

Accountability without Democracy 摘要

Tsai, Lily L. (2007). *Accountability without Democracy: Solidary Groups and Public Goods Provision in Rural China*. New York: Cambridge University Press.

以下摘要为原书的节选翻译。

本书通过对中国农村社区的研究，探讨了公民如何让政府官员为他们提供所需的道路、学校和其他公共服务这一基本问题。在威权制度和转型制度（authoritarian and transitional systems）下，对政府官员进行问责的正式机构往往很薄弱。国家往往缺乏足够的资源来密切监督其官员，而公民在选举他们认为表现良好的官员以及在他们表现不佳时罢免他们的权力方面也有限。毫不奇怪，这些地方的政府公共产品供应往往很差。例如，中国有一半的村庄没有铺好的道路和自来水。

Lily L. Tsai 发现，答案就在社区的社会制度中。即使在正式的民主和官僚问责制度薄弱的情况下，政府官员仍然会受到在社区中赢得高道德地位的社区连带团体（community solidary groups）制定的非正式规则和规范的约束。这些连带团体树立并推行公共义务（establish and enforce public obligations），社区中的每个人——官员和公民——都应该遵守。这一论点建立在现有的社会网络和社会资本理论之上，但与许多强调信任和合作的现有社会资本论点不同，本书着重强调了道德权威的重要性以及这些社会网络所产生的道德义务。

公共产品和服务的提供对各地人民的生活质量有很大影响。从政治上讲，国家如何提供公共产品和服务，对国家制度的发展和国家的合法性有着重大影响。

不幸的是，不仅强迫公民交税而忽视提供商品的掠夺性国家非常普遍，而且即使试图提供人们所需商品和服务的国家也没能成功。拉丁美洲、非洲和亚洲的许多发展中国家的改革者都在努力解决地方官员向其代理人和支持者提供私人物品而浪费国家资源的问题。在一些地方，地方政府根本缺乏足够的资源。

这些问题很少有地方比中国农村更突出。改革时期的财政分权，使村级政府主要负责资助和组织村内道路、排水系统、灌溉工程、卫生和垃圾处理服务、小学设施和社区娱乐设施的建设。各省和地方之间的再分配极为有限，用于村级政府支出的资金也不是各级政府国家预算的常规部分。

由于村级政府的表现存在巨大的差异，当代中国农村为研究影响地方治理质量的因素提供了一个理想的环境。地方官员在政策执行方面有很大的自由裁量权，以至于公民和研究人员经常提到地方官员的政策制定而不是政策执行。对于生活在中国农村的8亿人来说，各地村级政府绩效的巨大差异本身就是一个重要的问题，但在同一个国家中，治理和地方经济及政治条件的广泛差异也为我们提供了类似于「自然实验室」的东西。这种策略使某些宏观条件保持不变（如政治意识形态、国家政策和政权类型），同时允许改变现有理论认为对治理和公共产品提供很重要的特定因素。最后，村民和村干部都与村里的社区保持着密切的联系。除了极少数的例外，村干部都来自村内。此外，在进行这项研究时，村民要想完全脱离家乡，永久地搬到其他地方，是非常困难的。

这些关键因素可能是什么？有一派观点强调经济发展和「现代化」进程。但是，从本书四个村庄的案例研究来看，地方政府的表现和公共产品的提供可能与经济发展没有自动的关联性。

为什么公共产品的提供可能与社区的富裕程度无关？因为没有什么能保证拥有更多资源的地方政府会真正将这些资源用于公共利益。必须让地方政府官员对公众有一种责任感，并让他们对履行义务负责。高层官员或公民本身必须有办法监督地方官员，确保他们履行公共责任。这些方法可能是什么？

这个问题把我们带到了关于政府绩效和公共产品提供的第二个学派，它的重点是正式制度。在研究国家官员如何对其行为负责时，政治学家们往往首先关注国家的正式组织。是否有足够的民主机制，如自由公正的选举和立法会议，使公民能够选出他们认为有反应和负责的政府官员，并在他们的期望没有得到满足时将这些政府官员赶下台？还是有自上而下的官僚机构，使国家的高层官员能够监督低层官员，确保他们做好自己的工作？这些正式的制度管理着政府，防止官员滥用权力。

官僚问责制的模式似乎特别适合于中国这样的威权制度。在中国，我们看到中央精英成功地动员村里的官员来榨取农业剩余，特别是在大跃进的灾难性发展政策期间，并实施严厉的计划生育政策。20世纪90年代，中国和西方学者都认为，要求地方官员达到国家规定的经济发展、公共产品供应和政策执行目标的官僚绩效合同，强加了沉重的行政和财政责任。这些责任促使地方官员向村民征收不可持续的高额税费（并使他们有理由这样做）。自1999年以来，中央政府在许多指令中指出，农村公共产品的提供和基础设施的发展应被列为优先事项。

民主问责制的理论也越来越受到研究中国改革的学者们的欢迎。在中国，中央政府认识到自己监督基层官员的能力有限，于是在1980年代末实行了村民选举，希望让村民负责监督和制裁那些未能提供足够公共产品和服务的村干部。他们的理由与大多数民主规范理论的理由相同：选举和其他代表机构将鼓励政府更好地履行职责，激励官员回应公民的要求，提高政府的透明度，并促进公民和官员之间更强烈的公民责任感。

然而，如果我们回到我们在江西山区和厦门沿海的四个村庄的案例研究中，我们看到，侧重于正式的官僚和民主制度的理论不能解释它们在政府绩效和公共产品提供方面的差异。与经济发展一样，正式的官僚和民主问责制度似乎并没有对村庄的政府绩效和公共产品的提供产生重大影响。

当我们把注意力从个人的问责制度转移到非正式的问责制度时，这个问题的解决方案就出现了。即使地方官员不用担心选举或国家高层的制裁，他们也会陷入由寺庙、教派和宗族（temples, churches, and lineages）等连带团体（solidary groups）建立的社区义务和规范中，这些团体是从事互助活动（mutually oriented activities）的个人的集合体，拥有一套伦理标准和道德义务。宗教团体、慈善团体和公共宣传团体是连带团体的良好范例。主要基于友谊的团体，如保龄球联盟和观鸟俱乐部，以及主要基于共同利益的团体，如制造商协会，则不是这样。

这里提出的非正式问责制的模式——特别是政府官员的非正式问责制——很简单。即使是在正式的问责制薄弱的情况下，连带团体也可以提供道德立场，以激励政府官员表现良好，负责任地提供公共产品和服务。在连带团体中，那些被认为达到或超过团体道德义务和道德标准的成员会被认为是好人，并被公开赞扬。被认为是一个特别好的人对实现各种政治、社会和经济目标非常有用。对于地方官员来说，较高的道德地位可以成为软实力的重要来源。一个拥有连带团体的社区可以提高官员获得道德地位的能力，从而给官员提供额外的激励来提供公共产品。

我把连带团体提供的规范和义务称为非正式的问责制度。正式的问责制度，如选举和绩效合同，是正式的，因为它们是由政府授权的，目的是让官员们负责任。连带团体提供的规范和标准可以说是非正式的问责制度，因为它们是为了维护社会团体的团结而演变或建立的，并没有得到正式授权，也没有打算让公民对政府官员问责，但还是这样做了。

宗族和寺庙等连带团体通过提供一套授予道德地位的标准，并通过组织公共活动和机会让人们展示和宣传他们的行为符合甚至超过这些标准，从而促进道德地位的授予。官员们可能有多种目标和动机——个人利益、自尊、晋升、有效执行国家政策等等，但道德地位可以成为实现这些目标的潜在资源。

为了提供非正式的制度，使公民能够要求地方政府对公共产品的提供负责，连带团体必须有两个特殊的结构特征。首先，它们必须具有包容性，或者说向地方政府管辖范围内的所有人开放。第二，连带团体必须是嵌入性的，因为他们把当地的官员纳入团体的成员。

在那些有包容和嵌入的连带团体的地方，公民和官员们更有可能分享一套共同的道德标准和道德义务。在团结的团体中，成员是根据团体的标准来判断什么是好人和好成员。团体活动和密集的社会网络也为个人成员提供了充分的机会，让他们公开自己的模范行为。在中国农村，宗族成员被要求参加尊奉共同祖先的集体仪式。这些集体聚会有助于宣传谁应该在社区中获得道德地位。

一个基本的连带义务是尽到自己的责任，为团体做出贡献。群体成员应尽其所能，为整个群体做出贡献。当一个连带团体的边界与地方政府的行政边界重叠时，被嵌入的官员有强烈的社会义务，要尽其所能为该团体的利益做出贡献。他们可以做的一件事是确保地方政府的资金被用于提供公共产品。因为在这些条件下，团体和公众是一样的，所以在有包容和嵌入的连带团体的地方，官员们可以通过提供公共产品来赢得道德地位。在这些条件下，选择不把公共资金用于公共物品的官员不仅会被视为坏的官员。因此，在具有包容和嵌入连带团体的地方，官员们有额外的动机为其辖区提供公共产品和服务。

在这些条件下，连带团体可以为政府官员提供额外的激励，使他们将公共资金投入公共产品的提供上。并非所有的官员都会优先考虑追求道德地位。但对于那些缺乏其他政治资源的人来说，如资金、胁迫或在当地以外的有用关系，道德地位可以成为一种重要的资源和强有力的激励。

请允许我强调，这种非正式问责制的模式旨在解决政府提供公共产品和服务的具体问题。政府提供公共产品需要解决两个不同的问题：搭便车和政府问责。首先，有一个典型的搭便车的集体行动问题，即让公民为提供集体物品贡献自己的一份力量。每个居民都希望村子里有更好的道路，但每个居民都喜欢搭便车，在道路建成后从中获益，而不是支付自己的份额。如果这个问题解决了，还有第二个问题：一旦公共资金到了政府官员手中，公民就必须想办法让政府官员把资金真正用于公共项目。如果正式的民主和官僚机构薄弱，就像在中国农村一样，地方政府官员可能会采取激励措施，将公共资金用于公共产品以外的目的——投资于工业，将朋友纳入政府的工资单，或为自己的腰包牟利。

连带团体可以帮助缓解这两个问题。关于社会资本和公民社会的文献中有很多关于社会规范和网络如何克服第一个问题的理论。像其他促进密集社会网络的社会团体一样，连带团体可以通过加强团体制裁、促进社会信任、提高合作技能、鼓励合作态度和习惯或将品味从特殊利益（「我怎样才能更富有？」）转向更面向社区的关注（「我们的街区怎样才能得到改善？」）来减少搭便车。

然而，本书所介绍的模型的重点是第二个问题：让政府官员对资助和组织公共产品和服务负责。在正式问责制薄弱的政治体系中，如果没有正式的政治制度——无论是法团主义还是多元主义——来保证这些团体在政治决策过程中的作用，自愿协会、利益集团或其他类型的社会组织如何能够可靠地追究政府官员的责任，这一点还不清楚。现有的公民社会和社会资本理论通常认为，社会团体可以通过提高公民的社会信任和政治技能，帮助他们更有效地组织和表达他们的要求，从而帮助改善政府的表现和反应。但在团体表达利益是非法的或受到压制的政治制度中，更好的组织和表达只能通过示威和抗议产生影响。

因此，非正式问责制理论的贡献在于确定了非正式的、非选举性的机制，这些机制使公民对政府官员具有影响力，并在日常的政治决策过程中拥有话语权，这可能比抗议更有效，有利于政府可靠而稳定地提供公共产品和服务。当官员们属于一个团结的团体，该团体包括或向其管辖范围内的所有公民开放，使该团体的边界与当地政府的边界相吻合，那么该连带团体所提倡的集体利益就成为公民的公共利益的同义词。对团体的义务成为对公众的义务。那些选择加入连带团体的人，只要他们履行了对集体的义务，就可以获得团体的道德权威。当官员们被嵌入到团体中时，他们可以赢得道德地位，并利用团体的资源来争取公民对国家政策的遵守。但如果他们不符合团体的道德标准，公民不仅可以制裁他们，还可以拒绝他们获得道德权威和团体的资源。这样一来，连带团体的机构就成了非正式的问责机构。

因此，非正式问责模式所认定的对政府绩效有益的社会团体，可能与公民社会和社会资本理论所认定的团体有很大的不同。连带团体可以包括所谓的「传统」团体——宗族、部落、寺庙团体、社区节日团体和社区自助团体——以及被认为是「现代」的团体，如公共倡议团体、慈善组织和慈善机构，以及环保团体。通过关注共同的道德义务和道德标准的重要性，非正式的问责模式使我们在理论和经验上注意到这样一个事实：所谓的传统团体仍然是融入全球经济和全球信息网络的社区的一个积极的、不可或缺的部分。

本书还认为，在那些正式的问责制薄弱的地方，是那些嵌入政府官员的团体对当地政府的表现产生了积极的影响，而不是那些独立于国家的团体。公民社会的理论强调，有必要建立一个能够挑战和制衡国家权力的志愿协会的自治领域。但是，正如其他人所观察到的，脱离国家的自主权并不总是一件好事。像彼得·埃文斯一样，我发现国家的嵌入性而不是绝缘性会提高治理绩效。埃文斯指出，当嵌入性与具有高水平的企业一致性和团结规范的国家相结合时，会产生良好的治理。这类社会团体在过渡性系统中可能特别重要，因为国家可能是支离破碎的，在官员和公民之间建立共同义务的正式机构，如宪法和法律，可能比较薄弱。

非正式问责模式认为，将嵌入性与良好的政府绩效和公共产品的提供联系起来的因果机制，也与现有的社会资本理论所强调的不同。社会资本文献表明，社会网络工作可以促进国家和社会行为者之间的信息流动，从而增加他们之间的信任。较高的信任水平可以促进较高的合作水平，从而使政府更好地提供公共产品，特别是如果公共项目需要公民和政府的投入。非正式的问责制并不主要依赖于沟通和信息的增加，而是依赖于连带团体如何通过为政府官员提供更高的道德地位来增加他们提供公共产品和服务的动力。道德地位的提高可以使政府官员个人受益，并帮助他们完成国家任务，从而成为一种强有力的激励措施。道德地位的提高不仅会导致对政府官员的更大信任，而且会导致对政府官员的更高尊重。

换句话说，道德地位是一种软实力。在人们缺乏正式政治权力或经济资源的地方，道德权威和软实力可以发挥巨大作用。即使在富裕的稳固民主国家，道德权威仍然是一种重要的政治资源。本书开始探讨行为者获得道德权威和软实力的方式以及道德权威和软实力成为重要政治资源的条件，但它也强烈建议需要进行更多研究。

本书是关于政府官员的问责制。与地方政府的政治结构相匹配的连带团体可以提供非正式的机构，加强甚至替代法律和其他国家机构为政府官员和公民规定的公共责任和义务。要做到这一点，团体必须基于一些共同的伦理标准和道德义务，但这些义务可以基于任何东西——亲属关系、爱国主义、宗教、人文主义价值观等等。把它们粘在一起的道德胶水的种类并不重要，重要的是有这种胶水的事实和把它们粘在一起的构架。正如我们将看到的，如果你有合适的社会团体，没有正式的民主，也可以有问责制。

本研究的经验背景是中国农村。为了给我们的调查打下基础，本书开篇就对中国乡村政府运作的政治和制度背景进行了鸟瞰。第二章和第三章评估了在过去20年里，巨大的经济和政治改革以及权力下放计划是如何影响地方治理和公共产品的提供的。第二章概述了提供地方公共产品的基本制度安排。它还探讨了权力下放是否像许多学者和政策制定者所认为的那样提高了政府的效率和反应能力。第三章评估了1949年以来中国农村的公共产品和服务的提供情况，制定了评估村级政府公共产品提供情况的具体策略，并介绍了2001年通过对四个省的316个村庄的原始调查而收集到的以前没有的关于村级公共产品提供的统计数据。这些数据表明，即使在相同的经济发展水平下，各地在提供公共产品和服务的程度上也有很大的差异。

解释这种差异是本书其余各章的重点。第四章到第六章是本书的核心，并提出这种变化最好由非正式的问责制模式来解释。第四章阐述了这一模式，然后用中国农村的例子来说明这一模式的机制是如何在一个特定的经验环境中发挥作用的。第五章和第六章通过使用定量调查数据和定性深入案例研究的有力结合，探讨了该模式的合理性，研究了地方政府的表现和其社区的社会机构之间的联系。一方面，调查数据使我们能够评估这个模型是否能够被推广到大量的案例中。另一方面，深入的案例研究使我们能够准确地追踪不同类型的社会团体如何对地方治理产生不同的影响。总之，这些分析有力地表明，与没有这些团体的村庄相比，有全村连带团体并有地方官员参与的村庄更有可能有更好的政府绩效和公共物品供应。

在第五章中，我们研究了村里的寺庙和教派（temples and churches）这两种在中国农村普遍存在的互助团体，并比较了它们对村庄政府公共物品提供的影响。这种比较取决于一个重要的区别：寺庙通常将地方官员纳入他们的活动中，而教派由于受到国家的强烈反对，通常不会这样做。在第六章中，我们转向了一种不同的比较。第五章比较了在嵌入地方官员方面有所不同的社区范围的连带团体，第六章则比较了在规模与与地方政府单位的重叠方面有所不同的连带团体。在这一章中，我们考察了宗族——中国农村另一种常见的连带团体——并比较了包括和不包括整个行政村的世系团体。全村范围的宗族团体包括整个村庄，其边界与村庄的行政边界相同。相比之下，村以下的宗族群体只包括一个行政村的一部分人，而村之间的宗族群体则包括了多个行政村的人。

这些章节表明，非正式的问责制度对乡村公共产品的提供很重要，但正式的问责制度会更好吗？如果不考虑最近的基层改革，实施村干部选举和其他民主机构（如村民代表大会），关于中国乡村治理的任何讨论都是不完整的。我们通常认为，民主化对政府的问责制是有利的。第七章利用统计分析和案例研究证据的结合，对这一假说进行了实证评估。最后，在第八章中，我们评估了旨在使上级官员监督下级官员的正式党政机制是否对村级政府的公共产品供给产生了任何影响。