

中国农民工社会融合政策的公共性问题研究

汪 超*

农民工社会融合政策之所以获得公共性源自其对农民工的幸福实现使命的承载，但其未发挥出应有的公共性优势，呈现出一副公共性“形”与“实”的分裂状况。如何阐明农民工社会融合政策公共性问题的成因？又该通过何种路径化解公共性问题，实现公共性的形实融合共生？是本研究准备回答的问题。

查尔斯·福克斯（Charles J. Fox）和休·米勒（Hugh T. Miller）运用后现代解构主义方法全面质疑与解构了传统官僚制及其代替模式，在此基础上建构了一个没有价值预设与判断标准的公共能量场，建立起关注公共性的后现代公共行政话语理论。本研究审慎选用该理论作为理论分析工具，并依循“理论发端→理论积累→理论定型”逻辑脉络勾勒出了该理论的全景图，即一个围绕公共性问题的理论解释框架：以“传统及其替代”为分析对象，以“公共性缺失”为研究问题，以“独白式对话”为研究切入点，以“公共能量场”为研究问题的解读与解决的工具。

本研究借用彼得·霍尔（Peter Hall）的“政策范式”概念，发现农民工社会融合政策渐趋包容性、公平性与人本性，具备超越特定阶层或集团利益的可能，具有公共性特征。但优先发展城市的国家战略构成农民工社会融合政策的“基调理论”和“大的政策原则”，发展主义思维与经济逻辑导向使融合政策在目的意义上把效率视为其终极目标，使融合政策被合法地物化为经济发展的附庸品、公平问题的调适器，在表面上服务于农民工的利益、形式上代表社会公平正义，其结果是具有形式公共性而缺失了实质公共性，实质是“管理性”优

* 汪超，中国矿业大学公共管理学院，副教授；2017年毕业于华中师范大学公共管理学院，获管理学博士学位。

基金项目：国家社科基金项目“‘一带一路’比较分析视角下村庄传统制度对中印农村妇女参与村级治理的隐性建构研究”（18BZZ038）。

先于“公共性”，农民工的现实处境就驳斥了这种被物化的政策。

本研究在提供农民工社会融合政策公共性问题的显著论据的同时，也引申出公共性问题的“牛鼻子”指向“独白式对话”，这就合理解释了发展主义思维何以能植入政策之中。政策的创立实质是处于对话中心的决策主体强有力思想影响的结果，决策主体独白话语中的非正当性规范抑制了真实对话的可能性，处于非中心的农民工的利益难以被话语情境所容纳与进入政策议程。话语的正当性困境使现存的政策网络形式不具备作为真实话语论坛的潜在性，在于政策话语中更多的是经济发展话语，农民工的利益诉求被边缘化。尽管多数人的对话摆脱了官僚独白话语，但这种无政府状况与无序结构的话语不利于形成集体意愿与政策行为，甚至演变为另一种精英主义。

福克斯和米勒在解读独白式对话的成因时，也已勾勒出通过公共能量场来复归农民工社会融合政策公共性的路径，即是要在本土化的语境中推进农民工社会融合政策创立从“管理”向“合作”转型。因此需帮助农民工摆脱隐身化和失语化的低度政策参与状态，实现利益相关主体能进行平等又抗争性关系的对话交流，通过重复性的对话交流实践促使政府从自我“本位主义”迈向“他在性”，不断调适着政府的管理主义思维并向实质公共性靠拢，化解“管理性”与“公共性”之间的冲突，实现“形式公共性”与“实质公共性”的价值融合，从而让作为社会最少受惠者的农民工的尊严与利益得到有效维护。

本研究对深化我国农民工社会融合政策研究、拓展公共性与后现代公共行政话语理论以及理解我国政治、政策过程具有重要价值。主要贡献是突破了后现代公共行政话语理论的抽象性与模糊性难点，精准研判了公共性问题发生的触发点，又进一步探微其发生机制，回应农民工的个性化公共利益诉求，为阐明与解决公共性问题提供理论与智力支持。通过解构政策话语发现，农民工社会融合政策遵循国家现代化建设需要的演进逻辑，其本质是用效率主义的政策话语来建构农民工诉求的“现实”，使其“管理性”优先于“公共性”。这是由于缺乏话语正当性的规约，秉持发展主义思维的政策制定者得以用经济话语来建构农民工的生活世界，但农民工的现实处境驳斥了这种物化的政策。

参考文献

汪超(2017). 中国农民工社会融合政策的公共性问题研究. 武汉: 华中师范大学博士学位论文。