

农民的政治

赵树凯 著



商务印书馆

农民的政治

赵树凯 著

商务印书馆

2011年·北京

图书在版编目(CIP)数据

农民的政治/赵树凯著. —北京: 商务印书馆,
2011

ISBN 978 - 7 - 100 - 07925 - 9

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(2011)第035730号

所有权利保留。

未经许可, 不得以任何方式使用。

农民的政治

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 - 07925 - 9

2011年5月第1版

开本 880×1230 1/32

2011年5月北京第1次印刷

印张 10 3/4

定价: 26.00元

目录

前 言 / 001

第一编

- 1—1 九号院与中国农村 / 033
- 1—2 九号院之“老” / 041
- 1—3 万里与农村改革 / 063
- 1—4 农村改革与地方改革家 / 102

第二编

- 2—1 基层政府改革的历史审视 / 119
- 2—2 基层治理中的政府“不宜” / 131
- 2—3 “乡村治理”治什么 / 140
- 2—4 新农村的新治理 / 148
- 2—5 基层政府的体制环境 / 156
- 2—6 基层政府改革的根本动力 / 164

第三编

- 3—1 基层组织与基层民主 / 175
- 3—2 民间组织与基层民主 / 181

- 3—3 基层民主与法治建设 / 189
- 3—4 基层民主与社会和谐 / 197
- 3—5 基层民主的“主导”与“主体” / 206
- 3—6 基层民主的“参与”问题 / 214
- 3—7 基层民主的国际影响 / 223
- 3—8 发展基层民主的基本策略 / 229

第四编

- 4—1 “弱”村禁牧记 / 241
- 4—2 “穷”村修桥记 / 249
- 4—3 “乱”村修路记 / 256
- 4—4 村庄不再 / 264
- 4—5 此村非彼村 / 272

第五编

- 5—1 农民流动 30 年 / 283
- 5—2 民工子弟学校的社会际遇 / 292
- 5—3 一个美国学者的中国农民研究 / 303
- 5—4 农民的脚步与制度变革 / 311
- 5—5 四分之一世纪的农民上访 / 320

后 记 / 335

前 言

在当前对农民的研究中，“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做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，为政者无需躬亲，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。

[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。

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？

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”，而是需要参与政治过程。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

[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。

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。

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。”^[2]在毛泽东看来，农民

[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。

[2] 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。

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”^[1]。

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、也不直接冲击统治体系的合作式抗争，这是农民反抗的日常形式。这些日常形式的反抗通常包括：偷懒、装糊涂、开小差、假装顺从、偷盗、装傻卖呆、诽谤、纵火、怠工等等。这些被称为“弱者的武器”（weapons of the weak）的斗争形式具有共同特点：它们几乎不需要事先的协调或计划，它们利用心照不宣的理解和非正式的网络，通常表现为一种个体的自助

[1] 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。

形式；避免直接地、象征性地对抗权威。尤其是在第三世界，农民很少在税收、作物分配、发展政策或繁琐的新法律等问题上去冒险直接对抗权威；他们更可能通过不合作、偷懒和欺骗去蚕食这些治理策略。^[1] 观察今天中国农民的日常抵抗，比詹姆斯·斯科特（James Scott）所描述的东南亚农民的表现更加丰富多彩，也更具有强劲清晰的政治意味。^[2] 人民公社时期，中国农村曾有生产中的“出工不出力”，也有分配中的“瞒产私分”现象。改革以来，则有形形色色的上诉投诉，乃至“聚众滋事”。无论是在偶然的公开抗争还是日常的消极反抗中，农民的政治性被不断地激发出来。中国农民这种表现，可能在一定程度上预示着中国政治的未来。

不同历史时期，不同国度，甚至不同地区的“农民”，其政治属性是不同的。历史上，我们看到，在更多情况下农民在政治上的“被动参与”塑造出其政治属性。但是现在，农民身上潜在的政治性，正在表现为直接的政治属性。甚至说，政治性不再是潜在的，而是直接的，也是现实的。这是农民的政治属性的改变。从这个角度说，农民在中国的政治舞台上，将发挥更大的作用。在现在和未来的中国政治生活中，农民是无法忽视的力量。家庭承包制度是农民的选择和坚持，这直接表现为经济制度的嬗变突破，但是，这种改变已经产生并且将继续产生更大的政治张力。

[1] 詹姆斯·斯科特：《弱者的武器：农民反抗的日常形式》，何江穗等译，译林出版社2007年版。

[2] 欧博文（O'Brien Kevin）、李连江对中国农民抗争的研究，生动地体现了这一点。参见欧书，*Rightful Resistance: Contentious Politics in Rural China*, New York: Cambridge University Press.

农民在具体改变中国农业经营体制的时候，也在改变着中国的基层政治甚至高层政治。

中国农民的政治属性所以值得重视，根本原因在于，此农民不是彼农民。就今天的中国农民而言，他们不是一个职业概念，我们很难具体说明今天所谓“农民”都包含多少种职业群体，有所谓“农民企业家”、“农民工”，甚至有“农民作家”、“农民发明家”，当然也有所谓真正意义上的农民，即“作为职业的农民”，还有“失地农民”（这在外国学者是难以理解的，没有土地居然称为农民），还有一种是非农民、非居民的“假市民，真农民”。这些人生活的村落已经“村改居”（村民委员会改为居民委员会，从名称上看已经成为城里人），但是，他们并没有真正进入城市的社会福利体系中，角色也没有变成为市民。政府把他们转为“居民”，主要动力通常是要拿他们的土地。从根本上，他们的认同和真实状态还是农民。由此可见，在农民这个称呼之下，这个群体其实已经成为某种社会制度人为划定的“身份群体”，而不是职业群体，可以说，他们是制度规定的“身份集团”。那么，这些人的权利要求，就有相当部分与职业活动无关，甚至与土地无关，与农业生产无关，与乡村生活无关。比如，今天农民工的许多问题就是这样。因此，这个群体的许多权利诉求行动，从另一个角度说，他们的一些抵抗活动，是与“制度化身份”有关的，是对于制度的不满和反抗。从这个角度看，现在的身份制度，是在凝聚农民将抵抗的矛头，集中指向制度本身。而许多地方推行的所谓“户籍改革”，其实仅仅是名称的改变，并没有触动这个制度的实质。我们不可以假定农民都是弱智，以为

不再称呼他们为“农民”了，农民便高兴。相反，这种文字游戏倒更容易激发农民被愚弄的感觉。于是，农民的这些不满便往往积累为政治性的诉求甚至抵抗。这是我们观察今天中国农民的政治表现所必须重视的。

三、农民的政治表现

在政治生活中，基本政治秩序如何确定并维持稳定，换言之，统治者与被统治者之间的权力关系如何得以确立？一般看来，主要有三种方式：

一种是“强制”。统治者手中握有国家机器——军事力量和武器装备，以此来压制被统治者，使其就范而不敢犯上作乱，通过暴力及其阻遏的方式来保证统治行为的顺利开展。但军事力量毕竟是有限的，供养军队的成本也很高，而且军队本身还与包括农民在内的其他社会阶层有着一定的社会联系，是否有能力、有意愿贯彻统治集团的强制意图，这存在着有一定的风险。因此，靠强制来维持统治难以持久。

一种方式则是说服。统治者通过编织起一整套的意识形态来强化被统治者的承认和服从，使得被统治者接受统治和管理的正当性，不对它产生质疑，甚至深信不疑。完整的意识形态对于统治秩序的维持具有非常重要的功能，但时移世易，传统的意识形态就必须不断与时俱进，顺应经济社会的新变化，否则也容易为人们所质疑，被新的意识形态所取代；尤其是在一个开放的政治

体系中，各种不同的意识形态相互竞争，最终谁能获得认可和支持，仍然是有风险的。中国农村的社会经济变化也不断地显示，用政治意识形态来凝聚农民的办法，似乎正在越来越软弱无力。

一种方式是市场所使用的“交易”。通过交易，治理者和被治理者各取所需，相互接受和承认对方的行为。如公民纳税和政府提供公共服务也可以被比作交易行为，公民通过纳税从而获得政府所提供的公共服务，而政府则通过提供公共服务换取公民履行纳税的义务。此外，还存在着另一种交易，也可以说是“政治市场”上的交易，在这个市场上，选票就是货币，公民就是政治家的客户。核心的政治过程是通过这种“市场化”交易达成的。在选票这种政治货币的左右下，政治家在政治市场上接受选择，登上政治舞台者也不可以随心所欲，需要在选票面前仰人鼻息。

统治者的权威能够得到被统治者的默许、接受或认可，是政治秩序得以确定的前提。政治文明从古典向现代推进的过程中，政治统治获得被统治者的“同意”成为关键。这就正如洛克所言，“如不得本人的同意，不能把任何人置于这种（自由、平等和独立的）状态之外，使受制于另一个人的政治权力”^[1]。从现实的角度考量，如果将政治理解为对价值的权威性分配，^[2]那么，农民如果要从公共权威中获取自身所偏好的价值安排和资源配置，就需要积极地参与到政治过程之中。无论是有组织的反抗还是日常反抗，从角色属性来看，这样的政治活动都属于政治生活中的被动行为。

[1] 洛克：《政府论》（下篇），叶启芳、瞿菊农译，商务印书馆2005年版，第59页。

[2] 戴维·伊斯顿是持这种观点的主要代表人物，参见戴维·伊斯顿：《政治体系——政治学状况研究》，马清槐译，商务印书馆1993年版。