

公共服务多元化参与的发源、动因与承载

段萱^{1,2} 汪姁³

(1.安庆师范大学 人文与社会学院,安徽 安庆 246133;2.时代出版传媒股份有限公司 博士后站,
安徽 合肥 230071;3.安庆市宜秀区政府教育局 督导室,安徽 安庆 246052)

摘 要:公共服务多元化参与是当今现代化国家和社会公共服务的主流趋势之一。中国特色社会主义公共领域语境下公共服务多元化参与的发生与发展、存在依据是怎样的,有必要作面向本土研究的学理剖析。公共服务多元化参与的发端离不开治道理论的沿革,需要集体主义行动的推动,更依赖公共空间增长形成的承托。通过发生应然到发生实然,再到发展使然的逻辑推论,探索支持理论及其选择的本土化力量和内在动因联系,有助于积极探索公共服务多元化参与中国化理论研究。

关键词:公共服务;公共服务多元化;新法团主义

分类号:D035 **文献标识码:**A **文章编号:**1673—1395 (2019)04—0085—04

公共服务多元化参与虽然从范式到定义上已经较为统一和明晰,然而涉及到各个国体内的特殊运行与不同发展路线时,还是不可否认地存在着明显的发展差别与发展趋势。在这样的背景下,作为面向中国特色社会主义公共领域语境下的本土研究,考量其中发生发展的支撑依据,讨论发展的可能与支持,思考适用理论的逻辑推定,就有着重要的学理意义和实践研究意义。公共服务多元化参与的学理研究,需要从发源应然、动因实然到承载使然的内在关系上推定,因为其中内在学理质性呼应着习近平总书记对中国特色社会主义发展理念及中国公共领域发展成长路径的精神指示,是对“国家(政府)改革—社会转型—承载变革”社会化治理选择与发展脉络的释疑。通过学理研究,表明中国特色社会主义公共服务多元化参与的动力理论渊源、动力溯源和承载发源的同时,还将发现,其根本意义旨在全面践行习近平总书记关于“任何科学理论和制度,必须本土化才能真正起到作用”的重要论断,而公共服务多元化参与的本土化研究,则将为此提供一些学理积累和实践理论适用辨析。

一、治道理论的沿革是其逻辑发源

表面上看,公共服务多元化参与在中国勃兴的动力源及核心诱因,来自于社会体制机制改革带来的冲击式变革。实质上,中国社会治理理论的演变与革新,才是中国公共服务多元化参与发生逻辑的元思想和衍生源。改革开放与社会治理理论交相促进,息息相关,助推着中国社会组织在改革开放 30 年间的飞跃发展。从十一届三中全会带来的“马克思主义的解放思想大讨论”,到回归马克思主义中国化指导实践的唯物发展理念以及“实践是检验真理的唯一标准”,^[1]国家治理体系化建设展开前,国家及政府愈发认识到:过度依赖国家(政府)自上而下、完全包办的行政替代社会治理职责,将加重在社会资源动员、社会政策的制定与实施等公共管理过程中的“政府失灵”现象,随之而来的国家(政府)在公共领域事务处理中的效率低下,或不能有效完成公共领域中的某些任务,或某种程度的公共利益、社会公平公正的损害等,都将严重损害中国社会主义建设的根基,以致影响中国未来的发展前景。从改革

收稿日期:2019-03-20

基金项目:安徽省教育厅人文社会科学重点项目“基层农村社区化建设及构建机制研究”(SK2017A0324)

第一作者简介:段萱(1978—),男,河南许昌人,讲师,博士后,主要从事创新管理与公共治理研究。

开放提出“市场与计划都是手段”,到提出“全面发展市场”和“把市场交给市场”,从实践上为社会发展与公共服务参与机制改革带来了重要机遇,而这背后的理论助推力量却易为人所忽视。随着西方新公共管理运动的蓬勃发展,新公共服务理论、治理理论及善治等理论涌入国内,为世界范围内公共服务参与机制变革提供了理论根基和理论指导实践依据。这些理论以公共领域改革和社会组织崛起为先导突破口,深刻地影响了中国改革开放至今的治道变革与改革实践,成为中国公共服务变革及公共事务参与理论上的理论逻辑衍生源头之一。这些理论不但潜在地推动着行政管理体制机制的改革,更逐渐成为公共服务多元化参与的变革逻辑基础。

面向公共服务多元化参与的治理理论中,当下国内备受推崇的是“有限政府模式”和“PPP模式”。这在某种程度上成为服务型政府建设的内生理论支持和衍生逻辑之一,也是当前中国公共服务领域多元化参与的导向观点和理念价值选择之一。习近平总书记反复强调,要在中国特色社会主义实践中坚持“推进国家治理体系和治理能力现代化”,并提出坚持“治理和管理一字之差,体现的是系统治理、依法治理、源头治理、综合施策”的具体指导思想和工作理念,特别反复强调要“提高人民群众依法管理国家事务、经济社会文化事务、自身事务的能力,实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化,不断提高运用中国特色社会主义制度有效治理国家的能力”。所以如果说中国公共事务多元化参与的浪潮是一场“未经设计的奇迹”,那么治道理论的演革将作为激发“奇迹”的逻辑元点与契机。

二、集体主义的逻辑是其发生动因

结合中国实际及国内公共服务多元化参与进展,国内公共服务参与的多元化发展水平及程度,是由集体主义的方向与选择决定的。这里的集体主义是对中国社会主义中集体主义和共产主义理想道路的传承,是公共服务参与组织即非政府组织(社会组织)志愿性和公共性等特性在中国社会主义建设中的中国式表达,也是中国集体主义形式的应用性阐述。从公共服务参与的视角出发,社会学对集体定义最为典型的是 R.M. Maclver 在《社会科学百科全书》中对“集团”的描述:“利益的社会表现通常主要通过种姓或阶级集团、年龄集团、亲属集团、居民集团和其他未经组织或组织松散的实体。”该定义强调了“在‘原始’条件下形成的单位形成了几乎所有的

人类‘相互关系’”。随着社会的发展,新型社团和集团不断出现,其功能更为复杂,但目标依旧是以利益相关为主线。这种集团存在的普遍性基础,是人类社会以及组织发展的特征与实际情况。从社会学对集团发展的讨论上不难看出,现代自发组织参与社会事务的普遍性源于社会发展中产生的结构性变化,即原有固定利益集团或团体产生分化,或出现某个社会领域的控制放松。面对新的利益增长和组织发展可能性,新的自发组织或利益集团必然会应运而生。这其中也包含着利益新增区域内一种结社与自发组织的实际。中国公共服务多元化参与的发展,集中体现着集体主义对公共服务的动力影响和多元化参与推动。1949年至今的中国社会发展历程中,中国社会内自发组织的发展从未离开过集体主义的影响。典型例证就是2008年国家级灾难面前,社会各方自发组织将内在的集体主义号召迅速转变为集体主义实践。这种集体主义的内因动力发源,不但影响着整个国家(政府)、市场和社会公共服务参与的多元化动力和体制机制变动,更为公共服务多元化参与营造了机制创新和社会身份传承优势。集体主义对公共服务多元化参与的推动,不仅源自于中国社会转型期以及改革开放深入带来的社会团体身份认知取向的弱化,更源于社会和民众对集体主义动因下的多元化参与的有效性与重要性的肯定和认可。

集体主义将中国公共服务多元化参与整合成为一个整体性概念,作为中国公共服务多元化参与的主要动因,也要从集体性的发展与集体性的成长中汲取发展力量。改革开放带来的国家(政府)去行政化与事业单位改革,在中国社会形成了一股社会自组织的集体主义风潮。社会自组织化进入快速发展期后,中国公共服务参与的多元化在组织层面已进入追求存在价值与功能意义阶段。当前,中国公共服务仍处于与国家(政府)和市场合作或依附阶段。只有在身份界定获得广泛认同和承认的前提下,集体主义的动因才能彰显社会公共领域在公共服务参与广泛性上的认知和认同。

三、公共空间增长确立其实践承载

从公共服务多元化参与的实践需求和发展容纳空间看,承载中国公共服务多元化参与衍生的客观必然律就是公共空间的生长。从实践容纳的结构空间和发生域出发看,公共空间是公共服务参与多元化的实际承载体。德国学者哈贝马斯在《公共领域

的结构转型》中首次提出“公共空间”的概念。他认为:“公共空间是公民可以自主地参与社会公共事务的地方。公共空间中包存着公共需求、公共媒介和公共价值……公民可以自由积极广泛地参与公共事务并施加相应影响”,“各形式的非政府组织是‘公共空间载体的机制化’”,“‘公民社会’的核心机制是由非国家和非经济组织在自愿基础上组成的”。^{[2](P26~31)}这一“公民社会”的观点与理论不但是公民社会存在与发展的基础与支持,也为非政府组织(社会组织)存在和发展的实践承载平台与外体的构建,提供了有效的理论指导。

改革开放所带来的公共领域明确以及公共服务需求多元化,对应着当今中国社会各种公共事务参与的组织化引力(社会公益组织的成长力)、结构化应力(公共组织的结构承载力)。20世纪90年代后,随着中国市场经济的迅猛发展以及社会改革的不断深入,中国社会的公共空间出现了第一个拓展高峰与快速生长期。这一时期的典型代表,是公益事业复苏和公共领域认知带来的公共空间以及公共服务需求的觉醒。进入21世纪后,社会转型、民众自我意识的逐步健全以及民主体制机制的健全发展,推动着中国社会组织公共空间生长。通过吸纳、动员各种社会资源,其与公共空间一同形成了相一致的社会化承载结构和承载组织。随着十八大一系列社会管理创新的中央精神及文件的出台,国家(政府)对于社会化公益或志愿性组织参与公共服务给予了极大的公共空间成长助力,将公共服务多元化参与从科教文卫等主要领域,全面拓展至绝大多数民生事业及领域。十九大会议精神则坚持建设国家治理体系,全面推进依法治国的社会治理格局,从规范化、科学化、可行性以及明确性等方面,给出公共领域多元化参与的公共空间成长条件,为公共空间的规范化增长提供了良性外部环境。所以,面对当前国家(政府)加速变革期内公共领域和公共需求的治理转型,公共空间的规范成长及制度化拓展,是公共服务多元化参与的必要客观环境和实践载体。

四、新法团主义是当今中国公共领域多元化参与的有益理论支持

新法团主义作为法团主义的新发展与当代化形式,在社会的多元化及多元主义问题上,更强调在利益调配、决策及民主体制机制上,用具体社会利益分配观点探讨问题和分析解决问题。从公共领域的利益支持来看,新法团主义在涉及国家政府(政府)、社

会等各方关系选择上,坚持公共利益与支持政府主导的观点,使其表现出极强的理论实用性与国家适用性。

在国家(政府)与社会关系处理方面,新法团主义的主要表述如下。第一,强调政府与国家的存在意义与重要性,反对放任自由主义和多元主义,反对鼓励并迎合国家(政府)做一个消极无为的组织。新法团主义首先强调了国家(政府)在统合社会其他力量完成利益调解及整饬社会秩序中所起到的强力主导作用。第二,强调国家(政府)与社会的合作及互动。在P.C.Schmitter《走向合作主义的中介》、Jennifer M. Coston《合作主义与政治理论》、P. Williamson《合作主义类型》等著名新法团主义著述及论文中,新法团主义应该强调国家与社会关系的合作性表述,明确表达了其在国家(政府)与社会合作的意义、目的及路径等重大社会政治问题上的政治倾向性与选择。张静在《法团主义》中提出,不管是利益表达或政治秩序认同,在社会组织化形式的利益面前,国家(政府)与社会的合作显得尤为重要。第三,加强社会组织的中介功能十分必要。在当今社会中,个体的人不存在完全的自由,个体行为更不可能完全遵循效益最佳的理性原则。面对已有制度及规定的制约,受信息有限以及人类理性的束缚,个体应通过对自有社会位阶及面临问题的自我判读做出行为反应。在公共领域的服务参与和多元化选择上,不是个体及社会选择与驾驭制度,而是制度明确及决定着社会和个体行为是否适当。因此,新法团主义提出的政府与国家主导与多方合作选择,在面对利益上的制度导引及规范化方面可以有着良好的表现,并且能有效维护国家所需的政治环境与生态,推动政治系统做出有效的公共决策。

新法团主义提出将国家和社会关系中政治政体面临的社会压力转换为动力,并以一种统和整体观以及求同存异理念打造国家与社会一体化发展的合作框架。对于传统政治氛围浓厚的中国及其行政系统而言,政府与社会的协作模式,可以作为公共领域多元化参与的重要理论指导与有效实践指引。

五、案例解析与结论

从当前实际与实践角度来看,公共服务多元化参与离不开自有使命、愿景、战略规划、社会需求,以及国家(政府)期望等方面的协作导向与正向引力,如2007年—2009年间SZ市政府向社会组织购买城市管理服务的典型案例,便是成功实践的例证。

GD省SZ市是我国民政部选定的全国社会组织“改革创新综合观察点”,是改革开放以来处于高速经济发展前沿的发达城市。2007至2009年间,SZ市BA区X乡作为试点,成功实施了政府向社会组织购买城市管理的公共服务,其中包括治安、市政市容、卫生与应急管理、文化娱乐及便民服务,甚至包括国有土地相关管理等。^[3]该例直至当前总体发展保持良好,合作关系依旧持续,并处于不断的调整和发展中。作为公共服务社会化参与的典型成功案例,该例证明公共服务多元化参与是国家和社会的合作互动的机制与实践模式。在国家(政府)的全力支持和主导下,其既活跃了中国特色社会主义要素,顺应了中国特色社会主义集体主义逻辑运行,同时也营造了明确的内外部实践方向和推动效果。

实现并有效促进公共服务参与多元化的效率化整合与组合要素间的高效执行,是新法团主义强调“制度明确及决定着社会和个体行为是否适当”和利益最适合选择的具体表现,因为公共服务多元化参与需要从效率、效果(利益维护)等关键结果考查行为适当性与协作结果。如BJ青少年发展基金会于1994年成立,独立运作四年时间后,基于组织发展和实现业务拓展,1998年—2003年间,BJ青少年发展基金会与中国共青团BJ市委员会合署办公。这从某种意义上讲,在很大程度上实现了公共服务多元化资源整合和效率化提升,尽管合署办公中存在组织与人员的分离式管理,然而业务融合却有着加强,实现了相互间工作和合作领域的拓展。因为业务工作需要,基金会将秘书处设置为领导机构,主任办公会与秘书处合并办公,由BJ团市委书记兼任基金会理事长。此举有利于BJ青少年发展基金会内部组织协调,使其能更加便利地调用和借用政府力

量和其他社会动力参与其业务和公益事业。到2004年,BJ青少年发展基金会再次作为独立机构独立运作时,依靠BJ团市委社会网络关系及社会资源,BJ青基会对社会各方面的力量调用和利用、服务公共的水平与能力,已经得到了质的提升。^{[4](P8~17)}社会化组织主动寻求与政府和公共部门的合作与协作,是对新法团主义理论所提出的“对国家和社会合作意义、政治倾向性与选择”的肯定回答。只有这样,其才能实现理论所希望的内生耦合效应,才能产生合作协力和多元参与动力,才能形成公共服务多元化参与合作的坚实基础,才能实现公共服务多元化参与过程中真正从内生动力逻辑到实践载体上形成要素和功能要件的有效互动和吻合。

本文虽然针对中国公共服务多元化参与所面临的情况与环境给出了相应的学理分析,然而,实际和实践瞬息万变,还需要着眼于可实践性,对中国本土化适用的主体理论选择不断跟进分析;但至少可以确认一点,从明确公共服务多元化参与的使命、愿景及战略规划视角看,新法团主义是其动力发源与理论支持。

参考文献:

- [1]苏明,贾西津,等.中国政府引入非公机构供给研究[J].改革探索,2010(1).
- [2](德)哈贝马斯.公共领域的结构转型[M].曹卫东,等,译.上海:学林出版社,1999.
- [3]王浦劬,(美)莱斯特·M.萨拉蒙,等.政府向社会组织购买公共服务研究:中国与全球经验分析[M].北京:北京大学出版社,2010.
- [4]徐家良,等.社会组织结构、体制与能力研究[M].北京:中央编译出版社,2012.

责任编辑 韩玺吾 E-mail:shekeban@163.com

(上接第77页)

- [3]霍兵,张延良.互联网金融发展的驱动因素和策略——基于长尾理论视角[J].宏观经济研究,2015(2).
- [4]连耀山.互联网环境下普惠金融发展研究——以中国邮政储蓄银行金融实践为例[J].中国农业资源与区划,2015(3).
- [5]何师元.“互联网+金融”新业态与实体经济发展的关联度[J].改革,2015(7).
- [6]赵欢.新形势下我国商业银行盈利模式转型问题研究[J].科技经济导刊,2016(4).

- [7]李勇.利率市场化背景下我国商业银行盈利模式转型探究[J].宏观经济研究,2016(6).
- [8]唐加水,王健.股份制商业银行盈利模式与转型[J].青海金融,2016(8).
- [9]李翔.互联网金融冲击下我国商业银行转型与发展策略研究[D].吉林大学,2016.
- [10]周宇.互联网金融冲击下我国商业银行转型策略研究[D].江西财经大学,2016.

责任编辑 胡号寰 E-mail:huhao2@126.com