

# 行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

## 「後贏利型經紀人」之角色構建--中國大陸鄉鎮政府改革 之研究(II) 研究成果報告(精簡版)

計畫類別：個別型  
計畫編號：NSC 96-2414-H-004-035-  
執行期間：96年08月01日至98年07月31日  
執行單位：國立政治大學國家發展研究所

計畫主持人：趙建民  
共同主持人：張淳翔

報告附件：赴大陸地區研究心得報告  
出席國際會議研究心得報告及發表論文

處理方式：本計畫可公開查詢

中華民國 99 年 01 月 06 日

# 行政院國家科學委員會補助專題研究計畫 成果報告

## 「後贏利型經紀人」之角色構建-- 中國大陸鄉鎮政府改革之研究(2/2)

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC 96-2414-H-004-035

執行期間：95年8月1日至 98年 7月 31日

計畫主持人：國立政治大學中山所 趙建民 教授

共同主持人：中國科技大學 張淳翔 副教授

計畫參與人員：博士班研究生 裴幸謙

成果報告類型(依經費核定清單規定繳交)：精簡報告

本成果報告包括以下應繳交之附件：

- 赴國外出差或研習心得報告一份
- 赴大陸地區出差或研習心得報告一份
- 出席國際學術會議心得報告及發表之論文各一份
- 國際合作研究計畫國外研究報告書一份

處理方式：除產學合作研究計畫、提升產業技術及人才培育研究計畫、  
列管計畫及下列情形者外，得立即公開查詢

涉及專利或其他智慧財產權， 一年 二年後可公開查詢

執行單位：國立政治大學中山人文社會科學研究所

中 華 民 國 98 年 1 月 6 日

## 中文摘要及關鍵詞

中國大陸於 1994 年實行的「分稅制」，將稅源轉為鄉鎮自籌資金收入，使得鄉鎮政府的角色轉為「贏利型經紀人」。2006 年廢除農業稅後，鄉鎮政府如何轉型？此一問題至關重要，不僅涉及農村之國家與社會關係之再塑造，也關乎基層政權性質與結構調整問題。

賦予基層更多處理本地事務的自主權力，從而激發和激活鄉村基層的內在動力與活力，為農村經濟改革成功的主要因素之一。正如鄧小平所說：「調動積極性，權力下放是最主要的內容。我們農村改革之所以會見效，就是因為給農民更多的自主權，調動了農民的積極性。」而近來所進行的基層政府改革，似乎希望能解決「一放就亂、一收就死」的循環。但無論是「代理人」或「經紀人」的模式，均著重於行政舉措的改革，若適度引入民意代表制度方向的改革思考，更可符合法治國家的作為。

稅費改革的直接效果是大幅減輕農民負擔，而問題則是基層財政收支的嚴重不對稱，在中央轉移支付不到位的狀況下，巨額的收支缺口成為迫切需要解決的問題。財政危機或能成為財政民主、甚至是政治體制改革的最佳切入點。

關鍵詞：鄉鎮政府、稅費改革、贏利型經紀人、三農問題

## 英文摘要及關鍵詞(keywords)

The policy to divide taxes between the central government and local governments in 1994 deprived the latter with important source of revenue. Local governments at the xiang/zheng level are particularly hard-hit, forcing them to become “entrepreneurial brokers”. The xiang/zheng governments were dealt with another blow in 2006 when the agricultural tax was abolished. What have the local governments done to salvage the poor financial state? The issue concerns not only with the remaking of the relations between the state and the society but also with the structural readjustments at the grass-roots level.

One of the most important reasons contributing to China’s economic success since the 1980’s has been the policy of providing incentives to the Chinese people by giving more autonomy to the local governments. Local politicians have more discretion in deciding matters affecting their economic developments than before. Reforms of the governments at the grass-roots level in recent years seem to aim at redressing the choric circle of “decentralization leads to chaos but centralization leads to stagnation”. However, reforms at the grass-roots level, whether local governments’ role are made to be “agents” of the central government or “entrepreneurial brokers”, seem to be confined to administrative readjustments. However, if the people’s congress system can be rejuvenated it will bring local politics in China more in conformity with the governance under the rules of law.

The abolition of the agricultural taxes has alleviated farmers’ burden tremendously; but it has also aggravated the financial difficulties that had plagued the local governments. However, pinned down by its own financial burden the central government has not been able to come to the rescue. It is possible that this dire situation might actually lead to more substantial political reforms.

Key words: xiang/zheng governments, tax reform, entrepreneurial brokers, three chronic problems in agriculture

## 一、前言

隨著政經秩序的轉型，中國大陸社會開始出現多元化的分歧，自發展的差距至失業下崗、城市拆遷抗議、農村脫序、乃至於環保問題，中國大陸社會已進入動盪期。2006年十月召開的十六屆六中全會，通過「中共中央關於構建社會主義和諧社會若干問題的決定」，是中共建政以來第一個加強社會建設的綱領性文件，提出構建社會主義和諧社會的九大目標，其中七項與社會有關，可見平息社會的矛盾與分歧，已成首要之圖。

### （一）不平衡發展的問題

過去中國大陸的經濟發展，採取「階梯式的發展策略」，集中發展沿海地區，以帶動內陸各地漸進發展。因此，城鄉之間的所得差距，以及不同地區之間的區域差距，乃成為當前大陸最嚴重的社會問題。

中國大陸的貧富差距持續擴大，以2005年根據中國社科院公布的「社會藍皮書」為例，收入最高的10%與收入最低的10%的差距為八倍，但是2007年藍皮書的數據顯示，收入最高的20%和收入最低的20%，差距達到18倍，89.3%的大陸青年，認為目前貧富差距分化情形嚴重。根據官方的資料，目前大陸基尼係數約為0.45，已超過國際上公認的警戒線（0.4），但大陸民間認為實際情況可能高達0.6。

此外，區域之間的收入差距也在擴大當中，以2004年為例，收入最高的五個省（市）的人均收入，較上年同期增長12.4%，但是同年人均收入最低的五省（市、自治區），增長只有10.9%。

2004年中國大陸農民年均所得為2,936元，遠低於城市居民的9,422元。1984年城鄉人均可支配收入約為1.8比1，但至2004年已升至3.2比1，加上城鎮居民的「非貨幣福利」如住房、醫療等，有人認為兩者收入差距應為6比1。

### （二）群體性抗議事件日增

根據中共公安部門公布的資料，1993年社會抗議事件為7,000件，2006年此一數字已超過十萬件，十餘年間，增加約15倍，2005年未經批准的群體示威、遊行、集合活動，人數超過820萬次，其中四川漢源事件和廣東汕尾事件，引起海內外很大的注意。此外，1994年各級勞動抗議仲裁委員會共受理勞動爭議事件19,098件，涉及勞動者77,794人，但至2003年，勞動爭議事件226,000件。涉及勞動人數達80萬。同年，中國大陸共受理集體勞動爭議案11,000件，參加集體爭議人數515,000人。

### (三) 三農問題

「三農」(農村、農民、農業)問題長期以來被認為是中國大陸社會問題中最嚴重的問題，在農村稅費的問題解決後，此問題的急迫性有所舒緩，但農村問題之大及農民收入之低，仍然是胡錦濤所提出「十一五」規劃的重大對象。

## 二、研究目的

在稅費問題解決後，農地徵收問題以及農村發展滯後，成為關鍵性的問題。

根據統計，中國大陸現有四千萬失地農民，所引發的主要矛盾，在於土地徵用的法規制度嚴重滯後，造成土地徵用補償安置費偏低，在被徵土地的收益中，近一半為開發商所有，地方政府和村級組織又分享另外近一半，失地農民只得到其中的5%~10%。

「關於構建社會主義和諧社會若干重大問題的決議」中，提出推動社會主義新農村建設、促進城鄉協調發展，以緩解「三農」問題，著重農村醫療衛生、教育、和社福體系的建立，挹注資金。中共十六屆五中全會訂定「和諧社會」的發展目標，減少農村國家與社會之間的矛盾，是其重要目標之一。北京當局也已廢除農民稅，減輕農民的沈重稅費負擔。

免除農民稅的副作用之一，是長期以來依賴農民稅費的鄉鎮基層政權財政上難以為繼。1994年實行的「分稅制」，使得鄉鎮政府的角色轉為「贏利型經紀人」，設法減少中央與地方分成的稅種，將稅源轉為鄉鎮自籌資金收入，鄉鎮企業上繳的利潤和管理費，是鄉鎮自籌資金的主要來源之一。但是，在國家逐步取消對鄉鎮企業的稅收減免政策後，鄉鎮企業稅款的徵收亦受到限制，使得鄉鎮財政雪上加霜。

為解決此一難題，中共已決定大幅度精簡鄉鎮一級政府的人員，據估計人數將達數百萬，有的地方甚至決定裁併，實行「減廟減人」。2000年北京政府已經刪減三分之一的鄉、鎮級基層政權，2003年起人大通過另一波的精簡計畫，刪減百分之三十至四十的基層政府人事。在2002年年底，大陸共有37,896個鄉、鎮級政府，雇用1,900萬員工，人事經費已經成為基層地方政府的重大負擔，有些地方人事費用佔政府經費支出的80%，地方財政負擔仍十分嚴重。

鄉鎮政府一旦淪為「贏利型經紀人」的角色，後果必然是農民負擔的增加，也導致社

贊奇所說的國家政權「內捲化」的吊詭現象，亦即國家對人民之控制和汲取功能不斷強化，但是對各級政府機關及其成員的約束力，卻不斷下降。

在廢除農業稅並將鄉鎮政府大幅精簡等配套措施提出後，未來鄉鎮政府如何轉型？此一問題至關重要，不僅涉及農村之國家與社會關係之再塑造，也關乎基層政權性質與結構調整問題。本計畫即採用結構功能途徑，用以檢視基層政權原「贏利經紀人角色」之角色，如何轉型適應新的農村政治。

### 三、文獻探討：

有關中國大陸基層政權的研究，近年成果相當豐碩，但大體集中於村民自治選舉和村政權的角色和功能分析兩方面，不論大陸、台灣或海外學界，都有相當傲人的成就，經驗性調查，更已成為中國農村研究的重要方法，舉首要者，如中國社會科學院的史衛民、世界與中國研究所的李凡、以及華中師範大學徐勇、賀雪峰等人，對村民自治選舉的經驗性調查，已為學界累積了相當的果實。西方學者如 Jean J. Oi 和 Andrew Walder 則自制度層面，檢討村政權的角色和功能。

至於鄉鎮基層政權的研究較少，部分學者如四川省的都淦、尹萬邦等人，對於地方人大制度之研究頗有成效，另外少數作品（如黃衛平主編之「鄉鎮長選舉方式改革」以及榮敬本等主編之「從壓力型體制向民主合作體制的轉變」），則針對過去幾年來，如四川省遂寧市市中區步雲鄉以及廣東省深圳市龍崗區大鵬鎮行政首長的直接選舉，討論鄉鎮長選舉方式的改革。

### 四、研究方法：

本計畫擬採用結構功能途徑，用以檢視鄉鎮基層政權在農業稅停徵、政府機構並因此遭到精簡（甚至裁併）後，政府之角色轉型問題，尋找作為原「贏利經紀人角色」的鄉鎮基層政權，如何轉型適應新的農村政治生態。在研究方法（research method）方面，本計畫希望以實地調查法，至四川成都從事移地研究。由於農業稅停徵和機構精簡實施不久，鄉鎮政府仍然在摸索調適當中，實地調查有其必要性。

## 五、結果與討論

國內學者對中國大陸政治改革、機構精簡、黨的角色調整、領導幹部、菁英角色、立法機關、農村自治選舉等的研究，都涉及中國大陸的政治運作的問題，其中制度變遷是一重點。緣此，本計畫從財政角度，探討鄉鎮政府的角色，以及其對中國大陸地方政治的影響。

目前鄉鎮政府改革改革的意見大體有三：其一是主張維持「鄉鎮村治」的政治結構型態，以鄉鎮做為農村基層政權的最低層級，實行村自治；其二主張鄉鎮政權下放至（行政）村一級，回到建國初期之「小鄉制」，實行村民自治；其三主張擴大鄉鎮政權，實行自治。一般認為三種意見都有其限制，本研究的目的，在於進一步探討何種改革最能體現當前中國大陸地方政治的現實需求。

中國大陸的農村經濟改革成功的因素之一，即為賦予地方更多的自主權力，從而激發和激活鄉村基層的內在動力與活力。地方財政是改革開放以來活絡地方經濟的良方，但地方政府亂收稅費，也造成地方不穩、民怨高漲，自農村稅費廢除後，地方政治生態必將發生重大變革，值得學界深入探究。

農業稅條例自 2006 年 1 月 1 日起廢止，農民依法不需再繳納農業稅。農村稅費改革不僅取消了原來 336 億元的農業稅賦，而且取消了 700 多億元的「三提五統」（三提：公積金、公益金、管理費；五統：教育附加費、計劃生育費、民兵訓練費、民政優撫費、民辦交通費）和農村教育集資。

農民負擔減輕的同時，原有鄉鎮組織及村委會勢必進行調整。表面上鄉鎮及村委會幹部催糧催款的壓力消除之後，幹群關係應可獲得改善，但是基層政府所提供的公共服務亦有可能因此而減少。農村的綜合配套改革，需要整合稅費改革及組織變革等一系列制度改革配合，而目前中共在試點之後可能大規模推廣的「鄉財縣管」等措施，基本上係以財政權上收為主要的改革思路，對於未來的基層政權與村委會組織，均可能帶來不同的思考模式。

農業稅取消之後，自上而下的轉移支付在鄉鎮組織收入中的分量將愈來愈重，或有利於自上而下的監督和控制。但若無相應的制度配合，在轉移支付成為鄉鎮組織的可支配財



力的主要來源時，鄉鎮就會在很大程度上喪失自主權和獨立性，與推進村民自治和加強基層民主建設的要求背道而馳。農村稅費改革前，鄉鎮幹部之所以主動為農民提供一些生產服務，很大程度上是為了順利收取稅費，收稅的多少直接與他們的工資報酬發生關連，農民也常以拒交和拖欠來維護權益與表達訴求。但在稅費改革後，鄉鎮幹部不承擔收稅職責，由於沒有利益驅動，有可能對村民的要求減少注意。如果說農村稅費改革前鄉鎮幹部存在行政過度作為，那麼隨著農業稅的逐步免除，鄉鎮幹部就有可能出現行政不作為。

雖然中央和地方財政逐步加大了對基層財政的轉移支付力度，但除了個別工商業發達的省份外，短缺財政的現狀並無法在短期內解決。一方面，減免農業稅提高了鄉鎮改革的緊迫性，逼迫鄉鎮通過裁減人員和合併機構來保障其運轉，但同時也降低了鄉鎮組織支付改革成本的能力，精簡機構所需要的巨額財力，是目前的鄉鎮財政所不能承擔的；另一方面，作為一級政權，在目前的壓力型體制環境下，鄉鎮幹部從自身的升遷出發，具有內在的「政績」衝動，相應的，各種達標升級活動也就無法根本杜絕，鄉鎮機構改革的成本又變相轉嫁到農民身上，沖淡減免農業稅給農民帶來的利益。

但如果將減免農業稅對鄉鎮政權和村委會的影響加以對比的話，可以發現減免農業稅對鄉鎮政權帶來的積極影響，也同樣適用於村一級：減免農業稅亦緩解了村幹部與村民的矛盾，重塑了村委會的合法性。雖然減免農業稅後，村幹部正式成為領取國家工資的公務員，作為準官員，他們也具有內在的「政績」衝動，但上述減免農業稅可能會對鄉鎮政權造成的消極影響，村委會卻在很大程度上可以避免。這是因為村莊與鄉鎮不同，村委會已經在某種程度上實現了民主選舉，村民手中的選票，應可從根本上避免村幹部由於減免農業稅的影響，可能帶來的官僚化及行政不作為傾向。整體而言，農業稅改革之後的鄉村治理，必須有相應的民主機制作為其制約機制，亦應進一步擴大鄉村自治的空間範圍，在鄉鎮一級建構多元的民主機制，擴大鄉村人民參與鄉鎮政權的管道，逐步實現鄉鎮長由村民直接選舉，強化鄉鎮人大的功能。

基層政權當中原有的條塊矛盾，使得行政成本很難降低，例如直屬於縣的部門，鄉鎮政府少有甚至無權決定設在鄉鎮裏的縣的派出機構的人事安排、財政收支以及物資分配等，導致有些人將鄉鎮政府稱之為「牌子響、責任大、權力小、辦事難」。這些問題也存在

於鄉鎮和村委會之間，村級某些組織已成為鄉鎮政府的延伸，導致有村幹部感慨，所謂鄉村自治只是意味著「村幹部不領報酬，而且不向鄉鎮政府要求經費」；亦有學者主張虛化鄉政，將鄉鎮改為縣政府的派出機構，並認為現行的五級政府層級應有整體改革的需要。

「鄉財縣管」僅是不同層次政府間財政管理權限分配的改革，縣鄉兩級的總財力並沒有增加，經由加強對鄉鎮財政支出的管理，的確能夠相對減少政府運行成本和資金浪費現象，但如果沒有其他配套措施，並不能從根本上緩解縣鄉財政的困難。鄉鎮政府財政權受到削弱、上劃，但鄉鎮政府的職能不可能取消，計劃生育、社會治安、鄉村道路建設、廣播電視設施維護等基本公共設施和服務的提供，仍然是鄉鎮政府的職責。鄉鎮財政權的削弱，可能會對鄉鎮政府履行其職責產生負面影響，因而導致下列問題出現：一是鄉鎮政權運轉資金更加困難；二是由此導致鄉鎮公共服務供給的缺位；三是資金管理成本加大，資金使用費時費力。

相較於「鄉財縣管」，「鄉財公開」提升財政的透明度，可能是更為長期的治本之道，增強鄉鎮人民代表大會之職能，強化群眾對鄉鎮事務的監督。目前中國大陸的鄉鎮長選舉與其他政府官員選舉大體類似，都由人民代表大會間接選舉產生。經由這種的選舉方式產生的行政首長，多半能力並不強，因而村的自治選舉改革對鄉、鎮政治應有相當衝擊。村所選出來的村長或是村主任，多半是村裡較有能力的人，但是鄉、鎮卻仍是由黨的系統主導人事，鄉、鎮長多為黨委書記，沿襲黨國體制的傳統。因此，目前已出現要求鄉鎮長比照村辦理選舉的聲音，並已在深圳大鵬鎮、湖北、四川等地試點，改革的重點，集中在擴大選民民意直接的表現，顯現經由鄉鎮人民代表大會間接選舉產生出鄉鎮長民主性不足，也呈現中國大陸人民對改變基層政治的想法。基層財政訊息的公開，在預算編列上可使資源配置較為透明，鄉鎮人民代表大會更應進行預算的實質審查與監督，並且與群眾的參政議政意識相互聯繫，以公民及輿論的監督，配合制度的變革，或可抑制大陸城鄉出現的不滿情緒。

成熟法治國家中的地方財政，包括為地方自治團體為籌措處理事務所必要的經費，並對所獲取之財源加以管理。此外，地方財政權的內容具有相對性，可分為與國家以及與居民之兩種關係：

一、地方財政權與國家的關係：自地方與中央之間的關係而言，地方享有財政自主權

與財源保障請求權。財政自主權是指地方自治團體就其財政事項擁有不受國家干涉、侵害的權限，地方自治團體得自行編製、審議、執行預算並審議決算、得自行獲取收入、決定支出、並得自主管理其財產、現金，並興辦事業。

二、地方財政權與居民之關係：此關係涉及地方政府之課稅權與事業經營權。地方政府之事業經營權主要依財政收支劃分法第二十條之規定：各級政府經法律許可，得經營獨問公用事業，並得依法徵收特許費，准許私人經營。課稅權之行使雖為地方自治權之必需，但亦增加地方居民之負擔，稅額過高時，反而有違人權保障之基本要求。

稅費改革的直接效果是大幅減輕農民負擔，而問題則是基層財政收支的嚴重不對稱，在中央轉移支付不到位的狀況下，巨額的收支缺口成為迫切需要解決的問題。若干學者已建議順勢進行財政民主化改革。

以鄉鎮政府而言，鄉鎮人大具有財政預算的審查權，若此權限獲得充分發揮，地方公共財供給才能忠實地反映當地居民的公共財需求。納稅人對政府的有效約束，應以財政立憲的方式實現：一、稅收法定原則入憲：現行開徵的 20 多個稅種，通過法律開徵的只有 3 個，法律規範有所不足。二、完善預算法定原則：政府的一切收支行為都應在預算中予以反映。三、財政基本制度和稅收基本制度入憲的問題，這些問題，都值得進一步研究。

## 六、計畫成果自評

中國大陸的政權是否以及如何轉型，攸關兩岸發展至鉅。近年來台灣地區學界對中國大陸基層自治的選舉研究已具成效，惟對目前中共正在進行之最大政治改革——鄉鎮政府再造——的研究，則尚未起步，對學界而言，此一研究具有開展領域的意義。對政府大陸政策之決策人士而言，鄉鎮基層政權的變化，亦是份值得關注的重大議題。此計畫的研究成果，也有相當的參考價值。本計畫乃針對當前中國大陸基層政治改革的開創性研究，諒能提供參與計畫人士共同發掘問題並了解當前中國大陸基層政權之組織與運作之機會，進而尋找基層政權改革後運作之合理解釋。

## 參考文獻

### 一、專書

- 王滄寧，1991。《當代中國村落家族文化—對中國社會現代化的一項探索》。上海：上海人民出版社。
- 史衛民，2000。《公選與直選：鄉鎮人大選舉制度研究》。北京：中國社會科學出版社。
- 史衛民、雷競旋，1999。《直接選舉：制度與過程》。北京：中國社會科學出版社。
- 白益華、楊開煌、石之瑜編，1998。《中國大陸基層的民主改革（制度篇）：村民自治的實踐—理論實踐與法規》。台北：桂冠。
- 石之瑜，1998。《中國大陸基層的民主改革（文化篇）：集體主義的民主》。台北：桂冠。
- 托馬斯·雅諾斯基，柯雄譯，2000。《公民與文明社會》。遼寧人民出版社。
- 李凡，2003。《中國城市社區直接選舉改革》。西安市：西北大學出版社。
- 李凡主編，2004/6。《中國基層民主發展報告（2003）》。北京：法律出版社。
- 李凡等，2003。《中國基層民主發展報告2002》。西安市：西北大學出版社。
- 杜贊奇，1995。《文化、權力與國家——1900-1942年的華北農村》。南京：江蘇人民出版社。
- 林尚立，2003。《社區民主與治理：個案研究》。北京市：社會科學文獻出版社。
- 俞可平等，2002。《中國公民社會的興起與治理的變遷》。北京市：社會科學文獻出版社。
- 柯武剛、史漫飛，韓朝華譯，2000。《制度經濟學》。北京：商務印書館。
- 徐勇，1997。《中國農村村民自治》。武漢：華中師範大學出版社。
- 徐勇，1997。《中國農村村民自治》。湖北：華中師範大學出版社。
- 馬玲、李銘，2003。《溫家寶》。台北：聯經。
- 張玉枝，2002。《轉型中的社區發展：政府與社會分析視野》。上海市：上海社會科學院出版社。
- 張厚安，1998。《中國大陸基層的民主改革（歷史篇）：中國特色的農村政治—鄉政村治的模式》。台北：桂冠。
- 梁萬富編，2001/8。《中國特色的城市社區建設》。遼寧：遼寧大學出版社。

- 陳偉東，2004。《社區自治—自組織網路與制度設置》。北京：中國社會科學出版社。
- 陳德昇主編，2003。《中國大陸區域經濟發展：變遷與挑戰》。台北：五南。
- 程玉申，2002。《中國城市社區發展研究》。上海市：華東師範大學出版社。
- 楚國清，2001。《居民委員會選舉工作手冊》。北京：北京市民政局。
- 楊中美，1999。《胡錦濤—中共跨世紀接班人》。台北：時報。
- 楊重光、梁本凡，2002。《中國城市經濟創新透視》。北京：中國社會科學出版社。
- 楊曉民，1999。《中國單位制度》。北京：中國經濟出版社。
- 楊鴻台、吳志華、申海平，2004/4。《城市社區體制改革與法制建設研究》。上海：交通大學出版社。
- 劉杰主編，2004/4。《中國政治發展進程（2004）》。上海：時事出版社。
- 劉建軍，2000。《單位中國：社會調控體系重構中的個人、組成與國家》。天津：人民出版社。
- 潘小娟，2004/1。《中國基層社會重構—社區治理研究》。北京：中國法制出版社。
- 鄭宇碩、岳經綸，2001。《大陸基層民主化：進程與趨勢》，台北：遠景基金會。
- 鄧敏傑，2002/4。《創新社區》。北京：中國社會出版社。
- 羅伯特·D·帕特南，王列、賴海榕譯，2001。《使民主運轉起來》。江西：江西人民出版社。

## 二、 期刊論文

- 王旭，1997/4。〈鄉村中國的基層民主：國家與社會的權力互強〉，《二十一世紀》，第40期。
- 王思斌，2000。〈體制改革中的城市社區建設的理論分析〉，《北京大學學報》，第37卷，頁5-14。
- 朱勇、程曉，2003。〈白下區淮海路社區：撤銷街道辦事處，建立社區新體制〉，《中國民政》，2003年4月。
- 吳剛，2001。〈社區自治體制創新的理論思考〉，《政治學》，2001年5月，頁64-67。
- 施駿，2001。〈論居委會重組：城市社區自治組織建設路向研究〉，《社會科學》，第1期，頁43-46。
- 柳金財，1998/11。〈中國基層民主建設運作中「黨」的因素分析〉，《共黨問題研

究》，第 24 卷，第 11 期。

柳金財，2002/10。〈淺論中國農村村民自治之若干研究觀點〉，《中國事務》，第 10 期。

柳金財，2003/4。〈壓力型體制下的鄉村政治關係：控制與反抗—兼論中國大陸農村基層民主化問題〉，《遠景基金會季刊》，第 4 卷，第 2 期。

柳金財，2003/5。〈中國農村基層民主化與宗族組織重建—選舉、政策執行與政治穩定的面向探討〉，《中共研究》，第 37 卷，第 5 期。

徐勇，2001/5。〈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 4 卷第 3 期。

徐勇，2002。〈「綠色崛起」與「都市突破」：中國城市社區自治與農村村民自治比較〉，《新華文摘》，2002 年 12 月，頁 17-20。

徐斯儉，1999/5。〈大陸農村的基層民主與經濟發展的關係〉，《中國大陸研究》，第 42 卷，第 5 期。

徐斯儉，2001/5。〈大陸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。

桂勇、崔之餘，2000。〈行政化進程中的城市居委會體制變遷〉，《華中理工大學學報》，2000 年第 3 期。

馬祥祐，2003/5。〈村民自治—大陸社會力的重生〉，《展望與探索》，第 1 卷，第 5 期。

高永光，2000/10。〈大陸村民自治與基層民主—從村準立法事項的範圍析論〉，《遠景基金會季刊》，第 1 卷，第 4 期。

張立榮、李莉，2001。〈當代中國城市社區組織管理體制：模式分析與政策探索〉，《華中師範大學學報（人文社會科學版）》，2001 年 5 月。

陳偉東，2001/5。〈政府與社區：共生、互補、雙贏—以武漢市江漢區創新社區治安運作體系的實驗為例〉，《華中師範大學學報（人文社會科學所）》，第 40 卷第 3 期。

陳淳斌，2002/10。〈民主化？正當化？中國大陸鄉鎮長直選實驗的模式及其意涵〉，《中國事務季刊》，第 10 期。

舒順林、劉同昌，2003。〈浮山後社區：小政府、大自治〉，《中國民政》，2003 年 4 月。

馮玲、李志遠，2003。〈中國城市社區治理結構變遷的過程分析：基於資源配置視角〉，《社會學月刊》，2003 年 5 月，頁 65-70。

鄭法，2000。〈農村改革與公共權力的劃分〉，《戰略與管理》，2000年第4期。

盧漢龍，2002/11/24。〈從黨政管理到社區管理〉。上海：「我國城市社區建設模式研討會」會議論文。

謝立中，2002。〈「綠色崛起」與「都市突破」：中國城市社區自治與農村村民自治比較〉，《新華文摘》，2002年12月，頁21-24。

謝慶奎，2003/3。〈基層民主政治建設的擴展—論溫嶺市的「民主懇談」〉，《中國地方自治》，第56卷，第3期。

鍾利平，2004。〈魯谷社區：建立大社區、創建新體制〉，《中國民政》，2004年3月。

### 三、 雜誌報紙文章

2003/12/5。〈城市社區直選的寧波模式〉，《南方都市報》。

李凡，2002/6/13。〈探索社區民主管理的有效途徑〉，《人民日報》。

李凡，2003/9/29。〈直選五年〉，《新民週刊》，40期。

李凡、古亦忠，2002/6/13。〈社區直選探索新突破—透視柳州市柳南區社區直選〉，《人民日報》。

劉新征、趙陽，2003/8/15。〈社區自治的關鍵是政府放權—東方早報對李凡的訪談〉，《東方早報》。

### 四、 政府文獻

上海市濰坊街道基層工作領導小組編印，2002。《居委「四自」建設》，第1期，

中共中央辦公廳、國務院辦公廳，2000/11/19。《中央辦公廳、國務院辦公廳關於轉發〈民政部關於在全國推進城市社區建設的意見〉的通知》。

中共江漢區委、區政府，2000/9。《中共江漢區委、江漢區人民政府關於鞏固社區建設試驗成果、進一步深化社區建設的意見》。

中共浦東新區社會發展局，2003。〈上海浦東新區2003年居委會選舉工作總結〉。

北京市民政局基層政權建設處，〈全市試點居委會提前換屆選舉的總結調研報告〉，輯於楚國清，《居民委員會選舉工作手冊》。

### 五、 網路資料

中國城市投資環境博覽網，〈<http://www.city700.com/city700/jjw/city700.htm>〉。

中國城市網，〈<http://www.chinacity.net/>〉。

中國城市網，〈<http://www.chinacsw.com/>〉。

中國農村村民自治信息網，〈<http://www.chinarural.org/>〉。

中國農村研究網，〈<http://www.ccrs.org.cn/index.asp>〉。

中國選舉與治理網，〈<http://www.chinaelections.com/>〉。

世界與中國研究所，「選舉改革與基層民主研究」，

〈<http://www.world-china.org/>〉。

〈人民網特別策劃：城市拆遷中的憂慮與思考〉，人民網（中國選舉與治理網），  
2003/10/22

〈<http://www.chinaelections.org/readnews.asp?newsid={0F4BCABF-8CE9-4CFE-A889-AE62BA8222F4}&keyst=拆?>〉。

〈中國拆遷糾紛問題日趨嚴重〉，中國選舉與治理網，2003/9/26，

〈<http://www.chinaelections.org/readnews.asp?newsid={27042C51-B111-4CBF-9187-EBFE6FB6020A}&keyst=拆?>〉。

〈因拆致貧問題日漸突出拆遷衝突成為信訪焦點〉，中國選舉與治理網，  
2003/11/13，

〈<http://www.chinaelections.org/readnews.asp?newsid={2DEDC698-0988-4013-938C-FEC7050E44B9}&keyst=拆?>〉。

〈社區的未來〉，21世紀經濟報導，2003/12/30，

〈<http://www1.nanfangdaily.com.cn>〉。

〈社區體制改革—瀋陽模式專家論證會觀點綜述〉，2003/5/2，

〈<http://www.cn-social.com/sqjszd/hybd5.htm>〉。

〈南崗區被省市做為社區居民委員會換屆選舉試點區〉，2004/5/14，

〈[http://php.hrb.com.cn/hrbzfw/hrbnews\\_bmxx/display.php?id=894](http://php.hrb.com.cn/hrbzfw/hrbnews_bmxx/display.php?id=894)〉。

〈為什麼需要社區政治〉，2002/8/29，〈<http://www.chinaelections.org>〉。

〈基層民主建設取得輝煌成就〉，新華網，2002/11/2，

〈[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newscenter/2002-11/02/content\\_616401.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newscenter/2002-11/02/content_616401.htm)〉。

〈規範化城市社區選舉的成功嘗試—寧波市海曙區的社區直接選舉〉，中國城市  
社區網，2004/8/26，

〈<http://www.cucc.org.cn/zhongguochengshishequwangquanbuwangye/shequzhixuan/guifanchengshishequxuanjuql.htm>〉。



〈擴大基層民主：社會主義政治文明的重要組成部分〉，新華網，2002/12/23，  
<<http://news.enorth.com.cn/system/2002/12/23/000478223.shtml>>。  
<<http://www.chinaelections.org/readnews.asp?newsid={2F530BDF-47DA-4B9A-993B-8939711C2877}>>。  
<<http://www.chinaelections.org/readnews.asp?newsid={A59D7BCF-1495-4FF1-8C83-4B51E3940515}>>。  
<<http://www.chinaelections.org/readnews.asp?newsid={E8CA97C7-F9C7-49DC-A26F-77CC5F884005}>>。

本研究共同主持人張淳翔教授於 2009 年 6 月 11-17 日前往北京進行訪問研究，期間與相關學者討論有關鄉鎮政府改革的議題，尤其集中於探討取消農業稅、「鄉財縣管」等鄉鎮政府改革的施行，對於未來的基層政權與村委會組織可能造成的影響。

統整相關學者的意見後發現，農業稅取消以及「鄉財縣管」措施的施行在不同層級的基層組織產生不同的影響。在鄉鎮層級，新制度施行之後鄉鎮財政很大程度將受到縣的制約，雖然有利於縣對於鄉鎮自上而下的監督和控制，但可能使得鄉鎮喪失自主權和獨立性，尤其是在社會主義體制的思考之下，鄉鎮政府不可能提供基本公共設施和服務的職能，但又欠缺鄉鎮政權運轉資金，將造成幹部不做為、鄉鎮公共服務供給缺位，資金管理成本加大等現象，負面影響較為明顯。

村的層級則呈現較多的正面影響，這與農業稅取消減輕了村幹部徵收農業稅的負擔，減少幹群矛盾，重塑了村委會的合法性有關，再加上村委會已經基本實施民主選舉，村委會幹部必須有效回應選民的要求，應可減輕官僚化及行政不作為的現象。

總體而言，在相關財政措施施行之後，雖然造成基層政府財政收支的嚴重不對稱，但卻也可能造成政經兩方面的正面影響：在經濟方面，強化「鄉財公開」的必要性，讓鄉鎮人民代表大會進行預算的實質審查與監督，提升財政的透明度，強化群眾對鄉鎮事務的監督，將可能抑制大陸城鄉出現的不滿情緒；在政治方面，強化群眾的參政議政意識，增強鄉鎮人民代表大會之職能，甚至可能實現鄉鎮長直接選舉，創造在鄉鎮一級建構多元民主機制的契機。

計畫主持人趙建民於 2008 年 8 月 28-31 日赴美國波士頓參加美國政治學會年會，發表 “Elite Consensus, Political Culture and Democratic Consolidation: Adaptation of an Anti-system Party in Taiwan’s Democratic Consolidation”一文，針對台灣政黨角色的變遷對於民主鞏固影響進行探討，獲得與會學者的熱烈迴響，而本文對於未來中國大陸政府角色變遷與民主化進程亦具有啓示作用。

由於台灣反體制政黨出現與台灣社會結構與社會分歧有極大關聯，對照中國大陸，雖然農民稅與「三提五統」的取消減輕農民負擔，但此一暫時性措施將造成鄉鎮政府公共財政的龐大壓力，地方政府無法提供民眾更多社會福利，亦無力推動「服務型政府」的轉型。長期而言，在公共財政赤字無法解決的情況下，地方政府角色將會逐漸萎縮，導致社會分歧擴大且行政力量無法加以補救，更多社會反對力量出現，此一情況將有可能加速以激烈變革為特徵的替換型式民主化進程。

因此，未來中國大陸政府是否能夠過「鄉財縣管」、「鄉財公開」等方式，甚至以財政立憲的方式提高財政透明度，忠實反應地方群眾的公共財需求，是在討論中國大陸未來民主化必須關注的焦點之一。