



P • A • R • C

COLLABORATIVE GOVERNANCE INITIATIVE

www.e-parc.org

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

www.maxwell.syr.edu/parc

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

教学笔记

背景资料

协作式公共管理的一个独特分支是鼓励市民参与到协作过程之中，该分支以市民为中心（Cooper, Bryer, & Meek, 2006），注重实证和概念的研究。其他一些旨在解决社会问题的方法侧重于跨部门或部门间关系，而以市民为中心的协作式公共管理则不同（Agranoff & McGuire, 2003）。在保留注重跨部门或部门间关系方法优点的同时，以市民为中心的协作式公共管理主张市民和市民价值应被置于政府研究与实践的中心位置。

近年来，出现了两个与美国政府长久以来做法相反的、以市民为中心治理模式的案例。尽管还有许多其他的例子，但是这两个案例是本模拟练习的基础。

第一，1999年洛杉矶市的选民们通过了新的宪章。此宪章的精髓是启动了社区委员会机制。南加州大学研究人员对此项授权于市民的新机制做出贡献。这些研究人员与社区委员会一起促进了公共管理者和市民之间的协作（Kathi & Cooper, 2005）。有三个不同的案例分别描述了如何建立信任、如何维持合作关系，以及如何使行政人员对参与的市民负责等问题（Cooper & Bryer, 2007a; Cooper, Bryer, & Meek, Forthcoming）。同时，还有一些学者研究了不同组织文化的特征，是这些特征使行政人员更加负责并且更加愿意与市民合作（Bryer, 2007）。本模拟体现了该研究总结的特点和激励因素。

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隶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。

第二，佛罗里达州正致力于州宪法的修订。佛罗里达民主家园组织正在努力促成这样一项修订：即要求若要修订所有已由当地政府批准的有关市和郡综合计划，必须通过公众投票。此建议引发了关于房主、企业所有者、开发商、政府官员的强烈争议。支持者提出目前开发者利益控制了土地使用的决策权，而政府的决策均基于政治需要而不是社会利益。反对者指出，如果修正案通过，土地使用权不再由政务官员决定，而将由房屋主和个人掌控。即使有潜在的经济和社会利益，这些房主和个人也会阻止开发。包括商会在内的反对者在佛罗里达中心地区组织了市民参与活动，旨在明确土地使用权决策的指导原则。尽管两万多名佛罗里达人参与了此次活动，但这些指导原则对政务官并不具有约束力。

佛罗里达案例为本模拟提供了主要背景；洛杉矶市的案例主要提供了一些有关个性特色和利益关系的资料。要求学生跨越利益关系，在制定综合计划和修订过程中设计市民参与的机制，并将其制度化。本模拟开始之前，学生们应完成相关阅读，以掌握市民参与政府管理的相关知识。

模拟前的阅读材料

本次模拟练习侧重于如何让市民参与综合计划制定和修改的过程。因而，推荐的第一份书目是帮助学生理解市民参与政府管理的手段和过程。第一篇是Terry L. Cooper, Thomas A. Bryer和Jack W. Meek共同写作的名为《以市民为中心的协作式公共管理》（“Citizen-centered Collaborative Public Management”（2006））。这篇文章分析了市民参与的六种方法，并且详细分析了如何运用每种方法以增强政府对市民的信任以及市民对政府的信任、市民效力、市民的能力、政府合法性和政府责任感。市民参与行政管理的方法包括敌对抗辩、选举、信息交换（如；听证会）、市民社会、协商和以市民为中心的协作式公共管理。

第二篇是J. Lukensmeyer 和 Lars Hasselblad Torres合作的《公共协商：市民参与的管理者指南》（“Public Deliberation: A Manager’s Guide to Citizen Engagement”（2006））。作者评估了一系列适用于网络和面对面互动的协商技巧。

Archon Fung在其《在复杂治理中参与的多样性》（“Varieties of Participation in Complex Governance”（2006））中也研究了各种参与的方法。Fung通过三个连续的问题总结了一系列参与方法。他首先问谁应该参与：范围从专业的管理人员到公共领域中的各种主体。接着他考虑了参与者应享有多少权力：范围从每个参与者的教育（即没有权力）到直接权力或者掌控某政策或管理领域。最后，他问在参与过程中应该采用哪一种沟通方式和决策模式：从参与者作为观众倾听到允许参与者积极地参与协商和谈判。将这些连续体中的每个点组合起来就产生了一系列市民参与的技术和方法。

另外两篇关于市民参与程序的文章也非常有用，如不作为必读文章，也可用于课堂讨论。第一篇是Judy B. Rosener (1977)在政府出版物中发表的介绍70年代末以来的市民参与的文章。虽然不是新作，但是此篇文章总结了市民参与的各种技巧和程序。作者在技巧——功能矩阵中罗列了39种技巧以帮助公职官员选择最能实现和完成内部目标的方法，比如明确市民的态度和观点或者产生新的观点和其他方法。第二份补充阅读材料是市民参与领域中有代表性的名篇，即Sherry Arnstein的《市民参与的阶梯》（“A Ladder of Citizen Participation”（1969））。Arnstein介绍了零和层级的市民参与方法论，范围从民意操纵到直接控制的市民授权。

Arnstein的思想可以结合Cooper、Bryer、和Meek (2006), Fung (2006)以及Rosener (1977)的著作一起教授, 以帮助学生们思考通过市民参与能够实现的目标以及如何实现。根据Arnstein的阶梯理念, 实现公共官员的目标可能不止一步。此观点是由Cooper and Bryer (2007b)在描述一位地方政府管理者的特点时提出的。总体来讲, 课堂授课和讨论应该侧重于分析各种参与模式的劣势和优势。这样学生们可以在模拟中利用各种工具, 建立最佳的参与程序。

除阅读有关市民参与的书籍以外, 此模拟可用于协调技能和技巧的培训。如果按照此指导方向, 我推荐两篇阅读。第一篇是Sandor P. Schuman (1996), 他书中明确了四种组织协调的工具: 满足型、认知型、社会型和政治型。满足型工具用于反馈团队成员讨论的实质。认知型工具提供心理模型和讨论问题, 以帮助团队成员思考和讨论他们关心的问题。社会型工具适用于小组成员互动, 例如分组工作与集体工作比较, 以及如何分组。政治型工具是用于在团队程序中包括或排除某个人或者某类型的人的工具。

与Schuman的文章一起的还有一本书, 即Michael Doyle and David Straus(1984)的《如何使会议有效进行: 新互动模式》(“How to Make Meetings Work: The New Interaction Method”)。此书的精选章节讨论了团队合作中四种参与者的角色。每一角色都是模拟的一部分。团队成员是此模拟的关键成员, 团队管理员(可以由指导教师担任)确保团队专注任务作业并且根据需要担任最后的决策者。讨论协调者是中立的、在团队过程中无判断倾向的引导者。记录员模拟小组记录信息。好的记录员应帮助小组成员专注他们的讨论。

最后, 我建议学生们阅读Fisher and Ury的书《达成一致——毫不退让地赢得谈判》(“Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In”(1981))。这是一本通俗易懂、直观的书, 教导人们如何与对方谈判。作者建议谈判者应该重点关注利益而不是立场, 关注事实而不是个人, 关注建立双赢的解决方案而不是妥协。这些书对小组对话过程会有所帮助, 特别在小组成员与解决方案的反对者进行对话时(例如, 通过听证程序或市民投票决定是否和如何修订郡政府综合计划)

模拟指南

此模型的讨论时间最长可为3小时, 或者是一堂课的时间。教员可缩短时间, 但是时间越长, 学生们越能够更加深入分析、评估市民参与各种方法的利与弊。另外, 时间越长, 学生们越能够了解利益冲突是如何达成一致的。在模拟进行之前, 可以就在前一堂课, 应该有一个关于市民参与形式的讲座。此讲座的目标是展示在大量市民参与中发现的事实(Lukensmeyer & Torres, 2006)。课堂中所有听课者应该获得同样的信息。可以使用推荐的阅读资料(Doyle & Straus, 1984; Fisher & Ury, 1981; Schuman, 1996), 也可进行有关协调和基于利益的谈判的讲座。

按照模拟, 教员可引导学生讨论学习心得。也可以讨论以下问题:

- 在协商过程中你观察到了什么?
- 协商是否按照你所期望的方向进行? 为什么? 如果不是, 哪些不在你的期望之中?
- 如果参与者达成一致, 你认为他们是否获得了实现各方双赢的解决方案? 或是大家都牺牲了某种重要的利益或价值?

- 如果协商参与者没有达成一致，是什么造成的？协调员或参与者应采取哪些措施来实现意见一致？
- 你对民主家园的做法有哪些看法？如果给定现有听证程序和公民投票两种选择，你会实施投票程序吗？为什么或为什么不？
- 是否有其他未被提及的市民参与程序？参与者还讨论了哪些内容？

必须强调的是，对什么是最适用于此次模拟的市民参与程序这个问题没有正确的答案。可能一个或多个方法都适用，或者是一个组合。具体方案取决于参与讨论的人的实施该程序的能力和某个行政区内独特的管理和政治文化。模拟将呈现决策的复杂性，包括各种利益关系、相关因素和导致不同决策结果的个人经验。

除解决以上罗列的问题以外，模拟将展现政策制定专长和经验（即技术知识与经验知识）之间的张力。部分学生可能会支持专家意见；另一部分学生可能会支持采用市民日益累积的经验。在寻找适当的市民参与程序的过程中，学生们将认识到矛盾所在并找出各方的平衡点。

我在关于跨部门治理的硕士课程的模拟中采用了不同方法。除了让参与者和协调员练习基于利益的协商模式外 (Fisher & Ury, 1981)，我还建议采用基于建议书 (Proposal-based) 的决策模式。此程序没有引用或者参考文献；我依照实践经验自学自创了这一模式。理论和过程十分简单。它按照以下次序进行：

1. 任何个人希望团队采纳其立场（例如：关于识别利益相关者）前都需要提交正式的建议书。例如，“我提议房屋主由房屋主协会的官员代表。”提议的人应该表明提出建议的原因（比如：服务于何种利益）。
2. 接着协调员要求所有参与者用下列三种方式之一来表达他们对该提议的意见：如果同意，拇指朝上；如果有些犹豫，拇指水平；如果不同意，拇指朝下。
3. 根据这些表达方式，协调员应该从拇指朝下的参与者开始进行协调。他或她提问“建议书应该如何修改你才会同意？”对建议书的任何修改应基于促进利益的目的，而不是根据自己所倾向的立场。应给予机会对立场进行辩解。
4. 此流程将继续，直到所有人拇指向上，表明同意为止。

基于建议书的决策是一个达成一致意见的过程。与鼓励或至少允许妥协的流程相比，这样的过程可能需要很长的时间。为了保证此模拟过程的进行，参与者可以将每一建议的讨论时间控制在10或15分钟以内，并且由绝大多数（三分之二）的选票决定是否采纳该建议。基本上，该程序已证明适用于课堂练习，帮助学生认识达成一致的可能性和如何对基于利益的立场进行辩护。

我建议指导教师记录学生在模拟讨论中所用的语句措辞，并且事后读给学生们听。比如，在我的课堂中，我记录了学生常用的语句，如“尽管对阁下尊敬之至，但是……”和“我没有解决该问题的权力”。这些语言应引起学生的注意，因为他们可能导致所有谈判和协商中止。另一方面，教员也应该记录侧重在利益，并且引领双赢局面的语句和措辞。

最后，我推荐一个模拟后帮助学生思考的作业。模拟完成后，学生可按照指导担任模拟中的一个关键角色。他们也可以根据意愿选择任何一个角色。根据所选择角色的视角，每一个学生应该向指导教师提交3页纸的备忘录，综述各种解决方案并阐明各方案的优势和劣势。

此备忘录应概述协商内容和各方的不同观点，并且针对不同意见提出其他类似的办法。最好的备忘录应清楚地说明同意或不同意最终方案的理由，并且提供另一种能够与所提出的利益保持一致的方法。我曾在关于合同谈判练习的硕士课程中采用过此方法，并且发现它能够很好地帮助学生思考。它同时也帮助教员了解学生的个人学习能力。

References

- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35, 216-224.
- Bryer, T. A. (2007). *Negotiating Bureaucratic Responsiveness in Collaboration with Citizens: 7 Findings from Action Research in Los Angeles*. Unpublished Dissertation, University of Southern California, Los Angeles, CA.
- Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1983). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building* (Second ed.). Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Cooper, T. L., & Bryer, T. A. (2007a). *Collaboration Between Los Angeles City Departments and Neighborhood Councils: Findings and Recommendations from the Collaborative Learning Project*. Los Angeles, CA: Urban Initiative, University of Southern California.
- Cooper, T. L., & Bryer, T. A. (2007b). William Robertson: Exemplar of Politics and Public Management Rightly Understood. *Public Administration Review*, 67(5), 816-824.
- Cooper, T. L., Bryer, T. A., & Meek, J. W. (2006). Citizen-Centered Collaborative Public Management. *Public Administration Review*, 66(Special Issue), 76-88.
- Cooper, T. L., Bryer, T. A., & Meek, J. W. (Forthcoming). Outcomes Achieved Through Citizen-Centered Collaborative Public Management. In R. O'Leary & L. Bingham (Eds.), *Big Ideas in Collaborative Public Management*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Doyle, M., & Straus, D. (1984). *How To Make Meetings Work: The New Interaction Method*. New York, NY: Jove Publications.
- Fisher, R., & Ury, W. L. (1981). *Getting to Yes: Negotiating Agreement without Giving In*. New York, NY: Penguin.
- Florida Interlocal Cooperation Act of 1969, 163.3181 (2004).

Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66(Special Issue), 66-75.

Kathi, P. C., & Cooper, T. L. (2005). Democratizing the Administrative State--Connecting Neighborhood Councils and City Agencies. *Public Administration Review*, 65(5), 559-567.

Lukensmeyer, C. J., & Torres, L. H. (2006). *Public Deliberation: A Manager's Guide to Public Deliberation*. Washington, DC: IBM Center for the Business of Government.

Rosener, J. B. (1977). Citizen Participation: Tying Strategy to Function. In P. Marshall (Ed.), *Citizen Participation Certification for Community Development: A Reader on the Citizen Participation Process*. Washington, DC: National Association of Housing and Redevelopment Officials.

Schuman, S. P. (1996). The Role of Facilitation in Collaborative Groups. In C. Huxham (Ed.), *Creating Collaborative Advantage* (pp. 126-140). Thousand Oaks, CA: Sage Publications