

# 农地整理项目实施中的农民利益表达机制现状研究

吴九兴<sup>1,2</sup>, 杨钢桥<sup>2</sup>

(1. 安徽师范大学 国土资源与旅游学院,安徽 芜湖 241002;

2. 华中农业大学 公共管理学院,湖北 武汉 430070)



**摘要** 通过文献梳理,界定农地整理项目的核心利益相关者,分析其利益诉求。利用专家问卷和农户问卷数据分析农地整理项目实施中农民利益代表主体、表达客体和表达渠道的选择。研究表明:农民、地方政府、村委会是农地整理项目的核心利益相关者,3类核心利益相关者有不同的利益诉求,甚至存在利益冲突;农民利益代表主体主要包括村委会、小组组长和农民组织;农民利益表达客体主要是乡镇政府和国土资源管理所,村委会和农民组织是利益表达的“初始客体”;农民利益表达既可借助人大、政协、信访等正式渠道,也可通过村委会、小组组长、农民组织等非正式渠道来实现。最后,提出重构农民利益代表主体和表达渠道的几点启示。

**关键词** 农地整理;农民利益;利益表达;表达渠道

**中图分类号:**F 301.2    **文献标识码:**A    **文章编号:**1008-3456(2014)03-0117-08

通过实施农地整理项目,2001—2010年中国累计增加有效耕地面积 266.50 万 hm<sup>2</sup>,提高农地产出率 10%~20%<sup>[1]</sup>,基本实现了耕地总量动态平衡和耕地质量提升目标。农地整理项目涉及诸多的利益相关者,农民是主要利益相关者之一。农民在农地整理过程中的主动性和积极性发挥得如何,直接影响农地整理项目的整体效果。当前,中国农地整理项目的实施成效总体上是显著的,但在农地整理项目实施中,农民利益表达还存在很多不足,如表达渠道不健全、不畅通,缺乏程序化规定,从而限制了农民参与。

至今,关于农民利益表达的研究集中在利益表达存在的问题、主要原因及机制构建方面。赵晓霞等认为农民利益表达对促进和谐社会建设有重要作用,而农民利益表达不畅的主要原因在于利益表达起点的滞后性,提出有机融合事前表达和事后表达,培育表达主体和表达客体<sup>[2]</sup>。任中平等对农村改革发展中农民话语权的分析表明,当前农民的话语权不充分,不利于农民表达利益诉求,为此需要疏通制度内的诉求渠道,完善政务公开和听证制度,加强文化教育以强化农民的利益表达意识,建立和完善农民维权组织<sup>[3]</sup>。房桂芝等认为出现农民集体上访的原因在于农民利益表达和沟通渠道的错位和缺失,需构建合理的问题处理机制,保障利益表达渠道畅

通<sup>[4]</sup>。李慧勇等指出,在新农村建设中,存在农民表达利益的积极性低、渠道不畅、时有失真等问题,必须疏通表达渠道、加强组织化建设、提高表达意识和能力<sup>[5]</sup>。袁金辉通过对农村群体性事件的分析提出,农民利益表达不畅的原因在表达机制内在缺陷、农民代言人缺位、农民利益表达意识缺乏,而健全农民利益表达机制应从表达渠道、农民组织化、公民意识等方面来努力<sup>[6]</sup>。总之,现行的制度设计不利于农民公开、正常、顺利地表达利益诉求<sup>[7]</sup>。因此,当农民与地方政府发生利益冲突时,多数农民认为实现自身利益必须依靠更强有力的利益表达,如集体抗争<sup>[8]</sup>。在农地整理方面,有学者研究了其中的农民参与问题。王瑗玲等对山东农民参与农地整理的现状分析表明,农民虽在一定程度上参与了,但参与不及时、不够深入,与农民的期望有一定差距;农民参与的方式主要有提建议、义务投工、有偿投工和监督方式<sup>[9-10]</sup>;赵谦对农户的问卷调查发现,提意见、作决策和有偿投工是农民参与农地整理的主要方式<sup>[11]</sup>,与王瑗玲等的研究结果相似。而相关研究亦表明,“参与式”具有提高社会动员效率、保障农民知情权、改进规划设计等作用<sup>[12-13]</sup>。从以上文献回顾可知,有关农民利益表达和农民参与农地整理的文献已有不少,但从利益表达的角度分析农地整理项目实施中农民参与的文献较少,特别是关于农地整

理项目实施中的农民利益代表主体、表达客体和表达渠道的文献则更少。本研究拟从理论角度分析农地整理项目农民利益表达问题,并利用专家问卷和农户问卷调查数据进行实证分析,为完善农地整理项目农民利益表达机制提供科学依据。

## 一、农地整理项目利益相关者及其利益诉求

### 1. 农地整理项目利益相关者的界定

根据 Freeman 等的利益相关者定义,“积极参

与项目或者其利益可能受到项目实施或完成的积极或消极影响的组织”<sup>[14]</sup>,得出农地整理项目的利益相关者是指农地整理项目的实施对其利益产生影响的群体或个体,没有这些群体或个体的参与和支持,农地整理项目的实施就很难进行或者实施效果不理想。一般地,地方政府部门、技术业务承担单位、村委会、农民等都是农地整理项目的利益相关者,其中农民、村委会、地方政府是核心利益相关者<sup>[15-16]</sup>。不同模式下核心利益相关者的参与类型、地位和主动性的差异如表 1 所示。

表 1 农地整理项目核心利益相关者的参与比较

利益相关者	政府主导模式			农民参与模式		
	参与类型	参与地位	参与主动性	参与类型	参与地位	参与主动性
农民	无参与或象征性参与	弱势	被动式	实质性参与	平等	主动式
村委会	象征性参与	弱势	被动式	实质性参与	平等	主动式
地方政府	实质性参与	强势	主动式	实质性参与	平等	主动式

注:本研究总结得到。

### 2. 农地整理项目利益相关者的利益诉求

一般来说,政府代表着广大农民群众的利益,其在农地整理项目实施中的利益诉求与广大农民群众的利益诉求应该是一致的。但是,由于目前某些地方政府主要领导的政绩考核机制不太合理,使得一些地方政府在农地整理项目实施中,无视农民的利益诉求,大搞“路边工程”“亮点工程”和“形象工程”。农民对此颇有意见。

农地整理项目有关技术业务承担单位主要包括项目可行性研究报告编制单位、测绘单位、规划设计单位、施工建设单位和工程监理单位。目前,这些单位大都是独立的、自负盈亏的机构,以利润最大化为其最终目标。在农地整理项目实施中,若对这些机构缺乏有效的监管,其行为就可能违背政府和农民的利益。

村委会成员一般是本村的农民。一般来说,村委会对农地整理项目的利益诉求与普通农民一致。村委会也是农村的行政管理机构和农村集体组织,代表乡镇人民政府对农村事务进行行政管理,代表村民集体对农村经济活动进行组织与协调。在农地整理项目实施中,村委会的利益诉求具有双重性,既表现出普通农民的利益诉求,又表现出地方政府的利益诉求。当地方政府的利益诉求与农民的利益诉求产生矛盾时,村委会的利益诉求与农民的利益诉求就可能不一致。

从现有经验来看,农民是农地整理的最终受益者。对农民而言,农地整理的首要目标是改善农田

水利设施,其次是修建田间道路,再次是平整土地和修建农田防护设施。目前,很多地方的农田水利设施不配套,现有的水利设施大部分已年久失修,失去了灌溉与排水功能;田间道路不完善,通达度较低,田间运输不畅,农机通行不便;田块细碎化程度较严重,不利于机械化和规模化经营。在一般情况下,农民都期待农地整理项目的实施,对农地整理项目规划设计是否符合当地实际、工程质量是否符合标准非常关注。因此,农民主要的利益诉求可归结为:优先解决农业生产和农村生活中的突出问题;规划设计方案符合当地实际,工程质量达到标准;因施工建设造成利益损失能得到应有的补偿。

## 二、农地整理项目中农民利益代表主体与表达客体

### 1. 农民利益代表主体

利益是人们之间相互联系的纽带,追求利益是人的根本行为动机。利益的实现包含利益表达、利益整合、利益满足等环节,其中第一环节是利益表达。利益表达是指“某个集团或个人提出一项政治要求的过程”<sup>[17]</sup>,也可表述为“政治行为主体产生一定的利益要求后,通过一定的政治行为把它们表达出来的过程”<sup>[18]</sup>。因为公共决策者所占有的信息不完全,可能导致对一些群体特别是弱势群体的利益有所疏漏,所以弱势群体更需要进行利益表达<sup>[19]</sup>。农民是农地整理中的弱势群体,一方面由于农民是

分散的,组织化程度低,导致农民表达利益的声音较弱;另一面农民的权利民主意识至今还没有完全觉醒,对农地整理不够关心,造成“自我轻视”。

农民是农地整理项目实施的主要影响对象,而农民参与却没有得到地方政府及其部门的足够重视。地方政府及其部门的一些官员习惯将农民视为自私的小农,对农民的智慧和能力持怀疑态度,不愿意与农民分享权力,认为农民参与农地整理相关决策会导致更多的问题,从而延缓项目的实施。而对农户问卷调查发现,农民具有参与的积极性和内在动力,农民也有乡土知识优势,这是地方政府官员和有关专业技术人员所不具备的。农民参与不仅有利于项目质量和实施效率的提升,还有利于增加农民与地方政府之间的信任。

(1)受访专家对农民地位及利益代表主体的认知。①专家问卷调查与样本说明。为了分析受访专家对农民地位及农户利益代表的认知,本研究对湖北省4个县(市、区)(阳新县、钟祥市、当阳市和掇刀区)国土资源管理部门、湖北省农垦局、武汉市规划

表2 受访专家对项目各阶段是否应该征求农民意见的认知

n=47

		申报立项	规划设计	施工建设	后期管护
要征求	样本数	43	42	39	29
	占比/%	91.49	89.36	82.98	61.70
不征求	样本数	4	5	8	18
	占比/%	8.51	10.64	17.02	38.30

表2显示,在申报立项阶段,占91.49%的受访专家认为应该征求农民的意见,但随着项目进入到规划设计、施工建设阶段,认为应该征求农民意见的受访专家所占比例却在下降。受访专家中认为农地整理项目后期管护应该征求农民意见的所占比例仅有61.70%,主要有3个原因:当前农地整理项目是政府财政投资的,因而政府在农地整理项目运作全过程中占据主导地位;地方政府有关部门长期以来形成的替代决策观念,认为聘请的专家、技术人员具有足够的专业知识、技能和经验,能够完成好农地整理项目;农民对农地整理认知欠缺,并且缺乏组织性,而单个农民往往是自利的,容易忽视农民的整体利益。

课题组还就受访专家对农民利益代表主体的认知情况作了调查。专家问卷结果显示:认为村委会(村干部)不能代表农民利益的受访专家有16位,所占比例为34.04%;认为村委会(村干部)能代表农民利益的受访专家有8位,所占比例为17.08%;还有23位受访专家在回答“村委会(村干部)能否代表

研究院等单位的专家进行问卷调查。上述4个县(市、区)分别属于丘陵和平原地貌,近年来农地整理项目较多,湖北省农垦局负责管理全省国有农场的农地整理工作,武汉市规划研究院近年来参与了多个农地整理项目的规划设计工作,他们都与华中农业大学公共管理学院有较长期的业务合作关系。受访专家主要包括分管农地整理工作的领导、与农地整理有关科室(土地规划、耕地保护、农地整理等)的负责人及技术人员、农地整理项目规划设计人员等。在具体实施调查时,笔者到每个单位直接将问卷发放给专家,当面解释问卷内容及填写要求,并及时回收问卷。从上述4个县(市、区)国土资源管理部门共回收调查问卷31份,从湖北省农垦局和武汉市规划研究院共收回调查问卷16份。经复核,专家调查问卷都不存在逻辑矛盾,也无漏填或多填现象,总计有效问卷数为47份。②专家问卷调查结果分析。在受访专家看来,农民的知识、技能和决策水平有限,尽管让农民参与农地整理项目有重要的意义,但不能让农民在政府投资的项目中分享过多的权力。

“农民利益”的问题时,选择了“不确定”,所占比例为48.94%。受访专家对村委会(村干部)的选择结果表明,大多数专家对村委会代表农民利益的可行性不太看好。主要有2个原因:一是当前村委会承担的职能更偏重于行政职能,在农村社区自我管理和发展的职能较弱;二是当前社会中存在很多关于村委会的负面案例,村委会(村干部)利用手中的权力侵害农民的权益。因此,受访专家对村委会(村干部)的信任度不高,持否定或不确定态度的占绝大部分。

认为小组组长不能代表农民利益的受访专家有8位,所占比例为17.02%;认为小组组长能代表农民利益的受访专家有9位,所占比例为19.15%;还有30位受访专家在回答“小组组长能否代表农民利益”的问题时,选择了“不确定”,所占比例为63.83%。受访专家对村民小组组长的选择结果表明,相对于村委会而言,小组组长代表农民利益的可靠性稍有提高。可能的原因是,小组组长本身就是小组中的农民,他所考虑的是如何在农地整理项目

实施过程中为本组村民争取更多的利益。然而小组组长也有不足之处,家庭承包制实施后,小组组长的地位逐渐降低,作用逐渐减弱,平时更多地关注自家的利益,从事自家的生产。因此,受访专家对小组组长的看法是,既要发挥其作为利益代表主体带头表达本组内农民的共同利益的作用,又要进一步规范小组组长的利益表达与代理行为,提高其代理表达能力。

认为农民组织不能代表农民利益的受访专家有 5 位,所占比例为 10.63%;认为农民组织能代表农民利益的受访专家有 32 位,所占比例为 68.09%;还有 10 位受访专家在回答“农民组织能否代表农民利益”的问题时,选择了“不确定”,所占比例为 21.28%。可见,受访专家对农民组织还是比较看好的。这种农民组织区别于村委会,它没有行政职能,而具有经济职能和社会组织功能。农民组织的运作有一个重要原则,即自愿进入和自由退出,如此便给了农户自由的选择权利。当农户选择进入某一组织,其利益便与该组织联系起来,多数是为了促进共同的利益而采取行动。相比较而言,农民组织比村民小组组长的组织能力更强,表达利益产生的影响更大,容易为乡镇政府、县级国土部门所重视,从而增加实现农民共同利益的可能性。而相对于村委会,农民组织只需对农民负责,因而其利益代表主体的地位比较容易获得农民和其他社会主体的认同和支持。需要指出的是,在当前中国农村社会中,因为历史原因和现实因素,农民组织的发展是比较缓慢的。在此背景下,农民组织作为代表主体的地位有待提高。

## (2) 受访农民对农民利益代表主体的选择。

①农户问卷调查与样本情况。调研时使用的整体问卷内容旨在了解农民参与农地整理项目的行为意图、参与现状、利益表达、参与评价和后期管护等方面,本研究仅涉及农民利益表达部分。其中包括农民地位、表达利益、受访者的基本情况及其家庭基本特征。调研大致过程为:2012 年 4 月 23 日进行预调查,地点选在武汉市江夏区金口镇,采取面对面的封闭式问卷调查法,针对预调查发现的问题,对调查问卷进行修改后得到正式问卷。2012 年 4 月 25—28 日进行正式调查,调查组 14 人先后到江夏区、嘉鱼县、鄂城区、华容区和蔡甸区开展调研,采用随机抽样调查方式。让调查人员在进入预定的农地整理项目区后,在田间地头、农户家中和农村公共活动场

所,采用一对一的一边询问受访者,一边勾选问项的方式进行。因为各个项目的规模差异较大,涉及行政村的个数和农户数差别也较大,所以在 7 个农地整理项目区发放问卷数为 40~100 份,区间跨度较大。正式调查共发放问卷 407 份,获得有效问卷 390 份,问卷有效率 95.82%,其中江夏区 41 份,蔡甸区 89 份,嘉鱼县 43 份,鄂城区 108 份,华容区 109 份。本次调查的 7 个农地整理项目区涉及农户总数为 16 149 户,而受访的农户数为 407 户,后者占前者的 2.52%。调查数据显示,多数受访农户是典型的从事农业的普通家庭,对农地整理的影响体会较深,具有较好的代表性。

②农户问卷调查结果分析。在农地整理项目实施中,对“谁最能代表农民的利益”这一问题,农民应是最有发言权的。目前,农民可选择的利益代表主体主要有村委会(村干部)、小组组长和农民组织。本研究就农民对当前农民利益代表主体的选择情况进行了调查。

调查结果表明,村委会、小组组长是当前农地整理中农民利益的代表主体。选择村委会作为农民利益代表主体的受访者有 329 位,所占比例为 84.36%。选择小组组长作为农民利益代表主体的受访者有 292 位,所占比例为 74.87%;选择农民组织作为农民利益代表主体的受访者有 122 位,所占比例为 31.28%。可见,受访农民对利益代表主体的选择与前文所述受访专家的看法存在较大差异。例如多数受访农民选择村委会,比例高达 84% 以上,村委会是农民的第一选择;而受访农民选择农民组织作为自己利益代表主体的比例偏低,仅有 30% 多。产生这种相互冲突现象的主要原因可能在于,受访农民在接受采访时主要是针对当前的实际来考虑问题的,而受访专家更多是基于理性的判断,从理想的角度来选择答案的。对于村民小组的组长这一选项,农民选择的比例还是比较高的,这表明村民小组组长的利益代表主体的可行性是符合农村实际的。作为小组村民的重要代理人的小组组长,在当前和未来的农地整理项目实施中都将发挥重要的作用。对于村委会或村干部,多数农民与其接触的机会较少,在没有更好的替代选项的情况下,选择村委会或村干部似乎也合乎现实情况。与受访专家的看法相反,农民没有给予农民组织更多的关注,主要原因在于当前农村社会中,农民组织的数量太少,即使个别地方有农民专业合作组织,也是处于不完善的

初步发展阶段。只有当农村社会中各类组织得到蓬勃发展后,农民组织才有可能进入广大农民的视野,重视起农民组织作为利益代表主体的行动能力和作用。

在设计问卷时,本研究预计到农民会选择“村委会”作为主要的“代表主体”,因此预设问题进行深入调查,结果显示农民选择村委会的2个原因:相对于单个农民、小组组长而言,村委会的动员能力、经济实力具有比较优势;农民组织发展较慢,很多村庄根本没有农民组织(表3)。

表3 农民首选村委会作为利益代表的原因

选项	n=184			
	动员能力较强	经济实力较强	无农民组织	其他
样本数	154	96	68	2
占比/%	83.70	52.17	36.95	1.09

注:本问题为多选,所以比例之和大于100%。

## 2. 农民利益表达客体

利益表达客体是利益表达机制中不可或缺的要素。一般地,利益表达客体是掌握着资源和权力的政府、执政党和社会各级组织机构<sup>[20]</sup>。在农地整理项目实施中,农民利益表达客体应该包括地方政府及其管理部门。农民接触最多的地方政府是乡镇政府;农地整理项目的实施涉及很多政府管理部门,包括国土资源、财政、农业、水利、环境等,而农民接触最多的是基层国土资源管理所。从意见处理上来看,乡镇政府是最末一级政府,是辖区内农地整理项目实施的责任主体,具有处置农民意见的权利和能力;基层国土资源管理所是县级国土资源局的派出机构,而县级国土资源管理局是农地整理项目的决策机构和业主单位,所以基层国土资源管理所实际上也具有处置农民意见的权利和能力。村委会是具有行政性的社区自治组织,农民组织是社会组织机构,在农地整理项目实施中不具有决策权,对农民意见没有处置能力,只能将农民意见向乡镇政府和国土资源管理所反映,再由乡镇政府和国土资源管理所负责处置。因此,在目前的农地整理项目实施中,农民利益表达客体应该是乡镇政府和国土资源管理所,而村委会、农民组织和其他等机构可视为农民利益表达的“初始客体”。

调研方案特别地调查了农民利益的表达客体。农户问卷调查结果显示,选择向政府部门表达利益的受访者有79位,所占比例为20.26%;选择向村委会表达利益的受访者有274位,所占比例为70.26%;选择向农民组织表达利益的受访者有73

位,所占比例为18.72%;选择向其他机构表达利益的受访者有2位,所占比例为0.51%。可见,调研结果比较吻合本节前一段的理论分析。

## 三、农地整理项目实施中的农民利益表达渠道

在此,借鉴王勇对农民利益表达渠道归类方法<sup>[21]</sup>,本研究将农民利益表达渠道划分为2类:一类是制度内的,即这类表达渠道以法律、法规和政策等为前提,对象明确,程序性强,为政府所认可和主张的民意传递途径;另一类是制度外的,这类表达渠道只以简单的法律、法规和政策作为依据,没有明确对象,程序较差,多以公民自行组织和行动为形式,实际发挥着“渠道”作用的民意传递途径。

### 1. 制度内的利益表达渠道

利益表达是一种提出政治要求的政治过程,各国都将利益表达尽可能纳入制度范围内,并设立一套规范和约束利益表达者的行为模式<sup>[21]</sup>。在中国,制度内的利益表达渠道有人民代表大会制度、政治协商制度、信访制度和听证制度。

理论上,人民群众可以通过人大代表制度来表达利益诉求,然而由于不同群体所占有的人大代表的数量相差甚远,特别是弱势农民群体中的人大代表更是少见。农户问卷调查表明,农民受访者中人大代表极少。因此,在农地整理项目实施中让农民通过人大代表来反映利益诉求是行不通的。

政治协商制度是指国内各民主党派、社会团体和各界代表通过多党合作和政治协商的方式参政议政和民主监督,来表达和维护各个阶层的利益要求。作为弱势群体的农民少有机会成为政协委员。农户问卷调查表明,有些政协委员也没有在农地整理项目实施中发挥多大的作用。因此,必须增加农民群体中的人大代表和政协委员的数量和比重,使得这两项重要的利益表达制度得以发挥恰当的作用。

信访制度,被视作党和政府体察民情,观察民意,倾听民声的重要渠道。但是,信访制度的现实和设想存在很大的距离,信访只是利益损失和权利受损后的救济制度,大部分信访并没有解决问题。农户问卷调查表明,信访或者上访目前并不是成本低且顺畅的利益表达渠道。因此,畅通信访渠道,保证信访效果,才能成为农民的利益救济措施选择之一。

听证制度是中国公民参与民主决策的4个主要方式之一。举办听证会的目的是让公民积极参与决

策机关决策方案的拟定和修改。现行听证制度存在的缺陷主要有听证范围比较狭窄、听证会主持人身份含糊缺乏明确规定、听证会参与人(特别是相对于行政人员)的代表性不足、听证结果对行政决策的约束力有限、听证会的有关信息不够公开透明等问题<sup>[22-23]</sup>。农户调查表明,听证制度应用于农地整理项目的相关决策存有局限性,自然很难取得较为合理的听证结果。因此,要增加农地整理中农民参与的项目规划设计方案等的听证次数,使得农民有机会将自己的要求和建议在听证过程中完整表达。

本次调研方案中专门设置了一个问题,即“当您对农地整理规划设计等工作有意见时,将通过什么渠道表达您的诉求”(该题为多择题)。调查结果显示,在体制内的表达渠道选项中,人大代表、政协委员被选的次数极少,两者各只有1次;在信访制度方面,该制度虽然作为农民利益表达渠道的备选项,但实际调研结果并不理想,很少有农民发生过实质性的上访行为,因此可以说信访制度在农地整理项目实施中的农民利益表达方面的实际作用极小。一方面是因为信访本身属于一种救济制度,耗时长却很难解决实际问题。在多数情况下,农民只有在无法忍受的利益损失发生时才会走上这一步。根据与当地村民访谈结果,多数表示要去上访的农民基本停留在“思想”阶段。对此,一个较好的解释是,在农民中普遍存在畏惧报复的心态,不敢也不愿意承担上访可能带来的被报复的痛苦,使得“忍受”实际成为相对较优的替代选择。在听证制度方面,若把参加规划设计的意见征求会视为听证会的话,则听证制度的作用稍好一些。调查结果显示,在规划设计阶段被征求过意见的受访者有140位,占总有效样本数的35.9%;在施工竣工阶段,被征求意见和参与提过意见的受访者则少得多,仅有26位,占总有效样本数的6.7%;在后期管护阶段,仅有14位受访者被征求过意见,占总有效样本数的3.6%。可见,这种接近于“听证”但又不是“听证”的征求意见方式所发挥的作用随着农地整理项目走向从设计阶段过渡到管护阶段而不断衰减。因此,有理由相信听证制度的作用还没有完全发挥出来,需通过完善制度设计来提高听证效果。

## 2. 制度外的利益表达渠道

实践中,农地整理项目农民利益表达还可以通过村委会、小组组长和农民组织来表达,这些都属于制度外的渠道。当把农民利益表达的主体界定为个

体农民时,则村委会、小组组长和农民组织在个体农民表达利益时发挥着“管道”作用。

(1)通过村委会表达。村委会是村民自治组织,农民向村委会表达自己的意见和要求是合理的。与政府部门相比,村委会有以下优点:村干部一般是当地农民,对农地整理需要解决什么问题、配置什么设施了解比较清楚,村干部与农民沟通起来也较为方便,可减少费用和时间消耗;村干部经由农民选举产生,农民手中的选票对村干部来说具有一定的制约作用,因而村干部可能会维护农民的利益;对农民而言,与村干部沟通的障碍因素较少,且不需支付交通等方面的费用。但村委会也具有如下缺点:农民向村委会表达利益诉求,再由村委会向政府及其部门转达,中间过程耗时较长;村委会在整合村民所提意见和要求时也具有选择性,可能扭曲和加工农民所提的意见和要求。

(2)通过小组组长表达。在农村,小组组长一般由具有一定领导力、权威、公正、受认可的农民来担任,小组组长对组内村民负责。小组组长常年生活在农村,从事农业生产,对农地整理抱有较多期待。与村委会相比,小组组长有以下优点:小组组长与小组村民长期在一起生产和生活,心理距离较近,沟通起来更为方便;小组组长与小组村民的空间距离较近,沟通成本几乎可以忽略不计。当然,小组组长也存在一些不足,如小组组长的能力与村干部的能力有一些差距,所发出的声音容易被政府部门忽视;小组组长反映的是部分农民的利益,而村组之间因工程设施的布局也可能产生纠纷甚至冲突,如灌水习惯、地权界限造成的纠纷和矛盾。

(3)通过农民组织表达。农民组织,是指农民自愿参加,以公共事务或公共产品为纽带,以增加社会整体福利和成员利益为目的,实行自我管理、自我发展的组织,包括非盈利性组织和盈利性组织。相对于政府部门、村委会,农民组织更具有专业性和代表性,应能充分发掘和整合农民的利益。从优点来看,一是农民组织由关注自身在农地整理项目中利益的农民组成,农民无需对农民组织进行监督,农民组织仍会代表农民利益,节约监督成本;二是农民组织代表农民参与项目可研、规划设计、工程监督和后期管护,有效降低内部谈判成本与协商时间;三是农民组织整合了分散的农民力量,具有较好的组织性,行为目标明确,在与政府交涉时能发出更强音;四是对政府而言,与农民组织沟通,比同单个农民沟通相比,

更能节约时间、减少费用。从缺点来看,农民组织发展不充分,是一个制约因素,且农民组织本身需要运作成本,光靠自愿贡献恐难以实现目标。

本次调研方案针对农村实际,把一些既是利益代表主体,又是农民利益诉求的“传声筒”的村委会、村组组长、村民代表和农民组织视作制度外的利益表达渠道进行分析。具体讲,在农户调研问卷中设置一个多项选择题来探寻受访者的选择情况。调查结果表明,390位受访者中有274位选择通过村委会来转达自身的利益诉求,有320位受访者选择通过村组组长或村民代表来转达自身的利益诉求,而农民组织却在制度外的农民利益表达渠道中的地位是比较靠后的,仅有4位受访者表示会通过农民组织来表达利益诉求。因此可以认为在没有健全的农民组织的农村社会中,推动农民利用组织化方式参与农地整理是比较困难的,因为农民总是选择具有行政权威的村委会,或者村组组长、村民代表作为制度外的表达渠道,而忽略了基于共同利益的农民组织作为利益表达渠道的可行性和重要性。

## 四、结论与启示

本研究利用文献分析法,结合专家问卷和农户问卷数据,分析了农地整理项目的利益相关者及其利益诉求、农民利益代表主体、表达客体和表达渠道,得出以下2点研究结论。

(1)农民、地方政府、村委会是农地整理项目的核心利益相关者,3类核心利益相关者有不同的利益诉求,甚至存在利益冲突。

(2)在农地整理项目实施中,农民利益代表主体主要包括:村委会(村干部)、小组组长和农民组织;农民利益表达客体主要是乡镇政府和国土资源管理所,村委会和农民组织是利益表达的“初始客体”,其中村委会排在第一,农民组织排在第二;农民利益表达可以借助制度内的渠道,也可以发挥制度外的渠道的作用,如通过村委会、小组组长和农民组织来实现。

由此得出一些启示,在农地整理项目中,农民利益表达机制重构应特别重视村委会这一村民自治组织的作用,进一步完善村干部农民选举制度;应充分认识小组组长在农民心中的地位及在农村事务管理中的不可替代的作用,改进小组组长的农民推选制度;应鼓励农民自愿组建农民组织,因地制宜地发展非盈利性组织和盈利性组织,充分发挥其在农村社

会管理和经济发展中的作用;应继续完善基层特别是乡镇的人民代表大会制度、政治协商制度、信访制度和听证制度,使农民利益表达不仅有通畅的制度外渠道,而且有通畅的制度内渠道,以便农民采取理性、有益、合法的方式表达自身的利益诉求。

## 参考文献

- [1] 吴九兴,杨钢桥.农地整理项目的绩效评价及其空间特征研究——基于湖北省2001—2009年322个省级项目[J].长江流域资源与环境,2012,21(9):1046-1051.
- [2] 赵晓霞,高志婕.和谐社会视角下完善农民利益表达机制的新理念[J].农村经济,2011(4):120-124.
- [3] 任中平,陈冕.农村改革发展进程中农民利益表达机制的重构[J].云南社会科学,2009(3):39-43.
- [4] 房桂芝,董礼刚.建立完善的农民利益表达与沟通渠道——对农民集体上访的几点思考[J].国家行政学院学报,2005(3):52-54.
- [5] 李慧勇,马慧吉.和谐新农村建设中农民利益表达机制探析[J].西北农林科技大学学报:社会科学版,2009,9(6):11-14.
- [6] 袁金辉.和谐社会视阈下的农民利益表达机制研究——基于农村群体性事件的分析[J].理论探讨,2010(1):28-31.
- [7] 王勇.城市化进程中失地农民的利益表达——以川北某开发区失地农民为例[D].武汉:华中师范大学社会学系,2007:66-70;93-94.
- [8] 李毅.当前农民的利益诉求:基于对陕北L村调研的思考[J].中国延安干部学院学报,2011,4(6):78-82.
- [9] 王爱玲,高明秀,袁祥明.农民参与土地整理的现状与愿望调查研究[J].山东农业大学学报:社会科学版,2007(3):62-65.
- [10] 王爱玲,李占军,张建国,等.农民参与土地整理现状及政策建议[J].中国土地科学,2008,22(5):47-50.
- [11] 赵谦.构建中国农民参与农村土地整理制度之思考[J].中国土地科学,2011,25(7):37-44.
- [12] 刘建生,胡卫军,梁晨雯,等.论土地整理中的公众参与[J].河北农业科学,2010,14(2):115-117.
- [13] 黄琦.参与式理论在土地整理项目规划中的运用研究[D].武汉:华中农业大学公共管理学院,2008:75.
- [14] FREEMAN R E, REED D L. Stockholders and stakeholders: a new perspective on corporate governance [J]. California Management Review, 1984,25(3):88-106.
- [15] 刘向东.基于利益相关者的土地整理项目共同治理模式研究[D].北京:中国地质大学土地科学技术学院,2011:98-108.
- [16] 刘向东,高向军.土地整理项目利益相关者界定与分类研究[J].安徽农业科学,2012,40(26):13129-13133,13181.
- [17] [美]加布里艾尔·A·阿尔蒙德,小G·宾厄姆·鲍威尔.比较政治学:体系、过程和政策[M].曹沛霖,译.上海:上海译文出版社,1987:228.
- [18] [美]约翰·克莱顿·托马斯.公共决策中的公民参与[M].孙柏瑛,译.北京:中国人民大学出版社,2010:37-40.

- [19] 董成. 论利益表达机制及其功效[J]. 湖南社会科学, 2007(5): 196-198.
- [20] 王文祥. 弱势群体的利益表达机制研究[D]. 长春: 吉林大学哲学社会学院, 2009: 56.
- [21] 陈勇, 于彦梅, 冯哲. 论公众参与环境影响评价听证制度的构建与完善[J]. 河北学刊, 2009, 29(1): 158-160.
- [22] 黄德林, 张馨. 略论中国行政听证制度的不足及其完善[J]. 华中科技大学学报: 社会科学版, 2003(2): 80-84.
- [23] 杨建生, 廖明岗. 行政听证制度比较研究[J]. 学术论坛, 2006(6): 52-57.

## Study on Status of the Expression Mechanism of Farmers' Interests in Implementation of Agricultural Land Consolidation Project

WU Jiu-xing<sup>1,2</sup>, YANG Gang-qiao<sup>2</sup>

(1. College of Territorial Resources and Tourism, Anhui Normal University, Wuhu, Anhui, 241002;  
2. College of Public Administration, Huazhong Agricultural University, Wuhan, Hubei, 430070)

**Abstract** Based on literature review, this paper first defines the stakeholders of agricultural land consolidation project and analyzes the interest demands of them and then it analyzes the choice of farmers' interests agents, interests expression objects and expression channels in agricultural land consolidation project through employing the expert questionnaire data and farmer household questionnaire data. The result shows that farmers, local governments and village committees are the core stakeholders of agricultural land consolidation project. These three kinds of core stakeholders have different interests, even they have interest conflicts. The farmers' interests subjects mainly include village committees, village cadres and farmer's organizations. The farmers' interest expression objects mainly include township governments and departments of land resources management. The village committees and farmer's organizations are the initial interest expression objects of farmers' interests. The interests of farmers can be expressed not only through the formal channels, such as NPC, CPPCC, petition system and so on, but also through informal channels such as the village committees, village cadres and farmers' organizations. Finally, this paper puts forward several suggestions on how to reconstruct farmers' interest representation subjects and expression of main channels.

**Key words** agricultural land consolidation; farmers' interests; expression of interests; channels of expression

(责任编辑: 陈万红)