

城市化进程中新生代农民工 有序政治参与问题研究

赵排风

(河南工业大学 法学院, 河南 郑州 450001)

摘要:新生代农民工是我国城市化进程中的主要力量,他们的政治参与则是其顺利融入城市的重要保障。目前,这一特定阶层的政治参与愿望日渐强烈,但其参与水平受到二元户籍制度、组织资源缺乏等因素的制约。应通过制度创新、推进政治参与法制化进程、构建新的参与平台、提高现代公民素质和农民工组织化程度等措施,促进新生代农民工有序政治参与水平的提升。

关键词:城市化;新生代农民工;有序政治参与

中图分类号:D422.6

文献标识码:A

文章编号:1007-905X(2008)04-0106-03

一、城市化进程中新生代农民工有序政治参与的重要性

政治参与是现代政治学研究的重要内容。现代民主政治的发展过程就是政治参与不断扩大的过程。政治参与的扩大是政治现代化的标志^①。农民工有序政治参与是指农民工在遵循宪法和法律所规定的民主权利的前提下,通过自主、理性的方式并按照一定的程序或秩序去直接或间接地影响政府决策和政治生活的政治行为。新生代农民工有序政治参与对于我国城市化进程的推进和社会主义和谐社会的构建,具有重要意义。

(一)有序政治参与是新生代农民工维护自身权益的重要保障

一般说来,政治参与同一个社会的权利分配和政策形成有着非常密切的关系。与传统农民工一样,新生代农民工在城市也面临着一系列问题,如工作条件差、工资低、工资被拖欠、社会保障权益缺失等,其重要原因就在于农民工政治参与没有得到真正落实,农民工基本丧失了政治话语权。因此,应完善民主制度,拓展参与渠道,为农民工提供一个平等的意见博弈平台,使政治参与成为农民工表达、维护、实现个人和团体乃至公众利益的现实途径,成为维护各项权益的重要保障。

(二)有序政治参与有助于推进新生代农民工市民化

农民工市民化是城乡一体化建设的重要内容。在我国庞大的农民工群体中,新生代农民工是距离市民最近的群体。但由于长期的二元社会结构所导致的城乡分治以及教育、生活

习惯等方面的差异,新生代农民工无法进入城市主流生活,无法与城市居民平等交流。个别农民工的城市失范行为产生的“晕轮效应”又强化了城市居民对农民工的不满和防范心理。从整体上看,农民工与城市市民两大群体之间的社会距离呈现出不断扩大之势。而有序的政治参与,既可增加农民工对城市公共事务的关注,提高他们对城市的认同感,又可以增进农民工与城市居民之间的沟通与理解,化解彼此之间的矛盾和抵触情绪。同时,农民工通过参与城市社会的政治选举、公共政策制定等活动,可以促使政府尽快消除对农民工的不合理政策,完善政策法规,加快农民工真正变为城市居民的步伐。

(三)有序政治参与对新生代农民工群体的政治成熟有着重要的促进作用

帕特曼和麦克弗森认为,只有通过参与才能促进人类发展,强化政治效能感,弱化人们对权力中心的疏离感,培养对集体问题的关注,并有助于形成一种积极的、具有知识并能够对政治事务更敏锐兴趣的公民^②。新生代农民工进城务工,更多的是为自己寻求更大的发展空间,分享现代文明成果。他们通过日益广泛的政治参与,逐渐了解城市社会的政治运行,掌握更多的政治知识,获得更多的政治能力,逐步走向政治成熟,主动运用制度内的参与渠道和法律的武器来保护自己和群体乃至公众的合法权益不受侵害,从而有效减少非制度参与的发生。因此,新生代农民工的政治参与对于促进自身的发展和社会稳定以及社会主义和谐社会的构建,具有重要意义。

收稿日期:2008-04-14

基金项目:河南省教育厅2007年度人文社会科学研究项目(2007-ZX-041)

作者简介:赵排风(1963—),女,河南原阳人,河南工业大学法学院副教授,主要从事当代中国政治与经济问题研究。

二、当前新生代农民工政治参与面临的主要困境

(一) 以户籍制度为核心的城乡二元社会体制的影响

长期以来我国实行的城乡分割的二元户籍制度,把公民划分为两个身份不同的社会集团——农民和市民,赋予两者不同的待遇、权利和义务。在我国的地方基层选举活动中,以户籍为核心的选举制度是造成新生代农民工政治参与边缘化的重要原因。我国宪法规定,凡年满18周岁的公民,都有选举权和被选举权,但选举法中关于“选民登记”的条款是按照选区的划分以户籍为依据登记的。人与户口不在一地的,由本人在取得户口所在地的选民资格后,在现居住地登记为选民。很显然,根据选举法的规定,农民工要行使自己神圣的民主权利,要么回户籍所在地参加选举,要么回乡办理选民资格证明,以参加务工所在地的选举。新生代农民工大多是从学校毕业后直接外出打工,对家乡的了解较少,和家乡的利益关系日渐淡漠,缺乏回乡参与选举的动力。而参与就业所在地的选举,又需要付出经济和时间成本,这使他们往往选择放弃参选。这就造成农民工政治参与权的“虚置”。出于同样的原因,农民工参与其他相关社会事务的渠道也不畅通。

(二) “内输入型”政府决策体制的影响

所谓“内输入型”政府决策体制,是指政府决策过程的利益表达与综合主要不是由社会互动过程来进行的,而是由政府内部的权力精英来确认的。目前中国尚未形成完善的多元利益表达和决策机制,权力精英在政府决策过程中仍起着主导作用,农民工的利益要求能否在决策中得到反映,并不取决于农民工自身的愿望与政治参与,而主要取决于政府权力精英能否给以确认和重视。新生代农民工处于青年时期,其社会资本和地位都还缺乏一定的积累,无论在经济资源、政治资源和文化资源的占有上都处于社会分层的底层,在整个社会权利分配网络中常常居于弱势地位。在“内输入型”政府决策体制下,许多新生代农民工认为,自己人微言轻,政治参与不会对政府决策和执行产生影响,因而现实中往往出现政治参与意愿较高但实际参与程度较低这种参与心理和参与行为不一致的现象。

(三) 社会经济地位的影响

美国学者科恩指出,使公民体力情况恶化并迫使他们主要或完全关心自己或家庭生存问题的经济条件,是不可能产生有生气的民主的^[9]。近年,虽然国家和地方政府出台了一系列保护农民工权益的措施,但农民工工作时间长、工资水平低、工资被拖欠等现象依然普遍存在。新生代农民工正处于消费的旺盛阶段,低下的收入水平迫使他们不得不把主要精力放在挣钱、省钱等层面。对他们而言,能在城市找一份好的工作,能过上比较好的生活,才是他们当前努力的目标。因此,沉重的生活压力和经济负担成为羁绊新生代农民工有效参与政治生活的主要因素。

(四) 权益代表组织缺位的制约

组织化是现代社会的突出特征。在任何国家,政治参与一般都需要通过一定的组织渠道。通过组织载体,可以把各个利益主体在公共问题上分散的、模糊不清的个别意志和行为,转化为明确的、共同的组织意志和集体行动,从而影响政府决策和其他公共管理活动。改革开放以来,我国市场化进程日益造

成利益分化和再分化,催生了越来越多的具有利益集团特征的组织实体,以代表这些分化的利益或多元的价值,而且这些利益集团组织已经在不同程度上介入了政府事务和公共政策领域,参与了社会政治进程。农民工作为改革开放后出现的庞大的社会群体,具有与农民和城市市民均不同质的特征,有自己独特的利益要求和社会诉求。但由于城市边缘人的尴尬地位和城市社会组织结构的封闭性,农民工既难以融入现有社会组织,又无法建立起代表自己利益要求的自治组织。新生代农民工作为农村中的精英,相当大一部分属于团员或党员,但他们在城市却不能融入正式职工的组织生活。陆学艺等人调查发现,目前大多数企业的党团组织是分设的,领导干部和城市户籍的正式党员同属一个支部,农民工党员分属另一个支部。有些单位根本没有农民工党支部,农民工党员被排斥在党团组织生活之外。工会、妇联等群众组织,由于它们长期而独特的历史传统,具有严重的官僚化特征,其政治控制功能多于利益代表功能,因而难以满足农民工的政治参与要求。在现实生活中,农民工很少参加企业和事业单位的职工代表大会,也很少加入单位里的工会组织,在新生代农民工比较集中的私营和外资企业,甚至根本就没有建立工会。据报道,在浙江温州的1.3万家私营企业中,独立建立工会的只有1/4^[10]。这种组织化程度的低下,消解了将农民工个体微弱的声音凝聚起来的可能性,削弱了农民工的整体话语权,从而影响了农民工的政治参与积极性。

三、新生代农民工有序政治参与的现实路径选择

(一) 加快以户籍制度为核心的制度改革步伐,为新生代农民工有序政治参与提供制度保障

服务于计划经济时代的户籍制度,把我国的公民人为划分为享受不同权益和社会地位不对等的两大社会群体,是农民工在教育、医疗、就业、社会保障等方面受到不公平对待的主要原因。因此,只有进一步推进户籍制度改革,破除城乡二元结构的制度性壁垒,才能为消除城市中农民工“边缘人”地位提供基础性的制度保障,才能使农民工拥有和城市市民同等的国民待遇,真正拥有当家作主的政治地位。目前,国家有关部门、有关方面经过长期深入研究,已经大致形成了户籍制度改革的基本思路。这就是:建立城乡统一的户口登记管理制度,以具有“合法固定住所”为基本条件,调整户口迁移政策;实行暂住人口居住登记簿制度;完善居民身份证制度,逐步实现从户口登记向人口登记的转变^[11]。这一基本思路无疑是可取的,现在问题的关键是如何落实和推进。要制定具体实施办法和操作规程,充分估计户籍改革所带来的一系列新的问题。不能因户籍改革带来教育、交通等方面的压力而停止或延缓改革步伐,而应采取积极的措施加以解决。

(二) 推进立法进程,为新生代农民工有序政治参与提供法律保障

所谓“有序”,最主要的是建立和遵守法制秩序,亦即是民主法制化。为保障农民工有序政治参与,必须健全和完善相关法律制度。首先,应根据农民工数量的持续增长和城乡一体化的发展趋势,修改和完善选举法。在选民登记问题上,改变目前以户籍为依据进行选民登记的制度,而转为以居住地为依据进行选民登记。为方便流动性较大的农民工参与选举,国

家可考虑为流动性较大的农民工发放具有个人选民资格信息的长期有效的选民资格证书,并配套建立全国联网的选民信息系统,这样,不论农民工在哪个地方务工,都能使他们很方便地参加选举,同时又能有效解决重复登记和重复计算应参选选民数量的问题。在代表结构上,应适当增加农民工代表的数量。在代议制民主制度下,任何一种代表都没有本群体内的人更能真实地表达该群体的现状及其利益诉求。作为本身就是农民工的人大代表而言,他们更清楚自己所处的利益群体的现状以及近期和长期的利益需求。应本着权利平等、规则平等、享受平等的原则,在分配代表名额时,把农民工作为一个单独的界别,适当增加名额分配比例,增强农民工在权力场合的声音,这对于维护广大农民工的合法权益,增加农民工群体与当地政府之间的沟通,减少摩擦,消除社会矛盾,构建社会主义和谐社会,都是非常重要的。其次,抓紧落实有关公民政治权利的立法和其他有利于扩大公民政治参与的立法,确保农民工政治参与在民主、法制、理性的轨道内有序运行。

(三)提高农民工的社会经济地位,为农民工制度化政治参与提供物质保障

首先,政府应建立健全农民工最低工资标准机制,确保他们的收入能随经济发展而有所增长,真正分享国家改革发展的成果。其次,建立健全农民工工资支付保障、监督和处罚制度,加大对雇佣农民工的企业的监督控制力度,确保农民工的合理经济利益。只有当农民工的生存问题得到保障,经济收入逐渐提高时,他们才会有更大的热情来关注社会公平,才能有将经济资源转化为政治资源,获得更多的政治信息和机会。

(四)注重农民工现代公民素质培养,为新生代农民工的制度化政治参与提供能力保障

一定程度的文化水平是强化民主素质、实现民主权利的重要条件。在民主政治事务中,一切活动诸如选举、竞选、提议、审议等都离不开一定的文化条件。新生代农民工虽然相对于传统农民工文化水平有所提高,但相对于城市市民而言,其整体文化水平仍然存在较大差距。因此,要加大农村教育投资,不断提高农村教育水平,通过教育提高农村外出务工人员的文化水平和科技水平,提升其就业能力、民主法制观念和政治参与能力。对于已经在城市就业的农民工,国家有关部门和用人单位应建立一套完善的培训机制。培训内容不仅要包括职业技能和基础文化方面的教育,而且还应包括提高法制意识、主体意识、社会责任意识等现代公民意识教育,培养农民工在政治生活中所必需的政治知识和技能,使其逐步融入到现代经济和政治生活之中。

(五)提高农民工的组织化程度,加强农民工的集体话语权

要扩大农民工政治参与范围,使农民工的利益表达渠道合法化、组织化,就有必要尽快建立健全农民工的权益代表组织,从而改善农民工的弱势地位,增强农民工的集体话语权。首先,积极动员和组织农民工参加现有的工会组织。2004年中央一号文件明确指出,进城务工的农民工已经成为我国产业工人的重要组成部分。很显然,把农民工纳入工会是工会组

织义不容辞的职责。各级工会组织应积极动员和吸收农民工加入工会,给予农民工和正式职工在政治上、经济上平等的待遇,积极解决农民工在工作、生活等方面遇到的问题,真正成为农民工利益的保护者和权益的代言人。其次,要允许和支持农民工建立农民工之家、农民工协会等组织,提高农民工的自组织能力。再次,要注意在私营企业、外资企业建立工会组织,利用工会的力量来保护这些企业农民工的合法权益。最后,农民工流入地的工、青、妇等组织的工作职责要明确向农民工群体覆盖,党组织应加大在用人单位尤其是在私营企业和外资企业中建设基层组织的力度,将农民工中的先进分子纳入组织,使其成为政治上成熟的公民,并在我国政治文明建设中发挥应有的作用。

(六)注重构建新的有效的政治参与平台,扩大新生代农民工政治参与渠道

目前我国农民工制度内政治参与的主要渠道是选举(县乡两级人大代表选举和基层党组织干部选举)和信访。应在坚持和完善以上参与渠道的同时,注重新的有效参与平台的构建。一是坚持实施政府信息公开制度,保障公民的知情权。知情是参与的前提。涉及政府工作的各个方面、与公众生活相关的各种政策,都应“暴露于阳光之下”,敞开面对公众,充分保证人民群众的知情权、参与权和监督权。二是积极推行公共政策决策听证制度,与农民工有关的城市发展规划及政策出台前,应组织有农民工代表参加的城市公共议题听证会,保证决策的民主性、科学性和农民工群体的利益。三是推行网络政治参与。目前,新生代农民工中绝大部分拥有初中及以上文化水平,拥有手机等现代化通信工具,懂得一定的网络知识,很多人能利用网络获取信息和进行交流。因此,有关部门应重视网络参与渠道的运用,及时在网上发布政策信息,通过网络收集社情民意,建立网民与政府间“诉求一回应”机制。四是注重新闻媒体在农民工政治参与中的作用。随着大众传媒的发展,媒体在国家法律监督和社会问题解决方面的作用日益重要,被誉为“第四种权利”。随着农民工文化水平的提高和社会民主进程的发展,农民工运用新闻媒体的力量来表达利益、反映意见将会更加普遍。国家应把农民工和社会其他各界人士的来信、来访、来电,向新闻媒体反映不合理现象和问题的程序和方法通过立法规范化,促使新闻媒体和相关部门认真对待,为农民工政治参与开辟新的有效途径。

参考文献:

- [1]亨廷顿,纳尔逊.难以抉择[M].北京:华夏出版社,1989.
- [2]戴维·赫尔德.民主的模式[M].上海:上海译文出版社,1987.
- [3]王维,朱强.农民工政治参与边缘化成因浅析[J].江西农业大学学报,2007,(2):80—82.
- [4]邵得兴.当前城市外来人口政治参与的若干难点分析[J].中共杭州市委党校学报,2004,(4):42—45.
- [5]李景治,熊光清.中国城市中农民工群体的社会排斥问题[J].江苏行政学院学报,2006,(6):61—66.

责任编辑 韩成军

(E-mail:hcj2020@126.com)