

中国农民的政治认知与参与

徐 勇 ◎主编 邓大才 ◎执行主编

C13030438



中国农村调查

D422.6
16

中国农民的政治认知与参与



北航

C1635628

中国社会科学出版社

D422.6
16

图书在版编目(CIP)数据

中国农民的政治认知与参与 / 徐勇等著. —北京: 中国社会科学出版社, 2012. 12

ISBN 978-7-5161-1967-9

I. ①中… II. ①徐… III. ①农民—参与管理—研究—中国 IV. ①D422.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 307935 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 冯春风
责任校对 胡新芳
责任印制 王炳图

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010-64070619
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2012 年 12 月第 1 版
印 次 2012 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 33.75
插 页 2
字 数 573 千字
定 价 96.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社联系调换
电话:010-64009791
版权所有 侵权必究

本书是全国哲学社会科学规划办公室决策咨询项目
“中国‘三农’发展若干重大问题研究”成果

本书得到国家教育部研究报告类项目
“农民发展状况年度报告”支持

本书是华中师范大学中国农村研究院
“百村十年观察”成果

本书出版得到华中师范大学“211工程”
重点学科建设项目支持



教育部人文社会科学重点研究基地
华中师范大学中国农村研究院

编委会名单

学术顾问 陆学艺 张厚安

主 编 徐 勇

执行主编 邓大才

责任编辑 万 磊

编 委 (以姓氏笔画排序)

丁 文	马 华	于建嵘	邓大才
王义保	王 勇	王金红	王继新
石 挺	卢福营	刘义强	刘金海
刘筱红	李海金	李德芳	张小劲
宋亚平	吴晓燕	陆汉文	陆学艺
贺东航	郝亚光	徐 勇	徐增阳
唐 鸣	董江爱	詹成付	

《中国农村咨政报告》出版说明

咨政服务是教育部人文社会科学重点基地的五项职能之一。华中师范大学中国农村研究院作为基地之一，长期以来将“顶天立地”作为工作宗旨。“顶天”就是紧紧围绕国家目标开展研究，“立地”就是进行扎实的田野调查。为了将我们的调查研究成果更好地服务于国家决策，研究院每年都要在田野调查基础上撰写一系列咨政报告。有的报告已产生良好的影响。每年举办两次调查研究成果发布会也产生很大反响。为此，我们决定从2011年开始，将咨政报告汇编成著作，每年出版。

《中国农村咨政报告》是中国农村研究院出版的系列著作之一。早在20世纪90年代，中国农村研究院就开始出版“中国农村研究”系列著作，并出版《中国农村研究》杂志，主要是学术研究类；进入21世纪后，出版了“中国农村调查”系列著作，主要侧重于田野调查类；在21世纪第二个10年的第一年，又推出了“中国农村咨政报告”系列著作，主要是将呈送给政府的政策咨询报告汇集成册。报告主要依据中国农村研究院的“百村观察”和“中国农村数据库”两大平台，因此具有原创性。

书生论政向来都不是易事。关键是要有充分的事实和数据，有敏锐的观察力和富有智慧的分析力，并有相当的预测性和前瞻性。我们的报告力图向这一目标努力。同时也希望读者批评指正。

本书编委会
2012年5月8日

目 录

第一编 总论

中国农民政治参与状况研究

- 对全国 31 个省 270 个村 4794 位农民的调查研究 …… (3)

中国农民状况发展报告：农民的心声

- 对全国 31 个省 270 个村 4794 位农民的调查研究 …… (79)

第二编 分论

底层农民的政治参与研究

- 对全国 31 个省 270 个村 4794 位农民的调查研究 …… (227)

农民工的政治参与研究

- 对全国 28 个省 181 个村 633 位农民工的调查研究 …… (263)

农村妇女的政治参与研究

- 对全国 31 个省 270 个村 768 位女性与 4028 位
男性的对比研究 …… (323)

少数民族农民的政治参与研究

- 对全国 31 个省 952 位少数民族农民与 6031 位
全国农民的对比研究 …… (397)

教民的政治参与研究

- 对全国 31 个省 270 个村 4794 位农民的调查研究 …… (443)

青年农民的政治参与研究

- 基于全国 31 个省 289 个村 5000 多个农民的调查与研究 …… (481)

老年农民的政治参与研究 …… (521)

后记 …… (533)

第一编 总论



中国农民政治参与状况研究

——对全国 31 个省 270 个村 4794 位农民的调查研究

主持人：徐 勇

执笔人：邓大才	丁 俊	蒋佳林	宋长乐
吴记峰	舒晓萌	汤 丽	王 江

内容摘要

农村政治参与是发展农村基层民主政治的重要内容，农民的政治参与是我国民主政治发展的显著标志，是衡量政治现代化的重要指标。当前我国农民政治参与情况如何？带着这个问题，2011年暑期，华中师范大学中国农村研究院依托“调查咨询中心”平台，对全国31个省270个村4794位农民进行了“农民政治参与”的问卷调查与访谈。通过对农民在村庄、乡镇、国家三级的政治参与情况的比较，课题组得出结论，当前农民政治的特点是参与广度不够、参与程度不深、青年人参与不积极、务工群体参与度低、西部农民参与踊跃。农民政治参与存在参与意愿低、参与能力不足、参与渠道不畅、参与环境不好、参与成本高等五大问题。对此，我们建议从改变参与理念、疏通参与渠道、拓宽参与基础、营造参与环境、增加参与权利、分享参与利益等六个方面入手，促进并扩大农民有序的政治参与。

一 农民政治参与的特点

（一）参与广度不够

农民政治参与广度不够表现在两个方面：一是制度化的参与形式有限，参与范围小，影响力弱。在当前政治参与只有基层民主选举、参加村民会议、对村庄村务、财务、政务的监督等几种有限的形式，且参与频次低。农民的参与仅限于村庄性（社区性）参与或问题性参与，参与广度有限，其参与范围主要限制在村庄，难以到达乡镇之外，影响政府决策能力微乎其微。二是参与人数较少，相当多的农民没有参与。调查显示，有一半的农民没有参加村民会议；在参加村民会议的农民中，有69.9%的农民从没有提出过意见或建议；只有28.1%的农民监督过村务、财务、政务。

（二）参与程度不深

在对村庄政治的参与上，接近八成的农民参加了村委会选举投票，超过半数的农民参加了村民会议。然而，在村民会议上“提出过”意见或建议的比重只有三成，对村务、财务、政务进行过监督的农民不足三成。在对国家事务的参与上，农民对国家大事的关心率为75.8%；然而当农民对国家政策有意见时，“会”试试向政府有关部门提出建议的比例要相对偏小，为34.6%。从参与深度上看，农民参加投票和会议的比例高，提建议和监督比例偏低。参加投票、参加会议相对容易，其参与层次低，提出意见、建议以及进行监督的难度较大，参与层次较高，“参加”与“提建议”决然不同，从“参加”到“提建议”，比重下降趋势明显。总体上，农民的政治参与缺乏主动、自觉的意愿，政治行动多为响应外部动员的结果，其参与停留在表面上，参与程度不深。

（三）青年人参与不积极

作为农村的生力军，30岁以下的青年农民与老年人相比，政治参与情况差异明显。30岁以下的年轻农民参加村委会投票比重是57.3%，比60岁以上的老年农民低了21.6个百分点。青年人参加村民会议的比重为50.9%，低于老年人53.9%的参与比重。青年农民在村民会议上“提出过”意见或建议的比重是22.4%，低于老年人29.1%的比重。青年农民对村务、财务、政务进行过监督的比重是19.8%，比老年人低了5.5个百分点。30岁以下的年轻农民参加村委会投票率、参加村民会议率、提建议率、对村务监督率均低于老年人。当前农民的政治参与在年龄上有青年人政治参与度低、老年人政治参与度较高的特点。农村青年人的低参与度与青年人热衷政治参与的情况相悖。

（四）务工群体参与度低

职业不同，政治参与情况不同。务工的农民在村民会议上提出过意见或建议的比重是24.2%，比务农29.7%的比重低，更明显低于做生意和当老师的38.6%和41%。在对乡镇领导的知晓率上，职业也显出不同。务工群体对乡镇党委书记37%的知晓率和对乡镇长38.1%知晓率均在各种职业中最低。务工者对国家大事的关心率是72.1%，分别比务农、做

生意、当老师的农民低了 5.2、16.3、22.4 个百分点。如果对国家政策有意见，务农、务工、做生意、当老师的农民“会”试试提出建议的比重分别是 33.1%、30.8%、42.1%、47.8%，务工者为最低。无论是在村庄的政治参与上、乡镇政治的知晓上，还是对国家大事的关心上，务工群体的各项政治参与比重都是各种职业中最低的，比务农群体的参与度还要低，务工群体可能由于更多地关注经济收入，不愿意参政议事。

（五）西部农民参与踊跃

西部农民在政治参与上表现踊跃。西部农民参加村民会议率为 61.2%，分别比东部和中部高出 10.3 个和 12.8 个百分点。在村民会议上提建议方面，西部的比重最高，为 34.2%，东部和中部的分别为 31.0%、23.9%。在对乡镇干部的知晓上，西部农民对乡镇党委书记和乡镇长的知晓率分别为 43.7%、46%，知晓率均高于东部和中部。当对国家政策有意见时，东部、中部、西部农民“会”试着提意见的比重分别是 32.6%、32.7%、41.7%，西部最高。西部农民的村民会议参加率、提建议率、对乡镇干部知晓率均为最高。一般地，经济条件制约政治参与，经济条件越好，政治参与度越高，西部地区的经济条件在三个地区中最差，其农民的政治参与度反而最高。

二 农民政治参与的问题

（一）参与意愿低

从中国历史的发展来看，传统政治文化属于顺从型政治文化，我国参与型政治文化比较缺乏。传统政治文化长期左右着中国政治发展的方向，为农民的政治参与行为构筑了隐性框架，抑制了农民的主体地位，阻碍了农民政治参与的积极性，导致农民参与意愿低。当前农民依然缺乏主动参与意识，有政治参与意识并且经常性地参与政治的农民的数量仍然很少，农民从总体上参与政治的次数和频度仍然很低，大部分农民是被动地动员性参与，如基层选举投票、参加村民会议。农村基层还存在着大量的政治冷漠现象：有些农民由于一些政治挫折，对政治产生恐惧心理；有些农民由于受“唯经济”观念的影响，对政治抱有厌恶心理，也不知政治参与为何物。

（二）参与能力不足

农民的政治参与受到农村教育水平的影响，教育程度越低，政治了解程度越低，政治洞察力越差，其政治参与能力越弱。分析发现，学历为高中和大学的农民的政治参与度均高于学历为小学和初中的农民。对农民的学历进行考察发现，农村农民的学历水平低，85.6%的农民学历在初中及其以下，高中以上的比重只有14.4%。由于我国农村整体教育水平仍比较落后，大部分农民的受教育水平仍比较低，农村里有大量文盲、半文盲存在，导致农民的政治参与能力不足，严重影响了农民的政治参与。

（三）参与渠道不畅

目前，在农民政治参与上，我国已建立了村民自治、人民代表大会、信访等相关制度，但这些制度提供的参与方式有限，且存在一些问题，不能有效满足农民利益表达的需求。比如，民主监督比率不高，对村庄事务进行监督的比重只有28.1%，且有农民反映监督形式化，监督内容未涉及核心内容。信访制度未从根本上满足农民政治参与的制度化要求，主要表现为信访部门工作性质被动，有农民信访，才有处理问题的依据，缺乏发现问题的主动性。现有的制度化参与渠道不畅，农民无法通过正常渠道表达利益需求，只有向制度外寻求利益保护而产生非制度化政治参与现象。

（四）参与环境不好

一是经济环境较差。大部分农村地区处于不发达状态，有大量贫困人口，农民为生计而忙碌，无意参与政治。二是制度环境有待改善。制度化参与渠道有限，村民自治、基层人大、信访等制度有待完善。当农民有了政治要求或者个人利益受到损害时，正常的制度渠道常常难以解决问题，找关系、靠人情、上访、静坐、暴力反抗等非制度化渠道往往更加有效。三是传统势力恶化参与环境。在一些家族传统势力庞大的地区，血缘关系制约着农民的参与行为，使选举和自治变调。另外，传统的农村文化对农民的政治参与产生了消极影响。

（五）参与成本高

政治参与的内在动力是农民对利益的追求。农民在进行某一项活动时，会不由自主地权衡经济利益的得失，会根据机会成本的计算和预期收益的可靠性来选择利益最大化的方案。当机会成本大于其从事的活动时，农民会放弃政治参与；预期收益的可靠性是农民采取行动的动力，一旦收益不可预见、不可靠，农民政治参与的可能性就会减小。农民为参与政治支付的成本是可见的，比如往返的交通费用、误工导致的收入损失等，然而，参与政治的所能带来的收益常常是模糊的、未知的。在参与成本高于参与带来的收入预期时，农民常常放弃政治参与，形成政治冷漠。

三 促进政治参与的建议

（一）改变参与理念

建设参与型政治文化，改变农民的政治参与理念。一是要向农民讲述基本的政治常识，使农民了解他们的政治权利和政治义务，懂得怎样通过法定的政治参与渠道表达诉求。二是提高农民的法治意识，使农民知晓如何合法地表达政治意愿，避免陷入非法政治参与之中。三是培养农民政治参与的正确态度，鼓励农民积极参与村中公共事务，使农民心中生长出真实、理性和自主的政治参与动机，提高农民的政治功效感。四是完善村民自治组织，积极发挥各种现代农村组织在农村政治文化建设中的培训作用，通过传播政治信息影响农民的政治态度，通过实实在在的政治实践训练，改变农民的政治观念和政治心理。

（二）疏通参与渠道

一是制度设计。对于人大代表的选择，建议根据农民的经济收入、职业类别、文化程度、年龄、性别等标准来划分，保证人大代表的阶层多元化，保障不同利益群体的农民都能实现其利益。在基层，尊重农民意愿，保障选举权、知情权、监督管理权，转变农村管理方式，将村委会自治范围内的事务交给村委会自己管理。二是制度保障。完善针对农民政治参与的各类援助与救济机制，整合信访部门的设置，将现在的人大信访机构作为总协调点，统一受理信访案件，建立一种以人大信访为中心、各部门信

访为具体负责办事机构的联合模式。三是制度表达。完善舆论性民意表达制度。增加涉农媒体,规范和完善大众传媒在农民政治表达舆论监督等方面的“缺失”行为,为农民的政治参与提供对话平台。另外,鼓励农民网上参政议政。发展网上参政这一新的形式,为农民开辟政治参与的新途径,为实现民主的广泛性创造条件。

(三) 拓宽参与基础

经济条件是政治参与的基础,提高农民参与,需要发展农村经济。一是发展农村集体经济。积极推进生产专业化、经营产业化。立足本地实际,依托区位和资源优势,通过加工业的快速发展,拉动农村产业结构整体提升,为农村剩余劳动力转移创造条件。二是发展个体与私人经济。在企业的选择方面,应尽量选择容纳本地劳动力数量多,对推动本地经济发展、提升公共基础设施建设有作用的企业。培育本地的乡镇企业与农民企业家,鼓励外出务工人员返乡创业,并为其提供一些优惠政策。通过缩小城乡差距,提高农民收入,改善农村的物质环境 and 精神生活,扩大参与基础。

(四) 营造参与环境

一是提高文化素质。从加大农村教育经费投入、加强农村师资队伍建设、办好农村职业教育、提高村干部素质等方面对农村教育进行投资,提升农民的文化素质与参政能力。二是提高农民政治参与的组织化程度,使分散农民的个体意志集中起来,形成远远大于个体参与的影响力和压力,三是营造参与氛围,使农民政治参与行为更加规范化与理性化,防止血缘关系、家族势力、黑恶势力等影响政治参与。

(五) 增加参与权利

农民的参与范围小,影响力弱,需要增加农民参与范围与权利。一是使农民参与突破村庄界限,适度让农民参与县乡的政治,在县乡出台一些与农民相关的政策措施时,酌情考虑吸纳农民意愿,吸收农民意愿可通过基层人大,也可以直接采访收集民意,从而保证政策措施确实满足农民需求。二是适度给予农民参与国家政治的权利。国家的一些重大事情,特别是惠农政策的出台要征求农民的意见。

（六）分享参与利益

一是调整利益关系，完善农民利益表达机制。面对诸多新的社会矛盾和冲突，要调整思维方式，走出利益冲突的认识误区。承认利益冲突的合理性，人们用各种方式进行利益诉求，只要不违反法律，就是正当的。用能够容纳利益冲突和利益表达机制的有效制度安排来加以规范和引导，防止农民为寻求利益保护，发展成为非制度化的政治参与。二是扩大组织覆盖，降低参与成本，分享参与利益。建立健全农民的权益代表组织，逐步发展代表农民利益的合法政治性团体，通过这些团体，形成强大的群体力量，增强农民对政策的影响力。使农民的利益表达渠道组织化、秩序化，改善其弱势地位，降低参与成本，分享参与利益。