

## 第一章、研究背景與目的

本文的目的，在探討中國大陸的地方菁英與基層制度如何相互影響，其焦點在村委選舉的制度規範，將如何制約其地方菁英，後者又將如何透過改變居委的制度形式，藉以逃避原有的制度約束，因而促成基層治理的制度變遷。換言之，本文一方面藉村委轉制居委的過程，側面觀察中國大陸行之有年的村委會選舉，是否確能發揮約束地方菁英的作用；另一方面，本文也試圖經由此改制過程，與西方的制度變遷理論進行對話。

### 第一節、研究背景與動機

#### 一、研究背景：「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出現的最重要因素。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，2002：35-39）。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，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，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，<sup>1</sup> 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，2004：29-30），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

---

<sup>1</sup> 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，以解決當時農村失序問題。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、研究動機

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 1995 年前後，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。<sup>2</sup> 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。本文聚焦於村改居的組織改制，一則藉此比較村委與居委的選舉過程，再則試圖進而彰顯農村中採行多年的基層選舉，已經產生何種難以抹滅的制度影響。

本文何以特別關注城市「社區自治」的進展及其影響？其原因有二：首先，近年中國城市經濟的成長極其快速，居民生活水平已有長足進步，延宕落後的政治發展，是否將因經濟、社會的變遷，因而激活民主政治萌芽茁壯？其次，城市社區所具備的社會條件，無論經濟、教育、溝通網絡等，均遠較農村為佳，未來

---

<sup>2</sup> 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/mz/zj/2004-02-23-16150.htm>。有關決策考量，見李凡，《中國基層民主發展報告 2002》，頁 26。

城市的民主發展，是否更有機會突破目前的局限，衝擊並改變中共政權體質，帶領中國走向民主坦途？諸如此類的議題，均值得學者高度關注。但誠如前述，本文所關注的重點，仍在近年經常可見的村委會與居委會的改制。一方面探討其究屬民主的進展或倒退？若屬前者，則是否為經濟成長帶動的政治發展？可以因此視為農村民主的擴張與制度效果的外溢？若屬後者，則此類倒退為何發生？舉足輕重的地方菁英在此種制度變遷的過程中，通常扮演何種角色？換言之，本文試圖藉由對照村委、居委選舉，提出一項村委轉居委的政治解釋。

## 第二節、 研究目的與論點

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：舉例而言，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有一條。相較村委會選舉的制度，《村委會組織法》則規定較為詳細，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。

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，然而對岸近年卻發生許多村委會改制居委會的案例。既然無論法規、實踐，居委會的均遠不及村委會，卻為何出現此種制度上的「倒退」？不免令人費解。表面上，在農村都市化的過程中，「村改居」式的改制，似乎理所當然的。但仔細觀察，此類改制的過程通常未必與都市化的進程一致：部份村委率先改制，在環繞的村委會中，顯得十分突兀，部份村委卻落後改制，即便周遭村落久已完成手續（即「城中村」）。事實上，根據吾人的初步

研究，村改居的改制，往往取決於地方菁英（村幹部、地方領袖及鄉鎮等上級領導）的意向與抉擇。吾人若進而推敲地方菁英的政治動機，則不難發現彼等傾向迴避直接選舉的壓力與束縛。如此一來，村居的改制是否會源於地方菁英為了解決此制度下的政治僵局？另一方面，基層選舉造成「國家」與「社會」間的緊張甚至衝突，此種關係具體體現於黨-國指派的「黨委」以及村民直選的「村委」之間，「兩委衝突」因此屢見不鮮。如此一來，則村改居的改制，是否會源於消弭「黨意」與「民意」間的緊張矛盾而來？這些研究問題，均為本文試圖一一探討並解答者。

根據上述的假說，本文的焦點在於村委改制居委背後的政治動機。吾人根據相關文獻與初步研析，認為：基層所出現的「治理困境」將會影響地方菁英所做的「制度選擇」。換言之，地方菁英因為改制之後的居委選舉，較易規避選舉所產生的民意壓力、化解兩委緊張、幹群緊張等的治理困境，因此選擇將村委會轉制為居委會。藉由實地的經驗調查，吾人希望瞭解：在中國的民主化歷程中，舊式的地方菁英將如何回應新興的民主制度？而一般民眾面對此類因應的策略，他們又將採取何種立場？換言之，本文希望透過菁英的互動以及民眾的回應兩類角度，分析村委會改制居委會的過程，以及因此引發的政治後果，藉以對中國的基層治理的制度變遷，描繪出更細緻的軌跡。