

农村贿选治理的制度调控机制研究

李元珍

(华中农业大学 公共管理学院,湖北 武汉 430070)



摘要 贿选作为影响基层民主与基层治理的重要社会问题,急需治理。基于地方政府贿选治理实践的调研,厘析出贿选治理的基本构成要素,并据此构建出“制度调控=制度网络×执行机制×执行意愿”的分析框架。在此框架下,分析了贿选治理的三重机制:制度网络的构建机制、多元主体联动的执行机制、执行意愿的动力机制。三种机制相互链接,共同构建了一种整合主义的制度调控实践方式。

关键词 贿选; 制度调控; 制度网络; 执行机制; 执行意愿

中图分类号:C 915 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2019)02-0117-10

DOI 编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2019.02.014

自 1998 年《中华人民共和国村民委员会组织法》(下称《村组法》)试行以来,村庄选举的动员机制发生了转变,选举的竞争性不断加强,一些地区甚至出现了重金贿选现象。所谓贿选,是指在换届选举期间,竞选人及其亲友直接或指使他人用财物或其他利益手段收买本村选举人、选举工作人员或者其他相关人员,企图影响选举人意愿的行为。《村组法》对此曾明确规定,“对以暴力、威胁、欺骗、贿赂、伪造选票、虚报选举票数等不正当手段当选村民委员会成员的,当选无效”。但是,贿选现象在实践中却屡屡可见。

有研究表明,随着基层治理任务从“汲取”向“分配”的转型,基层选举也逐步转向民主化。部分富人群体凭借经济优势,通过贿选的方式进入基层政治权力网络,以此谋取更多私利^[1]。笔者在浙江 Z 市调研亦发现,当地近年来的村级换届选举存在着一定程度的贿选行为。贿选使村庄选举沦为了富人财富比拼的舞台,排斥了一般村民竞选的可能性,破坏了民主选举的本质,是民主肌体的毒瘤。贿选上台的村干部,常常“不在岗、不作为”。他们主要是为了利用村干部身份获取各种利益,既无心带领村民致富,也无动力完成基层治理任务,严重影响了基层治理绩效。基于民主发展与加强基层治理等方面的考虑,Z 市党委政府在 2013 年换届选举期间,开始着力治理贿选问题,到 2017 年换届选举时,已杜绝贿选现象。

对于贿选产生的原因和相关治理对策的研究,主要有三个视角。一是制度缺失论,该种观点认为贿选产生的原因可以归结为两个方面:一是由于选举制度本身存在缺陷,二是由于村级权力规范存在制度漏洞^[2]。二是民主素质论,相关学者主要从选民的角度出发,认为选民素质较低、利益短视是造成贿选的选民基础^[3]。三是社会基础论,持该种观点的学者主要从派系、家族和阶层分化两个角度来理解贿选,指出贿选往往是派系竞争、家族分利等因素的结果^[4]。这些研究从不同角度论述了贿选的成因、后果与治理对策,有助于我们厘清贿选现象的不同面向。但是,对照 Z 市贿选治理的经验,可以发现既有解释存在诸多局限。它无法解释为什么在制度建设尚不健全、民主素质仍未明显提高、村庄派系以及阶层分化也未消失的情境下,地方政府却能有效遏制贿选? 贿选虽源于多种因素,但这些因素之间并非相互独立,它们发生作用往往依赖于特定的制度网络。从贿选治理的角度上看,只要发

收稿日期:2018-10-16

基金项目:国家社会科学基金青年项目“自治、法治、德治相结合的农村微腐败统筹治理研究”(18CZZ038)。

作者简介:李元珍(1985-),女,讲师,博士;研究方向:基层治理。

现这一隐蔽的制度网络,并有针对性地采取制度调控措施,就可以遏制贿选。基于此,本研究将在Z市实证研究的基础上,来理解贿选治理内在机制。

本文的经验材料来源于笔者2017年7月在浙江Z市(县级市)T街道的访谈。在浙江地区,由于民营经济的发展主要嵌入在乡土社会内部,形成了富人“离土不离乡”的独特经济社会结构,村干部竞选历来比较激烈,也成了学界观察贿选的一个重要窗口。T街道下辖22个村庄及1个社区。笔者访谈了街道各个部门负责人、片区负责人、驻村干部以及4个村庄的村干部,共计40人。调研期间,还收集了相关文献材料,对当地贿选治理的主要进程及相关措施,有了深入了解。

一、制度调控:理论资源与分析框架

贿选治理归根结底是基层治理现代化的内在要求。十八届三中全会提出要“推进国家治理体系与治理能力的现代化建设”。习近平同志进一步强调:“国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现,两者相辅相成。”有学者进而指出,国家治理现代化本质上就是制度现代化^[5]。要实现这一目标,一是要建立健全相应的制度体系,二是要增强制度执行能力。前者为后者提供制度平台,后者保障前者的具体实施和自我完善^[6]。

制度现代化的实现有赖于制度的构建与实践。在新制度主义看来,制度或受历史决定,或受个人理性需求制约,或受文化、习惯影响^[7]。这一视角将制度本身作为一种目的理性,其理论着力点在于探讨制度变迁过程中所遭遇的制约因素。而在国家治理现代化的建设中,制度只是一种工具理性。并且,如果说“制度是一个社会的游戏规则”的话,那么,“市民社会代表的是特殊性,是不同个人和团体的特殊利益,而国家代表了一种普遍性,反映的是普遍的利益和意志”^[8]。也就是说,国家作为超越性的力量,有必要成为理解制度变迁的一种重要变量。所以,本研究将从国家视角来理解地方政府如何因时因地对制度内部的资源、技术、结构等进行综合协调,通过各种制度构建和制度执行的综合调控来实现有效治理。

制度是环境、结构、行动者三个系统相互交织的产物^[9]。地方政府导引下的制度变迁,实际上是对环境、结构、行动者这三者所采取的制度调控。据此,本文认为,制度调控是指地方政府通过综合构建制度网络,协调运用各种制度执行机制,充分调动执行主体意愿来有效实现地方有效治理。制度调控框架可以用以下公式来表达:

$$\text{制度调控} = \text{制度网络} \times \text{执行机制} \times \text{执行意愿}$$

(1)制度网络。制度网络既包括不同层次制度体系的建立健全,如宏观制度、中观政策和具体实施办法等,也包括横向层面上不同类别的制度协调。如果以纵向制度体系作为核心制度的话,那么横向层面的不同制度可以视为其外围配套制度。核心制度与外围配套制度共同构成了一个制度网络。任何一项制度有问题,根源既有可能在于核心制度本身,也很可能在于外围配套制度不完善,或者制度网络的协调机制不通畅。因而,有效治理的前提是建构合理的制度网络。其关键是,要找准既有制度缺陷的多重影响因素及其内在关联,从而进行制度网络的精准设计。

(2)执行机制。执行机制主要是为了解决制度执行中的“中阻梗”问题。当前的科层体系中常见的执行困境包括,因部门碎片化带来的政策执行的“孤岛现象”,以及因上下级政府间信息不对称导致选择性执行、象征性执行等问题。如何解决这些政策执行困境,建立有效的执行机制,是实现制度调控的关键环节。与此同时,与基层治理现代化进程相适应的是,如何调动民众的参与积极性,构建国家和社会合作共治机制,也是制度执行拟解决的重要问题。

(3)执行意愿。执行者一直被视为影响执行力的重要因素。既有研究主要关注了执行者的素质、能力等要素。有研究曾指出“执行力=执行能力×执行意愿”的公式,认为执行力的差异是由执行者能力和意愿共同决定的^[10]。由于同样的执行者在不同的制度环境下可以表现出明显不同的制度绩效,本文将执行能力视为常量,而将执行意愿视作变量。如贿选治理,在造成贿选的诸多因素都存在

的情况下,治理绩效却有明显差别,很可能是地方政府找寻到了合适的动力机制,充分调动了执行者的执行意愿。

本研究在制度调控的分析框架下,分析Z市贿选治理的几个关键机制:一是探讨贿选治理制度网络的圈层结构,分析其核心制度和外围制度构建的内容、基础与准则。二是针对科层体系部门主义与政治冷漠现象,探讨地方政府如何通过建立领导小组的联动机制以及群众参与机制,来完善贿选治理的执行机制。三是从地方政府绩效考核的视角出发,探讨地方政府贿选治理的动力机制问题。

二、制度调控的实践机制

1. 贿选治理的制度网络构建

任何制度都是运行于具体场域之间,针对同一问题的制度设计也要考虑到场域内的多重制度需求,致力于构建一个相对完整的制度网络。所以,制度网络的构建既要注重制度主义的维度,针对直接相关制度的漏洞进行查漏补缺,力求核心制度完善,也要遵循实践主义的逻辑,找准一些间接相关的网络节点,从外围层面来共同堵塞制度漏洞。具体而言,在进行贿选治理时,不仅要针对相关的贿选行为进行明确界定,并制定处罚措施,也要深层次分析贿选形成的原因,提高贿选成本,降低贿选收益,见图1。

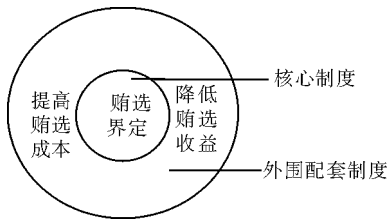


图1 贿选治理的制度网络

(1)核心制度构建。从法律层面来看,贿选行为难以处理就在于相关法律规定不健全。《村组法》作为上位法,只是提出“以暴力、威胁、欺骗、贿赂、伪造选票、虚报选举票数等不正当手段当选村民委员会成员的,当选无效”。至于如何界定贿选,贿选行为如何处理等方面并无明确规定。针对这一问题,Z市结合浙江省相关制度规定也进行了相应的制度设计。

在Z市纪委印发的《关于村级组织换届选举中贿选行为的界定及处置指导意见》(Z纪发[2017]4号)中,就明确界定了贿选行为的十个方面,俗称“十不准”^①。针对当前流行的“微信红包”以及日常交流中的“递香烟”行为,地方政府更是通过横幅形式广而告之:“一元微信红包也是贿选”“送一支烟属人情往来,送一包烟属于贿选”。这些贿选界定细则的出台,不仅对于“何为贿选”进行了明确界定,还细致厘析了贿选与人情往来之间的边界,对于候选人和选民行为都提供了明确的参照标准。

(2)外围配套制度构建。基于公共选择理论的一般观点,在政治实践中,行动主体之所以采取不同的行为是出于“成本—收益”函数的不同考虑或者需求。贿选作为一种违法行为,长期存在于村民换届选举中,除了法律本身的规制不健全以外,还有一项重要的影响因素即在于其本身的成本收益率巨大,以致富人团体往往将其作为一种投资行为,用高投入、高风险来换取高收益。所以,要遏制贿选,就不能仅仅着眼于完善选举制度,还应该降低贿选获益空间,提高贿选投资成本。这些外围制度看似不相关,但却是贿选治理的第一道防线,只有扎紧外围制度的笼子,才有可能决胜于千里之外。

首先,从村干部的收益空间来看,当地村干部工资并不算高,主职干部的工资为1.8万元/年,副职干部在1万元/年左右。这对于当地富人而言,“还不够打一晚上牌”。村干部根本不在乎那点工资,他们在乎的是由村干部身份附带而来的其他显性或隐性获益空间。

^① “十不准”具体指:1.不准向选举人赠送现金、存单、银行卡、会员卡、有价证券、购物卡、支付凭证、电子红包或实物等进行拉票;2.不准为选举人提供吃请、旅游、休闲、健身、娱乐等消费活动进行拉票;3.不准以慰问、帮扶名义向选举人变相赠送财物,或为选举人缴纳各种保险、数字电视费、水电费、电话费等费用进行拉票;4.不准以交保证金形式,许诺当选后将保证金分发给选举人进行拉票;5.不准向其他竞选人送钱送物或给予某种利益,让其退出选举;6.不准以许诺当选后赞助村(社区)组织或群众团体活动经费、免除村(居)民债务,或给予选举人其他利益或好处等方式进行拉票;7.不准以违反规定分发村(社区)集体资产,用集体资金为选举人交纳各种费用进行拉票;8.不准私自通过打电话、发短信微信、分发名片、当面拜访,或者委托、授意亲属、朋友等中间人出面说情,请求他人给予关照而进行拉票;9.不准以贿赂等手段诱使或收买选举工作人员在选举中进行舞弊活动;10.不准利用其他手段进行拉票贿选。

在显性空间方面,主要是利用村级资金资源资产(简称“三资”)监管的漏洞,“合法”地谋取私利。在 2011 年换届选举以前,当地的“三资”管理并不严格。村级资源资产的发包出租一般由村两委干部,尤其是村支书和村主任决定。出租价格往往低于市场价格,村干部从中获取回扣。当地村级资金积累较多,由于 1/3 的村庄都进行过征地拆迁,村集体都有数百万的征地补偿款。村干部套取集体资金的现象并不少见。根据 T 街道三资办主任讲述,资源资产发包出租、虚列工程、虚报餐费、虚报务工补贴这四项是常见的为村干部所利用的“三资”管理漏洞;比如,在新农村建设过程中,一项 100 万的工程最终报账 200 万,这种情况实属常见。

在隐性空间方面,主要是指村干部身份本身就是一张“名片”,通过与地方干部建立私人关系,拓展人脉资源,从而染指工程项目。这一隐性的获益空间对富人群体甚为重要。比如,地方政府主导的工程项目中,一些项目如土地清表、工程搭架等,技术要求不高,却竞争性极强。有了村干部身份,工程竞标胜算就会大很多。

针对这些显性和隐性获利空间,当地政府出台了一系列相关政策,构建出一套相对完整的制度架构,彻底堵塞了村干部的违规获利通道。具体参见表 1。

表 1 Z 市贿选治理制度

制度类别	政策名目	备注
“三资”管理	《Z 市农村集体资金资源资产资源管理办法(试行)》(县委办[2010]74 号)	主要是界定“三资”范围,成立管理机构,确定管理条例及监督措施。
	《关于进一步加强农村集体“三资”管理的意见》(县委办[2015]68 号)	就并村并账、收益分配、村级工程、村级债务、非生产性开支、职责落实、责任追究等进行规范。
	《关于加强农村集体经济合同清理规范完善工作的意见》(县委办[2015]77 号)	对于 2015 年前签订的所有村级合同,必须重新清理规范完善。对于那些低价承包承租的,必须重新招标。
	《Z 市农村产权交易管理办法(试行)》和《Z 市农村产权交易操作规程(试行)》(县农办[2016]24 号)	所有的资源资产发包出租都必须由村民代表讨论同意后,经过街道招投标中心招标。
村级工程 违规操作管理	《Z 市村级工程项目实施管理规定(试行)》的通知(县委办[2012]77 号)	对于工程项目的各个操作环节都给予了明确规定,尤其对工程变更给予严格控制。
	《Z 市违反村级工程项目实施管理规定责任追究办法(试行)》(Z 纪发[2012]18 号)	就责任追究主体、追究形式、责任区分、追究程序等进行了明确规定。
非生产性 开支管理	《关于进一步加强村级非生产性开支监督管理的意见》(Z 纪发[2012]15 号)	规范村干部报酬、村级办公与会务费、交通差旅费、外出学习考察等费用的相关标准。
	《关于进一步规范村级招待费的规定》(Z 纪发[2013]20 号)	在村级招待方面,除非应急招待、公益招待,否则一律实行村级公务“零招待”制度。
政府工程 发包管理	《关于进一步规范镇村小额工程招投标的意见》(Z 政办发[2016]93 号)	单项工程造价在 50 万元以下的小额工程,可实行年度招标,原则上应在年度招标入围单位中通过摇号方式确定施工企业;50 万元以上 200 万元以下的工程,优先在年度招标入围单位中通过摇号方式确定符合资质等级要求的施工企业。

随着制度建设不断完善,一方面,当地的村集体经济“三资”管理越来越趋于规范化。对于一些尝试“越轨”的村干部来说,也付出了相应的代价。据统计,2013 年以来,Z 市共有 644 名村干部因为“三资”越轨行为受到党内警告、严重警告、开除党籍、撤职等处分,其中 35 名村干部移送司法机关。在笔者调研的 T 街道,共有 15 名村干部受到党内处分,2 名被判刑。另一方面,随着政府监管日益严格,一些原属于村干部专享利益的小额工程,现在一律采用摇号这种最公平的方式分包。由于市场足够发达,L 社区主任无奈地表示自己连续两年都未摇到一个项目。

其次,从贿选成本来看,在贿选投资中,贿选者不仅需要支付交易成本(贿金),还需要支付机会成本,即竞选成功后担任村干部所付出的时间成本。对富人而言,后者相对来说更为稀缺。毕竟,富人基本上都有自己的产业,其贿选的目的也多是为了让自己的产业更加发展壮大。在以前村干部不用坐班,且可以雇佣代理人的情况下,担任村干部的时间成本可以忽略不计。

从 2014 年开始,Z 市开始严格实施村主职干部坐班制和村干部轮班制。根据要求,主职干部每

天上午都要在村委会坐班,其他村干部每周轮班一天。在竞选之初进行资格审查时,候选人需签署一份“‘四不’承诺书”^①,其中一项承诺“不履职就辞职”就涉及坐班这一制度规定。对此,县乡(街道)两级组织部门不仅进行经常性的明察暗访,还要求驻村干部严格监督。对于督察时不在岗的干部,发现一次扣一个月工资,发现两次扣半年工资,发现三次要求其主动辞职。自2014年以来,Z市共处理不履职村干部100多起。笔者访谈的XH村干部楼某就因为两次不在岗,被扣除了半年工资4200元(其工资为8400元/年);L社区原主任因为长期在外经商,街道直接予以劝退。

《村组法》作为上位法,在贿选治理方面的规定较为模糊,没有提供具体的操作指导。Z市不仅细化了各项选举制度规定,清晰界定了贿选的行为表现,而且根据当地实际情况精准辨析了灰色利益空间的生长点,以及富人群体所不能承受的时间成本之重,准确把握了贿选的发生机制,提供了相应的制度支撑。表面看来,这些制度设计似乎和贿选治理关联较弱,但恰恰是其内在的关联性揭示了地方治理有效性的隐秘机制之所在。

2.多元主体联动的执行机制

完善、合理的执行机制是有效提升制度执行力的前提和保障。在既有的制度运行过程中,由于存在主观上的“部门主义”以及客观技术层面的信息沟通障碍,以致制度运行往往出现“孤岛现象”与合作困境。面对部门“碎片化”困境,西方成熟官僚制国家也在探索如何构建新型政府治理模式来实现部门协调。如“无缝隙政府”理论主张通过政府再造,使曾经存在于组织内部和组织之间的壁垒变成网络^[11]。在中国,地方政府也在努力建立部门间的协调与整合机制。

(1)领导小组的高位协调。地方政府在运行过程中,一种常见的协调方式便是建立领导小组。随着现代国家的理性化成长,领导小组也呈现出制度化趋势,为建构适合中国国情、制度化与有效性俱强的政府部门协调机制提供了契机。在换届选举过程中,为了保障选举顺利进行,有效防止贿选,Z市也成立了相应的村级组织换届选举工作领导小组。

领导小组通常出于重视和力图解决某个问题而成立,由权力层级较高的领导和部门牵头、联合各相关机构组成。理解领导小组的运作机制,一是要理解“高位”,二是要理解“协调”。“高位”代表着小组领导的级别较高,往往集权力资源与权威资源于一身,在官僚体系内部能够有效推动事情解决。同时,领导级别也代表领导的重视程度,容易形成高压态势。“协调”意味着能充分调动各种资源分工协作。在换届选举工作领导小组中,Z市整合了包括市委办、市府办、市纪委、人大法工委在内的25个部门。按照选举业务分类,这些部门分属于组织组、资料组、宣传报道组、资格审查组、信访维稳组、秩序维护和违法违纪查处组、应急机动组和后勤保障组等8个工作小组。这些小组虽然是为整个换届选举工作服务,但从各个不同的业务角度为贿选治理提供了组织、技术支持,见图2。

(2)基层政府的全面调动。领导小组的建立为制度执行提供了工作分工与府际协调之便,但具体工作仍将由基层政府来全力承担。一般而言,换届选举都是基层政府当年的中心工作。对此,基层政府常常按照时间轴,根据“选前、选中、选后”等不同环节,在全面调动单位组织力量的背景下合理配置各阶段的人力物力。

在选前阶段,组织部门和宣传部门通过现场会议、媒体传播等多种手段向社会解释换届选举中的“十不准”等贿选界定与处罚措施,同时向大家宣传一些贿选处理的典型案例,以形成正风肃纪的高压态势。全街道一共2800多名党员,组织部门分两次召开大会,并在各村悬挂多条宣传条幅,力争让大家明白应该选什么样的人,哪些行为是违法违规的。组织部门还要联合建设、卫计等多个部门对候选人进行“五不能”“六不宜”资格联审^②,以明确“先定事、后选人”的组织用人规则。也即在当前的选举中,要求候选人必须首先符合组织要求,在此基础上再进行公开公平公正的竞选。

① “四不承诺”主要包括在任职期间不承包承建或变相承包承建本村的公共项目及涉及征用本村土地的所有项目,不违规干预和插手本村工程建设,不违规发展党员,不履职就辞职。

② 可参见《关于村和社区组织换届中严格把握候选人(自荐人)资格条件的通知》(浙村换发[2017]3号)。

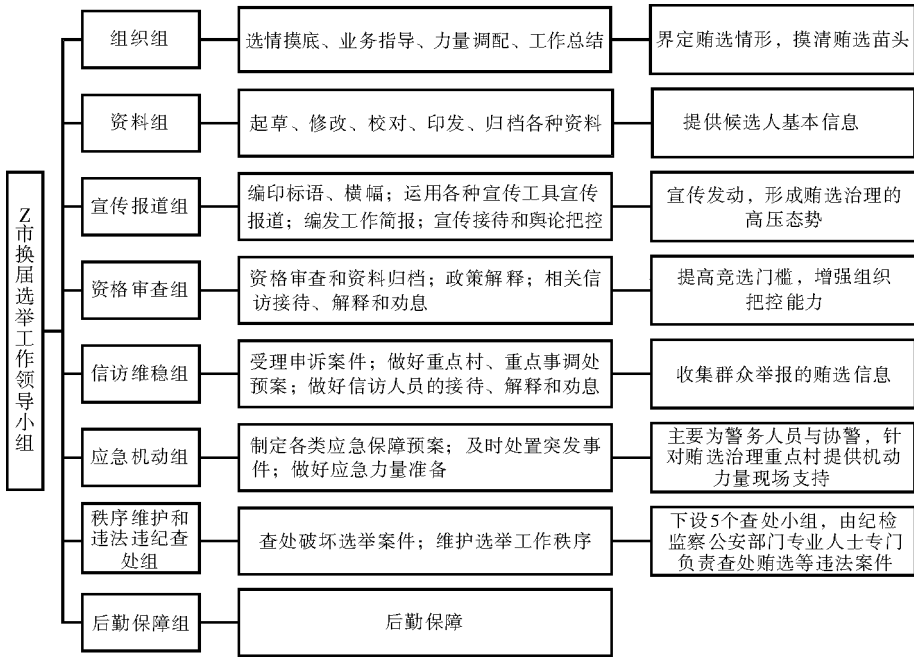


图2 Z市换届选举领导小组组织结构及其贿选治理任务

在选中阶段,则要求各责任主体实现全面监督、全程跟踪。一次换届选举要持续两个月之久,在此期间,全街道所有部门都要下到自己所在的网格村(社区)了解情况,摸清选情。在换届选举当天,更是街道所有人员都要现场指导、监督。针对贿选重点整治村,如BMX村,不仅各责任单位到场,街道纪委领导也是现场指导,全程与候选人回避在办公室,并协调部署了30名警务人员以及30名街道工作人员全程跟踪票箱与唱票点,以确保现场秩序。

在选后阶段,针对各种举报或发现的贿选线索,纪检监察机关和公安部门联动、街道配合,以形成快速高效的查处机制。从2013年开始打击贿选以来,T街道22个村和社区一共有33名村两委干部和153名党员(约占党员总数的5%)因为贿选接受党纪处分,其中有7名村两委干部被移送司法机关处理。

表2较为清晰地展示了各个部门在领导小组的统一指挥下,在选前、选中、选后不同环节的工作参与情况。换届选举作为党委政府中心工作,在一定程度上打破了原有的科层体制的分工原则,而且选举耗时较长,各个部门自身的业务工作又很繁重,如何让各个部门能够全程参与、配合的确需要建立一定的协调机制。领导小组作为一种常用的中心工作协调机制,重新划定了各部门的工作职责与参与要求,重构了一种新的高位协调、部门联动的运行机制,有效地解决了换届选举工作中部门协作的问题。

表2 T街道村(居)委会换届选举过程中部门联动表

选举阶段	联动部门	联动事项
选前	组织办、宣传办、司法所	宣传“十不准”等贿选界定标准与换届纪律,运用典型案例进行警示教育
	组织办协调综治办、党政办、卫计办、城建办、国土所等相关部门参与。	对候选人进行“五不能”“六不宜”资格联审
选中	纪委牵头,全街道各部门根据网格原则下村(社区),同时因事制宜,灵活调配。	全面监督、全程跟踪选举过程
选后	纪检监察机关、派出所	查处贿选等违法违规行为

需要指出的是,在贿选治理中,地方政府坚持“有报必查,露头必打”的原则,充分畅通举报渠道,设立向社会公开的举报电话和信箱,方便群众举报反映贿选拉票等违反换届纪律问题。并下派包村

领导、驻村干部在选举期间下村广泛收集贿选情况。在贿选治理中,很大的难题便是取证难,很少有人会主动坦白自己贿选、受贿的事实。然而,不能忽略的是,在基于派系竞争的竞选中,各个派系都会盯牢对方,一旦对方有风吹草动,会立马举报,而且往往能做到事实清楚,有效地降低办案机关查证的难度。所以,派系竞争既有可能导致贿选,也有可能成为贿选治理的重要力量,关键看制度如何引导。据街道纪委书记透露,在所有被处理的党员干部中,有60%~70%是通过引导群众举报获得信息后再予以查处的。

正是因为援引群众力量的参与,才可以依靠较少的政府力量查处如此大规模的贿选问题。民众不仅提供了有效的线索,也形成了巨大的监督力量,极大地增强了贿选打击的力度。更为关键的是,这种参与较好地将民众整合进了制度执行体系之中,弥合了国家与社会之间的参与鸿沟。

3. 制度执行意愿的动力机制建构

执行意愿所要解决的是制度执行的动力机制问题。丁煌等人曾借鉴协同学理论分析了地方政府政策执行力的动力系统、动力根源和动力实现过程,建构了政策执行的动力机制理论模型^[12]。依据该模型,地方政府在制度执行时,关键是要建立利益激励相容制度。从激励机制的向度来看,既有正向激励,也有负向激励。后者作为我国“压力型体制”下政治激励机制的常见做法,也为当地政府所采用。

Z市在贿选治理实践中,为了调动各基层单位的执行意愿,充分运用了绩效考核的“指挥棒”作用。中国农村地区的绩效考核主要有三种形式:目标责任制、领导干部的考评、一票否决制。其中,领导干部的考评属于软性考核,而目标责任制和一票否决制实际上是一种消极治理方式的考核。也就是说,这些考核方式只能划定工作中的低限与底线,而无法对各考核对象的能力进行真正的区分。据此,浙江省近年来引入了一种新的绩效考核方式——排位制。

所谓排位制,即是指在考核中,考核成绩的取得要靠排名来定。Z市全市26个街道乡镇,每一个条线的工作都要进行这种排位制考核,每一次考核排名的结果纳入年终对街道乡镇的总考核中,再以总考核成绩来确定年终绩效分配。如果说以前的考核是只设底线的话,那么,现在的考核是不设高线。在这种充满不确定性与竞争性的考核压力之下,以及无时不在的督导、记者的明察暗访之下,基层干部在工作中每天都是如履薄冰,对于治理任务的完成,也都力求尽善尽美。这一考核方式的变迁,彻底改变了基层政府的工作样态,也为基层政府治理贿选提供了直接动力与间接压力。

首先,在此考核制度之下,治理贿选也被纳入考核体系之中,为基层干部制度执行提供了直接动力。一是在工作落实中,Z市委、市政府发布的《关于2017年镇乡(街道)工作目标责任制的考核办法》(Z市委[2017]19号)文件规定,“村级组织换届选举中出现重大失误,造成不良影响的,扣5~10分”,并且实行“一票否决”。相关规定还有,如果发生群体性事件,则根据相应级别分别扣除5~15分;如果发生重大负面事件,还要比照扣分;如果发生上访,也要依据相应扣分标准扣分。二是在问责方面,相关文件规定,“对于不及时上报涉及贿选的问题信息,或瞒报、漏报、谎报相关信息,以及对贿选行为查处不力的,追究相应责任人的责任。责任追究对象包括:镇乡(街道)党(工)委书记、党群副书记、纪(工)委书记、辖区公安派出所负责人、包村领导、驻村干部。责任追究纳入年终考核总评体系之中。”^①根据上述文件规定可看出,治理贿选无论是在分值设定,还是在责任追究力度方面,都促使那些平时为了0.5分的考评分都要奋力争夺的基层干部不得不全力以赴。

其次,随着地方政府治理任务的转型,基层政府需要承接的治理任务越来越多,这些治理任务的完成主要依靠村干部来落实。如果村干部不得力,基层政府在绩效考核中就会面临巨大的压力。因而,换掉那些有名无实的村干部,实现村干部选优配强,就成基层政府的迫切需求。这也为基层政府治理贿选提供了间接压力。

在农业税费改革以后,随着项目制的实施,在各种争资跑项以及项目落地过程中,形塑了基层政

^① 参见《Z市村级组织换届贿选行为查处责任追究办法(试行)》(Z纪发[2017]5号)。

府与地方精英的分利秩序^[13]。随着资源流量急剧增加,尤其是在大开发过程中,出现了许多尚无法律明确规定的灰色利益空间。对此,基层政府既无能力也无意愿去清楚界定利益边界以及利益获得的程序条件。在某种程度上,村干部作为地方精英往往就成了这些利益的当然获得者。至于谁可以成为村干部,地方政府并不关心,各种组织意图也可以悬置。如此,也便助推了地方社会的内部竞争,贿选也便成了必然的副产品。所以,此一时期的贿选在很大程度上是作为一种分利机制而存在。

十八大以来,基层政府的治理任务再次发生转型,治理触角明显向下延伸。尤其是像浙江这样引领改革的地区,近年来每年都有不同主题的创建活动,如“三改一拆、四边三化、五水共治”,以及2017年正在主推的垃圾分类工作,部分农村的征地拆迁工作等等。这些工作都跟农村息息相关,虽然每次都会调动基层干部集中参与,但最终还是要依靠村干部去落实。比如,在垃圾分类工作中,不仅需要村干部多次召开会议宣传动员,还需要经常性地对那些不合作者上门做思想工作。每个月还要根据村民的表现进行积分评比,奖惩分明。遇到督导、电视台通报批评,还要实地处理、上报反馈……工作多、任务重,导致村干部普遍出现抱怨情绪。

然而,以前依靠贿选上台的村干部,只是一个“挂着空挡怠速”的名分,很少参与实际工作,有些甚至常年不在村,并且也缺乏相应的治理能力。在此背景下,改变既有的选举规则,制定相应的村干部工作细则,让那些真正有能力、会办事的人通过公平竞选上台担任村干部,就成了基层政府的必然需求。

有研究认为,执行压力作为一种奖惩手段,奖惩越严厉,执行压力越大。压力越大,执行动力也越大^[14]。那么,在当地的贿选治理中,基层政府的确面临着极强的执行压力,这种压力既源于治理转型带来的干部需求,也源于考核机制变化带来的干部要求,二者共同形塑了基层政府的治理动力,并从根本上调动了其执行意愿。

三、贿选治理的制度调控机制

制度体系的完善与制度执行的落实一直是困扰着中国制度建设现代化的重要问题。制度建设的现代化,不是一蹴而就的过程,既需要对相关方面进行细致检视,查漏补缺,也需要注重各种机制的有机衔接。正如贿选治理既有研究所显示的,贿选的盛行有制度建设方面的漏洞,有村民素质方面的原因,还有村庄社会结构的影响。这些因素着实指出了影响贿选治理的多重变量,从各个不同层面对贿选治理的部分行为逻辑进行了解释,但如果单从变量列举的角度来讲,类似的变量还可以找出更多。问题的关键在于如何能够将这些散落的珠子有机串联起来,从而真正做到“运转有效”。

一些研究已经在试图厘析出一些关键变量,从而构建相关的理论模型。但既有的研究并没能建立起一个统一的框架体系,来共同解释各种变量之间是如何相互协作,从而影响贿选治理的最终成效。本研究从贿选治理实践出发,通过相关案例分析,来探讨地方政府在贿选治理中是如何精准识别影响贿选治理的制度、结构、行动者等基本因素,并通过多管齐下的方式建构起相应的制度调控框架,最终达成贿选的有效治理。

尽管在政府治理实践中,模糊性影响其治理的各个环节与多个维度,“模糊性治理”成为一种崭新的公共管理叙事^[15]。既有的政策执行框架的建构也将其当成一个客观存在的变量。但不可否认,制度的明晰性仍是制度现代化的重要前提,成功的制度执行仍然有赖于制度本身的清晰可辨。Z市经验表明,要消除贿选治理制度的模糊性,构建明晰的制度体系,必须从实践出发,充分了解贿选盛行的复杂制度支撑,尤其是从目标群体的动机出发,辨明制度的核心漏洞与配套制度的缺失,从而有的放矢地构建出相应的制度网络。

制度执行所面临的体制机制问题一直作为一种结构性困境而存在,贿选治理同样如此。既有的《村组法》只是规定村民在进行贿选举报后,乡级或县级政府负责调查处理,处于一种“民不告官不究”的样态。而村委会换届选举一直由民政部门牵头负责,那么贿选治理的主体究竟该是哪个部门?面

对部门分工带来的“碎片化”困境,常见的做法便是通过各种临时性的或常设性的“领导小组”来解决府际协同问题。需要指出的是,解决制度执行的结构困境除了要通过领导小组“高位推动”外,最终仍需要基层政府予以落实。实践可见,T街道办作为贿选治理的主体,通过将换届选举上升为街道中心工作,对街道办各职能部门重新进行了分工定位,合理调配了不同执行阶段所需的资源,理顺了部门间的协作机制。甚至通过一定方式吸纳群众力量以弥补其自身力量的不足,共同解决了部门分工所带来的结构性困境。

激励机制作为影响行动者执行意愿的核心机制,政治激励与经济激励常常交叉使用。然而,对于广大的基层工作者而言,“晋升锦标赛”的政治激励过于遥远,经济激励常常用于解释央地之间的政策执行博弈,与个体关联不强。当前,真正能调动基层工作者制度执行积极性的仍在于良好的绩效管理体系。绩效管理作为地方政府和个体行为的“指挥棒”,有效地引导着地方政府的行动方向与个体的行为逻辑。并且,转变绩效管理方式,采用压力更为明显的负向激励显然能带来的更大的执行动力。在Z市贿选治理中,高分值扣分、“一票否决”“连带问责”都体现了这种负向激励机制的巨大能量。

贿选治理牵涉众多,单靠某个变量机制的建立健全很难达成其治理效果。当地政府正是通过将上述三种机制共同组合,构建出一种整体性的制度调控框架,才得以将贿选有效遏制。并且,三种机制既相互区别,又相互联结,其组合是有机的。每一个机制的内部运转也涉及其他组成部分的共同参与,如制度网络建构过程中,也需要理顺部门关联寻求各部门协助,更需要调动各执行主体的深度调查与积极参与。执行机制的理顺也要以制度构建为基础,从而针对制度所涉部门进行相关工作的合理安排,并得到执行主体的积极支持。执行意愿的充分发挥更要以制度网络的完善以及执行机制的顺畅为基础。三种机制之间,制度网络是基础,结构理顺关联,行动者提供动力,三者缺一不可,共同构建了一种整合主义的网络运行机制,如图3所示。

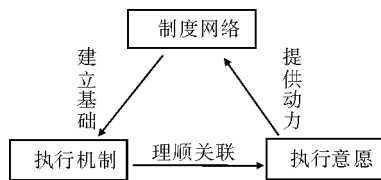


图3 贿选治理的制度调控框架

在当下治理现代化的背景下,一些地方政府不自觉地将精力转移到如何实现制度体系的精美及华丽之上,至于这一制度体系最终能不能对地方治理发挥出应有的效能则另当别论。Z市所建构的贿选治理的制度调控框架,恰恰是基于实践出发,对每一个环节存在的问题,每一个机制存在的不足都做到了准确判断、精准设计,对制度现代化的建设具有重要的启示意义。

四、结论与讨论

贿选的盛行将基层民主变成了金钱的比拼,违背了村民自治所内含的公平与正义。贿选上台的村干部以分利为目的,也无助于基层治理的展开。为了让基层民主回归理性,让基层治理得以落实,贿选治理势在必行。诚然,贿选的形成受多重因素影响,如村民素质、法律法规漏洞、村庄社会基础等等,并且几乎每一个因素都是地方政府在短期内无法改变的。但是,对于地方政府而言,贿选治理并不是一个线性的、僵化的进程。并不是因为存在贿选,那么就遵照《村组法》的相关规定,或者出台地方规章条例,就贿选而治理贿选,而是综合运用各种治理手段,构建一种动态的网络治理体系。Z市贿选治理的制度调控机制的构建具有一定程度的地方性,尤其是在制度网络构建过程中,更是在一般性法律法规存在模糊性的情况下,充分结合地方实际,有针对性地构建了相应的治理体系。在执行机制方面,也充分调用了当地以派性竞争为特色的社会基础,激发了民众的参与积极性。

有待进一步讨论的是,贿选作为一种常见现象,以制度网络、执行机制、执行意愿为基础的制度调控机制在多大程度上具有治理的一般性?总体来看,制度调控机制有利于促使各地方政府因地制宜,构建出有针对性的制度网络、执行机制与执行意愿体系,并建立三者之间的有效链接,实现贿选治理机制的动态完善。如根据贿选界定的模糊性与贿选行为的投机性有针对性地进行相关的制度设计,建构了贿选治理的制度网络;根据科层体系的结构现状,构建了相应的联动机制,从而为制度执行搭建了纵横贯通的桥梁;根据治理环境的变化,进行了治理任务的转型以及考核机制的改革,启动了基

层政府进行贿选治理的动力机制。这三个不同层面共同构成了贿选治理的制度调控机制的有机组成部分。

基层治理现代化在根本上是要通过基层治理制度化实现基层治理的有效性。制度调控作为一种重要的制度化实践机制,在更为根本的层面理顺了制度构建与制度执行之间的关联。首先,制度调控遵循了以制度建设为本的前提;其次,在制度运作中,充分发挥了政府的调控功能,调动了行动者的主体性。这种结构性与能动性相统一的实践机制,为基层治理现代化提供了一种重要的实践路径。

参 考 文 献

- [1] 袁松.富人治村——浙中吴镇的权力实践(1996—2011)[D].武汉:华中科技大学,2012.
- [2] 胡健.遏制“贿选”:法律规制和社会治理[J].湖北社会科学,2005(5):23-26.
- [3] 郭婷.分配型村庄贿选的博弈分析——以Y村城中村改造下的村委会选举为例[J].中国农村观察,2017(5):18-31.
- [4] 吴思红,李韬.村“两委”选举中派系贿选现象研究[J].政治学研究,2015(1):104-113.
- [5] 包心鉴.制度现代化:国家治理现代化的实质与指向[J].社会科学研究,2015(2):6-10.
- [6] 胡鞍钢.中国国家治理现代化的特征与方向[J].国家行政学院学报,2014(3):4-10.
- [7] 河连燮.制度分析:理论与争议[M].李秀峰,译.北京:中国人民大学出版社,2014:21-63.
- [8] 黑格尔.法哲学原理[M].张企泰,范扬,译.北京:商务印书馆,2009:300-302.
- [9] 马德勇,张志原.观念、权力与制度变迁:铁道部体制的社会演化论分析[J].政治学研究,2015(5):96-110.
- [10] 李拓.制度执行力是治理现代化的关键[J].国家行政学院学报,2014(6):91-95.
- [11] 拉塞尔·M·林登.无缝隙政府:公共部门再造指南[M].汪大海,译.北京:中国人民大学出版社,2002:223-234.
- [12] 丁煌,汪霞.地方政府政策执行力的动力机制及其模型构建——以协同学理论为视角[J].中国行政管理,2014(3):95-99.
- [13] 李祖佩.项目制基层实践困境及其解释——国家自主性的视角[J].政治学研究,2015(5):111-122.
- [14] 陈家建,张琼文.政策执行波动与基层治理问题[J].社会科学研究,2015(3):23-45.
- [15] 孙志建.“模糊性治理”的理论系谱及其诠释:一种崭新的公共管理叙事[J].甘肃行政学院学报,2012(3):55-71.

(责任编辑:金会平)