

# 公众参与在中美城市规划中的应用研究

张 昱\*

陕西省交通规划设计研究院, 陕西 710065

**摘 要:** 随着我国城市化进程高速发展, 百姓幸福指数不断提升, 参与意识也不断增强。公众参与可加强城市规划的科学性、合理性。我国《城乡规划法》等法律法规对公众参与城市规划的相关规定, 使公民权利相应得到了保障。目前国内关于城市规划公众参与问题的研大多以理论介绍为主, 实践探索较少, 而亲身参加过国外规划项目者更少。本文针对我国城市规划中公众参与存在的一些问题, 以笔者在美国亲身参与的规划项目为例, 介绍公众参与的相应流程以及规范化的操作; 讨论从规划师的角度, 提出值得我们借鉴国外公众参与的方法和经验。从而探索完善符合我国国情公众参与城市规划的工作流程, 使我们的城市规划真正做到有的放矢, 使公众参与不流于形式。

**关键词:** 城市规划; 公众参与; 美国; 公众会议

## Research on the Application of Public Participation in China's and American Urban Planning

Yu Zhang\*

Shaanxi Provincial Transport Planning Design and Research Institute, Xi'an 710065, Shaanxi, China

**Abstract:** With the rapid development of urbanization in China, people's happiness index has been constantly improved and their sense of participation has been continuously enhanced. Public participation can enhance the scientificity and rationality of urban planning. China's "urban and rural planning law" and other laws and regulations on public participation in urban planning protect rights of citizens. At present, most researches on public participation in urban planning in China focus on theoretical introduction, and there are few practical explorations, and even fewer people have participated in foreign planning projects. Aiming at some problems of public participation in urban planning in our country, basing on the part of the planning program in the United States as an example, this paper introduces the corresponding process and standardization of the operation of public participation, states the foreign public participation method and experience worth learning from the angle of the planners, so as to explore process according with the situation of our country public participation in urban planning, to make our urban planning targeted and make public participation does not become a mere formality.

**Keywords:** Urban planning; public participation; America; public meeting

### 一、研究概述

#### (一) 研究背景

改革开放四十年来, 随着市场经济体制的改革与发展, 城市化进入高速发展时期。公民政治参与意识逐渐增强, 多个利益主体间不断增加的矛盾引起了较多的社会问题。例如: 2012年的四川什邡钼铜项目事件、2012年10月的宁波PX事件等。2018年《中国城市发展报告》指出我国在发展方面仍存在部分问题, 为了促进城乡健康和可持续发展, 应鼓励公众广泛参与。其公众参与作为缓解与解决社会矛盾的手段之一, 其重要性日益增强。

#### (二) 研究目的

经过在国外的学习与考察, 笔者发现我国城乡规划工作过程中公众参与的环节还相对薄弱, 仍存在一定的问題。各个城市、地区、小区在规划中所面临的问题各不相同, 因此为不同地区“量身定做”适宜的方案是规划工作的重中之重。而公众参与可以更好地让我们的规划工作结合当地实际, 有的放矢。

国内学者对于城乡规划中的公众参与已有不少研究, 根据其研究重点可分为以下四类:

\* 通讯作者: 张昱, 1993年7月, 男, 汉, 陕西人, 任职于陕西省交通规划设计研究院, 中级工程师, 硕士。研究方向: 交通规划。

1. 翻译国外相关文献在内的介绍国外城市规划中公众参与部分的历史和现状。如：《公众参与及美国城市规划制度的发展》<sup>[1]</sup>、《国外城市规划公众参与及借鉴》<sup>[2]</sup>。

2. 阐述公众参与的重要性以及必要性。如：《论公众参与城市规划》<sup>[3]</sup>、《谈论公众参与城市规划的研究分析》<sup>[4]</sup>、《试论城市管理中的公众参与及公众满意——基于某城市新区的问卷调查分析》<sup>[5]</sup>。

3. 讨论我国公众参与现状、矛盾以及对策。如：《当前我国城市管理中公众参与的路径探索》<sup>[6]</sup>、《浅析城市规划中的公众参与问题》<sup>[7]</sup>。

4. 以案例为主分析公众参与过程中的经验教训。如：《对公众参与制度化的探索——深圳市龙岗区“顾问规划师制度”的构建》<sup>[8]</sup>、《推进公众有效参与城市规划——以上海为例》<sup>[9]</sup>。

我国的论文研究大多以理论介绍为主，实践性的探索较少，而亲身参加过国外的规划项目者更少。为了解决我国城市规划工作中存在的问题以及提高我国城市规划工作者对于公众参与方面的投入。本文就以笔者自身参加过的一些规划项目为例，浅谈国内外城乡规划中对于公众参与所做工作的不同，以及作为一个国内规划者应该努力向国外学习的方向。

## 二、国内城乡规划中公众参与现状与问题

自1990年《城市规划法》开始颁布施行以来，主要以听证会、论证会以及其他方式听取公众意见，使城乡规划更民主化、科学化。目前在我国不少地方政府已经通过微博、网站等形式向公众发布新闻消息，但还有很多数据不透明<sup>[10]</sup>。没有具体规定指出征求利害关系人意见的具体操作流程，政府无法明确履行征求意见的义务。公众也无法知晓表达意见的方式，以及不知如何监督政府是否履行了意见征求义务<sup>[10]</sup>。公众的意见对政府决策没有绝对的约束力<sup>[11]</sup>，相关的法律缺失使规划机制不健全且流于形式。有的地方虽然规定了规划必须公开和展示等，但是这些公示也仅仅停留在规划大厅里，并没有真正的公众参与保障<sup>[12]</sup>。而论证会、听证会等形式在现有规定中，都同样缺乏明确具体的具有可操作性的规定，使得这些已有的意见表达制度在实际操作过程中缺乏明确的规制，更是使得实际运作过程中的各种乱象不断出现<sup>[10]</sup>。现有的行政决策中听证会主持人的选择往往是由行政机关的非办案人员担任，这就使得听证过程中主持人的中立性受到怀疑，进而听证会是否公正就成为问题。乡村规划中由于法律的缺失、社会组织的缺失、村民受教育程度偏低等原因，造成村民对乡村规划参与程度低的问题参与的群众受限于教育程度<sup>[13]</sup>。并且大多数群众仅从自身利益出发，所以他们有时候很难理解并支持规划。因此很多政府害怕公众参与会威胁到规划的科学性，继而不愿推动公众参与在一些详细规划等，只是在小规划中可能会更多的听取一些公众的意见。但在类似于总体规划这种大规划中更多的只是从公众中获取信息，公众参与也不积极，更多地还是体现地方政府的意志<sup>[12]</sup>。而且《城乡规划法》中对于公众参与，只在城乡规划编制后期阶段做出了要求，而没有对编制前、中期做出相应规定。所以造成了政府不重视，公众参与程度不高或者参与效果不佳等问题<sup>[14]</sup>。

## 三、美国城市规划公众参与的发展、现状

### （一）公众参与在美国城市规划史上的发展

美国的公众参与并非一帆风顺。1949年的住宅法颁布后，大量针对贫困黑人的“清除项目”开始启动——在城市更新的项目中，决策者利用规划和区划机制将贫困人群和黑人驱逐出社区即使当时有公证会的要求，贫困人群和黑人这些弱势群体并不能为自己伸张正义<sup>[15]</sup>。在20世纪60年代，许多学者都批判城市更新的项目是不民主的<sup>[16]</sup>。

为了消除贫困，时任美国总统的约翰逊于1964年颁布了《经济机会法案》。同时建立了经济机会办公室和超过1000个的社区实行机构，并且通过法律规定保障市民尤其是低收入群体公共参与的权利。

1965年大卫杜夫发表的“辩护性规划理论”首次将公众参与由一个规划方法转变为一个基本目标<sup>[17]</sup>，在政府、规划师和公众之间建立了桥梁，推进了美国社会公众参与规划的进程<sup>[18]</sup>。1969年阿恩斯坦发表的“市民参与阶梯”首次描述了公共投入并定义公众参与与众不同的程度<sup>[19]</sup>，为衡量规划过程中公众参与的成功与否提供了基准<sup>[20]</sup>。20世纪70年代的十年时间里，美国的公众参与发生了较大的变化，由代议制转变为更为民主的参与式制度<sup>[21]</sup>。由20世纪70年代弗里德曼的交互式规划模型开始包含了面对面的沟通交流，到20世纪80年代和90年代沟通理论应运而生<sup>[17,22]</sup>，公众参与逐渐走向实质化。随着环境保护法（Environmental Protection Act）的颁布，更多公众参与的方法和评估开始出现，并且成为了之后核查在决策环节中公众参与的一系列准则<sup>[23-25]</sup>。20世纪90年代的规划理论学家开始支持一些相较之前更加严谨的公众参与方法，强调规划人员与公民的深入交谈、相互学习以及协作解决问题<sup>[22]</sup>。此时的学术思想强调规划质量和公民利益的多样性，并且更加重视公民参与在城市规划中的地位<sup>[17]</sup>。由此美国规划协会（APA）以及美国注册规划师协会（AICP）在章程中着重强调了公众参与的部分<sup>[26,27]</sup>，经过不断的修改逐渐形成了现在的公众参与的准则。

(二) 公众参与的阶段划分

公众参与分为5个阶段：

1. 告知公众，帮助他们理解问题以及解决方法。
2. 与公众商议，获取他们对于不同方案或者决策的反馈。
3. 充分考虑公众的担忧，使他们参与到整个决策过程，尤其是商议决策准则过程。
4. 与公众合作，来确立各种决策准则和备选方案，并确立更合理的解决方案。
5. 授予公众最后决策的权力<sup>[28]</sup>。

(三) 公众会议的分类

公众会议为公众参与的主要手段，在规划的各个阶段都会被使用。美国的公众会议一般有几类：

1. 传达信息的会议 (Informational Meetings)：这种会议 (例如立法听证) 目的是给市民或者领导传达一定的信息或者数据。所以基本上都是由专业的工作人员单向地与大家交流，虽然参与的群众可以问问题，但是这种会议在时间与程序上有严格的要求，所以双向的交流并不会特别多。

2. 咨询会议 (Advisory Meetings)：这种会议目的是为了获取群众的建议，通常自由性较高，双向交流多，不会限制群众的发言。但是一般会要求参与的市民登记，写上自己的姓名、地址、电话号码等信息。

3. 对策讨论会 (Problem-Solving Meetings)：针对有争议或者比较复杂的问题而召开的会议。这种会议对组织者与领导者要求较高，需要十分好的沟通技巧。里面进行的活动种类也很多，这在后文还会提到。

四、实践案例—— Lotawana Destiny

(一) 项目概况

本项目名为“Lotawana Destiny”。是堪萨斯大学2015级城市规划研究生以及教授、MARC (Mid-America Regional Council) 工作人员、Lake Lotawana政府以及居民为Lake Lotawana编制总体规划的项目。Lake Lotawana位于密苏里州。Lotawana以印度的一位公主命名，意为“冒泡的水”，占地29.24平方公里<sup>[29]</sup>。但是随着与周围土地的不断合并，占地面积已经扩大至原来的二到三倍。如图1所示，绿色的为Lake Lotawana的原始区域，而橙色和红色为后来合并的区域。

所以随着土地的不断扩张，Lotawana的社区成员组成也就变得复杂起来。一共有三个居民协会 (HOA, Homeowner Association)，分别是Lake Lotawana Association, Foxberry, Oak Haven。

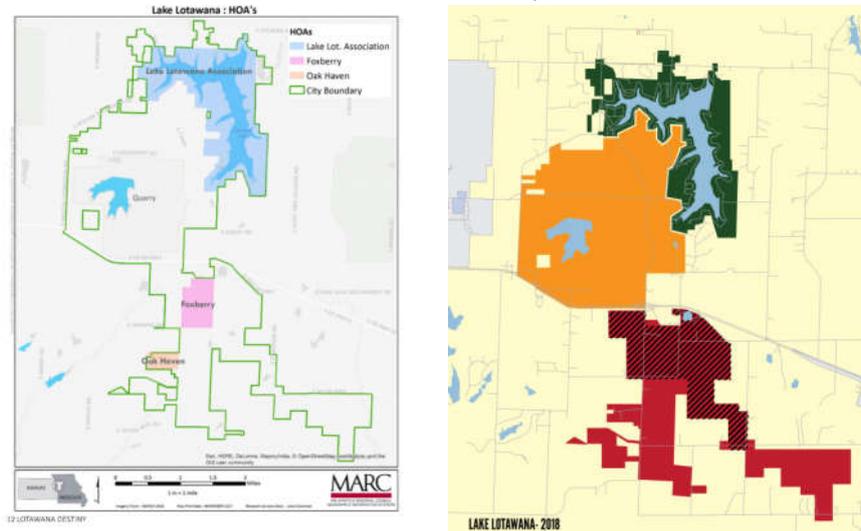


图1

(二) 基本条件

国内也有很多通过调查问卷作为基础的规划，但是大多没有考虑群体基本条件，导致不能达到预期效果。为了更好地了解当地居民并针对性地设计公众参与项目，我们调查了当地居民的相关数据。例如，在调查到Lake Lotawana有许多短期居住的居民后，我们特地在调查问卷中设置了回答者是居民是短期居住还是长期居住，这样更方便我们探究居民的回答内容与是否短期居住的相关性。如果不提前做好调查居民基本条件的准备工作，那么我们将会在今后的公民参与活动中失去大量有价值的信息。

数据来源是2000年与2010年的人口普查（Census）数据（每10年更新一次）与2015年的ACS（American Community Survey）数据（每年随机抽取样本）<sup>[30]</sup>。由于普查数据是调查了社区当中的所有人，而ACS数据只是抽取百分之一的样本来预估整个社区，所以在我们更加倚重于普查数据。

1. 人口数据

以下是2010年Lake Lotawana的人口普查数据（见图2）。可见，20岁以下的年轻人占了很大比例，男女比例基本平衡。

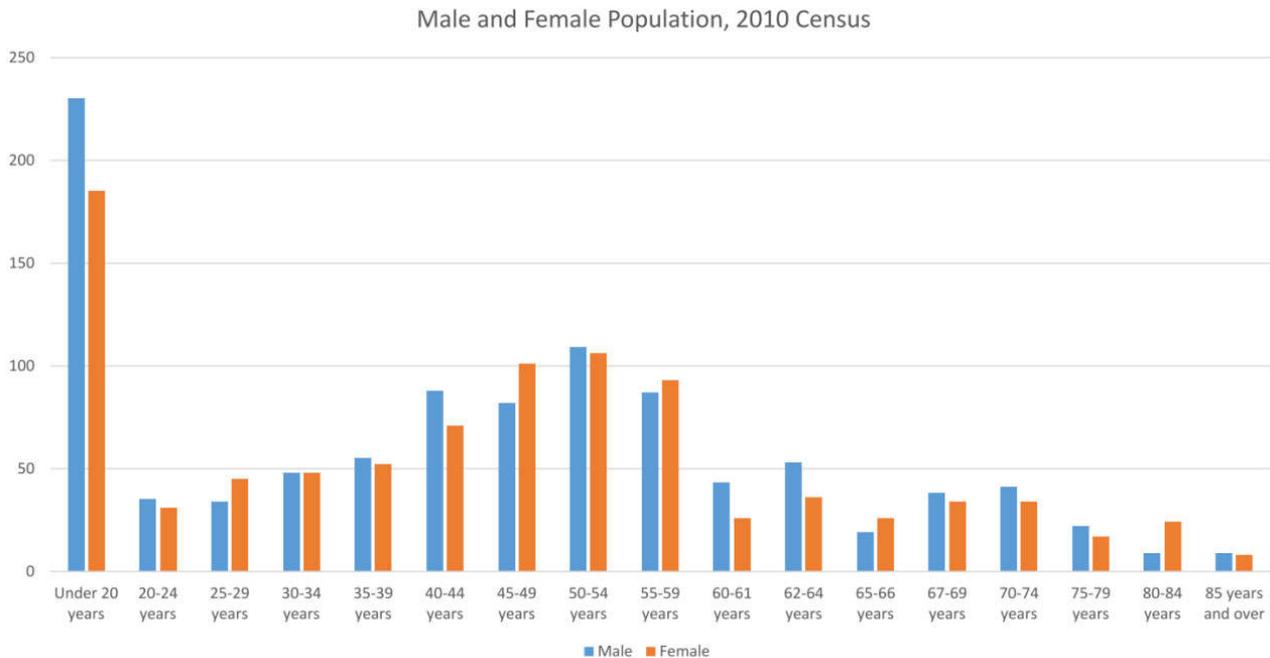


图2

种族组成在美国的人口调查中也是很重要的一项（见表1）。可见，绝大多数人口还是白人，而有色人种很少。

表1

Category	Lake Lotawana ( 2010 Census )	State of Missouri ( 2010 Census )
White alone	97.6%	82.8%
Black of African American alone	0.1%	11.6%
American Indian and Alaska alone	0%	0.5%
Asian alone	0.7%	1.6%
Some other race alone	0%	1.3%
Two or more races	0.5%	2.1%
Hispanic or Latino	1.2%	3.5%

2. 收入状况

2000年Lake Lotawana家庭收入的中位数（Median Household Income）为65,750美元，2010年的家庭收入中位数为85,250美元，提高了29.7%。2010年密苏里州的家庭收入中位数为48,173。Lake Lotawana的家庭收入中位数几乎是州水平的两倍。可见Lake Lotawana不断在吸引着相对比较富裕的人前来。

3. 长期居住与短期居住

与迈阿密、奥兰多或者国内的海南这些风景优美、适合度假的城市一样，Lake Lotawana也有很多短期居住的居民。短期居民和闲置房屋的多少会影响城市的财政收入（税收等），进而影响公共服务（见表2）。

表2

	2000	2010
Total Housing Units	970	1299
Occupied Housing Units	815	840
Occupied Housing: Percent of Total Units	84%	64.70%
Vacant Units ( For Seasonal, Recreational or Occasional Use )	107	375
Vacant Units: Percent of Total Units	13%	45%
All Other Vacant Units	48	84

4. 教育程度

Lake Lotawana的居民受教育程度较高。这也能影响规划师在公众会议时使用何种手段以及语言进行交流。例如：对于一般的图表居民都可以看懂，设计调查问卷时也为我们减少了工作量。

(三) 规划步骤

下表（见表3）为本次规划工作的步骤及其含义，还有围绕每个步骤进行的活动简介：

表3

步骤	含义	进行的活动
发现问题 ( Diagnosing )	发现社区存在问题，找到居民喜欢他们社区的地方和希望改变的地方	游览社区
对之前的规划依据美国规划协会的标准进行评估		
第一次公众会议		
与居民共同创作思维导图		
探究问题 ( Exploring )	考虑并评估不同的解决问题的方法	从公众会议以及调查问卷中的信息进行研究
展望未来 ( Visioning )	对于社区未来的想法	与社区居民一起完成Vision Statement章节
树立目标 ( Goal-setting )	将以上几个步骤获取的信息变成宽泛的目标	通过从几次会议获取的信息而产生8个首要目标，并为每个章节起草目标
做出规划 ( Plan-making )	即编制总体规划	编制规划
付诸行动 ( Action-taking )	交付规划，成为之后的政策和项目的基础	将规划草稿交给政府工作人员

与国内规划步骤相比，此次的规划多了“展望未来”这一个步骤。而此步骤正是规划中最能体现公众在规划工作中地位之高的部分。在这个环节中居民可以畅所欲言，表达对于社区未来发展方向的想法，规划师将会把这些想法收集、提炼，当作之后规划工作中的重点。

(四) 公众会议

围绕以上的几步，并且为了更好地使公众参与到规划当中来，我们前后共计4次去了Lake Lotawana，下面分别介绍。

1. 社区考察

为了让我们对所规划的区域有一个初步的认识，指导委员会带我们考察了城市的各个地方，还着重看了Lake Lotawana Association, Foxberry, Oak Haven所在区域。在过程中为我们展示了有关这个城市的资料，并向我们阐述了一些他们发现的问题。我们也对城市的地形地貌、用地区划、建筑样式、人文风情、交通情况等有了大致的了解。

2. 第一次公众会议

主要活动：

(1) 展望未来 ( Visioning ) :让居民用便利贴不署名填写对未来的展望，并在白板上展示，最后对所有答案进行投票。我们将所有答案的中心思想进行提炼、简化、分类，如（见表4）：

表4

I Will Be Most Proud of Lake Lotawana When...	Value
Maintain rural feel with all the benefits of a nearby city	Maintaining a Sense of Small Town Community
We are one cohesive community	Sense of Community
If we can make friends/guest want to live here	Sense of Community
The sense of community, the people, maintaining the legacy stated 3 generations ago	Sense of Community
We have a clear direction supported by all residents consistent with the family oriented lake of community. it was founded by as we can easily afford to maintain our lake, parks, and woods.	Sense of Community
Keep the small town atmosphere	Sense of Community
We keep up with growth and maintain small town environment	Sense of Community
They realize the property south of 7 is costing the city money to maintain and cut the ties	Deannexation to Original Lake Community Identity
I would like a "lake community" and get rid of property south of 50 hwy. I would like the property to be a separate community.	Deannexation
De-annex outside areas of the lake	Deannexation
No annexation	Deannexation
It resolves the annexation issue	Deannexation
Annexation issues are resolved	Deannexation
All diversity is encouraged	Encourage Diversity
Preserve the lake and green space	Environmental Preservation
They prevent the loss of mature trees for concrete	Environmental
The lake home owners association develops a shoreline management committee	Environmental
Better water quality	Environmental
The waterfront is cleaned up- old docks gone! No algae!	Environmental
We stop cutting down trees	Environmental
We respect our environment	Environmental
The water quality is top priority because that's why we are all here	Environmental
I will be very proud if we can get rid of the zebra mussel	Environmental
All of our fiscal issues are resolved	Financial Stability

由居民的反馈再加上我们与居民的及时沟通，可以看出几点：

第一， Lake Community居民希望Oak Haven和Foxberry社区分离出去，还原之前的小村镇风貌。

第二，这里的自然环境是一笔宝贵的财富，如何保持原有的风貌是一个重点。

第三，对于在Lake Community之外的居民，基础设施还不完善。

这部分活动有三点启示，供广大规划师参考：

首先，使用便利贴：既保护隐私又方便后续的一些操作。

其次，投票：让群众平等地选择他们最关切的问题。

最后，正向引导：让居民投票选择他们喜欢的东西而不是讨厌的东西，从而能减少他们的负面情绪。

(2) 地图表达 (Imageability Map)：让居民在地图上用点 (Node)、道路 (Path)、边界 (Edge)、地标 (Landmark) 来表达如何看待这个城市。由汇总图 (图3) 可见：点元素一般都为交叉口或者湖的入口，其余元素基本都在湖周围，这也可能跟参与人员主要来自湖周围的Lake Community有关。

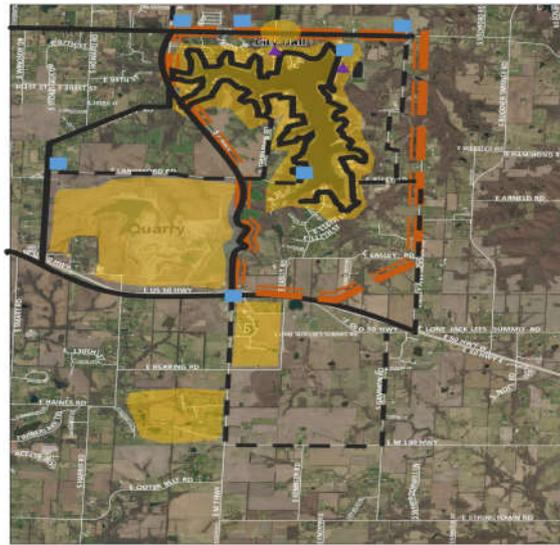


图3

(3) SWOT分析：写出Lake Lotawana的优势、劣势、潜在的机会和威胁（Strengths, Weakness, Opportunities and Threats）。同样，也是采取便利贴的方式，参与者写下他们的答案然后贴在白板上，以便其他人浏览。

(4) 调查问卷：有些主观性的问题不能从统计网站上得到，而调查问卷能帮助我们了解这些信息。Lake Community主张与另外两个社区分开，使Lake Lotawana重新回归以前小城镇的风貌。另外急需政府修缮污水系统。而Oak Haven和Foxberry两个社区并不想脱离Lake Lotawana，并希望共享湖区资源。并希望政府能够增加财政投入，改善他们的生活。

### 3. 第二次公众会议

目前国内较多的公众参与实际上仅停留在第一次公众会议阶段，完成调查问卷后并没有反馈给填写问卷的人。并且很少针对其调查问卷的答案展开相应的规划工作，更多的是反映地方政府的意志<sup>[31]</sup>。而本次规划针对第一次公众会议取得的成果，及时对社区居民进行反馈。

#### 主要活动：

(1) 方案投票：本次共有33个方案以供选择，每一个居民可以选择并排序他们喜欢的方案。我们也专门制作了视频以便居民更好的理解。在投票之前，我们也会要求居民说明自己是Lake Community的成员还是其他社区的成员，以便后面更好地进行分析。以下是被选10次以上的方案（图4）。

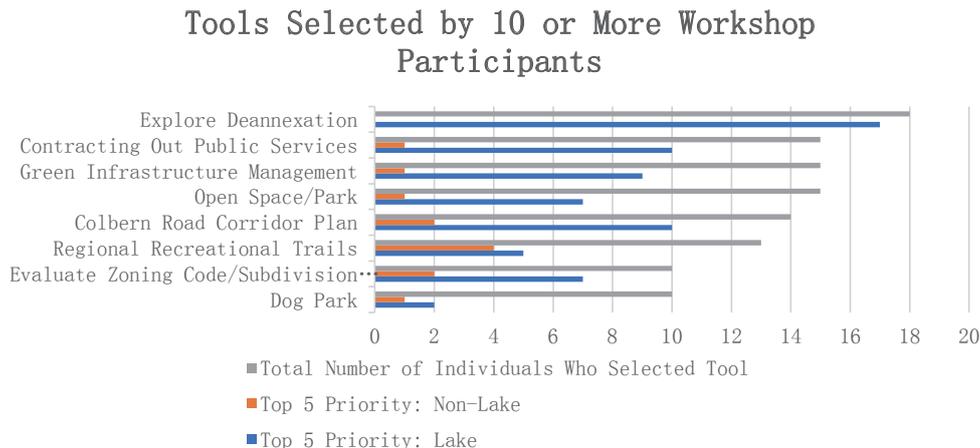


图4

总结所有投票后，被选择最多的是：“探索社区分离的方法”、“公共服务合同外包”、“绿色基础设施管理”、“空地/公园”。

(2) 思维导图：思维导图（图5）与上面的投票相比更加的发散与开放，居民可以畅所欲言。

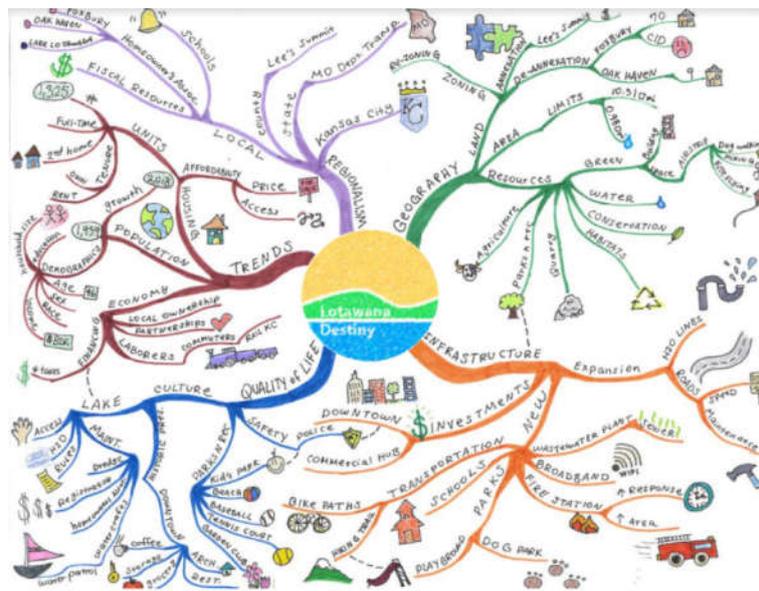


图5

4. 第三次公众会议

表5

Topic	Action Steps	Check Mark
Age-Friendly Community	Connected Community	23
	Recreation, education & social services partnerships	20
	Commercial development in designated corridors	31
	All-ages housing types	13
	Community center and public gathering space	17
	Street improvements to promote safety	30
Green Infrastructure	Stream setback and buffer ordinance	23
	Tree preservation policy	22
	Green belt strategy	22
	Redevelop abandoned airstrip	16
	Raingarden Program	13
	Permeable pavement policy	17
	Water quality monitoring plan	32
	Coordinate with MO agencies re: quarry	28
Place-Making	Overlay districts	13
	Wayfinding signage	14
	Neighborhood nodes	12
	Walkability enhancements	25
	Connect neighborhoods with trails and green space	28
	Create public park spaces	18
	Provide a community building for gatherings	17
Small Town Feel	Managing growth and infrastructure	31
	Green belt or open space buffer	16
	Directed development	24
	Design guidelines	25
	Create spaces for shared interactions	11
Sustainable Community	Planned Development District	17
	Marketing strategy	12
	Increase tax base	26
	Start a local business association	21
	Address repairs from 2016 Sewer District #1 Audit	37
	Complete a trail network study	31

根据前两次公众会议我们做出了5个总体规划主题的海报：“高龄友善社区（Age-Friendly Community）”、“绿色基础设施（Green Infrastructure）”、“空间营造（Place-Making）”、“小城镇风貌（Small-Town Feel）”、“可持续性社区（Sustainable Community）”。本次会议就是展示在汲取前两次会议上居民的各种意见和想法后我们所完成的规划方案，并希望获得他们的反馈，从而再一次对方案进行改进。

表5右侧是居民的投票数，其中最受欢迎的三项是解决2016年污水系统区域审计会上提出的修理建议；水质监控；改善道路，提高安全性和可行性。

5. 总结：

本次“Lotawana Destiny”项目我们先后共4次前往了Lake Lotawan。以下为四次活动的总结表格（见表6）：

表6

	名称	活动	目的
第一次	社区考察	乘坐大巴游览、听当地人讲解	对规划区域初步认识
			获取第一手资料
第二次	第一次公众会议	“展望未来”、“地图表达”“SWOT分析”、调查问卷	获取群众对社区的想法
			逐步确定规划重点
第三次	第二次公众会议	方案展示以及投票、思维导图	针对第一次的成果对居民反馈
			深入了解和研究居民关注的重点问题
第四次	第三次公众会议	方案展示以及投票	针对第一、二的成果对居民反馈
			获取居民投票、修改并确定最终方案

我们获取居民的想法并不是仅仅依靠某一种方法，而是多种方法相辅相成。“展望未来”可以让我们了解居民对未来生活的憧憬；“地图表达”可以让我们明白居民是如何认识自己的城市；“SWOT分析”可以让我们与居民理性地分析城市的潜力与不足；调查问卷可以让我们更深入地了解居民，了解不同的想法所代表的人群，各种方案的投票也最大化地赋予了居民投票的权利。与流于表面形式的方法不同的是，我们会认真记录、分析每位居民的回答，例如通过调查问卷的数据可以挖掘出每个答案更深层次的关系：本次调查问卷的答案与居民的身份，所在区域有很大的相关性。只有搞清楚每个特定人群的需求，我们才可以有的放矢，做出合理的规划方案。

国内也有很多通过调查问卷作为基础的规划，但是大多没有考虑到参与问卷作答的群体基本条件，导致有些调查问卷并不能揭示社区中存在的问题从而流于形式。为了更好地了解当地居民以及设计以后的公众参与项目，在制定调查问卷之前，我们调查了当地居民的相关数据，删选了部分无太大意义的问题，确保每道问题都具有它的价值。

为了确保公众会议的公开性、隐私性、中立性，我们采取了各种方法。如会址的选择、不署名的便利贴、白板、互不打扰的填写调查问卷的空间等。以上各种方法确保了公众会议能够成功进行。

当然公共会议最终的目的还是获取居民的想法、价值观。所以聆听、记录便成为最重要的部分，在听取他们意见的同时也要能接受他们的批评。

五、国外公众参与的规划对国内规划的借鉴意义

在完成这三次公众会议后结合笔者的求学经历，对于国内规划师笔者觉得有以下几点借鉴意义：

（一）要明确公众会议的目的。要围绕这个目的对会议进行准备，而不是简简单单走一个流程。否则会使整个公众会议流于形式，失去了其本质意义。

（二）规划师要善于用各种手段来表达规划方案。随着科技的进步与各种传媒手段的发展，海报、视频的制作已经成为了规划师的基本功。枯燥的文案经过艺术渲染使普通民众更愿意去了解，并且也能打破专业壁垒，使民众更好地了解规划方案的含义，这样才能从根本上提高公众参与的积极性。根据Elaine Cogan的《Successful Public Meetings》的指导，列出以下几种常见的辅助手段及其优缺点（见表7）<sup>[32]</sup>：

表7

媒体方式	优点	缺点
牛皮纸或报纸打印	便宜、轻便可以提前写出会议要点	不利于长久使用，在正式场合不宜使用
电脑制作的地图、图表和文字	可视化强；若参会人多可投影；可以集成声音、图片、表格、文字；成果可以重复使用并上传网络	对设备有要求，比如投影仪、电脑等
电脑制作的幻灯片	使会议更加生动	需要提前花时间制作 有时候会出现一些意想不到的故障
白板或黑板	灵活，如果是电子黑板还可以导出成果	并不是所有场合都有，并且租赁或者自带都不方便；版面用完后需要擦除之前的文字；黑板老化后不利于阅读
电子邮件	便宜、快速、普遍使用	不能作为唯一的方式，有些人并没有邮箱或者组织者没有办法获得所有人的邮箱地址
活动挂图	便宜、轻便；可以提前写下要点；会议过程中可以在海报上简要记录群众的想法	人数多时或者房间面积较大时不易被看清；避免使用黄色、品红
地理信息系统（GIS）	可以将地理数据与其他数据（例如人口数据）结合起来表示数据间的关系和趋势；成果既可打印也可以输出成电子版	对专业知识有要求
散发材料	给每一位到场的市民发放，可以帮助他们更好的理解会议；材料上可以写出以下信息： 1.演讲大纲 2.会议的重点 3.幻灯片中的材料 4.图表、清单 5.报纸或杂志上的文章 6.文献目录 7.术语解释	需要大量打印或者复印；容易产生信息冗余
模型	能有效地帮助阐述方案，让市民有更清晰的认识	花费大；如果做的太小不方便群众观看，而太大则不易搬运
海报	携带和使用都很方便；能简单有效地表达信息	如果雇佣画师可能价格稍贵；不太适合阐述太复杂的问题
视频和电影	大众比较喜欢的方式；能传达大量信息；娱乐性较强	花费时间、精力、金钱较多；可能会雇佣外人制作
视觉仿真	能帮助市民了解方案的效果	花费较大
网页	当有些人不在联系名单上时，这是与他们做好的交流工具之一；可以进行实时更新；可以包含简单的问题来获取反馈	一些人不能或者不会登录网站；一定要精心设计才能吸引注意力

（三）规划师要善于倾听。对于一些问题，只有居住在这里的居民才是最了解的，多与居民交谈总会有一些意想不到的收获。在笔者访问学习的时候曾了解到，位于青岛的某旧社区要进行更新，结果因规划改变了往常居民扔垃圾的位置而使居民怨声载道，矛盾不断。最后在居委会的协调下，居民的建议得到了重视。最终居民与规划者一起公共完成了小区的社区的规划，并获得居民的一致好评（见图6）。有些时候规划师并不能通过图纸以及短时间的考察来获取所有有价值的信息，居民此时往往能够提供更有价值的线索以及思路。勤于思考，善于倾听，是一个优秀规划师必备的素质。

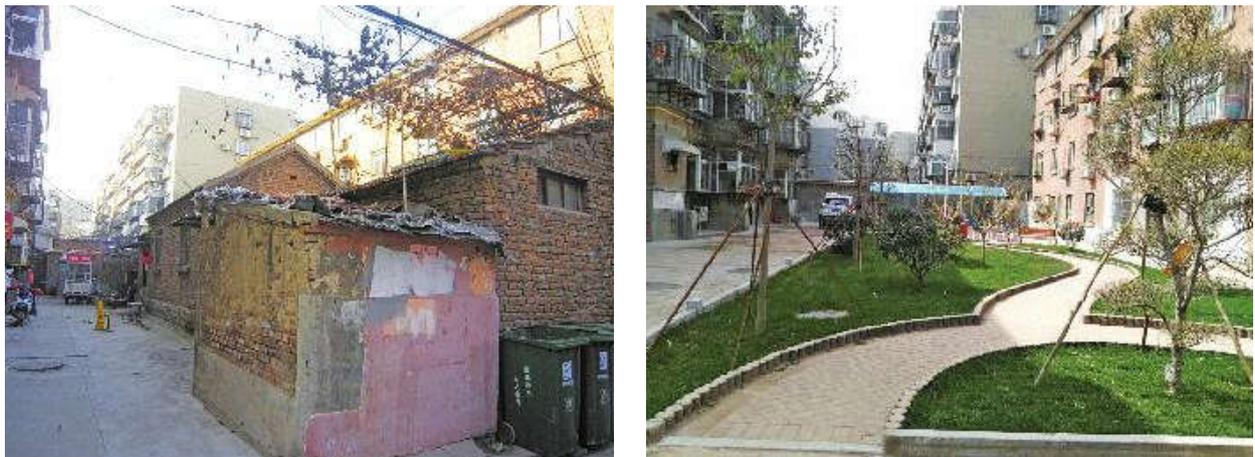


图6 青岛的某社区改造前后

(四) 严格的规章制度。我国对于规划师缺少相应的规章制度以及有效的投诉渠道。美国的规划师协会(AICP)在公众参与方面有专门对认证规划师的规定(AICP Codes)。规定中,第一章的第一、二、三条,第二章第五、七、十四条都有写到规划师对公众应负的责任。如果规划师没有尽到应尽的责任,公众可以对其进行投诉,协会将会对其进行惩罚,严重时甚至可以取消其认证资格。我国也需要一个清晰明了的监控制度,让公众知道怎么监督以及发现问题后如何举报,使公众的监督权发挥到最大。

(五) 公众会议的角色与分工。上文提到的几次会议之所以能成功,很大程度上归功于会议的主持人。主持人的经验、对会议的掌控以及对工作的分工使我们面对问题都游刃有余。根据笔者对一些规划师的采访以及网站上的一些视频来看。一些公众会议会直接变成群众的“吵架现场”。而有经验的主持人会从始至终掌握会议的节奏。不因为其因为少数人而遭到破坏。上文提到的几次公众会议的主持人都是由堪萨斯大学(University of Kansas)的教授Bonnie Johnson和Stacy White担任,他们在这方面有丰富的经验,为我们做出了良好的示范。而国内或者国外失败的公众会议往往由于缺失一个富有经验的组织者而使会议变得松散、毫无纪律。

(六) 提高市民交流的积极性和有效性。提供一个惬意舒适的场合会增加市民的交谈欲望。例如,在会议场所的进门一侧通常会提供点心和饮料。参与者会边喝咖啡边与其他人进行交谈,通常这里也是整个会议交谈开始的地方。

参与者进入会场时通常会被要求签到并会得到名牌,在名牌上有相应的数字,需要群众讨论的会议会让参与者按数字顺序坐下,这样能确保市民的座位是随机安排的。相比于跟亲戚朋友抱团而坐,这种方式可以使他们能够了解更多不同的意见并进行讨论,会使群众讨论环节更加有效。

在美国一般政府举行的公众会议除了现场有记录员外,都会有视频记录并且发布到网上。通过纸笔、录音、视频等方式记录倾诉者的言论,会让倾诉者有“被尊重”的感觉,提高他们的参与积极性。并且公众发言之前需要详细的说明自己的身份,住址等。这也确保了个人会为自己的言行所负责,从而能提高公众发言的质量。

(七) 公众会议的场所选择是很重要的一部分。会议场所一般需要满足以下几点要求:

1. 对于特殊群众(例如老人,残疾人等)有无障碍设施。
2. 交通方便且拥有足够的停车场。
3. 会议室空间足够大。
4. 周围没有干扰人注意力的事物,例如优美的景物,强反光的玻璃等。
5. 优良的声学以及视野设计,使参会者能够听清、看清规划师展示的内容。
6. 足够的墙面空间,以供展示海报、图表、地图等资料。
7. 宽敞、干净的厕所。
8. 安全,一般合适的会议开始时间是周一到周五的晚上七点到七点半,放到周末则有可能与市民的出行计划相冲突,充足的照明系统会加强会议场所的安全性。

所以一般而言学校、社区中心、教堂会成为公众会议的首选之地。这些地方除了满足以上要求外,还具有其他优点:中立性强、花费少、桌椅足够多、有屏幕麦克风等媒体设备、通常这些场所还有管理人,他们可以在发生突发事件时协助我们解决。而其他的场所有一些各自不同的缺点,例如政府的听证室,固定的椅子和抬高的讲台不利

于形成各个小组积极讨论的氛围；又例如酒店的会议室，高端的定位不适合普通民众，房间及其设施的使用会产生高额的支出。

有经验的规划师会在会议结束以后进行总结，有时还会邀请参与者一起，以便对以后的会议进行改善。

#### 参考文献：

- [1]王郁.公众参与及美国城市规划制度的发展[J].城市规划,2009(6):70-72.
- [2]陈志诚,曹荣林,朱兴平.国外城市规划公众参与及借鉴[J].城市问题,2003(5):72.
- [3]任国岩.论公众参与城市规划[J].规划师,2000(5):73-75.
- [4]陈军锋.谈论公众参与城市规划的研究分析[J].城市建设,2010(33):43.
- [5]李国平,谭玉刚.试论城市管理中的公众参与及公众满意——基于某城市新区的问卷调查分析[J].中国城市经济,2008(8):28-33.
- [6]刘淑妍.当前我国城市管理中公众参与的路径探索[J].同济大学学报,2009(3):85-90.
- [7]张波.浅析城市规划中的公众参与问题[J].科技向导,2011(3):61.
- [8]冯现学.对公众参与制度化的探索——深圳市龙岗区“顾问规划师制度”的构建[J].城市规划,2003(2):59-63.
- [9]殷悦.推进公众有效参与城市规划——以上海为例[D].上海:同济大学硕士学位论文,2004:23-48.
- [10]付健.城市规划中的公众参与权研究[D].吉林大学,2013.
- [11]陈振宇.城市规划中的公众参与程序研究[D].上海交通大学,2009.
- [12]曹建春.当代中国城市规划中的公众参与研究[D].华东政法大学,2012.
- [13]刘琼.村庄规划全过程公众参与研究[D].西南石油大学,2016.
- [14]邹诚杰.公众参与城乡规划编制研究——以常熟市城市总体规划为例[D].南京理工大学,2017.
- [15]For a description of the experience of urban renewal in Detroit, see Thomas Sugrue, *Origins of the Urban Crisis*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1996.
- [16]Martin Anderson, *The Federal Bulldozer*, (Boston: Massachusetts Institute of Technology and the President and Fellows of Harvard College, 1964, McGraw-Hill Paperback edition, 1967), 225.
- [17]Lane, Marcus B. *Public Participation in Planning: An Intellectual History*. *Australian Geographer* 2005,36(3):283-299.
- [18]袁韶华,雷灵琰,翟鸣元.城市规划中公众参与理论的文献综述[J].经济师,2010(3):45-46.
- [19]Arnstein, Sherry R. *A Ladder Of Citizen Participation*. *Journal of the American Institute of Planners* 1969,35(4):216-224.
- [20]梁鹤年.公众(市民参与):北美的经验与教训.城市规划,1999(05).
- [21]Danke, Gregory. *Public Involvement: What, Why, How - Introduction.* In *Public Involvement and Social Impact Assessment*, ed. Westview Press,1983,11-34.
- [22]Laurian, Lucie, and Mary Margaret Shaw. *Evaluation of Public Participation: The Practices of Certified Planners*. *Journal of Planning Education and Research* 2008,28(3):293-309.
- [23]Beierle, Thomas C., Jerry Cayford. *Democracy in Practice: Public Participation in Environmental Decisions*. Washington D.C.: Resources for the Future, 2002.
- [24]Tuler, Seth, Thomas Webler. *Voices from the Forest: What Participants Expect of a Public Participation Process*. *Society & Natural Resources An International Journal* 1999,12(5):437-453.
- [25]Halvorsen, Kathleen E. *Assessing the Effects of Public Participation*. *Public Administration Review* 2003,63(5):535-543.
- [26]American Planning Association. *Ethical Principles in Planning*, 1992.
- [27]American Planning Association. *AICP Code of Ethics and Professional Conduct*, 2005.
- [28]United States Environmental Protection Agency. *Public Participation Guide: Introduction to Public Participation*. Association. 2018,2000:3-7,73-83.
- [29]Wikipedia. *Lake Lotawana*. [https://en.wikipedia.org/wiki/Lake\\_Lotawana,\\_Missouri](https://en.wikipedia.org/wiki/Lake_Lotawana,_Missouri).2019.
- [30]American FactFinder. <https://factfinder.census.gov/faces/nav/jsf/pages/index.xhtml>.
- [31]邹诚杰.公众参与城乡规划编制研究——以常熟市城市总体规划为例[D].南京理工大学,2017.
- [32]Elaine Cogan. *Successful Public Meetings*[M]. *American Planning*.