

文章编号: 2095-0365(2010) 04-0048-05

新生代农民工制度化政治参与的对策思考

徐志达

(华侨大学 公共管理学院, 福建 泉州 362021)

摘要: 新生代农民工是我国公民政治参与的重要组成部分。但是当前我国新生代农民工的政治参与主要表现为非制度化参与, 存在着制度化参与的困境。为破解这一困境, 需要采取提高收入、完善相关制度建设, 加强和普及对新生代农民工的教育和培训, 提高他们的社会认同感等措施, 促使新生代农民工的政治参与活动由非制度化向制度化转变。

关键词: 新生代农民工; 非制度化; 制度化; 政治参与; 对策

中图分类号: F325.4

文献标识码: A

一、引言

在现代政治学研究中, 政治参与是衡量一个国家政治民主化程度和政治发展的重要指标。所谓政治参与是指“普通公民通过各种方式参加政治生活, 并直接或间接地影响政治体系的构成、运行方式和规则以及公共政策的政治行为。”^[1] 它包括制度化政治参与和非制度化政治参与两种路径。制度化政治参与是公民在现有的制度范围内进行政治参与, 如法律认可的投票选举、集会游行等行为。非制度化政治参与是公民“突破现存制度规范的政治参与行为, 也是社会正常参与渠道之外发生的活动”。^[2] 有序、制度化政治参与将会促进国家的政治民主发展进程, 而无序、非制度化的政治参与则会阻碍国家的政治民主发展进程。分析当前我国的政治参与群体中, 新生代农民工是我国公民政治参与的重要组成部分。据此, 中央农村工作领导小组办公室副主任唐仁健指出: “新生代农民工占外出农民工人数的比重为60%, 大约有1亿人。新生代农民工主要是指80后、90后, 他们对农业、农村和土地相对不熟悉, 渴望进入、融入现代城市社会, 而我们在很多方面还没有完全做好接纳他们的准备。”^[3] 在我国当前

的社会结构中, 农民工已成为城市建设的一支重要力量。但在城市社会生活中, 农民工作为弱势群体, 其社会权益往往不受重视而被忽略。新生代农民工占我国庞大农民工群体中的绝大部分, 而且是与城市市民距离最接近的群体。相较于上一代的农民工, 新生代农民工是一个更特殊的群体。他们普遍受教育程度较高, 自我保护意识较强, 对农业、农村和土地缺少了眷恋, 增加的是对城市生活的渴望。当其利益损害一旦达到某种程度, 在很多情况下他们就极易以某些极端的抗议方式表达自己的不满情绪, 具体表现为非制度化的政治参与和利益表达, 如非法游行、越级上访、打击报复、暴力对抗等, 而较少采取正常、合法的渠道进行制度化政治参与。因此, 当前我国新生代农民工的政治参与在客观上主要表现为非制度化政治参与, 存在着制度化政治参与的困境。而如何对我国新生代农民工的政治参与加以引导, 促使其向合法和理性的方向发展, 是一项紧迫而艰巨的系统性工作。从这个意义上来说, 探寻合理规范新生代农民工政治参与由非制度化走向制度化的路径, 就可以破解非制度化政治参与扩张、制度化政治参与弱化的困境, 将有利于保障新生代农民工合法权益, 推进我国社会主义民主政治建设和构建社会主义和谐社会。

收稿日期: 2010-10-13

作者简介: 徐志达(1973-), 男, 讲师, 博士研究生, 研究方向: 社会主义政治文明。

© 1994-2011 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

二、推进新生代农民工制度化政治参与的对策

公民的政治参与必然是一种由无序走向有序、由非制度化走向制度化的过程。新生代农民工政治参与亦不例外,也必然是一种由无序走向有序、由非制度化走向制度化的过程。要做的不是人为地消除新生代农民工的非制度化政治参与,而是应该积极主动地创造条件来改善新生代农民工制度化政治参与的环境,使新生代农民工自愿地选择制度化政治参与,逐步放弃非制度化政治参与,实现新生代农民工政治参与由非制度化向制度化转变的良性发展。

(一) 提高收入,努力夯实新生代农民工制度化参与的物质基础

恩格斯说过:“人们首先必须吃、喝、住、穿,然后才能从事政治、科学、艺术、宗教等等。”^[4]经济基础决定上层建筑,经济是基础,离开了一定的经济基础,不可能有高度发达的民主政治。美国政治学家亨廷顿认为:“社会经济发展促进政治参与的扩大,造就参与基础的多样化,并导致自动参与代替动员参与。”^{[5]69}同时,“高水平的政治参与总是与更高水平的发展相伴随,而且社会和经济更发达的社会也趋向于赋予政治参与更高的价值。”^{[5]174}因此,要提高新生代农民工制度化政治参与的热情和水平,就必须提高其物质生活水平,夯实制度化政治参与的物质基础。

首先,应该大力发展农村经济,改善新生代农民工的物质生活条件。国家应加大对农村的扶持力度,更多地实现工业反哺农业,鼓励开展多种经营、区域经营、规模经营,实现农村经济的大发展、大繁荣。只有农村经济大发展、大繁荣了,农民物质生活水平提高了,新生代农民工才可能愿意返乡并参加选举。因为新生代农民工背井离乡地去城市打工,所从事的工作大多都是城市人所不愿意做的重、苦、脏、累、险的工种,其目的也是为了获得更大的收益,如果农村经济发展起来了,新生代农民工的物质生活水平也就随之提高了。

其次,提高新生代农民工的劳动报酬。法律必须明确规定新生代农民工的最低工资报酬,建立健全最低工资标准机制,确保其收入能随经济发展而有所增长,以满足其基本的生存和发展需要,使新生代农民工能够真正分享国家改革发展

的成果。同时还应加大对雇佣新生代农民工的企业监控力度,建立健全农民工工资支付保障、监督和处罚制度,确保农民工的合理经济利益。只有当新生代农民工的生存和发展问题得到保障,经济收入逐渐提高时,他们才有能力将经济资源转化为政治资源,才会有更大的热情来关注国家和社会事务,也才能够获得更多的政治信息和参与机会。正如美国学者科恩所说:“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。”^[6]因此,农村经济大发展了,其农村家庭的收入提高了,其城市工作的收入有保障了和提高了,他们的物质生活改善了,他们才会有制度化政治参与的物质基础。

(二) 完善制度建设,加强新生代农民工制度化参与的制度保障

“制度乃是一个社会中的游戏规则。更严谨地说,制度是人为制定的限制,用以约束人类的互动行为。”^[7]邓小平说:“制度是决定因素”,^{[8]308}“制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至会走向反面。”^{[8]333}目前,我国新生代农民工非制度化参与出现明显扩大的趋势,这与新生代农民工制度化参与的制度缺失与虚置有很大关系。因此,必须改革和完善制度建设,加强新生代农民工制度化参与的制度保障。这正如亨廷顿所言:“在现代民主制国家,公民的政治参与是靠一整套健全的制度来实现的。”^{[5]12-13}

1. 改革城乡二元户籍制度

城乡二元户籍制度是制约新生代农民工制度化政治参与的主要制度障碍,必须加以改革。其基本思路是:应取消城市和农村两种户籍制度,可按照居住地实行城乡统一的户口管理制度;实行暂住人口居住登记簿制度,赋予长期居住在城市中的农民工选民资格;完善居民身份证制度,逐步实现从户口登记制度向人口登记制度的转变。这样,就可以使新生代农民工可以在城市进行制度化政治参与,解决了新生代农民工既不愿意返乡参加农村制度化政治参与又不能参加城市制度化政治参与的两难困境。

2. 拓宽制度化政治参与的渠道

制度化政治参与渠道的不畅通,也是导致新生代农民工制度化政治参与陷入困境的重要原

因,应拓宽新生代农民工制度化政治参与的渠道。

①加快新生代农民工组织化建设。亨廷顿认为:“组织是通往政治权力之路,也是稳定的基础,因而是政治自由的前提。”^{[5]16}作为农民工主体的新生代农民工是近年来迅速崛起却又相对处于弱势的社会阶层,有其特定的利益需求,需要有其自身的利益代表组织来表达、维护自身权益,分散的农民工是无法与有组织的国家权力机构相抗衡的。在制度方面,应当顺应其合理要求,鼓励农民工提高组织化程度,成立利益代表组织“农民工协会”或“新生代农民工协会”,为保障新生代农民工制度化政治参与和维护其正当权益提供重要的组织载体和体制通道。目前我国工人有工会,文艺界有文联,消费者有消协,工商企业有工商联,学生有学联,记者有记协,总之,各个阶层都有一个政治性的常设组织,惟独农民这一阶层是个例外,既没有农民协会,又没有农民工协会。浙江省瑞安市的农民工建立了一个旨在反映农民工意志、维护他们权益的“外来人口协会”,后虽在有关方面的“劝说”下宣布自行解散,但它开启了农民工利用自己的组织来维护自身权益的先河。鼓励新生代农民工组织化并纳入制度轨道,使他们的权益表达渠道合法化,这不仅有利于新生代农民工的利益表达,而且很大程度上可以防止或减少他们非制度性政治参与行为发生的可能性,增加制度性政治参与行为发生的可能性,有利于社会的和谐和国家的稳定。②积极促进和鼓励新生代农民工参政、议政。人民代表大会作为我国主要民意代表机构,政治协商会议作为统一战线组织,都应当吸收新生代农民工中优秀分子来参政议政,充分发挥其利益代表与聚合作用。据报道,“打工妹”胡小燕等三位农民工当选十一届全国人大代表,他们是中国首批农民工代表,也是新生代农民工的首批代表,从此农民工在全国人大中有了最直接的政治代言人。③鼓励新生代农民工积极参加各种群众性政治组织。各级工会、共青团、妇联组织应当扩大和强化其利益代表与整合功能,积极动员和组织新生代农民工加入组织,热心解决新生代农民工在工作、生活等方面遇到的问题,切实地维护新生代农民工的利益与正当权益,使这些群众组织真正成为新生代农民工利益的保护者和权益的代言人。④积极鼓励新生代农民工加入当地的基层党组织并过上正常的组织生活。城市各级党组织应坚持执政为民和以人为本的基本原

则,积极扩大党的阶级基础和增强党的群众基础,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党组织的力度,吸收新生代农民工中的优秀分子参加党组织,或积极创造条件让新生代农民工中的党团员参加组织生活,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他们的先锋模范作用。

(三)普及教育和培训,提高新生代农民工制度化参与的政治文化水平

邓小平说过:“中国的事情能不能办好,社会主义和改革开放能不能坚持,经济能不能快一点发展起来,国家能不能长治久安,从一定意义上说,关键在人。”^[9]同样,“一个社会的政治发展在很大程度上取决于人本身的政治发展”。^[10]我国是一个缺乏民主文化传统的国家,新生代农民工深受我国“臣民型”传统政治文化的影响,再加上自身文化素质不高,造成了这一群体制度化、规范化政治参与的热情不高、政治意识淡薄、主体意识不强,由此要求我们必须加强文化教育和相关技能培训,提高新生代农民工制度化政治参与的文化水平。

1. 建设社会主义新型政治文化

“政治文化构成政治系统成员的心理倾向和主观意识,他们所接受和具备的政治文化指导和决定着他们的行为”。^[11]当前,我国不仅受传统政治文化的影响,也受西方政治文化的冲击,二者均对新生代农民工的价值选择产生影响。因此,加强新生代农民工政治参与的制度化建设,就必须发展与之相适应的社会主义新型政治文化,为新生代农民工制度化政治参与提供良好的文化氛围。要建设社会主义新型的政治文化,一是要正确处理好与传统政治文化的关系。传统政治文化是以义务为本位的,作为社会弱势群体的新生代农民工阶层的权利观念和参与意识普遍比较淡泊和贫乏,其利益和要求表达非常被动,他们对公共政策问题的提出、决策及其实施,也相对处于隔绝或漠然的状态。在建设社会主义新型政治文化的过程中,要特别注意克服传统政治文化中的政治冷漠感,强化主体意识,摒弃附庸意识,把我国新生代农民工逐渐培养成为理性的公民,使其树立制度意识、守法观念,培养具有政治责任感和理智的判断力,从而通过制度化、规范化的渠道有效参与政治活动,而不是通过“关系”、“门路”等非制度

化的渠道参与政治活动;二是要正确处理好与西方政治文化的关系。要正确地认识和评价西方政治文化,对之进行扬弃,既不能盲目排外,又不能照抄照搬,要取其精华,去其糟粕,借鉴其自由、平等、法治的观点,摒弃其不利于我国社会主义新型政治文化发展的方面。

2. 加强对新生代农民工的教育和培训

新生代农民工的政治参与状况不理想,在很大程度上与他们自身的教育程度低有关。正如美国政治学家阿尔蒙德所指出的那样:“教育层级与参与程度成正比。”^[12] 阿尔温·托夫勒也指出:“人们受教育的程度愈高,对民主的要求就愈强烈。”^[13] 要提高新生代农民工制度化政治参与,就必须加强对新生代农民工的教育和培训。一是要在农民工聚集的地方创办农民工夜校,鼓励新生代农民工进夜校学习进修,开设形式和政策课程,学习党和政府的方针、政策以及基本法律法规,开设专业理论课程,学习专业的基本理论和基础知识,毕业考试合格颁发毕业证书,普遍提高他们的受教育水平;二是要加强对新生代农民工的培训。一方面,加强基本权益保护、农村劳动力转移相关政策、法律知识、应聘应聘等方面知识的培训,提高他们遵守法律法规和依法维护自身权益的意识。另一方面,加强职业技能培训,提高农民工的职业技能,对于符合条件的要发给等级证书和结业证书,增强他们的就业竞争力。通过加强教育和培训,使新生代农民工可以掌握谋生的基本技能,提高其就业竞争力。同时,还可以以此实现民主启蒙,优化政治心理,使他们成为比较成熟的“政治人”,提高他们制度化政治参与的兴趣和质量。

(四) 转变社会观念,增强城市居民对新生代农民工的社会认同感

新生代农民工在城市受到城市居民的经济排斥、政治排斥、文化排斥、公共服务排斥、社会关系排斥等各方面的社会排斥,甚至遭到敌视,这势必导致农民工制度化政治参与的弱化、非制度化政治参与的扩大。因此,应当转变城市居民的社会观念,调整国家政策,增强城市居民对新生代农民工的社会认同感。

1. 确立社会公正理念,消除城市居民对新生代农民工的排斥观念

要想创造新生代农民工政治参与的良好人文

环境与和谐政治参与氛围,消除城市居民对新生代农民工的排斥观念,确立社会公正理念至关重要。要努力转变城市居民“优等公民”的心态,消除他们对新生代农民工的歧视心理,让他们以豁达的态度、宽广的胸襟接纳新生代农民工,推动新生代农民工与城市居民之间的良性互动关系,使其尽快融入城市政治生活。一方面,新闻媒体应坚持正确的舆论导向,要大力宣传新生代农民工进城的积极作用,树立新生代农民工中的正面典型,消除长期城乡二元分割造成的观念上的歧视,城市居民应正确认识和客观评价新生代农民工,以使双方尽快形成和睦相处、平等友善、共建城市的社会氛围。另一方面,要充分利用文化传媒宣传阵地,加大宣传力度和广度,呼唤全社会对新生代农民工群体的关注,同时要营造健康向上的“打工文化”,让“打工族”从城市边缘走向城市中心,这不仅包括他们居住环境的改变、身份角色的转换,而且包括心理认同、文化认同,使他们从“亦工亦农、非工非农;亦城亦乡、非城非乡”的特殊群体转变为真正的“市民”,使他们从城市的“局外人”变为城市的“局内人”。

2. 逐步建立覆盖农民工的社会保障制度

新生代农民工没有城镇居民身份,不能与城镇居民享受同样的养老保险、医疗保险、最低生活保障、住房补贴等待遇,他们也始终未被纳入城镇居民统一的社会保障体系,这些不公平待遇极大地挫伤了他们参与政治的积极性,加大了他们制度化政治参与的顾虑。为了提高新生代农民工的制度化政治参与水平,除了加强城市居民对新生代农民工的认同外,国家应转变政策,建立覆盖新生代农民工的社会保障制度。这可以说是从另一个角度来讲城市居民应加强对新生代农民工的社会认同感。因为新生代农民工只有平等地共同分享与城市居民一样的经济资源、政治资源、文化资源和社会资源,才有可能真正地得到城市居民的社会认同,才有可能真正地融入到城市。国务院新闻办公室在2006年5月明确指出:“要根据农民工最紧迫的社会保障需求,坚持分类指导,稳步推进,优先解决工伤保险和大病医疗保障问题,逐步解决养老保障问题。农民工的社会保障,要适应流动性大的特点,保险关系和待遇能够转移接续,使农民工在流动就业中的社会保障权益不受属地管理。”^[14] 这就为解决新生代农民工的社会保障问题提供了政策依据。各级政府应该从

“人性化”原则出发制定相应的政策措施,以激发新生代农民工参保的积极性,加快新生代农民工融入到城市的步伐。

三、结语

大力提高物质生活水平,夯实新生代农民工制度化参与的物质基础;完善制度建设,加强新生代农民工制度化参与的制度保障;加强文化教育和相关技能培训,提高新生代农民工制度化参与的政治文化水平;转变社会观念,增强城市居民对新生代农民工的社会认同感。这四个方面构成了

新生代农民工政治参与由非制度化走向制度化的路径,但是它们之间并不是孤立存在的,而是一个相互联系、相互影响的有机整体,共同构成一个新生代农民工政治参与由非制度化走向制度化的路径体系。任何一个单独的路径都不可能真正实现新生代农民工政治参与由非制度化向制度化的转变,只有构建一个由非制度化走向制度化的路径体系,充分发挥体系中各个要素之间的相互配合、相互依赖、相互影响作用,才能自动实现新生代农民工政治参与由非制度化走向制度化的良性发展。

参考文献:

[1] 李良栋. 新编政治学原理[M]. 北京: 中共中央党校出版社, 2001: 249.

[2] 方江山. 非制度政治参与—以转型期中国农民为对象分析[M]. 北京: 人民出版社, 2000: 38.

[3] 唐仁健. 新生代农民工[EB/OL]. <http://www.chinanews.com.cn/nmg/2010/02-01/2654166.shtml>.

[4] [作者不详]. 马克思恩格斯选集第 3 卷[M]. 北京: 人民出版社 1995: 776.

[5] [美] 塞缪尔·亨廷顿, 琼·纳尔逊. 难以抉择——发展中国的政治参与[M]. 北京: 华夏出版社, 1989.

[6] [美] 科恩. 论民主[M]. 北京: 商务印书馆, 2005: 111.

[7] [美] 道格拉斯·诺斯. 制度、制度变迁与经济成就[M]. 台北: 时报文化出版正业公司, 1994: 7.

[8] 《邓小平文选》第 2 卷[M]. 北京: 人民出版社, 1994.

[9] [作者不详]. 《邓小平文选》第 3 卷[M]. 北京: 人民出版社, 1993: 380.

[10] 王沪宁. 当代中国村落家族文化[M]. 上海: 上海人民出版社, 1998: 259.

[11] 王勤田. 现代西方思潮鉴评[M]. 北京: 当代中国出版社, 1993: 104.

[12] [美] 加布里埃尔·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]. 上海: 上海译文出版社, 1987: 140.

[13] 阿尔温·托夫勒. 权力的转移[M]. 北京: 中共中央党校出版社, 1991 : 232.

[14] 国务院新闻办公室. 国务院关于解决农民工问题的若干意见[N]. 人民日报, 2006 05 16 (5).

Thoughts on Countermeasures for Institutionalized Political Participation of Young Migrant Workers

XU Zhī da

(School of Public Management, Huaqiao University, Quanzhou 362021, China)

Abstract: The young migrant workers are an important part of the political participation of the public people in our country. But at present the young migrant workers mainly participate in politics in a non-institutionalization way, and there is predicament of the institutionalized political participation. In order to crack the predicament, we must take measures to improve their income, perfect the related system construction, strengthen and popularize their education and training and to raise their social approbation etc, and help them change their non-institutionalized political participation to institutionalized political participation.

Key words: young migrant workers; non-institutionalized; institutionalized; political participation; countermeasure