



派性政治的实践及治理

——政治代表性视角

刘锐,刘璇

(四川大学公共管理学院,四川成都610064)

摘要:无论一元还是二元派性执政,派性政治都存在代表性问题。它突出表现为:一方面,派性在竞选时宣称代表群众利益,另一方面,派性在上台后与大众渐行渐远。在代表性断裂条件下,社会领域的不平等问题加剧,村庄成为精英谋利的竞技场。民众重构代表制的努力,因派性的介入遭遇失败,村庄政治合法性被侵蚀。通过村级治理制度创新,能抑制派性谋利的空间,但要克服派性政治的代表性问题,还需构建更具代表性的体制机制。通过党委重视、部门联动来践行群众路线,加强村级党组织建设提升自身代表性,能弥补村级程序民主的代表性不足问题。

关键词:派性政治;政治代表性;断裂;实践机制;治理

中图分类号:C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2018)01-0012-10

国内的农村派性研究,依据研究旨趣差异,大致可以分为两条路径:一条是组织视角的派性研究。该视角认为,作为非正式组织的派性由未完全原子化的村民构成^[1],具有自愿性、易变性、利益性、独立性等特点^[2]。公共利益的多寡及力量对比,决定了派性竞争激烈程度^[3]。另一条是主体视角的派性研究。该视角认为,构成派性竞争的动力,除开公共利益诉求,还有面子获取压力^[4]。派性竞争力源于派性内的恩庇—依随关系^[5],派性精英对关系网络的利用会带来私人治理^[6]。总体看来,已有研究对派性的组织形态、组织间关系着墨多,对派性的政治属性、派性与村庄的关系探讨少。此外,相关研究将派性精英作为探讨对象,对精英—民众间的关系协调讨论少,派性研究易沦为去政治的研究。本文尝试以政治代表性为研究视角,在代表性框架中整合个体视角与组织视角,探讨派性政治的代表性断裂及解决机制。

一、理论基础

从“代表”的字面意思看,代表(representation)是再次(re)呈现(present),描述的是在场者和缺席者的关系。代表制就是以在场者为中介,通过某种机制的作用,使缺席者获得在场感受^[7]。要弥合代表制蕴含的在场又不在场矛盾,需选出有能力有意愿促进共同福利者当代表。

Pitkin认为,如果代表与被代表者之间是纯粹授权关系,代表在被授权之后所做的事情就应无须被过问,代表是否代表民众、代表效果好坏等,就变得不再重要。Pitkin从形式和实质两个角度,将代表分为四种基本类型。其中,“形式代表”包括授权型代表和责任型代表,强调代表

收稿日期:2017-07-08

基金项目:中央高校基本科研业务经费项目“增减挂钩政策背景下的农民集中居住问题研究”(skq201609);四川省社科规划年度项目“土地确权背景下的征地冲突及其治理研究”(SC17C017)

作者简介:刘锐,男,四川大学公共管理学院副研究员,E-mail:liurui_myself@163.com;刘璇,女,四川大学公共管理学院硕士生。

与选民间的“授权—责任”关系;“实质代表”包括描述型代表和象征型代表,强调反映授权—责任关系的“代表做了什么”^[8]。后来者无论如何定位代表角色,都将“授权—责任关系”作为代表制起点。

“授权—责任”由两个环节构成:一是代表由选民授权,二是代表向选民负责。在实际制度运作中,代表制聚集于代表的来源及代表程度,民主制聚集于代表如何产生和决策^[9]。代表性与民主性统一的逻辑是,民众是权力的最终所有者,民众授权代表执行权力。当代表不忠于民众任意妄为,民众可收回权力重选代表。当前民主制普及各政治体,如何通过民主实现代表性,是选举和治理优化的关键。

要使选出的代表既以委托人身份表达意见,又在承认群体差异前提下达成政治共识,首先需要群体成员与代表建立共识。如果群体共识受到干扰无法达成,或选出的代表谋取私利没有受到约束,就会出现代表型民主的异化,典型表现是以“众意”置换“公意”,强势群体利用民主过程服务私利,平民被边缘化,权益被代表吞噬。其次,代表参与政治是为促进共同利益,如果代表在“少数服从多数”原则下,设法变为“多数”使利己的决策执行,各代表就会为争取“多数”相互对抗。民主就会异化为代表间斗争,及代表动员和重塑民众的斗争^[10]。此条件下的“多数统治”实质是精英政治,只不过精英将自己装饰为“多数”的代表。

理想的政治是合作政治。要使合作政治成为可能,需要解决两个基本问题:一是在代表与民众间建立共识,二是在代表与代表间建立共识。如此,代表性可实现普遍性与特殊性统一,所有成员的意见就可大致同等的体现。但是,现实社会不是均质的,成员间能力不平等,代表型民主能在多大程度上建立普遍性和公共性决策,其实是值得讨论的。在合作政治框架下,代表代替民众从事决策开展政治活动,民众要在代表设定的框架中行动,民众对政治是冷漠的。但是,当代表对民众进行合法排斥,民众的政治参与及其抗争,就会在与精英的互动中展演。

代表性断裂在不同的社会结构表现不同。当成员间有可标识的特征,如具有阶层、地域、家族身份,代表性断裂多源于代表性民主滞后,反抗多为建构更具代表性的政治;当成员分裂无法统一、代表无法与民众同一,代表性断裂会激发更多参与实践。相较而言,同样是政治反抗,前者期盼更具代表性的代表,通过制度创新以更好代表,后者呼唤更主动的公民出现,以协商和公民美德重构民主。现代化的中国农村社会,一方面是农民原子化程度日趋加深,一方面是农民的公民观未完全建立,由此形塑的民主政治路径应是,既完善民主政治体制,激活具有代表性的代表,又激发农民对公共事物的热情,以公共协商的方式促成合作。

本研究探讨的派性政治,既非传统的家族政治,又非现代公共政治,它介于两类政治之间^①。本研究试图论述派性竞争的逻辑及后果,结合代表性原理提出有效解决方案。

二、代表性断裂的基础

为什么某人能代表他人提出主张,他人愿意接受委托人意见表达?从政治社会学角度看,该问题指涉权力公共性。当群体成员具有共同利益,民众只需选出能人当代表,同一性关系中代表会代替民众^[11]。从代表性原理来看,派性兴起的社会基础是同一性关系瓦解,政治基础是代表利用代表身份谋私利。

^① 学界尚未形成对派性政治内涵的统一认识。我们依据组织关系属性,将村庄政治分为三大类:一类是家族政治,人们一切行动以家族为重,家族的荣辱高于个人的荣辱,家族因血亲伦理表现出政治性;一类是派性政治,人们以利益交换为基础结成联盟,组织边界不清晰成员关系较松散,组织的政治性差,成员有搭便车倾向;一类是现代政治,人们以公共利益为纽带交往,组织运作要遵守政治规则,利益追求要符合组织正义。详见刘锐《村庄政治中的派性》,华南农业大学学报(社会科学版),2017年第2期。

(一) 派性兴起的社會基础

派性的兴起显然与村庄结构有关,但是否有家族斗争就称为派性,其实是需要讨论的。我们在南昌农村调查发现,少有为私人利益上访现象,但个体会为家族地位采取行动,哪怕损害自身利益也无怨无悔^[12]。河南农村有类似现象,兄弟受欺负会自觉帮助,哪怕打架伤及自身安全。个体抛却小私利益甘愿为家族出力,表面看来是家族激励和惩罚机制有效,深层原因是个体以维护家族利益为义务。正是家族内公共性的弥散存在,使得家族间角力激烈但有序。家族政治变迁受到影响:一类是晚清以来的现代国家建设,国家瓦解家族以利于资源汲取;一类是市场经济和大众传媒冲击,多元关系削弱人们的家族依赖。尽管家族的世俗功能不断在降低,双重抽离没有使农民成为公民,血缘和地缘仍是人际交往基础。但是,地方性规范的约束力不彰、伦理关系的主导作用下降,却是不争的事实。当家族的公共性瓦解,派性就有了发展空间。

不管村庄处于何种发展阶段,个体都依赖差序格局和圈子^[13]。只不过传统村庄圈子次要些,而在尊重自我的现代村庄,个体具有主动性和利益性,圈子因其灵活多元被看重。一方面,村民以家庭为基础,以职业为载体交往,关系的模化会形成圈子。另一方面,圈子是家庭功能不足的填充,它发展的是平等互利关系^[14]。我们将村庄交往分为三类,分别是自己人关系、熟人关系和陌生人关系。稍作比较会发现,家族主要处理自己人关系,圈子形成主要依靠熟人关系。生活方式变迁带来的交往,最多只能形成松散共同体,圈子本身难有集体行动力。要形成集体行动促成派性政治,需要从村庄纵向结构分层理解。

我们讲分层一般指社会分层,当人们的评价不仅稳定和重复,且与权力体系挂钩形成贵贱区分,我们就认为该分层有政治属性,即政治分层^[15]。如果说传统村庄政治分层源于血缘序列中的辈分层级,现代村庄政治分层源于收入带来的影响力。我们以家庭收入为标准,将村民分为五大阶层。最上层是富人阶层,所占比例不超过10%,其高收入既源于政治资源转化,又源于自身能力强市场机遇好,他们的圈子散布于村庄内外,是否参政要看村庄利益流量。其次是中间阶层,在村庄中占30%左右,他们聪明能干有活络的人际关系,相较上层市场机遇和风险意识要差一些。该阶层主要利益和关系在村庄,有较强的政治参与兴趣,与上层是合作竞争的关系。中下层是普通村民,在村庄中占50%以上,主要依凭家庭成员努力,为维持生活体面,他们不停地干活,建立的圈子较小,政治参与意识弱。最下层是贫弱阶层,在村庄中占10%左右,好吃懒做、家庭变故等,都使其沦为贫弱阶层,他们中的大部分是无政治层,少部分凭借拳头和胡搅蛮缠,会被上层利用参与村庄政治。

从村庄关系结构的圈层化,能否推出阶层政治^[16]的到来?答案是否定的。阶层政治作为现代村庄政治类型,无论是组织关系还是利益行为,价值取向和行为方式都有公共性。尽管当前农村出现阶层化轮廓,但阶层权利意识觉醒并不随之产生。就调查情况看,少数地方的阶层政治现象不稳定不明显,政府治理机制改变,派性适当利益吸纳,可瓦解底层的组织性,使其抗争丧失公共性,换言之,派性而非阶层是村庄政治主导。

(二) 派性兴起的政治基础

家族和派性均属于非社团性利益集团^[17],两类组织政治行动表现有较大差异。在血缘主导的村庄家族选举竞争并不鲜见,选举的基础是伦理关系和地方规范。能人为抽象利益如面子和荣誉参选,成员坚定支持能人不接受贿选,家族竞选因此激烈却讲规则。而在去公共性的村庄,个体难因社会性报酬参选^[18]。调动精英参政兴趣的是体制性利益。除少数资金雄厚、关系网大的精英,单凭自身实力就能获得体制位置,因此形成一枝独秀的富人治村格局,大部分精英清楚地知道要当上村干部,除自身具备实力,还需组织支持,圈层关系结构为竞选提供了条件。

尽管共同利益意识的缺席,使精英侵占公益的行为难被村庄舆论有效制约,但要使精英无障碍地获利,还需乡镇政府的权力默认。乡镇行政的动力主要有两个:一是在经济锦标赛中拔

得头筹;二是平衡发展与稳定的关系。大部分乡镇若非经济发展需要,一般难有侵占村级利益的积极性,否则精英反抗影响村庄稳定。另外,即使政府加快推进城镇化,为减少冲突一般通过精英替代,以政治合作方式来完成,而非直接介入村庄政治。政府的“不出事”逻辑扩大了精英活动空间,精英因此自由结盟各自构建派性。

理论上讲,个体为了谋利自觉加入派性,村庄会形成多元派性格局,事实并不如此。首先,派性尽管不同于俱乐部组织,但派性兴起基础是谋求利益,若个体既不能为派性出力,又与核心层无连带性关系,就难以被派性吸纳;其次,派性的组织结构松散易变,当派性自觉实力弱难以胜出,就会选择与其他派性合作,遂带来二元派性均势格局。当然,派性联盟关系的牢靠与否,既看合作派性的利益允诺,又看双方领导间私人关系。个别条件下,竞选派性不接受小派性加盟,主要是小派性的要求多,无助于选举形势改变。另外,派性加盟的作用复杂,若加入者是投机分子,他可能会背叛本派性,竞选过程可能会戏剧化。有智慧的参选派性领导,会用多种手段俘获盟友。

富人阶层发起的派性是以精英为核心,熟人作扩展,自己人作补充的关系网。派性内的关系有两类:一类是自己人关系,主要是家属和亲戚。由血缘带来的情感和身份认同,使自己人产生强关系强信任。自己人不仅坚决投票给本派性,而且尽己所能为本派性拉票。一类是熟人关系,多是圈层结构中的熟人。与自己人关系的封闭和无限责任不同,熟人关系是人情交换和工具性交换的混合体。交往密集和利益相容程度差异,使熟人关系分化出内核和外围。一般说来,工具性越强越在派性边缘,派性成员越可能被替代。反之,情感性和规范性越强,成员越靠近派性中心。

派性精英要占据体制位置,首先要先提高派性凝聚力。如果派性领导懂得互惠,愿意让出蝇头小利,会收获较高的声誉;如果派性领导给足成员面子,在生活中懂得关心和帮助,交往增多会增强连带关系。派性整合既为保障既有选票,也为进一步选举动员做准备。我们依据村民与派性领导的亲疏关系,将选票分为己方铁票、偏向票、中间票、对方铁票。部分村民是派性领导的自己人,他们无需动员即投票,我们称其为己方铁票,反之即为对方铁票。部分村民是双方派性领导的熟人,他们投给何方要看派性动员水平。将选票分为偏向票和中间票,主要依据是村民政治意向。中间阶层对村庄未来有思考,但自身能力有限难直接竞选,他们就投给与己契合的派性。双方派性不仅要用常规手段动员,还要做思想工作诱导中间阶层投票,我们称该选票为偏向票。普通村民和贫弱者在乎实在利益,对哪个派性当政及治理的兴趣弱,双方派性主要利用金钱,间或通过小恩小惠俘获,我们称该选票为中间票。在去规则性的村庄,派性竞选核心策略是贿选,赢得选举过程的代表性差。获胜派性只对派性利益负责,不担当公共利益代理人角色。

三、代表性断裂的实践

派性执政的理想逻辑是,确立代表的群体,不断调适组织边界,扩大代表性增强包容性,以有效治理提升代表力。现实情况是,执政派性不仅不修复代表性问题,而且利用掌握的权力大肆攫取各类资源,在野派性为分杯羹想尽办法挑起斗争,民众出于能力匮乏和生存需要寻找新政治代表。在野派性与民众合作反抗重构代表制,权力不对等带来派性势利化和底层无助化。

(一) 派性治理的利益化

当血缘关系稳固,村庄凝聚力强,村治主体无论由单一还是多个家族构成,稳态的村治模式都推选出家族代表实施共治。村干部首先要代表家族利益,否则得不到家族成员支持。其次,村干部要平衡好族内和族际关系,一旦挑战家族间正义会遭遇反抗。再次,家族是争取抽象而

非实在利益,家族掉面子或丢荣誉是大事,成员会为了家族利益自觉抗争。派性行动与家族差异大,精英为谋利结成派性,若贿选成功入主村政,派性不会满足于只是服务,它要利用权力获得利益。一般情况下,核心位置由双方派性领导担任,其他村干部一般选择依附于一方。执政双方派性清楚,要想源源获取利益,只有与对方合作,但是合作会遭遇干扰。

除个别派性以让利换取合作,由此获得更大的潜在利益,多数派性借实力展开竞争。若本派性实力强于对方,就以强力要求对方服从。若本派性与对方实力相当,就与对方派性划定利益边界,待自己实力做大再扩张利益。多数时候派性关系难以稳定,主要是利益流量既有存量又有增量,即使存量利益分配上能达成妥协,增量利益出现会使谈判成本增大。另外,派性间的实力对比是动态而非静态的,与在野派性合作或与政府搞好关系,均可能引起派性实力对比的变化,争夺利益边界会制造派性矛盾。派性博弈的后果有两种:一是派性在多次博弈后选择政治割据,派性沟通的暂时中止及持续的斗争,将使村庄稳定大局受到连带影响。二是变二元派性治理为一元派性治理,如果一元派性的权力稳定有序,村治表面的政治稳定就可以得到维系。

派性由两类人构成,分别是自己人和熟人。待派性上台执政,自己人是否跟随派性,要看是否契合派性需求,多数情况是自己人淡出。执政时依然活跃于派性的,是村庄边缘人和中间阶层成员。派性团结显然不源于帕特南所谓的社会资本^[19],而是源于派性领导的权力优势及其利益俘获。派性领导既可能自利不顾成员诉求,也可能以谋取的资源促进派性发展。前一类派性领导本着“干完三年就走人”的心态,其机会主义的参政行为可能带来成员倒戈,后一类派性领导不仅要扩大自己的利益边界,同时要满足派性成员的欲望以保证忠诚。派性成员依据能力均等化分享资源,会带来对派性领导和目标的忠诚。

机会均等原则下的分利,只能保证本派性大致团结。当对方派性利益俘获更甚,或成员与对方派性更加熟悉,可能瓦解本派性的集体力。不少派性领导因此在利诱外,通过人情往来增进成员的服从。比如,派性成员家里要办事,派性领导会去赶人情;派性成员生活有困难,派性领导会伸出援手;在交往中尊重对方,给派性成员面子;做事时表现出民主姿态,以讨论而非压制促成合作……人情交换的不对等性,使感情色彩高于算计,日常往来的惠顾性,为派性领导带来人缘。

当派性更有凝聚力,派性谋利就更有力量。在此条件下,派性领导捞取村庄内外巨额利益,中间层成员获取项目的发包利益,边缘人占有山林、水塘、土地等资源。派性领导与成员间相互协助、共同谋利,以派性为主建立的“分利秩序”^[20]快速形成。

(二) 派性反抗的私利化

执政派性的势力大,既谋取几乎所有利益,又实施有效吸纳策略,同时抑制各类反抗,只在极少数村庄出现,且只能保证暂时的稳定。多数村庄的派性治理呈两种形态:一种是二元执政派性中一方占据优势,另一方处下风谋利空间受限制;一种是二元执政派性结成利益联盟,在野派性与执政派性矛盾随之突显。无论哪种村治模式,派性有强弱之分。当优势派性建立相对封闭的关系,弱势派性意欲自身利益最大化,需要在共同敌人面前选择合作,至于广度和深度要看派性领导关系。

奥尔森认为,以自利为基础形成的组织,要促成集体行动需具备的条件:一是组织规模小,组织成员不多,彼此清楚对方的心思,成员搭便车会被谴责;二是组织规模较大,可实施“选择性激励”,该激励既包括物质也包括非物质,目的是激励当权者为组织作贡献^[21]。如果说执政派性有效运转且规模不断扩大,得益于运用利益均分和人情交换原则^[22],弱势派性要反击需权力精英自我激励。体制性权力来源于两方面:一方面是自上而下的政府赋权,一方面是自下而上的群众授权。如果利用国家权力缝隙打击执政派性,或者利用民众对新型政治代表的期盼适时联合反抗,失利派性领导就有机会登上执政舞台。

多数派性领导都属于富人阶层,都要为自己的产业发展忙碌,不遗余力地纠缠优势派性,对派性领导是否值得呢?有派性领导说,人活着就是图面子,我们这里“争气不争财”。翟学伟认为,面子是“在他人心中形成的地位序列”,一个有面子的人意味着他得到所在群体或圈子承认,掉面子可能涉及情感、道德、自尊心等问题^[23]。对于那些落败的派性领导,村民会以流言表达轻视,派性领导的尊严受侵蚀,“人活一口气,树争一张皮”,只有继续斗争最终胜出,才能得到村民正面评价,重新收获有意义的体验。双重心理交织激励派性领导竞争,村务监督权褪变为派性权力斗争工具。

派性竞争失利驱使唯利是图的成员离开,仍然支持和听从派性领导者有三类:人情关系较强的熟人、寻求庇护的中下层人、有血缘关系的自己人。弱势派性领导通过与成员互动,建立三大抵抗优势派性的策略。对于熟人,多是以情感交往及利益施予,建立同他们的强责任连带关系。如此,熟人就追随派性领导,做损害优势派性的事,如通过“线人”搜集散播小道消息。对方派性领导的私生活、权力行使的不规范、交往中不正当关系,等等,都可能被制造出来混淆视听。优势派性在确认主要参与者后会反击,如对弱势派性成员正当权益申请不予理会,它客观上强化了跟从者与派性领导关系。与弱势派性血缘关系强的成员,分享丢面子丧失的生活体面,于公于私都会支持派性领导,他们在生活中进行各类软抵抗,如不配合优势派性的决策,征地中找各种理由不签协议等。

中下阶层在竞选阶段的选择,会对其后来生活带来影响。若投票对象变为后来弱势派性,后续治理中其权益可能被无视。如宅基地申请,优势派性会优先考虑他人,哪怕该村民各项条件符合。部分中下层无计可施,只能继续依附原派性。中下层中的少数边缘人,为了追求美好生活,放弃主流处事规则,擅长运用暴力威胁。正是看中其耍蛮斗狠能力,弱势派性多会将边缘人吸纳,边缘人因此成为治理障碍,如召开村级会议有意捣乱,项目实施中找借口阻挠。极端情况是弱势派性策划给予资金支持,边缘人不断到政府上访反映村治问题,丁点村庄矛盾或子虚乌有之事会被翻出来。边缘人在派性指使下闹大事情,地方政府不堪其扰多会选择息事宁人。一旦政府惩戒治村派性,边缘人随即获得奖励。

除利用派性成员进行分散反抗外,派性领导还借用村治危机反抗。优势派性上台后会凭借权力,源源不断地汲取村庄各类利益。村庄利益有两类:一类是不竞争不排他的公众利益,优势派性的占有不危及村民切身权益,村民产生相对剥夺感但不致于反抗;一类是有排他有竞争的共同私人利益,优势派性的侵占损害村民正常生活,村民在忍无可忍的条件下会反抗^[24]。弱势派性只须穿针引线诱导,适时动员并参与其中反抗,群体泄愤、集体上访等就会发生。一般来说,只要上级权力介入与村庄弱者反抗共振,弱势派性的权力就可能增强并因此反败为胜。

四、代表性断裂的弥合

在社会结构较为简单,阶层分化不太剧烈,共同利益易被感知和建构的村庄,代表制悖论因精英的伦理责任感会被化解。然而,随着村庄关系的日趋圈层化、阶层边界清晰且越发市场化,代表与民众利益分离代表性问题扩大。其实,代表的精英化本身不是问题,村治组织本应吸纳精英政治参与。关键是,化解精英主导的派性化竞争弊端,完善治理制度修复授权—责任关系,提高公共组织回应民众诉求能力。

(一) 以制度建设规范派性行动

派性政治属于精英政治范畴,要使精英代表对民众负责,需建立行之有效的体制。曼海姆指出,“民主不是去掉所有的精英阶层,而是以一种新型的精英选择方式和精英自我表现方式为特征……”^[25]。曼海姆所谓“新型方式”的村庄展现,就是使村民自治制度有效运转,保障民众

授权和代表负责的平衡。

派性政治引发的代表性问题,与四个民主实践不到位有关。以村庄选举为例,首先,以流动票箱收集选票方式弊端多,拿票箱者可能被竞选派性俘获。其次,竞选前各方以请吃饭、发购物卡等方式贿选,有派性甚至请灰黑势力恐吓村民。再次,在正式选举阶段,村民在选票上作记号,在选举中交头接耳,村组织隔天公布选举结果。最后,对村民反映的非法选举问题,乡镇回应不及时处理不到位。多地实践表明,只要乡镇提前介入、规范选举、再造流程,大力宣传贿选危害加大打击力度,村庄选举风气可以迅速得到净化。

只规范选举是不够的,如果没有配套的制度建设,执政派性依然趁机谋利。我们在多地调查发现,不少村组织尽管公示村财支出,但公示时效性差且项目简略,村财的运转及集体收入成为黑箱。其次,优势派性不仅不回应村庄公共诉求,而且利用分配权向村民吃拿卡要。再次,在公共资源的发包上,优势派性制定决策时搞一言堂,尽量安排与己关系好者承接,现行村级招标程序被有意违反。最后,项目实施缺少有效监管,带来资源浪费和偷工减料,利用项目发包搞权钱交易。

达尔认为,将管理集体行动的人置于特定约束下,其效能有赖于选举制民主、法治的盛行、经济和社会向利益主体间的外部竞争开放^[26]。压力型体制下的地方政府深知,仅规范选举程序难以抑制派性谋私,只有实施阳光村务增强民众参与,才能将小微权力关进制度的笼子。首先,政府应整合现行制度,划定村干部职责边界。税费改革以来,村组织的治理能力尽管有所弱化,却依然掌握攸关村民生活的权力,如果不明确村组织的义务职责,执政派性可能敷衍塞责吃拿卡要。地方政府应发挥主动性,划定村组织权力清单。其次,政府应制定小微权力运行流程。如果不对哪些事务村组织责无旁贷,哪些事务村组织有裁量权进行规定,就可能制造灰色空间,引发村民政治不信任。它需要政府联合职能部门,深入基层搜集村民意见,制定小微权力行使清单。政府以宣传引导建立规则共识,制度透明和有效运转就能够约束派性。再次,打造阳光村务工程,实行村务监督制度。在不少利益密集型村庄,都有类似村财监督小组,之所以监督效果不佳,主要是它由村组织授权,独立性差、监督效能弱。若由高级权力授权并制定监督权责,应能保证村务监督小组执行效力。另外,要保证监督高效,还要增强民众参与,通过实施“三务”定期公开,探索村务监督新平台,迫使小微权力公开透明。它需要政府建立村务监督制度,通过行政督导保障村民知情权。

让村庄管理变得规范,公共服务变得有依据,首先依赖政府的行政推动,但要增强村民的政治理性,提高派性化治理的公共性,还要加强代表制度建设。村民代表自村民自治制度颁布时就有,但在很长一段时间里作用不显著,主要是村民代表权力地位不明,村组织没有动力开村民代表会议。要使村民代表会议有效运转,需要政府保障村务决策权。首先,政府要通过制度建设,强化村民代表决策权。法律规定重要村务需要召开村民代表会议,但它没有明确哪些村务重要,必须召开村民代表会议,不开村民代表会议通过的村庄决策怎么处理。若政府建立村级决策权力清单,规定凡明确要求民主决策的事项,未按要求实施的决议一律无效,同时建立违法违规决策的惩治制度,代表权能及其会议地位就能保证。其次,政府要创新制度,完善民主决策机制。不少村庄确实召开代表会议,制度运行过程出现不少问题,如村民代表的民意基础差,村级决策一言堂现象严重,会议决策通过后难执行等。若政府创新村民代表产生制度,规范村民代表的选举秩序,严查打击非法选举代表行为,村民代表的政治代表性就得到保障。同时,政府完善村民代表议事规则,依据实际制定有效的议事程序,以政府权力保障通过决策的执行,村民代表就能真正对村民负责。

(二) 践行群众路线重建代表性

以治理制度创新堵塞派性谋利的程序漏洞,实质是推动村民参与保障资源分配公开。问题

是,村民政治素质及社会影响力有差异,以代表制形式规范资源分配使用,究竟能实现多大的绩效?科恩认为,代表制发挥的作用如何,一是看代表的选择是否公正,二是看代表是否公道地代表^[27]。现在因为行政保障和制度建设,实现了代表选举的依法和公平,剩下的就是代表制民主如何实践。

派性成员间的主导关系是工具性交换关系,即使村级民主规则清晰且正常运转,村民代表的民意缺乏,代表性差,仍可能引发表性断裂问题。具体说来,尽管村庄选举程序规范,有意向担任村民代表者,可以凭借关系动员当选。若中间阶层当选村民代表,与支持的村民责任关系连带弱,表达的诉求多会是自己人利益。若边缘势力当上代表,他代表自己只为谋利。村民代表的代表性丧失的结果是,政治领域的权力关系不但不能有助于平衡,反而为社会—经济领域的不平等创造制度条件^[28]。优势派性只须先俘获村民代表,再按程序民主的制度要求决策即可。即使少数村民代表确实表达民意,难挡少数服从多数的民主过程。理论上讲,当村民代表不尽责,村民有权取消授权,问题是在村庄社会中,只有反对派性敢于组织罢免程序,普通村民无意得罪不负责代表。如此,村民代表人选成为派性竞争的焦点,决策派性化对村民权益的保障毫无助益。

再来看村务监督实践。村务监督分为两块:一块实施村务公开接受群众监督,一块由监督小组或村监会代为监督。前者因乡镇定期检查、要求定期公示,效果总体能保证,后者受村庄性质影响。比较而言,监督小组比村监会的监督效果差,主要是监督小组由多个村民组成,监督过程可能面临集体行动困境;村监会一般由一人担任,在村委中有正式的位置。村监会主任作为村庄成员,与执政派性会有非正式往来,处事多遵守不走极端原则。若村监会主任执意监督批评、公开上报,就会得罪执政派性,给自己添麻烦。多数村监会若非特殊情况,一般会以“不得罪逻辑”对待派性,有时被执政派性吸纳共同谋利。有动力实施监督的是弱势派性,不过,派性监督不是基于公共原则,而是将对方打倒让自己上台,强力监督的后果是,正常村庄交往被撕裂,村级治理走向失控。

当代表制的形式与内容脱离,村务监督会走向派性藩篱。而为防止“派性专政”建立起的民主政治,容易将村庄带入“多数人的暴政”深渊。在村级“代表型民主”制度不断完善的条件下,我们应践行群众路线,建构实质代表性体制。王绍光认为,群众路线与西式决策过程有根本区别,群众路线的精髓是决策前具有群众观点,决策过程要与群众不断互动,决策结果需要经群众考验^[29]。实践层面的群众路线主要是政府联村制度,它由人民公社时期的“驻队”制演化而来。作为中国特色的政府治理方式,联村制对于打破程序民主困境,建设回应型政府具有重要意义。改革开放以来,尽管不少政府延续了联村制,但政府机构的科层化及乡镇干部的公务员化,使联村制形式与实质脱节问题较突出。若单靠层层汇报和农民上访,很难了解完整的民情社意,增强政治代表性更无从谈起。另外,作为弱者的中下层,即使有反映的意愿,也因自身能力有限,难以传递有效信息。有干部形容该类农民上访是,“政府大门都不敢进,进来讲半天讲不清”。就调查情况看,地方政府要增强自身的代表性,弥补村级民主的代表性问题,需要从以下两个方面来着手:

一是激活联村制度并推动其有效运行。在我国政府架构中,党委是总揽全局的,是政府运转的核心。依靠党委的高位推动及中间层级协调,可推动政府干部下基层走群众路线。要杜绝联村中的嫌贫爱富问题,实现干部联系群众的公平化,需改变联村干部绩效考核方式,如将民生作为重要的考核指标,将常规考核与民主测评结合。要避免干部联村积极性差,实现联系群众的常态化,需要建立有效的激励机制,如因地制宜指派联村干部,联村优秀者优先提拔,加强干部的群众路线教育。要密切干部与群众联系,实现干群间的真情互动,需要提高群众工作的针对性,建立健全沟通群众的体制机制,如定期走访困难户并施予关怀,以蹲点建立与群众的鱼水

关系。要增强干部回应民意的意愿,提高干部服务群众的本领,需要培养干部的“百姓官”观念,加强教育增强干部服务能力,如利用媒体宣传民情,深入基层向群众学习。当干部联村工作体系建立,干部联系村民渠道畅通,政府就能回应民众诉求。

二是重视和加强村级党组织建设。欧内斯特·巴克说,“政党是一端架在社会,一端架在国家的桥梁”^[30]。在西方代议制体制下,各政党只代表部分群体,我国的情况有所不同。作为最广大人民根本利益代表的中国共产党,理应做到实质代表与形式代表的高度统一。但在现实生活中,派性兴起及竞争的加剧,使党组织褪变为利益集团,党组织的代表性快速流失。如果党不增强党的政治代表性,只是扩大组织成员的阶层基础,或者扩大村民代表的群体比例,难以解决代表性断裂的困境^[31]。只有党组织坚持走群众路线,增强其代表普遍利益的能力,才能永葆其生机与活力。具体说来,可从以下方面加强村级党建:加强党员发展管理,严格控制党员数量,加强党员的党性考察;加强党员的作风管理,及时反应和回应相关党员问题,对党员违规进行批评和整改;加强党的先进性建设,提高党员的代表责任感,建立健全第一书记制度,整改软弱落后的党组织;建立高素质基层党务工作队伍,拓展党组织的公共性和服务性,提高党组织代表群众利益能力^[32]。

五、结语

无论是一元还是二元派性执政,派性政治都存在代表性问题。它突出表现为:一方面,派性竞选时宣称代表群众利益;另一方面,派性上台后与民众渐行渐远。在代表性断裂条件下,社会领域的不平等问题加剧,村庄成为精英谋利的竞技场。民众重构代表制的努力,因派性介入和利用遭遇失败,村庄政治的合法性被侵蚀。

通过村级治理制度创新,能抑制派性谋利的空间,但要克服派性政治的代表性问题,还需构建更具代表性的体制机制。通过党委重视、部门联动践行群众路线,能改变派性利益博弈的负面作用,弥补程序民主的代表性不足问题。村级党组织嵌入村庄直面群众,在了解和回应民情上有先天优势。当政府和党组织践行群众路线,增强其与村民的制度化联系,强化对不同群体的利益关切,增强其回应动力和服务能力,村庄政治的代表性危机就能根本解决。

参考文献:

- [1] 贺雪峰. 派性、选举与集体经济[J]. 中共宁波市委党校学报, 2003(2).
- [2] 卢福营. 群山格局: 社会分化视野下的农村社会成员结构[J]. 学术月刊, 2007(11).
- [3] 卢福营. 派系竞争: 嵌入乡村治理的重要变量[J]. 社会科学, 2011(8).
- [4] 贺雪峰. 乡村选举中的派系与派性[J]. 中国农村观察, 2001(4).
- [5] 吴思红. 村“两委”选举中派系贿选现象[J]. 政治学研究, 2015(1).
- [6] 谭林丽. 派性政治[D]. 武汉: 华中科技大学, 2015.
- [7] 胡筱琴. 从形式代表到实质代表: 中国民主党派代表性问题探讨[J]. 毛泽东邓小平理论研究, 2016(6).
- [8] Pitkin H. The Concept of Representation[M]. Berkeley: University of California Press, 1967.
- [9] 徐理响. 代表性与民主性: 中国共产党对人大代表选举的认知与实践[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2013(10).
- [10] 麦克亚当. 斗争的动力[M]. 李义中, 屈平, 译. 南京: 译林出版社, 2006: 340.
- [11] 张乾友. 超越对抗政治——对代表性原则的反思[J]. 江苏社会科学, 2015(4).
- [12] 刘莉芬, 刘锐. 宗族离散、治权弱化与农民集体上访[J]. 南昌大学学报(社会科学版), 2012(6).
- [13] 费孝通. 乡土中国生育制度[M]. 北京: 北京大学出版社, 1998: 37.
- [14] 徐勇. 圈子[J]. 开放时代, 2002(1).
- [15] 毛寿龙. 政治社会学[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2001: 267.

- [16] 田先红. 阶层政治与农民上访的逻辑[J]. 政治学研究, 2015(6).
- [17] 加布里埃尔 A 阿尔蒙德. 比较政治学[M]. 曹沛霖, 郑世平, 译. 上海: 上海译文出版社, 1987: 202.
- [18] 刘锐. 富人治村的逻辑与后果[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2015(4).
- [19] 罗伯特 D 帕特南. 使民主运转起来[M]. 王列, 赖海榕, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2015: 217.
- [20] 贺雪峰. 小农立场[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2013: 213-215.
- [21] 曼瑟尔 奥尔森. 集体行动的逻辑[M]. 陈郁, 等, 译. 上海: 格致出版社, 2008: 64-70.
- [22] 罗家德, 孙瑜. 自组织运作过程中的能人现象[J]. 中国社会科学, 2013(10).
- [23] 翟学伟. 人情、面子与权力的再生产[J]. 社会学研究, 2004(5).
- [24] 仝志辉. 农民选举参与中的精英动员[J]. 社会学研究, 2002(1).
- [25] 博顿 莫尔. 精英与社会[M]. 香港: 社会理论出版社, 1990.
- [26] 罗伯特 达尔. “谁管理?”[M]//格林斯坦, 波尔斯比. 政治学手册精选. 北京: 商务印书馆, 1996: 407.
- [27] 卡尔 科恩. 论民主[M]. 聂崇信, 朱秀贤, 译. 北京: 商务印书馆, 1988: 82.
- [28] 汪晖. 代表性断裂与“后政党政治”[J]. 开放时代, 2014(2).
- [29] 王绍光. 毛泽东的逆向政治参与模式[J]. 学习月刊, 2009(12).
- [30] Ernest B. Reflections on Government[M]. Oxford: Oxford University Press, 1942: 179-181.
- [31] 汪晖. “后政党政治”与中国的未来选择[J]. 文化纵横, 2013(1).
- [32] 林尚立. 基层组织: 执政能力与和谐社会建设的战略资源[J]. 理论前沿, 2006(9).

(责任编辑: 李凌)