

國立臺灣大學社會科學院國家發展研究所

碩士論文

Graduate Institute of National Development

College of Social Sciences

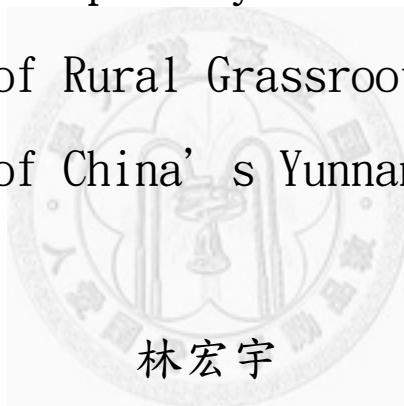
National Taiwan University

Master Thesis

扶貧政策對農村基層民主運作之影響—以雲南省為例

The Impact of Antipoverty-Stricken Policies on
the Operation of Rural Grassroots Democracy —

The Case of China's Yunnan Province



林宏宇

Lin, Hong-Yu

指導教授：吳秀玲 博士

Advisor: Wu, Hsiu-Ling, Ph.D.

中華民國 100 年 7 月

July, 2011

國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書

本論文係林宏宇君 (R97341019) 在國立臺灣大學國家發展研究所完成之碩士學位論文，於民國 100 年 7 月 11 日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：吳宗珍 (指導教授)

蕭全政 游清鑫

所長：周繼祥

誌謝

這本碩士論文之所以能夠順利完成，得自於太多人的幫助與鼓勵，讓我有足夠的信心與毅力，面對繁雜有趣，卻又寂寞枯燥的論文撰寫過程。在眾多人的協助當中，首要感謝的是我的指導教授吳秀玲老師，不管在學業或生活上，總是不厭其煩地予以我莫大的協助與勉勵，讓我得以朝明確的方向前進；老師，謝謝您！除了吳老師之外，論文的完成亦要感謝許多老師的鼓勵與支持，雲南大學的施本植院長和熊長虹老師，讓我在赴雲南搜集資料與訪談期間，不管就生活或是學術指導上，總是給予我諾大的幫助；口試委員蕭全政老師與游清鑫老師的指導與建議，則讓這篇論文的邏輯與論述更加完善。此外，亦要感謝大陸委員會中華發展基金會的補助，讓我有足夠的經費和支援，進行移地研究並順利地完成論文。

朋友們的鼓勵，更是支持我得以持續寫作的動力。221 研究室的夥伴們，雅婷、群佩、怡如、玟如、婉馨…等，大夥彼此間的加油與陪伴，讓我在寂寞枯燥的論文撰寫過程中，儲蓄足夠的能量繼續堅持下去，不管是夜半時分和群佩、怡如的苦中作樂，抑或是和雅婷在吞雲吐霧間的心情抒發，大家對彼此的勉勵，都將成為我碩士生涯中的美好回憶。另外，慈育學姐和芝維學姐的鼓勵與討論，總是激發我的靈感，讓乾枯的思緒有了新的活力，我相信我們一定可以當一輩子的「酒肉朋友」。除了研究所的同學之外，大學同學、社團夥伴、高中麻吉、乃至於在外的朋友們，你們的關心與支持，無不是鼓舞我的重要力量，由於要感謝的人太多太多了，族繁不及備載，套句老話，那就感謝天吧！

最後，也是最重要的，我要感謝父母與家人的支持。對我而言，家人是我生命中最重要的一部分，正因你們無怨無悔的協助與付出，讓我得以無後顧之憂地完成學業、論文，並順利取得碩士學位。現在，我最想跟爸爸媽媽講的一句話：「您的兒子終於拿到台大碩士啦……！」

摘要

自 1980 年代農村基層民主在中國大陸開展以來，許多學者相繼投入此課題的研究，探索經濟發展對農村基層民主運作的影響，更是許多學者所採取的研究途徑，依循此途徑的若干研究中，多以經濟發達的東部沿海省份的農村為研究標的，對經濟較落後的西部內陸農村的則付之闕如。近年來，隨著扶貧政策在中國西部內陸省份的實行，西部農村的經濟快速增長，筆者遂以實施扶貧政策為主要農村政策的雲南省為標的，探討扶貧政策下農村經濟的成長，對基層民主運作的影響。

本論文以現代化理論及東部省份的農村政經研究成果為基礎，提出扶貧政策有助於農村經濟發展，進而深化基層民主並解決其政治運作中宗族勢力坐大、年輕人口流失之問題的假設，且建立若干政治、經濟探測指標，以文獻分析、深度訪談等方式論證研究假設的正確性，並透過雲南省與東部沿海三省之農村政經發展經驗的比較，歸納中國農村基層民主的發展脈絡與特色。

研究的實證結果顯示，雲南省扶貧政策的制定與實行存在一定落差，但扶貧政策的實行的確有助於農村公私財富的增加，並藉由經濟利益的分配提高農民對村民委員會和農村公共事務的參與度，進而改善年輕人口外流的問題，而宗族勢力坐大的問題在雲南省則不存在；另一方面，村民委員會與鄉鎮政府、黨部的關係，亦反向影響農村的經濟發展。

關鍵字：經濟發展、農村基層民主、扶貧政策、現代化理論、村民委員會

Abstract

Since the 1980s, the rural grassroots democracy has begun to implement in China, and many scholars have put the research on this topic. Investigating the impact of economy development on the running of rural grassroots democracy has become the research approach taken by many scholars, while taking the economically developed rural areas of eastern provinces as the research target but the economically backward rural areas of western. In recent years, with the implementation of antipoverty-stricken policies in western inland provinces of China, there is rapid economy growth in western rural areas. Therefore, the author take the case of Yunnan province that implement antipoverty-stricken policies as main rural policies as the research target, probing the impact of rural economic growth led by antipoverty-stricken policies on the operation of rural grassroots democracy.

This thesis based on the modernization theory and the political and economy research in rural areas of eastern provinces to make the assumption that antipoverty stricken policies improve the rural economy, and predicting that the problem of expanding clan force and the outflow of young population can be solved. Furthermore, this thesis established a number of political and economic indicators, and taking the methods of literature review and in-depth interview to prove the correctness of the assumption. In addition, by comparing the rural development between Yunnan, Fujian, Jiangsu and Zhejiang summarize the characteristic of rural grassroots democracy in China.

The research results show that is a big gap between formulation and implementation of the Yunnan's antipoverty-stricken policies, but the implementation of antipoverty policies actually improve the rural economy. Hence, the distribution of economic interest increases the villagers' participation in villagers committee and public affairs, thereby improving the problem of outflow of young people. There is no problem of expanding clan force in Yunnan. On the other side, good relation among villagers committee, township government and communist party or not may also affect the development of rural economy.

Keyword: Economy Development, Rural Grassroots Democracy,
Antipoverty-Stricken Policies, Modernization Theory, Villagers Committee

目錄

口試委員會審定書.....	i
誌謝.....	ii
中文摘要.....	i ii
英文摘要.....	iv
第一章 緒論.....	P. 1
第一節 研究動機與目的.....	P. 2
第二節 背景概念與相關理論.....	P. 5
第三節 中國農村政經文獻檢討.....	P. 19
第四節 研究設計、方法與限制	P. 24
第二章 中國扶貧政策與農村基層民主制度的流變與關聯	P. 37
第一節 中國扶貧政策的流變.....	P. 37
第二節 農村基層民主制度的流變.....	P. 47
第三節 經濟發展對基層民主影響的關聯性指標.....	P. 73
第三章 雲南省扶貧政策的實施與成效.....	P. 85
第一節 雲南省扶貧政策的沿革與內容.....	P. 85
第二節 扶貧政策在雲南農村的推行—以甲、乙兩村為例說明.....	P. 97
第三節 當前雲南省扶貧政策的主要問題.....	P. 110
第四章 扶貧政策下經濟發展對農村基層民主的影響.....	P. 115
第一節 雲南省農村基層民主的歷程與運作—以甲、乙兩村為例分析.....	P. 115
第二節 經濟發展對農村基層民主的影響—以甲、乙兩村為例論證.....	P. 132
第三節 雲南經驗與東部沿海三省之比較.....	P. 151
第五章 結論.....	P. 165
第一節 雲南省農村基層民主的運作特色.....	P. 165
第二節 研究發現.....	P. 170
第三節 後續研究建議.....	P. 175
參考書目.....	P. 178

附錄

附錄一、雲南大學經濟學院農村發展中心學者訪談·····	P. 192
附錄二、雲南大學公共管理學院學者訪談·····	P. 194
附錄三、雲南省政府台灣事務辦公室官員訪談·····	P. 196
附錄四、雲南省慈善非營利組織負責人訪談·····	P. 199
附錄五、雲南省昆明市西山區政府扶貧辦官員訪談·····	P. 202
附錄六、雲南省社會科學院農村發展研究所學者訪談·····	P. 204
附錄七、雲南省(甲)村主任及鎮書記訪談·····	P. 208
附錄八、雲南省(甲)村黨書記訪談·····	P. 212
附錄九、雲南省(甲)村 K 姓村民訪談·····	P. 217
附錄十、雲南省(甲)村 L 姓村民訪談·····	P. 220
附錄十一、雲南省(乙)村村官訪談·····	P. 223
附錄十二、雲南省(乙)村主任兼黨書記訪談·····	P. 228
附錄十三、雲南省(乙)村 O 姓村民訪談·····	P. 233
附錄十四、雲南省(乙)村 P 姓村民訪談·····	P. 236

圖目錄

圖一、本研究假設圖.....P. 28

圖二、村委會組織圖.....P. 54

圖三、村委會與村黨部關係圖.....P. 64

圖四、農村經濟對基層民主影響之因素分析流程圖.....P. 133



表目錄

表一、1987 年和 1998 年村委會組織法規之比較……………P. 59

表二、雲南省與中央扶貧政策各階段重點之比較……………P. 93

表三、硬體公共財在雲南省甲、乙兩村的實施比較……………P. 107

表四、軟體公共財在雲南省甲、乙兩村的實施比較……………P. 107

表五、2000~2010 年雲南省甲、乙兩村扶貧經費與經濟發展之比較……………P. 134



第一章 緒論

中國自改革開放後經濟高速發展，迄今已成為全球的經濟強權之一¹；然而伴隨著經濟實力對全球影響力的增強，中國政治的民主問題是否因隨著經濟的成長與轉型而有所突破，亦被西方社會所長期關注。中華人民共和國自建政以來，以黨領政一直都是中共統治的政治基礎，從 1982 年第五屆全國人民代表大會(以下簡稱「人大」)所通過的憲法即可了解，該憲法第一條第二款明載：「社會主義制度是中華人民共和國的根本制度。禁止任何組織或個人破壞社會主義制度」，在此立國前提之下，共產黨以獨占姿態主導中國的政治發展已成為中華人民共和國憲法序文的前提²，甚至已經深化為中國政治的重要內涵。也因為中共對人權和民主觀念的認知和西方式的人權民主有著強烈的落差³(劉青，1998：81~87)，再加上以黨領政的政治文化，西方式的競爭性民主模式一直無法在中國落地生根，甚至被視為挑戰中國共產黨專政、顛覆中國社會的資產階級工具。正當西方民主國家視中共為鞏固其專政地位、壓制民主發展的威權同時，一股由上而下的民主改革卻在中國經濟改革的過程中，漸漸地往農村地區紮根，即是所謂的「基層民主」。基層民主的發展對中國社會，特別是農村，其影響更是廣泛而全面，由於受此制度改革所影響的農村人口比例甚高，故不能忽視基層民主對中國社會的影響力。加上中國官方廣泛地推行基層民主，西方民主國家、乃至於台灣，都視基層民主為中國政府民主化的契機，進而受到許多東西方學者的廣泛討論，並於 90 年代達到研究的高峰熱潮。可惜的是，實行基層民主的農村僅為自治團體，

¹ 直至 2010 年，中國的經濟總量已超過日本成為僅次於美國的全球第二大經濟體。BBC 中文網 http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/business/2010/01/100121_china_economy.shtml。瀏覽日期：2011/06/22。

² 中華人民共和國憲法序文第七段：中國新民主主義革命的勝利和社會主義事業的成就，是中國共產黨領導中國各族人民，在馬克思列寧主義、毛澤東思想的指引下，堅持真理，修正錯誤，戰勝許多艱難險阻而取得的。我國將長期處於社會主義初級階段。國家的根本任務是，沿著中國特色社會主義道路，集中力量進行社會主義現代化建設。中國各族人民將繼續在中國共產黨領導下，在馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論和“三個代表”重要思想指引下…等略。

³ 西方式的民主立基於個人主義以及權力制衡，然而中國的認知乃以發展權和生存權為民主人權的先決條件。

並不屬於國家政權機關，一旦將競爭開放式的選舉提高至屬於政權機關的鄉鎮政府，即遭受到中央政府的反對及抑制，更遑論實行全國性的公開普選，達成全面的民主化。在體認到基層民主僅被限制在農村實行，而無法更進一步提升層級進而帶動中國民主化的情況之下，近年來西方社會、乃至於台灣著手探討中國農村基層民主的研究日益趨少，僅剩中國的國內學者多所著墨。即便農村基層民主已經無法加速中國的民主化，但從農村政治、社會動態，乃至相關政策面向著手研究，中國農村的基層民主依舊具有社會科學的研究意義，特別是針對近年來經濟急速成長下農村政治權力結構變化的析論。

第一節 研究動機與目的

中國自 1979 年改革開放以來，經濟的急速成長對其社會和政治造成莫大的衝擊，特別是 1980 年代以降政府在農村實行的一連串扶貧政策，除了解決農民的溫飽問題並帶領農民脫貧致富外，經濟取向的扶貧政策在實施過程當中也改變傳統農村社會的態樣，扶貧資源及利益的分配，擴大農民對公共事務的參與，進而影響農村基層民主的運作模式，改變農村的政治結構。改革開放早期的經濟發展著重於東部沿海地區，西部內陸省份，特別是農村地區則相對處於貧困的經濟弱勢，然而自 1999 年開始，中國實行「西部大開發⁴」政策大規模地開發西部地

⁴ 1978 年中共第十一屆三中全會召開，中國大陸開始進入了經濟改革開放的時代。在鄧小平「兩個大局」的指示領導下，中國在六五計劃及七五計劃時期，經濟發展策略由原先總體均衡但卻忽略效率的發展，轉向重點支持由沿海地區先行發展，而內地省份則提供其工業基礎、能源和材料支援沿海地區經濟發展；待沿海省份之經濟條件至一定基礎後，則需依其優勢和能力回過頭來支援幫助內陸省份發展其社會經濟建設，以追趕上內陸和沿海省份的經濟差距，參閱蔡中民，2002：49。在鄧小平「兩個大局」的理論指導下，沿海省份於改革開放的前二十年期間快速發展，拉大東西部之間的經濟差距；至 1998 年止，中國東部省份的人均 GDP 達 9483 元，是西部地區的 2.3 倍，參閱李善同，2003：4；為了消弭中國東西部之間的發展差距和依循鄧小平兩個大局的理論原則，中共中央遂於 90 年代後漸漸強調加強西部開發、以落實經濟平衡發展原則的重要性；1999 年，國家主席江澤民於多次場合發表開發西部的重要講話，並於 1999 年 9 月 22 日中共第十五屆全國代表大會四中全會通過《中共中央關於國有企業改革和發展若干重大問題的決定》，正式宣告西部大開發政策的開展。1999 年底，中國國務院總理朱鎔基前往西部省份進行考察研究；2000 年，國務院西部地區開發領導小組和西部地區開發辦公室相繼成立運作，西部大開發政策的推行正式組織化；爾後，西部大開發更成為中國中央發展總體經濟均衡的重要策略。在西部開發政策

區，進一步推動西部省份的經濟成長，並同時依《中國農村扶貧開發綱要—2000~2010》於全國農村地區投入資源實行新一階段的扶貧政策，西部的農村地區在扶貧與西部大開發此二政策的雙重帶動下，該經濟條件亦有所提升、改善，村民與村幹部如何藉由村委會的政治平台進行協商討論，並分配扶貧政策所帶來的經濟資源及利益，無不影響並改變以往農村基層民主既有的運作模式。因此，在不以基層民主是否將促進中國全面民主化，而單純以微觀的視角探究農村扶貧政策所帶來的經濟成長與利益，對農村基層民主運作的影響，即有助於洞悉中國農村在經濟急速成長過程中，其社會及政治結構的動態變化。

在政治學的各种研究途徑中，探討政治和經濟二者之因果關係的政治經濟學途徑亦長期被政治學者和經濟學者所運用，一般來說，大致上可分為經濟發展有助於民主、民主有助於經濟發展、經濟發展並不一定有助於民主、民主並不一定有助於經濟發展等四種研究途徑(郭承天、吳煥偉，1997：77-82)，而經濟發展有助於民主的產生或鞏固，則是被最早提出、系統化並且廣泛探究的研究途徑(S. M. Lipset, 1959; Kenneth Bollen & Robert W. Jackman, 1985; Larry Diamond, 1992)。九零年代以後，由於改革開放後中國大陸的經濟成長有目共睹，因此以經濟有助於民主的途徑，即探討經濟成長對村民自治的影響遂逐漸成為研究農村基層民主的方法之一，如西方學者 Kevin J. O' Brien(1994)、Jean C. Oi(1996, 2000)、Susan V. Lawrence(1994)、Tianjian Shi(1999)等探討農村經濟條件對基層民主運作的關係、我國學者徐斯儉(1999)探討農村經濟型態對農村自治的影響、抑或是旅美學者牛銘實(2003)直接探討農村經濟因素對村民自治發展的影響…等。檢閱眾多探討經濟對中國農村基層民主之影響的學術著作後不難發現，由於中國的經濟因由東部沿海省份開始發展，因此上述學者多將研究的關懷眼光

的規劃下，重慶、四川、貴州、雲南、西藏、陝西、甘肅、青海、寧夏、新疆、廣西、內蒙古皆為西部大開發所涵蓋的省份；值得注意的是，西部大開發的政策重點並非只是單純的經濟發展和工業建設，其更包含了生態環境保護、調整產業結構、基礎建設發展、農村扶貧、文化教育等子政策，因此西部大開發可被視為中國以中央政府之全力，促進西部省份各領域發展的政策總結。

放至東部經濟較為發達省份的農村地區，且多以橫斷研究，即斷面的時間序列探討經濟程度對農村基層民主運作的影響，較缺乏以深度訪談，長期縱貫的回溯性研究。面對西部省份農村民主自治研究的普遍缺乏，且研究方式多以橫斷研究的情況下，遂引發筆者想以中國西部省份的農村為標的，並透過縱貫時間序列的研究方式，即以深度訪談等方式回溯過往基層民主運作的歷史經驗，藉以探討西部農村近年來在經濟成長的動態過程中，對基層民主運作的影響性。

然而，當探討促使農村經濟成長的因素條件時，絕對不能忽視「扶貧政策」的重要性，該政策為中共政府自改革開放後，為促進農村地區脫離貧窮，加快經濟成長力道、弭平農村與都市經濟差距之各項施政作為的政策統稱；中國的農村地區，特別是西部偏遠省份的農村，在其資金、人力資本、生產等各項經濟條件皆屬於市場弱勢的情況之下，透過文獻的檢閱及筆者親自的走訪調查，亦發現政府扶貧政策的實施確實是帶動農村經濟成長的主要力量，特別是配合西部大開發政策，自 2000 年所開始實施的《中國農村扶貧開發綱要— 2000~2010》的幫助最大。由於探討農村經濟條件對基層民主之影響的文獻繁多，但蒐集瀏覽相關學術著作和學位論文後，筆者發現文獻幾乎多以農村當前的經濟狀況做為研究的自變項，以政策面切入探討的學術著作則近乎其微，此發現遂引發筆者極大的動力和企圖心，希冀能以此課題作為本論文核心，探討政策誘發經濟成長的過程中，中國西部省份農村基層民主運作的動態變化。然而在西部眾多實行扶貧政策的省份當中，筆者在蒐集資料的過程中也發現，雲南省由於其農村的貧困人口眾多、經濟條件較為落後的情況下，該省實施扶貧項目的比例甚高，且扶貧政策亦是該省的重點施政要點；因此，在筆者指導老師的引薦下，筆者遂於 2010 年獲得行政院陸委會中華發展基金會的補助，並於該年夏天接受雲南大學經濟學院的指導，前往雲南省進行為期一個半月的研究考察，除至農村蹲點外，亦訪問當地有關扶貧政策及基層民主的政府官員、學者、與民間單位，希望能獲得多方的觀點資訊以殷實研究素質。是故，在雲南省以實施扶貧政策作為省內的重要農村政

策，且在指導老師的協助下能親自至該省進行研究的雙重條件下，筆者遂以雲南省為標的，進行該省扶貧政策對農村基層民主影響的研究。

第二節 概念背景與相關理論

本論文旨在探討中國雲南省扶貧政策之實施，對農村基層民主運作的影響，鑑於中國特殊的發展模式，本節首先闡明貧困的定義與成因；繼而論述中國有別於西方國家的獨特民主觀，以此作為後續探討扶貧政策與農村基層民主的概念背景；接著則討論相關政經發展理論，以作為本研究的理論依據。

一、貧困的定義與成因

中華人民共和國自 1949 年建政以來，農民一直穩居全國人口比例當中的主體地位；即便改革開放後，在總體經濟持續增長，產業結構不斷調整改變的情況之下，農民占全國人口數的比例逐漸下降，然而根據中國國家統計局的統計，至 2007 年中國農村人口的比例仍占全國 13 億人口中的 56%⁵。在面對廣大的農村人口，特別是貧困地區的農民，如何扶持他們脫離貧困邁向小康，是自鄧小平以來歷屆中國領導人的施政重點，也是穩定中國經濟、社會發展的前提基礎(孫迪亮，2004：52~54)。然而，在了解中國以農民為人口主體，而政府亦努力扶持農民脫離貧困的同時，令人不禁感到好奇的是，究竟是甚麼原因導致中國，乃至於雲南省廣大農民的貧困？而農民貧困的程度又究竟為何？此在探討雲南省扶貧政策之前須先釐清，並針對貧困的定義，以及造成農民貧困的原因進一步說明。

⁵ 新華網，國家統計局：中國農村人口占總人口 56%。
http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/22/content_6921882.htm。瀏覽日期：2011/06/22。

(一) 貧困的定義

貧困的概念最早在 19 世紀末，由英國的朗特里(Rowntree)及布思(Booth)所提出，他們認為一定數量的貨物和服務對個人及家庭的生存乃屬必須，倘若缺乏經濟能力以獲得這些資源及服務，而影響個人及家庭的生存時，即為貧困(蔡葵，2006：5)；而世界銀行也在《1981 年世界發展報告》中指出，當某些個人、家庭或群體沒有足夠的資源去獲取其社會所公認一般都能享受到的飲食、生活條件、參與某些活動的機會，就是處於貧困狀態；而《1990 年世界發展報告》中認為，缺少達到最低生活水平的能力即為貧困(肖迎、黃懿陸，2009：62)；。因此綜觀上述，貧困可被視為缺乏獲取維持個人或家庭生存及一定生活條件的經濟能力。

然而，貧困並非是絕對性的概念，其因個人或家庭經濟條件及能力的不同，大致上又可分為絕對貧困及相對貧困的兩種貧困狀態。所謂的絕對貧困，乃指個人或家庭的收入低於維持其成員溫飽而所必需的支出，無法滿足基本的生存條件；而相對貧困乃指個人、家庭或群體已解決飲食溫飽的問題，但其生活水準仍遠遠低於社會的平均標準(趙俊超：2005：2)⁶，無法滿足基本生存以外的社會需求。本論文將於後述使用絕對貧困及相對貧困此兩概念。

(二) 農村內部貧困的發生成因

貧困的發生原因是人為與自然相互影響的動態歷史過程所致，因此在不同地區，因其不同的人為背景、自然條件等主客觀因素交互影響，而產生不同的貧困狀態。即便產生貧困的原因有其複雜性而不能概括而論，但仍可就貧困的人為背

⁶ 相對貧困的概念較符合世界銀行於《2000 年世界發展報告》中對貧困的定義：貧困不僅單指低收入或低消費的群眾，更包含教育、醫療衛生、營養及人類發展的其他領域取得較少資源的人。

景及自然條件進行分析，探討各別因素對產生貧困的影響性。根據中國學者趙曦、趙俊臣等人的分類，中國農村內部誘發貧困的主要因素大致如以下四點：

1. 生態脆弱、生存環境惡劣

中國貧困地區主要分布在高原高寒區、沙漠荒漠區、喀斯特地形區、黃土高原嚴重土壤流失等不利農業耕種的區域，這些區域由於獨特的氣候和地形，以及植被稀少的緣故，其環境抵抗人類活動及外界干擾的承受力較低，環境系統的自我修復能力也較為脆弱；故在此情況下，人類的農業活動在此區域的發展也就遭到進一步的限制，產量和農業品質亦較為低落，因而當地以農為生的農民，其經濟條件和生活水準亦隨著自然環境的限制而呈現貧困的狀態。然而，在經濟貧困下，人們亦只能向自然環境進行更大規模的掠奪性開墾，而這又導致了更加惡性的貧困，形成一個貧困→開墾→生態環境惡化→更加貧困的惡性循環(趙俊超：2005：5)，即所謂的PPE循環模式⁷。在此循環之下，生活在生態敏感區的農民，其貧困程度亦會隨著環境的破壞而更加惡化。根據調查，西部省份因生態環境惡化而造成水土流失的農村貧困地區，歷年來水土的總流失面積達104.7萬平方公里，佔全國水土流失面積的80%以上，其中又以西南地區最為嚴重(聶華林、張濤、馬草原，2007：299)，故由此可證，中國西南省份貧困地區，其自然環境的惡劣程度。

2. 自然災害頻繁

自然災害的產生，其肇因往往是自然環境的失調與破壞所致。生態脆弱的敏

⁷ PPE 模式由葛蘭特(Grant)於1994年提出，是一種分析貧困落後地區貧困與環境退化關係的理論模式。PPE 惡性循環是指貧困(Poverty)、人口(Population)、環境(Environment)之間所形成之互為影響的因果關係，其循環表現為“貧困→人口過度增長→環境退化→更加貧困”。參閱聶華林、張濤、馬草原，2007：305。

感地區，由於深處內陸、植被少、人為過度開墾、土壤流失嚴重等各項因素，往往導致不雨則旱、遇雨則澇的自然災害產生；近年來，更由於內陸土地沙漠化程度嚴重的問題，往往到了春天播種之際，亦常常產生沙塵的危害。由於自然災害多發生於生態環境失衡的地區，即便有心進行環境復育，但在復育已彌補不了對環境所造成的破壞時，一旦發生水災、旱災、土石流、蟲害等自然災害，除加劇原有貧困農民的貧困程度外，更常使剛剛脫離絕對貧困的農戶又再次地陷入貧窮，即是所謂的返貧現象，根據學者的研究，有些地區因災害而返貧的比例更高達 30%以上(趙俊臣，1997；26)，由此可見自然災害對貧困產生的重大影響。

3. 基礎建設薄弱

根據 2006 年中國國家統計局農村社會經濟調查司的農村貧困監測的數據顯示，由於水利建設的不足，中國農村貧困人口之安全飲水的比例比全國低約 13 個百分點，其耕地的有效灌溉面積更僅為全國平均的 52.3%，貧困地區的農村其人均糧食產量更僅有全國平均水平的 45.5%(趙曦：2009：162)，即便足夠溫飽卻無多餘農作可以販賣改善經濟條件。此外，由於交通道路、能源電力、通信建設等基礎建設的薄弱和缺乏，除阻礙貧困地區資源開發及產品運輸外，更使得外界欲進入該地區進行救助的困難性增加。因此，道路、供水、供電、通信等基礎建設的落後，不僅使貧困地區獲取外界訊息、資金、技術等各項資源受到限制，更阻礙其銷售農產品進入市場的管道與機會，阻礙貧困地區的經濟發展。

4. 文化教育落後

由於貧困地區的地理位置多處偏遠，經濟程度落後，因此教育資源投注少，農民的文化教育程度遠遠落後於全國平均。根據 2007 年中國國家統計局農業社會經濟調查司的數據顯示，2006 年中國貧困人口的人均受教育年限比全國平均

少 1.3 年，而 18.9% 的文盲率更比全國平均高近 10 個百分比(中國農村貧困監測報告，2007：15)，而貧困農民教育程度的缺乏，更影響其吸收新科技、資訊，改善其生活品質的能力。然而上述問題的產生，往往肇因於貧困地區教育經費的短缺，進而導致教學設施的破舊、教學資源的缺乏，甚至產生小學畢業的老師教小學的情形，而這都使得貧困地區的教育素質低落惡化，使得該地區的人力資源無法進一步提升改善經濟條件。

學者們針對中國農村貧困的發生原因，提出以上見解；然而，上述四項因素是否能夠完全解釋雲南省農村貧困的發生原因？茲舉幾位長期關注雲南省農村貧困問題之學者的研究見解，將有助於佐證農村貧困致因在雲南省的適用。李國華認為，自然環境的惡劣與基礎設施的缺乏，是導致雲南省農村貧困的主要原因(李國華，1997：492)；雲南社會科學院的趙俊臣則認為，導致雲南省農民貧困的原因多為生態災害所造成的返貧現象、自然環境的惡劣、基礎建設薄弱所致(趙俊臣，1997：26；郭正秉、袁德政、趙俊臣，1990：44-46；趙俊臣，2005：323-325)；西南財經大學的朱明熙則認為，頻繁的自然災害、意外的產生、與教育的缺乏，是造成雲南省農村貧困的主因(朱明熙，2008：65-67)；雲南大學農村發展研究中心的研究則發現，自然環境的限制與農民教育素質的低下，是導致雲南農村貧窮的關鍵(肖迎、黃懿陸，2009：66-69)。綜觀上述關懷雲南農村的學者研究即可發現，該省農村的貧困致因大致與全國農村相同，不外乎出於上述四項致貧因素。

即便學者歸納統合出四項造成農村貧困的原因，但仍有一點需注意的是，之所以造成農村的貧困，往往是各項人為及自然因素並立共存、交互影響所致，並非單一因素或原因即可完全解釋雲南農村的貧困狀態；因此若要完全解決農村的貧困問題，就需要全面性的考量各因素對農村貧困的影響性，制定多面向的扶貧政策，才能有效抑制農村貧窮的發生率。

一、 中國社會主義的民主觀

在民主概念的發展過程中，西方式的民主概念一直以個人主義為其基礎內涵，假設民主決策乃以個人為單位，強調個人理性以及積極參與政治的重要性，且個體之自由權和人權不容國家及他人的侵犯(張明貴，2003：ch2)，且在個人自由的前提下，每個人應該在法律的保障下享受平等的政治權力(Reynolds，2002：119)；深究民主理論的美國政治學者 Dahl，更對民主界定了五項標準，分別為有效的參與、投票的公平、充分的知情、對議程的最終控制、和成年人的公民資格⁸(Dahl，1999：42~43)；而另一位學者 Larry Diamond 則以十個詳盡要件界定民主⁹(Diamond，2008：22)，由於民主的深層意涵難以描述，因此當前學者定義民主的條件多以技術性的手段陳述，即定義應以何種手段、方式實行政治運作才堪稱民主。和上述西方式民主定義不同的是，中華人民共和國自 1949 年建政以來，其雖號稱民主共和國，但由於其獨特的社會與政經背景，及深受馬克思主義等意識形態的影響，其對民主概念的解釋卻和西方式民主大相逕庭，而其中最為不同之處，乃中國政府強調集體主義式的民主，而非一般所熟知以保障個人自由為前提的民主概念，而當前中國政權機關乃至於屬於自治團體的農村地區，無不深受集體主義式民主的蘊含及影響。

⁸ 在 Dahl 於 1999 年提出這五項普遍標準之前，他早在 1977 年就提出了八項民主政治應具備的要素如下：結社的自由、言論的自由、投票的自由、政治領袖競爭大眾支持的權利、競選公職的權利、獲取資訊的權利、自由與平等的選舉、以投票表決政府的決策等(Dahl A. Robert，1997：1~5)。1982 年他亦提出七項民主的具體指標：民選的政府首長、公平而定期的選舉、公民投票權、公民的被選舉權、言論自由、新聞自由、集會結社自由。參閱 Dahl，1982：10~11。

⁹ Larry Diamond 界定的十要件為：(1)公民擁有信仰、意見、言論、廣播、出版、集會、請願、示威、上網等自由。(2)各民族、宗教、種族皆擁有宗教、文化自由，並平等參與政治的權力。(3)法定成年人擁有投票及競選公職的自由。(4)公開且競爭性的選舉。(5)法律之下人人平等，且法律是眾所皆知、穩定、且不溯既往的。(6)中立且獨立不受干預的司法機構。(7)公正的司法程序和個人免於受虐、干預、不當羈押及放逐的自由。(8)民選的行政官員需受立法、司法等具獨立自主性的組織單位監督。(9)提供多元且豐富的資訊來源，且有別於國家單位的組織，伴隨著活力充分的公民社會，組成多元化的社會型態。(10)軍事及國家安全系統應由選舉產生的文官所控制。

在論述集體主義的民主概念前，須先提及群眾路線對中國民主概念發展的影響。不諱言地，中國共產黨靠群眾運動起家，因此群眾路線對於中共政治一直有著不可抹滅的意義，而其更影響了中國官方對民主概念的解釋，及辯證集體與個體之間的民主關係。群眾路線強調人民群眾積極地參與國家和社會的公共生活，這樣的論述似乎和古典民主主義並不相違背，然而群眾路線是又如何被論證為集體主義式的民主觀呢？翻閱中共的建政史，不難發現這樣的辯證論述早在1954年中共制定第一部中華人民共和國憲法前，已有相關的論述。當時劉少奇說道：「我們的國家可以鼓舞廣大的人民群眾積極地參加國家和社會的公共生活，並且使人民群眾從集體主義的觀點出發，在公共生活中自覺地遵守他們對國家、對社會應盡的公眾義務，這是我們人民民主制度符合人民意義的證明，人民群眾是否因為有了集體主義，盡了對國家、對社會的義務，就喪失了個人利益和個人自由呢？當然不是的，在人民民主制度和社會主義制度下，人民可以體會到國家社會的公共利益和個人利益是不可分的，是一致的」（劉少奇，1982：162~163）。

從劉少奇的論述當中，即可發現群眾路線雖強調人民積極參與，但在社會主義的前提下，仍需以服膺集體主義為原則，方能獲得集體利益和個體利益的雙贏局面，而這樣的論述也在改革開放後，因鄧小平的談話而更加深化為中共對民主意涵的解釋。鄧小平於1979年3月30日曾談道：「在社會主義制度下，個體利益要服從集體利益，局部利益要服從整體利益，暫時利益要服從長遠利益，或者叫小局服從大局、小道理服從大道理，我們提倡和執行這些原則，絕不是不重視個人利益、不注重局部利益、不注重暫時利益而是因為在社會主義制度下，歸根結底，個人利益和集體利益是統一的，局部利益和整體利益是統一的，暫時利益和長遠利益是統一的」（鄧小平，1987：21）。

從群眾路線到集體主義，中共官方以及民間對政治參與的民主觀念解釋深受上述論證的影響，甚至影響其人權觀，乃至於當今胡溫政權所提倡之社會的穩定

和諧為當前中國共產黨統治的最高原則，皆可看集體主義的影子。然而，在已熟悉西方式以個人自由為民主政治前提的我們，不禁提出以下幾點疑問：個人利益和自由如何和社會的集體利益統一且相互結合？再者，此論述的基本假設是個人和國家間的利益是相同一致的，但為何在國家與個人利益相同一致的情況之下，需以國家的集體利益為前提，而非個人？最後，關於國家與民眾利益、自由的本質究竟為何？官方的論證都無詳加說明。但不可否認的是，即便存在這樣的矛盾，集體主義的民主觀卻早已深化為中國官方和其人民對民主的解釋和認知。

既然集體主義早已深化為中國對民主概念解釋的基礎認知，那麼社會的集體利益，是否隨民意的變動而任意變更，抑或是有其主動性呢？石之瑜教授的論證或許有助於我們理解中國官方解讀集體利益的看法，及其自身於國家社會中的定位：共產黨乃是無產階級之政黨，無產階級政黨和資產階級政黨最大的不同處在於沒有資產，而無資產之人不會為了累積資本而做出僅有利於自己的事；正因為資本乃由全社會所屬，集體利益亦然，故共產黨在無私利的前提下，所做出的決定必定是有益於公利的(石之瑜，1998：18)；因此在集體主義下，共產黨作為社會利益的捍衛者及主導者，進而將集體主義和以黨領政相互結合，強化共產黨專政的合理性。正因迥異於西方式民主的政治文化，因此當我們在探討中國大陸基層民主時，不難發現這樣的政治意涵不斷在農村基層民主的場域出現，以黨干政的政治文化甚至阻遏農村自治的發展，而這也是探討基層民主之前，須先將其民主觀特別拉出來討論的原因。

三、 現代化理論

探討經濟對政治運作之影響與否時，眾多學者從政治經濟學的角度提出許多看法或途徑，論證經濟條件的提升和成長對政治的影響性，而本章節試圖以各理論學說的論證為基礎，分析並擷取適宜之理論途徑以作為本論文的理論基礎，輔

以學者對中國農村政經的學術積累，以作為本論文的研究基礎。

本論文以扶貧政策為出發點，探討該政策所帶來的經濟資源與經濟發展對農村基層民主之運作的影響性；因此，探索經濟與民主政治之相關性的理論途徑，遂成為本論文的學理基礎。一般在探討經濟發展及政治民主之間的關係時，學術討論大致分為以下三種觀點：(1)經濟發展誘發民主、(2)民主政治導致經濟發展、(3)經濟發展和民主政治二者之間並非絕對相關，此觀點認為經濟發展並不一定會導致民主，抑或是民主政治並不一定有助於經濟發展(郭承天、吳煥偉，1997：77~82)。自1950年代以來，上述三種觀點彼此之間相互論戰，探討經濟發展及民主政治之間的相關性；即便上述各觀點對於經濟成長和民主的自依變項之設定和看法迥異，但不可否認的是，上述三種觀點皆以經濟發展和民主政治之間有相關性作為研究前提，進而發掘出兩者之間具有直接，抑或是間接相關性的研究成果。然因本論文的題目設定乃探討雲南省農村扶貧政策(特別是其所帶來的利益資源及經濟發展)對基層民主運作的關係，而非農村基層民主對農村經濟成長或是扶貧政策的影響，因此以第一種及第三種觀點作為本論文的理論基礎較為適宜；另一方面，由於本論文只欲單純探討扶貧政策下經濟發展及民主運作兩變項之間的相關性，其他社會性的結構因素鑒於研究限制尚不納入本論文的討論範疇，因此第一觀點及第三觀點相較，則又以第一觀點作為理論基礎較為適宜。

(一)經濟發展誘發民主

經濟發展有助於民主的建立，此觀點最早由Lipset於1959年所提出，他認為一國的經濟發展是其民主政治之建立和存續的必要條件(Lipset, 1959:69)。Lipset以財富、工業化、城市化與教育水準作為經濟發展的指標，利用比較方法論證分析歐洲、南北美洲等國家其經濟發展與民主的關係；在論證的分析過程中，Lipset認為國家的經濟發展程度越高、人民收入越富裕，允許民主產生的

可能性也就越高，相對地，以大多數貧困民眾與少數權貴所組成的社會，則可能往寡頭統治，或是暴民政治的方向前進(Lipset, 1998: 27~34; 馬奔, 2006: 11)，而 Lipset 第一次針對各國經濟發展與民主政治之間的大規模調查研究所得理論觀點，則開啟了現代化理論(modernization theory)之濫觴。現代化理論的核心概念認為，隨著市場經濟的發達和所得的提升，經濟條件的改善和社會發展終究會帶來政治開放及民主化(吳玉山, 1998: 443)。而 Robert A. Dahl 亦認為，現代化和財富的累積等因素對民主的發展有所貢獻(George Sorensen, 1998: 36)，一個國家的社會經濟水準越高，其越有可能是個民主國家；Daron Acemoglu 則認為經濟發展有助於民主的原因在於經濟發展下所產生的中產階級，因充足的教育及經濟資源，有利於自決意識的覺醒，形成市民社會挑戰威權體制，進而促進並鞏固民主(Daron Acemoglu, 2008: 29~30)。

一般而言，經濟成長為何有助於民主政治的建立或維持，Diamond, Linz, Lipset 認為大致上可歸納成下面五大因素(Diamond, Linz, Lipset, 1995: 22~23): (1) 經濟發展擴大社會財富、持續增加的財富可減緩下層階級的相對剝奪感，維持社會及政治的穩定；由於國家和人民財富的增加產生更多的公共或私人資源於社會中重新分配，使得社會底層的貧困民眾從中獲利，進而減少對極端意識形態的信仰，如無政府主義等，有助於社會及政治的穩定(Lipset, 1998: 34~39; 馬奔, 2006: 12)。 (2) 經濟發展擴大中產階級的規模，而中產階級為維護自身利益的前提下，多會維持現況下的民主運作，並逐漸要求政府享有政策上的發言權，通過組織利益團體或是支持較為溫和中立的政黨，來行使中產階級的政治權力，並抑止極端反民主的政治勢力產生(Lipset, 1998: 38)。 (3) 經濟發展會改變階級結構，在改變的過程中促使民主價值產生，而社會的富裕更會擴大提升人民的教育水平，進而藉由教育認識民主的價值；一旦民主價值逐漸深化為人民所共識的政治文化，則民主政治將會更加鞏固難以推翻(Inglehart, Ronald, 1988: 1203~1230)。 (4) 經濟發展促使日漸分化的社會與經濟體系，並

促進得獨立的組織增加，國家機器將越來越難以控制日益複雜的社會體制與團體，因此只能藉由公民社會組織彌補政府與家庭社會之間空白，而這又進一步削弱國家的能力，增進人民的力量(韓祿，2010：48)。(5) 高度經濟發展使一國與國際經濟社會的接軌程度更加緊密，西方民主國家的民主政治理念隨著緊密的世界貿易擴散至其餘非民主國家，而這亦有利民主思潮的散播(韓祿，2010：48)。中國農村基層民主乃因 1979 年中國的經濟改革和市場私有化所誘生的社會變革，因此中國的經濟革新可視為農村基層民主的重要生成條件，因此基於經濟成長促進民主政治之產生的基礎上，以現代化理論探討農村經濟成長對農村基層民主的影響，並無不適切之處。

(二) 現代化理論的「內源說」與「外源說」

早期現代化理論學者在探討經濟成長及民主誘發兩者之間的變項關係時，多著重於經濟因素是否能增加民主政治「建立」的機會，然而依據 Przeworski 等人以 135 個國家近 40 年的發展歷程為材料的研究調查卻顯示，經濟發展和民主政治的「建立」並無明確且可靠的因果關係，反而是與民主政治的「鞏固」具才有正相關(Przeworski, Alvarez, Cheibub, Limongi, 1996：39~55)。因此，根據 Przeworski 和 Limongi 等人對現代化理論的解釋，他們認為在現代化理論發展的脈絡化過程中，探討經濟成長對民主運作之關係的觀點，應該分為內源說(endogenous)和外源說(exogenous)此二說法，而所謂的外源說才是正確的。早期以 Lipset 為主的政治學者，多著重探討於經濟的成長與發展是否能增加民主政治「建立」的機會，即是 Przeworski 和 Limongi 等人所述的「內源說」(endogenous)，如 Moore 在《民主與獨裁社會起源》一書中即強調，沒有經濟發展所產生的中產階級，就不會有民主制度的建立(Moore, 1991：42)。然而此說帶有強烈的經濟決定論的色彩，即認定一個國家需經濟發展到一定程度，才有建立民主政治的可能(李欣儒，2003：8)；在此觀點下，極易產生為威權政府辯護

的缺失，因為一個新興國家首先需要發展的是經濟而非民主政治，該觀點認為在威權體制下，只要威權政府能妥善發展經濟，那麼只要經濟發展至一定成果即可自然轉型為民主政體(Przeworski, Adam, Alvarez, Cheibub & Limongi, 2000 : 89)，威權政府在該國經濟發達前並無進行政治變革的可議性。

內源說的理論觀點，在近期現代化理論的發展過程中，多被學者所攻擊捨棄，認為此觀點有安於保守現況、為威權政體辯護之嫌，為解決內源說的問題，近期的現代化理論學者，如 Przeworski 和 Limongi 則認為應該將論述著重於「外源說」，即穩定且持續的經濟發展，將有助於民主的「存續」(maintaining)，並且深化民主的成熟度；即便經濟發展並不一定會建立民主，但將促使已建立的民主體制存續得更好更持久(Przeworski, Adam, Limongi, 1997:155~157)；Muller 對新興民主政體的研究結果也顯示，倘若國家經濟高度發展的利益只操控並獲益於少數的既得利益者手中，無法藉由國家的力量進行公平的財富分配的話，多數貧窮的人民在強大的相對剝奪感之下終將以暴力手段推翻民主政府，進而重新產生威權或是共產政權(Muller, 1995 : 968)，更反證說明了唯有良好且公平的總體經濟發展，才能維持民主的存續，反之則可能破壞民主而非建立民主。現代化理論的外源說強調，民主的誕生和存續應該是兩項獨立事件，不可混為一談，Huntington 就認為，民主政治的建立涉及諸多不同因素，經濟發展只是眾多變因的其中之一而已，但良好的經濟發展和較高的人均收入，確實有助於民主運作的存續，但並非是建立民主的唯一條件(Huntington, 2008。P. 82~91)。此外，近期的研究亦指出，經濟發展的過程中，人均收入和民主存續的機率有著高度的相關性，當人均所得逐漸上升時，民主存續的機率也會隨之上升，因此人均所得的增加的確更加鞏固民主的存續。(Przeworski, Adam, Alvarez, Cheibub & Limongi, 2000 : 103)。

(三) 威權穩定理論

另一方面，在經濟發展影響政治民主與否的觀點中，和現代化理論持反對觀點的是威權穩定理論(regime stability theory)，此理論認為威權體制下所產生的高速經濟發展會更加鞏固威權統治，使得威權統治因其經濟成就而更具合法性(Legality)，藉此壓抑民主力量；如 1960 年代的阿根廷和當今的新加坡，這些國家在威權體制下，由政治或經濟精英規劃國家的經濟發展藍圖，輔以威權統治下安定平穩的社會環境，經濟才得以迅速發展，而驚人的經濟發展成果則更讓人民擁護威權政府(George Sorensen, 1998: 36)；福山亦有相同的看法，他認為東亞國家在現代化的過程中，為了維持「後工業化」的經濟成長，可能會犧牲西方式的民主價值，轉而投入傳統東方威權價值的懷抱(Fukuyama, 1993: 104)。政權穩定理論認為，人們的經濟生活境遇決定了他們對威權政權的態度，當威權政權成功實行了經濟改革，提高人民的物質生活水準後，政治的穩定度就會隨之增加；另一方面，當政權對國內的經濟發展無法滿足人民對物質生活的基礎需求時，民眾要求推行民主的壓力就會大增(吳玉山, 1998: 454)；除此之外，倘若威權體制下的國家經濟發展至一定程度，在面對短期的經濟危機或是經濟破產而無法有效處理時，亦會迫使威權體制轉型為民主政府(李酉潭, 2007: 5)。以中國為例，1978 年中共開始經改並獲得高速成長的結果後，第二國際瓦解的國際民主浪潮衝擊不倒她，六四事件也無法對其政權造成撼動，於此無疑是「經濟發展是政權穩定的保證」在中共身上的最佳證明(楊穎超, 2007: 154)。因此在此理論架構下，經濟穩定且持續的成長是有利於威權政體的鞏固，而不利於民主的發展和存續。

(四) 小結：本論文採現代化理論之「外源說」

綜合前述經濟影響政治的各項理論後筆者認為，就現代化理論內源說、外源

說、威權穩定理論三者作為探討當前中國扶貧政策對農村基層民主之影響的研究途徑，以現代化理論之外源說較為適宜。其因在於，中國農村的民主制度實施，最先雖肇因於 1978 年的經濟改革成長所誘發產生，乍看之下似乎符合現代化理論內源說的假設，但仍有三項問題導致農村基層民主適用現代化理論內源說的困難性：

1. 現代化理論內源說對於經濟成長誘發民主的推論中，強調經濟發展將導致中產階級所構成的「市民社會」之出現，並對威權政權產生民主化的要求；但回顧中國農村基層民主的產生，則是基於農民對農村公共事務的協調分配，並無產生類似市民社會的社會結構，更遑論其對國家機器的挑戰。
2. 即使基層民主的產生一開始起因於經濟制度的革新，看似符合內源說的假設，但當前普遍全國性的農村基層民主，乃因中國中央為紓緩基層民眾普遍不滿地方幹部的政治壓力所推廣，而非內源說假定人民因經濟發展而普遍自主向政府要求民主化的運作模式。
3. 當前中國的村級單位屬於自治團體並非官方的政權機關，且本論文只欲探討農村內部的民主運作模式與品質，並不涉及建立民主化政權與否的問題。

此外，威權穩定理論著重於經濟發展對威權體制的穩固性，但前述已述明農村自治組織並非中國的政府單位，且本論文只單純著重於農村內部民主的運作模式，而非經濟成長對當前中國政權的影響，因此以威權穩定理論作為本論文的理論基礎有其適用上的困難；另一方面，即便將農村單位假設為政權機關，但在現今中國農村已有民主選舉和民主決策的事實前提下，則又和威權穩定理論視政權當局應採行威權統治，禁止人民涉入政治領域的假定不符。

綜合上述，即便中國起始的農村基層民主發軔於經濟的革新，似乎符合內源說的理論預測，但雲南省的農村自治的產生卻鑑因於中央及省政府的政策推廣¹⁰，並不適用內源說的假設；另一方面，由於外源說現代化理論著重於經濟成長對於民主發展的影響，在當前雲南省農村當前已有民主運作的前提下，以其探討經濟成長對農村基層民主發展的影響，以外源說作為本論文的理論基礎似乎較為恰當；此外，即使農村組織無關政權，但仍可將其視為基礎的政治單位，以外源說現代化理論進行分析。是故，本論文將採取現代化理論之外源說作為探討扶貧政策對雲南省農村基層民主之影響的理論依據。

第三節 中國農村政經文獻檢討

本論文之研究重心旨在論證在扶貧政策下，農村經濟發展對基層民主運作的影響，在分析二者之間的影響前，於此先回顧歷年來中外學者對此課題的研究，以利本研究的進行。

一、西方學者的相關研究

在西方學者對此課題的研究中，美國政治學者 Kevin J. O' Brien 首先於 1992 年至福建省考察八個示範農村的村委會後，試圖替中國農村的基層民主運作模式統整歸納，並統合提出四種村委會模式，分別為「標準式的村委會」(up-to-standard committees)、「權威式村委會」(authoritarian committees)、「脫離控制的村委會」(run-away committees)和「癱瘓式村委會」(paralyzed committees)¹¹，其中又以標準式的村委會的基層民主運作最為

¹⁰ 雲南省農村基層民主的產生過程，可詳見本論文第四章第一節「雲南省農村基層民主的歷程與運作—以甲、乙兩村為例分析」。

¹¹ 標準式村委會乃指村民參與度高、且村委會也積極執行國家交辦的政策；權威式村委會乃指村民參與度低、而村委會卻積極執行上頭交辦的政策任務，此型的村委會常淪為政府的政策工具；

完善。O' Brien 研究中發現，較為富裕的農村比經濟程度較為貧困的農村更能成功地進行村民選舉，實行村民自治，富裕的農村往往比貧困的農村更符合標準式的村委會模式，論證經濟狀況較好的農村基層民主的運作較為良（O' Brien，1994）。然而，O' Brien 的調查乃是跟隨大陸民政部的官方考察所得，而非獨立性的學術研究，因此其樣本的取樣可能有失公正；另一方面，其研究僅單純陳述 1992 年當時經濟和政治互動的關係，對於近年來中國經濟成長對基層民主影響的論述則無著墨。

和 O' Brien 的研究論證相反的是，Jean C. Oi 於 1995 年大規模調查中國八省份共 256 個農村後，提出了中國農村的兩種經濟模式：以農業為經濟主體的村落和具有集體經濟企業的工業村落。Oi 的調查後發現，較為貧困的農業村落因村委會的運作對於農民生計影響重大（如水利設施的建設、糧食補貼等），因此農民較積極投入村委會的運作中，以捍衛自身利益；而以集體企業為主的工業村落，則因村委會的幹部往往同時擔任企業幹部，握有強大的經濟決策權，因此其可藉此權力排除其他競爭者和鞏固自身權力，而農村居民也因村委會的運作和自身經濟利益的相關性不大，而對投入村委會的選舉意興闌珊，因此 Oi 的研究認為農村的貧富程度和基層民主運作之間呈現反向的負相關（Jean Oi，1996）。

Jean C. Oi 和 Scott Rozelle 於 1996 年針對中國全國八省共 215 個農村再次進行問卷調查，此次研究得出的結論稍異 Oi 於 1995 年第一次的調查研究，其結果顯示農村人均所得越高，村委會的選舉競爭性也就越強，但只要人均所得達到一定程度，則選舉的競爭性不升反降（Oi and Rozelle，2000），因此經濟成長和基層選舉的相關性呈現曲線關係；類似於 Oi 第二次的調查，Tianjian Shi 於 1998 年根據 1993 年的農村經濟數據與 1998 年的村委會換屆選舉進行分析，

脫離控制的村委會乃指村民參與度高，但卻反抗執行政府政策的村委會；癱瘓式村委會乃是居民參與度低、且無力執行官方政策的村委會，此類型村委會的基本功能形同癱瘓。

亦認為經濟發展程度與基層民主運作良好與否，二者間的函數分布應呈現倒「U」字型的狀態(Tianjian Shi, 1999)。此外，Oi 根據其調查所得到的數據進行分析統計顯示，相較於工業化程度較高的農村，以農業為經濟主體的農村，其村委會較亦成為實質且有效的決策機構，且村民參與村務的程度和村內選舉的競爭性也較高(Oi, 2001: 438)。令人讚賞的是，Oi 的研究遵守嚴格的統計取樣原則，並且透過深度訪談等研究方法得到研究結果，但可惜的是 Oi 第一次的研究亦只陳述當下農村經濟程度對基層民主的影響，對於經濟成長的動態過程中農民政治行動的變革亦無所論證；而第二次調查之的數據則過於老舊，引用 1988 年的人均所得套用 90 年代中期的選舉結果，因此有資料引用的時序謬誤，另一方面，此次研究亦沒有將可能影響村民選舉的其他社會性因素和經濟成長這個變項區隔開來；相較於 Oi 的研究缺失，Shi 則有資料引用之年代錯置的問題(牛銘實, 2003: 71)。

二、兩岸學者的相關研究

另一方面，大陸學者和台灣學者亦曾對此相關課題提出看法和研究。武漢華中師範大學的徐勇教授，在其著作《中國農村村民自治》中認為，經濟發展程度高的農村其村民自治較容易規範化，且集體經濟越是發達的村落，越是需要村民自治，其因乃在於具有集體經濟的農村中，因集體經濟的發展和獲利與村民息息相關，因此為保障其權益村民往往投入農村自治，因此其結論為集體經濟越發達、經濟程度越高的農村，民主運作效果越好(徐勇, 1997: 54)。然而，該書著重於工業化程度較高的農村，對於以農業為主的農村則非其研究的取樣對象，甚為可惜；此外，對於貧富程度不同的農村對其基層民主運作的影響，就其背後的因果關係論證亦稍不足，且更缺乏描繪在經濟成長的動態時序下農村基層民主的變化。

除了徐勇教授論證農村集體經濟對基層民主運作影響廣泛之外，我國學者石之瑜教授亦抱持著相同的看法，其在《中國大陸基層的民主改革文化篇》一書中的第八章「集體主義的民主」探討經濟發展和農村自治之間的關係，從文化層面的隱含意義探討集體經濟、個體經濟對農村自治，唯可惜此論述著重於集體經濟背後的文化意涵，對於貧富程度差異下的基層民主運作則較無著墨和比較(石之瑜，1998：195~201)。不同於上述學者著重於集體經濟對基層民主影響的探討，我國學者徐斯儉教授則試圖以集體經濟的「所有權制」和「實體化中介層」¹²的概念探討農村經濟對村委會選舉的影響，並嘗試以農村的經濟型態、貧富狀態和實體化中介層的運作模式進行排列組合，探討農村自治在不同排列組合下的運作狀態，以跳脫以往學者只單獨著重於「集體經濟」的概念框架(徐斯儉，1999)。徐教授試圖以創新的概念分析農村經濟型態對農村自治的關係對後學深具啟發，但分析其論證過程後，不難發現仍囿於集體經濟的概念，且著重當下的現況分析，而非以經濟成長的縱貫時序探討對村委會運作的影響。

面對東西方學者探討經濟成長對中國農村基層民主之影響的不同論證，杜克大學的牛銘實教授亦曾比較各方學者的觀點，希冀透過訪談調查，試圖總結經濟因素對中國村民自治發展之影響性的論證。牛銘實教授曾於1998年透過抽樣，至中國的八個縣市¹³進行資料蒐集，並透過經濟數據和選舉結果交叉統計得出結論，即村民的人均收入越高，選舉的競爭性也就越大，整體的民主效果也就越好，這樣的統計結果肯定了O'Brien的假設(牛銘實，2003)，證明經濟程度較好的農村，基層民主的運作則較佳。牛教授的研究論證出經濟因素對農村民主自治的影響性，但其仍以研究當下的農村經濟狀況為背景架構，而非以動態的成長時序為分析脈絡，故仍看不出經濟成長下農村基層民主的變遷。

¹² 此概念認為管理基層農村的幹部、仕紳可被視為國家機器和基層農村社會的中介結構，其組織型態和運作模式皆對基層民主運作有著莫大的影響。

¹³ 這八個縣市分別為福建省南靖縣、福建省樟平市、江蘇省太倉市、江蘇省金湖縣、山西省臨猗縣、河北省寬城縣、遼寧省開原市、遼寧省遼中縣。

三、關於東部沿海三省基層民主的研究

除了上述學者以宏觀的研究視角探討農村經濟狀況或組織型態對基層民主的影響外，中國大陸亦有若干學者以省為單位，探討中國各地農村經濟發展對農村自治的影響，其中又以東部沿海省份的研究成果最為豐碩。蘇州大學的于毓藍以江蘇省南部農村地區為標的，在訪查當地後提出經濟程度的改善確實有助於農村基層民主運作的結論(于毓藍，2006：92)，甚至進一步將該地區的農村政經特色歸結成著名的「蘇南模式」。

此外，華中師範大學的何包鋼和郎友興調查浙江省的農村後也發現，經濟程度較好的農村村民的政治參與度較高，但其經濟程度和村民的政治參與度並非呈現完全的線性關係而是一曲線關係，而曲線的最高點則以家庭收入人民幣 3500 元為臨界點，在此之前收入越高則參與度越高，而收入超過 3500 元以後其政治參與度則呈現遞減(何包鋼、郎友興，2002：165~168)，他們的研究結論則和 Jean C. Oi 和 Scott Rozelle 於 2001 年的研究結果相類似。

廈門大學的胡榮教授調研福建省三個經濟富裕程度不一的農村後發現，經濟較為發達的農村，由於村委會能夠控制和支配的資源較多，村委會的決策對村民的影響性較大，因此村民投入選舉、監督村委會運作的情況也較好，而較為貧困的農村則相反；相對地，由於富裕的村委會之經濟利益較貧困村委會多，因此富村參選村幹部的競爭性也較貧村大上許多(胡榮，2001：57、100~101、183；胡榮，2009：34~37)。

上述大陸學者對中國東部沿海農村的政經研究，其中于毓藍的論證豐富了基層民主中蘇南模式的面貌，但其討論經濟對政治的影響時卻僅以敘述性的結論帶

過，較缺乏嚴謹的因果關係和變項邏輯論證；而何包鋼和郎友興的調查雖以縱向的時間軸探討經濟成長對政治參與的影響，有別於以往的研究，頗具價值，然其缺乏政策面的探討則甚為可惜；至於胡榮以田野調查深度訪談輔以第一手村委會的會議紀錄獲得的研究成果，論證福建省農村經濟發展程度對基層民主的影響性，惟如同多數學者般，係以農村當下的經濟狀況評估基層民主品質的優劣，而非以動態的經濟改善過程中，農村基層民主的實質變化作為研究的時序脈絡。

綜觀上述東西方各學者探討經濟和基層民主兩變項之間的關係時，雖然看法觀點各有其迥異之處，但不難發現多數學者仍普遍將經濟變項置於靜態描述、而非動態的發展過程，並以此為前提探討當下的農村居民的政治行為，較缺乏分析經濟成長動態下基層民主運作模式的改變，即便有學者曾以動態的經濟成長作為研究對象，卻缺乏引發經濟成長之政策面的論述；此外，學者們在探討中國農村的政經發展與互動時，多以宏觀的視角，抑或是以東部沿海省份作為研究標的，較少關注西部內陸省份的農村。是故，針對上述研究的不足，本論文選擇雲南省農村為標的，嘗試以政策推動下的經濟發展的動態過程為前提，論證該省農村在此動態過程下的政經互動與基層民主的變化。

第四節 研究設計、方法與限制

中國農村自治自 1980 年代實施以來，除使中國農村的政治結構產生劇烈的變化外，基層民主在運作過程中所衍生的各種現象和問題，也成為眾多學者關心的議題。本節將以東部省份因經濟成長對農村基層民主影響的現況調查說明研究背景，進而提出研究假設，並藉由研究方法論證研究假設的正確性。

一、研究設計

在提出本論文的研究假設之前，先述明當前學者對東部沿海省份的農村，因經濟成長對基層民主影響的研究發現。

(一)研究前沿

中國政府在農村推行基層民主以來，基層民主廣受農民的歡迎，探究農民積極參與農村自治的原因，乃在於農村的自治事項大多數皆和農民生活息息相關，積極參與村委會的運作除推動公共村務的建設外，更可使農民的自身利益從中獲得保障，積極參與並監督，以降低村幹部隨意侵害農民權益之可能性。另一方面，由農民選出的村幹部，因其自身具有民意壓力，故在推動村務時必須時時考量村民的民意趨向，以促進村務公益避免侵害農民利益，並以此捍衛鞏固自身的政治地位。因此，實行村委會制度可使農民和村幹部雙雙獲益的情況之下，不難想像村委會制度在農村受歡迎的程度。即便如此，當前的學術研究發現中國農村的基層民主仍普遍遇到四個主要發展困境：1. 黨部與村委會之間的緊張關係、2. 上級政府與村委會之間的緊張關係、3. 宗族勢力的坐大、4. 農村年輕人才的流失¹⁴，其中前兩項問題多因中共之獨特政治架構下，全國農村皆普遍遭遇到的問題，而後兩項則多為貧窮落後的農村較易遭遇到的困境。然而，農村經濟成長是否有助於基層民主之困境的瓦解？以下為若干學者所做的研究發現。

近年來，隨著中國農村經濟的發展，農民對村委會幹部的政治期待亦從以往只講求感性、血緣關係的宗族政治，逐漸轉變為理性的經濟能人領導。在脫貧致富的氛圍潮流下，村幹部能否帶領農民提升經濟水準、增加收入，成為村民選擇

¹⁴ 上述基層民主之四大發展困境的發生原因與政策脈絡，將於第二章「中國扶貧政策與農村基層民主制度的流變與關聯」中詳述，鑑於篇章安排本節不予詳述。

村幹部的重要依據。中國學者肖唐鏢、邱新有曾針對江西省 40 個農村進行大規模的調查後發現，在村民理性追求能人領導，帶領大家致富的企望之下，宗族政治的關係網絡已在村委會的選舉當中逐漸弱化，即便會選擇同宗族的人士擔任村幹部，亦是其能力深獲肯定而非單純的關係取向(肖唐鏢、邱新有，2007：334)；此外，胡榮針對福建省的農村選舉模式研究中也指出，即便家族因素在某些農村的選舉中仍有作用，但隨著經濟發展的需求，村民更看重的是村內共同的經濟利益與幹部才幹(胡榮，2001：70~71)；最後，于毓藍到江蘇省南部地區的農村進行政經研究後也發現，蘇南地區的農村因市場經濟的深化與所得的提升，已帶給農民「城市居民」的生活樣貌，即便是氏族村落，血緣和輩分關係也並非是影響農村自治的主要因素，財富的累積和知識能力重新解構了村內的權力結構，宗族影響力已逐漸式微(于毓藍，2006：198~199)。因此，從既有且豐富的東南農村研究文獻中，不難看出農村經濟的成長確實逐步改善基層民主中宗族勢力坐大的問題。

根據相關研究報導的發現，隨著農村稅賦的減免、經濟狀況的好轉等大環境的改善，農村人口外流的情況就會逐漸好轉，甚至引發回流潮¹⁵。2004 年中央國務院以一號文件的形式，提出了九個方面二十二條促進農民增收的政策，擴大對貧困農村地區的財政、建設補貼，遂引發當年度珠江三角洲民工荒和人才荒，同年度並同時發生農村外出打工人口大量回流農村的情況(王振中，2006：288)；此外，2006 年正式免除農業稅及農村優惠政策的出台與實施，中國農村經濟條件近年來成長快速，吸引外出工作的年輕人願意回到農村工作或創業，造成近三年來東部沿海城市的缺工荒¹⁶。由於村委會掌握分配農村公共資源的權力，而公共資源的多寡與分配方式往往又影響著村民私人利益，這些外出工作見過世面的年輕人或經濟精英回到農村後，在理性私利的考量下，不管消極或是積極，必然

¹⁵ 參閱〈我國農村勞動力轉移可能帶來的消極影響性分析〉。新疆哲學社會科學網 http://www.xjass.com/jj/content/2010-10/22/content_170792.htm。瀏覽日期：2011/06/22。

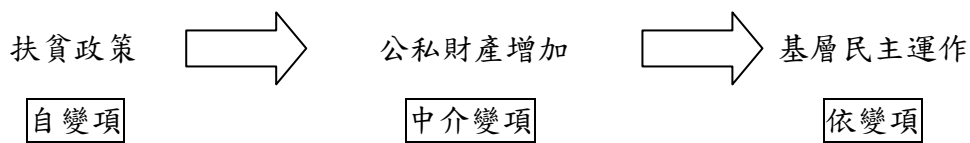
¹⁶ 參閱夏幼文，〈老闆急了缺工荒為何各地蔓延？〉，台北：工商時報，2010/05/23。

直接或間接地參與村委會的運作，以維護自身在農村中的權益，而在青年人與經濟精英的參與過程當中，亦會對村委會的權力結構產生影響，進而改善村委會年齡結構陳腐老化的問題。從中國大陸學者的研究結果與推論不難發現，經濟成長和農村扶助的實行，確實有助於解決貧困農村年輕人口外流的問題。

綜觀東部省份之經濟發展對農村基層民主之影響的經驗，農村經濟的發展除了有助於改善宗族勢力坐大、年輕人口流失的兩大問題之外，亦有助於解決其他的民主發展問題。大陸學者于毓藍的研究發現江蘇省的發達經濟間接促使農村地區基礎建設完善、農民會因自身利益等誘因積極投入村務運作，以避免村委會對公共財務的貪污與浪費，並且有效監督公共財務的投資運用，發展集體經濟並使參與者從中獲利，達到經濟和政治上的雙贏(于毓藍，2006：92)。另一方面，由於富裕農村給予村自治幹部合理且豐厚的報酬，更促使村幹部傾向對村務負責，不須額外獵取非法的收入而傷害農村集體利益，更凸顯出富裕農村自治的民主深化條件(賀雪峰，2008：238~239)。而大陸學者何包綱和郎友興在親自訪談浙江省農村後亦發現，經濟發達的農村的村委會選舉遠比經濟落後的農村來的更具競爭性，村民也較具選擇的自主性(何包綱、郎友興，2002：163)。因此不難看出就東部沿海省份而言，農村經濟的發展的確有助於基層民主的深化。

(二) 研究假設

綜合當前中國農村基層民主所遭遇之困境和學者們對東部沿海省份的研究，並輔以相關的理論背景，本論文提出研究假設如下：



茲說明研究假設的自變項、中介變項和依變項的關係如下：

假設一：扶貧政策的實施會促使農民私有財富及農村公共財產的增加速度。

假設二：農民私有財富與農村公共財產增加後，將促進農民積極參與村內公共事務，有助於解決村委會宗族勢力坐大和年輕人口外流的問題。

假設三：實施扶貧政策較多的農村，其公私財產增加的速度快於實施扶貧政策較少的農村，而其解決村委會中宗族勢力坐大、年輕人口外流等問題的能力也遠大於實施扶貧政策較少的農村。

〈圖一〉研究假設圖

資料來源：作者自繪。

由於雲南省除了自 2000 年為配合西部大開發及《中國農村扶貧開發綱要—2000~2010》大力於省內推行扶貧政策外，該省亦於 2000 年才正式於省內實行農村基層民主，因此在探討二者之間的關係時有明確的起始點，是故在此研究假設中，「自變項」為扶貧政策，而其檢閱要件為《中國農村扶貧開發綱要—2000~2010》實施後於雲南省農村施行的具體扶貧政策內容，如興建基礎建設、農業低利貸款等；「中介變項」則為實施扶貧後農村公、私財產增加速度，其中公共財產為扶貧政策在農村的實行項目，如水利、道路等建設；私有財富則以歷年來人均收入的變化為依據；「依變項」則為村委會的民主運作，其檢閱條件為村委會的運作

與村民的政治參與為基礎要件，並從中再細分若干檢視指標(詳述可參見第二章第三節，扶貧政策下的基層民主政治指標)，並以上述指標檢閱農村青年人口參與程度、及宗族影響勢力的消長變化。此外，本研究將取樣雲南省的兩個農村，為實施扶貧政策較多之農村(甲)、實施扶貧政策較少的農村(乙)。

假設一乃針對(甲)、(乙)兩村進行訪談採樣，並輔以政府公報資料及實地訪查時所蒐集到的數據，論證扶貧政策的實施的確加快農村公、私財產的增加速度；假設二則以假設一為基礎，論證農村公、私財產的增加有助於解決宗族勢力坐大和年輕人口外流的問題；假設三則以前兩項假設為基礎，證明扶貧政策實施較多的農村(甲)，因其農村公、私財產的增加速度較快，農民因其自身利益積極並自主性地參與村務，因此(甲)村解決宗族勢力坐大、年青人口外流的能力遠大於實施扶貧政策較少的農村(乙)。

二、研究方法

在社會科學的研究方法中，大致上可區分為實證研究法(empirical methods)和質化研究法(qualitative methods)。以此二方法探討政治動態為例：實證研究法通常被視為較能發現自變項和依變項之間的因果邏輯關係；但是，此研究方法所採用的變數內容和統計應用，則較難以描繪民主化過程的動態層面，既無法分析政治行動者，也無法分析政治行動間的動態互動(李欣儒，2004：25)；在多數以現代化理論為基礎探討經濟成長與民主政治關係的研究中，多以計量方式，即所謂的實證研究法作為研究途徑，採取多國的政經資料並輔以時間序列建立模型進行統計分析，以獲得數據進行結構性分析，此途徑的優點乃邏輯關係的因果性強，而缺點則是可能出現系統性偏差¹⁷、其他社會經濟變數¹⁸無法被納入、不重

¹⁷ 進行計量分析時常需以資料庫的資料為依據，然資料庫的蒐集常因蒐集者的意識形態、價值判斷、定義偏差、資料來源的限制等因素而產生偏差效果，即所謂的系統性偏差。

視個案之獨特的差異性(郭承天、吳煥偉，2000：325~355)等問題。以質化方式探討經濟成長和政治動態的互動研究中，雖無計量途徑有模型建構的定義問題，但其仍有概念定義的偏差問題，即如何利用進行質化描述界定民主運作的好壞與否等問題，此外，在資料蒐集方面的亦有同量化途徑的偏差問題；然而，質化研究法最大的優點在於得以觀察民主過程中的動態面向，擷取經濟因素以外的社會變項再進行統合分析，且可獨立研究個案的獨特性。一般而言，在研究經濟成長與民主運作的關係時，跨國的比較通常以實證研究法，以計量分析為主，而質化研究通常應用於個案研究，而本論文並非跨國性比較，而以雲南省的農村作為個案研究，分析雲南省農村在經濟成長過程中的民主動態，乃是一時間序列下的政治動態過程和村民於民主互動中之心理感受，故較適宜以質化研究輔以量化數據作為研究途徑，截長補短以彌補質化或量化分析的各別缺點。

過往學者在探討中國農村之經濟發展和民主運作二者間關係之研究時，往往以橫斷研究作為研究途徑；即在同一時間內，同時取樣不同經濟程度的農村，以其當時的村委會運作模式作為對象，直接探究農村經濟和基層民主間的因果關係。然而，此研究途徑有一問題如下，經濟程度的「發展」乃是影響民主運作完善與否的要件之一，縱以經濟程度的時間橫斷而忽略經濟程度的縱貫發展，就直接對經濟和民主間的因果關係下結論，有其邏輯上的缺失。因此，為避免橫斷研究法所產生的因果錯置問題，以縱貫研究作為本論文的研究方法較為適宜；縱貫研究乃是一種跨越長時間觀察的研究方法，大部分的田野調查研究，如直接觀察或深度訪談等，都屬於縱貫研究(Earl Babbie，2005：143)；一般而言，常見的縱貫研究如趨勢研究、世代研究等皆於不同時間對樣本群體進行探測，以分析樣本群體的變化；然而，在無法長期追蹤樣本群體的情況下，透過資料分析和回顧性的深度訪談，亦可達到縱貫研究的效果。本論文希冀以時間的線性發展，探討因扶貧政策之實施所誘發的經濟發展，對農村民主運作的影響；因此，為達縱貫

¹⁸ 如教育水準、平均壽命、嬰兒死亡率、產業人口比例、都市化程度等其他社會變數。

研究及個案研究的效果，故本論文將採取質化途徑中的文獻分析法、深度訪談法及比較研究法等三種研究方法，藉由參閱文獻資料及官方數據以作為分析基礎，並親自至雲南農村進行田野調查以論證研究假設的正確性，最後將雲南經驗所獲得的結果與東部經驗進行分析比較，進而推導歸納出雲南省農村的政經特色。

(一) 文獻分析法

文獻分析乃對文獻內容作客觀系統的分析之研究方法，其目的是爬梳或釐清文獻中本質性的事實和趨勢，揭示文獻所含有的顯性或隱性情報，對事物發展作預測。文獻分析法以各種人類傳播記錄作為研究對象，如會議記錄、新聞、演說、官方聲明或紀錄、公文、學術文獻等(石之瑜，2003：184-197)，透過文獻所記載之訊息進行資訊的統整和分析，以歸納出有利於建立研究假設、演繹研究結果之訊息。本論文將以官方政策聲明、官方出版品及官方統計數據和學術著作、期刊及農村的村民大會會議記錄作為文獻分析之標的，其因如下：1. 由於此研究的自變項為政府政策所帶動的經濟成長，因此政策的具體內容和實施概況則以政府的政策聲明、出版品和統計數據較具資料公信力；2. 學術論述因其資訊的整理統合和研究基礎，有助於筆者得以累積前人的經驗，強化本論文的深度與廣度；3. 村委會的會議記錄有助於本論文得以第一手資料進行案例分析，免去二手資料的謬誤與偏差。

(二) 深度訪談法

深度訪談多為田野調查的方法途徑之一，通常以引導式訪談(interview guide)，即事先列出問題清單，訪談者與受訪之間討論問題的順序並不用事先規定的訪談方式；開放式問題(open-ended questions)，即容許受訪者可針對訪談者的問題暢所欲言而不需受到任何限制的訪談方式；非正式的探測(informal

probing)，即要求受訪者表達和思考他們受訪話語中真正的意涵究竟所指為何的訪談方法，上述三種訪談方式多為深度訪談所應用。由於深度訪談是一種「引導式的對話」，通常只適宜小樣本的受訪者，而訪談的紀錄則通常成為研究的分析及解釋素材(David Marsh、Gerry Stoker，2007：238~239)。該研究方法的特點為彈性大，能充分發揮訪問者和被訪問者的積極性，此方法強調非標準化問卷的使用，且特別注重訪談者和受訪者之間的互動，藉由互動深化彼此間的信任，使訪談者得以進入受訪者的情境之中(Earl Babbie，2005：410)，進而從情境中擷取自身研究所需的答案。然而，此方法的困難之處在於受訪者對訪談者信任的建立，倘若在不信任的狀態下進行訪談，易使訪談內容的真實性受到質疑(石之瑜，2003：173)。因此，為避免訪談內容的錯誤性，事先建立訪談雙方的信任是必要的。由於本論文研究假設之依變項的檢驗對象為村民對參與村委會之政治效能感的心理感受，並藉此描繪農村基層民主運作的動態過程，因此深度訪談是必要的。本研究的進行曾受雲南大學及當地政府的大力協助，洽詢前往符合研究假設定義的兩個農村，並透過相關部門的安排，親自至每個農村駐點一星期至十天進行移地研究，訪談對象為村委會幹部及具選舉經驗之農民，並藉由上級政府、黨支部的支援以博取訪談對象的信任，進而透過訪談的過程中了解村民和村幹部的真實感受，以此描繪出扶貧政策下農村基層民主的動態過程。除了訪談農村的群眾與幹部外，筆者亦訪談雲南省實際參與扶貧的各級政府官員、民間團體和研究此課題的學者，除了解雲南省農村扶貧的政策傳遞過程外，更可藉此獲得不同於官方的意見與看法，更深層了解當前雲南省扶貧政策的現況與困境。

(三) 比較研究法

在政治學的領域中，政治案例的比較研究是常見的研究途徑之一，而此法更是政治科學之顯學「比較政治」的方法基礎；一般來說，比較研究法透過個案間的比較分析，藉此探索政治案例的獨特性，抑或是歸納出政治理論的普遍性原

理。就以往的民主研究，特别是以現代化理論為基礎探討經濟與民主政治之關係的民主化研究中，比較研究法特別受到該理論學派的重視與應用，並由早期多樣本、少變項的量化比較¹⁹，逐漸轉變為近期少個案、多變項的質化分析及比較解釋²⁰(David Marsh、Gerry Stoker，2007：307~310)。一般而言，比較研究法通常以下四種方法進行比較解釋，一是「差異法」，即針對數個相似的個案進行研究，探討彼此之間的差異；二是「求同法」，和差異法正好相反的是，其藉由研究不同自變項之個案中探求共同的普遍性原理或變項；三是「共變法」，即尋求個案間在某些相同的自變項下，其餘變項的異同對個案所產生的影響；四為「最具相似性」及「最具差異性」法，前者認為在「求變法」中，個案間共同的自變項並非完全相同，而共同自變項中些許的差異可能足以對依變項產生多因素干擾，後者則以「求同法」為基礎，其尋求不同環境背景下，不同個案間的相似性而非令人混淆的差異性(David Marsh、Gerry Stoker，2007：310~312)。本論文囿於研究能力與經費的限制，僅能選取經濟條件異同的兩村進行調查，而無法針對雲南省的農村進行大規模的量化調查，因此僅能以質化模式進行分析比較；除此之外，本研究假設預測經濟條件異同的甲、乙兩村會遵循共同性的原理法，則不同程度地改善其基層民主的品質，並將其結果與東部沿海省份的農村經驗進行比較，因此於比較研究法又採「求同法」及「最具差異性」較為合適。

三、研究限制

在社會科學的發展過程中，社會科學是否能像自然科學一般，透過嚴謹的研究方法和設計，確切地區分價值與事實、主觀與客觀，一直以來都是社會科學界爭辯不休的議題。在上一世紀的 50 至 60 年代，行為科學學派認為透過調查與訪

¹⁹ 如現代化理論先驅 Lipset 於 1959 年出版的《Political Man》一書即以多國為樣本，經濟發展程度與民主與否作為自依變項，以量化分析的方式推論出經濟發展是民主化的必要條件。

²⁰ 如 Moore 的《獨裁與民主的社會起源》、Huntington 的《第三波》等人的著作中，其採納國家以探討民主與否的數目並不多，且多以質化分析的比較模式，解釋除了經濟發展外，其他社會變項對民主政治產生與否的影響與衝擊。

談等實證探究，即可達成主觀價值和事實陳述的嚴格分離，而社會科學應著重於事實的陳述而非價值的選擇判斷，讓社會科學成為一門「客觀」知識，如此才能讓社會科學真正成為一門「科學」(石之瑜，2003：9-10)。然而直至近代，社會科學能達到完全客觀的觀點已被揚棄，其因在於當研究者本身對研究事物進行判定或概念界定时，即帶有主觀的價值判斷，更不用社會科學的研究對象「人」，其本身的表現更以主觀意念為行為前提，因此純粹的客觀僅是一個抽象性的假設，社會科學頂多達成若干人之間的共通主觀性，不可能達成絕對的客觀性(呂亞力，1995：4-5)。因此，從事社會科學研究，如何對研究主題或研究對象儘量進行客觀的因果陳述，抑或是在研究方法上達到全面且嚴謹的科學探測，通常是最大但卻最容易被忽略的研究限制。

鑒於上述客觀性和科學方法的侷限，本論文的研究限制有以下三點：

(一) 政策概念的界定限制

扶貧政策自 1980 年代實施以來，農村政策面向廣泛且多元，許多政策的實行除了協助農村脫貧致富外，往往亦涵蓋環保、能源、交通、稅賦、教育等政策目標，因此政策的類別歸屬仍有無法客觀的難處。以檢閱中國國務院和雲南省政府針對農村扶貧的出台政策為例，許多農村扶貧政策並不單屬扶貧項目，而亦同時歸屬於教育、環境、工程建設等其他政策項目；抑或是和農村扶貧相關的政策，如交通、水利等政策則又被歸類到其他政策項目之列，由其他政府部門而非扶貧部門所執行；鑒於官方界定政策歸納的模糊性，本研究遂逕自選擇有助於農村經濟發展、脫貧的政策項目為研究標的，則亦可能產生政策選定的主觀性。

(二) 田野調查的方法限制

一般而言，唯有透過大規模且長時間的科學調查，較能獲得普遍性的經驗論證；然而本論文礙於時間、經費及人力的限制，只能至雲南省的兩個農村進行為期一個月至一個半月的駐點研究，故僅能以個案的經驗論證本論文的研究假設，而無法得到普遍性的經驗結果。此外，由於本論文採取深度訪談之方式獲取受訪者的想法感受，因此訪談的情境、時間、地點皆可能影響受訪對象表達的意願和內容的真實性；另一方面，研究者在訪談時的問題意識和語氣態度亦可能隨著受訪對象、情境而有所改變，因此上述兩項問題皆可能減損研究結果的客觀真實性。

(三) 資料引用的限制

本論文除了親自至雲南進行田野調查外，亦需引用官方的數據資料、出台政策聲明、及各方學者的研究著作為文獻參考的基礎前提。然而，中國官方在調查農村政經狀況、政策實施的數據統計，或學者對農村的調查研究中，亦可能會有誤差、遺漏、甚至美化的情況產生，故當本論文引用某些文獻資料的數據或其研究發現時，亦可能產生因文獻資料的誤差而影響本研究結果的情況。

(四) 研究對象的限制

本論文旨在探索因扶貧政策所產生之經濟變革下農村基層民主的變化，而村委會作為農村基層民主的運作平台必成為研究主體。如同一般政府單位，農村即使作為自治團體，村委會的組織架構亦分為行政與立法監督兩大部分，行政部門即所謂的村委會，由村主任及若干幹部所組成，而立法監督部門則由村民代表會議及村民大會所構成，行政與立法監督雙方皆由村民直選產生；由於村民代表會議及村民大會的舉辦，皆須由行政部門的村委會所決策召集，故在行政部門球員

兼裁判的情況下，當前中國村委會組織中的立法監督部門其功能成效並不彰顯（郝宗友、崔利民，2011：5）；由於村委會組織行政與立法監督之功能的失衡，在農村中一般談及村委會多半指向由村主任及幹部所領導的行政部門而非村民大會或村民代表會議，與村民多所互動的多是村主任及其他幹部，而非村民代表；此外，當前中外學者在探討中國農村政治運作時，其文獻中所提及的村委會亦多半為行政部門而非立法監督部門。另一方面，即使筆者有心以全方位的研究視角探討經濟成長過程中，村委會行政與立法監督兩大方面的變化與互動，但在有限的經費、時間與人力的研究限制下，為快速了解農村的政治運作，如同其他學者的研究對象，組織完備、功能顯著且與村民交流最為密切的行政部門遂成為本論文的研究主體，村民大會與村民代表會議則僅為補充性的調查研究。



第二章 中國扶貧政策與農村基層民主制度的流變與關聯

本論文的研究核心旨在探討中國大陸雲南省農村地區，在接受扶貧政策的扶持後，於逐步改善經濟條件的過程中，如何影響該省農村的基層民主運作；然而就雲南省而言，扶貧政策與農村基層民主的實施並非空穴來風，自行無中生有的，該省之所以會在農村地區實行此二政策制度，則因於國務院中央的政策指導，而中央政府對扶貧政策與農村自治的政策擬定，也往往影響著雲南省對此二政策制度的制定與實行。是故，在分析雲南省扶貧政策與基層民主的政策與實際執行面之前，先以全中國的角度探析此二政策制度的流變，將有助於了解雲南省扶貧與農村自治的政策實施背景；此外，簡述二者的政策定義，亦可了解本論文的研究意義所在。另一方面，為使本論文有明確的指標得以檢閱農村的政經發展程度，以此論證扶貧政策下農村經濟條件的改善有助於化解基層民主運作之問題的研究假設是否成立，本章在概述扶貧政策與農村基層民主的政策脈絡之虞，亦將以眾多學者的學術經驗為基礎，於第三節中建立若干檢測農村經濟發展與民主運作品質的政經指標，並以這些指標作為探測雲南省農村近年來之政經發展的途徑依據。

第一節 中國扶貧政策的流變

貧困是對人類一種生存狀態的描述，乃指滿足人類生存所需之物質供給、既能保障或與社會平均水準相比仍處於匱乏之狀態(孫海鳴、趙曉雷，2008：372~373)；而扶貧政策，乃指政府透過具體政策的實施，協助貧困民眾脫離匱乏的生活狀態。自改革開放後，東部沿海省份經濟快速成長，以第一級產業為主的西部省份經濟發展速度遠遠落後於東部省份，特別是農村地區及少數民族區域，

其經濟水準和人均收入遠遠低於全國標準。直至九零年代中期為止，低於國家貧窮線年均收入七百元以下的西部農村人口，佔全國 51.9%之高比例(趙曦，2001：80~81)。為解決廣大的貧困農村人口，1994 年中國國務院發布《國家八七扶貧攻堅計劃》，並公布了 592 個國定貧困縣，其中又以雲南省 73 個貧困縣高居所有省分之冠；在 2000 年八七扶貧計畫告一段落且有所成效後，國務院亦緊接著發佈了《中國農村扶貧開發綱要— 2000~2010》，以作為八七扶貧政策之延續，以期持續解決中國農村地區的貧困問題。除了上述近期以中央之力大力推行的數項扶貧政策之外，其實早在改革開放初期，鑑於廣大的貧困農村人口，中國政府遂已開始著手進行農村地區的脫貧措施，以期解決國內農民的基本溫飽問題。

1979 年改革開放前，中國農村的經濟生產力及農民生活基本上都是處於一個極其低落的狀態。根據學者的調查，1953 至 1978 年間的 26 年裡，中國農業的平均生產總值每年只增長 3.2%，農村人口的人均收入更僅增加了 70 元人民幣，糧食長期供應不足；直至 1978 年止，當時農村糧食不足的省分佔全國的 27%，嚴重不足佔 16%(趙曦：2001：34)，根據當時國務院所訂定的標準統計，中國的貧困人口為 2.5 億，佔全國農村人口的 30%左右，由此可見農村極度貧困的狀態。改革開放後，人民公社的瓦解和包產到戶的經濟改革，進一步促使中國農村地區的經濟改善，但廣大的貧困農村人口仍為中共當局的重要社經問題，為扶持農村貧困人口改善溫飽問題，自 1979 年開始，中國迄今已展開長達 30 年之久的扶貧計畫，然而中國的扶貧計畫 30 年來並非一致不變，以下遂根據中國國務院的「中國的農村扶貧開發」報告，將改革開放後的扶貧政策及其成效進行分期探討。

一、 1979 年~1985 年：體制改革推動扶貧

自 1978 年第十一屆三中全會召開後，中國正式邁入改革開放的腳步，而農村的扶貧也正式地展開。1979 年，中共中央通過《中共中央關於加強農業發

展若干問題的決定》，正式確定了以農戶為單位的農業承包責任制度，放棄人民公社的集體經濟形式，促進了農業的生產效率。同時間，除大幅提高主要的農副產品的收購價格達，另一方面也逐漸縮小收購的範圍與數量，以期保障農民基本收入及經濟自由化的成長效果。直至 1984 年止，中國農村人均糧食產量增長 14%，農民人均純收入增長了 2.6 倍；沒有解決溫飽的貧困人口從 2.5 億人減少到 1.25 億人，佔農村人口的比例下降到 14.8%；貧困人口平均每年減少 1786 萬人(孔祥智，2008：398)，農民的溫飽問題得到基本的減緩。此外，1980 年中央財政部成立了「支援經濟不發達地區發展基金」²¹，及黨中央及國務院於 1984 年發布《中共中央、國務院關於幫助貧困地區盡快改變面貌的通知》²² 的第 19 號文件，更可視為專為扶助農村脫離貧困的專門性政策。

二、1986 年~1993 年：大規模的開發式扶貧

改革開放進行近 10 年後，中國許多地區的農村憑藉著自身的努力及環境的優勢，順利地脫離貧困；但仍有許多偏遠地區的農村，仍在貧困中掙扎；根據 1986 的貧困標準統計，當時的中國農村仍有 1.25 億的人口年均收入在絕對貧困線 206 元人民幣以下，佔農村總人口的 14.8%；如按照 1985 年世界銀行所訂定的人均年收入 370 美元為貧困標準，則當時中國仍有 2.1 億人生活在貧窮線之下(趙曦：2009：99)。當時中國的貧困人口，已有逐漸往內陸中西部的省分集中分部的趨勢，其因經濟、社會、自然地理、歷史等各因素的約制而無法擺脫貧困，中西部農村的經濟條件和實力，也和東部沿海省份逐漸拉大。為解決當時東西失衡的貧困狀況，此時期的扶貧政策開始增強區域扶貧及經濟開發的力道，取代以

²¹ 此基金主要支持中國「老、少、邊、窮」等農村地區的經濟發展，當年的資金規模約五億人民幣。詳見胡紹雨，2009：85~88。

²² 此文件主要提出三項優惠政策。一是減免貧困地區及有關企業的稅收負擔，視情況減免該地區的農業稅，最長期限可達五年；二是取消農林牧等各產品地統購方式，改採農民自由銷售，以活躍市場增加農民收入；三是嚴重貧困的農戶，可向政府部門賒布匹、成衣等必需品，其賒銷貸款免息，以解決民眾保暖問題。

往分散式救濟的作法。中國國務院於 1986 年發布了《第七個五年規劃》，將貧困農村地區的經濟與社會發展另闢專章，以闡述其目標及相應的支持政策；此外，中央更於 1986 年成立了「國務院貧困地區經濟開發領導小組」，即國務院扶貧開發領導小組辦公室的前身，開始以專職的政府機構統籌全國的扶貧事宜；而 1989 亦發布了《關於少數民族地區扶貧工作有關政策問題》，保障少數民族貧困地區的經濟收入。在此段期間，中央國務院首先著手治理久旱貧困的寧夏三西地區(即定西、河西、西海固)，以「三年停止植被破壞，五年解決群眾溫飽，十年脫貧致富」為政策目標；爾後，更從全國中選定重點扶持的貧困縣、鄉，以中央力量直接帶動貧困地區脫離貧困。此時期，中國政府大幅度增加扶貧資金的力道，向貧困地區進行專款撥發及低息貸款，提供農民資金以供進行產業、技術的革新，從 1985 至 1992 年止，中國的扶貧開發資金從原先的每年三億增加到每年 45 億元人民幣。另外，此時期中共中央更實行「以工代賑」的方式，以物資取代工資協助貧困地區開發基礎建設及農業發展(趙曦：2001：41~46)。直至 1993 年止，國家重點扶持貧困縣農民人均純收入從 1986 年的 206 元增加到 1993 年的 483.7 元；農村貧困人口由 1.25 億人減少到 8000 萬人，平均每年減少 640 萬人，年均遞減 6.2%；貧困人口佔農村總人口的比重從 14.8% 下降到 8.7%(中國國務院，2001：白皮書——中國的農村扶貧開發)。

三、 1994 年~2000 年：八七扶貧攻堅

自改革開放經歷 15 年的努力後，中國絕對貧困，即解決溫飽問題的農民人口比例快速下降，但至 1993 年止，仍有 8000 萬的貧困人口，其佔全國農村人口的比例雖不高，然其絕對數量卻依舊龐大，且貧困人口分布呈現明顯的地緣性特徵，貧困發生率向中西部傾斜的程度日漸嚴重。為解決區域不平衡的經濟發展和持續帶動中西部貧困農民的經濟發展，中國國務院遂於 1994 年發布了《國家八七扶貧攻堅計劃(1994~2000)》，希冀以七年的時間，集中全國資源徹底解決剩餘

8000 萬貧困農民的溫飽問題。此計劃確定了 592 個國定貧困縣，其中西部內陸省份的貧困縣共 375 個，佔全國總數的 63.9%。此計劃以縣為對象進行直接扶貧，以資金到省、權力到省、任務到省、責任到省的「四到省」原則，明確規定將扶貧成效列為地方的考績重點。此時除了於國定貧困縣實施「溫飽工程」²³外，更調整原用於東部沿海省份的財政比例，增加了西部省份的財政資金與貸款扶助，要求資金的全數到位以加強農村的基礎建設，另外確定了「對口支援」的制度，要求沿海省份、市、區及大專院校等各級單位，以多種型式扶持西部內陸的省、縣²⁴，以其經濟、訊息、人才等優勢協助貧困地區脫離貧困。此外，在推動農村經濟改革的同時，亦同時要求環境的保護，推動退耕還林、退木還草等環境措施。除上述財政支援和基礎建設之外，從 1995 年開始，國務院更實施了兩期的《貧困地區義務教育工程》，從 1995 至 2000 年止，花六年的時間向西部九省、自治區投入 116.5 億元的金額修建中小學，以提高西部貧困地區的教育素質²⁵，達成「兩基」²⁶目標。在此時，全國低於國家貧困標準，農民人年均所得 400 元以下的貧困人口，已從 1993 年的 8000 萬降至 2000 年的 3000 萬左右，而絕對貧困人口佔全國農村總人口的比重，也從 1978 年的 30.7% 降至 2000 年的 2.6% 左右(趙俊超：2005：15)。

²³ 溫飽工程主要包含兩項措施如下：(1) 貧困地區實施以道路、飲水、農田水利建設的以工代賑計劃，並在農業專家的指導下，投入技術及資金以提高糧食產量，達到農民口糧自足的目標。(2) 加強民政部門及科技組織的配合，向農民普及農業科技知識，提高貧困地區的農業技術水準。

²⁴ 對口支援的省份如下：北京幫扶內蒙古，天津幫扶甘肅，上海幫扶雲南，廣東幫扶廣西，江蘇幫扶陝西，浙江幫扶四川，山東幫扶新疆，遼寧幫扶青海，福建幫扶寧夏，大連、青島、深圳、寧波幫扶貴州。

²⁵ 除了國家教育扶貧工程外，早從 1989 年開始，共青團即成立了中國青少年發展基金會以救助貧困地區的失學青少年，即所謂的「希望工程」，直至 2010 年止，該工程已接受近 70 億人民幣的捐款，用在興建貧困地區的小學，當前中國每 100 所農村小學中，即有 2 所是希望小學。詳見該組織網頁 <http://www.cydf.org.cn/about.asp>。瀏覽日期：2011/06/22。

²⁶ 「兩基」首見於 1993 年中共中央及國務院共同發布的《中國教育改革與發展綱要》，「基本實施九年義務教育」及「基本掃除青壯年文盲」的政策目標則被簡稱為「兩基」。

四、2000 年後的扶貧措施

中國自 1979 年開始扶貧以來，直至 2000 年為止，農民的基本溫飽問題已獲得大幅的改善。然而，即便農民的溫飽問題獲得改善，但中國內部仍有許多農民，特別西部內陸省份的農民，其教育、醫療等其他生活需求仍普遍缺乏，尚處於「相對貧困」的狀態；因此，中國的扶貧之路並未完成，於此，中國國務院遂於 2000 年八七扶貧攻堅計劃告一段落後，於第十個五年計劃期間又通過了《中國農村扶貧開發綱要(2001~2010)》(以下簡稱綱要)，希冀透過此綱要政策的實施，持續扶助經濟弱勢的農民脫離貧困。從 2001 年至今，國務院及中共中央更以此綱要為核心，於每年的一號文件中闡述協助貧困農村脫貧致富的政策途徑²⁷，而各部委也提出許多配套文件以支持扶貧政策的實施。

與以往不同的是，近十年來扶貧政策的涵蓋範圍，已從全國性的扶貧，全部集中至中西部地區的 21 個省市，並取消了東部省份的國定貧困地區(孔祥智，2008：413)，且密切地與 1999 年所提出的「西部大開發」相互結合²⁸，希冀運用該政策的資金與資源，協助西部貧困農村地區的開發。除了解決絕對貧困人口的溫飽問題外，提高相對貧困人口的生活水準及教育程度更是此時期主要的政策目標，而這也是中國第一次將農村扶貧的主要對象由絕對貧困農民轉至相對貧困人口，希冀以此鞏固先前的扶貧成果，減緩並避免「返貧」²⁹的情況出現。特別的

²⁷ 例如 2003 年出台《中共中央、國務院關於做好農業和農村工作的意見》、2004 年出台《中共中央、國務院關於促進農民增加收入若干政策的意見》、2005 年出台《中共中央、國務院關於進一步加強農村工作提高農業綜合生產能力若干政策的意見》、2006 年出台《中共中央、國務院關於推進社會主義新農村建設的若干意見》、2008 年出台《中共中央、國務院關於切實加強農業基礎建設進一步促進農業發展農民增收的若干意見》...等。

²⁸ 在《中國農村扶貧綱要(2001~2010)》中明確指出，中國最新的扶貧政策要密切結合「西部大開發」，特別是西部大開發所安排的水利、退耕還林、資源開發、道路建設等項目，應在貧困農村地區優先佈局；此外，在扶貧綱要中亦提及，結合西部開發的對口支援模式，東部沿海的發達地區亦須對口幫扶西部貧困地區進行扶貧的規劃工作。至 2008 年為止，西部大開發已投入數百億元支持農村基礎建設，建設 4.3 萬公里的鄉村公路，解決 3120 萬人的飲水問題，99%以上農村完成電網改造...等政績。參閱孫海鳴、趙曉雷，2008：394。

²⁹ 「返貧」乃指脫離貧困線的農民，因人為或自然災害等因素，導致其基本生活條件受到損害，而再度落入貧窮的現象。一般而言，返貧多因自然災害、市場波動導致農民收入銳減、醫療高度

是，以綱要為核心，此時期不同於八七扶貧以「縣」作為扶持單位，而是直接將扶貧單位往下延伸至「村」級單位，使得建設與資金可以直接下放至村組織自行規劃運用，並強調貧困農民的政策參與。基本上，整合綱要及相關的出台政策，此時期的主要扶貧措施如下：

(一) 持續推動基礎建設

此措施主要參照綱要第 15 條的規定，以全國 14.8 萬個村為單位，以「整村推進」³⁰的方式，加強農村的基礎建設(黃頌文、宋才發，2006：170)，特別是水利設施，以期在 2010 年前解決中西部貧困地區人畜飲水的問題³¹；同時，更要求多數行政村要在 2010 年前達成通電、通路、通郵、通電話、通廣播電視等目標。此外，更要求在貧困鄉、貧困村設立基礎醫療機構，以滿足貧困農民的基本醫療需求。

(二) 農村產業改革

由於貧困地區傳統的農作方式的產量及品質都屬低落程度，特別是西部省份的農村地區，以 2002 年為例，西部農村中從事第一產業的人口比例高居全國之冠，但總產值卻僅佔全國 23.1%(陳迅，2009：161)，可見農業產值的低落。因此在綱要第 14 條要求及當前政府的主要措施，皆以將傳統農業轉型產業化為目標，以追求高品質的量產數目。此外，更鼓勵農產品加工企業，至貧困地區設廠建立原料生產基地，為貧困農戶產前、產中及產後的系列化服務，達成商工農一

支出等三大原因所致。參閱蔡葵，2007：54。

³⁰ 所謂的整村推進，是指以村為單位，輔以扶貧規劃為基礎，集中資金、力量進行新一輪的扶貧開發，在預定時間內完成村內應建設的基礎設施，提高扶貧資金的運用效益，藉以增進改善貧困農村生活條件的速率。關於整村推進的概念與實行方式，詳見徐進，2008：36~71。

³¹ 相關政策亦可參考 2003 年出台的《中共中央、國務院關於做好農業與農村工作的建議》，該文件強調滿足人畜飲用水的需求，對農村扶貧的工作而言具有重大的意義。

體化的目標。而 2006 年發布的一號文件《中共中央、國務院關於推進社會主義新農村建設的若干意見》中亦明確指出，改變當前貧困農村過度依賴一級傳統產業的情況，調整產業結構，特別是擴增農村地區二、三級產業的產值，藉以增加農民額外收入，亦是當前扶貧政策的重點。

（三）教育素質的提升

該政策以 2003 年國務院發布的《關於進一步加強農村教育工作的決定》為政策依歸，除了努力加強貧困農村的基礎義務教育，以降低文盲率外，更進一步推廣農村的成人教育，透過技職教育及各種不同類型的短期培訓，以增強農民掌握最新農業技術或其他營生專長的能力；除此之外，從 2004 年開始，中央開始在部分貧困地區實施「兩補一免」的政策，即貧困地區的學生免雜費、書本費，補助寄宿生生活費；2006 年免除西部農村地區義務教育階段學生的學雜費，而 2007 年更擴辦至全國農村(孔祥智，2008：413)，而該舉更可視為中央為對貧困農村達成「兩基」目標，所擬定執行的重大教育改革。

（四）勞務輸出及移地搬遷

在極度貧困地區，由於自然環境的限制，即使經過人為的努力加以克服，但其農作產量依然無法保障當地所有居民滿足最基本的生存需求，抑或是當地勞動人口剩餘以致相對貧困的情況產生時，政府部門則以勞務輸出的方式解決因勞動人口過多但土地、收入不足的貧困情況。在此政策下，貧困地區的剩餘勞動力，在經過政府所舉辦的職能培訓後，藉由地方政府的安排至省內都市，乃至於沿海省份進行就業。此外，對少數居住在生存條件惡劣、自然資源缺乏地區的貧困民眾，在配合退耕還林、退牧還草的政策下，對其實施移地搬遷的工作，即經過政府的擇定，將貧困地區的農民整村遷移至生活條件較好的自然環境居住(趙俊

臣，2005：41~64)。

(五) 對口扶貧

此政策乃延續八七扶貧攻堅計劃中之對口支援的傳統，除原先省對省的對口支援外，更添增各別政府部門對貧困地區的扶持認領。從中央國務院的部級單位到省人民政府的廳處級單位，皆需認領西部貧困地區的縣、鄉、村，依其部門的專長對該認領的貧困地區農民進行扶持培訓；除了財政與技術的支援外，各政府單位亦需派遣單位人力至負責的貧困縣、鄉、鎮，擔任副首長的職務，以其人才專業協助貧困地區政府進行政策規劃³²。

(六) 低息貸款

為扶持貧困地區的農民或企業有足夠的資金得以進行農品增產、產業革新等目標，中國政府自 80 年代中期起即開始推廣低息貸款，即所謂的小額信貸³³，藉由政府提供擔保及低利率，乃至於零利率的貸款優惠，協助貧困農民籌措資金改善生活(童寧，2009：108；雲南省社會科學院農村經濟研究所，1998：52~63)。由於歷年來的實施成果極為良好，也促使中國政府於最新的扶貧政策中持續推動小額信貸。

³² 除了省對省、中央對省的扶貧外，受扶貧的省其內部各級單位皆須認領省內的貧困鄉鎮；以筆者訪談的雲南省台灣事務辦公室 D 姓副主任為例，其單位雖主導對台事務且並不涉及農村事務，但仍須認領貧困鄉鎮並派員擔任副領導，以協助扶貧事務的推廣，而其認領農村的扶貧成效也會成為該單位的年度考核要點之一。可詳見訪談附件三，頁 196。

³³ 小額信貸由孟加拉經濟學家穆罕默德·尤那斯(Mohammed Yunus)於 1976 年所創立，其認為農村窮人也有向金融機構貸款的權利，而社會與政府應協助他們運用此款項擺脫貧窮。1979 年，孟加拉政府開始推廣鄉村銀行，藉由小額低息的方式向農民借貸，使農民有資金得以改善生活經濟條件脫離貧窮。小額信貸的基本原理如下：(1)只向窮人提供小額度的短期借貸，為期通常一年；(2)互助聯保，村民互組小組，貸款人需經小組的討論及推薦；(3)提供連續性的貸款服務，只要信用良好的貸款戶，在為期一年的貸款期結束且還款後，可持續借貸。關於小額信貸的概念源起與詳細的實施作法，詳見雲南省小額信貸協調領導辦公室、雲南省社會科學院農村經濟研究所，1998：1~20；52~77。

(七) 減免農業稅率

2004 年在第十屆人大二次會議上，國務院溫家寶總理宣布取消除菸葉稅以外的農業特產稅，並預定於五年內取消農業稅。2006 年開始，全國提前全面取消了農業稅、牧業稅及特產稅，減輕農民負擔約 1335 億元人民幣左右；且在同年度開始，對種植糧食作物的農民進行柴油、化肥、農業等各項必需物品的直接補貼(孔祥智，2008：412)。而上述的稅率減免和財政補貼，皆有助於減少貧困農民的負擔，增加其轉移性收入。

該綱要在近幾年內加大扶貧的力道與資金數量，中國整體的絕對貧困人數從 2000 年的 3000 萬人，降至 2006 年的 2148 萬人，平均年降幅人數約 140 萬人左右(中國國務院國家統計局，2007：7)，其降幅速度和八七扶貧攻堅時期相比，明顯減緩許多；而全國的貧困人口總數，這兩三年來也多在 2000 萬這個關卡徘徊。因此，在 2010 年該綱要即將功成身退之際，面對扶貧的資金效益遞減，絕對貧困人口下降速率無法突破的情況之下，下一階段的農村扶貧政策該走往甚麼方向，實為當局不得不思考的重點。

基本上，中國政府在改革開放後歷經 30 餘年來的努力，透過不同階段的扶貧政策與措施，逐步減少國內農村的貧困人口，從 1979 年的 2.5 億人，逐漸減緩至 2007 年的 2000 萬人左右，使得國內的農村人口大致解決基本的溫飽問題。但是，僅讓農民吃得飽穿得暖，並非代表扶貧政策的真正成功，尚需滿足教育、醫療、社會福利等基本需求方能使農民得以獲得較高品質的生活水準，因此從上述的階段性的政策演變，不難發現中國的扶貧政策，已從早期滿足基本的溫飽需求，逐漸轉型至近期維持農民一定程度的生活品質為目標。然而，2000 萬的貧困農民在全中國 13 億人口的比例看來似乎為不足道，扶貧政策在中國也似乎獲

得成功，中國扶貧的政策方向雖然已在近來十餘年間逐漸轉型為維持農民一定程度且具尊嚴的生活品質，但其監測貧困多年來仍以農民是否得以滿足基本的生存為標準，因此界於滿足溫飽與維持一定生活品質之間的農民，並不在國家的貧困監測標準之中；是故，即便國務院統計局於2007年的《中國農村監測報告》中統計全國的農村貧困人口約2000萬人左右，但實際上已得溫飽但各項生活條件低落的農民人口數必定多於2000萬這個數字，因此，如何制定貧困的監測標準，且能將沒有條件得以就學、看病、享受基本社會保險的農民納入扶貧的保障之中，依舊是當前中國扶貧所需努力的目標。

第二節 農村基層民主制度的流變

民主，這個至今仍難以定義的名詞，迄今仍有許多政治學家嘗試為其註解，並企圖解釋民主的實際面貌。然而，由於民主的實施，因各地區文化、歷史、經濟、政治體制等各項條件的不同，皆呈現不同的動態過程，實難一言以蔽之全面貌；而以馬列式社會主義為基礎所建政的中華人民共和國，因其獨特的思想背景及政經條件，該政府及社會對民主這個概念，亦有其獨特的認知及操作模式，進而發展出中國式的「民主」，而本論文所欲探討的農村基層民主，便在這獨特的思想與政經背景下萌生並且發展。

一、中國農村的制度革變

作為社會最低基層的組織單位，農村制度自中共建政後大體上經歷了三個時期的重大轉變。

(一)行政村時期

第一時期是 1949 年至 1958 年的行政村時期，此時期中共實行鄉鎮人民代表大會和人民委員會制度，農村基層組織乃為具有行政性質的行政村(白益華，1998：47)，是國家政權的最低層級機關，貫徹國家政策；此時的農村除了其行政色彩濃厚外，國家經濟生產更以村的層級作為基礎的生產單位。

(二)人民公社時期

第二時期為 1958 年至 1982 年的人民公社時期。1958 年，中共大力推動人民公社運動，鄉鎮人民委員會被取消，相對的，行政村亦被撤銷，取而代之的是「政社合一」性質的人民公社管理委員會和生產大隊管理委員會(白益華，1998：47)；1962 年，中共第八屆十中全會更通過《農村人民公社工作條例修正草案》，正式將農村經濟組織化，最基層的農村單位被歸劃為約當今鄉鎮政府層級的公社所派出的生產大隊，進行農作的生產與收益分配(羅平漢，2006：11)。和第一時期不同的是，此時期的生產大隊將農村內部所有經濟資源公有化，經濟生產遂成為農村組織的唯一目標；即便當時的農村機構生產大隊管理委員會具備亦政亦社之性質組織，但其國家行政性已不復第一時期行政村那般強烈。依照《農村人民公社工作條例修正草案》的規定，公社及生產大隊就生產分配等重大事項，都應照開社員大會，藉由公開討論、民主表決進行公共事務的決策，然而看似民主的決策模式，在當時動盪的政治氛圍裡（特別是文化大革命期間），往往淪為批判大會，因而喪失村民直接參與的民主意涵(崔乃夫，1994：141)。

(三)村自治時期

第三時期為 1982 年至今的村自治時期。村自治時期雖於 1982 年憲法明文化

後開始於全國推動，但農村自治的濫觴卻源於 1978 年的政經改革。1978 年中共第十一屆三中全會正式確認中國的國家道路由階級鬥爭轉移至經濟建設上，確定改革開放路線，然而此決策也使得農村的公社制度瀕臨瓦解；其因在於改革開放後，「家庭聯產承包責任制」等一系列的農村經濟改革普遍推行，農戶取代原來的生產大隊，成為農村的基本經濟核算單位，農民因而獲得了生產經營的自主權。這一生產關係的驟變，使得農民成為國家財政的直接依賴者(王謙，2005：157)，經濟上不需再仰賴公社與生產大隊的指揮與分配，而公社作為規劃分配農村經濟生產的功能也隨之瓦解，公社存在的目的瀕臨崩潰。

1. 解決農村行政真空

如前述，公社組織及生產大隊組織作為政社合一的組織單位，該政治權力來源建構在對農村經濟的統籌分配上。然而 1978 年經改後，經濟的生產核算單位已由公社及生產大隊轉移至個體戶，公社和生產大隊已不再具有分配經濟資源的政治權力，故其政治功能亦隨著經濟功能的瓦解而消失。故在改革開放初期，公社制度的崩潰一時間造成農村的行政真空狀態，農村的權力真空亦對村幹部以及村民造成兩方面問題：就村幹部而言，政治權力的真空使其職權喪失功能，進而無所適從；對農民而言，面對村幹部的官僚作風、粗暴的工作方式以及貪污腐敗的不滿，都在改革開放後因農民經濟實力的提升而逐漸檯面化(馬祥祐，2003：11)，因而造成緊張的幹群關係。故為解決農村行政真空所衍生之問題，農村自治這樣的新制度模式油然而生。

2. 第一個村民委員會的出現

1980 年，在廣西壯族自治區羅城縣的沖灣村，農民為了協調用水事宜，改革了當地生產大隊管理委員會的體制，建立起全中國大陸第一個村民委員會，由

村民自行推舉村幹部，建立村民會議，發動群眾討論決定村內的大事；在沖灣村建立起村民委員會以後，廣西宜山縣的冷水、樂清等鄉內的村落也相繼建立了村民委員會，而村民委員會的出現，亦獲得當地黨部和地方政府的重視和支持，認為村委會制度的實施可降低農村的行政成本及消除緊張的幹群關係。1983年，中共中央發出了《當前農村經濟政治的若干問題（草案）》，強調生產責任制，特別是聯產承包制度的推廣，以及實施政社分離，設立鄉鎮政府，舊有公社制度正式瓦解（羅平漢，2006：19），全國已不再有公社及生產大隊的存在。在公社瓦解後，廣西經驗的成功，在農村普遍政治真空、行政低落的狀況下，農村中村民委員會的運作模式引起了中央的高度重視，其中又以1983年當選第六屆全國人大常委會委員長彭真最為積極推動，並將其推廣至全國各地進行試點。彭真認為，中國缺乏民主傳統，所以為建設社會主義民主，須先培養黨政領導和普通民眾的民主習慣，而為培養民眾的民主習慣，最好的方法就是基層的民主自治；除了希望透過村民自治提高民眾的民主意識外，彭真對農村自治的支持亦出自於他對村幹部與農民之間幹群關係日益惡化的憂慮，其認為若不採取有利措施遏止農村部分地區幹群矛盾激化的情況，建立於工農階級的共產黨專政領導遲早會產生動搖（李連江、歐博文，1998：327~328），進而影響政權的鞏固；而基層民主的出現，則正使得國家與農民之間出現了一個緩衝地帶，除可免除政府機關過於累贅的行政成本外，更避免了國家與農村社會間的直接對立（鄭永年，2010：198）。

3. 村委會組織法的起草與頒布

在彭真的大力推動下，中共於1982年修憲時，於憲法第111條明文納入村民委員會為基層的自治組織³⁴；憲法明文規定後，在彭真的強力護航下，在1984年開始起草村委會組織法，經歷中國國務院各部會與人大之間磨合與交鋒，終於

³⁴ 中華人民共和國憲法第111條第一款規定：城市和農村按居民居住地區設立的居民委員會或者村民委員會是基層群眾性自治組織。居民委員會、村民委員會的主任、副主任和委員由居民選舉。居民委員會、村民委員會同基層政權的相互關係由法律規定。

在 1987 年第六屆全國人大常委會頒布《中華人民共和國村民委員會組織法》(試行)，在全國正式推行此制(王布衣, 2008: 123~126)。爾後，由於村民自治在全國各省的推行成效良好，第九屆人大常委會更於 1998 年通過非試行的村委會組織法，正式將村民委員會納入法制化和制度化的軌道。在村委會組織法正式實行近 12 年後，即便該法已減低試行時強烈的人治色彩，但其就選舉程序、事後救濟等方面的規定仍有相當模糊空間，無嚴謹的法律用語以防止有心人士對農村基層選舉的操控；鑑此，為避免擴大農村自治的若干爭議，2010 年 10 月 28 日第十一屆全國人大常委會第十七次會議遂針對該法進行修訂，將該法的四十一條條文分章規定，並特別加強選舉程序、事後救濟與民主監督的嚴謹性。由於筆者前往雲南省進行農村田野調查時，該法尚未完成修訂，該省仍沿用 1998 年的村委會組織法作為基層民主的法規依據，因此 2010 年 10 月所修訂的新法，暫不列入本論文的分析之中。

二、中國農村的自治制度—村民委員會

在討論農村自治制度問題之前，須先釐清農村於中共國家角色的定位。如前述，農村於中共政府而言，在不同時期有著不同的角色定位，第一時期是國家政權的最低基層單位；第二時期則是政社合一的生產大隊組織；而自改革開放後，和前二時期不同的是，中共將農村定義為自治單位而非政權機關，而鄉鎮政府則為當前中共政府體制中的最低政權機關，即是所謂的「鄉政村治」，因此農村自治並不納入國家的政權機關當中，故單就農村自治層級而言，並無挑戰中共一黨專政的威脅性存在。

在眾多探討中國農村基層民主自治的文獻中，不難發現學者們皆以村民委員會為討論重點，然而，為何村民委員會是中國農村自治的核心？其因在於，在中國法律的界定下，農村屬於自治單位而非政權機關；在自治的前提之下，農民生

活在被視為獨立政治團體的農村中，農民們除了需要有一個平台進行農村公共事務的協商與討論外，更需要有一個權力組織執行農村內的公共事務，而村民委員會即是結合協商平台的權力組織。因此，村民委員會是農村自治的基礎與核心，沒有村民委員會，村民就無法藉由此平台組織，以民主程序決策或執行團體內的公共事務，而農村的基層民主也將無法存續，而這也是為何中國官方以「村委會組織法」作為農村自治的法律規範。

自 1987 年頒布村委會組織法正式將村委會制度納入國家的法律體系後，村委會的功能目的、組織制度、選舉方式亦成為探討農村基層民主的首要切入點。於此將從村委會的功能目的、組織制度和選舉方式這三層面來討論農村自治的制度問題。



(一)村委會的功能目的

村委會組織法第二條提及村委會是自我管理、自我教育、自我服務的自治性團體，實行民主選舉、民主決策、民主管理、民主監督共「三個自我」、「四個民主」的目的功能。所謂的自我管理，乃自治事務由村民自身管理，不假外人之手；自我教育則源自於前述之集體主義的民主觀，強調自治幹部雖為自治組織之成員，但他們的職務亦帶有對村民灌輸政治意識形態、宣導政府政令等責任，因此為落實集體利益力行黨的方針和上級機關的指示，村幹部如以其自治幹部的角色進行宣傳，村民就不會感到外部壓力的灌輸，進而信賴自治幹部服膺其教育思想或政令宣導，而達成良好的教育效果(王仲田，1998：135)。而最後的自我服務則是強調村幹部服務村民的重要性。

村委會除了實現「三個自我」的目的性外，亦有「四個民主」功能存在，即民主選舉、民主決策、民主管理和民主監督這四方面。就民主選舉而言，村委會

組織法明文要求以差額競選、民主直選等方式產生自治幹部³⁵，和西方式民主的選舉方式並無多大差異，然就民主選舉的細節規定和運行方式而言，不同區域皆有著不同的選舉方式，有的選舉方式亦在實踐中獲得讚揚而推廣全國，關於民主選舉的相關討論容後再敘。至於民主決策，則強調村幹部雖為村代表，領導村務和執行上級命令，但因村務和多數農村居民息息相關，故其在決策過程中仍需和村民乃至於村民代表會議³⁶溝通接洽，甚至在重大議題上仍須經過村民大會的多數通過方可決斷執行。民主管理，乃指村幹部在進行村務領導和管理時須符合民主程序，不可專制獨斷，和民主決策的概念有其相似性。而最後的民主監督，一般的改革理論均強調法制作為監督手段的重要性，透過明文化的法制規定，如工作規定、村規民俗等，而幹部亦須定期公開財務以及對村民進行工作報告(石之瑜，1998：134)，以達成民主監督的完善效果。

(二) 村委會的組織運作

村委會組織法第九條規定：「村民委員會由主任、副主任和委員共三人至七人組成」，且應有婦女保障名額³⁷。是故，村委會中的主任、副主任相當於台灣的村長、副村長，而委員則相當於村務協助人士，協助村主任辦理計劃生育、財政收支等村政事務。另一方面，村中亦組成村民大會³⁸或是村民會議作為村委會的監督組織(相當於立法監督單位)；而人數眾多的農村，則由各戶人家推舉出村民小組代表³⁹代表參加會議。其組織圖⁴⁰大致如下：

³⁵ 村委會組織法第 11 條規定直接選舉、第十四條規定差額競選。

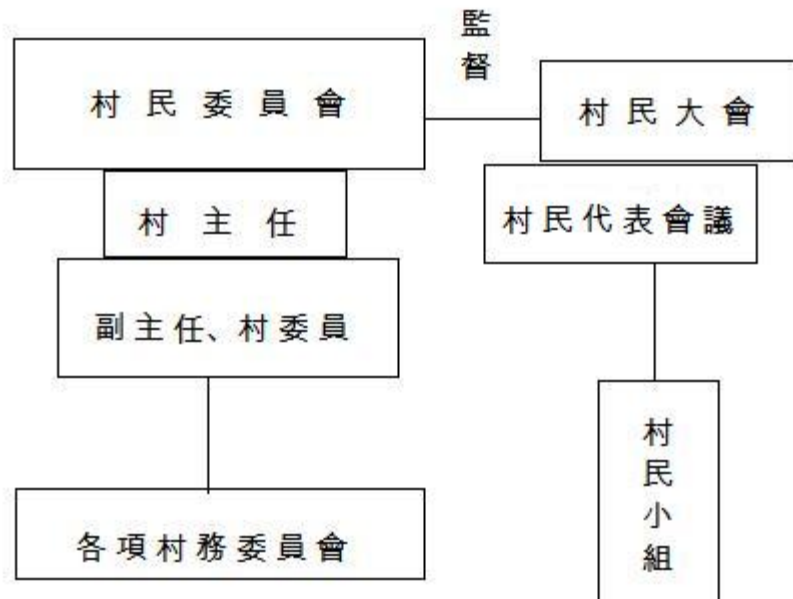
³⁶ 村民代表會議的組織至今仍在發展中，特別在村民散居的區域，村民代表會議的組織特別發達。村民會議常為村民大會的代行機關，通常是十戶村民選一位代表。黑龍江、山西、吉林等省份亦特別針對村民會議的制度運行進行立法規範。

³⁷ 除法律明文規定外，國務院民政部亦於 1999 年 7 月 30 日發布《關於努力保證農村婦女在村委會成員中有適當名額的意見》，以中央層級要求地方落實保障婦女當選名額。

³⁸ 和村民代表會議不同的是，村民大會乃所有村民皆可參加之會議組織。

³⁹ 在人數眾多的農村中，村民小組是村民活動的最小單位，小組長的職務和村委會並無直接的領導或被領導關係。小組長由村民直接選舉產生，任期規定和村自治幹部相同，亦可將村民小組視為村中之村。

⁴⁰ 人數且自治項目較多之農村，多在村委會底下另設置各種委員會，如福利委員會、婦女委員會



圖二、村委會組織圖

資料來源：本圖改繪自張厚安、白益華(1992：205)。

即使當前中國農村的現實運作與村委會組織法的規定皆以行政取向的村民委員會作為村委會的主體，但從上列的組織圖中即可了解，村委會亦包含具有立法監督功能的村民大會與村民代表會議兩大組織。然而如同本論文第一章第四節的研究限制所述，由於行政與立法監督之兩造的失衡，當前中國農村村委會的運作皆以村主任及幹部所領導的行政部門為主體，村民大會與村民代表會議並無法如同民主國家中的國會那般強勢，兩者在農村政治運作中僅為輔助性，但卻是不可或缺的角色。此外，鑑於村民代表會議與村民大會組織功能的沒落，無法有效監督村委會，近年來，中國大陸的某些地區也逐漸試點推行「村民監督委員會」，即由村民代表會議選出常務性監督委員會，不受村民代表僅在會議召集時才握有權限的職能限制，接受村黨部的指導監督村委會的工作運作，以達到制衡村委會的效果(郝宗友、崔利民，2011：47)；然筆者認為，村民監督委員會的成立雖或多或少彌補村民代表會議之監督職能上的不足，但村黨部對該委員會的指導卻促

等，以分工方式減輕村幹部之負擔；而人數和自治項目較少之農村，則不另設置委員會，自治項目由村幹部全攬負責。

使村委會無法擺脫黨部的控制，致使村委會服膺於村黨部，失去民主自治的真諦。

此外，為落實集體主義的民主意涵，即便村委會組織法並無明文規定共產黨於農村自治中的角色定位，但就農村自治的實際運作中，村黨支部仍對農村自治有著深厚的影響力，因此在集體主義和自治的相互運作下，究竟應以黨領導自治為原則？抑或是黨不應介入自治範疇僅著眼於輔助角色？上述問題都造成集體主義和自治間的激烈矛盾，而這樣的衝突矛盾亦將於後文說明。

由於村委會並不屬於國家政權組織，因此就其自治項目的財政支出、村幹部的補貼等財務支出，都應由農村自籌自理，以達到財政獨立的確切自治；故不難推論出，撤銷村級政權單位使其轉化為自治組織，除了如同前述有效消除幹群關係之間的矛盾外，更有助於減輕國家的財政負擔；近年來，由於國家整體財政的改善及農村集體經濟成長的減緩，為避免貧困地區的農村因經濟困難造成村委會運作的癱瘓，中央亦對農村幹部進行財政補貼，以期保障村幹部的基本收入。此外，就村自治的工作項目而言，村幹部除了需籌措財源推行自治外，工作項目亦包含推行上級政策；自治項目的內容多和村民的生活利益有著極大的關係，如火葬、上繳糧食、水利建設、教育投資、公共設施的建設保養、以及利潤留成等項目，工作主要由村主任、副主任統籌規劃，其餘的村務委員則分配負責各自該執行的工作項目，若工作項目繁多重大，則亦可委託各村民小組的小組長協助執行；具體而言，各農村自身環境條件的不同而有不同的工作項目與施政方向，自治項目的詳細內容通常由村民大會擬定法條規約將其法制化，以作為農村自治的法律依據。此外，推行上級政策和政令宣導亦為村幹部需執行的工作之一，村幹部雖為不支國家薪餉的自治幹部，但仍有推行國家政令之義務，落實自我教育之目標，其中又以「計畫生育」為當前農村首要的宣導目標，用以降低農村之生育率減緩人口壓力，其次則為其他的政令宣導。

值得注意的是，和黨支部與村委會之間的矛盾一樣，推行政令和農村自治亦有一定的衝突矛盾存在，特別是當政令違背農村利益時，村幹部即會產生兩種情形：執行政令而喪失民意，造成農村居民對村幹部的不信任；對政府政令陽奉陰違，造成政權機關和自治機關的緊張關係（柳金財，2003：133）。依據華中師範大學徐勇教授的分類，第一種情況的村幹部可被視為政府在農村的「代理人」，後者則為捍衛村民利益的「當家人」；然而，村幹部在執行政令和推行自治時，往往同時兼具這兩種雙重角色，大部分的時候，此二角色的利益是一致的，然當此二角色的利益有所衝突時，其問題能否解決則端看上級鄉鎮政府的態度（徐勇、吳毅，2001：3~16）。

除了村幹部的運作外，村民代表會議及村民大會對村委會的監督，亦是村委會組織運作的要點之一。根據村委會組織法第 18 條及第 22 條規定，村委會須每年向村民大會進行工作報告、每半年進行一次財務報告，接受村民的監督；此外，根據第 19 條的規定，倘若村委會涉及村民利益的重大事項⁴¹，亦需召開村民大會，取得村民們的共識與認可後方得執行。然而在實務上，召開村民大會成本浩大，村委會除了依法定期，或是依法律規定事項召開村民大會外，日常事務工作如欲諮詢或獲得廣泛的民意基礎，通常會在政策決定或工作執行前召集各村民小組的小組長、村民代表討論議決，而村民代表亦可在村委會會議中同意、修改或否決村幹部的政策或決定。

（三）村委會的選舉制度

自 1980 年廣西沖灣村直接選舉村民委員會以來，歷經 30 餘年的演變和推

⁴¹ 該條規定以下事項需經由村民大會的討論方可決定執行：(1)鄉統籌的收繳方式，村提留的收繳與使用；(2)村內享受誤工補貼的人數與補貼標準；(3)村內集體經濟所得收益的使用；(4)村辦學校、村道路等村公益事業的經費募集方案；(5)村集體經濟項目的立項、承包方案及村公益事業的建設承包方案；(6)村民的承包經營方案；(7)宅基地的使用方案；(8)村民會議認為應當由村民會議討論決定的涉及村民利益的其他事項。

廣，村委會的選舉至今已有相當多元的模式發展，各省份因其不同的政經條件，皆發展出獨特的農村基層民主運作模式，如蘇南模式、徽州模式等，其中又以東部沿海省份的農村自治發展最為蓬勃多元。

然而，即便各地的選舉方式五花八門，但皆環繞著一個重要的程序議題，如何產生村委會幹部？村委會組織法第 11 條明文規定所有的村幹部(除了村主任、副主任之外，村務委員亦是如此)應直接由直接選舉產生，任何組織或個人不得指定、委派或撤換村委會的成員；而第 12 條則規定所有的村民皆有選舉及被選舉的資格；第 14 條亦規定應採無記名投票、公開開票等方式進行選舉；第 16 條則規定五分之一以上具有選舉權的村民提名，經村民大會過半通過後即可罷免村委會幹部。乍看之下，村委會的直接民主選舉模式似乎和西方民主所定義的民主選舉程序相差不遠，然則就細節程序上，特別是 1998 年前還在試行時期的時候，由於法律的不明確性，村委會選舉程序的運作仍有諸多不公的現象存在，並激化村幹部與農民之間的緊張關係，其中又以違法的選舉行為影響最為深刻。

早期農村在實行自治時，由於法律文字模糊規範的不確定性，再加上地方政府的違法行政，常常有行政當局不依法選舉，直接由鄉鎮政府指派人選、不經選舉直接由村黨支部幹部兼任、或由鄉鎮政府與基層黨組織共同協調人選等情況出現，阻礙村民直接選舉村委會幹部之權利的行使。除此之外，檢查村民選票、阻礙或強迫村民投票、抑或是不公開財務、行政報告等問題亦時有所聞⁴²，而上述這些問題往往都影響農民參與選舉的積極性，使得農村自治淪為有名無實的困境。根據中國學者張靜的研究發現，不公正、公開的選舉，都會讓農民有「誰選上還不都是一樣」的認知，造成村民參與村內公共事務的冷漠(張靜，2000:209)，

⁴² 對於此問題，1986 年中共中央、國務院聯合發布了《關於加強農村基層政權建設工作的通知》，要求各地方政府採取措施，實施公平的選舉以解決村委會運作癱瘓的問題。

並強化村幹部與村民之間的緊張關係。

1. 「海選」制度

為抵制和改善由村內領導小組壟斷選舉程序，或是不依法選舉、公開報告等弊病，造成農民自治的低落，吉林省梨樹縣於 1995 年首先創立了「海選」制度，改善上述程序權力被壟斷、及選舉不公等問題。所謂的海選制度主要內容如下：

- (1) 村民提名之候選人，只要資格無慮⁴³，皆可參加選舉。
- (2) 為避免候選人數的爆炸，創立了「預選」制度，所有村民或村民會議代表先對所有候選人進行直接投票，前幾高票的候選人可進入下一輪投票。
- (3) 村民針對進入最後一輪之候選人再進行一次選舉，正式選出村幹部。


從上述的選舉程序可得知，海選制度中的「預選」制度，將候選人的出線資格審核由選委會的領導幹部下放至全體村民自行決定，避免內定候選人的情況產生，更加落實直接民主之意涵；此外，梨樹縣的選舉規定更表明，村黨支部的書記不能兼任村委會主委，更加落實黨政分離的民主原則(湯晉蘇，1998：135)，擴大村民的參與性。

吉林省梨樹縣成功的經驗，除迅速地被其他省分所學習推廣外，其中的開放式提名制度、秘密投票等選舉方式，更直接被納入 1998 年正式的村委會組織法當中，將之正式法制化。從下表分析 1987 年及 1998 年兩法的異同，即可發現後法相較於前法的進步性。

⁴³最基本的資格為 18 歲以上，無違法被褫奪公權的公民。

表一、1987 年和 1998 年村委會組織法規之比較

	1987 年村委會組織法(試行)	1998 年村委會組織法
村委會的產生方式	第九條 村民委員會主任、副主任和委員，由村民直接選舉產生。村民委員會每屆任期三年，其成員可以連選連任。	第十一條 村民委員會主任、副主任和委員，由村民直接選舉產生。 <u>任何組織或者個人不得指定、委派或者撤換村民委員會成員。</u> 村民委員會每屆任期三年，屆滿應當及時舉行換屆選舉。村民委員會成員可以連選連任。
選舉人的資格限制	第九條第二款 年滿十八周歲的村民，不分民族、種族、性別、職業、家庭出身、宗教信仰、教育程度、財產狀況、居住期限，都有選舉權和被選舉權；但是，依照法律被剝奪政治權利的人除外。	第十二條 年滿十八周歲的村民，不分民族、種族、性別、職業、家庭出身、宗教信仰、教育程度、財產狀況、居住期限，都有選舉權和被選舉權；但是，依照法律被剝奪政治權利的人除外。 <u>有選舉權和被選舉權的村民名單，應當在選舉日的二十日以前公佈。</u>
統籌選舉的組織單位	無	第十三條 <u>村民委員會的選舉，由村民選舉委員會主持。</u> 村民選舉委員會成員由村民會議或者各村民小組推選產生。
村委會成員選舉方式	同 第九條	第十四條 選舉村民委員會， <u>由本村有選舉權的村民直接提名候選人。候選人的名額應當多於應選名額。</u> 選舉村民委員會，有選舉權的村民的過半數投票，選舉有效；候選人獲得參加投票的村民的過半數的選票，始得當選。 <u>選舉實行無記名投票、公開計票的方法，選舉結果應當當場公佈。選舉時，設立秘密寫票處。</u>

		具體選舉辦法由省、自治區、直轄市的人民代表大會常務委員會規定。
村委會成員罷免方式	第十一條第三款 村民會議有權撤換和補選村民委員會的成員。	第十六條 <u>本村五分之一以上有選舉權的村民聯名</u> ，可以要求罷免村民委員會成員。罷免要求應當提出罷免理由。 <u>被提出罷免的村民委員會成員有權提出申辯意見</u> 。村民委員會應當及時召開村民會議，投票表決罷免要求。罷免村民委員會成員須經有選舉權的村民過半數通過。
選舉糾紛之仲裁	無 	第十五條 以威脅、賄賂、偽造選票等不正當手段，妨害村民行使選舉權、被選舉權，破壞村民委員會選舉的，村民有權向鄉、民族鄉、鎮的人民代表大會和人民政府或者縣級人民代表大會常務委員會和人民政府及其有關主管部門舉報，有關機關應當負責調查並依法處理。以威脅、賄賂、偽造選票等不正當手段當選的，其當選無效。

資料來源：作者自行整理。

針對上述新舊版本的村委會組織法進行比較，從上表條文比較的底線處即可看出 1998 年的正式版本，比 1987 年的試行版本就選舉的操作定義上明確許多。村委會幹部的選舉產生方式，除明訂以直接選舉產生外，更要求組織或個人，不得指派、委派或是撤換由村民選出的村幹部；此外，更明確要求應以差額競選的方式進行選舉，並對秘密投票、公開開票等民主選舉程序賦予法律保障。就選舉人與被選舉人的資格限制規定，新版的村委會組織法則比試行版本多了限期公布村民名單公告的規定，除保障村民的選舉資格外，更得以讓不在名單中、無選舉

權的村民有足夠的時間對自身的權利進行救濟。此外，由於試行版並無明文規定統籌舉辦村委會選舉的組織為何？如何產生？為改善此缺失，正式版本的村委會組織法則明文規定應有村民推舉的公正人士組成選舉委員會，統籌並監督選舉的執行。在罷免村委會幹部的規定方面，試行版本僅以村民有權撤換或補選村委會幹部的概括文字帶過，並無相關的程序規定；正式版本為改善此缺失，除在第16條規定罷免的方式外，並提供被罷免者的答辯權利。最後，對於違法選舉的救濟與仲裁，試行版本並無相關規定，農民若遇此情況並無救濟的管道與機會，而正式的村委會組織法第15條則彌補了此缺憾，將選舉中的違法行為交由上級政府進行仲裁；然而，筆者認為該法條的仲裁單位為鄉鎮級的人大、政府或人大常委會，而非較為公正的司法機關，因此在上下級官員的利益網絡交錯下，亦可能有徇私庇護的情況產生，另一方面，由於法條規定並無明確規定有權仲裁的「有關單位」為何，在人大、政府部門及人大常委會皆有權力的情況之下，亦可能會有各單位互踢皮球，或是相互爭奪仲裁權的情況發生，不利農民救濟權利的維護。

為審核候選人之競選資格和控制候選人的數量，按照村委會正式版第13條的規定，選舉村幹部前各農村依法要成立選舉委員會來進行候選人的薦舉、篩選和資格審核，選委會的成立辦法和選舉程序依村委會組織法的規定，將其權力下放至各省級政府自行擬定⁴⁴。然而，選委會的運作模式，卻也造成了共產黨基層組織對選舉程序的控制。首先就選委會的成員產生方式，雖然村委會組織法規定由村民大會或由各村民小組推選產生，由於黨組織在農村多具有威望地位，再加上村黨部常因其自認具有指導村自治之任務⁴⁵（何增科，2004：6），因此透過村黨支部的運作與推舉，基層黨組織常常主導選委會的人員組成，而造成選委會之成員多數具有黨員身分，抑或是村黨支部的幹部直接被納入選委會的成員當中，影響選委會人員組成的多元性。再者，雖然村委會組織法第14條規定村民可直接

⁴⁴ 村委會組織法第十四條第四款「具體選舉辦法由省、自治區、直轄市的人民代表大會常務委員會規定」。

⁴⁵ 1998年中共通過《中國共產黨農村基層組織工作條例》，強調黨支部對村務工作的領導權。

提名候選人，但另外一個問題是，村黨部之黨員幹部亦具有村民資格，因此也亦有直接提名候選人之權利⁴⁶，因此當具黨員身分的候選人和不具備黨員身分的候選人同時進入資格審核時或刷掉過多的候選人數時，在選委會被基層共黨黨員所把持的情況之下，難免出現徇私由具有共產黨黨員資格的候選人出線，造成共產黨在基層自治中程序面的權力壟斷。

2. 「兩推一選」制度

隨著農村自治的深化和海選制度的推廣，雖然漸漸化解了農村幹部和群眾間激化的幹群關係，但不可否認的是，卻也進一步增加村幹部與村黨支部之間的矛盾。除了上述有黨部對候選人產生的壟斷問題外，部分實行海選經由村民直接選舉產生的村幹部，亦常挾其民意深厚而不接受村黨支部的指導，造成村黨支部與村委會之間的緊張矛盾，彼此互扯後腿勢不兩立，進而影響村務的運作損及村民利益，阻礙農村基層民主的發展。

為化解黨村之間的矛盾關係，1999年安徽省鳳陽縣首先推出了「兩推一選」的方法，藉以改善黨村關係。所謂的兩推一選，乃指村黨支部書記的選舉，須先經由全體村民、而非僅黨員的推選，通過村民半數以上認可的候選人，方得進入下一輪的選舉；獲得村民選舉認可後的村黨書記候選人，最後再經由黨員們的選舉，由最高票者當選村黨書記。此一制度的實施，擴大了黨幹部的民意基礎，使得基層黨幹部具有民意的正當性；然而，在村幹部及村黨書記皆具有民意的基礎下，雙方亦可能有各恃民意而互不相讓的矛盾產生，並無法完全解決黨村之間的緊張關係。為完全解決此矛盾，中共中央遂在農村推行「兩委一體化」的政策，即由村黨書記出面參選村委會主任，由一人身兼黨村兩職，進而化解黨村職務由

⁴⁶ 如山東省威海市的村委會選舉中，積極鼓勵村黨支部的成員參與選舉。詳見吳理財所著〈鄉村關係與基層民主〉一文，載於李凡，2002：133。

不同人擔任所產生的矛盾，而這樣的選舉制度亦被國務院中央所讚揚推廣⁴⁷。

三、村委會的現況與發展困境

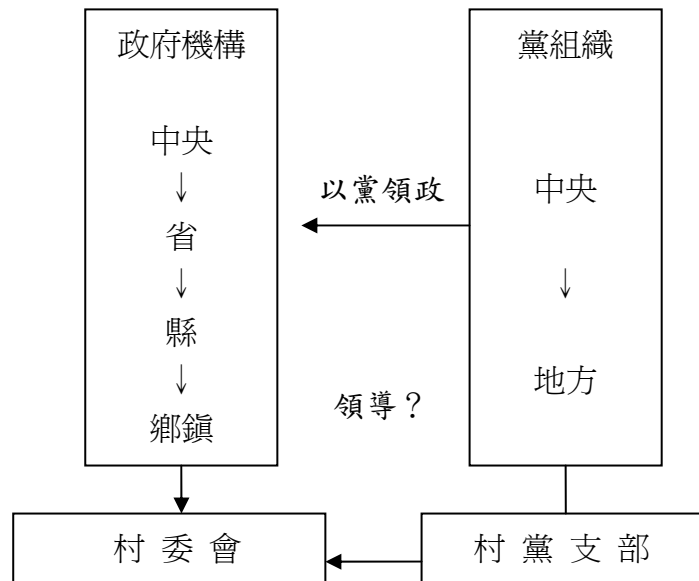
自 1980 年廣西沖灣村開始出現中國大陸的第一個農村自治委員會，再加上 1982 年時任中共中央政治局委員、全國人大常委會副委員長的彭真在中央的大力推廣，將其納入憲法的保障之中，並於 1998 年正式將村委會組織法法制明確化；至 2003 年，中國全國各省皆已完成制訂村委會組織法的詳細辦法(羅平漢，2006：276~277)，全國近百萬個農村⁴⁸都已實施村民委員會制度，且根據 1995 年的調查，當時已實施村委會制度的省份，其農村民眾對村委會選舉的參選率即高達 90%(王振耀，1998：133)。探究農民積極參與農村自治的原因，除前述對黨派幹部的不滿外，另一重要因素乃在於自治事項皆和農民生活息息相關，積極參與村委會除可推動公共村務的建設外，更可使農民從中保障自身利益，藉由參與監督以降低村幹部隨意侵害農民權益之可能性。另一方面，由農民直選出來的村幹部，因其自身具有民意的壓力，故在推動村務時必須時時考量村民的民意趨向，以促進村務公益避免侵害農民利益，並以此捍衛鞏固其政治地位，或維護其經濟利益。因此，實行村委會制度可使農民和村幹部雙雙獲益的情況之下，不難想像村委會制度在農村受歡迎的程度。直至今日，村委會制度在中國農村社會蓬勃發展，農民普遍積極參與並從中培養出民主監督等概念，幹群之間的緊張關係亦比官派幹部時期更趨和緩甚至合作無間；然而，在看似美好的前景下，中國村委會制度發展至今卻也產生了許多問題，甚至可能影響或阻礙其未來發展。筆者整理眾多中外學者的研究論證，歸納出當前中國村委會的困境約有：黨村矛盾、鄉村緊張關係、宗族勢力坐大、及農村年輕人口外流等，以下將一一分析說明。

⁴⁷ 1999 年 3 月中央辦公廳發佈《中組部關於加強農村基層幹部隊伍建設的意見》中即高度讚賞此制度，並要求大力推廣。

⁴⁸ 中國大陸的實際農村數目，各統計資料調查數目不一，有的為 75 萬，有的為破百萬，但多數統計資料調查為近百萬較為適宜。

(一) 黨村矛盾

村委會制度的實施，雖化解了村幹部和農民之間緊張的幹群關係，卻也衍生出另一層的矛盾衝突，即村幹部及村黨支部之緊張關係。前述已提及，在集體主義民主的觀念影響下，中國共產黨自詡為公共利益的捍衛者，自覺有必要領導村自治的發展，而自 1998 年中共通過《中國共產黨農村基層組織工作條例》賦予村黨支部領導農村自治的合法主導權後，黨村之間的緊張關係更為惡化。其因乃在於，非黨員出身之村幹部，常自覺其有民意基礎且依村委會組織法實行自治項目之管理權，故不需聽從村黨支部的指揮領導；而村黨支部之幹部則依共產黨農村基層組織工作條例亦自認其有領導指揮農村自治之權限(韓化宇，2008：50~52)；於是二者皆在依法行政的狀況下，互不相讓的緊張關係油然而生，探究二者之間的矛盾，乃在於上述兩法皆沒有對村委會和村黨支部之間的具體職責與權限做出明確的劃分，導致權限重疊，致使二者在解釋法律和職權時產生公說公有理、婆說婆有理的情況(何增科，2004：7)。而黨村之間的組織關係可由下圖得知：



圖三、村委會與村黨部關係圖

資料來源：高永光(2000：100)。

為避免黨村二者間的矛盾危及基層自治的發展，中共高層一直鼓勵農村自治採行「兩委一體化」政策，鼓勵村黨書記積極參與村委會主任的選舉，使得村黨書記和村委會主任皆為同一人的狀況下，可自然而然地化解黨村之間的矛盾，讓黨務工作和村務自治同時推行毫無阻礙。然而，仔細探究「兩委一體化」政策，雖可化解黨村矛盾，卻難保村務自治最終仍不被黨務或鄉政府所領導指揮的情況發生，因而失去自治的獨立自主性；再者，雖然以黨領政是中國集體主義式民主下的政治共識，但在國家的法律規定中，農村的定位乃屬自治單位而非政權機關，一味將以黨領政的政治前提落實到自治的領域之中，是否妥適則亦有其爭議性。最後，力推「兩委一體化」的農村地區，其黨村之間的緊張關係雖有所改善（以筆者調查訪談雲南省的農村為例，實行兩委一體的農村的確有助於黨村矛盾的改善，其現況將於第四章中詳述），然而不可否認的是，在村黨書記及村主任分立為政的農村地區，此問題確實是存在的。

（二）鄉村緊張關係

在村委會推廣直選的同時，鄉鎮政府和村委會的緊張關係亦隨著村幹部的直選而逐漸產生。如前述，鄉鎮政府身為國家最低層級的政權機關，身負推廣實行政府政令的責任；然而由於法律的明文規定，鄉鎮政府的職責眾多⁴⁹，且人員編制礙於一定限制⁵⁰無法完全單靠自身推行政務，故極需仰賴農村幹部的積極協助

⁴⁹ 根據《中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》第 61 條規定鄉鎮政府的職權主要如下：（一）執行本級人民代表大會的決議和上級國家行政機關的決定和命令，發佈決定和命令；（二）執行本行政區域內的經濟和社會發展計畫、預算，管理本行政區域內的經濟、教育、科學、文化、衛生、體育事業和財政、民政、公安、司法行政、計劃生育等行政工作；（三）保護社會主義的全民所有的財產和勞動群眾集體所有的財產，保護公民私人所有的合法財產，維護社會秩序，保障公民的人身權利、民主權利和其他權利；（四）保護各種經濟組織的合法權益；（五）保障少數民族的權利和尊重少數民族的風俗習慣；（六）保障憲法和法律賦予婦女的男女平等、同工同酬和婚姻自由等各項權利。

⁵⁰ 中共中央於 1992 年鄉縣機構改革時針對鄉鎮人員編制規定，大型鄉鎮人員編制在 45 人以內，中型鄉鎮人員編制在 30 人以內，小型鄉鎮編制在 15 人以內。鄉鎮政府內部組織並不分組，僅設委員個別處理民政、生育等事務。

方得順利推行，因此為求繁雜政務的順利推廣，鄉鎮政府無不希望村幹部大力配合並接受鄉鎮政府的領導，而不聽話的村幹部只會造成推行鄉政的阻礙(景躍進，2009：208)。有鑑於此，當初在推廣村委會直選制度之際，鄉鎮幹部普遍反對村委會的直選制度，其因乃在於鄉鎮幹部需依賴村幹部去貫徹不受農民歡迎的種種政策，而村委會直選可能使他們失去信賴且可靠聽話的村幹部；再者，直選前深受鄉鎮幹部所信賴的村幹部，因上述之權力賦予和信賴常常在農村違法亂紀而成為媚上壓下的土皇帝，成為農村幹群關係緊張的主要來源；因此，當民主選舉產生時，鄉鎮幹部所依賴但卻為農民所唾棄的村幹部，常常在選舉中落選，而使鄉鎮幹部失去在農村地區的信賴代理人(李連江、歐博文，1998：333-334)。另一方面，民選出來的村幹部在面對損及村民利益之政策時，也並不一定會站在支持政府政策角度，反倒是領導村民反抗政府政令，造成鄉鎮政府推行政務時的困擾(石之瑜，1998：131)。

即便在直選普及後，部分的鄉鎮官員發現，村幹部和村民間良好的互動關係反而有利於國家政策的貫徹，使得村民經由村幹部的協調後願意接受政令的宣導與實施，特別是村委會中的選委會和村幹部皆由村黨支部人員擔任時，較有利於推行政務(李連江、歐博文，1998：333-334)。其因在於，鄉鎮政府由於其政權機關的身份，在實行黨政合一的政治前提下，鄉鎮的政務與黨務互通有無；即便村委會組織法明文規定鄉鎮政府無法直接控制村委會，但在嚐到上述甜頭後，鄉鎮政府往往透過村黨支部來間接控制村委會，因為村黨支部通常都是在鄉鎮黨委的領導下展開工作的(湯晉蘇，1998：130)。於是在兩委合一的農村，鄉鎮政府往往透過村黨支部介入村務自治，對農村進行間接控制，然此舉卻也進一步遏阻農村自治的正常發展；而村幹部和村黨支部幹部互不隸屬的農村地區，村幹部和鄉鎮政府間的緊張衝突依舊存在。

另一方面，鄉與村之間的矛盾，亦帶給村幹部兩難的局面。前述中國學者徐

勇的研究發現，村幹部同時身兼捍衛村民利益的當家人、與實行國家政策的代理人雙重角色，在這結構性兩難的角色定位之中，村幹部一方面背負民意，而另一方面卻又要交辦政府部門所賦予的政務事項；此外，鄉鎮政府通常在要求村幹部積極配合的同時，卻又無法對村幹部提供利益激勵或是政策上的庇護(吳毅，2007：59)，一旦政府所加諸的政策與村民利益有所衝突時，基於村幹部自身的理性考量，在無法獲得鄉鎮政府的制度性保障的前提下，村幹部亦在此雙重角色中趨變為捍衛村民利益的當家人，進而與鄉鎮政府進行對抗，加深鄉鎮政府與農村之間的緊張關係。

(三) 宗族勢力坐大

1978年前的中國農村，由於文化大革命與人民公社制度的實施，普遍摧毀了中國傳統社會中家族宗法制度。然而，自村委會選舉制度實行30餘年後，學者們普遍發現中國許多農村地區，特別是東部沿海省份的農村產生了宗族政治的現象，村委會的權力結構長期被部分宗族所壟斷，進而阻礙農村自治的正常發展。大體而言，村委會被宗族勢力壟斷的原因通常有二：

1. 宗姓村：在中國傳統村落中，許多村落乃由具姻親或血緣關係的宗姓族人所組成，是故在少數服從多數的民主選舉下，村委會的幹部常常被同一宗族的人所壟斷，其他姓氏或無相關姻親關係的村民常因人少勢弱而無法挑戰村幹部之職位；再者，在宗姓村的農村中，宗族才是多數同姓或具有姻親關係的村民之認同與行動單位(賀雪峰，2009a：93)，村幹部執行村務時，常常以宗族利益而非全村的整體利益為考量依歸，造成村務宗族化的傾向而失去公共自治的意涵。此外，倘若村委會並非由大姓宗族所把持，但其決議損及村內宗族的利益時，在為維護宗族利益不受侵害的前提之下，宗族成員亦會連結起來，形成與村委會權力抗衡的力量(劉偉，2009：267)，抵制村委會公共事項的決議與執行。

2. 家族把持：由於近來農村政治的穩定，致使許多村幹部在執行村務上無重大瑕疵或深受村民愛戴等種種因素而連任，因此在村委會選舉制度實施後，部分農村竟也產生了一批任期長達 20 年甚至近 30 年的基層幹部，他們長期掌握權力，再加上近年來農村經濟的急速發展，讓位於農村權力頂端的他們獲得許多經濟上的好處，因此也導致這些基層幹部的家族勢力得以崛起和成長(鄒子嬰，1998：360)。而這些幹部退休後，因其政經優勢也往往將其職權傳承給其子女姻親，因而造成村委會乃至於村黨支部的重要幹部，皆由同一家族所把持的局面。

根據諸位大陸學者對東南沿海省份，特別是江蘇省、江西省、福建省等眾多農村進行政經研究後發現，東南各省份的農村地區因市場經濟深化和所得的提升，已經逐漸解構農村中由宗族勢力把持村委會的樣態，即便是氏族村落，血緣和輩分關係已非是影響農村自治的主要因素，財富的累積和知識能力重新解構了村內的權力結構，宗族的影響力在農村經濟逐漸改善的過程中已逐步式微，取而代之的是能人的領導(于毓藍，2006：198~199；肖唐鏢、邱新有，2007：334；胡榮，2001：70~71)。因此，從既有且豐富的東南沿海省份農村研究文獻中，不難看出農村經濟的成長確實逐步改善基層民主中宗族勢力坐大的問題。

從上述中國大陸各學者針對東部各省份地區的農村進行研究後可知，隨著農村經濟的成長，村委會選舉中農民對改善經濟條件的理性企求，已逐漸取代過往以關係為取向的宗族政治，在東部沿海經濟條件較佳的農村地區，農村選舉中的宗族問題已經逐漸改善、弱化。鑑於學者對中國東部沿海省份豐富的研究論證，筆者在親自前往雲南省的農村進行調查研究前，亦將此問題納入本論文的研究假設之中，假設並推論雲南省農村隨著近年來因扶貧政策下的經濟成長，亦會逐漸加強農民對於能人領導經濟發展的需求，進而弱化宗族勢力在村委會選舉中的影響性；然而，經筆者實地研究探訪雲南省農村的結果為何？是否有效解決宗族坐

大的問題？將於後續章節詳加論述，本節暫不多述。

(四) 農村年輕人口外流

在農村基層民主的運作中，除了上述三大項問題外，年輕與菁英人才的流失造成村委會幹部年齡結構的老化，亦是當今村委會制度所面臨的一大問題。年輕與菁英人才的流失原因，主要來自於以下兩個面向：

1. 村委會的權力結構長期被村黨支部或宗族勢力所把持，導致非既定利益的年輕政治菁英無法進入村委會的權力場域中與其競爭，因而造成年輕人才的流失與出走。然而，農村年輕人口的流失則又更加強化鞏固既有利益階層，村黨支部或宗族在村委會中的權力，進而形成一元權力結構的惡性循環。

2. 城鄉二元化制度的弱化。自 1978 年改革開放以來，經濟的快速發展導致農村人口快速外流至城市地區，特別是教育程度較高的年輕人，往往至城市謀求發展取得城市戶籍後便不再回鄉，因而導致農村菁英「淨流出」之狀態(唐曉騰，2007：224~226)；這樣的結果，致使城市和農村地區年輕人才的兩極化，農村中的教育素質高的年輕人為追求翻身前往城市，因而導致城市地區菁英聚集，而農村地區則面臨了年輕菁英不願回鄉之人才的短缺問題，有礙農村自治的發展。除此之外，近年來沿海城市的高密集勞力產業的蓬勃發展，更促使無城市戶籍、且教育程度不高的農村年輕人口，在城市收入較農村地區佳的經濟誘因下而往城市(特別是東南沿海省份的工業都市)流動，形成所謂的「農民工」；此現象讓中國農村，特別是西部內陸省份的貧困農村，除原有菁英流失的問題外，更面臨了青壯年人口短缺問題，因而造成村委會的組成結構老化且代謝緩慢，不利農村自治的長期發展。

和農村宗族問題坐大的情況相同，農村經濟條件的改善與成長亦有助於改善年輕人口外流的問題。中共當局在 2004 年以一號文件提出促進農民增收的政策，積極投入落後農村地區的財政、建設補貼，遂引發農村剩餘人口大量從都市回流農村的情況(王振中，2006：288)，顯示出有助於農村經濟成長的政策出台，確實引發年輕人口回流農村，進而促使農村的人口結構年輕化；而至外地工作的年輕人口回流農村後，往往能夠提高對村委會的參與度和選舉的競爭度(肖唐鏢、邱新有，2007：326；胡榮，2005：46)，改善村委會的年齡結構。此外，關於村委會的權力長期被特定利益份子所把持，致使年輕的政治菁英無法參與因而出走的問題，在前述已論證農村經濟好轉有助於解決宗族坐大之問題的前提下，宗族排擠青年參與村委會權力運作的問題亦會隨著農村經濟成長而逐漸消逝瓦解。至於肇因於基層黨部的把持，而將非具黨員身份的年輕菁英排除在村委會運作之外的問題，則因中國政治體制中以黨領政之政治文化的普遍深植，無法像宗族坐大的問題一般，藉由農村經濟的成長而有所改善。

四、小結

扶貧政策與基層民主均以農村地區為舞台，並自改革開放後起始發展，兩者無不皆對近代的中國農村社會產生莫大的影響性；值得注意的是，筆者爬梳歷年來國內外研究中國農村的眾多文獻發現，探索此二政策藉由農村這個平台，於政策實行過程中所造成的相互影響性之相關研究，卻是付之闕如，而這亦是激發筆者研究本論文題目的強烈動機。

在簡述扶貧政策與農村基層民主的政策背景與發展歷史後，由於各時期的實行目標、政策內容、各地差異…等外在條件的異同，實難以對二者下一個詳細且總括政策全體的明確性定義，但如僅對此二政策/制度下概括且方向性的定義則似乎較為可能。以扶貧政策來說，其自改革開放後歷經不同時期的政策目標與實

行措施，實難一言以蔽之其繁雜且多元化的目標與措施，然而仔細探究各階段扶貧政策的實施目標與要點，無不以繁多的經濟政策為手段，減少農村貧窮促進農村經濟成長為目的，因此，若以此出發為農村扶貧政策下一概括的方向性定義，則該政策可被定義為「為促進農村人口脫離貧困、提升農村經濟成長及農民的生活品質，於農村地區所實行的各項經濟政策或措施⁵¹」。

相較於農村扶貧政策，農村基層民主則更難為其下一明確性的定義，就如同當前眾多政治學家想為「民主」下一個明確性的定義一般；即便如此，由於農村基層民主的運行以農村中的村委會為舞台，再加上參與成員皆為農村居民，鑑其成員與運行方式較一般以國家為單位的「民主」單純，因此為農村基層民主下一概括且方向性的定義也並非毫不可行。誠如本節前述，農村基層民主由農民因社會經濟生產方式的改變而自發性地產生村委會進行村內的政治分配，進而受到中央政府的重視進而推廣至全國實行，而全國各地在推行農村基層民主的過程中亦產生若干民主問題與發展出屬於各地的民主運行特色；然而，在拋開農村基層民主的眾多現象與問題後，不難發現農村基層民主莫不以村委會為農村的政治運作核心⁵²，農民與幹部皆透過村委會這樣的政治平台，依循法律規範進行農村內部的政治價值分配；是故，若以村委會為農村基層民主為基礎並為其下一概括性的定義，筆者認為農村基層民主可被定義為「農村村民藉由村委會此平台，在遵循法規及自治的前提下，建構農村內部的政治運作，而此政治運作亦包含領導人的產生、事務性的政治活動、政治權力或利益價值的分配等」。

⁵¹ 此定義概念皆可涵述 1979 年來的重要扶貧政策文件，如 1979 年《中共中央關於加快農業發展若干問題的決定》、1984 年《中共中央、國務院關於幫助貧困地區盡快改變面貌的通知》、1986 年《國民經濟與社會發展第七個五年規劃》、1994 年《國務院關於發印國家八七扶貧攻堅計劃的通知》、1998 年《中共中央關於農業和農村工作若干重大問題的決定》、1999 年《中共中央、國務院關於進一步加強扶貧開發工作的決定》、2001 年《中國農村扶貧開發綱要 2001~2010》、2004 年《中共中央、國務院關於促進農民增加收入若干政策的意見》、2005 年《中共中央、國務院關於進一步加強農村工作提高農業綜合生產能力若干能力的意見》、2008 年《中共中央、國務院關於切實加強農業基礎建設進一步促進農業發展農民增收的若干意見》……等。

⁵² 這也是為何農村基層民主的主要法律基準「村民委會組織法」，直接以村民委員會作為法條名稱及法律規範內容之原因。該法第一條規定：為了保障農村村民實行自治，由村民群眾依法辦理自己的事情，發展農村基層民主……，根據憲法，制定本法。

在為扶貧政策與農村基層民主此二名詞下一概括性的定義後，仍需解決的問題是，扶貧政策對農村基層民主的影響，該問題的擬定是否具備研究價值與意義？誠如前言，扶貧政策乃是為扶持農民脫離貧困，帶動農村經濟成長所實行的政策或措施，而農村基層民主乃是農民在村委會的平台基礎下，運行農村政治及價值的分配；因此，若依照上述二者的基礎定義，由於扶貧屬於政府實行於農村的公共政策，而公共政策的本質即為政治(陳義彥，2008：6-8)，再加上促使農村脫貧致富於農村所實行的若干經濟政策或措施，必定為農村帶來許多經濟或利益上的資源，而該政策所帶來的經濟資源如何進行合理且權威性的價值分配⁵³，因此扶貧政策不管從政策面或實際執行面來看，在在都顯示出其強烈的政治性質；如前述，由於1982修憲後農村在當前中國屬於自治團體，並不屬於國家正式的行政單位，因此當一具有政治特性且資源豐碩的政策欲進入至農村地區，則需納入農村自治的政治運作過程之中，透過村委會的平台進行協調與推廣，並對該政策的資源或價值進行合理且權威性的分配。是故，當一連串具備政治意涵及豐富資源的扶貧政策進入到農村村委會進行討論、推廣與分配的過程之中，以村委會為主體的農村基層民主則可能受到該政策的衝擊與影響，進而改變農村既定的民主運行模式，而這也是本論文命題的意義所在。最後，由於扶貧政策多實施於少數民族區域和貧困的農村地區，在全國所有執行扶貧政策的省份之中，雲南省不管於各扶貧階段時期，其農村貧困人口數與比例均在全國名列前茅(李石新，2010：208；李奇峰，2006：36-41)，因此扶貧政策遂成為該省極為重要的執行項目，特別是自2000年配合西部大開發政策的實施，該省無不在農村地區廣為推動扶貧政策。是故，以雲南省的農村作為研究據點，探討西部開發與2000扶貧綱要下之扶貧政策的實施，所帶動的經濟成長對農村自治的影響最為合適。

⁵³ 根據 David Easton 的看法，政治的過程即屬於社會價值的權威性分配。詳閱 Easton，1965：1-3。

第三節 經濟發展對基層民主影響的關聯性指標

依照現代化理論的論述，經濟的成長與發展除了能夠鞏固民主之外，更能使民主的運作品質更加良善；而本論文根據此理論依據及既往學者對中國東部沿海省份農村政經研究的學術積累，亦提出扶貧政策所帶動的經濟發展有助於改善雲南省農村基層民主之運作問題的研究假設。然而，即便本章已回顧扶貧政策與農村基層民主的政策流變並對其加以定義，但扶貧政策下的農村經濟究竟如何發展？測定農村經濟成長的指標究竟有哪些？如何探測受經濟成長所影響之基層民主品質的改善程度？無不皆是往後本論文探究雲南省農村經濟發展與基層民主之間關係的前提。因此，本節將為扶貧政策所帶動的農村經濟發展成效與檢測基層民主運作之影響項目建立關聯性指標，並進一步分析扶貧政策與農村基層民主之間的因果關係。

一、扶貧政策下的農村經濟發展指標

根據現代化理論的實證研究，經濟發展會促進民主政治品質的鞏固與提升；另一方面，在本論文第一章第三節的研究假設中，筆者也依照若干學者的研究發現，論證扶貧政策所興建的經濟公共財，會促使農村經濟發展，促進貧困農民私有財富的增加，進而影響基層民主的運作並改善其品質，故在此前提下，農民的私有財富與農村的公共財產便成為農村經濟發展的探測指標。由於個人所得及私人財富的增加多被學者們視為經濟發展的表徵(郭承天、吳煥偉，1997：83)，因此本研究假設將私人財富的增加視為扶貧政策下，農村經濟發展的成果並無多大問題；然而，因扶貧政策之實施於農村所增加的公有財產，不管是興建經費或是已落成的基礎建設與服務，則為政府為帶動農村經濟發展所投入的資本財⁵⁴，並

⁵⁴資本財(capital goods)又可被稱為投資財(investment goods)或生產財(producers' goods)，資本財之目的不在於直接消費，而在於利用它以提高經濟生產力，以達成某些經濟目的，如私人部門藉此

不可被直接視為經濟發展的成果，但從第二章扶貧政策的簡述中可得知，農村扶貧政策的實施項目多屬經濟類的公共產品，而經濟類的公共產品又是經濟和社會發展所需要的相關基礎設施，其除了為經濟與社會發展提供了良好的基礎外，更成為社會經濟發展的基本前提與重要標誌(魏建，2009：70)，因此本論文亦將其納入檢閱經濟發展程度(而非成果)的指標之中。

(一)關於農村公共財產的指標

依照若干學者的研究積累與現代化理論的論述，本論文提出了扶貧政策會促進私人財富(經濟發展的成果)與農村公有財產(經濟發展標誌)的增加之假設，以作為檢閱其影響基層民主運作與否的前提；然而，私有財與公共財的概念模糊且牽涉廣泛，又該如何從二者中擷取若干項目以作為檢視經濟的指標？以下將採借眾多學者探究經濟發展與民主品質之關係的學術成果，進一步為雲南省農村建立起經濟發展指標。

就農村的公共財產作為本論文探究經濟發展的檢閱條件之一來看，公共財產大致可分為村內的集體收入與村內公共財兩大部分；所謂的農村集體收入，乃指農村的公共資產(如公田、農民合資企業、公有土地出租費…等)所滋生的經濟收益，廈門大學的胡榮即以此作為審視福建農村的經濟發展條件(胡榮，2009：26~28)；除此之外，徐斯儉亦以中國農村之集體收入的產權型態，作為探討農村經濟發展的程度指標(徐斯儉，1999；2001)。除了集體收入之外，農村的公共財基本上則可被視為扶貧政策的實際實施項目，其因在於農村公共財產如教育福利經費的撥給、道路、水利設施等基礎建設的增加為扶貧政策所致，但探究這些公共財的本質，基本上皆為該政策的實施項目，因此農村的公共財亦可直接等於該政策項目本身。然而，實施於貧困農村地區的扶貧項目五花八門，包含金融稅率、

牟取經濟利益、政府部門則藉此促進經濟發展等，參閱施建生，1971：377。

基礎建設、教育、產業升級及勞動力轉移等各項措施，其項目五花八門難以詳計，再加上各區域農村政經條件的差異，扶貧政策在不同農村之間的實行項目亦有所異同，實難從中明確列出普遍、標準的指標。即便如此，根據扶貧政策的性質，依舊可將實施於農村的扶貧項目，即所謂的農村公共財，依其性質分為有形公共財(硬體項目)及無形公共財(軟體項目)兩大項目；其中，有形公共財為可見的硬體建設，如道路、水利、通訊等，無形公共財則為福利、教育、衛生醫療等軟體項目。然因各農村的政經條件與扶貧項目迥異，故在此先將公共財的檢閱標準粗分為軟硬體兩大類，細部項目則須視雲南當地農村的實際扶貧狀況，方得進行分析與比較。綜合以上論述，檢閱農村公共財產的指標，大致上可分為集體收入及公共財兩大類，而公共財又可細分為有形公共財(硬體項目)、無形公共財(軟體項目)兩種分類。

(二)關於私人財富的指標

本論文第一章的研究假設中已論及，私人財富的增加將以農民的人均所得作為經濟發展的檢視依據，但為何僅以人均所得作為經濟發展與農民私財的檢視指標，以下將詳加說明。對研究現代化理論的學者而言，須先建立測量經濟發展的指標，再探討經濟成長對民主品質的影響方才有意義。Lipset 早在發軔現代化理論之際，即以個人財富(包含人均所得、醫療接受率、家電持有率)、工業化程度(農業人口比率、個人能源消耗量)、民眾教育程度(各教育階層所佔的人口比)、及都市化程度(居住農村與都市的人口比率)等四大項目作為經濟發展的指標，以計量分析的方法探究不同經濟發展程度下的民主運作與建立(Lipset, 1959: 76~77)。早期現代化理論的其他學者，如 Olsen 也以工業化、都市化、交通、通訊、教育程度等五大指標，輔以各大指標底下包含國內生產毛額、能源消耗率、青年在學人口率等十四項子指標，測量經濟與民主的關係(Olsen, 1968: 699~712)；Bollen 和 Jackman 則以民眾收入狀況、社經發展程度、及人口年齡

分布狀況、是否為新教國家等非經濟變項，依序探討各社會變項對一國政治所產生的影響(Bollen、Jackman，1985：438~457)。

即便後期現代化理論的學者不認同 Lipset 的內源說，即經濟發展會導致民主產生之理念，但建立相關經濟指標，探測經濟成長有助於民主鞏固及增進民主的品質，仍舊為支持外源說學者的研究前提。Przeworski 和 Limongi 以人均收入、總體經濟速率及實質購買能力等經濟指標，作出經濟成長有助於深化民主的結論(Przeworski、Limongi，1997：155~183)；Muller 則以 GDP(國內生產毛額)、基尼系數(貧窮的分配比率)、及前 20%富人掌握全國收入資源比等三項經濟指標研究中南美洲經濟發展與民主品質之間的問題(Muller，1995：971~972)；除此之外，Huntington 在其《第三波》著作中，舉出數十項有助於民主品質的探測指標，其中關乎經濟層面的包含有高水準的總體經濟富裕、平等的所得與財富分配、市場經濟、持續的經濟發展與社會現代化、強大的資產/中產階級、及高識字率及高水準的教育水平等六項指標⁵⁵(Huntington，2008：58~60)。

上述眾多學者探討並建立起諸多測量經濟發展的指標中，人均所得多為學者探測經濟成長的共識性指標，亦是最容易測量的數據指標；而扶貧政策在帶領農民脫離貧困的過程當中，人均所得的數據成長也是最顯而易見的成果；即便全國乃至於全省的平均數據無法套用到本論文研究的兩個農村上，但根據筆者親自對該二農村幹部及上級政府調研訪查，對此二農村人均所得數據的取得並無任何問題。相較於人均所得這項明顯易得的數據，上述學者以私人財富或消費作為經濟發展的其餘指標，如個人能源消耗率、實質購買力等，則礙於研究限制(包含人

⁵⁵ 除了上述六項與經濟相關的指標外，其餘的探測指標如下：歷史上曾出現過封建貴族政治、社會中沒有封建主義、具有工具性而非大一統的文化、基督新教、社會多元論及強大的中介團體、政治競爭充分發展、合乎民主的權力結構存在於一些與政治密切相關的社會群體之中、低度的社會暴力、低度的政治兩極化或政治極端主義、信奉民主的政治領袖、作為英國殖民地的經驗、寬容與妥協的傳統、被一個親民主的外國佔領、受一個親民主的外國影響、精英願意仿效民主國家、尊重法律與個人權利的傳統、社群的同/異質性、對政治和社會是否缺乏共識等。

力、時間、政府單位的配合等)無法明確取得研究標的中兩個農村的實質狀況；因此，為控制研究變項的單純性，遂以人均所得的增加速率作為農民私有財產的測量指標，其餘變項因素尚不納入在本論文的指標之中。

除了以人均所得以探測為經濟發展之外，現代化理論學者亦多以總體經濟成長值、民眾教育水平、都市化程度等，以社會總體的觀點作為探測經濟發展程度的指標(Lipset, 1959; Olsen, 1968; Przeworski、Limongi, 1997; Huntington, 2008)。縱觀各學者建立觀察影響民主與否的各項經濟指標，無不以一國的總體各項經濟數據作為測量的指標依據；然而，本論文僅以雲南省的兩個經濟條件不一的農村作為研究標的，若逕以中國的全國性經濟數據套用在此二農村上，以此論證此二農村的經濟發展程度，則有數據引用的方法上謬誤，再加上筆者所探訪的農村由於其單位規模過小，相關政府部門無法針對上述指標項目進行調查觀測，且因農村經濟結構、居住環境、成員組成等條件的單純性，以全國民眾為採樣母體的調查方式套用到單一農村不甚妥當，如都市化程度即不適用於農村地區作為經濟發展的探測指標。因此，在本研究假設僅單純探討個人財富與農村公有財富之增加對基層民主的影響性，再加上無法取得標的農村的整體經濟成長數據與指標引用的不適性，探測總體經濟發展程度的其餘指標則不予採用。

除此之外，過往探討中國農村經濟發展對基層民主運作影響的中外學者，囿於標的農村總體經濟成長數據的取得困難，其審視農村經濟發展亦多僅以農村居民歷年來的人均所得成長為標準(Kevin J. O' Brien, 1994; Jean Oi, 1996; Jean Oi、Scott Rozelle, 2000; 牛銘實, 2003)；因此，基於研究限制與前人探討中國農村政經關係的研究經驗，僅以人均所得作為探討扶貧政策實施之經濟發展指標，並無不適之處。

二、在扶貧政策下基層民主的政治指標

現代化理論的預測認為，經濟的發展能夠深化民主；另一方面，眾多探究中國農村政經的學者的研究也認為，農村經濟條件的好轉，能讓基層民主的運作更加良善。然而，在前述已建立起經濟發展指標後，基層民主又是如何受到這些經濟發展指標的影響？受影響的內容有哪些？又有哪些基層民主的項目因此改變其運作模式？在在都需要建立起相關政治指標以作為依變項探測其受經濟發展之影響的程度。下述將藉由現代化理論的基礎與學者的研究見解，建立本論文檢閱農村基層民主運作的政治指標。

以往現代化理論的學者，在論證經濟發展對民主的影響時，除了會建立經濟發展指標以作為自變項外，亦會尋求相關政治變項的建立以探求民主如何受到經濟發展的影響。大體而言，大部分的學者都會引用 Dahl 對民主的定義以找出相關的變數，該具體指標如下：民選的政府首長、公平且定期的選舉、公民投票權、公民的被選舉權、言論自由、新聞自由、集會結社的自由(Dahl, 1982: 10~11; 郭承天、吳煥偉, 1997: 86)。除此之外，Arat 亦從政治的參與性、政治競爭性、公民的基本權利等指標，測量經濟發展程度對民主的影響性(Arat, 1988: 21~36); Przeworski 和 Limongi 則使用行政首長是否民選、立法部門是否民選、政黨的競爭性、及民選政府選出後是否繼續維持民主規則等四項標準將政權分為民主與獨裁兩類，探究經濟成長對民主建立與鞏固的影響(Przeworski、Adam、Limongi, 1997: 178~179); 而 Huntington 則認為，由於民主過於難以明確界定，因此將一黨體制、極權體制、個人獨裁政權、軍事政權，及其他類似的政權劃分為威權體制，即所謂的不民主體制，而在上述非民主體制之外的國家或政權，則被納入民主行列，將政治的變項簡化為民主與非民主兩項指標(Huntington, 2008: 28)。

上述眾多西方學者對檢視民主的指標建立，皆是以國家/政體為標的，然當前中國農村並非國家政權單位，而僅為基層自治組織的情況之下，用檢視國家/政權的高度視角，以上述的政治指標檢測其基層民主運作的良善與否似乎不妥。因此，為建立適當檢閱農村基層民主運作的政治指標，分析運用過往研究中國農村政經關係之學者的研究方法與發現，或許有助於探測基層民主之政治指標的建立。

許多中外學者自中國基層民主開始運作之後，遂投入探討農村經濟發展對農村政治的影響，相對地，他們亦在研究的過程中建立起探察基層民主運作的政治指標。O' Brien 以村民的政治參與及村委會組織本身能否妥善執行村務兩大面向，作為檢測基層民主能否運作完善的政治指標，並從中推導出四種村委會的運作模式(Kevin J. O' Brien, 1994)；Lawence 1992 年至河北農村進行政經調查，亦以鄉政府與村委會之間的關係為檢測指標(Susan V. Lawence, 1994: 61~68)；Oi 則以村民選舉、村委會本身及幹部間的權力運作結構為指標，研究經濟發展對此二指標的影響性(Jean Oi, 2001: 429~443)；史天健則僅以是否舉辦差額選舉作為指標依據(Tianjian shi, 1999)；而牛銘實則以差額選舉與否、村委會與村黨部之間的關係作為基層民主運作是否良好的指標(牛銘實, 2003)。

相較於西方學者，中國學者何包鋼與郎友興調查浙江農村經濟發展對農村自治的影響時，則以村民對村務的主動參與性為依據(何包鋼、郎友興, 2002)；胡榮則以村民的制度性與非制度性參與、幹部與村民互動、鄉村關係、選舉的競爭性等作為測量農村基層民主運作的指標(胡榮, 2001; 胡榮, 2007; 胡榮, 2009)。除了以經濟發展為前提，探究經濟與農村自治之關係的相關研究外，關於分析農村基層民主之品質的學術著作可謂汗牛充棟，不管是從村幹部的功能角色與互動(徐勇、吳毅, 2001: 3~16; 張厚安、徐勇、項繼權, 2000: 39~49; 吳毅, 2007: 56~63)、村委會的選舉制度與因素分析(肖立輝, 2009: 121~177; 李凡, 2005:

3~25)、村委會的職能與權力運作結構(盧福營, 2006; 張厚安、徐勇、項繼權, 2000: 29~38、50~66; 張靜, 2000: 51~65; 羅平漢, 2006, 237~272; 王仲田、詹成付, 1998: 238~258)、村民的政治參與(張厚安、徐勇、項繼權, 2000: 67~73; 肖唐鏢、邱新有, 2007: 329~342; 白鋼, 2007: 416~459; 于毓藍, 2006: 110~187)、村幹部與村民之互動(劉偉, 2009: 220~255; 尹煥三, 2004: 63~75; 肖立輝, 2009: 112~119)、鄉政府與村委會之關係(李連江、歐博文, 1998: 325~348; 王聖誦, 2009: 218~224; 潘兆民, 2005; 唐曉騰, 2007: 268~293; 柳金財, 2003)、黨部與村委會之關係(韓化宇, 2008; 何增科, 2004; 肖立輝, 2009: 187~190)、乃至於農村政治的文化背景(賀雪峰, 2009a、2009b; 于毓藍, 2006: 188~237; 張銘、王迅, 2008: 161~190; 劉偉, 2009: 141~219), 上述若干學者探悉基層民主運作良善與否的豐碩研究成果, 亦有助於本論文從中參考建立起相關政治指標, 用以檢測農村基層民主的品質。

綜觀上述各學者對農村基層民主的研究, 其多以村委會自身的權力/功能與產生方式、村委會與其他組織的互動關係、村民對村委會的參與及與幹部之互動等三大面向作為檢測基層民主品質之政治指標; 因此, 本論文參考研究中國農村政經之若干學者的研究方法, 以上述三大面向為基礎且輔以本論文研究假設所欲解決的問題(村委會宗族勢力坐大、年輕人口外流), 並在考量本研究至雲南省農村進行實際訪談的限制與可行度後, 遂提出以下七項政治指標, 從村委會的選舉方式、村委會工作項目的實施、村委會幹部的年齡結構與互動、村/黨幹部間的交易互動、鄉鎮政府與村委會的關係、村民對村委會的參與、村內宗族勢力對村委會運作的影響等, 藉以探測雲南省標的農村, 在扶貧政策實施的影響下, 農村基層民主運作的轉變與異同。

在概列出上述檢閱農村基層民主運作的政治指標後, 須再說明為何此七項政治指標的改善確實有助於農村基層民主的深化, 方使這些檢閱指標有其研究意

義。以下將論述此七項政治指標與基層民主間的關係。

(一) 村委會的選舉方式

即使學者們對於民主的定義眾說紛紜，至今仍無一明確的定論，但「選舉民主」，即享有政治權利的公民，透過公開、平等、競爭的選舉程序產生政治領導人，是諸多政治學者對於民主的主要共識，也是評斷一個國家或政權是否民主的主要標準(Charles Tilly, 2009: 7; 王業立, 1999: 3); 而村委會組織法亦明確規定，村委會的幹部應由民主選舉所產生。是故，檢閱村委會的選舉方式與程序，是否秉持著公開、公正、競爭等基本民主原則，亦有助於了解當前雲南省的農村自治，是否為真正的民主運作，抑或只是名義上的橡皮圖章。

(二) 村委會工作項目的實施

村委會組織法規定，村委會具有民主決策、管理、與監督的功能，而村委會的決策、管理，與村民或村民代表對村委會的監督主體，即是村委會的工作項目，特別是與村民利益相關的公共事務。村委會透過集體決策、管理日常工作項目，如遇重大公共事項，則需召開村民大會或村民代表會議實行公眾決策；此外，村幹部亦需將工作項目的決策內容與財務收支予以公開，方能使村民與代表得以監督村務的推行與幹部的操守是否有其瑕疵(王振耀、白鋼、王仲田, 2000: 162)。是故，了解村委會的工作項目內容，將有助於探知村委會幹部與村民如何就這些公眾項目實行民主決策、管理與監督的運作過程。

(三) 村委會幹部的年齡結構與互動

近年來，中國由於沿海省份與城市的高度經濟發展，進而促使農村中的年輕農民離開農村至外地打工；然而若干研究卻顯示，在農村中往往具有較高教育素質與進步、改革想法的青年人口，其在農村政治中的主體性缺位，往往不利基層民主的發展(王臻榮，2001：39；沈明生，2001：69)，因此，農村青年人口是否普遍投身村務，擔任村委會幹部無不影響農村基層民主的持續深化。此外，村主任與幹部間的交際互動，彼此之間的關係究竟為集體合作、反抗抵制、抑或是隸屬領導，在在都影響村委會之公共事務的決策過程；鑑於上述原因，了解村委會幹部的年齡結構與交際互動，亦有助於探究村民自治的深化程度與決策程序。

(四) 村/黨幹部間的交際互動

在集體主義的民主觀下，中共透過黨的基層組織對全國的廣大農村進行領導管理，以維持黨的領導性(鄒子嬰，1998：356)，正因村黨部對村委會的介入與控制，卻也加深了黨領導與村民自治二者之間的衝突。基本上，由民主程序所產生的村委會與一黨專政領導二者就本質上有著不可抹滅的矛盾，近年來中共為消弭二者矛盾所推行的「兩委一體化」，卻又促使村民自治失去原有的民主意涵，村委會淪為黨部的聽令者而非決策者。因此，探究二者間的交際互動，了解村委會在民主運作的過程中，是否受到黨部的控制與阻礙，抑或是受到黨部的尊重與支持，自行決策、管理、監督自治事務，皆為農村基層民主得否自主運作的基礎前提。

(五) 鄉鎮政府與村委會的關係

村委會組織法規定，鄉鎮政府對村委會的工作予以指導、支持和幫助，不得

干預村民自治範圍內的事項，而村委會則協助鄉鎮政府開展相關工作，大致上二者之間應呈現相互合作的關係。然而就實際運行上，鄉鎮政府與村委會之間的衝突矛盾卻相當嚴重，鄉鎮政府對村委會「行政化」的力度大於「自治化」，甚至藉由鄉黨部下令村黨部對村務進行干涉(柳金財，2003：112、127)，倘若村委會聽令於鄉鎮政府則失去自治的意涵，若不聽令於鄉鎮政府則又加深兩者之間的衝突矛盾，在在皆不利農村自治的正常發展。因此，鄉鎮政府能否尊重並支持村委會的自治權限並與其良性互動，亦是村民自治能否深化並自主發展的前提。

(六) 村民對村委會的參與

公眾的政治參與，除了可提升權力當局的正當性與代表性，更可透過參與的過程，避免政府或當權者專斷的治理，進而增進民主的品質；而公民企圖影響政府或當權者之政策、結構、公共財分配的過程，即為政治參與(傅恆德，2003：9~11)。是故，從政治參與的角度出發，將可探知農村幹部與公共政策的品質，是否在村民參與村務的過程中，獲得足夠的正當性與代表性。

(七) 村內宗族勢力對村委會運作的影響

在1978年前，中國由於實行人民公社制度，農村地區的宗族勢力大多遭受打壓，無法成為影響農村政治的有效勢力；然而自推行村民自治以來，宗族勢力的復興卻成為影響農村基層民主的主要勢力，甚至影響或操作村委會選舉，排擠宗姓以外村民參與權力核心(肖唐鏢，2010：156；鄒子嬰，1998：360~361)。因此，農村中是否有強大的宗族勢力影響村委會的選舉與管理決策，亦是能否培養村民公民意識，讓村民自治正常化發展的前提；倘若農村宗族勢力強大，村委會皆以宗族利益而非公眾福祉為決策考量，則不利農村基層民主的發展與深化。另一方面，倘若農村宗族勢力強大，在公平公正的選舉程序下，能夠自制不對村委

會進行任何人為操控，那麼宗族勢力將不會成為阻礙村民自治發展的問題(肖唐鏢，2010：266~269)。



第三章 雲南省扶貧政策的實施與成效

中國大陸自 1979 年改革開放以來，如何解決廣大農村的貧困問題，已成為中國政府三十餘年來亟需努力的目標；而從第二章扶貧政策的背景回顧中亦可發現，中國政府針對農民貧困問題所實施的若干扶貧政策，在不同階段、不同程度上也確實解決了中國農民的基本溫飽問題，甚至更進一步提高農民的經濟條件與生活水準。相較於中央政府大方向的扶貧，位於西南邊陲且少數民族眾多的雲南省，在地理環境與人文因素複雜的情況下，該省的扶貧政策究竟如何發展？且在中央政府的政策指導下，又是如何走出自己的扶貧特色？本章將針對雲南省扶貧政策的實施與成效作一回顧，並藉由筆者親赴雲南省兩個農村的實地訪查，輔以若干經濟指標的檢測，以了解該省扶貧政策在農村實行的成效，與其在發展過程所引發的相關問題；之後，再將以本章所歸納的結果與標的農村的經濟發展指標分析作為前提，進一步分析扶貧政策之實施對農村基層民主運作的影響性。

第一節 雲南省扶貧政策的沿革與內容

中國自開始進行農村扶貧以來，因人為及自然條件的限制，農村貧困人口的分布已有逐漸往中西部內陸省份的地理性趨勢；而在中西部所有的省份當中，又以雲南省的農村貧困人口人數最多，佔全國農村貧困人口的近一成。從 1989 年開始調查以來，雲南省農村貧困人口佔農村人口比例的 19%(蔡葵，2007:1、21)，降至 2003 年的 13%(2004 中國農村貧困監測報告，2004:25)，即便其貧困人口的比例隨著扶貧政策的實施及經濟發展而有所下降，然而仍有一個事實不可忽視，雲南省的貧困農村人口比例一直以來都穩居全國各省最高位。除了貧困人口比例大外，雲南省農村的貧困狀況也影響著該省的農民素質，依據學者於 2005 年的調查，在全國 31 個省、直轄市中，雲南省農民的身體狀況排名第 29 名、教

育素質排名第 28 名、科技素養排名第 30 名、人均收入排名第 27 名(陳迅, 2009: 152~153), 多偏倒數的名次更顯示雲南省農村的發展困境。為扶持省內廣大的貧困人口脫離貧困, 從早期的農村政策、到近十年來的配合中央的西部大開發政策, 雲南省多以「扶貧」作為農村政策的主軸, 以期降低貧困農民的數目及比例。因此, 本節將探討雲南省扶貧政策的發展、實施成效、及與中央扶貧政策之比較。

一、1986~1995 初步扶貧

自 1986 年中國國務院在《第七個五年規劃》, 開始將貧困農村地區的經濟與社會發展作為主要經濟戰略之一, 並成立了「國務院貧困地區經濟開發領導小組」, 以專職的政府部門統籌全國的扶貧事宜後, 同年度雲南省亦隨著中央的政策腳步, 開始對省內廣大的農村貧困人口展開扶貧工作。在當時, 雲南省內仍有 1200 萬其人均年收入只有 156 元人民幣的貧困人口, 尚在吃飽穿暖與否的基本生活條件中掙扎, 因此在此段期間, 雲南省配合中央, 對省內的貧困農村, 特別是那些被選定為國定貧困縣的地區, 共投入約 60 億的資金以落實提高糧食產量⁵⁶、基礎設施建設⁵⁷、勞動力培訓⁵⁸及國際援助⁵⁹這四大項主要政策(趙俊臣, 1997: 473~475)。經過近十年的努力, 雲南省基本解決溫飽問題的農村貧困人口從 1200 萬減至 700 萬左右, 而貧困縣的農民收入也從 1986 年的 156 元提高到 1995 年的 459 元人民幣, 年人均口糧也從 247 公斤增加到 306 公斤、多數的農村通水通電、省內的生態環境亦有所改善(李國華, 1997: 489~491), 上述數據皆顯示該時期

⁵⁶ 在提高糧食產量方面, 除了實施配合當地環境條件選擇合適的糧食作物耕種外, 更要求增高經濟作物的產值比例, 使得農民得以在溫飽同時, 可藉由販賣經濟作物增加額外收入。

⁵⁷ 此政策主要以從交通、水利、能源等三方面著手, 除藉由修築道路、修建蓄水措施保障農民的基本生活條件外, 也藉由沼氣等再生能源的推廣, 減少因能源需求而對自然環境的破壞。

⁵⁸ 勞動力培訓的方向有二: 一是開辦農業技術班, 協助農民增進種植技術增加產量。二是對貧困地區派選了大批的科技副縣長、副鄉鎮長等幹部, 讓這些官員以其技術專長協助規劃貧困地區的人力培訓、輸出及經濟轉型。

⁵⁹ 從 1988~1995 年間, 雲南省共接受 12654.5 萬美元的外資款項進行扶貧。其款項的主要來源為世界銀行、國際農業發展基金貸款、日本政府貸款、世界糧食計畫署、聯合國糧農組織、美國福特基金會等。本數據參考 李國華, 1997: 491。

雲南省扶貧政策的實施成效。

二、1994~2000 七七扶貧攻堅時期

中國國務院於 1994 年發布了《國家八七扶貧攻堅計劃(1994~2000)》，希冀能夠在 2000 年之前順利解決全中國 8000 萬貧困農民的溫飽問題之際，當時省內仍有 73 個貧困縣(佔省內所有縣數的 58%)，貧困人口數佔全國比例近 9%的雲南省，為呼應中央大刀闊斧的扶貧對策，遂也在 1994 年提出了《雲南省七七扶貧攻堅計劃(1994~2000 年)》，對應中央的八七扶貧攻堅計劃，希望運用往後的七年時間，徹底解決雲南省農村 700 萬農民的溫飽問題；在此時期，雲南省的扶貧單位亦於 1997 年正式升格為省政府的正廳級單位。由於雲南省境內各地的地形面貌多樣不一，各區域的產業型態和發展模式也不盡相同，因此，雲南省在實施省內的七七扶貧攻堅計劃時，除了接續原有的強化基礎建設⁶⁰外，提高農村地區的教育素質⁶¹、農村剩餘勞動力輸出、對口扶貧⁶²、環境保護⁶³等政策更是配合中央八七扶貧的配套重點，但此時期雲南省扶貧最重要的政策特色，就是依照省內不同區域間的地貌、資源，規劃不同的發展策略。

以不同區域的發展策略來說，七七扶貧綱要將全省分為滇西北區(含迪慶藏

⁶⁰ 依照《雲南省“九五”農業發展綱要》的規劃，此時期在修建基礎建設時特別強調五大工程，分別為耕地整治的「改土工程」、解決飲水灌溉問題的「治水工程」、使 80%以上農村能夠通電的「辦電工程」、使貧困地區能以簡易公路對外聯繫的「修路工程」、發展綠化及再生能源的「綠色工程」。

⁶¹ 除了以往的農技培訓班、省中央幹部至第一線擔任副首長負責扶貧開發外，此時期更增加了對貧困農村，特別是省內邊遠山區發展「寄宿制」小學的教育扶持，並且加強小學教師的培育。此外，亦要求每縣至少要辦好一所職業技術學校，使得因貧失學的貧困農民得以有機會習得一技之長。

⁶² 依照 1996 年共產黨中央及國務院開發辦的部屬，雲南省由上海市負責對口支援，並認領思茅、紅河、文山三個地州為重點幫扶區域，除資金及項目的支援外，兩地亦每年分別派駐官員、教師等人員進行駐點交流，藉以提升雲南的人員素質及軟體實力。

⁶³ 除了發展乾淨的沼氣能源外，另針對邊遠少數民族居住的山區農村，更嚴加禁止其傳統的刀耕火種粗放式的農業生產模式，輔助農民產業轉型。此外，亦運用財政資金補助農民封山育林，以確保環境生態的永續發展。

族自治州、怒江傈僳族自治州及麗江所轄的貧困縣)、滇東北區(含昭通、曲靖、東川市及昆明祿勸縣共 15 縣)、滇東南區(含文山州及紅河州共 15 個貧困縣)、滇西南區(含臨滄、思茅兩地區共 14 個貧困縣)、滇西區(含保山、大理、楚雄州等 21 個貧困縣)共五個區域，依照其環境地貌、自然資源的不同，規劃不同的脫貧及經濟發展策略。其中，滇西北區因其高海拔山區地形，因此經濟發展上以水電產業、林業及旅遊為主；滇東北區因森林覆蓋率低、水土流失嚴重，然而礦產豐富，因此在協助農民的發展策略上則以水土保持、勞務輸出為主；滇東南區由於與越南接壤，靠近廣西出海口，再加上礦產豐富，因此在農村發展的策略上，強調邊境貿易、植林及礦業開發；滇西南區位處瀾滄江流域，氣候濕熱，因此本區則以水電開發、種植熱帶農產品為主要的經濟發展策略；滇西區由於勞動力素質較高，且交通條件較其他地區發達，因此本區除傳統經濟作物如菸草、茶葉等種植外，亦規劃利用邊境優勢設立加工出口區及勞務輸出，以減緩本區過多的農村剩餘勞動力。

經過《雲南省七七扶貧攻堅計劃(1994~2000 年)》七年實行政策的努力後，按照 1990 年所訂定的貧困標準，全省農村的絕對貧困人口由 1993 年的 783 萬減少至 2000 年底的 160 萬，貧困發生率由 23.8%降至 4.7%，貧困農村的人均收入由 491 元提升到 1100 元左右⁶⁴。然而貧困線的擬定隨年增加變動，若按照中央 2000 年所訂定的農村貧困標準(農民人年均收入在 625 元以下)，則 2000 年省內仍尚有 405 萬的絕對貧困人口，且亦有 600 萬的相對貧困人口，因此這七年來，實質脫離絕對貧困的農民共約 380 萬人左右。即便七七扶貧攻堅計劃順利協助眾多的農民脫離貧困，但省內近 1000 萬剛解決溫飽、或尚未解決溫飽問題的農民，也就成為下一階段雲南省農村扶貧的重要目標。

⁶⁴ 此數據乃參考雲南省扶貧辦於 2000 年出台的《雲南省農村扶貧開發綱要(2000~2010)》所得。

三、2000 年後雲南省扶貧政策的發展

雲南省在《七七扶貧攻堅計劃(1994~2000 年)》告一段落後，隨著國務院《中國農村扶貧開發綱要(2001~2010)》的政策出台，遂也相對應提出了《雲南省農村扶貧開發綱要(2001~2010 年)》，作為 2000 年後雲南省主要的農村扶貧方向。由於省內直至 2000 年為止，仍有 405 萬的絕對貧困人口及 600 萬的相對貧困人口，如何減少貧困的人口數和改善其生活條件，遂成為此時期的主要目標。為對應中央扶貧綱要直接以全國 14.8 萬個村為直接扶持對象，雲南省在《雲南省農村扶貧開發綱要(2001~2010 年)》中亦直接選擇省內 4000 個重點扶持貧困村，希冀透過由省的直接扶助，加強對貧困農村的扶助力道。在 2000 年後省內綱要的實行期間，雲南省基本的扶貧政策可大致歸納如下：

(一)持續推動基礎建設

此政策除了持續推動以往的農村基礎建設外，更強調要抓住西部大開發為發展契機，繼續實施「改土、治水、辦電、通路、綠色工程」等五大工程。此外，雲南省政府更於 2005 年實施了 10 項所謂的「民心工程」，以整村推進的規劃模式，實施改造茅草屋至磚屋或水泥屋、建造沼氣池⁶⁵、解決飲水問題、農村中小學危樓改造⁶⁶、建造衛生院、建造客運站等各項工程，用以改善省內貧困農村的基本生活條件。

⁶⁵ 沼氣池乃指在居家下方或是旁邊建造密閉的窪池，農民可將廚餘、排泄物等投入密閉的池中，待其發酵產生甲烷，即可供應農民燒飯、煮水、或是其他的燃燒用途。由於甲烷在燃燒過程中並不會產生二氧化碳等污染性氣體，因此被視為乾淨能源而在農村廣為推廣。

⁶⁶ 在教育方面，除了硬體的改善之外，2007 年雲南省亦實施了「兩免一補」的政策，全省農村義務教育階段的中小學學生免除學雜費、貧困學生免除教科書費、貧困家庭的寄宿學生享有生活補貼。

(二)安居工程

雲南省的貧困人口多分布於山區及少數民族地區，其傳統的居住環境條件落後，有很大一部分的貧困農民居住在破爛的茅草屋中。為改善貧困農民的居住條件，雲南省省委及省政府遂於 2003 年提出了所謂的「安居工程」，投入 10.8 億元人民幣的資金，將 30 萬戶絕對貧困的農戶其所居住的茅草屋，改造成磚瓦房及水泥房，藉以改善貧困農民的居住條件。2005 年後，安居工程被納入 10 項「民心工程」之一。

(三)產業扶貧

近年來，雲南省貧困地區的收入雖有所增長，但其增長主要依靠一級產業，及農作的販賣收入為主，以 1999 年為例，農民家庭的農業營收仍佔總收入的 85%(聶華林、張濤、馬草原，2007：210)。然而因農業收入易受自然災害、市場因素等影響，呈現巨幅的價格波動而使農民深受其害，再加上貧困地區農民因條件限制接受訊息的速度較為緩慢落後，因此貧困農民若僅單靠一級產業的收入，往往無法順利脫貧致富。鑑此，雲南省希冀透過招商及小額信貸等方式，以資金協助的方式幫助農民進行產業結構的調整，藉此將單純的販賣農作轉型為農產品加工，即以「公司+加工基地+農戶」貿工農一體化的產業經營模式，加強農民在市場的行銷、運輸的力量。

(四)異地搬遷及勞務的培訓與輸出

由於雲南省多高山、環境生態較為脆弱等條件因素，將農民，特別是少數民族從不適宜進行耕作的地區，異地搬遷至適宜農作放牧的區域、城鎮或被企業吸納為農場員工(趙俊臣，2005：50~53)，亦為雲南省的扶貧重點之一。此外，根

據學者的調查，當前雲南省貧困農村的勞動力人口中，文盲率高達 16.3%，初中學歷以上的勞動力其比例未達 40%，兩者比重皆比非貧困人口高出 10 個百分點及低下 15 個百分點(趙鴨橋，2006：74)，在當前雲南省農村勞動力剩餘的情況之下，如何培訓並提高農村剩餘勞動力的教育程度，並輔導其轉移至其他地區進行就業，遂成為雲南省政府的扶貧要點。以 2005 年為例，雲南省安排財政扶貧資金約 2000 萬元，用在計劃勞動力轉移培訓 22 萬人上(康雲海，2006：240)，除轉移農村剩餘勞動力外，更有助於農民增加一級產業以外的收入。

(五)對口幫扶

此政策延續七七扶貧攻堅計劃，上海市持續對口幫扶雲南省⁶⁷，結至 2009 年，上海市對口雲南扶貧區政府、機構、企業的援助規模達 61.8 億元(雲南省產業扶貧資金融資模式研究課題組，2010：52)；除此之外，更要求省市兩級的政府部門，需選派幹部至貧困縣、鄉工作，而縣、鄉政府則需派選幹部至貧困農村工作；該政策以上級政府對口幫扶下級政府的形式，協助下級政府及貧困農村的規劃與發展。

(六)興邊富民工程

雲南省為少數民族眾多的省份，全國 56 個少數民族中雲南省就有 25 個，其中少數民族佔全省總人口數的 38%(聶華林，2007：361)。由於雲南省少數民族多居住在省內的邊境地區，而省內邊境地區因多高山等諸多自然條件的限制，少

⁶⁷從 1996 年開始截至 2006 年上半年為止，上海市在雲南已無償投入幫扶資金 8.27 億元人民幣，實施以解決溫飽、整村推進為主的幫扶專案 2675 項，實施社會幫扶合作項目 2300 項；兩省市合作企業單位累計實施各類經濟合作專案 592 項，上海企業在雲南累計投入經濟合作資金 16.3 億元。此外，上海累計選派出五批共 76 名幹部前往雲南掛職指導工作，另選派 5 批共 460 名教師至雲南支援教育項目。<http://sh.eastday.com/eastday/node4680/node17495/index.html>。瀏覽日期：2011/06/22。

數民族所居住的農村多屬經濟較不發達的貧困地區，為解決邊境少數民族的貧困問題，雲南省遂於 2005 年發布了《中共雲南省委、雲南省人民政府關於實施“興邊富民工程”的決定》，希冀透過為期三年的經濟計劃，由各級政府籌資 50 億元人民幣，用以改善邊境地區少數民族農村的經濟問題。興邊富民工程之政策的標的對象，主要為省內邊境地區的少數民族，但其政策內容除加強邊境貿易發展的特色外，其餘如改善農村基礎建設、培養產業發展、勞務輸出、加強農村醫療教育服務等則和上述各政策並無多大相異之處。2008 年興邊富民工程結束後，省政府遂又發布《雲南省新三年“興邊富民工程”行動計劃(2008~2010 年)》，希冀在三年期間內，投入共 10,718,470,000 元，用以建設邊境少數民族地區的基礎設施、改善居住環境、提升教育品質、實施社會保障、產業培育及生態保護等六大工程項目。

雲南省配合中央政策，自 2000 年提出新階段的扶貧政策以來，截至 2007 年年底，省內的絕對貧困人口從 2000 年的 405 萬人降至 200 萬人左右，低收入人口數從 2000 年的 600 萬人降至 400 萬人左右，下降幅度共 400 萬人左右(康雲海、馬勇，2008：238)。然而同全國所遭遇到的問題一般，與過往相比，自 2000 年以來，省內投注於農村扶貧的金額與資源更多、力道更大，但貧困人數的減少速率卻年趨緩慢；面對扶貧資金、資源效益的遞減，如何擬定符合雲南省當地需求、有效減少省內貧困人口的扶貧政策，亦是當前雲南省在安排下一階段扶貧政策時的問題與挑戰。

四、雲南省與中央扶貧政策的內容比較

從第二章第一節針對中國扶貧的政策回顧中可得知，自改革開放進行農村扶貧以來，生活在貧窮標準線以下，即溫飽問題尚待解決的貧困農民總數已從 1979 年的 2.5 億人下降至 2006 年的 2000 萬人左右，扶貧成果頗為豐碩。相較

於中央的成績，雲南省自 1986 年開始針對省內農村進行扶貧政策以來，該省基礎溫飽尚待解決的貧困農民已大幅減少，在近 20 年的扶貧歷程當中，省內的貧困農民從 1986 年的 1200 萬人減至 2007 年的 200 萬人，共約 1000 萬的農民獲得基礎的溫飽，乃至於脫貧致富奔小康，基本上該省扶貧政策的成效斬獲不小。然而，從前述關於中央及雲南省政府針對農村扶貧的施政策略與項目中，兩者針對扶貧政策的制定與實施卻並非全然相同，但卻都達成協助農民擺脫貧困的目標且成果豐碩；因此，下述將就中央與雲南省所擬定實施的扶貧政策進行比較，除了解二者之間的異同之處外，更得以探知雲南省如何在中央大方向的政策指導下，擬訂因地制宜的扶貧策略，發展該省獨特的扶貧模式。

基本上，雲南省多以中央的政策為指導方針，依循中央分階段實施不同的扶貧策略而擬定該省的扶貧政策；因此若以時間為軸，並輔以前述中央與雲南省所實施的農村扶貧政策進行比較，大體可得出二者的異同如下：

表二、雲南省與中央扶貧政策各階段重點之比較

	中央全國性的扶貧政策	雲南省內的扶貧政策
	農村生產體制改革時期	依循中央進行生產體制改革時期
1979~1985 年	(1)確立農戶聯產承包為基礎的自由化市場經濟。 (2)提高主要農產品的收購價格，保障農民收入。 (3)成立支援貧困農村基金。 (4)全國貧困農民從 2.5 億人下降至 1.25 億人。	(1)依循中央政策，將省內農村既有的公社制度轉型為以農戶為單位的聯產承包制度，推動市場經濟。 (2)此時期並無農村扶貧的專門性文件或政策措施提出。 (3)省內並無針對貧困農民進行調查。
	大規模的開發扶貧時期	雲南省的初步扶貧時期

1986~1993 年	<p>(1)將農村經濟發展問題納入國家經濟發展規畫之中。</p> <p>(2)成立負責農村扶貧的中央領導小組，並於 1993 年正式成為國務院的部級單位。</p> <p>(3)扶貧政策開始往西部內陸省份的貧窮農村傾斜，重點扶持特定的貧窮縣、鄉。</p> <p>(4)擴大扶貧資金，提供低息的貸款(小額信貸)；並實施以工代賑協助貧困農村開發基礎建設。</p> <p>(5)全國貧困農民從 1.25 億人下降至 8000 萬人。</p>	<p>(1)1986 年，省政府依循中央腳步正式成立農村扶貧領導小組。</p> <p>(2)配合中央政策，對省內被指定為重點扶持的貧困縣、鄉加強政策資金投注。</p> <p>(3)扶貧項目以提高糧食產量、基礎設施建設、勞動力培訓轉移、<u>引進國際援助</u>等四大項為主。</p> <p>(4)省內的農村貧困人口數，從 1986 年的 1200 萬人減至 1993 年的 783 萬人。</p>
1994~2000 年	<p style="text-align: center;">八七扶貧攻堅時期</p> <p>(1)國務院第一次發佈以農村扶貧為目標的計劃政策。</p> <p>(2)確定國定貧困縣，以中央之力協助地方農村脫貧；扶貧資源與財政資金多往西部省份傾斜。</p> <p>(3)確立對口支援制度，並將農村扶貧成效列入地方政府的考績之一。</p> <p>(4)實施「溫飽工程」擴大農村基礎建設；頒布教育計畫並投入資源以提高貧困農村地區的教育水平。</p> <p>(5)開始著重考量經濟發展與環境保護之間的平衡，推動退耕還林、還草等政策。</p> <p>(6)全國貧困農民從 8000 萬人下降至 3000 萬人。</p>	<p style="text-align: center;">七七扶貧攻堅時期</p> <p>(1)省內第一次頒布以農村扶貧為目標的計劃政策。</p> <p>(2)扶貧單位正式成為省內正廳級的政府單位。</p> <p>(3)配合中央八七扶貧攻堅計畫，除持續推動既有的勞務輸出及基礎建設之外，更加強農村教育、環境保護、單位對口扶貧等項目。</p> <p>(4)<u>因應省內多元的資源與地理環境，針對省內不同區域制定差異性的農村產業規劃。</u></p> <p>(5)省內的貧困農民數從 783 萬人減少至 400 萬人左右，但仍有 600 萬的農民處於相對貧困的狀態。</p>
2000~2010 年	<p style="text-align: center;">農村扶貧開發綱要 2000~2010 時期</p> <p>(1)頒布為期十年的中國農村扶貧開發政策綱要。</p> <p>(2)扶貧重點全部集中到對西部農村地區，並與西部大開發政策相結合。</p> <p>(3)扶貧重點由扶持農民脫離絕對貧困轉為相對貧困。</p> <p>(4)直接以「村」而非「縣」為扶持基本單位，推行整村推進的方式提高扶貧資金的運用效益。</p> <p>(5)正式廢除農業稅，並對農民進行直接補貼；免除農村義務教育的學雜費。</p> <p>(6)持續性地推動對口扶貧、小額信貸、興建基礎建設等措施，並額外加強農村產業革新與剩餘勞動力輸出等</p>	<p style="text-align: center;">雲南省農村扶貧開發綱要時期</p> <p>(1)配合中央政策，頒布省內為期十年的扶貧政策綱要。</p> <p>(2)配合西部大開發政策，推動民心工程、安居工程等若干政策，持續加強農村基礎建設的興建，以維持農民基礎的生活品質。</p> <p>(3)配合中央政策，改以「村」為扶持基本單位，實行整村推進。</p> <p>(4)促進農村的產業革新，將農村純農的經濟型態轉化為農工貿一體化的產業鏈。</p> <p>(5)加強農村勞動力的培訓與轉移。</p> <p>(6)<u>針對省內少數民族的邊境地區，實行「興邊富民」工程，專為少數民</u></p>

	項目。 (7)全國貧困農民從 3000 萬下降至 2006 年的 2000 萬左右。	<u>族地區的農民制定扶貧與發展政策。</u> (7)省內的貧困農民由 400 萬人降至 2007 年的 200 萬人左右；相對貧困農民亦從 600 萬人降至 400 萬人。
--	-----------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------

資料來源：筆者自行整理。

從〈表二〉的比較中即可發現，雲南省自改革開放以後，前五、六年的時間由於仍處於由共產經濟轉型為市場經濟的階段，因此並無特別針對農村貧困的政策出台，因此省內並無相關政策的實施；待 1986 年之後，該省就農村扶貧的議題上，不管就機關設立、計畫擬定、政策項目的內容、乃至於近期配合西部大開發政策的實施，多在全國性政策的大原則之下，遵循中央政府的腳步而制定實行該省的扶貧政策。然而，雲南省的扶貧政策與項目在看似與中央並無多大異同的情況之下，仍有其獨特之處，特別是國際的扶助、因地制宜的農村產業發展計畫、與針對邊境少數民族的扶貧政策三大項(上表雲南省各時期扶貧政策中畫底線項目)。

(一)多元且豐富的國際扶助

就國際的扶助而言，雲南省由於先天地理環境的限制再加上為數眾多的少數民族，該省的農村貧困程度一直在全國各省之中敬陪末座(陳迅，2009:152-153；2004 中國農村貧困監測報告，2004:25)，因此為改善省內的農村貧窮問題，囿於政府扶貧資源有限，故引進外來的國際援助也就成為該省實行扶貧的重要資金來源；另一方面，雲南省的農村貧窮問題甚為嚴重，因此國際援助亦多將雲南省視為重點目標；故相較於其他省分，雲南省來自國際援助的財政資源則多上許多⁶⁸。大體而言，針對雲南省農村扶貧的國際援助，依其性質大致可分為私人企業、國際組織或外國政府及民間 NGO 單位。國外的私人企業多以農村的產業革新為手

⁶⁸ 由於雲南省的貧困問題就全國而言較為嚴重，因此來自於國際的扶貧資金也相對比其他省份多。詳見訪談附件六，頁 207。

段，於貧困農村地區投資發展高經濟價值的種植業，如咖啡、菸草等，並輔導農民從事高經濟價值的作物種植，而外國企業對農村地區的作物採買，除了保障農民有基本的收入得以脫貧致富外，更能穩固外國企業的原料來源，進而達到互利雙贏的局面⁶⁹。相較於外國的私人企業，國際組織或外國政府的援助，則多以資金援助為主，並將該援助金額交付省級政府部門進行分配管理(蔡葵，2007:39)；或配合政府，挑選省內的若干貧困農村進行試點，以村為基礎單位，協助指導政府開展整體性的經濟產業革新(董恆秋，1997:339~345)。最後，不具中國籍的民間 NGO 組織成員則多自行進入雲南省，在政府部門的指導下，針對公權力無法深入扶貧的區域或項目，進行補充式的貧困救助⁷⁰。

(二) 針對邊境少數民族因地制宜的扶貧規畫

除了多元且豐富的國際扶助外，因地制宜的產業改革規畫與特別針對邊境少數民族地區的扶貧政策，亦是雲南省的扶貧特色之一。就因地制宜的產地規畫而言，雲南省由於幅員遼闊、省內自然地理環境與人文民族的差異性極大(李國華，1997:491)，該省若單以一統性的產業發展策略套用到全省各區域的農村，除了有政策實施上的困難性外，甚至可能阻礙部分區域農村的經濟發展(高汝成，1997:487)；因此，為適應省內複雜多變的自然與人文因素，有必要針對不同地理區域間的特色優勢，擬定不同的農村產業發展方針；是故，殷鑑於省內複雜多變的地理人文因素而制定因地制宜的農村發展策略，遂亦成為雲南省扶貧的特色之一。

⁶⁹ 雲南省社會科學院農村發展研究所的 G 教授認為，相較於政府部門冗長繁複的行政作業程序，由國外的民間公司直接進駐農村協助扶貧，其成效較為迅速且成功。詳見訪談附件六，頁 205。

⁷⁰ 來自台灣在雲南省協助農村扶貧的慈善團體 E 姓負責人認為，由於政府對外來團體的不信任與戒心，他們並不能自行開發農村貧困戶以進行慈善協助，僅能以當地政府馬首是瞻，在政府提供的資訊與指導下，針對特定貧戶進行教育扶助與急難救助。詳見訪談附件四，頁 199~200。

除此之外，在全國 56 個民族當中，雲南省即有 25 個少數民族，且其更佔全省總人口的 38.7%，是個少數民族數目及人口眾多的省份；然而，該省的少數民族多分布於邊疆的窮困農村地區，而全省 29 個民族自治縣中，屬於國家重點扶持的貧困縣就高達 20 個(聶華林，2007：361~368)，如何扶持邊疆地區為數眾多的少數民族脫貧致富，也就成為雲南省政府進行農村扶貧的要點。如同上述該省因地制宜的農村產業規劃的扶貧特色一般，在考量各民族地理與文化傳統的差異下，逕自將一統的扶貧策略與項目強加於邊境少數民族身上，除了不適外更有產生與政策目標相左之效果的可能性；因此，鑑於省內複雜的民族因素與特殊的邊境地理位置，雲南省遂於 2005 年頒布與執行「興邊富民工程」的扶貧計畫，以邊境的少數民族為標的，以集中資金與政策資源的方式，提升邊境少數民族之農民的基礎生活水平(肖迎、黃懿陸，2009：133~134)。因此，在雲南省特殊的人文條件環境下，該省為帶領多數邊疆少數族群的農民脫離貧困，而制定以少數民族為對象的扶貧政策，在全國各省的扶貧政策中尤為少見，而此舉亦成為雲南省的扶貧特色。

第二節 扶貧政策在雲南農村的推行—以甲、乙兩村為例說明

本章前一節針對雲南省的農村貧困狀況與扶貧政策之流變已作一概述，然而，單從書面的研究資料並無法完全了解雲南省農村扶貧的完整面貌。因此，筆者於 2010 年暑假期間，前往中國雲南省進行為期一個半月的蹲點考察，除了訪談長期關注雲南省農村政經發展的官員、學者外，更實地訪查昆明近郊的兩個農村，藉由訪談當地的村幹部及農民，以了解雲南省扶貧政策在農村區域的實施現況、成效與問題；並以此為基礎比較政策資源的多寡與配置上的異同，對村幹部及農民的政治參與有何影響性，進而探悉扶貧政策對農村基層民主的影響性。

本論文以現代化理論及若干學者對中國農村政經研究為基礎，探討扶貧政策所帶來的經濟發展，對農村基層民主的影響；同時亦以此為基礎，提出扶貧政策有助於雲南省農村公私財產之增加的研究假設，並於第二章第三節中提出若干標準作為檢閱扶貧政策是否真能帶動農村經濟發展，促進公私財產增加的指標。因此，下述將以人均所得、農村集體收入、農村軟/硬公共財作為檢測指標，除探究扶貧政策在雲南省農村的實際實施成效外，更以此檢閱扶貧政策真能否帶動雲南省農村的經濟發展與成長，論證本論文研究假設的正確性。

一、扶貧政策在甲村的實施現況

筆者於 2010 年七月中旬，經雲南大學公共管理學院的介紹，及經濟學院的協助發文，向雲南省政府提出下鄉申請，後經省政府、市政府及鎮政府的批准，入駐被省政府列為「扶貧模範」的甲村進行為期 8 天的訪視調查。甲村位於昆明市近郊，為一漢、白二族混居的民族村，村距鎮政府所在地 1.5 公里，距昆明市區的車程約一個半小時左右。根據雲南省數字鄉村新農村建設信息網⁷¹的數據統計，該村共有三個村民小組，現有農戶 724 戶，鄉村人口 2763 人，其中農業人口 2763 人，勞動力 1839 人，而從事第一產業人數 1265 人。全村面積 20 平方公里，海拔 2179 公尺，年平均氣溫 12.5 °C，年降水量 1050 公厘，農作物多以種植 蔬菜、玉米為主。全村耕地面積 3139 畝，人均耕地 1.13 畝，林地 8600 畝。根據該村所屬的鎮政府所提供的數據，2009 年甲村農民的人均純收入約 4600 元左右，而 2000 年的人均所得則約 1500 元左右⁷²。甲村村委會的經濟來源，主要仰賴上級政府的補助，村中並無集體企業，故無集體收入。

⁷¹雲南省數字鄉村對於甲村的概況介紹網頁：

<http://www.ynszxc.gov.cn/szxc/villagePage/vindex.aspx?departmentid=119981&classid=1243824>。瀏覽日期：2011/06/22。

⁷² 此數據為訪談該村村主任及上級鎮書記所得。詳見訪談附件七，頁 210。

由於甲村的所在地盛產石英砂，因此十五年前村內的居民多在採礦場工作，然而直至近 10 年，因配合西部大開發及《中國農村扶貧開發綱要(2001~2010)》中關於環境保護的政策，石英礦場已關掉了近九成，而村民的收入來源則從礦業轉移至農業及運輸業(以自有車輛進行拖運工作)為主。2000 年之後，村中的基礎建設之金額因扶貧政策的實施而快速增長，筆者從與村幹部的訪談中得知，村中的基礎建設經費由 2000 年的 9 萬元，逐年遞增至 2010 年的 110 萬元人民幣左右，該經費來源主要來自政府部門的補助⁷³。至於村中具體的扶貧項目，根據前述公共財的探測指標與筆者對村幹部的訪談整理，該村硬體部分著重於道路修築、水利設施、電網鋪設、能源自給、通訊建設等五大項目，而軟體部分則著重於勞動力轉移、技術培訓、衛生保健、及社會福利等四大主軸。

(一) 硬體建設方面

在硬體建設方面，以道路修築來說，甲村往昆明市區的聯外道路在 2000 年前為單向道的水泥路為主，2000 年擴建為雙向道的柏油路，但近年來因多為載運卡車所行駛而導致顛頗不平，該聯外道路自 2000 年修築後即不再維修；甲村的水利網絡，自 1999 年開始，該村每年約提撥三分之一的經費用於興建或修築村內的水利設施，且運作堪稱完善，村幹部和農民皆表示 2010 年該村的收成並不受到西南大旱的影響；電網鋪設方面，自 2000 年鎮政府開始在該村鋪設電網以來，直至 2005 年全村已達成戶戶通電的目標；此外，為配合政府的環保能源政策，避免砍伐樹木造成生態破壞，村中從 2003 年開始推廣沼氣池，直至 2010 年底，甲村近三分之一的農戶已接受政府補助興建沼氣池⁷⁴，其他未興建沼氣池的農戶則以接通天然氣為主要燃料，村內基本完成能源自給的目標；通訊建設方

⁷³ 甲村除了扶貧經費幾乎全來自於政府的補貼，村中少部分的集體收入也全部納入到村中的公共建設經費當中。詳見訪談附件七，頁 210。

⁷⁴ 該數字來自於雲南省數字鄉村新農村建設信息網

<http://www.ynszxc.gov.cn/szxc/villagePage/vindex.aspx?departmentid=119981&classid=1243826>。瀏覽日期：2011/06/22。

面，目前村中擁有電話(含行動電話)的農戶數佔全體農戶數的七成左右。

(二)軟體建設方面

軟體建設方面，由於甲村仍有勞動力剩餘的狀況，因此村中每年平均約有 100~200 人左右的年輕人配合政府勞務輸出政策，由政府依其專長分配工作項目及地點，至省內城市或是其他省份工作。此外，為提升村內農民的技術能力，村委會亦常和上級單位、職校、企業、民間單位等合作，經費由上級政府提供，每年開辦約 20 次左右的培訓班，該培訓班以第二專長技能培訓、農業技術培訓、法制教育培訓三大項目為主軸，甲村每年至少要有 20% 以上的村民需參加過一次以上的培訓，藉以提升農民自身的農業技術或是培養第二專長，增加村民收入。衛生保健亦是該村實施較為完善的軟體項目，甲村亦於 2002 年接受上級政府的補助興建衛生室，並有常駐的醫生護士⁷⁵，生病村民僅需支付極低的醫療成本價格，即至衛生室接受基本治療，該衛生室並不以營利為目的，因此村民多利用該衛生室享受低成本的醫療服務。最後，社會福利亦是甲村執行較為良好的扶貧項目之一，村民如在就學、看病、婚喪喜慶等各方面遇到困難，村委會皆會予以補貼；以村中老人過世為例，村委會不管貧富皆會予以 4000 元人民幣的喪葬補貼，該經費來源由村委會和上級政府依比例分攤。

然而，在扶貧項目實施眾多、看似建設完善已經脫貧致富的甲村，在筆者訪談的過程中，該村的村幹部和農民皆表示扶貧項目的實施仍有其不足之處，他們認為村中仍可改進的扶貧項目主要為道路修築、教育資源缺乏、產業升級等三大部分。就道路修築而言，村中連接到城裡的道路自 2000 年擴建為雙向道的柏油路後，已近十年的時間沒有進行修繕，再加上往來的貨運卡車常常掉落物品壓壞

⁷⁵ 村中的醫生護士並非接受正統的醫學訓練，多為村中的年輕人在政府的補助下，至昆明醫學院進行為期兩年的受訓後，領政府給予的薪水回到村中服務。

路面，目前村中往昆明的道路皆已呈現顛簸不平的狀態，影響村民農產品的輸出及企業至甲村投資的意願；然而，因為道路修築的費用極高，並非一村之公共經費即可負擔，故村民和幹部皆期盼上級政府能夠重視此問題。此外，雖然村中三個村民小組各自擁有一個小學，但因屬農村地區，村幹部表示優秀教育人才不願進駐，電腦、書籍等硬體設備也不敷學童使用，造成該村學童的競爭力較為低落，和城市地區的學童無法比擬。前述針對《中國農村扶貧開發綱要(2001~2010)》扶貧項目的論述中，農村產業的改革與升級是綱要推動農村扶貧的重點項目之一，而農村產業能否順利轉型升級，更是甲村的主要憂慮；甲村的村幹部表示，未來村內經濟要持續發展、村民所得要持續提升，就需從單純的一級農作產業轉型為二級工業或是三級觀光業，但因道路建設的不足，及村民對外來產業可能破壞環境的憂慮，使得甲村一直無法招募無汙染、以農作為原料的企業進駐，進而提供就業機會減少外出的勞動人口，並提升村內農作的經濟價值⁷⁶。

二、扶貧政策在乙村的實施現況

筆者於2010年的七月中旬，在訪談台灣在雲南當地扶持農村貧困的民間團體時，經由他們的介紹得知有較甲村偏遠且貧窮的乙村存在，遂隨即向雲南省政府提出下鄉申請。然因種種因素，到乙村的下鄉申請並無下文，為把握得以瞭解雲南省其貧窮偏遠農村現況的難得機會，筆者遂在該民間團體的引薦下，於八月上旬自行隨同乙村的村官上山至乙村進行為期一周的蹲點考察，希冀在無政府審批、指導的情況下，了解雲南省偏遠山區農村的真實狀況。

乙村為一漢族、彝族混居的民族村，2007年之前原為鄉政府所在地，2007年因行政轄區的調整，與鄰近的鄉「撤鄉併鎮」合為一鎮，該鎮成立之時原屬於

⁷⁶ 甲村的村書記認為，無法同時兼具環保與經濟成長的兩難，是當前村中最主要的發展困境。詳見訪談附件八，頁216。

昆明市嵩明縣，但 2009 年行政區調整後又重新隸屬於昆明市盤龍區；乙村距鎮政府約 30 公里路程，至昆明市區的車程則約三個半小時左右。根據雲南省數字鄉村新農村建設信息網的數據⁷⁷，乙村現有七個村民小組，農戶 451 戶，有鄉村人口 1629 人，其中農業人口 1588，勞動力 1075 人，其中從事第一產業人數 869 人全村面積 17.81 為平方公里，海拔約 2500 公尺，年平均氣溫 11°C，年降水量 1200 公厘。全村耕地面積 3345 畝，人均耕地 2.13 畝，林地 20237.6 畝。依照乙村村幹部的訪談得知，2000 年的人均所得約 800 元，而 2009 年該村農民的人均純收入則約 1600 元人民幣左右⁷⁸。由於該村位於大昆明水庫的水源保護區內，因此政府規定禁止該村成立企業、或有企業入駐，因此乙村村委會的經費除政府補貼外，並無鄉村集體企業的收入。

乙村由於地處偏遠山區，自古以來村民皆以一級產業，即農業種植為生；然因地處高海拔的旱地，農民多種植耐旱易生長的馬鈴薯及玉米為生；然因當地氣候適宜花卉的生長，因此該村少部分略有經濟資本的農戶，亦種植花卉(特別是香水百合)運送至縣城販賣貼補家用。此外，由於乙村位於大昆明用水的水源保護區內，為避免農民在種植農作、花卉的過程中，施灑化肥農藥會污染水源，昆明市政府近年來在該區推行「挖花減菜」的政策，希冀透過農民減少農作、花卉的栽種面積，進而降低對水源的污染機率；然而，此政策在無配套措施輔導農民轉型就業的情況下，受訪者皆表示的確對該村造成重大的經濟衝擊。此外，和甲村豐沛的基礎建設經費不同的是，上級政府並無提撥乙村每年的公共經費，反而需依靠村幹部的努力，才能爭取到一年約一萬元人民幣的扶貧建設費用，在加上該村因其地理環境禁止成立集體企業，同時也禁止外來企業的進駐，因此乙村亦無法從企業收入中獲得額外的經費以供村內使用；故在政府政策限制、村內扶貧經費資金缺乏的內外夾擊下，乙村的扶貧項目少、經濟發展程度低落、貧困人口

⁷⁷ 參考網站：<http://ynszxc.cn/szxc/villagePage/vindex.aspx?departmentid=43358&classid=458487>。
瀏覽日期：2011/06/22。

⁷⁸ 該數據由訪談該村村官所得。詳見訪談附件十一，頁 223。

佔村內的比例極高。

(一)硬體建設方面

倘若以甲村的道路修築、水利設施、電網鋪設、能源自給、通訊建設等五大項目，勞動力轉移、技術培訓、衛生保健及社會福利等四項扶貧的軟體項目檢閱乙村，即可發現扶貧政策在乙村實施的項目甚少，而該村的經濟條件亦因基礎建設薄弱而無法提升發展。以道路修築為例，乙村在1999年前並無開通對外聯繫的道路，僅能以步行或是馬匹運送貨物，直至1999年開闢了至縣城的簡易泥巴路後，該村才有正式的聯外道路；然而該道路為單向道的泥土、石子路面，天晴則揚塵而天雨泥濘，車輛運行極為不便，再加上道路自1999年修築後便不再翻新修繕，導致路況每下愈況，受訪的村幹部和村民皆表示，殘破的道路影響村民對外運送貨物、看病、上學的不便，阻礙村中經濟的發展。另外，水利設施的不足亦是乙村的重要問題，雖然該村位於水源保護區內，但因地處高地保留水資源甚為不易，因此水利設備的完善與否對農民灌溉農作的影響極大，然而該村因為經費的缺乏，至今僅有兩個水池儲存雨水供村內灌溉及日常使用，而無其他的水道網絡可供使用；由於水利建設的缺乏，2010年的雲南大旱造成乙村的農作普遍歉收，農作物僅供村民溫飽，並無剩餘的作物可至市場販賣增加收入；除此之外，在2006年時鎮政府在乙村鋪設自來水管，但因無引水入村，因此該村的自來水的供給率近乎於零，村民多靠儲存雨水維生。在乙村，除了水和路的問題外，通訊建設和電網鋪設亦是較缺乏的扶貧項目⁷⁹，就通訊建設而言，中國移動公司在該村設有聯外的電話線路及無線基地台，但因村民普遍窮困無法擁有昂貴的電話與手機，因此該村農戶的通訊完備度並不高，而這也造成該村農民販售農產品

⁷⁹ 依照中國政府官方網站，數字鄉村—新農村建設信息網的數據顯示：乙村農戶的通電率高達100%，安裝固定電話率為80%、村民持有移動電話率為78.85%，然經筆者親自的走訪調查，發現該村電網及通訊設備的普及率，遠遠低於官方所發佈的數據。
<http://ynszxc.cn/szxc/villagePage/vindex.aspx?departmentid=43358&classid=458489>。瀏覽日期：2011/06/22。

至市場的障礙；該村村長表示，由於通訊設備的缺乏導致農民無法即時掌握市場資訊，往往將農作運往縣城販賣時才發現該農產品因過度增產而價格低落，而農民也只能賤賣農作，不賺反賠加深其貧困程度⁸⁰。此外，就電網鋪設而言，該村並無路燈等公共照明設施，即便該村的各村民小組皆已有電網的鋪設，但農戶於家中鋪設電線，架設電燈、電器產品的比率不高，並多以油燈為照明之用，因此全村在入夜後，基本上呈現漆黑不見五指的狀態。和甲村相比，在道路、水利、電網、通訊等各扶貧硬體項目皆屬貧乏的狀態之下，乙村僅在能源自給方面尚稱完備；由於乙村位處水源保護區，該地設有巡山員嚴禁村民砍伐林木，因此該村在 1990 年代之際，即大力推廣沼氣池以取代砍伐林木作為能源來源，直至 2009 年底，乙村建有沼氣池的農戶佔全村八成以上。

(二) 軟體建設方面

除了硬體建設外，乙村亦非常缺乏軟體的扶貧項目。就勞動力轉移方面，該村有一半以上的年輕勞動力外出打工，和甲村由政府規劃分配工作不同的是，乙村的剩餘勞動力轉移並無政府部門的介入輔導，而全由該村的年輕勞動力自行外出尋求工作機會。此外，就農民培訓方面，筆者於訪談時得知，該村的農民對於參加技能或農業技術的培訓極有興趣，但在村委會經費不足的情況之下，乙村迄今從未舉辦過增加農民專業技術的培訓課程⁸¹。就衛生保健方面，村內並無專業的衛生院及醫護人員，該村的鄉村醫生由開設藥房的村主任兼任，且醫療設備極為缺乏；由於藥物及醫療設備的採買並無政府的財政補貼，因此多為村主任自掏腰包吸收成本幫村民看病開藥，農民無法享受專業且低廉的衛生醫療服務。由於村內公共經費的不足，乙村的社會福利項目近乎於零，僅能依靠慈善團體至該村

⁸⁰ 詳見訪談附件十二，頁 228。

⁸¹ 乙村村民 O 和村民 P 皆表示，村委會因為沒錢開辦農業培訓班，進而導致村民的農業技術跟不上外面的腳步；另一方面，村民也不奢望窮困的村委會能夠提撥多於的經費開辦培訓班。詳見訪談附件十三，頁 233；訪談附件十四，頁 237。

進行貧困農戶的糧食與衣物救濟，至於貧困農戶在醫療、教育等各方面有所困難時，村內並無予以扶助的救濟管道。和甲村不同的是，乙村在教育資源上的極度缺乏，全村僅有一小學及兩位初中學歷的小學教師，並無電腦、圖書室等硬體設備，因此該村學童接受的教育品質極差；此外，由於村中並無中學，因此學童若要繼續升學則需每日搭車至 30 公里外的鎮上上學，其交通費用對一般農戶的負擔極大，故該村的學童多在小學畢業後即不再就學，抑或是輟學無法完成中學學業，進而導致乙村村民的教育程度無法提升，並對其未來外出謀生造成影響。

在筆者訪談乙村的過程中，不管是村民或是村委會幹部，皆表示村內基礎設施及軟體服務的不足，皆肇因於扶貧項目及資金的缺乏，而村內能否順利並完善執行上述的扶貧項目，則須仰賴上級政府的支持與經費挹注。然因乙村地處偏遠山區，上級政府的人員從未親自探訪該村以了解該村的實際需求，因此扶貧項目和經費從未由上級政府主動落實至乙村，僅能靠村幹部的奔走與爭取，方能求得微薄的公共經費以維持村內的基本開支⁸²，村委會無法提供若干軟硬體服務，實際協助該村農民脫離貧困。

三、甲、乙兩村之扶貧政策對村內經濟發展的影響

經筆者實地考察並訪談雲南省甲、乙兩村之扶貧政策的實施狀況，發現除經濟程度的發展有著高度落差外，兩村就扶貧項目與資金資源上，也有著極大的差異。然而，扶貧項目的實施與否，是否影響甲、乙兩村的經濟發達程度？以下將從農村集體收入、農村軟/硬公共財及人均所得三項指標，檢閱扶貧政策對兩村經濟發展的影響。

⁸² 詳見訪談附件十二，頁 228~229。

(一) 農村集體收入

由於受訪的甲、乙兩村皆從 2000 年起，開始拓展興建村內的扶貧項目，甲村自 2000 年的 9 萬元人民幣，每年接受上級政府的補助已逐年增加至 2010 年的 110 萬元人民幣左右；而乙村則從 2000 年至 2010 年為止，每年村內主動爭取的扶貧經費大多在 1~2 萬元人民幣之間徘徊，並無劇烈的增減⁸³。礙於研究的限制，筆者並無法順利取得甲、乙兩村自 2000 年後每年的扶貧經費數據，因此僅能就自 2000 與 2010 年的扶貧經費進行倍數比較⁸⁴，得出甲村 2010 年接受的扶貧經費約是十年前的 12.2 倍，而乙村歷年來則因無上級政府的主動補助，皆須主動爭取的經費數目十年來則無所增減。

甲村十年來的扶貧經費增加了 12.2 倍，而乙村的十年來的扶貧經費皆須主動爭取，並無數目上的增加；二者扶貧經費上的諾大差距，是否真對兩村的經濟發展有所影響？促進農村公私財富的增加？前述用以檢閱農村經濟發展程度的三項經濟指標，予以審視。就集體收入而言，甲村由於進行招商，故有一些公司向村委會承租土地在村內設廠，給予甲村承租企業用地的管理費用（詳細數目不明）；該費用除了是甲村最主要的集體收入來源外，甲村村委會亦將此集體收入，會同上級政府的扶貧經費，將之使用於村內的扶貧建設的項目上；相較於甲村，乙村則因地處水源保護區，政策限制企業進駐，甚至禁止該村自行成立集體的鄉村企業，因此乙村並無集體收入。

⁸³ 乙村村主任及村官皆表示，該村每年 1~2 萬的經費，皆須主動爭取，上級並無主動撥款。詳見訪談附件十一，頁 225；訪談附件十二，頁 228。

⁸⁴ 由於村內經費的成長數目可能每年皆有異同，若逕以 10 年的前後端數字換算年平均成長率或年平均增加數，則會可能有與事實違背的情況出現。舉例來說，甲村可能前九年的扶貧皆為 9 萬，而最後一年經費突然爆衝至 110 萬元，若以此二數據進行該村年平均成長率或年平均增加數，則不甚恰當。因此，將前後十年的經費數據進行倍數比較，雖無法得到每年的平均數率，但卻是較為保險且符合事實陳述的計算方法。

(二)農村軟/硬體公共財

甲、乙兩村除了集體收入上的差異外，由於扶貧經費上的諾大差距，二者在農村公共財，即軟/硬體公共設施的興建執行上，亦有若干差異存在，根據筆者實際走訪，與對兩村幹部、村民的訪談，可得出甲、乙兩村就村內公共財的差異如下表：

表三、硬體公共財在雲南省甲、乙兩村的實施比較

	道路修築	水利建設	電網鋪設	通訊建設	能源自給
甲村	村中聯外道路於 2000 年修築的柏油路，已近十年無進行修繕	村中水利網絡完善、每年村委會固定提撥 1/3 的經費進行修建與維護	2000 年開始鋪設電網，2005 年已經戶戶通電	村中已有七成農民擁有電話通訊設施(包含移動電話)	自 2003 年開始接受補助興建沼氣池，迄今已 1/3 的農戶自建沼氣池
乙村	村中聯外道路為 1999 年修建的泥石路，之後遂不再進行修繕、改建	村中僅二水池儲存雨水供灌溉、日常使用，並無其他水利設施	各村民小組皆已鋪設電網，但農民接電的比例甚低	村中設有聯外電話線路及基地台，但村民的電話(含移動電話)持有率偏低	自 1990 年代開始推廣沼氣池，迄今農民自建沼氣池的比例已達八成

表四、軟體公共財在雲南省甲、乙兩村的實施比較

	勞動力轉移	技能培訓	衛生保健	社會福利	教育資源
甲村	村中每年約有 100~200 人接受政府輔導依專長分配工作	每年接受補助開辦 20~30 次培訓班，至少 20% 以上農民接受培訓	設有衛生院及專職的醫護人員，受政府補貼為村民提供低廉的醫療服務	針對貧困農戶提供教育、醫療的補貼，村中農民不分貧窮皆有婚喪喜慶的補助	各村民小組皆有一所小學，但軟硬體建設不足；中學距村裡僅 1.5 公里
乙村	村中過半以上的年輕勞動人口自行至外地尋找工作機會	村中並無相關經費得以開辦技能培訓課程	無衛生院及專職的醫療人員，醫療支出由幹部或民眾自付吸收	僅接受民間團體的糧食、衣物援助，並無相關福利項目	全村僅有一所小學，其軟硬體極度缺乏；中學距村裡約 30 公里，需乘車

從兩村幹部、農民的訪談中可得知，扶貧資金的多寡關乎扶貧項能否確切實施，而扶貧項目的實施則又對村中的經濟發展有著莫大的影響；其中，扶貧經費所興建的硬體項目為村中發展經濟的先決條件，而軟體項目則為村中經濟發展得否持續的基本要件。

甲、兩村的受訪者無不表示硬體的扶貧設施的完善與否，對村中經濟的發展極為重要，其中又以道路、通訊、水利三者最為重要。道路建設的完善讓村民得以順利將農產品運輸至市場販賣增加收入，抑或是成為村內招募企業的誘因；通訊設施則有助於農民即時掌握市場資訊，不因落後的資訊而造成種植、販售上的損失；水利設施則為農作能否順利生產的要件，從甲、乙兩村的例子中不難發現水利設施的完善與否，更關乎此二村對抗天然災害的能力，水利建設完善的甲村，其農作產收在面對旱災時幾乎不受影響，而乙村則是損失慘重，進一步影響農民的收入。

除了硬體的扶貧項目之外，軟體項目的完善與否更是村中經濟發展得否存續的重要條件。以甲村為例，由於村中的教育條件較好，年輕勞動力的受教程度高，再加上接受技能的專業培訓與政府的輔導分發，因此都能順利至村外尋覓收入穩定的工作，增加農民個體戶的私人收入；此外，低廉的衛生保健服務與完善的社會福利，更讓農民不需支付高額的費用即能保障基本的生活品質，使其不因重大意外而讓家庭再次返貧。相較之下，乙村由於軟體建設的缺乏，該村無接受培訓且教育程度低落的剩餘勞動力，在需自行外出尋找工作機會的情況下，往往無法覓得良好的就業機會穩定增加該村的整體收入；而醫療保健及福利項目的不足，除使該村農民無法滿足基本的生活品質之外，村民常因生病、上學等因素而需支付高額的金錢支出，加重窮困農戶的貧窮程度，甚至使得剛脫離貧困不久，經濟條件尚未穩固的農民再度返貧。因此，扶貧項目的完善，除了有助於農村的經濟

開發外，更能保障農民基本的生活品質；而扶貧項目的缺乏，則阻礙著貧困農村的發展機會，除使其無法保障農作產量、與市場連結之外，農民更需支付高額的成本才能保障其基本的生存品質，而在支付高額成本的過程中，則又擴大農民的貧困程度，削弱農民脫貧致富的機會。

(三) 人均所得

綜觀訪查的結果分析中即可發現，不管因扶貧所興建或實施的軟、硬體基礎建設項目，皆對甲、乙兩村的經濟發展有著重大影響，有助於村內公共財富與農民私人所得的增長，而此論述更是獲得兩村的村幹部及村民的高度認同。以甲村為例，村內由於扶貧經費的豐碩挹注，村裡的軟、硬體基礎建設即便尚有缺失，但大體而言仍屬完善；般鑑於村內公共財的完備，該村村民有良好硬體基礎得以生產農作，並順利將之銷往市場，而教育培訓、醫療福利等軟體服務的提供，除保障農民得以享受良好的生活品質外，更能培養農民一技之長擴大收入來源；鑑此，甲村農民的人均收入已從 2000 年的 1500 元人民幣增加至 2010 年的 4600 元人民幣左右，十年來共增長三倍約 3100 元。相較於甲村，乙村由於扶貧經費的匱乏，村內無法提供滿足農民需求的公共財；硬體建設的缺乏，除使農民易受天災影響導致農作歉收外，更讓農民處於市場經濟的弱勢；而軟體服務的缺乏，則使農民無法藉由教育培養一技之長，將之受困於農村土地上之外，無法提供基本品質的醫療福利保障，則更該村農民可能因意外而致使貧困的加深；鑑於上述原因，乙村農民的人均所得自 2000 年的 800 元人民幣增加至 2010 年的 1600 元人民幣左右，十年來僅增加一倍共 800 元，即便如此，乙村農民的人均所得甚至連雲南省該年的農民平均收入 3952 元⁸⁵一半不到。

⁸⁵ 國家統計局雲南調查總隊，2010 年雲南省主要經濟社會發展指標通報。
http://finance.yunnan.cn/html/2011-01/21/content_1477688.htm。瀏覽日期：2011/06/22。

從前述的三項經濟指標檢視甲、乙兩村，可探知扶貧經費的挹注確實有助於農村經濟條件的改善，除增進村內的軟硬體建設外，更可讓農民憑藉著公共財的服務提供，擴大提升自身的收入所得，保障生活的基本品質；因此，由於扶貧政策與經費撥給在甲乙兩村的實施差異，導致兩村公共財富與人均所得的落差。至於農村集體收入的部分，即便無法直接論證扶貧政策與集體收入之間的關係，但甲村的村幹部表示，基礎建設的完善是吸引企業進駐農村的誘因⁸⁶，並以此增加農村的集體收入，而基礎建設的完備則須仰賴扶貧政策的實施與經費的挹注；乙村則由於政府的政策限制，禁止企業的進駐與成立，更遑論集體收入的獲取。

第三節 當前雲南省扶貧政策的主要問題

改革開放後，雲南省在經過 20 餘年對農村扶貧的努力，農村中絕對貧困的人口從 1200 萬大量下降至 2006 年的 228 萬左右，省內農民的溫飽問題基本得到解決。然而，一個不可忽視的事實是，即便雲南省內解決溫飽的問題獲得改善，但其貧困問題和全國或其他省份相比，差距依然存在，甚至正在擴大當中。以 2006 年為例，雲南省的絕對貧困人口數佔全國 10.63%、低收入人口佔全國的 12.46%，過半數以上的貧困人口，其人均生活消費支出超過平均收入，入不敷出；此外，73 個政府重點扶貧的貧困縣，其農民的人均收入僅達 1461 元，僅雲南省平均的 71.5%、全國農民平均的 44.9%(康雲海、馬勇，2008：222~223)，實不難看出雲南省的貧困問題和全國相比，仍有諾大的努力空間得以改進。筆者在整理學者文獻，及親自至雲南進行官、產、學、農的訪談後，大致上可得出當前雲南省扶貧政策的問題如下：

⁸⁶ 甲村的村主任認為，甲村對外聯繫道路由於崎嶇不平，會阻礙村中對外招商；只有良善完備的基礎建設，才能吸引廠商進駐該村。詳見訪談附件七，頁 208。

一、貧窮線標準過低

若依照聯合國定義每人每天收入在一美元以下的貧困標準來看，當前中國仍有 1.5 億的人口生活在貧窮線底下，而非中國官方所聲稱的 2148 萬⁸⁷(趙曦，2009，141)；此外，由於雲南省的貧困標準與中央同步，因此僅將解決基本溫飽問題即視為完成初步扶貧，該標準與國際相比甚低許多；在筆者訪談雲南省社會科學院的農村扶貧專家時，其亦表示這是當前雲南省在農村扶貧上應該與時俱進，檢討改進的地方⁸⁸。然而，貧困線的標準過低不僅僅是雲南省推動農村扶貧的問題，也是中國的全國性問題。

二、扶貧資金明顯不足

依照學者對中國西部貧困農村地區的調查計算，若要穩固地解決一個貧困人口的溫飽，至少要投入 3500~5500 人民幣，才能順利解決基本的溫飽問題(趙曦，2009:228)。以 2004 年為例，雲南省各級財政對貧困農戶的平均農業投資為 23.2 元，根本不夠農民買一袋化肥(趙鴨橋，2006：115)；另外，從筆者訪談乙村中亦得知，該村一年的經費約僅有一萬元人民幣上下，但如要完全使該村水、路等基礎建設完善，至少要投入兩百萬人民幣以上的經費，故由此可見當前雲南省扶貧資金投入量的不足，無法完全解決並滿足貧困農民的基本生活需求⁸⁹。此外，在筆者訪談的過程中亦發現到，有些農村的扶貧資金並非全部到位，譬如原先應撥款的 10 萬元扶貧款項，經上級政府層層的資金攔截與扣款，最後實際撥到貧困農村的扶貧資金可能不到原先的 1/3，使得貧困農村無足夠的扶貧款項得以改

⁸⁷ 此為 2006 年，人年均收入 693 元的絕對貧困標準。

⁸⁸ 詳見訪談附件六，頁 206。

⁸⁹ 乙村的村主任表示，200 萬人民幣的經費僅夠完善村內的硬體基礎設施，如再加上軟體服務，所需金額則將更高。詳見訪談附件十二，頁 229。

善其生活條件⁹⁰。

三、扶貧資源分配不均及不當

筆者在走訪了雲南省的甲、乙兩農村後發現，甲農村的人均收入高，基礎建設發達，醫療及社會福利堪稱完善，但每年仍有近百萬元人民幣的扶貧資金源源不絕地投入；而乙農村的人均收入僅供溫飽，基礎建設低落(對外交通不便、且缺乏完善的水利設施)，無完善的醫療及教育服務，更遑論社會救助保險的實行，但每年所領取到的扶貧資金卻僅一萬元人民幣左右，而 2010 年的西南大旱更是重創乙村農民的基本生計。而雲南財經大學的學者也指出，雲南省農村扶貧公共資源除了村與村之間差異性供給造成農村發展立基的不平等外，城市與鄉村公共服務供給的巨大落差，更使得該省農村的基本生活條件遠遠低於城市水準，而兩者間發展立基的不平等，更使得雲南省農村與城市間的經濟差距日益擴大(谷禾，2010：143~148)。

四、民間參與力道不足

扶貧政策的實施，除了有賴政府的規劃主導之外，亦需要民間單位的積極參與，才能彌補政府施政的不足。當前雲南省的扶貧政策，除了歡迎一般企業前往貧困農村地區進行投資之外，對鼓勵其他民間單位，如 NGO 非營利組織的參與，則無相關政策的出台，甚至在筆者實地走訪過程中，受訪的非營利組織表示，他們極力想協助省內的農村扶貧，但在協調實行的過程中，往往會受到政府部門的限制，進而阻礙了民間對該政策的參與性，無法幫助被政府所忽視的偏遠農村脫

⁹⁰ 乙村村官表示，該村的經費皆是村幹部主動爭取而來而非上級政府主動給予，但爭取來的扶貧經費經區、鄉等層層地方政府的轉手後，往往到村裡的錢已不夠滿足村內的基本需求。詳見訪談附件十一，頁 225。

離貧窮⁹¹。因此，政府不鼓勵，甚至限制民間第三部門對農村扶貧的實際參與，誠為當前省內落實扶貧政策的缺憾。

五、扶貧項目條塊切割阻礙統合

在國務院雖有扶貧辦總管扶貧的協調事宜，但其卻對整體扶貧資金的運用沒有主控權，信貸扶貧掌握在中國農業銀行手中、水利建設掌握在水利部門手中、農村教育掌握在教育部手中、以工代賑掌握在國家發改委手中，因而形成條塊切割，各司其職但卻也各行其事、互不合作協調的情況出現，進而使得扶貧資金的使用效能減低(帥傳敏，2010：105)。根據研究顯示，雲南省亦有扶貧項目條塊切割的問題產生，由於該省光是涉及扶貧資金項目的政府部門高達十六、七個，各部門在扶貧資金與政策項目的管理上，常常各自為政，缺乏橫向溝通，資金與項目的實施往往有交叉安排與重複投資的現象，進而造成扶貧資源的錯置與浪費(雲南省產業扶貧資金融資模式研究課題組，2010：57)。另外，在筆者訪談政府單位的過程中了解，其農村的扶貧項目的經費和執行，分別由省內各廳處所掌握，農村救濟由民政部門負責，水利建設由水利部門掌握等，扶貧辦的官員亦表示他們僅能協調，並無統籌執行上述農村扶貧之資金與政策項目的權力，在各部門各自埋頭苦幹而無一整體性的統籌規劃時，往往降低了雲南省對農村扶貧的效益，甚至造成資源錯置、浪費的情況出現⁹²。

⁹¹ 受訪 NGO 的 E 姓負責人表示，他們在參與雲南省農村扶貧的過程中，最大的阻礙主要來自於政府的不信任與行政延宕。詳見訪談附件四，頁 200。

⁹² 長期關注雲南省農村扶貧的 G 教授認為，中國官方的扶貧方式過於冗綴無效率，往往造成資源的浪費。詳見訪談附件六，頁 207。另一方面，受訪的雲南省昆明市西山區扶貧辦 F 主任也表示，在昆明市大多是各部門埋頭苦幹進行扶貧，該辦公室並無統合各項扶貧經費與政策的權力，因此扶貧經費的運用缺乏橫向聯繫及一統的規劃。詳見訪談附件五，頁 202~203。

六、與東部的經濟差距持續擴大

自 2000 年中央政府此時開始集中資金與力道，重點加強於西部農村的扶貧後，雲南省農村的收入也隨之增長，貧困縣的農民收入從 2000 年的 1100 元提高到 2004 年的 1315 元，平均年增幅度為 4.6%(康雲海，2006：238)，然而和東部省份相比，其經濟實力的差距卻有擴大的趨勢。根據學者的調查，2000 年後東部農民與西部農民的人均收入的差距持續擴大(陳迅，2009：162)；以 2006 年為例，雲南省貧困農民的平均收入又僅有省內平均的 77%，且雲南省的農民人均年收入在西部 12 省份裡又敬陪末座，即便省內的貧困農民收入有所增長，但和東部省份相比，其農村的經濟差距正在擴大當中，甚至比其他西部內陸省份更為嚴重(李石新，2010：208)。



第四章 扶貧政策下經濟發展對農村基層民主的影響

中國大陸自 1980 年代開始於農村地區推行基層民主至今已逾 30 年的歷史，而農村的村民自治，也在 1982 年的憲法、村委會組織法正式法制化與中央相關文件的出台，進一步落實與發展，進而成為中國獨有的農村政治特色，即使在發展的過程中遭遇到一些困境與阻礙，但仍有不少人將之寄望為中國政治革新的民主示範(徐勇，2003：50)，因此不難看出基層民主對農村、乃至於中國政治、社會的影響性；由於基層民主對中國廣大農民的生活各層面具有重大影響(王仲田、詹成付，1999：1~3)。由於本論文以雲南省為研究標的，在前一章已論證扶貧政策在該省的發展與對農村的影響性後，本章將分析扶貧政策帶動農村逐漸富裕的過程中，經濟變項的轉變對農村基層民主的影響，並與東部沿海三省的農村經驗進行比較。

第一節 雲南省農村基層民主的歷程與運作—以甲、乙兩村為例分析

自 1980 年代中國開始推廣農村基層選舉以來，由於各省進行村委會選舉的日程不一，直至 2009 年為止，部分省份的村委會迄今已進入到第九屆或第十屆的換屆選舉，如福建、遼寧、山東、上海等，而其他東部沿海省份的村委會屆次也多數進入到第八屆，如浙江、江蘇、黑龍江等(史衛民、郭巍清、湯晉蘇、黃觀鴻、郝海波，2009：41)。相較於東部沿海省份自 1980 年代即展開農村基層選舉，雲南省遲至 1999 年年底才通過省內的村委會相關辦法，並於 2000 年才開始實行村委會制度與農村自治選舉，成為全中國最後一個實行農村基層民主的省份，而該省亦陸續至 2001 年的四、五月份，才全數完成省內第一屆村委會的換屆選舉(李凡，2002：6)；至 2010 年，該省始進行到村委會第四屆的換屆選舉，

農村自治的發展歷史遠遠不及東部沿海省份，甚至落後其他西部內陸省份，如貴州、四川、陝西、內蒙古、青海、寧夏⁹³等。

雲南省在 2000 年尚未實施村委會制度之前，農村的政治管理組織為「村公所」，乃鄉鎮政府的派出單位，為政府的行政機關而非自治組織。村公所最先是由廣西省於 1987 年開始試行，之後雲南、廣東、海南三省跟進；即便廣西省為組織運作村委會的發源地，但由於 1980 年代農村基層與鄉鎮政府間的種種矛盾，提高鄉鎮政府施政的困難度，廣西省政府遂採取變通的執行方案，以村公所取代村委會，將農村基層組織納入國家機器之中，以彌補國家在基層農村行政職能的缺失；在廣西省採行此制度之後，雲南省遂於同年度，即 1987 年立即跟進，採行村公所制度以取代村委會(肖立輝，2009：80)。作為鄉鎮政府的派出單位，村公所取代既有村委會的功能，負責執行鄉鎮政府的行政任務，而原先應設置於行政村的村委會，則下沉到各村民小組，接受村公所的協調、指導以協助推行政務；另一方面，村公所的領導人並非由村民選舉產生，而是經由鄉鎮政府的考試任命、或委派鄉鎮政府職員等形式所產生，其薪資由省內財政支付(肖立輝，2009：75~79)。由於村公所制度的實行，雲南省的村委會下沉至村民小組，農村的政治權力中心由村公所幹部所掌握，即便村委會幹部仍由村民推舉產生，但實際上卻已淪為接受政府領導指揮的最低行政單位，喪失原應享有的自治權限與事項；即便 1987 年國務院民政部發出《農村鄉以下設立村公所問題，只在廣西試點，不在全國鋪開》的通知，要求除廣西外的其餘各省不得跟進於農村地區實行村公所制度，然而雲南省卻沒有執行此項通知，直至 1998 年中央的正式頒布村委會組織法並要求各省確切執行該法的氛圍下，雲南省人大遂於 1999 年年底通過「雲南省實施《中華人民共和國村委會組織法》辦法」，開始逐漸改制農村制度，撤除村公所實行村委會選舉以落實村民自治，並於 2001 年完成全省的農村改制，至此，農村基層民主才正式地在雲南省開展。而筆者駐點於雲南省甲、乙

⁹³ 上述各省份至 2009 年為止，村委會的屆次皆已進入到七屆。

兩村時，兩村的村幹部皆表示雲南省確實於 2000 年後才開始舉辦第一屆的村民委員會選舉，農村方得正式擁有自治權限處理自身事務，否則在此之前，農村自治有名無實，村幹部僅能接受村公所及鄉鎮政府的領導，村幹部及村民無法享受法律所賦予的自治權限⁹⁴。

自 2000 年雲南省正式落實農村自治，實行村委會選舉以來，直至 2010 年為止，迄今已舉辦過四屆的村委會選舉⁹⁵，在這十年之中，雲南省農村的基層民主發展，究竟呈現怎樣的面貌？是否因區域或政經條件的異同，而發展出不同於東部省份的民主模式？筆者於蹲點期間訪問關注雲南省農村政治發展的雲南大學公共管理學院 C 教授，其表示由於省內各地區文化、政經條件的巨大差異，再加上複雜的民族組成，因此雲南省的農村基層民主模式除了和東部沿海省份有所不同外，內部的差異亦頗大，而這也成為雲南省農村基層民主的主要特色⁹⁶。由於雲南省的農村自治僅短短十年，在缺乏研究文獻的情況下，該省的農村自治發展是否如雲大公共管理學院的 C 教授所言，呈現內外皆異的發展特色？為觀察雲南省農村自治的發展，並試圖歸納出其發展特色，筆者遂依不同管道前往該省政經條件皆有所不同的甲、乙兩個農村進行蹲點考察。由於觀察農村基層民主運作的面向廣泛，因此為印證本論文研究假設，對雲南省甲、乙兩村的觀察遂以第二章所建立的若干政治指標，即村委會的選舉方式、村委會工作項目的實施、村委會幹部的年齡結構與互動、村/黨幹部間的交際互動、鄉鎮政府與村委會的關係、及村民對村委會的參與，及村內宗族勢力對村委會運作的影響等七方面進行觀察陳述，藉以探討農村基層民主在雲南省的實際發展狀況。

⁹⁴ 詳見訪談附件九，頁 214；訪談附件 12，頁 230。

⁹⁵ 舉辦換屆選舉的年份為 2000/2001、2004、2007、2010 年。

⁹⁶ 詳見訪談附件二，頁 195。

一、甲村的基層民主發展

筆者於 2010 年的暑假，經由雲南大學經濟學院及公共管理學院的協助，且為避免考察基層民主可能觸碰官方敏感神經，遂以研究扶貧項目的名義，向雲南省政府提出下鄉申請至甲村進行為期八天的研究調查。由於至甲村的蹲點乃以研究扶貧為名義，故欲深入探究該村的基層民主發展與現況，在蒐集資料及訪談的過程也較需小心謹慎；因此，在第一場拜訪該村村主任的訪談中，鑑於鄉鎮政府官員的在場，僅能單就扶貧問題提出詢問，直至爾後獲得該村村書記的信任，才能在村書記的陪同下順利訪談該村村民，並獲取到甲村自 2000 年開始實行村委會制度以來，其基層民主的實際發展狀況。

(一) 村委會的選舉方式

甲村自 2000 年開始實行村民自治以來，其選舉方式十年來並沒有改變，一直遵循著同一模式產生村委會的成員。由於甲村現轄三個村民小組共有人口 2763 人，屬於一個較大的農村聚落，因此，除了原定七個村委會幹部(包含村主任、副主任、及五個村務委員)，三個村民小組亦選舉產生出 44 個村民代表，參與村委會重大事務的決議，並反映村民意見；因此，甲村村委會成員的產生模式，根據訪談該村村書記可得知，可分為村民代表及村委會幹部兩種選舉方式。

以村民代表為例，每個村民小組依人口比例分配 44 名村民代表的席次，村民代表同村委會幹部同一時間改選，有意參選村民代表的村民，只要符合年齡、無褫奪公權等基本條件，即可登記為參選人，不需接受任何的資格審查；登記為參選人的村民，在村民一人一票的情況下，只要其獲得的票數排名在該村民小組的應選人數之中，即可順利當選；此方式類似於台灣舊制的立委選舉模式，即單一選區不可讓渡投票制。

相較於村民代表，甲村村委會的七個幹部是分開競選而非以組別競選所產生，再加上村主任、副主任此二職務和其他村務委員的選舉方式又有所不同，因此該村的村幹部的選舉程序亦較為複雜。該村產生村主任、副主任需經由提名、協調、批准、海選、乃至於指定等層層程序所產生，其選舉產生方式可簡略為以下四個步驟：

1. 只需有村民 20 人的聯署提名，即可獲得選舉村主任、副主任的資格。
2. 現任村民代表及黨組織進行討論投票，從所有候選人中初選出前三名的主任、副主任候選人。
3. 各屆村民代表、黨代表等共組徵選團，以共識決的方式從初選的三人之中協商出兩位候選人，並將之呈報黨組織部門批准。
4. 經黨組織批准，協商出來的兩位候選人應於選舉前舉行政見發表會及公開辯論，接受村民的提問與質詢。
5. 經黨組織部門的批准後，協商出來的兩位候選人經辯論後進行全村投票。應當選者其得票率不得少於總投票數的 80%，如無超過則再重新投票一次；如經全體二輪投票仍無產生得票率超過 80% 的勝選者，則該屆的村主任由鎮政府指派。

相較於村主任、副主任的複雜程序，其餘五位的村務委員的選舉方式則較為簡單。甲村的村務委員同村主任、副主任的提名方式一樣，只需符合法定資格並獲得 20 位村民的提名，即可成為初步的參選人；後經黨部的審核批准後，即成為正式的候選人投入競選。由於最後開放村民投票的村務委員競選人數並不如村主任、副主任一般受到限制，因此只要符合資格並經由黨部批准的候選人，皆可接受村民的投票表決，因此在村務委員的競選過程中，常常會有多位村民角逐一位村務委員的情況出現。

（二）村委會工作項目的實施

依照村委會組織法的規定，村委會的工作項目主要為宣傳並實行上級政府的政令、政策，及辦理村內公共事務、組織並協調村內的經濟活動⁹⁷。以甲村為例，該村就實行政府政策為例，多著重於政令宣傳，如農村節育、法規宣導、衛生教育…等各方面，該工作多由村委會及村黨支部共同配合執行。此外，就村內公共事務，即屬自治範疇的事務，則又可依性質分為政治事務及經濟事務，而經濟事務則與村委會組織法所規定的經濟活動並無二異，故在此將二者相並共同討論。就政治事務而言，甲村村委會除了依法定期籌辦村委會幹部選舉外，平日更時常定期召開村民代表會議、村民大會等諮詢會議，而該村委會更附設調解委員會，由村幹部負責村民間糾紛的調解事宜。從筆者的觀察與訪談中即可得知，該村的自治項目除了政治事務外，村內經濟事務的決策與執行佔村委會過半以上的工作比例，當中又以扶貧政策為主，其包含了扶貧資金的分配、基礎硬體設施的興建、勞動力轉移的培訓、社會福利的發放等工作，其扶貧工作的項目內容皆多已在本論文第二章第四節中詳述，故本節不再多述。該村委會除了宣傳並實行政府政令、自治範疇內的政治事務及經濟事務等法定工作外，村民服務亦是該村委會及村黨部的主要工作之一，在筆者蹲點甲村期間，村幹部帶領筆者前往多戶農家進行村民服務，其服務內容婚喪喜慶無所不包，只要是村民生活中的各項大小事務，村委會皆需被動或主動地介入，予以協助。

（三）村委會幹部的年齡結構與互動

甲村的村主任年齡 37 歲，迄今已經連任第三屆，故其自 30 歲開始即擔任該村的村主任；其餘七位村幹部囿於時間與人力的限制，再加上許多幹部於筆者訪談期間外出不在村內，故無法對其一一訪談，然而經筆者與幹部和村書記的閒

⁹⁷ 村委會組織法第 2 條、第 5 條、第 6 條。

聊，約可推估甲村的村幹部成員其平均年齡約分佈在 25~40 歲之間，屬於年齡結構較年輕化的村委會。而此屆之前的村委會幹部的年齡結構，除了第一屆的幹部成員年齡偏高，約 40~50 歲之外，第二屆和第三屆的村幹部其年齡結構與本屆相仿，多由村內的青壯年人口擔任。

此外，該村村委會包含村主任在內的七位村幹部全都分別競選產生，彼此雖有各自負責的工作內容且各司其職，然各成員皆有各自的民意基礎，有時並不完全服從村主任的領導而發生爭執，筆者於蹲點該村期間，曾於村委會辦公室遇見兩次該村的村務委員和村主任爭執的場景。然而，由於該村的村黨書記任職已久且在村內德高望重，普遍獲得村主任及其他幹部的尊敬，因此在村黨書記的協調下，村幹部之間的爭執或糾紛往往在村委會內部便予化解，並藉由全體的幹部會議協商出裁決。故就筆者的觀察，該村委會即便幹部內部爭執不斷，但幹部卻願意認可並執行經村委會共同決策、對外公告的政策決定，而無幹部爭執衍生至村委會場域以外的情況發生。

(四) 村/黨幹部間的交際互動

甲村的村主任及村黨書記自 2000 年正式實施村委會選舉以來，一直都由不同人士擔任，其中，I 姓村主任自 2004 年第二屆選舉以來已連任三屆，J 姓村黨書記則自 1980 年代開始即任職黨書記至今，黨書記的年資與經歷皆在村主任之上。基本上，就筆者訪談與觀察的過程中，發現甲村的村委會及黨部之間的互動在其所屬該鎮中堪稱良好⁹⁸，並無村黨部凌駕於村委會之上的問題；村內事務基本由村委會進行決策，村黨部負責與鎮黨部溝通協調並輔助執行，再加上村委會及村黨部的辦公室相互緊臨，因此每當黨部或是村委會接獲上級政令指示、村民

⁹⁸ 從 J 姓甲村書記的訪談中可得知，甲村所屬鎮的 16 個農村，因為黨村緊張關係，而推行兩委一體化的農村在 2010 年前即高達 13 個，2010 年第四屆選舉過後仍有過半的村主任由村黨書記兼任。詳見訪談附件八，頁 213。

意見、或是各自有所提案時，皆會以第一時間通知彼此，進以協商溝通，共同商討出決策方案。因此，即便村委會的幹部擁有村內公共事務的最終決策權，但村黨部的幹部仍參加村委會每次的開會討論，並可藉由提案、發言等程序影響村委會的決策。然而，為何甲村並無發生黨村之間的緊張關係，甚至不像該鎮的其他農村，有黨務凌駕指揮村務的情況出現？就筆者的觀察認為，其關鍵在於村領導階層的個人領導風格；在筆者蹲點甲村的貼身觀察中發現，該村 J 姓書記並無以黨領政的野心與意識，其總認為村務就該交給年輕人去領導決策，他的職位與經歷僅能提供意見供村委會參考，並輔助村內公共事務的協商與執行；另一方面，I 姓村主任由於其年資與經歷不及黨書記，就村務決策及與上級政府溝通協調，仍需村黨書記的輔助，因此極為尊重村黨部的建議，甚至主動請示村黨書記的意見。因此，甲村在村書記無政治野心、村主任敬重村書記的情況下，再加上兩者皆以尋求甲村更好的經濟發展之共識前提下，各種有利的條件皆促使該村黨村關係的和諧，而無彼此抗衡、或是黨部凌駕於村委會的情況產生。

（五）鄉鎮政府與村委會的關係

甲村由於位於鄉鎮政府所在地僅 10 餘分鐘的路程，屬於所屬該鎮的核心農村，因此與鄉鎮政府的資訊聯繫具有地理條件上的優勢。就村內對鄉鎮政府的雙方連繫方面，由於該村配有政府派發予以協助村務的村官，鑑於位置鄰近的地理優勢，該村官每日被派往鄉鎮政府，擔任公文書、資訊往來的工作，並得以將村內最新的訊息或意見即時上報給鄉鎮政府；另一方面，在筆者訪談的過程亦得知，村內若有重大事項缺乏經費，亦會主動向鄉鎮政府的相關部門爭取，村內亦會派代表定期、或不定期地參加鄉鎮政府、乃至於區政府的工作會議，若遇重大事項，鄉鎮政府亦會主動召開諮詢會議，邀請村內推派代表參加⁹⁹。由於筆者乃

⁹⁹ 鎮上召開的諮詢會議並不僅僅邀請村委會幹部及村黨部的幹部，而是每個村民小組皆可推派代表參加發表意見。詳見訪談附件七，頁 209。

藉由鎮政府的協助與陪同下，得以至甲村進行蹲點訪查，因此在訪談與私下對話的過程中，該鎮政府除了對甲村自行決策的政策給予相當的支持外，若遇有關甲村公共利益的重大事項，亦會主動徵詢甲村幹部及村民的意見，而甲村的幹部及村民的意見，亦可藉由村官傳遞、定期或不定期的會議互通有無地上達至該鎮政府以其供參考；另一方面，村幹部亦會廣納民意，主動將村內的意見或是需要的資源經費通報給鎮政府，而村委會這樣的行動也通常獲得鎮政府的正面回應與支持。然而，囿於研究時間的限制，再加上不便頻繁出入該鎮政府進行觀察與訪談，因此筆者並無法深入探索甲村和鄉鎮政府的良好互動之背景成因，姑且不論是否因甲村屬「模範村」、抑或是有其他的人為條件造就雙方的和諧關係，但單就現實運作上，甲村與鄉鎮政府之間的互動堪稱良好，並無抵制抗衡、或是村委會淪為鄉鎮政府之附庸的情形產生。

(六) 村民對村委會的參與

甲村村民對村委會運作的參與，主要可分為制度性及非制度性參與兩層面。就制度性參與而言，村民除了參與三年一度的村委會選舉外，亦可藉由下述兩種制度性管道參與村委會的決策；由於該村委會召開村民代表會議前，各村民小組皆會先行舉辦開放參加的小組會議，村民可以藉由此會議將其意見提供給組內的村民代表，藉由他們將村民的意見上達給村委會幹部，以作為政策參考，相關的會議約二至三個月舉行一次，除了定期召開的組內會意外，村內更會不定期召開全村的村民大會，村民可藉此開放性的會議場合表達意見，藉以影響村委會的決策；除此之外，村內或鎮上、乃至於更上一級的區政府，若有涉及該村重大利益的政策項目，各村民小組亦會重新推舉數名代表參與會議討論，而非僅由村民代表或村幹部所寡占，而這些被選出的會議代表，亦可在會議中將村民的實質意見加以反映。除了制度性的參與外，由於甲村村委會的辦公室乃一開放空間，因此在村幹部辦公期間，村民若對村務有所意見，亦可隨時前往將其想法反映給

村幹部，甚至加以施壓以影響村內公共事務的決策與實行。然而，不管是制度性參與抑或非制度性參與，村民對村內公共事務的參與多停留在提供建議、反映民意的層面，至於能否實質影響村內事務的決策則端看村幹部對民眾意見的採納程度，然為順利推行村務的進行、乃至於保障領導階層村內的政經優勢地位，由村民選舉所產生的村幹部多會順從民意，採納村民的看法與意見後才進行公共事務的決策，而此舉則又促使村民的政治效能感的提升，使村民更加熱中參與村內的各項政治活動。從訪談甲村 K 村民、及 L 村民中即可得知，該村的村民積極參與村內的小組會議、村民大會，認為其對村內的意見普遍受到村幹部的尊重與接納¹⁰⁰；而村民於換屆選舉中的投票積極性，乃至於在外工作的村民皆回鄉投票，則亦表現出村民對參與村委會運作的重視。

(七) 村內宗族勢力對村委會運作的影響

由於甲村為漢、白兩族混居的移民村落，村內兩族勢力相當且並無主要大姓，再加上村落的發展歷史並不長，尚未形成強大的宗族勢力，故依據該村的村幹部表示，村內並無宗族勢力干涉村委會運作的問題¹⁰¹。

二、乙村的基層民主發展

筆者於 2010 年暑假至雲南蹲點期間，對扶助該省貧困農村的民間慈善團體進行訪談時，得知地理環境偏遠、經濟條件低落的乙村存在後，遂立即向省政府提出下鄉申請。然因政治與人身安全等因素的限制，筆者下鄉至乙村的蹲點研究並無下文，且受到政府部門單位的叮嚀，提醒筆者不便前往乙村進行研究考察。為使本論文的研究有其比較性，以瞭解雲南省農村於不同政經條件下之基層民主

¹⁰⁰ 詳見訪談附件九，頁 218；訪談附件十，頁 221。

¹⁰¹ 甲村村主任表示村內漢、白族混居，再加上漢族遷入該村的歷史不到百年，姓氏分布很平均，因此該村並無宗族勢力坐大的問題。詳見訪談附件七，頁 208。

的發展，筆者遂於該慈善團體駐滇負責人的引薦下，自行隨同乙村的村官上山至乙村進行為期一周的蹲點訪談，然因該慈善團體在乙村耕耘已久，且深獲村幹部及村民的信任，故筆者於乙村蹲點期間，即便沒有獲得政府的批准，亦可在村幹部的信任與陪同下，順利完成該村的觀察與訪談，並得以探究雲南省偏遠山區農村的真實面貌。同甲村一般，本段落亦從乙村的村委會的選舉方式、村委會工作項目的實施、村委會幹部的年齡結構與互動、村/黨幹部間的交際互動、鄉鎮政府與村委會的關係、村民對村委會的參與及宗族勢力對村委會的影響等七個面向進行觀察，藉以陳述乙村基層民主的實際面貌。

（一）村委會的選舉方式

由於雲南省遲至 2000 年才開始推動農村基層民主，因此乙村推行村委會制度迄今亦只短短十年，同甲村一般，由於實行的時間短暫，該村的選舉方式是十年來並無異動。乙村現轄人口共 1629 人，屬於中型的農村聚落，由於該村的常居人口數少、經濟型態單一，再加上村內公共經費的缺乏不利推行大型或繁雜的村務，因此乙村村委會包含村主任、副主任在內，僅另設三名村務委員協助辦公。此外，由於乙村故該村地處山區，囿於地形限制村民聚落較為分散，故全村共有七個村民小組，共推舉出 31 名村民代表反映村民意見，並參與村委會的運作。和甲村一樣，乙村的村委會選舉可分為村委會幹部及村民代表兩大部分。

以村民代表為例，乙村的七個村民小組依人口比例分配 31 名村民代表的席次，村民代表和村委會幹部同時換屆改選；有意角逐村民代表的村民，只要符合法定基本條件，不需經過黨部或上級政府的額外審查，即可登記為參選人；登記為參選人的村民，只要其票數排名位於該村民小組的應選人數之列，即可順利當選，不需歷經多次輪選；乙村村民代表的選舉制度與甲村並無二異。

和甲村村幹部分開競選制度不同的是，乙村的村委會幹部選舉採取團隊競選的模式，有意參選的候選人，需於選舉前公告其幹部名單(及村副主任、村務委員)，以供村民參考選擇。乙村選舉村委會幹部的運作程序如下：

1. 村中每個村民於選票上寫下自身想要的人選，再從所有的選票中統計出得票率最高的兩位人選，此為第一輪海選。
2. 第一輪海選出來的兩位人選，需於第二輪海選前公布其村委會的幹部名單，並舉辦政見發表會及辯論會，會同名單中的幹部成員共同接受提問與質詢。
3. 舉辦完政見發表會及辯論會後，第一輪海選中得票數最高的兩位，再次進行第二輪的海選，以得票數最高的人選獲勝，其得票率應高於 80%。
4. 若第二輪投票無人獲得 80% 以上的得票率，則須再次舉行海選直至有人的得票數達到開門檻為止；若再無人勝出則繼續舉辦下一輪的選舉，上級政府及黨部並不介入指派人選。

從乙村的競選方式即可發現，由於並無事前登記參選，而由村民於選票中公開發書寫其屬意的村長人選，因此於第一輪海選時，人人皆有可能成為村長候選人，然而，是否在此情況之下會選出無意願、或是無能力擔任村長職務的人選出現呢？根據筆者蹲點該村時的觀察發現，由於乙村的經濟條件惡劣、外出打工人口眾多，故自 2000 年該村推行村委會選舉以來，留在村中且有意角逐該職位的村民多為村內的經濟精英，即便乙村在第一輪海選時並無登記參選的步驟，但有意參選的村民仍可在參選前藉由拜票、宣傳等各項活動向村民表達其爭取村長職位的意願，在村民普遍貧困而無多餘的心力與能力轉移至村內的公共服務之際，經濟精英的出線適時地化解村委會選舉的不確定性。在村內精英表態擔任村主任的意願後，村民一方面寄望於經濟精英能夠帶領村子脫貧致富，二方面則為避免無能力、無意願擔任村長的人選產生，故多會在第一次海選時將票投給有意參選的村內精英，由其出線與其他同屬村內精英的候選人共同進入至第二輪海選。另一方面，村主任以外的村幹部由村長候選人選派，此舉雖然可化解村幹部各別由

村民選出而缺乏合作共識、甚至不合的矛盾關係，但卻也進一步限制村民自由角逐村幹部的權益，若非與村長候選人熟識或其能力被該候選人所發掘，否則一般有心擔任村幹部的村民可能被摒除在參與村幹部選舉的行列之外。

(二) 村委會工作項目的實施

依照村委會組織法的若干規定，乙村村委會的工作內容依照性質的不同可分為兩大項目，分別為宣傳並實施上級政府的政令、政策，及辦理村內公共事務、組織並協調村內的經濟活動。就宣傳與實施上級政府的政令、政策方面，和甲村一樣的是，乙村村委會亦多著重於衛生教育、人口節育、法規宣導等項目，然而由於該村的公共經費短缺，故在實行宣導與實行政府政令上則略顯心有餘而力不足；由於乙村的上級政府強行在乙村推行有損該村利益的「挖花減菜」政策，但又無給予該村適當的配套措施與補償的情況之下，面對上級政府的壓力與村內民意的反對，該村委會對推行該政策呈現消極抵抗的態度。除了上述承接政府政策的工作之外，辦理村內公共事務並組織協調村內的經濟活動，則屬於村委會的自治範疇；其中，該村的自治工作項目依性質約略可分為政治事務及經濟事務。就該村自治的政治事務方面，除了依法定期舉辦村委會選舉、召開村民代表會議、村民大會外，該村委會亦負擔調解村民日常糾紛的工作；經訪談中可得知，乙村礙於經費限制，維持村內政治事務的基本運作，特別是舉行換屆選舉通常耗盡村內為數不多的公共經費，再加上村內日常並無涉及村民重大利益的建設項目，因此召開村民代表大會與村民大會的頻次並不高；即便召開相關會議，該會議往往淪為村民代表及村民的訴苦大會，會議的最終決策通常為經濟能人的村主任所裁決，而貧困且教育程度不高的村民代表及村民則亦服從村主任的決策。乙村由於村內並無集體企業，再加上並無上級政府對村內經濟建設經費的撥設，因此該村委會日常並無經濟事務的運作與建設，更遑論經常性召開會議進行協調工作。

(三) 村委會幹部的年齡結構與互動

乙村的村主任兼任村黨書記，於本屆及第四屆初次當選，其年齡為 44 歲。其餘村幹部雖囿於限制無法一一訪談，但經筆者與該村村官的私下交談，亦了解該村除村長外的其餘四位村幹部，其年齡分佈大約在 40~55 歲之間，多由村內的壯年農民擔任。至於一至三屆的村主任則皆由同一位人士擔任，其年齡在卸任之際已年過 60，因此推算其擔任村主任期間約為 50 歲至 60 歲之間的壯年人士；而一至三屆的其餘幹部年齡結構亦和村主任相仿，多為 50 歲以上的壯年農民。

由於乙村的村副主任和村務委員乃由村主任指派，掛名在村主任候選人名下共同選出，因此和甲村相比，乙村幹部之間的協調性具有制度上的優勢。根據筆者的訪談與觀察，由於現任村長身兼村黨書記的強人領導、村幹部自視程度低落、再加上選制等因素，乙村的村幹部與村主任之間的關係偏向於隸屬關係，即由村主任指揮領導，村幹部服從執行；該村參與村委會運作的受訪者表示，村內的公共決策多由村長自行決策拍板定案，而幹部則負責執行，甚少發表意見，更遑論就村內的事務與村主任有所衝突¹⁰²。然而，即便乙村村委會幹部內部間看似和諧沒有衝突的關係，卻隱含身兼書記的村主任，一人裁決村內所有公共事務的獨裁危險性。

(四) 村/黨幹部間的交際互動

乙村自 2000 年實行村委會選舉以來，以村主任為首的村幹部與村黨部之間共經歷兩階段的變化。在 2010 年村委會進行第四次改選之前，村委會和村黨部之間多半呈現緊張關係，而該年村委會第四次改選後，兩者之間的矛盾遂隨著兩委一體化的結合而化解。乙村在 2010 年之前，村主任及村黨書記分別由不同二

¹⁰² 詳見訪談附件十二，頁 231；訪談附件十三，頁 234。

人長期擔任，該村黨書記常以以黨領政的姿態介入指導村委會的運作，但由於村主任不具備黨員身分而不需受黨組織的約束，故恃其民意基礎而時常與村黨書記就村務發展上意見相左，造成村委會與村黨部兩者之間的緊張關係，二者不能協調合作進而阻礙乙村的發展。為徹底屏除村主任與村書記之間的矛盾，該村遂於2010年第四次改選時推行兩委一體化的策略，由村內具備黨員身分、且有心參選村主任的經濟能人(此次的參選人為村內唯一一間藥房的老闆)，將之推舉參選村黨書記；待該村黨書記產生後，黨部透過組織動員向村民傳播該書記的治村能力與願景，營造出村黨書記才是村主任最佳人選的氛圍；另一方面，由於村民這十年來亦厭倦村委會與黨部之間的惡鬥阻礙村內的發展，在期盼兩者能合作共同推舉出強人領導村民脫離貧困的寄望之下¹⁰³，遂亦願意接受村黨部的宣導而於第一輪海選中將票投給該書記。因此，在黨部的推行與村民的配合下，本屆的村委會主任第一次由兼具村黨書記的經濟能人當選，之前村黨部與村委會之間的惡鬥與矛盾，亦隨著二者職務的合一而消弭。

(五) 鄉鎮政府與村委會的關係

乙村於2007年撤鄉併鎮前，因其為鄉政府的所在地，即便地處山區道路基礎建設薄弱，但鑑於該村的地理位置僅臨鄉政府，故備地理之便與鄉政府訊息互通有無，村內有任何需求或訊息，皆可即時傳遞予以鄉政府得知，而鄉政府亦可隨時回應乙村的需要，往來尚稱密切。然而自2007年撤鄉併鎮後，該村所在地的鄉政府被予裁撤，而乙村被併入的鎮政府亦距離該村達三十多公里遠，故如欲與鎮政府接洽往來，囿於地理條件及道路建設的限制，該村與其鎮政府的往來並不如先前那般密切，兩者之間的訊息傳遞日益困難，再加上乙村的經濟條件並不富裕，因此逐漸被邊緣化為該鎮的貧困偏遠山村。

¹⁰³ 乙村村民及幹部無不表示厭倦村主任及村黨書記之間多年來的惡鬥，認為二者之間的鬥爭阻礙了乙村的發展。詳見訪談附件十一，頁226；訪談附件十二，頁229；訪談附件十三，頁234；訪談附件十四，頁238。

根據筆者對乙村若干幹部與村民的訪談，發現該村委會與鎮政府自 2007 年後呈現緊張的矛盾關係，而其矛盾的來源則源自鎮政府對乙村經費的限制、及鎮政府罔顧乙村利益而強加施予的強硬政策。就經費限制方面，由於乙村肇因自然環境的限制，經濟不甚發達導致村委會的集體收入極度短缺，無法自行建設村內的基本公共設施，極需仰賴上級政府的經費補助才能維持村委會的運作及村內基礎建設的更新與維護，藉以維持村民農作的基本需求；但由於鎮政府並無撥設常態性的經費予以該村補助，再加上村主任自行向更上級政府所爭取到的經費常受到鎮政府的抽成扣款，導致落實下來的經費並無法滿足乙村的實際需求，在在皆引發村幹部與村民對鎮政府的不滿。另一方面，由於乙村的村民大多以農作維生，但鑑於其地處水源保護區的緣故，該鎮政府為配合上級政府的指示，在無配套措施且無徵詢乙村幹部與村民的意見下，遂強行在乙村推行挖花減菜，強迫農民減少農作栽種面積的政策，讓原已貧困的乙村經濟更加雪上加霜，更加引發村幹部及村民對鎮政府的強烈不滿¹⁰⁴。

探究乙村與鎮政府的緊張關係不難發現到，二者之間的矛盾肇因於鎮政府對村委會與村民之意見需求的忽視；該村委會囿於經濟與地理條件的限制，脫離貧困是該村的首要之急，但因經費短缺急需仰賴鎮政府的支持才能得以發展，在村幹部極力奔走不得鎮政府的回應與支助，而鎮政府又罔顧該村利益強行實行加深乙村貧困的政策，無疑自然加深村幹部與村民對鎮政府的失望與仇視。不似甲村與該鄉鎮政府的相互尊重、合作的關係，乙村的受訪者表示其上訪鎮政府往往不得回應，鎮政府更極少主動視察乙村，積極探尋村委會的意見與需求¹⁰⁵，而鎮政府對乙村的漠視，則正是造成乙村村委會與鎮政府緊張關係的主要原因。

¹⁰⁴ 乙村受訪的村幹部與村民皆表示，上級政府無尊重他們的意見與考量他們的處境，遂蠻橫於該村實行「挖花減菜」的政策，更是壓垮乙村經濟發展的最後一根稻草。詳見訪談附件十二，頁 229；訪談附件十三，頁 233；訪談附件十四，頁 237。

¹⁰⁵ 詳見訪談附件十三，頁 235。

(六) 村民對村委會的參與

同甲村一樣，乙村村民如欲參與村委會的運作，其參與模式依法律規定與否亦可分為制度性參與及非制度性參與。就制度性參與而言，村民除了定期參加三年一度的村委會選舉，推選出村委會幹部外，亦可參照村委會組織法第十八條及第二十一條的規定，藉由村民大會及村民代表會議的方式，將一般村民的提議或看法納入議程的討論之中，甚至加以制定為決策。和甲村不同的是，即便法律賦予乙村村民得以藉由上述方式制度性地參與村委會的運作，然而乙村囿於村內資源的困乏，難以實行與公眾相關的公共政策或項目，很少召開公共審議的村民大會，即使該村的村民熱烈參與討論，但在缺乏切身公眾利益之議題的情況下，會議結果往往無疾而終；另一方面，村民代表會議也是如此，在村內無重大事務可供討論，且加上村主任的強人領導，村民代表會議僅變成接受村主任或上級政府宣導政令、決策的場合，村民代表的功能已從民意的反映者轉變為政令的宣傳者。就制度上的參與程度來看，乙村村民參與村委會運作的能力和積極度看似低落，但從乙村村幹部及村民O和村民P的訪談中可探知，村內經濟資源的困頓導致公共事務難以開展，是導致村民參與村委會運作低落的主要原因，只要經濟資源豐足得以實行村內的公共建設，從而帶領村民脫貧致富，村民亦有極高的意願參與村內公共事務的。此外，由於村內極少召開村民大會抑或是村民代表會議得以反映民意，故乙村村民常藉由拜訪村幹部的非制度性參與模式，直接向村幹部表達其看法或建議：比較特殊的是，由於該村的幹部平常各職其事(私人的經濟活動)，村委會如遇開會否則並不對一般村民開放，因此村民如欲直接向村幹部反映意見，該場合通常為村幹部的私人家中，而非村委會的辦公室。

（七）村內宗族勢力對村委會運作的影響

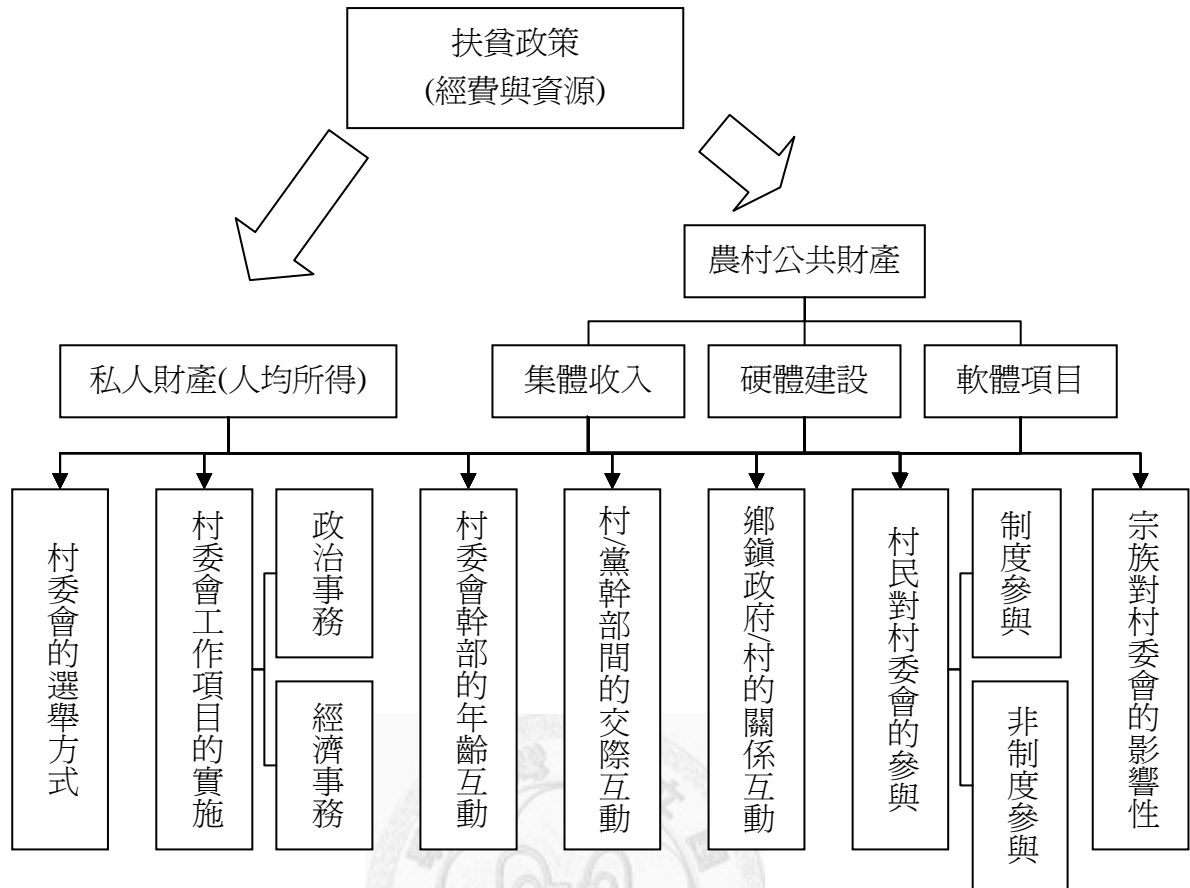
乙村為漢、彝族混居的村落，兩族勢力平均分布。由於漢族遷入該地的時間短，再加上各姓氏分布平均，因此並無宗族勢力坐大的問題；另一方面，即便彝族在當地的發展歷史長久，但由於該族人民的經濟條件較為弱勢，且外出打工人口眾多，故根據該村村長表示，彝族村民並無人數優勢或經濟實力得以影響村委會的運作，因此該村並無宗族勢力坐大的問題¹⁰⁶。

第二節 經濟發展對農村基層民主的影響—以甲、乙兩村為例論證

從上述雲南省甲、乙兩村基層民主的概況描述中，不難看出二者在農村自治的各面向，不管從選制、幹部互動、村委會的對外關係，乃至於村民對村內事項的參與性，皆朝極為不同的方向發展。令人好奇的是，筆者所探訪的甲、乙兩村，皆自 2000 年後才開始成立村委會實施農村自治，但為何在短短的十年內，二者之基層民主的實行卻有著如此大的差異性？而兩者之間的差異，是否又為扶貧政策之實施的影響所致？皆值得進一步探析。

雲南省的扶貧政策是否會對該省農村的基層民主產生影響，實為本節所欲探討的要點，並從中論證本論文研究假設的正確性。由於前述已從若干經濟與政治探測指標出發，分析扶貧政策對農村經濟的影響與當前基層民主的實行現況，故下述將同樣地以若干政經指標為分析變項，探究扶貧所帶來的農村經濟發展對基層民主造成影響進行因素分析。其分析途徑如〈圖四〉所示：

¹⁰⁶ 詳見附件十二，頁 229~230。



圖四、農村經濟對基層民主影響之因素分析流程圖

資料來源：作者自繪。

〈圖四〉所示的分析途徑以前述所建立的若干政經指標為分析因素，由於扶貧政策有助於農村經濟成長，促進農村公/私財產的增加已於第三章中詳述，故本章節將著重於農村公/私財產之增加對基層民主之各面向的影響性分析。在第二章第三節檢閱農村政經發展之指標建立中，檢視農村經濟發展程度的指標依性質可分為農民私有財產和農村公共財富，而農民私有財產則以人均所得為依據，農村公共財富則以集體收入和農村的軟硬體建設為指標；同樣地，檢視農村基層民主運作則以村委會的選舉方式、村委會工作項目的實施、村委會幹部的年齡與互動、村幹部與黨幹部間的交際互動、鄉鎮政府與村幹部的關係互動、村民對村委會的參與及宗族勢力對村委會的影響性等七種觀察面向作為檢閱指標。因此，為探究扶貧政策下的經濟發展，是否真對農村的基層民主運作帶來影響，下述分

析將以雲南省的甲、乙兩村為標的，以四項經濟指標及七項政治指標為基準一一交叉分析，探究扶貧政策對農村基層民主的影響性。

表五、2000~2010年雲南省甲、乙兩村扶貧經費與經濟發展之比較

	甲村		乙村	
	2000年	2010年	2000年	2010年
扶貧經費	9萬元	110萬元	1~2萬元	1~2萬元
人均所得	1500元	4600元	800元	1600元
集體收入	無	有	無	無
硬體公共項目	無	柏油路、水利網、電網、通訊、能源等硬體建設	無	水泥路、能源等建設較為完善；電網與通訊的比例甚低
軟體公共服務	教育(軟硬體設備較2010年不足)	勞動力轉移、技能培訓、醫療、社福、教育	教育(軟硬體設備不足)	僅接受民間團體的援助、教育(軟硬體設備不足)

※幣值金額為人民幣

從〈表五〉的整理中可得知，甲村的人均所得自2000年扶貧政策開始大規模於該村實施之後，該村的人均所得十年來共增長三倍有餘，從2000年的1500元左右驟升至2010年的4600元；乙村囿於經費與政策的限制，該村的人均所得十年來即使增加兩倍，由800元升至1600元，仍不及雲南省農民平均收入的一半。此外，就農村的公共財富而言，甲村因招商及出租土地等因素，故有少數的集體收入得以投入至農村的公共建設之中；乙村則因政府的政策限制，無法招募或成立企業、出租土地，因此並無集體收入。另一方面，甲村的扶貧經費自2000年的9萬元逐年增加至2010年的110萬元人民幣，因此村內的硬體公共建設(道

路修築、水利建設、電網鋪設、通訊建設、能源自給)及軟體服務項目(勞動力轉移、技能培訓、衛生保健、社會福利、教育資源)也較為妥善完整，並創造出有利於農民脫貧致富的經濟條件；相較於甲村，乙村自 2000 年以來由於並無扶貧經費的固定撥給，每年僅能爭取到約 1~2 萬元人民幣左右的經費以維持村內公共服務的基本開銷，故村內的公共財產，即上述硬體建設及軟體服務等各項目，皆處於極度匱乏之狀態，進而致使村內的經濟發展受限。然而，甲、乙兩村因近十年來扶貧政策之差異性實施，導致上述農村公、私財產呈現差異化發展，是否真對兩村的基層民主運作產生影響？以下將從前述的七項政治指標予以分析。

一、農村公私財富的增加對村委會選舉方式的影響

甲村和乙村之村委會的選舉方式皆由法條章程規定，二者自 2000 年開始，十年來選舉方式並無更動，因此不管是農民人均所得的增加，抑或是農村公有財富(集體收入、硬體建設、軟體服務)的擴大供給，皆無對兩村的選舉方式產生任何影響，因此扶貧政策的實施並不對其產生影響；此外，即便乙村在 2010 年第四任選舉中推行兩委一體化，先推舉出村黨書記再由其參與村委會主任的競選，但仍不對該村主任及村民代表的競選方式產生任何的影響性。

二、農村公私財富的增加對村委會工作項目之實施的影響

根據村民委員會組織法的規定與雲南省甲、乙兩村的日常工作實務來看，甲、乙兩村村委會的工作項目依性質類別大致上可分為以政策宣導為主的政治性事務及經濟事務兩大類。就政治事務方面，兩村村委會就該項目多以承接執行鄉鎮政府政策、宣傳政令為主，如節育、衛生保健宣導等，甲、乙兩村在日常且普遍性的政策宣傳項目並無多大異同，而從村幹部及村民的訪談中，亦看不到農村公私財富之增加對其的影響性。另一方面，村委會承接上級鄉鎮政府實行於該

農村的特定政策，則端視該政策項目是否有利或有弊於農民與村委會，進而影響基層民主的運作，然而此類型的工作內容影響村委會與鄉鎮政府之關係的層面較廣，故此部分將置於下列「農村公私財富的增加對鄉鎮政府/村的關係互動之影響」再予以詳述。

甲、乙兩村村委會的經濟類工作項目的差異性較日常性的政治事務大外，扶貧而導致農村公私財富的增加亦對兩村的經濟類工作項目有所影響。以甲村為例，扶貧政策給予該村豐沛的資源及資金挹注，十年來除了讓村內廣泛擴建各項軟硬體建設，更間接地帶動村民人均所得的成長；此外，村內豐碩的公共財富，則更凸顯甲村村委會就處理經濟事務之工作上的重要性。就甲村而言，農村公私財富的增加與村委會的經濟事務，大體上呈現相輔相成，相互影響的關係；村民人均所得的提升與集體收入的增收，有賴於村內軟硬體建設的完備，然而村內公共財的完善與否？應該如何實施？受益對象有誰？則有賴於村委會對村內經濟事務的決策；另一方面，甲村村民自扶貧開始於該村廣泛實施後，十年來從中獲得的經濟利益，更讓村幹部及村民了解村內經濟事務決策與資源分配對村內發展的重要性，因此在村內經濟成長的過程中，村民與幹部在為維持私人與公共財富的高度成長不會受到侵害的前提下，農村成員皆積極參與村委會經濟事務的決策與討論，以保障公共與自身的權益，是故，從對甲村的訪談中即可了解，村委會經濟類的工作項目，是幹部與村民最為重視，也是對村委會參與、討論程度最深的事務¹⁰⁷。然而，既然農村公私財富的增加提高了甲村之基層民主的參與積極度，根據筆者的觀察，在探測甲村經濟發展的四項經濟指標中，又以農村公共財之硬體建設與軟體服務對該村基層民主運作的影響性最高，其餘兩項指標的影響則較為間接；其因在於，甲村軟硬體建設的擴大供給是該村農民人均所得成長與保障基本生活品質的前提基礎，軟硬體的建設項目越多，也就越有利於農民增加私人收入，因此村民與幹部在追求私利的理性考量下，亦會擴大對村委會對經濟

¹⁰⁷ 詳見訪談附件七，頁 209；訪談附件九，頁 218；訪談附件十，頁 222。

事項的討論與參與，進而影響該村委會的運作；此外，由於人均所得與集體收入的增長仰賴於軟硬體建設的多寡與否，因此即便此二項經濟指標對該村的基層民主運作有所影響，但此影響性卻是間接的，不似硬體建設與軟體服務此兩項指標那樣直接且強烈。誠如本段前述，對甲村而言，農村公私財富的增加與村委會的經濟事務的參與決策，是呈現相輔相成，相互影響的關係，二者互為充要條件而非單純的充分或必要條件，故即便甲村的公私財富增加有助於擴大村民幹部對村內經濟事務的決策與參與，但經濟事務的決策與分配，同樣的也有助於提升增加村內的公私財富。

相較於甲村，乙村由於扶貧資源與經費的缺乏，村內的公共財富相對匱乏，致使村民無法得以藉由硬體建設提升自身所得與享受軟體服務保障基本的生活品質，而政策的限制更阻礙該村集體收入的來源，因此在種種不利的條件下，乙村十年來的人均所得僅提升一倍，無助於該村村民擺脫貧困，且農村的公共財富仍處於短缺貧乏的狀態，甚至幾近於無，故乙村公私財富的增加程度與速度上，可說是遠遠低於甲村。除此之外，乙村村委會的工作事項，除了日常性的政策宣導外，經濟類的工作事務由於扶貧資源與經費的困乏，村內的經濟工作難以推廣執行，因此多呈現停擺，甚至無事可做的情況。故對乙村而言，在農村公私財富增加緩慢，且村委會內部幾無經濟類工作項目得以決策、執行的情況之下，乙村之私人財富與公共財富的增加，並無法對村委會工作的參與、討論、乃至於決策產生類似於甲村的廣泛影響性；即便村幹部或農民在為求改善村內經濟的熱誠下，想針對該類型的工作項目進行提議或討論，但在面對經費資源匱乏的情況之下，村民或幹部對此類事務的參與或執行，也往往無疾而終，甚至無能為力¹⁰⁸。

¹⁰⁸ 可詳見訪談附件十一，頁 225；訪談附件十二，頁 230；訪談附件十三，頁 235；訪談附件十四，頁 236。

三、農村公私財富的增加對村委會幹部之年齡與互動的影響

本論文前述的研究假設認為，扶貧政策下所帶動的農村財富增加，有助於年輕村民留在農村，參與村委會的權力運作進而改善村委會年輕人口外流的問題，然而，雲南省農村是否真如假設所述？此外，農村的經濟增長對村幹部之間的互動關係有何影響？皆有賴此項指標對甲、乙兩村的檢視。以下將就農村公私財富對村委會幹部的年齡結構與關係互動兩方面進行分析探討。

在探討扶貧政策下農村財富的增加是否有助於解決雲南省村委會年輕人口外流的問題前，則須先了解甲、乙兩村的年輕勞動人口外流的背景差異。在甲村約近 2800 的人口數中，每年約有 100~200 的年輕人口，接受政府實行於該村的職業培訓，並於受訓結束後進行工作分配，分發至村外地區工作，同樣的，該村每年亦有相當在外地工作的年輕人口會回到村內，因此大體上村內年輕人口的外出比例約佔村內總人口的 7% 左右¹⁰⁹。和甲村不同的是，乙村雖然沒有官方輔導年輕勞動力轉移的政策推力，但由於村內經濟條件困難，長年外出的年輕人口約佔青年人口的一半以上，且並不像甲村一樣有常態性的人口回流，因此乙村年輕人口流失的問題相當嚴重。從上述兩村的政策背景與年輕人口外流比例的情況看來，乙村年輕人口流失的速度比甲村嚴重許多；其因在於，甲村在勞動力轉移的政策推力下，以最大值計算，每年約有佔總人口數 7% 的年輕人口外出工作，而乙村在無任何政策的推波助瀾下，卻仍有過半以上的年輕人口外出打工，即便無法取得乙村青年人口佔村內總人口的比例，但若根據雲南省統計局於 2007 年的統計，雲南省農村 20~39 歲的人口約占農村總人口的 36.1% 為基準¹¹⁰，乙村約略有佔總人口數中近 20% 的年輕人口外流，因此兩者相比，乙村年輕人口外流的情況嚴重。

¹⁰⁹ 由於無法取得詳細的外出人口數字，故僅以最高數 200 人作為被除數計算。

¹¹⁰ 雲南省統計局 http://www.stats.yn.gov.cn/TJJMH_Model/newsview.aspx?id=537055。瀏覽時間，2011/06/22。

根據筆者對甲村幹部的訪談，甲村較乙村低上許多的年輕人口外流率，確實是因為扶貧政策的實施，導致農村整體經濟環境改善所致，倘不是因為輔導勞動力轉移的政策推力，甲村年輕人的外流人口數應該會更少¹¹¹。甲村由於整體經濟環境佳，年輕人多數願意留在村中生活並積極參與村委會的運作，每屆皆有不少的青年農民出來競選幹部或村民代表，即便是外出工作地年輕人口，也大多會在村內有重大決議或是進行幹部換屆改選時回鄉投票，而該村歷屆的幹部年齡分布結構，除了第一屆幹部年齡偏高外，近期兩三屆的幹部年齡多約分佈在 25~40 歲之間。然而，就前述的四項經濟指標中，究竟何者對甲村幹部的年齡結構影響最大？根據筆者的觀察與對該村的訪談，發現四者皆有影響性，但無法辨別何者的影響力最深；其因在於，甲村是由於整體經濟條件的提升而讓年輕人勞動力願意留在村內，進而促進青年農民為保障自身利益而進入到村委會的權力場域中，然而本論文所設定的四項經濟指標，皆可被視為的「整體經濟條件」的一部份，且四者之間彼此環環相扣，在受訪幹部與村民僅表示是因為整體經濟條件提升的情況下，僅能做出四項經濟指標皆有影響但無法辨別何者影響最為深刻的初步結論。相較於甲村，乙村由於經濟條件較差，年輕人口外流嚴重，相對地競選村幹部、甚至願意回鄉投票的意願較為低落¹¹²，而該村的村幹部平均年齡也較甲村年長，一至三屆村幹部的平均年齡多在 50 歲以上，而最新一屆的幹部平均年齡也多分佈在 40~55 歲之間；同樣類似於甲村的問題，從對乙村幹部與村民的訪談中，僅能了解整體的經濟環境阻礙年輕人口回鄉參與村委會的運作，但無法明確辨別四項探測經濟成長的變項中，何者對村委會幹部年齡結構的影響最為顯著。

相較於農村公私財富的增加有助於年輕人口留在村內參與村委會，經濟變項的更動對村委會幹部之間的互動關係的影響性則幾近於無，相反地，與選制和人

¹¹¹ 訪談附件七，頁 210。

¹¹² 乙村的村民表示，由於經濟貧困，外出打工的年輕人回鄉投票須耗費一筆不小的交通花費，鑑於經濟的考量，乙村的年輕人回鄉投票會參與村務的比例並不高。詳見訪談附件十四，頁 239。

際因素的關係較大。就甲村而言，其正副主任與幹部分開提名競選，彼此鑑於非團隊競選且各自對民意負責的情形下，幹部間的互動往往會有意見相左乃至於衝突的情況產生，然而在擔任該村支黨部已達十數年的書記調停下，正副主任與幹部們普遍尊重村黨書記的協調與權威，幹部間就村務意見的爭執往往僅存在於村委會的內部會議，並無將之衍生至村委會的場域之外。和甲村不同的是，乙村的村幹部因直接由村主任派任，其直接負責的對象為村主任而非民意，故幹部與村主任相互為隸屬的權力關係；在乙村幹部由村主任指派並對其負責的情況下，乙村村委會幾乎由村主任一人獨大，幹部對村務僅作意見的諮詢與討論，最終決策者仍是村主任本身，由於村幹部與村主任於權力結構的不平等，該村甚少發生村主任與幹部間的衝突，即便幹部之間可能偶有不合的情況出現，然而在村主任的強勢領導下，亦不太可能將衝突浮上檯面；此外，該村囿於經濟條件的困頓，村民選出村內的經濟能人作為村長以期待該村長能夠帶領村民脫貧致富，在村主任所派任的幹部教育素質及經濟狀況不及村主任的情況下，幹部間對村務的討論與決策更視村主任馬首是瞻，此舉則更加重該村主任的權威性。是故，從上述甲、乙兩村的情況看來，村委會各幹部間的互動良好與否多側重於選制及人際因素，而從訪談乃至於筆者對兩村幹部的觀察，雖看不出農村公私財富的增加對村委會幹部互動有何影響性，但較為貧困的乙村，卻有經濟能人威權性領導的傾向產生。

四、農村公私財富的增加對村/黨幹部間的交際互動之影響

在本章上節關於雲南省甲、乙兩村對村黨關係的描述中，非制度性且側重於人際因素是兩村黨村關係互動的特色；基本上，農村公私財富的增加與否，並無對村/黨幹部間的交際互動有其影響性。自 2000 年後兩村開始實行基層民主後，甲、乙兩村的村委會迄今皆已歷經四屆，二者的村黨關係在這十年中皆有所變化，並朝著不同的方向發展。甲村的 J 姓村黨書記自 1980 年代中期以來任職至今，而村主任除了第一屆由過去村公所時代的老村長選任之外，之後三屆皆由年

輕的 I 姓村主任連任，該村十年來黨書記與村主任之間尚屬融洽，並無黨自主干預村務，或是黨與村就村務意見水火不容的情況產生；甲村黨村之間的和諧關係，多為人際因素所致，第一任的村主任和村黨書記由於在雲南省尚在實行村公所制度的時候便開始合作，因此當第一任村主任由官派過渡為村民直選產生後，基於過往的合作默契，村黨書記並無僭越職權謹守分際協助村主任處理村務，村主任和村黨書記之間並無重大的衝突產生；爾後，現任較為年輕的 I 姓村長自 2004 年開始擔任村主任以來，他與其他村幹部基於村黨書記對村務行政的熟稔，亦對其多所尊重，另一方面，該村的 J 書記也未仗著資歷而對新任的村委會有所干預，反以其經歷及黨的力量與資源，輔助村主任與幹部執行村務，並擔任協調者與傳聲筒的角色¹¹³；由於黨部的自律和村委會對黨書記的尊重，該村自 2000 年實行村民自治以來，不管村內的經濟發展程度如何，二者之間多屬融洽，因此似乎看不出農村公私財富的增加，對甲村黨村之間的關係有何影響性。

另一方面，乙村村委會與村黨部之間的關係，則走向和甲村相左的發展道路。和甲村相同的是，乙村於 2000 年開始實行基層民主，迄今也歷經四屆的村委會，在前三屆中，乙村的村主任和村黨書記皆由不同人士擔任，村黨書記常欲干涉村務，而村主任則恃其民意不遵從黨部的領導，兩者間常常因意見不合而相互抵制，再加上此二人各別連任三屆，因此該村在長達近 9 年的時間當中，村委會和村黨部之間一直呈現高度的緊張關係，乙村的幹部與村民皆表示，過往九年村與黨的矛盾，確實不利於村務的推行，阻礙了村內的經濟發展；乙村為解決為時已久的黨村困境，於 2010 年第四屆村委會選舉中推行「兩委一體化」，讓村黨書記和村主任皆由同一人士擔任，遂才化解該村自 2000 年以來的黨村矛盾；由於乙村自 2000 年後，人均所得雖成長一倍(該收入不及該省農村平均收入的一半)，但其餘的農村公共財富幾無增加，農民的生活依舊普遍貧困，而該村在 2010 年推行新的選任方式進而創造出和諧的黨村關係，並不可被視為農村公私財富的

¹¹³ 乙村村書記在該村多是協調、溝通，與顧問的角色，詳見訪談附件八，頁 213。

增長所致，相反的，則是該村為解決村內的經濟發展困境，所不得不採取的解決之道。

總結上述對甲、乙兩村之黨村關係的描繪，可發現二者之間融洽與否多取決於人為因素，農村公私財富的增加並無法對村黨部與村委會之互動關係產生影響，或是改善黨與村之間的矛盾關係；此外，從甲、乙兩村的例子中亦可探知，良好的黨村互動，反而是農村經濟發展的前提，因為唯有二者之間的協調與配合，不相互扯後腿，方能結合各自所擁有的資源，帶動農村經濟成長，增加農村的公私財富。

五、農村公私財富的增加對鄉鎮政府/村的關係互動之影響

大體而言，倘若村委會在執行、宣傳政令時無違反或侵犯農民的利益，村委會在執行宣傳上大多不會有甚麼重大障礙，但如果鄉鎮政府強施於村委會的政策命令抵觸農民的基本權益，則可能遭遇到村委會與農民的抵制(金太軍，2008：171)，特別是以捍衛村民利益自居，而與鄉鎮政府衝突的「當家人型村委會」；相反的，如果村委會只是一味遵從鄉鎮政府的命令而無視於民意，即所謂的「代理人型村委會」，則又可能造成村委會與村民之間的衝突。一般而言，村委會的幹部通常同時兼具捍衛民意的當家人與實行上級政府命令的代理人之雙重角色(徐勇，2001：3~16)，然而在現實運作中，能夠同時將扮演好當家人與代理人，權衡調適村民與鄉鎮政府之利益對村委會來說，卻是一項極為艱巨的挑戰。

甲村村委會在執行宣導上級政府的政令上，大抵並無遭遇到任何阻礙，探究其因，除了上級政府實行於甲村的特定政策項目多有利於村民，甚少損及甲村的整體利益，另一方面，鑑於甲村是省內扶貧模範村的緣故，該鄉鎮政府，乃至於更上一級的區政府，欲在該村實行對村民有其利弊的政策措施前，皆會主動並充

分諮詢村委會及村民的意見，以防該村的抵制不利政策的實行¹¹⁴，另一方面，面對鄉鎮政府之善意與自身利益的雙重考量下，甲村亦積極擁護上級政府的決策，甚至主動提供政策意見供該鄉鎮政府參考；在鄉鎮政府與村委會相互尊重的情況下，甲村村委會與鄉鎮政府的關係尚屬融洽，大體上並無相互抵制的情況出現。然而，甲村公私財富的增加，是否對鄉鎮政府與村委會之間的關係產生影響？就筆者的觀察，此影響性可說是微乎其微，相反的，鄉鎮政府與村委會之間的協調關係，反而是促進農村經濟發展的重要因素。鑒因於甲村是省定的扶貧模範村，鄉鎮政府在給予該村充分的資源與援助資金的同時，亦給予相當的自治權限並尊重民意以利扶貧事務的推廣，藉以維護下屬農村的此份殊榮，再一方面，村委會為追求更多扶貧資金以讓村內維持高度的經濟發展，亦會積極廣納民意並以此向鄉鎮政府施壓索取資源，而甲村由下至上的資源或資金索取，也通常能夠獲得鄉鎮政府的正面回應；是故，在村委會與鄉鎮政府關係融洽，且皆能以尊重民意與促進甲村經濟發展的共識前提下，在甲村實行大量的扶貧政策促使農村公共財富的增加，進而間接提升該村的人均所得；另一方面，甲村在與鄉鎮政府關係融洽，妥善執行政策當好「代理人」角色之際，卻又以該村民意為後盾進一步向上級政府提出要求並獲得善意回應，則更讓甲村村民對該村委會「當家人」的角色予以肯定，而這樣的肯定從當前甲村 I 主任得以廣受民意支持連任三屆即可看出。

相較於甲村，乙村和該鄉鎮政府則處於相對緊張的關係，如前節所述，二者之間的矛盾主要來自於不顧民意強行有損乙村利益之政策（挖花減菜及禁止企業的成立與進駐）、對乙村經濟貧困的漠視、及鄉鎮政府對該村經費的扣取等三方面。然而，農村公私財富的增加，是否對乙村與鄉鎮政府之間的緊張關係有所影響？其答案是否定的。乙村的人均所得十年來僅成長一倍，且其所得仍不到全省農村平均所得的一半，再加上經費的短缺與政策的限制，該村的公共財富十年來

¹¹⁴ 甲村的村主任表示，上級政府除了欲在該村實行政策時會召開諮詢會外，平常也會主動下鄉徵詢農民對村中各項扶貧措施的看法與意見。詳見訪談附件七，頁 209。

並無明顯增長，因此該村仍在貧困中掙扎、公私財富增加甚少的情況之下，本命題的假設前提並無法成立，因此也就看不出經濟發展對乙村與鄉鎮政府之關係的影響性。和甲村相同的是，和鄉鎮政府關係的良好與否則關乎乙村的經濟發展，另一方面對乙村而言，由於兩者之間關係的惡化來自於鄉鎮政府對該村的漠視與限制，因此與上級政府之關係能否改善，其主控權操之在鄉鎮政府手中而非村委會。乙村的村幹部無不表示，倘若上級鄉鎮政府願意提供該村多一點的經費與資源，不再漠視乙村並解除對該村的若干限制，乙村村民對鄉鎮政府的敵視必然可以得到化解，兩者之間的緊張關係也可因此舒緩，而乙村亦可從與鄉鎮政府的和善關係中，獲取更多的經費與資源，藉此擴大村內軟硬體等公共財富的供給，帶動貧困村民脫貧致富、提高私人所得¹¹⁵。相較於甲村村委會同時兼具代理人 and 當家人的雙重角色，乙村村委會的功能在上級政府的漠視打壓與背負民意壓力為村內農民爭取利益的雙重情境下，其角色則較偏向於農村的當家人，而非鄉鎮政府之代理人的角色。

從上述甲乙兩村的描述中，即可發現農村公私財富的增加對鄉鎮政府與村之關係的影響甚微，反倒是村委會與鄉鎮政府之間的良好互動，有助於村委會獲得更多的經費與資源，藉此擴大村內公共財富的供給，並以此間接提升農民的私人所得。是故，從兩村的經驗看來，在村內皆須仰賴上級政府的經費與政策支援的情況下，鄉鎮政府是否願意尊重農村民意並給予足夠的支持，是村委會與鄉鎮政府之關係良好與否的關鍵，更是農村得以經濟發展的基礎。

六、農村公私財富的增加於村民對村委會的參與之影響

甲乙兩村村民對該村委會的參與，如前述所示可分為制度型參與及非制度型

¹¹⁵ 乙村的村主任與村官皆對此秉持著相同的看法。詳見訪談附件十一，頁 225；訪談附件十二，頁 229。

參與，制度型參與主要透過村委會選舉、村民代表會議及村民大會等三種正規方式參與村委會的運作與決策，而非制度型的參與模式則仰賴村民與幹部間的私人接觸，藉由私下對幹部的建議或抱怨，將村民的意見反映至村委會的討論或決策中，而非制度型的參與模式其效果往往較為間接，因為村民的建議或提議是否真能進入到村委會的議程討論中，則多端看村幹部對民眾意見的採納程度。從前述對甲、乙兩村之村民透過各方式參與村委會運作的描繪中，不管是正式或非正式管道，甲村村民對參與村委會的討論與決策較乙村積極許多，甲村村民的積極參與也往往能夠獲得幹部的正面回應，從對該村幹部與村民的訪談中亦可了解到，甲村村民透過各種方式對村委會的參與確實有其影響性；相較於甲村，乙村參與村委會的意願及頻率則較低落，特別是正式性的參與管道。根據筆者的觀察與兩村的訪談，兩村村民之所以會對參與村委會運作呈現不同的熱絡程度，多因村內公私財富增加之影響所致，特別是農村公共財富中的軟硬體項目。

甲村的居民表示，由於村內公共項目的擴張關乎村內的經濟發展，更間接地影響私人所得，在為保障自身利益的前提下，該村村民皆積極參與村內公共事務的討論，特別是扶貧政策下極具經濟性質的公共事務項目¹¹⁶。以制度性參與為例，甲村村民在村幹部的換屆選舉中，大多以幹部能否爭取村內經濟建設，促使村民更加富裕為主要考量，由於每屆幹部在三年的任期內主導村內公共財富的爭取與分配，其能力強弱與否對村內的經濟發展具有重大的影響，故村民為確保村幹部的能力足以勝任帶領甲村持續發展，每屆的選舉中該村的投票率皆非常地高，甚至連在外地工作的青年人口亦會回鄉投票¹¹⁷，以期待自身的一票能夠選出能人，確保公共財富的持續供給；另一方面，甲村大致上並無發生鄉鎮政府或黨機關暗示或要脅村民投票的情況，村民多能以自身的意願投票選出村幹部。

¹¹⁶ 詳見訪談附件九，頁 218；訪談附件十，頁 222。

¹¹⁷ 詳見訪談附件八，頁 213；訪談附件九，頁 219；訪談附件十，頁 222。

由於甲村公共財富的持續擴張，相對的村內的經濟事務也日益繁多；由於經濟事項涉及村民的利益分配，再加上需要有人彙整民意以讓村幹部了解村民對村內公共財富配置的看法，因此具代議性質的村民代表會議也就成為村民參與村務，與村幹部了解民意的雙重管道；在甲村，由於經濟類的工作項目繁多且往往涉及村內的利弊分配，為了解民意的趨向，村民代表會議往往二至三個月就會召開一次，每次召開會議前，各村民代表皆會在各小組內舉辦開放式的小組會議，各村民皆可自由參加發表意見，乃至於針對特定議題投票表決，並由村民代表將小組會議的結論帶至村民代表會議討論¹¹⁸，甚至施壓村幹部作出有利於該村民小組的決策，而村幹部亦多對各村民代表背後所代表的民意與利益，並予以協調或回應；大體而言，由於村民代表會議能夠有效將民眾的意見帶至村務決策的權力場域中，隨著公共財富的擴大供給，進而影響自身利益的情況下，甲村村民也就越來越積極地藉由村民代表反映自身意見。除了上述兩種方式外，村民大會也是村民參與村務的制度性方式之一，由於村內的公共財富項目眾多，因此該村村民亦會藉由大會發表自身看法或建議，然該大會一年僅召開一、二次，且該會議屬諮詢性質並無法對村幹部造成實質的約束力，但並無損甲村村民參加村民大會捍衛自身權益的積極度，每次召開皆吸引八成以上的村民參加¹¹⁹。然而，上述三種制度性的方式礙於舉辦的時效性，村民並無法隨時隨地的將自身意見反映給村幹部以供決策，因此透過私下反應等非制度性的參與方式，遂成為甲村村民參與村務的主要模式；該村村幹部與村民皆表示，由於村幹部與村民之間的關係非常熟絡，不管是村委會辦公期間或是私下相遇，村民皆可將對村內的看法或建議提報給村幹部，而村幹部亦會主動探訪農家或於村中四處走動，藉以探詢民意。

和甲村不同的是，乙村由於村內公共財富的困乏，除了無助於村內發展與協助農民提高所得，也進一步導致村委會缺少經濟類的公共事務得以討論或執行，

¹¹⁸ 詳見訪談附件八，頁 212。

¹¹⁹ 詳見訪談附件八，頁 212。

而這也致使乙村村民在制度性的三種參與方式中的積極度較甲村低落。就村內的選舉方面，即便乙村的村民亦對村幹部領導村民脫貧致富予以期待，但為數眾多之外出打工的青年勞動力在無法返鄉投票的情況下，進而導致年輕人口於村內政治結構中的主體性缺位，造成村委會之組織功能的削弱(楊淑瓊、劉河元，2009：326~327)，另一方面，從2010年的換屆選舉中，亦可發現由於乙村公共財富的貧乏與經濟發展的困難，村民轉向支持「兩委一體化」，由村黨部主導村務的發展，更進一步弱化村委會的自主性。此外，乙村村民對村民代表會議和村民大會的參與性也不如甲村，由於該村經費與公共財富的供給缺乏，故除了日常性的政策宣導工作外，村委會亦缺少常態性的經濟事項可供討論或決策，因此乙村的村民代表會議甚少召開以發揮彙集民意的組織功能，而該村村民也就難以藉由此管道參與村委會的運作¹²⁰；除此之外，由於乙村經濟發展程度低落導致村民外出人口眾多、教育素質普遍不高，因此能夠留在村內擔任村民代表的人自覺政經與教育條件，皆不如以黨領政且屬經濟能人的村主任的情況下，村民代表多淪為村委會的傳聲筒，無法發揮制衡或傳達民意的功能¹²¹。

最後，乙村由於資源與經費的匱乏難以實施與重大公共政策或措施，因此近幾年來召開村民大會的次數極少，即便召開也多淪為村委會的政令宣傳，缺乏相關議題可供村民討論；另一方面，在村民大會中即使村民對村內的發展有所建言，甚至引發熱烈討論，但在缺乏經費的情況下，在村民大會中所探討的議題也往往無疾而終，無法形成可實行的政策，更遑論村民對此的參與與監督。囿於經濟資源的限制，除造成乙村村民對村委會制度性參與的低落外，亦同樣的促使非制度性參與度的不彰；在乙村，由於工作事項的缺乏，再加上村幹部各需務農或做工，因此村委會辦公室並無法在常日隨時開放，村幹部也無法於日常上班時間

¹²⁰ 乙村的村民代表會議及村民大會鑑於經費的短缺，所以歷年來召開的次數寥寥可數。詳見訪談附件十二，頁230；訪談附件十四，頁238。

¹²¹ 乙村村官和村民O皆認為，該村村民代表彙集民意，監督村委會的功能低落。詳見訪談附件十一，頁226；訪談附件十三，頁234。

隨時予以村民服務，因此村委會的辦公室大多處於大門緊閉的狀態，故村民欲針對公共事項向幹部反映意見，只能直接至村幹部的私人家中陳述，無法直接到村委會表達建議¹²²；除此之外，乙村由於缺乏與村民生活息息相關的公共財富與經濟建設，因此村民對村幹部的意見反映亦多為私人問題，而非公共領域之事務，即便村民欲私下對村幹部表達對村內公共事項的看法，但和制度性參與之困境相同的是，礙於村內扶貧經費的缺乏，村民對村務的參與往往淪為空談，無法成為確切的政策。然而，即便村中公私財富的困乏導致乙村村民對公共事務參與性的低落，但該村的受訪者無不表示，只要村裡有足夠的經費興建基礎設施擴大農村公共財富，進一步帶動農民私人的成長，在為捍衛自身權益與公共利益的前提下，村民對村委會的參與度也會有所提高¹²³。

七、農村公私財富的增加對村內宗族勢力發展的影響

從對甲、乙兩村之村幹部的訪談中可得知，該兩村皆為兩族混居的村落(甲村為漢、白二族，乙村則為漢、彝二族)，村內各族勢力分布平均，再加上兩村的漢族皆為近百年才移入的居民，各姓氏分布平均，因此並無發展出強大的宗族勢力足以干涉村委會的運作。另一方面，甲、乙兩村之漢族以外的少數民族則因經濟條件的弱勢，外出人口較漢族多，因此也無人數優勢或經濟實力得以發展宗族勢力，對村委會的運作產生影響。由於甲、乙兩村皆無宗族勢力坐大的問題，因此農村公、私財富的增加與否，也就無相關問題得以解決或對應¹²⁴。

從上述探討扶貧政策下農村公私財產的增加對基層民主七個政治指標的影響分析中，大致上可做出以下結論。對雲南省的甲、乙兩村而言，農村的經濟增長對村委會的選舉方式、工作項目中的政治事務、村幹部間的互動、鄉村關係、

¹²² 詳見訪談附件十二，頁 231；訪談附件十四，頁 237~239。

¹²³ 詳見訪談附件十三，頁 235；訪談附件十四，頁 238。

¹²⁴ 詳見訪談附件七，頁 208；訪談附件十二，頁 229~230。

黨村關係、宗族勢力的干涉等幾個面向幾無影響；但農村公私財富的增加，卻對村委會工作項目中的經濟事務、村幹部的年齡分布、與村民對村委會參與度的影響層面較大，在探測農村經濟發展的四項指標中，又以農村的硬體建設與軟體項目等兩大公共財富對村委會運作的影響最深，人均所得則較為間接，集體收入則更為其次。此外，不同於農村經濟增長有助於改善基層民主運作的假設，從對兩村的訪談分析中可大致了解到，村與黨、鄉之間關係的良善與否，往往是農村經濟能否持續並穩固的發展前因，而非農村經濟增長下的後果。

是故，依據針對雲南省甲、乙兩村的實證研究，以下將論證依循現代化理論與若干學者對中國東部沿海省份的研究所做出的兩項研究假設：扶貧政策的實施，有助於農村公私財富的增加，進而改進村委會中宗族勢力坐大與年輕人口外流的兩大問題。在第三章第三節中，本論文已透過對甲、乙兩村的實證訪談，論證出扶貧政策的實施，確實有助於農村公私財富的增加；從本章的前述分析中，亦論證農村的經濟增長有助於青年人口留在農村生活，參加村委會的運作降低該組織幹部的年齡結構，證明出農村公私財產的增加有助於解決年輕人口外流問題的假設成立。另一方面，從該省甲、乙兩村中亦可了解到，由於族群分布的複雜度與漢民族遷移的歷史背景，常見於東部沿海省分之宗族勢力坐大的問題，在雲南省的若干農村中並不存在，因此也就無論證農村經濟增長對該問題之影響的必要性。

Przeworski 和 Limongi 對現代化理論的外源說闡述認為，持續且穩定的經濟成長，有助於民主品質的深化(Przeworski, Limongi, 1997:155~157)，而這也是本論文的理論基礎，而從筆者對雲南省標的農村的調查論證中，亦可得出扶貧政策下的農村財富增長，即便無法全面提升基層民主之各面向的品質，但卻有助於充實農村公共事務內容、擴大村民參與和促使幹部的年輕化，另一方面，良好的基層民主運作品質，也同時有助於農村的經濟發展，兩者之間呈現出一種相互

依存的关系；其因在於，基層民主決定了經濟類公共產品的供給方向與合法性基礎，而後者的發展水平則又對基層民主的順利運行有著關鍵影響，即村民透過參與村委會決定農村應該供給哪些公共財富，並依經濟類公共產品的狀況決定今後隊幹部的信任與支持(魏建，2009：70)。綜合前述，在各項經濟發展指標中，又以農村的軟硬體公共財富對基層民主的影響最為直接，而私人之人均所得的影響性則較為間接，由於農村集體掌握經濟資源的多寡，是影響村民自治成效的重要變項，倘若村內集體掌握的經濟資源雄厚，能為村民提供更多的公共財富，那麼村民就會有很強的內在衝動參與農村的公共事務(余超文、趙倩倩，2010：86)，藉以捍衛自身享用公共財富的權益，並從中獲益以增進自己的私人所得；因此，村民因藉由公共利益促進私人利益而結合，並參與村委會之運作的利益取向的特質，則又可被視為準利益群體(吳新葉，2008：173)，而上述皆可說明在甲、乙兩村中，為何農村公共財富的增加得以深化村委會經濟類工作事項的複雜度與多樣性，並從中促進村民在為捍衛自身利益的前提下參與村委會的運作，藉由民主程序讓村內的公共經濟資源之配置更加合理且有效益，進一步鞏固並持續村內的經濟發展。

即便在本論文的論證中，僅能實證農村公私財富的增加有助於改善基層民主之某些面向而非全面性的運作品質，而研究假設中亦僅有扶貧政策促進年輕人口留在農村參與村委會的運作成立；即使礙於研究限制本文能夠論證的面向有限，但本研究大致上仍符合現代化理論之外源說的預測，即扶貧政策下的經濟成長(農村公共財富的增加)，確實有助於改善基層民主的運作品質。

第三節 雲南經驗與東部沿海三省之比較

在本章第三節對雲南省標的農村的分析論述中，大致得出扶貧政策下農村的經濟發展，有助於改善部分基層民主面向之運作品質的結論，特別是充足的農村公共事務促進農民參與村務，及改善村委會幹部的年齡結構兩方面；此外，村委會與黨部、鄉鎮政府間良好的互動關係，則有助於村委會獲取更多的扶貧資源及免於人事紛爭，以利農村整體的經濟發展。由於雲南省實行農村基層民主的歷程僅短短十年，而這十年來扶貧政策下農村經濟條件的改善也確實有助於基層民主品質的提升，相較於經濟發達且農村自治歷史也較為長久的東部沿海省份，雲南省農村之政經發展的特色為何？是否遵循東部沿海省份的經驗歷程？兩者之間是否有發展的公約數存在？在在都值得持續探討分析。是故，本節將挑選已有豐富學術論述的福建省、浙江省、及江蘇省為東部沿海省份的代表標的，分析雲南省與上述三省之農村政經發展特色的異同，並試圖概括出東部沿海與西部內陸，其農村經濟成長對基層民主運作之影響的共同發展方向。

在探討雲南省與東部沿海三省其經濟成長對農村基層民主的影響之前，須先了解的是，雲南省與福建、浙江、江蘇三省其農村經濟發展的模式迥異，其經濟發展的時間歷程亦有所不同，無法以統一標準檢閱四省的農村經濟成果；舉例來說，雲南省自 2000 年開始實行扶貧政策帶動農村經濟成長，但東部沿海三省早在 1980 年代中期就擺脫貧困，依循不同的模式途徑發展農村經濟，甚至直接跳過扶貧的歷程，倘逕以前述所建立之四項檢閱農村經濟發展的指標套用至東部沿海三省，則易產生研究錯置的謬誤。另一方面，由於東部沿海三省其農村經濟發展途徑差異性極大，本論文在以雲南省為主要研究對象的前提下，為避免研究的失焦，僅能概述三省的農村經濟發展模式，實難對經濟政策、財政扶助、村委會與企業之發展等細節予以詳述。鑑於上述兩大原因，後述針對雲南、福建、浙江、

江蘇四省進行比較時，將以「結果論」，即以經濟發展的「成果」作為對農村基層民主之影響的變項前提，至於促進各省農村經濟發展的背景因素則暫不列入討論；而各省彼此迥異的農村發展模式中，由於人均所得誠為各省檢閱農村經濟發展成效的共同指標，因此後述將以人均所得作為檢閱四省農村經濟發展成果的主要指標，其餘經濟指標則由於四省間的差異頗大，僅能作補充性的解釋。

一、東部沿海三省農村之經濟發展對基層民主運作的影響

如同以建立若干相同指標觀測四省農村經濟發展的困難性，由於各學者觀察東部沿海三省之農村基層民主的切入點不同，在筆者無法親自前往調查，僅能以學者的學術論述為研究基礎的前提下，欲以前述所建立的七項政治指標檢閱東部三省之村民自治的發展，亦有其困難度存在。因此，後述在進行四省間的比較時，將儘量從不同的觀察焦點中，找出四省間農村政治發展公約數及差異性，並試圖從比較中爬梳雲南省農村基層民主的發展定位。以下為福建、浙江、江蘇三省其農村經濟發展對村民自治影響的整理與比較：

(一)福建省

自改革開放後，福建省由於中央政策支持與地理人文優勢，透過建立若干經濟特區與開發區¹²⁵，快速且大量地吸引外/僑資以推動境內的經濟建設¹²⁶，全省的生產總值從 1978 年的 66.37 億元增長至 2009 年的 12236.53 億元人民幣，而該省的人均經濟產值自 1978 年後每年也以平均 11.3% 的速度增長，經濟發展的成效斐然；同樣地，該省農村亦受惠於省內急速的經濟成長，農民的人均所得從

¹²⁵ 除了廈門經濟特區外，福建省經國務院及省政府批准各類經濟開發區即高達 65 個。
http://big5.china.com.cn/aboutchina/zhuanti/09dfgl/2009-05/22/content_17819311.htm。瀏覽日期：2011/06/22。

¹²⁶ 改革開放以來福建省實際利用僑資逾 680 億美金。
<http://big5.cri.cn/gate/big5/gb.cri.cn/27824/2011/02/28/3365s3166228.htm>。瀏覽日期：2011/06/22。

1978 年的 138 元增長至 2009 年的 6680 元人民幣，平均增長率為 13.3%¹²⁷。

福建省自中央人大在 1982 年將村民自治納入憲法後的隔年，即 1983 年開始於省內農村舉辦選舉，推行村委會制度，截至 2010 年為止，該省各農村的村委會皆已進入到第 11 屆的屆期(史衛民、郭巍清、湯晉蘇、黃觀鴻、郝海波，2009；41)，在全國屬於最早實行村委會的省分之一。由於福建省經濟起飛與實行村委會之二者的起始點相差不遠，因此，福建省農村的經濟發展對基層民主運作有何影響性？根據廈門大學長期關注福建省農村自治發展的胡榮認為，農村經濟的成長，有助於提高該省村民對村委會的參與度，並促進村委會選舉的競爭性。

在福建省經濟較為發達，農民收入較高的地區，由於村委會控制和支配的資源較豐富，因此村委會的決策對村民的影響較大，村民投票與參與村委會運作的回報也較多；相對的，經濟落後且農民收入低的地區，村委會掌控的資源少，其決策對村民日常生活的影響也較小，因此村民在事不關己的態度下，參與投票的動機也較為低落(胡榮，2007：307)。另一方面，福建省經濟較為落後的地區，由於外出工作的農民較多，因此村委會選舉時其村民的投票率也會較經濟發達的農村低上許多(胡榮，2001：60)。此外，就村民參與日常村委會事務方面，特別是村民代表會議和村民大會的運作，福建省經濟發達農村的表現也比經濟落後的農村好，由於上述兩項會議的舉辦與村民代表職責的大小，通常與經濟發展程度有著緊密的關係，經濟落後的農村由於經濟事務的缺乏所以上述兩項會議的作用有限，因此舉辦的密集度和村民的參與度皆往往不及經濟發達的農村(胡榮，2001：83)；此外，在福建經濟發達的農村亦有許多經濟能人投入選舉，藉由擔任幹部以有利於私人利益的增進(胡榮，2001：100)。因此，農村財富的增加，特別是村內的公共財，促使了村民更加關心村內的集體事務，並廣泛的參與公共

¹²⁷ 福建省的若干經濟數據擷取自 2010 年福建省統計年鑑。
<http://www.stats-fj.gov.cn/tongjijianjian/dz10/index-cn.htm>。瀏覽日期：2011/06/22。

討論與選舉，讓村委會制度實行地更加完善(胡榮，2009：43)。

另一方面，福建省農村的經濟發展程度亦影響村委會選舉的競爭性。在經濟落後的農村，由於幹部能從中獲取利益的機會少，村中的能人和年輕人大多外出工作，故留在村中競選村幹部的人相對少一些，且年齡普遍偏高(胡榮，2001：100)；同樣的，在經濟發達的農村，由於候選人認為擔任村幹部所獲得好處大於其競選或任職期間所付出的成本，因此村委會選舉的競爭性也就高上許多(胡榮，2009：43)。此外，福建省農村的經濟發展程度也影響村委會的選制，通常經濟較為發達的農村其選制較符合民主原則，而經濟落後的農村則仍有委託投票等違反一般民主原則的情況出現(胡榮，2009：35~36)。即便經濟成長有助於福建省基層民主的正面發展，但胡榮的調查卻發現，經濟發達農村其幹部與村主任同時兼具共產黨員身分的比例，也遠高於經濟落後的農村(胡榮，2009：183)。

(二)浙江省

不同於其他省分仰賴外資或國有企業發展省內經濟，浙江省自改革開放中獲得發展經濟的機會後，省內的民間資本遂組成數量眾多且機動性強的民營經濟體，而廣大的私有民營企業亦成為帶動該省經濟發展的主力¹²⁸。隨著浙商遍設於全國的經商網絡與省內蓬勃的私人經濟發展，浙江省的全省生產總值從1978年的123.72億元增長至2009年的22990.35億元人民幣，人均產值自改革開放後的30年間亦有11.8%平均成長速率；相較於省內的總體經濟成效，浙江省農村的經濟增長速率也不遑多讓，該省農民的人均所得亦從1978年的165元增加到2009年的10007元人民幣，平均增長率為8.5%¹²⁹。

¹²⁸ 鄭永年，2006：“浙江模式”值得省思，中國選舉與治理網。

<http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=92732>。瀏覽日期：2011/06/22。

¹²⁹ 浙江省的若干經濟數據擷取自2010年浙江省統計年鑑。

<http://www.zj.stats.gov.cn/zjtj2010/indexch.htm>。瀏覽日期：2011/06/22。

浙江省自 1986 年開始於省內推行村委會選舉，截至 2010 年為止該省迄今已進入到第 9 屆的屆期(史衛民、郭巍清、湯晉蘇、黃觀鴻、郝海波，2009b；41)。然而，以蓬勃的私有經濟體為主的浙江省，其經濟發展對基層民主運作的影響，卻和其他東部沿海省份走向完全不同的道路。根據浙江師範大學的盧福營針對浙江省農村的調查研究發現，浙江省農村以私人企業體的經濟發展模式，除了造就農村集體財富的貧困外¹³⁰，更抑止村民參與村務的積極性。

浙江省農村的經濟發展主要為廣散的民間私人資本進行工、商業投資所致，與福建省或江蘇省由政府規劃，鄉鎮政府或村委會集體對外招資招商、承辦集體企業的模式相當不同。正由於浙江省農村以家庭為基礎之私人資本的發達，自 80 年代以來農村青年大多至外地務工經商，致力於私人的經濟活動，相對性的對村務的向心力則較差，不太參與農村的公共事務；另一方面，正由於該省農村私經濟的發達，村委會的若干經濟決策或建設對大部分的農民而言並無明顯的益助或損害，因此村民日常多投入私人的經濟事務中，農村居民多呈現分散狀態，而這也造成村委會群眾性的組織活動難以召集，甚至無人主動組織的窘境(盧福營、張厚安、徐勇、王曉玲、竺秀芬，2000：307～314)；因此，在浙江省農村，就村務集體決策的實踐中，村民大會及村民代表大會都極少召開，即便召開相關會議，也大多是通報各小組的村務或發佈政令，甚少討論村莊的公共事務：是故，該省農村的公共事務大多由村主任或幹部把持，村民就村務公開部分也較難監督(盧福營，2009：156、159)。

¹³⁰ 就東部沿海省份的一般農村而言，村委會的經費往往來自於村內集體企業的營收或公共財富所衍生出來的資本，鄉鎮政府的財政撥給所佔的比例甚小；而浙江省農村的村域經濟主要是分戶經營的私人經濟體，農村中甚少出現集合農民資金所成立的集體企業，在無集體企業的營收挹注下，村委會也就缺乏集體收入的來源，更遑論因集體收入所增加的農村公共財富及其衍生資本，而這也是導致浙江省農村多半呈現村窮民富之狀態的原因。可詳見盧福營、張厚安、徐勇、王曉玲、竺秀芬，2000：361～363。

即便浙江省農村因私有經濟的高度發展致使農民參與村務的低落，但該省農村卻呈現由經濟能人主導村委會的情況產生；大體而言，浙江省經濟發達地區的農村，其村主任大多由農業大戶、個體工商戶、私營企業主等村內的經濟能人所擔任，並逐漸成為浙江省農村主政村莊治理的主導性力量，在該省農村的經濟能人已逐漸取代傳統的政治型菁英，成為村委會幹部的主流，進而形成一種由經濟能人所主導之獨特的菁英治理結構（盧福營，2009：114）。正由於參與村委會的管理有助於自身利益的獲取及對政治地位、權力的滿足（項輝、周威峰，2001：9～10），在浙江省農村之農民對公共事務參與性低落的情況下，經濟菁英參與村委會則更有助於上述兩項利益的獲得。另一方面，即使浙江省農民對村委會事務的參與度不高，但在該省私營經濟發達的氛圍下，農民仍舊希望帶領村務的幹部亦需有一定的經濟能力與人格魅力，才得以放心將村務託付予經濟能人管理分配，其對村幹部的要求亦偏向少而精而非而冗（盧福營、張厚安、徐勇、王曉玲、竺秀芬，2000：358～359）。而正式因為上述的雙重因素，進而促使該省經濟能人大量投身村委會，形成經濟菁英主導村務的情勢。

近年來，浙江省為提高一般公民對政治監督的參與度，率先於溫嶺市試行了「民主懇談」，在鄉鎮級人大立法或批准預算前，以公聽會的形式開放民眾參與，並得以對政府的若干措施提出意見或看法，而此舉也確實部分提高浙江省農民對政治的參與度（吳太勝，2010：104～105）。然而，由於民主懇談僅限於鄉鎮政府以上的政府層級，就村級層面除了村民大會外，村委會日常的政治決策並無類似「民主懇談」的開放式會議以供一般農民參與、聽證、與監督；是故，即便筆者認為「民主懇談」是未來該省農村提高農民參與度的可行方法之一，但由於現況下尚未實施，故該政策的實施與優劣暫不列入本節的陳述之中。

(三)江蘇省

1978年改革開放後，江蘇省的經濟快速發展，特別是南部地區的農村地區，由鄉鎮政府或村委會主導吸收民間游資，成立政經合一的股份合作制集體企業，而鄉鎮政府或村委會則成為該集體企業的經營階層，同時背負政治與經濟的管理職能；除此之外，由地方政治單位主導成立的鄉鎮企業，亦同時吸納投資股份的農民進入到該企業之中，而農民則以政績與經濟績效作為檢視經營者的雙重檢視標準，而這樣的營運方式即為所謂的「蘇南模式」(徐偉榮，1996：89～107；宋宇文，2009：20～21)，該模式以江陰市的華西村為主要範例¹³¹。相較於蘇南模式將村委會企業化經營的模式，蘇北地區則傾向傳統的經濟發展模式，村民多以農業生產和外出打工作為經濟收入的來源，因此該地區農村的經濟發展並不似蘇南地區如此出色，而農村的集體財富則多仰賴上級政府的撥給(駱建建，2009：25)。該省在以南部地區為經濟領頭羊的帶動下(蒲英霞、葛瑩、馬榮華、黃杏元、馬曉冬，2005：971)，江蘇省的經濟生產總值由1978年的249.24億元增加至2009年的34457.3億元人民幣，農民的人均收入則由1978年的155元增長至2009年的8004元人民幣¹³²，經濟成績斐然。正由於江蘇省南部農村之政經合一的管理模式為世人所注目，相對於蘇北地區農村的傳統發展模式，學者對蘇南模式的探討亦深入許多且豐富；鑑於資料的侷限性，本論文將以蘇南農村地區的政經發展作為探討江蘇省農村之經濟發展對基層民主運作的影響為探討主軸，蘇北地區囿於學術資料的缺乏則暫不列入探討之列。

¹³¹ 華西村以集體所有制的方式主持村務與經營村內企業，並成立華西集團經營鋼鐵、紡織等產業，該集團每年提撥固定比例的營收作為該村的集體收入，以促進村內各項的軟硬體建設，殷實農村公共財富。該村的詳細介紹可詳見中國央視網站：

<http://www.cctv.com/news/special/C15155/index.shtml>。瀏覽日期：2011/06/22。

¹³² 江蘇省的若干經濟數據擷取自2010年江蘇省統計年鑑。

<http://www.jssb.gov.cn/jstj/jsnj/2010/nj01.htm>。瀏覽日期：2011/06/22。由於江蘇省的統計年鑒並無列出各項經濟成長數據的增長率，故筆者在此也就無法列出該省各項經濟指標自1978年以來的平均增長率。

同浙江省一樣，江蘇省於1986年開始在省內推行村委會選舉，截至2010年為止該省迄今已進入到第9屆的屆期(史衛民、郭巍清、湯晉蘇、黃觀鴻、郝海波，2009：41)。然而，蘇南地區獨特之以政領經的經濟發展，是否對該地區的村民自治造成影響，依據若干學者的研究顯示，蘇南獨特的經濟發展模式，的確有助於改善該地區農村的基層民主運作。

依據蘇州大學于毓藍的調查研究發現，在蘇南經濟較為發達的農村，由於村委會握有較多的公共經濟資源，掌握對農村集體財富與村民繳納費用的分配權，並得以屆此項村民分配集體收入創造的公共福利，而農民在集體經濟與村委會之分配能為自己帶來利益、減輕負擔的誘因下，常會促使村委會對一般村民產生凝聚力與吸引力，農民參加選舉和日常村務活動的興趣及積極度也會相對提高；另一方面，在蘇南經濟較不發達的農村，由於村委會能為村民提供的公共服務與經濟利益較為低落，故該農村其農民對農村公共事務的參與度也就遠不如經濟發達的農村；在調查研究之中，農村的經濟發展與公共利益的公平分配，往往是農民最在意、參與村務討論最為著墨的公共議題(于毓藍，2006：93~94；130)。

在江蘇省南部地區，經濟的成長發展除了促進農民對公共事務的參與度外，農村握有豐厚的經濟資源亦誘使該地區的經濟菁英願意投入農村公共事務，甚至參加競選成為村幹部。蘇南地區的經濟能人之所以得以順利進入到村委會的場域中，其因除了前述的經濟與政治誘因外，另一方面更來自於農民對經濟能人較有能力帶領農村持續致富的心理需求(于毓藍，2006：93~94；121)；此外，蘇南農村政企功能合一的獨特發展模式，村委會幹部同時肩負著村內集體事業的管理與利益分配(宋宇文，2009：21)，因此村委會的幹部除了政治管理能力之外，經濟能人的職責能力取向也就無可避免。然而，由於蘇南的農村政治近期多由經濟菁英所把持，而該省經濟能人多為仰賴鄉鎮政府扶持的集體企業管理階層所任，在其與上級鄉鎮政府有著共同利益的情況下，支配農村利益的經濟菁英往往

可能為謀合鄉鎮政府的利益而罔顧農村內部的民意所向，而這也就進一步加深農村管理階層與一般村民之間的矛盾，而這也是當前蘇南地區農村基層民主發展所面臨的主要問題（柳麗，2010：20）。

二、比較分析

從眾學者對上述三個省份的研究調查來看，福建、浙江、江蘇這三個省份在經濟發展的過程中，經濟變項對他們的農村基層民主運作產生不同的影響，並不同程度地促進農民對公共事務的參與。從上述對三省的概述中，福建、浙江、江蘇三省選擇了不同的發展模式，福建省選擇導入外資，浙江省則以民間的散資成立為數眾多的私營經濟體為主，江蘇省南部地區則以政企合一的集體企業模式作為根基，三省選擇了迥異的發展模式，卻也同時獲得了高度成長的經濟成果；然而，正是因為上述三省不同的經濟發展模式，在農村同時享有經濟成長的過程中，對其基層民主的運作產生了不同的影響。

即使各學者探測經濟成長對三省農村基層民主影響的切入點不同，探測基層民主運作良善與否的指標也有所迥異，但不難發現的是，村幹部的產生過程與村民對村務的參與度這兩項檢測指標，同時被各學者所採用，而三省在選擇不同發展模式獲得經濟成長的過程中，村幹部的產生過程與村民參與村務這兩項檢測基層民主運作良善與否的共識指標，也有了不同的發展變化。福建、浙江、蘇南在經濟成長的過程中，同樣都有村幹部逐漸由農村內部經濟能人所擔任的趨勢；另一方面，福建和蘇南的經濟成長有助於村民的公共參與，而浙江的農村在財富增加的過程中，卻因此抑止了村民參與公共事務的熱情。根據筆者對若干文獻的爬梳與觀察，認為三省皆有經濟能人出任村幹部的趨勢，除了是擔任經濟發達農村的村委會幹部有助於擴充其私人利益外，村民對經濟能人較有能力領導農村持續致富的看法，也是支持經濟能人擔任村幹部的另一主因；另一方面，也正因三省

農村各自迥異的發展模式，讓農村共有集體財富的積累有了差異性的變化，而農民對村內集體財富與利益的關心，則又進一步影響三省農民對農村公共事務的參與積極度。以下將針對東部沿海三省歷年來經濟能人參政與村民參與度增加之兩大趨勢進行因素分析，並以此與雲南省農村進行異同比較。

(一) 農村經濟能人投身村委會

農村內部的經濟能人投身村委會近年來已成為中國農村基層民主的顯著現象，而經濟能人之所以願意投身村委會，主因為透過參與影響村裡的一些決策，有利或至少不損及自身的經濟利益，或透過參與村民自治以提高私人的政治影響力，抑或是除了除了經濟或政治考量外，出於服務公眾的理想取向等三大原因(項輝、周威鋒，2001：10)；另一方面，村民期盼經濟能人能夠帶領大家致富的心理需求，經濟發展的成果績效已經成為檢視村幹部政績，甚至成為村委會的權威來源(戴玉琴，2009：17)。鑑於上述兩項因素，農村中經濟地位較高的人，其參與公共事務往往比經濟地位較低的人更為活躍(張厚安、徐勇、項繼權，2000：72)，經濟能人參與村委會，甚至成為村幹部已成為中國農村的普遍現象；隨著農村經濟的增長與財富的增加，經濟能人參政的比例也就越高，並逐漸成為農村新的政治權威階層(陳建國、韓永紅，2009：66)；相較於經濟發達的農村，貧困的農村無法給予村幹部額外的經濟性或社會性收益，則農村內的政治或經濟精英則較不願投入至村莊的選舉之中(賀雪峰，2009b：125)。

總結福建、浙江、蘇南的經驗，其經濟能人參與村委會的運作不外乎出於上述原因，相較於東部沿海三省，雲南省的農村不管貧富亦皆有經濟能人參政的現象產生。就雲南省甲(富)村而言，在訪談中雖無法細究村主任投身村委會的原

因，但依其在村中的經濟實力¹³³，將甲村的 I 姓村主任歸類為經濟能人並無不妥；此外，正由於甲村村主任能夠持續協助該村爭取豐碩扶貧資源，讓該村能夠維持穩定的經濟發展，如此的經濟政績也讓 I 姓村主任能夠獲得村民的認可，有助於形塑其政治權威，並且是其得以連任三屆的主要原因。不同於東部沿海三省之村幹部能夠從經濟發展獲得私人的經濟或政治利益，乙(窮)村的 N 姓村主任以經濟能人的角色參與村務則出自於服務公眾的理想取向，希冀藉其能力帶領村民脫貧致富，另一方面，乙村的村民則期待身為經濟能人的村主任有能力帶領乙村脫離貧困，村民的心理需求與村主任理想取向的服務熱忱，則為乙村即便甚為貧窮，但村主任仍由經濟能人出線的主要原因。

(二)經濟利益的分配影響村民參與村務的熱度

農村經濟成長有助於提高村民參與村務的積極度，則多出自於農村經濟成長所帶來的利益與村民休戚與共，特別是經濟發達的農村，選出一個甚麼樣的村委會往往關係到農民的切身利益，因此村民對與自身權益相關的公共問題相當關心(魏星何、熊孟，2001：60)，另一方面，經濟的發展也促進村民權利意識的覺醒，他們認知到唯有參與村委會的政治運作，才能維護自身的合法權益，避免自身的利益受到損害(丁永剛、張羽，2006：36)。然而，並非所有經濟發達的農村皆能促進村民參與村務的積極度，從東部沿海三省的例子中即可探知，蘇南與福建其農村經濟發展之所以能夠提高公共事務的熱忱，而浙江省農村的經濟成果卻導致村民對村務的冷漠，皆鑑因於村委會的公共決策是否對村民的私人利益有所影響，由於利益動機是農民參與村民自治、參與選舉的決定性因素(項繼權，2007：116；毛粉蘭、魏興霞，2009：29)，如果村委會沒有增量的經濟利益可供分配，對村民而言並不在乎村委會的選舉結果、村委會的決策又是為何(陳怡吉，2010：

¹³³ 雲南省甲村村主任在村中自營商家，依據該村黨書記對筆者的私下表示，I 姓村主任的經濟狀況在甲村中屬於頂端層級，其收入約為一般村民的 2~3 倍。

33)；是故，正因為蘇南與福建省的經濟發展模式，讓其農村在經濟成長的過程中獲得眾多經濟利益可供與村民分配，進而促進村民對參與村務的積極度，而浙江省高度分散的個體經濟發展模式，則促使農村並無多餘的經濟利益可供分配，而當農村集體財富所分配賦予的所得收益不足以彌補村民參與村務所付出的成本時，則抑止了農民參與公共權力的積極性(朴明珠，2011：103)。是故，農村經濟的發展促進了農民的政治參與，而農村的集體財富與其所衍生的經濟利益分配更是農村參與公共事務的主要因素，甚至影響村委會的競選激烈程度(胡榮，2005：43)，另一方面，農村經濟的不發達導致集體財富的缺乏和經濟利益分配的不均，則抑止了農民對公共事務的政治參與(尹淑艷，2003：25)。正因為農村的經濟增長讓青年人口願意回流農村，村中集體經濟的利益分配則促進了村民，特別是年輕農民參與村務的熱忱(肖唐鏢、邱新有，2007：326；胡榮，2005：46)，進一步提高村委會選舉的競爭度及村務監督的公開透明化，村幹部的選任由以往的關係取向逐漸轉變為能力取向(肖唐鏢、邱新有，2007：334；胡榮，2001：70~71)，在農村權力場域因經濟變化而逐漸轉變的過程當中，過往村委會長期由年邁人士把持、宗族勢力坐大的結構性問題也因此逐漸獲得改善(于毓藍，2006：198~199；賀雪峰，2008：238~239)。

三、小結

相較於東部沿海省份，特別是福建、江蘇兩省因農村集體經濟利益的增長促進農民參與村務，進而改善村委會的運作品質，筆者所探訪的雲南省甲(富)、乙(窮)兩村亦有相同的趨勢。從前述對此兩村的案例分析中，可發現扶貧政策的實施的確促進農村公私財產的增加，並因此提高村民對公共事務的參與度；就農村公有財富與農民私人所得之提升兩方面，又以農村公共財富所帶來的集體經濟利益對村民的影響最鉅，而私人所得對促進農民參與村務的影響性則不較公共財富明顯。從對兩村若干人士的訪談中可得知，正因為農村公共財富，不管是軟體服

務或硬體項目建設，皆是村民提高私人經濟獲利的前提基礎，在為保障自身經濟利益得以持續獲取，抑或是不被侵犯的情況下，農民自然而然地投身公共事務，參與或監督村務的運作，藉以保護並促進自身權益；相反地，無接受扶貧政策扶助的農村，經濟條件的困乏致使農村缺少可討論的公共項目之外，農民也無法從參與村務的過程中增進自身私人利益，而其拮据的私人經濟狀況亦無法負擔投身公共事務的成本，因此在上述種種的因素限制之下，無扶貧扶助的窮困農村其農民參與村務的積極度遠低於接受扶貧資源的富裕農村；此外，在研究調查的過程中，貧困農村的受訪者無不表示，只要村中有足夠的公共資源和經濟利益得以促進私人所得的提升，其亦有極大的意願參與村務。是故，從農村經濟增長促進集體利益的增長和分配，能夠提高村民參與村委會運作之積極度的層面來看，雲南省和東部沿海省份(福建、江蘇)並無二致。

福建、江蘇兩省的農民在擴大參與公共事務的過程中，其青年農民逐漸回流農村，並因此改善村委會的年齡結構；而農民對村務的積極參與和監督，也讓農村宗族勢力坐大的問題漸漸瓦解。對雲南省而言，上述兩項因村民提高對公共事務參與積極度所衍生出的利益，亦只有前者較符合該省的實際現況，即因扶貧而致使經濟較為發達的農村，年輕村民留在村中的比例較高，其村委會幹部的年齡結構也較為年輕，而無接受扶貧支柱的貧困農村，其年輕村民外出工作比例高，對村務的參與熱忱也較低落。至於改善宗族勢力坐大的附帶利益，筆者所探訪的兩村因其獨特的民族與歷史背景，農村中自始並無宗族勢力的存在。相較於東部沿海省份探討經濟對農村政治結構影響的單向研究途徑，雲南省的訪查案例則顯示出經濟與政治相互影響之現象，即經濟發展有助於村委會的運作，另一方面，村委會與村黨支部、鄉鎮政府間之關係和諧與否，亦影響農村整體的經濟發展。村委會與外部政治勢力(黨部、鄉鎮政府)的良善互動，有助於村委會獲取更多的政經資源，並降低不必要的政治成本發展經濟，而村委會與黨部、鄉鎮政府間之溝通互動的阻礙，除使村委會須耗費大量的政治成本外，無法獲得足夠的政策支

持則更阻礙農村經濟資源的獲取，致使農村陷入經濟與政治兩難困境之中。



第五章 結論

中國的農村自創建村委會制度，實行村民自治以來，即使仍有諸多問題存在，但農村事務以選舉、公共議決等運作模式，在基層民主實行近三十年的時間，早已深入農村的政治場域之中，甚至內化為中國農民習以為常的生活習慣；而中國農民令人刮目相看的民主成就，甚至被視為中國民主化的前趨，認為農村的民主運作除了讓廣大的農民認識民主的意涵外，更能促進中國政治體制的革新，往更自由、民主的方向發展，而這也是早期諸多學者對中國農村基層民主寄予厚望，並投身研究的原因(高永光，2000：93)。直至近期，對於中國農村基層民主的若干研究，雖不再以宏觀的視角探索農村自治是否能夠帶來中國全面的民主化，但農村基層民主在實行過程中所產生的種種現象，仍是值得持續關注的課題。本章將總結雲南省扶貧政策之實施對農村基層民主運作的影響，提出雲南省農村自治的特色與若干研究發現。

第一節 雲南省農村基層民主的運作特色

自 1982 年中國國務院正式於全國推廣農村基層民主以來，迄今近 30 個年頭；在這段期間，農村自治在中國各地遍地開花之際，卻也因為全國各省間政令法規及政經條件的差異，進而塑型出各自獨特且多樣貌的發展模式，成為中外學者的探究焦點。改革開放的中前期，東南沿海省份由於經濟發展快速、社會風氣開放、地理位置方便、基礎建設完善等各項因素，遂成為中外學者研究農村地區基層民主運作的首站，依各地政經條件之不同對農村自治的影響，歸納出蘇南模式、珠江模式等豐碩的研究成果，相較於東部沿海省份豐富的素材，同時期對中國西部內陸省份的農村基層民主研究，則相對匱乏不足。然而自 1999 年中國開始推行西部大開發政策以來，隨著政府政策的扶持與財政的挹注，西部內陸各省

的社會政經條件不斷地改善與變化，而其農村地區亦是如此；中國西部省份的農村地區，特別是筆者所關注的雲南省，在近十年來社會及政經環境的劇烈變革下，其農村地區的基層民主運作究竟呈現怎樣的發展面貌？是否遵循東部沿海省份的發展腳步？抑或是形塑出自身獨特的運作模式？皆是值得探究的焦點。根據筆者的歸納，雲南省甲、乙兩村其基層民主的運作特色有如以下四點：

一、多民族的自治成員組合

雲南省為少數民族眾多的省份，其少數民族佔全省總人口數約 38% 的比例（聶華林，2007：361），再加上各民族有其獨特的文化及傳統背景，往往對農村的基層民主運作產生一定程度的影響性¹³⁴。根據長期關注研究雲南省農村的雲南大學經濟學院農村發展中心 A 主任表示，多民族農村，即由非單一民族所混居的農村為雲南省農村的普遍型態，民族的混居比例則端看各民族的地理分布而定¹³⁵；而筆者親自走訪的兩個農村，其村民組成亦呈現該特色，甲村由白族和漢族混居，乙村則為彝族及漢族混居¹³⁶。和東部沿海省份多由單一漢族所組成之農村不同的是，雲南省的農村由於村民各自的語言、習俗、信仰等不同，彼此交互影響形成獨特的農村文化，以筆者考察的兩村為例，甲、乙兩村的村民皆會共同舉辦參與各民族彼此之間的傳統節慶；甲、乙兩村的村幹部及村民亦多熟稔村內的民族語言（漢語、白語、彝語），因此村委會的內部會議、村民代表會議、村民大會、乃至於村幹部日常與村民之間的意見交流，亦多以雙語交互溝通。除此之外，由於雲南省農村大多為多民族混居，再加上漢族人口大多近百年才開始移居遷入，因此較難發展出「定居該地日久、家族成員眾多」的宗族勢力；以筆者調查

¹³⁴ 受訪的雲南大學公共管理學院 C 教授認為，雲南省由於地處邊疆省內民族眾多，每個民族自身獨特的歷史與文化傳統，皆會對省內農村的基層民主運作產生若干影響，造成雲南省光省內農村的差異性就可能比全國各省間的差異性還大。詳見訪談附件二，頁 195。

¹³⁵ 詳見訪談附件一，頁 194。

¹³⁶ 除了甲、乙兩村呈現此特色之外，與甲村同鄉鎮的其他村落，多為漢白、漢彝混居的農村；與乙村同鄉鎮的村落其成員組成更為複雜，多為漢、彝、回、苗雜居的農村型態。

的兩個農村為例，甲村村內的兩大民族之組成比例平均，兩族之間並無足以影響控制村委會的宗族勢力出現，即使是漢族比例較高的乙村，也無發展出由單一姓氏的家族成員掌控村內公共權力與資源的宗族勢力。是故，雲南省多民族的農村成員組成，除造就村內公共場域的雙語環境外，亦間接地抑制農村內部宗族勢力的發展。

二、多樣貌的選舉運作方式

村委會組織法自 1998 年頒布以來，對村委會幹部的的選舉確定了直選、差額競選、秘密投票等選舉原則，至於各地具體的選舉辦法則交付各省、自治區、直轄市的人大常委會規定；鑑此，雲南省人大遂於 1999 年 12 月 28 日通過「雲南省村民委員會選舉辦法」，在全省改制村公所實施農村自治之際，頒布該法以明確化省內的選舉規範。根據該辦法第 12 條的規定，選舉候選人的產生方式有二：（一）由村民選舉委員會設立主會場或者以村民小組設立投票站，組織有選舉權的村民投票，按得票由多至少確定候選人；（二）村民採取自薦、聯名推薦等形式，提出初步候選人，由村民選舉委員會張榜公佈，並按照前項的規定產生候選人；第 13 條至 15 條則規定所有職務應有婦女、少數民族保障名額，並應由差額選舉產生，第 17 條至第 23 條則規定選舉的操作細節¹³⁷。在第四章第一節詳述雲南省甲、乙兩村的選舉方式中，即使二者的村委會幹部最後皆須經由全體村民投票產生，但各自在最後一階段，即村民海選前的選舉運作方式卻大相逕庭。以甲村為例，甲村的村主任、副主任候選人由村民聯署提名，後經各方組織代表及黨部的審核協調出最終兩位候選人，這樣的選舉方式看似符合雲南省村委會選舉辦法第 12 條第二項的模式，但中間決定最終候選人的選舉程序則有異於該

¹³⁷ 第 17 條規定候選人選前應有政見發表會及接受村民詢問之義務；第 18 條規定投票站的設立及監票人之利益迴避；第 19 條規定選舉人勾選選票的模式；第 20 條規定秘密投票與委任投票；第 21 條規定公開開票；第 22 條規定選舉有效與否的條件，及缺額的相關辦法；第 23 條規定選舉結果應核報上級相關民政部門，並由其頒發當選證書。

法應由全體村民投票決定的規定，而其他村務委員的產生則完全符合該法規範。相較於甲村，乙村村主任的選舉模式則符合該辦法第 12 條第一項的規定，由村民投票憑藉票數多寡決定候選人，但其村幹部卻由村主任候選人派選而非村民公開競選、投票的方式，則又與該辦法所有職務應差額選舉產生的規定有所不同。因此，從法規的分析與甲、乙兩村的實際選舉運作中，雲南省的農村在該省法律規範的大前提下，各自發展出獨特的選舉模式，即便這些模式皆有違法之虞，但在上級政府的默許或忽視下，卻也造就當前多樣貌的選舉運作規則。

三、利益型導向的政治參與

以雲南省的甲、乙兩村為例，兩村的地理環境、公共資源、成員組成、選舉方式…等皆有所不同，甚至有著極大的差異，然而仔細審視分析兩村村民對村委會的參與，公共資源的多寡影響著村民參與公眾事務的積極度，其因在於公共資源的配置通常直接或間接地影響村民私人利益的獲取，因此，公共資源越多，村民的參與積極度越大，反之則相對消極，甚至無能為力。以甲村來說，由於村內的扶貧資金豐厚，村內的公共資源，如道路、水利設施、福利項目等相對發達；在村內的公共資源，特別是基礎硬體建設的完備有助於提升村民增加收入的前提下，村民普遍抱持著唯有村裡更好，自己才能更好之休戚與共的認知，因此甲村村民大多積極參與村委會日常的工作、諮詢會議，選舉時亦多以能夠帶領村子更加富裕與否作為評判候選人的標準，故在多數村民有心參與村務的情況下，該村就選舉村幹部時爭取提名的競爭性較為熱烈，即使最後能夠脫穎而出進入到最後海選階段的候選人並非由全村民選定。相較於甲村，乙村村民對村內公共事務的參與性則消極許多，探究其原因，該村由於扶貧資金及項目的短缺，造就公共資源的缺乏促使村內缺少公眾討論的議題及項目，減少村民投入村委會的參與誘因，再加上公共資源的短缺並無助於提升村民的私人利益，因此村民寧願多將心

力放在自身的溫飽，而非空泛、缺乏議題的公共參與；即便如此，乙村的村民亦大多表示倘若有足夠的公共資源和建設經費能夠協助他們脫離貧困，該村村民基於公私利禍福與共的體認下，仍會積極投入村內的公共事務，而這從乙村村委會選舉時，特別看重村幹部能否帶領村民脫貧致富，爭取公共建設經費的條件因素即可看出。總結甲乙兩村的經驗不難發現，公共資源的配置通常影響著一般村民私人利益的獲取，因此在私利與成本分析的考量下，公共資源的多寡進而影響村民參與村委會的積極度。

四、非制度性的鄉/黨/村關係

雲南省甲、乙兩村除了人文自然條件、公共資源多寡及村委會內部運行模式有所不同外，二者村委會分別與鄉鎮政府、村黨支部之間的關係亦有所差異。以村主任作為村委會的代表，甲村村委會與鄉鎮政府除了政策資訊互通有無、相互支援外，由於該村屬於扶貧模範村，鄉鎮政府亦多尊重該村委會的自治權限並給予必要的經費支持，若涉及甲村利弊的政策事項，亦會於事前諮詢該村委會或村民的意見，因此少有鄉鎮政府與村委會有所衝突的情況產生；除此之外，村黨支部亦尊重村委會的領導，退居溝通輔助的角色，因此並無以黨控村或雙方不合的情況發生。和甲村不同的是，乙村村委會與鄉鎮政府、村黨支部則呈現較為緊張的關係，該村委會與村民因上級政府對該村經費的抑制，及不經協調諮詢逕行實施有損該村利益之政策的行徑，多引起村委會幹部及村民對鄉鎮政府的不滿，而鄉鎮政府亦並無對此進行安撫，進而導致乙村村委會與鄉鎮政府關係的惡化；相較於與鄉鎮政府之間的劍拔弩張，乙村村委會與村黨支部之間緊張關係亦隨著「兩委一體化」的實行而日漸趨緩，否則仍如 2010 年之前，村委會與村黨支部多因私人恩怨而有水火不容、互扯後腿的狀況出現，將引起村民對二者觀感的惡化。

綜觀兩村村委會與鄉鎮政府、村黨支部之間的互動，著實不難看出，村委會與鄉鎮政府、黨部之關係協調與否多側重人為因素，而非藉由制度或法律明定彼此權利義務關係；由於當前雲南省對村委會與鄉鎮政府之間的互動與權利義務僅有「雲南省實施《中華人民共和國村委會組織法》辦法」作概括性的規定¹³⁸，並無細部且明文性的規範，而該省就村黨支部對村委會而言究竟屬於何種定位，更無相關政策文件或法規的出台，因此村委會與鄉鎮政府、村黨支部之間的互動模式與權利義務在無法律或制度的明文規範下，彼此之間能否和諧運作，則需端看三者之間的人際互動及利益衡量；而筆者訪視的甲、乙兩村也顯示，其村委會自治權限的大小，與鄉鎮政府、村黨支部之間的互動融洽與否，人為因素的考量皆多過於制度性的規範。

第二節 研究發現

在探究中國農村政經發展的眾多研究中，審視經濟發展對農村政治的影響是許多學者所採取的研究途徑，而本論文亦以此研究途徑與現代化理論為基礎，論證雲南省農村的政經發展。根據現代化理論的假設，整體經濟發展與個人所得的提升，將有助於民主的鞏固與深化，近年來隨著中國劇烈的經濟變革，中國農村的經濟水準在動態成長的過程中，是否對其基層民主運作產生影響性，亦被眾多學者以不同的研究途徑所論證，大體而言，擁有公共經濟利益得以分配的農村，其經濟成長有助於民主的深化仍是大部分學者的結論與共識(Susan V. Lawrence, 1994; Kevin J. O' Brien, 1994; Jean Oi, 2001; 徐勇, 1997; 牛銘實, 2003; 胡榮, 2001; 于毓藍, 2006)，而這樣的結果大致符合現代化理論的預測。

¹³⁸ 該辦法第3條第九項規定：村委會協助鄉、鎮人民政府開展工作，向人民政府反映村民的意見、要求，提出建議。

本論文依據現代化理論之外源說與若干學者對中國東部農村研究的經驗和成果為基礎，以雲南省接受扶貧程度不一的兩個農村為研究標的，預測並論證雲南農村因接受扶貧政策的扶助進而促進整體與私人經濟利益的增加，將有助於提高村民對公共事務的參與度，進而化解若干基層民主運作所衍生的困境。在經過政策爬梳與訪談分析後，獲得的研究發現如下：

一、雲南省之扶貧政策的制定與實際執行面具有一定落差。

雲南省由於省內多元的地理環境與多民族的文化背景，與中央或其他省份相比，其就扶貧政策的制定上亦呈現分區規劃、以山區貧困農民或少數民族為主體的特色，然而就扶貧規畫上，依舊不脫完善農村基礎建設、產業扶貧、異地搬遷與勞務輸出、對口幫扶等基本政策項目。經筆者對雲南農村的實際訪查後，發現扶貧政策在農村的實行，仍與上述基本的政策規畫有所落差，甚至產生資源錯置的情況。依照扶貧的政策目的，省內的貧困農民才是該政策所應急助的扶持對象，其需獲取的扶貧資金與政策資源理應較多，相對富裕的農民就資金與資源項目的配給上則需較少；然而在雲南省的農村實例中，早已受惠於扶貧政策而富裕的甲村，迄今所享受到的扶貧資源仍遠遠大於較為貧困的乙村，而經濟水準和人均收入均不及省內平均水準之半的乙村，則因無任何扶貧項目在該村實施，且加上政府對該村的經濟政策限制，迄今村民仍生活在貧困之中；另一方面，對相對富裕的甲村而言，雲南省所制定的若干扶貧政策也並非全數落實於該村，如道路基礎建設、產業扶貧等，仍是甲村深感不足，急需上級政府扶持的政策項目。因此，雲南省扶貧的政策項目無法一一落實至農村，及扶貧資源錯置等現象，皆與省政府所制定的扶貧政策、目的有所落差，此外，該省政府對扶貧經費與項目的條塊切割，無法統合的問題，亦造成該省扶貧資源的浪費，而上述的種種問題應如何解決，讓扶貧政策的資源配置適得其所，則是未來雲南省扶貧主管單位應思考並解決的要點。

二、扶貧政策的實施，有助於雲南省農村公共與私人財富的增加。

就本論文的兩個標的研究農村而言，甲村近十年來扶貧資金共增長 12.2 倍，該村的公共財富與私人所得亦有所增長；公共財富方面，包含道路建設、水利設施、電網鋪設、通訊、及能源等硬體項目的擴增，而勞動力轉移、技能培訓、衛生、社福、教育等五項軟體資源也因扶貧的實施而增加，集體收入則因訪談限制無法獲得詳細數據；另一方面，甲村的私人所得在十年之中增加三倍，從 2000 年的 1500 元左右升至 2010 年的 4600 元人民幣。由於乙村近十年來僅實施零星的扶貧政策，扶貧經費近乎於零，因此該村的公共財富和私人所得的增長也極為有限，其農村公共財富方面，村中僅有能源建設相對寬裕，其餘硬體項目和軟體服務則近乎無，政策的限制更使該村無集體收入；此外，乙村的私人所得雖然在近十年之中翻漲兩倍，由 2000 年的 800 元升至 2010 年的 1600 元人民幣，但和省內農村的人均收入 3952 元相比，乙村仍屬極度貧困的農村。從上述兩村的實例可知，扶貧政策之實施與經費的挹注，確實有助於農村公私財富增長速率的提升；此外，兩村的受訪者無不表示，扶貧政策是農村經濟發展的重要關鍵。

三、雲南農村公私財富的增加，有助於殷實村委會的工作內容，並提高村民對公共事務的參與度。其中又以公有財富的影響最鉅，私人財富的影響較為間接。

該省農村因扶貧政策促進公共財富的增加，讓村中有多餘的經濟利益得以分配，而村民則在促進自身私利的理性考量下，提高對村委會的參與度和積極度，藉以獲取公共財富所衍生的經濟利益。在研究標的的甲村中，受訪者認為因扶貧政策之實施所增加的農村公共財富，是個人提升所得的主要助力，為使公共財富其所衍生的經濟利益能夠均霑己身，在村委會掌控村中公共財富分配的情況下，

主動透過制度性管道或非制度性管道參與村委會的討論與決策是保護自身利益的唯一方法；而村中因受惠於扶貧政策所擁有多項軟硬體公共財產，更讓村委會有眾多的經濟事項得以決策，此則提升村民參與村務的頻次。無實行扶貧政策而致使村中無公共財富的乙村，受訪者無不表示囿於公共財富的缺乏，進而損及農民提升私人所得的機會；由於村中並無分配公共經濟利益的問題，村民對村內公共事務的參與度則較低落，不管就村民大會、村民代表大會或選舉等制度性管道或私下與村幹部交流等非制度性管道皆是如此，而村委會缺少經濟項目的討論與決策，則又降低農民得以參與村務的頻次。總結上述，雲南省農村公有財富的增加，其所衍生的經濟利益除了得以分配外，更是促進農民增進私人所得的前提基礎，農民則透過參與村委會的運作，藉以保障上述經濟利益不被村委會或他人所侵犯。因此，就農民以保障自身經濟利益或獲得公共財富為出發點，積極參與村委會運作來看，雲南省和福建、江蘇等省份並無不同。

四、農村公私財富的增加，有助於改善年輕人口外流問題，並使村委會的年齡結構年輕化；但對本論文研究假設之宗族勢力坐大的問題則無影響。

本論文依循東部經驗所設定的兩項研究假設認為，農村公私財富的增加有助於改善年輕人口外流、宗族勢力坐大的民主問題，然而根據筆者實地的研究調查後，認為僅前項假設成立，後項假設則因問題的不存在而無法成立。實行扶貧政策致使村中公私財富增加，經濟較為富裕的農村，其外出打工的年輕人口數少，留在村中就業的比例較高，除此之外，留在村中的青年人口也較為積極參與村務，並願意競選村委會幹部或村民代表，而受惠於扶貧的甲村，其村幹部的年齡結構也較年輕；此外，由於村中公共經濟利益的決策與分配皆對一般農戶有著高度影響性，在為保障自身權益的情況下，該村外出工作年輕村民如遇村中重大經濟決策，抑或是村委會的換屆選舉，皆會回鄉參與討論或投票，並不因外出工作而因此缺席重大村務的討論與決策。相較於富裕的甲村，因無扶貧政策而致使

村中經濟仍陷貧窮的乙村，其外出工作的人數竟占村中年輕人口的一半，由於流失比例高，年輕農民參與村務與競選村幹部的比例較低，因此該村村幹部的年齡結構普遍偏高，其教育素質也較低；此外，由於交通費昂貴與村中缺乏公共經濟利益得以分配的誘因，該村外流的年輕人口回鄉討論村務、投票的情況也不踴躍。是故，上述案例論證農村公私財富的增加，確實有助於年輕人口回流農村，增加參與村務之積極度的研究假設成立。另一方面，筆者參訪的兩村，鑑於村莊的歷史背景與多民族混居的生活型態，兩村並無宗族勢力坐大的問題，在該問題並不存在的狀況下，本論文所欲論證經濟成長促進農民參與村務，進而瓦解宗族勢力坐大的研究假設也就無法成立。

五、除了扶貧政策的支持外，村委會與鄉鎮政府、黨部之間的關係，反向影響農村的經濟發展。

本論文最初僅以單向的研究途徑，探討扶貧政策下農村經濟條件的改善，對基層民主運作的影響；然而在經過實地訪談後，亦發現村委會與鄉鎮政府、黨部之間的互動良善與否，更會反向影響農村的經濟發展。經濟較為富裕的甲村，農村整體經濟條件的改善除了源自於扶貧政策近十年來的廣泛實施外，村委會與鄉鎮政府、黨部之間的良好互動，除了讓村委會省下與外部政治勢力溝通協調的政治成本外，村委會與兩者間的密切關係，更讓該村能夠輕易獲得扶貧經費或資源以改善村中的經濟條件。對乙村而言，除無扶貧政策的扶助而導致村中經濟狀況不見改善外，與鄉鎮政府、黨部之間的緊張關係更是該村經濟發展受阻的原因之一；該村由於與鄉鎮政府並無良好互動，因此也就無法像甲村一樣，獲得上級政府的關注而提撥大量的扶貧經費或資源至該村，以利村中經濟的發展，另一方面，鄉鎮政府對乙村的漠視與政策打壓，則又加深該村委會與上級政府間的對峙；此外，該村的受訪者皆表示，2000年至2010年間，村委會與村黨部之間的政治惡鬥更阻礙村中的經濟發展，為改善村委會與黨部之間的僵化關係，該村遂

於 2010 年村委會選舉中推行「兩委一體化」制度，希望藉由同一人兼任村主任與村黨書記以化解黨村之間的緊張，減少政治惡鬥全力發展經濟。由是可知，雲南省農村的經濟增長並非僅來自於扶貧政策的實施，村委會與鄉鎮政府、村黨部之互動良好與否，更是村委會減少政治成本，獲得更多經費與資源的關鍵因素。

綜合上述，雲南省由於實行扶貧政策，在帶動農村經濟成長的過程中，促進農民對村委會的制度性與非制度性參與，進而改善基層民主的運作品質，大抵上符合現代化理論之經濟發展有助於深化民主品質的預測；此外，就村民以自利為考量提高對農村公共事務的參與度而言，雲南省與東部沿海省份並無二異。

第三節 後續研究建議

本論文爬梳中國與雲南省扶貧政策暨基層民主制度的發展兩者間的關聯脈絡，透過實證的研究方法論證雲南省農村扶貧政策對村民自治運作的影響是否符合理論的預期假設，並試圖作出若干結論。然而，本論文囿於諸多研究限制仍有不足之處有待改進，以下提出相關研究建議以為未來深化本課題探討的參考。

一、大規模且結合質與量的學術調查，可使此課題研究更具代表性。

本論文囿於研究經費、時間與人力限制，僅能選擇雲南省的兩個農村為標的，以質化的研究方法進行調查。由於雲南省自然、人文環境複雜，再加上多民族的文化背景，逕以兩個農村的研究發現為樣本，論證雲南省農村的政經發展其代表性略顯不足。因此，為使此課題研究更具意義和信度，未來透過統計抽樣，以結合質化與量化的研究方式，大規模針對雲南省各地農村進行調查，得出的研究結果將更具代表性和效度。

二、依循東部的學術經驗為根基，可進行中國西部內陸的跨省份農村政經比較。

由於當前中國東部沿省份的農村政經研究結果較為豐碩，近年來已有部分學者以前人的調查成果為基礎，進行東部省份之農村政經的發展比較，嘗試歸納統合中國基層民主運作過程中的種種現象。相較於東部豐富的研究成果，當前中國西部內陸省份農村的政經研究則多關注農村的貧困問題，對於西部各省之村民自治的研究則付之闕如。因此，為探究近年來中國西部農村在經濟劇烈變革中農村自治運作的變化，有必要針對雲南省以外之其他西部各省農村的政經發展進行研究，並試圖比較歸納西部各省間之農村政經，特別是基層民主的發展途徑，藉以豐富中國農村自治研究的面貌。

三、經濟並非決定政治發展的唯一變項，可嘗試將其他社會變項納入研究考量。

Huntington 認為，由於民主的深化涉及諸多社會變項，經濟的成長與發展或許能夠促進、深化民主，但並非唯一的絕對條件(Huntington, 2008: 60~62)。蕭全政教授亦認為，經濟發展不僅涉及成長率、就業率等零星的瑣碎指標，民主化也不僅涉及民主的程序與決策，更關係到整個政經體制、權力體系與政經合理化的過程，若僅以若干經濟發展變項解釋其對政治民主化的影響，則有過度簡化各社會變項與民主間複雜的因果關係(蕭全政, 2004: 3)。因此，本論文試圖以現代化理論為基礎，得出農村經濟發展對基層民主之影響的若干結論，亦僅能論證雲南省農村經濟的成長，有助於改善村民自治的運作品質，卻無法證明經濟發展是改善農村基層民主的唯一條件。由於民主的深化涉及整體社會的政治文化、社會結構等諸多變項，逕以經濟成長作為改善民主品質的唯一解釋，則忽略其他社會變項間交互影響所衍生的複雜社會結構及其對政治民主的影響。本論文由現代化理論的視角出發，探索經濟發展對農村基層民主運作的影響，依循理論與研

究的框架，無法將其他社會變項納入研究之中。建議未來從事相關課題的研究，可將經濟以外之社會變項，如社會文化、價值、社群的同/異質性納入考量與論證，將可提昇與擴展農村自治研究的深度與廣度。



參考書目

一、中文資料

(一) 期刊論文

丁永剛、張羽(2006)，〈經濟欠發達地區農民政治參與存在的問題及對策〉，《深圳大學學報(人文社會科學版)》，第 23 卷第 3 期，頁 32~37。

王臻榮(2001)，〈論農村人口流動對農村基層民主建設的影響〉，《山西財經大學學報》，第 23 卷第 4 期，頁 38~55。

毛粉蘭、魏興霞(2009)，〈西部經濟欠發達地區村民自治背景下農民政治參與現狀與對策〉，《學理論》，2009 年第 31 期，頁 28~29。

尹淑艷(2003)，〈轉型期我國農民政治參與的經濟動因〉，《山西青年管理幹部學院學報》，第 16 卷第 2 期，頁 23~26。

牛銘實(2003)，〈經濟因素對中國村民自治發展的影響〉，《二十一世紀雙月刊》第 78 期，頁 69~78。

王謙(2005)，〈基層民主改革對中國民主化發展的影響〉，《逢甲人文社會學報》，第 10 期，頁 155~165。

朴明珠(2011)，〈論農村民主自治的經濟基礎〉，《前沿》，第 280 期，頁 102~104。

余超文、趙倩倩(2010)，〈村民自治的制約因素與完善對策〉，《南方農村》，2010 年第 1 期，頁 85~89。

吳太勝(2010)，〈經濟發展與公民公共政策參與機制的創新：以浙江公民政策參與為例〉，《南都學潭(人文社會科學學報)》，第 30 卷第 3 期，頁 103~109。

吳玉山(1998)，〈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。

沈明生(2001)，〈試論當前我國農村人口流動及其對農村基層民主建設的影響〉，《生產力研究》，第 2 卷第 3 期，頁 67~69。

- 宋宇文(2009)，〈蘇南模式演進〉，《上海經濟》，2009年第2期，頁20~25。
- 李西潭(2007)，〈台灣民主化經驗與中國未來的民主化—以杭亭頓的理論架構分析之〉，《遠景基金會季刊》，第8卷第4期，頁1~46。
- 谷禾(2010)，〈雲南農村基本公共服務均等化的問題與對策〉，《雲南財經大學學報》，第144期，頁143~148。
- 柳金財(2003)，〈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，頁111~145。
- 柳麗(2010)，〈村民自治下蘇南農村的權力結構分析〉，《山東行政學院山東省經濟管理幹部學院學報》，第103期，頁19~20。
- 胡紹雨(2009)，〈財政投資對我國農村反貧困影響效益分析〉，《農村經濟》，第4期，頁85~88。
- 胡榮(2005)，〈經濟發展與競爭性的村委會選舉〉，《社會》，第241期，頁27~48。
- 徐斯儉(1999)，〈大陸農村的基層民主與經濟發展的關係〉，《中國大陸》，第42卷第5期，頁3~33。
- 徐斯儉(2001)，〈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19~20。
- 高永光(2000)，〈大陸村民自治與基層民主—從村準立法事項的範圍析論〉，《遠景季刊》，第1卷第4期，頁91~110。
- 孫迪亮(2004)，〈鄧小平的農業反貧困思想解析〉，《湖北民族學院學報(哲學社會科學版)》，第22卷第3期，頁52~55。
- 馬奔(2006)，〈民主化的前提條件：經濟發展與政治文化的視角〉，《學術探索》，第4期，頁11~14。
- 馬祥祐(2003)，〈村民自治—大陸社會力的重生〉，《展望與探索》，第1卷第5期，頁8~23。
- 陳怡吉(2010)，〈農民冷漠參與村民自治原因的經濟透析：一種新制度主義的範

- 式》，《學理論》，2010年第10期，頁32~33。
- 郭承天、吳煥偉(1997)，〈民主與經濟發展〉，《問題與研究》，第36卷第4期，頁75~98。
- 陳建國、韓永紅(2009)，〈從經濟發達地區基層民主選舉看中國村民自治的走向〉，《南京工業大學學報(社會科學版)》，第8卷第2期，頁64~69。
- 項輝、周威鋒(2001)，〈農村經濟精英與村民自治〉，《社會》，2001年第12期，頁8~11。
- 楊淑瓊、劉河元(2009)，〈“空巢”村農民主體缺位與農村勞動力轉移〉，《農業現代化研究》，第30卷第3期，頁325~328。
- 楊穎超(2007)，〈現代化典範與中共民主前景〉，《政治科學論叢》，第33期，頁151~192。
- 蒲英霞、葛瑩、馬榮華、黃杏元、馬曉冬(2005)，〈基於ESDA的區域經濟空間差異分析—以江蘇省為例〉，《地理研究》，第24卷第6期，頁965~974。
- 劉青(1998)〈人權民主與中國〉，《新智庫論壇》，第4期，頁81~87。
- 潘兆民(2005)，〈中國大陸基層民主「鄉政」與「村治」關係的後社會主義分析〉，《展望與探索》，第3卷第4期，頁46~57。
- 戴玉琴(2009)，〈轉型期中國農村政治文化對村民自治影響的三維分析〉，《雲南社會科學》，2009年第2期，頁15~19。
- 韓祿(2010)，〈論民主發展的經濟基礎〉，《成都理工大學學報(社會科學版)》，第18卷第4期，頁46~50。
- 魏建(2009)，〈兩種公共產品的供給與中國農村的發展〉，《西北大學學報(哲學社會科學版)》，第39卷第6期，頁69~74。
- 魏星河、熊孟(2001)，〈經濟較發達農村農民政治參與特點之分析〉，《求實》，2001年第7期，頁59~61。
- 蕭全政(2004)，〈經濟發展與台灣的政治民主化〉，《台灣民主季刊》，第1卷第1

期，頁 1~25。

(二)專書論文

Jean C. Oi(2001)，〈選舉與權力：中國村莊的決策主導者〉，載於徐勇、吳毅主編，《鄉土中國的民主選舉：農村村民委員會選舉研究文集》，武漢：華中師範大學出版社，頁 429~443。

王仲田(1998)，〈論中國農村的村民代表會議制度〉，載白益華主編，《中國大陸基層的民主改革—制度篇》。台北：桂冠出版社，頁 123~149。

王振耀(1998)，〈中國村民委員會選舉的基本進展與理論依據〉，載於陳明通、鄭永年主編，《兩岸基層選舉與政治社會變遷》，台北：月旦出版社，307~323。

白鋼(2007)，〈村民自治：中國農民的政治參與〉，載於徐勇、徐增陽主編，《鄉土民主的成長：村民自治 20 年研究集萃》，武漢：華中師範大學出版社，頁 416~459。

吳理財(2002)，〈鄉村關係與基層民主〉，載於李凡主編《中國基層民主發展報告》，北京：中國東方出版社，頁 123~158。

李國華(1997)，〈從雲南扶貧成效看雲南扶貧攻堅〉，載於趙俊臣主編，《中國扶貧攻堅的理論與實踐》，昆明：雲南科技出版社，頁 489~496。

李連江、歐博文(1998)，〈村民自治：構想與實踐〉，載陳明通、鄭永年主編，《兩岸基層選舉與政治社會變遷》。台北：月旦出版社，頁 325~347。

肖唐鏢、邱新有(2007)，〈農村選民在選舉參與中的心態與行為〉，載於徐勇、徐增陽主編，《鄉土民主的成長：村民自治 20 年研究集萃》，武漢：華中師範大學出版社，頁 329~342。

胡榮(2007)，〈經濟發展與競爭性的村委會選舉〉，載於徐勇、徐增陽主編，《鄉土民主的成長：村民自治 20 年研究集萃》，武漢：華中師範大學出版社，頁 301~328。

高汝成(1997)，〈雲南省扶貧攻堅情況綜述〉，載於趙俊臣主編，《中國扶貧攻堅的理論與實踐》，昆明：雲南科技出版社，頁 485~488。

郭承天、吳煥偉(2000)，〈民主與經濟發展：結合質與量的研究方法〉，載於謝復生、盛杏媛主編，《政治學的範圍與方法》，台北：五南圖書出版社。

景躍進(2009)，〈黨、國家與社會：三者維度的關係〉，載於高全喜主編，《大國策：全球視野中的法治與政治》，北京：人民日報出版社，頁 203~209。

湯晉蘇(1998)，〈農村民主選舉的新突破〉，載白益華主編，《中國大陸基層的民主改革—制度篇》。台北：桂冠出版社，頁 107~122。

項繼權(2007)，〈論中國鄉村的草根民主〉，載於徐勇、徐增陽主編，《鄉土民主的成長：村民自治 20 年研究集萃》，武漢：華中師範大學出版社，頁 107~128。

董恒秋(1997)，〈國際合作雲南(YUM)項目介紹〉，載於趙俊臣主編，《中國扶貧攻堅的理論與實踐》，昆明：雲南科技出版社，頁 339~345。

鄒子嬰(1998)，〈中共農村黨組織、新興家族和基層民主〉，載於陳明通、鄭永年主編，《兩岸基層選舉與政治社會變遷》，台北：月旦出版社，頁 349~368。

盧福營、張厚安、徐勇、王曉玲、竺秀芬(2000)，〈個私經濟發達農村社區的能人治理〉，載於張厚安、徐勇、項繼權主編，《中國農村村級治理：22 個村的調查與比較》，武漢：華中師範大學出版社，頁 298~359。

(三) 專書

Charles Tilly(2009)，《民主》(魏洪鐘 譯)。上海：上海人民出版社。

Dahl A. Robert(1999)，《論民主》(李柏光、林猛 譯)。台北：聯經出版社。

Daron Acemoglu、James A. Robinson(2008)，《政治發展的經濟分析》(馬春文 譯)。上海：上海財經大學出版社。

David Marsh、Gerry Stoker(2007)，《政治學方法論與途徑》(陳義彥等 譯)。台北：韋伯文化出版社。

Earl Babbie(2005)，《社會科學研究方法》(陳文俊 譯)。台北：湯姆生出版社。

George Sorensen(1998)，《民主與民主化》(李西潭譯)。台北：韋伯文化出版社。

Huntington(2008)，《第三波：二十世紀末的民主化浪潮》(葉明德譯)。台北：

五南圖書出版社

Lipset(1998),《政治人：政治的社會基礎》(張紹宗譯)。上海，上海人民出版社。

Moore(1991),《民主與獨裁的社會起源》(拓夫譯)。台北：久大出版社。

于毓藍(2006),《農村基層民主的政治文化分析：蘇南模式》。北京：社會科學文獻出版社。

中國國務院國家統計局(2004),《2004年中國農村貧困監測報告》。北京：中國統計出版社。

中國國務院國家統計局(2007),《2007年中國農村貧困監測報告》。北京：中國統計出版社。

孔祥智(2008),《崛起與超越：中國農村改革的過程與肌理分析》。北京：中國人民大學出版社。

尹煥三(2004),《村民自治面臨的社會焦點問題透析：對全國第一個村民自治示範縣的追蹤考察》。濟南：山東人民出版社。

王布衣(2008),《震驚世界的廣西農民：廣西農民的創舉與中國村民自治》。南寧：廣西人民出版社。

王仲田、詹成付主編(1999),《鄉村政治：中國村民自治的調查與思考》。南昌：江西人民出版社。

王振耀、白鋼、王仲田(2000),《中國村民自治前沿》。北京：中國社會科學出版社。

王業立(1999),《比較選舉制度》。台北：五南圖書出版公司。

王振中主編(2006),《中國農業、農村與農民》。北京：社會科學文獻出版社。

王聖誦(2009),《中國鄉村自治問題研究》。北京：人民出版社。

史衛民、郭巍清、湯晉蘇、黃觀鴻、郝海波(2009),《中國村民委員會選舉利發

- 展與比較研究(下篇)》。北京：中國社會科學出版社。
- 石之瑜(1998)，《中國大陸基層的民主改革—文化篇》。台北：桂冠出版社。
- 石之瑜(2003)，《社會科學方法新論》，台北：五南圖書出版社。
- 白益華主編(1998)，《中國大陸基層的民主改革—制度篇》。台北：桂冠出版社。
- 朱明熙(2008)，《西南地區農村反貧困研究》。北京：經濟科學出版社。
- 何包綱、郎友興(2002)，《尋找民主與權威的平衡：浙江省村民選舉經驗研究》。
武漢：華中師範大學出版社。
- 何增科(2004)，《基層民主與地方治理創新》。北京：中央編譯出版社。
- 吳新葉(2008)，《轉型農村的政治空間研究：1992年以來中國農村的政治發展》。
北京：中央編譯出版社。
- 吳毅(2007)，《記述村莊的政治》。武漢：湖北人民出版社。
- 呂亞力(1995)，《政治學》。台北：三民出版社。
- 李凡(2002)，《中國基層民主發展報告》。北京：東方出版社。
- 李凡(2005)，《中國基層民主發展報告》。北京：知識產權出版社。
- 李石新(2010)，《中國經濟發展對農村貧困的影響研究》。北京：中國經濟出版社。
- 李奇峰(2006)，《中國扶貧》。北京：中央文獻出版社。
- 李善同主編(2003)，《西部大開發與地區協調發展》。北京：商務印書館。
- 肖立輝(2009)，《中國基層民主創新研究》。北京：人民出版社。
- 肖迎、黃懿陸(2009)，《雲南邊境農村反貧困研究》。昆明：雲南人民出版社。
- 金太軍(2008)，《村莊治理與權力結構》。廣州：廣東人民出版社。
- 帥傳敏(2010)，《中國農村扶貧開發模式與效率研究》。北京：人民出版社。

- 胡榮(2001),《理性選擇與制度實施：中國農村村民委員會選舉的個案研究》。上海：上海遠東出版社。
- 胡榮(2009),《社會資本與地方治理》。北京：社會科學文獻出版社。
- 施建生主編(1971),《雲五社會科學大辭典第五冊》。台北：商務印書館。
- 唐曉騰(2007),《基層民主選舉與農村社會重構：轉型期中國鄉村治理的實證研究》。北京：社會科學文獻出版社。
- 孫海鳴、趙曉雷(2008),《2008 中國區域經濟發展報告：西部大開發區域政策效應評估》。上海：上海財經大學出版社。
- 徐勇(1997),《中國農村村民自治》。武漢：華中師範大學出版社。
- 徐勇(2003),《鄉村治理與中國政治》。北京：中國社會科學出版社。
- 徐勇、吳毅(2001),《鄉土中國的民主選舉：農村村民委員會選舉研究文集》。武漢：華中師範大學出版社。
- 徐偉榮(1996),《異軍突起在蘇南》。南京：江蘇人民出版社。
- 徐進(2008),《整村推進扶貧思路與方法研究》。北京：中國財政經濟出版社。
- 郝宗友、崔利民(2011),《村民監督委員會實踐與思考》。北京：中國方正出版社。
- 張明貴(2003),《民主理論》。台北：五南圖書出版社。
- 張厚安、白益華(1992),《中國農村基層建制的歷史演變》。成都：四川人民出版社。
- 張厚安、徐勇、項繼權主編(2000),《中國農村村級治理：22 個村的調查與比較》。武漢：華中師範大學出版社。
- 康雲海(2006),《雲南經濟發展報告》。昆明：雲南大學出版社。
- 康雲海、馬勇(2008),《雲南經濟發展報告》。昆明：雲南大學出版社。
- 張銘、王迅(2008),《基層治理模式轉型：楊村個案研究》。北京：社會科學文獻出版社。

- 張靜(2000),《基層政權鄉村制度諸問題》。杭州,浙江人民出版社。
- 郭正秉、袁德政、趙俊臣(1990),《雲南省 41 個貧困縣脫貧致富戰略研究》。昆明:雲南人民出版社。
- 陳迅(2009),《持續推進西部開發的理論與實踐》。北京:科學出版社。
- 陳義彥(2008),《政治學》。台北:五南出版社。
- 童寧(2009),《農村扶貧資源傳遞過程研究》。北京:人民出版社。
- 賀雪峰(2008),《甚麼農村、甚麼問題》。北京:法律出版社。
- 賀雪峰(2009a),《村治的邏輯》。北京:中國社會科學出版社。
- 賀雪峰(2009b),《村治模式:若干案例研究》。濟南:山東人民出版社。
- 雲南省社會科學院農村經濟研究所(1998),《小額信貸:扶貧攻堅成功之路》。昆明:雲南教育出版社。
- 雲南省產業扶貧資金融資模式研究課題組(2010),《雲南省產業扶貧資金融資模式研究》。(政府內部文件報告)
- 黃頌文、宋才發(2006),《西部民族地區扶貧開發及其法律保障研究》。北京:中央民族大學出版社。
- 趙俊臣(2005),《異地搬遷開發扶貧—中國雲南省的案例分析與研究》。北京:人民出版社。
- 趙俊臣主編(1997),《中國扶貧攻堅的理論與實踐》。昆明:雲南科技出版社。
- 趙俊超(2005),《扶貧開發理論與實踐》。北京:中國財政經濟出版社。
- 趙鴨橋(2006),《雲南農村發展報告:透過財政支農解析“三農”問題》。昆明:雲南大學出版社。
- 趙曦(2001),《中國西部貧困地區扶貧攻堅難點問題與戰略選擇研究》。四川:西

南財經大學出版社。

趙曦(2009)，《中國西部農村反貧困模式研究》。北京：商務印書館。

劉少奇(1982)，《劉少奇選集》(下)。北京：人民出版社。

劉偉(2009)，《難以產出的村落政治：對村民群體性活動的中觀透視》。北京：中國社會科學出版社。

蔡葵(2007)，《中國貧困地區農村可持續發展研究》。雲南：雲南科技出版社。

鄧小平(1987)，《堅持四項基本原則反對資產階級自由化》。北京：人民出版社。

鄭永年(2010)，《中國模式：經驗與困局》。杭州：浙江人民出版社。

盧福營(2006)，《衝突與協調：鄉村治理中的博弈》。上海：上海交通大學出版社。

盧福營(2009)，《當代浙江鄉村治理研究》。北京：科學出版社。

駱建建(2009)，《十字路口的小河村：蘇北村治模式初探》。濟南：山東人民出版社。

聶華林(2007)，《中國西部三農問題調研報告》。北京：中國社會科學出版社。

聶華林、張濤、馬草原(2009)，《中國西部新農村建設概論》。北京：中國社會科學出版社。

羅平漢(2006)，《村民自治史》。福州：福建人民出版社。

(四) 學位論文

李欣儒(2003)，《經濟因素對民主政治之影響：量化與質化研究的結合》。台北：政治大學政治學研究所碩士論文。

蔡中民(2002)，《中國大陸「西部大開發」計劃成因之宏觀分析》。台北：台灣大學政治學研究所碩士論文。

韓化宇(2008),《論兩委一肩挑對中國大陸農村民主發展之影響》。台北：淡江大學中國大陸研究所碩士論文。

二、英文資料

(一) 期刊論文

Arat, Zehra F, (1988), “Democracy and Economic Development Modernization Theory Revisited.” *Comparative Politics*, 21, pp.21~36.

Bollen, Kenneth & Jackman, Robert W, (1985), “Political Democracy and the Size Distribution of Income.” *American Sociological Review*, 50, pp. 438~457.

Diamond, Larry, (1992), “Economic Development and Democracy Reconsidered.” *American Behavioral Scientist*, 35(4/5), pp. 450~499.

Inglehart, Ronald, (1988), “The Renaissance of Political Culture.” *American Political Science Review* 82:4, pp. 1203~1230.

Lawrence, Susan V, (1994), “Democracy, China Style”, *Australian Journal of Chinese Affairs*, 32, pp. 61~68.

Lipset, Seymour Martin, (1959).” Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy.” *American Political Review*, 53, pp. 69~105.

Muller, Edward N, (1995) ” Economic Determinants of Democracy.” *American Sociological Review*, 60, pp. 966~982.

Oi, Jean, & Rozelle. Scott, (2000), ” Election and Power: The Locus of Decision Making in Chinese Villages.” *The China Quarterly*, 162, pp. 513~539.

Oi, Jean, (1996), ” Economic Development, Stability and Democracy Village Self-Governance.” *China Review*, pp. 126~144.

O’ Brien. Kevin J, (1994) ” Implementing Political Reform in China’ s Villages.” *Australian Journal of China Affairs*, 32, pp. 33~59.

Olsen, Mancur, (1968), “Multivariate Analysis of National Political Development,” *American Sociological Review*, 33, pp. 699~712.

Przenworski, Adam, & Limongi, Fernando, (1997) " Modernization: Theories and Facts" *World Politics*, 49:2, pp.155~183.

Przeworski, Adam, Alvarez, Michael, Cheibub, Jose Antonio, & Limongi, Fernando, (1996), " What Makes Democracies Endure," *Journal of Democracy* 7:1, pp. 39~55.

Reynolds, Andrew Stephen, (2002), "The Impact of Election Administration of the Legitimacy of Emerging Democracies." *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, 40:2, pp.86~119.

Shi, Tianjian, (1999), "Economic Development and Village Elections in Rural China." , *Journal of Contemporary China*, 22, pp.425~442.

(二) 專書論文

Francis Fukuyama, (1993), "Capitalism & Democracy: The Missing Link," in Larry Diamond and Marc F. Plattner, eds., *Capitalism, Socialism, and Democracy Revisited*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

(三) 專書

Dahl A, Robert. (1982) *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.

Dahl A, Robert. (1982) *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy v. s. Control*. New Haven, CT: Yale University Press.

Diamond, Larry, Juan J. Linz, Seymour M. Lipset (1995) " Introduction: What Makes for Democracy?" *Political in Developing Countries*, Colorado: Lynne Rienner Publishers.

Easton, David, (1965) "A Framework for Political Analysis" . Englewood Cliffs, N. J. Press.

Przeworski, Adam, Michael Alvarez, Jose A. Cheibub & Fernando Limongi, (2000), "Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990." UK: Cambridge University Press.

三、參考網頁

BBC 中文網(2010/01/21)，中國「成為世界第二大經濟體」。網址：
http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/business/2010/01/100121_china_economy.shtml

中國國務院(2001)，白皮書—中國的農村扶貧開發。網址：
http://www.cpad.gov.cn/data/2006/0303/article_231.htm

中華青少年發展基金會。網址：<http://www.cydf.org.cn/about.asp>

新疆哲學社會科學網，我國農村勞動力轉移可能帶來的消極影響性分析。網址：
http://www.xjass.com/jj/content/2010-10/22/content_170792.htm

新華網，國家統計局：中國農村人口占總人口 56%。網址：
http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/22/content_6921882.htm

東方網，上海對口支援雲南十周年。網址：
<http://sh.eastday.com/eastday/node4680/node17495/index.html>

雲南省數字鄉村新農村建設信息網，雲南省甲村村情簡介。網址：
<http://www.ynszxc.gov.cn/szxc/villagePage/vindex.aspx?departmentid=119981&classid=1243824>
<http://www.ynszxc.gov.cn/szxc/villagePage/vindex.aspx?departmentid=119981&classid=1243826>

雲南省數字鄉村新農村建設信息網，雲南省乙村村情簡介。網址：
<http://ynszxc.cn/szxc/villagePage/vindex.aspx?departmentid=43358&classid=458487>
<http://ynszxc.cn/szxc/villagePage/vindex.aspx?departmentid=43358&classid=458489>

國家統計局雲南調查總隊，2010 年雲南省主要經濟社會發展指標通報。網址：
http://finance.yunnan.cn/html/2011-01/21/content_1477688.htm

雲南省統計局。網址：
http://www.stats.yn.gov.cn/TJJMH_Model/newsview.aspx?id=537055

中國網，福建省開發區概況。網址：
http://big5.china.com.cn/aboutchina/zhuanti/09dfgl/2009-05/22/content_17819311.htm

國際在線，改革開放以來福建省實際利用僑資逾 680 億美金。網址：
<http://big5.cri.cn/gate/big5/gb.cri.cn/27824/2011/02/28/3365s3166228.htm>

福建省政府統計局，2010 福建省統計年鑑。網址：
<http://www.stats-fj.gov.cn/tongjinianjian/dz10/index-cn.htm>

中國選舉與治理網，鄭永年，2006：“浙江模式”值得省思。網址：
<http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=92732>。

浙江省政府統計局，2010 浙江省統計年鑑。網址：
<http://www.zj.stats.gov.cn/zjtj2010/indexch.htm>

中國中央電視台，江蘇華西村之簡介。網址：
<http://www.cctv.com/news/special/C15155/index.shtml>

江蘇省政府統計局，2010 江蘇省統計年鑑。網址：
<http://www.jssb.gov.cn/jstj/jsnj/2010/nj01.htm>

時間：2010年7月12日上午10時

地點：雲南大學經濟學院農村發展中心

訪談人：林宏宇

與談人：A主任、B研究員

問：就以往貴單位下農村蹲點的研究經驗而言，當前雲南省農村的特色為何？

A：本中心的研究對象，其實多以雲南省邊遠地區的少數民族村落為主。若要針對雲南的農村找出一個與其他省分不同的特色，應該就屬「多民族農村」。在雲南，其實很難找到由單一民族所組成的農村，大多為不同民族混居而成，如彝漢混居、白漢混居等，而農村中各民族的成員比例則端看民族的分布地而定，如楚雄彝族自治州的農村中，彝族的比例就會高一點。因此，由各不同民族所組成的農村，即所謂的「多民族農村」，應該就是雲南農村的最主要特色之一。

問：多民族農村既然是雲南省的農村特色，就貴中心多次至偏遠農村的觀察，是否認為農村中農民的經濟條件，會因其不同民族身分而有所優劣？

B：我覺得這樣的問題是不存在的。以往的學者常說少數民族窮是因為他們好吃懶做，我覺得這是漢人對少數民族農民的偏見。每當我們到偏遠農村進行調研時，常常可以發現一個村子的窮是全面性的窮，沒有漢人較富裕、少數民族的農民較貧困的情況出現。

問：倘若雲南偏遠農村是一種全面性的貧困，就您們的觀察而言，這幾年扶貧政策的實施，特別是經濟資源的投入和基礎設施的建設，是否真的有助於農民脫離貧困？

B：我覺得這是肯定的，資源和建設的投入，對農民脫貧致富肯定是有幫助的。以基礎建設為例，一個偏遠農村往往只要路開通了，農產品可以賣出去了，通常也就順利的脫離貧困，不用成天挨餓。但我覺得這也牽涉到一個問題，偏遠農村的吃飽問題解決後，後續能否滿足更高層次的生活條件，譬如看不看的起病？上上不了學？都是應該要持續關懷的問題。畢竟，偏遠地區農民的貧困問題，並不只是單純吃飽與否而已。

問：您對當前政府的扶貧政策在農村的實施，有何建議或看法呢？

A：由於我們中心只單純進行雲南省農村的發展進行長期的觀測，較著重於農村

內部本身的結構變化，對於政策面我們不是了解的那麼多，因此若要給予建議的話可能沒有辦法；但若是應要給個意見的話，當然是希望政府放諸於農村的關懷眼光越多越好，畢竟當前中國仍有過半的人口生活在農村，政府部門多頒發相關政策和投入資源到農村中，持續改善農村的生活條件和經濟水平，我想對省或全國的發展而言，必定是有幫助的。



時間：2010年7月14日上午10時

地點：雲南大學公共管理學院

訪談人：林宏宇

與談人：C教授

問：就您歷年來的研究，雲南地區的農村政治呈現何種面貌？經濟變項是否實際影響農村政治的運作？

C：過去比較早的一段時間，我曾做過雲南農村政治的研究，但因為近來研究重心的轉移，因此最新的研究成果可能無法提供給你。但針對你的課題，我有以下的建議供你參考，你以農村為標的探討經濟政策對民主政治的影響，這是全世界的研究潮流，但多以國家為標的為研究對象，只把目標放在農村可能狹隘了一點。但如果以少數民族地區的農村為標的，可能會有問題，因為少數民族的社會結構比較小，而且因其獨特的歷史和文化，即便該社會結構中有民主成分，但佔的比重可能非常少，而且也很難去量化他，因此你要研究扶貧和民主的關係，很難能找到變量關係。因此我建議，你可以從農村的基層組織結構方面去探討。

問：是否從農村的權力運作模式出發，將其作為觀察視角較具意義？

C：對！這樣會比較有意義。從農村的政治管理方面去做會比較好，如果僅僅去談民主，我覺得可看性不大，畢竟民主只是政治管理方式的一種，這樣會比較好一些。

問：因此也不要僅侷限在村委會？

C：對！這樣會好一些。

問：您之前的研究曾專注於雲南的農村政治，因此就您的觀察，雲南的農村政治相較於中國其他省分有何特點？

C：雲南的基層政治和全國一定是不一樣的。不一樣的點有二：一、邊疆地區。自從秦始皇建立中央集權以後，就存在中央和邊疆的觀念，相對於中央(華夏文化)，而偏遠地區則多以少數民族為主。自新中國建立以後，中央和邊疆地區的差別依舊很大。在新中國成立之前，按照馬克思的歷史觀，沿海地區已經在資本主義社會了，但雲南的農村仍舊在原始社會階段，即便新中國

努力改善該地區的經濟，但和中央地區的差別依舊很大。

問：是否因為是邊疆地區，因此雲南省受到中央的控制力和影響力亦較薄弱？

C：這是一定的。另一方面呢！也是和邊疆地區這個概念連在一起的，邊疆地區也多是少數民族地區，因此少數民族問題在雲南也就特別的嚴重。每一個民族都有各自的文化，都是獨立的歷史文化共同體，因此在歷史的發展過程中，每個民族都會有他們自己一套的政治管理方式，再經過新中國的改造過，將他們個別的政治管理方式納入國家的體系當中，即便全國有一套標準的作法，但依舊無法改造他們幾千年來傳統的政治管理文化，因此光是雲南內部的差異就可能比全國的差異性還大。

問：因此不光省內的差異性大，全省和全國比較的差異也頗大？

C：沒錯，這是雲南省一個很獨特的現象。因此在差異性大的情況之下，也帶來了許多問題，貧困就是一個重要問題。但在國家推進扶貧的過程當中，邊疆地區的基層社會的確帶來了迅速的改變，人民的生活的確好了許多，我們生活在這裡的人，對此的感受是相當大的。在這個發展的情況下，的確也對邊疆地區的政治管理方式帶來了重大的改變。過去的中國因為窮，所以貧富不分，但現在中國經濟發展起來了，因此貧富差距也出現了，故貧富差距對政治結構及資源的分配會有怎樣的影響，對村民自治會有怎樣的變化，其實都是值得關注的焦點，但我沒有辦法給你確切的答案，但這樣的變化的確很大，我想你可以去觀察？

問：由於雲南大多為多民族雜居的農村，因此不同的民族組成是否對會農村經濟有所影響？

C：我不建議你考察這個變量，這個問題是存在的，但如果從扶貧的角度切入的話，我覺得你不用研究的那麼深，變項太多太難量化了！

時間：2010年7月15日下午3時

地點：雲南省台灣事務辦公室

訪談人：林宏宇

與談人：D姓副主任

問：據我所知，除了扶貧辦之外，政府各部門單位亦有協助進行農村扶貧的工作義務，不知貴單位就農村扶貧上，主要協助的工作方向為何？

D：因為我們的部門主要的服務對象是台商，因此我們主要的工作也就是輔導台商協助參與農村扶貧。其實你們台灣企業在農村扶貧方面做了很多事情，像東莞的台商就有捐款，對口協助雲南的少數民族教育，主要是幫他們繳學費為主；另外，就國家級方面，台塑集團也有和國務院的教育部簽訂協議，從2004年開始進行農村小學的教育建設，一年的經費約四億元左右，我覺得你們台商很聰明的一點是，他們不想讓政府卸責全部交由台商來做，因此他們有和教育到達成一項協議共識，那就是台塑出一元經費，政府也要跟著出一元的經費，強迫政府投資，而政府因為也有人幫忙出錢，所以也很樂意這樣的方式。另外一點我覺得也很不錯的是，台塑並不是把錢灑出去就算了，他還有作事後評估和監控，以省級地方政府為單位，設定許多評鑑指標，每年幫接受款項執行該政策的省政府進行成果評估和打分數，做的好的話就投資多一點，做的不少錢就投入少一點或根本不投入，這讓各省的教育部門都戰戰兢兢的要把該政策給做好，我覺得這很好。

問：您剛提及輔導台商協助參與農村扶貧是貴單位的工作要點，因此除了東莞台商有協助雲南的少數民族教育外，你們是否還另有輔導雲南當地的其他台商參與農村扶貧？

D：這也是有的，因為雲南的台商多在雲南經營農產品產業，因此我們也有輔導台商到各地農村去開辦培訓班，輔導農民培養更好的農業技能或是第二專長。不過台商通常只做短期的扶貧，長期的扶貧計畫依舊以政府單位為主。

問：據我所知，中國的公家單位，不管是政府、國企或是大學，都有參與扶貧的義務，因此你們除了輔導台商外，貴單位本身是否也親自執行下鄉扶貧？

D：這是一定的，而且扶貧的成果還得向上級報告，列入年度的考核。以雲南省為例，各部門依照他們自己的專長認領特定的鄉鎮進行扶貧，衛生部門可能認領某鄉的衛生事務，教育部門就認領某鄉的教育事務，不一定要全面性的，以我們部門來說，我們主要做的就是進行農村的資源協調與分配，輔導

農村的剩餘勞動力外出打工，學到一技之長後再把技術回到農村，提升農村的經濟水平。因此，像公務部門的扶貧不一定要是硬件建設，到農村東蓋西蓋，軟件輔導也行。

問：既然貴單位需要認領特定貧困鄉鎮進行扶貧，因此貴單位是否也需派人到農村執行此政策？

D：要阿！上級都會要求認領貧困鄉鎮的單位，要派人到當地鄉政府去擔任副鄉長或是其他副領導，負責執行和監督扶貧的實施項目，像我本身就有下去擔任過兩年的副鄉長。其實除了執行和監督外，由我們帶領農村那些基層的黨政幹部開開眼界，了解當前最新的資訊和技術，才能讓他們能夠獲得最新的觀念協助農村脫貧，而不是讓這些基層幹部待在農村裡頭固步自封，完全不知道外面的世界有啥新的變化。

問：您剛提及各公家部門在農村的扶貧成果都要列入考核，可否請教考核的程序和要點為何？

D：考核的主管部門主要是國務院扶貧辦和省扶貧辦，其實扶貧的考核成效主要有二，不外乎是糧食有沒有增產，以及農民收入有沒有提升這兩大項。另外，還得注意部門投入的人力、經費等成本有沒有和回收效益成正比，不能投入了100塊卻只回收了10塊，這樣的效益在考核上也是不會通過的。但基本上，因為各部門的專長不同，除了糧食增產、農民收入這兩大項固定的考核標準外，也會依各單位的專長和扶貧項目訂定不同的考核指標。

問：倘若考核沒有通過，是否影響該單位、或是業務承辦人員的考績升遷？

D：其實好像還沒聽說過有部門單位的考核沒過的，因為是國家由上而下的政策，再加上領導還挺重視這樣業務，所以各部門的投入力道其實還蠻大的。

問：在每個政府單位都需獨自認領某幾個貧困鄉鎮的情況下，是否會因某些鄉鎮過於貧困，而需要由不同的政府部門共同認領的情況？

D：這也是有的，如果是特貧困地區，一個部門做不來，就可能會有數個單位，可能是政府部門、學校、或是國企，一起在該鄉鎮合作幫忙，水利和工程部門協助基礎建設、教育部門和大學執行教育扶貧等、國企進行人力培訓或勞動力轉移等，這都是有在做的。

問：您身處非扶貧部門，但卻也親身參與扶貧的經驗，您對當前的農村扶貧有何

看法？

D：就我的看法，我覺的扶貧要成功的要件主要有四。一是改造農民的觀念，很多農民在嘗過政府救濟的甜頭後，就養成「等、靠、要」的懶惰習性，覺得不用自己的努力政府就會幫他解決生活問題，這是不行的，因此要改造農民的觀念，培養他們靠自己的能力的謀生，才是徹底解決貧困的第一步。二是農民教育和素質的提升，很多農民只有小學畢業甚至不識字，有的連普通話都講不好，你叫他除了在老家種田外，到外地打工謀生根本就不太可能，因此提升農民的教育素質我覺得是畢要的，畢竟有知識才有能力獲取專業技能，進一步增進農民的農技水準，或外出謀得一份較好的工作，帶動農村經濟的發展。三是農村基礎建設的改善，現在還有很多農村道路不通，水利設施欠缺，農民無法灌溉或是把農產品運出來賣，你說這樣農村的經濟怎麼改善？因此廣泛的增進農村基礎建設是很必要的。最後一項是農村生產結構的調整，現在還有很多貧困農村只種植糧食作物，吃是吃飽了，但卻沒有多餘的高經濟價值作物可以拿到市場來賣提升農民收入，農民依舊生活在貧困當中，因此我覺得應該要調整農村的生產結構，除了種植糧食作物外，也應該廣泛種植經濟作物，才能增加農民的收入，脫貧致富。



時間：2010年7月16日下午1時
地點：雲南省昆明市某 NGO 辦公室
訪談人：林宏宇
與談人：E 姓負責人

問：貴 NGO 參與雲南當地的農村扶貧時，主要的協助方式為何？

E：幫助可以分為直接幫助和間接幫助，以我們 NGO 來說，我們傾向直接幫助的方式，如果農村學童沒有衣服穿，我們直接供給他們衣服；繳不起學費我們幫他們繳學費，而非直接把資金和資源交給校方或政府部門去做利用，因為我們希望這些資源用在農民或學童上，可以看到即時的幫助和成效。在雲南省，除了上述的貧童教育外，我們還有做緊急災難救助、關懷長期貧困戶等。

問：您剛提及貴單位針對貧困戶的扶持，其貧困的認定標準為何有？如何得知貧困戶的存在？

E：有！根據政府的低保、五保等標準，我們審定我們要協助扶持的貧困戶。倘若當有大型的災難來臨時，我們對廣大的群眾進行物資發放，這樣的標準比較好判定，譬如 2009 年楚雄姚安的大地震。倘若是長期關懷戶的話，我們依據政府的五保標準，志工們會先成立一個先訪小組，親自到政府所訂定的貧困戶去訪視，如果該戶的狀況符合本會的補助標準，志工小組就會緊接著製作報告進行評估並回報給本會；但如果農戶的經濟條件並不是那麼差，抑或是已經有所起色，我們就會轉為精神上的關懷。通常依照我們的經驗，符合我們貧困農戶的多為單親、獨居老人、傷殘等各農村當中的弱勢階層。

問：倘若一些貧困的農戶，其家庭建構完整，但可能因生產條件不好而導致經濟困頓的農戶，是否也是你們的訪視對象？

E：會，他們也會是我們訪視對象之一。但通常這種家庭需要扶助的時間不長，只要他們一脫離貧困，我們就會結案，把資源轉給其他人。因此我們是做最及時的援助，每個個案受援助的時間長短不一，依照他們自身的情況而定，例如教育學費補助的農村子弟，只要他一完成學業或出來就業，我們就會結案。

問：有些地方政府，由於當地實在過於窮困，因此會組織當地的勞動力外出打工，

而外出打工的農民學習到相關謀生技能、知識、或賺到錢等回到農村後，也確實幫助農村改善經濟條件。貴單位是否在雲南當地也進行這樣的協助？

E：這種模式我們在國外有在進行，譬如說南非、斯里蘭卡。但因為在中國有很多東西比較敏感，而且我們又是外來的慈善機構，所以我們在當地能做的不是那麼的多。基本上，我們在中國受到兩個部門的管理，一個是民政部、一個是宗教局，但很多地方政府都會成立一個民宗局的綜合單位，我跟很多民宗局的領導談過，他們說：「我國政府保障所有的老百姓有宗教信仰的自由，但是集會是需要經過申請的」，因此在這樣的情況下，要把民眾力量結合起來，我們比較沒辦法去做。但是在這裡，我們最想做，而政府也最無力的是環保，因為這是政府最喜歡也做沒有爭議，而這也是我們在台灣著墨和耕耘最深，因此我們想把環保議題推廣到大陸來。

問：回到教育補助的問題，貴單位對於貧困農戶的教育補助應該有一套和政府不同步的標準。因此在你們訪視貧困農戶，藉由教育幫助他們脫離貧窮時，遇到的困難點通常有哪些？

E：基本上在與個案的互動中，我們遇到的問題還算少。因為秉持著天助自助的觀點，我們並非給與農村貧戶的孩童完全的教育補助，通常我們出一半，家長出一半。至於孤兒教育這一塊，由於孤兒的生活和教育這一塊完全由國家掌控住，政府他們覺得不需要也不希望我們社會團體踏入到這塊領域。其實，我們最大的瓶頸來自於政府的觀念，我在 90 年進來到雲南開始進行社會救助的時候，政府對我們防備心其實是很強的，他們覺得我們進來做就等於把雲南底層社會中較為不堪的一面給揭漏出來，因此我們在和政府部門進行協商、資訊交換或跑公文的時候，常常受到政府部門的阻礙和延宕。另一方面，也可能是來自於政府部門他們自己覺得靠政府就可以完成所有的社會救助，因此面對我們在協助社會救助時的態度，也不是那麼的積極，甚至有所防備；直到最近這幾年我們有些成績後，政府部門對我們的態度才有所改善。除了政府的觀念外，一些老一輩的農民他們的觀念也是一個問題，一些家長他們認為女孩子留在家裡幫忙做家事忙農務就好，不需要去上學，像這樣子我們不會勉強，因為我們的資源有限，希望能把錢發揮到最大的效益，畢竟我們的錢來自於全球人的捐款，因此我們會把資源轉放在家長更關心積極的貧困家庭上。

問：因此和政府不一樣的是，政府部門可能是全面推廣，而你們則視個案而定？

E：對！case by case。因為光是個案就做不來了！另外，由於 2006 年農村義務教育學雜費減免後，我們已經把補助轉向高中生和大學生的學費補助。

問：貴單位現在還常常下農村持續扶貧嘛？

E：有阿！我們現在每個月固定會跑個兩次，因為資源和人力的問題，因此以昆明近郊為主，偶而也會跑跑育幼院和老人院。

問：貴單位現在對雲南的援助，其資金來源來自台灣抑或是本地勸募？另外，貴會在雲南的成員人數？

E：我們在雲南的資金是全球統支統付。我們在雲南的成員大約 20 人左右，多集中在昆明，至於其他地方因為沒有人力的原因，因此也就照應不到。所以當前我們的貧困救助主要以雲南附近的農村為主。

問：除了慈善、教育、環保等志業是貴單位近期的努力重點外，未來你們還想往哪方面發展？此外，中國最近這幾年蓋了許多希望工程的農村學校，各單位，特別是民間單位和政府部門會就出資比例作協調，譬如民間出 40%，政府出 60%，每年固定支付四億元人民幣來蓋農村小學，請教貴單位就農村教育方面，是否也參與希望小學的興建與營運？

E：近年來因為天災不斷的原因，其實慈善是一直做不完的。另外關於教育這部分，我們這幾年來在甘肅、貴州等省份蓋了許多希望小學，在雲南省也有蓋，但蓋好之後就直接交給當地教育部門去做管理，我們不多過問，不涉入學校的經營。

問：貴單位是否也會到少數民族較多的農村執行扶貧？

E：會阿！在昆明附近的西山區就有阿！

問：當你們在調查這些貧困農村時，如何發現哪些農村需要受到扶持？即使到了這些農村，又如何知道有哪些特困農戶需要額外的協助？

E：由當地的領導帶我們去，這是我們被要求做志工的原則，我們不會自己跑去，這是對他們的一種尊重，也是對我們的一種保護。至於如何發現特困農戶，我們會詢問地方政府的民政領導，譬如市政府的民政局。

問：當地的領導，如村委會幹部對你們的到來是否非常地歡迎？

E：對阿！當然非常歡迎！

時間：2010年7月19日上午9時
地點：雲南省昆明市西山區扶貧辦
訪談人：林宏宇
與談人：F主任

問：貴單位目前的業務和政策重點是甚麼呢？

F：現在我們扶貧的工作做的很少，因為我們這塊地方的人均收入比昆明市平均還高，農村基本上都已經富起來了！因此我們當前並沒有甚麼重大政策或是業務要擬定或實施。

問：然而貴辦公室之所以還持續在運作，是否應該還有一些基本業務或是政策需要執行？

F：這方面還是有的。早些年我們在農村地區主要的工作是興建基礎建設，但這幾年我們在做的是在農村興建多功能活動室，一農村一間多功能活動室，這方面的錢是由我們辦公室出的。另外，我們還有在農村地區推廣興建太陽能路燈。

問：近期的硬體設施你們以興建多功能活動室和太陽能路燈為主，在這之前主要執行的的硬體項目有哪些？譬如水利設施等。

F：水利設施也是有的，這方面我們主要是和水利局合作，經費由水利局出。主要是由我們看哪個農村需要水利建設，再由我們向水利局反映，由他們去規劃執行，而其他道路、教育等項目也是一樣，我們是反映協調的單位，本身並沒有實際的經費去執行這些項目。

問：您剛提及貴辦只是協調統合的單位，本身並沒有經費和執行能力，但貴辦卻又可以主導興建多功能活動室和太陽能路燈，這方面是如何規劃運作？

F：這方面主要是來自於我們辦公室自己的經費，假如其他政府部門對農村經費項目的投入有所不足，或是忽略掉的地方，我們辦公室就是拿我們自身不多的經費進行項目的執行或補貼，拿多功能活動室來說，因為我們覺得農民應該有一個可以讓大家聚聚活動的場所，但又沒有其他政府部門可以執行這個項目，因此我們就拿出我們今年的年度經費，在農村地區興建這個活動室。另外，像今年西南大旱，因為我們部門還有一些餘錢，所以農村地區打水井

的錢就由我們自己出，沒經過水利部門。

問：貴辦公室一年的年度預算大約是多少？

F：抱歉！我想這方面不太方便透露。

問：針對其他政府部門在農村進行基礎建設的項目，貴辦是否有主控權進行部門間的協調統合呢？

F：這方面肯定是沒辦法的，所謂有錢的是大爺，各部門的經費預算是他們自己的，我們只能盡告知義務，至於他們要怎麼用，要在農村怎麼蓋，都由他們自己決定，我們沒權力和能力去影響他們經費的應用。況且他們實際的經費運作詳情，我們也不知道。

問：您剛提到貴辦會知道農村目前需要些甚麼基礎建設或軟件項目，再傳達給其他部門或你們自己去執行。你們如何知道各農村目前欠缺的為何？

F：我們辦公室有我們自己的監控系統，我們每個月都會派專員到區內的各農村進行視察，平均每個農村兩個月就可以被巡視過一次，當我們下鄉時，農村的幹部就可以即時跟我們反映他們目前欠缺甚麼軟硬件？需要甚麼支援？之後再由我們將各農村的問題統合起來，發掘較嚴重的問題或及需解決的項目，譬如如果是道路修補問題的話，就由我們向工程局反映，假如我們辦公室還有經費的話，就會由我們自己執行不假其他部門之手。

問：當你們執行自身的項目，或是其他部門執行農村扶貧的項目時？貴辦公室是否有事後監控或評估的機制？

F：這個我們沒做過，基本上做了就做了，我們不會做甚麼事後評估。

時間：2010年7月21日下午2時

地點：雲南省社會科學院農村發展研究所

訪談人：林宏宇

與談人：G教授

問：雲南農村地區在多民族雜居的情況下，扶貧政策究竟呈現何種面貌？

G：在現代化過程當中，少數民族的文化、生產方式都得到了比較大的變化，特別是年輕的一代，接受到了先進的技術，生活方式改變了相當多（老年人穿傳統服飾、年輕人穿漢服）。剛開始我們從事扶貧的時候，我們希望在他們保留傳統的同時，一方面同時推動扶貧，但這有難度。國際上比較先進的扶貧方法和理論傳入中國，譬如孟加拉國的小額信貸，只短期、不需擔保、金額少貸給農民，到1994年，由中國社會科學院第一次引進中國，在中國有四個省份進行試點；1995年世界銀行也開始試點獲得成功；雲南則從1997年開始在25個縣試點小額信貸，我也在雲南許多地方考察過，雲南的試點是成功的。

問：從您之前的研究結果發現，貧困的農民還款率非常高，幾乎百分之百？

G：這樣的結果推翻了過往「窮人窮是因為懶惰」的立論，證明窮人窮主要是缺乏資金資源而非懶惰；另一個立論是窮人太笨，受教育少，但受教育少不也是因為缺乏錢嘛？因此試點可以證明上述兩個傳統立論都是錯的。回到剛剛，邊疆地區的民族地區他們的文化，是否對扶貧有影響？是有影響，但沒有很高，因此從試點的成功來看，國際上的扶貧理論和方法，基本上經過些許修正後在中國依舊是適用的。

問：之前許多研究發現，農民可能因天災等情況而導致返貧的情況出現，您覺得在雲南地區會造成返貧的因素有哪些？

G：返貧的規模有多大？根據我的研究，大約有20百分比的農民會返貧，返貧的因素第一個是天災因素，出現天災怎麼辦呢？應該要透過政府民政部門的救災方式來解決。第二個則是家庭經營失敗，譬如家庭養豬養牛因技術低落把他養死了，失去經濟來源就返貧了。第三個則是家庭裡有人生病，因為醫療費高，拖垮家庭經濟而返貧。

問：在雲南當地，返貧後又脫貧的機率的高低為何？又有多少農民會在返貧、脫貧之間來回擺盪？

G：大約是百分之 20~30 吧！

問：90 年代的脫貧政策，主要是著重於讓人民吃的飽。而現在的脫貧則著重在讓農民的生活品質提高，譬如教育或產業的升級，像之前政府補貼農村學費減免。就您的觀察，目前雲南省在教育扶貧這一塊的現況為何？

G：現在已經是全部減免了！全都不用繳學費了，少數民族地區連書費都免了。第二個則是他們在學校的住宿費也免了，另補助他們的餐費。而這也提高了農村人口的就學比例。

問：回到產業扶貧的問題，由於過往農村沒有給與年輕人工作的機會，因此年輕人大多外移到城市打工。但這十年來，特別是 2000 年發布新的扶貧綱要後，年輕人是否有因農村經濟條件的改善，而提高留在農村就的比例？

G：總的來說，到外地打工的比例在增加，留在農村的比例在減少。因為扶貧政策的其中一個方法，就是透過政府的力量和規劃，讓年輕人移置到城市地區打工。如果有留在農村的，則多以種植經濟作物為主。我舉個例子，雲南的名產小粒咖啡，他是由雀巢公司引進西雙版納試種，到 07 年底，該公司在中國共種植了快 50 萬畝，幾乎集中在雲南，並輔導當地農民種植，把咖啡賣給雀巢、星巴克、麥思偉爾，帶動當地農民脫貧致富，改進農民的產業水準。而種咖啡需要在熱的地方，而這些地方多少數民族居住的地區，因此也帶動少數民族的經濟發展。

問：許多貧困地區，為脫貧致富多將糧食作物改種植為經濟作物，如花卉、咖啡等。然而，他們在進行經濟作物的選擇時，是政府替他們選擇？還是看民間公司、抑或是農民自己選擇？

G：各種方式都試驗過，但我個人覺得最好的方式是由民間公司來輔導農民，因為政府替農民選擇種植的經濟作物一般不會成功，因為政府官員他根本就不了解市場的需求是甚麼！以剛剛為例，雀巢公司在 80 年代就進來了，他們知道市場需要甚麼，而政府要做的就是政策優惠，其他的交給公司來做，雀巢公司他們從國外引進技術指導員，至今已經第五任了，他們協助農民改良種植技術，並且教導農民如何掌握市場資訊(ex 怎麼看咖啡的期貨交易)，直到現在，該地區的農民已經可以不用靠公司的協助，自己就可以獨立運作咖啡種植、加工並將咖啡銷往市場。因此我覺得是非常成功的，除了雀巢之外，現在連星巴克、麥思偉爾等國際大公司也進來了！

問：您覺得政府部門目前針對農村扶貧應該要做哪些方向為何？

G：政府要作的方式有二，一是出錢辦培訓班培訓農民，第二個是給予農民和這些公司的租稅優惠(除了菸葉除外)，基本上藥材、花卉等各項經濟作物都不用繳稅了，菸葉則由於由政府控制，由國營企業主控，再加上他的經濟利潤高，所以基本上還是得繳稅。雲南的菸葉由菸草公司育苗，另外再派技術員到農村指導，最後再將菸葉成品賣回給菸草公司，因為他的利潤高，因此菸葉的生產對農民的增加收入也是幫助極大。

問：所以您覺得在雲南特別成功的扶貧案例，都是公司化的經營模式？

G：對！這樣的模式是比較成功的！

問：以前的扶貧是以幫助農民吃飽為主，而現在的扶貧則是幫助農民提升經濟水準和生活水平。就您的了解，雲南省扶貧政策大約多久前開始調整對此二者之間的比重？

G：大約是 2000 年，八七扶貧結束後的那一年，省內已經沒有吃不飽的問題了！但可能因各個村有不同的狀況。

問：2000 年後，近十年雲南省的扶貧政策以提升農民的經濟收入為主，而我也從雲南省統計年鑑中發現，這十年農民的收入增長的非常快。因此就您的看法，您覺得當前雲南省的扶貧政策還有哪些需要改進的地方？

G：第一，扶貧的標準線太低，遠低於當前世界銀行的標準。2008 年中國政府提高標準到 1161 元，但標準還是不夠，因此應該要提高貧困線的標準。第二，政府應該要再多出台一些扶貧的財政政策，讓當地政府和公司可以參與。第三，多開辦一些培訓班，提升農民的技術和謀生本領，也讓農民好找工作，以菲律賓的保母產業來說，因為他們的素質高，所以可以把保母出產到全世界。\\

問：針對當前省對省對口支援的扶助方式，您覺得當前的支援方式成效如何？

G：成效還是有的。但從總體上來看，對口支援有作用，但要普遍推廣還是有很大的難度。以上海支援雲南來看，他只支援了幾個扶貧點，而不是全省的支援。

問：譬如政府部門或學校等公家單位也要認領貧困鄉縣進行對口支援，是否會起

到帶頭作用？

G：也是有成效，但也是很難擴及全面化。以我們單位雲南省社科院來說，我們也有幾個要負責的點，我們的資源也只能支援一個鄉，或是一個縣，並依據各單位的專長進行具體項目而非全部的培訓，因此還是有難度。至於帶頭作用，這些受扶貧的鄉縣起來了，但其他的鄉縣因為沒有資源，也是很難起到帶頭作用。

問：最後想要請教您兩個問題。第一個問題，扶貧實施後，您對於扶貧辦組織功能的看法和建議為何？是否有達到應有的組織功效呢？還是有需要再改進的地方？

G：他們的組織功能還是需要改革改善的。就資源來說，就財政資源來說(政府財政補助和國際資金)，財政資金遠遠不夠，但雲南省來自國際資金的補助、和省內財政的補助，還是比其他省好些。就人力資源來說，扶貧辦的組織人數太多了，冗員太多，當前省內的扶貧項目很多都是扶貧辦自己攬起來做沒有下放到民間單位，這樣的做法是很沒有效率的，應該要把項目交給社會去做，政府只要管好政策制定、財政撥款和監督就好了！德國政府援助中國18個省進行植樹造林，第一批是五個省(雲南省第一批，從1994年開始)，平均一個省兩千萬馬克。中國政府在做扶貧項目時，通常中央部門成立領導小組和辦公室，從中央、省、到縣都找了很多官員在作(而且官員還會貪污)，浪費太多資源了。但德國政府不一樣，他把這個項目交給德國銀行，德國銀行再向社會團體招標，由政府 and 德國銀行進行監督，而民間團體拿到這筆款項後，因為他要賺錢(為了下次能再得標)，再加上上頭有政府的監督，他就只能好好務實的幹，因此比較不會造成資源的浪費。我覺得中國應該要往這個方向轉變，即便有在改變，但改變的速度太慢了。

問：第二個問題，扶貧迄今已做了20幾年，您對未來中國扶貧政策的期望為何？

G：我的期望是中國的扶貧標準、體制、運作方式等各方面都能夠和國際接軌，學習國際間最新及有效率的扶貧方式，才能改善當前中國扶貧資源過於浪費的困境。

時間：2010年7月26日上午10時

地點：雲南省昆明市近郊甲村

訪談人：林宏宇

與談人：H鎮書記、I姓村長

問：目前村子裡的族群概況？村中是否會有某一宗族或是民族坐大的情況出現？

I：目前村中的民族分布是白族和漢族各半，近百年來都已經通婚混居了！彼此都通曉彼此的語言，有甚麼民族節慶也都一起過，沒有甚麼民族問題。另外，因為我們村是百年前才移民進來的，而且村中的姓氏分佈也都很平均，因此也沒有宗族勢力坐大的問題。

H：像我就是白族人，但和漢人結婚，村中大部分都是像我這樣的家庭。

問：目前有關扶貧的相關政策、措施在村中的實行概況？

I：其實村中的扶貧項目大約在2000年開始推動，2006年因應中央新農村建設的政策，上級開始加強投注力道，例如電網改造、太陽能路燈等，但我覺得交通道路的建設仍一大關鍵。像我們村因為到昆明的道路開闢而富了起來，但最近因為大卡車來往運輸把路給壓壞了，因此也造成我們農產品往外運輸販賣的問題，所以我覺得當前最重要的是要把對外的路給補好，而這也是我們向上級一直反映要求最新的扶貧項目。而且，因為路不夠大條平坦，連接著也對我們村中對外招商受到影響，因為企業根本就不會想到對外運輸有問題的農村進行投資。

問：村中扶貧項目用於基礎建設的經費，歷年來金額的增減變化大概是多少？

I：10年前一年的經費的大概是九萬左右，但每年都在增加，今年大概有110萬元左右，全都來自於政府的項目經費；另外還有一些工廠承租村裡土地，在這邊蓋工廠的企業用地管理費，也全用於村中的軟硬件的建設。

問：村中的小學和衛生院，也是最近這幾年因應扶貧項目所蓋的嗎？

I：小學以前很早就有了！基本上我們村內每個村民小組一定都會有一所小學，只是我們覺得村裡小學的教育資源還不太夠，軟硬件的素質不高，優秀教育人才不願進來，電腦、書籍等硬體設備也不夠，因此我們希望政府能再多加

強力道些。至於說到村裡的衛生所也是這十年內蓋的，我們這每個村都有衛生所，每個衛生所裡頭都有鄉村醫生和護士駐點，鎮裡則有衛生局，我們衛生所裡的醫生和護士由政府培訓和支付薪水，也僅以成本價讓村民拿藥看病不賺錢，村民對這項政策都很滿意。

問：我拜訪過你們農村的上級扶貧辦，他們提到會到農村來考察探訪農民需要的扶貧項目，實際上是否如此？

I：有！他們每次來的時候，都會召集我們幹部和村民代表開諮詢會，詢問農民對村中的各項軟硬件有何看法或意見，然後再把村民的訊息帶回去。基本上，只要他們來村裡開會，村民都還蠻踴躍參加的。

問：除了等上級扶貧辦下來視察外，你們是否也會把自己的需求主動通報給上級單位？

I：這也是會的！如果我們村幹部覺得缺乏甚麼扶貧項目或是資金，我們會先召集村民代表和村黨支部開會，決定我們要爭取的項目和經費，接著向鎮政府的對口部門反映，接著再由鎮政府上報給區扶貧辦，由他們來村裡進行考察和項目的審核，只要他們覺得沒有問題，區的扶貧辦就會來我們村裡會同村民開諮詢會，了解並詢問村民的意見，接著再回去決定要不要實施我們爭取的項目。

問：當上級政府下來開會的時候，可以參加會議的村民是如何產生？只限村幹部？抑或是所有村民皆可參加？

I：基本上如果是上頭下來開會，我們的參加成員主要以村幹部和村民代表為主。不過除了上頭來村子裡開會外，鎮裡的會議和區裡的會議，我們也會派代表參加，而這些代表就不是只有村幹部了，每個村民小組可以自己推舉選出另外的四到五名代表去參加鎮上的諮詢會議；如果是區會議的話，我們也會從村中推舉出一至二名代表去參加，不過這個代表通常就是村主任或書記。像鎮上或區裡的這種會議，就是不定期而非固定召開的。

問：村委會的工作事項，主要以哪方面為主？

I：村委會主要還是討論要怎樣把扶貧經費妥善地在村內分配實施，讓所有村民都能享受到扶貧的成果。

問：村裡的經濟條件和生產結構的大致情況？農民多以甚麼產業為主？另外是否

有外出打工的人口？

I：目前我們村中的農民主要以三種為主，第一種就是種地，這也是最多人的謀生產業，多以種植玉米和蔬菜為主，玉米拿來加工，而蔬菜多運往昆明市區裡頭賣。第二種就是交通運輸業，因為我們村裡產石英砂，目前還有一些礦場在經營，因此就有些村民以運送石英砂維生。第三種就是外出打工的人，目前村中共有 2800 人左右，平均一年約有 100~200 位年輕人到外地去打工，但這些打工人口都會循環，譬如今年一些人出去，而之前出去的另一批人則又會回來，打工的人口並非完全固定。不過說真的，如果不是政策的輔導，我想以我們村內的經濟條件，會外出工作的人口應該不會到那麼多才對，但基於政府對我們村裡的栽培，讓年輕人能夠學得一技之長出去闖闖，增加村裡的整體收入，我們對政府還有黨的支持還是很感謝的。

問：您覺得村中的基礎建設和扶貧項目，這十年來的發展速度和之前相比，是否有所差異？村裡的經濟是否也因此成長？

I：當然有差，2000 年後投入的力道比 2000 年之前大上了許多，特別是取消農業稅之後，農民的生活也有所改善。基本上，我覺得村中的基礎建設如水利設施、沼氣池等還算行，從 1999 年開始，我們每年都會提撥 1/3 左右的經費興建或是修築村內的水利設施，像這次大旱我們村中的收成就不太受到影響。另外，你提到村中經濟是否改善，這是一定的，最近這十年來村裡的農民收入增長了許多，像今年村中的人均就大約有 4600 元左右，但還有一個問題，就是即便我們村裡的經濟在成長，但和城裡的經濟條件還是有落差，而且落差正在加大當中，而我們希望上級能夠注意到這項問題。

問：可否提供近十年來，村內人均所得的成長數據？

H：村內今年的數據還沒出來，去年是大概 4600 元左右；但如果是每年的人均成長數據，由於村內的人有的並非長期居住村內，再加上統計的困難度，所以我們並沒有完整年度資料可以提供給你。不過據我所知，甲村在 2000 年開始大規模實施扶貧前有做一個統計調查，那時候村裡農民的人均所得大約在 1500 元左右。

問：你剛提到村中的基礎建設其實還算完善，那麼目前乃至於未來，村中的扶貧項目會以甚麼為主？

I：現在我們在做的，就是以社會救助、醫療和教育這三塊為主。主要是要照顧村中那些孤苦無依的特困農戶，但數量很少，大約只有 40 多人而已。

問：除了政府在村中有實施扶貧項目外，是否有其他的企業或是民間團體也進來實施扶貧呢？

I：有的！像慈濟在 2008 年就有進來村裡發放過冬物資，2006 年也有企業進來開辦婦女的手工藝培訓班，好像是甚麼台商協會的理事。

問：您對村裡未來經濟發展的展望？

I：說真的，我覺得我們村裡的農業水平已經發展到一個水平了！如果未來只單靠種地，是不可能持續富下去的。像我和鎮裡都覺得，現在村裡的產業沒有升級，就是一個大問題，農民光靠種地是沒辦法買房買車供孩子上大學的。我們一直在想，像村裡有幾戶農家樂，可以供城裡人來我們村裡體驗農家菜，但他們大都只來吃頓飯就走，經濟效益對村裡的幫助不大，因此觀光業是否發展地起來也是一大問題。我們是傾向能夠招一些不會破壞環境的企業來村裡落腳，能以村裡農作物為原料的企業最好，一方面提供就業機會，二方面也可以讓我們村裡不再只仰賴種地維生，提升村民農作的經濟價值。但是因為道路太爛，外頭的企業根本就不想進來，所以我們一直有在跟上級反映，只有村子裡的路好了，企業進來村民才富的起來。



時間：2010年7月27日下午2時

地點：雲南省昆明市近郊甲村

訪談人：林宏宇

與談人：J姓村書記

問：可否麻煩你針對當前村中的組織現況做一個簡單的介紹？

J：目前我們村共有三個村民小組，分別是和平、小廠、和多依。每個村民小組中，每20戶人家推舉出一名村民代表，因此全村三個村民小組加起來共有44個村民代表。每個村民小組如果遇到組內的重要事情，可以自己召開會議討論，當然他們也會通知村委會和村支黨部參加，另一方面如果村委會這裡有重大會議需要議決，我們也會召集所有的村民代表一同到村委會來開會；如果是事關全體村民權益的事務，我們必要時也會召開村民大會，通常都會有80%以上的村民會參加，大家發表意見供我們做參考。至於村委會方面，我們村幹部共有7人，分別是村主任和副主任，下面還有五位村委員，其中主任和副主任掌管全村的所有事務，而五位委員則分別掌管節育宣導、農田水利、福利救助等各方面。

問：村民代表和村委會幹部，是如何選出來呢？是同時選出來嗎？

J：是同時選出來的。村民代表由每個村民小組內的居民依照人口比例推舉選出來的，全村共44個，每個村民一人一票，村民代表只要拿到一定票數就可以當選。至於村委會方面，因為包含村主任、副主任和委員共有七個幹部，因此這七個幹部是分開競選的，譬如今天有個人今天想選副主任，就去登記參選副主任，讓大家來投票看看哪個人比較適合，票數高的就會當選。

問：村中競選村幹部的程序如何進行？是否只要想選的人就可以直接讓大家投票出來選呢？

J：並不是的，要出來競選還是得經過一番審核程序的。以村幹部來說，我們村裡需經過四輪程序。以今年剛選完的村主任來說，一開始共有六個人出來競爭，你只要得到20個村民的提名推舉，你就符合第一輪的競選資格；接著進入到第二輪，由當屆的村民代表和支黨部進行討論投票，從六個人當中再選出三個進入到第三輪程序；第三輪中，由各屆村民代表、支黨部幹部、黨員進行磋商，以共識非投票的方式討論出最適合的兩個人選，報給上級黨組織進行批准，然後才可以進入到第四輪，將最後兩位人選交由全村的村民進行投票，最後最高票的就可以當選村主任。

問：其他村幹部和村民代表的選舉方式，是否同村主任那般繁複？

J：其他村幹部沒有那麼複雜，只要你有 20 個人提名，然後交由黨部進行審核批准後，再由全村一起選出來就可以了，所以除主任、副主任外其他委員的競選人數可能會多於兩位。至於村民代表更是簡單，登記然後選出來就好了，不需要經過黨部的審核批准。

問：村主任和副主任的人選出來後，是否只要拿到比較多票的人就可以直接當選？

J：也不是的，當選的人他在第四輪拿到的票數一定要拿到 80% 以上，否則就無法當選，兩位候選人必須要重新投票一次。如果第二次還是拿不到 80%，那麼最後的人選就交由上級鎮政府指派決定，也有可能是兩人之外的其他人，這樣的情形在我們村裡沒發生過，不過我們隔壁的村子倒是有過這樣的經驗。

問：村民在選舉時投票踴躍嘛？投票率大致為何？

J：村民投票的時候很踴躍，每次的投票率至少都有 90% 以上，連在外地打工的年輕人，也全都會回來投票。

問：之前和你們聊天的時候，我發現村長很年輕，和你的互動良好，因此想請問貴村一直以來都是書記、村長兩個職位分別不同人擔任嗎？另外，村裡的年輕人競選村幹部的比例高嘛？

J：對阿！我們村長雖然只有 37 歲，但他已經連任三屆了，20 幾歲的時候就出來選！我今年 45 歲，但我也是 20 來歲就出來為大家服務，主要也是我們想為家鄉做點事。至於年輕人競選幹部的比例也還還不錯，每屆都有不少年輕人出來選幹部或村民代表，每次村中有大事需要開會的時候，大部份也都是這些年輕小伙子在出主意想對策，我覺得我們村中年輕人參與村裡事務還挺熱心的。至於你剛剛提問的第一個問題，我們村中一直以來都是村長、書記兩個職位分開擔任，主要是因為我們之間的協調互動好，沒啥糾紛，所以一直以來都是彼此幫助；但其他村子就不一定了，因為村主任和書記可能因有意見不同而有所糾紛，所以鎮上一直在推兩委一體化，像上一屆我們鎮上 16 個村就有 13 個村村長和書記是同一人，這屆好一些，但還是有九個村是同一人擔任。

問：這樣兩委一肩挑的村委會，其村主任不會忙不過來？

J：我也覺得這樣挺累人的，像我光是村裡的黨務就有點分身乏術了！更何況還要身兼主任的職位，我是覺得村長書記由同一人擔任雖然可以避免糾紛，但只有一人忙不過來對村子的發展也未必是件好事。

問：貴村村委會的選舉歷史為何？是否從 1980 年代即推行村民自治選村長？

J：我們是 2000 年之後才開始選村主任的！其實在 2000 年前，即便中央規定村委會要由村民選出，但在那時省內還採行「村公所」制度，村長和村幹部都是黨和鎮政府協調指派的，根本就沒經過村民的選舉，因此在 2000 年前，常常村長一任就好幾任，七老八十了還在當村長。因為沒有壓力，所以那時候的村長也不太做事，不得人心。直到 2000 年省內開始推行村委會，我們村裡才開始第一次的選舉，直到目前為止，已經選過四屆的村委會了！

問：就我讀到的資料，村幹部的薪水依照村裡集體收入的多寡有多有少，就您而言，村幹部的待遇你覺得是否妥適？

J：我們村裡是沒有集體企業的，所以也沒有集體收入，所以我們的收入只能靠政府補貼。但政府補貼給我們的其實也不是薪水，是業務費，每個人一個月大概 1300 塊左右，像村長家自己還有做些小買賣，所以他的收入又會再高一些。基本上，我們擔任這個職位，其實主要是服務家鄉的大眾，並不是真的要靠這個賺大錢。至於你看到一直在我們辦公室幫忙的大學生村官，他原本在新疆念大學，畢業後配合政府下農村服務政策來到我們村裡，政府給他一個月的薪水和我們的業務補助差不多，他的工作就是協助我們執行村裡的服務業務，或幫我們擬定或運送公文，對我們幫助很大。

問：您剛提到你們工作以服務為主？服務的項目主要是哪些？

J：除了軟硬件的建設外，現在我們做的其實大多是福利和上級的政策宣導兩方面。政策宣導我就不多說，其實就是配合上級政策向民眾宣導解說，至於福利的話，其實我覺得我們村裡的福利做得蠻好的，像我昨天就去一戶農民家裡幫忙，因為他的父親過世，像在我們村裡只要老人家過世，我們就會有 4000 塊的殯葬補貼，其中 2000 元是區給的，1000 元是鎮給的，1000 元則是由村裡的經費出。除了這樣服務之外，只要是看病、上學、婚喪喜慶等各種項目有困難的人，我們村裡都有相關福利可以申請，而我們就是協助村民申請或是解決這些福利問題的，而這也是我們較主要的服務。

問：之前和村長訪談的時候，他提到村裡有開辦培訓班，就您的了解，村裡的培訓班大都如何執行舉辦？

J：我們村裡辦培訓班，大致上以配合勞動力輸出的技能培訓、農業技術培訓、和法制培訓這三種為主。像技能培訓，之前台商協會有來我們這邊開手工編織班培養村裡的婦女，希望他們可以農暇之餘做些民族特色的手工織品賣增加收入；另外我們也有開過廚藝班、工技班等，都是希望能夠培養年輕人多點技能，外出打工才有優勢。至於農業技術培訓主要就是和一些職業學校或大學合作，請他們到我們村裡來教導農民目前最新的農業技術，像我們村裡就有很多農民學到技術後自己闢田種地，種植一些高經濟價值的水果而致富。最後法制培訓這方面，主要就是教導村民一些法律常識和政府政策，提高村民的素質，但這類培訓辦的比較少，主要的培訓還是以前兩樣居多，特別是農業技術的培訓。

問：培訓班的經費從何而來？舉辦培訓班的頻次高嘛？

J：辦培訓班的錢主要是上級政府的補貼，然後由我們規劃舉辦，如果我們覺得有需要，也會自己跟上頭爭取。至於舉辦培訓的頻次嘛，一年至少會辦個20幾次，每次大概都40~50人左右，每年村裡大概都會有20%以上的村民至少參加過一次培訓，村民本身自己也挺樂意參加培訓的，他們甚至會要求我們多舉辦類似的培訓課程。

問：除了培訓、和一些道路、水利等基礎建設外，村裡還有哪些扶貧項目呢？

J：有阿！像我們還有配合政府的環保政策推動沼氣池和太陽能。其實以前我們村裡的自然環境差，像你看村外那些山上的樹，其實都是最近這20年來才種上去的，不然20年前那全都是光禿禿的土丘，半棵樹都沒有，因此常常鬧乾旱水災，村民連溫飽都是個大問題。後來覺得這不是辦法，1980年代政府開始禁止砍伐強迫植林，每個人每年至少要種50棵樹，村裡的生態環境才變好；但村民沒砍樹沒柴燒怎麼辦，後來我們就大力推廣家家戶戶自建沼氣池，也就是讓村民在家裡頭挖個地下池，把不要的廚餘和人畜的糞便丟進去發酵產生沼氣，這樣一來利用沼氣燒水煮飯也就沒問題了，基本上每戶村民的沼氣池都能夠滿足他們一家的能源所需。另外，我們也在推電網，像2003年之前，因為電費太貴村裡的人幾乎用不起電，也沒有設置電網裝置，後來因為電費下降和政府的經費下來，我們才開始在全村鋪設電網，到了最近一兩年，全村幾乎家家戶戶都有電可用，不用去砍柴燒火了！至於你在路邊看到的路燈，則是利用太陽能發電的。

問：所以為了保護環境，不想讓民眾為獲取能源而砍伐林木，你們配合政府政策主要做的扶貧項目除了農村電網和沼氣池外，還有其他工作項目嘛？

J：還有推行使用液化氣！但因為液化氣較貴，所以村民還是使用沼氣為主。因為我們環保方面的項目做得很好，2008年還有歐洲的單位來我們村裡考察過，之前也有一些東南亞的國家來我們村裡考察學習。

問：就您的看法，目前村裡就未來的發展上，有甚麼比較大的問題嗎？

J：其實還是有問題的，因為村裡的主要收入還是以務農為主，雖然還過得去，但和城裡相比差距依舊很大。我們一直希望能夠招些工廠或企業進來，讓村民有更好的工作和收入，年輕人也不用外出打工，但我們又不想那些工廠或企業會破壞村裡好不容易才恢復的生態和環境，再加上村裡到城裡的道路並不是很完善，所以目前村裡的企業不多，而且大多是只有幾個人的小企業，對村裡的經濟發展幫助不大，我覺得這是我們村裡最主要的問題。



時間：2010年7月28日上午11時

地點：雲南省昆明市近郊甲村

訪談人：林宏宇

與談人：K姓村民

問：方便說明你家的經濟狀況嗎？以甚麼維生？收入如何？

K：你應該有看到我這些溫室花圃，我家的經濟來源主要就是靠種這些花苗賣，一年的收入要看當年的苗子長得好不好，市場的價格高不高，基本上大概都一萬元至一萬五左右。

問：關於村裡的如道路、水利、培訓班軟硬體建設等，你確切有感受到這些扶貧項目所帶來的成效嘛？

K：確實是有的，像我就是培訓班的受益者。像我以前只種玉米，經濟收入差，但叫我去幹別的活又不會。後來村裡開了花卉種植的培訓班，我在受了幾期的培訓後向鎮上申請貸款辦了這個溫室花圃，現在的經濟狀況已經好了很多。另外，村裡的水利建設也算完備，我不用特地上山引水來灌溉這些花苗。

問：信貸是否為小額信貸？貸款金額大概是多少呢？

K：是！我向鎮上申請，向農村合作社申請到的金額約是兩萬元左右，但需要在一年至兩年內還清，還清後可以再繼續申請貸款。

問：目前村裡的扶貧項目，您覺得有哪些仍不完善的地方？

K：主要是道路建設部分。像我們村到城裡的路路面太顛坡，外面的收購廠商不太願意自己進來收購花卉，因此我們都要自己花錢打車請貨車進來運送卉，這對我們來說又是一筆不小的成本負擔，因此我想到城裡的路如果好一些，應該有助於村裡的發展。

問：村裡大概是多久前開始投入大量的扶貧項目，帶動村裡的經濟成長？

K：大概是2000年左右吧！2000年後村裡的建設項目逐漸增加，水道、看病、上學等軟硬件都變好了，因此村裡的村民在最近這十年日子也好過許多，至少農產穩定，外出打工時也有一技之長，因此村民的收入在這十年的確增加不少。

問：您覺得村裡的建設項目變多，村裡人經濟好過之後，對村裡的公共事務的參與度也有增加嗎？還是減少？

K：我覺得是增加的，畢竟村裡的那些扶貧項目都和村民的權益息息相關，因此我們也想了解那些公共項目實施後對我們村民能帶來甚麼好處，當然實施項目越多對我們的影響也就越深，因此只要召開村民大會，或是上頭領導來村裡開諮詢會，我覺得村民都很踴躍參加，提供自己的意見。

問：因此只要是小組內的會議、或是村民大會，乃至於村民代表會議，大家的踴躍度都很高，會積極發表自己的看法？

K：這是一定的，畢竟我們村裡規定只要是村裡重大事務，都要召開相關會議廣納村民的意見，我覺得這點我們村委會和村民之間的協調性很好，村民的參與度很高，村委會和上級領導也都很尊重我們一般村民的看法。

問：舉行村委會的幹部選舉時，大家是否都很積極表達自己的看法，甚至自己出來競選？

K：是的，像我們這次村委會的選舉，就有很多人出來競選，雖然最後兩位的人選是被協調出來的，但至少被協調出來的人選素質高，村民也都很滿意。

問：你們在選舉投票時，都是遵循自己內心的想法，還是會受到上級領導或是黨部的暗示而去選出特定的人選？

K：其實我們都是內心想選誰就選誰。不過最後出來的人選都是有經過黨部協調過的，所以我們也都對這些候選人很有信心；像這次的選舉，因為現任村長做的很好，年輕有為，因此我們大多支持他，希望他能夠繼續領導我們村子發展下去。

問：除了這屆的選舉之外，之前的村委會選舉大致呈現怎樣的面貌呢？村民就公共事務的參與度及投票上的自主性為何？

K：2000年之前，我們村子基本上是沒有民主選舉的。但2000年後經過四次的選舉，我覺得隨著經濟條件的好轉，村民越來越希望村領導能為村裡帶來一番作為和建設，在加上村裡的和村民權益息息相關的建設越來越多，因此我覺得村民對公共事務是也越來越關心。至於投票的自主性上，基本上我們想選誰就選誰，不受到限制，但誰的政見好、深得民眾信賴，大家就會投他，

像我們這次選出來的村長就是如此。

問：村裡在選舉前所召開的政見發表會，您是否也會參加嗎？參選人會接受村民的質詢並回答嘛？

K：會參加。在我們村裡，只要出來參選村幹部，就一定得接受辯論會時村民對政見的質詢，這點是無庸置疑的，而村民在質詢的過程中也可以知道哪位候選人的表現比較好，哪位比較不理想。

問：每當選舉投票或是村內有重大事務召開會議時，在外地工作的年輕人是否都會特地回來參加？

K：這點我不是很清楚，不過就我身邊的例子，選舉時是一定都會回來投票的，畢竟這關乎未來村裡的發展；至於召開會議，除非外出打工的人就在昆明城裡，不然回來村裡的路途太遠，一般大都不會回來參加會議。



時間：2010年7月29日下午3時

地點：雲南省昆明市近郊甲村

訪談人：林宏宇

與談人：L 姓村民

問：您家裡的大致以甚麼維生？一個月的收入大概是多少？

L：我丈夫開貨車載運砂石，而我則有幾畝田拿來種玉米和蔬菜，日子算還過得不錯，有自己的樓房，也供的起女兒到城裡去念高中，一年的收入大概 8000 至一萬元左右。

問：關於村裡的如道路、水利、培訓班軟硬體建設等，您覺得這些扶貧項目所帶來成效好嗎？是否有幫助到您？

L：村裡這些扶貧項目的成效很好，村民的經濟狀況都有因為這些項目的實施而改善。像我丈夫開貨車維生，主要載運村裡其他村民的農產品到城裡頭去賣，村裡的聯外道路自從 10 年前開通後對我們家裡的經濟幫助很大，但是現在道路顛簸不平也是個問題，對車子的傷害大，運送過程中也容易對那些農作物造成損傷，我們一直希望道路建設能在更好些。除了丈夫運貨外，我也有種些玉米和蔬菜貼補家用，村裡的供水系統還算不錯，讓我們灌溉不受其他天災的影響，農收也穩定；至於培訓班，我今年沒有參加培訓，但去年我有參加，這對村民的農業技術的增進是有幫助的，村裡的人都很肯定，也希望培訓班能夠一直辦下去。

問：除了這些項目之外，您覺得還有哪些扶貧項目做得不錯，或是還有需要改進的地方？

L：道路是個問題外，我覺得教育也是個大問題。像我的女兒目前正在村裡念小學，學校基本的軟硬件還算可以，但和城裡相比仍有一大段差距，所以我以後打算讓他到城裡念中學。至於有哪些項目做得不錯，我覺得看病方便和福利補貼這兩方面做得很好，至少村裡的人不會因為看不起病或是有其他重大的意外，就讓生活陷入困境。

問：村裡扶貧項目的實施，您覺得會讓您更積極參加村內的公共事務嗎？

L：會的，畢竟這些項目都和我們村民的利益息息相關。村裡每次要實施新項目或是要興蓋甚麼建設，都會召集村民代表一起討論，或是直接到小組來召開

諮詢會，這些會議村民都很積極參與；如果是村民代表會議的話，在召開之前我們小組的代表們會先和小組內的村民先開一次討論會，大家把自己的意見提出來討論，最後再把小組內的共識或是意見經由代表反映給村委會知道，我覺得這樣的方式是很民主的。

問：以您為例，每次組內或村內的會議您是否都會參加？這些會議舉辦的頻次高嘛？

L：我都會參加。組內的會議大概每個月都會舉辦個兩三次，至於全村的村民大會，都常都是村內有大事時才會召開，大概一年一兩次吧！

問：除了藉由會議反映你們的看法外，平常你們也會主動將向村代表或是村幹部反映你們的意見嗎？

L：因為村幹部和村代表和村民們之間都很熟，他們也常常到村民家來走動，雖然我們沒有辦法參加幹部之間的會議，但只要遇到他們，我們也會主動跟他們反映我們覺得應該要改進的地方；或是在他們在村委會的辦公時間，直接到村委會去說明我們的看法或意見，或是我們需要他們協助解決的問題，都是一些都是不成問題的，村民們和幹部之間沒有距離，都是有話直說，村幹部也都很樂意幫忙。

問：歷年來的村幹部選舉，您是否都是選擇自己想要投的人？還是會遵循黨或上級單位的意見而去選擇特定人選？

L：一開始我們都會推舉我們想要的人出來競選，但因為我們村內的選舉程序比較複雜，所以最後還要經過黨和村代表協調出來的兩位人選讓我們海選。不過因為最後協調出來的人通常已經經過黨的認可，再加上最後的人選通常能力較受上級和村民的肯定，因此沒有多大的問題。至於最後要選誰，我們都有自己的看法，不受其他人或幹部的影響，這是沒有問題的，很民主的。像這次的選舉，現任村長因為做的好，成績受到村民的肯定，另外一位人選因為經驗不足，大家對他也不是那麼信任，所以自然而然大家就會選擇村長而不會選另外一個人選。

問：影響你會投票給誰的主要因素為何？

L：誰比較能夠帶領村裡脫貧致富，我們就會選誰。

問：所以誰能夠為村裡爭取更多的經費和扶貧項目，就是最適當的人選？

L：這是一定的。當然，他也要能幫村民解決問題，能否和村民們和諧相處也是考慮的因素之一。

問：選舉前的政見發表會和辯論會，你覺得效果好嗎？會參加嗎？

L：這是村裡的大事，村民們大都會參加政見辯論會，畢竟候選人的政見能夠讓幫助我們選擇我們要選誰。在辯論會上，除了候選人發表政見外，我們也會向這些候選人發問提意見，然後他們再解答我們的疑問，這是很好的一項制度。

問：就您的觀察，村民投票的踴躍度高嗎？

L：投票踴躍度是很高的；幾乎家家戶戶有投票資格的人都會去投票。

問：在外地工作的人回鄉投票的比率？如果不能回來投票的人怎麼辦？

L：要看遠近和交通的方便度，如果是在附近的城裡工作的年輕人，幾乎都會回來投票，至於較遠的人就不一定了！如果不能回來投票的人，村裡會將選票拿到村民的家中，由外出工作年輕人家裡的人代投。

問：整體而言，您是否會覺得村裡的經濟條件變好，公財產和私人財產的增加，會讓你們更積極參與村務運作呢？

L：這是肯定的！畢竟公共財產的項目增加，間接地也會帶動我們村民私人財產的增加。至於會不會讓我們更積極參加村內的事務，我想這也是肯定的，畢竟這些公共事務都關乎著我們一般老百姓的切身利益，如果不參與的話，到時候上頭亂搞我們也沒轍，畢竟參加這些事務的討論，才能夠讓我們知道哪些項目能夠幫助我們讓日子過得更富裕。

時間：2010年8月3日下午2時

地點：雲南省昆明市乙村村委會

訪談人：林宏宇

與談人：乙村M姓村官

問：村裡的年人均所得大約是多少呢？經濟產業型態？

M：今年村裡的人一個月大約可掙個130元左右的收入，所以年均所得大約是1600左右，2000年時則大約是800左右，這十年來大約翻了一倍，但村裡依舊是很貧困的。至於村裡的經濟型態，村裡幾乎全都是務農，大部分都是種植玉米、土豆和小麥這三種作物，除了少部份有在種植花卉的農戶外，百分之90以上的村民全都只有務農這項收入。

問：就我所知，貴村的經濟條件是很貧困的，您認為會造成這樣的因素是什麼？

M：我覺得要從兩個方面去談。一是村民的想法，二是硬體的建設。就第一項，我們村裡村民的想法都過於保守，認為只要吃的飽穿的暖就好了，也不想多掙一點錢，甚至覺得讓小孩子去唸書是一件很浪費錢的行為，呆在家裡幫忙種地多好啊！當村里大部分的人都有這樣的想法時，村子怎麼富的起來呢？第二項是基礎建設，村裡沒水，沒路，沒信息！你進來村裡的路上應該有看到，村子對外聯繫的道路全是泥巴路、石子路，只要下雨道路就不通了，這樣的道路品質要怎麼把農作運出去賣呢？再來，村裡也沒水，雖然我們這邊是水庫的集水區，但水全都給城裡使用了，再加上我們村裡連個基本的灌溉系統都沒有，全靠一口池子集雨水灌溉吃飯，所以像今年的旱災我們村裡就損失慘重，麥子全部乾死，土豆和玉米減產一半以上，種植的作物只夠吃但卻沒有多餘的可以拿來賣錢。最後一項是信息，村裡交通不便對外訊息困難，完全得不到外頭市場的資訊，常常外頭的土豆跌價了，但我們村裡還在廣泛地種植，結果就是賣的價格差，村民損失慘重。

問：村裡的溫飽的問題是否已經得到基本解決？

M：大致上在92年的時候，溫飽問題就已經大致解決了！但最重要的是村民普遍看不起病，甚至連小孩上學都有問題，這種情況在我們村裡很普遍。

問：貴村和昆明每隔幾日都有交通車往來，因此在有交通車往來的情況下，您覺得交通不便和訊息落後的問題依舊嚴重？

M：嚴重阿！你坐的交通車兩天才一班，而且只要遇到下雨就停開，常常到了雨季我們村裡就幾乎與外隔絕，村民要下山辦事看病都很不方便。再來，車費太貴了，搭一趟車單程就要 20 塊，我們村裡平均一人一個月才賺 100 塊上下，光來回就要耗掉他快半個月的收入，所以村民就算有病也不敢下山看病，也沒有辦法獲得山下最新的市場訊息，因此即便有交通車往來依舊無法解決問題。

問：村子對外聯繫的那條石子路，已經開通很久了？

M：那條路爛歸爛，但那也是 99 年才開始建造開通的，至少還通往昆明。不然在那之前，村裡的人要拿東西出去賣，需要由馬駝貨走整整半天的山路，才進的了縣城。

問：村裡的教育情況大致為何？村民唸的起書嗎？另外，村裡有一座廢棄的中學，該中學的狀況為何？

M：以前在我們這邊還是鄉鎮府所在地的時候，有一所中學，但因為我們現在撤鄉併鎮，所以中學就轉到鎮上去了！這件事情很麻煩，因為村裡的小孩念書要到鎮上去念，交通費又是一筆不小的開銷，我們村裡很多小孩就是因為這樣，所以初中沒畢業，念到高中的人更是少數。至於念不念的起書，在 2000 年前，村裡家庭一年的收入，剛好可供一個小孩念一年的書，所以那時候唸書的人少；至於最近因為免繳學費和課本費補貼後，唸書的人有變多，但常常念到小學畢業而已，因為對他們來說到鎮上念中學又是一筆不小的開銷。說真的，撤鄉這件事對我們村裡影響很大阿，以前鄉政府在我們這的時候，村裡的發展還算可以，但現在一撤鄉，村裡沒了資源和指導，村裡的發展狀況整整倒退十年，再加上我們這邊是水源區，為保護環境上級政府禁止企業進來投資開發，我們也不能種些有價值的經濟作物(因為需要噴農藥)，所以我們村子根本就是坐以待斃，是返貧而非脫貧。

問：既然村子裡那麼貧困，外出打工的年輕人多嗎？外出打工的年輕人是否常回村裡？

M：打工的人多！大約一半以上的年輕人都出去打工，不然村子裡待不下去。至於有多少人會回到村裡，通常回到村裡的人少，大部分只有過年過節才會回來，不然誰不要外頭的工作，回到這個窮村種地吃飯，窮困一輩子？

問：貴村是否針對那些外出打工，或是留在村子裡種地的村民，開辦相關的培訓班，協助他們培養第二專長或專業知識技能？

M：沒有錢怎麼開培訓班？我們村裡的公共經費一年才一萬元不到，連一些基礎設施都蓋不了，就算我們想，但根本就沒有餘錢可以去開辦培訓班。所以說真的，因為我們村裡的年輕人學歷不高(大多初中輟學)，又沒有專業技能，所以外出打工的時候也比較難找到較穩定、薪水較高的工作。再加上外出打工時大部分都做基礎技工，就算回到村裡來帶給村民新的知識和觀念也有限，不太能夠進一步推動村裡的經濟提升，更新村民的觀念啟發。

問：您剛提到村裡一年的經費只有一萬多元，該經費為上級主動撥給？2000年後每年的扶貧經費撥給大概有多少？

M：完全沒有上級主動撥錢這回事！全都是我們爭取來的，如果沒有爭取的話，連一毛錢都沒有，從2000年至今年都是如此，每年我們爭取到的經費大概都在一萬至兩萬之間徘徊。像你看村委會裡頭的這台電腦，是今年才爭取到的二手電腦，也是村裡唯一的一台電腦。我們爭取經費的過程是很辛苦的，像我們村長一天到晚都在外頭奔波，跑區跑縣跑鎮，為的也只是希望能有多一點經費改善村裡的環境，可惜的是經費永遠都很少，經費的撥款過程還得經過區政府、鎮政府的層層攔截，往往給村爭取到的10萬元建設經費，實際到村裡的時候，可能連兩萬元都不到，我們也很無奈。

問：倘若鄉鎮政府願意提供多一點資金和援助，是否有助於村裡的建設發展？

M：這是必然的，如果上級領導願意來看看我們村，給我們多一點支持和經費，我想村裡的經濟發展一定比現在好上許多，村裡的人也不會對鄉鎮裡的領導有那麼多的埋怨。

問：就我所知，現在政府正在農村廣設衛生院和鄉村醫生，貴村是否沒有此項目的實行？否則怎會有農民下山就醫，甚至沒錢看病的情況出現？

M：有是有！但設備很簡陋，只有一些藥品而已，而且因為上級政府並沒有撥款，所以藥品費用要從村裡的經費出，但你也知道村裡窮，常常連一些基本的藥品都買不起。至於鄉村醫生嘛，就由我們村長自己兼任，因為他家是村裡唯一的一間藥房，所以他就肩負起幫村民看病的責任，因為上頭沒經費下來，他已經自己墊了好多錢在讓村民看病上了！

問：有部分慈善組織在村裡進行一些扶貧事業，是否對村內的經濟有所幫助？

M：有是有！但幫助不大。他們來做扶貧，主要是發放一些糧食、衣物給那些特

貧困，吃不飽穿不暖的家庭，而非全村的經濟協助，譬如開辦農訓班等。但我們依舊很感謝他們來村裡支援，至少也減少我們村委會的負擔。

問：既然村長為村裡付出甚多，請問他目前的工作和職務為何？村委會是否沒有其他幹部給予協助？

M：目前我們村長身兼村書記和鄉村醫生，一人兼三職。至於有沒有其他幹部給予協助，這也是有的，但幫助不大。像我們村委會目前除了村長和副村長外，還有五位委員協助處理村務，譬如計劃生育等，但因為村裡沒有經費可以實施這些政策項目，因此這些委員也幹不了事，只有工作職稱沒有工作內容；再加上這些村委們大多只有小學畢業，教育程度不高，總體而言村裡的事還是以村長自行決策為主，村委的工作主要就是傳達和推廣。說真的，目前村委會真的沒甚麼事做，如果說有甚麼例行事務的話，那應該就是村長每天到區、鎮政府那要錢，但是常常石沉大海，沒有回應。

問：目前村裡共有幾個村民小組？村長、村委員和村民代表的選舉程序為何？

M：目前村裡共有七個村民小組共 31 名村民代表，他們依照各村民小組的人口比例選出來的。譬如 A 小組共應選 7 名，那麼所有 A 小組的村民都可以出來競選，最高票的前七名就可以當選村民小組。至於村長和村委員的選舉嘛，我們村委員沒有選舉，他們是掛在村長名下一同選出來的。我們村子選村長需經過兩輪的海選，第一輪出來獲得最高票數的兩位候選人，他們就必須在第二輪海選及政見發表、辯論會前把他的幹部名單一併公布給村民知道，讓村民覺得這個村長的團隊不可行，最後的海選只要其中一個候選人當選，那麼他的村委幹部也就跟著一併當選。村長選舉則比較麻煩些，因為我們前任的村書記和村長並不同人，雖然村書記想要指導村委會的運作，但由於村長並不具黨員身分，不受黨的約束，因此兩人常因意見不同而常有糾紛，再加上老書記和老村長本身也分別做了三、四屆，因此兩人之間的紛爭常常阻礙村裡的發展。到了今年，黨決定讓村長和書記由同一人擔任，這樣對村裡的發展也比較好。在之前，因為先選村長再選書記，所以導致村民選的和黨裡選出來的人選不同，合作起來糾紛也多。直至今年的選舉，我們決定先由全村共 70 個黨員選出書記，接著再推出書記出去參選村長。至於村長怎麼選出來？像我們村子的做法，是先讓全村的村民，在選票上寫上適宜當任村長的人選，所以每個人的名字都有機會被寫在選票上；接著，再從所有的選票中選出得票率最高的兩人，再進行第二次的海選，由最高票的人當選，但是當選人的得票率應該要在 80% 以上，否則此次的選舉就要再重來一次，直到選出來為止。像我們這次的選舉，因為大家都害怕以前村長和書記衝突的歷史重演，再加上村黨部向村民極力宣傳，所以當這次書記被推派出

來選村長時，全村的人也就很有默契地去投他。

問：倘若村長的得票率無法超過 80%，是否就得一直重選？或由上級指派？

M：這情形沒有發生過，但如果得票率沒超過 80%，就會一直重選，直到選出來為止，上級不會指派。但如果第一次的得票率沒達到標準，我想黨應該也會極力動員向村民宣導，因此應該不會有第二次還選不出來的情況出現。

問：村委會選舉投票的時候，在外地工作的年輕人會回來投票嗎？

M：也是會的！但比例不高，畢竟回來的車資貴，但如果事關村裡的重大事務，外頭的年輕人還是會回來的。

問：村委會開會的時候，除了主要由村長做決定之外，村民代表是否也會參加討論？

M：村裡每次開會都會召集各小組的村民代表共同開會，但做決策的主要還是村長，村民代表來開會主要是要把決定地事務訊息帶回去給各小組的村民知道，並協助推廣，參與討論的程度不高。

問：村裡如果遇到重大事項，譬如像鋪路蓋水道等基礎建設地興建，村委會是否會召開村民大會廣納村民的意見？

M：召開村民大會的機會很少，畢竟沒有錢也就沒有建設，沒有建設項目也就沒有機會召開村民大會參考村民的意見。但這一兩年有開過幾次村民大會，就我的觀察，村民的參與度還是很高的，幾乎所有的村民都會來參加，畢竟事關自己的切身利益嘛！除了村民大會之外，各村民小組也會各自舉辦村民小組會議討論組內的公共事務，通常都由各戶的戶長參加，各小組自己開會時我們也會到場指導。

問：村委會幹部的待遇是否合理？

M：政府是有給我們村委會的幹部待遇補貼，但金額不多，一個月大概八百塊左右。但這八百塊我們大概又會拿出一半補助村裡運作經費，所以實際上拿到的並不多。

時間：2010年8月5日晚上7時

地點：雲南省昆明市乙村村委會

訪談人：林宏宇

與談人：乙村N姓村主任兼黨書記

問：村裡的經濟發展主要面對甚麼問題？缺乏哪些扶貧項目？

N：村內的經濟發展很糟，相信村官這幾天有帶你到村子裡看過了，村裡沒有公共項目的建設，水利、交通等各方面全都不行，因此村民的經濟條件差，收入也少。之所以造成村裡經濟發展阻礙的原因，主要有四個層面，而這三個層面也是我們最欠缺的扶貧項目。一是道路建設，泥巴路太顛太窄，不管晴天雨天都不利村民的進出，更不用說要運送農貨；二是缺乏經濟來源，現在政府一直在推廣農村的產業升級，但是因為我們村子位於水源保護區內，禁止企業的成立或進駐，村裡的農作產業升級不了，農民只能單靠種田這項唯一收入，富不起來；三是信息建設落後，因為村裡只有村委會一台電腦可以上網得知外界的訊息，再加上村民的電話持有率低，所以連外信息相當落後，常常城裡的農產品漲價或是跌價了，村裡的農民都還不知道，因此常常運出去賣的農產品都賣不到好價錢，甚至賠錢賣，影響村民的收入；最後一項，也是我覺得最重要的，那就是水利建設的缺乏，我們村裡的灌溉大部分都是看天吃飯，沒有水道引水只能挖池儲存雨水灌溉或日常使用，但是今年的大旱對我們的影響很深，農作全部歉收，甚至連喝水都成問題，路壞了至少還可以補，但是當水沒得喝的時候甚麼事都做不了。

問：所以上述四項，也是目前村裡最需要的項目與建設？

N：還有教育。因為村裡沒中學，到鎮裡上學對村民的負擔太大，所以村裡的輟學率很高，這也影響我們村裡未來的發展。

問：相關軟體項目，譬如說對村民的福利補助、低廉的醫療服務、或是給農民的培訓班也都因經費的限制而無法實施？

N：我們村裡一年的經費才一萬多元，連水都沒得喝了，更不用說是福利補助或是培訓班了！至於醫療服務，因為我自己開藥房身兼村裡的醫生，所以常常自貼錢免費幫困苦的村民看病，在這方面上級也沒有補助，我已經自行吸收8000多元的成本了。其實這些項目我們也都很想跟上級爭取經費來實施，但是上頭給我們的承諾永遠都沒有實現過。

問：貴村和上級鄉鎮政府的關係似乎有點緊張？原因何在？解決兩邊的矛盾關係是否有助於村裡的發展？

N：村裡和上頭的緊張其實主要來自於鎮領導對我們的漠視和限制，其實我們幹部也很無奈，夾在兩邊不是人，但為了村民的利益我們還是得硬幹，不得不和鎮政府爭取，而我也知道鎮政府對我這樣每天跑去要錢也很頭大，看我們村裡很不順眼；另一方面，上頭領導實行在我們村裡「挖花減菜」的政策，更讓許多村民失去賴以維生的技能條件，為了這項政策我也不得不和上頭硬幹，不然對村民實在難以交代。其實我也是想改善村裡對鎮政府那些官員的敵視，更希望鎮裡頭能多多關照我們村裡，如果鎮上願意多給我們一些經費和政策的支持，少點限制，我想除了能夠改善雙方面的關係外，我們村裡也可以從和鎮政府友善的關係中，獲得更多的經費與資源，而這也有助於我們村裡的一些公共項目建設，以此帶領村民脫貧致富。

問：依你預估，倘若要完善村內所有的軟硬體建設，至少需要多少經費？

N：我算過，不包含軟件，只有道路、水利等硬件要全部完善，至少 200 萬跑不掉。

問：有些慈善團體進來村裡協助扶貧，你覺得是否幫助村內經濟的改善？

N：幫助是有的，但不是全面。像帶你進來的 E 姓師姐，他就常常會帶一些救濟物資到我們村裡來發放，還有一些書和文具給村裡的小朋友使用，但這些都是局部性的，他們救濟的對象是村內的特貧戶，也就是那些沒有謀生能力，吃不飽穿不暖的農戶，村裡其他經濟較為寬裕但並不富裕的村民並不在他們扶貧救濟的範圍內。即便如此，我們還是很感謝他們，畢竟他們的協助讓我們減輕了不少壓力，只是村裡的貧是人為和制度性的因素，想要真正脫離貧窮必須要依靠上級正確的政策和資金的扶助才有辦法，只倚靠慈善團體是治標不治本的作法。

問：村裡的經濟如此貧困，為何您還願意挺身而出選村書記呢？

N：因為前任的村長和書記鬥得太厲害，再加上他們不是那麼積極爭取經費，所以才激發我想要跳出來參選的意願，為村裡做點事謀求發展。另一方面，由於我家在村裡的條件算好，家裡的藥房也有我老婆在顧，因此我出來為村裡服務，日子也不至於過不下去。

問：村裡的族群分布如何？村委會是否有宗族勢力的問題？

N：村裡共有七個村民小組，其中一個村民小組全為彝族人，經濟條件是比較不好的，而其他六個村民小組則是漢族和彝族平均分布，並沒有哪族勢力較強的問題。至於你所說的宗族勢力，因為我們這個地方原本是彝族居住的地方，漢人移居進來的歷史才一百多年，發展歷史短，所以並沒有哪個家族勢力坐大的問題。即便彝族已經在這生活幾百年了，但因為他們的經濟條件比漢人還差，外出打工人口多，所以他們也沒甚麼能力能夠集結起來變成影響村委會的宗族勢力，所以基本上我們村裡並沒有這個問題。

問：當村委會裡有事務要決策時，主要是由您主導裁決？還是全體幹部一起討論決定？

N：主要是我決策為主。不過我們村委會的幹部也算團結，每當我出外籌錢不在村裡的時候，其他村幹部也會團結起來一起幫我處理村務；不過你也知道我們村裡窮，也沒甚麼事務好處理。

問：村民主動參與村務的積極度高低？

N：還算行，只要是和村民自身利益相關的事務，村民的參與度還是很高的，譬如說村裡是否要興建水利建設等大工程，甚至村民也會主動來村委會詢問村內的大事或是提供意見。

問：自從村委會選舉以來，村民不管在村民大會、村民代表大會、或是選舉的積極度是增加抑是減少？

N：我們村裡是 2000 年才開始第一次的村委會選舉，之前是鎮裡派來的村公所。雖然我之前沒有擔任村長或書記，但也是有在積極參與村內事務的，就我的觀察，我覺得村民參與的積極度這十年來都差不多，除非有上頭撥了一筆經費要辦建設，不然村民也沒特別積極或消極，但畢竟村內這十年來也沒甚麼大建設，所以我覺得村民在參與村務上也沒甚麼變化，投票是一定會出來投，至於小組內主動開會討論，藉由村民代表上來跟我們呈報意見，這類的情況就比較少見。但如果是單純組內的事務，譬如肥料分配、自行鑿井之類的，各村民小組倒是常常自行召開會議討論，但他們的討論都僅限於各組內的事務，因此我們村幹部也僅會知情但不會介入，除非必要時需要我們的協助，我們村委會的幹部才會下去參與他們的討論，以了解他們的困難和需求。

問：之前村官向我介紹過貴村的選舉方式，由於每個人都有可能被別人推舉選上村長，因此你們是否會在選舉前開政見發表會或辯論會？

N：第二輪海選的時候才會，我們也是被要求需要接受村民的提問的。

問：村民提問的方向大致為何？

N：還是以村內的建設為主。主要是檢閱我們要如何帶領村子經濟發展，脫貧致富奔小康。

問：就你的經驗而言，除了透過選舉之外，村民和村委會有所交集的互動還有哪些方式？

N：除了選舉外，最主要我們還會召開村民大會和村民代表會議。村民大會是依法律一年召開兩次，村民可以在這會議上發表自己的意見讓我們知道，不過因為村上沒經費所以也沒甚麼建設，因此召開會議可以討論的議題也不多，通常不到一個小時就會結束，話雖如此，村民對參加村民大會還是很積極的。另外，村上只要有甚麼大事需要決策，沒辦法臨時召集所有的村民集思廣益，我們就會召集各小組的村民代表來村委會開會，開會前會先發通知請各村民代表蒐集他們小組內村民的意見帶來會議中討論，不過因為我們村子裡的人大多知識水平不高，因此有時候反映的意見也不是那麼有建設性，因此和村民代表開會時，大多以我和幾位比較有想法的幹部或代表的意見為主，而其他的村民代表主要將我們村委會的決議帶回去給其他村民知道。不過整體而言，雖然法律規定我們要以上面兩項制度和村民互動，但你也知道村子裡的人那麼多，要全部聚在一起討論困難度頗高，因此我們主要還是自己親自下去巡視農戶，特別是那些吃不飽穿不暖的特困戶，了解村民有甚麼需求，而我們在村子巡視的時候，村民對村委會有甚麼建議也可以直接跟我或其他幹部反映；除此之外，若我們無法時時下去巡視，村民無法碰到我們，也大多會直接到我家或其他幹部家裡去反映意見。

問：不到村委會辦公室而是到幹部家反映意見進行交流？

N：對！因為我時常要外出籌錢，各幹部也都有各自的活要幹，村委會沒辦法時時刻刻有人守著。因此村民若有甚麼意見要向我們反映，大多晚上我們各自忙完回到家裡後，他們再來我們的住處反映，我們接到反映後再把村民的意見拿到開會上去討論。

問：村民找你們村委會反映的意見大多為何？主要針對村委會的建議或是對村里公共事務的看法？

N：這很少，除非今天村裡來了個大經費要興建大建築，譬如像灌溉水道等，村民們才會比較積極。否則一般村民來找我們幹部反映意見，大多是家裡吃不飽穿不暖，需要我們幹部施與經濟上的協助，不然單就來反映對村委會的看法或對村內公共事務的建議，這樣的案例不能說沒有，但是很罕見。



時間：2010年8月7日上午10時
地點：雲南省昆明市乙村O農民家
訪談人：林宏宇
與談人：乙村O姓農民

問：是否方便說明你家的經濟狀況？一個月的收入大概是多少？

O：我家裡在村裡算是好過的人家了！除了種點土豆、玉米自己吃外，還有種些花卉(百合花)拿出去外頭賣，一年的收入大概6000元左右，平均一個月大概五六百塊，養家活口日子還過得去。

問：您覺得目前村子裡頭較缺少的基礎建設是甚麼？

O：主要是水利建設和道路吧！像村裡對外聯繫的道路都是土路，只要一下雨就出不去，採好的花也只能擺著爛掉，所以希望道路能完善一點，至少也要是兩線道的水泥路，外出交通方便些。另一方面，水利也是個問題，像鎮政府在三四年前有來村裡鋪自來水管，但我們直到現在還得去池子挑水，因為自來水管就算鋪了，也都是乾的，從來就沒有水在裡頭流動過！另一方面，我覺得軟件也是一大問題，據我所知，很多農村都開有農業培訓班培，但因為村裡的村委會沒錢開辦不了，所以我覺得我們村裡很多農民的農業技術跟不上外面的腳步。

問：所以你本身覺得村裡的經濟發展是有困境的？

O：困境是有的。除了沒有經費可以進行建設改善村民生活外，由於我們這裡是水庫的水源區，最近這兩三年政府為了保護水源又在推行「挖花減菜」的政策，要逐年減少我們種地和種花的面積，但這等於是置我們於死路！村裡沒有企業，政府又不給經費，卻又要我們農民不准種地，你叫我們農民應該如何是好？再者，因為我們這裡是保護區，之前有企業想進來投資花卉卻又被政府給駁回，在這種情況下，我們村子的發展受到嚴格的限制。我知道村委會很反對上級政府這樣蠻橫的政策，即便千百個不願意但卻也只能接受，因此我也覺得村委會那班子幹部挺委屈的。

問：感覺您對上級的政策非常了解，你本身是否也參與村委會的運作？

O：我除了是村里共青團的團長外，本身也是這個村民小組的村民代表，有在參與村委會的運作。村委會開會時我們都會去，如果村民有甚麼事情要給村幹

部知道也都交由我們轉達。

問：村委會開會時，您覺得村民代表們參與討論的程度高嘛？

0：像我本身從軍過，見過的市面較廣，所以較會參與村委會開會時的討論。至於其他村民代表，因為能夠留在村裡擔任村民代表沒有出去工作的人，教育素質通常不高，經濟狀況也不好，所以開會時他們則大多以聽取決策為主，討論的頻次並不是那麼高，他們頂多把開會的決策帶回去給其他村民知道。

問：就你的觀察，你覺得村裡的村民對公眾事務的參與積極度高嘛？召開村民大會時大家的討論熱度？

0：基本上還是高的，大家窮歸窮，但如果有關大家的公共事務，譬如說要修水道之類的，大家還是會主動提供意見供村委會參考，甚至親自來幫忙。至於召開村民大會時的討論熱度，因為我們村民大會很少召開，但只要一召開村民都還蠻踴躍參加提供意見的；倒是小組內常常開會，各戶推派代表參加共同討論組內的公共事務。

問：村民在選舉村長時，是否也是如此積極主動？村民是否全按照自己的意願投票？

0：村民在選村長時也是很積極主動的，譬如像今年選村長全村幾乎90%以上都有出來投票。至於你說的投票自主性，因為今年村長是黨裡推出來的，再加上我們有在宣導，所以村民都還蠻有默契選出這一屆的村長，我們並不強迫村民一定要選誰。至於之前幾屆的經驗也是，但因村民選出來的村長和黨的期待有落差，在加上最近這幾年村民也看到書記和村長之間的矛盾，因此今年才會改制先選書記再選村長，希望能夠化解兩者之間的矛盾；因為我們村民這十年來已經受夠了黨書記和村長之間的恩恩怨怨阻礙村子裡的發展，因此當村黨部有這樣的決定，我們村民當然百分百支持，再加上現在的村長人在村裡人緣好，常常免費行醫幫貧困的村民看病，由他出來選村長我們當然舉雙手贊成，一點都不會覺得被強迫或是不願意。

問：就您剛剛所言，村民在選舉村長時的表現很積極主動，那麼對於選村長時所開的政見辯論會的提問積極度亦是如此？村民主要提問的問題有哪些？

0：提問度肯定是高的，必定選個好村長會影響未來三年村裡的發展，在政見辯論會上，不管是誰，只要對村長候選人的政見有疑問都可以提出發問或意見。至於主要的提問問題有哪些，不就外乎如何帶領村裡經濟發展，擺脫貧困。

問：選舉投票時，在外地打工的村民會特別回鄉投票嘛？

0：這倒不一定，據我的了解是有的，但不多。畢竟我們村子太偏遠，特別回來一趟的交通費又貴，因此除非是特別村子的發展有想法的積極分子，否則一般大多不會特別回來投票。

問：就我所知，有的村子他們的上級政府會下村開諮詢會，廣納村民的意見，或是上級政府開會時也會要求村裡要派代表去參加，就你當村民代表的經驗，上級政府曾來過村裡視察，或是開會時要求派代表去參加嗎？

0：如果是鎮裡頭的開會，他們頂多要求我們派村長過去，一年有一次就算多了！至於其他村幹部或是村民代表，則是完全沒有機會。另外，像上級的區政府，或是之前的縣政府，要在我們村裡推行政務時，也完全不會到村裡視察巡視，諮詢我們的意見，就直接以強迫性的方式執行政策，像我剛剛提到的「挖花減菜」，就是上級政府直接坐在辦公樓裡頭決定的，全都沒來過。說真的，像我們這樣偏遠的山村，越遠只會越窮，因為領導根本不會到，領導不到也就看不到我們的問題，因此也就沒有經費，這也是我們偏遠山村的悲哀。

問：整體而言，您是否覺得經濟條件影響村民對村委會，乃至於村內公共事務的參與度？

0：我覺得是有的，畢竟大家都忙著耕種養家餬口，對村內事務參與的熱度也就較低，即便大家有這個熱誠，但因為村裡普遍的教育程度不高，也不出有甚麼有用的建議；再加上村裡沒錢沒建設，也沒有甚麼項目可以拿出來供村民或村民代表討論。所以，我覺得假使村裡的經濟條件變好，村民教育程度提高了，經費和建設項目也變多，村民對村內事務的參與度或許也會提高。

時間：2010年8月8日下午1時
地點：雲南省昆明市乙村P農民家
訪談人：林宏宇
與談人：乙村P姓農民

問：方便請教你家裡的經濟概況？以甚麼維生？一個月的收入大概多少？

P：我家以種玉米和土豆為生，還有養一些牲畜，豬、雞之類的，勉強養活一家五口，但今年的乾旱對我種植的農作影響很大，收成僅能當作日常的口糧，拿不出多餘的糧食出去賣錢。至於一個月的收入是多少，這很不一定，畢竟玉米和土豆也要有時間成長，沒辦法每個月都拿去城裡賣錢，如果以一年來計算，我種植一年的收入大概2000元，今年乾旱少了些，大約只有1500塊左右，好險今年我的兒子到城裡頭去工作，才讓家裡的日子好過些。

問：所以你覺得乾旱影響農作物收成的原因是天災還是人為？村內基礎建設，例如水道並不完善是否也是主因？

P：我覺得天災和人為都有，但人為的因素比較大，我們村裡的基礎建設真的很不完善，我覺得這是造成我們村裡窮的主要原因。村子到城裡的道路坑坑疤疤，就算我們想把收成拿出去賣，收買的菜商也不願意開車進來我們村裡採購，畢竟一路上跌跌撞撞玉米和土豆的賣相難看。另一方面，我覺得問題最大的是村裡的水利建設，因為沒有水道接通溪流引進村裡灌溉，我們種植農作只能單靠天吃飯，雨下的太多太少都不行，即便村裡有鑿井，但人都不夠喝了，更何況拿來澆水灌溉。

問：您覺得村裡基本該有的建設那麼缺乏，是甚麼原因呢？你有向村委會反映這些原因要求改進嘛？

P：最主要還是沒錢！像我知道村長和其他的幹部日子過得比我們好些，但很多時候他們給予村民的救濟還是自己掏錢，譬如說特貧戶的大米救濟，發放肥料等，但即便他們的日子比我們好過，但總不可能叫他們傾家蕩產拿錢出來鋪橋造路蓋水道，如果我是村長我也不幹這麼傻的事。村裡的條件那麼差，其實我覺得村委會那班子還是很有心想要改進的，但因為沒有錢的限制，他們想做也做不了，像我們一般村民普遍了解村委會他們的難處，反映他們也無能為力，所以我們盡量自己自力更生自行解決，不要去徒增他們的困擾，除非等到日子真的過不下去了，我們才會去麻煩村長。

問：就我所知，上級政府在村裡推行挖花減菜的政策，這對你的經濟收入有何影響？

P：這個我就不太清楚了！我知道之前村委會有跟大家宣導儘量不要使用肥料農藥以免汙染水源，但卻沒有實際強迫我們不要種植，因為我家只種土豆和玉米，影響比較不大，但我知道有些種花種菜的村民，他們最近這一兩年有開始減產花卉的產量，大家都叫苦連天。

問：所以您覺得因為村委會沒錢，所以沒辦法興建一些硬體的基礎建設？那軟體的服務，譬如農村醫療救濟、教育、老農福利、農業培訓班這些，他們有在實行嗎？

P：沒錢興建一些該有的基礎建設這是事實，但一些軟體的服務他們還是有在做的。譬如村長家開藥店，他就會自己掏錢免費幫一些困苦的村民看病，村委會的幹部也會集資合買一些大米放在村委會內，如果誰家的經濟困難吃不飽飯，就可以向他們申請領取糧食救助。至於其他的軟體服務，譬如說教育、農業培訓班這些，我們連想都不敢想，太遙遠了！

問：您剛剛有提到您有一個小孩外出打工，他的教育程度為何呢？

P：他唸到初中畢業就讓他到城裡去當學徒了！唸書要花的錢太多，不是我們這種靠天吃飯的農戶可以供的起的。像我們村裡這樣的人很多，因為唸書的錢太貴，雖然現在政府讓我們農民子女唸書不用繳學費，但交通、吃飯也都是一大筆錢，村裡的人大多不會讓小孩唸太高，甚至很多都輟學，畢竟家裡多一口子幫忙耕種也是好事。雖然村裡的人都是這種想法，但我卻不這麼想，像我還有一個小娃娃在唸初中二年級，如果我有能力我一定會想盡辦法讓他唸上去，畢竟有學歷才能夠翻身！

問：您平常有參與村委會的運作嘛？譬如走訪村委會表達意見、擔任村民代表或是幹部？

P：我沒有擔任幹部或是代表，但有時候會去村長家或幹部家，向他們轉達我們村民的一些想法或意見。

問：所以你們大多直接向村長反應，沒有透過村民代表？

P：沒有！因為村長家隨時都開著，就算他不在他老婆也在，直接反應比較快，透過村民代表太麻煩了！不過只要村委會要召集村民代表開會，村民代表大

多會召集組內的各戶戶長，先開個小會協商看有沒有甚麼意見要反應上去，這時候大家也會很踴躍發表意見，但因為村委會會召集村民代表開會的頻次並不高，所以如果我們有甚麼意見直接到村幹部家裡向他們反映會比較快。

問：除了直接向村幹部或村長反應之外，是否也透過村民大會的模式將意見傳達給村委會？

P：村民大會很少開，一年大概開個一兩次，主要討論村委會的財務狀況和村裡的重建，但因為村委會沒經費村裡頭也沒建設，所以每次開會也沒啥好討論，都會草草收場。不過像去年村裡來了一筆經費說要蓋幾條簡便的水道，召開村民大會討論，那次大家的討論就很熱烈積極。

問：所以村民代表對你們來說，反映意見的功效不大？

P：不大，但他們會把村委會開會的決策帶下來給我們知道，也會幫忙村委會在小組內推廣一些事情。

問：就你的觀察，村裡的村民對村內的公共事務是關心還是冷漠？

P：我覺得挺關心的！畢竟村裡的利益也關係著每個村民未來的發展，只要村裡的建設好，農民的收入自然也高，誰不會關心？只是現在村裡沒錢沒設施，大家即便想關心也心有餘而力不足，畢竟大家連養家餬口都有困難了！

問：村民除了關心日常的公共事務外，是否熱衷於參與村委會的選舉？

P：說到村委會選舉，特別是這一屆的村長選舉，大家都非常的積極。畢竟我們村裡已經耗了十年，不能再耗下去了，所以這次熱心助人的村長代表黨出來選村長，大家都非常開心，想說村裡終於能夠脫貧致富了！雖然這次村長沒甚麼強勁的競爭對手，但大家在選舉前都還是會七嘴八舌地討論，政見會也幾乎全村人擠到廣場那邊去聽候選人的政見，提問也非常踴躍，更不用說投票當天的盛況。

問：政見發表會當天，各位村民關心並且提問的主要內容方向？

P：不外乎就是要看村長要怎樣把村裡的經濟帶起來，讓大家脫貧致富奔小康。

問：像選這次村長，乃至於過去幾屆村長，都是你們自主地想要選誰就選誰？沒有受到限制？

P：當然我們想選誰就選誰。像前幾次村長，他其實做的很不錯，我們也很賞識他的作為，不然他也不會連任那麼多屆，只不過他和村黨書記的恩恩怨怨實在太深，兩個人常常互扯後腿，這讓我們村民都看不下去。好險這次村長自願投入黨部和村委會的改選，才讓村裡的發展得以解困，因此我們都很樂意去幫助他選上村長，沒有自不自願強不強迫的問題。

問：像這次選舉，你外出打工的兒子是否有特別回來投票？

P：他沒有回來，雖然我們離城裡只有幾個小時的車程，但回來回去也是一筆不小的開銷，所以他就沒有回來投票了！

問：就你的觀察和體會，您覺得村裡的貧困或是富裕，是否會影響村民對村裡公眾事務的參與度？

P：或多或少，但我不敢保證。就我的體會，村裡人一定都對村裡有所關心，大家無不希望村裡能夠更好更富裕。但我覺得，只要村裡多點經費和建設，能夠提升村民的經濟條件，大家一定會更熱衷村裡事務的參與與討論，而不是像現在這樣，村民和村委會都對村裡無能為力的狀況。

