

俞可平：“新移民运动”——牵动中国社会的大变迁

公民身份问题是“新移民运动”给现代社会管理制度提出的一大挑战。

自 20 世纪 80 年代以来，中国社会中大量农民流入城镇，其规模之大，持续时间之长，引发的矛盾和难题之多，带来社会变化之快，世属罕见。这一重大的社会历史现象，总是不断地提出新问题，迫切地需要加以探讨和解答——

对于改革开放以来大量流入城镇的农民，国内外学界通常称作“民工”、“农民工”、“外来工”、“农村劳动力”、“外来人口”或“流动人口”等等。由于这些进城的农民多数没有城镇户籍，难以成为永久性城镇居民，因此，鲜有人将他们当作“移民”，并从移民运动的角度对这一重大社会变迁进行系统研究。我认为，可以而且应当把改革开放以来大规模的农民流入城镇的行为称为“新移民运动”，这是我国现代化进程中必然产生的一个重大社会变迁。

一、“新移民运动”新在何处？

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，如深圳市。与中国古代历史上的几次大规模移民运动相比，“新移民运动”具有以下四个明显特点。

其一，移民具有自愿性。中国古代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，是为了有更高的物质生活水平而自发和自愿进行迁徙的，并没有外部力量强迫他们这样做。

其二，移民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，“新移民运动”的主要流向是从农村到城镇。中国古代历史上大规模移民，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，也有一些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“新移民运动”，则主要是从农村流向生产和贸易活动集中的城镇。

其四，“新移民”居住时间的暂时性。中国古代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，改革开放之后的“新移民”中的多数都是临时性迁入，只有其中的一小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。

二、“新移民运动”是怎样形成的？

改革开放后，以农民工进城为主流的新一轮移民浪潮形成的直接动因，是农民为了增加收入，改善其物质生活条件和社会地位。但在这一直接动因的背后，还存在着一系列更深刻



的原因。

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，中国的城乡两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生活水平，作为最重要的国家发展目标。正像发达国家都走过的道路一样，中国也将工业化当作发展经济的根本道路。过去30多年里，中国的经济发展过程，从某种意义上说，就是一个工业化的过程。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，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。

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。改革开放以来的30多年，是中国工业化和城市化加速推进的时期。而城市化则主要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。

最后是全球化的。市场化、工业化和城市化，事实上都是改革开放后中国新一轮现代化的组成要素。中国的现代化肇始于19世纪中叶的洋务运动，期间断断续续经过了一个半世纪的历程。20世纪80年代末由邓小平领导的新一轮现代化，在时代背景上与以往的现代化的最大区别，就是世界历史逐渐进入一个全球化的时代，世界范围内的经济发展日益走向一体化。从改革开放30多年的历史看，中国的经济现代化过程，其实也是一个对外开放水平不断扩大的过程，是中国经济整体逐步融入世界经济的过程。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。这因为：（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。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。



三、“新移民运动”给迁入城镇带来了哪些挑战？

从政治学的角度看，当代中国大量农民迁入城镇所带来的最大挑战，是公民身份的不平等，这具体体现在以下几个方面。

一是劳动权的不平等。首先是职业歧视。农民工所从事的往往是城市中最苦、最累、污染严重、风险大、劳动强度高、技术含量低的职业，例如井下矿工、建筑工人、清洁工人、搬运工人、流动摊贩等。据统计，全国建筑业的90%、煤采掘业的80%、纺织业的60%和城市一般服务业的90%的从业人员都是农民工。其次是收入偏低。农民工平均月工资为城镇户籍工人月工资的40%—60%左右，实际劳动小时工资只有后者的1/4。其三是工作时间长，劳动强度大，不能享受法定的休息权。例如，国家法定的工作时间是每天不超过8小时，但根据有关调查，仅有13.7%的农民工，其劳动时间在每天8小时以内。其四是缺少就业安全。农民工没有完善的法定的就业保障，其工作相当不稳定。

二是居住权的不平等。首先，城镇居民通常享有最低的居住标准，低于这一标准，政府会提供住房帮助；而政府对城里的农民工则根本没有确立最低居住标准，也不提供住房帮助。其次，在取消原先的福利分房后，政府对城镇居民提供专项的购房或租房特别补助和优惠政策，如住房公积金、经济适用房政策、廉租房政策等；而生活在同一城市的农民工则还没有资格享受这些住房补助和优惠政策。而农民工的住房多在交通不方便的城郊地区，建筑密度大、容积率高、通风采光条件差，多数住房内没有专门的厕所和厨房，许多房子还是临时的简易工棚和等待拆迁的危房。

三是社会福利权的不平等。传统的城市社会救济制度和福利制度基本上不能惠及广大的外来农民工。例如，他们不能享受失业救济，没有养老金，没有最低生活保障。近些年来，在中央政府的要求下，一些城市已经努力为农民工建立养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险等，“新移民”开始享受公民的社会福利权，但程度很低，限制很多。

四是子女受教育权不平等。一些调查发现，与户籍居民的子女相比，这些移民子女在受教育方面也面临着极大的不平等。首先是教育机会不平等。在九年义务教育阶段，户籍地居民子女在当地学校拥有入学的优先权，而没有当地户籍的移民子女则必须交纳一般农民工负担不起的高额赞助费才能入学，否则只能选择办学条件较差的农民工子女学校。其次是受教育的过程不平等。农民工子女由于语言、文化、习俗和知识基础的不同，与当地学生之间往往会产生较大的心理隔阂，甚至受到歧视或其他不公平对待，从而影响这些外来学生的学业和心理。

五是身份的不平等。农民工虽然生活和工作在城市，有些甚至在城市安家，但在多数情况下其“农民”身份并未改变，“市民”身份离他们依然遥远。农民工也远没有融入城市社会，他们在很大程度上仍被视为“外来者”。这些情况甚至在新一代农民工身上也没有实质性变化。一份对新生代农民工自我身份认同的调查显示，高达78.5%的人仍然自认为是“农民”，只有9.1%的人认为自己已经不再是“农民”。更为严重的是，农民工不仅收入低、工作辛苦、生存状况差，还经常会受到当地居民的明显歧视。

以农民工为主体的“新移民”的公民身份在新的工作和生活场所遇到了极大的挑战，其合法公民权难以得到平等的保护。而维护这些“新移民”的公民权益，根本的途径是重塑其公民身份，使其市民化。



四、“新移民运动”给中国社会带来了哪些制度变迁？

以农民工流向城镇为标志的“新移民运动”，不仅对中国的现代化进程，而且对整个中华民族的历史演进，都产生了深远的影响。“新移民运动”对现行社会管理制度造成的重大挑战，给中国社会带来了一系列制度变迁。

其一，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，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，户口簿（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。这种户籍制度是计划经济和命令体制的产物，与要求劳动力的自由流动的市场经济格格不入。以市场化和工业化为导向的经济改革，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现代民主政治的公平正义要求。因此，自 20 世纪 80 年代开始，我国政府逐渐改革户籍制度，但总体看来，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。

其二，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。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。

其三，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”。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”面临着严峻的挑战。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险、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。

其四，社会保障体制。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开始突显：一是城镇的“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。二是由于城镇的“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一个重要因素。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 20 世纪 90 年代开始，国家相继颁布并施行了《劳动法》、《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、伤亡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一个重要动力。

其五，选举制度。中国改革开放过程，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：一是县级以下的人民代表实行直接选举，二是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。一方面，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；另一方面，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。（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。

其六，工会制度。中国的工会体制与西方国家的有本质不同，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。改革开放前，除了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，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。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，当作工会的重要职责；三是大力推动在非国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。

五、“新移民运动”对政治发展有何深远意义？

“新移民运动”对中国政治发展有着深远的意义。改革开放使中国大量人口迅速地从农村迁往城镇，并对其公民身份产生重大影响。

第一，公民身份是公民权利的基础，但公民身份并不等于公民权利。在通常情况下，公民身份是公民权利的前提，只有拥有公民身份的国民，才能享有国家规定的各种公民权利。



事实上，法定的公民身份以及相应的公民权利，在农村居民和城镇居民之间存在着很大的差别。与城镇居民相比，农民的劳动权、休息权、社会保障权、受教育权和选举权的实现程度要低得多。对于中国社会来说，努力消除不同社会阶层，尤其是乡村居民和城镇居民之间在公民身份和公民权利方面的差别，是社会进步的必然要求。

第二，移民是实现公民身份变迁的直接动因。移民可以改变公民的成员身份和自己的社会身份，例如，从农民变为市民，从西部地区的居民变为东部地区的居民，从而享受因成员身份改变而带来的成员权利。通过改变公民身份和成员身份来增加自己的政治和经济权益，是移民的内在动因。从权利更少的社区流向权利更多的社区，是移民的基本规律。

第三，市场化、工业化、城市化和全球化都有助于公民身份的变迁。市场化、工业化和城市化是大规模公民身份变迁的根本动因。市场化要求劳动力的自由流动和自由交换，要求劳动力这种特殊商品也必须遵循平等交换的市场原则，因此，劳动力的市场化是公民身份变迁的经济动因。工业化和城市化的必然结果是，大量农村劳动力流向城镇，越来越多的农民转变成市民。由此可见，当代中国以大量农民工流入城镇为主体的“新移民运动”，不过是中国的工业化和城市化的产物。全球化加速了资本、技术和人口在全球范围内的流动，尤其是加速了发展中国家的资本、技术、产品和人口的流动。从这个意义上说，全球化推动了“新移民运动”，有助于公民身份的变迁。

第四，从中国的经验看，户籍制度、社区制度、教育制度、工会制度、选举制度和社会保障制度的改革，对于切实维护公民合法的政治经济权益，具有实质性的重大意义。没有这些制度的改革，工业化、城市化和全球化带来的移民运动，可能会造成公民身份和公民权利新的不平等。从这个意义上说，全球化背景下的移民运动，必然要求政府及时推行民主治理变革，努力消除公民身份的差异，确保全体国民享有平等的公民身份。

改革开放以来“新移民”总数统计表

年份 移民总数

1985—1990年 2118万人

1990—2000年 12900万人

2002年 10469万人

2003年 11390万人

2004年 11823万人

2006年 13181万人

2008年 14041万人

2009年 14533万人



■主题链接

“新移民”的三个群体及其特点

根据流动程度的大小，可将以农民工为主体的“新移民”划分为三个群体：

一是基本融入城市的农民工，即在城市有固定的住所、工作单位，收入相对稳定。这一群体对在就业地落户、获取社会保障、解决子女教育问题、享受公共医疗服务、享有更多公民权利等方面有较高要求，对农村的土地依赖性较小。

二是常年在城市打工，但又具有一定流动性（主要是春节返乡）的农民工，在城里有相对稳定的职业、收入和居住地。这个群体是目前我国农民工的主体。他们渴望稳定、较高水平的收入，同时对稳定的居住场所、公共医疗服务、文化服务、计生服务、就业服务、工伤和医疗保险等也有较强的需求，对远期的养老保险服务需求意愿较弱，他们尽管不以土地为生，但对土地仍有较强的依赖性。

三是间歇性或季节性在城镇务工，仍以农业为主、务工为辅，或务工、务农并重。对这一群体而言，获得应得的劳动报酬是其基本需求，由于他们的素质相对较低，外出具有一定盲目性，因而对就业信息服务、维权服务有较强的需求。（白羽 辑录）

■主题·资料

1. 改革开放以来“新移民运动”的三个阶段

从 1979 年开始至今，我国农村劳动力向城镇的流动，先后经历了三个阶段：

第一阶段是 1979 年至 1983 年。当时，中国已经开始改革开放，但国家基本上还不允许农村劳动力自由进入城镇就业。进城经商或务工的农民不仅数量少，而且由于制度限制，通常处于“打游击”的状态。

第二阶段是 1984 年到 1991 年。在这一时期，国家颁布了新政策，允许农村劳动力进城务工经商。由此，大量的农民开始向城镇迁移，出现了改革开放后“新移民运动”的第一个高潮。

第三个阶段是 1992 年至今。伴随中国市场经济和工业化热潮的兴起，并在全球化的冲击下，中国的对外开放程度大大提高，城镇对劳动力的需求急速增大，随之而来的是新一轮移民浪潮。

2. 学界关注的“新移民运动”研究的几个热点问题

近年来，学界对当代中国以农民工为主体的“新移民运动”进行了多方面的研究，主要关注的问题有：一是农民工子女教育问题；二是农民工就业问题；三是新生代农民工问题；四是农民工工资拖欠问题；五是农民工返乡就业、创业问题；六是农民工养老保险问题；七是农民工权益维护问题；等等。（王亚萍 辑录）

