

发展中国家的民主衰败:以印度的 庇护主义政治为例

吕文增

内容提要 发展中国家在民主化的过程中会出现诸多问题,其中之一便是政治衰败,表现为政治运行中滋生庇护主义。印度是少有的能维持民主制的发展中国家,但其民主政治运行与庇护主义密不可分。印度的恩庇民主表现为政府官员根据自身的自由裁量权进行利益交换,政客为获得他人支持利用自己的权力分配特殊的利益,选民为了获得恩庇进行投票交易。虽然印度政治中的政府官员、政客和选民表现出理性行为者的特征,但这种庇护主义政治造成许多不良后果,包括削弱国家能力、降低政府公信力和损害政府质量等。政治中的庇护主义显然是一种腐败,与民主的要义背道而驰,印度等国的民主建设还有很长的路要走。

关键词 世界政治 民主 政治衰败 发展中国家 印度 庇护主义 恩庇

第二次世界大战后,广大第三世界国家纷纷独立,走上现代化的发展之路。然而,许多国家的发展并不顺利,它们并未建立现代性的国家,反而陷入动荡与衰败。正如美国政治学家亨廷顿所说:“事实上,现代性孕育着稳定,而

* 吕文增:大连海事大学马克思主义学院讲师。(邮编:116026)

** 感谢《国际政治研究》匿名审读专家的意见和建议,文章的疏漏和不足之处概由笔者负责。

现代化过程却滋生着动乱。”^①从政治方面来看,大多国家并未建立有效的民主,反而出现频繁的政治动荡。除少数明显的例子外,第二次世界大战后,广大发展中国家的政治演变具有以下特征:“种族和阶级冲突不断加剧;骚动和暴力事件层出不穷;军事政变接二连三;反复无常、个人说了算的领导人物主宰一切,他们常常推行灾难性的社会和经济政策;内阁部长和公职人员肆无忌惮地腐化;公民的权利和自由遭受恣意侵犯;政府效率和公务水平日益下降;城市政治集团纷纷离异;立法机关和法庭失去权威;各种政党四分五裂,有时甚至彻底解体。……在整个亚洲、非洲和拉丁美洲到处可以看到政治秩序在下降,政府的权威性、有效性和合法性在遭到破坏。笼罩在这里的景象,不是政治的发展,而是它的衰朽。”^②是什么原因造成这种动荡的呢?亨廷顿认为,“在很大程度上,这是社会急剧变革、新的社会集团被迅速动员起来卷入政治,而同时政治体制的发展却又步伐缓慢所造成的”。^③这种政治制度化程度低而参与程度高的政治体制便是普力夺政体。这种类型的国家不能建立有效的政治秩序,出现了政治衰败。

政治衰败有两种来源。第一种涉及政治制度与外部环境的关系。“制度与外部环境之间在变化频率上的脱节是导致政治衰败或去制度化的原因。”^④“当政治制度无法适应不断变化的环境时就会发生政治衰败。”^⑤第二种形式是家族制复辟(repatrimonialization),它指的是“强大精英对表面上非人格化的国家制度的攫取”。^⑥“偏袒家人或互惠的朋友是一种天然的社交形式,也是一种人类互动的默认形式。人类最普遍的政治互动形式是恩庇—侍从(parton-client)关系,其中领袖用恩惠来回报追随者的支持。在政治发展的某些阶段,这是政治组织的唯一形式。”^⑦在广大发展中国家,政治生活中的这种恩庇—侍从关系并不少见。

本文参考了有关西方民主政治、发展中地区政治和庇护主义理论的相关文献,同时,为了使研究具体化,还参考了专门论述印度民主及其庇护主义现象的诸多文献。本文采用个案研究法,将庇护主义理论应用于具体的案例当

① [美]塞缪尔·P.亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华等译,上海人民出版社2008年版,第31页。

② 同上书,第2—3页。

③ 同上书,第4页。

④ Francis Fukuyama, *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*, New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011, p. 452.

⑤ Ibid., p. 7.

⑥ Ibid., p. 28.

⑦ Ibid., p. 453.

中，深入分析了印度民主政治运行中出现的庇护主义现象、生成机制及其弊端等问题，以此视角说明印度民主与政治衰败之间的关系，以及印度民主质量不高的原因。针对印度庇护主义政治的研究将有助于我们深化对发展中国家民主质量低下的理解。

一、庇护主义理论

许多国家存在着一种特别的政治现象，即恩庇(patronage)政治，或者说庇护主义(clientelism)。^①它不仅存在于发达国家，如美国、意大利、希腊和日本等国，也广泛存在于第三世界国家。“庇护主义看似是一种以选票交换来完成事情的古老方式，但即使在21世纪，它仍兴盛于富裕的民主国家当中。”^②“庇护主义存在于所有政体当中。然而，其形式、范围和政治功能则因时间和地点的不同而大相径庭。实践证明，庇护主义能高度适应不同的政治、经济和文化环境。”^③“庇护主义在发展中世界的民主国家中普遍存在，损害了印度、墨西哥、肯尼亚和菲律宾等国的政府质量。”^④按照现代的观点来看，庇护主义显然是一种腐败，与民主的要义背道而驰。但对于后发民主国家来说，这种政治现象却时有发生。

庇护主义是一种天然的社交模式，庇护关系是指两个不同地位和权力的个体之间互惠的利益交换，通常涉及庇护者向侍从提供好处，以换取后者的忠诚和政治支持。^⑤在庇护主义关系中，领导被称为庇护者(patron)，追随者被称为侍从(client)，中间人是经纪人(broker)。^⑥美国政治学者詹姆斯·C.斯科特(James C. Scott)较早分析了政治中的这种现象，他在1972年发表的一篇文章中分析了东南亚的恩庇—侍从政治和政治变迁。斯科特指出，恩庇侍从结构并不仅仅是东南亚特有的现象，也广泛存在于拉丁美洲、非洲和欧洲的欠发达地区。西方政治学家在理解第三世界的政治经验时大体上依赖联合与冲

① 关于“clientelism”的译法并不统一，可译为庇护主义、侍从主义、依附主义、主仆主义、裙带主义等，文中统一译为“庇护主义”。

② Lenka Bustikova and Cristina Corduneanu-Huci, “Patronage, Trust, and State Capacity: The Historical Trajectories of Clientelism,” *World Politics*, Vol.69, No.2, 2017, p. 277.

③ Allen Hicken, “Clientelism,” *Annual Review of Political Science*, Vol.14, 2011, p. 290.

④ Francis Fukuyama, *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*, p. 508.

⑤ Ibid., p. 86.

⑥ Chappell Lawson and Kenneth F. Greene, “Making Clientelism Work: How Norms of Reciprocity Increase Voter Compliance,” *Comparative Politics*, Vol.47, No.1, 2014, p. 61.

突两种模式：一种是横向的阶级冲突模式，最显著的代表是马克思主义思想；另一种模式强调原始情感（如族群、语言和宗教），而非横向的阶级关系。但这两种模式都不能解释东南亚、非洲和拉丁美洲的政治现实，而恩庇侍从关系视角能够最好地解释这些地区的政治现象。它的基本模式是一种非正式的群团组织，由权力人物及其个人随从构成，前者提供安全、恩惠，或两者都提供，后者的回报方式是贡献其忠诚和提供个人帮助。这种纵向的恩庇侍从联系模式代表了东南亚政治的重要结构原则。恩庇侍从关系是一种不同角色之间的交换关系，可被定义为二元(dyadic)(两个人)关系的一种特殊情况，主要涉及一种工具性友谊。其中，社会经济地位较高的个人(庇护者)利用自身的影响力和资源向地位较低的人(侍从)提供保护或利益，或两者都提供，后者回报前者的方式是提供包括个人服务在内的一般性的支持和帮助。这个定义表明恩庇侍从关系有三个突出的特征：基础的不平等、面对面的特点、分散的灵活性。当人们提及一个庇护者的直接随从(与庇护者直接联系的侍从)时，指的是一个恩庇侍从群。群团扩大但仍集中于一人及其垂直关系时，就形成恩庇侍从金字塔。这两种关系的典型代表参见图1。当然，除了这种纵向的关系外，还存在横向的关系，也就是说，结成联盟的具有相称地位的庇护者之间的关系。^①

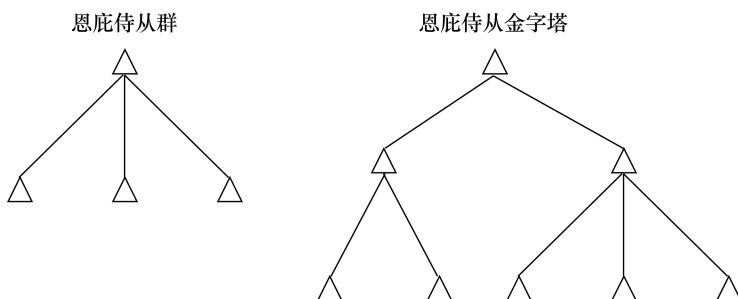


图1 恩庇侍从关系模型

资料来源:James C. Scott, "Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia," *American Political Science Review*, Vol.66, No.1, 1972, p. 96。

斯科特等学者对恩庇侍从关系的早期界定较为狭窄，现实世界中不只在面对面的交换关系，随着组织规模的扩大，庇护主义的形式也会变得更加复杂。关于庇护主义，没有普遍接受的定义，但许多定义强调了庇护主义关系的

^① James C. Scott, "Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia," *American Political Science Review*, Vol.66, No.1, 1972, pp. 91-113.

关键要素：二元关系、偶然性、等级和重复。^① 二元关系前面已提到，偶然性是说庇护者和侍从之间的互惠交换性，等级是说庇护者和侍从之间在权力、资源和地位等方面的不平等。重复是说恩庇侍从关系不是一次性交易，而是重复的互动。

恩庇与庇护主义很多时候可以通用，但两者之间也存在些许差别。“恩庇与庇护主义的差别有时表现在规模上。恩庇关系通常是庇护者和侍从之间面对面的关系，存在于所有政体当中，无论威权还是民主。而庇护主义涉及庇护者和侍从之间较大规模的好处交换，往往需要多层中介。因此，庇护主义主要存在于需要动员大量选民的民主国家。”^②就此来看，庇护主义的应用范围要更大一些，随着相关研究的发展演进，许多学者倾向于使用庇护主义这一概念。但两者之间的差别并没有那么明显，它们反映的都是类似的现象，绝大多数情况下是可以通用的。

如今，庇护主义的使用范围非常广，被应用到多种分析层面，难以与相近的概念进行区分。庇护主义、购买选票、政治分肥(pork-barreling)及其他类似的现象在某些时候一起出现，而在另一些时候则并不一起出现。要想对这些进行区分就得分别研究不同案例或研究不同案例的共存类型。庇护主义的概念已得到延展，失去了描述能力。^③ 庇护主义是现实世界中的一种政治现象，只要把握其核心特征即可。

在民主政治中，政客、官员与选民之间存在着错综复杂的关系。基于庇护主义理论，相互竞争的政党及其候选人为了赢得选举，会向目标选民允诺恩惠分配并输送利益，在职的政府官员为了维持自身的权力和影响力，会利用职务之便和自由裁量权向一些群体施以恩惠，而普通选民则在有限信息的条件下，用自己手里的选票进行交换，获取相应的回报。在这一过程中，交易双方都是理性行为者，都会尽量将自己的利益最大化。这一个双向互动的过程，政客、官员和选民之间的交易行为维系了庇护主义政治的运行，由此形成庇护主义政治的分析架构。（参见图2）这一架构可以分析像印度这样的发展中国家。

① Allen Hicken, "Clientelism," p. 290.

② Francis Fukuyama, *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*, p. 86.

③ Tina Hilgers, "Clientelism and Conceptual Stretching: Differentiating among Concepts and among Analytical Levels," *Theory and Society*, Vol.40, No.5, 2011, pp. 567-588.

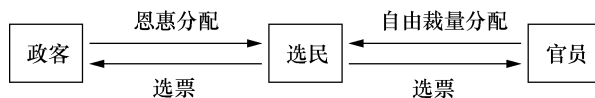


图2 庇护主义政治模式

资料来源:笔者自制。

二、印度政治中的庇护主义

对于印度这样一个体量庞大的发展中民主国家来说,其实际的民主运行过程中难免会滋生庇护主义。亨廷顿指出:“在以色列和印度,政府庇护是以色列工党和国大党力量的主要源泉。”^①福山也指出:“对绝大多数的印度人来说,以庇护者或侍从的身份参政,仍是向上社会流动的主要阶梯。”^②要想理解印度民主政治的运行机制,庇护主义是一个非常重要的视角。庇护主义与民主政治的结合,使印度出现了恩庇民主现象。

(一) 印度的恩庇民主概况

相关测量结果已经表明,印度民主是有缺陷的民主。“随着时间的推移,印度民主发展成一种‘恩庇民主’(patronage-democracy)。”^③在恩庇民主中,国家垄断了工作和服务的获取权,而且当法律执行涉及对国家支配的工作和服务进行分配时,当选官员拥有自由裁量权。恩庇民主的关键方面不是简单的国家规模,而是当选官员以个人为基础向选民分配由国家控制的大量资源的权力,是他们在执行国家政策方面行使的自由裁量权。个人化的资源分配,连同主导的国家,使得恩庇民主成为一种独特的民主类别。^④在恩庇民主中,精英和选民都会寻求相应的物质产品和精神产品。

在恩庇民主中,投票的特点是严重的信息限制(information constraints)。信息限制迫使选民和政客在投票和分配利益时选择民族联合(co-ethnics)。结

① [美]塞缪尔·P.亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,第54页。

② Francis Fukuyama, *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*, p. 92.

③ Kanchan Chandra, “Patronage, Democracy, and Ethnic Politics in India,” in Diego Abente Brun and Larry Diamond, eds., *Clientelism, Social Policy, and the Quality of Democracy*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2014, p. 155.

④ Kanchan Chandra, *Why Ethnic Parties Succeed: Patronage and Ethnic Head Counts in India*, New York: Cambridge University Press, 2004, p. 6.

果便是民族取向 (ethnic favouritism) 的平衡的自我维系 (self-enforcing) 和强化, 这种关系参见图 3。

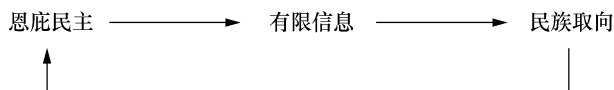


图 3 民族取向的平衡

资源来源: Kanchan Chandra, *Why Ethnic Parties Succeed: Patronage and Ethnic Head Counts in India*, New York: Cambridge University Press, 2004, p. 12。

在恩庇民主中, 只有当一个政党能在选举后有望获得控制权或影响时, 有策略的选民才应为其偏爱的政党进行投票。^① 同样, 当民族政党内部具有竞争性的晋升规则, 且他们寻求动员的民主群体大于选举规定的获胜阈值时, 他们最有可能在恩庇民主中成功。^② 在恩庇民主中, 如果一个选民要在两个政党之间进行选择, 他的决定可用图 4 来表示。

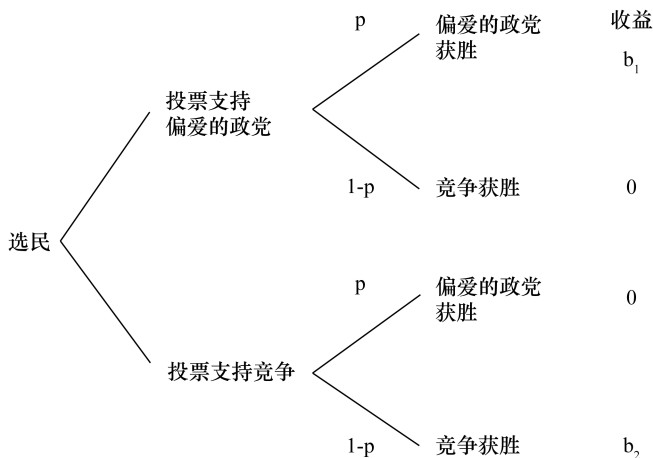


图 4 恩庇民主中的选举决定

资源来源: Kanchan Chandra, *Why Ethnic Parties Succeed: Patronage and Ethnic Head Counts in India*, p. 87。

选民有两种行动方案: 投票支持其偏爱的政党, 或者投票支持竞争。偏爱的政党赢得选举或影响他人成败的概率是 p , 通过竞争赢得选举或影响他人成

^① Kanchan Chandra, *Why Ethnic Parties Succeed: Patronage and Ethnic Head Counts in India*, p. 13.

^② Ibid., p. 15.

败的概率是 $1-p$ 。选民能否获得利益取决于选举结果。获胜的政党可以掌控国家资源,这样便拥有“支付”选民为其投票的钱财。同时,通过民族联合得到的政治权力使一些民族建立起了高于其他民族的地位,为选民提供了自豪和地位的来源。如果一个政党没能赢得选举却能影响他人的成败,那么,也能争得用以奖励其支持者的资源。同时,如果一个民族能够影响来自其他族群候选人的命运,这也将赋予选民一种优越感。如果一个政党既不可能获胜也不能施加影响,那就不可能向其支持者提供什么东西。不能获得政治权力就没有可分配的物质利益,也不可提供地位上的回报。如果选民偏爱的政党在选举后获胜或有影响力,且他投票支持了该政党,他会得到净收益 b_1 ,这对他来说可能是最好的结果。如果竞争在选举后获胜或有影响力,选民投票支持竞争,选民将得到净利益 b_2 。这种利益可能较小,因为竞争主要回应的是来自其他族群的选民。然而,这也比什么都没有好。换句话说, $b_1 > 0$,且 $b_2 > 0$,但 $b_1 > b_2$ 。对于选民来说最坏的情形是投票支持了一个既未获胜也没有影响力的政党。^①

印度的恩庇民主一直延续至今,它的运行与印度异质型的社会和弱国家的状况密不可分。虽然20世纪90年代以来,印度放松了对经济的管制,并进行了政治分权改革,然而,这些变化也不足以改变印度恩庇民主的性质。总体来看,在印度,影响投票行为的基本要素不是简单的国家支配,而是那些控制国家之人在国家政策的执行中实施自由裁量权的能力。控制国家之人的个人化的利益分配使得印度的民族政治得以产生并维持。^②

在印度,存在大量的贫困人口,而且大部分工作位于公共部门。印度的贫困人口尤其是农村地区的贫困人口,特别容易受到庇护主义政治的影响,这是因为他们难以获得国家服务,包括医院床位、药品、土地、电力、水、道路和安全等,既包括私人产品,也包括俱乐部产品。甚至诸如出生证明、死亡证明或种姓证明之类的基本公民需求也要以政客的恩惠为媒介才能获得。此外,大约70%的正式工作位于公共部门,95%的工作位于更低级别的官僚机构,且并不需要什么资格,这些工作的获得也成为庇护主义分发恩惠的对象。^③无论在中央层级还是地方层级,获胜的政党和政客都拥有很大的自由裁量权来分配这些较低级的职位。政府部门职位的级别越低,官员拥有的自由裁量权越大。

① Kanchan Chandra, *Why Ethnic Parties Succeed: Patronage and Ethnic Head Counts in India*, pp. 87-88.

② Ibid., p. 116.

③ Diego Abente Brun, "Evaluating Political Clientelism," in Diego Abente Brun and Larry Diamond, eds., *Clientelism, Social Policy, and the Quality of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2014, p. 9.

(二) 印度政府官员的自由裁量分配

印度民主政治的运转离不开政治实践和政策执行,在此过程中,各级政府工作人员是执行者,他们拥有程度不等的裁量权。

在印度,警察的任职资格很低,候选人只要能识字,身体条件好,来自“好的家庭”就可以。但在实际执行中,这些要求也经常被抛弃。对这些候选人的选择往往比较粗略。一名外科医生粗略地检查他们的身体,能说明他们认真和正直等情况的方法通常来自村长或有影响力的邻居的一张手写“便条”,或其他警察的口头推荐。区级警长(district superintendent)是负责警察选拔的唯一官员,能对各种推荐的重要程度,以及如何将这些推荐与其他选拔标准相结合做出自己的判断。由于获得政府工作所需的身体和教育要求非常低,这意味着会有大量的申请人。数量庞大的申请者、最低的任职资格要求,以及衡量每种任职资格标准的缺失都赋予了警长分配职位的专断权。在各邦警察部队中,这些警察占比达90%以上。可以说,邦级的大部分警察职位是根据自由裁量程序填充的。除此之外,在政府雇员中,中小学老师的数量庞大,对这些老师的任命也是政府用于分配恩惠的重要手段。同样,官员对卫生部门的工作也拥有自由裁量权。^①

公共部门的工作只占印度全部工作的一小部分,大部分劳动力从事的是农业工作,超过1/3的主要工人是耕种者。这意味着他们获取土地,或是成为地主,或是成为佃农。印度的农业是一个私营部门,耕种个体经营。但公共部门的官员同样可以使用自由裁量来控制耕种者的生计,他们有权控制输入的供给。以土地安全为例,耕种者要想国家认可其土地权利就得找相关的官员进行登记,并获得一个所有权凭证。但是,进行土地登记和获得所有权凭证并不是例行公事,那些负责评估土地数量的官员可能会低估土地数量以帮助富有的地主暗中破坏土地改革立法。他们也可能通过拒绝发放所有权凭证来剥削经济上的弱势群体,或索要贿赂以作为土地登记的交换。所以,土地登记员和土地清算官员是富有的耕种者和贫穷的耕种者都得巴结的权力人物,方式包括行贿或通过影响他们的上级来施加影响。

耕种者的土地需要灌溉,水的供给是通过政府的灌溉计划提供给耕种者的。由于灌溉需求量很大,所以,水总是很稀缺。这种稀缺性使得控制灌溉计划的官员(村长、管井操作员、工程师)和那些有能力影响这些官员的人有权通

^① Kanchan Chandra, *Why Ethnic Parties Succeed: Patronage and Ethnic Head Counts in India*, pp. 119-121.

过选择性分配进行寻租。即使这种寻租活动公然进行,有选择分配水的权力也使得村民不能对这种做法提出抗议。据报道,一些村民威胁要向一名助理工程师的上级投诉其行为,这名助理工程师对他们说道:“如果你们要向执行工程师投诉的话,那么,下次我就不会给你们供水。”^①

印度农村信贷是由公共借贷机构支配,由国有化银行和信用合作社构成。这些借贷机构中的核心人物是经理,有权批准贷款,如果必要的话,可以否决官方的资格条件。这样,经理可以从那些想要贷款的人那里索要贿赂或其他好处。没有政治影响力或不行贿的选民不可能得到贷款。

为了向那些有政治影响力的群体分配恩惠,道路修建计划也会有选择性地偏移。例如,政府曾批准一项道路修建计划,附带了若干有约束力的指导原则,其中一项是只能在表列种姓(Scheduled Caste)占多数的村庄修建道路。尽管官方的指导原则被不折不扣地遵循,但地方的权力精英仍设法干涉其执行。一个“村庄”往往是人为的人口普查的构建物,由若干个彼此有着距离的小村庄构成,高级的塔库尔(Thakur)种姓能够运用其对地方官僚机构的影响力使道路建设转移到他们所在的小村庄,而不是表列种群居住的村庄,而且是以表列种姓占多数的“村庄”的名义进行建造。相似的是,电力连接也被有选择地提供和修护。^②

从以上分析可以看出,尽管印度的农业是个人经营的,但耕种者同样会受到官员自由裁量权的影响,交易形式各种各样。印度北部农村地区同样存在着此类的庇护主义,只不过情况更为复杂。

有学者对印度北方邦的密特拉县(Meerut District)的一个产糖小镇和两个村庄进行实地调研。密特拉县是该邦西部农业上最先进、最肥沃的地区。1980—1983年期间,其每公顷农作物的产值在北方邦中排在第二位。所有的土地都是一年两熟,许多农民一年种植三四种作物。其中一种重要作物是甘蔗,在二月、三月或四月种植,在十一月到五月之间收获,可用于制糖。该地区的大部分富农都是男性,他们将有效率的、赚钱的甘蔗种植看作是一个重要的经济目标和社会地位的来源。1997年,密特拉县七个糖厂中的三个直接由政府运营,两个是合作社,但却由邦政府管理,两个是私人所有。在整个北方邦,甘蔗协会(Cane Societies)充当着农民和糖厂之间的中介。每个糖厂都有一个相应的甘蔗协会,负责供给季节期间组织甘蔗可控、公正地供给。甘蔗协会也

^① Kanchan Chandra, *Why Ethnic Parties Succeed: Patronage and Ethnic Head Counts in India*, pp. 122-123.

^② *Ibid.*, p. 123.

为农民购买设备、种子和肥料提供贷款。

每个甘蔗协会都有经地方选举的官员和政府招收的固定人员。通过甘蔗协会把甘蔗供给政府糖厂的农民都是协会的成员。成员身份使一个农民有权投票选举代表，但欠协会钱的农民不能投票。每个甘蔗协会有 400—500 名代表。这些代表负责选举主管(directors)，这些人再选举一个主席，甘蔗协会中有大约 60—70 个主管。被选举的官员负责监督甘蔗供给以及有关贷款给耕种者的支出。被政府雇佣的甘蔗协会成员负责更多的具体任务，如会计、甘蔗称重、发放供给单(supply slips)。他们正式承诺在与糖厂和农民进行交易时会公正行事。

但甘蔗协会也会发生腐败问题。1998 年，北方邦政府宣布，各种甘蔗协会均被认定存在侵吞挪用资金和金融违规行为，金额多达 2.4 亿卢比。在密特拉县，甘蔗协会官员的非法活动表现在他们能够推动供给单的“影子市场”(a shadow market)的发展。任一年份，少量的农民都有过量的供给单。他们可以选择把这些供给单给其关系近的亲戚或营销官员，后一情形是一种与这些官员搞好关系的手段。或者他们可以把这些供给单卖给那些寻求增加售卖甘蔗(以政府价格)数量的人。为了避免来自农民的批评，那些卖供给单的人会设法掩盖这种活动。一个富农说道：“通过这种方式，我们可以偶尔赚些外快，并仍能以好贾特人示人。”^①

除非一个农民能对甘蔗协会有影响，否则，在农民行贿之前，协会官员可能延期发放属于农民的供给单。负责供给甘蔗的农民发放报酬的甘蔗协会职员往往会利用其职位进行寻租，方式是拒绝向农民付款，直到他们行贿为止。

在交付甘蔗时，负责甘蔗称重的甘蔗协会成员也会抽取大量非法租金，被称为“顶端”(on-the-top)收入。农民认识到，这些官员能对他们的甘蔗收入水平产生重要的影响，消极影响是低估作物的重量，积极影响是虚伪地声称甘蔗是一种特别有价值的作物。每一个贾特种姓的户主都试图对称重职员施加影响。直到最近，农民也能对负责评估其甘蔗种植面积的甘蔗协会官员行贿或施加影响。作为回报，测量员会高估甘蔗种植的数量，“且通过这种方式，一些种植数量较大的农民(可以)增加其基本的配额”，^②一个富农说道。

不同的农民对甘蔗协会的影响力是不同的，对其态度也存在差别。筹集资金行贿的能力，常规和适时访问甘蔗协会的能力，掌控腐败行为规模的能

^① Craig Jeffrey, "Caste, Class, and Clientelism: A Political Economy of Everyday Corruption in Rural North India," *Economic Geography*, Vol.78, No.1, 2002, p. 32.

^② Ibid., pp. 32-33.

力,这些都依赖一个人的物质资源。在农民得到有保证的供给单及甘蔗报酬的能力方面,存在着基于阶级和种姓不平等,部分是因为富农在获得甘蔗协会中的政府职位方面表现了出众的能力。与贫民相比,很少听到富人抱怨糖厂的运行。贫农优先把他们的甘蔗卖给私人榨糖厂,部分原因是他们频繁地需要即时现金来满足家庭消费需求和其他开销(特别是嫁妆)。但当表列种姓、最落后的种群和穆斯林家庭的领导解释他们通常以更低价格卖给私人榨糖厂,是因为他们在甘蔗协会中缺乏影响。但这也并不是说贫农一直被排除在甘蔗协会的庇护网络之外,富裕的贾特人与官员勾结的努力一直成功。密特拉县的低种姓和许多贾特人强调,甘蔗协会中的一些政府官员遵守官方规则,拒绝贿赂,不进行腐败行为。富裕的贾特人已对甘蔗协会的活动有一定程度的控制,但他们并未全面控制这些机构。

然而,富农私下往往更为甘蔗协会官员的行为辩护,赞美这些官员一直保持的渎职行为。一个来自贾特种姓的富农说道,“这个体系(影响甘蔗协会官员)对我们非常有利,我们不想其改变。无论如何,甘蔗协会中的许多官员都是我们的好朋友或亲戚。”另一个来自贾特种姓的富农说道,“在我们社区内,我们认为我们必须在经济事务方面互相帮助。……是的,这包括当我们需要供给单时,可以不按次序得到。”^①

针对这种腐败情况,北方邦政府也做出了一些改革,如建立供给单支付的透明体系。到1999年,密特拉县的大多甘蔗协会已经安装了一个电脑化的供给单分配系统,这是为了减少行政管理错误和对供给单的蓄意误导。此外,改革措施还包括钱款直接打入农民银行账户的支付体系。这些改变可以减少徇私舞弊行为。大多数农民声称,通过银行体系支付可以减少支付拖延。

然而,这些增加透明度的努力只取得了部分成功。例如,许多农民抱怨,他们仍在供给单的分配中受到欺骗。行政管理职能的转变可能仅仅重新分配了密特拉县经济内抽取“顶端”收入的机会。例如,银行经理可能取代甘蔗协会职员而成为发放甘蔗款项的当局与农民之间的中介。一些贫农抱怨道,存有敌意的银行经理会不实地声称没有收到钱,“或早早地关闭银行,这样我们连续好几天都拿不到钱”。^②

这些事例非常具体地说明了印度民主政治的运行状况,反映了公民与官员之间的互动。官员拥有的自由裁量权成为其进行寻租和恩惠分配的有力工

① Craig Jeffrey, “Caste, Class, and Clientelism: A Political Economy of Everyday Corruption in Rural North India,” *Economic Geography*, Vol.78, No.1, 2002, p. 37.

② Ibid., pp. 21-41.

具。有时候，政府可能会对弱势民众较为同情，会采取一些行政改革措施，但地方官员总有办法扭曲相关规定和政策。而且，虽然公民不是被动的接受者，但不同公民的影响力也不同，他们之间也存在分化。这种政治和社会结构使得印度的民主运行非常复杂。除官员外，印度恩庇民主运行中的另一个重要角色是政客。

（三）政客的恩惠分配

公共官员的自由裁量权可使其进行相关交易，政客同样拥有大量机会向公民寻租。政客对政府雇员的控制部分通过行政监督或协调实现。例如，印度任何一个邦的行政管理官员都要向相应的部长负责。政客影响政府雇员的最重要的工具是调动他们的权力，他们以此进行寻租。

政客可以运用其权力承诺会对易受影响的官员做出有利的委派，对其他人做出不利的委派，通过这种方式，政客便能迫使受薪的政府雇员回应他们的意愿。反过来，对政府雇员的成功施压增强了政客的权力，使得其他人对其产生依赖。这种交易的典型例子是一名警长(head constable)可能会接近政客，以期免于纪律处罚。下级警长的命运取决于区级警长。政客可能会干预区级警长，运用其对区级警长职位的控制为下级警长提取恩惠。交易结束时，这名下级警长也对该名政客负有直接的义务。在选举时，政客便能利用这样的义务网络。^①也就是说，政客拥有的调动政府雇员职位的权力使其可以向一些人承诺有利的职位调动，威胁其他人做出不利的职位调动，这样政客便可以寻租，建立了庇护主义网络。在印度，中央、邦、地方等各级的政客均有任其支配的恩庇资源，尤其是20世纪90年代以来印度分权化改革赋予了地方政府更大的资源控制权。

分权和竞争性的地方选举将恩庇政治的逻辑扩展到次国家层级。分权使得地方政客可以按自己的意愿分配特殊的利益，他们也有自己的抱负，例如当选，而不只是中央政党领导的代理人。地方政客的选举策略可能与中央政党领导人的选举策略背道而驰。而中央政党领导也会意识到地方选举可能会诱发地方政客独立行事，所以他们会依靠地方选举信息来辨别和锁定关键选民，提供恩惠。当诸如此类的恩惠聚集之时，与较少分权化的邦相比，更为分权化的邦将会得到更为广泛的恩惠分配。这种情况就发生在印度。

由于印度存在大量的贫困人口，印度政府开展了诸多福利计划。联邦政

^① Kanchan Chandra, *Why Ethnic Parties Succeed: Patronage and Ethnic Head Counts in India*, p. 131.

府和邦政府会向生活在贫困线以下的、经过官方认证的家庭提供福利计划,如一项最大的福利计划是定向公共分配系统(Targeted Public Distribution System, TDPS),生活在贫困线以下的家庭会以远低于市场的价格收到各种必备食品。同样地,联邦政府会因其他福利计划而向各邦分配资源,包括向贫困年长者分发养老金的全国社会援助计划(National Social Assistance Programme, NSAP),为贫困家庭学生提供奖学金,对农村贫困人群建房和推动就业的财政资助等。印度计划委员会(India's Planning Commission)、联邦农业发展部等部门负责对各邦贫困人口的数量和比例进行评估。由于福利计划涉及联邦政府向邦政府的资源转移,贫困的评估方法引发了二者之间的政治分歧。一些邦政府认为联邦政府评估贫困线的标准过于局限,没有考虑各邦社会经济状况的差异,许多贫困家庭被排除在福利计划之外。

除了联邦政府与邦政府之间的上述分歧外,被邦政府列为贫困的家庭多于联邦政府的评估数量。计划委员会的研究报告表明邦政府超发了低于“贫困线”(Below Poverty Line, BPL)卡片的数量,它得出的结论是一些“幽灵贫困线卡片”在全国各邦流通。例如,安得拉邦、卡纳塔克邦、喀拉拉邦和中央邦分发的贫困线卡片数量是比哈尔邦、哈里亚纳邦、旁遮普邦和北方邦的两到三倍。为什么一些邦会分发更多的贫困线卡片,把更多的人纳入扶贫计划当中呢?这是地方政客进行恩惠分配的重要手段。

印度各邦的治理分权给了地方很大的自主权,使得地方政客可以超额分发贫困线卡片。1992年,印度通过宪法修正案,各邦的地方委员会参与对生活在贫困线以下的家庭的识别工作,并准备贫困家庭名单。地方政党和政客利用识别贫困群体和分发贫困线卡片的过程来推进其政治目标。然而,各邦被委托的权力和职能是不对等的,卡纳塔克邦政府和喀拉拉邦政府向地方委员会移交了宪法附表十一中的全部29种职能,包括农村住宅、医疗、公共食品分配和扶贫。其他邦政府移交了部分职能。各邦的这种不对称的治理转移转化成了地方政客可用以提供恩惠的资源的不对称。分权使得地方委员会能够掌控更多的政策和资源,贫困线卡片的分发数量大大超出了联邦的评估值。

各邦的政治竞争也会影响贫困线卡片的分配。在选举中,政党往往通过分配恩惠的方式来努力提高政治支持,减少选举的不确定性。相关研究表明,如果将过量的贫困线卡片的流通视为恩庇政治的举措的话,那么,各邦的分权程度和全面政治竞争程度就会引发广泛的恩惠分配。地方委员会被分配的决定权越多,贫困线卡片分发的数量就越多。如果某些邦当中两个主要政党的选票份额很均衡的话,那么贫困线卡片的分配量会更大。

有学者收集了喀拉拉邦南部 78 个地理上相连的乡村的贫困数据,并进行了统计分析。喀拉拉邦的政治竞争强度很高,存在两大相互竞争的政党,即共产党领导的左翼民主阵线(Left Democratic Front, LDF)和国大党领导的团结民主阵线(United Democratic Front, UDF)。此外,该邦的分权程度也很高,拥有宪法修正案中列举的全部 29 种职能,地方委员会有权对穷人进行识别。地方政客将生活在官方规定的贫困线以上的家庭列入官方的贫困家庭名单当中。那些想要在下次选举中当选的议员会向选民分配特殊的利益,策略就是将他们列入贫困名单以使他们有资格得到生活福利。对于那些再次当选不确定的议员来说,他们会更加强烈地使用这种策略,向选民分发更多的恩惠。研究结果表明,地方政治和选举推动了恩庇政治。^①

不同政客的寻租能力是有差别的,由于印度宪法赋予了邦级政府许多能够影响民众日常生活的排他性权力,涵盖的领域包括法律和秩序、农业、教育和公共服务等,因此,各邦的政客拥有的寻租能力最大。在印度的恩庇民主政治中,一方是政府官员和政客,而另一方则是大量的选民,后者是前者要争取的对象,选民会做出理性地选择。

(四) 公民的投票交易

恩庇民主是一个双方交易的政治过程,交易的一方是需要获得政治支持的政客,另一方是选民,他们手中的交易筹码是选票。对政客来说,选民的支持是一种重要的租金形式,因为它能使政治企业家保持政治统治。对选民来说,尤其是没有什么别的资源可用的贫困群体,投票交易是获得恩庇的最重要手段。在恩庇民主中,选民也并非是完全被动的行为者,从某种程度上说,他们起着同等重要的作用。

在选区层面,候选人的标准承诺是“投我一票,我会解决你的工作”。可以以生命和财产安全的市场化为例进行说明。如今,各政治派别的候选人到穆斯林区域进行竞选时都会例行化地做出单向(single-point)承诺:“投我一票,我会保证没人能伤害你头上的一根头发。”这种承诺的含义非同寻常。作为基本保证,安全是所有政府(民主的或非民主的)都应向所有公民提供的最低产品。而在印度,作为政治支持的报答,政党会选择性地向公民提供(和撤消)安全保障。印度人民党为了获取选票,会秘密地支持暴力,或在最低限度上撤消其领导的政府对易受暴力威胁的潜在目标群体的保护。同样重要的是,“世

^① Anoop Sadanandan, “Patronage and Decentralization: The Politics of Poverty in India,” *Comparative Politics*, Vol.44, No.2, 2012, pp. 211-228.

俗”政党也会从这种安全的转换中获益。只要公民被迫通过选举市场上的讨价还价来获取这种产品,政客就能以相对低的成本获得支持,方式是通过承诺政府在任何情况下都应做的事情,即绝不会在群体暴乱中袖手旁观。^①

具有讽刺意味的是,自由投票成了许多公民必须购买的另一个产品,方式是放弃其选择的自由。在北方邦,对许多表列种姓选民来说,其投票权的安全取决于与来自支配种姓的政客达成的交易。如果没有这种交易,那他们不能投票。正如一名选民所说:“如果那些压迫者和被压迫者在同一政党,那么就没什么问题。如果他们最终在不同政党,那么就会出现问题。”在北方邦,此类说法屡见不鲜。尽管近些年选举委员会推行了改革,但人们对政府的有效干预并不抱期望。选民为什么不向地方行政长官(District Magistrate, DM)投诉呢?选民回答道:“地方行政长官能做什么呢?每个人都需要安全。而正因如此,变得强大才很重要。”^②

政府政策的基本执行方面,也出现了市场化。可以说,基本的服务的市场化是一个普遍接受的政治事实。选民认为,只有当他们用选票赞助的政客掌权时,他们才可能依靠国家的服务,除此之外别无他法。有这样一个事例,一个表列种姓的年轻人需要得到一张政府工作的任命书,却面临来自地方官僚的阻力,他颇有哲理地说道:“这是由于我们的政府衰落了。假如我们的政府掌权,那个人就会在两分钟之内给我开具任命书。”这名年轻人所说的我们的政府指的是大众社会党(Bahujan Samaj Party, BSP)政府。其他政党领导的行政部门也可能提供同样服务的想法未被他或其他在场的人认真对待。^③

有学者曾对安得拉邦的选举会议进行实地调查。他们来到一个小村庄,村民大部分是穆斯林和贱民(Harijan)^④。该村潘查亚特(panchayat)^⑤的主席是一个穆斯林,副主席是一个贱民。这位主席说道,他们会投票支持国大党,但他们并不知道国大党的候选人是谁。他说他想要从国大党地区委员会副主席那里得到保证,即如果他们有任何问题或需要,他们可以找这位副主席,而不是其他人,因为他们认识他。他们想要知道这位副主席是否会关心他们的问题。这位村潘查亚特的副主席说,只要得到这种保证,他们就会投票支持国大党。这位国大党地区委员会副主席说了几句话,涉及国大党已经为这些村民

① Kanchan Chandra, "Patronage, Democracy, and Ethnic Politics in India," p. 161.

② Ibid.

③ Ibid., p. 162.

④ 在印度,哈里真(Harijan)是不可接触者或贱民的委婉方法,意思是神的子民。

⑤ 潘查亚特是印度的地方自治机构,一般来说分为三级。

做的事情，他接着说道，他个人保证他们的问题会得到解决。^①

这些事实说明了印度恩庇民主的实质。一方面，政客为了获得政治支持，会向选民承诺有形的物质利益，或威胁撤回此种利益；另一方面，选民为了得到相应的利益和非正式的契约保证，也会与政客进行直接的投票交易。交易的过程也是政客与选民之间博弈的过程。交易的结果是，政客一旦获胜，就会选择性地分配各种资源，政府工作是一种很重要的回报。除此之外，还包括其他产品，如饮用水、水井、灌溉、住房、道路、电力、卫生、贷款、学校、大学录取、警察保护、土地安全、土地所有权凭证、配给卡、出生证明、死亡证明、种姓证明、任命书，等等。

当然，并非所有公民都依赖恩庇民主中的交易，同样，并非所有公民的选票都具有同等重要的价值。那些经济地位较好的人，或有着良好教育背景的人，可能对利益分配漠不关心，他们大可以进入私营部门，当然，这些人大部分来自高级种姓。而对于那些需要国家提供各种产品的穷人来说，就得严重依赖这种恩惠，因为他们没有什么选择的余地。对于这部分选民来说，选举是一种高风险的交易。对很多选民来说，他们很可能是在信息不对称的情况下进行的投票。

（五）有限信息与投票模式

在恩庇民主中，投票的关键方面是它可能在信息缺乏的情况下进行。当一个公民决定如何投票时，他心中主要考虑并不是一个政客说了哪些有关政策立法的事情，而是他可能会向哪些人分配恩庇资源。通常来说，在恩庇交易中，政客不可能公开承诺他们可能会偏向哪些人。毕竟，在公开的市场上用政策执行来交易选票严重违反了现代政府规范，也违反了大多数现代民主国家的法律。在政策执行中，政客只能暗中释放恩惠信息，并且通过非官方的行动表明他们的意图，而不能在官方政治领域公开宣布这种意图。结果，选民只得到了有关恩庇交易受益者方面非常肤浅的信息。他们只能通过观察政党办公室中的阿谀奉承者，听取过去恩惠方面的流言，或者阅读报纸中被任命者的名字等方式，才能了解受益者方面的信息。^②

选民能够获取的有限信息使得他们偏向对受益者进行民族分类。结果，审视恩庇交易的警惕的选民会通过民族光谱来预测受益者，并断定政客会以民族认同为基础来分配恩惠，而不管民族偏袒是否真的影响决定。可以以一

① Myron Weiner, *Party Building in a New Nation: The Indian National Congress*, Chicago: University of Chicago Press, 1967, p. 196.

② Kanchan Chandra, "Patronage, Democracy, and Ethnic Politics in India," pp. 166-167.

些案例进行说明。

在北方邦,一种普遍的看法是,时任首席部长穆拉亚姆·辛格·亚达夫(Mulayam Singh Yadav)在进行恩惠分配时会偏向亚达夫种姓成员。这种看法是基于提到这种偏袒的相关报纸的报道。一篇文章就提到,据说,穆拉亚姆·辛格·亚达夫任命的900名教师中有720名属于亚达夫种姓。那么,这篇文章的作者是怎么做出这种评估的呢?一名记者或一个普通的观察者能很容易地确定被任命者的种姓、宗教信仰、语言,却很难从此种信息中确定他们的阶级身份或意识形态偏好。记者很难辨别被任命者的阶级身份和收入情况,但他们的种姓身份能立马显现出来。难怪在印度,选民的计算通常被描述为“为姓氏投票”。由于个体选民只以民族为基础看待受益者和政客,结果就是政客将只以民族为基础分配恩惠利益。从政客的观点来看,以非民族类别为基础来帮助个人没什么好处。^①

在印度,为了实现选举目的,基于种姓、区域、语言、宗教和部落等的原生认同(primordial identity)都是可资利用的方式。作为一种集体政治策略,这是一种有意为之的做法。在印度北方邦,原生认同可成为政治动员的有效工具,20世纪90年代发生在该邦的一个事例可以很好地说明这个问题。1993年,一位学者在印度一个选区中的一个村庄的郊外偶然听到了一个对话,这个对话发生在一名老妇人[很可能是阿希尔(ahir)种姓]与一名印度人民党游说人员之间。

游说人员:哦!老妈妈,您是印度教教徒吗?

老妇人:是的。

游说人员:您信奉罗摩(Rama)神吗?

老妇人:是的。他是我们的神。

游说人员:您想要在阿约提亚建立一座供奉罗摩神的宏伟神殿吗?

老妇人:当然。它必须建立。为此,我还在罗摩砖石祭(shila puja)运动中做了捐赠。

游说人员:那您应该投票支持大众社会党,因为它是唯一主张在阿约提亚建立罗摩神殿的政党。

老妇人:是的,是的。我会投它的票。(停顿了一下)但你能告诉我为大众社会党争取选票的候选人是什么种姓吗?

游说人员:可以。他是一个拉其普特人(rajput)。

^① Kanchan Chandra, "Patronage, Democracy, and Ethnic Politics in India," pp. 167-168.

老妇人：那可不行，我的孩子。我不能那样做。当每个人都为自己的种姓投票的时候，我怎么能背道而驰呢？我也会将票投给自己种姓的候选人。^①

以上交流显示出了选举对话的策略特征，选举活动囊括了社会中的不同群体，在不同的场景中，所有的政治资源都被有效地运用。这个事例说明在有限信息的情况下，传统的身份认同能对选民的选举决定产生决定性的影响。

以民族为基础的恩庇策略具有相对其他策略的比较优势。在信息有限的情况下，选民投票支持本民族的候选人可以降低交易风险，而政客以民族类别为基础进行恩惠分配也暗示了其意图。但令人惊讶的是，印度的民族政治具有流动性，因为不同的族群类别可被人为构建。政客可以基于种姓、部落、宗教、语言和区域等不同类别制造新的民族多数。此外，前文提到的其他落后阶级的人员构成也具有很大的不确定性，因为随着人们经济、教育等状况的变化，该群体必然会出现人员变动。在现实中，种姓、宗教和语言等维度往往是交叉在一起的，因此，尽管印度的民族政治具有很强的民族性，但也表现出了很大的流动性，任何单一民族的多数都不可能稳定。这为政客进行民族动员和恩惠分配提供了很大的弹性空间。因时而变的是民族多数的构成，根深蒂固的是恩惠分配。

三、对印度庇护主义政治的评价

在印度民主运行过程当中，政客、官员和选民在竞争性选举的机制下进行了复杂的互动与交易行为，每个行为体都做出了符合自身利益的选择，结果形成了印度特有的庇护主义政治。但这些看似理性的行为体却损害了印度民主的质量。

（一）理性选择行为与不良结果

理性选择理论是理解庇护主义政治的重要视角，这种理论来源于经济学。“经济理论家们几乎总是将决策视为仿佛是由理性的大脑做出的。这样的简化对于行为预测是必要的，因为随机做出的决定，或彼此间没有任何关联的决定，没有任何模式可言。”^②要想找出人们行为的确定模式，理性人的简化假定是非常有必要的。“所谓‘理性的’，按定义就是有效的，即在一给定投入下使

^① Subrata K. Mitra and V. B. Singh, *When Rebels Become Stakeholders: Democracy, Agency and Social Change in India*, New Delhi: SAGE Publications India Pvt Ltd, 2009, p. 218.

^② [美]安东尼·唐斯：《民主的经济理论》，姚洋等译，上海人民出版社2017年版，第3页。

产出最大化,或在一定产出下投入最小化。……理性人的经济学定义仅仅指这样一种人,他们在自己知识的限度内,运用每单位有价值的产出的最少的稀缺资源投入来达到自己的目的。”^①理性的行动就是指“有效地用来实现行动者的自觉挑选的政治或经济目的的行动”。^② 美国经济学家、公共选择理论的主要奠基者奥尔森(Mancur Olson)认为,理性的个人行为指的是“不管他们的目标是自私的还是无私的,但他们实现这些目标的手段应该是有效率的和有实际意义的”。^③ 理性选择理论家将选民的投票行为理解为市场交换行为,选民之所以投票给某一个候选人意在实现个人利益最大化。他们普遍接受以下假定:(1) 理性的行动涉及效用最大化;(2) 某些前后一致的要求必须是理性定义的一部分;(3) 个体通过对某些效用尺度的衡量来使自己付出而得到的期望值最大化;(4) 相关的效用最大化的行动者是一个人;(5) 理性选择的模型能同等地应用于所有被研究的人群——决定、规则和判断力不因时而变、不因人而异。^④

美国经济学家、公共选择理论的主要代表人物之一安东尼·唐斯(Anthony Downs)首次将经济学中的理性人假设应用到政治学当中,用以分析政治活动。唐斯将政治活动中的选民、政党、利益集团和政府看成是与经济活动中的生产者和消费者一样的理性行为体。他假定,“每一个政府寻求最大化政治支持。进一步假定,政府存在于一个定期举行选举的民主社会中,它的首要目标是连任,而当选则是那些在野党的目标”。^⑤ 选民在政治活动中理性行事,政党追求选票最大化。

基于上述理论分析,可以得出,在印度的恩庇民主中,政府官员、政客和选民都是理性的行为者,都会努力实现自身的利益,并进行交易。有学者对印度进行调研后指出:“显然,政客和村庄派系以同样方式进行政治博弈。”^⑥因此,那种认为村民不断地被政党利用的想法是错误的,因为同样确定无疑的是,政党也被村庄派系利用,他们通过与政治组织建立联系以谋求利益最大化。^⑦ 前文的分析已对此进行了充分说明。

为什么政客不以政策立法的形式向公民提供集体产品,而通过分发个人

① [美]安东尼·唐斯:《民主的经济理论》,第4页。

② 同上书,第16页。

③ [美]曼瑟尔·奥尔森:《集体行动的逻辑》,陈郁等译,上海:格致出版社、上海人民出版社2014年版,第59页。

④ Donald P. Green and Ian Shapiro, *Pathologies of Rational Choice Theory: A Critique of Applications in Political Science*, New Haven: Yale University Press, 1994, pp. 14-17.

⑤ [美]安东尼·唐斯:《民主的经济理论》,第10页。

⑥ Myron Weiner, *Party Building in a New Nation: The Indian National Congress*, p. 200.

⑦ Ibid., pp. 168-169.

性的恩惠以争取选民的支持呢？为什么选民不要求以立法形式规定的集体产品，而要求选择性的产品？有两个原因可以解释为什么政客会有更大的动机承诺恩惠利益而不是政策产品。首先，政策立法是一次性产品，可能只会给负责此项立法的政党带来一次性的选民支持，一旦立法生效，却不能保证这种支持不会消失。相较之下，特殊化的利益出售能保证受惠者的持续支持。当政客告诉选民如果不能当选则会撤消恩惠利益时，这种威胁能够奏效；其次，与政策政治相比，恩庇政治能更好地服务政客的的个人利益。对政策立法的称赞，以及随之而来的以选民支持为形式的回报，都会集中于作为整体的政党或单个领导。然而，对个人化的恩惠分配的称赞会逐渐累积到政客个人。结果，恩庇政治使得政党内的每个个体都建立起独特的追随者。正因为这样，包括首席部长和内阁部长在内的高级别政客都卷入到那些看似不重要的交易之中，如手动泵的供应、许可证、任命信。^①

对于选民来说，不同的激励驱使他们要求特定产品而不是集体产品。印度和其他恩庇民主国家中的选民非常清楚政策立法与执行之间存在着难以逾越的鸿沟。为了偏向某些人并拒绝其他人，印度政府采用的每项主要发展政策在执行中都遭到扭曲。^② 作为理性的行为者，尽管可能是有限理性，选民当然会选择个人化的恩惠分配。这也说明印度政府缺乏公信力，是一种国家能力虚弱的表现。

基于庇护主义逻辑，在印度，与其他工作职位相比，获得政府部门职位能带来更多好处。对普通印度人来说，获取公职是极具吸引力的上升渠道，因为与通过经济途径实现阶级流动相比，通过选举、政治动员等方式更容易成功。一个人想要成为经济企业家需要各种条件，如财富、物质资源、出身、知识和教育，等等。而一个人想要成为政治企业家则没那么多限制，门槛也没那么高，只需得到民众的支持，在竞选中胜出即可。即使得不到高位，也可在低级别的政府部门任职。而且，在政府部门任职的回报也很高。一个人取得公职后便可以进行恩惠分配，取得额外收益，如果一个村庄或一个社区有若干人获得公职，那么这些地方将获益颇多。也许一个刚取得公职的个人没什么影响力，但他可以逐步建立关系网络。因此，印度的公职竞争十分激烈。

（二）削弱国家能力和政府质量

作为国家与社会之间的连接纽带，民主是极为重要的制度。有些国家的

^① Kanchan Chandra, *Why Ethnic Parties Succeed: Patronage and Ethnic Head Counts in India*, p. 138.

^② *Ibid.*, p. 138.

民主制度能提升国家能力,而另一些国家的民主制度却削弱国家能力,印度无疑属于后者,至少就目前来看是如此。

作为一种非正式制度,庇护主义显然不能公开进行,只能暗中操作,因而不具有合法性。不管是中央还是地方,印度国家的各个层级都充斥着恩庇交易,形成了一张纵横交织的庞大网络,左右着印度民主政治的运转。与正式制度规范相比,作为非正式制度的庇护主义无疑增加了交易成本。印度的这种民主政治运行模式激活了不同的社会力量,他们既与国家合作,又与国家争夺控制权,抢占并分配国家资源,既使政治呈现碎片化的特征,也削弱了国家能力。

当今印度碎片化的庇护主义深深地卷入阶级分化与积累当中。这种庇护主义威胁城市和农村穷人的福利和安全,阻碍国家为履行其发展和收入功能所需的资金的获取。凭借这样的方式,与地方层级的农村精英非法侵吞国家资源的能力相连接的是更为广泛的中央和邦政府培育公平的经济增长的失败。以北方邦为例,这种失败明显表现在高度的贫困,正式部门受薪职业的缓滞增长,政府信贷、教育、健康和基础设施等的供给短缺,以及农村地区非农商业的低增长率。印度自1991年起启动了经济自由化,这在很大程度上是因为它20世纪80年代出现了不断增长的财政危机,但这样的改革并未减少精英从国家非法寻租的机会,还可能加剧了农村穷人的脆弱和孤立。^①也就是说,印度的庇护主义政治削弱了国家财政汲取能力,进而削弱了国家的财政分配能力,如前所述,财政汲取能力是一项重要的国家能力。

国家能力弱会影响政府对公共产品的供给,但仅凭国家能力也许不能全面地评价政府质量,官僚体系的自主性是另一个重要的衡量标准。“国家能力本身不足以衡量政府质量。对政府的运转来说,重要的是官僚体系的自主性。”^②官僚的自主性体现在委托人向代理人强加授权或规则的确切方式,高度自主允许官僚机构进行创新、实验和冒险。缺乏自主是造成低劣政府的主要原因,全世界人都厌恶死守规则、僵化、文牍主义的官僚机构。另外,官僚机构可能会有太多的自主性。讽刺的是,有时过多的规则会增加而非减少官僚机构的自主性,只是朝着非常不健康的方向发展。官僚机构的繁文缛节往往复杂到让人头脑麻木,以致无人能真正监督规则是否被遵守。这让官僚可以自行决定要实施哪些规则,因为只有他们才能应对这种体系。印度的官僚机构

① Craig Jeffrey, “Caste, Class, and Clientelism: A Political Economy of Everyday Corruption in Rural North India,” *Economic Geography*, Vol.78, No.1, 2002, p. 23.

② Francis Fukuyama, *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*, p. 511.

经常有这样的名声，既受规则约束，又武断随意。^①（关于官僚体系的自主性与政府质量的关系参见图 5）

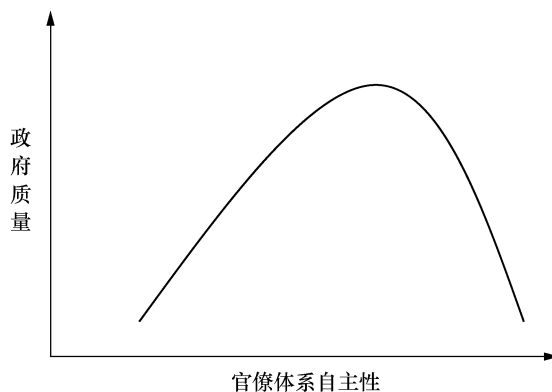


图 5 官僚体系自主性和政府质量

资料来源：Francis Fukuyama, *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*, New York: Farrar, Straus and Giroux, 2014, p. 514。

图 5 说明，优质政府需要官僚体系具有适当的自主性。在完全服从的一端，官僚机构没有任何自由裁量权或独立判断，完全受到政治委托人设定的详细规则的约束。在水平轴的另一端，即完全自主的一端，治理结果也会很糟，因为官僚机构逃避了所有政治控制，不仅自行设定内部程序，还有目标。

如果我们以国家能力和官僚体系的自主性为坐标，在矩阵中列出不同国家，就可以比较国家制度的总体素质。（参见图 6）

从图 6 可以看出，印度不仅国家能力较弱，而且官僚体系也是一个非常奇怪的行为体。印度既有许多正式的法律法规，也有许多非正式的规则。官僚体系既受这些规则的约束，同时也不会完全按照这些规则行事。印度的恩庇民主使得官员拥有自由裁量权，在实际的政策执行中，政策往往被扭曲，而政府往往要么无能为力，要么采取默许的态度。这说明，印度政府的治理水平不高，政府质量低劣。

根据图 5，只有高能力的国家，官僚体系的自主性才可能移向右侧，直至达到最佳水平。而在像印度这样的低能力国家，要以更多的规则来限制政府官员的行为，而不能相信他们会有良好的独立判断和自觉抵制腐败的能力。“因

^① Francis Fukuyama, *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*, pp. 512-514.

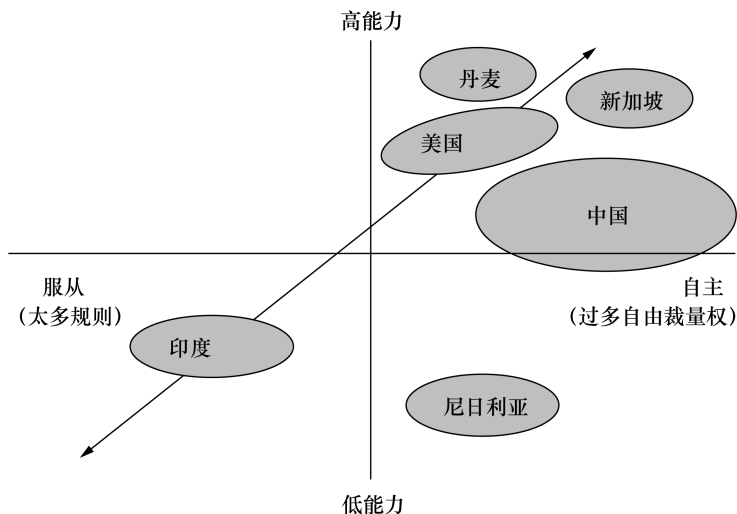


图6 自主性和能力

资料来源:Francis Fukuyama, *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*, p. 517。

此,像世界银行等的国际发展机构一直在敦促低能力的穷国减少自由裁量权(向公共官员施加更多的规则),同时提高运作的透明度,建立提高民主负责制的机制。对于低能力的穷国来说,这种建议大体上是正确的。”^①从逻辑上讲,对印度来说,关键在于官员对正式规则的遵守,否则政府仍会低质量地运行。

(三) 使民主运转起来的纽带

就印度的现实来看,虽然庇护主义造成民主治理水平低下,但这却是使印度民主运转起来的纽带,可以说是一种权宜之计。对于印度这样的一个社会异质性程度很高的大国来说,能维持民主运转本就不是一件容易的事。在长期的民主实践中,印度形成了庇护主义政治,成为其民主的现实表现形态。

民主必须向高质量的方向发展。要想在政治生活中清除庇护主义需要一种规范性要素,具体来说,公民必须在原则上拒绝庇护主义交易,因为他们认为有更大的义务依照自己的良心进行投票,遵守法律,支持民主制度。^② 这将是一个长期的过程,既需要经济发展,也需要公民文化。

^① Francis Fukuyama, *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*, p. 518.

^② Chappell Lawson and Kenneth F. Greene, “Making Clientelism Work: How Norms of Reciprocity Increase Voter Compliance,” *Comparative Politics*, Vol.47, No.1, 2014, p. 62.