

国土空间规划中的社会参与机制构建与实践

苏伟鸿*

萍乡市国土空间调查勘测规划院, 江西 萍乡 337000

摘要： 国土空间规划中的社会参与机制构建与实践很重要，需要建立科学的制度框架、采用多样化的参与方法与工具，以及建立细致的评估与监测体系。这一过程通过多层次、多方面的参与，各利益主体在规划制定和实施中的积极参与。科学的评估指标和灵活的监测体系为规划的持续改进提供了有效手段。构建完善的社会参与机制不仅仅是规划过程的必然步骤，也是推动规划目标实现、促进可持续发展的关键机制。

关键词： 国土空间规划；社会参与机制；制度框架；参与方法与工具

中图分类号： F301.23

文献标识码： A

文章编码： 2023110152

Construction and Practice of Social Participation Mechanism in Territorial Space Planning

Su Weihong*

Pingxiang Spatial Survey and Planning Institute, Pingxiang, Jiangxi 337000

Abstract： The construction and practice of social participation mechanism in territorial spatial planning is very important. It is necessary to establish a scientific institutional framework, adopt a variety of participation methods and tools, and establish a detailed evaluation and monitoring system. This process through multi-level and multi-faceted participation, the stakeholders in the planning and implementation of the active participation. Scientific evaluation index and flexible monitoring system provide effective means for continuous improvement of planning. Building a sound social participation mechanism is not only an inevitable step in the planning process, but also a key mechanism to promote the realization of planning goals and promote sustainable development.

Key words： territorial spatial planning; social participation mechanism; institutional framework; participation methods and tools

引言

国土空间规划引领可持续发展，成功的实施离不开广泛而深入的社会参与。为构建有效的社会参与机制，本文强调了科学的制度框架的建设，包括法律法规与政策支持，社会参与政策框架等方面的构建。合适的参与方法与工具在规划过程中的重要性，强调了多元、数字化工具的运用。突出了评估与监测阶段在社会参与机制中的作用，着重于制定明确的评估指标和建立灵活的监测体系。

一、社会参与机制理论框架

理论框架为建立有效的参与体系提供了基础。我们需要明晰社会参与的概念与定义。社会参与被理解为广泛的公众参与决策、规划和管理过程的行为，体现了社会各界在制定和执行政策中的积极参与。这一概念强调了多元利益主体的参与，弥补了传统规划中过度专业和政府主导的弊端。社会参与不仅仅是信息的传递，更是一种共同承担责任、实现合作共赢的过程。参与层次与角色分析为构建社会参与机制提供了指导。参与层次可分为宏观决策层、中观实施层和微观影响层，对应国土空间规划的决策

层面、实施阶段和受影响的具体社区层面。角色分析涵盖政府、企业、专业团体、社区居民等多方面利益主体，明确了各方在参与过程中的职责和作用。例如，政府作为规划制定者和执行者，在宏观层面负责整体协调和资源调配；企业应当积极参与并承担社会责任，确保规划实施的经济可行性；社区居民是直接受益或受害者，需要在微观层面参与规划决策，保障自身权益。社会参与机制理论框架的建立有助于构建一个全面而灵活的社会参与体系，国土空间规划更贴近实际需求、具有合理性和可行性。这样的理论框架不仅促进了规划过程的民主化，也提高了规划方案的执行力和社会接受度，为可持续发展提供了坚实的基础。

* 作者简介：苏伟鸿（1991-）男，汉族，江西省萍乡市，本科，萍乡市国土空间调查勘测规划院，337000。

二、法律法规与政策支持

社会参与政策框架作为法律法规的补充，更具体地规范了社会参与的实施。政府在国土空间规划中通常会制定相关政策，明确社会各界在规划过程中的角色和责任。这包括建立社会参与的机制与流程、推动信息公开、提供参与培训等方面的政策支持。这一框架有助于激发各方积极性，社会参与的全面性和深度性。社会参与政策的制定还能够有效协调各利益主体之间的关系，平衡各方利益，使国土空间规划更具可操作性和可行性。在政策框架的支持下，社会参与不再是单纯的形式，而是能够真正影响规划决策的实质性过程，多元化利益的充分表达和协调。社会参与政策框架作为法律法规的补充，规范了社会参与的实施。政府在国土空间规划中通常会制定相关政策，明确社会各界在规划过程中的角色和责任。这包括建立社会参与的机制与流程、推动信息公开、提供参与培训等方面的政策支持。这一框架有助于激发各方积极性，社会参与的全面性和深度性。社会参与政策的制定还能够有效协调各利益主体之间的关系，平衡各方利益，使国土空间规划更具可操作性和可行性。在政策框架的支持下，社会参与不再是单纯的形式，而是能够真正影响规划决策的实质性过程，确保了多元化利益的充分表达和协调。

三、社会参与机制构建

（一）制度建设与组织架构

其核心在于合理的制度建设与灵活的组织架构。制度建设是社会参与机制构建的基石。制度不仅包括法律法规和政策框架，应该包括各级政府机关和相关部门的内部管理制度。在制度建设方面，需要确立明确的规划决策程序、参与者的资格条件、信息公开机制等。这有助于规范规划决策的程序，避免随意性和主观性的干扰，提高规划的科学性和公正性。制度建设还包括明确社会参与的具体环节和角色，确保不同利益主体在规划过程中能够有序参与，使决策更加民主化和透明化。组织架构是社会参与机制构建的实施体现。一个有效的组织架构能够确保社会参与机制的高效运作。政府部门、专业机构、社会组织等各方需要协同合作，形成一个有机的整体。在组织架构中，需要明确责任分工，各方在规划过程中承担适当的职责。政府部门负责决策的组织协调，专业机构提供专业支持，社会组织和公众参与则成为规划决策的重要参与者。组织架构还应具备灵活性，能够根据具体的规划任务和参与主体的特点进行调整，适应不同阶段和情境的需求。一个合理且灵活的组织架构有助于协调各方利益，推动规划决策的顺利实施。制度建设与组织架构的整合应当强调信息流动和沟通机制。信息是社会参与的基础，有效的信息流动，对规划决策有全面的了解。在制度建设中明确信息公开的原则和途径，相关信息能够及时向公众传递。组织架构中应设立专门的信息管理和沟通团队，负责收集、整理和传递信息，保障信息的准确性和透明度。有效的信息流动和沟通机制能够促进各方之间的互动和理解，有助于形成共识，提高规划决策的执行力和社会

认同感。社会参与机制的构建需要既有科学健全的制度建设，又有高效灵活的组织架构，并强调信息流动与沟通机制的有效运作。

（二）沟通与信息传递机制

在构建国土空间规划中的社会参与机制时，沟通与信息传递机制的设计是确保多元利益主体有效参与和形成共识的重要环节。沟通机制应强调开放透明，确保规划过程中的信息及时、全面地传递给各方。这包括明确的信息公开渠道、规范的发布程序以及易于理解的信息呈现方式。透明的沟通机制有助于建立公众对规划过程的信任，提高公众参与的积极性。在信息传递中，注意避免信息的不对称，各利益主体在规划决策中有平等获取信息的权利，从而形成更为公正的决策过程。沟通机制需要注重参与者之间的互动与反馈。有效的沟通不仅仅是信息的传递，更要建立起参与者之间的双向沟通渠道。包括组织定期的座谈会、听证会、工作坊等形式，使政府、企业、专业机构和社会公众能够直接交流观点、提出建议。建立在线平台、社交媒体等数字化渠道，方便各方随时随地参与讨论。通过积极的互动与反馈，可以更好地吸纳各方意见，提高决策的科学性和可行性，同时加强了规划执行的社会支持度。沟通与信息传递机制还需要注重跨层级、跨部门之间的协同配合。国土空间规划涉及多个层级和部门，因此，沟通机制应该横向贯穿各级政府、纵向涵盖相关专业机构，信息的一致性和协同性。建立规划协调小组、专门的联络人员，协助各部门之间的信息交流和协同工作。这有助于避免信息孤岛的产生，提高规划决策的整体效能。协同的沟通机制能够使规划制定与实施更具系统性和整体性，避免片面性的决策对整体规划目标的偏离。

四、参与过程与方法

（一）参与阶段划分

社会参与机制的有效性在很大程度上取决于参与过程的科学划分和方法的巧妙运用。参与过程的阶段划分是确保各方充分参与并顺利推进规划工作的基础。社会参与过程可划分为预备阶段、决策阶段、实施阶段和监测评估阶段。在预备阶段，重点是明确规划目标、范围和相关政策法规，启动社会参与机制，邀请各利益主体参与问题识别和目标设定。决策阶段聚焦于规划方案的制定，通过工作坊、座谈会等形式，邀请专业机构和公众提供意见，促进方案的优化。实施阶段注重各方的具体行动，社区居民和相关利益方参与项目落地的决策和实施，监测评估阶段则在收集和分析规划实施效果，为未来规划提供经验总结。参与过程的阶段划分需要贯穿“早期、中期、晚期”三个时期，以更好地满足不同阶段的需求。在早期，社会参与的重点在于问题定义和目标制定。透过公众听证、专家座谈等方式，获取各方对规划方向的初步意见。中期是规划方案的制定与调整阶段，社会参与应更为深入，包括多层次的公众会议、研讨会，确保各方的利益被充分考虑。晚期注重项目实施和效果监测，需要建立长效的社会参与机制，以确保项目实施过程中能够及时纠正偏差，为未来

规划提供宝贵经验。这样的划分有助于在不同阶段灵活调整社会参与的深度和方式，更好地服务规划全过程的实际需求。参与过程的阶段划分应强调多元方法的灵活运用。不同阶段的特点和参与者的差异性要求采用多样化的参与方法。例如，对于问题定义和目标制定的早期阶段，运用问卷调查、公众听证等方式，获取广泛的社会反馈。在规划方案制定的中期阶段，组织专业研讨会、工作坊等形式，促使专业领域的深入交流。晚期实施阶段，可以通过社区会议、在线投票等方法，公众对具体项目的意见被充分反映。这样的多元方法有助于充分发掘各方智慧，提高社会参与的全面性和深度性，使规划更贴近实际需求，提高规划决策的科学性和社会接受度。

（二）合适的参与方法与工具

在国土空间规划的社会参与过程中，选择合适的参与方法与工具。参与方法应考虑利益多元性，各方的观点和需求能够充分表达。其中，经验分享和故事叙述是一种有效的方法，通过社区故事、案例分享等形式，使参与者能够更直观地理解规划的影响，提高对规划的认同感。工作坊和座谈会也是促使深入交流与合作的有力工具，通过小组讨论、互动环节，鼓励参与者共同探讨规划方案，形成更为广泛的共识。数字化工具在社会参与中的应用越来越受重视。在线调查、社交媒体平台以及虚拟现实技术等数字化工具能够突破时间和空间的限制，方便公众更加便捷地参与规划过程。通过建立交互式的规划平台，提供在线意见征集和投票功能，可以吸引更多参与，那些因时间、距离等原因难以亲临现场的人群。数字化工具的运用不仅提高了社会参与的效率，也能够更好地记录和分析参与者的反馈，为后续决策提供有力支持。参与方法与工具的选择需要充分考虑参与者的文化背景和特殊需求。社会参与并非一刀切的过程，而是需要根据不同群体的特点采取差异化的方法。在跨文化背景下，可以采用多语言资料、文化适应性的活动设计，不同群体能够平等参与。对于特殊群体，如老年人、残障人士，需提供易读、易懂的资料，提供适配的参与平台，让他们能够顺利参与并表达自己的需求。通过这样的差异化参与方法，可以更好地满足社会多元群体的需求，使规划更具普惠性。合适的参与方法与工具选择关系到社会参与机制的实效性。通过经验分享和故事叙述，数字化工具的应用以及差异化的参与方法，可以有效促进多元利益主体的深度参与，提高规划决策的科学性、公正性和社会可行性。在选择参与方法与工具时，根据实际情况考虑，灵活运用以取得更好的社会参与效果。

参考文献：

- [1]王映,杜娜.大数据背景下的国土空间规划[J].农业科技与信息,2018,549(16):36-39,42.
- [2]张军.大数据背景下的国土空间规划[J].通讯世界,2019,26(1):223-224.
- [3]张定纯.智慧城市研究与规划中大数据的应用[J].低碳世界,2018,180(6):167-168.
- [4]陈赓.福州市晋安区公众参与美丽乡村建设的研究[D].福州:福建农林大学,2018.
- [5]丁奇,刘文杰.改革机制、创新方法,努力提高村庄规划的实用性对《关于改革创新、全面有序推进乡村规划工作的指导意见》的部分解读[J].广西城镇建设,2016,(05):36-41.
- [6]姚凌.美丽乡村构建的公众参与机制与传播研究[J].北方文学(下旬),2017,(6):168+170.

五、评估与监测

（一）制定评估指标

制定评估指标是国土空间规划中评估与监测的重要步骤。评估指标的制定应综合考虑规划的多方面影响，涵盖环境、社会、经济等各领域。例如，在环境方面，可以制定评估指标以衡量规划实施后的生态系统健康、自然资源利用效率等。社会方面的指标可以包括居民生活水平、社区参与度等。经济方面的指标可以关注规划实施对产业发展、就业率等的影响。通过制定这些综合性的评估指标，可以更全面、科学地评估规划的实施效果。评估指标的制定需要关注不同利益主体的需求和期望，评估过程更具包容性和公正性。通过与政府、企业、社区居民等进行密切合作，确定各方关心的关键指标，为评估提供具体依据。例如，与社区居民合作可以制定关于社区参与程度、居住环境满意度等指标。与企业合作则可以制定关于经济效益、社会责任履行等指标。这样的定制化评估指标更符合各方的实际需求，有助于形成更具共识的评估结果，提高规划决策的社会认同度。

（二）建立监测体系

建立监测体系是确保规划实施过程中能够及时了解情况、纠偏和改进的必要手段。监测体系应涵盖全过程，包括规划制定、实施、监测和评估的各个环节。建立起完整的监测体系，有助于系统地收集数据、分析趋势，及时发现规划实施中的问题，规划目标的持续实现。例如，可以建立专门的规划监测中心，负责搜集各类数据、制定监测计划，信息的准确性和及时性。监测体系需要具备灵活性，能够根据实际情况进行调整和优化。规划实施过程中，可能会面临新的挑战或发现新的机遇，监测体系应当具备快速响应的能力。通过制定灵活的监测计划，可及时调整监测的重点和频率，监测体系具有实用性和适应性。例如，利用先进的信息技术和大数据分析方法，实现实时监测，为规划实施过程中的决策提供更及时的支持。

总结

通过建立科学的制度框架、合适的参与方法与工具以及细致的评估与监测体系，实现了多元利益主体在规划过程中的广泛参与。这不仅提高了规划决策的科学性和社会接受度，也促进了规划实施的透明性和公正性。社会参与机制的构建不仅仅是一种程序，更是实现规划目标、促进共赢的有效途径，为国土空间规划的可持续发展奠定了坚实基础。