

问题与消解：科学发展观视野下中国农民的政治参与

时间：2008-03-01 作者：方军

[摘要] 转型期中国农民政治参与，无论是在参与能力和意愿方面，还是在参与的途径和影响方面，均出现了崭新的局面，但仍然存在诸多问题。针对这些问题，可以从政治参与与培训、参与的制度化法制化建设、农民利益表达的信息传输、农村公共管理伦理建设以及营造良序的农村文化氛围等方面来积极应对、有效解决。

[关键词] 农民；政治参与；管理伦理；文化建设；法制化

[中图分类号] D621;F328 [文献标识码] A [文章编号] 1006-0863 (2008) 03-0022-04

20世纪90年代以来，农民政治参与就成为了学术界研究的热点之一，不少学者从各自不同角度来研究该问题。仅就参与的途径而言，研究内容就包括投票选举、接触活动、投诉活动、诉讼活动、村民自治、抗议和暴力对抗活动等途径，有学者更是从当前中国农民政治参与的革命性与建设性、制度性与非制度性、合法性与非法性、自主性与动员性、工具性与价值性、权力主导性与权利导向性等诸角度，对参与途径进行了理论概括和宏观梳理^[1]。这些研究有助于我们了解建国以来，特别是改革开放以来农民政治参与途径的选择与变化。随着改革开放的进一步推进，我国农村经济社会的发展更加激发了农民的政治参与意识，村民自治的倡导推行也为这种意识的实现建构了制度化的渠道。特别是党的十六大以来，随着农业税的废除，农村义务教育阶段学生学杂费全部免除，农村社会保障体系的进一步健全，以及新型农村合作医疗改革的逐步推进，农民政治参与的意愿和行为较之以前都有了很大的提升和进步，而这期间基于和谐社会的农村基层政治信任建设问题，也逐渐被提到议事日程上。

政治信任是政治共同体中民众对权力执有者的认同与服从，是公权力得以合法且有效执行的前提。长期以来，农村政治信任建设的滞后性曾是一个亟待解决的问题。十六大以来，在科学发展观的指引下，农村各项事业的建设与发展都出现了崭新的局面，农民从中得到了实惠，分享了改革开放所带来的成果，精神面貌焕然一新，政治或公共参与的热情也高涨起来。抗争性、消极非理性与非制度化参与有所减少，作为农民政治参与主渠道的制度化选举投票活动，如县乡人大代表和村民代表选举、村委会选举、党支部选举、党支部候选人选举、参加村民会议、听取及表决村委会工作报告、与各级干部联系和接触等，均因农民对基层政府及基层自治组织的信任增强，在深度和广度上都有较大的推进和提高。这种源于自身正当利益得到应有的尊重与保护后所迸发出的政治信任感，使得农村的干群关系有了很大的改善，这种良性关系不但唤醒了农民的参与意识与愿望，而且对于培育具有维权意识和责任精神的新型农民，也提供了良好的社会氛围。有些学者甚至乐观地认为，直接、公开、竞争的村民选举作为一种公民赋权（empowerment for citizenry）行为，已开启了中国公民政治权利获得制度化实现渠道之宪政制度建设的序幕^[2]。

一、当前农民政治参与存在的问题

版权所有：《中国行政管理》杂志社 京ICP备06058857号

虽然近年来农民政治参与形成了前所未有的崭新格局，但是当前的农民政治参与还是存在诸多亟待解决的问题，参与活动受到各个方面的制约，主要表现为以下方面：

1. 农民政治参与的意愿和能力不足。塞缪尔·亨廷顿认为：“政治参与就是平民

中国政府网

中国行政管理学会

《中国行政管理》

关于杂志

编辑工作

发行工作

理事会

杂志在线

电子刊

CPA资讯

欢迎光临本站

Email

密码

[忘记密码?](#)

会员服务

邮件资讯

在线阅读

友情链接

友情链接

试图影响政府决策的活动。”^[3] 试图即是一种意愿，但前提是掌握相对足够的政府信息资源，对政府政策的制定与执行有一定的了解，并对自身的合法权益有相当清晰的认识。由于农民的受教育程度较低、村级政务信息传播程度受限以及农民参与政策议程机会较少等因素，导致了个人参与意愿的不足。同时，即使意愿强烈，由于农民在实现自我价值功能方面的实际能力不足，这种意愿也就只能是一种空想。在人人平等的政治参与权面前，农民实际能力的不足，往往直接影响其政治参与的效果。

2. 农民政治参与的主动性和自觉性较低，参政行为有明显的被动性与单个性。 政治参与率低是一个全球现象，即便在自诩民主政治较发达的美国，公众的政治参与率也仅在20%~30%之间。长期以来，中国农民参与多习惯于革命性、动员性、被动性、工具性的政治卷入式参与，鲜有建设性、自主性、制度性、目的性的政治伙伴式参与，再加上农民长期形成的权利贫困现象一直未得到很好解决，因而农民参与率一直偏低，即使在表象积极参与的农民当中，盲目从众、哗众猎奇者也不在少数。同时，在农民的有限参与中，由于中国小农经济社会、宗法血缘关系状况的长期存在，导致农民之间就政治参与问题缺乏有效的沟通与协调，合作解决问题的意识与能力缺乏。另外，在农民的政治参与观念和现实所表现出的政治行为上，也存在很大距离。正如阿尔蒙德在其著作《公民文化》中所分析的：“个人确信他应当参与共同体或国家的政治生活，并不意味着他将在事实上这样做”。由于农民参与自觉性较低，责任意识不强，对自身权益维护的重要性缺乏认识，所以，农民虽已确信自己应当去参与某种公共生活，但当要他切实去实践时，他们大多选择了不去做。参政权必须要通过一定的政治参与活动才能展现，作为静态的资格和能力，与现实的政治参与活动是密不可分的。

3. 农民政治参与的理性化、制度化、法制化程度均较低。 如上所述，我们可以知道，有相当数量的农民政治参与不是出于作为公民的责任感，也很少出于对自身公民权利与义务的维护和认识，而往往是凭藉着群众运动所特有的热情和冲动参与的，有的甚至只为发泄心中的不满情绪，使得参与形式表现为过多的非理性、非制度化、非法制化状态。有学者曾将农村消极社会情绪归结为非理性、制动性、渐发性和“剧场效应”性四个特点^[4]，认为随着农村消极社会情绪的进一步滋生和扩大，将会阻碍农村经济的发展，影响农村先进文化建设，并会诱发社会认同危机和破坏农村稳定。质言之，农民参与也势必失去其本身应有的意义与价值，因为在众多消极社会情绪的浸润中，农村的政治信任已出现严重危机，农民在物质贫困、能力贫困和权利贫困的交互作用下，已越来越远离权力分享与权利维护的中心，特别是权利贫困的处境，又反过来会进一步加重农民经济或能力的贫困。正如诺贝尔经济学奖获得者阿马蒂亚·森在其《作为能力剥夺的贫困》一书中所认为的那样，贫困应该被认为是权利的缺失，是某种能力的被掠夺，不仅仅存在于经济领域，权利的被掠夺常常是导致农民经济贫困和能力贫困的重要原因。

权利贫困再加上政治信任的缺失，致使农村的干群关系面临新的挑战，农民对基层政权合法性认同产生质疑，从对具体工作人员的质疑发展到对政权体制的不满，对法律正义性和公正性也表示怀疑，并且这种合法性危机对象在加速上移^[5]。在这种政治氛围中，农民对各种形式的政治参与就自然会表现出诸如非法上访、投诉、抗议、暴力对抗、私人报复等非理性、非制度化的参与方式，有时自主狂热的参与后果会有很大的不可预期性，甚至触犯法律。就此而论，令人困惑的是，宪法既然明确指出一切权力属于人民，人民依照法律规定，可以通过多种方式去行使管理国家、经济与文化以及各项社会事务的权利，并且《宪法》第17、34、35、41条对有关参政权作了相当明确规定，那么，为什么农民会铤而走险，选择一些非法性的手段来参与呢？显然，宪法的逻辑和现实的逻辑产生了悖论，有关法律法规界定的参政权与宪法规定的参政权存在着不对称甚至脱节，公民政治参与的幅度与公民参政权行使的幅度的重叠或交叉面较小。国家宪法或法律的相关规定中虽有涉及公民的参政权问题，但是法律法规中缺乏对弱势群体、特别是农民政治参与权利的明确规定，在政治参与问题的

依据上，农民参政权的规制出现了法律或制度上的失衡与不公平。如现行《选举法》将各级人民代表选举中农村与城市每一个代表的人数统一规定为4:1；还有实行半个多世纪的二元户籍制度硬性地在全国人口划分为农村人口与城市人口，而长期以来国家各级机关录用工作人员均以此制度为基础，仅从城市户口中录用，致使农民没有机会参与到管理国家公务的公共活动中来。再有，针对农民工的政治参与权利就更是没有明确而稳定的法律和制度保障了。同时，即使国家相关法律法规中赋予了农民政治参与的权利和相关制度保障，但要么是规定得比较抽象或模糊，缺乏可行性；要么就是参与的条件复杂、参与成本过高；要么就是参与条件苛刻、有悖社会公正^[6]，致使农民的政治参与明显不足。

4.农民利益表达与信息传播机制不健全，农民参与很难影响地方政府或村民自治组织的政策议程与决策过程。在中国，甚至在一些所谓“民主”国家，大多数民众对政治的参与被局限于仅参与选择决策者这一种方式，而真正的民主体制必须给民众参与政策制定全过程的机会。换言之，就是要让民众尽力参与到各级政府的决策过程中去，并能最大限度地让民意影响政策议程。议程设置是指政府或自治组织对各种所要讨论的议题依其各自重要性进行排序。政策议程的设置一般分为传媒议程、公众议程和政策议程三大类^[7]，且这三种议程的设置是互相关联和影响的。一般而言，农民的利益表达如能进入媒介议程，并经过媒介的有效传播，就可以使某些农民关注的社会问题迅速升格为公共问题，并进入公共议程，形成公共舆论，进而就能为该公共问题进入政策议程形成良好的舆论环境，问题的解决就指日可待，政治参与也就会达到预期的效果。在民意也是生产力的当代社会里，信息表达与传播的公开与公正，信息分享的对称与平衡，将是衡量一个社会的公众参与能否有序的尺寸。

当前中国农村由于村民自治组织的相对涣散，农会等农民组织的组建缺失，导致农民表达信息的传输难以形成组织化、集体化优势，自给自足的小农生产方式下的农民个体意愿难以形成集体意愿。信息交流只是在个体之间进行传播，并且没有及时反馈的习惯，由于农村地区缺乏意见领袖、精英人士，信息的收集与反馈更是困难，不仅给国家政策信息的向下传播造成困难，而且致使农村信息表达的上传也带来了隐患^[8]。同时，农民利益表达渠道的狭隘性与表达成本过高，再加上农村基层政权对信息本身及信息传播渠道的垄断，共同导致了本来就很微弱的农民声音被淹没。另一方面，大众传媒的自身价值取向和对弱势群体的偏见，以及农民对以网络为代表的新媒体的技术性陌生，使农民成为媒体的“失语者”，进而也使农民在地方政府的决策过程中始终处于缺位状态。以收视、收听率和商业利益为追求目标的传播媒介，则更多地把传播平台搭建给了经济较发达的地区和城市，把镜头更多地聚焦在了强势群体所关注的社会问题，并积极地为他们的利益诉求开辟表达的空间，促使他们所关注的议题变为公共议题，而农民等弱势群体的表达声音就没有这样幸运和善待，常常被置于可有可无的境地。传播媒介不仅给农民提供的信息很有限，而且有意无意间“妖魔化”地把农民挤推到社会注意力的边缘，导致农民声音的集体沉默，他们的呼声自然就更难进入主流社会话语圈，进而影响政策议程的设置。另外，由于农民对来自新兴网络媒体，如互联网、手机短信、网络电视等，尤其是互联网所提供的表达民意新空间的技术性陌生，也让农民利益表达声音凭借新空间、新技术传播的渠道受阻，弱势群体的公共表达再次无语。

二、农民政治参与存在问题的消解

针对农民政治参与中存在的以上问题，以下几个方面应该是值得注意和研究的。

1. 建立完善的政治参与教育和培训制度，努力培育具有权利和责任共识的新型农民，提高农民政治参与的素质和能力，增强参与的主动性和自觉性。国民受教育程度和能否公正享用教育服务及其资源，对政治参与过程和结果有直接的影响。目前，我国文盲和半文盲人口占全国总人口的12.01%，且绝大多数是农民，文化

素质的贫困,使得他们只能是站在政治的大门之外,不可能有真正意义上的政治参与。因此,国家在科教兴国战略中,应坚持向公共教育资源匮乏的农村地区倾斜,在建设现代国民教育和终身教育体系中,突出农民等弱势群体受教育的地位和重要性,以促进他们享有与其他社会群体平等竞争的机会和能力。在建设社会主义新农村的征途上,需要社会主义新型农民的政治参与,所以,应有针对性地建立完善的政治参与的教育和培训制度^[9]。早在20世纪上半叶,美国政府针对当时公民参与的不堪状况,就开始由国会出资设立各种公民参与的培训项目,由高校和政府机构专门承担公民参与技能、技巧的培训和参与意识的教育,并大收其效。在当前中国广大的农村地区有必要进行类似的参与培训和教育,一方面会提高农民参与的素质和能力,另一方面也可以增加农民对政府政策的理解,便于农村公共政策的有效执行。同时,在培训互动中,也有助于以更加可操作性的手段把农民培养成为具有责任和权利共识的新型农民,进而提高农民政治参与的主动性和自觉性。

2. 加强农民政治参与的制度化、法制化建设,以制度和法律法规的形式来从根本上实现政治参与的社会公正,保障农民的参政权,以此实现农民参与的合理、合情、合法与有序。要加强立法,保障弱势群体平等的政治权利。就此,有学者曾从如下三个方面提出建议^[10]:一是从改革现有的《选举法》开始,赋予农民等弱势群体平等的立法参与权,从法律上根除对农民参政的不平等规定;二是为了解除农民的后顾之忧,让其全身心地投入公共生活中去,有必要制定一部统一的《社会保障法》,明确各部门责任,完善具体程序,加强对农民的社会保障力度;三是加强司法救济制度建设,完善侵害弱势群体利益的法律责任追究制度,形成一套有效的科学的法律保障机制。另外,对于那些符合宪法规定,但却不符合法律法规或没有法律依据的政治参与,要抓紧立法完善工作,以确立农民对宪法的信心。在农民参与的制度建设上,在承认农民制度化参与和非制度化参与将长期共存的事实的同时,尽快加强农民参与的各方面制度化建设,这里面不但包括诸如构建信息公示制度、行政程序制度、公民知情权制度等制度初创的建设,而且包括诸如变革城乡二元社会结构、完善人民代表大会制度、基层民主制度等已有制度的修正建设,以制度整合发展为其战略基点,大力营造农民政治参与的多元制度化渠道。

3. 拓宽农民利益表达渠道,疏通农村政务信息传输路径,让农民在获取信息及发出信息时体现社会的公平与公正,切实保障农民的知情权。农民利益表达不畅,就会让政治参与没有意义,会让农民产生对政府的不信任,甚至会导致政府的合法性危机。美国政治学家戴维·伊斯顿就曾认为政治系统是由一个社会中那些可识别同时又相互关联的机构和活动组成,它做出对社会具有约束力的权威性决策或价值分配,而分配的主要手段就是通过制定和执行相关的公共政策。公众为了得到一定的利益或实现自身的价值则常常以政治系统为诉求对象,通过不同形式的参与,表达自己的政治要求,而要求作为政治系统的重要输入变量,则取决于信息传播质与量的大小。农民的政治要求要想进入政治系统,进而影响政策的议程,比较有效的途径还应是在完善农村信息收集系统和规范信息传输路径的同时加强农民群体的组织建设,完善农民组织的自治功能,使其成为农民利益的代表组织。农民的利益表达通过组织的形式去传达,可以让农民的声音会更有力量更快捷地传播到决策者那里,同时,当政治参与是以组织的形式来表现的时候,农民的利益诉求往往也更能影响政府的政策议程,这时,民意表达的渠道,无论是人际传播、组织传播,还是大众传媒传播,也都将通畅起来。

4. 加强农村公共管理伦理建设,从公共效率、公共正义、公共责任与和谐社会等现代公共管理伦理基本理念入手,完善和提高农村公共管理人员的政治伦理品质,进而从现代农村公共事务管理者的角度来建构农民政治参与的良好政治环境。乡镇政府及其工作人员是中国农村地区的最低一级政府,代表国家直接面向农民工作,是国家政策在农村地区直接而具体的实施者,是联系国家和农民的最主要桥梁。截至2003年底,全国乡镇总数38290个,乡镇干部约有500多万人(其中有200多

万是脱产在编的公务员,约有300多万是不在编、农民身份的半脱产干部),总的来看,这支队伍有干劲,有闯劲,有开拓精神,但文化素质并不高,还不能适应社会主义新农村建设发展的新形势^[11]。特别是在面对如何让农民更好地参与到农村公共事务的管理中来的问题时,显示出政治上的不成熟和不自信,造成了干群关系的紧张。鉴于此,农村公共管理人员除应该接受作为一个公民的基本教育外,还需要接受特殊的关于公共管理的职业道德教育,学会在农村工作中提高公共效率、倡导公共正义的同时,勇敢地担负起相应的公共责任,尊重农民,为农民负责,让农民成为自己实施农村公共管理活动时的伙伴,共同建设美好的农村和谐家园。

5. 加强农村文化建设,全面提升农民文化素质,解放和发展农村文化生产力,为新农村建设注入文化创造力和竞争力,培育文明风尚,进而为农民政治参与建构起和谐的农村文化氛围。现代化的新农村建设必然包括政治、经济、社会、文化的在现代性意义上的全面发展。从更深层意义上来看,文化的现代转型以及由此带来的对农民自身文化品格铸造的推动,则具有更本质的意义。现代化新农村的建设,绝不仅仅是经济的物质的建设,也不单单是政治的社区的建设,而最终将是人的现代化,是农民在文化意义上的全面自由发展。党的十七大报告把着力丰富农村、偏远地区的精神文化生活和加强农村与社区文化设施建设作为推动社会主义文化大发展大繁荣的重要基地。农村文化的大发展大繁荣将对农民的政治参与带来积极的影响,作为软实力核心的文化力是推动国家与社会进步的永恒动力,也必将推动农民有序有效政治参与的永恒动力,借助于文化繁荣推动下的农村良序政治生态的发展,也必将能够培育出中国的新型农民,建构出有中国特色的新农村。

[参考文献]

[References]

[1] 周作瀚.中国农民的政治参与和参政权 [J].政治学研究,2007(2).

[1] Zhou Zuohan.The Political Participation and Suffrage of Chinese Peasants.Politics Studies.2007(2).

[2] 郭正林.当代中国农民政治参与的程序、动机与社会效应 [J].社会学研究,2003(3).

[2] Guo Zhenglin.The Procedures, Motives and Social Impacts of the Political Participation of the Contemporary Chinese Peasants.Sociology Studies.2003(3).

[3] [美]塞缪尔·亨廷顿.难以抉择 [M].北京华夏出版社,1989.5.

[3] Samuel Huntington.It's Hard to Choose.Beijing:Huaxia Publishing House.1989.5

[4] 张润泽,杨华.论农村消极社会情绪的表现、特点、社会表征及调适机制 [J].社会主义研究,2005(6).

[4] Zhang Runze,Yang Hua. Behaviors, Features, Social Exhibitions and Adjustment System of Negative Emotions in the Countryside. Socialism Studies.2005(6).

[5] 于建嵘.农村黑恶势力和基层政权退化 [J].战略与管理,2003(5).

[5] Yu Jianrong.The Sinister Influence in the Countryside and Degradation of Political Powers in Local Authorities. Strategy and Management.2003(5).

[6] [10] 彭向刚.论转型期弱势群体政治参与与社会公正 [J].吉林大学学报,2007(1).

[6] [10] Peng Xianggang.Political Participation of the Disadvantage Groups and Social Justice During the Transitional Period.Journal of Jilin University.2007(1).

[7] 王绍光.中国公共政策议程设置的模式 [J].中国社会科学,2006(5).

[7] Wang Shaoguang.The Pattern of Agenda Setting of Chinese Public Policy. Social Sciences in China.2006 (5) .

[8] 章绍甫.农村社会情绪难以进入政策议程的原因分析 [J] .国家行政学院学报, 2007 (2) .

[8] Zhang Shaofu.Analysis of the Absence of Social Emotions in the Countryside in the Policy Agenda.Journal of China National School of Administration.2007 (2) .

[9] 顾丽梅.解读西方的公民参与理论 [J] .南京社会科学, 2006 (3) .

[9] Gu Limei.Interpretation of Citizen Participation Theories in Western Countries. Nanjing Social Sciences.2006 (3) .

[11] 陆学艺.“三农”新论 [M] .社会科学文献出版社.2005.281.

[11] Lu Xueyi.The New Theory on “San Nong” the Three Problems Countryside.Social Sciences Academic Press(China).2005.p281.

(作者单位: 复旦大学国际关系与公共事务学院博士后流动站, 上海 200433; 安徽财经大学财政与公共管理学院副教授、系主任, 蚌埠 233041)

Problems and Solutions:Political Participation of Chinese Peasants in the Scientific Development View

Fang Jun

[**Abstract**] Political participation of Chinese peasants in the transitional period showed progresses whether in capacities and willingness,orin approaches and impacts.But problems remain.This article proposes solutions such as political partrcpation education,institutionalizing and legalizing participation,information transmission of peasants' interests,promoting public management ethics,and building rural cultural atmosphere.

[**Key words**] peasant, political participation, management ethics, cultural construction, legalization

[**Author**] Fang Jun is Associate Professor and Dean of School of Finance and Public Management, Anhui University of Finance and Economics, Bangbu,233041 and in the Post-Doctoral Program at School of International Relations and Public Affairs, Fudan University,Shanghai,200433