

# 中国当代人口迁移政策演变考察

——立足于20世纪50—90年代

王跃生

[摘要] 中国当代人口迁移政策的变动表现为：20世纪50年代初期自由迁徙制度得到了基本落实，特别是农村人口因就业或投亲靠友向城镇迁移没有或较少限制。1955年自由迁徙开始转变为限制农村劳动力在非招工、招生前提下迁往城市。1958年全面控制农村人口迁往城镇政策产生，城乡“二元”户籍制度形成。由于50年代至80年代初期，中国粮食短缺问题一直没有从根本上解决，控制农村劳动力到城镇就业或转变为吃商品粮人口成为政府迁移限制政策的重点。20世纪70年代后期开始，夫妇团聚型迁移和直系关系成员投亲型迁移逐渐放松；80年代中期农村劳动力进集镇务工型迁移政策启动，“农转非”人口逐渐成为小城镇居民主体。

[关键词] 中国人口迁移；迁移政策；自由迁徙；控制迁移

[作者简介] 王跃生：人口学博士，中国社会科学院人口与劳动经济研究所研究员（北京100732）

新中国成立后的人口迁移深受制度的影响，政府所制定的与迁移有关的政策主导着民众的迁移行为、迁移方式和迁移规模。但也需看到，20世纪50年代至90年代，中国的人口迁移制度和政策经历了多次变动，形成独特的变动轨迹。大体上可分为三个时期，即20世纪50年代中期前的自由迁徙，50年代后期至80年代初期的控制迁移和80年代中后期至当代自由流动与适当控制迁移的制度。本文将对不同时期迁移政策的形成背景、主要内容、落实方式和特征进行探讨。

## 一、自由迁徙制度及其短暂实行

这里我们首先要明确何谓迁徙自由？对这一概念的解释甚多。一般来说，它是指一国宪法和法律赋予和保障本国公民在国内自由迁徙和定居

的权利以及出国、移居国外的权利。

1949年9月29日通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》第五条规定：人民有迁徙的自由。1954年《中华人民共和国宪法》第九十条进一步重申和完善了这一规定：中华人民共和国公民有居住和迁徙的自由。

那么，民众是否在一定时期内享受到了迁徙自由这一权利？它是如何落实的？我们这里主要从当时户口迁出和迁入规则来认识这一问题。

1951年公安部制定的《城市户口管理暂行条例》第一条即为保障人民迁徙自由。<sup>[1]</sup>这一点在实施规则中得到体现。其中第五条规定：户口变动时，户主须按照规定，持户口簿至当地公安机关办理手续。凡迁出者，须于事前向当地公安机关申报迁移，注销户口，发给迁移证（同一公安派出所辖区内之迁移不发给迁移证）。凡迁入

[基金项目] 国家社会科学基金项目“制度人口学”（04BRK003）

者，须于到达住地三日内，向当地公安派出所申报入户。有迁移证者，应呈缴迁移证；无迁移证者，应补交其他适当证件。<sup>[2]</sup>

我们看到，这些规则的基本要求是，民众迁出、迁入时须到管理部门变更户籍。其中迁出时须向当地公安机关申领迁移证，除了持户口簿外不必提供其他特别信息，没有上报、审批环节；而迁入地机关仅看申请者有无迁移证，无迁移证者可以其他适当证件替代。应该说，这是一种很宽松的迁移制度。需要指出的是，此条例没有提出迁移者的城乡身份问题，或作特别限定。从形式上看，既然是城市户口条例，迁出者应该主要针对城市居民，但迁入者中则包括农村居民。

值得注意的是，1955年3月内务部、公安部《关于办理户口迁移的注意事项的联合通知》中出现对由农村迁往城市者的特别要求，规定：对不安心农业生产，盲目要求迁往城市的农民（包括复员回乡军人和烈属、军属），应积极耐心地进行劝止，不应随便开给迁移证。<sup>[3]</sup>这显然是对乡—城迁移的限制措施。农民想迁移进城，被视为不安心农业生产，首先进行劝止，最终以不开具迁移证作为抑制手段。但国营企业、建筑等单位在农村有计划招收的农民或新考入城市学校的学生，可凭招收单位或录取学校的证件，发给迁移证。<sup>[4]</sup>即为迁移进城者设置了前提条件——持有录用和录取证明。由此，乡—城之间的迁移限制更明确了。但该通知同时规定：对那些确实因残、病、年老到城市依靠子女或亲友供养，子女随父母到城市上学，妻子到城市找丈夫同居以及其他非从事农业生产而有正当理由到城市的居民，不能以盲目流入城市的农民看待，应当发给迁移证。<sup>[5]</sup>这给人性化照顾迁移的做法留出余地，即配偶随夫和未成年子女随父母进城没有限制，直系亲属中有病、年老等没有劳动能力者也可迁移进城（言外之意，无病、青壮年亲属则不在照顾之列）。我们认为，该规定对农村迁往城市者的大门半开半闭，无疑是对自由迁徙制度的部分否定。

同年6月发布的《国务院关于建立经常户口登记制度的指示》并未对户口迁移手续办理设置限制。迁出（包括婚出）：全户或者个人变动常住所的时候，由户主或者本人在迁出以前按照下

列规定办理：在原乡、镇地区以内变动常住所的，报告乡、镇人民委员会，只作住所变更的登记，不办迁出手续；迁出原乡、镇地区但不出县境的，应当到乡、镇人民委员会领取迁移证，并由乡、镇人民委员会登入迁出登记册；迁出县境的，应当向乡、镇人民委员会或者由乡、镇人民委员会介绍到上一级户口主管机关领取迁移证，并由乡、镇人民委员会登入迁出登记册。外出六个月以上的应办理迁出手续。迁入（包括婚入）：全户或者个人迁到新住地的时候，由户主或者本人在到达后五天内报告当地乡、镇以下行政组织的负责人，并且交出迁移证或者缴验其他证件。当地乡、镇人民委员会根据行政负责人的报告审查证件后，登入迁入登记册。<sup>[6]</sup>(P197-199) 按照这一规定，乡镇等政府机关负有为迁移者办理手续之责，并未赋予其进行特别审查的权力。不过，这是不分城乡的一种迁移规则，至于农村向城市迁移，更有可能执行内务部、公安部通知的要求。

可以说，从新中国成立初期至1955年年初，自由迁徙原则得到基本贯彻，特别是农村和城市之间尚无迁移限制。但1955年3月内务部、公安部通知已经表现出对农村劳动力自由迁移进城的限制：没有城市单位和学校录用和录取证明的农村劳动力已被排除在迁移进城之列。当然，那些不办迁移手续盲目进城者另当别论。

需要指出，1955年之前，农村还未进入集体经济阶段，农民的流动受基层组织的限制较小；城市则正处于工业扩张时期，严格的户籍控制制度尚未建立起来。这为农村劳动力或以迁移形式或以“盲流”形式进入城市或非农业行业就业提供了机会。

我们认为，新中国成立初期自由迁移制度的主要效应是，为农村剩余劳动力，特别是年轻一代，迁移进城就业提供了方便；城市工商业得以获得所需劳动力，进而提高了我国的城市化水平。

## 二、控制农村人口迁移进城政策的出台和长期维系

控制人口迁移有多种表现。在我看来，控制人口迁移意味着政府对民众迁出和迁入地选择具有限制权，如增加审批程序，设置较多的前提条

件，并对人口迁移总量实施监控。就我国 20 世纪 50 年代后期以来的迁移实践看，控制人口迁移政策的核心是限制农村人口向城市迁移，对逆向人口迁移则较少约束，其目的是抑制非农业人口增加。

### （一）控制迁移制度的形成和维系

#### 1. 控制迁移制度出台的背景和内容

1955 年之前对农村劳动力自发性迁移进城已经开始有所控制，但尚处于初步限制阶段。

1956 年是农村集体经济制度建立的第一年，但在一些地区农民生产积极性受到挫伤，加之自然灾害发生，外出谋生状况突出。1956 年秋季，安徽、河南、河北、江苏等地灾区和非灾区农民、复员军人和乡、社干部盲目外流的现象相当严重。流出的人口一般奔向大城市和工业建设重点地区。流入陕西、甘肃、新疆等省区的人口数量最多，达八万余人。各大城市和工业建设重点地区对流入的人口虽设法容纳安置，但容量有限；还有大量人口无法进行安置，而流入者却在不断增加。为了防止农村人口大量外流的现象继续发展，国务院发布《关于防止农村人口盲目外流的指示》，劝阻灾民留在当地。对于已流出者，分别情况处理：（1）有亲友可以投靠者或能找到生产门路者，应允许其居留。（2）凡本地可以安置的，应设法安置。特别是在人少地多地区，可以将其安置在农村，从事垦荒生产。凡无亲友投靠，没有生产门路者，应同其原籍政府联系，请其派遣干部前来领回原籍，或者由流入地区政府遣送回原籍。返乡后，当地政府帮助其解决生产和生活上的困难。另外还规定，工厂、矿山、铁路、交通、建筑等单位需用劳动力时，应事先做好计划，通过劳动部门统一调配农村剩余劳动力，不应私自招收。同时，各厂矿企业单位和工会组织必须教育职工，不要随便写信招引亲友前来，以免到达后无法安置。<sup>[7]</sup> 政府已感受到农民无序流动给就业、居住安排所带来的压力。当时所采取的是设法安置与遣送相结合的策略，应该说是一种比较温和的做法。但控制的思路已经初步形成，如不准非农业用工单位私自招工等。

迁徙制度由“自由”变为全面“控制”的转折点在 1958 年，其标志是当年经全国人大会议通过的《中华人民共和国户口登记条例》。从规

则上看，其控制的重点是农村人口迁往城市，变更为非农业人口户籍。根据第十条：公民迁出本户口管辖区，由本人或者户主在迁出前向户口登记机关申报迁出登记，领取迁移证件，注销户口。公民由农村迁往城市，必须持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。<sup>[8]</sup> 这一规定的前半部分有含糊之处，实际是指民众在城市内部、农村内部迁移，甚至城市向农村迁移，不受限制。而农村向城市迁移则实行迁入地准入制度，对成年人来说，只有被正式招工或被中专以上学校录取者才能办理户籍迁移手续。这一政策显然将非正规的迁移排除在外，正规迁移又以具有劳动能力和学生中的优秀者为主，不过被录用劳动者的家眷是不允许随迁的。该制度的实行不仅限制了农村劳动力向城市的迁移流动，而且造成了大量被录用农村劳动力夫妇城乡两地分居。

政府对这一限制制度出台的原因做出三项解释：一是农村人口盲目流入城市，国家压缩城市人口的方针难以落实，城市交通、住房、供应、就业、上学等出现了一定的紧张局面。同时，农村劳动力大量外流，农业生产受到影响。二是国家对城乡劳动力进行统一、有计划的安排策略受到干扰。三是盲目流入城市的农村人口找不到职业，生活困难，使城市社会秩序受到冲击。<sup>[9](P84)</sup>

结合 1955 年内务部和公安部的联合通知及 1956 年国务院发布的《关于防止农村人口盲目外流的指示》，我们认为，前者成为 1958 年户口登记条例出台的一个重要铺垫，或者说两者存在明显的逻辑关系。

#### 2. 控制农村人口向城镇迁移政策的长期维系

1958 年至 1976 年，对农村人口向城市迁移一直实行严格控制。

1964 年 8 月，国务院批转《公安部关于处理户口迁移的规定（草案）》，明确了处理户口迁移的原则。其中严加限制的迁移主要为：从农村迁往城市、集镇，从集镇迁往城市。此外，从小城市迁往大城市，从其他城市迁往北京、上海两市的，要适当限制。需要注意的是，该规定对“从内地人口稠密区前往边远人口稀少地区”不

设限制。这一政策表现出差别对待人口迁移的特征，以此调整人口的地区分布。该规定出台与巩固政府 60 年代初以来压缩城市人口所取得的成果有关，重点是抑制城市人口，特别是大中城市人口增长。当然，它也列出了“少量”不受限制的类型，其中有：按照国家规定招收的职工和学生；在农村无依无靠，不能单独生活者，或有其他特殊情况，必须前往城市、集镇投靠直系亲属的。<sup>[10]</sup>

可以说，1958 年以来实施的农村人口前往城市的限制政策，特别是 1964 年的户口迁移规定及其落实，造成了大量夫妇两地分居现象。

不仅如此，20 世纪 60 年代中期至 70 年代末，通过实行城市知识青年上山下乡政策，我国出现了规模巨大的逆城市化迁移。

## （二）通过粮食关系控制迁移

在农村集体经济和城市计划经济环境下，粮食这一基本生活资料短缺是一个普遍性问题。国家征购和掌控的商品粮有限，非农业人口粮食供应紧缺既是控制农村人口向城市迁移的原因，同时，控制粮食供应方式、建立体制内粮食分配体系也成为抑制人口自由迁徙的手段。

### 1. 粮食控制先于人口迁移控制

1953 年中国农村尚处于合作社阶段，社员将土地和主要生产资料入股，并以劳动力参加生产获得报酬。这一年，《政务院关于实行粮食的计划收购和计划供应的命令》发布，它是新中国成立后粮食控制的第一步。按照这一规定：生产粮食的农民应按照国家规定的收购粮种、收购价格和计划收购的分配数量将余粮卖给国家。农民在缴纳公粮和计划收购粮以外的余粮，可以自由存储和自由使用，可以继续卖给国家粮食部门或合作社，或在国家设立的粮食市场进行交易，并可在农村进行少量的互通有无的交易。关于粮食的供应方式，在城市，对机关、团体、学校、企业等的人员，可通过其组织进行供应；对一般市民，可发给购粮证，凭证购买，或暂凭户口簿购买。而且这一命令限制私人粮商经营粮食：所有私营粮商一律不许私自经营粮食，要在国家严格监督和管理下，由国家粮食部门委托代理销售粮食。各种小杂粮（当地非主食杂粮）原则上亦应由国家统一经营。可见，在这一政策之下，国家

开始垄断粮食的收购和对非农业人口的供应。市场销售也在国家控制之下，但允许私人粮食代销，这意味着其没有定价权。不过，农民可以在市场上交易自己手中的余粮。它表明，政府对粮食实行总体控制时，留有一定余地。

1955 年，城市居民的粮食供应证件成为必须项目，并与户口及其迁移挂靠在一起。1955 年国务院发布《市镇粮食定量供应暂行办法》规定：“凡实行本办法的市镇，对非农业人口一律实施居民口粮分等定量”，居民口粮“按核定的供应数量发给供应凭证”。粮食供应一旦纳入管理，就会实行定量和凭证制度。因为控制与短缺相联系，短缺又要求减少消费。在这一“暂行办法”中，进一步明确了粮食供应与户口的关系。其第八条规定：市镇居民婚嫁、出生、死亡、分居、并居的，均应在办理户口手续后，凭户口证件办理粮食供应的增、减、转移手续。第九条为，市镇居民迁居的，应凭城镇居民粮食供应证向原发证机关领取粮食供应转移证，凭证至迁入地区办理粮食供应手续。<sup>[11](P79-81)</sup>

粮食供应关系与户口及其迁移捆绑在一起的制度对人口的流动是一个极大约束。在该制度实行期间（从 20 世纪 50 年代中期到 80 年代中期），粮票对人们外出消费的限制在一定程度上超过货币。没有粮食关系和票证的农业人口在城市失去了基本生存条件，不得不“安土重迁”。

值得注意的是，严格的户籍和粮食供应制度限制了农民向城市迁移，但没有从根本上抑制其向边疆垦区自发流动，1967—1976 年自发移入 161.71 万人。如 1966—1979 年，黑龙江省平均每年接纳近 20 万名自发迁入者，来自山东省的占一半，其余来自辽宁、吉林、河北、安徽、河南、内蒙古等省区，以单身、青壮年农民居多。“十年动乱”期间，内蒙古自治区自发迁入 24.6 万人，主要来自辽宁、山东和河北三省。<sup>[12](P541-542)</sup> 如果结合 1964 年公安部户口迁移规定中从内地人口稠密区前往边远人口稀少地区不必限制的差异性规定，可知，内地省份农民向边疆垦区的自发流迁或许受益于这一政策。

### 2. 人口迁移控制下的粮食关系转移控制

1958 年《户口登记条例》出台后，通过控制粮食供应，限制人口流动，特别是限制农村人口

进城，成为政府采取的一个主要手段。对迁移者来说，获得户口迁移证和获得粮食供应关系证同等重要。而在户口迁移审批上，两者被捆绑在一起。

1964年《粮食部关于农村居民转为市镇居民签发粮食供应转移证明的通知》规定：参加农村人民公社生产队口粮分配的农业人口转为市镇粮食定量供应人口的，一律签发《农村粮食供应转移证》，迁入地粮食部门应当根据迁出地粮食部门填写的开始供应时间，正式供应粮食；农村按市镇粮食定量办法供应的人口，转移粮食供应关系，一律签发《市镇粮食供应转移证明》。<sup>[13]</sup>

1973年，因各地有“擅自将农业人口改为非农业人口迁出，扩大了商品粮的供应”现象，商业部下发《关于农业人口迁移办理粮食供应转移关系问题的通知》，规定：农业人口迁移时，一律签发《农村粮食供应转移证》，不得签发《市镇居民粮食供应转移证》。如有个别特殊情况，符合政策规定，经过正式批准，由农业人口转为非农业人口吃商品粮的，由迁入地粮食部门审查后，凭公安部门的落户证明和原住地签发的粮食供应转移证办理粮食供应手续。迁移时，应将原生产队分配口粮所余部分卖给国家，不应带到城镇，以免重复供应。<sup>[14]</sup>这一政策也表明，70年代初期，地方一级乡—城迁移并非处于冻结状态。它为一些人提供了将农村亲属转为城镇户口的空间。当然，在控制乡—城迁移的大环境下其规模是有限的。

1981年《国务院关于严格控制农村劳动力进城做工和农业人口转为非农业人口的通知》规定：粮食部门要按照政策规定严格控制农业人口转为非农业人口。不符合规定的，不供应商品粮。

我们认为，政府一再颁布规定，重申通过粮食控制，抑制农业人口转为非农业人口，表明从20世纪70年代之后，地方层级的“农转非”控制有一定的漏洞，或者说，地方政府并未不折不扣地执行中央政策。特别是从70年代初期开始，地方政府投资建立“五小工业”企业（小煤矿、小钢铁厂、小化肥厂、小水泥厂和小机械厂）。县级“五小工业”的员工主要来自农村，地方政府名义上向公社、大队下达招工指标，而能够获得机会者多为不同级别干部的子女及其他亲属。

严格讲，“五小工业”建设是符合中央要求的，县级企业的工人客观上只能从农民中招收。或许，地方政府在这一过程中扩大了“农转非”规模，才会引起中央的关注，进而发文控制。

综合以上，从20世纪50年代中后期开始至80年代初期，中国人口迁移政策的基本做法是，严格限制人口迁移，重点控制农村人口迁往城市，政府所借助的控制手段是户籍制度和以户籍为依托的粮食关系。公安和粮食管理部门成为这一政策的落实机构。不过，从70年代初期开始，中央政府出台了多项强调对农村人口迁入城镇维持控制态势的规定。它表明，不少地方政府在限制农村人口迁往城市的政策执行上已有一定松动；与中央控制“农转非”的刚性政策相比，地方的做法显示出一定的弹性。这些迁入者既有60年代初期下放到农村的干部家属，也有地方新建企业从农村所招职工。此种现象说明，即使在高度集权的计划经济时代，地方政府也有自己的活动空间。当然，这并非地方官员公然对抗中央政策，应该属于“打擦边球”，如扩大“农转非”范围或增加招工数量。况且70年代的经济形势已非大力压缩城市人口的60年代初期，城市容纳人口的能力有所恢复或增强。不过，在中央政府对“农转非”实施控制的大环境下，地方性乡—城限制迁移政策的执行力度虽有弱化表现，但人口迁移的规模还是受到很大抑制。

### 三、迁移进城限制放松与农村劳动力自由流动并存时期

从1977年开始，中国当代政治体制和人事管理理念发生初步变革。为调动干部和工人的工作积极性，关注其生活问题的政策逐渐受到重视；同时，经济建设逐渐成为政府工作的中心，城市发展活力逐渐增强，对外来人口的容纳和劳动力的需求能力增大。这在人口迁移政策上得到体现。

（一）直系亲缘和姻缘关系成员团聚和非农迁移政策

#### 1. 农村生存困难亲属迁移进城政策

1977年之后，人口乡—城迁移的刚性控制有限松动，政府出台了具有人性化特征的微调

政策。

1977年11月，国务院批转《公安部关于处理户口迁移的规定》，继续维持对农业人口迁往城市的限制政策，但也有一定弹性：一是与市镇职工、居民结婚的农村人口（包括上山下乡知识青年），确因长期病残生活难以自理，农村又无亲属可依靠的，准许在市镇落户；二是市镇职工在农村的父母如确无亲属可依靠，生活难以自理，准予落户；三是市镇职工寄养在农村的15周岁以下的子女，或原在农村无亲属照顾的15周岁以下的子女，可准予在市镇落户；四是上山下乡知识青年，因病残或家庭有特殊困难者符合国家规定，需要返回市镇家中的，经市、县知识青年上山下乡办公室审查同意，准予落户。<sup>[15]</sup>这一政策允许与城镇职工、居民有夫妻关系、亲子关系且没有生活能力的农村户籍人员迁入，下乡知青中的病残者或家庭有特殊困难者也允许迁入，属于对个别生存不能自理人员的照顾。言外之意，在农村且有劳动能力和生活自理能力的城镇人员配偶、父母、子女均不在这一范围内。不过，它毕竟开了“农转非”的口子，是高度迁移控制下的一种松动。与70年代初期各地方所实行的干部家属迁移进城不同，这可谓是对社会“弱势群体”有所倾斜的政策。

## 2. 配偶分居迁移和非农迁移政策

如前所述，夫妇两地分居是中国20世纪60年代初期至80年代初期比较普遍的现象。它是控制人口迁移制度的直接产物。虽然这其中有的夫妇均为城镇户口，因工作分配和调动而夫妇分居两地者，但主体却是夫妇一方为农村户口者，即夫妇一方，主要是丈夫在城镇机关、事业单位或厂矿工作，而妻子及其子女在农村务农生活。他们中，既有困难时期城市干部家属被压缩回原籍农村者；也有农民子弟考上大中专院校，毕业后留城工作，与农村户籍女性结婚，其户籍迁移受到限制的；还有从农村入伍提干后转业留城，其配偶在农村老家的。另外，困难时期过后，特别是20世纪70年代后从农村所招工人的家属不允许随迁。由此形成数量庞大的夫妇城乡两地分居群体。

1980年1月，中共中央组织部、民政部、公安部、国家劳动总局《关于逐步解决职工夫妻

长期两地分居问题的通知》指出：解决职工夫妻两地分居问题，是关系到调动广大职工社会主义积极性的一件大事。该通知要求各有关部门（组织、民政、公安、劳动等）根据工作需要与可能，既要逐步解决夫妻长期两地分居职工的实际困难，又要坚持适当控制城市人口、职工总数和商品粮销量的原则，有计划有步骤地解决。其做法是：（1）分居两地双职工，本着大城市就中小城镇，内地就边疆，一二线地区就三线地区的原则，通过组织调动解决。大城市之间，中等城市之间和县（镇）之间分居的双职工，可以互相调动。从边疆调往内地，从三线地区调往一二线地区，从小城市调往大中城市，从各地调往京、津、沪三市的，要从严掌握。中央一级机关及其在京单位两地分居的双职工，一般应将在京一方调往京外一方所在地区就近安排工作；也可以根据工作需要将分居的双方调往第三地本系统所属单位安排工作。（2）一方是职工，另一方是城镇居民的（吃商品粮的），应本着大城市就中小城市，内地就边疆，一二线地区就三线地区的原则，可将职工调往家属所在城镇，也可将其家属迁来职工所在城镇。同等城市之间，有城市户口的职工家属可以互相迁移。但从小城市迁往大城市要适当。（3）一方是职工，一方是农村社员的，不可能把在农村的一方都迁移到职工一方所在地区。应当根据经济的发展，分别不同情况，有条件地解决。<sup>[16]</sup>这一政策所要解决的重点是，双方均为职工或均为非农业人口。但一方为农村社员者，也属于应解决对象，只是不可能一下子都将家属迁移至城镇地区。此项政策开启了职工家属“农转非”的窗口。应该说，在此之前，地方政府已有类似举动，解决的主要是干部在农村的家属迁移问题。中央政府的这一政策实际是将解决夫妇两地分居者的范围放宽了，由此地方政府的步伐会迈得更大。

1988年3月，劳动人事部、公安部、商业部联合发文解决老工人夫妻长期两地分居问题。工人夫妻两地分居人数较多，其中大部分是家居农村的。限于国家和企业的承受能力有限，单纯采取“农转非”办法难以解决。新的解决意见为：本着大城市就中小城市，内地就边疆的原则，凡生产、工作离得开的老工人，企业和劳动

人事部门应尽量帮助他们调到配偶所在地域离家较近的地方工作。在现行控制非农业人口增长的政策内，注意解决老工人的困难。即按照每年批准从农村迁入市镇和转为非农业人口的职工家属人数不得超过非农业人数的千分之二的原则进行。各地区要切实安排老工人的农村配偶及其未成年子女“农转非”，逐步解决他们的分居问题。<sup>[17]</sup>可见，当时职工家属“农转非”是在有限放开的基础上进行的，政府对非农业人口总量增长的控制并没有彻底放弃。

## （二）“农转非”迁移适度放开政策

前面所述姻缘和亲缘关系成员被允许迁移进城政策所涉及的主要是城市职工的农村户籍亲属，他们可谓“农转非”中的特殊群体，其迁移具有随迁性质。这里的“农转非”是指夫妇双方均为农民，因在城镇经营工商业而立足，政府出台允许其转为非农业人口的政策。但在初期，主要限于集镇地区的外来农业务工经商人员迁移落户。

1981年《国务院关于严格控制农村劳动力进城做工和农业人口转为非农业人口的通知》要求加强户口和粮食管理，对农村人口迁入城镇要严格掌握。迁转户口要由公安机关统一办理，其他单位或个人都不得自行决定，自行审批。这一规定透漏出的信息是，虽然中央政府仍然限制农村人口迁入城镇，但并非禁止。它实际是对地方政府已经采用的“农转非”做法的认可。

1984年《国务院关于农民进入集镇落户问题的通知》指出：随着我国农村商品生产和商品交换的迅速发展，乡镇工商业蓬勃兴起，越来越多的农民转向集镇务工、经商，他们迫切要求解决迁入集镇落户问题。（1）凡申请到集镇务工、经商、办服务业的农民和家属，在集镇有固定住所，有经营能力，或在乡镇企事业单位长期务工的，公安部门应准予落常住户口，及时办理入户手续，发给《自理口粮户口簿》，统计为非农业人口。粮食部门要做好加价粮油的供应工作，可发给《加价粮油供应证》。地方政府要为他们建房、买房、租房提供方便。工商行政管理部门要做好工商登记、发证和管理的工作。（2）保护农民进入集镇兴业安居的合法权益，乡镇人民政府要依照国家法律，保护其正当的经济活动。新到集镇务工、经商、办服务业的人员要同集镇居民户

一样纳入街道居民小组，参加街道居民委员会活动，享有同等权利，履行应尽的义务。<sup>[18]</sup>值得注意的是，该政策还允许农民转非后有退出权利：对到集镇落户的，要事先办好承包土地的转让手续，不得撂荒；一旦因故返乡的应准予迁回落户，不得拒绝。<sup>[19]</sup>根据这一政策，已在集镇务工经商并有固定住所、经营能力和稳定工作的农村户籍者，允许将户口从原籍迁至所经商务工的集镇，并被统计为非农业人口。这是迁移政策和户籍制度的一个重要转变。但这些进集镇落户者仍留有农业人口的痕迹，他们的户口簿为《自理口粮户口簿》，不能购买平价粮油，仅提供高价粮油。不过，在“二元”户籍体系维系多年的社会中，政府从促进经济发展的角度为一批没有特殊关系背景的进集镇谋生农民提供落户、转变身份的机会，这不能不说是一个重大突破。

《国务院关于农民进入集镇落户问题的通知》颁布七年后，1991年商业部、公安部《关于自理口粮户口人员“农转非”办理户粮关系有关问题的通知》最终将这一尾巴去掉。它规定：（1）凡根据《国务院关于农民进入集镇落户问题的通知》进入集镇务工、经商、办服务业的农民及其家属（不含其他自理口粮户口人员），符合国家“农转非”政策，已经有关部门批准“农转非”，需办理户、粮关系的，凭“农转非”批件，由进入集镇前户口迁出地的粮食部门按规定开具农村粮食供应转移证。迁入地公安机关凭其自理口粮户口所在地开出的非农业户口迁移证和“农转非”批件登记市镇非农业户口；迁入地粮食部门凭公安部门的市镇非农业户口登记手续和农村粮食供应转移证，办理市镇粮食供应关系。（2）根据前款规定，在办理“农转非”手续时，出现户口迁出地与农村粮食供应关系迁出地不一致的问题，迁入地公安、粮食部门核准后，应予以承认。<sup>[20]</sup>

1984年《国务院关于农民进入集镇落户问题的通知》是一项具有重要经济意义和社会意义的人口迁移政策转变，它表明政府由限制农民“转非”变为允许甚至鼓励进集镇从事工商业的农民“转非”。这之前所出台的解决职工两地分居的政策主要针对在城市有姻缘关系的群体。只有城镇企事业单位和行政机构正式工作人员的农村户籍配偶及其未成年子女，才能享受迁移进城的待

遇。尽管这一群体的总量不是小数，不过相对于广大城里没有亲属关系而欲进城就业和落户的农村劳动力来说，它仍是微不足道的。允许没有任何亲属关系、通过务工经商而立足的农民进城落户，才会形成有规模的人口迁移，进而提高中国当代人口城镇化水平。当然，也应看到，作为改革初期的一项政策，其起点还是比较低的，即只放开农民迁入集镇从事工商业和落户的限制，而集镇尚非真正意义上的城市。1991年商业部和公安部的新规则解决了进入集镇务工经商农民的口粮关系，使之得以享受完整意义上的非农业人口待遇。

### （三）实行自由流动人口暂住证制度

20世纪80年代中期以来，中国城镇经济发展加速，不同地区经济发展水平差异也逐渐扩大，这不仅吸引农村劳动力进城务工，不同地区城市之间劳动力的流动也在增多。对他们的经济性流动和就业活动，政府不仅不予限制，而且给予鼓励。但劳动力的户籍迁移仍存在障碍，农村务工劳动力尤其如此。为掌握无户籍务工人员的信息，实行《暂住证》和《寄住证》是80年代中期以后推出的管理办法。这项工作由公安机关负责。

1985年《公安部关于城镇暂住人口管理的暂行规定》指出：对暂住时间拟超过三个月的十六周岁以上的人，须申领《暂住证》。对外来开店、办厂，从事建筑安装、联营运输、服务行业的暂住时间较长的人，采取雇用单位和常住户口所在地主管部门管理相结合的办法，按照户口登记机关的规定登记造册，由所在地公安派出所登记为寄住户口，发给《寄住证》。<sup>[21](P8-9)</sup> 暂住人口需要租赁房屋，须凭原单位或常住户口所在地乡镇人民政府的证明，由房主带领房客到当地公安派出所申报登记。对来历不明的人，房主不得擅自出租住房。<sup>[22](P51-52)</sup> 但在实际生活中，由于进城就业者流动性强，应办《暂住证》和《寄住证》却未办者是多数。这成为城市新的管理难题。

综合以上，我国当代人口迁移的障碍和限制

条件尽管大大减少，但离自由迁徙目标尚有不小的距离。因而，人口迁移制度仍需要深入改革，它不仅影响到公民个人的发展机会，劳动力资源配置的优化也需要减少迁移限制。

## 四、结语和讨论

中国当代人口迁移制度的基本表现为：20世纪50年代初期（1950—1955年）自由迁徙制度得到了基本落实，特别是对农村人口因就业或投亲靠友向城镇的迁移没有或很少约束。1955年之后，农村劳动力大量进城导致城市就业、生活用品供应紧张，限制农村劳动力自由迁往城镇的政策在1955年3月初步产生，具有高度控制力的《户口登记条例》在1958年制定出来。由于50年代中期至80年代初期，中国粮食短缺问题一直没有根本解决，控制农业人口迁移至城镇就业、转变为吃商品粮人口成为限制的重点。农村人口迁往城市在很长时间内只有计划内招工、大中专学校录取和当兵提干后转业这些比较窄小的途径。不仅如此，为解决就业难问题，一部分城市青年被逆向迁移至农村。20世纪70年代后期开始，夫妇团聚型迁移和直系关系成员投亲型迁移逐渐放松；80年代中期农村劳动力进集镇务工型迁移启动，“农转非”人员逐渐成为小城镇人口的主体。在农村人口普遍非农迁移没有放开的情况下，政府对农村劳动力进城务工和不同地区劳动力异地择业予以支持，这对中国经济的发展和社会转型具有重要意义。但通过户籍改革推动中国人口自由迁徙的实现应该是一个方向。

与以往任何历史时期不同，中国当代出现真正意义上的社会转型，即从农业为主社会向工商业为主社会转型，从农村人口为主向城镇人口为主转型。人口自由迁移流动是这一转型社会的基本要求。如何促使人口有序流动，不仅从人口职业结构上，而且从居住方式上彻底改变目前社会转型初期“二元”社会格局所带来的耕地等资源的浪费，这是一个值得思考的问题。

## 参考文献

[1] [2] [8] [18] [19] 中国社会科学院人口研究所：《中国人口年鉴（1985）》，北京，中国社会科学出版社，1986。



- [3] [4] [5] 内务部、公安部：《关于办理户口迁移的注意事项的联合通知》，载《山西政报》，1955—03—22。
- [6] 国务院法制局编：《中华人民共和国法规汇编》，第1册，北京，法律出版社，1956。
- [7] 国务院：《关于防止农村人口盲目外流的指示》，载《中华人民共和国国务院公报》，1957（1）。
- [9] 公安部：《关于中华人民共和国户口登记条例草案的说明（1958）》，载《中国人口年鉴（1985）》，北京，中国社会科学出版社，1986。
- [10] 公安部：《关于处理户口迁移的规定（草案）》，载《山西政报》，1964—04—30。
- [11] 国务院法制局编：《中华人民共和国现行法律行政法规汇编（1949—1994）》，上册，北京，中国法制出版社，1996。
- [12] 路遇主编：《新中国人口五十年》，北京，中国人口出版社，2002。
- [13] 粮食部：《关于农村居民转为市镇居民签发粮食供应转移证明的通知》，粮供字〔64〕第65号。
- [14] 商业部：《关于农业人口迁移办理粮食供应转移关系问题的通知》，商粮字〔73〕第158号。
- [15] 《国务院批转公安部关于处理户口迁移的规定》，1997，[http://china.findlaw.cn/fagui/p\\_1/68519.html](http://china.findlaw.cn/fagui/p_1/68519.html)。
- [16] 《中共中央组织部、民政部、公安部、国家劳动总局关于逐步解决职工夫妻长期两地分居问题的通知》，1980，[http://www.law-lib.com/law/law\\_view.asp?id=44104](http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=44104)。
- [17] 《劳动人事部、公安部、商业部关于解决老工人夫妻长期两地分居有关问题的通知》，1988，<http://www.lawxp.com/statute/s575678.html>。
- [20] 商业部、公安部：《关于自理口粮户口人员“农转非”办理户粮关系有关问题的通知》，商粮联字〔1991〕第137号。
- [21] 中国社会科学院人口研究所：《中国人口年鉴（1986）》，北京，社会科学文献出版社，1997。
- [22] 公安部：《关于城镇暂住人口管理的暂行规定》，载国务院法制局编：《中华人民共和国法规汇编》，第85册，北京，法律出版社，1986。

## On Changes of China's Contemporary Population Migration Policy ——Based on the 1950—1990s Era

WANG Yue-sheng

(Institute of Population and Labor Economics, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732)

**Abstract:** Since 1950, China's population migration has been deeply influenced by its policies, no matter how the policies vary with time. The changes of China's contemporary population migration policy can be seen as follows: In the early 1950s, a free migration system was basically implemented. In particular, rural residents who migrated to urban areas for employment or reuniting with his or her spouse and lineal relatives were unrestricted. In 1955, the free migration policy turned to restriction for rural labors who did not get admission notice and offer letter moving to city. In 1958, a policy that strictly restricted rural population to migrate into city was formulated, wherein the urban and rural household registration system had formed. Due to the food shortage, which basically remained unsolved in China from 1950s till early 1980s, it became a focus of the government's migration policies to control rural population migrating to city and turning into city dwellers whom government provide commodity grain. Beginning 1970s, the migration restriction to couple or lineal relatives reunited in city grew less rigid. During mid 1980s, a policy that allowed rural labors to migrate into small town began to be adopted, with the population coming from rural areas gradually becoming main component of the small cities and towns.

**Key words:** contemporary; migration policy; free migration; restrictions on migration

(责任编辑 武京闽)

— 111 —