

Conflict Governance Mechanism of Stakeholders in Major Infrastructure Projects

Jing Xu

Tianjin North China Engineering Management Co., Ltd., Tianjin, 300202, China

Abstract

Major infrastructure projects are characterized by large-scale investments, extended construction periods, broad societal impacts, and complex stakeholder dynamics. The significant differences in objectives, demands, and interests among stakeholders during project implementation often lead to frequent conflicts. If left unaddressed, these conflicts may severely jeopardize project timelines, costs, quality, and social stability. This study first defines core stakeholders and their demands in major infrastructure projects, then systematically analyzes the main types of conflicts and their underlying causes. Building on this foundation, a dynamic collaborative governance framework is proposed, encompassing the entire process of “prevention-identification-resolution-repair.” The framework emphasizes institutionalized consultation platforms as the core, information transparency and trust-building as the foundation, diversified resolution approaches as the tools, and long-term monitoring and evaluation as the safeguards. Finally, the paper offers policy recommendations including improving legal frameworks, fostering a culture of consultation, and enhancing managers’ conflict resolution capabilities. These suggestions aim to provide theoretical references and practical guidance for improving governance efficiency and promoting sustainable development of major infrastructure projects in China.

Keywords

Major infrastructure; Stakeholders; Conflict governance; Negotiation platform; Collaborative governance

重大基础设施项目利益相关者冲突治理机制

许敬

天津华北工程管理有限公司, 中国 · 天津 300202

摘要

重大基础设施项目具有投资规模大、建设周期长、涉及面广、社会影响深远等特点,其建设与运营过程中多元利益相关者的目标、诉求和利益存在显著差异,导致冲突频发。这些冲突若得不到有效治理,将严重危及项目的进度、成本、质量乃至社会稳定性。本文首先界定了重大基础设施项目核心利益相关者及其诉求,系统分析了冲突的主要类型与深层成因。在此基础上,构建了一个包含“预防-识别-化解-修复”全过程的动态协同治理机制框架。该框架强调以制度化协商平台为核心,以信息透明与信任构建为基础,以多元化解路径为工具,以长效监控与评估为保障。最后,论文提出了完善法律法规、培育协商文化、提升管理者冲突治理能力等政策建议,旨在为提升我国重大基础设施项目治理效能、促进可持续建设提供理论参考与实践指引。

关键词

重大基础设施; 利益相关者; 冲突治理; 协商平台; 协同治理

1 引言

随着我国城市化与现代化进程的加速,高铁、机场、跨海大桥、大型水利枢纽、新型城镇化建设等重大基础设施项目不断推进。这些项目不仅是经济增长的引擎,更是关乎国计民生和社会福祉的基石。然而,由于其固有的复杂性与外部性,项目往往牵涉政府、投资方、承包商、周边社区、环保组织、媒体、公众等众多利益相关者。各利益相关者基

于不同的价值立场、知识背景和利益关切,必然在项目决策、规划、征地拆迁、环境保护、收益分配等环节产生分歧与冲突。

传统的项目管理模式侧重于技术、成本与工期控制,对“人”的因素及由此产生的社会性冲突往往应对不足,常采用“自上而下”的行政命令或“事后灭火”式的应急处理,效果有限且易激化矛盾。因此,从冲突管理转向冲突治理,构建系统化、前瞻性、包容性的利益相关者冲突治理机制,已成为确保重大基础设施项目顺利实施、实现经济效益与社会效益平衡的关键课题。本文旨在深入剖析重大基础设施项目利益相关者冲突的本质,并尝试构建一个具有可操作性的

【作者简介】许敬(1986—),女,中国安徽合肥人,初级工程师,从事工程管理研究。

综合治理机制框架。

2 重大基础设施项目利益相关者冲突的界定与成因

2.1 核心利益相关者及其诉求分析

重大基础设施项目构建了一个包含多元利益主体的复杂生态系统，各方诉求的交织与博弈深刻影响着项目进程。作为主导者，政府（中央/地方）的诉求多元且需平衡：既追求经济增长、政治绩效与城市竞争力，也肩负着公共服务、社会稳定与环境保护的责任，其内部目标存在张力。项目业主与投资方的核心诉求聚焦于经济理性，即投资回报、成本控制、工期与运营收益，追求风险最小化与利润最大化。与之紧密合作的设计、施工及供应商，主要关注合同利润、技术实现、施工安全与行业声誉，在质量、安全与成本进度间面临权衡。

直接受项目影响的社区与居民是最核心的群体，其诉求具体而复合：既要求公平的征地拆迁补偿与生计保障，也关切噪声、污染对生活环境的长期影响，并涉及文化遗产保护及对长期发展机会的共享。非政府组织（如环保组织）则代表价值与规范诉求，强调生态环境保护、程序正义及政策倡导。广泛的媒体与社会公众构成社会监督力量，诉求在于知情权、监督权以及对公平正义的价值期待，通过舆论深刻塑造项目的社会合法性。

由此可见，项目场域中汇聚了政府的多元政绩诉求、资本的经济效率诉求、社区的生存发展诉求、社会的价值规范诉求以及公众的监督正义诉求。这些异质性诉求根植于不同的立场与知识体系，其碰撞不仅关乎利益分配，更折射出发展与保护、效率与公平、技术与人文、中央与地方之间的深层结构性矛盾。正是这种复杂性构成了项目冲突的根源，也意味着有效的治理机制必须基于对此多元格局的充分识别与统筹，而非简单简化或压制。

2.2 冲突的主要类型和深层原因

冲突主要体现为四种类型：利益冲突最为直接，常表现为经济补偿数额、收益分配方案等具体物质利益的分歧；价值冲突则更为深层，源于经济发展优先与生态环境保护优先等根本性理念的对立，往往难以简单调和；认知冲突主要因各方信息占有不均、专业知识背景差异而产生，导致对项目风险、长期影响等关键问题的判断截然不同；程序冲突聚焦于决策过程本身，围绕其是否公开透明、是否公正无私、以及利益相关方参与是否充分有效而产生争议。这些冲突类型相互交织，共同构成了项目推进中的复杂挑战。

冲突的深层根源在于结构性因素的交织作用。首先，土地、资金、环境容量等关键资源的有限性常引发“零和博弈”，一方的获取往往意味着另一方的丧失。其次，制度与政策缺陷，如法律法规不健全、补偿标准滞后、公众参与程序形式化，使得冲突无法在现有框架内得到有效疏解。再

次，信息不对称与沟通渠道堵塞导致项目方与公众之间产生巨大认知鸿沟，加剧误解。同时，过往项目遗留的不良案例严重损耗了政府与企业的公信力，致使社会信任资本薄弱，合作基础动摇。更深层次地，社会转型期带来了根本性的价值碰撞，日益觉醒的公民权利意识、环保理念与传统以经济增长为核心的发展模式产生了持续张力，使得冲突常常超越具体事件，上升为价值观之争。

3 利益相关者冲突治理机制的理论框架构建

一个有效的冲突治理机制应是全过程的、动态的、协同的。本文提出“预防-识别-化解-修复”四阶段循环治理框架。

3.1 冲突预防机制：源头减量

构建有效的冲突预防机制，需从源头介入，建立系统化的制度保障。首先，应**健全社会风险评估与听证制度**，在项目立项前期强制开展深入且独立的社会风险评估，并将听证会、社区咨询等程序实质性地法定化，确保其不再是形式化的“过场”，而是能真正吸纳民意、影响决策的关键环节。其次，需**推行参与式规划与设计**，主动邀请社区代表、相关非政府组织等在规划阶段早期介入，通过制度化渠道使其意见融入方案设计，从而提前回应多元诉求，增强方案的社会接受度。最后，关键在于**完善利益共享政策设计**，积极探索超越一次性经济补偿的长期共享机制，例如通过股权分享、本地就业优先、设立社区发展基金等方式，使受影响社区能持续分享项目带来的发展红利，构建项目与社区的长期共生关系，从根本上减少对立、培育合作基础。

3.2 冲突识别与预警机制：早期发现

建立高效、灵敏的冲突识别与预警机制，是实现冲突早期干预的关键。这首先依赖于**建立多元信息监测网络**，打破信息孤岛，系统整合项目管理系统中的工程数据、社区热线与走访获得的直接反馈、社交媒体平台的舆情动态，以及第三方评估机构的独立报告等多源信息，形成对项目社会环境的全景式感知。其次，需基于多维信息**构建一套科学的冲突预警指标体系**，该体系应兼具量化维度（如特定时段内的信访数量、网络舆情热度指数、社区非正式集会频率）与质性判断（如主流媒体报道的情感倾向、关键意见领袖的公开表态），并为不同指标设定明确的风险阈值，实现从海量信息中自动识别风险信号。最后，至关重要是**明确预警响应的责任主体与标准化流程**，确保一旦某项或多项指标突破阈值，预警信息能够通过既定渠道迅速、准确地送达至拥有相应决策权的管理层，并自动触发事先准备好的分级响应预案，从而将预警真正转化为及时、有效的治理行动，避免事态升级。

3.3 冲突化解与处置机制：事中干预和事后提升

在冲突的事中干预阶段，构建制度化的“项目社区协

商委员会”作为核心对话平台至关重要。该平台应由地方政府牵头，并确保所有关键利益相关方代表——包括明确的反对者——均能实质性参与。这为运用多元化解路径“工具箱”奠定了基础，该工具箱应包含由中立第三方引导的促进沟通、提出建议方案的调停、具有约束力的仲裁等多种方式，并明确将行政裁决与司法诉讼作为最终保障，同时倡导优先采用非对抗性的替代性纠纷解决机制。整个过程必须辅以持续的信息透明与有效沟通，例如定期发布易懂的项目影响监测报告，确保信息的双向、平等流动，从而为协商创造信任基础。

冲突平息后的事后提升机制同样不可或缺，其核心在于实现长效治理。首要任务是严格履行已达成的各项承诺，并通过监督协议落实、必要的公开道歉、纪念活动或共同开展公益项目等方式，积极修复受损的社会关系与信任。其次，必须建立系统性的反馈与学习回路，对每一起重大冲突案例进行深度复盘，剖析治理机制中暴露出的漏洞，并将经验教训制度化地反馈至相关法律法规的完善、政策程序的优化以及机构人员能力的提升中。最终，应将整个冲突治理过程视为一种社区能力建设的机会，通过持续的实践参与，培育各利益相关方理性协商、合作解决问题的公民素养与社会资本，实现从应对冲突到预防冲突的良性循环。

4 治理机制有效运行的保障措施

为确保前述冲突治理机制能够有效运转并发挥预期作用，必须建立一套坚实而全面的支撑保障体系。

这一体系首先需要强有力的法律与政策保障作为根本依据，具体而言，应系统性地修订现行《重大项目社会稳定风险评估指南》，提升其规范性与约束力，并推动出台专门的《重大基础设施项目公众参与条例》，以法律形式明确各利益相关方（尤其是公众与社区）在项目全过程中的参与权利、具体程序和效力保障，从而为协商、调解等冲突化解路径提供清晰、权威的制度依托，使治理实践于法有据。其次，须配备专业的组织与能力保障，这意味着不仅要在项目管理层内部设立专职的“利益相关者关系管理”部门，赋予其协调、沟通与冲突调解的明确职能，更要常态化地对负责项目的政府官员及企业管理者进行冲突治理、协商谈判、公共关系等方面的专业培训，提升其应对复杂社会互动和引导建设性对话的软性技能。再者，离不开必要的资源与技术支持，包括在财政预算中专项列支，用于购买独立第三方的社会风险评估、冲突调解等专业服务，确保其中立性与公信力；同时，积极利用大数据分析、地理信息系统等现代技术手段，构建更为灵敏的舆情监测网络和可视化信息管理平台，提升

风险感知与决策支持的智能化水平。最后，也是最深层的，是着力于文化与社会资本保障，这需在全社会范围内，通过宣传教育、示范项目等多种方式，持续倡导协商民主、合作共赢的现代治理理念，推动从“管理”到“治理”的文化心态转变；同时，政府应通过政策引导和资源支持，积极培育负责任、有专业能力的公民社会组织和专业调解机构，丰富社会治理的多元主体，积累宝贵的社会信任资本。唯有法律、组织、资源、文化四维支撑协同并进，方能将冲突治理的机制设计从纸面蓝图转化为可持续的实践能力，最终实现重大基础设施项目的长治久安与社会综合效益的最大化。

5 结语

重大基础设施项目中的利益相关者冲突是社会发展中多元共治的必然体现，将其视为“麻烦”而试图掩盖或压制，无异于掩耳盗铃。本文认为，必须从根本上转变思维，从“管理冲突”转向“治理冲突”，即通过制度化、过程化的安排，将冲突能量转化为项目优化与社会进步的动力。构建的“预防-识别-化解-修复”全周期协同治理机制，强调以制度化协商平台为核心枢纽，以信息透明和信任建设为基石，以多元柔性的化解工具为手段，并以持续的学习与改进为支撑。这一机制的落地，不仅需要技术性方案，更依赖于法治的完善、组织的革新、能力的建设以及协商文化的培育。未来，需在更多案例实践中检验并细化该机制，以推动我国重大基础设施项目实现从“技术成功”到“社会成功”的跨越，助力国家治理体系和治理能力现代化。

参考文献

- [1] 刘兵,刘众.利益相关者压力、企业风险承担意愿与创新韧性[J].经济与管理,2025,39(02):59-66.
- [2] 刘呈庆,田建国.中国环境影响评价中的利益相关者博弈的初步分析[J].山东经济,2009,25(04):53-57.
- [3] 盛亚,鲁晓玮.利益相关者管理理论研究的主导逻辑与议题框架:基于Web of Science核心数据库的研究[J].商业经济与管理,2021,(04):38-51.
- [4] 杨铃,陈晓蓉,张汝立,等.数字时代青年社会治理共同体意识的培育机制研究[J].公共管理评论,2023,5(02):162-187.
- [5] 钟宗炬,张海波.重大决策社会稳定风险评估制度发展的三重逻辑——基于江苏省的个案分析[J].公共管理学报,2022,19(01):13-26+165.
- [6] 田晓,陈莉静,朱记伟,等.工程项目管理团队胜任力对项目绩效的影响研究[J].工程管理学报,2025,39(06):79-84.
- [7] 王卓甫,丁继勇,曾新华,等.重大水电工程项目治理40年:演进与展望[J].管理世界,2023,39(02):224-244.