

中国民工潮的 经济学分析

王洪春 阮宜胜 著



中国商务出版社
CHINA COMMERCE AND TRADE PRESS



中国民工潮的 经济学分析

王洪春 阮宜胜 著

中国商务出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国民工潮的经济学分析 / 王洪春, 阮宜胜著. —北京: 中国商务出版社, 2004.3

ISBN 7-80181-220-4

I. 中... II. ①王... ②阮... III. 农民-劳动力流动-研究-中国 IV. D669.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 011567 号

中国民工潮的经济学分析
王洪春 阮宜胜 著
中国商务出版社出版
(原中国对外经济贸易出版社)
(北京市安定门外大街东后巷 28 号)
邮政编码: 100710
电话: 010-64269744(编辑室)
010-64220120(发行二部)
网址: www.cctpress.com
E-mail: cctpress@cctpress.com

新华书店北京发行所发行
北京市地矿印刷厂印刷
850×1168 毫米 32 开本
11.25 印张 292 千字
2004 年 4 月第 1 版
2004 年 4 月第 1 次印刷
印数: 5000 册
ISBN 7-80181-220-4
F·689
定价: 20.00 元

前言

中国民工潮是一个跨世纪的潮流。仅从城乡人口之间的比例来判断，可以预言，我国民工潮还远没有结束。就人口城市化的一般情况而言，城市人口占总人口的 50% 以上，就算是实现了城市化。城市人口占总人口的 70% 以上就是高度城市化。而我国城市人口占总人口的比重，1949 年为 10.64%，1978 年为 17.92%，2002 年为 39.1%。从 1949 年到 1978 年，我国城市人口，平均每年提高 0.25 个百分点，从 1978 年到 2002 年，我国，城市化的速度加快了一些，平均每年提高 0.88 个百分点。但是这里应当指出，39.1% 这个数字有一定的高估成分，实际上，可能没有这么高，因为一些城市把市辖县人口，尤其是把市辖郊区人口划入城市人口。如果今后我国城市化的速度仍然是每年提高 0.88 个百分点，那么，要从 39.1% 达到 50%，还需要 12 年的时间；要从 39.1% 达到 70%，还需要 35 年的时间。如果今后城市化的速度加快，假如城市化比重每年提高 1 个百分点，那么，要达到 50%，也还需要 10 年的时间；要达到 70%，也还需要 30 年的时间。

影响中国民工潮持续时间和规模的另一个重要因素是城乡之间的人均收入差别。这个差别越大，民工潮就会越凶猛，这个差别越小，民工潮就会越温顺。改革开放以来，我国整体的经济发展很快，但是城乡人均收入差别并没有缩小，甚至还略有扩大。今后这个差别如果不能够缩小，民工潮必将继续波澜壮阔。

所以说，在 21 世纪的前半期，我国的民工潮很可能继续发展。如最近几年，民工潮丝毫不见“退潮”的迹象。

但是，经过仔细观察，就可以发现，在最近几年，我国的民工潮已经出现一些变化，这也正是本专著所要着重探讨的。

第一，民工潮的人口学特征是明显的。关于这方面，已经有大量的系统的第一手调查资料。但是最近几年来，又有了一些新的变化，如，平均年龄略有提高；女性比重有所提高，虽然现在还远没有达到男女比重平衡的水平；文化水平有所提高；技术素质有所提高等等。

第二，民工潮这个人口群体正在分化，可以说一分为三：一部分人正在向城市生活靠拢，甚至春节不回家乡，不是像以往那样，由本人回家看望家乡亲人，而是由孩子等在春节期间或者暑假期间，到打工地点看望打工的父母等。另一部分人学到技术、赚到钱，就打道回府，回家创业。剩下的是第三部分人，继续过着两栖生活，在城乡之间来回穿梭，当然这一部分人现在还是占多数。

第三，民工对经济、社会发展的贡献越来越突出。民工适应和吻合了市场经济的时间波动、空间波动，民工对用工地区经济、社会发展作出了贡献，也对家乡地区经济、社会发展作出了贡献。

第四，民工的各种合法权益、社会保障问题越来越突出。由于宏观经济发展速度减缓、剩余经济特征突出、雇工方薄利时代的到来，民工已经成为某些雇工方榨取不正当收益的重要对象。所以民工合法权益受到侵害的现象越来越突出。

本书的第一、二、三、七章由王洪春撰写，第四、五、六章由阮宜胜撰写，全书由两位作者统稿。

对于文中引用的资料，尽量注明出处，见参考文献，如有遗漏，还请海涵，在此一并表示感谢。

感谢中国商务出版社对本书出版的大力支持。

本书虽经努力得以出版，但是其中肯定还存在多方面的缺陷，恳望广大读者不惜给予赐教。

作 者
2004 年 2 月

目 录

第一章 中国民工潮总览——半个世纪的潮动	(1)
第一节 第一次“浪潮”(20世纪50年代)	(1)
第二节 低潮中的“暗流”(20世纪六七十年代) ...	(18)
第三节 第二次“浪潮”(20世纪80年代至今)	(28)
第四节 春节中的民工潮高峰	(34)
第二章 民工潮人口特征	(52)
第一节 年龄构成	(52)
第二节 性别构成	(65)
第三节 文化素质与技术素质	(74)
第三章 民工潮行为特征	(95)
第一节 生活方式和居住方式	(95)
第二节 交通、通讯方式(20世纪50年代)	(107)
第三节 与当地、与家乡的人际关系	(112)
第四节 生育行为	(129)
第五节 民工与社会资本	(133)
第四章 民工潮空间分布	(150)
第一节 城乡分布	(150)
第二节 地区分布	(170)

第三节	出国打工·····	(188)
第五章	民工潮经济与社会构成·····	(193)
第一节	产业构成、行业构成·····	(193)
第二节	职业构成·····	(201)
第三节	所有制单位构成·····	(202)
第四节	社会地位变迁·····	(205)
第六章	民工潮起因·····	(221)
第一节	利益驱动·····	(221)
第二节	人多地少·····	(236)
第三节	自然灾害·····	(245)
第四节	政策制度·····	(253)
第五节	市场经济·····	(269)
第七章	民工潮与社会保障·····	(277)
第一节	从非典看民工社会保障问题·····	(277)
第二节	民工合法权益的保护问题·····	(287)
第三节	民工社会养老保险问题·····	(305)
第四节	民工工伤与医疗社会保险问题·····	(321)
第五节	民工子女教育问题·····	(333)
参考文献	·····	(340)

第一章 中国民工潮总览

——半个世纪的潮动

自从20世纪80年代以来，“民工潮”这个时髦的词语，几乎是家喻户晓，人人皆知。但实际上，它始于20世纪50年代，这也是“民工潮”的第一次浪潮。在随后的20世纪60年代和70年代又跌入低谷，但并未完全停止。从20世纪80年代开始，又进入了一个新的高潮。如果我们从总体上浏览一下这半个世纪的民工潮的来龙去脉，也许会让我们的“潮”叹止，从中领略到一些有益的东西。

第一节 第一次“浪潮”（20世纪50年代）

人口总是处于一定程度和范围的流动之中，农民也需要流动。但是在1949年以前，农民流动在相当程度上是属于“流民”的性质。流民是什么？上海辞书出版社于1999年版缩印本的《辞海》（第1136页）中解释为“因自然灾害或战乱而流亡在外地的人”，并引证《汉书·食货志》：“至昭帝时，流民稍还，田野益辟，颇有蓄积”。在中国，所谓“流民”，自古即有。自商鞅以来，“禁迁徙，止流民”的政策延续了2000多年。

但是，20世纪50年代的大量农民外流却与此有着明显的差

别。这种农民外流是在中国政治和经济环境相对稳定、工业化和城市化开始起步的大背景下出现了合乎理性的经济行为。

一、从返乡安居到突发流动

在新中国成立之前，中国广大农村地区经过多少年的、接连不断的自然灾害和战争的蹂躏，大批农民沦为难民、流民。“闯关东”、“走西口”已经成为内地农民流动的主要方向。尤其三年解放战争时期，在国统区，国民党面对战场的节节败退，只好大量抓壮丁充当内战炮灰。许多农民为了逃避兵役和谋求生路，四处流浪。

1949年以后，全国大多数地区立即有了安稳的生活环境。全国范围的土改使广大农民有了生活的基本保障。新中国成立之前，只在北方约有1.6亿人口的解放区进行了土地改革。1949年9月，中共中央召开了全国土地会议，通过了《中国土地法大纲》，1950年3月，中央人民政府颁布了《中华人民共和国土地改革法》，在全国范围内掀起了土地改革运动高潮。到1952年，土改基本完成。有3亿农民分得土地7亿亩，分别占农村人口的60%和全国耕地面积的43.2%，并免除了每年3000万吨粮食的地租负担。所以，流浪在外的农民纷纷返乡务农。从1950年到1952年，共动员和组织了16.5万原籍在农村的失业人员回乡参加农业生产。他们同当地农民一样分得了土地、房屋和农具，政府还补助了回乡路费和一定的生产资金（何光，1990：45～47）。^①

“白毛女”的故事长久留传于世，但很少有人知道还有一个“白毛男”的故事：在广西壮族自治区马山县丕显乡，有一户壮族人家，姓唐。1937年，唐老汉去世，一个女儿出嫁，只剩下了兄弟两人，老大当年就被国民党抓去当兵了。1938年，伪乡

^① 注：所有引用的资料，根据名字、年份，从本书后面的“参考文献”中查找；年份后面的数字是指资料页码。下同。

长又来抓劳工当兵。唐老二只好匿居山洞。不料被发现，又被赶走，在荒山里流浪十多年，到了1949年，马山县解放，唐老二才悄悄下山到老乡那里开荒种地，但见生人就往山里跑。直到1956年，在县政府大力帮助、劝说下，才彻底住进村子。

但是，经过很短时间的安息休养，许多农民就开始流动了。甚至在把城市里的闲杂人员安排到农村去的同时，就有一部分农民从农村向城市涌进。这一点，在中央的有关政策或发布的通知等文献中可察觉到。

例如，1951年1月17日（土改还未完成），政务院发出《关于遣送失业工人还乡生产应注意事项的通知》中要求：各大区在遣送失业工人还乡生产时，必须先与政府取得联系，并根据自愿原则，使其还乡后确能从事生产事业。这意味被遣送回乡的人员当中，有的已返回城市。

1951年8月20日，劳动部发出《关于劳动力的供求情况与今后工作中应注意的几点意见的通知》，其中提出：各大行政区劳动部与省市劳动局应对劳动力调配工作加强领导，对城乡剩余劳动力要进行调查登记。这说明，中央及有关部门已认识到农村存在剩余劳动力的现象，他们随时都会大规模地涌入城市。

1952年7月2日至19日，政务院召开全国劳动就业会议，在听取各大区关于城市失业问题的情况及处理意见的汇报后，与会人员分成失业工人问题、农村剩余劳动力问题及社会救济问题（包括少数民族及归国华侨失业问题）等五个小组，进行专题讨论，并着手起草《关于劳动就业问题的决定》。可见，农村劳动力涌入城市的问题已经提到议事日程上来了。

在1952年8月6日，政务院通过的《关于劳动就业问题的决定》发布执行。其中要求：对农村剩余劳动力应积极设法使之在生产上发挥作用，发展多种经营，兴修水利、道路等，克服盲目流入城市；对老弱病残流浪儿童分情况收容教养和救济。在中央文件中，这是首次使用了“盲目流入”这个词语。虽然当时还

没有报道各地农民涌入城市的具体数字，但是可以肯定，已具有相当规模了。“盲流”一词可能起源于此。

1952年10月31日，在政务院发出的《关于处理失业工人办法》通告中，又提出，要配合国家建设计划，逐渐解决失业与剩余劳动力问题，应从统一介绍就业开始，逐渐达到统一调配劳动力。

二、农民进城，禁而不止

从1953年起，农民进城，寻找就业机会和经济上的收益，已成为全国农村地区的一种普遍现象，并且愈演愈烈，禁而不止。

经过三年国民经济恢复时期后，从1953年开始，我国实施第一个五年计划，客观上各地需要的外来劳动力较多。所以，从1953年春季开始，大量农民自发地涌入城市，寻找工作。

例如，1953年春季，外地农民流入沈阳、鞍山两市的数量就达2万多人。全国其他城市也肯定涌入了大量农民。

1953年4月17日，政务院第175次政务会议通过了《关于劝阻农民盲目流入城市的指示》，其中要求各有关方面劝阻农民盲目流入城市，做好对已进城的农民的还乡工作。并规定，今后未经劳动部门许可或介绍，不得擅自到乡村招收工人，更不得张贴布告乱招工人。

2003年，许多人在网上讨论“盲流”一词时，认为“盲流”一词，最早就是取之这个文件中的“盲目流入”。实际上，如上文所指出的，“盲目流入”一词早在1952年的政务院的有关文件中已经存在了。

1953年4月20日，《人民日报》又发表了题为《盲目流入城市的农民应该回到乡村去》的社论。该社论指出：1953年春季以来，许多地区大批农民盲目流入城市，仅本月初统计，由农村流入几个大城市的农民就达5万人以上，还有许多农民正在交通线上流动。并指出，某些建筑单位随意到农村招揽工人是造成

这种现象的重要原因之一。

但是此后几乎每年春季，都有大量农民涌入城市打工，所以中央及有关部门等也就年复一年地下发文件，要求采取措施，加以阻止。

例如，1954年3月20日，内务部和劳动部联合发布了《关于继续劝止农民盲目流入城市的指示》，其中指出，自1953年4月政务院发表《关于劝阻农民盲目流入城市的指示》以后，曾扭转了当时农民盲目流入城市的混乱现象，但有些地区对政务院的指示没有认真贯彻，因此，农民盲目流入城市的现象仍在发生，有的地方甚至日趋严重，所以要继续做好劝止农民盲目流入城市的工作。另外，从1954年起还采取了其他措施，如拓宽城市内部的职业介绍渠道、调整以往那种大包大揽的就业政策、清理城市企业和机关事业单位中的闲杂人员等等。

这些措施取得一定成效。但是，仍未从根本上制止大量农民再次涌入城市。1955年12月30日，《南方日报》社论指出，广州近6年来共增加了53.4万人，超过了城市生产发展的需要。在增加的人口，各地流入的有312200多人，其中，从农村流入的约占70%。

三、从春季流动到秋季流动

从1950年到1955年，农民流动主要表现为春季流动，但是从1956年开始，农民不再等到来年春季，而是在当年秋后就开始流动了。

1956年12月30日，国务院发出《关于防止农村人口盲目外流的指示》：“今年秋季以来，安徽、河南、河北、江苏等省灾区和非灾区的农民、复员军人和乡、社干部盲目外流的现象相当严重。流出的人口一般奔向各大城市和工业建设重点地区。流入陕西、甘肃、新疆等省区的人口数量最多，共达8万余人口。”该指示要求，一方面流出地要做好“劝阻”工作，并注意解决有关人员的实际困难。另一方面流入地可以“根据不同情况处理：

凡是有亲友可以认领或自己能找到生产门路的，应当允许他们居留；凡是本地可以安置的，应当设法予以安置。特别是在人少地多的地区，可以把他们安置在农村，从事垦荒生产。”并且“工厂、矿山、铁路、交通、建筑等单位需用劳动力的时候，应当事先做好劳动计划，通过劳动部门统一调配农村剩余劳动力，不应当私自招收”。可以从中看出，参入盲流队伍的，不仅有农民，还有复员军人，甚至还有乡、社干部。他们不仅来自灾区，而且还来自非灾区。所以可以断定，他们不同于旧社会那种背井离乡、流离失所、无家可归的流民，而是有一定目的和目标的，这就是要获得更好的收益。他们不仅流向城市 and 矿区，而且也有一小部分流向异地农村。中央的上述指示也要求尽量把他们安置在农业生产领域。随着工业和城市经济的加快发展，1957年，农民进城的浪潮进一步高涨。在这一年里，中央政府一方面多次下达指示，阻止农民盲目进城找工作，另一方面加大清理城市里现有劳动力和其他人口。1957年，中央比以往各年份下发了更多的文件，要求阻止农民进城务工。1957年1月12日，国务院发出《关于有效地控制企业、事业单位人员增加的通知》。通知指出：1956年国营企业、事业单位招收的工人和职员大大突破1956年劳动力发展计划，也超过1957年国民经济计划劳动力的需要量。并要求所有企业、事业单位，中等专业学校、技工学校、技工训练班，自1957年1月起，一律停止从社会上招收工作人员和招收新生。1957年1月18日，中共中央召开省、市、自治区党委书记会议，毛泽东主席在讲话中指出：“精减一定要坚决搞，一条是减人，一条是安排，一定要把人安排好再送出去”。翻开历史资料，可以发现，整个1957年，几乎每个月都有中央关于阻止农民盲目流入城市、停止从社会招工和从社会招生的文件下发。突出的几例：1957年3月14日，国务院发出《关于处理建筑业中多余的临时工人问题的通知》。5月28日，劳动部发出《关于各种训练班一律停止从社会上招收新生的通知》。

11月26日国务院转发监察部、劳动部发出《关于北京地区某些中央部门违反国务院指示增设机构增加人员和私自从社会上招收人员检查报告》。12月13日，国务院全体会议通过《关于各单位从农村中招收临时工的暂行规定》。12月18日，中共中央、国务院发出《关于制止农村人口盲目外流的指示》。请注意：以往中央有关文件中是用“劝阻”、“劝止”这样的词。从1957年1月起，使用“制止”，看来，是劝不住了。可见农民进城的压力越来越大，可谓如火如荼。

在农民流动过程中，也出现一些不良现象，如流浪乞讨。这在中央、国务院于1957年12月18日发出的《关于制止农村人口盲目外流的指示》中有所反映：在农村中，应当加强对群众的思想教育；在某些铁路沿线或者交通要道，应当加强对农村人口盲目外流的劝阻工作；在城市和工矿区，对盲目流入的农村人口，必须动员他们返回原籍，并且严禁流浪乞讨。

1958年在“大跃进”的气氛下，全国大炼钢铁，不顾任何客观条件大搞工程建设，使得本来十分剩余的劳动力反而蒙上了一层人力不足的假象。在这一背景下，1958年6月22日，中共中央转发了劳动部党组《对于当前工业企业补充劳动力问题向中央的请示报告》。决定今后劳动力的招收、调剂工作，由各省、市、自治区党委负责管理。当前的招工计划，经省、市、自治区党委决定后即可执行，不必经过中央批准。劳动部党组报告提出的力求从城市招工，一般不从农村招工，中央认为必须这样办。从此，招工权下放，大量农民再次涌进城市。以前制定的制止农民进城各项制度、政策等，都付诸东流。虽然这一文件仍强调不从农村招工，但是招工权下放，使得一切禁令都显得苍白无力。企业招工不再压缩、学校招生迅速扩大，各地都在喊人手不够，又一次像20世纪50年代初那样四处招兵买马，农民进城的欲望又一次实现，全国人口大流动。几个月后，城镇劳动力很快人满为患。1958年8月，北京市劳动局发出紧急通知：“近日来

不少农村青年纷纷盲目来京要求工作。这种现象，不仅影响农业生产，而且影响首都社会秩序”。并要求各有关部门立即停止自行招收外地人员，劝告农村青年立即回原籍参加农业生产，以有效地制止这一现象的继续蔓延。1958年12月18日，中共中央转发劳动部党组《关于私招农民和挖用在职工人情况的报告》，并批示招工中这种混乱现象必须立即制止。短短半个月后，即1959年1月5日，中共中央发出《关于立即停止招收新职工和固定临时工的通知》。通知提出各省、市、自治区的1959年劳动力计划必须报告中央批准。已经超过原计划的招工，还须报告中央批准。这意味着招工权又收上来了。1959年，哈尔滨市就流入外省农民13万多人。

四、农民在农村地区流动

在城市里的农村人口已经爆满，并且各级政府反复劝阻农民不要盲目进城的背景下，各地农村人口就开始在农村地区四处流动。这一股新的浪潮大约始于20世纪50年代中期。因为在国务院1956年12月30日发出的《关于防止农村人口盲目外流的指示》中，首次使用了“盲目外流”这个词，而不是“盲目流入”（城市）。即在20世纪50年代中期以前，农民主要是盲目流入城市，从20世纪50年代中期开始则是两面出击，既流向城市，又流向异地农村。从1956年12月30日开始，中央及有关部门下发的有关阻止农民流动的指示中，基本上不再使用“盲目流入”这个词，取而代之的是“盲目外流”。

农民异地流动也是受中央政府有计划迁移农民到边疆去的战略影响的。新中国成立以后，政府鼓励和支持内地及沿海地区的劳动者到边疆地区搞生产建设。从1949年到1958年，先后有114万人响应号召前往新疆、黑龙江、云南、海南岛等地工作。1958年8月，中共中央政治局扩大会议正式作出《动员青年前往边疆和少数民族地区参加社会主义建设的决定》（简称《决定》）。该《决定》认为，劳动力不足是加速边疆和少数民族地区

的社会主义建设事业的重大困难。为了使边疆和少数民族地区的社会主义建设事业能够同内地一样获得迅速发展，齐头并进，中央决定从1958年至1963年的5年内，从内地动员570万青年到这些地区去。而当国家已经停止有计划移民时，地区之间的农民流动并未停止。

在1958年“大跃进”号角策动下，农民外流到异地农村的劲头更足了，规模迅速扩大。所以，在1959年，中央三番五次下达指示，要求制止这种现象。如1959年2月4日，中央就发出《关于制止农村劳动力流动的指示》。提出农民盲目流动的现象相当严重，妨碍农业和工业生产，也不利于巩固人民公社，必须立即采取有效措施予以制止。

几乎在同时，即在1959年2月7日，中共中央批转内务部党组《关于农村人口外流问题的报告》，指出流到边疆去的人口，一般不要动员他们还乡，应该由有关的省区协作，把流动去的人口的来历，政治情况弄清，以合理地分别安置使用。

可以看出，在有关制止农村劳动力流动的文件中，这一报告首次在标题中使用了“农村人口外流”这一提法。这说明不仅是农村劳动力在外流，农村非劳动力人口也在外流，大有倾巢而出之势。中央已经明白，农村人口外流已是无法制止，大势已去，只好顺水推舟，要求流入地政府协商安置在流入地。

1959年3月11日，中共中央、国务院发出《关于制止劳动力盲目外流的紧急通知》。通知指出当时劳动力盲目流动的现象并未停止，某些地区甚至又有新的发展，要求各单位广泛宣传党和政府制止农村劳动力外流的方针。

到20世纪50年代后期，各省市之间农村人口异地流动的规模已经相当大了，但其主要流向，是从内地流向边远地区。这种盲目流动与历史上的流民走向有相似之处，同时也与国家有计划地迁移内地农民和城市人口到边远地区的行为有内在联系。现列举几个典型省份为例。