

农民工大量失业情况下的我国群体性事件分析

彭天宇

近年来，我国群体性事件频发，群体性事件的规模和社会影响力也不是以往所发生的可比拟的，加上受到经济危机的影响，我国大量农民工失业，加大群体性事件爆发的可能性。专家预测 2009 年将是群体性事件的高发年。这一切似乎在预示着 2009 年将是一个动荡不安的年份。群体性事件的爆发是社会矛盾激化的表现，想要避免群体性事件的发生，就要从社会根源上着手解决。

一、群体性事件成为社会叙事主题

已经过去的 2008 年对于每个中国人来说都是一个特殊的年份。这一年有给我们带来欢声笑语的奥运会，也有带来无数悲痛的汶川大地震。08 年更有数起让历史铭记的有重大影响力的社会事件发生。如贵州省瓮安县 6.28 打砸抢烧事件，陕西府谷县 7.5 警民抢尸事件，广东惠州 7.17 骚乱事件，云南孟连 7.19 胶农事件，河北省廊坊 10.19 铁路征地事件，江西铜鼓县 10.24 山林纠纷事件，出租车司机罢运事件，深圳宝安区 11.7 对讲机砸人事件，甘肃省陇南 11·17 拆迁上访事件，湖北武汉 11.18 下岗职工上访事件，重庆开县 11.21 村民煤矿冲突事件，广东东莞 11.25 劳资纠纷事件等。这些事件贯穿了 2008 年的整个下半年，并引起社会的高度关注。在这一系列事件中，尤为典型的是贵州瓮安事件、云南孟连事件、出租车罢运事件、深圳对讲机砸人事件、以及年末发生的东莞劳资纠纷事件。从这几起事件中我们能够清晰地看到近来发生的群体性事件呈现出新的特点。其实，2008 年并不是群体性事件突发的一年。据 2008 年 9 月的《瞭望》新闻周刊报道：“据有关部门统计显示，1993 年我国发生社会群体性事件 0.87 万件，2005 年上升为 8.7 万件，2006 年超过 9 万起，并一直保持上升势头。”在过去的 10 多年里，群体性事件增长了 10 倍以上，随着数量的不断增长，群体性事件的表现形式等各方面与以往的群体性事件有明显的不同。

早期发生的群体性事件基本上可以定义为有明确的以经济利益诉求为目的、有组织的群体行为，也就是欧博文和李连江所说的“依法抗争”。造成早期的群体性事件发生的直接原因主要是劳资关系、农民负担过重、农村征地、企业改制重组、移民安置补偿等，上访是作为表达利益诉求的主要形式。早期的群体性事件很少使用暴力手段，大部分群体能够克制自己的情绪，没有表现出过激的行为。当然，这并不是说早期就没有暴力性群体事件的发生，但

是在暴力性事件的规模和事件发生的频繁程度上与近阶段相比不可同日而语。

在我国，群体性事件发展到近几年，不仅在表现形式上，还有参与的社会群体等各方面都呈现出与以往不同的特点。主要表现在以下几个方面：首先，经济利益诉求不再是集体行动的唯一目的。早期群体性事件往往具有明确的目的性，而这个目的基本上是与直接经济利益紧密相连的，从近期所发生的数起群体性事件看，经济利益仅仅是集体行动的部分因素，除去经济利益诉求，还有村民自治、对政府不公正的抗议等都是集体行动的主要动机。在部分事件中，行为者甚至没有明确的目的。其次，暴力事件增多，并在激烈程度上有扩大的趋势。在甘肃陇南事件中涉及的群众达到 2000 多人，并造成数十人受伤和大量财产的损坏；而在 2004 年发生的万州事件中，参与的群众居然达到 3 到 4 万人。第三，大部分的群体性事件缺乏组织性，偶发性事故增多。与以往具有组织性的“依法抗争”相比，现阶段的群体性事件大多没有任何组织性。这类事件基本是偶然性事故，大多数参与者与最初偶然性事故的当事人并没有任何社会交往，他们甚至并不清楚最初事故的具体情况，这种群体性事件持续的时间往往很短。最后，群体性事件不再局限于偏远的中小城市和农村地区，开始向沿海发达地区和大中城市转移。早期群体性事件基本上发生在农村地区和县城，这也与环境有关。小县城和偏远农村地区的社会分层不明显，“官”、“民”界限明显，官民互动中的怨恨也更明显。加上传统的亲情文化和农民的交往局限于此地，一旦有任何风吹草动，朋友、亲戚、乡亲就会相互帮忙。现阶段的群体性事件不仅在偏远地区时有发生，更是有向沿海地区和大中城市蔓延的趋势，比如 2008 年的深圳对讲机砸人事件、广东惠州骚乱事件和东莞劳资纠纷事件等。这种趋势是与伴随着工业化、城市化进程，农民逐渐向城市转移密切相关的。

另外，还要注意到这些群体性事件矛头最后指向的总是基层政府和警察队伍。这也与基层政府普遍存在的贪污、渎职现象，以及警察队伍的蛮横执法有关，大多数民众已经对基层政府感到极度不信任和厌倦。虽然各种群体性事件使广大民众走上街头，但是我国当前发生的群体性事件并不是政治性抗争，这些事件还主要是资源性权益抗争，或者说夹杂着些许对政治权利的追求在里面。

二、发生群体性事件的逻辑起点

从表面上看，我国近年来发生的许多群体性事件更像是一群乌合之众的犯罪破坏行为，就如同个别地方政府对其定性所用的词语：“一小撮别有用心的人”、“不明真相的群众”、“黑恶势力幕后指使策划”……。的确，许多群体性事件带来的是纯粹的破坏，没有任何建设性的内容的存在，如果事实真如那些个政府所说，只需对犯罪分子严惩不怠就行了。那为什么此类事件仍屡屡发生呢？这就需要从更深层次上探究发生群体性事件的根本原因。笔者认为

造成今日群体性事件如此猛烈的原因主要有两个方面：城乡二元结构的遗产和政府的越位和缺位。

严格限制农民迁移的户籍制度、统购统销制度、农业集体化加上城市居民单独享有的社会福利制度加大了城乡差距，形成独具中国特色的城乡二元经济社会结构。城乡二元经济结构一般是指以社会化大生产为主要特点的城市经济和以小生产为主要特点的农村经济并存的经济结构，也可以说是代表现代化的城市和代表传统的农村并存的状态。城乡二元并存的状态并不少见，西方发达国家在工业化初始阶段也存在这种情况，但是随着工业化的进程，越来越多的农民被纳入工业体系，这种二元对立的情况就逐渐消失了。但是在中国，城乡二元并存的状态变成城乡二元结构，成为一种常态。农民并没有随工业化的进程吸纳到城市，而是形成“农民工”这一世界独一无二的特殊群体的存在。由于农民工不具有城市户口，因此他们就没办法享受到城市中工业文明带来的各种便利，也没有权利享受医疗卫生、教育、社保、养老等国家提供的福利。由于国家不给农民工提供这些的福利，他们必须在自己微薄的收入中拿出一部分支付医疗、教育等各种费用。这样一来，本就存在的城乡之间的鸿沟被进一步拉大，形成恶性循环。

造成城乡二元结构的根本性原因在于当时中国政府是一个无限政府，实行政治全能主义，把一切权力牢牢抓在手里。在城市，政府在不给市民诸多政治社会权利的同时，也包办了个人的生老病死一切事项，社会领域荡然无存，民众直接面对国家统治。在农村，政府并没有包办农民的一切，但是农民却失去了财产权、就业权、自由迁移权等等。直到今天，农民的权利仍不完整。

改革 30 年过去了，我国工业化远远领先于城市化水平，我国农村人口比例仍然高于城市人口，耕地面积却逐年减少，而农村公共设施、公共福利不完整，农民工在城市受到不公正待遇等，这些问题长年累月都得不到解决，使矛盾越来越突出，到达爆发的边缘。首先是尖锐的人地矛盾。人地矛盾的真正焦点不在于地少，而在于人太多了。精耕细作的小农经济已经不适合现代农业，农业的集约化经营是必然趋势，农村剩余劳动力彻底向城市转移也是必然趋势，我们不能再把农村看成劳动力的蓄水池，需要的时候放出去，不需要的是时候收回来。人地矛盾的另一种表现是失地农民没有得到妥善安置。按道理来说农民失去土地后，就不再是农民，应该转化为市民，由政府妥善安置。大多情况是政府补偿一部分损失后，再也不管不问，这些补偿不足以解决失地农民今后的生活问题。这就形成另一种人地矛盾，其实这种矛盾的实质是“官民矛盾”。官民矛盾比人地矛盾更加尖锐，更能危及到政治的稳定。官民矛盾一方面表现为政府僭越权力的边界，与民争利，另一方面表现为政府的不作为，本应由政府提供的服务并没有出现。这两个方面看似相互矛盾，实质却是统一的。改革开放后我国进行 5 次政府机构改革，但是改革的结果是令人失望的，改革陷入精简——膨胀——再

精简——再膨胀的怪圈。改革之所以不成功，一是在于我国的政府机构改革是在不触动权力的情况下对政府机构的调整，政府权力依然过大，无法约束；二是没有改变政府职能，我国政府依然是生产型、管理型政府，而不是服务型政府。这样一来，就不难理解政府跨边界与民争利，管民过宽的行为了，同时，它也不可能提供良好的公共服务。民众想要的得不到，民众不希望政府管的却面面俱到，这就形成政府与民众之间的紧张关系。除了人地矛盾、官民矛盾外，还有经济发展与农民收入滞后的矛盾等，当这些矛盾积累到一定程度时，就会引起农民强烈的反抗，造成大规模的社会动荡，严重威胁政治稳定。

三、农民工大量失业对社会稳定的影响

如果说近年来群体性事件频频发生已经给社会稳定带来巨大压力的话，那么大量农民工失业有可能会给本已脆弱的社会秩序以致命的打击。从 2008 年下半年起，美国次贷危机逐渐影响整个世界的经济走势，并逐渐形成波及全球的经济危机。对于外贸出口占国民生产总值三分之一的中国来说，影响是在所难免的。首先订单下滑，导致工厂开工不足，进一步导致一些资金紧张的工厂停产倒闭，形成大量的失业工人。而这些失业工人主要就是被称为“农民工”的农民。（农民在这不是指职业，而是身份，农民工的意思就是具有农民身份而从事非农产业的人。）从 2008 年 11 月份，农民工开始大规模地陆续返乡，到 2009 年 2 月份，中央农村工作领导小组办公室主任陈锡文表示，大约有 2000 万农民工失业，并且还没有找到工作。进入 3 月以来，情况继续恶化，根据国家统计局统计资料，截止至 2009 年 3 月，我国外出农民工失业人数在 2300 万—2500 万左右，目前具体有多少农民工失业还没有一个准确的统计数字。但是就按照 3 月份的失业数字来算已经是很严重了，我国外出农民工总量也就 1.4 亿左右。也就是说失业比例达到 17%。如此高的失业比例使农民工问题引起政府的高度关注，如果失业农民工出现重大问题，后果将一发不可收拾。

自改革开放以来，东部沿海地区率先发展起来，并提供众多工作岗位，内地农村剩余劳动力逐渐走出农村，来到东部沿海城市，从事加工制造和建筑业。据统计，1993 年我国跨省流动农民工约 2200 万人，农民工总数为 6000 多万，在其后，国家放宽了农民工就业限制，这就促使更多的农民进城。到 2006 年时，我国从事非农产业的劳动力数量达到 2 亿以上，占农村劳动力总数的 40%以上，跨地区流动农民工已经上亿。到 2008 年，我国跨地区流动农民工达到史无前例的 1.4 亿人。与此同时，我国农村尚有富余劳动力 1.5 亿人，每年还将新增劳动力 600 万人，这部分人也将会逐步走出农田，投身于第二、第三产业，其中一大部分仍将流向东部沿海和大中城市。但是这次经济危机却推迟了他们城市化的进程，农村的剩余劳动力的出不去，失业了的返乡农民工越来越多。数量众多的农村剩余劳动力急需找到就

业出路，但是这是一个艰难的任务。首先农业就业人口本身就已经过剩，农业不可能吸纳更多的劳动力。除去农业外，占我国农村人口大多数的中西部地区本身不发达的县域经济并不能提供多少就业机会。没有就业就意味着没有农业之外的收入来源。从 2003 年起，我国农民收入比例中农业收入仅占据不到 50%，虽然此后有各种惠农政策的扶持，但是，农业收入在农民总收入中没有超过半数以上。对于失业农民来说，虽然有农业收入作为保障，但是他们的总收入比起以往仍然大大缩水。而那些失地农民，如果他们不幸成为失业大军中的一员，就意味着在将来一段时间内没有任何收入。同样，将土地转包出去的失业农民也存在这个问题。对于失地而又失业的农民来说，他们的生活没有任何保障，面对生存危机，他们必然要求政府有所作为。如果政府不能妥善解决失地农民问题，必然会酝酿大量群体性事件的发生。

这种没有工作没有收入的日子，对于滞留在城市的失业农民工来说很不好过。有人说农民工是中国经济持久快速发展的最大英雄，但是做英雄往往要付出代价，大英雄尤其如此，农民工虽然是中国经济飞速发展的助推剂，但是他们也是经济发展中的输家。相对于社会其他阶层，农民工付出得最多，得到的却最少，城市亏欠他们太多太多。从来到城市的那一天起，农民工就会遭到各种不公平的对待，如就业限制，同工不同酬等。在早些年，国家为了优先解决城市下岗职工的再就业，一度限制农民工就业。1994 年 11 月劳动部颁发《农村劳动力跨省流动就业管理暂行规定》，对限制农民工就业做了规定。北京市 2003 年对农民就业进行限制的行业和工种达到 103 种，留给农民工的是城市人不愿意干的脏活累活。这种情况到 2005 年废除《农村劳动力跨省流动就业管理暂行规定》才有所好转。即使农民工的就业门路比以前宽了，他们也没有达到和城市人同工同酬的水平，更何况有许多行业仍没向农民开放。这些都是对农民工一种明目张胆的歧视，除此之外还存在更多的隐形的不公平，如子女教育、社会福利、社会保障等等。城市向农民开放的仅仅是工作机会，但是在生活上农民很少享受到城市的公共服务，农民工虽然在生产上融入城市，但是在生活上却被城市拒之门外。

农民工是一个脆弱的群体，他们的生活没有保障，他们的各项权利也得不到行使，在城市，他们是处于边缘地带的群体，城市是一个冷冰冰的存在，他们只是城市里一群匆匆的“过客”。虽然同处一地，但是农民工与城里人就像一条平行线，永远没有交集的时候。这也造成农民工对城市的认同感偏低，“城市是城里人的城市，不是我们的城市”。当失业潮来临时，农民工受到的打击最大，失去工作意味着生活更加艰难，意味着将要饿肚子，如果遇到无良的企业主，他们将会失去本应拿到手的工资。失业农民工着急去寻找下一份工作，但是在恶劣的经济环境下，再次就业的机会非常渺茫。这种情况下，本就心里充满不满和不甘的农民工更加愤怒，一旦条件适合，他们就会将心中的愤怒发泄出来，一件小事也可能成为规模和影响力巨大的群体性事件导火索，农民工的愤怒情绪就会在夹杂着暴力的事件中得到彻底的

宣泄，从而造成巨大的经济损失和社会动荡。目前我国城市中有大约 2000 多万的失业农民工，如果不能尽早解决他们的生活和就业问题，一旦引发社会动乱，必然会造成严重后果。

从目前情况看，农民工的失业和不公平待遇，以及农民工对政府的不满成为了爆发群体性事件的温床。不管是返乡的农民工，还是留在城市的农民工，还有每年新增的进城农民工，如果不能解决他们的就业和生活压力，都有可能引发群体性事件的出现。特别在城市，由于在局部范围内失业农民工特别集中，一旦发生群体性事件，有可能导致大量人员盲目参与，而在群体事件中群体表现出的感情极为夸张，群体感情的狂暴，尤其是在异质性的群体中间，又会因责任感的彻底消失而强化。¹如此以来，如果遇到暴力冲突，势必会造成巨大的经济损失和局部的社会失控。即使出现这种情况，如果政府能够谨慎处置，也不会出现不可控的后果。农民工在城市是孤单的，他们的社会网络十分狭小，他们即使参与群体性事件，也是偶然的巧合，在群体中，他们都是陌生的个体，没有相互之间的沟通，在事情结束后，各自离去。这种事件来得快，去得也快，基本上是偶然事故引起的群体聚合并发生短暂动乱，不是有计划、有预谋的，只要政府不滥用警力，不激化矛盾，接受群众意见，积极解决农民工生活问题，事件都能得到妥善解决。

四、结论

近年来各地爆发的群体性事件扰乱了当地的正常社会秩序，受到“维稳”思想的影响，尤其是面对农民工的大量失业有可能导致社会动乱时，各地政府以控制为主要手段，尽量避免群体性事件的发生。然而，“稳定是不稳定的最大因素”，以控制为手段可能会取得一时的平静，但是当矛盾达到不可调和的时候，它就会以更猛烈的方式爆发出来，到时再想采取补救措施就晚了。对待群体性事件的态度是疏，而不是堵。只有清除发生群体性事件的根源，才能取得长久的安定。因此，首先要政府拿出财政资金，建立农民工失业救助基金，给予失业农民工最低生活保障，使这些失业人员的基本日常生活得以维持。第二，政府应该加强对企业规范经营管理的监管，严格执行《劳动法》，杜绝拖欠农民工工资的事情再次发生。第三，加快城市化进程，将农民转化为市民。只有当农村剩余劳动力成为市民时，才能真正解决人地矛盾，才能将农民工变为真正的工人，才能使其享受到城市中的公共福利，才能缓和农民工与市民之间的紧张关系，让农民工对城市有归属感。第四，进行政治体制改革，转变政府职能。农民的社会抗争除了为了经济利益外，还有就是对政府的不满，而且不满情绪已经达到危及政治稳定的地步。这种不满情绪包含三个方面：一是不满政府管的太多太死；二是不满政府拿得太多，与民争利；三是不满政府提供的服务太少。进行政体改革到了刻不容缓的

¹ 古斯塔夫·勒庞：《乌合之众》，广西师范大学出版社，2008年，67页。

地步。78年以来我国进行5次政府机构改革，但是改革都不成功，可以说政治改革走进误区。改革的重点不是机构的调整，而是应该限制约束政府权力，转变政府职能。约束政府权力的主体应该是农民，把原本属于农民的政治权利交还给农民，从而实现政府对政府权力的有限约束，而不是像现在，仅仅依靠上访和闹事。现代新型政府应该是一个有限政府、责任政府、服务型政府。而不是一个无限政府、生产型政府。也只有将政治改革引导走向这个方向，政府才是属于人民的政府，为人民做事的政府。

2008年的经济危机给政府敲响了警钟，不要再无视农民的权益要求，如果仍将农民经济政治利益排除在外，引起人们的愤怒，必将会导致“官逼民反”，造成无法挽回的损失。

原刊于世界与中国研究所《背景与分析》第188期，2009年4月24日