

“新移民运动”:当代中国的重大社会变迁

——访中共中央编译局副局长俞可平

● 本刊特约记者 苏 民

记者:俞副局长,您好!对于改革开放以来大量流入城镇的农民,学界通常称之为“民工”、“农民工”、“外来工”、“农村劳动力”、“外来人口”或“流动人口”等等。最近,您提出一个观点,称这些流入城镇的农民为“新移民”,让人有耳目一新之感。请您向本刊读者具体谈谈这一观点。

俞可平:近年来,对流入城镇农民的研究已经成为经济学、人口学、社会学、劳动学的重大课题。我们认为,可以而且应当把进城的农民工视为“新移民”,把改革开放以来大规模的农民流入城镇称为“新移民运动”,进而从移民运动的角度,来深入探讨大量农民工进城的社会经济动因,以及由此对中国社会带来的制度变迁和政治发展。具体原因有这样四个方面:第一,按照公认说法,农民工至少进城工作和生活3个月以上,绝大多数在6个月以上。2004年农民工的平均外出时间为8.3个月。大多数农民工在城镇工作和生活6个月以上,已经具有明显的移民特征,其产生的政治、经济和社会作用丝毫不比古今中外任何其他移民运动更小。第二,许多农民工之所以没有成为城镇的户籍居民,并不是他们自己的意愿,而是社会制度环境的阻碍。第三,农民工转变成城镇永久居民的比例正在迅速提高。有迹象表明,大规模的户籍制度改革已经开始,越来越多的农民将变成市民已经是一种必然的趋势。第四,流动迁移人口的数量和比例在未来相当长的一段时间内将继续增加。权威人士预测,在未来30年中,中国的迁移人口将高达5亿,占人口总数的三分之一。

记者:移民运动是重要的社会变迁活动,中国古代历史上就有多次大规模的移民运动。与历史上的移民运动相比,“新移民运动”新在哪里?

俞可平:移民活动是人类社会变迁的重要内容,它既是社会变迁的直接动因,也是社会变迁的重要

后果。中国历史上曾经发生过许多次重大的移民浪潮,其中主要是三次南迁大潮,源于西晋“八王之乱”的“永嘉南渡”(开始于公元311年)、源于唐中期“安史之乱”的南迁(开始于公元755年)和源于北宋“靖康之难”的南迁(开始于1126年)。从迁徙的人口规模及其社会后果来看,发生于20世纪80年代后的移民浪潮,可能是中国历史上第四次具有深远影响的移民运动。移民有不同的类别,若按移民行为和性质来分类,可分为工程性移民、灾害性移民、战争性移民、政治性移民和经济性移民。中国历史上三次最大规模的移民运动,主要属于战争和灾难移民。与此不同,改革开放以来的这次移民浪潮,主要是工程移民和经济移民。新一轮移民的主体是离乡进城打工的农民,在经济发达的广东、福建、浙江和江苏等南部沿海地区,一些城市的新移民人口甚至大大超过了原居民,出现了引人注目的移民城市。这些自愿性的经济移民大体可分为两类:第一类是进入城市经商和开办企业的工商业者。改革开放后,随着从计划经济体制逐渐转向市场经济体制,原先受到遏制的商业贸易得到政府的鼓励,城镇作为商业贸易的集散中心吸引了大批外来的商人、摊贩和企业家。这些人成为改革开放以后最早的城镇新移民。他们在新移民中的人数比例不高,但在加速移民进程中所起的作用极大。第二类是为了增加经济收入而自愿进城打工的农民工,他们不是城镇的长久居住者,而是“流而不迁”的暂时居住者。这部分“流动移民”的总数到底有多少,专家之间并没有统一的口径,但一般认为已超过全国总人口的十分之一。

记者:当代中国的“新移民运动”有哪些特点?

俞可平:有四个十分明显的特点:其一,具有自愿性。历史上的大规模移民主要是被迫的,或者是因为战争而被迫流亡他乡,或者是因为自然灾害无法

生存而迁往他乡,或者是因为政府的强制性移民政策。与此不同的是,“新移民运动”中的绝大多数人,都是为了有更高的物质生活水平而自发和自愿进行迁徙的。

其二,主要是受经济利益的驱动。在古代中国,战争移民、政治移民和灾难移民是历次移民的主流,其直接的动因是政治的或生存的需要,而不是为了获得更多的经济利益。改革开放之后的“新移民运动”,其主要动因是农民为了增加经济收入,属于经济性移民。

其三,主要流向是从农村到城镇。中国历史上大规模移民,一般都是区域性的迁徙,从生存条件差的地方流向条件好一点的地方,多半是从农村到农村,特别是从经济落后的中西部农村地区流向比较发达的东部沿海城镇地区。改革开放后的移民运动,则主要是从农村流向生产和贸易活动集中的城镇。从农村流向城镇的人数约占全部移民总数70%以上。

其四,居住时间的暂时性。历史上的移民一般都会在新的流入地永久性居住下来,成为当地的永久居民,在迁出地不再保留亲属和住房。与此不同,改革开放之后,新移民中的多数都是临时性迁入,只有其中的一部分能够成为迁入地的永久性居民,大多数人在原居住地保留着房屋和户籍。

记者:是哪些因素促成了当代中国的“新移民运动”呢?

俞可平:首先是市场化。中国经济体制最根本的改革,是用社会主义市场经济体制取代原先指令性的计划经济体制。遵循着市场经济的一般法则,中国在推行市场经济体制后也逐渐形成了两类竞争性的劳动力市场,即以技术人员或管理人员为主体的人才市场和以简单体力劳动者为主体的劳务市场。初级劳务市场实际上就是农村的劳动力市场或农民工市场。这些农村劳动力几乎没有专门知识和技能,其最大的优势是价格低廉。中国在改革开放初期,首先发展的是劳动力密集型工业,大量需要的正是这些价格低廉的简单劳动力。此外,中国的城乡二元体制造成了城乡居民较大的收入差距,1978年城镇居民的收入是农村居民的2.4倍,2008年更升至3.13倍。可见,市场化条件下农村劳动力的低成本优势仍然极其明显,这是导致众多中国农民向城镇迁移、从经济落后地区向经济发达地区流动的基本原因之一。

其次是工业化。改革开放的根本标志,便是执政的中国共产党和中国政府将国家工作的重心由原先的阶级斗争,转为经济建设,并将提高生产效率、促进经济发展、增加国家的经济实力和提高人民的物

质文化生活水平,作为最重要的国家发展目标。国家要发展现代工业,除了先进的工业技术、大规模的投资和现代企业管理体制等要素外,一个基本的要素便是大量劳动力,而中国农村正好可以提供大量的剩余劳动力。我国农业劳动力过剩的现象极为突出:一般估计在1.8亿—2.1亿左右,占农村劳动力总量的58%—68%。一方面,城市的快速工业化需要大量劳动力;另一方面,农村又存在着丰富的剩余劳动力,于是,劳动力从乡村流向城镇便成为一种自然而然的现象。有统计表明,在上个世纪90年代,农村平均每年向城镇转移劳动力超过1000万,而2000年之后这一数字则达到2000万以上。

再次是城市化。从世界现代化的历史经验看,工业化与城市化是密不可分的,前者是后者的根本动力。工业化必然伴随着城市化,这一点中国也不例外。改革开放的30年,是中国工业化和城市化加速推进的30年。城市化通过以下三种方式加速了中国的新移民运动:(1)城镇是工业企业和服务业的集中地,从而也是农民工的迁入地;(2)城镇人均劳动收入要普遍高于农村的人均劳动收入,对农村剩余劳动力有巨大的吸引力;(3)城市居民的社会地位和声望明显高于农村居民,这也成为众多农民工进城的重要动因。

还有一个深刻的原因是全球化。全球化不仅是中国经济现代化的关键变量,也是中国新一轮移民运动的关键变量。(1)中国大量吸引海外投资,外资企业成为吸纳中国农民工的重要场所。(2)对外贸易急剧增长,中国成为著名的“世界工厂”,“中国制造”的商品遍布全球。这极大地刺激了中国的工业化进程,从而促进了国内劳动力的流动。(3)中国对外经济的依存度明显提高,特别是2001年加入WTO后,中国与世界经济的联系更加紧密。在世界经济高度一体化的背景下,中国劳动力的低成本优势和“人口红利”更加突出,这也是促成大量农民工进城打工的重要因素。(4)中国的东部沿海地区,参与经济全球化的程度显著高于其他地区,它们是农民工的主要迁入地。与之相反,中西部地区参与经济全球化的程度较低,因而它们便成为农民工的主要输出地。

记者:近年来,关于农民工维权的报道屡见不鲜,这一方面说明了他们政治经济权利意识的觉醒,另一方面也说明他们对迁入城镇带来了深刻影响和巨大的挑战。

俞可平:从政治学的角度看,大量农民迁入城镇所带来的最大挑战,是公民身份(citizenship,又译“公民资格”、“公民权利”等)的不平等。中国社会是

一个城乡二元结构的社会,城镇居民与农村居民有着不同的社会身份,事实上享受着不同的国民待遇。例如,城镇居民的就业一般都在企事业单位和党政机关,而且有一定的就业保障;农村居民则是自耕农,没有就业保障。城镇居民享受国家的食品供应、住房福利、养老保障;农村居民则完全没有这些最低的社会福利待遇。在城乡居民没有流动的静态格局下,城乡居民各自按照城乡两个不同的参照体系进行身份识别和角色认同,公民身份问题并不显得十分突出。但当大量农民流入城镇转变为城市工人后,他们就不再按照农村的参照体系进行身份认同,而是转向城市的参照体系。这时,他们就发现他们与生活和工作在同一城市的户籍居民之间,存在着巨大的公民身份差异和严重的权利不平等,尤其表现在劳动权、居住权、福利权、教育权、医疗权方面。

记者:以农民工流向城镇为标志的“新移民运动”,是当代中国一场深刻的社会变迁,不仅影响着中国的现代化进程,而且也影响着整个中华民族的历史演进的方方面面。从制度层面来看,“新移民运动”的影响主要体现在哪些方面?

俞可平:主要体现在六个方面。一是户籍制度。户籍制度是政府行政机关以家庭(户)为单位对所在地区的全部居民进行登记和管理的制度。1949年后的户籍制度不仅具有人口统计、人员管理、社区治安的功能,而且还有劳动就业、粮油供应、计划生育、义务教育、社会福利、政治选举等功能;它既是维持社会秩序的基本制度,也是划分社会身份的主要依据。在20世纪80年代之前,户口本(证)一直是中国公民最重要的身份证件。从社会身份划分的角度看,户籍制度将居民分成城市户口和农村户口两大类。两类户口的居民在就业、住房、收入、教育、福利等方面均存在巨大的差别,构成中国社会的两大基本阶层。此外,这种户籍制度还禁止人们自由迁徙,尤其禁止农村居民向城市迁徙。这种户籍制度是计划经济体制的产物,与要求劳动力的自由流动的市场经济格格不入。市场化和工业化导向的经济改革,造成了大量农民工从农村流向城市,当这些新移民迁徙到城市后却发现,他们虽然已经是城市工人,其法定身份却依旧是农民,并且无权与城市居民享受住房、收入、福利和受教育的同等待遇。从市场经济的角度看,这种户籍制度显然已经不适应劳动力自由流动的要求;从公民权利的角度看,这种户籍制度也不适应民主政治的公平正义要求。因此,自20世纪80年代开始,中国政府逐渐改革户籍制度。到20世纪90年代,一部分中等城市开始进行户籍的试点改革,试行临

时人口的暂住证制度。进入21世纪后,重庆、上海、广东、四川等省市也开始户籍制度改革的试验,允许进城的农民工、商人和其他移民在满足一定条件后转为城市户口。“新移民运动”已经突破了对人口迁徙的制度限制,个别城市甚至已经开始全面消除新移民与原居民之间的身份区别,如浙江省的湖州市。但总体看来,我国户籍制度的改革刚刚启动,传统户籍制度的两个实质性要素,即迁徙限制和身份差异,并未改变。户籍制度改革的任务还相当艰巨,它也是中国未来社会管理制度改革的重点内容之一。

二是单位制度。单位制度和属地制度,是中国的基本人口管理制度,每一个成年公民都要接受单位和属地的双重管理。每一个成年公民都有一个单位,单位不仅能够影响其成员的职业、收入、住房、升迁以及生老病死等最重要的生活和工作,也负责对其成员进行政治教育、处罚、奖励和迁移。鉴于单位在中国社会生活中的极端重要性,许多学者直接将改革开放前的中国成年公民称为“单位人”;而在改革开放之前,证明单位成员身份(membership,又译“成员资格”、“成员权利”)的工作证是仅次于户口簿的重要身份证件。首先打破传统单位制的,也正是这场由劳动力流动所引发的“新移民运动”。大量的农村劳动力进城打工经商,他们离开了原先在农村的单位——生产队,因而后者就难以对这些已经外出的成员实施有效管理。这些外出农民来到城镇后,要不根本就没有固定的单位,要不即便有相对固定的单位接收他们,也往往不能给予他们正式的成员身份,从而也就无法对他们进行有效的管理。与这种从“单位人”转变为“社会人”的情况相适应,改革开放后中国对传统的单位制进行了适时的改革,逐渐从以单位管理为重心转向以属地管理为重心。这一制度转变的标志,是1985年中国开始推行居民身份证制度。居民身份证破天荒地取代户口簿和工作证,成为中国公民最重要的身份证件。

三是社区制度。在中国,除了单位管理外,每一个人都必须接受其户籍所在地的属地管理。对于那些没有单位的无业居民,属地是其唯一的管理单位。在城市,居民的属地管理制度就是街道和居民委员会制度,简称“街居制”。从法律上说,城镇的街道和居委会并不是一级行政管理机构,街道是区政府的派出机构,而居民委员会则是居民的自治组织。但事实上,它们履行着三种不同的重要职能,即行政管理、公共服务和居民自治。随着政府人口管理的重心由单位制逐渐转向属地制,传统的街居制面临严峻的挑战。一方面,原先由单位承担的部分人口管理职

能转到街道,例如属地成员的社会保障、就业、卫生、党务等,街道在维护社会秩序中的重要性变得更加突出;另一方面,街道面临着许多新的管理事务,其管理对象不再仅仅是户籍居民,还包括外来人口。在经济发达的沿海城市,一些街道的外来人口甚至大大超过了户籍人口。在20世纪80年代末和90年代初,一些城市开始试行街居体制的改革,出现了一些不同的街道管理模式。这些改革的总趋势,是将城市的街道变为社区,以社区作为城市管理的基本单位。同时将社区的行政管理、公共服务和居民自治三种基本职能进行分离,设立不同的组织,履行不同的职能。

四是社会保障体制。改革开放前,中国基本上没有覆盖全社会的保障体系,低水平的社会保障,如就业保障、养老保障、医疗保障等,主要局限于有城镇户口的党政机关干部,以及国有和集体企业的正式职工,占人口绝大多数的农民没有基本的社会保障。当大量的农村劳动力流入城镇后,以下两个方面的社会保障问题便突然显得十分突出:其一,城镇的新移民与原居民之间在社会保障方面存在着巨大的不平等。其二,由于城镇的新移民没有任何社会保障,他们的基本生存权利经常受到威胁,甚至合法的劳动报酬也常常被雇主克扣或拖欠。这些城市新移民的恶劣生存状况,反过来又成为威胁城镇的稳定和安全的重要因素。这种现状使得建立完善的社会保障体系成为政府的紧迫任务。从上个世纪90年代开始,国家相继颁布并施行了《劳动法》和《失业保险条例》等劳动保障法规,力图为包括农民工在内的全体职工建立起失业保险、养老保险、医疗保险、生育保险、工伤保险等基本社会保障制度。可以说,“新移民运动”是促使中国建立和健全覆盖城乡全体居民的现代社会保险体制的重要动力。

五是选举制度。中国的改革开放过程,不仅是一个经济进步过程,也是一个政治进步过程。在民主选举方面,20世纪80年代以后有两个历史性的突破,即县级以下的人民代表实行直接选举和在广大农村推行村民自治(即由村民直接选举产生村的自治权威机构——村民委员会)。然而,对于那些从乡村流入城镇的新移民来说,要真正实现这种来之不易的民主权利却有着不少实际的困难。首先,他们长期外出,如果在选举日不回原籍地,就得放弃其选举权和被选举权。其次,在他们劳动和生活的城镇,他们又因为没有户籍而无权参加当地的民主选举。为了解决这些问题,一系列技术性的选举制度便应运而生。例如:(1)委托投票制度,它允许外出的居民可以依

法委托他人代为行使投票权;(2)流动票箱,它可以方便那些因工作无法分身的选民投票;(3)社区选举制度,在外来移民集中的社区,赋予移民选举社区管理人员的权利;(4)流动党员管理制度,对移民中的中共党员实行临时的管理,保证这些党员有知情权、选举权和被选举权。

六是工会制度。中国的工会体制与西方国家极不相同,它不像西方国家那样是纯粹的工人自治组织,而是党和国家创办的群众团体。它有双重的任务,既要代表党和政府对职工事务进行管理,又要代表职工为会员争取合法的权利。事实上,在中国,工会的前一种职能远远压倒后一种职能,传统的工会也因此更多地被看作是一个准政府的管理机构而不是工人的维权组织。此外,改革开放前,中国实行社会主义公有制,只存在国有企业和集体企业,相应地,除了广大政府和事业机关的工作人员之外,只有集体企业和国有企业的工人才有资格加入工会。改革开放后,大量的私有企业、外资企业和合资企业开始出现,在东部沿海地区,私有经济的比重甚至超过了国有经济和集体经济。众多的私有企业、外资企业和合资企业没有工会组织,政府原有的工会体制又没有保护农民工的职责。由此产生了这样一个严重困境:权利最需要受到保护的广大农民工,工会却不能为他们提供保护。应运而生的各种民间维权组织又为政府不允许。于是,农民工维权成为新移民运动带来的最急迫的社会政治问题之一。这一现实的困境促使国家大力改革传统的工会体制。1992年全国人大常委会颁布了新的《工会法》,2001年又对新的《工会法》做了重大修订。工会制度改革的重点,一是更加强调“维护职工合法权益是工会的基本职责”;二是开始将保护非公有制企业职工,尤其是大量农民工的合法权益,当做工会的重要职责;三是大力推动在非公有企业中组建工会组织。不难发现,“新移民运动”直接推动了中国工会制度的改革,作为新移民的“外来工”也是这一制度改革的最大受益者。

总之,改革开放所引发的大规模农民工进城,是中国在现代化过程中的必然产物。从移民的角度来研究大规模的农村劳动力向城镇流动,不仅具有人口学、社会学和经济学的意义,也有政治学的意义。它有助于理解制度变迁和政治发展的规律,有利于更好地维护公民合法的政治、经济和社会权益,应当受到更多的重视。

■ 责任编辑:袁志平