

内部资料·欢迎交流

城市研究 简讯

Urban Study Newsletter

第 13 期 (总 13 期)

华东师范大学 现代城市社会研究中心

大阪市立大学 都市文化研究中心上海事务所

2004 年 8 月 20 日

从分治到融合：近 50 年来我国劳动力移民制度的演变及其影响*

文 军

* 本文系作者近年来在上海开展的有关农民市民化、城乡一体化、城市新移民等系列课题研究的部分成果之一。在研究过程中，曾先后得到了上海市哲学社会科学基金项目、上海市“曙光计划”项目、上海市教委 E - 研究院建设计划项目、上海市高校优秀青年教师科研项目，以及日本大阪市立大学都市文化研究中心和华东师范大学现代城市社会研究中心等项目和机构的大力资助，在此特表谢意。

“移民”及其制度形式一直受到国际社会科学界的关注。早在 19 世纪末社会学家莱文斯坦 (E. G. Ravenstein) 就开始了对人口迁移问题的研究, 并撰写了《移民的规律》一文, 首创了对移民及其规律进行“一般性研究”的先河, 莱文斯坦也因此而成了移民研究的奠基人。今天, “移民”可以说更是成了当代国际学术界研究的热点问题, 其在不同学科和理论的融合已经形成了社会科学研究中的一种新的分支领域 (subfield) ——移民学。从近 30 年来西方学术界对移民问题的研究来看, 经济学、政治学、人类学、地理学、人口统计学、社会心理学等多种学科都已经纷纷介入到了当代移民研究领域, 在宏观、中观和微观三个层面对近代以来的大规模移民现象做了深入的理论探讨, 从而在理论和方法上都大大拓展了移民研究的既有框架, 也在整体上提升了整个移民研究的层次。本文在这里主要考察的是我国 1949 年建国以来由农村向城市劳动力移民的制度演变及其社会影响。

从目前国内外对移民研究的历史来看, 绝大多数的研究把“移民”的对象限定在国际移民上, 如欧洲和北美地区对外籍移民的研究, 以及中国国内以史学界为主的对华人华侨的研究, 其研究对象主要就是那些国际移民, 并在移民研究理论上形成了一些富有影响的理论观点。但是, 就对一个国家社会经济发展的影响而言, 大规模的国内移民与国际移民一样具有重要的影响力。在《辞海》中, 其对“移民”的解释是指“迁往国外某一地区永久定居的人”或“较大数量、有组织的人口迁移”。很显然, 第二种解释中, 并没有排除国内移民的现象。我国自三峡工程建设以来, “移民”一词也早已成为各种媒体和公众谈论的热门话题, 而且它就是一种典型的国内移民现象。从词汇上来说, “移民”在现代汉语中是一个相对笼统的概念, 它不像在英语中, 既有名词 (immigration) 和动词 (immigrate) 之分, 还有移民出境 (migration)、移民入境 (immigration) 和互相迁移 (intermigration) 之分。但不管是移民出境还是移民入境, 是国际移民还是国内移民, “移民”都是以重新定居 (resettlement) 作为最终目标的, 这是“移民”区别于人口流动 (mobility) 或人口迁移 (move) 现象的主要标准。

当前, 我国大量的农民工源源不断地涌向城市, 从某种意义上来说, 其本质就是一种劳动力移民 (尤其是那些已经居住在城市多年的农民工), 是农民市民化的前奏。因为他们中的许多人都有在城市定居的愿望和追求 (尽管不是《辞海》中所说的一种组织化的人口迁移), 只是由于严格的户籍管理和城乡分治的格局人为地阻止了他们的自由流动和移民愿望 (这也是他们大多缺乏组织化迁移的主要原因)。相对于通过毕业分配、工作调动、财富投资等正规渠道而移民到城市的人来说, 农民工

Ruben G Rumbaut, Nancy Foner and Steven J Gold(1999) Immigration and Immigration Research in the United States, *The American Behavioral Scientist*, Jun/jul, Vol.42, Iss 9.

只是一群劳动力移民 (labor immigrants)，或者更准确地说，他们现在充其量只是一群寻求定居的非组织化或非正式的农村劳动力移民 (unofficial rural labor settlers)。但是，他们与知识移民、财富移民一样都是来自中国最底层的精英。他们不仅凭借着自己的双手和坚韧的毅力同样在城市里拥有了固定的住处和稳定的职业，而且也同样为城市的社会经济发展做出了自己巨大的贡献。

就目前我国大城市中的这些劳动力移民构成而言，他们不完全是来自农村的劳动力移民，还有相当一部分是来自其他中小城市的下岗职工，他们与农民工一样，主要靠出卖体力或从事一些低技术的工作。因此，笔者把这种城市劳动力移民界定为主要是指“通过非正式渠道来实现自我的劳动力区域转移，并在城市中主要从事以体力劳动为主的简单再生产工作，但已经获得相当稳定工作和固定住所且主观上具有长期定居于所在城市的群体”(当然，他们的主要构成是生活在城市多年的农民工以及部分来自其他城市的无业人员)。这些劳动力新移民的主要特征有：一是靠纯粹出卖劳动力为生或从事非(低)技术工作(这使得他们区别于其他知识移民、财富移民或外来的白领阶层)；二是具有相对固定的住所和收入(这使得他们区别于其他的无业游民、无家可归者)；三是有定居城市的倾向和行为，往往是举家迁移(这使得他们区别于其他的流动人口、暂居人口)；四是相对一般的流动人口而言，他们对所住居的城市认同感相对较强，能主动融入到城市社会中去(这使得他们区别于其他的外来人口)。五是目前还没有得到城市社会的正式认可，户口不在居住城市且多半是还在非正规部门就业的非正规移民(这使得他们区别于其他毕业分配、工作调动的正规移民)。

二

在移民过程中，制度或政策可以说是影响移民的一个核心因素。有数据表明，在30年前，全球大约只有6%的国家政府对移民实行限制政策，而目前这一比例已经上升到40%。在早期的移民问题研究上，许多学者认为影响移民的主要动因在于经济因素。比如，新古典经济均衡理论 (The neo-classical economic equilibrium theory) 和著名的推 - 拉理论 (Push-pull theory) 都强调“个人最大效用原则”在移民过程中的作用，认为地区间的收入差距是引发移民浪潮的主要原因，只要两个地区间存在着经济发展上的势差，就一定会引发移民浪潮，直到两地间经济发展水平趋于平衡为止。此后，无论是把家庭而不是个人看成是追求效益最大化的移民主体的新经济移民理论

Hugo, G.(1994) *Migration and the Family*, Occasional Paper Series for the International Year of the Family, 12.

(the new economics of migration), 还是认为发达国家内部由于存在双重劳动力市场, 本地劳工不愿意进入下层劳动力市场, 因而需要外来移民补缺的劳动力市场分割理论(segmented labor market theory), 或者是强调经济全球化影响的世界体系理论(world systems theory), 几乎都是从经济学立场上来解释移民现象生成的原因。

其实, 在当代移民问题上, 无论是国际移民还是国内移民, 制度、政策、文化等非经济因素的影响已经越来越大, 至少已经成为移民动因的一个非常重要的限制性因素。在我国, 1954年我们就在宪法中取消了自由迁徙的条文, 1958年又以“共和国主席令”的形式颁布施行的《中华人民共和国户口登记条例》, 正式确立了户口迁移审批制度和凭证落户制度, 将全国公民明确区分为农业户口与非农业户口两种不同户籍, 并且个体从一出生就被烙上与生俱来的、制度性强加的身份, 这意味着农民主动选择自我身份道路的堵死。直到20世纪80年代初期的改革开放, 我国一直是实行严格的人口迁徙管制制度, 除了国家政策允许的移民, 劳动力自由迁徙几乎是不可能的, 从农村到城市的移民率几乎成了世界上最低的(这里的移民率是指每年从农村移民到城市的人数占整个农村人口的比例)。从表1中, 我们可以看到, 我国1949年至1985年间的移民率远远低于世界平均移民率。虽然, 1980年至1985年间, 我国移民率有较大提高, 但主要是发生在一些小城镇, 这是20世纪80年代初, 政府放松对小城镇人口管制政策的一种结果。可见, 哪怕是制度上的丝毫调整, 都会导致移民率的快速变化。在我国特有的户籍制度管制下, 要从农村移民到城市, 其途径基本上只有三条: 一是通过联姻, 或者被没有小孩的直系亲属收养。二是被城市工厂招聘进城, 然后获得城市户口, 但这种机会极少。三是考大学或参军。大学毕业后分配到城市, 或做了军官以后复员被安置到城市工作。这三条道路不仅狭窄, 而且竞争异常激烈, 一般的农村居民实际上是很难走通的。

表 1 1949 - 1985 年间中国与世界的移民率

时间	年数	净移民数 (万人)	农村人口总数 (万人)	移民率(%)	世界平均移民率 (%)
1949-59	11	1195.75	48402	0.22	1.54 (1950-60)
1960-69	10	704.48	53134	0.13	2.16 (1960-70)
1970-79	10	1213.48	68568	0.18	2.24 (1970-80)
1980-85	6	1210.89	79565	0.25	2.38 (1980-90)
1949-85	37	4324.60	48020	0.24	1.84 (1950-90)

Yaohui Zhao(2000) “Rural to Urban Labor Migration in China : The Past and the Present”, In L. A. West and Y. Zhao(eds.)*Chinese Rural Labor Flows*, Institute for East Asian Studies, University of California Berkeley.

20世纪80年代中期后，随着我国乡镇企业的异军突起，农村经济结构发生了重大改变，国家开始提倡农民“离土不离乡，进厂不进城”，并逐步放宽了对农民进城的限制（尤其在小城镇）。进入90年代后，在经历连续三年卖粮难之后，政府开始允许农民“自带口粮”进城经商务农。1992年，标志着限制人口流动的粮票制度在无声无息之中终于取消了，并在邓小平南巡讲话的强烈鼓动下，积压多年的农民终于爆发了大规模的劳动力迁移浪潮，从1992年起初的4000万人到1996年的7200万再到2002年的9400万人，短短的10年间，中国的农村流动人口就已构成世界上最大规模的移民浪潮（见表2）。尽管他们至今还受到户籍制度的约束，但毕竟在粮油制度、就业制度、居住制度等方面的改革已经向前迈进了一大步。

表2 1988-2002年我国农村劳动力流动和移民人数（单位：万人）

年份	1988	1990	1992	1994	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
劳动力流动人数	2600	2000	4000	6000	7200	7600	8000	8200	8840	8961	9400
移民人数	700	600	850	1000	1250	1500	1600	1750	1900	2100	2350

如果历史地考察改革开放以来我国有关国内移民的制度设置，我们大致可以把1979年以来移民制度的演变划分为四个阶段：第一阶段是1979年至1983年，这一阶段仍然处于政府禁止劳动力自由流动的阶段；第二阶段是1984年至1988年，这一阶段政府开始允许农民自带口粮进城经商务工；第三阶段是1989年至1991年，这一阶段的重要特征就是“劳动力移民”问题开始引起社会的广泛关注，人们甚至把它称为“盲流”，政府也开始感觉有必要实施干预与控制；第四阶段是1992年至2000年，这一阶段中央政府在某种程度上是鼓励农村劳动力移民的，但1994年以后，由于城市下岗失业等问题的增多，许多大城市纷纷加强了对外来移民的控制。据农村政策问题研究专家温铁军透露，1993年时，公安部曾经起草过户籍制度改革的文件，准备按照职业和居住地来建立户籍管理制度。但1994-1995年，我国宏观经济环境发生变化，通货膨胀高涨，导致政府不得不在1995-1997年间再次采用传统的手段进行宏观“治理整顿”。再加上在征求意见时，各部委和地方政府大都反对现在就实施户籍制度改革，使得本来已经

此表是作者本人根据《中国统计年鉴》和国家有关部委的大型调查，并综合国内外有关专家的研究成果估算出来的。在这里，农村劳动力流动人数仅指劳动力本人的流动，不包括他们的家属。移民人数主要是指已经在城市获得稳定的工作和住所，并准备长期移居在城市的原农村人口，无论其是否拥有城市户口。

Huang, Ping, Frank N. Pieke (2003) *China Migration Country Study*, Paper presented at the Conference on Migration, Development and Pro-Poor Policy Choices in Asia, Dhaka, June 22-24.

起草好的户籍改革文件被搁置了。

2001年10月1日起，我国开始以2万多个小城镇为重点推行户籍制度改革试点，但是实施范围主要限于县级市市区、县人民政府驻地镇及其他乡镇所在地，而且必须是在上述范围内有“合法固定住所”和“稳定职业或生活来源”的人员及其共同居住生活的直系亲属，才可根据本人意愿办理城镇常住户口。这标志着制约中国农民向城市移民长达50年之久的户籍制度终于开始解体了。与此同时，石家庄市在全国省会城市中率先宣布全面拆除户籍藩篱，紧接着，许多大中城市纷纷效仿。两年实施下来，好像并没有出现原来想象的那样会导致大量农村人口涌入城市，户籍管理制度的改革就这样平静地在许多地方启动了，或许，这可以看作是中国移民制度设置中的第五个发展阶段吧。

三

从上述分析中，我们可以看到，制度设置与政策导向对移民规模和流向的影响是多么重要。如果中国在改革开放以后没有制度上的松动，即使城乡之间存在再大的经济落差，即使农民有着再强烈的流动愿望和外出动力，都可能在刚性的制度面前显得软弱无力。因此，制度变迁是中国劳动力移民产生的一个前提条件，也是更深层次的农民市民化的基本要件，它不仅为移民现象提供了一个宏观的政治背景和社会环境，而且也为移民行为提供了可靠的政策依据和法律保障。正如金斯利·戴维斯(Kingsley Davis)所说：“移民是政策的产物”，任何以经济为主要立论的移民理论，在充满政治考虑和政府干预的移民面前，无不狼狈周章。

然而，制度设置能够为移民提供合法性保障，也同样能够成为限制移民进一步发展的障碍因素。在当前，随着移民浪潮的全球化、多样化和加速化，世界各国都表现出了对移民尤其是国际移民浪潮的强烈担忧，有人甚至称之为人类共同危险时代的到来。但这只是针对于国际移民而言的，而对国内移民来说，一般都是采取肯定和引导的态度。移民不仅是公民的权利，也是个人的自由。既然同样生为一个国家的公民，就没有理由设置一种制度禁止一部分人移民而对另一部分人却没有约束，否则，就是一种不公正或制度上的不平等。长期以来，我国的城乡分治策略实际上就体现了这种对城乡相互间移民的不平等。如果是劳动力从农村移民到城市，他不仅要在迁移上面对各种各样的政策约束和制度限制，而且还要在定居上遭遇严重的不平等待遇（即使

温铁军：“我们是如何失去迁徙自由的”，中国宏观经济信息网，2002年4月18日。<http://www.macrochina.com.cn>.

华金·阿朗戈：《移民研究的评析》，《国际社会科学杂志》（中文版），2001年第8期。

自己拥有定居的一切条件)。在一个开放的社会,劳动力移民不仅是自由的,而且是多向度的,任何地区都不可能只对信息、商品、资本实行开放而对人口迁移加以封闭。

今天,以户籍管理为核心的我国城乡分治制度人为地把城乡人口划为彼此分割且很难逾越的两大社会群体,其不仅在空间地域上把农民禁锢于乡土之中,而且在社会基本权益方面也存在着明显的不平等待遇。即使是那些移居城市多年,已经有固定的住所和稳定的收入来源的农民,仍然被排斥在城市管理体制之外,享受不到市民应有的福利保障待遇,使其与生活在同一空间,工作在同一单位的城市市民存在着身份与地位的巨大差别,以至于无法融入到城市主流社会之中,这不能不说是制度设置给劳动力移民所带来的严重影响。具体来说,这些影响带来的社会后果主要表现在以下四个方面:第一,在社会身份方面,表现为“农民”与“市民”的差别;第二,在资源配置方面,表现为“农村”与“城市”的差别;第三,在地缘认同方面,表现为“外地人”与“本地人”的差别;第四,在制度设置方面,表现为“体制外”与“体制内”的差别。尤其在制度设置方面,由于没有给农民工融入城市社会的空间与机会,城市社会也就没有把他们当作自己的成员对待,从观念到行为,从制度设置到具体操作,都把劳动力移民当作外来人口或流动人口看待,总觉得他们不会也不应该长期在城市社会生存下去,从而对它们构成了一系列的社会排斥,在这种集体排它的制度设置中,这些城市新移民无疑会强化自己对城市社会的不满情绪,最终导致无论在观念还是行为上都与城市社会存在着严重的分歧,结果使得城乡之间、城市内部之中“二元性”矛盾更为突出。

可以说,改革开放20多年来,我国社会经济已经取得了飞速的发展,人们的生活水平和生活质量都有了很大的提高,但是同样为改革开放做出重大贡献的农民工不仅没有平等地享受到改革开放所带来的实惠,反而使自己在许多方面与城镇市民的差距越拉越大。既然今天无论政府部门是如何地堵截和设置制度障碍,劳动力移民的潮流还是难以下降,那么,我们何不学会认识、理解、接受劳动力移民的社会现实,在制度设置上去考虑如何更好地实施城乡融合的制度,以规范和引导现有的劳动力移民现象呢?令人欣慰的是,从2000年开始,国家关于农村劳动力移民的就业政策发生了一些积极的变化。这些变化有两个主要特点:一是突出强调城乡统筹就业;二是积极推进相关方面的配套改革。其目的就是为劳动力移民在就业、保障、户籍、教育、住房、

“集体排它”是美国社会学家帕金(Frank Parkin)提出的一个概念。帕金认为,由于社会资源有限性和竞争无限性的存在,任何社会都会建立起一整套程序或规范体系,使得社会上某些人在享有社会资源和发展机会的同时却无情地排斥了其他人,这种现象就叫做社会排斥(social exclusion)。社会排斥有两种方式:一种是“集体排它”,如以种族、民族、宗教为区分标准,而将某些社会群体整体性地排斥在资源的享有之外;另一种是“个体排它”,如通过考试、竞争上岗来选拔人才。“集体排它”实际上体现了社会制度的不合理性,因此,现代社会的基本趋势应该是从“集体排它”转向“个体排它”。

卫生、小城镇建设等多个方面提供制度性保障。2003年1月，国务院办公厅颁发了题为“国务院办公厅关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知”的一号文件，从农民工的进城限制、就业限制、拖欠工资、生产生活条件、培训、子女入学、管理与服务等方面作了比较详细的、积极的规定。2003年6月，国务院又颁布了新的《城市生活无着落的流浪乞讨人员救助管理办法》，对于流入城市生活又无着落的人员，从以前收容遣送改变为保护救助，客观上成了有利于农民工的保护政策。

因此，在劳动力移民的问题上，城乡工资报酬的差距和经济发展水平的势差其实也只是劳动力移民的一个前提条件，而只有它同时与制度保障相结合的时候，才可能引发大规模的移民浪潮。尽管我们在国际移民中经常可以看到那些为冲破制度限制而出现各种各样的非法移民，但相对于在制度框架内而进行的合法移民来说，其毕竟还是少数。对于中国的这些劳动力移民来说，我们不能因为他们现在还没有得到制度性保障就认定他们也是城市的非法移民。而且，总的来看，从1984年国家放开农民进城的限制以来，虽然期间在政策上对农民进城的限制时紧时松，但总体趋势上还是一个由城乡分治到彼此间逐步放开、融合的过程。国家在制度上已经先后出台了許多针对农民工的保护与服务的政策规定，例如，通过制订有效的集聚政策和激励机制，许多省市都在积极引进外来人才，吸引各类专业人才定居，推进人口快速集聚。与此同时，有些省市还在积极构建和完善统一的社会保障体制、用工制度、医疗制度、教育制度等等，打破种种限制农民工和外来工的政策措施，消除就业歧视。尽管这些政策由于城乡分割及地区分治的管理体制还没有根除而很难发挥实际保障作用，但毕竟为农村劳动力移民提供了合法性的制度基础和政策支持。从社会学的角度来看，这群非正式的劳动力移民将起着对旧有秩序“解构”的先导作用，其不仅有助于打破“户籍”这种长期以来制约中国人口自由迁移和农民市民化的制度，而且还能产生积极的社会文化影响，使传统农民的乡村生活方式尽早地纳入到现代性的轨道上来，并因此产生强大的辐射效应，从而为整个农民市民化铺平道路，也为未来十几年里中国城乡社会结构的合理化注入新的活力和制度保障，使社会发展更具人性化、更富人情味。

非法移民是指通过非正常途径进行居住点的迁移，以谋求改变地域身份的移民行为或活动，由于其不被接受国或地区承认、许可，故被称为非法。据国际移民组织报告，现在全球的非法移民人数在1900万 - 3800万之间，约占移民总数的1/9-1/5之间。

(作者系华东师范大学现代城市社会研究中心研究员，社会学博士)

本期责任编辑：黄 勇

华东师范大学现代城市社会研究中心

上海市中山北路 3663 号田家炳教育书院 428

邮编：200062

电话/传真：62232933

印数：500 份

E-mail: ecnu_urban@hotmail.com
