

(WS23 人口迁移)

中国人口迁移的现状、问题与对策

(翟振武)

中国人民大学社会与人口学院

1、 概述

进入新世纪以来，随着我国社会经济的发展和城市化进程的加快，人口的迁移和流动已经成为非常普遍的现象。在国际上，迁移和流动并无实质上的区别，联合国《多种语言人口学词典》将人口迁移定义为：“人口在两个地理单元之间的空间移动，通常会涉及到居住地的永久性的变化”（UN，1958）。其中的关键要素有两点：地理区间的改变和居住地的永久性改变，而这两个要素也就是区分人口的迁移性移动（migratory movement）和非迁移性移动（non-migratory movement）的重要特征。与国际上通用的定义相比，我国对人口迁移和人口流动的定义具有明显的中国特色。由于我国独特的户籍制度的存在，因此人口的移动行为是否改变其户籍就成为了区分人口迁移和人口流动的主要标志。除此之外，相关权威学者认为，流动人口和迁移人口的核心区别在于：流动人口只是暂时离开了其常住地，而进入了暂住地或客居地的人口，最终是要返回其常住地的；迁移人口则是改变了定居地的人口，通常并不再返回原来的常住地。¹国家统计局在进行统计时，把在一个地方居住达半年以上的人口，无论其户口在何地，都算作这个地方的常住人口。在很多地方，流动人口在流入地居住的时间甚至长达几年。比如，在北京的400万流动人口中，居住北京5年以上的人口高达40%以上。中国的城市化率指标，都是按照在城市常住人口数量统计的，而城市常住人口中，包含了大量居住半年以上的流动人口。因此，中国的人口流动其实就是人口迁移的一种形式，是户口没有变更的迁移。

自上世纪90年代以来，在经济飞速发展，城市化进程加速的大背景下，我

¹ 翟振武 段成荣，《跨世纪的中国人口迁移与流动》，北京：中国人口出版社，2006.5

国的人口迁移现象愈发频繁。2005年末，全国总人口为130628万人，城镇人口为56157万人，我国城市化水平（市镇人口占总人口的比重）达42.99%，比2004年年末提高1.23个百分点。而其中农村富余劳动力向非农产业和城镇转移已经成为工业化和城市化的必然趋势。近年来，我国农村外出务工的劳动力大军的规模十分引人注目，2004年全国农村外出务工劳动力为11823万人，占全国农村劳动力的23.8%。其中，东、中、西部地区外出务工劳动力分别为3934万人、4728万人、3161万人。而全国的流动人口总量在2005年已高达1.47亿人。

农业部调研组的调查显示，近几年来，农村劳动力外出就业总量出现平稳增长态势，预计今后几年，每年劳动力转移新增人数将维持在400-500万左右，增幅在4%-5%。这些外出务工人员主要来自于中西部地区，跨省流动的首选地区主要是东南沿海经济发达地区。这部分人群以具有初中文化的青壮年为主，多数属于在当地综合素质较高的人员，大部分属于自发性外出，并且其中的女性比例呈持续上升的趋势。目前这种流动以在城乡间双向流动为主，且其组织性有所增强，稳定性不断增加。¹

劳动力由农村向城市的大规模流动将在中国长期存在，主要原因是：

- （1）从历史经验来看，劳动力流动及城市化本身是一个长期、缓慢的过程。
- （2）在计划经济时期，我国城市化进程被制度所阻碍，因此中国的劳动力流动和城市化过程，不仅必须要走其它发达国家走过的道路，还需要弥补以前的由于制度扭曲所造成的问题，因此伴随城市化过程的劳动力流动将是长期的。

改革开放以来，有两亿多农村人口从农业转向非农行业，其中超过一半的人向城市流动。农村流动人口进城务工经商的历程可主要分为以下三个阶段：

- （1）1979-1983年，当时的城市社会基本上是不允许农村流动人口进城就业的；
- （2）1984-1991年，我国出现了第一个农村流动人口的进城高潮；
- （3）1992年至今，1992年由邓小平催动的市场经济发展浪潮也同时掀起了农村人口进城的大潮，并且使其延续至今，而且呈现出愈演愈烈的态势。

2、存在问题

1. 城市布局不平衡。中国欠发达地区受历史和自然地理、交通的影响，在省、

¹ 中国农民工调研报告，国务院研究室课题组，北京：中国言实出版社，2006.3

自治区内，城市布局是不平衡的。首府和省会所在地周边一般是城市密集区，经济和社会发展水平较高，而有的地区，方圆几十万平方公里却一个城市也没有，经济和社会发展水平十分落后。中国欠发达地区城市的上述特点，是这些地区在城市化进程中历史地形成的。尽管在改革开放以后，欠发达地区的一些县升级为市，但是它们之所以能够升级为市，也多数是以国家在当地进行了大规模的工业建设为基础的。所以，在总体上说，解放后欠发达地区的城市化进程，带有比较浓厚的计划经济和政府推动的色彩。

2. 城市化水平滞后于工业化水平。由于我国长期实行的计划经济体制和在特有的历史背景下形成的城乡分割的户籍制度，使城市化大大落后于工业化进程。城市对生产要素的集聚功能和在区域经济发展中的辐射带动作用不强，已成为制约需求增长和经济社会发展的一个重要症结。由于城镇发展缓慢，使得工业布局分散，不仅自身缺乏集聚效益，而且对拉动经济发展带动产业升级的乘数效应也不高。主要依托城镇的第三产业发展缓慢，城乡产业结构优化升级较慢，城镇基础设施建设落后，城市现代化水平低功能较少，社会进步缓慢，广大居民不能充分享受现代城市文明。

3. 城乡二元户口制度制约着城市化发展。市场经济体制的建立和发展，要求城乡劳动者、资金、物资按照市场经济规律有效地调配和组合，形成全国统一的大市场，但目前我国现行的户籍管理制度，用行政手段把城乡人口划分成福利待遇、发展机遇、社会地位很不平等的两大社会群体，使其分别固定在各自的出生地，很难自由流动，严重地阻碍城乡一体化市场经济体制的形成和发展。把人口分为城镇人口和农村人口来管理，农村人口从事农业，城镇人口从事非农业，这是在计划经济体制下形成的，这些户口上的特权性质，不符合社会主义社会的本质要求，不仅助长城乡差别而且与市场经济要求处处相悖。

4. 流动人口的社会地位不平等。外来人口的住房条件很多低于城镇住房保障制度规定的标准，他们是城市居民中住房最缺、条件最差者。流动人口子女除了部分在公办学校借读外，还有一部分学生在专为流动人口子弟开办的简易学校就读。大多数这类学校条件硬件设施较差，师资力量薄弱，教学水平有限，无法与一般的公立学校相比。流动人口的边缘地位，往往也反映在其合法地位的保护上，工资被拖欠、克扣甚至于分文无着的现象十分普遍；工作环境恶劣、超时、

超强的工作状况更是随处可见。

3、 发展对策

1. 渐续推进城乡户籍制度改革。城市化不是简单的户口城镇化，而只有当进入城市的劳动力在就业、教育、生活方式、社会保障等方面都真正地融入了城市，才是真正意义上的城镇化。户口的转化，只是表面的问题，而与之相连的就业、子女教育、社会保障、原承包的土地和原农村集体资产产权界定等方面的政策必须配套改革，户口对于进城的农民兄弟才有价值，也才能够吸引更多的人进入城市，从而达到户籍制度改革服务于城乡协调发展和推动城市化进程的预期目的。在城乡二元户籍制度改革的同时，必须对二元的劳动就业、教育、社会保障等制度进行配套改革。

2. 完善农村土地流转与产权制度。在现有集体土地所有制框架下，进一步深化农村土地的产权制度改革，要真正实行农地用途管理，用法律形式明确农村土地的集体所有权和农民的承包权、使用权直接进入土地市场，自由进行出让、出租、转包、入股、抵押等活动。在土地征用的收益分配中，要切实注意保护农民的利益，使“失地”农民的利益能够得到合理补偿。

3. 建立城乡平等就业制度。确立城乡劳动者在劳动力市场的同等地位，实现劳动力的自由流动和平等竞争。降低农村劳动力进城就业的门槛，彻底取消农村劳动力进城就业的限制性政策，以及专门面向外出就业农村劳动力的各种不合理证卡和针对农村劳动力的不合理收费。一视同仁地制定农村劳动力进城就业的政策规定。要实行城乡统一的就业登记制度，建立城乡统筹的用工管理制度，按照市场需求配置劳动力资源，坚持“面向社会、公开招聘、择优录用”的用工原则，保障城乡劳动者的平等地位和合法权益。按照属地原则，制定城乡统筹就业的发展规划，将城乡劳动力就业纳入国民经济和社会发展规划，在项目、资金、投入上一视同仁。农民工输入地政府要在城市教育附加费中安排一部分经费，用于进城务工就业农民子女教育工作，以解除务工农民的后顾之忧。

4. 逐步建立城乡平等的社会保障制度。对农民工的社会保障制度安排应结合农村土地产权制度改革，在农村劳动力进城就业、居住生活、失业、医疗、养老等制度方面做出明确规定，并根据实际情况逐步建立起覆盖全体劳动者的失业、

医疗、养老等社会保障体系，达到进城农村劳动力能与城市居民享受到同等的制度保障和平等待遇，真正解除进城农民的后顾之忧。

4、几个主要问题的探讨

1. 城乡人口流动的推拉因素。巨大的经济驱动力是促使农民工大规模外出的主要动力，户籍制度是影响中国推拉的最重要因素，户籍制度是中国城乡流动最突出的制度障碍，其阻力不只是对一般推拉发生影响，它发生作用的方式是使得推拉失去效力。农民工外出打工形成了特殊的“生命周期”，年轻时外出打工，年龄大了返乡务农或经商，这也预示着农民工队伍的不断分化，即分为准备回乡的农民工和不准备回乡而更愿定居城市的农民工，因而出现两种不同的生存策略。

2. 农民工的身份认同。中央政府的放权与地方政府的自利并不利于农民工权益的改进，与此同时，作为中国社会的第三种身份，“农民工”被建构和被广泛认同，既构成了现有农民工制度的合法性基础，也影响了农民流动的权利意识和利益表达行动。国家不废除户籍身份制度，也不提供国民义务教育和社会保障的财政支持，政府将落实农民工权益保障的义务责任下移到地方及城市，“国民待遇”被缩小为“市民待遇”，但城市政府有强烈的自利特征，因而户籍制度政策进步缓慢。解决农民工权益缺失问题，必须把它上升到“市民权”的争取上来，流动农民要获得的是更多的平等的市民权。

3. 农民工的经济地位与社会态度。农民工作为一个群体，其收入水平低于城市工人，而其劳动时间却多于城市工人。农民工与城市工人的收入差异主要是由于受教育水平和劳动技能的差别。农民工的社会保障水平远远低于城市工人，这种社会保障的差异，与农民工的户籍身份以及农民工的社会保障制度设计有关。然而，农民工并没有因为较低的收入水平和经济社会地位而表现出消极的社会态度，反而呈现出预料之外的积极社会态度，这种状况的形成更主要是由于农民工向上走的利益曲线，以及他们更容易把农民作为比较的参照体系。

4. 农村流动人员就业的非正规化。非正规就业得不到法律保护和社会保护，我国农村流动人员就业非正规化，是城市制度制约的。大部分非正规就业活动还是在合法范围内的，提供的产品和服务也是合法的。我国有一个非常庞大的非正

规就业人群体，大部分集中在城市：一类是城镇下岗工人；另一类是城市原先一直处于体制外就业的居民；再一类就是进城的农村流动人口，他们的数量远远超过前两类人群。农村流动人口在城市从事的非正规劳动，主要集中在服务业、建筑业、零售、餐饮、制造业、交通运输等劳动密集、低技术水平的行业。农村流动人口非正规就业具有以下特点：（1）他们处在不受法律和制度保护的情况下就业；（2）他们的收入很低；（3）工作时间长，劳动强度大，正常的休息得不到保证；（4）就业不稳定，而且缺乏就业经历累计的保证，随时存在着被解雇的可能。

5. 城市就业制度对进城农村流动人口生存和发展的影响。在过去二十多年的大部分时间里，我国城市不是主动打开城门去迎接农村流动人口进城务工经商，恰恰相反，而是被动地做出反应，甚至还表现出相当大的不情愿和阻碍性，还出台一些政策限制农村流动人口的就业。城市就业制度限制给农村流动人口的影响：（1）就业非正规性，他们难以进入正规领域就业，不能受到就业政策和制度的保护。（2）不稳定性，农民工的工作更换非常频繁。（3）抑制了农村流动人口的创业积极性。他们享受不到城市和企业对他们进行技能培训的权利，在创业上没有资格获得银行、财政、税收、工商营业等方面的便利和优惠。

6. 农民外出务工基本情况。外出农民工以青年男性为主。男、女性外出农民工分别占66.3%、33.7%。多数农民工没有接受过任何形式的技能培训。但外出农民工的文化程度要高于农村劳动力的平均水平。外出农民工主要从事制造业（30.3%）和建筑业（22.9%）。老乡亲友介绍（65.3%）依然是农民工外出的主要方式。外了务工时间在6个月以上的农民工比例增加。70%的农民工在东部地区务工。其中在广东务工的农民工达2600万人，占全国外出务工农民工的1/4。50%以上农民工跨省流动，达4770万人。六成以上农民工在地级以上大中城市务工。

7. 流动儿童的基本情况。我国流动儿童少年增长迅速，规模已达到1400万。流动儿童少年的性别比偏高。流动儿童少年大多来自农村，大部分来自于人口大省或劳动力输出大省，相对集中地分布于社会经济发展水平较高的省份。他们大多很小就以“随迁”或“投靠”的身份来到流入地，他们在城市是“长期居住”而非“短期滞留”。流动儿童受教育状况不及全国儿童少年的平均水平。流动

儿童少年的失学率较高（4.8 %）；流动儿童不能适龄入学表现尤为突出，较高比例的流动儿童少年不能完整地接受义务教育。在学流动儿童少年的“超龄”问题严重，不在学流动儿童少年的“童工”问题突出。

（完）

翟振武，中国人民大学社会与人口学院，2007



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/2.0/fr/deed.fr>