

私營企業及非正式部門就業，成為雇傭工人。第三種是新投入就業市場的年輕勞動者，他們是社會再生產過程中出現的新勞動力，他們大多來自前兩者家庭，當中國大陸越來越朝資本主義市場經濟發展後，資本對於勞動力的需求愈來愈高，就會有愈來愈多的年輕人成為雇傭工人，他們的處境與勞動條件會受國家政策的高度影響。本來國家的勞動體制是影響雇傭工人勞動條件的重要因素，改革開放後中國大陸的社經體制又出現巨變，國家的勞動政策更成為影響年輕世代工人勞動與生活最重要的因素。

中國大陸的雇傭工人既然分成三種類型，就給予國家有機會透過各項政策將工人加以制度性的分割，使其不能結合起來成為集體性的力量。國家政策如何影響工人組織力量發展與階級形成是本書第二部份要討論的重點。

依照前述的分析脈絡，所以本書的章節架構安排如下：本書第二章將透過對農民工的分析，探討中國大陸農民變成雇傭工人過程，並從比較角度研究中國農民變成雇傭工人的過程與資本主義發達國家的轉變過程有何異同。第三章將探討國有企業改革對於國有企業工人的影響，一方面分析中共在國有企業改革過程中如何改造國企工人，使其更符合市場經濟下的勞動條件，同時探討大量國企工人下崗在勞動力市場建立上所具有的意義。第四章則全面地探討國家政策對於勞動關係的影響，我們將特別集中分析社會政策與勞動政策對於年輕世代工人的影響。第五章主要是在探討改革開放後工人由國家主人翁變為雇傭工人的性質改變，以及工人處境惡化下組織與抗爭所面臨的問題，進而說明這個工人群體為何無法形成一個階級。第六章則是對本書研究做出一些歸納性的結論。

第二章

資本原始積累與農民成為雇傭工人

馬克思在《資本論》(1867)中提到資本主義生產方式建立過程時會經歷一個「資本原始積累」的階段，大量勞動者喪失生產資料，淪為雇傭勞動者。馬克思對於資本主義發展的研究主要是以英國為分析對象，透過圈地運動，大批農民被迫離開土地進城變成雇傭工人。不過許多國家資本原始積累的過程與英國並不相同，農民變成雇傭工人的形式也與英國有很大的差異，中國大陸原為一個社會主義社會，因此它的發展模式更與英國及其他資本主義發達國家有著很大的差異。中國大陸的農民變為雇傭工人的過程與大多數資本主義國家有著相當的差異，值得我們特別關注。

本章第一節是從比較的與理論的角度，探討資本主義發展與資本原始積累的關係；第二節是分析資本主義發達國家的資本原始積累經驗，進而比較說明中國大陸資本原始積累的特質與影響；第三節探討中國大陸城鄉二元體制的特質，並探討這種城鄉隔離體制對於農民工進城打工造成的制度性歧視與影響；第四節說明隨著中國大陸資本主義的深化，晚近國家為何開始調整立場，轉而採取保護農民工政策的政經原因。

第一節 資本主義發展與資本原始積累

改革開放已經使得中國大陸日益朝一個資本主義社會方向發展，資本主義社會的主要特質就是，出現大批喪失生產資料但具有人身自由的受僱者階級，今天這樣的階級結構正在中國大陸快速形成：大批農民被迫離開土地，進城成爲「自由」的勞動力；同時城市中也出現大批下崗職工，正在尋求就業的第二春。這些「自由」勞動力的出現正爲中國大陸勞動力市場的建立加速推動進行。

目前中國大陸有上億的農民被迫離開土地，離鄉背井出外尋求打工的機會，他們逐漸成爲所謂的「自由」勞動力，這些農民工所受到的種種不合理待遇，常常成爲海內外傳媒報導的焦點，讓人對他們的處境深表同情。類似的情景事實上在任何一个資本主義社會都曾經出現過，在許多開發中國家，今天也在進行著同樣的過程。

大批農民工的出現是任何資本主義社會發展過程中所必然經歷的過程，馬克思在《資本論》(1867)中早就指出，資本主義發展過程中必將出現大量農民喪失生產資料變成雇傭勞動工人的轉變，中國大陸既已走向一個資本主義社會，則農民工也就成爲一個必然出現的現象。當前社會科學界對於中國大陸這些農民工現象已經有非常豐富的研究，但是鮮少有人從比較的角度，分析中國大陸資本主義發展的特質、中國大陸資本主義生產方式建立初期所出現的問題及其與農民被迫離開土地的關係，我們認爲這是一個很值得關注的議題，因爲它可以將中國研究與其他資本主義發達國家發展的經驗進行比較的分析。

關於資本主義社會發展過程的研究，一直是學術界關心的議題。在從前資本主義社會走向資本主義社會的過程中，Karl Polanyi(1944)曾經指出將要經過一個「鉅變」(The Great Transformation)的階段，在市場建立的過程中，國家必須扮演積極介入的重要角色，否則市場將無法建立。Barrington Moore(1966)則從前資本主義社會的階級結構分析著手，探討不同社會的階級結構差異如何影響日後各國資本主義發展模式與民主政治的演進過程。

不過，在研究資本主義發展這一議題上還是要數馬克思成果最爲豐碩，《資本論》正是集其研究大成之巨著。馬克思在研究資本主義社會時，是將它視爲一種生產方式(mode of production)或社會經濟型態(social formation)，馬克思在《政治經濟學批判》一書的序言中對此有深入的說明：「人們在自己生活的社會生產中發生一定的、必然的、不以他們的意志爲轉移的關係，即同他們的物質生產力的一定發展階段相適合的生產關係。這些生產關係的總和構成社會的經濟結構，即有法律的和政治的上層建築豎立其上並有一定的社會意識形式與之相適應的現實基礎。物質生活的生產方式制約著整個社會生活、政治生活和精神生活的過程。不是人們的意識決定人們的存在，相反，是人們的社會存在決定人們的意識。」(1859: 8)

在資本主義社會，商品生產成爲資本主義生產方式的特質，這裡所謂的商品生產是包括勞動力生產在內，亦即雇傭勞動生產，這一生產方式創造了資本家與工資勞動者這兩個階級。馬克思對這種資本主義生產方式曾有如下描述：「我們稱爲資本主義生產的是這樣一種社會生產方式，在這種生產方式下，生產過程從屬於資本，或者說，這種生產方式以資本和雇傭勞動的關係爲基礎，而且這種關係是起決定作用的、占支配地位的生產方式。」(1861: 151)

資本主義生產方式產生的基本前提，是存在大批喪失任何生產資料但有人身自由的無產者及為組織資本主義生產所必須的巨額貨幣財富。它的形成有賴一個暴力的「資本原始積累」過程，這樣才能將直接生產者轉化為雇傭勞動工人，同時把貨幣轉化為資本。

因此在資本主義生產方式確立以前，會出現「資本原始積累」的過程，所謂「資本原始積累」概念具有兩重意義：一是財富的集中，提供工業化最初資本積累的來源及讓貨幣轉化為資本，二是「自由」勞動力的形成，為雇傭勞動生產創造基本的條件。馬克思對於這一過程曾有如下描述：「大量的人突然被強制地同自己的生存資料分離，被當作不受法律保護的無產者拋向勞動市場。對農業生產者即農民土地的剝奪，形成全部過程的基礎。」(1867: 784)「只有當生產資料和生活資料的所有者在市場上找到出賣自己勞動力的自由工人的時候，資本才產生。」(1867: 193)

在這個生產者與生產工具相分離的資本原始積累過程中，國家扮演著重要的角色，否則雇傭勞動生產與勞動力市場無法建立起來，因為如果能夠自由選擇，沒有任何擁有生產工具的生產者會願意淪為雇傭勞動者。只有國家透過暴力方式的介入，才能保證這個過程的完成。馬克思曾經用「血與火」來形容生產者與生產資料脫離的這段過程，他在《資本論》第一卷第二十四章更詳盡的描述國家所採取的種種暴力做法如立法允許地主以圈地的方式佔有公地迫使農民無法維持生活，被迫離開土地；制定濟貧法，嚴懲行乞者，使這些流浪者，通過「鞭打、烙印、酷刑，被迫習慣於雇傭勞動生產所必須的紀律」(馬克思，1867: 805)；以及壓低工資、延長工時，圖利新興資產階級，這些政策都在為資本主義發展鋪平道路。

資本原始積累除了涉及農村生產者轉變為雇傭勞動者的過

程，這個過程也是農民從農業勞動者轉移至非農產業的過程，大批農民經過此一過程成為雇傭工人。因此，資本原始積累過程的方式還與一國工業化的發展模式有著緊密的關係，我們在下面的分析中將會指出：中國大陸原有的社會主義體制使得勞動者轉化為雇傭工人的過程有著很大的特殊性，出現與資本主義發達國家不一樣的發展路徑。

本來西歐的「資本原始積累」是從封建社會(前資本主義社會)過渡到資本主義社會，中國大陸的「資本原始積累」過程則是從社會主義社會逐漸解體再進入資本主義社會，因此它的發展過程會與西歐國家有很大的差異，這樣就可以讓我們將中國大陸資本主義發展研究與資本主義發達國家的發展研究進行比較分析。

馬克思在《資本論》探討「資本原始積累」時，主要是以英國的歷史發展經驗為分析的實例，馬克思就說過：「這種剝奪的歷史在不同的國家帶有不同的色彩，按不同的順序、在不同的歷史時代通過不同的階段。只有在英國，它才具有典型的形式，因此我們拿英國作例子。」(1867: 784)英國主要是以「圈地運動」的方式將農民趕出土地，進行原始積累。

不過，繼英國之後其他國家與地區在經歷資本主義發展時，其「資本原始積累」的經歷都與英國有很大的不同。如1789年法國大革命前，法國貴族基本上就未採取大規模的圈地運動將農民驅離土地，主要是以對農民加徵地租的方式來增加財富(托克威爾，1994)；在大革命之後成立的資產階級政府最初根本反對農民強佔貴族土地的作法，拒絕承認農民所擁有的土地所有權，因此引起資產階級政府與農民之間的緊張關係，直至拿破崙上台後才承認農民的土地所有權。但此舉卻也使得法國成為一個具有大批小農的社會，對於日後法國工業化的發展有著重大的影響(沈堅，1999)。

同樣地，德國在資本主義發展的初期也仍然存在著大量農民，以致十九世紀末葉、二十世紀初葉德國社會民主黨面對這些農民時卻不知提出何種政策應對(崔之元, 2003: 195; Salvadori, 1950: 56-58)。二次大戰前德國社會民主黨不能吸引小農的支持，使大量農民最終轉向支持新興起的極右翼法西斯主義政黨(崔之元, 2003: 195-196; Luebbert, 1991: 282)。

台灣「資本原始積累」也與英國有極大的差異，而與歐陸國家有比較多的相似之處，1949年從中國大陸敗退到台灣的國民黨政府，面對中共在中國大陸農村進行土地革命運動以後，不得不在台灣進行土改，土地改革運動將台灣農村改造為一個小自耕農的社會，這雖然具有財富重分配的平等效果，但卻不利於「資本原始積累」及資本主義的發展。所以從1950年代及60年代，台灣政府必須採取種種不利於農民的政策，這些政策包括不等價的換穀制度、糧食收購價格調降等，以迫使農家中多餘勞動力離開土地，成為「自由」勞動力^①。英國的「資本原始積累」過程充滿著「血與火」(馬克思, 1867: 783)，相對來說，台灣的原始積累過程要較為平和，但對於許許多多被迫離開土地進城的農家子弟而言，也是充滿著血與淚的。

二次大戰結束後，部分新興獨立的第三世界國家與二次大戰的戰敗國(如日本)也曾進行某種形式的土地改革^②，這就使

^① 在尚未成為政治人物前，農經學者李登輝曾經在1970年的一場有關台灣農村經濟問題的座談會上清楚地指出台灣當時政策對於農民的影響：「政府有意壓低農民所得，為的是讓那些務農的人移轉到工業上去。」此處轉引自陳玉璽(1992: 133)。

^② 戰後有些第三世界國家在美國的主導下都推動過土地改革，但多數國家都只是虛應故事，成效有限(El-Ghonemy, 1990; Putzel, 1992)，只有日本、韓國與台灣的土地改革取得比較大的成績，這些地區進行土地改革的原因很多，其中一項共同的原因就是反共的考量。也因此日、韓、台三地的土地改革也很有限，嚴格說只是農地改革，而非真正的土地改革，並沒有觸及土地私有制所有權的徹底變更，只是限制在扶植自耕農的範圍內。關於農地改革與土地改革差異的分析，參見劉進慶(1990: 110)。

這些國家日後的政經發展經驗會與未曾進行土改過程的國家有很大的差別。

中國大陸在進行資本原始積累過程時，其性質較接近這些經過土地改革的第三世界國家，平等性更高過這些地區，也是先在1980年代初期實施某種農村土地改革，農村家庭承包責任制的推動，正是將大量土地分給農民，創造一個以小自耕農為主體的農村社會，然後再逐步地採取各項政策工具迫使農民離開土地，其過程比較接近台灣過去的發展經驗^③。

造成中國大陸與其他資本主義發達國家「資本原始積累」過程的另外一個差異，在於中國大陸的「原始資本積累」除了在農村中熱烈地進行外，同時城市領域也出現資本原始積累的過程，這是與中國大陸原先所具有的社會主義特質有著密切關係。

由於從1949年以後中國大陸長期採取社會主義發展道路，進行社會主義式的工業化，建立起大量國營企業。這些全民所有制企業的職工享有從搖籃到墳墓的各項社會福利保障，但隨著中國大陸的改革已經朝資本主義方向發展後，國營企業的改革也就提上改革的議程。從1997年以來的連續數年間，中國大陸每年都有超過一千萬以上的國企職工被迫下崗，離開工

^③ 中國大陸農民變成工人的過程與台灣早年的發展有著若干的相似之處：例如雙方政府都是在完成某種形式的土地改革後才開展驅離農民脫離土地的過程，同時國家也都鼓勵非正式部門的發展，使得台灣與大陸的農民轉變為雇傭工人的過程都不像資本主義發達國家那樣殘酷，甚至還出現高度的社會流動，部分打工仔可以變成頭家。不過，如果比較台海兩地的发展我們還是可以看到一些差異：相對於台灣農民湧入城市的年代是1960-1970年代，中國大陸農民工大量湧入城市的時代則是1990年代，這時出口導向的市場已經逐漸飽和，農民工要想變成頭家的可能性大大減少，中國大陸的社會流動不可能出現像台灣那樣大幅度的向上流動。同時，台灣並沒有大陸這種城鄉隔離的體制，因此進城打工的台灣農民並不會像大陸農民工那樣受到各項制度性的歧視。

作崗位，淪為自由勞動力。

中共對於國企所進行的改革，從資本主義發展的角度來看具有雙重意義：(一)下崗職工成為「自由勞動力」，有助於資本主義勞動力市場的形成，使資本獲得大量的廉價勞動力。(二)國有資產「化公為私」淪入少數人手中，達到財富集中的目的。

作為一個較後期才進行工業化的社會主義國家，當前中國大陸「原始資本積累」具有如下的特質：(一)積累主要來自於國內，並未採取資本主義發達國家曾經使用的對外侵略方式來取得資本積累。(二)積累之初並沒有進行圈地運動，反而進行土地改革，造成大批小農的產生。(三)國企職工下崗。(四)公有資產遭到賤賣與盜賣。(五)大量外資擁入。

不過，本章基本上只處理「資本原始積累」與農民工關係的探討，關於城市國企有企業職工下崗與公有資產賤賣等議題，將在下章中討論。

第二節 資本原始積累與農民脫離土地

「資本原始積累」過程會引發大規模的農民工流動，這使得我們對於中國大陸農民工研究可以將它放在移民研究的範圍來討論，將中國大陸農民工流動視為是資本主義發展過程中出現的城鄉之間流動的境內移民(internal migration)，許多學者正是從城鄉流動的角度來研究中國大陸農民工的流動(Davin, 1999)。

在探討農民工流動時有兩組概念極易被混淆使用，但卻必須加以釐清：(1)非農化與城市化，(2)工業化與資本主義化。

非農化與城市化

所謂非農化是指農民脫離土地轉移至其他非農產業的過程。傳統中國一直是一個人多地狹的農業國家，大量農民被限制在土地上耕作，農業生產力又低，因此近代以來中國農民生活水平一直都只能在生存邊緣徘徊，許多學者早就指出農民只有從非農產業中才能獲得較高的收入(黃宗智，1994；費孝通，1994)，人民朝非農化方向移轉是重要的出路。如果不能出現農民朝非農產業轉移，廣大農民就只有被限制在土地上，以更密集的勞動投入農業生產，維持家戶的生存與溫飽，這就是黃宗智(1994)所謂的內捲化或過密化(involution)⁴，形成沒有發展的增長。

城市化是涉及農民離開農村像城市轉移的過程，農民脫離農業生產轉入非農產業，並不意味著就必須進入到城市工作，所以非農化與城市化並不應該劃上等號。農民轉移至非農產業的途徑可以分為就地轉移以及向城市流動的異地轉移，在下面的分析中我們機會發現，1980年代中國大陸非農化的方式多是以就地轉移為主，1990年代的轉移則逐漸以向城市流動的異地轉移為主。

工業化與資本主義化

所謂資本主義化是指一種資本主義生產方式建立的過程，

⁴ 過密化原是 Gillford Geertz (1963)在研究爪哇農業時提出的一個概念，黃宗智(1986, 1994)將此一概念應用在解釋華北與江南農村發展所出現的問題：由於人口增加及耕地減少產生對土地的壓力，迫使農民在投入土地生產時，不得不以單位勞動日邊際報酬遞減為代價換取單位面積勞動力投入的增大，導致中國農村普遍存在「沒有發展的增長」，並使小農生產遲遲未被節省勞動力的資本化生產所取代。

所謂資本主義生產方式是指一種雇傭勞動生產的社會經濟型態，即社會上主要由大批喪失生產資料的受僱階級(無產階級)與一小批擁有生產資料的資本家所組成。基本上，這樣的社會必須是在工業化完成後才能進入到成熟的階段，因為只有待工業化完成、大規模的機器生產方式建立，才能徹底摧毀家庭手工生產，達到生產者與生產資料相分離的過程。在前資本主義社會，雖然某些社會(如傳統中國的宋代與明代社會)也曾出現相當規模的手工工場式的雇傭勞動生產，但它卻無法成為主流，因為手工工場畢竟不是工廠式的機器生產，所以歷史上家庭手工生產一直能與手工工場生產長期並存，直到工業革命發生後，大規模的工廠機器生產才將家庭手工生產與手工工場生產淘汰，建立起資本主義雇傭勞動生產(保羅·芒圖，1983)。

資本主義化與工業化有著密切關係，但工業化是一個比資本主義化更廣泛的概念，工業化是指大規模的機器生產，工業化可以有很多種類型，資本主義式的工業化是最主要的類型，目前發達國家幾乎都是採取這種資本主義的工業化模式，但前蘇聯為首的社會主義國家卻是採取社會主義式的工業化模式，中國大陸雖然相當程度受蘇聯模式的影響，但早在1950年代中共經濟發展初期，毛澤東就對於蘇聯發展模式進行檢討，並且強調農村發展的重要性^⑤，以後逐漸發展出農村社會主義工業化的另外一條道路。不過，蘇聯的社會主義工業化模式到了1980年代已經出現種種問題，並且隨著蘇聯的解體，已經成為歷史雲煙。中國大陸的農村工業化也在1990年代中共官方強迫私有化打壓下，逐步走入歷史。

農民非農化的過程是與工業化有著密切的關係，同時，伴隨著工業化的過程往往會出現城市化發展。這三者關係雖然密

^⑤ 關於毛澤東在1950年代對蘇聯發展經驗的檢討，可以參見毛澤東，〈論十大關係〉(1956)及〈關於正確處理人民內部矛盾的問題〉(1957)。

切，但卻應該加以區分，中國大陸鄉鎮企業發展的經驗提供我們一個另類的思考方向：工業化不一定要走向西方國家的大規模城市化以及產生許多城市病。

不過，我們一方面不贊成農民轉入非農產業一定要全數進入城市，但同時認為中共早年限制城市化的發展政策也有很多可議之處，因為城市化水平太低會產生許多問題，影響社會、經濟與政治發展。改革開放前，中共雖然推動了一系列的工業化措施，但除了在政權建立初期對於農民轉移至城市採取比較積極的政策外，基本上對於非農化發展卻並未特別重視，1958年1月9日，中共公佈「中華人民共和國戶口登記條例」，該條例對於農民進城做了嚴格的限制：「公民由農村遷往城市，必須持有城市勞動部門的錄用證明、學校的錄取證明或者城市戶口登記機關的准予遷入的證明，向常住地戶口登記機關申請辦理遷出手續」。隨後由於大躍進的失敗，中共開始嚴格限制城鄉之間的流動，因此中國大陸農村人口比重此後一直未降低，農村人口數量的絕對值更是逐漸攀高，甚至出現「逆城市化」現象，這使得中國大陸的社會結構與二次戰後所有開發中國家都不一樣，城市化程度居於全世界最低的水平，成為全世界絕無僅有的特例。

中國的城市化水平雖然非常低，但在毛澤東統治的晚期，由於農村工業化的發展，因此相當數量的農民已經轉移至農村的社隊企業。根據統計，1978年改革開放前夕，農村社隊企業總共吸納了2800多萬農村工人，佔當時農村勞動力的9.5%(潘維，2003: 71)。不過，與整個農村勞動力比較起來，當時社隊企業所能容納的勞動力還是非常有限^⑥。尤其從1960到1976

^⑥ 在探討毛澤東時代農村工業化進展遲緩的原因時，應當考慮到中國大陸當時所處的國際政治經濟環境因素。在資本主義世界體系圍堵下的社會主義國家，必須被迫將社會大部分的積累投注在發展重工業與國防工業，但重工業與國防工業都是屬於資金高積累與回收期長的產業，因此採

年這段期間，另外又有四千餘萬的城市人口遷往農村，更使農村勞動力問題惡化(Kirkby, 1985: 107)。廣大農村勞動力聚集在農業領域，這一現象就使得中國農村一直存在著人多地少的局面，構成中國貧困化的主要原因(溫鐵軍，2001: 116；孫立平，2004: 300)。

綜合上面的分析，我們可以歸納出中國大陸農村勞動力轉移分為就地轉移與異地轉移兩種模式，這兩種轉移模式構成中國大陸農村勞動力轉移的重要特質。在1980年代，就地轉移是農民轉移的主要模式，即農民主要是採取「進廠不進城，離土不離鄉」的移動模式，即使有農民離開本鄉，主要的流動地點集中在本省之內。但1990年代以來，異地轉移已經成為農民流動的主要模式。鄉鎮企業已經無法再容納大量農村剩餘勞動力，所以農民工必須進行遠距離的流動。在下面的討論中我們可以發現，兩種轉移方式不但涉及流動距離的遠近，兩種模式下農民工的待遇也有很大的差異。

農村改革是中國大陸一步步朝向私有化方向發展的開始，農村家庭承包責任制的實施基本上是中國農村土地私有化的第一步，不過，當時鄧小平及其他支持改革的中共領導人顯然都並未意識到這場改革所具有的意義。

韓丁(William Hinton)這位曾經在1950年代目睹中國大陸歷經土改過程的美國工程師(Hinton, 1966)，是最早觀察到中國大陸農村改革是朝向私有化方向發展，並最終會將中國帶向脫離社會主義發展的道路⁷，可惜他的非學院出身背景使得他的觀察最初並未受到學術界應有的重視。

在農村生產由集體生產轉向以家戶為生產單位的過程中，

取優先發展重工業的政策，將會嚴重的限制農村勞動力吸納的能力。

⁷ Hinton 在1990年出版的專著 *The Great Reversal: The Privatization of China, 1978-1989* 正可代表他對於中國農村改革性質的看法。

農村剩餘勞動力的問題逐漸浮現出來，因此中共開始放寬農村勞動力的流動管制。1981年中共中央、國務院首先發布「關於積極發展農村多種經營的報告」，規定農民只要完成集體任務，放寬農民從事非種植業的限制，開始有大量農民轉移到漁、林、牧、副等其他行業。同時，這段期間，由原有的社隊企業轉化的鄉鎮企業，蓬勃發展，更使大批農民從農業部門轉移至非農產業。到1986年，農村非農產業產值已超過農業產值，改變了過去以農業為主體的農村產業結構。

在整個1980年代，農村剩餘勞動力的流向主要是向鄉鎮企業轉移。因此農村是否存在蓬勃的鄉鎮企業成為農村容納剩餘勞動力與農村經濟發展的重要因素。但許多地區的農村，在實施農村家庭承包責任制時，往往也將集體經濟拆解拍賣，因此並不存在強大的鄉鎮企業，一旦沒有鄉鎮企業做後盾，農村的發展將會受到限制，落後、腐敗與缺乏建設將成為這些地區的主要特徵，潘維對此作了最深入的分析：「在回歸家庭耕作較晚也不太徹底的地區，農村幹部通常能有效地領導和組織農民。在這些地區，社區紐帶往往更強，集體有能力建設成本高昂的基礎設施，鄉鎮企業更發達，腐敗也不那麼普遍，社會秩序比較穩定。相反，在那些較早也較徹底地回歸家庭耕作的地區，農村基層政權受到嚴重削弱。在這樣的村或鄉，社區紐帶往往被破壞，農村集體無力建設基礎設施，鄉鎮企業發展不起來，幹部很容易變得腐敗自私，農民們在市場經濟中損失慘重，社會秩序也因此不穩定」(潘維，2003: 19-20)。Jean Oi(1992)也認為，農村集體經濟的存在提供了地方政府很好的物質基礎，使其能夠在地方扮演積極主導經濟發展的角色。農村鄉鎮企業的快速發展，更是1980年代中國大陸經濟高速起飛成長的最重要動力來源(Oi, 1999)。

因此，農村的集體經濟發達與否是影響農民流動的重要因

素。集體經濟發達的地區，農民流動可以以就地轉移為主，集體經濟不發達的地區，農民可能只有往異地轉移的方向流動。曹錦清(2000)在河南開封附近農村所做的田野調查，清楚地顯示農村是否存在集體企業與農民流動之間存在著密切的關係。

其次，農民往鄉鎮企業轉移，只是脫離農業生產，但並不一定就淪為雇用勞動者，因為許多農民是進入自己所屬農村的鄉鎮企業工作，一方面成為受僱者，但某種意義上也是鄉鎮企業的股東。即使是到非本鄉本村的鄉鎮企業工作，這些農民所受到的待遇往往也比在私人企業要好得多(潘維，2003)。

潘維指出：在改革初期，中共對於社隊企業的發展並非採取支持的態度，反而採取打壓與緊縮政策，直到1983年以後才逐漸肯定社隊企業的重要性，並承認其貢獻。一旦政府對社隊企業的整頓政策取消後，社隊企業就以驚人速度成長，如1982年社隊企業職工總數為3112.9萬人，1983年社隊企業的職工總數稍增為3234.6萬人，但1984年就增至5208.1萬人。此後直到1989年鄉鎮企業一直成為吸納農村剩餘勞動力的主要管道(潘維，2003: 92-101)。

1980年代初期，配合農村家庭承包責任制的實施，中共一連串提高農產品收購價格與壓低農業生產資料價格政策的出籠，提高了農民種糧的積極性，並使得農民生活大為改善。不過，如果繼續讓農民生活改善，農民勢必永遠留在農村土地上，將不利於中共所推動的現代化及吸引外資的進程，尤其從1984年10月中共十二屆三中全會以後，中共更積極開展城市經濟體制的改革，因此改革以來偏重農村的政策勢必需要加以扭轉。

1985年以後農業政策逐漸不利於農民，因此離開土地的農業勞動力人數與速度都在加快。同時，中共官方所採取的一連串對於流動人口管制政策的放寬，也加速農民朝城鎮化方向的流動。這些政策包括：1984年國務院頒布「關於農民進入集鎮

落戶問題通知」，規定：「允許務工、經商、辦服務業的農民自理口糧到集鎮落戶」，允許農民進入縣以下的集鎮落戶，為城鄉隔離體制打開了一個小小的窗口。也就是在農民與城市居民之間開創了另一種戶籍人口：自理口糧的農民可以進入集鎮落戶，但國家並不負責提供他們城市居民所享有的待遇。

更重要的政策變化是對戶口制度管理的放寬，以「放鬆」^⑧對農村剩餘勞動力流動的管制。早在1980年代初期，在深圳等經濟特區就開始實施暫(寄)住戶口制度，以後逐漸在廣州、汕頭等開放城市推廣，至1985年7月公安部發布「關於城鎮暫住人口管理的暫行規定」，更為出外打工的流動人口戶口問題得到進一步解決。外出打工的農民從此能在不變更戶籍身分的情況下，以臨時身分在城市停留^⑨。

1986年，中國大陸又宣布實施身分證制度，以及公安部門放寬對農民進城的限制，使得農民此後不必再經由農村地方黨政機構開立介紹信，光憑身分證就可自由離開農村，進入城市經商、務工或尋找其他工作機會，更進一步解除了農民流動的限制。

與此同時，隨著中國大陸經濟的快速發展以及對於人口流動管制的放寬，鄉鎮企業的資本有機構成比重卻日益提高，在1985年鄉鎮工業企業平均每個勞動崗位需佔用的固定資產原值為1653.94元人民幣，但至1992年則上升到6726.03元人民幣，也就是七年之間資本有機構成提高了4倍(孫立平，2003: 106)，

^⑧ 1980年代中共對於農村勞動力離鄉進城採取了一連串放寬戶口管制的規定，使農民流動變得容易許多，但因中共基本上並未改變中國大陸二元的戶籍制度，農民進城還是受到種種不合理的待遇與限制，因此此處用「放鬆」而非改變農民流動管制來形容這樣的變化。

^⑨ 由於辦理流動戶口的手續仍很繁瑣，而且收費昂貴，因此還是有相當數量的農民工不願辦理登記，根據中共公安部門估計，1995年的流動人口為8000萬，但向公安機關登記的暫住人口只有44萬人(王建民、胡琪，1996: 41)。

自然限制了鄉鎮企業吸收農村剩餘勞動力的能力。尤其到 1990 年代外資的大量湧入中國大陸、私營經濟的興起以及國營企業經營上的困難¹⁰，都使得鄉鎮企業的經營面臨到愈來愈多的困難，中共十五大以後更全面強迫農村進行鄉鎮企業的所有制改革，大量鄉鎮企業被迫淪為私人所有，鄉鎮企業再也無法成為吸納農村剩餘勞動力的主要來源。愈來愈多的農民開始被迫要以進入城市打工的方式轉移。

1980 年代大陸傳媒與民眾多用「盲流」這樣不友善的字眼來形容進城的農民工，但到了 1990 年代以後，媒體逐漸以「農民工」、「民工」、「流動人口」等中性的字眼描述進城打工的農民。這樣的變化顯示農民工已經成為城市勞動的普遍現象，甚至是城市居民日常生活中重要的協助來源。

第三節 城鄉二元體制與制度性歧視農民工

從移民研究角度來分析中國大陸農民工問題在學術界已經積累了很豐富的成績。農民為什麼要離開農村、以及為什麼要進城？這是農民工研究的學者最主要的討論焦點，許多中國大陸學者受到美國移民研究的影響，研究集中在農民離土的推力(push)與進城的拉力(pull)上，早期的推拉理論研究多偏重在分析移出地的消極因素如何構成推力以及移入地的積極拉力因素，兩者影響移民的流動；但晚近的推拉研究則強調移出地與移入地都存在一些消極與積極的推拉因素影響移民的流動。

¹⁰ 潘維(2003: 329-330)指出：鄉鎮企業與國營企業有著密切的合作與分工關係，因此當國營企業經營遭遇困難時，鄉鎮企業也就跟著產生問題，特別是國營企業積欠鄉鎮企業大量貸款，造成鄉鎮企業流動資金嚴重不足。

許多學者在探討中國大陸農民工離鄉進城的推拉因素時，多將這種推拉因素與城鄉隔離體制聯繫在一起，分析這些制度因素對於農民離鄉產生的積極與消極影響(李強，2003；孫立平，1997)。我們認為探討這些制度因素的推拉影響時，應該把它們放置在政府的發展策略與經濟發展的脈絡中進行動態的思考，這樣才能理解為什麼某些制度因素在特定的時空環境下會成為推或拉的因素，但在另一個時空環境下卻不再產生影響。

中共在發展策略上一向有偏袒都市(urban bias)的特色，中共一方面給予城市居民享有各種優渥的社會保障與福利，同時又不願城市規模過於擴張，以免造成國家財政的負擔以及避免出現像西方資本主義發達國家曾發生的城市貧民窟問題(Kirkby, 1985)。因此限制農民進城就成為中共自大躍進失敗後一直採取的政策，配合這套政策的實施則是城鄉隔離體制的建立。

中共在 1950 年代初建立的戶籍制度原先的目標可能是：「證明公民身分，便利公民行使權利和義務；統計人口數字為國家經濟、文化、國防建設提供人口資料；發現和防範反革命和各種犯罪份子活動，密切配合鬥爭」(陸益龍，2003: 122)，但由於這套戶籍制度將戶口登記分為「農業戶口」與「非農業戶口」，並與糧食、住房、醫療、教育機會以及其他社會經濟利益掛鉤，因此強化了城市與農村的差別，使得不同類型的戶口、不同地區的戶口與不同規模的城市戶口之間，出現權利、收入、地位和社會聲望的等級差別(陸益龍，2003: 112；Cheng and Selden, 1994)，於是不得不採取隔離的措施，以維持這種等級的權利關係。

1980 年代中期以來，中共逐漸放寬了農民進城的若干限制，城鄉隔離的體制也隨之出現一定程度的鬆動，但基本上並未改變。因此城鄉隔離體制為農民進城創造了一些推拉的積極與消極因素。

城鄉隔離體制對於進城農民要長期待在城市增加了許多制度性障礙，以致每年有高達數千萬的農民工要往返於城鄉之間，而非一次性的完成農民流入城市的過程，許多農民工事實上是屬於移民工研究中所謂的「客工」(guest worker)，客工往往不能像本地勞工一樣享有同等的待遇，不過其他國家的客工大都是指從外國前來本國打工的短期勞工，因此不給他們享有本國的公民權利¹¹，不像中國大陸的農民工性質上是屬於國內城鄉流動的客工，卻不能具有本國城市居民的公民身分與權利。Dorothy Solinger(1998)就從公民身分(citizenship)的角度探討中國大陸農民工與城市居民之間所享有的待遇差異，她的研究詳細地指出了城鄉隔離體制所存在的各種制度性歧視，使得農民工並不能享有像城市居民一樣完整的公民權利。Anita Chan(2001)在分析中國大陸工人遭到種種不合理待遇時，多數受害的個案都是農民工。

這種二元的戶籍制度使得進城的農民工遭受各種歧視性的待遇，其中最主要的問題在於醫療、子女教育、居留與就業等方面。關信平、姜妙屹(2003)的研究就指出外來人口在就醫上所面臨的困難，雖然從1990年代末葉中共已經針對城市居民建立起一套社會保險式的醫療保障體制，但農民工基本上都沒有參加醫療保險，一旦有病往往是到小醫院或私人醫院治療，或自行買藥解決，他們所能負擔的醫療費用大約在100元人民幣左右，因此基本上沒有條件去大醫院看病。同時，農民也無法享受到社區衛生服務。例如朱力(2002: 203)就指出：南京市的農民工子女原來甚至無法取得當地兒童一樣的預防接種卡，懷孕婦女也不能在當地進行例檢，直到南京大學社會系在1995年進行專題調查反應這些問題後，次年5月問題才得到解決。

韓嘉玲(2003)與周皓(2001)則對進城農民子女的教育問題作

¹¹ 關於各國對客工待遇的比較研究，參見Hahamovitch(2003)。

了深入的分析，農民工子女無法進入城市公立學校就學是一個非常困擾農民工的問題，於是許多外地人員開始「自力救濟」，興辦起專門招收農民工子女的民辦簡易學校，以滿足農民工子弟就學的需求。從1990年代中葉起¹²，這些打工子弟學校日益增加，崔傳義(2003)就指出，1999年4月北京市共有民工子弟學校114所，學生總數1.07萬人；2001年4月僅北京市豐台區一個區就有57所打工子弟學校，學生近萬人。打工子弟學校普遍設立雖然基本上解決了多數民工子女就學的問題，但因打工子弟學校屬於體制外的學校，因此農民工子女的就學品質與保障仍然有很大的問題。雖然中共國家教委在1998年3月2日頒布「流動兒童少年就學暫行辦法」，為簡易學校的創辦提供必要的法律依據，但許多地方政府卻並未據此制定相應的實施細則，仍然沒有給予這些學校相關的法律保障(周皓，2001)。

居住(留)也是農民工的很大問題¹³，理論上農民工雖然不具有城市戶籍，但可以辦理暫住證的方式留在城市，取得暫住的合法身分至少需要辦理三種證件(身分證、暫住證與勞動就業證)，朱力(2002: 202)指出，要同時擁有這些證件，農民工必須繳納各式各樣的費用：暫住人口管理費、治安費、村管理費、原籍地外出務工人員管理費、原籍地計劃生育管理費、教育附加費、防洪基金、三項基金等，金額高達一千多元人民幣。許多農民因無法負擔這些費用而未辦齊三種證件，因此處於一種模糊的合法灰色地帶，一旦地方政府進行「嚴打」治理時，常常會遭到公安部門逮捕收容遣送回原籍。

農民工所受到的這些歧視待遇，使得農民工成為城市的弱

¹² 韓嘉玲(2003: 210)指出，北京市最早的打工子弟學校大約在1993年前後成立。

¹³ 進城的農民工中主要從事的工作集中在建築工(最大宗)、家庭幫傭、三資企業等，這些雇主大都會提供住宿，因此居住不是問題，但居留卻是一個很困擾他們的問題。

勢者與邊緣化的團體，這對於農民工的流動有著相當負面的影響：農民工往往必須以個人身分前往城市工作，不便以家庭化的方式舉家遷移。但是農民工如果單獨進城，爲了存錢接濟家人，因此往往不願意消費或消費能力有限，對於城市經濟發展的助益不大，並會限制城市進一步容納人口進城的能力。反之，農民工如果是舉家進城，爲了安家落戶，農民工會具有相當規模的消費，如租購房屋、添購家具、子女上學和日常生活開銷等，對於城市經濟將會有具體貢獻，並能進一步增加城市吸納人口進城的能量。

城鄉隔離體制對於工作最重要的影響就是「進城農民不允許失業」(鄭杭生等，1997: 202)，否則就會遭到收容與遣返回原籍的處分。此外，城鄉的隔離體制造成二元分割的勞動力市場，農民工基本上只能在城市的次級勞動力市場(secondary labor market)工作，不論是待遇與勞動條件都要比城市居民差。尤其農民工的工作缺乏保障，總是處於高度流動與不穩定的狀態。因此，我們可以說：中國大陸的農民工只是在出賣勞動力，並未真正被雇用¹⁴。

另一方面，城鄉隔離體制還使得地方政府常將農民工當作城市勞動力市場調節機制，當城市缺乏勞動力時，就大肆開放農民工進城打工，但如果出現城市居民就業困難時，就限制農民工工作的工種，甚至開始積極針對無證農民工進行檢查與掃蕩，將農民工收容審查遣返。1990年代後期以來，國營企業改革成爲中共政策重點，大量國企職工被迫下崗，解決城市下崗勞工就業問題成爲地方政府首要任務，於是許多城市紛紛採取

¹⁴ 隅谷三喜男等(1993)在探討1980年代及在此之前台灣工業化過程中農民轉化為勞動力過程時，比較當時台灣與日本的勞動體制，他以當時台灣勞動力移動率非常高及缺乏保障爲據，形容台灣工人只是在出賣勞動力，日本工人才是受到雇用。

「騰籠換鳥」¹⁵政策，規定某些勞動條件比較好的工種保留給城市居民，企業不得雇用農民工，以保障城市居民的就業。

影響農民工流動的另外一個推拉因素是農村的土地制度，農村家庭承包責任制的實施，同時具有推與拉的效應。首先，農村家庭承包制實施後，農村剩餘勞動力的問題才得以浮現，但當農業生產變成以家戶爲單位的小自耕農生產後，卻也使得農民最初對於離土進城缺乏積極的誘因，他們寧願過著自給自足的生活。1985年農產品收購價格及其他農業政策不利於農民後，越來越多的農民才開始被迫離開土地。

對於離鄉進城的農民而言，土地承包制度對於他們同時具有推動與制約的因素。正因爲家庭承包責任制分配到的土地對於農家所產生的保障作用，使得許多農民膽敢離開家鄉進城尋找工作機會，但農村的土地制度也可能成爲一項將進城農民推回農村的因素。

由於城市種種歧視農民工的政策，極不利農民工長期停留在城市，因此許多農民進城一段時間後往往會重新返回農村，尤其農村的土地制度可以保障農民回鄉後還有地可耕，更加強了農民返回農村的強烈動機。但農村的經濟困局又使許多回鄉的農民必須再度離鄉進城來尋找工作機會，因此有些學者用「候鳥式流動」(白南生、何宇鵬，2003)來形容農民工在城市與農村之間不斷往返。同時，由於無法獲得如城市居民所具有的各項社會福利保障，使得進城的農民不得不繼續與土地維持一定的關係，不敢完全擺脫與土地的關係。這樣的心態，對於農村土地朝集中化發展，自然也有不利的影響。

有些學者因此力主推動某種形式的土地私有化或市場化(林毅夫，2004；徐漢明，2004)，他們認爲土地私有化後可以讓想要離鄉進城的農民將土地轉化成進城的資本，這樣可以加速

¹⁵ 關於「騰籠換鳥」政策的討論可參見鄭怡雯(2002)。

農民離開土地的速度，也可使土地作更集中的使用。不過，反對土地私有化的聲浪更高(溫鐵軍，2004；吳理財，2004)，這些學者認為：土地的集體所有是當前中國大陸農民最重要的社會保障，一旦農村土地私有化政策得到落實，勢必會對農民現有的生活與生計造成嚴重的衝擊，屆時中國大陸農村剩餘勞動力轉移的模式就與其他資本主義國家的差異變得愈來愈小了。

中國大陸農民工能夠多次來回於城鄉之間徘徊，是與中國的土地制度有著密切關係。由於農村土地採取集體所有制，保證每一位農民都能擁有一定的耕地，使得農村一直維持一個小自耕農社會。這種情形在實施土地改革的台灣也曾出現，只有到第二代或第三代農民分家後，許多農民工才會成為真正的無產階級。

另一方面，由於中國大陸並未經過類似圈地運動的資本原始積累，因此離開土地的農民是屬於「半無產化」的勞工，而非西歐國家的無產階級，他們與土地繼續維持某種藕斷絲連的關係。根據 Immanuel Wallerstein(1983)的分析，這種半無產化的勞工反而使資本家能夠對他們做更嚴苛的剝削，因為半無產化的勞工還有其他收入或依靠，因此資本家可以付給他們低於生活基本開銷的更低工資，這些半無產化的勞工也比較不願意採取團結的勞工對抗策略。目前在中國大陸各大城市中大量農民工受到各種欺壓，卻總是以沉默應對，正是最好的寫照。從台灣過去發展的經驗來看，這樣的資本原始積累過程及半無產化的社會結構，使得台灣的社會流動很高，存在大量的自營業者，對於台灣勞資關係的發展也有很深遠的影響(Deyo, 1989)。隅谷三喜男等(1993: 173)指出，台灣工人的這些特質，「抑制了台灣正式的工人階級的形成，並使其畸形化」。台灣的這些經驗是否會在中國大陸複製，是很值得注意的。

這種高度的社會流動可以反映在農民進城經商、擔任工

匠、頻繁更換工作，以及大量農民返鄉創業。許多學者都指出，農民返鄉創業正在形成風潮(白南生、何宇鵬，2003；Murphy, 2002)。回流創業者還可在當地農村創造就業機會，根據揚汝岱的報告，1997年中國大陸農村已有240萬農民成為創業者，按每個創業者可以創造5個農民就業計算，回流創業者已安排1200萬農民就業¹⁶。這為農民就地轉移重新創造了新的機會。不過，相對於1980年代農民就地轉移主要是進入鄉鎮企業，這一波的就地轉移則是轉往私人或個體經營的小型企業，這些小型私營企業進入的技術與資本的門檻都很低，因此許多返鄉勞動者都會設法擠進來，希望「黑手變頭家」。因此，這些農村小型私營企業的存在，無疑會更加深中國大陸農民轉化為勞動階級時所具有的半無產化性質以及缺乏階級意識。

中國大陸的學術界總是用「流動人口」來形容這些離鄉進城的農民工，流動人口意謂著這些人只是暫時的離鄉外出，而非「移民」。不過，隨著時間的延續，離鄉的農民工中有越來越多的人已經無法回到農村，即使回到農村還能繼續從事農業生產的人數也愈來愈少。許多農民在青少年時就離鄉進城打工，早已不識農事，因此日後要重回農村進行農業生產的可能性就很低。一些經驗的調查都顯示農民返鄉重新從事農業生產的比例並不高。重返農村的許多農民最後常常必須再重新出來打工，隨著勞動者年齡的增長，重新外出打工的農民工已經越來越不易滿足資方的要求與自己的經濟需求。

中國大陸農民變成工人的過程由於農民與土地維持一定的關係，因此最初與資本主義發達國家有著相當大的不同，大量農民並非直接成為工人，而是先成為農民工，再轉型為雇傭工人。農民工是農民轉化為工人的過渡階段，這個過渡的階段一開始可能很漫長，但隨著中國大陸資本主義發展的深化，農民

¹⁶ 此處資料轉引自(白南生、何宇鵬，2003: 9)。

轉化為工人的時間已經愈來愈快，過渡的時間也就變得愈來愈短。王知桂對於這種農民流動的變化有著很深入的觀察：「在早期，農村勞動力外流，多是農閒季節短暫外出務工，農忙返回。後來這種季節性外流一般集中在春節前後、夏季前後和秋季前後，一年三個小週期。90年代後，情況發生變化，出現了以人戶分離為特徵的長期流動。1993年，在全部外流勞動力中，外出時間在10個月以上(基本上長年在外)佔53.2%，季節性外出佔38.9%，偶爾外出佔7%。長年流動以春節為界，一年一個週期。他們基本上脫離了農村土地，謀求在城市長期生活，即變城市暫住人口為常住人口，達到向城市移民的目的。」(王知桂，2006: 115-116)

另一方面，改革開放已經持續30年，有些農民外出打工的時間也長達20年，農民工已經再生產出第二代打工子弟，這些農民工的子女從小在城市長大，可能從未回過農村家鄉，對於農事完全不曉，因此他們已經是城市人而非農民，這些人實際上已經成為完全的雇傭工人，不再能像他們的父輩那樣可以在農村與城市之間隨意遷移。實際上對於許多第一代的農民工而言，農村的家鄉也已經很難返回，雇傭工人已經是他們的真正身分代表。

由於愈來愈多進城打工的農民工是要長期留在城市生活，因此國家必需調整對於這些農民工的政策，但受到傳統城鄉二元體制的制約以及地方屬地主義的影響，因此多數城市可能還不能立即給予農民工城市戶口，但有些城市已經調整原有的政策，推出居住證制度，允許在城市已經停留較長時間的移工可以申請取得居留證¹⁷，享有城市居民大多數的權益。

¹⁷ 以深圳市為例，深圳於2008年8月起對全市非深圳戶籍居民全面實施居住證制度，居住證分為《深圳市居住證》和《深圳市臨時居住證》，有效期分別為10年和6個月，暫時在深圳未找到工作的無業人員可申請「臨時居住證」，在找到正式工作以後，則可以申請辦理長期性的居住證。

第四節 資本主義發展與國家政策變化

從資本主義發達國家的經驗來看，在資本原始積累階段，勞動人民所受到的迫害是非常驚人的。馬克思曾經用「血與火」來形容這樣的殘酷過程，馬克思並且指出：國家在這個暴力的發展過程中，扮演著重要的角色。國家對資本採取種種偏袒的政策，資本原始積累過程才能順利進行。只有透過這樣的過程，生產者與生產資料才會分離，雇傭階級才能被創造出來，為日後的工業化做好鋪路的工作。

中國大陸的原始積累過程雖然相對比較溫和，使其具有濃厚中國特色的資本原始積累，但儘管相對比較溫和，仍然是充滿著血與淚。改革之初，中國大陸農民收入有相當程度的提高，但隨著改革的深化，社會主義國家越來越從資本的角度思考問題與制定政策，因此政策日益朝不利於農民的方向擺盪，陸學藝對此有著清晰的描繪：「1979~1984年，農民人均純收入平均每年提高15.1%；1985~1988年增長幅度下降為5.1%；1989~1991年只有1.7%；1992~1996年因國家大幅度提高了農產品的收購價格，收入增長又有提高；但自1997年以後，農產品總量基本穩定，而市場價格這4年下降了30%以上，以務農為主的中西部農民實際收入是下降的」(陸學藝，2002: 93)。

除了農業政策愈來愈不利於農民外，農村基層組織的不斷擴大及幹部的官僚腐敗作風也使得農民的負擔變得愈來愈

持有居住證的居民可以享受部份市民待遇，一旦持證時間達到十年，可以居住證為憑獲得市民待遇。

大，改革初期，農村基層組織的幹部人數都有相當的減輕，但隨後就出現不斷的擴張，曹錦清在河南所做的田野調查顯示：許多鄉鎮幹部人數都比人民公社晚期擴大了五、六倍(2000: 92)，農村組織的擴大同時造成農村財政的困難與債務增加，地方幹部則將種種財政負擔轉嫁到農民身上，各種攤派造成農村的凋蔽與農民的普遍貧困，使得農民只有離開土地到城裡尋求工作的機會。

由於改革開放前中國大陸所實行的計劃經濟體制，使得中國大陸普遍缺乏資金，因此改革開放後最重要的資本來源就是外來資本，外資與中共當局的關係也變得日益密切，尤其是地方政府與外資的關係，李靜君曾經用「恩寵主義關係」(clientalist relations)來形容地方政府官員與外資的關係(Lee, 1998: 56)。外資需要中國大陸的廉價勞動力以降低其生產成本，中共當局更需要大量引進外資，維持經濟高度成長，以支撐它所大力推動的改革開放政策的正確性與政權正當性。為了吸引外資來華投資，中共當局給予外資種種優厚的獎勵投資條件，外資對於農民離開土地自然產生很重要的影響。由於外資所需要的是穩定、優質(年輕)與廉價的勞動力，因此年輕的女性農民工成為外資的最愛。就目前外出農民工的總數來看，中國大陸男性農民工的比例還是要高於女性農民工(Davin, 1999; 白南生、何宇鵬, 2003)，如針對安徽與四川兩省外出農民工所做的調查顯示，外出男性與女性勞動力之比為 69.5: 30.5(白南生、何宇鵬, 2003: 12)。但在某些特殊的地區與產業，我們卻可發現女性勞動者比重高於男性的例子。因此許多第三世界國家普遍出現的移民工女性化現象，在珠江三角洲與外資集中的經濟開發區或經濟特區也可以很明顯地發現有類似的情形(中國社會科學院社會學研究所「農村外出務工女性」課題組, 2000; 鄔滄萍等編, 1996: 78)。

改革開放的一項重要政策目標就是吸引外資，尤其從1992年鄧小平南巡講話後，越來越多的外資湧入中國大陸，為了討好外資，國家對農民的政策也就越來越不利，使得農民生活愈來愈困苦。朱冬亮就指出：2000年許多地方的糧價和1990年代中期比較起來，竟然下跌了三分之二(2003: 316)。2000年3月當時擔任中共湖北省監利縣棋盤鄉黨委書記李昌平(2002)寫信給中共總理朱鎔基，反映農村面臨的主要問題，他在信中疾呼：「現在農民真苦，農村真窮，農業真危險」，震動中共中央，顯示這種榨取農民的做法已經出現很大的問題，迫使中共不得不面對中國大陸資本主義發展的變化而調整其政策。正因為農民收入持續下降產生種種問題，甚至可能引發嚴重的社會與經濟危機，所以中共十六大產生的新任領導人胡錦濤與溫家寶上台後特別表現出對農村問題的重視。

隨著外資的大量湧入中國，中國大陸目前已經成為「世界工廠」，前來中國大陸投資的外資最初主要是著眼於中國大陸的廉價勞動力，將其作為出口加工基地。不過，有了工廠就代表存在大批受僱者，這些每月有固定薪資的勞動者具有一定的消費能力，因此工廠出現後消費市場也就跟著出現，一旦「世界工廠」在中國大陸建立，「世界市場」也就逐漸誕生。因此隨著中國經濟的發展與沿海民眾所得的增加，愈來愈多的外資進軍中國大陸是以打開它的國內市場為經營目標，中國大陸目前正面臨空前未有的市場競爭局面。

這種激烈市場競爭的結果就是生產過剩與通貨緊縮的出現，許多中國本土企業正面嚴酷的挑戰¹⁸，尤其中國大陸正經歷「資本原始積累」過程，國家採取不利於農業、農民、

¹⁸ 韓德強在《碰撞—全球化陷阱與中國現實選擇》(2000)一書中曾經對於外資進入中國大陸導致大量中國民族工業的消亡有深入的探討。

農村的經濟政策，以逼迫農民離開土地，達到提供資本（特別是外資）廉價勞動力來源的目的。但此舉卻會使農村日益走向貧困與殘破，窮苦的農民根本無法消費得起世界工廠所生產的各項產品，單靠沿海地區三億城市居民的消費能力是不足以消化掉這些源源不斷生產的商品，生產過剩與通貨緊縮就成為 1990 年代末期至 21 世紀初期中國大陸經濟發展最大的威脅。

中共當局目前採取各項鼓勵消費的政策，來解決通貨緊縮的問題。但這只是治標之道，真正的問題還是在於如何解決三農問題，降低農民負擔，提高農民所得與消費能力。如何繼續順利的將農民驅趕出土地之際，又能保證農村的經濟成長與消費能力，成為當前中共領導階層在進行經濟轉型過程中最艱難的挑戰。

當前中共的做法是採取降低農民進城成本的政策，如解決農民工的子女教育、醫療、居住等問題，希望一方面能夠減少農民工的社會成本，吸引農民工願意繼續離土進城，又不會增加資本家的負擔。這樣的政策是否能夠奏效？農民對於最近政策變化的真正感受又是如何？這些問題都需要經過經驗調查研究才能得到更清晰的答案。不過，中共在採取這些政策時，事實上會使自己處於一個矛盾的角色中。

這種矛盾性在於：國家一方面必須繼續提供資本廉價的勞動力，維持經濟成長，因此如何迫使農民離開土地還是當前重要的課題，但同時又必須提高農民所得，使其具有一定的消費能力，解決國內有效需求不足的問題。這種矛盾的壓力可以反映在 2003 年初國務院辦公廳(2003)發出的「做好農民進城務工就業管理和服務工作通知」上，通知中強調農村富餘勞動力向非農產業和城鎮轉移，是工業化和現代化的必然趨勢。因此要求各級政府加強保護農民工的合法權益，取

消對農民進城務工就業的不合理限制，切實解決拖欠和克扣農民工工資問題，改善農民工的生產與生活條件，多渠道安排農民工子女就學及注重農民工其家屬的婦幼保健、衛生防病、法律服務等工作。同時，為了維持農村社會的穩定，通知中再度要求地方政府不得強行收回外出務工就業農民的承包地，顯見中共當局一方面要繼續加強推動農民朝非農部門的轉移，同時也認識到對農民工權益保障的必要性。

政策上會出現向農民工保障傾斜的原因，除了與領導人的改變有關外，也與中國大陸社經結構的變化有著密切關係。隨著中國大陸成為「世界工廠」，已經改變過去的勞動力過剩的格局，晚近主流經濟學家都不得不同意中國大陸農村勞動力無限供給的時代已經結束，例如著名的主流經濟學者蔡坊就表示：「中國長期以來都是一個劉易斯式的勞動力無限供給的二元經濟。但是，從最近在勞動力市場上發生的一些新的變化，我們可以判斷，一個從勞動力無限供給到勞動力有限剩餘的轉變正在發生，意味著局部性和結構性的勞動力短缺現象將會經常出現。」(蔡坊，2006: 10)

由於勞動力已經不再能像以前那樣無限供給，因此對於農民工的政策也必須調整，否則農民可能會愈來愈不願再離鄉進城打工，所以從 2000 年以來政府對於農民歧視政策逐漸修正，尤其在 2002 年中共領導階層出現更換後，出身基層的胡錦濤與溫家寶特別重視社會和諧問題，陸續出台了許多保障農民與農民工的政策，如農業稅的取消、農村義務教育學費的全面免費、農產品收購價格的提高、農村財政撥款的增加等，以及 2004 與 2006 年兩年的一號文件都是以保障農民工權益為重要內容，顯見中央政府對於保障農民工權益已經列為工作重點，勞動力市場二元隔離的情形得到一定程度的改善。

中共從 2002 年十六大胡錦濤與溫家寶上台後雖然採取一連串比較有利於農民工的政策，但這些措施卻可能會影響資本原始積累過程的進展，不利於資本繼續取得廉價的勞動力。2004 年夏天，中國大陸各地紛紛出現“民工荒”現象，光是外資主要集中地的珠江三角洲地區，就傳出短缺民工兩百萬人的消息¹⁹，如果這樣的趨勢繼續發展下去，顯然將會影響外資在當地的投資「熱情」，因此勢必會迫使中共當局採取一些手段，繼續提供廉價穩定的勞動力給資本，國家將一直處於這樣的兩難角色中。

廣大農民轉變成雇傭工人的過程，雖然是如此激烈與殘酷，但它卻成爲中國大陸經濟持續高速成長的動力，每年當上千萬的農村新興勞動力從農村進入城市成爲打工者，意味著這些曾經從事農業生產的勞動者的收入將由每年上千元人民幣突然因爲務工而使其所得增加至上萬元。同時，其經濟活動也由原先的半自然經濟型態進入到市場經濟型態，這些農民工一方面提高了生產力，且其增加的所得中將有一部分用於消費支出，解決或紓緩了中國大陸因爲資本主義生產方式建立後所可能出現的生產過剩問題²⁰。只要中國大陸農村每年能夠繼續提供大量農民成爲雇傭工人，就將構成中國大陸經濟持續發展的動力。直到農村剩餘勞動力都已被轉換成雇傭工人後，中國大陸的經濟成長才會面臨新的嚴重挑戰。

¹⁹ 關於這次“民工荒”現象的報導，參見戴敦峰等，〈中國遭遇 20 年來首次“民工荒”〉，《南方週末》，2004 年 7 月 15 日。
<http://www.nanfangdaily.com.cn/zm/20040715/xw/szxwl/200407150005.asp>。

²⁰ 從馬克思主義政治經濟學的角度來看，資本主義生產方式所存在的結構性矛盾，使得資本主義必定會出現生產過剩的危機，這個危機是無法解決的。凱恩斯主義雖然也同意資本主義存在著問題，即市場經濟不可能自動達到供需最佳均衡狀態，但因為他是從消費的角度看問題，因此他相信透過國家介入經濟活動，解決有效需求不足的問題，資本主義的問題才可得到解決。

小結

本章從「資本原始積累」這個角度切入，探討改革開放以來中國大陸所出現的農村生產者轉變爲雇用勞動者的過程，這個過程也是農民從農業勞動者轉移至非農產業的過程。由於中國大陸原先所具有的社會主義性質，使得它的生產者與生產資料相分離的過程具有濃厚的中國特色，本文將它與其他資本主義發達國家曾經歷的過程進行比較研究，希望能對中國大陸資本主義的特質與未來的發展能有更深一層的理解。

非農化是中國發展的必由之路，如果農業人口數量不減少，繼續陷在農業領域，不論農業取得如何卓越的成績，農民仍然只能在溫飽的邊緣上徘徊。即使由國家採取以工養農的補貼，也將不可能發揮太大作用，國家事實上也無法負擔這筆龐大的財政負擔²¹。本來非農化可以是社會主義的，也可以是資本主義的，但改革開放前中共雖然堅持走社會主義的道路，毛澤東並且還特別注意到社會主義工業化過程中要避免蘇聯曾經犯過的錯誤，希望走一條具有中國特色的工業化道路。不過，中共在發展過程中並未順利完成非農化與城市化的工作，以致大量農民滯留在農村與農業，生產力無法提昇上去，農民普遍處於貧困的狀態，這種失敗的結果因而使中國大陸的領導人與民眾對於社會主義的發展模式也失去了信心，改革開放政策最終導致資本主義發展模式的登台。

資本主義的發展使得中國大陸出現「資本原始積累」的

²¹ 潘維對於以國家財政補貼農民的可行性做了一個很好的比擬：中國大陸農民如果還是維持九億數量，國家每月補貼每位農村人口一百元人民幣，一年將達到一萬億，但中國大陸的全年財政總支出也只有二萬億左右（潘維，2003）。

過程，這裡我們再度看到一些中國特色，由於家庭承包責任制的實施，使得農民脫離土地的過程比較緩慢與溫和，同時農民的轉移最初主要集中在往鄉鎮企業流動的就地轉移。農村的集體經濟原本可以容納更多的農村剩餘勞動力，但顯然已經不被中共官方所接受，尤其在1990年代後期鄉鎮企業大量私有化後，在地轉移的非農化所能容納的農民工數量變得越來越有限，農民流向城市的異地轉移已經成為農村剩餘勞動力的主要出路。

資本主義的發展已經成為中國大陸目前正在走的道路，「資本原始積累」與農民淪為雇傭勞動者也就成為必然的趨勢。但它可能卻是一條農轉非的有效道路，只是這個過程是非常殘酷的。雖然相對於資本主義發達國家的過程，中國大陸「資本原始積累」還是比較溫和的，許多農民並非立刻成為喪失生產資料的雇傭階級，而是先成為與土地繼續維持藕斷絲連關係的半無產階級，但隨著中國大陸資本主義發展的深化，國家向資本日益傾斜，以致「資本原始積累」的過程愈來愈惡化，農民淪為雇傭勞動者的速度與比重也在加快，當這些中國特色逐漸退色之際，也就是中國的「資本原始積累」宣告完成其過程的時候。

第三章

國企工人改造與勞動力市場建立

中國雇傭工人的來源主要可以從下列幾方面來觀察：首先，是大批農村的勞動者離開土地到城裡來打工，「逐漸」成為靠領取工資維生的雇傭工人。其次，是大批原先在公有企業工作的工人正被改造為「雇傭工人」，這種改造可以分為兩個層面，一方面國家對公有企業的管理制度與勞動關係進行大幅翻修，使其與私營企業的勞動條件更為接近；另一方面，是直接對於公有企業職工進行「處理」，迫使大量工人下崗，使其進入勞動力市場。透過這樣的改造，國有企業與私營企業的勞動條件才會逐漸合一，一個統一的勞動力市場才得以建立。

本章第一節是針對資本主義市場經濟發展與勞動力市場建立關係的理論探討；第二節是分析中共在推動國企改革時如何對企業管理制度進行改變，以改造國企工人；第三節是探討國企改革造成大量工人下崗，分析下崗工人的處境及其對於勞動力市場建立的影響。

第一節 資本主義發展與勞動力市場的建立

1978年中共十一屆三中全會以來所推動的一系列變革，原