

社会史研究

## 农民迁徙自由权变迁研究(1949~1978)

李厚刚 徐晓林

(华中农业大学 马克思主义学院, 武汉 430070;

华中科技大学 公共管理学院, 武汉 430074)

【摘要】迁徙自由作为公民的基本权利,对于农民尤为重要。新中国成立后至改革开放前,农民的迁徙自由经历了从短暂的真实实现到逐步受限再到最终全面丧失的曲折过程。新中国成立初期,由于战后恢复与重建的需要,农民一度拥有真实的迁徙自由。1952年底,随着重工业优先发展的经济赶超策略的实施,其内生的计划体制导致农民的迁徙自由不断受到限制。中苏关系的不断恶化加剧了农民迁徙自由的丧失,这最终导致农民的迁徙自由自1958年起成为虚设的宪法权利。1975年宪法取消了关于迁徙自由的规定,农民仅存的宪法层面的迁徙自由不复存在。本文以宪法权利、实然权利为研究视角,以有关的政策变迁为研究脉络,对改革开放前农民迁徙自由权变迁的过程及其内在机理进行了剖析,并建议赋予并保障农民的迁徙自由。

【关键词】农民 迁徙自由

人类对迁徙自由的追求和对该权利的争取有着非常悠久的历史。当下,迁徙自由是公民的基本权利和自由已成为现代国家的基本共识。对于发展中国家而言,尊重、承认并保障公民尤其是农民的迁徙自由权尤为必要。新中国成立后,迁徙自由权在我国经历了由肯定到否定再到一定程度默认为的曲折历程。<sup>①</sup>在改革开放前,由于国家发展战略的需要,再加上中苏关系的影响,农民的迁徙自由经历了从短暂的真实实现到逐步受限再到最终全面丧失的曲折过程,并对国家、社会和个人产生了巨大影响。目前,关于农民迁徙自由权的研究在时段上多集中于改革开放后,对改革开放前农民迁徙自由权的专题研究非常缺乏,并且已有研究对迁徙自由权的演变缺乏细致梳理和深入分析,对于迁徙自由权变迁的时间节点争议颇多且

缺乏论证,过于关注并突出户籍制度在其中的决定作用,而忽略了迁徙自由权变迁的复杂性。笔者希望在细致梳理该时期农民迁徙自由权变迁脉络的基础上,探讨农民迁徙自由权演变的深层原因和演变机理,深刻理解农民跌宕起伏的时代命运。

### 一、宪法权利与实然权利的统一 (1949.9~1952.10)

在新中国成立前,中国共产党至少发布了19部专门的人权保障条例,其中大多明确确认了迁徙自由。如1940年11月11日,山东省临时参议会公布施行《人权保障条例》(中国历史上第一部专门的人权保障条例),其第4条规定“在不违背抗战之范围内,人民有下列之自由:(二)人民有居住与迁徙

【作者简介】李厚刚,华中农业大学马克思主义学院思想政治教育系主任、讲师,华中科技大学公共管理学院行政管理专业博士研究生。  
徐晓林,华中科技大学公共管理学院院长,教授,博士生导师。

◎ 本文系2014年度教育部人文社会科学研究青年基金项目“建国以来的农民迁徙自由权研究”(项目批准号:14YJC81007)、国家社会科学基金项目“包容性发展视阈下我国农村社会管理创新研究”(项目批准号:13CKS018)及2013年度国家社会科学基金项目“交易成本视角下的农民工与受雇私营企业劳动关系研究”(项目批准号:13BJL0062)的阶段性成果。

① 刘武俊《迁徙,是用脚投票》,《粤海风》1999年第5期。

之自由。”<sup>①</sup>再如,1941年12月23日淮海区参议会公布的《淮海区修正人权保障条例》第4条规定“本区人民有信仰、言论、出版、集会、结社、居住、迁徙及从事职业之自由。”<sup>②</sup>这表明中国共产党已经认同迁徙自由是基本权利和自由这一现代理念。

1949年9月29日,新中国第一个宪法性文件《中国人民政治协商会议共同纲领》(简称《共同纲领》)确认了迁徙自由权。《共同纲领》总纲第5条明确规定:“中华人民共和国人民有思想、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。”但这个规定比较粗浅,它既没有对迁徙自由做出限制性规定(即迁徙自由的限度是什么),也没有给予保障性规定(即如果公民的迁徙自由受到侵犯、剥夺,公民应该如何维权,侵权的组织或个人如何承担责任)这既容易导致迁徙自由被滥用,也容易导致迁徙自由被侵犯。迁徙自由之所以被确认,主要是基于战后恢复与国家建设而做出的前瞻性考虑,具体而言:其一,建国初期,百废待兴,国家面临着战后恢复的艰巨任务;其二,党的工作重心已经由乡村转移到城市,城市建设与工业化建设即将起步,国家将加强相应的基础设施建设;其三,此前,中苏已就建立友好而密切的关系达成了一致,前苏联也做出了援助中国的承诺,将大规模援助中国建设重点工程;其四,基于发展新民主主义经济的需要,《共同纲领》第26条还提出,“中华人民共和国经济建设的根本方针,是以公私兼顾、劳资两利、城乡互助、内外交流的政策,达到发展生产、繁荣经济之目的”。这四个因素都要求农民能够自由迁徙以保证战后恢复与国家重建的需要。迁徙自由被确认还源于中国共产党在建国前发布的人权保障条例大多确认了迁徙自由。建国伊始,这个规定有必要延续,以保持理念和措施的连贯性与一致性。

基于现实需要和惯例,迁徙自由不仅在临时宪法中得到了确认,也在现实中得到了较好保障。自1950年起,国家放开城门,鼓励城乡之间的市场交易,促进城乡交流和市场繁荣。在1950年11月召开的全国

治安行政工作会议上,公安部部长罗瑞卿强调“户籍工作有一条基本原则,就是保障人民的自由、对人民要宽,给以合法的最大方便。”<sup>③</sup>1951年7月16日,公安部公布建国后户籍登记管理的第一个专门法规《城市户口管理暂行条例》,目的在于统一此前各地不一致的户籍管理办法,以利于证明公民身份和维持治安,没有对迁徙的限制性条款。相反,该条例第1条就强调:“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。”<sup>④</sup>国家的确权和保障为农民提供了自由迁徙的制度空间,再加上农民对城镇生活的向往,出现了建国后农民向城镇的第一次大规模迁徙。1952年,全国城镇人口达到7163万,比1949年增加了1398万,增长的城镇人口很大部分来自乡村。<sup>⑤</sup>

农民获得了真实的迁徙自由,但这个时期非常短暂。3年2个月,这一自由因为国家发展战略的转变和经济建设的需要被逐步收回。

## 二、宪法权利与实然权利逐渐分离 (1952.11~1957.12)

随着战后恢复的逐步完成,国家对农民迁徙的态度发生了变化,打算计划安置农民。1952年7月25日,政务院通过《政务院关于劳动就业问题的决定》,<sup>⑥</sup>决定指出“城市与工业的发展,国家各方面建设的发展,将要从农村吸收整批的劳动力,但这一工作必须是有计划有步骤的进行,而且在短时期内不可能大量吸收。”但“农村中的剩余劳动力目前是在无组织无计划地盲目地向城市流动着”,“故必须大力说服农民,以克服农民盲目地向城市流动的情绪”。尽管该决定使用的是“必须大力说服”一词,没有使用“劝止”、“制止”、“禁止”等词汇,但已初步并明确表明了国家计划安排农民劳动力的想法。

1952年底,国家开始限制农民流迁。11月26日,内务部社会司发文《应劝阻农民盲目向城市流动》,希望农民留在农村,安心生产,建设农村,在国家

① 山东省档案馆、山东社会科学院历史研究所《山东革命历史档案资料选编》第6辑,济南:山东人民出版社,1982年,第66页。

② 中共江苏省委党史工作委员会、江苏省档案馆《苏北抗日根据地》,北京:中共党史资料出版社,1989年,第108页。

③ 万川编著《户口迁移手册》,武汉:华中师范大学出版社,1989年,第13页。

④ 公安部《城市户口管理暂行条例》,《山西政报》1951年第8期。

⑤ 国家统计局《中国统计年鉴》(1985),北京:中国统计出版社,1985年,第156页。

⑥ 政务院《政务院关于劳动就业问题的决定》,《人民日报》1952年8月4日。

计划内流迁,进而要求“各地人民政府应密切注意这种情况,立即采取有效措施,劝阻农民盲目向城市流动……对盲目向城市流动的农民,大力说服和劝阻,讲明利害,打通思想,使他们安心生产”。<sup>①</sup>文中使用了“立即劝阻”、“防止”等比较严厉的词语,对于意欲或已经流迁的农民在劝说无效的情况下,内务部要求地方政府和干部进行阻止。国家开始限制农民迁徙的主要原因如下:第一,此时的国民经济已经全面恢复,尽管城市发展还很落后,但依然是农民迁徙的主要去向。过多农民进城既会给城市带来就业、交通、粮食、住房、治安管理等方面的紧张,也会影响农业生产。第二,1952年2~10月期间开展的“五反”运动导致城镇工商业萎缩、市场萧条,大量工商户歇业停产。1952年全年,“全国大中城市私营工商业歇业数超出开业数11791户”。<sup>②</sup>城市就业形势严峻,难以容纳涌入的大量农民就业。第三,受前苏联影响尤其是朝鲜战争的刺激,国家在1952年7月基本确定并于9月最终形成了重工业优先发展战略,“违背比较优势所形成的畸形产业结构与劳动力丰富的要素禀赋结构形成矛盾并抑制了对劳动力的吸引”。<sup>③</sup>这是农民迁徙自由权受限以及后来被完全虚设的根本原因。重工业是典型的资本、技术、人才密集型产业,当时的要素禀赋结构是资本严重缺乏、技术严重落后、人才严重匮乏,但普通劳动力——尤其是农民——严重过剩,其中资本稀缺是最大的约束要素。这对国家的资金动员能力即汲取经济剩余能力提出了很高的要求。国家为此制定的指导方针是:国家建设以国内力量为主,主要依靠内部积累来解决最紧迫的资金问题。<sup>④</sup>这必然内生计划经济体制以提高积累率,因为依靠市场机制来配置资源很难把投入导向重工业部门,倒可能诱致以轻工业为主导的工业化,无法实现重工业的优先发展。国家只有通过计划经济体制才能最大程度上获取经济剩余的支配权,使经济积累主要流向重工业。这必然要限制农民流迁以推行计划体制。在此前,国内也基本达成了“计划经济是社会主义的根本特征”的理论认知,这和重工业优先发展战略的实现条件恰好吻合。

1951年11月15日,在前苏联的影响和指导下,中央人民政府委员会增设独立于政务院的国家计划委员会以启动计划体制。另外,重工业优先发展战略是用资本替代劳动的非中性创新之路,不断增大的资本积累必然降低其他要素占比,高有机构成的重工业发展难以带动就业结构的有效变迁,技术装备的改进也会替代部分人工作业,相对吸纳的劳动力会不断减少,即“资本加密排斥劳动”。这也会导致农民迁徙自由权受限。

1953年4月,国家开始采取比较严厉的措施限制农民流迁。此前以重工业优先发展战略为核心的“一五计划”开始实施,高度集中的计划经济体制已经布局,国家要把农民纳入计划体制。但1953年春节后,仍然有大量农民涌入城市,“为了制止混乱现象的继续发展”,1953年4月17日,政务院发布《劝止农民盲目流入城市的指示》,<sup>⑤</sup>明确要求“各省、市人民政府应立即通知各县、区、乡政府、农会向准备或要求进城的农民耐心解释,劝止其进城”,“县、区、乡政府对于要求进城找工作的农民,除有工矿企业或建筑公司正式文件证明为预约工或合同工者外,均不得开给介绍证件”。对于已经进城的农民,除了建设施工需要,其他由基层政府、工会、建筑单位负责动员其返乡。至于城市建设单位今后用工,“将正式通知区、乡政府,有计划、有组织地招收”、“未经劳动部门许可或介绍者,不得擅自到乡村招收工人,更不得张贴布告,乱招工人”。但是一些地方政府、用人单位没有认真贯彻政务院决定,为此,1954年3月,内务部、劳动部联合发布《关于继续贯彻〈劝止农民盲目流入城市〉的指示》,进一步规范地方政府、用人单位和流迁农民。为此,国家还逐步实施农产品统购统销制度、农产品凭票定量供应制度。1953年10月,为缓解城市粮食供求紧张矛盾,保障城镇和工业化粮食供应,全国粮食会议提出实施“统购统销”的粮食征购计划,由国家严格控制粮食市场,统一管理粮食,把粮食供应与户口联系在一起。此后,中央逐步实行油料、棉花等农产品的统购统销。另外,从1954年9月起,国家逐步实行农产品凭票定量供应制度,至1955年11月,全国城镇统一实行粮食及其制品凭票定量供

① 内务部社会司《应劝阻农民盲目向城市流动》,《人民日报》1952年11月26日。

②④ 中共中央党史研究室《中国共产党历史》第二卷(上),北京:中共党史出版社,2011年,第165、206页。

③ 张占斌《中国优先发展重工业战略的政治经济学解析》,《中共党史研究》2007年第4期。

⑤ 政务院《劝止农民盲目流入城市的指示》,《山西政报》1953年第8期。

应方法。1956年底,随着社会主义改造的基本完成,国家确立了高度集中的计划经济体制,劳动力配置基本纳入行政性的计划调节,“国家不仅包下了国营企业、公私合营企业的职工,而且包下了大中专、技校学生、城市转业军人的就业”。<sup>①</sup>农民流迁难度与日剧增。

与农民迁徙自由在现实中不断受限形成巨大矛盾的是,1954年9月通过的新中国第一部宪法继续确认了迁徙自由,即第90条第2款“中华人民共和国公民有居住和迁徙的自由。”<sup>②</sup>同《共同纲领》相比,1954年宪法增加了这样的规定“国家供给必需的物质上的便利,以保证公民享受这些自由。”这使关于自由的规定不至于过于抽象。但关于迁徙自由的确认来之不易,宪法草案中没有关于迁徙自由的规定,据时任宪法起草委员会编辑组总编辑董成美回忆,“毛主席在宪法起草中是不同意规定迁徙自由的,他认为人不能想到哪儿就到哪儿,得有制度……乡下人就是乡下人,不能随便来回移动”。<sup>③</sup>尽管迁徙自由写入了宪法,但在现实中没有得到应有的尊重和保障,反而因为国家建设的需要而不断受限。

1956年底,对苏还贷压力剧增,给重工业化优先发展战略的继续实施带来很大的资金压力,国家只有实施更加严厉的措施阻止农民流迁。1956年9月,以毛泽东发表的《论十大关系》报告为指导思想,党的“八大”通过了《关于发展国民经济的第二个五年计划的建议的报告》,报告把“继续进行以重工业为中心的工业建设,建立我国社会主义工业化的巩固基础”<sup>④</sup>作为“二五计划”基本任务的第一条。但自1956年起,中国对苏还贷总额超过前苏联新提供的资金总额。<sup>⑤</sup>此前,国家可以依靠前苏联提供大部分净投资;此后,国家不得不主要靠自己来筹措资金。国家面临巨大的资金压力,这就需要找出国内资金形成的新办法,那就要更加严格地实施计划经济体制,最大程度地压低消费性支出来扩大生产性支出,把农民固定在

农村与农业以最大程度地获取农业剩余,通过行政分配和调拨尽可能控制商品流通以获取商业利润。农民迁徙受到非常严格的限制,政府改变此前主要通过说服教育、劝导动员、组织劳动生产等柔性方式干预农民涌入城市的方法,采用刚性的制止手段和惩罚措施。从1956年12月到1957年12月,国务院及内设部门先后发布《关于防止农村人口盲目外流的指示》、《关于防止农民盲目流入城市的通知》、《关于制止农村人口盲目外流的指示》等7个政策文件。文件措辞越来越严厉,从“防止”到“阻止”再到“制止”,最后一个文件规定“严格禁止城市部门私自向农村招工和私自录用盲目流入城市的人员,正在(已经)进城的农民会被送入收容所,集中遣送回原籍,城市粮食部门严打冒领粮食或买卖粮票的行为,城市市场管理部门严格控制自由市场,防止农民弃农经商。”<sup>⑥</sup>国家的严厉禁止,既使得农民迁徙越发困难,也使得自主流入城市的农民在城市生存的空间愈来愈小。

需要说明的是,尽管流迁难度不断增加,但农民依然有流迁的压力、动力和机会,这主要是城镇企业带来的。城镇企业既要降低生产成本又要满足生产配额,这迫使企业管理者“悄悄绕开地方劳动局,去农村招募一批低薪的临时农民工。尽管政府三令五申,但城市企业在1954年雇佣了近250万人,其中多达70%是农民”。<sup>⑦</sup>另外,农业合作化已进入高潮,这对农民形成了越来越强的约束,参加农业生产成为一种强制。强制性劳动意味着失去了劳动自由,农民更像是参与农村集体劳动的按件计酬式(工分制)的雇佣人员,而统购统销又完全控制了这种强制性劳动的回报,导致农民对农村缺乏热情和信心。<sup>⑧</sup>再考虑到相对稀少的土地资源无法让规模庞大的农民过上更好生活的困境、城乡差别愈发扩大的趋势等因素,农民有着迁向城市的强烈愿望和种种努力。在1952~

① 赵文远《1958年中国改变户口自由迁移制度的历史原因》,《史学月刊》2004年第10期。

② 全国人民代表大会《中华人民共和国宪法(1954)》,《江西政报》1954年第16期。

③ 韩大元《关于制定1954年宪法若干历史情况的回忆——董成美教授访谈录》,载韩大元《1954年宪法与新中国宪政》附录7,长沙:湖南人民出版社2004年,第778页。

④ 周恩来《关于发展国民经济的第二个五年计划的建议的报告》,《山西政报》1956年第18期。

⑤ 李侃如著,胡国成、赵梅译《治理中国:从革命到改革》,北京:中国社会科学出版社2010年,第109页。

⑥ 张玉林著《流动与瓦解:中国农村的演变及其动力》,北京:中国社会科学出版社2012年,第6页。

⑦ 苏黛瑞著,王春光、单丽卿译《在中国城市中争取公民权》,杭州:浙江人民出版社2009年,第40页。

⑧ 《南方都市报》特别报道组《洪流——中国农民工30年迁徙史》,《南方周末》2012年9月5日。

1957年,“大约有2000多万农民工已经自由流动进入城市”。<sup>①</sup>1952年全民所有制工业部门职工有510万人,1957年增加到2316万人。<sup>②</sup>1953年大陆城镇人口为7826万,1957年增加到9949万。<sup>③</sup>这一阶段新增加的城镇人口、职工绝大部分来自农村。为此,国务院在1955年、1957年曾将数百万农民遣返农村。

### 三、宪法权利与实然权利的彻底割裂 (1958.1~1974.12)

公民在事实上完全丧失迁徙自由权是在1958年1月。受前苏联国内护照制度“普罗皮斯卡”(俄文为“пропи. ска”)的启发,1958年1月,第一届全国人大常委会审议通过《中华人民共和国户口登记条例》<sup>④</sup>(简称《条例》,《条例》实际上在1954年左右就定稿了),以“共和国主席令”颁布实施。《条例》在中国历史上首次将人口划分为“农业户口”与“非农业户口”,规定了控制人口迁徙的两项基本制度——户口迁移的事先审批制度和凭证落户制度,彻底改变了此前迁徙自由的宪法规定,标志着城乡二元户籍管理制度的正式建立。尽管《条例》第1条依然表示要“保护公民的权利和利益”,但对农民而言,这个规定主要停留在文字层面上。《条例》把决定迁徙的权力由以前的以迁出地人民委员会为主转移到迁入地的企事业单位或户口主管部门。《条例》不仅明确了户口迁移程序,更重要的是以法律形式对人口迁徙——尤其是由农村迁往城市、农民转为市民、由小城镇迁往大城镇——做了非常严格的限制。《条例》第10条规定:“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移手续。公民迁往边防地区,必须经过常住地县、市、市辖区公安机关批准。”《条例》第15、16条还规定了人口流动程序,这两条规定实际上也剥夺了农民的流动自由。为贯彻实施《条例》,1958年8月,北戴河会议决定在农村建立人民公社,以高度组织化的体制控制

农民,国家藉此确立了完整的户籍管理制度。“户籍制度不仅规范了迁徙而且衍生了城市优先、农村靠后的城乡二元社会。”<sup>⑤</sup>严格的户籍制度和相配套的农产品统购统销制度、生活用品定量供给制度、就业制度、住房制度以及教育制度等紧密结合,在乡村和城镇之间构筑了制度的高墙,基本上堵死了农民自由流入城镇的通道。农民除了参军、升学和招工等有限途径,基本上不能进入城镇就业、定居。这一套制度的深远影响还在于,由于国家对城镇和乡村、市民和农民实行有差异的政策,即“一国两策”,城乡二元体制逐渐形成并固化。以此为基础,城乡二元结构正式形成,持续至今尚未完全消解。

国家出台如此严厉的《条例》,其深层次原因在于重工业优先发展战略仍在继续,且中苏关系逐步恶化,中国政府面临极大的资金压力。自1956年2月苏共二十大起,中苏关系日趋紧张。1956年底,前苏联政府以中国已培养出自己的专业民族干部队伍为借口,计划召回前苏联专家。<sup>⑥</sup>1957年底,中苏“蜜月期”已经结束。两党分歧逐步公开,两国关系迅速恶化。尽管前苏联援助还在继续,但有中断的可能。同时,中国政府的还贷压力剧增,政府缺乏扩大再生产能力,计划中的重工业化过程出现波折。国家酝酿实施政府主导、自力更生的发展战略,以尽量减少对前苏联的依赖和来自前苏联的要求,这就不得不实施极其严格的计划政策来控制农民流迁以稳定农业生产与社会秩序,进而更大程度地获取经济剩余。另外,随着重工业优先发展战略的展开,重工业体系内生的“资本加密排斥劳动”机制日益凸显,之前涌入的大量农民又使城镇就业、生活用品供应、交通、医疗、治安等不堪重负。尽管此前国家已出台严控农民流迁的系列文件,但农民外流的现象不仅没有得到制止,并且在有些地区还日趋严重。农民一旦外出,很多就会设法留在城镇,干扰国家计划经济体制的推行。主要基于以上考虑,《条例》应运而生。

① 温铁军《我们是如何失去迁徙自由的》,《中国改革》2002年第4期。

② 杨英强《现阶段农民工市民化问题研究》,西南财经大学博士研究生学位论文(2011),第39页。

③ 张庆五《中国城乡划分与城镇人口统计问题》,《人口与经济》1989年第3期。

④ 全国人大常委会《中华人民共和国户口登记条例》,北京:群众出版社,1958年,第2~8页。

⑤ 范芝芬著,邱幼云、黄河译《流动中国:迁移、国家和家庭》,北京:中国社会科学文献出版社,2013年,第45页。

⑥ 赵嘉麟、谭晶晶、张勇《苏联曾误解中国对其专家的评价》,新华社北京2006年5月12日电。

随后,《条例》得到严格执行。1959年,国家进入三年困难时期,大饥荒日益严重并持续发酵,城市粮食供应严重不足,很多饥饿的农民涌入城市。中央不得不连续发出《关于立即停止招收新职工和固定临时工的通知》(1959年1月)、《中共中央关于制止农村劳动力流动的指示》(1959年2月)两个文件,禁止农民流迁。1960年7月,中苏交恶,前苏联撤回专家、废除合约、停止援助,国家财政赤字随即大规模增加,1958~1960年的财政赤字累积约270亿(当时的财政总规模不到600个亿)。<sup>①</sup>再考虑到严重的大饥荒,1961年6月,中央发出非常严厉的《关于减少城镇人口和压缩城镇粮食销量的9条办法》,要求三年内减少城镇人口2000万以上,1961年内至少减少1000万。<sup>②</sup>到1963年底,全国共精简职工2546万人,其中回到农村的有1641万人,占精简职工的67%。<sup>③</sup>在“大跃进”期间进城的大部分农民被动员回乡务农。此后,国家进一步强化户籍制度的控制、分配、排斥功能并严格执行,如1964年8月,国务院批转了《公安部关于处理户口迁移的规定(草案)》,<sup>④</sup>该规定比较集中地体现了处理户口迁移的基本精神,即两个“严加限制”:对从农村迁往城市、集镇的要严加限制;对从集镇迁往城市的要严加限制。“文革”时期,由于城市生产建设遭到严重破坏,城市就业困难,不仅农民极难自由进城,甚至还出现了百万干部及其家属下放、约1600万知识青年上山下乡等大批城镇人口被动员甚至强迫倒流农村的反常现象。

尽管农民流迁缺乏政策空间,但城市招收民工的现象依然存在。企业更愿意裁减城市职工,用更廉价的农民替代,这个时期(1960年代至1970年代后期)“经城市劳动部门批准而被允许进入城市的农民多达1300万到1400万之巨”,<sup>⑤</sup>但该时期整体上属于“反城市化”阶段,城市化进程萎缩。“在城市隔离最为严

重的1958~1975年期间,在城镇新增人口中,自然增长所占比重高达77.3%,机械增长仅占22.7%,有些年份(如1966~1970年)机械增长甚至为负值。”<sup>⑥</sup>事实与宪法形成了巨大矛盾,农民的迁徙自由停留在宪法层面,这种状况一直持续到1974年12月。

#### 四、宪法权利与实然权利都不存在 (1975.1~1978.12)

只要继续实行重工业优先发展战略及其配套的计划体制,迁徙自由既无必要也不可能。再加上法治精神还未得到培育,在宪法中取消迁徙自由的规定也就顺理成章。1975年宪法取消了关于迁徙自由的规定,随后的三部宪法都没有恢复这一规定。

以1970年9月中共九届二中全会基本通过的《中华人民共和国宪法修改草案》为基础,1975年1月,第四届全国人民代表大会第一次会议通过新中国第二部宪法,即1975年宪法。这部宪法很不完善并有着严重的缺点和错误。该宪法先规定公民义务,后规定公民权利,并删除了此前《共同纲领》、1954年宪法关于迁徙自由的规定,但在第28条又规定“公民的人身自由和住宅不受侵犯。任何公民,非经人民法院决定或者公安机关批准,不受逮捕”。<sup>⑦</sup>鉴于我国宪法对公民的基本权利与自由采用列举式予以规定,宪法虽然确认了公民的人身自由,但由于没有具体列举人身自由所包含的权利,因此迁徙自由实际上已从宪法中消失。至此,对于农民而言,迁徙自由既非宪法权利,亦非实然权利,仅停留在应然权利层面。

此后,国家还出台了若干政策继续严格控制农民迁徙,如1977年11月,国务院批转《公安部关于处理户口迁移的规定》,<sup>⑧</sup>规定继续强调要严控市镇人口,严格控制农民进城。该规定首次正式提出严格控制“农转非”,“从农村迁往市、镇,由农业人口转为非农

① 温铁军《我们是如何失去迁徙自由的》,《中国改革》2002年第4期。

② 中央工作会议《关于减少城镇人口和压缩城镇粮食销量的九条办法》,中共中央文献研究室《建国以来重要文献选编》(第14册),北京:中央文献出版社,2011年,第358页。

③ 顾洪章主编《中国知识青年上山下乡大事记》,北京:人民日报出版社,2009年,第33页。

④ 公安部《公安部关于处理户口迁移的规定(草案)》,《山西政报》1964年12期。

⑤ 苏黛瑞著,王春光、单丽卿译《在中国城市中争取公民权》,第40页。

⑥ 韩俊《我国农村劳动力转移的现状与特点》,《江淮论坛》1995年第2期。

⑦ 全国人民代表大会《中华人民共和国宪法(1975)》,载董云虎、刘武萍《世界人权公约法总览》,成都:四川人民出版社,1991年,第828页。

⑧ 公安部《公安部关于处理户口迁移的规定》,载公安部治安管理局《户口管理法律法规规章政策汇编》,北京:中国人民公安大学出版社,2001年,第240页。

业人口,从其它市迁往北京、上海、天津三市的,要严加控制。从农村招收的临时工、合同工、轮换工和亦工亦农人员,其户口不得迁入市、镇。市、镇职工在农村的父、母,不得迁入市、镇”。对于坚持原则、按照党的政策办事的人,给予支持和表扬;对于破坏户口迁移政策的,要严肃处理。对于弄虚作假、非法落户的,要注销户口,迁回原地。在此情形下,1978年3月颁布的“1978年宪法”自然不可能恢复有关迁徙自由的条款,但宪法依然规定了公民的人身自由不受侵犯。

尽管国家对农民迁徙继续实行严格控制、严厉禁止甚至严厉惩罚的政策,但农民依然是国营企业和集体企业欢迎的廉价劳动力。在1977年,国有企业在国家计划外招用的工人总数占到了计划内劳动力的13.5%,这些计划外的用工有50%是农民。<sup>①</sup>

改革开放初期,国家逐步放弃重工业优先发展战略,但计划体制依然在经济社会生活中起主导作用。鉴于迁徙自由在城乡二元划分的格局下无法实现,国家继续采取了严格限制农民迁徙的政策,因此,“1982年宪法”也没有恢复关于迁徙自由的规定,尽管有很多人提出了这一建议,但宪法修改委员会“研究后没有采纳,因为实际上做不到”。<sup>②</sup>当时的宪法修改委员会秘书长胡乔木认为“这个问题要考虑到实际不可能实现。不仅目前有困难,将来也是无法采纳的。不能让农村人口自由进城。现在城市很困难,有了权利大家便都到城里住来了,那是不能规定的。”<sup>③</sup>还有法学家认为,如果迁徙自由写入宪法却又不能得到保障,反而会影响宪法的权威。现在看来,这些观点都是有悖法治精神的。需要注意的是,国家对于农民流动的政策限制开始松动,大规模的农民流动迅速出现,并演绎为1980年代末期的“民工潮”。

## 五、结语

在1949年10月至1978年12月期间,农民的迁徙自由经历了从有逐渐到无的嬗变过程,自由迁徙被计划迁徙取代。国家是否确认、保障农民迁徙自由的出发点,并不是基于迁徙自由是公民的基本权利和自由这一现代理念,而是基于国家发展战略与经济建设的

实际需要。新中国成立初期,出于战后恢复与建设的需要,国家赋予并保障农民的迁徙自由,农民拥有真实的迁徙自由,迁徙自由实现了宪法权利与实然权利的统一;1952年9月起,重工业优先发展的经济赶超战略得以确定和实施,为了突破其最大约束要素——资金缺乏,国家逐步实施计划体制,开始限制农民的迁徙自由以推进重工业优先发展,迁徙自由在宪法层面与实然层面逐渐分离;随着中苏关系的日益紧张乃至交恶,国家面临日益加重的资金压力,于是实施更严格的措施控制农民迁徙,迁徙自由在1958年蜕变为虚设的宪法权利,并于1975年从宪法中消失,只停留在应然权利层面,此后颁布的宪法也没恢复这一规定。在1952年11月至1978年12月期间,农民不仅从地理空间上,也在社会上逐渐被隔离,变成基于出生地而无缘城市的先赋型群体。农民只有对农业进行过密化经营,付出了边际报酬递减的代价,但农民一直没有放弃冲破规则的努力,这也为后来出现“民工潮”埋下了伏笔。

整体而言,限制、剥夺农民的迁徙自由是国家对农民的不尊重和不平等管制,构成了对农民的严重歧视与深度剥夺。缺乏迁徙自由的最大受害群体是农民,是农民成为弱势群体的重要因素。尽管国家藉此建立了廉价的工业体系,但国家与社会也付出了巨大代价,具体表现为:城乡二元结构难以消解、城乡差距不断扩大、城市化严重滞后、“三农问题”日益严重等诸多方面。

随着改革开放的深入,国家逐步放开对农民自由迁徙的限制,农民在事实上获得越来越多的迁徙自由。1984年1月,党中央、国务院先后发布《关于1984年农村工作的通知》、《关于农民进入集镇落户问题的通知》,允许农民就近向小城镇流迁,允许贫困地区对城市输出劳务,这表明实行了30余年的限制农民流迁的管理制度开始松动,农民的迁徙自由权开始缓慢恢复。新世纪以来,国家深入改革城乡分割体制,推动城乡统筹,化解“三农”问题。国家对农民迁徙的政策性限制逐渐取消,更加重视农民迁徙过程中的公平、融合问题。2001年10月,国务院放开县以下户口限制,随后一些沿海省份允许省内人口自由迁

① 苏黛瑞著,王春光、单丽卿译《在中国城市中争取公民权》,第44页。

② 王汉斌《关于1982年宪法的起草过程》,《法制日报》2011年4月6日。

③ 蔡定剑著《宪法精解》,北京:法律出版社2006年,第93页。

徙。温家宝总理在 2013 年的政府工作报告中指出,“要加快推进户籍改革、社会管理体制和相关制度改革,为人们自由迁徙、安居乐业创造公平的制度环境。”<sup>①</sup>这是“自由迁徙”首次写入政府工作报告。改革虽然不是一帆风顺,但都向着有利于实现农民自由迁徙的方向发展。在中央、地方政策和市场经济等因素的推动下,越来越多的农民离开乡村。2011 年,全国城镇常住人口达到 6.9 亿,占人口总数 51.27%,首次超过乡村人口。<sup>②</sup>2014 年,城镇常住人口为 74916 万人,占总人口比重为 54.77%,全国流动人口为 2.53 亿人。<sup>③</sup>农民获得了越来越多的迁徙自由,但离完全意义上的自由迁徙还有很远距离,因此改革开放后的农民转移呈现强烈的“流动为主、迁徙为辅”的中国特征。

当前 赋予并保障农民迁徙自由的时机已经成熟。2014 年 7 月 30 日 以落实放宽户口迁移政策为基本出

发点 国务院公布《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》,启动了新型户籍制度的整体构建。可以相信 不久的将来,迁徙自由会写进宪法,并成为公民尤其是农民的真实权利。但是必须清醒地认识到,一项权利从得到宪法确认 到得以真实而充分的实现 是有一个过程的,在宪法上承认迁徙自由与实现自由迁徙是有很大区别的。不过,“我们既不能因为一时还不能完全实现自由迁徙,就从法律上来限制迁徙自由的权利;也不能幻想一旦宪法上承认了自由迁徙的权利,就能够实现迁徙自由”。不过,<sup>④</sup>实现迁徙自由的各种制度化障碍依然存在,要充分意识到自由迁徙面临的阻力和带来的压力。影响迁徙自由的主要因素是资源分配的不均衡。如果简单地通过确立迁徙自由权来消除这种不均衡,可能会进一步加大城乡差距。因此,“迁徙自由的实现应当建立在城乡均衡化发展的基础上,并且通过城乡均衡化的发展来推动”。<sup>⑤</sup>

## A Study on the Transformation of Peasants' Migration Freedom from 1949 to 1978

LI Hou-gang XU Xiao-lin

(College of Marxism, Huazhong Agricultural University, Wuhan 430070, China;

College of Public Administration, Huazhong University of Science & Technology, Wuhan 430074, China)

**Abstract:** As one of the basic civil rights and freedom, migration freedom is particularly important for peasants. From the founding of the PRC to the period of reform and opening-up, it experienced a tortuous process from a short term of substantially achieved, gradual restriction to a complete loss. In the early years, due to the need of post-war contraction, peasants had factual freedom of migration for a time. By the end of 1952, with the implementing of heavy industry priority and economic development strategy, the simultaneously emerged planned-system began to limit peasants' migration freedom, and the situation was further exacerbated by the deterioration of Sino-soviet relations. Finally since 1958, migration freedom virtually became a constitutional right. What's more, the stipulation about migration freedom was abrogated in the constitution of 1975, which meant the constitutional right was deprived of. From the research perspective of constitutional and factual right and with the research context of the transformation of related policies, this article analyzes the internal mechanism and process for the transformation of peasants' migration freedom before the reform and opening-up. And it gives suggestion that peasants are to be endowed and protected with migration freedom.

**Key words:** peasant; freedom of migration

[责任编辑 刘 慧]

① 温家宝《2013 年政府工作报告》,《人民日报》2013 年 3 月 19 日。

② 国家统计局《2011 年国民经济和社会发展统计公报》,《人民日报》2012 年 2 月 23 日。

③ 国家统计局《2014 年国民经济和社会发展统计公报》,《人民日报》2015 年 2 月 27 日。

④ 张帆《迁徙自由:在法律认可与保障间徘徊》,《中国经济时报》2005 年 4 月 27 日。

⑤ 殷啸虎、陈春雷《迁徙自由的现实困境及实现路径分析》,《法学》2013 年第 6 期。