

村干部选举“共谋”行为 及其对村庄治理的影响

——基于山东省 S 村换届选举的调查

唐京华

摘要：伴随基层民主政治的不断发展，民主选举已成为村民行使民主权利、参与村庄治理的重要途径。然而，受乡村利益关系及文化因素的影响，不少地方的村庄选举中出现了村干部共谋行为。本文以山东省 S 村换届选举为例，对村干部选举共谋事件中的宗族关系、权力制衡与乡镇政府行为做了分析。研究发现，村干部选举共谋行为对村庄民主发展和村庄治理产生了不良影响，包括堵塞年轻精英进入村庄治理的渠道，削弱自治组织的治理权威，恶化村庄治理的整体环境。村干部选举共谋行为的产生是传统与现代、正式和非正式规则交互作用的结果，其对内表现出高度的复杂性，对外则具有相当的排斥性，虽产生于选举过程，却作用于村庄治理的长期实践，必须加以重视。从根本上说，遏制村干部选举共谋行为需要从内外两方面着手：一是要增强乡村社会自身的制衡能力，发展壮大村民自组织，以有组织的村民群体牵制少数几个村干部的联合行动；二是要增强外部权威的依法监督和干预，提高违法成本。

关键词：村庄选举 村干部共谋 村庄治理 乡土规则 乡镇政府行动

中图分类号：C916 **文献标识码：**A

一、村干部选举共谋行为的内涵及产生基础

随着村民自治实践的不断深入，村庄换届选举已成为基层民主政治最突出的标志，甚至有人误将基层民主等同于民主选举。然而，在熟人社会中，由于利益牵扯，部分村干部在换届选举中建立同盟关系，采取明显违法的方式干预选举活动，以排除异己、支持彼此当选。村干部选举共谋行为不仅扰乱了正常的选举秩序，还对村庄治理产生了不良影响。深入研究村干部选举共谋行为的动机、表现形式及其后果，并有针对性地提出遏止村干部选举共谋行为的有效方法，是基层民主实践的迫切需要。

“共谋”一词在汉语中的释义为共同谋划，一般指做坏事。该词来源于经济学，是对市场经济中两个或多个公司达成秘密协议共同垄断和瓜分市场行为的描述（Tirole, 1988），在法律上也有共谋共同正犯的概念（刘艳红，2012）。周雪光将“共谋”引入到政府行为研究之中，指出“共谋行为”是指

基层政府与它的直接上级政府相互配合,采取各种策略应对来自更上级政府的政策法令和检查监督(周雪光,2008)。村干部选举“共谋”行为是指在村庄换届选举期间^①,两个或多个村干部之间相互配合、互相支持,通过各种途径排挤其他竞争对手以保证彼此同时当选或阻碍竞争对手履职的行为。村干部选举共谋行为与村庄正式权力更替有着密切的关系,表面上是村干部私人交往的结果,实际上是村庄政治的一种现实表达,是其所处的政治、社会环境的产物,具有一定的存在合理性。如果村干部采取合法合规的共谋手段支持彼此当选,这是村庄保有良好政治生态的一种表现,对维护村庄权力结构稳定,保证村干部村务工作和谐顺畅有着积极的作用。笔者认为,此种正面意义上的选举共谋行为需要满足三个基本条件:首先,必须在合法的范围内采取行动;其次,选举共谋行为不会对其他个体的正当利益造成损失;最后,在可预见的范围内,选举共谋行为不会对村庄治理产生过多负面影响,比如,引发村干部之间或者村干部与村民之间的矛盾。本文关注的是负面意义上的村干部选举共谋行为。

村干部选举共谋行为与村庄派系斗争行为存在某些相似之处,村庄派系是指村民以二元联盟^②为基本单元,为了达成某种共同利益所建构的一套多重人际网络组织,其纽带往往是血缘、业缘、地缘或者利益因素(吴思红、李韬,2015)。两者之间的相似性表现在三个方面:其一,两种行为诞生的核心要素都是利益,包括物质和非物质利益两方面;其二,均涉及多主体之间的联合、互动或对抗,是一种双向行动;其三,都以非正式规则的多次运用为主要手段。同时,这两种行为也存在差异:一是参与人数规模的差异,村庄派系斗争一般涉及几个大的宗族、派别之间的斗争,村庄换届选举中各派系会在派系精英的动员和领导下,利用各种资源积极地争取选票(卢福营,2011),而选举共谋行为一般仅限村干部个人之间的联合与排斥;二是村庄派系斗争通常是一种长期行为,属于村庄权力斗争的一部分,村干部选举共谋一般仅是选举阶段的一个短期行为;三是村庄派系斗争一般基于双方之间权力、利益的相互对立立场,选举中具有共谋行为的村干部与其他候选人之间不一定存在彼此对立的关系;四是利益聚合的差异,村庄派系斗争一般是基于团体的共同利益,以利益集合的形式出现,而村干部选举共谋行为更多地是以村干部个体利益追求为出发点。

村干部选举共谋行为产生于熟人社会中的私人交往。选举共谋是一种私人的、非公开的行动,通过主体之间的互动进行。换言之,具有选举共谋倾向的村干部并非利用宗族、派系等公开化、宽泛化的社会关系网络寻求联盟对象,而仅是依靠私人关系网络,通过秘密接触和共同谋划达成一致行动。面对分散的村民个体,互联互通、互相扶持的村干部,很容易在各种竞争中占据绝对上风。熟人社会中的私人交往为村干部选举共谋行为的产生提供了可能和途径。

利益联系是村干部选举共谋行为产生的原动力。利益以及与此相关的条件是村干部选举共谋行为

^①《中华人民共和国村民委员会组织法》第十一条至第二十条,对村民委员会的选举作了较为明确规定,分析法律条款可见,由推选村民选举委员会开始,直至新一届村民委员会完成工作移交,村委会选举才算正式结束。因此,文中村庄换届选举期间也是一个相对广义的时间界定,并非仅局限于正式选举阶段,而是指从村庄换届选举准备工作起,直至新一届村民委员会成员全部完成工作移交的整个时期。

^②吴思红、李韬(2015)指出,二元联盟是指一种存在于两个人之间以交换恩惠及提供及时所需为目的的自愿性协议。

产生的根源，选举共谋行为必须建立在对双方都有利的基础之上，也就是说村干部选举共谋行为的产生必须要以“互利”和“共赢”为基本前提，在此并不局限于经济利益，还可能涉及政治、社会等多方面的非经济利益诉求。根据利益聚合的内源性要素差异，可以将其归结为经济利益共谋、政治权力共谋、私人关系共谋等三种主要类型。利益联系既是村干部选举共谋行为产生的前提，又是选举共谋行为的主要目的。

近年来，随着基层民主政治的不断发展，村庄换届选举的制度化、规范化程度明显提高，村干部素质、村民的公民意识都有所提高（O'Brien, 2001），但村干部之间的选举共谋行为并未显著减少，这与村庄内部利益关系、地方性知识及制度环境有着密切联系。在村庄内部环境及现有的制度安排下，村干部采取选举共谋行为一般要满足两个基本条件：一是选举共谋行为对彼此都是有利无害的；二是选举共谋行为所带来的预期风险很小。

二、案例分析：鲁中 S 村村干部选举共谋行为及其阐释

S 村位于山东省中部，全村 500 余人，村民以种植苹果树、桃树等经济作物为主要收入来源。该村主要有董、张两大姓氏，其人口之和约占全村人口的 80% 以上，其余李、王、陈等姓氏人口较少，合计约占 20%。长期以来，董姓和张姓得益于人口数量的优势地位具备了“执政村庄”的基本条件（金太军、王军洋，2011），几乎包揽了 S 村所有村两委的职位。

2017 年 11 月至 12 月，S 村采用“海选”的方式进行了村委会换届选举。选举前期，与以往情形相差无几，村庄虽存在私底下拉票、串票等行为，总体上还算平和顺利。正式选举后，董姓媳妇 M 出乎意料地高票当选为妇女主任，引起了另一候选人、原妇女主任张姓媳妇 Z 的强烈不满，Z 以选举过程不规范为由要求重新进行选举，当天乡镇工作人员全程现场监督指导，认定选举结果有效。选举结果公布后，心中愤愤不平的 Z 迅速与村支书达成了共谋协议，两者在村务工作上密切配合，共同采取行动排斥 M 的加入。在 S 村村两委关系中，村委会处于弱势一方，村支书一人独大现象长期存在，因此在村支书的授意下，无论村两委开会还是工作安排，M 都被完全屏蔽在外，Z 虽落选，却未按照法律规定移交工作，仍按往常参加村委会工作。

村支书出自董姓，前期村党支部换届选举中他获得了连任，进入了自己的第三届任期，其人虽然没有很强的经济实力，与村民的关系也一般，但他具备采取选举共谋行为的其它资本：一是其与乡镇主要干部的关系极为融洽，有充足把握获得乡镇方面的支持；二是其担任村支书时间长，党内支持率较高；三是此举能够获得董姓部分宗族势力和张姓的共同支持。

落选者张姓媳妇 Z 与村支书同一届当选为妇女主任^①，工作能力尚可，因为平时爱贪图村庄的便宜，为人处世不得村民喜欢，所以在村庄口碑并不佳。如果这一届她能够当选就会达到工作满三届的标准，获得国家对于离职村干部的生活补助，这是她不愿放弃村委会职务的主要原因。

^①S 村村委会换届选举前，村支书已在村党支部换届选举中获得连任，正式进入了第三届任期，此次村委会换届选举，Z 同样是要争取第三届任期。

当选者董姓媳妇 M 是村支书亲堂弟的媳妇，以前从未担任村干部，其为人稳妥，乐于助人，做事公正又有能力，在村庄积攒了颇好的人缘，深受村民信任。S 村是一个典型的熟人社会，村民之间十分了解，每个人的习性、禀赋大家了然于心，熟人社会的选举，大都没有“谋划”^①的容身之地，亦不存在竞选艺术发挥作用的空间（贺雪峰，2000），M 能获得极高的票数虽有些出乎意料但也在情理之中。

村支书与 Z 的一系列选举共谋行为引起了 M 的极大不满，为了维护自己的合法权利，M 向镇政府投诉，镇政府接到投诉后派干部进村协调，了解基本情况后，乡镇干部要求村支书按照选举结果处理此事。然而，镇政府协调过后，村支书仍旧没有停止与 Z 的选举共谋行为，其他村两委成员一方面碍于村支书的地位和权威不愿得罪，另一方面认为事不关己，虽心存不满，但一致保持沉默和观望，M 仍没能参加任何村务工作。无奈之下，M 又一次找到镇政府，要求镇政府对此事做出处理，否则她将通过越级上访维护自身权利，镇政府再次派人予以协调，此次，镇政府亮明态度：选举事件发生在村庄，请村支书多方协调，必须尽快将事情化解在村庄。在镇政府主持下，双方经过多次协商达成的最终结果是，原妇女主任 Z 依旧担任原职，M 担任普通委员，M 虽不甚满意，但自己势单力薄，村两委又无人站出来支持，无奈之下只能接受，S 村选举事件告一段落。

（一）村干部选举共谋与宗族关系

村干部选举共谋行为的产生和演化有内在的合理性，其促成要素可能包括利益联系、私人交往、派系斗争等一种或多种要素组合。S 村选举事件中，利益联系和私人交往是村支书与 Z 采取选举共谋行为的主要动因，两种要素组合对村干部行为选择的影响，超越了血缘和亲情。

一是超越宗族理性的利益团体共谋。在中国传统社会中，血缘是最为重要和广泛的社会关系，亲密的血缘关系限制着若干社会活动（费孝通，2012），宗族内部、姻亲内部和朋友内部的信任度较高（马克斯·韦伯，2003），从全国各地情况看，派系斗争、贿选等不规则选举行为多发生于不同宗族之间。然而，伴随市场经济的不断延伸和乡土规则的衰落，村庄人际关系的理性化特征日益凸显（贺雪峰，2003），村民个人理性超越宗族理性的行为选择发生几率大大增加，S 村选举事件中，村支书的选举共谋行为就超越了宗族和血缘理性，建立在以个人利益为基础的私人交往之上。

从宗族理性出发，村支书与 M 系同族，两者之间有极为亲近的血缘姻亲关系，私下也无任何矛盾，M 当选势必会壮大董姓宗族在村两委中的力量，村支书不应持反对意见，村支书却从自身利益出发，与张姓宗族中的 Z 建立了同盟关系，采取一致行动反对 M 的加入。第一，两者之间不但有极好的、超越与其他村两委成员的私人交往关系，而且在村务工作中，Z 是村支书最得力的助手，走访中不少村民谈到 Z 掌握了许多村庄账目信息，两者在日常工作中存在不正当的利益依存与利益交换关系，私人利益交往是村支书采取选举共谋行为的首要因素；第二，董姓和张姓在 S 村的宗族势力不分上下，M 如果顺利上任，董姓将包揽村支书、村委会主任及妇女主任等村两委主要席位，一家独大局面会引起张姓党员的不满，往后村务工作开展难度将明显增加，这会影响到村支书的权威地位；第三，S 村村

^①贺雪峰（2000）指出，所谓“谋划”是指在村庄换届选举中，候选人或支持参选一方的个人运用所拥有的特殊人际关系资源来影响选举结果的现象。

支书一人独大现象已长期存在，M 的加入不但不会明显强化村支书在村庄权力结构中的地位，而且，M 为人正直，性格强硬，不易掌控。利益是共谋行为发生的直接驱动力（米恩广、张莹丹，2014），正是考虑到以上三个方面的利益得失，村支书才会不顾宗族利益选择与 Z 共谋，其个人理性对宗族理性的超越，反映了 S 村传统乡村社会特征的减弱和社会分化程度的加深。

二是隐藏于利益分割之中的宗族纷争。一般而言，宗族关系、血缘联系是支持本家人当选的重要社会基础，村庄换届选举往往是宗族联系最为紧密、一致向外的关键时刻，甚至日常生活中产生的细微摩擦在此期间也可能暂时搁置走向联合，因为潜意识里村民们总是把本宗族的人能够进入村委会与本宗族在村庄的地位联系起来（刘行玉，2015），这符合“人之常情”和宗族的整体利益。当宗族竞选的核心人物为了满足个人利益，牺牲宗族理性时，极有可能导致宗族的分裂与纷争。此次 S 村选举中，M 当选得到了绝大多数村民（主要是董姓及其他小姓氏）的支持，特别是董姓宗族。村支书不仅没有遵从宗族利益支持当选的同族亲属，还与外族人达成选举共谋协议，合伙排斥同族当选者，这种行为引发了董姓宗族的分裂：以对村支书的态度的分界点，形成了支持派、反对派和中立派。虽然事件最终得到协调，但引发的宗族分裂不会就此停止，很多董姓村民对村支书的自私行为产生了看法，并延伸到对支持派的不满，短时间内董姓宗族很难再达到之前的团结程度。

（二）村干部选举共谋与权力制衡

选举共谋村干部与新当选村干部 M 的博弈，本质上是占据绝对优势的村庄政治力量与分散的、无组织的普通村民力量之间的博弈。其结果往往是后者在百般无奈中做出妥协，或将最终希望寄托于以乡镇政府为代表的国家正式权力的介入与制衡，当乡镇政府也无法实现村庄内部的权力制衡时，乡土规则的作用就会不断被放大。

首先，乡土规则与正式权力的抗衡。村支书与 Z 采取选举共谋行为后，M 曾两次到镇政府投诉，要求其维护自己的合法权利，前两者却充分利用乡土规则与以乡镇政府为代表的正式权力展开了博弈，并有效屏蔽了乡镇政府的合法干预，其重要原因之一是选举共谋行为者利用乡土规则成功进行了制度规避。制度规避是指制度相关者有意识地采取一定手段，改变或超越制度边界的行为（李军、王绽蕾，2008）。此处指在村庄换届选举期间，采取选举共谋行为的村干部利用乡土规则和相关法律的缺陷，规避乡镇政府运用正式规则对其行为进行约束和纠正的现象。现行《中华人民共和国村民委员会组织法》第二十条规定，村民委员会应当自新一届村民委员会产生之日起十日内完成工作移交。工作移交由村民选举委员会主持，由乡、民族乡、镇的人民政府监督。法律虽明确了村庄选举监督的责任主体，但对如何界定和惩处工作不移交行为没有明确的规定。“打招呼”^①是熟人社会常见的一种交往形式：村民 A 如果提前就某事跟村民 B 打过招呼，村民 B 将被期望按照前者的要求采取行动，否则就是不留情面、心存不满。村支书与 Z 正是通过私下跟其他村两委成员“打招呼”实现开会不通知、工作不安排等屏蔽效果，并没有采取直接对抗手段阻碍 M 履职，这种方式不仅影响范围小、易于操作，还为选举共谋行为成功实现制度规避预留了辩白空间，乡镇政府难以采取强制行动及时制止。村干部选举共

^①在熟人社会中，打招呼是指村民私下将某件事情提前告知熟悉的对象，并要求其按照预定的方式采取行动。

谋中的制度规避行为不仅折射出现存法律的不足，还反映了乡土规则与正式权力博弈时所具有的顽强生命力。

其次，博弈中乡土规则的运用。在传统封闭的乡村社会，乡土规则对人的束缚并不弱于正式法律。相较之下，现代乡村社会已卷入开放与流动的浪潮中，不再属于费孝通先生所说的完全意义上的乡土社会，但是，这并不意味着乡土规则的完全消失，在某些方面，乡土规则仍以强大的历史惯性持续运行于乡村社会空间，成为人与人之间交往、处世所遵循的逻辑。在S村村民的日常交往中，做事讲道义、不损害别人的脸面、给人留足情面是村民行动所遵循的基本准则，违背这些准则将受到村庄舆论的批评。S村选举事件中，M一方面依靠自身的宗族网络和人际关系圈，大肆宣扬其合法权利受损的事实，寻求村庄舆论的支持，另一方面不断以面子、人情等为依仗，抨击村支书的非道义行为。“村支书再怎么说是我同族的大哥，大家都是亲戚，平时也没有矛盾，我怎么也没想到他会帮着外人对付自家人”，“我要是妥协了，那我以后在村里还怎么做人，丢脸也丢死了。”^①M借助乡土规则的力量，在一定程度上对村支书与Z的选举共谋行为施加了舆论压力。

事实上，在S村选举事件中，Z同样试图以面子、情谊、争一口气将自己置于舆论的正义面。例如她在被访中表示：“我在村里干了都快10年了，她说把我挤下去就挤下去了，大家都看着呢。”^②面子、人情不但是相关主体不愿意做出妥协的重要原因，而且是双方博弈的重要手段。

（三）村干部选举共谋与乡镇政府行动

《中华人民共和国村民委员会组织法》第五条规定“乡、民族乡、镇的人民政府对村民委员会的工作给予指导、支持和帮助”，针对选举违法行为，第十七条规定“由乡级或者县级人民政府负责调查并依法处理”。乡镇政府对村干部的选举共谋行为负有不可推卸的直接干预责任，在S村选举案例中，乡镇政府的行动却颇为消极和被动，其中缘由归结起来包括以下几个方面：

一是行政理性导向的“两不得罪”逻辑。在压力型体制下，按照下管一级的运行逻辑，上级政府通过掌握人事权和财权激励下级政府努力完成目标考核任务。相较之下，乡与村之间并不存在这种目标激励或约束关系，村干部处于行政体系之外、基本没有职务晋升的可能，他们只承担法律上的协助责任，具有村庄代理人和当家人的双重角色（安永军，2018）。乡镇政府为了更好地完成行政任务，必须与村庄主要干部保持良好的关系，这决定了乡镇政府在处理村庄具体问题可能遵循“两不得罪”的逻辑，尽可能采取柔性手段充当消极“和事佬”角色。在S村选举事件中，乡镇政府虽两次派人协调，但每次仅限于谈话沟通。对于村支书明显违背协商结果的行为，乡镇政府不仅未依法纠正，还最终妥协商量M改任普通村委会委员。此种做法得到了村支书与Z的支持，一定程度上也满足了M的意愿，却严重损害了法律的尊严与村民民主选举的权利。

二是自我利益导向的“不出事”逻辑。处于国家正式权力与乡村社会接触面的乡镇政府，是国家干预村庄治理，实现行政渗透的主要触角。税费改革前，为了完成农业税收、计划生育等硬指标，乡

^①此表述来源于笔者与M的访谈记录。

^②此表述来源于笔者与Z的访谈记录。

镇政府在村庄换届选举中表现出超强的干预欲望。农业税取消以后，乡村利益共同体瓦解，乡镇政府不再具备从农村汲取资源的合法性和可能性，工作重心基本转向“维稳”和“争资金、跑项目”，对村庄换届选举的干预热情明显降低。长期以来，S村的乡村关系、干群关系良好，选举事件发生以后，乡镇政府基本了解事情的经过，但它实际上不关心哪一方能够上任；只要矛盾不激化、不扩大到上访或群体事件，乡镇政府更倾向于在村庄内部实现自我消化而非依法处理。“不出事”是乡镇政府处理村庄内部矛盾的一个原则，只要在可控范围内乡镇政府并不愿过多干预，然而，矛盾演化一旦出现超出限度的倾向，乡镇政府行动的积极性和主动性将明显增强。在此逻辑支配下，当M第一次找到乡镇政府维权时，乡镇政府并未足够重视，仅派遣两名干部与村支书作了谈话，然而，当M明确表示权利得不到维护将越级上访时，乡镇政府才严令村支书必须尽快将问题化解在村庄。

三、村干部选举共谋行为对村庄治理的影响

在村庄民主选举的研究中，不少学者关注村干部的选举行为，例如贿选、派系争斗等，然而，很少有学者能超出选举本身，将村庄选举和村庄治理联系起来进行动态分析（付建军，2015）。选举是起点，其结果将作用于村庄治理，研究二者之间的关系对民主实践和理论拓展都十分重要。权力继替规则是观察与理解中国村庄治理的一个重要视角（杨君、贾梦宇，2013），村干部选举共谋行为对村庄公共权力的结构和运行具有很强的作用力，是研究村庄治理的一个重要视角。本研究强调村干部选举共谋行为作用于村庄治理的长期实践。

事实上，村庄民主选举并不以村庄权力结构的稳定，或者自上而下政策执行的顺畅度为根本目标，而是以更好地推动村庄治理改进为目的。村民对于村庄民主选举的认可和参与，一方面是受民主权利意识的支配，另一方面是要为村庄公共权力选择称职的当家人，并希望在他们的带领下实现村庄经济、文化及公共服务等各方面的发展，即改善村庄治理状况。从本质上说，村庄民主选举的基本价值追求是良好的治理，良好的选举有助于改善村庄的治理结构（Shi，1999），然而，有些村干部将选举当作是对自身权力的挑战，通过拉帮结派、联合孤立等方式千方百计地排斥其他竞争对手。原村干部班子，尤其是老村干部长期占据村两委主要席位，在一定程度上有利于维护村庄权力结构的稳定并顺利完成自上而下的行政任务摊派，然而，如果这些优势要以违法违规的代价实现，以牺牲村庄治理的效率和质量为代价，就会导致村庄治理内卷化的困局，S村村干部的选举共谋行为正是这种情况。

（一）堵塞年轻精英进入村庄治理的渠道，自治组织老化现象突出

在S村选举事件中，M较年轻且从未担任过村干部，她以独有的个人能力和魅力获得了村民的普遍认同，在村庄三层权力结构中属于非体制精英^①（全志辉、贺雪峰，2002）。村支书与Z的选举共谋

^①全志辉、贺雪峰在《村庄权力结构的三层分析——兼论选举后村级权力的合法性》一文中，依据拥有权力的形式和影响力的来源，将当前中国村庄权力结构的人格化代表做了三层分析，他们分别为体制精英，即掌握着村庄正式权力资源的村组干部；非体制精英，即在村庄有一定政治影响力的村民；以及普通村民，即在村庄无政治影响力，但有潜在的参与集体行动能力的一般村民。

行为表面上是村干部私人交往的结果，实际上反映了村庄政治发展的一个潜在问题：在权力结构固化的村庄，新生非体制精英即使有中下层民众的普遍支持，也很难顺利突破体制精英的选举共谋行为进入村庄正式权力体系。这种状况下，村民最经常采用的手段是上访，以寻求行政机关的救济（全志辉，2004）。程序化、制度化的民主选举虽十分注重维护村民的合法选举权，但没有充足的制度设计维护当选者的权利，这样的民主选举是不完善的，村民的选举权与被选举权缺失了保障。其直接后果是：村庄治理新旧精英更替不畅，老村干部持续性越强，选举共谋团体越大，对年轻非体制精英的排斥力就越大，他们就越难进入村庄正式权力体系，自治组织老化现象也就越明显。现阶段，通过增加国家权力进场限制村庄公权力的私有化^①是十分必要的。

（二）降低村民对自治组织的信任度，削弱自治组织的治理权威

村庄公共权力的正当性和合法性是村民政治信任和自愿服从的重要前提，公正的选举是赋予村庄公共权力正当性与合法性的主要途径，有助于增进村干部与村民间的信任度（Manion, 1996）。充分保障村民民主选举权利，并真实地履行村民民主选举意愿，有助于增强村民的村社共同体意识和对村民自治组织的信任，增强村庄治理的社会资本。然而，村干部选举共谋行为对民主选举构成了巨大挑战：选举共谋村干部阻挠依法当选村干部参与村庄治理，村民民主选举的真实意愿得不到贯彻，村庄公共权力的正当性与合法性受损，村民对自治组织的信任度下降，自治组织的治理权威被削弱。乡镇政府未能严格按照法律规定解决 S 村村支书、Z 与 M 之间的对立状态，导致村民对村两委和乡镇政府产生了极大的不信任，不少村民私底下说“镇上跟村支书是一伙的，M 得再多多选票也白搭”。村干部选举共谋行为得不到纠正，不仅损害村民民主权利，还离间干群关系，降低村民民主选举的效能感和对村庄治理的关注度。

（三）引发相关利益主体的矛盾，恶化村庄治理的整体环境

村干部选举共谋行为在侵犯村民民主权利的同时，还会破坏村庄治理的整体环境，如果对立双方实力均衡，其破坏性和影响力将更大。S 村选举事件的直接参与主体原本只有村支书、原妇女主任 Z 和新当选村干部 M，随着选举事件的持续发酵，三人之间的对抗逐渐扩展到了宗族的对立与分裂：一是以 Z 为核心的张姓宗族势力与以 M 为核心的董姓宗族部分势力之间的敌对；二是董姓宗族中，以村支书为核心的势力和以 M 为核心的势力之间的分裂。两派宗族纷争把较和睦的 S 村弄得四分五裂，并引发了不少矛盾和冲突。M 虽然以妥协的方式顺利进入 S 村正式权力体系，但是她与村支书、Z 的关系已遭到严重破坏，关系裂痕在短时间内不会完全消除，双方相互敌对的情绪势必会蔓延到村庄治理中，损害村庄内部的信任、互助与合作（常朝阳，2016），导致村庄治理环境复杂化。此外，当法律不能及时有效地纠正村干部的违法行为，而使新当选村干部的合法权利得不到保障时，会削弱法律的正当性与权威性，极大地损伤村民对法律的信任，挫伤村民民主参与的积极性和主动性，并助长某些村干部独断专行、专横霸道的不良习气，破坏村庄法治环境。

^①公权力的私有化原本是指，用于维护和实现公共利益的国家权力，被权力使用者用来谋取私利。此处是指，村干部将村庄公共权力变为自己的私有权力，并违背公共利益。

四、约束与制衡：村干部选举共谋行为的治理路径

村干部选举共谋行为产生于错综复杂的乡村社会空间，受传统与现代、正式和非正式规则的交互影响，其对内表现出高度的复杂性，对外则具有相当的排斥性。单向度依靠外部干预力量或内生制衡机制很难真正遏止和消除这种行为的不良影响，必须建构内外合力机制。

（一）乡镇要积极承担政府责任，强化政治引导及依法监督

农业税取消以后，上下级政府关系、乡镇政府和村委会的关系发生了巨大转变，乡镇政府对村庄的直接干预减少，基本丧失了干预村庄换届选举的内在动力，一些乡镇政府对村庄换届选举甚至采取放任态度，任由村政精英^①操控（封玫、邱国良，2016）。事实上，在中国村级民主发展还不成熟的时期，乡镇政府过度干预容易造成对村民民主权利的侵犯，同样，指导、监督不到位也不利于村庄民主发展和村庄治理改进。为了得到S村村支书对乡镇工作的支持，乡镇政府在协调处置村干部选举共谋事件时，并未严格按照法律规定处理，而是遵循双方都不得罪的逻辑从中协调，这种柔性、不疼不痒的居中调解，既十分低效又助长了这种行为的风气。乡镇政府的妥协与模棱两可态度会间接加剧村干部的选举共谋行为，给村庄民主发展和村庄治理埋下隐患。党和国家对村干部的行为有重大影响（James et al., 2009），加强乡镇党委和政府的约束惩治是遏止村干部选举共谋行为的重要途径。面对村干部选举共谋行为，乡镇只有从维护村民民主选举权利和法律权威的角度出发积极采取行动，才能真正减少村干部以权抗法的空间和以权谋私的胆量，有较高违法成本的选举共谋行为才能得到有效遏止。这需要从三个方面着手：首先，乡镇政府作为监督主体，应真正承担起正确引导的责任，依法采取积极行动督促村干部落实选举结果，维护法律的权威及村民的合法权益；其次，加强公职人员的问责有助于改善村庄选举（Su et al., 2005），乡镇人大组织要不断强化对乡镇公职人员的监督，增强乡镇公职人员依法纠正村干部选举共谋行为的意识和能力；最后，乡镇党委要充分利用党的规章制度，不断强化对违规党员的党纪处分。此外，强化行政系统内部监督和村民民主评议机制，将有助于督促乡镇政府依法对村干部选举共谋行为采取行动。

（二）提高村民组织化水平，增强村庄内部监督力量

S村村支书与Z能够成功实施选举共谋行为的关键因素有两个：一是村支书充分利用了自身长期掌握村庄公共权力的优势；二是两者面对的是松散的、政治冷漠的、民主意识及法律意识淡薄的村民群体。村庄内部监督无力是村干部成功实施选举共谋行为的重要原因，分裂的中下层村民群体既缺乏采取集体行动的意识 and 动力，又缺乏可以依赖的有效路径。

有效遏止村干部的选举共谋行为需要进一步强化村庄内部监督力量。首先，大量结社是有效自治的一个必要前提条件（罗伯特·帕特南，2015），强化村庄内部监督必须将村民组织起来，采取协调一致的行动。政府要加大对村民组织的政策、资金支持力度，积极扶持村庄精英成立和壮大村民组织，有条件的地方还可以通过社会组织孵化为村民组织提供技能培训和专业指导，不断提高村民的组织化

^①村政精英是指处于村庄正式权力结构中的精英，即村干部。

水平。其次，强化村庄内部监督还应注重对村民民主意识与民主精神的培养，努力通过电视、网络、报纸等媒介向广大村民传播有关村民自治的法律知识，尤其要充分利用选举期间村民的民主意识与积极性被调动起来的时机，扩大宣传力度与范围，启发村民的民主参与意识，提高民主参与技能。同时，还要注重加强村庄文化建设，不断强化村民的集体意识和对村社共同体的责任感，塑造公正、积极的价值取向，降低村干部采取选举共谋行为的可能性与可行性。最后，乡镇政府要积极引导村民充分发挥村民会议、村民代表大会、村民监督委员会等现有组织对村干部的监督作用，真正将国家法律关于民主监督的内容落到实处。

（三）加强乡村法治建设，提高对村干部选举共谋行为的约束力度

S村选举事件中，村支书与Z采取选举共谋行为且未受到法律制裁的现象，反映了乡村法治建设的缺陷，村干部选举共谋行为的违法成本太低，法律的权威性与约束力受到极大挑战，不能对村干部产生强有力的震慑，法治环境不健全是村干部选举共谋行为产生的重要制度因素。

加强乡村法治建设可以从四方面着手：一是加强立法，积极完善民主选举救济与村干部选举违法处罚等相关法律法规规范，加大对村干部违法行为的惩戒力度，提高违法成本，维护当选者的合法权利；二是强化执法，在村庄换届选举期间，县级政府要注重加大对乡镇政府执法情况的监督，畅通村民举报违法选举行为的渠道，及时纠正乡镇政府不合理的干预行为；三是完善保障，积极推动法律服务进村庄，完善村庄法律服务体系，在村庄换届选举期间可以采用开通免费法律服务热线、建立法律咨询微信群、QQ群等方式，为需要的村民提供专业法律援助；四是增强守法，不断加强对村干部的法治教育，积极通过选前培训、选中监督及选后检查等方式提高村干部对选举违法行为及后果的认识，搭建乡村法治宣传平台，充分利用现代网络技术向村民宣传有关民主选举的法律规定，强化村民法治意识，提高村民群体制衡村干部选举共谋行为的技术与能力。

五、结论

伴随基层民主政治的不断发展，民主选举已成为村民行使民主权利、参与村庄治理的重要途径。然而，受乡村利益关系及文化因素的影响，不少地方的村庄选举中出现了村干部共谋行为，这给村庄民主发展和村庄治理带来了不良影响，必须加以重视。从根本上说，有效约束村干部的选举共谋行为需要内外两方面的共同作用：一是要增强村庄社会自身的制衡能力，发展壮大村民自组织，以有组织的村民群体牵制少数几个村干部的联合行动；二是要增强外部权威的依法监督和干预，提高违法成本。此外，研究还发现：将村庄具体现象与村庄治理联系起来进行分析，有助于超越现象本身启发新思考。跳出单一村民民主权利的视角，将村干部选举共谋行为放到村庄治理的视野下分析，对于更加清晰地界定村干部选举行为，强化选举救济制度具有重要的现实意义。

参考文献

1. 安永军，2018：《政权“悬浮”、小农经营体系解体与资本下乡——兼论资本下乡对村庄治理的影响》，《南京农业大学学报(社会科学版)》第18卷第1期。

- 2.常朝阳, 2016:《乡村民主治理中民主选举之反思与矫正》,《理论与改革》第6期。
- 3.费孝通, 2012:《乡土中国》,北京:北京大学出版社。
- 4.封玫、邱国良, 2016:《选举中的制衡缺失及其“梗阻”效应》,《求实》第8期。
- 5.付建军, 2015:《从民主选举到有效治理:海外中国村民自治研究的重心转向》,《国外理论动态》第5期。
- 6.贺雪峰, 2000:《论半熟人社会——理解村委会选举的一个视角》,《政治学研究》第3期。
- 7.贺雪峰, 2003:《乡村治理的社会基础》,北京:中国社会科学出版社。
- 8.金太军、王军洋, 2011:《村民选举过程的家族博弈——集体行动的视角》,《社会科学战线》第2期。
- 9.李军、王绽蕾, 2008:《制度规避的负面效应及其消解》,《陕西师范大学学报(哲学社会科学版)》第2期。
- 10.刘行玉, 2015:《宗族观念、选举程序与均势竞争:夏村村民选举观察与反思》,《中共福建省委党校学报》第4期。
- 11.刘艳红, 2012:《共谋共同正犯论》,《中国法学》第6期。
- 12.卢福营, 2011:《派系竞争:嵌入乡村治理的重要变量——基于浙江省四个村的调查与分析》,《社会科学》第8期。
- 13.罗伯特·帕特南, 2015:《使民主运转起来——现代意大利的公民传统》,王列、赖海榕译,北京:中国人民大学出版社。
- 14.马克斯·韦伯, 2003:《儒教与道教》,王容芳译,北京:商务印书馆。
- 15.米恩广、张莹丹, 2014:《政府“共谋”现象的生成机理——基于组织社会学理论的一种思考》,《理论探索》第1期。
- 16.全志辉、贺雪峰, 2002:《村庄权力结构的三层分析——兼论选举后村级权力的合法性》,《中国社会科学》第1期。
- 17.全志辉, 2004:《村民选举权利救济与村民自治的社会基础建设》,《江苏社会科学》第4期。
- 18.吴思红、李韬, 2015:《村“两委”选举中派系贿选现象研究》,《政治学研究》第1期。
- 19.杨君、贾梦宇, 2013:《选举与资源:村庄精英流动与权力接替规则——基于皖南S村的调查》,《中国农村观察》第4期。
- 20.周雪光, 2008:《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》,《社会学研究》第6期。
21. James, K., Y. S. Cai, and X. L. Sun, 2009, “Rural Cadres and Governance in China: Incentive, Institution and Accountability”, *The China Journal*, 62:61-77.
22. Manion, M., 1996, “The Electoral Connection in the Chinese Countryside”, *American Political Science Review*, 90(4):736-748.
23. O'Brien, K. J., 2001, “Villagers, Elections, and Citizenship in Contemporary China”, *Modern China*, 27(4):407-435.
24. Shi, T. J., 1999, “Economic Development and Village Elections in Rural China”, *Journal of Contemporary China*, 8(22):425-442.
25. Su, F. B., and D. L. Yang, 2005, “Elections, Governance, and Accountability in Rural China”, *Asian Perspective*, 29(4):125-157.
26. Tirole, J., 1988, *The Theory of Industrial Organization*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

(作者单位: 东北大学文法学院)

(责任编辑: 小 秦)

The Collusive Behavior in Village Election and Its Impact on Rural Governance: A Case Study of the Election Events in S Village in Shandong Province

Tang Jinghua

Abstract: With the continuous development of grassroots democratic politics, democratic election has become an important way for villagers to exercise their democratic rights and participate in rural governance. However, due to the influence of rural interests and cultural factors, there has been a phenomenon of election collusion among village cadres in many places. In the acquaintance society, interests are the driving forces behind the election collusion among village cadres, and private contacts provide the way for village cadres to reach election collusion. The election collusion among village cadres is closely related to the village power structure. It is a realistic expression of village politics and its existence has certain reasonability as well. Village cadres who adopt legal election collusion behaviors means that the village has a good political ecology. But illegal election collusion has a very negative impact. It is well-known that the results of election will ultimately influence village governance. Studying the relationship between village election and governance is important for both democratic practice and theoretical development. Taking the election of S village in Shandong Province as an example, this paper inspires a new thought of linking village specific phenomena to village governance, and analyzes the clan relationship, power balance and township behavior in the election collusion among village cadres. The study finds that the election collusion among village cadres has adverse effects on rural democratic development and governance. Cadre's election collusion behaviors may block young elites' access to rural governance, weaken the authority of autonomous organizations and worsen the overall environment of rural governance. The emergence of cadres' election collusion is the result of interaction between traditional and modern, formal and informal rules. It demonstrates a high degree of complexity in the interior and is quite exclusive to the outside world. Although it originates in the electoral process, it has a long-term practice in rural governance. Therefore, it is difficult to eliminate its adverse effects by relying solely on external intervention force or internal check and balance mechanism. Fundamentally speaking, it is necessary to curb the cadres' election collusion behaviors both inside and outside. Firstly, strengthen the internal supervision and balance ability of villagers' self-organization. Secondly, lift the illegal cost by strengthening legal supervision and intervention of external authorities.

Key Words: Village Election; Village Cadres Collusion; Rural Governance; Rural Regulation; Township Government Action