制度變遷、精英回應與民主進程：中國大陸東城、西邦兩市「村改居」歷程的研究

Institutional Change, Elite Responses and China's Democratization: When a Village Committee Turns into a Residents' Committee

政治大學政治學系碩士班研究生　張雅雯

Chang, Ya-Wen

(Master Student, Department of Political Science, National Chengchi University)

Institutional Change, Elite Responses and China's Democratization: When a Village Committee Turns into a Residents' Committee

Chang, Ya-Wen
(Master Student, Department of Political Science, National Chengchi University)

Abstract

Once "Villager's Committee Organization Law" was formulated in 1987, village elections have been spreading every since. Although these local elections still leave much to be desired, they have made significant progresses in the past years. Also as institutionalized form of political participation, however, elections in cities—for Residents' Committee—are far worse than those in the countryside—for Villagers' Committee. Then, what does it mean when a Village Committee turns into a Residents' Committee? Is it simply an adjustment due to the course of urbanization? In the study, I try to explain this institutional change in light of the pressures and incentives of local elites, especially the deadlocks these elite face after village elections. As argues in the paper, shifting from Villagers' Committees to Residents' Committees is almost the only way to avoid the pressures of village elections and solve the above-mentioned deadlock. China's local elites are thus encouraged to initiate this institutional change. The consequence is then a step falling back on China's way toward grassroots democratization.

Keywords: Chinese Politics, Institutional Changes, Local Governance, Villagers' Committee, Residents' Committee.

制度變遷、精英回應與民主進程：中國大陸東城、西邦兩市「村改居」歷程的研究

張雅雯
政治大學政治學系碩士班研究生

摘 要

自1987年**村委會組織法**通過，中國的農村基層選舉，便如火如荼的遍地展開，即便制度和實踐上仍漏洞百出，但民主參與的價值已逐步在村民間散播，其地方統治的形式，也發生潛移默化的轉變。相較行之多年的村委選舉，城市的居民委員會選舉，無論在制度規範、居民參與等各層面，均遠遠遜色，那麼從「村委會」改制為「居委會」的原因究竟何在？看似簡單清楚的現代化、城市化過程，背後是否隱藏著政治動機？此即本文探索的關鍵。因此，本研究的重心在於中國「地方菁英」及「基層自治」間的相互關係，特別突顯新制度採行所造成的政治僵局，藉以探討「村改居」此類制度變遷的原因。首先，在分析村委會選舉的效應後，吾人發現，若統治結構不變，則基層「村—鄉／鎮兩級關係」及「村—黨兩委關係」間的政治僵局將極易產生，即便透過更換當事雙方，也無法徹底化解此類僵局，釜底抽薪之道在進行村改居的改制。換言之，村改居的制度變遷乃出於地方菁英為化解「基層民意」與「上層黨意」的結構衝突，所因而設計的制度回應之道。但卻因此規避村委選舉所產生的制度約束，造成民主化的倒退。換言之，本研究將透過制度變遷理論來觀察中國大陸的基層治理，試圖經由改制過程與西方的制度變遷理論對話，參照中國政治發展的經驗，發掘不同於西方發展經驗的理論模型。

關鍵詞：中國政治、制度變遷、基層治理、村民委員會、居民委員會

壹、前言

本文探討中國大陸地方精英及基層自治制度間的相互關係，其焦點在村委選舉的制度規範，將如何制約其地方精英，後者又如何透過改制居委會的制度形式，藉以逃避上述制度約束，因而促成基層治理的制度變遷。換言之，本文一方面藉村委會轉制居委會的過程，觀察中國大陸行之有年的村委會選舉，是否有效發揮約束地方精英的作用；另一方面，也試圖經由此改制過程，與西方的制度變遷理論對話。

一、研究動機與論點

中國基層民主的發展，始自1987年全國人大通過的**村民委員會組織法**（以下簡稱**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**居民委員會組織法**（以下簡稱**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，[1]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。[2]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」（村委會改制為居委會，簡稱村改居）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。

1. 李凡編，**中國基層民主發展報告（2002）**（西安：西北大學出版社，2003），頁42~44。
2. 有關規範問題，見王邦佐等，**居委會與社居治理—城市社區居民委員會組織研究**（上海：上海人民出版社，2003）。李凡編，**中國基層民主發展報告（2002）**、**中國城市社區直接選舉改革**（西安：西北大學出版社，2003）。
有關參與問題，請見桂勇，「城市社區的會資本與基層民主」，**中國政治學網**。＜http://www.xslx.com/htm/mzfz/xyzj/2004-02-23-16150.htm＞。
有關決策考量，請見李凡編，**中國基層民主發展報告（2002）**，頁26。

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，因而激發民主政治萌芽茁壯？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，仍在近年屢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。

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。[3]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1980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，雖始於1985年的中共十二屆三中全會，但直到進入1990年代中期，大城市的國有企業與單位體制，才出現徹底的鬆動。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

3. 李凡編，**中國基層民主發展報告**（2002），頁10。

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，由於村委會支配著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，其發展成績遠遜色於農村，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：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**規定則較為詳細，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，往往取決於地方精英（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精英的政治動機，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，村改居的改制是否會源於地方精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」間的兩委衝突而來？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。根據相關文獻與初步研析，吾人認為：中國大陸「政治僵局」將影響「基層制度的選擇」。換言之，地方菁英因為改制之後的居委選舉，較易規避民意壓力、化解兩委緊張，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。

貳、文獻回顧

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，檢視中國基層民主化可能的發展。因此在本論文的文獻回顧部份中，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。

一、制度變遷的理論

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，也形成了人們互動的遊戲規則。[4]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，外生的力量向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

4. Douglass C. North著，劉瑞華譯，**制度、制度變遷與經濟成就**（台北：時報文化，1994），頁7。

法，會因偏好的變化而改變，也會改變意識形態，造成執行規則的成本改變。[5]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。[6]

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，國家可以說是在那些統治者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」。[7]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。

而制度變遷的路徑依舊受到過去歷史的影響，也就是路徑依賴，制度是逐步累積的演變，因此可以說明不同經濟的互異路徑，就North的觀點，將制度逐步變動路徑相依的特性與長期持續成長或沒落的型態整合起來，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，以及歷史衍生的主觀模型會加強此軌道，在經濟成長的情況下，一條有調適效率的路徑能夠達成不確定情況下的選擇極大化，採取多種嘗試的方法進行活動，以及有效率的回饋機

5. 高安邦，**政治經濟學**（台北：五南出版社，2002），頁231。
6. Douglass C. North著，劉瑞華譯，**制度、制度變遷與經濟成就**，頁12~13。
7. 陳振明，**政治的經濟學分析：新政治經濟學導論**（北京：中國人民大學出版社，2003），頁115~128。

制，以找出無效率的選擇而去除之。[8]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，受到路徑依賴的特性，無助生產的路徑同樣會持續，不過在過程中會慢慢體認到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。[9]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。[10]

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，[11]制度變遷因此產生。

另外制度變遷的解釋，是在現代化理論中出現，認為傳統過渡現代的過程是必然的歷程，制度變遷是非抉擇性的，經濟發展是一自變數，認為經濟發展會帶動現代化，也就是都市化與社會動員，進而影響政治發展，也就是說，在都市的民眾會具有越來越強的現代化信仰而有意義地參與政治。簡單而言，也就是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，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、Curtight、Lerner、

8. Douglass C. North著，劉瑞華譯，**制度、制度變遷與經濟成就**，頁116~120。
9. 高安邦，**政治經濟學**，頁227~231。
10. Paul Pierson, "Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics," *American Political Science Review*, Vol. 34, No. 4 (June 2002), pp. 252~253.
11. Sven Stionmo, Kathleen Thenlen and Fran Longstreth, *Structuring Politics:Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), p. 9.

Diamond、Winham等，都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，城市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，[12]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甚為明顯。

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為者盼能瓜分資產。[13]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），而在行為者尋租的動機下，合理的推估，以及個案顯示，地方精英極可能因為瓜分土地資源而安排制度的變遷。因此，村委

12. 耿曙，「中國大陸的制度轉型與經濟奇蹟：相關文獻的評析」，何思因、陳德昇、耿曙編，**中國大陸研究：方法與成果**（台北：政治大學國際關係研究中心，2003），頁179~201。
13. 何清漣，**現代化的陷阱：當代中國的經濟社會問題**（北京：今日中國出版社，1998），頁106~139。

會的改制是方便地方菁英變賣、瓜分土地資源的尋租方式。簡單地說，此理論論點是認為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個自變數，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形式的政治組織，並激發現代形式的政治行為，此模型簡言之，就是政治領導者可以透過制度、明確的政策行為來達成政治發展，進而發展現代化，此途徑的學者可以說從羅斯托（Dankwart Rustow）1970年的**民主的轉型**（*Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model*）為代表，認為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為、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，政治菁英為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。在歐唐諾（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。[14]在此觀點下，制度變遷是視統治菁英的政治計算後的結果。

14. Georg Sorensen著，李酉潭、陳志瑋譯，**最新民主與民主化**（台北：韋伯出版社，2003），頁32。

二、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，應該對本文有更多啟發。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：

（一）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，人為干預選舉過程的新聞不在少數。在居委會的情況，按照**居委會組織法**的規定，居委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，[15]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，[16]最後也往往變成領導基層的角色，[17]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，使得居委會還是存有官民雙重性，雖然民間組織確

15. 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。參見**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。
16. **居委會組織法**第二條規定，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，第二十條中也規定，市與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，應當經市與市轄區的人民政府或者它的派出機關同意並統一安排。市與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。
17. 王邦佐等，**居委會與社居治理—城市社區居民委員會組織研究**，頁32~37、228~260。

實還在形成中，但基本上還是會受到政府的控制與領導，[18]而居委會的經費也都還是仰賴行政機關的支持，[19]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。這些因素確實都會使居委會的實際自治功能弱化。[20]

（二）村委、黨委關係

兩委衝突已經是中國基層時有耳聞的字眼，為了解決兩委衝突，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，[21]介入居委會或村委會自治範圍，介入到選舉程序中。

（三）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，不過因為村委會所涉及到的是村民

18. 俞可平，「中國公民社會的興起及其對治理的意義」，俞可平主編，**中國公民社會的興起與治理的變遷**（北京：社會科學文獻出版社，2002），頁189~222。
19. **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，由不設區的市與市轄區的人民政府或者上級人民政府規定並撥付。
20. 王邦佐等，**居委會與社居治理—城市社區居民委員會組織研究**，頁165~167、206~207、222~223、312~315。
21. 王邦佐等，**居委會與社居治理—城市社區居民委員會組織研究**，頁32~37、228~260。

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，同時因為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，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。[22]由於**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。[23]

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，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

22. 李凡編，「中國城市社區居委會直接選舉改革的啟動：1998—2003」，李凡編，**中國城市社區直接選舉改革**，頁39~40、127~141。

23. 李凡編，**中國基層民主發展報告（2002）**，頁40~41；王邦佐等，**居委會與社居治理—城市社區居民委員會組織研究**，頁22。

反映在兩方面，一是人為干預很嚴重，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。在人為的干預上，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。[24]

在當前的居委會選舉，雖然也開始開放直選，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。[25]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。[26]

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，

24. 李凡編，**中國基層民主發展報告（2002）**，頁31~32。
25. 李凡，「中國城市社區居委會直接選舉改革的啟動：1998—2003」，李凡編，**中國城市社區直接選舉改革**，頁36~39。
26. 王邦佐等，**居委會與社居治理—城市社區居民委員會組織研究**，頁165~167。

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，[27]而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：

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依賴的影響，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、領袖尊崇、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進行人為干預，且制度規定上也往往有利於統治階級，資源、詮

27. 王邦佐等，**居委會與社居治理—城市社區居民委員會組織研究**，頁48~49、165~167、222~223、312~315、354~357；俞可平，「中國公民社會的興起及其對治理的意義」，俞可平主編，**中國公民社會的興起與治理的變遷**，頁189~222。

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，而使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，國家確實在村改居的制度變遷中扮演決定性角色，但是否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。

若用現代化理論來解釋中國現況，則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，似乎不是用傳統過渡到現代這樣的過程來看，在現代化理論中可能無法完善解釋這樣的情況。

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，村委會似乎比居委會使地方菁英有更大的尋租動機，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，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，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。

另外，中國的國有企業基本上的經濟結構並不好，往往中央需要以大量負債來支持國有企業，在市場改革開放後，中央似乎有將國有化的重擔慢慢放出去，交由私人去做，在這過程中就會出現政商勾結的行為，或是賤賣國產的事件，地方菁英在此過程有比將村委會改制為居委會更大的經濟利益。

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，因為體制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。在以上所述的村委會與居委會現況，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，在中國的制度變遷上，以政治菁英的政治計算來解釋似乎較符合。

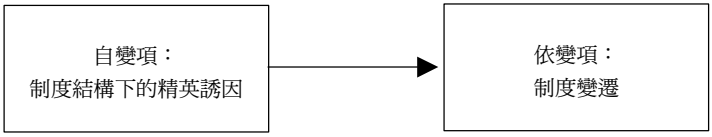
參、分析架構與研究方法

就此文獻回顧中所陳述的主題，本文的研究目的將在於探討中國將農村的村民委員會改制為城市的居民委員會之原因何在？此研究將採用的途徑是菁英理論，認為地方菁英欲規避基層民意所產

生的衝突，在吾人的觀點上，若統治結構不變，則基層「村—鄉／鎮兩級關係」及「村—黨兩委關係」間的政治僵局將極易產生，即便透過更換當事雙方，也無法徹底化解此類僵局，釜底抽薪之道在進行村改居的改制。換言之，村改居的制度變遷乃出於地方菁英為化解「基層民意」與「上層黨意」的結構衝突，所因而設計的制度回應之道。但卻因此規避村委選舉所產生的制度約束，造成民主化的倒退。

一、分析架構

根據前述村委會、居委會的實際情況，村委會選舉制度即使仍不完善，卻也對地方菁英造成統治上的困擾，甚至形成菁英統治上的治理困境，因此村級制度結構對地方菁英產生促使制度變遷的誘因，制度結構下的菁英誘因因而影響地方「制度選擇」，此即本文主要解釋架構，簡單表述於圖一。根據此一假設，任何制度的變遷與浮現（例如本文的居委會），均出於有意識的選擇，而在當前社會背景下，上述選擇的行為者乃地方菁英。換言之，其共識（解決菁英治理困境）決定制度的變遷方式。



圖一　本文分析架構圖
資料來源：筆者自製。

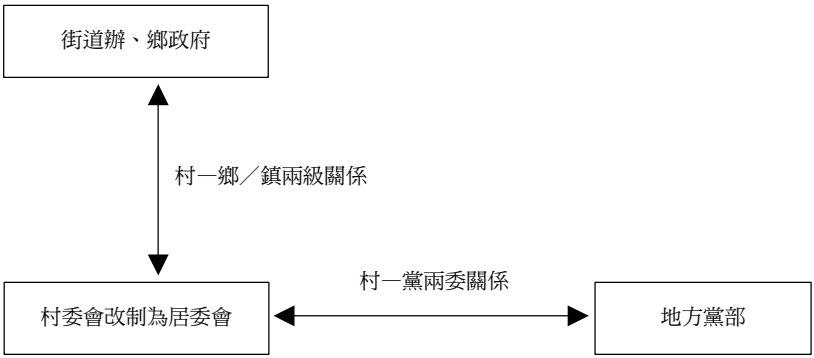
具體而言，中國村委會選舉，容易醞釀民意與黨意衝突，最明顯的治理困境就是兩委衝突，而此衝突將不利於地方菁英的行政控制，雖然在村委會慢慢浮現出農民的聲音，但行政權還是高過於群眾。在這樣的情況下，地方菁英對於制度的選擇還是有相當的自主性，因此若能將村委會改制為居委會的制度，將有利於地方菁英的

統治權的話，那麼菁英就有動機將村改制為城市。而依照中國居委會的現況，不夠制度化的情況下，讓人為因素更容易介入其中，故在中國農村改制為城市，將村委會改制為居委會，此改制的背後可能是地方菁英想要以行政控制基層，以解決治理困境及統治上的政治僵局，行政控制的共識選擇了村委會改制為居委會，以利於菁英控制，而迴避了較民主的制度規範。

二、研究方法

吾人於2005年7月到中國大陸東城市、西邦市進行月餘的田野調查，訪談對象包括正處於村改居過程中身份仍在轉換的村民、已經改制後的村改居居民、村幹部、街道辦、民政局等上級機關的官員、和當地學者等，試圖以實地調查來瞭解其為何將村委改制為居委？地方精英在此改制過程中，曾扮演如何之角色？

本文訪談的設計，是以「村委會轉為居委會」為中心，延伸至與其他組織、團體的關係，藉以探討改制的真正原因。其中，基層「村—鄉／鎮兩級關係」及「村—黨兩委關係」都是此研究中的主要關鍵。個人將透過深入瞭解行動者間的制度性關係（包含正式與非正式），評估這些制度性關係對於改制的影響，以印證此研究的假說：衝突消失並不是被解決了，而是地方菁英因為政治利益所採取的合謀行為，讓制度變遷而有利於自身。因此，本文的深入訪談對象可分為兩類：一類是群眾，如村改居的居民，另一類是屬於幹部方面，如過去村委會成員、居委會成員、街道幹部、地方黨支部幹部，此一團體將代表地方菁英角色。換言之，本文將藉由對以下團體的深度訪談來檢視本計畫的假說。



圖二　研究假說及其驗證
資料來源：筆者自製。

肆、研究發現與討論

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，[28]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，

28. **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。

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地比村委會來得大，在將較具有民意的村委會改制以後，反而使得黨意獨大，減少了民意的管道，而有利於中國的行政控制。

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，反而可能將民意的出口堵住，以此來解決「村—鄉／鎮兩級關係」及「村—黨兩委關係」可能產生的政治衝突，因此，吾人依照中國的現況，將「制度結構下的（地方）菁英誘因」作為自變項，而「制度選擇」則是依變項，也就是制度誘因會影響哪種制度被菁英選擇，本研究因此可以歸結出以下發現：

（一）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，似乎不是用傳統過渡到現代這樣的過程來看。

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，在此次東城市的田野調查中，發現同區域的村莊轉制步伐並不一致，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，[29]在訪談過程中也發現村改居往往也是由上級決定，鄉鎮政府說改就改，並非簡單地因為經濟發展帶動現代化而改制成居委會。[30]

吾人以為在村改居這個轉制階段上，這樣的個案都說明現代化理論並不能完善解釋村改居的制度變遷。

（二）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，村委會的架構提供了更大的尋租動機，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。

在田野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，[31]訪談資料中發現，集體資產的處置可以選擇變賣或是改為股

29. 訪談東城市田野資料，2005年7~8月。
30. 訪談東城市、西邦市田野資料，2005年7~8月。
31. 在東城市訪談資料發現，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。

份合作公司，而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，且在居委會架構下，反而沒有經濟利益可圖，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。村的集體資產的處置也可以轉為股份公司來經營，成立董事會，村民變為股民，而董事會成員也往往是過去村裡那一票幹部，即使股民有投票權選舉董事會成員，但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，[32]這意味著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，或甚至瓜分集體資產。

撤村改制的過程中，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。若地方菁英只因為了瓜分集體資產而犧牲村委會架構下的長期圖利、且還要支付龐大的資源以解決廣大農民的相關補償問題，這樣瓜分資產的改制動機並不合理，背後應該有比瓜分資產等的經濟考量更為重要的動機，才能促成這個可能使地方菁英損失經濟利益的制度變遷。

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」此觀點僅僅解釋了部分可能，村改居的過程確實提供地方菁英瓜分集體資產的機會，不過，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

32. 訪談西邦市田野資料，2005年8月。

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。

（三）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

就前文所陳述，中國在村委會的情況，因為它所管理的是有關農民切身利益的事務，如土地事務等，當地方菁英為了利益而不將權力交還村委會或是農民，近幾年來已經遭農民越來越強的抵制，而農民的行為也得到了社會上部分的支持，產生制度上的變遷，農民因為土地等相關經濟利益而向上爭取村委會權力，[33]制度改變的力量是由下而上的，農民結合人大代表來維護農民權益，成為推動基層民主的力量。[34]村委會相對過去有進一步朝往民主的發展，但是居委會的情況便不是如此，首先是因為居委會的民主選舉真正發展時間不長、法規規定不詳，居委會與黨政關係的定位有模糊的空間，讓居委會比村委會更容易受到國家、黨的干涉，所以居委會還是面臨到許多不民主的事情，而居民參與居委會的意願不高，也很難出現像村委會一樣有關切身利益向上抗爭的動力，較難產生制度由下向上的變遷。

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，[35]較不易有兩委矛盾出現，居委會作為黨政向下滲透的基層組織，街道辦下有居委會，居委會下有樓組長，在基層有嚴密的層層網絡，對於居民行為舉動瞭若指掌，甚至可以看到在每棟樓層前掛著。有關此棟居民的基本資料、性質[36]的牌子，可見行政控制之嚴密。[37]

33. 李凡編，**中國基層民主發展報告（2002）**，頁3~35。
34. 李凡編，**中國基層民主發展報告（2002）**，頁12~16。
35. 訪談東城市、西邦市田野資料，2005年7~8月。
36. 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住在此棟樓居民的性質來命名，所以能讓人一目了然。
37. 訪談西邦市田野資料，2005年8月。

部分地區在居委會層級中加設「社工站」，社工站原意是要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。[38]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，制度變遷可能是基於菁英政治計算後的產物，並非經濟考量，因為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，而地方菁英不可能只為了瓜分集體資產而犧牲村委會架構下的長期圖利、且同時需要支付龐大的補償金額解決廣大農民的經濟，這樣經濟考量的改制動機並不合理，背後應該有比瓜分資產等經濟考量更為重要的動機，才能促成這個可能使地方菁英損失經濟利益的制度變遷，而比經濟更為重要的動機可能為政治考量。[39]吾人發現村、居制度下有著明顯差異，因此提供地方菁英轉制的誘因，居委會的結構下將更有利地方菁英解決村委會時的政治僵局，強化行政統治，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

38. 訪談東城市、西邦市田野資料，2005年7~8月。
39. 感謝審稿人寶貴建議，撤村改居的過程中確實也伴隨著經濟資產的問題，基層政府在改制過程必須負擔起龐大的補償與安置金額，與治理僵局這樣的政治成本相較之下，經濟成本是基層政府相對較能承受的。

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。

若統治結構不變，則基層「村—鄉／鎮兩級關係」及「村—黨兩委關係」間的政治僵局將極易產生，即便透過更換當事雙方，也無法徹底化解此類僵局，因此村改居的制度變遷解釋，將可能是地方菁英為解決治理困境所進行的有意識的選擇。

伍、結論

在整個全球化的熱潮下，中國經濟領域扮演極其突出的角色，那麼政治上是否因為經濟發展而帶動民主化過程，也將是整個研究中國問題的學者可能關注的焦點，其基層選舉是否擴張延伸，進而改變其威權專制的體制，因此廣受世人關注。而目前有關中國民主的研究，大多限於農村的基層選舉，當然這種趨勢（或是想法）慢慢向上擴展到鄉鎮、人大選舉，當然也慢慢水平延伸到中國城市中，目前雖然中國大陸農村的基層民主，並未如預期向鄉鎮層級提昇，卻轉向城市社區迅速擴散，創造出另一個令人期待的發展方向。即便如此，但就目前情況而言，城市基層民主的進展，仍遠不符吾人所期：居委會定位不夠明確、法規不夠完善、黨政介入太深、施行職能無關居民切身利益等，社區居民因而往往缺乏參與的意願。換言之，即便根據相關政治理論，城市擁有多項有利民主發展的條件，但其居民並未積極參與自治活動，社區居委所扮演的角色，當然就遠遜於農村的村委會。或許因為如此，有關城市基層治理的相關研究成果，相對十分有限。但如此一來，吾人將無由得知城市基層民主何以延宕、困頓，其缺失又將如何改善、強化。

根據上述討論可知，對照村委會與居委會的組織與職權，將有助吾人了解並剖析城市基層民主何以延宕困頓的問題所在。因

此，本文乃聚焦於村改居的組織改制，一則藉此對照村委與居委的組織職權與選舉過程，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。具體而言，本文是從菁英角色切入，從現況居委會的制度不足、法規漏洞空間大，[40]且居委會不夠自治性的情況，來初步解釋為何會從村委會改制為居委會，可能是反民主的潮流：居委會因為居民的參與低、黨政介入深，基本成為規避選舉壓力與衝突的工具。另一方面，由於村委會中因選舉產生的幹群衝突、兩委衝突、村鄉衝突等，均不在少數。不過針對中國居委會的學術研究成果目前還不及村委會的研究，而此文希望能在居委會的研究上提供不同的觀點，由於中國的政治發展並不同於西方民主發展理論，因此當農村轉為城市社區，而基層自治也從村委會轉為居委會的情況，而此趨勢是否真的如西方理論所述？城市的條件更有利於民主發展？吾人也可藉以觀察選舉為中國基層治理所帶來的壓力，而此種壓力如何方能得到舒緩，將涉及民主選舉在中國大陸全面推開時的社會阻力。本文對上述諸議題均能提出獨具參考價值的發現。而在此希望提供不同於西方民主發展的反向思考，希望能夠更深入去看中國的政治發展，而不單單只是現代化的過程。

40. 感謝審稿人的寶貴意見。大陸民政部於2001年開始推動**居委會組織法**的修訂，將可能制訂較詳細的選舉規範。不過，即使居委會選舉有較制度化的規範，但這還涉及居委會此組織的本質問題，居委會本質上就屬於政府掌握基層居民動態、向下滲透的組織，並不具備自治條件與功能，也沒有實權，即使有朝一日居委會擁有如同村委會選舉的選舉規範，吾人認為居委會也難以出現如村委會一般向上抗衡的社會力量，因此，即使在村居相同的選舉規範下，村改居的制度變遷還是有利於菁英統治。

參考書目

一、中文

North, Douglass C.著，劉瑞華譯，**制度、制度變遷與經濟成就**（台北：時報文化，1994）。

Sorensen, Georg著，李酉潭、陳志瑋譯，**最新民主與民主化**（台北：韋伯出版社，2003）。

王邦佐等，**居委會與社居治理—城市社區居民委員會組織研究**（上海：上海人民出版社，2003）。

李凡編，**中國城市社區直接選舉改革**（西安：西北大學出版社，2003）。

------，**中國基層民主發展報告（2002）**（西安：西北大學出版社，2003）。

何思因、陳德昇、耿曙編，**中國大陸研究：方法與成果**（台北：政大國際關係研究中心，2003）。

何清漣，**現代化的陷阱：當代中國的經濟社會問題**（北京：今日中國出版社，1998）。

俞可平等，**中國公民社會的興起與治理的變遷**（北京：社會科學文獻出版社，2002）。

桂勇，「城市社區的會資本與基層民主」，**中國政治學網**。＜http://www.xslx.com/htm/mzfz/xyzj/2004-02-23-16150.htm＞

高安邦，**政治經濟學**（台北：五南出版社，2002）。

陳振明，**政治的經濟學分析：新政治經濟學導論**（北京：中國人民大學出版社，2003）。

二、英文

Pierson, Paul,“Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics,” *American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2 (June 2000), pp. 251~267.

Stionmo, Sven, Kathleen Thenlen and Fran Longstreth, *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992).

聯絡作者：

地址：台北市116文山區指南路二段64號政治大學政治研究所

E-mail：92252011@nccu.edu.tw

收稿日期：2006/3/6

審查通過：2006/3/21

責任編輯：孫國華