

第五章 結論

隨著二十世紀三波民主浪潮的推波助瀾，以及 90 年代蘇共政權的土崩瓦解，政治民主化的發展浪潮也於中國大陸基層逐步展開。「選舉」是第三波民主國家蛻變過程中採行的政治甄選工具，通過民意檢驗和多數同意的過程，擺脫原有威權政體的專斷、獨裁，削弱和終結威權政體的途徑（Huntington, 1994: 193-210）。然而，邁入二十一世紀的中國大陸政治改革，居委會選舉是否可能是引領城市民主發展的先聲？居委會選舉的動員參與在行政網絡成員和一般居民身上，我們看到兩個群體因為參與程度不同所展現出的不同態度。據此研究結果，本文將與既有居委會選舉文獻進行對話，並透過「國家-社會」關係，分析社區中因選舉動員而萌發的不同參與態度。

第一節 基層社區選舉：樂觀與悲觀之間

中國大陸城市社區發展是國家主導的成果，國家旨在透過社區建設強化基層社會管理能力和鞏固執政的合法性。「社區自治」的本意是指藉由社區團體組織的功能自己管理自己，可收到基層民主的培育作用並降低基層治理的財政支出。實際上國家反而投入更多資源，讓居委會幹部「坐班」，形成專職化的基層行政精英；並補助協助成立社區活動組織，例如跳舞隊、合唱隊、花鼓隊、晨練隊等，作為社區參與，提供居民文體娛樂的參與管道（楊敏，2006）。田野訪談發現是類社區團體，都歸於居委會的統籌管理下進行活動，很少有獨立於居委會之外的社區娛樂活動。同樣的，居委會直選也是在國家的主導下所完成。因此，國家治理跡象在城市基層中處處可見，不論是非關政治的社區娛樂團體、到高度政治性的選舉，都在國家基層代理人的掌控下。對此，美國學者 Michael Mann（1986）將國家權力分為「恣意專制的權力」（despotic power）與「基礎建制的權力」（infrastructural power）。其中基礎建制權力是指國家透過對市民社會的滲透，透過

制度化的運作，融入並調節社會生活。從上海這一個全中國大陸經濟發展最優異、國家行政能力最強的城市案例中，其社區建設的治理模式最能體現國家基礎建制權力的構築。

因此，居委會選舉也是在國家建構基層治理權力的意涵下出現，故選舉反映出國家主導和動員的政治參與特色（桂勇，2004；林尚立，2003: 75）。居委會直選制度的目的在於，通過選舉的「賦權」，重塑經濟開放下逐漸脫離國家控制的基層社會，強化漸趨衰頹/疏離的基層治理能力。因此，社區選舉看似國家權力下放以及社會參與影響空間的開放，但在具體實踐的過程中，反而凸顯國家對基層的戒心，以及行政干預的企圖。（）居委會選舉在「制度限制」與「黨政力量干預」下，選舉結果大多無意外地體現國家意志。同時，居委會選舉在國家動員下、主導的結果，凸顯基層選舉是一場國家尋求基層政權合法性，並強化基層治理的政治表演。

然而，本研究經由居委會選舉中不同程度的動員參與，認為居委會選舉若單用形式來加以評斷，則是過於忽視選舉在基層社區所可能培蓄民主潛能。必須承認的是，社區中絕大多數居民對居委會以及居委會選舉是不感興趣的。但是，社區中也有一批人，如行政網絡成員，熱心地為社區選舉義務投入相當多時間與精力；而社區中也有一些居民不接受行政網絡成員的引導，認真的參與投票。本研究結果發現，行政網絡成員的高度動員參與，使他們產生較高的政治功效感，認同選舉的民主作用，甚至將選舉的參與視為未來要求居委會辦事的籌碼。而他們的政治功效意識則藉由動員過程，進一步的傳遞給社區居民。因此，雖然居委會可以利用選舉培訓，透過民主集中制，要求行政網絡成員支持上級屬意的人選。但是，實際上這批成員在上門說服中是如何與居民進行溝通？就麒麟與大河社區的居委會投票參與發現，行政網絡成員對居民投票參與的強勢主導情況並不顯著，更多的是充當投票的協助者，協助居民投票。可能原因在於，差額選舉提名8個選7個，落選的是無足輕重的居委會委員候選人之一，因此，正式候選人確定後選舉結果即大致底定。也因此，給予行政網絡成員在選舉的上門動員宣傳上

更多的揮灑空間，不像 2003 年居委會選舉中強調投票引導，更有助於參與效能感的提升。

社區選舉雖囿於國家主導的結構困境，但選舉制度的內在機轉，諸如「自由參與」、「選擇自由」所帶來選舉結果的不確定性，以及經由選舉動員、參與互動等刺激選民對社區公共事務的重新思考，和提高選舉參與效能感，這些變化都是國家在推行選舉之初未能預期到的結果。甚至可能因為直選的啓動，改變居委會幹部原本只對上級負責的行動策略（林尚立，2005），意識到居民將是上頭長官之外的另一個要面對的老闆，而增加對社區的關懷、爭取居民認同以更有效的經營社區，彰顯其管理能力。¹

第二節 國家-社會互動的框架：城市政治社會參與

居委會選舉雖為國家基於治理意圖而推動的合法性建設，居民力量尚難以突破國家設立的制度限制和權力干預。透過選舉強化國家基層治理的同時，實際上則開創出一條新的政治參與渠道，不論是作為下崗工人爭取上崗的機會，或是出於興趣參與，這樣一種機制的轉變，其實反映出改革開放以來，中國大陸從極權主義下只有國家沒有社會的發展格局，轉變成資本主義下環境發展導致國家、社會界線趨於模糊的景況（孫立平，2004：2-9）。

一、城市政治參與的形成與強化？

城市人經濟生活與居住場域的分離，使城市人對社區的情感遠不及農民對其村落的親密性（李凡，2004：37）。也因此，城市人對於居委會一方面排斥國家

¹ 七寶社區新科的屬地居委會主任，則是感覺到自己要把握機會為居民服務，讓居民能感受到他的熱情。他舉出在一個下雨天，一早起來就覺得自己有些事情要做了，是一個可以為居民服務、負責的機會。有些工作即便已經超越居委會的工作權限與工作時間，仍然會抱著展現（居委會）能力、誠心幫助的心情應對。Manion（1996: 736-748）對村選舉觀察提出，選舉的效果能改變列寧式政權幹部「向上看」的舊格局，選舉機制需要的民意累積，使幹部的政績利益除了向上看之外，也要取得民心的認同和支持，而產生「向下趨同」的效果（徐斯檢，2003: 46-51）。訪談案例 9、16。

對其生活的干涉，卻又願意享受國家帶來的服務。² 再加上住房私有化的增加，社區中居委會的國家屬性與居民未有實質上的利益聯繫，因而形成居委會-國家、住房-社會的格局，這也反映出城市基層不再是由國家全盤統涉，而是國家、社會漸形分離，無事時互不相干，只有在特殊事件時兩者之間才會透過國家強制力量進行連結，例如SARS，即便是居委會選舉，國家也無法透過行政力強制完成動員。

因此，經濟轉型後，國家透過「街-居制」重新架構城市基層管理職能，藉由居委會直接選舉，進行「由上而下」推動的基層政治精英甄選。而居委會選舉的政治參與表現，卻未在城市經濟發展優勢的助陣下，出現如「現代化理論」所期待的經濟發展會帶動人民政治參與需求的情況(Deutsch, 1957: 5-6; Huntington and Nelson, 1976:64-72; Lipset, 1981: 31-45; Dahl, 1988: 67-88)。反倒是，經濟位階愈高的社區，國家能力建構較弱，能發動的動員參與能力愈低；經濟條件較差的社區，國家能力建構較強，動員參與能力愈高(張紅霞，2004: 54-56)。「政權穩定論」主張的經濟成就有助於穩定威權政體合法性之論述，較能說明目前上海居委會選舉的參與情況，凸顯城市人滿足於當前的物質生活條件，又由於經濟環境的滿足與生活穩定，削弱城市人對民主政治的需求(吳玉山，1998；耿曙、陳奕伶，2007)。

二、居委會選舉參與結果分析

(一) 社區「國家-社會」的分化框架

發展結果是，社區中國家-社會層次分化框架的形成。居民的選舉參與態度在選舉的動員參與中，展現出不同取向的差異。首先，本研究發現行政網絡成員政治功效意識的提升，是來自於選舉過程中的密集參與，也因為選舉的民主改革，提升他們對黨、國的支持。另一方面，行政網絡成員卻又呈現出相較一般居民較為明顯的社區意識，他們對於社區活動的參與，認同程度較高。楊敏(2005：

² 居民認為居委會幹部是人民納稅錢養的公僕，理應拿錢辦事為居民服務的。訪談案例 12。

92) 認為這是「國家試圖藉助聲勢熱鬧又不會挑戰國家權力的儀式性參與，以獲致社會整合的目標。」相當切合行政網絡成員的選舉參與態度。少數的例外，如大河社區的邵媽媽，則是企圖挑戰居委會選舉的行政網絡成員。相對的，國家透過選舉參與提高居民政治能力和提高對國家的政權支持，在行政網絡成員之外的居民參與態度顯示，並未收到如行政網絡成員那般優異的效果。造成國家無法透過傳統動員組織吸納社會的原因整理如下：一、網絡外居民屬於「社會人」的概念範疇，多忙碌於社會經濟生活，對社區事務的關注有限，自然無意、也不希望受到國家組織的拘束；二、動員方式的轉變：人情式動員將選舉的推動和參與，變成社區人際互動的施恩回報機制，從而降低國家的控制與引導意味。換言之，這說明國家力量在城市基層的重塑，僅作用於傳統具有國家概念的組織成員之上，而社會有了自外於國家統治的經濟生活空間之後，國家企圖深入基層重建國家力量，也將更形困難。

（二）國家與社會互強？

居委會選舉是「國家主導」下所萌生的產物，國家一方面大張旗鼓的強調「社區自治」獨立性，另一方面卻以治理需求強化基層行政管理職能，而「直接選舉」的推動則是國家使兩者目標都能同時實踐的手段。「直選」是實踐社區自治、擺脫國家控制的重要機制；同時，通過「直選」的民意背書，讓國家成功包裝了社區行政精英的治理合法性。但本文發現在國家強化「社區建設」、「社區黨建」的同時，卻也創造出預期之外的政治後果，極有可能對未來的國家－社會關係產生挑戰，成為民主萌發的契機。

通過選舉後的社區建設國家/社會分化的框架更為顯著。國家投入資源強化社區治理精英的行政能力、活絡社區活動的參與途徑，並未能成功的將社區成員重新吸納進國家建構的社區治理網絡之中。活絡在社區治理網絡中的成員依然不脫黨員、樓組長、居民代表等國家建構的網絡組織範疇，而網絡之外的社區居民與居委會的關係則更形疏離。

從城市基層選舉的參與結果，體現出改革開放後社會、經濟的大環境變化，已經侵蝕到中共的執政基礎。毛澤東建政後，建立起一個絕無僅有的極權主義中國，國家透過黨組織的向下滲透，將統治能力深入到社會底層的人民身上。然而，改革開放所引進的資本主義競爭體系，打破了作為上層建築的國家，對下層建築的統治力量。國家與社會的分野儼然形成，其互動機制也隨著制度化建制的提升而有一定的規範可言。裴敏欣（1997）認為，透過體制內制度的漸進改革下，社會力量將會在逐步的開放空間中獲得滋養。透過持續的發展與培育可能形成如Wang（1999）所說的國家與社會互強(mutual-empowering)的發展情況。本文認為，居委會選舉的動員參與的結果，城市居民的參與結果，會形成由臣民到公民、依附到自主的參與模式（王剛、汪麗萍，1998：54）。因此，透過直接選舉的動員，所萌生出的政治功效意識提升、社區意識的出現等基層社會力量，實則有助於培養城市居民具有更高的政治參與能力，對市民社會的發育不諱是一個發展契機，將可能積蓄成未來的民主發展動力。