周勇¹

（同济大学 政治与国际关系学院，上海 200092）

【摘要】在我国近年来的城市治理中，公众参与的丰富实践彰显了鲜明的“人民性”价值特质。公众参与是“以人民为中心”的发展思想的重要体现，也是推进“共建共治共享”的现代化治理局面形成的重要路径。在“新时代”背景下，人民城市建设不断深化推进，与之伴随而生的新问题也不断出现，公众参与的实际需求和法治诉求日益增强，更为有效的方法指引和制度支撑显得尤为迫切。如何引导公众科学、理性、规范地参与城市治理，需要结合“全过程人民民主”理念，从规则化、社会化、智能化、程序化等维度为人民城市的现代化治理提供更为优化的路径选择和法律制度保障。

【关键词】城市治理 公众参与 价值考量 法治进路

【中图分类号】D902 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1673-0186（2022）005-0087-012

城市的发展和城市人的发展间的关系是城市治理的中心命题。习近平总书记考察上海时指出：“城市是人民的城市，人民城市为人民。”^[1]这表明了“以人民为中心”是现代城市治理必须坚持的价值理念和奋斗目标。基于这一理念，可以看出城市治理的价值不仅在于基础设施建设的更新迭代，更在于城市人的全面、自由的发展。

在“新时代”，人民对美好生活的向往催生了对城市治理水平的新需要。公众参与已成为人民群众表达诉求和融入城市治理的重要形式，并迫切需要通过制度予以保障。党的十九大报告指出：“加强社会治理制度建设，完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制。”^[2]

这要求在现代化治理语境下，探索更多“以人民为中心”的城市治理参与模式和路径。2021年，习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上的重要讲话中强调：“发展全过程人民民主。”^[3]这一对我国社会主义民主的新论断，为公众参与城市治理的研究提出了新命题。

一、学界相关研究进展分析

近年来，学界对城市治理过程中公众参与的研究视野日益扩大，研究内容不断丰富，逐步跳出传统公共决策领域，使得研究路径更加多元，相关学术话语体系初步构筑，但随着经济社会的发展，新的实践问题不断出现，相关理论供给显现不足，研究范式也有待转换。

其一，关于公众参与城市治理的民主价值探讨为本研究提供了理论支撑。学界多侧重于从我国改革发展的实际出发，结合经济建设、政治建设、社会建设等方面的动态状况，探讨公众参与城市治理的合理性。例如，蔡定剑教授指出：“公众参与能给政府决策和治理提供丰富的制度资本，建立公众参与可以大大改善政府决策和治理状况，从而提高政府的合法性，更好地实现‘以

作者简介：周勇，同济大学政治与国际关系学院法学博士研究生，研究方向：宪法学与行政法学。

民为本’的执政理念。”^[4]

王锡铎教授指出：“参与民主提供了一种关于公共生活问题的解决方案，主张在代议制民主的框架内，让公民能够积极有序地参与公共事务，而所参与的公共事务的层次也能更高，逐步扩展到整个社会生活。”^[5]可见，国内学者从政府治理、民主政治发展等视角，对公众参与的民主内涵进行了探究，在一定程度上达成了共识。

其二，关于公众参与城市治理的实践研究日趋多元化。随着国家治理体系和治理能力现代化的推进，以实践为导向的公众参与与城市治理研究样本逐渐丰富。例如，张丽梅、王亚平对城市规划中的公众参与进行了探讨，认为公众参与是实现城市规划管理决策科学化、民主化的必由途径，未来研究应重点关注公众参与的内涵演变以及组织结构变化，要从管理决策角度对公众参与行为重新思考，强化社区组织在公众参与中的基础性地位^[6]。

张艳纯、陈安琪对公众参与环境治理进行了探讨，分析了公众参与对地方政府环境规制政策效果的影响程度，以进一步观察公众参与、地方政府环境规制对环境治理效果的显著性^[7]。张瑞平对价格决策领域的公众参与进行了探究，分析了在大数据时代来临的新形势下，完善我国价格决策的公众参与的路径选择，认为价格决策既需要政府价格主管部门发挥决策主体作用，又需要公众发挥参与主体作用^[8]。可见，公众参与在不同领域有着不同的研究重点，基于对不同领域的实践研究，能够丰富公众参与研究的维度，并积累更多公众参与的制度样本。

其三，关于公众参与城市治理的法治视角研究相对单薄。有关公众参与城市治理的研究较早地受到政治学、行政学、管理学等领域学者的关注，目前的研究成果多集中在这些领域，涉及公众参与的法治研究也相对宏观。王学辉和王亚栋指出：“公众参与目前主要存在着概念泛化和实践形式化的问题。因此，有必要在行政法治的语境下追溯公众参与的权利来源，并通过对其进行本质分析提取实质性公众参与概念。”^[9]

姜明安教授从行政决策的视角进行研究，指出“行政决策要合法化、法治化，就必须使相应决策反映、体现人民的意志和利益，而要使行政决策反映与体现人民的意志和利益，就必须使行政决策民主化：让人民参与行政决策，并让人民的愿望、意见、呼声真正影响行政决策。”^[10]此类研究从法治维度探讨了公众参与在监督政府依法履职、维护公民合法权益、推动社会自治等方面的独到功能和制度完善方向。

综上所述，应看到该领域的研究依然存在局限性，使得理论的实践指导功能较难有效发挥。具体的欠缺之处主要有：

一是基于法学视角研究的理论创新还不足。虽然法学领域对公众参与城市治理的研究逐渐展开，但有关重要理论还主要是先期研究的学者提出的，近年来研究的同质性较强、重复性研究较多，缺乏创设性的制度构建。

二是理论研究相对实践发展有所滞后。近年来我国社会治理加快推进，公众参与的实践也发生了一些新变化，而理论界对其关注还不够及时，理论跟进相对迟缓。

三是基于我国话语和时代特点的研究还需提升。国内有关早期研究多基于国外的民主理论和法律制度的援引，近些年来国内研究逐渐注重我国的理论和制度支撑，但相关研究成果略显不足。基于以上研究状况，本文拟立足于国家治理体系与治理能力现代化的最新理论成果，从全过程人民民主、人民城市建设、法治政府建设等视角，探讨公众参与城市治理在民主理论上的合理性和现行法律上的合法性，从而提出公众参与城市治理的法治完善建议，力争为保障其“人民性”内涵的实现提供有益参考。

二、价值内涵：“人民性”贯穿城市治理全过程

在新时代背景下，“全过程人民民主”在城市治理的实践中不断发展，公众参与城市治理的价值内涵集中体现在其“人民

性”特质上。因为“人民性”是马克思主义最鲜明的品格^[11]，也是当代中国城市治理的重要理念。2020年6月，上海通过了《中共上海市委关于深入贯彻落实“人民城市人民建，人民城市为人民”重要理念，谱写新时代人民城市新篇章的意见》^[12]。这些都进一步体现了人民至上原则在新时代城市治理中的地位。具体体现在如下几个方面：

（一）现代城市治理的价值目标凸显“人民性”

“人民城市为人民”强调的是人民对美好生活的向往是城市治理的方向。这从工作宗旨的角度，反映出城市治理工作的出发点和落脚点是最广大人民的根本利益。习近平总书记多次指出：“必须始终把人民利益摆在至高无上的地位，让改革发展成果更多更公平惠及全体人民，朝着实现全体人民共同富裕不断迈进。”^[13]

进入新的历史时期，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。“人民群众对美好生活的向往”是我国城市运行的价值追求，城市需要为人民群众的生存发展提供更优质的资源和更便利的机会，打造更多成就城市人梦想的物理和关系空间；“不平衡不充分的发展”反映在城市治理领域主要是城市治理状况的不平衡不充分，关系到人民群众能否享有改革发展带来的红利，是城市治理实践需要解决的重大问题。而这一问题的解决需要充分了解人民群众的生活实际和对未来生活的新期待，保障人民在新时代的城市生活中依法享有参与的权利和表达的自由。

（二）公众参与是城市治理“人民性”的实现路径

“人民城市人民建”强调人民是城市的主人，更是治理的主体。随着科技进步和社会生产力水平的提高，城市发展有了更多的强劲动力和提高人民生活水平的可能，也对实现“城市让生活更美好”的愿景提出了更高的要求。特别是党的十八大以来，基于社会治理创新发展的新趋势，国家对城市治理也有了更高的格局定位。

“共建、共治、共享”的理念在城市治理实践中生成，并持续地反作用于城市公共事务的方方面面。所谓“共”，是指多元主体的共同参与，在城市治理场域中主要体现为各方主体参与城市公共事务。例如，上海正在努力建设中国特色社会主义现代化国际大都市，近年来上海开展的城市社区治理、城市交通综合治理、城市生活垃圾分类等都是公众参与的实践范本。

同时，现代化视野下的城市建设不限于一城一地，长三角区域一体化、粤港澳大湾区、京津冀协同发展的城市群格局也正在形成，这就需要更多城市、更多区域的人民群众坚持主体地位，发挥各自优势，具体参与到城市群的协调发展中来，以达成“人人有序参与治理，人人都有人生出彩机会”的城市愿景。

（三）“人民性”是城市治理现代水平的检验标准

人是城市的尺度，让人民群众满意已经成为现代化城市治理的基础要求。由于现代城市治理面临许多新的问题与挑战，对于城市治理水平的评价也有了新的更高要求。用什么样的标准来衡量城市治理水平取决于国家制度和社会性质。我国的城市治理工作与人民群众息息相关，更应当重视人民群众的满意度。

习近平总书记强调，“群众意见是一把最好的尺子”^[14]。群众意见可以反映城市治理中的实际问题和城市治理决策的现实效果。在城市治理决策之初，就应当坚持群众标准，将群众的期盼及时反映到决策之中，制定相应的制度和规范都要注重群众的呼声和评判，不能搞“闭门决策”。

在城市治理决策实施的过程中，要经常审视是否按照人民群众的要求实施，看一看哪些方面群众不满意，及时采取改进的办法和措施。对于城市治理的效果，也要由人民群众来评价，不能自说自话、自我满足。同时，在评价过程中，赋予群众更多的评判权，通过真实的意见表达“真诉求”，而不是形式上的“走过场”。

三、法治逻辑：为公众参与城市治理赋权增能

在现代城市文明发展进程中，民主与法治的内涵密切关联、互为发展动能。“民主决定了法治的价值和效能，而法治则为民主提供规则和保障。”^[15]在城市治理中贯穿“全过程人民民主”，同样需要强有力的法治保障。

党的十九大报告指出，到 2035 年的社会建设目标是“现代社会治理格局基本形成，社会充满活力又和谐有序”。这里的“和谐有序”的重要方面是公众参与的有序，此种局面的达成要通过完善的法律制度，在充分保障公众参与权的同时，防止无序参与带来的负面效应。

（一）城市治理中的公众参与需要法治护航

1. 法律供给是公众参与权有效实现的制度性前提

快速更新的城市发展中出现的新场景和新样态，需要持续更新的制度跟进。比如，近年来，“智慧城市”^[16]、“健康城市”^[17]、“生态城市”等一些新的城市治理理念提出，需要及时探索新的治理方法，并上升为相关立法，进而推进后续的城市治理实践。

公众参与的法律制度作为城市治理法律制度的重要组成部分，也在顺应时代发展而不断更新。例如，针对我国生态环境治理的新形势，2015 年颁布的《环境保护公众参与办法》、2018 年颁布的《环境影响评价公众参与办法》等，在参与条件、形式等方面予以明确，保障公众依法行使决策、管理以及监督的权利。

这些制度保障让公众的权利得到法律层面的认可，并为公众开展参与活动提供了行为指引。更为重要的是，当公众的权利受到不当的城市治理政策或决策的侵害时，可以依据法律寻求相应救济。

2. 公众参与的秩序性有赖于合理的法律制度规制

城市治理涉及经济社会运行的各领域，与城市规划、建设、管理、评估等各环节相关联，需要高效、有序地推进。法律的规制可以减少公众参与过程中的阻力，让参与的途径更为畅通，但鼓励和保障公众参与，并不意味着让公众随意地、没有界限地参与。只有依照宪法及法律的规范实行的民主，才能称得上是有序的民主。

实践中，曾经出现过一些无序参与的现象，在一定范围内影响和干扰了经济社会秩序。尽管决策、听证等制度正在逐渐完善，但在有些领域还存在政策空白以及部分规则的可操作性有所欠缺，从而导致有时政府在引导公众参与方面不够顺畅，让公众自发的参与徘徊在治理活动的边缘。

有些政府官员会存在错误认识，把公众参与看作是麻烦和负担。公众的不满得不到制度化的解决，就会寻求非制度化的参与，进而给政府管理带来不稳定因素。因而，要对公众参与进行有效管理，依靠法律这种可信赖程度高的手段，使公众参与更具有制度性、程序性以及规范性。城市治理在确保公众参与的基础上，设置公众参与活动的法律边界，才能让公众参与权在有序的范围行内行使，不对正常的行政管理秩序造成冲击。

3. 明确的制度设定为公众参与提供稳定的效果预期

公众如果对参与活动没有期许，那么便没有公众参与的动力。实践中，部分公众忽视参与或不愿参与的原因主要有不知道怎么参与、参与渠道不便利、参与效果不明显等。所以，城市治理需要为公众提供可以遵循的规则和可以预期的结果。

特别是现代城市人口具有流动性强的特点，新进入城市的居民有融入城市和参与城市日常生活的需求，只有有法可循才会让新城市居民想参与城市治理时不至于手足无措或惶恐不安。同时，政府也需要适应新群体不断加入城市治理活动的实际，改进吸纳公众参与的方式并通过法律予以固化，确保城市新居民拥有顺利表达诉求的途径。

公众参与机制是否健全会影响到公众对于参与城市治理效果的预期。如果公众感觉自己提出了意见或建议也无法被管理部门重视，公众也就渐渐失去了参与的热情。所以，需要规范公众意见听取制度、公众意见回应制度、城市治理决策的考核评价制度等，让公众意见得到充分的尊重，提升基层协商参与的效能感^[18]，使得公众切实地对自己意见表达的效果有合理预期。

（二）公众参与是城市治理法治建设的内生动力

“体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力，是新时代立法工作和法治建设的根本目的。”^[19]“全过程人民民主”也体现在保障民主有效实现的法治建设之中。公众参与和法治建设存在着相互依赖的共生关系，城市治理中的法治建设又需要公众参与的有力支撑。

城市治理法治建设是用法律手段来调节城市运行中的各方关系。城市治理的过程可以看作是通过合理的决策和制度制定让关系空间更加优化、更加和谐的过程。这一目标的实现离不开人民群众的参与、配合和监督，以达到民意普遍认同的法治目标。

1. 公众是城市治理法规政策形成的推动力量

公众参与是城市治理法律制度的合法性和正当性的体现。城市治理法律制度是对各方主体利益的权衡，良好的城市立法，有赖于公众参与的广泛性和有效性。公众参与的意见收集和反映可以为城市治理相关立法活动提供民意基础。目前涉及城市治理的领域有城市规划、环境治理、住房建设、社会救助、公共卫生等，这些领域的相关立法也在探索完善之中。

一方面是国家层面的立法，例如《城乡规划法》《环境保护法》《土地管理法》等，这些法律在全国范围内普遍适用；另一方面是地方层面的立法，例如《上海市生活垃圾管理条例》（2019年颁布）、《江苏省农村公路条例》（2020年颁布）、《北京市非物质文化遗产条例》（2019年颁布）等，这些法规规章的适用具有一定的地域性。此外，各地也在开展形式灵活多样的公众参与立法活动，比如，深圳、上海、广州等城市在探索符合城市特点的立法听证制度。

一般而言，公众参与对于城市治理有关的法规制定可以起到三方面作用：一是充分表达利益诉求，让城市立法体现民意、解决民需；二是具有专业背景的公众为立法提供专业的信息参考，让立法机关得到更为丰富的信息；三是发现法案起草时未发现的基层中实际存在的问题，及时予以修正。

2. 公众是城市治理法律政策落实的重要主体

公众普遍接受的法律和政策能够使得公众主动遵守，确保法律和政策的执行效率。因为公众参与其中的政策制定更具有合法性及可认可性，继而强化公众对政府的信赖度，降低政府推动法律政策实施的资源消耗。

近年来，“群体性事件更多地发生在地方政府行政决策和行政执行过程中”^[20]，例如杭州垃圾焚烧厂选址事件、江苏启东造纸厂排污项目事件等等。政策法规或决策要获得民众认可，其执行流程才可能顺畅。

公众参与对于城市治理法律制度落实的积极意义在于：一是可以让政府的立法或决策全面体现出民众的意见，妥善对待各方诉求，平衡各群体之间的利益，制定更加合理的决定，使得城市民众具有获得感；二是公众参与为行政管理主体提供了沟通的契机，通过各种形式的公众参与活动，行政主体可以向民众阐明政府行为的背景、缘由以及合理性，争取民众的理解，说服民众

接受治理政策的基本思路；三是公众参与制度制定的过程实质上也是对民众开展知识普及教育的过程，现代社会的城市治理政策往往会涉及比较前沿的信息、知识和技术，通过公众参与，能够使得他们了解城市治理的难题和基础知识，强化社会对政府治理的共识基础。

3. 公众对城市管理权运行形成有力监督

城市治理的政府主体是依照法律授予的权力来开展治理工作的，其权力来源于人民，也需要接受人民的监督。权力自身具有一定的扩张性，仅靠权力行使者的自律是不够的。政府如果缺乏监督，权力就会失去约束，会给社会秩序和公正带来极为恶劣的负面影响。

城市治理监督，一方面是来自内部的自我监督程序，另一方面是来自社会的外部监督。如果缺乏外部监督，只依赖政府内部监督，极易出现监督不力的问题，难以获得长期的效果。当前有些地方政府的城市治理失误问题依然存在，其中一个重要原因是地方政府的决策者存在着权责失衡现象，对决策有决定权的行政首长有很大的权力，但是其可能承担的责任却相对较轻，那些失误的治理决策往往不会让决策者个人独自承担主要责任。

另外，当前有关决策责任的追责制度规定不够具体明确。即使有的法律文件中提及决策责任，一般也缺乏可具体执行性，相关责任主体与形式不够明晰。公众监督可以一定程度上补位监督制度的缺失，在公众监督下，相关政府人员会出于对自身责任承担和职业发展等方面的考虑，而谨慎地遵守法律和职责要求。

四、优化进路：公众参与城市治理的法律制度完善

基于上文所述，公众参与作为“全过程人民民主”在城市治理中的重要实践形式，其“人民性”内涵需要健全的法律制度保障。在“新时代”法治国家建设的大格局下，公众参与城市治理应结合法治政府和法治社会建设进行一体化的通盘考量。

针对实践中存在的问题和不足，可通过规则化、社会化、智能化、程序化的机制安排，充分保障在现代化城市治理中“全过程人民民主”的全面、有序、有效实现。

（一）规则化：健全城市治理中的公众参与权立法

公众有效参与城市治理的前提是合法有效的规则依据。如有学者所言：“法治城市建设应遵循一定的法秩序规则，让权力制衡、权利保障和程序规范等各个构成要素成为一个有机整体，相互制约、相互协调。”^[21]

近年来，我国越来越多的省、市加强城市治理立法，但是目前在中央层面还缺乏统一的行政程序法，公众参与在城市治理领域缺乏权威性的法律依据，需要借鉴国外立法经验加快行政程序法的立法进度。

虽然我国公民参与权具有宪法性基础，但具体在城市治理领域的配套立法仍需完善细化。涉及公众参与城市治理的有关权利主要有知情权、参与权、选择权以及监督权等。在城市发展过程中具体行政涉及的范围越来越广，如公共卫生、公共预算、食品安全等行政领域公众参与的需求越来越大。在加强公众参与配套的法律规定方面，需要注意以下三个维度：

一是完善城市治理的不同层级的立法。在国家层面，要进一步完善《行政程序法》统一立法，完善《重大行政决策程序暂行条例》，推进《城市规划法》《价格法》《环境保护法》等各领域单行法律的更新。在地方层面，要加强地方法规、条例、规定等制度文件的制定，尤其是各地方经济社会发展情况不同，需要结合区域实际，制定灵活有效的城市治理政策，符合国家关于“一城一策”的精神。

二是健全城市治理的不同领域的相关立法。目前,城市规划、环境保护、价格决策等领域通过立法赋予了公众相应的参与权。然而,随着社会的发展,一些新的领域在城市治理过程中问题凸显,例如,社会信用、食品安全、公共卫生、公共安全等领域的公众参与制度建设均有待加强。

三是细化公众参与的不同方面的立法。公众参与是一个系统化的过程,涉及参与的方式、途径、事项范围、程序等方面,这些方面都需要不断地细化规定,使参与的过程更加清晰规范。

（二）社会化：改进公众参与城市治理的共治主体制度

公众参与是具有不同利益诉求社会主体的参与。能否有效发挥主体理性的价值直接影响着新时代城市治理的成败^[22]。在城市治理的公众力量中,除了公民个体外,还有社会团体等组织化的参与主体。实质上,“与分散的个体相比,个体利益的组织化可以带来更多的参与资源、更丰富的信息。”^[23]

公众个体参与城市治理在程序设置和具体操作上都较为简便灵活,但个体参与更多是对个人利益的表达,意见较为分散。所以,个体参与在城市治理方面存在一定的局限,需要通过相应的组织形式凝聚共同的利益诉求,形成团结一致的行动。例如,在2020年疫情期间,上海的“战疫”志愿者挺身而出、逆行而上,成为“战疫”一线的先锋队和主力军。

据统计,截至2020年5月,上海青年志愿者共上岗9.8万人,累计服务时长超过200万小时。在疫情防控及助力复工复产一线共组建了1796支青年突击队,队员5.3万人^[24]。他们驰援武汉、守护城市、加班生产、无偿献血……为城市的安全运行贡献了重要力量。这些也体现了多元主体共治的优势。

城市治理中的组织化参与,可以通过共同利益诉求的集中表达,使公众形成与行政权力平等对话的能力。因此,需解决利益主体组织化的问题,结合不同利益群体的特点形成合理的组织化表达机制。

现代化的城市治理不可以简单地依赖政府承担治理责任,应该树立多元治理、共享共治的新思维,建立现代城市治理主体结构。要结合城乡基层治理体系建设,在政府主导下,充分协同企事业单位、社会组织和其他公众等多元主体,构建政府治理和社会调节、居民自治良性互动的社会治理机制^[25]。

之所以如此重视社会组织参与,主要是因为社会组织是某一类利益群体的集合和代表,比起公民个人分散的表达诉求,社会组织的参与可以更加高效地发声,并可以抵御个人较难承担的时间和财力成本,提升社会自我治理的能力。

在组织化参与方面,要通过制度手段,合理界定政府和社会组织功能边界,正确处理政府和社会关系。同时,还要高度重视基层的参与力量,充分激活各种行业协会以及城乡居民组织功能,有效推动社会治理的进步。

（三）智能化：开拓大数据时代的现代化参与路径

我国在城市治理实践中出现了征求意见会、民意调查、听证会、恳谈会等公众参与形式。然而,信息技术的发展,特别是大数据技术的发展,为公众参与方式的丰富提供了更多可能,对于推进城市治理的智能化、精细化水平具有重大影响。具体而言,可以从如下方面加强探索:

一是借助网络新媒体及时发布城市公共事务信息。当前公民接受政府信息主要依靠新媒体,政府信息公开的样态需要适时更新,顺应公众接受方式。

二是充分利用新型政务互动平台，建立政府和民众两者互相交流的现代化途径，例如，有学者提出，基于平台赋权和议题匹配两个维度，推动政民互动平台提升公众参与有效性^[26]。

三是充分运用大数据技术，分析公众群体需求和舆论趋势，制定出体现民众利益和需求的政策和决策，例如，上海在 2020 年疫情期间，依靠“一网通办”“一网统管”守好校门家门社区门和城市大门，把流行病学调查做实做细^[27]。

四是运用人工智能技术，让公众有更多情景式、体验式、沉浸式的模拟参与体验，更加形象化地感受城市治理事项的情况和可能发展的趋势。

在利用这些新的技术形式时，需要设计合理的法律框架，让城市治理既可以享有技术红利带来的便利，又避免科技对于公民权利行使和政府权力运行造成的负面影响。比如，规范政府对信息的收集、处理、利用，保障公民个人信息安全。这需要从以下方面加强相关法律法规的建设：

一是健全城市治理中大数据手段运用的法律制度。在相关数据的对外开放上，需建立政府数据资源开放清单等，规范数据开放的范围、程序、条件；在获取公民或机构的数据方面，应当规定数据合法获取方式和非法获取责任等¹。

二是算法的赋权与限权。随着人工智能技术的发展，算法技术深刻影响着社会生活和城市治理的诸多方面。“人工智能算法凭借其优越的预测分析能力为公共决策提供了强大的智能支持。”^[28]在充分运用算法技术助力公众参与的同时，也应注意算法权力的滥用可能导致的负效用，有必要建立限制算法权力扩张的法律机制，防止算法应用主体利用数据集成便利，挑战政府权威或侵害公民信息和财产安全。

三是加快出台约束网络公众参与行为的有效法规，对政府、公众、网络媒体等主体的权责进行合理规制，从法律层面上确保网络公众井然有序地参与。例如，2020 年 3 月实施的《网络信息内容生态治理规定》，强调了“政府、企业、社会、网民”等各类主体在网络生态治理中的作用，重点规范了参与主体的权利与义务^[29]。其为后续有关公众参与的网络行为的具体立法提供了参考思路和法律依据。

（四）程序化：加强公众参与的全周期、全流程管理

城市治理有着自身的周期和规律。在我国城市治理的实践中总结出了“全周期管理”理论²，这既是城市治理经验的总结，又是新时代城市治理的新需求。特别是针对新冠肺炎疫情期间暴露出来的问题，让我们意识到需要系统性地构建社会治理的全链条。

城市治理中的“全周期”主要表现在：一是从治理介入时机上，做到即时性应对，风险治理控制需要做到及早发现，及早应对，有效控制；二是从治理运行过程上，以系统思维视角，统筹各流程环节有序衔接，特别是“要确保整个管理体系从前期预警研判、中期应对执行、后期复盘总结形成一个有机的闭环，真正做到环环相扣、协同配合、权责清晰、系统有序、运转高效”^[30]；三是从治理效果评价上，加强事后反思与调整，实现风险管理闭环，充分吸纳社会对治理的过程和效果的评价，形成正、反向反馈，以及时优化升级治理机制，增加治理工具箱中的治理措施和程序方案的储备。

在城市管理的周期中，需要对每个阶段、每个环节的流程进行规范。当前，我国对于公众参与程序的规定政策性、原则性比较强，在公众参与的程序规则制定上还需进一步提升可操作性，特别是在具体领域的公众参与程序规定上应当明确清晰。

从整体的城市治理过程来看，需要建立涵盖城市治理的各领域、全流程的程序规范体系，从诉求表达、利益协调、权益保障等方面进行合理、顺畅的过程安排。在城市治理的决策正式作出前，如果相关草案没有充分征询公众意见，就不应当作为城市政

府执行事务的根据；在城市治理的决策作出时，应当充分考虑公众意见的合理性和是否予以采纳，在公布决策方案时应当说明公众意见的采纳情况，没有采纳应当向公众说明理由；在城市治理的决策作出后，如果正式付诸实施，应当有公众参与执行监督的程序规范，以保证全流程的民意体现。尤其是要建立科学合理的城市治理考核评价程序，通过公众满意度调查和 KPI 等数据化指标，对城市治理的社会效应和经济效应等进行评估。

五、结语

“人民性”是我国现代城市治理的题中应有之义。公众参与不单是现代城市治理的基本要求，还是现代法治的重要内容，城市建设既要体现人民意志，又要加强法治保障。在新时代背景下，需要构建以人民为中心的现代城市治理主体结构，充分发挥公众参与和城市治理法治化的相互促进作用，基于法治的要求管理城市公共事务。坚持人民中心、公众参与主体地位、政府与社会共治是全国城市治理都必须遵循的，但各地要从实际出发，结合当地城市治理状况和人民需求状况，形成“共建共治共享”的人民城市治理局面。如此，才能更好地实现“人民城市”建设的人本价值。

参考文献：

- [1] 习近平在上海考察强调深入学习贯彻党的十九届四中全会精神提高社会主义现代化国际大都市治理能力和水平[N]. 人民日报, 2019-11-04(001) .
- [2] 习近平. 决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M]. 北京：人民出版社出版，2017:49.
- [3] 杨振武. 发展全过程人民民主彰显中国式民主优势[N]. 人民日报，2021-08-04(009) .
- [4] 蔡定剑. 中国公众参与的问题与前景[J]. 民主与科学，2010(5):26-29.
- [5] 王锡锌. 参与式治理与根本政治制度的生活化——“一体多元”与国家微观民主的建设[J]. 法学杂志，2012(6):94-98+104.
- [6] 张丽梅，王亚平. 公众参与在中国城市规划中的实践探索——基于 CNKI/CSSCI 文献的分析[J]. 上海交通大学学报（哲学社会科学版），2019(6):126-136+145.
- [7] 张艳纯, 陈安琪. 公众参与和环境规制对环境治理的影响——基于省级面板数据的分析[J]. 城市问题, 2018(1):74-80.
- [8] 张瑞平. 完善我国价格决策公众参与的路径选择[J]. 价格理论与实践，2015(3):60-62.
- [9] 王学辉，王亚栋. 行政法治中实质性公众参与的界定与构建[J]. 法治研究, 2019(2):50-59.
- [10] 姜明安. 推进行政决策民主化是法治政府建设的首要任务[J]. 中国党政干部论坛，2016(2):44-47.
- [11] 舒浩，潘信林. 人民性是马克思主义最鲜明的品格[N]. 解放军报，2019-05-22(07) .
- [12] 高举人民城市旗帜践行人民城市理念[N]. 解放日报，2020-06-24(001) .

-
- [13]汪晓东,李翔,马原.江山就是人民人民就是江山[N].人民日报,2021-06-28(001).
- [14]习近平.在党的群众路线教育实践活动总结大会上的讲话[N].人民日报,2014-10-09(002).
- [15]邵六益.“全过程人民民主”的法治保障[J].法治与社会,2021(10):18-19.
- [16]崔庆宏,薛凯,王广斌.公众参与智慧城市建设的意愿、行为与绩效关系研究[J].现代城市研究,2019(11):113-119+131.
- [17]张冉燃.上海如何领航“健康城市”[J].瞭望,2019(41):60-61.
- [18]杨守涛.社区协商中的公众参与效能感研究[J].治理现代化研究,2020(2):81-89.
- [19]全国人大常委会法制工作委员会.发展全过程人民民主加强和改进新时代立法工作[N].人民日报,2021-10-26(009).
- [20]张继红,刘琼莲.新时代地方政府完善公众参与机制的困境与重构——以群体性事件为例[J].云南行政学院学报,2020(1):101-106.
- [21]唐文娟.让法治为城市建设定规矩[J].人民论坛,2017(13):156-157.
- [22]徐顽强,王文彬,王倩.主体理性与新时代城市治理:一个分析框架[J].学习与实践,2019(2):82-89.
- [23]王锡锌.公众参与和行政过程——一个理念和制度分析的框架[M].北京:中国民主法制出版社,2007:83.
- [24]刘雪妍,洪俊杰.上海青年战疫中展现勇气锐气朝气[N].解放日报,2020-05-04(001).
- [25]刘志昌.打造共建共治共享的社会治理格局[N].中国社会科学报,2019-11-27(008).
- [26]韩万渠.政民互动平台推动公众有效参与的运行机制研究——基于平台赋权和议题匹配的比较案例分析[J].探索,2020(2):149-160.
- [27]刘士安,李泓冰,姜泓冰.上海这座城市,到底好在哪里?归根到底是这四个字[EB/OL].[2021-07-24].<https://wap.peopleapp.com/article/5642032/5562880>.
- [28]吴进进,符阳.算法决策:人工智能驱动的公共决策及其风险[J].开放时代,2021(5):194-206+10.
- [29]王春晖.深度解读《网络信息内容生态治理规定》[J].中国电信业,2020(3):68-73.
- [30]倪明胜.以“全周期管理”重塑基层治理格局[N].光明日报,2020-03-31(002).

注释:

1 参考 2021 年 9 月 1 日起施行的《中华人民共和国数据安全法》。

2 2020 年 3 月 10 日，习近平总书记在湖北省考察新冠肺炎疫情防控工作时强调，要着力完善城市治理体系和城乡基层治理体系，树立“全周期管理”意识，努力探索超大城市现代化治理新路子。