

# 中国流动人口的社区参与

## ——关于《村民委员会组织法》的一个解释

王 辉

**内容提要：**本文基于田野经验和文献调查，对以农民工为主体的中国流动人口，在党与国家的主导推动下，开始通过组织、工作、活动、返乡的方式参与所在社区的治理建设进行了研究。流动人口的社区参与影响了中国基层自治制度，使得2010年10月28日修订通过的《村民委员会组织法》在新增的第十三条第三款中给予法律承认。

**关键词：**流动人口 社区参与 主导方式 村组法

2010年10月28日，十一届全国人大常委会第十七次会议修订通过了新的《村民委员会组织法》，其中第十三条第三款涉及到了以农民工为主体的2亿流动人口的选举权，这是此前修订通过的“城乡平权”式的《选举法》所没有明确规定的。根据这一新增条款，村民委员会在选举之前进行选民登记时，应将外来流动人口列入参加选举的村民名单，即：“户籍不在本村，在本村居住一年以上，本人申请参加选举，并且经村民会议或者村民代表会议同意参加选举的公民”。

这部法律为何新增这一条款？官方没有给予较全面深入的正式解释。从学术界来看，对这一条款的反响也是平平的，只是在2009年12月这部法律的草案公布之后，由北京大学人民代表大会与议会研究中心于2010年1月举行的“《村民委员会组织法》修改草案研讨会”上，与会专家在提交全国人大的一个反馈意见中，对这一条款有所提及<sup>①②</sup>。

自“民工潮”兴起以来，相关的学术研究一直很热，但是关于政治权利的研究相对偏晚并偏少。有的虽然关注到了政治权利，并认识到了村民自治是一个

---

\*本文系“中国社会学会2011年学术年会‘社区治理与社区建设论坛’”提交论文。

①北京大学法学院人大与议会研究中心：《〈村民委员会组织法〉修订建议书》，2010年1月28日。②这些省份的地方立法虽然对外村人口的选举有所允许，但，一是规定了很多条件，二是缺乏中央立法的效力，三是并未真正落实到基层，四是其可操作性还依赖于成熟的实践经验来支持。

途径，但大多囿于“熟人自治”的局限，认为流动人口要获得这个权利就必须回到老家，而不是就地实现。然而近十年来，在长三角、珠三角和北京等流入地，正悄然兴起了流动人口就地参与社区自治的潮流。而大概自 1998 年起，全国半数以上的省份在关于村民委员会选举办法的地方立法中，都明确对外村流动人口的选举权利作了相关规定②。

基于此，2009 年上半年，笔者根据宁波市的经验撰写了《新宁波人的社区参与》一文，对宁波市外来流动人口在地方政府主导下通过社区参与，来打破社会排斥，融入当地社会的行为进行了描述与分析。巧合的是，这篇论文完成半年之后，全国人大就公布了《村民委员会组织法》修订草案，向全国征求意见，并在一年之后正式通过。这引起了笔者的关注，便开始有意撰写本文，算是对这部法律第十三条第三款的一项非正式解释。

本文是笔者在《新宁波人的社区参与》的基础上，根据自己在浙江宁波多年的田野经验，通过文献调查掌握国内其它地方资料后，所进行的纵深研究，较之前者，本文可能在地理视野上更加广阔，描述的经验事实更加丰富，由此所得出的结论也许更加富有说服力。

同《新宁波人的社区参与》一样，本文所说的社区，主要是指农村社区，同时兼及城市社区，原因有三：一是从流出地来看，以农民工为主体的流动人口大都来自中西部农村；二是从流入地来看，珠三角、尤其是长三角的经济，是从农村工业化起步的，所以流动人口到了这两个地区之后，并不仅仅是分布在城市，而是广泛分布在工业发达的农村社区；三是从居住方式来看，流入城市——无论是小城市、中等城市还是北京、上海、广州等大都市的流动人口，虽然工作在城市，但却往往居住在农村社区，即：城中村或城乡结合部。

## 一、参与的类型

就地理意义而言，本文所说的社区参与，主要是考察长三角、珠三角、北京等经济发达地区，流动人口如何参与当地的社区建设；同时，也注意到了在上述地区打工的流动人口，在回到老家之后参与基层自治的现象。

就时间意义而言，流动人口的社区参与可分为三个时期：其一，从 1992 年起是萌芽期，下面将要提到的外来工村官孙海燕、董学法，都是在这一年分别到江苏华西村、北京劲松中社区打工的；其二，从 2002 年起是初兴期，例如孙海

燕、董学法都分别于 2002 年前后正式走上社区领导岗位；其三，从 2007 年起是高峰期，例如河南农民工王永全在慈溪市胜山头村当上党总支委员，此后慈溪市共产生了 10 名外来工村官；同时，从 2007 年起，四川、河南、江西、湖南等地，先后产生了成千上万名返乡农民工村官。值得关注的是，这个高峰期是第一波，相信会有第二波和第三波的到来。

### （一）组织参与

在本文所说的四种参与类型中，组织参与是最最重要的一个。而在组织参与中，党组织参与，又是最最重要的一个。大量案例表明，许多地方动员流动人口参与社区活动，其出发点有的是基于组织建设，有的是基于社区建设。中国的政治制度，决定了这两者尽管各有不同却又密不可分，一是因为中国共产党是国家的执政党，其基层组织是农村和城市的社区的领导核心。二是因为社区是国家与社会的交接点，如果不通过社区，基层群众很难与国家产生联系，而国家也没有办法将自己的意志贯彻到底。三是庞大的流动人口中有许多精英，他们是政党发展吸纳的对象，而且有很多人流动之前便已经是党员，据中央政府一位官员在 2010 年 7 月透露，流动人口中党员数量有 300 万之众<sup>①</sup>。因此，当党和国家着眼加强流动人口的党建工作时往往会将工作落实到社区，当着眼于动员流动人口参与社区建设时往往要通过党组织的渠道。

1、**单建党组织**。在中央的重视下，近年来，地方党委开始注重在流动人口中加强党的建设。一种做法是从中发展党员，但由于地方法团主义的政治排斥，其人数并不多，例如浙江省慈溪市外来人口达 83 万，与当地人口基本持平，但外来党员总数不过 1000 人左右，数量远远不及本地党员<sup>②</sup>。更多的一种做法还是单建支部，即以流动党员为主来建立支部。对于地方和基层的党组织而言，从流动人口中培养党员是一种扩权，接纳流动党员是一种受权，而单建支部才是对自己的一种分权。

一是**单建“属地支部”**。以浙江省宁波市为例，2004 年，宁波余姚市马渚镇成立余姚市首个外来工党支部；此后，在余姚市的永丰村、季卫桥社区也成立了外来工党支部。另外，在宁波江东区林家社区、镇海区棉丰村、北仑区向家村、奉化市力邦村等外来工较多的社区都建立了外来工党组织。这种支部的组织关系

---

<sup>①</sup>吴菲：《信阳市在京召开外建党组织和流动党员创先争优活动座谈会》，河南省政府网，<http://www.henan.gov.cn/zwgk/system/2010/07/16/010204026.shtml>，2010 年 07 月 16 日。

<sup>②</sup>毛传来：《外来党员成内当家》，《浙江日报》2010 年 11 月 18 日，第 13 版。

一般直接归村镇社区党组织，不像下文提到的同乡支部那样有着双重隶属关系。由于现实中存在的强大的社会排斥，加上执政的党组织毕竟掌握了社区的公共资源，所以单建支部对于所在社区党组织而言既是一种扩权与增权，但同时又必然会对整个社区的权力和资源的分配格局给予了调正。所以单建支部的基础虽然来自于流动党员，但社区或乡镇街道的党组织才真正具有权力——在经过考虑与权衡之后——决定是否对此有所作为。

**二是单建“同乡支部”。**流动人口以同乡为纽带外出打工，进入流入地之后，往往以同乡群体的方式在某一个社区集聚，例如四川达州市在广东深圳市有近30万劳务大军，大批同乡聚居形成独有的“同乡村”，人数最多的“同乡村”位于深圳市黄贝街道黄贝岭社区，这个社区共有3万达州人。这一现象使对流动党员负有管理责任的流出地产生了动力，四川省官方2008年披露的数据显示，该省26万名流动党员中，流到省外近16万名，四川在省外流动党员集聚地建立的党组织达到363个<sup>①</sup>。黑龙江省绥化市在大连、满州里、绥芬河等地建立了116个流动党员支部，其中在俄罗斯建立党支部1个、党小组1个<sup>②</sup>。湖南省澧县在长沙、深圳、新疆北屯设立了43个流动党支部和161个党小组，有900多名党员直接接受管理<sup>③</sup>。江西省德安县在北京、上海、福建、深圳、东莞、杭州、南昌等11个城市设立了党支部，使463名流动党员过上正常组织生活<sup>④</sup>。

以同乡为认同基础来建立支部，其动力来源于流出地，又可因政治层级分为两种来源。一种是来自于基层的乡镇、甚至是村，例如，湖南省分宜县杨桥镇潭湘村有150人在上海务工，其中党员7人，2010年5月21日，潭湘村驻上海市流动党支部正式挂牌<sup>⑤</sup>。但这种情况较为少见。

最多的一种，是来自地方的市县级党组织，例如，福建福州市红光村，本地村民1338人，外来打工人员却有8000人，其中2500余人是湖北省襄樊市襄阳

---

①邓良奎：《363年流动党员支部让他们有了家》，《四川日报》2008年3月9日。

②白庆祥：《黑龙江对外出农民工党员实施“四个双向”管理》，黑龙江省政府：<http://www.hlj.gov.cn/fwsn/system/2010/07/26/010086184.shtml>，2010年7月26日。

③湖南省政府网：《澧县建成流动党员管理立体网络》，[http://www.hunan.gov.cn/tmzf/xxlb/szdt/200810/t20081024\\_144098.htm](http://www.hunan.gov.cn/tmzf/xxlb/szdt/200810/t20081024_144098.htm)，2008年10月21日。

④江西省政府网站：《德安在11个城市设立流动党员支部》，[http://www.jiangxi.gov.cn/dttx/sxdt/200809/t20080916\\_87752.htm](http://www.jiangxi.gov.cn/dttx/sxdt/200809/t20080916_87752.htm)，2008年9月16日。

⑤新余新宣网：《杨桥镇潭湘村驻上海党支部挂牌成立》，[http://xy.jxcn.cn/web/index.php?module=information1&act=show&co\\_id=73973](http://xy.jxcn.cn/web/index.php?module=information1&act=show&co_id=73973)，2010-05-25。

区打工者，多为唐吕村人。他们大都租住在村里几十栋相连的打工楼里，中间那条街道因此得名“唐吕街”。“唐吕街”原有9名襄阳籍农村党员。2004年初，襄阳区委致函福州市晋安区委，希望在红山村建立外出务工人员服务站，并依托服务站建立襄阳党支部。倡议得到晋安区委积极响应，此前“民工潮”带来的社会治安难管理、计划生育难掌握、街道卫生难保洁等难题，正困扰着当地政府。于是两地很快达成共识，这一年的上半年，“襄樊市襄阳党支部”、“襄樊市襄阳区外出务工人员服务站”在红光村成立①。

**2、群团组织。**在村庄社区，党组织才是最有权力的。工会、共青团、妇联等党的外围组织像是一个倒三角，其权力越到上面越大，越到下面越小。但是，群团组织不像党组织那样刚性，在吸收成员时要经过复杂严格的程序，而是较为灵活开放地接纳流动人口，并使之拥护党的领导。所以我们可以看到，许多流动人口中涌现的精英，往往都是经过群团组织推荐培养起来的。由于官员重视程度的不同，也由于权力基础的不同，所以，在某一个社区全部单独组建了流动人口的工会、共青团、妇联的组织是少见的。更多的情况，是在A社区，出现的典型可能是工会，例如浙江省金华的义乌市，2004年前后其工会维权模式颇受称赞，并受到中共中央总书记胡锦涛的肯定②；2008年，金华的东阳市又在杨家村设立了农民工租住地工会，受到了浙江省总工会和全国总工会的肯定③。那么，在B社区的典型，则是共青团，例如浙江宁波市的林家社区，一个外来工获得了中国五四青年奖章④。相应的，在C社区就是妇代会了，例如浙江省海宁市的西山社区⑤。凡此种种，取决于乡镇与县的群团组织领导人，他是否想到和愿意，将自己的工作向社区和流动人口扩张。

**3、聚居区组织。**流动人口打破了当地社区的人口结构，在很多社区，流动人口的数量往往数倍于原居民，或者，他们干脆通过集体宿舍、出租房等居住方式形成了纯粹由流动人口组成的聚居社区，情况有三：一种是“同乡社区”，较有名的是北京的“浙江村”；第二种是“知识社区”，例如北京通州宋庄的“画家村”，北京市唐家岭的“蚁族聚居区”，深圳市31区的“打工作家村”；但前两种是一种自然形成的社区，并没有形成正式的组织，唯有第三种——“建制社区”，例如浙江宁波奉化市的力邦社区、宁波市北仑区的银杏社区、宁波江北区的梅堰社区，是在官方有意主导扶持下建立的，拥有正式的党团组织，具有国家授予的公共权力，例如，在力邦社区，一些外来精英分别当任了共青团、工会、妇联的

职务；在银杏社区，一个打工妹任居委会主任；在梅堰社区，有 2 个打工者任社区居委会成员。

**4、融合型组织。**众多流动人口的单建组织，虽然颇受肯定，但所在地的官员又有一种疑虑，认为这种组织过于强调外地色彩，反而使本地人与外地人的分界更加明显。因之，在地方的主导下，2006 年 4 月 20 日，浙江省慈溪市坎东街道五塘新村和谐促进会成立，其成员一半是本地人，一半是外地人，主要体现社会融合的意义。此后一年时间，慈溪市成立了 310 个村级和谐促进会，共有 2.7 万名会员（外来工占一半），200 名左右外来工担任了副会长、副秘书长职务。到 2008 年，宁波共建立 1385 个融合型组织，即：占全宁波市的三分之一行政村（社区）都成立了融合型组织<sup>①⑥</sup>。

从全国来看，融合型组织是宁波的一个特色。自 2006 年以后，宁波经验开始为省内其它地方所借鉴，例如浙江省台州市也在一些村建立了类似组织。浙江省嘉兴市甚至建立了县级和市级的和谐促进会。

**5、计生协会。**在所有流动人口的组织中，成立时间最早、组织数量最多的一种组织，也许当属各地的流动人口计生协会。其时间之早，可以上溯到 1990 年代，例如 1998 年笔者所在的小路下村就成立了浙江宁波市首个暂住人口计生协会。本文所提及的几种组织，其成立的初衷就是为了抓好计生工作，例如福州红光村的襄阳党支部。或者，一些社区在成立流动人口党支部之后，又立马成立了流动人口计生协会。计划生育是中央政府制定的一项基本国策，也是基层社区的一项重要工作。人口的流动给计生工作带来很大挑战，为此在民工潮兴起的 1990 年代，当大多数政府部门对外来流动人口视而不见之时，计生部门却率先履行公共职能，将外来流动人口的计划生育纳入属地管理的工作范围。1998 年 9 月国家计生委出台的《流动人口计划生育工作管理办法》，2001 年制订的《中华人民共和国人口与计划生育法》，以及《中国计生协会章程》等法律制度中，都对促进流动人口加入计生协会、实施流动人口计划生育属地管理给予了明确规

---

①蒋晓川：《福州鼓山脚下有个“襄阳党支部”》，

福建之窗：[http://www.66163.com/Fujian\\_w/dskb/20050711/fz169501.html](http://www.66163.com/Fujian_w/dskb/20050711/fz169501.html)，2005 年 7 月 11 日。

②参见韩福国等：《新型产业工人与中国工会：义乌社会化维权模式研究》，上海人民出版社，2008 年。

③陈洪标：《租住地工会：房东与外乡人的新纽带》，浙江日报 2010 年 4 月 16 日。

④参见笔者的另一篇论文：《新宁波人的社区参与》。

⑤海宁市新居民事务局网站：《西山社区成立新居民妇代会》

[http://hn.jx612345.com/orange/news\\_show.asp?i=5153](http://hn.jx612345.com/orange/news_show.asp?i=5153)，2008 年 8 月 11 日。

⑥汤碧琴：《宁波模式，情暖 390 万新市民》，《宁波日报》2009 年 3 月 30 日，第 1 版。

定。同样，在社区建设方面，计划生育也起到重要作用。2001年，浙江省计生委、浙江省民政厅、浙江省计生协会联合出台《关于城市社区建设中加强人口与计划生育工作的意见》。2003年，国家人口计生委等部门在《关于做好流动人口计划生育工作的意见》也明确提出“充分调动社区资源，积极支持在流动人口聚居地和用工单位建立流动人口党支部、计划生育协会等组织，鼓励流动人口参加计划生育协会等志愿者组织”。

**6、自治组织。**让流动人口保持原子化，对于既得利益群体是有利的，但这样只会日益增加政府治理的成本，并日益加大国家与社会的分离。于是，流入地政府越来越希望“以外管外”，措施之一就是单建党团组织，但是党团组织是有边界的，尤其在一个具体的社区中，要将数量庞大的流动人口完全吸纳，要面临重重困难，所以一些流入地政府又希望通过社区建立一个外来人口自治组织。2002年4月，浙江温州瑞安市塘下镇陈宅旺村成立了外来人口管理协会，这应当是在浙江和全国都是最早的自治组织，但正应如此，这个协会后来被温州市民政局叫停<sup>①</sup>。不过，五年之后的2006年，在浙江省的另一个地方——宁波市，官方趁着中央的农民工新政的东风，大力组建并推广这种自治组织，例如，宁波市镇海区蛟川街道棉丰村有“新棉丰人”管理委员会，宁波市北仑区新碶街道向家村有“新向家人”管理委员会。不过，严格的说，这里所提及的组织，并不是真正意义上的自治组织，因为上述协会的会长大都是所在村的书记或主任，真正履职的外来工虽然很能干和辛劳，但他可能只是一个副会长或副秘书长。

## （二）工作参与

“上面千条线，下面一根针”。社区虽然不是政府，却带有行政化色彩，不仅要负责自治范围的事务，还承担了政府分配的工作。来自千里之外的流动人口进入了当地的熟人社区，一方面挑战了国家的合法性，因为国家授予他们的自治权利并借此联系和控制社会的制度，都因此落空了；另一方面挑战了当地社区干部的权力，因为社区人口结构的改变，不仅改变了他们的工作方式，增加了他们的工作量，也让他们发觉自己的权力不但来自于原居民和国家，也越来越来自于外来的流动人口，尤其是计生、治安、卫生等工作需要后者的支持。因此，通过组织动员，突破身份的障碍之后，一些外来精英开始参与社区的公共管理，获取了社区的行政权力。

---

<sup>①</sup>谢春雷：《外来工自治组织初现浙江瑞安》，《南方周末》2002年7月4日。

关于工作参与，最多的一种类型，是兼职性的“准村官”，即：有的外来工自己在企业打工或创业，同时担任所在社区的党团职务，每遇到重要事务活动时，由他负责具体的组织、发动、管理工作。

较多的一种类型，是专职性的准村官。在浙江省宁波市下辖的余姚市、慈溪市、奉化市、北仑区、江东区，都有众多出身于流动人口的专职社区工作者。宁波市市长毛光烈 2008 年 6 月在一篇文章中表示，宁波市有 110 余名优秀外来务工人员担任村（社区）干部<sup>①</sup>。但此文所说的“干部”是广义上的，如果根据严格的定义，只有成为村（居）委会、党委（总支、支部）组织的委员，才是真正意义上的“干部”和“村官”，而在一个村庄社区，干部职数一般只在 5—10 人。

不过，在浙江宁波以及全国范围内，还的确有一些外来工精英，在第二故乡当上了村官，较为有名的是下面三位。

**1、北京劲松中社区：董学法。**董学法生于 1970 年，安徽无为县人，1992 年到北京市朝阳区劲松街道劲松中社区当保洁员，2004 年前后，他相继被评为北京市十大杰出青年、首都五一劳动奖章获得者，并当选为劲松中社区党委成员。2004 年 10 月 2 日，中共中央总书记胡锦涛来到劲松中社区看望基层干部时还接见了他<sup>②</sup>。

**2、浙江胜山头村：王永全。**像北京的董学法一样，现年五十出头，从老家河南到浙江省宁波慈溪市胜山镇胜山头村做保洁员工作的王永全，在 2007 年当任为胜山头村党总支委员。2010 年 11 月，正当全国的基层党组织和村委会开始换届之际，11 月 18 日的《浙江日报》用了大半版的篇幅对王永全等人的事迹进行了报道。报道显示，慈溪市有 10 名外来党员当任了村党组织干部。该市有关部门还向媒体表示，要让更多的外来工进入村干部队伍<sup>③④</sup>。根据笔者掌握的资料来看，目前，慈溪市应当是全国外来工村官最多的地方。

**3、江苏华西村：孙海燕。**江苏省江阴市华市镇华西村，有着“天下第一村”之称，这个村 40 个左右的党委副书记中，其中一个，就是来自外地的打工仔—

---

<sup>①</sup>毛光烈：《外来工：经济社会发展的生力军》，《求是》2008 年 12 期。

<sup>②</sup>北京市朝阳区劲松街道网站：《从一个外来打工分仔到一名光荣的共产党员——记朝阳区劲松街道劲松中社区党委成员董学法》，<http://jsjd.bjchy.gov.cn/sub/viewDetail.jsp?newsid=56670&subjectid=1939>，2007 年 12 月 24 日。

<sup>③</sup>毛传来：《外来党员成内当家》，《浙江日报》2010 年 11 月 18 日，第 13 版。

<sup>④</sup>严佳志：《孙海燕：从清洁工到“打工书记”》，《盐城晚报》2009 年 9 月 4 日。

一孙海燕。孙海燕生于1974年，来自苏北盐城市盐都区葛武镇陈完村，1992年到华西村打工，后来负责华西村的精神文明工作。2003年7月5日，他以高票当选为村党委副书记，成为华西村“官衔”最高的打工仔<sup>④</sup>。考虑到华西村在全国的影响，孙海燕应当是全国第一“外来工村官”。

一个流动农民工，要在异地当村官，必须具备三点：其一，本人具有相当的能力；其二，所在村党组织一把手有着不拘一格、海纳百川的用人之道；其三，还需要上级——乡镇县市党委政府的主导，才能控制住这样的局面：一些以“本地人”自居的既得利益者，有意无意地利用地域主义观念，造成族群矛盾，对“外地人”施以政治制斥。

### （三）活动参与

作为一种自上而下的政治动员，社区参与的主要做法就是在社区开展各类活动，由此达到两种目的：其一，动员流动人口，使之进入政治体系，并认同国家和执政党；其二，地方党委政府的某一个职能部门，通过某一个活动，向上响应中央号召，向下拓展工作，从流动人口中获取政绩资源。

#### 1、活动场所

在社区设立一个场所，具有两个功能，一是具有组织的功能，可以吸纳流动人口进入政治体系，由于某一个地方、某一个部门对于流动人口问题的重视程度有不同，所以很多场所的设立，在时间和地理上都有先后不同之分，这一点，从场所的名称上就可以见出。另外，就是具有工作的功能，让社区中的流动人口协助支持某一部门完成一些工作。

**一是党团组织场所。**2001年，上海市普陀区曹杨新村曹杨街道社区服务中心成立了上海市第一家“党员服务中心”，此后在上海全市推广<sup>①②</sup>。2004年，上海市利用“党员服务中心”的平台建立177个“党员之家”，主要为流动党员提供服务。

---

① 上海组织人事报：《上海党员服务中心构建社区党建新格局》

<http://www.rensb.com/showarticle.php?articleID=7632>，2007年6月4日。

② 上海市人民政府官网：《嘉定区首家流动党员学堂走过九年历程》，<http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node2315/node15343/userobject21ai249685.html>，2007年12月24日。

③ 天津市政府网：《塘沽流动党员有了“家”》，

[http://www.tj.gov.cn/bhxq/bhgk/bhxq\\_mh/200711/t20071114\\_32206.htm](http://www.tj.gov.cn/bhxq/bhgk/bhxq_mh/200711/t20071114_32206.htm)，2007年11月14日。

④ 新月：《联青村让外来务工人员有归宿感》，苏州市政府网站：

<http://www.suzhou.gov.cn/newssz/sznews/2006/5/9/sznews-14-23-39-366.shtml>，2006年5月9日。

还有一种是“流动党校”，1999年12月29日，上海市嘉定区南翔镇成立了“流动党员学堂”，这是上海首家流动党员学堂。学员人数当初40几人，至2007年有192人<sup>②</sup>。2007年，天津市塘沽区也设立了“流动党员学校”，并在社区、工程项目基地设立了党员服务站<sup>③</sup>。

此外，各地还设有“流动党员服务管理站”、“流动党员服务管理点”，等等。党的外围组织工会、共青团、妇联，也纷纷设立“流动妇女之家”、“外来青年之家”、“职工之家”等场所。

**二是政府公共服务场所。**政府部门（或者是提供政府公共服务的社区部门）在社区设立活动场所，最早的也许是计生部门设立的“流动人口之家”，但其管理服务内容过于单一，近年来许多地方开始设立包括所有党政部门工作内容的活动场所，例如，江苏苏州市联青村，有1万多名外来务工人员，2005年该村建立了全省最大、服务功能最全的“联青新苏州人服务中心”，内设救助站、计生服务站、法律援助、新苏州人青少年关怀站、多功能活动大厅等服务设施<sup>④</sup>。

## 2、活动内容

动员性参与，不像日常性行政工作那样经常性，而是依赖于开展一些突击性、间断性、灵活性的活动，来达到组织的目的，完成工作任务。为了开展活动，地方政府和社区往往通过党团组织，在流动人口中组建一些松散性的活动队伍，例如苏州市联青村成立了新苏州人治安巡逻队、新苏州人龙舟文化活动队、新苏州人少年体育活动之家等民间组织。就具体的活动内容而言，可以分为两种。

**①工作性活动。**即从工作出发，组织流动人口参与社区的环境整治、治安巡逻等工作，或者参与一次计划生育、法律、安全生产、交通安全、思想政治类的培训活动。

**②文化性活动。**由于流动人口对于精神文化和娱乐有着巨大需求，所以在各类社区活动中，最多的一种，还是关于联欢会、晚会、运动会、演讲等文体活动。民工潮兴起的时代，恰恰是革命意识形态淡化，大众文化开始兴起的时代。官方通过提供和倡导这类大众文化活动，使之承担了政治文化的功能，促进了政治的、族群的认同与融合。

在各类文化活动中，我们必须注意的一种是乡土文化式的活动。地方官员和社区干部们发现，并不是大传统式的意识形态和思想理论，而是小传统式的地域乡土文化，使新老居民产生误解与分歧，所以近年来，一些地方社区开始尝试开

展一些乡土文化活动，来促进文化的融合。2009年，笔者所在的浙江省余姚市小楼下村就举办了“新余姚人乡土文化培训”。在浙江其它县市以及上海等地方，也举办过方言培训、方言演讲之类的活动。

从参与的人数来看，活动参与要远远多于组织参与和工作参与，一方面在于组织有边界局限，工作要受到岗位的局限，所以只能吸纳少数的精英，无法包容所有的流动人口；另一方面也在于流动人口当然需要一个组织岗位，但说到底，他们还是希望这个组织是服务型的，能够提供一些公共服务和公共产品。

#### （四）返乡参与

在流动人口中有许多精英人物，其中包括一些党员和村干部，他们比一般农民工富有政治知识，并具有基层工作经验，由于身份和法律的局限，他们来到异乡之后往往隐姓埋名，但他们并不是真的不懂得国家法律的缺陷和自身权利受剥夺的事实。另外，还有一些从农民工群体成长起来的精英人物在拥有知识和经济的资本之后，也产生了政治意识，他们想方设法与国家政治体系发生联系，而基层社区正是他们参与政治的途径之一。这一方面，张全收就是一个典型人物<sup>①①</sup>。

张全收生于1966年，是河南省驻马店市上蔡县朱里镇拐子杨村人。自1979年以后，他离开家乡，只身外出打工，当过建筑工、修路工、钢铁工、油漆工。2004年，张全收成立了深圳全顺人力资源开发有限公司，专门招收以河南籍为主的农民工，公司员工人数从数千并达到1万多人。张全收的全顺公司，在民工荒的背景下，满足了珠三角的用工需求，其独特的管理方式赢得到媒体的高度关注。作为农民工出身的一位企业主，其关心爱护农民工的管理方式，高度重视农民工权益的思想理念，大力回报家乡河南的举措，以公民的姿态积极参政，也得到了社会各界的一致好评，被称为“农民工司令”，先后获得“全国优秀农民工”，“河南省优秀共产党员”、“河南省首届十大杰出务工有为青年”、“2006感动中国十大人物”等荣誉。

2008年1月，张全收在家乡河南省当选为十一届全国人大代表。2008年12月，他高票当选为家乡河南省驻马店市上蔡县朱里镇拐子杨村党支部书记兼村主任。

张全收的返乡参与，表明了流动打工精英的政治诉求，在第二故乡受到了排斥与压制，即使流入地政府正在动员他们，但并不是每一个精英都能够像胡小燕

---

<sup>①</sup>参见于建嵘：《漂移的社会——农民工张全收和他的事业》，北京：农业出版社，2009年。

在广东、朱雪芹在上海那样能成为全国人大代表，也并不是每一个精英都能够像孙海燕在华西村、王永全在胜山头村、董学法在劲松中社区那样成为村官。因此，这种返乡参与是一种无奈，又是一种策略。同时，这种参与也是一种趋势，随着民工回流、产业转移，在沿海地区获得了资本、见识、技术的打工精英们，肯定会对老家的村民自治必产生巨大影响，可以说，他们将使中西部基层权力格局重新洗牌。

近年来，流出地的地方政府也顺势而为，开始大规模地在返乡农民工中网罗人才。据笔者初步掌握的数据来看，近三五年中，至少已产生了成千上万个张全收式的人物。例如，2007年11月村党组织换届之际，四川省雅安市2749名外出流动党员有562人回乡参加所在村党组织换届选举<sup>①</sup>；四川省达州市大竹县回乡参加村党组织换届选举的达230余人，推荐为村党组织书记、委员初步候选人的42人<sup>②</sup>；四川省遂宁市2000多名流动党员回乡参选，其中20多人当选村党组织书记、60多名当选为党组织委员<sup>③</sup>。2010年7月，湖南省澧县组织部表示，该县已先后培养了200多名返乡农民工进入村干部及后备干部队伍，其中85%以上是经济能手，90%以上具有高中文化，70%以上是中共党员<sup>④</sup>。江西省永新县每年有14万农民外出务工，近年已有50多名返乡农民工任职村官，又有100多人当选为后备干部<sup>⑤</sup>。河北省张家口市，一些头脑灵活、经济意识和致富能力较强的外出务工经商人员回村参加竞选，共有1121人任村干部，其中359人当选为村支部书记或村委会主任<sup>⑥</sup>。在黑龙江省绥化市，5890名流出党员中，先后有125人被选进村级班子或后备干部队伍<sup>⑦</sup>。

流动农民工返回家乡当村官，之所以如此顺利而且理所当然，归根结底在于

---

①四川省政府网：《“一封信、两条线、三便民”——雅安市切实保障流动党员政治权利》

[http://www.sc.gov.cn/zwgk/zwdt/szdt/200711/t20071113\\_223546.shtml](http://www.sc.gov.cn/zwgk/zwdt/szdt/200711/t20071113_223546.shtml)，2007年11月13日。

②四川省政府网站：《达州市大竹县200外出务工党员回乡选“村官”》，

[http://www.sc.gov.cn/zwgk/zwdt/szdt/200711/t20071108\\_221505.shtml](http://www.sc.gov.cn/zwgk/zwdt/szdt/200711/t20071108_221505.shtml)，2007年11月8日。

③四川省政府网：《遂宁二千流动党员回乡参加村党支部换届选举》

[http://www.sc.gov.cn/zwgk/zwdt/szdt/200711/t20071111\\_222131.shtml](http://www.sc.gov.cn/zwgk/zwdt/szdt/200711/t20071111_222131.shtml)，2007年11月11日。

④王伟健：《湖南澧县返乡农民工培养当村官》，<http://news.sohu.com/20100708/n273360114.shtml>，2010年07月08日。

⑤中国党建网：《江西省永新县50余返乡农民工当选“村官”》

<http://www.dangjiancn.com/article.do?method=shownews&id=27715>，2009年03月05日

⑥梁栋：《张家口千名外出务工经商人员回乡任“村官”》，腾讯网：<http://news.qq.com/a/20090308/001364.htm>，2009年3月8日。

⑦白庆祥：《黑龙江对外出农民工党员实施“四个双向”管理》，黑龙江省政府网：<http://www.hlj.gov.cn/fwsn/system/2010/07/26/010086184.shtml>，2010年7月26日。

家乡观念、地域主义、熟人自治等传统观念在起作用。其实，经过三十多年的工业化和城市化，当今中国的东南沿海和中西部地区的农村都已经陌生化了。因此，从政治自由的角度而言，尽管在异地当选村官的人远远少于返乡村官，其价值却远远大于后者，因为，如果国家将一个人的所有权利固定在某一个村庄社区、某一个熟人组织中，那么必将因为人口流动、空间地理等因素，使这种权利落空，或者增加获取权利的成本并最终得不偿失。而作为当代中国的一个公民，他所需要的是在共和国的任何一个地方，都能享有普选权，都能享受政府的服务，都能融入所在的社区。

## 二、主导的方式

笔者在《新宁波人的社区参与》一文中认为，儒家五伦式的社会关系即：君臣、父子、夫妇、兄弟、朋友，依然较完整地保存在当今沿海发达地方的农村社区。来自中西部的流动人口无法进入由当地居民组成的父子、夫妇、兄弟、朋友这些血缘地缘相纠结的私人关系，所以经受了强大的社会排斥，并引发了众多的社会冲突。

同时，笔者指出，又由于儒家五伦中另一伦最重要的关系：国家与公民的关系（源自于古代的君主与臣民的关系）的客观存在，使得流动人口的诉求，在经受基层私人关系的排斥与阻隔之后，却上升到更高层级的国家层面，并迫使国家为了自己的合法性而有所作为。当然，国家的这种作为是主导性的，“新宁波人的社区参与”是一种国家“主导下的社区参与”，其参与内容即本文所进一步概括的四种类型：组织参与、工作参与、活动参与、返乡参与。

但是，国家如何主导？笔者并未进行过分析，这正是本文的任务。笔者认为，只有明白这种主导的方式，才会明白儒家式的社区内部如何应对？流动人口如何借势融入？党与国家、社区、流动人口之间如何互动？之于党与国家而言，这种主导的优势在哪里？之于流动人口而言，这种主导存在哪些不足？

### （一）党团主导

由上所述，我们可以看到，所有的社区参与，都是在中国共产党及外围组织工会、共青团、妇联的动员下进行的。所有的流动精英都是首先通过获得党团组织的身份，并以党团组织的名义参与各种社区活动。正如笔者在前面将组织参与作为四种参与类型最重要的一种，这里所说的党团主导，也是四种主导方式中最

重要的一种，其它三种主导都围绕、服从和加强这一种主导。

亨廷顿(Huntington)认为，一个国家在现代化进程中，只有通过政党制度，才能把新生力量纳入政治体系，才能确保变革社会的政治秩序<sup>①</sup>。政党制度的优越性，在中国流动人口的社区参与方面再次充分体现。

其一，政党制度可以为流动人口提供身份认同。如果根据家乡观念或地域主义观念、户籍制度、血缘地缘关系，流动人口根本无法获得流入地的社区身份，但作为一个全国性的政党，能超越地域、家乡、户籍等局限，通过自身的制度接纳流动人口，并将其输入到社区的政治体系。

其二，政党制度可以自上而下的施加压力和释放动力，使其基层社区组织超越熟人的局限。尽管当今的社区政治依然是熟人政治，但它要服从于政党政治，所以当执政党自上而下的动员时，熟人政治体系也会自下而上的迎合与服从。例如，浙江慈溪市的十名外来工干部，都是进入党组织委员班子而成为了“村官”。而在社区的组织架构中，党组织委员要比村委（居委）委员具有优越性。

其三，政党制度是跨地域的，既可以控制分割国家主权的政治地域主义，又能包容从村镇县市省地域共同体中产生的家乡观念（往往与政治地域主义纠缠不分），例如，当代中国的长三角、珠三角等流动人口群体中已缺少历史上辉煌的同乡会组织，究其因是由于流入地官方政府利用国家的全能主义以及地域主义的排斥造成的。但是，由流出地党组织，主动在流入地所建立的“同乡党支部”，却是可行的。

但是，政党制度是有边界的，无法容纳所有的流动人口。在熟人社区中，身份的获得并不需要政党制度，而流动人口获得社区的身份难道就一定必须通过政党制度吗？社区当然是一个微观政治体，但对大多数普通公民而言，它更多还是一个私生活的共同体，社区中流动人口所需要的是生活，而并不一定是政治，如果一定是政治的，其中的程序就太复杂，成本就太大。

## （二）政府主导

农民工问题受到高度重视，是2002年中共十六大之后的一项胡温新政。本文所说的社区参与，也正是在中央和地方政府的推动下发展的。

其一，中央政府高度重视。例如，2003年，国务院总理温家宝本人亲自为

---

<sup>①</sup>亨廷顿：《变化世界中的政治秩序》，王冠华等译，沈宗美校，北京：生活·读书·新知三联书店，1989年，第380-381页。

民工讨薪，主持国务院常务会议废除《遣送条例》；2006年，温家宝指示出台《关于解决农民工问题的若干意见》。在中央领导的高度重视下，中央政府各部门和地方政府纷纷采取措施来贯彻落实，其中就有关于社区方面的。例如，2003年3月全国两会期间，全国人大代表、时任民政部部长多吉才让向媒体表示：“现行的法律规定，村民、居民需在其户口所在地的村民委员会或居民委员会参加选举。有些流动人口在流入地一住就是好几年甚至十几年，但是由于户口不在不能在当地行使民主权利……建议对这一问题加以研究和明确”<sup>①②</sup>。2007年，宁波市出台了《关于充分发挥社区在外来务工人员服务与管理工作中作用的意见》。

其二，在政府部门中，计生部门和公安部门也在一定程度上推动了流动人口的社区参与。近年来，各地先后成立了市县级的“外来人口服务管理办公室”，在促进流动人口的社区参与方面更是起到很大作用，例如浙江省宁波市1000个左右的村级和谐促进会，实质上就是在这一个部门推动下建立的，并在日常工作上接受这个部门的领导。

其三，在中国当下党政合一的体制中，政府部门的行政工作要接受党的指导，党团部门的动员工作也往往利用了政府的公共权力来实施。正是公权力，才使得党团组织的意志，能在基层社区得以落实。

政府主导的好处在于，它拥有公共权力和公众信任，能以命令的方式使下级社区接受国家的意志，能促使一盘散沙的原子化的流动人口形成社会共同体。

其不利在于，中央政府的主导，目的是使自己所代表的国家与流动人口的社会从断裂到建立联系，但是，联系之后能获得多少发展？哪一方从发展中获得更多利益？这仍是一个未知数。或者说，在全能国家的视角下，建立这种联系——像公安部门和计生部门所长期强调的那样“情况明、底数清”，更有助于国家的社会控制，而不利于流动人口的发展。地方政府的主导，很大因素是想通过流动人口做好份内的工作，而行政部门的工作特点就是科层化的，所以进入政治体系的流动精英们往往会感受到自己处于国家科层架构中的最低等级，面临一层层高高在上的命令与指示，他们必须服从、妥协与执行。可是，广大流动人口还是希望有一些批评、监督、建议，能自下而上的施加于政府部门，而这一点，恰恰是掌握行政权力的政府所不愿接受的。

---

<sup>①</sup>张毅 孟娜：《民政部长说：应保障1.2亿流动人口的选举与被选举权》，

中国农村村民自治信息网：<http://www.chinarural.org/newsinfo.asp?newsid=8534>，2003年3月13日。

### （三）本土主导

国家、政府、党团组织的动员，必须得到社会的支持，要实现这一点并非是无条件的，当我们肯定中央的全国性的政党政府的作用时，千万不要忽略地方的基层的村庄社区的作用。对于由本地原居民选举产生的社区领导而言，外地流动人口的到来，一方面在计生、治安、卫生等具体工作方面带来许多压力，他们希望获得流动人口的支持做好这些工作；另一方面国家的动员也带来许多创造政绩的机会，激励他们在这方面有所作为。于是，压力与动力的双重因素，使得社区领导——往往是党组织的书记成为了伯乐，他们在流动人口中发掘精英分子，使之进入社区舞台。例如，慈溪市胜山头村党总支委员王永全就是在 2007 年听了该村党总支书记的谈话后，成为慈溪市第一个进入村党组织班子的外来工；华西村党委副书记孙海燕，也多次在公开场合对老书记吴仁宝的栽培表示感激。

然而自上而下主导型政治参与，主要在于增强和维护上层的权力。例如，宁波市 1000 个——将近三分之一的村级融合型组织——和谐促进会中，差不多所有的会长、秘书长等主要职位都是由村庄社区的党组织书记或副书记（往往是村主任）担任的，这样做当然有很多正当理由，但问题在于，为什么所有的组织中的领导都是本地人，而没有一个是外地人呢？难道，党的领导、政府的领导，就等于是本地人的领导吗？

另外，村组法第十三条第三款规定，一个外来流动人口如果申请参加选举，其选举权要经“经村民会议或者村民代表会议同意”。这一条款充满了稳定与妥协的意义，但是，为什么作为“自我”的选举权利，不是自然而然产生的，而是需要由“他人”同意的呢，更何况这个“他人”并不是群体意义的外来流动人口，而是本地人口，这分明是让外来人口向本地人口妥协。同时，这也暴露了一个风险——以本地人自居的既得利益者，可以操纵村民会议和村民代表会议，使外来人口的选举申请无法通过<sup>①</sup>。

---

<sup>①</sup>北京大学法学院人大与议会研究中心，在征集、吸收与归纳郭道晖、蔡定剑、赵树凯、董礼胜、肖立辉、徐付群、雷 强、熊 伟、罗 婷、乔牧川、张千帆等学者专家意见的基础上，于 2010 年 1 月 28 日致全国人大常委会法制工作委员会的《〈村民委员会组织法〉修订建议书》中，也对这一条款提出异议，他们认为：户籍不在本村的村民确实需要满足一定的居住期限才能获得选举权，但是由于选举权是基本宪法权利，对于维护村民切身利益发挥至关重要的作用，因而这类权利不能受制于村民会议或村民代表会议同意，否则必然造成剥夺外籍村民选举权的任意性。只要在本村居住一定期限以上，和本村发生了确定的利益联系，就应该有权行使民主权利。在国外，一般只要求移民在本地居住一年，就有资格参加地方选举。如果一年定居对于中国农村太短，可以提高到两年，但是这项权利一到期限就应该自动生效，而不应受到其他村民的

正是这种过强的集权性主导，使进入社区政治的流动人口感到自己的空间太小。当然，归根结底的说，在当前中国制度中，村庄社区的空间太小、层级太低，这样，使得开明的社区领导在压力与动力的双重作用下，会开放社区的政治体系，但是却无法给予外来流动精英以更多的资源。孙海燕能在华西村当上党委副书记，是因为华西村在地域面积、经济实力、政治空间上较大，可以给他以更多的资源。但问题在于，中国有几个华西村？

#### （四）精英主导

各种自上而下的主导措施，并不是一下子落实到每个流动人口身上，而是先落到流动人口中的“卡里斯玛”——各种以工作、道德、知识、财产而著称的精英分子的头上。国家意图通过动员精英，进而获得整个流动人口群体的支持；国家意图通过向流动精英率先给予或更多地给予一些利益，来调整现有利益格局，进而使更多的流动人口获得利益。同样，国家通过主导和控制流动人口的精英，进而主导整个流动人口群体。因此，对于已参与或想参与的流动人口而言，所谓的主导，就不仅仅是党的主导、政府的主导、本土的主导，还要加上一个来自我群自己人的主导——精英的主导。

作为主导者，精英们当然具有一些资本、权威、荣耀，他们会从国家与流动人口两方面获取动力，会热心、辛勤、真诚地投入工作，为自己、为流动人口、为第二故乡、为了国家与和谐社会作出了自己的贡献，各种新闻报道、荣誉评选、工作报告使他们的功劳记入史册。

作为被主导者——党的、政府的、本土的重重主导下的精英分子们，在率先享受到了一些利益之后，将会发现自己和整个流动人口群体得到的，远远少于付出的，因而相对剥夺感更加增强。在刚刚进入主流之时，精英们会感到荣耀无比，但是过了三五年之后，他们会发现自己慢慢面临着帕累托的理论，新一拨精英又正在兴起，老一代精英将被替代。

于是，精英们将会面临双重压力。作为被主导者，由于实力和道德，他们不可能反对自己的主导者。而作为主导者，他们缺乏实力和能力，为流动人口带来更多的利益。因此，精英们会采取两种态度，要么明哲保身，安于现有的一些利益；要么用脚投票，一走了之，告别曾一度令他们心醉神迷的政治舞台。当我们

---

主观随意限制。因此，建议删除第(三)最后一句；改为“凡是在本村居住两年以上的村民，自动获得选举资格。”

回顾近十年的农民工政治，便会发现许多这样的精英，他们从社区走向国家政治的舞台，像流星一样闪耀了一下之后便瞬间消逝了。

因此，精英主导的好处，其一在于确保政治参与的稳定，使一个制度不会因无法容纳猛然激增的人数而破裂。其二是使控制权始终保持在发动这场参与的上层主导者的手中。其不利之处，其一在于，民主的政治，公共的利益，最终面临的全体公民的参与，所谓“村民自治”并不等于精英式的“村干部自治”。其二，从长远来看，政治的参与，必须是从自上而下的主导参与，转变为自下而上的自主参与。

### 三、小结：自治的定义

最后，我们再回过头来，看看 2010 年 10 月 28 日全国人大常委会修订通过的《村民委员会组织法》第十三条第三款：“户籍不在本村，在本村居住一年以上，本人申请参加选举，并且经村民会议或者村民代表会议同意参加选举的公民”。

我们认为，通过以上的描述与分析，已经很充分地解释了这一条款产生的原因，正是当前丰富而成熟的参与经验，促使国家决定给予流动人口在异地的社区自治权利。但是，也正是由于现实的因素，又使得这一条款带有主导的色彩，一方面带有隆重的道德色彩，它寄希望于流动人口精英的自觉性来“申请参加选举”；另一方面，国家又向地方的熟人势力表示了妥协，其选举权要经“经村民会议或者村民代表会议同意”才能参加。

这一条款的出台当然是一个进步，但其不足和需要改进之处也是不容忽视的。而从理论和实践上，无论是支持还是改进这一条款，还需要我们要搞清楚一个定义：什么是自治？或者说：如何进一步促进流动人口的社区参与？结合前面的讨论，我们认为，可以形成以下共识：

其一，自治是社会意义上的，是社会群体建立的一个自由人的共同体。因此，对于流动人口而言，必须自觉告别原子化，努力融入党团组织、国家政府、本土居民的的组织体系。对于党团组织、国家政府、本土原居民而言，不能“反社会化”：反对庞大的流动人口的组织化。

其二，自治是自由意义上的，这种自由之于流动人口尤其体现在不受地域的限制与分割。对于工业化的社会而言，对于已在外生活十多年二十多年的流动人

口而言，城市已不再陌生，农村已不再熟悉。长期以来，村民自治一直定位于地域性的熟人自治，村组法从 1988 年试行到 1998 年正式颁布时并未考虑到人口的流动因素，而流动人口所经受的政治排斥与利益受损正与此相关。

其三，自治是自主意义上的。1980 年，正是基于这种自主性要求，才在广西产生了中国第一个村委会组织。2010 年，也正是基于这种自主性利益诉求，才使得村组法增添了第十三条第三款。中国的政治现代化——包括流动人口的社区参与，必须从国家自上而下的主导参与，转变为公民自下而上的自主参与。

其四，自治是全民意义上的。当我们考察中国的新农村，看到诸如华西村等国内各种“超级村庄”，便不得不敬重精英治村的能力。可当我们讨论村民自治目前所存在的“村委自治”的局限时，也可以看出正是这种不受民众制约的精英主义，以及假以民意——在精英操纵下的民粹主义所造成的。这一点，颇像亚里斯多德在《雅典政制》中所分析的那一种变态的民主政治，即：从正态的君主政治、贵族政治、共和政治，沦为寡头政治、僭主政治、暴民政治。

#### **参考文献：**

- 1、王辉：《新宁波人的社区参与》，2009 年民政部农村社区理论研究课题。
- 2、民政部基层政权和社区建设司等部门编著：《〈村民委员会组织法〉学习读本》，北京：中国社会出版社，2010 年。

**作者简介：**王辉，男，安徽省安庆人，2002 年进入浙江省小路下村工作，并开始致力于中国农民工问题研究。曾荣获“余姚市优秀中青年人才”，第五届“余姚市十大优秀青年”等荣誉。系宁波市社会学会会员。