

绩效比较:政治制度合法性的重要来源

徐 贵,李路曲

(上海师范大学 哲学与法政学院,上海 200234)

摘要:政制绩效的比较结果与其合法性密切相关,在比较中优势更多就意味着合法性更强。这种比较是客观存在的,不以人的意志为转移,由于对程序正义的观察逐渐模糊,人们更多地会从结果正义的角度进行评价。政制绩效比较往往会从横向和纵向两个方面展开,其评判要素则包括了性质上的对日常事务和突发公共事件的处理,以及层级上的对高层和基层的绩效水平的考察。另外,为更贴近现实,舆论宣传导向和公共教育的影响必须纳入考量。

关键词:政制绩效;绩效比较;政治制度;制度合法性;制度竞争

[中图分类号]D0 [文献标识码]A [文章编号]1672-934X(2021)04-0085-12

DOI:10.16573/j.cnki.1672-934x.2021.04.012

Performance Comparison: An Important Source of Political System Legitimacy

XU Gui, LI Lu-qu

(School of Philosophy and Legal Politics, Shanghai Normal University, Shanghai 200234, China)

Abstract: The comparative results of the political system performance are closely related to its legitimacy, within which more advantages possesses stronger legitimacy. This kind of comparison exists objectively independent on the will of human beings. As the observation of the justice of procedures is gradually blurred, people tend to evaluate the political system performance based on the consequences of justice. The comparison of the political system performance is usually carried out from the horizontal and vertical aspects. The evaluation elements include the handling of daily affairs and public emergencies in nature, as well as the inspection of the performance level of the senior management and the primary level in the hierarchy. In addition, the impact of public advocacy and public education must be taken into account, bringing the evaluation closer to the reality.

Key words: political system performance; performance comparison; political system; system legitimacy; system competition

一、引言

“民主是个好东西吗?”

不同的人从不同的立场出发,对这个问题

会有不同的回答。大致而言,他们答案的分野源自对“民主”二字的不同理解。一方面,如果将其狭隘地定义为西方民主制度及其政治实践,那么,从其诞生的历史时期进行衡量,答案

收稿日期:2021-05-15

基金项目:国家社会科学基金项目(19BZZ008)

作者简介:徐 贵(1992—),男,江苏盐城人,硕士研究生,研究方向为比较政治;

李路曲(1959—),男,山东乐陵人,教授,博士生导师,主要从事比较政治学和东亚政治研究。

是积极肯定的;而如果就其在近些年的政治实践的过程和时效进行评判,答案就不是那么乐观。另一方面,如果将“民主”的概念作扩大化解读,将其视为一种在人类学维度一般化的、民众追求更美好的物质和精神生活、实现自我解放的实践方式和价值目标,那么,民主对于全体人类来说,无疑是个好东西。

可见,对于“民主”的评价,涉及到它的话语场域。当它的前面加了“西方”这一定语之后,这个问题在当下的西方社会中更多地被给予肯定,但是在目前的东方社会中,会获得更多的保留态度。而如果将同样的问题分别放到 19 世纪西欧的产业工人和 20 世纪早期中国的革命党人面前,东西方的态度又可能是与当下的情况相反的。甚至,同样是西方的产业工人,在 19 世纪和 21 世纪,他们对于“西方民主”的评价也可能截然相反。

于是,我们可以看到,民众对“民主”的评价是会不断变化的,即具有社会历史性。而这一现象也同样延伸到了民众对政治制度的评价中,也就是说,民众在不同的社会条件下,对自身所处的政治制度会存在不同观感。而这些不同观感的产生,又往往与重大的历史事件或社会危机显著关联:如果政治制度能够很好地应对并加以解决,那么它就能够获得民众更多的认同和支持;相反,如果在历史事件和社会危机的处理上表现得很差,那么该政治制度就很可能要面对自身的生存危机。这一点在 20 世纪 30 年代的经济大萧条中可以找到例证,苏联与欧美的政治制度在应对经济危机时的不同表现,使得后者面临更多的制度改革以及来自前者的制度竞争的压力。

当下,在应对 COVID-19 疫情的过程中,“中国和西方民主政治体系展现出迥异的治理效果,引起人们对中国和西方民主政治及其治理效能的反思”^[1],以试图寻找两者在实然与应然状态上出现巨大落差甚至颠倒的原因。遥想

曾经,苏联解体与东欧剧变时,对于西方民主政制的乐观情绪还曾充斥着整个西方社会。其间的评价或态度的转变,让我们不得不开始对其所处的历史环境进行比较。

对比之下,不难发现:一方面,正如上述所言,不同观感的产生,往往是与重大的历史事件或社会危机相关联的;另一方面,对于西方民主政制的肯定或质疑,往往伴随着与另一种民主政制的绩效比较。进而我们不得不提出这样一个问题:在重大的历史事件或社会危机发生时,如果没有可供参照比较的对象,人们还会对西方民主政制产生肯定或质疑的评价或态度吗?换句话说,政制绩效的优劣比较是否给政治制度提供了重要的支撑力量?而这正是本文所要回答和分析的问题。

二、中国崛起:一场被动的制度竞争

近年来,尽管中国一再强调,中国的崛起是和平崛起,不会向外输出自身的政治模式和观念。但是,西方发达国家仍旧一副如临大敌的架势,以中国为假想敌,抱团“捍卫西方的民主价值”。之所以会出现这样的现象,很大一部分原因在于,在西方很多政客的眼中,“中国的政治经济制度和文化与西方差异甚巨,因而,中国成为世界霸权将对西方的政治经济制度和文化的造成巨大灾难。所以,……西方社会应该联合起来,尽早对中国的发展实行全方位遏制。”^[2]可见,制度竞争不以我们的主观意志为转移。

美苏冷战时期,两国在各个领域展开国际竞争,以展现自身强大的国力和组织动员能力,而这实质上也是为了证明自身的政治制度比对方更优越。随着苏联解体、社会主义阵营的瓦解,所剩无几的社会主义国家在强大的资本主义国家阵营面前似乎力量薄弱,西方政制便宣布自身成为了这一场制度竞争中的优胜者,乃至自命“历史的终结”。在其后近二十年的时间里,西方政制依靠发达的经济和有效的社会治

理背书,在国际上没有任何一个国家能与之展开全面有效的比较或竞争。

由此,自以为没有他者比较压力的西方政制缺乏不断变革和发展的动力,开始走向制度固化。一方面,制度固化会培养一大批的既得利益者,他们竭尽全力维护现有制度,如此恶性循环,任何对现有制度的改革——如美国一再难产的医改法案——都会变得无比艰难。另一方面,由于既有制度之下的社会具有不言自明的发达性,反过来赋予了制度以优越性,使得这一制度下的国人不会寄希望于从治理绩效不如自己的其他政治制度中汲取经验,导致任何的社会问题都只会既有的制度框架中寻找解决方案,循环往复,而不会寻求在制度改良中推动问题的解决。

2008年次贷危机爆发之后,西方政制下的社会暴露出了一系列的问题,社会经济陷入长时间的萧条中。与此同时,中国依靠强有力的宏观调控快速摆脱了经济失速的阴影,“从2009年起,中国首次成为世界经济增长第一大贡献国,且一直保持领航地位”^[3],既实现了国内社会经济的平稳运行,也对全球走出经济衰退作出了极大的贡献。“在中国政治经济显著成效与西式民主现实困境的鲜明对比之下,国际社会围绕着争论究竟是‘中国经验’还是‘西方模式’更具借鉴意义展开了激烈争论”^[4],这使得中国人的制度自信进一步增强的同时,也对西方人的制度优越感构成了冲击。尽管这种冲击并非出自我们的主观意愿,但是来自不同政治制度在面对同一危机时所表现出来的制度绩效落差,是一种客观存在。简单来说,在面对同一危机时,多种政治制度中应对或解决得最好的一种政治制度,都会对其他的政治制度构成压力,进而解构后者的合法性。但彼时,由于中国的综合国力相较于西方国家而言还没有取得优势,这种压力并没有演变成对西方政制合法性的较大威胁。

当时间来到2020年,一场COVID-19疫情再次将这种制度绩效的落差摆在了人们的面前,而这一次的落差相较于2008年次贷危机更为巨大。西方政制下的很多国家,无论是感染与死亡人数,还是对于疫情的防控效率,其表现都远远差于非西方政制下的中国。这种对比落差所造成的结果与民众的日常生活相连接,因此其感受也比以往简单的国际经济数据的对比来得更加直接和强烈。于是,对于西方政制下的国家而言,客观的制度绩效比较,而非主观的政治宣传,给其带来了巨大的变革压力,而这种变革是为现有制度中的既得利益者所不允许的,却也是中小国家所不能够只身抵御的。从这个角度看,我们就不难理解,为什么西方政制下的国家会抱团“捍卫西方民主价值”了。

对于不断崛起的、非西方政制下的中国而言,在任何国际危机中如果处理得比西方政制下的主要国家更好,那么就构成了对西方政制的压力。换句话说,对于不同的政治制度而言,只要存在就会有比较,有比较就会有优劣,有优劣就会有压力,有压力就会有竞争。因此,无论中国愿意与否,这一场制度竞争都是无法避免且客观存在的。

三、程序正义的相对陨落

在以往的政治学研究中,普遍认为西方政制更追求程序正义,以程序上的正义推动结果更接近正义。其中的原因在于,结果正义是一个价值判断的过程,其标准会随着时间、环境等因素的变化而不断调整,而程序相对来说更具有价值中立性、可操作性和透明性。因此,选择程序正义可以很好地规避“暗箱操作”和价值的滥用。

但是,西方政制下的政治运行往往在现实中会出现经“程序正义”而得出的结果却具有明显的非正义性的情况。在西方政制具有“无可辩驳的优越性”且没有实力相当的制度竞争者

的年代,人们不得不接受这种非正义的结果,向程序正义妥协。其原因在于,一方面他们的视野中没有更多的制度选择,西方政制已经是最不坏的那一个了;另一方面是他们相信程序正义的确真实存在、被如实贯彻并发挥了作用,他们服膺的正是程序所施展的这份公义性特质。

从地理大发现开始到 21 世纪早期的漫长岁月里,西方国家靠着金融、贸易、技术乃至战争等方式进行资本的全球扩张和掠夺,以维持并不断扩展自己国内成本高昂的民主发展与进步。而“程序正义”的公义性特质,正是这种成本高昂的民主养育出来的“金丝雀”。在资本相对较为充足的年代,这种“公义性”具有一定的物质基础还能够得到保证;而一旦发生政治或经济危机,导致资本出现短缺,那么,社会中的各个群体将会围绕稀缺资源展开争夺,“程序正义”的“公义性”将是首先被破坏和牺牲的东西之一。资本的逐利性在争夺稀缺资源的过程中被暴露无遗,规则被破坏,人性被践踏,“程序正义”也便如无本之木,无源之水。

同时,当一个政治联合体的成员数量越来越多时,其政治运行对于个体成员来说,就越来越具有距离感。而如今的西方民主政制俨然已经成为了一种精英政治,政治家族或门阀政治层出不穷,其政治运行的程序也往往被设计得较为复杂繁琐,从而使得理解并有效参与程序需要一定的门槛。这一门槛将大多数民众排除在“程序正义”监督人的位置之外,让本该“正义”的程序被运行在一间只包含少数精英的“小黑屋”之中,沦为其所极力避免的“暗箱操作”。于是,西方民主政制当初倾向于“程序正义”的理由已然不复存在。

与此相对的是,尽管结果正义的判定具有一定的主观性,容易受到人为因素的影响。但是,相对于程序正义而言,其实质上能够供以被外界影响的接口并不多。与选择程序正义路径的政制只关心程序的正义性,而不必关心结果

是否具有正义性不同,倾向于结果正义路径的政制需要对结果的正义性负完全责任,如果不想危及自身的正当性或合法性,它就必须对“什么样的结果对于当前的社会来说是正义的”这一问题不断地进行动态性的自我调适。正如有学者指出的那样,“从根本上说,民主选举、民主投票只能保证‘把事情摆平’,从而让你无话可说,但不能保证‘把事情做好’。实行一种政治制度的目标,到底是要‘把事情摆平’,还是要‘把事情做好’‘把事情做成’呢。”^[5]

在当今信息化的社会中,所有民众都处于爆炸性信息的包围之中,他们也很难再对程序的正义性进行监督,程序正义在政制运行中曾经具有的相对于结果正义的优点已经很难凸显。无论是西方还是东方的普通民众,在碎片化和短平快的信息中,只能更多地从结果而非繁琐的程序去对政制的运行进行判定。因此,“制度竞争归根结底是适应和促进生产力发展的竞争”^[6],而后者显然是以结果为导向的。如果一种政制输出的结果与人们所期待的相差甚远,那么人们会偏向于认为,它的绩效是偏负面的,而并不会像专业人士一样,从具有一定专业门槛限制的繁琐程序中一步步逆向追溯其正义性,特别是当这种追溯还必须付出很高的时间或经济成本时。从这个层面上来说,尽管“以绩效高低反推制度好坏是相对新颖的研究进路”^[4],但对于普通民众来说却并非如此,两者之间是密切相关的,也是简单便捷而又不得不如此的无奈选择。

四、政制绩效的横向与纵向比较

政制绩效,是指政治制度“实施的效应、效果或功能”^[7]。一个政制获得怎样的绩效评价,很大程度上依赖于比较。这种比较往往并不是精细化的、科学主义的,而是印象的、经验主义的。当一个政制的绩效在比较中具有明显优势时,其中的民众往往会认为它更具有优越性,从

而对它产生认同感、信任感,最终成为支持该制度的合法性因素。一旦出现社会问题,民众也会倾向于在制度的框架内寻找解决方案,而不是改变现状、突破既有框架。相反,当这种比较对某种政制明显不利时,民众往往会将生活中出现的各种问题与制度因素相联结,从而形成促使进行制度改革或调整的压力。

对于一国民众而言,这种以当下的政治制度为对象而展开的政制绩效比较“有纵向、横向之分”,“有拿自己历史作参照系的纵向比较,也有拿其他政治体系作参照系的横向比较”^[8]。需要注意的是,在纵向的维度中实际上还存在一种与他者的比较,即当下的自我与历史中的他者之间的比较。但是进行这种比较需要一定的知识和方法,对于普通民众来说门槛较高且缺少直接性,在现实中并不具有基于自主意愿开展的可行性,因此缺乏一定的广泛性和一般性意义,故而本文不做讨论。

(一)与他者绩效的横向比较

所谓与他者绩效的横向比较,是指不同的政治制度之间在同一时间点或历史阶段进行的绩效比较。因此,这种横向比较必然包括两种类型:一种是处在同一历史阶段而在时间上并不具有同一性;另一种是处在同一时间点,但处在各自发展阶段的不同节点。相对而言,后者——特别是处在当下时间点的比较更为直观,获得的社会效益更加明显。其中很大一部分原因在于,人们都直接地生活在当下的历史环境中。

在与他者绩效的横向比较中获得胜利,是政治制度获得合法性和外部性力量的来源。正是因为计划经济模式较好地规避了在资本主义社会中周期性出现的经济危机,才使得苏联在与美国开展制度竞争时,在很长的一段时间里于合法性方面更具有优势。同样,正是由于苏联僵化的政制无法提供更好的生活条件,才导致了苏联政制的合法性逐渐丧失,最终在与美

国的制度竞争中落败。但是,这并不意味着,那些在与他者绩效的横向比较中落败的政治制度就必然会完全失去合法性,继而走向崩溃。它们仍旧可以通过与自我绩效的纵向比较来获取部分的合法性,并借此为自身的继续存在背书。

(二)与自我绩效的纵向比较

由于历史性的自我比较只发生在一种政治制度的内部,因此,在与自我绩效的纵向比较中获得积极肯定的评价,是政治制度获得合法性的内生性力量来源。

所谓与自我绩效的纵向比较,就是指同一政治制度在不同时间点或历史阶段进行的绩效比较。这种比较一般会选取同一政治制度在至少两个时间“横截面”上的绩效进行对比,其中一个往往是当下,以用来说明当前的政制绩效相对于其历史状态而言是否具有进步性。它的目的不仅仅在于对当下的制度绩效进行评判,还在于借此对这种趋势下的该制度的未来绩效进行展望,以赋予其一种乐观或悲观的制度预期,进而影响其存在的合法性。这两种目的之间关系紧密,具体来说,就是当一段时期内的政制绩效没有多少进步,甚至还发生倒退时,该政治制度的绩效评判往往偏向负面;在这样的情况下,如果它不作出一定的制度性改革或调整,以让其中的民众直观地感受到积极变化,从而对该政治制度的未来绩效产生乐观预期,而是任由既有问题继续存在、扩展和发酵,那么,民众对该政制绩效的未来展望则会走向负面,也会越来越质疑其存在的合法性。

五、政制绩效比较的评判要素

既然政治制度的绩效比较在很大程度上影响了其存在的合法性,那么就很有必要对影响这种比较评判的要素进行分析。由于这种评价更多的是印象的、经验主义的,因此并不适合科学主义的讨论方法。故而,本文将以某种非特定的政治制度下的民众为视角,从两种维度对

这一问题展开阐述。一种是根据政制所处理的不同社会事务,将评判纳入两种类型之中,即对日常事务的程序处理和对突发公共事件的处理;另一种是根据政制所面对的事务的不同治理层面及其政治与行政的不同属性,将评判的层级具体分为两种,即对高层的政制绩效水平的考察和对基层的行政绩效水平的考察。

(一)两种事务:对日常事务和突发公共事件的处理

在与政治制度相联系的过程中,影响到一般民众对该政治制度观感的事务大致可以归类为两种,即日常事务和突发公共事件。前者包括行政机构为一般民众提供的各种公共服务,如出生登记、婚姻登记、企业注册等,这些公共服务的提供往往遵循着一般的制度程序;后者是突发性的,而且有时候对于行政系统来说是全新的事务,因此并没有成熟的应对流程可供遵循,需要行政机构根据事件特殊性、民众反馈和自我经验积累等进行灵活处置。

两种事务相互区别的特征,决定了民众对在政治制度下行政机构开展工作的表现提出了不同的要求。在行政机构处理日常事务时,民众的要求可能不仅仅是相关事务的“处理完结”,而是“更快更好地处理完结”。由于存在既有的规章制度可供遵循,于是,民众一方面会对行政机构是否严格遵照规章制度办事进行监督,另一方面会根据实际需要的变化不断审视规章制度的合理性。如果行政机构在处理日常事务的过程中以上两方面都做得不够好,那么民众就会产生对行政机构绩效的负面评价。这样的负面评价在短期之内或零星个案中,可能并不会对整个政治制度的绩效产生负面影响,但是在当今的信息化社会中,信息的快速和广泛交互会让任何制度设计上固有的或不适应实际发展需要的缺陷,在民众之间引起广泛的共鸣。而当这种共鸣在得不到制度性变革的回应和疏导而逐渐发酵之后,民众对行政机构绩效

的负面评价,就很容易上升到政治制度层面。

一个较为明显的现象是,具有一定理性的民众对于行政机构在处理日常事务和突发公共事件时的容错率是不一样的。换句话说,民众会将更大的宽容度给予行政机构,用于应对和处理突发的公共事件,而对于他们在日常事务中出现的错误和疏漏则较为苛刻。比如,对从未发生过地震的地方的行政机构在面对大地震时最初表现得不知所措,民众一般会给予更多的宽容。

但是,这并不意味着民众对行政机构在处理所有突发公共事件时的态度都是一样的,它至少涉及到两个方面的因素:其一,突发性公共事件的严峻程度。如果由于行政机构在死伤严重的突发性公共事件中处理失当,导致了数量更多的伤亡,那么民众的宽容就会被对行政机构素质的质疑所取代。其二,突发性公共事件的全新性。对于一个行政机构而言,全新的突发性公共事件已经很少出现,人类几乎对于所有突发性的公共事件都已经有了可以遵循的应急预案。因此,这里的全新性,尽管在当下更多地指向了从未出现的单一事物,如新病毒、更大的洪水等,但是,一方面,诸如由于新病毒的出现而导致的疫情之类的突发性公共事件,其在类型上是有相应归属的,且在漫长的社会发展过程中,这些类型归属几乎已经涵盖了所有可能的新事物,而每一个类型都有其专属的处置经验和流程可供参考;另一方面,对于一个地区来说,具有全新性的突发性公共事件,如地震,在其他地区可能已经发生过或具有常态化发生的特质,使得后者具有如何处理和应对的成熟路径可供前者借鉴。而行政机构本身就是一个具有理性的组织,各国政府之间、一国国内的中央政府与地方政府以及地方政府之间,都会在处理突发性公共事件问题上进行及时广泛的交流。

总的来说,全新的突发性公共事件的分类

属性,以及这种行政机构之间的信息交互,都会对问题的全新性进行消解。而伴随着对这种消解的认识,民众相应的宽容度可能也会下降,进而对行政机构提出更高的要求。但我们也应当注意一些特殊的情况,如在现实生活中,对于那些久远的时间点上出现过的突发性公共事件在当下的重演,行政机构并没有采取及时有效的处置,导致了一定的人员伤亡和财产损失,民众仍旧可能会给出较大程度的宽容。也就是说,全新性不仅仅取决于突发性事件在当下的唯一性,还可能与时间因素有关,即两次雷同的突发性事件之间的时间间隔。

从另一个角度来看,这种对全新性的消解,可能会带来单一的突发性公共事件向日常事务的归并。换句话说,任何突发性公共事件只要不是第一次出现,就在某种程度上缺失了全新性,从而被民众归类到行政机构的日常事务范围之内进行绩效审视和考察。因此,我们从中至少可以有两点发现:

一是突发性公共事件是可以向日常事务转化的,但是这种转化具有单向性,即只能是突发性公共事件向日常事务转化,而不是相反。

二是日常事务与突发性公共事件之间的关系,类似于“双因素理论”中的保健因素和激励因素。即使行政机构优质地完成了日常事务,但是民众会认为这是理所当然的,因而遭到忽视,对于行政机构及其背后的政治制度的绩效而言并不会有多少提升;而当行政机构在应对突发性公共事件时表现出色,就会给民众留下深刻的印象,进而极大地提高民众对行政机构以及产生该机构的政治制度的绩效评价。但是,如果行政机构没有很好地完成日常事务,或者在处理突发性公共事件时表现得极为糟糕,就会对行政机构和政治制度的绩效评价带来非常负面的影响;而在处理突发性公共事件时,哪怕出现了一些错误和疏漏,但是并没有造成严重影响,民众对于行政机构和政治制度的绩效

评价并不会下降多少。

(二)两种层级:对基层与高层政制绩效水平的考察

从基层和高层的角度对一个政治制度的绩效进行考察,不难发现,以两种层级的主体为视角,看到的影响政制绩效的主要因素是不同的。概括地讲,对于基层主体来说,地方政府是主要对象,其对应的政制绩效更多涉及的是对行政性事务的评价;而对高层主体来说,中央政府是主要对象,其对应的政制绩效更多涉及的是对政治性事务的评判。

对于基层的地方政府而言,由于任何的政策措施都经由他们传递到下层政府或着手进行具体的实施,这一方面赋予了他们对相关政策进行地方化、适应性变通的权力,^①另一方面也让他们获得了相对于中央政府而言与民众更近的距离和更直接的接触。于是,民众对基层政制绩效的评价,更多地落在了地方政府的行政效率上,而且两者在横向和纵向比较的基础上呈高度正相关。也就是说,民众用自己直接的切身感受为基础,以行政措施是否符合本地实际,以及是否最高效地提供了最好的公共服务为标准,对地方政府及其所代表的政治制度进行绩效评价。这种评价具有短期性和即时性的特征。

对于高层的中央政府而言,由于其负责国家层面的制度设计和政策制定,为地方政府的贯彻落实政策给予总的方向性、纲领性指导,因此相对于地方政府而言,他们缺少了与民众的直接交流。这种距离的存在,一方面让中央政府可以更加专注于制度和政策的制定与宏观指导;另一方面能够避免与民众产生特殊性矛盾,从而在地方政府与民众发生矛盾时,更容易作为一种具有权威性的中立角色。这就意味着,中央政府从某种程度上来说,本身就是一种政治价值符号,是政治性而非行政性的存在。继而中央政府的政治性特点使其具备了代表整个

政治制度的能力,即中央政府的性质就代表了整个政治制度的性质,中央政府的作为就代表了整个政治制度的作为。一方面,由于宏观性制度或政策往往更关注全局而非一域或个体,而民众是无法在个体层面上正确感知全局的,因此,民众很难以自己直接的生活感受作为基础,对中央政府进行绩效评价,而需要更多地以一种价值性的经验凝练为依托进行替代。另一方面,中央政府在处理地方政府与民众发生的矛盾时,往往也会由于考虑到方案对全国的指导性和长远性影响,从而在处理方案上与民众即时的期待之间出现偏差,这就造成中央政府在单一事件中给出的方案,在国内不同地区的民众,或在不同的时间节点的同一批民众,会给出不同甚至截然相反的绩效评价。这些都意味着,民众对高层政制绩效的评价,会更多地建立在中央政府设计的制度或制定的政策是否合理和有效,以及它在处理地方政府与民众的矛盾时是否持身中正之上。而这些往往与民众的日常生活存在一定距离的评判标准,赋予了这种绩效评价以时间维度上的长期性和实践意义上的间接性特征。

总而言之,民众对行政机构或政治制度的绩效评价是“出色”或“糟糕”,本质上是一种基于期许的价值判断,它很大程度上是在横向和纵向的制度比较的过程中形成的,亦或是两者的有机结合。也就是说,通过政治制度的国内外、今昔两个向度的粗略对比,民众会形成对自身当下所处的政治制度的绩效的大致印象,进而为政治制度的合法性赋能:如果印象是消极的,那么这种赋能就是反向的;如果印象是积极的,那么这种赋能就会进一步巩固政治制度的合法性。

最后,如果没有历史和外部的对象作为参考,民众尽管会在实践中看到制度的漏洞,也可能提出一些意见和建议加以完善,但是无法对该政治制度进行较为理性的绩效评价。取而代之,

可能是对制度的盲目自信,或是无感于制度的存在,也可能是将制度中存在的缺点无限放大,把任何存在的具有特殊性的问题都理解为制度性问题,进而将问题的解决寄托在对整个制度的推倒重构上。

六、舆论宣传导向和公共教育的介入

联系实际,我们会发现,现实情况与我们以上进行的讨论之间具有一定的落差。究其原因,一方面是因为政治的复杂性使得任何一种理论学说都无法将所有的运行逻辑都囊括在内,并提供对历史的准确概括、对现实的完满解释和对未来的精准预期;另一方面是因为民众对一种政治制度绩效的评价,往往是主客观因素相结合的产物,我们之前的讨论主要围绕着涉及客观的因素,因此缺乏将影响主观的因素纳入考量。

在当今世界,对人们的主观评价构成较大影响的,主要是舆论宣传导向和公共教育。尽管“客观绩效指标显著影响公众对政府绩效的主观评价”^[9],但是,舆论宣传导向和公共教育会让人们产生对于同一政制绩效的不同偏向认知,继而使得基于主客观因素的评价之间产生一定张力,甚至有时候截然相反。

在一个信息传递和接收极为高效准确的理想环境中,所有不同种类的政治制度之间的比较,尽管并不能够做到全面细致,但是至少能够使民众对不同的政治制度的运行结果在大致印象上进行优劣评定。但是,这样的理想环境无论是过去,还是现在,亦或是可预见的未来,都不太可能出现。这是因为,作为个体的绝大多数民众,无论在信息搜集、筛选,还是在信息的整理、分析方面,都无法做到对一套制度进行全方位审视和评价。而高昂的操作成本以及高度不确定的收益率,也阻止了任何试图这么做的理性个体。于是,民众能力和意愿的缺失,使得这一涉及人们主观判断的工作被这样一些组织

所承担,他们或者本来就依靠对信息的搜集、筛选、整理和分析等工作生存,或者这种工作对他们的主要工作来说是一种必要且重要的补充,前者如新闻媒体,后者如各种社会机构。

资本主义政制和社会主义政制,尽管各国之间有所差异,但是从概括的分类来看,它们是当今世界两大最具有现代性和代表性的政治制度类型。一个无可争议的事实是,在资本主义政制下的民众在很长一段时间里生活水平较高,这导致他们“想当然地认为发达资本主义国家就是政治上民主的、发达的、现代的国家,西方发达国家的政治制度就是其他国家政治发展的‘目的地’和‘归宿’”^[10]。一方面,这给资本主义政制带来了相当的稳定性,因为任何的社会问题都不会被指向世界上“优秀”的政治制度,后者似乎成为一种具有广泛社会共识的、不可侵犯的、类宗教性质的政治信仰;另一方面,资本主义政制在形式上的长时间固化,带来了社会阶层的固化和制度既得利益者权力的增强。这两方面使得对资本主义政制的任何结构性改变,在结束长时间的政治撕扯之前,都更可能只是一个美好的幻想。

当社会主义政制下的国家发展崛起,乃至对旧的世界格局和秩序造成一定冲击时,一旦真实信息被资本主义政制下的民众准确地接收到,那么在这种强烈的两相对比之下,一方面会对民众的政治信仰构成威胁,另一方面也势必会对资本主义政制产生变革的压力。而政制变革“是一场需要拿出壮士断腕的勇气来进行的自我革命。既得利益的影响无所不在,在比较、借鉴中自然也会体现出来”^[9]。在这种情况下,联系之前提到的承担信息工作的两类组织,就不难发现,无力开启快速自我变革的资本主义政制,至少可以通过两个重要的抓手来实现维护和巩固资本主义政制合法性的目的,即舆论宣传导向和公共教育。

新闻媒体在引导社会价值理念建立方面的

作用已经被很多学者所论证,其在现实中推动政制发展中的重要性也被广泛认同。因此,我们在这里所要进行讨论的,并不是新闻媒体及其所传播的舆论是否会对政治制度的合法性产生影响——因为这是毫无疑问的,而是这种影响是通过什么样的舆论手段实现的。

两种异质政治制度发生接触时,通常会涉及到两种主体:一种是社会微观层面的非政府主体,如一般化的个体和社会组织;另一种是国家宏观层面的政府机构。前者表现出较弱的政治性,而且在对外交流中的组织性和规模化效应较差;而后者表现出来的政治性较强,通常在对外交流中遵循一定的原则,行为具有强烈的目的导向性、组织性和规模化效应。尽管在现实的政治实践中,微观主体之间的互相接触往会是宏观主体之间实现关系正常化的重要推动力,但这并不意味着两者之间在活动次序上具有先后性,因为也有不少以宏观主体之间的政治活动来推动微观主体之间的交流的案例。

当资本主义政制为了维护和巩固自身合法性的目的,而围绕与社会主义政制的绩效展开具有明显偏向性和目的性的对比时,这种行为往往将上述两种主体都卷入其中。这表现在,无论是微观的非政府主体还是宏观的政府主体,都参与到了社会舆论的塑造过程和所有方面。于是,这使得这一对比行为具有了很强的制度性特征,即它沦为了一种已然预设了结论、服务于特定目的的制度性对比。

而“制度性”所意指的,并不仅仅只是参与社会舆论的塑造者覆盖了一种政治制度中所有类型的主体,更是在说这种行为所面向的主要对象不是一种政治制度中特定的微观或宏观主体,而是涉及政治价值层面的、作为整体而言的制度。因此,可以发现,资本主义政制下的具有制度性特征的舆论宣传导向,针对的是两个不同的对象,即社会主义政制和它自身。而根据不同的对象,他们的行为也存在着显著差异。

概括地说,对社会主义政制,他们的行为至少包括了制度性构陷和制度性归罪两种;而对它自身,则至少包括了制度性赞美、制度性限制和制度性无视。而之所以要区分不同的对象,很大程度上是因为,在政制绩效的比较中,资本主义政制相对于社会主义政制来说,并不能在所有领域都保持优势。

同样,以资本主义政制与社会主义政制在绩效方面的比较竞争时的行为为例,所谓的制度性构陷,其一是资本主义政制会对社会主义的政治制度进行歪曲解读、造谣抹黑,妄言后者是对人性、人权等“普世价值”的侵害,或只就那些对社会主义政制不利的部分事实进行选择性地截取、呈现、报道和分析;其二是在面对社会主义政制下的社会事件时,往往采用与自身不同的另一套标准。所谓的制度性归罪,就是指将“把社会主义国家中的任何具体社会问题都上升到社会主义制度层面”^[11],以制度原因作为出发点和落脚点,将制度问题作为一切社会问题的“罪恶”起源。没有任何一种政治制度下的社会不存在社会问题,特别是对于转型中的国家而言,因此,这种制度性归罪的存在,就使得“经济社会转型过程中出现的复杂矛盾不断被转化成意识形态问题”^[12],继而为资本主义政制攻击社会主义政制的合法性提供了说辞。

但是,光对社会主义政制进行单边“批判”,不足以赋予资本主义政制足够的合法性,必然要辅以制度性行为来避免自身内部对资本主义政制产生质疑。也就是说,在面向一般民众塑造社会舆论时,一方面要以社会主义政制为对象展开攻击;另一方面也要以资本主义政制为对象进行维护。而在后一方面,如前所述,主要的制度性行为主要包括制度性赞美、制度性限制和制度性无视。

制度性赞美就是将社会中所有具有真、善、美的现象与政治制度进行联系,对政治制度的优越性进行宣传,根据主体可以分为官方和非

官方制度性赞美,根据手段可以分为显著性和融汇性制度性赞美。相对来讲,民众对于非官方的、融汇性的制度性赞美接受和认可度更高,而对于官方的、显著性的制度性赞美怀有一定程度的警惕性。

所谓的制度性限制,简而言之就是与“制度性归罪”相反,将所有的社会问题都做具体分析,避免将其上升到制度层面展开讨论,仍旧维护和强调资本主义政制在先进性上的地位,这在某种程度上有很深的双重标准印记。而为了减小制度被关注到的可能,社会舆论的主体甚至会沿着社会结构的纵向“纹理”,将制度问题降级、消解或转移为种族、宗教等问题。

而制度性无视,概括来说,就是无视那些在明显弱势领域进行的政制绩效比较,这至少意味着:一方面,资本主义政制会在与社会主义政制的比较中“扬长避短”;另一方面,它会对那些资本主义政制下的失败国家的制度属性采取无视的态度。

与此同时,为了确保普通民众能够更坚定地相信自身所处的政治制度的合法性,并真正成为社会舆论的塑造主体之一,政府机构往往会在宏观的国家层面,通过推行具有价值偏向性的公共教育,以实现对民众的相关理论话语的熏陶。

有效的公共教育对人的意识和社会实践的影响是长期的和潜移默化的。首先,它会让民众置身于一种具有唯一性的话语环境中,思考问题和解决问题的方式方法都会在价值层面被先行固定。这就导致民众的任何思维和逻辑都会在一个更大的政治环境框架中运行,其产生的结果也很难对政治制度的合法性造成实质威胁。其次,这种唯一性的话语环境杜绝了受教育者——无论是在受教育者数量,还是在教育内容上——系统性地接受其他理论话语熏陶的可能,这就会让民众丧失其他认识和了解世界的渠道,于是,社会的主流话语自觉或不自觉地

会向支持政治制度合法性的方向倾斜。与此同时,由于单一政制环境中的公共教育出于维护自身政治制度的需要,并不会对其他政治制度——无论在程序上还是在绩效结果上——予以更高的积极评价,这就导致公共教育的结果往往是形成主流政治价值及其话语环境。而这种结果,对任何其他非主流话语都构成了压制,使得后者最多只能以一种零碎而非系统的方式进行传播。

当我们观察舆论宣传导向和公共教育对政制绩效比较过程的介入时,不难发现两点:

其一,“从理论和经验角度看,一种话语权和话语权格局的形成,既有经济、政治、社会、文化发展等客观因素所提供的支撑条件,同时又取决于人们能否有意识地进行塑造和提升”^[10],这通常——尽管不绝对——需要政府机构首先进行推动,然后由社会组织接着跟进;其二,这种施加影响的介入,只能在政制绩效对比不是很悬殊的时候发挥作用。也就是说,一旦两种政治制度的绩效之间落差很大,以至于明显到任凭舆论如何宣传导向、公共教育如何开展都无法掩盖时,处于弱势一方的政治制度的合法性会在两种政治制度发生冲突的标志性事件中,比如在涉外战争中败北被否定,继而引发政治制度层面的动荡与更迭,而强势的一方则会在制度层面获得民众的肯定和支持。

在这里,我们需要注意两点:一是对于这种标志性事件的结果,出于不同的立场和目的需要,有关各方往往会有不同的解读。比如一场战争的双方,在对内宣传中都可能将自己渲染为胜利的一方,以避免追究战败责任时,导致政权乃至政治制度的更迭。二是对发生冲突的两种政治制度之下的各国来说,民众对于政治制度的期许可能也会影响政制绩效评价。因此,强势政制之下的国家尽管可能会在标志性事件中成为最终的胜利方,但是这种胜利的代价或方式与民众的期许之间可能存在巨大的落差,

这可能会导致民众对该政制负面的未来预期,进而有损它的合法性;与此相反的是,如果弱势政制之下的国家尽管是败北的一方,但是其应对的表现出乎民众的预期,那么这很可能会导致民众对该政制积极的未来预期,反而进一步拱卫弱势政制的合法性。

七、结语

通过本文以上阐述,我们现在可以对文章开始所提出的问题进行回答:政制绩效的优劣比较的确在很大程度上影响了政治制度合法性的高低。

归纳来说,首先,政治制度之间的比较竞争本身就是一种客观存在,而且不以我们的意志为转移。其次,制度竞争的比较结果,由于西方政制的发展模糊了对程序正义的观察,使得人们更多地会从结果正义的角度判定,而后者正是与民众的切身感受直接相关的。于是,东西方民众在以绩效结果反推政制合法性上取得了一定共识。再次,对不同政治制度的运行结果,即政制绩效的比较,往往会从两个方面展开,即与他者的横向比较,以及与自我的纵向比较。而比较的评判要素则包括了两种维度:一种是根据政制所处理的不同社会事务,将评判纳入两种类型之中,即对日常事务的程序处理和对突发公共事件的处理;另一种是根据政制所面对的事务的不同治理层面及其政治与行政的不同属性,将评判的层级具体分为两种,即对高层的政制绩效水平的考察和对基层的行政绩效水平的考察。而在最后,“从根本上说,如何评价一个国家的政治制度,其实是一个政治思维问题”^[5],所以,民众对政制绩效的评价过程和结果必然会受到舆论和话语环境的影响。因此,我们还需要将舆论宣传导向和公共教育纳入考量,以使其更贴近客观实际。

当我们展望未来的时候,我们很难就这一问题进行回答:不同政治制度之间的比较与竞

争会如何影响它们自身?也就是说,它们之间,是互相学习、借鉴、融合或走近,最终形成一种与“人类命运共同体”相类似的在人类维度具有同一性的政治制度?还是互相敌视、排斥或疏远,最终形成多种截然不同的政治制度齐头并进、竞争发展的局面?从目前来看,正如有学者指出的那样,“国际制度竞争可能导向制度相容和制度互斥两个完全不同的局面”^[13],中国“人类命运共同体”观念的提出,是对前一种局面的积极期许;而西方国家对西方民主价值的捍卫,以及敌视和污名化具有社会主义性质的政策与机制,并努力将其从自身的政治框架中清除出去,显然是对后一种局面的“生动”演绎。

[注释]

- ① 一般来说,这一权利在单一制国家内部较小,在联邦制国家内部更大;在稳定发展期较小,在社会转型期较大。

[参考文献]

- [1] 王洪树,郭玲丽.“中国之治”与“西方之乱”的民主政治根源解析[J].河南社会科学,2020(10):31-38.
- [2] 杨勇萍,严双伍.制度竞争与贸易冲突:西方对“中国模式”的认知与反应[J].云南行政学院学报,2020(2):73-84.
- [3] 何成学.论中国改革开放的六大国际影响力[J].广西师范学院学报(哲学社会科学版),2019(3):39-53.
- [4] 刘海潮.制度绩效视域下西方民主政治衰退的三维分析[J].宁夏社会科学,2017(3):45-52.
- [5] 喻中.正确把握政治制度比较的基本标准[N].北京日报,2015-08-10.
- [6] 郭莉.基于比较优势的制度自信[J].思想理论教育导刊,2017(4):83-88.
- [7] 张明军,易承志.制度绩效:提升中国特色社会主义制度自信的核心要素[J].当代世界与社会主义,2013(6):79-86.
- [8] 王长江.政治研究中的比较借鉴问题[J].北大政治学评论,2020(1):37-58.
- [9] 唐雲,王英.主客观视角下的制度绩效、政治效能感与政治信任[J].经济社会体制比较,2020(5):170-180.
- [10] 陈建兵,梅长青.论中国特色社会主义政治制度自信的提升路径[J].北京联合大学学报(人文社会科学版),2018(4):110-115.
- [11] 孔德永.社会主义制度认同的历史经验[J].河南社会科学,2019(3):17-23.
- [12] 刘德中,王成.制度化提升社会主义主流意识形态统摄力论析[J].南宁师范大学学报(哲学社会科学版),2019(5):41-47.
- [13] 王明国.从制度竞争到制度脱钩——中美国际制度互动的演进逻辑[J].世界经济与政治,2020(10):72-101, 158-159.