

关于当前我国人口流动的几个问题

Some Issues on Present Floating Population in China

段成荣
(中国人民大学人口所, 副教授 北京 100872)

80年代中期以来,我国人口迁移流动,特别是人口流动进入了一个新的阶段,越来越多的科研机构和科研人员投入到这一研究领域,出现了一大批研究成果;各地区、各部门进行了一系列有关人口迁移和流动的调查,对了解和掌握迁移人口和流动人口的有关情况提供了重要的信息来源。许多地区,特别是大城市还制定了一系列有关人口流动和流动人口的政策和法规。

随着改革开放的深入,人口迁移和流动正在出现一系列新的现象和问题,本文拟就当前人口流动中存在的一些重要问题和现象进行粗浅的讨论。

一、流动违法吗?

目前,有关人口流动最引人注目的问题是如何看待人们迁移和流动的权利。流动违法吗?换句话说,人有没有流动的权利,地方政府有没有限制人们进行流动的权利。

多数国家将居民的“迁移自由”(也称居住自由)作为“公民自由权”之一加以保护。迁徙自由包括两个方面:一是在国内迁徙,从本国甲地迁往乙地,各资本主义国家宪法一般没有限制;二是移居国外的自由。

我国法律在公民迁移流动的权利问题上历经波折。

建国前夕,由于大陆上的军事行动尚未结束,通过普选选举代表组成人民代表大会来制定宪法的条件尚未成熟。在这样的背景下,中国共产党主持召开了中国人民政治协商会议,会议制定了《中国人民政治协商会议共同纲领》。该《共同纲领》实

际上是当时我国的临时宪法。《共同纲领》规定人民拥有“选举权、民族平等和男女平等权,思想、言论、出版、集会、结社、通讯、人身、居住、迁徙、宗教信仰及示威游行的自由权”。

为了保证公民“居住”和“迁徙”自由权利的实施,1951年公安部颁布的《城市户口管理暂行条例》在作为制定《条例》基本指导思想的第一条中明确规定:“为维护社会治安,保障人民之安全及居住、迁徙自由,特制定本条例。”由此可见,当时的立法思想和具体的法律制度是明确保护全国人民的迁徙和居住自由权利的。

1954年9月20日,我国颁布了新中国成立以来第一部《中华人民共和国宪法》。第90条明确规定:“中华人民共和国公民有居住和迁徙自由”。

由于当时对迁移和流动的宽松管理,大量农村劳动力来到城市寻求就业,曾经给城市生产和生活带来了严重的不利影响。为此,1957年12月30日,中共中央、国务院联合发出《关于制止农村人口盲目流动的指示》,要求城乡严格进行户口管理,防止农村人口大量外流。这是建国以后国家第一次明确提出对人口迁移和流动进行限制。

为了落实1957年《指示》精神,全国人民代表大会常务委员会于1958年1月9日通过了《中华人民共和国户口管理登记条例》(以下简称《条例》)。其中规定,“公民由农村迁往城市,必须持有城市劳动部门的录用证明、学校的录取证明,或者城市户口登记机关的准予迁入的证明,向常住地户口登记机关申请办理迁出手续。”

这一条例标志着我国以严格限制农村人口向城市迁移流动为核心的户口管理制度的形成,也标

化和信用化等措施的配合下,更好地发挥其调整贫富差距的作用。

参 考 文 献

[1] 世界银行编著,从计划到市场—1996年世界发展报告,中国财政经济出版社,1996

[2] 联合国开发计划署(UNDP)编,中国:人类发展报告,

1998

[3] 唐钧,最后的安全网——中国城市居民最低生活保障制度的框架,中国社会科学,1998.1

[4] 郭仕征,社会保障基本理论与国际比较,上海财经大学出版社,1996 (责任编辑 孙立明)

志着我我国城乡分隔的“二元社会”体制的建立。

1958年《条例》是在1954年《宪法》尚在实施的背景下制定的。为此,作为《条例》实际制定和执行部门的公安部显然也感觉到了《条例》内容与《宪法》内容的矛盾,因此,公安部长罗瑞卿在《关于中华人民共和国户口登记条例草案的说明》中用相当长的篇幅专题对“条例草案中某些带有约束性的规定,同公民的居住和迁徙自由是否有抵触”这一问题进行了说明。该“说明”一再强调《条例》“同广大人民的民主自由是没有抵触的”、“同公民的居住和迁徙自由是没有抵触的”、“同宪法规定的‘中华人民共和国公民有居住和迁徙的自由’;是完全一致的”。尽管如此,《条例》的规定与《宪法》所赋予人民的权利相违背的事实是客观存在的。

不得已,全国人民代表大会在以后制定的几部《宪法》中“对1954年宪法中已经过时了的和一些不切实际的规定,没有采纳。如有关居民迁徙自由的条款,这在我国目前来看,实际上办不到”(许崇德等,《中国宪法教程(新编本)》1995,57~58页)。

这样一来,限制农村人口向城市迁移流动的做法,与宪法的抵触是避免了。但问题是,这样做在法理上是有欠缺的。

迁移和流动是人的基本权利之一。对人民的这种权利的限制,与国际立法实践相违背,与广大人民的意愿也不相符合。

正因如此,有关是否应该承认公民的迁徙和居住自由权利的争论已经成为近年来人口迁移和流动研究领域中最引人注目的问题之一。

争论的一方认为,应该承认公民的迁徙和居住自由。这是公民的基本权利之一,应该得到保护。

持相反意见的人认为,国家的稳定和秩序始终是第一位的,为了国家的整体利益(更具体地说,实际上是城市的利益),有必要牺牲一些人迁移流动的自由和权利。

对这个问题的争论已持续了很多年,一直没有明确的结论。一种观点主张,既然暂时得不出结论,不妨先放一放,过若干年再来讨论。但笔者认为此说很不妥。一则,现今流动人口已达近亿人甚至上亿人。对于这样一个规模巨大、涉及面广的问题,采取回避和拖延的态度是不妥的;二则,几年、几十年在历史长河中是极短暂的,等一等倒也无妨;但对于生命里程只有几十年、生命中最活跃的时期更为短暂的迁移人口和流动人口以及潜在的迁移流动人口而言,几年、几十年则意味着他们生命和生活的大部分甚至全部。因此,从对个人负责的角度看,拖延也极为不妥。

还有一种观点认为,对待迁移流动权利的不同态度就像公共汽车上面的人与公共汽车下面的人之间的区别一样。当一辆公共汽车开来时,车上的

人希望汽车早一点开走,他们不在乎下面的人能否上来;而车下的人关心的是自己是否能够上车,而不在乎汽车是早一点开走还是晚一点开走。该种观点认为,城市里的人就像车上的人一样,而农村人则像车下的人。他们对迁移流动权利问题的不同态度只是角度的差异而已。这个比喻有一定的道理。但这里还有一个根本的区别,那就是,公共汽车会定期开来,这一趟赶不上,还有下一趟;而目前我国的人口迁移和流动则完全不同。不能迁移和流动,就根本没有任何参与社会发展的机会。显然二者是不可同日而语的。

总之,在流动人口规模巨大而且增长十分迅猛的今天,迫切需要加强对迁移流动自由这一基本理论问题的研究。迁移和流动是不是人的基本权利?应如何认识和对待这种权利?人口迁移和流动与社会的稳定和秩序之间到底存在怎样的关系?地方政府有没有限制人们进行流动的权利?对上述问题的回答,直接关系到近10亿农村人口(甚至是12亿人口中的每一个人)的权利与利益,也直接影响我国今后的人口迁移和流动政策,以及我国的城市化方针和路线,具有重要的理论意义和实用价值。

二、人口流动:好得很还是糟得很?

我国流动人口迅猛增长,引起了政府部门、科研工作者以及广大群众的关注。人们从不同的角度对流动人口问题进行分析,产生了不同的看法。在如何认识和评价流动人口上,明显存在两种对立的观点。一种观点认为流动人口“好得很”,另一种观点则认为流动人口“糟得很”。近来人们在对“好”与“糟”的认识上有逐渐接近的趋势,但在一些根本性问题上仍存在意见分歧,甚至是根本的对立。

概括现有研究,认为人口流动“好得很”与“糟得很”的根据分别表现在如下方面。

1. 好得很

(1) 为城市提供了劳动力,特别是从事苦、脏、累、险等行业和工种的廉价劳动力,成为这些行业和工种发展必不可少的条件。

(2) 刺激了城市商业活动的发展,增加了城市收入。

(3) 流动人口服务于城市市民,为城市第三产业的发展作出了重要的贡献。

(4) 促进了城乡思想文化交流。

(5) 减轻了农村就业压力,为农业规模经营的开展和农业技术水平的提高创造了条件。

(6) 为农村增加了宝贵的收入。

(7) 促进了农村观念(包括婚、育观念)的变革,促进了知识传播和技术进步。

(8) 为农村培养了人才。

2. 糟得很

(1) 严重加剧了城市基础设施如住房、交通、供水、供电等方面的压力。

(2) 造成城市环境污染。流动人口是形成城市脏、乱、差的重要原因。

(3) 给城市带来了严重的社会治安问题。

(4) 对城市管理体系形成了冲击,带来了工商、税务、劳动就业和计划外生育等多方面的问题。

(5) 造成农村的人才流失,对农村的生产活动、社会组织结构等产生了不利的影响。

(6) 造成了农村土地抛荒问题。

(7) 扩大了农村地区村与村之间、村内户与户之间的收入差距。

(8) 带来了农村的攀比性(或者炫耀性)消费问题,宝贵的资金没有真正用在生产中去,由此形成不良的社会风气。

(9) 造成了重大节假日期间严重的长途运输问题。

在流动人口“好得很”还是“糟得很”的问题上,不同的政府部门之间、同一政府部门在不同的时期、不同地区之间、不同学者之间、不同群众之间存在着明显的意见分歧。

产生意见分歧的一个重要原因是,流动人口本身既不是“天使”,也不是“恶魔”,而是既有积极影响、又有消极作用的综合体。观察现象、思考和分析问题的角度不同、出发点不同,自然而然地就会得出不同的结论。这是非常正常的。

但如果我们要对数以千万甚至以亿计的流动人口有一个客观、公正、完整的认识,就不能使观察和研究永远停留在“盲人摸象”那样一个阶段上。相反,我们应及早地组织开展有关流动人口的系统分析和研究。

人口迁移和流动作为一个过程,涉及到迁出地、迁入地、迁移者、迁移的中间地带等诸多环节。人口流动对所有这些环节都会产生影响,并最终对全国社会经济发展产生影响。因此,系统的人口流动研究应将上述各个部分作为有机联系的整体加以分析和研究。应该说,目前这类研究尚不多见。如能在这方面作出更多努力,将能更好地回答流动人口是“好得很”还是“糟得很”这一问题。进而制订出更好的、更加行之有效的人口流动政策和法规。

三、城市政府对“外来人口”实施“总量控制”、限制外地人员就业是否具有合法性和合理性

近年来,一些大城市和特大城市为了解决本地居民的就业问题以及其他相关问题,先后提出了对“外来人口”实施“总量控制”等限制外地人员就业

的措施。比如,广州市于1997年规定,该市党政机关、社会团体的工勤人员等22个工种必须使用本市劳动力,外来人口不得在这些工种就业;北京市劳动局于1997年也提出了类似规定,并提出对外来人口实行总量控制;西安市规定,凡国有工商企业下岗职工超过10%以及市劳动行政部门规定限制的工种岗位,禁止使用农民工,已经使用的坚决清退;山东省劳动部门规定,城镇企业招用农民工,除按有关规定严格审批外,同时要收取一定的费用,用作城镇职工就业开发经费;上海市按照工种性质对不同的岗位进行了分级管理,苦、累、脏、险的A类工种允许招用外地工,较为轻松的C类工种不得招用外地工,介于上述两者之间的B类工种则本着先本市后外地的原则招用。

但外来人口“总量控制”和限制外来人口的就业本身还有许多重大的理论问题没有得到解决。在这些理论问题得到解答之前,城市外来人口“总量控制”目标不可能真正得到实现,对外来人口就业的限制也难以奏效。

1. 关于外来人口总量控制的一般问题

关于这一点,需要解决的问题包括:

首先,外来人口总量控制的依据是什么?换句话说,城市以什么作为其控制外来人口总量的依据?对此问题,目前尚无明确的理论解释。我国《劳动法》规定,公民有劳动就业的权利。现在,不少大城市政府实行的对外地劳动力的限制是依据劳动者的城乡“身份”而不是劳动者的素质,这在法律上是否完全站得住脚,尚需深入研究。

其次,对一个城市,什么是“合理的外来人口总量”?换句话说,城市根据哪些因素,凭借哪些标准来规定外来人口总量控制目标?这些依据和标准应是客观、合理的。只有这样才能保证总量目标不是随意的、盲目的。对此问题有必要进行专门研究。

最后,“合理总量”确定之后如何实施?这是一个实际操作问题,但其意义绝不亚于任何理论问题。试设想,如果一个城市政府制订了外来人口总量控制目标,却不能保证其实施,这样的目标又有什么用处呢?倒不如不设这样的目标。在外来人口“总量控制”问题上,可操作性亦十分重要。

2. 关于政策的公正性问题

城市政府强行清退外地民工,把他们腾出来的岗位“送给”当地下岗人员。这是一种歧视性的就业干预措施,违背了公平和公正的原则,在保护一部分人的利益的同时,牺牲了另一部分人的利益,将最终影响社会的整体利益和长远利益。这实际上是一种地方保护主义。它与市场经济所要求的“全国一盘棋”是不相符合的。在建立市场经济的过程中,人们对商品壁垒的害处已经有了清楚的认识,人人都反对商品壁垒;但对于同样作为市场要素的劳动

力,地方保护的幽灵却迟迟没有引起人们的重视。劳动力问题上的壁垒也应该及早清除。

3. 关于企业自主权和提高企业劳动效率的问题

我国经济体制改革的重要任务之一就是要建立现代企业制度。而现代企业制度的重要要求之一就是企业能够根据市场的需要和企业自身的情况自主地决定经营行为,并最大限度地提高效率。但现在城市政府强行规定企业应该用哪些人,而不能用哪些人,实际上是剥夺了企业使用劳动力的自主权,也剥夺了劳动者择业的自主权,这是既不经济也无效率的行为,与市场经济的要求是格格不入的。事实上,在调查中我们发现,许多城市企业已经开始因为执行政府的限制外来人口就业的政策而导致效率下降。

4. 关于限制外来人口就业与“搞活农村和农业”政策的关系问题

我国是一个农业大国,全国人口的70%多生活在农村。农业问题不解决,农村不搞活,就不可能有全国的长治久安。邓小平指出:“对内经济搞活,首先从农村着手。中国有80%的人口在农村。中国社会是不是安定,中国经济能不能发展,首先要看农村能不能发展,农民生活是不是好起来”。

农村要发展,农业要搞活,农民收入要提高,从根本上必须解决农民的就业问题。而在目前形势下,不允许农村劳动力流动,从根本上来讲,是不可能解决农业剩余劳动力的就业问题的。

因此,城市政府在考虑劳动就业问题时,决不能仅仅着眼于城市自身,而必须要有全局眼光,要时刻考虑到中国70%多的农民的就业问题。

四、是否应该鼓励城市人口迁往乡村以及城市下岗人员到农村开发农副业和荒山荒坡

近来,由于城市下岗人员越来越多,一些城市政府为了解决下岗人员的再就业问题,采取了鼓励城市人口迁往乡村以及城市下岗人员到农村开发农副业和荒山荒坡等措施。

无疑,城市居民在技术、资金等方面都比农村居民有优势,加上政府的扶持,一部分城市市民到农村搞开发是极有可能收到非常好的经济效益的,至少在短期内是如此。但是,这种措施决不能作为

解决城市就业问题的长久之计,甚至作为短期内的权宜之计也不能大面积推广和提倡。道理如下:

1. 人口迁移和流动的方向到底在哪里?是由农村迁移到城市还是由城市迁移到农村?

如果承认城市化是社会发展的根本方向,那么鼓励城市人下乡是不是一种退步?这是值得认真思考的理论问题。我们在20多年前曾经动员1000多万知识青年“上山下乡”,动员数百万知识分子和干部到农村进行“思想改造”,收到过什么效果吗?显然没有。不仅没有收到预期的效果,还带来了说不完的消极影响和副作用。历史的教训不能遗忘。

2. 农村有无吸纳更多劳动力的能力?

显然没有。如果在我国的农村有大量闲置的土地资源可供开发,而城市又人满为患,那末适当考虑将一部分城市人口暂时动员到农村搞开发尚属可行;而目前我国农村的基本情况是早已人满为患,这也正是农村人口外流的根本原因。在这样的背景之下,农村哪里还能容纳城市劳动力!

3. 这种鼓励城市劳动力下乡的政策是否会引发农村生态环境的大破坏?

现代发展观念要求我们不能只追求经济效益,而是要经济效益、社会效益和环境效益并重。农村人对土地的感情恐怕要高于城里人,因为他们深知,土地是他们的命根子。即使如此,在利益驱动下他们仍常常对土地实行掠夺性开发,这是导致农村地区生态破坏的重要原因。如果动员城里人下乡搞开发,由于他们很难将土地与自己的长远命运相结合,会不会加剧对农村生态的破坏?对此虽然不能肯定地下结论,但出现这种情况的可能性却是相当大的。特别值得一提的是,农村地区尚未开发的荒山荒坡资源都是生态十分脆弱的地区,极易受到毁灭性的破坏。因此,开发荒山荒坡更应谨慎从事。

参考文献

[1] 段成荣,流动人口对城乡社会经济的影响,人口研究,1998(4)
[2] 吴家麟主编,宪法学,群众出版社,1992年修订本
[3] 许崇德等,中国宪法教程(新编本),1995,人民法院出版社
[4] 余大兴、胡小勇,脚下的路——中国民工现象透析,1998,经济科学出版社
[5] 中国社会科学院人口研究中心,中国人口年鉴,1986,中国社会科学出版社(责任编辑 孙立明)

(上接第49页)

该系统为任何类型的蓄电池在特定电压下计算出了最佳的温度条件,并能防止出偏差。这就使得蓄电池能安全地在适当的时间重新充电。用这种技术能使一个60千瓦的充电系统的充电速度比原来的蓄电池的充电速度快10倍。

该公司的市场管理员德博尔·杰莱恩说,这种充电系统将在夏威夷瓦湖岛进行试验。夏威夷电动汽车实验项目经理托马斯·奎因说,不久以后,在这儿大约将有40辆电动汽车在公路上行驶。

(刘先曙)