

# 流动人口政治参与边缘性的社会学研究

郑传贵

(中共江西省委党校 政治学教研部,江西 南昌 330003)

[摘要]针对当前流动人口在整个社会生活中、尤其在政治参与方面处于边缘地位的问题,依据对南昌市部分流动人口的实证调查并引用其他相关实证调查的数据,考察了流动人口在流出地农村社区、打工单位和现居住地城市社区参与政治活动中的边缘性表现,阐述了这种边缘性表现带来的社会后果,分析了造成边缘性的原因,并据此提出了相应对策。

[关键词]流动人口;政治参与;边缘性

[中图分类号]C924.24;D082

[文献标识码]A

[文章编号]1007-032X(2004)02-0003-05

**Abstract:** Based on the field investigation on some populating people in Nanchang as well as the data from other related field investigations, the paper researched the floating population's marginal performance in political involvement in their original rural communities, present urban working units and residing communities. It then illustrated the corresponding social consequences, analysed the causes and came up with the countermeasures.

**Key Words:** Floating Population; Political Involvement; Marginal

自中国改革开放以来,大批农民离开家园来到城市工作,形成了以他们为主体的、数量庞大且不断增长的流动人口。由于社会缺乏合法性的制度认同和主流文化的接纳,社会规范的不健全和社会歧视政策的存在等多种原因,他们虽进城多年,却无法真正融入城市,长期处于城市与农村之间的边缘状态。这种边缘性具体表现在流动人口社会生活的各个方面。目前国内学者对流动人口的职业、身份、地位、居住环境、社会交往、生活方式以及经济、文化心理等方面的边缘性关注较多,但对他们的政治参与的边缘性问题则关注较少。事实上,流动人口的参与问题关系到我国社会主义民主政治的发展和全面建设小康社会的建设,具有重要的理论研究和实践探讨意义。为此,本文拟对流动人口政治参与的意义、边缘性现状及产生的原因和可能的对策进行探讨。

## 一、流动人口政治参与的社会意义

政治参与是现代政治学的一项重要研究内容。“在有关政治的理论研究和经验研究中,参与

都是个核心概念<sup>[1]</sup>。政治参与是现代生活政治生活中的重要现象,它与一个社会的权力分配和政策形成有着非常密切的关系。从某种意义上讲,政治参与的状况反映着一个社会政治体系的内容和质量,也是该社会政治发展水平的重要标志之一。政治参与是公民表达、维护、实现个人和团体乃至公众利益的现实途径。按照工具主义观点的解释,个人是自身利益的最佳判断者,由被管理者参与的管理,才是有效的和合乎道德的管理。由于政府的政策涉及公众的利益,公众有权利通过参与影响政府政策的形成,这是民主政治的基本要求。来自公民参与的持续压力,以及通过选举等参与行为所显示出来的政策倾向,将成为政府制订政策的重要依据,从而有助于保证政府决策更符合民意、更能反映公众的利益和要求。约翰·杜威曾经评论道,“所有受制于社会管理体制的人都必须参与制定和管理这些社会体制<sup>[2]</sup>。”

流动人口是一个数量庞大但又处于弱势的群体,是我国政治稳定与发展中一支重要力量,也是

[收稿日期] 2004-03-01; [修订日期] 2004-06-28

[作者简介] 郑传贵(1972-),男,安徽合肥人,中共江西省委党校讲师,西北农林科技大学在读博士生,主要研究方向:农村社会学和政治社会学。

我们考察公民政治参与时不可忽略的重要阶层。流动人口群体的政治参与将有效地促进我国社会主义民主政治的发展。其一,流动人口通过政治参与,可以掌握更多的政治知识和政治能力,学会运用法律武器来维护自己的正当权益。其二,流动人口的参与能够促进国家政策的科学化,通过流动人口的参与,各有关部门可以更清楚地了解他们的意愿和心声,制订更加科学合理的决策。其三,流动人口的参与可以对社会管理者形成有力的监督,有助于提高其政治素质和业务素质。其四,流动人口的制度性参与是避免社会矛盾,促进社会稳定与发展的重要保证,也是全面建设小康社会的重要内容。但是,目前我国流动人口的参与现实状况表现出严重的边缘性。

## 二、流动人口政治参与边缘性的现实状况

当代中国政治参与有制度性和非制度性之分。制度性参与的主要形式有选举、投票,如参加各级代表大会及选举、投票等。另外,还包括参加村民会议,听取及表决村委会工作报告,与各级干部联系和接触等。非制度性参与则包括集体上访告状、依法或依政策抗争、公共场所的群体骚乱以及其他报复性攻击行为。目前对我国流动人口的制度性参与边缘性现实状况的考察,主要可在流出地的农村社区、打工单位和现居住地的城市社区三个区域内进行。本文即主要基于笔者对在南昌市工作 2 年以上的 200 位流动人口的实证调查,并引用部分学者对其他城市的实证考察数据,在上述三个区域内对流动人口的参与边缘性现状进行了考察和分析。

### 1. 参与流出地农村社区政治活动的边缘性状况

1998 年 11 月 4 日,全国人大常委会正式通过了《村民委员会组织法》,确立了基层自治组织直接选举、秘密投票和差额选举的原则,从而较大地调动了农民的政治参与热情,一些地方的村委会选举参选比例达 90% 以上。近年来,随着农民流动的加快,其参与面临着新的矛盾与挑战。绝大多数流动人口自出来打工后都没有回乡参与过政治活动。在笔者的实证调查中,当问及自出来后是否参加过村委会的投票、选举时,没参加过的比例高达 81.5% (见表 1)。武汉市的农民工参与状况调查也显示,参加最近一次村委会选举的也只占 19.3%,而没有参加的占 79.5%<sup>[31](p.256)</sup>。当问到是否回乡参加过其他形式的村民会议和是否常与村干部联系及接触时,否定回答的分别有 167 和

173 人,各占总人数的 83.5% 和 86.5% (见表 2)。当问到没有回乡参加政治活动的所有可能原因中,认可最多的 4 条理由分别为:来回花费和损失太大、不知道具体的时间、与自己无关、对候选人不了解 (见表 3)。

表 1 被调查者回乡参与村委会投票、选举活动情况

	人数	比例 (%)
是	30	15
否	163	81.5
未回答	7	3.5
合计	200	100

表 2 被调查者参与其他政治活动情况

	其他形式村民会议 (选举之外)		常与村干部联系、 接触	
	人 数	百分比 (%)	人 数	百分比 (%)
是	20	10	27	13.5
否	167	83.5	173	86.5
未回答	13	6.5	0	0
合计	200	100	200	100

表 3 被调查者没有回乡参与选举活动的原因

	与我无关, 不想参加	对候选人 不了解	来回花费和 损失太大	不知道 具体时间	未回答
	次数比 (%)	46.5	38.5	81.5	63

### 2. 参与打工单位政治活动的边缘性状况

目前我国流动人口的就业主要是非正规就业或在非正规部门就业<sup>[4]</sup>。很多人无具体单位可言,故参与更无从谈起。而有正式工作单位的,又由于身份原因,只是非正规就业,没有享有与正规就业职工同等的各方面的待遇,单位的政治活动往往无权参加。在笔者调查的 200 位流动人口中,有 54 人在正式单位工作,但当问起是否参加过本单位的政治活动如职工代表大会、工会等时,均表示从未参加,而且在回答未能参加的原因时,主要集中在三个方面:“无人叫参加”、“我们是临时工”、“那是正式工的事” (见表 4)。虽然有些地方在政府的倡导下,农民工有工会可加入,但大多只是“空壳工会”,不能真正保护农民工的利益。如在浙闽粤三省,以农民工为主的很多企业,工会组建率在 60% 以上,入会率在 50% 以上,部分高达 80% 以上,但这些工会大多只有数字上的意义,基本上不能维护农民工的任何利益<sup>[5](p.21)</sup>。

表 4 被调查者未参加打工单位政治活动的原因

	无人叫参加	我们是临时工	那是正式工的事
人数 54 (人)	9	35	10
百分比 (%)	16.7	64.8	18.5

### 3. 参与现居住地城市社区政治活动的边缘性状况

城市是农民工的生活和工作地,与农民工的切身利益相关。在笔者的调查中当问到是否愿意参加居住地社区活动时,88.5%的回答是愿意参与;当问到是否参加过居住社区选举等活动时,86.5%的人给予否定回答(见表5)。在回答为什么没有参加居住社区选举等活动时,主要原因是“我们是外来人”、“那是当地人的事”的总和比例达88.5%(见表6)。武汉市农民工的调查也同样显示,69.3%的农民工认为应该参加城市管理,约有2/3的人回答没有参加过城市管理<sup>[31](p.259)</sup>。目前,我国各大城市对外来农民工制度性政治参与的权益均无明确规定,深圳市有500多万常住人口,外来人口约350多万,但却未能选出一位人大代表。

表5 被调查者参与现居住地社区政治活动情况

	是否愿意参加居住社区活动		参加过居住社区选举等活动	
	人数	百分比(%)	人数	百分比(%)
是	177	88.5	27	13.5
否	23	11.5	173	86.5
合计	200	100	200	100

表6 被调查者未参与现居住地社区政治活动的原因

	我们是外来人 没人叫参加 那是当地人的事			
	人数 200(人)	143	23	34
百分比(%)	71.5	11.5	17.0	

### 三、流动人口处于政治参与边缘地位的社会后果

现代民主政治的发展过程就是政治参与不断扩大的过程。一个国家公民的政治参与程度和水平越高,则这个国家的民主和政治发展程度就越高。换句话说,政治参与已成为衡量一个国家政治发展程度的一个标准。社会主义民主理应在这方面做得更好,这样才能真正体现社会主义民主的广泛性和真实性。然而长期以来,因历史和现实的种种原因,广大流动人口处在国家政治生活的边缘,享受不到应有的权利。在城市,由于身份和户籍原因,他们无机会参与居住地的政治活动;在单位,他们无权参加决定重大事项的职工代表大会。相当一段时间里,他们也不能参加工会。现在虽有的地方的部分单位在形式上允许流动人口参加工会,可是要么另外登记,享受不到与正式职工同样的工会会员权利;要么形同虚设,对流动人口的权益保护和利益表达不起实质作用。即使是流动人口中的党团员也没有地方过组织生活,他们的党费、团费也只能回农村交纳。多数流动人口都希望参加现居住地社区的管理,却由于户口和当地居民的歧视等因素,长期被排除在政治活动之外。如果流动人口的制度性政治参与的需求长期得不到满足,非制

度性政治参与就将成为流动人口实现其利益要求的首要选择。而且这种非制度性参与表现得越频繁,对社会稳定的影响就越大。美国著名政治学家亨廷顿曾认为,如果农民默许并认同现存的社会制度,他们就会为该制度提供一个稳定的基础。如果它积极反对这个制度,它就会成为革命的载体。邓小平也曾指出,中国社会的稳定没有农村这一稳定的基础是不行的。近年来,流动人口的非制度性政治参与日见增多,许多地方出现流动人口的群体性突发事件、集体抗议游行和城市居民与外来人口的摩擦性冲突等。另外,当发生劳资纠纷时,许多流动人口不是求助于法律或劳动仲裁,而是通过暴力胁迫甚至绑架等非法手段来维护自己的权益。据东莞、晋江、义乌、瑞安等公安部门统计,在2002年的刑事案件中,外来人口作案比例超过80%以上,很多老乡会演变为黑社会组织<sup>[51](p.23-24)</sup>。据南昌市2002年的违法犯罪案的统计,80%以上也是流动人口所为。这种非制度性政治参与,已严重破坏了法律的严肃性,威胁到社会的稳定和社会整合程度,必须引起人们的重视。如果庞大的流动人口群体不能根据自己的意愿、能力及条件就业、迁徙、定居和参与政治活动,不能很好地表达和实现自己的合理利益要求,不能广泛地参与社会政治生活,无法影响国家和社区的决策,无力通过制度性渠道保护自己的合法权益,将会严重影响中国社会的公正公平与民主政治的发展。没有大多数群体参加的政治生活将对全面建设小康社会极为不利。

### 四、流动人口政治参与边缘性的原因分析

在具体调查与理性思考的基础上,笔者认为,造成目前我国流动人口政治参与边缘性的主要原因在以下几个方面:

#### 1. 新旧二元社会结构存在

长期以来,我国形成了以城市和农村为地域界限的城乡二元社会结构,从而形成了两个具有不同权益的城市人和农村人群体。随着改革开放的发展,城市出现了大批农民工,他们从事着重、累、脏、苦、险的工作,为城市创造了大量的物质财富,但却很难融入城市社会,基本上被排除在城市的体制之外。在居住社区,形成了本地人与外来人群体,存在严重的社群隔离现象<sup>[6]</sup>;在工作单位,也存在正式工和农民工两大群体,显现出新的二元社会结构。笔者调查中流动人口因身份的原因而没有参加社区或打工单位选举的高比例也可说明这一点。新旧二元社会结构的存在,是导致流动人口政治参与边缘性的根本原因。我国的地方政府是

由地方人民代表大会选举产生的,而地方人民代表大会又是由具有当地户口的居民选举产生,故流动人口不能参与所居住社区的选举,而只能回原户口所在地参加选举,但这种选举往往由于现实的多种原因而无法实现。所以,如何打破新旧二元社会结构的限制,改革现行选举制度,使流动人口有更多的政治参与机会,应是当前亟待研究解决的重要课题。

## 2. 权益代表组织的缺失

现代国家中公众的政治参与往往借助于一定的组织形式。“宪法就是一张写着人民权利的纸。真正承认这些权利的保证在哪里呢?在于人民中意识到并且善于争取这些权利的各阶级的力量”<sup>[7]</sup>。其实任何权益的背后,其保障机制都取决于政府与民众力量的对比关系。流动人口缺少自己的权益代表组织,自我保护能力弱,无法保障自己的权益,也无法影响国家政策和行为的倾向。“制度和组织,如同莎士比亚眼中的病态,既不是无因而生,也不是无因而止,农民工有强烈的制度和组织要求,政府还没有准备好提供这项服务,就意味着将产生一个制度和组织的空白点,就会生长出一种替代”<sup>[8]</sup>。权益得不到维护的流动人口,有寻求保护和归属感的需求,有“抱团”的自发愿望。现在农民工群体中存在的很多类似黑社会性质的非法组织,往往就是其维权自发愿望的畸形表达。

## 3. 现实无奈选择的结果

笔者的调查结果显示,流动人口回答未能回乡参加选举的原因是往返花费太大的占到 81.5%,这并不能说明流动人口的政治意识淡薄,这只是他们面对现实的一种理性选择。马克思主义政治参与观认为,人们之所以参与政治,是出于切实的物质利益方面的考虑,而不是出自“本能”、“理智”这样的精神原因。“人们奋斗争取的一切,都同他们的利益有关”<sup>[9]</sup>。大多数流动人口外出打工的主要动机是为了经济利益。由于常年在外,与原农村社区的利益联系已越来越弱,即使有联系,参加选举所能带来的收益也是模糊的和未知的,而回乡的成本:往返的交通费用,因误工而导致的收入损失,回乡的额外支出如探亲访友的花费等,却是实实在在的。更何况,在外打工收入是极其微薄的。因此,流动人口往往是理性地也是无奈地选择放弃农村的政治参与,即使参加,也多是尽量避免亲自回乡,而是采取委托投票或函投方式<sup>[3](p.89)</sup>。所以,政府在制定政策时要能充分考虑到流动人口的现实状况和理性需求。

## 4. 政治信息传播渠道闭塞

信息渠道畅通与否是影响政治参与的一个重要因素。信息渠道畅通,参与者对参与主体了解越多,越有利于参与。在现实生活中流动人口与家乡之间往往不能保持信息渠道的畅通,一方面,由于时空阻隔,通信工具的落后,流动人口对乡村里的公共信息所知非常有限,很难获取有关政治活动的详细信息;另一方面,流动人口流动的不确定性,使家乡的村级组织也很难将有关信息传递给他们。因此当家乡举行村委换届选举时,流动人口很可能因为不知道情况而不能行使“自己选择当家人”的权利。即使有些外出人员知道举行选举,也由于信息不充分(对选举的细则所知有限)而放弃选举。如有调查显示,有 40.1%的调查对象以“选举时我不知道”来解释自己没有参加选举的原因,有 24.7%的调查对象不参加选举的原因是“对候选人不了解”<sup>[3](p.88)</sup>,在笔者的调查对象中,“对候选人不了解”和“不知道具体时间”的选答次数比例分别为 38.5%和 63%。据此,加强信息传播渠道的建设,应是推动流动人口政治参与的必要举措。

## 5. 传统文化心理因素的影响

文化是一种无形的力量,对人的行为有着巨大的影响作用。从根本上讲,一个社会政治文化的特征及其发展水平受制于社会的经济结构。在自然经济基础上形成的依附型政治文化,要求人们安分守己,与世无争,远离政治。这种文化对当今中国的影响仍十分明显。笔者的调查显示,在流动人口未回乡参加选举的原因中,选答“与我无关,不想参加”的比例达 46.5%。这说明,中国传统政治文化的长期积淀使流动人口的政治参与热情不高,缺乏明确的政治参与意识,没有把政治参与当作自己的权利与义务,不能自觉地经常地参与政治。美国社会学家英格尔斯曾指出,如果一个国家的人民缺乏一种赋予这些制度以真正生命力的广泛的现代心理基础,如果执行和运用这些现代制度的人自身还没有从心理、思想、态度和行为方式上都经历一个向现代化的转变,失败和畸形发展的悲剧性结局是不可避免的<sup>[10]</sup>。所以,加强对流动人口的宣传、教育和引导,改变其政治思想意识是重要而紧迫的任务。

## 五、流动人口政治参与边缘性对策思考

当前,“三农”问题仍是农村社会发展中的难题,特别是农民问题已经成为制约我国社会主义现代化建设的“瓶颈”。流动人口的政治参与边缘性问题也是“三农”问题的重要组成部分,其解决的程

度如何将直接影响我国政治的稳定、政治文明的发展和全面小康社会的建设步伐。为此,政府应努力做好以下方面的创新工作:

### 1. 废除新旧二元社会体制

在我国,城乡分割的二元体制长期存在,并仍被一系列现行政策、措施、规章和组织体系所维系。在这一体制下,流动人口不能享有与当地居民相同的经济、政治等各方面的权益。要改变上述现状,就要顺应社会发展的必然趋势,深刻实践“三个代表”重要思想,坚持以人为本,冲破二元体制的等级壁垒,打破等级差别的发展观念,做到城乡制度公正,让农民和市民拥有相同的待遇,平等的权利、义务和发展机会,建立一个不分城乡高下、全体公民一律平等的公平社会。

### 2. 完善现行政治参与制度

在目前新旧二元社会结构暂时还无法突破的情况下,针对流动人口由于现实经济条件所限或时空阻隔而自动放弃自己的选举权的情况,同时为避免现行选举制度中的不公正、不规范对流动人口政治参与积极性的负面影响,应考虑改革现行的选民资格制度,将其改为居住地登记制度,这样可使更多的打工者不必花费大量的人力物力千里迢迢回乡参加或委托代投与他们的利益关联不大的村民选举,而是直接参与居住地的政治活动,从而更好地行使自己的政治民主权利。另外,要不断完善选举程序、选举监督机制和纠错机制,确保选举过程公平公正,从而有效激发流动人口政治参与的主动性和积极性。

### 3. 建立农民利益代表组织

长期以来,我国农民获取政治资源的能力过低,缺乏真正意义上的农民利益的政治表达组织,导致农民在同其他市场主体或利益集团博弈中处于劣势。一般而言,社会主体对政治资源的享用主要体现在组织的政治权利和平等获得政治信息权利上,二者是相辅相成的。只有建立健全能够代表农民自己利益的合法组织,才能保证农民获得各项政治权利,才能提高农民合作能力,农民的权利才能得到有效维护;只有让外出的流动人口平等地获得政治信息,才能保证他们各项政治权利的落实。政府应帮助流动人口规范地成立自己的合法组织,使他们的权益表达渠道合法化,使其政治参与制度化,从而尽量减少非制度性政治参与行为的发生。

### 4. 政策制定和实施应力求务实

政府在政策制定上要能充分考虑流动人口的

理性需求。针对流动人口政治参与所需的高成本往往迫使他们把参与选举的主动权利变为一种被动的无奈放弃的现实状况,政府在确定村委会选举时间时不宜一刀切,作出统一规定,而是可以根据各地的特点,选择流动人口集中返乡的农忙或过年时作为选举时间,以确保大多数人有机会参与。有条件的地区还可给予返乡参加选举的流动人口适当的经济补偿,以激励他们的政治参与热情。

### 5. 加强信息传递及宣教工作

根据流动人口因对选举时间及候选人缺乏了解而放弃参与选举的情况,除了充分发挥流动人口的家庭和亲戚关系网络的作用,加快信息传递外,流出地政府还应与流入地的有关部门建立联系,以便拓宽、畅通信息传输渠道,并强化对相关信息的管理,以消除政治参与中因信息传递迟缓而造成的阻碍。其次流动人口本身的文化水平低也是影响政治参与的重要因素。传统政治文化中因循守旧、安于现状、男尊女卑等宗法观念至今仍束缚着当代农民的行为选择,反映在政治上就是一部分农民的权利意识贫乏,不关心政治。所以,还必须加强对流动人口的政治意识和政治知识的宣传、教育和引导,让具备一定政治知识的流动人口更好地通过政治参与来表达自己的愿望和要求。

### [参考文献]

- [1] 布莱克维尔政治学百科全书[M]. 北京:中国政法大学出版社,1992. 563.
- [2] 安东尼·奥罗姆. 政治社会学[M]. 上海:上海人民出版社,1989. 280.
- [3] 徐勇,徐增阳. 流动中的乡村治理[M]. 北京:中国社会科学出版社,2003.
- [4] 李强,唐壮. 城市农民工与城市中的非正规就业[J]. 社会学(人大复印资料),2004,(1):1.
- [5] 赵东辉,吴亮. 政府“缺位”,帮会“补位”[J]. 瞭望,2003,(24).
- [6] 郑传贵,卢晓慧. 城市社群隔离产生的原因、危害及对策[J]. 城市问题,2003,(6):72.
- [7] 列宁全集[M]. 北京:北京人民出版社,1972. 448.
- [8] 蔡昉. 中国流动人口问题[M]. 郑州:河南人民出版社,2000. 175.
- [9] 马克思恩格斯选集第一卷[M]. 北京:人民出版社,1971. 82.
- [10] 李小平,卢福营. 村委会民主选举中的无序问题分析——以浙江省金华市吴村为个案[J]. 荆门职业技术学院学报,2000,(2):28.