



University of Groningen

[相关者商议:在普遍认同和积极的规划 环境中处理可持续发展模糊性的方法]

Roo, de, Gert; Porter, Geoff

Published in:
Public Administration and Policy Review

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2019

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):
Roo, de, G., & Porter, G. (2019). []. *Public Administration and Policy Review*, 8(6), 71-79.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

相关者商议：在普遍认同和积极的规划环境中处理可持续发展模糊性的方法

格特·德鲁 杰夫·波特*

杨建 秦波**译

【摘要】 本文提出与“空间规划”相关的许多关键概念，其本质上都是模糊的，比如“可持续性”。文章介绍了一种应对这种模糊性的数据收集和分析方法，可以在一定范围内识别出关键相关者的想法、愿望和动机，促成对既有问题的积极理解，有利于制定更为务实的空间政策。本文介绍了英国和荷兰的两个例子，说明如何利用这种方法探索可持续住房政策的可行之路。两个案例都展示了有必要探索突破传统住房空间政策边界的政策领域，方能找到更可持续的路径。相关者商议模型有效揭示了可持续概念的模糊属性，从而帮助规划部门更加务实地构建公共政策。

【关键词】 相关者商议；模糊性；可持续性；环境与空间规划

一、可持续概念的模糊属性

空间规划中的概念和观念往往不像我们想象得那般清楚，如“可持续性”。也许因为“可持续性”这个概念在 21 世纪的语言和政治中被普遍使用，产生一种错误的确定感使我们相信通过制定和实施“可持续的”空间政策，可以很容易地实现经济发展或社会环境进步。引入空间规划的战略环境评估^[1]和可持续性评估^[2]可能会加剧这种错误的确定感。然而，尽管这些概念显得很容易理解，特别是可持续性，简单将它们纳入空间规划却往往会导致令人失望的结果。

因此，我们在文章开始即提出规划中的许多重要概念、观念和理论，并不像我们所想象得那般清晰，比如“可持续性”“宜居”和“紧凑型

城市”。相反，这些概念可以被认为是“模糊”“流动的”或“虚幻的”。“可持续性”也许是最明显的例子。虽然几乎每个人都认为“可持续性”是规划中更重要的目标之一，但实际效果却往往不尽如人意。一个重要的原因是我们没有认识到它从政策到实践的“转译”中可能涉及多个复杂的相关者。例如，相关者可能会不经意地以相互冲突的方式行事，因为每个相关者在面对“可持续发展”的特定政策时都会基于个人理解或信仰而采取行动。在这种情况下，我们规划的效果可能正与预期相反。

本文尝试探索理解这些规划中概念模糊属性的方法，以及相关者如何在这种本质上模糊的治理环境中采取行动。文章明确提出了一个决策路径以处理与这些概念相关的模糊性，并厘清其实践意义。这种模糊性很大一部分可能源于对诸如

* 格特·德鲁 (Gert de Roo)：荷兰格罗宁根大学规划系教授；杰夫·波特 (Geoff Porter)：英国诺桑比亚大学助理研究员。说明：本文系 Gert de Roo 和 Geoff Porter 专为本刊撰写，其翻译及出版均经作者同意，并获得版权许可。

** 杨建：中国人民大学公共管理学院博士生；秦波：中国人民大学公共管理学院教授、博导，qinbo@ruc.edu.cn。

“可持续性”等概念的不同理解及多维属性的忽视。

通过对可持续性概念的先验性界定或许可以缩小分析范围^[3,17]。但它其实应该被看作是一个通过相关者们所认为的含义而推导出的概念，从而成为“跨越既定领域”的概念^[3,20]。因此，分析“可持续性”应该关注那些想要对可持续性采取行动或做出反应的相关者们的意图和信念体系。一般来讲，并不是所有的相关者都特别支持“可持续发展”，特别是如果他们需要去改变既有生活方式的话^[4]。因此，在实施中需要一个创造性的过程。既然没有对可持续性普遍接受的一致性理解，我们必须把它看作一个具有模糊属性的规划问题，其应与那些对具体规划议题有直接利益的、有影响力的相关者们的动机、价值和偏好有关。

二、模糊规划模型

从哲学的角度来看，Kosko 告诉我们“模糊”意味着多元化，“三个或更多的选择，甚至是无限多的选择”^[5]，针对某个议题并不只是一个具体、统一的方法。因此，当概念有多重理解时就会产生模糊性。以建构主义者的逻辑看，重要的是要认识到现实是我们每个人各自的主观建构，这种建构与外部世界持续互动（所谓客观的互动）以及与其他个体的主观建构的互动（主观的互动）^[6]。除非所有人都接受一个明确的定义，否则便会有多种解释，这将增加空间干预结果的不确定性。从规划角度来看，这增加了规划问题的不确定性、规划过程的不确定性以及人们行为和行动的不确定性。

我们特别关注与相关者有关的规划模糊性，并提出一个基于相关者影响分析的模型（称之为相关者商议），以作为设计和实施空间规划政策的手段，从而更有效地反映关键相关者的动机。这些关键相关者可能数量不多但对议题和行动方向具有共同的理解。在这个意义上，相关者商议不应与公众咨询混淆^[7]。我们后面将会看到，需要咨询的关键相关者大致包括：政府机构或部门、对环境敏感的各类组织、主要开发商或与政

策实施密切相关的第三方。

提出相关者商议决策模型的目标是解决规划概念主观性中的模糊属性，微调相关者之间的共识，并揭示决定相关者行为的潜在机制。因此，模型提供了有关相关者想法和行为的信息。这些信息为决策者在政策制定中提供了更明确的预期，通常也认为因此会形成共同期望的行动和结果。该模型可以帮助决策者制定经过充分考虑的、切合实际的政策，减少因倾向性假设导致的不确定性。

相关者所采取的行动不是独立的。除其他因素之外，这些行动还取决于每个相关者可用的资源以及他们所处的制度环境。这是动态的，因为物质环境不断变化，相关者之间的互动会影响各自的态度，而制度环境也会不断发展。相关者之间的互动关系本质上的动态性意味着相关者的贡献可能会是朝向一个经常变动的目标，所以需要不断再确认。这是相关者以特定方式行动的背景——他们当下的贡献。当然，他们对于所想要采取行动的方式也有一定的想法——即所期望的贡献。本文提出的相关者商议模式有助于分析相关者当前的和期望的贡献以及它们之间可能出现的冲突。

通过文献研究、专家会议、观察以及进一步分析可以得到关于相关者潜在贡献的信息，以及实现这些贡献的内部条件和外部条件。技术研究或许有用，比如对其他地区类似情况的比较研究。访问相关者了解他们对其他相关者角色的看法同样有用。这有助于理解实现目标所需的相关者之间的相互依存关系。虽然采访相关者对他人的感知有时候会缺乏客观性，但也可能产生值得关注的想法。总之，我们可以用两个步骤来研究潜在贡献。第一步是找出存在的解决方案，第二步是针对不同相关者探索这些解决方案所带来的好与坏。这类似于对许多理性规划技术基础的替代方法进行探索，比如在战略环境评估指令^[1]所提倡的。这是我们的基本模型，由相关者的当前贡献、期望贡献和潜在贡献组成。

这种方法旨在帮助规划机构制定一个考虑周全的、“务实”的政策，以减少不确定性。基于“务实”政策的理念，我们需要阐述相关者商议

模式的关键点。我们必须认真考量受监管政策部门的监管环境，以及监管环境与行为态度之间的关系。我们可以从直接监管、间接监管和自我监管角度来描述部门与其他方的互动过程。直接监管通常由具有法定权力的规划机构实施，可以在国家、区域或地方层面实施。地方依法设立的机构可以作为例子。间接监管的目的是通过激励手段来改变行为，通常会采取一些财政激励的形式。例如停车收费的地区性政策，还有国内保温隔热安装补贴等。自我监管通常包括相关者之间以特定方式行事的协议。建筑公司联盟形成的区域可持续建筑设计指导意见就是个例子。

图1中的箭头表示在分析中每一步要考虑的监管选项。规划部门本身就是一个重要的角色，并希望找到最有效的管制体系。目的、指标和目标构成规划的基础。这些将发挥重要作用，因为它们将通过监管手段转化为正式政策。因此，相关者商议的分析可以把重点放在决策机构本身的愿景上。所有关键相关者的规划都应包含在分析中。随后，分析的结果将有助于向当局表明可以实现的可能目标以及为实现这些目标的监管类型。图1中的模型最终指的是特定规划背景下的“组织”“规划”和“相关者”。这些明确的标准应该有助于澄清摆在桌面上的利益的制度背景。但是应注意，这不是一个寻求处理确定性的理性技术过程。相关者的利益必须平衡，并共同促进

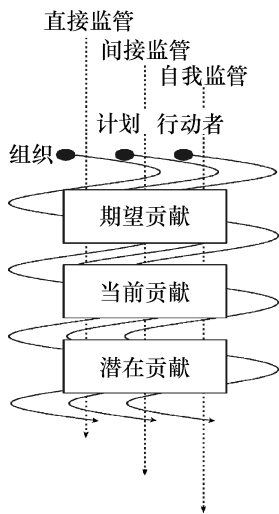


图1 相关者商议模型

对整个问题的理解。然而，所谓利益需要通过更广泛的体制框架来理解。因此必须分析以相关者为代表并反映在他们正式规划中的组织制度背景，以便清楚地理解当前的问题。

相关者商议模型（见图1）说明在规划议题中要分析关键角色的当前贡献、期望贡献和潜在贡献，从而在一个给定的组织方、规划方和相关者共同参与的治理环境中，得到直接监管、间接监管和自我监管的框架。

三、英国案例研究

（一）介绍

这个案例涉及使用相关者商议模型来探索英格兰东北地区住房政策可持续性的关键问题。通过探索一系列相关者的看法，在区域一级和泰恩河上纽卡斯尔市地方一级分析空间政策的成果，重点关注他们在重大发展计划中的体验，也就是他们认为计划政策在多大程度上促进了可持续发展。

在研究的时候，英国规划咨询的原则早已确立，但主要在高度集中的系统内构思^[8]。政策指导现在集中在“可持续发展”^[9]。规划评估过程中一个新兴的特点是需要进行正式的可持续性评估。当时这被认为是好的做法，还不是一个强制性的要求，因为其在战略环境评估指令^[1]实施之前^[10]。这项研究提供了一个使用相关者商议方法的机会，以评估区域和地方关于住房位置和设计的空间政策的方法，这是在区域可持续性辩论^[11]中的关键议题之一。因此，相关者商议将提供评估区域和地方规划在实现可持续成果绩效方面的手段，并提供机会将这些信息与正式的可持续性评估过程关联起来。区域和地方两级的规划人员都被要求通过基于设定目的和目标的正式评估系统，以及支持其的复杂指标体系，来解决空间规划的可持续性问题。公众协商是这一过程中的必要步骤^[2]。这项研究并不是直接去与正式的计划评估过程挂钩，而是致力探索新的参与手段。

（二）研究方法

本研究不是从抽象的角度来研究政策，而是把重点放在具体发展方案中相关者的体验上。在

考虑了各种选择后，纽卡斯尔大公园^[12]（Newcastle Great Park, NGP）的开发建议被选为研究案例。纽卡斯尔大公园是一个在城市边缘设置2500个新房屋和一个科技园的开发计划，地块通往公路和空中交通都很方便。这块土地本来是纽卡斯尔绿环的一部分，所以在规划中特别是土地利用和交通方面的争议颇大，既有强烈的支持意见，也有强烈的反对意见。开发这个地块的想法已经有了十多年，本研究开展时开发进展已经到了开发商和规划部门正在协商设计最终建议的阶段。因此对可持续发展的辩论而言，这是一个具有区域重要意义的开发计划。

这些被选中的相关者代表纽卡斯尔公园地块广泛的社会、环境和经济利益。表1显示了相关者的名单。可持续性核对清单表^[13]被用来定义与相关者讨论的范围。清单提供了评估开发建议书“可持续性”的工具，为规划人员和开发人员所使用。它将可持续性分为八类，并通过一系列标准来指导评估开发建议，包括土地利用、交通、能源、自然资源、建筑、生态、社区和商业。尽管有技术理性的起源（比如包括用户将评分系统应用于评估对象），但清单提供了一个方便的工具来探索相关者对纽卡斯尔大公园开发的当前期望和潜在贡献。因此，相关者的贡献将被包含在这个范围内。

检查表^[13]中的八个类别被用来构建讨论的结构，尽管只有那些反映每个相关者知识和兴趣的讨论才被采纳。因此，有些拥有专业知识的人

可能只向一两个类别提供信息，而其他人则提供了全部八个类别的信息。通过分析每个相关者对当前行为和他人行为的看法，并参考大公园发展过程中发生的实际情况，探讨其对可持续性的当前贡献。期望贡献包括关于每个相关者希望自己如何行动的问题，还有曾经希望其他相关者为实现改进“可持续性”做出怎样贡献的问题。潜在贡献则考察相关者对如何弥补当前和期望情况之间差距的看法，并试图探索新的政策和方法以提升“可持续性”。

（三）相关者对可持续发展的贡献

相关者能够提供大量关于NGP发展规划应用的信息，以及区域和地方政策如何支持或不支持“可持续发展”的概念。相关者还能够提供各种投机性的想法，这些想法将他们对目前和期望情况之间差距的看法与东北地区的可持续性目标^[11]联系起来。因此，每个访谈总结都被仔细分析，以确定所对应的可持续性议题^①，并将结果汇总到数据库中。在社区、商业、土地使用和交通方面提出了20~30个可持续发展的议题，而在能源、建筑、生态和自然资源类别中，提出了与纽卡斯尔大公园有关的5~10个议题。数据库“潜在监管”栏中的每个条目都试图将当前贡献与期望贡献之间的差距与一个或多个区域可持续性目标^[11]联系起来。数据库中的其他栏目表明了监管想法的性质（法定、自我管理、能力建设^②）以及可能涉及实施的政府层面（国家、区域、地方）。

表1 参与纽卡斯尔案例研究的相关者

商业利益	开发者联盟（包括房屋建设者、规划顾问、景观设计师和运输顾问） 房屋建筑商联合会 区域经济发展局 北方商业论坛 东北商会 （也代表英国皇家建筑师学会）
环境利益	英国农村保护委员会 诺森伯兰郡野生动物信托基金 乡村署 英国自然署 环境署 北部更新计划（推广区域可再生能源）

① 需要说明的是，这些都是通过更广泛地引用组织、计划和参与者来限定的（见表1）。

② 给予能力建设的机会被认为比财政监管更重要，而财政监管在英国区域和地方的住房政策背景下相当有限。可持续发展能力建设倡议可定义为加强政府结构以满足可持续发展要求的所有措施，以及与民间社会合作创造这些能力的措施^[22,26]。

规划和运输利益	东北政府办公室（国家政府地区办事处） 泰恩自行车（自行车组织）
社区利益	纽卡斯尔健康城市项目 国家住房联合会（以社会住房公司为代表）

与土地利用类别有关的分析结果表明，居住区区位是一个区域问题，而不是地方问题。这反映出需要统筹地方当局之间的住房用地规划，以避免在绿地上过度开发。与此相关的是希望建立讨论地方和区域空间战略的公共交流计划。促进公众和政治辩论的新手段包括土地利用的计算机建模，以便人们可以看到现有土地使用模式和未来的战略选择。单身人士和小家庭需要更多的住房，还需要有便利通往市中心的中高端住房以减少长途通勤。正如德伦特省的案例研究（见下文），人们普遍认为目前最需要重新关注的是正在建造房屋的类型和大小，而不是当前房屋建筑列出的那些目标^①。

分析结果表明，在行动者的贡献之间并不存在大的冲突，同样反复重复的议题和诉求也很少。本研究的成果之一是为地方机构提供了一个关于可持续性议题的清单，帮助其对地方和区域空间政策可能的评估^②。研究中的访谈不仅揭示了相关者具有丰富的关于可持续议题的相关知识，而且也展示了实现共同目的的愿望，后者是之前未曾想到的。例如，房屋建造商表现了建设被认为是最可持续房屋的强烈意愿，所以也由此更可能获利。参与访谈的规划师们的学习过程则有助于理解不同相关者对不同可持续议题的看法，从而构建实现相关者期望的政策。然而，学习主要限于规划者，因为数据分析的结果并没有反馈给相关者。这也许是强调，相关者商议应该被视为一个持续的过程，应定期向相关者收集和通报评估与更新的信息。只有通过这种方式，随着相互学习的过程，各种认识框架^[14]才有可能汇聚。

事实上，参与这项工作的规划官员和研究人员的其中一个关键学习点是揭示这个政策舞台的复杂性。

（四）讨论

研究成果集中在提出可持续性相关议题的清单，旨在帮助对区域和地区层面新兴政策的评估。这些议题基于相关者的认识，直接体现了当代规划政策在实践中提供可持续解决方案的不足。这种方法的不足或许和 NGP 案例特殊性有关。研究一个以实行政策为特征的案例可能会恰好印证了可持续发展的问题，同时它在地理代表性方面也存在弱点^[15]。为解决这些问题，可能需要选择更多具有地理代表性的利益相关方，或者进行不同地理范围当地或区域规划的比较研究，对迄今为止所确定的议题进行进一步探索。

英国可持续发展评估体系的固有困难之一是四个国家可持续性指导原则之间可能存在不相容的冲突^③。比如，有些人认为将经济增长纳入政策框架是无效的妥协^④。通过参照社会、环境和资源标准对“保持高度和稳定的经济增长和就业水平”进行仔细的评估^[9]，随后所引入的五项指导原则^⑤可能意味着从“弱”^[16]转向对可持续性稍微强一些的方法。尽管如此，区域可持续发展框架^[17]仍然需要为社会进步、环境保护和资源利用确定经济增长的目标，而空间政策将根据其实现所有这些目标的能力来加以判断。这不可避免地会引起政策制定方面的利益冲突，特别是在政策评估过程中。尽管理论假设认为技术理性的“客观评估”会直接产生更好的决策，但这种情况还需要政治决策^[18]。

因此，代表本研究成果的问题清单可能有助于

① 这些问题后来在 2005 年东北住房委员会制定一项新的住房战略时得到了改进，并在东北区域空间战略发展的区域参与者中得到了详细的体现。在撰写本文时，东北区域空间战略^[11]刚刚进行了公开审查。

② 这个方法是由纽卡斯尔市议会提出的。

③ 承认每个人需求的社会进步；有效保护环境；谨慎使用自然资源；维持高而稳定的经济增长和就业水平^[9]。

④ 具体可参阅皇家环境污染委员会的评论^[23,98]。

⑤ 五项指导原则^[24]^[16]包括：不突破环境承载力；确保一个强大、健康和公正的社会；实现可持续经济；促进良好治理；负责任地使用科学。

推动技术上的可持续性评估进程，但这将继续陷入困扰英国国家可持续发展目标的矛盾中。所以可以得出这样的结论：参与相关者商议过程的规划官员和研究人员的学習过程，本身就是这项研究的一个关键成果，这可能有助于在时机成熟时更好地制定出区域和地区一级的规划方案并指导实践。

四、荷兰案例研究

（一）介绍

荷兰东北部德伦特省的住房政策主要受到格罗宁根市和阿森市与周边地区之间关系的影响。整个格罗宁根—阿森地区可容纳 50 多万人，其中许多人在两个主要城市就业，但居住在周围的定居点。高收入群体向农村外移，使格罗宁根人口更稠密；第二次世界大战后社区人口的减少，对城市财政收入产生了不利影响，导致周边乡镇增长和发展不成比例。这种郊区化进程又造成了环境敏感地区比如自然公园和水系统的恶化。换句话说，由于缺乏区域政策协调，一系列的社会、环境和经济问题已经开始形成。在此背景下，这一地区的相关者之间开始有了合作的需要。

（二）研究方法

德伦特省希望厘清其在推动住房政策可持续性方面的角色，接受并支持从政府管理向治理的环境转变。我们运用相关者商议方法以确定如何追求可持续发展的原则。研究方法首先从确定区域住房政策中每个关键相关者的当前贡献和期望贡献开始。这本身是一个三阶段的过程。第一，从直接、间接、自我监管的角度，结合当前政策的历史背景，进行内容研究以构建住房选址和设计的现行监管框架。第二，从当局自身对政策环境的看法进行调查，以确定当局对各方角色的期望以及对各方相关者权力平衡的看法。第三，设计了一个调查问卷，分析每个相关者对住房的位置和设计的当前贡献和期望贡献，并进行访谈以探讨二者之间的差异。

在分析了当前贡献与期望贡献之后，通过研究来确定相关者的潜在贡献。首先通过德伦特省和其他地区的类似情况进行比较研究来实现这一目标。这使研究人员能够确定可能存在的替代解

决方案。然后通过对相关者的访谈来补充比较研究，以确定他们对这些潜在贡献如何可能有助于实现互利目标的想法。这就更好地对这些解决方案给予每个相关者的影响进行了利弊分析。研究结果是提出一套政策工具或各方的潜在贡献，可以作为修订监管制度的基础。

最后的研究活动试图深入了解各方对提出的政策构想可能做出何种回应。在理想的世界里，最好的结果是各方就拟议政策的有效性达成完全一致。但实际上，政策思路的大纲需要反复调整才能取得最佳平衡。因此，研究开展了咨询工作以确定每个相关者如何应对拟议的监管建议。这些信息被用来调整拟议的监管建议，更全面地认识决策者和决策执行者之间的关系。

（三）相关者的当前贡献和期望贡献

分析工作的目的是为了更好地了解那些可能影响德伦特省住房选址和设计政策的相关者的潜在动机。参与研究的相关者包括国家、区域和地方的政府决策者、住房开发商、社会住房公司、规划顾问以及各种环境和社会利益集团。按照相关者商议模型，对他们各自的组织和规划进行了仔细的分析。

国家的住房目标是把人口集中在大城市，并不鼓励农村的住房发展，这是所有地区都理应发挥作用的政策框架。因此，鼓励在废弃棕地上重建住房的政策是为了协助遏制城市蔓延和人口外移。格罗宁根市和阿森市的政策是为了扭转城市地区入住率下降的趋势，而这些地区的住房质量无法达到预期水平。在过去，Drenthe 主要是通过部署从正式法律程序中获得的规划工具来实现这些目标。这些工具包括土地使用区划，以及控制每个城市允许建造的房屋数量。这些工具使该省能够以“建造多少房屋”和“在哪里建造”来影响房屋供应，而对房屋的实际需求和“需要建造什么”的问题并没有太多关注。这将满足个体住房需求和负责开发质量的责任交给了在地方一级运作的其他相关者。

对这些相关者当前贡献和期望贡献的分析揭示了一些市政的做法不能为该地区更多的“可持续”住房做出贡献。地方政府在某些情况下可能既是公共利益的倡导者又是自身利益的捍卫

者^[19]。例如，在荷兰，市政府通常会购买绿地提供基础设施，然后将土地出售给开发商、住房公司或个别住户。与土地所有权相联系的经济利益是新开发地块背后的驱动力，这些经济上的考量往往优先于对环境和社会可持续性的考量。尽管德伦特省的农村市镇通过转换农地获得了相当可观的经济利益，但城市市镇发现他们对战后社区进行重建和棕地的再开发已经造成了巨大的经济损失。此外，由于涉及风险，私人开发商没有表现出投资棕地项目的热情。

因此，省级政策必须寻求更直接的影响市政当局的建设活动。然而，德伦特现有的区域规划在其中的影响力可能有限，因为它没有就新住宅的年限、可支付性或资质方面，比如住宅大小、到绿地的距离等，对开发商提出明确要求。正因为如此，老年公寓——一个对住房需求旺盛的群体——可能会占据城市市政住房的很大一部分。因此，农村市政当局几乎没有动力去满足老年人的住房需求。相反，利用他们手中的配额来为中、高收入群体建造传统的家庭住房，这在经济上更有吸引力。更多的人可以住在更大的房子里，而不是住在更小的公寓中，其中一套公寓按照分配系统的条件来计算的话等同于一栋别墅。所有这些机制的结果使农村发展进一步扩散，而城市地区持续衰退。

过去，省规划系统并没有试图影响棕地的再利用，因为人们认为这样的成本将超过潜在的收益。高密度住宅通常是使这些项目在经济上可行的必要条件。然而，高密度在很多情况下都不能支持地方的身份认同感和质量，尤其是在农村地区。相关者往往把高密度的设计与公共空间的缺乏联系起来，布局设计欠佳，与现有的城市景观不协调，缺乏对生态措施的关注。这表明需要一个集体支持的金融方案来进行该地区的棕地再利用。目前仍然存在的一个问题是，确保公共安全政策的政策没有得到充分的发展，也没有得到市政府的正确使用。可能需要制定一个共同认可的质量监管条例作为区域范围的政策框架，以阻止开发商在当前的实践中寻找最佳绿地地块，以及以获得最高利润为目的进行设计等做法。

（四）相关者的潜在贡献

机会还是有的，潜在的贡献可能会帮助实现德伦特省相关者普遍持有的可持续性目标。金钱在很大程度上决定了影响对可持续住房做出潜在贡献的动力和权力^[20]。显然，如果一个共同的策略方法能够在相关者之间达成一致，那么就会有很大的收获。对于德伦特省来说，这可能意味着从直接监管转向在共识和相互理解的基础上形成支持共同利益的方式。

分配住房数量不足以促进可持续住房政策。省政府不仅应该控制供给，还应该关注“为谁建造”和“要建设什么”。在某种程度上，这可能要通过直接监管进行修改，包括对所需住房类型的更清晰的规定，避免将单套一居室等同一个别墅进行统计的做法。给质量、身份认同和生态建设的指导方针也会带来一些好处，通过区域财政手段也可以进行间接管理以鼓励可持续发展。在这种情况下，地方政府必须采取积极的发展政策，而不是为环境保护提供被动的支持。公私伙伴关系（PPP）可能为实现这种目标提供了一条途径。这很可能是一个有前途的机制，可以来实现自我调节的目标，因为它积极寻求不同相关者的支持。

五、对两个案例成果及相关者商议运用的思考

可以得出的结论是，在英国案例中，相关者对可持续性问题的现有认知与期望认知之间的差异，为规划者了解现行政策在实践中是如何实施的提供了一种有效的手段。这说明要更好地了解可持续性问题，需要从地方和区域两个层级综合考虑。行动者商议模型可以分析这种差异，因为行动者实际贡献与期望贡献之间的差距，总与受管制程度有关。然而，这不是一个涉及因果逻辑的纯技术理性过程。相反，这一过程应被视为一种实质性的交流活动，旨在将关键相关者的愿望结合起来。然而，与其他重视多利益主体交流环境的模型相比，本模型主要研究规划领域的交流活动，其中关键相关者数量有限，对议题和所要采取的行动有共同且积极理解。在这个领域中有机制定更务实的监控政策。英国案例中开始出现与过程相关的指标（例如

公众参与评估住房空间布局方案的程度),而不是实质性问题^[21]。在英国案例中,人们认识到对某一特定发展项目的仔细分析或许会限制实证数据的普遍性^[15],当然数据仍可被视为前一代住房政策有效性的一个指标。从这个意义上说,英国的案例代表了一个在规划周期结束时监控政策效果的简单方法,即使用一种沟通方法——相关者商议,去关注期望的、实际的和潜在的贡献——而不是一系列具体的统计测量。

在荷兰进行的案例研究中,这个模型运用比英国多了几个阶段。从省规划部门的角度来看,研究成功地提出了一些框架性的构想,说明如何构建区域住房政策来产生更可持续的结果,以及这种政策重组如何影响并得到主要相关者的支持。其结果比英国的情况更为全面,因为在监管方式纲要的制定过程中,方法是反思性的,以保持与相关者的持续接触。这个案件不仅对德伦特省的住房规划有意义。传统上,在整个西欧空间规划往往侧重于住房供应。住房需求的责任,特别是负担得起的住房供应,通常与地方、区域和国家政府部门的空间规划部门无关。在这种情况下,建立跨部门的可持续发展概念分析方法^①尤为重要。作为荷兰案例研究成果的一揽子监管工具因此可能更具普遍适用性。通过使用相关者商议来探讨政府和受政府政策影响的关键公共和私营部门相关者的广泛问题,可以更加深思熟虑地构建治理过程,从而更有效地平衡住房供与需。

这两个案例表明,在将可持续性概念的模糊属性进行分解时,相关者商议模式可以通过探索重构概念,有助于学习如何分析政策,从而更有效地构建政策。该模型说明可持续性是可以被充分理解的,并可以导向可预见的、清晰的行动和目标。在规划实践中真实情况却往往相反,这令人失望。该模型兼具理性和沟通式规划系统的特点,但是内生于多主体主观相关的推理中。它可以在解决有限的、重要的相关者的议题中发挥关键作用,推动所有相关者都对这一议题要采取的行动和预期的结果达成共识。在这种情况下,实质性的相互调整仍然是必要的。相关者商议是达

成目的的必要手段,只有共同努力,才能实现可持续性概念的落地。

参考文献

- [1] European Commission. Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment [M]. Brussels (BE), Official Journal of the EC, 2001-7-21.
- [2] ODP. Sustainability Appraisal of Regional Spatial Strategies and Local Development Frameworks [S]. London (UK), Office of the Deputy Prime Minister, 2004-7.
- [3] LAFFERTY W M, MEADOWCROFT J. Patterns of governmental engagement [J]. *Implementing Sustainable Development*, 2000 (12): 337-422.
- [4] DAVIDSON G, DAVIDSON P. *Economics for a Civilized Society* [M]. UK: Palgrave Macmillan, 1996.
- [5] KOSKO B. Fuzzy thinking: The new science of fuzzy logic [J]. *Quarterly Review of Biology*, 1993, 58 (3): 384.
- [6] SCOTT J. *Sociological theory: Contemporary debates* [J], Cheltenham (UK), Edward Elgar, 1995.
- [7] ARNSTEIN S R. A ladder of citizen participation [J]. *Journal of American Institute of Planners*, 1969, 35 (4), 216-224.
- [8] TEWDWRIJONES M. The planning polity: Planning, government and the policy process [J]. *Town Planning Review*, 2002, 76 (7): 1374-1375.
- [9] DETR. A Better Quality of Life-A Strategy for Sustainable Development in the UK [S], Department of Environment, Transport and the Regions, The Stationery Office, Norwich (UK), 1999-05.
- [10] HM Government. *Planning and Compulsory Purchase Act 2004* [Z], London: HMSO, 2004-5-25
- [11] North East Assembly. *Sustain-Quality of Life in the North East-Towards a Regional Framework* [S], Newcastle (UK), Jan 2002.
- [12] Bryant Group and Leech Homes, *Newcastle Great Park: Moving in the right direction* [S], Newcastle (UK), 2000.
- [13] BRE. A sustainability checklist for developments: a common framework for developers and local authorities [S], Watford (UK), April 2002.

① 例如 Jacobs 和 Scott 建议,可持续发展应包括人类福利的所有方面,如就业、健康、教育、住房和犯罪^[26]。

- [14] HEALEY P. Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies [J]. *Journal of Rural Studies*, 1998, 14 (2): 269–271.
- [15] MASON J. *Qualitative Research* (second edition) [M], London: Sage, 2002.
- [16] OWENS P L. *Blueprint 3: Measuring Sustainable Development*; Pearce D [S]. London: Earthscan, 1993.
- [17] DETR, *Guidance on preparing Regional Sustainable Development Frameworks* [Z]. London: Department of Environment, Transport and the Regions, Feb 2000.
- [18] OWENS S T, et al, *New agendas for appraisal: Reflections on theory [J], practice and research*, *Environment and Planning A*, 2004 (36): 1934–1959.
- [19] KAISER E J, GODSCHALK D R. Twentieth century land use planning: A stalwart family tree [J]. *Journal of the American Planning Association*, 1995, 61 (3): 365–385.
- [20] FORESTER J. Planning in the face of power [J]. *Journal of the American Planning Association*, 1982, 48 (1): 67–80.
- [21] MILLER D. Indicators in the context of fuzzy planning [N] //de ROO G, PORTER G. *Fuzzy Planning: The role of actors in a fuzzy governance environment*, Aldershot: Ashgate, 2006.
- [22] EVANS B, JOAS M, Sundback S, et al. *Governing sustainable cities* [J]. *Local Environment*, 2004, 9 (5): 481–485.
- [23] ROYA L. *Commission on Environmental Pollution. RCEP 23rd Report; Environmental Planning* [S], HMSO, Norwich (UK), March 2002.
- [24] HM Government. *Securing the future: delivering the UK sustainable development strategy* [EB/OL]. (2005–5–16). <http://www.sustainable-development.gov.uk/publications/uk-strategy/uk-strategy-2005.htm>.
- [25] HAJER M. *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process* [M], Oxford: Oxford University Press, 1995.
- [26] JACOBS M, STOTT M. *Sustainable development and the local economy* [J]. *Local Economy*, 1992, 7 (3): 261–272.

Actor Consulting: A Means to Tackle the Fuzzy Side to Sustainability within a Commonly Agreed and Positive Planning Environment

Gert de Roo, Geoff Porter

【Abstract】 This paper argues that many of the key notions associated with spatial planning, such as ‘sustainability’ are essentially fuzzy in their nature. The paper introduces a method of data collection and analysis that seeks to clarify such situations, which might lead to the identification of more realistic spatial policy that reflects the thoughts, aspirations and motives of crucial actors, being limited in number, and having a common and positive understanding regarding the issue at hand. The paper refers to two examples from respectively UK and Netherlands of how such a method can be used to explore realistic ways forward for a sustainable housing policy. In both cases it was found necessary to explore aspects of policy that go beyond the conventional boundaries of spatial policy for housing in order to learn how to pursue more sustainable approaches. The actor consulting model was effective in unpacking the fuzzy notion of sustainability in a way that assisted the planning authority to learn how policy might be more realistically framed.

【Key words】 Actor Consulting, the Fuzzy Side, Sustainability, Environmental and Spatial Planning