

梨樹縣村委會換屆選舉觀察

• 張 靜

今年7月，吉林梨樹縣進行第四屆村委會選舉，這是該縣推行平安村「海選」方法以來的第三次換屆選舉。選舉過程直接由縣委領導、根據縣人民政府制訂的《選舉辦法》推行，由縣民政局具體實施。與從前相比，今年的《選舉辦法》作出了進一步改革，它要求「把選舉的權利全部交給選民」，在全縣所有的村實行海選，由「選民直接投票選舉村主任、副主任和委員」；「上級機關或村黨支部不定調子，不劃框子，不提候選人」^①；選舉方法更為直接，推行秘密劃票、單獨投票、差額選舉和公開計票；在第一輪選舉中，如果未有過半數者出現，則得票最多的二人自動成為候選人，選民對其進行第二次投票；計票結果出來以後，當選者無需通過報批手續，立即當眾委任。

這種安排明確顯示出對選票結果的更多尊重和對選民的更多信任。雖然選舉過程並非如計劃般完美，對選舉程序的控制也不是無懈可擊——各級幹部、競選者、候選者和選民都還

需要時間學習、習慣新的規則，但是這種新規則的推廣和使用，不僅傳達了一種更為開放、包容的社會治理觀念，表現出對公開、程序和公意等原則的嚮往，而且，僅其在有限規模中的實踐，已經顯示出一系列重要的政治和社會意義，推動了若干社會變化產生。

這些變化引發的政治、文化和社會效果涉及廣泛，根據我的初步觀察，其中最有意義的部分可以從三個方面來認識：第一，選舉影響到鄉村社會的權威結構，這種影響表現在村鄉兩級原有的管制權威部分地被弱化，而縣級政權和選民方面的影響力得到某種程度的匯合並加強；第二，選舉加快了村一級主要幹部的變更速度，因而增加了在基層幹部中集結「網絡」的困難，同時選舉引發的村級幹部授權來源的變化，使他們不得不面對從前不太在意的「公意認受」問題，其位置的壓力和不穩定性明顯增加，這對基層權威的工作目標形成了前所未有的影響；第三，選舉刺激了

吉林梨樹縣推行「海選」，確顯示出對選票結果的更多尊重和對選民的更多信任。這種新規則的推廣和使用，不僅傳達了一種更為開放、包容的社會治理觀念，而且，僅其在有限規模中的實踐，已經推動了若干社會變化產生。

過去在「候選人」甚至「當選人」的確定方面，村鄉兩級幹部事實上分別擁有提名權和審批權，否決權則被雙方分享。這種議合過程，既沒有縣級政府的參與，也沒有村民參與，久而久之，在村務治理方面逐漸形成了一種鄉村兩級幹部密切接觸、互通信息、互為配合並提供支持的局面。

建立常規性制度約束的社會需求，這些社會需求超越了選舉的範圍，旨在向制度化的村民自治目標前進。村民要求的制度建設包括立法和組織方面，它涉及到界定村級幹部職位及組織的權利，涉及到使這些權利的實現具有法律和組織的支撐，以便讓權力的分布有益於社會平衡。毫無疑問，如果這些常規的制度和組織建設得以開始，鄉村社會的治理將邁出更為重要的一步——由依賴人改變為依賴制度保障和組織監督，應當說，這是運用政治方法改善基層社會整合狀況的嘗試。

本文希望對這些發生在局部範圍的、重要的社會變化進行初步的討論。討論所用資料依賴作者本人的訪問記錄、部分文字檔案材料及統計數據。

一 基層社會權威結構的變化

根據以往的慣例，農村基層幹部的變更主要從預定的「後備幹部」中選擇。在這個意義上，後備幹部是事實上的村幹「候選」人。他們的確定有一系列的組織程序，通常是自下而上的報批備案，經過（在一定的範圍中）徵求意見，在幹部群體中上下議合而成。很多以往的經驗證明，對於候選人的「選擇」者，主要是同級或更高一級的在職幹部，因此在不少的農村地區，廣泛流傳着「村幹部，鄉里定」的說法。除非特殊的情況，一般而言，縣以上單位並不過多涉及村級幹部的遴選，村民的涉入也是罕見的，這兩方面的人可能被徵詢「意見」或聽匯報，但徵詢的作用在於為決定提供信

息，並不涉及決定權的轉移。雖然總有村民認為，「上面看上了誰，誰就能當官」，但是這個「上面」如果是指縣以上機構並不確切，更多的情況是，無論是否上報備案，村級幹部的遴選決定主要是在鄉村兩級作出的。其中，在任村幹部在新幹部的初步確定中有着相當首要的作用，而鄉級官員的影響力則通過考察、協商、認可和審批過程體現。這說明，過去在「候選人」甚至「當選人」的確定方面，村鄉兩級幹部事實上分別擁有提名權和審批權，否決權則被雙方分享。在這樣的慣例下，村幹候選者的名單往往是鄉村兩級幹部協商議合的結果，村中的資深人物則起到提供信息的作用。

基本上，這種議合過程，既沒有縣級政府的參與，也沒有村民參與，久而久之，在村務治理方面逐漸形成了一種鄉村兩級幹部密切接觸、互通信息、互為配合並提供支持的局面。這種密切的關聯通過一系列公務和私務聯繫成密結的網絡，並對保持鄉村兩級的控制地位起到非常重要的作用。一方面，他們相互支持，以增強自己的權威並增進網絡內成員的利益；另一方面，它有力地排斥着他者的介入，無論這種介入企圖是來自上面還是下面。從下面一方來說，基層的權力格局很少可以為村民的行動所改變，一些村民的投訴被證實後可能導致個別甚至整體的村幹部的更換，但這些行動並不能對鄉村兩級基本的權威框架構成根本威脅，因為新上任者的產生程序仍延續慣例，村民能夠施加的影響非常有限。從上面一方來說，基層幹部中由公務和私務形成的網絡具有阻擋上級干預的傾向，它造就了一種類似隔離地帶的東西，將縣和鄉以下基層的人和事相對分離。在

這種情況下，信息不得不通過這個隔離地帶的篩選才能到達上級部門，因此，基層幹部的活動常常能游離於上級的有效監督之外。隔離地帶還造成了縣府與村民的距離，除非上訴等非常事件發生，一般情況下雙方的常規接觸不多，這就大大限制了縣級官員在鄉村幹部渠道之外獲得信息的機會。事實上，縣級政權更確切的位置，是處於鄉村兩級幹部密實的「包圍」中，如果沒有大量的投訴引發他們的強制性介入，通常情況下他們直接干預村務的理由和動力都相當有限。他們很少主動打破由鄉村兩級控制的基本管理秩序，相反，還極為依賴基層幹部的幫助才完成各項計劃，甚至依賴隔離地帶的「保護」以防止民事過多的干擾。所有這些現狀，都強化了鄉村兩級在村務治理方面的權威中心地位。

但是，梨樹縣的海選使得這一格局出現了變化。由於候選人不再由鄉村幹部議合而成，遴選者的位置遂被自然取消，鄉村兩級對於人事任免的控制能力也因之相對減弱，間接地，還相對減少了鄉村幹部網絡通過自定繼承人強化權力的機會。海選給了村民更大的選擇權，提高了選票對於幹部任用的作用，選民從切身利益的關切出發，對當選幹部的行為預期不能不發生影響：他們無法只熱心於加入鄉村幹部網絡，織結向上的關係，還需要竭盡所能把自己和村民的利益聯繫在一起。一些當選幹部說，「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；原來對他們只有一種（上級——鄉）要求，現在變成多種要求。很顯然，由鄉看上誰到由選民看上誰，這種轉變使村幹變成多條線牽連

的木偶，並不能任由一條線的牽拉決定其動作。由此可見，選舉刺激了村幹和村民的利益結合，壓抑了為求當選而唯上或只唯上的動機，因而，鄉村兩級幹部網絡對新來者的控制力量得到某種程度的減弱。

另一方面的變化在縣級機關。在梨樹縣，選舉方案由縣級或更高一級的政府制訂並加以解釋，使得縣級政權不僅擁有了實際上的「領導」地位，而且成為選舉政策諮詢及處理糾紛投訴的中心。這樣的地位，方便了縣級政府更多涉入基層的糾紛仲裁，而在過去，大量的村糾紛是在村、鄉兩級的機構中處理的。如今縣民政局直接接待投訴，負責解釋政策、收集證據，甚至仲裁選舉的有效或無效，說明選舉使其有機會迅速成為（當前體制中）選民唯一信賴的機構，因為只有它具有保護選民權利的力量，而鄉村兩級權威並沒有這樣的作用；相反，他們往往成為直接被告或間接被告，他們中間少數控制選舉的行為很容易成為眾矢之的，常常出現失敗的干預，「有勁用不上」。在我所到的一個村子中，當第二輪選舉結束後，選舉領導小組遲遲不願計票，他們擔心一個令其不悅的競爭者當選，頂替掉原來的村主任。於是，村幹部同鄉幹部商量，希望在計票前宣布選舉無效，安排重選。雖然鄉村兩級幹部都有此明確的意願，但是他們都無法找到這樣做的合法程序，結果，這個運用行政權力影響選舉的企圖沒有實現。當縣級官員作出「推翻選舉證據不足」的裁決後，計票在拖延了幾個小時後還是正常開始。計票結果顯示，鄉村幹部擔心的事並沒有發生，原村主任仍以多數票當選。一些早先確定的後備幹部也必須經歷選舉的檢驗，過去他們

梨樹縣的海選給了村民更大的選擇權，提高了選票對於幹部任用的作用。一些當選幹部說，「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。由此可見，選舉刺激了村幹和村民的利益結合，壓抑了為求當選而唯上或只唯上的動機。

可以投訴說「某某」壓着他，現在他無法埋怨選民不投他的票，而這些人和原來的幹部達成的某種「默契」也失去了保障作用，他們必須按照新的規則競爭，而且不是面對幹部，而是面對選民。這些現象讓我們看到，企圖運用慣例控制選舉結果的鄉村幹部，面對着很多新程序確定的權力和組織的限制，行動起來比從前更為困難。

我注意到，對於選舉是否有效，鄉村兩級幹部並不能說了算，選舉無效的判定幾乎都是縣級官員作出的。鄉村兩級幹部的行動顯然不能超越法律，更無法替代選票，所有投訴，包括來自鄉村幹部的投訴，證據都要求送縣民政局查實，縣府對於村務處理的影響則在不經意中被增強。縣政府的這種仲裁地位促進了選民和它的直接接觸。我發現，人們總是越過鄉村直接到縣民政局去，選民成了縣府的「耳目」，讓他們可能從村民提供的信息中直接掌握情況，在選民和縣府之間，因選舉形成了共同監督鄉村權威的聯合力量。

正因為如此，海選的阻力（如果有的話），目前理所當然地主要來自鄉村兩級班子。這種阻力不僅被縣級官員所承認，因而他們需要下大力氣去推動、去要求、去催促檢查選舉工作，而且也在我對鄉鎮幹部的訪談中體現出來。一位鄉幹部話雖委婉，但頗具代表性②：

應當強調向組織負責，強調加強領導，這樣可以防止壞人當選，如果讓這種人當上幹部，今後的工作不好配合，我們有這樣的擔心。村主任只為村民着想、不為國家負責也不行，現在農民還很落後，應當接受先進力量的領導。

一封給信訪辦的投訴信，表達了部分村幹的同樣憂慮。這封信的作者認為，村幹部工作得罪人多，海選很容易使其站不住腳，到處串聯的壞人倒容易進領導班子，所以選舉應當設置標準限制。他在信中寫道③：

幹部是國家的財富，在沒有犯錯誤的前提下，搗動甚麼也別搗動幹部。應當用既民主又集中的方法穩定基層領導班子，不能叫幹部沒有長遠打算。如果有標準，規定幾條誰符合，就由支部提出候選人報上級同意，群眾再對他們進行差額選舉比較合適，否則就亂套。

這封信寫於1992年，它反映了一些村幹對海選衝擊的不適應，他們把規則的變化視為「亂套」，希望恢復原來熟悉的、因而也容易控制的規則。但這並沒有使決策者對新法規產生猶疑，在信訪辦的回覆中，市縣方面明確指出，該信提出的標準「只是個人的意見，被選舉人的標準則是根據《村委會組織法》確定的」。這樣的處理，不僅堅持了新規範，而且具有促進規範統一、以更高級別的規定標準取代基層分立標準、以及限制變通執行權的意義。很顯然，立法、法理解釋和執法標準的「上移」，在客觀上增強了國家法律規範基層秩序的準則作用，也可以說，鄉村幹部的「立法」及解釋法律的地位受到了挑戰。

選舉對鄉村兩級的幹部網絡之穩定也構成相當威脅。統計資料表明，從1988-98經歷的四屆選舉中，參選率逐年提高，但村幹部多數職位的連選連任數卻逐年降低，新當選人數逐年增加（通過訪問我得知，在今年的選舉中，該縣有一個鄉僅村主任職位就有高達50%的新人當選）④。

人們總是越過鄉村直接到縣民政局去，選民成了縣府的「耳目」，讓他們可能從村民提供的信息中直接掌握情況，在選民和縣府之間，因選舉形成了共同監督鄉村權威的聯合力量。正因為如此，海選的阻力主要來自鄉村兩級班子。

梨樹縣四屆村委會選舉統計

年份	參選率 (%)	落選主任 (人)	落選副主任 (人)	落選委員 (人)	新當選的村民組長 (人)
1988	93.1	13	72	196	34
1991	94.3	41	119	285	221
1994	95.1	51	133	337	292
1998	98	113	14	128	825

資料來源：該縣民政局選舉情況統計表(1998年8月)。

村幹連任率的不斷降低，意味着建構穩定的地方幹部網絡需要的重要因素——長時間穩定的合作工作關係不那麼容易獲得了，新人進入和頻繁更換使網絡的效用遇到不少困難，這對地方勢力在鄉村層次的集結是一個不利條件，因此才有了村幹所說的「亂套」。在基層幹部群體中普遍出現了對新控制方法的生疏和不適應，缺少了原來控制秩序提供的人際網絡依賴，鄉村權威的控制能力明顯下降，他們無法再如從前那樣施展威力；必須跟隨統一的程序又使其失去了部分靈活「立法」的「自主」地位，所有這些聯動的變化，都使長期以來的法律地域化(特殊主義法律)和失準化(基層執行中的變通處理)遇到了阻力。

二 授權來源的變化

7月梨樹之行的發現是，《村委會組織法》受到村民的廣泛擁護，因為它給予了村民選擇的權利。一旦法律讓他們擁有了這種權利，他們就有機會使用這種權利做出有利於切身利益的選擇——推舉村幹，並通過這些選擇行動自主控制自己的命運。對他們來說，這一項權利的規定並不簡單，它不僅使長期委任變成了選舉，而且選擇村幹的主體也不同了。從前是別人

授權，現在是村民自己；從前是上級授權，現在是選民授權；從前是「官與民」的關係，現在成為當選者和選民的關係。當選者之所以必須為選民服務，在於他們利益的一致性，選舉建立起了這種一致性，排除了與選民利益嚴重衝突的人——如果他們之間存在利益衝突，這種授權通常不會發生，由此，在利益一致的基礎上建立起新的權威和服從的秩序。

授權關係的轉變有利於基層社會的秩序，梨樹縣的統計證實了這一點^⑤：

自1997年5月以來《關於切實實行村務公開、民主管理制度的通知》下發以來，全縣的信訪和上訪案件分別比上半年下降32%和35%左右，民間糾紛也大大減少，尤其是幹群糾紛案件減少了40%左右。

這種變化表明，基礎社會結構的穩定性和權威與受眾的關係有關，而這種關係的作用又同授權方式有關。選舉把村民放到授權者的位置上，等於授權「委任」了大量的監督者，他們的自我利益成為其參與監督的動力，監督力量的強大使權力越界受到控制，而適度的分化權力——由當權者自己委任自己到由他人(選舉)委任，導致在不同的人群、不同的利益聲稱

《村委會組織法》受到梨樹村民的廣泛擁護，因為它給予了村民選擇的權利。對他們來說，這一項權利的規定並不簡單，它不僅使長期委任變成了選舉，而且選擇村幹的主體也不同了。從前是上級授權，現在是選民授權；從前是「官與民」的關係，現在成為當選者和選民的關係。授權關係的轉變有利於基層社會的秩序。

者之間建立了約束關係，約束關係限制了損害他們利益的行為，由此防止了衝突性利益的長期積累。過去委任幹部的權力過於集中在一個很小的範圍內，由於缺乏其他等強度的社會力量約束，因此很容易出現黑箱操作。即使沒有甚麼黑箱操作，也有相當多的幹部被懷疑向上送了好處，因此失去村民的信任。公開選舉讓更多的人參與決定幹部，等於讓更多的人參與「幹部」產生的過程，所以選舉成為和平獲得權威的簡單方法之一。在多數票面前，未成功者無話可說，不同意者也只能認同當選者為權威，當選者更能感受到光明正大的榮譽：

選舉比任命好，幹部有威信，工作好開展，說話服人心。是村民選我幹的，你不聽，就等於反對他們，少數對多數，怎麼對抗得了？……如果不是公開選舉，我們不清白，人家認為我們不是送錢買、就是拉關係得人情官，人家懷疑你不正，不服管理，咱心裏也覺窩囊不是？選舉之後一切都說的清，道的明，都參加了，人人看的見⑥。

以往村主任這角色，向來都是上面讓誰幹誰才幹，所以說話辦事總好像缺少甚麼。這回是大家選我，真是名正言順。只要大家夥支持我的工作，咱們村裏的事心想事成沒問題，成不了你們就把我撤下來⑦。

幹不好就下台，在任命體制中是一個棘手問題。都是上下級、多年的工作關係，讓誰下台都抹不開情面。但授權關係的改變解決了這一人事負擔。據說梨樹縣平安村創造海選的方法，最初正與「不好意思換人」有關，

鄉里對老幹部不滿意，想換人，然而鄉里鄉親的，提名別人不好意思，只好採用匿名選舉，這樣誰都不必承擔得罪人的風險。

授權關係的轉變還增加了幹部的權威感。在梨樹縣，這次選舉吸引了相當多的村一把手競爭主任席位。按照現在的基層體制，應當說他們並不缺少權力，但是，在他們看來，組織授權和村民授權仍有重要的不同，起碼在象徵意義上，一個是在局部範圍當選，一個是在全體村民中當選，這意味着受到承認的範圍不一樣。特別是，當梨樹縣規定村主任擁有村財務審批權後，村委會的重要性便與日俱增。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：

我的承諾是，按照1998年農民負擔卡為基數，第一年減輕負擔5%，第二年減輕負擔10%，第三年減輕負擔15%。如果達不到，我自動離職⑧。

首先做到廉潔自律。兩袖清風，……時時處處嚴格要求自己，不貪不佔，乾乾淨淨做人，……老老實實做全體村民的公僕，想村民所想，急村民所急，做村民所需，切實把村民放在心中。……堅持村民自治的方針，徹底實行村務公開，堅持村民代表會議制度，真正讓村民當家做主⑨。

授權來源的變化，推動了村務決策向更為審慎的方向發展，參與決策議論的範圍進一步擴大，對決策的議合程序開始受到重視。村莊決策者已

當梨樹縣規定村主任擁有村財務審批權後，村委會的重要性便與日俱增。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。

經意識到，自己的權力並非無限，而「權限」意識的廣泛發展，是社會制度理性化水平的重要進步。如今對於村幹來說，權力的有限不僅僅是因為上級領導監督的存在，還有一部分來自選民監督的限制，他們不同意，一個決議就形不成。梨樹縣十子堡鎮有一個村，幹部計劃投資十萬元建車工刀具廠和硫酸水瓶廠，他們曾對這個計劃給予很高的評價，認為這是「打着燈籠也找不到」的好事。但是，這個幹部一廂情願的計劃在村民代表會上被否決，代表提出的理由是這兩種產品都沒有銷路。經過調查，幹部發現果然如此，如果沒村民代表的約束，這筆投資肯定是浪費性的。

這個例子讓村幹認識到，有「限度」的決策權利並非壞事，它抑制了不良決策發生的機會，錯誤決定的出現概率隨之下降。而經驗證明，授權關係的轉變，是建立上述「抑制」的一個途徑。在梨樹縣，一些制度化水平比較高的村莊，村民代表會議開始具有明確的意識，去限制鄉村幹部的隨意定稅(費)權。例如，霍家店村村民代表會議有一項議程：對鄉政府下達的提留統籌數量進行評估和確認，不合法理的不予確認，村幹就不能執行收繳。根據其村民代表會議記要，這個村曾對1996年鄉政府下達的提留統籌數額評估後形成下列決議^⑩：

根據農民收入年年增加的實際情況，按照省市縣有關政策規定，適當提取或增加鄉統籌和村提留是可以的，農民也承受得了。經村民代表會議表決，一致通過上述欲收款項，同時代表會議決定，有關農民負擔的問題必須經過村民代表討論通過，並公布於眾，對不合理負擔要堅決抵制。

雖然這些限制還不夠穩定完備，在不同的村莊也有差異，但限制的發生和存在對於鄉村治理的重要性不可低估，它表明村民代表自主意識及能力的發展。他們開始要求對於不合理「負擔」的否決權，開始要求分享部分村務的決定權，開始學習監督與議合，開始強調和運用村民代表的批准權，抵制一切不加限制的濫用權力的自利行為。村民代表會議不僅作為倡揚依法程序的工具，而且成了抵擋外來剝奪的有力武器，如果沒有授權關係的改變，不能想像村民代表能夠有力量作出此舉。它的力量來自於《組織法》對其權利的界定，利用法律和公意認定給予的合法性，村民代表對村務的影響力得到強化。在改變了的授權關係面前，一些不知道自己權力有限的鄉幹部，仍然按照習慣，試圖把權力置於選民代表組成的領導小組之上，這樣的行為遭到了強有力的抵制。

三 制度化建設的社會需求

委任和選舉是解決村幹遴選的兩種方法。捨去這兩種方法的利弊不談，它們的共同方面在於解決合格的人選，而人選確定後的治理問題，並不是它們的主要目標。遴選和選舉的目標在於找到一個好人，它們基本上不問如何依賴制度約束、防止好人作出錯誤決定、或好人可能變壞的問題。但是，選舉和委任的不同之處在於，一旦選舉發生，它就會刺激制度建設的社會要求，以保持村民選擇的壓力。選舉讓村民更清楚地認識到，依賴制度比依賴人更有利於保持村民選擇的壓力。在梨樹縣，7月的選舉

十子堡鎮有一個村，幹部計劃投資十萬元建車工刀具廠和硫酸水瓶廠，他們認為這是「打着燈籠也找不到」的好事。但是，這計劃在村民代表會上被否決，理由是這兩種產品都沒有銷路。經過調查，幹部發現果然如此。這個例子說明了，有「限度」的決策權利並非壞事，它抑制了不良決策發生的機會。

中有部分村民「罷選」，他們利用參選的要求提出條件：不公布財務帳目不參加選舉。這種口號看似針對選舉，但它要求的是比選舉更為廣泛的制度改革。它提出選民的知情權（公開）和監督權（制衡）的問題，因而超越了選舉本身的需要，達到了更廣義的推進村民自治制度建設的層次。村民強烈意識到自己介入村莊管理的必要，意識到解決目前的問題，不僅需要一個可靠的人，更需要一個可靠的制度才行。他們不再等待或是幻想好人出現，他們開始行動——由自己提議制度。

在這方面也有消極的表達方式。在訪問的過程中我發現，由於對選舉以後的改善懷有疑慮，相當部分村民缺少對選舉的投入和興趣，它表現在：村民對競選演講的參與率不高（但私下的串聯不少），對競爭者的公開提問相當有限（但私下的議論卻非常多），一些村的棄權票很高（達到200張以上），代家人投票的情況也相當普遍，不少村幹還有動員、命令和對付上級檢查的行為。這種對選舉關切不足的現象，顯然與選舉關乎其今後利益的信心有關，這反映了目前基層一系列常規制度被公意信任的狀況還不夠理想。我向一些不熱心參與選舉的人問：「為甚麼你沒有興趣？」他們回答：「誰上去都一樣，都是撈一把，選不選有甚麼意思？」這樣的回答讓我意識到，他們在要求一個選舉後的公正的制度、能夠防止「撈」的制度。如果沒有一系列的制度支撐，選舉的成果就會半途而廢。如果村民不僅可以選擇人，同時可以選擇治理制度來保持他們的監督，由選舉打開大門的村民自治才會有明確的進步方向。

制度建設的需求提出了非選舉階段如何實現村民自治的問題。自治的目的是實現村民的自我管理，這勢必需要解決集體決策、或由村民選舉的代表進行間接集體決策的制度保障問題。目前，相當多的村民代表會議制雖然建立起來了，但是在多數情況下，他們除了安排選舉，沒有更多的工作要做。一些村民代表說：「選舉完了，代表的頭銜就結束了」，這說明在一些村，村民代表會議制度並沒有常規化，在日常的村民自治方面，代表的決定作用還相當有限。

在某種意義上，村委會是使集體決策（自治）實現的機構，但村委會和村民代表各自的權限是甚麼？它們在日常的村務工作中能夠做甚麼——能夠決定甚麼、能夠否決甚麼、能夠推行甚麼？處理村務的不同權限在村級不同組織中如何分配，如何以功能分化提高其相互約束的水平？——所有這些，不僅給村民自治的實踐提出了問題，也給相應的立法提出了問題。在這方面，選舉特別提出了任命幹部和當選幹部各自的權限問題，但在不少村都出現了任命幹部未能當選村委會正職的問題。在這種情況下，如果職位的權限不明確界定，不僅很容易影響選舉結果的權威性，而且鼓勵了幹部間和組織間爭權奪利現象的發生。唯有進一步的制度和組織建設能夠解決選舉提出的新問題。通過立法界定自治權限的範圍，保障其權限得以實現，這屬於制度建設；不同的組織間建立監督關係以保障他們各自權利的獨立性，這屬於組織建設。這兩種建設，直接關涉到選舉之後村民自治的進一步發展。

選舉還提出了議事規則的重要性

我向一些不熱心參與選舉的人問：「為甚麼你沒有興趣？」他們回答：「誰上去都一樣，都是撈一把，選不選有甚麼意思？」這樣的回答讓我意識到，他們在要求一個選舉後的公正的制度、能夠防止「撈」的制度。如果沒有一系列的制度支撐，選舉的成果就會半途而廢。

問題，這是集體決策或由代表決策實現村民自治不可迴避的問題。議事規則是產生決議的程序，它是專門為集體決策的秩序制訂的規範，應當是公開的共識。如果議事規則不完備、不嚴格，就會有相當部分的決議在規則之外產生，也就是在村民的了解和同意之外發生。很明顯，這樣引發衝突的機會很大，其政治上的效果是對社會整合及秩序造成損害。目前在農村普及的做法是，決策在某一範圍的班子裏形成後，再交予村民代表議論，這種做法比以前進了一步，但村民代表的作用仍然有限，他們的約束作用往往發生在決定產生甚至是實施之後（的結果方面），而在防止錯誤決定的發生、預先控制計劃及經費預算等方面的作用仍然微弱。如果村民代表的議事程序具有權威，如果在一項行動實施之前必須經歷村民代表的批准程序，如果這種批准有相應的組織去實施，就可以更有效的避免議事的形式化。

選舉還提出了仲裁組織的建設問題。在這次選舉中我們發現，伴隨着村級行政組織整合能力的下降，鄉村中以親屬關係為中心的社會網絡的內聚作用增強，特別是，文化上對親屬關係的道德義務成為村民利益組織化的可用資源。由於利益衝突的存在，統一他們的意見並不現實，但可能通過建立對第三方組織的認同，以解決不同群體的不信任和糾紛問題。這就需要建立獨立於這些利益集團的中立性仲裁組織，並授權這類的組織受理投訴、負責調查，為村民代表會議的辨別提供令人信服的證據。由於選舉涉及利益的組織化，因此仲裁機構應當不涉入選舉，同選民各方也不存在

直接或間接的利益或組織關係，更不是某一種選舉結果的受益者或受害者。目前這種職能是由縣政府機構兼任的，但每天大量的接待不僅打攪了其日常工作，更重要的是，這不符合組織無涉的原則——縣政府的取證及解決過程往往需要依賴下級鄉幹部完成，而鄉政府與村幹則存在諸多工作及私人關係，鄉政府的權力和地位又使其很容易影響村級選舉，這往往難以取得各方當事人的信服。

如何解決令人信服的問題呢？促進基層仲裁組織的專門化發展是一個方法，這與司法和行政的職能分化有關，也與律師制度在農村的推行有關。律師的作用不僅僅在打官司中代表當事人的權利，他可以事先指點當事人按照法律程序處理自己的問題，以防止由於情緒擴大爭端，避免違法行動對秩序的損害。從這個意義上說，律師制度在農村的推廣重心在於預防糾紛，它不僅可以在行動之前為人們提供法律引導，也可以在糾紛發生之後和平而理性地處理之，這對於提高法治的權威性是一種有益的訓練，其效果顯然較法律條文的宣傳高。

特別重要的是，這裏所說的「制度」建設與目前一些基層「制度」的區別，在於它們體現了不同的治理原則。一種原則是由權威制訂的，目的在於管制，但由於權威本身的超然度外及變化，這些制度很容易跟着變化並可能被用於特殊的利益和目的。顯然，這種制度會積累衝突並且無助於理性秩序的達成。我們需要建立的，是「符合公共同意」及恆常性原則的制度^①——「公共同意」即規則被村民共所周知，「恆常」即任何人都知道遵守

由於村級行政組織與村民往往存在利益衝突，這就需要建立獨立於這些利益集團的中立性仲裁組織，並授權這類的組織受理投訴、負責調查，為村民代表會議的辨別提供令人信服的證據。如何解決令人信服的問題呢？這與司法和行政的職能分化有關，也與律師制度在農村的推行有關。

村民自治的成功與否，將取決於我們是否有足夠的智慧，通過對權利、責任和義務的分化性配置促進社會整合；它更取決於我們是否能夠認識到，確立一種新的基層治理規則——從更廣泛的意義上，就是確立憲政和法治——是其唯一正確的方向。

或違反它的後果，對於這種後果的預見將指導他們行動的方向，由此而建立基本的社會秩序。現代知識已經幫助人們認識到，不當的制度積累與刺激衝突，比如，相當多的國家都用比例稅制代替了平攤稅制，用個人(或法人)稅責計算代替了集體(集團)稅責計算^②，因為平攤和集團稅責計算很難區別收入及負擔差異，令低收入者感到不公，由此引發的衝突不斷危及政治和經濟的穩定。而在我國，農村地區的稅責一直以某一個行政集體為計算單位，且實行簡單的個人分攤(均等)制度，這種做法潛在地鼓勵了各層「集體」的自定稅(費)權，使其有機會利用定稅(費)的地位謀取私益，對不同人的收益和能力也缺少詳盡的區分性計算。這一系列制度的問題並不是可以通過選舉解決的，只是，選舉把它們引發的各種尖銳問題擺到了更為引人注目的地步。可以說，農村基層幹部的選舉，是一項設置民眾監督權的安排，在現有的稅制條件下，它是解決問題的途徑之一——有助於在國家之外建立村民對不法定稅(費)權的監督力量，以防止鄉村決策者權力過大而使其行動失去控制，但是，要從根本上解決問題，還需要進一步的制度建設。

制度的作用在於對權利進行明確的配置，而較為均衡的權利配置是社會穩定的基礎。追求均衡需要對可能擴大的權力給予限制，比如海選是對少數人黑箱操縱的控制，而對候選人的資格審查又是對選民投票流向的一種限制。這些限制的基本目的在於使權利分布不致失衡，而政治進步正是通過建立一種力量平衡的結構，將衝突和競爭引至和平、公開、可控的秩序過程。我相信，村民自治的成功與

否，將取決於我們是否有足夠的智慧，通過制度和組織工具，即通過對權利、責任和義務的分化性配置促進社會整合；它更取決於我們是否能夠認識到，確立一種新的基層治理規則——從更廣泛的意義上，就是確立憲政和法治——是其唯一正確的方向。

註釋

- ① 《梨樹縣村民委員會選舉辦法》(1998年7月)，第20條。
- ② 梨樹某鄉幹部訪問記錄，1998年7月。
- ③ 郭家店鄉某村上訪信件。
- ④ 根據縣民政局歷屆選舉統計資料及幹部採訪記錄統計。
- ⑤ 梨樹民政局：〈積極開展村務公開活動，促進農村基層民主建設〉，1998年2月，頁9-10。
- ⑥ 梨樹當選村幹部訪問，1998年7月。
- ⑦ 引自梨樹喇嘛甸鎮某村當選主任就職演說。參見縣基層政權建設領導小組：《梨樹縣村民自治故事匯編》，1993年4月。
- ⑧ 引自梨樹某村村主任競選演講稿，1998年7月12日。
- ⑨ 引自梨樹某村當選村主任發言稿，1998年7月20日。
- ⑩ 霍家店村村民代表會議記錄，1996年5月25日，三屆七次會議決議。
- ⑪ 有關論述參見哈耶克(Friedrich A. von Hayek)著，鄧正來譯：《自由秩序原理》(北京：三聯書店，1998)，頁216-19。
- ⑫ 參見James C. Scott, *The Moral Economy of the Peasant* (New Haven and London: Yale University Press, 1976)。