



P • A • R • C

## COLLABORATIVE GOVERNANCE INITIATIVE

www.e-parc.org

www.maxwell.syr.edu/parc

Free Electronic Teaching Resources brought to you by  
E-PARC at The Program on the Analysis and Resolution of Conflicts  
The Maxwell School of Syracuse University  
315-443-2367

### 协作式治理计划

免费电子教学资源

由锡拉丘兹大学马克斯韦尔学院冲突分析与解决项目E-PARC提供

### 市、郡两级市民参与综合规划的协作式设计：模拟

佛罗里达州的地区与美国其他州的地区一样，正面临着巨大的土地变化。曾被认为是空地、牧场、农业区域和林地的农村土地正被建设为商业设施和住宅区。为控制增长，佛罗里达法律要求所有郡和市政当局制定综合计划，设计各自行政区内土地的使用方法。

土地使用和开发与一个地区的生活质量密切相关。过于紧张或不成熟的发展将可能导致环境退化、交通堵塞以及生活质量的总体下降。另一方面，发展又会给某个区域带来社会多样化和经济效益。无论怎样，增长和发展都是一个公共问题。

认识到公共利益应作为综合计划或者修订程序的一部分，佛罗里达立法机构通过一项法律，要求所有地方规划机构和政府机构在综合计划过程中都必须保证公共参与。地方机构和政府部门至少要召开两次公共听证会。第一场听证会应该在首次提交综合计划时召开。第二次听证会应该在修正案返回给地方政府审批时召开。另外，也允许市民通过写信表达他们的观点（“Florida Interlocal Cooperation Act of 1969,” 2004）。

尽管有听证程序，佛罗里达的居民仍不满意。一些居民认为修正程序照顾的是开发者的利益，受政治驱使和主导而非地区利益。佛罗里达民主家园（Florida Hometown Democracy）的产生就是致力于改进这一程序。依照该组织章程的第二条、第七款，它的使命是修改佛罗里达宪法。请参考：<http://www.FloridaHometownDemocracy.com>）：

*公众参与地方政府土地使用规划的制订工作，有利于维持和保护佛罗里达的自然资源和秀丽风景，也有利于提高佛罗里达人的长久生活质量。因此，地方政府在采纳新的土地使用综合计划之前，或者修*

本模拟获得我们2007“协作式公共管理、协作式治理和协作式问题解决”教学模拟与案例竞赛一等奖。该模拟由学术与从业者委员会两名匿名评审员评审。它由Central Florida大学的Thomas A. Bryer撰写，由Laurel Saiz编辑。作者感谢Terry Cooper博士提出的有关与市民协作方法的启示，以及Ronnie Korosec博士对初稿宝贵意见。本模拟适用于课堂讨论，并不为所描述情景的处理方法做有效或无效评价。本模拟由E-PARC提供。E-PARC附属于锡拉丘兹大学马克斯韦尔学院协作治理项目，为冲突分析与解决项目的子项。本材料可以影印复制，并注明作者及出处。

正土地使用的综合计划之前，就首先由地方规划部门准备计划或者修订案，然后由政府机构根据法律进行审议，再由普遍发行的地方报纸进行公示，最后都须通过市民投票的方式由地方政府的选举人进行投票。公告和投票依法进行。这一修正经佛罗里达选民批准后应立即生效。

此项举措得到许多组织的支持。包括环境利益组织，如净水行动组织和佛罗里达 Sierra 俱乐部，以及监督政府的机构，如好政府人民团体（People for Good Government）和纳税人行动团体（Taxpayer Action Group）。各种市民和房主协会，如市民联盟（Coalition of Concerned Citizens）、鹰冠市民协会（Eagle Crest Civic Association）以及塞波岭哈默克地产主协会（Hammock Estates Home-owners Association of Sebring），都支持该举措。

同样，也有许多组织反对此修订。反对方包括商业和行业协会，如佛罗里达商会、佛罗里达交通建筑商协会、坦帕湾建筑商协会和佛罗里达地下设施合同商。其他反对者包括：产权联盟（Coalition for Property Rights），佛罗里达注册公共会计师协会（Florida Institute of Certified Public Accountants），以及争取更好交通的佛罗里达人组织（Floridians for Better Transportation）（<http://www.TheHometownScam.com>）。

反对者指出，如果此修正案通过，房主将有权阻止在他们附近建新楼房，这种行为会影响经济发展。他们还指出，要求投票人在有限的时间内对综合计划的每一条修订都进行投票非常困难。据某反对方网页上显示，2003年就有超过12000的修订。（<http://www.uucf.com/HometownDemocracy/FloridaHometownDemocracy.html>）。

而支持者却指出，一旦政府官员中止那些不会获得公众支持的议案，修订的数量就会大幅度减少。他们还提议投票人只能批准综合计划的修订，无权批准新建楼房或重新规划小于5英亩的土地。

## 模拟练习<sup>1</sup>

负责监督地方综合计划的制定和修改的佛罗里达社区事务部部长希望，在不对投票人施加压力的情况下寻找其他改进市民参与综合计划程序的办法。他希望通过此程序给予市民除听证会外的更多发言权，但是他不希望此程序受制于投票反对任何经济发展的房屋主们。

因此，部长召开了特别会议，参与者包括有关规划的地方官员、市民、其办公室的一名代表。他要求大家提交关于市民参与综合计划制定和修订程序的方案。认识到讨论中必然出现利益冲突，部长聘请了一位中立的会议协调员来指导讨论。

他建议协调员采用独特的方法，引导参与者专注于制定一个新颖而有效的市民参与程序。

第一，参与者应对现有的问题有清晰和一致的理解。房主协会成员和佛罗里达民主家园的支持者认为，主要问题在于那些没有资助或者没有强烈兴趣的普通居民会被排除在综合计划程序之外。因此，最重要的关于生活质量的市民意见会被忽视。会议协调员将需要采用基于利益的谈判程序原则

---

<sup>1</sup> 此模拟练习是虚拟的。佛罗里达社区事务部部长未参与和召集此次小组讨论。

(Fisher & Ury, 1981), 帮助参与者认识为什么现有体制不起作用。具体来说, 协调员可以通过向每个参与者提出两个问题来开始讨论: (1) 你认为当前听证会程序的目的是什么? (2) 当前的听证会程序实现了这个目的吗? 还有哪些方面没有做到?

第二是参与者应明确“问题公开”, 即要设计市民参与过程中的主要个人和利益相关者, 这些人希望而且应该在参与过程中表现活跃。问题公开的理念 (Cobb & Elder, 1983) 主要是指公众并不是单一的强大个体。一个社会里的不同成员对某些政策问题更加关注。比如, 关注综合计划的制定和修改的群体包括房主、房地产所有者和企业主, 社区及其发展对他们有长期的影响。然而, 其他个人作为利益相关者也可能包括在程序之内, 如出租房屋者、乘车上班的人、乘车到某个社区祈祷的人、公园和自然资源的使用者, 在社区中寻求商业获利的开发商等。会议的参与者需要决定的正是哪些人应当参与程序。协调员可以要求参与者通过头脑风暴来分析可能的利益相关者, 将他们都纳入在程序中, 并要求参与者说明为什么某个人应该被包括进来。考虑某个利益相关人包括进来会有哪些潜在好处? 最后, 参与者应该考虑制定制度性的代表规定。比如, 如果房主协会的官员应邀代表协会成员在市民参与程序中发言, 需要制定哪些规定以确保该官员是代表他或她的团体发言?

第三, 参与者应确定他们所要建立的市民参与程序的目的。实践者和学者们已经明确了一些目的。例如, 参与程序的目标可以是通知、咨询、鼓励、合作或者授权予市民 (Lukensmeyer & Torres, 2006)。还可以是获得更好的政策、市民教育、维持政治稳定或者维护市民权益。此外市民参与程序还有许多其他的功能和目的 (Rosener, 1977)。参与者应该清楚他们的目标是什么。

第四, 应考虑市民参与所需的具体方法。这些方法应该与程序目标相一致, 并且与参与程序的利益相关人的数量和类型相一致。市民们可以通过各种方式参与 (Arnstein, 1969; Cooper et al., 2006; Fung, 2006; Lukensmeyer & Torres, 2006; Rosener, 1977)。如果参与者认为某些方法可以实现他们的目的, 那么就需要权衡这些方法的优劣。

最后, 参与者应仔细分析所选择方式的相应成本。可以适当考虑“梦想”流程, 例如, 二十一世纪镇政府会议 (21st Century Town Hall Meeting) 或者关于综合计划修订的年度投票, 但是参与者应该思考实施此类程序的实用性和公众是否接受潜在的高额成本。

## 模拟特点

此次模拟有9个角色。其中有6个角色由单个学生扮演, 2个角色可由多个学生扮演, 还有一个角色可由指导教师扮演。所有角色男女均可。

### 社区事务部部长的代表

佛罗里达社区事务部部长组织本次讨论。他的代表将在讨论中发言。他希望所建立的任何一个流程都能博采众议, 而不受某个利益相关者主导。他也关心成本费用。最终, 他希望利用最少的成本建立一个博采众议的参与程序。另外, 他对将最终综合计划和修订的决定权给予市民参与程序的制定者的做法表示怀疑。他比较希望将最终的决定权维持在地方政府官员手中。但是, 他愿意倾听并被说服。

## 房主/市民积极分子

部长特别要求佛罗里达屋主协会选出一名代表参加此次讨论。被选中的积极分子是佛罗里达民主家园组织的领导者之一。她正在推广市民投票程序，任何地方政府批准的综合计划修订最终都需经过选民投票来获得批准。她最关心的是佛罗里达地区的失控性增长，特别是那些无视街道网络建设和其他交通基础设施、学校规模或者社会服务提供的增长。她还发现最近的一些发展决策在政治过程上缺乏公开性，并且不是以公众利益为主要考虑。

## 商业团体

地区商业团体的一名官员将参与此次讨论，他反对佛罗里达民主家园组织。他担心如果通过投票程序，选民可能不会批准任何综合计划的修订，因此将限制一些潜在有利的新发展。除担任此工作以外，该名官员曾担任名为“我们如何发展”项目的负责人。此项活动聚集了近万名佛罗里达居民，他们一起确定哪些新开发项目应该获得批准和哪些土地应该使用。这些原则虽然不会对政务官产生约束效力，但是如果公众支持的话，它们将能够对决策产生重大影响。总体上，他希望为了经济和社会效益应保持一定的增长和发展，但是他认识到，在土地使用决策方面需要市民参与。

## 地方规划局项目负责人

一名地方规划机构的经理将参加讨论以在地方行政管理方面进行配合。该负责人认为市民合作是非常必要的，特别是在规划领域，因为居民和商业业主最有可能从开发中受益或受损。除了让市民与她的机构一起参与，就社区和区域增长阐明各自的立场和观点外，她认为一旦被授权，市民能够帮助她的机构获得更多的资源，并在发展和综合计划的决策中发挥作用。她所在机构通常缺乏足够的经费对土地使用规划进行各种调研。如果市民可以与她的机构密切合作，他们就可以帮助说服预算制定者提高预算。她对市民投票有些忧虑，因为如果反对民主家园的行动占了上锋，并且因此中止了所有新的发展项目，那么她的机构对发展计划的研究工作就只是纸上谈兵而已。而且，她担心如果他们成功了的话，她的机构内员工的士气会受到影响。相比之下，她认为员工更加直接地与市民合作能够提高士气。因此，她盼望在综合计划制定的过程中发掘市民参与的不同方式。

## 州交通厅项目负责人

交通厅的一名项目负责人代表的是州政府的立场。与地方规划局项目负责人不同，该负责人认为目前综合计划程序的市民参与是足够的。作为交通部门的一名官员，他最关心的是确保所有新的开发项目能够得到公路系统的充分支持。如果不能，应该采取其他措施缓解日益紧张的交通堵塞问题，例如交通信号同步、停车限制，或者其他类似的做法。他认为当前的听证会程序能够反应市民对交通和停车问题的关切。一旦关切的问题明晰后，他和他的工程师们以及地方政府同事们就会运用专业知识来解决这些问题。市民的角色就是告知发展中潜在的问题，但是关于如何进行开发和是否进行开发将由交通、规划和环保专家来决定。他认同地方规划局项目负责人的观点，即将专家的判断交由选民投票来裁定将伤害员工的士气。他对现状比较满意。

## 会议协调人

会议协调人在整个过程中保持中立，且不进行判断。他或者她的工作是保证讨论不偏题，并且集中于建立市民参与程序这一由社区事务部部长设定的目标。如果协调技能不是此次模拟的主要部分，指导教师也可以担任协调人。或者，教员也可以担任此角色以示范协调会议的技能。

## 记录员

课堂中一半的学生——没有扮演任何角色的学生——可以作为此模拟的记录员。记录员是保持中立、不进行判断的记录者。他们负责单独或共同记录谁在哪个案例中说了什么，以供所有参与者讨会后研究或者评论前回顾。

## 感兴趣的市民

除以上参与者之外，部长还要求此次讨论是公开的，因此任何感兴趣的市民都可以旁听。协调员可以不时地了解这些市民的看法，并通知讨论参与者。另外，观看的学生也应该记录他们所听到的有关方案和协调员采用的策略。这些都可用于模拟后的讨论。