



中国城市化进程中
政府与社会治理研究系列丛书

城市化进程中的 “三农”问题

朱光磊 总策划
程同顺等 著



南开大学出版社

中国城市化进程中政府与社会治理研究系列丛书

城市化进程中的“三农”问题

程同顺等 著

南开大学出版社

天 津

图书在版编目(CIP)数据

城市化进程中的“三农”问题 / 程同顺等著. —天津 : 南开大学出版社, 2017.12
(中国城市化进程中政府与社会治理研究系列丛书)
ISBN 978-7-310-05497-8

I. ①城… II. ①程… III. ①三农问题—研究—中国
IV. ①F32

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 278032 号

版权所有 侵权必究

南开大学出版社出版发行

出版人:刘立松

地址:天津市南开区卫津路 94 号 邮政编码:300071

营销部电话:(022)23508339 23500755

营销部传真:(022)23508542 邮购部电话:(022)23502200

*

北京建宏印刷有限公司印刷

全国各地新华书店经销

*

2017 年 12 月第 1 版 2017 年 12 月第 1 次印刷
230×160 毫米 16 开本 29 印张 2 插页 414 千字

定价:78.00 元

如遇图书印装质量问题,请与本社营销部联系调换,电话:(022)23507125

前言

当前中国发展最主要的时代特征是大规模的快速城市化。改革开放至今 30 多年,中国的城市化水平已经从 1980 年的 19.39%提高到了 2015 年的 56.1%,预计 2020 年将达到 60%。这个速度不仅在当前世界排名第一,而且在人类城市化史上也是罕见的。并且需要特别注意的是,当前中国城市化的特点不仅是速度快,而且规模也非常大,涉及全国所有地区的数亿甚至十亿以上人口。如此大规模的快速的的城市化,不仅正在快速改变着中国发展的进程,而且也在深刻影响着整个世界发展的进程。

在大规模快速城市化进程的背景下,中国的农业、农村和农民也正在经历着剧烈的冲击和变化。农业生产的经营方式在经历了集体经营向农户个体经营的革命性变革后,又很快由于中国加入世界贸易组织而遭遇了全球市场化的竞争压力和市场风险。城市化也无情地改变了农村的村落和社区形态,甚至大量村庄在很短的时间就从大地上永远地消失了,大量农村人口外出打工极大地改变了传统农村社区的公共生活,数量庞大的农村留守群体成为很多农村无奈的伤痛。农民的生活水平在逐步解决温饱得到实质性改善的同时,他们却正面临着进一步发展的巨大压力,很多家庭不得不忍受长期异地分居不能团圆的痛苦,农民工微薄的收入难以使他们在城市维生,使他们不得不徘徊于城乡之间。可以说,中国正在进行的大规模快速城市化进程正在有力地重塑着中国“三农”问题的方方面面,认识和理解当前中国的“三农”问题及其发展变化,不能离开中国快速城市化的这个根本性的大背景。

更加重要的是,中国快速城市化的进程是正在进行时态,很多事情正处于发展变化过程之中,在这个背景下中国的“三农”问题的各

城市化进程中的“三农”问题

个方面也是瞬息万变。因此，要想通过一部著作或几篇论文来总结中国“三农”问题的特点以及预言其发展的方向都是不太现实的。本书收录的是我自1995年以来关于中国“三农”问题的论文，仅仅是个人二十多年来对中国“三农”问题的一孔之见。好在论文篇目是根据发表的时间顺序编排的，并且在论文末尾都注明了时间，有助于大家从历史发展的不同阶段来认识中国的“三农”问题。

当然，从读者的期望来说，最好是能给中国“三农”问题的发展进行分期，区分不同阶段总结其特点。但是我还是认为时间太短，不宜分期。从改革开放至今不足四十年，从我开始“三农”研究的时间算起也就刚刚二十年出头，而且中国还正处于一个快速发展变化过程中，“三农”问题的很多特点可能需要在将来总结才更加客观。如果一定要对入选的这些论文进行分期的话，我认为可以以2006年为分水岭分为两大阶段，2006年作为第二阶段的起始时间。这不仅仅是时间段的均衡问题，而是因为2006年1月1日全国农村普遍免除了农业税，这在中国历史上是一个具有里程碑意义的事件。而且，2005年10月8日十六届五中全会提出的社会主义新农村建设，也是从2006年开始在全国农村大张旗鼓地全面推开的。

需要说明的是，本书选编的论文并非全都是我自己独立完成的，有些论文是我与合作者共同完成的，相关论述和判断也有他们的学术和思想贡献。他们的具体姓名会出现在相应的篇目里，在这里就不再一一列举了。这些论文都是在学术期刊或论文集公开发表过的论文，所以也体现了当年那些给予批评、指导并最终录用它们的编辑们的功劳，相关刊物名称或论文集的名称也在相应篇目的结尾处分别进行了标识说明。

当然，由于原来发表在不同期刊上的论文格式要求各不相同，为保持本书的体例一致，所以在收入此书时统一进行了必要的调整。同时，为了更加便于阅读，个别地方的语言文字也略有修改，特此说明。

程同顺

2016年8月26日于南开大学新校区

目 录

- 当前中国农民的政治参与 / 程同顺 1
- 要清醒地认识我国农民的阶层分化问题 / 程同顺 13
- 财务管理：村民自治中的难点 / 程同顺 19
- 农民城：农村城市化的新探索 / 程同顺 27
- 乡村管理模式的回顾与前瞻 / 程同顺、赵银红 36
- 我国村民自治的现状分析 / 程同顺 50
- 中国农村政治的非制度化问题探析 / 程同顺 62
- 村民自治的蜕变及防治 / 程同顺 74
- 村民自治中的乡村关系及其出路 / 程同顺 89
- 村民自治中的党“政”关系及其出路 / 程同顺 102
- 社会主义民主政治建设的新突破 / 程同顺 118
- 对当前乡村干部中存在问题的深层思考 / 程同顺 130
- 乡镇政府财政危机分析 / 程同顺 142
- 西方国家的农民政治组织与经济发展 / 程同顺、张长虹 154
- 中国农村税费改革的发展方向 / 程同顺、吕春廷 173
- 提高中国农民组织化程度的必要性和策略 / 程同顺 182
- 从外来农村人口犯罪看城乡二元结构冲突 / 程同顺、王焱 203
- 美国农业政策及其对中国的影响和启示 / 张光、程同顺 214
- 论乡镇政府的职能错位 / 程同顺、李秋兰 230
- 利益集团理论与中国农民的组织化 / 程同顺 242
- 农民合作经济组织与社会主义新农村建设 / 程同顺 254

城市化进程中的“三农”问题

西方国家农民利益集团的功能与作用对我国新农村建设的
启示 / 程同顺 265

重新认识村民自治的政治意义 / 程同顺、赵一玮 282

村民自治体系中的村民小组研究 / 程同顺、赵一玮 294

村级民主的成长与冲突 / 程同顺 306

快速城市化进程中的失地农民问题 / 程同顺、杜福芳 327

城市化进程中的新农村社区建设 / 程同顺、杜福芳 342

农民权利的逐步实现 / 程同顺、吕云涛 358

快速城市化进程中的农村社会管理 / 程同顺 373

村务公开的路径障碍与制度改进 / 程同顺、赵学强 395

村民自治的时代困境及未来趋势 / 程同顺 411

当前中国农业安全隐患及战略选择 / 程同顺、赫永超 419

当前农村社会治理的突出问题及解决思路 / 程同顺 434

设施农业要注重发挥综合效益 / 程同顺、赫永超 449

当前中国农民的政治参与

——一个比较政治学分析

程同顺

内容提要：本文在实地调查和文献资料搜集的基础上，介绍了当前中国农民政治参与的基本状况和特点，指出了当前中国农民政治参与增多，尤其是非制度化参与增多的这个事实；从政治发展的观点和社会主义民主建设的角度分析了当前我国农民的政治参与对我国社会政治的促进作用和消极影响，提出对当前我国农民的政治参与既不能盲目鼓励，又不能简单压制，而应该区别对待，鼓励他们的制度化参与，采取措施尽量防止他们的非制度化参与。

关键词：中国农民 政治参与 非制度化

早在 20 世纪 70 年代末、80 年代初，中国就开始进行农村经济的改革了。自此开始，中国农村就进入了一个开天辟地的新时代。就在中国农村经济发生飞跃性的变化的同时，农村经济改革的直接承载者和第一受益人——农民自身也在各个方面发生着颇具深刻意义的变化。

除此之外，在中国农民的变化中，还有一个已经足以引起人们重视但目前尚不太突出的方面，那就是他们政治参与的普遍增多。由于中国基本上是个农业社会，农民在全国人口数量中一直占绝对优势，

城市化进程中的“三农”问题

所以从整体的眼光看，中国农民的各种变化才是中国社会最深刻的变化，才是最有历史意义的变化。正是在这个意义上，邓小平同志高瞻远瞩地指出：“中国经济能不能发展，首先要看农村能不能发展，农民生活是不是好起来。”^①同样道理，中国政治能否取得实质的发展，在很大程度上也要看农村政治是否能取得真正的发展，要看农民政治参与发展的程度和水平。

一、当前我国农民政治参与的形式

当前我国农民政治参与的形式多种多样，我们暂且把它们分为投票活动、接触活动、投诉活动、行政诉讼和行政复议、抗议和暴力对抗活动等几种。

1. 投票活动

投票活动是农民通过投票进行的政治参与，主要指农民的选举活动和一些公决活动，以选举活动为主。我国农民的选举权直接行使在对村组干部的选举，县乡人大代表的选举以及村民代表的选举上。

相比较而言，农民对村干部的选举比对县乡人大代表的选举更有兴趣，尤其在我国农村实施村民自治以后更是如此。这是因为村干部的选举往往更能直接影响到农民的切身利益，并且村民对村干部的候选人也都比较了解，容易做出判断。此外，或许更重要的是，每到村干部换届选举时，一些村干部的候选人往往会发起声势浩大的竞选活动来鼓动村民参加选举。如在我的调查中，山西省闻喜县某村在村干部换届选举时，候选人不仅会进行私下的游说活动，而且在必要的时候，他们还会公开发表自己的“施政纲领”，进行公开竞选。吉林省梨树县的村民自治已经形成了一套严格的制度和程序。

^① 邓小平：《建设有中国特色的社会主义》（增订本），人民出版社，第66页。

为保障村民充分行使民主权利，使选举公正进行，该县实行“五公开”“三不三直接”等几个原则。“五公开”是：公开选民名单；公开选举名额和候选人条件；公开候选人名单及基本情况；公开选举程序和具体规定；公开候选人得票情况和选举结果。“三不三直接”是：不包办代替，由村民直接推荐选举领导小组成员；不内定名单，由村民直接酝酿、协商、推荐和确定候选人；不划框定调，由村民按照法定程序直接进行投票选举。选举一般采用召开村民大会、直接民主、公开竞争的方式进行。村民对选举活动非常踊跃，一次选举就像是一次盛典。有的村民会从几十里外专程赶回村里参加投票。该县霍家店村第二届村民委员会换届选举时，参加选举的人占18岁以上村民的94%。^①

农民的公决活动一般是在需要对某些重大事项进行表决时采用，如对村规民约、五年或十年发展规划的表决等。有时当涉及全体村民利益而村民又有意见分歧、相持不下时，也会诉诸全村公决的方式来解决。

2. 接触活动

接触活动是指农民以个人或集体方式去面对地接近干部，正式或非正式地向他们反映情况、提出建议、意见或批评，以期改变他们的工作作风，影响或改变他们的决策和决定。当前我国农民的这种政治参与活动主要表现为当面反映、上访、行贿等。

反映主要是指农民向干部反映情况，多是反映生产、生活中的困难和一些不合理现象等。这种政治参与的方式很不正规，但对同一问题的大量反映却往往能对决策产生重大影响。1992年12月，江泽民同志在湖北江汉平原调研时，当地农民向他直接反映了摊派过多、农民负担过重的问题。如果说反映是一种心平气和参与的话，那么上访就多少带有那么一点愤怒和怨恨了。近些年来，上访越来越成为农民

^① 《法制日报》1993年6月25日。

城市化进程中的“三农”问题

采用较多的一种政治参与方式。农民上访的主要问题大多集中在经济负担、财务管理、承包合同、宅基地规划、计划生育等几个热点问题上。

在农民政治参与的接触活动中，除了反映、上访等合法方式之外，还有一些不合法、不正当的方式，最常见的就是行贿。农民行贿的对象既可以是执法人员，也可以是乡村干部，甚至是一些领导干部。

3. 投诉活动

我们这里所说的投诉活动是指农民通过大众传播媒体，利用舆论工具进行的政治参与。这也是农民政治参与的一种常见的方式。由于我国农民文化水平的逐步提高，也由于我国民主进程的发展而使新闻媒体发挥的作用不断加强，所以不少农民开始运用新闻媒体的力量来反映意见、表达利益诉求，影响党和政府的决策。《人民日报》《法制日报》等全国性的权威大报、各地方日报以及一些期刊杂志，经常会收到农民来信，反映各种不合理现象和问题。各报刊都会认真对待这些来信，一般都转交有关部门处理。一些典型性的或反映重大问题的来信，报刊也会选登出来，以引起社会舆论的关注和有关部门的重视。如1993年3月，四川省射洪县潼射镇犀牛村农民赵光喜给《人民日报》写了反映养猪收费太多和农家失火也要受罚款的两封信。《人民日报》在把这两封信选登出来的同时，也转交给了射洪县农民负担监督管理领导小组。结果，该县的生猪扶植费、生猪组织费、农户失火罚款等多项不合理收费立即被废止。

农民的投诉除了反映乱收费、乱摊派外，还有反映打白条、挂钩化肥不兑现等现象。另外，也有一些投诉是反映乡村干部工作作风和违法违纪问题。

4. 行政诉讼和行政复议

农民状告国家机关并获胜，这在中国过去只是一个令人不敢想象

的神话而已。但在今天中国颁布了《行政诉讼法》以后，这种事情就不再是“天方夜谭”了。近年来，由于农民负担过重，再加上农资部门出售假种子、假化肥、假农药等坑农害农的现象时有发生，所以农民提起行政诉讼，状告国家机关和政府部门的事例已经越来越多，屡见不鲜了。

除了农民与政府部门、国家机关对簿公堂的行政诉讼外，与此类似的农民政治参与行为还有行政复议。如果从数量上来考察，可能行政复议是比行政诉讼更常见的政治参与行为，因为大多数的行政诉讼是在农民提出行政复议无果的情况下才提起的。农民提起行政复议和行政诉讼的共同特点是：这种政治参与是农民通过法律手段，依法保护自身利益的参与行为。

5. 抗议和暴力对抗活动

近些年来，由于政府对农村工作重视不够和某些干部指导思想的偏差，我国农村的各种不合理现象开始泛滥起来。什么“白条”“绿条”，这种收费、那种摊派，各种负担纷至沓来；个别基层干部和执法人员态度蛮横、作风粗野，激起了农民的强烈不满。于是在一些地区就出现了农民的抗议活动和暴力对抗活动。1993年3月16日，黑龙江省宾县胜利镇发生了一起农民同乡干部、民警打斗的事件，这起事件最后发展成了民警开枪打人的恶性流血事件。^①另据湖北省钟祥县的调查，仅1988年之内全县村组干部与群众闹对立冲突就达164次，交手打架42次。^②可见，农民的抗议和暴力对抗活动也已经相当不少了，值得我们高度重视。

① 《法制日报》1995年4月14日。

② 朱光磊：《大分化、新组合》，天津人民出版社，第283页。

二、当前我国农民政治参与的主要特点

以上我们简单介绍了当前我国农民政治参与的几种常见的方式，下面我们再来简单归纳一下当前我国农民政治参与的主要特点。

1. 参与的程度和水平仍然很低，但是较前有显著提高

总的来说，当前我国农民政治参与的程度和水平仍然很低，这表现在：第一，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；第二，他们的参与仅限于社区性参与或问题性参与。总体上说，我国农民的政治参与仍然是很少的，并且我国现阶段农民的政治参与几乎全部是自发的，大多是为了保护自己的具体利益而进行的问题性参与。他们还缺乏明确的政治参与意识，没有把参与政治当作自己的权利和义务，不能自觉地、经常性地进行政治参与。

但是我们必须看到，当前我国农民的政治参与较前已有了巨大突破。无论如何，农民的确是以某种方式参与了政治，并且他们的参与不再停留在参加某种运动的动员性参与上了，而是达到了为某种明确目的的自主性参与的水平。他们政治参与的方式也明显多样化了，广泛运用多种方式和手段进行政治参与，如状告国家机关和政府部门等。

2. 基本上是手段性参与

当前我国农民的政治参与基本上是手段性参与而不是目标性参与。所谓目标性参与是指参与者把政治参与当作一种目标来追求，或者至少是当成目标之一来追求；而手段性参与则是参与者把政治参与当作其他目标的手段，如达到某种经济目标的手段，政治参与本身并不是参与者的目的。从前面的大量例证中我们不难看出，当前我国农民的政治参与大多是为了实现某种具体经济目标的手段性参与。

3. 非制度化参与有扩大的危险

非制度化参与主要是指不符合制度和程序的政治参与，也包括违反法律的非法参与行为。当前我国农民的非制度化参与时有发生，且大有扩大的趋势，常见的主要有行贿、越级上访、写小字报，用毁庄稼、烧草垛、挖祖坟等形式报复村干部，更严重的还有人身攻击、冲击政府部门等。此类事件虽然不普遍，但也为数不少，影响极大。

我国农村地区的制度化建设本来就很薄弱，亟须花大力气进行。但当前我国农民的非制度化参与却正好对我国农村的制度化建设是一个极大的冲击，直接威胁到我国农村地区的社会政治稳定。广大农村是我国社会的基础，农村的稳定是全国稳定的保障，因此我们必须对此引起足够的重视，防患于未然。

4. 非制度化参与、抗议性参与和暴力参与往往合而为一

非制度化参与、抗议性参与和暴力参与是从几个不同角度分析我国农民的政治参与而采用的概念，其内涵和外延都不是完全等同的。一般来说，非制度化参与和抗议性参与是两个相交的概念，暴力参与则是这两个概念交集的一个子集。从理论上讲，非制度化参与未必就是抗议性参与和暴力参与，抗议性参与也未必就是非制度化参与和暴力参与。但在实际中，这三者往往相互渗透，相互转化，在多数情况下合而为一，同一行为和事件既是非制度化参与，又是抗议性参与，也是暴力参与。

三、当前我国农民政治参与的积极意义和消极作用

在介绍和分析了当前中国农民政治参与的形式和特点后，我们应该如何评价和看待当前中国农民的政治参与呢？它对我国政治来说，是

城市化进程中的“三农”问题

好事还是坏事呢?我认为,当前我国农民政治参与的增多不可一概而论。它不全是好事,也不全是坏事,需要我们一分为二地看待,既要看到其积极意义,又要看到其消极的一面和潜在的危害。

1. 积极意义

农民政治参与的增多不仅标志着我国政治发展程度的进步,而且也进一步推动了我国的政治发展。比较政治学者为政治发展提出了各式各样的标准,但总结起来看不外乎是民主、稳定和独立自主这三大标准。而政治参与又是衡量政治系统民主化和现代化程度的最主要的标准之一。可以简单地认为,一个国家的政治参与程度和水平越高,这个国家的民主程度和政治发展程度就越高;现代民主政治的发展过程,就是政治参与不断扩大的过程。可见,政治参与已经成为衡量一个国家政治发展程度的标准之一。就我国而言,人民的政治参与,也是社会主义民主政治的本质特征。社会主义民主政治的本质是人民真正成为国家和社会的主人。这一本质外化为两个方面的民主政治的特征:第一,所有公民都有权利参与国家各个层次的政治生活和政治管理。这就是说,社会主义政治发展是建立在公民普遍参与的基础之上的。国家机构在人民参与下建立,国家工作人员由人民民主选择,国家事务在人民参与下发展,所有国家权力都来自于人民,并在人民参与下运行。第二,所有公民都有权利和义务监督各级政府及党政干部。为了保证国家权力的合理运用,避免权力的滥用,公民对国家权力的运行情况必须施之以严格的监督,对从事国家管理的党政官员加以必要的社会制约。所以,我国的社会主义民主政治建设也要求公民积极参与政治。公民的政治参与程度也成了衡量我国社会主义民主建设的一个重要标准。

我国是一个农业国家,农民占全国人口的绝大多数,这就决定了农民在我国社会生活中的重要地位。没有我国农村的政治发展,整个国家的政治发展就不会有实质的进步,我国的政治发展便只能是畸形的反发展的“发展”。我国的民主政治建设,不能离开农民的参与。离

开了农民的政治参与，我国的社会主义民主就会成为少数人的特权民主。因此，我国农民政治参与的增多标志着我国农村民主政治建设的进步，标志着我国政治发展程度的提高。

不仅如此，我国农民的政治参与还会促进我国政治的进一步发展。这表现在以下几个方面。

第一，当前我国农民的政治参与锻炼了他们的政治能力，使他们成为更成熟的政治公民。比如，村民自治、基层民主选举的实践，不仅可以增强农民的民主意识，激发他们的政治参与热情，而且也使他们懂得了一些政治生活的程序，掌握更多的政治知识和政治能力。又如，行政诉讼的正当运用，不仅可以保护农民的正当利益不受侵犯，而且还使农民学会了如何通过合法手段保护自己的利益。

第二，我国农民的政治参与促进了我国农民决策的科学化和农村政策运行的合理化。当前我国农民各种形式的政治参与，对农民自身来说是一种利益表达，而对于党政各级决策者来说，则是提供了更详细的农村和农业工作的微观信息，使决策者对农村和农业决策有更广泛而全面的信息基础。这会大大促进我国农村和农业决策的科学化。如1993年初中央对农民负担过重的问题给予了高度重视，做出了一系列减轻农民负担的决定，受到了广大农民的极大欢迎。中央能做出这样的决策，其根据一方面各级干部和政策研究部门所做的调查、人大代表的反映等，另一方面则是农民群众通过各种方式的政治参与使各级干部乃至党中央意识到了这个问题的严重性。如江泽民同志在江汉平原视察时，当地农民向他反映了农民负担过重的问题；蚌埠一位老农两次直接上书江泽民同志反映农民负担过重的问题。农民的这些直接参与，为决策部门提供了大量的决策信息，有助于农村决策的科学化。

不仅如此，农民的政治参与还能促使农村政策的运行更加合理化。由于种种原因，中央的政策在某些地区可能会受到歪曲或被束之高阁，得不到贯彻和落实。在这种情况下，有些熟悉政策的农民，就会以各种方式促使当地执行部门按政策办事，保证中央政策的贯彻落实。

第三，广大农民的政治参与对农村各级党政干部是一种有力的监

督，有助于提高党政干部的政治素质和业务素质，有助于使我国农村政治走上制度化、规范化的道路。

同样道理，由于广大农民的参与和监督，农村的各项工作，如计划生育、财务管理、宅基地分配、生产资料供应等工作也会逐渐公开化和制度化。

2. 消极作用和潜在的危险

当前我国农民政治参与的消极作用和潜在的危险有以下两个方面。

第一，我国农民非制度化参与的增多直接冲击当前我国农村地区的社会政治稳定。如前所述，当前我国农民的政治参与较前增多了，尤其是其中非制度化参与的增加更加引人注目。改革开放前，我国农民的非制度化参与微乎其微，几乎没有。但近年来由于种种原因，农民的非制度化参与产生并大大增加了，个别事件的性质甚至还相当严重，如集体冲击政府部门、暴力攻击乡村干部等。

农村改革以来，随着经济权力的下放和农业生产劳动的分散化，我国有些地区的乡镇政府和村级组织的权力、职能和权威大大削弱了，已经不能正常地发挥农村基层政权和组织的作用。个别地区的乡政权和村级组织甚至近乎虚设、名存实亡。为了保证党和国家的各项政策在农村的贯彻实施，为了有力地促进农村地区经济文化发展和维护农村社会政治稳定，迫切需要我们加强农村基层政权和村级组织的建设，使它们发挥应有的作用。

但是农民的非制度化参与却是对农村基层政权和村级组织建设的直接破坏，它大大损害了农村基层政权的职能和权威，影响了党和国家政策在农村的贯彻和实施，冲击了我国农村地区的社会政治稳定。虽然就目前来说，这种情形在我国农村并不普遍和严重，但如果长此以往，其势必会愈演愈烈，严重危害我国农村地区的社会政治稳定。

农村是我国社会的主体，农村的稳定会直接关系到全国的稳定。“农村人口占我国人口的百分之八十，农村不稳定，整个政治局势就不