

新中国农民迁徙政策的阶段划分^{*}

李 厚 刚

摘 要 迁徙自由权是公民不可剥夺的基本人权,这已成为现代文明国家的基本共识,也是联合国确认和保护的基本人权之一。对于发展中国家而言,承认、尊重、保障农民的迁徙自由权尤为必要。建国以来,由于历史与时代的局限、国家发展战略的需要等原因,国家对于农民迁徙的政策经历了诸多反复与变化,这使得我国农民长期缺失迁徙自由权,在有的历史阶段,一度缺失非常严重。进入新世纪,尤其是十六大以来,党中央提出了建设和谐社会的发展战略,农民的迁徙自由逐渐成为可能。

关键词 迁徙自由 农民迁徙 国家政策

作者李厚刚,华中农业大学马克思主义学院讲师、华中科技大学公共管理学院博士研究生(武汉430070)。

人类对迁徙自由的追求、奋斗和对该项权利的确认,有着非常悠久的历史。20世纪以后,迁徙自由逐渐成为现代国家公民享有的不可剥夺的一项基本人权。近代中国第一次在宪法中明文规定公民享有迁徙自由,是1912年由南京临时参议院通过的《中华民国临时约法》。中国共产党领导下的革命根据地制定的一些文件对公民的迁徙自由权也做了肯定。在建国后的短暂时期内,国家在宪法性文件与事实上保障农民的迁徙自由。但随着形势的急剧变化,国家在实践中不断限制、剥夺公民尤其是农民的迁徙自由,一直延续到改革开放之初。1975年的宪法甚至去掉了“中华人民共和国公民有居住和迁徙的自由”这一条款,至今没有恢复。制度与政策壁垒的长期存在,使中国农民长期处于权利贫困状态,导致农民的迁徙充满波折,加剧了“三农”问题的复杂性及其解决难度。

根据农民迁徙政策的内容演变,可将政策历程划分为6个阶段。

一、国家允许农民自由迁徙(1949年9月—1953年3月)

基于之前的多数宪法性文件以及党的根据地政权制定的一些纲领都有公民迁徙自由的相关规定,新政权对此保持了连续性。起临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》第五条规定“中华人民共和国人民有思想、言论、集会、结社、通讯、人身、居住、迁徙、宗教信仰及示威游行的自由权。”需要注意的是,纲领中权利的主体指的是人民,而非公民。在1950年11月召开的全国治安行政工作会议上,公安部长罗瑞卿强调:“户籍工作有一条基本原则,就是保障人民的自

由、对人民要宽,给以合法的最大方便”。

新政权赋予人民迁徙自由的最主要原因在于此时的战后重建与恢复需要大量农民转移到城镇非农产业。早在新中国成立前,毛泽东就意识到,工业化是中国摆脱落后挨打命运、改变贫穷落后面貌、走向繁荣富强的基本途径,他多次阐述了通过实现工业化使中国摆脱贫穷落后面貌并自立于世界民族之林的宏伟目标。建国后,国家制定了优先发展工业尤其是重工业的经济赶超策略,提出了在城市发展民族工商业、在农村发展“富农经济”,进一步促进城乡市场交换的“新民主主义”经济发展战略。在这一时期,国家加强了国防工业建设和以冶金、机械等为主的重工业建设以及相应的基础设施、能源以及原材料工业建设。苏联也大规模向中国进行设备转移性投资,援助中国建设诸多重点工程。这都推动了农民的流动与迁徙。

国家提供的政策空间再加上农民对城镇生活的向往,促成了建国后农民向城镇的第一次大规模迁徙。1952年全国城镇人口达到7163万,比1949年增加1398万,增长的城镇人口很大部分来自于乡村。

二、国家限制农民迁徙(1953年4月—1957年12月)

1953年4月,国家开始限制农民迁徙,尽管1954年通过的宪法依然表明要保障人民居住和迁徙自由。政策变化的主要原因为:第一,1952年“五反”运动的开展导致城镇工商业萎缩、市场萧条,大量工商户歇业停产,城市就业形势严峻,三四月间全国出现失业高峰。第二,国家继续工业化尤其是重工业建设的经济战略尚未充分展开,资本密集排斥劳动的现象已经出现。之前大量涌入城镇

^{*} 本文是中央高校基本科研业务费专项资金资助项目(项目批准号:2013RW007)、教育部人文社科青年基金项目“粮食主产区农民对农业补贴政策的满意度与生产行为选择研究”(项目编号:12YJC630150)的阶段性成果。

的农村人口在引发农业生产困难的同时导致城镇人口激增,城镇劳动力剩余扩大,生活用品供求紧张,工业生产的原始资本积累难度增大。

鉴于当时国情,实现(重)工业化所需的大量资金,除了依靠苏联援助和工业内部积累,还必须来源于农业剩余。为此,国家加强了国家经济与社会建设的计划性。为保障城镇和工业化的农产品供应,自1953年10月起,中央逐步实行农产品统购统销与凭票定量供应制度,至1955年11月,全国城镇统一执行这两项政策。1956年,随着社会主义改造的完成,国家确立了高度集中的计划经济体制。劳动力资源配置也基本纳入行政性的计划调节之中。其次,国家开始干预农民进城,控制农民向城镇的迁徙。1953年4月,政务院发布《劝止农民盲目流入城市的指示》,表明国家开始反对、限制农民流入城市,农民迁徙难度增大。从1956年12月到1957年12月,国务院及其内设部门先后发布《关于防止农村人口盲目外流的指示》等7个政策文件,文件的内容和措辞越来越严厉,最后发展到严格禁止城市部门私自向农村招工和私自录用盲目流入城市的人员,严格限制农民进城。

国家的限制增加了农民流动迁徙的困难,但农民依然有机会流动迁徙,这主要是城镇企业带来的。企业既要降低生产成本又要满足生产配额,这迫使企业悄悄绕开地方劳动局,去农村招募低薪的临时工,这就是最初意义上的农民工。再加上其它渠道,在1952—1957年,“大约有2000多万农民工已经自由流动进入城市。”1952年大陆城镇人口为7163万,1957年增加到9949万。新增加的城镇人口、职工绝大部分来自乡村,基本上属于机械增长。由于城镇人口增长过快,国务院在1955年曾将一批农民遣返农村。

三、国家严格限制农民迁徙(1958年1月—1983年12月)

这个阶段时间跨度很长,可以分为两个小阶段,两个阶段的政策起因差异较大。

1、1958年1月—1980年7月。1958年后,中苏关系更加恶化,苏联逐渐停止对华援助,政府缺乏扩大再生产能力,“资本排斥劳动”的现象更加严重,计划中的社会主义工业化过程出现波折,国家被迫确立了政府主导、自力更生的工业发展战略,这需要通过提取农业剩余推进工业化建设。此前涌入城镇的大量农民又使城镇就业、生活用品供应、交通、医疗等不堪重负。于是城镇向外排挤过剩人口,尤其是进城的农民。1958年1月,新中国第一部户籍制度《中华人民共和国户口登记条例》颁发,以法律形式对人口流动、户口迁移——尤其是由农村迁往城市、农民转为市民、小城镇迁往大城镇——做了严格限制。国家藉此确立了比较完整的户籍管理制度,严格的户籍制度和与其相配套

的农产品的统购统销制度、生活用品定量供给制度、就业制度、住房制度以及教育制度等紧密结合,在乡村和城镇之间构筑了无形的高墙,基本上堵死了农民自由流入城镇的通道。农民除了参军、升学和招工等有限途径,基本上不能进入城镇就业定居。1958年8月,北戴河会议决定在全国农村建立人民公社,以高度组织化的体制大规模地集中农村最多的劳动力,把它变成替代资本投入的要素。国家对城镇和乡村、对市民和农民实行两种有差异的制度和政策,即“一国两策”,建立在城乡二元体制上的城乡二元结构正式形成。

通过1953年以来的系列政策,国家实现了对工农业产品定价,形成工农业产品的“剪刀差”,获取大量农业剩余、廉价原材料,为工业生产提供原始资本积累;还利用农民、人民公社为城市提供稳定的农副产品和廉价劳动力,推动了工业化的继续开展。

为了保证临时性、季节性的生产和工作需要,节省人力、财力以及适当安排社会劳动力,1962年10月起,国务院发布《国务院关于国营企业使用临时职工的暂行规定》、《中央直属煤矿企业招用劳动力的暂行规定》等文件,允许国营企业、国营事业单位、国家机关和人民团体等组织使用临时工。在一些体力要求较高的行业及艰苦行业,国家招工的大门向农民敞开,如煤矿工作人员“主要是从农村中招用自愿到煤矿工作的农民”,矿山井下工人、森林采伐工人和盐业工人在农村的子女可以顶替或优先录用。但招工手续的审查相当严格,按规定,凡在农村招用长期职工(包括学徒工),必须报经省、自治区、直辖市人民委员会安排进行。

2、1980年8月—1983年12月。十一届三中全会后,全党工作重点转移到现代化建设上。农村率先改革,国家逐步解散人民公社,实行家庭联产承包责任制,调动了广大农民的生产经营积极性,解决了农产品供给问题,推动了国民经济发展。改革开放之初,农产品价格大幅度的提高和农村生产力的释放所产生的强大经济力量,暂时弱化了农民向非农领域转移的冲动。

1980年,党中央允许私人投资和经营企业,农村剩余劳动力向城镇流动,农民工群体再次出现。由于城市的商品粮和副食品供给能力还比较低,大量的农民涌入城市,不仅会加重城市负担,还影响到农业生产。此外,城市的就业问题非常突出,企业、事业单位冗员充斥,大量待业人员等待安置,因知青返城、干部职工“摘帽”落实政策等因素,全国城市约有2000万人需要安置就业。解决城镇劳动力的就业安置问题是政府考虑的重点。鉴于城乡分割的户籍制度和就业制度还不能根本改变,农民大量进城从事非农产业的条件还不成熟。国家继续采取了严格限制农民迁徙的政策。

总的来说,1958—1983 年是中国的逆城市化阶段,大量城市人口回流乡村,大批农民被遣回原籍。需要特别说明的是,从 1958 年 5 月起,大跃进迅速推进,大批农民经招工进入工矿企业,城镇人口迅速膨胀。1958 年全民所有制单位职工猛增到 4532 万人,比 1957 年增加了 2000 多万。但是国家自 1959 年起进入困难时期,被迫在 1959—1960 年从城里迁出 2000 万人。1961—1964 年,全国被精简的 2500 多万城镇人口中,约有 1000 多万为新近流入城市的农村人口。“文革”时期,经城市劳动部门批准而被允许进入城市的农民多达 1300 万到 1400 万之巨,这其中相当一批农民被转为正式工。

改革开放初期,尽管受到国家政策的限制,但农民迁徙的规模仍不断扩大。1978—1980 年,非农业人口增加了 1800 万人(不包括自然增长)。1980 年末全民所有制单位通过各种形式使用的农村劳动力共有 931 万人(不包括招收的固定工)。如以出县为流动标准,改革之初的农民流动迁徙尚未形成大规模,全国不超过 200 万人。

四、国家引导农民就近向小城镇迁徙 (1984 年 1 月—1991 年 12 月)

农村改革推动了农业、农村大发展。农产品市场价格逐步放开,1984 年的农业特大丰收强化了农民冲破原有规则的意愿。农民自发调整产业结构,大量农民自发在经营、加工等领域寻找就业机会,进入城镇销售鲜活农产品,贩运、经商现象大量出现。中国社科院张雨林教授 1984 年在《社会学研究通讯》发表文章,首次提出“农民工”称谓,随后被大量引用。

国家将农民限制在农村的历史行为已难以继续,打破城乡二元结构、让农民进城提上历史进程。中央有关政策允许农民向小城镇流动迁徙,允许贫困地区对城市劳务输出。这些文件对农民进城的作用进行了正面肯定,提出了允许农民进城务工、经商、办服务业的原则性要求:规定凡申请到集镇务工、经商、办服务业的农民和家属,在集镇有固定住所,有经营能力或在乡镇企事业单位长期务工的,公安部门应准予落常住户口,及时办理入户手续,发给《自理口粮户口簿》,统计为非农业人口,并配以配套措施。这为农村劳动力向城镇流动迁徙打开了关闭已久的闸门,它表明实行了 26 年的限制城乡人口流动的管理制度与政策开始松动。公民获得了不充分的迁徙权利,但是城乡二元制度没有根本松动,副食品和日用工业品凭票凭证供应制度没有根本改进,这使得农民很难进城安居就业,只能以就近流动、迁徙为主。农民基于生存理性,就地办乡镇企业,自发地向二、三产业转移,摸索出了“离土不离乡,进厂不进城”的乡村工业化模式,乡镇企业迅速兴起。

80 年代中期后,农村第一步改革完成,中国经济体制改革重心转向城市。城市积极发展非国有经济,城市二三产业的大步发展需要大量劳动力,另外东部地区乡镇企业发展迅速,农民向城镇迁徙成为国民经济发展的需要。1985 年的一号文件允许农民自理口粮进城务工经商,城镇房屋的租赁与买卖开始进行。农民的跨地区交流、城乡交流得到允许。内地乡镇企业虽继续发展,但其吸纳农村剩余劳动力的速度已明显减慢。在农民负担越来越重的形势下,一批农民趁着新一轮加快改革、加速发展的势头,开始寻求异地打工的道路。农民的跨地区流动迁徙进入较快的增长期,民工潮开始出现。

1989 年 3 月起,国家控制农民跨地区迁徙。主要原因在于:前期农民大规模流动迁徙引起交通运输、社会治安、劳动力市场管理等诸多不适应;1988 年国家经济出现通货膨胀,国家进行经济调整。1989 年 3 月起,国务院办公厅发出《关于严格控制民工外出的紧急通知》等文件,要求各地政府严格控制当地民工盲目外流,引导农村富余劳动力“离土不离乡”,因地制宜地发展林牧副渔,沿着正确方向办好乡镇企业,开展多种服务业,搞好农村建设,使农村富余劳动力就地消化和转移,防止出现大量农民工盲目进城找活干的局面。对农民工进城务工,要运用法律、行政、经济的手段和搞好宣传教育,实行有效控制、严格管理。同时,乡镇企业九十年代初期一度出现了不太景气的局面,相当多的集体企业转制、倒闭,大批流动的农民被迫返回农村、农业。

总体上,在这个阶段,农民以空前的规模和速度向非农业产业和城镇转移,1984—1988 年间,累计转移农业劳动力 5566 万人,平均每年转移 1113 万人。1988 年,外出就业的农民超过 2000 万人,但农民主要是向小城镇流动转移、在乡镇企业中就业,在城市定居成为市民的很少。而进城农民在我国特殊的制度安排和政策设计下,很难改变农民身份、获得市民身份,难以被城市认同接纳,处在体制的边缘、产业的边缘、城乡的边缘,农民工问题由此产生。

五、国家规范农民迁徙,支持农民跨地区迁徙 (1992 年 1 月—2000 年 5 月)

1992 年之初邓小平的南方讲话以及秋季召开的党的十四大极大地推动了我国改革开放的进程,我国经济进入高速增长期。1992 年,凭票供应制度基本取消,农民进城可以直接用货币购买食品和生活必需品。同时,国家对农民迁徙政策发生变化,从控制农民盲目跨地区迁徙到“鼓励、引导和实行宏观调控下的有序流动”,开始实施以就业证、卡管理为中心的农民工跨地区迁徙的就业制度,并对小城镇的户籍管理制度进行了改革。1994 年劳动部出台《农村劳动力跨省流动就业管理暂

行规定》、1995 年中央社会治安综合治理委员会出台《关于加强流动人口管理工作的意见》，首次规范流动就业证卡、暂住证管理制度，两者作为流动就业的有效证件。在实践中，农民工除须持有身份证外，还被要求办理就业证、务工证、流动人员婚育证明、暂住证等。1997 年，国务院批转公安部《小城镇户籍管理制度改革试点方案》和《关于完善农村户籍管理制度的意见》，进行户籍管理制度改革，允许已经在县城、集镇就业、居住并符合一定条件的农村人口办理城镇常住户口，以促进农民就近、有序地向小城镇转移。当年，中国共产党将“尊重和保障人权”写入十五大报告。

在经济发展需要和国家政策引导下，“离土又离乡，进厂又进城”的农民工大量出现，农民流动迁徙进入高潮期，当时每年猛增一千多万人，90 年代外出就业农民年均增长 15%，1997 年以后，农村经济状况欠佳，又有大量农民涌入城镇。据 2000 年第五次人口普查，离土离乡进入城镇在二三产业单位打工的农民工约为八千万人。农民工正在逐渐演变为工人阶级的主力军。需要指出的是，90 年代后期国营企业改革，大量城市职工下岗或者失业，实施再就业工程成为各级地方政府的重要任务。在此背景下，部分省市出台了限制农民进城及外来劳动力务工的规定和政策。本来 1997 年在第一产业就业的劳力首次降到占总劳力 50% 以下，1999 年因劳力向农业回流又恢复到占 50% 以上，一直到 2003 才重新降到 50% 以下。

六、国家积极推动农民（工）迁徙（2000 年 6 月至今）

进入新世纪尤其是“十六大”以来，党的发展理念由以经济发展为中心逐渐转变为经济发展与社会建设并重，社会建设成为国家发展的战略重点。国家深入改革城乡分割体制，推动城乡统筹，化解“三农”问题。国家对农民迁徙的政策性限制逐渐取消，更加重视农民流动迁徙过程中的公平、融合问题。

2000 年 6 月，中共中央、国务院发布《关于促进小城镇健康发展的若干意见》，鼓励农民进入小城镇，并在子女入学、参军、就业等方面给予与城镇居民同等待遇，不得实行歧视性政策，不得对在小城镇落户的农民收取城镇增容费或其他费用。这标志着我国流动人口政策开始进入公平阶段。此后，国家出台了一批政策来推动以下三方面工作：鼓励农民有序进入小城镇就业、定居，取消之前对农民进城的不合理收费和限制；积极推进就业、保障、教育、住房、小城镇建设等方面的配套改革，相应的公共服务与社会保障逐渐健全；在农民子女入学、参军、就业等方面给予与城镇居民同等待遇。农民的迁徙自由越来越充分。

需要特别说明的是，2001 年 10 月，中央政府

放开县以下户口限制，随后一些沿海省份允许省内人口自由迁徙；2003 年 4 月，国务院公布的《工伤保险条例》首次将农民工纳入保险范围；2003 年 6 月，国务院颁布《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》，废止了沿用多年的收容遣送制度；2004 年 3 月，“尊重和保障人权”被写入国家宪法，“人权入宪”揭开了中国人权保障事业的新篇章；2006 年 1 月，《关于解决农民工问题的若干意见》颁布，这是国务院制定的全面研究解决农民工问题的重要指导性文件；2010 年，中央一号文件提出要“着力采取有针对性的措施，解决新生代农民工问题”，使农民工尤其是新生代农民工问题提到了前所未有的高度；2012 年 11 月，胡锦涛总书记在十八大报告中提出“加快改革户籍制度，有序推进农业转移人口市民化”。

在中央的积极推动下，农民愈来愈多地离开乡村。尤其是 2001 年 12 月，我国正式加入世界贸易组织，经济发展进入一个新时期，这进一步推动和引导了农民的流动迁徙。据农业部、劳动社会保障部等有关部门估计，2002 年离土离乡的农民工约为 9460 万。到 2011 年，全国城镇人口达到 6.9 亿，占人口总数 51.27%，首次超过乡村人口。2012 年，全国农民工总量为 26261 万人，比上年增长 3.9%。其中，外出农民工 16336 万人，增长 3.0%；本地农民工 9925 万人，增长 5.4%。

综上所述，国家对于农民迁徙的政策经历了允许农民迁徙、严格控制农民迁徙、引导农民就地就近转移、规范农民跨地区迁徙、推动农民（工）迁徙等诸多反复与变化。在不同的历史阶段，农民的迁徙很不均衡，带有非常鲜明的时代特征。农民的迁徙自由曾经短暂存在过，但长期受到国家的限制甚至剥夺，直到 21 世纪，这种情况才逐渐好转。鉴于国家制定农民迁徙政策的基本出发点是实施国家发展战略的需要，而不是出于对公民权利的尊重和保障，这导致农民为国家的经济腾飞、综合国力的提升做出了卓越贡献与巨大牺牲的同时，却成为中国最大的弱势群体。

尊重、承认和保护农民的迁徙自由，注重保障迁徙农民及其家属的劳动就业权利、教育权利、社会保障权利、政治参与权利等已成为中国发展的必然要求和趋势，这不仅关系到农民作为公民的基本权利，还关系到“三农”问题的解决、城乡二元社会的消解，并影响到国家和社会的和谐稳定。温家宝总理在 2013 年的政府工作报告中指出，“要加快推进户籍改革、社会管理体制和相关制度改革，为人们自由迁徙、安居乐业创造公平的制度环境。”这是“自由迁徙”首次写入政府工作报告。可以相信，不久的将来，迁徙自由会写进宪法并成为公民的真实而充分的基本权利，而农民也将逐渐摆脱权利贫困的尴尬状态。

[责任编辑：青连斌]