

我国土地利用总体规划公众参与中的政府角色

江维, 艾建国* (华中师范大学经济与工商管理学院, 湖北武汉 430079)

摘要 我国对土地利用规划公众参与的研究较多,但涉及到公众参与中政府角色的研究甚少。该研究运用文献分析法和归纳分析法梳理我国土地利用总体规划公众参与的现状,描述中央政府和地方政府目前所扮演的角色,并指出两者角色不一的原因,由此提出相关建议。结果表明,由于存在利益博弈,在土地利用总体规划公众参与的过程中,中央政府是促进者,地方政府是消极配合者。为此,中央政府应从摆正公众参与的位置、完善相关法律法规、拓宽公众参与渠道、调节与地方政府的 relationship 和加强监督与惩罚机制 5 个方面着手完善促进者角色;地方政府应从积极培养公众的参与观念、制定相关法规、开辟参与渠道和提高土地利用效率、减轻对土地财政的依赖、调整与中央政府的关系几方面着手转变为积极配合者,以促进土地利用总体规划中公众参与的发展。

关键词 土地利用总体规划;公众参与;政府角色;文献综述

中图分类号 S27;F301.23 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2015)18-262-04

The Roles of Governments in the Public Participation in the General Land Use Planning in China

JIANG Wei, AI Jian-guo* (School of Economics and Business Administration, Huazhong Normal University, Wuhan, Hubei 430079)

Abstract Whilst the study on public participation in land use planning in China is rich, there is limited literature which considers the roles of governments in this process. By analyzing the current situation of public participation in the general land use planning in China with the methods of literature analysis and inductive reasoning, the roles of the central government and the local governments were described and why their roles are different was answered so as to put forward related suggestions. The result indicates that the central government is a facilitator while local governments are negative to cooperate because of game. It is concluded that the central government should perfect the role of facilitator by adjusting the position of the public participation correctly, improving the legislation, expanding more approaches to engage the public, adjusting the relationship with local governments and strengthening the supervision and punishment mechanism. Local governments should foster the participation concept of the public actively and formulate relevant laws and regulations. Providing a communication platform which suppresses a barrier of non-professionalism, improving the efficiency of land use, reducing the dependence on land finance and adjusting the relationship with the central government are also needed for local governments turning to be active cooperators.

Key words The general land use planning; Public participation; The role of governments; Literatures review

随着我国经济和社会的发展,土地利用规划的公众参与逐渐引起相关部门和专家学者的重视。目前国内对土地利用规划公众参与的研究较多,如研究其必要性^[1],研究其缺失的现状以及原因^[2],研究其相关制度^[3],研究其表达机制^[4]等。另外,有从技术层面来研究土地利用规划公众参与的^[5];有研究相关理论的^[6];有研究国外土地规划公众参与以期借鉴的^[7],还有较为系统地研究土地利用规划公众参与的^[8]。

国外对公众参与规划的研究始于 20 世纪 60 年代。Paul Davidoff 于 1965 年提出倡导性规划理论,Arnstein 于 1969 年提出参与阶梯理论。经过几十年的发展,相关的研究越来越细致,如研究公众参与规划过程的好处^[9],研究公众参与的法律法规^[10],研究公众参与的机制和程序^[11],以及研究促进公众参与的技术手段^[12-13]。另外,Stevens 等在其研究中发现公众参与水平和规划者的选择、规划者的角色定位和采用的技术之间有着明显联系^[14]。

这些研究具有一定的广度,但涉及到公众参与中政府角色的甚少。毫无疑问,在土地利用规划公众参与中,政府扮演极其重要的角色。研究政府在土地规划公众参与中扮演的角色,找准政府的角色定位,对推进土地利用总体规划公众参与有一定帮助。

1 相关概念的界定

土地利用规划是对一定区域未来土地利用超前性的计

划和安排,是依据区域社会经济发展和土地的自然历史特性在时空上进行土地资源合理分配和土地利用协调组织的综合措施^[15]。按照等级层次,我国的土地利用规划可以分为土地利用总体规划、土地利用详细规划和土地利用专项规划。土地利用总体规划是我国进行土地管理控制的重要手段,由各级人民政府组织编制,分为全国、省、市、县、乡 5 个等级。每个等级的土地利用总体规划与其他等级的土地利用总体规划之间相互联系,相互补充,并且上级规划控制着下级规划。

公众主要指规划组织者、设计者之外的 NGO、群体或个人^[8]。公众参与是指规划区内有关部门和公民参与规划的过程^[16]。在全国和省级的土地利用总体规划中,公众参与有限。随着我国民主社会的发展以及 3 轮土地利用总体规划陆续开展,公众参与土地利用规划逐步发展。

我国政府纵向划分,可以简单分为中央政府和地方政府。该研究对地方政府不作更进一步的划分。在土地利用总体规划中,中央政府和地方政府各自履行不同的职责,扮演不同的角色。

需要说明的是,在改革开放之前,我国的土地利用规划实行“自上而下”式的管理,无公众参与,所以笔者主要研究改革开放后土地利用总体规划公众参与的政府角色。

2 我国土地利用总体规划公众参与的现状以及政府在其中扮演的角色

2.1 制定土地利用总体规划的过程及公众参与情况

(1) 规划的编制阶段。首先成立规划领导小组,小组一般由政府部门领导、规划专家以及相关技术人员组成。此阶

作者简介 江维(1985-),女,湖北武汉人,硕士研究生,研究方向:房地产经济、土地经济与管理。* 通讯作者,教授,博士,硕士生导师,从事房地产经济、土地经济与管理研究。

收稿日期 2015-05-05

段主要进行资料的收集整理与分析,根据资料情况以及未来发展预测进行土地供需预测,再制定目标、方针,最后编制方案。此阶段专业性以及技术性强,普通公众难以参与其中。在资料收集时往往注重与各个行业用地部门和政府部门的沟通,忽略公众的意愿和要求,并且一般由政府来决定规划的目标和方案。

(2) 规划的审批阶段。此阶段一般由政府主导,公众基本上只能被动地接受。

(3) 规划的实施阶段。主要由各级政府部门进行实施,上级政府部门进行监督,同时社会各界也予以监督。公众参与在此时相对于前面 2 个阶段而言较为突出,但仍然不足,表现在公众参与渠道匮乏。

(4) 规划的评估阶段。此阶段我国公众难以参与,能参与的层次限于评价。一是由于目前无相关法律法规界定公众在此方面的权利与义务,二是由于我国缺乏相关完善的评估机制和体系。

改革开放后,我国共发起了 3 轮土地利用总体规划。第一轮土地利用总体规划起止时间为 1987~2000 年。此时土地规划公众参与开始慢慢发展。第二轮土地利用总体规划开始于 1997 年。1997 年中共中央国务院颁发了《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》。1999 年国务院批准并实施了《全国土地利用总体规划纲要(1997-2010 年)》。在这一轮土地利用总体规划中,公众参与得到了进一步的发展,但依旧缺乏明确的法律规范以及系统的参与机制。第三轮土地利用总体规划起止时间为 2006~2020 年。2008 年 10 月,国务院发布了《全国土地利用总体规划纲要(2006-2020 年)》,全国第三轮土地利用总体规划修编工作全面展开^[17]。随着我国民主社会的发展以及对国外土地利用规划的借鉴学习,在新一轮的土地利用总体规划中,公众参与进一步发展。新一轮的《土地利用规划修编编制规程》编制原则中明确提出规划过程中要实现“政府决策与公众参与相结合”。

2.2 土地利用总体规划公众参与存在的问题以及政府在其中扮演的角色

2.2.1 土地利用总体规划公众参与存在的问题。在公众参与与土地利用规划的重要理论中,参与阶梯理论占据重要位置。Arnstein 在参与阶梯理论中将公众参与分为 3 个层次、8 种形式,像梯子上的横档一样,程度依次递增,如图 1 所示^[8]。

目前处在参与阶梯的第二个层次(象征性参与层次),并存在诸多不足。如制度层面上,公众参与与土地利用总体规划的相关法律法规缺失;在实施层面上,缺乏完善的参与机制和足够的参与渠道,且参与过程缺乏法律保障。此外,参与公众从地区、教育程度、职业等方面表现出来的不均衡问题也亟需解决。

2.2.2 政府在其中扮演的角色。

2.2.2.1 中央政府:土地利用总体规划公众参与的促进者。中央政府制定相关制度,确定全国级的总体规划,并在全国范围内层层分解各项指标,由地方政府再进一步制定省、市、县、乡级别的土地利用规划并实施。在整个过程中,中央政府以公众参与与土地利用规划的促进者身份出现,具体表现在:

(1) 通过制定相关法律条款来保障公众在土地利用规划中的地位,如我国《土地管理法实施条例》第十一条规定:“乡(镇)土地利用总体规划经依法批准后,乡(镇)人民政府应当在本行政区域内予以公告。公告应当包括下列内容:(一)规划目标;(二)规划期限;(三)规划范围;(四)地块用途”,再如《中国 21 世纪议程》中规定:“建立一种政府与社会相结合的连续监督体系,鼓励公众参与自然资源的持续管理活动……”。

(2) 通过开拓相关参与渠道来保证公众参与土地利用规划。我国公众参与与土地利用规划的决策过程,目前有 2 种可以利用的正式渠道:一是人民代表大会和政治协商会议,人民通过选举人民代表和推荐政协委员的方式参与政策过程;二是党和政府开设的来信来访、领导接待日、各种不定期的座谈会等。

(3) 扮演监督者和利益关系的调节者。中央政府通过耕地保有量、建设用地总量等各种指标来控制土地利用规划的刚性和弹性,在保障中央政府远期目标实现的同时调节土地利用规划参与者各方的利益。例如,我国《土地管理法》第十八条明确规定:“下级土地利用总体规划应当依据上一级土地利用总体规划编制。地方各地人民政府编制的土地利用总体规划中的建设用地总量不得超过上一级土地利用总体规划确定的控制指标,耕地保有量不得低于上一级土地利用总体规划确定的控制指标。省、自治区、直辖市人民政府编制的土地利用总体规划,应该确保本行政区域内耕地总量不减少”。

2.2.2.2 地方政府:土地利用总体规划公众参与的消极配合者。地方政府既是规划的制定者又是实施者,还是监督者,因为地方政府与中央政府的利益博弈关系,在公众参与度最深的市、县、乡级别的地方政府土地利用总体规划中,公众参与的效果不佳。由于自身利益关系,以及所占据的信息优势,地方政府有可能将规划偏向自身,而忽略了其他主体的利益,从而忽略土地利用规划公众参与中公众的意见与要求。目前地方政府的政务公开制度存在着信息非对称性、公示时效滞后性、主观意愿告知性和协调互动的有限性,不能完全满足公众参与的要求^[2]。另外,我国土地利用的政策目

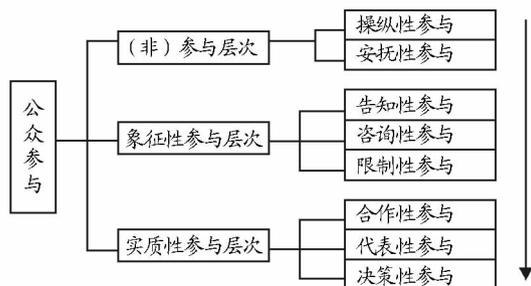


图 1 市民参与阶梯

对照图 1 不难看出,在我国 20 多年的土地利用总体规划历程中,公众参与从无到有,但依旧处在发展的初级阶段,

标由政府制定,而我国规划师习惯一切工作向上级负责,这也造成规划公众参与不足。由此可见,地方政府扮演的是消极配合者的角色。

3 中央政府和地方政府扮演角色不一的原因:利益博弈

目前我国公众参与土地利用总体规划处在初级阶段,尽管中央政府扮演着促进者的角色,但是公众参与的广度和深度依旧停留在表面层次。这一方面是因为我国国情的制约,如经济不发达制约着公众参与国家和社会事务的能力,传播媒介不够先进影响着公众参与,参与公众的文化素质状况以及个体因素也影响着公众参与的程度,等等。另一方面,在社会主义初级阶段,土地利用规划在我国发展得不够完善,中央政府在公众参与程序化以及法定化的制度安排上呈现不足。但是,还有一个原因不容忽视:在土地利用总体规划中,中央政府和地方政府存在着利益博弈,造成在土地利用总体规划中,中央与地方政府扮演角色不一。

“中央和地方之间的关系是一种以利益为依托的政治和经济关系的统一,也是一种整体和部分的关系的统一。他们之间的关系直接影响到国家强盛、民族的团结、经济的快速发展和社会的稳定与繁荣,关系着和谐社会的建设与发展”^[18]。但目前我国中央与地方政府之间的目标出现了偏差。在土地利用总体规划中,中央的目标是保护耕地并维护粮食安全,维护农民的利益并维持社会稳定,同时增加建设用地促进经济的可持续增长。中央考虑的是国家的长治久安,从全局考虑并规划长远。通过建设用地总量控制、耕地保有量控制,中央追求土地资源整体收益最大化的同时注重土地利用规划制度中分配指标的公平。对于地方政府而言,增加地方财政和利益,实现经济增长和地方政绩是其主要目标。地方政府不仅是公共利益的代表,同时也是自身利益的维护者。自中央和地方分税制改革之后,地方政府面临着巨大的财政收入压力。由于我国土地制度的城乡二元分割状况,地方政府主要依靠土地来缓解财政压力。在土地规划层面,虽然地方政府的土地利用总体规划需要上级政府的审批,但由于地方政府与中央政府的信息不对称,地方政府在土地利用总体规划上拥有相当的自主权。

另外,我国土地利用总体规划编制实施结构不完善,如规划目标定位单一,中央政府过分保障农用地和耕地,造成建设用地需求保障不够;规划编制与实施监管主体单一,公众参与中市民力量未被充分发挥,形成监督乏力;规划实施市场手段运用严重滞后,致使市场上建设用地供求不均。而在经济增长和城镇化的进程中,建设用地的需求越来越大,在中央政府土地利用总体规划建设用地总量和耕地保有量的控制下,地方政府通过各种途径争取农用地转用计划指标和土地开发整理计划指标,土地的交易为地方政府提供了大量的资金,同时也促进了地方经济的快速增长:“一是建设用地的增加能产生巨额的土地增值收益。二是土地资源和优惠政策是吸引资金的开门砖。三是土地具有低成本、收益快的融资功能”^[19]。在自身利益目标的驱动下,地方政府极有可能违背中央政府制定土地利用总体规划的初衷违规占用

耕地,也会忽略土地利用总体规划公众参与的要求和监督,从而达到自己的利益目标。土地利用总体规划中中央政府与地方政府的利益博弈见表1。

表1 土地利用总体规划中中央政府与地方政府的利益博弈

主体	目标	实现方式	公众参与方面
中央政府	坚守耕地红线并维护粮食安全	制定相关法律法规	促进不足
	保障农民利益并维护社会稳定	利用土地利用总体规划控制	
	增加建设用地促进经济增长	加强土地执法检查	
地方政府	增加地方财政	制定利益最大化的土地利用规划	消极配合
	实现经济增长	实施利益最大化的土地利用规划	
	提升地方政绩	争取更多的用地指标	

4 政府在土地利用总体规划公众参与中的角色定位

综上所述,中央政府虽然在土地利用总体规划公众参与中扮演促进者的角色,但是促进力度不足,而地方政府因自身利益,在此过程中扮演着消极配合者的角色。为了促进土地利用总体规划中的公众参与,中央政府应该加大促进力度,而地方政府也应该转变角色成为积极的配合者,与中央政府一起促进我国土地利用总体规划公众参与的发展,使我国国土资源达到优化配置。具体而言,中央政府与地方政府应该分别做以下努力。

4.1 中央政府完善促进者角色

4.1.1 摆正公众参与的位置。首先,中央政府应将公众参与摆在合适的位置。公众参与对于土地利用总体规划的实施确实有促进作用,但是处于发展初期的公众参与不够成熟,有可能在某些程度上影响土地利用总体规划的实施。例如,参与公众的认知水平参差不齐、各自利益不一可能会影响政府的日常行政管理工作,还可能影响社会的稳定。参与公众的短视行为也可能与国家土地的宏观调控长期目标相悖。因此,中央政府应该在肯定公众参与的同时,从明确其目标,从观念、制度、技术、流程等方面促进公众参与的发展。同时,从国家、省、市、县到乡,每一个层面的公众参与程度和方式应有所差别,而不同公众参与主体的参与方式也应具有差异性。例如国家级和省级层面的公众参与,由于规划的级别较高,参与主体多为政府工作人员、规划师、专家学者以及组织机构等,此时要侧重公众参与的专业性;而市级、县级和乡级层面的公众参与,更多的是面向广大民众,一是要扩大参与面,并公正对待每一位参与者,二是要在参与方式上多样,并尽量做到简单易懂。

4.1.2 完善公众参与土地利用总体规划的法律法规。我国的土地利用总体规划发展年限不长,公众的参与更是停留在初级阶段,完善公众参与机制,促进土地利用总体规划的发展,首要任务是以法律法规的形式保障公众参与的地位,并以法律法规的形式清晰界定公众参与土地利用总体规划制定、审批、实施与监督评价各个环节的程序,让公众参与以合法的身份存在于每一个规划环节之中。

4.1.3 拓宽公众参与土地利用总体规划的渠道。中央政府应联手地方政府,开拓更多的渠道促进公众参与土地利用总体规划。例如,大力发展新闻媒介的桥梁作用以及舆论监督作用,创造良好的公众参与氛围,同时利用好一些诸如电视问政等媒体平台,此外,积极推进网络公众参与模式来拓宽公众参与土地利用总体规划的渠道与范围。

4.1.4 调节与地方政府的关系,统一中央政府与地方政府土地利用总体规划目标。中央政府与地方政府存在目标差异性的深层次根源在于我国的政府体制。在目前这种“委托-代理”模式下,中央政府应该放开更多的权限,如允许地方政府发行债券来缓解财政压力以减少其对土地财政的依赖。为了确保土地利用总体规划中审批的公平与效率,中央政府还应将“有形的手”与“无形的手”相结合,并扩大公众参与的范围,加深公众参与的深度,使公众参与存在于规划的每一个环节,由此来着手解决地方政府土地利用总体规划编制、实施与监督于一身的问题。只有中央政府与地方政府统一土地利用总体规划的目标,加强公众参与程度,公众的利益才有可能得到保障。

4.1.5 加强监督与惩罚机制,维护参与公众的利益。在土地利用总体规划实施的过程中,由于地方政府比中央政府占据更多的当地信息资源,造成两者的信息不对称,由此引发中央政府监督困难。因此,中央政府应该加强监督与惩罚机制,让参与公众拥有监督地方政府的实权,让广大的媒体发挥监督的作用,加大监督与惩罚的力度,加大地方政府擅自更改土地利用总体规划的成本,由此维护公众利益。

4.2 地方政府转变为积极配合者 作为人民的公仆,地方政府应当以人民群众的利益为重。当然,只有地方发展了,国家才能发展;只有国家富强了,地方才有更远大的发展前途。地方政府应当避免短视行为,努力平衡自身利益和国家的利益,配合中央政府,促进公众参与的发展,从而有利于实施土地利用总体规划。

4.2.1 积极培养公众的参与观念。美国地方居民对土地利用规划对其自身的影响非常关注,这也是其公众参与较为成熟的表现之一。我国地方政府首先应培养公众的参与观念,通过当地的教育设施、宣传手段让公众具备一定的参与观念。例如,在小学、初中、高中以及大学开设相关课程,让市民尽早接触公众参与。同时,由于有些参与的技术手段,如公众参与地理信息系统(PPGIS),需要公众具备一定的专业知识,地方政府也需尽早对公众进行培训。

4.2.2 制定相关法规,开辟渠道。Jennifer Evans-cowley 等认为诸如脸谱网(Face book)和第二生活(Second Life)之类的虚拟网络世界为公众参与规划提供了一个新的平台^[12]; Michael J. Ahn 等认为战略性地使用电子政府应用系统(e-government applications)可以改善政府的管理,同时也可以将电子政府应用系统作为公众参与的一种渠道^[20]; Sukumar Ganapati 在研究中发现 GIS 技术对于公众参与非常有用,并将关注投向 PPGIS^[13]。这些都说明信息技术为公众参与提

供了新的潜能。地方政府应从长远出发,通过制定地方法规保障当地公众参与土地利用总体规划的地位,同时利用信息技术开辟更多的渠道与公众沟通,接受公众的监督,保障公众的利益。比如,充分利用政府的政务公开信息平台,各类媒体、公共论坛、地方政府部门的官方微博、微信、PPGIS 等,与公众就土地利用规划的制定、实施、监督进行沟通。

4.2.3 提高土地利用效率,减轻对土地财政的依赖,调整与中央政府的关系。地方政府应从“三规合一”的角度,通过集约、节约利用土地以及优化城市规划来提高土地的利用效率,并多渠道、多层次地有效保护耕地。地方政府还应积极拓展其他财政收入渠道,重视非政府组织在土地利用总体规划中的作用,减轻对土地财政的依赖。同时,地方政府应积极调整与中央政府的关系,变消极配合者为积极配合者。

参考文献

- [1] 何祖慰. 土地利用规划中公众参与的必要性及现状研究[J]. 国土资源科技管理, 2006(1): 60-63.
- [2] 刘志坚, 欧名豪. 土地利用规划公众参与缺失的成因分析[J]. 南京农业大学学报: 社会科学版, 2006, 6(3): 7-12.
- [3] 冯文利. 土地利用规划中公众参与制度研究[J]. 中国土地科学, 2003, 17(6): 51-55.
- [4] 王利敏, 欧名豪, 邵晓梅, 等. 土地利用规划公众参与表达机制构建[J]. 生态经济, 2010(1): 38-41.
- [5] 丁偕, 李满春. 基于 GIS 的土地利用规划公众参与研究[J]. 现代测绘, 2006, 29(3): 7-10.
- [6] 李沙. 土地利用规划中公众参与理论的文献综述[J]. 安徽农业科学, 2007, 35(21): 6627-6628.
- [7] 陈莹, 王颖, 张佳, 等. 加拿大土地利用规划的启示[J]. 中国土地科学, 2003, 17(5): 59-62.
- [8] 刘志坚. 土地利用规划的公众参与研究[D]. 南京: 南京农业大学, 2007: 6.
- [9] POTAPCHUK W R. Building sustainable community politics: Synergizing participatory, institutional, and representative democracy[J]. National Civic Review, 1996, 85(3): 54-60.
- [10] LEIGHNINGER M. Want to increase trust in government? Update our public participation laws[J]. Public Administration Review, 2014, 74(3): 305-306.
- [11] BRYSON J M, QUICK K S, SLOTTERBACK C S, et al. Designing public participation processes [J]. Public Administration Review, 2013, 73(1): 23-34.
- [12] EVANS-COWLEY J, HOLLANDER J. The new generation of public participation: Internet-based participation tools [J]. Planning Practice & Research, 2010, 25(3): 397-408.
- [13] GANAPATI S. Uses of public participation geographic information systems applications in e-government[J]. Public Administration Review, 2011, 71(3): 425-434.
- [14] STEVENS M R, BERKE P R, YAN S. Public participation in local government review of development proposals in Hazardous Locations: Does it matter, and what do local government planners have to do with it? [J]. Environmental Management, 2010, 45(2): 320-335.
- [15] 王万茂. 土地利用规划学[M]. 北京: 中国大地出版社, 2000.
- [16] 郑振源, 张晓玲, 施引芝, 等. 土地基本术语[S]. 北京: 中国标准出版社, 2003.
- [17] 王希营. 对本轮土地利用总体规划修编的几点思考[J]. 中国土地, 2010(10): 54-55.
- [18] 崔仕臣. 中央政府与地方政府之间关系探析[J]. 广西民族大学学报: 哲学社会科学版, 2007(6): 56-58.
- [19] 嘉璽璋. 我国土地资源开发与利用中的博弈研究[D]. 北京: 中国地质大学(北京), 2013.
- [20] AHN M J, BRETSCHNEIDER S. Politics of e-government: E-government and the political control of bureaucracy [J]. Public Administration Review, 2011, 71(3): 414-424.