

# 流动人口与城市化

杨子慧 萧振禹

**摘要** 本文依据国家计划生育委员会1992年进行的“计划生育管理信息系统调查”及有关调查资料,系统地分析了流动人口的产生、发展过程及其特征,探讨了流动人口对城市化的促进作用及其负面影响,提出了农村城市化发展途径的构想,在理论和实践上有一定现实意义。

**作者** 杨子慧,中国社会科学院人口研究所《中国人口科学》杂志社社长,教授。  
萧振禹,中国老龄科研中心副主任,研究员。

中国的人口流动,是一个非常复杂的社会变动过程,与社会经济发展和城市化进程息息相关。

## 一、流动人口的阶段性

中国的流动人口发展过程大体上可以分为改革开放前和改革开放后两大时期。改革开放以前的29年,二元经济结构体制形成的城乡隔绝有所强化。这种无形的障碍主要有严格的、城乡截然不同的户籍身份制度,职业行业的计划调配制度和生活必需品的供应制度。它们就象有形的城墙、壕堑一样,阻碍着乡村人口自由流入或迁入城镇。

乡村人口要想摆脱农业人口的户籍和身份,转变为城市人口获得非农业人口的户籍和身份,可供选择的道路只有以下几种:(1)由国家计划指导下的企业招工;(2)参军;(3)升学;(4)少数农村劳动者在各级党政机关中谋得职务,取得国家正式干部编制。从四条通道跳出“农门”的农民是极其有限的,在一定程度上阻滞了人口城市化进程(见表1)。

表1 中国1949~1978年城市化水平

时间	城镇人口占总人口%	乡村人口占总人口%
1949~1959	13.9	86.1
1960~1978	17.7	82.3

注:中国社会科学院人口研究中心编,《中国人口年鉴》1995年,中国社会科学出版社,1986年。

改革开放以来的流动人口。1978年发轫于中国大陆的改革开放潮流,开创了中国社会经济发展的新纪元。当然,人口迁移和流动滞后于社会经济体制变革的特性,决定了人口的迁移

\* 中华人民共和国成立后,城市百废待兴,1953年又开始了大规模建设,农村人口向城市流动是自由的,但到50年代末,政府即采取了限制农民进城,严格控制城市人口的政策。

和流动不可能在一夜之间发生,因而形成了人口迁移和流动的阶段性的。从1978年到现在的18年间,中国的流动人口变化大体可以划分为四个阶段。

1978~1983年,改革开放初期,尚处于商品经济的启蒙状态。流动人口处于观望、徘徊的缓慢增长阶段。其特征是数量少、在外逗留时间短、流动空间距离小。

1984~1988年,经过一段时间的观望和适应以后,流动人口进入了快速增长阶段。农村推行的联产承包责任制使大量剩余劳动力从农业种植业中释放出来。乡村贫穷落后的推力和城市建设突飞猛进的拉力,使大批农村的剩余劳动力纷纷进城务工经商,迅速卷入人口流动的洪流,形成了前所未有的“民工潮”。其特征是数量多、在外逗留时间长、流动空间距离扩大、流向变为多元状。

1989~1990年,短时间形成的经济过热、市场疲软,政府对经济环境进行全面治理整顿,紧缩银根、削减基本建设项目,全国有许多建设项目或停产或下马,受影响最大的是建筑业。治理整顿使迅猛增长的流动人口暂时遏制下来。据有关部门统计,1989年从城市返回乡村的流动人口即有170万,其中20%进入乡镇建筑业、50%进入其他乡镇企业(张庆五,1993)。尤其是北京、天津、广州、成都等特大城市的流动人口,锐减的势头更为明显。

1991年至今,经过两年的治理整顿,经济建设继续保持高速增长势头,特别是邓小平同志南巡讲话以后,全国开始实行社会主义市场经济,改革开放的力度进一步加大,流动人口又进入了高速增长的新阶段。据国家计划生育委员会1992年“计划生育管理信息系统首次调查”(即全国38万人抽样调查),将流动人口定义为按个人离开户籍所在地外出居住、而不论其外出的时间长短和距离远近,依据调查样本规模推断,全国流动人口总数已达到9360万,占全国总人口的8%,占1992年全国城镇人口的28.9%。1986年中国社会科学院人口研究所曾经进行了74个城镇迁移人口的抽样调查,北京市1994年11月进行的流动人口抽样调查结果是,进入北京市的流动人口已上升到329万,占全市户籍人口的29.6%。

为了进一步说明流动人口的变动趋势,我们又结合不同的调查作了推算,首先,依据1987年全国10%人口抽样调查资料进行了推算:跨市、镇、县外出流动并居住一年以上的流动人口,1982~1983年年平均为364万人;1985~1986年年平均为790万人。其次,1990年第四次人口普查资料表明,跨市、镇、县外出流动并居住一年以上的流动人口,1985~1990年年平均上升到1053万人。而根据1992年的“计划生育管理信息系统首次调查”推算,流动人口年平均增长量已达到1500万人以上,上升幅度为42.45%。发达国家伴随着工业化过程出现的十分活跃的人口流动,是一次性完成居住地和职业两种转变。虽然发达国家在城市化进程中,由于大量农村人口拥入城市,城市的畸形发展带来了许多难以克服的城市病,但客观上也促进了城市的现代化建设。中国的流动人口受多种因素的制约,进入城市的流动人口不论其居住多长时间,也不管其职业发生了如何巨大的变化,只因没有取得城市户籍,在形式上还不能算作合法的城镇人口,但这丝毫不能掩盖流动人口对中国人口城市化进程所作出的贡献(见表2)。

表2 中国1979~1993年城市化水平

时间(年)	城镇人口占总人口%	乡村人口占总人口%
1979~1983	20.2	79.8
1984~1986	23.8	76.2
1987~1990	26.0	74.0
1991~1993	27.4	72.6

注:(1)1979~1982年数 中国社会科学院人口研究中心编 《中国人口年鉴》 1985年(811)计算,中国社会科学出版

社 1986 年。

(2)1983~1993 年数 国家统计局编 《中国统计年鉴》 1994 年(59)计算,中国统计出版社 1994 年。

## 二、流动人口的特征

中国流动人口的特征是依据 1992 年的“计划生育管理信息系统首次调查”的数据进行研究的,但由于受调查项目的限制,有些特征研究还要借助其它有关的调查。

流动人口的性别结构。受传统观念“男主外,女主内”的影响,中国流动人口的性别结构从一开始就表现出男多于女的特征。近年来随着改革开放的深化和市场经济体制的实行,性别差异有所改变,但仍是男多于女。据 1992 年的调查,全国 9360 万流动人口中,男性占 54.4%,女性占 45.6%。女性流动人口比 5 年前 1987 年的调查,提高了 10%。但从流动的距离看,短距离流动人口中女性占优势,男女为 3:5;在较长距离的流动人口中,仍然是男性占优势,男女比为 4:1。1990 年第四次人口普查的在城镇居住一年以上的流动人口中,男性占 55%,女性占 45%;浙江省第四次人口普查的全省外出(流往外省)流动人口中,男性占 59.3%,女性占 40.7%;1994 年北京市的抽样调查表明,进入北京市的流动人口男性占 63.5%,女性占 36.5%。

流动人口的年龄结构,一般表现出“两头小,中间大”的特征,即 14 岁以下和 60 岁以上人口占的百分比小,15~59 岁的经济活动人口占的百分比大。据 1992 年的调查,全国流动人口总数中,老年人口占 2.8%,14 岁以下的少年人口占 15.5%,15~59 岁的经济活动人口占 81.7%;经济活动人口中,15~29 岁的是主体,占流动人口的 57.6%。流动人口年龄结构的这一特征,在其它地方的调查中也能得到证实,浙江省外出流动人口中,少年人口和老年人口合计占 19%;北京市郊区流动人口中老少合计占 17.1%、上海占 12.9%、大连占 10.5%、武汉占 10.2%;与此相应,经济活动人口均在 80%以上(张庆五,1994)。

流动人口的文化结构,表现出具有相对较高文化程度的特征。据 1992 年的调查,大学和大学专科以上文化程度的占 2.8%,高中和中等专业文化程度的占 17.6%,初中文化程度的占 38.7%,小学文化程度的占 31.9%,文盲和半文盲只占 9.1%。与 1990 年第四次人口普查的各种文化程度人口相比,流动人口中高中和中等专业以上文化程度的比全国人口中同等文化程度的高出 9.6 个百分点,大学和大学专科以上的高出 1.4 个百分点,初中文化程度的高出 15.4 个百分点,小学文化程度的低了 5.2 个百分点,而文盲、半文盲则低了 6.8 个百分点。这符合人口迁移和流动的适应性、选择性理论。

流动人口的职业结构,以经济活动居多为特征。据大连、成都、广州、厦门 4 市调查,流动人口中从事经济活动的占 81.5%。其中从事工业、建筑业的分别为 34%和 26.2%,从事商业饮食服务业和商贸经营的分别为 21.7%和 15.6%。相应的,进行民间社会往来活动的却大大减少,由过去的 60%以上下降为调查时的 20%以下。4 市调查的结果表明,民间社会往来活动的流动人口只占 18.5%;其中投亲寄养的占 40.8%、参观旅游的占 31.5%、治病疗养的占 6.18%。从事经济活动的流动人口,在流入城镇之前大都在家乡务农,流入城镇以后多数都转向第二、第三产业。据大连、北京、沈阳 3 市调查,流出前务农的(第一产业)占 64.3%,流入市镇以后在郊区继续务农的仅占 4%(张庆五,1994)。

流动人口的双重身份,是中国流动人口独有的特征。进入城镇的农民,他们原来都承包了土地。进城以后,承包的土地一般由留在农村的家属耕种,或者由流动人口兼顾,农忙时回乡抢种抢收,农闲时进城经营。有的因为经营规模较大,本户本人已无力耕种,便将承包土地转包给

他人耕种,或者听任撂荒。总之,不论哪种类型的进城农民,都不愿意放弃手里的土地使用权。流动人口的双重身份使他们成为城镇和农村之间带有过渡性的特殊人口群体。

流量大、流动范围广,是中国流动人口的又一特征。流动人口的数量大,前面的阶段分析中已有阐述。这里着重讨论流量动态变化。1992年的调查,全国流动人口已达9360万,目前的估计数大约已接近一个亿。中国人口迁移和流动的潜在能量仍然很大。一方面来源于市场经济体制的建立和完善,为人口的迁移和流动提供了广阔的社会环境和条件;另一方面,来源于规模庞大的农村人口,随着农业科学技术的推广应用和耕地面积的不断缩小,农村剩余劳动力还在不断增长。这两个条件决定了中国的流动人口数量将有增无减。

至于流动人口的流动范围,目前已涉及到大陆的30个省、自治区和直辖市,并出现了国际间的流动(部分流动人口开展了与中东、东欧、东南亚等地区的国际商贸活动)。从流向上看,已从改革开放初期的流向大城市和东南沿海地区(当时称之为孔雀东南飞)转变为城市、乡村之间的双向流动和内陆、沿海地区之间的双向流动。可以说,中国的人口流动现象已遍布于大陆的城镇和村落。

### 三、流动人口对人口城市化的影响

中国的城镇人口来源于四个渠道:(1)城镇原有人口自然增长的新增人口;(2)原有城镇区划扩大后增加的人口;(3)国家批准新建制城镇增加的人口;(4)由农村迁入城镇的人口及其生育的人口(间接迁入人口)。但是,这四条渠道无论哪一条,都与当时社会经济的发展紧密相关,特别是受到政策的严格制约。

1949~1980年的31年间,中国曾经有过三种大规模的人口迁移,一是先后有上千万的农村人口或自发或由政府组织,从内地和沿海省区迁往边疆,成立农垦团屯垦戍边;二是大兴水利建设,全国各地兴修大小水库8.6万多座,库区内大约也有千余万农民因土地、村庄被淹没而迁往他乡,易地而耕;三是十年动乱期间,1700万知识青年上山下乡和大批干部下放农村劳动。三种类型的迁移人口约有三四千万之多,但对城市化特别是城市人口规模所产生的影响是消极的。

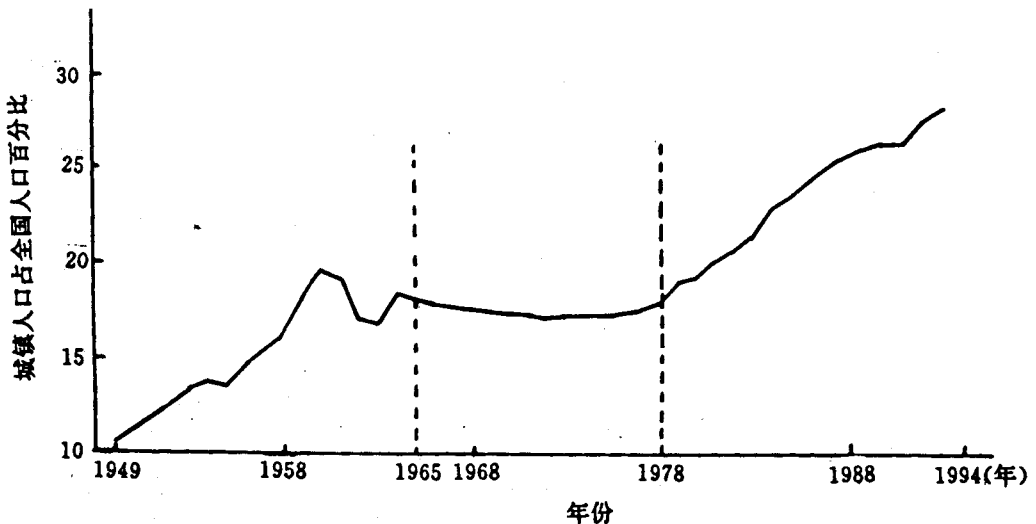


图1 1949~1993年中国人口城市化水平发展趋势

不管三种类型的迁移人口数量有多大,都不能与改革开放以来的人口流动大潮相比拟。而且前后两个时期的人口迁移和流动,在性质上显著不同。

从图1的变动轨迹可以看出,中国人口城市化进程明显地分为三个阶段。1949~1965年是第一阶段,城市化进展较快,特别是1949~1958年,基本上属于平缓上升趋势。1959~1965年出现了一个大起大落的波动,显然,这与连续3年的自然灾害、经济建设严重受挫,以及严格控制城镇人口规模政策的实施和大批干部职工退职返乡务农有密切关系。第二阶段是1965~1978年,正是文化大革命动乱的期间,人口城市化先是平缓下降且下降幅度很小,接着后期又平缓回升且回升幅度很小,从而形成酷似两根电线杆之间一段线路那样的曲线,充分反映出动乱年代经济萧条、人口迁移和流动呆滞的特征。从1978年开始,处于爬坡上升态势,而且城市化水平明显高出前两个阶段。三个阶段就人口学而言,最大的不同点在于:1978年以后出现了前两个阶段没有也不可能出现的流动人口大潮,而且人口迁移和流动数量规模,流向及时空范围都是前所未有的。工业化初期的人口城镇化过程,还保留着城镇化的原始特征,城镇人口增长主要依靠城镇原有人口的自然增长。随着工业化的发展和城镇人口出生率的下降,人口的迁移和流动在城镇人口增长中的作用越来越突出。从人口的自然变动看,1963年以前,中国城镇人口的出生率、自然增长率都明显高于农村;1964年以后,城镇人口的出生率、自然增长率持续下降,70~80年代以后大大低于农村,特别是城镇人口的总和生育率,已下降到农村总和生育的一半甚至更低。在这种情况下,中国人口的城镇化进程除了其它因素外,人口的迁移和流动是最重要原因。

饮誉海内外的深圳市,1979年建市时,全市仅有31.4万人,1992年达到260.9万人,平均每年增长17.7%。1980~1992年,深圳市的社会劳动者从5.7万增加到149万,年递增31.3%,基本上是外省市流入的人口。

目前,进入城镇的流动人口中有相当一部分已经成为事实城市人口。许多进入城市的农民经营商业、服务业或其它第三产业,由于经营有方,收入可观,在城市中已经有了自己的店铺、房产和产业,他们长期生活在城市、工作在城市、在城市站住了脚,成为没有城市户籍的城市居民。有相当数量的进入小城镇的农民,自理口粮在小城镇落户定居。还有一些因婚姻关系流入城市的人口,长期居住在姻亲家中,不少人已经谋得相对稳定的职业,虽然没有城市户籍,但已成为事实城市居民。

流动人口对城镇人口增长影响的另一形式是滞留城镇的时间。流动人口在城镇滞留3年以上的数量已相当可观,有些流动人口在城镇滞留的时间甚至超过5年、10年或更长。按照文化适应理论,他们不仅在职业和事实身份上完成了非农化转移,而且从生活习惯、价值观念等多方面成为标准化的城镇人口。他们对城镇化的影响是不可低估的。为了进一步探讨流动人口对城镇化产生的影响,本文又选用了国家公安部近两年所作的城镇暂住人口统计资料。全国进入城镇的暂住人口1994年为4438万,比1993年增加了463万;1993年比1992年增加了也是460多万。1994年的暂住人口中,暂住1个月以上的3240万,占暂住人口的73.0%;来自省内省外农村的农民占67.4%。1993年暂住人口中,暂住1个月以上的2942万,占暂住人口的74.0%,与1994年基本持平;来自省内省外农村的农民占71.2%<sup>①</sup>。

<sup>①</sup> 国家公安部1993、1994年全国暂住人口统计年报表的数据是不完全统计;有相当数量的人没有申报暂住户口,表内的数据反映不出来,丢失率比较高,使用中仅供参考。

流动人口为人口城市化做了前期准备。中国的人口城市化进程还有一个特殊的现象,这就是非农化现象。改革开放以来,乡镇企业异军突起,乡镇企业吸纳了大批农村剩余劳动力,完成了农业人口向非农业人口的转移和地域转移。但是,由于受户口管理制度的限制,这些农村的非农业人口并未向城镇集聚,因此非农化并未与城市化同步发展。除乡镇企业造就的非农化现象以外,政府还允许农民“离土不离乡”,自筹资金、自理口粮进入小城镇经商、务工或从事饮食服务业。这些个体经营者虽然不像在乡镇企业就业的农业劳动者那样,具有相对的稳定性,但他们同样完成了向非农化的转移,缺的只是户籍的变更。此外,还有一些亦工亦农、亦商亦农等等半非农化转移的人口。中国学者把非农化现象称之为“隐性城镇人口”和“隐性城市化”。“隐性城镇人口”在职业、生活方式和居民点形态上,已经具备了相当程度的城镇特征,只是户口性质、人口统计和居住地域上仍归属于农村人口。一旦时机成熟,就能迅即转化为名实相符的城镇人口。从流动人口带来的这一客观效应而言,流动人口为中国人口城市化的发展做了前期准备。

流动人口对人口城市化还具有不可忽视的间接影响。庞大的流动人口成了城乡经济、文化、技术、信息交流的中介,他们随时随地把城市文明、城市经济信息和城市人口的思想意识、生活习俗等等传播到农村,使广大的农村人口了解了城市文明,有利于改变乡村的封闭意识,间接地起到了促进人口城市化的进展。

流动人口为实现农村城市化创造了新经验。中国的改革开放为市镇建设开辟了广阔的前景,全国城市由1978年的191座,增加到1992年的504座,增长了163.9%;镇由1978年的2850个增加到1992年的10587个,增长了271.5%。在如此快的增长速度中,流动人口的参与是一个不容忽视的因素。不少新建制的镇,就是依靠进镇农民自筹资金或集资兴建起来的。例如浙江省苍南县的龙港镇,1983年还是一个荒凉的小渔村,只有6000多人。1983年底,苍南县政府鼓励农民进镇投资建设,鼓励农民自理口粮进镇办厂、经商,进入龙港的流动人口大增,到1990年底,已吸引农村剩余劳动力7500人,迁入人口1.2万。一座不占耕地(在滩涂上建镇)、没有国家投资、完全由流动人口(农民)自行集资建设的小城镇便拔地而起,被誉为中国第一座“农民城”。1992年底,全镇人口已达12.4万,比1983年增长了近20倍,其中92%是迁入人口。仅仅9年时间,依靠农民自己的力量和流动人口的参与,一座高楼林立、街道纵横、工贸商发达的新兴小镇就建成了。类似的如河北省的白沟镇、天津市的大邱庄,以及著名的花溪镇等等,都是同类型模式。应当说,这同样离不开流动人口的贡献。“棚户区”是发达国家大都市的附属品,是城市畸型发展的产物。中国的城市设施落后,容纳量和承载能力有限,过量的流动人口涌入,住房更加困难,一部分流动人口在城乡结合部和市区、郊区结合部,用简陋的建筑材料搭起窝棚茅舍,逐渐形成棚户区。这里不仅设备差、卫生环境脏乱,而且污染严重,赌博、卖淫、嫖娼、吸毒、犯罪等劣迹环生,甚至成为黑社会的滋生地。

显然,发达国家城市化过程中大城市畸型发展的种种弊病,在中国的城市化过程也已重现。这些已引起了中国政府的高度重视,开始采取措施加强治理。

(下转第12页)

实践表明:坚持从我国社会主义初级阶段这一基本国情出发,实事求是地认识计划生育与人口控制在现阶段从紧从严的量化尺度,就必须使现行的计划生育政策总体要求,切实体现出的是社会主义初级阶段早期的要求,而不是初级阶段中期或后期的要求,更不是社会主义成熟阶段的要求。计划生育政策中的“计划”,既不能不顾客观条件的可能性而使计划主观理想化,强迫客观就范,也不能完全被条件所束缚,而忽视了人的主观能动作用。这就是说政策中的“计划”,须遵从规律第一性、计划第二性的原则,把主观努力与客观可能性、现实性有机结合起来加以确定。违背规律的政策性计划,是不可能取得预想结果的。

在实际工作中,脱离国情脱离实际办事的现象仍大量存在。80年代初,计划生育工作中不分城乡差异“一刀切”的只准生育一个,不仅使农村生育水平全面回升、人口增长速度下降出现反弹,而且还使党群关系受损、群众执行计划生育的积极性受挫。为了解决计划生育工作指导思想问题,进一步增强实际控制能力,1984年党中央决定对农村实际推行的只准生育一个孩子,从政策完善的高度来加以纠正。然而,却遇到了相当大的阻力。不少同志,乃至一些部门也指责政策的完善,使生育政策完善进展迟缓,贯彻落实步履艰难。不少地方,因领导认识问题没解决而放松了工作。完善政策的主要目的之一,是把计划生育具体工作中推行的农村只准生育一个,与实际最大可能控制能力的距离缩短一些,可行性增加一些。如果现阶段计划限定的一对夫妇生育子女数要求脱离了实际,那么,政策性计划规定,就难以起到切实的约束作用。

生育政策的完善在多种干扰下,虽然已取得了很大的进展,乃至有的是突破性进展,但是,却仍没有完全解决政策性计划规定在人口计划限定内的因地制宜、分类指导问题,仍没有解决好生育政策与人口增长控制目标的协调一致性问题。因此,使稳定生育政策与可行性问题仍不能完全得以根本解决,甚至不少领导同志还误把紧缩生育政策规定尺度与增强实际控制能力等同起来。还没有认识到过高的要求是一回事,而实际能不能做到则是另一回事的主客观统一问题。

人口计划是国家加速与协调社会经济发展全局的调控手段之一。政策性计划规定的一对夫妇生育子女数,是一种宏观意义上的微观调控手段。宏观人口计划是指令性手段,生育政策的计划规定则是指导性手段。两种手段相结合程度,形式与量化规定范围,在不同时期、不同地区应有所不同。

计划生育工作劲可鼓而不可泄。要鼓实劲,不要鼓虚劲,要有严控的思想,但不能空想,抛弃空想,才能脚踏在实地。丢掉空想、鼓实劲,不是离所达目标远了,而是近了。

---

(上接第38页)

#### 参考文献

1. 中国社会科学院人口研究中心编:《中国人口年鉴》,中国社会科学出版社,1985年(811)。
2. 国家统计局编:《中国统计年鉴》,中国统计出版社,1995年(59)。
3. 张庆五“当前我国流动人口状况和对策研究”,《人口与计划生育》,1993年(4,47)。
4. 徐天琪、叶振东:“中国农村人口城市化的新模式”,《中国人口科学》,1994年(3,49)。
5. 庄求辉:“厦门特区外来人口管理问题”,《中国人口科学》,1994年(2,31)。
6. 杨子慧:“警惕城市‘棚户区’的蔓延”,《人口与市场分析》,1995年(2)。