

第三章、居民委員會的政治參與

一般來說，只要想到中國城市基層的政治參與，大都會直接聯想到居委會的選舉，而居委會的選舉也在近二十年來¹受國家有計畫的開展，而逐步的顯現成效。因此，繼討論農村民主自治之後，城市基層的居委會選舉成爲近幾年來探討中國民主自治最熱門的議題。居委會這個自治組織爲城市居民行使社區政治參與的主要對象，因此透過觀察居民如何行使參與並且是否從參與的過程當中習得政治參與的效果，爲接下來探討的重點。

第一節、售後公房社區居委會選舉的參與

隨著中國經濟的發展，城市也愈來愈現代化，政府也在這過程中逐步的對社會的管控鬆綁。城市中的居委會亦不像「單位制」時期對社區擁有高度的掌控能力，以往「單位制」時期，雖然大部分居民是受單位控管，但非單位的居民就屬於居委會控管，受當時國家能力強大及組織能力健全之賜，居委會非常有效的管理社區中非單位的居民。然而，改革開放後，「單位制」逐漸瓦解，許多原本屬於單位的功能溢出轉移到社會，其中最嚴重的就是個人自由性的提升，個人由依附性的「單位人」變爲自由流動的「市場人」，個人自由程度獲得提升。

再加上現在的單位充其量只能管理工作以內的時間，因此人員下班之後就難以管理，形成工作單位與居住單位分離的情況，亦增加政府管理的難度。²居委會面對如此龐大的游離居民，一時之間也失去的控管能力，然而這失控的情況仍有分別，透過對不同類型的社區居民的訪談，筆者發現了居委會在不同社區中有著不同的影響能力，商品房小區的聶大哥便這麼說：

居委會!?居委會在我們小區根本沒用，小區居民大多是白領階級，天天朝九晚五，回到家後因為一整天上班實在是很累，所以大都待在家裡。

¹ 1989年中國通過《中國人民共和國城市居民委員會組織法》，居委會的相關組織及選舉辦法初步完備，其自治開展也逐步展開成效。

² 徐勇，中國城市社區自治，頁9~10。

雖然是這樣，但我也沒看過居委會做了些什麼事情，其實我們家生活上遇到事情也不大會找居委會，應該說大部分小區的居民都不大找居委會，有事情就找物業管理公司解決就好啦，不然就是業委會來幫忙解決，實在想不出什麼樣的事情需要找到居委會來解決。【訪談案例 15】

但是，居住在售後公房傳統小區 S 社區的陳阿姨卻是這麼說：

居委會很重要阿，你看看我們小區之前因為上海市政府為了 2010 年的世博會要美化市容，因此有所謂的平改坡工程³，這中間與居民的協調工作以及居民利益的維護都是靠居委會來達成的。而平時阿姨我阿只要有問題，或者鄰居有生活上的問題，都可以找居委會解決，裡面的主任及書記都很熱心的。【訪談案例 16】

此外，對社區參與頗有研究並且跟一個有計畫的研究社區參與團隊進行問卷訪談的復旦大學博士生黃同學也認為：

一般來說，商品房社區的居民有問題較習慣找業委會解決，而傳統社區的居民則偏好找居委會解決，也許是居民的習慣、過去國家組織能力影響的遺續、社會資本的積累、或是利益互惠交換的關係，傳統社區的居民的確與居委會互動較密切。【訪談案例 1】

由上述可知，居委會在傳統社區擁有較強的影響能力，當然其中居民與居委會之間連結影響的關係就如同復旦大學黃同學所述，可能有著好幾種原因，但這並非本文所欲探討的重點。重點是透過經驗的訪談，本文發現居委會在傳統社區中的確是有影響甚至是動員居民的能力，這也是為何中國政府能展現居委會選舉高度投票參與率的社區往往是傳統社區。當然，不管居民是被動員或是自主進行政治參與，只要這過程當中有達成政治參與的效果，在中國民主化的進程中，便是又邁進了一步。接下來，本文將來分析傳統社區中居民參與居委會選舉的動因與過程是否達到政治參與的效果，透過文獻的檢閱以及田野經驗的觀察，本文將

³ 平改坡就是將原本較老舊的五層樓公寓的平頂頂樓，改成斜頂式的屋頂，以達到美觀的效果。

傳統社區居民參與居委會選舉的動因分為以下四類。

一、熱心公益

此種動因乃指居民本身平時就經常關係社區的公共事務，平時只要社區遇到公共的問題，這類型的居民都會熱心的關心及幫忙解決，因此可看出平常便對社區公共議題保持相當高的敏感度，自然面臨社區中居委會改選如此重大的公共議題，有著高度的關心。像上海傳統小區 CL 社區中被居民公推十分熱心公益的秦阿姨便這麼說：

居委會選舉這可是大事啊，因為居委會平時與我們居民的生活息息相關，大大小小的事情都需要麻煩居委會啊。所以主任的人選就很重要，像去年我們社區選出因應屬地化的政策，選出了一個居住在社區裡的主任，這個主任對社區也比較了解，畢竟同樣生活在這個社區裡嘛。【訪談案例 9】

由此可知，居委會的選舉對此類居民來說是相當重要的事情，因為居委會對他們來說的確是社區公共議題的重心所在，進一步的問秦阿姨選舉時的參與狀況，她是這麼說的：

選舉那天我六點多就起床了，一方面是為了去投票，另一方面也是為了去幫忙，因為選票很複雜，有些老爺爺或老太太不知道該怎麼圈選，這些可能都需要人教導跟幫忙的。【訪談案例 9】

從這兩段經驗資料可得出一個訊息，這類熱心公益的居民因為平時就十分關注社區的公共議題，因此面對管理社區公共的靈魂—居委會選舉的關注更是不在話下。從訪談的過程中可看出，秦阿姨擁有極高的機動力去參與社區事務，而這參與是起因於他對社區的熱心，所以屬於**自主性的政治參與**，沒有他人強迫或促動。且由於平時就積極的行使政治參與，所以政治知識及練達都有相當程度的積

累，從秦阿姨瞭解屬地化政策的用意便是平時的積極的政治參與所習得的政治知識。此種類型的居民平時之所以積極關心公共事務，就是秉持的希望社區好的心態，因此面臨這種居委會的選舉，是一個能讓社區變得更好的契機，他們當然不放過這機會，願意去行使政治參與表達自我意見。也在這動力之下，願意去瞭解每個候選人的背景跟政見、願意瞭解如何圈選投票，因此在這自主參與的過程中，往往可得到不錯的政治參與效果。

二、幹部身分

幹部身分指的是社區中的黨員、幹部以及樓組長，本文以樓組長為例，描述此類居民的政治參與。樓組長是小區每個樓棟的代表，他們工作不支薪、熱心於社區工作，一般尋找樓組長的條件是談吐、思路清楚、工作能力佳、退休有閒，最好是黨員，通常居委會幹部會先觀察一個人是否擔任樓組長，如果適合的話，會先徵詢他的意見。且居民擔任樓組長之後，每個月必須跟居委會開會，總結回顧上個月並且規劃下個月的工作，此外，如果遇到緊急事情也要召開會議。⁴相較於熱心公益的居民，樓組長顯然更為熱心且關心社區事務，並且更進一步的願意擔任公職。但除了熱心之外，樓組長更具有較特殊的幹部身分，平時便經常與居委會有所互動，上海 C 社區的居委會楊主任便說：

樓組長對於我們居委會的工作開展具有很重要的作用，因為現在社區居民愈來愈複雜，再加上每個人作息的時間都不一樣，我很難再像以前可以挨家挨戶的拜訪，所以許多工作都需要借重樓組長的幫忙。因此平常其實光是搞好與樓組長溝通的工作就耗掉我大半時間了，我需要經常的關心樓組長的生活情況，這樣樓組長才能比較容易受居委會控制。【訪談案例 8】

正因為樓組長這種幹部的身分，因此到了居委會選舉這種重要的工作時，除了自己投票之外，更是積極的參與選舉工作，而且也必須幫忙選舉工作，其中催

⁴ 劉嘉薇，「選舉作為一種動員—上海市居民委員會選舉之探析」，發表於中國大陸基層治理與基層選舉研討會(台北：政治大學選舉研究中心，2006)，頁 8。

票便是樓組長的重點工作之一。因此，樓組長不但因本身的熱心而行使政治參與，更因為身分工作職責所在，因此進行政治參與。為了能使工作開展順利，因此需要自動進行政治學習，學習政治參與的技巧，成爲一個政治練達的人。幹部身分這類的居民能在政治參與的過程中得到不錯的效果，雖然部分的政治知識的學習是因爲工作的關係，有某種程度的被動參與，但其參與的出發點仍是本身就對社區關心，因此本文認爲此類型的參與動因仍屬於**自主性的政治參與**。

三、人情壓力

居委會爲了增加投票率，因此會透過人情壓力的動員來促動居民的投票，此方式是透過居委會的幹部、樓組長、以及熱心的居民幫忙催票，來達成效果，劉嘉薇田野便發現：「從選民登記到實際催票，均以社區黨政幹部與積極份子爲中心，進行密集的選舉動員。就動員方式而言，此類動員網路一般多以社區人際網路爲基礎，先進行非刻意的接觸，再展開富彈性的溝通，提供相關訊息、從事軟性說服，尤其善用私人的情誼、互惠的關係，動員社區居民按照規劃的方向投票。」⁵大陸學者劉春榮也認爲，社區樓組長、居民代表、社區共產黨員、以及其他社區積極份子所組成的「關鍵群眾」，在選舉期間，他們往往以志願服務者的身份，深入各樓棟家戶，向居民展開動員與遊說的工作。⁶可見居委會透過這些「關鍵群眾」的人際關係所產生的人情壓力來促使居民投票，是相當常使用的方法。而這種訴諸人情壓力的做法也的確奏效，劉嘉薇訪談「光啓」居委會的楊先生便得到這樣的訊息：

居委會很難聯繫到各戶，我們這棟大概是楊阿姨還有一個住在二樓的積極份子來連絡。在選舉的時候大家不太會討論候選人，我選不選是無所謂，但楊阿姨會來說，我就會去選。⁷

⁵ 劉嘉薇，「選舉作爲一種動員—上海市居民委員會選舉之探析」，序言。

⁶ 劉春榮，「另類的鄰里動員：關鍵群眾與社區選舉的實踐」，2006，手稿。

⁷ 劉嘉薇，「選舉作爲一種動員—上海市居民委員會選舉之探析」，頁 10。

另一位與劉嘉薇一同前去進行田野調查的陳奕伶的訪談對象也有相似的發現：

如果樓組長或幹部們特別爬到七樓找你，你會拒絕他嗎？基本上，居民都會有種「不願意得罪人」的心理。...只要這些人上門，一般人都會投票的，因為見面三分情再加上不願傷害鄰里感情。⁸

筆者所訪談的上海 S 社區的張叔叔也這麼告訴我：

大家都老鄰居了，在這邊一起生活了二三十年了，樓下的老范〔指樓組長〕拜託我去投個票，其實也要不了多少時間，雖然不是每位候選人都認識，但總有幾個老面孔，而且老范也會跟我推薦哪一位是真心為社區做事情。【訪談案例 17】

由此可見，居委會透過人情壓力來催票的工作，在傳統社區中有一定的成效。但從訪談的資料也可發現，受人情壓力而被動員去投票的居民，大都是不大關心選舉的居民，可從「我選不選是無所謂」、「不是每位候選人都認識」等詞語發現。所以其實這類的居民假如沒有碰到人情的壓力，想必是不會出門投票，因此這走出家門進行投票的動作就被視為是一種動員，所以屬於**動員性的政治參與**。然而，這動員性的政治參與是否會如同 Huntington 所講得藉由參與的過程轉化成自主性的參與，筆者所訪談的案例是這樣顯現的，上海 S 社區的張叔叔描述了他參與投票的想法：

我沒有花太多的時間在投票所，我投完票就回家了，我那天還趕著去釣魚呢，難得的放假日，⁹我就把老范推薦我的候選人選一選我就回家啦。

⁸ 耿曙、陳奕伶、陳陸輝，「有限改革的政治意義：中國大陸動員式選舉參與對其城市居民參與意識的影響」，*人文及社會科學集刊*(台北)，第 20 卷第 4 期(2008 年)，頁 10。

⁹ S 社區將投票場所的投票時間訂在星期六日，但不同的社區有不同的投票時間，有的甚至長達一個禮拜。

【訪談案例 17】

當筆者追問這投票的過程中有學習到什麼東西或者事後是否會關心開票的結果，張叔叔是這麼回答的：

沒啥特別新奇的事情，反正投票就是這麼一回事，把人選一選投到票箱裡就解決了，就算不知道要選誰，總會有人跟我推薦介紹。至於到底是誰當選，其實社區就這麼一丁點大，國家交代下來的工作居委會都得要做，誰當居委會主任都一樣，我覺得沒啥特別的影響。【訪談案例 17】

從這次訪談的案例可看出，受人情壓力而進行動員性政治參與的居民在這過程中並沒有得到太多的政治參與的效果，因為他們頂著人情的壓力，一心只想完成這人情包袱的任務。在這 interpersonal 關係網絡密切的小社區中，答應鄰居的事情就應該去做，況且有沒有去投票大家都看得到，因此假使答應了卻沒做到，日後難免會不好面對老鄰居。因此在這類居民的內心裡，投票並不是他們的目的，要完成這人情的包袱才是他們真正的目的，自然不會對投票過程中相關的事物產生注意力，因此諸如候選人的背景介紹、選舉的程序規則、以及行使投票意義之所在等政治知識或美德，皆不在此類居民的注意範圍，自然無法透過動員性的政治參與而習得良好的政治參與效果。

四、制度設計

採用制度設計動員方式的動員者為居委會的幹部，他們為了達成上級指定的標準，往往透過制度的設計來動員居民進行投票。而其動員的方式有三種常見的制度設計，一種是將投票箱置於每一棟樓棟的樓下出入口，並且安排樓組長或者志願者在投票箱旁進行催票的動作。另一種設計則是採用流動票箱的方式，透過幹部及樓組長等數人一組，帶著流動票箱挨家挨戶的進行拜託投票的動作。最後一種則是開放委託投票，並且較寬鬆的制定其制度，使得數人可委託一人進行投

票，減少投票的麻煩。

其中，前兩種的制度設計可以歸在一起解釋，兩者同屬在投票箱旁安插幹部進行催票，因此除了制度本身的設計之外，亦包含相當程度的人情壓力於其中。通常會受到制度設計動員的群眾，基於投票箱都已經到面前了，省去許多投票的麻煩及耗費的成本，再加上居委會幹部及樓組長在旁施加的人情壓力，因此才願意受動員，進行投票的動作。但即使面對票箱已到家門口再加上幹部的人情壓力，仍有人不受此動員方式的作用，這種人根本不賣幹部面子，認為連在門口投票都嫌麻煩，因此乾脆不理會選務人員，其特徵乃完全不關心社區事務，對社區認同感極為低落。¹⁰

委託投票則為另一種有效的制度設計動員方式，其指得是個人將其投票權利托付給他人進行圈選投票的動作，大陸學者亦將此種一位投票者實際上擁有多張選票的情形稱之為「賦票權」¹¹。實際上委託投票在制度設計的過程中，對於一位投票者可以受委託的張數隨著各社區的情形而不盡相同，例如某某區可以一個代表可以接受三張選票的委託，某某區又可以怎樣怎樣，筆者實際觀察的選區又怎樣怎樣。因此，這樣的制度彈性造成委託投票的難以控管，往往一個投票代表可能掌握了二十幾張選票，而這些投票代表通常又以樓組長等幹部身分之人為主。由於上門跟居民拿選票，對居民來說是最低的投票成本，因此假如是不太在意選舉過程與結果的居民通常願意將其選票委託樓組長等人代投，而且選票交給樓組長代投之後，也免去了人情壓力的問題，此種對居民來說一石二鳥的投票方式，何樂而不為。

¹⁰ 除了正文所描述不理會制度設計投票的居民類型之外，還有一種類型的居民是本身政治知識豐富，十分瞭解政治事務的運作方式，其政治功效意識較高。但對居委會失望，且認為這樣登門拜訪的流動票箱具有半強迫的動員，且亦非秘密投票，因此不願意受動員。由於本文主旨是在分析動員性參與如何激起政治功效意識，因此此類已具有功效意識且強烈的居民類型，並不在本文討論的範圍之內。

¹¹ 熊易寒，「社區選舉：在政治冷漠與高投票率之間」，*社會*(上海)，第28卷(2008)，頁191。

(一) 流動票箱

當居委會將前述動員的手段都使用完之後，投票率仍達不到黨所規定的標準時，就會採用流動票箱的方式，挨家挨戶的拜訪，進行一種強迫動員投票。流動票箱其實是制度設計的灰色地帶，例如長寧區政府的民政局在設定居委會選舉辦法時，通常都只設定到多設幾處投票站以方便居民投票。¹²但事實上，由於居民的意願或者是時間上無法配合等問題，所以投票站加總之後的投票率往往未臻理想。因此，各社區的居委會就會透過流動票箱的方式來提高投票率，長寧區 S 社區居委會 L 主任便提到了這個問題：

雖然我們有規定的投票站投票時間，但往往投票率都沒有達到上面的標準，要是沒達到標準，上面就會說我們這個居委會辦事不力，我跟居委會的黨書記都會被記上一筆。所以在規定的投票時間過後，假如投票率還沒達到標準，我們這幾個幹部以及幾個熱心的樓組長就會在平常日的晚上拿個投票箱挨家挨戶的拜訪，居民看到我們人來了，中國人嘛～見面三分情，總是願意投票的。【訪談案例 18】

居民就在這樣強迫上門的情形之下，進行投票的動作，居民處在完全被動，且被迫的壓力下行使投票這種政治參與的行動，因此面對流動票箱促使居民的政治參與應屬於**動員性的政治參與**。而居民在這種制度設計之下所形成的政治參與過程又是如何，可從陳奕伶及邱崇原的田野訪談及觀察可略知一二：

這些投票的人，除非有認識的人，不然，不是畫前面幾個，就是畫後面幾個。甚至只認識上門的居民代表，二不認識選票上的人，就說：「不如我投你吧！我只知道你啊。」我說：「不好，投我沒用，只有一票。」¹³

選舉的催票工作也正式開始，除了三個固定票箱外（總會場、B 街坊、

¹² 長寧區居委會選舉工作操作要點(上海：長寧區民政局，2006)，頁 11。

¹³ 耿曙、陳奕伶、陳陸輝，〈有限改革的政治意義：中國大陸動員式選舉參與對其城市居民參與意識的影響〉，頁 19。

A 街訪門口處)，其餘的人，以四人一組，領著選票到各門棟「敲門投票」。阿姨手握選票、選民名單、一枝筆，上樓敲門。對他負責的樓棟極其熟悉，哪一戶沒人，哪一戶人不在，哪一戶遷出都知曉的一清二楚。首先阿姨大叫人名，敲門後，便大刺刺的走進門（只有紗門，木門沒關，天氣悶熱），叫一位先生出來投票，這位先生完全搞不清處怎麼圈票，但似乎知道有投票這件事，阿姨教他怎麼圈。¹⁴

由上述可知，居民本身就不關心選舉，面對這突如其來的上門拜訪投票，根本就不知所措，更遑論知道該選哪位候選人，因此不是不知道該選誰，就是看到認識的就胡亂選一通。雖然在最後的總投票率上的確會提高，也代表整個社區居民政治參與率很高，但因流動票箱而進行投票的這些居民，卻完全沒有得到任何的政治參與效果，胡亂圈選之後，選舉的工作人員就拍拍屁股走人，而該戶居民照吃他的飯、照看他的電視，雖有政治參與之名，卻無政治參與之實。

(二) 委託投票

委託投票是指選民將自己投票的權利讓渡給另一位投票者，讓其使用自己投票的權利。委託投票在西方民主國家行之有年，主要是讓一些身體不方便或者有特殊狀況的選民在自身無力投票的情形之下，仍能行使投票的權利。因此，為了防止過度的委託，一般而言對委託投票都有較為嚴格的定義，並且要保證受委託者完整的傳達委託者的投票意向。然而，委託投票這項制度到了中國卻有了不一樣的變形，本文以探討委託的方式來檢證這項制度設計對政治功效意識發展的成效。

在中國社區選舉中，委託的方式可分為兩種：委託社區幹部積極份子投票、委託家長投票。一般而言，所謂的社區幹部積極份子指的就是樓組長或者是黨骨幹部等等，由於會採取委託投票的居民通常是惰於出門到投票所投票的選民，而這些社區幹部本身背負著選舉達標的壓力，因此會盡力動員居民投票。所以，除

¹⁴ 邱崇原，「先發制人？中國大陸後單位體制的社區政權建設」，國立中正大學政治系碩士論文（2007），頁 18。

了流動票匭的方式之外，社區幹部亦會採取上門請求居民將票委託給他以利進行投票，就在居民懶得出門投票以及幹部基於自身的壓力上門求票的雙重動力之下，便形成了委託投票的成因。

樓組長上門來問我需不需要幫忙投票，反正只要把票給他就好，不需要特地跑到會所投票，何樂而不為。【訪談案例 7】

除了委託社區幹部投票之外，家庭裡委託家長、戶長投票的情形也是一種委託投票。「家庭代表」通常手中握有二至四張選民證，當投票舉行當天會親自投票會所進行投票，而透過熊易寒的訪談，可以瞭解一般委託家庭代表投票的原因：

我們問：「家裡其他人怎麼沒過來？」他們的答覆基本分為兩種：一是「沒空」，做家務或外出了；二是「一家人，一個人來就可以了，省得麻煩。」

15

其中，大部分委託家庭代表投票的原因都是第二種，也就是許多代表都認為是一家人，所以大家意見都以樣，就派一個人出來投票就好，不需要大隊人馬的出動，但是這就產生了家人意見是否一致以及家中成員是否瞭解選舉等問題。亦即，家庭代表式的委託投票，忽視了家庭成員的差異性，將家庭視為一個整體。除此之外，甚至有時候連家庭其他成員都不知道要投票，全憑家長對政治的熱衷，而將所有家庭的選票都投給了自己喜愛的候選人。

接下來，透過訪談的過程，本文將檢視委託投票對政治學習積累的效果為何，首先，我們來看社區幹部式的委託投票其對於政治學習的影響：

我也不太管票最後投給誰，總之他們(社區幹部)會幫我投出去就是了。【訪談案例 17】

¹⁵ 熊易寒，「社區選舉：在政治冷漠與高投票率之間」，頁 189。

他們都說，儂選啥人，我就選啥人。¹⁶

從委託者郭小姐的角度來看，整件事情的目的只是把票拿給社區幹部，似乎將票給予社區幹部就沒有其他事情了。而將票給予社區幹部的過程中，也沒有告知受委託者要將其選票投給哪一位特定的候選人，更進一步的說，應該是根本就不知道自己投給哪一位候選人，因此也就不在意將選票委託後是投給哪位候選人。而從受委託者的社區幹部的訪談得知，許多居民都直接將選票交給該名幹部，而且直接全權授權給該幹部進行投票。而這名社區幹部也並不認為這種行為有什麼不妥，反而沾沾自喜地認為居民十分信任自己。

家庭代表式的委託投票亦有社區幹部式的問題，即家庭其他成員皆不管選票要投給誰，總之一家之主決定即可。例如已經出社會工作的顧小姐便這麼描述：

每次遇到居委會選舉投票時，我們家只有我爸爸關注，他自己就會跑來跟我要選民證，反正我也不關心這種選舉，他拿去投給誰我也不在意。【訪談案例 4】

因此，即使自身已經擁有了投票的權利，但是可能基於種種因素而對社區事務並不關心，因此也不在意自己投票的權利，而將其讓渡給家中的代表。所以表面上顧小姐也算是執行了投票的行為，因為她的選票的確產生了票數的意義，納入的投票率的計算。但是，她只單單將選票轉移給家中的代表代投，對候選人、為何選舉、自身公民權利等等皆不瞭解，家庭代表亦不會對其解釋，而是能拿到選票即可。

近三十年來，隨著中國農村自治選舉以及城市基層選舉的開展，許多學者都對中國的民主化的曙光感到期待。然而，展開直選的層次遲遲無法向上提升，亦讓許多學者感到失望，但亦有人相信即使只在基層搞選舉，但能夠從「做中學」，透過選舉來學習培養民主的素養及知識。¹⁷ 但即使是「做中學」，也要能有效的

¹⁶ 熊易寒，「社區選舉：在政治冷漠與高投票率之間」，頁 191。

¹⁷ 李凡，「中國大陸城市社區基層民主發展背景」，朱新民編，**中國大陸城市基層民主研究**(台北：

學習且有效果，而這個「做」就是指政治參與，「學」就是指政治參與的效果。經由本文對居民參與居委會選舉動因及過程的分析，可以發現，屬於自主性政治參與的居民，由於平時就有行使一定程度的政治參與，因此本身具有較佳的政治練達程度，自然更願意在社區居委會改選這種重大時刻進行政治參與，並且從中學到許多政治知識及技巧。

反觀動員性政治參與的居民，大多屬於對社區事務較不熱情的人，平時只要不要侵犯到他的權益，他就不會發聲，社區對這類型的居民來說只是個居住的地方，只要整體環境不要太壞，他們都可以接受。因此即使面對社區居委會的選舉，這類型的居民也不願意出門進行投票，即使出了門，也是在人情壓力之下的半強迫的選擇。如同文中的論證，動員性政治參與的居民往往無法取得較佳的政治參與效果，也就是即使其行使了政治參與的行動，但卻無法得到政治參與的效果，政治參與的目的自然更難以達成。而在傳統社區中這些不同類型居民的比例，又以動員性的居民為參與投票數量上的大宗(參照表 3-1)。

換言之，中國大陸想藉由基層的選舉參與來達成「做中學」，似乎只有「做」，卻沒有「學」。沒有任何對民主素養的學習，即使舉證再多的政治參與的數量及數據，亦是枉然。因此，雖然中國官方宣稱只要能提高政治參與的數量，一定能漸漸地產生潛移默化的作用，但事實上經過上述的論證，卻發現要達到如此的目的有其困難度。所以在這種虛假的參與率的背後，一般來說，售後公房社區居民仍是十分被動的參與居委會的選舉，本文能證明居委會在售後公房社區的強力動員能力，但是卻無法證明居民自主性的行使政治參與行為。

表 3-1 售後公房社區動員參與的類型表

	制度設計動員	幹部人情動員	熱心份子人情動員
政治功效意識成果	無	有限式	自主性
受動員的範圍	絕大多數的居民	一小部分居民	一小部分居民
比例	80%	15%	5%

資料來源：筆者自行整理¹⁸

第二節、商品房社區居委會選舉的參與

商品房社區居民對於居委會的態度如之前訪談的聶大哥所述，居委會對於他們來說根本無關痛癢，凡事皆找業委會或物業公司。而一般商品房小區的居民的普遍看法跟聶大哥差不多，甚至有人連社區有居委會都不知道。如筆者今年曾訪談到一位居住在商品房小區的業同學，當訪談團隊跟他訪談了一堆有關社區選舉的事務之後，才發現原來訪談團隊所要問的居委會事務，但業同學全部都是回答業委會選舉的事務，最後一問之下才知道她根本就不知道居委會的功用及職能，甚至不清楚居委會這組織。但透過筆者 2007 年中旬到上海進行田野訪談的經驗顯示，商品房小區居民的確重視居委會的程度不若業委會，但對居委會的輕視以及低度參與，並非代表商品房居民政治參與意願低落，本文認為商品房居民對於居委會參與意願的低落可透過以下三種原因來解釋。

¹⁸ 各類型的比例則以筆者於 2008 及 2007 年的田調訪談以及參考 2006、2005、2004 年等三次中國城市基層治理團隊的田野筆記，根據 42 個相關訪談內容加以分類，再換算成上述比例。

一、居委會與業委會職能的不同

居委會是一定地域的居民「自我管理、自我服務、自我教育、自我監督」的群眾性自治組織，是轄區內所有居民的組織，其成員既包括擁有住宅所有權的居民，也包括只有居住權的租房戶群體。而業委會是在物業管理區域內代表全體業主對物業實施自治管理的民間組織，與居委會不同的是，作為居民自治組織的業委會是所有住宅所有者的組織，非所有權者不包括在內。¹⁹ 由此可知，兩個組織在所面對的居民成分就有所不同，因此在職能上當然會有所區別。

進一步來看兩種組織的組成目的及背景，1989年通過的《中國人民共和國城市居民委員會組織法》明確將居委會職責任務確立，除了要維護公共事務及福利之外，更重要的是將居民意見向政府傳達，以維護居民權益。²⁰ 因此，居委會為居民自主、自治組織，應以居民利益為依歸，一切以居民為本，服務於居民。但實際運作上，居委會經常成為政府的一條腿，國家透過掌握居委會的「財政資源」與「人事審核」兩種權力，致使居委會之運作必須仰賴上級政府機關，導致居委會的「行政化」傾向。在這種既要作為人民自治組織又要承擔上級政府任務的情形之下，居委會的職能主要分為以下幾項：

- (一) 在街道辦事處和政府有關部門指導下，組織社區成員進行自治管理，搞好社會保障、衛生、計畫生育、治安、文化等各項管理，完成社區成員代表大會和社區議事會確定的目標任務。
- (二) 組織社區成員開展便民利民的社區服務和為社區特殊群體提供福利服務。
- (三) 組織社區成員開展健康有益的文化娛樂和體育活動，培育社區成員的歸屬感和凝聚力。²¹

¹⁹ 張寶鋒，*現代城市社區治理結構研究*，頁 180。

²⁰ 王邦佐，*居委會與社區治理—城市社區居民委員會組織研究*(上海：上海人民出版社，2003)，頁 55~60。

²¹ 張寶鋒，*現代城市社區治理結構研究*，頁 180~181。

從職能來看，無論居委會是承擔上級任務或者是自身為社區做事，皆可明顯看出居委會主要是處理社區的公共事務，並且是社區公共物品的提供者，亦是居委會主要提供社區「公共財」的服務。

業委會的成立目的及背景則是起源於 1990 年代以後，城鎮住房分配制度的改革重點在於停止福利分房，朝向住宅商品化推進。因此，住宅產權所有人不再是以國家或單位為主，而是以個人為主。而「業主」與「業委會」便是隨著住房分配制度改革後所產生的新現象與概念，其中，「業主」指的是購買商品房產權的城市居民，而「業委會」則是指由這些居民在一定區域範圍內所建立的組織，該組織代表此區域內全體業主對物業實施自治管理。²² 由業委會發展起源的背景可看出，它是站在經濟發展的基礎上所成立的組織，居民必須有足夠的經濟能力購置商品房，具有一定程度的私有房產權，才具備「業主」的資格，業委會主要就是為了滿足這些業主的需求所成立的社區自治組織，其主要職能為：

- (一) 召集業主大會會議，報告物業管理的實施情況。
- (二) 代表業主與業主大會選聘的物業管理企業簽訂物業服務合同。
- (三) 及時瞭解業主、物業使用人的意見和建議，監督和協助物業管理企業履行物業服務合同。
- (四) 監督業主公約的實施。
- (五) 業主大會賦予的其他職責。²³

從職能來看，業委會身為一個物權組織，一方面要架起業主與物業公司和開發商溝通的橋樑，另一方面也要代表和維護住宅小區內房地產權人和使用人的合法權益，因此實際上主要處理的都是與業主利益相關的事務。

²² 鄭淑美，『中國大陸城市基層管理體制轉型中的社區自治組織：以「業主委員會」為例』，**東亞研究**，第 37 卷第 2 期(2006 年 7 月)，頁 90。

²³ 李長城編，**業主維權實務**(北京：人民法院出版社，2006)，頁 12~14。

相較於居委會所提供的「公共財」服務，業委會主要則是就業主的「私有財」提供維權。如同經濟學家所示，「公共財」沒有消費的敵對性²⁴及排他性，再加上一般居民「搭便車」(free-rider)的心態，私人也不願意提供，因此自然不會刻意追求對「公共財」的維護。²⁵在此種情形之下，一般商品房的居民自然放較多心力在「私有財」的維權上，因此普遍的商品房社區居民皆較熱心參與業委會的運作，而對居委會則是顯得較不關心。當然，傳統售後公房社區亦有居委會及業委會，但是為何一般的看法皆認為傳統社區居民參與居委會較參與業委會積極，這兩種社區的差別，便突顯出經濟發展上的差異致使居民關注的焦點也產生了不同。經濟發展較差的售後公房社區因本身房價較為便宜，且許多還是國家原本單位公房轉買給居民，因此不論是硬體軟體設備皆較差，使得居民對於房子要求較低，長期以來業委會便較不受關注，因此自然將其注意力放在居委會。而商品房社區由於居民好不容易透過不斷地累積資產，購置了生平第一個商品房，自然對這得來不易房產較為關注及保護，使得能告提供這樣服務的業委會成為社區居民主要參與的組織，因此相較於對業委會的參與程度，商品房社區居民對居委會的參與自然顯得較弱。

二、政治效能感的差異

除了從經濟動因的不同來分析居民參與程度的差異之外，居民對於兩個委員會效能感的差異也是重點，所謂政治效能感(sense of political efficacy)簡單的定義為「人們是否認知個人的政治行動對於政治過程有所影響，或是具有影響的能力」。²⁶也就是說居民要認為參與是有用的，可以影響及反饋的，才会有比較大的動力去參與。但檢視居委會的性質，雖然名義上為民間自治性組織，但實際上卻承擔過多官方上級任務，因此在商品房居民眼中，居委會非但無法提供有效的

²⁴ 所謂消費的敵對性，指的是一種消費上的此消彼長現象。譬如，甲、乙二人分食一塊餅，若甲多分一些，則乙即少一些，但公共財則不會有此現象，消費者並非在一零和狀態下消費公共財。

²⁵ 吳森田，*經濟學*(台北：智勝出版社，2004)，頁 474-475。

²⁶ Angus Campbell, Gerald Gurin, and Warren Miller, *he Voter Decide*(Evanston, IL: Row, Peterson, 1954), pp.187-189.

自治為社區做社區自己真正需要的事情，還必須不斷地完成官方的任務，其自治性所剩無幾。反觀業委會，從成立之初一直到運作都是由社區居民自己所組建並且運行，其決策以及行動都必須經過社區居民或業主代表的同意才可定案。

因此，就政治效能感來看，一般居民對於業委會的效能感是較居委會來得高，而透過筆者 2007 年中旬在上海訪談居民的結果，一般商品房居民的確因政治效能感的差異，而導致參與程度的不同：

居委會官味太重了，根本就不是為社區居民做事情，而且你看看，每次居委會主任改選時，有哪個候選人會明白講出他的政見，該怎麼為社區做事的施政方針都沒有。我們投了票也沒用，還不都是那些官派的候選人當選，一點意義也沒有。但業委會就不一樣，至少我發言是有份量的，每個業主都有發言及決定的權利，雖然最後還是要民主投票決定，結果可能不合我意，但至少在這過程中我能發揮一點影響力。【訪談案例 15】

居委會在商品房小區的功能似乎弱化了許多，一般居民通常有事情都直接去找業委會，不過其實我通常一回家就待在家裡，哪個委員會都不常接觸。不過之前遇到樓梯間的垃圾問題，我是去找業委會來解決的。因為那畢竟是在私有產權中的公共區域的問題，找業委會比較合適且效率比較高。假如找居委會雖然也會來協調，但居委會主任大家都不認識，而且也沒什麼強制力，總是需要花點時間才可協調好。【訪談案例 2】

由上述的訪談可看出居民對於居委會是採取比較消極的態度，除了面對問題時認為居委會效率比較慢之外，更重要的一點是大部分的居民皆認為，居委會仍屬於官方的組織，造成一般居民認為自己並沒有發聲的權利，所以即使試圖參與並且去影響居委會，其決策過程及結果也不會因為居民這參與而改變。但是業委會本身的創立即屬於城市基層的自治組織，居民擁有一定程度的決策權，面對任何決議皆有其影響力。因此，即使不論解決問題的效力如何，能否分享這決策權便造成一般居民對於兩個委員會的政治效能感有著極大的差異。

但是，居委會與業委會既存在於售後公房社區，也存在於商品房社區，所以

該如何解釋售後公房社區居民卻對業委會的參與較為缺乏。這同樣可用政治效能感來解答上述的問題，由於售後公房社區居民認為房子是政府福利分房之下所購買，雖然房屋條件並不好，但卻透過十分優惠的價錢購得，因此普遍認為房子只是棲身之所，條件過得去即可，不需要太苛求，畢竟也沒花費太多錢。所以售後公房社區居民並不在意房屋利益的問題，自然對於專門處理房屋產權事務的業委會較不關注，因此業委會在售後公房社區所展現的效能感自然較差，但這並非該組織運行的力量不足，無法反應居民的需求，而是居民根本需求不足，業委會無法展現其效能。

三、商品房居民仍有意願參與居委會

前述所揭示因居委會及業委會職能不同造成的參與程度的差異，只是單純就參與動因的差異來進行解釋，因為這動因的不同，造成商品房社區居民參與業委會的積極性較參與居委會來得強。但是，本文認為這是種比較級的迷思，**商品房社區居民對於居委會參與的程度較參與業委會來得弱，並不代表商品房對居委會參與較傳統售後公房社區的居民弱。**

因此，回到本章第一節對於傳統社區居民對居委會參與的分析邏輯來看，表面上傳統社區居民對於居委會參與率高，但是藉由自主性及動員性政治參與的判斷，可發現其居民主動參與意願較為低落。然而，反觀商品房社區的居民，他們對於居委會的參與意願就不一樣了。因為在訪談商品房社區居民的過程中，他們經常透露出對於居委會的反感，而這反感來自於上述的官方色彩較重以及其所致使的政治效能感低落等問題。但如果撇開官味及讓政治效能感有所提升，商品房居民對居委會的態度就不一樣了，上海 W 小區的鄭小姐是這麼說的：

雖然感覺上我平常不大接觸居委會，但是其實我並不認為居委會所管理的事情是不重要的。一些公共環境以及衛生的維護都是很重要的，這些都是居委會的事情，而且跟我們小區居民也息息相關。不過我們小區居委會就是官僚組織嘛，而且選出來的居委會主任其實大家都不認識，這

要怎麼找他來服務，找居委會來服務還不如花點錢透過業委會請物業公司來解決這些公共問題。但假如今天居委會的組成完全都是居民掌握，並且不用承擔上級的行政事務，這樣其實我是願意去參與居委會。【訪談案例 14】

換言之，商品房居民與傳統社區居民相比並不是沒有意願主動參與居委會，但正因這政治效能感低落的影響，使得許多居民不願意參與。而這政治效能感的低落可以透過其他方式去解決，例如前年(2006 年)的居委會改選，居委會主任全面屬地化²⁷之後，居委會與居民自治組織又拉進了一點關係，雖然上級的行政事務仍無法避免，但至少感覺上較親近居民了一些。

當然，屬地化的過程中因不同社區等歷史條件等等，造成不同程度的屬地化達成，也就是說假如該社區居委會已經存在很久，自然親上級官方的人馬就多，因此即使屬地化之後，仍然是官方的人馬，居民仍舊會覺得政治效能感低落。又或者上級透過操作，致使選出來的居委會主任根本就是籍在人不在，就是戶籍在這個社區，但是人根本就不住在這等情形發生。但也有執行屬地化很成功的社區，這些社區的特徵是房子都是剛蓋好不久，居民都是新搬進來，因此居委會也是當居民達一定程度才正式選舉居委會主任，因此這些新商品房社區的居委會歷史包袱較小，較不易發生上述官方人馬安插的問題。以筆者所訪談到的上海長寧區商品房 S 社區為例，該社區居民是 2004 年才大致完成入住，在 2006 年居委會改選以前，都是暫時由官方成立的居委會進行服務。因此，2006 年的居委會改選是該社區第一次進行居委會選舉，該次選舉的投票率約莫八成，不過透過訪談，筆者發現其主動參與的意願與其他社區有很大的不同：

我們家可是全家總動員的去投票耶，畢竟是自己社區的居委會選舉，總是要關心一下，而且候選人是平常熱心公益的老面孔阿，之前就有很多事情找他們幫忙，現在輪到他們都居委會主任，幫起忙來一定更有力。【訪

²⁷ 屬地化是中共官方希望居委會能更貼近當地居民，因此傳統安插居委會主任的方式會造成當地居民的排斥感，因此透過屬地化，選出真正居住於該社區的居民來行使居委會職權，較能受到該區居民的認同。

談案例 5】

整個社區感覺是動起來了，不知道是不是因為第一次選舉所以特別興奮，不過我比較在意的是能夠真正選出居民自己的人馬，而且我們社區也的確做到了。我想可能是這幾個候選人大家都認識，所以投票情形我認為蠻踴躍的，投票當天到活動會所投票的人比我想像的多得多了，跟我以前住的社區根本就不一樣，我可以明顯的感受我們這個社區居民參與的積極性，相當主動。【訪談案例 6】

從上述的訪談內容可看出該商品房的居民確實因為感覺居委會與居民較親近而願意主動參與，政治效能感的提升促進了居民對於居委會的參與。因此商品房的居民並仍是有願意參與居委會的選舉及事務，但是面對第一次選舉居委會的居民，為何能體會政治效能感到底有無提升。而又或者是否因為是第一次的選舉，所以因為新鮮感所造成的高參與率。因此政治效能感的確有助於提高居民的參與率，但是應該還有其他的動力及動因來驅使居民的參與。藉由此次訪談個案社區的整理，筆者發現居民對居委會參與較高的商品房社區有幾個重要的共同特徵。

(一) 社區為新建社區

如之前所提到的長寧區的 S 社區，以及另外一個閔行區的 CH 社區，這兩個商品房小區都屬於新成立的社區，因此本身並沒有過去官方色彩過重的歷史包袱，使得居民對居委會的政治效能感較高。除此之外，新建的商品房小區的居民往往有個特質，就是對於自身所屬的居住環境比較關注，以閔行 CH 社區的業小姐為例，她便認為：

房子我才辛辛苦苦的買到手，也算是花了一筆不小的錢，而且整個社區的基礎設施都很新穎，我當然希望多付出點時間來關心跟維護這環境，反正投個票²⁸要不了多少時間跟精力。人總是對新的東西較願意付出心力去維護，假如我們選出來的居委會主任能持續將社區的環境維護好，

²⁸ 意指居委會選舉投票。

這也是我所樂見的。【訪談案例 3】

雖然業小姐將這參與的動力歸因於人對新事物的愛惜及照顧，但本文認為在上面的訪談之中，業小姐透露出另一個重要的訊息，那就是購置房產時花費經費多少的問題。尤其是這種新建的商品房社區，往往因地段及硬體設備較佳，再加上近年來的房地產熱潮，使得其售價往往高於其他類型社區。而筆者所訪談的幾個居住在傳統社區的居民或者是研究社區議題的學者們也認為，在上海有點經濟能力的人都跑去住商品房了，而留在售後公房傳統社區的居民往往是經濟能力較不足夠的人，所以能夠入住商品房的居民，往往經濟程度具有一定的水準，因此這就形成一個經濟分野的門檻。

（二）房價影響參與態度

延續前述經濟分野的概念，筆者發現社區的居民的參與態度往往隨著房價的高低而有不同程度的積極性。通常房價較高的社區也意味著物業管理費不便宜、硬體設備較佳、以及居民經濟水準較高。這造成了居民需要付出更多的金額去維護社區的環境，也就是繳交較高的物業管理費。

上述特徵往往是出現在商品房社區，因此此種類型社區的居民認為自己花了那麼多錢好不容易才買到一棟自己的房子，甚至是用盡一生所有的積蓄才購買到的房子，當然要好好的維護才行，如筆者在上海曾訪問到一位顏小姐，她與她先生是雙薪家庭，目前正在上海金融學院擔任講師，由於經濟狀況愈來愈好，因此從浦東區較為中低檔的商品房 H 社區搬到中高檔的商品房 G 社區，從這個訪談案例可以明顯的看出因房價的差異所造成的參與態度的不同，當筆者詢問顏小姐對於之前 H 社區居委會的參與態度，她是這麼說的：

其實之前住那地方就是一個可以休息的地方，我跟我老公都比較專注於努力賺錢。但是雖然如此，我還是挺關心社區事務的，我還被推選為居民代表，可能是我比較雞婆，而且大家也看我學歷比較高，就推舉我啦。

不過其實居委會也沒在做什麼事情，頂多爾偶一些環境清潔的政策，或者一些納涼晚會的籌辦，再不然就是一些政令的宣導。不過其實這些事情現在都和物業公司合作，所以居委會也不大需要做什麼事情。【訪談案例 13】

從這段訪談，其實看得出顏小姐本身對社區事務是有熱情與積極的，但他在之前中低檔的 H 社區已經參與也瞭解過居委會的事務，但當我問及她對於目前中高檔的 G 社區居委會的參與態度時，她是這麼說的：

雖然我知道居委會對我們平時的社區生活並沒有太大的影響，但總是會看到居委會的工作人員登門拜訪，也算是有個組織來掌握整個社區的狀況。而且有些文娛活動或是納涼晚會也是居委會來牽頭的，這些活動也是聯繫整個社區居民情感的好管道，我認為都是對社區有幫助的，所以我還是很願意當任居民代表，畢竟我認為居委會也需要我們來監督。而居委會選舉時，我跟我老公也都有去投票，我們還仔細比較過哪個候選人政見比較好。因為我現在真的很喜歡這個社區的生活環境，我希望能夠去維持，畢竟這是我跟我老公辛辛苦苦才存到的一棟好房子，我很願意為社區做些事情，因為這是我每天都要生活的所在。【訪談案例 13】

由此可見，即使顏小姐已知居委會在這種商品房社區的作用不大，但她還是願意參與，一個很重要的原因是她認為這樣的參與對社區整體有所助益，並且從對談過程的態度顯示，顏小姐是非常積極且樂意的參與這些社區公共事務，關鍵的原因在於她經常認為這個房子所費不貲，就如同一個人耗費了大筆的資金而購得他所想要的東西時，當然會格外的珍惜。而房價影響參與態度，是指房價構成了一定的經濟條件，也就是一個經濟的門檻。買得起商品房的居民基本上就已經跨越了這個門檻，而房價的提升，代表著經濟門檻的提高，亦代表著該居民經濟條件以及經濟發展的相應提升，因此實則為經濟發展影響了參與的態度。

第三節、小結

經過本章節的分析，售後公房社區居民雖然對居委會選舉的參與率奇高，似

乎展現了高度的政治參與，但是經過更進一步的分析居民投票原因，可發現絕大多數的居民都處於一種被動、不在意投票的心態。其高投票率完全是因該社區的居委會經過強力的動員、人情壓力、以及制度設計等人為手段所達成。因此，雖然售後公房社區的居民行使了政治參與的行為，但卻無法從中獲得政治參與的效果來提升自我的政治練達以及民主程度。充其量只能將這些動員性政治參與的居民視為投票機器，一個缺乏自主意識以及自我意見的投票行為。

同樣地，原本被視為居民對居委會選舉參與的沙漠之地—商品房社區，在自主性與動員性政治參與的邏輯檢證之下，有了不一樣的發現。商品房社區的居民因為對居委會的政治效能感低落，再加上業委會的有效回應居民的效能感，所以在這種西瓜效應之下，商品房社區的居民自然而然地愈來愈依賴業委會。但如果能將居委會濃厚的官僚味去除，使之真正成為民眾完全自治性組織，提高居民對其的政治效能感，透過訪問，商品房社區的居民仍是十分有意願參與居委會的選舉與事務。

而上述因政治效能感低落而不願意參與居委會選舉與事務的社區，通常發生在成立了一定時間的社區。而最能展現商品房社區對居委會關注的社區就屬於新建商品房社區，因社區為新設立，所以居委會較少過去官方及人情的包袱，使得居民願意花精力去影響甚至建立一個屬於自己的居委會。除此之外，更重要的則跟經濟有關，因為上海市的新建社區往往屬於房價較為高檔的社區，再加上軟硬體等等設備新穎，因此居民們十分愛惜羽毛，希望能夠持續維持這一良好的環境，自然希望居委會也能為其作嫁，能夠選出一個用心服務社區並且與社區居民站在同一邊，而非不斷地政令宣達的居委會，也是這些居民所期望。因此在官僚僵化的居委會尚未成形之前，商品房社區的居民仍十分願意且努力試圖避免居委會的官僚化。

不論其商品房社區是否新建，本研究發現其居民對居委會仍存在著很強的自主性參與動力，而並非漠不關心。然而，售後公房社區雖然表面上參與率高，但是實際真正是自主性參與的居民卻十分稀少。因此，商品房社區居民與售後公房

社區居民在面對居委會的自主性政治參與，可發現商品房社區居民的意願與強度皆較售後公房社區居民來得高，其中新建商品房社區居民參與的動因顯示了為何商品房社區居民較願意參與的原因。商品房與售後公房社區最大的差異在於居民的經濟力不同，而商品房社區的居民的確也因所付出的房價比較高、物業管理費也較高，因此希望能獲得與付出相當的回報，而這回報就是盡力的去維持社區的良善，因此他們參與的動因建立在經濟結構的基礎之上。