

当今中国农村的劳动者流动

黄平 彭柯

在中国现有的研究和相关的政策建议中，流动 2 常常都是被看作是缓解乡村"剩余"人口/劳动者压力的一种方法，也是实现现代化的一种主要手段。换句话说，乡村被看作中国现代化的主要障碍之一，它带来的更多是问题而不是解决问题的方法。本文作者提出，研究人员和决策者应该更多地考虑农村外出劳动者对于流出地发展所做的重要贡献。

背景

2001 年，中国的人口为 12.76 亿，是世界上人口最多的国家。农村人口为 7.96 亿，农村劳动人口为 4.91 亿（分别占总量的 62.34%和 67.22%）。城市居民为 4.81 亿，城市劳动人口为 2.39 亿（分别占总量的 37.66%和 32.78%）。（国家统计局 2002a）（见图 1）。

尽管整个中国有 130.04 亿公顷耕地，但是人均耕地还不到 0.11 公顷，或者说，远远还不及世界的平均水平。

东北 12 个省的人均耕地超过 0.13 公顷，但是西北和西南各个省份的人均耕地远远少于全国的平均值，而且西北降雨稀少，灌溉系统不完备，土地贫瘠。（国家统计局 2002a）

在 4.91 亿农村劳动者人口中，有 3.30 亿（67%）从事农业生产。其他的或者在当地非农企业工作，或者流动到城市地区。3 据估计，在 1.61 亿从事非农业生产的农村劳动者人口中，大约有一半是流动者，他们每年不在户口所在地的时间为 3-6 个月或者更长。

1978 年，中国开始了"改革开放"，这个内容丰富的术语涵盖了一系列政策领域。本文的最为重要的目标是强调创造一种"社会主义的市场经济"，在这种经济体制下，国有企业和集体、个体、私营和外资企业可以同时并存。

从改革开放开始，非国有经济就得到了迅速发展，特别是在沿海地区。（见图 2、图 3、表 4 以及附录 1 中的 11）4

改革和市场经济的发展带来了经济引人注目地快速增长，GDP 的平均年增长率一直都在 9%左右（从 1978 年到 1997 年 GDP 的年均增长率为 9.2%）。这导致城乡人民的生活水平都出现了显著地提高，生活在贫困线以下的人口急剧减少。农村生活在贫困线以下的人口从 1980 年的 2.5 亿下降到 2000 年的 3200 万（贫困线实际上是有所提高的，否则贫困人口将更少；但是另一方面，也由于购买力等原因，也有学者/学派认为实际的贫困人口要高于现有的统计。）（参阅附录 1 中的表 1 和表 2）5

不过，市场化的力量也创造了或者强化了新的不平衡，比如沿海和内陆之间的不平衡，私营/外资企业与国有或者集体企业之间的不平衡，或者城乡之间的不平衡。最初，1970 年代末期和 1980 年代初期的农业生产的非公社化和国家粮食统购价格的提高的确缩小了城乡和区域之间的差距。比如，城乡之间收入的比例从 1987 年的 2.36 降到 1985 年的 1.72（参阅附录 1 的表 5），6 而在这段时间中，乡村地区内部的不平等没有出现显著地扩大（基尼系数仅仅从 1978 年的 0.212 上升到 1985 年的 0.264，参阅附录 1 的表 3）。

从 1986 年开始，特别是 1997-1998 年之后，不平衡再次扩大了，这是其它方面的发展（特别是非国有经济的发展）的影响外显的结果（参阅附录 1 的表 5 和表

10)。除了毛收入不平等之外，当市场取向的模式代替原有的国家或集体模式，获得社会保障、社会福利、教育和保健的可能性之间的差异也变得越来越大了。不过，城乡之间、内地和沿海之间不平等的增长也部分地是政策选择的结果。政府的改革和发展战略客观上对城市和它的居民更加有利。由于执行了分田责任制，人们甚至有一段时间里天真地以为，既然乡村已经从早期的农业生产非集体化过程中充分获益了，就不用再担心农村和农业问题，而分田这种改革的结果（以农户家庭为基本单位的小农生产），就是农村经济发展的最终方案。与农村改革不同，城市改革是以“让一部分人先富起来”这一经过深思熟虑的前提假定为基础的。某些特定的区域（比如沿海省份）和某些特定群体（比如城市中受过教育的“新富”群体）获得了首先进入市场的机会，人们期望他们随后能够逐步自动“扩散”（“涓滴”）到后发地区和人群中。这从南部沿海省份发展的早期策略可以明确看出来，包括在深圳、厦门、珠海和汕头建立经济特区，以及随后包括北京、上海和天津在内的沿海 14 个城市的开放，通过它们对世界打开了中国经济的大门。这些政策在很大程度上能够解释东南部、中部和西部之间收入差距的变化。在城市中，这三个区域的收入差距从 1981 年的 1.20: 1: 1.18 变化为 1999 年的 1.48: 1: 1.10。在农村，这三个区域的收入差距从 1981 年的 1.25: 1: 0.91 变化为 1999 年的 1.57: 1: 0.74（参阅附录 1 的表 6 和表 7）。比较附录 1 的表 6（三个区域城市的收入差异）和表 7（三个区域农村的收入差异），还会发现，在 1981 年，三个地区的城市居民的收入均是农村地区的三倍。

到了 1999 年，西部地区城乡间的收入差距依然超过三倍，而在东南部和中部，它缩小为 2.5 倍和 2.7 倍。很清楚，城乡之间的差距至少部分地是市场导致的未能预期的后果。比较而言，在内陆地区，原有的城乡间的不平衡更少受到市场改革的影响。

中国政府已经开始意识到这些情况，因此在 1990 年代中后期开始，对国家发展策略进行了一系列影响深远地调整。从时间上（而不是从重要性上）说，首先，中国在 20 年前实施的是向东部倾斜的发展战略，也就是说优先发展东部、中部次之、最后才是西部的战略，现在则明确提出了“西部大开发”和“振兴东北”。其次，从 2000 年前后开始，政策层面的另一个重要变化是开始强调就业的重要性。在此之前，政策不仅是鼓励 GDP 的增长，甚至有时候（客观上）以减少就业为代价，有些时候 GDP 增长的优先性甚至导致人们误认为从国有企业裁减大量的冗员是正当的。⁷最后，最近的也是特别重要的一个变化是对于“发展”本身的全方位理解。现在，明确提出了新的发展观要以人为本，在这个框架下，对于“发展”的理解已经从单方面地寻求 GDP 或人均收入的数量增长转变为寻求人类整体社会的全面、协调、可持续发展，包括统筹城乡关系、东南部沿海与中西部的关系、经济增长与社会发展的关系、发展与环境的关系，其中也包括强调农村的基础教育和对公共卫生，对弱势群体（包括外来的农村流动劳动者）的权利和基本需求的关注。

农村劳动者流动简况

在 1949 年中华人民共和国成立的最初几年，政府鼓励农村劳动者参与城市建设和发展。

在 1950-1956 年期间，城市工业部门大约吸纳了 4000 万以上的农村劳动者。到了 1950 年代后半期，工业生产地急剧发展促使越来越多的农村劳动者离开了土地。为了遏止这股潮流，政府开始实施户籍制度，它把诸如土地、工作、住房和

其他的定量配给之类的权利和居民居住的地方联系起来。在 1950 年代末期和 1960 年代初期，由于 1958 年大跃进的后果，大约有 3000 万参与城市建设的农村劳动者被要求“暂时地”返回了家乡。在整个集体化时代（在某种程度上一直延续到了今天），户籍制度是政府控制人口流动并确保社会稳定的基础，从更普遍的意义上说，是社会主义计划经济的组成部分。（Cheng and Selden, 1994）

1970 年代末期，农业生产的非集体化使农民可以自己分配他们自己劳动。最初，农业生产（主要是粮食、棉花和国家经济计划包括的其它农作物）依旧是关注的焦点，但是随着粮食购销价格的下降，国家保证的粮食购销量逐步减少，需要其它形式的职业作为农业生产的补充。这包括副业生产（蔬菜、家禽、家畜），但是被称为“乡镇企业”的小集体企业逐步成为乡镇居民就业的主要来源，特别是在经济更为发达的沿海省份更是如此。在 1980 年代，大约每年有 1000 万的农民从农业转入到了当地的乡镇企业中来（参阅图 4）。

从 1980 年代中后期开始，一方面从农业中获取的收入增加速度放慢了，另外一方面政府开始在城市中推行改革，特别是在沿海的经济特区和对外开放的城市中实施改革和优先发展战略。城市建设项目，国外的投资，私营和集体企业的快速发展，都需要大量廉价的、临时的和流动性的劳动力。到了 2002 年，估计这个数字已经高达 9400 万！（《中国日报》，200 年 1 月 23 日）

在整个 1980 年代和 1990 年代，大量的撤乡并镇和城市扩建，大量新兴的城镇开始出现。

结果，在城镇长期居住的居民（与占总人口的比）从 1982 年的 20.60% 上升到 1990 年的 26.23%，再到 2000 年的 36.09%，而 2002 年已经将近 40%。（200 年人口普查的主要数字，2001 年；国家统计局，2002a）。

1980 年代末期以来，城乡之间的劳动者流动突然变成一个新的社会经济现象。如何处理它所带来的后果成为中央和输入地输出地政府在政策上所面临的一个主要挑战。但是，各个层面制定的政策并不总是一致的。

当城市在总体上还是希望限制从农村来的流动劳动者的进入的时候，中央政府和输入地的地方政府已经致力于最大程度地利用劳动者的流动给当地带来的发展机会。在 1980 年代中期，输出地政府制定的政策鼓励农民到沿海去务工，1990 年代初期，劳动部等中央部门公布实施的政策也允许甚至开始鼓励农村劳动者外出从事非农工作。8

主要的输出地和输入地在政策上的差异并不容易协调，中央政府则处于协调两端不同利益的位置上。问题是中央政府本身也是由不同的部门组成，这导致事情更加难办。比如说，公安部门负责的是户籍登记和控制社会治安，它的轻重缓急就不同于劳动和社会保障部或者农业部的优先考虑。这种部门分工和差别是许多改革总是不断出现拖延或者停滞不前情形的主要原因之一。实际上，最近户籍制度的改革（参见下面的讨论）在大城市中只能得到部分实施，这些城市可以在很大程度上自己决定控制谁或者挑选谁不能或能够进入城镇工作和定居。

输出地和输入地之间在政策上的差异，对于农村流动劳动者在中国城市中的地位 and 权利也有着重要的影响。

比如北京的浙江村这个由来自浙江的主要是小商人和小手艺人组成的知名社区，就显示出从农村到城市的移民基本上没有什么当地人所拥有的权利，而几乎完全要靠他们自己的资源和能力，去购买或者租赁房屋，开办自己的学校，并寻找工作或创业。地方政府在过去最好的时候是容忍他们的存在，最坏的可能则是采用奇袭的方式把他们赶出自己管辖的社区去。（项飏，2001 年）

浙江在北京经商的农村劳动者已经证明他们拥有丰富的社会资源，他们通过在北京郊区地带建立他们自己的居住区自己解决了许多问题。但是，其他许多在北京务工的农村劳动者，缺乏浙江人所拥有的那些必须的财政或者组织资源，他们很多都是受雇者而不是自雇者，他们更多的是居住在分散的社区中，这导致集体互助更加困难。这些人面临的更大的问题是缺乏获得社会保障、福利和其它国家提供的公共产品和服务（包括健康、教育、住房和水费、电费和供暖费的补贴）的社会渠道。尤其是在那些城市需要集中处理由于国企改革带来的城市下岗失业问题的地方，情况就更明显。根据 2000 年和 2002 年（温铁军等 et al，2003）的调查，2000 年和 2002 年来北京务工经商的农村劳动者，各有 35.5% 和 45.4% 有过失业的经历。而其中又各有 52.3% 和 45.5% 曾经失业三个月以上。2002 年，46% 的被访者在北京滞留期间都曾患过病，而大多数（93%）的单位都没有为他们支付任何医疗费用。

作为非永久性居民，农村来的流动劳动者没有被输入地政府纳入自己的责任范围。因此，输出地政府经常要到这里来扮演重要的角色。在输入地设置的输出地政府办公室有时要负责这些工作，比如与输出地政府保持联络，协助农村外出劳动者解决和当地雇主之间的冲突，或者说发布劳动力市场的供求信息。有的时候，输出地政府还派遣公安人员到输入地或者与输入地政府的公安部门建立联系，以保护这些劳动者的安全。农村流动的务工者或者经商者的活动，包括计划生育在内，也属于他们家庭依旧所属地区政府所管辖的范围。

城乡之间的劳动者流动依旧是季节性的或者暂时性的。他们还难以在其它地方获得永久居民的身份，而且更重要的是被排斥在输入地政府所提供的许多公共服务之外。不仅是户籍等原有的制度（社会保障和福利制度也是为了满足城市居民的需要而设计的），城市本身的市场化，也大幅度地增加了这些人在城市中生活的费用和成本，特别是教育费、房租和保健费，使他们在城市中生活变得更不经济。好在由于家庭联产承包责任制的存在，这些外出务工或者经商的农村流动劳动者在他们户籍所在地依旧保留着一块自己的土地。在 1997 年到 1999 年期间，在家庭联产承包责任制实施了 20 年之后，政府要求村民和村庄重新签定 30 年不变的新合同。一方面，家庭联产承包责任制确保了农民拥有一块土地，这能够保证他们如果在其它地方干不下去以后还可以回来靠这块土地维持其基本生存。另一方面，他们还要履行自己耕种的义务，并且上缴各种税费。

对于那些有一位或多位主要劳动者在外务工或者经商的家庭来说，这些义务有时候也会变成一种负担。一般来说，这些家庭经常选择把土地转包给村庄中的其他家庭，或者转包给其他来自更为贫困地区的劳动者，这样就在在城乡间向外流动之后出现了次级的乡村之间的劳动者流动。

这种次级的（从农村到农村）劳动者流动，为那些很少有人有机会在城市中获得更为体面和更富于竞争性工作的地区，带来了收入，积累了村庄大门之外的世界的经验。不过这种次级流动也创造了一个下层社会，它是由短期的随时可以牺牲的农民合同工组成的。（Pieke et al，2003；Murphy，2002；Liu Yigao，Wang Xiaoyi and Yao Yang，2002）。

劳动者流动的规模

如前所述，在 20 世纪最后的 20 年中，中国的城市化速度大大加快了。众多的小城镇出现了，原有的城市规模也扩大了，城市的常驻居民（包括常驻城镇的农村户口持有人）从 1980 年的 1.91 亿（占总人口的 19.4%）上升到 1990 年的 3.02

亿（占总人口的 26.4%），再上升到 2000 年的 4.56 亿（占总人口的 36.9%）（见图五）。⁹

在考虑劳动者流动的问题的时候，首先应该认识到的是有 1.6 亿没有从事农业生产的农民（见前面关于乡镇企业部分），大多数并没有流动到城市中来。相反，他们大都就地在这些乡镇企业中寻找就业岗位，有的流动到了其它农村地区，和当地签定合同从事农业生产，或者在当地农村工业企业中找到了工作。

根据国家统计局的正式数据，在最近的 20 年中，农村劳动者流动的人数已经从 1980 年代中期的仅仅 200 万上升到 1990 年代中期的 7000 万，尽管城市中国有企业的改革带来了大量的下岗失业的工人，农村劳动者进到城镇来务工经商的人到 2002 年还是上升到了近 9000 万！（崔传义，访谈，2003 年；温铁军，访谈，2003 年；陈锡文和韩俊，2002 年；《人民日报》，2003 年 3 月 19 日；《农民日报》，2003 年 4 月 3 日。）¹⁰

国家统计局农村调查队 1997-1999 年的数据显示，农村进入城市务工或者经商的人数 1997 年为 4500 万，1998 年为 5500 万，1999 年为 6700 万（参阅图 6）。估计到 2000 年底至少有 3000 万农村劳动者进入其它农村地区。（国家统计局和劳动社会保障部，2000 年）而在 1999 年 6700 万从农村进入城市的劳动者中，有 1900 万是跨省流动。剩下的 4800 万在省内工作，但是只有 550 万在省会找到工作，其它的有的地区所在地（670 万），县城（1090 万）或者乡镇（2450 万）（参阅图 7）。有趣的是，在跨省流动的 1900 万农村劳动者中，流动的趋势与省内的完全相反：有着进入大的城市中心的强烈趋势，仅仅有 310 万流动到乡镇，350 万流到了县城，而 646 万在地区所在地，620 万在省会城市。（参阅图 8）

根据 2001 年的农户调查，农业部估计 2001 年有 8800 万农村劳动者外出务工经商，其中 55%来自中部，34%来自西部。在这 8800 万农村劳动者中，将近 90%进入城市（包括附近的乡镇），82%进入了东南沿海。大部分人都到东部寻找工作，并滞留在东部的乡镇和县城；进入省会城市和其它大都市的不到总数的 30%。不过，在解释这些数字的时候下面几点应该加以注意：首先，农业部估计的数字中不包括建筑业中的农村劳动者，其总数为 2700 万，他们被当作了乡镇企业劳动者的一部分；其次，也不包括大约 2000 万作为农村外出务工经商者的家属来到城市或者很多时候没有在城市登记的农村居民。如果把上面两类人群也包括在内，那么农村外出务工经商的总数大体上已接近 1 个亿。¹¹

谁在流动？

地区

争取现金收入仍然是农村劳动者外出流动的主要动机。中部和西部农村居民的平均收入低于全国水平，而且其中有相当大部分其实是实物性收入而不是现金收入（参阅下面的图 9 和表 1）。因此，大部分跨省流动的农村劳动者来自于这些区域，而他们主要的目的地是东部沿海区域。（见下面的地图 1，和附录 1 中的表 8）

与许多其它国家一样，外出务工经商的并不一定是最穷的人。比如，正如前面引用的数据所显示的那样，更多的农村劳动者来自中部，而不是更为贫困的西部（参阅表 8 和附录 1）。

原因包括西部偏远地区居住的常常是少数民族，他们一般来说更不倾向于外出务工经商。

不过，更为重要的原因在于中部的人口更为稠密，农村人口更多，人均耕地更为

稀少。中部的几个省份陷入了农业生产内卷化，从改革开放以来没有什么实质性改进，现在都面临着所谓的“三农问题”（农业、农村和农民）。

教育与性别

农村外出务工经商者大部分都受过初中或者至少小学教育。他们的平均教育程度高于那些留在村里的人（参阅图 10 和图 11）。不过，也有一些受过教育的年轻人宁愿选择留在村里，成为当地的精英（干部，教师，医生，等等）。但是一般来说，外出务工经商的农民教育程度平均高于留在家乡的人。流动到城镇的农村劳动者，除了基本的识字和计算能力之外，再加上普通话，也就够了，而并不要求接受更多的教育。在那些大多数农村劳动者都外出的村庄中，孩子们常常在完成 9 年义务教育之前就辍学了，急于跑到城市来成为在他们之前就外出的人群中的一员。此外，流动的经历使这些来到城市的农村劳动者接触到现代的城市生活，这些也逐步诱导他们产生接受普通教育和职业教育的愿望。

另一方面，城乡之间的劳动者流动对于教育还是有着积极的影响。比如，兄弟姐妹在城市中赚取的现金收入常常用来支付弟妹们的教育费用，这有利于通过集体努力而实现向上流动的家庭策略。农村地区的基础教育是另外一个问题。不过，这也是一个重要的性别化问题。

有的时候，农村外出务工经商的劳动者对待女孩的教育依旧秉承传统的态度，认为她们反正最终会嫁给别人。

比如，在 1997 年东南亚金融风暴使日本、韩国、中国的台湾和香港等在东南沿海地区设立的许多合资企业都撤资了，或者取消/减少了合同定单，这又导致一些农村来的女性青年劳动者面临着失业的威胁（一开始只是歇业，但是因为大都是计件工资，“歇业”就意味着失业），一些人从流水线上转到了餐馆和饭店，有的甚至被迫跑到沿海的“娱乐业”中去工作，而她们赚钱的目的之一就是支持她们年幼的弟弟们的教育（潘绥铭，1999 年；黄平，2003 年）。也就是说，这些外出务工经商的人的汇款部分地变成了他们家乡里学校的学费，客观上补充着当地乡镇越来越紧张的教育预算。

农村外出务工经商的劳动者中大约有三分之一是女性。这里，女性少于男性的原因在于，她们仍然被当成了“家庭主妇”，其主要职责是照顾孩子、烧饭、喂养家禽家畜以及种田。¹² 乡村里还是有许多人认为让女孩子接受更多的教育是没有多大意义的。（梅方权和黄平，2003 年）实际上，乡村对于男孩和女孩的不同的教育标准一直是政府极为关注的问题，也是政府很长时间以来努力普及义务（小学和初中）教育的原因。（Mark Bray，丁小浩，黄平，2003）

农村的流动劳动者中男性比女性更多的另一个原因，与改革和社会经济变迁的过程有关。

1990 年代初期农村外出务工的劳动者主要是在建筑业中工作，这几乎是一个完全排斥女性的工作。相反，后来在中国南部沿海地区日益增多的港澳台和海外华人的加工企业或者制造业企业，更加偏爱女性劳动者，因为（据老板们说）她们“学得更快，工资更低，而且更容易管理。”（黄平，1997 年深圳访谈）

很明显，问题其实还要复杂得多，而不仅仅是一个偏好男性或女性的问题。平均来说，农村外出务工的劳动者都是年轻的，但是女性外出务工的劳动者比男性更为年轻些。浙江省 2001 年的数据表明农村外出务工的女性劳动者占外出劳动者总数的 39%，其中 81% 都没有受过完整的 9 年义务教育，大多数都未婚，年龄在 30 岁以下。（浙江省妇联研究小组，2002 年）

其它的个案研究也表明，农村外出务工女性的主体在 17 岁到 25 岁之间，而男性

外出务工的劳动者年龄在 16 岁到 30 岁之间。这是由下面这些因素造成的：女性结婚的年龄一般要早于男性，而她们离开家乡的时间越长，她们找到配偶的难度就越大。（黄平等，1997 年；李实，2001 年；梅方权和黄平，2003 年）

民族

很多个案研究都支持了国家统计局农调队在农户调查中的发现，在一些少数民族中，外出务工的劳动者仍然较少。少数民族常常居住在更为偏远和荒凉的地方，到城市的距离更为遥远，交通和其他费用更为高昂，而且他们有的还不会说普通话。（魏众，李实等，见王若林、朱玲，2000 年）不过，不能因此就认为少数民族的劳动者流动不重要。分析 1990 年人口普查的数据就会发现，少数民族劳动者的流动占省内流动的农村劳动者总数的 6.5%，低于他们占总人口的比重（8%）。不过，在省际流动中，他们的比例为 7.1%，仅仅略低于汉族农村劳动者的省际流动比例。（Iredale et al.2001）近些年来，如果有机会可以到乡镇或者县城或者外县赚取现金收入或过另外一种生活，更多的少数民族年轻的劳动者也愿意从事非农工作，而不愿意在家里从事传统的农牧业生产。（王若林、朱玲，2000 年）总的来说，劳动者流动使中国的各民族的混居程度更高了。少数民族的农村青年劳动者的寻求非农/非牧的省际流动使他们离开了北部、西部和西南部少数民族聚居区，来到少数民族人口相对比较少的地区。当然也有来自中国内地的汉族农村劳动者来到这些少数民族的聚居区从事各类杂工和小生意。

在中国，一说到流动问题，一个比较敏感的方面就是汉族的人流动到了非汉族地区。政府的少数民族政策是以保护少数民族的认同、权利和利益为基础的（Mackerras，1995 年）。

然而由于其它的政策，大量的汉族人口流动到诸如内蒙、新疆等少数民族地区，对于当地的经济起到了积极的作用。而这些政策也带来了许多未预期的后果。比如，派遣国家干部和其他高素质的人才到这些地区工作，无疑会对提高当地的行政效率和发展当地的经济产生重要的推动作用，而这也可能导致当地人口和汉族干部之间（比如由居住和生活方式所带来的）差异外显化，而不是由后者来融入当地社会的文化之中。（Ma，1991 年）。

另外一个有关但是不同的问题是，从改革开始，大规模的非派遣性的汉族农村劳动者流动到了少数民族地区。到西藏、青海、内蒙古和新疆等地区的汉族农村劳动者主要是来自四川、宁夏和甘肃的年轻汉族男性（当然有的时候也和他们家眷一起来）。偏远但是资源（土地等）相对丰富的地区吸引着这些汉族的农村青年劳动者，他们从事旅游服务、蔬菜种植（主要供给汉族游客和当地驻扎的汉族干部）、做点小生意或者当运输司机。其中一些人急于“快速致富”的心态和架势常常导致和当地人的一些矛盾，当然同时也暗示和强化着当地人的这样一种感觉：通向现代化之路只此一条。（Halskov，1999；Yeh，2003）。

自从实施西部大开发后，中国内陆省份的农村劳动者越来越多地到西部来从事基础设施建设。多多少少，这些外出务工的人和当地乡村外出务工的人（常常是少数民族）也存在劳动力市场上的竞争关系。

流动的原因

经济原因

一般而言，城市人对于外来流动劳动者（无论是务工者还是经商者）总是存在着偏见和歧视，他们一概被称为“民工”，他们被看作是没有受过教育的、缺乏技术的、甚至是“不文明的”：对于法律和卫生根本没有什么概念，很多时候他们甚至

被当作潜在的罪犯。但是，如果没有这些农村外出务工经商的劳动者，就不会有北京、上海、广州或者深圳等的今天。

尽管存在着这些偏见和歧视，农村的青年劳动者依旧源源不断地到跑城镇中来，主要的目的首先是现金收入，它是为什么这么多年轻的农村劳动者之所以能够忍受艰苦的工作和生活条件、不合理的规章制度和歧视的经济原因。只要他们能够得到现金收入，并能够把这些钱带/寄回家，他们还不那么在乎自己是多么地被人看不起，甚至也不在乎行政体系没有能够为他们提供相同的福利和社会保障。但是政府的态度最近已经发生了重要改变。2000 年底，多位国家领导人，数次提到农村外出务工的劳动者是"工人阶级的一部分"，是对中国的现代化建设和改革与发展做出了巨大的贡献的生力军。¹³

从农村改革以后，中国粮食的生产一直有"过剩"的趋势，在世界粮食市场价格也不具备竞争力，农民卖粮难，种田不划算，这又导致三农问题更加显现出来，而且甚至日益恶化。

因此，从农业上，特别是粮食生产上，获取的收入的增长速度变慢了（参阅图 12 和图 13），而同时日常支出却持续上升（参阅图 14 和图 15）。实际上，1998 年到 2000 年，农民从粮食生产中获得的收入是下降的。1998 年下降 2.3%，1999 年下降 4.5%，2000 年下降 4.7%，只有 2001 年有少许增加，但是仍旧比 1999 年少 15 元，比 1997 年少 103 元。（国家统计局，2002b）¹⁴

当然，经济贫困是导致一些人外出的主要"推动力"，但是只是贫困本身还并不足以使这些人外出。在中西部许多贫困县，当地政府的扶贫战略就是鼓励每一户至少有一个劳动者外出从事非农就业。用他们的话来说，"一人外出，全家脱贫"。（黄平，1997 年）但是，在村庄中，那些外出的人通常都不是来自最贫困的家庭。相反，一些年轻的受过教育的男性首先外出，接下来就是他们的兄弟姐妹。而那些最贫困家庭的由于缺乏资金、信息、社会关系或者自信反而不得不在村中。

近些年来，另外一个推动城乡间劳动者流动的经济原因是，由于乡镇企业的私有化或者转制，许多乡镇企业开始辞退冗员，无法在当地吸纳更多的农村劳动者。

制度性原因
正像前面提到的那样，户籍制度是控制劳动者流动的主要工具之一。在 2001 年户籍制度改革之前（见下面），有两个较早的在制度方面的变化对于中国农村劳动者的自主流动起到了至关重要的作用。

第一个是从 1980 年代中期开始实行的身份证制度，它使个人从 1950 年代末以来第一次可以不需要当地政府的任何介绍信，就能行遍全国，而过去，如果没有介绍信，连住旅馆也不行，更别说外出谋求非农就业了。

第二个变化是 1990 年代早期废除了 1950 年代开始实施的粮票，在很长时间内，人们手上的这些粮票只能在一些特定的地域内使用，且只为当地常驻居民所有，废除粮票以后，人们再也不用担心到了外地有钱也吃不上饭了。

社会原因

对于许多年轻的农村劳动者来说，他们更愿意在城市中从事杂工、粗工、零工，而不愿意回家乡务农。用一位年轻的农村外出务工的劳动者的话说："在城里拾垃圾也比种田好"。（参见黄平，2003b）这也不只是经济原因使然。在社会（和更广义的文化）层面，进城居住和就业，是农村里的许多青年梦寐以求的事情，甚至他们的父母和前辈，多少年来也盼着自己的子女能够跳农门，从而改变身份。理解城市吸引力的关键之一是电视网络的普及，它甚至已经延伸到了最为偏远的

乡村。

电视下乡是由政府大力推动的，而电视节目，哪怕仅仅是新闻，都突出了城乡生活方式的巨大差异，它对于年轻的农村劳动者对城市的想象起了很大的作用。此外，农村社区的相对凋零，特别是在那些市场改革无法真正提高当地居民生活标准的地区，常常迫使年轻人离开家乡。这种凋零不仅影响了农民的收入，也影响了整个农村社区的生活。许多村庄和乡镇的政府本身没有什么其他的收入来源，不得不依赖当地的税收和各种制裁性的收入。这些政府甚至难以为当地居民提供最低标准的保健、基础教育、公共安全、福利和环境保护。他们常常被迫提高当地的税费标准，甚至大大超过了国家规定的农村居民人均纯收入的 5%，这就是媒体和政府文件中不断提到的必须减轻的“农民负担”。¹⁵

劳动者的流动对于贫困和全面发展的影响

对于贫困农村社区居民的影响

巨大的农村人口和有限的耕地资源是中国过去和未来发展的最严重的制约条件之一（温铁军，2000 年）。

不过，近些年来城乡之间的劳动者流动已经部分地缓解了人口增长和耕地不足之间的紧张状况。正如上面所显示过的那样，到 2000 年底，大概有至少 8000 万农村劳动者在城镇地区工作。一些早期的研究显示，随着农村劳动者的流动，耕地和劳动者的比例在家庭和村庄层面实际上提高了 1/3 以上。（黄平等，1997 年）也有学者认为，尽管无论是从比例还是从绝对数来说，非农产业中农村劳动者的数量越来越多，但是外出务工和在乡镇企业工作的农村劳动者，其实主要是农村人口中第一次进入劳动力市场的年轻人。因此，尽管出现了大规模的城乡之间的劳动者流动，农业生产中总的劳动者并没有真正减少（白南生，2002 年）。

也就是说，尽管有农村劳动者外出务工，土地承受的压力也还是增加了。图 16 显示从 1990 到 2000 年，农村劳动者在非农产业中的人数几乎加倍，而农业生产中的劳动者几乎没有什么实质性的减少。白的这个研究认为，短期/中期的劳动者流动对于减轻土地的压力没有真正的贡献，特别是考虑到中国年轻的人口结构，就更是如此。尽管实施了独生子女政策，到 2030 年中国的人口也将上升到 15 亿左右。

年轻的农村外出劳动者对于提高乡村的生活水平的确做出了贡献。他们常常不是按月也是按季度把收入寄回家，最坏的情况下也要按年资助家里的开销和生活。这些汇款大部分都是用于日常开支，对许多贫困家庭和农村社区的生存做出了明显的贡献。16 比如，1990 年中期四川的一个贫困县，县邮局每年的汇款可以高达县财政收入的几倍。这种情况，绝不只是个别县才看得到的。而且，通过邮局寄回的汇款仅仅只是农村外出务工的劳动者带回家钱的一分，其它的都是新年或者秋收的时候带回家的，它们甚至也不比邮局汇款少。（黄平等，1997 年；也见赵树凯，访谈，2003 年）

毫无疑问，正如图 17 所显示的那样，某些特定的职业比其它的职业能够带来更多的汇款。

运输业、通讯业和制造业汇款最多。另外，农村外出务工的劳动者生活和工作的地方离家乡越近，他们带回家的钱就越多（参见图 18）。这部分是因为输出地的开支比较低，部分是因为和家乡的关系更为密切。

更明显的是，一般说来，外出务工的劳动者受教育水平越高，他或者她的工资就越高。

教育和汇款数目间也存在着正相关关系（参见图 20）。

但是，如果我们希望能够看到劳动者流动对于当地农村发展产生直接的经济和社会影响，那还是太早了，尽管许多输出地现在正在制定各种政策促使这种现象的出现（见下一部分）。

流动的农村劳动者寄回了大笔的汇款，但大部分都被用于家庭的消费和日常开支，包括修建和粉刷新房，婚礼和葬礼（农村经济研究中心，1996 年）。许多年轻人宁愿选择城市的婚礼模式，生日宴会和家庭装修，甚至他们不一定有外出务工或者经商的经历也要学这种风尚。

这些都改变了农村的礼仪，以及其它的社会活动形式。特别是年轻人，他们认为城市的生活和生活方式比传统的更加富有吸引力。（黄平，2000 年）

为了过上城市生活，许多来自农村的年轻劳动者并不在意要工作很长时间，工作艰苦而且危险，一般都没有签定正规的合同，特别是在过去 10 年中，甚至要到过春节的时候还不一定能够拿足一年的工资。（蔡昉，2001 年；卢迈，白南生和赵树凯，2001 年）

现金收入总是很重要的，特别是近些年来，父母的医疗费迅速增加，弟妹们的教育费用也提高得很快，而对他们的服务方面几乎没有什么大的改善。由于许多当地的农村政府面临财政困难，公共医疗和基础教育经常既资金不足也缺乏制度支撑。

公共医疗是一个很明显的例子。近些年来，中国农村的医疗变成了一个严重的问题。当农民从农业生产中获得的收入增长变慢的时候，农民的医疗支出却迅速增加了。在许多农村地区，医疗和预防是分开管理的，而且前者有日益商业化趋势。这使得农村的公共医疗和保健问题更加恶化。许多农民无法支付医务所所需的治疗费用，更不用说县城里的医院了，它们的费用更加昂贵，而且都在远离村庄的地方。治病使许多农户负债累累。甚至“因病致贫、因病返贫”的现象也出现了。一般来说，只有在外务工的儿子女儿的汇款才能够维持父母的不得不支付的日益昂贵的医疗费用。

对于城乡发展的贡献

根据一份研究报告，城乡之间的劳动者流动大概解释了过去 18 年来 GDP 增长的 16%。劳动者流动也可以被部分地看作是全国经济保持高速增长-从 1978 年到 1997 年，年均 GDP 的增长速度为 9.2%-的一个重要原因。（蔡昉，2001 年）通过起早贪黑、高储蓄、低消费，数千万农村劳动者帮助他们没有外出的家庭成员，也因此帮助了农村本身。如果没有农村劳动者的流动，中国今天城乡之间的差距将更大、更深。

同时，一个影响更加深远的变化也出现了，农村劳动者流动和城市化既是这个变化的部分原因，也是它的部分结果。这个变化就是，中国社会中许多制度性障碍被清除了（或者至少，被削弱了），比如城乡间的、东部沿海和中西部的、农业的和工业间之间的种种制度性障碍。在 1980 年代初期，农民推动了联产承包责任制，这后来被誉为“中国农民的伟大创造”。

1970 年代末期至 1980 年代中期，农民和地方组织着手建立乡镇企业，它们吸收了大量的农村“富裕”劳动者，这也被看做是农民创造的奇迹（“异军突起”）。大规模的城乡之间的劳动者流动，应该被看成农民对于中国社会基本制度改革的第三个重要贡献。

特别是在中国东南部，那里的变化验证了海外投资带来的在社会分层方面的影响深远的变化。吸引了这些海外投资无疑使乡镇政府强化了他们的行政权利。当地

的政府官员积极地参与吸引外资的工作中，但是常常沦于腐败。不过，当地居民意识到这是他们的新财富，如果没有这些投资今天的这一切都不可能。这复制着香港新界在 1960 年代的经验 (Potter, 1968)，新界另外一端的深圳本地的村民变成了小地主，他们不再需要工作，他们或者把土地租给来自其他地方的年轻农村劳动者，或者自己创办农业工业企业，雇佣其他地方来的农村外出务工的劳动者。有的甚至变得游手好闲，无所事事。有的地方赌博成风，色情业也发展起来了。

在南部和中部沿海地区务工的农村劳动者，经常转租责任田，但是保留他们自己的口粮田以满足自己的消费。但是，从 1990 年代中期到末期，转租农地在中国的南部或者中部沿海地区越来越不再有那么大的吸引力。这部分源自于 1997 年的亚洲金融危机，这导致和海外投资者的转包合同锐减，商业性农业生产的合资公司也越来越少，部分也因为废除了粮票等制度，以及国家粮食收购价格的下降。因此，许多农村劳动者（主要来自四川、安徽、湖南和河南）现在开始到城市中寻找工作，或者到东北农村去转包土地，到国营农场采摘棉花。有些人甚至全家一起到那些地方去，而且滞留时间越来越长。

涌入城镇的农村劳动者成了城市社会的底层。他们的工资大都是计件的，加班也不一定有加班费，既没有福利，几乎没有什么社会保障。(Chan, Madsen and Unger, 1992; SheXiaoye, 1997)。

尽管（中央和某些输出地的地方）政府有关劳动者流动的政策的主要目的是减少乡村的“富裕”劳力，但是某些输出地的地方政府（县政府，有的时候甚至是省政府）主要目的已经不止于此了，他们积极鼓励人们向外流动。对于这些地方政府来说，农村外出务工的劳动者是可以使当地受益的，这不仅是因为他们的大量汇款，也因为当他们回到家乡的时候，外出流动的劳动者是投资、企业和经验的重要来源。关于回流的农村劳动者的研究显示，他们对于自己家乡经济发展做出了积极的贡献。即使对于那些因为外出不成功的，或者她们的丈夫希望她们尽早回来的妇女来说，也是这样。成功的外出劳动者回到家乡是为了躲避城市过于繁重的工作，他们拿出自己在城市打工的积蓄，根据自己的经验在家乡经营小生意，这是大多数其他外出的农村劳动者也都渴望实现的梦想。(Ma Zhongdong, 2001) 诸如四川、安徽、湖南、江西和河南这些农村人口众多、而且相对比较贫困的省份，都制定了政策，鼓励农村外出劳动者流动，以此来促进当地的发展。这些政策主要都集中于保护汇款和促进外出务工上，但是也体现在一些其它的方式上，比如兴建或者扩大小城镇，目的是容纳更多的回流的务工者，以及对他们将要兴办的小商业小企业实行更灵活的税费政策和管理制度。一些地方政府甚至聘请回流的外出务工的劳动者担任几年的干部，用他们的经验来改善乡镇政府的管理水平。许多地方政府也已经认识到，在农村劳动者离开家乡之前给他们提供培训的重要性，还有就是当地培育劳动力市场，使他们返回的时候也能够找到工作。(Liu Huiping, 2001; Murphy, 2002; Xu Ping and Cheng, Yao, 2001)。

中央政府的政策

2000-2002 年，中央政府经过多年努力，从根本上回顾和总结了他们对于农村外出务工的劳动者的态度和政策。在 1990 年代进行的研究，在这里发挥了重要的作用。在学术期刊和媒体介绍和报告的大量研究项目和争论，使政府开始关注农村劳动者流动和“三农问题”。

在这个时期，许多政策开始实施，所有的目标都

关注如何拆除中国国内劳动力市场之间的藩篱，对农村外出务工的劳动者提供更加公平的待遇。下面，我们将讨论这些政策和措施的重要意义。

户籍制度改革

在浙江等省改革经验的基础上，2001年3月中央政府决定在小城镇改革户籍制度。它决定要停止对于暂住证收费，废除对于停留时间的限制。同一年，国家发改委制定了一个新的五年计划，它的主要目标是在今后五年中在全国建立统一的劳动力市场，消除对于劳动者流动的限制，并建立就业登记制度以及相应的社会保障体系。从2001年10月1日开始，中国开始在人口不到2万的小城镇进行户籍制度改革的试点。（《北京青年报》，2001年9月28日）。

自从2001年10月开始户籍制度的改革，有关劳动者流动的新政策是：

在法律上，小城镇对于任何有工作并且有地方居住的农村劳动者开放；中等城市和省会城市取消了对于人数的限制，农村劳动者可以在政策允许的范围内申请常住居民户口；上海和北京之类的超大城市则实施“敞开大门，提高门槛”的政策。建立统一的劳动力市场

就地方政策而言，一直存在着两个互相矛盾的路径。一方面，输出地的政策多年来一直是鼓励“富裕劳动力”到其他地方去寻找非农工作和非农就业的机会。另一方面，与之形成对比的是，输入地的政策首先是为了保证当地居民获得就业机会，从而不得不限制外来农村劳动者从事某些领域的工作。比如，在1994年，上海开始实施带某种歧视性的政策规定，其把工作机会分成了几类：A、有100种以上的职业，禁止雇佣没有上海常驻城市居民户口的外来劳动者；B、其他20-30种工作上海常驻人口可以做，外来农村劳动者也可以做；C、还有一些低报酬且没有多少社会福利和保障的工作则由外来的农村劳动者去从事。这样的政策直到最近几年才开始改变。（赵树凯，访谈，2000年；黄平，2000年）

2002年初，国务院颁发了当年的第2号文件，其专门讨论了在户籍制度下如何对待城乡之间的劳动者的流动问题。主要内容如下：

大量农村劳动者涌入城市或者跨省流动，是经济发展和市场化改革的一个结果；这些农村劳动者也是“工人阶级”的一部分，而不是农民的一部分，他们对于自从1980年代初期以来的城市建设和城市发展做出了巨大的贡献；因此不应该制定限制他们进城务工的不合理的或者歧视性的政策，而应该鼓励他们到城市中来务工。

新的政策被总结为：“公平对待，合理引导、完善管理，搞好服务”

确保农村外出务工的劳动者得到公平的待遇

2002年9月，中央政府（2002年9月4日新华社）再次强调为农村外出劳动者提供公平的环境的重要性，其主要内容包括：

雇佣农村外出劳动者的企业必须与他们签定正式合同；不允许拖延给农村外出务工劳动者发工资的时间；。不允许收任何种类的不合理费用；对于那些临时或者季节性到城市打工的农村劳动者，他们的土地不可以被收回或挪作它用。

2003年1月，国务院办公厅签发了当年的国办第一号文件，把以前政策（见附录2）讨论的不同问题纳入一个统一的框架中。这份文件所包含内容的广泛性使它成为中央政府有关这个领域所签发文件中最重要的一份。

这份文件第一次详细说明了农村外出务工的劳动者所会碰到的主要问题：

对于他们就业的一些不合理的限制；农村外出务工的劳动者的权利和利益没有得到有效保护；严重拖欠支付工资和非法收取各种费用。

这份文件重申了以前的文件中一些要点，特别是，农村剩余劳动力进入非农领域和城市地区，是工业化和城市化的关键；增加农民的收入；帮助重建农村经济；加快城市化的步伐，促进城市的社会和经济发展。

这份文件再次重复了国务院 2002 年签发的第二号文件中的"公平对待，合理引导、完善管理，搞好服务"四句话。

更具体地说，2003 年 1 号文件包括以下内容：

废除任何限制农村劳动者在城镇寻找工作或者临时性工作的不公平限制，比如在应聘的时候，所有的农村外出务工的劳动者都应该得到和城市居民一样的待遇，不应该征收额外的费用，不应该用任何行政手段强迫把他们送回家；确保法律程序的实施，包括和农村外出务工的劳动者签订合同，及时发工资，不找任何理由拖延或者克扣工资；改善农村外出务工的劳动者的工作和生活条件，特别是农村外出务工的女性劳动者，包括她们的健康、卫生和安全；为农村外出务工的劳动者提供技术和法律培训，这些培训必须以志愿为基础，不能征收任何不合理的费用；为他们孩子的教育安排不同的渠道，他们的孩子在教育上所获得的待遇和城市居民的孩子不应有差异；加强适当的管理，包括计划生育、就业、卫生和法律援助。

政策空挡

尽管最近中央政府的文件立意明确，但是在城乡劳动者流动的问题上仍然存在着一个政策空挡。政府现在的扶贫项目主要是为两类贫困人口设计的：一是大约 3000 万生活标准低于国家贫困线的农村居民；二是拥有城市户口的贫困人口，他们或者是国有企业的下岗职工，或者是低保的对象，或者是又老又病，这部分贫困人口总数大约为 2000 万。¹⁷

问题是针对这两类贫困人口的扶贫政策彼此之间缺乏关联，由扶贫办和劳动与社会保障部分别进行。¹⁸ 由于它们彼此间缺乏联系，造成了许多资源的浪费。更有甚者，扶贫办和劳动与社会保障部都主要关心的是这些贫困人口的收入水平，而不太注意其它形式的剥夺和劣势。

更重要的问题是，还没有任何机构或者组织负责处理与大量农村外出务工的劳动者的贫困问题。他们或者被当作他们村庄中的农村居民，因此他们不享受城市永久居民所享受的利益和福利；他们或者根本就不被看成是"贫困人口"，因为他们--在城里人看来--至少在家乡还有一块土地能够保证他们的生存，而且--在乡里人看来--在城镇里也还总能有些现金收入。

关键问题，变化的动力

与农村外出务工的劳动者有关的问题并不仅仅是"挣钱-吃饭"，因为年轻的一代逐渐加入到他们哥哥姐姐的行列中来，更多的人将更加清楚地意识到法律和公民权利、健康和社会保护以及被边缘化的危险的重要性。如果整个农村外出务工的群体变成底层阶级或者被边缘化的群体，那么如果没有任何制度或者政策能为他们提供服务、途径、机会和利益，这最终会出现使政府将无法控制局面。

城乡劳动者流动的适当性，只能在中国整体的发展战略中来把握。目前看来，似乎研究者或者国家政策制定者，对于劳动者流动对农村社区发展可能产生的种种影响，还缺乏足够的重视。

我们认为，中国需要一个更完整的发展战略，其中的一个关键目标，就是建设一

个能够自我运行和管理的的小康乡村。为了达到这个目的，农村劳动者的流动完全可以发挥更重要的作用。

三农问题

"三农问题"在中国已经存在了很长一段时间了，但是一些年来，只有农村经济（特别是粮食的产量）被当成是一个问题。人们多少年来想尽了各种办法去提高粮食的单产和总产量。在 1950 年代，集体化对于粮食产量的提高发挥了明显的积极作用，但是这些粮食在规模宏大的大跃进（1958-1960 年）期间损耗（其中有许多实际上是拿去还了贷款）了。同样地，1960 年代早期和中期的粮食生产在文化大革命（1966-1976 年）这也受到了很大影响，虽然"文革"期间也花了很多努力来学大寨（粮食生产则是"过黄河"，"跨长江"）。

1980 年代早期的非公社化和粮食购销价格的上升带来了粮食产量急剧的增加。1990 年代中期，粮食再次成为中央政府的关注焦点，它采用了一系列手段使地方政府保证耕地用于粮食生产。

的确，直到现在，保证中国粮食的自己自足仍然是自从 1949 年以来历届政府成功治理整个社会的关键。在这种背景下，令人感到讽刺的是，粮食产量增长的速度是如此之快，以至于农民和掌管农业的政府部门都开始担心如何以合理的价格出售粮食，甚至是怎样安全地储藏它们（Pieke，2002 年）。¹⁹

农产品（特别是粮食）价格下降，导致农村居民和农户收入下降。同时，县政府和乡镇政府（以及村委会）不得不向农户征收更多的税费，即使如此，基层政府却常常无法维持公共秩序，无法支付基础教育、公共卫生、灌溉和农村地区的其他基础设施建设，导致村民、村委会领导和乡镇官员之间出现矛盾。

主流的研究建议的解决办法，是要千方百计为乡村的居民找到离开农村的方法去城市求发展，相应体制的进一步改革，是解决农村问题的关键。只要加快城市化的速度，农村剩余劳动者就会获得更多的非农就业机会，"三农问题"就会有出路。

（林毅夫，2003 年；陆学艺，2002 年）。

不过，这些主张部分是基于对国情（人多地少，农村人多城市人少）的观察，部分地则是由对大城市的理念/理想所推动的，这种理念/理想认为大城市才是通向现代化的必经之路。许多研究者苦于中国多年来城镇化滞后，因而为大城市呼吁，却还没有来得及对通过以大城市为中心走向未来的可能的替代途径进行必要的探讨。城市化，特别是超大城市的扩展，几乎就成了一种新的"政治正确"，它以工业化、现代化、城市化以及最近出现的市场化、私有化和全球化为特征。

在这种理念/想象的影响下，有关基础教育、公共卫生和社会福利的政策甚至也要考虑如何逐步市场化和商业化。作为一个整体的农村不仅被看成是落后的、愚昧的，而且简直就被说成了一个需要被彻底消灭的地方。许多从事农村农民研究的学者都指出，如果从更为技术的层面来说，解决农村问题的最好办法就是减少农民。（参阅陆学艺，2002 年；潘维，2003 年）

迄今并没有任何人公开提出过要反对减少农民，真正的问题在于：如何减少？往哪里减少？需要多长时间来减少？

王建的思路是否为人们找到了发展的另类道路再说，但是他认为，必须找到结构性的解决方法。

首先，日益激烈的国际市场竞争，特别是在轻工业领域的竞争，必须要纳入我们

的视野。

比如，中国（包括香港和台湾）出口到北美的纺织品从 1994 年的 49% 下降到 1998 年的 28%。这样一个变化对于农民的收入有着直接的负面影响。

其次，随着收入的提高，城市居民在农产品（主要是食品）上支出的比例下降了，而更多地花在了汽车、住房和其它消费品上。这也直接影响了农村务农居民的收入。

第三，农业经济本身的结构变动，使它变得更为资本密集型，而不是劳动密集型。这样一来，农户的支出就更加昂贵，特别是与他们的收入相比较，就更明显。比如，1999-2001 年，农民的纯收入增长了 7%，但农业生产上的支出却增长了 24%。

最后，对于农产品需求的下降，生产更为资本密集型，导致了农村“剩余劳动力”从 1988 年的 33% 上升到 2000 年的 60%。

王认为，如果离开了这些大的结构性背景，来谈城市化或消灭农民，就过于简单化了。（王建，2003 年）

温铁军和其他人也认为，对于三农问题应该进行宏观分析。温认为，由于自然条件和历史条件的限制，特别是中国非常有限的人均耕地面积，要复制西方的城市化模式是不可能的，包括在通过土地私有化来建立大规模的农场、通过大城市来把农村剩余的劳动力转移到城市中去等方面，都不可能简单重复西方的路径。（温铁军，2000 年）

其他学者开始讨论，农村社区在这种大城市发展趋势中走向衰败的可能性。他们指出，快速的城市化和城乡间劳动者流动，不一定能意味着农村出来的劳动者都一定是“剩余的”。

实际上，那些离开家外出务工的农村劳动者很可能是恰恰农村最为需要的。一批学者 1995-1997 年所做的田野研究表明，尽管有限的耕地和大量的农村劳动者之间一直存在着困境，但是的确也存在着“精英的流失”现象，因为外出务工的农村劳动者大部分都是年轻的男性，他们有着较高的文化程度，而留下来的劳动者却是由妇女、儿童和老人组成的“386199 部队”。（黄平等，1997 年）

相信快速的大城市发展和市场化是解决农村问题的学者，认为这些问题只要依靠市场力量的博弈就能够自动解决。乡村大量的剩余劳动力导致大规模的城市化和城乡之间的劳动者流动是不可避免的。只要外出务工的农村劳动者在他们居住的地方能够拥有自由选择的权利，他们就会回到家乡（如果那里的条件比城市中更好的话），最终会导致城乡发展之间达到一个均衡的状态。

失业，或不充分就业

经过多年的研究和努力，研究者和政策制定者现在达成了一个共识，中国在未来 10-20 年发展中最为优先应该考虑的问题之一，是如何处理好失业问题，而不是仅仅关注 GDP 的增长。因此，早期的发展战略得到了修订，现在，把就业提高到了“民生之本”的高度。（《人民日报》，2002 年 9 月 13 日）

为了解决失业的问题，下面这些重叠的困境是必须认真面对的。它们包括：

农村劳动力总量与结构性制约之间的关系。这不仅仅是劳动力数量上“过剩”，而且更重要的是许多劳动者无法适应市场的新变化，有些没有什么经验和技能，同时有一些老的行业整个衰落了，而新兴的行业并不都是劳动密集型的；城市失业者（包括下岗职工）与农村“剩余劳动力”（不充分就业的农村劳动者）之间的关系。农村的“剩余劳动力”现在面临着新的挑战：与城市的失业者和国有企业下岗

职工开始出现了竞争关系，后者的大量出现是中国经济体制改革和市场化所带来的未能预期的后果；现存的大量劳动者与更年轻的一代（新毕业的/或者新成长起来的）劳动者之间的关系。在未来的 5-10 年里，每年大约有 2300 万农村劳动者需要到城镇寻找非农工作，但是城市工业实际的吸纳能力大约只有 800-1200 万。（参见黄平，2003c）

改革创造了越来越多的成功者和失败者，企业私有化、公共领域市场化和经济的自由化过程的社会代价逐渐越来越明显，而且这些代价在整个社会并不是平均分配的。很可能，中国会发现，在今后 10-20 年中，无法同时既为城市失业者创造就业条件，又为数千万农村的"剩余"劳动者创造工作机会。根据温铁军的看法，中国除了下面这些困境外并没有其它更好的选择：为了创造更多的就业，只好继续资本投资和扩张；被迫允许以廉价的工资雇佣劳动者，工资甚至低于国家规定的最低工资标准；不得经过很长一段存在着严重劳工问题的阶段，包括缺乏对于工人的权利、福利和参与管理的权利等等哪怕最低水平的保障；等等。

有些研究者和决策者认为，在全国建立全面的社会保障和社会福利制度为时尚早，他们认为，更为现实的途径是尽可能地提供各种工作（包括"非正轨部门"各类工作）机会，甚至是低薪的、社会福利和社会保障水平很低的零敲碎打。同时也有研究者提出，缺乏基本的权利不仅是不公平的，而且是低效的。（景天魁，2002 年）

土地私有化？

在这种背景下，许多学者（特别是一些经济学家）开始思考土地私有化和大规模农场的问题。在理论上，他们争辩说，通过土地私有化，而不是像目前那样"暂时拥有的使用权"，农民就能根据自己和市场的需要而自由地买卖土地；结果，就能够逐步形成大规模的农场，这既能提高农业的生产率，又有益于农村的富裕阶层；更有甚者，土地的这种私有化过程还会成为农村社会法制化和民主化的基础。

比如，茅以軫（2003 年）就曾著文认为原有的所谓"剥削"（一种负面现象）是已经过时了的概念，它是阻止产权私有化的主要原因，现在到了需要抛弃这个概念的时候了。在今后的 10-20 年中，中国需要就业和发展。为了实现这两个目标，私有化就是必须的。

但是，本文所要问的问题是：由于土地的大规模私有化或规模化经营，农村一定会有更多的农村劳动者外出务工，但是他们真的是"剩余"的吗？换句话说，如果为了通过大规模的农场来改进效率提高生产率而在全中国范围内推行土地私有化，那么数亿农村居民的出路在哪里？温铁军（2000 年）认为，只要政府无法通过财政体制为 8 亿农民提供他们所需的社会保障和社会福利，中国农村就不存在基本的私有化条件。

自从改革以来，农村居民拥有了一块能够维持其基本生存的土地。这块土地其实是他们的安全保障网，防止出现大量的失地阶层，再加上户籍制度，确保了中国不像其它发展中国家一样，出现大量的城市贫民窟。（参见蔡昉、崔传义、温铁军，访谈，2003 年）

在上述这些学者中，很少有人真正公开主张或反对私有化，除了诸如李昌平这样的人，他是前任乡镇干部，是《我向总理说实话》这一本畅销书的作者，他书中的一句话后来成了许多新闻的标题："农民真穷，农村真苦，农业真危险！"（李昌平，2003 年）

李昌平认为，不是土地有没有私有化，而是农村居民无法获得合法权益，生活质

量低下，这才是中国农村政策的主要问题。本文的作者认为，李昌平的看法基本上是正确的。即使有一天土地将逐步走向要更进一步的市场化，它也应该按照这种方式进行：亿万普通农民不是简单地被取代了，消灭了，即是说，他们不会沦落到自生自灭的地步，更不至于沦落到无地-无业-无家的恶性陷阱里去。我们认为，劳动者的流动可以在这个方面起到重要的作用，而不只是像主流思想所那样认为，只需要尽力减少乡村的"剩余人口"就行了。劳动者的流动，也是带来资本、知识等与乡村发生有机联系的有效途径之一。

不过，不是所有的中国问题研究者都在设法寻找其他可能的出路，尽管的确有越来越多的学者和政策制定者开始在思考着农村发展可供选择的另类路径，包括农村劳动者外出务工对于农村发展的贡献，以及各个地方可能带来的可持续的和更能体现以人为本原则的解决办法的实践，并且公开对这些问题进行着讨论。（熊景明，黄平等，2002年；刘健芝，黄平，2003年；袁鹏，2003年；张晓山，2003年）

现在所缺乏的，是一个更为广阔的社会学视野，对于农村如何发展、如何处理农村贫困、农村劳动者流动等以一种更为制度化的方式联系在一起的整体性思考。诸如赋权、农村居民的参与和性别平等等问题，都需要有机地纳入这种整体思考的框架。恰恰是在这个领域内，现有的研究和政策建议，本来应该多加注意并做出更多贡献的。

一些战略思考

贫困。贫困应该是多维度的，即有经济贫困也有社会贫困，即有绝对贫困也有相对贫困。

首先，使用人均收入水平来说明所有的情况并不总是有意义的，因为即使在一个小社区中也存在着分化或贫富差距的情况。

其次，仅仅依靠经济指标也会导致认识上的偏差。收入的增加不一定能够增加一个人拥有的