

青年公务员的政治生态映像 及其系统性构建：一项实证分析

陈 朋

内容提要 政治生态是政治发展环境的客观存在与政治活动参与主体之主观体认的辩证统一体。因此,分析政治生态不能仅仅将其看作客观存在物,而应关注它在政治活动参与主体主观层面的心理映像。在当下中国政治发展进程中,政治生态建设已成为一个重大现实议题和执政党的重大执政行动。对此,青年公务员作为场域之人,其所思所感能较好地反映政治生态重构之后的真实景观。调研发现,青年公务员对当前政治生态重构行动上持以积极的心理映像,对政治生态建设的未来趋势亦较为乐观。政治新生态的出现,源于其重构行动不是依靠“运动”模式而是维系于向“制度化”转型。因此,必须立足于制度体系,构筑政治新生态的系统能量。

关键词 政治生态 青年公务员 心理映像

陈 朋,江苏省中国特色社会主义理论体系研究中心省社科院基地副研究员 210013

现代国家治理受一定政治生态环境的影响,是一个早已为人们所熟悉的问题。尤其是在国家治理日渐成为一个复杂性工程的当前,这样的判断已成定论并具有广泛共识。实践表明,优化政治生态既反映了现代国家治理的内在需求,也构成现代国家治理的重要内容,并对现代国家治理产生积极性促动。基于政治生态之于现代国家治理的重要性,近年来中国共产党对政治生态建设予以了前所未有的重视。于顶层设计上,将其上升到全面从严治党的高度;于具体路径上,将其内嵌于高压反腐的系列政策之中。总而言之,在当下中国政治发展进程中,政治生态建设已成为一个重大现实议题和执政党的重大执政行动。

对于这样一场声势浩大的政治生态“重构运动”,有人认为“经过两年多的实践,这些措施取得了明显成效,官场呈现了新气象、新风貌”(贾立政,2015),有人则认为“官场新生态还是一个趋势,远未形成定势”(人民论坛调查中心,2015),或者说“官场新秩序是否建立,还有待进一步观察”(张鸣,

本文为江苏省哲学社会科学基金一般课题“基层政府信任对地方治理现代化的支撑作用及其提升路径研究”(15BZZ008)阶段性成果。

2015)。必要的争论固然是正常的,也为学术研究所必须。但是,把过多的精力投放于争论上,容易忽略对其基本面貌作出客观分析。事实证明,过多的倾向于定性分析或者宏观思辨,难免会产生因缺乏经验数据支撑而存在不足的情况。

实际上,作为一种客观存在物,政治生态也映射在人们的心理感知之上。青年公务员是政治生态的场域之人,对政治生态的感知和体认更直接、更敏感。从这个意义上讲,以实证研究、定量分析、研究对象为“主位”的研究范式来分析研判这一群体对政治生态的感知映像和行动策略,将有助于对政治生态的嬗变情况作出客观研判,进而在此基础上分析政治生态的系统性建构路径。

一、研究背景及调研概况

政治生态原本是从生态学中引入同时加入有关政治学理论的一个概念。它对分析政治现象和政治行为具有一定的解释力,因而常为人们引用。一般而言,“政治生态是指在一定社会中形成的政治环境、政治关系、政治行为模式、政治评价标准及其相互关系的综合,是政治环境之所以形成,政治关系之所以构建,政治行为之所以达成,政治评价标准之所以确立的内在机制和发生机理。”^[1]实际上,一个人的政治行为、一个国家的政治状况受制于其赖以维系的政治生态,并不是一个新问题。早在2500多年前,亚里士多德提出的研究一国人民适合于何种政体的命题就充分体现了政治生态的分析视角,只不过他没有具体明确哪些生态要素会影响人们对政体的选择。当代美国政治学家大卫·伊斯顿在构建其政治系统理论时,将政治看作一个由多种要素相互作用且与外在环境完成输入输出的适应性系统被人们看作是现代政治生态理论的原型。可以说,无论是在传统社会还是在现当代,政治生态之于政治发展绝不是可有可无而是具有举足轻重的作用。

正是基于此,作为执政党的中国共产党近年来对政治生态的重视程度前所未有的。党的十八大以来,习近平同志多次强调要优化政治生态。他最早提及政治生态问题是在中央政治局第十六次集体学习上。当时他提出“要有一个好的政治生态”,此后在多个场合强调要净化政治生态。从学理层面看,执政党之所以高度重视政治生态建设,主要原因乃在于政治生态是决定执政党的执政能力、现代国家治理能力和经济社会发展水平的软实力,影响着政治人的价值取向和从政行为。政治生态与政治行动主体的关系好比池塘和鱼的关系。只有生活在干净的池塘里,鱼才会生机活泼,否则就会窒息而亡。政治生活同样如此。如果政治生态过于恶劣,政治行动主体将难以开展活动,甚至难以生存下去。不过,政治生态的影响远不止此。它不仅影响着个体政治人的心理感知和行动策略,而且影响着整个政治系统的有效运转,进而关涉着政权合法性和执政地位的巩固。这正是中国共产党近年来倾力改造革新政治生态的重要依据所在。

不过,政治生态之重要性并不仅仅是因为执政党对它给予了较高期待,更主要的是其基本面貌映射出人们的心理感知,继而影响其政治行动策略。虽然从一般意义上讲,“政治生态是一个国家或地方政治生活现状和政治发展环境的集中反映”^[2],是人们在参与政治生活过程中所必须面对的客观存在物。但是,它并不是完全脱离于人们主观感受而独立存在的固化体。实际上,特定政治生态所形成的政治风气、政治风貌、政治导向都会以主观体认的方式呈现出来,并影响和制约政治行动主体对政治体系的认知和评价。由此而言,政治生态实则是客观存在与主观体认的辩证统一体,而且这种主观体认一旦形成,必将反过来对政治生态的后续走向形成规制乃至“倒逼”:要么继续固化原有的生态质

[1]戴长征:《政治生态视角下的腐败与反腐败斗争》,[上海]《探索与争鸣》2013年第1期。

[2]牛君、季正聚:《试析政治生态治理与重构的路径》,[北京]《中共中央党校学报》2015年第4期。

态,要么对其进行革新。这说明,在分析政治生态时,不能仅仅将其看作客观存在物,而应该密切关注它在政治行动主体主观层面的心理映像。循此观之,分析作为直接参与者和切身体验者的青年公务员的所思所感,对研判当前政治生态重构所引起的变化情况无疑具有重要的参考价值。

为实现这一研究目标,笔者主要采取问卷调查和深度访谈等研究方法,以青年公务员为主要研究对象,试图分析嬗变之后的政治生态在这一群体中所产生的心理映像。调查主要涉及五个方面的内容:对当前政治生态的总体评价、基本体认、未来走向预判、当前政治生态存在的突出问题,以及继续优化政治生态的对策建议。近期,笔者在江苏和浙江两省的四个地级市面向青年公务员共计发放问卷800份(实际回收有效问卷686份)。同时,还在一个大型青年公务员QQ工作群投放问卷。这个QQ工作群主要人员是全国地市级及以下党政机关青年公务员,目前人数高达498人。笔者在群里发布问卷调查信息后,最后回收有效问卷233份。也就是说,本次共计回收有效问卷919份,有效回收率为70.8%。在调查对象中,就年龄而言,主要是22-40岁的青年公务员;就性别而言,男性占48.3%,女性占51.7%;就职级而言,科级干部占比较重,大约占49.4%,处级占31.9%,科员占18.7%;就文化程度而言,本科学历权重较大,占49.7%,研究生学历也较多,占23.4%,大专及以下占26.9%。在开展问卷调查的同时,还在南通、扬州、苏州等地与126名青年公务员开展深度访谈,以弥补问卷调查的不足。应该说,这些基本素材为本研究提供了较为客观的数据支撑。

二、青年公务员映像中的政治生态:基于实证数据的分析研判

政治生态是一个动态过程,并不存在永恒的定式。在中央利剑反腐的顶层设计中,重构政治生态成为一个重要范畴。在这种逻辑下,十八大以来,打造政治新生态成为自上而下的一场声势浩大的行动。于此之下,政治生态已成嬗变之势。调研发现,青年公务员群体对此正在形成新的感知映像。

1. 政治生态总体上呈现新变化

政治生态的总体映像,是观察政治生态重构绩效的主要窗口。统计数据表明,73.2%的受访者认为,当前官场政治生态总体上呈现新变化、新气象。在对当前政治生态的满意度打分的调查问卷中,以10分为满分,选择8分以上的占26.7%,选择6-7分的占52.1%。两项相加表明,78.8%的受访者对当前政治生态的新变化持较为满意的态度。2015年国家统计局在全国开展的民意调查数据亦可作出补充说明。其调查数据显示,91.5%的群众对党风廉政建设和反腐败工作成效表示满意,比2012年提高16.5个百分点。尽管这个数据是以整个反腐败成效为基础,但是,鉴于政治生态建设与反腐倡廉具有很大的耦合度,这一调查数据对政治生态建设也具有一定程度的解释力。

在政治生态总体呈现新变化的情况下,到底哪些领域呈现新气象?数据显示,73.9%的受访者选择“官场吃喝风得到有效遏制,铺张浪费、公款吃喝现象明显减少”,63.3%的受访者认为“紧张的官民关系得到一定程度的缓解”,46.9%的受访者表示“公务员形象得到了整体提升”。由此可见,官场奢靡之风、官僚主义做派等“四风”问题在相当程度上得到了遏制,干群关系得到了修复和纾解,官场新生态初步显现。

但是客观而言,这些新变化实际上并不是真正意义上的创新。它只不过是官场政治生态在偏离正常轨道以后的归位。诚如恩格斯所言,“人本身是自然界的产物,是在他们的环境中并且和环境一起发展起来的。”^[1]但是,作为社会存在物,人并不是被动地受制于社会环境,而是可以能动地选

[1]恩格斯:《反杜林论》,[北京]人民出版社1971年版,第32页。

择、改造环境。具体到政治生态建设就是,生活在一定的政治生态环境之中的人自然首先要学会适应它,但是这种适应并不是消极被动的行为,而是一个主观能动性的过程。一旦发现它长期过于偏颇,人们便会采取相应举措,努力改变其消极状态,使其回归正常环境。这就是当前政治生态发生嬗变的重要原因。

2. 权力异化得到一定程度的遏制

政治生态的核心在于权力。权力运行质态成为检验政治生态建设效度的重要标尺。权力的产生来源和运行逻辑表明,作为权利的派生物,相对于权利第一的属性而言,权力永远居于第二位,其基本使命和职责在于服务权利、捍卫权利。作为接受权力委托的官员理应按照委托人的意愿来行为,而不能背离其基本意愿自作主张甚至乱作主张。只有在这种权力逻辑结构里,政治生态才处于正常范畴而不至于偏移、脱轨。实践表明,良好的权力运行机制,是建立在完整的权力运行体系与健康的环境良性互动的基础之上。一旦有一方出现断裂,譬如权力运行体系断裂或者政治生态恶化,则会导致权力异化。而在政治生态视阈下,权力异化实际上就是权力运行的生态系统被打破,权力运行机制出现系统性紊乱。

过去一段时间,权力异化的情形较为常见。但是经过此次整顿,青年公务员认为这种情况有所好转。在回答“借用公权力徇私舞弊的情况现在是否有所减少”的问题时,73.1%的受访者认为“确有减少”。访谈发现,这主要表现在过去一直深受诟病的“吃拿卡要”、飞扬跋扈、恣意妄为等恣意弄权的行有所减少。“我刚上班的时候(也就是前几年吧),像我们这种审批部门,企业过来办手续的时候,基本上都会有所表示,要么是卡片要么是企业自己生产的产品。总之,不会空手而来。他们这样做,一是当时的这种风气确实很普遍,二是毕竟我们手上掌握着直接的审批权,批与不批、快批与慢批都掌握在我们手上,所以,他们不得不应付。但是,现在这种情况基本上不存在了,绝大多数人都不敢再这样了。”^[1]这句“不敢再这样了”的感慨,不仅仅透露的是对权力的敬畏,而且还蕴含着权力异化得到遏制的真实描述。实际上,2015年国家统计局的调查数据也能作出一定程度的说明。其调查数据显示,90.6%的群众认为当前违纪违法案件高发势头得到了一定程度的遏制,比2012年提高5.2个百分点。

3. 选人用人风气正在匡正

毛泽东曾经说过,方针路线确定以后,干部就是决定因素。所以,执政党一直高度重视干部选拔问题。从建党伊始,中国共产党就制定了大量有关干部选拔任免方面的制度规章,试图以此规范选人用人问题。正可谓,“用一贤人则群贤毕至,见贤思齐就蔚然成风。选什么人就是风向标,就有什么样的干部作风,乃至就有什么样的党风。”^[2]良好的选人用人风尚必将对重构政治生态产生积极影响,并成为检验政治生态绩效的重要标尺。

那么,作为场域之人的青年公务员对此又是什么态度呢?调查结果显示,高达68.9%的受访者非常认可,将“选人用人是否公平公正”视作检验政治生态是否优良的重要标志。访谈中,大部分受访者也持相同态度:“其实,匡正选人用人的歪风邪气,树立正确的用人导向,是观察政治生态好不好的直接标准。道理很简单啊。如果都靠关系、靠架天线,而不是选贤任能,那么你说整个风气会好得起来么?不可能啊。他自己都是靠关系提拔的,那他自己也会按照这个逻辑去提拔别人。一旦长此以往,整个官场风气就不可能好起来。”^[3]应该说,这位受访者将选人用人问题与政治生态的关系分析得淋漓

[1]访谈编号:151203。

[2]习近平:《建设一支宏大高素质干部队伍确保党始终成为坚强领导核心》,〔北京〕《人民日报》2013-06-30:(1)。

[3]访谈编号:151113。

尽致。过去一段时间,“火箭式”提拔、封官许愿、拉票贿选、跑官要官、权钱交易,以及“不跑不送,原地不动;只跑不送,暂缓使用;又跑又送,提拔重用”的选人用人潜规则等选人用人歪风邪气广为诟病。如今,这种风气正在慢慢改变。从问卷调查结果来看,77.1%的受访者认为,科学规范的选人用人机制正在慢慢形成。具体表现在,“民主推荐环节更加公开透明”(26.7%)、“差额推荐、差额考察的分量日益增大”(19.1%)、“有针对性、可操作性的干部考核体系正在形成”(23.4%)、“干部任职回避、职务交流走上正轨”(16.6%)。

4. 对重构政治生态充满信心

理念决定行动。当一个群体对其赖以生存的环境持质疑态度时,要想推动其去改变这个环境,则并不容易。事实上,对政治生态的心理感知和基本态度,会影响青年公务员在政治生态环境中的行为选择。从这个角度讲,说“信心比黄金更重要”并不为过。调研发现,尽管政治生态环境的改善尚处于起步阶段,但鉴于初见成效的客观实际,大多数青年公务员对政治生态的未来走向还是充满信心。

在回答“您对未来政治生态建设是否有信心”的问题时,63.2%的受访者选择了“有信心”,11.4%的受访者选择“很有信心”。两者相加,总计有74.6%的受访者对政治生态的未来走向持积极乐观态度。2015年国家统计局围绕党风政风问题也做过调研。其调查结果显示,90.7%的群众对遏制腐败现象表示有信心,比2012年提高11.4个百分点。虽然这个数据主要指向的遏制腐败问题与政治生态重构尚不能完全等同,但是其数据对于分析政治生态建设仍有参考价值。

从政治心理学的角度看,政治行动主体人的心理感知是多重因素共同作用的结果,但是外界环境的刺激感应是首要影响源。也就是说,人们往往是从政治生活的现实中形成政治体认,作出政治判断。由此观之,当前青年公务员群体之所以对政治生态的未来趋势充满信心,并不是空穴来风,而是基于现实成效的展望。正如访谈过程中一位青年干部所言,“这几年官场整治这么厉害,官场呈现一种新秩序。这在过去几乎是没的,尤其是从上到下都在强调不搞一阵风,而是要形成制度化。所以,对未来的政治生态建设,我还是比较有信心的。”^[1]作为整个官僚系统的中坚力量,一旦青年公务员对政治生态重构的现实绩效形成积极态度,那么实际上也就蕴含了政治生态建设的未来光景。

5. 政治新生态尚不具备稳定性

尽管大多数青年公务员认为当前政治生态的总体趋势向好,权力异化的问题得到了一定程度的遏制,对政治生态建设的态度也较为积极,但是,这并不意味着政治新生态已经完全建立起来。数据表明,83.4%的受访者认为,当前政治生态总体呈较好趋势并不足以说明政治新生态已经稳定。对此,51.1%的受访者认为,官场政治新生态的出现并非是新秩序的构建,而可能是基于高压反腐的短期蛰伏,建构官场新秩序绝非一时之功,而尚需时日。

实际上,诸多数据都可以佐证官场新生态尚未完全定型。以对民众产生直接影响的群众身边的腐败问题为例。根据中央纪委监察部网站显示,2015年查处违反中央“八项规定”精神问题36911起、4.9万人,给予党纪政纪处分3.4万人,中央纪委对30起典型问题通报曝光。这些数据从侧面说明,当前的政治新生态尚未完全定型。试想,如果良好的政治生态已真正定型,那么违反反腐禁令的行为也不会仍处于如此高位运行。

调研发现,一些官员长期养成的懒政、惰政、不作为和乱作为的行为尚未完全根除。调查数据表明,45.8%的受访者认为,当前确实仍然存在“能不干,就尽量不干”的心态。古训云,“在其位,谋

[1]访谈编号:151111。

其政”。在中央高压反腐的巨大压力之下,大部分官员开始懂规矩、守纪律。但是,也有一些人认为,当前的反腐不过是短期行为,因此主观臆断中央要求可能是一阵风,有的甚至以“上有政策,下有对策”来应付。在这些因素的共同作用下,政治新生态自然难以真正稳定下来。

6. 畸形的政商关系仍对政治生态产生较大“杀伤力”

公共选择理论预设,现代经济与政治市场彼此依存、相互贯通。经济市场上的博弈,也会延展到政治活动之中。在政治与经济的交合中,政商关系是其重要缩影。政商关系本是一个很普通的话题,任何国家都有政商关系,政府需要吸引企业家、依靠企业家的支持来发展经济;企业家需要政府提供公共服务,改善投资环境,进而完成生产过程、创造价值。但是,在中国,政商关系却成为最复杂的关系类型之一。著名的经济学家弗里德曼曾调侃说:在他一辈子的经济经验中,他知道用自己的钱办事的人遇到事情时会如何反应,也知道用别人的钱办事的人的反应模式。但在中国却没看出来谁在用谁的钱办谁的事。这里暗指的就是复杂的政商关系。

从调查数据看,63.7%的受访者认为,“畸形的政商关系仍对政治生态产生较大负面影响”。这种畸形的政商关系到底处于何种程度?调查数据显示,55.7%的受访者认为政商勾结的情况严重,其中20.1%的人认为“非常严重”,35.6%的人认为“较为严重”。实际上,在畸形的政商生态圈里,没有长久的受益者,身陷其中的任何人其实都在充当“一半是同谋一半是受害者”的角色,任何一次侥幸行为都在增加其风险系数,终究是“所利不能药其所伤,所获不能补其所亡,岂不哀哉!”

三、映像之变的深层逻辑:从“运动”到“制度”中的生态重构

既然在青年公务员的主观映像里,政治生态正在发生嬗变,那么需要进一步追问的是其背后的深层逻辑是什么?理解这个问题,需要将其置于政治生态建设的宏观背景之中。众所周知,现代政党政治成熟与否的重要标志主要集中体现在三个方面:保持自身结构的开放性、对民众关切的积极回应性、执政效能的合理性。在中国这样一个超大规模的后现代社会、一个仍受传统政治文化影响至深的发展中国家,尽管其政党政治的实质性内容、实践经验不同于大多数工业新兴工业社会和转型社会,更不能完全参照西方国家。但是,现代政党政治的三大基本规律是共通的。基于此,在新时期执政党开启了全面从严治党、强力反腐的序幕,以此作为回应公众期待、提升执政效能、巩固执政地位的适时举措。全面从严治党、强力反腐不是一个单打独斗的过程,而是一项系统的复杂工程。其中,政治生态作为一个基础性要素而成为重要内容。这就是当前政治生态建设的现实背景。

从历史经验看,重构政治生态可以有两大路径:运动式和制度式。运动式建构政治生态在中国由来已久。从秦国整肃吏治,刑上太子太傅以证执法严明,到汉武帝设立刺史,监察地方豪强,整肃吏治的风暴,到北魏由朝廷派出专员轮流担任监察御史,再到明清时期的高压反腐,都是采取运动方式建设政治生态的直接体现。然而,这种运动式做法,因难以涉及权力运行的基本结构、醇化公众的政治心理、革除官僚主义而不能真正优化政治生态,相反还会成为政治新生态建设的巨大掣肘。因此,基于全面从严治党的深刻内涵和顶层设计,当下政治生态的重构不可能再依靠运动模式,而必须向制度化转型。

制度化转型的关键当然在于“制度”。新制度经济学的代表性人物诺思(Douglass C. North)将制度看作是“一个社会的游戏规则,它们由正式规则(成文法、普通法、规章)、非正式规则(习俗、行为准则和自我约束的行为规范),以及两者执行的特征组成。”^[1]由此可见,制度是一种规范和约束,它带有

[1][美]道格拉斯C·诺思:《制度、制度变迁和经济绩效》,杭行译,[上海]格致出版2008年版,第48页。

根本性、全局性、稳定性和长期性,其主要作用在于减少人们行为的不确定性。作为一种规范,制度广泛存在于经济社会生活各个领域。“制度对经济绩效的影响是无可争议的。不同经济的长期绩效差异从根本上受制度演化方式的影响,这是毋庸置疑的。”^[1]但是制度的影响并不仅仅局限于经济,政治生活受制于制度的约束和调控更为明显。所以,在政治学研究中,人们常把政治生态、社会秩序、公共参与等问题与制度化建设联系起来。围绕政治生态而展开的政治学研究有一个综合性结论:政治生态建设的进程与制度同制度紧密相关。制度体系越健全,制度链条越紧密,政治生态建设绩效就越高。这就是近年来执政党试图通过制度建设来优化政治生态的深层机理。

在这种背景下,一系列制度规范开始成为重构政治生态的重要推手。比如,中国共产党修订完善了《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》、《中国共产党纪律处分条例》、《关于推进领导干部能上能下的若干规定》、《中国共产党巡视工作条例》等系列制度规章。这些制度规范的出台或修订,其主要着眼点就是试图真正将“权力关进制度的笼子”,让制度成为约束权力、优化政治生态的主要力量。事实证明,这种着眼于制度建设的思路给政治生态重构奠定了坚实基础。访谈中,一位乡镇青年干部的看法颇有些启发:“当前政治生态之所以有较大改观,主要原因在于从上到下都形成了一系列制度,而制度本身带有刚性,不管你愿意还是不愿意,只要你是它监管的对象,你都得遵守。这就不同于过去那种一阵风式的运动模式,风声一过马上反弹。很显然,这种模式是搞不好的。”^[2]其实,大量的经验数据和学理分析都表明,得益于这些制度规范的存在,过去那种骄横无理、刁钻霸道、玩忽职守等系列污染政治生态的行为得到了相当大程度的遏制,政治新生态呈现新气象。

制度化建设之所以对政治生态的重构产生积极作用,主要维系于两个因素:一方面是它以明确的规范文本能从正面引导人们作出正确行为,规避错误行为;另一方面则以惩戒性的约束从反面规制人们的错误行为。这两方面的合力驱动,共同构成了推动政治生态呈现新气象、新面貌的内在机理。

四、构筑政治新生态的系统能量

如上所述,政治生态的嬗变源于制度的系统性支撑。因此,为巩固和稳定政治新生态,仍需要以制度建设为根基,构筑政治新生态的系统能量。

1. 加强制度自身的建设

(1) 减少制度的灰色地带

制度的基本作用在于告诉人们哪些属于可以为、哪些属于不可以为的范畴。但是,在实际生活中,往往存在一种灰色地带——它既没有明确允许某种行为也没有明确禁止某种行为。对于这种情况,系统经济学称之为制度边界。“制度边界分为两类:由于制度设计本身的不合理性造成的制度边界属于第一类制度边界;第二类制度边界是由于技术革命等原因经济系统出现新现象时,对这些行为还没有相应的制度规范和约束,或者原来存在的相关制度约束对这一新现象的约束不明确,使得人们对这些行为是否符合制度无从知道,这些经济系统中的新现象催生了经济系统中新的制度边界。”^[3]客观而言,无论是在何种时空环境下,这种具有一定厚度的制度边界始终是存在的,只是“厚度”有所不同而已。也就是说,制度边界始终是存在的。在制度设计的过程中,要想制度边界值等于零基本上是不现实的。尤其是在社会转型期,当旧的制度规范逐渐趋于失去作用,而新的制度规范尚未完全形成的

[1][美]道格拉斯·C·诺思:《制度、制度变迁和经济绩效》,杭行译,[上海]格致出版2008年版,第5页。

[2]访谈编号151209。

[3]管廷全、杨婧婧:《制度边界的粗集模型研究》,[北京]《中国传媒大学学报》(自然科学版)2010年第1期。

时候,更会拉大这种制度边界,进而形成影响制度绩效的灰色地带。

当前,政治生态一方面呈现新气象新面貌而另一方面又远未定型,一定程度上讲,正是因为制度边界过于宽泛,继而影响新生态的稳定性。这说明,政治新生态建设过程中,在加大制度体系要素供给(如财产申报制度、政务公开制度、重大事项报告制度、重大项目风险评估制度、谈话诫勉制度、离任审计制度、引咎辞职制度、公众评议制度等)的同时,应着力压缩制度边界,减少制度的灰色地带,防止出现“牛栏关猫”的制度窘境。尤其是要避免制度盲区,从“元制度”设计层面就入手解决一些制度无法企及某些领域或相关人的尴尬问题。

(2)突出重点要素

在压缩制度边界灰色地带的同时,突出重点制度要素是必不可少的配套举措。总体上看,有三大要素是重中之重。其一,加强权力的分解与制约。政治生态理论有一个基本原理:若要政治资源能在竞争与调和中推动政治持续发展,政治体系能保持活力、适时进行自我调节,那么政治体系内部首先就要保持多元和分化的基本格局。当然,这种分化并不意味着政治系统的分裂,而主要是指权力的分解和制约。这既源于对“每个有权力的人都趋于滥用权力,而且还趋于把权力用至极限,这是一条万古不易的经验”权力本性的深刻反思,也是现代政治体系和政治生态的必然要求。权力分解和相互制约是政治系统可持续发展的内在要求,没有权力的分解和制约,就不可能形成健康良性的政治生态。从这个意义上讲,实行决策权、执行权和监督权分开,建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制,形成决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制,是不可忽略的现实议题。

其二,坚持正确的选人用人导向。制度固然是一种行为规范,能减少人们行为的不确定性。但是,任何制度均维系于人,它由人来制定,并且由人来实施。“人”始终是制度的关键。因此,如何选择合适的人来制定制度、实施制度无疑具有决定性影响。这也正是调研期间,高达68.9%的受访者将选人用人的良好风尚看作检验政治生态建设标尺的重要原因。在“德才兼备、以德为先、以廉为基”的用人导向和“信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁”的选人标准已经明确的情况下,就应该革新现有的选人用人机制,采取科学民主的选人用人办法,根治跑官要官、买官卖官、拉票贿选等不正之风。

其三,抓住“关键少数”。“风成于上,俗化于下”。重构政治生态,需要全体领导干部和社会公众的共同努力,但是,作为“关键少数”的领导干部发挥表率作用更为关键。事实证明,一个地区和单位的政治生态同其主要负责人的精神面貌、作风态度直接相关。如果他立身正、讲正气、守纪律、讲规矩,那么这个地方或单位就会有好的政治生态环境,否则就会导致美丑不分、乌烟瘴气。因此,从健全制度体系、提升制度效能的高度,狠抓“一把手”的监督制约,防止“一把手”恣意弄权,引导其当好表率、自觉遵章守纪,是重要之举。

2. 注重文化基础的培育

制度虽然是政治生态重构的基础性要件,但它并不是其全部。任何制度都依存于一定的社会文化环境。事实上,无论是从政治生态的本源还是其建构过程来看,它都与一个国家或地区的历史文化传统、政治民主化进程存在着密切关联,并且受政治文化的影响。因此,在加强制度建设的同时,还必须寻求文化支撑。

(1)预防并纠正文化偏离

政治生态不仅是一种物化的场域,而且也是由各种思想文化交织而成的文化场域。这种由文化

因子组成的政治生态场域具有调节政治需求、规范政治行为的重要作用。实践证明,任何一个政治行为都是浸润在一定政治文化之中,并且通过文化场域的转换才能走向现实。

在莫里斯·迪韦尔热看来,“文化是一整套行为模式或角色,社会角色和行为模式的体系构成文化。作为行动的动力和缘由的规范、意识、价值观体系及信仰均是由文化来确定的。”^[1]也就是说,文化对人们的思维观念和行为策略都有潜移默化的影响。在文化的复杂谱系中,政治文化是重要一维,它影响着每一个政治行动主体的行为选择。长期研究政治文化的美国政治学者阿尔蒙德认为,政治文化对人们行为的影响不是无足轻重的,作为政治角色的政治人的思想和行动都要受政治文化影响。尤其是在现代政治生活中,“政治文化与政治结构之间的适应性是保证制度稳定所必须的。如果两者之间出现裂痕,制度就会不灵或受到威胁。”^[2]

这种断裂的过程或者说政治文化与政治结构之间的不相适应性,就是文化偏离。“所谓文化偏离就是一个集体的多数成员摒弃或拒绝本集体的部分标准和价值,同时接受另外一部分标准和价值。”^[3]文化偏离也可以看作是亚文化、潜规则对主流文化、明规则的挑战和破坏。就过去的政治生态而言,文化偏离的情况较为常见:在各种制度文本的背后,实际上还存在着一些盘根错节的不成文的但又广为认可的潜规则。然而,恰恰是这些不成文的规则在支配着人们的政治生活。这也正是为什么一方面有大量的制度文本不断出台,另一方面却鲜有制度能真正发挥实效作用的重要原因。所以,从这个角度讲,当前亟需预防和纠正文化偏离现象,以防止政治生态场产生文化惰性。预防和纠正文化偏离,实际上就是要在全社会营造良好的规则信仰和规则意识,使民众相信遵守规则能让社会和生活变得更加美好,继而让潜规则退场、明规则起效。

(2)把民主当作一种生活方式

民主一直是人们在政治生活中的不懈追求。作为一种制度设计,自由主义者将其看作是“那种为作出政治决定而实行的制度安排。在这种安排中,某些人通过争取人民选票取得作决定的权力。”^[4]其实,在现代社会,民主不仅仅是一种制度设计,更是一种生活方式。如果说作为一种制度设计的民主,主要是引导人们如何遵守行为规范,那么作为一种生活方式的民主,则能浸润在人们的脑海之中和灵魂深处,成为人们的思维方式、风俗习惯、行为逻辑和基本素养。托克维尔在《论美国的民主》中阐释美国政治发展时就认为,美国民众是从生活方式的角度而不是单纯的制度设计的层面来认识民主,而这恰恰是美国政治发展所需要的政治生态。一旦公众把民主当作一种生活方式,体会到民主会影响自己的生活时,他就会积极参与政治生活,就会进一步强化对公共权力的监督与制约,也会自觉地同政治消极现象进行斗争。显然,这都有助于优化政治生态。基于此,将民主当作一种生活方式,是培育政治生态文化土壤必不可少的重要内容。

将民主当作一种生活方式,首先需要排除一些错误认识。尽管“人民民主是社会主义生命”的命题早已明确,但是当前仍有一种“鸵鸟主义”态度,把民主与民众的素质捆绑在一起,认为当前民众还不具备搞民主的素质。事实上,民主与素质本身并无直接相关性。民主政治研究表明,在民众素质不

[1][法]莫里斯·迪韦尔热:《政治社会学——政治学要素》,杨祖功等译,[北京]东方出版社2007年版,第59-60页。

[2][美]加布里埃尔·A.阿尔蒙德、G.宾厄姆·鲍威尔:《比较政治学——体系、过程和政策》,曹沛霖等译,[北京]东方出版社2007年版,第66-77页。

[3]夏美武:《政治生态建设的困境与出路——基于当代中国政治现实的生态视角分析》,《苏州大学学报》2012年第1期。

[4][美]约瑟夫·熊彼特:《社会主义、资本主义与民主》,吴良健译,[北京]商务印书馆1999年版,第395-396页。

是很高的民主政治初期,人们的民主政治参与度往往很高,相反,在大多数人受教育程度逐渐提高以后,人们民主政治参与的意愿反倒呈下降趋势。实际上,激发公众民主诉求的不是素质,而是利益诉求。可以说,在“人们所奋斗的一切都同其利益有关”的政治学逻辑中,民主主要是利益驱动的结果。利益到哪里,民主就会扩展到哪里。因此,在推动民主发展时,不能拿民众素质说事,而应看到民主是利益诉求驱动的结果。只有这样,才能为民主注入充足动力,才能让民主浸润到政治生态的任何一个环节。此外,还应排除一个错误的观念——把民主发展中的问题归结为民主本身,把对民主发展进程中的问题的批评当作了民主的否定。客观而言,在民主发展进程中,难免会出现各种各样的问题。但这些问题并不是由民主本身造成的,而是源于人们在运用、发展民主过程中的理解误差、认识误区、操作失当。这是在把民主当作一种生活方式时必须廓清的。

发展民主虽然不能解决政治生态的全部问题,但是能为优化政治生态提供重要的社会基础。因此,在对民主形成正确认知以后,需要寻找合适的路径来发展民主,以改善政治生态。在民主的谱系中,党内民主不仅是关乎执政党自身建设的重要内容,而且也对整个政治生态建设发挥积极作用。所以,要秉持“党内民主带动人民民主”的民主发展次序,在党内民主与人民民主的互动中推动整个民主政治建设,改善政治生态。

[责任编辑:史拴拴]

Young Civil Servants' Political Ecological Image and its Systematic Construction: an Empirical Analysis

Chen Peng

Abstract: Political Ecology is a dialectical unity in which political environment is the objective existence and politics participant is the subjective awareness. Therefore, when we analyze political ecology, mental image of the participants outweighs other factors. In contemporary Chinese political development, political ecology reconstruction has been made a vital realistic issue---the governing party's major action. As insiders of the system, young civil servants' attitude is a good mirror reflecting realistic politics after the reconstruction of the political ecology. Research suggests that most young civil servants hold a positive mental image to current political reconstruction, and are optimistic to the future of reconstruction. The new political ecology rises from "institutionalized" transformation rather than traditional "campaign" mode. For this reason, systematic power of the new political ecology should be built on institutional framework.

Keywords: political ecology; young civil servant; mental image