

# 效率、公平与程序：以公共领域建设拓展制度韧性

◎ 袁富华

**内容提要** 从发达国家现代化的经验来看,福利国家模式的普遍确立,将一种更加精致而复杂的福利组合关系引入到发展进程中来。这种权利关系的参与者是国家、市场、家庭和第三部门,由此体现出来的稳定秩序,需要满足三个不可相互化约的前提:经济领域中的功利主义追求,应当有助于提高效率;社会领域中的价值规范追求,应当有助于维护公平;公共领域中的商谈原则运用,应当有助于保障个人自主和社会权利。福利国家良好运作所依赖的稳定秩序,其核心机制是制度规范的整合功能,而作为制度规范的创生土壤,公共领域获得了与经济管理和社会公平同等重要的理论和实践地位。高度现代化时代的国家制度竞争,归根结底在于公共领域的完善程度与改进能力,这是理解制度韧性的关键。

**关键词** 功利主义 社会秩序 福利组合 公共领域 制度韧性 全过程民主  
(中图分类号)D035;F113 (文献标识码)A (文章编号)0447-662X(2022)03-0111-11  
DOI:10.15895/j.cnki.rwzz.2022.03.011

## 一、引言

帕森斯基于行动结构理论对功利主义的批判以及其后社会均衡机制的探索,把社会秩序构建中的整合功能赋给社会价值规范。20世纪80年代以来,去管制化和金融化主导了全球化进程,市场经济潜力获得充分释放的同时,也导致了逐利动机失控、不平等加剧与经济危机,风险和不确定成为这个历史时期社会科学理论的研究重心。相关主题有三个:第一,现代性在后福特主义时期的本质变化,即乌尔里希·贝克所谓逐利动机导致的风险社会问题;第二,福利国家体制改革,即资本主义黄金时代所建立的补偿、被动转移支付的社会保护和社会保障体系,转向就业激励的积极福利国家制度设计问题;第三,重建社会秩序,以公共领域的构建提高制度韧性,推动权责观念回归与相应道德共同体建设。上述主题在本文中被具体化在(经济)效率/(社会)公平/(民主)商谈等相互联结的过程或环节之中,并最终归拢到公共领域的建设主题上。

为此,本文着重说明的一个中心问题是:当代无论什么样的国家,在全球化、老龄化和经济服务化大趋势中,要想在城市化时期取得效率/福利动态平衡,或者说要想建设均衡社会并保持其良好运作,公共领域的建设是最为基础、关键的制度变革。高度现代化时代的国家制度竞争,其关键在于社会空



间的建设意愿、完善程度以及随着发展条件变化的改进能力。这是理解制度韧性的要点所在。换句话说,公共领域的重要性源于以下事实:社会价值的引入、价值规范对于经济社会系统的整合,均需要基于各种层次、各种类型的商谈程序,以达成最有利于各类经济主体的一致意见或共识,这种一致意见构成了国家(政府)一市场(企业)一家庭(个体)福利组合的存在基础。进一步,公共领域具有三个重要特征,并据此成为提升制度韧性的力量:第一,宏观层面的制度互补,即与各国特定文化和价值观相关的政体、市场组织、劳动组织等互补制度,构成了政府/企业/个体三方伙伴关系的基本约束;第二,微观层面的弹性,即经济主体之间在特定制度模式内所建立的交往网络和沟通机制,旨在实现个体发展和利益分享;第三,最低程度的满意,即在价值多元化及其相互冲突的条件下,通过谈判达成的一致同意。

二战后的高速增长时期,发达国家根据各自文化传统建立了各自福利国家模式,也相应建立了各种各样的公共领域的社会制度基础,典型如欧洲大陆国家的社团主义、英美国家的第三部门、日本的企业主义等等。目的都是为了以稳定的合作秩序应对市场经济冲击。这些国家20世纪80年代以来的去管制化,是一次为了增加制度韧性而进行的不成功的变革尝试。2021年,中国首次将“全过程民主”以法律形式确立下来,这可视为公共领域建设的创新,鉴于城市化时期经济社会协调与整合的重要性,吸收既有经验以完善商谈机制,是提升制度韧性的内在要求。

## 二、功利主义及其批判的评述

发达资本主义国家后福特主义时期的去管制化,使得黄金时代建立起来的社会保障体系受到侵蚀,由此导致的不确定、不安全又因自由化和金融化趋势而加剧,风险社会及其治理遂成为最近40年社会科学的主要议题,焦点在于以社会价值回归遏制失控的逐利动机,目标是重建社会均衡。<sup>①</sup>与之相关的理论争论集中于功利主义反思,实践探索集中于福利体制改革,这些反思和探索最终可归结为社会秩序完善,特别是以公共沟通领域的建设推动效率/福利动态平衡。

### 1. 社会科学重建时期功利主义地位的讨论<sup>②</sup>

帕森斯对功利主义的批判产生了深远影响,不仅推动了新功利主义在反批判运动中兴起,而且推动了规范主义向各类社会科学领域的渗透,乃至影响到当今福利国家政策设计。<sup>③</sup>基于目的、手段、条件、规范所构成的一般化行动理论,根据关注重点的不同,帕森斯将利益、权利、共同价值、人格分别归类于经济、政治、社会、心理等四个领域中,并且提醒人们注意历史分析在这些领域中的重要性。<sup>④</sup>帕森斯将这种分类带入由经济、国家、家庭和价值规范子系统构成的一般社会系统,并根据各类系统的适应、目标满足、整合、维持能力,给出经济社会稳定状况的分析。由之,我们可以看到福利组合的理想图示,这种图示包含了公共对话领域的一些基本构件,特别是行动者或系统之间的反馈关系的构建。按照帕森斯

① 袁富华《集聚的现代性与均衡社会的准则》,《经济思想史学刊》2021年第4期。

② 霍奇逊在一个影响很大的文本中指出,20世纪30年代经济学和社会学重建的两个首倡者罗宾斯、帕森斯的约定是经济学致力于研究“选择”,社会学致力于研究“行动”,他们共同致力于埋葬历史特性问题。从帕森斯的社会系统研究以及经济社会一体化理论的研究来看,帕森斯并没有忽视历史和动态研究,因此,霍奇逊的这个评论有些武断。这是需要提醒注意的。对于帕森斯的批评,集中于其以美国生活方式为标准的线性现代化观点。[英]杰弗里·M.霍奇逊《经济学是如何忘记历史的》,高伟、马霄鹏、于宛燕译,中国人民大学出版社,2008年,第32~33页。

③ [美]塔尔科特·帕森斯《社会行动的结构》,张明德、夏翼南、彭刚译,译林出版社,2003年,第66~80、98~120、137、297、385、866~870页。关于新功利主义(典型如交换理论、理性选择理论、博弈论)的系统阐释,参见H. Joas, W. Knöbl, *Social Theory*, trans. by A. Skinner, New York: Cambridge University Press, 2013, pp. 94~122.

④ [美]塔尔科特·帕森斯、[美]尼尔·斯梅尔瑟《经济与社会》,刘进等译,华夏出版社,1989年,第18、61页。



的说法,制度规范的整合能力是关键,目的是保持社会文化价值模式在特定阶段的稳定性,因此,经济对社会的嵌入、规范对协调的疏导实际上构成了问题分析的焦点。基于这些分析,我们就能明白帕森斯批判的一个着力点,即由于不能说明如何从效用中建立规范性秩序,功利主义将导致不稳定。(1)帕森斯区分了心理学的享乐主义与经济学的效用最大化。(1)经济学不把快乐看成真正目的,而只是将其视为满足程度的标志。对此,我们征引西托夫斯基的观点,对此稍作解释:需求的满足同时产生舒适和快乐,但习惯的不同造成不同国家对待满足的态度不同,如美国人以工作后的舒适为满足,缺乏欧洲人享受生活的偏好与快乐追求。(2)帕森斯认为,功利主义理论体系的四个特征是经验主义、原子论、合理性和目的的随意性。(3)其中,目的随意性的规定,是为了保证行动者目的选择的自主性,这样就在行动者与环境之间划分了一条清晰界限,以避免“无知”导致对合理标准的偏离。因此,合理性被提到最高的理论限度。目的与合理性两个范畴在功利主义理论中起着重要作用。(3)基于上述认识,帕森斯的重要结论是:功利主义导致不稳定。为此,他提供了几个佐证:第一,按照霍布斯的功利主义假设,一个完整的行动体系将会成为战争状态,这根本不是秩序,而是混乱、孤独、贫困、野蛮和无常。第二,洛克对合理性给出了这样的限制和规定:承认人人平等、独立,承认人们之间相互的义务、权利,从而承担起眼前利益的牺牲、保证长远目标。但是,这种利益天然同一性有些想当然,人们之间的目的仍然是缺乏联系的,从而不能说明社会秩序如何建立。第三,马尔萨斯认为,竞争不是无条件的善,只有在适当的制度范围内才是如此。如果不对人口增长加以控制,个人主义和竞争将导致战争状态。这种思想实际上包含了社会秩序的萌芽。

## 2. 传统功利主义伦理学及其矛盾

很大程度上,功利主义概念认识上的混乱,来自经济学对效用问题的有局限的理解,主要是精打细算或最大化分析中的应用,由此导致功利主义被简化为个人利益的追逐。尤其在主流经济学方法向其他学科渗透的情况下,功利主义的传统伦理学色彩逐渐褪去。佩鲁对此有一个精彩评论:当前的经济学思维正举步维艰地摆脱着一经产生就泛滥开来、现已堕落成同其原始形态大相径庭的粗俗享乐主义和个人功利主义。(4)以当代各种经济学为基础的“哲学”,反映了一种交易心理,这种心理破坏了人们之间的伙伴意识,随之破坏了一切哲学和宗教尤其作为人性来看待的价值观念。为此,佩鲁呼吁回到基于价值观念和社会稳定的穆勒的功利主义上去,弱化那种美国式的粗制滥造的功利主义。佩鲁“以人为中心”的主张,符合功利主义伦理学的本意。穆勒之后的功利主义者,尽力将利己的快乐主义从边沁的功利主义学说中剥离出去,而将“最大多数人的最大利益”保留下来作为行为对错标准,穆勒所宣称的功利主义原则是:构成功利主义行为对错的标准,不是行为者本人的幸福,而是所有相关人员的幸福,即个人利益与社会整体利益和谐一致。(5)也正是如此,西季威克将这种体现“最大幸福原则”的功利主义称为普遍快乐主义或功利主义,以区别于利己的快乐主义。(6)在个人利益如何与社会整体利益一致的问题

① 近似于斯玛特所谓的为功利主义或者威廉斯所谓的直接功利主义。斯玛特将功利主义分为三类:边沁的享乐型功利主义,穆勒的准理想型功利主义和摩尔的理想型功利主义。享乐型功利主义只注重快乐的量或快乐的同质性,理想型功利主义关注快乐的质的差别,如求知具有独立于快乐之外的内在价值。[澳]斯玛特、[英]威廉斯《功利主义:赞成与反对》,劳东燕、刘涛译,北京大学出版社,2018年,第22~23、61~65、200~217、239~244页。

② [美]提勃尔·西托夫斯基《无快乐的经济:人类获得满足的心理学》,高永平译,中国人民大学出版社,2008年,第12~17、129~132页。

③ [美]塔尔克特·帕森斯《社会行动的结构》,张明德、夏翼南、彭刚译,译林出版社,2003年,第66页。

④ [法]弗朗索瓦·佩鲁《新发展观》,张宁、丰子义译,华夏出版社,1987年,前言第8页,第91~100页。

⑤ [英]约翰·穆勒《功利主义》,徐大建译,上海人民出版社,2008年,第17~18页。

⑥ [英]亨利·西季威克《伦理学方法论》,廖申白译,商务印书馆,2020年,第122~123、157~160、480~484页。



上,西季威克对穆勒没有完成的论证给出了补充。这个思路是:从普遍观点来看,利己主义者的幸福不可能比其他人的幸福更重要,这样他就可以从自己的原则出发,被引导接受普遍幸福作为值得追求的目的,或者向利己主义者指出遵守或违反规则将导致的快乐或痛苦后果,让其把“最大幸福原则”当作获得自己幸福的手段。于是,社会与政治决策系统中的功利主义立场是:一个组织良好的社会中最重要行为规则是由法律制定推行,不那么重要的行为规则由道德维系,法律是社会秩序的构架,道德则给予其血肉,功利主义与规则是交织在一起的。但是,正如威廉斯所说的那样,存在一些强有力的理由,认为功利主义的盛行可能是一场灾难,理由是:第一,人类社会交往中所赞美的许多品质明显不是功利主义的,即除了较为基本、较低位序的需求之外,还存在智识、文化或创造品质的追求与利益;第二,为避免冲突、增进合作以稳定社会,需要非功利主义的制度安排以限制个体功利主义动机及其危害;第三,具有明显功利主义倾向的政府,可能会对公共需求不予理睬,社会与制度缺乏公开性。<sup>①</sup>为此,威廉斯得出结论说,功利主义提出的许多重要问题,应当在比功利主义更有意义的语境中深入探讨,功利主义消失的日子不会太远了。当然,他所谓的消失,旨在强调不应该将功利主义应用于道德规范相关的社会价值领域。由此,我们再次回到帕森斯的主张上来:经济理论的着眼点,集中于手段、目的关系中的一个主要的小部分,即稀缺资源当中对稀缺手段进行分配的问题。由此,经济效用的地位得到确立,尽管效率和利益追求的稳定性,需要其他非功利的手段、目的给予支持。

### 3. 人格完整性、人的发展与社会价值回归

佩鲁的“以人为中心”的新发展观,试图把社会价值从退化的功利主义环境中拉回来。在他看来,资本主义工业化和知识技术水平的提高,并未伴之以伦理教育发展。在致富已经成为目的本身的情况下,穆勒的道德原理丧失了实践意义。而美国生活方式的传播,在助推经济主义的同时,颠倒了人们的观念,利益至上促使社会价值贬值,加速了传统功利主义蜕变为粗俗的享乐主义。这种蜕变改变了形塑人格和社会结构的动力基础,典型表现为:在资本主义生产体系控制消费体系以维持再生产循环的现实条件下,广告、时尚充当了消费偏好创造的主要工具,这种技术路径本身蕴含了生产和消费不稳定。也就是说,技术或经济发展自身,不能创造稳定的社会秩序与完整人格。反映到人的发展问题上,就是理斯曼等所谓他人引导型社会中个体自主性受到抑制,个体对安全感的需求以及顺从于同侪群体,成为社会不稳定的表现。<sup>②</sup>可以这样说,随着需求层次的上升,个体与社会的联系将越来越紧密。按照马斯洛心理需求动力学观点,需求的满足是按照顺序进行组织的:生理需要尚未得到满足时,将作为“优势需要”主宰个体行为,迫使所有能力为满足这一需要服务;低层次需要得到满足后,高级层次的“优势需要”出现并组织个体行为,如此螺旋上升。<sup>③</sup>具体地,社会个体的人格沿着生理需要满足、安全需要满足、归属和爱的需要满足、自尊需要以及自我实现需要满足等心理历程成长发展。这些需要不能相互替代,因此社会的发展状况会直接影响到人格的完善。马斯洛的心理结构理论反对简单的还原论、原子论,给予“文化”这个一度被本能主义和行为主义假设所忽视的因素应有的理论地位,强调人的生理性和文化性是人格中不可约化的基本方面——从人和环境的相互作用来看,虽然人首先作为生物个体而存在,但是人的生理因素却不可能产生文化因素,而已经形成的社会制度因素也不可能还原为纯粹的

① [澳]斯玛特、[英]威廉斯《功利主义:赞成与反对》,劳东燕、刘涛译,北京大学出版社,2018年,第22~23、61~65、200~217、239~244页。

② 理斯曼对人格的分类是传统引导型(来自礼仪、宗教和习惯),内部引导型(来自家庭内部影响,文艺复兴至二战前),他人(或外部)引导型(二战后)。<sup>③</sup> [美]理斯曼、[美]格拉泽、[美]戴尼《孤独的人群——美国人性格变动之研究》,刘翔平译,辽宁人民出版社,1988年,第1~34页。

③ [美]亚伯拉罕·马斯洛《动机与人格》,许金声等译,中国人民大学出版社,2016年,第18~41、59~70页。



生理因素。马斯洛的心理结构理论可以视为对功利主义心理学基础的超越,这种认识的深化表现如下:第一,社会化方面,至少从个体安全需求这个层次开始,马斯洛理论给出了个体嵌入于社会的机制分析;第二,制度化方面,教育、文明、理性等应当被看成担负起保护、促进和鼓励人的发展的功能;第三,一体化或整合方面,优势需求变化的利益基础是消费恩格尔定律和生产结构升级模式,涉及“国家—市场—家庭”福利组合的建立及其完善,也就是说,社会稳定需要一个公共对话机制以达成利益和社会价值的统一。

### 三、社会秩序:公共领域与制度韧性

公共领域之于社会稳定的重要性,<sup>①</sup>是从福利/效率动态平衡的意义上来说的。换句话说,即使像帕森斯那样将逐利动机限制在经济领域,但是功利主义的地位也需要从其与社会价值的协调中才能获得正当性。协调过程本身即建立“国家—市场—家庭”三方商谈框架,以便在明晰政府、企业和个人权责的基础上,就利益分享、文化价值分享上达成一致意见。

#### 1. 公平与效率

效率与公平的位序排列上,按照斯玛特的意见,功利主义将幸福最大化置于公平分配之前,或者我们通常所谓效率优先于公平。<sup>②</sup>罗尔斯对此提出了相反的建议,并尝试以一种自由主义契约论(或者斯玛特称之为“限制性的义务论”)取代功利主义,他给出了如下理由:在西季威克那里得到最系统阐述的古典功利主义,其主旨是——如果一个社会制度安排能够最大化个体和总体满足,那么这个社会就是被正确组织来的,因而也是正义的。<sup>③</sup>由此,功利主义的突出特征在于直接涉及个体如何在不同时间分配他的满足,但不关心满足的总量如何在社会个体之间进行分配。这就造成了一个理论问题,即原则上没有理由否认一些人分享了较大利益而另一些人的利益被剥夺。为此,罗尔斯给出了其公平优先的位序排列:(1)第一原则:自由优先性。即每个人对与所有人拥有的最广泛平等的基本自由体系相容的类似自由体系都应有一种平等权利;(2)第二原则:公平优先于效率(或差别)。社会和经济的不平等应当这样安排,使其适合于促进最少受惠者的最大利益,并且在机会公平的条件下把职务和地位向所有人开放。于是,罗尔斯认为公平正义在以下方面与功利主义有重要区别:公平正义属于义务论,一个正义的社会体系确定了一个范围,个体必须在这个框架内确定自己的目标,同时,社会也提供了一个权利、机会和满足手段的结构,人们可以在其中公平地追求目标。<sup>④</sup>基于这种认识,罗尔斯设想了实现一种满足公平正义原则的制度安排——纯粹程序的正义,其支撑点是责任/权利和立宪民主制度,包括以下步骤:第一阶段,基于上述公平正义两原则,设计一种正义程序,即确保产生正义结果的民主制度;第二阶段,从正义的、可行的程序安排中,挑选出那种最能导致正义的有效的立法程序安排,以便后续将被制定的规则(正义的结果)与正义两原则一致,而不是与功利主义原则一致;第三阶段,最佳法规的确立;第四阶

<sup>①</sup> 哈贝马斯对公共领域的定义是:像行动、行动者、团体或集体一样是一种基本的社会现象,但无法用表示社会秩序的那些概念来把握;公共领域不能被理解为建制,当然也不能理解为组织,公共领域最好被理解为一个关于内容、观点或意见的交往网络,在那里,交往之流被以一种特定方式加以过滤、综合,从而成为根据特定议题集束而成的公共意见或舆论;公共领域是一种交往结构、一种交往行动中产生的社会空间,根据商谈组织形式可分为有组织的公共领域和非正式的公共领域,根据交往范围可分为国际、全国、地区、社区、亚文化的公共领域,根据功能或议题可分为各类专业化的公共领域等等。[德]哈贝马斯《在事实与规范之间》,童世骏译,三联书店,2014年,第445、460页。

<sup>②</sup> [澳]斯玛特、[英]威廉斯《功利主义:赞成与反对》,劳东燕、刘涛译,北京大学出版社,2018年,第66页。

<sup>③</sup> [美]约翰·罗尔斯《正义论》,何怀宏等译,中国社会科学出版社,2019年,第21~32、193~199、298~303页。

<sup>④</sup> 功利主义只是简单把适合于个人最大化满足的原则推及至社会总体,或者社会福利是个体福利的简单加总,以此理解约束性的社会秩序。



段,法规的应用与遵循。这种程序正义在政治经济学中的应用,就是国家或政府保障分配正义方面的制度安排,包括代内转移支付与代际可持续。但是,关键问题是:如何形成符合公平正义的最佳规则?这涉及公共领域的建设问题。

## 2. 沟通与共识

对于罗尔斯所设想的为了达到某种预定正义结果的程序设计,哈贝马斯持相反态度,他认为,这种正义不是纯粹的程序正义,而是受到(自由、平等或权利等)先在价值判断限定的实质正义。为此,哈贝马斯主张,真正的正义应该首先是程序正义,把实质性判断留给参与者在辩论中寻找,合法民主程序优先于自由权利,这个排序正好与罗尔斯的公平正义第一原则相反。当然,罗尔斯的反驳也值得重视,他认为不可能离开实质性的价值判断谈论程序设计问题,否则程序正义将是空洞的。<sup>①</sup>暂时撇开这些为了突出各自理论特色而多少有点各执一词的倾向,此处,我们重点对哈贝马斯的理想商谈情景和公共领域进行考察,旨在说明这类程序主义方法在构建制度韧性中的重要性。<sup>②</sup>(1)商谈原则。应当确保一种没有强制的同意,即通过一种公平的调节程序使得谈判发生效力。只要关于妥协的谈判,是基于确保所有利益相关者以平等参与的程序进行的,只要谈判允许参与者都有平等机会彼此施加影响,那么所达成的协议就被认为是公平的。因此,这种程序把每个参与者利益平等的考虑,理解为不同参与者之间的程序公正的协议的问题,而不是简单的相互理解的问题。同时,只有一切商谈方案与道德上得到辩护的东西保持一致,才能保证商谈原则得到尊重。(2)公共领域。哈贝马斯的交往理论中,个体的生活世界分为两类,即私人日常交往领域和交往行动产生的社会空间。公共领域是这样的一种社会秩序:一个关于内容、观点——即意见——的交往网络,交往之流在其中以特定方式过滤和综合,形成公共意见或舆论。因此,就像整个生活世界一样,公共领域也是通过交往行动得到再生产。据此,哈贝马斯对市民社会给出了一种更加切合历史和现实的解读,并认为:构成其建制核心的,是一些非政府、非经济的联合和资源组织,它们是公共领域的交往结构,且扎根于生活世界的社会成分之中。组成市民社会的是那些社团、组织和运动,它们对私人生活领域的要求加以筛选,引入公共领域进行商谈,旨在解决公众关切的问题。(3)社会整合与社会秩序重构。哈贝马斯的公共领域理论提供了一种开放式的互动、整合和秩序机制,这种机制无疑有助于缓和唯功利原则所带来的异化和不稳定。<sup>③</sup>重要的一点是,开放的互动过程在把主体之间的异议呈现出来的同时,也为不确定性的互动过程最终达成确定的共识,或者有限理性条件下得到满意的结果提供了机会。因此,就福利国家的生产者、消费者和国家的协调行动而言,公共领域的完善直接涉及了效率/福利动态平衡路径的构建。

## 3. 与公共领域议题相关的制度韧性理论脉络

系统理论将制度韧性的内容定义为持续性、适应能力和可转变性。<sup>④</sup>这个界定与帕森斯和哈贝马斯理论中的系统功能要求——适应、目标实现、整合和维持——是一致的。随着福利国家模式对更加复杂的权利关系和商谈过程的纳入,具体到公共领域的构建,与制度韧性有关的理论范式大致分为以下四类:<sup>⑤</sup>(1)公共服务的政治经济学理论。这种理论中的“政治”指的是权力及其合法性的获得与维持,目标与任务实现,治理与监督系统建立等过程。“经济”指的是为组织的生产提供所需资源的分配过程。这

①③ 任岳鹏《哈贝马斯:协商对话的法律》,黑龙江大学出版社,2009年,第167~173页。

② [德]哈贝马斯《在事实与规范之间》,童世骏译,三联书店,2014年,第203~206、444~476页。

④ 高培勇等《经济高质量发展理论大纲》,人民出版社,2020年,第250~251页。

⑤ R. M. Kramer, "Alternative Paradigms for the Mixed Economy," in A. Evers, J. Laville, eds., *The Third Sector in Europe*, Edward Elgar, 2004, pp. 219~233.



些过程涉及了一个相当广泛的交往网络,即各种组织、利益群体、利益相关者的相互依赖。理论的关注重心是,随着教育、健康、社会保障等公共服务要求的提高,协调、规划、协商在政策制定中的作用凸显。为了保持自主性,各个利益群体运用竞争或合作策略,获得支配资源的力量。制度规则不仅体现为不同利益群体协商的结果,而且体现为差异化的权力控制力量,权力和经济关系的变化决定了政策选择。

(2) 市场经济的生态位理论。这种理论将公共部门、私人部门和第三部门(非营利组织),作为市场经济相互联系的三个生态位。两个基本前提:第一,系统内部存在抵制变化的惯性力量;第二,外部环境的不确定,使得系统存在变化的可能。在这些前提下,基本假设是大系统中的种群具有相似的生物学行为。这种理论集中于甄别组织在长时段中产生、发展、老化的生命周期规律,推动变化的四种动力是竞争能力、合法性、老化状况和外部环境约束。此外,历史的和社会的力量,用于解释特定国家内公共部门、私人部门、第三部门的具体形式。

(3) 新制度主义理论。新制度主义运用于公共领域分析的基本假设是:制度结构、生态位结构比产权形式更加重要,公共部门、私人部门与第三部门形成相互嵌入的制度互补关系,不同利益群体存在于纵横交错的社会组织网络之中。新制度主义理论由多种不同的研究视角构成,各种观点对待正式结构与非正式结构、变化与稳定、理性与规范的态度各有侧重。主要观点是:第一,国家和意识形态下的一些制度尽管不是最优,但是仍然得到维持;第二,尽管产权形式不同,大多数组织在面对相似问题的时候,有着相似的反应;第三,结构和绩效由纵横交错的组织网络塑造,这些网络的作用是寻求资金、确立目标、实施规制;第四,产业间不同的规制程序,反映了政治、经济、组织安排的不同;第五,现代社会中,提供制度化规则的源头是国家、职业、公共舆论、产业内组织网络。

(4) 福利组合理论。福利国家模式分析在20世纪80年代中期以来被逐步引入,且至今在各类社会科学中受到广泛重视。这种分析建立在构成福利国家制度基础的四类部门的相互联系之上,即国家、市场、家庭和自愿组织(或第三部门),它们构成多元福利组合框架,并基于各国政治文化差异而形成当代不同的福利国家模式。接下来的分析,据此就公共领域的内涵给出进一步说明。

#### 4. 福利组合框架中的公共领域

首先需要明确的是,20世纪80年代以来新一轮全球化所奉行的自由市场经济理念,导致了经济对国家和社会约束的脱嵌,逐利动机最终演变成金融化了的资本主义。因此,其与1834—1929年间有助于释放产业活力的那种自由市场经济有着本质区别:<sup>①</sup>这个时期的理论反思、政策实践大多着眼于重建社会秩序以缓冲市场经济失控的危害。其次,公共领域的创造,旨在探寻经济对社会和国家重新嵌入的方案。一个不可否认的事实是,至少从二战后资本主义黄金时代社会保障体系迅速完善开始,单纯“守夜人”的国家角色已经发生了重大改变,国家对各种事务的参与和干预增多,Evans称之为“嵌入自主的国家”,<sup>②</sup>米格代尔称之为社会中国家。<sup>③</sup>最后,理论上对国家作用的重视,不是无条件地反对功利主义,而是根据福利国家的发展条件变化,重新评价逐利动机的合理性,在规范化的基础上提升效率/福利协调的弹性,目的是让利益与社会公平回到协调、稳定状态上来。为此,我们把这种认识概括为三个机制:

(1) 制度互补。这是就宏观制度层面而言的,对象是各类制度成分或制度形式的组合,由之塑造出各种各样的福利国家模式。制度互补的作用表现在以下两个方面:一是有利于资本主义积累体制的稳定,或者说有利于良好社会秩序的建立;二是有利于报酬递增机制的创造,或者说有利于调动人们参与经济活

<sup>①</sup> 袁富华《集聚的现代性与均衡社会的准则》,《经济思想史学刊》2021年第4期。

<sup>②</sup> P. Evans, “The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change,” in S. Haggard, R. R. Kaufman, eds., *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton University Press, 1992, pp. 138 ~ 181.

<sup>③</sup> [美]乔尔·S. 米格代尔《社会中的国家》李杨、郭一聪译,江苏人民出版社2013年,第211~213页。



动。这个原则的内涵,在调节主义和福利国家理论中得到了较为系统的阐述。<sup>①</sup>以调节主义为例,其将总体积累体制分为五类制度形式,即劳资关系、市场竞争、金融制度、国家形式和国际关系,认为劳资关系的良好组织,对于资本主义生产和社会运转具有决定作用。五类制度形式的不同组合,形成了当今不同的现代化模式,典型如英美自由主义福利模式、欧洲大陆社团主义福利模式、北欧社会民主福利模式、日本企业主义福利模式等。(2)弹性。这是就微观行动主体层面而言的,对象是各类行动者或者各类经济主体,通过主体间的沟通、协商,在特定制度模式内建立交往网络、拓展公共领域,实现个体发展和利益分享。这个原则的内涵,在“国家(政府)一市场(企业)一家庭(个体)”福利组合理论中得到了比较系统的分析。包括两类文献:一类是Rose和Shiratori关于国家、市场和家庭三方福利组合的分析,即社会总福利不应简单理解为由哪一类或者主要由哪一类行动单位提供,而应理解为由国家、市场、家庭联合提供,具体提供方式由具体福利国家模式决定。<sup>②</sup>基于这个三方伙伴框架,Evers和Laville通过纳入“第三部门”(如合作社、互助组织、社团等)进行了拓展,其重要理论价值在于:超越了原有框架偏重于福利水平的局限,赋予其交往、商谈的制度含义。<sup>③</sup>国家法律、市场惯例和家庭习俗作为通常的规范,在发挥重要约束作用的同时,也具有变化缓慢的惰性,第三部门的引入不仅作为规范约束的补充,而且以其灵活性增加现有制度韧性。(3)满意。Simon的有限理性理论认为,现实中广泛存在的不确定性,使得行动的最优结果几乎不可能。<sup>④</sup>在价值多元化及其相互冲突的条件下,甚至明确定义“最优”都行不通。面对这种困难,要想对不同诉求和不同价值进行协调,比较简便可行的方式就是追求最低要求的满意结果(satisficing point of view):选择足够好的方案,而不是在唯一最优上钻牛角尖。这是一种大多数人能够给予支持的选择。也许正是由于有限理性,国家/市场/个体三方才有必要建设公共领域,以便在特定约束下寻求妥协和满意,即效率/福利的动态平衡。

#### 四、公共领域:体现在福利国家模式中的几种形式

现代公共领域的构建与福利国家体制密切相关,制度互补的不同方式生成不同福利国家模式,并随着发展环境的变化而不断调整。并且,发达国家现有制度模式,也是传统和现代经验相互融合的结果,这里对三类有特色的沟通机制给出分析,它们分别代表了三种福利国家体制的主要特征以及制度韧性的塑造方式。

##### 1. 欧洲大陆的社团主义:缓和利益冲突

社团主义(corporatism)作为渊源有自且影响甚广的一种发展模式,威亚尔达(Wiarda)将其视为与自由主义、马克思主义并列的意识形态。<sup>⑤</sup>从文化传统和意识形态发生发展的历史来看:<sup>⑥</sup>商业资本主义以前的社团理念主要源于古希腊一罗马秩序等级观念、基督神学互助友爱和公平正义原则,以及对现代

<sup>①</sup> 详细分析参见以下文献对资本主义三大转型理论的梳理和社会权利确立过程的分析:袁富华、李兆辰《嵌入、调节与治理:历史时间与现代化路径》,《经济与管理评论》2021年第2期;袁富华《分享与人的发展:规范化理论视角》,《中国特色社会主义研究》2021年第1期。

<sup>②</sup> R. Rose, R. Shiratori, *The Welfare State East and West*, Oxford University Press, 1986, pp. 13 ~ 36.

<sup>③</sup> A. Evers, J. Laville, "Defining the Third Sector in Europe," in A. Evers, J. Laville, eds., *The Third Sector in Europe*, Edward Elgar, 2004, pp. 11 ~ 38.

<sup>④</sup> H. A. Simon, *Reason in Human Affairs*, Stanford University Press, 1983, p. 85.

<sup>⑤</sup> H. J. Wiarda, "Corporatist Theory and Ideology: A Latin American Development Paradigm," *Journal of Church and State*, vol. 20, no. 1, 1978, pp. 29 ~ 56. 后文所引威亚尔达的陈述皆出于此,不再一一作注。

<sup>⑥</sup> 资本主义定义及其发展的历史阶段,参见[德]于尔根·科卡《资本主义简史》,徐庆译,文汇出版社,2017年。科卡大致以工业革命作为商业资本主义和产业资本主义的分水岭。



社团具有决定影响的中世纪同业公会(guild)。同业公会的一些要素,如经济活动的支持和规制、对雇主/工人相互权责的规定,初步具备合作对话的雏形,并与家庭、教会等其他共同体一道,创造出限制国家权力的机制。19世纪30年代,随着劳动力市场、金本位制、自由贸易三原则的确立,自由市场经济在推动产业资本主义财富积累的同时,也导致经济脱嵌于社会的风险累积,相应出现波兰尼所谓社会保护反向运动,<sup>①</sup>于是,社团组织的现代化过程随之发生,且经过百余年的发展,最终孕育出各类福利资本主义模式并缔造出20世纪50至70年代的黄金时代。用威亚尔达的话来说就是,作为缓和阶级冲突、解决社会问题的办法,新社团组织有必要在国家规制的情况下把新中产和无产者一并纳入进来,同时保留传统制度中的有用成分。这里提示以下几点:第一,19世纪下半叶,社团主义已经与社会团结原则结合在一起,对资本责任和利润分享重要性的认识逐渐清晰,旨在抑制社会原子化和无节制竞争造成的危害。威亚尔达文中提及,1884年弗莱堡会议,首次将社团主义定义为“各种利益共同体构成的社会组织系统,作为国家机体的组成部分,基于共同利益指导、协调劳资关系”。第二,19世纪最后20年发生的两大变化是福利国家出现、工会在社会合作关系中的地位确立。由此,劳动/资本对等谈判成为所谓组织化、合作式资本主义的重要特征。第三,二战后,尽管一些社团组织撤销,一些社团组织更名,但其政治文化传统一直存在,尤其是在自由主义实验遭遇失败时,往往点燃社团主义复活倾向。总之,社团主义的目的是寻求经济利益与道德规范的和解,其组织功能在于促进共担义务与协商合作,避免阶级冲突;劳资双方的权利建立在相互尊重基础上,且置于合法框架之下,最终形成基于共同利益的国家/企业/个人伙伴关系,福利国家的良好运转即建立在这种公共沟通领域之中。

## 2. 自由主义福利国家的第三部门:在市场和国家之间寻求平衡

按照Evers和Laville的理论,上文讨论的社团主义是“第三部门”在欧洲大陆的主要表现形式。<sup>②</sup>他们对第三部门作如下界定和说明,即除了市场经济中的私人部门(包括企业和家庭)和非市场经济中的公共部门之外的社团、自愿组织和非营利组织,并作为公共领域的一个重要组成部分存在。于是,国家(政府)一市场(企业)一家庭(个体)福利组合中,市场承担了供求激励的功能,国家承担了再分配功能,第三部门承担了基于互惠的社会团结功能。第三部门对经济社会的嵌入,在扩大社会联系网络的同时,也拓展了公共对话机制,提高了社会协调、保护与稳定。因此,第三部门的开放性、多元性、与国家/市场/家庭联系的广泛性,在很大程度上弥补了市场失灵和政府失灵。特别是英美等奉行自由主义传统的福利国家,第三部门的发展更是获得了国家的大力支持。这里征引Taylor关于英国第三部门的观点,对于自由主义福利国家中一类重要的公共领域建设方式,给出一些说明。<sup>③</sup>(1)英国“第三部门”定义及其慈善传统。英国的第三部门发展是与其洛克自由主义传统并行的,旨在通过慈善事业缓冲商业资本主义和自由市场经济的冲击,最大限度地减少社会不稳定性,即波兰尼所谓社会保护之于自由主义危害的反向运动。<sup>④</sup>第三部门的传统含义是自愿行动、自愿组织或慈善,17世纪对慈善功能的法律规定是救济、教育、宗教发展,慈善组织的原则是“非分配约束”或非营利性、资本家的父爱主义。19世纪之后,随着互助合作在工人阶级内部兴起,第三部门内涵不断扩大,今天已经形成包括慈善、工会、住房互助、专

① [英]卡尔·波兰尼《巨变:当代政治与经济的起源》,黄树民译,社会科学文献出版社,2017年,第203~222页。

② A. Evers, J. Laville, “Defining the Third Sector in Europe,” in A. Evers, J. Laville, eds., *The Third Sector in Europe*, Edward Elgar, 2004, pp. 11~38.

③ M. Taylor, “The Welfare Mix in the United Kingdom,” in A. Evers, J. Laville, eds., *The Third Sector in Europe*, Edward Elgar, 2004, pp. 122~141.

④ 波兰尼认为,资本主义自由放任政策应提早到18世纪中期,至1820年具备了三个古典教义:劳动力市场、金本位、自由贸易。[英]卡尔·波兰尼《巨变:当代政治与经济的起源》,黄树民译,社会科学文献出版社,2017年。



业协会、社会企业等诸多内容的一类重要公共领域。(2)从二战以来的历史来看,英国第三部门的兴衰大致经历了三个阶段:第一阶段,战后资本主义黄金时期,国家责任回归到“国家—市场—家庭”福利组合的中心,这个时期中,尽管合作与互助组织体量很大,但是作为政治、经济替代者的身份已经丧失,慈善、互助组织降格为社会各方的次要伙伴关系。同时,社会保障体制的完善,也使得谈判的作用变得重要起来。但是,过度干预也引起政府失灵问题,第三部门回归的呼声越来越高。第二阶段,20世纪80至90年代的去管制化时期,旨在削减政府公共开支,把部分政府责任交给市场和家庭,如住房和社会服务的市场化改革。同时,市场化和商业化快速向慈善组织、互助组织渗透。如,一些较大的慈善机构迫于资金压力,不得不到市场融资以获得收益,一些传统互助机构也越来越变成福利市场。第三阶段,面对第三部门过度市场化,20世纪90年代末期以来,英国试图在国家/市场之间寻求“第三条道路”,以权利和责任的名义重塑国家/市场/家庭伙伴关系,抑制市场逐利动机造成的冲击,但是,其效果不尽人意。

### 3. 日本的公司主义:在合作中追求利益

欧洲大陆的社团主义传统虽然是在互惠互助的共同体理念之下发展起来的,但是社团组织在资本主义时期的应用,仍然是为了缓和劳资冲突,工人与企业之间是一种比较纯粹的雇佣关系,且作为市场买卖的劳动力,工人与雇主之间是一种权力关系——或者按照契约要求的监督和被监督的关系。与之不同,日本企业的核心特征是企业人之间的合作与经营,劳动者不是按照契约的标准化规定,在监督下被动执行任务,而是作为企业利益相关者和风险分担者积极参与企业经营。这种特征主要存在于大企业内部的特殊劳动组织形式,即终身雇佣制、年功序列制和企业工会。实际上,这是一种具有日本特色的社团主义和共同体。按照松本厚治的分析,<sup>①</sup>日本的企业主义表现在两个方面:(1)作为经营体制的企业主义。第一,企业人分担企业风险。终身雇佣制和年功序列制在保证企业内部企业人收入平等的同时,将企业经营状况与个人收入和地位连接在一起,迫使企业人共担企业风险。企业人要面对企业破产而直接造成的工龄损失、收入损失以及各种福利损失。因此,企业人的忠诚与合作源于他与企业的利害关系,而不是源于精神方面的因素。第二,企业人对企业的支配。劳动者主动参与企业经营,同时共担企业经营风险。与自由经济国家中的企业不同,日本企业经营者的特点是,他们从全体员工中选拔而来,并代表了员工利益。经营上的主导权,广泛分散于企业人的团体组织,既有员工对经营的自下而上直接建议,也有最高层的战略决策。第三,企业人的工会。与欧美按照产业或工种建立工会的做法不同,日本以企业为单位组成工会,其全国性劳工联盟和产业工会只不过是企业工会的联合组织。因此,日本的劳动者认为劳使关系(即劳动者和使用者之间的关系)是一种合作关系,不同于欧盟等发达国家冲突的劳资关系。(2)作为社会体制的企业主义。日本的企业主义社会属于一种介于个人自主的自由主义社会与国家自主的社会主义社会之间的形态,类似于前文所述欧洲大陆传统社团主义社会模式。日本社会体制中,企业是位于个人/国家之间的中间集团,发挥着很好的社会整合作用。因此,这种社会具有两重性:第一,国家与企业。企业所需大部分资金都直接或间接由政府提供,但是政府很少管制经济。作为企业人共同体,市场上自由竞争的企业内部承担了大量福利职能,转而减轻了政府财政负担,因此,日本属于小政府。第二,企业与个人。一旦成为企业人,内部转移是自由的,由于工龄职能在所属企业内部累积,脱离企业的损失较大。

## 五、结论与延伸讨论:中国制度韧性建设问题

发达国家在20世纪80年代以来全球化浪潮中去管制化的初衷,是为了缓解黄金时期福利国家体

<sup>①</sup> [日]松本厚治《企业主义》程玲珠等译,企业管理出版社,1997年,第12~46、201~210页。



制造成的通货膨胀和过度干预问题。但是,随着自由化的发展,发达资本主义国家和新兴工业化国家出现了较为显著的脱实向虚问题,最后演变为金融化主导之下的不可持续问题,并以美国次贷危机收场。这个过程中,对利己的功利主义的反思,频繁出现在理论研究和福利国家改革方案中,增强制度韧性以获得效率/福利动态平衡成为焦点,典型如20世纪90年代以来对积极福利国家政策的诸多探索。

正是意识到资本无序发展造成的冲击和危害,同时也由于中国发展战略发生了从高速增长向高质量发展的根本转变,党的十九大以来,中国向社会均衡的努力正在增加:认识到了城市化时期的社会主要矛盾,已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾;人的全面发展是内需主导和国内国际双循环的根本动力;效率/福利的协同改善,是中产阶级扩大和共同富裕的保障。但是,实践层面的关键问题在于,社会价值的引入以及社会价值/市场机制的整合,将涉及治理方式的变革,特别是公共对话领域的伙伴关系建设,这些实践本质上是如何提升制度韧性的问题。就中国治理状况来看,面临一个主要困难:从国家比较来看,发达国家在战后黄金时期,分别结合各自文化传统,快速完成了福利国家体制建设,即前文谈及的自由主义、社团主义、企业主义等模式,由此达成了 Bresser - Pereira 所谓“社会—发展型”的均衡机制,<sup>①</sup>20世纪80年代以来的结构改革,大多基于原有制度的修修补补。受到二元经济的制约,中国高速增长时期的焦点是效率和生产供给,社会发展一直是短板。国家/市场/家庭三方关系中,家庭或个人发展的社会政策支持力度欠缺,经济体制改革大多沿用英美市场经济策略,但是,公共领域的建设环节较为薄弱。

从发达国家的经验来看,公共领域在国家/市场/家庭三方关系中的作用都是必不可少的,不仅关系到利益的分享与平衡,而且关系到信息畅通和社会稳定。因此,中国治理结构亟需一种社会空间构架。2021年,中国首次将“全过程民主”以法律形式确立下来,这可视为基于传统意识形态建设公共对话领域的突破,主要构架是:<sup>②</sup>第一,人民代表大会制度,保障人民当家作主和依法治国的有机统一。第二,中国共产党领导的多党合作和政治协商制度。通过程序合理、环节完整的协商民主体系的构建,让利益诉求得到充分表达。第三,基层群众自治制度,保障人民群众在农村、城市社区和企业的责任与权利。总体来说,全过程民主具有前文所述公共领域的所有特征,即制度互补原则、弹性原则和满意原则。这是一个具有坚实理论基础的开放的沟通体系,作为社会空间的主要支撑制度有其合理性,且有利于公共领域其他机制的创造。

作者单位:中国社会科学院经济研究所

责任编辑:牛泽东

<sup>①</sup> L. C. Bresser - Pereira, “The Two Forms of Capitalism: Developmentalism and Economic Liberalism,” *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 37, no. 4, 2017, pp. 680 ~ 703.

<sup>②</sup> 辛向阳《人民民主是一种全过程的民主》,《光明日报》2020年5月29日,第13版。

