

村庄规划公众参与研究

——以厦门市茂林村为例

Analysis on Public Participation of Village Planning

——Take Maolin Village in Xiamen as Example

初松峰 Chu Songfeng

摘要: 公众参与能够有效促进村庄规划的实施。通过在茂林村进行问卷调查及深度访谈,对农村居民参与村庄规划的意愿、限制因素和参与方式进行分析。虽然目前村庄规划的参与度较低,但村民的参与愿望比较强烈。由于受到经济与文化教育因素的限制,需要通过规划知识讲座等多种方式促进村民参与,进而有效推动村庄规划发展。

关键词: 村庄规划; 公众参与; 意愿; 限制因素; 参与方式

Abstract: Village planning could be implemented effectively by public participation. Based on the survey in Maolin village, this paper analyze on participation willingness of villagers, limiting factor and participation methods in village planning. Villagers have strong desire to participation even though the degree of participation is low. Due to the limitation of economy and education, it is imperative to carry out various methods such as lectures on planning knowledge to promote villagers participation, and promote the development of village planning.

Keywords: village planning; public participation; willingness; limiting factor; participation methods

中图分类号: TU982.29

文献标识码: B

文章编号: 1008-0422(2015)10-0101-02

1 概述

公众参与是《城乡规划法》中法定内容。第十八条明确规定:“乡规划、村庄规划应当从农

村实际出发,尊重村民意愿,体现地方和农村特色。”第二十六条指出“城乡规划报送审批前,城乡规划需采取草案公告、论证会、听证会或者其他方式征求专家和公众的意见”,保障公民的发言权,增强城乡规划的科学性,尊重更多群体的利益。由于农村在经济条件、用地条件、人口素质等方面与城市存在的差异,村庄规划在编制与实施时,要针对农村特点和农民的需求开展公众参与。

长期以来,城镇是我国城乡规划公众参与的重点区域,而对村庄规划中的公众参与涉及较少,主要包括两个层面的研究。一个层面是以村民作为规划的主体(陈裕鸿,等;2014),对村民的意愿分类(乔路,李京生;2015),提出让农民看得懂村庄规划(丁奇,张静;2009)。另一个层面探索村庄规划的参与模式,从参与式发展理念(卢锐,等;2008)、沟通式规划(曹轶,魏建平;2010)发展到民主自治、民意导向与民约规范的“三民合一”模式(喻文俊,冯晔;2014),探讨公众参与构架下的村庄规划新思路(吕斌,等;2006)。本文基于此,采用实证的方式,分析村民参与意愿与能力,通过改进参与手段,引导农民有效地参与到村庄规划之中,保障村民利益。

茂林村位于厦门市翔安区新店镇,是福建省绿色小康村。首轮规划由厦门市城市规划设计研究院编制,后来又经过部分调整,具有一定代表性。通过发放问卷,与村干部、居民座谈等形式深入沟通,采集村庄规划中公众参与问题的信息。一共发放113份问卷,回收有效问卷100份,合格率为88.50%,满足统计学要求。

2 村庄规划公众参与意愿分析

根据谢里·阿恩斯坦(1969)提出的公民参与的阶梯,公众参与从“被操纵”到“公民控制”之间一共存在8个阶段,每一个阶段中公民参与的权利不断增加。对于村庄规划而言,村民参与

从被动的接受规划到村民自主决策,参与程度不断加深。通过公众参与,改善自身生活条件方面的,优化居住环境等,这是参与规划的收益。参与的成本是在其他方面减少的获利,是机会成本,是其所放弃的最高收益(张五常,2014)。村民评估收益与成本的结果,影响参与意愿,决定村民愿意参与的程度。

2.1 村庄规划公众参与现状

虽然村民有权利知晓所在村庄的规划情况,但现实中,依然有部分村民不知情(图1)。即使是知道茂林村规划的村民,也并不都是依靠规划信息公开等正式的渠道获知规划内容。信息在村民之间口口相传。

对于知道有规划的村民而言,仅有极少部分知悉相关内容,大部分村民只是曾见过村庄规划展示,但没有仔细查看,并不了解具体情况(图2)。这种村庄规划的信息公开,只能称得上为单纯的程序性公开,根本不可能满足规划中公众参与的需求。

从信息交互角度来说,公众参与就是规划者与村民之间的信息交流,即规划者向村民提供规划信息,村民向规划者反馈。在茂林村规划中,规划者提供的信息无法大范围传播,村民也就很难提供有效的反馈,公众参与的路径被切断。因此,现阶段茂林村规划中的公众参与艰难起步。

2.2 村民参与村庄规划的意愿

村民的参与意愿,能够反映社会归属感。就村庄规划提出意见,是我国城乡规划公众参与规划的基本方式。在公民参与的阶梯中,意见征询属于象征性参与的阶段。茂林村村民,七成多的愿意为村庄规划提出意见,其中包括四分之一的村民意愿强烈。仅有5%的不愿意参与,可以看出,当地村民希望通过自身的行动改善居住环境(图3)。

通过与近四分之一选择“提不提建议无所谓”的村民访谈,如此选择的原因是认为自身没有文化和意见不会被采纳。相较于城市规划而言,

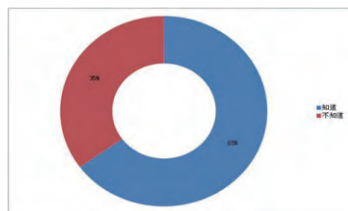


图1- 是否知道茂林村规划

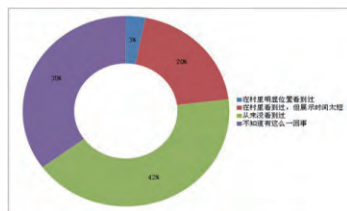


图2- 是否见过公开展示村庄规划

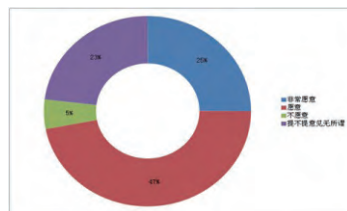


图3- 是否愿意参与本村的规划

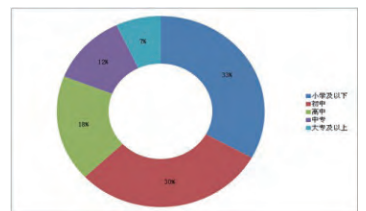


图4- 受教育水平

作者简介: 初松峰(1989-),男,厦门大学建筑与土木工程学院城市规划系2013级硕士研究生。

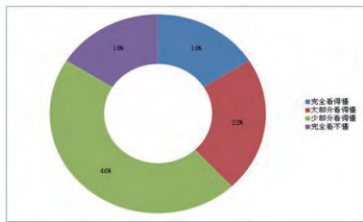


图 5- 是否能看懂规划

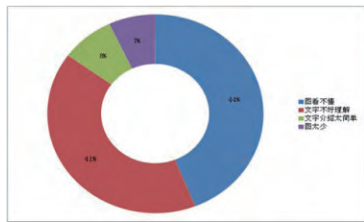


图 6- 看不懂规划的可能原因

表 1- 村民希望采取的参与方式统计表

希望采取的规划参与方式（可多选）	人次	所占比例
开办规划知识讲座	24	0.15
增加直观图数量	13	0.08
选举专职规划村民代表	17	0.11
全体村民投票决定最终规划方案	50	0.32
专人讲解本村规划备选方案	18	0.11
设置专门规划意见收集机构	19	0.12
召开规划意见征求会	17	0.11

农民的知识水平欠佳，已经成为限制村民参与规划的重要因素。

3 村庄规划公众参与限制因素分析

影响村庄规划公众参与的因素众多，大致包括经济因素、心理因素、政治因素、文化教育因素等方面。其中经济和文化教育因素最为直接地影响村民参与程度。

3.1 经济因素

3.1.1 村民收入影响公众参与

当经济较为落后时，村民更加关心收入的增加，更多地选择进城务工，较少的甚至完全不参与村庄规划。随着经济的发展，政府投入更多的资金运用于村庄规划。同时，村民收入的增加，可支配的财产与自由时间增加，刺激村民改善生活环境的意愿。部分村民回到村庄，新建或翻建住宅、优化生活环境。这些需求刺激更多村民参与规划。此时，村民参与快速发展，参与方式的更加多样，扩大参与权力的呼声更高。经过长期的参与规划，村民的权利意识萌芽、成长，最终可能发展为全体村民共同决策的“公民控制”村庄规划阶段。

3.1.2 参与成本影响公众参与

村民参与规划的成本（费用）同参与程度正相关。前文说过，村民参与的成本是其付出的最高代价。假设村民收入不变，随着参与程度的提升，参与时间的增加意味着村民将付出更高的代价，参与成本增加了，有愿意参与的村民数量减少。若参与成本不变，村民收入增加，成本占村民总收入的比重减小，村民更愿意参与规划，也要求更高层次的参与。

另一方面，从参与的组织者（现阶段是政府，后期将过渡到村民自治组织）角度来看，组织成本（费用）会限制参与的程度。新技术的运用发展出更多的参与方式，降低参与费用。通过村网站建设、微信等网络平台，可以使更多的村民在规划中表达自身意见。

3.2 文化教育因素

文化教育水平限制村民的参与能力。长期以来，农村教育投入不足，加之自身经济条件的局限，部分村民没有接受过系统性的教育，基本能力不足。调查中，三分之一的村民仅受过小学及以下的教育，六成的接受过中级教育，很少有村民具有大专及以上学历的教育（图 4）。总体看来，农村居民接受过部分基础教育，而更多的知识源于自学和打工的见闻。而这种自我学习的方式，不易形成体系化的知识结构，难以获取专业性强的

信息。

较低的文化水平，使得村民在参与规划时，仅有三成多村民能够大部分或全部看得懂村庄规划（图 5）。而村民看不懂的主要原因在于理解不了图和文字（图 6）。由此可见，村民看不懂村庄规划的根本原因是自身知识的匮乏，而非规划者提供的信息过少。对于文化水平较低的村民而言，单纯展示规划方案，很难引导村民参与村庄规划。

所以，面对这种情况，政府与规划者必须要以最快速有效的方式，提升村民理解村庄规划的能力，进而促进村民参与。需要针对村民现有知识水平，从村民角度出发，分析其在看不懂规划的原因，掌握其知识接收能力。采用更加直白、生动、易于理解的方式培养村民的参与能力。

4 村庄规划公众参与方式分析

村民收入的提升和文化教育水平的提高，有利于推进村庄规划公众参与的发展。政府和规划者，必须正视村民的需求，提供多种参与方式，真正改善参与条件，深化村民参与权利，使村庄规划符合绝大多数的村民利益。

依据村民知识水平与个人能力的差异，综合考量参与意愿，村庄规划公众参与方式需要相应的调整。针对现阶段可能的几种参与方式，经过村民投票选择，结果如表 1。

村民最希望能由全体村民投票决定最终的规划方案。在参与阶梯理论中属于“公众控制”范畴，是深度参与的方式，意味着村民有权选择村庄的未来发展方向。目前仍需保障经济快速发展，增加村民收入，才能使村民拥有更多精力投入到村庄规划之中。否则，单纯的、低水平的全体村民投票，有可能会将公众参与引入为了个人利益而无休止的讨价还价，反而危害村庄发展。

规划知识讲座受到村民欢迎。由于村民文化水平不高，规划者需要用通俗易懂的语言、直观的方式，讲解规划要点，并告知多套方案的异同。这应该形成制度，成为规划的前置程序。在村庄规划前，选取适当数量代表或者全体人员参与培训，使之具备规划的基本知识与辨别能力，具体体现为掌握读图能力、文字理解与表达能力等技能。规划者提供的是技术方法，而不是用自己的价值观强制改造村民。

村民比较愿意接受设置专职的意见收集机构、选举专职村民代表、专人讲解本村规划备选方案、召开规划意见征求会。概括起来，分为意见收集与意见转达两类。通过专门化的机构设置、人员安排，提升村民参与的效率；专职代表和专

人讲解规划，作为信息中转站，将相关信息及时传达给更多的村民。

增加直观图数量，属于提供信息层级，归于象征性参与范畴。随着茂林村经济发展，象征性参与村庄规划已不满足村民的需求。村民要求更深程度的参与，改善生活环境。

5 结语

作为法定规划的重要组成部分，村庄规划直接影响农村的未来发展方向。村民作为村庄规划的目标受益者，理应参与到规划的编制与实施过程。尽管目前公众参与程度较低、规划信息传播途径有限，但是村民依然拥有强烈的参与意愿。由于收入与参与成本的影响，村民参与规划的程度受到经济现状的制约。较低的文化教育水平直接限制村民参与规划的能力。因此，有必要通过制度设计，建立开办规划知识讲座等前置程序，提升村民规划水平，促进村庄规划中的公众参与由象征性参与走向公众控制，更好地为村民服务。

参考文献：

- [1] 陈裕鸿, 王敏, 袁振杰, 温锋华. 新公众参与下的村庄规划实践研究——以从化市良口镇良平村村庄规划为例 [J]. 城市规划学刊, 2014(7):125-130.
- [2] 乔路, 李京生. 论乡村规划中的村民意愿 [J]. 城市规划学刊, 2015(2):72-76.
- [3] 丁奇, 张静. 做让农民看得懂的新农村规划——村庄规划过程中的公众参与 [J]. 小城镇建设, 2009(5):62-64.
- [4] 卢锐, 朱喜刚, 马国强. 参与式发展理念在村庄规划中的应用——以浙江省海盐县沈荡镇五圣村为例 [J]. 华中建筑, 2008(4):13-17.
- [5] 曹轶, 魏建平. 沟通式规划理论在新时期村庄规划中的应用探索 [J]. 规划师, 2010(5):229-232.
- [6] 喻文俊, 冯晞. 广州村庄规划村民参与的模式探索与实践 [J]. 城市规划学刊, 2014(7):64-69.
- [7] 吕斌, 杜姗姗, 黄小兵. 公众参与架构下的新农村规划决策——以北京市房山区石楼镇夏村村庄规划为例 [J]. 城市发展研究, 2006(3):34-42.
- [8] Arnstein S R. A Ladder of Citizen Participation [J]. Journal of the American Institute of Planners, 1969(35): 216-224.
- [9] 张五常. 经济解释 (卷 2): 收入与成本——供应的行为 [M]. 北京: 中信出版社, 2014.