

当代中国社会建设的 公共性困境及其超越^{*}

李友梅 肖 瑛 黄晓春

摘 要：“公共性”既是社会建设的重要目标又是其支撑性条件之一。近年来的民主制度建设和促进社会组织发育等政策的实施对于“公共性”的生长产生了明显的积极效果。但是，“公共性”依然是当下中国社会建设面临的主要瓶颈。除部分的制度性因素之外，社会心理、共识缺失以及管理的技术化也是阻滞公共性发展的重要原因。推进公共性，提升不同利益群体参与社会建设的积极性，需要增进公共权力部门与民众之间的相互信任。

关键词：公共性 社会建设 社会参与 信任

作者李友梅、肖瑛、黄晓春，上海大学上海高校社会学 E-研究院（上海 200444）。

自十六届四中全会通过《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》以来，中国共产党日益重视推进社会建设，确认了“党委领导，政府负责，社会协同，公众参与”的社会管理新格局；在建党 90 周年庆祝大会上，胡锦涛总书记重申“发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享”。这些重要观点都涉及“公共性”这一社会建设必须面对的根本性论题。公共性既是社会建设的重要目标之一，又是其基础。“发展为了人民”、“发展成果由人民共享”是作为社会建设之目标的公共性的表征；“发展依靠人民”、“社会协同，公众参与”则表明公共性在社会建设中的基础性地位。基于此，“公共性”正成为我国社会科学界的热点论题。

一、对“公共性”的简约界定

“公共性”（publicity）的内涵极其丰富，并一直处在变动中，本文只简约地界

^{*} 本研究获教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目（项目编号：11JZD027）资助。

定其内涵。首先需要着重厘清“公共性”同个人之间的关系；我们认为，“公共性”是以个人为基础并以超越极端个人主义即利己主义（selfishness）为旨趣。贝拉等人注意到美国社会普遍存在的心灵孤独现象很大程度上可以归结为“工具主义个人主义”的流行。这种极端个人主义把个人在经济利益、权力、权威和自我实现方面的成功作为人之价值的全部，而不顾及家庭、社区、友情。因此，极端个人主义者虽然可能在个人事业中取得成功，但很难获得幸福的家庭和良好的邻里关系。^①“公共性”是规避极端个人主义的基本路径，个人价值只有在群体互动中才能得到彰显。^②

笔者认为，“公共性”至少具有如下基本特点：作为目的和价值取向的“公共性”指涉的是特定空间范围内的人们的共同利益和价值；从参与者角度看，“公共性”指涉的是人们从私人领域中走出来，就共同关注的问题开展讨论和行动，在公开讨论和行动中实现自己从私人向公众的转化；从参与程序角度看，“公共性”指涉程序的公开、开放和公平，人们在平等对话中达成共识；从精神角度看，“公共性”指涉个体基于理性与符合理性的法律而批判性地参与公共活动，维护公共利益和价值取向的精神。“公共性”着重于参与机制和公众基于该机制参与公共活动的过程，唯当“公”或者“公意”是在这种参与中得以达成时才具有公共性。

从更宽泛角度看，“公共性”可被理解为“参与”，即民众自愿“参与塑造公共空间”。“参与”可以区分为“政治参与”和“社会参与”。“政治参与”往往与一国的权力结构配置相关，指公众参与政策的制定并影响政策设置的过程；“社会参与”则大多与地方社会的生活需求相关，本身并不涉及权力配置，比如公众自愿提供福利服务、环境保护、保安巡逻等公共产品。这种“共同生产”的“社会参与”不仅能减轻国家财政负担，而且在公共产品提供方面比国家更有效率，其结果不仅使民众对于其所属集体的构建和照料更感兴趣，而且使得民众对国家的信任度增强。^③

二、社会建设对公共性的呼唤

“公共性”是促成当代“社会团结”的重要机制，对于抵御市场经济背景下个体工具主义的快速扩张有着实质性意义；是使个体得以超越狭隘的自我而关注公共生活的立基所在；还是形塑现代国家与民众间良性相倚、互为监督新格局的重要条件。

① Robert Bellah, et al., *Habits of the Heart*, Berkeley: University of California Press, 1985.

② 张法：《主体性、公民社会、公共性——中国改革开放以来思想史上的三个重要观念》，《社会科学》2010年第6期。卞崇道、林美茂：《公共哲学，作为一种崭新学问的视野》，佐佐木毅等主编：《公与私的思想史》，刘文柱译，北京：人民出版社，2009年。

③ 海贝勒、舒耕德：《从群众到公民——中国的政治参与》，张文红译，北京：中央编译出版社，2009年，第6—12页。

2004年以来,中共中央推进“和谐社会”建设,努力塑造以国家为主导、凝聚和吸引社会多元力量共同参与社会建设和管理的新格局,这意味着我国的公共性建设正日渐得到国家制度建设的呼应。

(一)“社会建设”的政策范式特点

过去几年来,国内学者均认为社会建设是一个由合理配置社会资源与机会、促进社会公正、调整社会利益关系、培育社会组织、发展社会事业、推进民生建设等多个领域构成的宏大系统。^①作为国家宏观战略选择的“社会建设”,不仅指涉价值领域(公平、正义),而且涉及制度建设的基本原则(以人为本、科学发展,等等),甚至指涉具体的政策安排(优先发展教育、扩大就业、深化收入分配制度改革等),其内涵的丰富性远远超过一般的具体社会政策,可以视之作为一种新型的政策范式。

“政策范式”“不仅指明政策目标以及借以实现这些目标的政策工具类别,而且还指明它们需要解决的问题的性质”。^②作为人们理解公共问题和思考其解决途径时所持的信念和基本价值,政策范式不但支配着政策目标和政策工具的选择和配置,还代表着政策行动的基本框架。如果将“社会建设”作为一种形成中的政策范式,就有可能将不同时期社会建设的目标、原则和重点放置于一个相互衔接、互为因果的整体中来理解。政策范式的出现大多与相关的意识形态相呼应,并承担着独特的治理功能。“社会建设”在中共十六届四中全会上提出并非偶然,它暗示着一种在国家意识形态影响下的新改革共识正在形成,也将对国家的政策制定产生深刻影响。1990年代以来,中国加快了市场改革的步伐,在推动中国经济快速发展的同时,也引发了大量的社会矛盾和社会问题,突出表现为利益结构失衡,如贫富两极分化、城乡差距以及区域分化等。“泛市场化”的政策思路在社会保障与福利领域的推广,造成相当数量的民众无法享受改革成果而成为利益相对受损的群体。在此背景下,2003年末开始的关于改革走向的大量讨论在知识界和公共政策部门自发展开,话题越来越集中于对GDP主义的反思以及如何扩大改革受益面和调整社会利益结构,并逐渐达成共识,即改变重经济轻社会的发展模式,让更多民众从改革中获益。已具有新政策范式特征的“社会建设”正是这种改革共识在国家经济社会发展战略中的

^① 郑杭生:《社会学视野中的社会建设与社会管理》,《中国人民大学学报》2006年第2期。吴忠民:《论和谐社会建设的基本内容》,《中共中央党校学报》2007年第2期。景天魁:《社会建设的科学构思和周密布局》,《江苏社会科学》2008年第1期。陆学艺:《关于社会建设的理论和实践》,《国家行政学院学报》2008年第2期。孙立平:《社会建设的目标是促进社会进步》,《北京工业大学学报(社会科学版)》2009年第2期。李强:《对“社会”及“社会建设”的思考》,《国家行政学院学报》2010年第1期。

^② Peter A. Hall, “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain,” *Comparative Politics*, vol.25, no.3,1993.

重要性日趋凸显的表现。“社会建设”的目标从其起点就比较明确，即塑造一种和谐的社会利益关系格局，并形成与社会主义市场经济相适应的社会管理新架构。

每种政策范式从成型到成熟都不是一蹴而就的。根据历史制度学派的研究，^①成熟的政策范式大体上涵括政策目标、政策工具和治理模式等三个相互衔接的核心要素。政策目标指对特定意识形态体系下被界定为问题的应对路径及国家所持的基本价值、原则；政策工具从技术角度提供了解决问题的具体方法；治理模式界定了参与治理的诸主体的角色及其关系结构。这三个要素相互配合互为因果，使政策范式能够达到预期目标。社会建设政策范式经历了三个重要发展阶段，在不同阶段，社会建设围绕不同要素展开。

第一阶段（约2004年至2006年），十六届六中全会通过《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》。该文件第一次系统地概括了构建社会主义和谐社会的指导思想和基本原则，提出了到2020年构建社会主义和谐社会即社会建设的政策目标，重点是利益关系调整，形成了“以解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题为重点”的社会建设政策思路。

第二阶段（约2007年至2010年），党的十七大报告将社会建设的重点进一步明确为“改善民生”，提出教育、就业、收入分配、社会保障、医疗卫生、社会管理等六大领域社会建设的具体政策目标。相应地，政府有针对性地设计出一系列政策工具，如推动建立全面农村低保制度，全国性城镇居民基本医疗保险制度试点，《就业促进法》、《劳动合同法》的立法，等等。

第三阶段（约2011年初至今），《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》对进一步“改善民生，建立健全基本公共服务体系”进行政策工具的设计，在“提升基本公共服务水平”、“实施就业优先战略”、“合理调整收入分配关系”等具体领域提出了政策工具设置和改革的思路；进一步强调了“加强党的领导，强化政府社会管理职能，强化各类企事业单位社会管理和服务职责，引导各类社会组织加强自身建设、增强服务社会能力，支持人民团体参与社会管理和公共服务，发挥群众参与社会管理的基础作用”的重要性。^②这期间，中央两次就加强创新社会管理召开会议，其核心论题都涉及当代中国社会治理模式的转型。

在第一和第二阶段，国家基本形成了前后相继的政策目标系统；在第二和第三阶段，中央和地方政府开始提出相应的政策工具；在第三阶段，与政策目标、政策

① 道宾：《打造产业政策——铁路时代的美国、英国和法国》，张网成、张海东译，上海：上海人民出版社，2008年。坎贝尔等：《美国经济治理》，董运生、王岩译，上海：上海人民出版社，2009年。

② 胡锦涛：《扎扎实实提高社会管理科学化水平》，2011年2月19日，http://news.xinhuanet.com/politics/2011-02/19/c_121100198.htm，2012年1月31日。

工具相匹配的治理模式建设问题变得日益重要。我们把社会治理模式视为“社会体制”。所谓社会体制，在传统意义上是围绕公共产品配置而进行的一系列制度安排。在利益与公共产品的来源高度多元化，民众权利意识日益觉醒的背景下，要实现公平正义的社会建设目标，凭借传统体制内的单一努力和较小政策网络的动员难以产生长期效果，而必须借助社会多种力量和公众的有效支持。因此，与这些要求相适应的社会体制“是围绕公共产品的公平正义分配而构建的不同利益主体之间的交往和协商制度”。^① 唯有通过它，社会建设的政策目标和工具才可能得到系统的支持。

然而，这种新型社会体制建设面临的挑战远比制定政策目标和政策工具艰巨，其核心是不同利益主体之间的交往和协商制度，实质上就是形塑公共平台，培育各利益相关的个人或群体参与公共活动的积极性和理性能力，即建构“公共性”及其制度保障体系。这种新型社会体制同“总体性支配模式”^② 的最大差别在于利益的客体变为利益的主体，且高度多样化，公共权力与不同利益主体之间的关系也被要求相对平等化，分配模式由国家及其代理人独自行使向国家及其代理人同其他利益主体在沟通与协商中实现转变。换言之，国家在发挥公共产品的生产和分配方面的传统优势的同时必须激发公众积极、有序、自主地参与和组织公共生活。“党委领导，政府负责，社会协同，公众参与”的提出既与中国国情适应，也是对社会体制的上述变革方向的积极回应。当然，如何把“党委领导，政府负责”同“社会协同”和“公众参与”有机结合起来，不仅是一个“社会学习”问题，^③ 也是一个权力边界重新划分和权力关系重组的问题。

（二）社会体制改革中的深层问题

公共性同社会建设之间，是相互促进而非简单的因果关系，前者既是后者的本质内涵又是其根本动力。但在今天，公共性发育不足即公共精神之缺损，恰恰构成我国社会建设的重要掣肘之一。

第一，推进民主建设与参与不足。自十七大以来，理论界和公共政策部门逐步达成了一种新共识：发展民主与改善民生二者相辅相成，互为促进。^④ 因此，国家在社会建设的新阶段必须进一步探索同民生问题相呼应的民主实现形式。^⑤ 作为回应，国

^① 李友梅：《关于社会体制基本问题的若干思考》，《探索与争鸣》2008年第8期。

^② 孙立平、王汉生、王思斌、林彬、杨善华：《改革以来中国社会结构的变迁》，《中国社会科学》1994年第2期。

^③ Peter A. Hall, “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain.”

^④ 俞可平：《关于民主亟待厘清的六个关系》，《半月谈内部版》2009年第4期。

^⑤ 赵彤：《更加重视发挥民主监督在社会建设中的作用——李君如访谈》，2011年5月18日，<http://theory.people.com.cn/GB/14672729.html>, 2012年1月31日。李培林、陈光金：

家在多个层面加大了民主建设力度，推动着我国民主建设的制度保障体系走向完善。但是，公众参与民主活动的积极性的提升与民主制度（机制）建设的步伐并不同步。

案例1：2003年以来，北京、上海、深圳等城市开始在“面”上推动居委会直选。为保证选举的有效性，有关部门还设计出一套直选流程，鼓励选民积极参与选举的过程。但是，积极响应选举动员的大多是平时与居委会联系较多的群体，青年选民和富裕群体的态度则比较淡漠；由于居民参与选举的比例不是很高，一些社区不同程度地出现了委托写票和投票现象，直选效果大打折扣。^①

案例2：我国许多城市建立了保障居民对社区公共事务知情权和参与权的制度体系，但这些制度的“空转”问题仍比较严重。有研究发现，最近几年广泛运用的“议行分设”制度，其目的是让居民代表们更好地“议”社区公共问题，可是，社区管理部门更倚重“行”（指社区层面开展的一系列社会建设活动），“议”对于“行”的影响甚微，居民“议”的积极性受到伤害，“议”的程序因此流于“空转”。^②

第二，社会公共事务的营造与实践中的私人化取向。社会公共事务是激发公众参与意识、培育“公平正义”社会价值、提升社会自我协调和管理能力的基础所在，是公共性生产的现实载体。近年来，各级地方政府都在努力营造各种公共事务，吸引公众参与公共管理与服务。但在现实中，公共事务私人化与营造社会公共事务的努力总是矛盾地纠缠在一起。

案例3：村庄选举是国家在乡村中营造的最为重要的公共事务，通过公开、公平的普选和直选，建立代表村民利益和具有公信力的村庄自治组织。由于村委会主任这一职务对于村庄公共资源的配置有着决定权，近年来在一些经济发达区域，贿选现象日益严重。贿选不仅破坏了村庄选举的公正性，还把原本关系公众利益的公共选择行为转变为基于个体利益的私人（或小集团）行为。这样，作为公共事务的选举蜕变成成为私人牟利的经营行为。^③

案例4：1990年代以来，在国家推进农村基层民主建设的同时，出现了宗族组织的重建与复兴，这两种进程在我国乡村社会以极为复杂的机制相互纠缠在一起。宗族组织渗透或介入乡村公共事务，固然可以在提供公共物品、克服损害共同利益

① 《中国当前社会建设的框架设计》，2010年12月27日，<http://www.sociology2010.cass.cn/news/137244.htm>，2012年3月19日。

① 敬义嘉、刘春荣：《居委会直选与城市基层治理——对2006年上海市居委会直接选举的分析》，《复旦学报》2007年第1期。陈伟东、姚亮：《选举行为背后：投机博弈——以武汉市C社区居委会直接选举为例》，《华中师范大学学报》2005年第3期。

② 姚华等：《社区自治：自主性空间的缺失与居民参与的困境》，《社会科学战线》2010年第8期。

③ 仝志辉：《选举事件与村庄政治》，北京：中国社会科学出版社，2004年。张静：《基层政权：乡村制度诸问题》，上海：上海人民出版社，2007年。

的机会主义取向等方面发挥一些积极作用,^①但是,宗族组织所遵循的非普遍主义的行为逻辑和“差序格局”的行为伦理往往将村庄的公共事务切割或碎片化。尤其是在多个宗族构成的乡村中,宗族之间的消极竞争往往会造成公共事务的私人化,削弱了村民对更大范围共同体的认同。

第三,发展社会组织与主体意识缺位。社会建设的重要目标之一是“引导各类社会组织加强自身建设、增强服务社会能力”,^②过去几年来,国家在政策导向上鼓励发展作为社会建设合格主体的各类社会组织,各级地方政府也在政策上积极响应。在此背景下,我国社会组织在数量和规模上都有了强劲扩张,到2009年底,全国登记注册的社会组织总量达到431069个,比2005年增长35%。^③

相比之下,社会组织参与社会管理和公共服务的主体意识的提升很有限。首先,在资源汲取诉求较强、所处制度环境较为复杂的背景下,许多社会组织均坚持“工具主义”的发展策略,并带有资源获取的冲动,而不是依据特定公益价值而设置。有研究指出,如果在研究当代中国社团现象时聚焦于它们的功能以及社会参与角色,恐怕很难不得出如下结论:至少在现阶段,这些社会团体是真正的“形同质异”的组织。^④其次,中国社会组织面临着“二重性”的难题,一方面具有行政性或官僚性,另一方面又有一定的自治性。这种双重属性形成了两种相互对立的力量,即回归政府的行政化倾向和走向民间的自治化倾向,二者之间的张力限制了中国社会组织的发展,也限制了社会组织主体性的不断再生产。^⑤第三,快速发展的社区层面的社会组织,大多停留于“自娱自乐”层次,或仅提供“俱乐部产品”,^⑥而没有发挥表达群体诉求、参与公共管理或提供公共产品等公共权力部门不具有的预期功能。

-
- ① 王培暄、毛维准:《宗族竞争下的村治模式探索——以山东省中东部 XL 村为调查对象》,2004 年 10 月 5 日, <http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=61959>, 2012 年 1 月 31 日。
- ② 胡锦涛:《扎扎实实提高社会管理科学化水平》,2011 年 2 月 19 日, http://news.xinhuanet.com/politics/2011-02/19/c_121100198.htm, 2012 年 1 月 31 日。
- ③ <http://www.chinanpo.gov.cn/web/showBulletin.do?id=48276&dictionid=2201&catid=>, 这些数字指正式登记注册的社会组织。
- ④ 沈原、孙五三:《“制度的形同质异”与社会团体的发育》,中国青少年基金会、基金会发展研究委员会编:《处于十字路口的中国社团》,天津:天津人民出版社,2001 年。
- ⑤ 王名、贾西津:《中国 NGO 的发展分析》,《管理世界》2002 年第 8 期。
- ⑥ 王瑞华:《社区自组织能力建设面临的难题及其成因》,《城市问题》2007 年第 4 期。赵巍、齐绩:《中国城市社区非营利组织面临的问题与发展趋势》,《社会主义研究》2004 年第 4 期。

三、公共性不足的成因分析

上述分析在一定程度上揭示了当前中国推进社会建设面临的各种“软约束”。这些后果不能简单地归因于制度供给不足或体制架构存在缺陷，还必须从公共生活的原动力、民众素养以及市场理性的边界设置等更为深层次的因素中查找原因。

(一) 差序格局的当代嬗变与公共性的阙如

“公共性”的发育有赖于一个社会在制度、文化和心理层面形成关于“公”与“私”及二者之间关系的合理安排。在中国社会，对“公”和“私”及其关系的讨论绵绵不绝，一般认为，“公”与“私”尖锐对立，“私”是负面的，“公”是正面的，“公”主要指政府的利益和价值，很少涉及社会生活。^①当然，这种公私关系的分析尚不足以充分揭示中国公共性生产之艰难的文化和心理原因，还有必要进入到对个人主义与利己主义之关系及其对公私边界之影响的分析中去。

如韦伯在比较基督教新教与中国儒家文化时，想象了中国的文化和社会心理特点：一方面是人们互动中普遍存在的信任缺失和不诚实，^②以及抽象的、非个人的和纯粹目的性的社团、公司等真正“共同体”的匮乏，另一方面是依凭个人关系建立的政治和经济组织具有不可替代的作用，“共同行动被卷入到纯粹的个人关系、特别是各种亲戚关系中，被它们所限定”。^③

在一定程度上，费孝通证实了韦伯的这种想象，认为在中国，“私”不能被简单地划入人之本性范畴，而跟“群己、人我的界线怎样划法的问题”联系在一起，因此应放在“整个社会结构的格局”中来认识。中国社会的构成是以“自我主义”(selfishness)即利己主义为中心，根据“己”之血缘、资本而伸缩自如的“差序格局”是其基本衍生逻辑。这种伸缩自如的私德模糊了公共利益与私人利益的差别，可以助推牺牲大家成就小家甚至个人的现象的发生。^④

可见，“差序格局”不可能成为“公共性”发育和生长的沃土。值得注意的是，在市场化的今天，“差序格局”逻辑尽管在理论上同现代市场经济的基本原则以及现代科层体制排除私人感情的工作纪律是对立且不相容的，但实践中反而以独特的机制与后者结合在一起，一方面摧毁了它在传统社会中建构道德共同体的功能，另一

① 陈弱水：《公共意识与中国文化》，北京：新星出版社，2006年，第99—105页。

② Max Weber, *The Religion of China: Confucianism and Taoism*, Glencoe: The Free Press, 1951, pp. 231-232.

③ Max Weber, *The Religion of China: Confucianism and Taoism*, p. 241.

④ 费孝通：《乡土中国 生育制度》，北京：北京大学出版社，1998年，第30页。

方面从市场、科层制以及学术体制内部瓦解并置换其应有的游戏规则，破坏了经济、政治、文化和学术之间本应存在的边界。总之，“差序格局”放大了“利己主义”的效应。^①因此，“公共性”虽然可能会以特定群体利益的面目出现，其实质却是对更大的公共性的牺牲和对利己主义的遮蔽，未能超出费孝通的“自我主义”的范畴。

（二）现有制度对公共性的掣肘

过去十多年来，我国全面加强了制度建设的理性化水平，强调科学、绩效和成本控制的理性主义精神。^②制度建设的理性化一方面为管理的科学化提供了基础性支撑，代表了现代国家建设的基本方向，另一方面则催生出社会管理制度的高度技术化及其导致的“碎片化”特征，在一定程度上成为公共性发育和生长的障碍。

首先，技术治理导致公共空间的切割和碎片化。由于治理技术的精致化发展大多只触及行政体制中的工具和操作层面，未从根本上改变行政权力运行的布局和架构，^③因此，不同部门、不同地区以自身为中心展开的制度设计往往容易使具有整体特征的公共空间被技术性地“碎片化”。比如，新中国建立以来，中央与地方关系的调整和改革，基本上延续了传统中国的治理逻辑，即以属地管辖和行政内部发包制为特征，由职权同构和行政分权构成多层级的地方政府结构。^④在央—地关系未有根本改变的情况下，自改革开放以来，中国地方政府逐步形成了独特的M型结构（Multidivisional Structure）。在这种结构中，分权不仅发生在不同级政府层面（即中央、省、地区、县、乡和村），而且发生在同级政府管辖的不同区域层面，形成职权交叉重叠、高度分权的政府层级间关系，以及很少相互依赖的同级间政府关系。^⑤这种结构导致公共空间、公共利益的部门化和碎片化。

其次，制度的理性化与民主化的不同步抑制了公共性的生产。制度的理性化通常早于民主化，但单纯的理性化可能导致工具主义的膨胀；制度的民主化则可以通过激发公众参与公共活动，保证制度理性化朝着有利于大多数人利益的方向发展。过去十多年来，与市场经济追求绩效目标相一致的是，我国制度的理性化（技术化）

① 肖瑛：《把个人带回社会》，应星、李猛主编：《社会理论：现代性与本土化》，北京：三联书店，2011年。

② 杨雪冬：《市场发育、社会生长和公共权力构建：以县为微观分析单位》，郑州：河南人民出版社，2002年。

③ 渠敬东、周飞舟、应星：《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》，《中国社会科学》2009年第6期。

④ 陈剩勇、张丙宣：《建国60年来中国地方行政区划和府际关系的变革与展望》，《浙江工商大学学报》2009年第5期。

⑤ 钱颖一等：《中国的经济改革为什么与众不同——M型的层级制和非国有部门的进入与扩张》，《经济社会体制比较》1993年第11期。

进程较快，但公众的参与局限于少数环节的部分参与；参与方式单一，主要是满意度测评或社会评价；参与的影响力有限。^①制度的理性化与民主化之间的张力限制了公共性的生产：制度的理性化使得不掌握相关专业知识的公众越来越难以对公共政策发表实质性意见。

第三，缺乏系统支持的公众参与制度削弱了公共性生产的基础。有效的制度安排不仅需要清晰界定人们对利益、角色和行为模式的认知，而且需要紧密嵌入于其他制度之中，获得系统性支持。一般而言，支撑公共性生产的成熟的公众参与制度都与公共财政预算制度、政府绩效评估制度“捆绑”在一起，支持着公众切实地参与到国家的公共决策活动中去。相比之下，我国当前的公众参与制度设计大多较为简单。比如，许多城市社区成立了由社区各界代表组成、作为社区公共管理的制度化平台的社区委员会，但这类组织既不能决定社区公共资金的配置，又不能对社区各公共部门的行为进行实质性监督，最终难以规避“空转”的尴尬。

（三）国家、民众与知识分子：不同公共性诉求之间的紧张

虽然“公共性”是现代诸社会的共性，但是，由于现代社会的高度分化，不同利益和价值的群体在“公共性”的认知和作用方面必然存在一些争论。从理论上说，这些争论恰恰是公共性生产的标志。但是，在当下中国，围绕建设什么样的“公共性”，以及“公共性”的功能定位等问题，虽然在实践层面有了一些讨论，但由于参与讨论的各种力量各执一端，相互沟通难以可能，反而延误了公共性的生产。

第一，渐进式体制改革与国家公共性的诉求。现代国家与公共性之间有着复杂而多维的关系：一方面，“国家性”与“公共性”之间具有内在的一致性，前者本质上是“公共性”的，并必须通过“公共性”才能获取合法性；另一方面，由官僚机构和立法部门组成的国家又具有自身的独特诉求，在政治实践中，具体的国家机构会通过一些机制来规制和塑造公共性。^②哈贝马斯在分析英国、德国和法国历史上公共领域的形成时指出，经济和政治发展结构的差异会导致不同国家在公共性的发展问题上持不同立场。因此，我们不能离开具体的政治、经济发展情境讨论国家对公共性的诉求。我国改革开放以来，国家对公共性持总体鼓励但相对谨慎的态度：首先，国家提倡自下而上、循序渐进的公共性培育路径。我国在改革上采取的是由执政党主导的、自下而上的渐变路径，从微观改革、局部实验、体制外增量改革开始，逐步过渡到宏

^① 周志忍：《政府绩效评估中的公民参与：我国的实践历程与前景》，《中国行政管理》2008年第1期。

^② 菲利普·汉森：《历史、政治与公民权：阿伦特传》，刘佳林译，南京：江苏人民出版社，2004年，第116—118页。

观改革、全面推广和体制内存量改革。^① 由于公共性的培育在深层次上与权力配置相关，涉及政治体制改革的某些领域，因此国家采用的也是自下而上的渐进式推进策略。作为这种策略的客观后果，公共性在基层空间（农村和城市社区）中获得了一定的制度保障，但依然存在很多问题。其次，地方政府容易将公共性工具主义化。^② 在这种逻辑惯性下，一些权力部门容易将公共性视为治理工具或策略，其结果一方面是公共治理的制度保障不稳定，另一方面是公共参与的精神与价值基础长期缺位。

第二，实用主义价值观与市民群体对公共性的诉求。在今天的中国，一方面是拥有私有财产和具有现代权利意识的中等收入者群体的诞生，另一方面是民间组织数量和规模的持续扩张，共同推动着这一群体“公共性”诉求的成长。总体来看，这种公共性诉求具有较强的实用主义特征：首先，主要以保护个人权利和私有财产为前提，从近年来各地发生的一些公共事件来看，其核心大体都与公众权利以及合法权益的维护有关，相比之下，一些地方政府在基层努力营造的一些公共事务常因离公众的现实利益诉求较远而缺乏充分的民间支持。其次，其常通过互联网和其他信息传媒来表达，没有显而易见的意见中心，也没有显性的组织载体，从而形成国家机构与普通市民对公共性生产方式的认知张力。第三，其以吸引政府注意力帮助解决具体问题为旨趣，工具主义特征明显。最后，在差序格局逻辑下，民间的公共性诉求容易走向集体利己主义。

第三，价值理念主导与知识分子对公共性的诉求。知识分子对公共性的想象和追求受自身社会定位、价值取向和思维方式的影响。他们会形成思考“公共性”的若干基本逻辑：首先，从二元论角度分析“公共性”与社会中其他力量之间的关系，譬如从传统的国家—社会理论角度来想象国家与社会、“国家性”与“公共性”的关系，渴望建立泾渭分明的国家与社会范畴；其次，在目标和过程的关系上，倾向于重目的设计而轻过程分析，甚至把目标视为过程，较少关注作为目标取向的“公共性”在中国复杂情境之下发育和生长可能的独特逻辑和道路，因此，对中国社会转型包括公共性的前途容易出现两极分化的判断，乐观主义与悲观主义各执一端；另外，较少反思知识分子的“唯智主义”倾向，以理论的分析替代对复杂社会现实的洞察，以自身的追求替代日常生活中民众对“公共性”的实际要求，以一种“公共性”视角替代其他的“公共性”视角。

上述三种不同力量在“公共性”诉求上的张力在中国当下情势中表现得格外明显：国家已经认识到“公共性”在现代市场经济和开放社会中的重要性，增进社会公共产品提供的质量和规模。知识分子则希望“公共性”建设能更进一步。这种意见分歧突出体现在基层社区治理的目标取向的界定上。^③ 而在民众对参与的“效能”

① 何增科：《渐进政治改革与民主的转型（上）》，《北京行政学院学报》2004年第3期。

② 徐湘林：《以政治稳定为基础的中国渐进政治改革》，《战略与管理》2000年第5期。

③ 参见李友梅：《基层社区研究提问法及其变化》，李友梅、孙立平、沈原主编：《当代中国

(efficiency) 不抱期待时, 其结果是多重消极的: 要么是缺乏参与的积极性,^① 国家必须花费大量的人力物力开展“动员式参与”,^② 要么是民众的自我组织转入到地下, 或者利用新兴媒体如互联网聚集, 形成政府难以规避的“网络公共空间”。

四、走出公共性的困境: 公共性生产的现实路径

“公共性”虽然遭遇到制度、文化、心理等多重困境, 但是其在多个维度和层次上得到呈现。本文仅从具有时代特点的路径展开讨论。

(一) 网络草根组织与公共性的成长

近几年来, 我国出现了许多建立在互联网络技术平台之上的公益性社会组织, “多背一公斤”就是这类组织的典型。其在运行模式上有四个特点: 创造一种在城乡之间的真实联系, 把利于他人的公益性与参与者自身的利益性结合起来的, 促进陌生人之间相互理解、平等、信任、友善、宽容、分享、责任和爱的“公共性价值”; 为在校大学生和年轻白领等志愿者构建一种发挥自主性的平台, 以了解这些群体的社会心理和行动特点, 通过因特网进行开放式的组织动员, 参与者可持不同动机而无需背上“公益”包袱和道德压力; 坚持以参与者的志愿精神和对组织公益理念的认同来保障组织的有效运转, 借助参与者的资源, 激发他们的创造力, 信任并赋予其更多权力, 使他们直接参与公益活动的设计和全程运作; 重视在平等合作的前提下同政府部门、企业开展一些更具影响力的公共活动, 共同推展公益事业。^③

包括培育“公共性价值”在内, “多背一公斤”的运行模式同“公共性”的各种诉求和特征具有本质上的一致性: 开放动员方式超越了传统差序格局的社会动员逻辑, 降低了参与者在道德、组织以及物质上的负担, 允许参与者自由流动和退出; 珍视中间阶层和大学生群体的主动性和创造性, 为普通积极分子、知识分子和相关政府部门对公共活动的不同预期提供沟通机会, 使“国家、民众、知识分子对公共性的不同诉求”有沟通的机会。总之, 把“参与”、“说服”、“多样性”结合在一起, 形塑出共同行动的“共同性”基础。可以说, 网络草根公益组织带来传统中国社会

① 社会分层: 理论与实证》, 北京: 社会科学文献出版社, 2006年。杨寅: 《城市社区建设与公民社会培育之互动》, 《法制论丛》2006年第2期。刘继同: 《从居民委员会到社区委员会: 内源性革命与民间社会的兴起》, 《社会科学辑刊》2003年第4期。

② 林尚立: 《社区民主与治理: 案例研究》, 北京: 社会科学文献出版社, 2003年, 第16—17页。

③ 海贝勒、舒耕德: 《从群众到公民——中国的政治参与》, 第10页。

④ 参见张志祥: 《网络草根组织资源动员研究——以多背一公斤为个案》, 上海大学博士学位论文, 2009年。

组织模式的改变，其本身构成了“公共性”生产的一个表征。

（二）业主维权组织的发育与公共性的转型

随着商品房小区有了物业管理，业主维权成为中国城市生活的重要内容，并有迹象成为推动中国城市公共性生产的主要动力之一。^① 业主维权运动的动力源自私人财产权的维护，业主维权本身属于市场现象，^② 与“公共性”了无干系。但在我国当下的情势中，影响“业主维权”的力量不仅有市场和社会，还有地方政府及国家法律。业主委员会是拥有私人住宅的市民的自治性经济利益组织，其“主要职责是监督物业公司的管理服务、负责各种经费管理等事务”，^③ 其基于同房地产开发商或者物业管理公司之间的张力所形塑的“公共性”的边界以住宅小区的围墙为限。这一点可以从其归口地方政府的房地产管理部门而非民政部门呈现出来。与依傍单位制而出现的老住宅区的居民在生活上高度依赖地方政府不同，业主委员会对地方政府的依赖较弱，其行动倾向于基于个人利益的“自主性参与”。^④ 由于业主委员会的有效运行可能致使地方政府的权力边缘化，后者会不由自主地干预和约束前者的运作。有许多业主自我组织起来以捍卫自身的利益，^⑤ 有时“公共性”的内涵会发生根本性转换，从“社会参与”层面进入到对具体性行政事务的理性参与层面。

（三）企业社会责任与公共性生产

自1950年代以来，越来越多的企业开始追求超出对业主或股东狭隘责任观之外的社会责任。到今天，“企业社会责任”已经被高度制度化，镶嵌于诸如“开明自利”（enlightened self-interest）的制度伦理或类似于SA8000（Social Accountability 8000，即企业社会责任标准）国际标准守则之中，许多企业自觉地在长期盈利与社会的公共目标之间建立起某种制度化关联。^⑥ 随着中国经济日益融入全球贸易体系，

① 张磊：《业主维权运动：产生原因及动员机制》，《社会学研究》2005年第6期。张磊、刘丽敏：《物业运作：从国家中分离出来的新公共空间》，《社会》2005年第1期。沈原：《社会的生产》，《社会》2007年第2期。陈鹏：《从“产权”走向“公民权”——当前中国城市业主维权研究》，《开放时代》2009年第4期；《当代中国城市业主的法权抗争——关于业主维权活动的一个分析框架》，《社会学研究》2010年第1期。

② 肖瑛：《复调社会及其生产》，《社会学研究》2010年第3期。

③ 石发勇：《业主委员会、准派系政治与基层治理》，《社会学研究》2010年第3期。

④ 参见海贝勒、舒耕德：《从群众到公民——中国的政治参与》，第50—55页。

⑤ 沈原：《社会的生产》，《社会》2007年第2期。

⑥ 约瑟夫·格拉斯契维茨：《使法人行动者（公司）负责任：明尼阿波利斯—圣保罗市的制度建立过程》，沃尔特·W. 鲍威尔、保罗·J. 迪马吉奥主编：《组织分析的新制度主义》，姚伟译，上海：上海人民出版社，2008年。

越来越多的大企业开始追求合格“企业公民”的形象。与一般组织和社会团体不同的是，奉行企业社会责任的商业组织大多拥有较强的经济资源、技术储备和行动能力，当它们参与增进公共福祉的活动时，中国公共领域的资源供给结构和主体间的关系结构也随之发生变化：首先，企业参与公共活动的最主要形式是提供资源和技术支持，这改变了长期以来中国公共领域资源主要来自政府的单一供给格局；其次，企业主要是借助其他社会组织、团体来组织或参与公共活动，开展“跨界”活动，从而促成了活跃的社会力量与企业之间的互动，增进了各界之间关于公共问题的共识，推动公共性的生产；再次，企业总是结合自身的运营领域和技术特长开展公共活动，因而有可能从新的角度促进人们对公共性问题的思考，吸引更多的社会参与者；最后，更为重要的是，企业参与公共性的生产实质上改变了中国关于公共性的传统观念，把自利与利他结合起来思考公共性。

五、讨论：重建信任与公共性困境的超越

在当代中国真正的个体化建构一方面需要从制度上否弃一己私利，另一方面需要作为社会成员的每一个个体的自我反思，参与到超越“利己”的公共活动中。从根本上说，利己主义与信任的缺失是分不开的。但是，民众参与和社会信任是相互强化的；信任别人的人是全面发展的好公民，而那些积极参与社会生活的人，不仅更信任别人，而且更值得信任。相反，脱离公共生活的人认为自己被恶人环绕，从而会缺乏诚实的自律。公众参与、互惠、诚实与社会信任这四者之间的因果关系十分复杂，就像一团乱麻，不过这四者是紧密交织在一起的。^① 无论是理论上还是经验上，“公共性”都不会作为公共权力的对立面而存在，相反会在多个方面支持公共权力的正常运转：第一，公共性的功能及其运作逻辑在于，在约束公权力的运作方式过程中，防止后者腐败，使之具有可持续性。第二，受到有效监督和约束的公共权力与民众的诉求之间虽然依然有着张力，但公众对政府的支持源于此。^② 更进一步看，无论是政党—国家体制还是知识分子或者民众，对于当前中国公共性的特点及其发展，都需采取更为现实的对策。其中，更为细致地区分“政治参与”的内涵至关重要。有学者把“参与”分为“政治参与”和“社会参与”。在中国，有必要把“政治参与”进一步区分为“政党政治参与”和“事务性参与”两种类型。严格的“政治参与”主要指前一种参与。在中国，“政治参与”应该限定在“事务性参与”上，即对政府的具体行政事务的参与和监督，不仅参与具体行政政策的制定和实施，

^① 罗伯特·帕特南：《独自打保龄：美国社区的衰落与复兴》，刘波等译，北京：北京大学出版社，2011年，第152页。

^② 海贝勒、舒耕德：《从群众到公民——中国的政治参与》，第20页。

而且参与对国家在地方的代理人的权力和行动的监督。这种区分既为我国“公共性”的功能限定了边界，也为其参与政治创造了空间。而且，后一种参与会自下而上地维护着政党政治的合法性和稳固性。从这个角度看，“公共性”同“政治性”并无对立，反而有助于形成良性的政治发展格局。

但是，仅有公众组织的这种自我克制和自我定位还不够，公共性的发育亦仰赖于稳定的、合理的、张弛有度的公共政策的制定和实施。更为重要的是明确公众组织的活动边界——即上文所说的“事务性参与”，为民众对公共性的稳定预期创造制度性条件，体现公共权力部门对公共性的信任和支持。惟其如此，公共权力部门同民众之间的相互信任关系才可能建立起来。

当然，新型社会体制即培育和深化公共性不仅有赖于国家制度的认可，而且需要在社会认知层面经历人们将“社会协同、公众参与”的行为和相关知识“视为当然而接受”的过程。只有以这种“制度化”为基础，国家机构、各类社会组织和团体才会逐渐形成各自在社会建设中的角色预期，及在面对公共事务时相互共处的、可预期的“惯例”和“规则”，达成关于多元合作结构的事先协议，以“节约交易成本、减少行动者的机会主义行为和其他各种形式的‘偷懒’行为”。^①

关于“制度化”的路径和方式，经典社会学制度研究提供了两种主要思路：第一种由人类学家道格拉斯提出，她在分析为何历史上只有部分制度所暗含的思想或象征符号会唤起人们的强烈情感反应时提出“自然化类推”（naturalizing analogies）概念。按照这一概念，制度始于惯例，但由于惯例是以利益一致性为基础的，所以容易受到违背、重新谈判与机会主义的影响，因此，一种行为惯例要成功地制度化，要有一种“并行的认知惯例来维持它”，^②即要从历史和文化中寻找惯例来支持制度化的进程。第二种认为制度化发生在一定的“场域”中，是借助日常生活中的互动实践建构起来的。1980年代以后，社会学制度学派的研究接续这种思路，认为正是在组织场域中，不同组织在互动实践中形成了强制、模仿和规范等三种机制，使制度化过程得以成型。^③概言之，在现代社会中，制度化的过程或者可以从历史文化的演进中寻求“认知惯例”，或者可以在相关行动者频繁的互动实践中逐步成型。

〔责任编辑：刘亚秋 责任编审：冯小双〕

① Kenneth A. Shepsle, "Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions," in H. Weisberg, ed., *Political Science: The Science of Politics*, New York: Agathon Press, 1986.

② Mary Douglas, *How Institutions Think*, Syracuse, New York: Syracuse University Press, 1986.

③ Paul J. DiMaggio and Walter W. Powell, "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields," *American Sociological Review*, vol. 48, no. 2 (1983), pp. 147-160.