

小城镇人口状况与小城镇户籍制度改革^{*}

李若建

(中山大学 人口研究所, 广东 广州 510275)

摘要:目前小城镇普遍存在人口规模偏小的问题。小城镇中实际的非农业人口数要比统计数多50%左右。预计在小城镇增加的非农业人口中,70%以上在东部地区。在今后相当一个时期内简单依靠小城镇户籍制度改革,对农村城镇化的推动作用有限。

关键词:小城镇; 小城镇人口; 户籍

中图分类号: C92-05, TU982.29 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2002)04-0003-06

The Populations in Small Towns and the Reform of Household Register

LI Ruo-jian

(The Institute of Population Research, Zhongshan University)

Abstract: In general, the population size in small towns is relatively small. The actual non-agricultural population size is about 50 percent greater than the statistic published by government. Of new non-agricultural population in small towns, more than 70 percent live in the east region. The reform of household register has limited effects on urbanization in a relatively long-term future.

Keywords: small towns; population; household register

小城镇问题是20世纪80年代初期中国学术界的一个研究热点,主要的研究成果是通过发展小城镇,用“离土不离乡”的方式解决中国农村的剩余劳动力问题。然而在80年代中后期,随着“民工潮”的出现,“离土不离乡”的局限显得突出。近年来政府对城镇化日益重视,希望通过在小城镇实施户籍制度改革,促进中国的城镇化。

要了解小城镇对周围农村发展的作用,了解小城镇的人口容量,就必须研究小城镇的人口问题。也只有对小城镇的人口问题有比较深入的了解,才可能对小城镇的户籍制度改革有清楚的认识。

一、小城镇户籍制度改革进程回顾

农村改革后大量的农民进城谋生。因此1984年国务院发出《国务院关于农民进入集镇落户问题的通知》,允许农民自理口粮到县城以下的集镇入户居住,发给《自理口粮户口簿》。这

收稿日期:2002-1-21; 修订日期:2002-4-3

^{*} 本文是国家自然科学基金资助项目《资源制约条件下的城市人口管理体制的改革》(批准号:79870054)的一部分。

作者简介:李若建(1956-),男,福建人,博士,现任中山大学人口研究所教授、所长,主要研究方向:人口学、社会学。

是对 50 年代以来户口管理体制的一个重大突破。自理口粮对农民的吸引力不大,1990 年全国自理口粮人口 428 万人,1993 年只上升到 470 万人^[1],出现这种情况的原因可能是小城镇的经济缺乏活力。以 1993 年为例,在自理口粮就业人口中,从事工业的占 26.7%、商业的占 23.2%、服务业的占 17.7%、建筑业的占 10.7%、交通运输业的占 6.1%、其他的占 15.6%,从这个结构可以看出为小城镇自身经济服务的就业人口占半数以上。让农民自理口粮到城镇,而小城镇给农民的机会有限,因此吸引力也有限。

1992 年公安部出台的《关于实行当地有效城镇居民户口制度的通知》,决定实行当地有效城镇户口制度,范围是小城镇、经济特区、经济开发区等,对象是外商亲属、投资者、被征地的农民。在这一基础上,1992 年山东省政府出台了“山东省地方城镇户口”政策,其他大部分地方采取的是“蓝印户口”这种更加机动的户籍政策。蓝印户口是一种介于正式户口与暂住户口之间的户籍,因使用的印章为蓝色而得名。拥有蓝印户口的人基本上可以享受正式户口的利益,但是要经过若干年后才能够转变为正式户口。最早采用蓝印户口的以中小城市居多,在一些地方的小城镇也实行蓝印户口。蓝印户口的条件和价值与城镇的地位是紧密联系在一起的,城镇地位越高,得到蓝印户口的条件也越高。

1997 年在全国近 400 个小城镇进行户籍改革试点。从 1998 年开始,各地逐步开放小城镇户籍。在这方面,中西部地区开放的步伐迈得比较大。例如 1998 年贵州省在 10 个小城镇进行试点,在贵州省公安厅的《小城镇户籍改革试点方案》中规定,在小城镇中有合法稳定的非农职业或者稳定的生活来源,有合法的固定居所后居住满两年,就可以办理小城镇的常住户口,并且不允许收取城镇增容费。

2000 年中央和国务院出台了《关于促进小城镇健康发展的若干意见》,规定对县级市市区及以下的城镇,只要有合法固定住所、稳定职业或生活来源的农民,均可根据本人意愿转为城镇户口。在这一政策的推动下,各地对小城镇户籍的开放速度也相应加速。2001 年国务院批转公安部《关于推进小城镇户籍管理制度改革的意见》,对小城镇的户籍改革进一步放宽,至此绝大多数小城镇的户籍基本上对农民开放了。

在开放小城镇户籍这场改革中,对开放户籍促进城镇化寄予了太多的希望。其实从 1997 年开始小城镇的户籍试点改革到现在,小城镇对农民的吸引力并没有明显的增强,没有出现大量农民迁入小城镇的情况。例如 1999 年在安徽涡阳县竟然要把城镇户籍以每个 600 元的价格摊派出售^[2]。河南省小城镇的户籍开放后,对农民的吸引力不大,在一些改革试点小城镇竟然没有一个人申报^[3]。为什么小城镇的户籍改革没有引起大的反响,这从小城镇人口状况可以得到有益的启示。

二、小城镇人口状况

关于小城镇的人口统计比较混乱,不同的资料来源有出入。资料不一致的一个重要原因是统计口径问题,按照中国的户籍管理制度,一个镇人口的身份至少有两种类型,农业人口与非农业人口,在一些镇中则可能还有“自理口粮人口”、“蓝印户口”、“地方城镇户口”等等。按照户口所在地又可以划分成本地人和外来人口,而外来人口中又可以划分为办理了暂住手续与没有办理的两类。按行政区划来划分镇人口,时常会产生误导。因为大多数小城镇的管辖范围都比较大,包含了大量的农村,容易夸大小城镇的人口规模。目前小城镇的范围界定也有待完善,因为在一些地方,随着小城镇的发展、城镇人口规模的扩大、农村工业的发展,镇与周边农村在地理上已经连成一片,如果用原来的行政区域来计算小城镇的人口规模则容易缩小

其实际的人口数量。鉴于上述情况,在本文中对小城镇人口的描述分析存在一定的局限,只能是一种概况性的介绍。

表1与表2是来自不同资料的全国性小城镇人口资料,表1是历史性的回顾,表2是时间剖面的状况。表2的资料并不完整,缺了接近2000个镇的数据,占当年全部城镇数量的10%。如果比较两张表的数据,可以看出两者之间在平均人口规模上有比较大的差异,而在平均非农业人口规模上的差异比较小,导致这种差异的原因是统计范围的不同,前者是用镇行政区划统计,因此规模偏大,后者用建成区,因此规模偏小。由于农业人口大部分居住在镇的建成区外,用行政区与建成区不同口径统计导致的差距比较大。又因为非农业人口主要集中在镇的建成区内,所以用行政区与建成区不同口径统计导致的差距相对比较小。上述的两个资料都有缺陷,但是相比之下用建成区统计的资料更加符合实际情况。

表1 部分年份小城镇基本情况

年	镇数量(个)	人口		非农业人口(万人)	
		总数(万)	平均规模(人/个)	总数(万)	平均规模(人/个)
1961	4429	4408	9953	3517	7941
1965	2902	3798	13088	3083	10624
1980	2874	5693	19809	4415	15362
1985	7956	16633	20906	5712	7179
1990	11392	26302	23088	6385	5605
1995	17282	35063	20289	6980	4039
1999	19184	37637	19619	7474	3896

资料来源:[1]《中国统计年鉴》(相关年份),中国统计出版社。

[2]《中国人口统计年鉴》(2000年),中国统计出版社,2000年。

[3]《中国人口年鉴》(1985),中国社会科学出版社,1985年。

根据表2中的数据,从60年代初期开始到改革开放前的20年间,全国小城镇在数量和人口规模上长期处于停滞状态。改革开放以后,小城镇的数量从1980年不足3000增长到1999年接近2万个,平均每年增长率为10.5%;人口规模从5693万增加到37637万,平均每年增长率也为10.5%。虽然近年来小城镇有较大的发展,但是分析一下却可以看出小城镇发展有两个问题。第一个是作为小城镇主体的非农业人口,从1980年到1999年的平均年增长率只有2.8%,扣除了人口的自然增长因素,小城镇的非农业人口迁移增长率实际上是很低的。第二个是在1980年平均每个小城镇有1.5万的非农业人口,到1999年平均每个小城镇的非农业人口不到4000人。小城镇非农业人口规模的缩小主要有三个原因,一是部分人口规模大的小城镇发展为小城市,二是新增加的小城镇的人口规模小,三是因为户籍制度的限制,大量在小城镇从事非农业生产经营活动的“农业人口”没有被承认是非农业人口。

表2 1999年各地带小城镇人口情况 人/个

地带	平均人口	平均非农业人口	平均劳动力人数	平均企业人员数
东部	5842	2415	3155	1516
中部	5119	2378	2489	857
西部	3312	1460	1676	505
全国	5009	2169	2612	1077

说明:①共17260个镇资料,根据这些镇的资料计算,下同。

②此表的人口指的是镇区的人口。

资料来源:《中国农村乡镇统计概要2000》,中国统计出版社,2000年。

前几年大量的县城转变为城市,导致剩下的小城镇人口规模普遍不大,全国大约70%的小城镇的人口规模不到5000人,非农业人口规模不到2000人。小城镇人口规模超过2万,或非农业人口规模超过1万的小城镇,占全部城镇的比重在3%左右。从空间的角度看,小城镇的人口规模以东部地带为最大,中部次之,西部最低。例如东部地带小城镇平均人口规模比西部高76.4%,东部地带小城镇平均非农业人口规模比西部高65.4%。根据17260个镇的资料,在人口规模最小的2000个镇中,约50%在西部地区。

表3 1999年各地带小城镇人口规模分布

%

地带	人口规模(千人)					合计
	< 2	2~5	5~10	10~20	> 20	
东部	21.3	42.4	23.3	9.2	3.8	100.0
中部	26.2	42.6	20.9	7.7	2.7	100.0
西部	48.7	35.6	10.4	3.9	1.4	100.0
全国	29.4	40.8	19.4	7.5	2.9	100.0

资料来源:《中国农村乡镇统计概要2000》,中国统计出版社,2000年。

表4 1999年各地带小城镇非农业人口规模分布

%

地带	人口规模(千人)					合计
	< 1	1~2	2~5	5~10	> 10	
东部	45.8	23.9	20.2	6.1	4.0	100.0
中部	46.9	23.7	20.0	5.8	3.6	100.0
西部	62.4	18.8	13.7	3.5	1.6	100.0
全国	50.1	22.6	18.6	5.4	3.3	100.0

资料来源:《中国农村乡镇统计概要2000》,中国统计出版社,2000年。

由于大部分小城镇人口规模小,只要增加几千人就可以让不少城镇人口倍增,由此带来生活环境恶化,就业机会减少等问题,因此短期内大多数小城镇人口增长的空间不大。

三、小城镇人口中实际非农业人口估算

在前面谈到小城镇发展过程中,大量从事非农业生产经营的“农业人口”得不到承认为合法的非农业身份,这部分人在目前的城镇人口中占相当大的一部分。同时在部分小城镇中存在大量的外来劳动力,在有资料的城镇中,有1226个镇的企业中的就业人数超过有当地户籍的劳动力人数,表明大量外来人口存在。这种情况以东部居多,数量最多的分别是广东、江苏和重庆。如果大量实际从事非农业工作者的身份得到确认,对城镇户籍管理有益,这些城镇将是户籍制度改革的最大受益者。

表5 企业人数超过镇劳动力总数的城镇分布

地区	数量(个)	比重(%)
东部	650	53.0
其中:江苏	143	11.7
广东	148	12.1
中部	270	22.0
西部	306	25.0
其中:重庆	135	11.0
全国	1226	100.0

资料来源:《中国农村乡镇统计概要2000》,中国统计出版社,2000年。

到底小城镇中有多少人口应该属于非农业人口,这是无法准确回答的问题,因为在小城镇中,有些家庭内部的成员可以分别从事农业与非农业工作,也有相当一部分人是同时兼职农业与非农业。不过还是可以对目前小城镇中实际非农业人口规模作一大略估计,下面是估计的公式:

$$\text{期望城镇非农业人口} = 1.8 \times (\text{企业人员数} + \text{劳动力人数} \times 0.1)$$

这一公式的基本思路是:第一,按目前中国城镇的实际情况,每个非农业劳动力供养 1.8 人(包括劳动力本人在内);第二,在一个镇内部的劳动力中至少有 10% 的人是从事行政管理、文教卫生、商业和服务业,应该说 10% 这一比重可能偏低。用这一公式计算出的城镇非农业人口规模,本文称为期望城镇非农业人口。表 6 是根据公式计算的结果,从中可知全国小城镇中,实际属于非农业的人口要比统计数多 50% 左右,其中东部地区大约多 70%,中西部则在 30% 左右。要强调的是这些期望可在小城镇增加的非农业人口中,70% 以上在东部地区。

从期望可增加的小城镇非农业人口数量上看,除了局部地区之外,小城镇非农业人口的增长并非是有限的,它受到小城镇就业条件的限制。除了少数以交通、旅游、集市贸易为主要产业的小城镇之外,大部分小城镇人口增长在很大程度上受到其企业发展的制约,只要没有一定数量和规模的企业存在,让小城镇人口大发展是空中楼阁。根据表 2 中的数据,全国平均每个小城镇只有大约 1000 人的企业员工。东部地区多些,平均有 1500 人左右,西部平均只有 500 人上下。而从表 7 的数据中可知,全国接近 40% 的小城镇中,企业员工数量不足 250 人,在西部地区这一比重是接近 60%。从企业情况看,目前大部分小城镇容纳大量人口就业的前景并不乐观。

表 6 1999 年各地带小城镇非农业人口增长潜力

万人, %

地带	实际非农业人口	期望可增加非农业人口 ^①	期望可增加非农业人口比重 ^②
东部	1935	1309	67.6
中部	1189	334	28.9
西部	620	177	28.5
全国	3744	1820	48.6

注:①期望可增加非农业人口=A 类城镇的期望非农业人口-A 类城镇的实际非农业人口

A 类城镇指的是:期望非农业人口>实际非农业人口的小城镇

B 类城镇指的是:期望非农业人口<实际非农业人口的小城镇

②期望可增加非农业人口比重=期望可增加非农业人口/实际非农业人口

资料来源:《中国农村乡镇统计概要 2000》,中国统计出版社,2000 年。

表 7 1999 年各地带小城镇企业员工人数规模分布

%

地带	企业员工规模(人)					合计
	< 250	250 ~ 500	500 ~ 1000	1000 ~ 2000	> 2000	
东部	25.9	15.9	18.2	18.9	21.0	100.0
中部	39.0	18.6	17.5	13.6	11.3	100.0
西部	57.8	15.8	13.1	7.9	5.4	100.0
全国	37.6	16.7	16.7	14.7	14.3	100.0

资料来源:《中国农村乡镇统计概要 2000》,中国统计出版社,2000 年。

从期望城镇非农业人口和小城镇企业规模的分析中可以得知,通过户籍制度改革可以让一些实际上已经在小城镇工作的人得到户籍,但是靠这类人口来增加小城镇人口的作法在东

部地区可以比较有效,在中西部地区的效果不大

四、关于小城镇人口与小城镇户籍制度改革的几点讨论

在对小城镇人口状况有一定了解的基础上,可以从人口的角度对小城镇户籍制度改革作一点讨论。

首先,小城镇的人口规模普遍太小,对大多数服务行业来说,根本达不到许多服务业所能生存的“门槛人口”。在这些城镇中,要依靠企业中就业人口的大量增加,拉动服务业人口的增加才可能发展。其实从“自理口粮”人口对小城镇发展起的作用有限这一事实,也可以看到开放小城镇户籍对大部分小城镇的发展帮助有限。

其次,在市场经济体制下,人口的流动主要是受到劳动力市场的影响,从目前小城镇的人口状况看,大多数小城镇的劳动力市场潜力有限。大部分企业规模小,容纳劳动力的能力极有限。根据《中国农村乡镇统计概要 2000》中数据计算,在小城镇中平均每个企业的规模 12 人,其中东部地区平均 16 人,中部地区平均 9 人,西部地区平均 7 人,可以说相当部分企业是处于小作坊的水平。没有就业机会,白给农民一个小城镇户籍对农民没有实质意义。

第三,目前户籍制度改革并不限于小城镇,大多数小城市的户籍已经相当开放,甚至于石家庄这样大城市的户籍也基本上开放,与小城镇相比,城市的吸引力远大得多,而且对石家庄这样的城市来说,户籍开放后也没有出现大量人口涌入的局面。因此只要小城镇的就业机会无法超过城市,那么小城镇的户籍吸引力就有限。

第四,小城镇户籍改革的实质是什么,目的是什么。根据目前小城镇人口现状,小城镇户籍改革的实质是承认大批在小城镇工作、生活的人口,他们的身份已经不是农民,其目的应该是方便人口管理。如果把小城镇户籍制度改革的目的定位在促进农村城镇化上,从前面的分析看,很可能要失望的。

第五,小城镇户籍改革的效果存在地区差距。在东部地区小城镇的发展水平比较高,在珠江三角洲地区、长江三角洲地区、特大城市的郊区,户籍改革对小城镇规模的发展会有相当大的促进作用。相反在广大的中西部地区,简单通过开放小城镇户籍,甚至是开放城市户籍,对城镇化的促进作用依然有限。

参考文献:

- [1] 中华人民共和国全国分县市人口统计资料(1990 年度与 1993 年度).北京:群众出版社,1991、1993.
- [2] 涡阳城镇户口大甩卖.北京青年报,1999-9-11.
- [3] 农转非受冷淡,河南小城镇户籍改革无人喝采.新华社郑州 2001 年 1 月 5 日电.

[责任编辑 齐明珠]

(上接第 42 页)

参考文献:

- [1] 唐浩夫.新经济 新战略:合作创新 开发能力 共促繁荣 亚太经合组织人力资源能力建设高峰会议综述[J].中国人力资源开发,2001,6:1-3.
- [2] 张学忠.合作创新,开发能力,为经济社会发展提供不竭的动力.人民日报,2001-5-15(2).
- [3] 江泽民.加强人力资源能力建设 共促亚太地区发展繁荣.光明日报,2001-5-16(1).

[责任编辑 崔凤垣]