

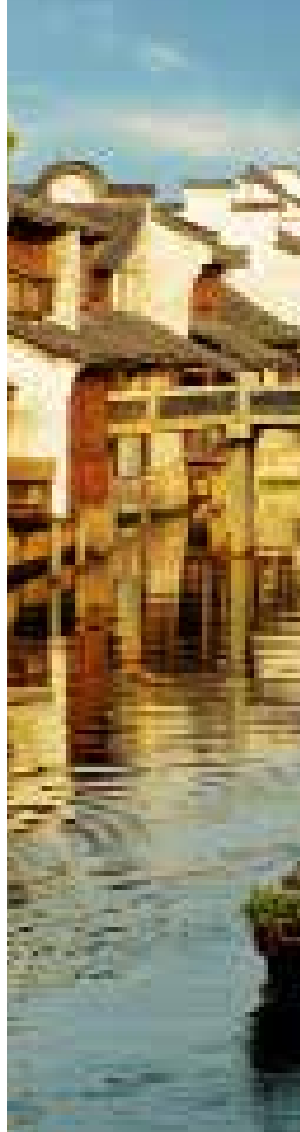
（三）城市治理中的公众参与

导读：公众参与是城市治理中的重要一环，推进以人为核心的城镇化建设，能够激发公众参与城市建设的积极性，增强公众执行力，整合社会资源，确保城市治理决策能够充分平衡不同利益相关方关心的内容，同时提升居民的归属感、“市民”意识和素质，有效促进城市发展。互联网不仅为政府改善社会治理提供新手段，为公众参与社会管理提供新渠道，为进一步密切政府与群众的关系提供新桥梁，也有利于加速推进政府职能转变和管理模式创新，有效提升社会管理水平。“互联网+”模式下的公众参与助力实现互联互通、共享共治，无疑将成为新型城镇化进程中不可或缺的形式。了解国内外公众参与案例及创新模式，对中国的公众参与城市治理有重要的借鉴意义。

公众参与在城市治理和发展中必不可少。1969年，美国学者谢里·阿恩斯坦发表了“公众参与阶梯理论”，认为根据公众参与的程度可以将公众参与划分为不同的层级，并指出公众参与的本质是公众对决策过程即决策本身的知晓、评论及影响程度。国外开展公共参与实践，积累了诸多有益的经验，案例以政府、企业和第三方机构的作用为重点，提供了不同的公众参与城市治理的成功案例。

随着互联网的兴起和公众参与意识的提高，我国城市治理中公众参与的现象越来越普遍。目前在大城市及沿海地区有着较多的尝试与实践，这些公众参与案例大多是自上而下的模式，即由政府发起，鼓励公众及企业的参与。

在加拿大城镇规划和管理中，公众参与是一项必须的程序。早在20世纪30年代，加拿大东部的新斯科舍省就出现了公众参与的雏形。经过几十年发展，已成为加政府和公众都比较赞同的城市管理方式。以多伦多为例，该市议会于2007年颁布并实施了“城市气候变化、空气清洁与可持续能源行动计划”，收到良好效果。为进一步扩大本计划中社区公众参与的范围，确保听到更多不同意见，多伦多社会发展局、财务和行政部门与重点社区的青年团体与社区居民进行了磋商，并举办了六次研讨会广泛征求公众对应对气候变化战略框架文件的意见。政府通过上述方式增强了公众对应对气候变化内涵的了解，引起公众对温室气体减排问题的关注，并明确了居民“邻里环保行动”中值得注意和改善的问题，从而有针对性地提出解决方案，促进了社区团体与企业之间的





紧密合作，成为加拿大公众参与城市治理的范例。

浙江省嘉兴市通过创新环境管理机制与参与主体，开始了从政府环境管理向治理，以及从政府单方面管制向多元、合作、开放的转变。近年来，嘉兴市政府着手搭建公众参与平台，先后成立了嘉兴市环保联合会、市民环保检查团、专家服务团、生态文明宣讲团、环境权益维护中心，让政府部门、媒体、企业、公众、专家在同一个平台就各自关心的城镇治理问题进行协商。2010年，嘉兴市民环保检查团和环保专家服务团联合调研后，认为嘉兴的环境资源承载力比较低、地形狭窄，建议市政府否决一个投资达100亿元的橡胶项目并获得了成功。

美国西雅图有着“全美最佳居住地”、“全美生活质量最高城市”、“最佳生活工作城市”等诸多美称。除了温和湿润的温带性海洋气候以外，广泛而自发的城市治理公众参与也是西雅图获此殊荣的秘密武器。西雅图市中心协会（Downtown Seattle Association，简称DSA）是由企业、社会团体、西雅图市民自发组织的非营利性社区倡导机构。为了推动西雅图交通运输环境的改善，鼓励市民低碳出行，西雅图市中心协会从机构内部募集资金，联合市县级政府机构推出了“西雅图通勤”项目，为西雅图市民提供免费的公交搭乘服务。此外，该机构征集500名不同利益相关方建议，提出了推动西雅图城市发展的“五年战略规划”，就区域工作机会增加、可持续市中心、公共安全及人群服务、市区改造、家庭儿童友好城市核心、替代隧道建设、社区循环、多样化信息渠道八个方面立项，促进西雅图城市向着更加人性、便捷、可持续的方向发展。

江苏省常州市自2008年开始推进“阳光规划”政策，以期提高公众参与力度，加强规划公信力。常州市政府在全市范围内聘请市民规划师，参与规划编研、规划管理、规划执法等方面工作，并成立市民规划师组织。这些市民规划师包括企事业单位的职工、学校老师、街道办事处、媒体记者、退休老员工等。在近期完成的《南市河历史文化街区保护规划》中，市民规划师提出“进一步突出南市河历史文化街区的特色”和“补充对现有街巷风貌、肌理、建筑遗存统筹保护，最小化干预，确保历史街区要素的原真性”等建议得到市规划局采纳。从2008年-2014年，市民规划师参与各类规划编研项目讨论近50次，如《常州市绿地



系统近期实施规划》、《常州市区工业遗产保护与利用规划》、《常州市主城区社区慢行系统建设规划》等，提出意见和建议数百条。

日本的公众参与起源于 20 世纪 60 年代的反公害运动，目前已经形成了较为成熟的体制与结构，它有着明显的“市民先行”特点，并得到了日本《城市规划法》的肯定和保护，其重要性不言而喻。以横滨为例，为界定市民、社会、政府三方在城市生活垃圾管理中的责任分担，横滨市成立了由企业组成的“资源循环事业协同组合”，其职责包括发行环境月刊，宣传循环型社会基本理念，定期开设相关讲座、学习会；接受政府外包，承担政府及下属机构资源分选业务；为政策咨询机构输送相关人才，担任“横滨生活垃圾减量化行动委员会”委员，对减量化、资源化以及生活垃圾处置相关事宜进行调查和讨论。这是工商企业通过公共参与途径为城市发展做出贡献的经典案例。

安徽省芜湖市的“市民心声”网站是安徽省最早建立起的常态化的在线回复、在线访谈、民意征集机制。该网站将在线回复、在线访谈、民意征集的过程、结果、评价均放到网上，形成政府和社会公众的无障碍沟通互动平台。同时，为了确保政府的回应性和有效性，当地政府还把“市民心声”网站上各部门的表现纳入督察、考核体系，将市民反馈与各部门绩效考核挂钩，提高了政府信息的公开程度，也为市民提供了更多参与城市规划与治理的可能。

如上述案例所示，今后在城市发展的过程中，互联网必将成为公众参与的一个重要平台；政府门户网站的完善、政务微博的兴起，有效突破政府部门间信息分割、群众参与渠道有限的问题，正在为公众参与行政过程提供更多便捷，提升政府信息公开服务。借助互联网独特的传播特性，公众的表达意识空前高涨，尤其在重大事件、重要舆情方面，讨论很容易集中。近年来，在政府公共政策的制定、实施及公共事务的处理中，特别是涉及社会民生的公共领域，都有公民参与的身影。比如，对于医疗、教育、住房、交通、公共安全、环境保护、收入分配等公共事务，网民都在网上广泛表达了意见，并且借助一些具体事件，参与政府治理，如厦门 PX 事件、广州番禺垃圾焚烧风波、宁波 PX 石化项目等事件，网民意见都对政府的公共治理形成强大压力，最终影响了事件走向；同时，微博、博客等新媒体渠道，也培养和加强了公众的主动参与意识。网民主动设置议程、引导公共话题走向已成为可能。

在城市治理的过程中，居民、企业家、社区组织的参与对形成城市多元共治的局面至关重要，广泛而真实有效的公众参与可以协调利益冲突，沟通政府与居民，获得居民的支持和理解，从决策角度来说也更加科学合理。对比上述国外案例，我国的许多城市还有很大的提升潜力，特别是公众参与的体制和机制建设*。

（部分摘编自李铁，邱爱军．《促进城镇化健康发展的规划研究》[M]．中国发展出版社，2013：220-251）

