

我国农民利益表达机制研究

姚文振

(中南财经政法大学 公共管理学院,湖北 武汉 430073)

摘要:新时期,“三农”问题不仅成为农村发展的经济问题,也是维护农村地区稳定、保障农民利益的政治问题。目前我国农民利益表达机制由于农民自身的局限性、制度性表达渠道不畅通、农民组织的体制性缺失、农民政治冷漠等原因,使得农民利益长期得不到较好地表达,农民利益流失,可以从提高农民利益表达意识、转变政府人员角色,建立新的绩效评估机制、疏通农民利益表达渠道、加强农民组织化程度、加大大众传媒的作用等方面完善农民利益表达机制。

关键词:农民利益;表达机制;农民组织;政治资源

中图分类号: F320

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X (2013) 04-0107-04

117

改革开放以来,我国农村社会结构剧烈变化,同时,农民利益也不断分化,农民的表达意识和主体逐步增强,试图通过各种途径来进行利益表达。但是,我国长期的计划经济体制使得农民利益表达受阻,在这种冲突矛盾下,农村矛盾不断加剧,已成为社会稳定的重要隐患。因此,解决农村问题,维护农村稳定,需要在实践中给农民更多的话语权,构建完善的农民利益表达机制。

所谓利益就是基于一定生产基础上的要求或者愿望的满足。农民利益是以农业生产为基础的,是农民对自身生活的愿望和追求。农民利益具有复杂性和脆弱性,农民利益的流失,尤其是在社会转型时期,归根到底是表达渠道的不畅通。农民利益表达是指在一定的制度环境下,农民为了维护自身的合法利益,通过各种途径,向党和政府提出政治要求,以影响党和政府决策和执行等权威性分配过程的行为。

一、构建完善的农民利益表达机制的重大意义

我国是一个农民人口占大多数的国家。随着我

国社会主义现代化建设的发展,“三农”问题已成为我国现代化建设的薄弱环节,因此,在新时期,解决“三农”问题,发展农村经济,给农民更多的话语权,对于我国现代化建设具有重大意义,也是党和政府提高执政能力、培育公民社会的必然选择。

(一)农民利益表达有利于实现各种利益均衡

我国在由传统社会向现代社会、由计划经济体制向市场经济体制的转变过程中,农村经济结构的变化导致了农民利益的分化,各种利益存在不一致,甚至相互冲突。随着社会结构的变迁,从社会发展中受益的不是广大农民群众,而是掌握农村资源的少数乡村精英,农村管理者、农民企业家和农村知识分子本是农民利益的代言人,在实际中却垄断有限的农村资源,侵害农民利益。因此必须构建完善的农民利益表达机制,整合农村资源,使农民充分表达自身利益。

(二)农民利益表达是政府科学决策的前提

从表达主体层面来说,利益表达是农民将自身利益和要求通过各种渠道向政府提出的过程,而从

政府层面来说,利益表达是政府为做出科学决策,充分听取农民意见,搜集信息的过程。表达渠道不畅通,农民的正当利益得不到有效表达,政府也就失去了决策信息的合法性资源,尽管政府决策可以听取专家、智囊团的意见,但是他们并不一定能够制定出符合大众要求的科学决策。当前,表达渠道不畅通往往导致农村悲剧性事件,例如强征土地、强拆、非法拘禁上访人员等。因此,疏通农民利益表达渠道,使政府能够倾听农民的利益,是政府决策的前提。

(三)农民利益表达有利于农村稳定

农村社区作为一个一定范围内的政治系统,其稳定包括静态的稳定和动态稳定。静态稳定是指农村简单地重复和维护现有的政治秩序。动态稳定是指农村根据外部环境的变化,整合农村内部要素,协调各方面的利益关系,从而实现农村的稳定,这是一种开放的、互动的稳定。我国农村正处于转型时期,仅仅保持静态的稳定是远远不够的。随着农村利益的分化,农民利益表达愿望不断提高,现有的政治秩序不足以应对各方面的需求,这就需要不断完善现有的政治系统,其首要任务就是构建完善的利益表达机制,使政府在决策前充分听取农民的意见和要求,避免农民为维护自身利益而采取过激行为。

(四)农民利益表达是政府实现善治的必然要求

善治是本质特征就是政府与公民对公共社会生活的合作管理,它是政治国家与公民社会的一种新颖关系。俞可平教授将善治的要素归纳为六个方面:“合法性”、“透明性”、“责任性”、“法治”、“回应”和“有效性”。传统社会中,政府依靠行政权力垄断社会的管理权,政府是唯一的社会管理主体。但是,随着公民社会的兴起,公民的参与意识不断增强,传统的、封闭的社会管理模式已不能适应社会的发展,取而代之的是多元主体的、互动的善治方式,政府、社会组织、公民个人共同参与社会的管理。农民作为一个弱势群体,必须保障其话语权,使其能够在参与过程中,平等地与其他主体互动,这样不仅能够改变农民的弱势地位,也有利于增强政府的合法性。

二、目前我国农民利益表达存在的问题

改革开放以后,我国农村经济有了巨大的发展,农村经济结构的变化导致利益不断分化,同时,农民的主体意识、利益表达意识也不断提高,但是,现阶段我国制度化的农民利益表达渠道却存在很多问题,不能满足他们政治参与的需求,以至许多地方在农村治理的过程中发生了悲剧性事件。

(一)不善表达

我国有着两千多年的封建时代,统治者对农民实行奴化教育,提倡“三纲五常”,“臣民”、“良民”意识浓厚,缺乏现代社会的公民思想、参与意识。建国

以来,我国农村地区有了较大发展,但是农村教育与社会发展的速度还存在一定差距,农村教育水平低下,对农村地区“透支”严重,因此,农民主要关注自身的经济利益,当其他利益受到侵害时,他们选择沉默或者是漠不关心。

(二)无效表达

有些基层部门衙门作风严重,官僚主义盛行,往往将农民表达利益要求、批评涉及农民利益问题等行为看做“刁民”的行为,认为这些行为有损于领导和政府部门的形象,担心影响自己的业绩,因此,往往对于农民的要求视为不见、相互推卸,有的甚至以威胁方式阻止农民利益的表达,使得农民的利益要求长期得不到表达,这也是近年来我国群体性事件增多的重要原因。

(三)非制度性表达增多

农民的利益表达渠道主要有制度性表达和非制度性表达。我国的制度性表达渠道主要有两个:一是人大代表选举制度,二是信访制度。当农民的利益无法通过合法的制度性渠道加以表达时,农民就会寻求非制度性表达方式,例如非法上访、宗族干预、暴力打击干部、自杀抗议、暴力反抗、报复社会和群体性事件等。尽管非制度性表达能够取得一定的效果,使政府能够及时地处理矛盾,但是,农民也付出了沉重的代价,不仅有害于农民利益,同时也严重影响了农村社会稳定。

三、我国农民利益表达权缺失的原因分析

目前,在中国农村社会中,农民利益表达存在许多问题,究其原因是多方面的,既有表达主体——农民的主观原因,也有制度以及组织方面的缺陷。

(一)农民自身的局限性

一方面,我国农民的利益表达意识不强,缺乏现代社会所需的公民参与意识。我国有着长期的封建社会历史,官本位思想浓厚,在民间,尤其是在农村,“臣民”、“贱民”等封建落后观念深刻影响着农民思想,同时,农村教育水平低下,使得农民在利益受损时不善表达、不敢表达、消极表达,缺乏现代社会的主体意识、参与意识。正是由于农民缺乏利益表达意识,从而使得他们逐渐丧失了利益表达的权利,不能将它作为有效的维护合法利益的工具。另一方面,农民掌握的政治资源较少,利益表达分散。美国政治学家罗伯特·达尔曾经指出:“政治资源是一个人可用于影响他人的手段。”长期以来,农民掌握的政治资源极其匮乏,在社会各个阶层中,处于绝对劣势,因此其话语权式微。

(二)制度性表达渠道不畅通

尽管我国建立了一系列的群众利益表达制度,但是,在实际运作过程中,许多制度并没有取得应有

的效果,其原因在于利益表达渠道长期不通畅。一是农民在各级人大中的比例占有较低,农民的利益难以通过人大得到表达。2010年,我国修改《选举法》,规定城乡人口选举比例实行1:1,但是农民在人大中的比例也不可能占据应有的数量,这使得农民长期处于政治决策的边缘地带。二是信访制度虚设化。上访是群众反映意见,政府了解民众的重要形式。但是,在实际中,只要不发生特别严重的突发事件,中央及省级信访部门都会转批给基层政权处理,基层政权为提升业绩,故意阻止农民上访,更不用说有合理的处理了。

(三)农民组织的体制性缺失

目前,除了农民阶层,每个社会阶层都有自己的组织,工人阶层有工会,妇女阶层有妇联,唯独农民没有全国性的组织系统。由于农民缺乏组织体制的依托,使得农民在利益表达过程中失去了有利地位。同时由于农民掌握的政治资源少,他们不可能对政府政策产生强大的影响力,相反,如果政府不积极听取农民的要求,农民很有可能成为政策的受害者。另一方面,村民自治组织,作为一种乡村治理模式,其功能出现异化。村民自治组织本是村民自我选举、自我治理的自治制度,但是由于我国的压力型体制的作用,“在这种压力型体制中,任务和要求被分解成为一个个具体的目标,自上往下一层一层地分配给各个下级政权组织与部门,”乡镇政府为完成业绩,把村委会当做其控制农民的“派出机构”,村民委员的权力膨胀,过度行政化,在某些地方,村委会甚至是农民利益受损的主要原因。

(四)农民政治冷漠与“搭便车”现象

集体行动的逻辑是奥尔森在理性人的假说基础上提出来的,认为除非一个集体中的人数很少,或者存在外在强力,否则理性的自利的个人是不会采取行动以实现公共利益。由于农民利益表达具有公共性,所以理性的村民希望别人能够出面表达利益,而自己坐享其成,其结果就是整体失语。此外,过分强势的官方话语压抑了农民的利益表达权。现行的自上而下的政府考核机制导致政府官员只会对上级负责,只要完成上级的任务指标就会得到升迁,根本不理睬农民的意见和要求,在这种情况下,农民进行利益表达本身就需要付出一定的成本,因此,他们宁愿选择沉默,对政治参与报以冷漠态度。

四、构建完善的农民利益表达机制的路径选择

十八大报告指出,我国进入全面建成小康社会的决定性阶段。改革开放以来,农村社区发生了翻天覆地的变化:农业经济发展迅速,农民收入有了较大增长,农民医疗保障有了极大改善等。但是,正如前文所述,农民利益保障还没有得到解决,侵害农民利

益的行为时有发生,因此,目前,构建完善的农民利益表达机制,对于维护农村稳定,保障农民权益,有重要意义。构建完善的农民利益表达机制是一项系统工程,涉及方方面面的体制改革。

(一)表达主体:提高农民利益表达意识

英格尔斯在《人的现代化》一书中指出,人的现代化是决定现代化顺利进行的前提条件和决定因素。而人的现代化主要依赖于教育。从中国实际来看,长期的封建社会使得农村地区深受封建思想制约,缺乏现代社会所需的政治主体意识;建国之后,一直以城市为发展中心,农村地区教育投入不足,教育水平落后。因此,当前应加大对农村的教育投入,通过多种渠道开展对农民的教育和培训,提高农民的文化水平、政治素养以及参与意识,推动农村传统文化向现代参与文化转变。具体到实践,知识分子应起到农民“教育者”角色,充分利用知识分子所掌握的资源,帮助农民由“臣民”向“公民”转变。

(二)表达客体方面:转变政府人员角色,建立新的绩效评估机制

目前我国乡镇政权的官僚色彩浓厚,官方话语权强势,因此,一直对农民利益表达持抵制态度。新公共服务理论认为,政府的职能既不应该是划桨,也不应该是掌舵,而应该是建立一些具有完善整合力和回应力的公共机构。也就是说,社会管理应该是包括政府、公民等多元主体互动、回应的结果。因此,基层政府人员应转变职能角色,鼓励农民利益表达,使农民能够真正参与到决策和治理中。建立新的绩效评估机制能够有力地推动政府人员角色转变。当前我国的绩效评估机制存在很多问题,例如,将上访案件看做是政府部门政绩不佳的因素,这样,政府部门就会极力打压信访人员,对农民利益表达造成极大障碍,因此,构建完善的利益表达机制需要建立新的政府绩效评估机制。

(三)表达渠道方面:疏通农民利益表达渠道

真正赋予选民对基层人大代表的提名权,是保证基层人大代表代表农民诉求的前提。目前,我国基层人大代表的提名方式主要有两种,一是代表联名提名,二是组织提名。但在实践中,代表联名提名受到很多限制,实际起作用的只是组织提名,因此,选举出来的人大代表只会对机构、组织负责,对此,应该将基层人大代表的提名权直接交由选民,这样候选人才会与选民直接交流,才能代表农民的利益。对于信访制度,应该把各部门的信访办全部交由本级人民代表大会,人民代表统一根据来信来访监督政府。一方面,避免各部门之间相互推卸责任,另一方面,减少人民群众信访的挫败感,提升政府威信。

(四)表达载体方面:加强农民组织化程度

原子化社会消解了传统社会的共同体结构,解

放了个人,这在给社会带来活力的同时,也时社会变的更加散乱。因此,原子化社会需要再组织化,但要建立在个体自愿的基础上。我国应逐渐在农村引入协商民主的治理模式。“协商民主是一种具有巨大潜能的民主政治形式,它能够有效地回应不同文化间对话和多元文化社会认知的某些核心问题。”它尤其强调对公共利益的责任、促进政治话语的相互理解,以及支持那些重视所有人需求与利益的具有集体约束力的政策。浙江宁波的和谐促进会就是协商民主的一种重要形式。

(五)表达工具方面:加大大众传媒在农民利益表达中的作用

大众传媒以其时效性、快速性和影响力度大等特点,被认为是除行政、立法和司法之外的第四权力。随着大众传媒的发展,信息发布主体和监督主体发生了变化,农民在利益表达的过程中要合理合法使用大众传媒,将之作为维护利益的重要工具。新闻媒介要树立新型的传媒观,增强社会责任,真实地报道情况,为广大农民提供利益表达的“公共话语场”,“公共话语场”是介于私人领域和公共权力之间社会领域,通过在公共领域中进行公共讨论来表达农民话语权。“在这一领域中,人们可以就有关公共利益

和影响人们生活的社会规则进行讨论,不必求助于传统习俗和教条,也不屈从于政治强权,规范和合理是通过自由辩论和理性反思来解决的。”因此,农民可以利用这个“公共话语场”就有关话题进行讨论,从而形成舆论,影响政府决策。

总之,现代社会是一个多元利益相互冲突的社会,国家承认农民拥有话语权,但在实际运行过程中,农民的话语权得不到有效行使,农民利益严重受损。随着党和政党对“三农”的重视不断提高,农民利益保护取得了较大进步,但是目前还存在许多问题。因此,我们必须以参与、回应、互动为创新理念,构建完善的农民利益表达机制,增强农民的话语权,从而切实保护农民群众的利益。

参考文献:

- [1] 徐勇.乡村治理与中国政治[M].北京:中国社会科学出版社,2003:116-117.
- [2] 刘松枝.构建农民利益表达机制促进社会稳定有序发展[J].哈尔滨市委党校学报,2010,(2):49-50.
- [3] 汪行福.通向话语民主之路:与哈贝马斯对话[M].成都:四川人民出版社,2002:49-50.

[责任编辑:石芬芳]

Study on Expression Mechanism of Peasants' Interests

YAO Wen-zhen

(School of Public Administration, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan430073, China)

Abstract: At present, Chinese rural communities are in a violently transitional period. Rural areas in China have seen a rapid development, while the various conflicts also stand out in the areas. The so called “peasants, village and agriculture” issue is not only an economic problem affecting rural development, but also a political issue concerning the stability of rural areas and the interests of farmers. Because of the limitation of peasants, the obstacle of expression channels, the absence of systematicity of peasants' organizations, and the peasants' political apathy, peasants' long-term interests can not get a better expression. This paper proposes building the expression mechanism. It suggests enhancing peasants' awareness of the expression, dredging channels for expressing the interests, changing the role of government staff, establishing a new performance assessment mechanism, improving the level of peasant organization and increasing publicity.

Key words: peasants' interests; expression mechanism; peasants' organizations; political resources