

构建和谐：

转型期中国农民非制度化利益表达的生发逻辑及矫正路径

姚望 著

中国社会科学出版社

构建和谐：

转型期中国农民非制度化利益表达的生发逻辑及矫正路径

姚望 著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

构建和谐：转型期中国农民非制度化利益表达的生发逻辑及矫正路径/姚望著. —北京：中国社会科学出版社，2016. 1

ISBN 978 - 7 - 5161 - 7455 - 5

I. ①构… II. ①姚… III. ①农民利益—研究—中国
IV. ①D422. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 309575 号

出版人 赵剑英
责任编辑 姜阿平
特约编辑 金 泓
责任校对 邓晓春
责任印制 张雪娇

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>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 三河市君旺印务有限公司
版 次 2016 年 1 月第 1 版
印 次 2016 年 1 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 10.5
插 页 2
字 数 206 千字
定 价 39.00 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营销中心联系调换
电话:010 - 84083683

版权所有 侵权必究

目 录

第一章 转型期农民非制度化利益表达主要表现及危害	(1)
第一节 农民非制度化利益表达的内涵	(1)
第二节 转型期农民非制度化利益表达的主要表现	(5)
第三节 转型期农民非制度化利益表达的危害	(12)
第二章 转型期农民非制度化利益表达的生发逻辑	(18)
第一节 制度化利益表达渠道不畅通	(18)
第二节 农民组织化程度较低	(25)
第三节 农民自身整体素质较差	(31)
第四节 基层政府对农民利益关注不够	(36)
第三章 完善与拓展农民利益表达渠道	(43)
第一节 完善原有农民利益表达渠道	(43)
第二节 拓展农民利益表达渠道	(57)
第四章 提高农民组织化程度	(74)
第一节 新中国成立后我国农民组织化的历史变迁	(74)
第二节 农民组织化历史变迁过程中存在的问题	(85)
第三节 提高农民组织化程度应坚持的基本原则	(91)
第四节 提高农民组织化程度的措施	(97)
第五章 提高农民利益表达素养	(112)
第一节 坚固农民利益表达素养提升的物质与制度基础	(113)

2 构建和谐

第二节	优化农村教育提高农民文化水平	(122)
第三节	增强农民利益表达意识	(131)
第六章	培育、塑造合格的利益表达客体	(139)
第一节	利益表达客体过程的重要性	(140)
第二节	培育、塑造合格利益表达客体的对策思考	(152)
参考文献	(162)

第一章 转型期农民非制度化利益表达 主要表现及危害

在从传统、封闭的农村社会向现代的、开放的工业社会转变过程中，受制于特定外部环境与内在条件，一些农民常常以非正常上访与群体性抗争等非制度化方式表达自己的利益要求。这些非制度化利益表达不仅危及农民根本利益的维护、实现与增进，也威胁到农村的改革、发展与稳定。

第一节 农民非制度化利益表达的内涵

“概念的界定是任何一项科学研究不可或缺的”^①。对利益表达、农民利益表达以及农民非制度化利益表达内涵的界定是认识、分析转型期中国农民非制度化利益表达的逻辑前提。

一 利益表达

20世纪30年代末，在西方发达资本主义国家，出现了大量的利益组织，这些专门的利益组织在代表该成员利益进行表达的过程中，试图通过扩大话语权以影响政府决策。这一现象为一些西方研究者看到，他们通过对西方利益组织参与政治影响政府政策的研究后认为，政府在制定政策过程中也不是完全自主的，它要受到各个阶层、利益组织的影响。在研究各个利益阶层和利益组织影响政府政策过程中，一些研究者相继提出了政治参与、利益表达、利益冲突与协调等新的概念与范畴，从而使这些术语在

^① 陈志刚：《农地产权结构与农业绩效——基于转型期中国的实证研究》，中国大地出版社2006年版，第19页。

2 构建和谐

政治学科的理论研究中流传开来。因此，庞元正、丁冬红认为，利益表达概念的引进可以在民主的基础结构逐次出现的背景中得到理解，利益集团、压力集团、“院外活动集团”成为民主政治的合法组成部分，这些专门组织的兴起，使人们注意到民主决策过程的复杂性，进而加强了对这些专门组织影响政府政策行为的研究，结果导致利益表达术语的产生。^①

本书所指的利益表达就是利益主体向政府提出利益要求的政治行为。从这个定义中我们可以看出，利益表达行为的发起者可以是单独的个人、无组织的群体，也可以是有组织的集体；就表达的内容来说，主要是有关信息情况、意见主张、利益倾向，既可以是政治的、经济的，也可以是文化的，既可以是有关国家和社会的大的方面的，也可以是个人生活等小的方面的，都反映了社会的现实；就表达的方式来说，可以是直接的，也可以是间接的，可以是制度化的，也可以是非制度化的；表达的效能可能是较大的，也可能对自己利益的实现毫无影响；表达的结果可能是积极的，也可能是消极的。

二 农民利益表达

作为一个重要的利益主体——农民也有自己的意见、建议需要提出，也有自己的利益要求需要向各级政府进行申诉，所以他们的利益表达对于转型期中国整个利益表达格局具有举足轻重的影响。

什么是农民利益表达呢？从上面对利益表达概念的界定中，笔者可以引申出农民利益表达的内涵。所谓农民利益表达，就是农民向各级政府提出利益要求的政治行为。

农民的利益表达大致包括以下几个方面的内容：一是农民对自己利益状况的感知。社会转型时期，利益关系复杂多变，因利益关系的不断调整与变化引起不同群体的利益失衡，这样，农民通过对转型期自己利益状况的感知而进行利益表达，在某些条件下，也会因对理想的追求或在从众效应等影响下进行利益表达。二是农民向各级政府显性或隐性地提出自己的利益要求。在感知了自己利益状况后，农民向各级政府提出利益要求。显性提出更多是以一种主动的行动来表达自己的利益要求；隐性的提出就是

^① 庞元正、丁冬红编：《当代西方社会发展理论新词典》，吉林人民出版社2001年版，第270—271页。

通过不合作的态度来表达自己的利益诉求，更多的是被动地提出自己的利益要求。处于转型期的中国农村，显性表达与隐性表达都在一定范围内存在。三是农民为了维护、实现和增进自己的利益，必须对自己利益相关的政策、制度及程序等表达出自己的意见和要求。各级政府能够实现利益的权威性分配，改变农民在社会利益格局中所处的地位，特别是在转型时期，政府这种作用与功能更为突出。通过利益表达，农民对政策、制度和程序等提出自己的意见，目的是维护、实现和增进自己的利益。四是农民利益表达受制于一定的外部环境。农民利益表达是农民对社会存在的一种能动的、主观的反映。转型时期，中国农村社会结构和社会环境的变迁是农民利益表达得以形成和确定的基础。

三 农民非制度化利益表达

非制度化利益表达是相对于制度化利益表达而言的，因此，理解农民非制度化利益表达的内涵必须理解制度化利益表达内涵，而对于制度化利益表达内涵理解的前提与基础便是对于制度化内涵的理解。对于制度化内涵的界定，不同的研究者提出了相异的观点。张敦福认为，制度化并不是社会制度本身的演变，而是指制度对人类现实的行动产生影响并使之模式化的过程，意即制度化是制度的模式化过程。^① 赵泽洪、周绍宾认为，制度化的过程实际上是人或组织不断地作用于社会，而社会在发展中又不断地作用于人或组织的结果，是在过程与结果中建立起来的一种互动关系。因此，制度化应该包括两方面的含义：一方面是制度成为稳定的形式，免除个人或组织因素的影响；另一方面是使人们自觉或不自觉地接受制度要求的各种规范，扮演好自身的角色。制度化就是建立、健全和完善制度体系，并用这种制度体系来规范个人或组织的行为，同时个人或组织又自觉地遵守制度体系规定的准则的过程。^② 程同顺认为，政治制度化问题是指在政治体系中政治角色或政治机构的政治活动是否按照法定的程序 and 规定进行，如果人们严格按照法定的程序 and 规定进行，我们就说政治制度化程度高，相反，如果人们不按照法定的程序，而是随心所欲地进行政治活

^① 张敦福编：《现代社会学教程》，高等教育出版社2001年版，第141页。

^② 赵泽洪、周绍宾编：《现代社会学》，重庆大学出版社2003年版，第245页。

动，我们就说政治制度化程度低。^①在这里，笔者采用程同顺先生的核心思想，即制度化总是与法定的程序与规定相连。

农民制度化利益表达是指农民依据国家法律等所规定的制度和程序向各级政府提出利益要求的政治行为。这种利益表达由法律或法规对其做出严格的程序性设定，并对农民和各级政府及其行政人员的行为做出了规定和限制。制度化利益表达由于在宪法、法律、规章、条例或程序规定的范围内进行，对政治系统的稳定影响较小，同时能把农民的利益要求有效地表达出来，因此是我们所寻求的最合理的利益表达方式。随着转型时期中国社会主义民主政治的发展，农民制度化的利益表达方式越来越多。

农民非制度化利益表达是指，农民不按照法律等所规定的制度或程序规定的途径，而是通过自我设定的途径向各级政府提出利益要求的政治行为。一般来说，非制度化的利益表达不仅仅包括违法的利益表达，还包括一些违背程序、规定等所进行的利益表达。由于非制度化的利益表达不存在特定的程序和模式，因此具有较大的随意性和突发性，比如，各种非法集会、未经批准的游行、静坐等。农民非制度化的利益表达也可能表现为特定时空下因某一政策、偶发事件或个人而激发起来的群体性自发行动，往往表现为集体性的抗议活动、游行示威、骚乱，等等。这种集体行动之所以可能，主要是一定数量的人们在面临共同的外部压力或威胁时利益上的一致性，这种一致性可能分别基于共同的地域、种族、宗教、语言文化、习俗，等等，农民非制度化的利益表达缺乏制度化所具有的可预测性及连贯性^②。

“非制度化并不是一个突然发生的状态，而是一个逐渐变化的过程”^③，因此，农民制度化的利益表达与非制度化的利益表达不是具有明显界限的，在很多情况下，在特定环境或某一事件的影响下，二者都可能在动态中进行转换，制度化的利益表达可能转换为非制度化的利益表达，非制度化的利益表达在引导和规范下也可以转换成制度化的利益表达。“当前我国农民利益表达具有明显的被迫维权性质，表达行动一开始就有走向非制度化的潜在危险，农民相对剥夺感的增强和表达行动的个体化更

^① 程同顺：《当代中国农村政治发展研究》，天津人民出版社2000年版，第60页。

^② 孙关宏、胡雨春编：《政治学》，复旦大学出版社2002年版，第210—211页。

^③ 张泳：《制度理论及中国电力行业制度变迁研究》，经济科学出版社2005年版，第53页。

加剧了这种张力；制度化表达的无效性是农民走向非制度化利益表达的直接动因；非制度化表达的‘相对有效性’是农民非制度化利益表达行动的信念基础，正是以上原因导致了大量农民非制度化利益表达事件。”^①有关部门的调查也印证了这点，“通过正常形式和渠道，群众的正当要求没有满足，群体性事件便表现出反复性和逐步升级的特征，合理的要求往往通过激进行为表现出来，最终发展到围堵党政机关，辱骂殴打劝阻人员，甚至阻塞铁路公路交通”^②。

第二节 转型期农民非制度化利益表达的主要表现

从传统的、封闭的社会向现代的、开放的社会变迁的过程中，农村利益格局发生了急剧变化，农民自主权增大，个体意识与个体利益的相对独立性增强。同时，农村基层政府自利性行为增强，出现利益部门化现象。在这种情况下，农民与农村基层政府之间产生矛盾与摩擦，非制度化利益表达就成为农民维护、实现与增进自己利益的一种重要行为方式。从转型期中国农村现实利益表达来看，农民非制度化利益表达的主要形式有非正常信访与群体性抗争。

一 非正常信访

信访是公民的一项基本民主权利，也是党和政府为公民提供的一项权利救济，公民通过信访表达自己的利益要求是宪法和法律所赋予的神圣权利。在信访过程中有正常信访与非正常信访之分。所谓正常信访是指信访人以走访的形式，在《中华人民共和国信访条例》规定范围内到有关机关设立或者指定的接待场所反映情况、提出建议、主张利益要求等。非正常信访指违反《中华人民共和国信访条例》中的一切信访行为。非正常信访在当代中国信访现实中有多种表现形式，“如‘越级上访’，反映集体意愿时不选派5人以下代表，不到指定场所反映走访，堵政府门、拦

^① 黄华兵、吴晓燕：《农民非制度化利益表达成因探析》，《四川文理学院学报》（社会科学版）2008年第1期。

^② 河北省委政法委：《集中排查调处 预防群体性事件》，载中央政法委研究室编《维护社会稳定调研文集》，法律出版社2001年版，第79页。

6 构建和谐

车、滞留不走，将生活不能自理的人员弃留在政府机关，自残、自焚等等”。^①在农村社会转型过程中，因各种利益矛盾的存在，农民不断地以非正常信访方式表达着自己的利益要求，最常见的就是集体信访与越级上访两种。集体信访或越级上访都突破了法律或程序规定界限表达自己的利益要求，因此，明显属于非制度化利益表达范畴。

（一）集体信访

按照《信访条例》规定，“多人采用走访形式提出共同的信访事项的应当推选代表，代表人数不得超过5人”。集体信访是指5名以上的上访者聚集在一起，为了同一个信访目的，有领导、有组织地集体到信访部门或领导机关反映问题，要求给予解决的一种行为。集体信访具有共同心理或利益需要、相同的信访目的，临时构成信访集合体，以集体的形式向有关部门表达自己利益要求。

虽然有研究者认为，农民集体信访是一种合理民主权利行使的象征，暗示着农民集体信访也是其民主政治参与的一种形式，不应受到堵或截^②。但是，笔者却认为，集体信访已符合了本书对非制度化利益表达内涵的界定，即超越了法律或程序规定之外的利益表达，也彰显出一些基本特点：一是行动的目的性。即集体性信访都是在相同的利益要求下，为了同一目的向有关信访部门或领导机关表达自己利益要求的行为。二是组织的临时松散性。集体信访因目的的统一性，使群体很容易形成一个组织，但这种组织是分散的，因暂时利益的一致性他们才团结起来，集体向有关信访部门或领导机关表达自己的利益要求，缺失组织纪律约束性的结果是导致这种松散性的非制度化利益表达行动的无序性。三是行为时间的短暂性。“如果能够发现一个社区成员之间的一些共同利益的话，人们就可以根据这些利益选择执行行动。”^③在利益一致基础上的集体信访大都是为解决某个问题临时组织起来的，由于组织的松散性，一般不可能坚持很长时间，大都是将自己的利益要求表达出来之后即行解散。采用集体信访的

^① 处级班课题组：《非正常信访及群体性事件的预防及对策》，载赵贵平编《言实集》，民族出版社2006年版，第66页。

^② 董清民、柴海瑞：《中国农民民主政治参与机制研究》，内蒙古人民出版社2003年版，第112页。

^③ Sidney Hook, *Philosophy and Public Policy*, Carbondale: Southern Illinois University Press, 1980, p. 70.

形式主要是试图运用群体利益表达所造成的声势，影响利益表达外在环境，扩大事件影响，获取利益表达机会，提高利益表达效能。四是解决的迫切性。由于集体信访参与人数较多，关注问题具有统一性，各级政府在对待、解决这种非制度化利益表达时要及时处理。因为集体信访的成员一般情绪激愤，要求比较强烈，如果各级政府不能及时、合理地处理，就会使矛盾激化，酿成不良后果，影响社会安定。五是事件的波及性。由于集体信访所反映的问题具有统一性，即对于同一阶层来说可能具有相似性，引起其他区域相同阶层的同情与支持，就会使集体信访范围进一步扩大，甚至导致连锁反应，引起更大规模的上访行为。

随着市场经济在农村的快速发展，农民利益要求出现多元化，当自身利益要求与其他群体、组织或国家的利益要求存在冲突时，农民单个力量无法实现自己的利益，便结合起来，以集体信访的方式表达自己的利益要求。一般来说，农民集体信访绝大多数是关系农民切身利益的现实问题，能自发地形成一个非正式群体，并选择非制度化的方式表达自己利益要求，因此具有涉及面广、牵涉人多、较难处理等特征，释放能量较大，往往会导致难以控制的信访局面，对转型期农村社会的稳定和谐产生潜在冲击。

（二）越级上访

越级上访与集体信访具有不同的语义内涵。集体信访一般是指向本地党政部门等信访机关进行信访的一种行为，只是在人数上超出了《中华人民共和国信访条例》规定。越级上访是指上访人未向本地党政部门、本单位组织提出申诉，而是直接到其上级机关提出申诉的行为。越级上访不仅仅包括个体的越级上访，还包括集体的越级上访。有研究者认为，农民越级上访是指“上访人由于种种原因，越过所在村民委员会，而直接到上级机关上访，即称越级上访”^①。在这里，作者将上访的基层组织定位于村民委员会，忽视了村民委员会作为农民的自治组织不具有行政性的属性。从转型期中国的政治语境来看，信访一般都是由党政机关所提供的的一个利益表达渠道，行政性组织提供的信访在整个信访体系中具有举足轻重的地位。因此，从转型期中国农民的政治运行中来考察农民越级上访，一般是指农民由于种种原因，越过基层政府（乡镇政府）等基层信访机

^① 国家计划生育委员会宣教司编：《村干部必读》，中国人口出版社1998年版，第98页。

关，而直接到上级机关进行上访的一种行为。越级可以指直接越到县、市，也可以直接越到省，甚至直接到国务院上访。

越级上访给转型时期政治系统的良性运作造成严重影响，使上级有关信访机关不得不重新配置资源以面对越来越多的上访农民，不仅影响其工作效率的提升，也影响到农民利益要求的聚合与反馈。同时由于越级上访具有较大的示范及波及效应，个体农民的越级上访可能得到更多农民的同情与支持，进而形成集体的越级上访，影响着整个转型时期农村社会的稳定与和谐。

二 群体性抗争

作为转型时期中国农村政治运行过程中发生次数较多的非制度化利益表达——群体性抗争不仅包括农民与基层政府的对抗也包括村民与村民委员会之间的紧张关系。在社会结构、利益格局不断变化的转型期中国农村，群体性抗争这种非制度化利益表达产生的原因复杂，有的是因为利益受损而采取非制度化的方式表达自己的利益要求，有的则缘于对转型时期基层政权运行方式的不满或政府工作人员的不满的泄愤，有的是由于对现实民主政治发展的更多期望的理想性表达。农民群体性抗争参与人数较多，采取的方式较为激进，波及与示范效应较大，释放的能量巨大。

（一）农民与基层政府的抗争

在农村现实利益表达运行逻辑中，农民与基层政府及其行政人员在生活环境、工作体验、现实中的工作目标、利益追求以及他们在该种环境中所得的观念与行为方式存在较大相异性。二者对利益表达的认知、态度、看法与立场等都存在较大差异或冲突，在扮演各自角色上表现出相异的心理和行为状态。

首先，基层政府及其行政人员冷漠对待农民利益表达。一是农民利益表达必然会对基层政府及其行政人员的某些权力造成冲击。利益表达是农民固有的民主权利，是影响政府政策的重要变量，农民进行利益表达就使政府及其行政人员在决策中更多地考量农民话语权的分量及影响力，由此限制了基层政府及其行政人员既往在政策制定过程中的权力。同时农民利益表达也监督着基层政府及其行政人员的行为。所以从该层意义上来说，基层政府及其行政人员是不希望农民进行利益表达的。二是农民利益表达使基层政府及其行政人员陷入责任困境。在农村社会转型过程中，特别是

在压力型体制下，“所有的官员干部都具有利益的统一性：个人和职业利益与经济发展息息相关”^①。一般来说，基层政府及其行政人员具有相同的工作模式与责任链条：对上负责。在对上负责的责任链条下，基层政府及其行政人员可能会忽视农民利益表达。但是，一旦农民利益表达处理不当就会造成农村经济发展的延缓或农村社会的动荡，使行政人员政治提升空间受限，因此，基层政府及其行政人员陷入对上负责与对下负责的责任困境。三是农民利益表达冲击着基层政府及其行政人员的既有目标与利益追求。在转型时期中国农村的政治语境中，维护社会稳定是基层政府及行政人员的首要目标，在此情境下，面对着可能会引起农村冲突或社会动荡的农民利益表达，基层政府及其行政人员可能会对一些农民利益表达进行抵制或打压，试图堵塞农民利益表达渠道而保持农村的相对稳定。无法通过正常渠道进行表达的农民可能会采取非制度化的方式表达自己利益的要求，并在此基础上形成农民与基层政府的矛盾与对抗。

其次，农民对利益表达的认知也存在一定误区，并导致冲击基层政府的非制度化利益表达的产生。一是部分农民在心理上认为，利益表达手段越激进，人数越多，越可能引起基层政府及其行政人员的注意，因为对上负责的责任链条的存在可能会使基层政府及其行政人员关注、处理自己的利益表达问题。如果人数过少，手段太温和，基层政府及其行政人员会漠视或忽视自己利益的表达。在这种心理认知影响下，当一些基层政府及其行政人员行为损害到自己利益时，部分农民就会采取冲击基层政府的非制度化利益表达以维护、实现与增进自己利益。二是农民的个人无力感。在转型期的中国，“政府的行为对农村地域产生重要影响”^②，由于政府掌握了大量的资源，对整个社会进行着宏观控制，政府的触角深入社会的方方面面，形成强势政府。在强势政府的语境下，农民是不能凭借一己之力与其对抗的，其结果必然会通过一定方式，如夸大自己利益受损程度，获取其他农民的同情与支持，形成群体性抗争。三是农民对基层政府及其行政人员的不信任。在社会转型时期的中国，处理农民利益表达可能需要多个部门的协调，必然需要更多的时间，但对于务实的农民来说，他们往往不

^① Lee Hong Yung, *From Revolutionary Cadres to Party Technocrats in Socialist China*, Berkeley: University of California Press, 1991, p. 412.

^② Michael Winter, *Rural Politics: Policies for Agriculture, Forestry, and the Environment*, London, New York: Taylor & Francis Routledge, 1996, p. 7.

能为基层政府及其行政人员提供更多的时间，而这又缘于他们对基层政府及其行政人员的不信任。由于对基层政府及其行政人员缺乏信任，部分农民在提出自己利益要求时不能形成一个有效时间断裂期，以便基层政府及其行政人员有时间处理这些利益要求，结果导致部分农民以对抗等非制度化的方式表达自己的利益要求。

处于传统社会向现代社会转变过程中的中国农村，由于基层政府及其行政人员与农民在对待利益表达的态度、认知、看法与行为方面产生差异，造成利益表达链条的断裂。农民认为市以上的政府还是可以信赖和依靠的，是自己的“亲人”和“恩人”，而将县及县以下的基层政府和组织视为自己利益的直接侵犯者，是“仇人”，或“敌人”。^①当基层政府及其行政人员没有处理好某一事件时，这一事件就会被放大，进而有更多的农民参与到该事件中来，并将在处理事件中沉淀下来的怨气抛向基层政府，形成农民冲击基层政府的非制度化利益表达。

2000年9月9日，河北省鸡泽县风正乡的村民田树彬、田建瑞拿着村民集体签名的上访信，带领40余名村民来到乡政府。他们不仅要求减免税费，还反映了原村班子在企业、果园、土地承包款以及救灾款去向不明等一系列群众不满的问题。但是，对于乡村基层政府及其行政人员来说，村民一大早来上访，他们当然不欢迎，于是乡党委书记、乡长都躲了起来，其他乡干部更是如此。整个上午，乡党委、政府主要领导仍未意识到问题的严重性，都没有在乡里露面。当晚8时40分许，村民们很快被组织起来，气势汹汹地冲进乡政府大院，直奔乡主要领导办公的后小院，但没有见到一位主要干部。后来，一名乡干部与村民发生口角，村民们情绪激愤，局势陷入混乱，有人趁黑停电用砖头打砸门窗玻璃，局势失去控制。邻近东六方、北风正等村的群众也闻声赶到，推波助澜。结果导致风正乡党委、政府的许多间房屋遭受不同程度损坏，部分档案、户口册、卷宗文件、计生账目等资料被烧成灰烬，一辆消防车及部分摩托车被砸坏，乡政府财产及乡干部的钱财、用品、衣物也在混乱中丢失。^②这就是农民与农村基层政府及其行政人员在对待利益表达的态度、认知、看法与行为上存在差异，进而导致了农民冲击基层政府的非制度化利益表达行为的产

^① 于建嵘：《农民有组织抗争及其政治风险》，《战略与管理》2003年第3期。

^② 张君：《乡政府缘何遭冲击》，《农村工作通讯》2001年第6期。

生，也是因为基层政府及其行政人员对农民反映的问题不关心，漠视农民利益表达，最终引发了农民冲击、砸抢基层政府的非制度化利益表达行为。

（二）村民与自治组织的抗争

村民委员会是农民自我管理、自我教育、自我服务的自治性组织，理论上讲，村民委员会也是农民利益表达组织，有责任将农民利益要求向上进行传递。所以村民委员会同农民应该具有利益一致性，农民不太可能与村民委员会这种利益表达组织产生矛盾，发生冲突。但是，基于农村政治运行的潜在逻辑，村民委员会这种农民利益表达组织在民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的运作过程中出现了问题，造成农民与村民委员会之间的张力，并因此形成农民与自治组织之间的非制度化利益表达的群体性抗争。不过，与农民同基层政府之间的非制度化利益表达行为不同，农民与自治组织之间的抗争不涉及政府的合法性问题。

转型期中国农民与村民委员会之间的抗争主要由于以下原因：

一是村民委员会非正常选举造成农民与村民委员会的矛盾，并导致农民集体性非制度化利益表达的产生。随着农村社会转型的加快，广播、电视、报刊等各种新闻媒体进入农村的千家万户，农民的视野得到了开阔，政治知识得到了增长，政治意识得到了提升。而且随着市场经济的发展，农民越发具有自我独立性，要求取得、行使自己的民主权利，自由表达自己意愿。但是在村民选举过程中，一些农民难以行使其应有的民主权利，甚至出现了一些农民操纵选举、贿选等现象，引发了农民对村民委员会政治运行逻辑的怀疑。当选举不符合大多数农民意愿，或大多数农民了解到非正常选举内幕时，就会造成农民群体与村民委员会之间的抗争。2003年3月，山西省河津市下化乡老窑头村委会换届选举时，候选人之一的史回中首先承诺“如能当选将给每个村民发150元”，另两名候选人也做出类似的承诺。第一次选举失败后，候选人对村民承诺的钱数直线上升，最终王玉峰以“发给村民每人1800元”的承诺并现场亮出现金而在第二次选举中当选，^①事件的结果增强了村民对村民委员会选举程序公正性的怀疑，加重了村民与村民委员会之间的矛盾张力。

二是因财务问题造成农民与村民委员会的矛盾，并导致农民集体性非

^① 连玉明编：《2004中国资政报告》，中国时代经济出版社2004年版，第386页。

制度化利益表达的产生。在取消农业税后，从法理上来说，村民委员会不能从农民中提取一定的资源用于自身运转。在失去财力支持情况下，村民委员会正常运作资金获取较为困难，必然会在实际工作中，想方设法从农民中获取一定资金以支持工作的正常运行，造成农民集体与村民委员会之间的矛盾。对于一些经济发展较好、有创收能力的村庄来说，村民委员会虽然获取了足够的资金以支撑组织的运作，并能较好地为农民提供服务，但在财政运作过程中因收支账目不透明而造成一些农民对村民委员会财政收支情况的怀疑，并进而造成了与村民委员会的冲突。

三是后税费时代的放压造成农民群体与村民委员会的矛盾，并导致非制度化利益表达的产生。取消农业税后，村民委员会失去了原来所具有的一些准行政组织的功能，如收提留等，出现功能简化状态。由于突然放压，村民委员会可能会产生无所适从的感觉，失去了上级的指导和引导，在现实运行过程中不作为或乱作为，侵害农民利益，造成村民委员会与农民群体的矛盾，形成农民群体与村民委员会之间的抗争。

第三节 转型期农民非制度化利益表达的危害

“从中国传统农民的政治情感来看，农民缺乏一种主体参与意识，是一种依附性的政治情感。”^①我国农民数量虽多，他们的生活条件也相同，他们的共同利益也相似，但是因为生产方式的落后，交通的不便，他们彼此之间并没有发生多种多样的关系，他们的生产方式不是使他们互相交往，而是使他们互相隔离。虽然随着农村社会转型的加速，社会主义市场经济在农村的发展，改变了一些基础设施，但还没有改变农民落后的思想意识。农民普遍缺乏政治参与的责任感与有序性，以及制度化表达自己利益要求的自觉性。马克思认为农民“不能代表自己，一定要别人来代表他们。他们的代表一定要同时是他们的主宰，是高高站在他们上面的权威，是不受限制的政府权力……并从上面赐给他们雨水和阳光。所以，归根到底，小农的政治影响表现为行政权力支配社会”^②。在社会转型过程

^① 江荣海、张学艺：《中国传统农民的政治情感及现代转化》，《中共浙江省委党校学报》2008年第1期。

^② 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1995年版，第677页。