

第二章 社區治理和社區參與

本章將就城市基層治理的改革背景，說明居委會選舉的發展成因，並提出社區參與行動結構限制的轉變。從理解國家推動社區治理的改革動因可以發現，社區治理政策的提出目的在強化基層行政管理的能力，因此，居委會選舉所面臨的國家主導發展困境，實則體現出國家追求行政治理合法性的企圖。然而，在政治、經濟和社會環境均不同於昔日共產極權主義下的禁錮，讓社區的參與限制獲得解放，有了更自由的參與選擇與表達空間。

第一節 社區治理的發展背景與內容

本節將提出城市基層治理的發展背景和各地衍生出的發展模式，但是各種治理模式的發展終歸無法跳脫出國家主導的治理框架。而居委會選舉則是在國家高度主導的社區治理中產生。

一、社區治理：背景與發展

中國大陸基層治理的特徵是農村先發、城市滯後。農村村民自治起始於 1987 年《農村村民委員會組織法（草案）》通過後，以「農民自己管理自己，國家減少干預」為基礎推動改革。自 1990 年開始推行村民委員會成員的直接選舉，2001 年完成農村全部實現直接選舉之變革（李凡，2004：24）。反觀城市，《居委會組織法》於 1989 年出台，90 年代初社區建設的思路被提出，但卻遲至 2000 年才被政府重視並快速發展。歸諸於大環境變化的原因為：城市流動人口激增，單位制的鬆動、社會職能分化等（潘小娟等，2006：201-206），李凡認為中共加速進行城市社區治理的關鍵因素是「法輪功事件」，有感於城市基層組織管理與監控能力渙散，始著力推行。¹ 城市社區自治和直接選舉的改革模式，多承襲農村自

¹ 李凡（2004：29-30）認為 1999 年法輪功包圍中南海向中央示威事件，使中共警覺到城市基層

治十多年來的治理經驗。城市基層自治的發展至今尚屬於起步階段，但透過農村經驗的複製，社區治理快速在城市內得到擴展。

中國大陸的城市治理過去以「單位制」為城市主要管理基礎。「居民委員會」則，是管理城市勞動力之外剩餘人口的基層組織，其當時的邊緣性可見一般（雷潔瓊，2001）。居委會地位的轉變肇因於改革開放打破國家全面管制經濟市場和就業限制的局面，隨著城市單位制的逐漸沒落、私人企業蓬勃而生，政府對城市就業人口管制出現無法涵蓋的缺口，城市管理基礎便由過去的「單位」轉為城市人居住的社區居委會，因此居委會的重要性與地位也相形提升（陳偉東、李雪萍，2004：105；陳映男，2005）。

二、社區自治：實際與困境

社區建設的推動在中國大陸出現若干制度創新的發展模式，如強化居委會行政能力的「上海模式」，強調將權利下放給社區促進政府職能轉變的「瀋陽模式」和「江漢模式」等，依發展屬性主要可分為「行政覆蓋」與「自治導向」兩種模式（柳金財，2004；陳偉東、李雪萍，2004：92-105；盧漢龍，2004；耿曙、陳奕伶，2007）。「行政覆蓋」模式著重於將社會資源更多的集中於地方和基層政府，社區只是扮演落實和完成政府工作的角色（徐勇、陳偉東，2002：16）。如上海將居委會納入行政體系架構，建立「兩級政府（區、街道辦）、三級管理（區、街道辦、居委會）、四級網絡（市、區、街道辦、居委會）」（林尚立、郭定平，2005：213-218；陳偉東、李雪萍，2004：93）。並強化居委會的上級單位—街道辦事處的行政職權，使之由區政府的派出機關，轉變成能履行「准政府」職權的管理層級，提升街道辦與區政府之間的溝通能力（林尚立、郭定平，2005：220）。

「自治導向」模式則強調重新釐清政府與社區的權責負擔，藉由「權隨責走、費

組織管理出現漏洞。法輪功在城市內通過社區各點的逐步發展，集結成龐大的組織團體，但是城市基層管理組織卻未能察覺，顯示基層組織的權力真空，為法輪功所利用。為強化對城市基層組織之管理，與面對城市大環境的變化，中共以「社區治理」、「社區建設」，或「社區自治」方式重新加強對城市社區的再控制。

隨事轉」²的體制創新，減輕居委會的行政負擔，讓居委會將心力著重社區事務的推展。實際上，「自治模式」的改革方向，僅見諸於理想，卻無法跳脫出行政結構下「資源」與「人事」的制約控制。按照自治導向之創新思路，上級委託居委會協辦事務，經費應該「費隨事轉」以減輕居委會負擔，事實上居委會幹部指出「即使沒錢也要辦好事」，「工作需要做的，誰也不敢不做」（柳金財，2004；陳偉東、李雪萍，2004）。使得行政覆蓋模式無掩飾的體現國家治理需求，而自治模式下的社區企圖脫離上級政府的干預卻不可得。不論何種模式的發展，目前都無法解決居委會附屬於政府之下愈益「行政化」的結果（桂勇、崔之余，2000；桂勇，2001）。

2005 年中共發表「中國的民主政治建設」白皮書，昭示城市社區民主建設的重要性，但實際運作卻展露國家重建基層社區管理的控制意圖（李凡，2004：33）。換言之，社區自治在強化黨、政能力的格局下，更多的體現國家的控制目的，而非「民主實踐」。社區中的權力結構，在中共「以黨領政」下，黨書記的領導權力高於居委會主任，並通過對居委會事務的決策，以及直接選舉的全權掌控，發揮黨組織在基層社會的影響力。其次，就「行政制約」部分，居委會受制於「財政資源」的缺乏³與「人事審核」⁴的羈絆，使居委會缺乏能夠行使自我管理的資源，而必須依賴於上級政府，終而成爲政府辦事的「一條腿」（桂勇，2001：24-25；雷潔瓊，2001：37-54；趙建民，2004：14）。結果，社區治理不但強化黨組織的領導格局，更提升居委會精英的行政專業化。

² 意指上級政府不能將事務任意的下放到居委會，必須經由有關單位的協調，並確認權責範圍；另一方面，上級政府必須提供經費讓居委會有足夠資源落實政務。透過權、責的進一步釐清，協助居委會脫離「上面一根針、下面千條線」面對過多龐雜行政事務的窘境（李凡，2002：317-318）。

³ 目前居委會經費主要來自街道辦每月約 1,900 元的基本辦事費，成員薪資補貼也是由街道辦發放，額外的經費來源則仍必須仰賴街道辦的審核與支付或單位企業的捐助。90 年代中期，曾允許居委會經商，但經商反而使居委會幹部不務正業，導致經商權被收回（李凡，2004：37）。訪談案例 12。

⁴ 街道辦通過對居委會幹部所進行之「人事、職責、考核」行政控制項目，使居委會幹部的表現受到街道辦的掌控（林尚立，2005）。另外，從田野訪談得知，社區黨支部書記當的久後，希望通過社區治理的政績，有機會成爲事業編的職位（領的錢多）比公務體系多薪資待遇較行政職優渥。訪談案例 27。

三、直接選舉：社區治理的發展契機

中國大陸城市社區直接選舉始於 1998 年青島四方區的兩個居委會，是目前所知第一個城市社區的選舉改革（李凡，2004：26）。上海 2003 年居委會換屆則達到 20% 的直選比例，2006 年居委會換屆直選比例更超過 50%。直接選舉的提出一方面可歸諸於農村自治經驗的移植，另外「直選」也是實現社區自治的配套措施。換言之，要體現社區自我管理的訴求，管理人選需要來自被管理人的認可才具備正當性。然而，社區改革又同時要實踐國家基層治理能力的重建，在「民主與控制」的相互矛盾中，「國家主導」下的直接選舉，化解了其中的矛盾。一方面「直選」既是實踐社區自治與基層民主建設的發展方向；同時，通過「直選」的民意背書，也幫助國家包裝社區行政精英的治理合法性。更重要的是，直接選舉給予城市居民參與社區居委會人事決策的機會，透過基層民眾參與力量的影響，以及居委會成員民意基礎需要性的提升，可能是改變居委會過度行政化，或朝向服務民眾的發展契機。

第二節 社區參與特徵與轉變

透過居委會直接選舉參與契機的浮現，本節將從歷史角度探討居委會管理下城市居民參與的特徵。透過今昔參與條件與結構環境的對照，凸顯目前居委會選舉參與的重要性。

一、社區改革前的參與特徵

中國城市居民的政治參與途徑，從 1949 年至今均受制於國家意願的開放與否，或是參與本身即是為達成特定政治目的形塑出的「群眾參與」。與西方政治參與或公民參與理論所定義的意涵大相逕庭。⁵以下將探討中國大陸城市基層社區改革前、後的市民參與狀況，主要特徵為：「依附性」、「邊緣性」與「動員性」，

⁵ Nie與Verba (1972) 提出政治參與是一種「自願的」行為，不應包含所謂「儀式性參與」或「支持性參與」。

這三種特徵不但形塑了改革前的社區參與樣貌，影響力仍遺留至今。在國家主導下，參與者的個人動機與追求的價值意義，無法透過參與而獲得展現，選舉的參與僅表現於對國家的背書與支持。

（一）社區參與的「邊緣性」

居委會的管理範圍，主要為城市中的「非勞動人口」，由於管理的人口屬性，使居委會在城市以「生產」單位為主體的組織架構中，屬無足輕重的「邊緣性」。1950年代國家正迅速將私有企業收歸國有，並將有「勞動能力」的城市居民安排入國有企業中任職。而居委會則是吸納與管理非勞動力的老年婦女、殘疾人士，及其他城市零散人口，作為提供社會福利、生活照顧，與鄰里互動的領導組織（趙建民，2004：11-12）。這群無法進入單位任職的社會弱勢者，屬於城市社會中的邊緣群體，無論數量與能力都無法與單位成員相提並論（雷潔瓊，2001：37）。而成員的弱勢與城市地位的邊緣化，使居委會的參與能量與影響效果更是無足輕重。

（二）居民參與的「依附性」特質

居委會管轄下的城市居民，生活資源依賴居委會的社會救助，在「拿錢辦事」的觀念框架下，顯現出居民對社區活動參與行動的依附性。社會主義國家以再分配經濟方式剝奪城市人的基本生存條件，並透過單位制和居委會行使經濟資源的再分配機制，作為政府權力向社會滲透的渠道（盧漢龍，2004：57）。分配於「單位制」的企業職工，進入單位後個人的薪資、福利、醫療、住房、教育等均透過單位組織進行分配。在單位制下，職工會以順從的行動換取無法自由取得的缺稀資源。

同樣的情形也發生在社區中，社區中的弱勢群體無薪資所得，其生活資源的供給與社會福利，只能仰賴居委會的發放。如此一來，居民為能取得社會福利資源，維繫與居委會關係，在各種活動中便成為居委會的動員對象。除了經濟因素

外，在大躍進、文革風起雲湧的 60、70 年代，為求生存與避免政治迫害，個人必須順從於黨國下達的行動指令，參與各種形式的政治活動，從而形成個人對國家心理與生理上全面依附（楊敏，2005：82-84）。

（三）參與的「動員性」

居委會對居民的資源予奪權和政治命令權，為基層控制與動員發動的基礎。居委會發動政治運動和政治學習的動員參與，係透過黨政機關自上而下的行政手段，動員群眾投入各種政治運動（陳華森，2004）。當國家建立起以行政控制，並除去社會自主能力的國家一體化統治框架時，民眾對政府資源依賴下的動員參與和大規模政治運動的集體參與，成為國家遂行統治意圖時賴以支持的基層力量。雷潔瓊（2001：30-31）指出這種參與形式，只是為特定政治命令所服務。「參與」在此只彰顯了國家意圖下的「工具性」利用。

國家透過「單位制」與「社區制」整合了城市職工與社會閒散人員，實現對城市人口的全面控制，並主導居民的參與行動，限制了人口流動的可能，以及壟斷稀缺資源的取得途徑（Lu and Perry，1997）。居委會在此意義上，不但代表社區居民的身份歸屬，也是提供城市弱勢群體社會福利、社會救助的唯一機構。也因此，社區居民的參與行動必須依附在居委會的動員與指導下，參與黨國體制發動的政治運動，或協助居委會達成特定政治使命，以展現順從與效忠，換取維繫生命的寶貴資源。

二、轉型後社區的參與特徵

改革開放後的經濟社會變化，改變居委會參與結構，原本的「剩餘性」、「依附性」不再，而「動員性」的特徵與內涵則由行政命令式的發動，轉為以社區人際網絡為基礎的人情式動員。社區參與在新結構下將更具價值和意義。雖然，國家並未因經濟控制的放鬆而退出基層管理，陳偉東、李雪萍（2004：85-108）認為居委會是「單位制」的重返，居委會取代「單位制」成為城市基層的新國家代

理人。但是透過居民參與特徵的變化，可以發現國家能力（行政力量），在社區雖仍位居主導地位，但對居民參與意願的可影響性則相形弱化。

（一）參與特徵的改變

1990 年以降，隨著經濟改革的發展，共黨政權的可支配能力削弱（孫立平，2004：1-3），居委會的組織與動員能力也連帶產生變化。當城市人脫離單位後，自由的就業環境讓國家無法再以單位制的資源，控制勞動人口的行動。國家開放對缺稀經濟資源的絕對掌控後，改由行政管理途徑治理基層社會。過去位於從屬地位的居委會，搖身一變，成為管理城市人口的主要憑藉。在此變化下，居民委員會管轄下的人口，不再是「社會剩餘人口」，而是居住在社區範圍內，包含不同社會階層的城市居民。

居委會結構變化，為社區參與帶來重大的影響，改變了居委會參與「剩餘性」、「依附性」與「動員性」特徵。首先，社區的作用不再是城市社會中的剩餘性組織，而成為城市基層活動的主要發展空間。再者，就業限制的開放，使得絕大部分社區居民的經濟收入均來自於社會或國企單位，負責基層管理的居委會，無法沿用過去居民對居委會的人身依附發動參與和組織行動。居民的參與則帶有更強的「自願性」意涵，而非依附居委會以換取生活資源，除了少數依賴居委會給予社會福利救助的低收入戶。⁶ 最後，「動員性」的參與特徵和另外兩點不同的是，社區活動的動員性特徵依舊存在，但在居委會失去經濟資源分配權力和行政強制命令後，較難以強迫居民參與。而改以溫和的人情攻勢發動。新型態下的「動員參與」和過去相比，雖然仍存在權力精英主導模式，但人際關係影響下的參與意義，有別於行政威嚇下的參與行為。

經由上述，社區參與「剩餘性」、「依附性」與「動員性」特徵的消退與轉變，影響了國家對基層社區參與行動的建構。這樣的改變，是否能強化基層參與「自我抉擇」、「參與影響」的效力，讓國家意圖在日益自主、開放的參與行動中，為

⁶ 「低保戶」是指領取城市最低生活保障金的居民。

民眾意志所消蝕？

（二）制度變化與社區參與

轉型後的社區參與除了大環境的變化外，居委會的制度的改變提供居民更多的參與途徑。直選前的居委會幹部選舉，是由上級指派候選人，再經居民代表同意後產生（雷潔瓊，2001）。由於是同額競選、不具競爭力的選舉，投票者無選擇權力，只能接受派任的人選，也因此被視為「儀式性」選舉。而直接選舉，在筆者進行訪談的上海地區，則是採取差額競選，居民可聯名提名候選人，最後由全體居民投票，得票數最高者為新一屆居委會幹部。直接選舉給予每位成年公民投票選擇社區管理幹部的機會。相較於以往社區內狹隘的政治參與管道，或由居委會主導的政治學習、政令宣導，多是上級決策後交付居委會動員群眾去執行的「執行性參與」（雷潔瓊，2001：226），因此，直接選舉為社區公共事務領域中，普遍性最高的參與渠道，參與門檻與成本也低。

居委會選舉的發動雖然是在國家亟欲強化基層治理能力的背景下所推出，但是當國家缺乏對人民意志的控制手段後，反映在居委會選舉參與的情況是，居民的動員參與特徵和過去以強制力動員的參與情況，已有結構性的不同。因此，即便選舉參與是由國家所發起的選舉動員，但參與結果卻不見得能夠完全反映國家意志的展現。