

2002年度国家社科基金青年项目

南开大学政治学学术丛书

POLITICS SERIES

农民组织与政治发展

再论中国农民的组织化

程同顺 等著



从农民组织化的角度，
深度分析“三农”问题的根源，
应用现代政治学和社会学的理论，
探讨农民组织对政治发展的影响。

天津人民出版社
TIANJINRENMINCHUBANSHE

2002年度国家社科基金青年项目

农民组织与政治发展

——再论中国农民的组织化

程同顺 杨文彬 李向阳 周振超 著
吕晓莉 徐占伟 张祖耀 赵银红

天津人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

农民组织与政治发展:再论中国农民的组织化/程同
顺等著. —天津:天津人民出版社,2005.10
(南开大学政治学学术丛书)
ISBN 7-201-05127-X

I. 农... II. 程... III. 农民组织-组织建
设-研究-中国 IV. D422.61

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 101250 号

天津人民出版社出版

出版人:刘晓津

(天津市西康路 35 号 邮政编码:300051)

邮购部电话:(022)23332446

网址:<http://www.tjrm.com.cn>

电子信箱:tjrmchbs@public.tpt.tj.cn

天津市永源印刷有限公司印刷 新华书店经销

*

2006 年 3 月第 1 版 2006 年 3 月第 1 次印刷

850 × 1168 毫米 32 开本 14.5 印张

字数:320 千字 印数:1-2,500

定 价:28.00 元



作者简介

程同顺，1969年11月生，山西省闻喜县人，经济学博士，现为南开大学周恩来政府管理学院政治学系副教授、政治学系副主任。1987年考入南开大学政治学系，1994年获法学硕士学位后留校任教。1998年考入南开大学经济研究所在职攻读博士学位，2002年获经济学博士学位。2003年4—8月到美国芝加哥大学政治学系、东亚研究中心做访问学者。目前主要从事政治学理论、中国农村政治和经济社会发展的教学与研究工作。主要著作有《当代中国农村政治发展研究》(天津人民出版社，2000年)、《当代比较政治学理论》(南开大学出版社，2001年)、《中国农民组织化研究初探》(天津人民出版社，2003年)等。

目 录

导论	(1)
第一节 “三农”问题与农民的组织化	(1)
第二节 农民组织的分类及相关概念	(21)
第三节 农民组织与利益集团理论	(33)
第四节 本书的内容安排和主要观点	(49)
第一章 中国农民组织化的历史回顾	(53)
第一节 中国历史上的家族宗族组织	(53)
第二节 旧中国和改革开放前的农民合作经济组织	(68)
第三节 中国共产党领导的农民政治组织	(94)
第二章 当前中国农民组织化的现状与特点	(115)
第一节 当前中国农民组织化的现状	(115)
第二节 农民组织化现状对中国社会的影响	(135)
第三章 农民合作经济组织的理论与实践	(147)
第一节 西方合作经济思想的源头	(147)
第二节 合作经济组织的基本原则	(153)
第三节 农民合作经济组织的起源	(160)
第四节 世界各地农民经济组织发展概况	(169)
第五节 世界各国农民经济组织的最新发展	(185)
第六节 世界各地农民经济组织的共同特点	(191)
第四章 中国农民合作经济组织与农村政治发展	(203)

第一节	农民经济组织兴起的背景及发展阶段·····	(203)
第二节	当前中国各种类型的农民合作经济组织·····	(211)
第三节	农民经济组织与农村政治发展·····	(222)
第四节	农村经济组织发展的制约因素及改进措施·····	(228)
第五章	家族宗族组织与农村政治发展·····	(236)
第一节	农村家族宗族组织的现状与特点·····	(236)
第二节	家族宗族组织与农民利益表达·····	(255)
第三节	家族宗族组织与农村政策执行·····	(270)
第四节	家族宗族组织与农村政治稳定·····	(285)
第六章	西方国家农民政治组织与政治发展·····	(297)
第一节	农民政治组织及其分类·····	(297)
第二节	美国的农民政治组织·····	(306)
第三节	欧洲和日本的农民政治组织·····	(317)
第四节	农民政治组织如何影响政治·····	(333)
第五节	全面认识农民政治组织的作用·····	(354)
第七章	农民社区自治组织与政治发展·····	(369)
第一节	村民自治背景下的农民社区自治组织·····	(369)
第二节	国家与社会关系背景下的农民社区自治组织 ·····	(378)
第三节	农民社区自治组织对政治发展的促进作用·····	(388)
第八章	中国农民组织化的必要性和前景展望·····	(401)
第一节	中国农民组织化的必要性·····	(401)
第二节	中国农民组织化的主要障碍·····	(425)
第三节	提高农民组织化程度的政策建议·····	(437)
参考书目	·····	(447)
后记	·····	(454)

导 论

中国的“三农”问题不仅对中国来说具有重要意义,构成了中国发展的主要问题,而且它在世界上也具有重大意义。这是因为:一方面,中国目前正处于一个社会大变革和农村城市化的过程之中,由于农村和农民在中国的特殊地位,农村的发展和农民的变化正是这个过程的核心部分,这个过程的完成对整个中国将具有标志性和转折性的历史意义;另一方面,中国农民的数量占全世界农民的35%,占世界总人口的15%,因此我们也可以毫不夸张地说,中国农民问题是一个世界级的问题,中国的“三农”问题具有世界意义。中国的“三农”问题不仅对当前中国实现构建和谐社会的政治目标关系重大,而且还直接影响着整个世界的经济和社会发展水平。

第一节 “三农”问题与农民的组织化

中国的“三农”问题与农民的组织化之间似乎并无直接关系,但是事实上,当前中国农民的组织化水平在一定程度上正是造成“三农”问题某些方面的重要原因,甚至正是某些“三农”问题的直接表现。

一、当前中国“三农”问题的主要表现

李昌平曾经把中国的“三农”问题概括为：“农民真苦，农村真穷，农业真危险。”言简意赅，振聋发聩。如果我们要更具体地说明当前中国“三农”问题特点的话，或许可以进一步表述为：农民生存压力巨大，农村社会政治矛盾相对突出，农业缺乏吸引力和后劲。

1. 农民生存压力巨大

第一，收入增长慢，城乡差别大。1978—1984年间，中国农民收入经历了一个快速增长期，年均增长14.69%；而此后农民收入的增长迅速下滑，1986—1990年间，年均仅增长4.7%（其中1989年为-1.6%）；1991—1995年间，农民收入年增长率更是下降到1.8%。从1997年到2003年这7年时间中，中国农民收入增长形势仍然比较严峻，这7年中农民的人均纯收入平均每年增长4%。但同一时期，城镇居民人均可支配收入增长了8%。中国社科院经济所收入分配课题组新近完成了一份调查报告，得出结论说：“中国的城乡收入差距，世界第一。”最新调研发现，中国城乡之间的人均收入比率已由1995年的2.7提高到2003年的3.23，城乡收入差距仍呈拉大趋势。实际上，这个比率不能真实反映城乡之间的收入差距。因为，城镇居民的非货币性收入没被考虑在内，包括城镇人口享受的公费医疗，以及各种各样的实物性补贴。如果把这些因素考虑进去，城乡之间收入差距可能要达到4倍、5倍，甚至6倍。^①

^① 新华网北京2004年2月25日电。

表 0-1 城乡居民收入差距(扣除物价因素后) 单位:元/人^①

年份	城镇居民人均 可支配收入	农村居民人均 可支配收入	差距指数 (以农村居民为 1)
1980	576.92	186.66	3.09
1981	665.08	219.92	3.02
1983	755.25	309.15	2.44
1984	847.43	353.91	2.39
1985	864.34	383.05	2.26
1987	1174.68	445.79	2.64
1988	1224.27	491.69	2.49
1989	1465.76	536.22	2.73
1990	1897.29	667.62	2.84
1992	2287.52	750.35	3.05
1993	2645.05	809.08	3.27
1995	3893	1578	2.79
1999	5754	2210	2.65
2000	6280	2253	2.79
2002	7703	2476	3.10
2003	8472	2622	3.23
2004	9422	2936	3.20

城乡居民巨大的收入差距不可避免地引起了消费水平和消费结构的差距。从消费总量看,2000年占全国人口总量30%的城镇居民的消费总额占全部居民消费的55%,这一比例在1978年仅为38%,1990年也不过44%。城乡居民人均生活消费支出的比例1985年为2.12:1,到1995年扩大为2.70:1,2001年则进一步拉大到3.05:1。1990年至2000年,城镇居民人均消费支出增加了2.8倍,农村居民只增加了1.8倍;近两年城市居民的消

^① 1993年以前的资料转引自《中国农民》1995年第3期,1995年以后的数据为作者根据国家统计局公布资料补充而得。

费水平又有较大提高,而农村居民的消费水平由于收入低速增长,提高极其有限,估计城乡居民消费水平差距应在 3.6 倍左右。城乡居民的消费差距比收入差距更为悬殊。据国家统计局官员指出:如果把所有东西包括城镇居民的财政补贴都折算进来,城乡居民的消费水平差距将达到 6:1。这在整个世界范围内都不多见。

表 0-2 城乡居民消费差距^①

年份	农村居民	城镇居民	消费差距倍数
1952	62	149	2.4(农村为 1)
1957	79	205	2.6
1978	138	405	2.9
1985	374	802	2.3
1990	571	1686	3.0
1993	855	3207	3.5
1995	1434	4874	3.4
2000	2047	7431	3.63
2004	2185	7182	3.29

第二,农民负担过重,城乡居民税负不公。在 2000 年新一轮税费改革前农民负担的一般构成为:农业税、农业特产税、乡统筹、村提留、集资、罚款等。农业税和特产税相对固定,但乡统筹和村提留缺乏严格标准,尤其是各种行政收费、集资罚款让农民实在难以承受。各种收费项目名目繁多,有些甚至令人难以置信,如路桥、教育、卫生、改水等集资活动和各种达标升级活动,农村宅基地有偿使用费、土地登记费、治安联防费、村镇建设规划管理费、农机管理费、摊派报刊费,中小学收费、婚姻登记、

^① 资料来源:《中国统计年鉴》1987 年以来各卷及相关新闻报道。

邮电服务等方面的乱收费,各种强制保险也是层出不穷,如中小学人身安全保险、母子双全保险、农民社会养老保险、房屋综合长效保险、建房施工安全保险、夫妻恩爱保证金等。最令人哭笑不得的是,河南省禹州市苌庄乡的农民曾经一度养一头猪竟要交纳三次“猪头税”,并且令人不解的是,其中有一次的“猪头税”竟按人头收。^①

农民负担的沉重不仅仅是一个超出农民承受力的问题,更重要的是它使城乡居民之间税负不公,违背了税负公平的原则。在城市中,个人收入所得税的起征点为 800 元,一些大城市已经提高到 1200 元和 1600 元不等。这就意味着,撇开国家对于城市低收入居民还有最低生活保障制度不谈,单从个人收入所得税来看,并不是所有的城市居民都能达到纳税的收入标准。但是农村中的农业税却具有人头税的性质,只要是农民都要缴纳农业税。凡从事农业生产、有农业收入的单位和个人,不管收入高低,都是农业税的纳税人。但如果把个人收入所得税的标准适用于农村居民的话,我们就会发现,绝大多数农民距离缴纳个人收入所得税的标准还很远。因为中国农村人多地少,农业生产以小规模经营为主,农业几乎不具盈利性,它只是农民维持基本生活的保障。以 2003 年农民收入为例,这一年全国农民年收入平均为 2622 元,每月也就 200 元多点,距离 800 元的起征点还很远。由于中国城乡居民间收入差别仍然很大,2003 年城乡居民的收入差距为 3.23 倍,所以尽管农村人口大大超过城市人口,但农村居民的全部纯收入只占城市居民的 33%。中国城乡居民的收入和税负状况显示出,收入多的人达不到一定的收入

^① 《农民日报》,1996 年 12 月 19 日。

标准不纳税,而收入少的人却必须纳税,这实在是违背公平原则。因此,城乡居民间税负不公确实是中国农业税费制度中最突出的一个问题。^①

可喜的是,从2000年开始的新一轮农村税费改革正在逐步深入,尤其是从2004年开始中国农村税费制度进行了前所未有的重大调整。该年的中央一号文件《中共中央国务院关于促进农民增收若干政策的意见》提出了做好农民增收工作的总体要求,温家宝总理在2004年3月的十届人大二次会议上更是进一步明确提出:要逐步降低农业税税率,同时取消除烟叶外的农业特产税,并且从2004年起5年之内要在全国范围内逐步取消农业税。截至2005年1月中旬,全国已有22个省级行政区先后宣布对种粮农户免征农业税。

第三,农民的私有财产、人格尊严和生命安全有时受到不应有的侵犯。这主要体现在有些地方的乡镇政府和村干部在收取税费和执行其他政策时,对农民私有财产、人格尊严和人身生命缺乏应有的尊重,甚至肆意侵犯。过重的农民负担必然引起农民的抵制甚至对抗,法制意识强的农民则走上了上访告状的道路。

另外,随着改革开放以来农民工的增多,进城农民工的权利问题也日渐突出。很多农民工面临着工作条件恶劣、工资报酬偏低、工作时间过长、劳动强度过大、没有医疗保险和缺乏安全保障等一系列问题,最近几年尤其突出的是拖欠农民工工资的问题。

^① 程同顺、吕春廷:《中国农村税费改革的发展方向》,《长春市委党校学报》,2004年第1期。

2. 农村社会政治矛盾相对突出

当前中国不少农村地区存在各种社会政治矛盾和冲突,个别地方有时还很尖锐。之所以说“相对突出”,是因为尽管这些社会政治矛盾还没有到相当普遍、非常严重的程度,但是它们还是大大超出了我们的预期,尤其是与城市地区相比较就显得相当突出了。这些农村问题大体表现在以下几个方面:

第一,基础设施和公共服务严重不足。相当一部分农村地区的基础教育、道路交通、水电供应、医疗卫生、信息通讯等基础设施条件和服务严重不足。以公共卫生资源为例,城乡居民公共卫生资源分布差异极大。农村人口占全国人口近70%,而公共卫生资源不足全国总量的30%。农村每千人口,平均拥有不到一张病床,而城市的平均数字,约为3.5张;农村每千人口,只拥有1名卫生技术人员,城市则在5名以上;农村人口医疗保险覆盖率只有9.58%,城市则为42.09%。截至2004年初,农村还有近1亿人口没有获得医疗服务,3000多万贫困人口得不到及时的医疗服务,近20%的县未达到2000年人人享有初级卫生保健规划目标的基本标准,4亿多农村人口尚未饮用上自来水,近8%的农村婴幼儿没有享受免疫接种。^①

第二,乡镇政府负债严重,基层财政几近崩溃。据有关资料披露,中国乡镇在上个世纪共留下了2000亿元的庞大债务,^②其中河南省的情况最严重,据河南省财政部门的统计,全省2100个乡镇目前总负债95亿元,平均每个乡镇负债489万元,全省90%以上的乡镇都有负债,其中负债1000万元以上的有

^① 《中国青年报》,2004年3月5日。

^② 羊夏:《乡镇债务黑洞是怎样形成的》,《乡镇论坛》,2002年第1期。

179个。^①另据湖南省农办、省财政厅的调查,全省1000多个乡镇共负债85.4亿元,负债面高达88.2%,一些负债比较严重的乡镇甚至在1999年就吃完了2003年的财政预算。^②2004年有关专家推算,中国乡镇政府的财政债务每年以200多亿元的速度递增,预计当前的乡镇基层债务额超过5000亿元;其中乡镇一级净负债超过2300亿元,村级预计达2500亿元。^③政府负债并不是什么新闻,但是乡镇政府的财政危机具有不同于一般的政府负债的特点:一是负债面广,很多省乡镇的负债面达到80%以上;二是负债额大,数百万元的政府负债对于大多数乡镇来说实在是难以承受;三是解决无望,目前很多乡镇对于自己所担负的巨额债务根本没有能力偿还,甚至看不到任何能够偿还的希望,只能借新债还旧债。这至少会产生一明一暗两个严重后果。所谓“一明”,是指已经众所周知的农民负担过重的问题,目前乡镇政府解决财政状况不佳的最方便的办法便是向农民转移财政危机,加重农民负担,造成了一系列政治和社会问题。所谓“一暗”,是指有可能由此产生的金融危机,因为负债的乡镇政府绝大多数都是向银行金融机构借债,如果长期无法偿还,并且还不断地继续举债,那么极有可能形成大量的呆账、死账。此外,这对于乡镇政府自身的直接影响可能需要更加引起关注,因为这极有可能造成大量乡镇政府瘫痪或崩溃。^④

^① 资料来自《瞭望》2001年第48期,另据《乡镇论坛》2002年第1期的数据,河南省乡镇数为2125个,平均负债近450万元。

^② 徐增阳等:《农村税费改革:瓶颈在哪里》,《调研世界》,2002年第3期。

^③ 《财经时报》,2004年4月4日。

^④ 程同顺:《乡镇政府财政危机分析》,《中共福建省委党校学报》,2003年第3期。

第三,政府角色出现偏差,某些干部行为严重失范。相当多的乡镇政府对于自身应该担当的引导农民发展生产、为农民提供生产服务、管理社会治安、发展农村教育文化事业、保护国土资源和生态环境等本职工作,一般都缺乏应有的积极性,而是把自己的工作重点放在收取税费和上级派下来的硬指标工作上,如计划生育和催粮派款等。在完成这些工作的过程中,有些农村干部完全把自己置于农民群众的对立面,对农民的基本权利缺乏应有的尊重。乡镇政府职能的错位和基层干部严重的失范行为,造成了有些地方农村基层政府和干部的权威急剧下降,干群关系高度紧张,群体性社会冲突也出现过,严重影响了这些地方农村的社会政治稳定。

3. 农业发展缺乏动力和后劲

当前中国的农业问题似乎没有前二者那么严重,但是农业是一个特殊的产业,关系到一个国家的粮食安全,同样不可忽视。当前中国农业的主要问题有三个方面:

第一,农业生产无利可图。在当前中国,以种植业为主的农业,尤其是种粮食,几乎无利可图,完全失去了对农民的吸引力。改革开放以来,粮食价格相对涨幅不大,甚至有时还会下跌,而农业生产投入的种子、农药、化肥、农机、水电等价格不断上涨,再加上各种税费,种粮农民几乎无利可图。农民收入的微弱增加,主要不是依靠种植粮食,而主要来源于打工、经商等其他行业。2003年农民的工资性收入人均919元,比上年增加79元,增长9.4%,工资性收入的增加额占全年农民收入增加额的

54.1%。^①

第二,缺乏农业社会化服务体系。由于农业是一个特殊的产业,人们对农产品的需求弹性小,生产经营以农户家庭经营为主,生产要涉及产前、产中、产后等相对漫长而复杂的环节,因此现代西方发达国家的农业生产都形成了一个非常发达的社会化服务体系。政府部门的多种机构为农民提供各种技术支持,发布农业生产、农产品市场的即时信息,以及预测各种未来种植和市场的状况等;形形色色的农民合作经济组织则在农业生产资料购买、农产品的销售方面大显身手,尤其是农业合作经济组织基本上解决了为农产品寻找市场这个农业经营的最大难题。资料显示,目前西方发达国家农户加入合作经济组织的比例普遍较高,一般达到80%以上,有些国家甚至是100%。截至2003年底,中国农户加入合作经济组织的比例仅为5.27%,^②远远低于世界其他国家和地区。这就使得中国农民在农业生产经营活动中,既缺乏来自政府方面提供的社会化服务体系的支持,同时又缺乏自我组织的社会化服务体系的帮助,使农户之间缺乏专业分工,农民要在农业生产经营的各个环节中疲于奔命,同时更重要的是他们的生产经营在诸如农作物的种植面积、市场价格、供求信息等重要方面缺乏权威性的和具有指导性的农业信息。这就容易造成农民对某种农产品一哄而起从而产生价格暴跌的现象,丰产不丰收,甚至由于信息不灵出现卖难问题,很多农产品不得不任其烂掉,给农民造成重大损失。

^① 国家统计局农村社会调查总队:《2003年中国农业与农村经济形势》,《调研世界》,2004年第3期。

^② 转引自蒋玉民、何平:《开发式扶贫与农村合作制度供求分析》,“共建和谐社会:中国贫困问题与反贫困实践全国学术研讨会”(黄山,2005.8)论文。

表 0-3 农民参加经济合作组织的国际比较^①

国 别	法国	德国	丹麦	日本	美国	中国
农业人口 比重(%)	4	2.8	4	6	2	70
农户加入经济 组织比例(%)	80	80	100	100	83	5.27

第三,农地规模过小,农业生产难以形成规模效益。现在世界各地农场规模存在很大差异,一般来说北美和澳大利亚农场规模最大,美国和加拿大平均达到 200 公顷左右,澳大利亚平均 4670 公顷。欧洲各国农场规模相对要小很多,一般不足 50 公顷。而目前中国农民平均每家经营农地面积只有 0.5 公顷,与欧美等国的农场规模简直不可同日而语,这么小的农场规模很难指望产生什么经济效益。当然,也有专家指出,中国和东亚其他国家的农业一样,是精耕细作型的,不可像欧美国家那样追求农场规模。这个观点是有道理的,但现在的问题是,中国农户的经营规模也远远低于我们的近邻日本、韩国以及印度等。日本的农场平均不到 3 公顷,韩国为 1.26 公顷,印度的农场规模也比中国大得多,达到 1.68 公顷。在当前的中国,追求过大的农地规模是不切实际的,但过小的规模显然是缺乏效益和无利可图的。

^① 此表是作者根据相关资料汇总制作而成。