

村干部的边际地位与行为分析

王 思 斌

本文用边际理论分析农村村干部的地位与行为,认为在农村基层社会管理系统中,村干部处于乡干部和村民之间,即处于行政管理系统(官系统)和村民自治系统(民系统)的边际位置。本文分析了村干部对上述两个系统的隶属程度的差异,指出就长远利益、基本身份而言他们属于民系统。出于对自己切身利益的考虑,当两个系统对他们的要求发生矛盾时,他们大多向民系统一方回归。这使得他们在行使农村管理职能时出现不规范行为,从而导致农村社会管理系统功能失调。本文最后提出了解决此问题的简要想法。

作者:王思斌,男,1949年生,北京大学社会学系副教授。

一段时间以来,我国某些农村社区失控、基层组织社会管理职能衰微引起了人们的极大关注。笔者认为,这种现象的出现与我国经济、政治等因素的影响有关,但作为直接原因,我国某些农村基层的社会管理系统功能失调不能不引起人们的注意。这里所谓基层社会管理系统是指存在于乡村两级。由乡干部——村干部——村民组成的系统。这个系统的功能失调可能发生在上述三个环节,即乡干部的酸懒、村干部的疲软、村民的离散都会造成失调现象。在上述系统中,村干部处于中心位置,也是这个系统的中间环节。这样,村干部的状态就直接影响着农村基层社会管理系统的效能。笔者认为,村干部在上述系统中所处的中心位置正是农村基层社会结构中的边际地位,正是这种边际地位及由它决定的职能行为造成了某些农村基层社会管理系统的失灵。为了说明这一现象,笔者提出社会结构中的边际理论,然后以此理论框架分析村干部的职能行为。

一、边际理论

边际理论是关于社会划分过程中边际地位的形成和边际人的行为的理论。这一理论建立于如下一些基本假设之上:

第一,任何社会的人群都具有一定程度的异质性,因此,都可以运用社会标准对之进行区分或划分,从而使他们分属具有不同社会特征的亚群。

第二,在用以进行社会划分的社会标准方面,社会中的人群呈连续分布,因此,某一社会成员被划归某一群体,既有客观意义,也有主观意义,其归属既有绝对意义,也有相对意义。

第三,通过社会划分,产生了群体边界,也使某些社会成员处于边际地位。由于社会成员在此特征上的连续性分布,使得该边界呈一定程度的模糊性,处于边际地位的社会成员(边际人)常常兼有边界两侧群体成员的特征。

第四,通过社会划分而形成的社会群体,常常有不同的利益,甚至形成两个利益群体。

处于边际地位的边际人是两个利益群体的连接点，是两种利益的代表。

第五，边际人的行为受他对所处位置两侧的社会群体的隶属度的影响。对某一群体的隶属度越高，就越倾向于采取类同于该群体成员的行为。

第六，由于边际人的行为受两个社会群体的影响，所以，他常常做出既不同于边界一方，又不同于另一方的非规范行为。

由此，我们可以这样简要地概括边际理论：对具有连续性的任何社会人群进行社会划分，都会产生边际地位，产生边际人，边际人的行为受他对边界两侧群体的隶属的影响，从而使其行为带有非规范性特点。

在这里，需要对边际理论作进一步解释。（1）社会划分或区分是一种普遍的社会现象，它使社会成员归属于不同的社会群体。社会划分并不等同于社会分层。社会分层是从纵向角度对社会成员进行区分，社会划分不但包括对社会成员的纵向划分，也包括对他们进行横向分类。在每一次社会划分中，每一社会成员都会被归入某一群体。（2）处于边际地位的边际人在社会划分中其名份归属可能是明确的，但实际上往往并不甚明确。或者说，社会划分在表面上是截然分明的，但在深层上则是模糊的。（3）社会划分会产生边际地位和边际人，而边际人的多少、边际带的宽窄则与社会划分标准的精确程度有关。划分标准越模糊，边际越模糊，边际带越宽，边际人也就越多。（4）制约边际人行为的因素是多元的，经济因素、政治因素、社会因素及眼前的或长远的利益都可能对其行为发生影响。这样，处于边际地位的边际人的行为在很大程度上要视其所面对的情景和情景定义而定，他的行为就带有较多的不确定性。由于边际人处于两个群体的边际地位，而这两个群体又常有不同的利益要求，所以在两个群体的相互作用之中，边际人的行为往往相当复杂，有时需要在角色冲突中进行选择。

二、村干部的边际地位

村干部是指以行政村党支部、村委会的主要干部为代表的干部群体。其宽可以包括党支部正、副书记，村委会正、副主任，治保主任，民兵连长，妇联主任，共青团书记和会计等；窄只指党支部正、副书记，村委会正、副主任等村里的主要干部。村干部一般由本村村民担任，通过党员或村民的某种形式的选举或推举，经乡党委、乡政府认定后任职。或者，先由乡党委、乡政府提出人选，再由村民通过。因此，村干部的产生是上下两种力量结合或协商的结果。村干部的产生机制决定了他们与村民和乡政权均有密切关系。他们实际上处于干部、民众两个系统的连接处。

所谓干部系统是指从中央到地方、由国家干部或其他公职人员组成的行政管理系统。从原则上来说，他们代表的是国家利益或社会利益。在我国农村，民众系统是由以农民身份从事各种活动的人组成的系统。虽然这些人的职业已不是单纯地从事农业生产，但其社会身份仍是农民，他们的行为往往要受制于那个熟悉他、他也熟悉的农村社区。这种由农村社区中的民众所形成的系统与上述所谓干部系统有不同，这是一个具有组织性但自组织程度又比较低、内部有分化但又比较混浊、虽有层级但人情关系又密集有力地交织其中的系统。从横向来看，这个系统的组成单位是一个个基本上能够独立存在的农户，它们之间进行着一定形式的生产、生活上的互助和人际关系上的交往。从纵向来看，这个系统有不同的结构形式，抑或说有几种不同的层级结构共存、交织或重迭。这些层级结构是：以法理或半法理形式产生

的村干部与村民形成的社区权力系统；从血缘关系中产生出来的以辈份为代表的等级系统；以人格魅力或经济实力为资格的社区精英——民众系统。在许多情况下，尤其是在那些不发达地区，这三个系统是统合的、或基本上是统合的；在较发达地区这三个系统之间发生了一定程度的分化，但这不是完全分立；而在发达地区，特别是集体经济较强大的农村，这三个系统在某种程度上又在另一层次上开始了统合，例如社区权力系统与精英——民众系统在相当大的程度上是重合的。

当我们把社会管理系统分为干部系统和民众系统时，这里的民众系统实际上是指农村中存在的由村干部及其下属与一般村民构成的系统。在这个系统中，村干部尤其是村党支部书记和村委会主任往往居于最上层，集中行使着管理该村居民社会生活的职能。同时，由于他们又需完成由干部系统传输下来的从全社会利益的角度管理农村社会的任务，所以村干部又是乡干部的帮手，以至代理人。他们自觉不自觉地以某种形式成了干部系统的延伸部分。这样，村干部虽然处于村级权力的中心，但在整个民众系统中他们往往处于最高层次，也即处于边缘地位。他们对干部系统没有归属感，而该系统对他们也无认同感。但他们确实处于该系统的衍射部分，也是一种边缘地位。干部、民众两个系统的对接即社会管理系统的完成，使村干部的两种边缘地位交织在一起，从而也使他们处于干部、民众两个系统利益一致的结合点和利益矛盾的触发点上。

三、村干部的自我归属取向

村干部就其产生的途径及其现实构成来看都是农村中的优秀分子或精英人物。相对而言，他们具有较高的政治和文化素质，有为国家和社区民众利益而奉献的精神。同时，这些村干部又有自己的利益和需求。在经济还不太发达的农村地区，物质利益、安全和社区归属构成了村干部需求结构的主体。许多村干部能够为国家和社区的利益牺牲个人的利益，但是，他们的个人利益必须得到一定程度的满足，否则他们就难以保持持久高昂的工作热情。

村干部可以用两种行为实现自己的利益需求，一是靠他的农民身份，二是靠其干部职务。用类同于其他村民的手段去获取自己的利益是村干部的主要达目的手段。因为这里有他们及其家庭赖以生存和发展的最深厚、最可靠的物质基础。在这个活动层次和领域内，村干部将自己还原为农民，并同他们进行着合作和交往。当一个人任村干部时，他也会将自己的职能行为纳入实现自己利益的努力之中，即通过干部职务获取利益。在多数情况下，他们通过正当的本职行为获得一定的补贴或尊重来实现自己的利益；有时，某些人则通过某种扭曲的方式，即通过贪、沾、行贿受贿等行为为自己攫取好处。正是由于村干部所处的边缘地位和他们基于这种边缘地位而对自己职能行为的利得成本分析，使得他们的职能行为走型或效率低下。

村干部的利得成本分析是十分实在的，其算计因素也繁多，略而要之有如下一些方面：

利得——因担任村干部而得利的现金补贴收入、经济上的优待、获得经济利益的较多的机会、社会地位的提高、社会关系网的扩张和社会资源的扩大、对家人特别是子女向上流动的有利影响、对亲朋优惠机会的增加、对以后经济收益的有利影响，因工作成就而获得上级褒奖和民众赞誉，等等。

成本——因担任村干部而造成的经济上的直接损失，因担任村干部而不能从事其他经济活动的机会成本，占用有效生活时间而造成的损失，因行使干部职能而带来的同上级或村民

的摩擦、亲朋关系的淡化和村民不满的积累，由此而造成的个人与家庭在经济和社会生活上的安全感的丧失，等等。

处在边际地位上的村干部就是在对上述经济的、社会的、物质的、心理的、眼前的、长远的利益和成本的具体比较之中决定并采取自己的职能行为，决定他在具体行为中偏向于边界的哪一方的。显然，这种行为又以村干部对影响其利得成本的两个系统的隶属度的认知为基础。

在这里，针对我国农村经济、社会发展的极不平衡的现状，笔者把讨论的范围收敛为社会普遍关注的集体经济薄弱（或根本无集体经济）、村级组织软弱无力的那些农村的村干部的职能行为。

村干部对干部系统的隶属主要是通过他们对普通村民的管理和与村民的区别来实现的。由于村干部承担着诸如催种那些国家鼓励但农民不愿种植的农作物、催缴公粮和税款、计划生育管理、协办征兵、协助和督促完成农田基本建设资金征集等本应由乡干部执行的行政工作，所以就其行为特征而言，他们在某种程度上隶属于干部系统。此外，村干部还要依靠乡干部的帮助和支持推动本村工作、获得个人利益，这也使得村干部自觉地向干部系统靠拢。这种行为取向加大了村干部对干部系统的隶属度。也使得一般村民把他们从民众系统中分离出去，把他们称为“当官的”。甚至某些村干部也从自己在农村的特殊地位而自觉有别于一般农民。

然而，村干部又不可能把自己完全划归干部系统，因为社会在村干部和乡干部之间划置了一条鸿沟。吃商品粮和吃农业粮、铁饭碗和泥饭碗、国家保障和个人保障、生活空间的可变动性与不可更改，这些都使村干部有别于国家干部。农民身份把村干部置于国家干部的名册之外，这样村干部不得不把自己归于民众系统。由此可以看出，就其长远利益、根本利益和基本身份来讲，村干部属于民众系统。

从个人利益的角度来看，村干部忠实地执行上级指令，完成上级指派的任务，其结果可能是为其子女、亲属在乡办企业或其他部门找到一份工作，或者是在获得救济款项、化肥、柴油等方面处于优先地位。然而在政府同农民的利益不一致时，村干部坚决执行上级指令，向干部系统倾斜会把自己推离民众系统，甚至会把政府、乡干部同农民的矛盾转化为自己同村民的矛盾，这样，轻者会损害他们同村民的关系，重者会危及村干部家庭生活的安定与安全。由于村干部必须长期生活在本村，这就使得这种损失对他们来说十分严重。得失相较使村干部不会不顾民众的抵触情绪而简单地、刻板地执行上级指令。向民众系统回归，能使村干部得到如下好处：能够得到村民拥护并得到主要来自他们的经济补贴，为村民办事会提高他们的威信，获得良好的人际关系，获得来自村民的在生产与生活上的帮助，为卸任后的生活提供良好的社会环境。至于此举所带来的损失，主要是来自上级的批评。

毫无疑问，作为党和政府信任、村民拥护的农村社区的领袖人物，村干部是愿意既完成上级交给的任务，又为村民造福而努力工作的。在国家、集体、农民三者利益一致时，村干部容易扮演好自己的角色。然而，当国家利益与农民个人利益不一致时，村干部就不是左右逢源，而是要在两难之中抉择。从现实来看，村干部较多地向民众系统倾斜。

四、村干部的职能管理行为

政府同村民的利益要求不一致，迫使村干部在两种不同的行为期望中作出自己的选择。

政府期望村干部能够有效地实现上级意图，完成上级交给的任务；而村民则希望村干部能代表他们，反映他们的要求，维护自己的利益。由于村干部得到了乡党委、乡政府的承认与支持，且大多是党员或团员，所以他们也愿意认真地完成上级布置的任务。但村干部对自己民本地位的认知，则使他们的上述职能行为以特有的形式表达出来，从而使其行为带有明显的非规范性特点。在一些村干部那里其主要表现为：

不愿承担责任。在完成上级布置、分配的任务并遇到困难时，他们对上抱怨政策、任务不合理，对下抱怨群众不配合。他们只是充当上传下达的角色。遇到麻烦问题，或告诉村民去找乡里的哪个部门或领导，或引导干部找拒不执行上级指令的村民，总之不使自己陷入困境之中。

压低上级分配的任务指标。农村改革以来，政府所掌握的农业生产资源大为减少，致使农民在经营活动中对政府的依赖程度降低。而政府为社会利益计，不得不催促农民从事低利的经营活动，督促他们交纳税款、实行计划生育。对此，某些村干部并非取积极态度。为了减少困难和自己的利益，他们总是代表村民强调完成任务之困难，尽量压低政府的任务指标。

被动敷衍。农村工作遇到困难之时，也是干群关系面临考验之时。在这种情况下，村干部往往面临着伤害在他们看来十分宝贵的他们与村民之间固有关系的威胁。故此，有些村干部缺乏积极主动帮助乡干部做好工作的内在动力，而使其行为带有明显的被动特点。在执行政府下达的任务时常常是不推不动或打折扣，对于已承担或必须完成的任务也往往是得过且过。当乡干部同农民发生矛盾时，村干部往往充当“和事佬”的角色。他们认为没有必要把某些矛盾梳理清楚，而是就事论事、息事宁人。

改革开放以及基层农村实行自治制度以来，政府对农民的控制力量显得越来越薄弱。由于乡政府缺乏必要的手段以激励村干部积极参与对农民的管理活动，所以通过村干部而进行的对村民的管理效率比较低；由于乡干部对村干部不再是指挥和命令关系，也使得村干部同乡干部在承担上级下达任务指标时磋商而去。村干部同村民的关系不是组织管理中的正式关系，而是亲朋友邻融于其中的人际关系。在这种关系之中，不可能产生公事公办的规范性行为，而只能产生以关系对象决定行为方式的情景化行为。在处理同村民的关系时，村干部恪守“不为虱子烧棉袄”的原则，得过且过。

凡此种种，均说明村干部所从事的管理农村社区的职能行为不是政府所要求的规范行为。在乡干部——村干部——村民这一管理系统中，村干部常以处理好同乡干部、村民这两极的关系为直接目标，从而发生目标替代。这不仅使应有的管理行为走型，而且信息在传递过程中被他们过滤，从而导致管理效率衰减。这是导致某些农村社区失控、基层组织社会管理职能衰微的重要原因。

五、加强农村社会管理的途径

农村现行的经济体制、社会结构和社会关系，以及村干部的边际地位，难以使乡干部——村干部——村民这一管理系统发挥应有的作用，实现对基层农村社区的有效管理，这在我国某些贫困地区已被事实所证明。为了谋求这些农村社区的协调发展，完善其社会管理系统是十分必要的。完善和从功能上重建基层农村社会管理系统是一项复杂的社会工程。需要

多方面的共同努力。其中调整农业政策、调整政府同农民的关系以减少摩擦，加强对农民进行社会主义教育，使其摆正国家、集体和个人的关系都是十分重要的。

有人认为，要使村干部摆脱困境其出路是使他们负担的管理责任同他们的社会身份一致起来，即主要村干部公职化（向干部系统转化），名正言顺地执行政府赋予的职能，代表社会利益。笔者认为，村干部的本土化特点很难使这些转为公职的干部发挥应有的作用。一个可供参考的思路是：把村干部从边际地位中分离出来，使其向民众系统回归，将他们所承担的政府管理职能归还给政府，县、乡干部包村驻村，负责催办政府下达的各项任务。同时要采取措施调动村干部的积极性，使之积极主动地协助、配合包村干部的工作。可以考虑从乡财政而不是从村提留中向村干部支付一定报酬，明确他们既有传达政府的政策、法令和任务的义务，也有在政府和村民之间沟通信息，协助乡干部完成国家任务的责任。这样，有乡、村两级干部的积极配合就会使基层农村和社会管理系统较为有效地发挥功能。某些农村社区失控、社会管理职能衰微的现象就会有所改观。再加上党的农村政策的调整和农村法规建设的推进，一个有利于农村协调发展的新秩序就会逐渐建立起来。

责任编辑：陈庆利

现代化进展情况的国际比较

英克尔斯现代化十项指标	英克尔斯提出的现代化标准	低收入国家				中等收入国家平均(1987年)	高收入国家平均(1987年)
		平均(1987年)	其中：中国				
			1978年	1987年	1990年		
综合得分	100.0分	48.7	59.6	66.5	69.8	86.1	185.8
1. 人均国民生产总值(当年价、当年汇率)	3000美元以上	290	218	283	370	1810	14430
2. 农业在国民生产总值中的比重(逆指标)	12—15%	31	28	31	27	14	3
3. 第三产业在国民生产总值中的比重	45%以上	32	23	26	27	52	61
4. 非农业就业人员在总劳动者比重	70%以上	28	30	40	40	57	93
5. 识字人口在总人口中比重(成人识字率)	80%以上	41	66	69	69	71	90
6. 大学生占适龄人口比重	10—15%	3	1	2	3	18	39
7. 城市人口占总人口比重	50%以上	30	16	20	26	57	77
8. 平均每个医生服务人口(逆指标)	1000人以下	5410	925	730	650	2390	470
9. 平均预期寿命	70岁以上	61	68	69	69	65	76
10. 人口自然增长率(逆指标)	1%以下	2.0	1.2	1.4	1.4	2.2	0.7

注：资料来源：外国资料根据1989年世界银行出版的《世界发展报告》中数字整理，其中第10项1987年为1980—87年平均数。

中国资料：根据1991年统计出版社出版的统计摘要中数字整理，综合得分用指数法计算。

(朱庆芳)