

## 第二章、文獻檢閱

此研究的重點，在探究中國基層制度變遷的動因為何？藉由統治菁英在其中所扮演的角色以及所據守的利益，關照中國基層民主化可能的發展。因此在本論文文獻回顧部份中，將首先就制度變遷的三種可能途徑，進行簡單的勾勒，再以此為基礎，與目前中國基層現況進行對話，試圖找出對較具解釋能力的理論。

### 第一節、 制度變遷的理論

根據 North 的觀點，制度是人所制定的行為約束，用以指導人類的互動行為。因此，制度包含了正式與非正式的規則與行為，制度成了人類交換的動機 (North, 1994 : 7)，也形成了人們互動的遊戲規則。根據 North 的看法，制度變遷的主要來源是相對價格的改變。相對價格的改變，將影響到當事人的議價狀況與議價地位，外生的力量像世界其他地方的政治及經濟的改變，會誘發本國的經濟變化，經由對本國政治和經濟的企業家及其組織相對政治和經濟價格的改變，導致制度架構的變化。而偏好的變化，個人對於交換的關係是否公正的看法，會因偏好的變化而改變，也會改變意識型態，造成執行規則的成本改變(高安邦，2002 : 231)。因此制度是影響交易成本的關鍵因素。

當然，制度的變遷是逐步漸進的，在其中的行為者就是政治與經濟組織中的企業家，變遷乃是來自於政治與經濟組織裡的企業家認知到他們能夠透過在現行制度架構的某個邊緣進行改變來改善現況，因此，隨著經濟組織為了利用機會而演進，他們不僅變得更有效率，也會逐漸改變制度架構(North, 1994 : 12-13)。

國家在制度變遷的過程中扮演第三方的行動者，統治者的利益最大化的產權結構與降低交易成本、促進經濟增長的有效率體制之間，存在著持久的衝突，而

這種基本矛盾是使社會不能實現經濟持續增長的根源，在制度演變中，國家可以說是那些統治者的福利最大化目標的範圍內，促進和界定有效率的產權，它可能有效率也可能無效率，產權制度的出現可以被視為是「國家統治者的欲望與交換當事人努力降低交易成本的企圖，彼此合作的結果」(陳振明，2003：115-128)。簡言之，國家在制度變遷過程中也同樣扮演行動者角色，在制度環境下提供遊戲規則。而制度的演變是逐步累積而成的，其路徑將受到過去既有制度的制約，也就是所謂「路徑相依」(path dependence)。North 的理論架構，因此可以說明不同經濟的互異路徑，將制度逐步變動路徑相依的特性，與長期持續成長或落沒的型態整合起來，一旦發展的路徑踏上了軌道，網路外部性與組織的學習過程，以及歷史演生的主觀模型會進一步認定既有軌道。

但另一方面，在經濟成長的情況下，一條有調適效率的路徑將能達成不確定情況下的選擇極大化，採取多方嘗試及有效率的回饋機制，取代無效率的選擇(North, 1994：116-120)。也就是說，在貧窮的國家中，是因為制定了一套不鼓勵生產活動的政治與經濟制度，受到路徑相依的特性，無助生產的路徑會不斷持續，不過在此過程中會當事國也將逐漸發現，現行制度是經濟表現不佳的因素，而企圖重整制度架構，使誘因性制度能朝往生產力的路徑上去發展(高安邦，2002：227-231)。

簡而言之，路徑依賴是指制度的一種自我強化機制，一旦某種制度被選擇之後，因為扭轉和退出制度的成本將會隨著時間的移轉而越趨昂貴，使得制度本身更難以改變而持續強化(Paul Pierson, 2000: 252-253)。制度的路徑依賴現象並非永久不變，制度在政治衝突下被設計出後，就進入長時間的穩定時期，在這時期，政策產出受到既有的制度約束，而另一方面既有制度安排也正塑造著政治衝突，而外在環境的變遷與危機都可能打斷這穩定時期內的平衡，造成舊制度的崩潰，引發緊張的政治衝突，新制度基於這些政治衝突也在逐漸形成(Stionmo, Thenlen, & Longstreth, 1992: 9)，制度變遷因此產生。

而中國的基層制度變遷，也就是農村轉型為都市的現象，制度轉變的情況有以下幾種理論來解釋。

## 一、結構驅動的制度變遷

根據現代化理論的觀點，傳統過渡現代的過程是必然的歷程。經濟發展是一自變數，認為經濟發展會帶動現代化，而都市化與社會動員，將影響政治發展，例如在都市化的民眾會具有越來越強的現代化信仰，因此積極的參與政治活動。換言之，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，也就是說，制度變遷是被經濟社會結構所決定，最典型的便是李普塞 (Seymour Martin Lipset) 的《政治人》(Political Man) 所提到的經濟發展與民主的關係，而 Dahl、Huntington、Curtright、Lerner、Diamond、Winham 等都是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，當農村改制為城市時，依照西方的現代化理論，村委會改為居委會是現代化的必經過程，居委會具有較高的經濟發展，將比村委會更有利於發展民主。

## 二、經濟利益驅動的制度變遷

在中國經濟發展與制度轉型的過程中，出現「轉型殘缺」(partial reform) 的問題(耿曙，2003：179-201)，也就是在向市場經濟過渡時，原來不能買賣的集體資產或國有資產在此過渡時期可以在市場上買賣，造成菁英有經濟利益的尋租動機，菁英個人透過買賣國有資產，所得的經濟利益在過程中被菁英中飽私囊，此類問題在中國制度轉型中被凸顯。

中國國有資產的大量流失，主要是因為中國目前處於新舊體制轉型時期，新

的管理體制、政策等的制度尚未完善，因而提供權錢交易的機會，也就是土地透過行政計畫而被交易，甚至有門路的商人可以越過基層辦事單位，直接找上一級的領導批地，這些商人往往也是農村基層組織的菁英，這些農村集體資產，隨著經濟發展、都市化，使得受趨於利潤動機的行爲者盼能瓜分資產(何清漣，1998)，中國的三級所有制度下，村委會擁有農村的集體資產權力，也就是農村土地利益在村層級，村委會因此擁有龐大土地資產(包括改制後的鄉鎮企業)。而在行爲者尋租的動機下，無論透過個案情況或合理推估，均指向地方菁英極可能因爲瓜分土地資源而推動地方制度的變遷。就此而言，村委會的改制或是方便地方菁英變賣、瓜分土地資源的尋租方式。簡單說，根據此理論論點，制度變遷是受經濟利益因素影響。

### 三、政治利益驅動的制度變遷

在政治發展中，政治發展本身也可以是一自變數。政治發展會影響經濟發展、都市化、社會動員，進而產生現代化，這一個模型強調的是政治菁英的政策決定與行動，透過政治領導者明確的政策行動來創造現代型的政治組織，並激發現代型的政治行爲。此模型簡言之，就是政治領導者可以透過制度、明確的政策行爲來達成政治發展，進而發展現代化。此途徑的學者以羅斯托 (Dankwart Rustow) 1970 年的〈民主的轉型〉(Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model) 爲代表，認爲威權政體內部的政治自由化可能開始於壓制的鬆綁與某種公民自由的創建，但並不保證會朝向民主化，此途徑強調的是政治菁英的特定行爲、選擇與策略，可能有助於民主化，也就是重政治菁英的制度選擇。政治菁英爲依其政治計算來選擇制度，可能有助於民主，當然也有可能是反民主的，在歐當諾 (Guillermo O'Donnell) 1970 年代針對南美的個案研究，發展出一套論證，將李普塞的論點方向轉了個彎，經濟發展並沒有帶動民主，反而更需要威權主義，威權主義似乎更可能伴隨最高水準的現代化，在歐當諾的拉丁美洲的研究，

在工業現代化的過程中，能提供給大多數人民的東西並不多，因此面對大眾的抵抗，統治菁英需要威權體系來達成目標 (Sorensen, 2003 : 32)。在此觀點下，制度變遷是視統治菁英的政治計算後的結果。

## 第二節、制度變遷理論與村-居改制的解釋

在進一步分析居委會選舉的前景之前，檢視實行多年的村委會選舉，應該對本文有更多啓發。村委會選舉雖然已經運作了十幾年，制度上也逐步有所創新，但是還是面臨著很大的問題：

- **行政層級關係**：在村委會現況中，垂直層級的鄉鎮層級還是希望控制村委會，農村的幹部並不想向下放權，透過選舉還不夠制度化的漏洞，人爲干預選舉過程的新聞不在少數。在居委會的情況，按照《中華人民共和國居民委員會組織法》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，<sup>1</sup> 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往往扮演領導核心角色，介入居委會自治範圍，而法規上規定政府機關及其派駐單位是扮演指導協助角色，<sup>2</sup> 最後也往往變成領導基層的角色(王邦佐，2003 : 32-37，228-260)，介入居委會自治的範圍，加上居委會過去長期的行政化，其角色是街道的派駐機構，使得居委會

<sup>1</sup> 參考《居委會組織法》第二條，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。參看《中華人民共和國城市居民委員會組織法》，1989年12月26日主席令第21號公佈。

<sup>2</sup> 《居委會組織法》第二條同時規定，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。此外，第二十條 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，可以對居民委員會有關的下屬委員會進行業務指導。參看《中華人民共和國城市居民委員會組織法》，1989年12月26日主席令第21號公佈。

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，<sup>3</sup> 一方面政府提供居委會經費，希望其能成爲基層自治組織，不過卻又向居委會下命令與任務，而居委會因爲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，2003)。

- **村委、黨委關係**：兩委衝突已經是中國基層時有耳聞的字眼，爲了解決兩委衝突，中國當局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，或是開放黨內民主，讓村民也能有限參與村支書記的選任，但這都只是稍微緩和民意與黨意的衝突，並沒有辦法真正堵住民意的出口，當黨委也想強化行政控制，而村委也想向上爭取更多權力，雙方的衝突只會一再出現，這是村委會面臨的民主問題之一。其實中國基層政權中普遍存在中國共產黨的基層組織，無論農村或是城市，黨往往是領導基層的角色(王邦佐，2003：32-37，228-260)，介入居委會或村委會自治範圍，介入到選舉程序中。
- **選舉制度影響**：村委會的選舉制度化，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，不過因爲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，而在居委會部分，制度化不足是很大的問題，同時因爲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，

---

<sup>3</sup> 《居委會組織法》第十七條規定，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。參看《中華人民共和國城市居民委員會組織法》，1989年12月26日主席令第21號公佈。

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，2003a：51-52，55-68；2003b：39-40，127-141)。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，2003a：53-54；2003b：40-41；王邦佐，2003：22)。

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。但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)。

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：有的地區認為以黨的「民主管理」方式組織起來就行了，有的認為要採用選舉。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？有的地區認為以「戶」為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(李凡，2003a：48-51；2003b：36-39)。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，2003：165-167)。

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，在利益聯繫不高的情況下，社區民眾參與的意願不高，且在目前的制度環境下，也都會讓群眾感覺有沒有投票都是一樣。而參與程度低落，且在選舉過程中，候選人是否能做承諾、有競爭性，這些都會影響居民對手上的選票有無重要性，而認為自己有參與的責任。在居委會本身組織上也同樣會讓居民覺得參與程度低，一是居委會擺脫不了行政機關，往往被視為是街道的派駐機構，無法有自治的功能，二是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(王邦佐，2003；俞可平：2002)，居委會想要達成自治功能就更困難了。

那麼，村委會改制為居委會的原因為何？在上述的基層情況中，居委會所能代表的民主意涵似乎不如村委會選舉，若以制度變遷的三種解釋途徑來看會是如何，這將是此研究想要進一步瞭解的。

首先，若以「非抉擇性的制度變遷」來解釋，首先是 North 的觀點，制度變遷會有交易成本與路徑相依的影響，制度變遷不必然造成有效率的結果，在變遷



過程中國家作為提供遊戲規則者，而其角色並非是中立第三者，制度之所以變遷是在國家統治者利益最大化的企圖和其中行動者欲降低交易成本的企圖兩者下出現。換言之，國家在制度變遷過程中，是影響制度變遷方向的很重要角色。而國家採取哪一種制度方向同樣也受到路徑依賴影響，過去歷史經驗會影響到國家採取下一步驟。

路徑依賴確實存在中國制度化過程中，特別是在法規尚未發展成完善的正式制度環境裡，非正式的制度如人情關係、領袖、風俗習慣是明顯存在中國制度中。以中國基層選舉制度來看，不論是村委會或是居委會選舉，制度化不夠的情況下都是有利於統治菁英人為干預，且制度規定上也往往有利於統治階級，資源、詮釋權也是掌握在菁英手中，讓村或居的地方自治功能並不能有效彰顯，非正式制度超過正式制度，就 North 的論點，相對價格和行動者偏好是制度變遷的泉源，而國家卻是擁有推動制度變遷的優勢，甚至有決定性影響。在中國政治改革中，國家角色更顯得重要，當村委會選舉的制度架構被選擇後，國家受到既有的制度約束，而另一方面既有制度安排也正塑造著民意與黨意的政治衝突，導致政府在基層的治理困境，甚至政治僵局。這些危機都可能促成制度變遷，依照過去中國統治架構來看，制度變遷也許國家統治利益仍優先於其他行動者的偏好，國家在村改居的制度變遷中確實扮演決定性角色，但是不是會因此導向更有效率的制度，卻還是疑問。或者站在國家立場看之，村改居的制度變遷是達成國家統治更有效率的方式，但可能不是民主化。

另外是用現代化理論來解釋中國現況，以此觀點認為制度變遷是因為都市化的過程。不過，在中國的現況中，居委會不管在外部環境（法規制度、行政化等）或是內部因素（居民本身的參與）都將不利於民主發展，在現況的發展可能與村委會還有一些距離。就上述所言，村委會改制為居委會後，要達成基層的自治可能性更低，並不像西方民主理論所言，城市因教育、經濟較高而較能達成民主發展。且在中國實際情況也並非是有規則地向外擴張的城市化，反而是在一片村莊中出現居，或是在一片居裡出現村（城中村）現象，並非是簡單的現代化可以解

釋的。故村委會改制為居委會的原因，在民主過程中，似乎不能以傳統過渡到現代這樣的過程來理解，現代化理論無法完善解釋這樣的變化。

其次以「經濟利益的制度變遷」來看村委會改制為居委會的因素。若是地方菁英欲瓜分集體資產，由於村委會擁有集體資產的所有權，而居委會並沒有自身財政情況下，對地方菁英而言，村委會架構下似乎比居委會有著更大的經濟尋租動機，在村委會握有集體資產的架構下，地方菁英欲瓜分集體資產將會更容易。無論透過非正式制度、關係網絡（宗族、行賄等）來提供權錢交易的機會，或是土地透過行政計畫而被交易，甚至有門路的商人可以越過基層辦事單位，直接找上一級的領導批地。換言之，以地方菁英欲瓜分集體資產來解釋村委會為什麼會改制為居委會，似乎有些薄弱，亦無法完善解釋村改居這種制度變遷情況。

最後是「政治利益的制度變遷」。此解釋方式著重在統治菁英的政治計算，中國的民主推動方式基本上是由上而下的推動，不過仔細去看中國基層的情況，共產黨在基層仍是積極進行黨建，特別在法輪功事件之後，中國更強調基層黨建，在基層選舉上黨同樣積極參與，而制度上也較有利於統治菁英，因為制度的不夠制度化讓黨政更容易介入，而透過選舉形式也賦予了基層政權的正當性，選舉主要是共產黨認可程序，而不是候選人競爭。就目前村委會與居委會的地位觀察，雖然兩者在法律上是基層自治組織，而實際上統治菁英並不會放棄其權力，統治菁英要控制居委會比控制村委會來的容易，加上村委會因為相關村民利益，村民介入較深，使得村委會選舉容易出現民意與黨意不同的衝突，地方菁英必將對此有所作為。將政治菁英的政治計算納入考慮後，明顯有助補充前兩種解釋途徑，對村居改制的制度變遷，提出更合理周全的解釋。