

# 大陸村級幹部的角色扮演 與角色衝突

江 振 昌

(國立政治大學國際關係研究中心  
第四研究所副研究員)

## 摘 要

當前大陸農村幹部同時兼負「上級代理人」和「村民當家人」的雙重角色，作為前者，村級幹部必須服從上級鄉鎮政府的命令；而作為後者，村級幹部在農村內負責管理村內所有事務。如果二者的利益、要求是一致的，則村級幹部的角色扮演容易達成，否則就會出現角色衝突的情況。進一步言，村級幹部雙重角色的矛盾，同時反映了中國大陸國家與社會、行政權與自治權間的衝突。

關鍵字：角色衝突、角色混同、村民委員會、村級幹部

\* \* \*

## 一、前 言

一九八〇年代初期，人民公社制度逐漸解體，在政社分離原則下，中共開始建立鄉政權，並在農村各地積極推動村民自治。對於村民自治的效果評估，有的學者給予極高評價，認為這項基層民主實驗在某些地區促成了國家和社會權力互強（the mutual empowerment）的效果，長遠來看可能促成和平有序的民主轉型<sup>①</sup>。但有的學者卻認為其實並未如此樂觀，他們在深入農村後得出相反的結論，認為農民選舉只不過是個幌

---

註① 參考：周羅庚、王仲田，「中國農村的基層民主發展與農民的民主權利保障」，上海社會科學院學術季刊（上海），一九九九年第一期，頁五一。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（香港），一九九七年四月號，頁一四七～一五八。Susan Lawrence, "Democracy, Chinese Style," *The Australian Journal of Chinese Affairs*, no. 32 (July 1994), pp. 61~68.



子，個別地方甚至出現社會失控現象和地方惡勢力的興起等負面因素<sup>②</sup>。爲什麼對於村民自治的結論會出現如此大的差距，本文以爲，關鍵在於村級幹部的角色扮演失衡所導致。

根據一九八七年十一月中共全國人大常委會通過並頒布的「村委會組織法」（試行）規定，村級幹部同時具有「國家機關代理人」和「民間社會代理人」的雙重角色。作爲「國家機關代理人」角色，村級幹部必須服從上級鄉鎮政府的指令行事；而作爲「民間社會代理人」角色，村級幹部依法在行政村內當家作主，負責管理村內所有事務<sup>③</sup>。

作爲承上啓下角色的村級幹部，如果來自上級及村民兩方面的需要、利益是一致的，則村級幹部的雙重角色順利達成，否則容易出現角色衝突的情況。這種「國家機關代理人」與「民間社會代理人」角色如何取得一致，是村級幹部都必須面對的難題；而進一步言，雙重角色的存在矛盾，卻也反映了國家與社會、行政權與自治權間的衝突。本文擬從中共現行農村體制和法規，探討大陸村級幹部在角色扮演的衝突現況、衝突原因和衝突後果等作一綜合研討。

本文所謂的「村級幹部」指的是大陸農村村級組織的管理人員，包括村黨支書記、村民委員會主任副主任、村經濟合作社社長、村團支部書記、民兵連長、婦代會主任等等成員。

## 二、村級幹部的角色沿革

任何組織功能的推動，基本上是依靠「人」——即組織中的核心份子。黨員和幹部均爲中共黨基層組織中的核心份子，其中，黨員是構成黨組織的細胞，幹部是構成黨組織的骨幹，二者密不可分。惟就功能的推動而言，幹部之重要性實超過黨員。中共對幹部的重視，主要是源於列寧和史達林的觀點，早在一九〇〇年列寧創辦火星報時，即已重視幹部之選拔與培養問題，此可見諸其倡導的「職業革命家」概念。其後史達林更發揮列寧的觀點，強調「幹部決定一切」、「幹部是黨和國家的決定力量」<sup>④</sup>。

中共承襲史列觀點，認爲黨的幹部就是黨的領導骨幹，是推動一切工作的樞紐。正如毛澤東指出的：「政治路線確定以後，幹部就成爲決定的因素<sup>⑤</sup>。」而鄧小平也

註② 參考：何清漣，「農村基層社會地方惡勢力的興起—與王旭喬權」，二十一世紀雙月刊，一九九七年六月，頁一二九～一三四。李連江、熊景明，「從政府主導的村民自治邁向民主選舉」，二十一世紀雙月刊，一九九八年十二月號，頁一五一～一五六。明理，「村長直選—中國大陸的「民主微瀾」」，中共研究（台北），一九九八年八月，頁一〇四～一一二。

註③ 大陸學者徐勇以「上級代理人」和「村民當家人」來說明村級幹部的雙重角色（見二十一世紀雙月刊，一九九七年八月號），而台灣學者石之瑜則以「國家機關代理人」和「民間社會代理人」來說明二者的關係（見其所著中國大陸的國家與社會，五南公司，民國八十三年）。「當家人」是大陸用語，取當家作主之意。本文在引用上兼採二者之說，因兩人描述的是同一件事。

註④ 斯大林，論列寧主義問題（北京：人民出版社，一九七一年十二月），頁五八三。

註⑤ 毛澤東選集，第二卷，二版（北京：人民出版社，一九九一年），頁五二六。



指出：「正確的政治路線要靠正確的組織路線來保證。中國的事情能不能辦好，社會主義和改革開放能不能堅持，從一定意義上說，關鍵在人<sup>⑥</sup>。」基此，研究鄉村幹部的角色地位有其重要性。

「角色」(role)一詞最先是戲劇中的一個專有名詞，指涉戲劇舞台上所扮演的劇中人物及行為模式；後來，社會學將此一概念借鑒和引申到社會生活中，並將「社會角色」定義為「個人在團體中所扮演之職務和必要之行為」。換言之，社會角色係指一個群體或社會中對某種特定身分的人所期待的行為。欲探究大陸村級幹部的角色地位，有必要回顧改革開放前後的大陸農村的基層權力結構，因為現階段村級幹部有許多管理習性多來自人民公社時期的管理方式，村級各項組織都沿襲人民公社時期的組織制度<sup>⑦</sup>；更何況有不少村級幹部本身就是人民公社時期的大隊長，角色扮演具有延續性。

一九五四年中共憲法規定，鄉是農村基層行政區劃，鄉政權是農村基層政權。但到一九五八年為了儘早從社會主義過渡到共產主義，中共逐步取消鄉政府，改為成立人民公社。人民公社體制有以下三個顯著特徵：

一是政權組織經濟化。所謂「政社合一」的實質就是政府直接介入農業生產和農民生活的全部過程，農民則喪失了生產活動的支配權。

二是行政活動黨務化。公社化後，黨委書記成為公社實際的決策者，行政村則是大隊支部書記握有實權。他們大都實行一元化體制，黨政合一，黨的書記即是公社「革委會主任」主任，如是行政體系又嚴重黨務化。

三是管理活動軍事化。在人民公社創建時，即提出「組織軍事化、行動戰鬥化、生活集體化」的組織方式，社員每日聽敲鐘集合上工，日常生活完全被管制<sup>⑧</sup>。

當時人民公社的管理機構一般分為：公社管理委員會、生產大隊（或管理區）、生產隊三級，其中，公社相當於鄉的建制，生產大隊相當於村的建制，而農村社區內的階層則可簡單結為社員及幹部兩個階層。理論上，生產大隊內一切重大事情都應交由社員代表大會決定，而不稱職的大隊長可由社員代表大會罷免；但實際上因缺乏管理經驗和民主意識，社員除按照公社計畫和管理者的要求進行生產活動外，無權過問公社事務，農村全部權力都集中到公社黨委和村黨支部的幹部手上。

改革開放後，非集體化的浪潮席捲整個大陸農村經濟，人民公社體制徹底瓦解，從一九八〇年代初期，大陸基層政權組織逐漸形成了從「人民公社—生產大隊—生產小隊」三級體制向「鄉政府—村民委員會—村民小組」體制的過渡。這種體制變遷留給村級幹部的是模糊的權威和有限的資源。當時國家力量在農村社會中逐漸失去控制後，有的地方幹部不安於職，基層組織體系處於癱瘓狀況。鑑於公社體制名存實亡，許多地方的公共建設無人負責，於是某些地方民衆乃自發成立自我管理的

註⑥ 鄧小平文選，第三卷（北京：人民出版社，一九九三年），頁三八〇。

註⑦ 與人民公社時期相比，黨支部、村委會、會計室、民兵連、婦代會、團總支等都與原來大體相同；不同的是大隊委員會改為村民委員會，而原有的貧下中農協會不復存在。

註⑧ 發展研究所綜合課題組，改革面臨制度創新（上海：三聯書店，一九八八年），頁二二〇～二二一。



村民組織。

一九八〇年二月，廣西河池的羅城縣沖廣村為解決農田用水矛盾，率先成立村民委員會，來維護社會治安，管理社區公共設施，調解民間糾紛。「廣西經驗」很快被各地模仿，並獲得政府的承認<sup>⑨</sup>。一九八二年十二月通過的中共憲法正式認可了村民委員會作為農村基層群眾性自治組織的合法地位，一九八三年十月，中共中央發布「關於實行政社分開、建立鄉政府的通知」，對於村民委員會的設立作了具體規定；一九八六年九月，中共中央再發布「關於加強農村基層政權建設工作的通知」，強調村民委員會要發揮群眾自治組織的自我管理、自我教育、自我服務的功能。

一九八七年十一月，中共全國人大常委會通過「村委會組織法」（試行），村民自治開始以法律形式確立下來。「村委會組織法」共計二十一條，其中針對村委會的性質、作用、設立、任務，和村委會的產生，及其與鄉鎮人民政府之間的關係，均有所規定。村民自治的基本原則是自我管理、自我教育、自我服務，這三項原則在具體實踐中又發展為村民的民主選舉、民主決策、民主管理和民主監督。茲簡單說明如下：

就民主選舉言，指的是由村民直接選舉村民委員會的幹部。「村委會組織法」規定，「村民委員會主任、副主任和委員由村民直接選舉產生。村民委員會每屆任期三年，其成員可連選連任。」「年滿十八周歲的村民，不分民族、種族、性別、職業、家庭出身、宗教信仰、教育程度、財產狀況、居住期限，都有選舉權和被選舉權。」根據這一規定，每個成年的村民都享有直接選舉村委會幹部的平等權利。

次就民主決策言，「村委會組織法」規定，「涉及全村村民利益的問題，村民委員會必須提請村民會議討論決定。」「村民會議的決定，由十八周歲以上的村民過半數通過，或由戶的代表的過半數通過。」其後因農村地廣人稀，又出現村民代表會議的制度。透過這些組織，村民可以討論決定村里未來的發展規劃、集體經濟投資項目、土地承包經營項目等村務大事，來實現其民主決策權利。

三就民主管理言，大陸多數村委會都以制定村規民約或村民自治章程的形式來實現村務民主管理。未就民主監督言，村民可以透過定期召開村民代表會議，聽取和審議村民委員會的工作報告，對村委會的工作進行評價和監督；或者是透過村民代表會議，對村委會幹部的工作能力、業績和作風等進行民主評議，進而對不稱職和違法亂紀的村委會幹部進行罷免<sup>⑩</sup>。

但事實上，村民自治在實行多年後出現了不少問題，最重要的是民主選舉不徹底、

註⑨ 各地村民自發成立的村民自治組織，其名稱並不統一，有的叫「村委會」，有的叫「治安領導小組」，有的叫「村管會」，還有的叫「議事會」，早初組織機構也不健全，管理範圍只限於村中某一方面的問題，例如治安或用水問題。

註⑩ 參考：徐勇，中國農村村自治（武漢：華中師範大學出版社，一九九七年十二月），頁一〇〇～一三二。及：中國農村村自治制度研究課題組，中國農村村代表會議制度（北京：中國社會出版社，一九九五年）。



「走過場」<sup>①</sup>。村民自治的核心內容在村民自治實踐過程中都付之闕如：就民主選舉言，部分幹部對村民直接選舉顧慮重重，擔心帶來混亂，擔心無法預測和掌握選舉結果，因此有相當部分的村民委員會迄今尚未實行直接選舉。就民主決策言，不少地方雖依法選舉了村民委員會，但依舊習慣於「長官意志」，一方面村級幹部仍受到「鄉領導村」的傳統模式的束縛，另一方面對本社區重大事務往往是少數人說了算，致使村民的民主決策落空。就民主管理言，目前不少村級幹部仍沿襲過去「一切服從上級指揮」的管理方式，村務不公開，村級幹部極力維持自己的權威，使民主管理有名無實。就民主監督言，目前有相當多的地區沒有建立監督機制，村級幹部沒有接受民主監督的習慣。

自一九七八年中共實施改革開放政策以來，已在大陸農村社會產生深刻的變化。不過，儘管農村經濟改革獲得海內外廣泛的研究和讚譽，例如家庭聯產承包責任制和鄉鎮企業的崛起等，對農村經濟復甦有甚大助力；但農村內部的政治改革卻未得到相應的關注和稱許，有的鄉村政治中幾乎沒有發生什麼積極變化。從上述「四大民主」在理論和實務的差距，約略可看出村級幹部在村民自治下的農村社區，大體依舊脫離不開黨的制約，離真正的人民民主甚遠。

### 三、村級幹部的多重角色

根據中共憲法和「村委會組織法」的規定，一方面村級幹部必須履行鄉鎮政府所賦予、下達的各項行政職能，另一方面法律又授予村級幹部承擔屬於自身的領導社區經營、管理社區事務、督促社區發展的工作；如此一來，村級幹部實際上集行政事務與自治事務於一體，其本身具有雙重乃至多重利益的歸屬。

#### (一) 村級幹部與鄉鎮政府的關係

所謂村級幹部與上級鄉鎮的關係指涉的是村級幹部的代理人角色，其代理的工作包括：計畫生育、徵兵、徵糧、協助維護社會治安等。就村委會與鄉鎮政府的關係言，「村委會組織法」第三條規定，鄉政府對村級幹部的工作應給予指導、支持和幫助，村級幹部則要協助鄉鎮政府開展工作。同時，村級幹部在組織系統上是獨立的，與鄉鎮政府沒有上下級領導或隸屬的關係。

不過，事實上鄉鎮政府對村級幹部常超出「指導」的範圍，而進行領導的工作。綜觀各項實例，當前大陸鄉政權對行政村仍有較大的支配權，村級幹部的權威也大半來自鄉政府，其中與沿用人民公社時期那種依靠控制社會資源和分配價值來管理社會的機制有很大關聯。為何村級幹部脫離不了鄉鎮政府的控制呢？

註① 有關情況請參考：項繼權、吳毅等著，中國農村政治穩定與發展（武漢：武漢出版社，一九九五年十一月），第二編「現階段農村政治穩定相關因素分析」。或林長盛主編，大陸農村村民自治制度研究（台北：行政院陸委會，民國八十四年九月），第七章：村民選舉的實地考察。



首先，村級幹部的任用主要取決於鄉鎮領導，儘管近年來也曾進行村委會的選舉，但多數地方仍體現鄉鎮幹部的意志，其中尤以鄉鎮政府主導村級幹部的審核與提名權最具關鍵性。由於村民缺乏廣泛動員，或認為選舉影響力不大，因而參與程度不高，影響力也較小。

其次，在村黨支部的選舉中，鄉黨委具有很大的影響力，它有權任命當選的村委會委員擔任書記，或者乾脆下派幹部掛職村黨支部書記或副書記的職位，來加強對該村的控制。由於鄉鎮黨部能控制村黨支部的人選，而黨支部在村民選舉中又居於主導地位，所以鄉政府更能透過黨的力量強化對行政村的控制。

換言之，若村級幹部未能認真貫徹上級政府的決策，鄉鎮政府也無法任意去撤換幹部。如是就使得村級幹部與鄉鎮政府間存在一種相互依賴的關係，或說是一種交換關係。一方面村級幹部需要鄉鎮政府的資源（特別是大多數落後的農村），例如財政撥款，才能辦理公益事業<sup>②</sup>；而鄉鎮政府也需要村級幹部所提供的服務，完成上級下達的命令。同時，在村的範圍內，實際上存在著鄉政管理和村民自治這兩種權力的影響，這兩種權力在運作中構成一種此消彼長的博弈關係，制約著村民自治的運作和村級幹部的表現。

## (二) 村級幹部與黨支部的關係

就村級幹部的國家機關代理人角色言，主要體現在村委會的組織運作上。一般而言，在村級組織中活動力較強的有四：黨支部、村委會、會計室和民兵連，村中事務多由這四個組織進行管理，其中又以黨支部的活動力最強，它在村級組織中處於權力中樞的地位，其他組織都在黨支部領導下進行活動，事實又證明，其它組織在很大程度上僅在名義上存在。是故在此有必要討論村幹部與村黨組織間的關係。

在村級幹部與村黨支部的關係上，中共不時強調「黨對國家的領導是透過政權機關的領導實現的，村民自治是國家民主政治建設的組成部分，必須在黨的領導下進行」、「村級組織建設要以黨支部為核心，村民委員會要在黨支部領導下開展工作」。因之在實際運作時，黨支部常常凌駕於村民委員會之上，使村民委員會成為有名無實的虛設機構，那種「不論村中大小事，支部書記一人說了算」的情況在農村某些地區仍相當普遍。

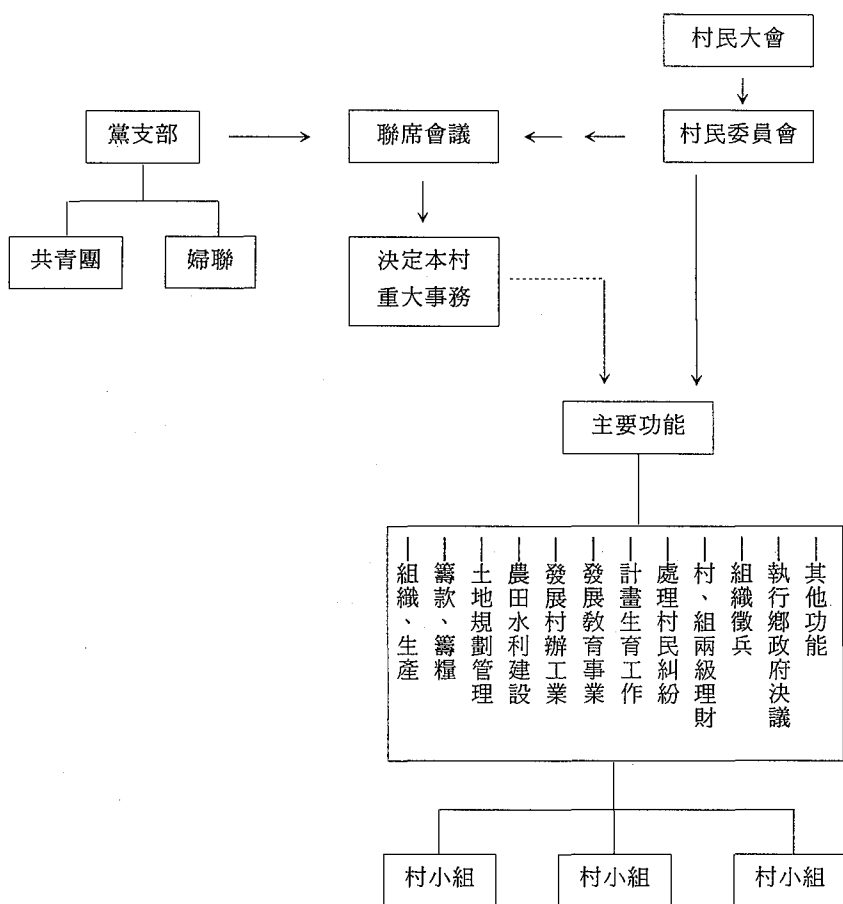
據廈門大學社會學教授胡榮在福建廈門市的實地調查，廈門市禾山鎮後坑村的村委會的三個領導幹部，同時兼任黨支部的職務：村委會主任兼支部副書記，兩村委會副主任中一兼支部副書記，另一個兼支部的組織委員。在大多數情況下，黨支部和村委會一開會，共同決定村中的重大事務；甚至於，黨支部才是實際上對村務擁有最後的決定權<sup>③</sup>。有關村委會與黨支部二者的從屬關係，請參考下列圖一的權力結構互動。

註② 當然不可諱言的是，近年來大陸有些農村十分富裕，甚至可以反過來資助鄉鎮政府，但它究竟只是少數，多數農村仍須仰賴上級政府的財政補助。

註③ 胡榮，「村民委員會的自治及其與鄉鎮政府的關係」，二十一世紀雙月刊，一九九八年十二月號，頁一三五。



圖一：農村基層政治結構及村委會主要功能圖



資料來源：王滬寧，當代中國村落家族文化——對中國社會現代化的一項探索，二版（上海：人民出版社，一九九二年四月），頁三〇七。

值得提出的是，黨支部書記的權力具有累積性，不少黨支部書記都是由村委會主任「升遷」而來。（參考表一）村黨支書位居農村權力金字塔的頂端，除非他能晉升到鄉級職務，否則他長期待在此一位置的可能性很大（有的一任就是 20 年），而從實例上看，村黨支部書記只要不犯大錯誤又不犯上，是很少被更換的，凡此又使得黨支部書記的權力具有穩定性與持續性。而在中國特定的文化背景下，多數村黨幹部很難擺脫家長式的領導方式<sup>⑭</sup>。

註<sup>⑭</sup> 王雅林，「農村基層的權力結構及其運行機制」，中國社會科學（北京），一九九八年第五期（九月），頁四二～四三。

表一 黑龍江昌五鎮村級幹部任職前的職務狀況

	村委會主任	外村書記	村會計	連長	村民小組組長	合計
黨支部書記	10	1	1	3	2	17
村委會主任			3	5	9	17
會計	2					2
連長			1		4	5
合計	12	1	5	8	15	41

資料來源：中國社會科學（北京），一九九八年第五期（九月），頁四三。

不過村黨支部的權威地位，近年來在村民自主程度較高的地區也面臨挑戰。由於農村黨員的年齡老化，文化程度偏低的情況非常嚴重，使不少黨組織在鄉村中難以獲得村民的認同，有的村委會領導人認為自己是民選的，村黨組織領導人是上級任命的，自己應在村裡居主導地位。這種爭領導權的傾向近年來有愈演愈烈的趨勢。為了避免黨組織和村委會發生矛盾或衝突，大陸不少地方都是實行交叉任職，由黨的書記兼任村委會主任，或是村委會主任兼任黨的副書記，結果許多地方的村委會成為貫徹黨組織意圖的機構而存在，難以有效地履行作為村自治組織的自我管理的功能<sup>⑮</sup>。

總之，從中共現行政策和制度規定看，黨組織在村級組織中居核心地位，對社區事務擁有決定權；同時，村委會基於係民主管理的自治組織，也擁有處理社區事務的權力。中共現行法規制度並未對黨組織和村自治組織的權限範圍作出明確規定。而黨支部與村委會職責分不清及二者交叉任職的情況，必然會影響村民自治以及村級幹部的管理能力。

### (三) 村級幹部與村民的關係

有關村級幹部的角色及其與農民的互動關係，西方學者戴慕珍（Jean C. Oi）研究指出，長久以來大陸農村社區中存在著幹部與群眾間的庇護與被庇護關係（Patron-client relationships）<sup>⑯</sup>，亦即：農村幹部的權力雖然是國家賦予的，但在執行國家政策時，卻必須獲得當地農民的支持，才能保證生產任務的達成；這種特殊的利益關係在毛澤東時代曾削弱國家在農村地區的政策執行能力。

另一美國學者徐維恩（Vivienne Shue）也指出，中共建政後，在國家與社會之間，農村幹部常扮演著傳統中國社會的地方士紳角色，他們處於官民之間，作為一個緩衝

註<sup>⑮</sup> 參考：Daniel Kelliher, "The Chinese Debate over Village Self-government," *The China Journal*, no. 37 (January 1997).

註<sup>⑯</sup> see: Jean C. Oi, *State and Peasant in Contemporary China: The Political Economy of Village Government* (Berkeley: university of California Press, 1989). 及：王旭，「探求新的民主化模式：鄉村中國的基層民主」，當代中國研究（香港），一九九七年第一期，頁一四五。





階層；他們能將行政權、自治權、家族權等融為一體，藉以維持農村基層社區的社會整合。地方幹部名義上代表國家權力，實際則因出身當地，認同本鄉本土，其內向性格越來越顯著。由於農民的支持是他們唯一的政治資源，地方幹部在行為上越來越像「傳統士紳」，他們遂成爲國家權力向下滲透的阻礙，多以保護轄區內農民的利益爲重<sup>⑰</sup>。

鄉村的幹部因不具有正式官吏的身分，他們從鄉村中產生，與一般農民一樣，主要靠經營土地或其他行業維生，他們的後代也和他們一樣生活於農村之中，因此他們在利益認同上更多傾向於社區內的利益。一般來說，他們爲國家的服務是義務的，他們徵收賦稅，或配合政權的行動往往被當作不得已的行為，一旦政府與鄉村的利益發生尖銳的矛盾，他們甚至可能拒絕服務<sup>⑱</sup>。這種「胳膊往內彎」的處事原則或許具有傳統的因素。

徐維恩、戴慕珍等人把村級幹部類比爲傳統士紳，遭到不少人的批判。例如，恩格（Jonathan Unger）就指出，在傳統中國政治制度下，士紳是否具有同時代表國家權力和社會福祉的雙重身分，是備受爭論的問題。傳統士紳和農村幹部雖然都要經過國家制度的認可，才能取得名義或資格，但基本上前者有產有業，他們只是站在私人或地方立場，透過非正式管道來影響政治而已；相形之下，農村幹部爲正式官僚制度的一部分，無論他們所得是否來自民間，都是代表國家權力來執行命令的<sup>⑲</sup>。

大陸旅美學者黃宗智也以爲，士紳與村級幹部是不同的。中共建政後的黨政機構總攬專制的政治權力，或與皇權時代的政權機構類似，但雙方在功能上有很大不同。皇權時代的國家政權雖曾企圖，但從未成爲像黨政機構那樣直接深入自然村和每家每戶的政權。「我們不應把中共的黨政機構與皇權時代的國家機構混爲一談。前者的幹部深入到村社的層次，而後者的官僚只到縣城爲止。<sup>⑳</sup>」

換言之，大陸的村級幹部即使具有鄉紳的社會地位，也難以對抗上級政府的命令；進一步言，即使在行使村民自治的今天，作爲民選的村幹部仍須服從黨的權威，使其自主性相對減弱。因此，對於上級政府，他們頂多具有消極反抗的能力，卻無積極反對的實力。

#### 四、村級幹部的角色異化

大陸農村在社會轉型的過程中，一些正式控制機制（如文化、道德習俗、宗教、

註<sup>⑰</sup> see: Vivienne Shue, *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politics* (Stanford, California: Stanford University Press, 1988), pp. 75~121.

註<sup>⑱</sup> 陳吉元主編，*中國農村社會經濟變遷*（太原：山西經濟出版社，一九九三年），頁一四。另參考：王兆軍，「大陸農村現狀及出路」，吳國光編，*國家、市場與社會：中國改革的考察研究*（香港：牛津大學出版社，一九九四年），頁一七二~一七四。

註<sup>⑲</sup> 陳永發，「『國家權力的滲透』——一本爭論的書」，*當代*（台北），總六十七期（一九九一年十一月），頁一二七~一二八。

註<sup>⑳</sup> 黃宗智，*長江三角洲小農家庭與鄉村發展 1350~1988*（香港：牛津大學出版社，一九九四年），頁二〇三。



思想等)喪失了存在的基礎,而正式控制機制(如法律、政府)又出現低效及變質,不少農村出現權威真空的情況,使一些宗族或黑社會等惡勢力逐漸崛起,特別在那些「天高皇帝遠」的鄉村情況尤其嚴重,有的基層幹部對村民竟可生死予奪。這種未能造福鄉里,反而出現魚肉鄉民的所謂「理想角色與現實角色的差距」(role distance)<sup>②</sup>,在某種角度來看,也是村級幹部角色衝突的一種體現。

一些研究顯示,在推行村民自治後,有些地方的村級幹部在國家讓權放利過程中,直接參與各種經濟活動,興辦各種經濟實體,成為集體經濟的管理者後,經常為自己謀取更多的政治與經濟利益。一項在江蘇省所作的實證研究就顯示,村級幹部在發展農村工業化的同時,為自己謀取私利的動機(包括增加個人收入與身分地位,和從上級單位中獲取獨立自主性)遠遠超過為村民謀福利<sup>③</sup>。

換言之,隨著經濟改革的進程、村民自治的推行,國家力量撤出對鄉村生活的直接控制後,某些地方的社區幹部在獲得新的權力形式後,迅速轉化成為農村腐敗的機會和泉源。例如,他們可以優先占有集體企業的承包權、招工分配權、挪用公共物品等,這就形成社會學者所謂的「代理人的過度權力」<sup>④</sup>。亦即是,改革幫助連結村級幹部私人利益和那些跟隨在他左右的村民利益(例如宗族或黑社會勢力),兩者形成堅固的聯盟,既可抵抗來自上級的權力入侵,又能達到控制村民的目的。

事實上,村內監督機制未能有效建立並形成制度的原因,固然是村級幹部不願執行立法規範中應盡的職責;但同時,村民在決策過程中有意的或被迫的缺席,也使得村內集體經濟的管理真正成為少數人的專利。在缺乏有效監督與制衡下,村級幹部集體分贓的事情時有所聞;若加上鄉鎮政府的放任,更使村級幹部魚肉鄉民有恃無恐。

農民日報是大陸專門面向農村的中央級報紙,據中共國務院發展研究中心農村部對一九九七年十一月至一九九八年四月的農民投訴信件總結發現,農民遭受經濟上的剝奪是農村社區衝突的主因。剝奪通常被分為絕對剝奪和相對剝奪,從反映的事實來看,農民所感受並控訴的主要屬於絕對剝奪。若從剝奪行為的具體形式來看,又可分為直接剝奪和間接剝奪兩類。

所謂「直接剝奪」指的是村級幹部直接針對農戶和農民個人的徵斂活動,包括如:變相徵收國家稅收,村級幹部經常提高徵收數額,全然不顧農民的承受能力;社區基

註② 當某人處在某種社會地位時,人們就期待他按照與該地位相一致的行為模式行事,這種被期待的、比較理想的行為規範體系就叫做理想角色。惟理想角色並不就是現實的,在現實生活中,人們由受到社會地位、團體壓力、社會風氣、人格特質等等多種因素的影響,其所表現出來的實際行為常與理想行為存在一定的差距,這種角色差距有時會完全顛覆原先社會角色的規範。參考:韓明謨等主編,《社會學概論》,二版(北京:中央廣播電視大學出版社,一九九七年二月),頁七四~七五。

註③ Scott Rozelle & Richard Boisvert, "Quantifying Chinese Village Leaders' Multiple Objectives," *Journal of Comparative Economics*, no. 18, 1994, pp. 27~28.

註④ 朱又紅、南裕子,「村民委員會與中國農村社會結構變遷:法人行動者及其社會行為分析」,《社會學研究》(北京),一九九六年第三期,頁三八~三九。also see: Tyrent White, "Reforming the Countryside," *Current History*, Sept. 1992, p. 274.



礎建設集資費收取的隨意性，出現亂收費情事；有的幹部竟為自己的養老保險，向村民攤派；還有的村莊盛行亂罰款，很多罰款根本不開立收據<sup>②</sup>。這種「亂罰款、亂攤派、亂收費」的「三亂」現象，在大陸農村並不少見。

至於「間接剝奪」則是採取變相的方式對農戶和農民的利益侵蝕，不少村級幹部利用對集體資產的管理（如土地、企業和其他財產）過程中的貪污舞弊，造成農民經濟的相對損失；例如在土地承包上，村幹部不執行中央的土地承包政策，或者強行中止未到期合約，或者多留機動田，藉機牟取私利。有的在土地徵用上過度徵收，或者徵地沒有合理補償，幾近於掠奪。例如，在九〇年代初的土地有償出讓過程中，造成鄉村幹部等權勢者瓜分國有土地收益，有的利用職權搞權錢交易，有的侵占土地轉讓款，有的搞「關係地」，造成各種腐敗行為<sup>③</sup>，一九九三年在廣東東莞、揭陽，河南洛陽、鄭州，都曾發生農民阻街示威、要求「還我土地」的請願的情事即為明例<sup>④</sup>。

除了經濟上的剝削外，村幹部對村民的暴力侵犯也時有所聞，有些村組織利用農民組成的聯防隊或治安隊之類的力量假公濟私，打擊村內與幹部作對的人。有的村幹部利用多年在當地形成的惡勢力，而致發生聚眾毆打村民致死的情事<sup>⑤</sup>。有的農村幹部更演化到自組武力來和上級政府及司法人員對抗，這些都說明了大陸社會正式控制的機制已發生畸變。

必須注意的是，不少村級幹部在當地為非作歹，事實上受到上級政府暗地的縱容。由於鄉鎮官員掌握的資源有限，難以為他們的「下屬」提供足夠的物資獎勵，例如他們無法使村幹部變成國家幹部，也無力大幅提高村幹部的補貼，為了維持村幹部的積極性，不少鄉鎮領導對聽話村幹部的貪污腐化等行為，採取「睜一隻眼閉一隻眼」的態度。久而久之，一些村幹部成了媚上欺下、魚肉鄉里的「土皇帝」。在不少地區，鄉鎮政府的「紅人」往往是村民的「仇人」。

大陸著名社會問題專家黨國印最近對上述「村霸」「土皇帝」問題進而分析說，目前大陸農村已經出現一個權勢集團，包括村級幹部、鄉村先富起來的人、一部分鄉級官員（如公安司法機構、土地管理機構等能夠對農民行使收費、罰款權力的所有機構和幹部）。他們有特權、有地位、有經濟實力，使當地村民對他們又怕又羨又恨<sup>⑥</sup>。

註② 趙樹凱，「社區衝突和新型權力關係—關於一九六封農民來信的初步分析」，中國農村觀察，一九九九年第二期，頁四〇。

註③ 何清漣，「九十年代的圈地運動」，二十一世紀雙月刊，一九九五年六月號，頁七～八。吳重慶、單世聯，「經濟發展與農村社會組織關係的變遷」，開放時代（廣州），一九九七年第四期（七月），頁二三。

註④ 參考拙著，「從四川仁壽事件看大陸農村的社會衝突」，中國大陸研究（台北），三十七卷二期，民國八十三年二月，頁七四。及：黎自京，「四省五十萬農民抗爭」，爭鳴月刊（香港），一九九七年八月，頁一九～二〇。

註⑤ 各種事例不勝枚舉，請參考：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，一九九八年一月），頁二九九～三〇四。項繼權、吳毅等著，中國農村政治穩定與發展（武漢：武漢出版社，一九九五年十一月），頁四三三～四三六。

註⑥ 林平，「農村出現了一個權勢階層」，廣角鏡月刊（香港），一九九九年一月，頁二三。徐澤觀，「農村新政治勢力分享中共權力」，前哨月刊（香港），一九九九年六月，頁一六～一七。

近年來這個集團陣容逐漸擴大，形成獨立的社會集團，他們不但與中央利益發生矛盾，更與當地農民利益產生衝突，這些村級幹部竟成爲村民自治在執行上的主要障礙。

值得注意的是，近年來大陸報刊經常披露的「幹群關係緊張」或「農民負擔過重」等現象，並非只是「幹部素質差」或「腐敗墮落」等因素在作祟，事實上，具有合法掩護非法地位的“村霸”才是問題的肇因，他們與現行體制緊密結合，在大肆掠奪公共資源之餘，既不願也不可能執行國家的政令，致使國家權力的運行在基層受到截留與扭曲，長久以往，勢必造成農民對國家產生疏離感。

## 五、村級幹部的角色衝突

「角色衝突」(role conflict)是社會學角色理論中的一個重要概念。由於個人在複雜的社會活動中經常同時扮演若干不同的角色，當這些角色對個人的期待發生矛盾，難以取得一致時，就會出現角色衝突。

角色衝突可分爲兩大基本類型：一是「角色間衝突」，即不同角色承擔者之間的衝突，它常常是由於角色利益上的對立、角色期望的差別，以及人們沒有按角色規範行事等因素引起的。換言之，個人同時承擔兩種以上的角色，因角色規範的要求不同而引起的衝突；例如家庭中兒媳與婆婆發生矛盾，兒子如果處理不好這種矛盾，就會產生丈夫角色與兒子角色間的矛盾與衝突。又如，上下級之間、店員與顧客，父母與子女之間等等，若關係處理不當就會發生角色間衝突。

二是「角色內衝突」，即個人在承擔某一社會角色時，因這一角色自身各種規範相互矛盾，使角色扮演者在行動時左右爲難<sup>②</sup>。例如一位車間主任必須執行上級廠長的指令，完成廠長交付的任務，但對於工人言他又是個領導，必須代表和反映工人的要求；當廠長的指令反映了工人的利益時，上下一致，車間主任工作好做，但當廠長的要求和工人的期望有距離，甚至相互矛盾時，車間主任就左右爲難了，此時在他身上出現了領導與被領導兩種角色的衝突<sup>③</sup>。大陸村級幹部與車間主任的角色類似，其所面臨的角色衝突也相仿。

當前大陸農村基層政權或組織中，鄉一級幹部領有國家口糧，是正式編制的國家幹部，而村一級幹部則否，他們頂多僅領有固定補貼或誤工補貼。村級幹部的身份應如何界定，是「官吏」還是農民？大陸內部對此有兩種不同的解釋：從法定身份來說，村級幹部是不折不扣的農民。農民有的，他們都有；國家幹部有的，他們卻沒有；他們和農民一樣，有自己的生產工具、經營項目，以及由此而來的經濟收入。他們和農民一樣，不是國家公職人員，不享受國家幹部所具有的「皇糧」、工資、公費醫療等一系列福利待遇。

註<sup>②</sup> 參考：鄭杭生主編，*社會學概論新編*（北京：中國人民大學出版社，一九八七年十一月），頁一四四～一四五。王康主編，*社會學詞典*（濟南：山東人民出版社，一九八八年六月），頁二〇六～二〇七。

註<sup>③</sup> 參考：石之瑜，*中國大陸的國家與社會*（台北：五南圖書公司，民國八十三年），頁三八～四〇。



惟在實際運作上，村級幹部又是名正言順的幹部。他們所負責的村被稱為行政村，他們除了有農民責任田的經濟收入外，還享有作為管理人員的一份酬勞，每年從幾百元幾千元不等。他們和國家幹部一樣，手中多少握有一些權力，諸如生產安排權、集體財產調配權等等。此外，他們或多或少也認為自己是個「官」，有大小不等的權力。半官半民的身份使當前大陸村級幹部在角色扮演上有些曖昧。

當前大陸村級幹部在地方的角色扮演上，除了成為上級（鄉鎮）政府在農村的「代理人」角色外，村級幹部在當地又是實際負責行政業務的「當家人」角色，必須要管理本村事務，並為村民提供服務。他們在實際組織運作上或者偏向村民，或者偏向政府，能夠維持平衡的仍不多見。

### （一）角色扮演偏向於村民

村民自治對村幹部的角色扮演究竟會產生何種影響？有一種說法以為：經民主選舉的村級幹部比較有能力協助鄉鎮政府貫徹國家的政策，同時也較敢於維護村民的合法權利，不受鄉鎮政府的侵犯。例如在吉林省梨樹縣平安村的村委會選舉，一些當選的幹部說，「當選」比「任命」的壓力更重，因為原來只有一個責任方向（上級——鄉），現在至少變成兩個。可以說，「選舉刺激了村幹部和村民的利益結合，壓抑了為求當選而唯上或只唯上的動機」、「村民授權的巨大壓力，讓幹部意識到了選票的厲害。要競爭成功，就得掏心窩子為他們辦事，不成就得下台。這種認識反映到競選中的結果，是對村民的實際承諾開始多了，『套話』開始少了。」<sup>①</sup>

美國學者 John Dearlove 在田野調查中發現，九〇年代以來，擺盪在村民和上級鄉鎮政府之間的村級幹部，有一種逐漸轉向村民利益的形勢；同時，地方主義的力量也逐漸地增強中，村級幹部會（選擇性的）抵抗執行不受村民歡迎的國家指令、政策，而這種抗爭的情緒會被以下的事實所強化：村級幹部根本不是國家政權的一部分，他們是具有地方紐帶關係的村民，更重要的是，他們的福利必須依賴地方村民的稅收<sup>②</sup>。

福建省一位農村黨支部書記葉文德的自述，貼切地描述了地方幹部這種進退維谷的窘境：

「在政府的眼裡，我們這些農村幹部是很可疑的。我們農村幹部必須對政策成敗負責，但因為太容易與親族、地方勢力結合，終究不免會貪污腐敗。村民對我們的看法也一樣矛盾，在農民眼裡，農村幹部應該代表農民利益與政府溝通，甚至在必要時，能挺身抗拒政府惹人厭的政策；但是在此同時，因為幹部權力來自政府，農民因此相信幹部遲早會背叛農民。」

「對於農村幹部而言，雖然在農村裡擁有廣泛權力，但由於自己以及後代都要與村民長期生活相處，必須謹慎行事，以免村民日後報復。並且過去若干

註① 張靜，「梨樹縣村委會換屆選舉觀察」，二十一世紀雙月刊，一九九八年十二月號，頁一四三、一四六。

註② John Dearlove, "Village Politics," in Robert Benewick and Paul Wingrove, eds., *China in the 1990s* (London: MacMillan Press LTD, 1995), p. 126.



來自中央的政治運動本身就是針對農村黨幹部而來（例如「四清」運動），如果不想在下次不可知的政治運動中淪為政治鬥爭的目標，在黨／國家權力和農民利益的拉鋸中，就不能悖離農民的利益，有時候甚至必須逃避、修正或技巧地抗拒黨和政府不受欢迎的政策，以順應地方民情。<sup>③</sup>」

村級幹部和村民聯手對抗上級政府對農村的滲透，有時會提高到較高的層次。台灣社會學者劉雅靈在大陸農村研究中得出一項較少人提出的論點，她認為，溫州地區私營經濟之所以能在改革以後迅速勃興，除當地歷史傳統、地方政策、商品經濟觀念等因素外，以地方幹部與農民所形成的共同利益為基礎去合作抗拒國家集體化政策，並對地方私營經濟提供保護，才是更重要的原因<sup>④</sup>。換言之，鄉村個體工商業者在抗稅、逃避管理，或取得原料、市場和優惠政策等方面，甚至於抵抗當地流氓地痞的侵擾，都需要村級幹部的支持，這種交換使村民亟需村政權作依靠，使得村政權轉向市場化色彩。

## （二）偏向於上級政府

由村民選舉出來的村級幹部有時並不一定和村民站在同一立場，拒絕協助鄉鎮政府執行國家的政策。從行為模式看，在農村實際中普遍存在村級幹部討好上級政府的趨向，這不僅與鄉鎮政府對村黨支部與村委會的控制和操縱有很大關聯，而且與中國傳統文化中的「官本位」思想，或與人民公社時期的絕對服從思想有關。村級幹部作為農民中的一員，他們思想深處有一種與上級官員交往的心理傾向，經常表露出「唯上不唯下」的管理態度。

有些村級幹部為了兌現發展農村經濟的諾言，不得不與鄉鎮政府維持良好的關係，而大多數農民們也清楚，多數的村級幹部都不會公然與政府唱對台戲，不執行貫徹上級的指令。正如福建省壽寧縣南陽鎮的黨委書記所說：

「過去我們是任命制，他們（指村幹部）對我們的工作不敢打折扣。現在這樣選上來，相對而言，他們要集中一些時間照顧下面的利益，多辦一些公益事業。……按照我們目前的想像，執行國家的方針政策可能會弱一些，但仔細考慮，我想他們也不敢弱，不執行國家的方針政策，他們也做不下去，遲早有一天也會被弄掉。<sup>⑤</sup>」

同時，如前所述，大陸農村基層權力結構主要仍掌握在村支書一人手中，村支書係由鄉鎮黨委書記所任命，而村委會主要幹部則泰半由村支書任命；重要的是，村委

註③ Shu-min Huang, *The Spiral Road: Change in a Chinese Village Through the Eyes of a Communist Party Leader* (Boulder: Westview Press, 1989), pp. 186, 190~191.

註④ Yia-ling Liu, "Reform from Blew: The Private Economy and Local Politics in the Rural Industrialization of Wenzhou," *The China Quarterly*, no. 130 (June 1992), pp. 293~316.

註⑤ 廈門大學社會學教授胡榮的實地訪談，見：胡榮，「村民委員會的自治及其與鄉鎮政府的關係」，二十一世紀雙月刊，一九九八年十二月號，頁一三八。



會主要成員多為黨支部的成員，在黨員必須嚴格遵守黨紀和命令的前提下，當黨的利益和村民的利益不一致時，幹部所要遵循的仍是組織的原則，而不是村民的意旨。

作為村中的一員，村級幹部通常都了解民間的苦處，但因上級攤派硬性規定，使他們也只能優先考慮貫徹上級的命令。準此，不論從行政管理機制著眼或是從長期歷史經驗來看，村幹部在日常工作中更多考慮的是貫徹上級意志，而較少重視村民的意見，除非鄉鎮意志和村民意志發生嚴重的利益衝突，這種「西瓜偎大邊」的現象也即是農民所說的「跟上不跟下」（跟領導不跟群眾）。

## 六、結 論

綜合來看，在新體制下，處於國家與社會之間的村莊地位突現，村幹部扮演著政府代人和村民當家人的雙重角色，這二個角色的權力來源不同，對村幹部期盼也有差異，具體言，政府希望村幹部有效地貫徹落實上級政策，村民則希望村幹部為村民提供良好的服務。由於村幹部將此兩種角色寓為一體，故而不可避免地存在著身分上的衝突。

首先，政府要求村幹部代理的事務愈來愈多。在實行承包責任制度之初，由於政府過去主要管理的經濟事務大都交給農民，政府要求村幹部代辦的行政事務並不多；但隨著經濟社會的轉型，政府要求村幹部對農村管理的事務迅速增加，政府要求村幹部完成的任務也大大加重；同時，政府在下達任務時並未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，所以村幹部在鄉村行政上有事倍功半的苦處。

其次，村民對村幹部的寄望愈來愈大。在經濟改革初期，農民對幹部的依賴性較小，例如湖南省郴州地區一些農民對村幹部說：「無田無土不靠你，不批不鬥不怕你，有了問題要找你，解決不好要打你。」<sup>⑤</sup>但是隨著市場經濟的發展，農民對村幹部的要求大為提升。他們希望幹部能夠提供良好的服務，特別是能帶領村民致富，惟有這樣，村幹部才是好的當家人，否則村幹部就會失去權威基礎。

假定村級幹部代表村民意志與維護上級權威兩方面的行為模式是不同層次，或同層次但不會尖銳對立的方面，則村級幹部就有可能同時完成這兩種功能要求。然而在現實中，村民對村級幹部維護自己利益的要求，和鄉政府對村級幹部維護自己行政權威的要求往往是不同層次的，而且還可能尖銳對立。

例如，鄉鎮行政對現代化的努力與村民落後的思想間（其典型表現如推行計畫生育、喪葬改革等），鄉鎮行政減弱傳統勢力的影響與村民以家族或宗教為背景抗拒國家權威的滲透等，都是層次相同、方向相反的要求。這些相反的要求具體落實到村級幹部的執行工作時，就會出現其行為模式的衝突矛盾。

本文認為，村民自治能否正常運作關係到鄉村民主化的進程，而村級幹部能否真

註⑤ 唐銘植，「現狀與原因—目前農村黨群幹群關係透視」，農民日報（北京），一九九〇年七月十七日，三版。



正發揮法律所賦予作用又關係到村民自治能否成功。實踐證明，作為農村基層的村級幹部若能否有效、認真的推動村民自治，則村委會的運作就能獲得較高評價，否則就會產生很多弊端。至於，村級幹部雙重角色的衝突及加劇，並不意味著村民自治是不切實際或已經失敗，相反的，唯有認真推行村民自治才能減緩村級幹部的角色衝突。

綜合以上，吾人可以得出以下簡單的小結：

——就村級幹部的角色扮演言，它實際上是國家在農村的最後代理者；同時，村級幹部的管理與服務對於農戶的經濟利益有著極大的影響。一般說，民主選舉的村級幹部比較有能力貫徹國家的政策，同時也比較敢於維護村民的合法權利。

——市場經濟的發展大大降低村級幹部對鄉鎮政府的需求和依賴，在增強村經濟自立性的同時也增強了村民委員會的獨立性，並迫使上級政府減少行政干預和行政命令，而傾向於間接領導。

——來自上級鄉鎮政府任務的增多和村民期盼的雙重壓力下，會加劇村級幹部的內在衝突。不過，村級幹部在雙重角色的選擇中，對於上級代理人的認同度遠高於村務當家人的角色，他們通常站在政府或黨的一邊。

——村級幹部的角色衝突事實上反映了鄉政管理和村民自治、行政權和自治權的矛盾，並突顯國家與社會在分權治理過程上的不平衡性，鄉村關係格局也是鄉村雙方權力互動的結果和產物。

——個別村級幹部借助其行政力量，黑白合流，異化為村落社區的「土皇帝」、「地頭蛇」。由於他們本身就是政權的分身，其結果會使村民對他們的不滿移轉到國家政權上，長期以往會使農民對國家產生疏離感，並動搖政權的合法性基礎。

\* \* \*



# Mainland Chinese Village-Level Cadres: Roles and Role Conflicts

*Chen-chang Chiang*

## Abstract

Mainland Chinese village-level cadres have to play simultaneously the roles of “agents of the higher authorities” and “heads of the villagers.” As the former, they must obey the orders of their superior town and township governments; as the latter they are responsible for the management of all rural affairs within their own villages. When the interests and demands of these two roles coincide, village-level cadres have no difficulty in playing their roles. However, if the interests and demands of these two roles are different, there will be role conflicts. Currently, the role conflicts of village-level cadres reflect the conflict between state and the society and also that between administrative rights and autonomy rights.

**Keywords :** role conflicts; role confusion; villager committees; village-level cadres

