

转型期中国公民治理的主体性 制约因素分析

李艳霞

摘要: 近年来兴起的公民治理理论不仅在一定程度上解决了新公共管理自身无法克服的理论局限,而且代表了一种新型的公共行政价值观。更为重要的是,它与我国目前所着力建设的基层民主政治不谋而合,是我国未来民主政治建设和公共管理改革的努力方向。但是,作为一项系统工程,公民治理模式的建立需要积极的公民作为理论与实践的前提。依据公民资格的经典理论,只有以协调社会生活各领域关系为基点,采取相应措施使市场领域、国家领域和公共领域和谐共处,才能削减转型期的社会排斥、消极公民、政治冷漠的程度,为公民治理奠定坚实的社会基础。

关键词: 公民治理;公民资格;公共领域

中图分类号: D63

文献标识码: A

文章编号: 1008-1569(2007)03-0045-06

一、公民治理与公民资格

提到公民治理理论,就不能不谈及20世纪70年代以来兴起的新公共管理理论,那时为了解决石油危机所引发的经济衰退和财政危机,为了满足经济全球化对各国政府改革的迫切要求,为了顺应新技术革命,尤其是信息革命的大潮,新公共管理理论出现了。新公共管理运动以传统的政治-行政二分法和官僚制理论为批驳对象,以崭新的视角在经济学理论和私营部门的基础上重新确立了政府与市场、政府与公民、国家与社会的关系。以经济学中的交易成本、委托-代理、公共选择等理论为基础,新公共管理理论建立了简洁明快的理论解释体系和行动方案。但是,这种盛极一时的理论与实践原则却有着内在的理论局限。新公共管理理论以经济学理论为基础,以经济理性人假定为核心理论前提,可是在现实生活中,尤其是复杂的公共事务中,单存的经济理性人假定无疑是单一而苍白的,而且经济学本身就是一种有着“自身缺陷”的社会科学,尤其在处理政府事务中,这种缺陷暴露得更为明显。以经济学理论为基础的新公共管理在公共事务的理论与实务中必然会遭遇顾客-公民、个人-集体、工具理性-价值理性的困境与尴尬。公民治理理论正是在这种尴尬中应运而生。

作为公共管理领域兴起的一种新的理论分析框架——正如它的名字所体现的——公民治理理论核心理念就是建立公民与官僚合作的公民型政府。在这种政府的运作中,公民的参与权和决定权得到极大程度的提高,公民在公共行政中扮演着积极的行动者角色,而原来在公

作者简介: 李艳霞,政治学博士,厦门大学公共事务学院讲师。

共管理活动中居于主要地位的官僚则从原来的主导者转变为合作者和咨询者。“公民具有积极、能动的公民资格,他们已经不仅仅是‘纳税人’和公共服务的消费者,更是社区公共事务管理的直接参与者,是社区的‘治理者’。”公民治理理论的核心理念就是要建立一种小型而具备较高回应性的政府,加强民众的监督,最重要的是要消除公民对公共事务的疏离感,消解集中控制的专业主义行政模式,达到参与与关怀的目标。公民治理理论的出现不仅消解了新公共管理实践中产生的许多尴尬和两难,也在一定程度上为解决现代国家一直以来存在的代议制民主困境的难题提供了一种崭新而可行的解决途径,与当下理论界盛行的强势民主不谋而合。按照公民治理理论的倡导者理查德·C·博克斯的论断:21世纪,我们已经进入了一个新的时代,这个时代的特征就是公民拥有更大的控制权的,由公民自我决定社区未来愿景以及达到愿景所必需的政府结构的公民治理时代。

公民治理理论以价值理性的理念以及人本主义的终极关怀为特征,以解决西方社会普遍存在的政治疏离与社会排斥为目的,以可行的制度设置和切实的社区治理为核心,代表了公民自主能力提高和自主意识增强的历史趋势,因此,它一经出现就引起了理论与实践界的广泛关注。虽然公民治理的理论体系主要基于西方固有的历史传统,但是这种理论代表了民主社会的基本价值理念,与我国当前着力构建的城市和乡村的地方社区自治与基层民主的建设有着异曲同工之妙。因此,公民治理理论的分析方法与理论体系对于我国的政治体制改革以及公共管理改革的路径选择都具有一定的启发意义。

公民治理的核心在于公民参与,也就是公民充分张扬个性、主张权利、发挥主动性和能动性。在公民治理的社会中,具备现代公民意识和公民资格¹的公民被赋予了中心和主体的地位。公民不再是“舒服的躺在摇椅里,看着政府如何通过提高绩效来满足他们的要求”的消极公民,而且这种消极公民对于政府绩效的提高也没有太大的意义。真正的公民治理需要的是与这一消极、倡导管理、消费者至上的模式相对应的“积极公民资格”,积极的公民投身于思考、设计、影响公共部门的决策制定,至少在一定程度上满腔热情地考虑公共利益,希望自己在公共事务,尤其是在基层的社区事务中发挥积极的、持续的影响。正是在这种积极公民的作用下,公民参与逐渐结构化、制度化,公共管理者的角色逐渐向促进型的公共服务者、公共意见的倾听者、公共行动的咨询者变迁。在这种变迁中,公民与公共事务管理者之间建立了一种新型的官民合作的管理环境,公民治理的目标得以达成。可见,积极的公民资格蕴含着公民治理所需要的政治根基和政治能量,是公民治理得以实现的逻辑前提和现实基础。如果说公民治理是我国民主建设的远景目标之一,公民治理理论可以为转型期我国的基层民主建设和公共管理改革提供理论上的路径选择,那么,培育积极的公民就是转型期公民治理模式确立的社会基础,是当前亟待完成的现实任务。

二、“消极公民”是当前中国公民治理发展的重要制约因素

公民治理理论以改善公共部门与公民之间的关系为任务,以在一定程度上解决代议制的代表性不足为目标,以顺应并推动公民自主意识和自主能力为宗旨。这些特色成就了公民治理理论在当前公共管理与公共政策理论与实践领域中的独特地位。也正是这些特点和目标为公民治理理论的现实应用提出了严格的要求:即由具有积极公民组成的公民社会的成熟与完善。只有社会中充满着具有强烈公共意识、公共精神的公民,只有具备了积极、有序、真实的政治参与以及其他公共事务的参与,公民治理的理想境界才能得以实现。也就是说,积极的公民资格是任何国家公民治理的前提和基础。

作为一个在政治学理论与实践极为重要的概念体系,公民资格与国家的民主制度、政治参与、社会政策等重要政治实践领域密切相关,是国家政治生活中一切制度设计和运行的背景基础。建国以来,中国的公民社会状况发生了翻天覆地的变化,也取得了显著的成绩。但是,如果以公民治理理论的内在要求来审视中国当前的公民社会现状就会发现,在当前中国,公民与国家的关系中仍然存在着很多亟待解决的问题,主要表现在:

(一)政治认同感降低,“政治冷漠群体”形成

理想的公民治理的实质就是要在公民积极的参与政治事务的过程中实现公共部门与公民之间合作互补的和谐互动关系,这就必须以公民的积极、有序、真实的政治参与为前提,普遍存在的政治冷漠显然与公民治理的基本理念不符。而由于各种原因,这种政治冷漠的群体在我国转型时期却在悄然形成,并有逐渐扩大之势。当前,社会中广大公民对政治的关心度呈现下降的趋势。据中国人民大学在北京做的抽样调查,发现被访者中表示关心政治的人较10多年前大幅下降了21.4%,关心度仅为65.1%。^④与公民政治关心度下降相对应,虚假、被动政治参与的情况日益严重,虽然在官方统计中,我国基层选举的参与率达到90%以上,但是,这个数字只能代表政治参与的广度,并不代表政治参与的深度,即政治参与的真实性与有效性。更为严重的是,转型期我国农民群体与青年群体的政治冷漠情绪尤为突出。“政治冷漠群体”的形成暴露了我国政治参与制度建设和利益表达机制等方面的问题,更向人们揭示出公民资格中的深层问题,即政治认同感的降低,公民对自身与国家共同体之间关系的疏离性体认。

(二)公共意识淡薄,“机会主义公民”滋生

公民治理要求积极的公民,积极的公民又以强烈的公共意识、深切的公共关怀为基础。而当前社会中不断滋生的功利色彩浓厚的“机会主义公民”正是公民公共意识淡薄的集中反映,是消解积极公民的“杀手”之一。所谓“机会主义公民”是以“有限交换”为主要行为方式的公民。他们只热心于那些涉及到自身近期和眼前物质利益的问题,除非影响到自身利益或者能得到巨大的收获,否则,它们不参与政治活动,甚至在涉及自身利益的问题上,他们也会以机会主义为行为动机而争取充当不付出成本而尽享收益的“搭便车”者。这种公民沉溺于自己的自私自利,不相信世界上有什么无私与白尽义务的事情,公共意识与公共精神在极端的“机会主义公民”身上是一件不可企及的奢侈品。如果以这种“经济人”色彩浓厚的公民为基点来看待公民与国家、社会之间的关系,那么,公民每向国家、社会履行一项义务,都会要求直接的回报,如果把这种情况推向极端,就会出现“超级市场式的国家,那么需要广泛义务支持的公民社会权利就不会出现了。“不惜代价谋求好处的短期交换会破坏社会团结”^(四),也会削弱社会资本,而这种公民的出现似乎是以市场领域发展为宗旨、生产效率优先为目标的“后发型”国家必然经历的社会变化历程。

(三)社会排斥增强,“悲观怀疑型公民”出现

积极的公民以公民的自主意识和自主能力增强为特征和目标。具有积极公民资格的公民相信自己的理性分析能力与沟通协商能力,相信通过自身的努力能够影响公共生活的某些方面。而这种信心是建立在公民与公共部门之间、公民与公民之间平等关系的基础上的。我国几千年的封建制度造就了典型的“臣民型”政治文化,虽然人们已经认识到在国家与公民之间构建一种平等互惠的制度性伙伴关系有利于公民意识与公民能力的培养,有利于政治的发展与民主制度的建设,但是,在当前的政治生活中,无论是国家高高在上的“恩赐”,还是公民的诚惶诚恐和感激涕零都显示出这种伙伴关系的构建过程是漫长而曲折的。在公民与公民之间的关系层面,城乡的二元体制,不断扩大的贫富差距使得不同的公民对自身影响公共生活的评价极为不同。许多穷人往往由于民族、等级地位、地理位置、性别以及无能力等原因而遭到排

斥。特别严重的是,在影响到他们命运的决策之处,根本听不到他们的声音。急需得到保护的群体反而不能参与政策的制定和执行,这无疑加重了他们对社会制度认同的危机。由于长期无法参与有关游戏规则制定,贫困和弱势群体甚至对主流社会和主流文化产生了悲观、消极、甚至反叛的心理和行为,这些现象反映出我国转型期积极的公民资格培育工程任重道远。

(四) 反叛情绪增强:“极端激进型公民”初显

如果说“悲观怀疑型公民”是“社会排斥”所产生的一种“静态”的后果,那么,“极端激进型公民”就是“社会排斥”的另一种极端的“动态”的表现。社会贫富差距的不断拉大促使二元的社会分层结构的形成,处于社会底层的群体中有一部分以“悲观怀疑”的特征出现,而有些则因为没有财力、物力和权力来参与社会和政治生活,其行为表现得十分无理性。为了生存或者其他目的,他们容易对自己所处的共同体产生反叛的情绪,容易参与越轨行为、骚乱和犯罪。他们不具备现代公民治理所需要的宽容气质,不善于亦不愿与其他群体商谈、妥协,进而形成非主流的“街头意识”。他们虽然是社会中各种麻烦的制造者,但是,由于他们很容易被外界势力和命运所操纵,因此他们也属于弱势群体的范畴。从我国近年来群体性突发事件发生率的不断上涨和恶性刑事案件的高发等情况中可以看出,这种带有反叛情绪的“极端激进型公民”已经产生。

综上所述可以看出,转型期我国的公民现状距离公民治理要求的积极公民还有很大的差距。公民对其自身与国家之间关系的心理体认与生活实践还存在着很多问题,有些问题甚至对于国家的民主体制建设具有很大的消极影响。深入分析我国公民资格存在问题的原因,努力培育积极的公民资格,为公民治理创造坚实的社会基础,是我国在推进基层民主建设过程中需要完成的必要而艰巨的任务。

三、中国公民意识问题的原因分析

依照公民资格的经典理论,积极的公民需要在真实的社会生活中培养和形成。不同类型的公民资格是社会生活各个不同的领域及其价值的不同关系在公民身上的集中体现。也就是说,社会生活各领域的和谐关系是良好公民资格形成的基础,而这种和谐的关系又是以各个不同领域本身的成熟与完善为前提的。改革开放 20 多年来,中国市场领域、国家领域和公共领域都得到了长足的发展,但是仍然有许多工作要做。

在市场领域,产权不明晰、制度不健全、交易不规范等都影响着良好市场秩序的形成。市场经济体制中蕴含的平等、自由、法治、效率等精髓并没有在人们的经济活动中充分体现。不仅如此,在市场经济的基本原则并未真正建立,市场经济的优势并未真正发挥的时候,市场领域却存在着极度扩张的态势,“市场万能论”在理论和实践层面上却不同程度地表现出来。“市场万能论”把市场交换和竞争机制绝对化,把市场看作是社会资源配置的唯一有效方式。崇尚“绝对自由”的市场经济,反对任何形式的政府管理和调控,认为政府和市场是一种“零和”的格局。此外,“市场万能论”还表现为市场经济原则的泛化,即忽视社会生活不同领域的具体价值要求,把本属于经济交易领域的原则和价值观念简单平移到其它领域,“政治市场化”、“文化市场化”的现象已经在中国初露端倪。这种把市场经济原则主观放大的“机械经济决定论”不仅给市场本身的发展带来了许多不利的影 响,更造成了社会生活的失衡和社会观念体系的严重混乱。片面夸大“经济人”理性的、以有限交换为特征的“机会主义公民”就是这种片面强调市场、效率的“市场万能论”的后果之一。此外,对经济效率与社会公平之间关系的认识偏差无疑会加剧社会的贫富分化,进而使“社会排斥”的范围和程度加重,尤其在中国

市场经济本身并不完善的前提下,这种“市场万能论”的危害无疑是巨大的。⁴⁴

在中国的社会生活领域中,公共领域可以说是最薄弱的,这与中国几千年的封建专制主义和建国以来的政治体制有着直接的关系。改革开放后,国家虽然在很多领域逐渐退出,但是,主要的社会团体基本在国家的统一管理之下。成熟完善的公共领域是积极公民形成的基础,也是抵御市场恶性扩张和国家专制权力膨胀的最好武器,更是现代社会的重要标志。在国家现实的社会生活中,一个成熟完善的公共领域应该集独立性、合作性、多元性和国际性各种特征为一身。公共领域的本质特征决定了它的非政治性,它不是政府权力的延伸,而是民众表达自己意志和愿望的场所。只有与政治权力和市场领域保持适度距离,公共领域才能真正在现代化过程中起到应有的作用。但这种独立并不意味着与政治权力和市场完全分离,而是着重在文化方面为二者提供理性资源和观念指导,所以,它们之间还是一种合作的关系。此外,公共领域应该呈现出一种多元主体相互竞争、相互促进、相互包容妥协的态势,这样才能使社会各个阶层得到被倾听的权利。用这几个标准衡量,在中国建构和培育一个完善的公共领域还有一条艰巨而漫长的道路要走。

完善公共生活的各个领域固然重要,但是在培育和完善社会生活各领域的时候要清醒地认识到,社会生活的每个领域都是一把双刃剑,都是积极和消极作用的混合体。因此,对于任何领域的培育都要放在社会生活的总体框架中加以考虑,在注重培育成熟的社会领域的同时更要注意协调它们之间的相互关系,这对于中国良好公民资格的建设 and 政治发展尤为重要。

四、完善社会生活各领域是培育公民治理主体基础的关键

(一) 继续完善市场领域

市场既是产生财富与效率的摇篮,又是培育公民权利意识的土壤,是整个社会的活力所在。但是,正像国家同时具有压迫性和保护性的功能一样,市场领域既能够培育人们的自由、独立与权利意识,也同样存在着压迫性的消极影响。黑格尔认为,以市场经济为主体内容的市民社会中“不但不扬弃人的自然的不平等(自然就是不平等的始基),它反而从精神中产生它,并把它提高到技能和财富上,甚至在理智教养和道德教养上的不平等。”⁴⁵因此,贫富分化并不是市场经济不成熟的表现,而是市场经济成熟完善的结果,这也是市场领域中固有的局限。这种固有的局限决定了人们在获得权利方面的应然和实然之间的差距。中国当前虽然已经建立了市场经济为主体的经济体制,但是总体上还处于体制转轨时期,市场经济还处于不完善、不健全的阶段,进一步加强市场、规范市场,促使公平的竞争环境形成,在此基础上防止不完善的市场盲目扩张,在一定时期内还是社会发展的一项重要任务。

(二) 努力培育公共领域

公共领域与公民资格的形成密切相关,也是培育公民能力、表达公民权利诉求的场所。完善的公共领域可以让“政治权力学会在公共领域里倾听”⁴⁶,以此来保证社会免于经济和官僚权力的侵犯。公共领域的构建在传统社会向现代社会转变的进程中是不可或缺的环节。中国并非自发性的现代化国家,因此,公共领域的形成并不能像西方国家一样由自发和多元力量互动形成。相反,中国的公共领域的建构需要一种理性的设计。这种设计的路径无外乎权威主义和平民主义两种。根据中国的基本国情和现代化建设的历程,公共领域构建大体上应当遵循权威主义的发展路径,以国家为主导,走一条自上而下的建构道路。首先,国家领域应主动为公共领域提供适当的生长空间。由于多方面原因,中国的公共领域极为薄弱,只有国家和政府主动加以扶持才能够得以发展。但是,公共领域的本质决定了它的壮大必然意味着公共权

力直接作用于社会的能力下降。因此,公共领域的构建必然要遭到掌握国家权力的官僚集团以及某些既得利益团体的阻拦。这就需要国家破除万难,以宽容的姿态为公共领域开拓出得以生长的空间,只有这样才能够建立市场领域和国家领域的监督制约和培育机制,促进良好的公民资格的形成。其次,建立规范的制度体系以确保公共领域参与主体的平等性。公共领域的参与主体应当包括所有的公民。他们在公共领域中自由地表达自身的意志与利益,尽管这些众多的意志可能相互抵触,却并不影响社会内部的团结。在现实的社会生活中,公共领域的参与主体来自各个社会阶层与集团,有些还来自公共权力机关。因此,平等性在公共领域的活动中是十分必要的,只有各个参与主体仅仅以私人的身份平等地参与公共领域的对话与交往,才能存在公共领域中起码的宽容和倾听,才能实现公共领域的真正价值。保证公共领域主体的平等地位并不是一件轻而易举的事情,它不仅需要法律规范的完善,更需要制度体系和价值体系的健全。最后,保证公共领域自身的独立性,破除市场和领域对公共领域的“殖民”。公共领域代表社会的良知,只有保持其自身的独立性才能避免市场和领域领域的侵犯,才不至于成为社会内耗和权力阴谋下的牺牲品,才能真正发挥其本身的作用。此外,建立成熟完善的公共领域还要克服参与主体的非理性特征,如有些参与主体的二元化思维方式(好与坏、敌与我等)、情绪化的意志和泛道德化的倾向等,这些都妨碍理性健康的社会舆论的形成。

(三) 正确定位国家领域

市场领域和公共领域的完善是培育良好公民资格的关键,而这一切的工作却都需要国家领域来完成。良好的国家领域是最小化的专制权力和最大化的基本权力的有机结合,是把国家压迫作用降到最低,把国家的保护作用发挥到最好的理想境界。为了达到这一目标,我国政府应当在社会发展建设中准确定位,着力解决政府基本权力“缺位”和专制权力“越位”的双重矛盾。在公共管理、社会服务以及惩治腐败等领域,应当加强政府能力,提高政府工作效率,既吸收借鉴发达国家的先进经验,又注重保护中国优良的传统。在其它需要政府转变职能甚至需要政府给社会更多发展空间的领域,政府就应当及时转变职能,只有这样才能确保国家领域良好作用的发挥。

良好的公民资格不仅需要各个领域的成熟,更需要三者之间形成一种相互协调与制衡的关系,尤其在当前经济全球化的大潮中,在世界范围内市场帝国主义的环境下,能否协调好三者的关系是社会各项制度得以建立和顺利运行的关键。社会生活各领域关系的和谐需要各个领域之间的相互支撑和相互制衡,避免任何领域极度扩张,侵犯其它领域的行为或倾向。在社会发展总体战略的制定和实施中要注重社会各领域的全方位建设,经济、社会、政治齐头并进,避免突出一个方面而忽视另一方面的情况发生,确保社会全面、协调的发展态势。只有这样,才能培育出积极的公民,真实有序的公民参与,才能为公民治理打下坚实的社会基础。

注释:

¹ 所谓公民资格就是以公民为基点对公民与国家之间关系的总体概括,是公民与国家或政治共同体之间的各种关系的总和以及公民对这种关系在心理上的体认和生活中的实践。现代国家中的公民资格主要指公民在国家中的身份地位,与国家的权利义务关系以及对国家社会生活的参与行动。

^①李远夫:《民众政治热情:2038年悬念》,《小康》2004年第10期。

^②[美]托马斯·雅诺斯基:《公民与文明社会》辽宁教育出版社2000年版,第32页。

^{1/4}同市场领域一样,中国目前的国家领域存在的“越位”与“缺位”并存的问题已经引起了社会各界的广泛关注,学界论述颇多,这里不做赘述,但是,国家领域的极端扩张无疑对于公民的自主意识的提高和自主能力的培养会产生消极的影响。

^{1/2}[德]黑格尔:《法哲学原理》,范扬、张企泰译,商务印书馆1961年版,第211页。

^{1/2}汪晖、陈燕谷主编:《文化与公共性》,生活·读书·新知三联书店1998年版,第202页。