

管理学研究

公共政策认受性研究的内容分析

单耀军^{1,2}

(1. 北京大学 教育学院, 北京 100871; 2. 河北大学 教育学院, 河北 保定 071002)

摘 要:国内对公共政策认受性的研究起步较晚,但发展速度较快,呈现出多元化的研究态势。从认受性内涵、存在依据以及认受性危机应对等方面进行了分析阐述,并对公共政策认受性研究发展进行了展望,提出了今后研究应当关注的几个方面。

关键词:公共政策;认受性;内容

中图分类号:G520

文献标志码:A

文章编号:1005-6378(2014)01-0106-04

公共政策是政治系统的一种输出,是利益分配的权威性手段,公共政策的认受性主要是指公共政策是否合乎民意以及社会认同。因此认受性的研究也主要存在两个层面的理解,首先是对公共政策认受性价值角度的研究,即公共政策被民众所认可和接受的程度。其次是从公共政策合乎法律的角度研究,即政策的制定、执行过程是否符合现有法律体系要求。现实中公共政策认受性是社会学、政治学中具有普适性的话语体系,逐渐成为涉及内容丰富的系统性跨学科课题,涉及政策实体、主体及程序等三个方面。综观已有的关于公共政策认受性的研究,其主要内容集中在以下几个方面。

一、认受性内涵的研究

近年来在社会学、政治学、哲学、法学等领域都非常关注认受性问题研究。“Legitimacy”一词经常被翻译为认受性、合法性、正当性、合理性,即某种观念或者行为尊重群众意愿,为群众带来可观利益,获得受众的认可以及意识形态上的接受与服从。纵观认受性的发展历史,在国内学者的理解和研究过程中,经常使用合法性一词,合法性的法,并不等同于法律的法,而是人们心中认可的价值准则,是政治学、社会学范畴的核心概念。但在世界范畴对认受性的研究中,认受性涵盖甚至超越了合法性内涵,因而更多地使用了认受性的

内涵表述,笔者倾向使用认受性以便更有利于诠释本研究的意义。

认受性研究从古至今一直是政治学中的核心研究内容。纵观西方近代发展史,从布丹郡主权理论到洛克的社会契约论,从霍布斯的利维坦到孟德斯鸠论法的精神,从卢梭的公共意识理论到菲尔默的君权神授理论,其政治与哲学研究的主旋律始终是政治制度,并就政治制度的认受性进行深刻的探讨。“Legitimacy”一词最早出现在古希腊关于政治思想的著作中。著名哲学家亚里士多德认为,国家政体长久存在并达到长治久安目的的唯一途径就是尊重各社会阶层人士的意愿,使国家政体成为人们意愿展现的平台。在这一思想的支撑下,亚里士多德强调政体的核心思想是认受性,认受性集中体现在社会各阶层人士对政体发自心底最真实、最有力量的认同与服从^[1]。中世纪的欧洲基督教风靡各国,对人们的思想产生巨大的影响,在宗教的控制下,国家政治权利核心集中在上帝手中,这为君权神授理论打下了坚实的基础。随着时代的发展,人们对宗教有新的认知,对神的质疑声也此起彼伏,公众的内心信仰是政体合法性的保证,一旦这种信仰减弱或者消失,统治权力的认受性也将受到极大挑战,甚至走向衰亡。近代以来,卢梭的《社会契约论》为人们所接受,他的社会契约论认为,只有实现强力、服从与权力、义务的转变,才可以永远掌握核心权力^[2]。随着社会的发展,君权神授理论逐渐

收稿日期:2013-11-10

基金项目:全国教育科学“十一五”规划教育部重点课题《教育行政问责的制度体系研究》(DFA090334)

作者简介:单耀军(1976—),男,河北邢台人,北京大学教育学院博士研究生,河北大学副教授、硕士研究生导师,主要研究方向:思想政治教育、教育领导与管理。

被社会契约理论推翻,而卢梭的《社会契约论》则成为这一新思想的强有力的思想保障,与此同时也开启了系统性探寻政治合法化问题的大门。

随着历史的进步社会的推移,现当代思想家从理论层次对认受性进行了深刻的探讨。被誉为认受性理论奠基者的马克斯·韦伯以新时期的社会环境为基础,从更深层次解读了认受性。马克斯·韦伯认为,认受性是一种信仰或政治秩序与服从^[3]。不同统治类型有其独特的统治基础,合法型统治的基础是群众对统治者的信任和认同,统治者制定的规程、建立的权力与义务的关系皆以认受性为基础,统治者在法的规定下履行自身职责;传统型政治以统治者的权威性为基础,其使用范围较小,对人的精神世界是束缚严苛;魅力型统治以个人的英雄主义为基础,在魅力型统治下,人们对具有非凡魅力以及他所坚持的信仰保持一种热情,并以他为榜样,在意识形态领域统一于他。针对认受性的认知,弗兰克·帕金与马克斯·韦伯一脉形成,在知识传递中增添个人知识结晶。马克斯·韦伯认为统治要建立以群众为中心,并尊重群众的意见与权力^[4]。哈贝马斯认为,只有被公众认可的政治秩序才有认受性可言。在不同历史发展时期,被公众所认可的政治秩序存在一定的差异,但这种差异始终与社会政治权力的认受性紧密相连^[5]。亨廷顿从抽象思维领域出发,他认为认受性是模糊的、抽象的、难以把握的^[6]。认受性对统治双方有完全不同的作用,对统治者而言,认受性是权力的象征;对被统治者而言,认受性是义务的表现。后人夸克对亨廷顿进行更为深层次的阐述,夸克提出认受性与权力密不可分,重视认受性即是对权力的重视^[7]。

认受性具有悠久的发展历史,在其漫长的过程中对其认知及相关理论逐步呈现出对认受性的共同认识。在对认受性定义中,普遍出现诸如“支持”“赞同”“信仰”“服从”等一系列具有心理倾向性的词语,对“认受性”的理解也逐步趋于相同。在对认受性的理解中,可以将其中的“认”解释为认可,其中的“受”解释为接受,针对认受性问题的研究设计范畴广,其与观众对政治体系的理解与认可有直接联系,在学术研究中其同时属于心理学与社会学领域。由迈克尔·罗斯金在其著作《政治科学》中对与认受性相关的明显心理倾向也有一定解释,迈克尔·罗斯金在书中提到,在新时期认受性有不同的发展,其不再仅仅局限在对政治体系合法权利领域,而更加侧重于对受众意识形态的控制与引导^[8]。意识形态对人的行为有直接影响,因此,现代的认受性重视研究人的心理意

识,并对人的心理意识有直接或间接影响,这种对心理意识的影响恰恰是现代政治体系所追求的权利合法性。

从上述言论中我们可以得知,认受性在长期的发展史中被掺杂了浓重的主观性,其强调公众的主体性,重视公众意识与公众对政治体系的认知和忠诚度。认受性与公众对政治体系的服从与忠诚紧密联系的理念是现代社会对合法性的普遍认识。在对认受性的调研和理解中不难看出,追根溯源,认受性的本质集中体现在“认同”这明显带有心理倾向性的词语上。可见,要想理解合法性的本质并对其进行深刻的理解就必须用理性的思维正确认识“认同内容”“认同程度”“认同对象”等相关词汇。

二、认受性的存在依据研究

我国学者对以往认受性理论的学习,也做出了一系列深度细致的研究,研究中经常将“Legitimacy”即“认受性”解读为“合法性”。

公共政策认受性研究者在广义层面上,主要沿袭了哈贝马斯的理论,认为公共政策认受性在一定程度上与政治系统认受性有共同性,这对进一步从宏观层面研究公共政策合法性提供了更广阔的空间。狭义公共政策认受性要求公共政策合乎法律制定流程以及公众的意愿,公共政策符合政治传统和法律精神。在实际生活中,如果公共政策相关条例与法律精神发生背离,那么该条例就不具备合法性,其认受性基础也将受到质疑。有研究者从政策主体、程序、内容分析三个方面是否符合既定的有关法律条文,对大学生就业政策认受性进行了研究^[9]。

合法性是社会的产物,其依赖于社会不能单独存在。在合法性的发展中,合法性与被统治者社会价值、法律意识、公民的权利与义务、认同感和忠诚度紧密联系,对其中任何一点的疏忽都终将导致合法性无法发挥其正确的效用。张爱军从以下几个方面对合法性做出了解释,即统治者的认可是合法性存在的基础,合法性与社会价值观保持高度一致,法律的作用和本质与合法性密切相关,有效性紧密联系合法性,公民权利与义务包含于合法性。

认受性的根源是统治者为实现使公众服从的目的而采用的相关手段,进而实现受众在精神与行为上的认同与服从。赵海立认为政治体系的合法性在很大程度上取决于其合法性、合道德性、合利益性三个方面,实现三方面的协调统一并发

挥其合力对政治体系有着积极作用,这三者相辅相成,共同成为合法性的支柱,并健全了政治体系。在政治体系的实际运行中,合利益性强调合法性的本质,合法律性与合道德性从两个方面保证合法性本质在实际中有效实施,即公民在道德感的约束下自律,以保障自身的利益。

针对合法性的基础,学者白钢通过合法性与其他社会因素的联系做出了解释。其一,合法性与法律。合法性是政权建立的基础,是合乎法律规定的政治活动。然而,合法性的范畴远大于法律,政权的建立以法律为基础而不是必然前提,当政治制度偏离法律规定时,法律内部出现计划,社会秩序将受到消极影响。其二,合法性与政治角色。公众对政治系统信服和忠诚的主要原因是:公众服从于权力角色本身而不是权力担任者的个人魅力与品性。其三,合法性与有效性。合法性是对政治体系价值的判读,有效性是对其作用的判读。政治体系的合法性在于对于公众意愿的尊重和愿望的满足,可见即使传统的统治方式也可能体现合法性,但是由于其对社会发展的背离,在政治统治后期往往出现腐败,合法性也荡然无存。

通过对认受性基础的描述可以看出,认受性的基础主要表现在被统治者即公民的认同与有效性之间的关系、社会价值分析以及合法律性、合道德性、合利益性几个方面。

三、认受性危机原因及应对策略研究

如果将认受性理解为公众对政治的心理认同和服从,那么认受性危机从本源上来讲就是认同危机,在执行来自系统的命令时,认受性会在一定程度上丧失公众支持度^[10]。认受性的危机来自意识形态上的危机,与合法性问题有很大不同。合法性的证明问题必然导致认受性问题,但是根据其问题的程度,认受性问题不一定会成为认受性危机。

从结构组成角度研究认受性危机^[11]:一、系统内部认同危机。其中包括公众就国家政治体系出现认同危机,公共的民族自豪感、自信心严重受挫,公众对政府的服从和忠诚度大幅度下降。二、过程认同危机。其主要包括利益综合性、利益表达、利益被代表的程度、政策制定中的正义性。三、政策认同危机。其主要包括公众对所实施政策的不满与抵触心理。四、政治文化认同危机。其主要包括政治文化的发展与各层次群众意识的差异、政治文化与个体公民意识的错位。思想意识对人的行为有直接的指导作用,因而政治文化

与公民文化的差异必然导致冲突与矛盾。认受性危机是多种社会因素共同作用的结果,其中包括社会经济、文化、制度、阶级、民族等社会方方面面。认受性危机存在意识形态领域,来自于无法观察的抽象思维领域,其通过政治体系表现出来。认受性危机的衡量可以从以下三个方面衡量:第一方面,以政体体系的结构为视角,通过对政治体系结构的完整程度、系统的秩序性与运行状态进行有效考评,以此衡量合法性危机是否存在。第二方面,针对认受性危机程度可以从公众对政治的态度中获悉,其中包括公众的政治参与程度、公众对政策的满意程度、政策执行的顺利程度、公众执行政策的积极性等。第三方面,认受性危机也体现在公众与政治体系的沟通过程。政治体系内部有自我调节机制,自我调节是体系适应社会的飞速发展和时代的变迁,在社会要求的压力下,系统自我调节机制必须时刻完善自身结构,表现为,政治体系必须审时度势,确立正确的行动目标,还要选择应对认受性危机的适当途径和方式。

从政治发展理论视角研究认受性危机^[12],也是政策科学研究的重要论题。无论是规范性理论还是经验性理论都不同程度地对“认受性危机”予以深刻的关注。公共政策认受性危机无外乎两种类型,一种是“实在的认受性危机”,另一种是“潜在的认受性危机”。公共政策认受性危机包含政策主体认受性危机、政策内容认受性危机和政策过程认受性危机三维向度。三者相互联系、相互影响,其中任何一维的危机都可能会影响公共政策的认受性,引发政策的认受性丧失。

从政治的纵向发展研究视角,面对社会的快速发展,政治体系不可避免地会存在一定程度的认受性危机,虽然这种危机不可杜绝,但其必须紧跟时代的脚步不断更新,为政治活动有序开展奠定扎实的基础。在分析第三波民主浪潮时期的认受性危机时,借鉴亨廷顿的理论精华成果,面对新时期的认受性危机,权威统治者要保持冷静的头脑,并从以下五个方面采取积极措施。第一,在思想意识方面统治者要明确否认认受性的衰退并希望权力能照例执行。第二,统治者要发挥政府的强制性功能,强制群众服务自身的统治,以维护原有的政治体系。第三,外部发起冲突,内部强调民族主义,在双重力量对比下恢复政治体系的认受性。第四,粉饰权力运行,为政权包装成认受性的外表。第五,权力核心人物明智选择结束权威统治,尊重历史的变迁,改革政治体系使其进入民族体制。

四、公共政策认受性研究的展望

虽然我国对公共政策认受性的研究起步较晚,但对公共政策认受性研究呈现出多元化的研究态势,无论是从广义层面还是狭义层面研究公共政策认受性,都是将西方认受性理论引入我国,并进行了不同层面上的细致研究,开辟了我国认受性理论研究新领域,取得了一定的研究成果,为国内公共政策认受性的研究打下了良好的基础。公共政策认受性的研究也经历着由理论研究向实证研究的过渡。但是一些问题不容忽视,主要体现在:一般性理论研究论述较多,而深入剖析和具体论证较少;对于西方理论介绍过多,结合国内实际的实证分析研究太少;对现存的理论及方法归纳总结较多,理论创新研究较少,特别需要指出的是在实践层面的研究没有实质性进展。

在对公共政策认受性研究现状分析的基础上,今后应该更加关注以下几个方面的研究。

一,目前研究多集中在公共政策的主体、内容和程序等方面对其认受性进行研究分析,应从辩证哲学思维角度,结合公共政策价值选择的公正性、正当性、有益性,从认受性的本义入手对公共政策认受性进行研究。

二,对公共政策认受性的研究,虽为今后研究提供了相关研究基础,但无论是从广义层面还是狭义层面进行研究都具有其局限性,存在研究角度单一,今后研究应更加注重公共政策认受性整体性。应该从选择研究视角和研究蓝本继续扩展对公共政策认受性研究的视域,探究新的研究视角。

三,公共政策认受性的研究应更加关注当今的社会与文化背景。关于公共政策认受性的研究无论是从政府本身还是公众视角都应结合所处的

社会大环境。特定的社会和文化背景都会影响对公共政策认受性的研究,公共政策认受性包含着太多观念判断和价值选择。

四,还应增加对认受性核心价值即合理性与合法性相结合内容的研究,不仅可以为公共政策发展提供强有力的理论保障,也为公共政策认受性研究提供了一个新的研究维度,进而为公共政策的制定提供来自认受性理论领域的有力支撑。

【参 考 文 献】

- [1] 亚里士多德. 政治学[M]. 颜一,秦典华,译. 北京:中国人民大学出版社,2003:41.
- [2] 卢梭. 社会契约论[M]. 李平沅,译. 北京:商务印书馆,2011:12.
- [3] 马克斯·韦伯. 经济与社会[M]. 阎克文,译. 上海:上海人民出版社,2003:36.
- [4] 弗兰克·帕金,马克斯·韦伯[M]. 刘东,谢维和,译. 成都:四川人民出版社,1987:14.
- [5] 哈贝马斯. 交往与社会进化[M]. 张博树,译. 重庆:重庆出版社,1989:32.
- [6] 亨廷顿. 第三波:二十世纪末的民主化浪潮[M]. 刘军宁,译. 上海:上海三联书店,1998:15.
- [7] 让-马克·夸克. 合法性与政治[M]. 佟心平,王运飞,译. 北京:中央编译出版社,2002:28.
- [8] 迈克尔·罗斯金. 政治科学[M]. 林震,译. 北京:中国人民大学出版社,2009:63.
- [9] 罗建河. 我国大学生就业政策的合法性分析[J]. 高教探索,2012(5):130—133.
- [10] 哈贝马斯. 合法化危机[M]. 刘北成,曹卫东,译. 上海:上海人民出版社,2009:25.
- [11] 赵海立. 政治合法性理论及其分析架构[J]. 厦门大学学报,2004(5):42—48.
- [12] 白钢. 论政治的合法性原理[J]. 天津社会科学,2002(4):42—51.

【责任编辑 王雅坤】

The Content Analysis of the Study on Public Policy Legitimacy

SHAN Yao-jun^{1,2}

(1, College of Education, Peking University, Beijing 100871; 2. College of Education, Hebei University, Baoding, Hebei 071002, China)

Abstract: The study on public policy legitimacy started late in our country, but it developed fast, showing a trend of diversification. From the connotation of the legitimacy, the existence basis and legitimacy crisis and so on to analyze, and with the prospect of the study on public policy legitimacy, this paper puts forward several aspects that should be paid attention to in the future study.

Key words: public policy; legitimacy; content