

现阶段农民利益集团缺失原因及其培育路径

胡正东,李欣^①

(南华大学人文社会科学学院,湖南衡阳 421001)

[摘要] 在我国,占人口 70% 的农民却无法有效地组织起来形成一个代表自身利益,替自己说话的利益集团,因而在政府的决策过程中,在与其他利益集团的利益博弈中处于明显的弱势。文章从利益集团理论视角出发论证我国农民利益集团缺失的原因及改变农民弱势现状的对策,对构建和谐社会有重要的现实意义。

[关键词] 农民; 弱势群体; 利益集团; 集体行动; 利益博弈

[中图分类号] D42 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-0755(2009)06-0038-04

利益集团是西方社会中的一个重要政治现象,伴随着市场经济的发展和利益的分化,由于利益集团的形成以及过程不同,因而利益群体实现利益诉求是不可避免的事。正因为如此,清华大学孙立平教授断言,中国已进入利益博弈时代。在西方政治学中,利益集团又称压力集团,通常被定义为“那些具有共同的目标并试图对公共政策施加影响的个人或组织的实体”^[1]。利益集团的目的是向国家公共权力机构实施影响以维护自身利益。当一个集团确定了自己的要求后,就要通过各种渠道把这种要求传达到政策中心,对公共政策的立法过程施加影响。因此,利益集团问题的核心是一定的利益主体如何表达利益的问题,实际上就是一个社会的政治参与的问题。

公共选择理论告诉我们,利益集团既包括由自愿的成员组织,也包括由非自愿的成员构成的组织;其可以由普通公民、非营利性组织、公共部门组成,也可以由寻利的厂商组成。不同的利益集团在其规模、资源、权力和政治倾向等方面存在着明显的差别。改革开放前,社会财富相对贫乏,贫富差距比较少,利益集团的说法还鲜有所闻。随着改革开放的不断深入,社会财富的不断积累,各种利益集团逐渐显现,利益集团的说法也逐渐得到社会的认同。中国共产党在党的十三届二中全会的报告中第一次承认中国社会存在着不同的利益集团^[2],如行业利益集团、部门利益集团、地区利益集团,还存在着由特殊利益集团凝结而成的利益集团。然而,我国的农民作为最大的一个群体却没有自己的利益集团。农民群体正在或者已经被边缘化,其利益要么难于得到表达,要么表达得不充分,缺乏影响政治决策和公共政策的通道和手段。

一 农民利益集团缺失的具体表现

在当代中国,许多行业或部门等实质上已经结成利益集团,并且能够通过正常有效的通道和途径来表达其利益诉求,而占人口 70% 的农民仍处在孤立的个体或少数人聚合的分散状态,没能真正形成代表自身利益的利益集团。从全国范围来看,目前虽然也有形形色色的专业化合作组织(如技术指导协会等),但大多流于形式且规模太小,或异化为政府职能部门(有的就是由政府直接牵头举办的),没有充分代表农民去争得应有的公共决策参与权或话语权。

(一) 农民群体在政府政策制定过程中影响甚小

在公共政策理论研究中,政治是政府对社会资源进行权威性分配的过程。一个具体的政府分配资源的过程,必须经过利益表达、利益综合、政策制定和政策执行及反馈等四个主要环节。在阿尔蒙德的结构功能主义看来,利益集团虽然主要是一个利益表达的机构,但是其功能也仍然遍布于政治过程的整个环节,在整个政治过程中都发挥着重要功能^[3]。利益集团在政府政策制定过程中虽然不能直接参与政策制定但是它们可以采取种种方式影响政府政策的制定,使政府决策更多地反映自身的利益。然而在我国农民群体并未真正形成一个组织有效的集团。根据 1995 年《选举法》规定:“农村每一代表的人口数四倍于城市每一代表的人口数”,这样一来农民在基层人大中就无法形成相对多数^[4]。再加上整个农民群体的文化水平普遍偏低,组织性不强,导致其参政意识不浓厚。正因为如此,在各级政府的决策过程中,当其他各种集团在努力争取利益的时候,却很难看到农民利益集团的代表。因此,农民就没有对政策制定者施加压力的手段和途径。立法者和政策制定者也感觉不到来自农民利

[收稿日期] 2009-07-01

[作者简介] 胡正东(1975-),男,湖南衡阳人,南华大学人文社会科学学院讲师。

^①南华大学人文社科学院硕士研究生。

益集团的压力,这样制定出来的政策就很难充分考虑到农民的利益,或者即使有政策也得不到有效执行。盛洪指出:“在权利上不平等,在经济上就无效率,一个社会中最大的人群被压缩了权利,经济政策就会出现系统性的偏差,从几十年的农业政策史及其经济后果来看,缺少一个反映农民利益的、平衡的政治结构,是许多损害农民利益进而损害全社会利益的政策轻易出台的重要原因。”^[5]

(二)农民群体在与其他利益集团的博弈中处于弱势地位

我国利益集团最活跃的当属一些经济利益集团。他们通过自己的一些行动来影响政府,为了追求自身利益最大化,他们甚至以损害其他利益集团的利益为基础,而有些政府部门在巨大的压力面前,往往不是选择维护合理的竞争,维护弱势群体的利益,而是听之任之,甚至成为强势利益集团摄取利益的后盾,与强势利益集团形成利益合流。

这就意味着,不同的人群或阶层的政治影响是以不同的权重进入执政者效用函数的。因此,执政者在政策决策时,要综合社会各方面的利益,但首先要考虑某些强势集团输入的要求,正是这些集团的支持使政权得以生存下去,否则就会造成政治收益的巨大损失,如亨廷顿所说的那样“陷入政治的泥坑”^[6]。其结果就有可能是,尽管所有的官方意识形态都包含有这样的命题,现行的政策是为公众利益服务的,但作为一种权威性社会价值分配方案的政策,还是倾向了那些能够更为有效地参与政治生活的强势群体。

简而言之,政策在某种程度上是各个利益集团利益博弈的结果。没有利益集团或者集团势力较弱的一方常常会成为利益博弈中的牺牲者。因此,农民群体在与其他强势集团的利益博弈中处于明显的弱势地位。

二 农民利益集团缺失的原因

在利益主体多元化、利益集团纷纷出现的背景下,农民却没有形成自己的利益集团,这既有深层的制度原因也有历史文化传统因素的影响,本文仅从利益集团理论视角来分析这一问题。

(一)集体行动的困境

传统的利益集团理论认为,社会中的每一个个人总是归属于某一个或几个利益集团,集团或组织的存在是为了谋求不能通过纯粹个人行为来增进的那一部分利益,由具有共同利益的个人或企业组成的集团通常总是具有进一步增进这种共同利益的倾向,个体可以通过代表其利益的集团来实现或增进其个人利益。因此,从理性地寻求自身利益这一前提可以逻辑地推出:集团成员一定会为实现共同利益而采取集体行动。然而我们看到的事实是,这个看似合理的解释并不能很好地解释和预测集体行动的结果,许多合乎集体利益的集体行动并没有发生。集体行动为什么如此难以产生呢?

奥尔森在他的《集体行动的逻辑》一书中是这样认为的:在一个集团范围内,集团的基本功能是向其全体成员提供不可分的、普遍的利益,也就是集团收益是公共性的,这种利益是一种具有非排他性的公共物品或集体物品,这种集团利益的共有性意味着,任何单个成员为这种共同利益所做出

的贡献或牺牲,其收益必然由集团中的所有成员所分享,这种不对称的成本收益结构极易导致“搭便车”的行为,正是由于搭便车行为的存在,理性、自利的个人一般不会为争取集体利益作贡献,集体行动的实现非常不易。“实际上,除非一个集团中人数很少,或者除非存在强制或者其它某些特殊手段以使个人按照他们的共同利益行事,有理性的、寻求自身利益的个人不会采取行动来实现他们的共同的或者是集团的利益。换句话说,即使一个大的集团中所有个人都是有理性和寻求自身利益的,而且作为一个集团,他们采取行动实现他们共同的利益或目标后都能获益,他们仍然不会自愿地采取行动来实现共同的或集团的利益”^[7]。

根据奥尔森的解释,集团越大,增进集团利益的个人在总收益中占有的利益份额就越小,他们从集体物品中获得的收益就越不足以补偿他们为集体物品所付出的成本;另外,集团成员数量越大,组织成本就越高,因而为获得集体物品所要跨越的障碍就越大^[7]。因此,就集团行动的效果——提供公共物品数量接近最优或增进集团利益来说,小集团比大集团更加有效。

农民作为小农生产者,从事着靠天吃饭职业的农民非常理性,他们身上不具备集体主义行为特征,采取搭便车的可能性更高。另外,由于土地主要是由国家按照农村人口平均分配的,每人每户所占的土地大致相等,分散而且又碎小,使得以农业(特别是种植业)收入为主要来源的农户呈现出同质、对称的结构特征。这样一来根据奥尔森的理论,在这样的群体中产生自发自觉的集体行动,几乎是不可想像的。农民集团没有被动员和组织起来,因此在政府政策制定过程中,在与其他集团的利益博弈中处于明显的劣势。

(二)利益集团的组织者匮乏

利益集团组织者的匮乏也是农民利益集团无法形成的一个重要原因。罗伯特·萨利兹伯里把利益集团的组织者看作政治企业家,这种政治企业家一方面愿意为集体行动负担所必要的成本,另一方面期望从集体行动中获得利润和利益。他把利益分为三种类型:一种是物质利益,这是一些有形的、看得见的并且具有排他性的利益;二是观念利益,这是一种无形的、看不见的、与意识形态目标或价值取向联系在一起的利益;三是团结一致的利益,参加集体行动可以使人获得一种归属感,享受社会化的利益。这些利益大多是和参与集体行动联系在一起。因此,大集团可以通过利益诱导有效地行动,并不一定要采取刺激性的手段或强制性的措施。

但是,在我国农村“政治企业家”十分匮乏,主要有以下三个原因:第一,我国农民人数过多,并且由于受传统历史文化等因素的影响,是一个相对保守、政治意识淡漠的群体,组织成本过高会使得潜在的政治企业家望而却步;第二,长期以来,教育的“离农特征”使得农村的优秀人才被源源不断地输送到城市,身份的转变使他们成为农民集团的政治企业家的可能性大大降低;第三,现阶段国家的政策也似乎不鼓励这样的人才发挥应有的职能^[1]。

三 现阶段农民利益集团的培育路径

在利益多元化的当今社会,对农民自身而言,农民需要

有自己的利益组织,来充分表达农民的真实呼声和利益诉求,以争取平等地位;农民需要自己的谈判组织,以使自己的声音成为影响市场运行的强烈信号;需要自己的产前、产中、产后服务组织,以减少虚假信息和生产经营行为的不确定性。而各级政府,需要农民有自己的利益组织,在农民与政府间搭设起理解与沟通的桥梁,疏通化解矛盾,构筑二者间信息交流与反馈的平台,巩固工农联盟的执政基础。充分发挥国家的主导作用和农民的主体作用是培育农民利益集团的主要途径。具体来说有以下几个方面:

(一)提高农民的自组织程度,形成强有力的利益集团

提高农民的自组织程度,形成强有力的利益集团是解决农民弱势地位问题的关键。

一方面,农民主体要组织起来,依靠组织实现利益表达。美国政治哲学家约翰·罗尔斯运用博弈理论推导出的公正原则表明:公正实际上是利益的协调和平衡,是通过博弈形成一种均衡。解决利益格局失衡的关键是解决权利失衡的问题,特别是强势群体和弱势群体之间的权利失衡。所谓的权利博弈和均衡,从政治学角度来讲,本质上就是不同利益集团的利益表达和利益博弈。中国是当今世界上农民组织程度最低的国家之一。正是因为农民没有自己的代言组织,农民才无法行使宪法所赋予的政治权利,无法参政议政,无法管理国家大事,从而使农民受到不合理的待遇。因此,农民应该有自己的组织,通过组织来反映其利益诉求,并参与与其他集团、群体的利益博弈中去。在现阶段中国的国情下,为了推进改革和减少改革风险,应该优先发展经济组织,在经济组织发展到一定程度,农民的政治参与意识和能力都得到增强的时候,必须加紧建立农民的社会组织和政治组织。“从经济组织再到社会组织和政治组织以逐步提高农民的自组织程度”^[8]。因此,在组建的这些农民组织中,既包括经济组织,如专业合作经济组织和农产品专业协会,也包括农民自治组织和维护农民权益的农民协会。以分别承担不同的功能,在经济上,为农民提供生产、营销、信息、技术、培训等服务;在政治上,国家在制定涉农法律政策时则要先听这些组织的意见,从而避免伤农法律政策的出台。

另一方面,农民群体要克服集体行动困境,组织起来集体行动。广大农民群体要克服“不患寡而患不均”的小农意识,要深入贯彻邓小平同志“让一部分人先富起来,最终达到共同富裕”的路线,鼓励收入差距在一定程度内的合理拉大。这样可使得农民利益集团成员之间的不对称,进而使先富起来的那部分人更有意愿、动力去负担集体行动的成本,从而为农民利益集团的产生和运作提供骨干力量和精英,使他们在公共政策的制定与执行中能获得更大的利益,这样,他们就会热衷于组建农民利益集团以更好地参与公共政策的决策,并且由于他们积极主动的集体行动,客观上也使其他成员的经济利益得以提高。

(二)加强政府对农民组织引导和扶持,使社会利益均衡化

改变现状不仅要发挥农民的主体作用,同时政府的主导作用也不容忽视。目前,我国农村有党政权力组织、村民自

治组织、专业合作组织、社团性组织四种正式组织,这些组织都是政府通过自上而下的强制性制度变迁成立的专门保护农民利益的组织。但它们并不完善,未能充分发挥其保护农民利益的作用,因而需要政府引导农民成立自己的自下而上的合法的组织,充当政府和农民之间的桥梁,促进上下沟通。此外,国家对农民组织建设要多加关注和支持。

其一,为农民组织发展提供宽松适宜的环境,要放宽农民组织的准入条件,减少审批、登记与管理的环节,允许农民以多种方式自愿组合与建立组织,已存在的大量“非正式组织”要使其正式化,对实践证明比较规范,普遍适用的组织形式,要及时立法加以保障。

其二,调整国家与农村的权力关系,以农民组织为载体,强化农民自主权利和社区治理,建立健全农村社区保障和服务体系;县乡政府要切实改革权力运行体制、精简机构和转变职能,把工作重心从包办乡村治理转向为农村不断增加公共品需求的服务。

其三,对农民组织建设加强技术指导和条件支持,管理经验和运作经费缺乏,是农民难以组织或组织效率低下的基本约束。县乡政府应把指导与帮助农民组织起来作为农村工作的基本任务,结合目前新农村建设的目标加以落实,各级政府支农资金,应向同农民组织化进程相联系的项目倾斜,形成扶助和激励机制。

(三)提高农民的政治地位,完善和畅通利益表达渠道

客观地看,我国农民当前在国家政治生活中的政治地位并不高,但是农民政治地位的提高有利于农民“话语权”的实现,只有这样农民才不会在政府政策制定过程中成为“被遗忘的集团”。因此,要提高农民的政治地位就必须以改革创新的精神来畅通和拓宽农民利益表达与沟通的公共渠道。

畅通和拓宽农民利益表达与沟通的公共渠道,一方面要充分发挥现有的利益表达机制和方式,如代表选举制度、村民自治制度、信访制度,并加强和完善其利益表达的渠道;另一方面要创新和建立新的利益表达机制。

创新和建立新的农民利益表达机制,首先应推行涉农政策决策听证制度,在农村建设过程中,对涉及农民权益的公共资源分配以及公共议题的发言上,甚至有关涉农政策的决策上应让农民代表及其集团参加农村公共议题、农村公共政策决策的听证会,增加农民团体代表与其他利益团体代表在政府法定的平台或渠道上,进行“对话”或者“谈判”的机会,从而对牵涉农民权益的公共资源分配进行有意义、有序的参与和协调。其次,加强大众媒体在农民利益表达中的作用。当农民权益受到侵犯时,媒介应当利用其影响的广泛性和权威性,为维护农民权益提供话语权和知情权,抨击侵害农民利益的人,让农民在自己的权益受到侵犯时能够发出自己的声音。

综上所述,改变农民弱势现状根本因素还在于农民自身。内因是根据,外因是条件,外因还需通过内因起作用,因而在政府组织鼓励、扶助和支持的外部条件下,关键还是要靠农民自组织内部机制发挥作用,形成足够的吸引力和凝聚力,把农民引上稳定健康的轨道,从而真正改变农民弱势的

状况。

分析及对策 [J]. 湖南社会科学, 2004(5): 49- 51.

[参考文献]

- [1] 王永莲, 杨卫军. 论我国农民利益集团的缺失 [J]. 生产力研究, 2008(4): 20- 23
- [2] 皖 河. 利益集团改革路径与合法性问题 [J]. 战略与管理, 2002(2): 1- 8
- [3] 程同顺. 西方国家利益集团的功能与作用 对我国新农村建设的启示 [J]. 教学与研究, 2006(9): 18- 25
- [4] 肖巧平, 欧阳雪梅. 农民利益集团的缺失的法律原因

- [5] 盛 洪. 让农民自己代表自己 [N]. 经济观察报, 2003 - 01- 27
- [6] 塞缪尔·P·亨廷顿. 变化社会的政治秩序 [M]. 王冠华, 等, 译. 北京三联书店, 1989
- [7] [美] 曼瑟尔·奥尔森. 集体行动的逻辑 [M]. 陈郁, 郭宇峰, 李崇新, 译. 上海. 上海三联书店, 上海人民出版社, 1995.
- [8] 胡美灵, 肖建华. 新农村建设中的农民利益如何表达 [J]. 求索, 2007(4): 65.

On the Causes and Countermeasures of Vulnerable Groups of Farmers from the Perspective of Interest Group Theory

HU Zheng- dong LI X in

(University of South China, Hengyang 421001, China)

Abstract In China farmers stand for 70 percent of the total population, but they can not effectively organize themselves to form a representative group to speak for their own interest; therefore, in the government's decision-making process they are in a clearly disadvantaged position compared with other interest groups. From the interest group theory perspective, this paper demonstrates the reasons for lack of interest groups of our country's peasant and proposes countermeasures to change the status of the disadvantaged farmers which has an important practical significance of building a harmonious society.

Key words farmers vulnerable groups interest groups collective action the interests of the game

(上接第 15 页)

[参考文献]

- [1] 罗 帅. 政治文明与构建和谐社会 [J]. 黑河学刊, 2007(3): 74- 76
- [2] 姚春林, 胡利胜. 论社会主义政治文明建设与党的执

政方式转变 [J]. 泰州职业技术学院学报, 2006(5): 6 - 8

- [3] 莫春菊. 关于政治文明研究综述 [J]. 行政论坛, 2006 (4): 79- 82

Historical Experience of CPC's Building Social Politics Harmony around the 8th National Congress of the Communist Party of China

XIA Jian- hu i

(Changsha Telecommunications and Technology Vocational College, Changsha 410015, China)

Abstract The resolution of the Sixteenth Plenary Session of the Sixteenth Central Committee of the Party states that aiming at building a harmonious society, the Communist Party of China has made hard exploration. It is worthy of our great attention that around the 8th National Congress of the Communist Party of China, the Party learned from the mistakes of Stalin in his old age and the faults in the former Soviet socialist construction, and made efforts to unify the whole party and nation and to pursue the harmony of social politics ideology, the party and the country's political life.

Key words the 8th National Congress of the Communist Party of China building social politics harmony theoretical exploration