

公共政策活动中的公共价值共同生产

——基于公民政策参与有序性的观照

张 宇 刘伟忠

【摘 要】共同生产理论嵌入公共价值生成过程能够将多元行动者纳入共同的行动框架,规范公民政策参与行动,推动多元主体价值追求与公共政策价值目标的一致性。从公民政策参与有序性的角度来看,公共价值的共同生产强化了公民间的平等性,以“共同生存”的理念书写公民政策参与的行动前提;公共价值的共同生产实现了公民的主体性建构,以“共同感受”增强公民政策参与的内在积极性;公共价值的共同生产重构了公民的合作逻辑,以“共同行动”改变公民政策参与的现实质态。公共价值的共同生产为公民政策参与活动的有序和有效提供了增量。

【关键词】公共价值;共同生产;公共政策活动

【作者简介】张宇,扬州大学政府治理与公共政策研究中心主任、教授、博士生导师,主要研究方向:协商民主、政策分析与政治心理;刘伟忠,扬州大学商学院教授、硕士生导师,主要研究方向:政府治理、公共政策与行政伦理(江苏 扬州 225127)。

【原文出处】《贵州社会科学》(贵阳),2020.5.18~22

【基金项目】国家社科基金一般项目“协同治理视阈下的农村公共服务供给机制创新研究”(16BZZ056);江苏省中国特色社会主义研究中心研究成果。

公民政策参与充分体现了“以人民为中心”的政治理念,是社会治理共同体形成的必要环节。共识性的公共价值,如社会主义核心价值观,是公民政策参与的基石和指南,引领着公民政策参与行动。但是,公共价值不是一个绝对标准,从来不是唯一的和确定的^[1]。一个社会的“公共价值”不仅仅指公民应该(或不应该)享有的权利、利益、规范性共识,同时也是公民对社会、国家和其他各方的义务,是政府和政策最根本的原则^[2]。相对于情境而言的,是具体任务环境中的一个政策或目标的价值性^[3],每一个体对公共价值的理解存在差异性,同时会依情境发生认知变化。因此,公共价值的生成是社会多元主体主动地、基于客观具体情境不断确认公共价值的过程。起源于上世纪70年代的“共同生产”理论为公共价值的形成提供了一种新的视角,它意味着在公共政策议题场域中,所有的利益相关者不仅仅是参与公共价值的创造与生产,而是转变为公共价值的生产主

体,积极参与、交流公共生活体验、资源贡献、理性对话、有序协商等都属于公共价值共同生产的行为表现,志愿精神与利他主义是共同生产者的内在品性。利益、目标、要求和观念各不相同的多元行动者,围绕某一公共政策议题形成多元行动者网络,从议题创设伊始直至政策终结,他们都常规性地处在政策网络中并自愿进行利益表达,通过协商对话的方式形成价值认知,其目的在于寻求公众意见的最大公约数,进而通过公共政策追寻美好生活。如果能够对公共价值进行共同生产,将公共政策活动中不同主体纳入同一行动网络,则可以强化公民之间的平等关系,建构公民的主体性,并重构合作行动逻辑,进而推动公民政策参与在一个有序的逻辑下发生,提升公众诉求与政府治理目标的一致性。

一、共同生存:公共价值共同生产强化公民间平等性

公共价值的共同生产在促进多元行动者在生产

公共价值共识的同时,也强化了个体之间的平等性。公民间的平等性包括平等的社会地位和平等的话语权,它对于公民政策参与的秩序是一种保证。由于在政策过程中地位的不平等,公民个体或群体担心自己的声音无法被决策者感知,因而有时会通过做出一些激进的甚至极端的行为将自己的政策诉求表达出来,这是造成公民政策参与失序或无效的原因之一。如果在政策参与过程中能够实现公民之间的地位平等,并能够保障公民平等的话语权,公民就会更加理性地思考政策议题并围绕政策议题展开公共行动,进入合法性的价值生产轨道。

公共价值共同生产强调多元行动者之间的平等地位。在公共价值的共同生产过程中,政府的角色应当在于引导、规范和保障公共价值共同生产过程的顺利开展,从而形成去中心化的议题网络平台。在这一平台上,公民之间的地位应该也必须是平等的,否则共同生产无法展开。这就需要政府对那些居于政治、经济、文化弱势地位的个体或群体进行赋权,弥补他们欠缺的资源和能力;而那些处于强势地位的个人或群体,拥有较多的社会资源,比较容易影响公共价值生成,政府的元治理需要对其进行规范,防止公共价值共同生产过程的失衡。同时,现代信息技术的发展带来的差异性也是公民政策参与中很难消解的,元治理者需要进行干预式参与,以多元行动者之一的身份参与网络社会的政策讨论,捕捉或均衡那些不同技术水平和不同知识水平的网民之间的诉求,帮助那些信息贫困者和参与无力者增强对决策效果的影响力,主动消解“信息鸿沟”,防范与控制非理性的大规模网络极端意见表达,力求信息社会的包容性、普惠性和赋权性,促进公民平等身份的实现。“作为一个平等的个人而受到对待的权利是基本的,而平等对待的权利则是派生的。在某些情况下,作为平等的个人而受到对待的权利将意味着一个平等对待的权利,但绝不是在一切情况下都如此”^[4],因此,政府的元治理就是要将“把人作为平等个体来对待”作为共同生产的发生逻辑,使多元行动者的平等地位随着共同生产的运行不断得到强化。

公共价值共同生产强调多元行动者之间的平等对话能力。公共价值的共同生产是通过主体间的互

动、沟通和对话来共同形塑适用于特定具体情境下的公共价值。共同生产所需要的自愿性合作行为和参与的积极性决定了多元行动者个体之间沟通方式的变化,因为每一个体均努力与政策主体的价值进行融合,并力图充分表达自己的诉求,改变公共价值的结果。协商对话由此成为公共价值共同生产的一种主要方式,政策主体与参与者共同进入议题场域,表达自己对公共服务和公共政策的期待,并贡献出自己的可获取性资源,如政府掌握的人力、物力和财力资源;公民、消费者、志愿者或社会组织则提供可以作为配合的资源 and 利益,并在对话和协商中有意识地表达出自己想要实现的个人或公共价值。多元行动者参与共同生产的能力差异主要体现在表达上,即便政府确定个体的平等地位并努力进行权利救助和资源补偿,也无法彻底解决生产者个体因诉求表达差异而导致的在共同生产成果获得上的差异。除此之外,对话的机会同样尤为重要,因为不是所有有资格的共同生产参与者都能够对公共价值有所贡献,主动和积极的参与需要生产者充分的话语表达和相互沟通。因此,平等对话能力是公共价值共同生产的另一种产品。共同生产中生产出的平等对话能力包括语言的可信性、互惠性和包容性。互信性是指生产者个体在沟通中所表达出来的偏好是真实的可信的;互惠性是指共同生产的结果是对大家都有好处的,是指向公共利益的;包容性是指理性的行动者能够接纳不同的价值诉求,并承认其合法地位,允许其进入生产过程。公共价值的共同生产生成的平等对话能力在一定程度上消解了公民政策参与的制度外路径选择,其产品无论是共识性的价值基础,还是公共服务的物质性价值,都有助于参与者自我效能感的实现,能够强化理性行为、有序表达和规范协商,具有有序性增量的特质。

二、共同感受:公共价值共同生产的主体性建构

公共价值的共同生产方式对作为政策参与者的公民,尤其是利益相关者的主体意识形成增量,其中包括他们的公民权意识、参与意识和平等意识等,具体通过改变政策主体与参与者之间的联系、强化公民教育和培育积极公民等方面实现主体意识的增强。

首先,公共价值的共同生产方式促进了政策主

体与参与者之间的直接联系。政策主体更能了解参与者的需求,参与者的价值与政策主体的价值在共同生产中相融合,政府通过“元治理”开放公共价值共同生产的权限,尽可能使企业、社会组织、社会公众等多元行动主体平等地进入价值生产过程。当资源禀赋、意见表达、动员能力等方面出现差异的时候,政府是补偿者和平衡者的角色。在公共价值的共同生产中,每一个主体(包括政府与公民)都必须相互承认彼此主体地位,在尊重他人思考和表达自由权利的前提下,通过理性沟通和协商,最终生成共识性的公共价值。作为参与者的公众除了在决策前的意见表达之外,需要被政府确定具有作为共同生产主体的创制权,换句话说,参与者不仅仅是对最初的公共价值进行判断和表达,而是在具体政策过程中也有责任对其是否符合已达成共识的公共价值进行监控,每一个主体都应有权就那些偏离公共价值的现象,或因现实情境变化引起的价值调整,向相关行动主体提出意见,并推动政策问题重新进入公共价值的行动网络中再次进入共同生产。从本质上来讲,在后新公共管理时代,政府要扮演的角色是公共价值的创造者和维护者,政策主体与参与者致力于共同生产公共价值,尝试用合适的方式方法来激励和引导各方主体参与到确认“怎样做才是有价值的”公共议题讨论中来。在公共价值生产系统中,政府与公民之间共同持续不断地进行评估和学习,围绕如何确保根据制定出的公共政策所供给的公共产品、公共服务能够符合公共价值,从而为实现公共利益最大化采取行动。

其次,公共价值的共同生产具有公民的教育意义。如果说公民教育可以通过公民参与实践来实现,那么公共价值共同生产方式的公民教育意义则更强。成为公共价值共同生产者的公民仅仅表达自己的价值诉求是不够的,还需要在理解政策议题内涵的基础上与政策主体合作生成具有共识性且遵循伦理底线的公共价值。公共价值的共同生产是一个连续、动态的不断更新的过程,利益相关的多元行动者共同进入一个政策议题领域,互相尊重文化多样性,相互承认族群、性别的差异性,进而形成一个平等的多元行动者活动网络,经由网络运行实现公共

价值共同生产。这种共同生产的前提条件是行动者之间具有对政策议题的情感认同与公民参与实践的情感联接,公民具备理性、宽容、独立、平等、参与意识与批判精神等基本品质,有对公共需求的知觉、对自觉意识的表达、对资源可获取性的了解、对政策目标可实现性的预测等能力储备。因此,公共价值的共同生产不仅通过生产过程培育公民,也对公民的前期知识和能力有更高的要求,这就形成了一种公民教育的倒逼机制,必须对那些能力结构尚不具备的参与者进行更高层级的基于公共理性的教育或培育,否则他们很容易被排斥在生产者之外。尽管从民主理论与宪法来讲,每一个公民都有政策参与权,但是这只是充分条件,公共价值的共同生产方式使公民能力培育成为了必要条件,同时意味着公民想要实现公共价值生产中的话语权,使自己的价值诉求在共识性公共价值中有所体现,就要学会理性、积极、主动的有序参与。这也从另一个方面说明了公共价值的共同生产方式不仅生成具有指导性的政策价值基础,也引导参与者按照一个合格公民的行动逻辑要求自己。当然,公民的新技术使用水平也同样可以存在前生产阶段的入场准备和生产过程的培育机制双轨建构的问题,如果缺乏对互联网、新媒体、大数据的应用能力,则无法参与到公共价值的共同生产中,而公共价值的共同生产过程对利益相关的个体生产者来讲是一个能力培育的过程。

再次,公共价值的共同生产推动了积极公民的培育。利益相关的政策参与者会发现,在共同生产公共价值的时候,一旦自己不积极主动行动,自己的价值诉求和价值取向就无法充分体现在最终的价值共识之中,更不用说最终从政策子系统中输出的公共政策了;同样,在公共政策的价值创造中他们也会无所贡献,失去作为用户体验价值生产过程的可能。尽管奥斯特罗姆认为,只要公民在公共政策过程中的参与和遵从是主动的,就算是与其他多元行动者一起进行“共同生产”了^[5],但是一旦共同生产成为公共价值生成的一种方式,公民就不会仅仅满足于主动的参与和遵从了,身份的转变会使他们希望行使更多的话语权和其他公民权利,也希望政策的价值取向与自己的价值表达趋向一致,公共政策创

造的价值与公民想要体验到的价值趋同。积极的公民都有参与性和履行义务的要求,他们通过自己的行动参与到国家共同体的政治知识与核心价值的构筑中,捍卫和落实自己的公民权力,履行自己的公民义务,以推动社会的发展^[6]。公共价值共同生产从行动主义的层面将积极公民的参与性与义务性结合在一起,在很大程度上激发了公民在政策参与中的主动性。具有主动性的公民一般都会与爱国、理性、知情、责任、积极等特征相伴,这也是公民作为公共价值共同生产者所需要并培育出来的品质。实际上,共同生产公共价值的过程能够有效促进公民性,可以对那些组织化松散的个体进行社会动员,因为过去公共价值的生成要么是政府或政策主体创造,要么是政策主体与利益相关者利益博弈、折中、妥协的结果,人们在表达了自己的价值诉求之后对最终究竟形成了怎样的价值共识却很少关注。而公共价值的共同生产方式不仅关注每一个利益网络中行动者的表达和互动,也关注价值形成共识过程中的行动者的价值变化,以及最终价值共识与利益相关的公民之间的关联性,因此个体比任何时候都关心公共价值的生产,他们对于自己的表达和最终结果之间的相关性具有较强的关注度。这种主动性的激发对公共价值的生产者网络来讲本身就是一种公共价值的生产。

三、共同行动:公共价值共同生产重构合作逻辑

公民政策参与过程中经常存有个体与个体间、个体与群体间、个体与各类组织间的合作困境,究其原因,个体间合作规范的不足影响了公民的理性自觉,社会信任缺乏影响了集体合作。公共价值的共同生产从合作规范和信任建构两个方面为合作行为提供增量,进而助推公民政策参与有序性的提升。

一方面,公共价值的共同生产蕴含着一种对合作规范遵从的承诺。公共价值内在的包含了某一特定社会渴望为所有公民提供的规范标准、社会支持、权利和程序保障^[7]，“参与公共价值共同生产的各方主体,不仅仅做出了意见表达,同时也是对自身公共行为的规范承诺,即在追逐私人利益最大化效率的前提下确保与公共价值不相违背”^[8]。公共价值的共同生产更多强调,生产主体应当明确自身责任和应

遵循的规范,其目标就是指向合作。共同生产与合作具有共同的特征,它们追求目的和手段的统一,公共价值共同生产的出发点是多元行动主体之间的自愿合作,它的前提就是多元主体对合作规范的认同和遵从。“自愿的合作可以创造出个人无法创造的价值,无论这些个人多么富有,多么精明。在公民共同体中,公民组织蓬勃发展,人们参与多种社会活动,遍及共同体生活各个领域。公民共同体合作的社会契约基础,不是法律的,而是道德的”^[9],因而合作规范从属于道德规范的范畴,是对人与人之间的利益关系进行调整的行为准则,使个体的行为结构按照合作的方式形成,符合合作的行动逻辑。公共价值的共同生产过程不仅生成公共价值,同时也成为合作行为的“发生器”和“孵化机”,它能最大限度地将利益相关的价值生产主体团结在一个生产过程之中,并遵从一定的原则(这一原则来自于政府的元治理设计)。只有在有效的合作机制中,公共价值的共同生产才能有效,比如平等参与的严格准则、参与生产的自愿性和主动性、个体对结果的贡献度等。公共价值的共同生产真正改变的是公民的角色,公民已经不是公共服务被动的接受者和用户,他们与政府平等地参与服务供给和价值创造,所有生产公共价值所需的资源整合在一起,生产过程与消费过程连接在一起,成为生产者的接受者会有更好的满意度和更强的遵从度。同样,一旦公民不再是单纯的参与者而成为生产者,他们从心理上会生成更强烈的加入共同生产的动机,想要在公共政策活动和公共服务供给中发挥更大的力量。而遵从合作规范就会成为共同生产的必备条件,那些不遵从合作规范的人很难融入共同生产框架,并被其他的生产者所认同,他们的无序行为也不会见容于公共领域。公共价值的共同生产使公共价值成为了政府等政策主体与公民等其他行动者共同的事业。

另一方面,公共价值的共同生产方式强化了合作行为的信任基石。信任总是与合作联系在一起,只有相互信任,才能开展合作^[10]。从某种程度上讲,信任和合作是同构的。信任所需要的真实和真诚的人际交流是合作的前提,合作的结果反过来会增强信任,因为合作中的互惠关系带给人们的心理体验

使人们更加乐于向合作者交付自己的信任。“信任别人的人总是持续合作,不管团体中他人的行为如何,这种信任行为反映的是‘道德责任或义务’”^[11],一旦公民个体之间形成信任关系,就会直接推动合作,并使之成为一种普遍的社会秩序。公共价值共同生产作为一种合作工具,依赖于多元主体间的信任,因为生产过程需要多元主体的深层次介入,不同的主体需要表达出对某一具体政策或公共项目最真实、最理性的意见和看法,并对生产结果和路径存在可获得的合理预期。因此,公共价值共同生产依赖的信任关系更加完善,不是通过外部的约束力,而是阐发于主体自身的一种伦理道德责任感,比如公共管理者提供公共服务,企业履行社会责任,社区从事社会治理,公民实现基层自治等行动都有着自己的价值追求,当他们的价值目标出现阶段性的冲突时,共同生产者进行互相沟通和协商是他们达成价值共识的手段,但是这个过程势必产生利益的暂时性损失,如果没有信任,共同生产就无以维系,而公共政策在取得最大共识的公共价值基础之上被制定出来才会具有普惠性特征,只有这种普惠和互惠结果才能够促进信任关系,才能应对更多复杂的和不确定性的社会变化,为公众提供更强的安全感和获得感,激发公民更大的参与热情和更严格的规则意识。这才是多元主体在共同生产过程中有效的约束自己的行为边界,将个人利益统一于公共价值的追求中的根本所在。继而,公共价值共同生产的过程中,各主体间的相互信任成为一种习惯和前提,为下一次公共价值的共同生产提供助力。以此往复,信任与公共价值的共同生产会形成相互增益的作用,最终改变公众在公共领域的行为方式,推动公民政策参与更具秩序,也更有效。

质言之,公共政策系统的运行总是要在利益让渡和整合中维持均衡^[12],将“共同生产”用于公共价值管理之中在均衡不同主体政治力量的同时,融合了价值理性和工具理性的诉求,建构起了多元行动者合作共生的行动框架。政府作为元治理的角色,是公共价值的捍卫者,负责建立与公众互动的平台、尊重公众偏好,实质上是内在地要求政府引导公众进入“共建共治”行动框架,共同追求公共服务精神;政策参与者的诉求不是等待回应,而是与其他多元

行动者的诉求一并输入政策子系统;公共利益是多元行动者的复杂互动过程所产生的,没有哪个环节可以垄断公共政策;能够被共同分享的价值是维持不同利益相关者的纽带;网络化行动是公共价值共同生产的基本组织形式;利益相关的中央、地方政府机构、社区、企业、非营利组织、社会团体以及个人是公共价值共同生产的主体(并非所有行动主体,必须有利益相关性才能成为共同生产者);公共价值共同生产的产品就是能够达成共识性、作为公共政策制度基础和行为导向的公共价值。但需要注意的是,公共价值共同生产的可实现性需要顶层设计层面的制度支撑,也需要通过实践的检验。

参考文献:

- [1]Nabatchi T. Putting the "Public" Back in Public Values Research: Designing Participation to Identify and Respond to Values[J]. Public Administration Review, 2012, 72(5): 699-708.
- [2]Bozeman B, Sarewitz D. Public Value Mapping and Science Policy Evaluation[J]. Minerva, 2011, 49(1): 1-23.
- [3]Moore M H. Recognizing Public Value[M]. Cambridge: Harvard University Press, 2013.
- [4](美)罗纳德·德沃金.认真对待权利[M].信春鹰,吴玉章,译.北京:中国大百科全书出版社,1998:299-300.
- [5]Ostrom E. Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development[J]. World Development, 1996, 24(6): 1073-1087.
- [6]岳成浩,薛冰.共和主义情境中的公民参与[J].上海行政学院学报,2007(5):53-62.
- [7]Barry B, Daniel S. Public Values and Public Failure in US Science Policy. Science and Public Policy[J]. 2005, 32(2): 119-136.
- [8]Stoker G. Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?[J]. American Review of Public Administration, 2006, 36(1): 41-57.
- [9](美)罗伯特·帕特南.使民主运转起来[M].王列,赖海榕,译.南昌:江西人民出版社,2001:215.
- [10]Dong L. Public Value Management: Integration of Value and Instrumental Rationalities[M]//Public Administration Theories. Palgrave Macmillan US, 2015: 225-248.
- [11](美)罗德里克·M.克雷默,汤姆·R.泰勒.组织中的信任[M].管兵,刘穗琴,译.北京:中国城市出版社,2003:7.
- [12]张宇,刘伟忠.公民政策参与有序性的解题意蕴[J].贵州社会科学,2016(10):60-64.