

城市迁移和流动人口的科学调节

郝麦收 于 静

为什么要对城市的迁移人口和流动人口进行科学调节?怎样进行科学调节?这便是本文所要探讨的问题。

一、科学调节的现实缘由

分析缘由之前,需要对迁移人口、流动人口以及介于二者之间的暂住人口给予界定。人口迁移狭义指永久或非永久改变居住地的迁居活动;广义指人口在地理空间的一切移动或位置变更现象。流动人口是指暂时离开户籍所在地并不定期返回原常住地的人口。暂住人口是指第四次人口普查时的第二、三、四款人口^①,这些人口可视为准迁移人口。城市所要调节的对象正是迁移、暂住以及流动的这三部分人口群体。这些人口简称为流动人口。

对城市迁移人口和流动人口的科学调节

不只是主观愿望,更重要的是客观需求。首先,这种科学调节是城市人口变动的客观需要。城乡人口变动包括人口自然变动、迁移变动和社会变动三种形式。随着城乡经济社会的发展,人口自然变动逐步趋于完成(人口死亡率和生育率普遍下降,人口增长达到更替水平)。这时迁移变动便成为人口变动的主要形式。尤其当城市率先完成了人口自然变动的历史任务后,迁移变动便成为人口变动的突出矛盾。据1987年全国1%人口变动抽样调查资料推算,从1982年7月到1987年6月,5年中我国迁移总量达3050万人。据公安部推算1987年全国流动人口总数在5000万(包括暂

^① 分别指:已在本县、市常住一年以上,常住户口在外地的人;在本县、市居住不满一年,但已离开常住户口登记地一年以上的;普查时住在本县、市,常住户口待定的人。

由表6可见,未标准化前,市家庭平均规模最小,镇其次,县最大,县与市相差1.77人,与镇相差1.76人。经过标准化处理,在排除了人口结构影响之后,市家庭户平均规模超过镇,县家庭户平均规模虽仍最高,但已有所缩小,其与市规模相差降为1.099人,与镇相差降为1.241人。标准化的每户成年人数量,以县最高,市其次,镇最低,其排序与未标准化前一样,但差距缩小了。以上基本情况说明:(1)西藏的市,户均规模较其它两个地区小的首要原因,是户内少儿比例低,其次是实际家庭分化程度较高;(2)西藏的镇,户均规模与市相差甚微,其原因首先是因为镇实际家庭分化水平最高,其次为户内少儿比较低;(3)西藏的县,家庭户均规模与市、镇差距很大,基本原因在于户内少儿比高和实际家庭分化水平低。

以上仅据普查资料对西藏家庭户规模及户主率现状进行了分析。众所周知,与我国其它地区相比,以藏族为主体民族的西藏在婚姻和家庭上是别具特点的。补充有关的实地调查资料,是使普查资料分析更加深入和具体的重要条件和手段。

(作者工作单位:顾鉴塘,北京经济学院人口经济研究所;张义哲,原西藏自治区人口普查办公室)

住人口)以上。1990年第四次人口普查10%提前抽样汇总数据表明,1990年7月1日与1985年7月1日相比,五年来全国跨市、镇、县迁移的有3384万人,平均每年跨市、镇、县的迁入率和迁出率分别为6.15%,这还不包括迁入一年以内,户口在现住地的人口,也不包括在市、镇、县内部迁移的人口。同1987年全国1%人口抽样调查的迁移量相比,1990年迁移人数上升约1/3。迁移人口和流动人口的增加成为人口变动的主要表现形式,于是也就相应地提出了如何对迁移和流动人口的调节和管理问题。可见,对城市的移动人口的调节实际上是人口变动规律的内在要求。

其次,这种调节是农村城市化的客观要求。从人口角度考察,农村城市化有两种途径。一是由农村人口变为城市人口的直接转化途径。这是农民由农村迁入城镇,成为城镇正式居民实现的。“四普”数据表明,从1985年7月1日至1990年7月1日,五年间,在迁入的人口迁入城市的2088.4万人,占61.7%;迁入集镇的679.5万人,占20.1%;迁入农村的616.1万人,占18.2%;从迁出数看,由城市迁出的有628.9万人,占18.6%;由集镇迁出的637万人,占18.08%;由农村迁出的2118.1万人,占62.6%。迁入迁出相抵,城市净迁入1459.5万人,集镇净迁入42.5万人,农村净迁出1502万人。从农村迁出的这些人是由农村人口转为城镇人口的。这是通过人口迁移实现的人口城市化。

另一种是间接实现城市化的途径。农村人口通过接受城市生产方式、生活方式间接地向城市转化。每年3—5千万农民通过在城市的劳动和生活,接受了城市文化的熏陶,学会了现代城市的生产方式、生活方式和思维方式。这些人虽然未迁入城镇,但他们在城市文化的影响下,增长了见识,拓宽了视野,先从生活方式和思维方式上向城市转化了。由此可见,科学调节迁移和流动人口,使迁移顺利,人物其流,对农村实现直接和间接的城市

化有多么重要的作用。

此外,这种调节也是城市现代化的客观需要。传统的城市是封闭型的,现代化的城市是开放型的。高迁移率、高流动率是现代化开放型城市的一个重要特征。如何管理和调节迁移、流动人口,怎样充分发挥这些人口在加速城市发展中的作用,便成为城市现代化过程中一项越来越重要的任务。正因为科学调节城市迁移和流动人口成为人口变动的客观要求,成为农村城市化和城市现代化的共同课题,所以寻求现阶段城市对流动人口进行调节的客观规律就成为当务之急的任务了。

二、科学调节的基本内容

对城市移动人口的科学调节包括三方面的内容,即规模调节、结构调节和时空调节。

城市移动人口的规模是指在一定的时点上,一个城市范围内迁移、暂住和流动三种人口群体的总和。规模调节就是按照城乡建设的需要和城市的承载能力对这三种人口群体总量的调整。

城市迁移、暂住和流动人口的结构系指一定时点上该市移动人口群体中各种特征人群的组合比例。城市移动人口群体的结构主要包括性别结构、年龄结构、文化结构、职业结构、迁入目的结构、滞留时间结构、分布结构、来源地结构以及类别结构等。结构调节就是根据城乡建设的需要转变移动人口群体中内部的构成比例。

城市移动人口时空是指迁移人口、暂住人口和流动人口在城市的分布状态及滞留时间。时空调节就是对三种人口群体在城市分布状态及滞留时间的调控。

城市移动人口规模、结构和时空调节的目的是实现移动人口的最佳规模、结构和时空。所谓最佳规模即适度规模。现实生活中,城市移动人口群体规模存在三种基本状态,一是欠载规模,二是超载规模,三是适度规模。适度规模就是最有利于城乡生产力发展、劳动者素质提高、社会全面进步的规模,也就

是和城市承载力相适应的规模。最佳结构即活力结构。城市移动人口的结构存在非活力结构、半活力结构和活力结构三种状态。活力结构就是能最有效地促进城乡经济发展的结构。最佳时空就是有序时空。城乡移动人口时空存在有序时空和无序时空两种状态。有序的时空即按计划有规律地移动分布的时空。对城市迁移、流动人口的科学调节,就是为了创造出城市移动人口的适度规模、活力结构和有序时空。

三、科学调节的客观尺度

规模是否适度,结构是否合理,时空是否有序,需要接受实践的检验。检验的基本尺度有四个,即:看城市移动人口的规模、结构、时空是否贯彻和体现了国家的经济社会发展规划;是否促进了城乡生产力的发展和工农劳动者素质的提高;是否有利于城市社会的全面进步;是否从整体上提高了城乡经济社会生态效益。至今,对城市移动人口的规模、结构、时空的检验还缺乏具体的定量标准,还不能准确地计算出什么程度的规模才算适度,什么样的比例才更有活力,何种数量的时空才算更有序。目前,还只能寻找一个比较模糊的经验性衡量尺度,即三元衡量法。三元衡量法具体包括有:历史验证法、现实效益法、未来目标法。

历史验证法就是用改革开放以来的历史,考察城市移动人口规模、结构和时空的方法。80年代城市移动人口规模出现过三种类型,一是经济过热的膨胀型;二是经济调整时的紧缩型;三是经济协调发展年份的正常型。衡量城市移动人口规模是否适度,既不能以膨胀型为规范,也不能以紧缩型为尺度,而应以正常型为标准。经过历史验证,我们发现一个城市现阶段适度规模值似应是这个城市总人口的十分之一为宜。如天津市1990年总人口为870多万人,那么移动人口总数应在90万左右。如果高于这个正常值的40%以上,那么移动人口规模便会成为超载的膨胀型状态。

相反,如果低于这个正常值的40%,那么移动人口规模便会成为欠载的紧缩型状态。十分之一这个数值可成为衡量城市移动人口规模是否适度的一个简易的界限。当然,城市类型不同,这个数值会有所变化。而且随着时代的发展,移动人口占全市人口的比重会逐步提高,从而达到那个阶段的适度规模水平。

现实效益法是以移动人口对城市的实际作用作为评价标准的方法。移动人口的规模、结构、时空如果促进了城市经济的发展、市场的繁荣、社会的稳定、文化的提高、生态的平衡,那么移动人口的规模、结构和时空对城市的作用就是正效益态。相反则是负效益态。介于二者之间的则是中间效益态。无疑,城市需要的是正效益态,而反对负效益态,需要转变的是中间效益态。现实效益法把人口的规模、结构和时空效益分成正效益值(7—9分),中效益值(4—6分)和负效益值(1—3分)3个数值段。当按更具体的指标分别测得规模、结构和时空的分数值后,再加总求出平均值数。这个平均值数就是移动人口效益态指标。如移动人口规模效益是8分,结构效益是7.2分,而时空效益是7分,那么,效益态平均值便为7.4分,属于较低的正效益态。天津市1990年移动人口效益态测定结果是规模效益为6分,结构效益为7分,时空效益为7分,平均值为6.6分,移动人口效益为中间效益态。

未来目标法是通过城市未来五年,十年或更长时间经济、社会、文化、人口生态的发展目标来确定该城市移动人口规模、结构、时空目标的一种方法。城市人口、经济、文化发展目标与城市移动人口规模成正比例关系。城市人口越多,移动人口也就越多。城市经济发展越快,移动人口增长也就越快。移动人口增长的速度大致与一个城市的国民生产总值增长速度是同步的,即国民生产总值增长10%,那么移动人口也会增长10%;国民生产总值增长20%,移动人口大体也会增长20%左右。城市文化生活的质量越高,移动人口的

比例也就越高。利用城市的中长期发展目标大体上可以预测出那时移动人口规模、结构和时空的状况。如1991年底天津市总人口是909万人,按十分之一流动人口计算,就应为90万人。到2000年,预测天津市总人口是1027.8万人,那么,流动人口应在100万至140万之间。利用城市的中长期发展目标预测流动人口的规模结构和时空状态便可以把对流动人口的管理、调节工作做到前边。

考察历史是为了指导现实,预测未来也是为了今天的发展。在分析城市移动人口规模、结构和时空时,把历史、现实、未来贯穿起来综合分析的方法,就是历史唯物主义在移动人口问题上的具体运用。

四、科学调节的主要方法

首先是城市移动人口的计划调节。

计划调节的内容十分丰富。从性质上看,有指令性计划调节和指导性计划调节;从范围上看,有国家计划调节,地方计划调节和社区计划调节;从时间上看,有短期的年度计划调节,有五年或十年的中长期计划调节;从任务上看,有规模计划调节、结构计划调节和时空计划调节。城市与这些计划调节内容息息相关。城市应当在国家移动人口的指令性计划和指导性计划之下,制定出本市的调节计划。改革开放以来,天津市在迁移人口上是严格实行指令性计划的,体现了既控制城市规模又促进城市发展的辩证统一思路。

由于指令性计划得到坚决贯彻,天津市年均迁入值保持在2.7万水平,计划调节有很强的针对性和明显的优越性。如天津大港区是在比较荒凉的盐碱滩上建立起来的新兴工业区,从60年代开发到70年代发展,迁入的男性职工大大多于女性职工,结果出现了性比例严重失调,许多男青年职工找不到合适的配偶。为了解决这个问题,市政府实行了有计划的配套迁移,一方面批准职工妻室可以随迁,另方面动员本市其它郊区女青年到大港落户。经过四、五年的努力,大港区的性比例

已接近正常值,大港区的职工真正实现了安居乐业。

在移动人口上,除了需要指令性计划调节外,还需要市政府制定指导性计划。如暂住人口年度规模计划,外来建筑人口计划,以及海陆空交通线上的过境人口计划等,以把移动人口规模、结构、时空都纳入计划运行的轨道。

其次是城市移动人口的市场调节。计划调节,尤其是指令性计划调节主要体现在迁移人口上,而市场调节则体现在流动人口上。对流动人口调节的市场,首推农贸市场。在农贸市场出售农副产品和蔬菜、水果的主要是城市郊县和邻近省的农民。这些农民早来晚归,象钟摆一样的流动。城市居民和市内的移动人口所需的农副产品基本是从农贸市场上获得的。天津市现有农贸市场100多个,还准备再建100个左右。除农贸市场外,城市中还有星罗棋布的服务业市场、家务劳动市场、商业市场等。天津市第四次人口普查资料中流动人口的从业人员有35218人,其中从事商业的有4735人,占13.4%;从事服务性工作的8358人,占23.4%;两项合计为36.8%。市场的调节是价值规律对移动人口的自动调节。

五、科学调节的社会保障

犹如经济调节机制必须具备相应的社会条件才能发挥作用一样,城市移动人口的科学调节也必须具有相应的社会保障。这些保障大体有四个方面。之一,科学调节的宏观保障。宏观保障指国家对全国的移动人口要统筹兼顾,统一政策,统一规划,统一布署,统一行动。避免地方各行其是,造成失控,导致国家人力、物力、财力的浪费。国家应有专门负责人口迁移和流动人口的职能部门,调查研究,制定政策,发布信息,使全国人口迁移和流动走上按客观规律发展的轨道。之二,科学调节的组织保障。科学调节只是一种机制和方法,由谁来启动这种机制,运用这种方法,这就需要建立相应的社会组织。目前,各省市

影响我国农村人口素质的 社会经济因素分析

夏海勇

近年来,我国农村人口素质问题^①,已引起了越来越多的有识之士的密切关注。据1990年全国第四次人口普查资料,我国尚有文盲、半文盲1.8亿人。我国人口有80%在农村,与此相应的是全国文盲、半文盲人口中有92%也在农村。为了改善和提高农村人口素质,这些年来,国家大力加强了农村的扫盲脱盲工作,然而效果却并不理想。1988年全国扫盲共144万人,而这一年新产生的文盲竟达到了200万人,扫盲进度远远赶不上成盲的速

度。即使已脱盲者,由于得不到巩固和提高,复盲率亦高达15%以上。与农村经济发展和农民生活水平的逐步提高相反,农村教育事业却出现了严重滑坡。目前全国6—14岁儿童失学率高达23%,14—19岁失学率高达54%。近几年来,全国共流失中小學生达5000多万人,每年仅小学的流失生就达400多万人。“文盲新生代”正以每年200万人的速度在“扩军”。可见,我国农村人口素质低,除了历史原因以外,显然还存在着若干影响和遏制人口

自治区已经或正在建立暂住人口领导小组,专门负责暂住人口和流动人口的管理、调节、服务。这种组织除了对内实行管理服务外,还可以按照历史形成的地域联系,建立双边和多边的省际协作关系。如城市中所需劳动力的数量和质量便可以通过省、市间协调解决。天津市按照双边协作原则与外省36个县签定了劳务合同,使劳务管理走上了计划的轨道。之三,科学调节的政策保障。科学调节还需要科学的政策支持。如优待高素质人才的政策,就为有计划地迁入高知识阶层的人群开辟了通路。努力为流动人口提供优质服务的政策,就能使流动人口更好地为城市建设服务。城市的流动人口是较多付出劳动的人口,特别是连续在城市居住四、五年以上的人口,已成为城市事实居民。根据我国城市发展战略,在中小城镇,这部分人口能否在缴纳一笔较高

额迁移税后便可成为城镇居民?这可作为农村城市化的一项实际步骤。之四,科学调节的法律保障。对城市移动人口必须实行以法调节,靠法管理。这是使迁移人口、流动人口的调节和管理走上法制化、制度化,现代化的必然途径。如天津市从1988年起颁布“天津市城镇暂住人口管理办法”以来,还公布了八个有关法规,使暂住人口、流动人口的调节和管理有法可依,有章可循。

对城市移动人口的调节规律研究虽然为时尚短,但只要坚持探索,必定能走出一条具有中国特色的移动人口科学调节的道路。

(作者工作单位:郝麦收,天津社会科学院人口研究中心;于静,天津市人口普查办公室)

^① 本文主要指科学文化素质。