



新生代农民工政治参与： 现实困境与改进路径

郑永兰

摘要：转型期，基于身份再生产的新生代农民工“身份政治”具有显著的过渡性和非均衡性。这决定了新生代农民工政治参与的利益导向性与空间交叉性。但是，源于因身份而形成的代际传承、制度保障乏力以及参与主体行为取向等方面因素，这种参与在实践中面临参与不确定与参与绩效低下等多重实践困境。为此，需要从国家现代化发展的角度进行城乡统筹、系统化的导向权利型社会保障机制建设、进一步探索户籍制度改革并以“新四化”建设为契机，化解农民工政治参与的“身份困难”，从而为全面消解以农民工为代表的“身份政治”、循序全面实现人民主权所规导的“公民政治”创造条件。

关键词：新生代农民工；政治参与；基层民主

一、基于身份再生产的新生代农民工“身份政治”

基于身份再生产的新生代农民工“身份政治”，是中国从现代化中期向现代化后期转变进程中的“行进中的现代性”的影子，有着显著的过渡性和非均衡性。作为具有农村户籍居民和城市务工人员的双重身份，新生代农民工在权益焦点、表达方式及其实践困难等方面，既有因身份而形成的代际传承，也出现了一些值得密切关注的新情况和新问题。

所谓“身份政治”，是指基于身份（尤其是户籍管制）基础而设定发展机会、行为路径与社会保障的权益形态。农民工的持续出现，既是促使中国现代性不断演变的重要力量，同时又使得这种现代性渐次脱离传统性而获得其当代形态和发展内涵的现实基础。相对于农耕社会的静态性而言，流动所带来的农民成为从事城市工作的“城市工人”，这为经济社会发展尤其是以工业形态为基础的城市发展注入了源源不断的巨大能量；而相对于工业社会的流动性而言，这种形式身份的亦工亦农、而在社会保障上的非工非农（主要是针对新生代农民工）却又鲜明地表现出了打工经济样态中的流动性静止。

那么，“身份政治”是如何形成的？新生代农民工的“身份政治”在新形势下又获得了哪些独特的实践特性？这就涉及到新生代农民工的身份形成即身份再生产问题。与此相应，身份的再生产在实践场域发生重要变化的当下，作为新的群体，他们都有哪些与父辈农民工不同的权益诉求、有着怎样的利益表达方式？这些问题的思索，将有助于我们更好地把握转型社会中农民工“身份政治”中新生代农民工的政治参与方式和参与困境，从而为寻求改进路径提供助益。

进入 20 世纪 90 年代以来，在城市社会不断敞开大门、在大量农民工群体不断涌入城市寻求“城市梦”的过程中，新生的农民工群体成为一群极为值得关注的“身份政治”行为者。所谓新生代农民工，是指 1980 年以后出生的，成长环境在乡村，受教育程度较低，身

份、户籍特征是农民,20世纪90年代开始离开农村,流入城镇,全职或兼职从事非农产业,并不具备城镇居民的身份、户籍,以务工工资为主要经济来源的人员。新生代农民工与农村渐行渐远又融不进城市(徐新林,2010:63),与改革开放初期(20世纪80年代)便开始外出务工的第一批农民工父辈相比较,这群新的城市生力军——新生代农具有四大显著特征(全国总工会新生代农民工问题课题组,2010:第001版):一是双重性,即兼有工人与农民双重身份。他们关注工作条件的改善、以工资为主要收入来源,身为农民后代,保有农民特质。二是边缘性,被城、乡两地边缘化。这部分群体对农业生产陌生,疏离乡土生活;但同时受到自身能力与城乡二元等制度限制,难以进入城市主流社会,处于弱势的城市底层。三是时代性,传播、接受、憧憬城市文明与生活方式。其行为从生存需要向发展需要转变,重视发展与权益维护;凭借现代通信、信息技术塑造其现代观念,形成多元价值观念和开放的思维方式。四是发展性,集中表现在观念变化、生活经历与职业发展的不确定性。他们在心智、思维方面的变化促使其务工观念转变,自身职业生涯面临众多变数,同时面临婚姻、子女教育等家庭问题。

尽管新生代农民工在家庭环境、年龄层次、文化程度、婚姻状况、个人特质以及务农经验等自身特点上与父辈农民工存在众多差别,但是更为重要的是他们在务工特点与生活特点上所显示出来的新特点。一方面,他们希望提高生活质量,实现理想,学到更多的知识与技术,这种务工动机较之老一代农民工求生存、希望改变家庭经济状况的想法颇为不同;另一方面,他们向往体面的或接近市民工作的工作期望,也与能挣到比务农多的钱就行的传统想法相左。一方面,他们城里人的身份认知日渐强化,这是与父辈农民工不论在城市务工多久依旧认同自身乡下人的观念差别甚大;另一方面,对于发展期望而言,他们期望扎根城市、长期发展,也与老一代农民工心中认为迟早要返乡务农、“叶落归根”的想法根本不同。从乡村、城市对于新生代农民工的“推”、“拉”力量及其方向来看,与第一代农民工相比,农村给予新生代农民工的“推力”依旧、“拉力”却越来越小;而城市给予他们的“拉力”和“推力”相比第一代农民工更大(郭星华、王嘉思,2011:5)。因此,新生代农民工对城市有较强的认同感,生活方式也与城市居民接近,大大减少了父辈农民工对于城市生活的不适应。正是基于此,新生代农民工权益诉求的目标聚焦与表达方式也正悄然地发生着变化。

诸多的不同的确有助于解释为什么可以将农民工的代际发展作为观察中国现代性生成与演变的“样本载体”。它告诉我们,在快速的城乡流动(主要是由乡村向城市的单向度流动)中,中国的经济社会发展的活力与动力之所在。但与此同时,这又为清晰地揭示“身份政治”的代际流变和传承提供契机。自身特点、务工特点和生活特点在新老农民工之间的代际演变,的确呈现出非常重大的城市化、市民化变化轨迹,为思考新一轮的改革提供了领域启示。但是,在30多年的改革开放进程中,一个极其重要的“变化中的不变”,则是数以亿计的“农民工”身份。在我们关注到城市化率超过50%、城市居民开始超越农村人口的同时,需要关注作为群类现象,相当一部分新生代农民工为何市民化转变仍较为困难。

在农民工身份传承的过程中,最为重要的是两个因素:一是农民何以转化成为农民工;二是农民工何以转化成为市民。前者表明的是基于农业户籍的居民进行物理空间的位移,依据于城市发展的劳动力需要,成为城市劳动岗位的“准获得者”,即便他们签订的劳动合同是完全符合国家《劳动法》和《劳动合同法》等法律规制的;后者意味着,身体的进城、劳动的进城、劳动成果的进城,均不足以代表广义劳动保障的进城,诸如子女教育与自身住房、养老医疗等公共服务,它只能够法理性地在其户籍原地的农地上获得。农民转化成为农民工,轻而易举,因为这是基于健康身体和基础劳动技能的农民可以自行支配的;而农民转化成为市民,则既受制于“编户齐民”的户籍制度,更受制于城乡之间保障制度的分割。这是因为,村民的生存和发展保障按照国家制度来自于土地及其相关的衍生收益,而城市居民的保障则主要来自于与其工作岗位相关的收益以及作为城市居民所享受到的城市公共服务。换言之,即便身在城市,新生代农民工的身份获得与权益保障,根本上还是取决于由户籍所决定的永业归属,即便这种归属是形式化的,但其附着性的相关制度设计却并未因为农民离地、离乡而发生根本的变化。

经济社会发展环境出现了一些重要的新变化,而新生代农民工所遭遇的权益尴尬与第一代农民工却没有根本的不同。这种基于身份传承的发展遭遇,在时下的“二代”话语中甚至得到某种强化。“农民

工二代”只是“农二代”的一种城市发展际遇,相对于“官二代”、“富二代”,行走于城市与乡村权益边缘的这部分年轻的群体,尽管不能够直接等同于“穷二代”,但他们绝不是所谓的问题和麻烦的“制造者”。恰恰相反,解决好他们的市民化发展和城市融入的保障权问题,既是他们生存发展的需要,更是国家真正现代化的需要。

二、“身份政治”背景下新生代农民工的政治参与困境

新生代农民工政治参与的权益聚焦点有二:一是在乡村的土地权益成为农民工在本乡本土主张其合法权益的核心关注。这与户籍的强大社会保障与福利附着功能发挥相关,同时也与乡村的土地所有权形态相连。前者作为身份设定的机制表现形式,其获得与农民工的家庭承续一脉相连,后者作为乡村居民生产和生活的物质基础和权利的核心表达形式之一,以农村集体拥有土地所有权、村民享有土地使用权及其衍生权益为主要内容。这些内容的强大稳定性为农民身份的坚韧性奠定了基础。二是在农民工进城务工的城市工作和生活中,围绕劳动收益的诉求成为他们关注的焦点。由于受教育程度和劳动技能等因素,农民工在城市所从事的工作总体上难以称得上“体面”,一般以建筑、装配、餐饮服务等行业领域为主,大量分布在项目工地、商社店面和生产流水线上。同时,由于务工组织程度的相对脆弱性(一般以乡朋邻里帮带、结伴出行等方式务工),致使务工者在与用人单位、用工单位之间的劳动过程中处于地位劣势,围绕工资、工伤、劳保等权益经常遭遇恶意“折扣”、拖欠、“白条”甚至老板“跑路”情况。因此,围绕这些问题的权益纠纷、争诉等问题就频繁出现。

新生代农民工政治参与的表达方式,从农民工基于身份的参与行为角度,可以将其进行两个层面的划分:第一层面,基于地域区别的参与行为,即户籍地的乡村参与和务工地的城市参与。在乡村,达到法定年龄的户籍农民均可以进行围绕村组事务的民主选举、民主决策、民主管理和民主监督;在城市,以“外来务工人员”或“流动人口”身份,参与城市社区选举、借助工会等社会组织及政府相关部门表达自身利益诉求,通过政府网站、公共论坛等网络形式参与政治生活。第二层面,基于是否符合制度的参与行为,即制度化参与与非制度化参与。新生代农民工的制度化参与形式,主要有政治选举投票活动、政治接触与政治表达以及政治结社等,表现出了他们参与目的的权益保护性和发展态,其参与行为的理性化程度有所提高和程序意识不断增强,维权中近四成新生代农民工愿意找基层政府(吴桐,2011:16)。较之老一代农民工在城市务工参与中的单纯自利性维权行为,新生代农民工参与行为的自主性水平和组织化程度均有所提升。但与此同时,值得注意的是,新生代农民工的暴力维权、自杀式讨薪、非正常上访和行贿行为也较为常见。这些非制度化的参与行为,具有鲜明的利益导向性,在表达出普遍公民平等待遇的形式主张背后,表现出了对于一己之利的中心化关注,而且其暴烈程度和极端倾向远远甚于父辈农民工。在资本逻辑支配劳动用工的总体格局下,农民工围绕权益表达的种种参与行为,仍然较为充分地表现出作为身份政治实践者的“行进中的现代性”之过渡色彩。譬如,从抗争模式角度看(汪建华、孟泉,2013:165),在生产、生活中形成的社会关系和体验,锻造了新生代农民工三种典型的抗争模式,即“同事—同学关系为基础的增长型抗争”、“原子化的底线/增长型抗争”和“群体性骚乱”。

概括起来,新生代农民工政治参与,受制于经济社会发展的现实状况,也与自身综合素养紧密相关。在实践中,这种具有一定趋势、但其不确定性又相当明显的政治参与,面临着如下现实困境:

第一,制度性缺失导致集体行动的困境。新生代农民工政治参与是一个公共问题。然而,现实表明,各方主体并没有因为共同利益的存在而就新生代农民工政治参与治理加强合作,这是典型的集体行动的难题。奥尔森认为,成员间的共同利益与冲突是并存的,但在大型团体中彼此之间的冲突往往要大于利益的一致性,从而阻碍共同利益的实现。但是,现实中确实存在集体行动,奥尔森认为原因之一即为集体会采用“选择性激励手段”,既可以通过惩罚那些没有承担集团行动成本的人来进行强制,或者也可以通过奖励那些为集体利益而出力的人(奥尔森,1995:42)。但是我国宪法和地方组织法中关于政府合作的具体规定和条例几乎是空白,区域合作相关法律法规的缺失,使得制约地方保护主义、打破行政区划分割方面没有强有力的制度支持。制度性支持的缺失在一定程度上削弱了新生代农民工政治参与合

作治理机制建立的合法性基础,同时也无疑加大了治理的主观随意性。法制的缺失在一定程度上会弱化地方政府对新生代农民工政治权益保障必要性的认知,继而忽视合作治理的重要性。

第二,不完善的政府绩效评估体系对新生代农民工政治参与构成阻滞。地方政府绩效评估与新生代农民工政治参与之间存在价值上的错位。唯经济增长的考核指标难以产生制度性接纳农民工政治参与的动力。地方政府绩效考评的衡量指标经历了由“政治挂帅”到“经济增长”为重心的转变过程。经济增长为中心的绩效评估体系导致地方政府盲目追求GDP的高速增长,上级政府为完成或超越既定的经济指标,将任务量化分解继而下达给下级政府,这种压力型体制使得各级政府疲于应对上级下达的经济指标,“使得我国地方政府变成了一个的‘逐利企业’”(尚虎平,2008:69),在此种经济发展优先的绩效评价体系中,地方官员不可能费力去做似乎并不在行政辖区内的事务。

第三,户籍制度所造成的治理区隔导致农民工政治参与难以组织且效果不佳。在地方政府日益成为相对独立利益主体的背景下,各地方政府致力于追求各自辖区内利益的最大化或治理成本的最小化(金太军、袁建军,2011:105)。事实上,以单一地方政府为主体的单边行政受制于财政、人才、技术等因素的制约,在面对日趋增多的流动性公共事务时往往束手无策。新生代农民工政治参与在理论上能够提升我国民主政治的现代化层次,现实中有利于化解矛盾实现社会和谐稳定、实现社会公平正义、降低社会成本(韦滢,2011:42)。而新生代农民工流动性的特征决定了其政治参与的治理涉及输入地与输出地双方政府,但是长期以来的行政区行政使地方政府的“单打独斗”意识根深蒂固,合作治理新生代农民工政治参与的实践因此搁浅。这种异化的竞争意识在一定程度上为地方政府赢得了经济发展的行政资源,带来了短期收益,但从长远来看,双方政府事实上都付出了极大的潜在代价。比如,新生代农民工政治权益得不到保障可能诱发社会不稳定,而失去社会稳定这一前提,经济发展势必受到冲击。

第四,对利益重组不确定性的风险规避导致新生代农民工政治参与困难。地方政府构建接纳新生代农民工政治参与机制对于地方政府来讲将是一定范围内的利益重组。而利益重组是在试图撼动既有利益集团的利益,完成利益分配格局的一次重新洗牌,而且“调整利益分配格局是一个世界难题”(徐彬,2011:32)。由于既有制度或基于这些制度下的治理方式在很大程度上已经产生了“路径依赖”,在面对不确定性风险时,地方政府基于“经济人”的理性考虑而选择规避风险。所以,地方政府在权衡面对治理的成本与收益的基础上而犹豫甚至退缩。具体来看,在选择是否合作治理新生代农民工政治参与时,地方政府首先会考虑自己辖区内的新生代农民工流入与流出的数量对比如何,合作治理中自身要承担多大的治理成本,自身又能够有多大收益,收益与付出是否对等,合作机制是否公平,等等。

三、新形势下促进新生代农民工政治参与的改进路径

目前,中国正处于从现代化中期向现代化后期整体跃迁的关键转变时期。在此阶段,从国家现代化转型发展的角度看,需要有宏观的视野和系统的安排,从突破“身份政治”窠臼、循序迈进公民政治的立场出发,探寻新生代农民工政治参与的脱困与创新,以此实现主体性价值的有序释放和理性张扬。为此,可以尝试如下的探索路径:

第一,从国家现代化发展的角度进行城乡统筹,以解决农民工的政治参与“身份困难”。新生代农民工在城乡统筹发展中是一个新的“星系”,在经济社会发展中发挥着越来越重要的作用(杨志明,2011:40)。从新生代农民工身上所表现出来的身份政治,清晰地表现出了从现代化中期向现代化后期转变进程中的“行进中的现代性”,它是国家意志与农民意愿共同作用的结果(李海金,2010:81),其中前者起着决定性的支配作用。无论从权益焦点、表达方式还是实践困难等角度看,基于身份再生产的身份政治虽有其产生必然性,但其过渡性与内在局限性都极为明显。然而,对其进行改造最终促使其向公民政治转变却面临诸多的困难。转型期,城市接纳的制度探索在未能取得实质性突破之前,整个农民工群体,不论是因年龄和身体健康等原因行将返回乡村的第一代农民工,还是正源源不断流入城市、渴望寻求和实现自己“城市梦”的新生代农民工,都不可能真正实现从“农民工”这一双重性、过渡性的身份政治中“脱困”与“解码”。对于广袤乡村而言,在未能探索到土地权益更为高效实现的新路径并在此过程中卸除因户籍

身份而附着资源分配机会与福利保障利益之前,仍然难以从根本上克服有强化之势的城市、乡村和农民工“三元格局”。因此,政府和企业应直面新生代农民工的社会群体新特征,致力于逐步废除“农民工生产体制”,在工厂中落实农民工的“企业公民”身份,在社区生活中落实农民工的“社区公民”身份(课题组,2012:82)。但是,需要明确的是,现代化并不意味着要彻底去除农业、农村和农民,而应是在适当削减农业从业人口数量基础上,实现“三农”的转型升级,转向农业产业化发展的道路。否则,失却对于农业现代化尤其是其中从业主体的现代化,仅有城市一枝独秀,那注定既是不经济的,更是难以持续的,因而也就仅仅能够达成所谓的“半拉子”现代化而已。这是我们应该竭力避免的。

第二,提高新生代农民工政治参与有效性,需要进行系统化的导向权利型社会保障机制建设。作为城市发展中的新一代力量,新生代农民工遭遇到的实则是老问题,亦即作为改革开放以来“半城市化道路与地方性公民权”(熊易寒,2012:45)的复杂影射,说到底仍旧是一个现代化进程中的权利现代化问题。这也就表明,因为身份差异而客观上存在的差异化权益保障,需要向作为公民生存和发展的基本权益保障方向转变,这样,全社会兜底性、普惠化的公共保障体系和社会服务就需要逐步完善起来。这是因为,身份政治下的权益体系尽管有其客观存在的理由和阶段性的积极功能,但是它尚不足以实现为国富民强基础上的普遍民生幸福。正是基于持续发展与公平正义有效塑造的角度,新生代农民工身份再生产的内在局限及其内含的发展约束显露无遗。这也表明,身份政治的效率性是其存在的阶段性条件,而其对于长期公共价值持续的侵损则是对其进行根本性改革的客观依据。

第三,进一步探索户籍制度改革,为统一以公民身份进行政治参与创造条件。户籍只是人口管理和治安保障的一个依据。而户籍登记最为重要的功能,应该是围绕实际居住即生活和工作而展开政府力所能及的公共管理与服务,同时因为实际居住权而得以获得参与社区生活和实现自我发展。因此,户籍制度所表达的制度初衷应该是管理和服。在第一代农民工服务于城市发展和促进乡村进步的同时,第二代农民工大规模地进入城市,业已成为城市建设的新生代生力军。但是,农民工的户籍是一种获得性身份,即基于社会分工先赋性和从业地缘的区域性而设定的户籍身份。它会因为血缘传递如子承父业等因素而得以延续,新生代农民工即便他们在城市务工多年、早已脱离了原来的农业生产和生活场域,但是其机制性获得的农业人口身份依旧顽固地存在着。这种与农地赋予保障的传统认识与刚性坚守相关、同时与开放状态下城市保障体系设计的封闭性不无关系的管理模式,在深化改革开放的新一轮国家现代化建设的实践中,应该进行重大改造,实现以居住地为依据进行公共管理和服提供的根本依据,从而有序改造“城乡二元结构”的机制载体,为消解农民工身份、创造公民政治奠定基础。

第四,以“新四化”建设为契机,为全面消解以农民工为代表的“身份政治”创造条件。党的十八大报告中提出,要坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路,推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调,促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。这表明,将新型城镇化战略与农业现代化结合,通过建设新城镇与新农村,循序解决“三农问题”,大幅度减少农业从业人口数量,实现农业现代化,将现代农村与现代城镇均衡、协调发展,从而消除“农民工”现象,以此来推进国家全面现代化的实现。

质言之,转型意味着对既有资源的调整和新秩序的构建,其关键在于为转型奠定具有可持续性的公共价值。回眸行进中的新生代农民工“身份政治”,探寻其基于身份再生产所显露出来的显著的过渡性和非均衡性,就可以较为合理地理解此种政治参与的利益导向性与空间交叉性。新生代农民工政治参与的不确定困局与参与绩效低下的实践困境,说到底正是转型社会国家现代性建构的困境(金太军、姚虎,2014:3)。其中,解决人民主权的至上性向公民治权的有效性转化至关重要。这清晰地表明,只有将公民生存权与发展权的制度保障建置在系统性的务实努力之中,方能够为清除身份代际传承的种种藩篱创造条件,从而为新生代农民工获得参与主动性与实践有效性开掘道路。为此,妥善措置农民工这一具有典型流动现代性“符号”群体的身份建构和权益保障,就具有优化国家治理结构和提升治理能力的重要实践价值。

参考文献：

- [1] [美]曼瑟尔·奥尔森(1995). 集体行动的逻辑. 陈郁等译. 上海:上海人民出版社.
- [2] 郭星华、王嘉思(2011). 新生代农民工:生活在城市的推拉之间. 中国农业大学学报(社会科学版),3.
- [3] 金太军、袁建军(2011). 政府与企业的关系模式及其演变规律——观察腐败深层机制的微观视角. 中国社会科学,1.
- [4] 李海金(2010). 身份政治:国家整合中的身份建构. 甘肃行政学院学报,6.
- [5] 金太军、姚 虎(2014). 国家认同的功能及其支撑体系:全球化视野下的结构性分析. 中国社会科学,6.
- [6] 清华大学“新生代农民工研究”课题组(2012). 新生代农民工的困境与出路. 传承,17.
- [7] 全国总工会新生代农民工问题课题组(2010). 关于新生代农民工问题的研究报告. 工人日报,6月21日.
- [8] 尚虎平(2008). 我国地方政府绩效评估悖论:高绩效下的政治安全隐患. 管理世界,4.
- [9] 吴 桐(2011). 新生代农民工十大最新动态. 党政干部参考,8.
- [10] 汪建华、孟 泉(2013). 新生代农民工的集体抗争模式——从生产政治到生活政治. 开放时代,1.
- [11] 韦 滢(2011). 论新生代农民工政治参与的理论价值与现实意义. 当代经济,15.
- [12] 熊易寒(2012). 新生代农民工的权利意识. 文化纵横,1.
- [13] 徐 彬(2011). 地方政府信任弱化、改革阻力与改革成本扩大化. 社会科学,3.
- [14] 徐新林(2010). 新生代农民工城市生存处境的非传统挑战及社会调适. 理论导刊,8.
- [15] 杨志明(2011). 积极解决新生代农民工的权益和发展问题. 求是,17.

Political Participation of New Generation Migrant Workers: Realistic Dilemma and Improving Approaches

Zheng Yonglan (Associate Professor, Nanjing Agriculture University)

Abstract: The new generation migrant workers' "Identity politics" based on the reproduction of identity, has significant characters of transition and non-balance during the transitional period of our society, which leads to the interest-oriented and space intersection of new generation migrant workers. The practice has to deal with multiple dilemmas on participation uncertain and low-performance rooted in the new generation migrant workers' identity which can cause many problems in intergenerational transmission, weak institutional insurance and participants' behavioral origination, and so on. Therefore, we need to plan the urban and rural areas as a whole, build systematic oriented-right type of social security system and explore further the reform of household registration system according to the perspective of the country's modernization development. We also need to take advantage of the "New Four Modernizations" construction to dissolve the "identity difficulties" of migrant workers' political participation. These approaches will help to create conditions for removing thoroughly the "Identity politics" represented by peasant workers and realizing comprehensively the "Civil politics" initiated by Popular Sovereignty in proper sequence.

Key words: new generation migrant worker; political participation; democracy at the grassroots level

-
- 作者简介:郑永兰,南京农业大学公共管理学院副教授,政治学博士;江苏 南京 210095。Email:njzylan@njau.edu.cn。
 - 基金项目:江苏省社会科学基金项目(13ZZB008);中央高校自主创新重点研究项目(Y0201100273);国家社会科学基金重点项目(13AZD018)
 - 责任编辑:叶娟丽
- 