

對西方政治動員理論的檢驗

◎ 祁玲玲

Tianjian Shi, *Political Participation in Beijing* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press 1997).

自二十世紀50年代，集權模式理論一直主導西方學術界對社會主義國家的認知與分析。從國家與社會的關係看，西方學界普遍認為，在集權模式下，國家和政黨完全主宰了社會力量，只有體制導向下的政治動員，政治參與不過是當權者用來構築其政治合法性的工具，不具有影響政策的實質性意義。60年代社會主義國家內部發生了變化，一些從體制內當權階層中分化出來的團體開始積極地進行利益表達，執政黨並不是像集權模式所認定的那樣擁有絕對權力，利益集團模式（the interest group model）應運而生。儘管遭到挑戰，但集權模式中提及的政治動員理論的觀點——即社會主義國家公民的政治參與，往往是被動地附和體制導向——一直影響西方學界對於社會主義國家的政治參與的看法。

70年代政治參與的一般理論研究有了新突破，政治參與的概念掙脫了民主政體的框架，選舉不再被視為唯一的利益表達形式，更廣泛的渠道與手段被納入了政治參與的分析範疇之中。80年代，比亞勒（Seweryn Bialer）在對後斯大林時代的研究中發現了該社會中的獨特模式（見其著作《斯大林的後繼者》[*Stalin's Successors: Leadership, Stability, and Changes in the Soviet Union*]）：蘇聯公民消極對待「高層次政治」（high politics，包括重大的社會問題、抽象的政治理念等），卻積極參與「低層次政治」（low politics，與公民的日常生活相關的決策等）。這一發現自然引發人們追問：該模式是蘇聯特有的嗎？高低層次政治的分野在其他社會主義國家是否存在？西方政治動員理論能否適用於其他社會主義國家？研究目光很快便落到了中國身上。

然而，從純粹的政治學視角對中國改革開放以來的政治參與進行研究，東西方學術界都相對薄弱，尤其是基於實證調查探析政治參與現狀的著作甚少。華裔學者史天健的《北京的政治參與》一書的出版，可以說填補了這一空白。該書揭示當下中國特有的政治參與方式，並在再現北京人政治參與的真實圖景的基礎上，修正了原先西方有關社會主義國家公民政治參與理論。史天健經歷過上山下鄉，恢復高考後考取北京大學，後來獲哥倫比亞大學政治學博士學位，現在任教於杜克大學政治學系。中國生活的背景與系統的西方政治學理論熏陶，使他對中國政治生活的分析能夠超越政治體系與學理分析的障礙。

1988年末至1989年初，史天健在民間機構北京社會經濟研究所的資助下，對北京市八個區的近千人展開調研。在充分考慮到被訪談者的心理取向和中國特有的政治文化因素的基礎上設計了問卷，科學的調研構築了本書分析的前提。史天健援引了韋爾巴（Sidney Verba）等人在《參與和政治平等》（*Participation and Political Equality: A Seven Nation*

Comparison) 一書中關於政治參與的定義——「公民通過合法手段直接或間接地影響政府行為選擇的行動」，同時考慮到比較政治學中「變動概念」(traveling concept) 的缺陷，對概念作了拓展，把諸如送禮、公關等在中國極為普遍的半合法化行為也納入政治參與的範疇，參與不局限於影響政府的行為選擇，還包括所有影響政策結果的行為方式。在此基礎上，史天健詳細考察了選舉、與官員私人接觸、通過體制內渠道表示不滿、送禮形式的利益交換、罷工或消極怠工、大字報、示威遊行等近三十種北京人的政治參與形式。數據表明，北京人參與政治的多樣性和程度遠比想像中要高：只有10%的人完全不參與政治，即使把選舉排除在外，仍然有3/4的被調查者參與到一種或多種其他形式的利益表達中。作者發現北京人有很強的適應體制能力，善於利用體制本身不排斥的渠道，通過與黨政官員的多方面接觸，尋找到適合個人逐利而又為體制所允許的行為方式；北京人的政治活動大都在「低層次政治」的範圍，鮮有挑戰體制的行為。這一結論與比亞勒對於蘇聯的研究相契合。

就選舉行為來看，按照政治動員理論，由於受到政治動員，單位作為國家控制社會的重要手段，應該擁有比分散的普通公民更高的投票率，黨員更是如此。但數據表明，單位內部職工和黨員的投票率不比普通公民高。體制的動員力量在北京選舉活動中的作用並不如預期中重要。實際上，從1979年以來中國推行有限選舉制，差額選舉的出現使得體制對於選舉的控制由直接轉為間接，即通過提名候選人來施加影響力。這使得投票人具有一定的選擇空間，換言之，選舉開始具有一定的實質性意義。早在80年代就出現了未按上級意圖選舉行政首長的事例。從與選舉相關連的競選活動來看，儘管該形式並沒有在憲法中得到肯定，也一直為當局關注，不過1988年末到1989年初的這次調研卻表明，北京人的參與要比人們想像的積極得多，等額選舉明顯遭到冷落。當北京人認定參與競選活動能夠帶來相關的利益時，他們逐利的行為便不顧忌政府的態度了。

選舉之外的其他參與更能體現北京人的這種積極態度。當常規性的政治表達渠道被堵截後，北京人反而更積極尋求替代途徑來表達自己的利益。例如，出於對中國政治運作規則的充分了解，北京人採取重要的爭奪資源手段之一，就是通過借助於更高一級官僚的權力、建立與官僚之間的私人裙帶關係(cronyism)以達到目的。史天健認為，北京人並非完全消極地等待體制的轉變，而是積極參與政治過程以求得符合自身利益的改革，這是中國政治運作中不可忽視的重要變化。

作者進一步考察北京的政治參與的特徵，發現在北京人的政治行為中，集體性政治表達相當有限，但是個人通過官方認可或默許渠道的政治表達卻相當活躍。換句話說，體制有效地遏制了組織化的利益表達，卻無法阻擋個人化的政治參與。政治動員理論只能部分解釋有限的集體性政治表達的原因，卻不能給出北京人為何活躍參與「低層次政治」的答案。在史天健看來，答案需要從獨特的體制背景中尋求，作者的研究正是試圖突破這一比較政治學的困境。

從系統理論角度看來，在一個政治系統中，政治參與的影響彌散在從政治輸入、政策制定、政治輸出到反饋的政策過程中。值得注意的是，對政策的影響並不局限於政策制定的過程，在無法影響政策制定或影響失敗的情形之下，會轉入政策執行階段，這取決於具體的體制安排。一般說來，政治決策可以有兩種形式：法律或文件，在西方主要靠法律。法律的最大特徵是精確，嚴格規定了官僚在執行政策中的可為與不可為，運用法律作為政策載體，要求有獨立的司法裁判機構和理性中立的官僚機構。當政策以法律的權威出現時，由於精確的規定，照章辦事的官僚自由裁量和解釋政策的空間極小，對於試圖改變政策的政治參與者來說，必然會將其影響力轉移到政策的其他過程；當博弈從政治領域轉移到法庭時，就變成了

律師之間的較量，這也是試圖影響政策結果的參與者所不願意看到的；如果直接選擇違法的方式以獲取資源，嚴厲的懲罰機制使得參與者對該渠道望而卻步。因此在這樣的體制安排下，對於政策的影響必然集中到政策形成過程，這也就是我們通常所見的西方法治社會的政治參與形式。

然而，中國更多的呈現出「文件政治」（見Guoguang Wu, "Documentary Politics: Hypotheses, Process, and Case Studies", in *Decision-Making in Deng's China: Perspective from Insiders*）的特徵。大量政府決策以文件形式出現。文件不同於法律，可以以非公開的方式運行，文件的語言也遠不如法律精確，這就使得官員可以在極少受到社會力量挑戰的情形下擁有相當大的解釋政策的空間。同時由於司法機構缺乏真正的獨立性，政策衝突的解釋權實際掌握在權力部門的手中，這使參與者得以在政策執行階段對之施加影響。而中國特有的單位體制安排，又使得這種影響可以以個人而非集體的方式展開。在中國，與公民相關的福利部分是由單位來決定，單位掌握著很大的資源分配權力，在單位資源有限的情形下，單位成員的個人逐利就成為一場「零和博弈」。這一方面直接影響了參與形式，因為理性的經濟人顯然不會聚合起來去影響集體政策，而是理性地選擇以單個行動的形式去游說單位領導；另一方面，由於資源分配直接影響到公民的日常生活，加入這樣的利益爭奪幾乎成為中國人生活的一部分，公民參與政治不再要求具有理解政治運作、建構政治與私人生活的聯繫以作出理性選擇的能力。在中國的制度背景下，此類聯繫因為與個人私利直接相關而變得顯而易見，且不論各自的教育、社會經濟地位等因素。因此，中國人可以而且必須更多地以個人形式參與到「低層次政治」中來。

該書通過對實證資料的剖析，表明當今中國政治參與，無論是形式、特徵、所需的資源等都深深根植於現行體制之中，這也是作者反覆強調切入分析中國政治參與的出發點。北京的政治參與遠比想像中積極和多樣化，這在一定程度上挑戰和矯正了西方的政治動員理論對社會主義國家公民政治參與的解說。而且此項研究對當下中國有重要的現實意義。史天健研究的時空雖然是十餘年前的北京，但其結論並未過時：如果國家力量不從私人生活領域中退出，如果沒有一支中立、理性的官僚隊伍出現，如果不鬆動單位體制對資源分配的控制，公民政治表達方式是很難擺脫傳統主義進入現代法治體制運作模式的。進一步講，經濟改革並不能天然促成這些條件的形成，我們還是期待政治改革的同步並舉。