

区域经济与港澳台合作研究丛书

丛书主编 陈 恩

移民限制、人口城乡迁移 与城市化模式

Migration Restriction, Rural-urban Migration
& China's Urbanization Model

段晋苑 / 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

区域经济与港澳台合作研究丛书

本书获暨南大学广东产业发展与港澳台区域合作研究中心资助出版

移民限制、人口城乡 迁移与城市化模式

段晋苑/著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

移民限制、人口城乡迁移与城市化模式/段晋苑著.
—北京: 经济科学出版社, 2016. 4
(区域经济与港澳台合作研究丛书)
ISBN 978-7-5141-6908-9

I. ①移… II. ①段… III. ①人口迁移-研究-
中国 IV. ①C922.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 095688 号

责任编辑: 杜 鹏
责任校对: 杨 海
责任印制: 邱 天

移民限制、人口城乡迁移与城市化模式

段晋苑/著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010-88191217 发行部电话: 010-88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京万友印刷有限公司印装

880 × 1230 32 开 7.25 印张 200000 字

2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5141-6908-9 定价: 32.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010-88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010-88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

总 序

作为广东省人文社科重点研究基地——广东产业发展与粤港澳台区域合作研究中心主要依托和支撑单位的暨南大学特区港澳经济研究所是适应改革开放和发展外向型经济的需要，以研究经济特区和港澳台经济为主，并担负硕士、博士研究生培养任务，是在海内外享有较高声誉的专业研究机构。它于1982年经原国家高教部批准创办，原属暨南大学直接领导，现为经济学院主要科研机构和学术研究基地。暨南大学特区港澳经济研究所是我国高等院校中最早从事特区经济、开放区经济和港澳台经济研究的科研单位之一，早在1979年，暨南大学的一批学者已开始参与经济特区的理论和决策研究。特区港澳经济研究所成立后，于1983年率先在全国开设《特区经济学》课程，引起社会的广泛关注。1984年研究所编写出版《中国特区经济》一书，成为全国第一本有关特区经济的专著，不仅为全国高校提供了有用的教学资料，还为社会各界了解中国的特区提供了帮助。

20世纪90年代以来，特区港澳经济研究所始终站在国内学术研究前沿，影响力不断扩大。研究集中在区域经济、经济特区、港澳珠三角经济和两岸经贸关系等众多方面。特区港澳经济研究所在研究课题、研究专著、学术论文方面都取得了显著的成果，先后承担国家自然科学基金、社会科学基金课题10余项，教育部、科技部课题等省部级课题60余项，部分成果获得了多项国家级、省部级和市级奖项，并于2003年成为区域经济学硕士、博士学科点和获得硕士、博士学位授予权。目前，特区港澳经济研究所拥有三年

制区域经济学专业在学科学学位硕士研究生近百名,在读博士生10多名,兼读制外招博士、硕士研究生23人,先后培养区域经济学硕士数百名、博士数十名。

2009年,在广东省委、省政府和暨南大学的大力支持下,在整合特区港澳经济研究所与产业经济研究院优质资源的基础上,广东产业发展与粤港澳大湾区合作研究中心作为广东省高等学校人文、社科研究基地正式成立,下设产业布局与区域协调发展研究室、产业发展与产业规划研究室和粤港澳大湾区合作研究室;中心目前拥有国家级重点专业产业经济学与国内较具知名度专业区域经济学(华南唯一)博士点,中心成立以来,先后承担《应对国际资源环境变化挑战与加快我国经济发展方式转变研究——基于政府规制视角》、《促进澳门长期繁荣稳定与发展规划研究》、《珠江三角洲港澳台资企业升级转型研究——基于全球价值链的视角》、《广东现代产业体系发展研究》、《产业转移与区域协调发展机制及对策研究》、《大珠三角地区现代服务业区域分工与合作研究》等省部级及以上课题77项,发表论文218篇,出版专著数十部,多篇论文被SSCI等权威期刊收录;中心拥有博导10人,研究人员15人。

综观历史,一国经济发展总是表现出区域性特征。经济的区域性在不同的国家和不同的历史阶段都表现得相当明显,而在中国经济腾飞过程中表现得尤其突出。人类进入21世纪,其重要特点就是全球化与区域经济一体化,人类正在经历由工业经济向知识经济转变,区域间合作与竞争逐步加强,特区经济作为中国经济发展的动力引擎之一,在过去近30年的改革开放和经济发展过程中充当排头兵与试金石。毋庸置疑,未来仍然会为中国经济持续、健康、快速发展提供支撑与动力。历史经验证明,粤港澳合作已经使得粤、港、澳、台四地实现联动发展,互相补充,互惠受益。这也决定了特区经济研究、港澳珠三角问题研究和台湾经济研究仍将占据着区域经济研究领域的重要位置,从而使得本套丛书出版具有重要理论及应用价值。

本套丛书撰写历时数年，是特区港澳经济研究所和广东产业发展与粤港澳台区域合作研究中心的专家、学者集多年成果汇编而成，成果部分来源于国家自然科学基金、国家社会科学基金、教育部及其他省部级研究课题思想提炼；部分来源于暨南大学特区港澳经济研究所所有同仁多年研究结晶；部分来源于省级、暨南大学校级优秀博士论文。总体来看，本套丛书部分观点仍然代表国内甚至国际前沿研究。毫无疑问，丛书对特区经济结构优化、港澳台合作、珠三角产业转型前沿研究成果进行部分整理、提炼升华，为后续研究提供借鉴；丛书出版也为特区港澳经济研究所及广东产业发展与粤港澳台区域合作研究中心未来进一步发展提供研究支撑；丛书出版的同时还能够为区域经济、产业经济学者及研究人员提供资料、方法、思想的借鉴。

陈恩

2013年11月

前 言

发展中国家一般都天然地存在以城市为代表的现代部门和以乡村为代表的传统部门的二元结构，但这只是传统经济向现代经济过渡阶段的结构特征，并非制度性的固化表现。但是，在中国工业化、城市化发展的起步阶段，城乡二元结构就被户籍制度和土地制度等政策、法律固化下来，尤其是户籍制度对人口性质的城乡划分和对人口迁移的落户限制直接作用于我国的城市化道路选择，形成了独特的排斥农村迁移人口的非内生型城市化发展模式。

中国现行的户籍制度尽管已经经过多次改革，但仍与其他国家通行的单纯的户籍管理制度不同，具有明显的移民限制特征。2014年以前，中国的户籍性质分为城乡两类，多项福利权益与户籍性质相连。2014年以后，虽然全面放开或有条件地取消了中小城市的落户限制，开始向着基本公共服务覆盖全部常住人口的目标转变，但是，人口主要流向的三大都市圈的核心城市仍然属于严格控制户籍人口迁入的范畴。这种特殊的城乡二元户籍制度体系长期以来被用于控制国内行政区域之间的人口迁移，尤其是控制农村人口向城市的迁移。由此导致了中国僵化的城乡分割格局，并呈现出独特的人口迁移轨迹和城市化发展模式。

2014年中国常住人口的城市化率达到54.77%，这包括了在城镇居住6个月以上的2.5亿左右农民工，以及随这些农民工迁徙的家属，他们绝大多数长期在大中城市务工生活，作为大中城市的常住人口被纳入城市化的范畴。如果扣除这2.5亿人口，城市户籍人口实际上只有5亿左右，占总人口的比例是36.3%，也即户籍人口

的城市化率只有 36.3%。这些数字说明,中国城市化最突出的特征就是人口增长迅猛的大中城市多以大量外来人口的集聚为支撑,其中主要是农村迁移人口。外来人口成就了这些地区城市化率快速攀升的奇迹,但却因户籍迁移受限,外来人口群体不得不保持着极高的流动性,这严重影响了城市人口基础的稳定,制约着城市产业结构的升级,尤其是第三产业的发展,也就意味着城市功能难以完善。移民限制是中国城市化发展不可避免的特殊背景,并且已经对中国的城市化模式产生了深刻影响。从这一视角出发去观察中国的城市化模式,才能够在城市化的表象下触及深层次的制度及结构问题。

本书从分析中国特殊城乡二元户籍制度的建立和演变着笔,描述新中国成立以来户籍迁移限制下的人口城乡迁移的轨迹,考察移民限制政策对我国城市化进程的巨大影响,并以最早吸引农村迁移人口集聚的珠三角城市群为重点,观察我国特殊的城市化发展模式。实际上,中国独有的城乡二元户籍制度体系深刻改变了人口城乡迁移的轨迹,使其在时间和空间上都呈现出与一般规律不同的重要特征。人口城乡迁移的规模和速度长期滞后于经济发展和产业结构变化,外来人口在城乡间“候鸟式”的周期性流动等现象,都直接影响着中国的城市化进程,两者具有紧密的一致性。随着政策对人口流动管制的放松和对户籍迁移限制的延续,城市化进程进入表面繁荣的快速发展通道,但也造成了常住人口城市化水平和户籍人口城市化水平之间的巨大差距。这一鸿沟正如城乡之间的二元结构一般,成为城市内部的新二元结构,双重二元并存的特殊现象也是我国城市化发展道路上不可忽视的重要问题。珠三角地区更为突出地受到移民限制政策的影响,该地区的城市化表现为一种外推内阻作用下的非稳定的城市化发展模式,具有典型的“伪城市化”、“半城市化”、“亚城市化”和“城市规模体系扁平化”等特征。

随着户籍制度和相关基本公共服务制度改革的推进,移民限制

的强度和效果都在减弱，但移民限制的影响已经深深地印刻在我国的城市化进程上。

作者

2016 年 3 月

目 录

第一章 导论	1
第一节 研究背景与意义	1
第二节 核心概念说明	8
第三节 研究内容与技术路线	10
第四节 研究方法	14
第五节 研究创新与不足	15
第二章 理论基础与文献综述	19
第一节 二元经济理论	19
第二节 关于人口迁移与城市化的文献综述	30
第三节 城市化模式的相关理论与文献综述	36
第四节 本章小结	43
第三章 移民限制条件下人口城乡迁移的轨迹	45
第一节 中国户籍制度与移民限制政策的演变和发展	46
第二节 移民限制下中国人口城乡迁移轨迹	53
第三节 移民限制下中国人口城乡迁移的特殊性	69
第四节 本章小结	77
第四章 人口城乡迁移与中国城市化进程	78
第一节 中国城市化进程的 Logistic 模型	78

第二节	中国城市化进程的“时序—空间”特征	85
第三节	城市化进程中非二元结构与新二元 结构并存	100
第四节	中国城市化进程的现实路径与政策预期 相偏离	110
第五节	本章小结	115
第五章 典型案例：移民限制下珠三角城市化模式		
	实证研究	117
第一节	珠三角城市化的主要基础动力	117
第二节	移民限制条件下珠三角地区人口迁移的 基本轨迹	124
第三节	移民限制视角下珠三角城市化模式的 典型特征	142
第四节	对珠三角地区城市化模式的评价和理论抽象	160
第五节	本章小结	170
第六章 对移民限制下城市化模式的反思与政策建议		
第一节	对移民限制下城市化模式的反思	173
第二节	对移民限制下城市化模式的调整建议	179
第三节	本章小结	190
第七章 主要结论及研究展望		
第一节	主要研究结论	191
第二节	未来研究展望	196
附录		
参考文献		

第一章 导 论

第一节 研究背景与意义

一、研究背景

2010 年的全国人民代表大会上，温家宝总理在政府工作报告中明确提出：“推进户籍制度改革，放宽中小城市和小城镇落户条件”，“要有计划有步骤地解决好农民工在城镇的就业和生活问题，逐步实现农民工在劳动报酬、子女就学、公共卫生、住房租购以及社会保障方面与城镇居民享有同等待遇”，这引起各方关注。目前，无论在北京、上海、广州还是珠三角、长三角地区乃至中国任何一个大城市或经济区，都有数量庞大的“农民工”。据国家统计局 2009 年公布的数据，截至 2008 年年底，中国有农民工总数达到 2.3 亿人。他们生活在城市隐蔽的角落，常常被城市居民所忽视，但却是支撑城市乃至国家工业、建筑业、服务业等行业的最主要力量。他们常年在城市的非农产业工作，却被称为“农民工”，因为他们摆脱不了农业户籍身份，即使他们当中的许多人已经在城市养育子女，可他们和他们的子女仍然抹不掉身上的“外来人口”烙印。这些现象都与中国特殊的二元分割的户籍制度体系有关，但“农民工”或“外来人口”的存在仅仅是问题的表面，更值得注意

的是，这一群体已经实际构成中国城乡迁移人口的主要组成部分，是推动中国城市化进程的直接力量。

城市化水平的提高，除了依靠城市人口的自然增长外，更多地来源于人口的城乡迁移。中国特殊的户籍制度限制了部分农村人口的城乡户籍迁移，于是形成了规模庞大的长期流动在城乡之间的“农民工”或“外来人口”，他们的流动方向以及在城乡间迁徙不定的状态必然影响城市化进程和城市化模式，使中国的城市化发展模式不同于其他国家或地区。其中，最突出的特征就是中国城市化发展迅速的地区多是以大量外来人口的集聚为支撑，但是，大量没有本地户籍的外来人口的存在导致城市的人口基础并不稳定，严重制约着城市产业结构的升级，尤其是第三产业的发展，也就意味着城市功能难以完善。所以移民限制政策已经深刻影响到中国的城市化模式，使中国的城市化发展局限在单纯的人口流动、集聚以及城镇数量增长和建成区面积扩张的层面上，城市对“外来人口”尤其是“农民工”的户籍区分和权益排斥决定了中国城市化的独特模式。

中国现行户籍制度以 1958 年《中华人民共和国户口登记条例》的颁布为起点，其后附加了多项与户籍性质相关的具体规定，如劳动就业、子女就学、医疗保健等，使户籍制度背后隐藏了错综复杂的利益分配规则。所以中国的户籍制度与其他国家通行的户籍管理制度相比具有两点特殊性：一是将户籍性质分为两大类——农村居民的农业户口和城镇居民的非农业户口，并利用户籍管理来控制国内行政区域之间的人口迁移，尤其是控制农村人口向城市的迁移；二是户籍性质与多项福利权益相联系，不同户籍性质的居民所享有的户籍权益有所差异，并由此导致城乡分割现象在改革开放前日趋固化。

2008 年“两会”期间的网络调查称：“户籍制度改革”位居全国两会“我最关心的话题”榜首，2009 年户籍改革再次成为“两会”期间的热点话题，“给户籍松绑”之声遍及媒体。2010 年 3

月,中国13家媒体同时罕见地刊登同文“共同社论”,题为《提请两会代表委员敦促加速户籍改革》,要求两会代表和委员运用手中的权力,督促有关部委提出户籍改革的时间表,逐步以人口信息登记制度取代现行僵化的户籍制度,直至最终将其彻底消除。改革前的户籍制度严重地阻碍了中国的城市化进程,1949年中国的城市化水平是11.7%,而1978年以前也一直维持在14.5%左右(Wu, 1994)。中国自1978年开始经济体制改革,这一新制度可以解释1978~1984年农业总产出增长率(42.23%)的1/2左右(Lin, 1992),生产率增长的同时产生了大量农村剩余劳动力,使人口的城乡迁移变得可能。而城镇地区非国有部门的扩张,城镇就业政策的放松,以及资本密集型转向劳动密集型产业创造的更多的就业岗位,都产生了对外来劳动力的需求(Meng & Zhang, 2001; Cai, 2001)。始于20世纪80年代中后期的大规模城乡移民,已经成为一个长期存在的社会现象。但是,尽管有了上述种种变化,户籍制度的藩篱却一直不曾被打破,户籍制度改革也始终未触及城乡二元分割的本质。

总之,现行的户籍制度把中国人口划分为城乡两种类型,并一度将两类人口固化在各自的地域上。户籍制度的改革推动了人口从农村向城市的转移,开启了中国人口自发城市化的进程,但改革步伐的缓慢使进入城市的农村人口依然面临着诸多融入城市社会的障碍,影响城市的健康发展。

二、研究意义

(一) 理论意义

迁移在经济学研究中并非一个新问题。20世纪70年代,最主要的研究方法是Todaro模型(Todaro, 1969)及其扩展形式——Harris-Todaro两部门模型(Harris & Todaro, 1970),在这一模型

中,个人依据预期城乡收入差距来做出迁移决策,但是模型的预测结果受到了经验分析的挑战。其后经济学家认识到家庭在迁移决策过程中的重要性,Nabi(1984)以及Rosenzweig和Stark(1989)还有专门针对发展中国家农村向城市移民的研究。Williamson(1988)的一篇综述文章较为全面地总结了迁移理论的发展和全球范围的实证结果。但是,这些研究关注的都是迁移行为本身,包括迁移动机、福利结果和对劳动力市场的影响等,并且其他发展中国家经验研究的结果与中国的现实情况也有很大差别。中国独特的户籍制度使国内的人口流动与其他国家的人口迁移存在很大的区别,并深刻影响到城市化模式和城市自身发展。迁移行为不仅关系到移民自身的福利,也深刻影响到城乡劳动力配置、产业结构、集聚水平和生产效率,中国目前的城市化水平和未来的城市化进程都与之密切相关。

城市化模式是城市化研究中的一个重要问题,目前,对国内外和国内不同地区城市化的类型特征、动力机制、发展规划等方面的研究都富有成果,较为全面地分析了不同地域城市化模式的差异。中国的城市化模式因受户籍制度及城乡人口迁移轨迹的深刻影响,带有鲜明的移民限制特征,这是导致中国城市化模式不同于西方发达国家和其他发展中国家的重要原因,但目前仅有少数学者关注移民限制政策影响下的城市化发展问题,针对这一问题的研究成果还不多,需要特别从这一角度进行深入探讨。

本书即关注中国特殊城乡移民政策、人口城乡迁移轨迹和城市化模式。对该问题的研究有助于客观地认识中国移民限制条件下的城乡移民轨迹,总结中国的人口城乡迁移规律,进而从移民限制的角度分析中国城市化模式的特殊性,探索这种城市化模式的发展经验及存在问题,进而选择合适的城市化道路并实现经济的可持续发展。

（二）现实意义

中国长期限制国内人口的自由流动，包括在城乡之间、农村部门内部、大小城市之间以及不同地区之间，其中主要限制城乡之间人口的自由迁移，主要的控制手段是户籍制度。学界普遍认为，长期城乡隔离政策的结果之一是中国城市化水平低于同等收入水平的其他国家以及农业部门出现大量剩余劳动力。城市化过程本身就是一个资源配置优化的过程，劳动力、资本这些资源从传统的农业部门转向城市的现代经济部门的过程也是资源优化配置的过程，限制城市化进程在某种程度上就是阻碍资源配置的优化。但是，从另一个角度看，当前的城市化发展不足也意味着城市经济部门隐含着巨大的发展潜力，若能通过合理的政策调整使城市真正容纳更多的人口，就可能使资源配置更加优化，从而推动经济的整体增长。

2009年12月，在经历了金融危机之后，中央经济工作会议首次确立了把“城镇化”作为未来经济发展“扩内需”和“调结构”的重要路径，而“城镇化”的重要前提就是改革户籍制度，让目前中国城市化最主要的推动群体——农村转移人口在城镇工作并落户。中国近些年来的高速城市化发展并没有带来包括农民工在内的城镇居民收入的增加。央行行长周小川在2009年7月的一次讲话中指出，中国家庭储蓄率实际上并没有增加，主要是政府储蓄率和企业储蓄率在增加。但是，没有家庭收入增加，没有从2.3亿农民工开始解决收入增加及制度歧视问题，就不会有居民消费增加，就难以实现出口转内需的结构转型，也最终丧失了城市化的真正含义。所以户籍制度与城市化关系紧密，不仅影响城市化的模式，更决定了城市化的内涵，这一问题目前已经被社会各界所关注，对该问题的研究具有积极的现实意义。

三、研究目标

尽管中国与其他发展中国家一样，存在着明显的工农业二元经济结构以及由此引致的城乡二元差距，二元经济结构模型也说明了发展中国家的一个特征性事实：城市化的主要推动力源自传统农业部门的剩余劳动力持续不断地向现代工业部门转移，直到农村剩余劳动力被城市完全吸收、两部门工资趋于一致为止。但是，这并不完全符合中国特殊移民限制背景下劳动力在城乡间循环流动和暂时性迁移的事实，而且这一特殊制度背景与其所导致的人口迁移现象已经深刻影响到中国城市化的进程。所以中国的城市化模式具有非二元化的特征，对城市化进程、模式及政策的研究都必须超越传统的二元分析框架，充分认识城市化的独特发展背景和人口迁移现象，进而发现中国独特的城市化发展模式。

本书围绕移民限制条件下中国人口城乡迁移轨迹和城市化进程与发展模式这一核心问题，首先，对中国特殊的城乡二元户籍制度体系的建立和演变进行梳理，并探讨在如此移民限制背景下中国人口的城乡迁移轨迹，从而对大规模的人口流动在城市化进程中的作用有更为全面的认识；其次，分析中国城市化的实际进程及其特殊性，并对最能体现中国特殊城市化模式的珠三角地区的城市化发展进行深入分析，概括这一城市化模式中存在的典型特征。中国的城市化方针和相关的人口城乡迁移政策一直是限制大城市的人口规模而鼓励中小城市（镇）的发展，但是，中国特殊的劳动力城乡流动轨迹和城市化发展的实际路径并未严格按照政策的导向前进，对此本书中也将依据研究结论给出相关政策调整的建议。

作为一国社会行政管理的基本制度，户籍管理源远流长，西方自古希腊、中国自商周时期就出现了户籍管理，中国的户籍制度与