

美国移民公共参与 对中国农民工政治参与的启示

□ 邓秀华 / 文

美国移民及解决移民公共参与的主要做法

一、美国移民的发展历程

从哥伦布发现美洲新大陆后不久,北美就有了欧洲人的活动,但直到1607年英国人在弗吉尼亚的詹姆士河口建立了第一个殖民地据点——詹姆士城之后,有组织、永久性的移民活动才随之开始。美国的移民主要分为三个阶段:(1)自由移民时期(1607—1882年)。继英国移民之后,大批荷兰人、瑞典人、威尔士人、德意志人和法国胡格诺教徒接踵而至。在英国统治时期(1607—1776年),日后成为美国的13个殖民地总共接纳了100多万来自西欧和北欧的移民。1820年至1880年间,外来移民总人数达到1000多万。(2)排斥和限制时期(1882年—美国参加“二战”)。美国国会在20世纪20年代,先后通过了三个移民法,确立了移民限额制度,旨在限制移民入境的人数,选择移民的民族来源体制。在1921—1929年,每年入境的欧洲移民从80万下降到15万人,到30年代,入境的欧洲移民甚至低于限额法所规定的入境限额。(3)限制和选择时期(“二战”以后至今)。美国参加第二次世界大战后,开始了美国移民政策有限松动阶段。这首先表现在1943年美国废除了长达半个世纪之久的“排华法”,其次表现在战后初期美国政府颁布了一系列特别法令和临时紧急措施,如1946年的“战争新娘法”、1948年的“流离失所人员法”以及1953年的“难民救济法”等等。不过这种松动是非常有限的,1952年,美国国会竟不顾社会舆论的反对制定了“移民和归化法”。在社会舆论的迫切要求和广泛推动下,美国国会于1965年以压倒多数通过一个新移民法——即“移民和国籍法”。根据这个移民法,美

国取消了移民限额法中的民族来源制,改为按国籍(不按民族和种族)定份额,从1968年开始实施全球限额制度。国会在1986年通过“移民改革和控制法”,1990年又通过了一项新的移民法,其主要规定是在没有改变家庭团聚原则的前提下,尽量增加有职业移民的限额,并且增加了多样化移民的限额。

二、美国解决移民政治参与的主要做法

美国的移民给美国经济与社会的发展作出了巨大贡献,但他们的政治地位并没有与他们所作出的贡献成正比。相反,由于移民们受本国政治、经济、文化传统等多方面的影响,形成了不同于移民国的文化品格与个性,加之移民国对输出国移民难免有所歧视,使得移民们在输入国的政治参与权难以维系,往往处于政治边缘化状态。但在这一过程中,众多的学者从不同的视角提出了不同理论,试图解决移民的政治参与状况。其具有代表性的理论主要有:曼吉等人的“异乡人区”理论,帕克的文化维护与同化理论,托马斯与兹纳尼斯基的求得生存资源理论,安德森夫妇、李特尔等人的志愿性社团谋生理论。

帕克的文化维护与同化理论产生于19世纪末20世纪初。通过对移民的研究,帕克发展出“社会距离”和“边缘人”理论。帕克认为,同化的过程是移民与当地居民之间的相互融合的过程。所有外来移民都期望能够融入美国主流社会之中,被同化是美国少数民族期待的目标,帕克将这样的同化视为“一个互相渗透和融合的过程,在这一过程中,个人和集团得到了其他集团的记忆、情感与态度,同时,他们的经历和历史也被其他人分享,由此他们汇入一种共同的文化生活”。这就是帕克的文化维护与同化理

论。

那么，美国是如何逐步解决移民的政治参与问题的呢？

首先通过同化政策使移民融入美国社会，使移民真正成为美国公民。如1915年5月10日威尔逊总统在费城归化公民大会上公开宣称：“一个认为自己是属于在美国的特别民族集团的人，就还没有成为美国人。”在威尔逊总统发表了归化大会致词后不久，美国政府就宣布，为保证美国的安全，将对所有的外来移民实行“百分之百的美国化”政策，要求移民成为“百分之百的美国人”。美国移民委员会会同移民归化局，成立了“美国化运动日全国委员会”，并向全国发出通告，确定1915年7月4日为“美国化运动日”。为了形势发展需要，“美国化运动日全国委员会”更名为“全国美国化委员会”，并提出了“英语第一”、“美国第一”、“美式生活标准”的要求。为了实现“百分之百的美国化”的目标，各州积极响应政府号召，不仅开办夜校，教授移民英语、“美国主义”，还通过法律来强化美国化。

其次，在解决了移民与当地居民之间的相互融合之后，即真正成为“百分之百的美国人”之后，再通过选举、社团活动等多种方式参与政治。美国对移民参与政治的成功做法，也可以体现在2008年的美国大选中。2008年11月，美国各大电视网公布的初步统计结果显示，非洲黑人后裔奥巴马在4日举行的总统选举中击败共和党对手、亚利桑那州国会参议员麦凯恩，当选第56届美国总统已成定局。凤凰城的广播电台主持人在节目中称，50年前美国很多地方黑人还无权投票，50年后一名黑人却成为美国总统。如今世界上许多国家还在为1000年前的事情争斗，美国却已经摒弃了50年前的恩怨。这是美国的巨大变化。可以说，奥巴马的当选是美国解决移民参与政治的最好体现，也是种族身份歧视在美国公民政治参与中的一次瓦解。

美国解决移民公共参与经验 对中国农民工政治参与的启示

美国等西方发达国家解决移民政治参与的成功做法，对构建和完善中国农民工政治参与机制有着有益的启示：

一、建立与完善组织，为农民工参与政治提供平台依托

西方国家公众的政治参与往往借助于一定的组织形式，如政党、团体、运动、集会等。很显然，有组织的参

与会提高参与质量，增强参与效果。在拉什所列举的十种参与形式中，有六种属于借助于某种组织或团体参与政治。这些组织和团体，除了政党以外，大多数属于市民社会性质的民间准政治和非政治组织。在当代西方社会，此类组织数量极多，种类也相当复杂，公众的各种利益和要求几乎都能找到相应的代表性组织。市民社会组织是联系个人与国家的中介和纽带，它将分散的个人资源和能量整合为集体的意志，从而大大强化了个人与国家之间的联系与互动，有效地提高了政治参与的质量。那么，从中国农民工参与政治的现状看，大多数农民工参与政治没有组织依托，根据课题组的调查显示，只有21.5%的农民工所在单位成立了党、团组织，农民工所在单位或社区成立了工会的比例也相当少，只占16.2%，37.2%的农民工表示所在单位或社区没有成立工会组织。

显然，没有组织的依托，农民工的参政权以及合法权益的保护势必受到忽视或损害。因此，大部分的农民工认为“需要成立工会等维护其权益的组织”，据课题组调查，这部分人占到83.0%。为此，我们应该从美国等西方国家公民政治参与的经验中得到启示：建立与完善组织，为农民工参与政治提供平台。

二、加速农民工市民化，为农民工参与政治提供社会支持

农民工只有市民化，才能与城市居民形成融洽的人际关系，才能得到合理的资源配置，才能得到社会的认同和社会结构方面的和谐，从而实现其政治参与的目的。但目前中国农民工市民化的进程依然不容乐观。通过课题组的调查显示，只有7%的农民工与市民“有较密切的来往”，大部分与市民都是“一般工作关系”。另外，从市民对农民工的态度来看，60.6%的农民工认为市民对他们的态度“一般”，甚至有18.9%和8.7%的农民工认为市民对他们的态度“不太热情”或“很不热情”。

正是由于城市居民与农民工之间的这种排斥关系，使得农民工虽然身在城市却不能融入其中，农民工的政治参与更显得遥不可及。为此，我们应该从西方移民政治参与的经验中得到启示：加速户籍改革，推进农民工市民化，为农民工参政政治提供社会支持。

三、营造良好的政治文化氛围，为农民工参与政治提供政治保障

政治文化环境或制度同样也是影响政治参与的重要因素。不同的政治文化对政治参与本身及参与的具体形式显

然有着不同的价值取向和评价标准。如美国等西方发达国家在选举上的公开性,竞选范围的广泛性,既体现了选举本身的民主特性,同时也具有在全国范围内进行政治宣传的作用,形成了一定的政治文化氛围。除此之外,政治系统对待集会和示威游行一类群众性政治参与行为的态度、政党及压力集团的范围和性质等“游戏规则”,都可能是决定政治文化环境或制度而影响或构成一定政治参与关系的变量。而当今,中国农民工政治参与却缺少这样的政治文化氛围,或者说这样的氛围不浓厚。由于政治文化氛围不浓厚,因此导致许多农民工对政治漠不关心。据课题组调查,自我评价为底层的农民工中,33.7%的人认为对待政治最好的态度是“不介入”,而自我评价为上层的农民工中,62.3%的人认为应该“积极参与”,只有7.7%的人认为对待政治最好的态度是“尽可能少参与”。可见,政治氛围和自身的社会地位的判断与农民工的政治参与热情密切相关。

正是由于缺乏良好的政治文化氛围或政治文化氛围不浓厚,才使得农民工政治参与态度冷漠,为此,我们应该从西方公民政治参与的经验中得到启示:营造良好的政治文化氛围,为农民工参与政治提供政治保障。

四、提高农民工自身素质,为农民工参与政治提供技能保障

参政议政能力与技巧是农民工参与政治的基础。这一点,我们可以从西方发达国家的“精英政治”或“专家政治”中得到启示。在西方,虽然在法律上规定广大民众都具有政治参与权,但真正的政治参与权却掌握在少数人手中,

但我们至少从中可以得到一定的启示,那就是这些少数人在参政议政的技能方面较之广大民众要强一些。这从另一个侧面告诉我们,农民工要能有效地参与政治,就必须提高他们的参政议政能力。从中国农民工的参政议政能力的现状来看,他们在这方面还有待进一步努力。如课题组通过调查农民工对自身政治权益密切相关的《村民委员会组织法》和《城镇居民委员会组织法》的了解程度,发现只有2.5%的农民工表示“非常了解”,33.0%的农民工“从未听说过”。

由此可见,农民工对于政治典则的认知水平相当有限,在这样的前提下,农民工要有效地参与政治是难以做到的。为此,我们应该在“取其精华,去其糟粕”原则的指导下,吸收西方发达国家政治参与的精华,尽快提高中国农民工自身政治素质和文化素质,为农民工参与政治提供政治技能保障。■

【本文系作者主持的国家社会科学基金资助项目“构建和谐社会与农民工政治参与问题研究”(批准号:05BZZ026)的阶段性成果】

(作者系广州大学广州发展研究院特聘研究员、
湖南省社会科学院副研究员)
(责任编辑:肖雪晴)

参考资料:

1. 严维明:《比较美国学》,西安交通大学出版社1980年版,第124页。
2. 邓蜀生:《美国与移民:历史·现实·未来》,重庆出版社1990年版,第383页。
3. 管克江:《奥巴马胜选 凤凰城流泪》,人民网—国际频道,2008年11月5日。

(上接第56页)

中国与国际社会的互动在很大程度上是文化的互动,因此,文化交流就成为中国积极参与国际社会、实现海外利益的重要手段,这种交流可以是政府间的,也可以是非政府间的。中国倡导自身利益与全球利益的相容性要通过文化的包容性体现出来。文化交流要从中国传统的“道义”、“和谐”理念中挖掘共赢的理念。这种文化的传播对于增强中国海外利益的合法性和认可度是至关重要的。

权力历来是国际政治研究的核心。海外利益的保护在很大程度上也需要依靠权力,特别是海军力量作为后盾,这并不是说中国也要建立类似于英美的、进行全球作战的海上力量体系,而是要考虑中国自己的现实情况。中国有着漫长的海岸线,广阔的海域关系着中国的领土、领海、

领空及海洋通道的安全。近年来,随着海上犯罪行为的日益增多,中国的能源通道日益受到传统安全和非传统安全因素的威胁。2008年12月26日,针对索马里海域日益猖獗的海盗袭击,中国决定向亚丁湾、索马里海域派出由两艘驱逐舰和一艘大型补给舰组成的舰队,中国海军首次出国门,执行维护国际海运安全的任务。随着中国综合国力的提升,未来可在允许的条件下逐步强化军事实力特别是海军力量,使其具备保卫中国海上能源运输的能力,并适当发展其远程作战能力,以打破未来可能的针对中国的海上封锁。■

(作者单位:复旦大学国际关系与公共事务学院)
(责任编辑:刘娟娟)