

“猫头鹰”机制视域下的北京市责任规划师制度反思

Reflection on the Beijing's Responsible Planner System from the Perspective of the "Owl" Mechanism

冉奥博 /RAN Aobo¹ 史书豪 /SHI Shuhao² 李明玺 /LI Mingxi³

(1. 清华大学智库中心, 北京, 100084; 2. 清华大学社会科学学院, 北京, 100084; 3. 清华大学建筑学院, 北京, 100084)
(1. Think Tank Center, Tsinghua University, Beijing, 100084; 2. School of Social Sciences, Tsinghua University, Beijing, 100084;
3. School of Architecture, Tsinghua University, Beijing, 100084)

摘要:“猫头鹰”概念是专长研究在决策机制和公众参与方面的理论创新,旨在理顺专家与公众间关系。现有研究多停留在介绍和批判“猫头鹰”机制,而缺乏基于实际案例的探讨。文章以北京市责任规划师制度为例,探讨“猫头鹰”机制的现实可能性。北京市责任规划师制度在成员多样性、依赖专长、沟通交流、技术共识评估、理想功能实现等方面总体与“猫头鹰”机制相符,但在技术讨论与政治讨论两阶段、非主流成员与观点融入等方面仍存在局限性。这既体现出规划作为本地利益技术的特殊性,也说明“猫头鹰”机制仍受限于理论与实践的张力。

关键词: 技术决策 专长与经验研究 责任规划师 STS

Abstract: The "Owl" is a theoretical contribution of expertise studies in the field of decision-making mechanisms and public participation, aiming to straighten out the relationship between experts and the public. Existing research mostly focuses on introducing and criticizing the "Owl" mechanism, but lacks discussion based on empirical cases. This article takes Beijing's responsible planner system as the case to explore the realistic feasibility of the "Owl" mechanism. Beijing's responsible planner system is generally consistent with the "Owl" mechanism in terms of member diversity, reliance on expertise, communication, technical consensus assessment, and function realization. However, it still has limitations in terms of separated phases of technical discussion and political discussion, and the inclusion of non-mainstream members and opinions. This not only reflects the particularity of planning as a local-interest technology, but also shows that the "Owl" mechanism is still limited by the tension between theory and practice.

Key Words: Technical decision; Studies of expertise and experience; Responsible planner; STS

中图分类号: C91; C976.1 DOI: 10.15994/j.1000-0763.2025.10.010 CSTR: 32281.14.jdn.2025.10.010

基金项目: 北京城市治理研究基地开放课题“城市更新中的数字治理——基于技术社会学视角”(项目编号: 220240484); 国家自然科学基金面上项目“城市社区更新减碳绩效潜力评估研究”(项目编号: 52278068)。

收稿日期: 2024年9月16日; **返修日期:** 2025年4月9日

作者简介: 冉奥博(1994-)男,重庆人,清华大学智库中心助理研究员,研究方向为科学技术与社会,专长与经验研究。

Email: ranaobo@mail.tsinghua.edu.cn

史书豪(1990-)男,河南南阳人,清华大学社会科学学院博士研究生,研究方向为技术社会学。Email: 1120119205@qq.com

李明玺(1993-)男,青海西宁人,清华大学建筑学院博士研究生,研究方向为城市规划制度。Email: 371971413@qq.com

“猫头鹰”(The Owl)概念由柯林斯(Harry Collins)和埃文斯(Robert Evans)在《民主为何需要科学》(*Why Democracies Need Science*)中详细阐述,是专长与经验研究(Studies of Expertise and Experience,后简称专长研究)在决策机制和公众参与方面的重要贡献。“猫头鹰”一指特定社会群体,因猫头鹰能够将头充分旋转以扩大其视野,所以他们将能够从科学本身和科学的社会研究两方面理解的科学家比拟为猫头鹰;其二,指一种理想技术决策机制,其搭建起科学世界与政策世界的桥梁,是科学阶段与政治阶段^①共同工作的制度。([1], p.93)

一些西方研究发展了“猫头鹰”机制,深化其中专家与非专家交互、元专长(meta-expertise)的讨论,^{[2], [3]}扩展了其在风险沟通领域的应用;^[4]另一些研究则批判了“猫头鹰”机制,并将其简单理解为由社会科学家组成的委员会开展价值审查;^{[5], [6]}非西方研究主要是介绍“猫头鹰”相关理论;^{[7], [8]}国内外研究均缺乏完整的事实支撑。据此,本文将北京市责任规划师视作“猫头鹰”机制在城乡规划等技术决策中的尝试,验证其是否符合“猫头鹰”机制的若干原则,并批判性探讨现实中的“猫头鹰”机制运行,以展现专家参与的可能性与局限性。

一、“猫头鹰”机制的内涵与特征

1.“猫头鹰”机制的缘起与内涵

“猫头鹰”源自费曼(Richard Feynman)对科学哲学的隐喻——科学哲学对于科学家的作用就像鸟类学对于鸟的作用。柯林斯和埃文斯将不同类型的专家比喻成不同的鸟类:作

为“猫头鹰”的专家能够从科学、社会两条路径思考并加以区分;作为“鹰”的专家缺乏对科学本质的深刻反思,热衷于通过广告和宣传推动科学事业;作为“秃鹫”的专家消化“鹰”的科学价值残余,提供伪学术的理论基础。从专长类型来看,“猫头鹰”不仅需要掌握本领域的贡献专长(contributory expertise),还需要掌握关于其理解沟通的交互专长(interactive expertise)^②。因此“猫头鹰”机制是一种能够融合社会意见与技术判断的新决策机制,即公众与政治家需要将决策建立在技术意见共识(the consensus of technical opinion)之上。

STS学者对技术意见共识的理解不一致。在STS第一波中^③,由于专家具有绝对权威,其技术意见处于绝对正确的地位,共识建立在专家技术判断基础上;STS第二波中,任何技术性判断均受到社会因素影响,不确定性内置于专家技术意见中,公众意见在质疑专家意见的前提下充分表达,并进行自由选择。柯林斯和埃文斯所期望的“猫头鹰”机制更为折中,既承认只有具有相关经验和专业知识的专家才能理解争议的技术细节,但也强调并不是将科学决定权完全交给科学家,因为其中的大多数坚决捍卫自身工作而拒绝接受批评。([1], p.99)

2.“猫头鹰”机制的特点

“猫头鹰”机制的核心是关于某技术主题共识的实质和强度,而非科学知识本身。很多技术决策问题的科学结论在短时间内难以达成一致。比如,在某化学制品生产对周边环境影响问题上,一些科学家可能认为风险可控,而另一些科学家则认为难以控制。然而,这样的议题在短期内难以得到实证,因为化学品伤害需要经过长期积累才能体现;该议题的实证可能违背伦理,因为科学家和政策制定者不应当

①在柯林斯、埃文斯等人所主张的专长与经验研究中,技术决策过程可以分为科学阶段和政治阶段,在理想条件下,两个阶段可以分离,在科学讨论后进行政治讨论,但在现实中,这几乎是不可能的。因此,“猫头鹰”机制是对此批评的理论回应。

②专长研究中最重要两类专长——交互专长和贡献专长,前者是能够理解和沟通决策的技术内容的专长,后者是能够直接帮助技术性决策的相关专长。

③在柯林斯和埃文斯看来,STS第一波为科学权威时代(the age of authority),STS第二波为科学民主时代(the age of democracy)。

将公众暴露于环境风险中。如果继续遵循以往的决策传统,则需要得到一个确切的科学答案,但这在现实中难以实现。因此,新机制并非寻求或者质疑科学知识,而是探讨真实社会中的科学共识。

“猫头鹰”机制的关键是构建专家组。专家组是由能够从科学知识和科学的社会研究两方面看待技术决策的社会科学家和科学家共同构成,其工作是将该技术主题相关的专长知识现状和既有共识提供给决策者,并向公众解释科学争论中口头共识(oral consensus)^①为什么和文字材料与互联网上的不可靠材料有所区别;([1], p.98)决策者的工作则是在某个限期内基于已有共识,而不是真相做出最佳决策,即使从长期来看,这些决策可能是错误的。([1], pp.102-104) 详细来说,“猫头鹰”机制以科学问题为基础,但更广泛综合地为共识程度定级,共识形成程度越高则决策者推翻它的风险则越大。

一个运营良好的“猫头鹰”机制能够发挥如下功能:理解政策制定和确定真相之间的区别;理解并提高经验专家的显示度,在传统模式中,他们的作用可能被单独行动的科学家所忽视;将科学理解为一种基于默会知识的口头文化及各种专业知识的性质等相关衍生认知;理解科学争论展开的方式及科学争论时限的概念;理解并或多或少向那些科学边缘人的观点给予重视和合法性。([1], p.107)

与科学顾问机制和各类混合论坛(hybrid forum)机制相比,“猫头鹰”机制对技术性讨论和政治性讨论的定性不同。前两种形式都是将技术与政治混杂在一起,模糊了公众和专家的边界,([1], p.168)而“猫头鹰”机制则力图在流程和形式上将技术讨论与政治讨论分开。柯林斯和埃文斯认为“政治决策不能由科学共识决定,科学共识也不应该被扭曲以适应政治偏好”。([1], p.108)因此,“猫头鹰”机制不在于做出某种决策,而是确保公众代表

和政策制定者了解当前的科学共识。由此,以往由决策者挑选决策的科学认识依据的工作转交给了“猫头鹰”专家,关于技术主题的讨论限定在对该议题具有经验知识的科学家和具有相应理解能力的社会科学家共同构成的专家小组。通过讨论,机制赋予科学共识评估以政治合法性,对科学共识的评估不论流程还是结果,都需要做到公开透明。

二、作为“猫头鹰”机制的北京市责任规划师制度

1. 北京市责任规划师的发展历程

北京市责任规划师是北京市在城市规划设计领域增强决策科学性和民主性,推动精细化治理的重要制度设计。从规划实践来看,规划师一直通过城乡规划的社会调查、实地踏勘等多种方式,作为专家参与政策制定与公众意见的交互过程。从制度设计来看,2016年5月,《中共北京市委北京市人民政府关于全面深化改革提升城市规划建设管理水平的意见》首次在全市层面提出建立责任规划师制度。2017年8月,北京市东城区在实施“百街千巷”环境整治提升时,由于涉及面广、工作量大、社会网络复杂、群众工作难度大,仅依靠东城区具有专业技能的决策者难以在街巷层面完成所有技术性决策。因此,东城区试点与中国城市规划设计研究院、清华同衡规划设计研究院、北京工业大学等12家专业机构合作,为全区所有街道配置责任规划师。在同一时期,西城区、海淀区在街巷层级的人居环境提升中均遭遇类似问题,也尝试通过引入责任规划师解决。

北京各区在实践过程中存在着多样性。大多数区采取了团队责任规划师,即1位首席规划师和若干专业技术组成团队,首席规划师在聘期内不变动,且多数情况下也都续聘,而专业技术人员随需求发生变动。一些区根据自身实际,探索了不同建设方式。丰台区构建了多

^① 专长研究认为科学是一种口头文化。他们基于科学知识社会学的研究,认为知识小组并不是由书本、论文和互联网具有公共性质的媒介所凝聚,而是通过紧密的以默会知识为载体的面对面交谈所构建。

层次责任规划师框架,增加了区级的4个责任规划师联盟、社区级的N个社区志愿者;朝阳区针对打造国际化社区,邀请外籍规划师进入责任规划师团队;通州区针对新建面积大的特点,建立了责任规划师和责任建筑师的“双师”制度,以责任建筑师确保控规执行过程中的技术咨询和公众沟通;门头沟区针对自身传统村落保护和乡村振兴的主要内容,制定了《门头沟区乡村责任规划师工作实施意见》;密云区定位于生态涵养区,责任规划师聚焦生态体系而非建成区域。尤其,海淀区探索了不同形式,采取职业化责任规划师模式,而非单纯的引入第三方,率先实施了一名全职街镇规划师、一位高校合伙人和N个专业设计团队的“1+1+N”人员架构体系。

经过若干实践后,责任规划师逐步制度化。2017年,《北京城市总体规划(2016-2035年)》首次明确了责任规划师的制度内涵,即建立完善包括指导、规范、审查、公众参与等各环节的评估决策机制。2018年,北京市规划和自然资源委员会(后简称规自委)发布《关于推进北京市核心区责任规划师工作的指导意见》,明确“责任规划师是指由政府选聘,为责任街区的规划、建设、管理提供专业指导和技术服务的团队”。2019年,市规自委制定了《北京市责任规划师制度实施办法(试行)》,进一步明确了责任规划师的身份是“第三方人员”,规定了自上而下指导城乡规划在责任范围内实施和自下而上推进责任范围内公众全过程参与规划两方面工作内容^①。相关内容在2019年新修订的《北京市城乡规划条例》得到确认,获得正式法定地位。2020年,北京远郊区和乡村地区也开始推进责任规划师制度;2021年,全市各区完成队伍建设并开始实际运作。

总的来看,责任规划师经历了从实践到政

策再到法制的过程,其身份定位、组成人员、职能职责、工作方式均逐步得到明确。从专家与民众互动的角度来看,责任规划师是一种街道层面建立的关于城市规划设计的专家小组,通过专业知识供给,为责任范围内的规划设计提供决策支撑。因此,责任规划师制度能够作为“猫头鹰”机制现实可行性的验证对象。

北京对全国责任规划师制度建设具有较大影响。在责任规划师制度正式确立前,厦门、上海、成都、广州等地均有类似探索,但并未形成正式制度。随着北京的制度完善和上级部门的政策推广,各地开始学习北京经验。由于本地规划师、建筑师等专业人才储备和社区自治发展程度不同,各地推进责任规划师的深度和广度也有所不同。如成都较早建立了社区发展治理委员会,实现了市内社区议事会制度全覆盖和年度社区发展资金保障,其责任规划师推广较顺利,其相关工作本地化程度高。

2. 北京市责任规划师的“猫头鹰”机制特点

规划在专长研究中具有独特地位,关于责任规划师制度能够深化对专长研究中不同技术类别的认识。由于不同门类的科学技术所依靠的专长不同,因此,专长研究中科学技术类型与专长分类一样重要。柯林斯和埃文斯在首次提出专长研究之时,便将规划作为一类重要的技术门类——本地利益技术(local-interest technologies)^②。规划的技术特点是当地居民可以被视为拥有经验性知识的专家,但这种地方经验知识需要与其他类型知识相结合,否则其很可能是片面的;政治考虑与技术意图常常相互交织,规划采石场可能不利于当地房价,但有利于就业与收入、中小商户。^[9]因此,规划既需要扩大当地居民的参与,但同时需要在机制上将技术讨论和政治讨论相区分,这也是

①《北京市责任规划师制度实施办法(试行)》规定责任规划师通过技术咨询、项目审查、专家评审、评估现状、意见收集与反馈等方式完成自上而下的任务,通过宣传讲解、调研社情民意、协助征集公众意见、答疑解惑等方式实现自下而上的工作。

②此外,柯林斯和埃文斯将汽车、自行车和个人计算机视作公用技术(public-use technologies),并提出四类科学门类——常态科学(normal science)、勾勒姆科学(Golem science)、历史科学(historical science)和反身历史科学(reflexive historical science)。

“猫头鹰”机制所关注的内容。

“猫头鹰”机制所涵盖成员具有多样性，这也是责任规划师制度的特点。“猫头鹰”专家小组至少包含三类专家：作为“猫头鹰”的社会科学家，通晓社情民意并能够理解科学知识；作为“猫头鹰”的科学家，理解并运用科学知识，也能够理解科学知识的社会影响；作为“鹰”的科学家，理解并运用科学知识，但仅探寻科学知识。虽然北京各区之间略有差异，但责任规划师团队的构成也同样多元。以海淀区为例，其“1+1+N”责任规划师架构体系中，由规自部门联合街道招聘的全职规划师类似于作为“鹰”的科学家，虽然为街道层面提供了专业技术支撑，但其行动受规自部门协调，更追求规划专业知识如何实现，而不是激发公众参与热情。高校合伙人是海淀区依托丰富教育资源的制度创新，是典型的“猫头鹰”，其属于社会科学家还是科学家取决于其团队背景，如海淀区清河街道的高校合伙人侧重于社区营造和公众全过程参与，偏向于社会科学家，海淀区紫竹桥街道的高校合伙人侧重于基于人因工程的公共空间改造，偏向于科学家。同样，专业设计团队也属于“猫头鹰”，工作内容侧重社会工作、志愿服务的属于社会科学家，侧重规划设计的属于科学家。由此可见，北京责任规划师的成员构成虽未依照“猫头鹰”机制来划定不同专家小组，但其性质仍然符合“猫头鹰”机制的定义。

“猫头鹰”机制最为倚重的是基于经验知识的专家，而不是脱离经验的非相关专家^①。从外部判断专家身份的“元专长”包括资格证书(credentials)、过往业绩(track record)、工作经验(experience)；^[10]但从责任规划师的人选标准来看，其更强调实践经验。北京市级条例虽然要求责任规划师具备相应职称，但可以凭借相应的专业服务能力和社会影响力进行同等条件置换；同时，市级条例还强调熟悉市级总规和区级分区规划与控规、具备丰富实践经验

和沟通协调能力、具有较强社会责任感。^[11]在区级层面，更加注重责任规划师与当地民众沟通交流的工作，如怀柔鼓励责任规划师团队有社会学专业人员加入，强调扎根基层的意愿。因此，资格证书并非是责任规划师选拔的核心，而相关规划设计经验、基层服务经历、熟悉地方性知识才是认定为专家小组成员的关键。

在城乡规划设计领域中，“猫头鹰”机制的核心是关于规划设计的技术共识实质和强度，责任规划师的具体实践能够部分符合。责任规划师包含规划问题研究者、规划设计审查者、街区更新指导者、部门合作协调者、公众参与组织者等多重角色；^[12]其工作方式包括规划统筹、社区协调、项目介入、事件参与等多种类型。^[13]由于北京市情的复杂性和工作内容的多样性，责任规划师并不能满足所有角色，也并非限于某一类工作方式，其工作具有复合型特点，一些内容涉及评估规划设计的技术共识，而一些工作直接作用于决策。如西三旗街道某责任规划师团队的工作流程划分为发现问题、调查验证、倡议推动、立项研究和实施落地，责任规划师的角色经历了问题发现者、百姓代言人、多元整合者、利益协调人的变化；^[14]雁栖镇某责任规划师团队的工作包括镇村行政系统与规划技术系统的信息沟通、基于责任范围内当地环境认知的陪伴式规划技术服务；^[15]前者侧重于多元主体和全流程规划服务，部分工作涉及到问题域确认和展现该领域的技术共识，后者侧重于服务政府和需求响应，责任规划师直接参与到决策过程中。

责任规划师制度能够满足部分“猫头鹰”机制的理想功能。部分责任规划师能够区分政策制定和确定真相，他们提供的内容是展示不同规划选择的利弊及其社会影响，供公众和政府参考。如清河街道责任规划师在营造阳光南里三角地时，其主要工作是激发当地居民的参与意愿，将专业机构提供6套设计方案的详细情况与特点充分传递给居民，由居民自行选择

^①这也是柯林斯和埃文斯强调的专长研究与其他思潮之间的专家差异。专长研究认为只有具有特定技术领域相关经验的专家才是真正意义的专家，而只有证书认证却缺乏相关经验的则不属于专家。

规划方案。在该情境下,规划师并不直接判断规划设计方案好坏,给出一个评价排名供决策者选择,而是把规划设计方案的特点和现状陈述给决策者。最终,阳光南里三角地的最终设计方案并非是规划师认为的最佳方案,即传统专家小组所认定的“真相”,也就是实现了政策制定与确定真相之间的事实差异。

此外,责任规划师制度普遍而不同程度地提升了经验专家的显示度,尤其是对掌握本地知识的经验专家——居民而言。如北京劲松街道责任规划师通过大规模居民调查问卷搜集居民的改造需求和真实意愿以了解外显知识(explicit knowledge),同时,还跟踪观察居民行为,将其利用小区公共空间以进行不同类型社交活动、利用树木躯干放置各类商品等默会知识(tacit knowledge),并将居民基于当地环境理解的生活智慧转化为规划语言。北京双井街道责任规划师自主研制基于城市物联网技术的移动环境感知盒子,通过搭载城管巡查车实现街区全覆盖的当地微环境感知网络,实质也是将基于当地“人—环境”交互的默会知识数字化。除了上述被动式的居民参与外,亦有部分责任规划师积极发动居民作为“猫头鹰”社会科学家参与到评估现有技术共识的过程。如北太平庄街道责任规划师通过搭建多远协商平台建设,运用居民分组讨论、参与式设计等多种方式,激发居民主动参与技术共识评估,给出自身的技术观点,而不仅仅是被动接受。

沟通交流是责任规划师的重要工作。沟通交流不仅包括与社区居民间的交流,也包括将市级规自部门的业务要求传递到责任范围的属地公共部门,将属地公共部门意图传递给居民,将责任范围内的规划需求和社情民意反映给相关机构。在此过程中,不仅仅是利用交互专长将不同主体的语言进行相互转换,还是在密切的沟通交流中产生基于默会知识的科学理解。诸多责任规划师团队在街道、社区层面搭建不同层次和不同类型的协商议事平台,推动规划设计在协商议事平台中得到理解和澄清,这也是基于口头文化的机制构建。

在搭建平台的过程中也充分将理解科学争

论的形式及其所需要的时间。某一些关于规划的争论难以在短期内形成共识,如在某一社区公共空间是改造为文娱活动空间,还是公共绿地,还是便民服务设施,存在着较大分歧。文娱空间有利于“一老一小”的社区活动,公共绿地有利于社区环境,便民服务设施有利于改造项目实现资金自平衡,这类争论难以形成技术性结论。一方面,不能简单地以社区居住人口比例多寡来确定改造内容,因为每个群体对于公共空间的边际福利获得各不相同,占大多数的群体未必获得很高福利,而小部分群体可能丧失很大福利;另一方面,改造内容不能仅考虑社区居民,因为投入到空间改造的公共收入并未完全来源于该社区内部,而主要来源于市区两级财政。因此,责任规划师的责任并非是追求科学争论的结果,而是把关于该技术领域的不同理解呈现给决策者。

三、“猫头鹰”机制实现的可能性与局限性

1. “猫头鹰”机制实现的可能性及其原因分析

根据上述分析,本文认为北京市责任规划师制度总体符合“猫头鹰”机制特点,说明了“猫头鹰”机制具有现实可能性,其可能性来源于以下三点。

其一、责任规划师制度确立了专家的独特作用。责任规划师通常具有较强的交互专长,是天然作为“猫头鹰”的专家。在责任规划师选拔过程中,沟通交流能力——将规划技术知识转化为政府部门能理解的政策语言和当地居民能理解的群众语言,将公共部门的行政语言和居民行为中的默会知识转化为规划设计的外显知识——是一项重要考核内容。随着以人为本的新型城镇化推进,对规划师交互专长的要求也越来越高,规划师更需要与人而不是图纸打交道。全球范围内也是如此,规划师愈发依赖于产生于规划实践的实质性知识,而非规范性知识,需要更多地理解当地的“人地系统”。^[16]因此,规划师的职业性质决定了“猫头鹰”机

制运转具有专家来源保障。

各地区根据自身禀赋形成各具特色的专家组。首先,虽然大多数区的责任规划师共享市级职业规划师、建筑师资源,但各区根据自身特点形成了混合的专家组。朝阳区依赖于大量的外籍人员和外资规划设计团队,形成了包含外籍人士的责任规划师团队;海淀区依托自身高校云集的优势,以高校师生作为社区沟通的主体之一。其次,专家组存在社会科学家和科学家,大部分区由第三方规划团队担任着两种角色,但特定制度可以进一步细分的类别。海淀区具有职业化的责任规划师,由于其属于公共部门雇员,所以他们能够更好地帮助专业人士和社区居民与公共部门沟通。也就是说,责任规划师建立起公众与技术问题以及公共政策的桥梁。

其二、责任规划师的制度设计加强了参与各方的联系,能够形成实践共同体,以保障“猫头鹰”机制的有效运行。“猫头鹰”机制是专长研究框架中关于议事机制的部分,专长研究所提倡的通过实践共同体以促进相互专长习得和发展,^[17]是“猫头鹰”机制体现口头文化和形成技术共识的重要保障。以往规划师执行某规划设计项目时,其沉浸在当地环境中的机会和时长不足,一般仅停留在语言交流与交互专长的层面,而责任规划师制度通过规划师的长期扎根,使其能够参与到当地实践,沉浸到实践共同体中,达到交互专长与贡献专长的相互转化,并最终作用于评估技术共识的现状。

公众在责任规划师制度中具有独特价值。如柯林斯和埃文斯所言,规划作为本地利益技术,包含有大量地方知识、默会知识,公众参与具有专长保障。对“猫头鹰”机制乃至专长研究的批判集中在其精英主义倾向,因为能够成为“猫头鹰”或者“鹰”的社会成员太少。^[18]然而,规划作为一类特殊的技术门类具有天然优势,大量当地居民拥有基于具体实践和当地环境理解的贡献专长,能够作为“猫头鹰”专家进入到讨论技术共识的环节。

其三、责任规划师制度重点在于形成共识。随着“猫头鹰”机制的建立,其讨论核心由从

知识本身向共识转移,但该转移在各地并不一致。在全国多数地区,引入责任规划师有一个明确的规划目标,诸如城市更新、15分钟生活圈、乡村振兴。最初,责任规划师参与到规划的公共讨论与决策中时,通常有一项“自上而下”的规划需要落实和执行,开展相关讨论是为了让公众了解规划、认识规划,并在可能的边界内进行活动。但随着责任规划师脱离于某项具体工作,转变为服务于某个空间单元的角色时,其讨论议题是形成广泛的社会共识,而具体的规划成为了社会共识的技术执行手段。但这一转变并非整齐划一,对于成都等具有社区发展保障资金的城市,责任规划师越能脱离某项具体工作,扎根于社区开展居民工作。

同时,在现实工作中,规划师一般不具有直接决策权,限制了规划师给出唯一答案的可能性。在一些科学技术领域,专家往往会给出针对该领域的唯一答案,而后通过政治决策将其合法化;甚至在一些领域,专家能够作为最后决策者直接决定采取某种政策。但在规划领域,一个规划师团队或者多个团队会给出多种方案供决策者参考。同时,由于规划所涉及的社会面较广,部分规划具有法定意义,公共部门和公众往往是规划的决策者,规划师不具有作为最终决策者的可能性。上述条件赋予了责任规划师制度成为“猫头鹰”机制的天然优势。

2. “猫头鹰”机制实现的局限性及其原因分析

但也需要指出,责任规划师制度并非完全符合“猫头鹰”机制的理想条件。责任规划师制度也具有双重性,既具有传统专家小组的功能,也具有“猫头鹰”机制的特点。首先,在确定问题域或某类技术主题时,虽然绝大部分是由公共部门的行政指令、政策落实等途径和居民通过“接诉即办”等渠道定义,但也有一部分由责任规划师确定。尤其在一些公众参与不活跃、居民自治体系未能完全形成的区域,责任规划师是确定技术议题的主体,这超出了专长研究中对“猫头鹰”机制的职能范围规定。

其次,在一些情况下,责任规划师会直接给出问题的唯一解甚至交付成果。虽然《北京

市责任规划师制度实施办法(试行)》规定了责任规划师“一般不从事责任范围内的规划、设计和建设项目的设计任务”,试图区分技术讨论与政治讨论,但其解释空间较大,对于责任规划师参与后续规划设计并无较大制约。同时,由于责任规划师通过长期扎根了解当地环境,拥有大量的地方性知识和贡献专长,其提供责任范围内的问题解决方案具有可行性和恰当性。要完全将责任规划师限定在暴露问题、提供技术共识,而不让其进入决策流程和政治讨论具有现实障碍。

第三,责任规划师制度下的大部分协商议事平台难以将边缘人士和非主流意见纳入到协商内容中。根据居民自治原则,进入协商议事平台的居民需要获得投票多数或者推举多数,而处于社区生态和舆论边缘的居民则难以在此发声。如老旧小区加装电梯时,居住在底层或易受加装电梯影响居民的意愿难以在社区协商议事过程中体现,而根据少数服从多数原则,少数人的利益容易被忽视。虽然“猫头鹰”机制提出重视少数人意见,但并没有给出如何吸收融汇他们意见建议的可行方案。

此外,北京市及全国责任规划师的发展历程也说明了“猫头鹰”机制需要一定的社会条件。北京市责任规划师制度是由中心城区向郊区进行扩散,全国总体上是由北京、上海、成都向其他城市扩散。一方面,不同类型专家的丰富程度是实现“猫头鹰”机制的基础性条件,大城市的专家资源更为丰富,有更多的具有沟通交流技巧的专家;另一方面,相对较强的基层社会自治能力也能推动“猫头鹰”机制的实现,公众中也存在着大量能够沟通交流的非职业化专家。

结 语

“猫头鹰”机制是专长研究在技术性决策方面的理想模型,对设计不同类型的“公众-专家”和“科学-社会”交互机制有较大启示。本文通过北京市责任规划师的案例分析,验证和反思“猫头鹰”机制的现实可能性。从涵盖成员

的多样性、依赖专长的经验性和实践性、沟通交流的重要性、专家小组的组织特点、技术共识评估、理想功能实现等方面来看,责任规划师制度总体可被视为“猫头鹰”机制在城乡规划领域中的一种具体实践,其关键点在于赋予专家在决策中的独特价值、构建多元专家的共同参与格局、对达成共识的追求。

责任规划师的案例既支撑了“猫头鹰”机制的现实可能性,也揭示了“猫头鹰”机制运转的难度。责任规划师作为“猫头鹰”机制的可能性来源于责任规划师作为“猫头鹰”的专长特征、责任规划师加强各方联系的制度设计、规划作为本地利益技术的特殊性、规划师权力的制度制约。然而,责任规划师并不是完全符合“猫头鹰”机制,其具有“猫头鹰”机制和传统专家小组的双重特征,其工作不仅涉及到评估技术共识,还常常直接提供技术决策建议甚至付诸行动,而一些非主流群体与意见难以纳入到责任规划师的协商议事平台中。“猫头鹰”机制不断发展还有赖于包括公众在内的多元专家,因此,需要加强针对市民的城市规划等知识教育普及,针对专业技术人员的协商议事机制培训与沟通能力建设,从而使得“猫头鹰”机制的共同体基础更加牢固。

责任规划师虽然能够按照“猫头鹰”机制要求,将技术讨论和政治讨论相分离,但仍然难以避免两阶段混合的问题。本文认为北京市各区实践中,海淀区责任规划师架构更类似于“猫头鹰”机制,责任规划师为独立第三方,并与专业技术团队相分离,从机制上避免了两阶段混合问题,其后续运转有待跟踪性研究。同时,规划作为一类特殊的技术门类,能够有效支撑“猫头鹰”机制的运转和实现,但该机制在其他科学技术门类的现实可行性还有待于理论与实践的探索。

[参考文献]

- [1] Collins, H., Evans, R. *Why Democracies Need Science*[M]. Cambridge: Polity Press, 2017.
- [2] Eigi, J. 'Are Experts Representative of Non-Experts? Elective Modernism, Aspects of Representation, and the Argument from Inductive Risk'[J]. *Perspectives on*

- Science*, 2020, 28(4): 459–481.
- [3] Špecián, P. 'Epistemology and the Pandemic: Lessons from an Epistemic Crisis'[J]. *Social Epistemology*, 2022, 36(2): 167–179.
- [4] Watson, G. 'Risk and Trust: Ethnomethodological Orientations to Risk Theorizing'[A], Curran, D. (Ed.) *The Handbook on Risk and Inequalities*[C], Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2022, 163–176.
- [5] Reiss, J. 'What are the Drivers of Induction? Towards a Material Theory+'[J]. *Studies in History and Philosophy of Science Part A*, 2020, (83): 8–16.
- [6] Pamuk, Z. 'COVID-19 and the Paradox of Scientific Advice'[J]. *Perspectives on Politics*, 2022, 20(2): 562–576.
- [7] 栗原亘. 専門知と経験に関する研究(SEE)の射程と意義および展開可能性を提示する試み 知の社会的配分メカニズムの探究に向けて[J]. *科学・技術・社会*, 2022, (31): 3–34.
- [8] 陈强强. “猫头鹰”：一种技术决策制度的新构想[J]. *自然辩证法研究*, 2022, 38(11): 71–76.
- [9] Collins, H., Evans, R. 'The Third Wave of Science Studies: Studies of Expertise and Experience'[J]. *Social Studies of Science*, 2002, 32(2): 235–296.
- [10] Collins, H., Evans, R. *Rethinking Expertise*[M]. Chicago: University of Chicago Press, 2007, 67–68.
- [11] 北京市规划和自然资源委员会. 北京市责任规划师制度实施办法(试行)[S]. 北京: 北京市规划和自然资源委员会, 2019.
- [12] 唐燕、张璐. 从精英行动走向多元共治——北京责任规划师的制度建设与实践进展[J]. *国际城市规划*, 2023, 38(2): 133–142.
- [13] 刘佳燕、邓翔宇. 北京基层空间治理的创新实践——责任规划师制度与社区规划行动策略[J]. *国际城市规划*, 2021, 36(6): 40–47.
- [14] 陈宇琳. 责任规划师推动城市更新的实施路径探索——以北京“清河行动”为例[J]. *人类居住*, 2023, (3): 16–25.
- [15] 张朝晖、杨春、李梦晗. 步履城乡共促内生活力 陪伴服务支撑绿色发展——怀柔区雁栖镇责任规划师团队的实践探索[J]. *北京规划建设*, 2021, (S1): 103–108.
- [16] Alexander, E. R. 'What Do Planners Need to Know? Identifying Needed Competencies, Methods, and Skills'[J]. *Journal of Architectural and Planning Research*, 2005, 22(2): 91–106.
- [17] Collins, H. *Forms of Life: The Method and Meaning of Sociology*[M]. Cambridge: MIT Press, 2019.
- [18] Shields, J. 'Do Democracies Need knOWLedge?'[J]. *The Digital Scholar: Philosopher's Lab*, 2020, 3(1): 123–131.

[责任编辑 李斌]