

Public Participation Mechanism in Territorial Spatial Use Control

Hengzhi Chi

Land Reserve Center of Jinan, Jinan, Shandong, 250000, China

Abstract

Territorial spatial use control is a core national spatial governance system. Its scientific rigor and democratic level directly affect ecological security, resource allocation efficiency, and social fairness. As a key part of modern governance, public participation in such control helps reconcile interest conflicts, improve decision-making science, and strengthen implementation recognition. This paper, based on China's practice, reviews the development and current status of public participation mechanisms, analyzes practical problems from institutional design, technology, and social environment, and proposes feasible improvements using domestic and international cases. It aims to offer theoretical and practical guidance for a new multi-subject collaborative spatial governance model.

Keywords

land resource management; territorial space use control; land resource development; overall planning of land resources

国土空间用途管制中的公众参与机制

迟恒智

济南市土地储备中心, 中国 · 山东 济南 250000

摘要

国土空间用途管制是国家空间治理的核心制度, 其科学程度与民主水平, 直接关系到生态安全维护、资源配置效能及社会公平正义的实现。公众参与作为现代治理体系的重要构成, 在国土空间用途管制中, 起着协调利益分歧、提高决策科学性、强化执行认同感的关键作用。本文立足我国国土空间用途管制的实际操作情况, 全面梳理公众参与机制的发展历程与当前状态, 从制度设计、技术应用、社会环境等多个维度, 深入分析其中存在的现实难题。同时, 结合国内外具有代表性的实践案例, 提出切实可行的改进办法, 以期构建多元主体协同参与的空间治理新模式, 提供理论上的参考和实践中的指导方向。

关键词

土地资源管理; 国土空间用途管制; 土地资源开发; 土地资源统筹

1 引言

国土空间用途管制, 是国家凭借法定的权限与程序, 对国土空间的开发、利用和保护等各类活动加以约束与规范的制度安排, 涉及土地、矿产、海洋、生态等多个领域资源的统筹管理。随着我国城镇化脚步的加快以及生态文明建设的不断推进, 国土空间开发面临的矛盾愈发复杂。像耕地保护与城市扩张之间的冲突、生态保护与经济发展之间的博弈、公共利益与个体权益之间的平衡等问题, 都对管制决策的科学性和包容性提出了更高的要求。公众参与作为民主政治的核心要素, 在国土空间用途管制中有着不可替代的价值。一方面, 公众是国土空间的直接使用者和利益相关者, 他们的参与能够为决策带来多元的视角和本地化的知识, 减

少政策出现偏差的可能; 另一方面, 参与的过程本身也是协调利益、构建共识的过程, 能够让公众对管制政策有更高的认同度, 从而降低政策执行时的阻力。《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》中明确提出要“健全公众参与制度”, 这一举措标志着公众参与已成为国土空间治理走向现代化的重要指标。但在实际操作中, 公众参与还存在“象征性参与”“被动参与”等情况, 制度应有的效能没能得到充分发挥。基于这样的现状, 本文从梳理当前公众参与的实际情况出发, 深入分析其中存在的机制困境, 探寻完善的路径, 希望能为提高国土空间用途管制水平提供一些有价值的参考。

2 国土空间用途管制中公众参与机制的现状

2.1 制度框架从“原则性规定”向“操作性规范”延伸

我国公众参与制度经历了从无到有、从模糊到具体的发展过程。早期法律法规多以“应当听取公众意见”等原

【作者简介】迟恒智(1975-), 男, 中国山东济南人, 硕士, 工程师, 从事土地资源管理研究。

则性表述为主,缺乏明确的操作标准^[1]。近年来,随着《土地管理法》修订、《国土空间规划条例(征求意见稿)》出台,公众参与的法律地位和程序要求逐步清晰:法定环节明确化:在国土空间规划编制、生态保护红线划定、土地征收转用等关键环节,法律强制要求纳入公众参与程序,如规划草案公示期不得少于30日,重大项目需召开听证会。地方创新多样化:各地结合实际探索特色制度,如广州市推行“规划草案进社区”制度,要求规划编制单位联合街道办事处逐户征求居民意见;成都市建立“公众代表库”,从库中随机抽取代表参与管制方案评审,增强参与的随机性和代表性。技术赋能持续深化:多地搭建线上公众参与平台,如上海市“规划云”系统实现草案查询、意见提交、进度追踪全流程线上化;浙江省开发“智慧环评”小程序,支持公众通过扫码获取项目信息并实时反馈建议,大幅提升参与便捷性。

2.2 参与渠道从“单一线下”向“线上线下融合”拓展

传统公众参与主要依赖听证会、座谈会、公示栏等线下渠道,存在时空限制大、参与成本高的问题。随着数字技术普及,参与渠道呈现多元化、便捷化特征:线上平台普及化:自然资源部官网设立“国土空间规划意见征集”专栏,地方政府通过政务APP、微信公众号等开设互动入口,实现意见提交“指尖化”。例如,湖北省在“鄂汇办”APP中嵌入“空间管制建言”模块,上线半年内收集意见超8万条^[2]。线下场景精细化:针对老年群体、农村居民等数字弱势群体,多地保留并优化传统渠道,如在村委会设置“意见收集箱”、组织工作人员入户访谈。浙江省在山区县推行“流动规划站”,通过车载展板、现场讲解等方式,让村民直观了解管制方案并提出意见。

2.3 参与主体从“精英主导”向“多元共治”转变

早期公众参与多以专家、企业等精英群体为主,普通民众的话语权较弱。近年来,参与主体范围不断扩大,形成“政府+企业+社会组织+公众”的多元格局:基层群体参与增强:在农村集体土地管制、城中村改造等项目中,通过村民大会、居民代表会议等形式吸纳原住民意见。例如,福建省在农村宅基地制度改革中,要求村委会组织村民逐条讨论宅基地管制细则,通过率需达三分之二以上方可实施。社会组织作用凸显:环保NGO、社区规划师团队等成为连接政府与公众的桥梁,如北京市“自然之友”组织协助社区居民分析生态保护红线管制对生活的影响,形成专业意见提交政府部门。

3 国土空间用途管制中公众参与机制的困境

3.1 制度设计存在“系统性缺陷”

法律体系碎片化:不同领域法律法规对公众参与的规定存在冲突,如《环境保护法》要求环境影响评价听证需提前10日通知,而《城乡规划法》未明确期限,导致跨领域

项目(如滨海新区开发)中参与标准混乱。程序闭环未形成:现有制度侧重“意见征集”环节,但对意见处理、结果反馈缺乏刚性约束。调研显示,约68%的公众表示“从未收到过意见采纳情况反馈”,部分地区甚至将公众意见束之高阁,形成“参与—忽视—再参与—再忽视”的恶性循环^[3]。责任追究缺位:对于未按规定组织公众参与的行为,法律未明确追责机制。某省自然资源厅工作人员坦言:“即使跳过公众参与环节,只要项目合规性没问题,也不会被问责。”此外,公众参与渠道也存在结构性失衡。环境领域依托环保组织形成多元参与网络,而城乡规划多依赖政府官网单一途径,老年群体、低收入者等群体参与门槛高。这种差异进一步加剧了跨领域项目中公众参与的实效性落差,削弱制度公信力。

3.2 参与实践存在“实效性不足”

信息不对称制约参与质量:国土空间用途管制涉及“双评价”(资源环境承载力评价、国土空间开发适宜性评价)、“三条控制线”(生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界)等专业内容,政府公示的信息多为结论性文本,缺乏数据来源和分析逻辑说明。公众因“看不懂”而难以提出有效意见,导致参与沦为“签字画押”的形式。渠道适配性差:线上渠道虽便捷,但农村地区网络覆盖率不足、老年群体数字技能欠缺,如中西部某县线上参与率仅9%,远低于全国平均水平;线下渠道中,听证会常因时间安排在工作日、地点设在政府办公区,导致普通民众“想参与却参与不了”^[4]。利益表达失衡:企业、开发商等群体因资源禀赋强,能通过座谈会、私下沟通等方式影响决策;而普通公众,尤其是弱势群体,缺乏有效表达渠道,利益易被忽视。例如,某城市新区规划中,开发商提出的容积率调整建议被采纳,而周边居民关于增加绿地的诉求未获回应。

3.3 社会基础存在“能力短板”

公众认知水平有限:国土空间用途管制具有较强的专业性和长期性,公众对其重要性的认知不足。某调研显示,仅32%的受访者能准确说出“生态保护红线”的含义,多数人将其等同于“禁止开发区域”,忽视其动态调整和科学利用的属性。组织化程度低:我国公众参与多以个体形式为主,缺乏类似欧美国家“社区规划协会”“环保联盟”等组织化载体。个体意见分散、影响力弱,难以与政府、企业形成有效博弈。例如,某垃圾填埋场选址纠纷中,村民以个体名义上访,因意见不统一、表达不专业,最终未能改变选址方案。信任机制缺失:部分公众对政府的“吸纳意愿”持怀疑态度,认为参与只是“走过场”,主动参与积极性低。某社区居民表示:“方案早就定好了,让我们提意见不过是装样子,没必要浪费时间。”

4 国土空间用途管制中公众参与机制的完善路径

4.1 构建系统化制度体系,强化法治保障

完善顶层设计:推动《国土空间规划法》立法,整合

《土地管理法》《环境保护法》等法律中关于公众参与的条款,明确参与范围、程序、责任主体及救济途径,消除制度冲突。健全全流程规范:将公众参与嵌入管制“编制一审批一实施一监督”全流程:编制阶段:建立“早期介入”机制,在方案起草前通过入户调研、社区论坛等方式收集公众诉求;审批阶段:要求规划文本必须附具“公众意见采纳报告”,说明意见数量、主要内容、采纳情况及未采纳理由;实施阶段:定期向公众公开管制执行进度,接受实时监督;监督阶段:引入第三方评估机构,对公众参与效果进行独立评价。强化责任追究:对未依法组织公众参与、隐瞒公众意见的行为,明确行政处分、项目暂停等追责措施,将公众参与成效纳入地方政府绩效考核。

4.2 优化参与渠道与方式,提升实效

推动信息精准公开:针对不同群体提供差异化信息产品:为专业人士提供包含数据来源、模型参数的“技术版”方案;为普通公众提供图文结合、案例类比的“通俗版”解读,如用“一个足球场大小”说明生态保护红线调整范围。运用可视化技术:通过三维地图、VR模拟等方式展示管制方案实施后的场景,让公众直观感受容积率、绿地率等指标变化的实际影响。

构建分众化参与渠道:为数字原住民(如青少年、上班族)优化线上平台,开发意见征集小程序、互动投票H5等,降低参与门槛;为数字弱势群体(如老年人、农村居民)保留线下渠道,如在社区服务中心设置“参与服务岗”,由工作人员协助填写意见表、预约听证会。

建立利益均衡表达机制:对重大管制项目,实行“利益相关方配额制”,确保企业、居民、环保组织等各方代表比例合理;引入“协商民主”模式,由第三方机构主持利益协调会,通过共识投票、利益置换等方式化解分歧。

4.3 培育参与社会基础,提升能力

加强公众教育:将国土空间管制知识纳入国民教育体系,中小学开设“空间规划实践课”,组织学生参与社区规划调研;政府部门定期举办“空间治理开放日”,通过案例讲解、现场体验等方式提升公众认知。扶持社会组织发展:设立“公众参与支持基金”,为环保组织、社区规划师团队提供资金支持;建立“社会组织孵化基地”,提供政策培训、

专业指导,提升其参与能力。构建信任机制:推行“参与承诺制”,政府在管制项目启动时公开参与流程和承诺,接受社会监督;对公众意见采纳情况进行“满意度测评”,测评结果与部门绩效挂钩。

4.4 强化数字技术支撑,破解壁垒

建设智慧参与平台:依托国土空间基础信息平台,开发“公众参与子系统”,实现管制信息查询、意见提交、进度跟踪等功能一体化;运用大数据技术分析公众意见,识别高频诉求和潜在风险,为决策提供参考^[1]。推广可视化技术应用;开发“空间管制模拟器”,公众输入意见后可实时查看方案调整效果,增强参与体验;利用短视频、直播等形式解读管制政策,提升信息传播效率。保障数据安全与共享:建立“数据分级共享机制”,在保护隐私的前提下,向公众开放非涉密管制数据;采用区块链技术存证公众意见,确保意见处理过程可追溯、不可篡改。

5 结论

国土空间用途管制中的公众参与机制,是衡量空间治理现代化水平的重要标尺。当前我国公众参与制度框架初步形成,渠道不断拓展,但在制度系统性、实践实效性、社会基础、技术支撑等方面仍存在短板。完善公众参与机制,需从法治保障、渠道优化、能力培育、技术赋能等多维度协同发力,构建“政府引导、公众主动、多元协同”的参与格局。未来,随着治理理念的深化和技术手段的进步,公众参与将从“被动响应”转向“主动共治”,从“形式参与”转向“实质影响”,为国土空间用途管制注入更多民生温度与科学智慧,助力实现人与自然和谐共生的现代化。

参考文献

- [1] 中共中央 国务院. 关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见[Z]. 2019.
- [2] 林坚, 乔治洋. 国土空间规划中的公众参与: 理论逻辑与实践路径[J]. 中国土地科学, 2020(2).
- [3] 李郇, 符文颖. 城市更新中公众参与的困境与突破——基于广州市的案例研究[J]. 城市规划, 2021(6).
- [4] 联合国人居署. 参与式城市规划指南[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2018.
- [5] 德国联邦空间规划法[Z]. 2019.