

# “利村”角色与“利己”角色

## ——村干部职务行为研究的新范式

罗博文<sup>1</sup>,张珩<sup>2</sup>,余劲<sup>1\*</sup>

(1.西北农林科技大学经济管理学院,陕西杨凌712100;

2.中国社会科学院金融研究所,北京100710)



**摘要** 村干部作为乡村治理基层建设的重要推动主体,其职务行为不仅是保证乡村有效治理的关键一环,也是实现乡村治理体系和治理能力现代化的重要影响因素。基于多重理论基础,划分出“利村”与“利己”这两种村干部角色类型以及“利村不利己”“利村又利己”与“利己不利村”三种村干部职务行为倾向,探讨村干部角色对于其职务行为倾向影响,并运用案例分析方法验证村干部职务行为倾向对乡村治理结果产生的异质性。同时在对“利己不利村”这一职务行为倾向进行深入机制分析的基础上,考察其典型行为的形成机理。研究发现:在村干部行使职务的过程中,本应扮演“利村”角色代表政府与村民来维护双方切实利益的村干部,由于个人精致利己主义的心理选择和行为动机,他们往往会以自身利益最大化作为一切行为的出发点和落脚点,并导致其“利己不利村”的职务行为倾向。由此提出规范村干部职务行为倾向的两点对策:一方面,加强村干部同级监督力度,完善政府行为监督机制,打造上下协同的双重监督体系;另一方面,完善对村干部的惩戒和激励机制,畅通晋升通道,形成“宽严相济”的管理模式。

**关键词** 乡村治理;村干部角色;村干部职务行为倾向;利村;利己

**中图分类号**:F325.4 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2022)02-0102-11

**DOI编码**:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2022.02.010

作为国家治理的基石,乡村治理不仅可以促进乡村经济的蓬勃发展,也可以保证乡村社会的和谐稳定,是加强国家基层组织建设、全面推进乡村振兴的重要保障。2018年以来,中央“一号文件”曾连续提到要增强“乡村治理能力、健全乡村治理机制”,国家对乡村治理领域的重视程度不断增强。党的十九大报告提出了“乡村振兴”战略,明确要求建立“自治、法治、德治”相结合的现代农村治理体系。《关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》<sup>①</sup>为基层干部提升治理能力提供了基本遵循;《关于加强和改进乡村治理的指导意见》<sup>②</sup>则提出要进一步完善乡村治理体系。作为实现乡村有效治理的“实践者”和“领路人”,村干部在促进乡村治理体系治理能力现代化中起着关键作用<sup>①</sup>。确实,村干部身处乡村治理一线,他们既是“教练员”,又是“战斗兵”,承担着维护村民团结、农村稳定和社会发展的重要任务。但是,基层村干部大多是由村

收稿日期:2021-03-31

基金项目:国家自然科学基金面上项目“‘三权分置’下农地流转个体偏好研判实验及政策演进研究——基于豫鲁冀皖苏陕1493农户跟踪面板数据”(71874139);国家自然科学基金面上项目“农村公共政策个体风险研判实验及拟合匹配研究——以陕甘鲁豫1600农户为例”(7157320)。

\*为通讯作者。

① 《决定》提出:把提高治理能力作为新时代干部队伍建设的重大任务。通过加强思想淬炼、政治历练、实践锻炼、专业训练,推动广大干部严格按照制度履行职责、行使权力、开展工作,提高推进“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局等各项工作能力和水平。

② 《意见》提出:到2020年,现代乡村治理的制度框架和政策体系基本形成,农村基层党组织更好发挥战斗堡垒作用,以党组织为领导的农村基层组织建设明显加强,村民自治实践进一步深化,村级议事协商制度进一步健全,乡村治理体系进一步完善。

民自治机制中选举产生,并没有经过国家严格选拔程序的考验,自身综合素质、角色与行为的匹配程度等方面与国家公务员群体相比存在着一定差距。所以,这些问题会直接影响村干部的职务行为倾向与履职效果,还会在一定程度上削弱乡村基层治理能力和治理水平。补齐基层村干部队伍建设短板,矫正村干部的职务行为倾向,成为提高农民生活质量和农村经济发展水平、推进农业农村全面现代化的重大任务。在村干部的职务行为中,他们往往扮演着多重角色,不同角色之间在进行转换的同时也会促使村干部的职务行为倾向发生相应的改变进而最终影响乡村社会的治理能效。其中,积极影响表现为对乡村经济发展和文化建设的正向强化作用,即村干部职务行为会推动乡村发展;而消极影响则表现为对乡村经济发展和文化建设的反向弱化作用,即可能会阻碍乡村发展。那么,村干部角色与其职务行为倾向的类型分布到底是什么格局?影响格局形成的因素又有哪些?如何引导村干部向期望格局转变?是当前亟待进一步探索的现实问题。

## 一、文献回顾

学术界针对村干部职务行为的讨论由来已久,但一直未达成共识。目前,影响村干部职务行为的因素主要涵盖个人综合素质、收入来源、激励机制、腐败问题、选举制度、公职化问题等等,其研究的落脚点主要集中在如何实现乡村有效治理、更好促进乡村建设和乡村发展上。具体而言,从个人综合素质来看,村干部的素质特征分为思想理论素质、综合能力素质、文化素质和人格品质等四个维度。一般来讲,村干部的个人综合素质越高,其对农村经济发展的正向影响越强烈<sup>[2]</sup>。从收入来源看,村干部的收入主要从生产和经营性收入、农资经销、推广新型农业技术和误工补贴等途径获得<sup>[3]</sup>。从职能与权力来看,处在乡土社会生活中的村干部,其职权运用离不开人情来往。通过人情来往,村干部则能够更好地完成基层治理的相关工作<sup>[4]</sup>。就胜任力而言,村干部当前的个人影响力较高,但管理能力和领导能力较低<sup>[5]</sup>。另外有学者研究发现,中学文化程度及以上、党员身份、有参军或从事企业工作经历的男性村民更有能力胜任村干部<sup>[6]</sup>。从激励机制来看,随着村干部职能的转变(正由管理者向服务者转变),建立科学合理有效的激励机制(如提高村干部工资待遇、改善干群关系、强化社会声誉、提供培训机会和规范基层治理机制等)不仅可以提高村干部的工作积极性,也有助于村干部自身素质的进一步提升<sup>[7]</sup>。从村干部腐败问题来看,其主要表现在对于腐败的界限不明、治村意识误区、倾向实用主义和“经济至上”思维<sup>[8]</sup>。从选举制度来看,追求社会关系、经济收入、政治权利和公共服务是村干部竞选的主要动机<sup>[9]</sup>,而竞争性的选举制度会影响村干部职务行为<sup>[10]</sup>。一方面,为了能够连任,村干部会为村民做一些实事;另一方面,为了能够得到乡镇的帮助和支持,村干部也会积极处理好与乡镇的关系、落实上级政策<sup>[11]</sup>。从公职化问题来看,建立村干部公职化管理制度是一种可行性方向,实行公职化管理不仅有利于提升村干部队伍的管理效能,也会使之前存在的人情管理变为制度管理<sup>[12]</sup>。但是,由于当前中国农村大部分地区条件还未成熟,施行起来具有较大的阻力<sup>[13]</sup>。

回顾以往研究发现,虽然目前学界关于村干部职务行为问题的探讨在很大程度上丰富了对于村干部领域的认知,为后续研究贡献了扎实的理论基础,但仍然缺少以村干部角色为出发点探究其职务行为问题的研究视角。基于此,本文在既有村干部职务行为影响因素理论分析的基础上融入“村干部角色”的概念,在清晰界定村干部职务行为与职务行为倾向的同时,从村干部“双重角色”以及“双重角色弱化”等理论基础出发,深入讨论村干部角色对于其职务行为的影响,并对村干部职务行为进行深入的机制分析以考察其典型行为形成的逻辑机理。区别以往学者从村干部腐败、村干部选举、村干部公职化等社会问题视角分析村干部职务行为的理论途径,本文基于社会学、管理学视角,以村干部角色和村干部职务行为两个维度综合分析实现乡村有效治理的现实途径,试图回答村干部在何种角色下能够影响其职务行为朝着推动乡村发展的方向转变这一现实问题,也为进一步推进乡村治理体系和治理能力现代化、实现乡村振兴的理论研究提供现实依据。

## 二、村干部职务行为界定以及三种职务行为倾向划分

### 1. 村干部职务行为的界定及特殊性和重要性分析

(1)村干部职务行为的界定。村干部职务行为是指村干部当选以及在任期间所发生的职务行为,包括选举中发生的职务行为、决策和管理中发生的职务行为及监督过程中发生的职务行为。笔者在前人研究结论的基础上,将村干部职务行为划分为两种类型:第一种是在成为村干部后根据国家政策和当地实际情况来执行的符合村干部身份的公务行为;第二种是成为村干部后在权职范围内利用权力将其变现为自己的经济利益或者政治利益的个人行为。

(2)村干部职务行为的特殊性。在村级社会网络中,村干部具有行使公共权力、管理公共事务和提供公共服务等职权,在管理村级事务和承接国家资源等具体职务行为中都扮演着重要角色,对乡村有效治理的进展和结果都会产生很大的影响。因此,村干部的职务行为是否利民决定了乡村发展状况的好坏。但不同于其他干部的职务行为,村干部职务行为具有民主性、复杂性、角色多样性和艰巨性的特点<sup>[14]</sup>。具体来看,①民主性。根据法律明文规定,村委会主任、委员由村民直接选举产生<sup>①</sup>,而村支书、支委可以由村党支部党员大会选举产生<sup>②</sup>。因此,关于村干部的选任代表了大多数村民的集中意志,这意味着村干部在日常履职过程中需要以民主方式来处理和应对问题。②复杂性。村干部在日常工作中不仅要探索推动乡村发展的有效路径,还得面对类似于调解邻里纠纷的琐碎小事,以及负责本村社区大大小小的各项事务,这些工作非常复杂。③角色多样性。作为政府与村庄之间沟通的桥梁,村干部不仅需要履行上传下达的纽带作用,还要承载着满足村民需要以及带领乡村发展的重大责任。因此,村干部在履职过程中往往需要扮演着多重角色。④艰巨性。村干部艰巨性的特点体现在实现乡村振兴目标和带领乡村获得实质性发展方面。近年来,国家提出乡村振兴战略,要求把基层治理体系治理能力现代化建设放在突出位置,这意味着当前摆在村干部面前的任务还十分艰巨。

(3)村干部职务行为的重要性。作为乡村治理的代理人和执行者,村干部职务行为会对乡村的政治、经济和文化发展产生重要的影响。从政治层面来看,村干部在乡村中发挥着“领导、管理、整合”的功能,其职务行为在乡村政治体系中也发挥着核心的作用,代表着基层农村的行政权力<sup>[15]</sup>。一般而言,在村干部能力和行为意愿较强的乡村中,公众参与乡村公共事务的意愿更加强烈<sup>[16]</sup>。当前,农村基层社区治理已取得初步成效,这与村干部组织发展乡村产业、完善乡村公共设施建设,建立健全基层服务平台等职务行为息息相关<sup>[17]</sup>。但是,乡村政治系统还存在村干部职能缺位等问题<sup>[18]</sup>,村干部在处理乡村事务中可能以敷衍了事的态度对待村级事务,从乡村的视角来看,必然会削弱乡村的行政管理效能<sup>[19]</sup>,导致村干部的职务行为倾向在处理行政化治理与村民自治的关系时出现偏差,对乡村治理体系产生消极影响。因此,加强村干部的履职能力、提升村干部化解各种问题的本领能够有效增强村干部的管理效能,有助于进一步推进乡村有序化管理,提升农村社区治理现代化水平,实现农村社区有效治理与和谐发展。在经济层面,村干部在乡村经济发展的过程中起到组织和决策的作用,其个人职务行为对乡村经济政策实施过程会产生重要影响。在村干部个人能力和行为意愿较强的乡村中,村干部通常能够根据相关政策规定,让农民按照既定要求、程序参与到经济建设中<sup>[20]</sup>,使乡村在经济发展中表现出较为明显的“先富带后富”现象,并逐步实现共同富裕。在文化层面,村干部在乡村建设发展中发挥着思想引领和文化建设的作用。作为村级治理的带头人,村干部相较村民而言具有诸多的资源优势,更了解本土农村社区文化建设的新动态和新进展,在结合当地特色优势、发展村级文化建设方面能够切实做出贡献。根据乡村自身特征禀赋的区别,在乡村的共同努力下衍生

① 《中华人民共和国村民委员会组织法》(根据2018年12月29日第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议《关于修改〈中华人民共和国村民委员会组织法〉〈中华人民共和国城市居民委员会组织法〉的决定》修正)第三章第十一条规定:“村民委员会主任、副主任和委员由本村有选举权的村民直接选举产生”。

② 《中国共产党农村基层组织工作条例》第二章第五条规定:“村党的委员会、总支部委员会、支部委员会每届任期5年,由党员大会选举产生。党员人数500人以上的村党的委员会,经乡镇党委批准,可以由党员代表大会选举产生。”

出多种文化组织,对争取项目与招商引资、社会治理、政治辅助与监督质询、决策咨询和政策宣传与文化遗产等有积极影响。

综上所述,村干部的职务行为对于乡村发展来说尤为重要。培养村级干部科学履职的能力和“执政为民”的履职观念,能够影响村干部职务行为倾向朝着实现村民共同致富、推动农村经济发展、维护农村社会稳定的方向改变,进而造福乡村。

## 2. 村干部职务行为倾向的界定及划分

村干部在履职过程中会根据不同角色立场、个人意志取向、制度机制风险和岗位职责风险等多种因素而产生不同的职务行为倾向,笔者结合利他主义与利己主义这两种道德标准将其具体划分为:利村、利己、不利村和不利己。“利村”是指维护或满足乡村集体成员的共同利益,而乡村集体成员的共同利益主要包括村集体共有的自然资源、村集体所有的生产资料和资金以及教育和公共文娱设施等等。假设村干部职务行为对乡村集体利益的影响是正面的,就是有利,若影响是负面的则为不利;“利己”是指满足个人物质、精神生活的需求,以及个人才能的发展等等。假设村干部职务行为对个人利益的影响是正面的,就是有利,若影响是负面的则为不利。根据“道德人”理论假设的表述,人们应该把自己看作是总体社会中的一员并努力追求他人或社会福利的改进<sup>[21]</sup>。在这种理论假设的背景下,村干部会阻绝为己利他或单纯利己的行为原则,而是以无私利他作为自己一切行为的准则,其职务行为倾向是“利村”且“不利己”的。与此不同的是,“经济人”理论假设则认为人的一切行为都是为了最大限度地满足自己的私利,每个人都会以自身利益最大化作为目标<sup>[22]</sup>。在这种理论假设的背景下,村干部会更加重视对于个人利益的追求而非乡村建设的发展诉求,其职务行为倾向是“利己”且“不利村”的。基于上述理论假设,笔者对陕西省延安市、宝鸡市、韩城市等典型村庄进行了实地调查,通过与村干部、村民的座谈交流验证了这一假设,并将村干部产生的不同职务行为倾向归纳为“利村不利己”“利村又利己”“利己不利村”等三种类型,不同类型的职务行为倾向对个人和乡村也会造成不同的影响,如表1所示。

表1 村干部职务行为倾向对个人和乡村的影响

行为倾向	对个人的影响	对乡村的影响
	<b>不利己</b>	<b>利村</b>
利村	①村干部个人财力物力受损;	①村干部在法律政策与乡规民约的范围内合理使用乡村资源与社会资本,“取之于民,用之于民”,甚至还会自掏腰包为乡村谋福;
不利己	②实现乡村发展目标不是一蹴而就,目标过高会使村民的当下利益受损,失去村民的信任; ③影响家庭社会网络关系。	②村干部能够积极为乡村发展制定周密的计划,并在乡村发展中起带头作用; ③村干部在履职过程中会更加注重集体利益而非个人利益。
	<b>利己</b>	<b>利村</b>
利村	①获得来自群众和上级政府的认可,为村干部带来更多的政治资本;	①村干部能够利用自身资源引导乡村产业结构调整、扩大生产,促进乡村社区经济转型;
又利己	②村干部在带动乡村经济发展的同时,也为自身谋取利益回馈。	②村干部凭借自身的经济实力和政治资源,在乡村公共事务和公益事业的建设中发挥重要作用。
	<b>利己</b>	<b>不利村</b>
利己	①村干部拥有更多获取信息和资源的机会,能够在对国家福利政策的	①村干部过分注重个人利益的得失,在一定程度上轻视了自己所要承担的事务和责任;
不利村	把控中得到更多好处; ②为自己家庭或亲戚和朋友谋利,并寻求私人利益最大化。	②村干部过于考虑自身的经济需求会对乡村经济发展、乡村社会秩序与乡村有效治理的结果产生不良影响。

注:需要说明的是,村干部的倾向类型在理论上还存在着中性行为的可能,比如“利村但与自己没有利益冲突”“利己却与村庄没有利益冲突”等等。但是,这些中性行为并没有在调研案例中得到证实,因此本文不予讨论。

(1)“利村不利己”的职务行为倾向。“利村不利己”是指村干部通过自己的个人能力在权力职务范围内捍卫乡村的集体利益,在利用自身资源优势的基础上组织和带动群众发展经济,以“先富”带动“后富”。在这种职务行为倾向中,村干部不但不存在“精致利己主义”的行为动机,还会将自身的

资源和收益投入其中,甚至入不敷出。这种职务行为倾向虽然在很大程度上会对乡村秩序稳定、经济建设和有效治理起到显著的积极作用,推动乡村发展,但存在一个很大的问题就是:村干部会牺牲自己作为一名普通农户的基本权益。当然,在较为理想化的背景下,村干部能够坚定理想信念,坚守政治纪律和政治规矩,发挥先锋模范作用,并带领村民在乡村建设、集体经济发展方面做出突出贡献,这体现了村干部“利村不利己”的行为逻辑。

(2)“利村又利己”的职务行为倾向。“利村又利己”是指村干部在践行正常的职务行为时,保持廉洁奉公、忠于职守的职业操守,同时在规范自己言行的基础上利用权力和资源发展乡村的集体利益。在乡村获得一定发展与进步的基础上,村干部作为乡村社会中的一员也会同时获得政治、经济和文化等来自多个方面的权益回馈。亚当·斯密在《国民财富的性质和原因的研究》中表示:“由于追逐自己的利益,人们往往能比在真正处于本意的情况下更有效地促进社会的利益<sup>[23]</sup>”。因此,这里的“利村”倾向是一种为了实现自身政治、经济利益诉求的动机倾向,而这种诉求可以通过“利村”来实现“利己”。

(3)“利己不利村”的职务行为倾向。“利己不利村”是指由于村干部职务行为异化所导致的利己主义倾向,通过职位获取的资源和权力变为自己的经济利益或者政治利益。这种职务行为倾向会削弱乡村基层治理的效能、降低政府公信力,对乡村社会的稳定会造成很多负面影响,侵害普通农户权益。在“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”为核心的村民自治制度背景下,法律赋予乡村代理人以更重要的责任和地位,但对职务行为异化的处罚较轻,体现了村干部“利己不利村”的行为逻辑。

以上分析来看,一方面,“利村不利己”和“利村又利己”的职务行为倾向最终会对乡村发展起到推动作用,而“利己不利村”的职务行为倾向最终会对乡村发展起到阻碍作用;另一方面,“利己不利村”和“利村又利己”的职务行为倾向会对个人利益起到推动作用,而“利村不利己”的职务行为倾向最终会对个人利益起到阻碍作用,如图1所示。

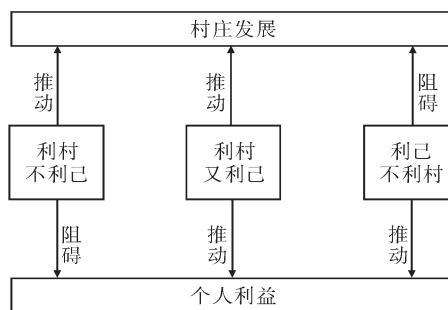


图1 村干部职务行为倾向影响框架

### 三、“利村”角色与“利己”角色:影响村干部职务行为倾向的角色范式

#### 1. 村干部角色划分:“利村”角色与“利己”角色

角色是一种基于社会学视角下的概念,是指与人们的某种社会地位、身份相一致的一整套权利、义务的规范与行为方式,每个人在社会中都扮演着不同的角色<sup>[24]</sup>。在家族聚居现象突出、村治模式单一、缺乏产业经济支撑的中国式乡村中,村干部往往在社会化的进程下扮演着多重角色。目前学界关于村干部角色的讨论众说纷纭,最早提出村干部角色概念的是美国学者杜赞奇<sup>[25]</sup>,他在研究清末民国时期的华北农村时提出了“经纪人”的角色概念。杜赞奇用“经纪人”来形容那些不是官僚但却帮助政府收税并履行其主要治理职能的政府“代理人”,而这种村干部角色的划分作为晚清民国时期分析中国基层治理最重要的理论框架,对后世的影响意义重大。徐勇等学者认为,村干部同时作为政府代表和村民代表扮演了政府“代理人”与村庄“当家人”的双重角色,这种“双重角色”理论能够更好地诠释出国家行政工作和村庄自治利益于一体的村干部行为角色<sup>[26]</sup>,但是由于村干部处于乡村利益共同体中,在个人精致利己主义的驱使下,会使得村干部原有的“双重角色”逐渐向“双弱”状态转变,呈现出权力“滥用者”的角色特征,其职务行为也会向谋求自身利益转变<sup>[27]</sup>。吴毅<sup>[28]</sup>认为,除“双重角色”外,村干部在村庄中还扮演了“守夜人”和“撞钟者”的角色。一方面,村干部不会拒绝执行上级指派的行政工作,当工作内容超出他们的能力范畴之外时,村干部往往不会全力以赴。另一方面,村干部主观上愿意为村民做事,但是他们却无法保证能够彻底解决村民的问题。另外,还有学者研究提

出精致的“利己主义者”的角色范式,认为精致的“利己主义者”不仅是对当前村干部角色较为具体和客观的表述,而且通过这种角色范式的分析,还能够破解目前村干部群体最真实的行为选择与心理动机<sup>[29]</sup>。基于此,陈东华等<sup>[30]</sup>提出了村干部“共同代理人”服务角色,认为在村庄的治理格局中,村民扮演着委托人的角色,而村干部则扮演代理人的角色,当村干部扮演村庄“当家人”角色,却会遭到来自政府方面的压力,当村干部扮演政府“代理人”角色时,往往会因达不到公众的应然期望而遭到反感。因此,村干部利用其“共同代理人”的角色身份可以从中获利。王惠林等<sup>[31]</sup>在实地调查的基础上对村干部双重角色扮演的实然状况进行了分析,认为村庄集体资源缺失、村级组织权威削弱、村干部治理能力不足、干群关系不融洽等因素导致村干部无力扮演国家与村民之间的桥梁,导致“双弱”角色状态的形成。而村干部“双重角色”的弱化现象会导致村干部“精致利己主义”倾向的萌芽,试图以权谋私成为权力“滥用者”角色,这一角色异化应引起重视。此外,还有文献研究表明角色是村干部职务行为影响的关键内在因素<sup>[32]</sup>,村干部职务行为则会通过其角色的改变而进行调整,进一步对乡村治理现代化进程产生深远影响。综上,根据文献梳理可以发现学界关于村干部角色的分类主要有以下几种:村庄“当家人”、政府“代理人”、精致的“利己主义者”“守夜人”和“撞钟者”“双重角色‘边缘化’”以及“共同代理人”等。基于学者们对于“村干部角色”概念的延伸和探讨,笔者得出以下结论:学界对于村干部角色的研究主要是基于“利村角色”与“利己角色”这两种角色结构维度之下的,这两种村干部角色分别代表了村庄与政府以及个人与家庭两种维度下的结构框架。在这两种角色结构中,村干部角色又被具体细化为村庄“当家人”、政府“代理人”、权力“滥用者”和沉默的“撞钟者”等不同的具体角色,其对村干部职务行为均会产生一定程度的影响。

(1)“利村”角色。作为掌握乡村正式权力资源的“体制内精英”,村干部是乡村基层治理的执行人,他们要代表村民的利益与政府进行“博弈”,为了维护村民权益常年游走于乡镇政府与乡村社区之间,无暇顾及自身以及家庭。同时,他们为了解决村民诉求,费神劳心甚至自掏腰包为乡村发展建设出力,成为村庄“当家人”。另外,村干部除了管理村级公共事务之外,还要为政府落实政策、完成基层政治任务而游走奔波。在维护政府形象的同时,也在一定程度上扮演了政府“代理人”的角色,帮助相关政府部门收集和整理村民的意见诉求,以求得乡村更好的建设与发展。在村庄“当家人”角色与政府“代理人”角色的加持下,“利村”角色村干部的角色范式得以构建,其职务行为倾向也会更加符合“利村不利己”与“利村又利己”。

(2)“利己”角色。在乡村社会网络中,村干部在按照法律规定执行其具体职务的同时也兼顾着“子女”“父母”“亲戚”和“朋友”等多重身份。作为家中的“主心骨”和“顶梁柱”,他们需要承担赡养老人、抚养子女的义务。而作为亲戚朋友眼中的“好靠山”,他们往往会成为人际关系中被依附的一方,希望能够通过职权运作而获取日常村级事务中的便利条件,其中存在着大量的越轨行为。因此,村干部在经济物质方面会更多地考虑和满足家庭成员、亲戚朋友以及自己的期望和诉求,当面对乡村公共利益资源分配时他们会优先谋求自身的利益得失,逐渐成为权力“滥用者”。另外,村干部作为乡村的主要负责人本应首当其冲地发挥先锋作用,为乡村的建设和发展贡献力量。但由于乡村经济滞后、个人公信力不足、组织动员能力下降、干群关系紧张等因素致使其无法切实作为<sup>[33]</sup>。一方面,出于“怕得罪人”“做和事佬”理念影响,村干部在日常行政工作中仅局限于完成规定的本职工作,不会大刀阔斧进行改革,导致村中的重点和难点问题一直以来都无法得到解决。另一方面,村干部主观上愿意为村民做事,但是他们却无法保证能够彻底解决村民的问题,当工作难度较大超出他们的能力范畴之外时,村干部往往不会全力以赴,其角色类型也逐渐趋于沉默的“撞钟者”。因此,在权力“滥用者”与沉默的“撞钟者”角色的共同影响下,“利己”角色村干部的角色范式也得以构建,其职务行为倾向会更加符合“利己不利村”。

## 2. 不同角色影响村干部职务行为倾向的案例分析<sup>①</sup>

基于前文理论分析,笔者进一步构建出村干部角色、职务行为倾向与乡村发展之间的逻辑机理

① 案例1根据笔者2019年8月在陕西省延安市川口乡冯庄村实地调研的资料整理;案例2根据笔者2019年9月在陕西省延安市川口乡王庄村实地调研的资料整理;案例3根据笔者2020年2月在陕西省宝鸡市扶风县绛帐镇西渠村实地调研的资料整理。

框架(如图2所示),以此来对村干部“利村”“利己”角色及村干部“利村不利己”“利村又利己”与“利己不利村”职务行为倾向之间的影响关系进行质性分析。

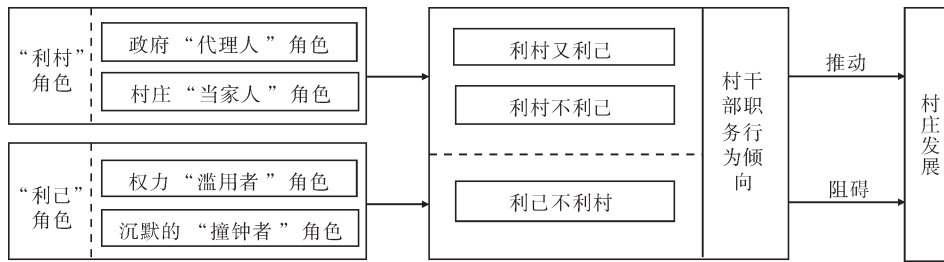


图2 村干部角色、职务行为倾向与乡村发展机制分析框架

(1)“利村”角色:“利村不利己”与“利村又利己”。当村干部扮演“利村”角色时,他们不仅需要成为政府“代理人”,完成上级政府下达的“政治任务”,也要同时作为村庄“当家人”,维护着乡村的社区利益。在这种双重角色身份的积极驱使下,村干部必然会带动乡村实现全面发展。

**案例1** 冯庄村位于川口乡政府以南10千米处,全村356户,1142人,基本农田1280亩,以种植玉米、苹果为主,村民以务农为主,外出打工人口较少。在LHY上任以前,该村就面临着土地流转、苹果无法保存而影响村民收入等问题,前几届村干部也并没有彻底为村民解决相关的实际问题。LHY很早就外出做生意,成为村中较早富起来的一批农民之一,外出打拼的经历也让他拥有了独到的见解和开阔的眼界。另外,LHY还受过高等教育、性格敦厚老实,再加之其母亲是该村的小学教师,在村中因教学严谨认真为人熟知,因此他受到了村民的一致认可。虽然他并没有参加前两届的村支书竞选,但却均获得最高的票数。因为群众基础好的缘故,政府曾多次劝说其回村带领村民发展致富。上任后,LHY首先对村中的问题进行了梳理汇总,认为修建苹果仓库刻不容缓,便向上级申请资金,并用自己的资金垫付一部分修建费,使苹果仓库在短短一个月的时间便建了起来,解决了村民冬天苹果无法储存的问题。除此以外,在政策宣传方面,LHY也是不遗余力地去贯彻落实。他经常组织村委会通过村广播、横幅标语以及党支部会议等形式向村民传达上级政府的文件精神 and 会议精神。由于党员活动室年久失修无法使用,他还“自费”16万元进行修缮。对于村民提出的意见建议,也会积极向上级反映。由于LHY对于推动乡村建设发展的坚定决心,他将自己的全部精力都扑在冯庄村的政治、经济和文化建设上,找人帮忙打理自己的生意,导致生意亏损严重,因此村民都对他感激不已。

在冯庄村的发展中,村干部LHY的当选符合村民和当地政府的意愿,而且他能够公正处理乡村内涉及宗族利益的公共事件,同时在政府与村庄的关系中起到积极的调和作用,得到了当地政府的大力支持,在一定程度上扮演着“利村”角色。在所扮演的角色中,LHY能够认可政府政策,积极在村庄进行宣传,并得到了上级政府的信任。同时,LHY又能够从村民角度出发切实解决阻碍乡村发展的难题,得到村民的一致夸赞。但是,在乡村建设发展的同时,“垫付”“自掏腰包”等行为却损害了LHY自身的利益,再加之生意赔本,使自己在经济层面处于恶性循环之中。因此,笔者认为,村干部所扮演的“利村”角色会影响其职务行为倾向符合“利村不利己”的倾向划分。

**案例2** 王庄村与川口乡政府相距5千米,种植基本农田810亩,退耕地面积455亩。全村共有人口168户,471人,其中流动人口10户。该村产业种类少,除了少量村民从事养殖业、运输业,大多以劳务输出为主。王庄村村支书WDL一直居住在村中,是村中的种植大户,由于其父亲一直担任该村村干部,因此他们一家在村中较有威望,受到当地村民的一致认可。因此,当地政府对WDL十分认可,并有意培养他成为王庄村的村干部为民谋福。2017年,WDL在王庄村新一届的村委班子换届选举中高票当选村支书。WDL上任之后就

立马大刀阔斧的谋划改革,并长期奔波与政府和村庄两头,积极为村庄争取政府的政策支持与关注。在WDL的努力下,村中土地流转、留守人员等多年无法解决的问题得到了改善。另外,他在争取到资金支持的同时积极与村民进行沟通,对留守人员进行技能培训,使村庄现有问题的进展实现了实质性突破,对村庄发展做出了突出贡献。

在与村民的访谈过程中笔者了解到,WDL为村庄做出的一系列举措都得到了村民们的高度评价与肯定,使他在年终评优时被授予“十佳村干部”的称号,其所在村委会以及党支部也被评为了“先进村民委员会”以及“先进基层党支部”的称号,WDL个人也被作为其他邻村村干部的学习榜样进行广泛宣传。WDL在履职过程中积极推动乡村发展并做出了相应的有效举措,其自身被推举作为先进典型进行表彰学习,在实现村庄蜕变的同时也收获了自身的名利。因此,笔者认为,村干部的“利村”角色同时也会影响其职务行为倾向,符合“利村又利己”的倾向划分。

(2)“利己”角色:“利己不利村”。政府在落实政策、完成任务、更好的帮助农村实现基层治理的过程中,必须依靠村干部来进行最终的执行工作,因此大部分政府在上级任务的压力下会主动与村干部维持良好的关系,给予村干部绝对的权力。当村干部扮演“利己”角色时,一方面,他们在面对村民的公众诉求时并不会轻易承诺或者付诸实践,而是想方设法地利用自己的权力从公共资源中攫取利益,满足自己的私欲,逐渐演化为权力“滥用者”。另一方面,他们既不认可上级政府的种种做法,也不愿代替政府发声、维护政府在村民心中的形象,其角色类型逐渐趋于沉默的“撞钟者”。在“利己”角色的驱使下,村干部开始游离于政府与村民之外,不愿再作为政府“代理人”和村庄“当家人”去处理与政府、村民之间的关系。此时,就可能使村干部进而成为沉默的“撞钟者”和权力“滥用者”角色,影响其职务行为倾向发生变化,出现不作为或贪腐等现象,阻碍乡村发展。

**案例3** 西渠村由原西渠村和柳家村合并组成,距镇政府7千米,交通便利。全村辖9个村民小组,1169户,5049人,耕地面积5469亩。西渠村是宝鸡市的贫困村,2016年以前村民主要以种植小麦、玉米、油菜等低收入作物为主要生活来源,村民人均年收入不足3000元,村民基本生活难以保障。随着精准扶贫政策的展开,一系列惠农政策落地,建档立卡户的评选成为西渠村中的头等大事。笔者通过实地调查发现,有位老妇人住在自家修建的二层水泥房中,家中有各种现代家电甚至还装有村内少见的抽水马桶,几位子女都在政府单位上班,本就富足的家庭条件却被评为了贫困户,每月享受着国家几百元的贫困补助。与此形成鲜明对比的另一家农户,男主人以养猪为生,妻子一年前病逝,在之前为妻子看病疗养期间曾欠下了大量的医疗费用,当时居住的房屋窗户漏风房梁歪曲,在村中属于低收入人群,却没有被评选为建档立卡户。据西渠村村民反映:西渠村村干部WZY为了拉拢老妇人子女的政治资源,利用分户的形式让老妇人单独为一户来“符合”评选的各项标准,而未被评为贫困户的男主人因为私事与村干部WZY不合,村干部WZY在评选时便百般阻挠,暗中操纵评选结果。

由于农村地区对于资源保护的法律形式模糊不清、产权关系不完善,“乡镇、村集体、村小组”三级组织建设不完善,进一步加剧了产权代表的空缺,使村干部可以自由选择,并将农村地区有限的资源用于自己的营利活动,导致“精致”的利己主义思想滋生,出现“公权私用”“中饱私囊”等越轨行为,致使乡村发展进程缓慢,收效甚微。因此,村干部所扮演的“利己”角色会影响其职务行为倾向更加趋于异化,原本立足于乡村发展的各项资源沦为村干部群体内部之间的分利牟利的资本,符合“利己不利村”的倾向划分。

### 3. 职务行为中村干部“利己不利村”倾向的行为逻辑

在职务行为过程中,村干部本应扮演“利村”角色代表政府与村民来维护双方的切实利益,但由于个人精致利己主义的心理选择和行为动机,村干部往往会以自身利益最大化作为他们一切行为的出发点和落脚点,并导致其“利己不利村”的职务行为倾向。因此,参与谋利行为,进而最终实现自身的利益是村干部“利己不利村”职务行为倾向的现实逻辑。另外,村干部作为乡村地缘社会网络的重要组成部分,其在乡村中的社会互动首先表现为一种血缘关系,这种血缘关系是指以村干部为中心向外扩散的家族网络,



它会使村干部在行使政治权力时包庇甚至偏向家族成员。由此可见,在“乡政村治”的背景下,纷繁复杂的乡村关系导致村干部“帮熟不帮生”“帮亲不帮理”等失序现象时有发生,由此所引发的村干部角色弱化甚至行为异化也引起了很多村民的不满。

(1)通过职权谋利。政府权力下沉,使得村干部成为乡村的实际掌权者,他们拥有分配和调控在乡村大量聚集的各种资源的权力。案例中关于建档立卡户的评选在相关政策文件中有着明文规定,乡镇政府按照贫困程度不同将名额分配到各个村子,实际决定权便掌握在村干部的手中。由于建档立卡户村民能够在村庄内享受到更多的政府财政补贴,这种“白拿钱”的“好事”进而逐渐演化为村干部“拉关系”“开后门”“使绊子”的偏私手段。建档立卡政策对于农户来说实际上是一种帮扶机制,它是国家落实脱贫举措、集中力量办大事的具体表现,但在现实中却逐渐演化为村干部通过职权谋利的政治工具和利益交换的资本与筹码。通过向村干部许诺利益保证的基础上使村干部影响评选结果。因村干部是村民利益纠纷的协调者与裁决者,当评选结果公示后对于其他村民的质疑与不满,村干部出面管束也最为有效。

(2)偏袒家族成员。在以宗法群体为本位的中国乡土社会中,人与人之间的交往都是以亲属关系为主轴的。因此,维系血缘关系就在无形中变为了乡村背景下个人扩大自身圈子的重要途径。在乡村治理过程中,无论村干部是以“利村”角色还是“利己”角色参与乡村振兴,村干部都首先需要得到乡村农户的推崇与拥护,而这种推崇与拥护在一定程度上大多都来源于家族成员。就家族成员而言,确立和巩固自己亲属的政治地位同样也有利于自身的发展。因此,当村干部的家族成员与普通村民形成利益竞争时,村干部往往会偏袒自己的家族成员并使他们在竞争过程中获得优势。在村干部“利己”角色的影响下,其职务行为倾向呈现出“自我主义”的特征,即村干部在乡村社会中会充分发掘能够利己的一切机会,而这些机会也同样波及以村干部自身作为中心的亲属网络,由“利己”再到“利众”。

#### 四、规范村干部职务行为倾向的对策

根据上述分析,不同村干部角色会影响其职务行为发生相应改变,进而衍生出不同的村干部职务行为倾向,且村干部角色与村干部职务行为均会对乡村发展产生深刻的影响。在认识到村干部的多重角色能够影响其职务行为倾向,进而改变农村社区发展和治理结果时,如何培养更多的“利村”角色村干部、抑或促使更多“利己”角色村干部向“利村”角色转型来推动乡村发展就显得尤为重要。因此,本文建议采取以下措施来强化村干部对其角色定位的认知以及职务行为倾向的修正程度,以期进一步归正村干部角色、规范村干部职务行为,进而提升乡村治理效能,实现乡村振兴。

第一,加强村干部同级监督力度,完善政府行为监督机制,打造上下协同的双重监督体系。监督是乡村有效治理最好的“防腐剂”,预防村干部“精致利己主义”倾向的滋生、减少“利己”角色村干部的比重就要在监督方面有所作为。目前我国针对村干部的监督机制主要有以下三种:一是上级乡镇监察机关对下属乡村的村干部进行的体制内的监督;二是村民对村干部职务行为具有监督的权力与义务;三是来自“村两委”干部的监督,主要是乡村设立的专职监督人员以及村干部间的互相监督。据笔者实际了解,上级监督力度大、指标硬、程序严,但由于村干部人数众多无法一一对应,往往只能通过“村民上访”来了解情况;其次,来自村民的监督虽然能够做到面面俱到,但他们缺乏专业知识,且容易受到个人情绪的影响,无法做到绝对的公平公正;再者,村干部之间由于在工作中交往甚密,对彼此业务及执行情况都较为了解,能够有效履行监督职能,因此加强村干部同级监督的比重就显得尤为重要。另外,为了防止同村干部之间相互包庇的现象,在乡村设置专职监督人员岗位时可将外村干部纳入选择范围之内,使监督更加公平。抑或采取“乡村负责人”制,使上级负责监察的相关工作人员负责对具体村庄的监督,并将其纳入日常考核体系中,对村干部职务行为执行情况进行全方位监督,以此减少村干部“利己不利村”的职务行为倾向。通过建设村干部同级监督体系,能够引导其正确履行职能、规范村干部角色,对端正村干部职务行为倾向、预防基层腐败问题的发生具有重要作用。

第二,完善对村干部的惩戒和激励机制,畅通晋升通道,形成“宽严相济”的管理模式。通过上文分析,如何培养更多“利村”角色村干部,抑或促使更多“利己”角色的村干部向“利村”角色转型对于乡村发

展来说尤为重要。首先,要协调好信访机关、纪检监察机关、司法机关等公共权力机关之间的关系,充分发挥上述机关综合调查的作用,保障“红线”长效机制有序发力;其次,要建立严格的问责制度。对于典型的村干部腐败案件,除了给予严厉的经济处罚外,还应该通过报纸、电视、微信等媒体平台进行曝光和通报,建立“利村又利己”“利村不利己”的职务行为倾向意识形态;再者,通过正向激励和反向制约等措施能够很大限度地为村干部职务行为提供动力。如工作激励(报酬激励、文化激励、组织激励)、择优汰劣机制等手段,使他们继续在原有岗位上保持高效率、高质量的工作表现,真正做到“为人民服务”、实现个人价值,成为“利村”角色村干部,进而在一定程度上推动乡村有效治理。因此,只有形成“宽严相济”的管理模式,才能使村干部在“不敢腐”和“想作为”中达到平衡。

在乡村振兴的大背景下,村干部正逐渐过渡为推动乡村治理现代化进程的重要主体,而新时代乡村所面临的主要问题也将由“实现经济发展”向“提升治理效能”进行转变。因此,如何提升村干部的治理能力则成为了实现乡村有效治理的重要条件。在这种现实背景下,关于村干部角色与村干部职务行为的讨论也将成为新的重要议题。“利村”“利己”角色是基于村干部职务行为倾向的机理分析而得出的角色概念,能够反映出村干部典型行为的产生动机。在乡村治理的过程中,村干部是最了解乡村、民众的迫切需求以及当地的实际情况的群体。因此,村干部的作用能否被正确发挥,其职务行为倾向是否对乡村发展起到积极作用十分重要。村干部在治理乡村的过程中本应扮演“利村”角色为乡村发展做出更大贡献,但在实际情况中仍存在利用职务便利谋取私利、行使行政权力时包庇或偏袒家族成员等偏差行为,导致村干部扮演“利己”角色的现象。因此,在乡村治理与治理乡村的重要议题中,如何增加“利村”角色村干部的比重,抑或促使更多“利己”角色的村干部向“利村”角色转型,是当下亟待思考和解决的问题。

## 参 考 文 献

- [1] ZHOU M, QIU M J, HUANG L, et al. Personality traits and village cadre adoption of rural environmental protection measures: a case study from China[J]. *Journal of environmental planning and management*, 2019(10):1-13.
- [2] 赵波,张惠琴,张宇翔,等.村干部素质特征与农村经济发展的关系研究[J]. *农村经济*, 2013(11):112-117.
- [3] 贺雪峰.村干部收入来源与基层秩序[J]. *同舟共进*, 2015(2):14-15.
- [4] 陈柏峰.乡村干部的人情与工作[J]. *中国农业大学学报(社会科学版)*, 2009, 26(2):187-192.
- [5] 刘辉,梁义成.西部农村村干部胜任力的实证分析——基于4县155位村干部的调查数据[J]. *西北人口*, 2012, 33(2):57-62.
- [6] 肖唐镖.什么人在当村干部?——对村干部社会政治资本的初步分析[J]. *管理世界*, 2006(9):64-70.
- [7] 陈东华,马山水,刘纪峰.我国村干部激励机制研究[J]. *华东经济管理*, 2008(8):92-96.
- [8] 赵秀玲.协商民主与中国农村治理现代化[J]. *清华大学学报(哲学社会科学版)*, 2016, 31(1):40-52.
- [9] 裴志军.村干部竞选者的竞选动机及特点——基于需求ERG理论的实证研究[J]. *公共管理学报*, 2012, 9(4):64-73.
- [10] JACKA T, WU C R. Village self-government and representation in southwest China[J]. *Journal of contemporary Asia*, 2016:71-94.
- [11] 胡荣.竞争性选举对村干部行为的影响[J]. *厦门大学学报(哲学社会科学版)*, 2002(3):101-107.
- [12] 陶振.村干部公职化管理的多重维度[J]. *重庆社会科学*, 2016(7):73-80.
- [13] 宁泽逢,柳海亮,王征兵,等.村干部向何处去——关于村干部“公职化”的可行性分析[J]. *中国农村观察*, 2005(1):58-65.
- [14] 邴正,蔡禾,洪大用,等.“转型与发展:中国社会建设四十年”笔谈[J]. *社会*, 2018, 38(6):1-90.
- [15] 陈寒非,高其才.乡规民约在乡村治理中的积极作用实证研究[J]. *清华法学*, 2018, 12(1):62-88.
- [16] 张志原,刘贤春,王亚华.富人治村、制度约束与公共物品供给——以农田水利灌溉为例[J]. *中国农村观察*, 2019(1):66-80.
- [17] 杨新荣,杨勇军,黄大乾.乡村社会治理的框架、模式与路径研究——以广东省为例[J]. *农业经济问题*, 2019(8):19-29.
- [18] 杜姣.村治主体的缺位与再造——以湖北省秭归县村落理事会为例[J]. *中国农村观察*, 2017(5):32-45.
- [19] 李祖佩,钟涨宝.论村级治理行政化——以乡镇政府中心工作推进为切入点的分析[J]. *农业经济问题*, 2020(10):68-79.
- [20] CAO Y, ZHANG X L, HE L X. Collective action in maintaining rural infrastructures: cadre-farmer relationship, institution rules and their interaction terms[J]. *Land use policy*, 2020, 99:1-12.
- [21] 王海明.利他主义与利己主义辨析[J]. *河南师范大学学报(哲学社会科学版)*, 2001(1):19-26.
- [22] 杨龙.政治领域中的人性——经济人假设评析[J]. *文史哲*, 2003(4):99-103.
- [23] 亚当·斯密.国民财富的性质和原因的研究(下卷)[M].郭大力,王亚南,译.北京:商务印书馆,1974:27.
- [24] 文丰安.基层领导干部的社会角色冲突及其治理[J]. *重庆大学学报(社会科学版)*, 2019, 25(6):150-158.
- [25] 杜赞奇.文化、权力与国家[M].王福明,译.南京:江苏人民出版社,2004:115.

- [26] DAI H J. Community governance, welfare service provision and state power in changing Chinese villages[J]. Journal of Asian public, 2020:227-240.
- [27] 杨善华, 苏红. 从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”——向市场经济转型背景下的乡镇政权[J]. 社会学研究, 2002(1):17-24.
- [28] 吴毅. “双重角色”“经纪模式”与“守夜人”和“撞钟者”——来自田野的学术札记[J]. 开放时代, 2001(12):114-117.
- [29] 龚春明. 精致的利己主义者: 村干部角色及“无为之治”——以赣东D镇乡村为例[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2015, 15(3):27-33.
- [30] 陈东华, 马山水, 刘纪峰. 我国村干部激励机制研究[J]. 华东经济管理, 2008(8):92-96.
- [31] 王惠林, 洪明. “双重角色”的弱化: 日常工作中的村干部研究——以湖北省L镇的调查为例[J]. 湖北社会科学, 2016(1):69-73.
- [32] 王海军, 简小鹰. 土地流转背景下的村干部角色冲突与调适[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2015, 15(6):32-38.
- [33] 陈锋. 分利秩序与基层治理内卷化资源输入背景下的乡村治理逻辑[J]. 社会, 2015, 35(3):95-120.

## Village Officials' Roles of “Serving the Village” and “Serving Themselves”

——A New Paradigm for Research on the Occupational Behavior of Village Officials

LUO Bowen, ZHANG Heng, YU Jin

**Abstract** As the important agents of the grassroots construction of rural governance, village officials' occupational behavior is not only a key part of ensuring effective rural governance, but also an important factor in realizing the modernization of the rural governance system and governance capacity. Based on multiple theoretical foundations, the article divides the village officials into two role types which are “serving the village” and “serving themselves” respectively, and three types of village officials' occupational behaviors, namely “serving the village rather than themselves” “serving both the village and themselves”, and “serving themselves rather than the village”. This paper discusses the influence of village officials' roles on their occupational behavior tendencies, and uses case analysis to verify the heterogeneity of rural governance caused by village officials' occupational behaviour tendencies. At the same time, based on the in-depth mechanism analysis of the behavior tendency of “serving themselves rather than the village”, we studied the formation mechanism of its typical behavior. The research found that in the village officials' occupational behavior, due to their refined egoistic psychological choices and behavioral motives, they often take the maximization of their interests as the starting point and the end point of all behaviors and have the tendency to “serve themselves rather than the village” while they should have played the role of “serving the village” to represent the government and the villagers to safeguard the real interests of both sides. Therefore, two countermeasures were put forward to regulate the tendency of village officials' occupational behavior. On the one hand, we should strengthen the supervision of village officials at the same level, improve the supervision mechanism of government behavior, and create a dual supervision system of upper and lower coordination. On the other hand, it is also important to improve the punishment and incentive mechanism for village officials, smooth the promotion channels, and form a management model with “both liberality and strictness”.

**Key words** rural governance; the role of village officials; the tendencies of village officials' occupational behavior; serving the village; serving oneself

(责任编辑:陈万红)