

# 网络社会城乡空间治理的参与模式与展望

## Participation Models and Prospects of Urban and Rural Spatial Governance in the Network Society

钟家晖 赵渺希 危兆宾 张笑宇 师浩辰  
ZHONG Jiahui, ZHAO Miaoxi, WEI Zhaobin, ZHANG Xiaoyu, SHI Haochen

**摘要：**互联网技术被应用于公众参与，其在城乡空间治理体系中的重要性日益突出。笔者在综述国内外研究动态的基础上，针对政府网页、社交媒体和判例文书素材开展实证分析，选取案件探讨互联网信息环境下城乡空间治理中的参与模式，揭示网络社会在规划行政沟通、司法案件审判、辅助决策裁量等环节的作用机制。研究发现：一方面，网络广泛应用于各类城乡治理实践，尤其在类案检索、证据开示等方面可显著提高城乡规划的效率和精准度，加速城乡治理决策体系的模式转变；另一方面，互联网工具的深度应用有利于收敛裁量的自由度。笔者建议在主体建设、相对人确定、类案裁判、多主体决策控制方面优化城乡治理体系，拓展规划领域的基层组织效能与业务范畴，推进城乡空间问题的诉源治理，辨析网络参与的在地性并展望城乡空间治理的新范型。

**Abstract:** Internet technology is applied to public participation, and its importance in urban and rural spatial governance system is becoming increasingly prominent. Based on a review of domestic and international research developments, this paper conducts an empirical analysis of government websites, social media and case law materials; the participation mode of internet environment in urban and rural spatial governance has been discussed, and the role mechanism of network society in planning administrative communication, judicial case adjudication, and auxiliary decision-making discretion is revealed. This paper finds that on the one hand, the network has been widely used in various urban and rural governance practices, especially in the retrieval of similar cases and evidence discovery, which can significantly improve the efficiency and accuracy of urban and rural planning, and accelerate the mode transformation of urban and rural spatial governance decision-making system. On the other hand, the in-depth application of internet tools is conducive to restricting the degree of discretion, and it is recommended to optimize urban and rural governance in terms of cultivating adjudications, determining the counterparts, referencing similar cases and multi-entity decision-making control. We suggest the integration of network society into our exploration and planning sector, aiming to fortify its public trust mechanisms. This will lead to an expansion in grassroots organization efficacy and service offerings, which goal is to implement a system for resolving urban and rural spatial issues at their origin. It is also necessary to analyze the network participation model based on the locality and sublimate it into a new paradigm of urban and rural spatial governance.

**关键词：**城乡空间治理；公众参与；沟通媒介；决策控制；网络社会

**Keywords:** urban and rural spatial governance; public participation; communication medium; decision control; network society

国家自然科学基金“网络社会参与下岭南城镇意象的衍化机理研究”(52178037)

**作者：**钟家晖，广州市规划和自然资源自动化中心，教授级高级工程师。zhongjiahui@gz.gov.cn

赵渺希（通信作者），华南理工大学建筑学院，亚热带建筑与城市科学全国重点实验室，教授，博士生导师。arzhao@scut.edu.cn

危兆宾，惠州学院政法学院，副教授；广东省法学会经济法学研究会，常务理事

张笑宇，硕士，深圳市城市规划设计研究院，助理规划师

师浩辰，华南理工大学建筑学院，博士研究生

新一代互联网信息技术的发展形塑了网络社会这一全新的社会组织<sup>[1]</sup>，并由此扩增了公众参与规划设计的渠道。鉴于城乡空间资源的公共属性，政府和司法部门必须针对利益主体进行适当干预，而互联网信息为城乡治理提供了新的途径。中共中央 国务院发布《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》，明确要求保证规划的科学性，坚持上下结合、社会协同、公众参与的方式，落实“以人民为中心”的规划要求<sup>[2]</sup>。随后，我国各地先后设置了规划或建设信息中心等部门，2023年后成立的各级大数据管理部门也为空间治理提供了新的契机；同时，精英阶层垄断专业知识的原有体系难以继续维持<sup>[3,4]</sup>，一元决策的传统模式逐渐式微，难以适应新的社会形态<sup>[5]</sup>，各类公共或半公共论坛和信息共享平台促进了社会集体行动<sup>[6]</sup>，裁判文书网等判例数据加速了城乡治理的专业理解和交流，互联网技术推动了多主体参与。

在实践中，互联网信息为城乡空间治理的行政复议和司法裁判提供了更为充足的证据来源，但鲜有研究阐述互联网环境下城乡治理的行政与司法应用场景，空间治理分析也缺少实践案例的支撑。因此，笔者基于多主体参与的治理案例的分析，旨在揭示网络社会在行政沟通、司法案件审判和辅助决策裁量等环节的作用机制。

## 1 网络社会下的城乡空间治理

### 1.1 网络社会下空间治理发展历程

曼纽尔·卡斯特(Manuel Castells)较早提出了网络社会理论，他将其视作数字信息和通信技术所构成的新型技术模式之间的相互作用，并认为网络社会的首要特征在于社会结构的开放性和去中心化<sup>[7]</sup>，在这一过程中，行政层级特征弱化，公众参与决策程度大幅提升<sup>[8]</sup>，精英阶层垄断专业知识的信息体系被消解<sup>[3]</sup>，各类论坛和信息平台促进了社会集体行动<sup>[6]</sup>。在皮埃尔·布迪厄(Pierre Bourdieu)的场域理论视野中，网络社会是由资本、要素和惯习规则(habitus)相互作用的场域空间。互联网环境加速了数字化要素的数据生成、交互和迭代，提升了管理效能和社会治理决策的精准性<sup>[9,10]</sup>。由此，信息技术的嵌入不仅促进了城乡治理的精细化发展，更加速了治理从“中心—边缘”格局到多中心主体参与的嬗变<sup>[11]</sup>。

治理一般可分为行政治理与司法治理两种形式，前者是以行政性措施处理问题和解决矛盾纠纷，后者是以司法诉争的方式实现社会治理。中国长期的国家治理体现出司法与行政合二为一的特征<sup>[11]</sup>。随着人类文明的进步，信息时代的个体需求不断发展，显著降低了单一社会矛盾集中性强制处理的频次。我国当代社会经济发展中，自然资源和规划、住

房与城乡建设、交通等行政职能分工促进了城乡空间治理的效能提升(如基于管理信息服务平台提高施工许可办理效率)，同时也使得包括政府部门、专家和民众在内的多主体参与成为必要程序(如“随手拍”网络平台参与社会治理)。互联网技术在不断演进的社会复杂系统中应用，多元主体的参与有助于缓解强制性行政导致的超强负荷<sup>[11]</sup>。另外，司法治理虽能实现行政主体与社会个体平等，但在有限司法资源和司法治理能力的现实约束下，司法治理目的在于保障公平正义底线而非替代专业化分工的行政治理。总之，在互联网持续发展的背景下，单一主体难以胜任复杂巨系统下的行政执法和司法裁判<sup>[12]</sup>，推进基层纠纷的诉源治理和执源治理是实现城乡善治的根本所在<sup>[13]</sup>。

### 1.2 网络社会下的规划参与研究

互联网的城乡空间治理角色可大致归纳为沟通媒介平台、代理人或证据开示平台、决策控制和裁判平台。首先是沟通媒介平台，它是政府扮演相对较多的一个角色，冯克等(Vonk et al.)、吉尔特曼等(Geertman et al.)认为信息平台有助于建构“政府—公民”的交流渠道以保证规划运行，可交互的规划项目网站/展示屏均属于此类平台<sup>[3,14,15]</sup>。第二种是代理人或证据开示平台，冯克等在论证这类平台公示/开示信息功能(information provision)时，将其视作单向的信息收发渠道(one way interaction from sender to recipient)，政务网站、政府公开数据均属于这类平台<sup>[16]</sup>。第三种是决策控制和裁判角色，国内关于影响政府决策的角色研究相对较多，既有文献更多地从公众影响规划管理决策的角度阐述，主要是分析民众、管理者、规划师等参与角色的作用，而非从决策角色的可能模式进行阐述，个案研究难以实现普遍意义上的决策模式探索，如北京钟鼓楼修缮保护案例、广州大佛寺修缮案例等<sup>[17,18]</sup>。

理论方面，阿恩斯坦(Arnstein)总结了从告知到控制决策等公众参与的8个梯度(图1)，认为合作关系、代理权利、市民控制是参与过程中的市民权力<sup>[19]</sup>。但随着信息技术的发展，吉尔特曼等认为，社会多元化趋势提高了地方规划达致共识的门槛，互联网平台在促进公众参与的同时，也使得精英阶层垄断规划专业知识的既有体系趋于瓦解<sup>[3]</sup>。实践中，受制于政府架构问题，数据孤岛现象时有发生，信息私权保护也成为规划行政和司法需要面对的现实问题。马卡尼等(Maccani et al.)归纳了智慧城市的治理架构<sup>[20]</sup>，数字化部门可从属于IT部门但不直接对决策主体负责，也可对外提供公众入口服务。德夫林等(Devlin et al.)则认为行政范畴的规划业务无法实现自身“改革”而必须根据政府目标不断改变<sup>[21]</sup>。

值得指出的是，美国土地开发中较为清晰的产权利益主体关系确保了规划参与的有效性，地方政府实施通则式规划管理并以警察权约束生活妨害<sup>[22]</sup>。我国城市建设以国有土地为主，集合住宅的参与型共建虽已进入探索阶段<sup>[23]</sup>，但绝大部分城市物业在建设阶段缺少实际使用者，降低了规划参与的有效性；乡村集体土地的拆迁与宅基地、山林地纠纷成为矛盾冲突点，这也是我国司法系统诉源治理的重点领域。

公正司法是维护社会公平正义的最后一道防线，因此司法参与社会治理是构建城乡治理法治环境的需要<sup>[24]</sup>。既有研究较少解析互联网环境下城乡治理的角色模式，规划行政与司法的判例缺失导致学术研究脱离于空间实践。鉴于阿恩斯坦公众参与阶梯理论与我国治理制度的不完全对应，笔者借鉴哈贝马斯沟通理论<sup>[29]</sup>，结合行政治理、司法治理，从沟通媒介、合作平台、代理与证据开示、裁判与决策等维度阐释互联网环境下城乡治理的参与模式（图1）。

## 2 研究方法和基础数据

笔者采用枚举治理案例的方式，分析信息资源要素和各类主体的角色地位，重点揭示网络社会在沟通与合作平台、代理与证据开示、裁判自由度收敛等环节中的参与机制。为阐释这一研究方法路径，首先，基于裁判文书网的关键词搜索获取案件信息，结合上海、广州等城市的规划行政门户网站、新浪微博（<https://www.weibo.com>）、知乎（<https://www.zhihu.com>）传播的事件文本，开展数据采集和案件文书

分析。截至2023年3月，裁判文书网公布的裁判文书超过1.39亿份，笔者从中选取3个案例作为司法治理案件，并利用Python工具获取微博转发数据509条；其次，查阅既有的司法分析报告和规划研究文献，归纳城乡空间治理的基本范式和流变特征；此外，采用人民网、百度贴吧的留言数，该数据实时更新（如2023年1—6月人民网群众有效留言5.4万条），基于《公园城市指数—智慧治理》课题的10个案例城市，建立留言数的位序—规模回归方程，针对规制化的人民网与约束相对较少的百度贴吧比较超特大城市（城区常住人口1000万以上的城市）网民和中小城市网民的活跃程度；最后，结合笔者在2023年8月对广州市增城区的实地访谈和2021年6月广州市建设科技中心的CIM业务交流，明确信息技术在集体土地流转和智慧工地等城乡规划建设网络沟通的现实意义。

## 3 互联网作为沟通媒介和合作平台

### 3.1 公众参与的网络沟通

随着国内外规划领域的“沟通转向”，公众参与已成为编制各级法定规划的必要环节。在规划审批和实施之前，征询相关利益主体、部门团体和专家系统的意见，有助于规避邻里矛盾和减少合成谬误。在互联网信息技术普及影响下，传统的层级制权威逐渐消解。希利（Healey）较早提出了规划决策过程的“沟通转向”论断，认为利益相关者（包括经济、公民社会和国家）的参与互动以及地区治理是协作式规

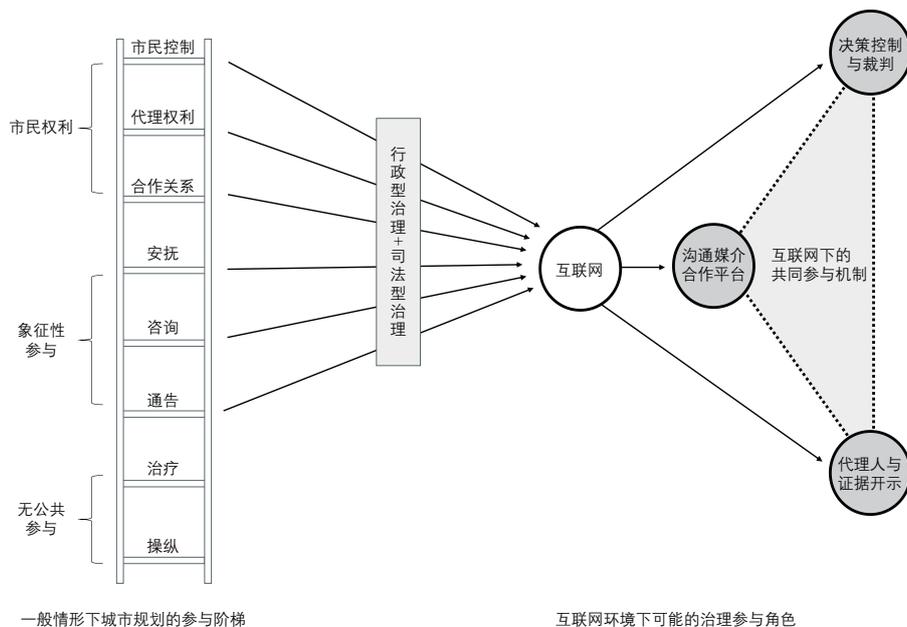


图1 互联网环境下的城乡空间治理的角色示意

资料来源：作者根据参考文献[1,7,21,25,29,33-34]绘制

划成功的重要保证<sup>[25-26]</sup>；吉尔特曼等则认为，知识的社会建构导致真理式话语体系的逐渐消解，规划不应再追求蓝图式的确定目标<sup>[3]</sup>，规划过程中的沟通参与更为重要。随着信息化的不断推进，各地规划部门都开始以网络公示的形式确保多元主体参与的程序完善（图2），以降低行政成本。

进一步地，网民可以与政府以“合供”的方式共同营建政府网站和提供公共服务<sup>[3]</sup>，实现规划行政案件办理的公平、公正和高效。以上海市规划和自然资源局为例，门户网站包括政务公开、公众参与、规划查询、领导信箱等栏目，公众参与方式主要是通过门户网站（<https://ghzyj.sh.gov.cn/>）各栏目的入口实现。其中，“政务公开”包括决策公开、执行公开信息以及规划管理类、土地管理类、不动产登记类等事项，这类“合供”内容的公开使得其他外部用户能够了解相关事项办理结果，类案信息的主动发布有助于降低行政沟通成本；“公众参与”包括4类：我向领导说句话、网上咨询、网上投诉和来访预约；“规划查询”提供控制性详细规划的基本内容。此外，门户网站也发布部分规划信息咨询的办理过程，如市民可通过网页信息预约咨询规划行政案件承办人。

### 3.2 网络社会的理性沟通

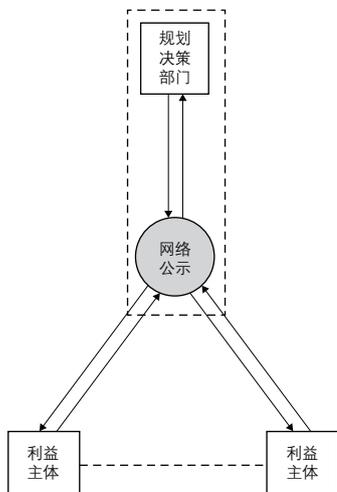
互联网技术能有效避免单一决策主体的理性不足的问题，多中心、分散化的公共资源共享也有利于增强城乡治理过程中多主体决策的科学性<sup>[27]</sup>。同时，鉴于规划管理决策过程具有融合社会组织的趋势，范德沃特等（Van der Voort et al.）对数据信息的准入性提出了质疑<sup>[28]</sup>，他们认为新技术虽然能提供更多来源的信息，但也为特定的决策主体增强话语权提供了信息便利。随着互联网媒介的发展，技术与社会的耦合也给地方达成共识带来了新的挑战，在哈贝

马斯的公共领域和沟通理论视野中，现代社会导致传统规范秩序的有效性与事实性分离，故需要限定沟通行为的理性边界以达成共识，避免内部异议带来的危机。为此，哈贝马斯提出了目的行为、规范调节行为、戏剧行为和交往行为4类社会行为，并认为为了避免外界过度关注导致脱离真实需求的戏剧行为，需要实行理性沟通，并约束非专业性群体的过激言语<sup>[29]</sup>。

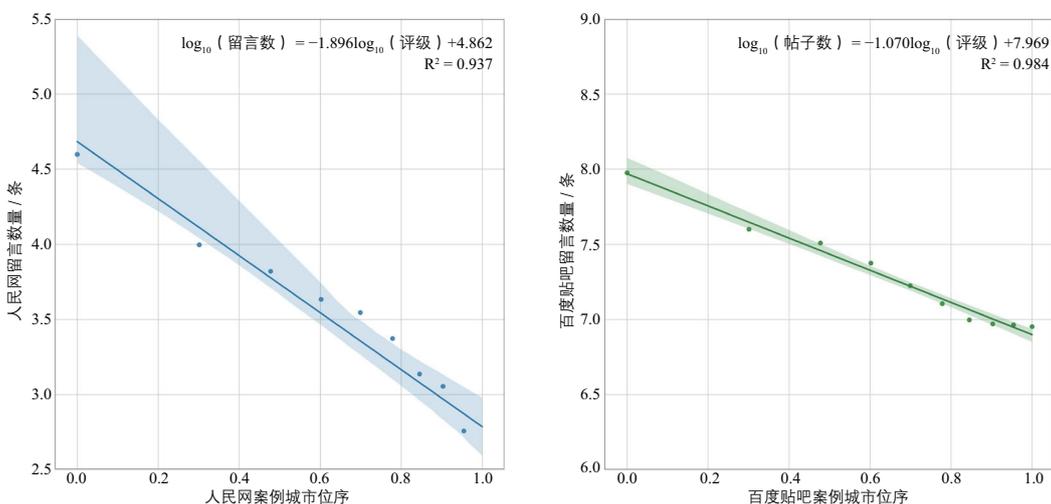
现代区域研究中，城市规模结构的统计量源自西方早期的文献计量，语言学家齐普夫（Zipf）发现文本中城市名称的出现频次呈现明显的幂律特征，并制定了成为判断城市体系规模分布的一般规律的Zipf法则：在普遍性的媒介文本计量视野中，城市规模越大则城市名称的出现频次越多，这种数量关系也即“城市体系位序—规模”的基本分布规律，不同之处往往在于随着观察数据的不同而导致分布曲线或陡或缓的形态差异。笔者在“公园城市指数—智慧治理”课题研究的10个案例城市，假定各城市留言的数量分布与城市规模的位序一致，可分析不同网络环境下各个规模城市留言数的分布特征：若是中小城市出现频次更多则说明城市位序的Zipf曲线呈现扁平化的公共议事领域，反之体现为超特大城市网民活跃的层级序列。为此笔者依据城市体系的Zipf法则分别建立人民网“留言数—位序回归方程”模型、百度贴吧“帖子数—位序回归”模型，前者系数绝对值为1.896，远大于1且曲线较陡，后者绝对值为1.070，曲线平缓（图3），说明在一定约束下人民网的各城市留言数量分布呈现层级特征，百度贴吧的各城市留言数量呈现扁平特征。为了进一步反映不同网络媒体环境下案例城市名称频次的分布特征，基于Zipf法则针对求自然对数后的“频次—位序数列”进行回归拟合结果说明，超特大城市网民在约束力较强的人民网留言环境中更为活跃，中小城市网民则在约束力较弱的百度贴吧论坛中表现突出。鉴于中小城市尤其是乡镇的行政能力受制于“上面千条线、下面一根针”的基层治理困境，网民在约束力较弱的百度贴吧中表征为中小城市突出的平缓线形、案例城市呈现多中心或去中心化的序列分布，应重视中小城市特别是乡镇基层治理中的舆论引导工作，防止网络社会中地方话语主导权不合理地向民粹化让渡。

### 3.3 数字化部门作为合作平台

公共事务知情权属于阿恩斯坦所说的一般性参与，城市治理效率依赖于参与主体间的信息沟通，新加坡基于“一部一局四委员会”，通过机制、架构和云三方面共同保障“一站式和不间断”（One-Stop, Non-Stop）的在线型政府服务。随着我国城乡规划、城市管理业务和自然资源数据的不断增长，规划管理部门逐步依托规划信息中心等内设技术部门，



注：虚线表示潜在利益关系，箭头实线表示信息沟通和联系。  
图2 网络公示在规划决策的应用



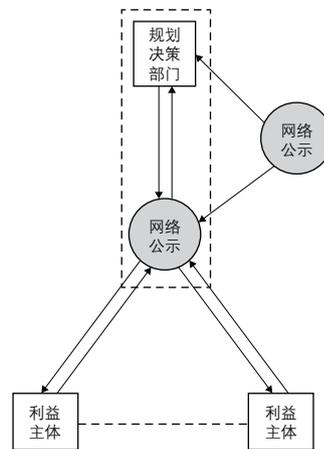
注：图中公式里的系数（如 -1.896 和 -1.070）表示回归方程的斜率，越陡说明极化特征越明显。

图3 人民网留言数（左）和百度贴吧帖子数位序模型（右）

应对规划编制、审批和实施中的多源异构数据。

在典型业务架构方面，规划系统中的规划信息中心或自动化中心等数字化部门针对规划业务审批管理中的数据应用问题，搭建一体化智能平台以实现数据的全面整合和全息展现，例如：北京采取统筹研究、集体决策、限时办理的工作方式，综合各部门意见形成建设条件并一次性告知建设单位。“规委会审”作为“多规合一”管理平台的功能板块，应用于规委会、土委会、名城委会等会议审议内容的会前征求意见、规划编制和规划协调的线上协同工作。在建筑工程的内部审批流程方面，规划审批平台可推行授权管理，技术审核（规划信息中心或自动化中心）的合作平台兼顾衔接规划决策部门和收集外部利益主体意见等职能（图4）。基于业务架构的智能平台通过选择性地嵌入业务角色而重组了社会空间关系，但也面临如何定义或公或私空间的边界问题——这类平台多以管理主体为使用对象、相关利益群体并未有直接参与决策的机会。

在城乡治理的实践中，也有公众依托信息平台实现基层内部互动，形成自我治理的合作模式。在我国乡村地区，信息公开不但有助于降低村级物业经营的腐败概率，也能在集体土地流转过程中缓和民间矛盾。相较于美国和澳大利亚的大型农场，我国集体土地呈现明显的碎化特征，各地正推进“小田并大田”政策。现实中，广州增城区基于农村资产交易的信息平台，促进农用地的有序流转，部分村集体（经济合作社）自主与农投公司协商，采用村民集体表决方式，并通过网上交易平台实现耕地流转的“公开透明、网上留痕”。虽然基层互动、自我治理的集体土地流转在互联网普及之前就已普遍存在，但公开网上交易信息能确保集体资产收益并



注：虚线表示潜在利益关系，箭头实线表示信息沟通和联系。

图4 信息中心作为合作平台衔接多个部门

减缓社会矛盾。这一模式中，区级农办和规划部门并不直接参与程序性的土地流转，属于信息平台在规划管理制度中参与程度较低的一种形式。

政府或规划机构应用信息平台监测的多主体互动模式还可促进行业的治理效能提升，尤其对于较少涉及公众的专业系统合作平台，智慧城市的信息系统发挥着重要作用。例如：中建三局定制化引入的智慧工地系统可以开展基坑安全、异形装修、台风天施工塔吊警戒，甚至能够监测劳务人员薪资是否及时发放，向业主单位和住建部门提供建设进度等实时信息，实现项目建设全程溯源，便于竣工验收和运维的跟踪管理。这类平台端口并不直接面向公众，但对建设行业的治理效能具有显著意义。

## 4 网络资源应用的代理与证据开示

### 4.1 数字化机构的代理人角色

政府大数据管理部门属于重要的外部代理人，该部门独立于其他部门的身份有助于缓解社会治理中的社会矛盾，这在阿恩斯坦的研究视野中属于较高的参与角色。面向社会对外开展业务的大数据管理局，不但有利于廓清涉事主体、明确诉讼当事人，更有利于在规划部门之外开展规划实施、纠正违法、违章建设事件的信息收集/反馈。典型案例有桂平市居民针对违法用地的邻避影响议题<sup>①</sup>，居民通过大数据管理局反馈政府规划行政不作为，该市大数据发展和政务局作为群众意见和监督自然资源局的反馈部门，支持了居民对于该自然资源局规划行政不作为的诉讼请求，最终法院以行政裁判方式要求自然资源局再度审查土地使用权属，并解决租赁土地用途管制不当的问题。

数字化机构作为数据管理体制的核心部门，对国家数据治理体系的有效运行起到至关重要的作用<sup>[20]</sup>。政府数据治理是对数据及相关利益主体的主动式管理<sup>[19]</sup>，具有数据获取、共享、应用和数据安全保障等义务<sup>[20]</sup>。由于部分民众持有“冤有头债有主”的不合理观念，导致对特定业务部门的过量信息追索，使得规划行政部门频繁成为诉讼对象，业务系统内设的法规处和法制科疲于应付。事实上，当规划建设部门将结案信息移交至城建档案和大数据管理局后，根照现代治理架构，既已形成新的委托代理关系，信息资源汇聚的外部代理人角色有助于减少不必要的行政和司法资源损耗。在实践中，县级以上人民政府属于组织领导机构而非具体公开的职能部门的办事机构，因此大数据部门在案件中承担代理人职能。《李某、孟某等与新乡市卫滨区人民政府等一审行政判决书》载明<sup>②</sup>：原告起诉被告（新乡市人民政府），指控其在信息公开方面不作为，理由是政府在征收过程中未公开相关决策文件、规划文件、补偿方案和原始丈量数据等信息。原告还认为，政务服务和大数据管理局作为答辩方，不具备适当的被告资格。该案中，法院确认了政务服务和大数据管理局的代理角色，驳回了原告对区政府不履行信息公开职责的指控。这一司法实践通过确认“委托—代理”关系的有效性，明确了案件处理过程中的信息与结案信息分离的现代治理模式。

### 4.2 网络数据的证据开示作用

在英美司法制度中，证据开示是一种审前程序，允许一

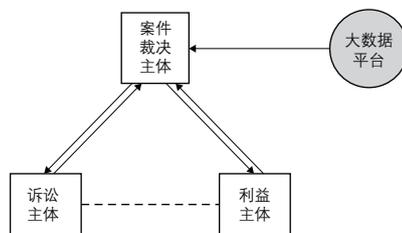
方当事人从另一方获取与案件具有关联性的信息，目的是缩小争议范围并加快案件审理过程。随着互联网技术的进步，传统的自然资源和土地资产评估的界限及竞争格局已被打破，大数据、云计算、遥感技术为土地资产评估和规划监督提供了有力的工具<sup>[24,25]</sup>。

在实践中，城乡空间资源评估通过应用多源数据，扮演了信息咨询或证据开示的角色（图5），这不仅能够有效控制资产评估的风险，还能提高评估工作的效率，并使评估过程更具有科学性。在张某诉龙口东海房地产开发有限公司和烟台海翔房产营销有限公司房屋买卖合同纠纷一案中，张某作为上诉人，将天眼查网站提供的互联网大数据作为证据，指控两家公司存在欺诈行为：天眼查网站显示，京南同创公司涉嫌利用烟台海翔房产营销有限公司（最高人民法院公布的失信公司，东海公司的主要股东）的非法营销活动，套取并转移了卢森堡期房项目的资金，这构成了一条证据链。鉴于天眼查网站成熟的数据资源，张某提交的证据来源清楚且具有真实性，这与中央关于“深化诉讼制度改革”的政策相符，因而得到法院采信<sup>③</sup>。

## 5 互联网环境下的裁量与决策

### 5.1 类案裁判的自由度收敛

在阿恩斯坦关于“公众参与阶梯理论”（A Ladder of Citizen Participation）的视野中，主导公共事务的决策过程属于较高层级的参与形式，客观上也减少了办案人员的负担。越来越多的成文法国家通过发布司法判例来指导法院对同类案件作出相近裁判，以减少“类案不同判”带来的负面社会效应。作为成文法国家之一，近年来我国加大了改革力度，《最高人民法院统一法律适用工作实施办法》明确要求强化类案检索，促进“类案同判”。相应地，类案检索所需的网络信息实现了自由裁量的收敛。



注：虚线表示潜在利益关系，箭头实线表示信息沟通和联系。

图5 大数据在司法案件中的证据开示角色

① 广西壮族自治区贵港市中级人民法院，案号（2020）桂08行终146号，黄某、黎某资源行政管理：其他二审行政裁定书。

② 河南省新乡市中级人民法院，案号（2020）豫07行初111号，李某、孟某等与新乡市卫滨区人民政府等一审行政判决书。

③ 山东省烟台市中级人民法院，案号（2019）鲁06民终3580号，张某、龙口东海房地产公司侵权责任纠纷二审民事判决书。

司法部门借助信息化手段推动改革，2020年上半年全国法院网上立案超过300万件，网上开庭近50万场，网上调解近140万件 (<https://www.chinacourt.org/article/detail/2021/02/id/5821559.shtml>)。但在现行司法体制中，诉讼案件的裁判主要由法官完成，难以满足城市复杂系统的办案效率要求，而智慧司法的深入运用有助于降低裁判的主观性和收敛裁量的自由度，最大限度实现公平正义的司法目标。虽然判例不能作为我国法院裁判的直接法律依据，但具有一定的参考价值：法院审判主体和诉讼当事人通过类案检索既有裁判文书来预估裁判结果，可实现当事人与法院之间最大限度的信息对称。《最高人民法院关于人民法院在互联网公布裁判文书的规定》实施后，中国裁判文书网已成为全球最大的裁判文书公开网站 (<https://wenshu.court.gov.cn/website/wenshu/181029CR4M5A62CH/index.html>)，截至2024年8月访问量达到1130.50亿人次。

## 5.2 网络社会决策控制的反思

网络社会下的空间治理多伴生于独特的舆论环境，即在社交媒体推动下的公众参与得以跃迁至决策控制梯度。在2020年广州东山口拆迁事件中，地铁10号线建设涉及部分

地块拆迁，因为地铁建设与具有历史价值的建筑或街道等规划要素之间的矛盾，引发了网络舆情。笔者通过Python工具统计了词对间的词频共现 (co-occurrence frequency)，即共同出现在同段落的次数，并构建了规划要素与情感倾向联系的语义网络 (图6)，以检验规划审批者感知到的语义情感。实践中，受社交媒体舆论的影响，规划部门最终对东山口征收拆迁范围进行了调整。

从批判角度而言，英尼斯等 (Innes et al.) 将相互依存的多元化行动者视为规划过程中重要的力量<sup>[32-33]</sup>，不在场的网络社会关系和集体行动可能影响自由裁量的公正性<sup>[34]</sup>。本案中部分网民出于对广州东山口的恋地情结，展示了一个在海外读书的8岁小朋友的来信，并联合媒体进行舆情报道，进而促使地铁站点的征拆范围缩小。尽管该规划调整方式符合行政程序，但原产权人已移居海外，部分网民和拥有社会资本的媒体从业者成为影响决策的重要因素。在这一案件中，真实利益主体的失语凸显了网络社会作用于城乡治理决策的局限性。

进一步地，在地性涉及更为普遍的当事人身份问题：就人民、公民、网民等概念的主体性而言，以人民为中心是人民政府和人民法院体系的一种执政理念，属于无可辩驳的政

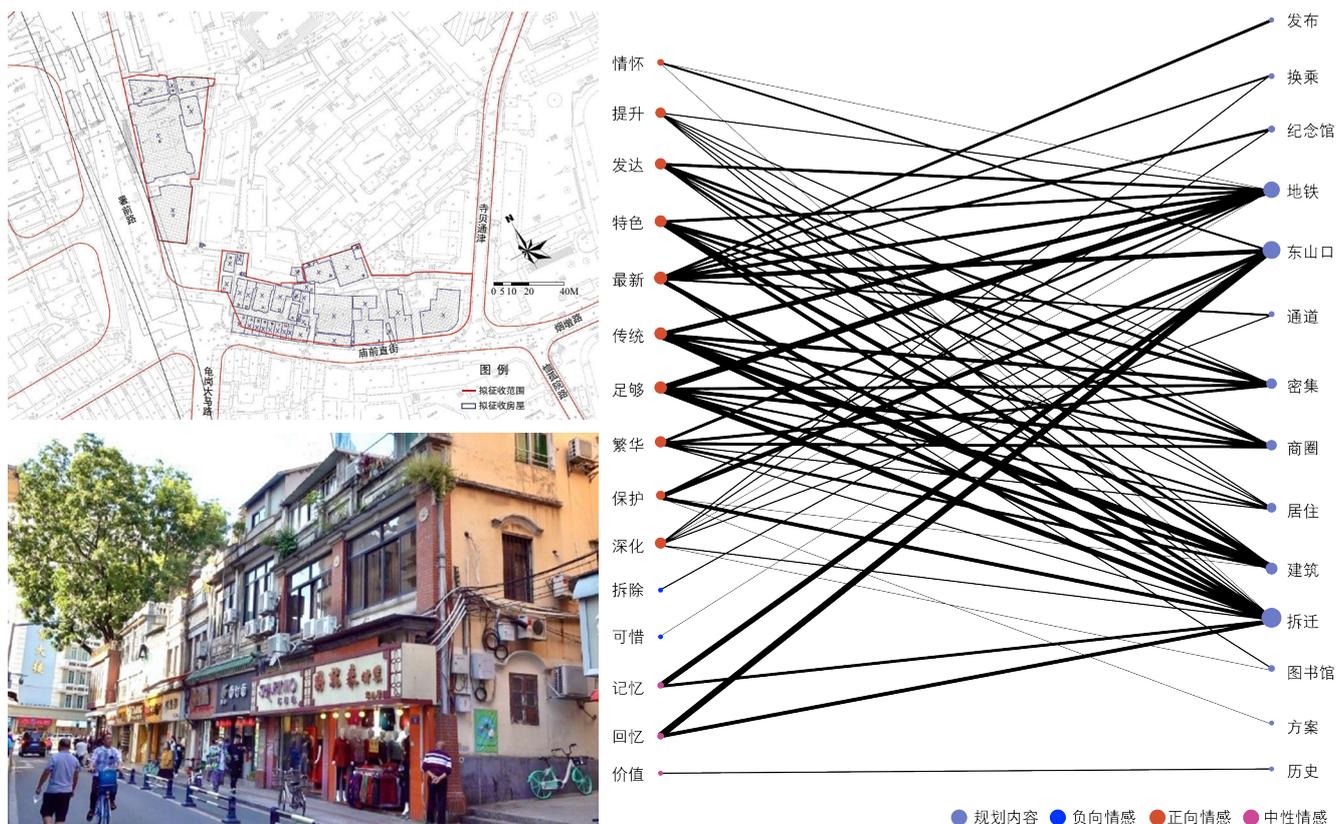


图6 广州地铁10号线东山口征拆范围(左上)、地块实景(左下)和社交媒体的规划内容及情感语义网络(右)

治伦理。在我国目前的制度环境中，绝大多数城市的新建物业在规划设计阶段缺少真实参与者，往往竣工销售签约之后才有事实上的使用主体，因此人民城市属于价值维度的泛指，而非实际使用者的产权集合体。由于本案的利益主张方为移居海外的个人及特定网络群体，实际收益者主要为地铁沿线出行市民，决策无法对这部分潜在损失群体予以补偿，形成“法不责众”的两难抉择。本案办结后，在知乎上声援参与结果的网页下方，留言主要为反对意见 (<https://zhuanlan.zhihu.com/p/274344064>)。

在深层次的司法领域中，信息技术的应用所面临的司法问责与其设计者、开发者和部署者所遵守的标准和法规密切相关<sup>[35]</sup>，算法决策的高度复杂性和模糊性特征，不但挑战了行政法治原理<sup>[36]</sup>，也与司法员额制、问责制趋势下的法官裁判独立性背道而驰。因此，新技术如何参与决策是未来城乡治理的重要议题。

## 6 结论和讨论

### 6.1 结论：城乡治理的参与模式

从一般性的门户网站公示、“多规合一”会审平台，到网络舆情影响规划决策、集体资产信息公开、智慧工地预警系统等技术，城乡空间治理的技术应用场景日益丰富。笔者基于沟通媒介、合作平台、代理与证据开示、裁判与决策等案例，讨论了网络信息环境下规划治理中的应用流程与作用机制。

研究发现：(1) 网络大数据已广泛应用，信息技术加快了业务流程，提高了办案精准度，加速了空间治理体系的效能提升，贯穿城市治理全过程的规划决策得到优化<sup>[37]</sup>；

(2) 针对城乡治理的多部门治理，数字化机构在前端提供咨询以明确涉案业务部门，或者作为地方政府的组成部门形成“委托—代理”关系，并在证据开示和信息咨询方面发挥作用；(3) 鉴于知识的社会建构导致专业话语的逐渐消解<sup>[3]</sup>，融合多源数据与理性沟通的新模式有助于收敛裁判自由度，后续应注意网络社会决策的局限性。限于篇幅，城乡空间司法治理、行政治理的界域比较有待后续研究继续深入。

### 6.2 讨论：城乡治理的范型展望

在地域性消解的互联网环境中，城乡空间治理的角色设定与参与模式正不断嬗变。网络社会既存在“乌合之众”的多数人暴政现象，也存在普遍性的沉默大多数群体。从少数个体到多数群体的网络民意，再到渐变临界的决策影响，反映了互联网环境下去中心化与再中心化的治理重构。响应网络社会的持续演进，笔者建议在主体建设、相对人确认、沟通约束、类案裁判和决策控制方面予以优化。

一是顺应网络社会趋势，健全治理主体建设。首先，在各类参与角色涌现的背景下，应明确责任主体，区分技术辅助方、当事人与裁判者的角色设定，凸显互联网环境下城市治理的权责匹配。对于结案信息移交大数据局、城建档案等部门的，按政策纳入阳光规划流程，实时公布信息存储部门以明确代理关系，从源头降低行政司法的治理耗损。其次，在知识爆炸环境下，应重视裁判者的专业视角和潜在盲区，主动将空间治理的阵地前移，结合最高人民法院和司法部关于“邻里、房屋宅基地、山林土地等基层常见多发矛盾纠纷”的诉源治理，完善住建和自规业务系统的城市管理、乡镇规划所等架构，增强基层专业人员配置，以推进执源治理、增益空间资本循环的社会信用体系，最终促进城乡更新和国土修复的工作开展。

二是在互联网环境下厘清适格的相对人。我国城市新建物业利益主体的缺位现象突出，互联网媒介的去空间化特征放大了参与者作为相对人的正当性问题，导致部分参与环节缺少法律意义上的利益主体作为行政相对人。建设城市、服务人民是我国行政和司法系统的政治伦理，而城乡治理的行政相对人则从泛化的公民指向更为具体的街坊和乡民。现实中应慎重确定适格的利益主体，在容纳网民参与治理的同时重视在地性，同时借鉴微信公众号标注发布地等类似经验，避免脱域性网络看客对有限自由裁量的侵夺。

三是营造良好的网络社会理性沟通场域。在互联网媒介活跃的地区，虽然民间舆论能较好地对行政、司法过程进行监督，但规划政策的变动和反复也可能阻碍地方发展。我国新型城镇化尚未完成，在城乡治理的公共参与过程中，网络沟通的参与界域亟待关注，需要明确利益相关方、社会公益等不同角色的参与情景和诉求采纳条件。

四是建构信息环境下城乡空间治理的类案裁判适用机制。基于行政/司法文书的类案检索和分析，总结城乡空间治理的行政、司法实践发展趋势及其内在机理，强化类案识别与比对能力，加强类案数据库的建设并实时更新；围绕城乡空间治理的常见问题，探索类案适用机制，以增强规划行政、司法裁判的公信力，促进城乡治理决策的优化发展。

五是探索互联网环境下多主体参与城乡空间治理决策的新范型。选择适宜的数据开放方式，明确政务数据面向公众开放与政务数据内部共享的范围差异，在互联网环境下提升决策应用服务<sup>[34-35]</sup>；同时在制度层面厘清决策角色，重视在地性并检视网络失语群体的利益所在，探索体制机制方面的多元主体参与决策的新范型。

总而言之，针对法定规划编制作为抽象行政行为面临的普遍适应性不足问题，应重视信息社会多样化趋势所衍生涌现的具体行政和具体司法行为，建立互联网环境下的类案裁

判适用机制，注重在地性的多主体协同治理而适当弱化一般性的规则约束；同时在行业下行与存量更新背景下，基于体检评估及监督实施等“治未病”空间治理技术，线上线下相结合筛查生态格局、环境卫生、建筑结构、基础设施的病害隐患，融入网络社会探索规划行业的公信力增强机制，拓展规划领域的基层组织效能与业务范畴，推进城乡空间问题的溯源治理。UPI

注：文中未注明资料来源的图表均为作者绘制。

感谢匿名审稿专家和编辑部给予的重要指导和帮助！

## 参考文献

- [1] CASTELLS M. The rise of the network society[M]. Oxford: Wiley Blackwell, 1996.
- [2] 高中岗, 张兵. 对我国城市规划发展的若干思考和建议[J]. 城市发展研究, 2010, 17(2): 16-22.
- [3] GEERTMAN S, STILLWELL J. Planning support science: developments and challenges[J]. Environment and planning b: urban analytics and city science, 2020, 47(8): 1326-1342.
- [4] 周恺, 闫岩, 宋斌. 基于互联网的规划信息交流平台和公众参与平台建设[J]. 国际城市规划, 2012, 27(2): 103-107, 119.
- [5] 刘焱, 田银生, 周可斌. 从一元决策到多元参与: 广州恩宁路旧城更新案例研究[J]. 城市规划, 2015, 39(8): 101-111.
- [6] GORDON E, MANOSEVITCH E. Augmented deliberation: merging physical and virtual interaction to engage communities in urban planning[J]. New media & society, 2010, 13(1): 75-95.
- [7] CASTELLS M. Globalisation, networking, urbanisation: reflections on the spatial dynamics of the information age[J]. Urban studies, 2010, 47(13): 2737-2745.
- [8] ALBRECHTS S, MANDELBAUM S. The network society: a new context for planning?[M]. London: Routledge, 2005.
- [9] 彭伊依, 周素红. 行动者网络视角下的住宅型多代屋社区治理机制分析: 以德国科隆市利多多代屋为例[J]. 国际城市规划, 2018, 33(2): 75-81.
- [10] 文军, 高艺多. 技术变革与我国城市治理逻辑的转变及其反思[J]. 江苏行政学院学报, 2017(6): 47-56.
- [11] 陈江. 从行政治理到司法治理: 中国社会治理模式的新选择[J]. 人民法治, 2017(7): 7-9.
- [12] 郑家昊. 政府引导社会管理: 复杂性条件下的社会治理[J]. 中国人民大学学报, 2014, 28(2): 14-21.
- [13] 黄文俊, 王富博, 刘永存, 等. 新时代人民法院“执源治理”问题研究[J]. 中国应用法学, 2023(6): 88-95.
- [14] VONK G, GEERTMAN S, SCHOT P. Bottlenecks blocking widespread usage of planning support system[J]. Environment and planning a: economy and space, 2005, 37: 909-924.
- [15] ALLEN B, TAMINDAEL L, BICHERTON S, et al. Does citizen coproduction lead to better urban services in smart cities projects? an empirical study on e-participation in a mobile big data platform[J]. Government information quarterly, 2020, 37(1): 101412.
- [16] VONK G, GEERTMAN S, SCHOT P. Usage of planning support systems[M] // VAN LEEUWEN J, TIMMERMANS H, eds. Innovations in design and decision support systems in architecture and urban planning. Berlin: Springer, 2006: 263-274.
- [17] ZHANG L, HOOIMEIJER P, LIN Y, et al. Strategies of the built-heritage stewardship movement in urban redevelopment in the internet age: the case of the Bell-Drum Towers controversy in Beijing, China[J]. Geoforum, 2019, 106: 97-104.
- [18] DENG Z, LIN Y, ZHAO M, et al. Collaborative planning in the new media age: The Dafo Temple controversy, China[J]. Cities, 2015, 45: 41-50.
- [19] ARNSTEIN S R. A ladder of citizen participation[J]. Journal of the American institute of planners, 1969, 35(4): 216-224.
- [20] MACCANI G, CONNOLLY N, MCLOUGHLIN S, et al. An emerging typology of IT governance structural mechanisms in smart cities[J]. Government information quarterly, 2020, 37(4): 101499.
- [21] DEVLIN C, COAFFEE J. Planning and technological innovation: the governance challenges faced by English local authorities in adopting planning technologies[J]. International journal of urban sciences, 2023, 27(1): 149-163.
- [22] 陈璐, 周剑云, 庞晓媚. 洛杉矶城市分区的演变与新综合分区的转型[J]. 国际城市规划, 2022, 37(4): 63-73.
- [23] 李理, 卢健松. 中国当代集合住宅参与型共建的多元探索与案例实践[J]. 建筑学报, 2021(增刊 1): 175-182.
- [24] 邵健. 司法参与社会治理之研究[D]. 长春: 吉林大学, 2014.
- [25] HEALEY P. Collaborative planning in perspective[J]. Planning theory, 2003, 2(2): 101-123.
- [26] HEALEY P. Collaborative planning: shaping places in fragmented societies[M]. London: Macmillan, 1997.
- [27] 刘桂锋, 钱锦琳, 卢章平. 国内外数据治理研究进展: 内涵、要素、模型与框架[J]. 图书情报工作, 2017, 61(21): 137-144.
- [28] VAN DER VOORT H G, KLIEVINK A J, ARNABOLDI M, et al. Rationality and politics of algorithms. will the promise of big data survive the dynamics of public decision making?[J]. Government information quarterly, 2019, 36(1): 27-38.
- [29] HABERMAS J. The theory of communicative action[M]. Boston: Beacon Press, 1991.
- [30] 杨璐, 李丽. 浅谈大数据在资产评估中的应用[J]. 中国资产评估, 2015(6): 41-44.
- [31] 全国生态环境十年变化调查评估报告发布[J]. 城市规划, 2016(7): 6.
- [32] INNES J E, BOOHER D E. Planning with complexity: an introduction to collaborative rationality for public policy[M]. London: Routledge, 2010.
- [33] BOOHER D, INNES J. Network power in collaborative planning[J]. Journal of planning education and research, 2002, 21(3): 221-236.
- [34] ZHAO M, LIN Y, DERUDDER B. Demonstration of public participation and communication through social media in the network society within Shanghai[J]. Environment and planning b, 2017, 45(3): 529-547.
- [35] NOVELLI C, TADDEO M, FLORIDI L. Accountability in artificial intelligence: what it is and how it works[J]. AI & society, 2023(2): 1-12.
- [36] 张翰林. 人工智能审判何以成为可能? 人机协同司法审判模式初探[J]. 上海法学研究, 2022, 16: 61-72.
- [37] 屠李, 赵鹏军, 张超荣, 等. 面向新一代人工智能的城市规划决策系统优化[J]. 城市发展研究, 2019, 26(1): 54-59.
- [38] 谢盼, 林文棋, 孙小明, 等. 基于大数据的空间治理智慧决策系统建设理论与实践[J]. 规划师, 2020, 36(22): 46-51.
- [39] 吴志强, 甘惟, 刘朝晖, 等. AI城市: 理论与模型架构[J]. 城市规划学刊, 2022(5): 17-23.

(本文编辑: 王暄)



本文更多增强内容扫码进入