

易居研究

当前我国旧城改造中公众参与 模式的探索

作者简介

方耀楣： 同济大学经济与管理学院教授、博士生导师

聂顺君： 同济大学经济与管理学院硕士研究生

关键词

旧城改造 公众参与 利益相关者

目录

- 一、我国目前旧城改造中公众参与的现状及其问题
- 二、旧城改造中的利益相关者分析
- 三、公众全过程参与旧城改造的模型设计
- 四、完善公众全过程参与旧城改造的建议
- 五、个案分析——以上海市杨浦区河间路基地拆迁为例

主 编：李战军

执行主编：朱 光

主 办：房地产发展研究所

印发日期：2010年7月17日

电 话：021-60868898

地 址：上海市广延路383号
文武大楼5楼

邮 编：200072

Email: zhuguang@ehousechina.com

欢迎投稿 承接研究

当前我国旧城改造中公众参与模式的探索

在我国城市建设中，旧城改造动拆迁是不可避免的一个环节。通过房屋动拆迁，城市基础设施和环境有了较大改观和改善，城市化进程大大加快。但随着动拆迁工作的不断推进，因动拆迁而引起的矛盾越来越多，信访、上访人数也逐年增加。公众参与是在行政立法和决策过程中，政府相关主体通过允许、鼓励利害关系人和一般社会公众，就立法和决策所涉及的与利益相关者或者涉及公共利益的重大问题，以提供信息、表达意见、发表评论、阐述利益诉求等方式参与立法和决策过程，并进而提升行政立法和决策公正性、正当性和合理性的一系列制度和机制^[1]。在旧城改造中引入公众参与，允许不同利益群体的社会成员通过一定的程序或途径参与到改造活动中，表达自己的价值诉求，可以更好的监督政府行为和维护公众利益。

一、我国目前旧城改造中公众参与现状及问题

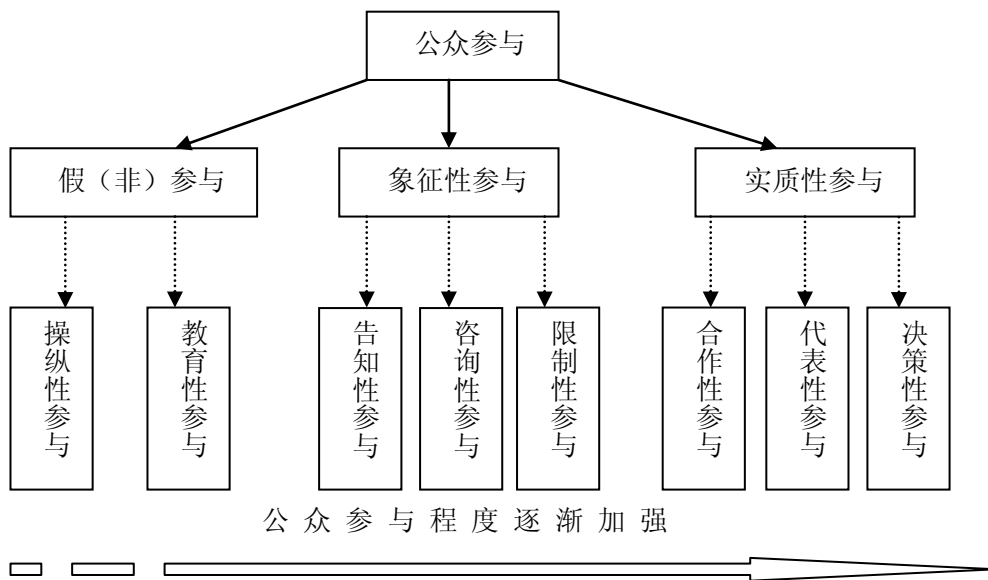


图 1: S.R.Arnstein 的“市民参与阶梯”

公众参与按照 S. R. Arnstein 所提出的“市民参与阶梯”^[2]（图 1）可以分为

三个层次八种形式，最低层次是“假（非）参与”，由两种形式组成，分别是“操作性参与”和“教育性参与”，其中最低形式是“操作性参与”，即一些政府机构事先制定好方案，然后让公众接受方案；第二层次是“象征性参与”，包括三种形式：“告知性参与”、“咨询性参与”和“限制性参与”；最高层次是“实质性参与”，由三种形式组成，分别是“合作性参与”、“代表性参与”和“决策性参与”，其中最高形式是“决策性参与”，即市民直接掌握方案的审批管理权利。“市民参与阶梯”理论，为衡量改造过程中公众参与成功与否提供了基准。

现阶段，我国旧城改造中公众的“操纵性参与”少了，但是“教育性参与”现象依然存在，这都属于“假（非）参与”的范畴。“象征性参与”较“假（非）参与”而言，公众参与的程度有所加强，其中的“告知性参与”是目前我国公众参与旧区改造的主要形式，这其实不过是一种“对话式民主”。实行公示制等都属于“告知性参与”，公众最多处于实施中的监督地位，但这种监督地位是否具有实质性效果还是一个很大的问题。以政府行政命令为主导的旧区改造公众参与模式越发不适当当前复杂多变的社会环境^[3]。主要表现在：

其一，公众参与缺乏制度保障。在我国的旧城改造中公众参与的法律、机制以及组织机构尚不完善，导致公众在实际的参与过程中缺乏氛围、渠道和维权机制，因此，公众的实际参与程度并不高，参与效果也不理想。

其二，公众参与知识能力不足。目前，我国旧城改造中公众参与意识比较强烈，但是由于公众受教育水平的参差性，特别是专业知识的缺乏，结果是公众很难提出有建设性的意见，进而公众的意见不能被决策者有效采纳，从而使得公众不能很好参与到改造中。

其三，公众参与程度不足。现阶段我国公众参与旧城改造只是处于阶段性的、间断的，而不是全程的参与。只是在立项阶段和方案公示阶段，政府有通过宣传、公示等措施，让公众了解到旧城改造的方案，但是方案的设计以及项目的实施、反馈阶段，公众是被排除在外的，并没有参与其中。尤其是在比较重要的实施阶段，公众更是毫无利益表达权。

尽管当前我国旧城改造已有一定程度的公众参与，但这仅是一种事后的、被动的参与，是初级的参与，并没有有效地保证被拆迁人的利益，因此无法从根本

上缓解拆迁带来的矛盾，从而也就很难解决我国目前旧城改造中的问题。要从根本上解决拆迁问题，还需要在旧城改造中提高公众参与度。

二、旧城改造中的利益相关者分析

利益相关者分析方法最早来源于公司的战略管理研究，现已被广泛应用。组织中的利益相关者是指任何能够影响公司目标的实现，或者受公司目标实现影响的团体或个人^[4]。利益相关者分析法是一种经验方法，用来识辨并把握利益相关者多种（常常还是相互竞争的）政治、社会、法律、经济 and 道德请求^[5]。

在旧城改造中引入利益相关者分析，是将原有的纯粹由政府 and 开发商对旧城改造进行决策实施的方式，改变为由利益主体共同进行提议、决策、管理和监督的过程。利益相关者分析作为一种利益表达和保障的工具，为公众参与到旧城改造中提供了具体的支撑，维护公众的基本权益，减轻政府执行过程中的阻力，使旧城改造的效力更容易发挥。

当前我国的旧城改造模式多是以政府为主导力量进行操作，寻求规划设计专家及科研单位为政府决策方案提供理论依据和技术支撑，并由政府挑选融资伙伴，如开发商来具体实施改造项目，是一种以行政部门为主导推进的过程。表 1^[6]是旧城改造中的利益相关主体及其利益要求。

表 1：旧城改造中的主体及利益要求

旧城改造主体		对旧城改造的权益要求
政府部门		引导旧城改造，寻求合理经济、社会和环境综合效益
当地居民	原有住户	个体可持续发展空间改善
	社区组织	社会网络和结构延续，社区良性发展
	其他聚集体	个体和群体生存空间改善
开发商与投资者		寻找投资机会，实现合理经济收益
其他协作者	领域专家	通过理论指导，推广技术管理方法
	环境组织	资源可持续利用和环境可持续改善
	社会组织	社团利益的争取和社会可持续公平
	产业组织	产业结构的优化和经济可持续增长

图 2^[6]是一个实际旧城改造项目的整体过程，以及在具体过程中所涉及到的

利益相关者。传统的旧城改造过程，仅仅着眼于现实的问题和项目，是以政府行政命令为主导的公众参与模式，政府和开发商是项目的主要提出者、决策者和实施者，改造过程中居民仅仅是被动的参与，缺少公众利益、需求的诉求渠道和机制，最终的公众参与也流于形式。

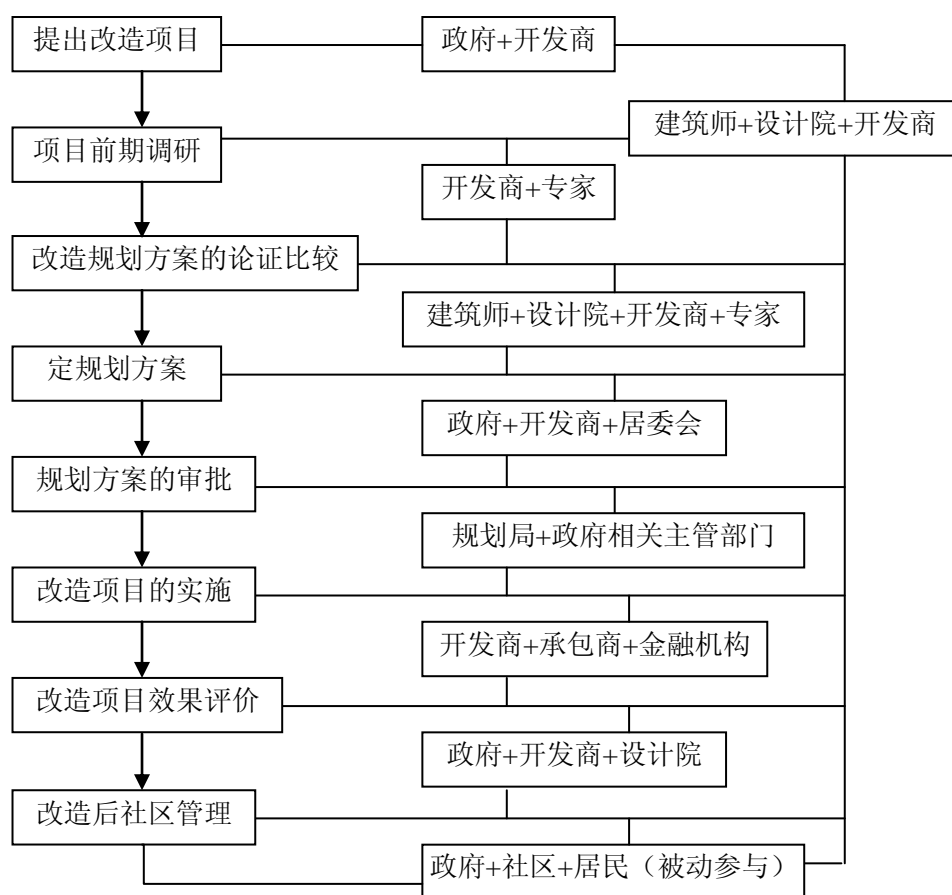


图 2：旧城改造利益相关者分析实例图

当前旧城改造需要针对复杂多变的社会环境，引入不同利益相关者特别是公众的需求和意见，结合旧城改造的实际过程，分阶段，分层次，进行公众全过程参与改造的设计，既达到管理的一定效率，又体现了公众的需求，这样的公众参与才能解决目前旧城改造中的问题。

三、公众全过程参与旧城改造的模型设计

在我国旧城改造活动中，从项目立项、方案设计到建设实施的整个过程，仅仅是在政府、规划管理部门和开发商这个封闭系统中运作，公众是被排除在决策

系统之外的。虽然现阶段有了一定程度的公众参与，但这也仅仅是政府在进行宣传和教
育，被拆迁人并不占有完全信息，也没有实质的决策权，在博弈中处于弱
势地位，利益很难得到保障。

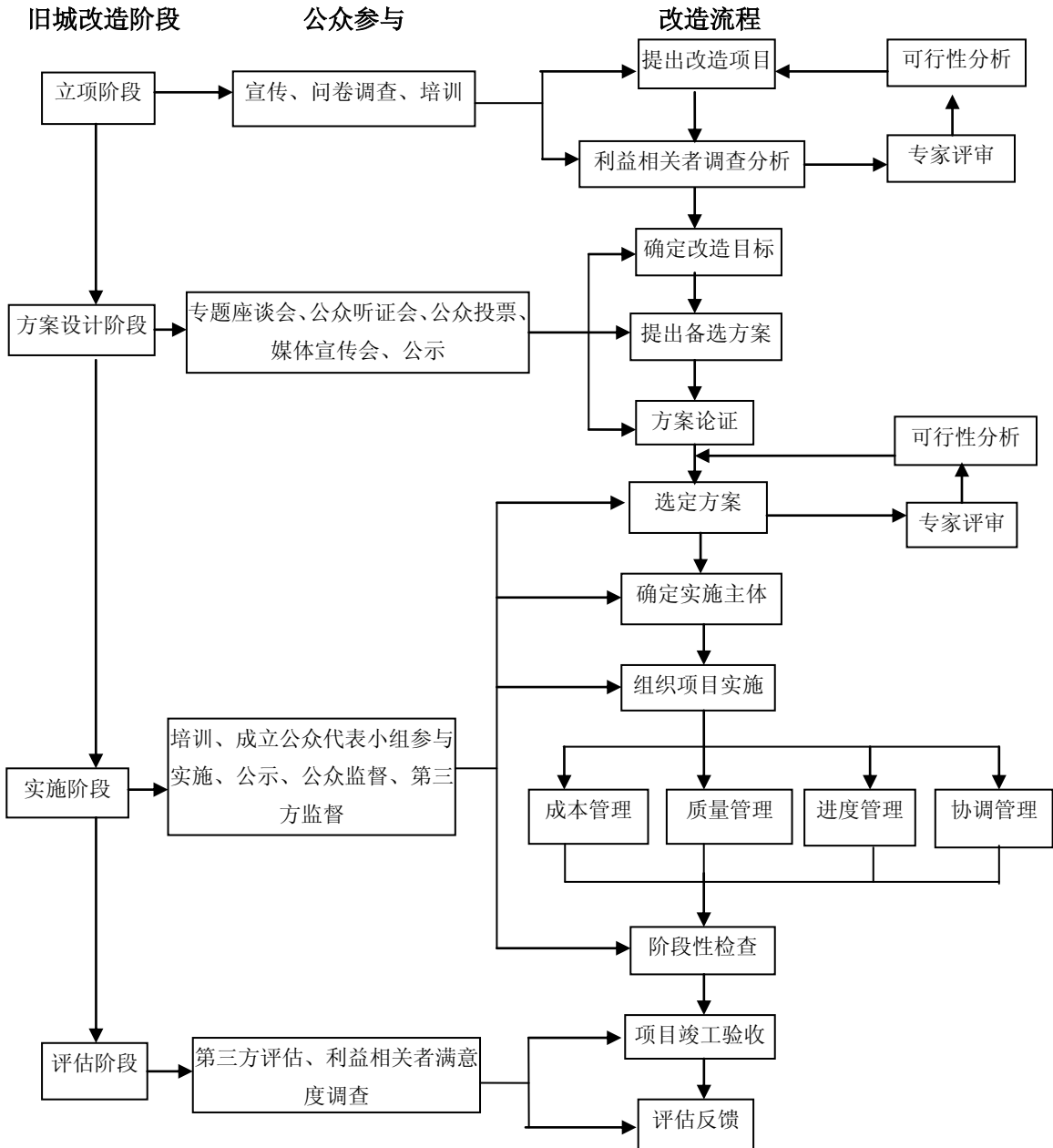


图 3: 公众全过程参与旧城改造模型

要改变公众被排除在决策层之外的现状，就要求我们构建全新的公众全过程
参与旧城改造模型（图 3）。在这一新决策模型中，公众参与不仅仅是政府宣传的

口号，而是贯彻到立项、方案设计、实施以及评估的每一过程之中。在旧城改造立项阶段，政府要听取市民群众改造意见，征询改造区域居民意愿，只有在同意改造户数超过一定比例后才可进行下一阶段的工作。这一阶段公众可以通过宣传、培训、问卷调查等参与到改造中。在方案设计阶段，公众可以通过专题座谈会、公众听证会、公众投票、媒体宣传会和公示等把自己的想法和建议与政府、专家和开发商进行沟通，参与到方案的具体设计过程中，表达自己的利益诉求。在项目实施阶段的公众参与是整个参与环节中比较重要的阶段，因为目前我国公众参与旧城改造到方案设计阶段就结束了，而且在第一、第二阶段达成的方案在实施阶段可能会遭到开发商变相实施，导致公众利益被侵犯。这一阶段的公众参与主要是通过培训、公示、公众监督、第三方监督以及成立公众代表小组参与到具体的实施过程中，以更好的监督改造能按原方案执行，维护公众利益。在改造的最后阶段也就是评估阶段，公众参与主要是通过第三方评估、利益相关者满意度调查等实现。

旧城改造是一个多方位、多层次的参与过程，在此过程中，公众的利益诉求需要在改造决策的每一环节中得以充分体现。公众全程参与应该始终贯穿到政府服务理念中去。政府在实现改造整体价值的过程中，应当建立一个信息共享、知识传递和知识交流的平台，通过让公众参与方案设计、参与实施、参与监督、参与管理和参与反馈，使得他们能够从头至尾完整的表达自己的利益诉求，避免在改造中出现公众利益被践踏的现象。

四、完善公众全过程参与旧城改造的建议

1、将民主协商机制引入旧城改造过程中

在旧城改造中引入民主协商原则主要体现在公众的参与及相关程序的公开透明上。具体表现在决策程序、土地征用和房屋拆迁等方面。项目审批和行政裁决等程序是否公正无误，土地征用是否服务于公共利益，房屋拆迁是否得到合理补偿等等，都可以从中窥见不同利益群体的价值取向及其公正度。其中，被动迁居民的利益需要得到充分保证，居住困难家庭的安置住房需要得到有效保障，国家利益、国有资产和公共财政不能受到损害、侵吞等等，都将成为衡量旧城改造是

否成功的尺子。

2、完善制度和法律保障

为了有效提高旧城改造中的公众参与度，还需建立相应的制度保障，使公众参与制度化。通过一定的法律法规赋予公众全过程参与旧城改造的权利，确定公众在改造事务决策前、决策中、决策后的参与程序，明确公众参与的程序、内容、形式和时间，如对旧城改造中的公众参与从参与目标、参与地位、参与性质、参与内容、参与过程、参与成员、参与组织、参与权限及参与方式做出明确规定，要通过法律制度来保障公众全过程参与旧城改造得以实现。另外，各地方政府也应该根据自身地区的历史与文化特征，制定符合自身发展的具体制度与措施。

3、加强对公众的专业培训

基于目前公众专业知识的薄弱，要注重城市规划及旧城改造专业知识的普及教育，一方面在各类学校及高校可进行这方面的宣传教育，另一方面通过电视、报纸、网络等媒体在普通市民中普及专业知识，促进公众参与理念的形成，特别是在改造区域的市民中需要政府组织专业人员对他们进行专业知识培训，增强他们的参与能力，使得他们能够运用专业知识参与到改造中，以充分维护自己的权益。

4、建立第三方参与机制

在城市旧城改造中，应建立有效的第三方参与机制，监督城市旧城改造的全过程，既体现公平、公正，也用以规避各种利益团体在城市旧城改造中获取更多的既得利益和寻租。引入第三方全过程参与、协调、监督的模式，探索建立社会中介机构，城市旧城改造全过程中可以邀请社会公信力强的人大代表、政协委员、社区工作者和法律界人士参加，对拆迁人、被拆迁人和相关管理部门进行监督，为维护相关主体合法权益提供咨询或帮助，包括从旧城改造的事前征询开始，到旧城改造项目的审批，对拆迁过程中的各个管理程序、管理覆盖面的到位和管理环节的公开、透明，对旧城改造进行现场监督，对于旧城改造安置保障房的建设进行监督，对旧城改造补偿过程进行监督等，这样通过借助“第三只眼”的方式，强化了对旧城改造项目的监督，提高了政府、拆迁等管理单位、建设单位的工作信誉度，有利于防止旧城改造项目实施过程中违规现象的发生。

五、个案分析——以上海市杨浦区河间路基地拆迁为例

1、上海市杨浦区河间路基地背景

杨浦区河间路基地是上海市旧城改造“拆除重建”的试点之一，所谓拆除重建是指将设施落后、不独立成套的破旧房整体拆除，以原住面积条件为依据，让居民都得到公平、公正、对应性的原地安置。

河间路基地东至宁武路、南至平凉路、西至临青路、北至龙口路。居住用地 51 亩，居民 794 户（公房 725 户、私房 69 户）；工业用地 96 亩。项目所征土地靠近内环线，土地价值比较大，同等地段房价比较高，而且房屋多为二级以下旧里公房，有些住户要求比较多，拆迁难度比较大。

2、杨浦区河间路项目拆迁过程中采取的公众参与措施

（1）探索两次征询、两次签约机制

杨浦区河间路改造在操作流程上分为征询居民意愿；签订《意向书》；协商选房，签订《改建协议书》；腾房搬家四个阶段。

在地块改造前，开展两轮征询，充分听取市民群众改造意见。第一轮，解决“愿不愿改造”的问题，征询改造区域居民意愿，当同意改造户数超过规定比例后，办理地块改造前期手续；第二轮，解决“如何改造”的问题，征询房屋拆迁补偿安置方案意见，在一定时间内，签订附生效条件的房屋拆迁补偿安置协议的居民户数超过规定比例，进入实施改造阶段。如果第二轮征询中，同意户数未达规定比例，则中止拆迁。今后如果该地块再改造，仍然要实施征询程序。两次签约就是：在规定的签约期内实行首次签约。在签约期内未签意向书的居民，则由住房综合改造办公室工作人员、居委会干部逐户拜访，了解情况。而首次签约后，居民根据公开、公平、自由协商的原则抽签选房，而后签订改建协议书，即第二次签约。

（2）探索第三方参与机制

2009 年年初，上海市律协建筑与房地产法律研究委员会与上海市住房保障和房屋管理拆迁处共同立项，开展了《律师参与城市动拆迁工作机制》课题研究活动。律师作为第三方介入，参与推动河间路基地的拆迁工作。主要形式是由专业律师组成“河间路旧区改造动拆迁律师法律援助工作组”。动拆迁过程中要体现“阳

光”，必须依靠相关政策的严格执行。工作组的律师们在对河间路基地动迁的“阳光政策”进行了认真的研究，对未签约户进行集体会诊，对个案进行跟踪，以法律意见书的形式向被拆迁户解疑释惑。

3、杨浦区河间路基地拆除重建的实践效果

杨浦区河间路基地的拆除重建与杨浦区以前的旧区改造相比，成效显著。

(1) 旧城改造速度明显加快

以杨浦区 05 年的平凉一期、07 年 16、17 街坊和 09 年河间路南块三个旧改地块动拆迁进度为例，统计显示，河间路南块的拆除重建模式进度最快，成效最为显著。（见表 2）

表 2：三个旧改地块奖期与进度比较表

旧改地块	奖 期 与 进 度					
	一奖期 持续时间	进度	二奖期 持续时间	进度	三奖期 持续时间	进度
平凉一期	75 天	61%	60 天	81%	60 天	87%
16、17 街坊	60 天	72%	40 天	87.8%	40 天	96.2%
河间路南块	28 天	67%	60 天	90%	30 天	97%

(2) 成本完全受控，减轻财政压力

目前（至 2009 年底），河间路基地已办理了就近安置 81 户居民的资金空转手续（后期还有 6 套），累计金额达 5081 万元，改变了以前动迁基地财政需在居民动迁款和房源筹集上两头投入的局面，成本完全受控，减轻了政府的财政压力。

4、杨浦区河间路基地拆除重建过程中公众参与状况评估

杨浦区在河间路项目中开展了一些公众参与措施，应该说为该项目获得被拆迁居民的支持提供了一条非常好的渠道，而且在一定程度上也增强了公众参与的意识。但是，由于公众参与在我国还处于探索阶段，很多方面还很不成熟，所以河间路基地公众参与拆迁也存在一些问题，主要表现在：

(1) 公众参与缺乏完全信息

占有完全信息是公众有效参与的基本前提，信息能否完全公开涉及到公民能否有效参与的问题，信息公开的广度与深度涉及到公众参与的广度和深度。在河

间路整个项目的实施过程中，公众缺乏完全的信息资源。信息不完全公开，公众就很难清楚了解拆迁决策形成的前因后果，就很难对政府相应的决策进行评价，提出自己的看法和建议，因此，公众难以有效地参与到决策的制定过程中去，这样，公众参与也就流于形式，难以起到建设性的作用。

(2) 公众参与以被动参与为主

河间路基地拆迁公众参与还是以被动参与为主。在两轮征询过程中，拆迁方案是经政府主管部门设计好之后才在公众中展开询问、座谈等形式的调查；当方案通过后，主管部门又在公众中展开宣传、教育等。按照 S. R. Arnstein 的“市民参与阶梯”理论，这些公众参与方式还是属于“告知性参与”和“咨询性参与”，居民在项目的立项、方案设计、管理等过程中并没有实质上的“决策性参与”。

(3) 公众参与渠道较少

居民参与的积极性很高，但实际参与的渠道和方法却很少。在拆迁过程中，项目主管部门仅仅是采用了询问、调查、公示等基本的公众参与方式，这些方式起到的作用主要是向公众进行宣传和教育，并不能使得公众有效地表达自己的利益诉求。而西方国家常用的听证、公共评论、建议、批评、游说反馈、互动、对话等有效地参与方式在我国目前的环境下还很难落实到实际操作中，这样也就形成了居民参与积极性很高而现实可参与的渠道和方法却很少的尴尬局面。

参考文献：

- [1]王锡铤. 行政过程中公众参与的制度实践[M]. 中国法律出版社. 2008.
- [2] S. R. Arnstein. A Ladder of Citizen Participation. 1969.
- [3]何芳，唐龙. 旧区改造中的公众参与策略[J]. 房屋拆迁. 2008(12):70-72.
- [4]R·爱德华·弗里曼. 战略管理——利益相关者方法[M]. 上海译文出版社. 2006.
- [5]约瑟夫·W·韦斯. 商业伦理——利益相关者分析与问题管理方法（第三版）[M]. 中国人民大学出版社 2005.
- [6]杨帆，王晓鸣，陈亮. 基于复杂适应系统的旧城改造利益共生参与机制[J]. 华中科技大学学报(城市科学版). 2005(3):40-43.