

村幹部的雙重角色：代理人與當家人

◎ 徐 勇

自中國大陸農村實行村民自治以來，有關的爭論就一直未曾停止。如果說80年代的爭論主要是落在關於要不要實行村民自治的政策選擇層面的話，那麼90年代的爭論則主要圍繞村民自治的實施及其評估上。有關意見常常大相逕庭。有的對村民自治給予較高評價¹，有的卻認為事實並非如此²；有的主張村委會政權化或準政權化³，有的則認為不能因為村民自治尚不盡人意便簡單認為中國農村現階段不宜實行村民自治，而應將村民自治放到90年代的宏觀背景下考察⁴。本文認為，村民自治在實施進程中之所以引發出截然不同的意見，其中一個重要原因是村幹部扮演的雙重角色存在著矛盾，其深刻的宏觀社會背景則是國家與社會、行政權與自治權的衝突。為了避免籠統的價值評判，本文試以湖北省楊村的兩次村委會換屆選舉為例加以說明和分析。

一 雙重角色期待的內在衝突

80年代初，中國農村開始進行以下放權力為特點的改革，廢除了長達二十多年的人民公社體制。這一改革所包含的經濟、政治意義主要在於：一是實行家庭聯產承包責任制，農民作為經濟主體，有了生產經營自主權；二是實行村民自治，農民作為政治主體，有了選舉村領導、參與村級公共事務決策和管理的自主權。

隨著人民公社體制的廢除，國家在農村實行「鄉政村治」的治理方式⁵。這一方式的重要特點是，以前通過人民公社體制一直延伸到農戶的國家行政管理權，現在上收至鄉鎮。鄉鎮是國家在農村的基層政權，由鄉鎮政府代表國家對本地區進行行政管理；而在鄉鎮以下的村則實行村民自治，村民委員會是村民群眾自治性組織，村級公共事務由本村村民共同自我管理。這一制度安排，使國家和社會的界線明晰化。而由過去人民公社體制中沒有甚麼地位的生產大隊轉變而來的村莊，在新體制下的地位迅速凸現，成為國家和由具有一定生產自主權的農民組成的社會的交界點。

實行新的體制後，國家主要通過鄉鎮政府對農村社會進行行政管理，其內容主要是貫徹執行國家有關法律、法令和政策，辦理上級政府交辦的任務和本行政區域的行政工作，即通常所說的政務。但是，鄉鎮管理的區域較廣、人口較多，不可能由鄉鎮政府工作人員與農民直接交往，因而無法具體落實各種政務工作。這樣，鄉鎮政府必須通過村組織的力量來完成工作。為此，《中華人民共和國村民委員會組織法（試行）》第三條專門規定了村民委員會協助鄉、民族鄉、村鎮的人民政府開展工作。但是，村委會只是群眾自治性組織而不屬於國家行政系統，村領導人也只是社區管理者而不屬於領取國家工資的政府公務人員。因此，村幹

部只是在本村代辦鄉鎮政府交給的任務，扮演著政府代理人的角色，其代理權來自於鄉鎮政府。

廢除人民公社體制的重要理由，是要給基層更多處理本地事務的自主權力，從而激發和激活鄉村基層的內在動力與活力。正如鄧小平所說：「調動積極性，權力下放是最主要的內容。我們農村改革之所以會見效，就是因為給農民更多的自主權，調動了農民的積極性。」⁶村民委員會則是使農民和基層有更多自主權的重要組織形式。除了政務外，村內的公共事務主要通過由村民直接選舉的村委會組織加以處理，村的領導人除了自主管理本村事務外，還要負責向政府反映村民的意見、要求和建議。村因此成為一個由若干農戶組成、具有相對獨立性的大家庭，村幹部則是負責管理這個大家庭的「當家人」。由於村幹部的產生由村民決定，其報酬來自於村民向集體交納的提留，其權威也來源於為村民提供的服務。

由此可見，在新體制下，處於國家與社會之間的村莊的地位凸現，村幹部扮演著政府代理人 and 村民當家人的雙重角色。雙重角色的權力來源不同，對其期盼也有差異。政府希望村幹部有效地貫徹落實政務，村民希望村幹部為村民提供良好的服務。

由於村幹部將兩種角色寓為一體，因此便不可避免地存在著身分上的衝突。這種衝突隨著經濟社會發展而愈益突出。首先，政府要求村幹部代理的事務愈來愈多。在80年代著手進行「鄉政村治」制度安排時，由於政府過去主要管理的經濟事務大多轉交給農民，政府要求村幹部代為辦理的行政事務並不多，村組織的自主性定位較明確。如前全國人大委員長彭真在通過《村民委員會組織法》時就強調：「村民委員會是基層群眾性自治組織，不是基層政權的『腿』。」並警告要防止「給村民委員會頭上壓的任務太多，『上面千條線，底下一根針』，這樣就會把它壓垮」⁷。因此，在貫徹《村委會組織法》之初的一段時間裏，村組織的自主性較強，民主和自治原則得到各方較多的認同。但是，隨著經濟社會的轉型，一些農村基層地方出現了一定程度的失控，特別是政府對農村管理的事務迅速增多，政府要求村幹部完成的任務大大加重。如對計劃生育的要求更高、上交各種稅款不斷增多、對經濟社會發展的統一組織和規劃性增強等，這些工作都需要村幹部加以落實。而政府在下達任務時，並沒有給予相應的財政和人員支持，亦缺乏必要的手段來保證任務的完成，這是因為在人民公社體制廢除後，政府已不能通過控制資源和財富的方式要求基層完成任務。為了完成任務，政府主要是通過強化對村幹部產生的影響，保證使那些能夠努力完成政府任務的人成為村幹部。

其次，村民對村幹部寄予的希望愈來愈大。在經濟改革初期，農民對幹部的依賴性較小。但是，隨著市場經濟的發展和一些先進村的示範效應，農民對幹部的要求大為提高。他們希望幹部能夠提供良好的服務，公正處理日常事務，特別是能夠帶領群眾迅速致富。只有這樣，村幹部才是真正的好當家人。否則，村幹部就會失去權威基礎。而《村委會組織法》實施後，又為群眾挑選其領導人提供了法律依據和合法渠道，使他們有可能通過選舉方式選擇幹部。

來自政府任務增多和村民期盼提高的雙重壓力，加劇了幹部雙重角色的內在衝突，而衝突的焦點又集中於村幹部的產生過程。湖北省楊村1990年和1996年的兩次村委會選舉便反映了這一狀況。

二 村委會選舉過程中的博弈

楊村是湖北省江漢平原中部的一個普通村莊，它無論在經濟還是政治發展方面，都能反映目前中國農村的狀況，因此具有普遍意義。

楊村距城鎮二十多公里，是一個典型的農村社區。全村有536戶、1,783人，共有耕地2,400畝（以旱田為主），屬於棉產區。近些年，為增加收入，擴大了蔬菜和西瓜的種植面積，農產品的商品化程度得以提高，傳統的自然經濟開始向市場經濟過渡。隨著農業發展，工副業雖然也開始起步，但由於楊村60%以上的勞動力仍從事農業生產，因此仍是一個以農業為主的村莊。

楊村的經濟政治體制變遷狀況與中國絕大多數村莊相似：1949年後，楊村經歷了土地改革、合作化和人民公社的經濟社會組織變化；80年代初，實行家庭聯產承包責任制。楊村的分戶經營的經濟改革進行得較徹底，人民公社時期的集體資產基本上分到農戶，生產也基本上以一家一戶單位進行，集體經濟基礎十分薄弱。村集體收入主要來自於承包管理費，在1995年約有3.5萬元。

楊村雖然在80年代初就實行了家庭承包制，但組織形式仍然沿襲人民公社時期的生產大隊。1986年9月，中共中央和國務院發布了《關於加強農村基層政權建設的通知》，詳細規定了村民委員會的建設。同全國一樣，在政府統一領導和部署下，楊村由生產大隊改為村，大隊委員會改為村民委員會，生產小隊改為村民小組。

楊村的生產大隊委員會在改為村民委員會後，其職能發生了一些變化，即由主要管理生產轉變為主要從事社區公共管理，但其治理方式基本上沿襲著傳統的行政管理體制。直到1990年，村民自治才進入楊村的治理進程，為楊村的治理注入了現代民主和法治因素。不過，由於楊村不屬於由各級政府重點建設的村民自治示範村，因而使楊村的村民自治進程與全國絕大多數村莊相似，其起點則是村委會的民主選舉。

《中華人民共和國村民委員會組織法（試行）》在1987年11月通過並頒布，並於1988年6月1日正式實行。1989年8月27日，湖北省制訂並頒布村委會組織法實施辦法，村民自治作為國家的基本法律規範正式開始在農村基層生活中貫徹實行。1990年下半年，在政府的布置和安排下，楊村根據《村組法》的精神進行了第一次村委會選舉。

楊村的村委會選舉大體經歷了三個階段：

（1）楊村所在的鎮政府下派6名幹部同楊村黨支部一起組成該村村委會選舉領導小組，小組的第一項工作是進行宣傳動員。小組成員分別到各村民小組召開群眾會議，組織學習《村組法》及有關法律文件，傳達宣傳選舉精神。隨後安排選舉日程。

（2）採用召開全村黨員大會提名候選人的方式，產生和確定正式候選人。每個與會黨員發一張空白選票，採取無記名形式寫下7個候選人姓名，隨後由領導小組人員收回選票，當場唱票，並設專門的監票人監票。唱票完畢後計票，並按得票多少取前7人為正式候選人。選舉領導小組後來多加了2人，最後確定參加選舉的正式候選人由原來的7人增為9名。9名候選人中，包括所有在職的7名村幹部。另外2名候選人中，一位是第1村民小組組長，此人的工作能力強，當組長期間成績突出，群眾威信高；另一位是女性，曾任大隊會計，她本已在一家鎮辦企業當會計，但由於專業能力強，仍被確定為正式候選人。從候選人的組成內容看，一方面保留了原村幹部，另一方面亦開始注重候選人的工作和專業能力，這與從突出政治轉向經濟建設中心的時代背景是一致的。

(3) 正式投票。在選舉日召開選舉大會，公開投票選舉村委會成員。凡有選舉資格的村民都可參加選舉大會。首先由會議主持人宣布選舉大會開始，然後宣讀並通過選舉辦法，再由會議工作人員分發選票。9個正式候選人的姓名印在投票前製好的選票上，實行差額選舉。選民同意的候選人不超過5人。如果選民想在正式候選人之外選其他人，可將姓名寫在選票上專門預留的空格處。選民填完選票後，將選票投在票箱中。投票畢，由會議工作人員唱票、監票和統計得票結果。

在此次投票中，得票最多的是原村黨支部副書記。此人曾經在1987年前長期擔任生產大隊長，與村民有著廣泛聯繫。票居前5名的還有一位由村民在9名正式候選人以外提名選舉的人。此人為第6村民小組組長，能力強，有魄力，工作出色，群眾威信高。而作為正式候選人的村支部書記和原村副主任，得票都較少。

投票結束後，由村委會選舉領導小組確定新一屆村委會成員。根據分工，得票較少的村黨支部書記和得票最多的副書記都沒有進入村委會。作為非正式候選人的第6村民小組組長也沒有進入村委會。在其餘7名正式候選人中根據得票多少取前5人，由其組成村委會。第1村民小組組長在這7人中得票最多而當選，原村委會副主任因得票少而落選。

投票不涉及村委會成員的具體職位，村委會成員的職務由村黨支部和鎮幹部商量決定。在這次選舉中，新一屆村委會主任仍由選舉前的村主任擔任；村委會副主任則由新當選的原第1村民小組組長擔任，其原來的組長職務被免去；村委會的治保委員、婦女委員和財經委員仍由原村委會的原人擔任。新一屆村委會與原村委會相比，除了副主任被換外，其餘均沒有變化。

楊村的村委會選舉，應該說是鄉村基層民主政治前進的重要一步。在人民公社時期，該村也有過對生產隊和生產大隊幹部的選舉，但當時沒有嚴格的法律作支撐。首先，選舉時間具有隨意性，不是按期舉行。在相當長的一段時間內，幹部主要是由上級任命，特別是生產大隊幹部一般都是任命或連續在任。其次，選舉沒有嚴格的程序。各種選舉方式都出現過，規則性和程序性不強，群眾的意志難以得到充分體現。1990年的村委會選舉是《村委會組織法》頒布實施後的第一次選舉，整個選舉過程都是按照法律程序進行的。從選舉前的動員到正式投票都按一定規範運作，這一依法選舉形式在楊村歷史上是從來沒有過的。

當然，楊村的這次選舉過程也反映出村民群眾和政府組織系統對村幹部的不同期盼和意向，是兩種力量互相作用的結果。

由於是依法選舉，並在選舉前進行了廣泛的政治動員，一般村民對村委會選舉持積極態度，而且能夠努力表達自己的意志。如在9名正式候選人之外，村民將原第6村民小組組長列為候選人，而且該人得到的選票亦足以讓他進入村委會。此外，由於法律規範的制約，村民的意志也能在一定程度上得到體現。如作為正式候選人之一的原村副主任因票數不夠未能進入村委會，原第1村民小組組長因選票多而當選為村委會成員。從總體上看，村民的投票意願是將那些能為村民服務且有能力的人選入村委會，選出自己的好當家人。如得票最多的村黨支部副書記、新入選的原第1村小組組長和作為非正式候選人而得票較多的原第6村民小組組長，其共同特點是與群眾有廣泛聯繫，工作能力強，為村民做了不少實事，群眾威信高。

而鎮黨政幹部對於村委會選舉也具有相當的影響力，突出特點是由鎮下派幹部和村黨支部組成的選舉領導小組主導著整個選舉過程：（1）候選人主要是通過黨員大會提名產生，較容易體現政府意志。在黨員提名基礎上，選舉領導小組又加了兩名候選人。（2）儘管村黨支部副

書記在群眾投票選舉中得票最多，但出於分工需要，並未能進入村委會。（3）有關村委會成員或成員的職務，並不是根據候選人的得票數來確定，而是由較多體現上級黨組織意圖的村黨支部決定的。在5名進入村委會的成員中，得票最多的原第1村民小組組長沒有擔任村主任，而作為落選的村副主任的替補者。第6村民小組組長由於不是正式候選人，即使得票較多也未能進入村委會。（4）選舉的結果是，基本上保留了原村委會成員。

由鎮下派幹部指導村委會選舉，反映了村民自治在起步之初必須依靠政府的指導，否則村委會的依法選舉根本無法進行。而政府在指導過程中，不可避免地會貫徹和體現其意志。從1990年楊村村委會選舉看，政府的意圖主要是使原村幹部得以基本保留下來，從而保證村莊管理的連續性。

根據有關法規，楊村應該在三年後，即1993年進行村委會換屆選舉。但是，換屆選舉沒有如期進行。又過了三年，即1996年，楊村才進行村委會的換屆選舉。與1990年選舉相比，鎮政府和村民對村幹部期盼的傾向性更加突出。

在楊村村委會換屆選舉前，村民所在的鎮按照上級要求進行了宣傳動員，但對換屆選舉的重視程度已不如1990年，主要原因是當時鎮幹部正忙於兩件大事：一是秋徵，要在近期內用一切辦法盡可能將農民所要交的各種稅款收集起來。由於農民負擔加重，這一任務十分艱巨；二是水利工程建設。1996年湖北省遭受特大水災，年底進行水利工程建設。由於楊村所在的鎮參加建設的水利工程是省的重點工程，並涉及到本鎮四百多戶人家的搬遷，所以工作量特別大。在這一背景下，村委會換屆選舉勢必受到影響。

當然，村委會換屆選舉畢竟是一件大事，政府還是給予了應有的關注。從選舉程序和形式看，此次換屆選舉與1990年的選舉大體相似，但也有以下特點：

（1）換屆前進行了考核，確定了選舉基調。1996年12月6日，鎮裏的黨書記到楊村主持召開村組幹部會，由村幹部口頭陳述自己的工作，隨後就近召集7位村民聽取意見。鎮書記在群眾座談後表示，從總體上看，這一屆村組幹部是稱職的，其意是不希望有太大的變動。

（2）候選人提名進行了充分的醞釀。根據省政府的有關精神，換屆選舉採取聯合提名候選人。先是每10戶為一組聯合提1名候選人，然後在此基礎上集中、確定正式候選人。12月9日，楊村黨支部正、副書記到鎮派出機構——辦事處總支具體討論並決定新一屆村委會的正式候選人。最後商定村委會成員基本不變，即新一屆村委會候選人由當時在任村委會成員構成。在任的5名村委會成員全部成為正式候選人。根據要求，選舉方式為差額選舉，正式候選人應為6人，而難度較大的是確定一名差額候選人。在任村委會中負責財務的委員由於能力有限，工作作風不能為群眾接受，幹部和群眾普遍對他的印象都不好，村支部估計他有可能選不上。為此，領導小組決定將村出納作為第6名正式候選人，以防財務委員萬一選不上，出納被選上，他們便可調換工作崗位。

（3）選舉結果與預期相同，選民的積極性不高。12月18日，楊村召開選舉大會。村委會選舉與區人大代表選舉同時進行。選舉應到1,286人，實到七百多人。先選人大代表，再選村委會。村委會選舉時，選舉時間已較長，會議出現鬆散情況。村民填寫選票後陸續自動離開會場，然後由選舉領導小組成員唱票、計票。選舉結果與預期相同。村主任是唯一的主任候選人而以高票當選，而被排在正式候選人最後一名的村出納果然取代負責財務的委員被選進村委會。落選的委員任幹部十多年，而且希望能更進一步，但卻在選舉中落選，成為一般村民。在得知結果後，他不斷地吸煙，表情壓抑，有村民形容是「濃煙滾滾」。

三 討論與總結

楊村的兩次村委會選舉，基本上都是按照有關法律規範運作。但是與1990年的選舉相比，1996年選舉的民主原則精神有所弱化，村民參與的熱情不高，自上而下的政府組織控制程度有所加強。而這與政府和村民對於村幹部的期盼和村幹部自身扮演的角色密切相關。

其一，政府對村幹部產生的影響力加大，希望村幹部能更好地貫徹執行政府意志。首先，中國的經濟改革目標雖然是建立社會主義市場經濟，但對一些重要的農產品仍然實行計劃控制。如棉花開放經營後，很快又重新恢復統購統銷。楊村是產棉區，每年必須完成一定數量的上交棉花任務，而這一任務必須在政府布置下由村幹部落實和完成。其次，地方政府為完成各種目標和計劃，發展本地經濟，使村組織的任務大為增加。如楊村農民要交納的各種稅款逐年增加，即使1996年遭受水災，稅款也要如數上交，而這些任務不容易為群眾接受，甚至不受歡迎。為此，政府必然希望村幹部積極配合，更多地體現政府意志，積極完成任務。很顯然，如果村幹部過多地考慮村民意見，那麼一些本不受歡迎的政府行為就難以實施。楊村所在鎮的一位主管農業的副鎮長，三十來歲，在中國最為開放的城市——上海一所著名大學畢業，深受外來文化的影響。但作為副鎮長，從政府行為的角度，他認為村民自治是80年代民主化浪潮的產物，實踐證明這種舉措無法施行。這位副鎮長的想法代表了相當一部分基層政府官員的意向。正是出於強化政府管理的角度，政府希望村幹部更多地扮演政府代理人的角色，擔心由村民直接選出的幹部不與政府配合，以致政府的工作難以開展、完成。這樣，政府不可避免地會加大對村幹部產生的影響。

其二，村民對作為當家人的村幹部的期盼愈來愈高。村民之所以對1996年的選舉表現得較為冷漠，在相當程度上是不滿村幹部沒能做好村民當家人的角色。在該村經濟發展中，主要是依靠村民自身尋求致富的門路。幹部多次說要富村、富組、富戶，但都沒有甚麼實際行動，村民對此深表不滿，認為不更換幹部便難以改變這一狀況。所以，當村民拿到選票後發現正式候選人仍然是原來的村幹部，便感到非常失望，因而失去投票的興趣。村民認為，長期擔任村幹部的「終身制」會造成一些幹部不思進取或只圖個人利益，以致忽略村民的福祉。

儘管1996年的選舉並沒有為村民提供太大的自主選擇的空間，但在這一有限空間內也反映出村民對幹部的期望和評價尺度。村主任與村民的日常聯繫較多，能為村民做一些實事，因而獲得村民較高的評價，結果在選舉中以高票當選。落選的村財務委員文化水平較低，特別是長期擔任幹部，私心較重，對群眾態度不好。而取代此人被選進村委會的原出納，不僅業務能力強，而且文化水平較高，亦希望能為村民做實事，工作熱情高，所以得到村民的認可。

其三，村幹部對代理人角色的認同程度較高。楊村的大多數村幹部都產生於人民公社時期，比較習慣於傳統的自上而下的行政管理方式。特別是當村幹部的產生更多受到政府影響時，村幹部在雙重角色的選擇中會偏重於扮演代理人的角色。該村黨支部書記便是典型。此人擔任村幹部二十多年，對人民公社時期高度集中統一的管理方式十分熟悉。在1990年選舉後，他與村主任在工作上有所分工，村主任在工作上有一定的獨立性。但隨後，村的權力愈來愈集中於他的手中，其重要原因是他熟悉過去高度集中統一的管理方式，在貫徹落實政府任務方面很有辦法。如為農民解決稅款難以上收的問題，他制訂了「收款結賬辦法」，將收交稅款與幹部的報酬聯繫起來，效果較好，該村因此受到政府的表揚。許多村民也認為，沒有他這樣的威權人物，是難以順利完成政府任務的。但是，亦有相當一部分村民對他表示不滿，以致他在1990年的選舉中得票較少，而村民在1996年的選舉持消極態度也與他有關，理由是村民認為他將主要精力用於完成政府的任務，沒有做多少實事。特別是作為村裏的最高領導

人，大權在握，沒有他的認可和支持，其他村幹部在為村民服務方面也難有作為。由楊村的兩次選舉和各方對村幹部角色的期盼及認同來看，可以得出如下結論：

(1) 村幹部在村莊治理過程中扮演著政府代理人和村民當家人的雙重角色。雙重角色從根本利益上是一致的，但在一定時間和空間中也會產生衝突，甚至陷入左右為難的困境之中。這正是學界對當前施行的村民自治產生截然不同評價的重要原因所在。

(2) 政府和村民對村幹部有不同的期盼，這表現在村民自治的各方面，如幹部選舉、對村務管理等。它實質上反映了國家與社會、行政權與自治權的關係。在村民自治發育之初，政府的影響較大，村幹部往往更多扮演的是政府代理人的角色。不少人因此對村民自治缺乏信心，希望將村委會政權化或準政權化，成為政府名副其實的「腿」。

(3) 應該看到，村幹部角色衝突的加劇是在政府任務不斷加重的特定宏觀背景下出現的，但這並不意味著村民自治不切實際或已經失敗。村民自治的發育是一個長期過程，通過改善宏觀環境，規範政府行為，調整政治體系，在「鄉政村治」的總體框架下，村幹部的雙重角色仍有可能得到合理的調適，從而實現國家和社會的權力互強。

註釋

- 1 王旭：〈鄉村中國的基層民主：國家與社會的權力互強〉，《二十一世紀》（香港中文大學·中國文化研究所），1997年4月號，頁147-58。
- 2 何清漣：〈農村基層社會地方惡勢力的興起——與王旭商榷〉，《二十一世紀》（香港中文大學·中國文化研究所），1997年6月號，頁129-34。
- 3 參見徐勇：〈論鄉政管理與村民自治的有機銜接〉，《華中師範大學學報》（哲學社會科學版），1997年第1期，頁19-25。
- 4 曾軍：〈村委會準政權化設想 初探〉，《社會主義研究》，1997年第5期。
- 5 對這一模式提出並論證較多的是張厚安等人。參見張厚安等：《中國鄉鎮政權建設》（成都：四川人民出版社，1992）。
- 6 鄧小平：〈改革的步子要加快〉，《鄧小平文選》，第3卷（北京：人民出版社，1993），頁242。
- 7 彭真：〈通過群眾自治實行基層直接民主〉，《彭真文選》（北京：人民出版社，1996），頁609、611。

徐勇 法學博士，現任華中師範大學農村問題研究中心常務副主任、政治學教授，長期從事農村基層政治研究，著有《中國農村村民自治：制度與運作》。