

中国城镇化推进中的公共性不足及其培育

金太军

(苏州大学 政治与公共管理学院, 江苏 苏州 215000)

摘要: 无论是从中国城镇化的动力机制及其所处的转型社会系统进行内在解构, 还是从传统条块分割系统下地方政府对于社会优势资源要素的掌控能力作外在分析, 都可见政府对于中国城镇化的引导性作用。以中国城镇化的战略方位为切入点, 以政策范式转移的视角分析新型城镇化之内涵的公共性思考, 并从作为引导主体的政府、作为承载主体的市场以及作为实现主体的社会可以条分缕析中国城镇化进程中公共性不足的成因。鉴于此, 探寻公共性的培育路径, 不但要从制度供给的有效性和政策议程的公开性实现公共性价值的规塑, 并以公共性的扩散作为公共性生发的契机; 而且要基于社会治理的转型过程, 以社区文化和业主维权的型塑实现公共性价值在社区——作为公共领域的生长和发育。

关键词: 城镇化; 公共性; 社会参与; 培育路径

中图分类号: D035 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-0246 (2015) 01-0170-08

城镇化是中国推进现代化进程的具体实践机制与实现路径, 是充分发挥资源的集聚和规模效应、置换渐露疲态的传统经济增长方式进而推动经济结构转型升级, 从而实现经济跨越式再发展的重要方略。然而, 由于中国的城镇化进程受到关涉人口数量庞大、城镇化压力长期积累、城乡二元分化等现实基础条件的掣肘, 以及城镇化推进的政府主导模式和土地的国家 and 集体所有制等多方面深层次的制约, 也由于我们对科学的城镇化演进路径和符合中国现实国情的城镇化推进道路的认识有一个逐渐深化 (换言之则是一个不断试错) 的过程, 因此中国城镇化发展过程中也出现了一些必须高度重视和需要着力解决的问题, 例如人的城镇化不足、公共服务不均等、生态发展不协调等。对这些现实问题进行细致观察思考并深入阐释原因, 既是学者们的学术责任, 又体现了理论研究的旨趣所在。

一、新型城镇化的提出与公共性诉求

新型城镇化的推进思路在十八大和十八届三中全会上被提出并进一步明确, 标志着中国的城镇化建设进入一个新的历史发展阶段。在该阶段中, 政府一方面强调要推动工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调, 促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展, 另一方面则提出以人的城镇化为核心, 兼顾城镇化的速度和质量, 积极引导城镇化健康发展的新型城镇化建设思路, 从此中国进入速度与民生并重的双重追赶新时期。^① 作为一种政策范式的转变或者说变迁, 以人为本的新型城镇化建设模式在十八大上被提出绝非偶然, 这体现了经年运作下的传统城镇化模式对于公共性的忽视正得到应有的关注和重视, 基于公共领域、着力提升公共利益的城镇化建设新思路正逐渐成

基金项目: 国家社会科学基金重点项目 (13AZD018); 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目; 江苏省新型城镇化与社会治理协同创新中心与江苏高校优势学科建设工程资助项目。

作者简介: 金太军, 苏州大学政治与公共管理学院教授, 研究方向: 当代中国政府与政治、政府治理与社会治理。

^① 刘志彪 《双重追赶战略下的均衡中国与经济变革——十八大后中国经济的战略取向》, 《江海学刊》2013 年第 2 期。

为一种社会共识,并上升至国家政策层面。与此相应,作为中国城镇化建设之目标、基础和保障的公共性诉求逐渐成为中国社会科学界的热点论题,并通过多种形式的现实语义与政策畅想表现出来,进入下一阶段城镇化建设进程的具体构化之中。

事实上,正如约翰·弗里德曼(John Friedmann)所指出的,城市化(与本文所述的“城镇化”概念同义)是一个动态的、多层面的社会空间过程……至少要考虑人口、社会、文化、经济、生态、物质以及管治七个相互作用的层面。^①作为国家长远战略选择的城镇化,是一个由激发内需潜力、带动工业化发展、协调生态文明发展、调整社会利益关系、发展社会事业、促进社会公正等多个领域和多种问题构成的宏大系统,它不仅涉及具体的价值与原则(公平、正义、以人为本等),而且指涉具体的政策创制与制度安排(户籍制度、土地制度、财税制度等相关制度改革),其内涵的丰富性远远超过一般的具体社会政策,故而应将其视为一种“政策范式”体系。按照这样的分析理路,新型城镇化建设思路的提出便是城镇化作为一种政策范式的演化,对这种演化机制的分析更有利于我们认识城镇化对于公共性回归的诉求以及新型城镇化对于公共性诉求的呼应。

基于政策范式的观察层面和分析体系,使我们能够分别从解构的和建构的两维视角剖析中国的城镇化建设问题,从而,公共性之于中国城镇化进程的必然性和必要性分别得以彰显。一方面,“政策范式”的分析框架赋予我们以一种系统、整体和发展的思维认知中国城镇化实然背景、必然问题和应然举措的能力,因为这种解构式的分析框架通过帮助政策行动主体和标的群体更好地认识公共部门制定和实施过的政策、把握正在进行的政策并预测以后政策活动风格可能的趋势,^②从而自发或他发地建构一种基于历史经验的、围绕兼括经济政治与文化在内的宏大叙事主题线索的、以全社会最高理想为最终导向的城镇化推进过程,由此才能更好地认知并认同作为国家顶层设计的宏观战略变迁——恰如具体体现于国家政策文本中的“新型城镇化”对于传统城镇化实现从内涵到外延的全面突破——的远大意义,而这也是作为国家政策的社会学习过程的必要逻辑。^③从而,作为国家长期发展战略的演化,城镇化从根本上来说是为推动国民经济持续健康发展、提高人民生活水平、增进人民福祉服务的,并作为目标和条件融合于城镇化建设的宏大系统之中,“以人为本”的新型城镇化建设思路的提出则是公共性的价值回归和直接体现。

另一方面,作为政策范式的城镇化使我们能够基于建构性的逻辑指向,具体阐释城镇化推进的理念、目标和进路,因为政策范式“由各种理念和标准组成,它不仅支配着政策目标的制定和政策工具的选择、配置,而且还决定着他们对自己所要解决的问题的认知”^④,亦即,作为政策范式的城镇化问题是包含了政府对该政策范式下派生的相关具体政策的利益视角或导向的定位能力、对城镇化本身及其伴生问题的认知能力以及对宏观战略规划、中观阶层矛盾以及微观具体问题的解决能力等一系列操作层面的问题框架。然而,伴随后工业社会的高度不确定性和高速流动性,以及中国城镇化建设与社会结构转型的时期重合性,政府不仅会因社会结构的分化、社会分工的细化以及急剧膨胀的社会事务而对于多元问题的认知范围与认知能力显得极为有限甚至捉襟见肘,从而造成其偏狭的信息认知与碎片化的职能定义,^⑤城镇化进程中频现的政府控制失灵的窘境便也不足为奇了。同时,伴随着社会力量的不断成长与社会能力的持续提升,社会逐渐承接了更多的来自公共行政范畴的维护和增进公

① John Friedmann, “Four Theses in the Study of China’s Urbanization,” *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 30, No. 2, 2005, pp. 440–451.

② 严强 《社会转型历程与政策范式演变》,《南京社会科学》2007年第5期。

③ 卞地诗、李兆友 《我国新时期传媒政策范式转移研究》,《社会科学战线》2012年第11期。

④ Peter A. Hall, “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain,” *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3, 1993.

⑤ 张康之 《论主体多元化条件下的社会治理》,《中国人民大学学报》2014年第2期。

共利益的根本旨归,即“公共性属性扩散到了社会之中”^①,这已然超越了政府定位问题研究中“有限政府”原则的话语阐释范围,合理的政府定位只是政府有效引导城镇化建设的充分而非必要条件,认同并利用公共性扩散的既定事实并且充分发挥多元力量的主体效能才是应对城镇化进程中诸多问题和矛盾的根本所在。

二、城镇化进程中政府的公共性不足及其成因分析

在传统城镇化模式的运作逻辑下,决定城镇化的方向、方式与结构的诸多作用主体中,地方政府往往凭借其所掌握的巨大社会优势资源或调配大量资源要素的行政权力,通过政策或行政命令来分配、引导或约束这些资源要素的流向,从而成为城镇化建设的主导力量。这种政府主导的城镇化推进模式,能够集中大量的人力、物力和财力资源,并辅以必要的行政权力强制力量,从而能够在短时间内实现城镇化的建设目标。我们不置疑政府初衷与人民所求在根本上是一致的,但公平合理、适度有序的推进过程同样重要,甚至更为关键和更具决定性。这种政府主导的、“自上而下”驱动的城镇化建设模式,却未能发挥出其应有的公共性优势,反而屡屡出现严重的公共性不足、城镇化过程悖逆于民生福祉之初衷的窘况,突出体现为两个方面:一方面是城镇化建设进程中市场主导机制的缺位,政府主导下的城镇规划建设与客观的工业化基础和市场消费需求形成严重错配。这种游离于工业化发展和市场化水平之外的城镇化模式,造成城镇化支撑基础薄弱、持续发展的动力与活力不足,当前“空城”“鬼城”等现象病毒式扩散至全国众多新建城区、而众多进城农民却难以承受高昂的房价和生活成本便是例证。^②另一方面则体现为一些地方政府在推进城镇化进程中的行政决策对于民众意旨与利益诉求的忽视甚至排斥,往往忽略了人的所求与所能,甚至置每一个社会成员改善生活水平和生活方式、向往城市文明和城镇生活的动力和诉求^③于不顾。具体表现有三:

1. 政府引导错位:利益视角与价值导向的异化导致公共性引导不足

在中国的城镇化进程中,政府的主导性作用是借由其制定的公共政策或行政条令而实现的,正是从这个意义上讲,作为政策制定时的内在影响因素,地方政府的利益视角和价值导向往往成为决定城镇化推进模式和建设方向的关键,进而影响公共性的实现程度。

其一是地方政府的部门利益视角,亦即政府自利性的萌发。公利性作为现代民主政府的本质属性,是政府合法性与政府权威的根本来源。但是政府作为社会组织同样追求自身的良性发展,且政府是作为其成员的共同利益代表而成为一个整体的,因此政府除了管理公共事务、为社会服务的公利性、利他性之外,还具有为自身组织及其组织成员生存和发展创造有利条件的属性,即地方政府的自利性。^④应该说,在中国经济持续高速增长的30年中,地方政府的部门利益视角是发挥了巨大的推动作用的,^⑤亦即有度、有序、控制得当的自利性是有其合理性的。然而,在中国城镇化进程中,由于地方官员利益取向遏制不足、制度规引不足以及不对等的财事权,导致地方政府的自利性往往脱离了其应有的运行逻辑和作用范围,而变得过度、无序且难以控制,突出表现在过度干涉拆迁补偿以攫取拆迁补偿、无序城镇化规划建设忽视公共诉求与公共利益、难以控制权力运用诱发寻租行为从而导

① 相关研究可参见佐佐木毅、金泰昌《中间团体开创的公共性》,王伟译,北京:人民出版社,2009年,第33-35页;张康之、张乾友《民主的没落与公共性的扩散——走向合作治理的社会治理变革逻辑》,《社会科学研究》2011年第2期;詹世友《公共领域·公共利益·公共性》,《社会科学》2005年第7期;唐文玉《国家介入与社会组织公共性生长——基于J街道的经验分析》,《学习与实践》2011年第4期。

② 韩康《中国城镇化发展的最大风险:城乡矛盾内化》,《国家行政学院学报》2013年第3期。

③ 李强《主动城镇化与被动城镇化》,《西北师大学报》(社会科学版)2013年第6期。

④ 金太军、张劲松《政府的自利性及其控制》,《江海学刊》2002年第2期。

⑤ 沈承诚《地方政府核心行动者的生成逻辑:制度空间与制度规引》,《社会科学战线》2012年第6期。

致官商勾结滋生腐败等方面。

其二是地方政府政绩导向的行政价值取向,亦即高效激励与低效约束并存局面导致政府官员行政行为的公共性不足。在中国的官员治理逻辑中,地方政府官员围绕有限的晋升机会所展开的晋升锦标赛,成为中央激励、约束、协调甚至控制地方的重要手段。^①然而,一方面,如果说以经济增长绩效为标的的晋升竞争,还会激励地方政府官员将更多的精力投射于眼前的或长远的效益增长上,那么随着经济绩效带来的“晋升加分”的逐渐弱化,城镇化时代中“快速城镇化”^②所带来的对于上级政府——作为晋升考评主体的“惊讶”(shock),会使地方政府更多地着眼于“显著的”但却是违背市场规律和社会需求的建设项目上,如各种“形象工程”“献礼工程”等。另一方面,由于晋升锦标赛的官员治理体制下某一层级官员的晋升资本是由其下级官员逐级累加而成的,因此极易形成强大的地方官员纵向隐蔽利益共同体,一荣俱荣、一损俱损的利益关联形态使得条块管理体系下的纵向约束机制极易失效,从而造成高效激励与低效约束并存的局面。^③

2. 市场承载失位: 市场机制的功能羸弱导致公共性价值的泛化与虚化

事实上,政府取代市场而成为城镇化建设的推进主体,是不会影响市场发挥其实现城镇化进程之公共性的承载性作用的,恰恰相反,在有限、透明、法治以及服务型政府的引导和推进之下,反而有利于克服市场难以自适的外部性等失灵窘境,凸显并外化市场经济自主、平等、竞争、开放以及规则性的内在属性,^④使之贯穿于城镇化建设的全过程,从而以此为契机实现中国政治与经济体制改革的系统化推进。因为在市场经济的最初存在及其秩序的建构中,都内蕴着某种互惠平等、公正公开的道德内容和价值精神,在基于这样的准则和导向所建立的市场经济秩序之下,市场主体在追求效益最大化的过程中达到实现公共性的客观结果。

然而,就像所有的公共秩序一样,市场秩序的建构与维护同样是一个博弈演进过程,在一个存在大量“搭便车”、背弃承诺诱惑的情形下,公共权力的有效规导极为必要,这种规导作用的发挥,一方面要求公共权力的无偏颇性,以公共利益最大化为所求,^⑤另一方面则须以制度的有效供给为主要形式,^⑥使市场行为在制度的规约下有效地抑制与克服背信弃义之冲动,自觉选择合义或合规范之行为。在城镇化进程中,异化的利益视角与价值导向导致政府行政的公共性不足,而且社会基本结构——即社会基本制度体系——的制度安排问题却远未发挥其应有的效力和能力。另外,或许是由于城镇化与工业化的不可分割性,政府推进城镇化建设的过程中,往往不自觉地“将经济或者说市场当成了政治,甚至是最大的政治,而真正的政治却在很大程度上被转换成了经济或者偶尔被当成了文化”^⑦,在这样的泛化情形中,政府与市场就难以发挥相互补充和促进的作用,与此相反,市场的公共性属性往往被异化的政府行政所裹挟,而政府的公共本质却常常被不规范的市场秩序所侵蚀,进而在政府行政与市场经济的共谋中公共性被虚化了。

3. 社会参与缺位: 公共领域萎缩与“输入性故障”导致公共性条件不足

城镇化是一个包含农村人口不断向非农产业和城镇转移以及城镇生产生活方式和城镇文明不断向农村传播扩散的系统化过程,^⑧因而从严格意义上来讲,作为城镇化主体的农民或民工的市民化过程构成了城镇化进程的核心内容。因此,根据伊斯顿政治系统理论,要实现政府的以农民市民化为目标

① 周黎安《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》2007年第7期。

② 通过短期的基本建设投入、强制性的人口城镇化等即可实现。

③ 倪星、杨君《经济奇迹、转型困境与地方官员纵向共谋》,《武汉大学学报》(哲学社会科学版)2011年第1期。

④ 张振东《市场经济与政府职能定位》,《北京交通大学学报》(社会科学版)2009年第1期。

⑤ 高兆明《公共理性·市场经济秩序》,《东南大学学报》(哲学社会科学版)2002年第3期。

⑥ 埃莉诺·奥斯特罗姆《公共事务的治理之道:集体行动制度的演进》,余逊达、陈旭东译,上海:上海三联书店,2000年。

⑦ 万俊人《公共性的政治伦理理解》,《读书》2009年第12期。

⑧ 张占斌《新型城镇化的战略意义和改革难题》,《国家行政学院学报》2013年第1期。

的“政治产品的输出”(政府的决定和行动),就必须有农民的意旨和诉求作为“政治信息的输入”。^①但是在政治信息的输入过程中存在着从政治信息的“形成”到“输入”的系统性故障。

哈贝马斯在解析公共领域的结构与能力时指出,所谓公共领域“首先意指我们的社会生活的一个领域,在这个领域中,像公共意见这样的事物能够形成”^②,而这种融合了公共意见的场域可能包括“教会、文化团体和学会、市民论坛和市民协会,此外还包括职业团体、政治党派、工会和其他组织等”^③。然而,在农民实现市民化转变的过程中,这样的公共领域却远未形成,进入城镇的农民更多的是以散沙状的个体化形态挣扎于身份与职业的转变过程中,从而难以发展出相应的能力以充分利用和维护城镇化所赋予的各种权利和利益。从根本上讲,这是由于在传统的以“自我主义”为中心的差序格局中,农民的交往对象的同质性较强,多是一些拥有相同信息与资源的亲戚、邻里,而对于互动中的陌生人抱着低信任的怀疑态度,对跨出狭小的生活圈与陌生人接触有着一种莫名的恐惧感和本能的排斥,因此进入城镇集中安置的异质性的农民之间往往缺乏合作互信的精神内容和互助共赢的价值诉求,更勿论组建跨越血缘和地域的自发性组织团体了。^④

况且,无论是城镇化本身还是城镇化进程中的政治参与,都是一个多元复杂的、动态与静态相互结合的过程,而多元化社会中的个体往往会在其有限的本体概念中持续调适其行为策略以应对异质性的组织环境,因此“不能认为通过个人的理性计算可以对不同个体的行为进行聚合”^⑤。既然如此,能否将公共性诉求付诸由城镇化农民或流动人口组成的社会组织(例如互助团体、工会等)呢?答案恐怕令人失望。这是因为:其一,社会组织的广泛性能力和公共性价值在中国的具体场域中难以实现,这些组织通常不会关注其成员较为隐私的、但是更被他们所关心和忧虑的个人事务,因为民众更倾向于将这些个人事务停留于私人(生活)领域,更何况大多数社会组织尚未有能力去处理这些社区范围内的事务。其二,进入城镇的农民所从事的工作大部分为中下层的、不被人所关注和重视的,^⑥他们在社区中——而非社会组织中(更何况他们是否意识到、愿意甚至能够进入这些社会组织仍值得我们怀疑)更能够以作为自我的个体而存在,并表达自我意志和利益诉求。其三,观察当前有农民或农民工参与的社会冲突事件可发现,在冲突背后的利益博弈情境中,他们往往被异化为“作为武器的弱者”而被强势利益集团所利用,亦即将利益受损的农民或民工身后所蕴藏的道德力量和舆论潜力纳入其博弈阵营中,从而作为其进一步利益争夺的筹码,而这些利益受损群体的利益诉求却湮没于轰轰烈烈的“维权运动”。

三、城镇化进程中公共性的培育路径

如上述,中国城镇化进程的公共性不足,是政府引导错位、市场承载失位以及社会参与缺位共同诱致的结构性后果。从更深层次分析,制度供给的不足从根本上导致了公共价值的泛化与公共领域的萎缩,且广泛存在于政治过程中的隐蔽议程严重制约了社会参与的积极性和有效性,而基于个体力量和普通社会组织的参与形式却又显得不切实际。因此,探寻公共性的培育路径,不但要从制度供给的

① 戴维·伊斯顿 《政治生活的系统分析》,王浦劬译,北京:华夏出版社,1999年,第278页。

② 尤尔根·哈贝马斯 《公共领域》,转引自汪晖、陈燕谷《文化与公共性》,北京:生活·读书·新知三联书店,2005年,第125页。

③ 尤尔根·哈贝马斯 《公共领域的结构转型》,曹卫东译,上海:学林出版社,1999年,第35页。

④ 相关研究可参见费孝通《乡土中国 生育制度》,北京:北京大学出版社,1998年,第30页;郑杭生《农民市民化:当代中国社会学的重要研究主题》,《甘肃社会科学》2005年第4期;Max Webber, *The Religion of China: Confucianism and Taoism*, Glencoe: The Free Press, 1951, pp. 231-232.

⑤ 乔尔·米格代尔《社会中的国家:国家与社会如何相互改变与相互构成》,李杨、郭一聪译,南京:江苏人民出版社,2013年,第195-196页。

⑥ 张晨《城市化进程中的“过渡型社区”:空间生成、结构属性与演进前景》,《苏州大学学报》2011年第6期。

有效性和政策议程的公开性实现公共性价值的规塑,并以公共性的扩散作为公共性生发的契机;而且要基于社会治理的转型过程,以社区文化和业主维权实现公共性价值在社区——作为公共领域的生长和发育。

1. 有效的制度供给与公共性的规塑

从根本上说,城镇化进程中的公共性作为一种精神内容和价值理念,无论是其内涵边界的厘定还是其实践外延的规塑,都需要有效的制度供给作为必要的外在框架。这种必要性既体现于规则体系之于市场经济秩序(作为公共性价值的承载空间)的必要逻辑之中,又表现在制度结构与地方政府官员(作为公共性生发的引导主体)的互动关系上。当然,要实现制度供给的有效性,一方面要加强统驭性制度体系的规约,另一方面则要注重能动性制度空间的创设,具体来说:作为一种政策范式的转变,新型城镇化的提出是以回应公共性诉求为要旨的,其突破之处绝不能仅仅停留于概念和理念的层面,而应在相应配套的一系列制度框架和规则体系中实现其建构性归宿。然而中国城镇化是动态演绎的全新进程,其衍生的各种矛盾与问题往往超出了现有体制规则所能阐释和解决的范围,政府不得不以针对性的制度创新和政策创制来应对,因而这些应激式的政策不可避免地会脱离一般性制度理念和体制框架的统括,相互割裂甚至存在明显的矛盾冲突,难以形成整体性的制度绩效。从这个意义上来说,综合性的制度变革是必要且十分迫切的。经验表明,成功的“制度的综合改革可能取决于对改革努力时间跨度的扩展和对短期波动的缓解”^①,通过赋予制度变革较高的地位和优先权,并将制度变革作为城镇化本身的一项内容或规划,使城镇化进程中的制度变革以这些方式形成属于自己的政策领域,从而公共性的培育就是连续的而不是偶发的、系统的而不是碎片化的。

如果说宏观层面的制度框架为公共性的规塑提供了方向性指引的话,那么微观层面的制度空间就是公共性孕发和生长的基础性载体,毕竟只有对普遍原则进行具体的规定,社会公民才能拥有一定的行动空间和动力,才能以符合自己行为逻辑和行动能力的方式来行使公共领域赋予他们的各种权利,而这恰恰是公共性实现的目标或者说保障。更何况,城镇化进程是一个让拥有不同村落文化和传统习俗的农民逐步接受城市文化理念并逐渐适应城镇生活方式的过程,城市文明作为“跨文化基础的正义性原则拥有一种文化的开放性,普遍原则拥有局部的形态”^②,从而在制度空间所赋予的开放性中,城镇化农民及其稳定性所仰赖的文化与传统得以存续,主动参与城镇化的积极性也被充分激发,而不是当前普遍出现的农民在城镇化进程中呆板地遵从政府的政策指令而沦为城镇化进程的“看客”甚至是“受害者”,更勿论以公共利益为标的的公共性诉求了。

2. 公开的政策议程与公共性的扩散

从更宽泛的角度看,公共性可被理解为“参与”,具体包括民众对公共政策的参与和社会事务的参与两个方面,有效参与的实现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然而,民众参与的有效性往往受其参与积极性和参与能力两方面因素的掣肘,如若无法化解这两方面困境,要么是政府面对消极的民众而不得不花费大量的人力物力开展“动员式参与”^④,要么是对公共活动“失望”^⑤的民众以隐蔽的形式进行自我组织,甚至诱发群体无意识性的公共事件。

赫费曾指出,“参与式民主从本质上来说就是政治的公开性。有了政治的公开性,间歇补充以常

^① 詹姆斯·马奇、约翰·奥尔森《重新发现制度:政治的组织基础》,张伟译,北京:生活·读书·新知三联书店,2011年,第100页。

^② 奥特弗利德·赫费《全球化时代的民主》,庞学铨、李张林、高靖生译,上海:上海译文出版社,2007年,第105页。

^③ 托马斯·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。

^④ 托马斯·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10页。

^⑤ 艾伯特·赫希曼《转变参与:私人利益与公共行为》,李增刚译,上海:上海人民出版社,2008年,第7页。

设性的民意调查,人民就不再是临时性的选举公民,而是成为政治的载体”^①。正是在这个意义上,在公开的政治过程与政治实践中,排他性的隐蔽政治议程将不复存在,从而能够极大地调动民众政治参与的积极主动性。在城镇化建设的现实语境中,政治的公开性尤指城镇化相关政策议程的公开性,指涉城镇规划、公共服务、社会建设、生态治理等多维内容,从而以融合了公民意旨和诉求的政策议程,实现政策输出的公共性。更何况从逻辑上说,信息越对称,交换就会越公平。^②事实上,在当今社会中,网络化、信息化弥散式扩延至整个社会中,通过网络获取信息与传播信息日益成为社会民众的日常生活体验,然而网络话语或网络“民意”往往趋向于向更多冒险偏移或向某种偏向聚合而诱致群体极化现象,^③政府刻意隐藏或掩饰其公共政策议程及相关信息,会在无形中“激励”网络舆论的反向偏移或偏向聚合,引发更多的怀疑、猜忌甚至抵制等社会心理,从而使政府陷入公共性“被弱化”的窘境。

当然,公开性的实现,不仅要求政府主动公开公共政策议程或公共信息,也不仅是提供一个让各种利益和意见得到表达的平台,而是要让公众意见参与到公共政策制定的过程中来,^④以实现一种基于具体政策或事件的参与式民主。在这种民主形态下,政府的合法性来源于高效敏感的内部反应机制、公开公正的政策议程设置和吸纳了社会诉求之最大公约数的政策结果输出,并集中体现于城镇化进程中的一项项具体政策上,从而既能在政治过程中有效地整合分散在多元社会主体手中的资源,又能在政策结果上体现民主的本质要求。这种以具体政策为基点的民主形式,能够有效避免政策合法性缺失所导致的执行力不足,因为“当政府只是为了得到对自己已经选择的政策的支持而恢复谈判时,它们只会培养人们对政府的不信任和反感”^⑤。当然,相应的配套机制必不可少,例如对社会需求和冲突更为敏感的体制机制、更加以规则为导向的政策议程、更少的独裁专断理念、更多的民主决策意识等。另外近几年在治理视阈中逐渐引起关注的“小组政治”形式,也为参与式民主的实现提供了有价值的实践参考。这种参与式的民主,尽管往往不作出直接的决定,但是却是实现公共性价值回归的最有效途径,况且间接民主(以形式均等的选举制度为主要实现方式)既不是唯一的,也不是在合法性和有效性上具有优势的民主形式。^⑥

3. 转型的社区治理与公共性的成长

从政治参与与社会治道的分析视角来看,只有当以公共利益为导向并为之而努力时,作为参与力量或治理主体的社会才真正具有公共性特质。然而正如前文所述,这样的理想状态不能通过城镇化农民的个体力量来实现,也并非一般的社会组织所能承载,而以公共领域为内在属性的社区则成为可行的公共性孕发母体。

无论是社会结构对社会的有机整合,还是公共价值对参与的有效形塑,都离不开文化对人之行为的规约和固化。然而城镇化从根本上瓦解了以一致的心理认同感为主体的农村社会资本,邻里异质性与人口流动性使城镇新建成社区呈现为“陌生人社会”^⑦形态,而主导性文化模式的整体性、根本性失范则导致社区文化的碎片化,从而引发了社区归属与社会认同的欠缺,更遑论对社区自治与公共事务的公民参与了。因此重塑以社区为主体的公共领域作为公共性成长的基础性载台,就必须以城镇化农民对社区的归属感和责任感为标的,建构具有“文化私密性”(cultural intimacy)特质的社区文化。

① 奥特弗利德·赫费《全球化时代的民主》,庞学铨、李张林、高靖生译,上海:上海译文出版社,2007年,第101页。

② 李强《主动城镇化与被动城镇化》,《西北师大学报》(社会科学版)2013年第6期。

③ 罗慧《传播中的社会冲突、民主实践与应激式改革——以“郭美美事件”为例》,《开放时代》2012年第5期。

④ 金太军、周义程《政策过程中公民有序参与有效性的影响因素——基于系统论视角的考量》,《学术界》2014年第6期。

⑤ 亚当·普沃斯基《民主与市场:东欧与拉丁美洲的政治经济改革》,包雅韵、刘忠瑞、胡元梓译,北京:北京大学出版社,2005年,第151页。

⑥ 例如,马克·沃伦曾指出,在代议制民主体制下,选票作为一种工具,公民可以用它来抛弃表现不佳的坏政府,但并不能保证新选择的政府必然具备所需的治理能力。参见马克·沃伦《中国式“治理驱动型民主”》,《瞭望东方周刊》2010年第33期。

⑦ 倪咸林《社会复合主体:城市公共治理的结构创新》,《南京师大学报》2013年第2期。

文化私密性是指一个群体在个体行为和互动交往过程中形成的细微的防卫性情感或文化，是一个在外人观看时“向内看的认知”（inward acknowledge），决定了作为一个群体的社区居民对外界所展现出来的认同内容。从而，在“我们”有别于“他们”的群体认同过程中，以社区为单位的文化共同体得以离析形成，在社区归属感和责任感的重塑中公共性价值开始生长。

在社区治理中，另一个推动公共性生产的动力要素是业主维权组织的发育与成长。在城镇化进程中，一个以开发商和物业公司为主体，包括相关政府部门和政府官员在内的、具有分利性质的房地产商利益集团已经形成^①，并强势地游走于包括业主合法权益在内的各种利益牟取空间中。在此过程中，以业主群体为主体的、以维权和自治为标的的业主委员会开始涌现，并通过其具体的维权行动带来了城市基层社区政治生态的深刻变革，有论者甚至称之为一种“有产者的革命”^②，亦即新型公共性之革命。这是因为，公共领域与行动之间是彼此交织、相互依存的，公共领域赋予了行动之空间和平台，而自由行动则使公共领域的存在成为可能并具有重要意义。正如阿伦特所言，极权主义的问题不在于政治的扩张，而在于政治的消亡，那些在自然的、政治的或者经济的“规律”面前无所作为或者随波逐流的人，是在放弃自由的可能性。^③虽然围绕着居住利益的抗争通常很少具有政治性，而倾向于基于个人利益的“自主性参与”^④，但是这种利益之争在实践过程中势必唤醒行动者的公民意识、权利意识，以及对制度文本与制度运行实践之间距离的感知^⑤，进而能够推动公共生活的形成。

责任编辑：王永平

① 张磊 《业主维权运动：产生原因及动员机制——对北京市几个小区个案的考察》，《社会学研究》2005年第6期。

② 邹树彬 《城市业主维权运动：特点及其影响》，《深圳大学学报》（人文社科版）2005年第5期。

③ 汉娜·阿伦特 《人的条件》，兰乾威等译，上海：上海人民出版社，1999年，第10-14页。

④ 托马斯·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50-55页。

⑤ 郭于华、沈原 《居住的政治——B市业主维权与社区建设的实证研究》，《开放时代》2012年第2期。