

中国公共冲突的化解和治理之道

——评《创造性地解决公共冲突》

李婷婷 何鉴孜*

李亚 (2015). 创造性地解决公共冲突. 北京: 人民出版社. 共 220 页.

一、引言

当今社会生活中,围绕价格决策、环境治理、民生议题等的纷争和冲突层见叠出。这些在公共管理、政策制定和执行过程中出现的冲突,或是其他涉及公共事务、资源的分配和使用的冲突,都属于公共冲突(常健等,2012;李亚,2012)。公共冲突解决以冲突、特别是公共领域的冲突为研究对象,为认识与理解公共领域的冲突、控制与管理冲突、消除或减少冲突的破坏性后果、进而寻求有效的冲突解决方案提供理论指导与实践指南(Kovick, 2005; Susskind & McKernan, 1999)。

中国已进入了社会冲突的多发期和叠加期。新世纪以来,关注社会矛盾处理、替代性纠纷解决、群体性事件的学者越来越多,他们主要来自社会学、法学、政治学、公共管理等领域,有各自的研究视角,也取得了丰硕成果。同时,各级政府均强调社会治理创新,并将应急管理体制的建设提升到空前的高度,例如,大多数官员培训项目都有应急管理、危机管理之类的课程。但是,作为一个研究和实践领域,公共冲突解决在国内仍然新鲜。真正有意识地、系统地采纳公共冲突解决作为新的研究视角,是在2008年之后。

应对公共冲突的需求紧迫而又强劲,但了解冲突解决理念、方法和技术的官员和公众极少,相关的研究和实践则刚刚起步,公共冲突解决领域在中国的发展可谓适得其时。如何在公共冲突成为社会常态时对其进行常规化、而非应

* 通讯作者:李婷婷(lit_5070@126.com),中国民航大学人文学院,讲师;何鉴孜,美国俄亥俄州立大学政治学,博士研究生。

急式的管理？如何在利益多元化和平权化的时代，突破以往冲突控制与冲突处置的藩篱，更加尊重当事人的意愿和实现各方共赢？如何在解决冲突的同时，促进未来的和谐关系？

《创造性地解决公共冲突》一书针对上述问题给出了系统的回答。全书从三个典型案例出发，以九章的篇幅阐述了公共冲突的特征与根源、应对公共冲突的常用策略及其问题、创造性冲突解决的核心理念和基本程序、公共冲突解决的其他模式、难点与化解之道，并提示了冲突干预者与当事方需要注意的事项。

二、扎根于实践需求的理论关怀

本书的一大特色是扎根于实践需求。区别于大多以理论建构、技术分析为特色的学术著作，该书着眼于现实问题的认识与解决，以穿插案例的方式详细演示了创造性地加以解决的全过程，写作风格上也立足于让实践者与普通的大众读者“看得懂、用得上”。

具体地，该书摒弃了“概念—理论—实践/运用”的惯常著述路数，以城市社区冲突、价格决策引发的争议和环境邻避冲突等三个故事作为开篇引子。其中：“竹衣巷中的风波”真实刻画出传统民居区商业开发中的居商矛盾以及社区治理中遭遇的困境；“宁波市公交价格调整所引发的争议”折射出价格决策中的利益冲突；而“难以落址的垃圾焚烧发电厂”案例则生动描绘了环境邻避冲突引发的紧张对抗。

这三个案例都源自于当前社会矛盾比较突出的领域，类似的故事频见于报端和网络，甚至就发生在读者身边，是冲突/冲突解决研究不能回避的热点问题。如何看待这些棘手的公共冲突？是不是必须有一方做出牺牲或者各方妥协？是否有可能实现各方共赢？如果有可能，该如何操作、有无一套相对有效的程序？这些都是读者最为关心的。本书直接从现实问题入手，系统地提出一套可操作的方法，并结合上述案例详细展示如何“创造性”地解决公共冲突。重视具体的问题情境，重视对实践者的指导和帮助——该书为本土公共冲突解决的理论发展与实践提供了有价值的示范。

在面向问题解决者的同时，该书同样回应了理论研究者的需求。对于公共冲突解决的应对策略、创造性冲突解决的概念基础、技术难点和其他相关议题做了较为全面的理论梳理和讨论。尤其值得一提的是该书的附录部分：为唤起国内学者对这一新兴领域的关注，作者在附录中详细介绍了公共冲突解决的美国经验，对这一领域的源流和学科框架进行了细致梳理，介绍了该领域中代表性的研究和实践机构，并分析了近年来的热点理论问题。由此，为读者探索国

外公共冲突解决这片广阔天地提供了窗口。

三、作为新理念的创造性冲突解决

“创造性冲突解决”首先是一套新的思维理念。有别于以往回避冲突、对自身利益讳莫如深的处置方式，这套理念是以直面利益问题为起点的，主张冲突当事方围绕各自的利益诉求展开协商。

在协商中，一个关键点是正确地区分“立场”和“利益”：“立场”反映为冲突当事方表面的、初始的态度，“利益”则是隐藏在背后的根源性的诉求。基于立场的协商容易导致非此即彼的拉锯战；只有基于利益，当事方才能真正着手去考虑如何更好地满足彼此的需要（第62-65页）。举例来说，“是否限制临近居民区的商家”“价格涨还是不涨”“垃圾焚烧发电厂建还是不建”——这都是基于立场的争论。暂时放下这些既定的立场，利益相关方把“自己期待的是什么”“担心和反对的是什么”以及“自己为什么会有这样的主张或反对”考虑清楚，表达出来，在此基础上进行对话——这才是基于利益的协商。这里，作者道出了一个朴素但重要的思想：有效地解决公共冲突，就要充分认识和照顾好潜藏在冲突背后的需求。越是深入地梳理人们真实的需求，协商的空间也就越大，否则当事方难免陷入一场捍卫既定立场的零和博弈。

基于利益的协商意味着冲突解决以追求利益的“共赢”为目标。在作者看来，共赢之所以可能，是由于人们的偏好和效用存在差异以及议题的多样性和可分割性（第55-59页）。当事方意识到立场对立背后原来有着深层次的利益诉求之时，问题的关键就是如何最大程度地照顾好各方利益，而非争斗出一个高下输赢来。即便各方的确存在不可避免的利益冲突，由于各自需求的程度不同、对议题重要性的排序各异，通过协商找到“让各方都有所受益”解决方案的可能也会提升。

基于“共赢”这个最终目标，作者进一步指出用心倾听和真诚对话的重要性。显然，倾听他人和开诚布公是尊重他人的表现，有利于构建信任，从而推进协商。但其重要性还远不止如此：“倾听”即主动用进一步的追问或者回应性的反馈来获取对方心里的真实想法，这是发现对方利益诉求的必由之路；同时，“真诚”意味着主动减少协商过程中的“噪声”，把彼此的呼声传递给对方，使各方更好地把时间和精力集中到问题解决上去。实践研究表明，顺畅的交流是成功的公共协商共同的特征（Mansbridge et al., 2006）。然而，促成真诚的对话并不容易，它需要训练有素、能够适时引导当事人沟通的冲突协调人，他们的工作是冲突解决必不可少的要件。

最后，与上述理念相关联的是“创造性”思维，即摆脱既定的立场和认知，站在满足各方利益诉求的角度，尽可能地拓展解决问题的思路。很多时候，冲突之所以形成僵局，是因为当事方均认定，只有迫使对方做出让步，自己的利益才能被维护。创造性冲突解决要求当事方放弃这种思维方式，主张在探寻利益的基础上，通过发挥创造性去寻找共赢之道。一言以蔽之，创造性冲突解决其实是要实现冲突当事方由冲突状态到共同解决问题状态的模式切换。

需要认识到，创造性冲突解决对于公众和政府业已形成的思维惯性是一种挑战。它要求协商过程中各方务实、平等和相互尊重，排斥任何一方“单方面把自己的意志强加给其他方、从而获得自己期望的结果”的企图（第33页）。可以想见，对于信奉“稳定至上”、常把公共冲突当作“火苗”一般要竭力“扑灭”的某些政府部门而言，上述新思维是陌生的，看起来也似乎是有“风险”的。鉴于此，本书对当前应对公共冲突的常见策略和一些流行做法进行了深入的剖析和批判。的确，创造性冲突解决的理念在现实中生根发芽并非轻而易举，但对于政府干预者、学者和社会工作者而言，消除这种观念的落差恰恰是推动中国公共管理创新的极好切入点。

四、作为操作方法的创造性冲突解决

创造性冲突解决不仅是一套新的思维理念，更为重要的是，它为解决公共冲突提供了可操作的方法程序。无辅助的谈判、非约束性仲裁、小型审理和调解—仲裁等都是常用的冲突解决方法。在诸种方法中，协商，特别是在协调人（Facilitator）或调解人（Mediator）辅助下开展的基于利益的谈判，是最基本的冲突解决方法。本书提倡的创造性冲突解决也将这种方法作为重点。按照本书，协商会议通常经历发起会议、启动协商、有效的沟通与对话、激发创造性方案、磋商和达成协议这五个主要阶段（第83-129页）。本书第五章以竹衣巷的协商会议为例，系统地介绍了在协调人支持下的协商的组织和发起、主要程序、各环节的操作要点和注意事项。

发起协商会议的第一步是进行适当的冲突评估。评估的主要内容是对问题情境进行调研和分析，从而了解冲突的环境、涉及的相关方、有分歧的议题、各方的诉求以及此前应对冲突的种种努力和成效。当然，协调人介入冲突解决需要得到当事方的认可。

启动协商时，关键是确定协商的参加人、时限、会议安排，这都需要和冲突当事方讨论决定。特别地，协商参加人需要具备代表性或至少是某种典型性。此外，协调人还需要与协商参加人一道建立研讨协商规则，并就规则取得共识。

协商过程中，议题的确认和利益分析是创造性冲突解决的核心环节，协调人需要在这个阶段发挥积极作用。虽然从理念上区分“立场”与“利益”并不困难，但实践表明，大多数当事方对于清晰表达己方的“利益”诉求仍然存在困难，这就要求协调人引导冲突当事方通过探索性发问、概括、复述、论辩等技巧帮助各方思考和发掘自身的利益和期望。值得注意的是，在确认议题和利益的环节中，各方不仅需要充分思考己方的利益，也要思考和提示其他方的利益（第105页）。

创造性思考是缩小分歧、实现共赢的基础。它有两个关键：首先是着重于创造而不优先考虑可行性，且创造无关承诺，这是很多创造性方法所强调的；其次，从对方角度出发、为对方找到一条可以接受的出路更为重要，创造性不应局限于与己有关的议题，它鼓励各方积极思考并贡献解决他方关注议题的可能方案（第108-110页）。一般地，创造性思考需要建立在几轮协商的基础上，此时，冲突的焦点、各方的立场和利益、阻碍冲突解决的症结都已逐渐明晰，“创造性”才更有效率和指向性。

本书对共识的界定是有弹性的——只要能够促进各方缩小分歧，如原则性共识、框架性问题解决机制（未来在此之基础上继续寻求问题的解决）或是有条件的阶段性安排等都可以（第119-120页）。另外，与会者的共识必须得到场外利益相关者的广泛接受和认同。因此，在敲定框架共识之后、讨论执行细节前，参会代表有必要召开情况通报会，召集相关方进行讨论，获得对框架协议的反馈。此外，协议执行也至关重要，因此，共识框架的落实、协商后的评估以及掌握公共资源的部门的介入是关键。

五、公共冲突解决的制度意涵

本书对于中国当下的意义不仅在于其化解冲突的工具性价值，同样重要的是其所负载着的制度性意涵。贯穿全书的是这样一个清晰的逻辑：冲突源于当事方的对抗意愿，要从根本上解决冲突，就需要寻找让当事方满意的方案。而当事方的意愿，除了当事方自己之外，任何人都很难代为回答。因此，一个由利益相关方组成的旨在汇集民意、解决问题的协商机制对于公共冲突的化解是至关重要的。作者将这套逻辑概括为“协商共赢的新思维”（第186页）。

在发达国家，某种意义上，“协商共赢”已经是社会治理的常识和惯例。每年数以千计的公共协商实践在世界范围内开展，公共协商的形式被广泛应用于学区划分、土地使用、基础设施建设、商业开发、族群和解、城市治安等许多领域的争议性问题。美国更是在20世纪末就把用于协调行政立法争端的协商式

规章制度纳入到行政立法程序（李亚，2011）。此外，由公众、社会团体或是政党自主发起的协商谈判在打破政治僵局、应对治理困境方面也正在发挥着日益重要的作用。域外经验告诉我们，公共冲突解决的探索与制度化可以成为制度创新和社会治理能力提升的一个有效途径。

现今的中国，公共领域的冲突往往数量更多，也更为复杂。在法治和制度建设尚需时日的转轨期，冲突解决方法的应用空间实际上更为广阔。更重要的是，它所体现的协商共赢思维对我们未来的制度建设和政治发展有重要的帮助。

首先，协商共赢其实是一种民主责任机制。现代政府需要有效地回应来自公民的诉求。这既是民主价值的要求，也是国家运转的需要。对于权力集中、习惯于自上而下的行政控制的中国而言，面临的问题是，如何在实践中而不是仅仅在理论上为社会创造一个能与政府进行充分沟通并反馈意见的信息回路。特别对于那些与公民切身利益密切相关的公共决策，公众的意见如何才能被听到？决策部门又如何及时发现决策失当之处？又该如何对公共决策加以完善？显然，仅仅靠上级部门的纠偏是很难做到的。如果我们把每个公共冲突都视为发现社会不适反应的机会，那么，协商共赢的冲突解决模式实际上提供了一种民主责任机制，让民众的诉求有表达的渠道，民众可以有序地参与对话，并缩小分歧、凝聚各方意见，从而建立一条从参与、表达到协商再到共识的新的民主途径，有效地增强公共决策的合法性。

其次，协商共赢有助于克服政治惰性和打破僵局。缺乏行动力和恐惧变革是常见的“政治病”。面对社会争议和利益冲突，政府最不出意外的选择就是推迟决策、维持现状。这个问题是世界性的。例如，在美国，表现为两党斗争和分权制衡造成的立法僵局（Mansbridge, 2012; Fukuyama, 2014）；在今天的中国突出表现为突破既得利益、继续深化改革的艰难。怎样才能为政治发展寻找到具有合法性基础的行动力？美国前政治学协会主席曼斯布里奇（Jane Mansbridge）认为，政治协商和公民的民主参与是值得探索的方向，并强调冲突解决领域的知识积累对于政治发展的重要性（Mansbridge, 2012）。回到中国当下的情景，我们应该看到，在利益相关方或冲突当事方那里，实际上潜藏着很多可用的问题解决智慧与活力。政府未必要大包大揽、以高高在上的姿态试图“英明”地进行利益分配，然后费力地在社会中推进。相反，只要为公共参与让渡空间，建立适当的协商平台，利益相关者的动能可以被释放，僵局有望被打破，改革能够在最大限度共识的基础上前行。

六、余论

当然，协商共赢绝非政治发展和社会治理的万灵药，以共识构建为目标的

协商模式也有其适用范围。例如，对于那些涉及价值层面争议的敏感问题（如同性婚姻、民族事务），协商讨论似乎有可能让参与者走向分裂和极化（如 Mendelberg & Oleske, 2000; Wojcieszak, 2011）；在一些地方性政策制定的协商实践中，无共识约束的参与似乎要比构建共识的利益相关方对话更有利于问题的解决（van de Kerkhof, 2006）。作者对于这些“棘手的冲突”以及相应的“冲突转化”方法进行了初步讨论（第 155 - 165 页），未来需要更深入的研究。

从这个意义上讲，本书只是为协商共赢式的公共冲突解决开了一个好头。该方法的有效性，还需要更多的实证研究，关于解决本土问题的适用性，还需要更多的实践检验。此外，正如作者所言，贯彻公共冲突解决新思维，需要一批能够以新的理念和手段提供冲突解决咨询和干预的新型智库。它们不直接开出自己的问题解决药方，而是提供冲突解决方面的分析和建议，组织和协调当事方通过协商寻找共同可接受的政策出路（第 189 - 190 页）。这是本书作者当前研究重点，我们也期待看到这方面的新成果。

参考文献

- 常健等编著(2012). 公共冲突管理. 北京: 中国人民大学出版社.
- 李亚(2011). 利益博弈政策实验方法: 理论与应用. 北京: 北京大学出版社.
- 李亚(2012). 中国的公共冲突及其解决: 现状、问题与方向. 中国行政管理, 2: 16 - 21.
- 李亚(2015). 创造性地解决公共冲突. 北京: 人民出版社.
- Fukuyama, F. (2014). *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Kovick, D. (2005). *The Hewlett Foundation's Conflict Resolution Program: Twenty Years of Field - Building (1984 - 2004)*. Menlo Park, CA: Hewlett Foundation.
- Mansbridge, J. (2012). On the Importance of Getting Things Done. *PS: Political Science & Politics*, 45(1): 1 - 8.
- Mansbridge, J., Hartz - Karp, J., Amengual, M. & Gastil, J. (2006). Norms of Deliberation: An Inductive Study. *Journal of Public Deliberation*, 2(1): Article 7.
- Mendelberg, T. & Oleske, J. (2000). Race and Public Deliberation. *Political Communication*, 17(2): 169 - 191.
- Susskind, L. & McKernan, S. (1999). The Evolution of Public Policy Dispute Resolution. *Journal of Architectural and Planning Research*, 16(2): 96 - 115.
- van de Kerkhof, M. (2006). Making a Difference: On the Constraints of Consensus Building and the Relevance of Deliberation in Stakeholder Dialogues. *Policy Sciences*, 39(3): 279 - 299.
- Wojcieszak, M. (2011). Deliberation and Attitude Polarization. *Journal of Communication*, 61: 596 - 617.