

农村公路规划中公众参与机制研究

吴大骞

汉中市南郑区农村公路管理站 陕西 汉中 723100

摘要：本研究聚焦于农村公路规划中的公众参与机制，勾勒了当前实践层面的探索轨迹与基本样态，并揭示了其运行过程中遭遇的多重深层次结构性困境。本文论证了有效公众参与对于提升规划决策科学性、强化民主治理根基、保障设施长效可持续性的关键驱动作用。针对现行机制暴露出的制度保障缺位、参与渠道梗阻、主体能力短板、部门认知偏差及利益整合机制薄弱等核心瓶颈，提出了一套涵盖制度体系完善、参与路径拓展、主体能力培育、治理理念重塑与利益协调机制构建的协同优化策略框架，旨在最终助力农村公路建设精准契合乡村发展愿景与群众多元诉求，有力支撑农村经济社会实现协调、包容、可持续的高质量跃升。

关键词：农村公路规划；公众参与机制；民主决策；可持续发展

1 引言

农村公路作为贯通城乡血脉、激活乡村动能、支撑产业迭代与提升民生福祉的基础性工程，在促进资源要素高效流转、优化公共服务空间配置、消弭城乡发展鸿沟、最终实现融合共生的宏伟进程中，承载着无可替代的战略支点功能。审视既往规划范式，一个显著特征在于其过度倚重“自上而下”的行政主导逻辑，政府作为近乎唯一的决策中枢，凭借其专业权威驱动着规划蓝图的绘制。诚然，此种模式在特定历史阶段保障了工程推进的集中高效，然其内在隐忧亦日益凸显——规划进程对身处最前沿、与路网体戚相关的农民群体心声的倾听与吸纳普遍不足这不仅制约了设施效能发挥与民众获得感，造成公共资源的隐性耗损，更深层次上阻滞了规划成果向驱动区域内生发展的有效动能转化。

有鉴于此，积极构建并系统完善规划中的公众参与机制，其战略意义已在学理与实践层面获得双重确证。其一，它构成了弥合信息鸿沟、校正认知偏差的核心枢纽。农民基于其深厚的在地生活经验与切身的交通需求图谱，所提供的具象化、场景化、多维度的在地知识，能有效弥补纯技术方案的理性盲区，显著提升规划内容的现实适配度、技术可行性与风险预见能力。其二，参与过程深刻诠释了全过程人民民主的实践内涵，是对人民主体地位在基础设施领域的具体彰显。通过确保民众意见切实“落地有声”，能够有效激发其作为“用路人”及潜在“护路人”的身份认同感与集体责任感，将被动服从转化为主动守护，从而大幅消解政策执行与长效运维的社会成本。因此，研究和完善农村公路规划中的公众参与机制，具有重要意义。

2 农村公路规划中公众参与的现状

近年来，随着民主法治建设推进和公众参与意识提高，农村公路规划中公众参与机制在部分地区已初见成效。通过问卷调查、座谈会等方式收集农民意见，并据此优化公路建设方案，得到了广泛认可；一些地区还成立了村民理事会，让村民代表参与决策过程。同时，公众参与形式日益多样化，除了传统方式外，还利用网络平台和手机APP等现代信息技术拓宽渠道，提高了便捷性和效率。此外，开展听证会和实地调研也增强了公众参与的实效性。随着农村经济社会发展和信息传播广泛，农民群众对涉及自身利益事务的关注度与参与度不断提高，为公众参与机制的深入推进奠定了良好基础。

3 农村公路规划中公众参与机制存在的问题

当前，农村公路规划中的公众参与机制面临多重挑战。首先，相关法律法规和制度规范不完善，缺乏针对具体领域的细化规定，导致公众参与难以真正落实，且缺乏监督问责机制保障其权利。其次，公众参与渠道不够畅通，信息传播受限，农民获取规划信息途径少，意见表达渠道存在反馈不及时等问题，加之地域广阔、人口分散等因素，进一步限制了公众参与的广度和深度。再者，农民的文化素质和参与能力相对较低，对专业知识了解不足，难以提出建设性意见，同时缺乏民主参与经验，影响其声音被重视采纳^[1]。此外，部分规划部门对公众参与的重要性认识不足，将其视为形式而非提高规划质量的手段，沟通互动缺乏，信任关系薄弱。最后，利益协调机制不健全，不同群体间的利益冲突难以妥善解决，特别是在土地征收和房屋拆迁等敏感问题上，缺乏科学依据和方法进行公平决策，从而影响公众参与的积极性及规划实施效果。这些问题的存在制约了农村公路规划中公众参与机制的有效运行和发展。

4 优化农村公路规划中公众参与机制的策略

破解农村公路规划公众参与机制的多维困境，亟需构建一套系统集成、协同发力的战略框架，涵盖制度筑基、渠道畅通、能力赋能、理念革新与利益协调五大维度，推动该机制实现从局部探索向系统支撑的历史性跃升。

4.1 完善制度保障体系：构筑刚性支撑，明晰权责边界

制度是规范运行的基石，其缺位是机制悬浮化的根源。构建层次清晰、可操作性强、约束有力的法律政策框架是当务之急。

4.1.1 加速专项法规体系建设

推动在国家层面取得关键立法突破。建议在修订《公路法》、《农村公路条例》或制定配套规章时，设立公众参与专章。核心任务在于：精确界定规划各阶段（立项、方案编制、设计、实施、验收）公众参与的适用范围、主体范围与参与强度等级（如告知、咨询、协商、共同决策）；精细设计参与全流程规范，包括事前公告（时间、地点、方式适应乡村实际）、意见征询（多元化工具组合）、协商深度（关键争议点强制引入听证）、反馈闭环（时限、公示渠道、理由说明义务）；清晰列举参与主体（村民及代表组织）的法定权利清单与规划主体（政府及技术单位）的刚性责任义务；设定对违反参与程序的明确法律责任追究条款，确保法规“长牙齿”。

4.1.2 健全多层配套执行机制

国家立法仅为框架。省、市、县需紧密结合地方实际，制定详尽的实施细则与操作指南。重点构建：①全流程意见处理规范：涵盖常态化意见收集机制（如固定意见箱、定期驻村接待）、科学分类整理流程、分级交办研判程序、结果反馈公示制度（强调解释说明）、档案化管理与可追溯机制。②独立监督评估制度：建立由多方（含村民代表）组成的独立评估小组或委托第三方，依据《公众参与实效评估办法》，定期对参与程序合规性、意见采纳率及实际影响进行专业评估，发布评估报告并责令整改。③权利救济保障机制：设计在程序严重缺失或权利受损时的行政申诉与司法救济路径。④资源保障刚性约束：在制度中明确保障参与工作常态化运行所需的人员编制、专项经费及硬件设施（如数字化平台）投入。

4.1.3 深化立体化制度宣导

提升制度知晓度与认同感。规划部门联合宣传、文化、农业部门，运用村民喜闻乐见的方式（地方戏曲、广播短剧、宣传动画、村务公开栏图解），不仅告知权

利义务，更要阐释参与对个人福祉（出行便利、财产保障、发展机会）和社区发展的实际价值，唤醒其权利意识与行动信心。

4.2 拓宽公众参与渠道：打通信息动脉，创新互动载体

消除信息壁垒、提升互动效能是保障参与实效的核心。需融合传统与现代，构建高效闭环。

4.2.1 构建全域覆盖信息传播网络

恪守“公开为常态”原则。强化传统渠道（村务栏、广播、通俗手册、流动宣讲）的可靠性、覆盖面和更新时效^[2]。同步大力发展数字渠道：建设县级农村公路信息平台、乡镇专栏、简易村务APP。关键在信息呈现适配性：采用方言广播、短视频动画、图标化政策图解等通俗形式。核心是推动从单向发布向双向互动延伸，如在线路图上设置公众标注功能接口。

4.2.2 创新多元化参与形式工具箱

超越问卷、座谈、听证老三样。系统推进：①沉浸式田野调研：推行“规划师驻村工作制”，深度融入社区，通过随机走访、参与观察（如集市、农忙）感知真实痛点。组织针对特定群体的焦点小组访谈。②引入外脑智力支持：实施“专家进村辅导计划”，现场开设技术公开课答疑解惑。探索在方案比选中设置“村民评分”权重或组建含村民代表的联合评审组。③激活内生自治力量：依法拓展村务监督委员会对项目资金的核查权，提升村民理事会在重大规划变更中的议决地位。探索建立自然村片区代表协商机制。

4.2.3 建立长效运行管理机制

推动参与常态化、项目化管理。制定年度《公众参与实施计划》，明确目标、任务分工、时间节点与保障措施。建立参与经验知识库，总结最佳实践与典型挑战。建立基于上年度评估结果的持续改进机制。

4.3 提高公众参与能力：激发主体动能，培育内生力量

农民是参与最终主体，其能力意愿提升是机制效能突破的起点。需实施认知与技能双赋能工程。

4.3.1 实施参与意识唤醒计划

推动观念从“被动卷入”向“主动改变”转变。联合教育、基层力量，采用本土案例教学、有奖竞答、远程课堂、乡贤现身说法、发放《参与行动指南》（含Q&A、联系方式二维码）等形式。内容聚焦：揭示公路规划与个人利益（出行、生产、财产）的强关联；普及各类参与工具的使用方法；传授提升意见采纳率的技巧（关注可行性、建设性）。核心是打破决策“黑箱”预

设, 点燃改变预期。

4.3.2 开展表达协作能力实训

针对能力短板精准施训。联合专业社工组织, 创新模式: ①“模拟参与实验坊”: 利用本村地图进行虚拟路线规划讨论, 或模拟征地补偿协商辩论。通过角色扮演, 训练会议规则遵守、结构化表达(数据支撑、逻辑论证)、建设性质疑与回应的能力。②培育社区参与骨干: 选拔有热情、有威望的村民(如能人工匠、返乡青年、产业带头人)进行重点培训, 使其成为参与“种子”和“桥梁”, 带动辐射更多村民。

4.4 增强规划部门重视程度: 重塑治理理念, 提升执行效能

规划部门是机制运行主导者, 其理念转型与能力建设至关重要。

4.4.1 推动治理理念根本性转变

强化顶层推动, 将“以人民为中心”的发展思想和公众参与要求纳入干部培训核心内容与部门考核指标。引导规划人员深刻认识参与是提升规划质量、降低社会风险、确保项目可持续发展的战略投资, 而非负担^[1]。树立“共创共享”的规划价值观。

4.4.2 提升沟通互动专业化水平

将公众沟通、协商谈判、冲突调解能力纳入规划人员核心能力体系, 开展系统性、实战化培训。建立规划师驻村实践考核机制, 强化其群众工作能力。优化内部流程, 确保信息发布、意见收集反馈等环节责任到人、时限明确、质量可控。

4.4.3 完善激励约束双轨机制

将公众参与工作成效(如程序合规性、意见采纳率、群众满意度)纳入部门及个人绩效考核, 与评优评先、晋升发展挂钩。对因忽视参与导致重大社会矛盾或项目受阻的, 严肃追责。同时, 对创新参与方式、取得显著成效的给予表彰奖励。

4.5 健全利益协调机制: 搭建协商平台, 促进公平正义

利益协调是参与深化的基石。需构建制度化协商平台与公正补偿机制。

4.5.1 搭建多元化利益表达平台

在规划部门主导下, 设立线上线下结合的专门利益诉求受理窗口和平台(如专项热线、网络端口、驻村接待点)。确保不同群体(普通村民、产业主体、受影响户等)均有便捷、保密的表达渠道。建立利益诉求信息

库, 进行分类管理。

4.5.2 强化制度化利益协商沟通

对涉及重大利益调整(如路线变更、征地拆迁)的议题, 强制引入由规划部门主持、利益相关方代表(推选产生)、相关职能部门、第三方专家共同参与的正式协商会议机制^[4]。制定明确的协商议事规则, 保障各方平等发言权。重点就补偿原则、安置方案、施工影响减缓措施等进行充分讨论, 寻求共识。

4.5.3 制定科学透明补偿安置方案

依据国家和地方政策, 结合本地实际, 制定详细、公开的补偿标准和安置方案。方案制定过程需有受影响户代表参与讨论。确保补偿评估过程公开透明、标准统一、结果可查询。建立补偿资金发放全程监督机制, 确保及时足额到位。探索引入第三方评估机构参与补偿争议调解。

结语

农村公路规划中的公众参与机制, 是提升规划科学性、民主性与可持续性的核心支柱。当前实践虽展现积极态势, 但仍深陷制度保障缺位、参与渠道不畅、主体能力薄弱、部门认知滞后及利益协调机制匮乏等多重结构性困境之中。破解此困局, 亟需以系统性思维统筹施策: 通过完善法规体系筑牢制度根基, 依托技术创新与组织优化畅通参与脉络, 借力教育培训激发主体内生动力, 推动规划部门理念革新与能力跃升, 并最终构建起公平高效的利益协商平台。唯有多管齐下、协同发力, 方能真正激活农民群众的参与动能, 使规划成果精准契合乡村发展脉搏与民生核心诉求, 驱动农村公路建设从单纯的基础设施工程升华为赋能乡村全面振兴、促进城乡融合共生的强劲引擎。面向未来, 持续探索机制创新, 提升其适应性、包容性与智能化水平, 将是时代赋予我们的重要使命。

参考文献

- [1]周增辉,李红明,张红日,等.公路项目社会稳定风险调查公众参与困境及对策研究[J].建筑经济,2023,44(10):41-45.
- [2]苏金玲.公路建设公众参与现状及影响因素分析[J].现代经济信息,2016,(20):56.
- [3]吴宝成.乡村振兴背景下农村公路建管养的发展策略[J].运输经理世界,2025,(04):137-139.
- [4]王力.农村公路建设项目决策中的公众参与影响因素分析[D].西南交通大学,2015.