

中国农民

崔传义 著

中国农民 流动观察

山西经济出版社

崔传义 著

中国农民 流动观察

ZHONGGUONONGMINLIUDONGGUANCHA

山西经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农民流动观察/崔传义著. —太原: 山西经济出版社, 2004. 8

ISBN 7—80636—735—7

I. 中... II. 崔... III. 农村—人口流动—调查报
告—中国—文集 IV. C922. 2—53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 029011 号

中国农民流动观察

著 者: 崔传义 著	网 址: www.sxskcb.com
责任编辑: 李慧平	经销者: 新华书店
出 版 者: 山西经济出版社	承印者: 太原红星印刷厂
地 址: 太原市建设南路 15 号	开 本: 850mm × 1168mm
邮 编: 030012	印 张: 16.5
电 话: 0351—4922220(发行中心)	字 数: 405 千字
0351—4922085(综合办)	印 数: 1—3000册
E-mail: fxzx_sxskcb.com (发行中心)	版 次: 2004 年 8 月 第1 版
web_sxskcb.com (信息室)	印 次: 2004 年 8 月 第1 次印刷
jingjshb@sxskcb.com (综合办)	定 价: 30.00 元

版权所有

侵权必究

印装差错

负责调换

作者简介

崔传义, 1944年12月生, 山东省成武县人, 上海复旦大学国际政治系毕业。曾在安徽省滁县地区工作11年, 在那里参加了实行农业“大包干”的农村改革, 此后在安徽省政府办公厅、中央农村政策研究室工作。现为国务院发展研究中心农村经济研究部研究员, 中国农村劳动力资源开发研究会副秘书长。作者对农业经营制度、批发市场、农业技术革命、农业保护与服务、农村劳动力转移等有较为深入的研究, 多次获得中国发展研究奖和国家科技进步奖。近年在报刊上发表有关学术论文几十篇, 合著《中国县市改革纵横》、《农民就业与中国现代化》、《走出二元结构——农民就业创业研究》等。

農民工流動關係城
鄉發展前景應由
國家統籌安排

杜潤生 二〇〇三年十一月

原中共中央农村政策研究室、国务院农村发展研究中心主任杜润生题词

序一

王郁昭

波澜壮阔的农民流动，是中国实行以市场为取向的改革，加快从农村、农业社会向城市、工业社会转变的必然产物。它又强有力地推动着这种体制转轨和结构转变。实践使我们清楚地看到，中国人口众多，主要是农民多，人多地少，国家从不发达到发达，不能撇开 8 亿农民搞工业化和城市发展，必须使工业化、城镇化与农村劳动力向非农产业和城镇的转移结合、相互推动。推进农村富余劳动力转移进程，促进充分就业，是实现惠及十几亿人的小康，进而在 21 世纪实现中华民族复兴的必由之路。而农民转移就业、社会经济结构发生根本性变革，有赖于体制转变，改变城乡二元分割的体制，以市场机制充分发挥人们创业和劳动就业的积极性、创造力。1993 年党的十四届三中全会首次把农民跨地区流动写入重要文献，2003 年党的十六届三中全会，则把农村富余劳动力在城乡之间的双向流动，与“三农”问题的解决、城镇化推进、市场经济体制的完善联系起来，引导人们从民生之本出发，从发展改革、城乡统筹的宏观视野去认识和处理问题。

在社会经济发展进程中，如何对待占人口多数的农民，是个

事关全局的问题。改革前,在人民公社制度下,农民没有独立自主的生产资料财产权和职业选择自由,不能流动。农村户口出门没有粮票,如果离开了农村还要挨批,说你不多务正业。劳动大呼隆、干好干坏一个样,迫使农民在集体生产中消极怠工,在自留地上卖力气,被说成落后、自私。做小生意,多养几只鸡鸭,一些发展商品经济的追求,被说成每日每时产生资本主义。农民被死死捆在人均一亩多土地上,只能受穷。进入改革开放的新时期,被视为落后的农民,却有一个接一个出人意料的壮举。首先在农村改革中普遍建立起家庭联产承包制,使中国解决了温饱;紧接着由搞多种经营、家庭手工业、经济联合体,到乡镇企业异军突起,推动小城镇发展,在城乡分割壁垒仍存在的条件下,在乡村里开始推动小城镇发展,终于拉开了自我向非农产业和城镇转移的序幕。这两者都被称为农民的伟大创造。接着,又以不要户口要就业的方式,冲破城乡分割,创造一个跨区域流动的劳动力市场。1994年我们就认为这是农民的第三个伟大创造。现在有人称做继土地改革、家庭承包制之后农民的第三次解放,我也是赞成的。实践证明中国农民是富有开拓和首创精神的,几亿农民的选择,背后有社会发展的内在要求。我们党领导改革的伟大和成功之处,很重要的就是尊重群众的首创精神,发挥、保护、引导群众的积极性,对来自群众和基层的突破,给以总结、完善、推广,不断发现和解决前进中的新情况、新问题,促进了机制转换、制度创新、政策突破。

伴随着农民流动的发展和民工潮的出现,对农民跨区域流动就业和进城务工的研究工作经历了几个发展阶段。第一阶段,从改革之初到1988年,主要是与乡镇企业的发展相联系,开展农村剩余劳动力产业转移的研究,极少有关于农民区域流动的研究。值得一提的是,原中共中央农村政策研究室、国务院发展研究中心农村部的几个年轻人率先对10县农村劳动力转移和流动进行了调查,写出《资源、包袱、财富》的研究报告。第二阶段,

1989~1992年,1989年春由铁路运输紧张表现出来的首次“民工潮”,引起社会的关注,反映敏感的是新闻界,中央和地方研究力量对农民流动的专门调查研究开始启动。中央农研室、国务院发展研究中心农村部在前期研究的基础上,联合劳动部、农业部,支持成立了中国农村劳动力资源开发研究会,由我担任会长,把就地转移与农民流动一并研究。但总体上说,这一段多为应急的、对农民该不该流动的评价式的研究,缺乏规范系统的调查分析,研究滞后于实践。第三阶段,1993~2000年,研究大幅度推进,加强了国内外合作与交流,改变了研究落后于现实的局面。这一阶段的研究,由三个大调查开始,即中国社科院农发所和农业银行调查系统对26省1.4万农户的抽样调查,农业部农村固定观察点所做的10省75村调查,国务院发展研究中心农村部、中国农村劳动力资源开发研究会联合全国政协经济委员会办公室在15省28县、28镇、28村所做的调查研究。随后,较为突出的是,劳动部、农业部农村经济研究中心、国务院发展研究中心农村部和大学、民间调查机构,组织8家课题组,汇集多学科力量,从多角度研究,相互交流,还有国际上的交流以及大量其他部门和地方的调查研究。农民流动研究取得全面发展,成绩斐然。第四阶段,2001年至今,其特点是研究与政府决策、制度创新更紧密地结合。政府按照市场经济和城镇化的方向,及城乡统筹、公平对待的原则,调整有关农民流动的政策,对研究工作又提出了新的要求,使研究工作放在城乡统筹、有利于逐步改变城乡二元经济结构等大背景下展开。

《中国农民流动观察》一书作者是国务院发展研究中心农村经济研究部的研究人员,也是中国农村劳动力资源开发研究会成员。本书是他1994~2003年有关农民跨区域流动、进城务工的研究成果,其中一些报告,虽然作者是执笔人,但背后有众多人参加调研活动,是集体或合作研究的结晶。

本书有两个显著的特点。特点之一,本书全部是调查研究报

告,所以称为农民流动观察。其中一些调查是有分量的,如不同地区28个县(市)农村劳动力跨区域流动的调查,对于90年代初开始迅速发展的农民流动来说,这个调查是最早的较大规模实地调查之一,在国际人口迁移学界也有重要影响。调查报告除了提供基础资料,还从理论和实践的结合上阐述了农村改革后为什么会出现大批农民跨区域流动、流动的机制与特点、流动对改革开放和经济发展的贡献以及如何正确对待流动引发的社会问题等。1997年调查又扩大到38个县及70多个村。再如,关于安徽阜阳地区69名外出打工农民又回乡创办企业的调查报告,是关于这个回流创业现象的最早成果,不仅在研究方面具有开拓意义,而且在提请社会有关方面特别是地方政府注意这样一种现象并积极引导这种潮流发展起到重要作用。再如,近年关于进京农民工的调查,对制定不得把收容遣送用于农民工的社会管理和农民工子女就学政策,发挥了作用。此外,对流入地、流出地的多篇典型调查和案例分析,使人们对农民流动的现实运行有更深入的了解,也为地方政府研究农民流动及相关的工业化城镇化、“三农”问题提供一个可供参考的研究框架。

特点之二,是在与农民流动相关的体制改革层面开掘较深,提出不少改善农村劳动力转移环境的可操作的政策措施。马克思说:“哲学家们只是用不同的方式解释世界,而问题在于改变世界。”调查研究的任务,是既要了解情况,发现问题,又要总结实践经验,分析问题,提出解决问题的路径及政策措施,而了解情况属认识世界,制定政策和政策的贯彻执行属改造世界。农村劳动力向非农产业和城镇流动转移的路径,大体涉及5个支持系统,即经济支持系统(工业化的推进,二三产业就业载体)、制度支持系统(含社会服务支持系统)、教育培训支持系统、农村与农业支持系统、城镇发展支持系统。本书对5个支持系统都有涉及,而对城乡统一的劳动力市场和平等就业的制度、有关的公共服务和社会管

理制度、土地制度、户籍制度,调查深入,多有创见。

现在人们越来越取得一个共识:农村富余劳动力转移完成之时,就是我国现代化成功之日。人们预计新世纪前20年,即到2020年,我国将有2.8亿左右的农村人口转化为城镇人口。农村劳动力转移任重道远,呼唤理论和实际工作者继续努力,多做贡献。本书作者跟随我工作多年,作风踏实严谨,有理论基础,长期从事农村政策调研,加之本书确有特色和价值,有助于实际工作者和研究人员,特为之序。

(王郁昭为中国扶贫基金会会长、中国农村劳动力资源开发研究会名誉会长。他是20世纪70年代末安徽农村大包干改革的最早倡导者、支持者,当时任安徽省滁县地委书记,此后曾任安徽省省长、中央农村政策研究室副主任、国务院发展研究中心副主任、全国政协常委,他是中国农村劳动力资源开发研究会的发起人,曾任该会会长。)

序二

陈锡文

这本书是对我国农村富余劳动力转移,主要是农民到城镇就业、跨区域流动,进行追踪观察的结果。现在,农民外出就业既是农民增加收入的重要渠道,又关系到城市和发达地区工业、服务业发挥劳动力资源比较优势、增强竞争力。同时,推动体制变革,促进形成由工业化、城镇化牵动农村劳动力流动转移,带动“三农”问题解决的格局,意义深远。按照党的十六大和十六届三中全会精神,建立有利于改变城乡二元经济结构的体制,为农村劳动力向非农产业和城镇转移创造好的环境,是一项关系到城乡统筹发展的重要任务。

近10多年来,农民跨区域流动、进城务工已发展到近1亿人,时常成为社会关注的热点问题。由于农民流动发展出人意料,广泛涉及东、中、西部地区和城乡的方方面面,往往一时难以把握。但人们越来越强烈地感触到,这种农民流动,既区别于改革前的不流动,也区别于历史上农民为逃避灾荒、战乱而形成的难民潮,而有着明显的时代特征。其一,农民流动就业是经济行为,是对工

业化、城市化的参与,与我国由农村农业社会向城市工业社会的发展转变相联系,体现了农业劳动力、农村人口向非农产业和城镇的转移。其二,农民流动与体制改革中农民的解放、由计划经济向市场经济的转变相联系,是农民继打破人民公社制度的束缚,创造土地家庭承包制和发展乡镇企业两大业绩之后,进而打破城乡二元分割,争取平等的职业选择权利、迁移自由和转变为城镇市民的发展空间。这无疑是中国现代化进程中最重大的事情之一。

农民工的背后是农民整体。外出打工,是由农民自己解决“三农”问题,特别是寻求解决“人往哪里去,钱从哪里来”的就业、增收问题引起的,其深刻的社会背景,是历史形成的城乡二元经济结构还未根本改变,城乡、区域经济社会发展很不平衡。与城市比较,农村经济、文化和基础设施相对落后,农民收入低,增长慢。2003年农民人均纯收入与城镇居民可支配收入的比例,已扩大到1:3.24。农村还有近3000万未解决温饱的贫困人口,而且半数左右的农村人口,人均年收入在2000元以下,仍处于温饱阶段。他们主要分布在中西部不发达的农区。正如安徽省凤阳县干部群众所说,包产到户一步跨过温饱线,20年没有摸到小康门。一个非常大的原因,是结构性问题在制约发展。这就是在城乡二元经济结构下,我国按就业来衡量的工业化程度仍然较低,进入非农产业就业的人口少,在农业上就业的人口多,人多地少,大量剩余劳动力滞留在土地上,是农民收入难以增加的根本性制约因素。城市化水平过低,购买商品农产品消费的群体就小,多数人生产,少数人消费,市场很容易饱和,也制约农民收入增加。农民流动,从土地之外找就业、发展的出路,符合在工业化、城镇化中实现农村劳动力转移和二元经济结构转换的发展规律。

我国农村富余劳动力产业与空间的转移,既遵循国际上的普遍规律,又有国情决定的一些特点。这不是指我国农民流动规模

大,仅流动就业的农村劳动力就超过德国的人口,加上伴随流动的非劳动力,相当于日本一国人口在流动。特点表现在以下几个方面:第一,与土地制度相关,目前外出就业的农民,多数没有割断与家乡承包土地的联系。他们既是占有小规模承包土地的有产者,又流动打工,与城镇的非农资产结合,实现转移就业。农民向非农产业和城镇的转移,有一个学习、适应、积累能力的过程,也有外部环境的影响、障碍和风险。保留土地承包权,有土地作社会保障,流而有根,能够发挥促进经济发展、农民增收的作用,应对转移过程中的风险,不致因经济波动,发生失业,没有退路,矛盾激化,无缓冲余地,带来社会问题和破坏性。这与一些发展中国家失地农民进城有很大不同。第二,目前进城就业的农民工,以向发达地区和城镇流动为主,大部分处在城乡双向流动过程中。城里能找到工作就往城里走,当城里找不到工作时就往自己的家乡走。这种双向流动,适应农民在一次次的、一个时期的流动就业中,逐步完成向非农产业和城镇的转移过渡。第三,农民流动就业是人口城镇化的特殊形式,转移途径多种多样,比较曲折迂回。有一种现象,我称之为“两个支点一条纽带”推进我国的城镇化进程。两个支点,一是大城市的发展,创造较多的就业机会,吸收农民进城就业,学习本领,转变观念,积累资金。但举家迁居大城市的费用太高,光住房费用就使一般农民工难以承受。二是小城镇的发展,一些农民工在外出就业中积累了资金,提高了人力资本,迁移到大城市有困难,就回到家乡,但不是回村务农,而是在小城镇创办企业,转为市民。这两个支点又以农民的自由流动为纽带。

影响农村剩余劳动力转移的最根本的制度障碍,是长期以来比管物还要严格的对人的就业的计划式管理和城乡二元结构的体制分割。农民流动是改革的产物。农村实行土地家庭经营,从人民公社体制下解放了农民,使之有了经营农业、职业转变的主动权。粮食产量增长,农产品流通体制改革,农民外出就业不再受

“粮票”的限制。包括非公有制企业在内的多种经济成分共同发展,投资主体多元化,企业逐步获得经营自主权,加大对外开放,沿海发达地区工业化、城镇化率先发展,出现劳动力不足。没有这些改革就没有农民流动。而农民流动就业涉及的制度,又超出了既有改革的范围,引发和推动一系列的改革。流动就业是农民自发搞起来的,他们利用传统社会关系获得信息,走出世代生活的家园故土,进入沿海,进入城市,进入其他适于更好生存、发展的地方,没有行政的指令,自谋就业。这种流动,既解决了发达地区劳动力不足的问题,缓解了不发达地区农民就业、增收的困难,又有力地冲击了城乡分割、区域封闭的旧体制,创造出充满活力的劳动力市场,构造以市场机制在城乡、区域间配置劳动力资源的新体制。但相对于农民的实践,体制转变滞后。对农民流动的计划式、城乡分割式、管制式的管理,使进城就业的农民受到限制和不平等待遇。农民工已成为城市和发达地区经济发展的重要力量,对经济建设做出贡献,但城乡分治的社会管理体制,把他们排斥在当地社会之外,专门设置多项办证和收费,出现就业歧视、农民工子女就学歧视,甚至实行收容遣送。制度的障碍使外出农民付出沉重代价,但未阻止符合客观需要、关系民生的农民流动持续发展。农民流动、用工企业构成推动城乡分割体制变革的基础力量。

维护农民的经济利益,尊重农民的自主权和创造精神,是我国改革不断取得成功的一个重要关键。对农民流动就业,1993年党的十四届三中全会从建立社会主义市场经济体制出发,提出改革劳动制度,逐步形成劳动力市场,鼓励和引导农村剩余劳动力逐步向非农产业转移和在地区间有序流动。近几年来,有关政策更是发生了积极变化。2001年江泽民同志说农村劳动力到城镇就业和跨区域流动,是沟通城乡经济和发展要素市场的必然要求,要顺应这一趋势,加强引导和管理,不能采取歧视性限制政策。党的十

六大提出城乡统筹发展的方针。党的十六届三中全会提出建立有利于逐步改变城乡二元经济结构的体制,为农村劳动力转移相关制度改革确定了方向。2002年中央提出对进城农民要“公平对待,合理引导,完善管理,搞好服务”。2003年1月,国务院办公厅下发了《关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》,按照市场经济和城镇化的趋势提出取消对农民进城就业的限制和歧视,保护就业的劳动收益、改善劳动条件、提供公共服务等政策。6月,国务院把对流浪乞讨人员的收容遣送改为救助制度,彻底解决了对进城农民工随意强制收容遣送的问题。10月,国务院又对进城就业农民工子女教育和农村劳动力转移培训问题发了文件。人们说,对农民流动已由阻止流动的红灯,半容许半限制的黄灯,变为支持、引导、服务与管理的绿灯。

我国实现全面小康进而走向现代化的过程,是逐步实现农村劳动力向非农产业和城镇历史性大转移的过程,任务艰难而伟大。关键是要按照城乡统筹发展、建立有利于逐步改变城乡二元经济结构的体制的要求,改善农村富余劳动力转移就业的环境。首先在发展战略上,确立新型工业化、城镇化与农村人口、劳动力转移结合,带动解决“三农”问题的新思维。一方面必须正确认识农业,农业在国内生产总值中的比重逐步下降,是现代社会经济发展的必然规律。但即使农业的比重降得再低,它在保障食品供给方面的地位仍然是不可替代的。农业人口只有随着农业产值比重的下降而下降,农业才能逐步现代化,整个国家才能逐步现代化。另一方面,必须正确理解我国现阶段加快城镇化进程的重大使命。尽管人们对城镇化的概念有着多种多样的理解,但从我国现阶段的国情出发,之所以必须加快城镇化,最基本的目的,就在于为农村富余劳动力向非农产业和城镇转移创造条件。因此,必须建立健全农村劳动力的培训机制,推进乡镇企业改革和调整,大力发展县域经济,积极拓展农村就业空间,同时取消对农民进

城就业的限制性规定，以加快农村人口向城镇转移为主要目标，坚持走大、中、小城市和小城镇协调发展的中国特色城镇化道路，为农民创造更多的就业机会。其次，加快消除不利于农村富余劳动力转移和城镇化的体制、政策障碍。调整不符合城乡开放、市场经济的思维方式，改变城乡居民权利不平等的利益关系，解除农民转移就业、身份转变的束缚。逐步统一城乡劳动力市场，加强引导和管理，形成城乡劳动者平等就业的制度。深化户籍制度改革，完善流动人口管理、引导农村富余劳动力平稳有序转移。不仅仅是让农民可以自由流动进城来选择职业，还要改革一系列社会管理体制，包括户籍管理、社会保障等。要加快城镇化进程，在城市有稳定职业和住所的农业人口，可按当地规定在就业地或居住地登记户籍，并依法享有当地居民应有的权利，承担应尽的义务。第三，以人为本，转变社会管理方式。把对农民工管理的重点转到服务和合法权益保护上来。农民工、由农民转化来的新市民和原有城镇市民，同是发展经济建设新生活的主人、纳税人和公民，政府管理人员与他们，不是防范、管制的关系，而是服务的关系。良好社会秩序的建立，既需要政府负起公共管理职责，又需要培养各种群体自我管理的能力，支持群众参与管理、自治治理，走向自治基础上充满活力的社会整合。

科学的价值在于服务民众，正确的政策来自群众的实践。形成有关农村劳动力向非农产业和城镇转移的政策架构，有赖于政府工作人员、科研人员、新闻工作者等社会各界的共同努力。尤其需要在邓小平理论和“三个代表”重要思想的指导下，深入城市和乡村，到企业、社区和农民工中去，进行大量系统的调查研究，发现问题，总结群众的创造和基层的经验，形成符合实际的认识，提出解决问题的见解与政策建议。《中国农民流动观察》一书的作者是国务院发展研究中心农村经济研究部的研究员，长期从事农村改革与发展的研究工作。本书是作者与其他研究人员一起近

10年追踪调查农村富余劳动力转移问题的主要研究成果。其特点是对农民流动的实际观察,通过对一个个农民工、村、县、城市、地区的具体调查,或是对几十个县(市)的大规模综合调查,掌握农民流动的基本事实,揭示农民流动的社会原因、条件,流动的特点、机制、趋势和积极的社会作用,农民流动中的矛盾和冲突,所要求的制度变革与社会进步。这些延续十年、不同时段的投资汇集起来,以调研报告的特殊形式,记录了中国农民流动的进程,展现了农民流动的整体图景。其意义不仅在于其中一些调查为制定政策起了作用,积累了基础资料,利于以后研究的展开,而且在于这种面向实际、面向群众、面向我国转型期重大现实问题进行实事求是的调查研究的态度和方法是可取的。在一定意义上说,关注农村富余劳动力转移、农民流动,就是关注中国的发展与进步,我们期待这方面更多更好的研究成果问世。

(陈锡文同志为中共中央财经领导小组办公室副主任、中共中央农村工作领导小组办公室主任,著名农村问题专家,研究员,博士生导师。曾任国务院发展研究中心农村经济研究部部长、国务院发展研究中心副主任。)