

第四章、撤村改制

本章將探討撤村改制的相關歷程，從撤村改制的發動、相關資產的處置後續的村民的補償安置等，來探究地方菁英在制度變遷中的動機，同時本章也將透過對村、居委會制度結構的比較，來解釋制度差異對地方菁英提供何種制度誘因，對村-居改制的三種解釋途徑進行討論。

第一節、撤村改居的歷程

一、撤村改居的具體要件

《村委會組織法》第八條規定：「村民委員會根據村民居住狀況、人口多少，按照便於群眾自治的原則設立。村民委員會的設立、撤銷、範圍調整，由鄉、民族鄉、鎮的人民政府提出，經村民會議討論同意後，報縣級人民政府批准。」在村改居的過程中，村委會的撤銷必須經過村民會議同意後，才交由縣級政府批准，而居委會的設立有兩大要件，一是村的集體資產必須處置完畢，這意味著村的結束，二是居的成立必須達到一定戶數，且街道辦允許成立，才開始進入居委會籌備階段。¹

當地徵完時，小隊就消失了，當村和隊的資產都沒了之後，就改成居。也就是

村取消的原因是因為資產、耕地、宅基地消失，村才會消失。(後壁市葉生產

¹《居組法》第 20 條：「居民委員會根據居民居住狀況，按照便於居民自治的原則，一般在一百戶至七百戶的範圍內設立。居民委員會的設立、撤銷、規模調整，由不設區的市、市轄區的人民政府決定。」

小隊長，TC012、TC013)

村改成居是有文件的，第一，成立居委會要有一定的戶數。第二，要經過街道辦（政府）指定籌辦才可以進行籌建和正式階段。（後壁市葉生產小隊長，TC016)

中國村改居的普遍現象，往往是由鄉鎮政府決定說改就改。² 並非法律規定村的撤銷經由村民會議同意後才能實行，即使舉行村民會議，也只是形式上的會議，被形容為是動員會，村幹部動員村民們或代表來為鄉鎮政府的決定背書。³ 村民會議還是會依法召開，不過村民們同不同意已經無關緊要，村幹部在改制過程中扮演著確保上級政策運作的角色，以完成撤村改制的任務。

吾人等在頭前市的調查便發現此處撤村的村民會議甚至沒有張貼村民開會公告，就以生產小隊長開會來取代村民會議的召開，以生產小隊長的會議做為村民會議的形式來通過撤村，大多數的村民都不知情，直到被迫拆遷才得知此決定，⁴ 即使召開了村民會議，村民假使不同意撤村也無可奈何，會議的召開只是村幹部動員村民來進行一場同意會，形式重於實質意涵以賦予撤村改制的合法性而已。在撤村改居更為普遍廣東，1997 年所進行的珠江村撤村改制的案例，同樣也是由基層政府所發動的，由當地天河區委、區政府批准，珠江街道辦事處對珠江村進行撤村改制的制度變遷，也未經《村組法》所規定的村民會議公決決定，當時的街道主任也表示改制是在半強制下進行的，並不是在村、政府雙方認知共識下的變遷（藍宇蘊，2005：65-66，70-71）。

這種強制性的制度變遷，轉制的過程並不如想像中簡單，轉制的步伐並不一致，村中有居、居中有村的現象普遍存在：

² 頭前市訪談資料，2005：TC004、TC013；後壁市訪談資料，2005：HC006、HC028。

³ 頭前市訪談資料，2005：TC024。

⁴ 頭前市訪談資料，2005：TC050~TC052。

村改居過程中有一半農轉居的人口，通常有兩種情況：因為有農民有居民，所以掛兩個牌子、一套人馬，居和村民都能被管理。如果沒有兩個牌子，掛上「居委會籌建組」，可以掛上半年到一年，這是區政府批准就行的，居委會籌建組還是以前村委會人馬，居委會基本都是建設好，才真正改成居，要有磨合過程。（後壁市民政局基層政權和社區建設處葉處長，HC050）

村委會中往往包含著數個自然村庄，這些村庄雖屬於同一個村委會，但轉制的過程卻是不同步調，有的村庄早已不存在，村民都搬到社區，但因為還有部份農地存在，所以並沒有撤村，但此村早已形同虛設，但名義上還是由小隊來管理。⁵ 村改居牽涉到村民身份轉換與利益問題，已改成居民身份的村民，並沒有權利選舉與本身利益相關的村委會，當他們一旦被轉為居民身份後，就無權在村裡爭取應有的權力，而居委會也不是同步成立，在這過程中，村改居的居民可能處於灰色、雙不管地帶，有的撤村尚未改居的地區，仍然給村委會管理，但卻不見得有村委會的選舉權，而有的地方則是村委會與居委會一起管理，居委會輔導人員表示村居的職能絕對不會重疊。但由於因為這些管理並沒有一定的法律條文明確規定，是否會形成互踢皮球、推卸責任一事吾人就不得而知了：

有部分村民進到居，不過人員、職能還沒有到居，村還沒有消失，土地還沒處理完，這是由市決定（轉制），戶口是居民，但還沒有居委會，應該還是由村委會來管，等房屋開發商開發後，才會變成小區。（後壁市王書記兼主任，HC006）

此居改制過程是硬性的，是市政動遷，強制性的，這裡有村委會也有居委會，因為別的村土地被徵收了，沒地方住就住在別的小區裡，所以有雙重身份（戶口是農民、居住在小區），所以由村、居一起管理村改居的居民，戶口在村，

⁵ 頭前市訪談資料，2005：TC011、TC014。

行為表現由居來評量，且因為村居思路很清楚，兩邊會協調好，所以不會出現職能重疊之事。(頭前市居委會就業輔導人員林先生，TC004)

處於撤村改居的制度變遷中，村民轉為居民的身份轉變，勢將影響到他們自身權利，無論是補償、保險，或是選舉權，都受到影響。就以選舉權為例，居委會的成立如同前述所言，需具有一定戶數與街道辦同意籌建才能成立，這兩要件缺一不可，因此居委會的成立並不如想像中簡單，在一個多月的實地調查發現，很多地區的居委會成立時間都比這些村民身分轉換的時間來得晚許多，這些村改居居民在社區失去了維權的選票，在農村也不再具有村民投票權的權利，從有投票權的村民變為沒有投票權的居民，法律上的保障何在？這些人過去透過民主程序表達聲音的權利如何在未來被保障是撤村改居的灰色地帶。

無論在頭前市、後壁市或是珠江村都能看見類似村改居模糊空間的問題存在，這種村改居的制度變遷中，這些都不是特殊個案，而是現今中國普遍現況，轉制的體制中確實存在著不少的法律空白處，在時間與空間上都留下許多的隨意性，很容易為相關部門的任意發揮創造條件（藍宇蘊，2005：115）。

二、村集體資產處置與相關補償

撤村改居的制度變遷在實務運作上就是由鄉鎮政府主導形成，村民基本上是被動的，即使出現村民抗爭或上訪的，也只是個別個案，並無法真的形成氣候，沒有足夠的能力來反對改制，鄉鎮政府說了算，村級幹部配合上級任務，使撤村任務順利完成。

村民有個別抗爭、上訪成功的，不過都是少數，村民沒有真的能力反對改制，還是由菁英決定。(頭前市李教授，TC027)

一旦撤村改制決定後，接踵而來的便是一連串的相關補償，現階段徵地補償作法，是採取「土地原用途價格」和「社會保障費用」兩部分所組成的徵地綜合補償辦法，「土地原用途補償費」歸農民集體所有，凡承包地補償應全部支付給被徵地農戶，用於發展生產或就業安置，任何單位和個人不得侵佔、挪用或截留，而「社會保障費用」由當地人民政府負責足額用於失地農民的社會保障。此外，青苗、地上物等實物損失補償和房屋拆遷補償，也要通過評估確定，全部足額支付給投資的被徵地農戶或農村集體經濟組織。在徵地過程中，地方政府除了解決補償費用問題外，還必須解決失地農民再就業問題以及社會保險問題（潘明才，2004：40），補償過程中往往產生兩大問題，一是徵地完後所引起的失業農民問題，有的採就地安置，鄉鎮政府必須負責安排這些勞動力，接近退休年紀的勞動力則強迫提早退休，另外就是用錢買斷，此方式意味著鄉鎮政府給這些失業農民一筆錢補償，此後的工作就不關鄉鎮政府的事情，當然村民可以選擇買斷與否，二是社會保險問題，也就是養老退休與醫療部份，如果村委會本身有錢的話，這些就由村委會提供，如果不是富村的話，就一律由政府解決：

改革的過程中會產生兩大接軌問題：一是社會保障：可以分為養老和醫療兩部分，養老保障方面，撤村後，有單位的由單位解決，沒單位的人，由政府解決。就醫保障方面，則是將合作醫療改為城市醫療（城市統一）。二是就業問題：徵地沒了，出現『失地農民就業問題』，政府會安排（失地）農民就業。（後壁市台辦蔡主任，HC027）

但實際情況並不如前述簡單，因為牽涉到的是村民個人切身利益，在訪談中這些村改居居民多數對此抱怨不滿，⁶政府以便宜的價格收購土地，勞動力安排上又來了個提早退休，要求男性約五十歲、女性約四十歲退休，以減少失業人口，

⁶ 頭前市訪談資料，2005：TC001~TC002、TC048~TC049、TC064~TC069。

村民並不願意改制，⁷一方面補償並不足夠，且農村和城市相較起來，城市的福利保險不一定優於農村，這必須視此村庄的富裕程度，如果是富有的村委會，福利絕對優過城市，另外村民可以依靠村的土地出租而收取租金，租金的收益甚至大於出外工作，村委會也會給於較好的福利條件，改為居委會後，不但政府所要支付的資源金錢補償龐大，而村民往往卻認為這些補償都是不合理情況，這樣的撤村改居潮流下，地方政府除了必須負擔起龐大的補償金額外，若要順利完成這樣撤村改居的變遷，也勢必投入更多的資源人力等成本。

撤村改制順利完成的另外關鍵是集體資產的處置結束，一旦村的集體資產完全處理完畢，便等同於村的結束，往往村改居引起爭議的，也是這一環節的處理，首先村財務必須公開，由村裡選出的公證人來清點財務，按照村民的勞動年資來分配資產變賣後的財產、或是成立股份合作公司。

首先為了避免村變賣集體資產的過程不透明，村財務應該先公開清點，清點完後也必須討論出那些村民可以分得這些資產，怎麼分才能公正等程序，頭前市首要步驟就是由每戶人家票選出地方公正的七個人，由這七位去村裡查帳務，然後在分帳給各生產小隊，各生產小隊再去與自己的生產隊員開會分帳，分帳的原則是以年資來分，規定一明確的時程內，在這時程內年資越多的當然所分得的資產就多，村民可以自行決定要拿錢離開，或是將錢放在村委會，由村委會負責投資，村委會撤掉之後，這些人就變為股份合作公司，繼續幫願意投資的村改居居民投資：

村資產的查帳是先由每戶人家「選出」認為公正的 7 個人，在選票上寫下你覺得公正的 7 個人，經過計票後，最高的前 7 名就負責到村裡去查帳務，帳冊無誤後，由這 7 個人去分帳到各小隊，各小隊再去開會、分帳。而分帳原則：依每個人的年資來分，如果是女兒、嫁到外處，但之前也在村裡工作，還是會依照她在村裡工作的年資分錢。村改居的過程，錢是自己支配的，給村（人）也

⁷ 頭前市訪談資料，2005：TC066。

行，投資也行，村委會負責投資，自願性的，(村民)可以把錢留著繼續投資，也可以把錢拿出來，村委會改掉之後，那批人(投資)就變成股份公司。(後壁市葉生產小隊長，TC018)

有些村庄選擇將村庄資產完全變賣，有的則選擇將賺錢的村企業改為股份合作公司繼續經營，1988年廣東省珠江村股份合作制的「天河模式」是近年來中國農村處理集體資產的模仿方式，珠江村的方式是將全村集體資產折股量化給規定某時程內的村民，村民享受一年一度的股份分紅，村級經濟成立了股份合作經濟聯社，珠江村屬28個生產隊改制為27個股份合作經濟社，村民成為名義上集體資產的終極所有者。村級企業轉為股份公司，企業內部成立股東代表大會，它是企業集團的最高權力機構與決策機構，同時還設有董事會與監事會，其中董事會是企業集團日常事務的管理與決策機構，對股東代表大會負責(藍宇蘊，2005：65-69)。頭前市與後壁市同樣也出現類似「天河模式」的集體資產處置模式，將集體資產改造為股份合作制公司，村民變為股民，股份公司董事會則由股東大會選舉產生，不過實地訪談發現，董事會成員大多還是由過去村幹部擔任，股民雖然有選舉董事會的投票權，但往往還是選不下過去那些村幹部，擔任股份公司的董事長也往往是由書記擔任。⁸

第二節、村委會與居委會的自治現況

一、基層自治組織制度規範

根據前章有關村委會與居委會各層面的對照，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，在《村委會組織法》與《居

⁸ 頭前市訪談資料，2005：TC026；後壁市訪談資料，2005：HC045、HC052。

委會組織法》制度規範上，兩者差異越趨明顯：

- 1、村委會與居委會的性質：規定村委會與居委會皆是基層自治組織，皆是自我管理、自我教育、自我服務的基層群眾性自治組織，不過在現行的居組法中並沒有強調像村組法強調實行民主選舉、民主決策、民主管理、民主監督，反而規定居委會由市、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，村組法則是明確規定鄉、民族鄉、鎮的人民政府對村民委員會的工作給予指導、支持和幫助，但是不得干預依法屬於村民自治範圍內的事項。兩者形成明顯差異，居委會在法規上即使規定它是群眾自治組織，但同時也賦於政府機關介入居委會的權限，財政上也明確規定由不設區的市、市轄區的人民政府或者上級人民政府規定並撥付，使得居委會兼具官民雙重色彩。
- 2、基層自治組織的設立原則：村委會與居委會皆是依照居住狀況為基礎，不過在村委會的設立、撤銷、範圍調整，法規規定由鄉、民族鄉、鎮的人民政府提出，經村民會議討論同意後，報縣級人民政府批准。而在居委會的情況，則是由不設區的市、市轄區的人民政府決定。並沒有經居民會議討論同意後，交由上級人民政府批准，在兩者的設立原則規定上也可窺探出政府機關對居委會的掌控似乎強過對村委會的掌控。
- 3、基層組織成員與任期：無論村委會或是居委會，每屆任期皆是三年，皆設主任、副主任、委員等，在村委會產生上更明確規定由村民直接選舉產生，任何組織或個人不得指定、委派或者撤換村民委員會成員，在中央最高法規中直接規定村委會成員的自治性，而此項規定卻沒有在當前居委會組織法中出現。
- 4、選舉過程：
 - (1) 誰有選舉權：只要年滿十八周歲的村民或居民都有選舉權和被選舉權，依照法律被剝奪政治權利的人除外。在村委會制度下，明確規定

採行的是村民一人一票的直接選舉，不過在居委會制度下，並不一定是直接選舉，法規上並沒有加以規定，村民在參與面的制度保障是多於居民，雖然實際運作上，各地可以依其情況決定居委會選舉採行直選或間接選舉⁹，但村委會只要不是直接選舉，它就是違法事件，選舉因此無效。

- (2) 候選人的提名與確定：村組法規定由本村有選舉權的村民直接提名候選人，由有選舉權的村民一人一票決定，採行雙過半的原則確定當選人，而在居組法中並沒有規定候選人的提名和確定方式，僅僅規定由本居住地區全體有選舉權的居民或者戶代表、或由居民小組選舉產生。在過程中有關換屆選舉事項則是由選舉委員會籌備，那麼選委會成員的組成也值得關注，到底是誰有接近選舉核心的權力，在村組法規定，村選委會成員的產生是由村民會議或者各村民小組推選產生，而在居選委會的產生上並沒有加以規定，讓人為有更大的介入空間。
- (3) 流動票箱與委託投票：至於流動票箱和委託投票，在組織法中皆沒有對此做出規定，流動票箱是爲了方便偏遠地方的投票進行，而委託投票是爲了方便在外打工的選民，不過在實際運作的方面卻弊病百出，流動票箱往往不能實現秘密投票和增加做票的空間，而委託投票實際情況也常出現做票、幽靈人口的票數或是由地方幹部代爲投票的情況，即使部分地方已經針對此兩項做出規定，但卻尚未全面制度化，選舉不公新聞到處可見。
- (4) 差額：村組織法明確規定村委會選舉是差額選舉，至少形式上的競爭已經出現了，而居委會選舉並未此規定，仍然可以等額選舉。
- (5) 競選過程：無論村或居選舉，在組織法上都沒有針對競選程序作規定，在越趨發展的社會，競選過程是提供選民瞭解候選人的機會，即使在中國部分地方已經出現競選活動，但競選規則尚未制度化，沒有

⁹ 居委會的選舉方式大多有三種：選民、戶代表或是居民代表投票產生。

明確遊戲規則下，容易流於各說各話，競選活動甚至可以被視為違法事件。

最後在秘密投票與公開記票兩項程序原則，在《村委會組織法》中特別指出此項原則，村選舉必須採無記名、必須公開計票且當場公布結果，且設立秘密寫票處，但居組法並沒有強調此兩項原則，針對賄選等違法事件，村組法也進一步規定處理情況與村民的救濟方式，以及規定村的罷免程序等條文（暫且不論村民救濟程序展開的難易程度），當然在居組法中沒有規定賄選等不公手段的懲罰條文，更沒有對罷免原則定下條文，一旦選舉發生類似情況，選民並沒有救濟手段來確保本身權利。有關去年底《居委會組織法》所舉辦的修法聽證會上，已經注意到這幾項原則性的條文，不過目前這些正處於建議，中國大陸目前尚未針對居委會組織法進一步修法，制度面仍停留在不合時的規定。大體而言，中國基層制度規範多著重在參與面，非競爭面，缺乏競爭性的體制或選舉環節上，民主可能只是流於形式口號。

二、基層自治的實際運作

（一）村委會自治的情況：國家社會兩元權力結構

1978 年的改革開放無疑促使村級治理的改變，1982 年中國憲法正式確立村民委員會為「基層群眾自治組織」，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，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（Allen C. Choate，胡榮譯，2005）。村委會選舉雖不完善，荒誕走調，不過也因此使農村慢慢發展出民主概念，村委會選舉不再是一種形式，而是一種在一定範圍內有選擇的選舉，候選人的產生由過去醞釀協商改為由村民代表預選產生，選舉環節也加入競選演說的作法等，相對其他

層級的代表選舉而言，更具有民主意涵，當然，村委會制度規範在不同地區的實現程度是不一樣的，不過主要的制度規範都得到了實施，從制度形式變為有實質意義的制度規範，之所以對村級幹部造成了制度規範，主要的關鍵是村民的積極參與選舉，運作多時的選舉制度讓村民獲得也深刻瞭解到自身擁有的決定村級幹部去留的權力，懂得積極透過選舉對村委會的決策產生影響（胡榮，2001：176-183）。

改革開放十多年來，無論是鄉鎮政府或是村級組織都正在經歷著深刻的變化，村庄由於經濟結構與社會結構的變化而不斷增強其自主性，而在村庄上的鄉鎮政府也有其自身特有的利益，爲了行使自己的行政職能，加強鄉級政權建設，從原先改革的無能爲力轉向逐步加強對村庄的控制，日益演變爲欲強化對村控制的角色，因而鄉村利益逐步分立，鄉村關係的離心傾向逐步增大，使得鄉鎮政府覺得要實現自己在村庄的主導，就必須加強各方面的控制和引導，通過加強黨對農村的領導，及通過各種對鄉村上下級工作關係的制度化，當然，面對來自鄉鎮政府的這種控制，村庄表示抵制立場，雙方的對立則加劇村庄矛盾，也使村庄表現出更強的村庄自主，鄉村的糾結關係在農村直選中揭幕（仝志輝，2002a：70-71），農村直選更是突顯出兩委衝突、幹群矛盾這種社會與國家權力兩者的拉鋸分離現況。

村委會選舉的確會增加村委會與村黨支部之間的衝突，因爲村委會與村黨支部根本上是屬於兩種不同的性質，村委會依照《村組法》實現群眾自治的精神，村黨支部則依照黨組織在地方扮演黨領導角色，經選舉程序產生的村委會主任會認爲自己應該擁有更多的權威，因爲自己是村民選舉產生的，比村書記更具有處理村公共事務的正當性，這就是選舉的邏輯，當然經過民選就任的村主任對村書記構成了權力的挑戰，如此一來，權力之爭也就自然發生了，雙方衝突與競爭起因明顯就在於兩者屬性的衝突，農村現況中常可見村委與黨委爭權、爭第一，甚至出現鬧對立的情況，造成農村兩委緊張，在研究報告中指出，紹興市越城區，15%的村黨支部書記與村委會主任的關係不好，因而造成村委會不能很好地履行

其職責。又比方，牌頭鎮邵友村，村幹部分成由書記與村主任分掌的兩派，因此，任何一方提出的建議都會遭到對方的反對，結果村裡的事與問題不能得到解決，其他省區也出現類似的情況。湖北省委組織部對 111 個村所做的調查發現，兩委關係緊張的有 13 個村，占 11.8%（何包鋼，2003）。農村雖然推行村民自治，但是不見得村黨組織的作用就因此減弱或沒有用了，當代表社會的村委會與國家的鄉鎮政府立場相違時，上級單位的指示都是必須遵從黨的領導，村黨支部還是可能片面強調黨領導的核心地位，包攬村裡一切事務，或形成兩委各自為政的情況，各唱各的調，但最後往往是村庄落入僵局鬥爭，並無法發揮村委會的自治功能，目前中國部分農村也因為兩委關係緊張而導致村務癱瘓，農村選舉被黑社會勢力或是家族派性所長期壟斷（尹煥三，2004：27-33）。

雖然村委會選舉制度的推行，村委會主任不再由黨組織任命，農村幹部選拔過程透過選舉來增加民主成分，但這種改革仍是基於「黨管幹部」的基本原則上（李凡，2005：11-15），在複雜的兩委關係背景下，雙方都想盡辦法以獲得對村級管理的主要權力，代表民意的村委會與代表黨意的黨委兩者矛盾與衝突也將可能一觸即發。

當然中國當局也認知到兩委衝突所帶來的問題，中央 14 號通知提出村委會成員、黨支部成員交叉兼職的「四個提倡」（李凡，2005：14）：

1. 提倡把村黨支部領導班子成員按照規定程序推選為村民委員會成員候選人，通過選舉兼任村民委員會成員。
2. 提倡黨員通過法定程序當選村民小組長、村民代表。
3. 提倡擬推薦村黨支部書記人選，先參加村委會的選舉，獲得群眾承認以後，在推薦為黨支部書記人選；如果選不上村委會主任，就不再推薦為黨支部書記人選。
4. 提倡村民委員會黨員成員通過黨內選舉，兼任村黨支部委員會。

實際執行過程中一肩挑在於希望調和黨意與民意，但這僅僅緩和兩者的衝突，或只是壓抑住衝突，並沒有改變黨管幹部的領導角色的統治結構，兩委一肩挑也遭到批評，認為兩委一體化解決不了村兩委各自的角色、功能等問題，反而容易導致二者的角色與功能混同（吳理財，2002：191-192）。

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（Allen C. Choate，胡榮譯，2005）。不過，農村實施村民自治以來，社會力量日益崛起，形成社會與國家權力離心化，使得國家權力更難以貫徹於農村，難以貫徹並不意味著國家因此放棄介入或放棄控制村級治理，反而以鄉鎮政府和村黨支部來代表國家滲入農村政治的據點，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，2002b：19-26），當然最後是，中國鄉村兩委矛盾、幹群關係緊張的情況時常可見。

(二)居委會自治情況：國家一元權力結構

在居委會的情況，按照《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，但實際上居委會卻無法真正自治，首先依據居組法，居委會的職能可概括為六大方面：政治整合、公共服務、民間調解、治安維護、政府協助、民意表達；但在實際的工作中，居委會所承擔的工作遠遠大於法律的規定，據初步統計，居委會的實際工作內容有十大百餘項，這十大類是：環境衛生、社會治安、物業管理、民政幫困、計畫生育、糾紛調節、宣傳教育、文明達標、收款收費、人口普查（林尚立，2003：11），實際上居委會主要的功能更多是扮演街道行政功能在城市社區的延伸，其自治色彩淡化或幾乎不存在，實地走訪居委會後，居委會的職能更只限於扶貧幫困與計劃生育兩

者，¹⁰這樣的職責範圍使得居委會無法脫離行政體系，政府派出機構及其相關的職能部門，都有意無意把居委會做為自身的一個工作機構，介入居委會自治的範圍，使得居委會還是存有「官民雙重性」，實際上還是由政府的控制與領導（俞可平，2002：189-222）；此外，普遍存在於基層組織--中國共產黨在法規上明確規定是領導基層的角色（王邦佐等，2003：32-37，228-260），居委會要脫離黨、政干預，實現居民自治的可能越趨困難。說到底，居委會最大的功能還是作為街道辦瞭解城市人口、確實掌握社區動向的組織。¹¹

居委會是共產黨控制社會的最基層組織，主要在控制人民下班之後的那段時間。因為中國大陸地太大、人太多，所以只好藉由管理人民落腳處來掌控人民。居委會是街道的延伸，最主要的功能在管理與服務，居委會做為上傳下達的聯繫，傳遞上級的工作事項，如：保安、宣傳政令、發放通知、戶籍管理、計劃生育等等，並會與派出所密切合作，派出所會定期派警員至居委會聽取簡報、反映民意，居委會也會配合警方辦案，是保障治安的重要據點。居委會的功能模糊，這邊沾一點，那邊也沾點邊，居委會是基層組織，是街道延伸到基層的管道。（頭前市居民賴先生，TC036）

居委會的人事方面，反而與基層政府有密切關係，居委會幹部的候選人基本上由街道黨工委來考察和選定，然後提交給居委會選舉，而且多採取間接選舉和等額選舉方式；考核方面，目前居委會所有工作幾乎年年受到上級政府的評比與考核，居委會的工作不是面向社會，而是面向政府，從三面向看來，居委會與政府之間的關係，不是相對獨立的關係，而是全面依附的關係，政府全面主導了居委會的工作，從而使居委會日益與社會脫離，成為代表政府管理社會的力量，失去自治性，而成為行政性的組織（林尚立，2003：10-12）。

¹⁰ 頭前市訪談資料，2005：TC020、TC053；後壁市訪談資料，2005：HC003、HC012、HC018、HC025等。

¹¹ 頭前市訪談資料，2005：TC020、TC053等；後壁市訪談資料，2005：HC013、HC057等。

實地的居委會調查中確實也發現居委會人員大多是具有社工身份的幹部，幾乎是街道自上而下的方式來組建，並受制於行政權力（林尚立，2003：50）。即使居主任必須透過選舉程序才能擔任，理論上行政單位不應也不能隨意將民選的居委會主任調職，不過實際上居委會主任被黨委或街道辦調職的事情卻很普遍，像後壁市居委會王書記，便是之前的居委會主任被調職到其他社區，因而書記兼主任二職，王書記也表示下屆居委會選舉，他可能就是主任的候選人了。

按道理，調動居委會主任要透過居民代表同意才行，在任期內是不能調動，不過都有調動的情況。（後壁市西方社區居委會謝主任 HC016）

居委會選舉過程，形式上黨只有人選的推薦權，但黨所推薦的人選往往會當選，吾人等訪談過程中發現，若只是從選舉形式去瞭解居委會選舉，並不切實際，在選舉的操作上才有辦法更深一層瞭解中國的基層民主化發展，在頭前市頭北居委會上屆選舉的情況，便是由黨明顯支持某一個候選人，熟悉社區的老書記會帶此候選人讓居民認識，選舉雖是差額選舉，但當選的居委會張主任也不否認另一候選人僅僅是陪選的角色，而目前張主任同時也是書記。¹²另外，頭前市當地居民也表示他們的選舉是先選出居委會所有成員，因為居民參與意願低，往往是樓組長動員去投票，使得黨所中意的人選幾乎會當選，然後再選出居主任，並不是依照得票高低來決定居委會主任等職位，即使黨所中意的人並不是第一高票，他也可以擔任居主任。¹³居委會選舉處處可見黨介入的情況，並不僅是黨擁有推薦權而已，更明確地說，黨有著居委會主任的決定權才更符合現況。

居委會無法自治的因素並不僅僅是人事上，經費上也還是仰賴著行政機關的支持，一方面政府提供居委會經費，希望其能成為基層自治組織，不過卻又向居

¹² 頭前市訪談資料，居委會張主任兼書記，2005：TC055。

¹³ 頭前市訪談資料，賴先生，2005：TC034。

委會下命令與任務，而居委會因為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（王邦佐等，2003；俞可平，2002：218）。相較村委會情況，村委會因為握有集體經濟的管理權，本身擁有資源獨立能力，無須依靠行政機關的支持，當遇到政府機關與村民利益相衝突的情況，作為中介管道的村委會可以與村民利益較為一致，較能將村民的意見表達出來（Allen C. Choate，胡榮譯，2005），同時隨著農村選舉開放，上級黨政幹部所選的村幹部可能在選舉中失利，那麼他們將會失去可以差遣的腿，所以上級黨政選拔者將會關注村民選舉的意願（Melanie Manion, 1996：736-748）。居委會實際上為街道辦的派駐單位、職能大多為政府功能、政府掌控嚴密、沒有其自主性等情況，先天上居委會功能並不像村委會所代表的社會力量，使得國家也理所當然將居委會視為傳達政令、貫徹政權的基層政權組織。

同時在利益連結的部分，居委會與居民的連結也不如村委會與村民的關係，居民並不熱中居委會事務，而村委會就不同了，村委會握有村集體資產的管理權，想當然爾，誰當村委會主任對村民來講會有切身經濟利益上的差別，也就提供村民對於政治權利的關注。但在城市情況便不同了，城市社區的居民所居住的社區對他們來講沒有多少經濟利益，因為他們的工資收入不來源於社區。在利益聯繫不高的情況下，社區民眾參與的意願不高，加上選舉過程中，候選人是否能做承諾、有競爭性，都影響著居民的政治參與感，而在目前的制度環境下，群眾感覺有沒有投票都是一樣，而參與程度低落，也不認為自己有參與的責任。且居委會的工作對於居民的吸引力並不大，當然選舉競爭激烈程度也不高，另外，居民會議的議事功能流於形式，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，而居委會想要達成自治功能就更困難了，當然國家也更不容易失去這樣一條有利行政控制的腿了。

居委會選舉是每戶一票，動員投票，可代票，參與的人大多是退休的，我也只

有換身份證時，才與居委會接觸，也沒別的了，平常居民沒事不太去。」（頭前市居民賴先生，TC033）

去年成立居委會，這裡大部分是村裡的人，不過沒人在關心居委會的事，這裡東南居委會，約有 2000 多人。我們這些村改居的居民有事的話，一般有事會找居委會。至於選舉呢？大概有吧，居委會成員也指定的、有村幹部，也有新來的人。（頭前市村改居居民陳先生，TC060、TC061）

有事會找大隊，居委會沒什麼用，有沒有無所謂、存在不存在不重要，感覺以前村委會較有用一些，因為居委服務不到位。居委會未曾召開會議討論社區事務。應該要跟居委會反應，可是跟居委會反應他也不知道，我們不知道居委會做了什麼（活動）。（頭前市村改居居民黃先生，TC063）

政府控制的強弱確實會影響基層民主發展的高低，一般而言，國家在城市社區的干預遠遠大過農村，也使得城市自治程度遠不如農村。城市改革中所提出來的減少或者取消政府對城市社區自治的干預大多為空話，真正減少的權力沒有多少，一些所謂的民主活動都展現不出居民的參與積極性，反而體現出來的是在政府動員之下的一種被動的參與（李凡，2005）。

居民會主動參與居委會事務嗎？不會，通常都是居委會找上門。（後壁市王書記兼主任，HC007）

居委會選舉更多是儀式性，沒辦法代表社區民主，市區街道其實對居委會選舉並不感興趣，但是這是工作任務，所以由居委會去發動、勸說居民參與，因為這是任務。（頭前市陳教授，TC030）

(三)居委會的改革

1. 社工站的成立

居委會長期的行政化、被視為街道辦的一條腿的負面印象，這也將是撤村改居後所面臨的問題，從過去自主性高的村委會轉變為行政化的居委會，村民過去曾握在手中的權力可能隨著撤村後消失，在廣東珠江村的撤村改制案例中發現，人們對於集體經濟與社區公共事務的民主參與權仍然沒有得到解決，新居委會的建立應該增加了新的組織表達渠道，但是相較村制度下，反而沒有得到解決，因為居委會與人們切身利益相關度不強，另外居委會做為人們利益表達渠道的形式還沒有以制度化的途徑開發出來，制度民主化的水平尚未趕上農村，使得轉制的體制中存在著不少的法律空白處，很容易為相關部門的任意發揮創造條件（藍宇蘊，2005：115-120）。撤村改制之後，村民表達權益的渠道反而減少。

撤村改居令人擔憂的地方也就是在這轉軌處，怎麼承接村委會到居委會的自治功能，因此居委會體制勢必進行改革，成立社會工作服務站機構（社工站或工作站）來承擔居委會行政功能的方式儼然成為改革的趨勢，藉以承擔政府下放給居委會的政府功能，讓居委會恢復原有的自治功能，形式上社工站與居委會應屬於兩種不同性質的組織，社工站是做為基層政府的派駐單位，而居委會則是居民自治的組織，不過實地觀察發現，成立社工站就能恢復居委會自治是太過理想化，首先是因為居委會的職能長期以來就沒有自治功能，也沒有自治的條件，當社工站承接政府下派的行政工作後，社工站的人員也多是由居委會人員兼任，實地也發現站長與主任往往由同一人擔任，即使由不同人擔任時，卻也可以清楚看到黨與社工站站長地位皆高過居主任的情況，¹⁴即使社工站的出現，也沒有改變國家控制居委會的結構生態，居委會當然不可能在這種情況下恢復自治。

¹⁴ 後壁市北方社區後北居委會訪談資料，2005：HC056。

社工站和居委會組織相對應，會不會產生衝突？不會，因為以社工站為主，居委會成員沒有工資的，社工站還是會跟居委會商量商量，因為居委會在社區裡，屬地化的，社工站不是屬地化，外來的人也能進入社工站幫忙，由居委會牽頭、社工站有意識組織。(頭前市張書記，TC041)

另外的方式是將具有社工身份的居委會人員轉任到社工站，那麼新的居委會勢必再招進新的居委會人員，因為過去的居委會工作重心都移轉到社工站，因而新的居委會工作並不繁重，所以新的居委會人員也變為兼職、不給薪的服務性質，結果新居委會反而流於虛擬化，因為重心都移到社工站，且新的居委會也只是兼職、義務性，居民參與居委會動機反而更降低，原以為社工站的出現將會為居委會帶來自治契機，不過實際個案上吾人等卻發現由於居委會長期一來就只有政府功能，一旦功能被轉移到社工站，居委會反而失去與居民聯繫的管道，與居民更加疏離，在居民心中也更無功能，難以發揮自治功能。

2. 社區黨建

近年來，城市社區的建設在社工站的革新外，「基層黨建」的強調也是城市焦點，不過黨政合一的體制對居委會自治功能的弱化更為直接，在體制層面，主要是通過黨政系統人員的交叉委任，這交叉委任職的關鍵之處是在於黨支部書記可以通過組織關係而駕馭居委會的工作，從而為黨組織直接介入社區治理提供合法性。在功能層面，「支部建在居委會上」的黨政合一體制體現在居民區黨支部與居委會功能的交叉重疊，這樣的體制確保黨組織對社區治理的政治領導和全面調控，政黨組織介入社區治理的方式之一是掌握對居民區公共事務的決策權，一般社區的公共事務決策權上，主要掌握在街道與黨委手中，即使黨總支書記和居委會主任共同決策社區的日常事務，但最終決策權仍是由黨書記握有，實際上控制的居委會的日常運作，對於比較重大的事務，還是由街道辦決定，這意味著，街道辦和黨委不想管的，就可以由居委會自行處理，但隨時可以進行干預(石發

勇，2005：63-65)，再者是黨直接執行居民區公共事務管理，最後是動員居民區黨員參與居民區公共事務，黨組織介入社區對塑造黨的權威、鞏固黨的社會基礎的意義（林尚立，2003：47-55）。

居委會的改革看似將政府功能從居委會中脫離，以期恢復自治性質，不過吾人認為自治功能本來就不存在於居委會的職責功能中，一旦將與居民聯繫的行政工作完全轉移至社工站，僅僅將新的居委會虛擬化，截斷居委會與居民的連結，且黨建的強調也更強化黨政一元化的結構。

第三節、村改居的解釋：城市發展、瓜分資產抑或治理困境

基於中國基層自治的現況，農村的自治團體—村委會相較城市的居委會，在二十年來的經驗發展，出現一系列的制度創新，在法規制度化上都遠比居委會來的進步些，不過在村委會中還是存在很多民主上的問題，且在中國村委會普遍產生的衝突就是與村支書記的衝突，也就是兩委衝突。而在居委會的運作上，存在的問題同樣不少於村委會，居委會在法規、運作上更不如村委會的制度化，而為何相對較進步的村委會會改制為居委會？此過程看似是都市化過程，而背後的原因為何？依照中國的現況，農村因為開放村委會選舉，村委會所管的職權是與村民切身相關的土地問題，當然在開放選舉之後，村民所選出的村委會成員在某程度上是代表著民意，而黨在村委會的地位是作為領導角色，¹⁵而造成村委會與黨委的兩委衝突，針對民意與黨意的衝突，地方菁英除了透過開放有限的黨內民主外，將村委會直接改制為居委會，居委會往往有著濃厚的行政化，而無法成為真正的基層自治團體，而居委會尚未制度化的情況下，民眾的參與也從開放參與變為有限參與，人為干預的空間相對比控制村委會來得容易，將較具有民意的村委會改制以後，黨意獨大，減少民意的管道，以利於中國的行政控制。

¹⁵ 《居委會組織法》第三條規定，中國共產黨在農村的基層組織，按照中國共產黨章程進行工作，發揮領導核心作用；依照憲法和法律，支持和保障村民開展自治活動、直接行使民主權利。參看中華人民共和國村民委員會組織法，1998年11月4日主席令第9號公佈。

從中國村委會與居委會的現況來看，將村委會改制為居委會，似乎並沒有比較民主，反而藉此迴避了民主規範，以此來解決「村-鄉/鎮兩級關係」及「村-黨兩委關係」可能產生的治理困境與政治衝突，因此，吾人依照中國的現況，將「制度結構下的菁英誘因」作為自變項，而「制度變遷」則是依變項，也就是制度誘因會影響到菁英選擇哪種制度，本研究因此可以歸結出以下發現。

- 中國大陸村改居的制度變遷，乃出自經濟發展所自然帶來的城市化過程。

根據「現代化理論」，農村經濟的發達將自然導致城市化的結果，而城市化的過程則將自然帶來行政體制上的變更。村改居的改制，因此是結構驅動、理所當然的一個社會變遷的過程。除此之外，經濟發展將有助於社會利益多元化，進而影響到政治參與，將有助於民主的發展。不過，在中國的現況中，居委會不管在外部環境（法規制度、沒有有效監督的機制、行政化等）或是內部因素（居民本身的參與）可能都不利於民主發展，且居委會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。故村委會改制為居委會的原因，在民主過程中，似乎無法用傳統過渡到現代這樣的經濟過程來看。

如果是現代化帶動村改居的過程，那麼應該是同個區域範圍內會一起轉型，是呈有規則地向外城市化，而不是零星、不規則的區域才發生城市化的過程，頭前市、後壁市的田野調查中，確實也發現同區域的村庄轉制步伐並不一致，村改居出現兩種情況，一是村裡有很多居民，但還不撤村設居，二是村已改成居，但

是裡頭還有很多村民。¹⁶在訪談過程中也發現撤村改制的決定並非簡單地因為經濟發展帶動現代化而改制成居委會，而往往由上級決定，鄉鎮政府說改就改，¹⁷簡言之，撤村改制的制度變遷是因為政治力介入才形成，並非經濟發展所驅動的。

因此，若以經濟發展所自然帶來的城市化過程此觀點解釋，無法充分解釋中國大陸村改居的制度變遷全貌。

- 中國大陸村改居的制度變遷，乃地方菁英為瓜分集體資產所進行的有意識的選擇。

村委會擁有集體資產的所有權，若是地方菁英欲瓜分集體資產，在村委會這個場域中似乎比居委會有更大的吸引力，在中國農村中也常見村委會成員掏空村財產的新聞，而不見居委會有此類新聞，原因在於居委會並沒有自身資產，財政也都是由上級單位撥款下來，若地方菁英欲瓜分集體資產，在村委會的架構下才更有利可圖，提供地方菁英更大的尋租動機，一旦改為居委會，就失去了這些額外的營收，因此，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。

村裡有資產，不得了的，村委會貧，但是胳膊大，幹部都有錢的……，小隊長不得了的，一家生產小隊可能有好幾家企業，紅利是小隊長拍案決定，村裡有錢，裡面小隊長也有錢可拿的。(頭前市就業輔導人員林先生，TC006)

生產小隊長是由村主任任命的，非選舉產生，小隊長的工資是由村規定，鎮批准才行。小隊長負責安全生產、計畫生育、衛生等等，做不好的可以扣錢來處罰他們(村/居民)，小隊長要負責收錢(一年約一百萬)，可以有5%的工資，

¹⁶ 頭前市訪談資料，2005：TC013、TC014；後壁市訪談資料，2005：HC050。

¹⁷ 頭前市、後壁市訪談資料，2005。

可是如果收不到錢的話，小隊長要罰 13%。土地基本上都是生產隊的，村委會是搞投資的，每年會固定給生產隊一定的錢，其他的就歸村委會。(頭前市陳生產小隊長，TC019)

在實地調查中確實也發現村改居的過程中，龐大的集體資產一直是上級機關、村幹部和村民最關心的焦點，轉制過程是否順利往往需視集體資產處置是否順利，集體資產處置完畢也等同於村的結束，¹⁸ 一旦決定撤村改制，村裡財務必須先公開，確定無誤後才開始處置，村民對於這階段的財務公開都十分關注，對於貪污或欲瓜分集體資產的地方菁英而言相當不利，其次在轉制的過程中，除了集體資產的處置是村民所關注的，後續的補償也都是村民相爭取之處，補償除了土地與地上物的賠償，也必須解決村民的社會保險問題，不管是養老保險或醫療保險，基本上都必須由當地政府負責承擔，村民也會特別關注這些福利補償問題，盡可能爭取更多的金錢補償，政府在撤村轉制的過程中必須負擔相當沈重的費用與資源。

93 年市政府的政策也不好，補償不到位，96-97 年，市發覺不行了(出了亂子)，因為浦東的農民造反了，那邊造反完了，我們這裡才知道(因為政策不好所以造反的事)，來不及爭取了。因為農民的資訊慢，結果那邊私下給福利，平息了，可是我們這邊也拿不到福利，所以這邊不造反就得不到。(頭前市村改居王先生，TC048)

撤村改制的首要工作就是公開財務、對貪污的村幹部而言是相當不利的，二方面是地方政府在轉制過程必須付出龐大的補償費用和資源，若地方菁英只因爲爲了瓜分集體資產而要犧牲村委會架構下的長期圖利、且還要支付龐大的資源，

¹⁸ 集體資產和村委會的消失可以說是一體兩面，但並不意味居委會的出現，也就是說不代表村委會結束就會出現居委會，居委會的設立有兩要件，一是達到一定戶數，二是街道辦指定籌辦才可以開始籌建、和進入正式階段。(頭前市訪談資料，2005：TC012)

這樣的改制動機並不合理，背後應該有比瓜分資產更為重要的動機，才能促成這個可能使地方菁英損失經濟利益的改制。

此外，村的集體資產也可能轉為股份合作公司來經營，在廣東珠江村集體資產的處置便是採用此種方式，股份合作公司內成立董事會與黨委會，村民變為股民，表面上看，珠江村三駿公司的股東代表大會是實現公共與民主決策的制度安排，而實際上還是一個形同虛設的設置，實際運作中，兩委會到現在為止還是由一人兼任，因為兩委會的提名是由上級珠江街道黨委提名，然後再由股東代表大會選舉產生，使其授權來源往往帶有濃厚的自上而下的色彩，集體資產公司化後，原來的村民代表大會進而演化成現在的股東代表大會，但是，也由於實際權力集中於「兩委會」的緣故，股東代表大會因此並沒有多少實際決定性意義的權力。股份合作經濟還是由少數人控制，內部人控制的現象明顯存在，且有著強化的態勢（藍宇蘊，2005：177-191），在頭前、後壁兩市同樣也發現這一類的情況，即使股民有投票權選舉董事會成員，但董事會成員也往往是過去村裡那一票幹部，選也選不下那群曾經是村幹部的董事會成員，村幹部經營村的集體資產變成董事會成員經營股份公司，¹⁹攤開來說，這意味著還是同樣一套邏輯還是在運作，村是否改成居也就不是關鍵了，地方菁英也將不會為了瓜分集體資產而選擇撤村改居的制度變遷，因為，不管在村委會還是居委會，都不會影響他們握有集體資產。

因此，「地方菁英為了瓜分集體資產而有意識選擇村改居的制度變遷」同樣無法完善解釋村改居的制度變遷，在村委會轉為居委會架構下，村幹部握有集體資產也只是跟著轉為董事會握有股份公司，換了個名稱，實質還是一樣的人、一樣的經濟運作邏輯，因此，改不改居都不會影響那一票地方菁英握有經濟大權。

¹⁹ 後壁市訪談資料，2005：HC045、HC052 等。

- 中國大陸村改居的制度變遷，乃出自地方菁英為解決治理困境所進行的有意識的選擇。

原先在村委會架構下，本來就蘊含著來自兩種不同合法性來源的兩委衝突，且也隨著村委會選舉越趨成熟而使得衝突越演越烈，在村委會的架構下，村委會具有實質的自治功能，村委與黨、政衝突不會改變，即使更換當事人也不能解決制度結構的衝突，在這種情況下，使得地方菁英愈難以掌控地方治理，解決治理困境最佳的方式，就是改變這種不利於統治的村委會架構，另外選擇一種有利於統治、強化行政的制度架構，基層自治組織相較之下，政府掌控居委會將容易於掌控村委會，且鄉鎮政府擁有改制的主動決策權，那麼撤村改居的制度變遷將會被地方菁英所選擇，以改制為居委會（居委會存在實質的政府功能，而無自治功能）來解決結構衝突，廣東省白雲區關於撤村改制的調查也發現，多數地方幹部支持這樣的改革，其基本動機之一就是出於對村委三年一直選的迴避（藍宇蘊，2005：121）。

確實撤村改居的情況使得兩委衝突減少甚至消失，因為同為群眾自治組織的居委會，應該具備社會力量卻因為先天不良、後天又失調的情況，所代表的意義還是國家力量，在村的結構下容易出現社會與國家力量的拔河，呈現的就是兩委矛盾、或幹群矛盾，而在居委會的架構下，社會力量消失在居委會層面，權力成為黨政一元化，居委會最主要的功能反而是做為國家向下掌控基層社區的據點，被選出來的居委會主任沒有實權，當然也無重要地位可言，村改居的制度轉變讓可能是民主化契機的兩委緊張消失，被視為不重要的居委會選舉，當然也讓地方菁英巧妙規避了選舉產生的民主壓力，將原先兩元權力結構變為掌握在地方菁英手中的一元權力結構。

而近年來在部分地區出現居委會層級中加設「社工站」，以社工站來承擔起過去居委會的政府功能，恢復居民自治功能，但實際情況卻變成社工站就是過去承擔政府功能的居委會，而新居委會變成虛擬化，由社工站領導居委會情況不在

少數，站長、黨書記和居委會主任理論上是三種不同性質的職位，也往往由一人所擔任，²⁰新居委在制度上變成義務性、服務性、屬地化，過去與民眾接觸的職能通通轉移到社工站，反而更遠離居民生活範圍，難以形成居民共識，居委會想要恢復居民自治也就更不易了。

相較來說，村委會所能代表的民意功能可能高於居委會，且村委會因為與村民的利益切身相關，所以更容易引起民意與黨意的衝突，使得政府、黨的控制不易，而在居委會的架構下，選舉產生的民意與黨意衝突就消失了，當然民意並非被解決了，只是在居委會的架構下，更有利黨政強化控制，使黨政控制變得更加容易，也更不會因選舉選出亂子。

因此，這樣的制度變遷是基於菁英政治計算後的產物，居委會的結構下將更有利地方菁英解決村委會時的治理困境，村委會轉為居委會可能是地方菁英選擇後的結果，而不是因為民主化的過程，甚至可能是反民主的過程。也就是當村委會改制為居委會後，在居委會的制度下，民意在居委會的管道上可能是消失的，這也意味著本來對統治階級產生的選舉壓力也可能不見，黨政菁英透過制度選擇而迴避了民意的壓力。

本研究希望透過前述兩種解釋中國大陸村改居制度變遷觀點外，再提出第三種政治菁英觀點的解釋途徑，試圖勾勒出更清楚詳細的基層制度變遷全貌，此解釋途徑將在下章做更詳細的解釋。

²⁰ 後壁市訪談資料，2005：HC043、HC056、HC058。