

中國大陸農村改革過程鄉村幹部的角色及職能研究

鄭 慧 娟^{*}

摘 要

作為一個農業大國，中國農村基層的組織結構和治理模式問題，始終是攸關國家政權穩定和社會發展的重要課題，從古代君王到當代國家領導人，從政權治理到社會自治，在中國歷史發展的不同時期有著不同的實踐。在大陸農村改革過程，村民自治作為中國基層民主的重要形式和鄉村治理的新型模式，從某種意義上是中國從鄉村社會走向工業社會的現代化過程中的一次重要組織重構，在中國農村發展史乃至當代中國發展經驗上均具有重要意義。大陸農村村民自治的形成背景，主要是中國中央政府為因應八〇年代在農村經濟改革後所產生的一連串政治、社會變化所採取的一種回應措施，另外也是為解決其在農村統治上所面對正當性危機時，所不得不然的必要政策。因此，村民自治在某種意義上，它是中國在應付基層政治組織衰敗、國家代理人權力失控、幹群關係緊張以及由此而引發國家在農村地區統治能力與合法性雙重危機時，可供選擇的政治機制。中國共產黨在第十一屆三中全會以後，中國的改革由農村率先啟動，首先在經濟上實行了以家庭聯產承包責任制為主要內容的改革，繼而在政治上擴大農村基層直接民主，實行了以農民自我管理為主要內容的基層群眾自治。村民自治從最早的一、二個村莊自發選舉村幹部直至今日為中國鄉村開拓鄉村民主之路。

中國農村自 1978 年進行經濟改革，隨後在 1987 年的《中華人民共和國村民委員會組織法（試行）》，正式將農村定義為自治體，實施農村自治選舉，由經濟改革邁向政治改革。此一過程相較於其他的社會主義國家的改革經驗，最大的特色不僅在經濟高度成長，而且也維持政權相對穩定的特質，中國農村在改革開放後，地方政府對農村仍有很大的控制權；因此，地方政府或幹部的角色已成為諸多學者研究此一議題的重要面向。本文即以中國農村改革中村民自治的出現、地方幹部的權力基礎探討鄉村幹部角色職能；而在中國農村改革過程村幹部職能產生的變化，嘗試以尋租逐利的觀點來解釋村幹部的角色轉變和新的幹群關係。

關鍵詞：村民自治、國家代理人、幹群關係、家庭聯產承包責任制、尋租

^{*}國立政治大學中山人文社會科學研究所博士班

The Role and Functions of Village Cadres During the Process of Reform in Rural Communities in China

Cheng, Hui - Chuan

Abstract

Given the importance of the agricultural sector in China, the structure and governance of China's rural communities has always been a major factor affecting both the country's political stability and its social development. From the emperors of ancient China through to today's leaders, from the authoritarian rule of the past to today's experiments with local autonomy, various different strategies have been implemented to bring about change in rural society. In recent years, as the government has sought to carry out reform in rural communities, the granting of self-government at the village level has become an important element in the development of grass-roots democracy and a new model for village governance. It constitutes a major exercise in restructuring within the overall process of modernization as China is transformed from a rural society into an industrial one; as such, it has great significance not only in the history of rural development in China but also in the economic development of modern China as a whole. The development of local autonomy in China's rural communities has its origins in a series of measures adopted by the Chinese central government in response to the political and social changes resulting from the economic reforms that took place in rural areas in the 1980s. These measures were also an unavoidable response to threats to the legitimacy of Communist Party rule. The granting of local autonomy at the village level was thus a response to the weakening of grassroots political organization, loss of control over the power exercised by state agents, strained relations between cadres, and the danger that these developments posed to the power and legitimacy of the government in rural areas. Following the decision reached at the Third Plenum of the Eleventh Central Committee that the process of reform in China would be led by the agricultural sector, the introduction of the contracted production system on the economic side was followed by an expansion of grassroots democracy in China's villages, allowing rural inhabitants to administer their own affairs. As villages began to elect their own cadres, the way was opened for the further development of grassroots democracy in the rural communities of China.

If one compares the process of reform in China with that in other socialist countries, China stands out not only for the high rates of economic growth that it has achieved, but also for its maintenance of political stability. After the reforms began, local government authorities continued to exercise a high level of control over China's villages, and as a result a considerable amount of research has been done on the role played by local government and by party cadres. This paper examines the role and functions of village cadres in light of the emergence of village self-government and the changes in village cadres' power base. The rent-seeking concept is used to explain the transformation in the role of village cadres and the new structure of relationships that has developed between cadres.

Key words: Village self-government; state agents; inter-cadre relationships; household responsibility system; rent-seeking

中國大陸農村改革過程鄉村幹部的角色及職能研究

鄭惠娟

壹、緒論

第一節 研究動機

作為一個農業大國，中國農村基層的組織結構和治理模式問題，始終是攸關國家政權穩定和社會發展的重要課題，從古代君王到當代國家領導人，從政權治理到社會自治，在中國歷史發展的不同時期有著不同的實踐。在大陸農村改革過程，村民自治作為中國基層民主的重要形式和鄉村治理的新型模式，從某種意義上是中國從鄉村社會走向工業社會的現代化過程中的一次重要組織重構，在中國農村發展史乃至當代中國發展經驗上均具有重要意義。大陸農村村民自治的形成背景，主要是中國中央政府為因應八〇年代在農村經濟改革後所產生的一連串政治、社會變化所採取的一種回應措施，另外也是為解決其在農村統治上所面對正當性危機時，所不得不然的必要政策。因此，村民自治在某種意義上，它是中國在應付基層政治組織衰敗、地方代理人權力失控、幹群關係緊張以及由此而引發國家在農村地區統治能力與合法性雙重危機時，可供選擇的政治機制。中國共產黨在第十一屆三中全會以後，中國的改革由農村率先啟動，首先在經濟上實行了以家庭聯產承包責任制為主要內容的改革，繼而在政治上擴大農村基層直接民主，實行了以農民自我管理為主要內容的基層群眾自治。村民自治從最早的一、二個村莊自發選舉村幹部直至今日為中國鄉村開拓鄉村民主之路。

中國農村自 1978 年進行經濟改革，隨後在 1987 年的《中華人民共和國村民委員會組織法（試行）》，正式將農村定義為自治體，實施農村自治選舉，由經濟改革邁向政治改革。此一過程相較於其他的社會主義國家的改革經驗，最大的特色不僅在經濟高度成長，而且也維持政權相對穩定的特質，中國農村在改革開放後，地方政府對農村仍有很大的控制權；因此，地方政府或幹部的角色已成為諸多學者研究此一議題的重要面向。究竟地方政府如何實現對農村的控制？農民為

何必須受制於地方政府？介於農民和地方政府間的農村幹部角色為何？鄉村幹部的權力基礎和政治地位從人民公社到村民自治後有何不同？本文即試圖經由對鄉村幹部在中國農村改革過程的角色及其職能變化來探討這些問題。

第二節 文獻回顧

以代理人來詮釋鄉村幹部的角色，主要是以徐勇提出代理人和當家人的「雙重角色說」¹和黃宗智以「國家代理人角色說」²為代表。此一說法的內涵在於隨著中國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。³在此種新的治理模式，中央政府主要是透過鄉鎮政府對農村社會進行行政管理，村委會是群眾自治性組織並非屬於國家行政系統，村領導人也僅是社區管理者，並非是國家的公務人員；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」。⁴

以「庇護關係」(patron-client system)來解釋鄉村幹部和農民之間關係的主要學者為戴慕珍(Jean Oi)⁵和徐維恩(Vivienne Shue)。⁶這類觀點強調農村的二元主體性主要是建立在農民和生產大隊幹部之間的互動關係上。在集體化的農業政經結構中，農民為確保自己利益的極大化，他們藉由對幹部順從或饋贈，和生產幹部建立並發展良好的關係網絡，村級幹部作為國家在農村社會最基層的代表，處在上級和農民之間，彼此是庇護者和侍從的關係。就是這種存在於每個層級單位幹部中，那種實存的相互利益和唇齒相依的連帶關係，使得二者被連結在一個綿密而又複雜的社會關係，同時亦大幅削弱了中央的控制能力。

以地方性市場社會主義(Local Market Socialism)來說明地方幹部往往可以用政治資本來交換經濟資本的類似「經紀體制」，則以林南(Nan Lin)⁷和杜贊奇

¹ 徐勇，〈村幹部的雙重角色：代理人與當家人〉，《二十一世紀雙月刊》，第42期，1997年8月，頁151-158。

² 黃宗智，《長江三角洲與小農家庭與鄉村發展 一三五〇 一九八八》，1994年，香港：牛津大學出版社。

³ 張厚安，《中國鄉鎮政權建設》，成都，四川人民出版社，1992。

⁴ 同註1，頁152。

⁵ Jean C. Oi, *State and Peasant in Contemporary China: The Political Economy of Village Government*, Berkeley: University of California Press, 1989, pp.143-145.

⁶ Vivienne Shue, *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politics*, Stanford: Stanford University Press, 1988.

⁷ Nan Lin, "Local Market Socialism: Local Corporatism in Action in Rural China," *Theory and Society*, 24/3, June, 1995.

(Prasenjit Duara)⁸為代表。這類說法的主要概念是，在中國改革朝著市場化前進之時，地方幹部由於握有政治權力，能夠利用政治資本交換經濟資本，因此成為改革之後地方權力的實際掌握者，這些幹部往往運用他的角色地位，透過權力與利益的相互交換，滿足個人的需求並以經濟資源配置與社會網絡結合，複製或擴大舊有的國家與社會關係，以鞏固個人的地位。

第三節 研究途徑

在現今中國鄉鎮政府和農村的運作中，人民公社時期制度的遺緒仍可看見，村委會的工作職能在農村改革開放後，伴隨著權力下放或有變化，但是它在農村中的角色並無太多改變。其中主要原因之一，應在於中國實行制度改革時，是採取摸著石頭過河的漸進改革方式；而其它原因則可能如諾斯(Douglass C. North)所言，制度改變時，「雖然正式規則可能經由政治或司法決策而在一夕之間改變，但是存在於習俗、傳統和行為準則中的非正式限制卻是普通政策所無法影響的。這些文化的限制非但將過去銜接至現在與未來，也提供一道洞悉歷史變遷過程之門」。⁹因此，在研究有關村幹部在中國農村改革過程的角色變化時，援引諾斯的「路徑相依」(path dependency)¹⁰來解釋村幹部角色及職能變化的現象，應是非常適合，而此一研究途徑後來亦被廣泛運用在討論如蘇聯與東歐等社會主義國家轉型的改革路徑選擇問題。「路徑相依」的內涵旨在強調時間對於制度的影響，因此本文將其運用於村幹部在農村治理中，扮演國家代理人角色的延續，因不同階段而產生的職能轉變，作為探討的內容。

⁸ Prasenjit Duara, *Culture, Power, and the State-Rural North China, 1900-1942*, Stanford: Stanford University Press, 1988.

⁹ Douglass C. North 著，劉瑞華譯，《制度、制度變遷與經濟成就(Institutions, Institutional Change and Economic Performance)》，台北，時報，1994年，頁11。

¹⁰ 前引書，頁113。諾斯指出「小事件的結果和機運環境能決定結局，而且結局一旦出現會導致一條特定的路徑」，這就是諾斯的路徑相依(或稱路徑依賴)。

貳、鄉村幹部權威的職能及其變化

村民委員會的產生並不是改革開放以後產生的特殊現象，村民自給自足的觀念和習慣，從傳統中國社會到社會主義中國一直是如此。毛澤東統治中國時期，全國縣級以下管理層次必須自己自理，鄉和村的前身——人民公社和生產大隊均不能從國家獲得救濟和支持，必須用自己的資源滿足自己的要求。事實上，這種習慣可以追溯至晚清時期，那時官方正式機構編制也只到縣一級。由於歷史上基層自給自足的延續，應可以部分解釋為什麼中國政府並不將村民委員會的產生視為是相對於過去的一種突變；但是 1978 年改革開放的到來，毫無疑問的是導致村級治理改變和村級幹部職能角色變化的重要因素。因此，本章將分別從村民自治的出現、幹部權威的授權來源以及村幹部作為國家代理人 and 農民當家人雙重角色等三個部分來探討。

第一節 農村政治體制改革：村民自治的出現

在人民公社體制終結以後，中國為何會選擇村自治作為國家對農村社會組織、結構的制度性安排。鄭永年認為中共因為三個原因推出村民自治，即分權與財政改革及幹群關係緊張。¹¹王旭則認為基層政治組織的衰敗、地方官員的腐敗、中央對地方幹部官員的失控以及各種傳統權威形式的再度崛起，已對國家統治農村地區的合法性有所動搖，為了重振基層政治和組織、保持農村的政治穩定，並遏阻國家的地方代理者的專斷權力，國家必須恢復在農村地區的統治能力和合法性。¹²中央政府為因應農村生產關係及經濟體制變革後情勢的發展，而這種新的情勢直接表現在社會結構的分化、農民地位提高、幹部權力弱化以及新興勢力的崛起，使得既有的管理體制和方式，已無法適應新形勢的變化局面，因而必須產生新的管理機制、組織以應付新的情勢發展。農村社會和國家權力結構之間的關係，可以說與農村社會、經濟結構有著密不可分的關連。農村經濟體制的改革，

¹¹ 鄭永年，〈地方民主、國家建設與中國政治發展模式〉，《兩岸基層選舉與政治社會變遷》，台北，月旦出版社，頁 290-306。

¹² 王旭，〈鄉村中國的基層民主：國家與社會的權力互強〉，《二十一世紀雙月刊》，第 40 期，1997 年 4 月，頁 151。

使得農村生產關係和產業結構產生極大的變化，而其衝擊面最直接的影響就是農民和國家的關係重新界定。農民在村落的角色，由過去農村剩餘的分配者、被榨取者，轉換成資源供給者的角色，這種轉變使得國家幹部的管理方式，已不能再用過去強制性的手段去控制人民，否則所遇到的阻礙，將會比以前更為增強。在新的生產關係下的農村社會，國家已由以往資源的絕對控制者，轉換成資源相對控制者，這使得原有的政社合一的集體化管理制度，已失去其存在的基礎和環境，同時幹部以往靠行政命令式的管理方式，在新的環境下也逐漸無法適應，這些變化在農村中形成管理組織的空隙，因而不得不將政治制度朝民主管理的方式重新調整，以便強化村級管理組織、穩定農業社會發展經濟。總之，透過民主制度的推動，讓村民自治成為代表國家權力對農村組織和村落權力的一種制度性安排和規範化的建構，反而可以達到國家政策在農村中更容易被接受，並重新讓國家控制農村社會。

第二節 村級幹部的權力基礎

從村自治的形成背景可以明瞭，中共在農村推行村民自治很明顯是為了改善幹群關係，以便有利於黨和國家政策的推動，並且監督幹部，以防止幹部的腐化及基層管理體制的渙散。自從實施家庭聯產承包責任制後，在農村共產黨組織的統治權威已經受到威脅，選舉的引進使得農民對政治權利的自覺大大地增加。¹³在村級幹部中，由選舉產生的村委會主任和由黨指派的村黨委(支部)書記雖各有職責分工，然而在黨集權專制領導下的村民自治初期(約 1983-1987 年)，一些村委會幹部仍習慣於「長官意志」，結果支書不但負責行政決策，同時也承擔了管理的職責，¹⁴黨支書對於村委會職能的接管，或者透過聯席會議、或者本身就是村委會成員，實際執行鄉鎮政府的命令。但是隨著村民自治制度的逐漸成熟，人民會認同民選的官員比任命的官員更具責任感；¹⁵舉行競爭性選舉的村落比那些沒

¹³ Tyrene White, " Village Elections: Democracy from the Bottom Up ? " Current History, vol. 97, no.620, 1998, p.266.

¹⁴ 賀雪峰，〈農村幹部關係及當幹部的動機考察——村支書與村主任關係的一個解釋框架〉，《社會科學》，2000 年第 9 期，頁 62。

¹⁵ Daniel Kelliher, " The Chinese Debate over Village Self-government, " The China Journal, no.37, 1997, p75.

有競爭性選舉的村落，在各種不同政策議題上，村委會和村民同質性較高。¹⁶

中國農村的政治改革，實施村民自治，在某種意義上，它是中國在應付基層政治組織衰敗、地方代理人權力失控的一種策略。由於鄉村幹部(主要為村支書和村委會主任)的權力來源不同，因此他們實際擁有的權力是隨著中共黨組織統治權威在農村地區的強弱而有所不同。當中共在全國農村開始建設鄉村基層政權以實行對農村的全面控制之時，所遇到的難題就是為避免龐大的財政負擔；因此，在管控村這一級的幹部，只能從當地土生土長的農民中選拔，然而村級被指派的幹部，除了必須是共產黨培養的積極份子，並且願意承擔上級交辦的任務。但是，就長遠來看，由於被指派的村級幹部必須自給自足，這和吃皇糧的鄉級以上幹部身份仍有區別，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」。¹⁷然而從現實面考量，村幹部仍是較多向民眾系統傾斜。¹⁸

在實施村民自治，農民有權組織村民委員會選舉村委主任後，農村的精英可以因為自己的能力獲得民眾的支持，而因為其具備民意基礎，這和上級指派的黨支書的統治權力來源不同，因此村主任往往是該農村的經濟能人，而不再僅是標舉意識形態堅定的黨內政治的活躍份子。隨著選舉動員起來的社會力量，對鄉村二級幹部的利益網絡構成威脅，因此張靜認為，在「基層幹部的配置部份，選舉的作用在於它試圖將幹部公共身份的最初授權，從基層幹部(利益)群體壟斷性的控制中，轉移至更廣大的人群中，並因此促進候選人同社會利益聯繫的競爭」。¹⁹實施村民自治既是以延續國家和黨利益格局為主要中心的信任關係考量，因此針對黨組織在村民自治角色定位模糊的問題，最常見的解決措施是村支兩委交叉兼職。在中國農村經濟逐漸發展後，就國家或民眾利益而言，皆希望由能人來領導、管理農村，因此，無形中也提昇了村級幹部的素質。

¹⁶ Manion Melanie, "The Electoral Connection in the Chinese Countryside," *American Political Science Review*, vol.90, no.4, 1996, pp.736-749.

¹⁷ 同註1，頁152。

¹⁸ 楊善華，〈家族政治與農村基層政治精英的選拔、角色定位和精英更替——一個分析框架〉，《社會學研究》，2000年第3期，頁104-106。

¹⁹ 張靜，〈村幹部的產生及其組織化支持系統〉，《二十一世紀雙月刊》，1999年10月，總第55期。

第三節 國家代理人與人民當家人：雙重角色的衝突

對於國家代理人的角色理論，Helen Siu 認為在中共未建政前，傳統的政治精英，支配著多重而又重疊的權威，他們權力主要是整合在士紳階級、社群、民間信仰、知識網絡的文化再生產上。但是中共建政後的地方精英，其權威則是建立在單一的政治合法性來源上——即共產黨和種種的革命運動。²⁰作為史無前例強而有力且具高度侵犯的國家代理人，使得新的農村精英，比封建時期的地方統治精英，往往具有更多的特權和義務，他們不僅對農民生活擁有巨大的影響力，也相對的被要求毫無保留去忠實執行國家所推動的各種政策，因此他們是介乎國家和社會中，沒有多餘空間可以操縱政策的代理人。但是隨著改革開放，村民自治造成國家對地方統治能力弱化後，這些農村的幹部精英，雖然仍是國家在地方的代理人，但是他們在國家對於地方需求上，更多時候是扮演著緩衝和調解的角色，也同時扮演著表達地方利益以對抗國家不當要求的所謂庇護者的角色，因為「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』」。而在此一新體制下，村幹部就扮演著國家代理人 and 人民當家人的雙重角色。²¹然而如前面所述，村幹部的權力來源大部分是得自於鄉鎮政府的授權代理，承擔上級交辦的任務，但是在改革開放廢除人民公社以後，政府對農村的掌控已無法透過對資源的配置方式要求基層完成使命，權力下放導致中央權力的衰微，為強化對幹部的影響，賦予幹部的任務愈來愈多；而另一方面，由於村民對經濟改革後一夕致富的渴望，使得他們對幹部的依賴和期待也愈形增多，同時農村居民由於從地方經濟發展中獲益而產生強烈的地方認同感，因此，當政府與農民的利益有所衝突時，來自於國家和村民之間的壓力，將加深幹部雙重角色的矛盾和衝突，這種衝突最直接的影響即表現在村幹部的產生過程。²²但也由於村幹部可以游走於國家和農民之間，因此他們不會僅以單一面向利益為考量，特別是在基層政治組織逐漸衰敗，使得許多鄉村幹部視公共服務為畏途，²³他們往往將國家代理人的角色，視為是權力的分享，可資建構

²⁰ Helen Siu, *Agents and Victims in South China: Accomplices in Rural Revolution*, New Haven: Yale University, 1989, pp.195-292.

²¹ 同註 17。

²² 同註 1，頁 153。

²³ 同註 12，頁 149。

自己的關係網絡；至於作為農民的當家人，則是表現新的社會力量的授權，進而發揮對決策的影響力。

肆、鄉村幹部在大陸農村改革過程的新角色

大陸農村的改革，使得中國農村社會結構和基層政治精英的角色已產生改變。在人民公社時期國家對於授與地方基層幹部公共資產管理者的身分，至多給予村幹部透過分配渠道牟利的便利，然而，它在數量和內容上均無法與改革後相比，現今的基層政權已成為集體資源的經營性組織，由此也可以觀察到基層幹部的角色分化，除了傳統的國家代理人角色之外，也發展出成為經營地方公共財產的角色；前者繼續人民公社以來的管理、控制和地方服務，後者則是運用公共身份從事經營活動，這可以從八〇年代以來，村幹部的「目標」變化中觀察到。因此，本章將分別以村幹部的逐利動機、幹部個人利益網絡建構以及村幹部和農民的關係等三個部分來說明村幹部在農村改革過程的新角色。

第一節 鄉村幹部的逐利動機：尋租的觀點

按照學界的看法，改革中，影響制度安排的變數大致可以分成四個部分：生產要素稟賦、當地市場機制發展程度、地方政府政策成效與企業經營表現等。不同的變數將導致地區經濟發展模式迥異。²⁴而受到路徑依賴的影響，原先計畫經濟運作中政府對經濟干預的慣性依舊持續存在，再加上整個社會價值和思想習慣等因素與經濟、政治變遷之間有著明顯的落差，因此改革的結果並未完全展現西方市場經濟中的競爭、淘汰的功能，由於政治因素往往是考量的重點，因此企業行為策略的指導就必須同時兼顧政治與經濟，進而導致政企行為互動間產生了有限理性的認知特徵。

大陸農村在八〇年代後，由於中央的分權和財政改革，使得幹部擁有極大的權力，並激勵幹部配合經濟改革，提供獲取個人利益的強烈誘因。²⁵權力，並激

²⁴ 上述四項變數對於地方經濟發展的影響，請參見以下學者的研究，戴慕珍，〈中國地方政府公司化的制度基礎〉，甘陽、崔之元編，《中國改革的政治經濟學》，香港，牛津大學出版社，1997，頁100-102；Elizabeth Petty & Christine Wong, *The Political Economy of Reform in Post-Mao China*, Cambridge: Harvard University Press, 1985, pp.268-269.

²⁵ Jean C. Oi, *Rural China Takes Off*, Berkeley: University of California Press, 1999.

勵幹部配合經濟改革，提供獲取個人利益的強烈誘因。²⁶中共中央在農村改革過程，一方面希望在農村推行村民自治，但另一方面又加重地方政府管理農村的權責，而中國的改革是在不觸動既得利益者的前提下進行的，對於地方幹部而言，他仍能持續保有過去分配資源的權力；特別是由於國家對於農地產權改革的曖昧不清，使得市場轉型初期的制度條件對於農民相當不利，然而在政府的法令上卻賦予農村幹部在處理集體資產上有極大的權力，使得鄉村幹部可以招商引資，從中獲取利益。²⁷而就如布坎南(James M. Buchanan)以公共選擇(public choice)來解釋經濟和政治上的決策，認為這其中有的是政府管制干預市場的結果，企業為了獲得「租金」，向一些政府官員行賄，產生所謂的「尋租」行為。此一現象就像何清漣指出的，擔任政府公職的是有理性的自私人，他們在公職任內會面臨各種誘因，他們的目標是追求自身利益的極大化；因此，這些公職人員應被視為是追求財富的自私的人。²⁸無論是村支書還是村委主任，他們畢竟都不是理論和原則的產物，而是有著私人利益和受制於既定關係中現實的人。而國家鼓勵幹部經營產業、甚至在市場中從事經濟活動，更無疑將社會導引至權力攬買賣的格局，使得幹部個人有了擴權的機會。

第二節 幹部個人利益的建構

n n n n n n n n n n

林南以政治、經濟和社會等三個面向來分析中國農村的發展，提出「地方性市場主義」的觀點。他認為鄉村幹部握有地方政治資源，往往能利用政治資本交換經濟資本，並且在相關人事的任用安排上，常會選擇自己的親朋好友或故舊門生，建構屬於自己由政治經濟所交織的社會網絡，而將經濟資源和社會及個人權力網絡相結合，會有利於地方經濟的發展，進而提供村幹部個人累積政治資本的機會。因此，林南認為舊社會所遺留的社會網絡將與政治和經濟形成一種交錯複雜的關係，使得依賴此一社會網絡而來的權力關係，成為攫取權勢以及資源的最大因素。²⁹而驗證於中國農村的改革過程，地方政府職能的強化，使得村幹部權

²⁶ Jean C. Oi, *Rural China Takes Off*, Berkeley: University of California Press, 1999.

²⁷ 吳介民，〈中國鄉村快速工業化的制度動力：地方產權體制與非正式私有化〉，《台灣政治學刊》，第三期，1998年12月。

²⁸ 何清漣，《現代化的陷阱——當代中國的經濟社會問題》，北京，今日中國出版社，1998年。

²⁹ 同註7。

力和政治資本已轉化為經濟資源，這些幹部可以在官僚體系內繼續爭取利益，也可以因為各種上級授權或被人民選舉產生的地位，如資源地位、代表地位、組織及決策地位。所有這些地位，在市場發展中都成為具有價值的象徵資本，它們無須仰賴地方體本身獲得，而主要是從幹部的經歷身份中獲得；因此幹部成為中國改革的實際獲益者。在舊有人民公社體制時期，鄉村幹部並沒有多少機會從事牟利活動，因此與地方的利益關係仍有所分離；然而在農村改革市場經濟的發展中，村幹部可以從事經營，如同企業家角色，這個新角色不僅具有經濟組織的身份，還具有政權組織，在進行經濟競爭之時，往往是不平等的。因此，鄉村幹部雖然有推動農村經濟發展的作用，但是，在某一方面，亦有可能和其他的經濟行動者形成利益競爭的關係。亦因此企業便會積極攏絡基層幹部，形成公共資源的壟斷集團。而如何清漣所說，鄉村黨政幹部亦將權力市場化，利用政治資源謀取經濟和社會資本，³⁰ 這些幹部普遍將大多數的資源視為個人資產，當農村經濟愈發達，中共中央愈無法約束幹部的作為，鄉村幹部的尋租行為，已造成中國社會嚴重的貪腐問題，而農民和國家往往必須為此付出代價。

第三節 鄉村幹部與農民的關係

前面曾提到中共在農村實施村民自治的重要原因之一，是為了改善幹群關係，以便有利於黨和國家政策的推動。依據賀雪峰的觀點，「村幹部和農民之間關係的性質，可以歸結為村民在對待村幹部時所持的主觀動機，而這種動機嚴重受制於村莊的性質」，亦即群體界限不明顯的同質村莊，農民較不注重由誰出任村幹部，因為彼此有著共通的利益；至於村內存有各種群體的異質村莊，則村民就會格外關心村幹部是否可能為村民帶來利益。³¹ 幹群關係的好壞和幹部的素質亦有關連，在農村改革開放後，農民的經濟和自我獨立意識明顯增強，而村幹部的法制觀念和領導風格，卻未能有相對提昇，而幹部為維繫個人經濟利益，延續政治地位，使得宗族勢力又再次復甦，於是「隨著集體化農業的解體，基層幹部和廣大農民之間曾經存在的、基於地方共同體利益的某種內在團結關係逐漸瓦解，近年來幹群關係變得極其緊張，其中

³⁰ 同註 27；何清漣，〈農村基層社會地方惡勢力的興起 與王旭商榷〉，《二十一世紀雙月刊》，第 41 期，1997 年 6 月。

³¹ 同註 14，頁 61。

最主要的原因在於鄉村幹部嚴重腐敗，以及地方幹部在執行國家政策中採用非法強制手段等」。³² 事實上，在農村自推行家庭承包責任制以來，賦予了農民經濟上的自主權，使得農民在經濟資源和地位受到強化和提昇，因此使得村幹部對於農民的管理工作，要比以前更為困難。另一方面村自治的推動，從理論層次而言，是國家賦予農民政治上的管理權、監督權和幹部選擇權，農民在此一制度空間下，理應對於幹部會形成某種程度的牽制作用，以避免幹部的擴權和貪腐；因此，對於幹部和農民之間的權力關係，應會有相當微妙的變化和影響；然而由於國家對於農村的改革是在不牽動既得利益者的前提下進行，農民在生活仍無法脫離單位組織，且與農民經濟利益攸關而國家下放的重要資源又依然由村幹部操控的情況下，農民和村幹部之間形成某種共謀和庇護關係，使得國家所賦予村民的這些制度權力，並沒有辦法充分發揮出來。就以選舉村幹部為例，儘管幹部統治的合法性與正當性來自於村民的授與，但是事實上，至今仍為政府(黨)所提名，由此可知，村自治並未成為一種完整反映民意的有力工具，它只具備了某種民主制度的儀式而已，村民對於幹部的監督以及村內重大公共事務的決策權仍沒有多大的影響力；因此，村幹部的權威和農民之間權力關係，並未產生太多結構性翻天覆地的變化。

肆、結語

中國農村在改革前，地方的利益在很大程度上是處於被抑制的狀態。在改革開放過程，隨著中央的權力下放，以地方行政機構為代表的地方社區開始成為利益的主體。財政改革和制度化分權的結果，激發了地方的積極性，形成了「強地方弱中央」的格局。在農村改革初期，對於國家、鄉村幹部和農民而言，確實都得到各自想要的結果；中央可以活絡地方經濟、村幹部可以較少上級約束和支配權的增加，農民取得土地可以解決民生溫飽的問題。但是隨著在改革過程，中央愈來愈無法約束鄉村幹部的擴權行為和貪腐作為，村幹部意識到必須有經濟實力方能維繫己身在農村的政治地位，農民在獲得溫飽後仍然受到鄉村幹部的經濟壓榨等種種情況，這些在八〇年代末期使得農村產生騷亂的現象，讓中共中央推動

³² 同註 12，頁 150。

了村民自治；但是，此一制度在執行過程受限於鄉村幹部既得利益的考量，未能充分落實。此外，當國家撤出對農村的直接控制後，弱化了其對農村幹部的控制能力；因此，村幹部在新的制度環境系絡中，可能在獲得新的權力形式時，迅速被轉化成鄉村腐敗的機會和泉源。而農民普遍缺乏參與公共政策的意識或是有參與的熱情但缺乏做好公共事務的能力，農民的消極態度亦成為村民自治實行的障礙。

本研究欲瞭解鄉村幹部在中國大陸改革過程的角色變化，其最大特色就在於農村幹部從國家代理人的角色轉換為地方經濟活動經營者的角色，而此一轉變使得鄉村幹部的職位變得功利化，村幹部所期待的已不僅是升遷和社會地位，更重要的是經濟利益和這個職位所帶來的收益。而另一種角色變化的現象在於，村幹部往往會在農村的黨、政、經部門交叉任職，成為黨務、行政及經濟合作社的負責人，將幾種身份合於一身交替使用職權，因此，就村幹部所扮演的角色而言，他不僅代表著國家和農村地區的利益，也同時是他自己利益的捍衛者。這樣的結果，村自治不僅未將村幹部的功能和目標分立，尤其在經濟和政治職能沒有設計成利益迴避，反而在利益上互相連動，這也是村自治未能落實反而成為建構幹部個人綿密利益網絡的關鍵因素。

隨著市場經濟和現代傳媒的強力滲透之下，中國農村農民的水平已有所提高，村民間的人際關係也趨向理性化；換言之，在幹群關係上，傳統的地緣和宗族關係有減弱的傾向，對於農民而言，村幹部能否為他們帶來物質上的好處，才是他們考慮支持村幹部與否的重要依據。因此，在新的政治經濟環境下，村幹部若能持續自我提昇素質，並且對於扮演國家代理人和人民當家人的雙重角色合理調適，應可實現國家和農村社會的雙贏局面。

參考書目

- 1.王滄寧，《當代中國村落家族文化：對中國社會現代化的一項探索》，上海，上海人民出版社，1991年初版。
- 2.王旭，〈鄉村中國的基層民主：國家與社會的權力互強〉，《二十一世紀雙月刊》，第40期，1997年4月。
- 3.江振昌，〈大陸農村「幹群關係」之研究〉，《中國大陸研究》，第35卷第11期，1992年11月。
- 4.何清漣，《現代化的陷阱 當代中國的經濟社會問題》，北京，今日中國出版社，1998年。
- 5.何清漣，〈農村基層社會地方惡勢力的興起 與王旭商榷〉，《二十一世紀雙月刊》，第41期，1997年6月。
- 6.邱澤奇，《鄉村選舉與村鎮組織問題 兼論中央與地方關係的制度性變遷》，1998年，月旦出版社。
- 7.吳介民，〈中國鄉村快速工業化的制度動力：地方產權體制與非正式私有化〉，《台灣政治學刊》，第三期，1998年12月。
- 8.吳國光、鄭永年，〈產權地方化 論中央與地方經濟關係〉，《論中央 地方關係中國制度轉型中的一個軸心問題》，香港，牛津大學出版社，1995年。
- 9.徐勇，〈村幹部的雙重角色：代理人與當家人〉，《二十一世紀雙月刊》，第42期，1997年8月。
- 10.賀雪峰，〈農村幹部關係及當幹部的動機考察 村支書與村主任關係的一個解釋框架〉，《社會科學》，2000年第9期。
- 11.黃宗智，《長江三角洲與小農家庭與鄉村發展 一三五〇 一九八八》，香港：牛津大學出版社，1994年。
- 12.張厚安，《中國大陸基層的民主改革：歷史篇》，台北，桂冠，1999年。
- 13.張厚安、白益華主編，《中國農村基層建制的歷史演變》，成都，四川人民出版社，1992年。
- 14.張靜，〈村幹部的產生及其組織化支持系統〉，《二十一世紀雙月刊》，1999年10月，總第55期。

-
15. 郭書田主編，《變革中的農村與農業：中國農村經濟改革實證研究》，北京，中國財政經濟出版社，1993 年。
 16. 楊善華，〈家族政治與農村基層政治精英的選拔、角色定位和精英更替——一個分析框架〉，《社會學研究》，2000 年第 3 期。
 17. 戴慕珍，〈中國地方政府公司化的制度基礎〉，甘陽、崔之元編，《中國改革的政治經濟學》，香港，牛津大學出版社，1997 年。
 18. 蔣德馨，〈大陸經濟改革地方政府角色之變遷〉，《共黨問題研究》，第 24 卷第 10 期，1998 年 10 月。
 19. Douglass C. North 著，劉瑞華譯，《制度、制度變遷與經濟成就》(*Institutions, Institutional Change and Economic Performance*)，台北，時報，1994 年。
 20. Bian Yanjie and John Logan, "Market Transition and the Persistence of Power: The Changing Stratification System in Urban China," *American Sociological Review*, 1996.
 21. Daniel Kelliher, "The Chinese Debate over Village Self-government," *The China Journal*, no.37, 1997.
 22. David Wank, *Commodifying Communism – Business, Trust, and Political in a Chinese City*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
 23. Elizabeth Petty & Christine Wong, *The Political Economy of Reform in Post-Mao China*, Cambridge: Harvard University Press, 1985.
 24. Helen Siu, *Agents and Victims in South China: Accomplices in Rural Revolution*, New Haven: Yale University, 1989.
 25. Jean C. Oi, *State and Peasant in Contemporary China: The Political Economy of Village Government*, Berkeley: University of California Press, 1989.
 26. Jean C. Oi, *Rural China Takes Off*, Berkeley: University of California Press, 1999.
 27. Jean C. Oi & Andrew Walder ed., *Property Rights and Economic Reform in China*, Stanford: Stanford University Press, 1999.
 28. Manion Melanie, "The Electoral Connection in the Chinese Countryside," *American Political Science Review*, vol.90, no.4, 1996.

-
29. Nan Lin , “Local Market Socialism: Local Corporatism in Action in Rural hina ,” *Theory and Society* 24, 1995.
30. Prasenjit Duara, *Culture, Power, and the State-Rural North China, 1900-1942* , Stanford: Stanford University Press, 1988.
31. Tyrene White,” Village Elections: Democracy from the Bottom Up ? ” *Current History*, vol. 97, no.620 , 1998.
32. Victor Nee, “Social Inequalities in Reforming State Socialism: Between Redistribution and Markets in China ,” *American Sociological Review*, vol. 56, 1991.
33. Victor Nee, “The Emergence of a Market Society: Changing Mechanisms of Stratification in China ,” *American Journal of sociology*, vol. 101, no.4. 1996.
34. Vivienne Shue, *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politics* , Stanford : Stanford University Press, 1988.

