



# 新中国成立70年来人口流动政策回顾

陆继霞 汪东升 吴丽娟

[摘要] 新中国成立70年来,人口迁移和流动的政策历经多次演变,与其相对应的是中国人口迁移和流动的性质、速度、方向、规模也呈现出阶段性动态的变化。20世纪80年代以前,我国的人口迁移主要体现在区域间的人口迁移和城市向农村的迁移,但此后转变为以个体或家庭为单位,从农村向城市流动为主。人口迁移和流动的政策则经历了较为复杂的演变过程,从严格限制流动到逐渐放开流动;从对进城人口进行管制到进行引导,最终转变为兼顾推动进城农民工市民化和返乡农民工创业就业。这些政策变迁的内涵体现了不同时期国家经济和社会发展的不同需求,也体现了中国社会流动体系不断开放和完善的进程。

[关键词] 新中国成立70周年; 人口迁移; 人口流动; 政策变迁

DOI:10.13240/j.cnki.caujsse.2019.05.025

自由流动和迁移是任何国家与民族的人口应该享有的基本权利。然而,何时从何地迁移或流动到另一个地方,除了迁移或流动的家庭/个人的选择因素以外,不可避免地会受到相关国家或地区的人口迁移和流动的政策、制度、经济发展水平等宏观因素的影响。这一点在中国也不例外。回顾和梳理人口迁移和流动政策,对我们更好地理解中国社会的人口变迁、社会结构变迁具有重要意义。

由于户籍制度的存在,中国出现了人口迁移和人口流动,迁移人口和流动人口这两对概念的划分,而国际上一般只有“人口迁移”“迁移人口”概念<sup>[1]</sup>。其中按照国家法律规定实现了居住地合法转移的人口被称作迁移人口,人口是一种户口迁移,属于一个法定的概念<sup>[2]</sup>,这种户口迁移是与计划经济体制相适应的,反映的是计划经济体系下的产业发展和劳动力配置的需求。与这种计划控制内的迁移相对应的便是人口流动,人口流动不涉及户口的移动<sup>[3]</sup>。但是随着改革开放后计划经济体制的解体,这两种概念出现了交叉。农民工出于经济原因进城务工则逐渐成为人口流动的主流,而这部分流动人口的行为特征与迁移无本质区别<sup>[4]</sup>。但是,相对于人口迁移有着明确的户口变动作为标志,人口流动则是一个模糊的动态概念,除了流动人口的常住户口不变之外,还需要一个迁移的时间和空间标准。历次的人口普查将流动人口的范围从“跨县”“一年以上”变为“跨乡(镇、街道)”“半年以上”,同时进一步从中排除“市内人户分离”的人口,从而确定了流动人口的三种类型:县(市)内流动人口,省内跨县(市)流动人口,跨省流动人口<sup>[4]75</sup>。

新中国成立后,原有国民政府的户口登记办法被废除,继而按照先城市后农村的顺序建立起新中国的户籍制度。这种城乡分割的户籍制度与随后的城市福利保障制度、统购统销制度、人民公社制度一同形塑和强化了中国的城乡二元社会结构<sup>[5]</sup>。这种二元结构下城乡差距的扩大同时也催生了农村居民向城市流动的意愿。在计划经济时期,这种迁移冲击了政府所确立的优先发展城市和重工业的策略,同时,由于城市自身承载能力的有限性,最终使得这一时期形成了对于人口流动的严格控制,同时出现了两次政策主导下的人口逆向迁移的运动。改革开放后,对于人口流动的控制逐渐放开,农村向城市流动的人口大量增加,由此产生的对于城市基础设施的巨大压力使得政府在1990年代采取了一系列的管制措施,限制人口的盲目流动<sup>[6]</sup>。进入21世纪,随着城乡统筹发展

[收稿日期] 2019-06-19

[基金项目] 国家社科基金项目“土地流转后农户的可持续生计研究”(15BSH030)。

[作者简介] 陆继霞,中国农业大学人文与发展学院教授、博士生导师,邮编:100193;

汪东升,中国农业大学人文与发展学院博士研究生;

吴丽娟,中国农业大学人文与发展学院博士研究生。

和户籍制度改革的逐渐深入,农民工向城市流动的结构性障碍也逐步消除,农民工流动走向了共享发展的“公平流动”<sup>[7]</sup>。

## 一、人口自由迁徙与政府有计划迁移并存: 1949—1958年

新中国成立初期,国家建立户籍制度的目的在于通过对人口进行管理而重新建立社会秩序。1950年,《关于特种人口管理的暂行办法(草案)》和《城市户口管理暂行规定》的出台,是中国户籍管理制度的起点,其目的便是“搞好社会治安,保障安全”,并建立城市公共秩序,恢复城市经济建设<sup>[8]</sup>。随后,1951年7月,公安部颁布实施了《城市户口管理暂行条例》,确定由公安部门执行人口出生、死亡、迁出、迁入、社会变动等户口管理工作<sup>[9]</sup>。这一系列政策实际上是在城市初步建立了全国统一的户口管理制度。农村户口登记制度的建立则晚于城市地区。1953年4月,国务院发布了《为准备普选进行全国人口调查登记的指示》和《全国人口调查登记办法》,这是中国在农村建立户口登记制度的开始。其目的是为了摸清全国准确的人口数字以及做好各级人民代表大会的选举工作<sup>[10]</sup>。1955年6月,国务院发布《关于建立经常户口登记制度的指示》,其目的是掌握全国的人口数据及其变化情况,从而服务于国家的计划经济体制。这标志着全国城乡统一的户口登记制度的建立,户籍管理制度进入了一个新的阶段<sup>[11]</sup>。

尽管新中国成立初期,一系列对城市和乡村人口进行管理的政策不断出台,但具体而言,1949—1957年间,人们仍然可以自发进行迁移。与此同时,国家也开展了一些有计划的人口迁移,可以说,这个阶段是国家计划性地进行人口迁移与人们自发迁移相并存的一个时期。一方面,尽管户籍管理制度已经被纳入国家第一个五年计划(1953—1957年),但在“一五”计划期间并未严格执行这一制度,1954年的宪法中仍然规定公民享有居住和迁徙的自由。城市职工的人数从1952年的1603万增加到1957年底的3101万人<sup>[12]</sup>。另一方面,国家在实施“一五”计划过程中,有计划地组织了不同地区间人口的迁移,东三省由于原有的工业基础以及地理上靠近苏联的原因,成为了当时主要的人口迁移目的地,在“一五”计划期间,吉林、辽宁和黑龙江三省累计净流入人口为243.1万人<sup>[12]</sup>。可以说,这一时期是新中国成立后户口迁移最频繁的时期。

然而,出于发展经济的需求,政府确立了优先发展重工业的道路并基于这一战略选择制定了一系列派生的制度。由于国内外客观条件的限制,在没有外来资本的条件下,发展工业只能选择从农业中获取剩余,通过工农业产品价格的“剪刀差”来为重工业的发展积累资金。因而需要维持一个较低的农产品价格和一个较高的工业制成品价格,同时,还需要一个较低的工资水平,从而实现工业部门资金的积累。对农产品价格的控制通过统购统销政策实现,而工人的低工资则通过政府财政提供的福利政策维持。1955年8月,国务院发布了《农村粮食统购统销暂行办法》和《市镇粮食定量供应暂行办法》,规定了国家按照粮食统购价格向农户统购其余粮,而当农户需要购买粮食时则需要按粮食统销价格进行。同时期,城镇人口的粮食供应则凭城镇户口按人定量供应。由此,户口和粮食的供应相挂钩,农民需要依靠自身获得口粮,而城镇职工的粮食则由政府供应。

城镇较好福利水平的现实无疑让大量农民产生了向城市迁移的意愿,但由于重工业吸收劳动力的能力和政府财政能够支撑的城市工人数量的有限性,因此国家需要将农民留在土地上。1953—1957年,国务院多次发布关于防止农民盲目流入城市的指示,其中1955年11月,国务院发布了《关于城乡划分标准的规定》,由此按照农业户口和非农业户口对中国人口进行了划分管理,而初步形成了城乡二元的户口管理制度。1958年1月,《中华人民共和国户口登记条例》正式颁布。其中正式确立了户口迁移审批制度和凭证落户制度。这一条例首次以法规形式限制农村人口迁往城镇,限制农民进城的二元户籍制度至此以立法形式正式确定下来<sup>[13]</sup>。户口登记条例出台后,政府还先后制定了一系列辅助性的行政措施,包括城市人口“定量商品粮供给制度”“劳动就业制度”“医疗保健制度”<sup>[14]</sup>等等。1958年9月,中央出台了《关于精简和减少城镇人口工作中几个

问题的通知》,指出要严格控制农村县镇迁往大中城市的人口。这一系列政策的出台,实际上标志着人口迁移进入了严格控制的阶段。

但是,这种控制农村人口迁移的制度却受到了“大跃进”运动的冲击。为了完成生产任务,各城镇单位开始争抢农村劳动力,同时,由于劳动力管理权的下放,地方招工无需再经由中央审批,于是城镇职工人数从1958年开始快速增加。仅1958年,全国职工人数就增长了85%,全民所有制单位职工猛增至4532万人<sup>[15]</sup>,城镇人口由1957年的9949万猛增到1960年的1.3亿多人,3年增加的3124万人口中,2000万来自农村<sup>[16]</sup>。迅速增加的城镇人口一方面加大了城镇基础设施和就业的压力,另一方面也带来了农业生产部门劳动力的严重不足,产生了农业生产和粮食供应的危机。

## 二、严格控制自由迁移与政府主导的城市人口下放:1959—1983年

为了克服上述危机,中央在20世纪60年代初期开始开展精简下放运动。1959年1月,中央发布《关于立即停止招收新职工和固定临时工的通知》,规定各省市自治区的招工计划需报批中央并待其批准后才能实施。这一通知的实质是又收回了下放给地方的劳动力管理权限<sup>[17]</sup>。在限制了地方城镇人口的继续膨胀后,1961年,中共中央又发布了《关于减少城镇人口和压缩城镇粮销量的九条办法》,进一步对已有的城镇人口进行精简。该《办法》规定,三年内城镇人口必须要减少2000万以上,其中1961年至少要减少1000万。从此,中国开始了由行政命令支配的第一次反城市化运动<sup>[8]125</sup>。此后,精简下放工作全面展开,1961年实际减少职工870万、城镇人口1000万,到1962年上半年,全国共下放城镇人口2600多万,其中约有1000多万为新近流入城市的农村人口<sup>[18]</sup>。其中职工2000多万,干部100多万。1963年6月,全国继续减少职工160万、城镇人口800万的任务基本完成,同年7月,中央批转的《关于精简任务完成情况和结束精简工作意见的报告》的发布,标志着全国性精简工作基本结束<sup>[17]25</sup>。

大跃进和精简下放运动时期的人口迁移数量庞大,1960年,人口迁移的数量达到6515万人<sup>[19]</sup>,但大部分属于无效的往返流动。1957—1961年,有2604万人迁入城镇,城镇人口比重由1957年的15.4%快速上升至1960年的19.8%<sup>[20]</sup>,而在1961—1963年,则有2117万人迁出城镇,这部分迁移基本属于省内迁移<sup>[19]77</sup>。即原本在大跃进被招工进入城镇的农民在精简下放的运动中重新被下放回农村。此外,这一时期还存在出于经济和国防建设目的的移民,如在1958—1959年,大型水库移民达到349.1万人,新疆建设兵团人数也从1956年的29.8万人增加到1962年的86.2万人,1959年新疆年净迁入人口达到51.12万人<sup>[21]</sup>。除了迁移人口外,在困难时期,还有大规模的人口外出逃荒的现象,1957—1963年间,中国有1000万人次以上的农民成为流动人口,在人口流动高峰期的1960年,全国约有600万的流动人口<sup>[22]</sup>。

综上,从1958—1983年,中央对于城乡之间人口的迁移始终施行严格限制的政策,个体层面的自由迁移基本被限制,政府政策成为主导人口迁移的主要力量。1962年12月,公安部颁布《关于加强户口管理工作的意见》,指出要严格控制农村迁往城市的人口,但对城市迁往农村和同一级别的城市之间的迁移(除由中小城市迁往大城市的),则一律准许落户。该《意见》中还专门强调了,要对迁往北京、上海、天津、武汉、广州等大城市的人口实行特别控制。1964年8月,国务院批转了公安部《关于户口迁移政策规定》,进一步对农村人口向城市迁移进行严格的控制。该《规定》由此封堵住了农村人口迁往城镇的大门,这同时也标志着新中国户口迁移制度的最后确立,1975年,宪法中也正式取消了公民迁徙自由的条款<sup>[15]25</sup>。1977年12月,国务院批转了公安部《关于处理户口迁移的规定》,并指出要严格控制由农业人口转为非农业人口,以及从其他城市迁往北京、天津、上海三市的人口迁移活动。这一规定首次提出了“农转非”的概念,从此,隔断城市间、城乡间自由迁移的中国特色的户籍管理制度完全形成<sup>[23]</sup>。此后,公安部进一步规定了每年批准从农村迁入市镇和转为非农业人口职工家属人数,不得超过非农业人口数的1.5%<sup>[15]25</sup>。上述政策基本勾勒出这一

时期国家所鼓励的人口迁移方向,即鼓励从大城市向中小城市、乡镇、农村的由高到低的垂直流动和水平流动,而控制与之相反的由低到高的流动人口方向。其实质上是形成了一种缺乏双向流动机制的户籍管理制度<sup>[24]</sup>。

在这种严格控制人口迁移等政策的规定下,知识青年上山下乡运动基本构成了20世纪60—70年代城市向农村人口迁移的主体。将城市青年下放到农村始于1955年,当年毛泽东提出,“农村是一个广阔的天地,在那里是可以大有作为的”。这一时期的上山下乡运动主要受到经济因素的驱动,“升学难”是直接原因,而城市“就业难”则是根本原因<sup>[25]</sup>。1955—1961年,下放的人数累计不到20万人<sup>[26]</sup>。此后,受到政府精简城市人口需求的影响,1962—1966年,共有约129.3万人被下放<sup>[25]155</sup>。文革开始后,这一运动被暂时中断,直到1968年,毛泽东发出了“知识青年到农村去,接受贫下中农再教育,很有必要”的号召,此后,该运动再次恢复实行,但其规模更大,其性质也由经济动因基础上的意识形态动员转换为以意识形态为目标的政治动员<sup>[27]</sup>。此后直到1980年,约有1700万知青被下放到农村<sup>[25]155</sup>。

此外,同一时期,农村向城市的迁移主要通过招工、招生、征兵等途径进行,1962年以来下乡的1700余万人中约有1000万通过这些途径又调离农村回到城市,这一时期返回或新进入城市的人口总计达2000余万人<sup>[18]174</sup>。

### 三、控制人口迁移政策松动与人口流动管制: 1984—1991年

国家对农村人口向城市迁移的严格限制在1984年开始松动,同年10月,中共中央国务院颁发了《国务院关于农民进入集镇落户问题的通知》,其中规定在集镇务工、经商、办服务业的农民和家属可以办理常住户口并发给《自理口粮户口簿》<sup>①</sup>。随后,1985年7月,公安部又出台了《关于城镇暂住人口管理的规定》,该《规定》要求,拟在城市和集镇暂住时间超过三个月的十六周岁以上的人需要申领暂住证,这使得农村居民在城镇中长期居住具有了一定的合法性。

随着人口迁移相关政策限制的放开,以及同时期城市经济体系改革带来的乡镇企业的发展,从1984年开始,农村人口开始大量流入中小城镇打工获取收入,由于这一过程中户籍制度依然存在,从而形成了具有中国特色的“农民工”这一特殊群体。换句话说,这些农村人口虽然人在城镇地区从事非农生产活动,但其身份按照户籍管理制度而言仍然是农民。这些农民工群体的存在,形成了其年轻时候外出打工挣钱,年龄大了以后回家务农、务工或经商的特殊生命周期<sup>[28]</sup>。在这个过程中大量的人口从农村流动到城镇地区并没有带来其户口的迁移。这一时期,全国的流动人口数量从1980年代初的不足200万人<sup>[29]</sup>骤增到1987年的2479万人<sup>[30]</sup>。但这一时期的人口流动主要发生在经济较发达的地区,包括黑龙江、河南、山东、江苏和安徽等地。当地农村人口主要是进入当地的乡镇企业就业,而城市由于其自身沉重的就业压力,并没有向农民开放。简言之,这一时期的农民工主要是通过经营家庭副业和进入当地乡镇企业就业的方式实现就地就近转移<sup>[31]</sup>,呈现的是“离土不离乡”的人口流动特点。

此后,随着沿海地区经济快速发展,流动人口的数量进一步增加,且其主要流向是北京、上海、广东及东南沿海等经济发达地区<sup>[32]</sup>。1989年,南下珠三角寻求就业机会的农民工形成了第一次民工潮。次年,流动人口的数量达到3750万人<sup>[29]31</sup>。为了应对快速增加的农民工给当地城市带来的极大压力,政府在1989年开始,重新对流动人口进行管制。1989年3月,国务院办公厅发出《关于严格控制民工外出的紧急通知》,同年4月,公安部、民政部联合下发《关于进一步做好控制民工盲目外流的通知》,要求各地人民政府要坚决贯彻国务院办公厅关于严格控制民工盲目外出的紧

① 国务院. 国务院关于农民进入集镇落户问题的通知. 2016-10-20/2019-07-15. <http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-10/20/content-5122291.htm>。

急通知精神并采取有效措施严格控制当地民工盲目外出。1990年4月,国务院发出《关于做好劳动就业工作的通知》,提出要建立临时务工许可证和就业登记制度,对农村进城务工实行严格管理并清退计划外用工。1991年2月,国务院办公厅发出《关于劝阻民工盲目去广东的通知》;1991年7月,国务院发布《全民所有制企业招用农民合同制工人的规定》,规定企业必须在国家下达的劳动工资计划之内招用农民工。这一系列的政策重新回归到了计划经济时期对“盲流”的控制,重新收紧了1980年代初开始松动的对人口流动的限制。从1988—1991年,约有1000多万农民工被压缩回农村<sup>[33]</sup>。

#### 四、从人口流动管制向引导人口流动转变:1992—1999年

1992年,邓小平视察南方谈话和中共十四大的召开,标志着中国开始建立社会主义市场经济体制,并由此推动城市经济体制改革的进一步开展。城市对农村劳动力的拉力开始真正大规模地显示出来<sup>[34]</sup>。政府对人口自由流动的认识也逐渐由管制转变为鼓励和引导,农村剩余劳动力逐步向非农产业转移和地区内自由流动<sup>[35]</sup>。这段时期,国家对人口流动的政策开始出现新的转折点。1994年11月,劳动部发布了《农村劳动力跨省流动就业管理暂行规定》,旨在加强农村劳动力跨地区流动就业的管理,规范用人单位用人、农村劳动者就业和各类服务组织从事有关服务活动的行为,引导农村劳动力跨地区有序地进行流动。1995年9月,中央发布了《中央社会治安综合治理委员会关于加强流动人口管理工作的意见》,其中确立了“因势利导,宏观控制,加强管理,兴利除弊”作为管理农村剩余劳动力转移的指导思想,同时,从促进农村剩余劳动力就地就近转移、加强对农村剩余劳动力跨地区流动就业的调控和管理、实行统一的流动人口就业证和暂住证制度、整顿劳动力市场、改进和加强收容遣送工作等方面完善流动人口的管理政策。

在强大的经济驱动力下,农民工进城务工的人数快速增长,1989—1995年,流动人口数量增长年均保持在10%以上<sup>[32]</sup><sup>454</sup>,到1995年全国流动人口已经达到7073万人,占全国总人口的5.86%<sup>[29]</sup><sup>31</sup>。此后在2000年第五次全国人口普查时,全国的流动人口数量已经达到1.21亿<sup>[36]</sup>,其中,离土离乡进入城镇在第二、第三产业单位就业的农民工约为8000万人<sup>[37]</sup>。这一时期,流动人口进一步向沿海地区尤其是珠三角和长三角地区集中,如2000年广东省作为流入地集中了全国流动人口的20.87%,而浙江、上海和江苏三省市的流动人口数量占比为16.87%。

随着以农民工为代表的流动人口的快速增加,这部分人群在流入地的福利待遇问题引发学界和政府的关注。2000年后,中央对于流动人口的政策进一步转向,由赋予农民工平等权利到提供和完善农民工所需的各项社会服务和保障,再到推进转移人口市民化。该阶段呈现出的是不断推动流动人口与城市相融合,实现和谐发展的态势。直至2008年发生的全球金融危机,带来的后果之一是农民工返乡的趋势有所增强,在这一背景下,中央又先后出台了多项推动农民工返乡创业就业的政策措施,一方面鼓励这部分流动人口返乡,另一方面则是推动整个农村地区的发展,最终与全面建设小康社会,实现共同富裕相衔接。

#### 五、21世纪推动城乡融合的流动人口政策

2000年6月,中共中央、国务院共同发布了《关于促进小城镇健康发展的若干意见》,其中规定了从2000年起允许我国中小城镇对有合法固定住所、稳定职业或生活来源的农民给予城镇户口,并在子女入学、参军、就业等方面给予城镇居民同等待遇。随后,中央出台了一系列政策,试图从多方面保障流动人口的合法权益。2003年,国务院办公厅发布了《关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》、《工伤保险条例》和《关于进一步做好进城务工就业农民子女义务教育工作意见的通知》,提出要取消对农民工进城的不合理限制,解决农民工的工资拖欠克扣和子女入学问

题,并建立健全农民工的工伤保险和医疗保险制度。2006年,国务院发布《关于解决农民工问题的若干意见》,提出从工资发放、劳动管理、就业培训、社会保障、公共服务、民主权益和就近就业等方面解决农民工当前面临的问题。可以看出,政府的政策设置从管控取向发展为服务取向,将农民工纳入到越来越多的公共服务项目中,且服务形式更加人性化<sup>[38]</sup>。随后,中央综合治理委员会在2007年出台了《关于进一步加强流动人口服务和管理工作的意见》,其中明确要求逐步实行居住证制度,并要求各地政府流动人口服务和管理工作的纳入本地区国民经济和社会发展中长期规划和年度计划,逐步建立和完善覆盖流动人口的公共服务体系。2012年中共十八大提出了要推动农业转移人口市民化、户籍制度改革和基本公共服务常住人口全覆盖,在这一政策指导下,2014年7月,国务院印发了《关于进一步推进户籍制度改革的意见》,同年11月,中共中央、国务院印发《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》,2016年,国务院先后印发了《关于实施支持农业转移人口市民化若干财政政策的通知》、《关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》以及《推动1亿非户籍人口在城市落户方案》等文件,力图促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化,建立完善的公共服务体系,并推动城乡发展一体化。

除此之外,国家对于农民工返乡问题的关注首次出现在2007年的一号文件中,其中提出要鼓励外出务工农民带技术、带资金回乡创业。此后连续数年的一号文件对于农民工返乡创业的问题都有涉及,并进一步提出要为农民工返乡创业提供政策扶持,给予补助和贷款支持。2015年,中央提出要落实定向减税和普遍性降费政策,降低农民工返乡创业的负担。同年,国务院出台了《关于支持农民工等人员返乡创业的意见》,提出要提升返乡农民工的人力资本和社会资本,并整合完善相应的创业资源和扶持政策,优化创业环境,从而激发农民工的返乡创业热情,推动其与大众创业、万众创新热潮相结合。2016年,国务院办公厅又出台了《关于支持返乡下乡人员创业创新促进农村一二三产业融合发展的意见》,从简化市场准入、改善金融服务、加大财政支持力度、落实用地用电支持措施、开展创业培训、完善社会保障政策、强化信息技术支撑、创建创业园区(基地)八个方面对返乡农民工的创业活动提供支持,并具体指明了负责相应各方面的部委。2018年,中央发布了《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》和《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》,其中强调要全面深化农村改革,推进农业农村的现代化和新农村建设,提升乡村发展整体水平。

2000年后,在上述相关政策和市场经济发展的进一步推动下,流动人口数量进一步增加(如图1所示),至2010年,流动人口的总数已经突破2亿人。这一时期,流动原因及流动人口的构成逐渐趋向多元化,社会型、发展型和宜居型流动增加;老年人口和儿童的规模快速增加,少数民族人口的流动参与率也有所提升<sup>①</sup>。这一时期,随着内地省份经济的发展,流动人口向珠三角、长三角集聚的趋势却有所放缓,相关数据表明,2010年广东省外来流动人口占总流动人口的比例下降到了14.1%,而中部省份作为流动人口流入地所占比例则较2000年普遍上升<sup>②</sup>,流动人口流向的地域分布变得更加均匀。此外,2008年金融危机后,农民工在城市就业受到了很大影响,返乡农民工数量也快速增加,因而呈现出进城和返乡并存的局面。农业部2009年1月的统计数据显示,提前返乡农民工数量约2000万人以上,大约占农民工就业总量的15%<sup>[39]</sup>。此后,农民工数量的增长也开始趋缓,2013—2018年,全国农民工数量的增长率均保持在2%以下,在2015年,流动人口数量则首次出现下降,在2018年,农民工数量为2.88亿人,较上一年仅增加了0.6%,其中,在乡内就地就近就业农民工增长为0.9%,而外出进城的农民工则减少204万人,下降1.5%<sup>③</sup>。

① 段成荣,谢东虹,吕利丹. 中国人口流动的若干趋势. 2019-07-15/2019-07-19. [http://www.cssn.cn/shx/201907/t20190715\\_4933962.shtml](http://www.cssn.cn/shx/201907/t20190715_4933962.shtml).

② 数据来源于全国第五、六次人口普查。

③ 国家统计局. 2018年全国农民工监测调查报告. 2019-04-29/2019-07-15. [http://www.stats.gov.cn/zjtj/qjd/tjdt/201904/t20190429\\_1662313.html](http://www.stats.gov.cn/zjtj/qjd/tjdt/201904/t20190429_1662313.html).

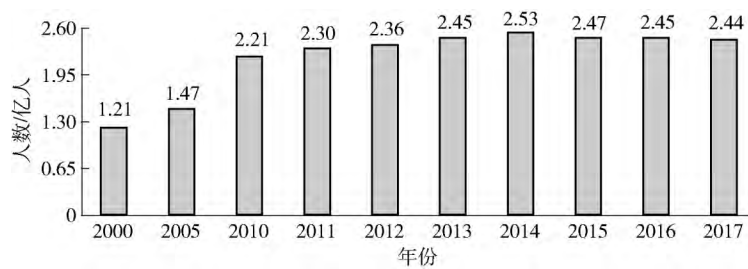


图1 2000年来的流动人口数量

数据来源:中国人口和就业统计年鉴(2018)。

## 六、结束语

新中国成立70年来,我国人口的迁移和流动经历了一个从以迁移为主转为以流动为主的过程,其变迁的速度、规模和方向深受国家对人口迁移和人口流动政策调整的影响。20世纪80年代之前,以政策主导下的人口迁移为主,此后,则转向以个体为主导的人口流动为主。

过去70年,中央关于人口迁移和流动的政策也经历了多次变迁与转折。这些政策最初依赖于户籍制度而存在和生效。户籍制度最初建立的目的是为了对人口进行管理进而重新建立秩序。但在经济建设的需求下,户籍制度便被赋予了更多的政治功能,城乡户口的差异逐渐转变为就业和福利等方面的不平等。这种不平等后来进一步推动了建国后的农村人口向城市迁移的潮流,但是这种迁移一方面减少了农业人口,另一方面也加重了城市的负担。这与国家优先发展重工业的战略是相违背的,于是在20世纪50年代后期,政府又开始对人口迁移进行严格限制,这种严格限制的政策一直到1984年才有所松动。因而在这一时期,个体的自由流动较少,而国家有计划的人口迁移占据了主导,主要表现为城乡间的迁移和区域间的迁移。精简下放运动和农村知青上山下乡运动则构成了城乡间迁移的主体。精简下放运动是为了应对“大跃进”运动中城镇职工快速膨胀所造成的危机,其选择的策略是削减城市人口的数量。而上山下乡运动存在着经济和政治两方面的动因。尽管这两个运动中个体具体的迁入迁出地存在跨越不同省市的现象,但其根本上都属于城市向农村的人口迁移。而区域间的迁移则主要是出于经济和国防建设的要求,是一种跨区域的劳动力调配,如第一个五年计划期间向东北的移民,新疆生产建设兵团的发展和三线建设运动等。

限制个体从农村向城市的流动在1984年开始松动,改革开放后计划经济体制的改革推动了国家逐步允许农民落户小城镇,并且对进入城镇的农民工发放暂住证。而此时,计划经济体制改革的重心也逐步由农村转移到城市,城市和农村的差距进一步拉大,出于经济原因,大量的农民工开始涌入城市,构成了改革开放至今人口流动的主体,其规模迅速超过了改革开放前这种城乡间的人口流动,且至今仍是我国人口流动的主流。农民工向城市流动经历了一个由向临近小城镇迁移变为向沿海大城市集中的过程。这种集中的流动冲击了城市的基础设施和社会秩序,由此带来了20世纪80年代末90年代初对于农民工流动的管制,这种管制与1950年代对农村“盲流”的控制类似,但其后并不是对农民工流动的进一步严格限制。1992年,建立社会主义市场经济体制的改革展开,使得国家对于农民工的政策态度逐渐从控制转向引导。这一时期,流动人口的数量保持高速增长,而相应的管理政策也逐渐完善。进入21世纪,流动人口的数量已经破亿,城市的经济和基础设施也在十数年间经历了快速地发展,而整个国家社会主义现代化建设也进入了新的阶段。由此,中央政策开始转向于推动进城农民工与城市居民享受同等待遇,推动其市民化。此后,流动人口的数量继续保持增长,总量逐渐突破2亿人,但其增速在2010年后有所放缓,截至2017年,流动人口数

量达到2.44亿人<sup>①</sup>。流动人口数量增长放缓的原因较多,一方面是农民工在所处的较低的工资水平和较高的生活成本的落差,另一方面则是中央对于推动农村发展的政策增强了农村对于农民工的吸引力。由此使得一部外流的农村人口开始回流,返乡现象开始增加。2008年金融危机的爆发加速了这一现象的普遍化,政府也随之出台了相应推动农民工返乡创业就业的政策,旨在推动农村经济社会发展,实现城乡一体化。

过去70年里,中国关于人口迁移流动的政策经历了严格限制、松动放开、管制、引导、完善服务等不同阶段,与此同时,我国人口的流动迁移经历了一个从迁移为主转向流动为主的过程。但实际上农民迁往城市的意愿始终是强烈的,在改革开放前这种意愿被压制了,其后被释放出来,形成了改革开放后人口流动的大潮。体现了个体与国家之间在自由流动方面所存在的张力。个体的流动主要出于自身和家庭生计的考量,由于城乡发展不平衡,进入城市对于农民家庭而言意味着获得更高收入的机会,因而进入城市成为农民个体的优先选择。而从国家的角度出发,对于流动人口的管理政策并不是独立存在的。新中国成立初期,优先发展重工业的战略要求农民留在农村,于是政策转向严格限制农民进城。有计划的区域人口迁移则赋予各类经济和国防建设活动。20世纪60年代城市的就业压力推动了城市人口下放的运动。改革开放后,城市经济发展对劳动力的需求使得农民工进城限制被放开。而民工潮带来的压力则形成了新一轮的管制,管制之后的政策引导和服务完善则适应了社会主义市场经济的需求,对返乡农民工创业就业的扶持也符合乡村振兴战略的需要。

过去70年国家关于人口迁移和人口流动政策的不断变化,实际上反映了其作为一种公共政策始终嵌入于国家的整体发展战略当中,同时,这一公共政策始终没有占据主导性的地位,而是作为一种工具性的手段存在。个体流动意愿与流动政策之间的分歧和统一实际上体现的是不同阶段国家对于其中的个体行为的要求与利益取舍。然而,这些政策在不同阶段的变化趋势一定程度上表明了中国政府作为发展型政府在过去70年不同历史发展阶段对城市与乡村抑或差别对待、抑或协同或包容性发展的政治态度,并呈现出中国社会日益开放、社会流动体系日趋完善的发展态势。未来在乡村振兴战略框架下,中国政府将如何制定关于国内甚至跨国人口迁移与人口流动的政策,将是下一步可探讨的重要议题。

#### [参考文献]

- [1] 段成荣,孙玉晶.我国流动人口统计口径的历史变动.人口研究,2006(4):70-76
- [2] 张庆五.关于人口迁移与流动人口概念问题.人口研究,1988(3):17-18
- [3] 吴瑞君.关于流动人口涵义的探索.人口与经济,1990(3):53-55
- [4] 蔡昉.人口迁移和流动的成因、趋势与政策.中国人口科学,1995(6):8-16
- [5] 肖冬连.中国二元社会结构形成的历史考察.中共党史研究,2005(1):23-33
- [6] 尹德挺,黄匡时.改革开放30年我国流动人口政策变迁与展望.新疆社会科学,2008(5):106-110
- [7] 王小章,冯婷.从身份壁垒到市场性门槛:农民工政策40年.浙江社会科学,2018(1):4-9
- [8] 陆益龙.1949年后的中国户籍制度:结构与变迁.北京大学学报(哲学社会科学版),2002(2):123-130
- [9] 万川.当代中国户籍制度改革的回顾与思考.中国人口科学,1999(1):32-37
- [10] 段成荣,王文录,王太元.户籍制度50年.人口研究,2008(1):43-50
- [11] 《户籍研究》课题组.现行户籍管理制度与经济体制改革.上海社会科学院学术季刊,1989(3):81-91
- [12] 于潇.建国以来东北地区人口迁移与区域经济发展分析.人口学刊,2006(3):29-34
- [13] 姚秀兰.论中国户籍制度的演变与改革.法学,2004(5):45-54
- [14] 辜胜阻,成德宁.户籍制度改革与人口城镇化.经济经纬,1998(1):49-53

<sup>①</sup> 中国新闻网.报告:中国流动人口总量达2.44亿 连续三年下降,2018-12-22.参见:<http://www.chinanews.com/sh/2018/12-2218709965.shtml>。



- [15] 王海光. 当代中国户籍制度形成与沿革的宏观分析. 中共党史研究, 2003(4): 24-31
- [16] 杨黎源. 建国后三次人口大迁徙的流动机制比较及启示. 探索, 2007(3): 114-119
- [17] 陈理. 60年代初精减职工、动员城市人口下乡决策的研究. 当代中国史研究, 1996(6): 20-27
- [18] 邱国盛. 当代中国逆城市化研究(1949—1978). 社会科学辑刊, 2006(3): 171-176
- [19] 李若建. 大跃进与困难时期人口迁移初步探讨. 中山大学学报(社会科学版), 1999(1): 74-81
- [20] 国家统计局. 中国统计年鉴(1991年). 北京: 中国统计出版社, 1991
- [21] 汪学华, 刘月兰, 唐湘玲. 建国以来新疆人口的省际迁移状况分析. 西北人口, 2010(4): 63-66
- [22] 李若建. “大跃进”与困难时期的流动人口. 中国人口科学, 2000(4): 39-45
- [23] 班茂盛, 祝成生. 户籍改革的研究状况及实际进展. 人口与经济, 2000(1): 46-51
- [24] 丁水木. 现行户籍制度的功能及其改革走向. 社会学研究, 1992(6): 100-104
- [25] 沈东. 知识青年上山下乡再研究: 一个逆城市化视角. 中国青年研究, 2018(9): 25-30
- [26] 潘鸣啸. 上山下乡运动再评价. 社会学研究, 2005(5): 154-181
- [27] 郑谦. “文化大革命”中知识青年上山下乡运动五题. 中共党史研究, 2013(9): 43-58
- [28] 李强. 影响中国城乡流动人口的推力与拉力因素分析. 中国社会科学, 2003(1): 125-136
- [29] 叶敬忠, 王维. 改革开放四十年来的劳动力乡城流动与农村留守人口. 农业经济问题, 2018(7): 14-22
- [30] 段成荣, 杨舸, 张斐, 卢雪和. 改革开放以来我国流动人口变动的九大趋势. 人口研究, 2008(6): 30-43
- [31] 宁夏, 叶敬忠. 改革开放以来的农民工流动——一个政治经济学的国内研究综述. 政治经济学评论, 2016(1): 43-62
- [32] 关吉. “中国农村劳动力流动国际研讨会”综述. 中国农村观察, 1997(1): 56-59
- [33] 李玲. 改革开放以来中国国内人口迁移及其研究. 地理研究, 2001(4): 453-462
- [34] 王小章, 冯婷. 从身份壁垒到市场性门槛: 农民工政策40年. 浙江社会科学, 2018(1): 4-9
- [35] 尹德挺, 黄匡时. 改革开放30年我国流动人口政策变迁与展望. 新疆社会科学, 2008(5): 106-110
- [36] 国家统计局人口和就业统计司. 中国人口和就业统计年鉴(2018). 北京: 中国统计出版社, 2018
- [37] 陆学艺. 农民工问题要从根上治——访陆学艺. 读书, 2003(7): 3-9
- [38] 陈咏媛. 新中国70年农村劳动力非农化转移: 回顾与展望. 北京工业大学学报(社会科学版), 2019(4): 18-28
- [39] 侯东民, 王德文, 白南生, 钱文荣, 谢长青, 周祝平. 从“民工荒”到“返乡潮”: 中国的刘易斯拐点到来了吗? 人口研究, 2009(2): 32-47

## A Review on Trajectory of Migration Policies in China: from 1949 to 2019

LU Jixia WANG Dongsheng WU Lijuan

**Abstract** Since the founding of the People's Republic of China seventy years ago, policies on population migration and mobility have undergone many changes in different periods. Correspondingly, China's population migration and mobility also presents periodic dynamic changes in terms of nature, speed, direction and scale. Before the 1980s, China's population migration was mainly in the inter-regional and urban-to-rural migration. But since then, population mobility has characterized with individual or family based migration from rural to urban. In a word, the policies of population migration and mobility have experienced a relatively complex evolution, from strict restrictions on migration to gradual liberalization of mobility, and from control on mobility to guidance for the migration of people from rural to urban areas, and finally to promote the urbanization of migrant workers in cities and encourage returned migrants to start their businesses and being employed locally. The connotation of these policies reflects the different needs of national economic and social development in different periods and also shows the social mobility system in China has been more and more open and improved.

**Keywords** Seventy years; Migration; Population flow; Policy change