

# “依存张力”与“非离散性”：公共行政参与主客体交互取向能动元素解构

赵 昕

〔摘要〕 理性化公共行政参与是参与主客体“依存张力”与“非离散性”之交互取向过程。“依存张力”与“非离散性”在内涵上规定了参与主客体交互的整体表征，在外延上划定了参与过程性内容的边际，也体现了政府与社会这对行政生态关联在“公共性”校导下维持和谐一致的公共生活。“依存张力”与“非离散性”作为公共行政参与理性化范式，既是政府与社会共谋理性需求之结果，也是公共行政“善”不可或缺的条件。因此，公共行政参与主客体“依存张力”与“非离散性”交互取向，实质是公共行政“善”的演绎，表明公共行政参与是实现公共行政“善”的一种最直接、最有效的路径。为此，从制度化层面增加公共行政参与强度，乃为现实之需要。

〔关键词〕 公共行政参与；依存张力；非离散性；公共行政“善”

〔中图分类号〕 D035-3 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1000-4769(2015)01-0050-05

公共行政参与是政府与社会这对行政生态关联释放与消减张力，从而实现公益与私益整合的一种制度。以这种制度安排整合公益与私益，则是因公共行政参与管道的特殊性有利于政府与社会这对行政生态关联“依存张力”与“非离散性”能动元素的释放。公共行政参与实际上就是“依存张力”与“非离散性”能动元素在参与过程性内容中的“发酵”。公共行政参与也因具有整合公益与私益的功能，而成为政府与社会谋求和谐一致的公共生活形式。

“依存张力”与“非离散性”之所以“发酵”释放出促进政府与社会共谋和谐一致的公共生活效能，主要取决于“依存张力”与“非离散性”的哲学基础。也即是说，它从内涵上界定了参与主客体交互的整体表征，从外延上划定了参与主客体交互过程性内容的边际，将政府与社会

的矛盾与冲突置于“公共性”的校导下，从而使两者取得了更大的合作空间。因此，公共行政参与蕴含着公共行政“善”的价值，由此也成为一种现代行政制度。

以公共行政参与主客体交互取向为切入点，深刻阐释“依存张力”与“非离散性”这种能动元素在促进政府与社会和谐一致的公共生活过程中的效应，揭示公共行政参与是公共行政“善”的一种最直接、最有效的形式，对于扩展与完善公共行政参与提供了有益的思考。

## 一、“依存张力”与“非离散性”： 公共行政参与主客体交互之核心元素

公共行政参与是现代行政生活中最活跃、最富生命力的一种方式。在公共行政参与结构中，有两个重要元素，即参与主体与客体。所谓公共行政参与主体即享有行政参

〔作者简介〕 赵昕，西华师范大学管理学院讲师，西南政法大学行政法学院博士研究生，四川南充 637009。

与权利者。成文宪法一般只将这种参与权赋予作为行政对象的社会个体或组织。所谓参与客体即参与主体权利指向的对象，通常包括两个方面：一是参与内容涵盖的参与诉求，即以参与主体利益诉求为能量集合的共同利益，其中渗透着社会个体与组织的利益实现，并最终以其利益实现为目的。因此，参与主体利益实现以及作为能量集合的共同利益即为参与客体；二是参与内容涵盖的参与主体利益博弈对象，即政府代表的公益。基于政府既是公益的合法代表者（即博弈的一方当事人），又是这种利益博弈（即公益聚合）的主导者，同时还是参与主体利益诉求的回应者，并且为参与内容涉及的最重要部分，因此，亦可纳入参与客体范畴考量。文中论及的参与客体特指以政府为核心的公共部门，而对另一部分参与客体即参与主体的利益诉求以及作为能量集合的共同利益，不做过多阐释。

公共行政参与是直接连通政府与社会这对行政生态关联的特殊管道，其功能与内容就是社会个体或组织以公共行政参与主体身份表达自身利益诉求或作出某种行为选择。与此同时，政府公共部门以参与客体的角色按照公共性规则而聚合（沟通、协调与整合）并予以回应。因此，公共行政参与是社会个体或组织表达利益诉求、维护自身合法权益，实现自身价值的一种特定形式；也是政府公共部门接纳社会监督，了解个体或组织各种诉求，民主决策、政策回应的一种程序义务。因此，它改变了传统行政的命令与服从关系，而以平等、协商、合作的方式谋求公共利益发展。这种将行政权力从单向运行转变为双向运行的方式，更能适应现代行政发展。

从信息输入与输出过程考察，公共行政参与体现了两种矢量：第一，作为行政对象的社会个体与组织输入的参与信息所指向的是政府行政行为，即政府的利益偏好。而参与信息进入政府系统即表现为是否接纳与政策转化，旨在实现公益最大化。由于参与信息缘自的利益需求不是某个特定人的，而是公益受众集合体的价值体现，因此，在通过参与管道的过程中就减少了单体利益表达的成本，并且在指向性与能量上也得以增强。第二，作为行政主体的政府公共部门，基于所代表的公益而对参与信息输入进行加工、处理，以至回应的信息输出（亦为聚合利益回应），旨在公益最大化。然而，输入信息的处理与输出信息的回应，都缘自政府价值偏好作出判断，这种判断是否合法，尚须进行公共性检视。公共行政参与的这两种矢量，前者为行政相对人的利益诉求以参与主体角色所作的表达矢量，后者为行政主体的认知与判断以参与客体角色所作的矢量回应。这两种矢量体现的“张力”各自都非独立存在，因此，是一种“依存张力”。

参与既是对行政共同体成员身份的认同，也是对资源利用的许可。宪法赋予社会个体或组织享有行政参与权，其参与身份的确认隐含了公共资源可利用的范围。因此，

体现为参与主体利益诉求以及行为指向的信息传递，经政府信息系统“过滤”及处理后的输出回应就会产生双重效应，即合法性认同与价值实现。换言之，政府接纳社会参与公共行政，从而取得合法性认同；社会通过参与公共行政，其利益获得公权力保护，自身价值也得以实现。合法性认同是政府治理的基础，也是政府治理有效性不可或缺的条件，因此，政府须充分借助公共行政参与去赢得社会认同与支持。价值实现是每个社会成员的目标诉求，社会个体或组织也须利用公共行政参与实现自身的价值。公共行政参与的这种双重效应，表明参与主客体间的“依存张力”具有“非离散性”。

“依存张力”与“非离散性”从两个层面揭示了参与主客体间的内在关系。从微观层面看，社会相对于政府公共部门是行政对象，而进入参与管道后，则以参与主体身份构成共同利益的集合体，即能以廉价成本为公益聚合。然而，这种共同利益集合体仍属私益主体范畴，其利益只有在公益聚合之后方能改变其属性。政府公共部门作为参与受动的客体，对进入参与管道的信息处理后所作的输出是对参与主体方的回应。由此观之，公益聚合实际上就是公益与私益的博弈，而这种博弈结果，不外乎两种趋向：或为正博弈，或为负博弈。无论是正博弈，还是负博弈，它都表明这是一种有效的利益整合形式。从宏观层面看，公共行政参与主要包含两个部分：一是整体性参与主客体关系，二是参与主客体交互过程性内容。整体性参与主客体关系所表现的是政府的合法性与内聚力，与主客体交互过程性内容是社会（基于参与资格与能力）对政府的认知判断以及价值认同。也就是说，整体性参与主客体关系本身就反映了政府与社会之间走向和谐，这是政府有效治理的条件；而过程性内容既是政府公益聚合能力与水平的反映，也是社会集合利益的能力以及对政府合法性认同程度的体现。

公共行政参与因承载“依存张力”与“非离散性”这一理性化的能动元素，从而成为现代政府治理的一种重要方式，其奥妙之处在于，在程序上，政府“过滤”参与信息，以及在处理与信息输出有关的各环节都须按照公共规则或要求去作为。这既是参与过程性内容的需要，也是政府缓减社会冲突、巩固合法性基础的要求。因此，公共行政参与主客体“依存张力”与“非离散性”能动取向，描述了政府与社会这对行政生态关联在行政合法性架构下的利益博弈及协调、合作的全部过程。这对于政府治理无疑是一种全新分析框架，这也是公共行政参与的价值所在。

## 二、“依存张力”与“非离散性”：

### 公共行政参与主客体能动交互的整体表征

在政府与社会这对行政生态关联中，政府的首要价值

目标在于为社会每个成员谋福祉，而社会则在于如何在政府价值目标存续下与政府协商、合作，实现自身价值。公共行政参与制度就是为政府与社会这对行政生态关联寻找的一种共识管道。社会个体或组织以参与主体的角色将信息输入政府，政府以参与受动客体角色按照参与规程予以处理，并以新的政策指令输出回应社会。这一事实本身就是社会价值诉求转换。这种明示的社会诉求表达过程，形式上是对公共权威以及政府合法性的认同。显然，设计公共行政参与制度的匠心倾注在参与主客体“依存张力”与“非离散性”这种能动元素对公共行政参与理性化的支撑。因此，“依存张力”与“非离散性”也成为公共行政参与主客体交互的整体表征。

首先，“依存张力”与“非离散性”取向具有现代民主理性的价值。公共行政参与的价值效应体现在社会利益诉求转换的信息通过体制内的管道输入政府进行利益整合，这一事实对社会而言起到了内心抚慰的作用，也是社会理性化行为选择的心理基础，无形中构成对社会的“软规制”。即使参与信息输入的是社会不满意度表达，甚至是一种怨愤发泄，但也是以承认政府的合法性、权威性为出发点的。这种情形亦称为“依存张力”与“非离散性”内化。内化的优点在于减少政府的社会控制成本，促进二者均衡与和谐发展。反之，如果“依存张力”与“非离散性”外化，即社会利益诉求转换的信息大幅度通过体制外的管道流失，而体制内管道获得的可能是社会的一种非理性表达。那么，政府则可能付出高昂的社会控制成本。因此，社会的非理性意愿表达形成的造势与影响，不仅会增加政府社会控制难度，而且也将对其处理能力构成挑战，更为重要的是将造成政府合法性基础的裂变，甚至酿成合法性危机。当然，“依存张力”与“非离散性”外化也表明社会自主性的强烈，为维持政府权威也要施压力并采取支配行为，但是，如果处置不当，其后果将是政府与社会关系疏远以至断裂。“依存张力”与“非离散性”所产生的引力是在行政共同体内，而不是其外。因此，从公权威结构整体看，虽然有时会出现某方成员对某公权威组织或人物有不满的情况，但总的来说不会影响到对权威组织或人物的认同与支持。因此，适度、适宜的“不满性输入”是公共行政参与必要的内容，也是无须畏惧的。

其次，“依存张力”与“非离散性”要求参与主客体在交互结构与功能上要有一定程度的一致性。从结构一致性上看，它要求政府在处理输入的参与信息过程中，无论在接收、筛选，还是在整合处理与输出的各个阶段，都要尽可能与参与主体的利益诉求机制相协调。从功能一致性上看，它要求政府对输入的参与信息在处理与输出的回应中，要从适当性和有效性上提供各种条件。简言之，就是政府在处理参与信息的各个环节，都要尽力将其结果让参与主体知晓，以便及时获得信息反馈。当然，参与主客体

并非都是在交互结构与功能相一致的情况下进行的，要满足“依存张力”与“非离散性”的这一要求，需要通过行政文化建设来实现其价值整合。

但是，“依存张力”与“非离散性”的能动效应也只能维持在一定弹性区间，政府合法性认同与社会利益诉求表达是这种弹性区间的两端。因此，要维系这种能动效应必须满足两个条件，即政府要有聚合社会利益诉求的意愿，社会也要有认同政府合法性的诚意。而政府的合法性要求与社会利益诉求意愿这两者内在存有一定的统一性。也正因为如此，“依存张力”与“非离散性”才可能是公共行政参与理性化的能动性元素，公共行政参与作为现代政府一种有效治理方式的命题也才可能成立。“依存张力”与“非离散性”作为公共行政参与的整体表征，也说明了公共行政参与为政府与社会的利益整合提供了牢固的内聚力，也为行政文化生产提供了优良的动机。<sup>〔1〕</sup>

### 三、“依存张力”与“非离散性”： 公共行政参与过程性内容的边际

参与过程包括信息的输入与输出，其体现的都是过程性内容，而过程性内容又影响着参与结果。在参与过程中，信息的输入表达的是社会个体或组织的意愿，信息的输出是政府对社会个体、社会组织意愿的回应。这种回应实际上是将利益集中后的一种政策表达，其是否有效，政府的决策能否被公众认同，可以检测政府制定与执行政策的能力以及为其合法性提供测评参数。这种过程性内容只能在“依存张力”与“非离散性”的边际内才会取得良好的结果，这种结果就是过程性内容在此边际内的体现。参与结果与过程性内容的关联性体现了参与民主的价值。因此，对公共行政最基本的要求就是让参与的过程性内容控制在“依存张力”与“非离散性”的边际内。为了得到良好的参与结果，这种边际控制主要取决于以下因素：

首先，参与信息传递的有效性。参与信息的传递环节是社会个体或组织通过参与管道向政府表达自己的利益诉求，进而影响政府决策。这个环节的有效性可能受到两个因素的影响：一是参与主体背景的差异（社会地位、受教育程度等）对信息传递的影响。二是政府在回应过程中表现出自己的偏好，影响回应的质量。这两种因素可能使参与信息传递达不到预期的效果，表现在部分参与主体的利益诉求受制于利益的集合能力而不能被政府接收处理，或者政府对利益诉求的回应只能被部分参与主体所接受。

因此，由于参与信息传递的效果取决于参与主体的素质。如果参与主体不具备良好的素质、参与能力不强，其参与的程度就极其有限。因此，我们要积极培育参与主体的守法意识、参与意识、政治表达意识以及民主监督意识等。当然，政府也应该为培育参与主体的高素质提供法治化、秩序化的体制与制度。一旦参与主体资格确认，就意

意味着参与主体的权利得到政府的认同与保障，同时也意味着参与主体要承担相应的义务，如必须遵守参与规则与参与程序、遵守法律等等。

公共行政参与的开放程度决定着参与信息传递的有效性。这需要参与主体与客体对自身做出认知与判断，当然这种判断应该是理性的，尤其需要更多的公共理性，以减少个体理性所带来的失误。

第二，参与主体间的冲突释缓。参与过程当中，因参与主体间的个体差异性导致冲突的出现。有时可能某些参与者为了自身的利益而牺牲其他参与者的利益。要缓解冲突，就需要加强参与主体间的合作，当然有的合作可能只是权宜之计，因为个体也是理性的“经济人”。因此，要真正实现参与主体间的合作只能依赖公共理性。

政府要取得社会成员对其合法性认同就需要社会成员积极参与公共行政活动。同时，社会成员也要通过参与公共行政活动实现自己的利益。因此，这种社会对政府的合法性认同成为政府与社会交往的基础。

第三，参与结果有效性。一般来说，参与结果由两种情形形成：一是参与主体的行为能否真正影响参与客体；二是作为参与客体的政府在政策回应的结果上覆盖参与主体的范围。参与结果的有效性范围，一方面与参与主体的信息输入以及政府对参与信息的输出相关联；另一方面与参与主体的参与目的以及政府的处理手段相关。政府制定的参与规则和程序为参与主体的诉求能否实现提供平台，而其处理方式则对参与主体诉求的实现形成一定的限制。另外，政府在处理信息过程中在参与价值与参与效果上存在一定的离散度。因此，这样三层关系使参与主客体不可分割，也使参与的过程性内容生成于“依存张力”与“非离散性”边际范围内。如果超出了这个边际范围，参与结果就要付出“额外”的成本。因此，公共行政参与要在过程性内容上扼守这个边际。

#### 四 “依存张力”与“非离散性”：

##### 公共行政“善”的演绎

政府之所以能凌驾于社会之上是因为它能运用公共权力解决社会自身所不能解决的问题。随着行政国家的兴起，政府公权力日益加强，导致政府与社会的冲突增多，那么它所选择的价值从公众的普遍性价值转变为统治阶级的特殊价值。这表明政府与社会之间张力的扩张。但从根本上说，政府从社会中产生、受社会之委托，并维持社会秩序、释缓社会冲突，基本目标指向为保护社会所有成员的财产<sup>(2)</sup>，即保护“人们在他们的身心和物质方面的财产”。<sup>(3)</sup>这是政府对社会承担的基本责任，也是其合法性的来源。政府既保障每个社会成员的利益，而又可能对社会成员的合法权益带来侵害。加之，抽象的国家功能由政府承担，政府在政策制定与执行中，除了公平、公益等公

共价值取向外，还有资源配置上的效率与效能诉求，即个体理性的“成本—收益”考量。这就表明，政府是一个具有人格属性的组织。但是，政府人格化也不只是理性“经济人”的“成本—收益”体现，其所承担的公共责任对社会起着价值引导、道德示范的作用，全社会成员足以取得和保护从中寻求的一切福祉<sup>(4)</sup>，因此，政府还扮演着“公共人”的角色。也就是说，政府不仅要为社会提供优质高质量的公共产品，而且又要维护自身统治利益，所形成的这种“悖论”即为政府与社会的张力源。因此，公权力与私权利关系之间的平衡是公共行政“善”的要求。

政府与社会的存续生态，使之互相融合，政府需要从社会获取理解与支持、认同与服从。与此同时，社会也需要通过政府的行政活动实现自己的权益诉求。其中，政府与社会之间也存在互相掣肘。政府为了管理需要而为社会活动制定一定的秩序规则。设定了秩序，需要社会认同与支持，政府也不能超越自身设定的边界。如果社会触犯政府设定的边界，则会受到一定的惩罚，社会行为也会受到限制。政府基于社会的合法性认同与合作，在利益聚合过程中也可能更加尊重社会的合理权益，减少对其侵犯。这说明，在以政府和社会为基本构成要素的活动场域，有追求和维护公共行政“善”的需求。

公共行政参与的本质既是各种利益关系的调整，也是公益资源的一种权威性分配。“依存张力”与“非离散性”的边际效应使参与过程性内容，亦即公益涉及的相关者之间，在利益取舍上呈均衡发展态势。这就表明公共行政参与是一种表达、聚合、分配利益的形式，也是实现公益最大化的一种途径。因为，政府与社会的矛盾和冲突被置入一种平等、协商、合作的管道，不仅使政府单方的强力得以缓解，而且也使利益相关者的利益诉求在新的势能点上释放，不仅减少了行政成本，而且在心理上获得抚慰，尤其是这种心理效应，为任何报偿行政都无法替代的。

公共行政参与的实践层面为政府与社会的合作展示，其价值层面则为公共行政“善”的精神体现。“张力依存”与“非离散性”的边际效应源于参与主客体交互场域的“公共性”内质，而“公共性”内质也决定着参与主客体交互的价值取向。从这个意义上说，“张力依存”与“非离散性”也是“公共性”本质的体现。“公共性”涉及到从公民个体生活扩展的社会（即共同体）之间相互交往的准则<sup>(5)</sup>，以及公共活动的价值取向，同时涉及一系列深层次文化内涵。“公共性”介于政府与社会之间，是调和两者内在张力、增进依存的内在联通介质。也即是说，“公共性”促使公共理性与个体理性互相展示，进而融合为公共活动空间。“公共性”的功能价值在于使共同体成员互相理解、达成共识，共同维系公共活动。因此，“公共性”对于理性公共社会的形成具有重要作用。

公共行政“善”也是“公共性”价值目标的表达。“公共性”作为一种“启明力量（the power of illumination）”<sup>〔6〕</sup>，能够缓释政府与社会之间的张力，而更为重要的还在于从公共行政与公共责任之间构建信任的公共行政活动。而“公共性”主导下的管理主客体之间的协商与和解，这是达成公共行政目标最适宜与最廉价的方式。因此，从伦理的层面看，公共行政活动也源之于此。一般而言，共同体各成员既有合群的自然倾向，又有追求自身利益最大化以及实现公平正义的价值诉求。作为“公共性”体现的公共行政活动，本身就是这一共同体各成员的差异性所达成的“共识”。这种“共识”体现了一部分成员对其他成员的道德责任，即在观点上求同存异，在行动中妥

协与合作。那么，即使具有差异性的各共同体成员，也能互相尊重与认可，宽容的、良好的公共行政关系即形成。当然，这种“共识”也构成了对共同体各成员的限制。对于作为公共行政参与主体的社会个体或组织来说，就要求其言论、行为必须保持在公共行政所接纳的范围内，至少不损害公共利益，这样才有利于公共性价值实现。而对于作为公共行政参与客体即以政府为核心公共组织的来说，其行为必须保持在公共行政所具有的合法性范围内，即只能维护公共利益。这表明，在公共行政参与主客体之间，“依存张力”与“非离散性”的良性发展都离不开公共性。因此，公共行政参与演绎的逻辑是公共行政“善”之实现最直接、最有效的路径。

#### 〔参考文献〕

- 〔1〕袁祖社. “公共性”的价值信念及其文化理想〔J〕. 中国人民大学学报, 2007 (1).
- 〔2〕〔3〕〔4〕〔英〕约翰·洛克. 政府论（下篇）〔M〕. 叶启芳, 瞿菊农译. 北京: 商务印书馆, 1964: 53, 110, 65.
- 〔5〕周国文. 公共理性下的公民伦理——兼论罗尔斯《万民法》中的公民伦理思想〔J〕. 人文杂志, 2007 (3).
- 〔6〕〔美〕汉娜·阿伦特. 黑暗时代的人们〔M〕. 王凌云译. 南京: 江苏教育出版社, 2006: 2.