

探讨村庄规划中的公众参与问题

何凤莹

佛山市自然资源局顺德分局

摘要：随着城市化进程的不断加快，为了解决村庄规划中的公众参与问题，本文以广东地区村庄规划进行分析，对村庄规划中的公众参与问题提出个人看法。通过分析村庄规划中的公众参与难点问题，并提出解决公众参与问题的方法，可以为村庄规划工作的开展提供更多支持与帮助，通过深入开展村庄规划公众参与问题，能够在公众参与的基础上让村庄规划工作变得更加顺利。

关键词：村庄规划；公众参与；乡村建设

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2024.23.001

引言

村庄规划是乡村建设工作开展的关键，作为助力我国实现乡村振兴战略的核心工作，村庄规划工作的开展具有非常重要的现实意义。在村庄规划期间往往会涉及很多利益相关者，公众作为开展村庄规划工作的受影响者，应该具有参与村庄规划决策的权力。因此，有必要对村庄规划中的公众参与问题进行分析，以此来让村庄规划工作质量得到进一步提高。

一、村庄规划与公众参与综述

村庄规划是国家规划体系中不可忽视的重要组成部分，村庄规划的核心目标就是通过科学规划来主动完善乡村条件，提高乡村经济性。在村庄规划过程中，可以主动加强对乡村国土空间的开发与应用，这样不仅能够满足村庄长远发展的实际需求，还能从不同维度明确村庄资源开发方向。通过主动加强村庄建设，可以在“多规合一”的影响下实现对空间结构的优化管理，以此来为村庄未来发展提供更多有力支持。村庄规划往往比较关注村庄建设中的用地布局，村庄规划相互联系，通过对村庄资源开展统一化调度，可以最大限度满足村庄空间开发的实际需求。与此同时，借助多规合一还能借助单一规划对地区各方面进行整体分析，这样不仅能够加强村庄规划相互之间的衔接性，还能够一定程度上彰显出乡村优势，因地制宜实现对村庄空间资源的全方位开发，以此来让村庄规划质量得到进一步提高。

公众是相同社会环境下开展共同生产与生活的基层群体，在村庄规划中的公众，就可以视为村民、村集体以及社会机构的集合。从狭义角度进行分析，公众参与的本质就是群体在各种公众活动中所开展的行为，公众可以发动权利对公众活动中的各种决策发表自己的意见。而且不仅能够在线下表达自己的看法，还可以借助网络

平台中表达自己的想法，因此公众参与是公众群体参与公众活动的一种方式。而从宏观角度进行分析，公众参与可以归纳为公众所能够参与的各种公共事务的综合。在村庄规划发展过程中，公众参与能够在规划准备阶段、编制阶段等多个维度参与到村庄规划中，公众可以通过参与代表大会、线上与线下发表个人意见等方式来直接、间接影响到村庄规划项目的正常推进。

二、村庄规划中公众参与的主要内容与价值分析

（一）公众参与的主要内容

1. 参与村庄发展定位确定

在村庄规划过程中，公众可以在规划设计部门的调查过程中，主动为规划设计部门提供村庄当前的实际情况，并从不同维度提出村庄当前亟待解决的问题，此时公众还能参与到村庄发展定位与目标讨论活动中。村民在村庄中生活时间相对较长，所以对于村庄经营发展的实际情况有着充足的了解，而且作为村庄主体不可忽视的一部分，所以还能从基层公众的视角提出个人看法。村民在村庄规划中表达自己的个人看法，有利于促进村庄发展满足实际需求，规划设计部门如果在村庄规划中不能客观了解村庄情况，就必然影响村庄规划工作的正常推进^[1]。

2. 参与村庄建设需求规划

公众参与能够在村庄规划中提出公众群体的真实想法，公众可以在村庄规划提出基层村民最为关注的问题。从广东地区的村庄发展角度进行分析，可以发现每个村庄的资源往往各不相同，每个村庄中的公众对于村庄建设的要求往往各不相同，所以应该主动加强对村庄规划中建设需求的公众参与，以此来明确村庄规划的未来发展途径。例如文旅气息相对比较浓厚的地区，可以在村庄规划中更加关注对于生态环境的建设，而以农业为核心的村庄则可以更多关注农田水利基础设施的建设，只有以村庄真实需求为核心，借助公众参与明确适合村庄的建设需求，才能让村庄规划质量得到进一步提高。对于村庄规划而言，村民提出村庄建设需求可以有效提高村庄规划的科学性，只有迎合公众需求与村庄的真实情况来开展针对性规划，才能让村庄规划效果得到更多保障。

（二）村庄规划中公众参与的价值

1. 增强村庄规划推行能力

在村庄规划过程中，公众参与的重要性毋庸置疑，合理开展公众参与工作能够让村庄规划工作的开展变得

更加顺利，因为村庄规划工作的开展离不开村庄内部基层村民以及其他公众的参与，所以可以借助公众参与提高公众在村庄规划中的参与度，这样能够让村庄规划工作的正式开展变得更加具有针对性。例如A村村民在村庄规划中提出了有关道路建设以及沟渠清理的意见，规划设计部门在采纳意见后，村民将会因为村庄规划能够改善日常生活而提高配合工作开展时的积极性，村庄中的道路与灌溉体系也将因此而得到优化。因此从客观角度主动加强村庄规划分析，合理开展村庄规划可以获得村民群体对于村庄规划的支持，进而让村庄规划方案在村庄内部的推行变得更加顺畅。对于广大村民群体而言，生活质量是在村庄规划中需要考虑的核心要素，只有在村庄规划中获得更加优质的生活条件，才能让村庄规划工作的开展变得更加顺利。

2. 提高村庄规划科学性

在村庄规划中，通过公众参与能够有效了解广大公众群体对于村庄规划的认识与意见，这样不仅能够为公众提供参与村庄规划的机会，还能在一定程度上提高村庄规划工作的科学性。因为公众参与不仅能够有效丰富村庄规划内容，还能结合村庄实际情况，提出村庄规划人员很难想到的现实问题。对于村庄规划而言，虽然受限于资金、环境等客观因素，无法将所有公众意见全部转化为现实，但是却能够在公众意见的基础之上获得更多设计思路，并有效丰富村庄规划内容，提高公众群体对于村庄规划工作的认同感^[2]。需要注意的是，因为村庄规划将会直接影响到村民的正常生活，所以只有引导更多村庄村民参与到村庄规划中，才能进一步提高村庄规划的推行能力，进而让更多村民愿意参与到村庄规划工作中。除此之外，因为村庄规划工作的特殊性，如果村庄规划工作具有较高的政府主导性，无法吸收公众群体的意见，就将会导致村民在村庄规划中的配合意愿下降，严重时还将会影响到村庄规划工作的正常落实。

三、村庄规划中公众参与难点问题与解决策略

（一）公众参与程度不足

1. 问题分析

在村庄规划过程中，公众参与的重要性毋庸置疑，但是很多地区在开展村庄规划工作时，却很难保障公众参与程度满足村庄规划的切实需求，这是因为政府部门在村庄规划中的影响过大，而公众参与的影响相对较小。很多地区在开展村庄规划时，村庄规划在立项、审批、规划设计等环节都需要依托政府部门来开展决策，一旦政府部门的参与力度过大，就容易压缩村庄规划中的公众参与感，即便公众想要参与部分规划工作，所提出的公众意见往往很难得到采纳。在村庄规划中，政府权重与公众权重之间的比例是相对应的，一旦公众权重

受限，就将会导致村庄规划质量受到严重影响。

2. 解决对策

为了在村庄规划中最大限度发挥出个公众参与的价值，就必须提高对于公众参与的重视程度。政府部门作为开展村庄规划工作的主体，应该在保留足够决策权的同时，为基层群众提供更多公众参与渠道，并赋予公众更多决策权。在此期间，需要主动平衡政府部门与公众之间的关系，通过适当增强村庄规划中的权重管理，避免出现由政府部门直接代替公众进行决策的情况发生，以此来为更多公众提供参与村庄规划工作的机会。

（二）公众监督不力

1. 问题分析

在村庄规划过程中，公众监督工作的重要性毋庸置疑，公众监督能力能够在一定程度上影响到村庄规划工作的正常推进。然而很多地区在开展村庄规划工作时，却会更多利用以政府部门为核心的“自上而下”的监督管理模式，村庄规划工作中的监督规划往往更加依赖部门工作人员自身，而公众却无法通过村庄规划监督来提高村庄规划推行质量。

2. 解决对策

在村庄规划过程中，为了让村庄规划效果变得更好，就应该结合实际情况主动加强公众监督工作的开展。通过在原有村庄规划监管体系下，主动公开部分村庄规划工作内容，以此来引入公众监督体系，让更多基层公众能够在村庄规划的开展期间提出自身的看法。公众对于村庄规划的监督工作在开展期间，政府部门可以有选择性地采纳监督意见。因为公众对于村庄规划工作的认知往往比较狭隘，所以需要从宏观视角分析村庄规划工作中的细节内容，以此来让村庄规划工作的开展变得更加顺利^[3]。

（三）公众参与积极性较弱

1. 问题分析

公众参与是现代化村庄规划不可忽视的重要一环，然而因为公众在村庄规划中相对较为被动，很多基层公众往往只能在乡镇干部与技术人员入户开展调查工作时，被动参与村庄规划。这种情况的出现往往代表着公众参与积极性相对较弱，无论是在主观意愿上不愿意介入村庄规划，还是公众缺少参与村庄规划的渠道，都将会影响到村庄规划中的公众参与能力。

2. 解决对策

在村庄规划期间，为了提高公众参与效果，就必须主动激发公众参与积极性。为了充分激发公众热情，应该在村庄规划中主动考虑公众的诉求内容，只有主动帮助公众解决问题，才能让村庄规划效果得到更多保障。因此应该充分考虑公众意见，并针对所采纳的公众意见

和不予采纳的公众意见进行分析与公示，以此来让更多公众感受到自己在村庄规划中的参与感。除此之外，还应该主动完善村庄规划的公众参与渠道，通过主动打造集线上平台与线下参与为一体的参与系统，可以让更多公众得以在村庄规划中充分表达自己的意见与想法，进而让村庄规划中的公众参与积极性得到显著提升。

四、村庄规划中的公众参与优化策略

（一）加强政府与公众联动性

在村庄规划过程中，为了让公众参与效果变得更好，应该结合村庄规划需求主动完善公众参与制度体系，通过让更多公众顺利参与到村庄规划中，能够最大限度发挥出村庄规划应有的价值。在此期间，应该在村庄规划正式开始之前，提前引导公众参与到村庄规划工作中，通过让更多公众能够针对村庄规划发展与定位提出个人看法，能够有效避免因为参与度不足而影响到村庄规划工作的推进。与此同时，还应该主动建立公众全程参与体系，通过从村庄规划准备阶段到实施阶段主动引入公众代表参与到村庄规划中，可以在村庄规划期间真正做到上下联动、共同决策，进而让政府部门与公众得以在村庄规划中实现全方位互动，进而让村庄规划工作效果得到更多保障。需要注意的是，为了能够让政府部门与公众之间的联动性得到更多保障，还应该主动完善反馈系统，如果公众在提出意见后得不到应有的反馈，就容易影响到公众参与积极性。所以应该在公众参与期间主动开展公众反馈，而且在反馈期间尽量避免采用“已采纳”“不予采纳”的简单回复方式，只有在反馈中说明未采纳的政策依据并向公众表示感谢，才能真正提高公众参与动力^[4]。

（二）强化公众监督管理

公众是村庄规划中的直接受影响者，因为村庄规划有可能影响到公众群体的个人利益，因此公众在村庄规划中应该具备足够的监督权，在村庄规划期间，可以主动引导公众参与到村庄规划监督工作中，通过提前明确公众监督方式途径与内容，并针对公众监督中的各种问题进行举报与管理，可以在建立切实可行公众监督体系的同时，有效推动村庄规划工作的针对性管理。在引导公众参与村庄规划监督工作时，需要重点加强过程管理，只有确保公众在行使监督权上时足够客观公正，才能在发现村庄规划不合理内容后，及时针对村庄规划问题进行处理。除此之外，公众群体需要对举报内容负责，通过实名制举报能够避免因为歪曲事实等不良问题而影响到村庄规划工作的正常推进。

（三）提高公众参与主体专业性

为了让公众参与在村庄规划中实现效果最大化，应该结合实际情况主动加强对于公众参与主体的专业性培

养。公众群体包括村民、村集体以及社会机构，可以针对这部分有意参与村庄规划工作的公众开展专业性培养，提高公众在村庄规划中的专业性。在此期间，还应该针对有意参与村庄规划的社会机构开展专业性培训，通过让更多社会机构了解村庄规划对村庄的影响，可以引导更多社会机构真正参与到村庄规划工作中，进而让村庄规划工作的开展变得更加顺利。需要注意的是，村庄规划工作的开展需要结合村庄实际情况来进行调整，所以应该结合村庄发展需求来不断细化的公众参与培养系统，通过主动引导公众加深对于村庄规划工作的认知，可以让公众成为开展村庄规划工作的核心，进而达到提高村庄规划工作质量的最终目的。

（四）公共参与程序规范化管理

为了让公共参与效果得到进一步提高，应该结合村庄规划需求，主动针对公共参与程序进行规范化管理，通过不断完善各个阶段对于公共参与的需求，可以在提高村庄规划公众参与程度的同时，让村庄规划工作的推行效果得到更多保障。在村庄规划准备阶段，可以主动引导公众代表参与村庄规划启动会议，并及时安排专人在公众群体中加强对于村庄规划的宣传。在调查阶段，应该主动采集公众群体的意见与想法，通过不同渠道主动收集村庄情况与村民想法，可以让村庄规划工作的开展更加契合实际需求^[5]。在规划编制与审查实施阶段，可以在村民大会中提出村庄规划方案，避免因为村庄规划方案不当而影响到村民的正常生活。为了让村庄规划效果变得更好，可以在公众群体中主动宣传村庄规划渠道，通过对村庄建设情况进行监督与举报，可以让公众参与真正实现价值最大化。

结论

总而言之，在村庄规划中，公众参与的重要性毋庸置疑，通过从不同维度针对公共参与进行分析，可以结合公众参与实现对村庄规划工作的全方位优化。相信随着更多人意识到村庄规划中公众参与的重要性，村庄规划中的公众参与将会变得完善。

参考文献

- [1]方婷婷. 公众参与视角下乡村公共空间更新治理研究[D]. 北京建筑大学, 2022.
- [2]邹克润. 国土空间规划体系下实用性村庄规划编制方法研究[D]. 东华理工大学, 2022.
- [3]储晨风. 以人民为中心的村庄规划理论与实践[D]. 华中农业大学, 2022.
- [4]张静宇. 县国土空间规划中村庄布局规划的优化策略研究[D]. 山东建筑大学, 2021.
- [5]韩科. 基于村民意愿的美丽乡村规划研究[D]. 西北大学, 2021.