

NGGUO NONGMIN ZHENGZHI CANYU

当代中国 农民政治参与

丁云 等◎编著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

ANGDAI ZHONGGUO NONGMIN ZHENGZHI CANYU

当代中国 农民政治参与

丁云 杨桂宏 阚和庆 姜海珊 李永华◎编著

内容提要

作为社会构成主体的农民的政治参与,是我国政治发展不可或缺的因素。新中国成立以来农民政治参与的演进和发展反映了我国政治发展的历史轨迹,农民政治参与的程度和水平决定了我国政治发展的整体状况。扩大农民的政治参与对促进中国政治发展,对建设社会主义政治文明具有不可忽视的重要意义。本书在政治发展的视域下,在对当代中国农民政治参与的历史与现实状况进行总体把握的基础上,针对性地对影响农民政治参与的农村经济利益、乡镇政权体制、农民自组织、农村传统文化等深层次的因素进行透析,从而深刻揭示我国农村政治发展的社会基础及未来走向。本书也特别对农民工的政治参与问题作了探讨。

责任编辑:石红华 毛淑娟

图书在版编目(CIP)数据

当代中国农民政治参与/丁云等编著. —北京:知识产权出版社, 2011. 12
ISBN 978-7-5130-0885-3

I. ①当… II. ①丁… 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 (2011) 第 218414 号

当代中国农民政治参与

丁 云 等编著

出版发行: 知识产权出版社

社 址: 北京市海淀区马甸南村 1 号

网 址: <http://www.ipph.cn>

发行电话: 010-82000860 转 8101/8102

责编电话: 010-82000860 转 8130

印 刷: 知识产权出版社电子制印中心

开 本: 880mm × 1230mm 1/32

版 次: 2011 年 12 月第 1 版

字 数: 218 千字

邮 编: 100088

邮 箱: hjb@cnipr.com

传 真: 010-82000507/82000893

责编邮箱: shihonghua@sina.com

经 销: 新华书店及相关销售网点

印 张: 9

印 次: 2011 年 12 月第 1 次印刷

定 价: 30.00 元

ISBN 978-7-5130-0885-3/D · 1345 (3786)

出版版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

目 录

第一章 中国政治发展与农民政治参与	(1)
一、政治发展概述	(1)
二、政治参与的内涵、方式及类型	(7)
(一) 政治参与的内涵	(7)
(二) 政治参与的方式	(9)
(三) 政治参与的类型	(12)
三、政治发展与政治参与的关系	(13)
(一) 政治参与是政治发展的重要标志	(14)
(二) 政治参与是政治发展的核心内容	(14)
(三) 政治参与是促进政治发展的基本途径	(15)
四、当代农民政治参与的方式及类型	(16)
(一) 农民的概念	(16)
(二) 农民政治参与方式分类	(19)
五、农民政治参与对于中国政治发展的功能与价值	(31)
(一) 关系农村乃至整个国家的政治稳定	(31)
(二) 有利于推进宪政民主发展, 促进依法治国 实施	(33)
(三) 有利于推动政治体制改革进程, 促进政治 文明发展	(34)
第二章 新中国成立以来农民政治参与的历史演进及 当代走向	(36)
一、新中国成立以来农民政治参与的历史过程考察	(36)

I 当代中国农民政治参与

(一) 改革开放前农民政治参与的曲折发展	(37)
(二) 改革开放后农民政治参与的复兴与推进	(46)
二、改革开放前后农民政治参与的比较分析	(52)
(一) 农民政治参与的衡量尺度	(52)
(二) 人民公社和村民自治背景下的农民政治参与 比较	(55)
三、当前农民政治参与中存在的主要问题	(62)
(一) 农民政治参与程度和水平较低	(63)
(二) 农民政治参与渠道多, 但效果较差	(64)
(三) 农民非制度性政治参与呈扩大趋向	(65)
(四) 农民政治参与的不平衡状况突出	(67)
(五) 农民政治参与边缘化现象仍然存在	(68)
四、农民政治参与的当代走向	(70)
(一) 从政治参与的行为主体来看	(71)
(二) 从政治参与的行为模式来看	(72)
(三) 从政治参与的行为方式来看	(73)
五、农民政治参与的影响因素分析	(74)
(一) 经济因素与农民政治参与的关联性	(74)
(二) 政治因素与农民政治参与的关联性	(75)
(三) 文化心理因素与农民政治参与的关联性	(75)
(四) 社会因素与农民政治参与的关联性	(76)
第三章 农村经济利益关系的调整与农民政治参与	(78)
一、关于经济利益与政治发展的关系的理论阐述	(79)
(一) 马克思主义经典作家的论述	(79)
(二) 中共领导人对农民经济利益与政治活动关系 的论述	(81)
(三) 现代学者的相关研究综述	(83)

二、1978 年以前的农民政治参与	(85)
(一) 土地改革中的农民政治参与	(85)
(二) 合作化运动及其后农民政治参与的发展	(87)
(三) 新中国成立后农民参与普选和村级政权选举 ...	(88)
(四) 1978 年以前农民政治参与的特点	(90)
三、家庭联产承包责任制实行后的农民政治参与	(91)
(一) 村民自治的实行及农民的政治参与	(92)
(二) 农民阶层分化带来的利益多元化格局下农民 的政治参与	(95)
四、税费改革与农民政治参与	(98)
(一) 税费改革之前国家、集体与农民的利益关系 ...	(98)
(二) 税费改革带来的经济利益关系的调整	(100)
(三) 税费改革对村民自治的影响	(102)
五、城镇化过程中失地农民的政治参与	(103)
(一) 失地农民与政府、国家的利益关系	(104)
(二) 城市化过程中失地农民政治参与的特点	(107)
(三) 规范失地农民政治参与的途径	(110)
第四章 乡镇体制变革与农民政治参与	(114)
一、新中国成立以来我国乡镇政权改革的阶段划分 及其成就	(115)
(一) 1949~1982 年：从“区—乡”体制下的乡 政权到“政经合一”的人民公社	(115)
(二) 1982 年至今：新时期乡镇体制的重建与改革 ...	(126)
二、乡镇体制变革对农民政治参与的影响	(134)
(一) 社改乡创造了村民自治的前提，确立了农民 政治参与的主体地位	(134)

■ 当代中国农民政治参与

(二) 乡镇政务公开制度的推行, 扩大了农民政治参与的 内容和形式	(137)
(三) 乡镇选举制度的改革和创新进一步扩大了农民 政治参与的广度和深度	(138)
三、推进乡镇选举制度改革, 进一步扩大农民政治 参与	(145)
(一) 乡镇选举制度改革的理论分析	(146)
(二) 乡镇长直接选举的体制性矛盾与解决思路	(155)
(三) 乡镇选举制度改革应该遵循的基本原则	(164)
第五章 农民自组织的发展与农民政治参与	(171)
一、当代中国农民自组织的基本分析	(171)
(一) 农民自组织的内涵	(171)
(二) 当代中国农民自组织的具体类型	(172)
(三) 当代中国农民自组织兴起的原因	(178)
二、农民自组织对农民政治参与的影响分析	(184)
(一) 农民自组织对农民政治参与的功能价值	(184)
(二) 农民自组织对农民政治参与的消极影响	(192)
三、农民自组织政治参与过程中的问题及对策	(196)
(一) 农民自组织政治参与过程中的问题	(197)
(二) 解决农民自组织政治参与过程中问题的对策 建议	(206)
第六章 农村家族文化与农民政治参与	(215)
一、农村家族文化的特征	(215)
(一) 情感性强, 理性不足	(217)
(二) 等级性明显, 而平等精神较弱	(218)
(三) 鲜明的礼俗性, 缺乏法治观念	(218)
(四) 浓厚的依附性, 缺乏独立主张	(219)

二、农村家族文化对农民政治参与的影响	(220)
(一) 积极主张政治权利, 但平等、独立、自主的 公民精神并不完备	(222)
(二) 具备一定的民主观念, 但政治参与的动机却 并非出于对民主本身的理解	(223)
(三) 政治冷漠感明显	(224)
(四) 宗族观念的消极作用较为突出	(225)
三、更新传统家族文化, 促进农民政治参与	(229)
(一) 以公民文化为导向更新传统家族文化	(230)
(二) 加强乡风文明建设, 引导农民价值观念的 更新	(232)
第七章 农民工政治参与问题	(237)
一、农民工政治参与在当代中国的特殊意义	(237)
二、农民工政治参与状况	(240)
(一) 农民工政治参与意识	(240)
(二) 农民工政治参与状况	(244)
三、农民工政治参与的特点	(248)
(一) 政治参与意识增强, 但功利性特点明显	(248)
(二) 制度化政治参与边缘化	(250)
(三) 非制度化政治参与为主流	(252)
四、农民工政治参与滞后的影响	(254)
(一) 影响国家经济的可持续发展	(254)
(二) 阻碍中国政治民主化进程	(255)
(三) 不利于合理社会阶层结构发育	(256)
(四) 影响社会稳定与和谐	(257)
五、影响农民工政治参与因素分析	(259)
(一) 宏观因素	(259)

I 当代中国农民政治参与

(二) 微观因素	(262)
六、加强农民工政治参与的建议	(265)
(一) 提高政治参与意识, 增强民主素养与能力	(265)
(二) 加强农民工的组织建设, 建立能动的谈判 机制	(267)
(三) 加强制度改革和建设, 推进农民工政治参与 模式的演进	(270)
参考文献	(273)
后 记	(280)

第一章 中国政治发展与农民政治参与

政治发展是人类政治生活始终面临的基本问题。在我国，党的十六大政治报告首次提出了“政治发展”的概念，十七大着重论述了“走中国特色社会主义政治发展道路”的问题。中国政治发展的核心目标是推进社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，其理想状态即是实现“党的领导、人民当家做主和依法治国”三者的有机统一。政治参与作为现代民主政治的核心，既是政治发展的伴生物，又是政治发展的驱动器。中国是一个农业大国，作为社会构成主体的农民的政治参与，是我国民主政治发展不可或缺的因素，农民政治参与的演进和发展反映了我国政治发展的历史轨迹，农民政治参与的程度和水平决定了我国政治发展的整体状况。改革开放以来，中国特色的民主政治发展的许多突破性成就，都发生在农村基层民主的实践中。正确认识农民政治参与与中国政治发展的关系，对于促进中国政治发展，建设社会主义政治文明具有不可忽视的重要意义。

一、政治发展概述

政治发展是与经济发展相伴生的概念。政治发展一般指传统社会向现代化社会发展过程中在政治领域的变化，但人们对其的理解却有很大的差别。

政治发展理论起始于 20 世纪中叶的西方政治学界，最初就是用来研究发展中国家的现代化转型问题，即发展中国家应当选择什么样的政治模式、经济发展如何影响政治发展、政治态度和

行为在政治发展中的作用是什么等带有全局性和根本性的问题。由于学者们的认知兴趣、分析框架、参照系统和研究目的各不相同，因此，对于政治发展的理解有很大差异。亨廷顿（Samuel P. Huntington）将政治发展和政治现代化联系起来，认为政治现代化涉及权威的合理化、结构的分离和政治参与的扩大三个方面。^① 尼德勒（Martin C. Needler）认为，“假如政治发展有二个面向，一是维持宪政完整，一是参与之程度，而一个国家的政治发展程度，在原则上可由宪政和参与共同所得的单一分数来代表。那末，政治发展的分数，将是宪政分数和参与分数之间的中项”^②。派伊（Lucian W. Pye）认为：“政治发展包括三种要素：第一，是人口发生变化，从臣属地位转变到对社会有贡献的公民。随之而来的是大众参与之扩张，对平等原则逐渐增加敏感性，及对普遍法律的接受。第二，是政治系统之能力增强，政令能贯彻深入地方层级，控制人民之间的争端，应付及满足人民之需求。第三，是政体组织结构的分化、功能愈趋专化，及各种制度和组织之间的整合。”他还认为，“一个发展的政治体系，其政治制度化与政治参与的程度必高，且能达致平衡状态；反之，未发展的政治体系，其政治制度化与政治参与的程度必低，结果必会导致政治衰退”^③。派伊在其《政治发展面面观》一书中把不同学者对政治发展的内涵的理解归纳为以下十个代表性的观点：（1）政治发展是工业化社会的特征，是工业化的政治后果。（2）政治发展是政治的现代化。（3）政治发展是独立的民族国家的形成过程。（4）政治发展是政府行政管理和法治的发展，

① [美] 塞缪尔·亨廷顿，变化社会中的政治秩序 [M]，上海：三联书店，1989：87。

② 陈鸿瑜，政治发展理论 [M]，台湾：桂冠图书股份有限公司，1987：28-29。

③ 陈鸿瑜，政治发展理论 [M]，台湾：桂冠图书股份有限公司，1987：25-26。

是政府效率的提高和行政行为的法治化。(5) 政治发展是公民的政治组织化程度和政治参与程度提高的过程。(6) 政治发展是政治的民主化过程。(7) 政治发展是政治体系获得和运用权力的能力的增长。(8) 政治发展是稳定和有序的变化。(9) 政治发展是政治结构的分化和政治文化的世俗化。(10) 政治发展是多维社会变迁的一个方面。^① 以上学者在对政治发展进行论述时,往往是从其固有的价值观出发,以西方国家政治发展的固有模式为原型,来衡量和裁剪其他国家特别是第三世界国家的政治发展模式,将它们已有的政治发展模式作为样本向其他国家推销,因此带有很强的“西方中心论”色彩。

20 世纪 80 年代以后,中国的政治学者也逐步展开对政治发展的研究。许多人根据马克思主义观点认为,政治发展主要是由经济发展推动的,它与经济发展的一定阶段相适应。金德万、黄南珊研究员认为:狭义论者着力从现代化进程来探讨政治发展的过程与趋势,认为政治发展系指现代化过程中社会政治系统的变迁,是社会全面现代化的基本内容和重要条件,其一般趋势在于政治权威的强化、政治系统职能范围的扩大、政治体系的科学化、政治运作的制度化、政治参与的大众化;广义论者将政治发展纳入人类社会的历史中考察,坚持以马克思主义的社会结构理论和历史过程理论为指导。^② 王沪宁认为:政治发展意味着民主精神的弘扬和升华,意味着民主原则和民主制度的建立和普及。^③ 王惠岩认为:政治发展是由生产力和生产关系、经济基础

① 夏征农. 西方学术思潮论丛(第一辑)[M]. 上海:学林出版社,1989: 70-71.

② 金德万,黄南珊. 论当代中国政治发展的基本问题[J]:湖北经济学院学报,2003(6).

③ 王沪宁. 比较政治分析[M]. 上海:上海人民出版社,1987:260.

和上层建筑的矛盾运动引起的，政治发展一般通过两种主要途径或者采取两种基本形态，即政治革命和改革。^① 楚树龙认为：政治发展包括三个主要方面：第一，普遍平等的政治态度，即政治参与的扩大，法治和抑制特权，以及公平的政治采纳；第二，政治系统效能的提高；第三，政治结构的分化和专业化。^② 王浦劬认为，从内容来看，“政治发展是政治关系的变革和调整”，“同时也意味着政治关系各种外延形态和表现形式的发展变化。因此，它包括政治行为性质、主体、方向、方式的变革和调整，政治体系性质、基本构成和运行方式的变革，政治文化取向、观念、情感、态度、认识、思想、理论规范的变革和调整。从这个意义上讲，发展是全部社会政治的变革和调整”^③。我国台湾学者陈鸿瑜在总结国外众多学者对政治发展的看法和理解的基础上，对政治发展所作的概念界定，我们认为相对而言却是比较充分、全面而准确的。他指出：“政治发展的概念可界定为一个政治系统在历史演进过程中，其结构渐趋于分化，组织渐趋于制度化，人民的动员参与支持渐趋于增强，社会愈趋于平等，政治系统的执行能力也随之加强，并能渡过转变期的危机，使政治系统之发展过程构成一种连续现象。”^④

马克思主义认为，人类社会的发展不是任意的、偶然的和盲目的，它往往有着普遍的规律可循。对政治发展来说，同样如此。尽管我们不能同意政治发展的“西方中心论”，但并没有否认政治发展是有规律可循的，那就是政治发展既有统一性又有多多样性。政治发展的统一性意味着各国的政治发展，尽管时间、地

① 王惠岩. 政治学原理 [M]. 北京：高等教育出版社，1999：261.

② 楚树龙，唐虹. 政治学概论 [M]. 北京：清华大学出版社，2006：261.

③ 王浦劬. 政治学基础 [M]. 北京：北京大学出版社，1995：375.

④ 陈鸿瑜. 政治发展理论 [M]. 台湾：桂冠图书股份有限公司，1987：30.

点不同,表现形式千差万别,但却共同受发展本身的内在规律支配。政治发展的统一性还意味着政治发展特征上的趋同,即任何社会的政治形态,在发展的过程中,其总的趋势是向与更高经济形态相适应的政治形态发展,这主要是生产力和生产关系、经济基础和上层建筑的矛盾运动所形成的必然结果。而政治发展的多样性,意味着政治发展在时间上、空间上和过程上的多样性,没有单一永恒的政治发展模式。所以,我们认为,在政治发展模式上,尽管可能五彩纷呈,但并非杂乱无章、毫无头绪,政治发展还是遵循着某些一般的规律,但这个规律并非是唯许多西方国家的政治发展模式“马首是瞻”。真正的政治发展,对民族国家来说,是要建立起符合本国国情和文化内涵的现代政治制度,也就是“意味着建立适应一个特定社会历史—社会—文化要求变化的稳定的政治体系”^①。

一般来说,我们认为,政治发展是社会发展在政治领域内的反映,它主要是由经济发展所推动的,并与经济发展相适应。由是观之,政治发展不仅是广大欠发达国家的任务,而且也是发达国家面临的重要课题。较好的政治发展模式应该是与本国的历史、社会和文化相适应的,它并没有普适意义。所以,在建构政治发展的指标体系时,既不能照抄西方国家现成的政治发展模式,也不能完全拒斥之。

尽管中外学者们对政治发展的理解和表述有所差别,但有一点是相同的,他们都将政治体系的变迁放在整个社会转型的背景中进行考察。因而,从广义上讲,政治发展是政治现代化的同义语。政治发展是人类社会从传统走向现代化过程中,政治体系的变迁、更替和自我完善、变革。这意味着研究和探讨政治发展的

① 王沪宁:《比较政治分析》[M],上海:上海人民出版社,1987:239。

任何问题都不能离开现代化的大背景。而现代化的大背景不仅包括经济的发展和变迁，也包括社会的利益变动和结构重组，还有人们思想观念的世俗化和自主参与意识的提高等方面。对中国而言，这一背景就是人们切身感受到的从农业社会向现代工业社会和信息社会转型的现实。

我国从十一届三中全会至今，处于一个深刻的转型期，亦即要从计划经济体制向社会主义市场经济体制，从粗放型增长的方式向集约型增长的方式，从“人治”型管理方式向“法治”型管理方式转变。在这期间，我国社会、经济和文化等层面的变化必然会折射到政治层面，在政治层面上的变革过程可以反映我国政治发展的具体路径。因而，从经验意义上讲，转型期我国政治发展的具体内容反映了政治体制改革的成果；从规范意义上说，政治发展至少包含以下内容：从政治文化上说，政治发展意味着世俗化和合理化程度的加深；从政治结构上来说，政治发展意味着分化和专业化的加剧；从政治过程上来说，政治发展意味着公民政治参与的广度和深度的增加；从政治系统的功能来说，政治发展意味着政治体系功能的增强。纵观整个政治发展研究，其所有的论著几乎都是围绕两个主题而展开的，这就是政治民主和政治稳定。

当代中国政治发展的基本内容，就是通过改革实现政治系统运行的民主化和法制化。这种政治发展的模式不是西方化，而是逐步建立的具有中国特色的、以法制为基础的社会主义民主政治。中共十六大首次提出“政治发展”的概念，十七大着重论述了“走中国特色社会主义政治发展道路”的问题。中国政治发展的核心目标是推进社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，实现党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。

二、政治参与的内涵、方式及类型

(一) 政治参与的内涵

政治参与是现代政治学的一个重要概念,是现代民主政治的核心问题,是政治现代化的重要标志。现代意义上的政治参与思想源自近代民主理论中有关民主权利的思想,卢梭的参与民主理论为政治参与提供了较早的理论依据。随着现代化理论和政治发展理论的兴起,这一概念被广泛运用于分析发展中国家的政治发展状况,并在此基础上逐步形成了一系列的学科理论和方法。

西方学者关于政治参与的较有代表性的主要看法有下列几种。孔奇在《政治参与概念如何形成定义》中列举了四种有代表性的看法:(1)政治参与就是影响国家或试图影响公益分配的行为;(2)政治参与是旨在影响国家或地方政府的行为或有组织的平民的活动;(3)政治参与是个人或个人组成的集体有意或无意地反对或支持、改变或维护一个政府或团体的某些特征的一切行动或不行动;(4)政治参与是政治体制的各个层次中,意图直接或间接影响政治抉择的个别公民的一切自愿活动。^①日本学者蒲岛郁夫认为,政治参与就是“旨在对政府决策施加影响的普通公民的活动”^②;亨廷顿和纳尔逊则对政治参与给出了一个更为详细而全面的界定:(1)政治参与是实际的行动,不包括政治方面的知识、对政治的关心以及政治的力度感等心理上的指数;(2)政治参与是普通公民的政治活动,不包括官僚、政

① 转引自王浦劬. 政治学基础 [M]. 北京:北京大学出版社,1995,第206页。帕特里克·J·孔奇. 政治参与概念如何形成定义 [J]. 国外政治学,1998(4).

② [日]蒲岛郁夫. 政治参与 [M]. 北京:经济日报出版社,1989:4.

治家和院外活动家作为职业进行的各种活动；（3）政治参与仅限于旨在对政府施加影响的活动；（4）只要是对政府的决断施加影响的行为，不论其活动是否产生了效果，都将列入政治参与的范畴；（5）除了依照自己的意志自主参加的活动以外，受他人动员参加的活动也包括在政治参与之中。^①《布莱克维尔政治学百科全书》关于政治参与的定义是：“参与制定、通过或贯彻公共政策的行动，这一宽泛的定义适用于从事这类行动的任何人，无论他是当选的政治家、政府官员或是普通公民，只要他是在政治制度内以任何方式参加政策的形成过程。”^②

我国学者对政治参与的涵义的理解和界定也有很多种不同的看法。学者王俊拴认为，“政治参与是公民在政治过程中表达自己的思想、意图和利益以影响国家政治决策和国家行为的活动”^③。杨年松指出，“政治参与是普通公民通过各种合法方式参加政治生活，并影响政治体系的构成、运行方式、运行规则和政策过程的行为。它是政治关系中政治权利得以实现的重要方式，反映着公民在社会政治生活中的地位、作用和选择范围，体现着政治关系的本质”^④。陶东明认为，“政治参与是指公民自愿地通过各种合法方式参与政治生活，并影响政治体系构成、运行方式、运行规则和政策过程的行为”^⑤。《中国大百科全书》关于政

① [美] 塞缪尔·亨廷顿，琼·纳尔逊。难以抉择：发展中国家的政治参与 [M]。北京：华夏出版社，1989：5-7。

② [英] 戴维·米勒·布莱克维尔政治学百科全书 [M]。北京：中国政法大学出版社，1992：563。

③ 王俊拴。我国公民政治参与范式转换的新取向 [J]。陕西师范大学学报（哲学社会科学版），1999（2）。

④ 杨年松。中国改革过程中农民的政治参与和政治稳定 [J]。社会主义研究，1998（5）。

⑤ 陶东明，陈明明。当代中国政治参与 [M]。杭州：浙江人民出版社，1998：104。