

# 政治代表、治理效率與城市穩定： 論中國大陸城市基層治理 策略中的國家與社會關係\*

陳奕伶\*\*

- 一、前言
- 二、基層治理影響因素與研究設計
- 三、社區權力架構與屬地化內在機制
- 四、治理改革的政治效果
- 五、結論

本研究從「委託-代理人理論」(principal-agent theory)分析中國大陸城市基層社區「國家與社會」互動。以此理論作為構築社區中各行為者行動取向的分析框架，並透過社區權力的互

---

\* 感謝蔣經國基金會補助本文的田野研究經費，國立政治大學邁向頂尖大學計畫，以及「100年社經變遷下的責任政治：從比較觀點看大陸的基層治理（子計畫：選舉與大陸基層治理，主持人：陳陸輝教授）」(100-2420-H004-017-MY3)的部分經費支持。期間並得到上海財經大學耿曙教授、復旦大學、上海大學等多位教授指導。更感謝政治大學國際關係中心陳德昇教授與上海社會科學院王海良教授協助上海的聯繫，以及多位大陸友人的鼎力相助。最後也感謝兩位匿名審查人對本文提出的寶貴修改建議。

\*\* 政治大學東亞研究所博士候選人。E-mail: porkhome@hotmail.com

投稿日期：2010年03月18日；接受刊登日期：2011年10月08日。

東吳政治學報/2011/第二十九卷第三期/頁121-162。

動，解釋影響治理制度轉變的微觀動力。綜觀當前中國大陸城市基層研究，對於探討直接選舉後社區治理影響的相關文獻仍有空缺，本文從選後的社區治理入手，以居民委員會為論述核心，探討直選的「屬地化」政策對選後社區治理的影響。由於屬地化強調社區的「在地經營」，有助於打破過去社區幹部由上級指派、偏向政府利益的行動策略。因此，社區選舉制度改革引發的政治效果，以及影響治理政策的社會力量，將對中國大陸的治理改革具有重要意義。

關鍵詞：中國大陸、居民委員會、居委會屬地化、社區自治、  
基層選舉

# 一、前言

## (一) 動機

中國城市基層治理自 1998 年推動「直接選舉」的制度改革至今已超過十年，並成為城市政治改革的重要議題。<sup>1</sup> 基層治理作為中國大陸穩定城市社會的第一層安全網，所謂「基礎不牢，地動天搖」，凸顯「基層議題」受到中共當局重視的關鍵。面對中共既有的威權黨國體制，以及經濟迅速發展的現代化城市，中共將如何重新建構社會的統治基礎，如何合理化其統治手段，以及如何動員基層來維繫統治能力？這些都是在經濟社會快速轉型下，中共必須面對的治理問題。因此，本文將以城市發展程度最高的上海作為研究個案，環扣居民委員會的選後治理，探討制度的開放能否調節城市發展面臨的國家治理效能失調的問題。<sup>2</sup>

城市治理困境起於改革開放以來大量單位瓦解，「單位人」轉為「社會人」，改變了「單位制」主導下的城市管理結構（孫立平，2003；陳映男，2006）。傳統的行政管理組織——居民委員會——取代「單位制」，成為國家聯結基層社會的重要紐帶。在現代化城市多元、快速的發展下，尤其是當傳統動員組織與行政控制手段失去正當性，如何重新動員與吸納民眾重回中共體制的統治網絡之中，是

- 
1. 自 2000 年開始，北京、上海、南京、杭州、武漢等全中國 26 個中大城市都參與社區直接選舉的試點工作。「社區直選」強調以差額選舉、直接投票方式選出居民委員會幹部。
  2. 上海於 2003 年率先於其它城市推動大規模居民委員會直接選舉，約有 20% 的居委會投入直選。2006 年上海更展開號稱「[中共] 建國後最大規模的基層居民委員會直接選舉」，有超過 53% 的居委會直選（左志堅，2006）。

當前中國大陸改革的迫切目標。<sup>3</sup> 基於上述治理困境，以及既有「自上而下」帶有控制意味的城市體制已難以獲得民眾認同，中共遂推動居委會「直接選舉」，合理化居委會的基層社區代理人地位，藉此重整並強化頹圯以久的基層治理網絡（林尚立，2003：114-116）。

綜觀當前中國大陸城市基層研究，對居委會選舉議題，多關注在選舉制度和政治參與等討論之上（林尚立，2003；劉嘉薇，2006；劉春榮，2007；耿曙、陳奕伶，2007；耿曙等，2008），本文目的在補充選後社區治理：「直選」制度是否改善日漸疏離的國家與社會關係。「直接選舉」具備兩項制度機制，1、公民直接投票選擇其代理人，2、政治代表政策：對岸稱之為「屬地化」，主要用意是限制居委會選舉只能由本社區的居民參與競選，提升居委會幹部的政治代表性。<sup>4</sup> 然而，國家與基層民眾對居委會選舉卻有不同理性預期，雙方皆希望直選的居委會是自身利益的代理者：中共欲藉助社區直選合理化基層管理的手段，城市民眾則期待選舉帶來社區自治。兩者期望差異與制度落差產生的治理效率不彰，反映在上海居委會的制度轉變。而制度變化所帶來的誘因機制，改變居委會幹部對社區管理的行動態度。本文以「委託-代理人理論」（principal-agent theory）作為比較不同制度安排（institutional arrangement）的分析架構，觀察國家（街道辦事處）、居委會、居民三者的權力互動，解釋上海治理政策轉變的微觀機制。

本文以上海作為威權體制現代化轉型下的城市治理關鍵個案

---

3. 馬衛紅、桂勇（2008）認為，不同體制有不同管理模式，從單位制到社區制的轉變，正顯示從「控制」到「治理」的變化，政府的管理思維勢必做出相應的調整。

4. 城市居委會直選的推動，是中國政治體制改革的重要試驗，然而，直選受限於國家的干預和控制，有學者認為，居委會直選的推動不意味基層治理能獲得自治的發展空間（石發勇，2005：67；敬又嘉、劉春榮，2007）。

(critical case)。儘管政治管理以強行政控制著稱，卻是中國大陸經濟發展程度最高的城市，最具促成社會動員 (social mobilization) 的潛力。<sup>5</sup> 本文的研究資料來自 2005~2009 年連續五年的上海訪談，其中部分居委會連續四年進行追蹤調查，橫跨兩屆居委會換屆選舉 (2006 年、2009 年)。訪談的社區類型包含新商品房、半商品半公房、商品動遷混和社區等，對象包括街道辦事處主任、居委會主任幹部、社區居民，以及相關研究學者等 (參見附錄一)。<sup>6</sup> 以下論述分為四部分，第二節，提出政治改革的策略、動員機制與架構。第三節從基層改革制度變遷過程，分析直選與屬地化前後居委會權力體制的運作差異。第四，以質性資料說明屬地化對基層治理改革具體影響。

## (二) 研究背景

上海城市基層治理政策近年來出現屢次的制度調整，以適應社會環境的變化。自 1980 年代推動經濟改革以來，隨著商業化私有房產的出現，新興城市社區管理組織也應運而生，由傳統單一的「居民委員會」衍生出「業主委員會」與「物業管理公司」，<sup>7</sup> 使基層

5. 「上海模式」以行政導向、強調上對下的基層管理模式而著名 (盧漢龍, 2004: 56-65)。

6. 本研究中的居委會社區抽樣方式, 受限於研究限制, 僅能採取「非隨機抽樣」(non-random sampling)。透過私人關係盡可能拓展不同地區與不同社區類型之居委會與居民。社區樣本的分佈為上海 18 行政區中的徐匯、靜安、寶山、閘行、長寧、盧灣、松江、浦東、普陀。由於本文的論證係透過田野訪談所得, 僅就觀察到的趨勢進行分析, 未必能推論到其他地區的情況。

7. 「居民委員會」是「街道辦事處」領導下的群眾組織, 具準行政功能, 相當於台灣「里辦公室」。居委會負責執行街道辦下派的行政事務、承擔社區管理的職能, 並受中共社區黨支部書記領導, 兩者合稱社區「兩委班子」(耿曙、陳奕伶, 2007)。

治理更為多角化、複雜性更形提升。<sup>8</sup> 原先代表黨國統治基層的「居委會」，在社區場域中面臨「業主委員會」的強勢挑戰。目前業委會有逐漸壯大超越居委會的趨勢（鄭淑美，2006），但業委會功能關注在「私有產權」維護，未能架構起「公共生活」協調者的角色，故業委會的集體行動通常只是短暫的聚合，無法形成持續且長期的行動（Tomba, 2005）。因此，居委會是推動國家與社會溝通的重要中介。早在 1985 年以前，居委會僅協助無單位歸屬弱勢民眾的基礎社會福利，隨著單位企業破產倒閉，開始承擔單位的基層管理功能，逐步提升為「維護穩定、社會保障、社會福利與居民服務」全方位的公共管理組織（郭定平，2005：212）。

從 1996 年起，為應付改革開放後失業、外來人口遷入，人口老齡化等問題，<sup>9</sup> 基層治理改革經歷過三次制度改革（參見表一）。首先於 1996 年啟動行政組織再造並強化條線的垂直管理能力，行政架構重整為「兩級政府（市級、區級）、三級管理（市級、區級、街道辦事處）、四級網絡（前三級加居委會）」。行政再造主要在提升街道辦事處的行政管理權與財政能力，使其具備因地制宜能力，彈性的適應地方發展，並加強對居委會人事的掌握，增強基層調控（桂勇、崔之余，2000；李友梅，2002：16；郭定平，2005：212-218；潘小娟等，2006：207-214）。行政體制的改革未觸及改

---

8. 業主委員會是因應近年來商品住房大量湧現，房屋產權人為了維護小區的產權管理組成業委會，相當於台灣的「公寓大廈管理委員會」，不涉及公權力的管理職責，屬於社會組織。業委會聘雇「物業管理公司」提供社區的清潔、綠化、安全管理等事項。為限制業委會的發展，上海通過《居住物業管理條例》規定，居委會有審核業主代表的權力，影響業委會組成人選，以削弱其社區影響力。

9. 九零年代後期上海面臨「兩個一百萬、兩個兩百萬」問題，失業職工達到一百萬人、因應都市中心改造而入住城郊住宅的一百萬人，以及人數約兩百萬的外來勞工、兩百萬的退休職工（郭定平，2005：214）。

善與基層社會互動之問題，僅強調組織架構的調整。其改革侷限反映在 1999 年的「法輪功事件」，中共當局在無預警的情況下，發生北京中南海外大規模的群眾靜坐，凸顯行政體系未能準確掌握基層的活動動態。

表一 上海市 1996 以來的三次基層制度調整

時間	制度改革重點
1996-1999	加強基層組織行政權力
2000-2005	推動居委會直選
2006-	推動居委會直選與幹部屬地化

資料來源：桂勇、崔之余，2000；敬又嘉、劉春榮，2007。

因而，自 2000 年開始，中國大陸各地推動居委會民選來改善國家與鄰里社會的互動僵局（劉春榮，2007：68）。2000 年上海三千多個居委會當中僅有 53 個居委會以直選產生，於 2003 年擴增為 20%，首開先河推動大規模基層選舉的城市，2006 年為 55%，2009 年則提高到 85% 的直選率。藉助「直接選舉」的公民參與，修補基層治理中國家與社會互動的不足，扭轉居委會過度側重行政工作，忽視社會需求的弊病。2003 年首度的大規模上海居委會直選，引發民眾對民主的高度期待，但選後的社區治理卻在國家對公民治理的戒心下，透過新制度安排架空民選居委會權力。街道辦考量直選後的民選居委會難以承擔龐大的社區與行政工作，新設置與居委會平行的「社工站」並派任社工為居委會處理行政事務，民選居委會幹部則全為義務職，名義上具有社區決策權。2003 年推動「議行分立」的居委會，上海有 425 個，約佔當年上海推動直選社區的一半。實際運行結果受到基層民眾詬病，對基層選舉的反應聲浪相當激烈（敬

又嘉、劉春榮，2007：137）。

由於「議行分立」受到諸多質疑，2006年上海多數行政區改推「議行合一」制。<sup>10</sup>「議行合一」是由民選居委會主導社區事務，並落實居委會選舉的社區代表性（幹部屬地化），裁撤社工站改為派遣社區工作者協助居委會綜理事務。<sup>11</sup>

由於，居委會選舉存在嚴重的「國家干預」和「選舉動員」，與西方概念的民主仍相去甚遠，引發學者對基層民主的討論。桂勇等（2003：23）認為，社區選舉政策本質上是國家延續九零年代以來的國家政權能力再造，民主發展僅止於形式工具。朝正面態度者認為，直接選舉與行政改革的制度差異在於，社區選舉除了國家推動外，還必須仰賴居民與社區力量的參與和配合，在選舉的推動過程中，提供民眾發聲管道、藉機表達不滿，並促進對民主過程的認識，有助於達成國家與社會溝通的目標（劉春榮，2007：384；耿曙等，2008）。

## 二、基層治理影響因素與研究設計

本節首先分別從宏觀共產政體的統治策略和微觀機制，梳理影響基層治理之因素。經由相關文獻發現，即便是有限民主的制度設計，制度機制皆會對國家或社區民眾產生作用，並影響行動的策略考量。研究設計援引「委託-代理人理論」，作為本文論證制度效果之架構。

---

10. 2006年之後上海部分行政區出現對「議行分立」的制度排斥，上海市民政局希望推動「議行合一」，僅盧灣區、靜安區繼續採取「議行分立」。

11. 性質類似台灣村里幹事。

## (一) 國家體質與治理策略

治理方式會因政治體質而有不同的發展趨勢。民主國家的地方治理強調社會參與和意見反饋，力圖追求善治（good governance）政府（Pratchett, 2004: 360-361）。而中國大陸極權體制下的治理策略則傾向國家控制，可見諸列寧式政權強調政治菁英相對於一般民眾優越性之傳統。並以黨國權力一體化的利益壟斷，摒除民間社會可置喙的餘地（Dickson, 1997），同時反映出中國在任何面向的改革，國家的影響始終無所不在（Yang, 2004）。例如，朱健剛（1997）就認為城市治理是反應國家對社會進行管理的直接載體，當國家與社會出現斷裂，威權體制國家會以重建國家政權作為調節國家與社會關係的方式，強調社會將受到國家行政力量不斷的滲透，最終體現為國家凌駕於社會的統治結果（Pan, 2002）。即便在居委會直選推動後，桂勇等（2003）依舊與朱健剛觀點相仿，認為不論是 1990 年代上海市政府積極建構的強化行政網絡，或是 2000 年以來推動的社區直選，都應歸納為「政權建設」而非「社會自治」（self-governance）的範疇，原因在於黨政體系始終主導居委會改革與日常運作（Derleth and Koldyk, 2004: 747-777; Read, 2000; 徐勇，2001：7；陳偉東、李雪萍，2005）。雖然國家試圖以凝聚社會共識作為遴選基層幹部的辦法，但黨組織在改革過程中扮演的干預角色，社區選舉的中制度限制與國家干預候選人提名等問題，使民意無法獲得真正的抒發，反倒讓民眾難以認同，扼殺了居委會選舉的參與熱情。結果使得直選的民主過程形同虛設、社區的自治更是難以企求，形成有改革卻無實質進展的「內捲化」發展（趙建民、張執中，2005）。

城市基層治理策略是透過行政管控的強化獲致社會穩定，具體

手段是以人事干預或菁英吸納方式，消弭任何可能形成對抗國家的社會力量。也因此，關於中國大陸城市基層治理策略的討論，文獻多持國家中心論觀點，強調國家主導、社會窒息下的發展情況。如果從國家中心角度切入，強調社區直選的國家目的，首先是無法瞭解為何威權體制要冒可能失去社區主導權的直選途徑推動治理？直接選舉雖然由政府主導，但是經由參與和學習的過程，可能激發居民的民主意識與凝聚社區認同，提供基層社區居民一種國家/社會的互動溝通渠道，並透過選舉動員強化社區組織網絡（耿曙、陳奕伶，2007；劉嘉薇，2006；耿曙等，2008）。學者認為這種由國家推動的社區選舉，「更適合於自治組織欠發達、社會資本零散和缺乏認同的社區，而選舉則是培育治理資源和形成集體行動力的便捷方式」（敬父嘉、劉春榮，2007）。

其次，則是缺乏探究制度轉變帶來的可能影響，是否產生非預期的政治效果？從長期制度轉變角度來看，如果國家始終能以其統治能力主導基層，該如何解釋 1996 年至今以來上海基層治理的三次制度調整。上海經驗顯示，由於居民自我意識與隱私保護觀念提昇，普遍將居委會視為政府機構，對其認同感差。也由於社區管理體制有悖於居民利益，使得政府無法從舊體制中獲得治理成效（石發勇，2005：57；Gong, 1993: 311-327; Tsai, 2006）。單單加強行政功能不僅無法獲得管理效果，反而加深基層民眾的反彈，產生對國家干預的厭惡與排斥，換來的是更無效率、訊息更不對稱治理成果，使之不得不建立與基層為互動性更高的治理框架（敬父嘉、劉春榮，2007：136）。

## (二) 基層治理與社區動員

以下從微觀的國家社會動員失調角度，說明中國大陸城市治理對政府的困境。儘管國家主導制度優勢，但實際上，基層管理能力卻在社會意識的逐漸強大下消弭退縮，制度的轉變過程正是國家對環境變遷的回應。由於，國家中心傾向的治理觀點反映中國大陸九零年以來，政府爲了找回日益渙散的基層控制而進行制度改革，爲求改革成效，重整基層動員體系勢不可免。共產政權的政治動員能力代表國家對社會的統攝能力，中國大陸建政以來由上到下的政策實踐皆仰賴基層代理人的社會滲透（Oi, 1999:139），國家對城市基層社會的訊息掌握與政策制訂，端視居委會能否提供準確的基層動態訊息。換言之，社會動員與治理成效有著密切相關。Read（2003）觀察中國大陸社區動員體系，發現居委會是透過動員社區積極份子（居民代表、黨員、樓長）與居民進行面對面（face to face）的訊息查探，包括傳遞訊息或替居民反應需求，匯集訊息後再由居委會向上級政府報告，形成「兩階段傳播」的訊息遞送過程（劉嘉薇，2006）。因此，開放居委選舉的背後的政治意圖可能是藉助直選的民主號召，重新動員頹圯的基層群眾路線（邱崇源，2006）。

由上觀之，基層治理效率的提升與社區動員能力有相關性。如果居委會無法動員社區，政策制訂所需的基層狀態不僅難以取得，政府政策也難以對社區進行宣導。而當前政治社會環境已經無法像過去單位制下，透過通過經濟控制手段換取政治順服，因此要如何有效動員社區居民，成爲影響社區治理成效的重要因素。以下從「利益依賴」、「人情關係」、「制度差異」三個層面討論。就利益依賴角度，若居委會掌握物質資源，便可藉由利益構築起恩庇-侍從

(patron-clients) 關係 (Walder, 1988)。社區中與居委會有具體利益聯繫者，主要為領取低收入補助者（中國大陸稱之為「吃低保者」），需要通過居委會進行經費申請與發放補助，但經驗顯示他們不見得會聽從居委會的要求（楊敏，2005）。其次，從與居委會關係最密切的居民代表、樓組長來看，他們經常作為居委會與居民之間的訊息傳遞者，居委會能提供的「利益報酬」極少，並非構成他們行動的「選擇性誘因」（selective incentives）來源。<sup>12</sup>

反倒是訴諸人情關係的柔性手段較能獲得居民配合，對推動社區動員有舉足輕重的影響。熊易寒（2008）、李輝（2008）指出，居委會直選的高投票率產出，是透過居民代表、樓組長（多為退休者或熱心份子）協助動員社區活動的參與（Read, 2003），藉助他們與周遭鄰居構築的人際影響力，讓社區形成一種擬政權型態的小型地方政治網絡，故居委會十分仰賴這群人的柔性動員能力，通過暢通的溝通管道，讓社區內的大小事都能在此架構內獲得照顧或伸張。因此，若居委會無法獲得社區積極份子的認同，便會衝擊社區治理。換言之，居委會制度可能是影響社區構築動員體系的重要因素。劉春榮比較不同居委會制度發現，當居委會強調垂直性縱向行政任務的時候，與居民的人際關係會變得淡化。若居委會減少垂直的行政管理工作，更重視社區溝通與協調，則有助於培育社區情感、增加與居民互動，提升彼此的認同，提升社區資本與居委會治理成效（劉春榮，2007）。因此，制度建構本身扮演了影響社區內部互動的關鍵機制。Völker 與 Flap（1997）提出類似制度觀點，他們比

---

12. CL 居委會的 2008 年換屆投票工作人員每人領到五元人民幣和提供一份早餐。就連居委會最得力的動員網絡「樓組長」（負責協調社區各樓棟的負責人），因為是義務職，居委會提供的福利只有逢年過節發放小禮品，與一年一次的參訪旅遊（訪談編號 B-19、B-24）。

較共產與民主體制下的社區人際互動，發現共產體制下的社區居民彼此的信任度低，而民主體制下的社區即便貧富差異大，社區關係卻十分融洽。因此，社區制度是影響社區發展的重要機制。

### (三) 委託-代理人理論與研究假設

通過社區直選效果的討論和影響社區發展微觀機制之文獻，顯現基層社會中國家與社會博弈的過程，不論是國家由上而下的政權建設，或是社區互動中微觀的動員機制，制度設置皆有重要影響。本文以「委託-代理人理論」作為觀察居委會直選與屬地化後的社區權力互動框架，在新制度下的行動誘因，與對社區自治的具體影響。<sup>13</sup>

由於委託代理雙方會因「訊息不對稱」(information asymmetry)與「機會主義」(opportunism)等原因，使交易過程存在龐大交易成本(Williamson, 1975)。由於代理人會因自利動機(self-interest)的驅使出現道德難題(moral hazard)，導致委託者任務的不執行，或是委託者無法時刻監督代理人行動，代理人便可以利用訊息優勢，有便宜行事的空間。委託人只能獲得最後的結果，卻無法得知結果是否正確(Banks and Weingast, 1992)，是為「委託者困境」(principal's dilemma)。如何讓代理者忠實的替委託者服務，使委託者和代理者利益趨於一致，和減少「資訊不對稱」的監督成本？學者認為可以透過「制度規範」或是誘因系統(incentive system)，克服代理人的機會主義行為，使代理人的行為在制度規範下與委託

---

13. 發軔於新制度經濟學(new institutional economy)中的「委託-代理人理論」透過「授權」與「執行」之權責互動，提供行為者策略互動過程中的行動架構。被廣泛應用於分析政府體系中行政與立法機構的權力制衡關係(check and balance)，議會內黨團與立法成員間的意志是否一致的策略互動。

人的利益趨向一致，確保意志得到遵從（North, 1981; Furubotn and Richter, 2000）。

首先，直選與屬地化制度的推動，理論意義便是將社區權力還給居民，由居民管理自己。當社區利益與代理者利益相關聯時，會減少代理者的機會主義行動，因為落實「社區自治」同為社區居民的代理者也能享受社區發展的果實。提出假設一：直選與屬地化制度改革，拉近居委會與社區居民的利益聯繫，落實社區自治。其次，制度改革可減少「資訊不對稱」的監督成本。國家對代理人的監督是以「人事考核」作為決定去留的依據（林尚立，2004）。即便有嚴格的績效考核制度，政府仍無法隨時監控代理人的行動，僅能消極接受代理人呈現的結果，無法得知「結果」是否真實反應基層狀況，「國家意志在層層傳遞的過程中，會受到削弱與扭曲，並無法保證國家意志被落實到基層」（邱崇原，2006：73）。屬地化推動後由於政府對居委會的考評機制，加上居民對其代理者的就近監督，提出假設二：屬地化制度改革的結果，增強對社區代理人的監督。

### 三、社區權力架構與屬地化內在機制

本節主軸分為兩部分，第一部份說明直選推動社區權力關係的變化，社區權力由單線控制轉變成雙向多元模式。第二，從政治意義、工作差異與環境關係三個面向，說明居委會幹部屬地的制度機制。

## (一) 屬地化前後的委託代理關係模型

### 1. 直選屬地化前：單向控制

屬地化前的社區權力體系是由街道辦事處領導居委會，國家透過由上到下的單線控制，委託居委會管理基層行政工作，社區居民只是受居委會管理的對象（參見圖一）。居委會領導社區的合法性建立在由少數居民代表投票的「間接民主」意義上，桂勇（2001：26）指出「與其是說他們（居委會幹部）是民選代表，不如說是由政府選中的社區行政菁英」。因此，街道辦的人事經費與考評監督，決定了居委會的行政導向屬性（Pan, 2002）。<sup>14</sup> 因此，對居委會幹部來說，「拿錢辦事、保住飯碗」、完成上級下達的政策指標是首要的社區工作。<sup>15</sup> 從而，居委會主要精力是在應付政府工作，幾乎排除關注社區需求的可能，給予居委會「官僚衙門」的刻板印象（Read, 2003；徐勇，2001：7；桂勇、崔之余，2000：1-4；林克雷、于顯洋，2004）。

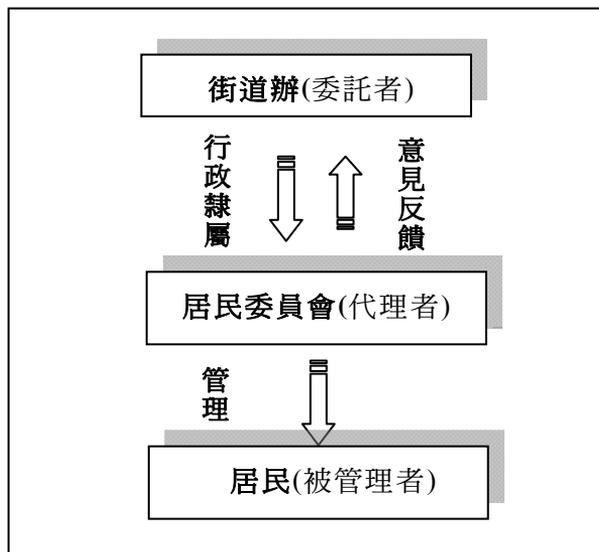
儘管，透過人事與考評制約，卻無法提升居委會的社會動員功能，以致於啓動 90 年代上海的基層改革。隨著改革開放的市場化發展，城市民眾從單位的管控解放出來，不再願意受到國家對私領域

---

14. 居委會幹部的再就業，多是為了解決 1990 年代上海國企倒閉下崗與「知青返鄉」造成的大量城市失業潮的對應措施，對許多二次就業的婦女來說，社區工作既離家近又能補貼家用。

15. 考評機制內容參見林尚立（2004）。居委會工作重點工作，如計畫生育、綜合治理，若未達到規定指標，會施以「一票否決制」進行懲處。一旦施以一票否決制，輕的懲罰扣獎金，重的居委幹部可能被撤職（何豔玲，2007：125-128）。作者訪談的 BG 二村居委會即因為社區內外來打工的租屋者超生一個孩子，該社區當年受到「一票否決制」的處罰，不但社區評比墊底，績效獎金也遭取消（訪談編號 C-01）。

生活的干預。在上級考評壓力下，居委會必須上報工作成果，依據石發勇（2005：58）的觀察，居委會可能只提供有利於自身的訊息使街道辦獲取的基層訊息與實際情況有所落差，因此委託居委會推動社會管理的上級政府會面臨訊息不對稱的委託代理困境。同時，龐大的行政負擔讓居委會疲於應付高漲的社區需求，更進一步減損基層民眾對居委會的信賴。



圖一 屬地化前的委託代理關係

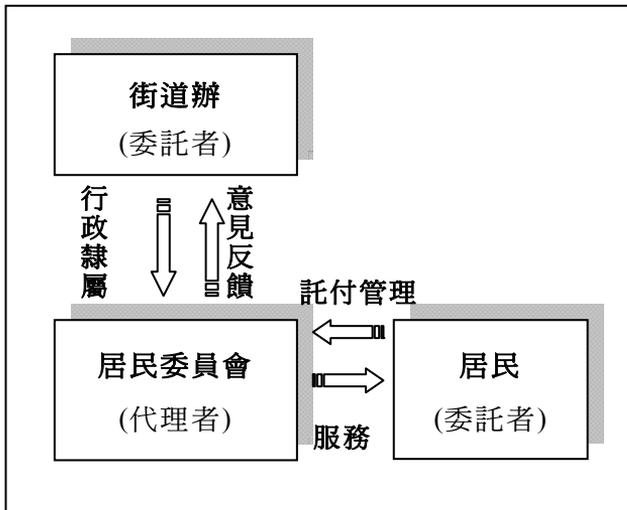
資料來源：作者自製。

## 2. 直選屬地後：多元雙向

中國大陸的城市社區治理經由推動居委會直選，賦權社區居民以選票遴選菁英管理社區。除了繼續推展直選之外，更強調居委會幹部的屬地特性，除了代表多數社區居民的選票支持之外，更具備熟稔的人際網絡和「地方知識」（indigenous knowledge）的訊息優

勢，更能夠代表社區利益（Agrawal, 1999: 638）。然而，在屬地優勢外，居委會選舉受到街道辦與社區中共黨支部的領導和干預，甚至許多社區是由黨支部書記參選居委會主任。因此，屬地的居委會在兼顧社區利益之外，不可避免的受到街道辦和黨組織的影響。

以此推論，直選屬地制度對社區權力架構的主要影響在於改變居委會和居民關係。由於社區選舉的有限賦權，居委會受制於國家的力量仍大於居民的選票監督，所以與社區關係是由從原本的垂直管理調整為橫向的水平監督（參見圖二）。面對來自居民和上級政府的「雙重委託」，直選和社區的屬地壓力，重塑居委會幹部推行社區工作的行動誘因。



圖二 直選屬地後的委託代理關係

資料來源：作者自製。

## (二) 直選屬地政策的內在機制

制度改革對基層社區的委託代理關係的影響，反映在居委會幹部的行動。以下從政治意義、工作環境、人情關係（參見表二）三面向說明。

表二 屬地對居委會幹部的工作影響

項 目		屬地居委會幹部	非屬地居委會幹部
政治 意義	產生方式	投票選出	政府派任
	監督機制	政府人事考核+居民監督	政府人事考核
工作 環境	服務時間	24 小時待命	八小時工制
	工作地點	居住的社區	派任的社區
人情關係		長久	暫時

資料來源：作者整理。

### 1. 政治意義

居委會直選與幹部屬地化的政治意義在於國家爲了求取政策的有效滲透，放棄既有行政菁英的派任模式，改以在社區內延攬適當的代理人出任居委會。<sup>16</sup> 由社區居民票選出來的居委會幹部相較於上級派任，社區民意基礎更爲紮實、正當性更強。光有直選而無屬地的代表性依然無法體現本地利益，難以扭轉居民對居委幹部的官方印象。從調查的 JN 社區案例可凸顯居民對非屬地官方代表的厭惡與拒斥。2006 年 JN 居委會換屆選舉參選人數不足，書紀放話若

16. 2003 年以前上海的居委會幹部多由街道辦招聘再派任到社區，大多不是屬地幹部。雷潔瓊（2001）與潘小娟等（2006：325）提出兩點解釋：第一，社區範圍太小難尋覓合適人選。第二，並非一定要是社區自己人，才有能力組織起社區居民。

找不齊屬地代表參選，街道將會派人下來。訊息一出便激起了樓組長們的不滿，<sup>17</sup> 為阻止街道派人，幾十位樓組長連夜說服條件優異又熱心的蔣女士出馬參選（訪談記錄 D-02）。這展現居民強烈希望由自己社區人參與居委會的意念，不願意國家過多的介入生活範圍（李友梅，2002：18）。因此，如上海某街道辦主任的表述：「不屬地化，居民也不會想[參與]選[舉]的。」（訪談編號 C-03）。同時，居委幹部表示：「[直選後] 工作好做多了，居民以前會在背後說話，他們是上面定的阿，現在不會了。」（訪談編號 D-01）因此，直選與屬地政策能夠提升治理的正當性，並能居委會動員社區方面，都有舉足輕重的影響（姚華，2010：36）。

## 2. 工作環境：駐地工時延長

屬地化對居委幹部工作機制影響最為直接的是「工時延長」。由於居委會幹部工作地與居住地都位於同一社區，除了朝九晚五的上班時間外，下班回到家裡也會遇到突如其來的社區大小事。換言之，屬地化使居委會不可逃避的必須隨時面對居民，不論是在辦公室或是住家，居民都能找到居委幹部，甚至半夜隨時會接到居民的求助電話。與居民互動時間不再侷限於八小時工時上班時間的狹隘定義，更多的是一天二十四小時、一週七天的「全天候照護」。徐匯區的 HJ 居委會表示：「以前未屬地化時找不到人[指居委會幹部]，不太管社區，現在幾乎二十四小時上班。」（訪談編號 B-11）同樣的，寶山區 CL 居委會主任也表示：「屬地化後不會有居民找不到人的情況。居委會不屬地之前，居民會反應常找不到居委會的人。」

---

17. 社區中各樓棟會選出「樓長」，協助居委會瞭解居民動態，並作為居民和居委會間的橋樑，類似台灣的鄰長。

（訪談編號 B-05）說明屬地化讓居委幹部工作時間無限延伸，已經無所謂正式的上下班時間了，以彌補行政事務過多，無法顧及社區服務的問題。

### 3. 人情關係：熟人網絡與社區動員

行政派任組構的社區工作團隊，遠不如在地人情編織的動員網絡。由於政府派遣的社區人員傾向政府工作，本身缺乏與社區利益的直接聯繫。而由社區居民出任居委會，透過其社區人脈，以及同樣身為社區人的共同利益與「同理心」，能與居民建構起屬於社區特有、排他的「地方主義」（localism）式人情關係。其次，幹部的屬地化，更能給予居民「自治」的感受與認同。BG 居委會幹部指出：「居委會屬地化之在 BG 八村居委工作，剛開始要重新熟悉。屬地化後回到自己居住的社區工作，感覺瞭解居民比較方便，畢竟住了十幾年了。」（訪談編號 C-01）熟人社區的「人情式交換」（personalized exchange）所累積的社會資本，鄰里間情感互賴，相較於政府派遣的空降人員，更能夠獲得居民信任，掌握充分的社區訊息（陳偉東、李雪萍，2005；李輝，2008）。訪談發現，鄰里關係間的「強聯繫」，有利於推動政務或動員社區居民。三年一次的居委會換屆選舉就是考驗居委會與社區關係的機會。目前社區選舉在黨組織的主控下，黨支持人選幾乎不會落選，真正直選考驗居委會幹部的是「選舉工作（動員）好不好做」。當選舉愈來愈為民眾所認識，居委會平時在社區內的表現更是動見觀瞻，對居委會幹部形成心理上的壓力。CS 居委會陳先生說：

屬地化下班能找到人，便民服務。...你不做事，居民也記在心裡。對居民的關心會反映在選舉，為了選舉而做工作，在選舉當時是反映不出來的，這工作是在平時做起來的，居民自然會投你一票（訪談編號 C-05）。

顯示平時居委會幹部在社區累積的表現，會影響日常事務與選舉工作的動員能力，以及幹部的行動是否能獲得居民支持的重要關鍵。因此，屬地化政策說明，居民利益在「行政優先」的居委會行動偏好中，並非不重要，只是被置放在先後次序的不同位置上而已。

## 四、治理改革的政治效果

本節首先透過訪談資料說明屬地化的政治效果，並比較不同治理制度下社區國家與社會互動的影響。

### (一) 屬地化的政治效果

#### 1. 利益一致：維護社區

屬地化後的居委會幹部不論工作或日常住居都與所處社區息息相關，這尤其表現在 2006 年換屆選舉後，屬地化的居委會本身也會有更強的社區歸屬感。因為「居住地產生的幹部與居民有共同利益，更能得到居民信任」（姚華，2010：38），居民較情願接受同為居民的居委幹部的存在，而非街道下派人員。如 SY 社區居民屠老師所言：「推動屬地化政策，認為居民的利益[相較於政府工作]一樣很重要，會更為居民做事。居委會主任若不是『自己人』」不會這麼賣力。」（訪談編號 B-25）。CL 社區李主任也強調：「屬地化後做事當然以居民立場為主，最關心的還是居民，要穩定的，不然上面工作做好也沒用。」（訪談編號 D-01），因此，在維繫社會穩定的政策目標下，社區工作需要更強調與居民的良好互動。

另外一個例子是，當公共建設與社區利益發生衝突時，居委會扮演何種角色？過去經驗指出多是由居委會出面對居民「做工作」

（安撫說服）。但是 SY 居委會當社區居民集體抗議磁懸浮興建將經過社區住宅邊時，居委會幹部卻表示採取中立不介入的態度，都是由社區業主委員會出面與政府代表進行斡旋。實際上經過深入瞭解發現，社區內居委會幹部與業委會甚至是樓組長私底下互動相當密切、訊息經常在互通有無，他們是社區當中最積極參與活動的一群人。由該社區事件可以發現，若代理人與社區利益愈趨於一致，將與國家關係愈分疏，當然，事件牽涉的利益大小可能也是重要影響變量。當居委會幹部與社區利益一致時，會減少居委會的官僚作風，同時維護社區發展，可減少代理人的責任推諉（shirking）。

## 2. 代理人監督的成本分擔

由於，中國大陸的政策推動必須通過居委會動員社區網絡才能夠傳遞到基層，監督基層幹部落實委託工作，必須耗費龐大的監督成本。即便街道辦對居委會有「人事考核」的監督機制，居委會幹部仍可以便宜行事來應付上級，由於國家意志傳遞到社區的過程中，會受到層層削弱、妥協或甚至扭曲，上級政府對居委會監督能力實際相當有限，難以保證國家意志確實被落實到基層。CL、BG 居委會主任指出有時上級事務太瑣碎會「權宜處理」，例如拿以前報告修改後上呈、問卷隨便找人填寫、社區「好人好事」故事自己編等。可以發現，社區直選後居委會仍有一套應付上級工作的方式。CL 居委會主任表示：「上面不了解我們，很多工作都是重複的，需要開展自己的模式，上面交代要包幹，社區會因地制宜的改變，他們那能知道我們的狀況呢。」因此即便每年通過社區「居民代表」評打的考核，也無法讓街道辦瞭解居委會提供的訊息是否真實呈現社區發展樣貌，從而兩者依舊處於資訊不對稱的地位。

但是，就社區服務來說，透過直選、屬地的制度機制，居民掌

握監督居委會的權力。居民就近對居委會幹部表現進行監督，對居委會成員形成心理上的壓力，減少代理人的「機會主義」行動，其監督功效甚至勝過績效考察的形式監督。HS 主任表示：

屬地化後出去開會，到鎮裡開會時間結束後，要趕回居委會報到，不能回家的，跑回家被小區居民看到很難看的。以前居委會不屬地時，開完會就跑回家了，誰也不知道。現在處理事情時經過父母家，也沒機會進去，也不能總往自己家跑。在小區有很多親戚，不能亂搞的，有參加學習活動的機會，居委會幹部的親屬不應該參加，要把機會讓給其他居民（訪談編號 B-13）。

CS 居委會陳師傅說：

屬地化下班能找到人，便民服務。你不做事，居民也記在心裡。對居民的關心會反映在選舉，為了選舉而做工作，在選舉當時是反映不出來的，這工作是在平時做起來的，居民自然會投你一票（訪談編號 B-05）。

對居委會幹部而言，在社區居民的監督下因循苟且的機會少了。因此，居民日常的審視監督給居委會帶來更多壓力。如果居委會工作不力，居民可透過上訪、投票宣傳時表達不滿，制約居委會的投機。

## （二）屬地化的制度比較

透過跨時性與剖面式兩種制度比較：一則凸顯制度變遷過程中歷經的微觀社會壓力與制度轉變；一則是以兩制併陳時期的比較，呈現社區民眾對形式屬地的不滿。

### 1. 2003-2006 年「議行分立」的形式屬地時期

直選與幹部屬地政策的推動凸顯政府行政威權弱化、必須依賴草根治理的意涵。政府派任的非屬地居委幹部，在基層社區面臨不容易獲得民眾認同的問題，繼而影響社區工作的施行。比較 2003

年與 2006 年兩屆選後的社區治理體制，即可凸顯社會力量對制度改變的影響力。2003 年非屬地化的社區直選呈現出的問題是：國家機器透過新設立的「社工站」管理社區，架空由民主程序選出的居委會，將瞭解社區又有能力的民選居委會晾在一旁。<sup>18</sup>

我們選出的普通幹部被架空，而未當選的專職人員仍被安排在居委會工作。這個新體制運行得不理想，尤其引起居民很大的不滿。尤其是其中民主意識較高的居民，認為自己選出的人不能更好地為社區服務，等於她們白選了，那麼這種選法就不存在什麼意義了。上次選舉就上當了。所以啊，今年[2006]又要選舉了，取消這個形式是對的（徐芬芳，2008：52）。

我們 2003 年實行的那個「議行分離」制啊，實在是不成功，當時是說由選出來的居委會商量社區的重大事情，一般性的工作是社工站人來辦，但執行得實在很糟糕（徐芬芳，2008：54）。

居民多認為社工站的社工不是居民，對居民沒有責任感。「我們 [居委會] 與居民有血脈關係，社工站，上班來、下班就走，晚上有事，叫他們從市裡趕來，他肯嗎？」（訪談編號 B-25）、「有些社工年紀很輕的，政府給優惠，他們考公務員可以加分，有些來了又走。他們對社區工作只有理性認識，沒有感性認識。處理社區鄰里矛盾的技巧經驗不足。」（訪談編號 E-06），姚華進一步補充「居民表示，社工文文弱弱的阿，當然不行，看到居民就往後跑。」（訪談編號 E-04）此外，若社區選舉的民主程度不彰，作為社區動員網絡主體的樓組長們，他們的志願服務熱情也會逐漸喪失，「去居委會開會『不能帶腦的』，上面都事先安排好了，跟本沒發言權。議事層（民選義務職的居委會）到居委會像客人一樣。」（訪談編號 E-04）

---

18. 訪談編號 E-04。社區內有許多退休的國企幹部，管理工作、經驗、社區關係都遠比社工來的熟稔。以「鹽田模式」著稱的深圳社區治理（侯伊莎主編，2006），「議行分立」同樣發生居委會空洞化問題，社區服務在社工站官僚作風下反事倍功半。

由於基層對社工站的抱怨不斷，不論是社區服務或是其代表性，2006年居委會直選多數行政區即捨棄「議行分立」改為「議行合一」，如此一來，居委會重回社區治理的權力核心地位，屬地化的委託代理特性也才得以顯現。屬地化從形式到實質的演變過程中，凸顯微觀社會力量對於既有行政管理體系的影響，基層治理必須借住草根力量的支持才能獲致成功。

## 2. 橫向比較：屬地和非屬地社區

作者於2007、2008年考察了數個未依規定落實屬地化的社區，上海民眾稱之為「假屬地」，透過居民的說法可體現他們對政府強力安插的居委會幹部感到不滿。寶山區BG二村居委會是一個案例，現任居委會主任戶籍在該社區，但人早已搬到生活條件更好的商品房居住，是不符合必須住在選區內的規定。BG社區業委會主任表示：「我們這新選上的主任實際上也不是這裏的，只有戶籍在，本來也就不熟，我看大家都不大能找到他。所以你看，過去了差不多三年了，大家是很不滿意的。……現在居委會屬地化是假的，都是街道派下來的，居民找人都找不到，向街道上訪過，街道也沒回應。」<sup>19</sup>（訪談編號C-02）另一個案例是CS新村，該社區每年有一次對居委會工作人員的評比，由樓組長、黨員以無記名方式打分數，2008年萬主任的得分最低，最不受樓組長認同，陳師傅說，萬主任該社區工作已經六年了，雖然他的戶口在CS社區人卻不住在本地，樓組長普遍反映他對社區內有些情況「抓不住、不熟悉」，無法解決問題（訪談編號E-06）。

---

19. 作者於該社區進行訪談時，觀察到居民與居委會幹部互動的情況冷淡，反倒與業委會主任（該社區前任居委主任）打招呼寒暄關係相對熟絡。

不論是從社工站或非屬地案例均顯示，國家干預下選出的居委會幹部讓居民對社區選舉和自治的期待更為悲觀並降低其政治支持。基層民眾對社工站與非屬地幹部的不滿意，皆來自於基層治理必須回歸「草根」的政治溝通治理模式，才能真正體現社區利益、維繫社區穩定。然則，若體制改革只能體現政府的行政利益卻無法回應基層民意，反而在直選的民主意識薰陶下，社區民眾對政府的行政手段會更形反感與更強的政治疏離感。

## 五、結 論

本文就上海社區治理政策的轉變，探討居委會幹部屬地直選對社區治理的政治效果。根據訪談和實地觀察，號稱民主的社區直選，實際上自由參選、競爭的空間有限，但受限於社區意見領袖的影響力，黨政幹部難以無限上綱的恣意操作選舉。因此，直選作為社區行政菁英的篩選機制，透過直選動員，考驗居委會菁英的社區治理評價。因此，落實居委會幹部的屬地化，使代理者與社區利益一致有助於社區利益維繫，並藉助地緣的人情優勢，增強社區溝通。對委託者而言，透過居委會代理人的事前（*ex ante*）篩選和事後（*ex post*）監督，不僅減少居委會機會主義的行動，更能分擔政府的監督成本。而有限直選下的屬地居委會治理，能夠在行政任務與社區服務當中尋求社區工作的平衡，滿足雙重委託者的需求（何豔玲，2007：204；敬父嘉、劉春榮，2007）。其次，居委會在地的人情優勢，利於社區動員網絡的建立。常居於社區的屬地幹部，不管是新商品住房或老單位房，能夠獲得居民認同進入居委會任職的社區菁英，多是在社區中活動已久、有豐富人際網絡的居民。通過社區鄰里間的柔性訴求或人情勸說，消解居民對居委會帶有官方身份的顧慮。

另一方面，從宏觀角度觀察，社區的治理改革既是中共加強基層管理的體現，又是反映社會發展動力對威權行政體系的擠壓。雖不可否認既有「強國家、弱社會」結構未被打破，但就此觀之，國家的權力建置已由「恣意專制的權力」（despotic power）向「基礎權力建制」（infrastructural power）調整，透過治理的制度調整來適應社會需求（Mann, 1986）。李友梅（2002：18）表示現今靠國家機器的力量，已不足以使居委會動員社區擁有私產的居民。正如 Inglehart 與 Welzel（2005）認為，經濟發展會影響制度變遷，進一步重塑民眾對個人與公共權力的認知，形成一股潛而不見的社會抗衡力量。

因此，居委會直選的制度變遷所代表的意義，不論在社區政治的代表性、社區的權力監督，均代表既有的國家權威受到社會發展的侵蝕，改革必須通過與基層草根力量的妥協與滿足基層需求，才能獲致其「基層穩定」的統治目的（耿曙、陳奕伶，2008：212-213）。

## 參考書目

- Agrawal, Arun. 1999. "Enchantment and Disenchantment: The Role of Community in National Resource Conservation." *World Development* 27, 4: 629-649.
- Banks, Jeffrey S. and Barry R. Weingast. 1992. "The Political Control of Bureaucracies under Asymmetric Information." *American Journal of Political Science* 36, 2: 509-524.
- Derleth, James and Daniel R. Koldyk. 2004. "The Shequ Experiment: Grassroots Political Reform in Urban China." *Journal of Contemporary China* 13, 41: 747-777.
- Dickson, Bruce J. 1997. *Democratization in China and Taiwan: the Adaptability of Leninist Parties*. New York: Oxford University Press.
- Furubotn, Eirik G. and Rudolf Richter. 2000. *Institution and Economic Theory: The Contribution of New Institutional Economics*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Gong, Ting. 1993. "Corruption and Reform in China: An Analysis of Unintended Consequences." *Crime, Law and Social Change* 19, 4: 311-327.
- Inglehart, Ronald. and Christian Welzel. 2005. *Modernization, Culture Change and Democracy: The Human Development Sequence*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Mann, Michael. 1986. "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms, and Results." in John Hall. ed. *State in History*: 185-213. London: Blackwell.
- North, Douglass C. 1981. *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton.
- Oi, Jean Chun. 1999. *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform*. Berkeley, Calif.: University of California Press.
- Pan, Tianshu. 2002. "Neighborhood Shanghai: Community Building in Five Mile Bridge." Ph. D. Dissertation Harvard University.
- Pratchett, Lawrence. 2004. "Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism'." *Political Studies* 52, 2: 358-375.
- Read, Benjamin L. 2000. "Revitalizing the State's Urban 'Nerve Tips'." *The China Quarterly* 163: 806-820.
- Read, Benjamin L. 2003. "Democratizing the Neighborhood? New Private Housing and Home-Owner Self-Organization in Urban China." *China Journal* 49: 31-59.
- Tomba, Luigi. 2005. "Residential Space and Collective Interest Formation in Beijing's Housing Disputes." *The China Quarterly* 184: 934-951.
- Tsai, Kellee S. 2006. "Adaptive Informal Institutions and Endogenous Institutional Change in China." *World Politics* 59, 1:116-141.
- Völker, Beate and Henk Flap. 1997. "The Comrades' Belief: Intended and Unintended Consequences of Communism for Neighbourhood Relations in the Former GDR." *European Sociological Review* 13, 3: 241-265.

Walder, Andrew George. 1988. *Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*. Berkeley, Calif. : University of California Press.

WeBels, Bernhaed. 2007. "Political Representation and Democracy." in Russell J. Dalton and Hans-Dieter Klingemann. eds. *The Oxford Handbook of Political Behavior*: 833-849. New York: Oxford University Press.

Williamson, Oliver E. 1975. *Markets and Hierarchies, Analysis and Antitrust Implications: A Study in the Economics of Internal Organization*. New York : Free Press.

Yang, Dali L. 2004. *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China*. Stanford, Calif. : Stanford University Press.

左志堅。2006。〈上海進行建國後最大規模的基層民主試驗〉。  
<http://news.sina.com.cn/c/2006-07-25/000410521445.shtml>。  
2010/05/28。(Zuo, Zhi-Jian. 2006. "Shanghai Promotes the Largest Grassroots Democracy Test after 1949."  
in <http://news.sina.com.cn/c/2006-07-25/000410521445.shtml>. Latest update 28 May 2010.)

石發勇。2005。〈城市社區民主建設與制度〉。《社會》240：50-77。  
(Shi, Fa-Yong. 2005. "On Practice of Democratization Construction and Institution Restriction in Urban Communities: Case Study on Reform of Resident Representation Committee from One Community in Shanghai." *Society* 240: 50-77.)

朱健剛。1997。〈城市街區的權力變遷：強國家與強社會模式一對

- 一個街區權力結構的分析〉。《戰略與管理》1997，4：42-53。  
(Zhu, Jian-Gang. “The Change of Power Structure in Urban China: the Model of Strong State and Strong Society.” *Strategy and Management* 1997, 4: 42-53.)
- 何豔玲。2007。《都市街區中的國家與社會：樂街調查》。北京：社會科學文獻出版社。（Ha, Yan-Ling. 2007. *State and Society in Urban Community: An Investigation in Le Street in China*. Beijing: Social Sciences Academic Press.）
- 李友梅。2002。〈基層社區組織的實際生活方式－對上海康健社區實地調查的初步認識〉。《社會學研究》2002，4：15-22。（Li, You-Mei. 2002. “Actual Life Style of the Organizations in Grassroots Community: Based on the Research of Kangjian community in Shanghai.” *Sociological Research* 2002, 4: 15-22.）
- 李輝。2008。〈社會報酬與社區積極分子-上海市 S 社區樓組長群體的個案研究〉。《社會》2008，1：97-117。（Li, Hui. 2008. “Social Reward and Activists in Chinese Urban Communities: A Case Study of the Building Leaders (Louzuzhang) in Community S, Shanghai.” *Society* 2008, 1:97-117.）
- 林克雷、于顯洋。2004。〈北京市社區建設中的制度創新〉。《北京社會科學》2004，3：52-58。（Lin, Ke-Lei and Xian-Yang Yu. 2004. “Institutional Innovation in the Community Development of Beijing.” *Social Science in Beijing* 2004, 3: 52-58.）
- 林尚立。2003。《社區民主與治理：案例研究》。北京：社會科學文獻出版社。（Ling, Shang-Li. 2003. *Community Democracy and Governance: Te Case Study*. Beijing: Social Sciences Academic

Press.)

林尚立。2004。〈上海市居委會組織建設與社區民主發展研究報告〉。

<http://www.pssw.net/articles/cccls.htm>。2009/7/12。 (Ling, Shang-Li. 2004. “The Building of Shanghai Resident Committees and the Developing of Community democracy.” in <http://www.pssw.net/articles/cccls.htm>. Latest update 12 July 2009.)

邱崇原。2006。《先發制人？中國大陸後單位體制的社區政權建設》。

國立中正大學政治學所碩士論文。(Chiu, Chung-Yuan. 2006. “To Pre-empt? The Community Regime Building in Post Dan Wei Systems of Mainland China.” Master Thesis National Chung Cheng University.)

侯伊莎主編。2006。《透視「鹽田模式」：社區從管理到治理體制》。

重慶：重慶出版社。(Hou, Yi-Sha. 2006. *Yantian Model in Perspective*. Zhongqing: Zhongqing Press.)

姚華。2010。《政策執行與行動者的策略：上海居民委員會直接選舉的個案研究》。

北京：北京大學出版社。(Yao, Hua. 2010. *The Policy Implementation and the Strategy of the Actor—the Case Study of Residents Committee Direct Election Process in Shanghai*. Beijing: Beijing University Press.)

孫立平。2003。《斷裂，20世紀90年代以來的中國社會》。

北京：社會科學文獻。(Sun, Li-Ping. 2003. *Cleavage: Chinese Society Since 1990s*. Beijing: Social Sciences Academic Press.)

徐芬芳。2008。〈居委會選舉流於形式的制度性探析—上海市A區的個案研究〉。

上海大學社會所碩士論文。(Xu, Fen-Fang. 2008. “An Institutional Research of Non-Democracy of the Neighborhood

Committee Election-A Case Study of ‘A’ District in Shanghai.”  
Master’s Thesis of Shanghai University.)

徐勇。2001。〈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）》40，3：5-13。(Xu, Yong. 2001. “On the Residents Self-government during Urban Community Building.” *Journal of Central China Normal University (Humanities and Social Sciences)* 40, 3: 5-13.)

桂勇、崔之余。2000。〈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）》14，3：1-5。(Gui, Young and Zhi-Yu Cui. 2000. “The Change of Residential Committee in the Process of Community Construction: A Case Study of Shanghai City.” *Journal of Huazhong University of Science and Technology Edition of Social Sciences* 14,3：1-5.)

桂勇。2001。〈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）》15，1：25-26。(Gui, Young. 2001. “On The Development of Grass-roots Democracy in Urban Areas: -A Case Study of Shanghai City.” *Journal of Huazhong University of Science and Technology Edition of Social Sciences* 15, 1: 25-26.)

桂勇等。2003。〈直選：社會資本還是行政推銷民主〉。《城市管理》6：22-25。(Gui, Young et al. 2003. “The Direct Election: Social Capital Utilization or Democracy Promotion by Authority?” *Journal of Shanghai Polytechnic College of Urban Management* 6: 22-25.)

耿曙、陳奕伶。2007。〈中國大陸的社區治理與政治轉型：發展促

- 變或政權維穩？〉。《遠景會季刊》8, 1: 87-122。(Shu, Keng and Yi-Ling Chen. 2007. “Communities Self-Governance and Prospects of Democracy in China: Modernization Theory or Regime Stability?” *Prospect Quarterly* 8, 1: 87-122.)
- 耿曙、陳奕伶。2008。〈發展策略與政權體質：走向『內分-外聯』體制的中國大陸〉。《社會科學論叢》2, 2: 191-222。(Keng, Shu and Yi-Ling Chen. 2008. “After Developmental State and Post-Totalitarianism: China’s Fragmented States and Connected Societies.” *Journal of Social Sciences* 2, 2: 191-222.)
- 耿曙等。2008。〈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〉。《人文與社會科學集刊》20, 4: 513-552。(Keng, Shu et al. 2008. “The Political Consequences of Limited Reforms: How Political Mobilization Reshapes the Pattern of Participation of Chinese Citizens.” *Journal of Social Sciences and Philosophy* 20, 4: 513-552.)
- 馬衛紅、桂勇。2008。〈從控制到治理：社會轉型與城市基層組織框架的變遷〉。《華中科技大學學報（社會科學版）》22, 5: 78-84。(Ma, Wei-Hong and Yong Gui. 2008. “From Control to Governance: Social Transformation and the Evolution of Urban Grassroots Organizational Structure.” *Journal of Huazhong University of Science and Technology (Social Science Edition)* 22, 5: 78-84.)
- 郭定平。2005。《上海治理與民主》。重慶：重慶出版社。(Guo, Ding-Ping. 2005. *Governance and Democracy in Shanghai*. Zhongqing: Zhongqing Press.)

- 陳映男。2006。〈當單位遇見居委會：中國大陸城市基層治理體制的轉型〉。《東亞研究》37, 2: 155-183。(Chen, Ying-Nan. 2006. “When Work Units Meet Residents' Committee: The Transformation of Street-level Governance in Urban China.” *East Asian Studies* 37, 2: 155-183.)
- 陳偉東、李雪萍。2005。〈社區行政化：不經濟的社會重組機制〉。《中洲學刊》146: 78-82。(Chen, Wei-Dong and Xue-Ping Li. 2005. “The Inefficiency Restructure of Community Organization.” *Academic Journal of Zhongzhou* 146: 78-82.)
- 敬父嘉、劉春榮。2007。〈居委會直選與城市基層治理——對 2006 年上海市居委會直接選舉的分析〉。《復旦學報(社會科學版)》2007, 1: 132-140。(Jing, Yi-Jia and Chun-Rong Liu. 2007. “The Direct Election of the Urban Residents Committee and the Urban Grassroots Governance.” *Fudan Journal (Social Sciences Edition)* 2007, 1: 132-140.)
- 楊敏。2005。〈公民參與、群眾參與與社區參與〉。《社會》2005, 5: 78-95。(Yang, Min. 2005. “Citizen Participation, Mass Participation and Community Participation.” *Society* 2005, 5: 78-95.)
- 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。(Lei, Jie-Qiong. 2001. *The Change of Community Organizations in Urban China: The Development in Beijing*. Beijing: Beijing University Press.)
- 熊易寒。2008。〈社區選舉在政治冷漠與高投票率之間〉。《社會》2008, 3: 180-227。(Xiong, Yi-Han. 2008. “The Paradox of Urban Community Elections: between Political Apathy and High

Turnout Rates.” *Society* 2008, 3: 180-227.)

趙建民、張執中，2005。〈組織內捲與列寧式政黨的調適與變遷：中國共產黨個案分析〉。《人文及社會科學集刊》17，2：299-341。 (Chao, Chien-Min and Chih-Chung Chang. 2005. “Organizational Involution and the Adaptability of a Leninist Political Party: The Case of the CCP.” *Journal of Social Sciences and Philosophy* 17, 2: 299-341.)

劉春榮。2007。〈國家介入與鄰里社會資本的生成〉。《社會學研究》128：60-79。(Liu, Chun-Rong. 2007. “State Intervention in the Creation of Neighborhood Social Capital.” *Sociological Studies* 128: 60-79.)

劉嘉薇。2006。〈選舉作為一種動員—上海市居民委員會選舉之探析〉。《中國大陸基層治理與基層選舉研討會》。2006年12月9日。台北：政治大學選舉研究中心。(Lui, Chia-Wei. 2006. “Election as a Way of Mobilization: The Analysis of Resident Committee Election in Shanghai.” *Proceeding of a Conference on China’s Grassroots Governance and Elections*. 9 December 2006. Taipei: National Chengchi University.)

潘小娟等。2006。《城市基層權力重組》。北京：中國社會科學出版社。(Pan, Xiao-Jian et al. 2006. *Studies on Community Building in Urban China*. Beijing: Social Sciences Press.)

鄭淑美。2006。〈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〉。《東亞研究》37，2：79-123。(Cheng, Shu-Mei. 2006. “The Urban Management System and Community

Organizations in Transiting China: The Case of the Owner's Committee.” *East Asian Studies* 37, 2: 79-123. )

盧漢龍。2004。〈中國城市社區的治理模式〉。《上海行政學院學報》5，1：56-65。(Lu, Han-Long. 2004. “Community Governance Model in Urban China.” *The Journal of Shanghai Administration Institute* 5, 1: 56-65.)

## 附錄一

上海居委會訪談對象名單

編號	姓名	身 份	社區類型	備 註
A-01	陳先生	寶山區 CS 新村就業援助員	商品動遷混和房	一次訪
A-02	周先生	上海 T 村居民		
A-03	劉先生	上海大學教授		
A-04	張先生	復旦大學教授		
A-05	葉先生	上海豫園居民		
A-06	張女士	寶山區 TR 二村居民		
A-07	張女士	寶山區 TH 新村居委會主任	商品動遷混和房	一次訪
A-08	唐先生	CH 鎮居民	商品房	
A-09	胡先生	七寶鎮 TN 居委會	商品動遷混和房	
B-01	劉玉照	上海大學教授		
B-02	劉春榮	復旦大學教授		
B-03	張女士	寶山區 TH 新村居委會主任	商品動遷混和房	
B-04	桂勇	復旦大學教授		
B-05	陳先生	寶山區 CS 新村就業援助員	商品動遷混和房	二次訪
B-06	李媽媽	寶山區 TH 二村居委會	商品動遷混和房	
B-07	楊女士	寶山區 CH 二村居委主任兼書記	商品房	
B-08	張女士	寶山區 TH 新村居委會主任	商品動遷混和房	二次訪
B-09	朱先生	靜安區民政局		
B-10	耿先生	上海大學教授		
B-11	楊女士	徐匯區 HJ 居委會主任	商品房	一次訪
B-12	嚴先生	徐匯區 HJ 居委會居民	商品房	

B-13	朱先生	松江區 HS 居委會主任	商品動遷混和房	
B-14	蘆先生	松江區 HS 居委會居民	商品動遷混和房	
B-15	王媽媽	徐匯區 HJ 居委會居民	商品房	
B-16		寶山區 RK 一村居委會居民 大會觀察紀錄		
B-17	李先生	徐匯區天平街道辦事處		
B-18		寶山區 TH 新村居委會選舉 觀察紀錄		
B-19		寶山區 CH 二村居委會選舉 觀察紀錄		
B-20		TR 二村居委會選舉觀察紀 錄		
B-22	戴小姐	靜安區 QJ 華廈居民	商品房	
B-23	趙書記	閔行區 SY 居委會書記	商品房	
B-24	顧主任	閔行區 SY 居委會主任	商品房	
B-25	屠老師 高老師	閔行區 SY 社區業主委員會 委員	商品房	
C-01	張女士	寶山區 BG 七村居委會主任	半商品半公房	
C-02	呂先生	寶山區 BG 七村業委會主任	半商品半公房	
C-03	王先生	楊浦區 SP 街道辦		
C-04	楊女士	寶山區 CH 二村居委主任兼 書記	商品房	二次訪
C-05	陳先生	寶山區 CS 新村就業援助員	商品動遷混和房	三次訪
C-06	楊女士	海徐匯區 HJ 居委會主任	商品房	二次訪
D-01	楊女士	寶山區 CH 二村居委主任兼 書記	商品房	三次訪

D-02	姚女士	上海華東師範大學		
D-03	林女士	浦東區金楊街道KT四村居委會書記	商品房	
D-04	陳小姐	靜安區河濱社區居委會主任	商品房	
D-05	屠老師	閔行區SY社區業主委員會委員	商品房	二次訪
D-06	陳先生	盧灣區CK居民委員會	半商品半公房	
E-01	熊易寒 李輝	復旦大學講師		
E-02	劉春榮	復旦大學教授		
E-03	盧漢龍	上海社科院教授、上海市政府參政		
E-04		靜安區UH社區選舉大會	半商品半公房	
E-05	陳先生	寶山區CS新村就業援助員	商品動遷混和房	四次訪

註：受訪官員、居委會幹部、居民名字與社區已做匿名處理。

# **Representative, Governance Efficiency, and Urban Stability: Local Governance Strategies in Urban China**

Yi-ling Chen\*

This paper focuses on local governance's institutional effects in urban China and takes the principal-agent theory as the analysis framework for illustrating the interaction between state and society. Most research on this issue mainly stresses on the political reform of Residential Committees' [RC] direct elections and how to rationalize the state-society relationship in local governance in modern China, but do not study what local governance is like after the direct elections. Before promoting the policies of direct elections and cadre localization, RC cadres were assigned to manage local communities by the Street Office, that means RC cadres were the agents of the state and act according to orders of superiors. After the implementation of reform policies, citizens have rights to affect RC cadres. In theory, both state and citizens are the principals of RC cadres. The cadre localization policy narrows the gap between RC

---

\* Ph.D. candidate, Graduate Institute of East Asian Studies, National Chengchi University.

cadres and citizens, and not only changes the cadres' attitude toward citizens but also reduces the *patron*-client relationship with the Street Office. Otherwise, the institutional mechanism causes two unintended consequences between state and society which are "interest divergent" and "oversight gap." This study shows that citizens in China yearn for more political rights, and the more politically representative the RCs are, the better governance efficiency will be.

**Keywords:** China, Residential Committee, cadre localization, community governance, direct election