



农民的政治

(修订版)

赵树凯 著



创于1897

商务印书馆
The Commercial Press



农民的政治

(修订版)



赵树凯 著

 商务印书馆
The Commercial Press

2018年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

农民的政治 / 赵树凯著. —修订本. —北京: 商务印书馆, 2018

ISBN 978-7-100-16246-3

I. ①农… II. ①赵… III. ①农民问题—研究—中国
IV. ①D422

中国版本图书馆CIP数据核字 (2018) 第134315号

权利保留, 侵权必究。

农民的政治

(修订版)

赵树凯 著

商务印书馆出版

(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)

商务印书馆发行

三河市尚艺印装有限公司印刷

ISBN 978-7-100-16246-3

2018年8月第1版 开本 710×1000 1/16

2018年8月第1次印刷 印张 22 1/2

定价: 81.00元

从“九号院”看“农民的政治”（代序）^①

检视长期以来的农村政策，不论是改革以来还是改革以前，都以从农民利益出发相期许，都强调以为农民谋幸福为目标。从这个角度看，不能说政策设计者心里没有农民，甚至说故意要折腾农民。但是，农村发展的历史道路和现实境遇却显示，有相同的政策出发点，却往往有大相径庭、大异其趣的政策设计。即便在当下，有诸多初衷美好的体制安排，结果却往往事与愿违，甚至蜕变为加害于民的恶政。其中原因何在，这是一个殊难解答的问题。关于这个问题的探究，便是《农民的政治》写作的根本理由。

近几年，围绕改革进程中农民与政策的关系，本人试图做出一些分析探索。探索的思路，既求索于历史演变的追溯，也求索于现实生活的观照；既着眼于政治高层政策过程的体察，也着眼于底层社会现象的探析；既就教于西方学者的研究，也就教于中国学界的成果。答案尚不清晰，探索仍在继续。基本看法是，之所以出现这种政治初衷与制度安排相悖离、政策目的与政策结果相悖离的情况，大致原因在于，在政治的权力格局中，农民作为最大的社会阶层，缺乏应有的位置。在很多时候，农民本来作为政治服务的对象，却反而成为政治活动的手段，农民本身的幸福与否变得无关紧要。农民成为高层决策者任意摆布的对象，甚至沦为高层权力博弈的工具，

^① 本文刊于《中国发展观察》2011年第6期，收入本书时略有文字调整。

2 农民的政治

这显然是一种政治权力的异化。农民陷入这种政治上的困境局面，可以归结为农民本身作为政治力量没有有效进入国家的政治过程。

《农民的政治》分五编 34 篇。这些篇章，有一些重在展现和透视高层政治现象，既铺叙人物活动，也揭示政策制定过程；有一些重在刻画分析基层政府改革进程，或者透视那些直白琐碎的乡村公共事务；还有一些是属于笔者的读书和研究心得，如基层民主、乡村治理、农民研究的方法和策略等问题。这些文章主要是作者本人生活和工作经历的体察和提炼。总体来看，篇章之间的题材、体裁、叙事方式等各有特色，文风则努力追求轻松生动。

第一编，高层政策过程观察。这篇文章取材于作者 20 世纪八九十年代的工作经历，那个时期农村政策研究在地理上的标志可谓“九号院”。改革前的政策思想斗争，特别是改革破冰阶段若干重大政策的酝酿形成，九号院是风云集会之地。这篇文章试图从特定的角度，考察高层政策过程中的某些内在逻辑，结合一些人物和事件，讨论政治是什么，农民与政治是什么关系。文章有 6 篇，前两篇直接以“九号院”为题，描述九号院里的高层政治人物和政治生活，从一个小的侧面展现改革进程的风云变幻，并从中透视改革进程的某些机理；接下来两篇则分别记述农村改革破冰阶段的重要人物，即万里和王郁昭，他们都是与九号院渊源颇深的人物。本编在文字上占了全书篇幅的约三分之一，在内容上也构成全书重点。

第二编，基层政府改革体验。笔者曾有两年在地方工作，担任县市领导，直接参与基层政府改革的实际过程。这篇文章正是来自于这一阶段的基层经验。本编有 6 篇，主要结合亲历的具体工作案例，讨论基层政府改革的历程、重点、动力和目标等问题。观察理解一个特定层级的政府运行，比起观察理解若干农户或者特定村庄的生活，难度显然不可相提并论。这个过程不仅需要研究者的知

识经验积累，还需要沟通技巧和体制内阅历。本人的体会是，政府研究不能只从法规典章出发，更重要的是参与式观察，研究首先要努力走近政府运行的“真相”。

第三编，基层民主读书札记。2006年夏天，本人接到一项特殊任务：为中央政治局集体学习担任讲解专家。本次集体学习的主题是基层民主政治。为了准备给中央政治局集体学习的讲解，作者曾用近五个月的时间集中全部精力于基层民主的调研、阅读和思考。在经典的民主理论中，基层民主并不是一个重要的领域，因为作为国家制度的民主根本上是一种高层民主。比较而言，基层民主在中国实践中的蓬勃发展，成为中国政治发展的重要特点。对基层民主中若干问题的认识和理解，无法脱离中国基层的具体情况。作者在准备讲解期间的心得体会诉诸文字，构成了本编的主要内容。本编共8篇，围绕中国基层民主的发展，讨论了党政基层组织、非政府组织、民主与法治建设、民主与社会稳定、民主进程中的国际因素等问题。

第四编，村庄治理实务认知。笔者在地方工作时，曾不止一次被告诫不要轻易进村，他们说作为县委领导进了村，一旦介入问题处理，经常会被纠缠得难以脱身，可谓“进村容易出村难”，往往出不了政绩反而惹出麻烦。我有重点地进入了一些村庄，并参与了一些工作安排和矛盾处理，直接组织了一些村庄基础设施建设、公共秩序的恢复维持、村民和干部之间冲突的调处等。其中有几次进村的工作经历饶有兴味，引发了若干联想，记录下来便成为这组文章，有6篇。

第五编，农民研究历程领悟。本编文章有8篇。在农村政策和农民研究中，历史的视角非常重要，历史的梳理往往会令人清醒和明智。在三十年的改革历史中，就本人亲历而言，农村上访现象和

农民工流动现象的变迁过程，可以给人们诸多启示。西方学术发展中理论方法的演进，特别是西方学者关于中国乡村冲突的研究历程，也给我们很多学术理路的启迪。在国际学术的宽阔视野中关怀中国的农民研究，在中国政治发展的宏观背景下透视微观的乡村发展，更便于讨论农民在国家政治生活或者政策过程中的位置与作用。

为了系统表达有关思考，作者写作了本书的“前言”。一定程度上，“前言”是关于中国农民与中国政治的系统思考，或者说是作者面对一些重大问题的困惑与迷茫：在当代中国，农民的政治属性是怎样的，农民在政治中的角色是怎样的，农民的政治能力将怎样展现，政治制度与农民的关系是怎样的，等等。“前言”并没有清晰明确的理论观点，只能是在有限的理论视野和现实观察基础上开展讨论，或者说是将作者自己的困惑呈现出来。

农民与政治的关系问题，是底层问题，也是高层问题，是实际问题，也是学术问题。这些问题既表现在乡间阡陌之上，也表现在京华宫闱之内。要而言之，《农民的政治》与作者此前出版的学术专著《乡镇治理与政府制度化》相比，尽管研究策略和写作方式不同，但就讨论的基本问题来说，可以成为姊妹之作。这两部著作讨论问题的视角有不同，《乡镇治理与政府制度化》侧重政府的角度，《农民的政治》则侧重农民的角度，但其核心关怀并无二致。

在未来中国的政治发展历程中，农民究竟将扮演什么角色，或者说，农民的政治前途和中国政治发展的趋势是什么，这是目前尚无答案的问题。虽然，社会发展也许并非不可预见，但是，从根本上，历史发展过程本身一直在无情地嘲讽那些自以为洞察了历史玄机的人。没有什么人可以参透甚至掌握历史演进的规律和逻辑，更没有什么人可以设计、规制、掌控社会前进的目标和路线。然而，这并不意味着可以放弃研究和探索。历史进程的这种扑朔迷离，正

是研究本身的意义和价值所在。对于中国的农民与中国政治之相互关系的研究，正是这宏大的历史课题之一。这种研究过程使人困惑，也令人愉悦。

目 录

前 言.....	1
第一编.....	27
1.1 九号院与中国农村.....	29
1.2 九号院之“老”.....	36
1.3 万里与农村改革.....	55
1.4 农村改革与地方改革家.....	91
1.5 勤勉而执着的“三农”学者.....	104
1.6 情怀和风骨.....	111
第二编.....	117
2.1 乡镇改革的历史审视.....	119
2.2 乡村治理中的政府“不宜”.....	130
2.3 “乡村治理”治什么.....	138
2.4 新农村的新治理.....	146
2.5 乡镇政府的体制环境.....	153
2.6 县乡政府改革的根本动力.....	160
第三编.....	169
3.1 基层组织与基层民主.....	171
3.2 民间组织与基层民主.....	176
3.3 基层民主与法治建设.....	183
3.4 基层民主与社会和谐.....	190

2 农民的政治

3.5 基层民主的“主导”与“主体”.....	198
3.6 基层民主的“参与”问题.....	205
3.7 基层民主的国际影响.....	213
3.8 发展基层民主的基本策略.....	218
第四编.....	227
4.1 “弱”村禁牧记.....	229
4.2 “穷”村修桥记.....	236
4.3 “乱”村修路记.....	243
4.4 村庄不再.....	250
4.5 此村非彼村.....	257
4.6 “农民意识”之启蒙.....	264
第五编.....	271
5.1 农民流动 30 年.....	273
5.2 民工子弟学校的社会际遇.....	281
5.3 裴宜理的农民研究.....	291
5.4 农民的脚步与制度变革.....	298
5.5 四分之一世纪的农民上访.....	306
5.6 “底层研究”之于中国.....	319
5.7 傅高义的境界.....	326
5.8 村民自治的回顾与展望.....	334
增订版后记.....	344
修订版后记.....	347

前言^①

在当前的农民研究中，“政治”似乎缺乏应有的位置。一方面，在以“农民”为主题的讨论中，政治常常不被纳入研究的视野。当前的研究，基本上是以经济和社会问题为取向：农业生产能否满足国民经济需求？农民收入能否持续增加？城乡收入差距能否缩小？这些问题主导了对“三农”问题的理解，也赋予“农村治理”讨论以经济取向。在村民自治的背景下，民主政治受到高度评价。但是，这里的“政治”被严格限定在村庄社区内部。另一方面，在以政治为主题的讨论中，农民也很少进入视线。人们在讨论“政治”时，往往将注意力更多地投向中产阶级、市民社会等新的社会力量。农民成为“沉默的大多数”，既缺乏纵向的政治参与（*participation*），又缺乏横向的自组织（*engagement*），对于政治体制的影响显得无足轻重。在这个意义上，许多政治讨论即便覆盖了“农民”，也往往是作为政治管理的对象加以“处理”，或者作为政治动员的对象加以“争取”。

中国的“农民”如此之多，“农民”内部的结构如此复杂，“农民”的制度定位如此迷离。新中国走过一个甲子，改革历经半个甲子，乡村和城市生活中的种种矛盾冲突在不断地提示我们，“农民”正在越来越走近“政治”，“政治”也在越来越靠近农民。那么，我

① 本文曾以《农民的政治：迷茫与断想》为题刊于《中国发展观察》2009年第8期。

2 农民的政治

们不得不想：在当代中国，农民的政治属性是怎样的？农民在政治中的角色是什么？农民的政治能力将怎样展现？政治制度与农民的关系是怎样的？政治应该如何对待农民？等等。所有这些困惑着我们的问题，本人将其归结为“农民的政治”。

“尊重农民的首创精神。”这是执政党关于农民问题的政治表态，因为改革的经验表明，不尊重农民的国家治理将导致政治灾难。但是，这还不是农民问题的政治解决。表态可能意味着认识到重要并将致力于解决，但并不意味着已经解决。农民问题的政治解决，道路还很艰辛。农民的上访和农村不稳定在困扰全社会，群体性事件频频发生。现实生活不断提示人们，不尊重农民的问题还很多，甚至很严重。农民与政府的冲突事件正在增加，农民对政府的信任也在衰退。这些其实就是政治问题。尊重农民的真正问题在于，不是想尊重就尊重，想不尊重就不尊重。不是要大家认识到需要尊重。根本在于，要真正做到让农民不得被尊重，或者说，怎样才能做到，不尊重农民不行。这就是政治问题。政治不尊重农民，农民将颠覆政治。历史上如此，现代恐亦如此。

确实，中国有了村民自治，而且这些年来自治有了很大成长。农民正在学会选举，特别是学会通过选举干预村庄的公共生活。但令人困惑的是，村民自治走过了20年，且农民的政治发展令人注目。然而，与20年前比较，中国的基层政治是否进入了良性运行？回答基本是否定的。村庄内部的选举还不足以解决中国农村的政治问题。如人们看到的，更多的问题不是来自村庄内部，而是来自乡镇或者更高层政府。

一、农民的政治需要

现实生活表明，试图把农民与国家政治作出间隔的想法是危险的。古代王朝的政治经验，不可以套用。根本原因在于，农民变了。现代中国农民身上的政治能量已经快速积累，并且正在寻找释放渠道。把握不好这种能量的释放渠道，或者不能引导这种能量的良性释放，将导致社会灾难。

政治与人类社会的历史是同步的，但在传统社会里，农民与政治是分离的。《论语·子路》记载的“樊迟学稼”的故事，就谈及“为政”与“务农”之间的关系。孔子试图说明，农事不过是农民的专长，为政者无须躬亲，只要追求“礼、义、信”，就能实现政治的“大治”，获得“四方之民”的顺服。“农事”与“为政”之间没有关联。孟子在与陈相所宣传的“贤者与民并耕而食”的争论中，则作了更加细致的论述。孟子认为，社会必须分工，各行各业专其所长。政治是由专业的人士所从事的活动，政治上的统治者和被统治者之间的分工，就如同耕、织、牧、渔的劳动分工一样。从事农业劳动的人应安心于自己的岗位和职业。不能跨越专业的界线，让专事耕作的农民从事“治天下”的政治活动。因而，政治由“肉食者谋之”，与农民无涉。孔孟的论证旨在说明，农业的技艺并不适用于政治，农业与政治作为两个不同的行业适用不同的规则。

在农民与政治之间作出区隔，这不是中国所特有的传统。古典时期的欧洲，参与政治生活的公民并不参加生产劳动，而从事生产活动的奴隶没有参与政治活动的资格。在雅典，能够直接参与公民会议的政治讨论和投票表决的公民人数仅占全部人口的一小部分。在古希腊哲学家柏拉图看来，政治的目标是追求“好的生活”，而这

样的使命只有深具智慧的“哲学王”才能胜任。他将国家内部的群体分为三个阶层——统治者、武士和劳动者，统治者依靠自己的哲学智慧和道德力量统治国家；武士们辅助治国，用忠诚和勇敢保卫国家安全；劳动者则为全国提供物质生活资料。三个等级各司其职，各安其位，如此才能成就一个合理的城邦（国家）。^①可见古典时期的农民与政治，被演绎为不同行业的劳动分工。在西方古典文明的理解中，政治是自由人从事的行业，他们不为农事所驱使，才有足够的时间参与政治生活。

在本人看来，传统政治学说关于农民与政治关系的阐释，也许更多是当时政治现实的反映，而不可以作为贯穿古今的政治生活法则。在传统时代，不仅政治不需要农民的参与，就是农民自身，似乎也对政治缺少兴致。与农民封闭的生产方式相对应的，是乡村封闭的社会生活。农民缺少公共关怀和政治热情。^②法国农民在19世纪政治动荡中的表现，集中展现出了这一特点。我们还可以找到更多这样的例子。

但是，问题在于，今天的农民还是那些农民吗？现在的中国农民，我们姑且仍称其为“农民”，因为我们实在没有办法找到另外的称呼。但我们需要明白，现在的农民，不是孔孟时代的农民，也不是清朝时代的农民，甚至，也不是建国初期的农民，也不是改革初期的农民。20世纪五六十年代，农民被政治所“忽悠”，甚至为了一个抽象的“国家”、“理想”，宁肯饿死也不怀疑那些乌托邦的东西。现在，情况不同了。那样容易满足、那样善良、那样顺从的“农民”，还能期待他们依然如故吗？

① [古希腊]柏拉图：《理想国》，郭斌和、张竹明译，商务印书馆2003年版。

② 参见费孝通：《乡土中国》，上海人民出版社2006年版；吴晗、费孝通等：《皇权与绅权》，天津人民出版社1988年版。

专门的乡村考察让我们发现，日常生活的不经意观察也不难看到：今天的中国农民正在越来越关心政治，或者说，越来越多的农民在关心政治，并且力图去干预政治。他们对于政治的干预，已经不是像古代农民那样在活不下去的时候才采取暴力反抗。他们已经开始关心和干预日常的政治，他们甚至干预起政府雇用多少人，也干预起政府的钱都是怎样花出去的。这些政治的干预，既包括地方政治，甚至也包括高层政治。因为，在一个日益市场化和充满流动性的社会中，传统血缘和地缘在日常生活中的重要性正在降低，熟人社会正为生人社会所取代，利益的分配和调整，更多不再是通过熟人社区的传统习俗来实现，而是通过制度化的法律和政府来实现。

当下，政府的每一根神经末梢都会接触到农民，在这样一种现代的生活框架之中，农民自然意识到政治的切身重要性，也越来越希望积极能动地参与到国家政治过程中去，而不是仅仅满足于由某个或者某一群领袖来代替他们思考，为他们指出所谓前进的方向，而他们仅仅是不假思索地、奋不顾身地去“勇往直前”。他们需要自己参与寻找方向，确定目标，也需要参与路线的探索。他们正在学会在一个现代社会中如何寻找、表达和捍卫自己的利益，如何更开放地参与到利益分配的过程之中。可以说，他们已经属于政治，政治也属于他们。如果将“政治”理解为“管理众人的事”^①，那么，农民不仅仅是“被管理者”，而且需要参与政治过程。政治不应该只属于政治家。政治过程并非统治者自娱自乐的过程。无论是政治统治还是政治管理，都有赖于被统治者或被管理者的接受和认可。政治秩序的确立，需要每个主体都能明确自己的角色和定位，不去冲击、破坏基本的权力格局。从这个意义上说，政治是为政者和各个社会

^① 孙中山：《三民主义·民权主义·第一讲》（1924年3月9日），《孙中山全集》（第九卷），中华书局1985年版，第254—255页。

阶层的共业，而非为政者所专擅。

二、农民的政治属性

只要是一个社会群体或者阶层，只要这个群体对公共生活和公共权利有诉求，那么这个群体就会有政治属性。

就农民与政治的关系而言，或者说农民参与政治过程的基本方式，有三种主要的行为选择：其一，接受既定的政治统治，或者接受既有的政治秩序。在这种秩序下，“管理者”的政治获得了农民的认可，或者说，没有受到农民的反对，政治统治得以顺利进行。其二，如果存在着可以选择的其他国家，那么农民可以根据统治者的政治管理情况，选择接受自己满意的政治统治。农民尽管看似没有参与政治过程，但是，其实他们在“用脚投票”表达自身的同意或默许。^①韩愈在谈到春秋战国时代的文人出路时曾有精辟描述。孔子所说的“夫如是，则四方之民，襁负其子而至矣”，其用意也旨在说明被统治者事实上会用脚投票，所以政治统治需要考虑被统治者的意愿和需求。其三，如果无法接受现有政治统治，而且又缺乏其他政治体可以避而趋之，那么他还可以选择“揭竿而起”，对现有统治者进行反抗。

这也就是说，如果农民能够接受既有的统治秩序，那么他们可以专心从事本业，埋头专务自己的“土地和家庭”；一旦其认为现有的统治行为不能忍受，则只会铤而走险、群起抵抗。最终，或者原有的统治集团调整治理办法，或者统治集团改朝换代、重新确立新的政权和政治统治。这样的情境在中国古代政治史上屡见不鲜。

^① 这种“用脚投票”，是相对于后面的两种情况而言，表现为农民没有离开本国而选择其他国家（政治体）定居，或者，农民没有起来反抗。

从中外历史传统来看，农民不仅是征兵的最重要来源，也是参与起义、推翻政权最有力的力量。中国历史上的农民起义自不待言，即使是进入近代历史，农民在其中仍然是值得重视的力量。毛泽东曾断言：“农民问题乃国民革命的中心问题，农民不起来参加并拥护国民革命，国民革命不会成功；农民运动不赶速地做起来，农民问题不会解决；农民问题不在现在的革命运动中得到相当的解决，农民不会拥护这个革命。”^①在毛泽东看来，农民是中国革命的重要力量，也是有政治洞察力和判断力的，“农民的眼睛，全然没有错的。谁个劣，谁个不劣，谁个最甚，谁个稍次，谁个惩办要严，谁个处罚从轻，农民都有极明白的计算，罚不当罪的极少”^②。

从这个角度来说，农民本身是具有显著政治性的。这种政治性尤其会在对抗性的政治冲突中体现出来。当然，更多时候这种政治可能是潜在的。农民对既定的政治秩序的接受与否，直接影响到其潜在的政治性是否会被激发出来。因此，统治集团要想延续自身的政治统治、保持其所掌控的政治权力，就必须将其“统治”的强度置于被统治者能够接受的程度和范围内。

农民的政治性一般在社会矛盾激化时强力迸发。但这并不意味着，农民的日常生活是不具有政治性的。在历史上，农民有组织的、正式的、公开的反抗是短暂的，并非长期持续，但农民的政治表达方式并不止于此。政治人类学家关于农民日常反抗的研究无疑丰富了这一理解。在大规模的、结构性变迁的运动之外，农民还惯常使用无组织的、个体的、机会主义或自我放逐的、没有革命性的后果、也不

① 毛泽东：《国民革命与农民革命——〈农民问题丛刊〉序》，《毛泽东文集》（第一卷），人民出版社1991年版，第37页。

② 毛泽东：《湖南农民运动考察报告》，《毛泽东选集》第一卷，人民出版社1991年版，第13页。