

# 公共性的本质：共同体协作<sup>\*</sup>

罗 梁 波

**内容提要：**从理论脉络、经验时空和认识论三个维度建立类型学谱系的分析框架，对公共性的内涵、路径和体系进行梳理分析，可以更好地回应“公共性是什么、从哪里来、到哪里去”的问题。公共性呈现为一个复杂的体系。在理论上，公共性是以公众为导向的价值路径；在时间上，公共性是从本能、感性到理性，从生产、分配到消费，从表达、行动到结果的发展过程；在空间上，公共性是行政—政治—社会的博弈格局和技术—价值—形式的复合结构；在客体上，公共性是共同生产、共同生活和公共服务；在本体上，公共性是以共同体为归属、以协作为社会关系的存在。共同体利益代表了公共性的价值实质，整体协作是公共性的技术内涵，而共同体协作是公共性的本质。

**关键词：**公共性    类型学谱系    复合时空    认识论    共同体协作

## 一、引言

公共性是社会科学领域广泛使用的核心范畴和基本话语，也是现代治理实践流行的价值理念和发展诉求。从何种视野和意义上理解公共性，关系到公共性的理论解释力和实践生命力。从各个学科的理论主张看，公共性是一个以社会意志和公众权益为导向的范畴，近现代的公共理性、合法性、自由主义、民主政治、公共物品、公共价值、公共参与和福利国家等理论，共同塑造了公共性的基本解释框架。理论解释力关键在于公共性的概念框架能否揭示客观的本质，学术命题能否经得起实践的检验，研究体系能否充分连接经验的时空。作为理性建构并广泛使用的一般范畴，对公共性的理解应当具备一般性，适用于各种场域和时域。公共性的空间结构需要系统地描述经验的客观世界，时间逻辑需要完整地覆盖实践的发展过程，认知体系需要深刻揭示经验实质和实践规律。然而，在公共性的认知时空和治理逻辑上，却普遍存在单一的价值路径、公众的主体归属、狭窄的现代性视野、规范化的道德理想和先验的绝对理性等诸多预设，脱离了历史和现实的真实世界。本文尝试通过理论脉络、经验时空和认识论的类型学谱系<sup>①</sup>对公共性进行

\* 本文为国家社会科学基金项目“中国特色行政学研究方式和学术体系建构研究”(19BZZ059)的研究成果。

① 所谓类型学谱系，就是依据一定逻辑路径对事物进行分类，将其置于统一时空的对应坐标，由此组成的分类体系。

梳理分析，对照理论和实践的同一性<sup>①</sup>，检验公共性的理论世界是否充分准确描述了经验世界，探索公共性的本质规定性。

## 二、理解公共性的分析框架

唯有建立在复杂而复合的全景时空经验基础上，超越时空局限和学科界限，寻找更一般概括的纯粹形式和理论体系<sup>②</sup>，才能探求到公共性的理想类型。保持理论与经验的同一是建构公共性概念、命题和体系的基本要求。按照同一性原则，理性认知和理论建构需要遵循以下基本规则：时间上的一贯性原则、空间上的普遍性原则、内容上的本质性原则和结构上的整体性原则<sup>③</sup>。对公共性的理解应该符合如下标准：其一，它是高度概括的，把握公共性的特征，揭示公共性的本质；其二，它具有普遍性，适用于各种场域和各个共同体；其三，它具有一贯性，适用于各种时域和各个阶段；其四，它是系统的，逻辑结构严整，内容要件齐备。我们需要在时间连续谱和空间完整结构中建构公共性的认识论，在认识论的基础上总结公共性的本质。

### （一）经验谱系：复合时空

时间和空间是对公共性的认知和实践的基本维度。认知公共性的时空即为公共性的过程和结构，空间是公共性的连接范围和功能结构，而时间是公共性的发展过程和空间的转换。空间是理性发展的边界，时间是理性发展的尺度，理性体现时间和空间的统一。梳理公共性框架的时空布局，有助于科学把握公共性的由来和内涵，检验公共性命题的真伪。复合时空思维的总体要求是通过时间和空间的结合来理解公共性，对公共性的认知在时间链条上是连续的而不是断裂的，在空间结构上是穷尽的而不是残缺的，在解释效力上符合普遍性和一贯性的规定。

按照实践的场景，公共性的空间维度体现在三个层面，其一是行政、社会和政治的外部格局，其二是公共性与其他理性范畴的关系结构，其三是公共性自身的技术、价值和形式的内部结构。公共性的空间逻辑需要在这样的交互结构中来体现和完善。公共性的理论叙事和实践应用需要扎根于国家—社会的实践场景，在内部结构上是系统而匹配的，在外部格局上是开放而完整的，理论和实践是同一而自洽的。

按照理解的层次，公共性的时间逻辑体现在三个方面，即公共性作为人类基本生存方式的历史时间、作为事物运动方式的社会流程和作为事件运动的行为过程。时间理解的不同层次分别对应了对公共性的认知的不同格局。宏观的时间维度可划分为历史、现实和未来三个阶段，中观的社会流程可通过国民收入流程视角考察公共性中层机制的演绎，而微观的时间维度则是在行为层面的事件演绎过程。通过时间的谱系，可以检验关于公共性认知的一贯性，发现时间链条的缺失，完善公共性的过程逻辑。

### （二）认识论谱系：客体和本体

认识论的分析不仅构成了从经验世界的繁杂现象通往理论世界的本质认知的桥梁，而且有助于提高归纳的深度。不论是作为人类本能、理性意识和经验实践，还是作为事物属性，公共性指向什么样的客体对象又体现为什么样的社会存在，直接触及人们对公共性的本质认知。

<sup>①</sup> 朱德米、曹帅：《公共价值理论：追寻公共管理理论与实践的同一性》，《中共福建省委党校（福建行政学院）学报》，2020年第4期；Robert Denhardt, *Theories of Public Organization* (7th Edition), Wadsworth Publishing, 2014, p. 2.

<sup>②</sup> 参阅于海：《西方社会思想史》，第203页，复旦大学出版社，2010年版。

<sup>③</sup> 罗梁波：《论行政学研究的基础和取向》，《复旦公共行政评论》，上海人民出版社，2010年版。

客体论是通过对对象来认知公共性的途径。从管理科学路径来讲,公共性的客体是公共事务(public affairs),在空间上涵盖了行政、社会和政治领域,在时间上包括了不同历史阶段和社会过程的不同形态。从行为科学路径来讲,公共性客体是人类与公共性有关的意识和行为,行为类型主要是共同生产和共同生活,意识类型主要包括公众的意志、公共的意见和共同的行动逻辑等。

本体论是公共性认知的基础和核心。本体是人类与自然和社会实践关系的历史性存在<sup>①</sup>。本体的公共性是一种群体性的交往方式和组织方式,本体意义是在与人类社会性的多种形态的比较结构中加以确定的。公共性在自然实践领域作为生存方式与个体性相对应,在社会领域作为权益方式与私人性相对应,在国家领域作为权力方式与国家性即政治统治性相对应,在行政管理领域作为治理方式与技术性相对应。在人类的不同阶段,主导公共性的实践关系和历史机制各不相同,本体在不断地演化,也塑造了不同的公共性格局。社会关系和理性结构分别是公共性外部和内部的存在方式。

### (三)类型学谱系的分析框架

公共性的复合时空、认识论和本质认知是递进的逻辑支援关系。通过复合逻辑的时空分析梳理公共性的经验脉络,为理论谱系提供对话的经验参照系,检验公共性概念理解和命题建构的真伪,同时为认识论提供经验基础,提升认知体系的完整性和科学性,进而通过认识论谱系的归纳和提炼来探索公共性的本质。分析框架如图1所示。

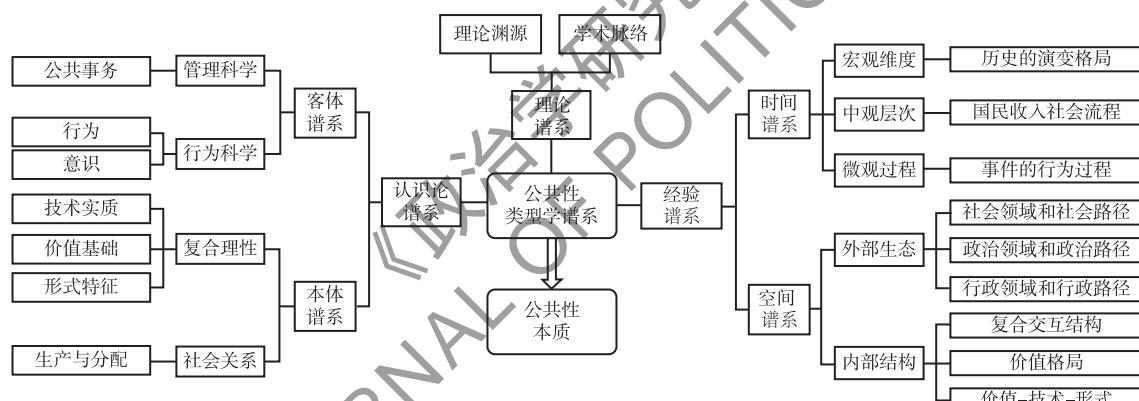


图1 公共性的类型学谱系分析框架

## 三、公共性的理论谱系:理论渊源和学术脉络

通过概念史的梳理,可以把握公共性的理论渊源和思想脉络,有助于认识公共性的发展逻辑和演变机理,理解公共性的理论体系。

### (一)公共性的理论渊源

公共性跨越哲学、政治、行政和社会等多个领域,涵盖国家和社会的众多议题。作为现代理

<sup>①</sup> 张西平:《历史哲学的重建——卢卡奇与当代西方社会思潮》,第358—361页,生活·读书·新知三联书店,1997年版;卢卡奇:《关于社会存在的本体论·上卷——社会存在本体论引论》,中译本序,第1—37页,重庆出版社,1993年版。

性，公共性在东西方早期政治思想和实践中，都可找到理论源头和对应参照物。

古代希腊和罗马的公权和公法是公共性塑造合法性的渊源。近现代公共性发源于古希腊的城邦政治思想、自然法等法律理念和美德善业等价值观念，以及古罗马的共和思想和公法体系等思想。在古代希腊和罗马，公共性范畴被用来塑造权力和制度的合法性，而在传统的东方，类似的公共性合法性论证逻辑则是诉诸天和道的表达。古希腊城邦政治塑造了政治路径的公共生活，雅典公民大会被赋予民主雏形的意义，亚里士多德（Aristotle）就认为“人类自然是趋向于城邦生活的动物”<sup>①</sup>。古罗马一方面通过公法形式塑造了后世公共性的制度合法性路径；另一方面又创造性地通过贵族共和、元首制度（执政官）和元老院等方式，为后世国家公共生活的权力分享与制衡提供了路径。

中世纪的神学塑造了公共性非理性的神学化渊源。进入中世纪，随着教权兴起，教会国家取代世俗国家，古希腊罗马的公法和公权的合法性很快被神法和神权的神圣性所取代。从公共性角度理解，神法和神权的神圣性是一种非理性的公共性，是被神学这种非理性体系包裹的另类公共性。在宗教的起源阶段，神学和宗教的思想在一定程度上体现公众的精神状态和公共意志，代表底层民众对现实的不满和对未来的期待，也是对社会抗争无可奈何的体现。民众的诉求通过宗教的形式或诉诸神的意志得以表达和传播。宗教作为精神世界的禁忌、畏惧和崇拜<sup>②</sup>，不仅是一种非理性的思维和行为方式，而且是一种公共生活的方式。在西方，宗教天然地起到社会凝聚和社会组织的基本功能。神学和天道皆为公共性的非理性表达方式，现代公共性的绝对理性又何尝不是一种神学化的逻辑呢？公共性有一个与文明发展相匹配的过程，既往的公共性总是不完善的，充斥着非理性，也受到历史条件的限制，更是在统治性和私人性的支配下负重前行。

在对公共性的理解和实践上，区别于西方的合法性逻辑，中国传统走的是“家天下”的路径。中国的“家天下”逻辑是以私治公，以父爱和天道的名义统治天下，强调道德修为和天命王道，由私人性的权力来实现公共性的福祉，公共事务被置于传统国家的权力、责任和强制之下，是集权的方式。西方的合法性逻辑是以公治私，用权利的公共性约束权力的私人性。西方的公共事务则强调公民本位和自由主义的社会权利路径，强调公众的权利和民主的方式。西方执着于公共的价值建构，中国则强调技术、民生和道德。

近现代的公共性包括公共物品理论和公共理性哲学，是国家公共性的直接理论来源。公共物品是公共性的一个基本视野。学者们主要是从生产的非竞争性、供给主体及其方式、使用的非排他性和损耗性、消费的付费方式来阐述公共物品和准公共物品的观点，但对公共物品具体如何生产很少涉及，忽视了公共物品本身就是为社会化生产服务的属性。公共理性哲学主要包括公共意志和公民权利。卢梭（Rousseau）的公共理性思想主要体现在社会契约、法律理性和公共意志上，他把公共理性等同于公意<sup>③</sup>。公共意志和社会契约论塑造了西方现代国家治理的规范逻辑，西方公共管理典型地体现了社会契约治理的逻辑理路，理论家试图将科学管理、公共性和民主行政当作同等契约逻辑来规范国家治理。有学者认为在有关公共性问题的理解和界定上，有三位代表性人物的观点值得注意，分别是阿伦特（Hannah Arendt）、罗尔斯（J. B. Rawls）和哈贝马斯（J. Habermas）<sup>④</sup>。阿伦特从人类的“复数性”来认知公共性，公共性有最大程度的公开性，是所有

<sup>①</sup> 亚里士多德：《政治学》，第4页，商务印书馆，1965年版。

<sup>②</sup> H. G. 威尔斯：《世界简史》，第43—46页、第123页，新世界出版社，2016年版。

<sup>③</sup> 卢梭：《论政治经济学》，第3页，商务印书馆，1962年版。

<sup>④</sup> 袁祖社：《“公共性”的价值信念及其文化理想》，《中国人民大学学报》，2007年第1期。

人的共同世界<sup>①</sup>。罗尔斯的公共理性是“具有自由主义品格”的公共理性,体现为三个方面:主体是“共享平等公民身份的人”,“目标是公共的善和根本性的正义”,“本性和内容是公共的”等。<sup>②</sup>哈贝马斯的“公共领域”概念描述的是一个介于私人领域与公共权力领域之间的地带<sup>③</sup>。在当代,自由主义政治哲学对“公共”的解读着力阐述公与私的界限,共和主义理论则大多是从群体生活的视角来定义“公共”<sup>④</sup>。总的来看,公共理性场域集中于社会领域的意见网络和政治领域的公民权利,区别于经济领域的公共物品,也区别于治理领域的公共价值和公共服务。

## (二)国家公共性的认知脉络

当代公共管理学科几乎是言必称公共。公共管理学科在何种意义上使用公共性,经过了不同阶段。在公共管理学早期,公共性作为价值选项和政治范畴并不构成其理论体系的组成部分。在政治与行政二分、科层制和科学管理三基石理论<sup>⑤</sup>的旗帜下,公共性属于外场的存在。在价值中立的标榜和效能导向的支配下,不论是政治的价值纷争还是社会的公共意志,与行政体系都是相对隔离的。二战后,管理主义无法及时有效地回应时代问题和民众需求,技术导向遭遇挑战<sup>⑥</sup>。为了改进管理主义的思路,公共管理学基于公共性和民主行政的价值路径进行了系列弥补,这些基本的途径可以统称为“后官僚主义”,主要包括公共参与、民主行政、新公共服务和公共选择等理论。以公共参与和多元协同为核心的公共治理理论、以公共利益为导向的公共价值理论、以协商民主为基础的协商治理理论等也可纳入“后官僚主义”。后官僚主义对公共价值、民主行政和公共服务的引入,更多的是规范意义的表达,以此构筑国家治理的合法性机制。在后官僚主义的推动下,公共管理学移植了社会公共性的体系。经过管理主义和后官僚主义的激烈争论,当代公共管理研究呈现为以管理主义为主导,吸纳后官僚主义部分观点的一种混合体系,通过公共性弥补管理主义的不足,管理主义支配并泛化改造公共性。同时,管理主义引入公共性作为合法性包装,广泛定义国家治理的事物、行为和主体。

## (三)公共性的单一理解和理论出路

公共性理解的时空维度和治理逻辑呈现为诸多的单一性特点。其一,价值建构的单一路径。无论是公共意见、公民权利、公共价值或者公共利益,还是公共参与或者公共服务,都是价值主导的概念体系。其二,现代性的单一时间视野。在狭窄的现代性视野内看不到公共性的由来和发展,对公共性的认知没有历史和传统的视野。其三,道德理想国<sup>⑦</sup>的简单化预设。将公共性视为完美德性的价值预设,忽视国家在公共性建构中的复杂表现,无视公共意见和公共参与不足,将国家体系视为公共性的代言人或者代理人。其四,社会和公众的单一立场。公共性被认为是同私人性、国家性尤其是统治性对立的范畴,缺乏对私人领域和国家领域作为公共性发展主体及其功能意义的挖掘。其五,绝对理性的单一框架。政治学的公共理性哲学脱离政治实践形态,成为漂浮于现实世界之上的虚拟叙事。社会科学对公共性的叙事是在绝对时间与绝对空间中的叙事。公共性的框架既是一个不断深化、完善认知过程,也是一个不断发展、提高的实践过程。破除单一化的束缚,需要将公共性置于人类文明的复杂进程中加以演绎,在全景时空的国家和社会关系网络中加以理解。

<sup>①</sup> 汉娜·阿伦特:《人的境况》,第1—2页、第32—34页,上海人民出版社,2009年版。

<sup>②</sup> 罗尔斯:《政治自由主义》,第225—226页,译林出版社,2000年版。

<sup>③</sup> 哈贝马斯:《公共领域的结构转型》,第35页,学林出版社,1999年版。

<sup>④</sup> 任剑涛:《公共的政治哲学》,第98—99页,商务印书馆,2016年版。

<sup>⑤</sup> 何艳玲:《公共行政学史》,第30页,中国人民大学出版社,2018年版。

<sup>⑥</sup> 登哈特:《公共组织理论》,第163页,华夏出版社,2002年版。

<sup>⑦</sup> 朱学勤:《道德理想国的覆灭——从卢梭到罗伯斯庇尔》,第82—122页,三联书店上海分店,1994年版。

## 四、公共性的时间谱系：过程的经验逻辑

立基于现代性的理论预设割裂了公共性与历史传统的联系，绝对理性的价值叙事导致对现实复杂场景的简化和对生产环节的遗弃，社会民众的主体归属也限制了对公共性逻辑流程理解的完整性。公共性的时间逻辑是不完整不连贯的，这样的时间视野无异于自折羽翼，以至于我们的公共性叙事总是以规范的理路、社会的逻辑或者终极的价值路径展开。公共性的时间谱系需要从多个方面打开视野。

### (一) 公共性的历史过程：历史、现实和未来

在现代性基础上建构的公共性概念无法溯及历史情形，但公共性作为人类生存发展的基本方式却是从来就有，公共性的时间路径重塑成为必须。从发生学角度看，公共性作为一种历史范畴，在不同历史时代显现出不同的意蕴<sup>①</sup>。公共性包含如下历史序列：其一，在原始社会初期，公共性尚停留于由本能主导仅具备初步理性的原始公共性。人类自产生起就选择群体生产和生活的方式，这是自然的倾向和蛮性的遗留<sup>②</sup>，是一种与个体性相对应的生存方式的本能选择。总体看，原始公共性既属于自然的公共性，也属于社会公共性。前者属于本能，后者属于文明。其二，在原始社会向国家演化的私有制产生阶段，公共性和私人性共生发展。私人性不仅是个体性的延续，也是公共性发展到一定格局的衍生物。私人性一方面不断消解和取代原始的公共性，另一方面又创造更大的公共性格局，推动人类社会的发展。其三，在传统国家阶段，私人性支配下的公共性获得了整体性的扩张发展，原始公共性退场，公共性由原始公共性阶段演进到国家公共性阶段，并有了社会公共性和国家公共性的区分。私人性立基于私有制的生产关系和财产制度，支配社会进而也支配国家，同时国家又支配社会。公共性由私人性、国家性和社会性共同支配，但国家性的支配居于主导。其四，到了资本主义阶段，随着资本的不断扩张，公共性的资本实现机制逐步占据主导地位，国家性和公共性都从属于资本的支配。其五，在社会主义阶段，私人性最终让位于公共性。公有制的生产关系和社会主义的分配方式根本性地改变了私人性支配下的公共性格局，主要体现在社会化大生产和大协作方式。

历史视野对公共性认知关系重大，为公共性认知提供了经验的参照系。其一，只有从共同生产和共同生活出发理解公共性，实践公共性，才能打开公共性的时空视野。建立在公共价值、公共理性和公民权利等基础上的现代公共性理解和实践框架存在根本性的时间缺陷，不足以解释历史又何以指导现实？其二，公共性与个体性、私人性和国家性共同构筑了国家社会的基本格局。对公共性的理解和实践框架需要关照到历史、现实和未来的连续序列。人类的本能、个体性、私人性、国家、社会和民众等多种力量共同塑造了公共性。公共性作为人类共同生产和共同生活的方式，是人类出现伊始至今乃至未来的一贯选择，是区别于个体方式的群体方式，公共性不因私人性而废存。在原始社会，作为自然属性，公共性先于私人性而存在，与个体性对应，并孕育了私人性。在阶级国家阶段，私人性的机制是共同生产和共同生活的主要塑造方式，公共性依赖私人性作为发展基础，私人性支配国家和社会，也支配公共性。在社会主义阶段，公共性取代私人性而成为国家和社会的主导属性。在未来，公共性终将取代私人性，私人性和国家性最终消亡，共产主义最终实现公共性、私人性和国家性的殊途同归。

<sup>①</sup> 张雅勤：《行政公共性的演进逻辑与再造向度》，第24页，武汉大学博士论文，2013年。

<sup>②</sup> 摩耳：《蛮性的遗留（外一种）》，第91页，海南出版社，1994年版。

## (二) 公共性的事件过程:流失和变异

在微观层次的时间逻辑上,公共性体现在事件的演绎过程中,并有量的不断流失和质的变异置换。其一,通过社会表达、公共参与和公共领域形成公众意见,生成社会公共性,如社会的共同意志和对公共利益的共识。社会领域的共识、公意和公共利益充满模糊性和不确定性,以及被支配的可能。其二,经过政治和社会的博弈转化,政治系统认可和接受公共性,政治国家的统治性和制度性筛选社会的公共性,形成政治方案,作出政治决策。在政治过程中,公共性有所削减、流失和妥协。其三,行政体系的决策需要在复杂的价值体系中识别、考虑和选择公共性,执行需要综合考虑意见、技术、资源、管理、价值、制度和文化等条件,而公共性在行政的决策、执行和结果实现的过程中再次流失和改变,这是经过行政过程中的政治性、技术和制度性(内生的制度性)再次筛选的行政的公共性。其四,共同体利益的形成是最后存在的共识或者实现的价值,即已经实现的公共性。

作为公共性事件运动的治理过程,公共性场景在社会公共性生成、行政—政治—社会交互作用博弈格局、行政决策—执行过程和结构、共同体利益形成等四个环节呈现<sup>①</sup>,也应从这四个场域来对其认知和实践。从意志、方案到行动到最后结果的公共性,从社会公共性、政治公共性到行政公共性到最后的共同体公共性,是一个公共性不断流失、异化、改造和变现的复杂事件过程。公共意志和公共舆论是归属社会的公共性,停留于社会领域的意见、理念和理想层面,是正在生成中的社会公共性,不是结果意义上的社会公共性,更不能简单地视之为国家公共性。公共领域是公共性过程的博弈领域,即正在争论尚未生成的公共性。而私人领域的权益成果是公共性的结果领域,即已经实现的公共性。公共价值或者公共意志的实现既要区分量的实现程度,也要有质的定性判断。不论是作为社会表达还是作为制度结果,公共性是由社会结构决定的,同时受到理性整体水平制约和国家因素的影响。

## (三) 公共性的社会流程:生产—供应—分配—消费

在中观层次的时间逻辑体现为公共性有关事物在国家和社会的系统中运动的社会流程。公共性不论是作为公共福祉还是生产生活方式,都参与了国民收入的社会流程,公共性是一个在生产、供给、分配和使用等环节持续流转的过程<sup>②</sup>。其一,共同生产,即实现、保障和促进社会协作生产,提供公共福祉的物质基础和公共价值的来源。生产环节的公共性机制包括生产关系、劳动分工、国家—市场—资本机制、公共工程、公共设施、军事国防等。从历史看,生产关系的公共性机制包括奴隶制、地租、企业利润、资本利得、金融利息等私人性的生产力方式,也包括原始公有制和社会主义公有制。其二,公共产品和公共服务的供给,供给环节公共性机制包括公共服务供给模式,如国营、民营以及公私合作;俱乐部产品供给,如众筹;强制方式,如包括兵役、徭役、征用、标准化和义务教育等。其三,公共产品分配,在第一次分配环节,公共性机制包括劳资分配、工会谈判、国家税收、社会保险等,在第二次分配环节,公共性机制包括公共服务、社会救助、个人所得税、国家预算等。其四,公共产品的消费和使用,主要集中在公共物品属性讨论,如非排他性、损耗性和付费原则。

从社会流程看,对公共性认知的链条是断裂的。对公共性的理解框架主要集中在公共意见表达、公共利益、公共价值、公平正义、政策博弈和公共服务等方面,缺失关键的生产环节、第一次分配环节和技术性的实体内容,整体上无法形成社会协作格局的视野。公共性的理论视野有必要前延后拓,打通公共性的社会运动流程的各个环节。其一,从公共价值向前延伸到共同生产,

<sup>①</sup> 罗梁波:《行政理性场景的演变格局:传统、现实与未来》,《学术月刊》,2019年第5期。

<sup>②</sup> 王秀芝、尹磊:《中国公共政策与公平分配——基于国民收入分配流程的分析》,《教学与研究》,2016年第5期。

重塑公共性的认知和应用框架。社会生产和第一次分配环节关系到公共福祉供给的总量和增量，以及基本分配结构。唯有以共同生产作为公共性的出发点，才能突破既有理论的局限，体现和激活公共性的文明进程。公共性的视野只有推进到增加公共性总量和优化初次分配结构两个环节上，促进社会大协作，实现更有效率的社会生产协作，才能真正保障公共性，实现更大的公共性。其二，公共性的实现，由公共价值向后拓展到共同体利益的结果。相对公共利益和公共价值，作为实践存在，在价值层面将公共性定义为共同体利益更为合适。共同体利益是作为客观结果的实践公共性，是公共性与统治性、政治性、技术性、制度性的利益交集，是公共性的价值终端诉求。

## 五、公共性的空间谱系：认知路径和行动场景

列斐伏尔(Henri Lefebvre)认为：“空间里到处弥漫着社会关系，它不仅被社会关系支持，也生产社会关系和被社会关系所生产。”<sup>①</sup>对公共性的基本空间框架的理解需要扎根于人类生产生活的基本生态。公共性有两个基本生态圈层：公共性是社会关系支持和生产的范畴，外部生态呈现为行政、社会和政治博弈格局；公共性是个综合性的范畴，内部生态呈现为由技术、价值和形式构成的复合结构<sup>②</sup>。关于公共性既有认知在外部格局和内部结构上均是孤立的解释和应用。在外部格局上，政治领域是权利隔离了权力，社会领域是公共领域事实上隔离了私人领域，行政领域的公共性只是一种形式化的规范机制和定义机制。在内部结构上，公共性和技术性要么是不交叉的平行叙事，要么是技术决定论的支配逻辑，这两种情形下的技术和价值的关系均是不匹配的，导致的结果均是公共性被形式化了。总体来说，孤立的路径造就了公共性的绝对理性的体系、合法性的叙事、形式化的逻辑和保守封闭的路径。公共性上升为现代行政的主要属性、政治的主体基础和社会的主导机制，这种“幻想着自己达到了前所未有的文明程度”<sup>③</sup>是公共性难以承受之重。

### (一) 公共性的外部生态：社会—政治—行政的博弈格局

公共性在行政—政治—社会的三角博弈框架内流动，国家和社会的矛盾构成公共性的基本张力。国家和社会格局不仅是公共性话语表达的意见网络，也是公众参与、政治博弈和行政回应的行动网络，更是行政、社会和政治交互作用的关系网络。不同的体系之间有共识、协同和合作，但冲突、妥协和矛盾同样是客观存在。正是在这样的对立统一的关系中，国家、社会和民众实践公共性，创造公共性，进而实现最大公约数，不断累积价值共识和共同利益，推进公共福祉增长。

公共性的社会路径和公众的公共领域被视为代表了公共性，甚至于公众的公共性或社会公共性被等同于公共性。在实践领域，社会的公共性体现在公众的公共参与、公共意见的表达、公共舆论的形成、第三方的公共性评估、公共企业(国有企业)的经营、社会组织和社会企业的服务等公共领域有关事物。有必要指出的是，在阶级国家，公共生产主要依托社会领域的私人机制来实现，而公共生活同样受到私人领域和国家力量的控制，不论将社会理解为私人性的累加，还是将公共性理解为私人性的对立面，私人性的公共性实践都是客观存在。

公共性在政治领域的建构主要是通过权力和权利的路径。政治公共性更加关心权力和权利的公共性问题，体现为对公共政治生活的塑造或者规制。从权利角度看，政治公共性是公众基于

<sup>①</sup> Lefebvre, Henri, "Space: Social Product and Use Value", in Freiberg, J. W. (ed.), *Critical Sociology: European Perspective*, New York: Irvington, 1979, pp. 285—295.

<sup>②</sup> 罗梁波：《国家治理的技术场景：理论反思和话语重构》，《学海》，2020年第1期。

<sup>③</sup> 马克斯·韦伯：《新教伦理与资本主义精神》，第143页，生活·读书·新知三联书店，1987年版。

权利的诉求和社会对国家权力的约束,也可以看作是通过权利规范权力并通过权力实现权利的方式,如权力制约和权利保障。从权力角度看,政治是控制公共性方向的基本途径。权力以直接的强制方式控制、操纵或者决定公共资源的生产和价值分配,决定公共生活的基本规则、行动方案、配置秩序和治理方式。权利和权力的角逐构成公共性的政治场域。政治的公共性在多大程度上体现和实现公共性取决于一系列因素,主要是政治领域的力量对比、统治性与公共性的权衡、政治意志对公共性的认知、政治行为的能力,等等。

而在发展过程中,公共管理学一直欠缺对行政自生自有自决的公共性的考量,研究者采用的基本是移植的路径,混淆了行政公共性、政治公共性和社会公共性的基本区别。当前公共管理学科的首要使命是寻求属于自身的行政公共性,既非社会公共性,也非政治公共性。而整个社会科学则需要探索普遍并一贯适用的、具有共同本质的公共性。

## (二) 公共性的内部结构:价值-技术-形式的复合体系

公共性是价值、技术和形式的三位一体。尽管公共性被视为一个价值意蕴主导的概念,但无论是作为行政、政治还是社会的理性范畴或者具体事物,都有相应的技术、价值和形式层面。复合的理性路径代表公共性发展的基本方向,技术和价值共同构筑了公共性的内容基础,而形式是技术和价值的结果。技术是公共性的实体性内容,通过国家公共事务治理、国家的力量整合和社会化大生产创造公共价值,促进公共福祉的整体增长。技术是公共性价值落地于实践的途径,也是既有公共性价值存在的生产基础。公共性的形式理性是通过技术和平价的发展而取得进步,而不是通过技术支配或者价值统治实现,是一个自然的演变过程。国家治理和社会发展需要克服公共价值管理和治理技术化的思维,在管理主义和技术统治论(technocracy)支配下的公共性是泛化、异化、形式化和单一化的公共价值<sup>①</sup>。以技术管理公共性,或者技术直接支配价值,这实质是放弃技术和价值的进步转而追求终极的形式。

社会、政治和行政各个领域的价值结构皆为多元复杂结构,公共性只是其中一种类型的价值,只是价值博弈的一个力量。从空间上说,公共性在社会、政治和行政的价值格局中都不是唯一存在,且不是自觉理性的必然选项。从流程上说,公共性不论在何种程度上以何种方式实现,都需要取得政治的认可或者统治的妥协,形成价值共识,得到制度确认,并付诸行政实践。公共性处于国家和社会各种价值交互结构中,公共的意义不足以保全。公共性的实现程度不仅取决于国家和社会的技术条件,也取决于公共性与社会价值和政治价值乃至私人领域的共识程度。公共意志和公共利益无不受到国家和私人领域的控制或者影响。只要国家和社会为少数人服务的基本属性不变,公共性就不会取得对统治性和私人性的优势或者主导地位,更何况公共性的实践逻辑还受制于国家和社会的发展水平,以及公共性生产供给的有限性。

公共性最为迫切的需要是充分的技术建构,在公共性和技术之间建立科学的关联。社会公共性的技术途径是依靠自治、自发和自觉的整体协作逻辑的进路,需要在私人生产的协作格局、价值分配的机制、生活共同体的建设、公众的积极参与和社会组织以及基层的自治等方面开拓。而国家公共性的技术途径需要确立积极有为的共同体进路,国家服务公共生产、社会协作和美好生活,着眼于价值增量发展和社会协作水平提高。在公共性问题上,仅仅依靠公民权利表达、公共领域舆论、公共事务组织、公共服务机制、公共价值规范和道德理想图景是远远不够的,不足以承担公共性的未来使命。总体来说,公共性的发展需要系统而具体的路径,需要从国家和社会的公共福祉增量、资源配置、劳资分配关系和协作生产格局等方面重构公共性的基础。

<sup>①</sup> 罗梁波:《行政理性场景的演变格局:传统、现实与未来》,《学术月刊》,2019年第5期。

## 六、认识论：客体和本体

通过经验时空谱系检索，公共性从本能、感性到理性，从生产、分配到消费，从表达、行动到结果的发展过程中，在行政－政治－社会的博弈格局和技术－价值－形式的复合结构中，作为本体的存在方式和作为客体的对象形态是大不一样的。通过理论谱系梳理，各个学科和不同的主体，由于认知路径、时代背景和利益立场各异，对公共性是作什么样的对象和存在的认知有根本区别。如何从公共性纷繁复杂的对象形态、存在方式和认知体系中界定公共性在认识论中的客体和本体，是探索公共性本质的关键。

### (一) 公共性的客体

公共性的客体是对公共性建构对象的概括。就社会领域而言，公共性客体是对公共生活格局的表述，包括公共意见和社会事务。在经济领域，公共性的客体体现为共同生产的格局，统治型国家客体即是私人性的有产者依托资本、资产或者人身的支配权客观建构的社会化生产格局。在政治领域，公共性客体体现为权力和权利博弈的国家共同体格局，体现在政治力量争夺国家权力利益和民众争取公民权利权益的结构和过程中。在行政领域，公共性的客体是公共事务的治理格局。需要特别强调的是，公共性的客体不论是在社会、经济还是在国家领域，仅限于基于整体层面即共同体层面的协作，而非基于私人性角逐或者个体性竞争的原子化行动层面。概而言之，公共性的客体是共同生产、共同生活和公共事务。

从客体角度看，公共性发展的基本路径是技术生产和价值分配。公共性的总量主要是个技术的生产问题，而公共性的结构主要是个价值的分配问题，共同体的发展和文明的进步取决于两个基本方面的双赢。从历史长期趋势而言，公共性的技术生产在不断增长，价值结构在不断优化。当代公共性理论和实践视野的不足，在于仅关注价值的分配而忽视技术的生产。公共性问题绝非仅仅是一个结构调整的公平问题，也绝非仅仅是一个公共价值导向的抽象问题，而是一个结构优化和总量发展共同提升的实体问题。

国家之于公共性的对象支配，既是掠夺之手，又是扶助之手<sup>①</sup>，是从根本上改变公共性的作用方式。首先，国家从利益分配结构和消费方式上改变公共性。在利益的第一次分配上，国家是相应的生产关系的上层建筑，维护既定的利益格局和分配关系。在第二次分配中，国家通过税收、预算和财政以及制度的方式，决定公共性、个体性、私人性和国家性之间分配的基本格局。在消费方式方面，国家的强制力和制度设计规定不同人群对公共产品使用方式和获得份额。其次，国家改变公共性的生产和组织方式。国家不仅对社会化大生产和社会生活控制、干预或者引导，还可以直接生产和控制公共产品的供给数量、结构和质量，决定整个国家和社会生产的运行效率和发展方向，并对公共生活的秩序、方式和规范具有相应的治理责任，是系列的建构能力。

私人领域之于公共性的对象支配，既分走了更多蛋糕，又制作了更大蛋糕。私人性替代原始公共性，或者新的私人性替代旧的私人性，往往是公共性累积的不同阶段，也是公共性作用方式和基础的变革，更是支配公共性的机制和力量的变革。公共性通过共同体利益累积私人性的发展基础，私人性通过社会协作机制创造更大的公共性。广义的私人领域存在多个场域，体现了不同的公共性意义空间。在个体领域，个体的能力和竞争促进了公共性发展。在生产和资本等领

<sup>①</sup> 曼瑟·奥尔森：《权力与繁荣》，第8—9页，上海人民出版社，2005年版；施莱弗、维什尼：《掠夺之手：政府病及其治疗》，第1—5页，中信出版社，2017年版。

域,体现的是公共性和私人性对成果的争夺(第一次分配),主要是劳动和资本的争夺,并以看不见的手在发展和支配公共性。在国家领域,私人性的国家以强制的方式管控公共性,以看得见的手发展和支配公共性,在主观上和客观上都承担了公共性建构的责任。而公共领域和政治领域是斗争领域,体现权利对权力的争夺,或者是主权者和民众之间的争夺。

## (二) 公共性的本体

公共性的空间存在体现为自然实践的生存发展方式、政治实践的权力方式、社会实践的权益方式和行政实践的治理方式,体现为共同生产、共同生活和公共事务的参与方式。公共性的时间存在体现为人类本能、经验感性和理性文明的序列,体现为不同生产力、所有制和主权者支配下不同共同体格局更替。公共性的本体是对公共性的存在进一步概括。

从本体高度看,公共性是人类基于理性对人类生产和生活状态的描述,是国家整合和社会组织的认知框架和实践方式。既往的公共性本体论主要体现在以下方面:首先,公共性一直在生活而非生产层面的社会关系中建构。不论是社会学还是政治学或者公共管理学,对公共性的理解和应用局限于生活层面的美好追求,视公共性为关乎“人类的全部事业”<sup>①</sup>。西方公共性与社会大生产、市场和资本的物质实践是隔离的。其次,公共性一般是通过与国家性和私人性的对比关系来体现的。受自由主义和社会本位逻辑影响,私人性、国家性和公共性被视为界限分明的不同领域。私人性的自由神圣不可侵犯,国家性是有原罪的,国家干涉私人、市场和社会领域越少越好<sup>②</sup>,而公共性是区别于国家和社会的第三领域。这样的叙事格局决定了三者本质上是对抗而非合作的关系。再次,在内容上,公共性是一种价值建构而非技术建构的存在。在社会领域,公共性往往被视为一种具有终极意义的道德理想精神和权利的领域。在国家治理领域,公共性被描述为规范现实治理的价值治理机制、实现善治良政的途径和道德理想的目标因,被用于美化国家治理事物和行为。最后,公共性是一种被形式化遮蔽的社会关系机制。公共性被广泛用作定义国家和社会各种事物的工具,无论在技术意义上还是价值实质上,实践事物距离公共性的定性判断都还有很大的距离。技术神化、价值绝对化和形式泛化的公共性不仅超越历史和现实的时空,而且超越了社会关系的基础。

回到基本问题“什么是公共性”上。公共性作为一种合理性范畴,需要从复合理性结构重新对本体的存在方式分别加以界定。其一,公共性从技术上讲是协作方式。公共性是对共同生产和共同生活的理性建构,只有协作才能反映出公共性的社会关系和技术层面的实质,才能覆盖公共性的全部流程和空间,才能涵盖公共性的既往历史,才能衡量公共性的发展水平。这是由公共性的共同生产的基本功能、共同生活的基本形态、共同利益的基本使命和共同体的组织体系以及技术的生产力内涵等决定的,切合人类群体生存方式的蛮性遗留和社会化大生产的文明场景。协作的技术定位可以有效改变既往对公共性理解的技术环节和物化基础的缺失。其二,公共性从价值上讲是共同体利益和意识(就群居动物和原始人类而言是共同体的本能需要)。共同体利益是在共同体范围内形成的具有共识、共有和共享的共同基础的价值,共同体意识是指对群体的生产和生活有共同的意义、文化和信仰,有集体的归属感。共同体利益和意识构成公共性的价值基础,而共同体是主体因和目标因的归集。公共价值不会因其是占据道德高地的社会理性而可以照搬为国家和社会场景的实践价值。其三,公共性从形式上讲是一定的协作形式和共同体建构形式。只有具备协作形式和共同体形式才构成公共性形式。

<sup>①</sup> 毛寿龙:《西方公共行政学名著提要》,第462页,江西人民出版社,2006年版。

<sup>②</sup> 亚当·斯密:《国民财富的性质和原因的研究》,第28页,商务印书馆,1974年版。

生产和分配两种社会关系共同决定公共性本体意义，而生产又决定分配。保障社会化大生产，增进社会更大范围的合作，促进有效率的生产和协作，才是公共性本体论的根本。价值结构并不能从根本上解决价值的来源问题，也不能根本性地解决价值的增长问题，只有在社会协作和社会化大生产的视野内理解和实践公共性，才能打开公共性的视野。公共性的分配问题是上层建筑，公共性的生产力和生产关系才是经济基础。任何分配首先都是与生产匹配的格局，生产力决定公共性的可分配总量，生产关系决定分配的基本结构。公共价值分配的调整空间和功能边界也不能超越生产以及生产关系确定的基本路径。概而言之，公共性的本体是基于共同生产和共同生活通过协作关系联合为共同体的社会性存在。

## 七、结论：共同体协作是公共性的本质

康德(Immanuel Kant)认为，“理性是寻求知识的最高的统一的综合能力。”<sup>①</sup>通过经验时空和认识论的类型学谱系分析，既可以验证以往理论解释的效力，厘清各种学理逻辑的适用性，也可探索公共性的本质，重构理解公共性的框架。寻求对公共性本质的理解应该能覆盖国家和社会的基本格局和全部历史，涵盖公共性的客体世界和社会关系的本体存在，唯其如此，公共性才具有广泛而有效的解释力和实践应用前景。

从逻辑起点看，仅从人类价值理性的路径或者现代性的立场来理解公共性，不足以解释人类公共性的全部历史和完整空间。只有将共同生产和共同生活作为理解公共性的出发点，才有可能抓住公共性一贯的、普遍的本质。从结构过程看，共同体的公共性是主体格局塑造与结构流程的双重结果，它既确立了公共性的归属，也是各种时空下公共性发展的基本目标。社会协作是公共性的技术内涵和社会关系的存在方式，体现了公共性时空的一般特征。共同体利益代表对公共性价值内涵的实质判断，社会协作代表对公共性技术内涵的实体判断。社会协作和共同体利益分别是公共性的技术和价值基础，构成公共性的根本内容。公共性本质的规定性是两者的合体，即共同体协作，而公共性则是基于共同体的协作或通过协作实现共同体的属性。技术上的协作和价值上的共同体归属之于公共性的本质缺一不可，是划分公共性归属和识别公共性内容的依据。以何种方式在多大规模上，又在多大程度上实现社会协作和共同体利益，构成公共性的核心议题。

共同体协作因其时空适用性而更能解释公共性本质。共同体协作能适用于各种时间逻辑的全过程，也切合公共性的内外场景。共同体协作体现了公共性发展的时间连续谱，涵盖人类原始社会、传统国家、现代社会和未来发展，甚至从动物世界进化为文明世界的全部历史时间，也贯穿从生产分配到消费使用的社会流程和从社会意志、政治博弈、行政管理，最后到共同体实现的事件过程。共同体协作充分描述了公共性内外场景的空间完整性，体现了行政、社会和政治的整体格局，也是技术、价值和形式复合理性体系的写照。作为对照，公共性的既往类型，如公共利益、公共价值、公共领域、公共物品、公民权利、公共理性等，不足以涵盖认识论的全部谱系，无法比拟共同体协作的时空解释效力。共同体的技术协作更有效率并且价值分配更加公平才是公共性构建的终极目标和本真追求。作为对公共性的本质内涵的一个探索，共同体协作是可能的答案。

作者：罗梁波，西南交通大学公共管理学院（四川省成都市，611756）

（责任编辑：林立公）

<sup>①</sup> 康德：《纯粹理性批判》，第236页，中国人民大学出版社，2004年版。