

第五章、菁英合謀與制度變遷

本章的重點，將深入探究撤村改制過程中的菁英行動，制度結構的差異對地方菁英產生改制的誘因，在此過程中菁英行動如何促成制度變遷。第一節將簡單勾勒出制度差異所提供地方菁英改制的誘因。次節將進一步探討菁英如何合謀進而促成制度變遷。最後一節的主題在制度變遷後的結構場域，檢討其是否更符合地方菁英統治利益。

第一節、 村、居委會下的制度結構

雖然村委會選舉制度推行之後，村委會主任不再由黨組織任命，但在實際選舉過程中還是不能脫離黨組織的領導。在村委會選舉中，在農村幹部選拔過程中增加民主的成分，但這種改革仍是基於「黨管幹部」的基本原則上。在複雜的兩委關係背景下，農村選舉制度還是存在著黨、政府試圖操縱選舉過程的各種跡象，卻也由於農村直選的推行，使得許多地區出現了村委會與國家正式權力分離的趨向。村民懂得開始使用村組法所賦予群眾的權力，試圖通過選舉將那些為自己謀求利益與保護自己既有利益的村幹部選上來，使得村委會與村民則形成愈來愈一體化的關係(藍宇蘊，2005：205-206；賀雪峰，2003：191)，在後壁市一位研究員也不諱言的表示：

新制度總是出現在舊制度最脆弱的地方，像村委會選舉在參與、競爭上都比居委會選舉來的好，國家對村委會的控制不如居委會，國家對城市控制力強過村，所以村委會選舉比居委會選舉好一些，或出現制度創新。(後壁市李研究員，HC001)

村庄「自由」政治空間之所以存在，是因為國家政策的執行需要「因地制宜」，需要由村幹部對政策進行符合本地情況的解釋與貫徹。改革開放以來，村內政治矛盾大量增加，一方面是村內「自由」政治空間擴張，村幹部權力增強，行事自由度增加，另一方面，村庄的政治分化也使非體制菁英（如地方有名望者）的地位與作用凸顯，由於他們對村庄公共事務的介入增強，也增加了其與體制菁英發生衝突的可能性。同時，鄉、村幹部之間事實上存在的非正式關係，也促進了這種空間的形成：部分村庄因為經濟實力的增強，而不斷減少對鄉政府的依賴，村裡的權力結構也劃分為幹部（體制菁英）、非體制菁英、普通村民三層。非體制菁英在村庄實際的公共生活中對國家力量產生影響，而在選舉中，非體制菁英更可利用他在選民中的影響力決定誰能最終當選為村幹部。因此，在村級治理事務中，非體制菁英可利用其對村民的動員能力和廣泛的村外聯繫，形成對村級體制菁英行為（權力運行）的監督(仝志輝，2002a：16-21、70-71)。

即使在村委會荒腔走板的選舉情況下，無可否認的是，村民的維權意識也慢慢地萌芽抬頭。¹ 結果造成村庄裡的幹群關係緊張、兩委矛盾越演越烈，在在可看出村民與黨政組織已形成農村的權力分化，使得黨政一元統治不再如從前容易。村民懂得透過選舉程序，從而改變在鄉村關係中處於不利的村級組織的狀況，村委會選舉的民主化，又回頭構成對村支部選舉的壓力，和村委會在權力上對村支部的合法性優勢（賀雪峰，2003：191）。兩委矛盾的產生，根本原因在於兩者性質與授權關係所引出的問題。村委會是由村民選舉產生，其權力來源是村民所賦予的，理應對村民負責，而村支書記是由黨產生，是做為鄉鎮政府這一國家權力末梢代理人。這兩者在組織性質上大不相同，對於如何完成上級政策上，就就可能會有不同立場（賀雪峰。2003：164-167）。

由於中央不得不去重視兩委的緊張關係，其結果卻可能是進一步拓展民主化的動力。中央提出黨員與村委會成員交叉委任的「四個提倡」²，要求黨支書記

¹ 頭前市訪談資料，2005：TC011。

² 中央第十四號通知，提倡有關交叉委任，詳細內容可見本文第四章。

也必須經過選民的認可，或在村支書記選舉中開放一般黨員參與，³ 來賦予黨委在村庄的正當性。無論是開放黨內選舉或是「兩委一肩挑」，都使得黨必須透過選舉過程獲得民意的背書，以利於其與村委會競爭。村幹部曾是國家力量深入農村的得力助手，體現國家代理人和村庄當家人的雙重角色特徵，不過近年研究發現村幹部所扮演的「代理人」色彩越來越弱，「當家人」色彩越來越強(仝志輝，2002a：58-62)。

在居委會的制度結構下，中共黨國體制就不會如此難以掌控情況了。居委會並沒有真的自治功能，而是長期承接政府職能，沒有自治的實權，加上沒有獨立自主的條件，譬如缺乏資源與人力，同時還要接受街道辦的考核，儼然是政府在基層的派駐單位，完全在政府的掌控之中。改制之後，居委會變為國家力量的得力助手，且原本村幹部的雙重角色被拿掉。村改居的情況使得兩委衝突減少甚至消失，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轉變為掌握在地方菁英手中的一元權力結構。

在農村選舉的制度中，所出現幹群關係緊張、黨政僵局等治理困境，這也會影響到鄉鎮幹部的績效及其相關利益，因此也出現了制度變遷的誘因。發起撤村改居的行動者幾乎是地方菁英，無論是主動的鄉鎮政府，抑或半主動似配合的村幹部，整個撤村改居的環節皆有地方菁英的影子存在。由鄉鎮政府主動發起的撤村改制變遷並非特殊情況，而是一個普遍現象，在廣東省珠江村撤村過程看出基層政府策劃與推動自上而下的制度變遷(藍宇蘊，2005：87)。本研究在頭前、後壁市同樣也觀察到這樣的現象，地方菁英往往以市鎮動遷名義來撤村改制。雖然，法規上對於村改居有程序規定，依據村委會組織法第八條：「村民委員會的

³ 村支書記選舉開放黨員參與的方式不一，有的地區是採所有黨員皆有投票權，有的則有限制，而一般黨員投票的結果有些地區會列為當選村書記的條件之一(如群眾投票、幹部投票各佔多少比例)，有的只是將結果視為推薦權，主要還是由黨內幹部決定出，目前在此方面開放一般黨員參與最多的是山東省。

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。」從此條文得知撤村雖然由鄉鎮政府提出，同時也必須經過村民會議「同意」才行，在實地田野調查中吾人等卻發現實際情況卻大不同，往往是由鄉鎮政府說了算，不見得有實際的村民會議召開，村民們即使不同意轉制，往往也改變不了鄉鎮政府決定好的局面。

不過按照法規上的規定程序，村民會議還是會依法召開，但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，完成撤村改制的任務。在頭前市某村改制的調查甚至發現，此村僅僅召集生產小隊長等村幹部以做為村民會議的形式來開會通過撤村，使得大多數的村民都不知情，直到被迫拆遷才得知此決定。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。

本研究訪談的基層幹部與學者專便對此提出如下的看法。

為什麼？有什麼原因不想改？很多的，改成居民的利益不好，例如生活習慣也不一樣，農民變成居民是很長的過程，反正少數服從多數，如果多數是不同意的話，就不行改。(後壁市基層政權江科長，HC059)

村委會在改制過程的角色，是確保上級政策貫行，動員村民召開會議，動員大家來同意，一次不同意就多召開幾次，直到同意。(頭前市李教授，TC024)

村裡也有問題，嘴上說說，也沒貼公告出來，老百姓沒看見，政府找個人到生產隊開會，把生產隊長集合起來，開會就過了，這是鎮裡定的。(頭前市村改居王先生，TC049)

鄉鎮政府對撤村改制擁有主導權，即使法律上規定必須通過村民大會同意才

能爲之，但村民實際上是沒有能力拒絕的，村、居的制度差異和改制的主導權力，將提供菁英制度變遷的誘因，讓地方政府輕易改變不利於己的制度結構，下節將進一步探討地方菁英如何採取合謀行動。

第二節、撤村改制的菁英合謀

改革以來，村庄內由於經濟利益的凸顯，村庄的自主性不斷提升的情況下，一個個有自立意識和獨特個性的村庄，終於出現在鄉鎮政府面前。當然在村庄以上的鄉鎮政府也有其自身特有的利益，有效的行政效能與強化基層控制的政權建設，使得鄉村利益逐步分立，鄉村關係的離心傾向逐步增大，此時的鄉鎮政府開始扮演一個日益加強對村庄掌控的控制者角色。當然，面對來自鄉鎮政府的這種控制，村庄表示抵制立場，使得雙方的對立加劇村庄矛盾，也讓村庄表現出更強的自主，鄉村的糾結關係在農村直選中明顯可見(仝志輝，2002a：30、70-71)。村委會架構下兩種不同來源的合法性衝突表現在兩委衝突與幹群矛盾等情況上，凸顯出社會與國家權力兩者的拉鋸分離現況。

在村委會制度下的水平關係可能出現黨政僵局，垂直關係則可能出現鄉村矛盾與幹群緊張，但在居委會制度下反而提供黨政集中權力與強化統治能力的情況，如果地方菁英有能力改變村委會架構轉爲有利於己的居委會架構，既可繼續維持一個他們能掌握的選舉，以賦予他們統治的正當性，又不受到民選壓力約束，那麼地方菁英在這場域中的就出現誘因而促使他們推動這樣的制度變遷。

換言之，村、居的制度差異提供了地方菁英誘因而改變現況架構，撤村改居的變遷對自身利益與權力集中更有利。那麼既然他們有能力改變現況，特別是鄉鎮政府有絕對權力來促成權力集中與解決治理困境、制訂更有利的遊戲規則，促成制度變遷的誘因便因此產生。村民在撤村改制的過程裡，角色是被動而影響力也是微乎其微，能操控掌握撤村改居過程的是地方菁英，特別是鄉鎮政府的主動

權，頭前市與後壁市皆可看見這種由鄉鎮政府主導的撤村改制。

在撤村改制的過程中，這些基層政府是改制方案的制訂者與直接推動者，而村幹部則是被說服的行動集團，接近於半強制與半主動下的配合。所以，在制度變遷的過程中，作為第二行動集團的村幹部對自身利益的思量，就變得格外計較與謹慎（藍宇蘊，2005：87-88）。村幹部在整個撤村改制扮演著令人玩味的角色立場，如果撤村了，村幹部該何去何從？這些村幹部在原先的村委會架構下本來有著的資源與利益可能一夕消失，但真正決定是否撤村的決定權並不在自身手中，而是在鄉鎮這些基層政府手中。如果不配合，也不能改變撤村的決定，那麼只好配合鄉鎮政府的行動。在此過程中，村幹部即使無法增加本身利益，但至少也要減少利益損失。因此，無論在廣東省或是吾人等的實地調查都清楚看到，村幹部的立場往往與鄉鎮政府一致，負責動員村民召開「村民『同意』會議」，順利推動一連串的撤村改制。

在改制的過程中，村幹部負責協調、磨合村民。（後壁市基層政權江科長，HC059）

村委會在改制過程的角色，是確保上級政策貫行！動員村民召開會議，動員大家來同意，一次不同意就多召開幾次，直到同意。（頭前市李教授，TC024）

感覺老百姓都是最後才知道怎麼一回事，可是已經來不及了，村幹部和鎮好像是同一夥的，村聽鎮的話，不是站在村民立場，老百姓對村、鎮很不滿，老百姓做什麼也沒用似的。（頭前市村改居王先生，TC051）

整個改制過程中，村幹部是不可或缺的群體。不過，一般而言，村幹部的立場是不願意撤村建居的。在居委會架構下，居委會是不管理經濟，沒有額外創收，實際上居委會也被置於街道辦下，村幹部更無法期待有著如過去村委會那般彈性

大的自主空間和掌握資源，但即使不願意，還是得接受與妥協：

村改居過程，村幹部的立場當然不願意改，以前是自己的（資產），現在是張三李四的，這跟鎮改街道也是一樣，鎮從一級政府單位變成派駐單位，鎮原來保持一級財政機制，且公務員的經費則由政府負擔，改為街道以後，政府不能滿足街道，而且原先職權還是不變，（慢慢地）街道不搞經濟，要搞行政管理，經濟由合作社搞，街道搞社區建設。村幹部的立場也是這樣，改了之後就不是自己的，不過口中還是會改的。（後壁市民政局基層政權和社區建設處葉處長，HC055）

一旦上級決定撤村，村幹部人人自危，菁英如何合謀以促成制度變遷便是有趣的課題。當然鄉鎮政府為了改制的順利完成，也有意識地把村幹部的利益納入制度變遷的措施之中，將公共資源的分配作為強化支配村幹部的重要性權力，結果則聽話的村幹部至少還能維持一陣子的利益，繼續當幹部以獲取政經資源。在頭前市的改制過程中，村民對於改制一事是不知情的，村民會議的是以召集各生產小隊長前來開會代替，參與開會的幾乎都是同樣也有村民身份的村裡幹部，這些村幹部就算不願意改制，但還是必須與鎮立場一致，這樣才能繼續當幹部，不然若與村民一起反對改制，當下立刻就失去眼前的資源利益了。

老百姓沒有辦法看到文件，（幹部）他們掩埋掉了，不可能發到大隊幹部去，只有鎮、村幹部看得到，就算發到大隊幹部，他看到了也不會跟我們講，他一講我們就跳起來，就知道是他透露出來的，他幹部就不用當了。他要跟幹部同方向、一樣，才能繼續當幹部，不然就沒了。（頭前市村改居王先生，TC050）

我們鎮下有置業、房產等，村現在改成集團了，原來的幹部，現在一般都擔任一官半職的，分到各地去了，村長也還可以當個幹部、房產等都有。（頭前市

張書記兼主任，TC058)

頭前市一位已不再是生產小隊長的居民表示，當初撤村改制所召開的村民會議，並沒有對村民公開公告，到場開會的其實也就是村裡幹部和他們這些生產小隊長，他們被告知轉制的決定，然後要他們配合撤村改制的任務，以期順利完成，他們的職位目前可以繼續被保障，而未來的福利保障也可以比別人多一些(例如錢、鹽、酒等補助)。一般而言，這些小隊長沒有辦法改變這些決定，也不敢讓生產小組的組員知道，因為生產小組組員一旦知道這些決定就會起來向上爭取、抗議，這樣上級就知道是哪個小隊長洩漏協議、不與上級合作，那麼他可能現在就沒有幹部可做，將來也沒有福利可以享受。所以往往生產小隊長採取的立場是默默接受這樣的協議，既然無法增加利益，起碼得配合上級以減少損失，當然這些幹部多少被確保利益，例如職位的維持或調任，像受訪者(小隊長)目前即使沒有了職位，當初的補助也較一般村民多一點紅利，逢年過節也能得到一些米、油等用品：

我只是工具，他們都弄好了，只是叫我們去開會，生產隊長是沒有用的。是村委會幹部才有利益。03年村才撤掉，生產隊沒了，04年後就沒有土地，我就收收水電、費用，像居委會一樣。(頭前市村改居沈小隊長，TC052)

雖然沈小隊長的情況最後並沒有獲得幹部一職，不過至少在當時還有幹部當，直到整個撤村結束，也獲得了一些紅利補償，如果僅僅是這些微薄的補助就能促成複雜龐大的地方菁英配合，那麼發動者—鄉鎮政府想要達成黨政一元化的目標就簡單多了，實際上要使改制能順利完成，鄉鎮政府必須有意識地分配公共資源，確保這些有影響力的幹部的政治前途或經濟前途，以取得他們的配合。

地方政府機構擁有資源分配的優勢與高度組織化的政治資源，能輕易地控制基層，最明顯的是「村幹部報酬制度」，這也是地方政府藉以管理村社區的便利

方式。上級，特別是街道，與村幹部之間，實際且最直接的關係就是管理與被管理。街道主要是透過任免與調動村幹部等權力，來實現對村社區的管理，並進而形成難以避免的庇護關係，造成一定的利益動力，使得基層政府可以藉由介入村庄資源分配的過程中，進一步強化自上而下，並以權力為基本手段且以資源分配為主要依托的利益主導性正式權力體系。(藍宇蘊，2005：204)

在此過程中，村幹部開始轉任到其他組織單位，根據作者的調查，通常有幾種轉調途徑，一是進入居委會體系，二是黨內部升遷，三是進入到由村集體資產改制的股份合作公司等。

新居委會的人員配備，一般由原來的村委會班子組成，當然也吸收了部分優秀的人員，村民也比較認可，大約 70-80% 是過去人員，有些不願意幹居委會工作，他要搞經濟，就去了股份合作社。村改居之後，實行政經分置，基本上是書記管理經濟，變為董事長，原來的主任管理行政，變為居委會主任的比較多。
(後壁市黃街道主任，HC046)

居委會裡主要職位都是由黨員擔任，非黨員就算選上了，也只能當個副的，不會擔任主要職位。居委會主任可以有公職人員的身份，上級會提拔他到行政體系(如果表現好的話)，他考試通過了，就有公職人員的身份，沒有的話，還是可以繼續當他民選的主任。(頭前市居民賴先生，TC035)

這種權威性分配使第二集團的村裡菁英不得不配合推動制度變遷的情況，普遍存在於頭前與後壁市。優秀(或相對有影響力)的村幹部通常會留在股份合作公司，特別是村書記會轉任為股份合作公司的董事長，以掌握豐富的資源。股份合作公司是由村過去集體資產所組成的，每年分紅利給入股的村民，原來的村民變為股民，可以參與股東大會來選舉董事會，當選的人通常都是過去村書記，而且也難以將其選下，其因在於股東大會並非有意義的實體，還是由過去村裡菁英

決定結果，在廣東省珠江村撤村改制之後，理論上股東代表大會是公司的最高權力機構，但實際上卻不具有實質的權力，股東代表主要還是「派」出來或「定」出來的，企業最高決策權還是在黨委會或黨委會與董事會的聯席會議，村民對集體經濟與社區事務的關注之意願難以真正通過正式渠道得到滿足，自身的利益同樣難以通過正式渠道得到表達。(藍宇蘊，2005：119)

[村改居後，村幹部去哪了？會去居委會嗎？] 好的村幹部不會去居，可能會留在股份公司。(頭前市李教授，TC026)

股份合作社發揮經濟管理的職能，董事長、總經理經過股東大會選舉產生。原來的村民變為股民。(後壁市黃街道主任，HC045)

股份合作公司基本上由村書記擔任董事長，村主任理想上是居主任人選，村民變成股民，股份公司的董事長由股東選舉，不過一般還是由村書記當選。(後壁市民政局基層政權和社區建設處葉處長，HC052)

股份合作公司與居委會無論在職能、自主能力上皆有所不同，股份公司是屬於經濟性的組織，也是個實權的組織，不像居委會，主要在於社區建設，而且往往也沒有本身組織的實權，因此通常有影響力的地方菁英會進入股份公司，特別是書記，黨的部門可以因此獲取更多資源權力。

實際上，政府撤村改制的主要宗旨也就是為了強化街道對撤村改居地區的控制與管理，強化居委的職能並提升居委的地位。就拿廣東省珠江村的村改制的制度設計而言，如要求原來由街道辦事處委託村委會管轄的五個居委會交由街道辦事處直接管理，原由村委下撥居委的經費改由集團公司上繳街道辦事處後，再由辦事處下撥居委。原由聯隊收取的各項行政經費改由居委收取，居委不再掛聯隊牌子，五個居委會分別建立黨支部，並歸街黨委直接領導。這些加強街道管理力

度與強化居委會職能，才是撤村改居的實質意義。(藍宇蘊，2005：88)在珠江村改制的種種措施方案都蘊含著一個主題，即過去代表社會力量的村委會權力正轉移到代表國家力量的街道與居委會。

第三節、撤村改制後的制度變遷

村委會制度結構下，村委會擁有獨立自治的實權，對地方政府產生民主壓力，使得農村社會出現「國家-社會」的兩元權力結構，國家的治理困境也因此產生，兩委矛盾或是幹群緊張隨處可見，更甚者形成黨政僵局。但這一切在撤村改居之後，基層權力結構從過去兩元權力轉為黨政一元權力，權力集中於政府手中，居委會的結構下，將更有利地方菁英解決過去村委會下的治理困境以及權力分化的問題。畢竟居委會基本上扮演國家滲透基層、確實掌控城市人口動態的據點，強化國家一元化結構的組織，居委會結構基本上並不存在民意內涵，這也意味著本來對統治階級產生的村委會選舉壓力也會隨著改制而不見，黨政菁英透過制度選擇而迴避了民意的壓力。

因此，撤村改制後的制度變遷將更有利地方菁英的統治，這部份將在下述做更清楚的描述。

一、競爭意義的村委會選舉變為認可意義的居委會選舉

撤村改制後，並非就立即可以成立居委會，吾人等在訪談過程中發現，並非達到一定的戶數就能成立居委會，同時必須由街道辦同意籌建，才能開始準備籌建居委會。在撤村改居的過程中，村民往往搬遷到不同社區，無法像過去那般連結起來，黨政也較好控制管理，村民轉為居民後的管理往往變為灰色地帶。成立了居委會的村改居地區，無論在選舉運作、人員組成、實際功能方面，皆從過去村委會權力二元化轉向居委會的權力一元化，方方面面都可觀察到黨政對居委會

的掌握與嚴密控管。

居委會選舉過程，「黨」在形式上只有推薦權，但黨所推薦的人選往往會當選。就如前一章所述，形式上的選舉程序並不能真正瞭解居委會選舉，在選舉的操作上才有辦法更深一層瞭解到中國的基層民主化發展。在居委會的選舉運作上，其「認可」的意義可說是大過「競爭」的性質。

過去村委會的選舉中，直接選舉與差額選舉已是既定環節之一，候選人的推薦與產生也出現「海選」的制度方式，以增加選舉的競爭性。不過撤村改居之後，居委會的選舉往往是等額選舉，且大多為間接選舉，人員也是由黨指定好的，黨會明顯支持某一個候選人，且書記會帶此候選人去讓居民認識，在頭前市頭北居委會的情況就是如此。現任的張主任兼書記就是由過去老書記認定的，是黨內定人選，他雖然是社區居民，不過跟居民陌生，是老書記在離開前搞居委會選舉（2003年）時，做宣傳動員讓大家認識他，支持他。選舉雖是差額選舉，但當選的張主任也不否認另一候選人僅僅是陪襯的角色。

本居委會於1997年成立，已成立八年，但2003年11月是第一次選舉，因為之前尚未達到戶數，到97年起為籌備期。本社區選舉方式為直選，之前一般居民沒有選舉，不是主人，都是由書記來管理，我選上之後也沒有馬上就任，去年2月9日為配合屬地化而就任。因為年底總結很多，不便調動，我是前書記是按市的意思操作才當選，我是由老書記一步步帶，之前我是上班族，小區也都不認識我，因為開始實施屬地化政策，所以才出來選。（頭前市頭北居委會張書記兼主任，TC055）

變成居民的村民從過去能參與有競爭意義的選舉，變為僅僅是參加認可意義的居委會選舉，這是變相地讓村改居居民被迫放棄原有的參與權。根據頭前市的居民表示，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：

主任、副主任的錢是由政府給的，其他成員領津貼與補助，津貼是從停車場等出租地得來的，全部的租金上繳，再由上面發下來補助。主任選舉是指定人選的，由黨指定的，採雙過半，也就是有一定比例投票率和得票率要過半才算當選。例如：在主任選舉中，有 25 戶，甲得 14 票，乙得 15 票，丙得 16 票，那麼甲、乙、丙都算當選，但並非丙獲勝（當選為主任），因為黨指定的如果是甲的話，所以就會宣布甲當選，並非丙。那丙會覺得不公平嗎？不會，因為這是黨的意思，要服從黨領導，就是這樣。（頭前市居民賴先生，TC034）

居委會選舉是文明選舉，認可意義大，沒競爭，選的人都是熱愛社區、願意服務的人。受居民歡迎，也有一定的身份基礎。（頭前市就業輔導人員林先生，TC009）

訪談中也有當地學者表示居委會選舉更多是儀式性的，沒辦法代表社區民主，居委會選舉幾乎是動員後的結果，對上級政府好交差，同時也明確地表示，某地區之所以被允許進行居委會選舉，也就在於這個地區怎麼選也不會出亂子，這就是一個好的居委會選舉。

這裡選舉是等額選舉（9 人）、間接選舉，居委會選舉更多是儀式性，沒辦法代表社區民主。」（頭前市陳教授，TC030）

市區街道其實對居委會選舉不感興趣，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。選舉有兩個問題，一是選出來的人要合作，這樣才不會出問題（兩委要和諧）。二是選舉參與低問題，所以居委會要去動

員，參與率幾乎達到 90%。當然也有積極選民去選，結果選出不團結的兩人，這樣就不會是中央試點地方。什麼是好的選舉指標：(1) 選出來的人不要出問題。(2) 選舉參與率高低（視動員能力、關係而定）。（頭前市陳教授，TC030）

在後壁市東方社區吾人等確實也發現這樣的例子，此社區與美國卡特中心（The Carter Center）合作，進行社區居委會試點選舉，即使採行的是直接選舉，不過深入瞭解選舉的過程與背景後，才發現居委會主任人選只有一位，不過此地區官員表示此選舉是差額選舉，候選人的推薦是採預選方式，只是所有選民的意見一致，都只有提名這一位主任人選，沒有提出其他人選，所以才變成同額競爭。這地區的亮點選舉被大肆宣傳，表示是民主選舉的進步，不過本研究在詢問當地相關人等之後，才發現此地區是所已被中央政府選為選舉亮點，那是因為此地區都是高官貴人，中央政府控制很好的地方，怎麼開放選舉也不會選出亂子的地區。⁴ 這個情況不免令人對城市基層的「選舉」的實質意義，產生質疑。

從上述的討論中可以發現：目前的居委會架構下，選舉未必具有民主意義。當然，如果說村委會選舉就是民主，也並不確切。不過，本研究肯定村委會制度是民主可能的契機，即使它弊端百出、荒誕運作，不過因為村委會的集體資產這樣的一種特殊性，使得村民主動積極去運作手中那張選票，選舉基層村幹部，並從此過程中獲得民主學習的經驗。可惜改成居委會之後，居委會本身就不具有實際權力，加上其與居民的利益也不密切相關以及黨政介入深，使得撤村改居後，這些村改居的居民無法以手中選票去選出當家人，看似農村改為城市的經濟進步，在政治上卻是民主的倒退，不免令人失望。

第一，我們街道切實加強領導，工作力度大，頭緒多，政治性強，從區常務會議，下發指導性文件，街道層面貫徹檔精神，對換屆選舉的各個方面做出明確的規定，拿出實施方案。第二，配好、配強社區居委幹部，選舉前，社區與街

⁴ 後壁市訪談資料，2005：HC031～HC032。

道招聘了一批社區工作者，下派到社區進行鍛煉，經過一段時間，社區居民認可了，後來參與選舉，絕大部分當選了。平時也是動態管理。每個社區根據自己的需要，向街道提出申請，由街道統一申請。(後壁市街道黃主任，HC039)

居委會人員原則上屬地化，我們不強調屬地化，且承接政府下移的功能，進入居委以後，工作一段時間，經過一個選舉的程式。(後壁市街道黃主任，HC040)

居委會選舉能選上居民喜歡的人嗎？這是有差距的，80 戶選一個代表，選出的人真的能代表所有居民嗎？不行吧，不像直選，這裡還是間接選舉，雖然提名可以自薦，連署提名，但正式候選人還是由居幹部、居代會討論出來的，決定哪 8 個人是候選人，在交由居民代表（80 戶一代表）去投票，看哪 5 個是居委會成員，這 5 個人裡面，內部在去討論誰是主任。(後壁市台辦蔡主任，HC030)

在訪談這些村改居的居民，讓吾人感覺到他們的自身無能為力感，改成居後，反而無法去爭取自身的權力，居委會對於他們而言沒有實質意義、是空洞的象徵，改成居民身份的他們，反而對於真正有關他們利益的村，再也沒有任何權利與意義，就這樣被剝奪了有意義的公民參與權。

中國村改居的制度變遷並沒有走向更為善治的方向，在珠江村撤村改制的變遷中，最具有實際意義的農村普遍推行的村委會直選制度並沒有被納入改居的制度創新中，對於改制過程中對於民主權利問題是忽視的，依據廣東珠江村相關政府的規定，以改制為公司的社區不參與直選，直到今天，珠江村群眾還是沒有辦法參與選擇自己的當家人而有所遺憾(藍宇蘊，2005：115-119)。

二、群眾自治的村委會變為國家權力貫徹的居委會

雖然居委會在法規制度定義下為基層群眾組織，訪談中明顯可見居委會的功能大致上就是「扶貧幫困」及「計畫生育」這種行政功能，反而不見居民自治的功能，當提及居委會有無社區自治功能一類的課題時，受訪者本身也存有疑惑，⁵ 既然居委會扮演的角色不是居民自治功能，那麼，居委會在城市社區究竟處於何種定位？

在居委會的人員組成上，大多是具有社工身份的幹部，也發現居黨書記兼任居主任的情況不在少數，即使居主任必須透過選舉程序才能擔任，也不能隨意調職（法規），不過吾人等在實地卻發現黨政還是可以隨意調任居主任，居主任若兼黨員身份，那麼他就可以被調職到其他地區擔任書記，而他的居委會主任一直便理所當然由居支書記兼任，等到下次換屆選舉時，此書記就可能被提名為候選人，⁶當然也有居主任並非黨員，那麼黨將會希望他入黨，即使他不入黨，也難以出現兩委矛盾，田野調查中確實發現，居委會主任和黨書記往往是同一人擔任，⁷ 因此不易出現兩委矛盾，居委會名義上雖是群眾自治組織，不過實際上它並不具備實權，而是作為黨政向下滲透和貫徹國家權力的基層組織。

居委會的構成成員主要都是黨員，居委會裡主要職位都是由黨員擔任，非黨員就算選上了，也只能當個副的，不會擔任主要職位。（頭前市居民賴先生，TC035）

黨政除了利用制度空隙掌控居委會，還能利用優勢資源進行控制，也就是高度組織化的政治資源——居民區黨組織——以完善組織的黨支部作為變相控制城市基層的手段，以致於制度侵權變得輕而易舉，而居民沒有什麼有效的手段可以迫

⁵ 頭前市訪談資料，2005：TC020。

⁶ 後壁市訪談資料，2005：HC008。

⁷ 後壁市訪談資料，2005：HC043、HC056、HC058 等。

使居委會為民服務，基層政府則可以利用黨支部來保證居委會服從自己的指令，同時基層政府還可以利用經濟資源作為自己的控制手段，即居委會成員的工作經費、津貼、福利等都依賴基層政府提供，自然也就掌控於基層政府手中（石發勇，2005：72）。

街道辦往往對居委會幹部人員有統籌的能力，即使居委會幹部必須透過選舉來產生，但是在實地瞭解後發現，街道下派一部份人員、原來幹部留用一部份、另外街道對外招聘另一部份人員。⁸ 而居委會著重的焦點也並不是民選幹部與否，而是它的行政制度，街道辦下設有居委會，居委會下有樓組長，樓組長通常為最瞭解此樓居民的人，有任何有關社區的消息都會從樓組長這裡往上層層通報：

社區這裡直接跟居民聯絡，溝通鄰居里、服務鄰居里、共建鄰居里，這裡有 11 個片居（也是 11 個黨支部），由居委幹部擔任片長，副片長由居民擔任，副片長設有兩位，一位是黨的人，一位是居民，片居下成立樓組長，居民有問題直接反映到樓組長，再由樓組長向上反映。」（後壁市南方社區羅書記，HC057）

對於國家統治有效率與否，樓組長的角色極為關鍵，可以說是整個國家權力滲透最極致的觸角，居委會透過樓組長一環來深入、掌握地方一舉一動，樓組長就像老大媽似的，時時刻刻注意著整個社區的情況，這樣的形容並不為過，樓組長多是下崗退休的居家居民，對於社區事務較為積極且瞭解社區人口，藉著樓組長這樣一個連結點，居委會可以將基層掌控得很好，行政控制的嚴密除了在樓組長這樣一個制度環節上看見。甚至在後壁市，吾人等發現在當地模範社區—西方社區裡設有議事會，據當地官員表示這是為了加強社區的溝通與瞭解民意，不只有議事會、還有樓組長、網際網絡、社區報紙等來進行社區建設，且每棟樓層前

⁸ 後壁市訪談資料，2005：HC044。

皆懸掛著牌子，紀錄著有關此棟居民的基本資料、性質⁹ 的牌子，對居民行為舉動等訊息瞭若指掌，受訪者驕傲地表示這個模範社區能透過層層管道來瞭解社區居民，深受當地政府肯定，不過吾人等從種種措施與實地觀察後，卻對這個模範社區有著行政控制嚴密之印象。¹⁰

樓組長基本是積極、動員（的樁腳），國家主要怎麼操作，選出他們要的人，而非著重在參與上，參與是由樓組長負責怎麼去動員。選舉三年才選一次，其實不如業主委員會的自治功能。（頭前市陳教授，TC031）

怎麼動員？工作要做得細，發告居民書，宣傳參與投票是大家的權利，樓組長會負責去動員、發動，肯定還是居家參與的多。（後壁市西方社區謝主任，HC017，底線為作者所加）

居委會是政府職能的延伸，上級交辦下來，居委會去落實，例如：SARS 時即非常仰賴居委會，居委會透過樓組長注意生面孔、了解人口，居委會可以將基層掌控得很好。（頭前市張書記兼主任，TC053）

居委會有「議事會」，居委會聘請有文化、有威信的人來開會，每三個月會邀請他們過來開會，蒐集民意。每樓設一位小組長（有 61 位），樓層人少的話，就合併，組織法規定 50 戶，不過因為人太多了，所以視情況而定，小組長會收集民意，跟居委會報告，另設二長五大員：組長、婦代會代表、治安員、信息員、計畫生育員、民調員、衛生員。（後壁市西方社區居委會謝主任，HC013）

⁹ 門棟前所掛的牌子，有此棟樓的戶數、人數、地區及在職黨員數、樓長、宣傳員、衛生員、計生員、治保員等基本資料，每棟樓的名稱都是以往住在此棟樓居民的性質來命名，所以能讓人一目了然。

¹⁰ 後壁市訪談資料，2005：HC011。

近年來中國政府強調重視「社區建設」，但並非強調居委會選舉議題，而是重視基層黨建，研究城市社區建設的頭前是陳教授表示，其實國家是害怕群眾力量的，社區其實是單位化的社會，國家將居委會作為分割社會的工具，使社會力量無法連結，而由國家對此嚴密掌控，因而吾人等也更加瞭解居委會在整個制度架構下所扮演的角色，不外乎是國家權力延伸基層的末端組織，強化行政控制。

國家的想法則是：社區是單位化的社會，期望能將過去人們依靠單位轉化至社區，那社區自治，目前自治什麼？沒什麼事做，居委會沒承擔起功能，要找自治的事做才行。其實我們還是某種意義下的單位人，社區是單位化的社會，把社會分割成數個社區，由國家政權來建設，我們是被動的，國家怕基層出現像水一樣的力量，所以由國家來建設社區建構。(頭前市陳教授，TC028)

當然對於居委會長期行政化及沒有自治功能的弊病，各方批評聲不斷，因此誕生「社工站」這樣革新的制度，也就是政府在居委會層級中加設「社工站」組織，¹¹ 用意是要承擔起過去居委會的政府功能，恢復居委會的自治功能。不過根據作者的訪談，這部份的實際操作上卻大有文章，頗令人玩味。理論上，工作站站長、居黨委書記和居委會主任是三種不同性質的職位，無論頭前市或後壁市，吾人等都發現這三種職位往往由一人所擔任，三塊牌子卻同一套人馬，實際上也無法將政府功能與居民自治區分清楚。由社工站領導居委會情況也不在少數，更無需提到居委會恢復自治的性質：

這裡由書記兼任站長，工作站成員是 400 戶配一個社工站人員，所以這裡有 10 位成員，現在是過渡階段，所以人員、經費有重疊，以後是議行分開，社工站承擔政府下移工作，居委會是基層自治組織。(後壁市南方社區羅書記，HC058)

¹¹ 後壁市訪談資料，2005：HC019。

社工站與居委會的分工，由社工站承接政府的職能，以前混在一起，分的不是很清楚。目前這裡是一居一站，主任兼站長。（後壁市街道黃主任，HC043）

這三者的權力關係確實令人玩味，吾人等在後壁市南方社區參訪後南居委會時，明顯發現辦公室的空間安排上同樣也呈現有趣的擺設學問，似乎也透露出這三者的權力大小。在後北居委會牌子旁另掛了後北社工站的牌子，這兩單位同設在一辦公室裡，很特別的是居主任的辦公室和社工站所有成員的辦公處都在同一層，也就是一樓，並無所區分，而社工站站長的辦公室則在樓上，且站長就是社區書記，在參訪過程中，幾乎都是社工站人員，居委會成員僅僅只有居委會主任一位，若訪談中無加以詢問的話，一點也感受不出有居委會的存在，辦公室所有成員都對這位謝書記兼站長必恭必敬，此社區似乎還是黨政主導，勝過以新居委會（自治組織）主導。¹²

社工站實際承擔了過去居委會的政府功能，人員組成上也與居委會人員大多重疊，¹³由原居委會的人員直接轉入社工站，形式上居委會的政府職能轉移給社工站以恢復居民自治，但實際上還是一樣的人馬，在換湯不換藥的情況下，居委會還是不可能實現居民自治，甚至新的居委會反而流於虛擬化，因為原先居委會人員轉到社工站就任，還是以社工站為主導，¹⁴訪談中當地官員也不諱言地表示其實沒有必要多設一個單位，因為社工站就是過去的居委會，而新的居委會沒有任何功能，居委會原本的職能就是政府職能，社工站的出現將居委會的功能取代：

社工站和居委會根本沒必要兩組人馬，居委會直接轉到社工站，同批人馬，居委會至今類似虛擬的，社工站其實就是原先的居委會，現在新的居委會沒什麼

¹² 後壁市北方社區後北居委會訪談資料，2005：HC056。

¹³ 頭前市訪談資料，2005：TC046 等；後壁市訪談資料，2005：HC015、HC058。

¹⁴ 頭前市訪談資料，2005：TC046。

用，其實都是同一批人馬就行了。居委會本來是自治的，但因為居委會要屬地化，所以某些地方會費力地去讓他想要的居民選上，形式要做好。(頭前市張書記，TC045)

居委會以前由政府發工資，為政府管理社區，九〇、九一年改革，居委會不領薪，是義務性，促使模式不一，削弱了居委會的職能，改為社工站為主，權力轉到社工站，社工站是由市裡成立(90年成立)，是給薪的，90個管理人員，其中70多位是專職社工，在事業編制之內，領取工資，其餘為聘任，在裡頭也設立黨組織。(頭前市張書記，TC038)

新居委會在制度上變成義務性、兼職性、服務性，由選舉產生的新一批居委會人員反而無法涉入居民事務，而變為以社工站為居民生活中心。設有社工站的社區裡，過去居委會層層組織架構同時也被社工站取代，樓組長也轉為向社工站報告居民狀況，一般居民也多與樓組長聯絡，當然也就將居委會與居民的連結轉移為社工站與居民的連結，吾人等認為居委會過去與民眾接觸的唯一管道通通轉移到社工站，使得新的居委會反而更遠離居民生活範圍，與居民脫離，更無法引起居民的重視，難以形成居民共識，因而被虛擬化也是必然的結果：

社工站的塊層為「社工站—塊長—樓組長—信息員(治安防範信息員、計劃生育宣傳員、衛生員)」。社工站一般和樓組長的連繫較多，一般居民也多與樓組長聯絡。改了之後，社工站綜合治理、民政、計畫生育、衛生。(頭前市張書記，TC039)

實際上，頭前市搞社工站和居委會沒意思，以前居委會功能是現在社工站的功能，要現在新的居委會幹嘛？居委會是虛的，居委會不拿錢，是義務性的、無工資、兼職性質，原來事務皆由社工站來接掌。所以我們也不好意思叫居委會

做事，社工站自己來做，其實社工站做的事跟居委會一樣。(頭前市張書記，TC043、TC044)

相較來說，村委會所能代表的民意內涵可能高於居委會，且村委會因為與村民的利益切身相關，村民參與意願積極，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，而在居委會本來就不具有自治功能的架構下，居委會也不會因為社工站的出現就恢復居民自治，反而更可能失去與居民的聯繫，使黨政控制變得更加容易，在強化黨建與社工站後，也強化了行政控制。

政府也擔心居委會選舉後，選出亂子，無法控制，出現失控的情況，而少了政府的腿，所以政府更加強黨建、強化社工站。(頭前市李教授，TC023)

三、黨管幹部原則的確切落實

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，社區黨組織書記往往由街道黨工委指派，居委會中的主要黨員幹部，往往是支委的成員，有的居委會主任甚至同時兼任社區黨支部書記，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，所以在基層政治建設中，社區黨支部的建設往往佔有十分重要的地位。

這樣的安排不僅因為社區黨支部是基層政治的領導核心，而且因為在居委會工作高度行政化的條件下，街道這個層面的黨政都希望通過強有力的社區黨組織來保障街道黨政對居民區工作的指揮和領導。如此一來，各街道都形成了這樣工作思路，即從社區黨支部建設入手居委會建設(林尚立，2003：12-13)。從而為

黨組織直接介入社區治理提供合法性，基層政府可以利用這種高度組織化的政治資源---社區黨組織，變相控制城市社區（石發勇，2005：72）。

在功能層面，「支部建在居委會上」的黨政合一體制體現在社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。

第四節、小結

在農村運作多年的村委會選舉，即使荒誕走調，卻也萌芽出民主意涵，加上村委會擁有獨立自治的實權條件下，對政府產生民主壓力，使得農村社會出現「國家-社會」的兩元權力結構，國家的治理困境也因此產生。就目前相關報導觀察，兩委矛盾或是幹群緊張隨處可見，更甚者形成黨政僵局，反觀居委會架構下，居委會名義上雖為基層群眾自治組織，但實際性質上卻屬於政府派駐機構，作為黨政掌控城市社區之組織，而無自治能力，黨政在城市社區呈現國家一元權力結

構，這樣的村、居委會制度差異，促使基層政府有制度誘因去打破村委會結構而改變現況，選擇更利己的遊戲場域，因而形成撤村改居的制度變遷。

地方菁英是撤村改居此種制度變遷的主導者，特別是鄉鎮政府的主導權，主動促成撤村改居的決定，再由地方菁英（村幹部等）配合改制，確保改制順利完成，鄉鎮政府所擁有的公共資源分配權力（如職位的安排等），使得地方菁英更加配合撤村改居的任務，這些地方菁英確實也會半主動地配合上級單位的改制，至少可以減少本身的利益損失。

因此，制度變遷明顯為菁英計算後的產物，撤村改居之後，基層權力結構從過去兩元權力轉為黨政一元權力，權力集中於政府手中，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以及權力分化的問題，村委會轉為居委會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。因為居委會基本上扮演國家滲透基層、確實掌控城市人口動態的據點，強化國家一元化結構的組織，並不存在民意內涵的，這也意味著本來對統治階級產生的村委會選舉壓力也會隨著改制為居委會而不見，黨政菁英透過制度選擇而迴避了民意的壓力。