

# 协商的“幕后”：公共协商设计中的冲突及其管理<sup>\*</sup>

李 亚 王 欢

**【摘 要】** 协商设计过程中,相关主体尤其是委托方和咨询方之间常有冲突。理解并妥善管理协商设计中的冲突对于提升协商质量非常重要。本文将关注点转向协商的幕后,基于冲突解决理论,围绕冲突主体、原因、冲突点、冲突管理模式与结果等要素构建出一个分析框架:描绘出理想的探索者、现实的推动者、谨慎的现实者、谨慎的推动者等四类典型主体的画像;设计主体之间常就协商主题界定、参与者选择、协商时长和程序安排、过程管理程度、信息提供方式产生争议;运用拟剧理论可以解释各方冲突的原因;通过协商来达至协作是化解公共协商幕后冲突的最佳途径。以某城市更新协商项目的设计为例,展示了该分析框架的运用,并服务于协商治理实践,提出认识和管理公共协商设计中冲突的六项建议。

**【关键词】** 公共协商;协商设计;冲突管理;拟剧理论

**【中图分类号】** D035 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-0863 (2025) 09-0068-11

## 一、引言

近年来,协商民主被提升至国家治理的高度,党的二十大报告强调“协商民主是实践全过程人民民主的重要形式”,号召“推进协商民主广泛多层制度化发展”,这为公共协商实践提供了沃土。公共协商(public deliberation)是指利益相关方或普通公众就公共事务或政策议题进行深度沟通、平等对话以及理性审议。作为协商民主的外在表现形式,公共协商侧重于协商的方法、技术与过程。<sup>[1]</sup>当公共管理或政策过程中存在多方争议时,公共协商有利于促进参与者在对话中学习,加深对问题的理解并促进

共识,从而为科学和民主的决策提供支持。

公共协商的民主性、包容性、公平性很大程度上取决于前期的协商设计。所谓公共协商设计,是指在协商实施之前,相关主体就协商的目的、规模、参与方识别、参与者产生、协商形式选择、过程设定、质量控制、协商结果的使用等事项进行研议,从而提出协商组织与实施方案。实践中,高质量的设计并不容易,协商设计往往面临多重约束,有时还会步入歧途。例如,设计很容易变成“操控”,即通过特定程序引导参与者“赞同”某个既定的结果,导致协商的“仪式化”“程序化”。<sup>[2]</sup>

<sup>\*</sup> 基金项目:国家社会科学基金重点项目“标识性概念与中国自主知识体系建构研究”(编号:24AZD060);北京航空航天大学人文社科拔尖人才支持项目“协商式政策分析的理论与应用”(编号:YWF-22-W-106)

作者:李亚,北京航空航天大学公共管理学院教授,协商式政策实验室主任;王欢,北京航空航天大学公共管理学院博士研究生,北京 100191

公共协商可通过临时的特设论坛来进行,也可以嵌入现有的制度之中。<sup>[3]-[4]</sup>对于前者而言,由于处于制度约束之外,一事一议,协商的自由度更大,设计也更富挑战性。因此,在实践中,往往需要有熟悉协商技术、富有组织经验的第三方来介入或指导。此时,协商设计主体一般是协商发起方或委托方与受邀的咨询方(第三方)的组合,可统称为协商实践者。在我国,咨询方通常是学术机构或社会组织,也可以是独立的专家学者或咨询顾问,而协商的发起方或委托方多为承担相应决策责任的公共部门。参与协商设计的除了上述人员和部门,有时还涉及到相关政策执行部门和社会主体。

不同主体共同进行协商设计,彼此间常有不同考虑,理想主义与现实功利的碰撞、对协商的不同理解、对风险与机遇的不同考量都会导致分歧或冲突。从协商活动如何定位、协商形式及时长的设定,到邀请谁来参与,再到讨论或发言时是否施加某种控制,每个环节、要素、细节都有可能陷于争论。这样的冲突并非中国场景下的协商实践所独有。美国的一项调查也表明,57%的协商实践者面临要达成某种特定结果的压力,43%的实践者认为这些压力来自委托方。<sup>[5]</sup>

既往的公共协商研究与实践多关注协商的“前台”,至多是讨论应该如何去设计,设计中需要考虑哪些要素、该秉承何种原则,<sup>[6]</sup>忽视了协商“幕后”的主体互动及其冲突。如果研究者和实践者不能直面公共协商设计中的此类冲突,对此缺乏认识和理解,缺乏行之有效的应对之道,协商设计的质量就难以得到保障,协商实践也难行以致远。

基于此,本文的关注点从公共协商的“前台”转向“幕后”,聚焦协商设计中的冲突及冲突管理问题——公共协商设计中常常存在哪些冲突?它们为何发生?如何有效管理?接下来,首先回顾既往相关研究,随后提出一个分析框架,然后借助笔者亲身参与的协商案例展示该框架如何用于现实分析,最后就协商设计过程中的冲突管理提出建议。

## 二、相关研究回顾

关于协商民主/公共协商的研究数以千计,这些研究关注的都是协商的“前台”。近年来国内的研究重点包括:协商民主基础理论(内涵、价值、功能等)、协商民主的制度化发展、协商民主与国家治理、

城乡基层协商、人民政协协商、本土协商方法、国外理论和协商工具引介、协商民主实践创新案例、协商民主相关的实证研究等。国际上,学界研究热点包括协商理论、协商系统、案例及比较研究、在线协商、协商行为研究等,都不涉及对协商设计与组织过程中冲突的考察。限于篇幅,不再对文献进行列举。

关于协商组织委员会的探讨与协商的“幕后”有一定关联。协商的筹备与设计工作不能由单方主导,而是需要成立有相关方参与的协商组织委员会,<sup>[7]</sup>由该委员会来制定公平的、得到各方认可的协商方案,这在公共协商研究和实践中已经成为共识。国外主流协商工具的使用指南均将成立组织委员会列为开展协商的前置步骤,也有研究关注协商实践者工作的专业性及职业要求。<sup>[8]-[10]</sup>但是,协商组织委员会内部可能面临什么样的冲突,却未见专门的研究,关于协商实践案例的讨论中也未见提及。

何包钢和 Wagenaar 注意到协商民主研究中缺乏行政视角。<sup>[11]</sup>他们认为,行政官员在协商设计和实施过程中的处境应被关注,这些行政官员常常处于纠结之中,一方面要面对短期的、就事论事的问题解决压力,另一方面协商过程对其工作的耐心和细致程度也提出了新要求,并呼吁,研究者不能回避协商民主在现实政治生活中的具体运作,需要从行政视角考察协商民主的执行困境。由此可见,尽管两位学者提出的关切与本文有类似之处,但他们主要针对协商中行政官员的行为选择矛盾,而且此后未见后续研究来跟进。

另有研究涉及到公共管理者对公众参与或协商民主的认知和态度。例如,研究者注意到协商实践中官员对公众能力、参与过程效率以及花销的质疑。<sup>[12]</sup>国外也有经验研究揭示公务员对公众参与看法多元,其态度与公务员所在组织的类型息息相关。<sup>[13]</sup>类似地,国内也有一些研究通过大规模问卷调查探讨了地方官员对协商民主或协商式决策的不同认知。<sup>[14]-[17]</sup>此外,还有研究发现,政府官员、利益群体、媒体、专家对于谁能够代表公众来参与协商分歧很大。<sup>[18]</sup>以上经验研究已经指向了现实中组织协商的复杂性,因为对参与和协商的不同认知与态度必然带来协商设计不同取向。但是,这些研究都没有延伸到对协商设计的考察,也未关注咨询方和政府委托方之间的关系。

就咨询方和委托方之间的关系,公共政策领域有专门的讨论。例如,咨询方可以采用发声(voice)、退出(exit)、不再对客户忠诚(disloyalty)等不同策略或者其组合来应对与委托方的价值分歧。<sup>[19]</sup>然而,这些研究比较侧重职业伦理层面,特别是政策咨询从业者的单方伦理选择,并不关注咨询、委托双方的互动及冲突解决。另外,政策咨询和协商咨询有本质区别。政策咨询是一种知识咨询,目的是为政策制定者提供决策支持信息或政策建议,决策者采纳与否都很正常,而协商咨询更类似技术指导,协商的谋划与实施均需咨询方与委托方密切合作、协调互动。因此,关于政策咨询伦理的讨论并不完全适用于协商咨询。

最后,就化解分歧而言,冲突解决领域的研究与实践能够为本文提供直接基础。冲突解决是一个跨学科的交叉研究领域,<sup>[20][21]</sup>旨在探索和倡导应对冲突的新思路和新模式——通过冲突当事方直接、真诚、深入的对话,促进其对分歧及各自诉求的挖掘和认识,最大限度地寻求问题解决的共识。<sup>[22]</sup>对本研究而言,冲突解决的可资借鉴之处在于,它能为我们全面理解冲突提供直接的分析框架,及一套可操作的冲突管理策略、方法和程序。

总而言之,既有研究表明,以往学界对公共协商“幕后”设计过程少有专门研究,虽然实践中设计团队冲突多发,但该现象尚未转化为学术关切。以冲突解决为理论基础,对此开展专门探讨,有助于丰富与协商民主相关的自主知识体系,也有利于为协商实践的深入开展提供指引。

### 三、公共协商设计中的冲突:一个分析框架

对于协商设计中的冲突,比较自然的是按照冲突分析的理路展开研究。冲突解决领域有多种结构化的冲突分析框架。例如,按照相关方、争议议题、议题重要度排序、各方利益、立场、各方的权力或影响力来源等要素来描绘政策冲突格局;<sup>[23]</sup>从当事方、争议议题、各方目标、利益与价值诉求、各方策略、干预策略等方面来理解冲突及其管理;<sup>[24]</sup>通过调研和梳理主要争议议题、所牵涉的相关方、各方的观点诉求(包括价值观、利益、需要等)以及所持立场来把握公共冲突要点。<sup>[25]</sup>综合上述多种框架,可提炼出冲突中最关键的要素:相关方(parties)、各方的诉求(appeals)、以及主要争议议题(contested issues)。再

结合公共协商设计的具体场景,本文提出一个分析框架,包括冲突主体、冲突原因、冲突点(争议议题)、冲突管理模式、冲突管理结果五个要素,分别回应“谁发生冲突”“为何冲突”“主要分歧点有哪些”“如何管理冲突”“可能导致何种结果”等问题。

#### (一)冲突主体:二维理念碰撞

协商设计往往牵涉多个主体,包括委托方、咨询方,有时也包括参与协作的其他公共部门或社会主体,比如在围绕社区事务开展协商时,城管部门、物业公司也常参与协商方案的讨论。基于笔者多年的协商治理咨询经验,分歧最常发生在委托方和咨询方之间。

由于知识背景、相关经历、所处地位的差异,不同的协商实践者有着不同的关切和偏好。例如,作为委托方的政府或政府部门习惯于从现实考虑或风险控制角度出发,倾向于简化协商过程和安排,而在更熟悉协商理念的咨询方看来,这样做可能违背公共协商的基本原则,有失科学性和民主性。就此分歧,我们可以从两个维度对相关主体进行区分:对机会和风险的衡量,以及对协商理想化程度的期待(见图1)。前者指实践者更偏向于将协商活动视为机遇还是更担心其潜在风险。经验研究表明,地方官员在开展协商活动时对协商风险与收益有不同的考量,例如有晋升期望的官员在操作协商时更倾向于低风险方式。<sup>[26]</sup>后者则是指人们侧重考虑协商方法的理想化设计,还是更侧重考虑方法运用的现实约束。例如有些官员偏好协商的工具属性,另一些则偏好其民主属性。<sup>[27]</sup>

协商方法运用

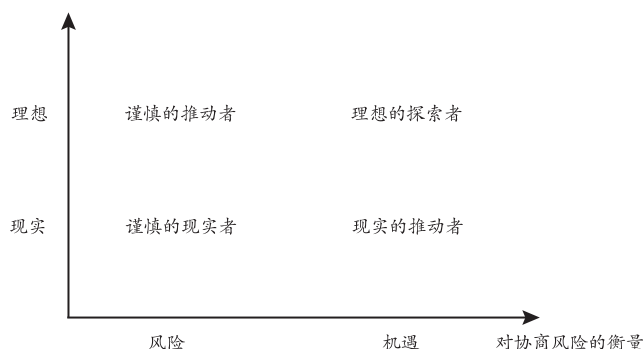


图1 协商设计中的主体的类型划分

根据相关主体在两个维度上的不同倾向,图1描绘出协商设计冲突中的四类主体画像,这是一种理想型的划分(见表1)。不同类型的实践者常常在协商定位、谁来参与、讨论议题、时间安排、程序设计、领域专家使用等议题上有分歧或争议。



表1 公共协商设计冲突中的相关主体画像

	理想的探索者	现实的推动者	谨慎的现实者	谨慎的推动者
首要追求/顾虑	机遇	机遇	风险	风险
方法运用考虑	理想导向	现实适应	现实约束	理想现实兼顾
基本逻辑	协商理想	稳妥推进	规避风险	实用主义
主要诉求	方法试验; 协商理念传播; 问题解决	实际问题解决	实际问题解决; 减小风险	探索新的问题 解决思路; 减小风险

图中右上是理想的探索者,他们一般有两种类型:一种是“学院派”,以应用、推广公共协商方法为目标,注重“传道”,试图在实践中尽量原汁原味地落实方法的精髓,以促进问题的创造性解决;另一类是受过方法训练或有较丰富公众参与经验的官员,相对而言,他们理解协商的基本理念,支持协商,希望通过运用新的协商治理工具争取公众支持,进而解决实际问题。

右下是现实的推动者,其特点是协商态度积极,但在操作层面有所保留。这类实践者一般是观念开放、期待试行公众参与的政府官员,也较有信心把控局面,因此对公共协商的总体态度较为积极。但由于他们本身不熟悉协商理念和方法,对公共协商的某些专门设计要求缺乏了解,在程序设计上较为保守,倾向于沿用传统会议经验。

左下是谨慎的现实者。此类实践者是结果导向、风险敏感的谨慎行动者。他们顾虑公众参与和协商中潜在的风险,对部分(潜在)参与者的动机、能力、态度等持怀疑态度,担心协商会影响政府在公共决策中的主导权。对协商方法本身,他们既无相关体验,也无价值偏好。其目标通常是借助强干预、短平快的会议达成预想的协商结果,尽可能高效率 and 低风险。在这些现实者看来,理想的探索者有些不切实际,甚至显得迂腐。

左上是谨慎的推动者。这类实践者多是持实用主义态度的咨询方,他们有更多的政府合作经验,理解各方对风险的顾虑,也较为了解政府官员的思维习惯和行动考量,在坚持协商基本理念的同时,更容易理解其他主体、特别是委托方的担心并主动寻求折中的解决方案。

上述划分是一种抽象与简化。现实中,不同类型的实践者并非分布在泾渭分明的格子里,而是处

在连续的谱系中。协商设计团队的成员可能是多种类型的混合体。团队成员在谱系中所处的位置越接近或重叠度越高,也就是说越同质化,他们在协商设计中的分歧就会越小(当然这种意见一致未必导向明智的协商设计)。反之,个体间的类型差异越大,即越异质,设计过程中他们就越容易产生冲突。

## (二)冲突原因:基于拟剧理论的解释

协商设计中的冲突可借助拟剧理论来解释。戈夫曼采用拟剧隐喻来解释社会成员在日常互动中的自我呈现。<sup>[28]</sup>他将社会互动视为一场戏剧,每个人都是其中的“表演者”,通过有选择地呈现和隐藏自我来塑造个人形象,以引导和控制他人(可视作观众)对自己的印象。拟剧理论曾被用于科学咨询生产过程中,斯蒂芬·希尔加德纳指出,咨询专家尽力表现出自己的能力和可信度,通过广征博引、精美的报告等手段或形式,来博得客户或社会公众的信任,打造出自己知识渊博、正直睿智的形象。<sup>[29]</sup>韩志明、刘羽晞用拟剧理论解释了不同部门在基层治理中分工合作,分别在前台和后台沟通或谋划,来化解棘手难题。<sup>[30]</sup>

这里将拟剧视角用于新的问题场域。协商活动可视为公共生活中的一出大戏,协商设计就如同一个导演团队共同为此戏剧“撰写脚本”。<sup>[31]</sup>团队中,不同实践者有自己的价值取向,对剧情及其效果抱有不同期待。比如,理想的探索者期待公共协商能忠实践行协商理念,以规范的协商实践验证自己心目中的民主参与或协商治理叙事,而谨慎的现实者常常希望借助协商活动来化解治理难题,提升未来决策的合法性,但也期待“演出”的平稳有序。如此,协商设计中的冲突就如同剧本创作或戏剧导演过程中的冲突,处理得当、形成一致意见时,前台才能呈现出一台连贯的“协商戏剧”,否则,协商可能难以为继。

透过协商后台的冲突及其管理过程,我们得以窥见其背后隐秘的微观政治权力互动。微观政治(Micropolitics)是“权力在日常实践中的传递方式,揭示了隐秘的冲突、竞争和社会关系的细节,并描述了权力是如何通过微妙的事件和交易来传递的”。<sup>[32]</sup>协商设计过程中涉及政府委托方、咨询方、其他相关部门的权力互动,不仅涉及官僚制基础上的行政权力,而且杂糅了咨询方的技术权力,以及所有实践者的经验知识权力。从积极的一面讲,不同类型权

力的博弈避免了单一权力在协商设计中占据支配地位,使科学、民主的协商过程设计成为可能。

### (三)冲突点:五个常见的设计争议

在协商设计团队的内部互动中,往往会产生或多或少、或激烈或和缓的分歧或冲突。这些分歧或冲突因公共协商的不同场景而异,但也呈现出一定的规律。笔者基于过去的协商咨询经验,梳理出中国协商情境下常见的设计争议,具体包括五个方面。

(1)协商主题的界定。协商设计的首要任务是识别并确定纳入讨论的相关议题。公共事务往往盘根错节,一个议题背后关联着诸多其他议题,然而并非所有议题都可以纳入协商。识别和确定哪些属于“相关”议题,延展到何种程度,不同实践者各有考量。例如,某小区针对电动汽车充电位不足问题来开展协商,是否要将车位有限或居民对物业不满等问题一并纳入讨论?在某些实践者(特别是理想的探索者)看来,多议题的讨论有助于打开协商空间、提供问题解决选项,但对另一些实践者而言,这可能意味着扩大协商范围、延长协商时间,也可能引发深层矛盾,进而产生更多风险。

(2)参与者的选择。最常见的冲突是多大程度上纳入那些意见不同的群众,即以“真实”还是“可靠”为标准来遴选公众参与者。选择“可靠”“配合”的参与者有助于控制协商的对抗风险,而顺其自然、不介意“难缠”的参与者则有利于更真实、包容的协商。显然,对机遇或风险、理想或现实有不同偏好的实践者会有不同的倾向。

(3)协商会议的议程安排。最容易出现分歧的是,协商的议程安排到底是追求周详细致还是寻求尽量简化。对于倾向理想化设计的咨询方而言,通常偏好更精细的议程安排和更充分的协商时间,以保障协商的深度。而受社会文化、协商传统和现实因素的制约,在中国组织时间跨度长、过程复杂的协商确实存在困难。那么,将协商议程简化到何种程度,就需要实践者共同商讨。

(4)协商过程的管理。简单地讲,指协商过程中是鼓励参与者畅所欲言,还是对其多加防范。作为委托方的政府部门多少会存有对协商的顾虑,担心“出了问题怎么办”“有人发言尖锐,让人下不了台怎么办”。当抱有此种顾虑,筹备协商时就会如临大敌,协商设计就会更重视突发情况的风险预案。对于更

看重协商理念的咨询方而言,这显然有违协商初衷。

(5)信息提供方式。公共协商是一种理性的深度参与,通常需要组织者提供充分、平衡的议题背景材料,并邀请相关领域的专家来提供专业知识支持,以增进协商参与者对议题的理解。此处通常涉及的争议包括:提供哪些背景材料、谁来提供,邀请哪些专家,多大程度上保障信息或观点的平衡,是提供单方面的信息还是鼓励多元的信息输入,是否刻意影响或引导参与者,等等。

### (四)冲突管理:四种互动模式

协商设计中,出现冲突并不意外,关键是如何有效管理冲突。冲突管理有多种可能的互动模式,<sup>[33]</sup>常见的有四种:回避、单方支配、妥协和以协商促协作。在协商设计场景中,回避指对冲突视而不见或者退出协商合作;单方支配是指不论对错,一方大体上遵从对方意见,比如咨询方唯委托方意志行事,或委托方完全尊重咨询方的专业意见;妥协则是指折中处理各方意见,基于立场(position-based)来解决冲突;以协商促协作则是各方在尊重彼此基本诉求的基础上,就不同的设计思路或方案进行理性讨论,按照更有说服力的方案行事,或另外提出包容各方合理意见或诉求的创造性新方案,这种协商可视为“公共协商幕后的协商”。无论从最终的协商质量、效果,还是从实践者之间的互动关系来看,协商模式都更为合理、有效,这也是本文所推崇并着墨的互动模式。

### (五)冲突管理结果:三种可能

协商设计中的冲突管理最终可能呈现三种结果。当实践者通过充分沟通与协商成功管理冲突,集思广益,达成各方较为满意的一致意见时,协商设计方案往往得以完善,从而提升公共协商的质量,这是最理想的结果。另外一个极端是,冲突管理完全失败,设计中的分歧不可调和,委托方和咨询方不欢而散,后续的公共协商不了了之。还有一种情况,设计过程中的意见难以融合,但各方决定各自为政,分别主导部分协商环节的设计,则很可能导致后续的公共协商组织混乱、缺乏连贯性。诚然,公共协商的成效受到诸多因素影响,其方案设计并非唯一决定因素,但基于良性互动的协商设计更容易产出高质量的协商方案和成功的公共协商。

整合上述五个要素,图2描绘出公共协商设计

中的冲突分析与管理框架。通过公共协商后台的互动,实践者们共同设计和实施协商,在前台呈现出一

场公共协商的“大戏”。这场“大戏”能否圆满演出,很大程度上取决于幕后的协商设计中的冲突管理。

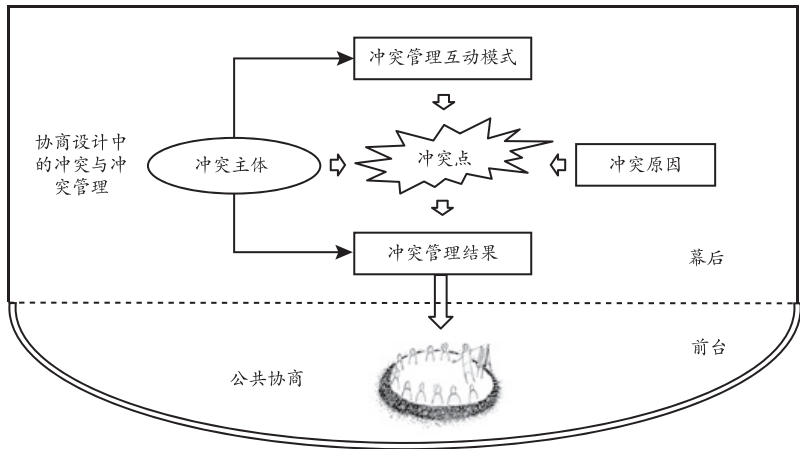


图2 公共协商设计中的冲突分析与管理框架

#### 四、案例发现：某城市更新项目公共协商设计中的冲突及其管理

接下来以某城市更新协商项目为例,根据前文构建的理论框架,分析协商设计中的冲突及其管理问题。选择该案例主要出于以下几个原因:首先,该项目涉及社区发展和规划,是我国现阶段非常典型的公共协商场景;其次,它是政府委托项目,涉及多层面(区、街道、社区)和多部门(民政、规划等)参与,设计团队成员较多,包含了不同类型的协商实践者,能较为全面地反映协商设计中的冲突管理问题;第三,案例具有可追溯性,第一作者作为咨询方联合负责人全程参与该项目及相关工作会议,因而能够为案例分析提供详细的数据支持。以下案例信息均来自第一作者的亲身观察和会议笔记,引用的直接陈述均来自作者对协商设计会议上有关发言的摘记。

##### (一)项目背景:城市更新中的争议及公共协商

北方某都市的老城区面临人口密度高、居住环境混杂、违建林立、基础设施缺口大等问题,市、区政府将J区块列为城市更新的试点区域,希望以政府为主导,在居民配合和支持下,通过改善公共空间、拆除违章建筑、整治院落环境、恢复和增强院落功能,来整体上提升老城区的居住环境和风貌,提升居民生活质量。

J区块更新整治工作刚一启动,就出现了一些矛盾。例如,官方的规划聚焦拆除违章建筑、重塑街区环境,但不少居民认为这将使其居住空间更为局促;最初的规划提出引入新业态以增添街区活力,但一些

群众十分抵触外来者侵入其生活空间;更新整治会腾退一些空间,拟用于补充必要的社区公共服务,但哪些服务更为紧要,大家有不同的看法。为更好地推进更新整治工作,当地政府决定引入专业力量辅助开展公众参与,通过协商机制来听取和吸纳居民的意见,完善J区块的更新整治方案。笔者所在的机构作为咨询方应邀参与此项目,帮助设计系列协商会议。

项目组最终举办了5次公共协商会议,依据不同的协商主题和目的采用不同协商形式,规模从15人到60余人不等,每次参与协商会议的人员也各有不同,包括持不同观点的社区居民、街道负责人、社区干部、区相关委办局的负责人、规划专家等,其中,居民是参与者中的关键主体。接下来具体介绍协商设计过程、分析其中的冲突及其管理过程。

##### (二)协商设计过程

项目起始,区政府、区民政局以及管辖J区块的街道办等委托方就与咨询方共同组成了“项目工作组”(以下简称“工作组”),也即本次协商的设计团队。工作组先后召开了13次主要会议,每次会议2-3小时,如表2所示。除了工作组成员外,相关的社区负责人和会议支持人员也参加了设计会议。

最终举办的正式公共协商会议共5次(表2中以“\*”标记),会议时间跨度为两个月。工作组共开展13次会议,前12次或多或少都与协商设计有关,在表2中按时间顺序编号。表中D日为第一次正式的公共协商会日期,以此日为时间基点来标识会议日期,比如“D-10”即为第一次正式协商会的前十天。



表2 某项目协商设计中的工作会议

日期	会议名称	会议性质
D-42	(1) 工作组的协商总体设计会议	协商总体设计
D-31	(2) 工作组的协商总体设计会议	协商总体设计
D-16	(3) 工作组准备会议	协商细节设计和准备
D-10	(4) 工作组准备会议	协商细节设计和准备
D-4	(5) 工作组准备会议	协商细节设计和准备
D	第一次公共协商会议 *	正式的公共协商
D+1	第二次公共协商会议 *	正式的公共协商
D+1	(6) 工作组总结会及讨论下阶段安排	总结、下阶段协商的设计与准备
D+2	(7) 工作组准备会议	协商细节设计和准备
D+3	(8) 工作组准备会议	协商细节设计和准备
D+4	第三次公共协商会议 *	正式的公共协商
D+5	(9) 工作组总结会及讨论下阶段安排	总结、下阶段协商的设计与准备
D+10	第四次公共协商会议 *	正式的公共协商
D+10	(10) 工作组总结会及讨论下阶段安排	总结、下阶段协商的设计与准备
D+37	(11) 工作组准备会议	协商细节设计和准备
D+52	(12) 工作组准备会议	协商细节设计和准备
D+61	第五次公共协商会议 *	正式的公众协商
D+61	(13) 工作组总结会	总结会

工作组会议分为三类:编号(1)(2)的是总体设计会,在前期调研结束后,工作组就公共协商的整体策划进行讨论,确定了主要的协商议题和大致的协商会议安排;编号(3)(4)(5)(7)(8)(11)(12)的工作会分别在每次正式的协商会议之前召开,目的是就即将召开的协商会议进行过程设计、落实具体的参与者、商定会议细节并进行相关准备;编号(6)(9)(10)的是公共协商会议之后的总结会,但其中也有议程涉及下一阶段协商会议的调整和细节安排,因此也具有设计的性质。

### (三) 协商设计中的主体、冲突点及解决方案

在该项目的协商设计中可以看到前述四种实践主体的身影。咨询方的负责人(包括第一作者)是理想的探索者和谨慎的推动者的复合体。一方面,笔者所在的实验室并非专门的咨询机构,人力和精力都有限,投身协商实践的驱动力在于尝试、检验和推广协商治理的理念和方法,旨在尽可能把协商及共识构建的方法落实到实践中,长期以来仅选择介入有代表性和挑战性的咨询项目,拒绝单纯“为了项目而做项目”。另一方面,我们也有较多协商咨询经验,理解协商落地所面临的时间约束和各方顾虑,赞同以务实的方式稳妥推进。

工作组中,委托方有多位参与者,包括区、街道、相关部门和社区的负责人。他们都具有丰富的基层治理经验,多数接近“现实的推动者”的画像,其中有一位在辖区有数次较为成功的公众参与经历,且接受过相关培训,可视为“理想的探索者”。此外,个别干部特别谨慎,在讨论中时常强调风险控制和预案,是典型的“谨慎的现实者”。

在工作组的会议,尤其是前期的几次会议中,可以明显观察到不同类型的主体对于协商设计的分歧。有些分歧是技术性的,如关于会议形式、场地、规模和程序细节的技术性讨论,有些则是方向性的,反映了各方对公共协商的不同理解、定位和顾虑。对于这些分歧,工作组会议以理性协商为基调,倡导各方分享自己的理据,并讨论各种方案的利弊得失,实质上采用了以协商促协作的冲突管理策略。

那么,协商设计中理想和现实、机遇和风险平衡的底线在哪里?本案例中,咨询方在与委托方的互动中遵循以下几个原则。<sup>[34]</sup>第一,确认委托方具有真诚的协商意愿,不是为了把协商当作“幌子”,委托方承认咨询方的中立地位,不期待咨询方作为说客按其意图去“摆平”反对意见。第二,协商设计方案尽可能保证广泛参与,特别是要邀请先前少有表达机会、意见强烈的居民代表加入。第三,参与者应能获得必要的背景信息。第四,协商程序可以简化,但至少应包括表达、质询、问题解决等环节。在这些原则基础上,咨询方可以相对灵活地设计具体的协商方案。

协商设计过程中主要出现了五个冲突点。第一个冲突点是协商主题和轮次的设计。这里试举一例,对于是否要针对颇受争议的“居民和外来业态共建共生院落”问题展开专门协商,工作组存在意见分歧。支持者认为,争议大的问题更有协商的必要,或许能产生有参考价值的结果;反对者主张该问题争议太大,纳入协商风险较高。对此团队最后折中处理,虽未就此主题举行专门的协商会议,但将其作为第一轮协商会议的四个主要议题之一。

第二个主要的冲突点是协商参与者构成,特别是居民参与者的构成。项目初期,J区块的更新整治已有大致行动方案,居民对此也知晓。每家每户情况各异,居民们对最初方案的态度也冷热不均。对于如何选择居民参加者、是否邀请持不同意见的

居民以及在参加者中占多大比例,工作组进行了充分讨论。一种主张是排除或限制那些配合度较低的居民参与,提出“社区人员对参与者可能提出的问题和风险进行排查,要知己知彼”,以及“(研判居民参与者)将其分为支持者、反对者和中立者,做好准备”;另一种主张是为有不同想法的居民留下一席之地,对其参与加以保障,因为他们在公共事务中也是较为弱势的群体。不同的意见反映了对协商目的的不同定位,以及对参与风险的不同态度。最终,协商的大多数轮次邀请了那些意见强烈的居民来参与。

第三个冲突点在于对居民开放提问和讨论的接受程度。这可能是工作组讨论最为热烈的焦点——允许居民开放提问的风险到底有多大?是否及如何设定发言边界?是否要制定严密的风险防控策略?关于上述问题,工作组成员有明显意见分歧。有人按照应急预案的思路设计协商会议,以问题过滤与风险控制为导向,主张只进行分组讨论,不安排大会提问,担心自由提问更难把握,建议“街道和社区要集思广益,将可能发生的风险列出来,可能要列几十项,做好准备”,或者“看居民当时(指前期访谈时)提出了什么问题,有哪些主要诉求,好不好打交道,各家各户什么情况,都提供给社区,这样减少开会的风险”“预设负面问题清单,哪些不适合讨论的,提前帮助合理把控”。有人则持相反主张,认为“只要有合理的愿景和应对措施,风险基本可控”“要有必胜的信念”“不要回避问题,直接让居民提问”“老百姓还是有分寸的,大家都要面子,不爱让人说没有公心,私下讨论问题和公开讨论是不一样的,不用太担心过激的言行”。经过协商,最终方案是允许居民参与者开放提问。

冲突点四是协商会议的时间长度和程序安排。对于每一轮次的协商,工作组成员主张的会议时长从两个小时到两个半天不等。关于协商会议的时长,既要考虑复杂的会议主题带来的讨论需求,也要考虑现实的约束,如出席会议的领导的可用时间、社区工作者的其他紧要任务、居民参与者是否有相应的时间和意愿。关于程序安排的分歧则反映出实践者对于协商技术的不同理解,本质上关乎会议程序在何种程度上体现协商理念、促进协作式问题解决。比如,是否让参与者有充分的质证和讨论;是否安排

专门环节激发参与者的创造性思考;是否安排共识环节来缩小分歧,等等。总体上,咨询方偏好相对长时间和细致的讨论安排,而多数官员则希望尽可能高效地产出结果。结合协商需讨论的议题,最终的决定是组织前述的5次协商会议,每次半天。

第五个主要冲突是背景材料和领域专家(这里是和政府合作的规划专家)的使用方式。领域专家的使用是公共协商设计的一个主要变量,事关如何落实理性协商。专家既不能“缺位”,使协商缺少必要的专业支持,也不能“越位”,越俎代庖地替当事方做出价值判断。<sup>[35]</sup>涉及的主要争议包括:如何介绍相关的政策背景?多大程度上引导甚至框定讨论的方向?领域专家以什么样的角色参与会议?是只负责回应专业问题,还是也参与所有的讨论?对此,咨询方主张领域专家以问题响应为主,不参与价值层面的讨论,避免专业知识影响价值判断和利益协调;另外一些团队成员对此则没有顾忌,认为不必区别对待专家,一起讨论更有利于集思广益、科学论证。最终的实际操作中,领域专家的参与大体是解释性和回应性的。

上述几处冲突体现出实践者对协商理念的理解不同,对现实条件的约束感受不同,对协商潜在风险的接纳程度也有显著差异。作为政策问题直接的当事方,委托方多将协商参与视为一种服务于既定决策目标的手段,同时,作为承担政治责任的“父母官”,委托方通常也会对风险更为敏感,特别是在先前没有公共协商切身经验的情况下,自然会心怀忐忑并试图减少不确定性。而来自外部的协商咨询方和一些心态开放的官员则更多地看到协商所蕴藏的机遇。协商设计过程中的真诚讨论,使得这些冲突成为一种建设性的力量,通过系列工作会议,设计团队实现了有效的冲突管理,最终,公共协商活动顺利进行,也取得了预期的成效。

## 五、进一步的讨论:认识和管理公共协商设计中的冲突

那么,如何认识和管理公共协商设计中的冲突?特别是,对于专业从事协商实践的咨询方有何启示?笔者认为,这与一般的冲突管理思路并无二致,接下来就此详细探讨。

第一,建立冲突预期。公共协商设计过程的所有实践者都应对设计过程中的冲突有所预期。同公



共协商本身一样,协商设计过程也是多方合作过程,多个利益相关方参与其中,各有合理关切和正当诉求,出现分歧与冲突十分正常。受困于公共管理和政策问题的政府官员与致力于协商研究及实践的咨询方在如何设计和推动公共协商上并非天然一致,同一部门的官员也可能目标有差异、对风险和机遇的把握有意见分歧。当发生冲突时,设计团队成员有无思想准备大不一样。缺乏协商经验的初次实践者可能对协商抱有过高期待,在面临冲突时无从下手,甚至放弃协商。对冲突有预期的实践者则能理性看待冲突,通过协商来寻求解决方案。

第二,积极看待协商设计过程中的冲突。冲突既有破坏性,也有建设性。不可否认,协商中确实存在潜在风险,而参与过程一旦出现问题,对实际问题的解决、公共部门的声誉、协商方法的推广均有负面影响。但设计过程中的冲突互动也有其独特价值。不同实践者经验知识和利益诉求的碰撞触发设计过程中的冲突,又反过来为完善协商方案提供了更多维度的思路,使协商设计更为周翔和务实,也降低了协商操作过程中的潜在风险。

第三,咨询方需要主动管理冲突,促进设计团队的相互理解。作为受委托的一方,咨询方尤其需要对设计过程中的冲突有所准备。这些冲突的管理不是由权力大小、协商知识多寡来决定的,而是应当通过相关方的协商来协作解决。实践者之间虽有理念、观点、利益分歧,但也存在不少交集,例如,所有人都希望成功举办协商活动、妥善解决面临的问题,这为寻求共识提供了空间。彼此给对方贴上“冒进”或“保守”的标签无益于问题解决。咨询方应以冲突当事方和管理方的双重身份,运用冲突解决的方法和技术,促进各方相互理解,审慎思考并回应其他方的合理关切,以此来集思广益,尽可能扩大共识。

第四,通过协商知识和理念传播促进冲突管理。实践者对协商的认知越充分,越能客观看待协商带来的风险与机遇。有条件的情况下,咨询方可在设计早期阶段安排一些简要的协商培训,使设计团队成员了解公共协商的基本思路和原则,增强其协商素养,从而使团队能够充分发掘协商技术的潜力,发挥其作为民主治理工具的价值。条件有限时,可在设计会议中设置团队成员间沟通和对话环节,促使

各方尽可能开诚布公地讨论彼此的关切和对协商的期待,进而为合作开展协商设计奠定基础。

第五,咨询方应抱持“守正创新,顺势而为”的态度开展协商实践。对协商工具的使用既需坚守其基本规范,也需基于现实条件创新调整,使其更契合问题情境。咨询方可以有理想主义情怀,但不能以高高在上的布道者去自居,也不能简单以推销者的姿态去灌输某种协商方法。中国的实践需要平衡理想化设计和现实性约束,照书本或国外的模式去复制几无可能,有时我们不得不接受不太完美、有所折扣的设计。在满足公共协商基本原则的基础上,操作流程和细节可以简化或调整。不那么完美的协商也能产生新的见解,发挥教育作用,总体上利大于弊。

最后,在面对协商设计中的冲突时,咨询方也需要有底线思维。寻求共识并不意味着“和稀泥”,也不是无原则地一味迁就。公共协商是承载特定理念和哲学的工具和技术,协商实践需要真诚的动机。如果不具备基本的条件,如果关键人士不具备开展协商的思想基础,勉强推进,可能有违协商治理的初衷,给协商实践者和参与者带来负面的体验。在不具备协商条件时,暂时退出或许是更好的选择。在笔者的实践经历中,这种情况并不少见。


## 六、结束语

本文从公共协商的“前台”走向“幕后”,就设计过程中的冲突及其管理进行了探讨。围绕冲突主体、冲突原因、冲突点、冲突管理策略、冲突结果等五个核心要素,构建了一个针对公共协商设计的冲突分析及管理框架,并借由一个笔者亲身参与的城市更新公共协商案例,展示了该框架的实际应用。

本文仅就一个案例进行了深度讨论,但它远非孤例。实际上,公共协商设计中的分歧和冲突广泛存在于当前的协商实践中。在笔者十余年的协商咨询经历中,每次协商实践都会遇到类似的冲突,其中不乏一些因理念不合或未达成一致而使协商搁置的情况。设计团队成员有不同的背景和诉求,对公共协商有不同的认知,对机遇和风险有不同的权衡,他们既是共同解决问题的合作方,又在如何合作解决问题、如何开展公共协商上存在分歧。协商设计中的冲突强度各异,结果也因情境和冲突管理策略而不同,有时导致合作的终止,协商项目不了了之,有

时则能形成共识,激发出更好的协商设计方案。

打开协商设计的“黑箱”,深入理解和有效管理这些冲突,对于推进我国协商民主研究和实践非常重要。国内外公共协商设计中都不乏冲突,但在我国或许更为明显。首先,协商技术本土化过程中的适应性做法导致协商工具缺乏规范标准。我国近年来强调本土协商工具创新,这当然非常值得肯定,但也导致协商工具在规范性上弱于国外已经比较成熟的协商工具(如协商式民调、共识会议等)。缺乏权威公认的方法标准,协商设计的随意性必然增大,进而产生争议空间。其次,协商委托方类型相对单一且强势。国外协商活动的发起方或资助方较为多元,包括基金会、非营利组织、报纸电台或大学等,即便由政府主导,也常意在用普通公众的力量去对抗或减轻利益集团的影响,因此相对超脱;而在中国,公共部门是更为常见的委托方,且经常是协商议题的关键当事方,他们在协商中既是运动员,又像赛会组织者,且在面对咨询方时习惯居于强势的主导和支配地位,由此设计冲突更为多发。第三,协商文化的缺失。与发达国家相比,国内的协商实践还处于探索的早期,协商文化并不普及。例如,美国成年人中至少有四分之一参加过正式的协商,<sup>[36]</sup>中国显然还未达到这个水平。在中国,普通公众代表很难参与到协商活动的前期设计中来,只能靠咨询方和政府委托方协调,而一些公共部门对协商的理解也有待深入,双方观念迥异,产生冲突的可能性也会更高。由此,在中国推进协商民主建设的进程中,协商设计中的问题和冲突可能更值得引起关注。在强调发展中国公共管理自主知识体系的当下,<sup>[37]</sup>本文的研究或可添砖加瓦。

最后,本文的边际贡献可能超越公共协商。鉴于所有公众参与活动都或多或少地涉及幕后的冲突,在此意义上,本研究的理论框架或可推广到更广泛的协作治理场景中。

#### [参考文献]

- [1][25][34] 李亚. 协商式政策分析[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2022.
- [2] 王路昊, 刘宣, 赵冠华. 差异性如何得到保护: 城市空间治理中的“共存”逻辑[J]. 中国行政管理

理, 2024 (10).

- [3] Bächtiger A, Dryzek J S, Mansbridge J, et al. Deliberative Democracy: An Introduction. // Bächtiger A, Dryzek J S, Mansbridge J, et al. (eds.). *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2018: 1-33.
- [4] Parkinson J, Mansbridge J. *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the large scale*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- [5][36] Lee C W. *Do-It-Yourself Democracy: The Rise of the Public Engagement Industry*. New York: Oxford University Press, 2015.
- [6] OECD. *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*. Paris: OECD Publishing, 2020: 84.
- [7] 谈火生, 霍伟岸, 何包钢. 协商民主的技术[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2014.
- [8] Cooper E, Graham S. Organizing Deliberation: The Perspectives of Professional Participation Practitioners in Britain and Germany. *Journal of Public Deliberation*, 2012, 8 (1): Article 3.
- [9] Escobar O. Scripting Deliberative Policy-making: Dramaturgic Policy Analysis and Engagement Know-How. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 2015, 17 (3): 269-285.
- [10] Moore A. Following from the Front: Theorizing Deliberative Facilitation. *Critical Policy Studies*, 2012, 6 (2): 146-162.
- [11] He B, Wagenaar H. Authoritarian Deliberation Revisited. *Japanese Journal of Political Science*, 2018, 19: 622-629.
- [12] Lukensmeyer C J, Torres L H. *Public Deliberation: A Manager's Guide to Citizen Engagement*. Washington, DC: IBM Center for the Business of Government, 2006.
- [13] Pedersen K H, Johannsen L. Where and How you Sit: How Civil Servants View Citizens' Participation. *Administration & Society*, 2016, 48 (1): 104-129.
- [14] 聂伟. 党委干部协商民主认知对协商实践及效果评价的影响——基于地方官员问卷调查结

- 果的分析[J]. 经济社会体制比较, 2016 (5).
- [15][26] 吴晓林, 谢伊云. 在民主与稳定之间: 地方政府官员的决策性协商观——基于 814 名政府官员的问卷分析[J]. 探索, 2017 (5).
- [16][27] 林雪霏, 周敏慧, 傅佳莎. 官僚体制与协商民主建设——基于中国地方官员协商民主认知的实证研究[J]. 公共行政评论, 2019 (1).
- [17] 张等文, 陶芭朵. 基层干部协商式决策偏好的影响因素——基于全国 16 省份 36 市基层干部的问卷调查分析[J]. 上海行政学院学报, 2021 (1).
- [18] Hendriks C M. Participatory Storylines and Their Influence on Deliberative Forums. *Policy Sciences*, 2005, 38: 1-20.
- [19][美] 戴维·L. 韦默, [加] 艾丹·R. 维宁. 政策分析——理论与实践[M]. 戴星翼, 董骁, 张宏艳, 译. 上海: 上海译文出版社, 2003.
- [20] Susskind L. Twenty-five Years Ago and Twenty-five Years from Now: The Future of Public Dispute Resolution. *Negotiation Journal*, 2009, 25 (4): 551-557.
- [21] Kriesberg L. The Evolution of Conflict Resolution. // Bercovitch J, Kremenjuk V, Zartman W I. (eds.). *The Sage Handbook of Conflict Resolution*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2009: 15-32.
- [22] 李亚. 中国的公共冲突及其解决: 现状、问题与方向[J]. 中国行政管理, 2012 (2).
- [23] Carpenter S, Kennedy W J D. *Managing Public Disputes: A Practical Guide to Handling Conflict and Reaching Agreement*. San Francisco: Jossey-Bass, 1988: 87.
- [24][33] Jeong H. *Understanding Conflict and Conflict Analysis*. London: Sage, 2008.
- [28][31][美] 欧文·戈夫曼. 日常生活中的自我呈现[M]. 冯钢译. 北京: 北京大学出版社, 2022.
- [29][美] 斯蒂芬·希尔加德纳. 在科学的舞台上: 作为公共戏剧的专家咨询[M]. 赵延东译. 上海: 上海交通大学出版社, 2015.
- [30] 韩志明, 刘羽晞. “前台”与“后台”的协同合作——基层政府解决“棘手问题”的行动策略[J]. 中国行政管理, 2024 (4).
- [32] Morley L. Hidden Transcripts: The Micropolitics of Gender in Commonwealth Universities. *Women's Studies International Forum*, 2006, 29 (6): 543-551.
- [35] 王锡锌, 章永乐. 专家、大众与知识的运用——行政规则制定过程的一个分析框架[J]. 中国社会科学, 2003 (3).
- [37] 李宝荣. 探索研究中国公共管理自主知识体系[J]. 中国行政管理, 2025 (1).

(责任编辑 方 晋)

## Behind the Scenes: Conflicts and Conflict Management in Public Deliberation Design

Li Ya Wang Huan

**[Abstract]** Public deliberation is an important tool of governance. In the process of deliberation design, there are often conflicts within the design team, especially between the client and the consultant. Examining what happens behind the scenes, understanding and properly managing these conflicts are important for improving the quality of public deliberation. Based on conflict resolution theory, a framework of conflict analysis and management is proposed, including parties, causes, disputed issues, modes and results of conflict management. Four typical conflict parties are painted: ideal explorer, realistic promoter, prudent realist and prudent promoter. They often have disputes on defining deliberation topics, selecting participants, deciding duration and procedures of meeting, handling the process, and providing information. Dramaturgical theory is used to explain the occurrence of such conflicts. Cooperating through deliberating is the best way to resolve the conflicts behind the scenes. A case of an urban renewal deliberation project is used to demonstrate the application of the framework. Finally, six recommendations for understanding and managing conflicts in public deliberation design are proposed to serve deliberative governance practice.

**[Keywords]** public deliberation, deliberation design, conflict management, dramaturgical theory

**[Authors]** Li Ya is Professor at the School of Public Administration, Beihang University; Wang Huan is Ph.D. Candidate at the School of Public Administration, Beihang University. Beijing 100191