

不鳴則已，一鳴驚人？中國大陸城鄉基層民主進程的比較

耿 曙*

張雅雯**

摘 要

在現代化理論中，經濟發展將會進一步帶動民主發展，在西方民主經驗是如此，那麼在東方呢？經濟富饒也會帶動民主發展嗎？就目前經濟富裕的新加坡情況而言，並未因此發展為民主國家，而在中國經濟發展是否可以用來預測未來民主的情況？中國從通過村委會組織法至今，農村基層自治運作多年，所累積的民主經驗也勝過剛起步的城市，農村基於「制度面」和「產權」的優勢，使得農村政治參與高過城市，村選舉優於城市，但由於農村的優勢條件正在崩解中，體制出現衝突而停滯，集體資產也在瓦解中，農村雖然有較深的民主化經驗，卻難以再突破，而城市開始進行基層治理，農村轉為城市的居委會正日益增加，這樣背景的居委會可能有較多的民主運作經驗，城市也因為經濟發展將出現公民社會，帶動多元化，城市中「所有權」的概念也正在發展中，中國民主化過程將出現「發展」與「參與」的 U 字型曲線，初期發展較高而參與較低的負向關係，但過了某一時間點後，還是會恢復到發展與參與的正向關係上，即意味著現況城市民主雖遠不及農村，但未來城市民主發展將可能勝過農村，現階段發展可能並不符合現代化理論，而未來前景卻仍然符合現代化理論所預測的情況。

關鍵字：民主化、現代化理論、基層治理、村民委員會、居民委員會

* 政大東亞所副教授

** 政大政治所碩士研究生

一、前言

經濟發展下，城市與農村在經濟水平上呈現明顯的二元性，富裕-貧窮，文明-落後等，就現代化理論觀點，經濟發展將會進一步帶動政治發展，而中國是否會因為經濟發展就一步帶動政治改革，而從威權國家步入民主國家，將是全球關注的焦點，目前中國基層政治發展上，城市與農村似乎呈現不民主-民主的二元性局面，經濟與政治兩者並不如預期是正向關係的發展趨勢。

在現代化理論論述中，認為經濟發展會帶來民主一向是此派的思路，經濟發展被視為一自變數，認為經濟發展會帶動現代化，也就是都市化與社會動員，進而影響政治發展，也就是說，在都市化的民眾會具有越來越強的現代化信仰，而有意義參與政治，簡單而言，也就是現代化理論中所強調的，經濟發展會進一步帶動政治上的發展，最典型的便是李普塞 (Seymour Martin Lipset) 在《政治人》 (Political Man) 中所提到的經濟發展與民主的關係，而 Dahl、Huntington、Curtright、Lerner、Diamond、Winham 等也都贊同經濟發展會帶動一連串的改革。現代化理論者認為經濟對於促進民主是有利的，經濟成長會擴大人民的政治活動與參與範圍，進一步提高人民對政府決策的需求，也就會提高政治參與的欲望，促使被統治者會要求民主，達成民主化的政治發展。故在中國個案中，依照西方的現代化理論，城市居民委員會具有較高的經濟發展與教育水平，將比農村村民委員會更有利於發展民主。

就中國現況而言，城市相較農村擁有較高的經濟和教育條件，應該更先發展出民主，擁有較高的政治發展，不過事實卻正好與西方現代化理論的發展趨勢相反，反而是在經濟水平、教育程度低的農村先發展出民主，即使基層選舉延伸至城市社區，城市居民對於基層自治組織—「居民委員會」的參與依舊冷淡，並不像現代化理論所預期的--經濟高度發展之下，經濟的進步和教育的普及將會帶動政治發展，的確，將現代化理論適用於共產主義國家是有困難的，因為此理論通常假設中產階級 (bourgeoisie) 是推動民主化的主力。現代化帶來了中產階級的

興起，而中產階級自發地產生了對民主的要求，然而在共黨統治下的國家，一切重要的生產工具都歸國有，並沒有真正的中產階級，財產權的不同使得社會主義國家缺乏歷史上在西方推動民主化的主要階級(吳玉山 1998：445-449)。

因此，中國發展的路徑讓吾人不禁思考，現代化理論是符合西方模型的，經濟發展進一步帶動了政治發展，但適用於東方國家嗎？在亞洲，擁有相當程度經濟發展的新加坡並沒有進一步在政體上走向民主政體，而中國經濟快速發展下，目前也不見全面的政治改革，尙未見有朝往民主政體的可能，現代化理論只能適用西方模型嗎？在東方國家中，經濟富饒僅帶動有限民主嗎？

基於上述的疑問思路，吾人在本文中嘗試進一步釐清中國經濟因素與政治發展的關係，比較城市與農村基層民主的發展情況，以下爲此文章節安排，首先是農村與城市基層民主發展的背景，其次爲基層自治組織的制度面規範與實際運作面情況，最後爲農村與城市基層民主發展的預期情況。

二、農村與城市的民主發軔

(一)「村委會組織法」和「居委會組織法」的誕生

50年代至80年代初的人民公社體制，使得國家掌握了農村大部分的資源，有效控制農村社會生活，不過公社體制可以說完全是國家力量介入鄉村社會的結果，並非內生性的，這意味著當國家強制力一旦放鬆對鄉村的管制，或強制力無法貫徹時，鄉村社會結構可以產生崩潰，而當70年代末鄉村人民公社開始崩解和1978年改革開放的到來，特別是農業集體的解散和聯產承包責任制的建立，無疑是導致村級治理改變和村民委員會的出現的最重要的因素。國家強制權力從鄉村社會退出，原先關於村民利益的社會職能如社會治安、公共設施、社會福利、土地管理、水利管理等無人問津，舊有的體制瓦解造成鄉村權力真空，國家需要社會控制以應付基層政治組織衰敗、幹群關係緊張而導致國家在鄉村地區統治能力與合法性雙重危急，加上村本身的需求，使得農村自治的需求增加，群眾自治組織因此出現，以解決農村權力真空問題(蕭立輝 2002：32-39)，於是1982年中

國憲法正式確立村民委員會為「基層群眾自治組織」。

這向立法作為既保留了過去農村自給自足的傳統，也保留了農村從正式政府編制中分離出來的傳統，村委會地位的確定在村民自治上具有重大意義，一方面它解除了政府對村民委員會的財政責任，且沒有授予村民委員會正式的國家權力。在另一方面，時間和結果將證明，村委會的自治性確立提供給村委會成員那種政府正式組織所沒有的靈活和空間去處理事務 (Choate 胡榮譯，2005)。

村委會、村級治理的其他組成部分以及村級民主與自治的目的都在於提高村級經濟的增長與發展。換言之，村民認為村級民主是通向經濟繁榮之路，而領導也認為村民自治是保證農村穩定的手段，這就是為什麼中央領導會贊同這些改革的原因，也是它最初在中國的部分地區開始的原因(Choate 胡榮譯，2005)。不過，農村實施村民自治並不意味著國家放棄介入或放棄控制村級治理，鄉鎮政府和村黨支部是代表國家滲入農村政治的組織，鄉鎮政府和村黨支部可以藉由對選舉的控制和介入來影響結果(仝志輝 2002：19-26)，因此中國鄉村兩委矛盾、幹群關係緊張的情況時常可見。

而城市居委會選舉的開放，中國當局背後的政治邏輯與開放村委會選舉的邏輯其實是大同小異，目的都在維持共產黨統治的合法性，《居委會組織法》於1989年便已經通過，但卻在1998年才出現居委會選舉¹，1999年的法輪功事件是引起中國當局開始關注城市社區的關鍵點，法輪功是在城市社區範圍內逐漸發展起來的，其發展速度和基礎都非常好，甚至可以直接挑戰中央，法輪功事件給了中央警覺，城市社區的基層組織出現權力漏洞，因此必須捉好城市社區的控制(李凡 2004b：29-30)，中國依然在不影響統治優勢的前提下，開放了城市居委會選舉，加上居委會長期作為行政機關的派駐單位，居民參與程度低等情況，黨政介入居委會選舉、功能皆比介入村委會容易。

在村委會產生背景下，可以看到當時中國農村正處於權力真空的情況，加上農村處於體制邊緣，當時政府並沒有辦法確實處理農村情況，在統治脆弱的地方

¹ 山東省青島市四方區於1998年進行了中國第一個城市社區的選舉改革。

總是新制度產生的契機，村民自治因此開始運作，農村民主相較城市民主運作順利，一方面是因為治理危機，另一方面，當時農村屬於體制上的邊緣性質，舉辦村委會選舉對政權所造成的威脅影響有限，因此法制先行，以解決當時農村無序問題。反觀居民自治情況，居委會長期以來是由行政機關握有，法輪功事件呈現出的是黨政在城市社區的權力鬆散，但並非權力真空，中央仍有能力處理權力鬆動的情況，它將居委會視為黨政向下滲透的組織，以有效控制城市基層。

(二) 居委選舉運作多年、社區自治仍在摸索

中國基層民主的發展，始自 1987 年全國人大通過的《村委會組織法》。其後農村便廣推村委選舉，迄今已超過十年，其進展及影響，廣受海內外學者關注，相關研究成果也頗豐富。反觀城市中的基層民主，即使 1989 年便已通過《居委會組織法》，但在 1998 年部份城市中才偶見居委選舉，在 1990 年代末方才廣泛採行(李凡 2003a：42-44)，但居委選舉的相關規範，仍嫌不夠明確，城市居民的選舉參與，仍嫌不夠積極，甚至決策階層的相關考量，仍停留在是否推動直選問題上。¹ 由於城市基層治理的延宕與困頓，相關研究成果也相對有限。

中國大陸基層治理體制的轉型，一方面是因為經濟體制轉型所牽動，另一方面則可說是政府推動的結果(李凡 2003a：10)。由於農村改革的時間早過城市改革，而且中共推動村委會選舉的時間，也遠早於居委會自治，中國大陸農村基層民主的進展，也因此遙遙領先於城市社區自治。

就前者而言，中國大陸的農村改革，開始於 1970 年代末期。隨著改革步伐的迅速推進，農村的公社體制便開始逐漸崩潰，造成 80 年代中期農村的權力真空與治理難題。為謀因應，中共隨即開始了村民自治的推動。反觀城市改革的進程，雖規劃於 1985 年的十二屆三中全會，但直到進入 1990 年代中期，大城市的國有企業與單位體制，方纔出現徹底的鬆動。由於此種時間上的落差，中國大陸

¹ 有關規範問題，見王邦佐《居委會與社居治理—城市社區居民委員會組織研究》，李凡《中國基層民主發展報告 2002》、《中國城市社區直接選舉改革》。有關參與問題，見桂勇，〈城市社區的會資本與基層民主〉，<http://www.xslx.com/htm/mzfb/xyzj/2004-02-23-16150.htm>。有關決策考量，見李凡，同前書，頁 26。

村委會與居委會的選舉辦法，雖早在 1987 年與 1989 年即分別由全國人大通過。但就基層民主的實踐而言，農村的經驗與成就遠遠超過城市社區。

有關村民自治的推動中，由於村委會著支配與農民切身相關的土地、財產，因此，在村委會選舉的過程中，村民一般具有極強烈的參與動機。即便目前的制度上經常漏洞百出、實踐上諸多荒腔走板，但在村民積極參與的過程中，逐步學習民主程序與意涵，認知自己的權利與義務，日積月累，對民主制度的鞏固、民主價值的深化，均可見明顯的成就。但中國大陸的城市基層民主，其發展成績遠遜於農村，兩相對照，社區自治的不足，表現在以下幾個層面。

首先就制度面觀察，居委會的組織與功能，往往近似「街道」的下屬機關，具有明顯的行政體系特質。更甚者，有關居委會選舉的相關法規，寬泛而不明確：在《居委會組織法》中，僅規定居委會成員由選舉產生，並未明確規定直選，真正有關選舉的條文也只是一條。相較村委會選舉的制度，《村委會組織法》便規定十分詳細，對於選舉程序，諸如如何推選、直接選舉、差額競選、無記名投票、公開記票、罷免進行等都有明確規定，且各地所制訂的選舉實施辦法中，也往往會對村委會選舉制訂實施辦法（居委會選舉方面，具體制訂的實施辦法是相當罕見的）。就制度層面觀察兩者，居委會明顯落後於村委會。

其次，在資源運用方面，居委會也不如村委會來得自主。一般而言，居委會經費多由上級政府（如街道辦）提供，很難不因此受到行政干預。在村委會方面，由於村委會擁有集體資產的主控、管理權，在資源上能夠完全自主，無須靠政府支應，行使職權時較能避免政府的干預。再其次，城市和農村居民對基層選舉的參與程度也往往表現出明顯的差別。由於村委會管理村的集體資產，涉及村民的切身利益，村民的參與村選舉的動機強烈，參與的程度深刻。反觀居委會，因為長期被視為行政機關的派駐單位，資源上又無法獨立，無法真正發揮自治功能，加上所管理事項，又多未直接涉及居民利益，「先天不足、後天失調」的情況下，讓居民的參與動機大減，參與程度當然也難比擬於村委會選舉。

三、「村民委員會」與「居民委員會」的制度規範與實際運作

(一) 基層自治的制度規範

根據上述各層面的對照，無論在制度基礎、資源自主、居民參與等各方面，居委會均無法與村委會同日而語，在《村委會組織法》與《居委會組織法》制度規範上，兩者差異越趨明顯：

- 1、村委會與居委會的性質：規定村委會與居委會皆是基層自治組織，皆是自我管理、自我教育、自我服務的基層群眾性自治組織，不過在現行的居組法中並沒有強調像村組法強調實行民主選舉、民主決策、民主管理、民主監督，反而規定居委會由市、市轄區的人民政府的有關部門，「可以對居民委員會有關的下屬委員會進行業務指導」，村組法則是明確規定鄉、民族鄉、鎮的人民政府對村民委員會的工作給予指導、支持和幫助，但是「不得干預依法屬於村民自治範圍內的事項」。兩者形成明顯差異，居委會在法規上即使規定它是群眾自治組織，但同時也賦於政府機關介入居委會的權限，財政上也明確規定由不設區的市、市轄區的人民政府或者上級人民政府規定並撥付，使得居委會兼具官民雙重色彩。
- 2、基層自治組織的設立原則：村委會與居委會皆是依照居住狀況為基礎，不過在村委會的設立、撤銷、範圍調整，法規規定由鄉、民族鄉、鎮的人民政府提出，「經村民會議討論同意後」，報縣級人民政府批准。而在居委會的情況，則是「由不設區的市、市轄區的人民政府決定」。並沒有經居民會議討論同意後，交由上級人民政府批准，在兩者的設立原則規定上也可窺探出政府機關對居委會的掌控似乎強過對村委會的掌控。
- 3、基層組織成員與任期：無論村委會或是居委會，每屆任期皆是三年，皆設主任、副主任、委員等，在村委會產生上更明確規定「由村民直接選舉產生」，任何組織或個人不得指定、委派或者撤換村民委員會成員，在中央最高法規中直接規定村委會成員的自治性，而此項規定卻沒有在當前居委會組織法中

出現。

4、選舉過程：

- (1) 誰有選舉權：只要年滿十八周歲的村民或居民都有選舉權和被選舉權，依照法律被剝奪政治權利的人除外。在村委會制度下，明確規定採行的是「村民一人一票的直接選舉」，不過在居委會制度下，並不一定是直接選舉，法規上並沒有加以規定，村民在參與面的制度保障是多於居民，雖然實際運作上，各地可以依其情況決定居委會選舉採行直選或間接選舉¹，但村委會只要不是直接選舉，它就是違法事件，選舉因此無效。
- (2) 候選人的提名與確定：村組法規定由本村有選舉權的村民直接提名候選人，由有選舉權的村民一人一票決定，採行雙過半的原則確定當選人，而在居組法中並沒有規定候選人的提名和確定方式，僅僅規定由本居住地區全體有選舉權的居民或者戶代表、或由居民小組選舉產生。在過程中有關換屆選舉事項則是由選舉委員會籌備，那麼選委會成員的組成也值得關注，到底是誰有接近選舉核心的權力，在村組法規定，村選委會成員的產生是由村民會議或者各村民小組推選產生，而在居選委會的產生上並沒有加以規定，讓人為有更大的介入空間。
- (3) 流動票箱與委託投票：至於流動票箱和委託投票，在組織法中皆沒有對此做出規定，流動票箱是爲了方便偏遠地方的投票進行，而委託投票是爲了方便在外打工的選民，不過在實際運作的方面卻弊病百出，流動票箱往往不能實現秘密投票和增加做票的空間，而委託投票實際情況也常出現做票、幽靈人口的票數或是由地方幹部代爲投票的情況，即使部分地方已經針對此兩項做出規定，但卻尚未全面制度化，選舉不公新聞到處可見。
- (4) 差額：村組織法明確規定村委會選舉是差額選舉，至少形式上的競爭已經出現了，而居委會選舉並未此規定，仍然可以等額選舉。
- (5) 競選過程：無論村或居選舉，在組織法上都沒有針對競選程序作規定，在越

¹ 居委會的選舉方式大多有三種：選民、戶代表或是居民代表投票產生。

趨發展的社會，競選過程是提供選民瞭解候選人的機會，即使在中國部分地方已經出現競選活動，但競選規則尚未制度化，沒有明確遊戲規則下，容易流於各說各話，競選活動甚至可以被視為違法事件。

最後在秘密投票與公開記票兩項程序原則，在村組法中特別指出此項原則，村選舉必須採無記名、必須公開計票且當場公布結果，且設立秘密寫票處，但居組法並沒有強調此兩項原則，針對賄選等違法事件，村組法也進一步規定處理情況與村民的救濟方式，以及規定村的罷免程序等條文（暫且不論村民救濟程序展開的難易程度），當然在居組法中沒有規定賄選等不公手段的懲罰條文，更沒有對罷免原則定下條文，一旦選舉發生類似情況，選民並沒有救濟手段來確保本身權利。有關去年底《居委會組織法》所舉辦的修法聽證會上，已經注意到這幾項原則性的條文，不過目前這些正處於建議，中國大陸目前尚未針對居委會組織法進一步修法，制度面仍停留在不合時的規定。大體而言，中國基層制度規範多著重在參與面，非競爭面，缺乏競爭性的體制或選舉環節上，民主可能只是流於形式口號。

(二) 基層自治的實際運作

1、村委會與居委會的自主性：

(1) 在居委會的情況，按照《居民委員會組織法》的規定，居民委員會並非一級政權機構，也不是政府的派駐機關，而是民間組織與自治組織，是屬於自我管理、自我教育、自我服務的基層群眾性自治組織，但實際上居委會卻無法真正自治，其因是在中國基層政權中普遍存在中國共產黨的基層組織。黨的角色在法規上規定是指導角色，但往往會變成領導基層的角色(王邦佐等 2003：32-37，228-260)，介入居委會自治的範圍，加上過去長期的行政化，其角色是街道的派駐機構，使得居委會還是存有「官民雙重性」，雖然民間組織確實還在形成中。但基本上還是會受到政府的控制與領導(俞可平 2002：189-222)，而居委會的經費也都還是仰賴行政機關的支持，一方面政府提供居委會經費，希望其能成為基層自治組織，不過卻又向居委會下命令與任務，

而居委會因為必須依賴上面的經費，所以也形成了濃厚的行政組織管理化的味道，並沒有辦法確實達到民眾自我自治的能力。這些因素確實都會影響到居委會實際自治功能的弱化(王邦佐等 2003；俞可平 2002：218)。

- (2) 相較村委會情況，村委會因為握有集體經濟的管理權，本身擁有資源獨立能力，無須依靠行政機關的支持，當遇到政府機關與村民利益相衝突的情況，作為中介管道的村委會可以與村民利益較為一致，較能將村民的意見表達出來(Choate 胡榮譯，2005)，同時隨著農村選舉開放，上級黨政幹部所選的村幹部可能在選舉中失利，那麼他們將會失去可以差遣的腿，所以上級黨政選拔者將會關注村民選舉的意願(Manion, 1996:736-748)。村委會相較居委會而言，無論在資源、權限功能、以及與上級行政關係上，村委會皆是自治實權組織。

2、選舉情況：

- (1) 村委會的選舉雖然較為制度化，不過，即使已經運行了一段時期，但各地傳出選舉瑕疵不在少數，在《村委會組織法》僅以七條條文來規定村委會全部的選舉程序，條文規定鬆散，不過因為村委會所涉及的是村民的直接利益，由下而上的推力讓制度有機會改革。
- (2) 而在居委會部分，制度化不足是更大的問題，同時因為居委會不是直接涉及到居民利益，使得像村委會那般由下而上的力量減小，制度化的腳步更緩慢。首先是居委會在選舉法下的程序問題，如何維持公平、公開、公正的原則，目前社區選舉的辦法是在社區中成立居民所組成的選舉委員會來主持選舉，若遇到選委會成員要參選的情況下，要實行候選人迴避制度，但實際上選委會就是選舉的主持人，而選委會的成員與工作人員都是由選委會委派，所以往往會產生親友、家族的問題，而使選舉有不公平的做票可能，另外是「提名制度」的問題，目前有關如何提名候選人，有的是由街道任命，有的可以讓民眾自願報名，各地都存有很大的差異，另外一個程序上的問題就是投票時的混亂場面，像委託投票、流動票箱、秘密投票等都沒有辦法好好規範(李

凡，2003b：51-52，55-68)。由於《城市居委會組織法》是1989年所制訂的，目前已經不適合現況，而地方的選舉辦法大部分又是根據傳統的代表選舉和戶代表選舉方式制訂，對於直選的方式規定不清，有關提名制度、競爭方式、秘密投票都沒有加以規定，地區對於居委會的選舉甚至有法不依，以慣例或政策取代法律上的規定，居委會成員或用法律來維護自身利益，建構有利己身的組織，這對於居委會選舉的發展，其實都是阻礙(李凡，2003b：40-41，王邦佐等，2003：22)。

(3) 總體而言，城市居委會的選舉制度仍是有著很大的問題，而選舉制度又是對基層民主影響最大的一環，偏偏選舉制度又是實際制度化程度最低的一項，制度化的過程往往跟不上實際發展的需要，許多地方是按照自己的利益在執行中央政策，合乎自己利益的就做，不符合的就不做，故在居委會選舉中，制度化程度不高主要反映在兩方面，一是人爲干預很嚴重，二是制度的規範性不夠，使得人可以利用制度的漏洞來達成干預。在人爲的干預上，也就是街道對居委會的干預、或是與選舉有利益關係的人企圖干預選舉，不過在居委會的選舉中，後者對居委會選舉的影響是比村委會選舉小，不過居委會選舉制度化的程度比較低也造成了很多問題，像委託投票、流動票箱在很多地方都很多，這都可能使得選舉變的不公正(李凡，2003a：31-32)。

(4) 在當前的居委會選舉，雖然也開使開放直選，不過，剛起步的居委會選舉則還在「需不需要民主」這個問題上，有的地區認爲以黨的「民主管理」方式組織起來就行了，有的認爲要採用選舉。若是支持選舉，則面對的第二個問題是：要採直接或是間接選舉？有的地區認爲以「戶」爲代表就是直接選舉了，有的則是主張一人一票。至於居民代表的產生方式，又是另一個問題。有些地區的居委會選舉是由居民代表進行選出，而居民代表的產生並不是由人民選出，而是由街道指定派任的，這種由上而下的民主方式，民眾往往是被動的。雖然這提供了民眾社區參與的管道途徑，但是選出的居委會成員卻也沒有實際的權力，居委會的工作人員利益還是牢牢被街道機關控制，由民

眾選出的成員和居委會工作人員反而出現衝突，發生內部工作人員不受民選的成員領導，造成居委會失去自治的動力(王邦佐等，2003：165-167)。

3、政府控制程度：

(1) 法輪功事件後，中國當局便大力推動社區建設與社區黨建，欲強化對城市社區的控制目的清楚可見，即使民政部要求地方政府不得隨意撤換社區居委會經居民選舉產生的工作人員，但是撤換的現象仍然非常普遍，實際上現在政府可以不經任何手續撤換社區居委會成員，因為這些人的選舉是他們所安排的，當然也可以撤換他們，同時政府也介入控制選舉的過程，尤其是控制候選人的提名過程，藉以持續保持對社區的控制，政府對社區的管理和控制力仍然非常大，因此社區的真正自治在城市所面臨的難度要比在農村大得多(李凡 2005b)。

(2) 相對政府對村委會的管理便較為鬆散，並非國家不願管理農村，而是因為鄉村背景複雜，宗族、派性、集體經濟等關係使得鄉鎮政府難以管理，一旦涉及到鄉鎮利益或國家利益時，鄉鎮政府才會設法干預村委會事務(全志輝 2002)。時有耳聞的兩委矛盾或幹群矛盾就是農村中民意與黨意/鄉鎮間出現摩擦，就兩委衝突的情況而言，中央為了解決兩委衝突，提倡兩委一肩挑的方式，也就是村委會主任與村支書記兩職位由一人擔任，提倡村支書記必須先贏得村主任一職，或是開放黨內民主，讓村民也能有限參與村支書記的選任，農村基層民主運作上出現了「黨意也必須靠民意來賦予合法性」的味道，不過兩委一肩挑是否真的是民意勝過了黨意，還是兩委一肩挑下反而強化了黨政控制，是需要再觀察的。

(3) 政府控制的強弱確實會影響基層民主發展的高低，一般而言，國家在城市社區的干預遠遠大過農村，也使得城市自治程度遠不如農村。城市改革中所提出來的減少或者取消政府對城市社區自治的干預大多為空話，真正減少的權力沒有多少，一些所謂的民主活動都展現不出居民的參與積極性，反而體現

出來的是在政府動員之下的一種被動的參與，總的來看，鄉鎮政府對村的管理確實比城市社區要放鬆(李凡 2005b)。

4、民眾的參與情況：

- (1) 由於居委會實際上為街道辦的派駐單位、職能大多為政府功能、加上政府掌控嚴密、沒有其自主性等情況，居民並不熱中居委會事務，同時在利益連結的部分，居委會與居民的連結也不如村委會與村民的關係，村委會握有村集體資產的管理權，想當然爾，誰當村委會主任對村民來講會有切身經濟利益上的差別，也就提供村民對於政治權利的關注。
- (2) 但在城市情況便不同了，城市社區的居民所居住的社區對他們來講沒有多少經濟利益，因為他們的工資收入不來源於社區。在利益聯繫不高的情況下，社區民眾參與的意願不高，加上選舉過程中，候選人是否能做承諾、有競爭性，都影響著居民的政治參與感，而在目前的制度環境下，群眾感覺有沒有投票都是一樣，而參與程度低落，也不認為自己有參與的責任。且居委會的工作對於居民的吸引力並不大，當然選舉競爭激烈程度也不高，另外，居民會議的議事功能流於形式，居委會既能決議又能執行，一手包辦下，居民並不會意識到自己參與的重要性，當然會讓居民參與的熱情減少，而居委會想要達成自治功能就更困難了。

四、村委會優勢仍在？

農村基層自治起步早先於城市基層自治，民主學習與經驗也多過城市，即使村委會選舉仍漏空百出，然而就當今而言，農村民主觀念的普及仍高過城市，農村基層自治相較城市基層自治，目前仍有其優勢，農村之所以有優勢，一是政治開放較早，使得有較長的民主學習時間，二是因為集體財產因素，因為所選舉出來的村委會成員將管理村裡的集體資產，使得村民覺得民主與其利益密切相關，而相對城市居委會有更強的參與動機，從中一次次學習民主觀念。這是農村基層民主的優勢，除了體制上的優勢，即熟人社會以及體制上的邊緣性，使得農村較

易發展基層民主，再者是財產要素，農村因為有著相關村民利益的誘因，使得村民能較積極參與公眾事務，從中學習民主觀念，並進一步累積民主經驗，但在市場經濟快速發展下，農村在政治民主上的優勢已經逐步在消逝中，過去農村優勢的基礎不再，農村基層民主可能深化卻難以突破推進。

(一) 農村體制優勢不再？

隨著農村熟人社會的消失，和村委會與黨/政關係出現僵局的局面下，農村民主似乎遇到阻礙，半熟人社會和兩委僵局對農村民主產生了什麼影響，使得農村民主發展可能產生停滯，將是接下來企圖探討的主題：

1、半熟人社會

隨著社會經濟的發展，現代因素的影響，農村熟人社會已經慢慢在瓦解中，在熟人社會中，人與人之間熟悉且信任，簡單地說，在熟人社會中，一方面，村民彼此瞭解，知道誰的才幹如何，品質如何，大家都了然於心，另一方面，因為大家彼此熟悉，而自然而然發生信用及規矩，沒有誰會越（或敢）出這種信用和規矩，否則他會受到大家（熟人們）強有力的懲罰。不過當前的農村不再以過去的自然村為主，而是轉為行政村（村委會），在行政村下過去的熟人社會已經轉為「半熟人社會」（賀雪峰 2003），在當前的行政村下，村民間並不完全熟悉，在村委會這樣一個半熟人社會中，選舉有著以下重要特徵（賀雪峰 2003：52-57）：

- (1) 對於候選人的資訊、選民間的資訊有所缺乏：村民所認識的只是在任或歷任的村幹部，除了這些村幹部外，很少有其他村民的為人、能力能被全村村民有較為一致的瞭解，因此在選舉時，各村民小組都會選本組人選為幹部，總選舉的票源分散下，並沒有辦法將他們不滿意的人選下去。由於各自然村的村民之間也存有資訊阻隔，缺乏瞭解下很難選出一位一致同意的村幹部，難以達成共識，久而久之容易出現村民失去選舉的政治效能感，因為資訊的缺乏，使得他們會發現總是只能選擇同一票人，總是由同一票人馬繼續出任，在現況中也發現，現任大多的村幹部並非是由公眾人物而成為村幹部，而是過去鄉鎮任命為村幹部後而成為公眾人物，這種情況使得選舉不能反映民

意，反而使選舉本身沈悶，村民久而久之會認為選舉是「玩假的」，降低村民的政治效能感，而對政治參與冷漠。

(2) 地緣關係：村委會一般是跨越自然村，不同的自然村有不同的需求，加上資訊的缺乏，使得村民選舉時往往選擇本自然村的人，宗族往往是地緣與血緣的疊加，有時是宗族因素加強了地緣影響，有時地緣利益加強了宗族勢力的抬頭。

(3) 村民缺乏約束村幹部的辦法，村幹部也缺乏約束村民的辦法：半熟人社會中使村民間更難以形成共同體意識，與過去熟人社會相比，村務不說與我無關，但也與我關係不大，疏離的想法普遍起來，造成任由村幹部的行為，村民即使有所抱怨但也難以形成對村幹部輿論上、行為上的壓力，即使普遍村民對現任村幹部不滿意，其結果也大多如此，造成村民的政治參與大打折扣。當然反過來說，對村認同的疏離感，也使得村幹部在執行村務時難以推動。

綜合上述，當中國大陸基層自治的制度仍不完善，仍可以依靠著熟人社會的條件，使村民有效參與村莊事務，即使沒有競選過程，也能清楚瞭解當家的是怎樣的人，同時在熟人社會中也產生監督與約束，不過當經濟市場越趨發達時，農村本來優於城市的熟人社會條件，也逐漸消失中，而有關村委會的法規仍沒有進展，對於選舉過程中的競選程序、以及民主監督制度並沒有進一步發展，使得農村民主過程因此停滯，農村人口外出打工不在少數，村民對於候選人的認識已經不再熟悉，這是現代國家都會面臨到的問題，並不只是存在中國社會中，關鍵在於如何讓民眾盡可能瞭解他們所選的人，一方面是依靠社會網絡關係，另一方面也需制度上的配合，譬如競選程序的制度化、政見發表等等，不過無論在村委會組織法或是居委會組織法，都沒有將競選視為正式程序，在地方的村委會選舉辦法也不見得都有將競選過程規定在其中，在當前村委會選舉中，競選事實上是普遍存在的，且也是有相當效果的，但幾乎所有村民和絕大多數鄉村幹部都認為拉票是不光彩的，甚至是不合法的(賀雪峰 2003：68-70)。而各地的居委會選舉辦法更缺乏此程序的規定，由於競選原則沒有被制度化，所以產生候選人間、或候

選人與地方黨政的各說各話，甚至被視為違法行爲。村委會選舉確實在中國已經普及，不過隨著現代化發展，過去有利的熟人社會條件，正在逐步消失中，而制度又無法跟著社會的發展，使得農村民主因此無法繼續深化。

2、兩委矛盾

村委會選舉的確會增加村委會與村黨支部之間的衝突，村委會與村黨支部基本上是屬於兩種不同的性質，村委會依照村組織法實現群眾自治的精神，村黨支部依照黨組織在地方扮演黨領導角色，經選舉程序產生的村委會主任會認爲自己應該擁有更多的權威，因爲自己是村民選舉產生的，這就是選舉的邏輯。結果是，當選的村主任構成了對村書記權力的挑戰，如此一來，權力之爭也就自然發生了，雙方衝突與競爭起因明顯就在於兩者屬性的衝突，農村現況中常可見村委與黨委爭權、爭第一，甚至出現鬧對立的情況，造成農村兩委緊張，例如在紹興市越城區，15%的村黨支部書記與村委會主任的關係不好，因而造成村委會不能很好地履行其職責。比如，牌頭鎮邵友村，村幹部分成由書記與村主任分掌的兩派，因此，任何一方提出的建議都會遭到對方的反對，結果村裡的事與問題不能得到解決，其他省區也出現類似的情況。湖北省委組織部對 111 個村所做的調查發現，兩委關係緊張的有 13 個村，占 11.8%(何包鋼 2003)。農村雖然推行村民自治，但是不見得村黨組織的作用就因此減弱或沒有用了，村黨支部還是可能片面強調黨領導的核心地位，包攬村裡一切事務，或形成兩委各自爲政的情況，各唱各的調，但最後往往是村莊落入僵局鬥爭，並無法發揮村委會的自治功能，目前中國部分農村也因爲兩委關係緊張而導致村務癱瘓，農村選舉被黑社會勢力或是家族派性所長期壟斷(尹煥三 2004：27-33)。

雖然村委會選舉制度的推行，村委會主任不再由黨組織任命，但實際尚在選舉過程中還是不能脫離黨組織的領導，在村委會選舉中，在農村幹部選拔過程中增加民主的成分，但這種改革仍是基於「黨管幹部」的基本原則上，在複雜的兩委關係背景下，農村選舉制度還是存在著黨、政府在選舉中操縱選舉過程、控制選舉結果，以及村幹部被鄉鎮組織或個人隨意撤換的問題，中國當局也認知到兩

委衝突所帶來的問題，中央 14 號通知提出村委會成員、黨支部成員交叉兼職的「四個提倡」(李凡 2005a：11-15)：

- (1) 提倡把村黨支部領導班子成員按照規定程序推選為村民委員會成員候選人，通過選舉兼任村民委員會成員。
- (2) 提倡黨員通過法定程序當選村民小組長、村民代表。
- (3) 提倡擬推薦村黨支部書記人選，先參加村委會的選舉，獲得群眾承認以後，在推薦為黨支部書記人選；如果選不上村委會主任，就不再推薦為黨支部書記人選。
- (4) 提倡村民委員會黨員成員通過黨內選舉，兼任村黨支部委員會。

但實際執行過程中還是走了樣，並不如預期地開放參與，上有政策，下有對策，只要達成中央所交代下的任務，而不管過程怎麼選都行，起初一肩挑的精神在於希望調和黨意與民意，但這僅僅緩和兩者的衝突，或只是壓抑住衝突，並沒有改變黨管幹部的領導角色的統治結構，兩委一肩挑也遭到批評，認為兩委一體化解決不了村兩委各自的角色、功能等問題，反而容易導致二者的角色與功能混同，而且，一旦實行村兩委一肩挑，村委會主任實際上只能由黨員擔任，黨外的普通村民則不能擔任村委會主任，從而可能剝奪了黨外村民的權利，村兩委關係確實是影響村民自治的關鍵問題，若無法得到確實的解決，村民自治很難有時值性進展，所謂的「村民自治」，可能變成村支部仍由上級黨委任命或指派，並且村委會仍受村支部的支配性「領導」，所謂的村民自治也只能流於形式(吳理財 2002：191-192)。

近幾年可以看到黨所提倡的「黨內民主」，開放黨員參與黨內幹部選舉，在實際操作上同樣也不如預期，農村社會中除了兩委關係，鄉村關係和家族派性問題也是村委會選舉的糾葛交織的複雜問題，雖然農村基層民主經驗當前優於城市居委會，但複雜的鄉村政治局面是村委會民主進一步發展的瓶頸(李凡 2005a：15)。

兩委緊張的關係可能是拓展民主化進一步的推力，兩委衝突使得中央不得不

去重視它，而提出黨員與村委會成員交叉委任的「四個提倡」，要求黨支書記也必須經過選民的認可，無論是開放黨內選舉或是兩委一肩挑，都使得黨必須透過選舉來賦予民意，以利於與村委會競爭，但是假如其生存依賴於制度的保證和上級的保護而避免來自下面的民主壓力，那麼，吾人以爲中國農村基層民主化即使深化卻難以再推進。

(二) 農村集體財產的誘因優勢？

有關村委會選舉與經濟發展的關係，不少相關文獻已針對兩者關係作探討，O'Brien 的研究表示村辦企業較佳的村莊，基層村民自治效果較佳，在貧窮村莊基層民主則運作較差，Lawrence 的研究結果則與 O'Brien 相反，反倒是以農業爲主且較貧窮的村莊實行村級民主成效較佳，Jean Oi 研究結果也較接近此觀點，認爲較窮的村莊在基層民主運作上較好，因爲貧窮農村村民會因爲對經濟發展的迫切期望，參與村委會選舉的熱情因此增高，經濟發展水平與村民自治的實施具有一種反比的關係，史天健則認爲經濟發展與村委會選舉成凹形曲線關係，即經濟發展增進了舉行競爭性選舉的可能性，但這種影響隨著經濟進一步發展而減弱，經濟發展可能延緩政治發展的過程，因爲在任的領導可以運用新獲得的經濟資源鞏固權力(胡榮，2005：33-35；徐斯儉，2001：21-24)。¹

能影響村民參與選舉的因素不外乎有前任村幹部的表現、選舉的公正性、經濟發展程度以及農村社區的特點等，而無疑地經濟發展是最主要的因素，村委會選舉能否成爲競爭性選舉，關鍵在於選舉與村民、候選人利益的關連性，因此村民和候選人會去衡量究竟村委會對他們而言有多大的重要性，村委會很大的特色在於它是握有管理集體資產的群眾自治組織，在這種情況下，村級集體經濟的狀

¹ 這部份的討論，文獻甚多，參見 Kevin J. O'Brien, 1994, "Implementing Political Reform in China's Villages." *The Australian Journal of China affairs*, 32(July 1994):33-62 ; Susan V. Lawrence, 1994, "Democracy, China Style." *The Australian Journal of China affairs*. 32:59-68; Jean C. Oi, 1996, "Economic Development, Stability and Democratic Village Self-governance." *China Review*, Hong Kong: The Chinese University Press; Tianjian Shi, 1999, "Economic Development and Village Elections in Rural China", *Journal of Contemporary China*, 18(22) :425-442。

況和村莊的整體經濟的發展水平，便直接關係到村民以及候選人在參與選舉中所能得到回報的多少，在經濟發達的村莊，村委會控制相當多的資源，也因為經濟發達，使得整體的生活水平較高，經濟發展的機會也會增多，村委會的權力也擴大，村委會的選舉與村民利益密切相關，村民會積極參與選舉，任村幹部也會因為村集體收入多和發展經濟機會多而得到更多回報，所以參選村幹部職位的村民也會跟著競爭起來，因此經濟發展程度直接關係到村委會選舉的成敗，一定的集體經濟收入是村委會選舉成功的前提條件(胡榮，2005：30-32)。無論學者間的研究結果不甚相同，但經濟發展與政治發展兩者關係總是引人注目，無疑地，農村的集體經濟因素在村委會選舉中一直是重要角色，也是村民參與村委會程度高過居民參與居委會的重要因素。

在關注經濟發展與農村基層民主發展兩者關係中，吾人不難發現，中國農村民主之所以特殊是在於它的集體性，村級民主並不是以自由的、個人權利的保護以及資本主義的經濟增長為前提，而是建立在社會和經濟的集體主義基礎上，並被看作是達到其他目的的手段(Allen C. Choate 胡榮譯，2005)。基於農村的特殊性，村委會不單是群眾自治組織，同時也被視為經濟組織，村委會的經濟來源包括幾個方面，第一是農民所交的村提留，這一部分錢是村裏的公共財務，應該是由村民監督使用，第二是農村的村辦企業的收入應該歸納到公共財務當中去，第三是農村通過土地轉讓和買賣而得到的收入。這三種主要收入成了農村公共財務的主要來源，也是村民自治管理的主要關注點，村民會對負責管理、分配這些公共財務的村委會產生極大的關注，除此以外，村委會還擁有農村宅基地的分配、農民承包土地的分配等權力，也是引起村民關注村委會選舉的動機(李凡 2004b：38-39)。

不過，這種做為農村民主動力的集體經濟因素正在逐步瓦解中，隨著經濟發展和城市擴張下，過去集體經濟開始轉向個體戶和私人企業，非農人口增加成為趨勢，村民的經濟來源不再依靠村裡集體經濟時，那麼村集體資產將無法提供村民像過去一樣的參與誘因，從全國絕大部分農村地區情況來看，村組集體經濟實

際上表現在全村的總體經濟中的規模縮減和份額下降，集體經濟在面對市場經濟時，出現解體或者喪失功能(萬向東 2005：215-219)。在農村經濟轉型的過程中，集體資產的產權主體不清、政企不分等弊端確實普遍存在，中國的產權關係，名義上產權所有人雖然是「全體」，但人民連自己擁有多少財產可能都說不出，實際上反而管理集體資產的村幹部才是真正的所有人，而未經許可便將財產轉為私人資產這種事情在中國已經非常普遍，真正有權對集體資產做處置與分配的，往往是「內部人」(何清漣 1998：84-90)，而不是村民，村民對於集體資產與土地的處置可能是無力的，而參與程度也可能隨著對集體資產的處置結果無可奈何而降低。

中國農村民主化過程中，值得關注的是，除了集體經濟誘因提供村民積極參與村務外，還有什麼動機能讓農村民主化持續發展？吾人以爲在農村自治經驗中，確實缺乏非經濟動機的參與，若扣除經濟動機後，村民參與自治的動機幾乎也消失了，而當現況經濟因素逐步崩解中，農村過去引以爲傲的基層民主，也可能因此緩慢停滯了。

(三) 城市與農村民主的龜兔賽跑？

農村村民自治多年以來的民主經驗和發展確實不容忽視，它改變了過去政府對農村的直接控制，村民對自己事務的處理有了一定程度的權力，引起農村內部政治生態的變化，但也隨著經濟社會的發展，曾經有利於農村學習民主運作的條件也逐步在瓦解中，熟人社會的消失是現代化發展所必然面臨的情況，所以在民主過程中，讓民眾瞭解政治人物的競選等公開活動、以及要求政治人物負責的制度是不可缺的，當農村社會不再是熟人社會，而制度仍然跟不上變遷，也無法對地方政治人物形成監督約束。而可能是民主化契機的兩委關係，由於村和黨/鄉鎮之間缺少法律的權力分配的規範，因此農村基層民主的發展也引起了農民與黨/地方政府之間的強烈衝突，這種衝突在某種意義上也阻礙了基層民主的深入發展，隨著兩委矛盾衝突越演越烈，兩委一肩挑的政策可能是解決兩委衝突的好辦法，但也因此可能強化了黨政對於村民自治的控制。加上與村民相關經濟利益的

誘因正在減少，也就是曾經提供村民積極參與村務的集體經濟因素在慢慢消失中，隨著經濟發展，部分村民可能不再需要依靠集體經濟，其利益不再與個人利益那麼相關，而參與村務的動機也隨之降低，另外，集體資產實際掌握在某群幹部手中，且一點一滴正在變賣中，集體資產的減少似乎預期著未來可以提供村民相關利益的動機也正在一點一滴消逝中。農村的民主化前景可能是停滯不前的，雖然它多年來民主經驗可能是深化的，但卻因為外在因素影響，而難以進一步發展和突破中國的統治結構，從中國的情況來看，農村的基層民主的發展這一兩年走的是後退之路，沒有多少前進(李凡 2004b：46)。

反觀城市發展，市場經濟同樣也為城市帶來社會變化，未來可能進一步影響到政治層面，即使城市民主的腳步目前仍跟不上農村所累積的民主經驗，卻不表示未來城市民主仍然落後農村民主發展，城市民主化前景可能越趨樂觀，一是因為經濟發展下的城市擴張，鄰近城市的村莊可能將村民自治經驗或資訊能快速提供給城市，加上鄰近城市的村莊轉為城市的情況越來越多，此類村轉居的村民本身就可能擁有自治經驗。二是城市擁有較好品質的民主條件，如教育條件，城市人口的教育水平普遍較高，面臨的資訊環境也比農村較多元，高水平的教育程度與較為多元的資訊環境，都能讓城市居民有較開放的心態，當然對於民主的接納度也會較高，其實吾人回顧中國基層自治發展的過程後發現，雖然農村早先城市走向民主道路，似乎與西方現代化理論有所違背，那是因為中國民主發展路徑是由當局選擇後的結果，農村的文化水平低和開放意識不強的條件正是符合國家可控制的地區，因此國家才在可控制的範圍內進行農村的基層民主，而在城市地區開放選舉卻要冒很大的風險，所以才會由文化水平低、經濟落後、開放意識差的農村先發展起來，出現與現代化路徑不同的發展趨勢(李凡 2005b)，自從城市民主開始運作，雖然進行的時間不長，不過城市居民比較容易接受選舉這樣的活動，適應性也比農村要強，也能較開放地接受民主觀念。

隨著經濟發展，城市也慢慢出現公民社會，除了居委會外也出現其他的群眾自發性組織，城市商品房等私有房的出現，中國社會中也出現類似中產階級的業

主，業主委員會是基於房產產權人維護自己合法利益的自發性居民組織，不受政府資助，有完全的自治能力，本身可以針對物業公司進行聘請與解聘工作(俞可平 2002：111)，物業公司和房地產公司本身是營利組織，現況出現這些公司因為私利而與地方政府有所掛勾，因此城市慢慢出現了業主、物業公司這個官商三方結盟的維權鬥爭，居民和業主開始利用民主的和法律的手段進行抗爭，這種城市社區居民的活動成了從 2003 年以來城市基層民主發展的一個重要特徵(李凡 2005b)。

城市社區的發展，若單就居委會發展來論述的話，當然城市基層民主的進展將非常不樂觀，但城市隨著經濟發展，社會趨於多元化下，近年來慢慢出現公民社會和自發性組織，如業主委員會，過程中業主與居民的維權意識出現，居民和房地產商、當地的政府展開了抗爭、懂得以法律途徑、罷免方式、群眾力量來要求民主權力，這種以居民的實際利益為推動力的自發、自主為基礎，並以維護自己直接權益為目的的基層民主發展，由內在動力發展出的民主將比由政府主導的居委會更能實現城市自治，而且也讓人更期待城市民主。

五、結論

中國大陸的農村，由於面臨 70 年代末的基層權力真空，加上地處偏遠，是體制邊緣的地區，實施民主反而是穩定中共政權的方式，因而早先城市實施村民自治，農村自治發展至今確實也累積了不少民主經驗，村組法制度也較居組法完善，加上村委會所握有的集體資產與村民利益密切相關，也促成村民比居民更積極參與選舉，農村基於「制度面」、「產權」的優勢，當前農村民主發展較優於城市，但由於農村的優勢條件正在崩解中，而城市開始進行基層治理，經濟發展將帶動多元化，「所有權」的概念也正在發展中，除了居委會這個自治組織外，公民社會和其他自發性的群眾組織反而更令人期待，民主發展腳步已越趨快速，即使現況城市民主雖遠不及農村，現階段發展可能仍是如圖一所呈現的發展程度與民眾參與程度成反向關係。

(圖一約置於此)

但經吾人觀察後發現，未來城市民主發展是可預見的，經過一段時間（T1）後，將可能勝過農村（目前現況仍處在T1時間點前，故發展程度和參與程度成反向關係，以為中國個案有違現代化理論），未來可能出現如圖二所呈現的發展與參與U字形關係。

(圖二約置於此)

的確，中國現階段的基層發展雖不符合現代化理論所預測，但根據本文的論證，就其未來前景而言，卻可能依舊符合現代化理論的發展途徑。

附錄 1：《村委會組織法》與《居委會組織法》比較表

	村委會組織法	居委會組織法	居委會組織法修訂稿
組織性質	<p>*村民委員會是村民自我管理、自我教育、自我服務的基層群眾性自治組織，實行民主選舉、民主決策、民主管理、民主監督。(第 2 條)</p> <p>*鄉、民族鄉、鎮的人民政府對村民委員會的工作給予指導、支持和幫助，但是不得干預依法屬於<u>村民自治範圍內的事項</u>。(第 2 條)</p>	<p>*居民委員會是居民自我管理、自我教育、自我服務的基層群眾性自治組織。不設區的市、市轄區的人民政府或者它的派出機關對居民委員會的工作給予指導、支援和幫助。居民委員會協助不設區的市、市轄區的人民政府或者它的派出機關開展工作。(第 2 條)</p> <p>*市、市轄區的人民政府有關部門，需要居民委員會或者它的下屬委員會協助進行的工作，應當經市、市轄區的人民政府或者它的派出機關同意並統一安排。市、市轄區的人民政府的有關部門，<u>可以對居民委員會有關的下屬委員會進行業務指導</u>。(第 20 條)</p> <p>*居民委員會辦理本居住地區公益事業所需的費用，經居民會議討論決定，可以根據自願原則向居民籌集，也可以向本居住地區的受益單位籌集，但是必須經受益單位同意；收支帳目應當及時公佈，接受居民監督。(第 16 條)</p> <p>*居民委員會的工作經費和來源，居民委員會成員的生活補貼費的範圍、標準和來源，由不設區的市、市轄區的人民政府或者上級人民政府規定並撥付。(第 17 條)</p>	<p>*居民委員會是社區居民自我管理、自我教育、自我服務的基層群眾性自治組織，<u>實行民主選舉、民主決策、民主管理和民主監督</u>。(第 2 條)</p> <p>*不設區的市、市轄區和縣級人民政府對居民委員會的工作給予指導、支援和幫助。(第 4 條)</p> <p>*居民委員會辦理本社區公益事業所需的費用，經居民代表會討論決定，可以根據自願原則向居民籌集，也可以向本社區的受益單位籌集，但是必須經受益單位同意；收支帳目應當及時公佈，接受居民監督。(第 25 條)</p> <p>*居民委員會的工作經費，居民委員會成員的工資由不設區的市、市轄區和縣級人民政府規定並撥付，其額度隨經濟發展而增長；經居民會議同意，可以從居民委員會的經濟收入中給予適當補助。居民委員會的辦公用房和公益性設施，由當地人民政府統籌解決。(第 26 條)</p> <p>*不設區的市、市轄區和縣級人民政府有關部門，需要居民委員會或者它的下屬委員會協助進行的工作，應當經市、市轄區和縣級人民政府同意並統一安排。政府及其有關部門需要委託居民委員會承辦的事項，應提供必要的經費和條件。不設區的市、市轄區和縣級人民政府的有關部門，<u>可以對居民委員會有關的下屬委員會進行業務指導</u>。(第 29 條)</p>

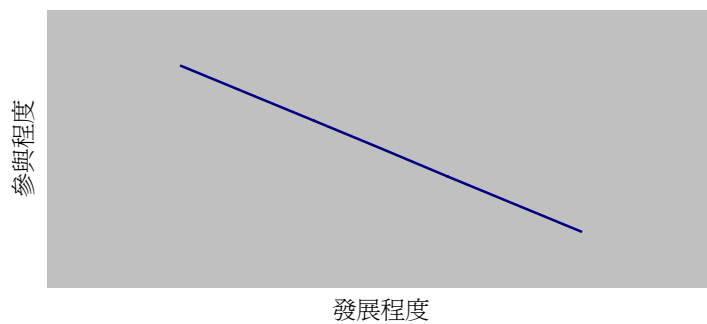
設立原則		村民委員會根據村民居住狀況、人口多少，按照便於群眾自治的原則設立。村民委員會的設立、撤銷、範圍調整，由鄉、民族鄉、鎮的人民政府提出， <u>經村民會議討論同意後</u> ，報縣級人民政府批准。(第 8 條)	居民委員會根據居民居住狀況，按照便於居民自治的原則，一般在一百戶至七百戶的範圍內設立。居民委員會的設立、撤銷、規模調整， <u>由不設區的市、市轄區的人民政府決定</u> 。(第 20 條)	居民委員會根據居民居住狀況，按照便於居民自治、服務管理、資源整合的原則設立。居民委員會的設立、撤銷、規模調整， <u>由不設區的市、市轄區人民政府在廣泛徵求意見後決定</u> 。(第 7 條)
成員與任期		*村民委員會由主任、副主任和委員共三至七人組成。(第 9 條) *村民委員會主任、副主任和委員，由村民直接選舉產生。任何組織或者個人不得指定、委派或者撤換村民委員會成員。 村民委員會每屆任期三年。村民委員會成員可以連選連任。(第 11 條)	*居民委員會由主任、副主任和委員共五至九人組成。(第 7 條) *居民委員會每屆任期三年，其成員可以連選連任。(第 8 條)	*居民委員會由主任、副主任和委員若干人組成，人數為單數。具體人數標準由不設區的市、市轄區的人民政府根據社區規模和工作需要決定。(第 8 條) *居民委員會主任、副主任和委員由選民或者戶代表、居民代表選舉產生。居民委員會每屆任期三年，其成員可以連選連任。任何組織和個人不得指定、委派或者撤換居民委員會成員。(第 9 條)
選舉人與候選人資格		年滿十八周歲的村民，都有選舉權和被選舉權，依照法律被剝奪政治權利的人除外。 有選舉權和被選舉權的村民名單，應當在選舉日的二十日以前公佈。(第 12 條)	年滿十八周歲的本居住地區居民，都有選舉權和被選舉權；依照法律被剝奪政治權利的人除外。(第 8 條)	*年滿十八周歲的本社區居民，都有選舉權和被選舉權；依照法律被剝奪政治權利的人除外。(第 10 條)
選舉委員會的產生與組成		村民委員會的選舉，由村民選舉委員會主持。村民選舉委員會成員由村民會議或者各村民小組推選產生。(第 13 條)	無	居民委員會的選舉，由居民選舉委員會主持。居民選舉委員會成員由選民或者戶代表、居民代表推選產生。(第 11 條)
候選人提名方式		選舉村民委員會，由本村有選舉權的村民直接提名候選人。(第 14 條)	無	*居民委員會成員候選人，由選民或者戶代表、居民代表提名。(第 12 條)
競選方式		無	無	無
投票選舉方式	差額選舉與否	候選人的名額應當多於應選名額。(第 14 條)	無	候選人的名額應當多於應選名額三分之一至一倍。提出的候選人多於法定差額數的，應當進行預選。(第 12 條)

全體 投票 與否	選舉村民委員會，有選舉權的村民的過半數投票，選舉有效；候選人獲得參加投票的村民的過半數的選票，始得當選。(第 14 條)	*居民委員會主任、副主任和委員，由本居住地區全體有選舉權的居民或者由每戶派代表選舉產生。根據居民意見，也可以由每個居民小組選舉代表二至三人選舉產生。(第 8 條)	選民或者戶代表、居民代表過半數參加選舉，選舉有效。候選人獲得參加選舉的選民或者戶代表、居民代表過半數的選票時，始得當選。 候選人獲得過半數選票的人數超過應選名額時，以得票多的當選。如遇票數相等不能確定當選人時，應當就票數相等的候選人再次投票，以得票多的當選。 獲得過半數選票的人數少於應選名額時，不足的名額另行選舉。另選舉時，根據第一次投票時得票多少的順序，確定候選人名單，以得票多的當選，但得票數不得少於參加選舉人數的三分之一。(第 12 條)
流動 票箱	無	無	無
委託 投票	無	無	無
秘密 投票 公開 計票	選舉實行無記名投票、公開計票的方法，選舉結果應當當場公佈。選舉時，設立秘密寫票處。(第 14 條)	無	選舉實行無記名投票、公開計票，選舉結果應當當場公佈。選舉時，只設秘密寫票處。(第 12 條)
賄選	以威脅、賄賂、偽造選票等不正當手段，妨害村民行使選舉權、被選舉權，破壞村民委員會選舉的，村民有權向鄉、民族鄉、鎮的人民代表大會和人民政府或者縣級人民代表大會常務委員會和人民政府及其有關主管部門舉報，有關機關應當負責調查並依法處理。以威脅、賄賂、偽造選票等不正當手段當選的，其當選無效。(第 15 條)	無	以威脅、賄賂、偽造選票等不正當手段，妨害居民行使選舉權，破壞居民委員會選舉的，居民有權向市轄區、不設區的市人民代表大會常務委員會和人民政府及其有關主管部門舉報，有關機關應當負責調查並依法處理。以威脅、賄賂、偽造選票等不正當手段當選的，其當選無效。(第 13 條)
罷免	本村五分之一以上有選舉權的村民聯名，可以要求罷免村民委員	無	有 1/5 以上的 18 周歲以上的居民、1/5 以上的戶或者 1/3 以上的

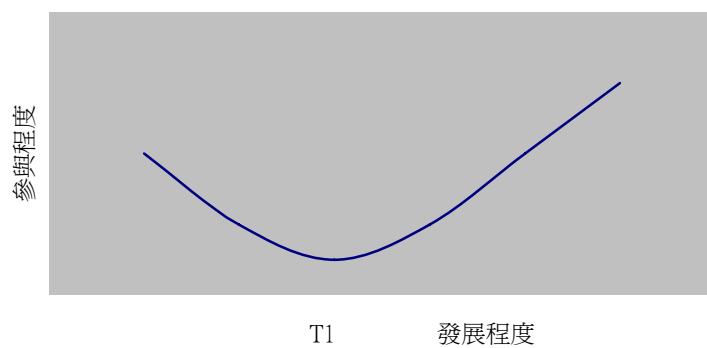
	<p>會成員。罷免要求應當提出罷免理由。被提出罷免的村民委員會成員有權提出申辯意見。村民委員會應當及時召開村民會議，投票表決罷免要求。罷免村民委員會成員須經有選舉權的村民過半數通過。(第 16 條)</p>		<p>居民小組提議，可以向居民代表會主席提出罷免居民委員會成員的要求。罷免要求應當提出罷免理由。被提出罷免的居民委員會成員有權提出申辯意見。居民代表會主席應當及時召開居民代表會，決定是否投票表決罷免要求。居民代表會決定投票表決罷免要求的，應當推選產生罷免委員會，由罷免委員會組織罷免表決。</p> <p>罷免居民委員會成員須經全體選民過半數通過(第 14 條)</p>
<p>監督：村/居民會議的召開</p>	<p>*村民會議由本村十八周歲以上的村民組成。</p> <p>召開村民會議，應當有本村十八周歲以上村民的過半數參加，或者有本村三分之二以上的戶的代表參加，所作決定應當經到會人員的過半數通過。(第 17 條)</p> <p>*村民委員會向村民會議負責並報告工作。村民會議每年審議村民委員會的工作報告，並評議村民委員會成員的工作。村民會議由村民委員會召集。有十分之一以上的村民提議，應當召集村民會議。(第 18 條)</p> <p>*人數較多或者居住分散的村，可以推選產生村民代表，由村民委員會召集村民代表開會，討論決定村民會議授權的事項。村民代表由村民按每五戶至十五戶推選一人，或者由各村民小組推選若干人。(第 21 條)</p>	<p>居民會議由十八周歲以上的居民組成。居民會議可以由全體十八周歲以上的居民或者每戶派代表參加，也可以由每個居民小組選舉代表二至三人參加。居民會議必須有全體十八周歲以上的居民、戶的代表或者居民小組選舉的代表的過半數出席，才能舉行。會議的決定，由出席人的過半數通過。(第 9 條)</p> <p>*居民委員會向居民會議負責並報告工作。居民會議由居民委員會召集和主持。有五分之一以上的十八周歲以上的居民、五分之一以上的戶或者三分之一以上的居民小組提議，應當召集居民會議。</p> <p>居民會議有權撤換和補選居民委員會成員。(第 10 條)</p>	<p>*居民代表會由居民代表或者戶代表組成。居民代表會必須有代表過半數出席，才能舉行。會議的決定，獲得出席人數的過半數通過有效。居民代表會設主席一人。居民代表會由主席召集。居民委員會或者 1/5 以上有選舉權的居民、1/5 以上戶代表、1/5 以上居民代表提議，應當召集居民代表會。(第 16 條)</p> <p>*居民委員會向居民代表會負責並報告工作。(第 17 條)</p> <p>*居民委員會所在的社區，可以分若干居民小組，小組長由本組有選舉權的居民推選。(第 22 條)</p>

資料來源：中華人民共和國村民委員會組織法、中華人民共和國城市居民委員會組織法、中華人民共和國城市居民委員會組織法修訂稿，中國選舉與治理網，<http://www.chinaelections.org/readnews.asp?newsid={F0B66CA3-BD04-4D2A-99AC-23A0F66B9BB7}>，檢索日期：2004 年 12 月 17 日。

附圖



圖一：當前中國基層民主參與程度與經濟發展程度可能的趨勢



圖二：未來中國基層民主參與程度與經濟發展程度可能的趨勢

參考書目：

- 1998 《中華人民共和國村民委員會組織法》，
<http://www.mca.gov.cn/artical/content/PJCN/2003122290810.htm>
- 1989 《中華人民共和國城市居民委員會組織法》，
<http://www.mca.gov.cn/artical/content/PJCN/2003122290821.htm>
- 2005 《中華人民共和國城市居民委員會組織法修訂稿》，中國選舉與治理網，
<http://www.chinaelections.org/readnews.asp?newsid={F0B66CA3-BD04-4D2A-99AC-23A0F66B9BB7}>。
- 王邦佐等，2003，《居委會與社居治理—城市社區居民委員會組織研究》。上海，上海人民出版社。
- 尹煥三等，2004，《村民自治面臨的社會焦點問題透析：對全國第一個村民自治示範縣的追蹤考察》。濟南：山東人民出版社。
- 仝志輝，2002，〈村級選舉的歷史發展和學術研究〉，頁 13-28，收錄於劉亞偉編《無聲的革命：村民直選的歷史、現實和未來》。西安：西北大學出版社。
- 朱新民、陳銘顯，2004a，〈中國大陸城市基層民主的特殊性與重要性〉，頁 1-10，收錄於朱新民主編，《中國大陸城市基層民主研究》。台北市：財團法人兩岸交流遠景基金會，。
- 朱新民、陳銘顯，2004b，〈中國大陸城市基層民主發展評估〉，頁 141-156，收錄於朱新民主編，《中國大陸城市基層民主研究》。台北市：財團法人兩岸交流遠景基金會。
- 李凡等，2002，《中國基層民主發展報告 2000-2001》。北京：東方出版社。
- 李凡等，2003a，《中國基層民主發展報告 2002》。西安：西北大學出版社。
- 李凡等，2003b，《中國城市社區直接選舉改革》。西安：西北大學出版社。
- 李凡，2004a，〈社區自治與基層民主的新實踐〉，中國城市社區網。
<http://www.cucc.org.cn/zhongguochengshishequwangquanbuwangye/minzhuxinlun/shequzizhiyujiengminzhu.htm>

- 李凡等，2004b，〈中國大陸城市社區基層民主發展背景〉，頁 23-50。收錄於朱新民主編，《中國大陸城市基層民主研究》，台北：財團法人兩岸交流遠景基金會，
- 李凡等，2005a，《中國選舉制度改革》。上海：上海交通大學出版社。
- 李凡，2005b，〈對中國城市基層民主發展背景的一些分析〉，世界與中國研究所。
<http://www.world-china.org/00/back082.htm>。
- 何包鋼，2003，〈中國地方治理與地方民主—對地方民主化問題的一點思考〉
中國選舉與治理網
<http://www.chinaelections.org/readnews.asp?newsid={219164F8-184A-4382-BDA7->
- 何清漣，1998，《現代化的陷阱：當代中國的經濟社會問題》。北京：今日中國出版社。
- 吳玉山，1998，〈現代化理論 vs. 政權穩定論：中國大陸民主發展的前景〉。《政治科學論叢》9:443-464。
- 吳理財，2002，〈民主化治理的過程及後果：安徽建華村調查〉，頁 162-194。收錄於范瑜、賀雪峰主編《村民自治的村莊基礎：來自全國十個省市的村民自治調查報告》。西安：西北大學出版社。
- 林尚立，2003，《社區民主與治理：個案研究》。北京：社會科學文獻出版社。
- 胡榮，2001，《理性選擇與制度實施：中國農村村民委員會選舉的個案研究》。上海：上海遠東出版社。
- 胡榮，2005，〈經濟發展與競爭性的村委會選舉〉。《社會》3:27-49。
- 俞可平等，2002，《中國公民社會的興起與治理的變遷》。北京：社會科學文獻出版社。
- 桂勇，2004，〈城市社區的會資本與基層民主〉，中國政治學網。
<http://www.xslx.com/htm/mzfb/xyzj/2004-02-23-16150.htm>
- 徐勇，2002，〈「綠色崛起」與「都市突破」：中國城市社區自治與農村村民自治比較〉。《新華文摘》12:17-20。

- 2004，〈論城市社區建設中的社區居民自治〉，中國城市社區網，
<http://www.cucc.org.cn/zhongguochengshishequwangquanbuwangye/shequjianshezhuantilanmu/lunchengshishequjianshezhuangdejuminzizhi.htm>
- 徐勇、陳偉東，2002，《中國城市社區自治》。武漢：武漢出版社。
- 徐斯儉，2001，〈中國農村經濟發展與基層民主發展的關係－鄉鎮企業產權改革與農村基層民主〉。《中國大陸研究》44(5):19-40。
- 徐斯儉，2002，〈中國大陸城市基層民主與治理的民主化意涵〉，頁 109-140，收錄於朱新民主編，《中國大陸城市基層民主研究》。台北市：財團法人兩岸交流遠景基金會。
- 賀雪峰，2003，《鄉村治理的社會基礎：轉型期鄉村社會性質研究》。北京：中國社會科學出版社。
- 賀雪峰、范瑜主編，2002，《村民自治的村莊基礎：來自全國十個省市的村民自治調查報告》。西安：西北大學出版社。
- 萬向東，2005，《都市邊緣的村莊：廣州北郊蓼江村的實地研究》。北京：中國社會科學出版社。
- 蕭立輝，2002，〈村民自治在中國的緣起與發展〉，頁 29-39，收錄於劉亞偉編《無聲的革命：村民直選的歷史、現實和未來》。西安：西北大學出版社。
- Choate, Allen C.，胡榮譯，2005，〈中國的地方治理〉，中國選舉與治理網。
<http://www.chinaelections.org/readnews.asp?newsid={508EDD3F-7F3C-4C1D-8D14-B4F93E408D31}>
- Manion, Melanie, 1996, "The Electoral Connection in the Chinese Countryside," *American Political Science Review*, 90(4): 736-748.