

中国人口流动迁移与城镇化研究系列报告

流动人口理论·政策 综述报告

国家人口和计划生育委员会流动人口服务管理司 编

中国人口出版社

中国人口流动迁移与城镇化研究系列报告

流动人口理论⑤政策 综述报告

国家人口和计划生育委员会流动人口服务管理司 编

中国人口出版社

图书在版编目(CIP)数据

流动人口理论与政策综述报告/国家人口和计划生育委员会
流动人口服务管理司编. —北京:中国人口出版社,2010.2
(中国人口流动迁移与城镇化研究系列报告)
ISBN 978-7-5101-0065-9

I. ①流… II. ①国… III. ①流动人口—理论—研究报告—中国
②流动人口—人口政策—研究报告—中国 IV. ①C924.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 029221 号

流动人口理论与政策综述报告

国家人口和计划生育委员会流动人口服务管理司 编

出版发行	中国人口出版社
印 刷	北京普瑞德印刷厂
开 本	880 × 1230 1/32
印 张	11.375
字 数	400 千字
版 次	2010 年 3 月第 1 版
印 次	2010 年 3 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-5101-0065-9
定 价	28.00 元

社 长	陶庆军
网 址	www.rkcsb.net
电子信箱	rkcsb@126.com
电 话	(010)83519390
传 真	(010)83519401
地 址	北京市宣武区广安门南街 80 号中加大厦
邮 编	100054

版权所有 侵权必究 质量问题 随时退换

序 言

中国的改革开放和市场经济的深入发展,推动了以青壮年劳动力为主的大规模人口流动。特别是20世纪90年代以来,中国人口迁移流动的规模和速度更是举世瞩目。2005年全国1%人口抽样调查结果表明,我国流动人口的数量已经达到14735万人。2008年国家人口计生委统计推算,全国流动人口总量达2.01亿人。如此大规模的人口流动,不仅为我国的工业化、城镇化和现代化提供了丰富的劳动力资源,而且成为中国经济腾飞的一个重要驱动力。同时,由乡村进入城镇的庞大流动人口,也对中国的政治、经济、社会和文化结构产生极大的冲击,对政府的有效公共管理形成很大的挑战。因此迫切需要我们流动人口的认识和服务管理水平有更显著的提升。

党中央、国务院高度重视流动人口服务管理工作。党的十七大报告明确要求加强流动人口的服务和管理。十七届三中全会作出《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,强调要推动流动人口服务管理体制创新。2008年国务院机构改革中,国家人口计生委增设了流动人口服务管理司,承担了“研究提出促进人口有序流动、合理分布的政策建议”的职能。这些均对我们的工作提出了新的任务和更高要求。

可喜的是,我们看到近些年来流动人口问题已经成为政府、学术界和社会关注的焦点,各种服务管理机构纷纷成立、各项政策纷纷出台,学术界从不同学科的角度对流动人口的理论、方法、模型、现状、问题、趋势、政策、体制、实践、国外经验等方面进行了越来越广泛的研究,百

花齐放、百家争鸣,发表和出版了大量的调查和研究成果,为我们深化流动人口迁移的政策研究,加强流动人口服务管理创造了良好的条件。

自流动人口司组建以来,在委领导的关心指导下,我们按照职责要求,加紧启动相关的理论与政策研究。同时,为了及时了解和吸收国内外流动人口迁移研究的最新成果,委托中国人民大学社会与人口学院人口学系成立专门的课题组,对流动人口迁移相关领域的研究成果进行梳理和评析。经过课题组为期一年的努力,形成了这本《流动人口理论与政策综述报告》,从流动人口的概念开始,对国内外流动人口迁移研究的主要理论、方法,流动人口发展趋势,流动人口服务管理政策体制以及各地的改革实践进行了系统评述,为我们站在巨人肩上,继续探寻具有中国特色的统筹解决流动人口问题的道路提供了一个支点。同时也希望这项研究成果能为各级政府政策的制定和学界的研究提供有益的参考。

国家人口计生委流动人口服务管理司

2010年2月

前 言

虽然流动人口在我国很早就出现了,但新中国成立以来直至改革开放以前,由于受社会制度等多重因素的制约,人口的流动和迁移受到一定程度的制约。随着改革开放政策的推行以及城市化和现代化发展,流动人口、迁移人口大规模涌现,对社会、政治、经济和文化等各方面都产生了广泛而深刻的影响。可以说我国改革开放是人口流动的转折点,经过改革开放30多年的发展变化,流动人口这一群体本身发生了相当大的变化。作为我国经济发展的重要驱动力,我们有必要梳理我国流动人口问题本身以及有关研究发展的历史脉络,及时进行总结和评价,为科学认识人口流动、为有关决策提供更可靠的依据,以更好地促进我国的城镇化进程和社会经济发展。

本研究报告比较系统地归纳、总结了流动人口问题的几个重要方面,即人口流动的概念、理论和方法,我国流动人口的历史变动和发展趋势,中国流动人口政策与体制,流动人口服务管理实践,国外人口流动研究。在大量文献研究的基础上,进行总结和探讨,以使人们对流动人口问题有更加全面、清楚的认识。但我国的流动人口毕竟规模大、发展快,很多问题错综复杂,本前言就旨在简明扼要地对流动人口的理论和政策问题进行进一步评价,使研究者和决策者等对这一重大社会、经济问题有一个全局性的认识。

一、对流动人口理论的评价

人口的迁移和流动是全世界普遍重视的问题,体现在有关的理论和学说思想十分丰富,且涉及的学科领域越来越广泛。在计划经济体

制下,改革开放以前人口流动在我国受到很大程度的制约,有关方面的问题没有得到足够重视。但近些年来,我国对人口流动的研究也取得了一些有影响力的成果,特别是在人口流动的影响因素、人口流动与城市化的关系、人口流动对区域经济发展的影响等领域成果比较丰富。

但是,我国的流动人口研究毕竟起步晚,可以说是在流动人口大量出现后才开始对这方面的研究给予重视的。而众所周知,要形成比较成熟和系统的理论、学说体系是需要经过长时间的不断研究、检验和修正的,因此可以说,目前国内在人口迁移与人口流动方面的理论体系还不完善,现存的理论和学说更多的是在国外有关理论基础上的应用或扩展。

总的来说,我国借鉴、采纳得较多的国外有关理论主要是推—拉理论、刘易斯的二元经济模型和托达罗模型。推—拉理论对于人口流动产生的原因、流向、流动者的特征等具有显著的解释力,得到了广泛的认同,我国的城乡、地区差异显著,人口流动受流出地推力和流入地拉力的影响很大,因而在我国很多学者进一步扩展了推—拉理论的推力和拉力所包含的因素,形成了一些颇具解释性和说服力的成果。刘易斯的二元经济模型从宏观层面上揭示了劳动力转移的动力和过程,并提出发展现代工业,通过现代部门的资本积累来吸纳农业剩余劳动力具有较普遍的借鉴意义。而拉尼斯和费景汉对刘易斯的二元经济模型进行修正并提出了劳动力转移的三个阶段和两个转折点。刘易斯的二元经济模型对于认识我国的劳动力流动过程有重要参考价值,特别是2004年以来在我国部分农民工集中的地区出现了“民工荒”的现实背景下,“刘易斯拐点”在我国是否出现成为研究和讨论的焦点。对于不同看法,我们认为不应该脱离我国现实国情,尤其是不能忽视我国流动人口存在的各种制度、政策环境,以及经济发展过程中出现的各种变化。理论认为迁移者将选择迁往能获得最大预期收入的流入点。托达罗模型虽然对于解释我国大规模的乡—城劳动力迁移现象颇有说服

力,但它由于过于强调个人迁移动机不免对社会结构制约因素重视不足。

在人口流动理论和学说发展的过程中,多学科的融入是一个突出趋势。早期的人口迁移、人口流动理论基本是从经济学的角度来解释迁移行为发生的原因、特点、过程、结果等,而迄今越来越多的学科开始从更广阔的角度加以研究,人口学、政治学、公共管理学等学科都从各自不同的角度对人口流动问题进行研究,拓展了此领域的视野。但不可否认的是,虽然人口的迁移、流动问题涉及的因素复杂,但有关的理论中经济因素仍被看作是促使人口迁移或流动的主要因素。

还必须指出的是,由于得到广泛认可的人口流动理论和学说主要来自国外特别是市场经济发达的国家,主要用于解释完全市场经济条件下自发性迁移和经济发展的关系,而我国的人口流动有独特的历史和国情背景,国外的很多有关理论及观点不完全适用于解释中国的人口流动问题。我国在人口流动的理论研究方面存在一些不足,这主要是由于现有研究以描述性研究为主,重在描述现象和解释现象之间的关系,而缺乏对本质的探索;加之我国流动人口问题本身的复杂性和多样性使得要形成一个具有广泛解释力的高屋建瓴的理论体系尚有难度。因此,在理论上,对我国流动人口问题的认识还需要进一步深入,特别是我国人口流动的影响因素、方式、过程、特点、服务管理等与国外有差异,需要提出更有针对性和解释力的理论。只有从多学科、多角度、运用多种研究方法深入地分析人口流动问题,才能形成经得起检验的、有说服力的理论体系。

二、对流动人口调查和研究方法的评价

流动人口的研究离不开数据的支持,而调查正是获取数据的常用方法。不仅普查中涉及流动人口的内容日益增多,其他调查中也逐渐关注流动人口的信息,有关流动人口的专项调查越来越丰富。这些普查、调查为有关研究提供了数据来源。

但是在各种调查甚至普查中还是存在一些不足之处。首先,有关流动人口的口径并不完全一致、调查项目不统一、调查的指标体系不同,使得调查结果之间的可比性减弱。在今后的调查和研究中,应尽量建立一套有关流动人口调查的项目标准,并且在口径上尽可能做到统一,从而在提供时点信息的同时,还使得不同时间、不同地域的信息具有可比性,提高资料的可比性。

在有关人口流动的文献中所使用的方法多种多样,人口学特定方法、各种相关指数、人口学模型、多元统计模型在研究中都得到广泛的应用。具体来说,在人口学特定方法的应用上,出生地资料法、生命表技术等得到广泛应用。

在各种指数、指标的应用上,从最简单的一般迁移率到复杂的各种迁移指标在人口迁移中都得到了很好的应用。由于影响人口流动的因素确实很多,且相互之间还有可能交叉,因此有些指标所反映的影响因素还不够全面。另外,在中国由于户籍制度的影响,对迁移和流动的界定有区别,所以除了应用和发展国外的迁移指标外,还根据中国的实际情况构建了具有中国特色的有关流动人口的各种指标。

在模型的应用上,人口模型和多元统计模型都得到广泛应用。但我国的很多研究往往只是将西方的理论模型加以应用,而对模型的适用性及根据中国的具体状况对模型加以修正,甚至提出中国的模型等都值得进一步研究。此外,在模型的选择中,如何选择最适当的模型尤为关键,而并非模型越复杂越好。而且统计模型得出的结论往往是统计结论,需要有定性研究来进一步解释和支持这些结论。因此,定量研究和定性研究的结合在流动人口研究,乃至整个社会科学的研究中始终是非常必要和重要的。

在各学科方法交叉应用上,多学科的方法例如历史学、地理学研究方法也用来分析流动人口的时间或空间的变化及其规律。这些方法为人口流动研究提供了新的视角,丰富了人口流动研究的内容,也显示了

流动人口研究的交叉学科特征。但受到资料匮乏的影响,地理空间分布等在流动人口研究中的使用还不够深入。

三、对我国流动人口的历史变动和发展趋势的评价

改革开放以来,流动人口的历史变动主要表现在规模、流向、流动性、年龄性别结构、社会经济特征、权益保障问题等方面。

研究流动人口的流动特征对研究未来我国人口的布局有十分重要的意义。20世纪90年代以来,中国人口迁移与流动出现了大规模、跨区域、长距离的显著特征;从流动距离来看,最初的流动人口主要是近距离的省内流动人口,之后远距离的跨省流动人口在全部流动人口中的比例不断增大;从流动时间来看,流动人口有在流入地居住时间长期化的明显趋势;从流动原因来看,经济因素一直是流动人口流动的主要原因,这种趋势还在加强。流动时间的长期化和流动方式的家庭化是近期的热门研究主题,已经有不少学者通过对这些流动特征的变动来把握未来流动模式的变化,具有较强的政策意义,但仍然需要进一步加强。

流动人口的性别年龄结构研究很少,由于抽样调查都具有有限的代表性,这类研究只能依赖于普查的数据,所以这方面的研究较少。因此,这方面的研究还依赖于更加准确有效的数据支持,特别是针对于流动人口的普查数据。

随着我国教育事业的发展,特别是九年义务教育的普及,我国流动人口的平均受教育水平不断提高,但流动人口(特别是农民工)的职业培训还需要进一步加强。改革开放以来,流动劳动力的总体就业情况是制造业一直吸收了最多的流动人口,批发和零售贸易、餐饮业以及居民服务业也吸收了越来越多的流动人口。流动劳动力的权益保障问题早已受到社会和学者的关注,不少典型调查揭示出了流动劳动力权益受到损害的状况,包括没有签订劳动合同(不能用法律保障自己的权益)、工作时间长、工资低等。但过去的人口普查没有收集到足够的就

业、收入方面的信息。

流动人口的历史变动研究有据可依,然而未来趋势预测技术却还存在较大缺憾。流动人口未来的发展趋势对解决流动人口问题的决策有着极其重要的作用。但是,关于流动人口发展趋势的研究非常少,这些已有的研究主要集中在流动人口总量的预测上。关于流动人口的预测还没有一个如同人口预测那样成熟、稳定的模型。由于流动人口群体的复杂性,其预测还找不到一个十分有效的方法,这一领域的研究还需要继续探索。

四、对流动人口体制与政策及实践的评价

从体制层面和政策层面研究影响人口流动或者影响流动人口的因素,历来是学术界研究的重点。本书的文献综述既涉及了影响流动人口或人口流动的政策方面的内容,也涉及了体制层面的内容。

流动人口管理体制和政策包括流动人口管理机构、体制和机制,以及流动人口治安、管理、规模、计划、生育、信息、服务等方面的内容。其中的关键词是“管理”。如何对流动人口进行管理,不是一个静态的问题,而是一个动态的问题。它是在宏观社会经济体制从传统计划体制向现代市场体制转变的过程中,传统流动人口的集权管理体制无法适应现代市场分权管理趋势而产生的矛盾。

在流动人口管理机制方面,无论是分类管理还是社区化管理,目的都是在适应市场体制的基础上降低流动人口的管理成本、提高流动人口的管理效率。但是在实现流动人口管理目标方面,流动人口管理机制受到管理体制和机构的制约。由于政府各部门确定的流动人口管理目标往往并不一致,部门“条条”之间的行动经常发生割裂和不协调的情况,从而极大地降低了政府在流动人口管理方面的资源整合效率,使各部门自身的管理目标难以实现。流动人口稳定管理、信息管理、计划生育管理和服务管理方面也存在同样的问题。现实的挑战在于,流动人口管理如何能够真正形成“全国一盘棋”,如何在流动人口管理的目

标整合、机构整合、资源整合等方面迈出实质性的步伐。

在户籍制度和政策方面,户籍制度本身也是流动人口管理体制的重要内容,但是并不局限于流动人口管理方面。户籍制度与许多政府部门的政策执行有着紧密的联系,比如最低生活保障政策、土地政策、就业政策、计划生育政策等的执行,都与户籍制度分不开。目前对户籍制度改革的讨论,往往建立在对户籍制度内涵的不同理解上,从而使最后提出的户籍改革方案五花八门。未来需要研究的重点是户籍制度改革路径与中国社会经济整体改革路径之间的关系,需要研究户籍制度与土地制度、社会保障制度、计划生育制度、教育制度等方面到底是一种什么样的相互作用机制。

对于流动人口就业体制和政策,目前直接对流动人口就业政策的研究比较少,原因是流动人口的就业问题往往藏在其他政策问题中,比如户籍政策最初的目的就是对流动人口就业进行控制。有些劳动政策虽然不是直接针对流动人口,但是对人口流动有抑制作用。比如企业招工政策,计划经济体制下的城市国有企业招工有严格的条件限制。流动人口在非正规部门的就业比例很高,因而失业风险也相对更高。从目前的研究来看,在流动人口的就业促进和就业培训方面并没有形成一系列成熟的社会公共政策。从长远来看,降低流动人口的失业风险、促进流动人口就业,是中国实现城乡统筹协调发展的战略性需要。未来决策和研究机构应该重点关注这个领域。

关于流动人口的社会保障体制和政策,目前流动人口社会保障的焦点是农民工社会保险关系转移衔接机制不健全,使之因身份转换和地区转移无法转移续接。由于中国流动人口具有高度流动性的特点、结构日益复杂,短期内很难解决其社会保障问题,既不可能把流动人口纳入一个统一的社会保障体系来管理,也很难为流动人口建立一套单独的社会保障制度。未来需要关注和研究的是如何为流动人口设立一种渐进的、灵活的社会保障制度。

在流动人口子女的教育政策方面,这部分内容包括流动儿童受教育权益和教育管理体制。1998年以来,政府已经出台了一系列保障流动人口子女平等接受义务教育的条例和法规,在保障流动儿童受教育权益方面已经达成了全社会共识。但是,要真正保障流动儿童的受教育权益,涉及教育投资体制、升学体制、教育管理体制等方面的配套改革。在地方财政预算紧张的情况下,如何防止流入人口规模较大的地区为了节省财政开支,而把流动儿童义务教育问题推向民办教育市场,可能是未来需要重点关注的问题。

对于城镇化政策,内容包括城镇化战略、城镇规划、城镇化布局、城镇化过程中的政府作用等方面。城镇化首先是人口的城镇化,由于中国人口基数大,使中国工业化和城镇化的难度也更大。因此中国城镇化的进程、城镇化的战略与人口发展战略紧密相关。把城镇化政策与人口发展战略、产业政策、主体功能区政策结合起来,应该成为未来研究的重点。

而关于人口流动与土地政策、产业政策和财政政策的关系,内容也十分丰富。农村人口流入城市以后,农村必然出现土地集中的问题,各地农村由于流出人口的状况不同而呈现不平衡的特征。现在农村的土地集中,多数是具有暂时代耕性质的土地集中,许多是不带有土地权利流转性质的集中。这对于土地保护和土地长期投资极为不利。现有的研究缺乏基于农村人口流出动态的农村土地权利关系变迁过程的考察,导致一些政策建议过于粗略。未来需要在全面监测农村人口流出态势的基础上制定合理的农村土地关系调整政策。

产业政策和财政政策是现在很多流动人口研究的盲点,究竟产业政策和财政政策如何影响流动人口规模、流速和流向,究竟财政政策如何实现流动人口公共服务的均等化,这些问题不应当只是经济学家的研究对象,也应该是人口学家的研究对象。

流动人口服务管理实践综述全面总结了各地近年来在流动人口服

务管理方面的实践经验,归纳出三种管理体制:“防范型”管理体制、“统筹型”管理体制、“专业型”管理体制。并且对各种管理机制也进行了总结,比如,联席会议工作机制、数字管理机制、访视排查机制、双向管理机制、多部门联动机制、目标责任制、“以房管人”机制、“以证服务”机制、“一站式”服务机制、“以外管外”机制、“互助互帮”机制、分类管理机制。各地的实践做法,真实反映了各地政府部门在流动人口服务管理方面的积极探索,并且许多做法和工作模式已经在许多地方得到推广。但是由于各地在流动人口的规模、结构等方面存在很大的不同,流动人口服务管理的模式必然呈现多样化的特点。未来应该更加重视流动人口比较集中的大城市的服务管理实践的经验总结和推广。

五、对国外流动人口研究的评价

国际上人口流动的理论、方法、管理经验等对于我国有非常重要的借鉴作用。纵观国际上的有关研究,很多国家(主要是有移民大量迁入的发达国家)积累了较为丰富的成果。从研究数量来看,重点主要是国际人口迁移(即跨国人口迁移)而非一国之内的国内人口迁移。

对于国际人口迁移,研究集中在移民原因、影响移民的因素等,而研究移民的后果以及移民融合与转型的相对较少。此外,多数研究是从历史、经济、文化、社会、政治等单个视角来进行,从而形成移民历史、移民经济、移民文化、移民政治和社会等众多的研究领域,缺乏从整体的视野来进行宏观研究,因为国际移民问题毕竟是涉及政治、经济、文化、民族、法律等多个领域的综合问题,有必要开展多学科与跨学科研究。另外,国际人口迁移历来注重经济原因,忽略了政策、管理、社会融入等问题,造成了例如巴黎骚乱等社会事件,特别值得引以为鉴。

相对于国际人口迁移,国外对国内人口迁移的研究主要以发展中国家为主。这是因为一些发展中国家经济发展迅速,人口的内部流动十分迅速,特别是由乡到城的流动数量大、影响深远。但是发展中国家

国内人口迁移的数据基础薄弱,在可获得性方面存在的限制制约了研究的深度和广度。总的来说,农村到城市(乡—城)的人口迁移是发展中国家政策关注及分析的焦点;农村到农村的迁移人口占总迁移的大多数,但相对的研究和关注较少;特别是关于暂时性和季节性迁移的数据和研究特别少。在国内人口迁移的管理方面,不同的国家根据本国对农村劳动力的需求情况有不同的政策导向,有的通过促进农村发展抑制农村人口大量外流,而有的则通过交通、居住、社会保障等政策促进人口外流。但是,如何在城镇化的过程中避免过度城市化带来的“拉美陷阱”是我国必须考虑的问题。

翟振武

2009年12月22日

目 录

第一篇 基础篇:流动人口的基本概念、理论和方法	1
1. 流动人口的有关概念	2
1.1 概述	2
1.2 流动人口相关概念的研究情况及主要观点	4
1.2.1 迁移人口与移民	4
1.2.2 流动人口	7
1.2.3 农民工	10
1.2.4 人户分离人口	11
1.2.5 外来人口和外来务工经商人口	12
1.3 评论	12
2. 国内外有关人口流动的主要理论和学说	15
2.1 概述	15
2.2 国内外人口流动的主要理论和学说综述	17
2.2.1 推—拉理论	17
2.2.2 刘易斯的二元经济模型和费—拉尼斯模型	20
2.2.3 托达罗模型	23
2.2.4 “投资—收益”理论和人力资本理论	24
2.2.5 相对经济地位变化假说	25
2.2.6 库兹涅茨的人口迁移理论	26

2.2.7	人口迁移决策理论	26
2.2.8	均衡模型与不均衡模型	27
2.2.9	新经济迁移理论和家庭决策理论	29
2.2.10	二元劳动力市场理论与劳动力市场分层理论 ..	30
2.2.11	世界体系理论	31
2.2.12	移民网络理论与国际迁移的累积因果关系	31
2.2.13	结构主义理论	32
2.2.14	农村人口城市化的“二阶段”迁移理论	32
2.3	评论	33
3.	人口流动对社会经济的影响研究综述	36
3.1	概述	36
3.2	人口流动对社会经济的影响综述	39
3.2.1	人口流动对生育的影响	39
3.2.2	人口流动对就业和收入的影响	43
3.2.3	人口流动对迁出、迁入地的影响	45
3.2.4	人口流动对家庭的影响	49
3.2.5	人口流动对城镇化的影响	54
3.2.6	人口流动对经济增长的影响	56
3.2.7	人口流动对区域经济发展的影响	58
3.2.8	人口流动对社会稳定的影响	61
3.2.9	人口流动对自然生态的影响	63
3.3	评论	64
4.	人口流动的相关调查	66
4.1	概述	66
4.2	流动人口相关调查及统计分析	67
4.2.1	历次普查及1%抽样调查中有关流动人口的 界定及规模	67