# 三农问题的政治制度分析(1)

来源：网络 作者：暖阳如梦 更新时间：2024-09-08

*]三农问题是当今中国最大的问题，是我国全面实现小康社会的难点。本文从三农问题的严重性入手，分析其带来的政治影响，探索三农问题产生的政治原因，并试图通过政治制度的变革，建立起城乡协调发展的体制，从根本上解决三农问题。[关键词]：三农；二元化；...*

]三农问题是当今中国最大的问题，是我国全面实现小康社会的难点。本文从三农问题的严重性入手，分析其带来的政治影响，探索三农问题产生的政治原因，并试图通过政治制度的变革，建立起城乡协调发展的体制，从根本上解决三农问题。

[关键词]：三农；二元化；政治制度；农村自治

。

一、三农问题的严重性及其政治影响

中国的农村、农业和农民问题，被联系起来作为一个整体的三农问题提出来，引起了知识界和政府的密切关注。特别是上个世纪九十年代中期以来，三农问题的严重性愈显突出，产生了一系列负面影响。

（一）贫富差距拉大，城乡割裂严重 在城乡居民收入差距扩大的同时，东西部农民收入差距也在扩大。我国的近3000万贫困人口主要集中在中西部地区，尤其是在西部地区，2024年，西部地区贫困人口共1742万，占全国农村贫困人口的61.8%。事实上，地区差距背后主要的问题还是城乡差距，西部欠发达地区内的城乡差距甚至大于全国平均城乡差距。贫富差距还体现在东部地区与中西部地区的差距。我国的开放政策是从东部沿海14个城市开始试点，逐步扩大的，20多年来，在东部经济取得重大发展的同时，广大中西部地区的发展迟缓，与东部地区的差距越来越大。中国gdp的59%分布在东部地区，而这一地区的人口约占全国的40%。中部和西部地区分别只占有gdp总量的27%和14%，远低于其36%和23%的人口比例；从人均gdp看，1999年东部、中部和西部的人均国内生产总值分别为10089元、5407元和4217元，中部地区大约相当于东部的一半，西部地区只有东部的40%左右，最高的上海市是最低的贵州省的11倍。中西部地区与东部的差距，根源在于中西部工业化和城市化落后，因而事实上还是一个城乡差距和三农问题。

马克思主义认为，物质决定意识，经济基础决定上层建筑。在市场经济下，一个阶层的财富多少直接影响到其政治地位，日益扩大的城乡之间物质水平差异，使得农民的老二地位受到了严重挑战。2024年，中国社会科学院对当代中国社会阶层进行了分析，划分出十大阶层，农民已经下降到老九的位置

，与从老大下降到老八的产业工人阶级同时沦为社会的弱势阶层，在政治上的话语权也越来越小，作为国家主人和统治阶级的内涵越来越少，农民的政治地位受到空前的挑战。

日益扩大的城乡之间物质水平差异，产生了城乡之间意识形态的差异，甚至出现对立局面。现在，发达的城市地区谈论的国际接轨、网络经济、人文精神、公民意识、环境保护等等，在广大农村却如听天书，农民更加关注的是温饱、疾病、子女学费等基本生活问题，农民无法接收现代文明的信息，固有的愚、穷、弱、私、散的性格无法向现代公民性格转变。大量的农民工进城，不是要去感受城市文明，而是现实的谋生需要，农民工也几乎无法融入城市，对城市没有认同感和归宿感；城里人对乡下人也没有平等意识，城市的进步与农村的停滞更加使得城市加剧了对农民的歧视，甚至抱怨其抢饭碗，并将肮脏、随地吐痰、偷盗、不礼貌、不文明等，近乎自然正当地加在农民工的身上，一旦在一个地方发生了刑事犯罪，城市人总是将怀疑的对象首先指向进入城市的农村人。在我国城市中，对农民工的这种污名化现象相当普遍地存在，这种污名化过程，又反过来影响到农民本身的自我认同甚至行为方式，造成两个群体的相互歧视和对立

。同时，大量农民工的流动使得农民对城市的不满较之计划经济的封闭时期更为直观和突出。农民工进入城市后，发现城市人并不比他们劳累，生活却比他们好得多，这种差距容易产生心理不平衡，对传统的分配原则提出质疑，如果正当权益得不到保护，甚至上当受骗，则可能采取原始的暴力手段。徐勇分析了农村人口流动使得一些农民工一是不愿再像他们的祖祖辈辈那样艰苦奋斗，恪守有劳才有获的理念；二是不愿再坚守他们祖辈遵循的集体本位传统，而为自我中心的观念所支配；三是不再如其祖辈那样具有强烈的权威意识，而是蔑视一切秩序和权威，迷信暴力。

这种意识形态在农村表露出来，农民只会认为是受城市影响的，反过来加深了固守在农村的农民对城市的敌视。

中华文明能够屹立于世界，而没有遭受其他文明古国灭亡的命运，主要原因在于儒家的大一统思想根深蒂固，在统一的主导思想下，中华文化具有极强的包容性和融合的自觉性。然而，贫富差距的拉大和城乡之间的割裂，严重破坏了中国传统的大同思想。让-马克·夸克曾经分析了中国与俄罗斯在体制过渡过程的合法性问题，认为中国的渐进性改革逐步使得各方适应并参与，直接关系到社会底层并着重赋予他们经济权利，而俄罗斯的改革得益者仅仅限于靠近权力圈的少数人

。如果不能较好地坚持保障广大人民群众分享改革开放的成果，在我们这个有着不患贫，而患不均和大同思想传统的国家，就可能因为贫富差距、东西差距太大，引起仇富心态和地区封锁，引起地方主义的抬头，最终影响到改革开放和安定团结的政治局面。如作为资源主要提供地的西部地区，由于在经济增加值中所占的份额越来越小，发展加工业的要求更高，而其资金、技术、人力与东部地区的差距又很大，无法在平等的竞争中发展，一些地方就使用行政权力，干涉市场，保护本地企业。邓小平1990年曾经指出过，如果出现两极分化，那么地区矛盾、民族矛盾、阶级矛盾、中央和地方的矛盾这四大矛盾就会出现激化，中国就会出乱子。

（二）农民税费负担沉重，干群矛盾难以缓和。

农民负担重在哪？农民群众中广泛流传这样一句话：头税轻，二税重，收费是个无底洞。头税是指国家征收的农业税。一般认为，我国的农业税是一种轻税政策。二税是指农民向乡村两级组织缴纳的村提留和乡统筹。村提留和乡统筹是农村的一项重要公共收入分配制度，它的问题是，第一，计提村提留和乡统筹的农民人均收入水平不容易科学确定。1991年国务院《农民承担费用和劳务管理条例》规定，农民负担的村提留和乡统筹不得超过以乡为单位上年农民人均纯收入的5%，1998年以后又改为以村为单位计算。由于农民收入水平的测算是基层自己进行的，就难免不出现根据需要规定农民收入水平的情况。第二，统一的5%的负担标准造成负担不均，低收入农民的负担相对较重。道理十分简单，如果一个村里有一户人的收入水平低于全村的平均数，他的负担就会高于5%.同理，一个地区的收入水平低于全国的平均数，这个地区的负担就会高于5%.这就是所谓农民负担的累退性，收入越低，负担越重。收费这个无底洞是指各种收费、集资和摊派（即三乱）游离于5%以外，随意性大，是农民负担沉重最突出的表现。从上面的分析可见，农民负担重主要是农业税外的负担失范。税费名目繁多，税费负担沉重，直接动摇了农民的社会主义信念。以费改税为特征的农村税费制度改革，对税费负担有一定的影响，但是对减轻农民总体负担只是杯水车薪，无法从根本上减轻农民负担。

我国历史上对农业税的幅度，比较肯定的是什一税，如《公羊传》宣公十五年记载：什一税者，天下之中正也。我国当前的农民税费负担，已经超过了什一税，更远远超过历史上休养生息时期的赋税负担，如西汉初期农业税是十五税一，汉景帝二年（公元前155年）改为三十税一，西汉末东汉初为十五税一，光武帝建武六年（公元30年）又恢复为三十税一

。沉重的农民负担，容易导致农民弃田撂荒，外出打工逃避税费，影响农业持续发展，浪费有限的土地资源。我国在实行包产到户、包干到户政策后，极大地解放了农业生产力，从1979年到1984年，农业连续丰收，6年间粮食增产1亿多吨，可是，1985年粮食产量急剧下降，随后几年农业发展处于徘徊阶段，直到1989年底才恢复到1985年的水平。此后中国农业进入了拉锯战，进进退退，时好时坏，中国粮食产量1996年突破5亿吨大关之后，出现了徘徊和减产的趋势，中国的粮食安全和农村生产力进一步引起了全世界的关注，1994年，美国世界观察研究所所长莱斯特·布朗甚至发表了著名的《谁来养活中国》一文，我们可以不同意布朗的结论，但我们不得不承认，我国农村的生产力没有随着时间的推移同步提高。而这又与农民负担沉重，无法实现积累，进行产业结构调整和规模经营密切相关。弃田撂荒，对于农民自身而言，可能如魏源所认为的因祸得福，可以适彼乐土--弃农经商

。但是这种草率的方式，没有进行有效的土地转换，对于整个国家的土地利用，无疑是低效率的。

虽然这些恶性事件和群体事件都发生在基层，但是，对于广大农民而言，直接代表国家的正是这些基层政府和基层公务人员。诚然，在乡村干部中间，不乏忧国忧民之士，也不乏为农民热情服务的人民公仆式的好官员，但是，由于农村工作的复杂性，基层公务人员往往难以在短期内作出成绩，难免采取一些取巧的方式方法，维护自己的利益追求，甚至不惜牺牲农民利益。事实上，我国乡村干部和其他农村精英分子在利益要求和利益实现方式已经相当独立于普通农民，中央任何政策只要削弱了乡村干部的利益，都难以落实。一部分基层领导为了个人利益，大搞形象工程，以讨好应付上级领导为所有工作的出发点，脱离当地实际和农民需要，从农民利益的保护人变成了损害人。cctv2003年6月29日焦点访谈好看的工程给谁看披露了一起啼笑皆非的形式主义坑农事例：位于山东省安丘市南郊的兴安街道办事处，花费269万元建立了一个占地一万亩的国家农业综合开发项目区，却是一个应付上级机关检查而做的样子工程而已，投资29万多元修建的30间井房中只有5间井房中有井，其中只有两口井能够使用，其余25间完全是空井房；按照计划书节水灌溉一项包括发展喷灌2024亩、铺设输水管道38公里，事实上仅有50亩地装备了喷灌工程，实际铺设输水管线只有3.2公里。这两项成本仅为7万多元的样子工程却一共花去108万元，政府大量投资去向不明。受访的农民一个个嘲笑这是好看工程，而许多原兴安街道办事处的领导却因为这些样子工程而纷纷升迁。

与此同时，一部分民选的村官缺乏奉献精神，认为自己受苦受累又得罪人，一年到头，付出太多，得到太少，一些干部政治荣誉感消退，信念有所动摇，没有将主要的精力放在村务管理上。有调查资料表明，在被访村干部中有38.7%的人对其所得补贴不满意，问其原因，有60%的人回答工作辛苦、任务重、付出多、得到少；35%的人回答不如种地或做生意挣钱多

。可见一些村干部已经没有把自己作为普通农民的代表，没有基于农民普遍贫困基础而树立责任意识。

在一个国家，干群矛盾是不可避免的，因为国家工作人员也有其自身的利益追求。只要国家通过建立制度、执行制度来平衡农民和国家工作人员的利益关系，可以将干群矛盾控制在较小范围和较轻程度上。如果国家工作人员在执法过程中扭曲法律，牟取私利，而没有受到惩处，如果当监督者明明知道工作人员违法牟利，却采取放任态度，甚至收取进贡进行保护时，就会逐渐形成上下勾结的利益共同体，并进而通过影响法律和政策的制定，来保障特权，此时国家工作人员也就脱离了代理人的角色，甚至不惜损害被代理人利益来获取自己的利益，国家机关及其工作人员的腐败就成为制度性的腐败，发展到这一步，干群矛盾就演化成了国家与公民的矛盾，国家政权也将受到致命的冲击。

（三）县乡财政困难，引发严重后果。。徐勇的调查表明温铁军的估计基本正确，黄梅一个镇平均一个村30万。汉川市629个行政村，91%的村负债，总债务达1亿多

。韩俊根据对湖北襄阳县、河南鄢陵县和江西泰和县三个中部地区典型农业县进行了案例剖析后认为，乡镇基本靠举债度日，这两个乡（指河南鄢陵县大马乡和马坊乡）已经不是传统意义上的吃饭财政，已经恶化为一种更为艰难的讨饭财政，而且由于财政信用程度下降，讨饭也越来越难，乡财政实际上已经接近崩溃的边缘。。2024年，审计署组织对中西部10个省、市的49个县（市）财政收支状况进行了审计调查发现，截止2024年底，累计债务达163亿元，平均达到3.32亿元

。按照这次审计情况估计，全国近3000个县（市），平均每个县（市）的债务按2-3个亿计算，全国农村债务大约在6000-9000亿之间，农村人口约9亿，人均负债约700-1000元。更大的问题在于，县乡村的债务还在以每年1000亿的速度增加。。五是影响了基层政权的合法性。政权的存在，以其提供公共产品和公共服务为基础，而县乡政府捉襟见肘的财政状况，几乎无法履行这一基本职能，相反，为了筹集人员工资，难以避免利用公权，非法榨取小农剩余，激发农村的干群矛盾，不仅难以维护乡村社会自然秩序，反而会强化乡村社会的离心力，影响社会稳定。

（四）农村人才缺失，影响村民自治效果发挥。

农村人才的流失，不仅导致了农村干部的素质普遍偏低，还导致了农民的民主权利无法得到有效实施。村民委员会作为村民直接选举的自我管理、自我教育、自我服务的自治组织，需要以现代公民意识的村民来选举、监督，对于违背村民利益的村委会成员，村民要充分利用法律赋予的权利，予以罢免。然而，很多农村由于外出青壮年太多，留在当地的主要是老人、妇女、儿童，因而对于村委会成员的监督很难到位，一些地方甚至出现了民选的村官反过来为非作歹，欺压百姓的情况，如山东省淄博市周村区萌水镇扈家村南霸天韩刚自1988年当上了村委会主任后，滥施淫威，无恶不作，先后殴打、伤害村民30余人，强奸、污辱妇女40人，放火烧毁村民房屋10次。山西省平陆县常乐镇前村的村霸裴安军，在1990年担任村委会主任后，横行乡里，无恶不作。

农村两委职责不清，也影响了村民自治能力的发挥。两委职责在现行法律制度虽然有规定，如《村民委员会组织法》第三条规定：中国共产党在农村的基层组织，按照中国共产党章程进行工作，发挥领导核心作用；依照宪法和法律，支持和保障村民开展自治活动、直接行使民主权利。《中国共产党农村基层组织工作条例》第九条第三款也规定，村党支部领导和推进村级民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，支持和保障村民依法开展自治活动。领导村民委员会、村集体经济组织和共青团、妇代会、民兵等群众组织，支持和保证这些组织依照国家法律法规及各自章程充分行使职权。但是，这些原则规定没有可操作性，权限缺乏明确而具体的划分。如对于现实中已经表现出来的比较敏感的印章掌管权、法人代表权、人事提名任免权、财务签字权、文档管理权等，都没有具体的权力归属划分。村级党组织不适当地越权、包办和干涉应该属于村民委员会职权范围内的工作情况普遍，大事小事，一切都由支部说了算，有的村支书甚至直接任命村委会成员和其他村干部。《村民委员会组织法》规定的应该由村委会召集村民讨论决定的村提留的收缴和使用、经济项目的承包、村办公益事业需要农民负担的事项等，完全由村党支部拍板定案，村委会不能充分行使自治权。有些地方的村委会主任甚至根本不知道村里的财务支出。村民自治中的上述问题，影响到对村民自治的认同，使得村委会难以发挥村民所期望的发展性和保护性功能，不能增强村级公共权力的合法性，楚成亚利用在山东省进行的调查材料，认为当前村级自治组织陷入了有民主选举，无公共权力合法性提高的困境。

二、三农问题的主要政治原因

（一）城乡二元结构是三农问题的体制障碍。

2、二元体制的加剧。90年代中期以来，随着我国经济生活中从生活必需品

本文档由站牛网zhann.net收集整理，更多优质范文文档请移步zhann.net站内查找