

村幹部的產生及其組織化支持系統

● 張 靜

國內外學者關注鄉村「自治」的一項重要內容，是觀察其如何產生權威。歷史上的鄉村權威是遵循一種政治邏輯而非行政邏輯產生的。政治性權威擁有的權力來自於它代表廣泛社會利益的能力，它也因此獲得對社會的影響。

國內外學者關注鄉村「自治」的一項重要內容，是觀察其如何產生權威。在傳統中國，擁有財產、教育和聲望資源，曾經極大地影響地方權威的產生，其中尤其重要的是聲望，它類似於現代詞彙中的「公共身份」。並非所有的地方紳士都能成為權威——他們不能僅憑家族財產和個人學位獲得聲望，權威必須是地方公務的積極介入者，他必須處理(或管理)各種社會問題，必須在構成地方秩序中具有重要作用。這些作用，如同現代公共「傳媒」，確立了他們在地方群體中的「威望」，使他們有資格成為權威^①。很明顯，這些地方權威的授權來源和正式的行政官吏系統不同，因此在大量的研究中，人們傾向於將族長、鄉里、長老、士紳、地方精英等等鄉村權威放置於官制體系之外討論，亦即假定，它是遵循一種政治邏輯(地方精英的公共身份確立，他與財產、學位、家族組織乃至鄉間兵團等——一種社會要素的重要關係等)、而非行政

邏輯產生的。歷史研究證明，中國歷史上的鄉村權威不入官職品級，亦未從「行政撥款」得到祿恤，因而在授權來源方面，郡縣小中正只是一種鄉官組織，它多由一方世家大族的代表組成，與職官正式組織(行政系統)相比，「二者的性質是非常不同的」^②。

按照這種認識，傳統鄉村權威的產生遵循「政治性」的原則：它需要代表有影響的地方社會集團的利益，授權來源是自下而上的；而行政官職的產生則為「用人」制度，授權來源是自上而下的——它的用人標準並不由社會(公共空間中的)勢力決定，因此不需要有利益連帶的支持系統存在。這兩種權威都擁有權力並控制資源，但由於授權來源不同，其背後的支持力量也不同。政治性權威擁有的權力來自於它代表廣泛社會利益的能力，它也因此獲得對社會的影響力；而行政性權威則無需借助動員勢力取得政治支持，因為它的責任是執行上級既定的管理原則。大量經驗已經證實，保

* 作者曾以此文的初稿參加由北京大學社會學系召開的「中國農村基層組織建設與農村社會可持續發展國際研討會」(1999年7月)，現蒙主辦單位允准刊登，謹致感謝。

持權威的政治性來源一直是地方穩定的重要基礎，然而，它的缺陷是會破壞行政的統一性。為了解決這個問題，人們創造出政治和行政的分離結構——讓政治和行政的授權領域適當分開（但以某種方式保持聯繫），前者解決權威和社會利益的聯繫問題，通過政治競爭造成的監督關係避免權力的腐朽，後者則解決社會治理規則的相對統一問題，避免其被政治競爭的震盪所傷害。

但是，在中國進入近代以來，這個問題大大複雜化了。複雜的原因，一是近代以來地方士紳的官僚化發展^③，二是現代以來隨着政權更迭出現的、國家組織機構深入基層的變化。隨着基層權威身份與正式官制系統的「接軌」，這些權威涉入地方公共生活的身份，越來越多的不是依靠他自己的建構威望行動，而是依賴官僚階層的指派。這些發展，似乎令鄉村權威的產生日益染上國家政治的標記——在土地改革運動中，根正苗紅、立場正確的人成為村莊幹部；在科學種田的氣候下，種田能手成為村莊帶頭人；在經商致富的大潮中，成功的村鎮企業家又被委以重職。這些現象使不少人確信，行政性的「用人」標準對鄉村權威的產生發生了越來越大的影響。在很多研究中，上述現象都被引述為國家「深入鄉村」的支持證據。一種主流性的意見認為，國家意識形態的變化，已經構成了基層權威更替的原則性背景，鄉村幹部的升遷、退出、機會和命運與國家的要求密切相關。從這種意見看去，基層幹部似乎是行政性「選拔」的結果，國家意識形態和官僚系統的標準顯然是選擇基層幹部的主要變量。因此地方幹部的產生之政治性意義，如果有的

話，是國家政治；而在我們的分類標準中，當屬於行政性的授權，即由上而下的挑選和標準先定，為行政系統補充新鮮血液而已。

但是本文希望能夠說明，在鄉村權威的產生方面，自上而下的行政授權並未成為完全的事實。雖然這種發展影響了地方權威授權來源的變化，但是這種變化並不是完全導向行政統一的方向，而是出現了另一種——集薦舉（局部行政）與官僚派別團體（局部利益政治）為一體的——情形，即，由基層行政系統內的組織化利益團體控制幹部人選的現實。它有政治性意義，因為它不完全遵循行政用人原則，而是遵循部分人群的利益原則；但它同時又是局部行政性的，因為其標準往往由行政系統內的少數人所控制，很難反映廣泛的社會要求。少數人之所以能夠如此，是因為他們利益的完好組織化，而其他社會利益的組織化程度很低，不易對其構成挑戰。

這個現實，把基層幹部配置的結果，「拉」向了不在國家行政力量控制之中、也不在社會力量控制之中的方向。能夠影響幹部產生的最大因素，是基層行政內部的組織化了的幹部利益團體。我們可以從基層幹部產生的程序、他們如何以及由哪裏獲得支持等方面觀察上述現實，而這樣的觀察，特別需要以行政和政治邏輯的混合背景作為出發點。

基層人事更替

根據正常程序，鄉村新幹部選拔的前期環節是後備幹部的「配備」，後備幹部是新幹部的候補隊伍。根據不同預定崗位的要求，行政需要提前預

本文希望能夠說明，在鄉村權威的產生方面，自上而下的行政授權並未成為完全的事實。我們可以從基層幹部產生的程序、他們如何以及由哪裏獲得支持等方面觀察，而這樣的觀察，特別需要以行政和政治邏輯的混合背景作為出發點。

定未來幹部的候選者名單，制訂具有針對性的培養計劃，將他們放到各種崗位上觀察試用。因此，在基層行政內推薦一舉薦新的候選人，是幹部常規遴選的前期工作，具有相當的穩定性。

針對目前農村普遍存在的幹部老齡化、後繼乏人的狀況，要加緊村級後備幹部培養的計劃性和超前性，堅持理論培訓和實踐鍛煉相結合。抓培養，提高素質；抓鍛煉，提高能力；抓特長，定向培養；抓考察，動態管理；抓滾動，保持一池活水。要實行推薦、培養村級後備幹部的制度化，村裏推薦選定的後備幹部，要分期分批到村裏的職位上掛職鍛煉，建立起完整的管理檔案，全面記載培訓、鍛煉、考察、備用的情況。④

雖然有上級定出的穩定標準——教育（一般是初中或高中以上），積極要求進步，有相當的閱歷（經驗），品質優者為佳——但基層幹部薦舉事實上卻千差萬別。上述行政標準只是寫在紙上的參考，也許對排除甚麼人有用，但絕不能被視作舉薦的真正指南。在實際操作中，舉薦的結果與兩個因素有重要關聯：舉薦人（群體）是誰，他們關心甚麼。後備幹部雖然是候選幹部，但還不是真的任命幹部，因此對他們的最初提名，往往不太正式，只是在會上議一議，並上報名單到鄉里。成為村後備幹部並上了鄉里的名單，需要在鄉村兩級主要幹部中議合而成，這種議合可能是後來村幹部產生的重要基礎。有資料表明，除非極特殊的情況，一般而言，舉薦後備幹部的範圍在相當基層的行政組織中——它主要是同級（村）在職幹部舉薦，並經上一級行政（鄉鎮）同意的結

果。其中，共同的生產生活單位，共同的工作經歷（經驗）者，即同級幹部的意見具有相當重要的影響。在村莊一級的各種會議記錄中，人們不難發現，村後備幹部首先由村現任班子提名，然後報鄉級政府考查備案。這種提名，雖然對未來幹部人選影響重大，但因為它不屬於正式任命，因此通常並不需要經過批准程序。

這樣，原有村幹部對於未來繼位人的態度，就相當重要了。他們的考慮大致有：繼任人是否獲得充分信任；能否與幹部群體的主要成員合作；在新的任期中，現有的利益分配格局是否穩定；未來可能的利益機會是否能夠繼續分享（不被忘記）等等。這些標準實際上是利益政治的，它與行政標準的原則很少有共同之處，但在鄉間卻廣為人知。根據不同地方的資料顯示，即使以「正常」方式繼任的候補者（「正常」指並非以非常方式，例如選舉競爭、原班子犯錯誤下台等），也經常有村級主要幹部「親信」的名聲，甚至在村莊中，第一二把手的親戚——兒、婿、弟、嫡親、姻親、表親等接位就職的也不在少數。

安徽某村		浙江某村	河北某村
原村書記 1	原村書記 2	原村書記	原村主任
兒子	姪子	姪子	堂弟
現村主任	現村書記	現村書記	村辦企業經理

資料來源：村民採訪

行政選僚的一個基本原則是標準一定和利益（關係）避嫌，而這些新幹和舊幹的關聯卻絕然不受行政標準的控制。因此，表面上看去，這是一個「官」選擇「僚」的過程，但是這種選擇絕不僅僅是一個行政事件，它同時還是一個政治事件。如果它是單一的行

上級行政標準只是寫在紙上的參考，但絕不能被視作舉薦的真正指南。在實際操作中，舉薦的結果與兩個因素有重要關聯：舉薦人（群體）是誰，他們關心甚麼。這樣，原有村幹部對於未來繼位人的態度，就相當重要了。

政事件，那麼，選「僚」標準必定代表「官」制系統整體的看法，或是受到「官」制系統整體的控制，但實際上，它常常受到基層官僚內部集團利益的牽制。官制系統對選「僚」控制上的困難，在於官制內部頻繁的政治活動（派系、朋黨、利益集團）的存在。這些政治活動使得薦舉不可能跟隨行政標準，它將官僚提職導向非中立的方向——向具體官員負責，而非導向制度的方向——向組織整體負責。不難發現，很多鄉村的政治活動都與幹部職位競爭有關，多數情況下它在官僚集團內部展開，但有時為了集合勢力的需要，也常常擴大到社會當中。這些政治活動複製出特別的、不同於官僚系統的信任機制：專門渠道，非公開性，排斥一切政治派別外部的薦舉，排斥對候選人之能力、品行進行評估及證實的多種信息渠道的發展。在這樣的情形下，如果上級獲取信息僅僅依賴下級的「上報」系統，基層行政組織內的利益團體就有了相當的活動空間和影響能力。其後果是不斷在基層行政內部促進幹部利益的組織化。

以延續利益格局為中心的信任關係，是基層幹部薦舉的核心原則，上面來的行政標準常常被束之高閣。但這並不是說鄉鎮官員沒有影響力，只是，這種影響力需要以鄉村兩級幹部中達成議和共識——同意、承認、或默許才能實現。由於鄉鎮對相關職位的詢問、考察、培訓和任命地位，鄉鎮幹部的議和及否決權力並不是虛的，任何一個新人都不能忽略來自鄉鎮行政系統的支持。

1978年我退役回鄉，在中學教書。這個工作照本宣科，我不適應。1983年我接到調令，到鎮裏城關片當副片

長。因為我們村很重要，不能盲目用人，但上面想鍛煉我，讓我取得農村工作的經驗，將來好回村裏接班。1984年領導找我談話，說古村幹部老化嚴重，不適應改革開放的形勢，希望我能回到古村，接老書記的班，改變這種局面。談話後我就回村當大隊長，同時兼任支部副書記。1985年老幹部都下來了，我就正式接班了，成為古村的書記。⑤

這位幹部被鄉鎮當作新苗子，但如果村裏幹部層存在強大的阻力，鄉鎮並不能冒然行事。因此，即使鄉鎮有任命權，他們也很少越過村級的諮詢，或徑直啟用「外人」充任村級幹部（上面那個例子，是原村出去的退伍軍人）。他們更少直接任命正職，而基本上都會在副職或其他崗位上觀察一段時間，以便有時間取得村莊幹部的認同。如果遭到排斥，這個新人可能在副職上繼續更久的時間，甚至永遠不再提升（許多硬性扶持上來的村幹部，最後站不住腳）。這說明，一個新幹部的「支持」系統乃在同級別的幹部團體中，這明顯不是行政邏輯所能解釋的。在上面的例子中，一個挑戰者Q，希望依仗鄉鎮某幹部的支持取得一把手的位置，但結果並不成功：

發展黨員由村頭說了算，黨員都叫他控制了，誰能選上Q呢？

當時鎮裏一位管選舉的副書記也參加了，他同Q關係好，支持他當選。Q落選後，這位副書記就開始講話，說結果不行，我們思想觀念太偏了，為了大隊好，大家考慮考慮，咱得重選。結果另選一次還是不行。實際上村頭已經給黨員和小組長早就打好了招呼，一人拉三票，……。⑥

官制系統對選「僚」控制上的困難，在於官制內部頻繁的政治活動（派系、朋黨、利益集團）的存在。這些政治活動使得薦舉不可能跟隨行政標準，它將官僚提職導向非中立的向具體官員負責，而非向組織整體負責。

村莊幹部和鄉鎮幹部的支持需要合在一起，才構成新人當任的關鍵。現有的舉薦程序為這種上下議合設置了充分機會：村幹部可以以「組織」推薦者的身份行走於鄉鎮說明情況，鄉鎮幹部下村在一定規模的幹部中座談。這些都是非行政班子人員所不及的。



由於村莊內部政治活動的存在，鄉鎮幹部作為行政主管的意見，並不能改變力量對比局勢，重要的還是村級班子及其支持系統的立場。如果一個幹部在村裏真的立不住（缺少支持），鄉鎮說話也沒有用，村莊幹部和鄉鎮幹部的支持需要合在一起，才構成新人當任的關鍵。現有的舉薦程序為這種上下議合設置了充分機會：村幹部可以以「組織」推薦者的身份行走於鄉鎮說明情況，匯報後備者的人品及表現；鄉鎮幹部下村在一定規模的幹部中座談，聽取反應意見。但是參加的人選由村幹部通知（指定），並且在多數情況下，現村幹部也參加在座。這些都是非行政班子人員所不及的。在職人員與鄉鎮有關機構的接近渠道、工作聯繫和組織身份，都構成舉薦新人的適當身份，在這種條件下，公（職）和私（交）的混合、官面說辭和實際利益的混合才能通行起來。

但是在正規的官僚體系中，這種關係應當被人事調配的「迴避」規則明文禁止。

村莊在人事方面的另一個主動權，是騰空位置讓新人進入，或以確定「助理」的方式安排助手，這也是一個增補幹部候選者的渠道。選人條件雖然由鄉鎮制訂，但信任與合作的問題很難在鄉鎮層次解決，鄉鎮也許能夠對村幹部的進一步升遷使用作出評價，但對初次使用的村級幹部，原工作班子的肯定性介紹是重要的信譽來源。另外，上報的後備幹部須有「培養方向」，這更增加了基層舉薦人的自由度，方便了他們對未來重要職位的影響和控制：他們可以有意提前安排某人的上升線路，甚至完成行政統計上所須的條件——讓他通過進修拿到文憑，或在觀察培養期內加入某種組織，以提昇他的候選資格。這同時也滿足了鄉鎮重視的統計條件。

在全鄉35名後備幹部中，25名擔任一定職務，如團支書、支委等；10名無職務，務農或在村辦企業工作；24名男性，11名女性；20-30歲之間有22名，30-37歲有13名；初中畢業20名，高中畢業13名。黨員7名，團員13名，無黨派人士15名；培養方向：黨支部8名，村委會19名，經濟合作社2名，婦代表會5名，近期進入班子的8名。⑦

幹部內支持系統的作用還體現在常規性的幹部「微調」方面。村級幹部並不是整齊地換屆更替，有時需要個別調整。微調可能在村一級（經上報審批），也可以在鄉一級（經徵求村班子意見）作出決定。在村的層次上，有的村民代表會議雖然規定有權罷免「群眾意見大」的幹部（經五分之一以上代表聯名提出，村民代表會議通過，或三分之二以上的社員代表通過）⑧，但代表罷免權不等於建議權，新人員的選定通常在村權力機構——行政班子中討論並作出決議。這說明，在影響未來村幹部的正式任命方面，村級行政具有相當的主動權和行動空間。

會議決定，張HL去公社黨廠工作，支部書記工作由張GR同志擔任並全面負責，沈SL同志擔任村委會農業工作。⑨

對相關機構下屬位置的微調也在村班子中決定，如XT村經濟合作社章程規定，中途罷免或增補社管會成員，管委會可以自主決定下屬各組的人員配置（這個村曾經任命現任書記張PL為企業服務組組長）⑩。對於村級主要權力機構——「三套班子」的人員配置，村裏就不能簡單任命了，但卻可以有建議（提名）權，有書面報告請

求批覆的資料留檔，這說明這類選幹途徑也屬正當：

由於原社長調動工作，按照鄉政府的程序部署，我社經村支部提名產生、村民及社員代表大會討論，最後以舉手表決的方法，一致通過張SHM同志補選為村經濟合作社社長。⑪

鄉鎮對於幹部微調可以有作為，但多數微調須經過原來村中重要幹部的同意，否則一經任命，就可能引起無休止的鄉村政治鬥爭。這些鬥爭雖然多借用經濟（貪污）問題為上訴材料，但其實質性目標卻常常在人事方面。一旦人事更換的目標達到，這些「鬥爭」便不再關心經濟、財務制度的改革⑫。利益政治活動在基層行政中大量存在，而且往往不在任何上級行政的支配中，這或許可以部分地解釋一個歷史現象：為甚麼關於「選舉」的歷史研究發現，在地方州、郡長官那裏，「由上至下」的選舉（薦舉）累積的結果，常常不是造成上層集權，而是「加強和改善了地方權力」⑬。

鄉村兩級幹部網絡

除非特殊的情況，一般而言，縣以上單位並不過多涉入村級幹部的遴選，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，並不涉及選擇權的轉移。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，村級幹部遴選的最初決定主要是在鄉村兩級作出的。其

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，村級幹部遴選的最初決定主要是在鄉村兩級作出的。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的結果，村中的資深人物則起到提供信息的作用。

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。在「候選人」甚至「當選人」的確定方面，村鄉兩級幹部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的結果，村中的資深人物則起到提供信息的作用。

這種議合過程，基本上既沒有縣級政府也沒有村民的參與，久而久之，在村務治理方面，逐漸形成了一種鄉村兩極幹部密切接觸、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形成密結的網絡，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更換村幹，甚至整體性地更換村幹部，但這些行動並不能對鄉村兩級基本的權威框架构成根本威脅。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。

為了切實了解村級信息，解決鄉村治理人才匱乏的問題，縣以上單位往往要求下派「幹部」，直接擔任經濟薄弱村的書記。但是一般的常規信息，主要還是通過鄉鎮幹部隔離帶的「篩選」才能到達上級部門，不難想見，基層幹部的活動常常能夠游離於

上級的有效監督之外。隔離帶還造成了縣府與村民的距離，除非上訴等非常事件發生，一般情況下他們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，是處於鄉村兩極幹部密實的「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能完成各項計劃，甚至依賴隔離帶的「保護」防止民事過多的干擾。而鄉村的在位幹部，也都學會了如何利用這種信息阻隔來防止危機並增加內聚，所有這些現狀，都強化了鄉村兩級在村務幹部安排方面的中心地位。

出於穩定的考慮，一直以來，社會力量的監督被導向行政體系內部進行管理（這是令行政和政治混合的安排）。這種行政對於政治的「吸納」雖然控制了行政之外政治力量的糾結，但卻出現了行政內部的利益糾結問題——它把慣常的政治活動帶到行政內部。於是，在某種程度上，這種體制不得不「允許」、或者聽任政治競爭活動在行政系統內展開（它不能在行政之外找到有效的利益競爭場所），因而無法避免政治競爭活動危及行政統一性。在基層用人方面，這個困局特別明顯，它的表現形式是，薦舉往往需要通過行政內利益政治競爭的考驗，從而獲得組織化的支持系統「扶助」，同時又需要部分地符合上級行政的要求；新幹部需要既是滿足自上而下的統一行政標準的官僚，又必須是符合某人群利益的政客。因此，鄉村幹部必經基層行政內部的薦舉，但卻未能

在基層用人方面，薦舉往往需要通過行政內利益政治競爭的考驗，同時又需要部分地符合上級行政的要求；新幹部需要既是滿足自上而下的統一行政標準的官僚，又必須是符合某人群利益的政客。於是，這種體制無法避免政治競爭活動危及行政統一性。

如設計所願加強行政的統一性，也沒有使得行政外部廣泛的社會利益得到內聚，這個現實，只有在上述結構構成的相互阻力中才能觀察到。

行政統一的阻力，來自行政系統內部的集團利益糾結，而集團利益不能排除到行政系統之外，乃出於薦舉權力分布的有限範圍。長期以來，薦舉及其決定只是行政系統內部的事情，對於避免經常的政治挑戰帶來危機，這或許是一個有效的安排，但是對於行政的統一性建設——避免其受到朋黨利益糾結的滋擾，例如，在行政系統內部形成通暢的信息傳遞和執行關係，這又是一個不利的安排。但它卻不斷促進着行政系統內部的利益連結，作為支持或反對的組織化力量左右幹部配置，這自然極大地影響行政用人標準的統一和執行，同時也不能保障新人具有廣泛的社會支持，因為它排斥了在鄉村幹部群體外、具有組織(或群體)支持的人選。而幹部集團薦舉(權)的地位及其標準，有利於那些認同其地位的個體進入行政組織，他們不是作為外部某個利益集團代表進入的，但也沒有行政人員的中立要求。換句話說，他們如果不是原幹部集團信賴的一份子，也必須在進入職位後與其他成員迅速建立各種利益的、組織的關聯。如果他不這樣做，很快就會失去信賴。原因之一是，村內很多事件的處理是自定政策，並沒有明文的法律指引，比如幹部獎金數量、電費收取、承包金額制訂、土地交易和徵用中的資金，還比如機動地的留取和承包費用等等。面對巨大的權力和機會，幹部自我約束是困難的，在幹部個體之間封鎖信息也是困難的，唯一的方法就是集體封鎖信息，這就必須依賴一種基於共同

利益認識的「結構內聚」(區別於「個人團結」)的約束。這構成了內外上下信息流動的主要結構障礙。村班子成員知道太多無法公開的信息，如果這個人向外部透露，無論對上還是對外，將使基層幹部整體遇到很大的麻煩。

鄉村幹部整體內聚的另一個相關因素是兼職安排。兼職構成了村鄉兩極幹部的密切聯繫，由此促進了內部信息流動圈的建立。在鄉村，村級班子由黨支部、村民委員會、經濟合作社及其外圍組織——團支部、婦代會和民兵連組織組成。黨支部為「核心」，村委會和經濟合作社是「依託」，外圍組織是配合「助手」，形成一個「有機的整體」。鄉鎮幹部則多有兼職、代管或聯絡村中主要職務的身份。在鄉村級組織中，主要領導交叉任職普遍，從TD鄉各村幹部兼職表可見，村書記一般兼任經濟合作社社長和民兵連指導員；村主任一般兼任副書記或委員，或經濟合作社副社長；團支部書記一般兼任民兵連長；婦女主任一般兼任村委會委員、文教衛生主任、計劃生育主任；其他治保、調解、福利主任均由村委或支委兼任。TX全縣1,381名村委會成員中，13名村主任由書記兼任，68名村主任兼任支部副書記，74名村主任兼任經濟合作社社長，206名村主任兼任支部委員^⑨。從財政方面看，兼職安排的一個動機是「減少幹部數量，減輕農民負擔」，但它反映了鄉村行政組織權限專門化不足的現象。雖然村中各組織都有分工，但一個人在多個組織中的交叉任職，不僅說明這些組織目標高度重合，還意味着不同組織中的幹部毫無困難地相互流動，村三套班子中所有的人都可能參與村中各種問題的討論決定。

面對巨大的權力和機會，幹部自我約束是困難的，在幹部個體之間封鎖信息也是困難的，唯一的方法就是集體封鎖信息，這就必須依賴一種基於共同利益認識的「結構內聚」的約束。這構成了內外上下信息流動的主要結構障礙。

村主任兼任支部副書記可以更好地參與決策。書記兼職經濟合作社社長，黨政領導兼職做村辦企業的職位，有利於加強對經濟工作的管理，沒有我們加入，企業也辦不起來。^⑮

毫無疑問，這些安排有利於密切各組織中幹部的聯繫，這種聯繫對各部門新幹部的產生構成重要的組織化支持系統。一旦希望某人任職，各種安排可以順利進行——支部出面在村老黨員中開會打招呼，取得他們的支持；村委會出面在村民代表大會上提出新人的條件如年齡、教育程度等等，「讓人一聽就明白說的是誰」（受訪村民語）；聯村鄉幹部則將信息傳送到鄉鎮行政層，取得他們的了解和同意。久而久之，村幹部職位的競爭就發展出了適合這種體制的方式：面向爭取內部任職人員的支持，而非競爭外部村民——社會力量的支持，競爭的策略也不是挑戰在任者的權力，而是迎合其需要，取得信任，這是贏得有組織支持系統的開始。如果某人沒有和這種支持系統建立有效的聯繫，而是作為單槍匹馬作戰的競爭者，那麼他即使贏得了選票的支持，也不一定穩操勝券。下面兩個例子可以作為對比。

26歲的農村青年范桂霖從財經大學畢業後一直在外面闖蕩，每次回到家鄉看到村裏的貧窮和村莊財務的混亂，總是很難受，於是他決定回村參加1998年換屆選舉，競爭村主任職位，改變家鄉的面貌，為村民做點事情。選舉的結果，村裏10個村民小組中的7個推舉了他做村主任候選人，最後的兩位候選人集中在范桂霖和另一幹部身上。競選演說後，范桂霖盡量接

觸村民，拜訪老黨員老幹部，傾聽意見，暢談計劃，爭取他們的支持。最後，他得票701張，那位幹部得票635張，都沒有過半數，只能等待上級任命。他把村莊財務的不公平、不公正、不合法、以及選舉中的不正常現象——比如，由那位競選者任選舉領導小組組長，多數兼職計票員是他的親信等——向鎮政府反映。鎮裏認為，違法行為調查起來難，處理起來也不容易，就算有選舉舞弊行為，大家不支持你，你就是去幹，也沒有意義。情況如此複雜，你還是走別的路好。你還年輕，要尊重老同志。^⑯

在這個例子中，青年范參加競選的決定，雖然給村民希望的變化帶來曙光，但是，由於他長期在外讀書工作，顯然並沒有進入村裏的利益組織系統。雖然他四處「拜訪」，試圖快速組織起一個支持者群體，但工作能量遠不及他的競爭者。所以儘管他有多數小組提名，但並沒有絕對得勝的把握，「總感到不妙」。而他的支持系統並不在村幹部群體內（從村中廣泛傳送的「謠言」可以看出，對范的支持極大可能和親屬姓氏網絡有關——有人說如果他上台，會把煤田交給親戚開發）。范運用親屬關係聚合利益，對方則運用幹部關係聚合利益，雙方的支持系統不同，力量亦不同。所以，雖然其對手的票數略遜，但由於支持系統的份量，他仍然取勝。

1998年歲末，四川遂寧一個偏遠鄉鎮進行鄉長直選。最後的競爭在譚曉秋和菜云輝兩人中展開。前者是現任鄉黨委副書記，唯一由組織提名直接進入決賽的正式候選人；後者是現任10村

在鄉村級組織中，主要領導交叉任職普遍，這意味着不同組織中的幹部毫無困難地相互流動，村三套班子中所有的人都可能參與村中各種問題的討論決定。這些安排有利於密切各組織中幹部的聯繫，這種聯繫對各部門新幹部的產生構成重要的組織化支持系統。

村主任。潭曉秋認真準備而來，他對未來發展的設想吸引了村民代表；菜云輝則是此鄉大姓（菜姓在全鄉人口中過半）的代表，所以他在辯論中說，自己是當地人，從小喝的是當地水，吃的是當地米，願意為父老鄉親服務。潭曉秋立即指出，他這是利用鄉民感情拉選票。在投票前夕，潭的摩托車競選車隊走鄉串村，而菜只集合到了一些學生，在小學校做了演講。^⑰

在這個例子中，競爭者菜想運用姓氏聯繫建立支持系統，但潭點破了他的戰略，而潭和其支持系統的關係牢不可破，最後的結果是潭當選。在吉林某地的選舉中，我們也看到類似的現象，兩種支持系統的身份不同，因而活動的正當性很不相同。在選舉活動中，個人的拉票活動往往被看作不正當的暗中串聯，但村幹部開會分析選舉形勢，布置選票安排、做選民工作，支持在職候選人，卻被視為正當的組織活動（因為只有在職幹部才具有組織和動員的行政身份）。在村幹部的認識中，一些人的身份不具動員群眾的正當性：

有些人竄通外村不三不四的人來拉票，干擾正常程序。……農村就是這樣，你組織不去控制，就有人利用族姓拉票。要不，他沒有工作經驗，誰都不知道他能不能幹好，怎麼能夠得到那麼多選票？^⑱

因此，基層幹部有較多的身份優勢組織競選活動，正像前一個例子中的失敗者范。他的例子再次提示我們，上級關於選拔鄉村幹部的文字標準——年輕，受過教育，眼界開拓，有事業心等等，並不是關鍵性的，這

種標準往往需要更高級別行政的巨大干預才能貫徹。在基層鄉村，候選者和其支持者的關聯、他獲得並運用甚麼支持力量，對新幹部上任的結果至關重要。這反映了村級權威產生的政治（背景）性質，它不可能是一個純粹的行政用人事件。由於歷史和制度結構的原因，最有力的政治支持團體在鄉村行政體內部，非任何人可能方便運用。

再論鄉村選舉的意義和局限

在上述背景下觀察鄉村選舉有其特殊的意義。無論推行鄉村選舉的最初動力是甚麼，它在結果上都活躍了運用政治手段促進行政之外的社會利益組織化，並在不同利益的組織系統間建立競爭關係的活動。沒有選舉活動，分散的村民達成如此廣程度的利益整合、並試圖運用它突破基層幹部壟斷利益聯合的局面，在過去是不可想像的，儘管選舉還遠未成熟。因此，理所當然地，選舉在基層幹部中存在着相當的阻力，不少人應付上級不得不走形式組織選舉工作，但可以想見，他們不會盡力：

村幹部工作得罪人，要選舉就可能選不上，我們的工作也不好做。現在找幹部難，好不容易培養起一個，又選不上；選上的新人沒有工作經驗，不懂得工作程序，和鄉鎮幹部、村支部的配合也有問題，各方面都合作不好，最終還是影響工作。^⑲

同樣可以理解的是，一些候選幹部仍然希望原來的支持系統能夠起到作用：

由於范桂霖沒有進入村裏的利益組織系統，所以儘管他有多數小組提名，但並沒有絕對得勝的把握。范運用親屬關係聚合利益，對手則運用幹部關係聚合利益。所以，雖然其對手的票數略遜，但由於支持系統的份量，他仍然取勝。

問：你有信心當選嗎？

答：有幾分把握，但也很難說。當面說選你的，投票咋樣你也不知道，都攏在一起，誰能證明？

問：那麼你的幾分把握來自那裏？

答：我的條件更好，符合鄉上要求：我高中畢業，他（競爭者）只有初小；我才40歲，他已經快60歲；我在村幹部位置上幹了幾年，有經驗，他好多年都不在位了，根本沒有介入村裏的事，和村主要幹部又有矛盾，認為從前是對方擠他下台的，所以鄉村幹部都支持我當選。

問：為甚麼你不像對手那樣，去爭取更多的選票？

答：我是原來的幹部，現在又是競選人，自己出面不合適，我們有選舉領導小組，書記是組長，他們出面比較合適。^⑩

很明顯，選舉動員起來的社會力量，對鄉村兩級幹部利益網絡的穩定和能量都構成了相當的威脅^⑪。因此在基層幹部配置方面，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。但是有相當多的迹象顯示，在村幹部產生後（候選者當選後），社會利益和基層權威的整合關係、尤其是制度化關係，並沒有因為推行鄉村選舉得到根本改善。這給我們的重要提示是，如果我們希望自治活動能夠對鄉村制度進步作出更多建設性的貢獻，就不應當將其僅僅限定在選舉方面。在選舉結束後，如何確立持久的、制度化的、均衡的權利監督關係，是解決日益嚴重的衝突問題、並從根本上改善鄉村秩序的關鍵。

如果我們希望自治活動能夠對鄉村制度的進步作出更多建設性的貢獻，就不應當將其僅僅限定在選舉方面。在選舉結束後，如何確立持久的、制度化的、均衡的權利監督關係，是解決衝突問題、並從根本上改善鄉村秩序的關鍵。

註釋

① 參閱張靜：〈歷史：地方權威的授權來源及其變化〉，《開放時代》，1999年5-6月號。

② 陳仲安、王素：《漢唐職官制度研究》（北京：中華書局，1993），頁258-59。

③ Fei Hsiao-tung, *China's Gentry* (Chicago: University of Chicago Press, 1953); 張仲禮：《中國士紳：關於其在十九世紀中國社會中的作用的研究》（上海：上海社會科學出版社，1991）。

④ 浙江JX地區不同類型村組織調查。

⑤⑥ 山東古村書記齊自述，採訪資料見夏春林：〈形象資本與村幹部的地位維持策略〉（北京大學社會學系碩士論文，1998）。

⑦ TD鄉後備幹部統計說明，1991年。

⑧ 見YJZ村《鄉規民約》及XT村《鄉規民約》。

⑨ YJZ村支委關於人員調動的會議紀要。

⑩ XT村經濟合作社三個組新人員配置情況說明。

⑪ XT村人事調動報告。

⑫ 有關分析可參閱張靜：《鄉村基層治理問題》（杭州：浙江人民出版社，即出），〈鄉村政治〉一章。

⑬ 嚴耕望：〈漢代地方行政制度〉，《歷史語言研究所集刊》（台北），25，頁220-21。轉引自何懷宏：《選舉社會及其終結》（北京：三聯書店，1998），頁92。

⑭ 根據TX縣農村基層組織建設情況調查表之四統計。

⑮⑯ 村幹部訪問，1997。

⑰ 范桂霖：〈競選村主任〉，《南方周末》，1999年2月5日。

⑱ 唐建光：〈直選鄉長〉，《南方周末》，1999年1月15日。

⑲ 梨樹鄉鎮幹部訪談，1998年。

⑳ 梨樹某村村主任候選者（現任幹部）訪問記錄，1998年7月。

㉑ 有關問題，在我的另一篇文章中已有討論。參見〈梨樹縣村委會換屆選舉觀察〉，《二十一世紀》（香港中文大學·中國文化研究所），1998年12月號。