

# 新时期农民政治参与的 制约因素及其对策

雷 勇

(四川师范大学 政治教育学院, 成都 610068)

**摘要:**农民政治参与是发展农村基层民主政治的重要内容。目前,我国农村基层民主政治制度的基本框架已经搭建并呈良好发展态势,农民政治参与意识不断增强,参与水平不断提高,但离政治民主化的要求尚有一定的距离,究其原因主要受经济、制度、文化、组织等现实因素的制约。为此,扩大农民政治参与,需进一步繁荣农村经济,健全农民政治参与机制,提升农民政治参与素质,营造良好的政治文化氛围,加强组织建设。

**关键词:**农民;政治参与;制约因素;对策

**中图分类号:**D621 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2010)02-0005-06

民主是社会主义政治理论与实践的重要内容,也是社会主义社会发展的重要动力。改革开放以来,伴随我国经济建设所取得的巨大成就,我国的民主政治建设也取得了长足的发展与进步。其中,一个重要成就和表现就是农村基层民主政治的发展和农民政治参与意识的增强以及参与水平的提高。“民主决定于参与——即受政策影响的社会成员参与决策”<sup>[1][2]</sup>。但是,就整个国家的民主政治发展情况来看,特别是参照城市民主政治发展的现状,农村基层民主政治发展仍呈现出相对滞后的特点,农民在政治参与方面还存在一些制约因素。本文拟就这一问题进行尝试性探讨,以期进一步调动农民政治参与的积极性、推动农村基层民主政治的发展。

## 一 新时期我国农民政治参与的基本现状

改革开放 30 年来,中国农村经济得到了前所未有的发展,农民的生活水平有了较大提高,农村社会稳定,农民的精神面貌也有较大改善。特别是随着社会主义市场经济的发展,农民政治参与意识较之

以前有很大增强,他们以不同的方式参与农村基层民主政治建设,农村的基层民主得到了长足的发展。“村民自治”作为当前我国农村基层民主的基本形式在全国范围内得到普遍推广,它已由初期的村民委员会民主选举的单一内容逐步发展为包括村民代表大会、村民委员会、村民议事会、村务公开制度等在内的多方面的民主制度。不仅如此,我们还不断结合农村基层民主发展的实际赋予它新的内涵,如在乡镇一级政府中进行公推直选、实行大学生村官制度、在人大代表中增加农民代表的比例等。党的十七大明确提出,要把发展基层民主“作为发展社会主义民主政治的基础性工程重点推进”,并将基层民主制度与人民代表大会制度、多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度等并列在一起,使之成为“坚持中国特色社会主义政治发展道路”的重要方面,还在新修正的党章中增写了“坚持和完善基层群众自治制度”的内容。总之,农村基层民主政治发展的基本框架已经搭建,并呈现出良好的发展态势。新世

收稿日期:2009-11-16

基金项目:本文系 2008 年四川省教育厅项目(编号 08SB033)的前期成果。

作者简介:雷勇(1981—),男,四川阆中人,四川师范大学政治教育学院讲师,中国人民大学国际关系学院访问学者。

纪,我们在科学发展观的指导下,进入了建设社会主义新农村的新时期,城乡一体化进程不断加快,农村的经济组织和经济成分日益多样化,农民的就业形式、就业观念和生活方式等都呈现出多样化的特点,农民政治参与比以前变得更为复杂,其中也表现出一些不足之处,值得我们加以重视。

### 1. 地区发展差异加大

随着改革开放的深入和社会主义市场经济的发展,我国经济社会发展中的不平衡、不均衡趋势日渐明显,城乡差别、东西部差异日益突出。这一特点不仅体现在经济发展上,而且体现在民主政治发展、社会发展等各个方面。就农村发展而言,不平衡也是一个突出特点。由农村经济发展不平衡所决定,农民政治参与在不同的地区发展程度不一样,其发挥的作用也不一样。沿海地区和经济发达地区,农民收入较高,物质生活条件较好,了解国家大政方针、政策的机会和途径较多,信息透明度较高,对国家关于“三农”问题的相关政策、法规关注较多,因此政治参与的积极性较高,所起的作用较大。而经济欠发达地区和广大边远山区,农民政治参与的积极性程度不尽理想,这些地区的农民收入较低,物质生活水平较低,与政治参与相比较,他们愿意更多地致力于发财致富,即使这些地区的农民也参与政治,但多数属于被动的动员性参与,而非积极主动地参与。

### 2. 参与的范围较为有限

“民主即民治”<sup>[1]36</sup>。民主的实质和本义是人民当家作主,即人民通过行使自己的民主权利,通过各种途径和形式管理国家和社会事务。在农村,它体现为村民自治,农民通过民主选举、民主决策、民主管理、民主监督等行使民主权利。目前,农民政治参与的范围较为有限,在西部以及经济欠发达地区尤为明显,绝大多数集中在选举方面,而在选举以后,如何对村里的重大事务进行科学决策、民主管理,以及选民如何对干部和村委会进行民主监督,显得有些流于表面。而且,值得注意的是,即使是在选举方面,村民也不是理性地进行投票。众所周知,选举权和被选举权是宪法和法律赋予公民的一项基本权利。然而,个别地方农民行使选举权是相当粗糙、盲目的,有的投票人不从候选人的实际情况出发,随大流,别人怎么投,自己也怎么投。

### 3. 参与主体素质参差不齐

政治参与主体的素质高低直接影响到政治参与

的积极程度以及效果的好坏,直接关系到民主政治发展的水平。正是从这个角度出发,有的西方学者主张“精英民主”,认为广大的民众没有能力参与公共事务的治理,而“民主就是政治家的统治”<sup>[2]355-366</sup>。然而,社会主义民主是最大多数人的民主,是人民当家作主,人民的受教育程度和素质的高低直接关系到民主的发展水平与民主的质量。建国以后,特别是改革开放以来,我国的教育事业得到了前所未有的发展,人民的受教育程度得到了极大提高。但是,由于城乡发展的不平衡,农村和城市教育资源配置的差距甚远,农民与城镇居民对教育的看法不尽一致,农村人口的受教育程度与城市相比尚有一定的差距。再者,就农村人口本身的文化素质而言,老年、中年、青年因时代原因存在较大差异,不同地区的农民因地区差异也存在较大差异,有些地方还因性别不同而存在受教育程度上的差异,进而导致文化水平参差不齐。农村人口的受教育状况和文化素质参差不齐,直接影响到农民政治参与的积极性、程度、范围和水平。总体而言,老年人政治参与意识和水平明显低于中青年,妇女参政意识与水平低于男性,普通百姓参政意识低于干部,非党员参与程度和水平低于党员。

### 4. 非制度化参与明显增加

制度是公民政治参与的重要依托。只有以一定的法律、法规、政策等制度为依托,公民才能采取相应的行为,进而影响政府的决策。但是,近几年来,一些地方的农民为了维护自己的利益,采取一些不符合国家法律、法规、政策规定的过激行为,以达到影响政府决策的目的,即我们通常所说的非制度化参与,而且这种趋势呈增长态势;一些地方的农民为了获得某种利益,如承包荒山等,通过各种途径拉关系、请客送礼,与公共资源管理者进行权钱交易;一些地方的农民为了竞选村委会干部进行贿选,其中既有拿10元钱或买一包香烟与农民进行交易的行为,也有为当选村委会主任给每位村民发1800元钱的典型案例<sup>①</sup>。有的地方农民越级上访,甚至采取静坐、游行、示威等过激行为。众所周知,上访是农民的正当政治权利,但上访有相应的制度规定,须依法进行。近几年来,特别是在涉及拆迁、土地征用等方面,农民越级上访情况较多,甚至出现了到省城、到北京上访的情况。有些农民错误地认为,绕过相应主管部门,把声势造得越大,越有利于问题的解

决。其实,这种做法既增加了农民自身政治参与的成本,给自身利益造成损失,又对上级党政机关的工作秩序造成了一定冲击,使下级行政资源没有很好地得到利用。

## 二 新时期我国农民政治参与的制约因素

政治参与是在一定的社会历史条件下形成和发展的,它受到多种因素的制约。不同的国家、地区,影响政治参与的因素也不尽相同,因而政治参与也体现出不同的特点。联系中国农村基层民主发展的实际情况,笔者认为,影响和制约农民政治参与的因素,主要有以下几个方面。

### 1. 经济因素

虽然有专家认为农民政治参与并不是为了经济利益,中国农村的公民意识正在形成,但笔者以为,我们在分析农民政治参与的时候应更多地考虑从经济因素层面去寻找原因。马克思曾经指出:“人们奋斗所争取的一切,都同他们的利益有关。”<sup>[3]82</sup>恩格斯也指出:“一切社会变迁和政治变革的终极原因,不应当到人们的头脑中,到人们对永恒的真理和正义的日益增进的认识中去寻找,而应当到生产方式和交换方式的变革中去寻找;不应当到有关时代的哲学中去寻找,而应当到有关时代的经济中去寻找。”<sup>[4]617-618</sup>美国政治学家塞缪尔·亨廷顿也认为:“社会经济发展促进政治参与的扩大,造成参与基础的多样化,并自动导致自动参与代替动员参与。”<sup>[5]69</sup>这充分说明,经济利益既是人们政治参与的重要目标,又是人们政治参与的基本动力和重要保证。联系中国农村发展的实际以及村民自治的实践,笔者认为,目前我国农民参与政治更多关注的是自己的利益,尤其是经济利益。同时,也只有当农民的收入达到一定水平的时候,他们才会积极参与政治,寻求政治上的尊重与权利。

随着市场经济的发展和农村改革的深入,我国农民的收入不断增长,农民的生活水平有较大提高。但是,农民的收入明显低于城镇居民,收入增长的幅度无论是绝对值还是相对值都低于城镇居民,这从根本上影响到农民的政治参与,成为制约农民政治参与的最重要因素。比如,2007年,我国城镇居民人均可支配收入13786元,比上年增长17.2%,农村居民人均纯收入4140元,比上年增长15.4%,扣除价格因素,城镇居民人均可支配收入比上年实际增长12.2%,加快1.8个百分点,农村居民人均纯

收入实际增长9.5%,加快2.1个百分点;2008年,中国城镇居民人均可支配收入15781元,比上年增长14.5%,扣除价格因素,实际增长8.4%;农村居民人均纯收入4761元,比上年增长15.0%,扣除价格因素,实际增长8.0%<sup>②</sup>(见图1、图2)。

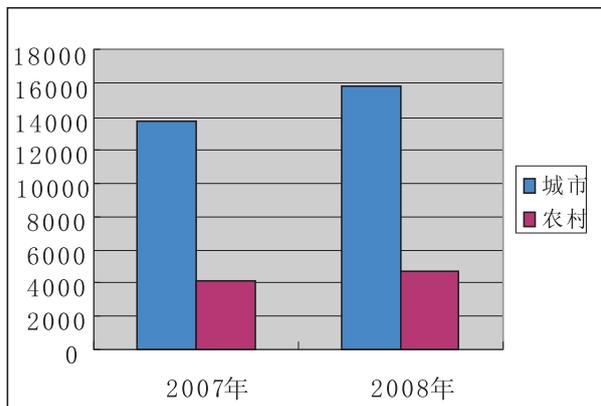


图 1. 2007—2008 年我国城市和农村居民人均可支配收入比较图

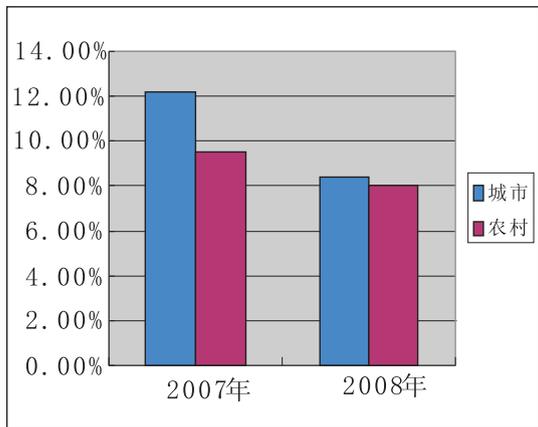


图 2. 2007—2008 年我国城市和农村居民人均可支配收入实际增长率比较图

### 2. 制度因素

制度是政治参与的重要依托,民主政治的发展如果离开了刚性的制度性规定,其发展的水平就要大打折扣。邓小平曾经指出,“制度是决定因素”<sup>[6]308</sup>,“制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好使好人无法充分做好事,甚至会走向反面”<sup>[6]333</sup>。我国虽然有一些相关法律、法规、政策为农民政治参与提供了法律依据和制度基础,但是,随着农村民主政治的进一步发展,已有的法律、法规、政策等制度性规定已不能适应新形势的需要。比如,1998年11月4日颁布的《中华人民共和国村民委员会组织法》,规定在农村实行村民委员会制度,实行村民自

治的原则和方法是“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”。但是,有些地方在选举后并没有建立相应的村民议事制度、村民大会或村民代表会议制度、村务公开制度,或者这些制度存在一些漏洞和不足,使农民无法真正参与重大事务的决策,民主管理和监督村委会的干部。又如,现有户籍制度严重阻碍了农民工的政治参与,随着改革开放的深入和市场经济的发展,一部分农民开始进入城市打工,形成了一支庞大的农民工队伍,而且近几年来农民工人数在农民总人数中所占的比例越来越大。农民工生活、工作在城市,而他们的户籍在农村,按照户籍制度的规定,他们只能在户口所在地的农村参加选举等政治活动,这增加了农民工政治参与的成本,于是大量的农民工因不愿回乡参与选举而不得不放弃自己的民主权利。再如,农村村委会干部的责、权、利没有相应的制度规定。我国村委会干部在带领农民致富、促进农村经济发展、维护农村社会稳定、促进社会和谐等方面起到了不可替代的作用,但他们没有被纳入公务员管理,不享受公务员待遇,这在很大程度上影响到村委会干部的工作积极性。随着农村经济的发展,一些地方村干部利用职务之便,谋取非法利益。对村委会干部的腐败行为如何进行处置,惩处的标准是否参照城市公务员标准,缺乏明确的法律依据。

### 3. 文化因素

政治文化是一个民族在特定时期形成的政治态度、信仰和情感的总和,是政治关系在人们精神领域内的投射形式,它由本民族的历史和所处时代社会、经济和政治活动进程所促成。政治文化对民主政治的发展产生重要影响。从宏观上讲,政治文化既能为政治体系的确立寻找思想文化上的理论依据,从而赢得人民的支持和拥护,又能培育与政治系统相适应的政治文化环境,使政治系统得以发展。从微观层面讲,政治文化对人的政治行为具有引导和制约作用,一定的政治行为是一定政治文化的集中表现和外在展示。扩大农民政治参与、发展基层民主,需要营造一个积极参与型的政治文化环境,为农民参政议政营造良好的政治文化氛围。但是,我国封建历史较长,几千年的封建统治形成了中国传统的政治文化。在中国传统政治文化中,以孔孟为代表的儒家政治文化一直占据主导地位,主宰着人们的思想和行为。儒家政治文化虽然主张统治者要“修

身、齐家、治国、平天下”,提出了仁、义、礼、智、信等重要范畴,形成了对中国社会发展具有重要影响的民本思想。但是,只要我们透过中国传统政治文化的表层,就会发现,中国传统政治文化是为封建统治阶级服务的,其实质是“权力本位”和“以君为本”,即是说,民本的前提是君本。而且,儒家主张“贤人”政治,认为政治是精英们的事情,这些都直接导致人民形成忍耐、顺从的消极政治心态。进入新的历史时期,马克思主义政治文化作为主流政治文化意识形态的地位已经确立,虽然它在一定程度上影响和重塑了农民的政治参与意识,但是中国传统政治文化的负面影响不可能在短时期内彻底根除,它成为制约农民政治参与的一个重要因素。

### 4. 组织因素

组织就是由两个或两个以上的人组成的有特定目标和一定资源并保持某种权责结构的群体。组织较之个人的优势在于,它不仅有明确的目标,而且有人力、物力、财力、信息等资源,有一定的管理制度,权责结构清晰。在现代社会,依托一定的组织,可以调动人民政治参与的积极性,起到凝聚人心的作用。中国的发展关键在党,而加强农村基层民主,关键在于加强农村基层党组织建设。但是,新时期农村基层党组织建设面临着一些新的问题,发展党员困难,党员素质偏低,年龄整体偏大,性别结构失衡(女性党员偏少),党员干部领导能力不强、创新意识不足,部分党员干部廉政意识不强,群众对党组织的满意度有下滑趋势,个别组织甚至表现出涣散的特点。农村基层党组织建设是农村基层民主政治建设的一个薄弱环节,已成为影响农民政治参与的制约因素。另外,改革开放以来,我国的民间组织稳步发展,素质不断提高。民间组织作为与政府、企业并列的第三部门,近年来在激发社会活力、促进社会公平、倡导互助友爱、舒缓就业压力、反映公众诉求、推进公益事业、化解社会矛盾、解决贸易纠纷、促进科教兴国等方面发挥了很好的作用。目前,全国各级各类民间组织已发展到 26 万多个,遍布全国城乡,涉及社会生活各个领域,初步形成了门类齐全、层次不同、覆盖广泛的民间组织体系,在推动经济发展、社会进步以及对外交往中做出了积极贡献。如维护职工利益有工会,维护妇女权益有妇联,而农民没有维护自身利益的组织,这也是影响农民政治参与不可忽略的重要方面。

### 三 扩大农民政治参与的对策建议

#### 1. 繁荣农村经济,增加农民收入

正如前文指出的,经济因素(或者说物质因素)是新时期影响农民政治参与的决定性因素。我国城乡二元经济结构的形成,农村落后于城市的现状,以及农民收入增长绝对值和相对值都低于城市居民的事实,直接导致农民政治参与意识不强,参与水平不高。消除新时期制约农民政治参与的瓶颈,最根本的就是要加快农村发展,大力繁荣农村经济,加快城乡一体化进程,增加农民收入,为农民政治参与、农村民主政治发展奠定坚实的物质基础。党的十六届五中全会提出的建设社会主义新农村的20字要求,即“生产发展、生活富裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”,最核心的就是“生产发展”和“生活富裕”,经济决定政治,没有物质基础作为保障,政治参与就是一句空话。

#### 2. 健全农民政治参与机制,加强制度建设

政治体系本身所具有的参与机制,既是政治参与形成的基本条件,也是影响政治参与的重要因素。政治体系是否具有完善的参与机制,从某种意义上说,对政治参与具有决定性的作用。扩大农民政治参与,就必须解决当前农民政治参与的制度性瓶颈。建立健全农民政治参与机制,拓宽政治参与渠道,加强制度建设,使农民政治参与走上规范化、有序化、合法化的轨道。具体而言,就是要立足当前农民政治参与的实践,对民主选举、民主决策、民主管理、民主监督等进行精确的制度设计,建立村民议事制度、村民大会或村民代表会议制度、村务公开制度,真正体现“民主自治”的原则和“人民当家作主”的精神。要对原来的已不能适应农村形势发展的管理制度大胆实行改革,如对传统的户籍制度进行改革,把农民工纳入城市社区管理的范围,解决农民工政治参与难的问题,消除农民工政治参与的真空地带,解决人民代表大会制度中农民代表太少、代表性不足等问题。结合农村各地的实际情况,建立相应的农村村委会干部管理制度,做到责、权、利相统一。

#### 3. 大力发展教育,提升农民政治参与素质,营造良好的政治文化氛围

“文盲是站在政治之外的”<sup>[7]590</sup>。政治参与主体的素质直接影响政治参与的积极程度和政治参与的水平。詹姆斯·麦迪逊说:想要当家作主的民众,必须用知识的力量将自己武装起来。提升农民政治参

与水平,必须大力发展教育事业,提高农民的科学文化素质,为农民政治参与提供思想保障。要加强对宪法以及有关我国农村民主政治制度的宣传,使农民熟悉政治参与的程序和内容。同时,要在农村创办和发展更多的公共文化组织,为农民提供更多的公共产品与服务,丰富农民的精神文化生活,营造良好的政治文化氛围,克服传统政治文化的不良影响,增强农民的政治参与意识。

#### 3. 加强组织建设,为农民政治参与提供组织保证

发展基层民主的关键,就是要加强农村党组织建设,夯实党在农村的执政基础,增强农民对我们党执政合法性的认同感,为农民政治参与提供坚实的组织保证。具体而言,就是要进一步提高党员的素质和质量,要把政治素质好、思想水平高、业务能力强的优秀青年吸引到党的组织中来,为基层组织增添新的血液。要积极号召和动员大学生党员到农村基层工作,并把大学生党员培养成为农村建设的领军人才。对已经入党的同志要加强教育,使他们熟悉党在不同历史时期的路线、方针、政策。要实施县市党员干部到基层交流制度。要健全党的组织生活制度,贯彻民主集中制原则,反对任何人凌驾于组织之上。

中国是一个农业大国,农村人口占全国总人口的绝大多数。农民曾作为中国革命的主力军,为中国革命的成功作出了重要贡献。在革命战争年代,农民维护自身利益、参加革命依托的一个重要组织就是农会。但是,今天,农民没有维护自身利益的代表性组织。托马斯·杰斐逊在1789年写道,无论何时,一旦民众充分知情,那么,他们就能被他们自己的政府委以重任。在新的发展时期,引导农民有序参与政治,可以在农村成立诸如农业行会等民间组织,把他们的活动纳入组织管理的范畴,提高农民组织化水平,从而使他们的政治参与更为规范,避免非制度化政治参与。当然,农业行会组织必须坚持基层党组织的领导,依法进行活动,基层党组织和村委会同时也要善于对农业行会组织进行领导、协调和管理。基层政府组织与农村自治组织的无缝隙合作,是农村公共治理的根本所在。“唯一能完全应付社会的各种紧急情况的政府,是全体人民都参与的政府;任何的参与,即使它行使的公共职能微乎其微,也是有益的”<sup>[8]55</sup>。

注释:

①山西河津市老窑头村村民王玉峰在竞选村委会主任时,承诺如果当选村委会主任,就给全村每一位村民发 1800 元钱;选举时他将 194 万元现金放到主席台上,答应选上后立即兑现结果,当选当日即践行诺言。

②数据来源于 2007、2008 年《中国统计年鉴》。

参考文献:

- [1]卡尔·科恩. 论民主[M]. 李柏光, 林猛译. 冯克利校. 北京: 商务印书馆, 1988.
- [2]约瑟夫·熊彼特. 资本主义、社会主义和民主主义[M]. 绛枫译. 北京: 商务印书馆, 1979.
- [3]马克思恩格斯全集: 第 1 卷[M]. 北京: 人民出版社, 1956.
- [4]马克思恩格斯选集: 第 3 卷[M]. 北京: 人民出版社, 1995.
- [5]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]. 汪晓寿译. 北京: 华夏出版社, 1988.
- [6]邓小平文选: 第 2 卷[M]. 北京: 人民出版社, 1994.
- [7]列宁选集: 第 4 卷[M]. 北京: 人民出版社, 1995.
- [8]Mill, John Stuart. *Considerations on Representative Government* [M]. New York: Liberal Arts Press, 1861.

## Restrictions and Counter-measures in Peasants' Politics-participating in the New Age

LEI Yong

(Political Education Institute, Sichuan Normal University, Chengdu, Sichuan 610068, China)

**Abstract:** Peasants' politics-participating is one of the important contents of rural grass-root democratic political development, of which the basic framework is formed and develops well in China. In the framework the participation consciousness is constantly strengthened and the participation level is constantly raised, but, because of the restrictions in economy, system, culture and organization, etc., certain distance exists from the requirement of democratic politics, and therefore, to enlarge the participation, it calls for further flourishing rural economy, improving the participation mechanism, enhancing the participation quality, constructing good political cultural environment and strengthening organization construction.

**Key words:** peasant; politics-participating; restriction; counter-measure

[责任编辑: 凌兴珍]