

論改革開放下中國大陸 農民的流動自由

鄭 怡 雯

(中央研究院民族研究所計劃助理員)

摘 要

相對過去計劃經濟時代，改革開放後中國大陸農民開始有了流動自由。本文即是從流動自由此一面向切入，回頭來談中國大陸農村社會格局的變化，隨著變化而來的農村勞動力流動衝擊著計劃經濟下的戶口制度。但戶口制度物質基礎的鬆動，並不表示戶口制度的作用已不存在，反倒是以另一套結合市場經濟體制的新規範來對流動進行各式管理。

關鍵詞：流動自由、戶口制度、農民工、流動管制

* * *

一、前 言

「千萬民工闖廣東，其實也是中國在人權問題上的一大進步的表現。十多年前，你出門少帶一張紙證明，就得冒被抓到收容所蹲大獄的危險，農民更別想離開鄉下，一離開就是流竄犯。想想那種情景，就知道現在中國社會在進步。人民擁有的自由大大增加。」

——蔡玉明，「人海浪潮推動改革巨輪」，亞洲周刊，1994.2.13~20

「人海浪潮推動改革巨輪」，農村勞動力的流動浪潮不啻是中國大陸人權進步的表現，也是中國大陸經濟進步的象徵，此一主張普遍見諸於國內外傳媒，然而如何面對這種訴諸直觀對流動自由的詮釋，為本文論述緣起。

中共在一九四九年建國之後，首要面對的現實是可繼承的經濟資產相當有限，而受到當時國際對峙的影響，可能的國際經濟交往被迫切斷，使中共急需建立比較完備

的、自成體系的工業結構，在這種缺乏現代化建設的條件下進行工業化積累，重工業正是其中最重要的關鍵。

全民所有制的重工業部門是支撐中國大陸社會主義工業化的基幹，但是當時中國大陸仍然是農業生產佔壓倒性的比重，為建設並擴大重工業部門所需的資金，不得不倚靠佔國民經濟主要部分的農業部門。首先為確保城市勞動力人口糧食的供給，閉鎖糧食市場，建立了國家向農民收購糧食的統購統收制度，其次為確保重工業部門的擴大再生產，進一步閉鎖經濟作物市場，以較低的價格向農民收購經濟作物，再透過國營商業單位出售給輕工業部門，而後輕工業部門將工業品以較高的指定價格售給農民及城市居民，國營工商部門再將所享有的利潤上繳國庫，轉化為國家基本建設基金，成為重工業部門的積累主要來源。也就是說，重工業部門擴大再生產的積累來源，是以工農產品價格剪刀差體系為手段，從農民身上轉移來的農業剩餘。

隨著農業合作化的推進，以集體勞動為中心的人民公社，出現在歷史的舞台上。農業集體化作為促使農業剩餘極大化的手段，在土地、勞動力和其他生產要素集中於人民公社體系管理的基礎下取得「規模經濟」的效果。同時人民公社也是組織農民，以勞動積累來建設水利設施等公共建設，藉以擴充農業生產不可或缺的機制。如此，人民公社成了將農業剩餘轉移到城市重工業部門，並促使農業剩餘持續擴大化的體系^①。此一體系的完備需要相應條件的配合，阻止農村城市間勞動力的移動就是在這個脈絡下產生。當時如果允許農村勞動力湧入城市，就必須擴大城市的工資基金，但以農業部門有限的農業剩餘要解決此一問題恐怕還力有未迨，農村和城市勞動力的隔離機制因此形成。

Polanyi 在《鉅變：當代政治、經濟的起源》一書中論證市場制度的演進，強調國家在建構市場中所扮演的角色，認為通往自由市場道路是由連續不斷的政治操縱所鋪設而成^②。不論國家是積極參與廢除舊有的限制性法規，或者成立新的政治行政單位以助長新興市場經濟生產要素。其施行過程，均說明了所謂市場的形成，其本源是如何受制於政治力量。再者，沒有一個市場經濟可以不包括勞動力市場而存在，但是要建立這樣的一個市場，往往意味著原有社會傳統網絡的瓦解，而中國大陸改革走向市場化的道路正是從人民公社解體入手。

流動自由作為建立勞動力市場的必要條件，本文的分析起點即在於此。由於這種流動自由帶著體制轉軌的痕跡，本文論述將之分為三大步驟—農村社會格局的重組、戶籍制度的鬆動以及自由的新規範。

註① 擴大農業剩餘作為發展一國之內工業的必要條件外，當時中共所處的國際政治格局也都不斷地強化這一動力。除了以美國為首的西方國家對中共圍堵，同時又面臨了中蘇對立的情勢，除了要償還對蘇聯的借款，中共也有發展軍事工業的需要、基於備戰需要而建立格局分散的三線工業，並且無償支援世界革命。上述種種，都需要靠農業作為積累，因此農業剩餘極大化有其內在的急迫性。

註② Karl Polanyi, *The Great Transformation: the Political and Economic Origins of Our Time* (Boston: Beacon Press, 1957).

二、農村社會格局的重組

「回顧改革的歷程，儘管改革之初尚未明確建立社會主義市場經濟體制的目標，但是勞動體制在總體上是符合市場取向的」一九九三年在中共勞動部擬定的〈勞動部關於建立社會主義市場經濟體制時期勞動體制改革總體設想〉中，是這麼定性十餘年來勞動體制的變化。

「家庭聯產承包責任制」作為七〇年代末中共改革方針的第一步，起步之初包括多種形式的「生產責任制」，它們在不同的程度上打破了原先生產隊下集體勞動的生產方式，以及由生產隊對勞動進行評估的「工分制」，使得個人勞動或產量和報酬產生直接的聯繫，其中又以包幹到戶作為一主要的發展趨勢，其基本特點則是土地分配到戶之後，農戶承包的是國家農產品徵購指標和集體開支所需之農產品，超過承包定額的部分全歸農戶自行分配^③。由於承包定額由個別農戶自行交納，因此不再需要生產隊的統一分配，自然也不需計算工分並依此分配勞動成果，至一九八三年底，包幹到戶的土地使用制度已經在中國大陸農村建立起來^④。

通過分田到戶，儘管土地名義上仍為集體所有，但土地使用權卻屬於每個農民私人所有，農戶成為基本的生產單位。過去生產資料集體所有、生產計劃統一安排、由生產隊統一調配的集體勞動以及由生產隊統一分配收入的集體經濟運行模式，已由一家一戶的分散勞動所取代，經營管理權絕大部份分散到農戶，勞力的配置也已由集體過渡到農戶，勞動力市場形成的前提——農民處置自身勞動力的「自由空間」——開始浮現。中國大陸農村數十年來集體經濟的「鉅變」於焉開展。

包幹到戶被中共當局視為一種解決「集體化農業生產方式束縛生產力發展」的出路，強調從微觀經營機制放權讓利入手，激勵勞動者的生產積極性，同時提高農產收購價格^⑤，刺激農民提高生產。這種以價格刺激來挖掘農業生產潛力的方式，在八〇年代前期得到了一定程度的發展，然到了八〇年代中，改革列車駛進城市，擴大國有企業經營自主權的同時，生產農用生產資料的工業在自負盈虧的壓力下，必須將其產品加價，這意味著市場價格開始發揮調節的作用。而隨著農用生產資料價格上漲，以及去集體化負面效應^⑥的陸續出現，在貨幣收入高低作為農村勞動力流向的指標下，

註③ 農民把這樣的分配方式概括為三句話「交夠國家的，留給集體的，剩下都是自己的」。

註④ 據中國農村統計年鑑紀錄，一九八三年實行包幹到戶的生產隊已達到生產隊總數的 97.9%，分得土地包幹的農戶亦佔中國大陸農村總戶數的 94.5%。

註⑤ 為鞏固包幹到戶的政策效果，一九七九年中共收購糧價提高了 20%，超額收購的部分在此基礎上再增加 50%，提高了有大量餘糧可賣的農戶收入，此一物質手段刺激了農戶種糧的積極性，其他農產品也都相繼加價。參見薄一波，若干重大決策與事件的回顧（北京：中共中央黨校出版社，一九九一年），頁四六六。

註⑥ 農田水利等高集體積累時期所建立的社會基礎設施出現退化情形，又集體所有的裝備已陸續賣出，且國家在農業投資比重下降的同時，差不多所有的集體投資及生產性私人投資都被引導到較賺錢的商業和工業中去。參見 Mark Selden，中國社會主義的政治經濟學（香港：曙光圖書公司，一九九〇年），頁八。

農戶開始出現轉往非農產業發展的趨勢（參見表一）。

表一 農村各產業產值所佔的比重

單位%

產業 \ 年份	1980	1985	1990	1995
農業	68.9	57.2	46.1	22.9
工業	19.5	27.6	40.4	58.2
建運商飲業	11.6	15.2	13.6	18.9

資料來源：中國農村經濟發展年度報告，一九九四、一九九六年

根據一九八六年八月中共國務院農村發展研究中心與八縣^⑦農村調查隊的調查發現，改革到了八〇年代中期，農戶的經濟行為出現「雙重格局」。一方面種植傳統農產品保證基本的自給消費，以及通過穩定銷售保證起碼的貨幣收入外，其餘的耕地和勞力則用於致富冒險，農戶在這一層次的種養項目上，往往考慮高收入的經濟作物，但由於這些項目對市場依賴程度大，因此相對不穩定，而這種冒險致富方針拓廣到非農產業領域，便形成農戶「兼業化」的傾向，農民從事非農產業具有收入相對高的優點，但非農就業環境同樣並非穩定。這樣的雙重格局，亦即農產品小規模的半自給經營和農民從事非農產業在家戶內進行分工，形成家庭兼業化的現象^⑧。

另一方面農村是在城市工業吸納能力有限的情況下開始其轉變過程，因此農戶兼業化起初是以就地轉移「離土不離鄉」的方式進入鄉鎮企業^⑨。而早期農產品的提價措施，使農民的貨幣收入大幅增加，這同時為農民添置資產提供了資金準備。一九八三年在中共中央第一號文件《當前農村經濟政策的若干問題》中，將私人購買大規模的生產工具（包括加工設備、拖曳機、卡車等等）、私人聯合投資、以及集體財產出租給個人予合法化的待遇。那些具有生產或銷售技術、有外部聯繫和資金來源的農戶變成了專業戶，他們當中有人開始向集體承包小企業的經營，另外有許多人開辦了獨立的私營企業或聯合企業。許多沒有這些資源或缺乏這些癖性的農戶成員成了僱傭勞動者，私營、聯營和集體部門內重新出現了僱傭工人^⑩。這些在農村中多種多樣的經濟形式，國家將其統稱為鄉鎮企業，「社隊企業」^⑪作為集體所有制下的產物已無法涵蓋農村改革後的發展，與人民公社同樣成了歷史名詞。

註⑦ 八縣分別是浙江省義烏、蕭山，湖北省天門、雲夢，山西省原平、平陸，寧夏省永寧、西吉等。

註⑧ 盧邁、戴小京，「現階段農戶經濟行為淺析」，《經濟研究》（北京），一九八七年第七期，頁七三。

註⑨ 一九八一年發出的《中共中央、國務院關於廣開門路、搞活經濟，解決城鎮就業問題的若干決定》中提到，「對農村多餘勞動力，要通過發展多種經營和興辦社隊企業，就地適當安置，不使其湧入城鎮。」

註⑩ Mark Selden，中國社會主義的政治經濟學（香港：曙光圖書公司，一九九〇年），頁一七六。

註⑪ 如前所述，勞動力隔離政策面對相對過剩的農村勞動力，為吸收農村勞動力必須形成農業以外的生產體系。文革期間農村五小工業（鋼鐵、農機、水泥、化肥和水力發電）的政策就是典型代表。當時由生產大隊負責，稱之為社隊企業。

三、戶口制度的鬆動

隨著農村商品生產和商品交換的發展，以及鄉鎮工業的蓬勃興起，越來越多的農民轉向集鎮^⑫務工經商，一九八四年一月一日《中共中央關於一九八四年農村工作的通知》指出，「越來愈多人的脫離耕地經營，轉入工業和小集鎮服務業，是一個必然的歷史性進步，……農村工業適當集中於集鎮，可以節省能源、交通、倉庫、給水、排污等方面的投資，並帶動文化教育和其他服務事業，使集鎮逐步建設成為農村區域性的經濟文化中心」。同年十月，中共國務院發出了《關於農民進集鎮落戶問題的通知》，規定凡申請到集鎮務工、經商辦服務業的農民和家屬，在城鎮有固定住所，有經營能力，或在鄉鎮企事業單位長期務工的，中共公安部門應准予落常住戶口，發給《自理口糧戶口簿》，統計為非農人口。

中國大陸的戶口制度起源於建國之初，由於糧食供需情況矛盾，使農村向城市提供糧食出現了危機，一九五三年施行糧食統購統銷政策，即是當時城市糧食供求矛盾下的產物^⑬。統購統銷意味著建立一個巨大的糧食配給體系，相應需要一個戶口的管理制度，戶口政策起初是在定量供應的需求動力拉引下出台^⑭。到了一九五六年，社會主義改造基本完成，國家計劃分配物資已達五百三十多種，中央各部委直屬企業達九千多個，大部分農副產品收購和生活消費品供應已直接納入計劃；在勞動體制方面，統一分配取代了自行就業的政策，各單位不得自行從社會上招工^⑮。當時的中國大陸受限於生產力發展的水平，城鎮人口的增加，便意味著吃國家供應商品糧的人口增加，不僅加劇了糧食供求矛盾，也使城鎮人口住房、交通、就醫、就學、甚至就業問題越來越突出。有鑑於城市人口越多，國家的財政負擔越重，因此以戶籍登記為依據有計劃地供應必需品、有計劃地招工招幹招生，實行有計劃地戶口遷移管理體系因而產生。中共曾分別於一九五三、一九五四、一九五五和一九五七年先後四次發出指示，勸阻農民流入城市，一九五八年頒布的《中華人民共和國戶口登記條例》，則正式確立了以法規形式限制農村戶口遷移城市，規定農村居民遷往城市必須持有勞動部的錄用證明或學校錄取證明以及城市戶口登記機關的准遷證明^⑯。這樣的戶口政策係依「是否

^{註⑫} 「鎮」是以非農業居民為主並具有一定非農設施的居民聚落區，正因鎮在經濟上同市一樣具有非農活動聚落區的性質，因此人們往往將市鎮合為一體，視作與農村相應的概念，指涉社會經濟功能互不相同的兩大區域。但在中國是把「市」作為與農村對應的城市，把縣及縣轄鎮和集鎮作為農村地區。

^{註⑬} 薄一波，若干重大決策與事件的回顧（北京：中共中央黨校出版社，一九九一年），頁二五五。

^{註⑭} 金觀濤、劉青峰，開放中的變遷（台北：風雲時代出版社，民國八十三年），頁四六八。

^{註⑮} 殷志靜、郁奇虹，中國戶籍制度改革（北京：中國政法大學出版社，一九九六年），頁八。

^{註⑯} 一九五八年《條例》出台後，中共中央陸續於一九五九年發出《中共中央關於制止農村勞動力流動的指示》、《中共中央和國務院關於制止農村勞動力盲目外流的緊急通知》，再次強化農村人口向城市流動的限制，一九六四年中共國務院進一步批轉了公安部《關於處理戶籍遷移的規定》，不僅對農村人口流向城市，而且對集鎮人口流向城市都做了嚴格的限制，因此中國大陸的戶口制度是在這樣的過程中逐步建立起來。

吃國家計劃供應的商品糧」來劃分戶口性質(農業人口/非農業人口)，而此結構的維持與鞏固則有賴於糧油供應制度、勞動用工制度、退休養老以及教育制度等多種社會福利制度與戶口的相聯繫，這使得農村移居城市的人口實際上不可能在城市裡生活下去。

家庭聯產承包責任制推行之初以提高糧價的方式來強化政策效果，此舉藉由調整積累和消費的比例雖可快速改善農民的生活，但這是以國家的實力為前提。在農產品收購價格提高的同時，銷售價格則保持不變，其中的差額就由國家補貼。而大量的補貼價格支出，最後造成中央政府財政上的困難，農產品加價補貼政策無法繼續維持，到了一九八四年底，統購品種從一九八〇年一八三種減少到三十八種^⑦，一九八五年「統購統銷」政策正式取消，改行合同訂購制，該年年底中共中央提出了「逐步縮小合同訂購數量，擴大市場議價」的方針，超過合同規定的部分，農民可以自由交易^⑧。這樣的發展趨勢有兩點關鍵性的意義，一是統購統銷的取消，引入市場機制，進一步把商品經營的權力與責任轉移到農戶，生產決策的市場風險也轉由農戶承擔，進而對農戶的生產行為產生影響，另一方面，統購統銷的取消，使農民離開土地進城工作，可在糧食市場上得到基本生活保障，降低了勞動力自由流動的門檻。

因此自理口糧戶作為改革農產品統購統銷制度的直接成果，使得農民在自理口糧的前提下，有了正式改變自身戶口性質、職業和生活住所的管道，促成農村地區集鎮的蓬勃發展，「可以說沒有自理口糧戶口，就沒有集鎮及農村工業的迅速發展」^⑨。這意味戶籍政策從計劃經濟下的產物，隨體制改革「轉軌」為促進勞動力與生產資料融合的手段。

聯繫著勞動市場培育發展的是城市勞動制度的變革。八〇年代初首先是把重點放在企業外部，著手改革就業制度。一九八〇年中共國務院發出「關於廣開門路、搞活經濟、解決城鎮就業問題的若干決定」，結合發展各種經濟形式，實行三結合就業方針，即由過去統包統配到國企轉變為勞動部門介紹就業、自願組織起來就業和自謀職業相結合，與三結合相應的是對個體經濟等各種經濟形式的扶植。隨著個體經濟規模的逐漸擴大，建基於僱傭基礎的私營經濟漸趨成熟^⑩。而城市的三資企業、私營企業和個體工商戶由於其性質使然，從一開始即擁有用工自主權，不受計劃的限制，他們可以根據各自的發展需要，合法僱用農村勞動力。因此在廢除統購統銷制度、取消糧票制度、城市企業用工制度改革及非國有制經濟成分的發展下，戶籍制度對流動自由產生限制的物質基礎逐一鬆動，從而拓展出的勞動力自由流動的空間。

在改革不斷建立起市場經濟體制的同時，另一端與之並進的是將國內市場和國際

註⑦ 楊繼繩，鄧小平時代 1976～1997（香港：三聯書店，一九九九年），頁一九九。

註⑧ 一九七九年中國大陸用計劃價格收購農產品佔 92.4%，到了實行合同收購制度的隔年，農民拿到市場上出售的糧食已經佔農民商品糧食的 40%。參見朱秋霞，中國大陸農業土地制度變革（台北：正中書局，民國八十四年），頁一四五。

註⑨ 殷志靜、郁奇虹，中國戶籍制度改革（北京：中國政法大學出版社，一九九六年），頁一四。

註⑩ 一九八八年中共中央頒布了「中華人民共和國私營企業暫行條例」，私營企業在中國大陸開始具有「合法性」的地位。

慣例接軌，加入國際分工格局的「對外開放」。對外開放是以引進外資並塑造出許多外資寄生的溫床為表徵，「經濟特區」^②（SPZs-Special Economic Zones）即為其具體呈顯之一。因此，在「一部份人先富起來」的路徑引導下，一九七九年中共中央第50號文件《中共中央、國務院批轉廣東、福建省關於對外經濟活動實行特殊政策和靈活措施的兩個報告》，透過授予廣東和福建省特殊優惠政策來吸引外資發展經濟，使中國大陸經濟特區成為對外開放的先導，接著依次開放沿海大城市，沿江層次，形成圈層開放的格局。「七五」計劃則正式提出的「梯度發展策略」進一步肯定這種擴大地區差異來促進發展的模式，梯度發展策略主要指涉在一國範圍內經濟發展是不平衡的，形成了一種發展梯度，有梯度就有空間推移，首先讓有條件的高梯度地區，引進掌握先進技術，然後逐步向第二、第三梯度地區推移，打破均衡佈局的傳統模式，強調遵從由不平衡到平衡的發展樣態。此一立論旨趣與鄧小平「讓一部份地區有條件先發展起來，一部份地區發展慢點，先發展起來的地區帶動後發展起來的地區，最後達到共同富裕」有異曲同工之妙。而這種地區不平衡發展的結構特徵，構成了勞動力跨區流動的直接動因，所以七五計劃同時又揭示「將促進勞動力合理流動，作為發展社會主義市場體系的一個部分」，這意味著改革開放的深化，對勞動力的需求日益迫切，畢竟勞動力市場的形成與活化是吸引資金的重要關鍵。

表二 東部沿海地區城鎮工人與中西部地區農村鄉鎮企業工人收入比

年份 分類	東部與中西部同期比 (以最高數為1)
1985	1 : 0.43 : 0.52
1989	1 : 0.34 : 0.35
1995	1 : 0.31 : 0.20

資料來源：中國城鄉收入差距研究（一九九七年），頁二一二。

表三 東部與中西部同期城鄉居民收入比

年份 分類	東部與中西部同期城鄉居民收入比*
1985	1 : 0.35 : 0.25
1989	1 : 0.26 : 0.19
1995	1 : 0.18 : 0.13

資料來源：中國城鄉收入差距研究（一九九七年），頁二一二。

* 東部地區採用城鎮居民生活收入最高省份數據，中西部則採用農村居民收入最低省份數據。

註② 《中外合資經營條例》是中共第一個利用外資的法令，使吸收外資發展有了合法的保證。一九八〇年正式設立深圳、珠海、汕頭、廈門等經濟特區。

不平衡的發展佈局，牽動了內陸貧困地區紛紛以「勞務輸出」作為振興當地經濟的方式。中共國務院扶貧開發領導小組辦公室推出的「西南勞務輸出扶貧項目」，其設計思路即具有相當的代表性——「勞務輸出扶貧因其異地就業的特性，具有促進窮人離農就業，直接增加經濟收入，效果直接且明顯的特點」²²。江蘇響水縣則把勞務輸出作為全縣經濟發展總體戰略的一個「重要產業」來開發，在四十多個大中城市建立了經濟協作辦事處，在全大陸設立七百五十多個經濟信息聯絡網，即時收集和掌握全國各地，特別是發達地區勞動力市場的需求情況，以強化勞務輸出與市場需求相適應²³。響水縣的作為具有一定的普遍性，一名廣東惠州台資廠的人事經理便會對筆者提及，她是如何看待這些外省駐廣東的勞動管理站：

「每個省都有在廣東設勞動管理站啊，主要是幫自己省裡頭的農民找工作，有的省已經是靠農民外出打工寄回去的錢，作為最主要的收入，所以他們有句話說『出去一個，脫貧一窩』。這些勞動站的人有時就會到我們這的工業區、勞務市場走走，建立管道，這樣可以知道哪裡有缺工。所以我們要招工，一點都不麻煩，管道多得很。」（田野資料 19991121）²⁴

從內陸到沿海，從農村到城市，從親友網絡的自組織流動到地方政府大力組織的勞務輸出，一場投入市場洪流的全民運動正上演中。當局意識到異地就業的勞動力流動具有某些好處，這包括了透過資金回流擴大農村內需市場，以及打工者回流可能發揮某種程度的「涓滴效應」（trickle down），而涓滴效應同時意味著生產關係的複製，勞動力市場的不斷擴大。有鑑於此，包括九五計劃在內的政策文件，都把外出打工作為一種扶貧的手段。然留給輸入地政府的卻是民工湧入後諸多城市社會管理的難題，於是戶籍制度的保留扮演著大門半掩的功用，在政府當局的思路裡，保存戶籍制度的名份以借力使力，從而為外來人口的管制政策創造空間。

四、自由的新規範

農民進城打工於一九八九年首度出現高峰，當時因交通混亂等種種問題，大眾傳媒以「盲流」稱呼引起群情譁然，流入地相應以驅趕清退等措施。而後經濟緊縮政策的施行，使得大量農民工失業，才不得不以返鄉作結。但不出兩年光景，一九九二年鄧小平南巡講話，中共改革發展的步伐遽然加快，就業需求量因而大增，加上沿海內陸發展差距的持續擴大，農村鄉鎮企業吸納勞動就業也相對有限²⁵，一推一拉的結果

註22 國務院扶貧開發小組領導辦公室和中國西部人力資源開發中心，*異地扶貧：扶貧與人力資源開發*（北京：中國農村勞動力流動國際研討會，一九九六年六月），頁三。甘肅、寧夏兩省區一九九七年還把勞務輸出分別納入「十大扶貧攻堅行動」、「三大扶貧開發主戰場」。

註23 韓俊、李靜，「民工潮—中國跨世紀的課題」，《中國農村經濟》（北京），一九九四年第五期，頁八。

註24 關於訪談地點及對象，詳見附錄一。

註25 至今鄉鎮企業主要在沿海地帶、城市和交通幹線附近才易發展，中西部廣大農區的農民想要發展，仍屬不易。參見崔傳義，「我國農村勞動力流動的宏觀背景及地位」，《國務院發展研究中心調查研究報告》（北京），一九九七年第一〇二期，頁一八。

促成了巨量的農村勞動力外出，這波民工潮^②氣勢磅礴更勝一九八九年。

Polanyi 把勞動力說成是一種虛構的商品（fictive commodity），因為它並非是為了在市場上出售而生產，勞動力的承載者本身仍是個活生生的人。因此隨著這種商品的流動而來的公共衛生、住宅、交通等問題，都是流入地必須面對的課題。所以農民工湧入和城市管理之間的衝突摩擦，使流入地政府開始以具體化措施和制度來規範農民的流動。為了適應原戶籍制度物質基礎崩解而來的流動自由，中國大陸於一九八五年首先開始施行居民身分證制度^③。但身分證不能替代戶口管理，於是同年中共公安部頒布了《關於城鎮暫住人口管理的暫行規定》，允許暫住人口在城鎮居留，實行必要的登記與管理。於此之際，戶籍制度的劃分標準已開始置換，以吃國家供應的商品糧作為劃分戶口性質（農業人口 / 非農業人口）的憑據，其意義已開始讓渡給是否具有「當地戶口」，否則一律視為外來人口，「暫住證」則是作為在流入地的合法居留證件^④。在這必須加以釐清，外來人口和農民工是兩個不完全相同的概念。以下用表四說明之：

表四 農民工定位表

身分 職業	農	非農
務工	農民工 1	外來打工 2
經商	農民經商 3	外地經商 4

1—4 都是外來人口指涉的範疇，農民工是組成部分之一，而農民經商在城鎮中主要集中於個體戶等小生產者，其中不少是農民工轉業，個體戶相對收入較高是兩者間的主要聯繫。2、4 兩者的身分是非農的城市人口，部分是安排於內陸的國企就業，或因國企經營不良，或因收入低，因而以停薪留職的方式出來打工，每年固定交一筆費用給原單位作社會保險等支出，同時繼續保留年資累計。也有部分是已經下崗或失業，轉到經濟情況較大的大城市打工。另外就是沒有安排就業的年輕人，想到大城市謀發展。因此證卡管制的對象包括所有的外來人口，自然也包括本文主要指涉對象：農民工——外來人口中最主要的組成大軍。

一九九四年開始，關於農民流動的管理開始出台一些全國性的規定措施，推動所

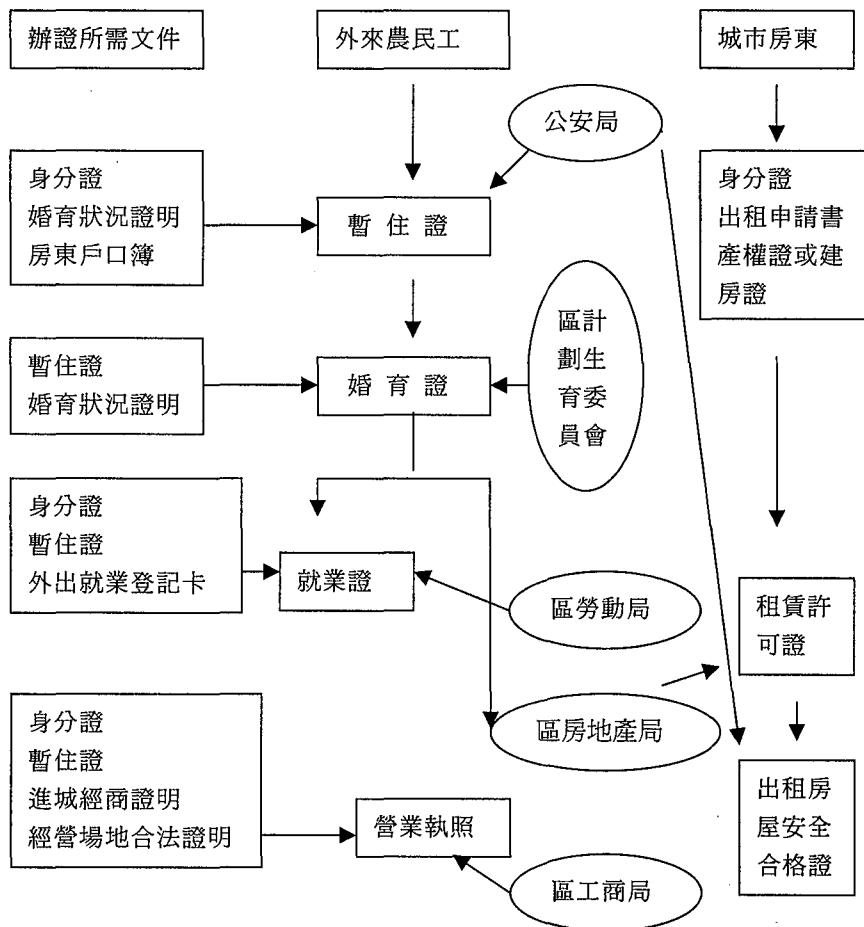
註^② 從「民工潮」這個詞彙取代過去使用的「盲流」，可以嗅出對農民外出打工看法已出現微妙的變化。在一九九二年以後的傳媒，基本上已看不到盲流兩字。

註^③ 在全國範圍內實行居民身分證制度，是公安行政適應對外開放，對內搞活經濟所必需的措施，首先是一九八三年中共公安部向中央提交《關於加強和改革公安工作的若干問題》報告中正式提出「提請國家立法，實行公民證制度」，一九八四年於北京先進行試點，一九八五年第六屆全國人大常委會第十二次會議通過《中華人民共和國居民身分證條例》後，始於全國實施。

註^④ 除暫住證外，為因應人口流動，流入地政府還建立了其他種類的證卡證度來推行社會管理職能，如為貫徹計劃生育的「婚育證」，強調就業管理的「務工證」（後為全國統一的就業證取代），避免人口過度湧入特區的「邊防證」等等。

謂「農村勞動力跨區流動有序化工程」，旨在於解決流動混亂無序的狀態，「特別是每年春節前後勞動力大量集中流動的民工潮，形成對鐵路、車站、碼頭等交通設施的巨大壓力和對城市的衝擊，帶來一系列社會問題」^㉙。為此中共勞動部統一規定跨省流動勞動力要在原地政府的批准下辦理「外出就業登記卡」^㉚，然後憑卡在就業地辦理「外來人員就業證」，否則一率不准招用，以此落實證卡合一的就業憑證管理制度^㉛（參見表五）。

表五 農民工辦理主要證件基本程序（以北京市為例）



資料來源：人口研究（北京），一九九八年一月，頁一三。

註㉙ 見中共勞動部發〔1993〕290號文件—「勞動部關於印發《再就業工程》和《農村勞動力跨地區流動有序化—城鄉協調就業計劃第一期工程》的通知」。

註㉚ 按規定流出地政府批准的標準在於所有外出者都要先證明自己有了明確的工作機會，然後才允許外出。

註㉛ 見中共勞動部發〔1994〕458號文件—「勞動部關於頒布《農村勞動力跨省流動就業管理暫行規定》的通知」。

在大城市裡管理外來人口的政策主要就是透過這些多種多樣的收費和辦證^②，政策制定者認為這是制約外來人口過度進入和行為失範的基本選擇。Anita Chan 認為此種加諸在農民工身上的束縛，形成了類似對於外國「客工」（Guest Labour）的管控，使民工成為不自由勞工^③（Bonded Labour）。另外也有不少中國大陸學者主張農民工與企業的就業用工關係根本應由市場調節，無須也不能以政府批准的方式來干預農民的就業自由。但是這事實上看似對勞動市場進行管制的證件，對企業的用工影響卻不大。以最先湧入大批農民工的廣東省為例，在筆者對當地台資廠用工行為進行的調查發現，當地政府和外資之間的利益共生，往往對證卡管制採取「睜一隻眼，閉一隻眼」的態度。一名深圳寶安區的台商即表示：

「一般來說（農民工的證件）種類很多，基本上是暫住證，但一般工廠都不會完完全全去報實際人數。一旦報了，就多了費用，其實政府也很清楚，一般企業都會短報、少報，但是只要他們獲利逐年有在增加就好了，他也不會把這些條件確確實實地去執行。如果要資方付出更多的費用，那麼這個地方比起其他地方就沒有了競爭的優勢。不僅省市在競爭，鄉鎮也同樣在競爭，我們來這裡，是創造這個地區的繁榮，要不這裡就沒有繁榮的機會。」
(19991221)

同樣在深圳的另一個台商也說到：

「我們和當地政府已談妥，不要進廠內來查證，而是在外面路上攔下來查，要不就在民房內查。但有時也會抓到我們的員工，如果抓到就是由廠來保，但是有廠牌識別證就不會抓。」(田野資料 19991215)

一項在北京市海淀區（北京外來人口聚集的主要地區之一）的調查發現，在對社會安定有更特殊需求的全國政治中心，證件辦理不全的情況相當普遍，該調查將原因歸諸政府職能的弱化，包括由於人員編制不足，未能有足夠的配置人力和經費，導致不能即時將外來人口進行登記，納入管理，造成辦證率不高，另一方面也缺乏足夠的監督^④。

一位從安徽到北京打工的農民工說到他辦就業登記卡的過程，

「九六年我原先的單位沒活幹了，就自己找到一家在東四的飯店打工，那裡的大姊（老闆）擔心最近查得緊，就叫我去我們省勞動廳駐京勞務管理處辦

註② 農民工在流動生活中體會出來的邏輯是：管理就是辦證，辦證就是收費，沒有不收費的證。

註③ Anita Chan, "Chinese Factories and Two Kinds of Free-Market (Read Bonded) Workforce" (Washington DC: the panel "China New Factory Regime" at the Annual Meeting of Association for Asian Studies, 1998).

註④ 郝虹生等，「我國城市外來人口管理問題與對策—由北京市海淀區案例分析引發的思考」，人口研究（北京），一九九八年一月，頁一三。

就業登記卡，後來我離開那裡，現在這個地方也沒要我辦就業證。」（田野資料 20000418）

從上述這個例子可以看出，這種只要交錢就可以辦就業登記卡的方式，根本無法達到政策目標——「減少盲目外出」以利「有序流動」的效果。不管是出於地方政府的默許或無能有效監察，就算擔心查獲受罰，也可以於流入地「補辦」^⑤，這無疑是給外出打工再添一成本負擔罷了。如果說有控制外出者數量的作用，那也只是因為收費提高了流動本身的成本，外出農民多數人不予理睬，能逃且逃，多數人擔心受罰，咬牙交費^⑥。

一名來自河南的農民工說：

「我對辦這些證件特反感，因為這就是說劃分我是外地來的，歧視我們。北京人挺傲的，事實上他們沒多大的本事，你看看中南海裡的，哪個是北京人呢？毛澤東是湖南的、鄧小平是四川的、江澤民是上海的、朱鎔基也是上海的，哪個是北京人呢？不過我還是有辦暫住證^⑦，擔心被查，尤其去年國慶的時候，抓得特別嚴^⑧，沒有證件就把你送上車。聽說被送到懷柔的砂石廠勞動，等作到車費足夠的時候，就會直接被送回去。」（田野資料 20000415）

這種不滿情緒在筆者接觸的民工裡，具有一定程度的代表性。證卡制度作為「警力手段」可以施行的憑藉，雖然對企業用工影響不大，但是對進城打工的農民來說，不只造成心理的威脅，有時甚至辦了暫住證，也可能面臨遣送的遭遇。

「前陣子又到我們那裡抓人了。有暫住證也沒用，只要沒有正式工作，就要抓起來。」（田野資料 20000426）

雖說暫住證是農民暫居城市的合法證件，但是無證、無業（指政府認可的工作）、無正當居所（如居住於自搭棚屋），俗稱三無人員，只要與任何一者沾上邊，都「名正言順」地列入遣送隊伍。可以這麼說，這種對外來人口的管制本質上就是一種針對「勞動力」的管制，而非是「居民」的管理，也因此不難理解在有些地區工廠廠牌效

註^⑤ 筆者曾請教中國大陸學者關於進入流入地後再辦證的現象，回應如下：「新疆駐京辦事處，從新疆空運一堆外出就業證到北京，讓在北京打工的新疆人可以直接在北京拿證，一個證八十元，駐京辦事處可以掙錢，何樂不為？」

註^⑥ 農村勞動力流動的組織化特徵課題組，「農村勞動力流動的組織化特徵」，社會學研究（北京），一九九七年第一期，頁一九。

註^⑦ 暫住證相對外出就業卡/證來說，由於是伴隨流動人口而生的戶籍管理制度，因此執法的力度一般相對較高。據趙樹凱等人在北京當地的調查，辦理暫住證的外來人員約佔總數一半略多。參見趙樹凱，「農民流動與政府管理」，中國農村經濟（北京），一九九五年五月，頁三五。

註^⑧ 據報載，為確保建國五十年慶典期間首都的社會穩定，市勞動局和社會保障局給各單位的通知指出，為配合公安部門清理整頓外來人口的工作，九月十八日至十二月二十日停辦外來人口就業證。參見青年報（北京），一九九九年十月十日。

力等同暫住證^⑩。所以只要你有工作，住在宿舍且活動範圍不離開廠區或說在廠區附近，基本上可保你無遣返的後顧之憂，但是假如你尚無工作作為護身符，又住在公安常去檢查的外來人口聚集民房區，且正值嚴打時期，那麼你可能就成了「朝不保夕」的高危險群。

儘管如此，城市對外來人口的管制規範並不會對農民外出流動產生太大的限制。根據一份二〇〇〇年中共國務院發表的調查^⑪表示，有 90 %以上的受訪者認為外出工作越來越難掙，仍有近 60 %的受訪者認為未來二、三年家鄉外出打工人數會再增加，三分之一的人表示即便一個月找不到工作仍要繼續找，甚至有 10 %的人表示就算被政府管理人員遣送回返鄉火車仍要中途返回，包括不惜在必要時跳火車。這在一定程度上反應出農村經濟及就業形勢的嚴峻，大批農民實際上是迫於農村內部壓力而外出謀生^⑫。

對於外出打工的原因，筆者田野資料基本上是支持中共國務院的調查，對於農村內部壓力主要有幾種說法：

「我也會想回家去，在這總覺得是在別人的地盤上工作，但家裡工資低，我這次過年回去聽說那裡工作工資是二百到三百元，要不是工資低，我是會回去的。家裡那會互相攀比的，出來打工才能掙多一點的錢，現在幹什麼都要錢。最近我哥哥嫂嫂因為超生，生了第二胎，要罰六千多元，所以他最近也會出來北京打工，要不然一年哪能掙到那麼多錢？」（田野資料 20000403）

「我們村裡頭，農民負擔實在很重，每年要交現金三百多元的稅，一個人 7 分地，村裡要修路的時候，又要另外再交提留款，一年種地也交不了那麼多的錢，村裡 80 %的人都出來打工了。保護價收購也掙不了什麼錢。根本沒有錢只好出來打工。村裡也沒有集體企業，只有私人的，書記搞了一個砂場，不准別人幹，自己要搞獨門生意。」（田野資料 20000615）

「我唸到初中一年級，家裡沒錢讓我繼續唸，當時四姐唸到三年級因為沒錢不能繼續唸時，四姐哭了好久。家裡種田不需要那麼多人，待在家那也沒事做，

註^⑩ 另外在筆者的田野調查中也存在不少這樣的現象：暫住證的費用對於不少農民而言過高，因此只有趕快找到工作，由工廠代為辦理始能取得。尤其對初次進城打工的農民來說，找到工作是取得暫住證最主要的辦法。至於暫住證攤派則有各種不同的情形，有些是公司全付，有些是公司部分負擔，當然還有一種是由員工自行擔負（田野資料 1999,12,23），法令上並無明文規範。至於暫住證的費用，以二〇〇〇年北京行情為例，辦理暫住暫一年期人民幣一八〇元。這筆費用對剛進城的農民來說，的確是不小的支出。

註^⑪ 調查進行於一九九九年五月，地點包括火車站北京站及西站，訪談八七三位農民。

註^⑫ 趙樹凱，「沉重的腳步：1999 年的民工流動」，二〇〇〇年：中國社會形勢分析與預測（北京），頁二一八。

所以我們兩姊妹就出來打工，想就出來闖一闖吧！」（田野資料20000423）

「內因是變化的根據，外因通過內因而起作用」，證卡限制不了農民流動的內在動力。

五、選擇性的規範

當農民工作為外來人口在城市打工，必須面對戶籍制度管制規範的同時，卻存在另外一群人，原先戶籍不在當地的他們，如今可以名正言順地取得當地的城市戶口（或是類似享有本地居民權利的戶口）。有中國大陸學者將其稱為「精英移民（Elite Migrants）」^②，北京市人事部更是明白表示此舉是「控制人口，不控制人才」（中國經濟時報，1999,08,16）。

早在一九九二年中共公安部就擬訂了《關於實行當地有效城鎮居民戶口制度的通知》^③，同年開始於廣東、浙江、山東等十多個省著手施行。辦理所謂當地有效戶口的原則是：「當地需要、當地受益、當地負擔、當地有效」。辦理對象的屬性則具體化了「何謂當地受益當地需要」，條件雖由當地政府視需要擬定，但大致來說不外乎兩類，一是能帶資入戶，另一則是資金進駐必要的「管理」人才^④。這些「外來人口」在經濟效益上遠高於其他，因此在繳納城鎮建設配套費後，即可遷入戶口，享有與當地人相同的權利。

深圳市戶籍制度改革試行辦法中即明文「深圳市戶籍制度改革目的是要控制人口增長、優化人口結構、提高人口素質，以有利於吸引資金、延攬和穩定人才，使戶口管理與市場經濟體制相銜接」，其中國家認可的副高級以上技術職稱專業人才等五種人可直接取得深圳常住戶口。北京市人事局局長辛鐵樑則指出「北京市人口壓力確實很大，但不是來自這些高層次、高學歷人才」（北京人才市場報，20000610），而北京為促進高新技術產業發展，根據「關於鼓勵跨國公司在京地區總部的若干規定」和「關於鼓勵民營科技企業發展的若干規定」等政策，於一九九九年出台了「北京市工作寄住證」以引進所需的人才，持寄住證者不需再辦理暫住證，在購房、子女入學等方面享有與當地市民同等待遇。二〇〇〇年北京又再推出與寄住證相配套的「北京市鼓勵留學人員來京創業工作的若干規定」，除在戶籍管理方面給予來去自由外，更在創業方面給予免徵營業稅等多項優惠。

我們可以得到這樣的圖像：地方政府對外來勞動力的規範，是以經濟發展為主要考量。就吸納外資和實現外資投資效益來說，外來勞動力是極其重要的條件，畢竟外

註② 廣東省外來民工聯合課題組，「精英移民與新興大城市戰略」，農村勞動力流動研究通訊（北京），一九九五年八月，頁一七。

註③ 這項政策實施範圍主要是以小城鎮為主，特別是縣城以下的集鎮。

註④ 包括在城鎮投資興辦企業（含外商及本國）所聘用的管理人員、生產骨幹和其直系親屬，外商部分還包括其國內親屬；華僑及港澳台地區經批准用僑匯在城鎮購買商品房或自建房，需照顧入戶的內地親屬；到城鎮從事科技開發或受聘的科技、教育和管理人才中有突出貢獻的人口及其直系親屬等等。

資進入是要在較低成本的條件下，實現最大程度的增值。在實現增值的過程中，必須有充足的勞動力數量，低廉的勞動力價格，外來勞動力正滿足這樣的需求，隨同而來的社會管理問題基本上則是以證卡為介入依據。但是以珠江三角洲這些走在改革前沿的地區來說，九〇年代以來面對國際市場的競爭，已感到實行經濟轉型策略的壓力，朝向資金、技術密集的方向轉變。為保持優勢，對於珠江三角洲一帶的地方政府來說，外來勞動力的管理已非只是一般意義上的社會管理問題，更涉及該區的產業部門構成關係、行業比重規劃和產業升級等面向，在流動中實現精英移民，就成了符合地方利益的理性選擇。上述深圳戶籍改革即為典型的例子，改革戶籍管理制度和產業升級相結合，從而「優化人口結構」。

這套將外來人口基本上分為兩類的戶籍「制度創新」，與眼下世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）賦予資本增殖代理人的服務業人員（Personnel）流動自由，卻把數目龐大的勞動者（Labour）摒除於外的做法有相當神似之處，同時也相當類似於許多地主國家為了吸引各國經濟精英前往居留，而增加了為資產階級量身訂作的移民管道，即經由投資和創業來取得他國居留權，稱之為商業投資移民方案。經由商業移民計劃，移民政策被轉化為一種外資政策，透過此一管道，將那些以「外來資金創造地主國工作機會」的移民和「來地主國尋找工作機會」的人，作一清楚劃分。惟不同的是，一是以民族國家的界線來進行運作，透過公民權的授予與否來吸納那些擁有資源的人，同時處置外勞作為一種「必要之惡」，另一卻是在同一主權國家內，擁有相同國籍，但卻面臨不同的制度規範。

六、結論

市場經濟體制的建立與勞動力商品化是一組共生體，而勞動力商品化即意味著勞動者要能成為勞動力的自由出賣者。但是勞動力與其所有者的不可分割性使然，因此勞動者的流動自由成了勞動力商品化的基本前提。

改革開放後中國大陸勞動力市場的發展，先是從農村勞動力開始，賦予其流動的自由。關於農村勞動力流動的討論常有學者借鑒 W.A. Lewis 的二元經濟論，Lewis 把發展中國家的經濟結構劃分為兩大部門—資本主義部門和非資本主義部門（或稱之為維持生計部門），資本主義部門主要是指為尋求利潤而僱用工資勞動者的那一部份經濟，以城市現代工業為代表；非資本主義部門則是指不以僱用勞動力以謀求利潤的那一部份經濟，又以傳統自給自足的農業部門為代表。Lewis 認為經濟發展過程主要就是非資本主義部門不斷縮小，現代工業部門不斷擴大的過程，這一擴大過程需要源源不絕地從傳統農業部門汲取勞動力。由於農村存在大量邊際生產力接近於零的剩餘勞動力，因此他們轉移到工業生產並不會影響農業生產，再者能夠抑制工業部門工資水平的上漲，如此一來資本主義部門可以把剩餘再投資，從而吸收更多的人從維生部門到資本主義部門，最後形成工業部門的勞動生產率遞增，取代傳統農業部門勞動邊際生產率遞減或為零，國民經濟因此走向發展之路。一九八八年王建提出的「國際大循

環」的發展策略，即可以看出有 Lewis 的影子^④。國際大循環的主要論點就是充分利用農村勞動力資源的豐富優勢，大力發展勞動密集型產品的出口，將中國大陸的農村勞動力逐步納入國際大循環之中，而隨著勞動密集產品出口創匯能力的增加，再用大部分外匯來支持基礎工業及設施的發展。最後階段外匯重點支持附加價值高的工業發展，使資金技術密集型產品開始走入國際市場，轉移產業結構走進高速成長期。此一發展策略當時得到了趙紫陽的賞識，並成為沿海地區的發展戰略。

儘管如此，一九八九年春風起雲湧的民工潮卻是當局始料未及的局面^⑤，一時間山雨欲來風滿樓，在各地火車站告急不斷的情勢下，圍追堵攔等方法紛紛出籠，而後的經濟緊縮階段，壓縮基本建設精簡人員，農民工則又首當其衝。直到一九九二年加速改革步伐，外資大舉登陸的情況下，又再次掀起新一波沸沸揚揚的民工潮，這股潮流順著不平衡發展策略下形成的落差，進而「一江春水向東流」。面對此情此景，流入地城市以多種證卡等措施來進行規範管理，而戶口制度正是管制得以介入的基礎。回顧這一段農村勞動力流動的歷程，無怪乎 Anita Chan 將戶口制度比擬為控制城鄉流動的閘門（sluice gate），當經濟發達地區需要工人時，便開閘門讓更多工人流入，但是一旦城市基建難以承擔或面臨經濟衰退之際，閘門關閉之餘還想方設法把人趕回去。

除此之外，清退外地來的無業人員是城市管理的例行工作，無明確工作機會照規定不發給外出就業登記卡的措施，在在突顯這種對流動自由的規範基本上是一套著眼於「勞動力供應」的管理體系——你的流動自由視對你的需求而定。但走向市場經濟的同時，欲以行政控制流動則不免心有餘而力不足。相形之下，將戶口管理與市場經濟相結合的引進「人才」措施，事實上是系出同門—需求來自於這種勞動力有利於當地的經濟發展。但是相較一般的農民工，「人才」基於較高的不可替代性，所以給予本地戶口的待遇，排除在管制的範疇外，這點也印證倪志偉（Nee）在市場轉型論（A Theory of Market Transition）^⑥中所提出的一市場的發展使機會分布變得平等了，但獲得機會的是那些擁有較高人力資本的人，即高知識高科技人員所構成。

從管理規範農村勞動力流動的變化，可一覽體制變遷的軌跡，而透過這樣的取徑來進行分析，同時可使我們的中國大陸社會性質的變化有更進一步的掌握與認識。

註^④ 胡敦龜、鄧樹雄，珠江三角洲及港澳地區的社會經濟發展（香港：浸信學院出版社，一九九〇年），頁三三。

註^⑤ 國務院發展研究中心的報告指出，面對八〇年代後期農民工大規模的跨區域流動，缺乏政策和思想上的準備，一九八九年春大批農民集中外出就業「意外」地突破了經驗的框子。參見崔傳義，「我國農村勞動力流動的宏觀背景及地位」，國務院發展研究中心調查研究報告（北京），一九九七年第一〇二期，頁三）。

註^⑥ Victor Nee, "A Theory of Market Transition: From Redistribution to Markets in State Socialism," *American Sociological Review*, 1989.

附錄一 本文田野資料一覽表

田野標號	訪談地點	訪問對象
19991121	台灣桃園	台資電子廠經理（廠設於廣東惠州）
19991215	深圳市寶安區	台資電子廠總經理
19991221	深圳市寶安區	台資製品廠廠經理
19991223	深圳市南山區	民工（服務員，女）
20000403	北京市	民工（保安，男）
20000415	北京市	民工（臨時工，男）
20000418	北京市	民工（餐廳廚師，男）
20000423	北京市	民工（保姆，女）
20000426	北京市	民工（小時工，女）
20000615	北京市	民工小學校長

*

*

*

The Freedom of Move of Chinese Peasants in the Reform Period

Yi-wen Cheng

Abstract

The Chinese peasants now enjoy the freedom of movement in the reform period, a privilege they were not allowed during the decades of the planned economy. This article first discusses the change of Chinese rural society under which rural labor began to flow into the towns, striking a blow against the household system under the planned economy. The breakdown of the household system has not meant, however, that the system itself no longer functions. On the contrary, it has combined with the market economy to provide new rules to manage the movement of Chinese peasants.

Keywords: freedom of movement; household system; peasant migration

