

中國大陸的社區治理與轉型前景： 發展促轉或政權維穩？

耿曙

(政治大學東亞研究所副教授)

陳奕伶

(政治大學東亞研究所碩士研究生)

摘 要

中國大陸城市基層民主，根據現有的民主化理論，相較農村體制，城市社會的社經條件，均遠適合於民主政治發展，吾人不免期待，對岸的民主政治或能於城市社區中萌芽茁壯。唯深入檢討其近年的社區自治經驗，本文認為，城市社區自治，仍處於「國家」嚴密管控之下，並未導致「國家」能力的退出或萎縮。另一方面，由下而上的「社會」制衡或自治，並未促成社會力量的生根與茁壯。基於上述，作者進一步申論，作為快速發展的威權體制，無論就資源掌控或能力伸展而言，其「國家」往往得以大幅鞏固、強化其現有體制，對由下而上的民主發展，產生抑制作用。本文藉由大陸社區治理的個案，闡述民主轉型理論中「政權穩定論」所指涉的各項機制，盼有助吾人進一步解讀東亞民主轉型的經驗。

關鍵詞：中國政治、社區治理、政權穩定論、現代化理論、國家-社會關係

壹、前言

中國於 2005 年 10 月，首度回應席捲全球的民主潮流，發表其《中國的民主政治建設》白皮書，¹ 其中特別突出「城市社區民主政治建設」的重要與意義，將其與推動近 20 年的「農村基層民主政治建設」並列，強調中國的城市社區建設，正「由點到面、由大城市向小城市、由東部向西部」全面推開。此外，該報告中並標舉「民主選舉、民主管理、民主決策、民主監督」四大要求，作為城市民主建設的目標，顯示中國官方對於社區治理的期待與重視。

根據吾人熟知的「現代化理論」(Modernization Theory)，經濟成長將能發揮引導、促成民主政治之功能。杜意志(Karl W. Deutsch)在其 1957 年出版的研究提出，經濟發展的結果，通常促成「社會動員」(Social Mobilization)，並因而產生具有現代意義的大眾政治參與。² 其後學者如李普賽(Seymour Martin Lipset)、道爾(Robert A. Dahl)之研究，也進一步證明經濟發展與民主之相關性，有助政治體制趨向包容性、競爭性，產生更多元的政治參與。³ 另一方面，就前社會主義體制而言，列文(Moshe Lewin)認為，「城市是民主的搖籃」，城市社會的發展，將帶動觀念流通與中產階級的壯大，並促成國家幹部的現代化，終而致使前蘇聯黨國體制的弱化，所謂「戈巴契夫革命」的到來。⁴ 基於現代化理論，中國大陸農村地區的民主治理，相較於城市，受限於物質資源相對貧乏之情況，將遠不利於民主政治的發展。此外，農村教育水平普遍偏低、屬於半熟人性質等因素，在在使得對岸的村民自治，未必能迅速向下深化，孕育出積極主動的民主參與。⁵ 條件較佳的城市社區，則無論居民教育程度、社會發展水平、等現代化的指標，均

¹ 中華人民共和國國務院，〈中國的民主建設〉，《人民網》，2005 年 10 月 19 日，<<http://politics.people.com.cn/GB/1027/3783369.html>>。

² Karl W. Deutsch, et al. *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience* (Westport, CT, Greenwood, 1957), pp.5-6.; Samuel P. Huntington & Joan M. Nelson, *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries* (Cambridge MA: Harvard University Press, 1976), pp. 64-72.

³ Seymour Martin Lipset, *Political Man: The Social Bases of Politics* (Baltimore & London: Johns Hopkins University Press, 1981), pp. 31-45; Robert A. Dahl 著，張明貴譯，《多元政治：參與與反對》(臺北：唐山出版社，1988 年)，頁 67-88。

⁴ Moshe Lewin, *The Gorbachev Phenomenon: A Historical Interpretation* (Berkeley & LA: University of California Press, exp. ed. 1991), pp.1-9.

⁵ 請見劉亞偉，《無聲的革命：村民直選的歷史、現實和未來》(西安：西北大學出版社，2005 年)，頁 249-254；陳淳斌，〈大陸農村村民委員會選舉的實踐、效果與評估：相關文獻的分析〉，《中國大陸研究》，第 45 卷第 1 期，2002 年 1/2 月號，頁 59-61。

遠優於農村。城市基層社區的民主治理，在居委會選舉制度化後，⁶也出現各種日新月異的治理形態（如居委會與業委會、物業公司的關係等），凡此種種，均不免賦予世人想像空間，期待條件較佳的城市社區，能開展出中國土地上的民主體制。⁷

本文之目的，在透過相關的研究文獻與作者的實地調查，⁸就中國大陸的社區治理，參考吳玉山〈現代化理論vs. 政權穩定論：中國大陸民主發展的前景〉⁹一文所凸顯的理論爭議，論述城市基層民主發展是否將如「現代化理論」所預期，將日漸衝擊現有的威權體制，並藉此走向民主轉型之路？或如對立的「政權穩定論」所主張，其傲人的經濟成就，將強化政權的合法性，並合理化無所不在的控制，有助鞏固現有的威權體制？

根據作者對中國大陸社區自治的觀察，其主要特徵在高度的國家主導與控制，一方面主要的制度創新與演變，均發動於「國家部門」，另一方面基於「國家」利益的種種考量，制度之設計往往無法突破行政體制的牽制，因此壓縮了大陸民主政治擴展的可能。換言之，本文討論的重心，在於「國家主導改革」(statist reforms)下城市社區自治的成就與侷限，盼能根據此一線索，進行整體的解析與判讀，藉此對大陸民主轉型的動力與侷限，提供部份可資檢證的研究命題。

換言之，現代化理論並未在中國大陸城市基層治理的經驗中獲得印證。¹⁰就

⁶ 居民委原會的直接選舉經驗，是在村民委員會先於城市民主的發展經驗影響下，擴大城市基層的政治參與範疇。請見李凡，《中國基層民主發展報告 2000-2001》（北京：東方出版社，2002年），頁 271-272；李凡主編，《中國城市社區直接選舉改革》（西安：西北大學出版社，2003年），頁 4-7。

⁷ 相關論證請見張雅雯，〈龜兔賽跑：中國大陸城鄉基層民主化的比較〉，發表於「2005年臺灣政治學會年會暨學術研討會」，（臺北：臺灣政治學會，2005年12月11日），頁 1-34。

⁸ 本文作者之一首於 2004 年暑假，協同政治大學選舉研究中心暨中國大陸選舉資料庫主持人陳陸輝副研究員，赴上海進行有關社區治理的「先期研究」(pilot study)。期間承上海大學文科副校長李友梅教授、社會學系劉玉照教授等安排，與有關專家進行多次接觸。其後再於 2005 年暑假，同樣協同陳陸輝副研究員與研究生張雅雯、陳映男，分別赴上海、江蘇無錫、雲南紅河等三地，進行為期 4 週的田野調查，廣泛訪談相關專家、地方官員、居委成員與社區居民。其研究成果部分反映於本文論述之中。

⁹ 吳玉山，〈現代化理論vs. 政權穩定論：中國大陸民主發展的前景〉，《政治科學論叢》，第 9 期，1998 年 6 月，頁 443-453。

¹⁰ 根據李凡以及作者的田野訪查發現，經濟發展程度越高的城市，行政控制能力強，社區居民的政治參與狀況也差，政治冷漠情況最嚴重，如上海。反之，發展程度一般之城市如廣西、雲南，其社區發展較為自主，居民參與社區之情況也較為熱絡。請見李凡，《中國基層民主發展報告 2000-2001》，頁 306-309。

此論題而言，「政權穩定論」將更能反映當前中共基層政治改革的具體成果。而「政權穩定論」的各種機制，究竟如何在中國大陸發揮作用與影響，本文也將就中國大陸的經驗，對此提出較為細緻的論證。¹¹

本文論述分為四個部分。第二、三節為本文論證的主體，分別從「國家」與「社會」層面，檢視中國城市社區在民主建設的實踐下，「國家」是否果將被迫退出基層，以及「社會」是否果真具備民主自治能力，藉此檢視中國大陸「社區治理」的政治社會影響，是否符合現代化理論對民主深化的期待。第四節將進一步就社區治理經驗，回頭省思「國家-社會關係」架構中的「二元對立」預設，強調基層治理的改革仍無法脫離「強國家、弱社會」之現存架構。基於上述發現，作者將於結論的第五部份，前瞻中國大陸政治發展的前景。

貳、社區自治與國家退縮

近年來，中國大陸城市居委會的政治改革方向，在「自治」精神，和直接選舉的採用下，啟動所謂「民主」發展。實質上，透過作者的實地調查，發現國家能力不但未抽身基層社區，反而強化原已衰頹基層行政系統。因此，城市基層在國家公共權力的理性化發展下，表面上管制權力範圍受到限制，但國家體制的效能與能力卻是增強的情況。本節將對此一命題，羅列相關的經驗發現，進行較為仔細的論證。

一、社區自治的發動：行政控制捲土重來

(一) 基層治理的轉型

中共推動城市自治的目的，旨在彌補城市單位體制衰敗後，所面臨的基層管理空虛。將原本因經濟開放而略顯退化的國家能力，透過基層政治改革的法制

¹¹ Przeworski 研究之於現代化理論，指出經濟發展不必然會帶來民主，獨裁政體仍可在經濟發展下獲得維持。但維持政權穩定與持續的機制為何，本文將對此提出進一步論證。請見Adam Przeworski, *et al.*, *Democracy and Development: Political Institutions and Material Well-being in the World, 1950-1990* (Cambridge & New York: Cambridge University Press, 2000), pp. 146-179.

化、程序化，展現國家理性發展的方向。¹² 基於國家強化行政管理機制的目的，國家能力的發動與介入是必然的走向，以合理化基層行政結構、撫順基層民眾需求，最終達到維護基層政治穩定之可能。

中國大陸社區治理，距離實現民主的發展仍困難重重，其發展體現為黨國體制在基層社會的重新建制。國家透過行政途徑與資源的掌握，將控制力深入社區，重新建立起連結政府、社區、居民三者的緊密關係，提升國家權威在基層的合法性支持；另一作用為吸納社區內部的潛在衝突，透過有限的自治的實施，居委會被用以滿足或反映居民對社區環境、建設的需求，從而阻隔(buffering)基層社會對行政效能的不滿情緒，強化執政正當性。因此，社區治理的轉型，實質上反映出國家對追求基層政治穩定的需求。以下將進一步闡釋，中國大陸的社區治理，如何被國家所掌握控制，終而導致「行政化」的結果。

(二) 社區治理的實踐：領導與執行

國家對社區治理的介入，可分為兩個層面，第一為黨組織的進入，第二為行政組織結構的建立。¹³ 中共黨組織聯繫社區居委會的實際運作，延續中共以黨領政的黨國體制架構，社區黨支部領導，凌駕社區居委會主任之地位。根據林尚立在上海考察的案例顯示，目前日多「兩委一肩挑」(黨支部書記兼任居委主任)的趨勢，代表黨支部與居委會決策力量的整合，有利於居委會決策共識的形成。而「支部建在居委上」這一舉措，更使居委會在行政權與黨組織的雙重制約下，黨政合一，制約居委會自主發展的可能性。

基於上述，社區內部的主要調控能力，來自於黨政體系的影響力。社區治理雖然似乎意在打破國家獨占社會管理的格局，但在具體實踐上，黨政體系的全面建構，其治理結果並未顯現國家願意「放權」於社會的跡象。

¹² 城市社區治理的快速發展，導源於中共為防堵法輪功組織集體串連的再度發生，加強基層社會的控管能力。請見李凡，〈中國大陸城市社區基層民主發展背景〉，朱新民主編，《中國大陸基層民主研究》(臺北：財團法人兩岸交流遠景基金會，2004年)，頁27-35；中共福建省委組織部課題組，〈鞏固黨的執政地位與加強黨的基層組織 執政能力建設問題調研報告〉，《中國現實問題研究前沿報告》(上海：華東師範大學出版社，2005年)，頁102-106。

¹³ 朱健剛提出構成社區治理的主要行動者的「三疊權力結構」：第一為黨組織網絡，第二為行政權力網絡，第三為社區內的社會組織。請見朱健剛，〈國家、權力與街區空間—當代中國街區權力研究導論〉，《中國社會學(第2卷)》(上海：上海人民出版社，2003年)，頁205-216。

(三)「行政化」的制度結構：作為「政府一條腿」的社區組織

影響居委會無法脫離政府「行政控制」因素為：「財政資源」與「人事審核」的羈絆，致使居委會之運作必須仰賴上級政府機關，終而趨向所謂「行政化」發展。¹⁴

就「財政資源」而論，目前居委會執行經費主要來自政府機關的補貼，由市、區政府和街道辦共同提供養護經費，支付人員補貼、水電取暖費用等，其次則向轄區內的單位企業募集。¹⁵也由於居委會絕大部分的工作支出，必須依靠上級政府供應與審核，因此，財政運用自主權的缺乏，使居委會難以擁有實質上的自治權力。「人事審核」對人員的箝制，將進一步說明居委會的「行政化」趨勢。林尚立依街道辦對居委會幹部所進行之「人事、職責、考核」行政控制項目上，將居委會定位為「政府派出機構（街道辦）的派出機構」。由於政府充分掌握了居委會的人事控制，居委會人員便較少精力去進行社區服務與建設，多以執行公務優先，限縮了社區工作的自主性與靈活性。

總結上述，社區治理的「行政化」導向發展，顯示社區改革難以達成「自治」目標。國家透過社區「黨組織」對居委會的領導，確保基層政治符合中共的發展方向；透過「行政資源」的分配，掌控了居委會運作能力；透過「人事審核」，規範基層政治菁英可能的行動取向。換言之，居委會的發展能力，受到國家的制度框架所侷限，國家透過資源的集中，吸納與收編基層政治菁英，化解他們可能經由社區「民主改革」的開放空間，產生監督與制約國家權力的力量。如此一來，社區的基層民主建設，社區自主力量的發展機會，便在國家「行政吸納」機制的的作用下化為無形。

二、社區自治的發展：制度創新或行政約束？

¹⁴ 桂勇，〈略論城市基層民主發展的可能及其實現途徑－以上海市為例〉，《華中科技大學學報（社會科學版）》，第15期第1卷，2001年2月，頁25-26；雷潔瓊，《轉型中的城市基層社區組織：北京市基層社區組織與社區發展研究》（北京：北京大學出版社，2001年），頁37-54。

¹⁵ 居委會改革初期曾允許經商，但經商反而使居委會幹部不務正業，導致經商權被收回。請見李凡，〈中國大陸城市社區基層民主發展背景〉，頁37；〈議政建言：建好小社區、建構大和諧〉，《中國政協新聞網》，2005年12月9日，〈<http://cppcc.people.com.cn/GB/34953/3928594.html>〉。

制度創新主要是針對各地政府環境、需求之不同，所衍生出的改革方向，以解決居委會面臨的經費不足、過度行政化之困境。因此，制度創新是以理順政府與居委會的權力關係，和釐清兩者職能分野兩大項目，作為其首要的改革目標。根據作者的研究，目前中國大陸社區制度創新的模式，可以歸納為兩種主要的發展趨勢：即「行政導向」與「自治導向」。以下將就此兩類發展趨勢，分別進行觀察與分析。

(一)「行政導向」：強勢上級、高度依賴

「行政導向」模式主要落實在執行與完成政府工作。¹⁶上海為行政導向改革之代表，管理體制建立在「兩級政府（區、街道辦）、三級管理（區、街道辦、居委會）、四級網絡（市、區、街道辦、居委會）」的架構上。黨政系統權力下放到街道辦，強化對居委會的管理功能。此一模式強調利用政府資源，進行自上而下的行政整合，強化基層管理，¹⁷以期有效填補單位制解體下的管理真空。制度規劃目的固然如此，但落實的基本條件是地方政府必須有充足財政資源，才足以負擔龐大行政開銷。¹⁸換言之，行政導向特點在於將權力重新集中於政府，並透過充足的經濟資源分配，將基層社會吸納於政府管理體系中。¹⁹以此解決社區改革過程中擺盪在行政化與自治管理之模糊地位。

(二)「自治導向」：難以抗拒、弱勢居委

其次為「自治導向」：其發展方向與行政導向相異，其特點是為解決政府財政困窘的「低成本」體制創新，以「江漢模式」與「瀋陽模式」為代表。「自治

¹⁶ 將社會資源更多的集中於地方和基層政府，社區只是扮演落實和完成政府工作的角色。請見徐勇、陳偉東等，《中國城市社區自治》（武漢：武漢出版社，2002年），頁16。

¹⁷ 徐勇，〈論城市社區建設中的社區居民自治〉，《華中師範大學學報（人文社會科學版）》，第40卷第3期，2001年7月，頁7。

¹⁸ 陳偉東、李雪萍，〈社區民主治理的理論假設與案例分析〉，朱新民主編，《中國大陸基層民主研究》，頁94-96。

¹⁹ 桂勇、崔之余，〈行政化進程中的城市居委會體制變遷－對上海市的個案研究〉，《華中理工大學學報（社會科學版）》，第14卷第3期，2000年8月，頁2-4；蕭豔，〈社區居委會定位再探〉，《福建教育學院學報》，2003年第10期，2003年10月，頁117-118。

導向」模式雖然強調政府與社區的權責分明，企圖藉由「權隨責走、費隨事轉」²⁰的體制創新，以減輕居委會的行政負擔，將精力著重在社區事務上。但是，改革方向僅見諸於理想，卻無法落實並跳脫出傳統行政結構下「資源」與「人事」控制的約束。事實上居委會幹部指出「即使沒錢也要辦好事」，「工作需要做的，誰也不敢不做」。²¹ 使得「權隨責走、費隨事轉」的創新規劃，無法有效落實改革失敗關鍵在於，居委會不具備獨立行使職權之能力，即便是提出了制度創新，也無法突破原來行政干預與財政不自主之結構困境。從以上分析中，吾人不難發現，行政導向和自治導向的制度創新結果，跳脫不出黨國體制下根本的制度結構與束縛。

綜合本節所論，無論從「制度發動」或「制度創新」角度觀察，當前社區治理，反映出濃厚的國家利益與國家主導之氛圍。「制度發動」之初，行政力的不斷強化抑制社區自治的發展，而制度創新的出現，正是對行政力控制增強的反撲，使各地區依其需要，建制符合地方需求的治理架構。然而，即便是最富自治精神的「自治導向」模式，在面對行政力的控制與吸納都無法與之對抗，而臣服其下。「行政導向」模式，卻完全體現國家透過行政資源和權力，對基層菁英進行的吸納與收編，使其有效落實國家政策。結果顯示，制度創新無力改變既有的權力結構，基層幹部也無法超越來自國家的行政約束。

參、社區自治與社會制衡

國家縱未退出城市基層治理，是否可能透過制度的賦權效果，培養「公民社會」的日漸強大，取得「制衡國家」或「與國家互強」的結果？²² 本節企圖從

²⁰ 柳金財，〈中國大陸城市居民委員會治理模式之探討〉，朱新民主編，《中國大陸基層民主研究》，頁 68-71。

²¹ 唐正芳，〈居委會不能承受之重〉，《社區》，2004 年 12 期，2004 年 12 月，頁 9-10。

²² Joel S. Migdal, "The State in Society: An Approach to Struggles for Domination," in Joel S. Migdal, Atul Kohli & Vivienne Shue, eds., *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World* (New York: Cambridge University Press, 1994), pp. 7-34; Xu Wang, "Mutual Empowerment of State and Society: Its Nature, Conditions, Mechanisms, and Limits," *Comparative Politics*, Vol. 31, No. 2, Jan. 1999, pp. 231-249; 王旭，〈國家與社會的權力互強-鄉村中國的基層民主〉，陳明通、鄭永年主編，《兩岸基層選舉與政治社會變遷》（臺北：月旦出版社，1998 年），頁 404-417。

國家的對立面—社會，探討社會力量在社區治理中所扮演的角色，如何展現對國家力量的抗衡，以及是否仍受國家制度限制的影響。

一、參與習慣？直接選舉表象下的「政治冷漠」

直接選舉的啓用，可視為中國大陸實踐城市基層民主的一項重要政策，改變過去由政府主導公共事務的人事任命方式，提供個人政治參與之途徑。因而，期待社會參與機制與民主程序的配合，能成為中國大陸基層社會，累積社會自主力量的發展方向，產生由下而上的抗衡力量。

社區選舉的高參與率，是否顯示民主選舉的實施，已在城市基層獲得廣大的迴響？²³ 就大陸學者的觀察，積極參與的表象實為「動員參與」之展現。²⁴ 表示高參與率、高投票率的背後，實則為居委會幹部、黨員，以及各方人員努力動員下的結果。為何政府提供民主參與機制，卻仍需要黨政幹部去推動參與？造成社區居民對選舉的冷漠可歸之於兩個原因。

第一，社區選舉過程中「政府到場」與「黨組到場」，影響了候選人的提出，和選民投票意向。由於居委會主任多兼有黨職的身份，在選舉的各項環節中發揮影響力，直接影響參與選舉人員的意向「最好是能將居委會幹部的意圖變成居民的行動」。²⁵ 除此之外，即便是居民選出理想的社區治理人選，街道辦可以根據工作需要更換居委會幹部，²⁶ 使選舉結果流於形式，民主程序下的人民自決受到行政力量的侵害。由於選舉受到政府的介入與干預，民主的政治建設自然難以受到民眾信任與重視。

第二，社區居民與居委會關係薄弱，不具直接的利益關係，他們的經濟社會

²³ 深圳市鹽田區沙頭角街道和海山街道的九個社區投票率高達 84.49%；上海市盧灣區瑞金二路街道居委會投票率有 95%；浦東新區周家渡街道白蓮徑居委會換屆選舉參選率達 97.1%。請見李凡，《中國城市社區直接選舉改革》，頁 215、223、224；柳金財，〈中國大陸城市居民委員會治理模式之探討〉，頁 51-83。

²⁴ 林尚立，〈社區選舉：選舉動員與參與結構〉，林尚立主編，《社區民主與治理：案例研究》（北京：社會科學文獻出版社，2003 年），頁 75-79；桂勇、黃貴榮、李潔瑾、袁靜，〈直選：社會資本還是行政推銷民主〉，《城市管理》，2003 年第 6 期，2003 年 6 月，頁 24-25。

²⁵ 桂勇等，〈直選：社會資本還是行政推銷民主〉，頁 24。

²⁶ 雷潔瓊，《轉型中的城市基層社區組織：北京市基層社區組織與社區發展研究》，頁 53；李凡，〈中國大陸城市社區基層民主發展背景〉，頁 42。

資源主要仰賴於社區外的工作單位，不依賴居委會所提供的社會福利援助，而這些人以社區內的社會人（青、壯年族群）為主。²⁷ 因此，居委會選舉對他們而言並未產生足夠誘因，吸引他們前往投票。也由於城市社區往往較趨近於「陌生人社會」，異於農村的「熟人社會」，使社區選舉在大部分居民不熟識參選者，以及與居委會無太多利益聯繫的狀況下，缺乏凝聚社區共識的力量，降低居民參與選舉的意願。²⁸

除此之外，選民參與的意願和城市經濟發展程度成反比，經濟發展程度越高的城市，參與率狀況越差。²⁹ 此現象與現代化理論所強調的，經濟發展會促進民主參與的論述悖反。從這個角度出發，可以印證經濟資源越豐富的城市，越有能力透過「行政導向」治理模式，強化居委會的基層治理，藉此吸納社區居民的政治需求。

二、自治網絡？社區治理網絡的開展與強化？

經濟的私有化發展，使社區中私人產業的保障意識抬頭。業主委員會與物業管理公司，便是產權私有化下應運而生的社會組織。³⁰ 而社區私人組織的出現，朱健剛稱之為僅次社區內於黨、政組織外的「第三層權力網絡」，為影響社區發展的社會自主力量。³¹

私人產權的多寡，會影響業委會與居委會互動的議價能力。有論述提出：業委會的自治能力之有無，取決於社區公、私產權結構的多寡。社區私人房產比例越高者，業委會資源多則影響力越大，越具社區事務決策的影響力。公有產權比例高的社區，業委會的影響力低，其存在易流於形式，難以發揮維護私人房產權

²⁷ 王邦佐等，《居委會與社區治理：城市社區居民委員會組織研究》，頁 203-207。

²⁸ 桂勇等，〈直選：社會資本還是行政推銷民主〉，頁 22-25。

²⁹ 李凡，《中國基層民主發展報告 2000-2001》，頁 306-309。

³⁰ 業委會為私人住房所有權出現後，對其房產管理的組織。物業公司則為商業經營公司，受聘於業委會，主要負責保潔、保安、保綠、保養的工作。這兩者的興起，代表著經濟發展後，產權制度改變所帶來的社會需求，與自主管理的出現。對內增進私人住宅區的管理效能，對外則與居委會形成社區治理的關係網絡。請見唐正芳，〈業委會是否可取代居委會？〉，《社區》，2004 年 01 期，2004 年 1 月，頁 12；沈秋貴，〈居委與物業管理關係七要素〉，《物業管理》，總第 211 期，2004 年 1 月，頁 30-31。

³¹ 朱健剛，〈國家、權力與街區空間－當代中國街區權力研究導論〉，頁 205-216。

益的作用。³² 因此，私人產權比例的多寡，決定業委會資源的豐缺，更決定了社會組織影響政府的能力。隨著中國大陸的城市社區私有產權的日益增多，社會組織的力量將會在社區治理中，扮演更重要的角色。

然而，案例顯示，即便社區內私人產權的維權意識已經提升，但在公權力的壓抑下，仍開展不易。³³ 因此，不論社區公、私產權比例的高低，與業委會的換屆與否，行政力介入的干擾，為當前業委會自主運作的最大隱憂。另外，居委會（上級是政府）常與物業（背後是國營建設公司）合作，加持物業，壓抑可能起而抗衡的業委會。除兩國壓一社外，三者間的相互侵軋，也造成社區力量的分散。

綜合本節所述，社區治理的社會層面觀察，再度呼應國家主導發展下，對社會力量的抑制效果。社區治理發展的起點，即隱含國家意欲控制基層社會力量之意圖。因此，由於新興社區組織普遍缺乏財政資源與組織協調，「社會」力量將無力挑戰政權穩定。

肆、社區自治與民主轉型：從國家-社會關係消長觀察

本節將採「國家－社會關係」為分析架構，藉以考察中國大陸社區自治的經驗及其對民主轉型的影響。如吾人所知，在國家權力得不到任何制約的情形下，民主轉型的機會十分渺茫。但社會如何方能取得制約國家權力的機會？根據赫德爾(David Held)在其《民主的模式》所強調，其關鍵在公民廣泛的參與各領域之決策。³⁴ 換言之，唯當國家權力開放與接觸各種社會力量，社會力量透過利益表達、政治參與等途徑進入政府的決策過程時，社會力量為促進自身利益，也將形成對國家權力的制約。³⁵ 而基層市民社會的自主發展與積極的政治參與，將

³² 桂勇，〈略論城市基層民主發展的可能及其實現途徑－以上海市為例〉，頁 26-27；湯豔文，〈利益平衡：契約型態與治理結構〉，林尚立主編，〈社區民主與治理：案例研究〉，頁 231-237。鄭淑美進一步以業委會是否進行換屆選舉，配合社區內公、私房比例高低，提出四種業委會的發展導向，請見鄭淑美，〈中國大陸城市基層管理體制轉型中的社區自治組織：業主委員會的發展〉，發表於「2005 臺灣政治學會年會暨學術研討會」(臺北：臺灣政治學會 2005 年 12 月 11 日)，頁 1-9。

³³ 喬先華、王廣軍，〈如何理順社區居委會、業主委員會、物業管理三者〉，《中國民政》，2002 年 02 期，2002 年 2 月，頁 33-35。

³⁴ David Held 著，李少軍、尚新建譯，《民主的模式》(臺北：桂冠，1995 年)，頁 89-127。

³⁵ 郭道久，〈以社會制約權力：民主的一種解析視角〉(天津：天津人民出版社，2005 年)，頁

能節制與影響國家權力的運作，是促成民主轉型不可或缺的要件之一。³⁶

若自國家-社會關係切入，則誠如之前所述，作者認為，中國大陸的「社區治理」的實踐，提供吾人一個觀察「國家-社會」互動的切入面。近年居委會的組織功能重整和直選制度的實施，主要目的仍在強化「國家」漸趨衰頹的基層治理能力。「國家」透過「任務下放」與「黨政合一」等強行政控制，將行政系統與基層社區做了有效的連結，以維護國家的統治與政治穩定。因此，中共近年推動的「社區自治」，看似國家行政權力下放、社會自治空間的開放，但在具體實踐的過程中，反而凸顯國家對基層的戒心，以及行政干預的聲張。

一、社區自治：「國家」消、「社會」長？

國家－社會關係的呈現，以國家與社會勢力的此消彼漲作為民主發展程度的觀察面向。兩者的互動向來被視為零和的競爭，或是呈現國家與社會相互增強的態勢。³⁷ 以下將透過中國大陸政經改革，所引致的國家－社會關係的變化做進一步說明。

首先，從經濟發展與國家－社會相關的論述中，市場轉型論認為，經濟制度的開放會使政治權威的影響力減弱。倪志偉(Victor Nee)對中國大陸的實證觀察發現，市場經濟的發展力量，將導致政治力所能發生的影響利逐漸下降，最終走向由社會力量所推動的民主道路。³⁸ 周雪光則對倪志偉之論述持修正觀點，認為中國大陸政社發展並沒有那麼樂觀。其研究結果顯示政治權力的作用，在中國大陸經濟開放後的社會環境依舊具有影響力，國家力量的退卻仍不明顯。³⁹ 戴慕

137-139。

³⁶ Juan J. Linz & Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* (Baltimore & London: The Johns Hopkins University Press, 1996), pp. 7-8.

³⁷ Joel S. Migdal, "The State in Society: An Approach to Struggles for Domination," in Joel S. Migdal, Atul Kohli & Vivienne Shue, eds., *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World*, pp. 11-30.

³⁸ Victor Nee, "A Theory of Market Transition: From Redistribution to Markets in State Socialism," *American Journal of Sociology*, Vol. 54, No. 5, October 1989, pp. 678-679.

³⁹ Xueguang Zhou, "Economic Transformation and Income Inequality in Urban China: Evidence from Panel Data," *American Journal of Sociology*, Vol. 105, No. 4, Jan. 2000, pp. 1158-1163, 相關文獻的討論請見耿曙，〈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〉（臺北：政治大學國際關係研究中心，2003年），頁 192-196。

珍(Jean C. Oi)之研究發現農村基層的政治權力與市場經濟發展，為侍從主義(clientelism)的保護發展/政治酬庸關係（庇護-被庇護關係）。⁴⁰ 同樣的，蘇道銳(Dorothy J. Solinger)對中國大陸私營企業發展之觀察發現，國家統治能力在市場轉型過程後仍舊無法撼動。⁴¹ 因此，中國大陸的市場轉型發展並不意味政治影響力量的降低，反而呈現出政治力量成為經濟私有化發展中的庇護角色，成為基層經濟快速發展的重要因素。

其次，公民社會領域之發展，在國家－社會關係中，國家的力量透過制度設定和財政補助的手段控制社會組織，使之成為國家在社會的代理人。⁴² 而嚴格的審核制度，也使一般社會團體不容易通過正式途徑而存在。⁴³ 結果是，社會組織受制於政府的管制，阻滯了社會自主發展的力量。同樣的，在城市治理的經驗中發現，社區的自主發展被限制在網格化的社區範圍，即便社會力量已有萌芽，但仍不易突破社區邊界的封鎖。因此，社區自治的結果，不必然會降低國家的管理能力，中國大陸社會自主動力依然為國家所限縮。⁴⁴ 表面上，國家賦權予社會，但實際運作下，社會力量不是受到侷限，便是還不夠成熟到足以發揮影響力。其關鍵在於，在中國大陸威權體制下，社會基本上不獨立於黨國體制，而是被黨國體制所包覆。即便在城市經濟快速發展下，政治參與、公民社會領域的動能，卻處於被壓抑或開發緩慢的狀況，社會力量未能突破限制而與國家互強。

二、強國家、弱社會下的社區治理

從國家－社會關係的架構下檢證社區治理，發現國家透過資源和對基層政治

⁴⁰ Jean C. Oi, *State and Peasant in Contemporary China: The Political Economy of Village Government* (Berkeley & LA: University of California Press, 1989), pp. 7-10.

⁴¹ Dorothy J. Solinger, *China's Transition from Socialism: Statist Legacies and Market Reforms 1980-1990* (Armonk, NY: M.E. Sharpe, 1993), p. 270.

⁴² 王信賢，〈分裂統治下的市場中介組織：當代中國「國家－社會」關係新詮〉，發表於「中共政權變遷：精英、體制與政策」學術研討會（臺北：中央研究院政治學研究所籌備處，2005年11月19日），頁1-6。

⁴³ 社會團體的成立需掛名於特定組織機關下，以此機關作為社會團體的管轄者，才能向中國民政部申請核可才能正式成立。請見Tony Saich, "Negotiating the State: The Development of Social Organizations in China," *The China Quarterly*, Issue 161, March 2000, pp. 126-133.

⁴⁴ 王旭，〈國家與社會的權力互強-鄉村中國的基層民主〉，頁415-417。

菁英的行政吸納，展現理性的社區治理模式，並維持強勢國家、虛弱社會的發展態勢。行政資源與人事控制，能有效強化基層幹部的執行績效，以貫徹國家政策的落實。因此，國家在基層行政能力上的建構，消弭了單位制衰敗後的治理空缺。而行政能力的強化影響社區的自治發展力量，使得居委會必須更依賴行政機構的支持和資源挹注，才能提供基層政治菁英擅場發揮的舞臺。站在公共管理與公共參與的角度上，居委會選舉的參與冷淡，正給予國家權力長驅直入的伸展空間；另外，若社區中的社會組織，如業委會私人產業維權行為，其力量能進一步延伸到公共領域的介入或發生影響，則社會力量會是一股不可忽視的潛在動力。因此，只要國家權力仍居於領導社會與主導經濟發展的制高點上，社會力量則可能被行政制度所吸納或收買，便難以突破「強國家、弱社會」的現行架構。顯見，國家作為改革推動的發動者，由上而下的因勢利導，不但有利於化解國家與社會衝突的發生，也同時有利於鞏固並正當化中共的行政領導地位。

總結上述分析，在中國大陸國家主導社區治理的發展經驗中，依然存在「強國家、弱社會」的特徵。國家意志與國家利益，仍具有決定性的影響力。⁴⁵ 近年來中國大陸的經濟、社會改革收到良好成效，國家力量卻不受社會發展而削弱，更加呼應「政權穩定論」之觀點。而國家主導下的改革，實則國家為反映統治需要、環境變遷，與鞏固執政正當性所做出的不斷調整，這些調整背後體現共黨執政所需的政治穩定。⁴⁶ 因此，改革不代表國家的退縮，而是維繫政權穩定之工具性應用。王旭認為，基層民主的實踐結果不僅沒削弱，反而增強了國家在基層的統治能力。⁴⁷ 結果為，民主的實踐在一片居委會治理過度行政化與社會動力不足的情況下，大為減損基層民主發展的速度與能量。

伍、經濟發展、國家能力、與轉型前景

⁴⁵ 對此，最清楚有力的論述，無疑為Vivienne Shue, *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politic* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1988), pp.125-152；當然也可見Dorothy J. Solinger, *China's Transition from Socialism*, p.270。

⁴⁶ 鄭永年，《政治漸進主義：中國的政治改革與民主化前景》（臺北：吉虹資訊，2000年），頁28-30。

⁴⁷ 王旭，〈國家與社會的權力互強-鄉村中國的基層民主〉，頁417。

20 世紀晚期「第三波」民主浪潮之中，有相當比例的轉型個案，均肇因於原有威權政體的傾頹與渙散。⁴⁸ 但對於執政績效較佳、合法地位無虞、國家高度控制的威權體制，吾人又將如何預估其民主政治的前景？⁴⁹ 尤其吾人所關切的東亞國家，一向被視為「發展型國家」(Developmental State)，多數具備上述諸項特徵。本節將進一步就對岸的社區治理經驗，說明「發展成就」與「國家能力」將如何可能抑制民主轉型的進程。

一、發展與民主的矛盾：中國大陸的「食租國家」傾向

首先，經濟發展是否將有助民主化的進程？此中關鍵，似乎在發展的成果，究竟為何人所享有？若主要為「國家」及其依附階級(或稱為「官僚資本主義」Bureaucratic/state Capitalism)所壟斷，財富無法雨露均霑，則恐難如「現代化理論」所預期，經濟發展將促成城市中產階級的壯大，並因此衝擊舊有的威權統治，終爾走向自由民主體制。反之，若發展滋生的社會資源，多集中於「國家」之手，反將有助其收編、吸納社會精英，從而瓦解監督與制衡的力量，鞏固現有的威權體制，延後民主政治的來臨。上述機制之作用，頗似學界對「食租國家」(rentier state) 的討論，⁵⁰ 例如中東許多產油國家，由於豐厚的售油收入，均為威權體制所掌握，政權往往得以屹立不搖。換言之，「國家」所擁資源越為豐沛，該國的民主前景將越發黯淡。⁵¹

⁴⁸ Samuel P. Huntington 著，劉軍寧譯，《第三波：二十世紀末的民主化浪潮》(臺北：五南，1994 年，頁 125-181。

⁴⁹ Adam Przeworski et al., *Democracy and Development: Political Institutions and Material Well-being in the World, 1950-1990*, pp.142-186；吳玉山，〈現代化理論 vs. 政權穩定論：中國大陸民主發展的前景〉，頁 445-453。

⁵⁰ 有關「食租國家」的界說，請見 Hazem Beblawi, "The Rentier State in the Arab World," in Giacomo Luciani, ed., *The Arab State* (Berkeley & LA: University of California Press, 1990), pp. 85-98; Hazem Beblawi & Giacomo Luciani, eds., *The Rentier State* (London & New York: Croom Helm, 1987), pp. 1-21。此概念應用於比較政治研究，則多集中於中東產油國家的政治結構分析，請見 Theda Skocpol, "Rentier State and Shi'a Islam in the Iranian Revolution," *Theory & Society*, Vol. 11, No. 3, May 1982, pp. 268-283; Hootan Shambayati, "The Rentier State, Interest Groups, and the Paradox of Autonomy: State and Business in Turkey and Iran," *Comparative Politics*, Vol. 26, No. 3, April 1994, pp. 307-308。

⁵¹ 有關「食租國家」的民主化可能，除上述 Beblawi & Luciani 論述外，並請見 Bryn Rex, Bahgat Korany & Paul Noble, eds., *Political Liberalization and Democratization in the Arab World* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 1995), pp. 29-57; Ghassan Salamah, ed., *Democracy without Democrats? :The Renewal of Politics in the Muslim World* (London & New York: I.B. Tauris, 1994), pp.23-47.

觀察中國大陸的基層民主經驗，吾人不難覺察下列幾項趨勢。首先，不少基於村委會選舉的研究發現，大陸村民自治是否果能落實，往往與村莊經濟發展的水平，呈現出負向的關係——亦即，發展越好，自治越差，反之亦然。其中主要的原因，在集體經濟的發展，資源為少數人壟斷，藉控制資源之便，「地方霸主」(local boss)或精英集團，將不難進行全村範圍的收編與統合。⁵² 其次，根據吾人在長三角的田野調查，位於城鄉結合、地產超值、且集體經濟發展較佳的「村委會」中，部份積極運作改制「居委會」，以便規避《村組法》較制度化的選舉與監督規範。⁵³ 其運作改制的結果，往往均能遂其所願，吾人不難想見，過程中「地方霸主」、「精英集體」所握資源的作用。就此而言，「越富的村子，越見不得人」，⁵⁴ 發達與財富，反不利於政治的監督與透明。

再其次，則是城市社區治理的「行政化」趨勢，根據吾人田野調查發現，作為居委會上級的「街道辦事處」，若其自有財源越稱富足，越傾向於控制與使喚下屬的居委會；⁵⁵ 同樣的，居委會的財源越稱富足，其越有能力提供服務，並藉此掌握社區內住民。反之，對貧困的居委會而言，社區內幾乎只有殘疾戶、低保戶等才經常與其打交道，成為名符其實的「社區人」。⁵⁶ 就此而言，越富有資源的單位，越有能力貫徹「行政化」的意志。最後，若就中國大陸整體進行比較觀察，則其中「行政」色彩最強、「自治」成效最弱者，莫過於前文所言之上海

⁵² 請見Jean C. Oi & Scott Rozelle, "Elections and Power: The Locus of Decision-Making in Chinese Villages," *The China Quarterly*, Issue 162, June 2000, pp. 513-539; Jean C. Oi, "Economic Development, Stability, and Democratic Village Self-Governance," in *China Review 1996*, Maurice Brosseau, Suzanne Pepper & Tsang Shu-ki, eds. (Hong Kong: Chinese University Press, 1996), pp. 125-144。對此持不同看法者，主要有Kevin J. O'Brien, "Implementing Political Reforms in China's Villages," *Australian Journal of Chinese Affairs*, No. 32, July 1994, pp. 33-59；最後，對上述爭論，提出別處解釋者，請見Tianjian Shi, "Economic Development and Village Election in Rural China," *Journal of Contemporary China*, 1999, Vol. 8, No. 22, Dec. 1999, pp. 425-442；徐斯儉，〈中國農村經濟發展與基層民主發展的關係：鄉鎮企業產權改革與農村基層民主〉，《中國大陸研究》，第44卷第5期，2001年5月號，頁25-38。

⁵³ 此研究團隊由本文作者及政大選研中心陳陸輝教授負責，上述2005暑期的部份田野調查成果，曾引用於張雅雯的論文，請見張雅雯，〈中國大陸城市基層民主化的進程：當村民委員會轉型為居民委員會〉，發表於「2005年中國政治學會年會暨『多元社會、和解政治與共識民主』」學術研討會（臺北：中國政治學會，2005年10月1-2日），頁1-5。

⁵⁴ 作者2005年在上海，訪問某居委會幹部所作觀察。

⁵⁵ 就上海、無錫的一般情況，「街道」事實上肩負支付居委成員「工資」與相關費用等財政負擔。

⁵⁶ 陳映男，〈論中國大陸城市居民對居民委員會與單位之參與〉，發表於「2005年中國政治學會年會暨『多元社會、和解政治與共識民主』」學術研討會（臺北：中國政治學會，2005年10月1-2日），頁15-23。

「行政導向」模式。為何唯獨上海，方能維持此種高度控管的治理模式，且為他處所不易仿效？其中原因，根據吾人的訪談發現：「說穿了，就是因為上海有錢，才能繼續負擔得了」。⁵⁷ 換言之，上海市快速湧入的外資、高漲的房產，均支持上海市府「由上而下」的行政干預與意志貫徹。此外，在資源豐富的長三角地區，街道與居委會，經常利用「買斷」的方式，進行經濟補償，以消弭糾紛與爭議，據作者訪談所得：「『拔釘子』，可以能空手完成嗎，常常要給好處的呀」。⁵⁸ 這不難讓人聯想起「食租國家」的作用機制。

綜合上述，吾人其實不難發現，在中國大陸基層治理的背後，隱約看得見「食租國家」的身影：發展往往與民主化背道而馳。快速轉型與發展的成果，若主要為「國家」或「國家精英」所獨享，不但無法如「現代化理論」所預期，逐步壯大中產階級，並衝擊舊有威權體制，反將如「政權穩定論」所主張，傲人的經濟成就，將強化體制的合法性，反向鞏固現有的威權體制？⁵⁹

二、能力與民主的兩難：中國大陸的「行政吸納政治」趨勢

就經濟層面觀察，中國大陸無疑為「快速發展」的經濟體，但就政治層面理解，中共則屬積極強化國家能力的政權。⁶⁰ 誠如前述，就現階段言，對岸發展的成就，往往趨於抑制政治改革，然其國家能力的聲張，是否同樣將侷限民主進程呢？對此，依作者所見，吾人可自東亞「發展型國家」的政體特質，對上述問題加以理解。作者建議參考者，乃金耀基針對香港政制運作所進行之觀察，總結

⁵⁷ 作者 2005 年在上海，訪問某曾掛職區人民政府學者所作評論。

⁵⁸ 作者 2005 年在無錫，訪問某區政府民政部門官員所作觀察。

⁵⁹ 至於經濟發展的困頓，是否將能透過「無代表，不納稅」(no taxation without representation) 的機制，因而有利推動政治改革？則仍待吾人持續觀察。對此西方政治發展的原則，請見 Stephen Holmes & Cass R. Sunstein，畢競悅譯，《權利的成本：為什麼自由依賴於稅？》(北京：北京大學出版社，2004)，頁 87-95。此外，若就中央-地方關係的角度，觀察「地方發展」與「民主政改」的關係，則中央政府極可能因為避免干擾地方發展，因而特別容忍、延後推動政治體制改革的時機，就此而言，「經濟發展」同樣會產生對「民主進程」的抑制作用。對此論點，請見徐斯儉，〈「軟紀律約束」：改革中共黨國體制的內在限制〉，發表於「中共政權變遷：精英、體制與改革」學術研討會(臺北：中央研究院，2005 年 11 月 9 日)，頁 1-20。此中吾人必須留意者，乃中共中央所鼓勵、容許的政改方案，必然有其難以超越的侷限。

⁶⁰ 請見中共相關政策文件及學者詮釋，例如劉振華，《黨的執政能力建設》(南京：江蘇人民)；徐湘林編，《漸進政治改革中的政黨、政府與社會》(北京：中信，2004 年)，頁 27-56。有關此一趨勢的背景，請見 Francis Fukuyama 著，閻紀宇譯，《強國論》(臺北：時報，2005 年)，頁 29-48。

後提出「行政吸納政治」的架構。⁶¹ 大陸學者康曉光也據此觀察大陸 1990 年代的政治體制，同樣認為兩者具有內在的共通性。⁶² 吾人不妨參酌此一架構，對大陸「國家能力」與「民主進程」的關係，進行嘗試性的分析。

所謂「行政吸納政治」，據金耀基所言，乃「在這個過程中，政府把社會中精英或精英團體所代表的政治力量，吸收進行政決策結構，因而獲致某一層次的『精英整合』。」⁶³ 進一步觀察，「行政吸納」的主要基礎有兩項，首先為「精英吸納」，藉以建構精英結盟與精英共識，結果則如金氏所見：「在[港英的]行政體系之外，很少有與這個體系站在對抗立場的政治人；即使有，其政治影響力也大都是微弱無力的。」⁶⁴ 其次則為「能力建構」，關鍵在「決策諮詢」與「效率行政」，據金氏所言：「[行政吸納]究其本質，則是通過政府的行政機器的強化與開放，提供廣泛的政治服務，以消解社會上抗衡性政治勢力的出現與成長。」⁶⁵ 先是「精英吸納」，再加以「能力建構」，結果便是「行政的政治化」與「政治的行政化」。據康曉光所見，1990 年代的中國大陸，同樣走向「行政吸納政治」的模式，試圖創造出一個「沒有政治的社會」。⁶⁶

觀察中國大陸城市治理的經驗，不難發覺其十分類似於前述「行政吸納」模式其特徵之一，在於「精英吸納」做法。或則透過正式的身分轉變，例如根據「三個代表」精神，吸收社區內精英入黨，以「黨員會議」作為社區公共事務的討論平臺。⁶⁷ 此外，並建構各種正式與非正式的諮詢管道（例如常見於社區的「協商議事會」），以容納社區精英的意見。⁶⁸ 另一項特徵則為「能力建構」：就行政人力的部份，大舉安排國企管理幹部轉任並招考本科畢業生，「完全不同於以前，

⁶¹ 金耀基，〈行政吸納政治：香港的政治模式〉，金耀基，《中國政治與文化》（香港：牛津大學出版社，1997 年），頁 21-45；金耀基，〈香港政治特性及其民主發展〉，金耀基，《中國政治與文化》，頁 47-68。

⁶² 康曉光，〈再論『行政吸納政治』〉，康曉光，《仁政：中國政治發展的第三條道路》（新加坡：八方文化，2005 年），頁 53-88。

⁶³ 金耀基，〈行政吸納政治：香港的政治模式〉，頁 27。

⁶⁴ 金耀基，〈行政吸納政治：香港的政治模式〉，頁 28。

⁶⁵ 金耀基，〈行政吸納政治：香港的政治模式〉，頁 33。

⁶⁶ 康曉光，〈再論「行政吸納政治」〉文，頁 59-60。

⁶⁷ 曾有受訪者觀察，社區施政若涉及特定黨員的切身利益，決策過程往往會特別慎重，甚至因此而持續拖延，無法有所作為。

⁶⁸ 徐勇、陳偉東，《中國城市社區自治》，頁 41-73。

讓婆婆、奶奶管事的作法」。⁶⁹ 居委會之外，部份地位並廣設「街道」派出的「社會工作站」，執行一線的社區治理工作，對其工作，據云街道考核極嚴。與之相配合的為決策前後的資訊蒐集與施政說明，經常利用最深入基層的「門棟長」之類職位，要求蒐集意見領袖的看法，並對居委立場加以解釋。換言之，中國大陸城市治理的經驗，說明其「國家」正透過施政過程中的廣泛諮詢與能力強化，進行「行政吸納政治」的工作。

透過上述的「吸納政治」，社區意見納入決策考量，地方精英則進入決策過程，國家所主導的治理模式，也因此逐步走向「合理化」，其結果一則透過選舉管道的參與，汰換不適任的基層幹部，消弭基層的社會不滿。⁷⁰ 次則透過決策的合理性，回頭強化基層的行政效能，並進一步伸張國家的能力。對此，美國學者邁可·曼恩(Michael Mann) 將國家權力分為「恣意專制的權力」(Despotic Power) 與「基礎建制的權力」(Infrastructural Power)。其中基礎建制權力是指國家透過對市民社會的滲透，透過制度化的運作，融入並調節社會生活。⁷¹ 因此，從社區民主改革的實踐中發現，國家治理模式的理性化，其實頗類似基礎建制權力的強化。兩者一方面反映了國家在基層結構社區權力運行上的困境，另一方面卻也促使國家建構多重治理網絡、開放決策程序。結果一則確保社區內公共權威的合法性；⁷² 再則加強了「資源控制」與「行政吸納」，達到穩定基層政治、鞏固中共政權的功效。

三、強勢國家與民主轉型

本文乃就中國大陸城市社區治理的經驗，前瞻對岸的民主政治前景。根據前文的觀察與討論，作者認為：現階段的大陸基層治理，存在高度的國家主導與控制，既然主要的制度創新與演變，或則發動於或則承認於「國家部門」，則基於

⁶⁹ 作者 2005 年在雲南紅河州，訪問多位居委會主任所作結果。

⁷⁰ Kevin J. O'Brien & Lianjiang Li, "Accommodating 'Democracy' in a One-party State: Introducing Village Elections in China," *The China Quarterly*, Issue 162, June 2000, pp. 465-491.

⁷¹ Michael Mann, "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms, and Results." In John Hall, ed., *State in History* (London: Basil Blackwell), pp. 185-213.

⁷² 劉曄，《理性國家的成長：中國公共權力理性化研究》（重慶：重慶出版社，2005 年），頁 204。

「國家利益」的種種考量，自然將制約大陸基層自治的推進。換言之，此類「國家主導改革」，無論係「經濟改革」抑或「政治改革」，均存在難以逾越的極限。⁷³ 就目前大陸情況而言，無論因「發展」而坐享的國家資源，或因「需要」而維繫的國家能力，到頭來均不免強化現有的威權體制，並難免抑制民主轉型的可能。進一步觀察，此種傾向也不以中國大陸為限，東亞諸「發展型國家」，其政治改革與民主進程，似乎均有其內在聯繫。就此而言，吾人或可觀察英政府治下的港島、李光耀治下的星島、蔣經國治下的臺灣，甚或轉型之前的南韓，與現階段的大陸比較異同，觀察其民主轉型的經驗，或能進一步檢證「國家能力」、「經濟表現」與「民主進程」間的錯綜複雜的關係。

⁷³ 有關中共「國家」，如何利用而且屹立於毛後的市場改革，請見Dorothy Solinger, *China's Transition from Socialism: Statist Legacies and Market Reforms 1980-1990*, pp.225-270。

參考文獻

中文部分

專書

- 王邦佐等，2003。《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。
- 李凡，2002。《中國基層民主發展報告 2000-2001》。北京：東方出版社。
- 李凡，2003。《中國城市社區直接選舉改革》。西安：西北大學出版社。
- 徐勇、陳偉東，2003。《中國城市社區自治》。武漢：武漢出版社。
- 徐湘林編，2004。《漸進政治改革中的政黨、政府與社會》。北京：中信。
- 郭道久，2005。《以社會制約權力：民主的一種解析視角》。天津：天津人民出版社。
- 雷潔瓊，2001。《轉型中的城市基層社區組織：北京市基層社區組織與社區發展研究》。北京：北京大學出版社。
- 劉亞偉，2005。《無聲的革命：村民直選的歷史、現實和未來》。西安：西北大學出版社。
- 劉振華，2005。《黨的執政能力建設》。南京：江蘇人民。
- 劉曄，2005。《理性國家的成長：中國公共權力理性化研究》。重慶：重慶出版社。
- 鄭永年，2000。《政治漸進主義：中國的政治改革與民主化前景》。臺北：吉虹資訊。

譯著

- Robert A. Dahl 著，張明貴譯，1988。《多元政治：參與與反對》。臺北：唐山出版社。
- Francis Fukuyama 著，閻紀宇譯，2005。《強國論》。臺北：時報。
- David Held 著，李少軍、尙新建譯，1995。《民主的模式》。臺北：桂冠。
- Stephen Holmes & Cass R. Sunstein 著，畢競悅譯，2004。《權利的成本：為什麼自由依賴於稅？》。北京：北京大學出版社。
- Samuel P. Huntington 著，劉軍寧譯，1994。《第三波：二十世紀末的民主化浪潮》。臺北：五南。

專書論文

- 林尙立，2003。〈社區選舉：選舉動員與參與結構〉，林尙立主編，《社區民主與治理：案例研究》。北京：社會科學文獻出版社年。頁 69-106。
- 中共福建省委組織部課題組，2005。〈鞏固黨的執政地位與加強黨的基層組織 執政能力建設問題調研報告〉，《中國現實問題研究前沿報告》（上海：華東師範大學出版社。頁 102-112。

- 王旭，1998。〈國家與社會的權力互強-鄉村中國的基層民主〉，陳明通、鄭永年主編，《兩岸基層選舉與政治社會變遷》。臺北：月旦出版社。頁 393-421。
- 朱健剛，2003。〈國家、權力與街區空間－當代中國街區權力研究導論〉，《中國社會學（第 2 卷）》。上海：上海人民出版社。頁 199-249。
- 李凡，2004。〈中國大陸城市社區基層民主發展背景〉，朱新民主編，《中國大陸基層民主研究》。臺北：財團法人兩岸交流遠景基金會。頁 23-50。
- 金耀基，1997。〈行政吸納政治：香港的政治模式〉，金耀基，《中國政治與文化》。香港：牛津大學出版社。頁 21-45。
- 金耀基，1997。〈香港政治特性及其民主發展〉，金耀基，《中國政治與文化》（香港：牛津大學出版社。頁 47-68。
- 柳金財，2004。〈中國大陸城市居民委員會治理模式之探討〉，朱新民主編，《中國大陸基層民主研究》。臺北：財團法人兩岸交流遠景基金會。頁 51-83。
- 耿曙，2003。〈中國大陸的制度轉型與經濟奇蹟：相關文獻的評析〉，《中國大陸研究：方法與成果》，何思因、陳德昇、耿曙編。臺北：政大國關中心。頁 179-201。
- 康曉光，2005。〈再論『行政吸納政治』〉，載康曉光，《仁政：中國政治發展的第三條道路》。新加坡：八方文化。頁 53-88。
- 陳偉東、李雪萍，2004。〈社區民主治理的理論假設與案例分析〉，朱新民主編，《中國大陸基層民主研究》。臺北：財團法人兩岸交流遠景基金會。頁 85-107。
- 湯豔文，2003。〈利益平衡：契約型態與治理結構〉，林尚立主編，《社區民主與治理：案例研究》。北京：社會科學文獻出版社，頁 231-264。

期刊論文

- 吳玉山，1998/6。〈現代化理論 vs. 政權穩定論：中國大陸民主發展的前景〉，《政治科學論叢》，第 9 期，頁 443-464。
- 沈秋貴，2004/1。〈居委與物業管理關係七要素〉，《物業管理》，總第 211 期，頁 30-31。
- 唐正芳，2004/01。〈業委會是否可取代居委會？〉，《社區》，2004 年 01 期，頁 12。
- 唐正芳，2004/12。〈居委會不能承受之重〉，《社區》，2004 年 12 期，頁 9-10。
- 徐勇，2001/7。〈論城市社區建設中的社區居民自治〉，《華中師範大學學報（人文社會科學版）》，第 40 卷第 3 期，頁 5-13。
- 徐斯儉，2001/5。〈中國農村經濟發展與基層民主發展的關係：鄉鎮企業產權改革與農村基層民主〉，《中國大陸研究》，第 44 卷第 5 期，頁 19-40。
- 桂勇，2001/2。〈略論城市基層民主發展的可能及其實現途徑－以上海市為例〉，《華中科技大學學報（社會科學版）》，第 15 期第 1 卷，頁 24-27。
- 桂勇、崔之余，2000/8。〈行政化進程中的城市居委會體制變遷－對上海市的個案研究〉，《華中理工大學學報（社會科學版）》，第 14 卷第 3 期。頁 1-5。
- 桂勇、黃貴榮、李潔瑾、袁靜，2003/6。〈直選：社會資本還是行政推銷民主〉，

- 《城市管理》，2003 年第 6 期。頁 22-25。
- 陳淳斌，2002/1-2。〈大陸農村村民委員會選舉的實踐、效果與評估：相關文獻的分析〉，《中國大陸研究》，第 45 卷第 1 期。頁 39-62。
- 喬先華、王廣軍，2002/2。〈如何理順社區居委會、業主委員會、物業管理三者〉，《中國民政》，2002 年 02 期。頁 33-35。
- 蕭豔，2003/10。〈社區居委會定位再探〉，《福建教育學院學報》，2003 年第 10 期。頁 117-119。

研討會論文

- 張雅雯，2005/10/1-2。〈中國大陸城市基層民主化的進程：當村民委員會轉型為居民委員會〉，「2005 年中國政治學會年會暨『多元社會、和解政治與共識民主』」學術研討會。臺北：中國政治學會。頁 1-25。
- 陳映男，2005/10/1-2。〈論中國大陸城市居民對居民委員會與單位之參與〉，「2005 年中國政治學會年會暨『多元社會、和解政治與共識民主』」學術研討會。臺北：中國政治學會。頁 1-23。
- 徐斯儉，2005/11/9。〈『軟紀律約束』：改革中共黨國體制的內在限制〉，「中共政權變遷：菁英、體制與改革」學術研討會。臺北：中央研究院政治學研究所籌備處。頁 1-20。
- 王信賢，2005/11/19。〈分裂統治下的市場中介組織：當代中國「國家—社會」關係新詮〉，「中共政權變遷：菁英、體制與政策」學術研討會。臺北：中央研究院政治學研究所籌備處。頁 1-23。
- 張雅雯，2005/12/11。〈龜兔賽跑：中國大陸城鄉基層民主化的比較〉，「2005 年臺灣政治學會年會暨學術研討會」。臺北：臺灣政治學會。頁 1-34。
- 鄭淑美，2005/12/11。〈中國大陸城市基層管理體制轉型中的社區自治組織：業主委員會的發展〉，「2005 臺灣政治學會年會暨學術研討會」。臺北：臺灣政治學會。頁 1-34。

網路資料

- 中華人民共和國國務院，2005/10/9。〈中國的民主建設〉，《人民網》，
<<http://politics.people.com.cn/GB/1027/3783369.html>>。
- 2005/12/9。〈議政建言：建好小社區、建構大和諧〉，《中國政協新聞網》，
<<http://cppcc.people.com.cn/GB/34953/3928594.html>>。

英文部分

專書

- Beblawi, Hazem & Giacomo Luciani, eds., 1987. *The Rentier State*. London & New York: Croom Helm.
- Deutsch, Karl W., 1957. *et al. Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Westport, CT,

- Greenwood.
- Huntington, Samuel P. & Joan M. Nelson, 1976. *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Lewin, Moshe, 1991. *The Gorbachev Phenomenon: A Historical Interpretation*. Berkeley & LA: University of California Press.
- Lipset, Seymour Martin, 1981. *Political Man: The Social Bases of Politics*. Baltimore & London: Johns Hopkins University Press.
- Linz, Juan J. & Alfred Stepan, 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore & London: The Johns Hopkins University Press.
- Oi, Jean C., 1989. *State and Peasant in Contemporary China: The Political Economy of Village Government*. Berkeley & LA: University of California Press.
- Przeworski, Adam, et al., 2000. *Democracy and Development: Political Institutions and Material Well-being in the World, 1950-1990*. Cambridge & New York: Cambridge University Press.
- Rex, Brynen, Bahgat Korany, Paul Noble, eds., 1995. *Political Liberalization and Democratization in the Arab World*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Salamah, Ghassan, ed., 1994. *Democracy without Democrats?: The Renewal of Politics in the Muslim World*. London & New York: I. B. Tauris.
- Shue, Vivienne, 1988. *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politic*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Solinger, Dorothy J., 1993. *China's Transition from Socialism: Statist Legacies and Market Reforms 1980-1990*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.

專書論文

- Joel S. Migdal, 1994. "The State in Society: An Approach to Struggles for Domination," Joel S. Migdal, Atul Kohli & Vivienne Shue, eds., *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World*. New York: Cambridge University Press. pp. 9-34.
- Beblawi, Hazem, 1990. "The Rentier State in the Arab World," Giacomo Luciani, ed., *The Arab State*. Berkeley & LA: University of California Press. pp. 85-98.
- Mann, Michael, 1986. "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms, and Results," in John Hall, ed., *State in History*. London: Blackwell, pp.185-213.
- Oi, Jean C., 1996. "Economic Development, Stability, and Democratic Village Self-Governance," in *China Review 1996*, Maurice Brosseau, Suzanne Pepper & Tsang Shu-ki, eds., Hong Kong: Chinese University Press. pp. 125-144.

期刊論文

- Victor Nee, 1989/ 10. "A Theory of Market Transition: From Redistribution to Markets in State Socialism," *American Journal of Sociology*, Vol.54, No. 5, pp. 663-681.

- O'Brien, Kevin J., 1994/7. "Implementing Political Reforms in China's Villages," *Australian Journal of Chinese Affairs*, No. 32, pp. 33-59.
- O'Brien, Kevin J., & Lianjiang Li, 2000/6. "Accommodating 'Democracy' in a One-Party State: Introducing Village Elections in China," *The China Quarterly*, Issue 162, pp. 465-491.
- Oi, Jean C. & Scott Rozelle, 2000/6. "Elections and Power: The Locus of Decision-Making in Chinese Villages," *The China Quarterly*, Issue 162, pp. 513-539.
- Saich, Tony, 2000/3. "Negotiating the State: The Development of Social Organizations in China," *The China Quarterly*, Issue 161, pp. 124-141.
- Shambayati, Hootan, 1994/4. "The Rentier State, Interest Groups, and the Paradox of Autonomy: State and Business in Turkey and Iran," *Comparative Politics*, Vol. 26, No. 3, pp. 307-331.
- Shi, Tianjian, 1999/11. "Economic Development and Village Election in Rural China," *Journal of Contemporary China*, Vol. 8, No. 22, pp. 425-442.
- Skocpol, Theda, 1982/2. "Rentier State and Shi'a Islam in the Iranian Revolution," *Theory & Society*, Vol. 11, No. 3, pp. 265-283.
- Wang, Xu, 1999/1. "Mutual Empowerment of State and Society: Its Nature, Conditions, Mechanisms, and Limits," *Comparative Politics*, Vol. 31, No. 2, pp. 231-249.
- Zhou, Xueguang, 2000/1. "Economic Transformation and Income Inequality in Urban China: Evidence from Panel Data," *American Journal of Sociology*, Vol. 105, No. 4, pp. 1135-1174.

Communities Self-Governance and Prospects of Democracy in China: Modernization Theory or Regime Stability?

Shu Keng

(Associate professor, Institute of East Asian Studies,
National Chengchi University)

Yi-ling Chen

(Master student, Institute of East Asian Studies,
National Chengchi University)

Abstract

According to mainstream theories of democratization, cities whose economy being most prosperous and citizens most well-educated will have the best chance to go democratic. Cities in China thus have been expected to be the true cradle of China's democracy. However, based on our field research on community self-governance (*shequ zizhi*) in several China cities, we find that such expectation has been largely unfulfilled. China's community self-governance has been under the severe surveillance of the CCP party-state. On the one hand, most of the institutional innovations have been initiated and thus controlled by the local state. On the other hand, participation from below has repeatedly proved to be largely apathetic and newly emerging institutions mutually countervailing. In other words, the experiences of community self-governance in several well-developed Chinese cities have been disappointing. Based on such experiences, we conclude that economic development may bring about negative consequences on the pace of democratization.

Keywords: China Politics, Community Self-governance, Modernization Theory, Regime Stability Theory, State-society Relationship