



学术之光文库
XUESHUZHIGUANGWENKU

规范与过程

——政治、社会视角下的公共治理研究

杨正联◎著

光明日报出版社



学术之光文库
XUESHUZHIGUANGWENKU

规范与过程

——政治、社会视角下的公共治理研究

杨正联◎著

光明日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

规范与过程：政治、社会视角下的公共治理研究 /

杨正联著. -- 北京：光明日报出版社，2014. 12

ISBN 978 - 7 - 5112 - 7648 - 3

I. ①规… II. ①杨… III. ①公共管理—研究

IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 294228 号

规范与过程：政治、社会视角下的公共治理研究

著 者：杨正联

责任编辑：陈 娜

责任校对：张明明

封面设计：中联学林

责任印制：曹 诤

出版发行：光明日报出版社

地 址：北京市东城区珠市口东大街 5 号，100062

电 话：010 - 67078248 (咨询)，67078870 (发行)，67078235 (邮购)

传 真：010 - 67078227，67078255

网 址：<http://book.gmw.cn>

E - mail：gmcbs@gmw.cn chenna@gmw.cn

法律顾问：北京天驰洪范律师事务所徐波律师

印 刷：北京彩虹伟业印刷有限公司

装 订：北京彩虹伟业印刷有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社联系调换

开 本：710 × 1000 毫米 1/16

字 数：175 千字

印 张：13.5

版 次：2015 年 1 月第 1 版

印 次：2015 年 1 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978 - 7 - 5112 - 7648 - 3

定 价：68.00 元

版权所有 翻印必究

作者简介

杨正联 法学博士、公共管理博士后、河海大学公共管理学院副教授。研究方向：公共政策理论、政治社会学、公共行政理论。发表论文30余篇，出版专著4本：《公共政策语境中的话语与言说》、《话语与过程——基于八大至十四大政治报告的公共政策文本解读》、《理解公共政策现象——公共政策质性分析方法研究》、《现代公共行政的制度逻辑》。

目 录

CONTENTS

规范篇	1
第一章 导论 公共治理的概念生成逻辑	3
第二章 公共治理权力与公共治理组织	24
第一节 公共治理权力及其分化	24
第二节 公共治理组织的民主化	32
第三节 公共治理组织的法治化	36
第四节 公共治理组织的科学化	38
第三章 公共治理文明化	44
第一节 政治文明与公共治理文明	44
第二节 文明行为的利益取向	48
第三节 公共治理权力的文明化问题	52
第四节 公共治理文明的权力性、民主性和科学性	56
第四章 社会文明化:公共治理的社会构建向度	60
第一节 文明的社会道德向度	61
第二节 道德评价与道德失范	66
第三节 当代中国的社会文明问题	70
第四节 公共治理视角的社会文明构建	74

过程篇	85
第五章 批斗:公共治理权力的社会制约	89
第六章 偷水:公共治理权力的内部博弈	100
第七章 承包:制度变迁的权力回应	121
第八章 致富:经济成就的社会政治资本	142
第九章 分家:政治变迁的社会效应	160
第十章 建校:公共治理的过程逻辑	182
结 语	202
参考文献	206

01

| 规范篇 |

本篇依托于一个虚拟的相邻耕地案例,设定理想化公共治理活动中涉及的基本理论概念,并由此展开公共治理权力、公共治理组织、公共治理文明以及社会文明化的规范性讨论。

第一章

导论 公共治理的概念生成逻辑

本章依托于一个虚拟的公共治理个案——相邻耕地案例,力图揭示公共治理活动形成的逻辑路径,由此展示公共治理理论的规范性概念内容。

设有张三、李四、王五、赵六、冯七等五人,生活在同一地域,均以农业耕种为生,他们的耕地彼此相邻。在原初的生产状态下,与耕种活动密切相关的是耕地的灌溉、排水和粮食的运输问题。



图表(1)相邻耕地空间示意图

为了使这个案例适用于讨论,还需对其做进一步的公共治理条件假设。

相邻假设。假设五人所占耕地面积相等,产量相当,空间相邻状

况如图所示。

公共议题假设。第一,运输议题。冯七的地块外有一条路,但在地中,本来是没有路的,因此,如果想把地里的粮食运出来,就必须修一条贯穿五人(当然张三的可能不需要全部)地块的路(如图(1)上方所示)。

第二,灌溉和排水议题。张三地块外有一条小河,农作物在旱时需要浇水,在涝时需排水,所以一条贯穿于大部分地块的水渠也是十分必要的。道理同上。(如图(1)下方所示)

契约行为假设。议题的解决将以和平的方式进行,排除暴力式的以强欺弱。其实,绝大多数的社会科学研究都是以和平商谈的秩序作为基本的前提条件,如果没有这一点,所谓“科学的推理”都将会失去其实际意义。

个体理性假设。假设理性的个人总是以自己的利益作为确定行为取向的基础,而个人又是其自身利益的最佳判断者和表达者。

本来,张三等五人在各自的地块上自由生产,相互间并没有多少瓜葛,但是,运输和灌溉这两个影响他们基本生产活动的公共议题,使得他们不得不走到一起,讨论如何修路和挖水渠。我们也正是依托于这些活动的展开,逐步引入公共治理活动中的一系列基本概念,由此构建一个关于公共治理活动的逻辑生成路径。

对于五个人来说,粮食生产乃是他们维持生计的主要手段,可看作是其根本的生活需要所在。这里,首先引入公共治理活动的两个基本概念,第一个是利益。直观上,利益就是人们主观的需求或者需要。第二个概念是集体。它相对于“个体”而言,指多个个体基于某种联系(尤其是利益关系)而结成的人员联合体,而“联合”主要是指统一行动意义上的“一致性”。

围绕着修路和挖渠,张三等五人将开展初具集体意义的联合行动。

通常情况下,我们可以从三个层面认识人与其需求外物之间的关系状态,即一般性评价、特殊性需求和实际占有。一般性评价指对于该物的普遍性价值及获取状况的认知与态度(外物在一般的意义上怎么样);特殊性需求指相对于评价个体来说,该物的被需求意向(主体想不想得到,需要还是不需要);实际占有即是指对于物的实际支配(有没有得到)。我们将沿着这一思路对利益概念做出进一步的拓展,认为,不仅有实际占有的利益,还有观念层面的利益和欲求层面的利益。观念层面的利益主要表现为关于利益的价值评价,比如采用何种手段获取自身利益、利益对象对于所有人来说的普遍性价值或评价、如何处理在获取利益过程中与他人的竞争、合作与冲突问题等;而欲求层面则表现为对于获取利益的预期、计划或希望等。举一个最简单的例子,某人在一个苹果面前的利益状况,可以说,其观念层面的利益诸如苹果的味道如何;营养成分多不多、对人身体是否有益处等;欲求层面的利益则表现为某人是否希望得到该苹果;计划采取何种方式得到该苹果等;实际占有层面的利益即是某人是否获得了对该苹果的支配。这样,我们就可以在相当宽泛的意义上理解人们趋向于利益的行为,它们可能受实际占有利益的支配,也可能是受到利益观念或利益欲求的驱使。

下面,再回到张三等五人的利益需求问题。

五人的利益对象是粮食生产,一是要粮食的产量高,这是最基本的物质占有,从价值角度看接近于实用价值;二是粮食要能顺利地实现交易,这类似于交换价值。显然,在前者,技术——如灌溉和排水因素将起很大作用,而在后者,交易成本就将是一个主要的制约条件,就目前情况而言,修路占了交易成本的很大份额。建立在经验基础上的技术知识决定了修路、挖渠构成了五人粮食利益上的观念层面和欲求层面,他们都有理由相信和预期,修路、挖渠将有助于提高其围绕粮食生产的利益获取。

但是,第一,各人在修路和挖渠上的利益需求紧迫程度是各不相同的,在修路问题上,对于单独的个人而言,从冯七到张三,成本依次提高,修一条彼此贯通的道路可以降低五人的成本总和,不过,这样一来,成本的各自比较差异就会更大,比如本来修路成本最低的冯七也要承担自己耕地被横向占用的成本,而成本看起来最高的张三却只需少部分耕地用以修路。同理,在挖渠问题上,情况则相反。第二,仅就个人的能力而言,无论是修一条完整的道路还是挖一条渠对于他们单个人而言都将是十分困难甚至是不可能的。所以,围绕着修路和挖渠,在五入之间将发生不同利益的预期和比较、基于讨价还价的矛盾与争论、各自利益的交易以及彼此之间的团结合作等行为。

这就是人与人之间利益关系的产生。修路和挖渠活动之所以发生,很大程度上就是建立在对这些利益关系进行了有效协调的基础上的。

在和平解决问题的前提下,为了利益关系的协调,彼此之间的协商、谈判,并达成某种协议或契约将是非常必要的。

显然,谈判如果仅仅是在私人之间进行,那么,谈判的成本——这也是一种交易成本可能是十分巨大的,而且,利益对比的差异以及谈判的多次、反复性等因素都可能导致整体协调的失败,保证张三私下里与其他四人的谈判结果同李四(或王五、赵六、冯七)与其他五人的谈判结果一致并不现实。

为了共同的利益——粮食生产与运输,较为可行(从成本及结果预期角度看)的办法就是大家坐到一起,公开讨论在修路和挖渠活动中,各自的利益付出、获取、补偿以及行为上的合作等。正是由于这种个体利益上的一致性和统一行动的必要,促成了公共生活空间的出现。

公开讨论的平台一般是会议或集会。会议首先要确定议题与议程,当然,这里的议题就是修路和挖渠问题,而议程则相对简单和随意

一些;其次是个人表达自身的利益需求和付出成本预期,由于相互之间的熟悉程度以及各人对粮食生产、修路、挖渠等活动的了解,虚假表达的机会很小;接下来就是各人利益情况(付出与获取预期)的比较和讨价还价,由此确定关于修路和挖渠问题的集体行动方案——各人在成本或利益上的投入,包括耕地、工具、劳力、时间等。

这种公开的会议讨论的方式其实就是原初意义上的民主方式,它向我们揭示出民主的本有之意——民主是在涉及自身利益的集体行动中,集体成员均能够独立表达自己的利益需求,并把它放入集体决策的整合过程,直接影响到集体决策方案的活动过程。通过民主方式形成集体选择的过程,就是公共生活出现的原初状态,作为集体活动机制的民主,是公共治理活动的自然形态。

可以看出,民主与政治共同体——如国家、社会共同体如村庄、部族都不是必然相关的。民主孕育于集体行动的母体,依附于不同个体之间的利益预期、利益表达和利益交易过程。因此,利益涉入和集体行动乃是民主方式的两个基本条件。

不过,仅仅有利益涉入和统一的集体行动的需要仍不足以带来民主的方式,作为一种行为方式或行为取向的选择,民主的方式还建立在两个重要的关于利益和集体行动的价值观念的基础之上:

其一是自由。自由指主体对特定行为取向的选择与否都不受外界强制力量的阻碍,自由的前提是主体的独立资格与能力,而独立则标志着主体对自身行为的一种较为完全的所有权,它包括对行为发生的控制力,对行为获益的享用以及对行为责任后果的承担能力等内容。在本例中,自由意味着张三等五人对给自己带来主要利益收入的耕地有着独立的支配权和处置权,本人都能够决定投入自己的劳力和工具,并在占用部分耕地的成本条件下,促成修路和挖渠的完成,以换取更稳定或更高的粮食生产、交易利益。

其二是平等。相对于自由概念强烈的自我指涉性质,平等更明确

地指向了关于人与人之间关系的认知和观念,也就是说,平等是一个关系概念,强调人们在行为资格或权利上的相同地位,基于相互之间的利益关联,无论是矛盾、冲突还是竞争、合作,他们都具有在互动中表达自身利益需求,向对方施加压力或寻求合作的行为选择资格与能力。但也正因为相互影响可能有着量上的差异,权利上的平等总会受到个人既有的行为资源的制约,使得我们对平等概念的考察常常陷入个人实际占有的利益后果的争论,反倒忽视了资格本身的关系意义。为避免这一点,在本例中,我们事先假定五人相同的行为能力——耕地面积相等、路和渠的方向相反,这样就可以认为他们有着相同的谈判或讨价还价能力。平等的意义在于,每个人都有大体相当的对自身获利前景的预期、并为之做出相应的利益表达以及向他人施加影响力的资格。

值得注意的是,作为一个价值观念,平等不仅是权利、资格,在集体行动中,它可能更应该是一种责任和义务,体现出每个人在获取自身利益时都需要付出相应的成本,尤其是在享有某种集体内的“共同利益”的情况下,“搭便车”行为是有悖于平等观念的。

当自由和平等同时作用于集体行动中的利益选择的时候,自由也就变成了关系制约下的自由——也就是通常所说的相对自由了,即每个人在行使自身自由的同时,不得限制他人同样的自由选择机会。

建立在自由和平等价值观念基础上的民主方式是公共治理活动的原初状态,也是理想形式,但这只是纯粹的理论状态,现实中,各个假设条件总会在一定程度上难以得到满足,我们正是以此延伸出对公共治理理论与实践状况的描述和讨论。

何谓“公共”?从构词角度看,公共是相对于“私人”而言,它与集体有着必然的联系,是一种集体生活或者利益关系网络,在这种生活秩序下,人们因“公共事务”——如例中的修路和挖渠而走到一起,所以,公共首先是人与人之间的利益关系,是不同利益关系交织而成的

网络结构。在利益关系的网络结构中,每个人都会因自身的寻利行为或利益获取状况,通过不同的关系脉络,对他人的寻利行为或利益获取状况发生直接或间接的影响,也就是说,对于每个个体而言,公共事务都具有明确的“外部性”,如何处理公共事务将会对每个人的利益获取状况产生难以规避的影响,当然,这种影响可能是正面的,也可能是负面的。

应当指出的是,以上讨论仍是建立在前述的理想型案例基础上,此时,利益关系仅表现为个体与个体之间的利益关系,即便是这样,公共仍赋予集体或集体行动以特有的内涵,在某种意义上,公共促成了集体这一静态人员构成以“统一行动”的动态特征:

其一,公共意味着特定的资源构成——公共资源,资源可以看作是行为资本,它并不是凭空而来,它来自于集体中个体成员的个人资源,或者是权利(如部分自由权)的让渡;或者是资本(如物资资源、个人时间)的贡献;或者是能力(如体力)的共享,等等。这些个人资源联合到一起,便可能发挥着一加一大于二的功能,形成公共资源,作为一个整体,充当着集体行动的资本。从集体与个体成员的关系角度看,这种公共资源往往就是指能够影响个体成员行为的公共权力,也就是对其行为的强制力。强制力的内容主要包括两个方面,一是行为方式或取向上的规划、协调和指挥能力;二是行为过程及行为后果的监督和控制能力。显然,在公共的范畴之下,来自于个体自由选择的集体行动已经在很大程度上改变了个体的自由权利状况,就个别的公共事件如修路、挖渠而言,这种改变或许还不甚明显,但是,如果有持续、大量的公共事件在该集体范围内发生,并与所有集体成员有着直接的利益关联的话,公共权力对个人自由的制约性就可能形成某种稳定化的形势,当然,制约程度仍要取决于二者之间的具体互动。

其二,公共意味着某种形式的公开性。公开的内容是有关公共事务的信息,一方面是在集体层面,对公共事务的应对策略、计划及其执

行状况信息;另一方面,则是作为个体的集体成员对于公共事务的认知信息、利益诉求信息及其对于集体应对策略的回应性信息等。因此,公开其实就是围绕着公共事务的信息流动机制。公开的对象是集体范围内的所有成员,当然,在前例的假设下,所有成员均是直接的利益相关者。根据公开的内容,信息的流动方向有两个,一是指向集体或公共的个体成员信息的收集或整合;二是指向个体成员的集体或公共信息的发布或传达。在案例中所设定的理想状态之下,公开的途径可能只有全体会议或者集会这一种。

仍然在此例中,根基于前述的民主条件,公开的公共资源使用将导致一个如何使用的问题。通常的情况的是,在个体成员之间,对于公共资源的使用方式可能会出现某种争议或不同看法,这些争议常常通过在全休会议中讨论的方式寻求统一的集体对策,集体对策的形成过程,就是集体成员之间共识的形成过程。由争议到统一需要经历一个说服、妥协或交易的过程,但是,怎样才能说服争议的一方或双方接受那个统一的对策或方案呢?在我们假定了公共权力与个人权利的对等状态(这在某种意义上消解了既定政治权力的强制性),以及社会共同体中基于家族、宗族等因素造就的社会影响力之后,说服者关于公共事务本身的知识信息将处于决定性的地位,他或她能够通过这些知识证明自己的提议可以在提高整个集体利益的基础上,使说服对象的个人利益最大化。当然,说服并不是单向的,可以是双向乃至整个集体范围内的大讨论、大争论。

也正是在共识的形成过程中,我们将看到另一个重要的公共价值观念的出现,那就是“科学”。科学进入公共生活空间,与集体生活发生交互影响,并不是到现代社会才有的现象。

科学并不等同于知识,但它与知识总是密切相关的。起先,人们用以论证自己观点的知识信息主要来自自身经验的积累,对于规模如此之小的集体来说,集体成员很可能有着相似的事件经历,因此,经验

知识及其运用的统一并不难实现,只要个体成员能够摆脱其个人利益片面最大化(无论是基于理性自觉,还是他人公开的压力)的思路,争论的解决大都会沿着事件应对能力不断提高、知识逐渐积累的方向顺利进行。

当然,此时若把人们应对公共事件的经验知识称之为科学尚显牵强,因为这些知识远不具有系统性和普遍性特征,但是,从科学产生的角度看,作为一种价值观念的科学意识已经在公共事件的应对过程中发现了促成其生长的有利条件:第一,知识信息的对象性,而不是对主体心理的内省。修路或者挖渠的知识不可能来自于人们的主观想象,关于土、水、农作物等外界物体的物理特征将是决定人们采用何种方式或手段开展修路和挖渠活动的最重要因素,这是该项认知活动的客观性基础之一。第二,知识统一过程的争论性,而不是某个个体自我创造。利益的直接涉入和全员参与保证了集体成员之间广泛的信息交流,因此,统一信息的形成过程其实也就是在不同信息之间进行筛选、选择更能为多数成员接受或认同的信息过程,在这一过程中,多数乃至全体的认同趋向将是该项活动的客观性基础之二。第三,知识信息的公益取向性,而不是单纯个人利益的驱动。简单地说,公益就是与集体内所有个体成员个人利益相一致的利益取向,因此,公益并不是单一的,有总量上的大小之分;也有在个人利益比例结构上的不同。但这并不能消解公益相对于个人利益的客观性属性,公益的压力即是他人利益的压力,在集体范围内这些多重利益(及其转化而成的行为)压力的作用下,个体对公共事务信息的认知将日趋摆脱其自身的主观性,形成某种程度的“公共意识”,作为一种利益价值观念,“公共意识”是该项活动的客观性基础之三。

在这三个客观性基础的土壤里,科学,确切地说——科学意识将逐步形成。在认知层面,科学意味着知识信息的准确性和客观性,检验标准则是符合于经验或被人们(指社会或集体范围的多数人乃至全