

“权力人口”和社会的可持续发展 ——基于中国农村的考察

“Population of Power” and Social Sustainable Development

穆光宗

(中国人民大学人口与发展研究所, 博士 北京 100872)

一、理论框架

“权力人口”是笔者于1996年在研究苏南地区可持续发展问题时提出的一个概念。^[1]“干部”是俗称,没有太明确的含义。权力人口则是社会人口学的一个基本范畴。所谓“权力人口”,笔者最初的界定是指手握大小权力的人们构成的社会阶层或集团。“权力”与“人口”的结合使得这一亚人口成为一个特殊的群体。“权力人口”是一个亚人口群,但在社会政治经济生活中的影响却举足轻重。“权力人口”的权威和行为决定着一个社会的秩序和效率,因为它掌握着可以动员和配置其它资源的“资源”——权力,因而理所当然地成了时代的掌舵人、民众的领路人和事业的决策者。从社会人口学的角度出发,人口可以分为两类,即“权力人口”和“非权力人口”。这样,“权力人口”最基本的问题实际上也就是有权的少数人与无权的多数人的相互关系问题。

从社会心理的角度说,“稳定”和“团结”是社会可持续发展的关键。因为稳定是发展的前提,而发展则是稳定的保障。社会可持续发展要求在稳定中求发展,在发展中求稳定。“稳定”和“发展”相辅相成。对发展有促进的稳定是有序的稳定、是有活力的稳定;对发展有害的稳定是专制下的稳定、是一潭死水的稳定。同样地,真正促进和保持稳定的发展是一种有序的、整体的、协调的进化,是体现了经济效益、社会效益和生态效益有机统一的发展。

在自然生态保持平衡和资源可以永续利用的条件下,社会的可持续发展依然可能出现,这就是社会关系的紧张、社会生态的失衡,譬如,当“权力人口”和“非权力人口”的关系状态从“合作”转变为“对抗”,从“鱼水关系”转变为“猫鼠关系”时即是如此。组织涣散,干群交恶,社会如何发展?社会学意义上的可持续发展,实际上就是权力人口与非权力人口的互动必须是良性的、和谐的,否则社会关系的失调会严重损害资源开发和配置的效率,会减

少社会可持续发展的潜能。

权力人口与非权力人口的关系是影响中国农村稳定与发展的基本的和重大的问题。权力人口问题不解决,农民负担过重问题就不好解决。农民负担问题反映了农民的社会地位,即农民无权无势,是最辛苦、最无奈的一个群体和阶层。

可持续发展是一种“以人为本”的发展理念。1994年9月,在埃及开罗召开的国际人口与发展大会所通过的《国际人口与发展大会行动纲领》提出了一个令世人瞩目的原则性论断,即“可持续发展问题的中心是人”^[2]。这样,对权力人口来说,“以民为本”还是“以官为本”,就使社会发展从一开始就出现了分野。中国的很多问题就出在权力人口的身上。再深一层看,则是权力人口的筛选机制和监督机制问题。腐败是因为权力失去制约、失去监督的结果。绝对的权力必使人类原恶原形毕露。著名经济学家孙冶方在1977年11月16日的日记里,记载他通过读书和思考认识到权力的腐蚀作用。这对他来说是一个重大的发现。^[3]权力是一种特殊的资源,是一种可以支配和调控一切资源的“资源”。特别在一个市场化的行政社会,“权力”与“市场”一样是决定资源配置的基本力量。

农村权力人口处在权力金字塔的塔基,却直接面对广大的农民群众,是上情下达和下情上达的关键。从经济人口学或者社会人口学的角度说,决定经济社会发展成功与否的关键不在其它人口,就在“权力人口”。千里长堤,溃于蚁穴。基层权力人口的行为直接影响着执政党的形象与威信,以及政令的畅通和民意的反映。

在理论上,权力人口问题包括了权力人口的素质问题、权力人口的膨胀问题以及权力人口与非权力人口的关系问题;权力人口涉及道德自律和法律制约这两个问题。

权力人口的素质问题是干部选拔的体制问题,也是官本位权力文化的反映。在市场经济条件下,人治的传统使得“权力商品化”已经成为当下中国

所面临的最大的挑战之一。“给钱给物不如给个好支书”这样朴素的话语实际上已经点出了群众对脱贫致富过程中“权力人口”的地位和作用的看法。

本文的目的在于通过对农村基层权力人口问题的探究,来看它对社会可持续发展的深重影响。农村权力人口问题大致包括了官口膨胀问题、腐败问题和欺压百姓问题。

二、案例分析

当前群众上访的新动向足以表明我国的权力人口问题已经相当普遍和严重,权力人口和非权力人口之间的冲突正在影响社会的稳定和发展。全国的信访总量已连续5年呈较大幅度上升,其中群众集体上访增势迅猛。全国县级以上党政机关受理的群众信访总量逐年上升,占信访总量的近70%,说明基层农村的权力人口问题最为突出。据统计,全国县级以上党政机关受理的群众集体上访批次和人次,1996年比1995年分别上升43.2%和27.5%;1997年比1996年上升13.5%(人次);1998年1月至10月同比又分别上升42.8%和52.4%。有的地区群众集体上访人数成倍增长。成百上千人的集体上访事件屡屡发生,涉及地区广,劝阻、疏导工作困难,重访率高。^[4]

就农村基层权力人口问题而言,反映最集中的问题主要有乡村干部贪污挥霍集体财产,违法出卖或占用耕地,加重农民负担,欺压百姓等多方面。

基层权力人口多吃多占已经成为普遍问题,一些担任了村支书、村主任、村会计的权力人口往往表现出贪婪的人性。究其根源,一是权力人口缺乏起码的敬业精神和职业道德,二是权力人口的行为缺乏最起码的行政监督和制度约束。

庞庄村位于山东省菏泽市东南部,便利的交通和优越的地理位置,使庞庄村的经济得到了很快的发展。但这些收入并没有造福村民,却为村干部大吃大喝提供了创造了条件。村民对此强烈不满,曾自发组织起来对本村的账目进行核算,初步匡算是:光欠饭店吃喝款一项就达到15万多元,另外有数十万元公款下落不明。为此,村民多次到乡、市、省里上访。1997年10月,菏泽市检察院举报中心受理此案后查明该村村支书为首的4名村干部从1992年元月到1997年5月共挥霍公款23万余元,相当于全村1年的公共积累。

——引自《检察日报》1998年7月18日

“公款吃喝”是权力人口最容易出现的问题。他们借“公”的名义堂而皇之地多吃多占,结果败坏了干部的形象,损害了群众的利益。譬如,庞庄村的权力人口外出办事明着吃、上级来人陪着吃、村里开

会大家吃、私人会客公款吃、逢年过节请官吃、没事找事也得吃。

“腐败”已经产生明显的社会不公并导致了社会的不稳定。“国家安全”的新概念中似乎应当包括干群关系的融洽程度和社会生态的平衡状况。“腐败”另一种常见的表现是乱摊派、乱收费,使得农民的负担不断加重,陕西省子洲县的个案就是触目惊心、催人深思的。

1995年陕西省子洲县遭受了严重灾害,造成直接经济损失9900万元(其中群众直接经济损失6400万元),裴家湾也在损失惨重乡镇之列。然而,这里的农民反映,1996年他们的税费负担占到了上年人均纯收入的25%,比70年代初上升了几十倍。面对乡政府的乱摊派、乱收费,全乡18841名农业人口中就有12688人在诉状上签名,状告乡政府加重农民负担。据称,这是我国迄今诉讼人数最多的一起官司。

——引自《人民政协报》1998年9月19日

告状人数达万人之多,占了全乡人口的67.3%,说是民怨沸腾也毫不为过。

据了解,农民负担重的问题具有普遍性。有关部门的一次调查证实:约有60%的农民认为目前的各项负担重,其中认为过重的比例达到24%。^[5]归根结底,这主要有两方面原因。

一是官口膨胀。权力人口的生存需要非权力人口的负担才能维系,在一个既定的社会结构中,权力人口的增长越是失控,非权力人口的负担也就越重。权力人口的一大问题是官口膨胀,是官口和民口比例关系的失调,是权力人口与非权力人口的关系紧张。我国有一个县级市居然有15个正副市长,权力人口增长明显失控。为了满足这15位正副市长的需要,这个市政府办公室配备了11名正副主任、17辆小轿车。全市吃皇粮的人达到2.28万之多,1997年市财政支出人头费、办公费、会议费、业务费和医疗费等共计1.34亿,占了全市财政收入的一半以上!^[6]要知道,所谓的公款并不是从天上掉下的馅饼,而是纳税人的血汗、是老百姓的贡献。

官口膨胀的根源在于权力的福利性和地位性,在于官本位的传统。自古以来,中国制度性的福利都是只有在进入权力体系中才能得到的,所谓的社会福利更准确地应该理解为权力人口的福利,一介草民是无权享用的。在中国文化中存在着根深蒂固的“权力崇拜”思想。下面这个案例再次说明了人治社会的普遍性的权力崇拜欲。

在短短的3年时间里,海南陵水黎族自治县行政事业单位净增了2360余人。在严格控制事业单位人数的指令下,这些人是如何通过重重关卡,吃上皇

粮的呢?县人事局的一位负责人一语道破天机:“领导批了字,谁敢不办?”

据调查,1992年到1995年,陵水进入批条共达1000多张。诸如:“某某副县长的侄子,请办理手续”、“某局长孩子的事办一下”、“按某书记意见,同意调人”,等等。只要有领导的批字,资历、学历等条件就变得无关紧要了。

——引自《海南日报》1998年7月7日

“条子满天飞”的背后是权力人口的腐败和堕落。譬如,有些当权者将条子明码标价,高者可达万元。这就是典型的“权力商品化”。

二是权力人口视百姓为草民的思想。一个“草”字传神地说明了百姓的社会地位,官贵民轻,百姓的安乐自然无足轻重,当官的享受才是当务之急。

权力人口的另一个大问题是“官官相护”。据说,尽管新闻媒体对子洲县裴家湾乡随意加重农民负担问题进行了报道,但有关方面似乎还执迷不悟,不准备纠正,至少是到1998年8月报道时仍是这种情况。

中国权力结构的最大问题是人治,是缺乏法治的意识和制度,是对公正和科学的排斥。譬如,广西合浦县原县委书记何建林卖官受贿就非常典型。他的卖官准则是:“不跑不送,降职使用;光跑不送,原地不动;又跑又送,提拔重用。”^[7]在这种情形下,权力人口的素质恐怕是不低也不行,因为大家努力的目标是如何在关系学上获得“毕业文凭”。在这种人治体制中,权力人口的素质非但不能保证,而且由于权力升迁的信号给出了错误的导向,导致了权力人口职业素质的普遍性下降,从而危及了社会发展的整体事业。

三、基本结论

(上接第18页)

的时间,北极的海冰,尤其是浮冰,有了很大的变化。第一次我们见到的浮冰面积大小不等,大的直径几十米,小的只有1米左右。蓝色的海水衬托出一块块美丽浮冰的情影。然而,许多浮冰表面积满了尘土,有的说是陆地上的冰;有的说是被大气污染的缘故;还有的认为海中的一种叫“海藻”的植物也导致了此处海冰表面的尘埃……众说不一。但凡浮冰被“染上”颜色,就会导致返照率的减小(即吸收太阳辐射增加)而容易被融化,融化后的海水会造成更多的海冰融化,即所谓的“正反馈”效应。所以如果北极海冰受到污染,那海冰融化必然引起海平面升高,将严重威胁人类的生命和财产安全。半个月后再次见到的浮冰和初见的浮冰有很大差别:大的浮冰连在一起,破碎的浮冰分布在一个地区,形成“高山”与“田地”交错的景色。大浮冰很容易破碎,破碎后的大浮冰不时地从海水中翻腾而出,颇为壮观。小冰一块块整齐地排列着,形成阡陌纵横状。这种冰水共存的景象在北极的夏季随处可见。这是因为,一方面,太阳辐射很强,辐射能量由雪面到冰面进而入射到冰下,而海冰又阻隔了冰下向外的长波辐射,从而使

由于权力人口的膨胀和腐化,人们对政府的信任危机已经产生,这是动摇社会可持续发展基础的不妙讯息。权力金字塔的塔基已经动摇。中国农村的权力人口问题是根本性的大问题,再不引起关注,就可能继续损害社会可持续发展的基础。从社会学角度看,“权力人口问题”是中国在今后相当长时期内具有关键性意义的重大的社会人口问题。

从问题产生的原因看,主要有:权力失去监督和制约;进入权力金字塔结构中的人口素质不能有很好的保证;非程序化、非科学化的选拔机制从一开始就给权力人口的膨胀和腐化埋下了伏笔。急于掌权者,一旦大权在握,就可能为所欲为,利令智昏,从个人的悲剧发展成社会的悲剧。

中国的权力人口素质偏低,权力本身又天然具有腐蚀性,若没有好的制度,权力只会加重腐败。因为权力意味着对资源、财富和机会的支配和控制;但人性的原恶理论却告诉我们,人性最深刻的东西就是自利的遗传劣根性和自私的生物倾向。

社会可持续发展需要“权力人口”树立“以民为本”的思想。民主选拔干部是一方面,监督和教育干部是另一方面,两者同等重要,不可偏废。

参考文献和注释

- [1] 穆光宗(主笔). 可持续发展和苏州人口现代化. 中国人口出版社(预计2000年即出)
- [2] 国家计划生育委员会外事司编. 人口与发展国际文献汇编. 中国人口出版社, 1995年版, 176
- [3] 王元化. 孙冶方革命生涯六十年. 文汇读书周报, 1999-9-4
- [4] 参见国务院信访局局长周占顺, 当前群众信访新动向. 半月谈, 1999(2)
- [5] 参见《中国市场经济报》1998年12月23日有关报道
- [6] 参见王学江文, 载《经济参考》1998年4月26日
- [7] 参见《中国青年》1999年第3期有关报道

(责任编辑 孙立明)

得冰面不断融化,融化的过程很慢,却很强烈;另一方面,融化的海冰加入到海水中,降低了海水的温度和盐度,使得海水化冰的能力减弱。可以想象,在季节转换到一定的时候,两者会达到一定的平衡。再以后,太阳辐射减弱,海冰会重新冻结,再进行新一轮的北极海冰的形成过程。

北极地区的海雾(见封二图) 北极地区的特点之一是海雾特别多,因为海水温度高于水面上的空气温度,水汽在海表面就形成了海雾。这种海雾不同于热带的雾,后者是由于暖湿气流引起的。北极的海雾一起,能见度降低,对雪龙船的航行和直升机的起降都会造成很大的危险。不仅如此,该地区的海雾来去很快,有时刚刚看还是能见度2海里,一会儿功夫,能见度变成了100米以内,这种情况在寻找冰站位置时给我们造成了很大的不便和威胁。有好几次因海雾的原因,飞机在找到合适的冰站前就被迫返回降落。在 Tuktoyaktuk 港期间,接送海关人员上岸后返回雪龙船的直升机遇到了险情。起飞时能见度还有几公里,可是飞了10分钟左右,能见度降低,接近雪龙船时飞机已经看不到100米以外的物体了。为了能尽快寻找雪龙船的位置

(下转第45页)