

协商式智库：理论框架与实践探索

李 亚^{*}

【摘 要】在利益多元化及政策冲突时代，政策制定需要争取各方最大限度的认同和共识。传统智库在产出“共识性”的公共政策上存在明显局限。协商式智库是一种新型的决策咨询组织，它通过组织“协商-共识”会议为政策制定的相关方提供利益表达、博弈和协调平台，并在此基础上开展政策分析，为政策共识构建提供启迪。协商式智库以协商式政策分析、公共协商和公共冲突解决为理论基础，其咨询过程及社会功能与传统智库迥异，并构成互补。作者发起的协商式政策实验室近年来开展了多项政策实践，为北京市胡同更新整治提供了成功的政策咨询，彰显了协商式智库的实践价值。协商式智库有助于弥合社会分歧，是国家治理体系的重要一环，它也是一种新型的智库，有助于丰富中国的智库体系和生态。

【关键词】协商式智库；政策冲突；公共协商；共识构建

一、引言

当今许多政策制定过程中，我们可以很明显地看到牵涉的相关群体之间、某些群体与政府部门之间存在不同的考量和诉求，涉及的不同层级、不同职责的政府部门也常有各自的关注重点，这些相关方（无论是利益群体还是相关政府部门，下同）对政策的目标、方向和一些关键细节看法相异，从而导致某项政策的制定陷入争议或左右为难。这就是政策制定中的冲突，以下简称“政策冲突”。

我们先看两个典型的案例。2017年秋冬之际京津冀地区的散煤治理中，雾霾防控要求大力禁绝散煤等污染源，而民生需求特别是农村的炊事和取暖又对散煤有重要依赖，替代能源的不到位造成“气荒”更加剧了矛盾，那么如何在散煤治理中兼顾环保、民生、能源保障、成本分担等议题和各方关切？智能网联汽车的规制是又一典型案例，在道路测试和示范应用、准入和登记、使用管理、网络安全和数据保护、交通事故及责任分担等方面，相关产业和企业、地方政府、有

关主管部门、社会公众各有所求，在一些方面有明显分歧，对于如何兼顾道路交通、人身财产安全、隐私、产业高质量和可持续发展，答案并非显而易见。

实际上，政策冲突存在于各个政策制定层面以及各个政策领域。此类政策分歧或冲突中，相关方的诉求大多有一定的合理性和正当性。无论是从政策制定的合法性和公平性，还是从政策执行的顺畅性来讲，冲突的诉求必须得到严肃对待，政策制定需要争取各方最大限度的认同和共识。

针对新的政策制定需求，我国的政策制定体制也做出了一些相应地调试。近年来，在一些重大改革措施出台以及争议较大的政策的制定过程中，决策机关会“广泛而深入地”征求各部门、各地方和专家学者的意见，反复沟通协商，多轮修改政策草案，最后出台相关政策。例如在新医改政策制定、产业政策制定、五年规划编制中体现了不少协商要素，通过吸纳各主体的意见，实现某种程度的“模糊共识”“共识型决策”或“集思广益”^[1-6]。在社会政策立法过程中，权力、地位和资源不对等的参与者之间也有制度化

^{*} 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，liya2017@buaa.edu.cn。作者感谢清华大学赵静博士的讨论以及两位匿名审稿人的意见。

的协商和领导间的私人沟通协调^[7]，有利于促进政策共识。

前述学者们关注的是决策系统的协商制度化，而本文则聚焦于政策咨询和智库层面。这有两个原因。首先，相比于政策制定系统的改造，政策咨询层面的切入更为容易、更易于操作，决策者也会少很多顾忌；其次也是更重要的是，我国尽管有着多样的群体利益或诉求，但决策体系并非多元，而是强调集中统一的领导与决策，在此背景下，化解政策冲突不能只依赖相关方或明或暗地争斗和讨价还价，而更多地需要决策者深入地认识并明智地处理政策冲突、寻求政策共识。然而这对政策制定者而言绝非易事，其难度和复杂性也并非决策者可以单独驾驭，他们需要得到相应的支持。这就使得智库在其中可以大有所为。

然而传统的智库在政策冲突的场景下有其局限性。传统的智库试图通过政策专家的调研和分析直接产出政策建议或政策知识。当政策制定在多元利益环境下进行、特别是面临明显的政策冲突之时，如何协调各方诉求和利益就成为政策制定的关键。那种基于给定的决策目标及标准试图寻求所谓最优或次优决策的政策分析模式就有很大的局限性。

本文将系统阐述笔者在十余年研究和实践的基础上提出的协商式智库的概念和设想，并提出一个理论框架。文章讨论并回答以下问题：在利益多元化及政策冲突时代，政策分析和智库建设需要做出何种回应？协商式智库是什么？在应对政策冲突和支持共识构建时有何价值？这种新型智库的咨询机制是怎样的？在实践中是否可行？

二、传统智库的咨询模式及其局限

关于智库有多种定义^[8-9]，其内涵和外延有所不同，不同国家的智库也有较大的区别^[10]。本文对智库采用相对狭义的界定^①——智库（或思想库）是一类专业的政策咨询组织，直接产出面向政策实践的研究、分析和政策建议，能够使政策制定者和公众做出更好的政策决策或相关决定^[11]⁸。我国的智库在改革和政策过程发挥了较

大的作用^[12]。特别是党的十八大以来中央高度重视智库建设，党的十八届三中全会明确提出“加强中国特色新型智库建设，建立健全决策咨询制度”，智库研究和建设更加繁荣^[13-16]，智库在国家治理体系中的作用更显突出。

尽管目前智库在服务层级、政策领域、单位性质、影响力高低等方面差异较大，但其咨询范式大体是一致的，即通过专家研究直接产出政策建议或政策知识。典型的智库工作模式体现为：智库接受委托课题或自行启动研究项目，由政策研究者和相关领域的专家组成联合项目组；然后项目组通过大量的信息收集、实地考察、听取相关部门和有关专家的意见，形成政策方案，并进行政策方案的分析、评估、优化；最后项目组向决策部门提交政策建议。这些智库，我们姑且称之为传统智库。国内外关于智库的研究取得了丰硕成果，限于篇幅这里不再一一列举，但目前的智库研究基本上都认同传统智库的工作模式和决策咨询理念，罕见对其政策分析范式的质疑。

涉及不同的利益、诉求等价值层面的政策问题时，传统智库有三种应对模式。第一种模式是价值中立模式。这种模式以逻辑实证主义为哲学指导，将政策分析视为专业活动，强调技术理性，主要通过经济学、系统分析方法来提高政策效率。按照该模式，政策专家的功能定位于提供信息和专业知识，着力于科学分析（如需求分析、预测、方案评估与比较）和专业判断，将价值判断和政治决策留给决策者^[17]。这样，在政策制定受困于严重的政策冲突之时，政策制定者在专业知识方面得到了技术性支持，但在公众诉求和利益相关层面，却不得不独自面对复杂的利益纷争。政策制定者可能通过座谈会、听证会、公开征求意见等收集各方看法，但面对复杂的公共参与，分散的、冲突的甚至相悖的利益诉求，众说纷纭的观点和论据时，政策制定者往往无计可施。也就是说，在特别需要辅助的环节，决策者反而得不到有力的支持，从协调各方利益的角度看，智库是缺位的。

第二种模式是委托价值设定。政策专家或智库秉承委托方的价值设定来权衡政策冲突，并依

① 本文的智库仅突出强调其政策咨询功能，即直接面向政策实践、为政策制定者提供咨询的智库，不包括宽泛的政策研究组织以及单纯的公众教育组织。

此对各方的诉求和利益进行取舍。政策专家或智库虽然通过调研去收集各方意见，但此类调研有其局限性，一般不能囊括其完整的偏好、逻辑和论证。再加上针对各方意见的研究并不是政策专家分析的重点，仍只是作为科学分析框架的补充。对各方观点的吸纳体现对政策建议的技术性调整，不会改变先前的价值设定，政策分析的重点仍是既定政策目标下的科学性和可行性。在此基础上开展的政策分析，由于已经先入为主，同样难以就如何更好地化解政策冲突和寻求共识提供更多新见解。

第三种模式称之为主观价值判断模式。此时，政策专家不仅对政策议题做技术分析，也进行价值分析和判断。也就是说，政策专家和智库针对利益相关者开展调研，在综合权衡之下基于专家自己主观的价值天平，为决策者提供政策建议。如此价值判断不可避免地充斥主观性。换句话讲，政策分析师常常用知识优势去解释价值冲突，主观地开出自己的“药方”，这就产生了“专家越位”或“专家暴政”的风险^[18]，因为他们在价值判断上并无优势，其见解也得不到社会各方的认可。

总之，传统智库并非为政策冲突而设计和存在，它更多地针对政策制定的科学性问题，并非关注其民主性、公平性、可接受性。各方的诉求和争端要么被归于政治决策范畴，排除在分析之外，要么就是基于委托方价值标准或政策专家的判断进行主观取舍。据此做出的决策恐怕难以被相对方心悦诚服地接受。

我们经常可以看到，某政策建议或改革方案在媒体曝光后，舆论哗然，尽管有关部门信心满满，专家们雄辩滔滔，但公众并不买账，因为它违背了某些群体显而易见、有时又非常合理的利益诉求。此时，参与政策论证的专家常常被讥讽为“不靠谱”或“砖家”，或被指责是部门的“传声筒”，或被指责为强势利益集团的“代言人”。而政策专家们往往感到委屈，他们觉得自己的结论是建立在专业知识以及科学分析基础上的。如此一来，政策专家和公众之间常常关系紧张，政策争议依然得不到好的解决。

传统智库的专家以专业知识和理性分析为主，而专业知识和理性分析在产出“共识性”的

公共政策上存在局限性，这与现今多元化利益格局的政策制定情境不相匹配。因此，在冲突非常明显的政策场景下，传统的智库工作模式显得有些无能为力。虽然有学者指出“智库还可以在不同利益和价值观念有冲突的情况下成为理性政策辨析的公共平台……把对立博弈转变成为不同利益和不同价值观念的沟通与妥协”^[14]，但如何提炼为相应的智库理论，总结及拓展新的智库模式，却未见相关的探索。

三、协商式智库及其咨询机制

本部分先分析政策共识构建的难点，然后介绍协商式智库的基本思路和理论基础，看其如何帮助克服这些困难，然后讨论协商式智库的咨询过程和社会功能。

（一）政策共识构建的难点

政策冲突及其化解具有高度的复杂性，政策共识也远非显而易见。对于政策制定者而言，化解政策冲突、寻求政策共识有以下几个前提，但它们都存在一定的困难。

第一，需要全面梳理有争议的议题以及各方利益和诉求。政策冲突涉及的议题往往复杂，议题牵涉到诸多领域。由此，政策冲突的解决覆盖多方利益、跨越多个政府部门，他们各自代表局部利益或者某一方面的公共利益，或者反映了某种独特的政策视角。现实中，这些利益和诉求是通过不同渠道表达的，难以汇总，且各相关方的能力和资源不均衡，有些群体、特别是弱势群体缺乏主张自身利益和诉求的渠道和能力。

第二，需要获取并辨识各方的论证逻辑和论据。无论是公开征求意见还是分别调研各方的看法，决策者都会面临纷乱的利益和诉求差异以及各方经常相互矛盾的论据——不少观点看似皆有道理却又不乏矛盾之处。各方都有自己的诉求，观点相互冲突，都经常选择性地使用论据，论据还可能被其利益所扭曲。决策者眼前千头万绪，却无力进行系统地梳理、分析和辨识，决断时左右为难。

第三，各方沟通和对话的困难。无论是梳理争议的诉求还是辨识其论证逻辑和数据，政策制定者不能只听取一家之言，也不能只是分别去听

取意见,各方的看法和见解需要碰撞和彼此质证,这就需要相关方的直接交流和对话。此外,解决政策争议仅靠自上而下的安排是不够的,需要各方某种程度的认识转变,加强相互理解、增进社会学习,这同样需要沟通和对话。然而,社会上往往缺乏制度化的沟通与对话平台。

第四,常常需要面对高度的专业和技术复杂性。政策冲突还常常困扰于专业上的复杂性和科学上的争议。以散煤治理的政策冲突为例,某地区的散煤用量到底有多少,散煤到底带来多少污染,各类替代措施(如洁净煤、气代煤、电代煤)的技术可能性如何、成本多高,散煤是否可以转化为洁净煤等,都是讨论中难以回避的问题,本身又具有很强的专业性,甚至在专业领域也有针锋相对的看法和解读。由于常常出现专业知识和利益交织在一起的现象,使得专家的介入还可能面临相关方的质疑。

第五,怎样缩小分歧,如何协调各方利益。面临复杂的利益格局和政策冲突,无论是决策者还是当事方都希望在总体的政策目标下,尽可能地寻求各方可接受的和公平的政策,尽力寻求各方的共赢。然而大家各持己见,利益分歧,如何回应各方的合理关切、缩小分歧、扩大共识、形成共赢,是个艰巨的挑战。

第六,如何做到在政策冲突中有所作为,实现决策者的政策目标。我们希望达成的政策共识,不应当是“和稀泥”,政策应该能够解决决策者关注的问题,而不是无所作为、不了了之。在协调各方利益的同时,还应当有助于实现决策者的主要政策目标。

上述各个难点涉及群体层面的沟通对话、利益辨识、证据梳理、技术支持、寻求共识,由此带来一系列复杂的组织、协调和研究工作,这样的支持决非个别专家可为,也非传统智库所长,这就需要新型的专业组织——协商式智库的支持。

(二) 协商式智库的基本思路和理论基础

笔者在先前的研究中提出了协商式智库的概念^[19-20]。协商式智库是一种新型的决策咨询组织。与政策专家通过调研和分析直接给出政策建议的传统智库模式迥然不同,它转变了政策分析的定位,为政策制定的相关方提供利益表达、博弈和协调平台,支持相关各方直接、充

分、真诚、深入地协商,促进对深层次议题和利益的发掘和认识,组织相关方研讨在事实、证据和技术层面存在的争议,发挥各方的创造性,探索促进相关方共赢或至少缩小分歧的政策方案,最大限度地寻求问题解决的共识,并在此基础上开展政策分析,为冲突情景中的政策制定提供启迪。

不同于一些西方国家各方利益在社会中直接博弈的体制,协商式智库有利于强化决策者的中心地位,它更像架设在多元利益诉求和集中统一决策之间的桥梁,收集、吸纳各方诉求,提供以共识为导向的分析,并提供给政策制定者,为其做出明智、公平的决策提供支持。之所以仍属于智库的范畴,是因为此类组织仍以产出直接服务于决策的政策建议为己任,只不过政策建议并非源自于智库内专家的直接研究,而是相关方以智库平台为依托进行互动、开展协商并寻求共识,政策分析人员在该过程观察和分析之后产生的。这种相关方认可并接受的共识,以及以其为基础的政策建议,有着更好的公平性和可接受性,对于面临明显分歧和冲突的政策问题有更大的参考价值。

作为协商式决策咨询体系的关键一环,协商式智库包括两个核心组件:“协商-共识”支持平台以及在此基础上开展的协商式政策分析(见图1)。其基本思路是:(1)通过由智库组织的“协商-共识”会议来发起相关方之间的参与、对话、协商,运用冲突解决方法和技术辅助各方寻求共识,协商式智库为“协商-共识”架设平台,并提供必要的过程协调和专业支持;(2)智库围绕“协商-共识”过程开展协商式政策分析,重点分析政策冲突以及各方通过协商互动如何化解分歧和达成共识,并将此发现提供给决策者,辅助其做出公平而又明智的决策。

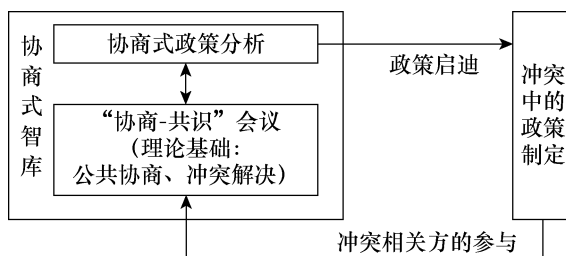


图1 协商式决策咨询体系

在理论上，协商式智库采用的是协商式政策分析（deliberative policy analysis）模式，而“协商-共识”会议则分别以公共协商（public deliberation）和公共冲突解决（public dispute resolution）为基础。为了更好地解释协商式智库的思路，这里首先对这三个理论基础进行简要介绍。

先看协商式政策分析。传统的政策分析在实践中呈现出与政策决策情境相分离的技术取向，偏重专家判断，将平衡各方诉求的难题留给决策者，即强调政策的科学性，而相对忽视政策制定的民主性和公平性。20世纪后期，这种政策分析模式遭遇愈来愈多的质疑和挑战^[21-25]。作为回应，参与式政策分析、解释式政策分析、协商式政策分析等后实证主义政策分析理论相继提出，形成了近20年来政策分析的论辩转向^[21]。

21世纪之初，Hajer和Wagenaar提出协商式政策分析的思路^[26]。协商式政策分析强调将政策分析与公共协商有效结合，试图对政策分析师在政策过程中的角色和作用进行重新定位，直接面对价值和利益分歧，以顺应公共参与时代的要求，为政策制定提供新见解。过去的十多年，学者们沿此路径进行了探讨，对其理念和方法进行了深入阐释^[20, 27-29]，并在不同国家开展了一些实践^[30-32]①。

协商式政策分析恰好迎合了应对政策冲突的需求。与传统政策分析相比，协商式政策分析有不同的政策分析理念、视角和侧重点^[33]。首先，它不再回避利益和价值问题，强调尊重和承认利益相关者对政策的不同解读，置之于现实情境中去分析和判断，并将其作为政策分析的核心工作。其次，它强调从利益相关者处获取政策分析所需的本地知识（local knowledge），包括对问题情境的感受、利益关切和诉求、关键论据等，这就需要政策分析与各方参与的紧密集成。最后，它将利益相关者之间的对话、论辩、共识探

讨视为主要分析单元，希望在此基础上为政策制定者寻求政策问题的解决，特别是寻求共识提供支持。

协商式政策分析依托“协商-共识”会议开展，而“协商”和“共识”则分别以公共协商和冲突解决的理论与方法为基础。对于前者，很多同行学者并不陌生。公共协商或协商民主是指公民通过自由而平等的对话、审议、讨论来参与公共决策和政治生活^[34]②，20世纪90年代以来，国外学者在民主理论^[35]、实践探索及制度化^[36]、协商工具^[37-39]、协商系统^[40]等方面开展了广泛探索。20世纪末，协商民主被引入中国，开展了大量研究和具有中国特色的实践^[41-45]，发展了一批本土化协商工具，如民主恳谈会、社会协商对话会、社区议事厅等。公共协商可以存在于多个层面，国家制度、公共领域和特设论坛^[46]。协商式智库一般采用的是依托由智库组织的特设论坛所开展的公共协商，而具体的协商工具则可根据情况灵活选用或创设。公共协商是更为深度的参与，强调参与者的互动交流和深度对话，此外由专家提供背景材料的专业解读或作为专家证人，使参与者就相关议题获得更为深入的见解。公共协商还有利于参与者的学习，在审慎讨论和对话的基础上，参与者对问题的认识往往发生转变，变得更为成熟和理性。从这种意义上讲，公共协商本身就有利于加深理解、管理社会冲突。

再看公共冲突解决。公共冲突解决具有双重含义，它既代表一个交叉领域，又指特定的理念和程序。作为一个交叉领域，它以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、寻求有效的冲突解决方案提供理论指导与实践指南。政策冲突是其重要关注点。自20世纪80年代以来公共冲突解决兴起^[47-48]，在环境争端协商、土地资源利用、协商式规章制度等领域进行了广泛研究和实

① 协商式政策分析取得了一定的理论进展，然而其方法的可操作性不强，在实践中如何落地仍是短板，协商式智库可视为开展协商式政策分析的组织载体和实践模式，这是先前未曾得到关注的研究主题。

② 协商民主和公共协商的区别是，前者侧重民主理论和制度层面，公共协商侧重工具和技术层面，由于协商式智库倡导的是智库平台上的协商，此处我们用“公共协商”。

践^[49-51]。近年来公共冲突解决在中国也发展迅速,开展了一系列研究与实践^[52-53]。公共冲突解决已有一套成熟的理念:各方以共赢为目标,尽可能地去寻求和扩大共识;尊重各方的合理诉求,开展基于利益的谈判;通过激发创造性思考来满足各方诉求、寻求共识;专业人员对冲突解决过程提供管理和辅助^[54]。运用公共冲突解决的理念和程序,能够大大提升当事方实现共赢的可能性。

协商式智库的一个创新是将冲突解决与公共协商集成进来,用于促进共识形成。公共协商本身并没有共识的要求,多数公共协商工具也没有相应地设计。尽管参与者在协商中对问题有了新的更深的认识,但也容易产生“清谈”“议而不决”的困扰。有学者倡导将协商民主和冲突解决相衔接^[55],但在实践层面却少有人探索。而冲突情景下的政策制定并不能止于空谈,需要做出决策,而理想的情况下,决策最好基于某种程度的共识。当然,通过冲突解决过程去寻求共识并不意味着共识一定可以达成,但这一努力至关重要,无论结果如何,协商式政策分析都能以此为指引提出政策建议——如果有较好的共识或部分共识,就可据此提出更能为各方所接受、更具可持续性和可执行性的政策方案;如果共识寥寥、分歧依旧,这一环节也能让决策者和相关各方更深刻地意识到问题解决的难点和棘手之处,使他们对政策困境有更为切实的认识,这在现实中也并不无价值。

(三) 协商式智库的咨询过程

如前所述,协商式智库适合存在明显冲突、决策者左右为难的政策制定情景。它的工作模式与传统智库存在显著区别,在开展政策咨询时主要包括四个阶段(见图2)。

1. 政策调研和政策冲突分析

协商式智库的介入始于政策调研,在此基础上更进一步开展冲突分析。冲突分析可基于某种

分析框架进行^[56-57],重点是了解政策制定所牵涉的主要冲突和争议、冲突当事方、各方的观点诉求(价值、利益、立场、论据等),政策制定者面临的主要困扰,即政策分析的需求。

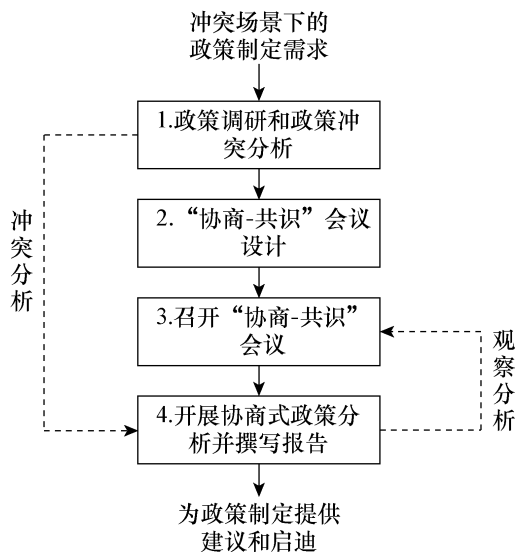


图2 协商式智库的咨询过程

2. “协商-共识”会议设计

根据前述的调研和冲突分析,协商式智库需要设计“协商-共识”会议,包括参与人员、会议的形式、流程等。与其他公共协商过程相比,“协商-共识”会议有两个特点。一是规模有限,不同于可能有数百人参加的21世纪城镇会议和协商式民调,“协商-共识”会议来自冲突相关方的参与者一般从十余人到几十人,包括来自相关利益群体与政府部门的人士^①,这样既能覆盖主要的冲突相关方又兼顾协商效率,另外有部分中立的领域专家参加,他们涉及政策议题相关领域,为会议提供必要的专业知识和分析。二是参加者既可以是冲突相关方的授权代表,由相关方指派(来自政府部门或组织性较强的相关群体时),也可以是“典型的”参加人,由委托方或协商式智库邀请。后一情况一般针对弱组织或无

^① 政府决策部门也可以参加“协商-共识”会议,将其政策意图和设想带入会议,并根据宏观的政策背景设定讨论边界,因此政策制定者的政策意图不会在“协商-共识”中缺席。

组织的群体或者难以有授权代表的参与，所谓“典型的”参加人，即不要求其是通过某种合法化程序授权或抽样选取的代表，而是只要求参加人与其背后的人群有一致的诉求、利益、逻辑即可，这样就能够将相关利益和诉求带入会议。如此弱化了对参与人的要求，避免了较大规模的社会动员和参与，更符合我国国情^①。

“协商-共识”会议具体的形式和过程可以灵活、简化，甚至可在传统的座谈会基础上改造，只需体现公共协商和冲突解决的基本理念：参加人覆盖主要的冲突相关方，主要的诉求和利益不能缺席；安排有利益表达、沟通和深入讨论等环节；有领域专家的支持，提供必要的专业知识；协商之后一定要有共识过程（至于有无共识结果则顺其自然）——本着冲突解决的理念，寻求在尊重各方合法利益的基础上通过创造性思考来扩大共识。

3. 召开“协商-共识”会议

“协商-共识”会议由协商式智库来设计、组织和支持。协商式智库主导设计使得“协商-共识”能够更好地反映政策冲突情境、具有包容性，便于其“输出”能回应政策制定者的决策需求。

会议由协商式智库来组织，是指发起会议、邀请参与以及将之付诸实施。会议过程至少包括表达看法、深入协商（交换看法及质疑、探讨）以及共识构建^[58]等环节。鉴于该过程的复杂性和讨论的深入性，会议一般需要多个回合举行，比如利用几个半天。

协商式智库也要为这一复杂的过程提供支持。其支持包括三个方面。一是过程管理和辅助，多方的协商及共识绝非易事，协商式智库需要有协调员（facilitators）对过程实施有效的管理和支持，有一套相应的程序及技术方法，以贯彻公共协商和冲突解决的理念，促进各方沟通、对话及共识构建，管理议程并提升会议效率。二是在会议中引入领域专家支持，以应对政策冲突

涉及的专业和技术复杂性，支持与会的冲突相关方来解决事实、证据和技术层面的争议。三是协助与会者开展基于利益的谈判，寻求及扩大共识。

4. 基于“协商-共识”会议开展协商式政策分析

在开展“协商-共识”会议的同时，协商式智库安排协商式政策分析师对会议过程进行观察，分析相关发现。观察分析的内容包括：相关方有何主张，其诉求背后的利益是什么，又有什么核心论据；协商中争议聚焦何处，哪些争议是利益层面的，哪些是事实和专业层面的；对于事实和专业技术层面的问题，哪些在研讨中及领域专家的支持下得到确认，哪些需要进一步研究；各方对现有政策方案的反应如何；协商和共识过程中提出了哪些有价值或创造性的方案或建议；如果协商取得了相当共识的话，那么取得了哪些共识，在何处还存有分歧，各方是如何实现从分歧到共识的认识转变的，有哪些关键的因素促成了共识的达成；如果会议结束时僵局依旧，那么主要的制约何在，再投入何种资源或具备什么条件有可能缩小分歧。除了协商内容，观察分析也包括形式上的，如会议的哪些设计对于协商有利或者不利，会议有哪些不足之处等。

据此形成的政策分析报告是协商式智库的咨询成果。可以看出，其咨询建议不是源自政策专家的主观判断，而是来自对相关方直接协商互动的观察和分析。虽然“协商-共识”会议的发现或共识并不产生直接的政策影响，但由于带入了主要的利益关系和冲突，以及参与协商的相关方及其诉求具有典型性，相关结果对决策者仍有很大的参考价值。决策者以此为出发点制定的政策，更有可能得到相关方及社会的认可，更容易保障政策的可接受性和公平性。

在以上四个环节中，既有侧重分析的环节（1和4），也有智库组织围绕“协商-共识”会议

^① 因为“协商-共识”会议的结果并不直接作用于社会，而是通过协商式智库的采集和分析供决策者参考，决策者仍保留决定权，因此对参与者的要求可以弱化为典型参加人。只要保障相关诉求和利益在协商中在场即可，无需要求协商参与者是相关方的授权代表。如此设计更符合我国社会的组织化现实以及强调集中统一决策的政策制定要求。

的参与活动（2和3），这些分析和组织工作需要不同类型的专业人员来负责。从逻辑上讲，协商式智库需要配置三种类型的专业人员：负责组织并支持参与协商活动的专业人员；具备协调政策冲突、促进共识能力的冲突解决专家；依托“协商-共识”过程开展相应分析的协商式政策分析师。

显然，协商式智库在方法运用上也不同于传

统智库。后者常用的是经济分析、可行性分析等方法，而协商式智库更多地采用冲突分析、参与和对话、协商和共识构建、利益相关者和领域专家的联合事实调查等“软”方法。

（四）协商式智库的社会功能

针对前面提到的政策共识构建的困难，协商式智库做出了针对性的安排，具体如表1所示。

表1 协商式智库支持政策共识构建的机制

政策共识构建的难点	协商式智库的回应
全面梳理冲突议题以及各方利益和诉求	通过冲突分析以及“协商-共识”会议上各方的利益表达、对话和博弈来识别各方利益及诉求
获取并辨识各方论据	通过“协商-共识”会议上的质辩和研讨以及领域专家的专业支持来更好地审视各方论据
各方沟通和对话的困难	在现实世界缺乏沟通和对话机制的情况下，通过“协商-共识”会议为冲突相关方的代表或典型参加人提供沟通和对话的平台
需要面对高度的专业和技术复杂性	对涉及的复杂专业或技术问题，冲突相关方与领域专家进行联合研讨，提升分析的科学性
怎样缩小分歧，如何协调各方利益	“协商-共识”会议的后半段侧重冲突解决与共识构建，引导各方缩小分歧、扩大共识
在政策冲突中有所作为，实现政策目标	决策者的意图和政策目标也带入“协商-共识”会议，若有共识也意味着政策制定者的满意

综上讨论，可以进一步归纳出协商式智库与传统智库的显著区别（见表2）。协商式智库为政策冲突的相关方提供一个“协商-共识”平台，吸纳和分析各方合理诉求，并为此提供配

套的支持，最终为政策冲突的解决提供有针对性的、基于共识的政策建议，为决策者提供参考，为制定更为明智和公平的政策提供启迪（见下页图3）。

表2 协商式智库与传统智库的对比

	传统智库	协商式智库
与利益相关方的互动	分别对各方开展调研	为各方提供对话、博弈与协商的平台
利益相关方的参与	相关方单向地“被”调研	建立在协商基础上的充分参与和互动
政策分析模式	传统政策分析，偏重科学分析和定量技术的运用	协商式政策分析，聚焦利益分析
输出的咨询成果	政策专家根据专业知识和分析提供咨询报告	在各方充分对话、协商、寻求共识的基础上形成协商式政策分析报告

续表

	传统智库	协商式智库
智库的角色	直接提供政策建议	“协商-共识”过程的组织者、协调者、支持者、分析者
具体方法运用	成本效益分析、可行性分析等	冲突分析、参与和对话、协商、共识构建、联合事实调查等“软”方法

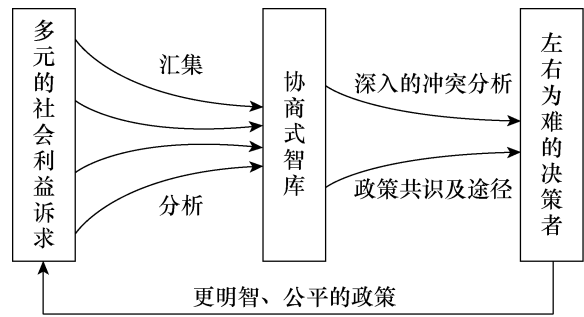


图3 协商式智库的作用

传统智库承担着理性决策外脑、边缘利益代言以及社会监督等职能^[59]，协商式智库则在协调社会利益方面发挥作用，因此拓展了智库的社会功能。协商式智库还能作为协作治理提供重要支撑。近年来协作治理引起学界和实践者的广泛关注，无论是狭义的界定^[60]还是广义的界定^[61]，协作治理都强调政府决策者和相关群体的合作与协作，以共同解决复杂的公共问题。从这种意义上讲，协商式智库是协作治理体系中的重要一环，有望成为相关方与决策者之间的桥梁。协商式智库的工作可置于重要决策之前，在冲突未发酵之时，决策者可以通过协商式智库的分析来预判冲突，预测决策可能会引致怎样的分歧和风险；在制定决策过程中，协商式智库有利于汇集和分析纷杂冲突的社会诉求，提示有助于协调多方利益的解决之策。协商式智库强调依托智库平台的可控参与，有助于避免大规模的社会参与带来的群体对抗风险。由此，协商式智库通过政策分析平台的创新来帮助解决或缓解政策冲突，成为应对政策冲突和协调社会利益的一种新途径。

四、协商式智库的实践探索

前面探讨了协商式智库的理论框架，这是一

种理想型设计，那么协商式智库在实践中是否可行？近十年，笔者发起的协商式政策实验室（Laboratory for Deliberative Policy Analysis，以下简称“实验室”）开展了一系列尝试。实验室完全按照协商式智库的模式打造，初步验证了协商式智库的可行性和有效性。接下来首先对实验室的实践进行总体性介绍，然后结合一个实例来看其在实践中如何运作。

（一）协商式政策实验室的实践情况

实验室关注社会中人的价值和利益诉求对政策制定的影响，试图发展和运用协商式政策分析，来分析和解决政策制定中各方的利益冲突。具体思路是：以实验室作为协商与共识平台，邀请利益相关者的参与，使之围绕政策制定开展利益表达、博弈和协调，必要时引入领域专家提供技术支持，研究者通过观察和分析该过程，开展协商式政策分析，为困扰于政策冲突的政策制定者和利益相关方寻求共识提供启迪。不难看出，实验室的咨询过程和组织方式完全遵循了协商式智库的理论模型。

实验室集学术研究、咨询和培训于一体，接下来我们仅聚焦其咨询实践。按照政策领域来分，实验室的主要咨询领域有三个，城市治理、环境治理以及新兴技术规制。一方面，如本文引言所讨论的，这些领域都存在较明显的政策冲突；另一方面，实验室对这些领域也较有兴趣，有开展咨询的资源 and 渠道。近几年，实验室运用协商方法，分别围绕胡同停车管理^[62]、老旧小区加装电梯^[63]、京津冀散煤治理^[64]、无人机规制^[65]和智能网联汽车规制等政策议题开展研究或咨询。

在咨询形式上，实验室有相关方委托和自行发起两种方式。前者多是困扰于政策冲突的政府决策者来委托，比如下文介绍的胡同更新整治案

例。自行发起则是指我们就社会上的热点政策问题自主开展研究,理想的情况是将研究结果反馈给决策部门,以取得社会效益。例如2021年初,深圳市人大常委会利用特区立法先试权开展《深圳市经济特区智能网联汽车管理条例》的立法,实验室就智能网联汽车的规制开展同步研究,特别是邀请来自相关企业的管理人员、普通公众、技术研发人员等12人开展协商,形成了7条反映了参与者共识的立法建议,实验室将分析报告反馈给立法部门,并与条例起草者进行后续交流,就其征求意见稿的完善提供利益协调方面的建议。

在技术途径上,实验室有利益相关方直接协商和协商式角色模拟两种方式。前者是标准的咨询方式,尤其是在政府决策者委托咨询的情况下,我们有条件邀请相关方直接参与“协商-共识”过程,后者是笔者提出并发展的一种替代式的实践模式,特别适合重要的相关方不能或不愿参与协商,但实验室有条件开展调研的情况。协商式角色模拟是指受邀的参与者通过角色扮演的方式在较为逼真的设定场景中模拟复杂政策冲突的互动和问题解决,政策分析师对此过程观察分析,从而为现实世界的政策制定提供启迪^[64]。此类模拟若能精心调研、设计剧本,可以产生有价值的、共识导向的政策建议。例如,在京津冀散煤治理中相关政府部门愿意接受深入访谈但婉拒了参与协商,我们就通过40人次的全方位访谈,开发了两万字的高度逼真的模拟剧情,设定了9个角色,通过深度协商和共识来研究如何在环保的大前提下更好地兼顾民生诉求,得到了若干新思路、新建议,其中的三组建议在后续评估中得到环保官员和普通村民的肯定^[64]。

实验室有三种途径来评估咨询实践的有效性。第一,若项目由政府决策者委托,决策者原先左右为难、困扰不已,但采纳了协商式智库的共识导向的政策分析和建议之后,后续政策稳妥推进,没有再出现明显的抱怨或者争端,这就大概率地表明政策咨询是成功的、有效的,下文的胡同更新政策案例就是这种情况。第二,如果政策咨询没有委托方,由协商式智库自行发起,那

么我们将邀请不同相关方来阅读咨询报告(一般是其简化版或通俗版),然后通过问卷或访谈评估其对政策建议的满意度,来衡量政策分析是否反映了相关方的共识,能够让各方满意。前文提到的散煤治理案例就是采用这种办法。第三,长时段地考察协商式智库的多项实践,如果大都能达到前面两点所述效果,这就能更有力地说明协商式智库的作用和成效。实验室开展的十多项形式多样、跨越多个领域的实践表明,协商式智库的理论模型和工作模式是可行的,其咨询是有效的。

值得说明的是,实验室的咨询已经不限于国内。2021年欧盟的泛欧组织VOLT Europa以协商的方式修订其宣言(manifesto),其新宣言起草和分析小组(editorial and analytic department, EAD)完整地采用了笔者2019年发表的协商式政策分析框架^[20]。EAD按照协商式智库的模式开展工作——设计协商过程,开展观察分析,形成分析报告,作为起草新宣言的基础,然后提交决策机构通过。其“协商-共识”过程始于20个国家分部会议,从中发现冲突和分歧,然后分析小组将这些分歧作为协商会议的主题,协商-共识以公民会议(members' assembly)的形式举行,由随机分层抽样产生的50位成员参加,先后召开六轮会议,会议通过Zoom和Miro以在线协商的形式举行,协商过程历时两个月。目前六轮会议已经结束,分析进入最后阶段。笔者作为受邀顾问全程指导了EAD的协商式政策分析工作,为其团队提供了培训,并与欧洲的协商民主专家一起指导了协商过程的设计。该项目中EAD完全可以被视为协商式智库,他们采用了本实验室的全套过程、分析模板和表格,笔者将对此另文介绍。

(二) 在胡同更新整治中的实践

长期以来,北京市的胡同区域在城市风貌、居住环境上欠账甚多。胡同内居住密度高、住户混杂,很多四合院的院落空间被违建侵蚀殆尽、只剩狭窄过道,院落中缺乏卫生间等基本的生活设施。近几年,北京市落实习近平总书记指示以及中央关于加强首都城市治理的工作部署,将旧城的疏解腾退和更新整治作为一项核心工作。所

谓疏解腾退，是指在自愿的基础上，居民通过置换或货币化补偿的方式迁离中心城区，降低人口密度，为改善中心城区居住环境提供前提。而更新整治则是在疏解腾退的基础上，以政府为主导，在居民配合和支持下，通过改善胡同公共空间、拆除违章建筑、恢复和增强院落功能，从整体上提升旧城区的居住环境和风貌，提升留住居民的生活质量。

2019年Y胡同被列为北京市更新整治的工作试点。该胡同位于北京市A区J街道，全长340多米，共有38个平房院落，通过疏解腾退已有约1/3原居民迁出。按照市、区部署，试点胡同根据院落的腾退状态有不同的后续更新方案：个别腾空的院落主要用于补足社区欠缺的公共服务功能；腾退较多的院落拟打造为共生院，设想引入一些符合胡同定位的特色项目（如艺术家工作室），和原住民和谐共生；多数居民留住的院落则利用腾退面积或新加的功能模块补足厨卫功能，改善留住居民的居住条件，同时保护古城风貌，所需资金大部分由政府承担。

不出所料，Y胡同更新整治过程中出现了一些矛盾和难点，例如在重塑胡同和院落风貌时如何获得居民的理解与支持，如何在改善胡同环境、拆除院落违章建筑的同时兼顾留住居民的生活需求，以及利用腾退空间补充哪些必要的社区公共服务。项目启动后干群关系一度非常紧张。为了更好地化解矛盾和冲突、推进更新整治工作，A区政府决定以Y胡同为试点开展公众协商，希望听取和吸纳居民的意见，在凝聚共识的基础上形成胡同和院落更新整治的行动方案。

2019年春，A区及J街道委托由协商式政策实验室与社区参与行动服务中心组成的联合团队来设计和实施Y胡同居民议事协商系列会议。联合团队作为中立的第三方介入，负责组织各方

参与、对话、协商并寻求共识，提供相应的支持，然后实验室开展政策分析并提交研究报告——这正是协商式智库的工作模式^①。

我们和委托方（他们也可视为政策制定者）进行了深入沟通，多次实地走访并进行广泛调研，在此基础上开展了冲突分析，明确了冲突议题及相关方。最终决定围绕五个有较大分歧的议题开展协商，分别是：如何利用腾空的院落更好地提供公共服务、胡同公共空间规划设计、共生院落问题、特殊产权院落的疏解腾退问题^②以及胡同环境的长效管理机制。

针对前述争议议题，在我们的设计和支持下，J街道2019年3—5月分别举行了共计五次会议（每次为期半天）。其中，前两次聚焦居住环境改善、胡同公共空间愿景、共生院落，第三次会议围绕特殊产权院落的疏解腾退，后两次会议讨论如何利用腾空院落提供公共服务。参与者分别包括：持不同观点有不同关切的胡同居民、区民政局负责人、区规划分局负责人、J街道办事处负责人、社区居委会负责人及社区工作者、胡同物业管理公司等利益相关方代表。第三次会议还包括了有不同利益诉求的特殊产权院落的居民、特殊产权单位代表。某大学建筑设计研究院的专家和社区规划师作为领域专家参加了所有会议，提供规划设计方面的专业知识和咨询。此外，A区某分管区领导全程出席了会议。我们设计了每次会议的议程和程序，并提供了会议主持、辅助共识构建等会议支持。

每次会议因为议题和规模有别（参与者从25~50人不等），议程也有所不同，这里不再详述。但除了第四次会议采用“开放空间”形式征集腾空院落提供公共服务的建议外，其他会议大体都体现了“协商-共识”的会议思路：有较为充分的对话和沟通，设有背景介绍、提问和回答、小组深入讨论、全体会议分享等环节；有领域专家介绍胡同和院落规划的有关背

① 其中，协商设计与组织工作由实验室和合作机构社区参与行动服务中心共同完成，分析工作由实验室完成。在此项目中，联合团队可以视为协商式智库。

② 可以申请自愿腾退的房屋限于北京市及各区产权。胡同区域有不少院落涉及中央单位、部队，或是单位自管产，由于产权问题的纠葛，都不在申请式腾退范围内。没有腾退出额外的空间，就给后续的更新整治带来更大的困难。此类院落的更新整治具有一定的普遍性，因此纳入协商。

景和回答问题，安排与会者赴院落现场考察，试图在对话和专业知识的基礎上理性地讨论问题；并在对话和协商后试图缩小分歧、凝聚共识（启发提出新思路、相关领导在各方共识基础上做出表态和回应）——因此也具备冲突解决的特点。

系列会议取得了积极成果，缩小了分歧和凝聚了不少共识。例如，共生院落面临较大争议，反对意见强烈，这较明显地影响了区和街道领导的态度，从积极推进转为意见明显更为审慎；原先构想的一些空间规划及院落规划（如拆违后补充的功能模块）做了重新设计；各方就腾空院落的服务功能、设施及运作机制达成一致。

会议结束后实验室提交了分析报告。虽有相关官员在场参与或观察，但报告仍能提供更全面、深入的分析和发现，能够为全区乃至全市范围的胡同更新整治提供参考。报告内容包括：

（1）胡同更新整治中主要的冲突和分歧。虽然在场的官员们对一些居民的想法和意见早有耳闻，但“协商-共识”会议的一系列深入讨论、交锋和对话在最大程度上系统全面地梳理和揭示了这些冲突和分歧，胡同更新整治中的主要矛盾和居民诉求得以明确。

（2）方案面临的各方反应。“协商-共识”会议清晰展现了各种方案和意见如何为各方所回应。某些不同看法源自信息不畅，通过改善政策沟通就会减小分歧；某些凸显了专业规划和居民本地知识的错位；有些矛盾则更难调和。后者如打造共生院问题，政府此前积极推进，但大多数居民顾虑重重，促使决策者重新反思先前的方案。

（3）可能达成的共识及学习路径。报告中总结了各方形成的共识，并特别就这些共识如何符合各方的基本利益、相关方的看法有何演进和改变进行了分析和解读。

协商式政策咨询的成果绝大部分被直接采纳，更新工程已经完工，过程中没有再发生明显的冲突，居民的满意度较高。2021年我们对该胡同居民以及社区书记的深度访谈表明，除一户

居民仍有明显不满外，其他居民均对最后的更新整治方案和成效较为满意。

在此案例中，协商式智库开展的工作紧密围绕分析和解决政策冲突，其政策咨询价值是显而易见的。首先，研究发现和分析结论明显超越Y胡同本身。Y胡同是北京市试点，“协商-共识”过程及随后的分析对冲突和争议的梳理以及对共识的探索具有相当的普适性，对A区乃至全市胡同更新整治工作的完善和推进具有启示。其次，它对利益相关方如何相向而行提供了具体的指导。对于政府方面，它启迪了如何更直接和精准地传递修缮整治意图和政策以获得公众支持，以及如何更好地把握居民的诉求，更有针对性地改善和提升社区公共服务；而对于广大居民，它也揭示了公众意见的复杂性——很多人持有与己不同的看法，启发了居民如何将自己的意见整合到政策洪流中，更好地满足自身诉求。

五、结语

当前我国社会利益格局日趋多元，政策冲突成为新常态。本文指出了传统智库在政策冲突场景下的不适应性，提出亟须发展一种针对冲突治理和共识构建的协商式智库。在此基础上文章提出了协商式智库设想，将其概念化，并对其理论基础、咨询过程及社会功能进行探讨，随后介绍了作者发起的协商式政策实验室，通过其实践情况和一个案例来展示了协商式智库的现实可行性。

在推进国家治理体系建设和治理能力现代化过程中，应对各方利益和诉求的分歧、弥合社会矛盾、化解社会冲突是一个紧迫而具有普遍性的课题。尽管本文聚焦政策场景，但协商式智库的应用其实并不局限于为政策制定提供咨询，在社区治理、环境治理、风险评估等领域，如老旧楼加装电梯、小区停车、邻避设施建设、重大项目风险评估等常见的争议和纠纷中，协商式智库都可以在利益协调和促进共识方面发挥作用。中央在党的十九届四中全会公报中强调“构建程序合理、环节完整的协商民主体系，完善协商于决

策之前和决策实施之中的落实机制”。从这种意义上讲，协商式智库有助于强化国家治理体系，发挥社会黏合剂作用，成为国家治理体系和社会主义协商民主体系的重要一环。

当前，我国智库建设被置于前所未有的突出地位。不同于更侧重提升决策科学性的传统智库，协商式智库更适用于应对政策制定中的分歧和冲突，在政策环境日益复杂的时代背景下，聚焦提升政策的可接受性与公平性，凝聚政策共识。协商式智库的定位、功能、政策分析理论基础、组织模式、专家类型和所需知识与技能、运作模式都有别于目前主流的智库，可谓一种典型的“新型”智库。这也丰富了智库理论，丰富了中国特色的智库体系和生态。协商式智库与传统智库具有互补性，他们各有侧重——在咨询时前者侧重冲突解决和共识构建，后者则在政策目标比较清晰时寻找更优的政策方案。两者相互协作，可使智库体系及生态更为多元、生动和健康。从这种意义上讲，本文的探索为此类协商式智库的建设提供了基本理论框架。

协商式智库与传统智库在实践策略上没有太大差异。它既可以应政府机构或冲突当事方的邀请而发起咨询，也可以在得到相关方参与配合的条件下自行发起研究。协商式智库既可以基于高校或研究院所，也可以是独立的非营利机构。从现实的角度出发，协商式智库还可以依托传统智库而建设，作为专注于协商支持的一个部门来开展政策咨询。

当然，尽管形式上可以灵活多样，没有一定之规，但建设协商式智库还是需要具备一定的前提条件。首要是需要遵从协商式智库的定位和理念，且专注服务于冲突明显且亟需共识的政策制定场景——这才是协商式智库的用武之地。其次，协商式智库需要拥有特定的人员和能力，即掌握冲突分析技术、能够组织参与和对话、促进协商、辅助冲突解决与共识构建的专业人员。由此可见，现有智库若想转为协商式智库并不容易，因为需要理念、人员、方法等层面的全方位转型。这就需要新型的政策分析教育和人才，笔者在过去十年进行了协商式政策分析教育方面的

探索，限于篇幅不再展开。

本文重点聚焦中国的政策场景，但是政策冲突无处不在，协商式智库在不同的制度体系中都能实现其价值。政策咨询市场比较发达的美国，实际上也有一些功能类似的组织，提供政策协商和/或冲突解决服务，在很多方面印证了协商式智库的思路。

一个例子是协商民主专家 James S. Fishkin 发起的协商民主中心（Center for Deliberative Democracy, CDD）。它是隶属于美国斯坦福大学的科研机构。学界对其特色方法——协商式民意调查并不陌生。该中心在致力于协商民主的理论和方法探索的同时，也开展广泛的实践，提供协商式的政策咨询服务。CDD 的实践领域包括社会政治体制改革、公共资源利用、能源开发、基础设施建设、公共卫生与医疗服务、教育、环境保护等。中心由一些不同专业背景的专家学者以及相应的研究员组成。其资金来源有基金会、慈善公益组织的资助，有个人、企业的捐助，也有受委托项目的经费。与协商式政策实验室在“协商-共识”设计上持开放性不同，CDD 比较专注于自己的方法品牌，此外，它们也不像协商式政策实验室那样追求共识，可以将其视为侧重公共协商的协商式智库。

再比如公共冲突解决之父 Lawrence Susskind 发起的共识构建研究院（Consensus Building Institute, CBI）。CBI 是非营利性机构，在美国华盛顿特区和波士顿等地有 5 个分支机构、30 余位咨询顾问，2017 年年咨询收入为 500 多万美元。CBI 致力于为政府、社区、利益相关群体以及社会公众提供公共冲突解决、共识构建方面的服务，可以看作是侧重于共识构建的协商式智库。其项目过程中，一般由两位咨询顾问承担本文概括的三种逻辑角色，某些咨询项目也会发布研究报告。它们也像协商式政策实验室一样，有时与其他机构合作（例如近年来 CBI 和 Convergence 共同实施了一些咨询项目），组成虚拟的协商式智库。

类似地，还有加州的协作式政策中心（Center for Collaborative Policy, CCP）、位于弗吉尼亚的环境协商研究所（Institute for Environmen-

tal Negotiation)、在科罗拉多州和华盛顿特区设有办公室的“子午线”研究所(Meridian Institute)、华盛顿特区的“解决”(RESOLVE)、源于科罗拉多的基石政策中心(Keystone Policy Center)等咨询组织^[54]。还有一些机构是营利性的咨询公司,包括 Triangle、CONCUR 等。这里不再展开介绍。

上述组织虽然没有采用协商式智库的称谓,但是其支持政策协商或冲突解决的思路和工作模式却与协商式智库不谋而合,尽管其各有侧重,与本文的理论模型相比功能上也有所剪裁。笔者曾分别受邀在 CCP 和 CBI 两个机构就协商式智库主题进行学术交流和报告,并与其负责人和骨干顾问进行了深度讨论,协商者智库的思路和理论模型得到了强烈共鸣。这些机构的存在与发展,进一步说明了协商式智库具有现实需求及可行性,也是其能够发挥社会功用的一个佐证。

参考文献

- [1] 赵德余. 政策制定中的价值冲突: 来自中国医疗卫生改革的经验 [J]. 管理世界, 2008 (10): 41-52.
- [2] 陈玲, 赵静, 薛澜. 择优还是折衷? 转型期中国政策过程的一个解释框架和共识决策模型 [J]. 管理世界, 2010 (8): 59-72.
- [3] 陈玲. 制度、精英与共识——寻求中国政策过程的解释框架 [M]. 北京: 清华大学出版社, 2011.
- [4] 章平, 刘婧婷. 公共决策过程中的社会意见表达与政策协商——以新医改政策制定为例 [J]. 政治学研究, 2013 (3): 57-68.
- [5] 王绍光, 樊鹏. 中国式共识型决策: “开门”与“磨合” [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2013.
- [6] 王绍光, 鄢一龙, 胡鞍钢. 中国中央政府“集思广益型”决策模式——国家“十二五”规划的出台 [J]. 中国软科学, 2014 (6): 1-16.
- [7] 肖棣文, 姜逾婧, 朱亚鹏. 如何形成政策共识: 社会政策立法过程中的协商政治——以南方省残疾儿童保护政策立法为例 [J]. 政治学研究, 2016 (2): 108-120.
- [8] STONE D, GARNETT M. Think tanks, policy advice and governance [M] // STONE D, DENHAM A, GARNETT M. Think Tanks Across Nations: A Comparative Approach. Manchester and New York: Man-

chester University Press, 1998: 1-20.

[9] WEAVER R K, MCGANN J G. Think tanks and civil societies in a time of change [M] // MCGANN J G, WEAVER R K. Think Tanks and Civil Societies: Catalysts for Ideas and Action. New Jersey: Transaction Publishers, 2000: 1-35.

[10] STONE D, DENHAM A. Think Tank Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas [M]. Manchester and New York: Manchester University Press, 2004.

[11] MCGANN J G. 2017 Global Go To Think Tank Index Report [M]. TTCSP Global Go To Think Tank Index Reports, 2018.

[12] 朱旭峰. 中国思想库: 政策过程中的影响力研究 [M]. 北京: 清华大学出版社, 2009.

[13] 朱旭峰. 构建中国特色新型智库研究的理论框架 [J]. 中国行政管理, 2014 (5): 29-33.

[14] 薛澜. 智库热的冷思考: 破解中国特色智库发展之道 [J]. 中国行政管理, 2014 (5): 6-10.

[15] 张志强, 苏娜. 国际智库发展趋势特点与我国新型智库建设 [J]. 智库理论与实践, 2016, 1 (1): 9-23.

[16] LI C. The Power of Ideas: The Rising Influence of Thinkers and Think Tanks in China [M]. Singapore: World Scientific Publishing, 2017.

[17] FISCHER F. Beyond empiricism: Policy analysis and deliberative practice [M] // HAJER M, WAGENAAR H. Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society. Cambridge: Cambridge University Press, 2003: 209-227.

[18] 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): 113-127.

[19] LI Y. Think tank 2.0 for deliberative policy analysis [J]. Policy Sciences, 2015, 48 (1): 25-50.

[20] LI Y. Deliberative policy analysis: Towards a methodological orientation [J]. Policy Studies, 2019, 40 (5): 437-455.

[21] FISCHER F, FORESTER J. The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning [M]. Durham, NC: Duke University Press, 1993.

[22] FISCHER F, GOTTWEIS H. The Argumentative Turn Revisited: Public Policy as Communicative Practice [M]. Durham, NC: Duke University Press, 2012.

[23] 陈庆云, 鄢益奋. 论公共管理研究中的利益分

析 [J]. 中国行政管理, 2005 (5): 35-38.

[24] 周超. 当代西方政策科学方法论的范式转向. 武汉大学学报 (哲学社会科学版) [J], 2005, 58 (4): 529-534.

[25] 陈振明. 寻求政策科学发展的新突破——中国公共政策学研究三十年的回顾与展望 [J]. 中国行政管理, 2012 (4): 12-15.

[26] HAJER M A, WAGENAAR H. Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

[27] DRYZEK J S. Deliberative policy analysis [M] // STOKER G, EVANS M. Evidence-based Policy Making in the Social Sciences: Methods that Matter. Bristol: Policy Press, 2016: 229-242.

[28] FISCHER F, BOOSSABONG P. Deliberative policy analysis [M]. // BACHTIGER A, DRYZEK J S, MANSBRIDGE J, WARREN M E. Oxford Handbook of Deliberative Democracy. Oxford: Oxford University Press, 2018: 584-594.

[29] LI Y, WAGENAAR H. Revisiting deliberative policy analysis [J]. Policy Studies, 2019, 40 (5): 427-436.

[30] HAJER M A. Rebuilding ground zero: The politics of performance [J]. Planning Theory & Practice, 2005, 6 (4): 445-464.

[31] INNES J E, BOOHER D E. Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy [M]. London: Routledge, 2010.

[32] BOOSSABONG P, CHAMCHONG P. The practice of deliberative policy analysis in the context of political and cultural challenges: Lessons from Thailand [J]. Policy Studies, 2019, 40 (5): 476-491.

[33] 李亚, 何鉴孜. 协商式政策分析——新一代政策研究途径及其本土化探索 [J]. 公共管理与政策评论, 2014, 3 (2): 4-13.

[34] 约翰·S. 德雷泽克. 协商民主及其超越：自由与批判的视角 [M]. 北京：中央编译出版社，2006.

[35] 詹姆斯·博曼，威廉·雷吉. 协商民主：论理性与政治 [M]. 北京：中央编译出版社，2006.

[36] GASTIL J, LEVINE P. The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-first Century [M]. San Francisco: Jossey-Bass, 2005.

[37] LUKENSMEYER C J, TORRES L H. Public

Deliberation: A Manager's Guide to Citizen Engagement [M]. IBM Center for The Business of Government, 2006.

[38] 詹姆斯·S. 费什金. 倾听民意：协商民主与公共咨询 [M]. 北京：中国社会科学出版社，2015.

[39] 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.

[40] PARKINSON J, MANSBRIDGE J. Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

[41] 王岩，魏崇辉. 协商治理的中国逻辑 [J]. 中国社会科学，2016 (7): 26-45.

[42] 陈家刚. 当代中国的协商民主：实践探索与理论思考 [J]. 马克思主义与现实，2014 (3): 168-175.

[43] 何包钢. 协商民主：理论、方法和实践 [M]. 北京：中国社会科学出版社，2008.

[44] 叶娟丽. 协商民主在中国：从理论走向实践 [J]. 武汉大学学报 (哲学社会科学版)，2013, 66 (2): 11-17.

[45] 朱亚鹏. 协商民主的制度化与地方治理体系创新：顺德决策咨询委员会制度的经验及其启示 [J]. 公共行政评论，2014 (2): 2-22.

[46] 约翰·S. 德雷泽克. 不同领域的协商民主. 浙江大学学报 (人文社会科学版) [J]. 2005 (3): 32-40.

[47] KRIESBERG L. The evolution of conflict resolution [M]. // BERCOVITCH J, KREMENYUK M, ZARTMAN I W. The Sage Handbook of Conflict Resolution. Thousand Oaks, CA: Sage, 2009: 15-32.

[48] SUSSKIND L. Twenty-five years ago and twenty-five years from now: The future of public dispute resolution [J]. Negotiation Journal, 2009, 25 (4): 551-557.

[49] FORESTER J. Dealing with Differences: Dramas of Mediating Public Disputes [M]. New York: Oxford University Press, 2009.

[50] HARTER P J. Assessing the assessors: the actual performance of negotiated rulemaking [J]. New York University Environmental Law Journal, 2009, 9: 32-59.

[51] O'LEARY R, BINGHAM L B. The Promise and Performance of Environmental Conflict Resolution [M]. Washington, D.C.: Resources for the Future Press, 2003.

[52] 常健，等. 公共冲突管理 [M]. 北京：中国人民大学出版社，2012.

[53] 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): 16-21.

- [54] 李亚. 创造性地解决公共冲突 [M]. 北京: 人民出版社, 2015.
- [55] SUSSKIND L. Deliberative democracy and dispute resolution [J]. *Ohio State Journal on Dispute Resolution*, 2009, 24 (3): 395-406.
- [56] FURLONG G T. The Conflict Resolution Toolbox: Models and Maps for Analyzing, Diagnosing, and Resolving Conflict [M]. Mississauga: John Wiley & Sons Canada, 2005.
- [57] JEONG H. Understanding Conflict and Conflict Analysis [M]. London: Sage, 2008.
- [58] SUSSKIND L E, MCKEARNAN S, THOMAS-LARMER J. The Consensus Building Handbook: A Comprehensive Guide to Reaching Agreement [M]. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1999.
- [59] 薛澜, 朱旭峰. 中国思想库的社会职能——以政策过程为中心的改革之路 [J]. *管理世界*, 2009 (4): 55-65, 82.
- [60] ANSELL C, GASH A. Collaborative governance in theory and practice [J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2008, 18: 543-71.
- [61] EMERSON K, NABATCHI T, BALOGH S. An integrative framework for collaborative governance [J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2012, 22: 1-29.
- [62] 李亚, 王欢. 协商式政策分析及其运作: 以胡同停车管理为例 [J]. *中国行政管理*, 2017 (10): 114-119.
- [63] 王倪, 李亚. 老旧小区加装电梯的冲突分析及解决: 基于协商式角色模拟的研究 [J]. *天津行政学院学报*, 2020, 22 (2): 70-78, 87.
- [64] 李亚, 李芳. 基于协商式角色模拟的政策分析 [J]. *中国行政管理*, 2019 (9): 101-106.

Consulting for Policy Consensus Building: Concept, Framework, and Practice of Deliberative Think Tanks

Li Ya

【Abstract】 Policy disputes have brought increasing challenges for policy making and analysis. Traditional think tanks can hardly address the policy issues which involve intensified disputes and are not designed to generate consensus-oriented policy analysis. The article proposes a novel concept and framework of deliberative think tank (DTT), claiming that it might constitute a solution for assisting policy consensus building. After elaborating DTT's theoretical foundations, consulting process, and social functions, it also presents the Laboratory for Deliberative Policy Analysis, a DTT launched by the author, and one of its consulting projects to show how to practice. The article concludes with a discussion of the role of DTT in the national governance system and its implications for think tank research and practice.

【Key words】 Deliberative Think Tank, Policy Dispute, Public Deliberation, Consensus Building