

论国家治理现代化的公共性价值及其实践向度

——惠鉴《公共性视野下的国家治理现代化》的历史与现实维度

杨嵘均*

[摘要] 在我国,对于公共性价值旨趣的追寻,是当前治国理政的灵魂,也是实现国家治理现代化的理想愿景。它体现着国家施政、政党执政以及政府行政的德性。基于公共性价值实践的历史与现实双重维度的考察,在反思西方国家在治理现代化过程中落入“形式公共性”窠臼的深层根源基础上,可以逻辑地得出这一结论:将“形式公共性”和“实质公共性”融合一体的公共性价值追寻,必然是现代化的国家治理价值与国家治理模式之间的逻辑联系及其实践规律的客观要求。因此,理论上而言,这对于明晰国家治理价值未来演进的社会机理以及推动我国国家治理体系与治理能力现代化发展的进程,并进而探寻在“形式公共性”和“实质公共性”整合基础上总结与提升我国治理现代化的“中国方案”,具有重要的理论价值与实践意义。

[关键词] 公共性价值;公平正义;国家治理现代化;合作型国家治理

对于公共性价值旨趣的追寻,是当前治国理政的灵魂,它体现着国家施政、政党执政以及政府行政的德性。这是国家治理现代化颠扑不破的真理和理想愿景。然而,当今世界呈现给人们的却是诸多与公平正义相悖的令人沮丧的现实治理景观:世界“充斥着贫穷与不平等,这是再富有想象力的前人也无法想象到的”^①;尤其是2008年世界金融危机所造成的影响,使得建基于新自由主义之上的西方国家治理模式危机重重,撕裂着哈贝马斯所说的“生活世界”与“系统世界”中的公共性,导致了二者的“双重衰微”:一方面由于缺乏适当有效的国家治理,社会无法实现“帕累托改善”,诸如贫富差距极化而导致公平缺失、人际疏离等现象层出不穷;另一方面,“社会个体与原有的共同体之间日益疏离,原子式的现代人从传统价值观凝聚的群体中散落下来,面临着价值的重新组合”^②。就我国探索国家治理体系和治理能力现代化实践而言,“如果中国的社会主义能够成功地建立一个不同于西方资本主义的选择,这毫无疑问对全球的任何一个地方都是重要的,将有深远的意义”^③。由此,笔者

* 法学博士,南京师范大学马克思主义学院研究员、博士生导师,210023。本文是国家社科基金重点项目“网络虚拟社群对国家政治安全的影响及政府协同治理研究”(14AZZ016)阶段性成果。

① [美] 亚利克斯·卡利尼克斯:《平等》,徐朝友译,南京:江苏人民出版社,2000年,第3页。

② 参见[德] 哈贝马斯:《合法化危机》,上海:上海世纪出版集团,2009年,第22—30页。

③ 王逢振主编:《詹姆逊文集》(第1卷),北京:中国人民大学出版社,2004年,第356—357页。

认为,中国应该深刻总结西方在治理现代化进程中“政府失败”的历史教训,从而摒弃作为西方国家的从属者和模仿者的治理思维,在维护和捍卫公平正义的治理现代化实践中探索国家治理的“中国方案”。这是从实践方面来说的,而就国家治理现代化理论研究来说,其大致经历了三个发展阶段:在改革开放之初,我国处在追赶西方现代化时期,在理论研究方面整体上处于“理论借鉴”阶段,主要是结合基本国情来学习并模仿西方国家先进的治理经验;在中国特色社会主义建设取得巨大成就以后,虽然我国在众多领域与某些方面缩小了与西方国家的差距,但是在这一时期,我国的理论研究主要表现为集中阐释中国道路、中国理论、中国制度、中国文化与中国经验、中国故事,可将之称为“理论阐释”时期;当前,我国已经成为世界第二大经济体,在一些领域和方面已经居于世界的领先地位,因而国家与时俱进地提出繁荣哲学社会科学的历史使命,并强调要建构中国特色的话语体系、学科体系以及符合中国国情的中国化的理论特色,由此,理论研究要做到能够将我们国家具有本土特质的创新实践进行理论上的概括和总结,这就是习近平总书记在19大报告中指出的“实践没有止境,理论创新也没有止境”^①的真谛所在。因此,笔者认为,当前的国家治理研究,不仅需要基于总结以往实践成效的“经验研究”和体察现实需求的“对策研究”,更需要通过把握现实发展规律并面向未来的前瞻性的理论建构。在上述理论和实践相结合的前瞻性研究方面,《公共性视野下的国家治理现代化》(人民出版社2017年7月出版)一书做出了积极的探索和尝试。该书从历史与现实的双重维度反思了西方国家在治理发展进程中的经验教训,在学理上阐释了国家治理价值与国家治理模式之间的逻辑联系与互动规律,创新性地建构了“形式公共性”和“实质公共性”二分的研究框架,并运用此研究框架在剖析西方国家治理失灵价值根源的基础上提出了具有中国特色国家治理现代化的“合作型国家治理”模式,这为维护 and 捍卫以公共性价值为指向的国家施政、政党执政以及政府行政的公平正义实践提供了理论指导。本文旨在借鉴《公共性视野下的国家治理现代化》一书从历史与现实维度的分析思路,阐明我国应该确保在公共性的价值方向指引下推进国家治理体系和治理能力现代化的探索实践。

一、公共性价值实践的历史变迁

对“公共性”的探讨一直是一个经久不衰的话题。对公共性的追寻和有关公共性的知识与智慧的渐次生长,成为当今时代的一种突出的文化现象。在历时态上,“公共性”具有极强的历史性;而在共时态上,“公共性”具有多重含义和多领域适用性。由此可见,“公共性”不管在历时态上还是在共时态上,它都是一个极为复杂的概念,不仅具有着多重含义而且在多领域都具有着广泛的适用性,这影响了人们对它的深入探讨和通约性把握。

“公共性”在本原上是一个哲学范畴。在《公共性视野下的国家治理现代化》一书的开篇,作者从哲学语境对“公共性”一词的意蕴作出了归纳:从主体论上,公共性可以描述为社会共同体与公众之间以及共同体之间、公众之间的关系状态与属性;从价值论上,公共性可以界定为特定社会共同体的成员源于基本的生存状态和生活条件以及为了维护、保持这种生存状态和生活条件而形成的社会共同体的基本价值规范和价值追求;从方法论上,公共性可以归纳为将公共性理念运用于社会生活实践之中,从而形成的一种与共同体相关的类目、属性、准则、空间或是价值表达的学术概念。^②正是由于公共性蕴涵了关于人的存在的深刻内涵和一般规定性,因而越来越成为各门具体学科开展研究的理论前提和

^①习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告(2017年10月18日)》,北京:人民出版社,2017年,第26页。

^②参见张雅勤:《公共性视野下的国家治理现代化》,北京:人民出版社,2017年,第60页。

方法论基础,这也是当前人文社会科学的多个领域都在不同程度参与到公共性讨论之中的重要原因。

尽管公共性本身是一个哲学范畴,但是对公共性问题的哲学探讨,只有在实践中得到回应时才能体现出其自身的价值,而且,只有在其落实到国家治理尤其是公共行政模式的建构中才能收获现实的思想成果。因此,在《公共性视野下的国家治理现代化》一书中,公共性的价值实践意蕴得到了更加突出的强调,这是因为:公共行政学作为“一种专门研究政府的公共行政活动及其规律的科学,其基本任务就在于在公共性价值的基础上来建构优质高效的政府行政模式和国家治理体系,它的任何一项技术性手段和工具的引入和应用,都无非是要解决如何更好地配置公共资源和如何在推动社会发展中创造性地实现公平和正义的问题”^①。的确,在现代社会,政府承载着国家治理的绝大部分职能,其最主要的国家治理行为则构成了政府公共行政的重要内容,因此,公共行政学也被认为是一门“国家治理学”,研究对象是国家及其政府治理行为的开展。从这个角度来说,公共行政学的基本任务就在于把握公共行政的公共性,发现公共行政的公共性价值并在国家治理模式的建构中确立和把握公共性的价值方向,实现公共性从哲学的“彼岸世界”向“此岸世界”的价值回归。

如果从学理上将整个国家治理概括为“道”与“术”两大方面,那么显然,《公共性视野下的国家治理现代化》一书所探讨的是国家治理之“道”的内容。所谓国家治理之“道”,就是对国家治理的核心价值进行抉择的活动,即在诸多的价值选项中做出取舍和排序;所谓国家治理的“术”则是依据国家治理的核心价值目标构建与之相配套的机构、制度、机制并付诸实施的活动,国家治理体系中的结构、制度、方法、手段、行为方式等要素皆可纳入“术”这一范畴之内。从二者关系来看,“道”是统领“术”并凌驾于“术”之上的,因为“道”是整个国家治理的逻辑起点,这个起点将成为后续一系列制度建构、机制运行的基本坐标轴。以“公共性”作为国家治理之“道”,事实上就是要求国家治理的主体以公共利益为价值导向,在实践中就表现为国家在治理过程中以维护和实现公共利益作为处理公共问题、解决内外部矛盾冲突的价值立场、理念态度及行为倾向。然而,公共性并非国家的天然属性,它是伴随着国家治理模式的演进以及治理主体的价值认知与选择的发展而逐渐确立起来。

历史地看,公共性在从传统向现代演进的不同的社会形态中呈现出不同的价值形态,并深刻影响着治国理政的目标、内容与模式。自人类进入阶级社会以来,国家在本质上是阶级统治,一切社会资源几乎都被统治者掌握和控制着,统治者的直接目标就是通过获得稳定的统治秩序来维护有利于自身的不公正的利益分配格局。由此,以阶级统治为本质特征的国家治理过程就表现为根据社会等级关系的要求而不断地强化权力支配方式,并在此过程中生成有利于维护统治者自身利益的权力制度。这一特征,在前资本主义时期尤其在奴隶制和封建制国家中表现得尤为显著,可将这一时期的国家治理命名为“统治型国家治理模式”。在这种治理模式下,为了维护王权统治、谋求本阶级的利益以及巩固等级秩序,国家统治者崇尚君权神授、皇权至上、等级、特权、官本位等价值理念,他们虽然也会打着“天下为公”“民为邦本”的幌子,但是他们实际上是以牺牲全社会成员的普遍性利益而谋求自身利益的。由此可见,在这一治理模式中“公共性”价值是缺失的,因而其显现的是一种“虚伪的公共性”。

然而,随着西方启蒙运动的发展,西方社会发生了工业革命,由此开启了西方社会的现代化转型。自16世纪的尼德兰革命以后,西方社会逐步确立了资本主义制度并相继建立了具有现代性质的资本主义国家政权,并且在三权分立和人民主权的政治原则基础上构建起国家治理体系,国家治理的目标、内容以及价值理念也随之发生根本性的变化:一方面,农业社会中君主、贵族与臣民之间的身份鸿沟与阶级对立(至少在形式上)被废除了,资本主义国家普遍确立了法律的最高权威以及“法律面前

^①张雅勤:《公共性视野下的国家治理现代化》,第10页。

人人平等”的原则,这样,公民平等的宪法权利也随之得到确立,于是在全体社会成员的个体利益之中抽象出公共利益也有了实践上的可能;另一方面,由于代议民主制确立了“人民主权”的原则,这打破了“整个民族,以及组成民族的每个人,对他们自己的命运都没有任何潜在的发言权”^①的状况,由此,社会治理就在一定程度上面向公民开放而不再为统治阶级所完全垄断。从历史的回溯性分析之中,我们可以看到,工业社会是国家治理中公共性价值生成的历史起点,“工业化带来了国家与社会的分离以及公共领域与私人领域的分化,特别是社会构成要素的多元化,使得国家治理活动的公共性具有了可能与必要”^②。

从逻辑上讲,资本主义现代国家的建立使得公共性价值的产生具备了现实可能,但是从实践上看,启蒙思想家们的平等和自由理念在现实制度安排中并未得到落实,国家治理过程中依旧存在着诸多不公平不正义的现象。为什么现实与逻辑会出现背离?答案在于,对于治理主体而言,治理价值是可以作出选择的和自觉建构的,也就是说,国家治理主体在治理过程中所遵循的价值与所秉承的原则,不仅仅是依据历史与现实的客观规定性,也可能是根据自身的需要与判断而进行的价值确定、价值选择和价值追求。可以看到,在工业社会中资产阶级民主宪政框架则使得国家在政治层面无法选择自身的政治属性,但是由于行政的公共性是可以选择的,国家可以在公共性的理念和要求中去制定公共政策、解决公共问题、进行社会管理,当然也可能会因为现代性中工具理性的影响,以“价值中立”为原则盲目地追求经济与效率,造成公共性出现形式化蜕变。而随着资本主义工商业的发展以及国家政权的稳固性增强,西方国家的治理重心开始逐渐从政治统治转向社会管理。国家治理的价值开始发生明显的转变,使得国家治理体系也进入了一个现代性迅速增强的过程。马克斯·韦伯将传统社会向现代社会的转型看作是一个“祛魅化”的过程,“我们的时代,是一个理性化、理智化、尤其是将世界之魅魅加以祛除的时代”^③,即现代人依照自身的理智组建和重新安排世界秩序,从而建造起了一个“理性的世界”。也就是说,正是现代性所蕴含的工具理性和科学精神,逐渐完善了国家治理体系,并使得国家治理方式日臻成熟、治理能力日益提升。然而,也正是由于这种治理模式对于工具理性和科学精神的极致追求,其结果导致了其核心价值在于唯效率至上,这脱离了其治理模式本应具有民主底色,并最终丧失了国家治理原本应该蕴含的公共性价值。这种在现代化进程中所孕育的新型治理模式可称为“管理型国家治理模式”,而这种治理模式的“祛魅”历程可以划分为以下三个阶段:第一阶段,行政领域的去政治化。人们认为行政领域和政治领域混合在一起造成了诸多弊端,因此强烈呼吁将政治与行政区分开来,使得科学、效率、效益、技术合理性等价值作为行动准则。比如在美国,19世纪末20世纪初兴起了一场“进步主义运动”,其目的就是在科学精神与专业主义的引领下,使“干净的”行政从贪婪和腐败盛行的政治领域中摆脱出来。第二阶段,国家治理的效率化。在目睹了技术变革给社会带来的巨大成就以后,无论是公共行政的学者还是实践者都更加地热衷于追求进步、效果、效益与效率。由于受到进步主义进化论的影响,所以由泰勒所发起的科学管理运动迅速在美国社会兴起,在韦伯的官僚制理论被引入美国之后,美国社会治理的科学化、技术化建构在组织的意义上被推向了极致,并最终确立起了以效率为基本内容的核心价值。“不管是公共还是私营,最基本的‘善’就是效率”^④,人类对科学技术的信心得到了前所未有的张扬,将国家治理理想的实现都寄托于行政效率的提高,不必再对政治性价值抱有虔诚的敬畏。第三阶段,治理主体的专业化。治理主体必须具备专业化的行政知识与能力,是技术理性主导的现代性的必然要求。其体现在对政府公职人员的要求上,就是

① [英]约翰·密尔:《代议制政府》,汪瑄译,北京:商务印书馆,1982年,第55页。

② 张雅勤:《公共性视野下的国家治理现代化》,第140页。

③ [德]马克斯·韦伯:《学术与政治》,北京:生活·读书·新知三联书店,2000年,第166页。

④ E. Dore, 'Environment and Society: Long-term Trends in Latin American Mining', *Environment and History*, vol.6, 2000, pp. 1—29.

构建起以功绩制为基础的文官制度取代以党派政治为基础的政党分肥制。在功绩制下,“人事管理的功绩制、需要专业知识职业的增加和管理领域的复杂性,现在通过政府不断增强能力和提高效率需求联系在了一起”^①。

可见,在管理型国家治理模式中,由于科学与理性成为行政领域的主旋律,公共性体现为基于“政治—行政”二分原则的“价值中立”,即国家及其政府在治理过程中保持不偏不倚。正如哈特所言,“由于一个民主政治共同体的存在理由是实现它所宣称的价值,‘公共’行政就是实现这些价值的一种必要(但不充分)的和独特的行政形式。”^②因此,政府在处理公共事务时,必须将诸如公平、正义、代表性、责任、民主等公共行政的“公共性”价值贯彻到公共行政的整个过程中,而不能秉持“价值中立”的立场,这有利于在真正意义上维护和促进社会公共利益的实现。相反,基于“去价值化”导向的“公共性”,事实上已经偏离了其所应有的实质内涵,至少会导致如下不良后果:其一是忽略了社会的基本价值。国家治理如果纯粹以效率为内核,其实质是将实现公共利益这一最高目的的手段变成了目的本身,那么其结果就必然会导致社会基本价值的流失,诸如公民权、公平、正义、秩序、民主、自由等社会基本价值也必然被侵蚀乃至被僭越。其二是无法保障社会的公平正义。当国家治理陷入技术主义的狂热追求之中,极易忽视政治上的公平与正义,当“以自由、正义和公平等术语为代表的一些更广泛的人类价值问题在失去它们作为评判标准的重要性时,取而代之的是‘成本收益计算’和‘手段和目的的计算’。当效率的衡量成为唯一的讨论议题的时候,协商的、沟通的以及参与的功能都将失去它们的重要性”^③。其三是公共精神衰萎并导致整个社会伦理道德沦丧。如果“政府的活动仅限于行政上可以解决的技术问题”^④的科学理性统治一切,那么治理主体就如同同一架精密机器上的齿轮,是没有感情和野心的“中性”人,完全从科学理性的视角去看待事物。这种国家治理机制不仅遮蔽了治理主体的价值和主体性意义,而且导致了整个社会范围中公共精神的衰萎,使得“在当今的日常生活中,人与之打交道的首先是物和机器世界”^⑤,这样,在工业时代,开放的公共世界和个体存在的尊严与自由就必然会被降低到前所未有的程度。

通过对西方国家治理现代化的历史考察,我们可以看到,西方国家治理的公共性之所以会出现“形式”与“实质”的分离,其根源就在于现代性中工具理性与价值理性的分裂。事实上,“现代性”的本质内涵应该既包括价值理性也包括工具理性,这两个方面缺一不可,侧重任一个方面,都会导致社会的畸形与片面发展。虽然资本主义宪政国家的建立使得“法理型权威”获得了统治合法性,但是在当今的资本主义宪政国家中,随着社会的发展和科技的进步,工具理性前所未有的膨胀使得价值理性不断失却它存在的社会氛围,这导致的结果是现代性内在的价值理性与工具理性分裂并冲突、社会文明的危机以及公共领域的萎缩和异化,并最终导致了公共性价值的失落。正如马克思所预见的一样,“资产阶级在它已经取得了统治的地方把一切封建的、宗法的和田园诗般的关系都破坏了”^⑥。资本主义社会的各种经济、政治、社会和思想的力量,不断地催生出西方社会的“本真性”(authenticity)虚空问题。事实上,从托克维尔开始到20世纪后半期以来罗伯特·贝拉、查尔斯·泰勒等政治哲学家们都不断呼吁要创新性地建构公共性的价值实践。

① [美]詹姆斯·W·费德勒、[美]唐纳德·F·凯特尔:《行政过程的政治:公共行政学新论》,陈振明译,北京:中国人民大学出版社,2002年,第430页。

② D. K. Hart, 'The Virtuous Citizen, the Honorable Bureaucrat, and Public Administration', *Public Administration Review*, vol. 44, 1984, pp. 111—120.

③ [美]罗伯特·B·登哈特:《公共组织理论》,扶松茂译,北京:中国人民大学出版社,2003年,第117页。

④ J. Harbermas, *Knowledge and Human Interests*, London: Heinemann Educational Books Ltd., 1972. p. 103.

⑤ [德]京特·安德斯:《过时的人》,范捷平译,上海:上海译文出版社,2010年,第44页。

⑥ 《马克思恩格斯选集》(第1卷),北京:人民出版社,1995年,第274页。

二、公共性价值实践的现实载体及其创新性建构

进一步,以现代性理论中的“价值分离”为核心,并结合当代世界治理实际加以分析,西方国家治理公共性裂变的诱因表现在以下三个方面:其一是国家治理的“中心—边缘”结构阻碍了治理过程中公共性的实现。所谓“中心—边缘”结构,是指国家及其政府处在一个社会的中心,并以自我作为中心实施层层向外扩展的社会治理,其他社会成分则围绕着政府这个中心而层层展开。很明显,这种治理结构体现的是主体中心主义、权力中心主义和个体利益中心主义,治理者与被治理者之间不可能有平等的沟通与交流,实质上是一种权力支配结构和“命令—服从”体系。由于权力制约因依附于权力的运行而处于边缘态,因而难以有效监控个体利益对公共利益的侵蚀。其二是利益集团政治致使民主沦为政治市场“贬值的通货”。利益集团的种种寻租行为导致西方政治过程实际上变异为利益集团游说政府的政治通道,沦落为社会中强势集团得以实现自己利益目标的工具,使得代议制民主丧失了由社会民众的广泛认同、真诚信仰和积极参与为主要内容的公共性基础。其三是基于“交换关系”与“分配关系”下的形式正义难以真正保障社会公平。在工业社会中,国家将“公平的正义”树立为整个社会治理体系的基本正义,并以分配正义作为补充,但是依旧无法改变整个社会差异扩大化的趋势,而通过分配正义来限制了社会的差异化,而使得社会发展出现了动力不足的问题,使得公平正义遭到了损害。

从学术发展的视角来看,20世纪中后期开始,学者们逐渐意识到“中心—边缘”治理结构、利益集团政治、分配领域等存在的非正义问题,并针对现有国家治理模式的弊端设计出诸多改进方案。针对“中心—边缘”治理结构,从新公共行政学运动开始,到黑堡学派、公共治理理论、新公共服务理论、后现代行政学派,再到20世纪90年代以来的治理理论,学者们都竞相批驳西方宪政国家的行政集权化存在的问题,试图将民主原则贯彻到行政领域之中,其结果是掀起了一股强调利益相关者共同参与公共决策、资源分配、治理运作的“参与式治理”(participatory governance)的浪潮;针对代议制民主中利益集团政治的弊端,学者们提出了“协商民主”这一新的民主形式和制度形式,并积极倡导以公共协商为平台来处理相互冲突的政治偏好,以达成政治共识,维护与深化整个国家治理的公共性价值;针对福利国家的“正义追求”的不足,人们认识到社会差异的“不可避免性”,从而引发了要求“承认差异”的运动,进而产生了“承认政治”的正义主张。

尽管学者们信心十足地勾勒了这些改革方案,但是,当这些改革方案付诸实施时,却遭遇到了始料不及的矛盾与问题。在《公共性视野下的国家治理现代化》一书中,作者详细分析了“参与式治理”“协商民主”“承认政治”等方案的深层弊病:首先,参与式治理虽然提倡公民参与,但是在实践中仍未成功逾越“中心—边缘结构”,其突出表现为治理过程中的“主导”和“参与”之间的矛盾。在参与式治理过程中,如何协调政府作为“主导者”与公民组织作为“参与者”之间的关系是一个棘手的难题。“如果仍然是政府说了算,那么参与式治理就很可能沦为一个‘时髦的口号’;如果公民组织能够被充分赋权,但是也很难保证其不受利益集团收买或占据,并且,也很可能出现新的‘集体行动的困境’”。^①其次,协商民主仅仅是对表达民主进行了修正,并没有实现实质上的超越。正如博曼所指出的,“哈贝马斯的非正式公共领域只形成舆论但不涉及决策,公民们只是‘匿名观众’,无公民参与决策则无民主更无协商”^②,因此,协商民主难以解决“协商与决策的二元分离”的问题,即在“协商的场域”中提出的建议、意见和理由并没有按照预想地被转化为“立法的场域”中的政策建构,无法从根本上

^①张雅勤:《公共性视野下的国家治理现代化》,第252页。

^②[美]詹姆斯·博曼:《公共协商:多元主义、复杂性与民主》,黄相怀译,北京:中央编译出版社,2006年,第150页。

解决国家治理中“自说自话”和“话语霸权”等问题。最后，“承认政治”虽然弥补了普遍主义的正义关照不到之处，但是过分强调群体权利，一方面，其很可能引发社会新的不公，因为“我们不可能将每一种承认诉求都认为是道德上合法的和可接受的”^①；另一方面，它并未形成具有操作性的实现正义实践方案，也没有提供任何非排他性的自我实现方式，更没有找到相应的规范来避免错误承认与错误的承认问题，所以无法从根本上改变工业社会中群体与群体之间、人与人之间实质的不平等。

为什么这些在逻辑上看起来合理的理论方案在实践中难以奏效？国家治理的公共性为什么没有在一轮又一轮的改革浪潮中实现实质与形式的整合？事实上，这正如法默尔所指出的，尽管学者们使出了“浑身解数”，但是所提出的各种超越现代性的理论方案，在很大程度上依旧属于现代性话语范畴。^②也就是说，如果在现代性的语境中去寻求超越“现代性”悖论的良方，那其实是一种奢望。可以肯定地说，在工业社会的现代性框架下建立的西方国家治理不可能从根本上突破形式公共性的桎梏。那么，究竟如何跳出“现代性”的框架来实现国家治理中公共性价值的复兴呢？在《公共性视野下的国家治理现代化》一书中，作者在追溯国家发展历史的过程中，引入了历史类型学对国家治理进行逻辑分类，并通过不同国家治理模式更替的动因解析国家治理价值演进的内在机理，从而形成了“共同性下统治型国家治理”“形式公共性下的管理型国家治理”和“公共性‘形实统一’下的合作型国家治理”三大概念，并在对公共性价值与国家治理之间的内在逻辑进行理论审视和实践考察基础上得出以下结论：其一，在不同的社会形态中，国家治理体系呈现出不同的形态与性质。《公共性视野下的国家治理现代化》一书认为，国家治理体系经历了从农业社会和工业社会早期到工业社会中期，再从工业社会中期到后工业社会的演化历程；在治理形式上，国家治理体系也经历了从以维护社会政治稳定和统治秩序为目的的“统治型国家治理体系”到以提高社会生产效率为目标的“管理型国家治理体系”，再到后工业社会中基于行政体制、经济体制和社会体制对国家实施治理的“合作型国家治理体系”。其二，国家治理体系和治理价值体系在本质上具有同构性。《公共性视野下的国家治理现代化》一书认为，在内涵上，国家治理体系虽然是一个在国家治理制度基础上构建的组织与机制，但是在其根本的价值方向与追求上，它总是会体现或倡导一定的观念和准则，即国家治理的价值。在表现形态上，国家治理价值往往表现为以多种价值组成的“价值群”以及与每一种基本价值相伴而生的一系列具体价值。其三，国家治理的现代化过程也是国家治理价值趋向“形式公共性”与“实质公共性”的过程。《公共性视野下的国家治理现代化》一书认为，从“统治秩序”价值到“管理效率”价值再到“平等合作”为主导价值基础上的公平、民主、人权、法治、公共利益等一系列价值的演变，国家治理价值的变迁显现出向“公共性”逐渐靠拢的演进逻辑——国家治理体系的公共性逐渐从治理活动的“价值中立”原则演变为反映公众的意志、回应公众的要求、以社会公共利益为目标取向的原则与理念。^③

由上可以看到，之所以将“合作型治理模式”作为公共性价值实践的现实载体，是基于对当前时代背景的深刻考察的，因为不同的治理模式本质上是来自于对现实社会背景状况的理解。众所周知，当前的现实社会背景是人类正处在从工业社会向后工业社会迈进的过程中，在这一进程中，社会的复杂性和不确定性也空前加剧，并出现一系列危机。这些危机主要表现为公共领域的合法性危机以及政府官僚制合理性的丧失。也正是这些由高复杂性和高不确定性造成的危机，把整个社会置于“风险社会”的状态之中。在这种全新的时代背景下，要彻底消除现代国家治理体系中的诸多结构性矛盾，绝不能再幻想从西方以往的改革经验中找到捷径，或者依赖于技术上的小修小补，唯一解决方案就是

① [美]阿克塞尔·霍耐特，胡大平、陈良斌译：《承认与正义——多元正义理论纲要》，《学海》2009年第3期。

② [美]戴维·约翰·法默尔：《公共行政的语言——官僚制、现代性和后现代性》，吴琼译，北京：中国人民大学出版社，2005年，第47页。

③ 参见张雅勤：《公共性视野下的国家治理现代化》，第38—39页。

以“公共性”为基点推动一场国家治理模式的全新变革,以求建构起适应后工业社会环境、突破了“中心—边缘”结构、实现多元主体平等合作的“合作型治理模式”。

合作型国家治理模式的探讨和建构需要创新性思维,需要在管理型治理的一切失败教训中展开想象。尽管“合作型国家治理”在实践中尚未完全展示自己的全部特征,但是,作为国家治理发展的方向却是明确的,它将是一种超越了管理型国家治理的全新的治理模式。也就是说,“合作型国家治理”是一种全新的国家治理模式,它绝不是以往任何一种治理模式的复制或修缮,而是一项国家治理体系和治理能力现代化的创新工程。概括而言,“合作型国家治理”的公共性特征表现在以下四个方面:其一,“合作型国家治理”是一种打破了“中心—边缘”结构的国家治理模式。对于一个多元主体合作的国家治理体系而言,国家虽然在治理过程中仍然起着主导性的作用,但是国家不再是唯一的和垄断性的治理主体,而是需要与其他治理主体开展合作。这样,传统治理体系中以国家及其政府为基点的“中心—边缘”结构被打破了。其二,“合作型国家治理”把维护社会公正作为治理目标。与以往任何时候相比,后工业社会的政府将更加需要承载起维护社会公平的职责。由于后工业社会将不再是一个全面致力于财富增长而是将关注点更多地放置到公众需求满足方面的社会,所以可以预见,在未来的国家治理模式中,国家及其政府对于治理目标的选择,将更大程度上选择站在“公平正义”的视点上处理公平与效率的关系,而在政策制定中,也将选择那些能够使每一社会成员、每一社会群体的尊严和利益都得到有效维护的更强的普惠性政策措施。其三,“合作型国家治理”以社会本位作为行动基点。“合作型国家治理”从根本上决定了政府必须摆脱传统思维和行为方式的禁锢,从凌驾于整个社会之上的“神坛”上走下来,在社会多元合作体系中扮演着“服务型政府”的角色。服务型政府强调行政之本的公民权,强调社会公正、法治、责任等价值观念,并且在制度上切实保障服务理念贯穿于公共权力运作的全过程,真正实现从“以国家权威为中心”向“以社会和公众的需求为中心”的转变。其四,“合作型国家治理”将“伦理关系”纳入到治理关系之中并凸显其治理功能。在合作型社会治理模式中,在服务的导向下以及对权力关系和法律关系的历史承袭中,国家治理体系将生成一种全新的伦理关系,并形成由伦理关系、权力关系和法律关系所构成的稳定的治理关系结构。由于伦理关系可以提升公共管理的社会动员能力以及增进公共领域的开放性和平等性,所以它能够促使公共行政更加贴近公众的利益要求、更加接近实质公共性的标准。

从深层的哲学根源来讲,“合作型国家治理”之所以能够在根本上克服现代性的弊病并从而成为公共性价值的现实载体,是在于其真正超越了现代性的“个人主义”内核,实现了“他在性”对“本位主义”的代替。在现代化进程中,“现代性”对“公共性”的侵蚀,表面上看是技术理性对价值理性的挤压,而在实质上,它是现代性的“个人主义”内核在公共领域膨胀并蔓延的结果。“西方社会的‘现代性’内涵主要有三个方面,即个人主义、市场经济和民主政治,而从根本上说,隐含在这三个基本要素背后的核心理念则是自由主义,更具体地说,就是个人权利或个人主义的人权观念。”^①而个人为中心的权利价值观念和取向,不仅导致了社会价值关系的分化冲突,而且使得现代社会难以形成人与人、人与自然、人与社会之间的和谐关系。可见,近代以来,由于整个国家治理体系的建构都是基于个人主义的立场和原则进行的,所以,当社会为了满足对“普遍性法则”的需求而根据个人利益来开展竞争和协作的时候,整个国家的现代化治理就必然会走上一条越来越依赖科学化、技术化因素支撑的道路。显然,在这种基于原子化个人的行为动机下,国家对公平、正义、民主、自由等基本价值的追求,仅仅具有普遍的形式化外貌,却没有实质意义的有效性,有时甚至还会由于自身私利而成为权力寻租的幌子。

总之,如果从公共性的发展逻辑来看,从“管理型国家治理”向“合作型国家治理”的转变,将是

^①万俊人:《普世伦理及其方法问题》,《哲学研究》1998年第10期。

公正、公平、正义、自由、民主等在国家治理中真正得以落实的过程,也是实质公共性得以复兴的时刻。这是因为,“合作型国家治理”相对于“管理型国家治理”的不同就在于,后者仅仅实现了形式公共性,而前者所拥有的则是一种实质的公共性。也就是说,“管理型国家治理”固然有着公共性的追求,也在形式上体现了作出合乎公共性的安排,而在实质上,却无法拥有也无法做到真正意义上的公共性;“合作型国家治理”则实现了与治理过程与公共性的完全契合,不仅在伦理关系的基础上去寻求服务型政府的建构途径,而且在伦理关系的建构之中来保障公共性生成和实现的路径。这实际上是对管理型国家治理模式建构的科学路径的超越,在结果上则促使国家治理更好地将技术理性和价值理性结合起来。由此可见,只有实现“合作型国家治理”对“管理型国家治理”的取代,公共性价值才能真正获得现实载体和复兴路径。

三、公共性视域下国家治理现代化的实践向度

本质来看,隐藏在新自由主义背后的,是一种“市场原教旨主义(market fundamentalism)”的思维。这种思维,崇尚“小政府,大社会”,认为市场机制能够替代政府干预,保证资源的最优配置,然而这一思维模式却忽视了市场在带来效率的同时所携带的自发性、盲目性、滞后性等负面效应。伴随着全球化浪潮,新自由主义成为了西方发达国家在国际上推行“私有化、市场化、自由化”政治经济秩序的理论工具,这一方面拓展了资本主义生存和发展的空间,另一方面也造成了世界资本主义体系新的矛盾和危机以及公共性价值在全球范围内进一步衰萎。客观地说,这一状况也是我国改革开放以来治理实践的缩影。

自改革开放以来,新自由主义对我国的各个领域、各个层次的影响是显而易见的,不仅推动了政治与经济体制改革,也带来了利益结构的调整和社会观念的变动;而与此同时,新自由主义虽然促进我国改革开放取得了重大发展,但是也致使社会治理领域中价值分裂与冲突逐渐凸显。这首先表现在经济发展与公平正义之间的矛盾。事实上,新自由主义在我国的兴起始于20世纪90年代中期,而我国自20世纪末开始的公共服务改革正是在这一思潮下推进的。在公共服务改革的十余年间,正是由于新自由主义思潮的影响,我国一些地方政府为了提高效率而“甩包袱”,将养老、教育、医疗卫生、公共交通、社区服务等多个具有公益性质的公共服务领域民营化、市场化;显然,由于这种改革背离了公共服务的公共性,所以随着改革的深入,上述这些公共服务领域呈现出诸多问题,不仅导致了价格上涨、私人垄断、排斥贫困消费者、出现服务质量低下、安全事故频发等忽视普遍义务与偏离公平正义的不良后果,而且还造成了因公共性不足而陷入悖逆民生福祉、破坏公平正义的恶劣社会氛围。其次,这也表现在个人主义与公共精神之间的矛盾。新自由主义作为自由主义学说的现代发展,其理论观点和政策主张明显是建基在个人主义之上的。在经济领域,新自由主义主张尽量地运用自发力量并避免外在强制,通过个体自由竞争实现经济的良性发展。新自由主义这种“绝对自由化、彻底私有化”的主张固然能够在一定程度上打破国家垄断的弊端,但是纯粹以个人为中心而罔顾公共利益的价值体系,必然会削弱国家权威,从而削弱个人赖以生存、赖以确定自己认同感和归属感的社群,最终也必然会削弱社会稳定以及动摇社会秩序赖以建立的伦理道德基础。不怪乎戴高乐将军明确告诫我们:“个人主义是道德病的主要原因”;“我们必须克服精神上的不适,尤其要克服个人主义所引起的不安”^①。

毋庸置疑,维护分配正义是国家治理的最重要伦理价值目标。一个国家对内能否充分保障国民基本权利,维护共同体的和谐秩序,对外能否克服狭隘的民族利己主义,确立尊重国情差异性和世界文明多样

^①转引自[英]卢克斯:《个人主义》,阎克文译,南京:江苏人民出版社,2001年,第5、12页。

性、积极促进世界和平与发展、承担维护国际正义的道德责任,是当代国家治理公共性的重要标志。在后现代性逐渐发展与公共性边界进一步拓展的历史转折点上,中国的未来发展究竟是按照西方的治理经验亦步亦趋还是在独立发展中开启出新的治理方案?显然,作为第二大经济实体,中国要想进一步推进复兴的伟大工程,就必须在经济上使得中国特色社会主义市场经济实践不断突破既有的新自由主义理论框架、在政治上摆脱新自由主义的陷阱,并在世界舞台上针对全球治理提供充满中国智慧的“中国方案”,从而推动新时代中国特色社会主义以及全球化朝着更加开放、包容、普惠、平衡、共赢的方向发展。

当然,从面临的时代挑战来看,中国探索一条真正符合自身国情的现代化道路并非易事,而构建起能够应对全球治理危机、超越现代性及其逻辑的“中国方案”更是任重道远。那么,究竟怎样的治理方案能够为当代的中国提供强有力的借鉴?采取何种治理模式才能确保公共性价值得到鲜活地贯彻实施?显然,在全球一体化趋势不断加强的背景下,世界更加开放和自由,国家之间的交往越来越密切,不同文明价值理念的交融进一步呈现,“合作”已经成为世界进一步和平发展的必然选择,因而“合作”逐步代替“竞争”也将成为这一时代最显著的特征。基于这样的时代背景,当今方兴未艾的“合作理论”正在为公共性在国家治理中的展现提供理论基础和实践指引。由此,我们理应将“合作型国家治理”作为与公共性价值本质要求相符合的治理实践的形态,并进而将其作为构建人类命运共同体并促进全球治理体系变革的建设性方案。这种治理模式在面对多元社会时,不仅能够产生基于主体间性的“多极对话”——即本着公共性价值诉求从人类共同利益出发,遵循差异、平等、正义的原则,在多方参与的充分对话中寻找共识、凝聚力量、互惠合作、共同行动,以维护具有公共性和主体间性特征的公共世界。事实上,从我国当前的治理实践来看,“公共性形式化”这一久为西方理论界和实务界诟病的问题,随着全球化浪潮的涌动也深深地影响着我国的国家治理体系和治理能力现代化建设。为此,作为正在崛起的新兴经济体,中国在进行治理模式设计时,需要从避开乃至消除西方国家治理“公共性形式化”的深层根源入手,从合作型国家治理体系这一新型治理模式的价值导向、制度安排、组织结构、运作机制和伦理精神进行前瞻性畅想与探寻。

1. 在价值层面上,国家治理现代化的价值导向。国家治理的现代化的进程,不仅是一场实现社会治理制度、方式和手段现代化的改革过程,而且也是一场更新国家治理的根本理念与价值选择的历史进程。就此而言,“国家治理体系和治理能力现代化”的战略设计,理应立足于对未来发展趋势的科学研判与战略规划,也就是说,要基于对后工业时代要求而谋求国家治理体系的进一步发展与革新的科学研判、战略规划和顶层设计,它应该建立在“形式公共性”与“实质公共性”统一的价值原点基础上,从方法论、主体论和价值论实现全新转型的国家治理模式变革。具体体现在:在方法论上,国家治理现代化要力求实现了价值理性与技术理性的统一,并要努力超越现代性的弊端及其逻辑陷阱;在主体论上,国家治理现代化应该是打破工业社会“中心—边缘”特征的治理格局,努力建构起以“合作共治”为愿景的多主体协同合作的治理格局;在价值论上,国家治理现代化应该突破以经济发展主义为目标的价值追求,并代之以将维护社会公平正义作为终极价值追求的治理目标。总之,国家治理体系和治理能力现代化的科学研判、战略规划和顶层设计,需要站在明晰的“公共性”立场上统摄和契合多元价值和利益,并在遵循公平正义、服务精神、有限政府、权利保障和社会共治等基本发展原则的基础上,准确地把握向“合作型国家治理”转型的立场、方向、重点、次序、节奏及手段选择问题,以达到化解社会矛盾和冲突并最终达成社会各方价值共识的治理目的。^①

2. 在制度层面上,应该建构不同于西方的与中国特色社会主义法治政府建设目标相符合的制度体系。“从历史的维度来看,法治政府是对农业社会‘权治政府’的替代,在维护和保障公共利益、提

^①参见张雅勤:《公共性视野下的国家治理现代化》,第288—291页。

供社会正义方面蕴含并彰显着‘公共性’价值。但是,近代西方统一性哲学的悖论也使法治政府在实践上表现出了各种各样的矛盾,以至于无法真正地达致提供公平正义的目标,其公共性价值在治理实践中也出现了‘形实分离’的状况。”^①鉴于此,中国特色的社会主义法治政府的制度体系构建必须打破统一性哲学思想的禁锢,致力于实现形式公共性与实质公共性的共融,立足于中国的政治社会生态去对法治政府的本质内涵、构建路径与演进规律进行分析,从而找到一条不落入西方“法治”政府制度体系建设窠臼的中国道路。

3. 在组织层面上,基于官僚制与行政环境之间无法调和的“结构性危机”,人类需要以一种新的组织类型——即合作制组织——作为载体来重新开展国家治理的进程。“在合作已经成为我们时代的主题的今天,政府的改革以及全部行政管理活动都应当在诠释这一主题的意义上传表现为积极的行动,特别是在官僚制已经无法满足我们时代的要求时,就必须去探索新的组织形式。与我们这样一个合作的时代相适应的,就是一种可以称为合作制组织的组织形式。”^②合作制组织是作为一种官僚制的否定形式而出现的,意味着国家及其政府原先对社会的支配关系被打破,转变为公共组织与其他治理主体之间的协商和合作。当然,当前对于合作制组织的研究还颇具乌托邦色彩,仅仅限于理论上的探索或者畅想,但是,从时代的合作特征来看,这一组织形态是为了适应普遍性的社会合作的要求,促进合作、维护合作并为合作提供一切必要保障而出现的,它在根本上远离了阶级的特殊利益,从而能够真正地代表公共利益,它具备的是一种实质意义上的围绕公共利益的维护与实现的公共性。正是在这一点上,“合作制组织”作为“合作型国家治理模式”组织载体理应承担。合作制组织由于是超越了工具理性的组织形态,必然会首先实现从控制导向到合作导向的转变,并成为后工业社会的一种主导型的组织形式。

4. 在机制层面上,运用“信任—服务—合作”为特征的治理机制来取代工业社会的以“契约—控制—服从”和“竞争—管理—协作”为特征的治理机制。^③这是构建“合作型国家治理模式”并进而实现国家治理现代化的核心任务之一。当前,走向后工业社会是世界所有国家未来发展的客观趋势,而“后工业社会的技术、经济秩序从根本上改变了社会的特征”^④。因此,如何在国家治理领域实现政府与市场、社会之间的分权乃至与私人之间的合作,如何发挥各种主体在国家治理运行机制中的作用,以及,如何形成治理主体间井然有序、互利互赢、积极互动的合作关系,是每个国家实现政府改革和治理创新进程中所要面对的核心问题。事实上,基于工具主义的“契约—控制—服从”和“竞争—管理—协作”机制的合理性与有效性的缺失,已经无法应对后工业社会的高度复杂性和不确定性。因此,在“战略互信”“平等合作”日益成为时代主题的今天,国家治理体系与治理能力现代化的推进,必须要建构起能够确保适应于后工业社会的以“合作型国家治理”实践为战略目标、以“合作治理”为主要形式、以“信任—服务—合作”为主要特征的治理机制,以弥补工业社会以“竞争—管理—协作”为行为特征、以依赖工具和技术手段来控制 and 解决社会问题的国家治理模式的不足与缺陷。“这种新型治理机制是对传统‘中心—边缘’结构的实质性突破,它能够在真正意义上实现现代性中内在价值之间的和谐共融与相得益彰。”^⑤

5. 在伦理层面上,“合作型国家治理模式”应该是以伦理关系为主轴的,而且公共性的复兴也需要在伦理的视野中加以规划。之所以将“合作型国家治理”作为推进全球治理现代化的“中国方案”,就是因为后工业社会必然是一个伦理精神之光普照的社会。因而,呼唤国家治理领域伦理精神的回归,是公共性复兴的必然要求。由于合作型国家治理建基在“伦理关系”“法律关系”和“权力关系”之上并以“伦理关系”作为基础与主轴,所以伦理精神必然统摄、引导着“法治精神”和“权力意识”

①张雅勤:《公共性视野下的国家治理现代化》,第300页。

②张雅勤:《公共性视野下的国家治理现代化》,第324页。

③参见张雅勤:《公共性视野下的国家治理现代化》,第337页。

④[美]丹尼尔·贝尔:《后工业社会的来临:对社会预测的一项探索》,高锴等译,北京:商务印书馆,1982年,第XVI页。

⑤参见张雅勤:《公共性视野下的国家治理现代化》,第340页。

的成长过程并贯彻在三者有机整合的全过程,最终实现工具理性与价值理性的统一与融合。具体而言,在宏观上,合作型国家治理将按照伦理关系的需要建立起道德的制度。政府不再以技术理性为指导来为社会提供“规则”与“制度”,而是在尊重伦理精神的基础之上,更多地倚重价值理性——即秉承“公平”与“正义”的原则,来为多元合作提供规范与秩序;在中观上,由于后工业化时代的行政组织更重要的特征是:重视人性,以人为本,强化组织成员的主体意识,针对其心理需求进行激励与反馈,为行政人员独立人格的塑造、个性的发展、创造力的培育提供很好的组织环境,所以合作型国家治理将根据伦理精神的要求组建起科学化与人性化相统一的行政组织;最后,在微观上,合作型国家治理将秉持伦理精神的原则培育自觉自律的行政个体,“要运用一种由主体运用能动性行动发展而来的具有反思与批判意义的创造性行动实践(praxis)来代替传统公共行政中惯例式、重复性的实践活动(practice),并强调培育大量具有实践导向的行政管理者”^①,所以伦理精神的引入意味着行政人员要建立起基于对权力公共性的坚定信仰的“德性”,这样才能在国家治理活动中对所遇到的各种冲突和危机进行价值判断和伦理选择,在实践过程中时表现为主动的、积极的、创造性的行政活动。

上文借鉴了《公共性视野下的国家治理现代化》一书历史与现实维度的分析思路,重在阐明我国推进国家治理体系和治理能力现代化探索实践的公共性价值方向。对“公共性”这一抽象价值的多层面解析,对“国家治理现代化”这一宏观命题的历史与现实双重维度的探索,尤其是对国家治理价值与国家治理模式之间的逻辑联系与互动规律的学理阐释,确实开创了国家治理体系和治理能力理论创新的先河,这充分展示了《公共性视野下的国家治理现代化》一书作者的理论雄心与学术勇气。

(责任编辑:蒋永华)

Theoretical and Practical Dimensions of Publicness in Modernizing State Governance: A Review of *Modernizing State Governance under the View of Publicness*

YANG Rong-jun

Abstract: Currently, the pursuit of publicness constitutes the essence of the governance of China as well as the prospect of its modernization of governance. Publicness, as a matter of fact, embodies the virtues required by the activities of the state, the ruling party and the government. Through examining the value practice of publicness both diachronically and synchronically, we made a critical review of the root cause for the trap of so-called formal publicness into which the western countries have fallen during the modernization of their state governance. A logical conclusion of our examination and review is that the integration between formal publicness and substantial publicness is required by the logic between the value pursuit of modern state governance and the mode of state governance and by the principle governing the practice in this regard. Therefore, this integration is of great theoretical and practical significance for identifying the social mechanism of the future evolution of the value of state governance; for promoting the modernization of China's system and capacity for state governance; and then for proposing a Chinese approach to the modernization of state governance on the basis of exploring the ways of integrating formal publicness and substantial publicness.

Key words: value of publicness; fairness and justice; modernizing state governance; cooperative state governance

^① [美]全钟燮:《公共行政的社会建构:解释与批判》,孙柏瑛等译,北京:北京大学出版社,2008年,第107页。