

全过程人民民主视角下历史文化街区公众参与制度建设

——以广州市荔湾区为例

黄嘉颖

广州市荔湾区城市更新建设项目管理中心

DOI:10.32629/bd.v9i9.4476

[摘要] 文章旨在基于全过程人民民主视角下探讨历史文化街区保护利用过程中公众参与机制及平台的建设。首先,概述了国内外公众参与发展进程,引入全过程人民民主理念指导公众参与实践。然后,基于作者亲身工作经历,以广州市荔湾区历史文化街区保护利用中公众参与制度建设为例,分析全覆盖、全方位、全链条的公众参与机制做法与产生效益,为其他地区的历史文化街区在保护利用中保障公众知情权、参与权、表达权和监督权,提供有益的参考和借鉴。

[关键词] 全过程人民民主; 历史文化街区保护利用; 公众参与; 广州市荔湾区

中图分类号: D082 **文献标识码:** A

Public Participation Mechanism Development in Historic and Cultural Districts from the Perspective of Whole-Process People's Democracy: A Case Study of Liwan District, Guangzhou

Jiaying Huang

Urban Renewal Project Management Center, Liwan District, Guangzhou

[Abstract] This paper explores the establishment of public participation mechanisms and platforms in the conservation and utilization of historic and cultural districts through the lens of whole-process people's democracy. It first reviews the global development of public participation frameworks, then introduces the principles of whole-process people's democracy to guide practical implementation. Drawing from the author's professional experience, the study examines the institutional development of public participation in Liwan District's historic and cultural districts, analyzing its comprehensive, multi-dimensional, and end-to-end mechanisms and their demonstrated effectiveness. The findings provide valuable insights for other regions to safeguard citizens' rights to information, participation, expression, and oversight in the preservation and utilization of historical and cultural heritage.

[Key words] whole-process people's democracy; protection and utilization of historical and cultural blocks; public participation; Liwan District, Guangzhou

引言

2025年7月召开的中央城市工作会议指出,我国城市发展已进入了城市更新的重要时期,要坚持人民城市理念,以城市内涵式发展为主线,以推进城市更新为重要抓手^[1]。随着存量时代的到来,位于广州城市老城核心区的历史文化街区迎来了更新改造的机遇,涵盖文化遗产保护、人居环境治理、基础设施完善、产业业态升级等多项内容,要处理好城市环境整治与历史文化遗产保护、经济再发展与满足民生需求的相互关系,平衡好多方主体间利益冲突问题,增加了历史文化街区保护传承与活化利

用的复杂性、困难度,其中居住在街区内的居民群众是最大利益群体,如何在城市建设管理中保障公众利益,同时调动社会力量推进城市建设管理,是社会各界共同关注的热议话题。然而,在历史文化街区保护利用研究中对公众参与制度的建设探讨较少,为提供可参考的研究与实践依据是本文的主要内容。

1 国内外公众参与的理论与实践

1.1 国外公众参与

国外学者对城市规划建设过程中公众参与的研究,认为通过参与空间决策、协商调查、共同治理等民主化方式能促进公

众参与有效性。公众参与理论兴起于西方,亨利·列斐伏尔的“空间生产”理论,首次提出“城市权利”概念,主张居民应参与空间决策^[2]。到哈维的社会正义研究,提出社会正义三原则,即反对地域性剥削,关注弱势群体空间权益,主张民主化空间生产决策权^[2]。再到美国学者谢里·阿恩斯坦提出了公众参与阶梯理论,将公众参与划分为“非实质性参与、象征性参与、实质性参与”3个递进层次,具体包括操纵、利诱、告知、咨询、安抚、合作、转移授权和公众决策8大类型^[3]。同期,协商民主思潮兴起,公众通过公民会议、工作坊、协商调查等模式有效参与社会事务^[4]。其后,以公民为中心的“公民治理”理论提出,通过协调委员会机制与制度化路径设计,引导公民自治治理社区^[5]。当前,公众参与研究更积极应用于城市更新实践,侧重于制度流程的合理构建。

1.2 国内公众参与

我国在20世纪80年代初引入国外公众参与理念,对公众参与的研究起步较晚,国内学者早期以介绍和总结国外实践案例为主。在法律法规层面,2008年实施的《中华人民共和国城乡规划法》^[6]明确了城乡规划的公开化和建立公众参与制度的要求,同年《历史文化名城名镇名村保护条例》^[7]明确在历史文化街区、名镇、名村核心保护范围内建设活动批复前必须通过公示、论证会、听证会等方式收集公众意见,2025年实施的《广东省历史文化名城名镇名村保护条例》^[8]明确公众通过听证会等方式参与保护规划决策。上述规定仅明确了应在行政许可批复前通过意见征集反馈方式引导公众参与,但在批复后城市建设管理过程中缺乏对公众参与的明确要求。近年来,住建部印发《实施城市更新行动可复制经验做法清单》《历史文化街区保护利用可复制经验做法清单》,涌现出一批创新公众参与实践,如威海市建立首席街长制陪伴式更新,扬州市创新街区原住民“收储租”更新模式^[9],广州市创设“老城新生”伙伴计划共同缔造新模式,北京市国子监—雍和宫历史文化街区开展“全过程公共参与计划”^[10]。随着城市更新、社区治理的深入推进,创新运用共建共治、共同缔造等公众参与理念,开始注重公众参与不仅在微观场地或建筑改造层面,还要延伸至整体社区联动、物业管理等基层治理内容。

1.3 公众参与制度建设与全过程人民民主理念

“人民”是参与各项事务的主要者,全过程人民民主的四个方面三个维度^[11-14]与公众参与制度建设的人民性、民主性、有效性有内在的耦合因子。一是民主的主体要“全”,必须将“全体人民”纳入民主过程,要健全体制和机制,保障弱势群体、边缘群体参与渠道;二是参与的内容要“全”,人民尽可能参与政治社会生活各项的公共事务,从立法大层面到邻里之间鸡毛蒜皮小层面,都可以通过民主的方式来加以解决;三是覆盖的范围要“全”,要构建环节完整的民主体系,实现广泛、多层制度化发展要求,从行政到社会生活,从政府到基层社区,都要建立民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的民主制度;四是民主的流程要“全”,既要重视民主决策,也要重视决策后的治理,

形成民主程序上的闭环。由此,将“全过程人民民主”理念的全覆盖、全方位、全链条三维度的民主举措应用在公众参与与城市规划建设管理全过程中,对确保公众参与的民主性、有效性具有重要实践意义。

2 荔湾区历史文化街区保护利用中公众参与的模式分析

2.1 背景概况

荔湾区有着悠久的历史和丰富的文化遗产,是广州市历史文化名城的核心区域,拥有14片历史文化街区(见图1),占全市历史文化街区总数的54%。在2022年,荔湾区启动历史文化街区的保护活化利用工作,构建“更新意愿征询-方案协同设计-实施过程监督-运营效果评估-成果共享反馈”的完整工作链条。为进一步提升决策的科学性和民主性,建立“公众+专家”民情议事的公众参与制度,成立“荔湾区历史文化街区保护活化利用专家咨询委员会”和“荔湾区历史文化街区保护活化利用公众咨询委员会”,引导社会各界力量积极参与,并对应制定委员会工作规则,规范运作机制。2025年11月,“荔湾区历史文化街区保护活化利用工作机制”入选国家住建部印发的《历史文化街区保护利用可复制经验做法清单(第二批)》^[10]。

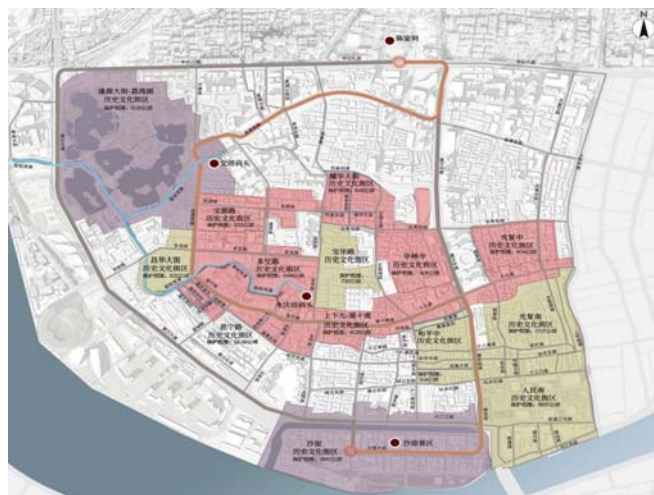


图1 荔湾区历史文化街区分布图 来源:作者工作素材

2.2 公众参与机制要求

2.2.1 参与主体的“全”

参与主体要求全覆盖,从委员人数、社会面貌、产生方式、入选条件上规范委员构成,涵盖所有历史文化街区、与项目实施密切相关的各阶层群众。专家咨询委员会要本着专业对口的原则,在市、区专业委员会专家库中选取历史文化保护、规划、建筑、园林景观、市政、交通等方面的专家,人数要求不少于5人、最多不超过15人,其中历史文化保护专家占总委员数的比例不低于20%,保证投票差额、决策科学。公众咨询委员会由属地“两代表一委员”(党代表、人大代表、政协委员)、街道办事处工作人员、业主代表、常住居民代表、商户代表、设计师代表和媒体代表组成,人数控制在18-30人,业主代表、常住居民代表、商户代表由个人在属地街道办事处发布公众咨询委员会通告期

间内自愿报名或历史文化街区所在居委会推荐,从报名者、被推荐者中遴选,并经公示5个自然日无异议后确定,保障本地居民群众在街区更新建设管理中的参与权。

2.2.2参与内容的“全”

参与内容要求全方位,包括项目所有工程事项,要准确反馈老百姓的急难愁盼问题,深挖街区历史文化价值。采取“清单点菜”的民意调查方式,拟定基础设施类33项、完善公共服务类21项、环境品质提升类6项、历史文化保护类20项,形成4个方面80项内容清单,让居民群众按意愿下单改造。在民生需求方面,开展驻街设计行动,通过设计人员对不同群体(三老人群、有家庭的人群、单身人群、特殊群体)上门走访,在居民集中活动场所设摊咨询,蹲点观察居民日常生活,走进居民家中置身体验民风民俗,确保改造方案更加契合当地居民生产生活习惯。在文化保护方面,开展入户访谈深街坊,收集在街区内生活过的粤剧名人、著名画家故事,挖掘历史文化街区丰富的文化价值资源,在方案编制、工程实施、日常管理中保护街区人文印记。

2.2.3参与流程的“全”

参与流程要求全链条,包括意见征集、方案编制、实施质量、竣工效果、评价反馈、成果管理6个阶段,梳理政府、专家、居民群众责任及相互关系(见图2),在各环节上保障公众参与的知情权、建议权、参与权、监督权,形成民主协商、民主决策、民主管理、民主监督的民主程序闭环(见图3)。

(1)意见征集与方案编制。一方面广泛听取改造意见,在前期准备阶段,通过“下单式、驻街式”征求实施范围内群众及相关利益关系人的意见。在方案编制阶段,根据意向情况完成实施方案。在方案公示期间,再次征求群众意见获得一致同意。另一方面专家领衔科学决策,在方案编制前期,听取专家咨询委员会提出的修缮改造原则和内容。在方案完成后,由专家咨询委员会对方案编制提出咨询审查意见。经委员会认可的实施方案报送职能部门联审,再由区规划名城委进行审议通过,确保决策过程的科学性、专业性。

(2)实施过程与质量验收。健全施工阶段的监督反馈机制,居民群众对施工质量安全、噪声污染等问题进行监督,公众咨询委员会接到居民群众投诉协调需求后由属地街道组织会议,督促建设、施工、监理单位整改,并定期向委员会汇报项目进度,跟踪反馈公众意见处理结果,并征求“两代表一委员”意见,充分发挥人大监督和政协参政议政作用。在质量验收阶段,组织专家、公众咨询委员会委员代表到现场初验,根据实施方案对改造效果进行综合评价。

(3)评价反馈与日常管理。根据委员会意见综合评估实施成效,得出是否取得专家、公众的满意,若存在异议将召开整改研讨会议,由建设单位对工程效果进行完善。取得专家、公众的满意通过验收后,将工作成果移交设施管理权责单位并纳入日常监管范畴,由已成立的业主委员会与街道社区网格共同管理,若未成立业主委员会则由街道社区网格监督。

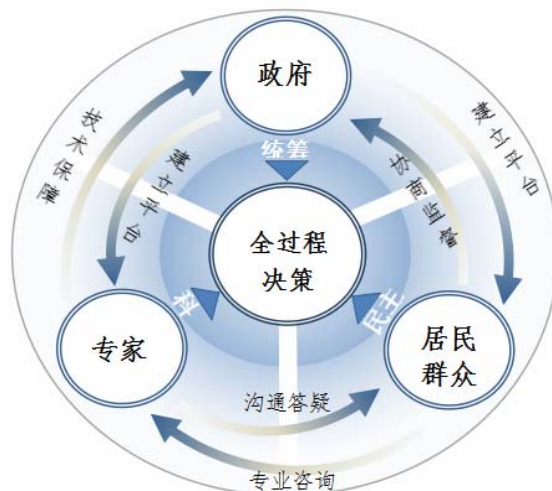


图2 政府、专家、居民群众三者相互关系 来源：作者自绘

2.3产生效益

(1)健全公众参与基层平台,凝聚社会各方力量。目前,荔湾区历史文化街区成立1个专家咨询委员会、12个公众咨询委员会、2个共同缔造委员会(见表1),组织召开会议100余次,广泛听取党代表、人大代表、政协委员、居民业主、商户、媒体等各方代表意见建议,吸纳民智民意,减少实施阻力,提升决策合法性与可接受度以及项目社会效益。

表1 荔湾区历史文化街区所属街道及成立公众参与平台

序号	公众咨询委员会	所属街道
1	宝源路历史文化街区公众咨询委员会	多宝街
2	宝华路历史文化街区公众咨询委员会	华林街
3	多宝路历史文化街区公众咨询委员会	多宝街
4	耀华大街历史文化街区公众咨询委员会	逢源街
5	恩宁路历史文化街区公众咨询委员会	多宝街
	永庆坊共同缔造委员会	
6	和平中历史文化街区公众咨询委员会	华林街
7	上下九-第十甫历史文化街区公众咨询委员会	华林街
8	昌华大街历史文化街区公众咨询委员会	昌华街
9	光复中历史文化街区公众咨询委员会	华林街
10	华林寺历史文化街区公众咨询委员会	华林街
11	光复南历史文化街区公众咨询委员会	岭南街
12	人民南历史文化街区公众咨询委员会	岭南街
13	逢源大街-荔湾湖历史文化街区共同缔造委员会	昌华街
14	沙面历史文化街区尚未成立公众咨询委员会	沙面街

(来源：作者自绘)

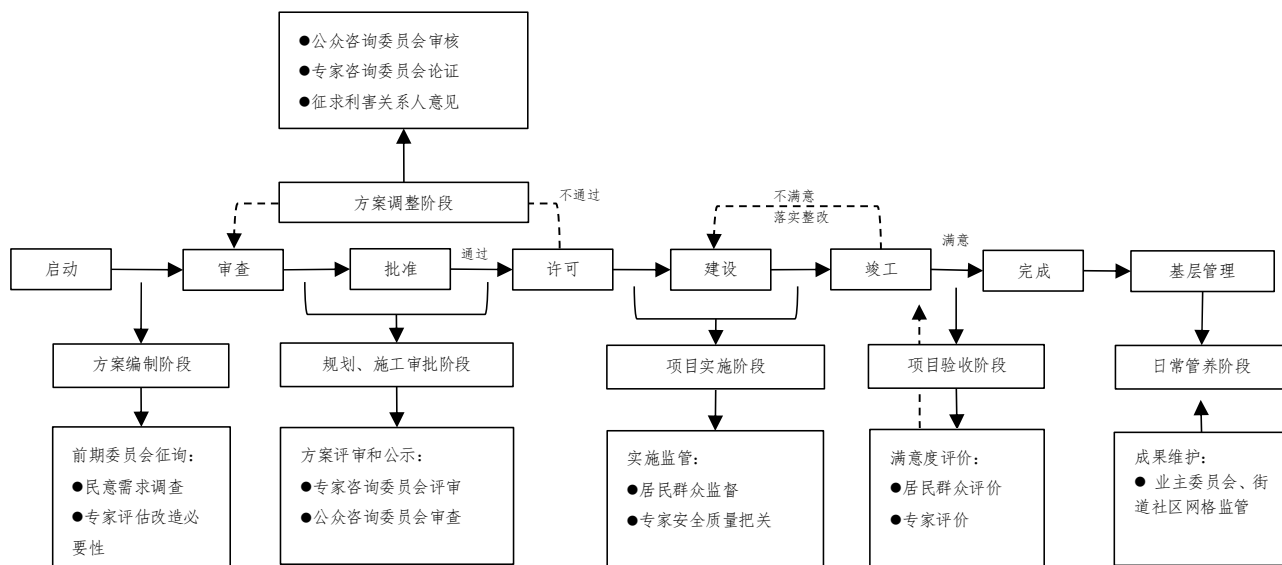


图3 专家、公众咨询各环节参与流程图 来源：作者自绘

(2) 增进群众社会认同, 提升街区归属感。“下单式”改造清单、“驻街式”现场调研累计征求20804户居民意见, 收集群众意见约22.42万条, 促进公众参与与基层治理融合, 在共建共治共享的模式中增进理解与信任, 修复社会关系网络, 确保实施内容满足民生需求。

(3) 促进政策推广宣传, 推动治理能力现代化。使政府部门转变角色, 从“管理者”转向“协调者”与“服务者”, 以公众满意度为考核基础, 有助于政策、成效推广宣传, 同时推进社会公平公正发展。

3 结语

存量时代的背景下, 历史文化街区保护利用不仅在建设改造层面上, 更要转向公众参与、制度协同的深度融合, 推动居民群众自主参与与城市更新建设。荔湾区历史文化街区保护利用中公众参与制度建立, 是在参与主体、议事内容、组织流程中应用全过程人民民主的全覆盖、全方位、全链条的民主要求, 既保障公众在参与公共事务全过程中的主体地位, 又确保历史文化街区保护利用的合法性、科学性、民主性, 又能进一步满足群众生活需求, 适应现代化城市发展要求。这一结论可以为其他地区历史文化街区的公众参与制度建设提供参照依据。

[参考文献]

[1] 中国政府网. 中央城市工作会议在北京举行习近平发表重要讲话[EB/OL].(2025-07-15).
 [2] 戴维·哈维. 正义, 自然和差异地理学[M]. 胡大平, 译. 上海: 上海人民出版社, 2015.
 [3] 公众参与行政决策: 理论、制度、实践[M]. 经济管理出版社, 2019.
 [4] 卢瑾. 西方参与式民主理论发展研究[M]. 北京: 人民出版

社, 2013.

[5] 理查德·C博克斯. 公民治理: 引领21世纪的美国社区[M]. 孙柏瑛等译. 北京: 中国人民大学出版社, 2005.

[6] 中国人大网. 中华人民共和国城乡规划法[EB/OL].(2025-09-15).

[7] 中国政府网. 历史文化名城名镇名村保护条例[EB/OL].(2008-04-29).

[8] 广东人大网. 广东省历史文化名城名镇名村保护条例[EB/OL].(2025-03-25).

[9] 住房和城乡建设部办公厅关于印发实施城市更新行动可复制经验做法清单(第三批)的通知[EB/OL].(2024-10-11).

[10] 住房和城乡建设部办公厅关于印发历史文化街区保护利用可复制经验做法清单(第二批)的通知[EB/OL].(2025-11-10).

[11] 谈火生. “全过程人民民主”的深刻内涵[N]. 人民政协报, 2021-09-29(008).

[12] 邢文利, 马爱林. 把握全过程人民民主根本特征的三个维度[J]. 武汉科技大学学报(社会科学版), 2026, 28(01): 27-37.

[13] 宋来. 全过程人民民主的生成逻辑、独特优势与文明价值[J/OL]. 社会科学家, 2026, (01): 42-48[2026-02-25].

[14] 陈周旺, 王帅. “在场”与“联结”: 人民政协践行全过程人民民主的理论逻辑与实践路径[J/OL]. 中央社会主义学院学报, 1-11[2026-02-25].

作者简介:

黄嘉颖(1995--), 女, 汉族, 广东广州人, 助理工程师, 本科, 学士, 单位: 广州市荔湾区城市更新建设项目管理中心。研究方向: 城市更新。