

# 行政吸纳与农民工政治参与的制度化建设

## ——以浙江省乐清市 L 镇“以外调外”实践为例

郎友兴 谢安民<sup>1</sup>

**【摘要】**我国改革开放过程中形成的农民工群体是考察公民政治参与时不可忽略的重要阶层。在已有的关于农民工政治参与研究中，普遍的观点是当前农民工政治参与处于“边缘化”状态。但是，也有不少研究者看到农民工政治参与呈现出“中心化”的趋势。本文在后者的基础上，进一步讨论在城乡二元社会体制改革完成之前的相当长的时期内，农民工政治参与的制度化如何可能？农民工政治参与是同质的吗？在制度化与非制度化的泾渭分明的界限之间是否有中间地带？本文基于“行政吸纳”理论，以温州市 L 镇“以外调外”制度为案例，回答了上述农民工政治参与的制度化建设问题。

**【关键词】**行政吸纳；政治参与；农民工；人民调解

**【中图分类号】**D668 **【文件标识码】**A **【文章编号】**11006-7426 [2017] 04-0040-11

10.13553/j.cnki.llygg.2017.04.005

### 一、问题的提出

政治参与是在政治的各个层次中意图影响政治抉择的公民的一切自愿活动。<sup>[1]</sup>在本质上，它是一种公民权力的运用，是一种权力的再分配。<sup>[2]</sup>我国改革开放过程中形成的农民工群体是考察公民政治参与时不可忽略的重要阶层。<sup>[3]</sup>所谓农民工是指户籍仍在农村，进城务工和在当地或异地从事非农产业劳动 6 个月及以上的劳动者。本世纪以来，我国农民工数量一直稳定增长，到 2016 年已达 2.82 亿人之多。<sup>[4]</sup>长期以来，这一规模庞大的社会群体面临着诸多经济和社会问题的困扰，越来越多的农民工通过政治参与，维护自身合法的经济、政治和文化等权益。研究和把握农民工政治参与的制度化建设，有利于维护农民工合法权益和民主政治权利，推进社会和谐稳定。<sup>[5]</sup>

从已有文献来看，大部分关于农民工政治参与的研究都是从政治参与主体、政治参与渠道和政治参与方式等三个方面展开的。研究者普遍认为，从政治参与主体地位看，农民工与其他普通公民相比，是政治参与的体制性边缘人<sup>[6]</sup>、社会的第三元<sup>[7]</sup>、漂泊的政治人<sup>[8]</sup>、甚至无政治群体<sup>[9]</sup>；从政治参与渠道看，与其政治参与主体地位相应，农民工政治参与深深地烙上了“边缘化”的烙印：农民工在流出地（乡村）的政治参与缺位，在流入地（城市）享受不到与城市居民同等的国民待遇，导致制度化政治参与的虚置化<sup>[10]</sup>和真空化<sup>[11]</sup>。从政治参与方式看，由于政治参与的制度需求与制度供给错位、制度内参与渠道堵塞且参与成本较高，农民工政治参与渠道边缘化在现实中的直接表现就是，非制度化参与成了农民工政治参与的主要方式<sup>[12]</sup>，其特征是参与

<sup>1</sup>作者简介：郎友兴（1964-），男（汉），浙江临海人，浙江大学公共管理学院政治学系兼任系主任，博士。研究方向：中国政治、地方治理、社区建设；谢安民（1976-），男（汉），浙江常山人，浙江大学公共管理学院博士研究生。研究方向：社会治理和公民参与等。

---

动机狭隘、参与手段极端、参与过程无序、参与效果差以及政治效能感低等<sup>[13]</sup>。上述农民工政治参与研究的三个方面互为联系不可孤立，它们形成的基本结论是，当前农民工政治参与处于一种“体制性边缘化”状态，它常以非制度化参与的方式表现出来，给维护社会和谐稳定带来了不利影响。

“边缘化”的观点揭示了农民工政治参与的制度困境，并指出其根源在于城乡二元社会体制。这是学界关于农民工政治参与状况的主流看法。但是，在相同的城乡二元社会体制背景下，也有不少研究者看到农民工政治参与呈现出其积极的一面。相关研究表明，近年来，农民工政治参与水平获得较大提升，政治参与的意识 and 能力不断增强，政治参与的权利逐步扩大。<sup>[14]</sup>我国改革开放以来所特有的、与社会生活实际不相一致的农民工非常态政治参与模式，已经出现了向制度化常态政治参与模式转换的新态势，其具体表现就是参与从无序向有序方向发展、注重政治参与的实际效能<sup>[15]</sup>、从个体化参与走向组织化参与、从非制度化参与走向制度化参与<sup>[16]</sup>。农民工政治参与已有从边缘走向中心的趋势。这种观点大体可以表达为农民工政治参与的“中心化”。

如何看待农民工政治参与现状的“边缘化”和“中心化”这两种似乎分歧颇大的观点？在我们看来，“边缘化”和“中心化”的观点共有一个前提，那就是认为“边缘化”表现为非制度化参与主导，“中心化”表现为制度化参与主导；并且农民工政治参与是同质的，没有内部差别。两者不同的是，“边缘化”的观点解释了农民工政治参与发展中的消极问题，而“中心化”的观点则揭示了农民工政治参与发展中的积极趋势。着眼于农民工政治参与未来的近期或中期发展，“中心化”的观点更值得重视。不过，“中心化”的观点囿于制度化参与和非制度化参与的表面对立，并未对农民工政治参与的内部区别及其体制根源做具体解释，除了从宏观上罗列了几个党中央和国务院强调正确引导农民工政治参与的文件以外。

本文在“中心化”观点的基础上，进一步讨论在城乡二元社会体制改革完成之前的相当长的时期内<sup>②</sup>，农民工政治参与的制度化如何可能？农民工制度化参与是否有内部差异？在农民工制度化参与与非制度化参与的看似泾渭分明的界限之间是否有中间地带？在这些问题上，一种称作“政治吸纳”或者“行政吸纳”的关于当代中国政治体系特征的解释，可以给我们较大的启示。

## 二、行政吸纳：理论框架

如果说政治动员是改革开放前三十年中国政治发展一个重要特征的话，那么，政治吸纳则是改革开放以来中国政治变迁历程中的一个引人注目的现象。所谓“政治吸纳”通常指的是，政治体系对社会变迁过程中新兴利益群体的权利诉求和参与行动的纳入与整合过程。执政党和政府建立一种能够表达政治意愿的政治结构，让社会上有些群体或阶层可通过这个结构表达出他们的政治意愿，从而使其利益得以实现。<sup>[17]</sup>在相当长的时间里，政治吸纳依然可以成为研究中国政治变迁的一个有相当分析意义与价值的概念。

不过，在分析当代中国政治吸纳问题时，学术界更多的使用“行政吸纳”或“体制吸纳”等。这主要源于金耀基提出的对 1975 年以前香港政治的一个解释框架。他认为行政吸纳是一个政府把社会精英或精英集团所代表的政治力量，吸收进行政决策结构，因而获致某一层面的精英整合的过程。<sup>[18]</sup>康晓光运用金耀基的理论解释 20 世纪 90 年代我国大陆的国家与社会关系，认为 20 世纪 90 年代的大陆政治表现出行政吸纳政治的基本特征，这是大陆能够保持政治稳定的根本原因。行政吸纳的政治模式通过不断满足强者、同时给予弱者必要的关照，在一定条件下，可以在经济繁荣、社会自由与政治专制之间维持一种平衡。<sup>[19]</sup>储建国则将行政吸纳理论推及我国 20 世纪中叶以来的治理模式。他认为行政吸纳是指通过行政渠道将社会各种利益要求和利益表达汇聚起来，共同参与政治决策的过程。由此，行政决策呈现出一定的开放性和参与性，行政决策不再仅仅是少数决策者的行为结果，同时也是公民参与的结果。<sup>[20]</sup>

---

①2014 年 7 月，国务院印发《关于进一步推进户籍制度改革的意见》，二元户籍管理模式即将终结，但是真正赋予农民工合法的城市公民身份还需要时间。

---

从金耀基到康晓光再到储健国，行政吸纳理论核心内容是一致的，即行政权力主导社会权力，正如康晓光所言，在中国大陆，国家处于绝对主导地位，社会的权力状况，在很大程度上，取决于政府的态度和需要。目前，中国尚未形成完善的多元利益表达和决策机制，政府内部的权力精英在政府决策过程中仍起着主导作用。就本文关注的农民工政治参与而言，当前我国农民工的利益要求能否在政府决策中得到反映，同样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能否给以确认和重视<sup>[21]</sup>，也即农民工的政治参与是否被行政体系所吸纳。

就行政吸纳对象而言，金耀基的吸纳对象仅仅是精英，而康晓光和储健国则都认为，在中国行政吸纳不仅包括精英，而且包括平民或大众。但是对于精英和大众各自的内部差异，这些论者似乎都忽略或者将其简化了。从宏观的社会阶层分析来看，当前的农民工群体作为产业工人的一部分，无疑属于社会大众，处于社会的底层。<sup>[22]</sup>如前所述，既有的农民工政治参与的研究大多将农民工看作铁板一块，对于一个近三亿人的社会群体，这种看法显然是不确切的。事实上，就如整个社会可以区分为精英和大众，在农民工群体内部，也可以区分出精英和大众，并且，精英和大众各自内部还可以再区分。

林雄弟认为，农民工精英就是从农村流动到城市次属劳动力市场并且比一般农具有年龄优势和教育优势的那部分农民工。<sup>[23]</sup>这种观点有些片面。陆学艺和康晓光提出的社会群体划分的依据较为全面，即是否拥有或拥有多少组织资源、经济资源、文化资源。<sup>[24]</sup>因此，农民工精英应当是农民工中拥有较多上述资源的群体。根据行动的组织资源和经济资源是否正式，也即是否被政府所认可，农民工精英还可以进一步划分为另类精英和正式精英。在当前我国农民工政治参与中，就有这两种农民工精英同时在行动；但是只有正式精英才是政府权力吸纳的对象，而另类精英，政府的态度是坚决明确地予以打击，虽然做到这点比较困难。<sup>③</sup>

相对于农民工精英，农民工大众是农民工中政治资源、经济资源和文化资源的占有情况较少的群体。尽管农民工大众总体上分散无力，但毕竟为数众多，因此就其政治参与而言，也要关注大众的呼声，并做出适当的回应。根据其政治参与的积极程度，可以将农民工大众进一步区分为积极大众和普通大众。对于积极大众政治参与，政府除了出于维稳需要而严格管控外，也有吸纳的一面。而普通大众则基本没有在吸纳范围，如是参与了社会集体行动，则反而容易成为打防对象。就行政吸纳途径而言，从金耀基到康晓光再到储健国等较好地解释了行政权力对社会精英以及平民大众之间的吸纳关系及其四个途径。第一，金耀基认为，共治是“一个锁钥性的概念”。由于共治原则的运作，社会精英被逐次吸纳进行政决策结构中，从而在行政体系之外，很少强有力的对抗者。第二，在合作之外，我国在近年的新行政吸纳的过程中，加大了对精英的控制力度。第三，在金耀基那里，咨询使政府对社会的意向有更敏锐的反应，因而常能化解许多潜在的冲突。康晓光和储健国认为，我国的咨询则是在坚持群众路线的同时，不断开辟新的民意上达渠道，比如采用现代社会调查技术、设立市长热线和市长接待日、行政系统向城市基层社区延伸等。第四，康晓光和储健国都指出了我国大陆的行政吸纳过程向大众和平民倾斜，通过一些制度设计和政策安排，增加其实际利益。从行政吸纳途径来看，农民工政治参与不仅存在上述的参与群体的异质性，而且在参与渠道方面也不大相同。就农民工群体中的被吸纳对象而言，上述共治、控制、咨询、利益倾斜等四种途径都有运用。其中，对于农民工正式精英的吸纳，主要是共治、控制、咨询，而对于农民工积极大众的吸纳，则主要是咨询和利益倾斜（最低限度的利益满足）。

当代中国执政党和政府能够及时将包括农民工群体、私营企业主等在内的新兴利益群体或新社会阶层吸纳进现有政治体系，这一策略是成功的。因为这种吸纳基本上实现了两个基本功能。第一，通过吸纳新社会阶层，获得这些群体的政治认同，从而累积其治理的合法性。通过行政吸纳让体制外的政治对抗和政治博弈，转变为体制内的利益表达与政策反馈，从而巩固了现政权的政治合法性基础。<sup>[25]</sup>第二，将政治参与纳入到有序约轨道，促进了政治体系的整合，避免挑战或麻烦。把不同阶层尤其新的社会阶层吸收到执政党和政府的权力体系之中，可以直接反映不同阶层的声音，使制订政策时更能平衡不同阶层的利益，有利于维持国家的稳定和发展。对于农民工群体中的正式精英和大众的吸纳，这两点功能显得尤为重要。正如亨廷顿所言，“没有

---

①农民工另类精英不等于涉黑涉恶势力。他们只是农民工老乡中的所谓“能人”，一般不会采取违法犯罪手段闹事生非。笔者2011年7月在L镇综治中心会议室对L镇公安分局某民警进行访谈，对方认为，这些人只是善于钻法律和政策空子生事获利，他们的行动也往往都是临时性的。由于对他们很难定性，公安机关打击也比较困难。

---

组织的参与将堕落为群众运动；而缺乏群众参与的组织就堕落为个人宗派。”<sup>[26]</sup>事实上，农民工另类精英的政治参与就是如此，容易引发所谓群体性事件，导致社会不稳定。

综上所述，从行政吸纳的理论框架来看，由于农民工政治参与的群体、途径、功能等诸方面的内部差别，所谓的制度化参与只是行政吸纳参与的理想结果之一。在我国农民工政治参与发展现实中，在制度化参与和非制度化参与之间，存有一片被吸纳的中间地带。对于它们，现有的“边缘化”和“中心化”的观点都难以很好地解释。以下，通过温州市 L 镇“以外调外”人民调解实践的案例，来论述当前我国行政吸纳如何推动农民工政治参与走向制度化。

### 三、乐清市 L 镇“以外调外”案例之分析

人民调解制度产生于解放前的革命根据地，成型于上世纪 50 年代，在上世纪 80 年代达到鼎盛时期，上世纪 90 年代，人民调解制度一度陷入停滞境地。<sup>[27]</sup>但在本世纪以来中央提出构建和谐社会的目标后，各地又出现了大调解、联合调解、民调评议等一系列人民调解模式创新，在传承人民调解制度在解决民间纠纷方面的优势，同时又超越原有人民调解机制，在适用性质、范围、程序等方面有了新的突破。<sup>[28]</sup>总体上，它们是一种行政主导式调解，其总体特征为政法综治部门牵头协调、司法行政部门业务指导、人民调解中心具体运作。<sup>[29]</sup>《人民调解法》的实施，更是加强了这一导向。

近年来的“以外调外”人民调解机制也是行政主导的专门性调解模式。在政治发展的意义上，“以外调外”可以被认为是一种发生在基层社会的“行政吸纳”机制，其最大特点在于它吸收了外来人员（农民工）参与，将以前完全被动的调解对象转变为适度能动的调解主体，从而收到党政权力引导外来人员（农民工）自我化解纠纷，从源头上维护社会和谐稳定的效果。基于人民调解的发展特点，它成为研究农民工政治参与（特别是在居住地的政治参与）的一种较具代表性的题材。以下选取的数据与资料来自于笔者在浙江乐清市 L 镇所做的案例及实地调查。

#### （一）L 镇“以外调外”的实践背景

据媒体报道，上海市闵行区金湾小区较早开始“以外调外”工作的探索。2004 年 4 月，金湾小区成立了全市第一个来沪人员人民调解委员会，除小区管理人员外，还由 3 名在该小区居住时间长、有威信、略懂法律知识又善于做思想工作的来沪人员担任调解员，在成立不到两年的时间里，成功调处了 25 件发生在来沪人员间的纠纷，成了各地来沪人员聚居的一个“和谐家园”。<sup>[30]</sup>在上海成功实践之后，它在相邻的江苏省和浙江省逐渐流传开来。在浙江省温州，L 镇最早开始“以外调外”人民调解机制的创新实践。

乐清市 L 镇位于温州瓯江口北岸，镇域总面积 92 万平方公里，辖 10 个农村社区，158 个行政村、6 个城市社区、3 个居委会，户籍人口约 21.5 万人。L 镇是全国城乡一体化发展实验区、国家级小城镇综合改革试点镇、浙江省首批小城市培育试点镇。作为温州模式的发祥地之一，L 镇综合实力连续十几年稳居温州第一，且跻身浙江省十强镇前列。该镇市场经济的快速发展和城市建设的突飞猛进，吸引了大量外来农民工。2016 年底，全镇共有外来农民工约 24 万人，比户籍人口多出近 3 万人。急剧增加的外来农民工在为 L 镇的发展和繁荣服务的同时，也给当地的社会管理，特别是社会矛盾纠纷调解方面，带来了很大的压力。

早在 2009 年 3 月，L 镇就开始积极探索“以外调外”社会矛盾调解机制，即坚持在镇党委政府的引导下，在镇司法所的管理和业务指导下，以镇人民调解委员会为依托，在 L 镇外来农民工中建立健全人民调解组织，聘请外来农民工调解员和志愿者化解涉外矛盾纠纷。相对于“以外调外”人民调解机制的起源地上海这个现代化大都市，L 镇“以外调外”人民调解机制更具转型期城市特色，同时，L 镇“以外调外”人民调解机制，也是更具转型社会特色的农民工政治参与行政吸纳的较为典型的案例。

## （二）L 镇“以外调外”中的农民工精英：另类与正式

近年来，L 镇外来农民工矛盾纠纷发生率呈逐年上升趋势，仅被受理调解的外来农民工矛盾纠纷总和就数以千记，它们分布在工伤、合同、保险、交通、住房、婚姻、侵权等各个领域，调解形势非常严峻。同我国其他沿海发达地区一样<sup>①</sup>，在 L 镇人民调解薄弱之处，产生了由农民工另类精英主导的非正式组织化参与现象。外来农民工发生矛盾纠纷后，更倾向于通过各种“老乡会”、“亲友会”等自组织化解纠纷。有部分外来农民工专门以替老乡“出头”谋生，尤其是非正常死亡案件发生后。这部分农民工另类精英采取纠集“固定团队”、“分工办事”（有人上访、有人“宣传”、有人聚众）等方式，使案件复杂化，化解难度增大。如何有效化解外来人口矛盾纠纷，解决外来农民工另类精英自组织的无序状态，真正实现外来人口与本地居民“共建和谐”的局面，成为 L 镇党委政府面临的重要课题。L 镇政府的策略是，一方面对农民工另类精英的严格管控和严厉打击，另一方面则寻找农民工正式精英作为另类精英的制衡与替代力量。

2009 年 3 月，在镇党委政府的引导下，在镇司法所的管理和业务指导下，以人民调解委员会为突破口，在 L 镇外来农民工中建立健全人民调解组织，聘请外来农民工调解员化解涉外矛盾纠纷。外来人口调解员主要由为人正直，懂法律法规知识，在镇居住达多年的农民工担任。他们有较大数量的同乡人，且在同乡人中有较好口碑和威信。L 镇通过公开招聘、公安审查、综治核实、择优录取等程序，将这些正式精英吸纳进该镇调解队伍中。L 镇人民调解委员会已有外来农民工专职调解员 5 人（表 1）。从年龄看，除 Wanghq 为 40 岁，其余四人均均为新生代农民工。从学历看，都在初中以上，其中 Liug 学历最高，为中专毕业，从刘的简历介绍的行文来看，具有较高的文化水准。从工作单位和职业情况来看，除 Yuanxp 和 Anxf 外，其他三人均在 L 镇工作三至五年后，开始创业并拥有自己的一家公司或店铺。可以认为，外来农民工调解员相对拥有较多的组织资源、文化资源、经济资源，事实上是 L 镇外来农民工中与另类精英相对的正式精英。

表 1 L 镇农民工调解员情况

序号	姓名	性别	年龄	学历	年收入	户籍所在地	L 镇工作年限	交往同乡数量(人)	工作单位
1	Wanghq	男	40	初中		安徽无为	13 年	约 2 万	迎奥通讯店
2	Liug	男	33	中专		湖北阳新	9 年	约 1 千	海鑫机械技术服务有限公司
3	Yanglq	男	31	初中		河南清丰	9 年	约 1 万	利民手机行
4	Yuanxp	男	32	初中	5 万	江西崇仁	18 年	约 1 千	某出租车公司
5	Anxf	男	33	初中		安徽蚌埠	12 年		某公司

资料来源：根据 L 镇政府提供资料整理。

## （三）L 镇政府与农民工正式精英：共治、控制与咨询

将农民工中的正式精英吸收调解队伍充当调解员，并不会自动压缩另类精英的活动空间。要想有效化解 L 镇的农民工社会矛盾纠纷，被吸纳的农民工正式精英必须在农民工和政府之间建立起桥梁和纽带关系。根据行政吸纳的观点，这种组织沟通机制主导权掌握在政府一方。镇政府通过共治、控制、咨询的途径，利用镇农民工正式精英的力量逐步建立健全所谓的“以外调外”的有效机制。

共治是首要的行政吸纳途径。L 镇政府与农民工正式精英的长期有效共治，首要问题是达成农民工正式精英组织正式化。人民调解与民间调解的区别，就是前者是组织化的，而后者仅依托个人。<sup>[31]</sup> 2009 年 L 镇人民调解委员会设置了外来人口调解

①典型的如浙江省义乌市，安徽“定远帮”、江西“玉山帮”、衢州“开化帮”等农民工的自发组织一度十分活跃。当然，这些帮派也少有违法犯罪行为。

工作办公室，2012年改名为新居民调解室。该办公室主要成员是前述5名农民工调解员，办公室主任 Shic1 系镇综治办主任，副主任 Yuyl 系镇司法所所长；办公室地点在镇外来人口管理中心，日常经费由镇政府提供，业务指导工作由镇司法所负责联系。同时，在条件成熟的企业调委会中，探索建立本企业外来农民工调解机构，或者在外来人口聚居区建立流动调解庭，由熟悉辖区情况的外来人口协管员兼职调解工作。

在正式组织化之后，农民工正式精英调解能力获得则是另一个重要问题。镇司法所定期开展外来人口调解员培训活动，除了在每季度第一个月组织集中3天的常规业务培训之外，还增加了晚班培训、机动报名培训、按需培训等内容，提高培训的可行性，切实保证每个调解员得到足质足量的培训。平均每年培训12天，培训老师基本上由L镇司法所所长 Yuyl 担任，培训内容则涉及调解基础知识，调解文书制作、各类民间纠纷的预防和处置、法制宣传知识、建房事故纠纷处置、工伤轻伤等纠纷处置、非正常死亡纠纷应急处置、交通事故纠纷、婚姻家庭纠纷处置等各个方面。

共治中，最具实际意义和效果的则是L镇政府与农民工正式精英的具体调解工作互动。在此方面，镇政府建立了调解案件专题研讨制度。在每季度末或连续发生多起类似案件时，镇司法所积极牵头农民工调解员，开展专题研讨活动，分析案件前因后果，查找矛盾纠纷的根源，提出预防和解决问题的措施，并对提出的措施实行“找毛病”的办法。调解案件专题研讨制度的运行，使重大疑难纠纷得以有效化解。以化解起数较少的某年为例，农民工调解员就和镇政府工作人员一道成功调处非正常死亡与群体性事件13起（表2），涉及火灾、交通、建筑、安全生产、溺水、自杀、医疗事故等各种杂难案件，涉及赔偿金额200多万元。其中，Wanghq 参与调解1起，Yuanxp 参与调解2起。

表2 2010年L镇农民工调解员调解非正常死亡事故与群体性事件情况

序号	调解终结时间	案件类别	赔偿金额(万元)	调解员
1	1月26日	火灾	3	Yuyl, Yewl, Wanghq
2	4月22日	民房建筑事故	29	Yuyl, Xuld, Yuanxp
3	5月26日	交通事故	36	Yuyl, Xuld, Wanghq
4	7月3日	溺水事故	0.2	Yuyl, Wanghq
5	7月6日	企业生产事故	30	Yuyl, Xuld, Wanghq
6	7月6日	跳河自杀事件	3	Yuyl, Wanghq
7	7月16日	民房建筑事故	25	Yuyl, Xuld, Yuanxp
8	8月19日	企业生活事故	9	Yuyl, Xuld, Wanghq
9	8月19日	医患纠纷	3	Chenhc, Yuyl, Wanghq
10	8月26日	民房建筑事故	27	Huangcd, Xuld, Wanghq
11	9月8日	民房建筑事故	22	Yuyl, Xuld, Wanghq
12	10月21日	交通事故	31	Huangcd, Yuyl, Wanghq
13	11月7日	医疗事故	9	Huangcd, Yuyl, Wanghq

资料来源：根据L镇政府提供资料整理。

注：在近6年（2010-2016年）中2010年为案件数较少的一年。

当然，在行政吸纳过程中，政府也担心农民工正式精英在调解过程中可能有某些超越体制的行为。在某种程度上，L镇政府和农民工调解员是一种委托代理关系，因而前者必须强化对后者的监督管理，保证后者在制度内参与。镇政府首先建立了重大案件监督管理制度。对涉案金额1万元以上及重特大纠纷案件，由镇人民调委会派非农民工的专职调解员一起参与案件调处，

以便于对案件调处的整个过程进行监督，避免形成圈内“小规矩”。就日常监督管理而言，L 镇政府对所有调解的案件实行回访，确保农民工调解员在调解案件做到公正和公平。比较严格的则是考核考评制度。L 镇政府出台了《外来人口调委会调解纠纷操作规程》，规范调委会工作程序和调解文书的制作。每半年组织人员对调委会的案卷进行检查评阅，发现不足及时指出，并与年终考核、“计件奖励”直接挂钩。绩效最高的农民工调解员平均每个案件调解奖金达 400 元。

除共治和控制这两个途径外，L 镇政府在与农民工正式精英互动过程中，也补充运用咨询的途径。一方面，L 镇政府建立了农民工调解员工作月报制度。镇司法所通过农民工调解员每月一次的详细汇报，总结当月纠纷化解情况、调解难题及办案经验和心得，并将未能及时调处的案件及时报镇调委会处理，同时，根据当月纠纷排查情况，探讨交流容易引发群体事件的不稳定因素和社情动态信息，供党委政府参考。另一方面，L 镇政府通过农民工调解员对外来人口各类排查活动，准确快速地发现不稳定因素和纠纷苗头，遇有纠纷能及时掌握信息开展调解。尤其是在节假日、重大活动等敏感时期、特殊时期，发挥外来人口调解员的人缘、地缘优势，加强对劳资纠纷、工伤纠纷的排查力度，有效预防和减少矛盾纠纷的发生。

#### （四）L 镇政府与农民工大众：咨询与利益倾斜

在 L 镇案例中，可以将那些能够协助参与服务并无直接利益联系的人民调解案件的，特别是那些和农民工调解员联系紧密的农民工大众看作积极大众的主要组成部分。镇政府的吸纳策略主要是将包括上述这些人在内的积极大众发展成为外来人口调解志愿者。表 3 是该镇部分农民工调解志愿者情况。

表 3 L 镇部分农民工调解志愿者情况

序号	姓名	性别	年龄	学历	户籍所在地	工作单位
1	Mogf	女	43	初中	四川	沪川大酒店
2	Linmq	女	33	大专	江西	沪川大酒店
3	Zhoulz	男	26	初中	安徽	新新雅假日大酒店
4	Wuyh	男	24	初中	安徽	新新雅假日大酒店
5	Zhaizh	男	31	本科	河南	中煤矿业公司
6	Chenl	男	29	高中	河南	中煤矿业公司
7	Shangguan	男	27	中专	福建	江南矿业公司
8	Wangl	男	22	大专	湖北	正顺彩印公司
9	Wangym	男	31	大专	湖北	正顺彩印公司
10	Zhangy	女	24	大专	四川	正顺彩印公司
11	Zhaoh	女	33	初中	湖北	正顺彩印公司
12	Zhouh	男	25	高中	湖北	正顺彩印公司
13	Lixh	男	24	高中	江西	德力西电气公司
14	Sunl	男	29	高中	安徽	德力西电气公司

资料来源：根据 L 镇政府提供资料整理。

从年龄来看，除 1 人之外，13 人均均为新生代农民工；从文化资源来看，接近一半的人有中专及以上学历；从经济资源来看，他们基本从事公司的普通员工工作，还没有人独自创业；从组织资源来看，大多是迈出校门刚到 L 镇工作不久，老乡的联

系网络尚未形成。因此，在整体上，他们拥有资源情况不如前述农民工正式精英。但是，这些志愿者参与热情相对较高，例如 L 镇政府的调查资料显示，在包括平安建设、扶危济困、卫生整治、文明传递等在内的调解志愿服务项目的选择上，大部分人都选择两三项以上，有些则全部项目都选。同调解员一样，对于调解志愿者这些积极大众，L 镇政府予以“计件奖励”的形式予以鼓励。调解志愿者在调解中大都处于辅助地位，因而对于他们，也就没有严格意义上的共治和控制。

鉴于农民工大众参与是 L 镇“以外调外”制度的次要方面，所得资料不多，特别是普通大众参与方面资料阙如，本文分析从简。

#### （五）L 镇“以外调外”的吸纳功能：可控参与和有效认同

从行政吸纳的角度来看，L 镇的“以外调外”实际上是一种可控制性的参与，它是在宪法和法律所赋予的民主权利的范围内的政治活动，是在执政党的领导与监督之下的政治参与。它也是一种选择性的吸纳。所谓选择性的吸纳就是以执政党和政府自身为本位，以是否有助于统治合法性的维系、秩序的稳定作为标准来选择被吸纳的对象。<sup>[32]</sup>目前，中国执政党和政府吸纳的对象主要是社会各群体的精英分子，因为这是一种自上而下的，由国家主导下进行政治职位或荣誉的分配，只有达到取得一定的成就或者作出一定的贡献的人士才有可能得到安排。<sup>[33]</sup>

当然，这种行政吸纳策略可能是一把双刃剑。正因为被吸纳到体制中成为体制内的政治行动者是那些最有能力与影响力的新社会阶层群体的成员，其结果对于体制的挑战也最具有可能性，其挑战的后果也可能最具严重性。<sup>[34]</sup>然而，对于农民工群体而言，这种担心基本是不必要的。如前文指出，农民工群体在宏观社会阶层中并非精英阶层，在总体上属于受影响的大众，因而对其的行政吸纳的意义或结果基本上是正面的。颇有意义的研究发现，农民工实际上以被体制吸纳为社会荣誉。例如根据当地政府提供的资料，L 镇农民工调解员中的典型人物 Wanghq，八年来经手的调解案件 1095 起，其中协助办理的非正常死亡案件就有 254 起。他是安徽人，曾是建筑工人，现在是 L 镇所在的乐清市安徽商会监事长，但他一直担任的是 L 镇的专职新居民调解员，他的对外自我介绍也始终是新居民调解员。

从总体上看，“行政吸纳”的社会效果也是良好的。在“以外调外”制度下，通过农民工正式精英和积极大众的参与，L 镇农民工社会矛盾纠纷得到了有效化解。据统计，自 2009 年至 2016 年，L 镇通过“以外调外”成功化解各类矛盾纠纷 1835 起，涉及赔偿金额 9242.2 万元，其中，非正常死亡和群体性纠纷 274 起，涉及赔偿金额达 3080.7 万元。镇政府直接参与调处的外来人口矛盾纠纷已达到每年递减。L 镇的“以外调外”也因此获得了领导重视和群众好评，并被推广。L 镇在温州市第八次人民调解工作会议上作典型发言。基于 L 镇的经验，乐清市各镇和街道都成立了规范化的外来流动人口调解室。

## 四、总结与讨论

尽管执政党和政府对于行政吸纳的理论概念未必熟悉，但是它们对于行政吸纳的技巧运用却非常熟练。从“以外调外”制度在江浙两地的流行情况来看，行政吸纳参与模式不是一种权宜之计，它通过政府与农民工精英和大众之间精心设计的制度性互动，在一定条件下，可以在经济繁荣与社会发展之间维持一种平衡，从而维护社会稳定。<sup>[35]</sup>

温州乐清市 L 镇“以外调外”制度案例分析表明，L 镇的人民调解工作因制度化地吸纳农民工参与，而有别于通常我们所熟悉的以（农村）社区选举为核心的制度化政治参与。同时，和农民工组织化目前仍是一种探索实践一样，L 镇的行政吸纳参与模式也未明确纳入正式法律框架范围内。但是它所包含的农民工正式精英和大众积极参与，显示了农民工政治参与的多样可能性，在一定程度上跨越了制度化与非制度化参与的泾渭分明的界限，是城乡二元体制转变过程中的农民工政治参与的可贵经验。这种行政吸纳经验是本文的主要发现，是已有的农民工政治参与研究的“边缘化”和“中心化”的观点无法准确概括的。

需要讨论的是，行政吸纳模式具有内在的紧张关系<sup>[36]</sup>，并没有突破自身结构性的缺陷，尤其是政治体系的功能错位并没有

得到医治，反而有可能被强化。<sup>[37]</sup>乐清市 L 镇等地的“以外调外”制度所探索的农民工政治参与的行政吸纳模式，和上世纪 90 年代以来的大多数人民调解的行政吸纳模式一样，基本上是政府实现维护稳定这个政治目的的手段，例如，即使是外来人口调解办公室的农民工正式精英，事实上也仍是原子化的，并未真正拥有自治组织权利。因而，行政吸纳调解模式发展空间有限。

从长远来看，行政吸纳参与的乐清市 L 镇案例的启示，是农民工政治参与需要更多地扩大公民政治参与通道，让被限制的政治结构恢复表达功能，创新履行表达功能的政治结构。其中的关键问题则是对农民工群体的内部差异性要有充分的认识，并且发挥其中的正式精英和积极大众的认同作用。他们在拥有流出地村民自治和社区自治参与权的同时，应该获得流入地的行政权力培育扶持，而不是主导控制的正式组织化的权利。<sup>[38]</sup>

### [参考文献]

- [1] 帕特里·J·孔奇. 政治参与概念如何形成定义[J]. 国外政治学, 1989, (4).
- [2] Arnstein Sherry R. "A Ladder of Citizen Participation" JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224.
- [3] 徐增阳、黄辉祥. 武汉市农民工政治参与状况调查[J]. 战略与管理, 2002, (6).
- [4] 国家统计局. 2016 年国民经济实现“十三五”良好开局[EB/OL]. 国家统计局网, . [http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201701/t20170120\\_1455942.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201701/t20170120_1455942.html), 2017-2-21.
- [5] 王楠. 2001 年以来农民工的政治参与[A]. 房宁主编. 中国政治参与报告 2011[C]. 北京: 社会科学文献出版社, 2011: 185.
- [6] 徐增阳、黄辉祥. 武汉市农民工政治参与状况调查[J]. 战略与管理, 2002, (6).
- [7] 朱彬彬、朱文文. 农民工制度化政治参与的边缘化及消解[J]. 中共云南省委党校学报, 2006, (6).
- [8] 王兴盛. 试论青年农民工政治参与现状及对策——以构建和谐社会为视角[J]. 理论界, 2008, (12).
- [9] 邓秀华. 农民工政治参与模式变迁及其实现路径选择[J]. 求索, 2007, (2).
- [10] 邓佳斌. 农民工政治参与-困境与反思[J]. 理论导刊, 2014, (6).
- [11] 刘洪玲. 农民工政治参与的困境及对策探析[J]. 华北电力大学学报(社会科学版), 2010, (1).
- [12] 廖艺萍. 农民工政治参与的困境与出路-基于和谐社会视角的分析[J]. 探索, 2006, (1).
- [13] 邓秀华. 农民工政治参与模式变迁及其实现路径选择[J]. 求索, 2007, (2).
- [14] 李广贤. 论我国城市化进程中农民工的政治参与[J]. 中国青年研究, 2007, (2).

- 
- [15] 孙中民. 从非制度化到制度化 — 农民工政治参与模式的变迁[J]. 江西社会科学, 2007, (4).
- [16] 汪勇. 从自发走向自觉: 农民工政治参与的嬗变[J]. 中国青年研究, 2008, (7).
- [17] 郎友兴. 政治吸纳与先富群体的政治参与[J]. 浙江社会科学, 2009, (7).
- [18] 金耀基. 行政吸纳政治-香港的政治模式[A]. 中国政治与文化[C]. 牛津大学出版社, 1997: 21 - 45.
- [19] 参见康晓光. 90年代中国大陆政治稳定性研究[J]. 二十一世纪, 2002, (8), 以及 Kang Xiaoguang and Han Heng: Administrative Absorption of Society: A Further Probe into the State-Society Relationship in Chinese Mainland, Social Science in China, Summer 2007 (2), pp. 116-128.
- [20] 储建国. 当代中国行政吸纳体系形成及其扩展与转向[J]. 福建行政学院学报, 2010, (2).
- [21] 赵排风. 城市化进程中新生代农民工有序政治参与问题研究[J]. 河南社会科学, 2008 (4).
- [22] 陆学艺主编. 当代中国社会阶层研究报告[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2002: 9-21.
- [23] 林雄弟. 农民工及农民工精英群体问题研究[J]. 工会论坛, 2006 (6).
- [24] 参见陆学艺主编. 当代中国社会阶层研究报告[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2002: 8, 以及康晓光. 90年代中国大陆政治稳定性研究[J]. 二十一世纪, 2002 (8).
- [25] 陈家喜. 改革时期中国民营家的政治影响[D]. 博士学位论文, 复旦大学, 2007: 63-64.
- [26] 塞缪尔·P·亨廷顿. 变化社会中的政治秩序[M]. 王冠华等译, 北京: 三联书店, 1989: 371.
- [27] 于语和, 刘志松. 我国人民调解制度及其重构-兼论民间调解对犯罪的预防[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版) 2007, (2).
- [28] 毋爱斌. 对我国人民调解各地模式的考察[J]. 法治论坛, 2009, (2).
- [29] 章武生. 论我国大调解机制的构建-兼析大调解与ADR的关系[J]. 法商研究, 2007, (6).
- [30] 郑裕利. 调解员深夜平息家庭“大战”, 闵行调解“以外调外”[N]. 新民晚报, 2006-2-24.
- [31] 熊易寒. 人民调解的社会化与再组织[J]. 社会, 2006 (6).
- [32] 郎友兴. 政治吸纳[A]. 文载于景跃进、张小劲、余逊达主编. 理解中国政治-关键词的方法[C]. 中国社会科学出版社, 2012: 126.
- [33] 陈家喜. 改革时期中国民营家的政治影响[D]. 博士学位论文, 复旦大学, 2007: 51.

---

[34] 郎友兴. 政治吸纳[A]. 文载于景跃进、张小劲、余逊达主编. 理解中国政治-关键词的方法[C]. 中国社会科学出版社, 2012 : 126 .

[35] 康晓光. 90 年代中国大陆政治稳定性研究[J]. 二十一世纪, 2002 , ( 8 ) .

[36] 王清. 从权宜之计到行政吸纳-地方政府回应社会方式的转型[J]. 中国行政管理, 2015, ( 6 ) .

[37] 储建国. 当代中国行政吸纳体系形成及其扩展与转向[J] . 福建行政学院学报, 2010 , ( 2 ) .

[38] 参见陈建胜、刘志军. 加入工会抑或成立自组织-关于农民工组织权的思考[J]. 人文杂志, 2010 , ( 5 ) , 以及邓秀华. 增强农民工政治参与的组织保障[J]. 求索, 2011 , ( 11 ) .