



当代中国国家治理丛书
丛书主编 赵晖

行政权的共和化

王家峰 著

Republicanizing the Administrative Power

丛书主编 赵晖

王家峰 著

行政权的共和化



南京师范大学出版社
NANJING NORMAL UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

行政权的共和化 / 王家峰著. —南京: 南京师范大学出版社, 2015.12

(当代中国国家治理丛书)

ISBN 978-7-5651-2344-3

I. ①行… II. ①王… III. ①行政权力—研究
IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 224381 号

-
- | | |
|-------|---|
| 书 名 | 行政权的共和化 |
| 作 者 | 王家峰 |
| 责任编辑 | 彭 茜 |
| 出版发行 | 南京师范大学出版社 |
| 地 址 | 江苏省南京市宁海路 122 号(邮编:210097) |
| 电 话 | (025)83598919(总编办) 83598412(营销部) 83598297(邮购部) |
| 网 址 | http://www.njnup.com |
| 电子信箱 | nspzbb@163.com |
| 照 排 | 南京凯建图文制作有限公司 |
| 印 刷 | 江苏凤凰通达印刷有限公司 |
| 开 本 | 660 毫米×970 毫米 1/16 |
| 印 张 | 20.75 |
| 字 数 | 329 千 |
| 版 次 | 2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷 |
| 书 号 | ISBN 978-7-5651-2344-3 |
| 定 价 | 59.00 元 |
| 出 版 人 | 彭志斌 |
-

南京师大版图书若有印装问题请与销售商调换
版权所有 侵犯必究

总 序

新中国建立以来,经济、政治、文化、社会和生态等各方面均发生了巨大的变化。以改革开放为分水岭,新中国的发展分为两个阶段。改革开放以前,中国建立和实行一套计划经济体制以及与之相适应的政治体制、行政体制、文化体制和社会体制。实践证明,计划经济条件下以高度集中的政治体制为单一重心的国家治理方式经过 30 年的曲折发展,已然不能适应当代中国经济社会发展的需要。

改革开放以来,国家治理呈现出若干显著特征:(1)经济体制改革推动政治体制的适应性改革,政府管理由计划体制的管理逐渐转向市场经济体制的管理。(2)现代化条件下的国家治理方式经历了一个不断深化的过程,改革的重点由精简机构、党政分开到转变职能、政企分开,再到注重效率、责任行政、服务型政府的构建。(3)政府角色和管理方式逐步转型,从过去完全是管制型政府、全能型政府,转变为一个能够注重社会管理、注重服务质量的政府;由过去完全的社会资源的分配者逐步转变为资源的保护者、调控者和公共物品的提供者;行政行为由控制结果、权力主导转向过程管理、规则透明、服务主导。

国家治理方式改革虽然取得了一些实效,但是一些深层次的问题并未得到根本解决。当前的主要问题在于:(1)政府职能转变相对滞后的局面没有得到改变,政府在提供公共服务方面,和公众的需求相比,还存在着明显的差距,主要表现为对公共服务职能重视不够,公共服务投入不足,公共服务体制僵化,质量不高。(2)将国家治理成果完全量化,强调数字化的政绩,忽视社会全面、协调、可持续发展。在经济增长论英雄观念的长期主导下,公共服务理念并未引起一些地方领导的足够重视,招商

引资、上项目、征地、筹措资金、经济规划等问题成为政府决策的主要议题,一些亟待解决的重大民生问题被忽视,形式主义、官僚主义、政绩工程等问题未能得到有效的遏制。(3) 尚未建立公共服务型财政体制。目前中国的财政体制基本还是“建设财政”和“吃饭财政”,其中用于经济建设的费用明显偏高,而用于社会服务的费用偏低。公共支出被过多地投入竞争性和盈利性领域,而涉及公共安全、公共卫生、教育事业、社会保障和基础设施方面的财政投入不足。(4) 国家机构改革依然没有跳出“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的循环,政府部门设置过多,部门之间职能交叉、权责不清、部门利益化比较突出等。

解决当前国家发展中存在的深层次问题的根本路径就是,在整个中国特色社会主义民主政治的框架下,依法治国,全面构建现代化的国家治理体系与提升现代化的国家治理能力。推动今日中国国家治理研究须坚持三条基本方法论。

1. 西方治理理论必须与中国本土化相结合

20 世纪 70 年代以后,西方国家因为国家机构的庞杂僵化和效率低下等问题,将治理理论引入了政治学领域,其中突出表现为管理理论的更新。以奥斯本为代表的学者,主张在政府等公共部门广泛采用私营部门成功的管理方法和竞争机制,强调文官对社会公众的响应力和政治敏感性,倡导更加灵活、富有成效的管理。其后以登哈特为代表的一些学者,又提出了新公共服务理论,认为政府的职责是服务而非掌舵,追求公共利益是政府的最终价值。新公共服务理论将公民置于整个治理体系的中心,推崇公共服务精神,重视政府与社区、公民之间的对话沟通与合作共治,试图实现政治与行政、民主与效率在更高层次上的统一。这些理论不仅有力推动了西方国家公共行政的转型,也为推动当下中国公共行政转型提供了有力的理论支撑。

然而,西方国家治理理论,从一般理论设计到学科体系安排,都是以该国的国情与实践为背景和分析基础的,其理论设计和学科体系的安排必须解决两大问题:一是对该国现实的国家治理中的现象与问题进行理

论解释,以解除人们认识上的困惑;二是对该国未来的国家治理活动进行理论指导,防止具体的治理实践活动误入歧途。可见,西方的国家治理理论实际上是该国国家治理活动中各种实践活动在理论层面的反映和诉求,其理论设计和学科体系安排与该国情是紧密契合在一起的。加上不同国家的文化差异,导致国家治理理论中的基本概念的使用都被深深地打上了本国文化习惯的烙印。对于这种与某国国情相适应的公共行政理论,我们不能简单地照搬照抄过来,我们的正确态度只能是将其作为研究分析的素材和思路,结合我国的国情和我国的国家治理实践要求,进行必要的理论和理论体系的再创造。为此,我们要立足中国国情,坚持将西方国家治理理论与中国具体实践相结合,着力将西方先进的治理理论与中国传统文化相结合,科学、合理地批判、借鉴和吸收西方国家治理活动发展中所形成的基本理论,并以此来指导当前中国国家治理现代化的伟大实践,推进西方国家治理理论的中国化,为中国的国家治理现代化目标作出贡献。

2. 抓住政府理念转型建设这一关键议题

政府理念转型是贯穿当下中国国家治理的关键议题,是中国国家治理现代化的基本方向,是现代化国家治理方式的理论路径与现实目标。我国的政府理念属于传统型行政管理理念,政府是公民的管理者,公民处在政府政治权力的统一管制之下,并未将公民及其他社会组织视为对等的主体。同时,还认为政府职能无所不包。管制政府通常是所谓的“全能型政府”,政府权力渗透到经济社会生活的方方面面,然而在提供公共产品和公共服务方面却缺乏物质保障。由于传统的管制行政模式缺乏调动公众积极性的有效手段,束缚了经济社会的健康发展,社会财富贫乏,公众的生活只能维持在较低的水平,民生陷入困境。市场化改革以来,由于政府在医疗、教育、就业、住房等问题上把一些本该由政府承担的职能推向市场,而市场的作用也不是万能的,因为市场机制在公共产品和公共服务供给上会失灵,于是种种民生问题凸显出来,教育、医疗、社会保障、住房等成为民众普遍且持续关心的问题,已到了非解决不可的地步。

要解决这些问题,根本的出路在于以全新的国家治理方式,推动实现政府职能的切实转变,并进行相应的机构改革,即从传统的国家管理转变为现代化的国家治理,打造真正的服务型政府。服务型政府就是要为社会服务,为公众服务,这不仅仅是对政府公共服务职能和社会管理职能的强调,也是对社会主义市场经济条件下政府管理本质、政府职能和管理方式的要求,包括政府如何服务于中国经济和社会的可持续发展,如何适应基本公共服务均等化要求,如何有效解决重大的民生问题等。

3. 促进社会治理与政府改革的有效互动

在国家治理现代化中,体制改革和社会治理都要经受考验,一切都要为适应内外的压力和挑战而进行积极的变革。当下中国正在经历一场伟大的现代化社会治理运动,即从农业的、乡村的、封闭的半封闭的传统型社会,向工业的、城镇的、开放的现代型社会转型。当代中国社会治理的实质就是如何完成经济、政治和思想文化等领域全面性的社会变革,由传统农业社会向现代工业社会、传统计划经济体制向社会主义市场经济体制、封闭型社会向开放型社会转变的社会变迁和社会发展,实现“中国式”的现代化。当下中国的社会治理对政府改革提出了紧迫的要求和严峻的挑战:公民对行政知情和参与的权利意识凸显,对于行政机构和行政者公正、关怀、善治与精细化服务的诉求和期待不断上升,而行政领域的信息透明度仍然不高,许多涉及群众切身利益、发展与福祉的问题未能得到足够的重视和解决;当代行政的系统性与交互性不断增强,而现实中“自上而下”的单向式行政模式难以满足新形势与复杂环境下社会治理科学性与精细化的需要;新兴领域不断涌现导致现有的行政监管盲区也不断扩大,而目前的行政资源、技术手段和制度保障严重不足,难以适应社会发展的需要;现实中不断涌现的众多公共问题和社会矛盾日益尖锐突出,亟待更优的行政管理和行政决策来解决和完善。在此背景下,中国宏观的国家治理理念与方式要尽快适应社会治理活动中变化的趋势,加快体制机制的改革,通过自身的改革积极回应社会治理的现实需求,强化政府的社会管理和公共服务,真正把政府自身的重心转移到医疗、教育、社会保

障等民生领域中来,使公共行政成为实现社会转型目标的强大动力和重要保障,让中国的社会治理和社会发展从此进入到一个制度文明的新时代。

推动当代中国国家治理现代化是一项长期而艰巨的任务。遵循上述三条基本方法论,真正实现传统国家管理向现代国家治理转型,就必须在行政理念转型、政府形象塑造、政府绩效优化、公共政策创新、政府职能转变等方面下功夫。这几个方面构成了当前中国国家治理的核心课题。

转变治理理念是传统国家管理向现代国家治理变迁的前提。传统国家管理倾向于把效率视为政府行政管理的最终目的,从而常常使自己陷入单纯工具理性的泥淖。由于过分强调对效率和工具理性的追求,公共行政无力反省自身的根本价值,将其变为执行与管理的工具,以致它不但无力担负起捍卫民主政治价值的责任,也无法实现提升公民道德水准的使命。坚守民主、平等、自由、秩序、公共利益为核心的公共精神,推动公共行政以为最广大人民群众的根本利益服务为终极目标,是现代国家治理的价值体现,也是摒弃传统国家管理困境的必由之路。

国家治理中,政府是政策制定与决策的主导与核心。政府形象既是政府活动的产物,又是政府治国理政的前提和资源。如果政府在社会公众心目中的形象比较好,这种形象就会转化为政府履行职能、提高公共服务能力的积极资源。反之,就可能会妨碍政府履行职能,甚至削弱政府的公信力和执行力。政府良好的形象需要政府的各级部门和政府中的公职人员通过自己的不懈努力来塑造。一个政府全心全意服务于公众,坚持依法行政,勇于担当责任,处处节约廉洁,有较高的执行力,它就具有树立良好形象的基础。因而,必须把各级人民政府的行政权力纳入法治化的轨道,建设法治政府;同时加强对行政权力的监督和制约,建设责任政府。

良好的政府形象要建立在公共服务的优质绩效上。在现代国家治理理念下,需要探索的是科学、合理的政府绩效优化管理,即政府绩效管理必须立足于优化政府公职人员的服务行为和质量,必须优化政府部门行

为和服务的质量,必须优化政府整体行为和公共服务质量,制定绩效战略,明确各个层面的绩效目标,来达到优化政府绩效的目的。

公共政策是保证国家治理现代化进程的重要基础条件。公共政策的制定和实施是服务型政府的一项经常性工作。顺应体制转轨的需要,作为治国理政重要手段的公共政策必须创新,而且政府优良的形象和良好的绩效也要依赖于公共政策创新。公共政策创新的任务就是要致力于消解政策冲突、政策风险、政策负排斥、政策执行偏差、政策终结受阻、政策供给滞后等公共行政转型的难题。

政府职能转变是国家治理现代化的关键环节,其成败直接关系到国家治理转型的成败。总体而言,政府职能就是处理公共问题,包括经济调节、市场监管、社会管理和公共服务等,大量非公共性的问题应让位给市场,让位给社会。因此,必须转变政府职能,推进政府治理创新,从根本上理顺政府与市场、政府与社会的关系,强化政府公共服务职能,实施民生战略,提升政府公共服务能力,构建民生型政府。

基于以上考虑,我们不揣浅陋,编写“当代中国国家治理丛书”。本丛书的作者均为南京师范大学公共管理学院的教师。丛书从不同视角对当代中国国家治理进行解读,试图更加深刻地揭示当代中国国家治理的历史背景、动力机制,深入探究当代中国国家治理的价值向度和内在规律。然而囿于学术水平,各种观点必然存在诸多疏漏和不当之处,我们热诚欢迎学界同仁和广大读者的批评指正。

本丛书的出版得到江苏高校优势学科建设工程项目资助;南京师范大学出版社徐蕾女士、张春女士对丛书的出版倾注了大量的支持、关心和帮助;本丛书吸收了学界同仁的研究成果,在此一并表示衷心感谢。

南京师范大学公共管理学院 赵晖

2015年12月12日于随园

目 录

总 序	1
绪 论	1
第一章 行政权的共和化:社会治理的一项自反性命题	24
第一节 行政权共和化释义	24
第二节 行政权共和化的历史逻辑	43
第三节 行政权的共和化设计	62
第二章 行政权的自主性设计:能动的治理	86
第一节 寻找社会治理的权能向度	86
第二节 从效率到混沌:行政权自主性的客观合法性	103
第三节 行政权自主性设计的现实议题	120
第三章 行政权的竞争性设计:多元的治理	141
第一节 自主性的限度之一:官僚生产的政治经济学	141
第二节 公共服务机制:一个分析范式	159
第三节 行政权竞争性设计的实践逻辑	178
第四章 行政权的服务性设计:积极的治理	196
第一节 自主性的限度之二:行政权的民主化	197
第二节 创造社会价值:行政权的公共权能	215
第三节 行政权服务性设计的实践维度	233

第五章 行政权的参与性设计:合作的治理	253
第一节 公民社会与生活世界:治理的社会基础	254
第二节 公民共和行政:一个新的治理框架	271
第三节 行政权参与性设计的现实维度	290
结 语	312
参考文献	318
后 记	321

绪 论

自 20 世纪后半叶以来,面对行政国家的崛起,如何恰当地处置行政权以保护和促进公民的自由与福利,已经成为自反性现代政治重建过程中社会治理变革的核心议题。然而,以新自由主义为主导的政府治理变革运动,在解构日益庞大和僵化的行政国家及其官僚体系的同时,却未能提供更为有效的治理筹划。后工业社会高度复杂的风险景象,不断扩张的公民权利需求,以及全球化进程所导致的相互依赖性的不断增强和深化,日益呼唤着更多的社会治理,并在客观上要求生成积极的、前瞻性的社会治理模式。面对外部环境的深刻变化,当代的社会治理不仅要能够有效地应对各种复杂性和多样性的社会需求,更要能够创造性地、前瞻性地发现和解决问题,并在此过程中建构和管理公共价值。在此现实下,自由主义保护型民主范式所主张的“消极”治理,不仅失去了有效回应社会变迁以及规划公共价值的能力,更无力承担起积极思考和治理社会的功能。

反思现代性阶段的社会治理模式,意味着有必要在不断深化政治民主化进程的前提下,重新调整政府与社会之间的关系,在此基础上建构多中心的社会治理结构,前瞻性地解决社会问题,而并不是简单地走向“无政府的治理”。从实践来看,出于对“新公共管理”运动的反思以及对社会正义和公共利益的不懈追求,以自由主义—管理主义的理念为基础的公共行政及其实践,正在不断地转向重建官僚制的合理性与正当性,并以此为基础寻求社会治理的多元模式以及公民品德支持的新方向。就此而言,超越自由主义与国家主义之间的简单对立,已经成为全球化进程中后工业社会治理模式的基本取向和基本共识。在此趋势下,以取乎中道、法乎均衡的共和主义精神和规则,来改造和设计深陷“管理主义”或“极权主义”窠臼之中的行政权,全面提升社会治理的公共性和有效性,无疑是现

代性政治重建过程中社会治理演进的合理路径,也是建构后革命时代民族国家社会治理的核心机制。我将这样一种重大转向称为“行政权共和化”的过程。

从一般性的意义上说,权力是社会治理的“生命线”^①,它根源于人性的必然性。面对有限理性和个体私利的人性前提,社会治理的集体行动如果缺少权力或权威这个基础,很难想象会取得成功。^② 全球化、风险社会以及公民权利的扩张所导致的对社会治理需求的激增,客观上要求适当扩大权力的运用范围。另一方面,任意而专断的权力毕竟是压制、支配和侵犯的重要渊藪,如果对权力缺少必要的警惕和制约,必将会导致腐败和专制,严重地威胁个人的自由和福利。对权力运用需求的激增和对权力专断运用的恐惧和警惕,实际上构成了现代社会治理的核心难题。自由主义以缩小权力运用范围的方式来防止权力危害的治理方案,在客观上已经无法适应后工业社会和全球化时代的发展现实;而 20 世纪极权主义的浊流四溢也从另一方面提醒人们需要对权力的全能化倾向时刻保持足够的警惕。因此,社会治理的现实迫使治理的权力筹划需要在自由主义和各种形式的国家主义之间进行超越。从这个角度来看,共和主义的当代复兴,就不是无根之木、无水之源,反而具有了深刻的历史根源和逻辑基础。

相对于自由主义对权力的不安和敌视,以及国家主义对权力的偏好和放任,共和主义对公民自由与强大政府之间相互兼容的理解,使其超越了前两者各守一端的偏执和困境,因而特别适合于现代社会公共治理筹划的现实情境。“民主推崇多数统治,共和偏爱多元治理。”^③ 共和主义对“天下为公”的积极诉求,对各种形式的“权力私有化”保持警惕的防御性设计,使之真正契合于现代社会治理的本质精神和实践需要。一方面,面对以公共物品为元话语的社会治理叙事,以积极的行政权建构公共利益已经成为“权利革命”之后民主政治生活的主题之一;另一方面,随着福利主义下国家与社会关系的深刻变革,以积极的公民参与以及多元共治的

① Norton E. Long. Power and Administration [J]. Public Administration Review, 1949, 9(4).

② [英]罗素. 权力论:新社会分析[M]. 吴友三,译. 北京:商务印书馆,1991: 8.

③ 张凤阳,等. 政治哲学关键词[M]. 南京:江苏人民出版社,2006: 87.

治理框架来解决“公器私用”的权力难题更是不可避免。在此情况下,面对不断崛起的行政国家,超越代议制民主的治理困境,解决公共物品生产的集体行动难题,实现社会制度的正义转型,行政权的共和化可以说已经成为当前社会治理变革的重要选择。更为重要的是,行政国家与共和主义之间在本质上就具有很高的亲和性。相对于因暴露在民主的压力下而显得过于敏感(over-responsive)的立法机关以及因独立于民主过程而显得过于隔绝(over-insulated)的司法机关而言,受到恰当设置的行政机关因其既能够与公民直接接触又能够审慎治理,反而更能符合共和主义公共决策理想的要求。^①

对于发展中国家而言,后革命时代的社会经济变迁和政治发展的现实,客观上要求必须以建构内容不断丰富公民身份为根本立足点,实现从全能型的强权国家向有限的服务型政府的角色功能转换,以此完成现代国家建构的历史任务。^②在此过程中,公民权利和公共利益也构成了后发国家政治发展过程拓展制度正义与治理公共性的逻辑起点和终极目标。在以政党科层法为基础的现代性结构下^③,建立在政党科层制基础上的社会治理,同样不能偏离公民的权利诉求以及对公共价值的持久承诺。就此而言,行政权的共和化也是后发社会建构现代国家的重要内容之一。在这个意义上,可以认为,在承诺政治的民主框架中,面对不断激增的社会治理需求,以共和主义的精神和规则,规划与设计行政权以生成前瞻性的、多中心的社会治理模式,可以说是这个时代公共治理的“隐蔽逻辑”。因此,如何超越自由主义与国家主义之间的两极对立,从共和主义的立场出发,重新设计社会治理的实践逻辑,摆脱在各种管理主义和极权主义下塑造的单一中心模式,走向以信任、合作和公共性的再生产为目标的社会治理秩序,业已成为重建晚期现代性社会治理模式的基本取向,构成了政治学和公共行政学知识成长的基本主题之一。

① M. A. Seidenfeld. A Civic Republican Justification for the Bureaucratic State [J]. Harvard Law Review, 1992, 105(7).

② 张静. 国家政权建设与乡村自治单位:问题与回顾[J]. 开放时代, 2001(9).

③ 刘小枫. 现代性社会理论绪论[M]. 上海:上海三联书店, 1998: 131.

一、研究背景与问题意识：反思民族国家的社会治理

如果说解放性政治是现代政治的逻辑起点的话,那么可以认为,自民族国家诞生以来,国家与自由之间的关系实际上构成了现代政治发展的基本框架。^①在这一框架之中,现代政治的基本思考点是,如何在国家之中不断地实现和扩大个人的自由及其权利范围。由于国家既可能是个人自由和福利的保障,也可能是个人自由和福利的最大威胁,因此在现代政治秩序中,实现个人自由的核心问题就是,如何在个人自由和公民权利的基础之上,从规范性和功能性两个层面,恰当地裁定现代国家的合法身份以及国家行动的合理方式与边界。换句话说,现代政治生活的根本主题是,如何“通过深思熟虑和自由选择来建立一个良好的政府”^②,以确保公民的自由和福利增长。这无疑也构成了民族国家社会治理的根本问题。

以一种历史的视角观之,革命之后的民族国家社会治理建构的现实轨迹大致遵循着两种基本模式:其一是受政治革命的雅各宾专政传统的支配,民族国家根据核心—边缘模式进行组织和设计;其二是各种“科学管理”理论的盛行,塑造了包括国家在内的大型组织构造,其结果是以正义和效率为名对中央集权化的彻底认可。^③这两种模式虽然在很多方面有所不同,但其共同的特征却都是取向于中央权威的集权化,并因此形成了单一中心的治理结构这一“隐性的帝国主义”,以及由此带来的“掠夺性国家”,最终造成了对公民自由的肆意践踏和公民福利的任意剥夺。^④在此情况下,20世纪末期以来的反思性社会治理变革,将变革的矛头直接指向了在集权主义或管理主义的塑造之下所形成的、嵌入中心—边缘结构的社会治理模式,并试图以复合共和制为基础,重新建构社会治理的多

① 王家峰. 在权力与权利之间:现代国家建构的历史逻辑[J],天津社会科学,2010(6).

② [美]汉密尔顿,杰伊,麦迪逊. 联邦党人文集[M]. 程逢如,等译. 北京:商务印书馆,1980:3.

③ 丹尼尔·艾拉扎. 序言[A]//[美]文森特·奥斯特罗姆. 复合共和制的政治理论[M]. 毛寿龙,译. 上海:上海三联书店,1999:3.

④ [美]文森特·奥斯特罗姆. 隐性帝国主义、掠夺性国家与自主治理[A]//迈克尔·麦金尼斯. 多中心治道与发展[C]. 毛寿龙,译. 上海:上海三联书店,2000:209-233.

中心场域。^①

另一方面,伴随着行政国家的崛起,从执行权演化而来的行政权在功能和范围上不断扩张,日益成为社会治理领域中的核心力量。对各种形式的“弱治理”和“不可治理性”的担忧,以及客观上福利时代和风险社会所导致的社会治理需求的激增,使得政府不仅没有“空心化”,反而变得更加不可取代。现代社会治理的复杂性、多变性、相互依赖性,以及社会风险的不可确定性,对于任何个体公民及小型组织来说,都将是“不可承受之重”。在这种情况下,由于代议制民主和选举制度在社会治理方面的困境,公民的自由和福利日益受制于行政权的规范功能和实际运作。这意味着如何塑造一个“好政府”实际上已经转换为如何设计行政权,也意味着行政权的设计与改造日益成为社会治理多中心变革的关键变量。事实上,如果不能成功地改造政府内部以统一的官僚制为基础的“权力金字塔”,又如何能够消解中心—边缘式的治理结构并进而创生多中心的社会治理秩序?“离开权力结构和政体目的解决行政重组问题必然是一种妄想。”^②就此而言,在拥有广泛自由裁量权的行政国家这一历史背景之中,面对各种形式的福利国和规制国,如何重新设计行政权的规范功能和运作规则,使之能够与公民的自由和福利相容,实际上已经构成了现代社会公共治理的核心难题。

从理论与实践相结合的角度来看,行政权处在今天社会治理变革的核心地带,大致有如下几个方面的原因。

首先,民族国家的历史发展使得社会治理日益取代政治统治成为当代政治生活的主题。随着解放政治向生活政治的转向、消极自由向积极自由的跃迁、公民权利内涵与外延的不断拓展,以消极保护公民个人权利与自由为取向的保护型民主制度,越来越不能成为公民权利的实现机制,因为其缺乏显示公民对公共物品和服务的需求偏好以及保障公民平等享有公共物品和公共服务的能力,患上了“承诺失衡综合征”,并进一步导致民主与信任的危机以及政治合法性的衰减。与此相反,强调公民政治参

^① 孔繁斌. 社会治理的多中心场域构建:基于共和主义的一项理论解释[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 2009(2).

^② Norton E. Long. Power and Administration [J]. Public Administration Review, 1949, 9(4).

与和公民权利能力的参与式民主,正在世界各地显现各种形式的复兴迹象。当代政治生活形式的这些变化,使得以实现社会公共利益最大化为目标的多中心治理,正在日益取代单一中心的统治,成为公民权和公共服务时代主要的社会治理形式。民族国家的角色也日益从一个主权统治者的身份,转换为面向公民权利的公共服务提供者,承担起公共服务和社会治理的重要职能。

其次,在公民权利运动的推动下,公共性的再生产已经成为拯救政治合法性衰落的主要途径。作为政治逻辑演进的结果,合法性这样一个本质上属于统治伦理范畴的价值规范,已经无力承担起引领公民政治时代社会治理的行动准则和价值目标的任务。相反,以公共性补救合法性,反而成为政治重建过程的“价值共识”。“公共性”并不是指称某种特定的领域,而是意味着对公共服务的召唤及有效管理公共组织的一种深厚、持久的信任与承诺。以公共性塑造政府,意味着政府的职能基础在于提供公共服务。在“应享的权利”革命下,“政府在何种程度上拥有了公共性,也就需要在同等程度上提高公共服务的水平和改善公共服务的质量”^①。从政治发展的角度来看,随着可治理型民主的实践,公共物品和公共服务这些在古典政治思想中“缺席”的政治符号,渐渐占据社会治理的核心并成为“元叙事”话语。在社会治理的层面,离不开公共物品和公共服务的叙事,否则政治共同体就会退化为“弱治理”的政治,不仅社会治理会失去对宪法的承诺,而且还会滋生、蔓延出种种社会问题。

最后,随着反思性政治和民主化进程的不断深化,治权日益取代主权成为自反性政治重建过程中的核心力量。面对政治统治日益走向社会治理,若期望可治理型民主日益取代保护型民主,除了要继续通过选举的方式落实民主价值以外,治理领域的民主化已经成为自反性现代性阶段深化民主的关键进程。代议制民主的治理困境以及政策过程中的利益集团化趋势,“老板政治”“公司政治”的大行其道,官僚体制对社会生活系统的渗透和理性控制,充分说明社会治理领域中的民主化进程已经成为实现民主社会的政治抱负和理想目标的决定性力量。在社会治理领域,通过自下而上的参与式民主的复兴,推动民主制度的再民主化,业已成为政治

^① 张康之. 社会治理的历史叙事[M]. 北京: 北京大学出版社, 2006: 39.