

第三章 居委會選舉的政治動員

本章所討論的問題是，當社區居民通過社區的動員力量而帶入居委會的選舉參與，在身為全球城市的上海，一個現代化的城市與傳統政治動員力量的再現，會交融出何種樣貌的選舉參與型態？本章將透過「選舉動員」的視角，理解基層選舉參與的面貌。透過社區動員參與脈絡的釐清，將有助於進一步理解基層選舉的參與面貌，這也是目前基層社區選舉文獻很少深入觸及的部分。參與觀察社區選舉主要以位於上海市寶山區，大河、麒麟社區。社區居民多為農村的動遷戶，屬半熟人、半生人社區，經濟狀況中下。

第一節 選舉動員的發起

一、動員的界定

「動員」原來自於軍事用語，是國家為滿足戰爭的需要，以強徵的方式取得戰爭所需的各種人力，以滿足戰爭的需求。第一次世界大戰後，「動員」一詞被普遍使用，並不限於軍事用途上的涵意。應用於政治參與上，是指參與者的「非主動性」行為，而是透過宣傳、號召或強制力推動下之行動。可能是為響應政治目的為號召，或是以擴大參與量的表現顯示其目的之合法性。共黨國家的選舉動員，不但可藉由動員下的高參與彰顯其政權合法性，並可同時達成政令宣傳和展現組織功能之作用（徐彬，2005；陳華森，2004）。動員係指涉「非個人主動意願」之行為，而是由外力所推動，透過人情要求、說服或是恫嚇，所推動之參與行為（徐彬，2005：20）。在界定社區選舉的動員與否，本文以個人選舉參與的「自願」與否，作為動員的衡量標準。

（二）選舉動員的結構需求

然而，深入觀察中國城市社區選舉，不論是既有文獻或田野觀察，均顯示動

員在是達成選舉的高參與率的關鍵因素。但中國大陸在脫離「全能主義」¹轉入「新權威主義」²的政治型態後，為何動員在國家發動的政治參與上，仍方興未艾？本文認為原因為：上級對基層政治「合法性」的追求，下級幹部「政治績效」的自利觀點，以及制度框架的制約。

(1) 選舉作為政治使命

首先，需要理解社區選舉的出現，是國家由上而下給予的產物。中共政權是否可能容許民主的選舉發展到頭來反噬其政權？在國家自利的理性觀點下，選舉的發動便帶有國家的特定政治圖謀和利益，並非單純的基層民主建設。在「社區自治」政策的推展下，選舉成為社區能否實踐自治的關鍵，唯有居民選出自己屬意的管理者，才能夠順服於其領導。但站在國家基層行政管理的立場下，若選出來的居委會幹部，站在民眾權益的立場考量，無法協助行政單位的完成基層的治理與管控，這樣一來，便違反國家以社區自治為名，重建基層管理為實的政策意圖。因此，被選舉出來的人，必須能聽從黨政幹部的指揮、落實上級政策，並具有一定行政執行能力的社區行政精英。基於行政管理需求，而非放手社區自治，使國家必須藉由選舉過程的操作與動員落實將「上級要的人給選出來」（徐珂，2004）。

居委會選舉觀察者張婷於 2003 年進行上海某社區選舉訪談發現，社區選舉實際上被定位為一項「政治任務」，其意義為：

行政、黨所有的資源必須進入監控，組織系統需要進入群眾，由組織選人，

¹ 「全能主義」(totalism)是鄒讜(1994: 3)所提出，他使用這個名詞與概念，與「極權主義」(totalitarianism)有所區分，並認為研究中國大陸使用「全能主義」較為適當。所謂「全能主義」，是指「政治與社會關係的某一種特定的形式，而不涉及該社會中的政治制度或組織形式。『全能主義』僅僅指政治機構的權力可以隨時無限制地侵入和控制社會每一個階層和每一個領域的指導思想，在這種制度下，國家能力可以擴展到社會生活的任何領域而不受到制約。

² 新權威主義論述為後全能主義時期對中國大陸國家能力的新描繪，蕭功秦（2000）強調開放經濟社會的多元化發展，國家權力的控制主要集中於政治領域，國家可通過保有的政治資源有效解決影響社會動盪之問題。

並使組織的決定成為居民的決定。這在市委書記的講話中都十分明白。書記的任務在於將組織意思按「投票標準」，以民眾意思表現出來。【訪談編號 10】

因此，在強大政治使命的壓力下，直接選舉對居委會黨支部書記來說，是社區工作的重中之重。以致於書記必須透過積極的動員，以及「民主集中制」的決策原則，將社區內不同意見先排除後，再集中於少數上級屬意的人選上，達成選舉任務。

（2）雙過半的制度限制

居委會選舉的成功與否，必須通過「雙過半」³的門檻考驗，而選舉必須成功的壓力，便促成動員的採用。若當次選舉未能到雙過半的門檻標準，選舉失敗，需擇期再次進行投票。對此，負責社區選舉的黨書記會希望一次就成功，以免煩勞居民。為了確保足夠的人數投入選舉工作，並發動充足的居民參與投票，居委會動員社區組織，再透過居委會的網絡組織動員居民。作者於投票當日的觀察發現，工作人員不厭其煩的上門請居民參與投票，同時也算計著所負責樓棟的投票率，在超過應達比例後才放下心。因此，動員的展現，一是要確保投票成功，二則是不希望未來投票再麻煩居民。當動員者面對制度內在限制與要求時，更為迫切與不擇手段的挖出選票（委託投票、代填），成為動員者的重要任務。（張紅鋼，2005）

（3）領導政績

在雙過半的制度壓力下，居委會透過動員達成選舉的政治使命，讓投票率能突破參與門檻獲得成功。但除了突破選舉成功的基本門檻之外，政治績效的表現

³ 「雙過半」是指投票人數必須超過是有進行選民登記人的一半，同時，當選者的得票數必須超過過半的投票數，當選使得以生效。

也體現在動員的發動上。爲了創造政績亮點，領導人對投票率的要求不能僅停留在「過半」層次上，必須推動更高的參與率，也因此創造出普遍達到八、九成的高投票率。對於一些經濟環境較差的社區，直選高參與率的政績表現，對書記而言可能是展現組織力量的機會，同時也代表基層幹部的工作能力。⁴ 故社區黨政幹部的作爲，也同時成就了國家所需要的正當性支持。

以上三點反映出社區選舉動員有其結構的必要性，但這不必然表示中國大陸的選舉動員還是依循過去以「行政命令」發佈動員的老路。以下將進一步提出傳統的動員架構與新社會環境接合下，社區選舉動員不同於以往的面貌。

（三）動員方式的轉換

社區選舉動員受到「政治環境」和「住房私有化」兩種結構改變，與全能主義時期的動員模式產生了區別。

「行政命令」式的動員方式，進入新威權主義時代的中國已不復用。作爲基層社會團體組織的居民委員會，在缺乏行政權力和社區黨組織僅對社區在籍「黨員」有組織發動能力之情況下，居委會對於社區選舉動員的發動，既不能強制參與，對於不參與者也無力處罰。⁵ 上海大學劉教授指出：

居委會，除了是行政末梢之外，還具有社會性質，不可能去，也沒有權力命令居民。居委會過去是行政的一部份，可以用命令手段；現在，不聽也沒辦法，沒有效力。（訪談案例 14）

⁴ 動員下的高參與率，表示民眾對政權的支持，也是對基層幹部執政能力的測試（林尚立，2003：75；Shi, 1997: 96）。

⁵ 60、70 年代，為中國大陸政治運動狂飆期，在大躍進、文化大革命等政治活動下，居委會作爲中共的基層社會領導組織，黨的力量與意志即代表國家，擁有絕對的權力對人民發動動員，若有違背，則被視爲反叛份子，剝奪其生活資源或生存權利。步入 78 年後的改革開放時期，中共權威凌駕一切的局面漸趨改變。社區中，居委會回歸法律賦予的地位與權力，《中華人民共和國居民委員會組織法》規定，第二條明訂居委會為社會自治團體，居委會非屬行政組織，不擁有公權力，無法以行政命令動員居民（楊敏，2005；陳華森，2004）。

化解此一動員困境的具體作法便是以「人情說服」的動員方式，改以柔性的人情、鄰里關係為訴求，軟化居民對國家力量滲透的厭惡，進而說服居民參與選舉。這種無法以行政命令推動，轉而藉助熟人間的人情式說服與請託，完成動員的使命。因為是熟人，較不會有防範外人的戒心，另外，基於給人家面子，也不好意思拒絕請託。居民即使心中無願意參與社區選舉，爲了要兼顧人情關係而無法斷然拒絕，否則以後還要經常照面，或是要請人家幫忙就不好意思了(桂勇，2004)。這顯示社區中個體利益的達成，必須依托於集體社群的內在機制，個體利益必須屈就於群體利益(何友暉、陳淑娟、趙志裕，1991：54)。因此，社區場域中，居民間的情感維繫以及對未來關係的可能依賴，則藉由選舉參與的「施恩—回報」規範，累積個人的社會資本存量。

第二個動員困難原因在於，城市化、商品化的社區住宅裡，居民對私人空間隱密性更爲注重，通常會拒絕居委會幹部的家戶拜訪。這層門戶隔離，使居委會很難與居民進行直接接觸，而居民和居委會之間由於平時缺乏實質聯繫，生活和居委會扯不上關係，也缺乏對居委會的資源依附⁶，居民根本不必買居委會的帳(文獻)。因此，在這種情況下，居委會缺乏直接深入社區的動員能力，必須依靠能夠深入社區各門戶的人與居民進行面對面接觸的動員方式，確保選舉任務的成功。而解決方式，則是動員居委會組織起以樓組長⁷、居民代表⁸和共產黨員爲核心的網絡組織，以鄰居的身份，深入各負責樓棟，向居民展開選舉的動員工作。

⁶ 低保戶除外，他們必須仰賴居委會審核其低收入戶的資格，因而需協助居委會進行義務勞動(楊敏，2006：204-206)。

⁷ 樓組長為社區中各棟樓的義務服務者，屬於居委會下轄組織網絡的一部份，樓組長的產生，理論上是居民推薦，事實上是居委會去「挖掘」出來的(訪談紀錄)。樓組長的功能主要是作為居委會與居民的中介者，負責所屬樓道居民狀況的資訊收集，並替傳遞居委會之訊息給居民，為居民和居委會之間的溝通橋樑(Read, 2003: 57)。樓組長的參與工作主要分為兩個層面：第一，對居委會負責，需不定時執行居委會下派的社區事務，並挨家挨戶上門進行工作傳達，如活動訊息告知、戶口普查、選舉人登記、推選居民代表等。樓組長並透過定期會議，向居委會傳達居民生活概況，或是傳達居民對居委會的要求與建議。第二，服務居民，負責聯繫樓道居民，也可作為居民與居委會的溝通橋樑。

⁸ 居民代表名義上是由居民選舉產生，由於沒什麼人有意願擔任，居民代表作用為監督居委會和決策社區事務。按《居組法》的組織架構規定，居民大會或居民代表大會為社區事務的決策單位，居委會則負責實際執行。然而，在「以黨領政」的行政架構下，居民代表的作用淪為反映社區居民意見與需要的溝通渠道，或作為居委會執行工作的基層動員組織。

彗場社區居民嚴先生說：

居委會很難聯繫到各戶，我們這棟大概是楊阿姨（身份為樓組長），還有一個住在二樓的積極份子來聯絡。居委會會找一些積極份子，基本上已經形成了網絡，做事方式是一個默契。【訪談案例 13】

這種結合「網絡」與「人情」的動員組織型態，是現今城市基層選舉動員模式之特點。憑藉樓組長、居民代表和黨員，深入社區各門戶，以鄰居間的熟人關係，推動選舉動員。換言之，人情網絡是社區選舉推行下普遍又有效率的動員方式。

也因此，動員基礎的有無是社區能否執行直接選舉的關鍵。建立時間愈久的小區，例如，公房社區，居委會動員體系的建立通常較為穩固，動員難度度低；相反的，在新興商品房或高檔豪宅裡，這種帶有黨國色彩的網絡組織，較難獲得居民的認可。因此，並不易募集到自願的參與者（張紅霞，2004：54）。街道辦對於這類社區是否能夠進行直接選舉，考量也更為慎重。⁹ 甚至有居委會幹部說道：「對於這類社區，倒希望透過選舉動員，組織起社區網絡，讓居委會工作進入社區。」¹⁰ 由此可知，社區網絡是保證選舉動員成功的必須要件，同時網絡成員也構成選舉的重要參與主體。

第二節 選舉動員的推動過程

本節將提出居委會選舉的動員架構，居委會選舉便是透過這套動員體系逐步的發動社區中的選舉參與。

⁹ 在新興商品房住宅中，許多居民連對門住戶是誰都不清楚，更不用說認識該樓棟的樓組長或居民代表，也不在意。居民根本看不起、也不希望受到居委會的干擾。更現實的問題是，少有居民願意擔任樓組長、居民代表這類職務。因此，居委會缺乏發動選舉參與的動員體系。街道辦對這類社區多以間接選舉方式選舉居委會幹部。訪談案例 10、12。

¹⁰ 訪談案例 13

一、居委會選舉的動員架構

上節提到居委會選舉的動員困境，必須利用網絡與人際關係解決，而對動員網絡的界定則有不同的看法，劉春榮（2006）認為社區選舉的引導和動員是由一群「關鍵群眾」（critical mass）所執行，也就是由社區內的黨支部書記和社工站社工構成約十人的組織成員。本研究認為劉氏所指的關鍵群眾應為居委會選舉的主導者，並非實際入戶推動社區居民參與選舉的動員者。田野經驗顯示，選舉動員的主要執行者為「行政網絡成員」，是由分佈於社區各樓棟的「樓組長」、「居民代表」，以及共產黨員所組成（桂勇，2004；李友梅，2002）。為一個因應選舉任務而被整合起來的任務性組織，除此之外，只有類似 SARS 的重大事件才需要動員到全體網絡成員。這套組織如同其它類型的社區活動一樣，都是以居委會為核心，由居委會所主導。行政網絡成員散居於社區各角落，擁有較為充實的社區人脈資本，因此有利於動員社區居民參與選舉（見圖 2-1）。

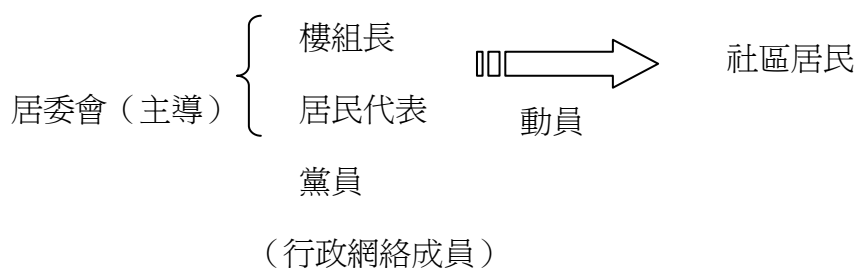


圖 2-1 社區選舉動員架構圖

他們利用在樓棟裡服務所累積出的鄰里關係人情資本，生動地打入社區各家各戶，讓居民願意開門面對行政網絡成員的請求，解決居委會缺乏行政命令的強制參與和進入私人住戶的動員難題，提高選舉投票率。居委會選舉觀察者張婷說：

居委會選舉的動員工作首先找樓組長，其次才是居民代表。由於樓組長就住在居民的上下樓，靠鄰居的關係給面子，才會開門，有時連居委會幹部居民

都不給開門，只能於大門外解決事情。若社區內不是直選，則不需要上門做工作。樓組長來敲門，因為是鄰居，一定會開門的，因為人情、因為面子啊。

【訪談案例 10】

因此，傳統居委會組織中的樓組長與居民代表，在選舉動員中發揮了極為重要的角色。社區內除了具有正式職稱的社區義務工作者外，中共黨員、各黨派成員，以及少數自願提供協助者，都是可能成為動員者的社區居民。行政網絡成員約莫四五十人，至多一百人（楊敏，2006：204）。總的來說，社區選舉需要龐大的人力動員，才能確保選舉任務的順利完成。

二、居委會代理人的轉換

為了確實完成選舉工作，又確保「上級目的」得到實踐，居委會必須將執行動員的行政網絡成員轉變成居委會的代言人。而成員又多是了上年紀的退休老先生、老太太，限於學識水準，選舉訊息的傳遞難免出現「有的拎的清（搞得清楚），有的拎不清（搞不清楚）」的情況。為求避免語言傳達不一致所造成的誤解，以及達成「選出上面想要的人」的重要任務，居委會必須透過工作培訓與密集開會，訓練網絡成員正確的執行選舉動員。除了開會外，各階段選舉工作培訓也不可少。區政府訓練街道辦幹部，街道辦培訓居委會幹部，居委會幹部再將操作方法傳授給選舉工作成員。換言之，居委會透過選舉培訓逐步地將上頭組織的意思，在選舉過程中轉變成以居民的意思表達出來。選舉觀察者張婷說：

書記（社區領導者）的任務在於將組織意思按「投票標準」，以民眾意識表現出來。【訪談案例 10】

居委會在整合行政網絡成員的選舉意見時，黨員或非黨員服從組織的「黨性」發揮了很強的作用。居委會透過居民代表大會進行「思想統一」工作，參與者多

有黨員的身份，即使不具黨員身份者，受過去政治運動薰陶的影響也多保有黨性，服從黨領導的決定。對此，張婷也有深入的觀察：

居委會先向樓組長匯報工作，說服樓組長上級所圈定的下屆居委會主任，說服過程中，不是每位樓組長都能贊同上級的決定，最後發揮功效的是「黨性」、「民主集中制」，讓每位樓組長在做工作時，能口徑一致。若樓組長不同意黨書記屬意人選，則實行「民主集中制」，既要民主也要集中，服從組織決定。樓組長心目中的理想人選可能是：社區人脈好、願意犧牲奉獻者，而非街道辦推薦的。樓組長態度一開始會站在民眾角色，後來被說服。結果，樓組長沒有真正表達民主意願的空間。（居委會選舉）關鍵在於：只要搞定樓組長，就能搞定居民。¹¹【訪談案例 10】

當正式向社區居民開展選舉動員前，作為執行者的行政網絡成員，確定上級單位的「意思」後，個人意志被國家意志所取代，轉變成具有特定政治目標的居委會代言人。除此之外，透過數階段的培訓，這群既是動員者又是具有投票權的行政網絡成員，成為居委會幹部外，最熟悉選舉事務的人。一般居民對選舉的了解，則需通過網絡成員的訊息傳遞，落實到社區每一家戶中，這個過程類似於主要用於大眾傳播研究的「兩級傳播模式」(two-step flow of communication)，行政網絡成員扮演居委會和居民間訊息傳遞的中介角色（劉嘉薇，2006）。

三、選舉發動過程

居委會選舉是主要由社區黨支部書記主導和運作，居委會換屆選舉被居委會幹部視為社區工作中負擔最沈重、壓力最大的任務。¹²選舉工作歷程約三個月，

¹¹ 此社區的情況是，社區中有更受居民愛戴的熱心居民，本身也具備候選資格。但是在上級下派指定主任人選的情況下，這位受到多數居民支持候選人支持黨的決定，低調參加選舉而不主動參與競選，最後只當選居委會副主任。

¹² 張婷訪查的居委會選舉，當黨支部書記看到選舉結果告一段落，順利完成上級的交付任務後，

上海民政局發出的居委會換屆工作手冊(2006)，將選舉過程分為四大階段：一、建立選舉組織、制訂方案，召開動員大會；二、宣傳發動、培訓骨幹、選民登記；三、提名候選人、組織選舉；四、工作總結。每一階段均劃分好需完成的工作項目與執行時間，社區黨支部則按照既定規程逐步推動選舉工作。四大階段中，行政網絡成員上門向居民面對面發動選舉動員的共有四次，分別為：初步宣傳與選民登記、候選人提名、發選舉證，和投票動員。透過四次動員，完成制度所要求的參與規範。以下透過四次上門動員的流程，描繪居委會選舉發動的真實面貌。

(1) 初步宣傳和選民登記：居委會會先透過社區活動如納涼晚會的舉辦，與選舉結合進行宣傳。一來向居民昭示居委會選舉活動的展開，二來讓民眾認知到選舉活動的展開，以減少上門可能面臨的困難。舉行居委會直選的社區，可於出入口處見到「請參與居委會選舉，投下神聖的一票」的紅色橫幅宣傳，以及社區公佈欄張貼的選舉訊息。一般性的宣傳外，行政網絡成員到各戶發放選舉的《告居民書》，確認居民知道社區選舉活動的展開，同時進行選民登記，盡量「務必做到滴水不漏」提高社區選舉的參與率。麒麟居委會主任說：

樓組長在選民登記期間需拜訪四、五次(居民)，希望(選民登記)百分之一百完成。【訪談案例7】

龍溪居委會擔任就業援助員的陳先生說：

最近常常忙選舉，晚上都要加班。選舉動員多以樓組長、黨員居多，工作為發放材料(《告居民書》)、宣傳『這次選舉很重要，是神聖的一票，請你參與。』平時工作要做好，「碰到問題再去做，人家不管你」，選舉宣傳才沒有困難。【訪談案例6】

即感動的痛哭流涕。感動的是終於將選舉這件棘手的事情辦完了，鬆了一口氣。訪談案例10

選民登記是選舉工作量最大的部分，需要挨家挨戶上門拜訪。因此，上門的動員登記，透過人與人之間的問題，居民通常因為人情面子關係少有拒絕登記的情況（陳妍嬌 劉成傑，2003；洪靜，2003）。麒麟社區選舉工作人員年屆五、六十歲的 A 阿姨訴說上門的辛苦：

（選舉）過程中還要上門敲門，有的跑個三、四趟都碰不到人。有一次，一位住六樓的（該社區樓棟無電梯），利用午餐時間去敲門，沒人在，還好在一樓碰見，錯過不知要再跑幾次。常敲門很不好意思的，不斷的去打擾人家。做基層的工作最辛苦了。【訪談案例 24】

麒麟社區居委會副主任說也說到，若是屢次找不人的住戶，也要將《告居民書》塞進家門縫裡，最起碼要做到選舉告知的任務。

（2）候選人提名：候選人並非居民自願參與而自薦產生，必須通過十人以上聯名推薦，才能成為初步候選人。行政網絡成員於此時再次上門請居民推薦候選人。由於一般居民對居委會工作與動向根本不太清楚，以致於要推薦誰也沒個想法。對居民來說，居民與居委會不熟悉或沒有關聯，對幹部人選無特別好惡，也不知道該提名誰。因此，居民的推薦人選便可能來自於上門者的引導和建議。而行政網絡成員在培訓過程中已被提供一份名單，他們在提名過程的任務一來需體現民意，二來則是盡量將初步提名人集中於居委會預期的名單內。¹³ 如此一來，上門者的推薦就成為左右居民意向的關鍵，但初步提名結果人數可多達十幾人，可能某些有意參選者，會在私底下醞釀通過聯名推薦，或是某些受到居民肯定的社區成員也會名列其中。但正式候選人的出爐還需經過居民代表大會的篩選和討論，預期之外的不速之客則會在這個階段被篩選掉，自然影響其公平性。¹⁴

¹³ 雖然筆者訪談的麒麟社區副主任說，上門提名的過程，網絡成員不會分配到所居住的樓棟進行工作，會採取交換的方式，避免提名的引導和保證公平。但關鍵仍在於，居民對居委會成員是誰不抱持太大意見，使得上門者的引導成為集中推薦候選人的重要推手。

¹⁴ 討論的標準為：年齡、學歷、經歷，有無不良犯罪紀錄等。但這些門檻限制可用來作為剔除

總的來說，居民的提名參與雖說是新制度下的「賦權」，但由於從初步候選人到正式候選人的過程中過多的政治力操弄，讓居民參與提名候選人的作用仍是形式大於實質。

(3) 選民證發放：行政網絡成員必須再挨家挨戶的發放選民證，選民證會在離投票日相當近的時間內發放。對此，大河居委會的考量是，一是擔心選民弄丟了，投票時需「以證換票」，選民證的遺失恐影響投票率；二是，經過投票數日前的選民證發放，再次提醒居民投票日期。另外有不遵守選舉規範的社區，不發放選民證，在投票日當天直接由樓組長或居民代表代為投票。

(4) 選舉的最後動員：投票日當天的投票動員，為選舉工作的最後階段，一旦投票完成，也代表動員工作告一段落。投票日的動員可分為兩種：一種是網絡成員上門，請求居民到分佈各處的定點投票處投票。另一種是大量運用流動票箱的方式，行政網絡成員以四人為一組，拿著選民名單、選票和投票箱，挨家挨戶直接到居民家門口請求投票，選民不需要出門便能完成投票。就選舉動員來說，流動票箱的使用，對動員者來說是方便的，因為不用拜託人家走到外面投票，只要在客廳沙發上就能完成，選民的接受度更高。流動票箱的運用可以迅速、徹底的完成社區居民的投票，但潛在的最大問題是，過程中如何監督，如何避免做票。一位觀察居委會選舉的李姓研究生稱此種投票方式為「低成本投票的極致」。投票結束後也意謂動員工作的結束。

第三節 動員下的選舉參與

經由居委會選舉動員的過程描繪，社區居民的選舉參與動員可區分為兩類，一是行政網絡成員的高度動員參與，另一類是網絡外社區居民的低度動員參與。本節將提出形成兩種不同動員參與程度差異之原因，並深入討論不同動員程度的

初步候選人的方式，各地並沒有一個一致性的標準，這些標準甚至違背《居組法》的無歧視規定。因此，從初步候選人到正式候選人的提名過程中，尚有很大的政治操作空間，甚至居民代表表決過程中，有居民代表以手中的小抄傳遞選擇特定人選之訊息。

選舉參與情況。

一、 選舉參與差異的因素分析：「行政網絡成員」和「一般居民」

「行政網絡成員」和「社會人」兩者的生活環境呈現出居住於同一社區但不同的生活情況。陳映男（2005、2006）將社區居民分類為「社區人」與「社會人」，本研究提出的行政網絡成員屬於社區人的概念範疇¹⁵，相較於「社區人」多為退休老人，失去工作場所的社交環境，將生活聚焦於社區（李凡，2004：27-29）。「社會人」則多為目前仍任職於城市，生活、人際關係均外於社區，對社區生活較少關心。此種差異除了顯現居民對社區生活重視程度外，也反映在居委會選舉的動員參與程度。

行政網絡成員屬於社區人範疇，多為上了年紀的退休職工，生活重心由社會轉到社區，一般來說，他們參與社區選舉工作或是社區事務並非物質利益導向，居委會所能提供的物質回饋也極為有限，他們尋求的是更多的社會報酬，例如與他人的互動，尋找新的生活寄託與建立新的人際網絡。因此，社區活動的參與，對社區人而言，是一種心理的補償作用。過去職場中能力強的，擔任管理工作或是有特殊技藝者，經由社區架構出的參與網絡，找回與社會生產體制脫勾後的歸屬感，與大家對其能力的肯定。這種參與是「過去單位生活的替代」，或是出自於黨性忠誠，參與黨發動的社區活動。楊敏指出居委會實際上對樓組長、居民代表和退休黨員的參與行動缺乏強而有力的約束手段，主要必須取決於他們是否自願，因而居委會需要運用多種策略籠絡這些居民，激發他們的參與熱情（楊敏，2006：207）。龍溪社區陳先生也指出：「居委會沒有錢，參與這裡的都是熱情。」

¹⁶ 說明居委會對行政網絡成員的動員參與，實際上是無從約束的也不好意思強求。蓮花居委會顧主任說：

¹⁵ 行政網絡成員屬於被居委會所延攬的社區事務協助者，相較於其他的「社區人」，與居委會關係較為密切並具特定社區身份，如樓組長、居民代表。

¹⁶ 訪談案例6。

樓組長是自願工作，不能給人家壓力的，人家不做也沒辦法，...如果居委會批評樓組長，人家會覺得沒拿報酬還要挨批。【訪談案例 30】

此外，對於退休黨員來說，受到居委會的徵召參與社區活動，是作為黨員的職責楊敏（2006: 207）的訪談紀錄指出某位退休黨員說：「首先我是個黨員，我所做的只是一個黨員應盡的義務，我認為作為一個黨員應該有這個覺悟和責任心。」由此說明行政網絡成員參與居委會選舉的動員，不論是出自於退休生活的重構，還是出自黨員義務，多為自願投入社區選舉的動員參與。

相較於社區人，社會人生活重心主要在任職單位或面向社區，社區只是休息睡覺的「旅館」，待在社區內的時間也相當有限。豪盛居委會主任說：「現在住在現代化的小區，在社區裡消費的時間很少，開車進去，很快就上樓回家。」¹⁷復旦大學教授桂勇對當前上海城市生活有生動的描述：

單位制瓦解後，游離出來的個人沒有被社區制所吸收，大部分都變成社會人，因為新的財產體系讓居民根本不仰賴社區。你的經濟生活在單位，消費生活在南京路，政治生活在人民廣場。【訪談案例 5】

顯示社會人的生活有別於和居委會密切接觸的社區人，社會人的參與冷漠便是來自與社區關係的疏離，平時忙工作、假日忙休閒，社交圈也在社區外，很多居民連居委會是什麼都搞不太清楚「居委會好像和我們不搭界一樣的」，更遑論有時間參與居委會選舉。

二、選舉參與：高動員的「行政網絡成員」和低動員的「社區居民」

（一）行政網絡成員的參與

行政網絡成員的選舉參與是選舉過程中，較為熱鬧、豐富的一環。但這方面

¹⁷ 訪談案例 16。

研究受到的關注卻相對有限，多將樓組長、居民代表視為居委會的動員體系（李友梅，2002；桂勇，2004），忽視他們參與的自願性與作為社區居民的立場。

參與行動方面，主要表現於因應選舉的密集召開之會議、上門動員和投票引導。他們對選舉程序的了解，是通過各階段培訓、開會，讓這批上年紀的成員了解選舉程序和運作方式所構成。並通過至少四次的上門動員（選民登記、候選人提名、選民證發放、投票動員），參與者透過學習與實際操作了解選舉過程。實際操作上則是相當累人，更何況成員多是 5、60 歲的長者。從下面訪談記錄可以顯現成員在選舉中的工作量的沈重。麒麟社區選舉工作人員 A 阿姨說：

選舉工作很辛苦的，從選舉前忙到現在（投票日），常常早上要開會、晚上要開會訓練，過程中還要上門。【訪談案例 24】

投票當天，網絡成員的壓力更重，一個早上的工作表現將決定選舉的成功與否。除了催票動員外，還須負起教導選民如何圈票、提供投票諮詢的任務。在「包含法」¹⁸ 這一複雜的圈票制度下，若未嚴格把關圈錯的品質，廢票的出現會影響當選者得票數是否能跨越過半標準之門檻。除此之外，網絡成員還須協助不識字的居民圈票，等各種來自選民的問題。這一天中，精英成員必須同時扮演工作人員、投票協助者、動員者，和選民等多重身份，是投票當天最為忙碌辛苦的一群人。而網絡成員的引導，落實到居民投票時，較像是推薦或提供建議。正如同筆者在麒麟社區投票日觀察，精英成員並沒有刻意的引導居民投票，比較是扮演協助者的角色或給予提示，而現任者通常能獲得選民的欽賴。網絡成員對於不知道該如何圈選的居民，會給予提示，並點出現任居委會主任是誰，居民在沒有特別想法下，會以現任者作為選擇。劉嘉薇在大河社區投票日也有相同的觀察：

¹⁸ 包含法是主任候選人為副主任和委員的當然候選人。若在選舉主任的欄位選取A君為主任，則副主任和委員的圈選欄位上不能再重複圈選A君。換言之，前面選過的人，後面不能重複。假設主任沒選上，其主任得票數能累積在副主任的得票數。若副主任也沒選上，則前兩項的得票數能繼續累加在委員的得票數上。這一套制度設計的目的，應是為保障參與主任、副主任競選人最後一定能選入居委會，通常主任、副主任的被提名人需「非正式的」得到上級的認可。

有人問工作人員（居民代表）那些候選人是誰，通常工作人員沒有很強烈的引導，他們只是會說，主任選一個、副主任選一個、委員選三個，還不時提醒總共不能選超過五個，或是稍微說說誰是就業援助員（副主任候選人）之類的。頂多說一下張某是老的（原居委會幹部）阿。【訪談案例 25】

除了動員的組織性活動外，行政網絡成員的個人行動也是令人關注的現象。他們在一大清早七點多召開的選舉動員大會上，便熱烈的相互討論並靠著電線桿、汽車圈填選票。選舉結束後的開票，到場者僅有約二三十人的行政網絡成員以及負責開票的選舉委員會幹部。開票過程中唱票者、計票者本身對開票程序不熟稔，台下人又紛紛提出各種建議，唱票者、監票者和畫計票者則在台下數十雙眼緊盯著黑板畫上「正」字，緊張又認真的進行開票程序。

行政網絡成員將社區工作視為實現自己、證明自己能力的活動場域，雖然偶有抱怨工作辛苦的怨言，但參與者卻依然堅持並盛裝出席社區居委會的選舉工作，這種矛盾出現在現場訪談的數位選舉工作人員身上。

（二）社區居民的參與模式

相對於行政網絡成員的高動員和高參與，網絡外居民在選舉過程中，理應是主角卻成為襯托選舉民主參與的「綠葉」，參與特徵為低動員和低參與。相較於網絡成員的主動、積極，居民只需要在家裡「以逸待勞」等待動員者上門「做工作」。居民對行政網絡成員的動員，很少抗拒都會順從的反應，即便不太清楚自己在做什麼。過程中僅有少數的不配合者，需要動員者「苦口婆心」勸導。麒麟社區選舉工作人員 B 阿姨私底下抱怨說：

有些人很難叫，不太願意投，要他們投是好事，以後有事要找居委會才方便。以前居委會投票有錢拿，會給個十塊。現在沒錢了，大家都不會自動來投，

只好自己上門。【訪談案例 24】

投票日當天，民眾的投票參與程度，關係到選舉成果的成敗關鍵。居民的投票方式，分為到指定地點投票和流動票箱投票兩種。定點投票的投票類型可歸類為以下數種：(1) 選舉前觀看宣傳欄候選人資歷後，再決定要投誰；(2) 不知如何投或投誰，向旁邊的樓組長詢問意見；(3) 選前看宣傳公布欄隨便抄一個人；(4) 胡亂圈票者，會傾向選排在選票第一順位的人，例如主任選「甲」而不是排在第二順位的現任主任「乙」。另外，委員要選三人，不是圈前三個候選人，就是圈後三位候選人；(5)、隨便圈選交差者，屬於問也不問圈完了事者。¹⁹等待流動票箱的居民，投票態度則更為敷衍。

居民對於投票參與主要多抱持「無所謂」的態度，這也是多數研究居委會選舉文獻批評居民的「政治冷漠」(桂勇，2004；于顯洋，2005)。參與 2003 年居委會換屆選舉觀察的劉教授說：

居委會選舉只是突發事件，不能誘發居民參與的動力。因為平常沒有接觸的人，不知道選舉是怎麼回事，根本不會去不關心。居委會角色不清晰，沒有明確的定位，居民不知道你做什麼。為何會參與，老年人沒事做，真的是熱心，願意幫助人。社區黨員具有的黨性，有覺悟能力，(他們)之所以會投票，是與居委會的人很熟。居民若抵觸樓組長做工作，樓組長便利用其他人脈關係，對他們(居民)來說，投票就是給面子而已。【訪談案例 14】

訪談經驗發現，社區居民認為業委會與居民實際利益關係更為密切，由於居委會服務性質偏重於政府政策執行、社會救助和關懷高齡人口。一般居民很少需要居委會的服務，除非在需要協助時，才會認知到居委會的存在。凸顯居委會的日常運作與社區居民存在距離，雖然處理的都是社區公共事務，但與居民所關心的切

¹⁹ 資料來源：訪談案例 1、10、24、25。

身利益仍有差距。

第四節 小結：選舉動員和推銷民主

參與結果顯示，社區選舉參與的發動必須仰賴居委會「網絡」的動員。而動員程度的高低，和參與者是否身處於居委會編織的動員網絡有密切關係。行政網絡成員面對來自居委會的壓力，通過集體密集開會和選舉培訓等頻繁的參與選舉。網絡外居民的參與，則只是面對個別網絡成員的動員所回應的消極反應。在樓組長（或是居民代表、黨員）對居民發動動員的接觸過程中，兩者之間並未存在如居委會和行政網絡成員承受「政治使命」般的緊張關係，較屬於鬆散的社會網絡關係。

透過居委會選舉動員的理解，選舉動員表露出強烈的「國家主導」與「國家利益達成」之目的。故對居委會選舉存在悲觀論述者，從國家主導選舉動員的意義來看，多認為居委會選舉和傳統動員體制下的選舉無異。然而，劉嘉薇（2006）對上海 2006 年居委會選舉動員研究卻有不同的發現，他認為選舉動員雖然能夠確保國家意志在社區選舉中獲得實踐，卻無法完全抑制居民企圖透過選舉進入居委會的行動。因此，本研究認為，扭轉居委會選舉動員有別於極權主義時代選舉「選舉制度」的民主化只是一個開端契機，更重要的關鍵轉變是「人民肉體與心理意志禁錮的解放」以及「人情式動員」的運用，讓選舉動員更可能體現「推銷民主」的意義，而非強制參與的選舉。除此之外，人情式動員在中國人講究給人面子情況下，固然難以推辭，但選民所擁有的選擇候選人的自由，卻是動員者所無法剝奪的權力。若選民有自己主見，動員者是否能夠影響？因此，是否能影響參與者的投票決定，必須取決於選民本身的主觀意願。國家雖然能夠透過動員提升選舉參與，但動員的引導效果是否仍能主導基層選舉，是未來能持續觀察的重點。