

中国 沿海地区 小城镇发展 与 人口迁移



中国沿海地区小城镇发展与人口迁移调查调研组

前 言

发展商品经济，实现农业、工业、科学技术和国防现代化，必然导致农业人口转化为非农业人口，农村人口转化为城镇人口，这是不依社会制度和人的意志为转移的经济发展过程和人口城市化过程。当前，我国要实现四个现代化和发展有计划的商品经济，也必然面临人口城市化这一重大经济问题和人口问题。

我国人口城市化经历了曲折的过程。1949年中华人民共和国建立时，城镇人口大约只占全国总人口的10%，它是旧中国社会处于异常落后状态的反映。1953年开始了大规模的经济建设，大批农业人口离开土地进入城镇，到1957年第一个五年计划结束时，城镇人口已增加到占总人口的15%，比1949年增加了5个百分点，人口城市化的速度是比较快的。

1958到1964年，由于“大跃进”和众所周知的原因，城镇人口急剧升降，波动很大。1966—1976年，“文化大革命”期间人口城市化进程基本上处于停滞状态。党的十一届三中全会以后，人口城市化进入了新的历史阶段。根据1982年人口普查资料，当年城镇人口已占总人口的20.6%。1984年党中央发布1号文件，进一步放宽了政策限制，大大促进了乡镇企业的发展和农业人口向非农业人口转移，几年来小城镇人口获得了空前发展，人口城市化步伐加快。

我国是一个处在社会主义初级阶段的拥有十亿以上人口的大国，农村大量剩余劳动力不能集中流向城市，尤其是大城市，但

又要解决随着商品经济发展而离开土地的农村剩余劳动力的出路问题。鉴于这种情况，中国政府于1980年提出了“控制大城市的规模，合理发展中等城市，积极发展小城市”的指导方针。不久，根据实践经验又提出了大力发展小城镇。积极发展小城市 and 大力发展小城镇，成为具有中国特色的人口城市化的方向。对人口城市化的这一方针，在中国学术界尚有不同意见。有些学者认为，大力发展小城镇实质上是大力发展乡镇企业，这些企业技术水平低，原材料消耗大，产品质量次劣，损害了宏观经济效益，也造成和加剧了环境污染，破坏生态平衡。上述情况不仅存在而且还很严重。但是，随着社会生产力的发展，经济环境的整治和法制的健全，上述问题是可以逐步得到解决的。

1984年中共中央发布1号文件，其中指出：“允许务工、经商、办服务业的农民自理口粮到集镇落户”。这便打破了长期以来严格控制甚至禁止农民到城镇谋职落户的不利于发展商品生产和社会生产力的旧规定。这一政策鼓励农村剩余劳动力流入小城镇，使城镇人口猛增。

中国是一个地域辽阔的国家，各省、市、自治区经济发展很不平衡。根据这一基本国情，中国经济发展战略确定首先充分利用和发挥沿海省区已有的经济、技术、人才等方面的优势，使之有较快的的发展。与此相应，沿海省区的小城镇发展必然快于其他省区。为了研究改革、开放以来尤其是1984年以来沿海省区小城镇发展的规模和速度，农村劳动力向小城镇转移的流向和规模，流入原因，流入后的经济活动和效益，小城镇经济发展和人口增长的潜力和发挥这些潜力的方式，研究1984年以来各级政府所采取的推动小城镇发展的具体方针、政策和措施，以及这些方针、政策和措施的实际效益及经验，并尽可能提出完善发展小城镇发展和人口迁移的政策性建议，我们联合组成了《中国沿海地区小

城镇发展与人口迁移》调查研究组。这个小组是由中国科学院地理研究所、中国社会科学院人口研究所、国家计划委员会经济研究所人口室、复旦大学人口研究所、华东师范大学人口研究所、南开大学人口和发展研究所、北京经济学院人口经济研究所和中国人民大学人口研究所等八个单位的研究人员组成的。为了搜集到确切的高质量的资料，八个单位的项目研究人员经过多次讨论，确定了统一的调查问卷和指标解释，并训练了调查员。1987年夏季分别到辽宁、河北、天津、北京、山东、江苏、上海、浙江和广东九个沿海省市各抽取四个小城镇，每个小城镇抽取不少于300户进行入户调查，同时对小城镇企业也采取了抽样调查。然后按照统一的要求进行计算机数据处理。与此同时，又召开了会议，对如何撰写各省市的调查报告，进行了研究。本书就是已完成的九个省市小城镇的调查研究报告。我们虽然对研究报告有统一的要求，但没有严格的统一规定，所以，现有的各个报告，模式不尽统一。

《中国沿海地区小城镇发展和人口迁移》系接受加拿大国际发展研究中心(IDRC)资助的科研项目。该中心社会科学部负责人贝利(Frangols Bétille)博士早在1985年就来华探讨资助中方进行这一研究项目的可能性，并于1986年9月中旬在北京中加双方就此项目资助问题达成了协议。之后，贝利博士对此项目又给予了多方面的支持和帮助。联合国人口活动基金驻华副代表拉奎恩(Laguian)博士在促成本项目的加方资助起了重要作用，并参加了本项目调查研究各阶段的协调会议，提出了不少有益的意见和建议。在本书出版之际，我们对加拿大国际发展研究中心给予的资助，对贝利先生和拉奎恩先生卓有成效的工作，表示衷心的感谢。

我作为本项目的总协调人，因病住院达半年之久，未能做更

多的工作，但各参加单位的同志对我个人的工作给予极大的支持和帮助，代我做了很多工作，工作质量很高。借此机会我也向参加本项目的同志表示谢意。没有大家共同的真诚合作，完成本项目也是难以想象的。

中国财政经济出版社对本书的出版给予大力支持，使之在短短的三个月内就与读者见面，在此也深表作者们的谢意。

刘 铮

1988年10月

2262/05

目 录

北京市小城镇发展与人口迁移研究·····	(1)
天津市小城镇发展与人口迁移研究·····	(47)
河北省小城镇发展与人口迁移研究·····	(81)
辽宁省小城镇发展与人口迁移研究·····	(126)
上海市小城镇发展与人口迁移研究·····	(172)
江苏省小城镇发展与人口迁移研究·····	(217)
浙江省小城镇发展与人口迁移研究·····	(257)
山东省小城镇发展与人口迁移研究·····	(301)
广东省小城镇发展与人口迁移研究·····	(346)

北京市小城镇发展与人口迁移研究*

北京经济学院人口经济研究所调查研究组

第一章 研究的历史背景和目的

一、本课题研究的历史背景

1978年以来,中国政府为农业剩余劳动力的出路问题,不断放宽政策限制,尤其以1984年中共中央1号文件最为明显。文件规定“允许务工、经商、办服务业的农民自理口粮到集镇落户”。政策性鼓励使中国的小城镇得到迅速的发展,农业剩余劳动力大量迁移到小城镇中来。

北京市是中国的首都,其面积有16 800平方公里,除辖有4个城区外,尚有6个郊区、9个郊县。北京市的郊区和郊县,也都有发展小城镇和吸收农业剩余劳动力的问题,而且较之其他地区更为迫切。

(一)北京市城市发展的总体规划,要求到本世纪末城区人口控制在400万人左右,而目前城区人口加上今后十几年的自然增长,到本世纪末将超过500万人,需要迁到城区以外的地方。为此,需要大力发展小城镇。

(二)北京市作为大城市,有较强的经济辐射能力,有雄厚

* 本调查工作系在北京市政府政策研究室社会处的大力支持、协助下完成的,谨此表示衷心的感谢。

的技术力量，这种得天独厚的条件，使郊区、郊县的乡镇企业发展较快，并对农业剩余劳动力产生极强的吸引力。

（三）北京市郊区、郊县的农业生产，较之其他地区有较高的机械化水平，随着农业生产机械化水平的进一步提高，农业劳动生产率会高于其他地区，从而农业剩余劳动力的产生也是较快的，迫切需要提供非农业的就业岗位和非农村的生活场所。

基于以上原因，北京市的小城镇发展和人口迁移，更有研究之必要。目前，北京市共有小城市和集镇234个，其中14个建制镇，大多是各县、各区的政治经济中心，其中又有5个明确定为近期发展的卫星城。这些城镇的发展是迅速的，人口迁移是频繁的，需要进行调查、研究、指导。

二、本课题研究的目的

了解小城镇发展和人口迁移的历史进程。北京市郊的小城镇，其发展最远可上溯到公元前。就其近期发展来讲，1980年以来也有了较大变化，需要调查研究。北京市在50年代初仅200余万人，目前已有近1000万人口。人口发展包括自然增长和迁移增长。全市流动人口平均每天达130万人。对于京郊小城镇来说，无论是永久性迁移人口，还是暂时性迁移人口，其人口特征、经济特征、迁移的类型与途径以及进一步的迁移愿望等等，都需要通过调查来获得。

研究政策的实施和效果。中国政府及北京市政府，对于小城镇发展和人口迁移，都有一系列的政策措施。尤其是1984年以来，政策得到不断补充和完善。这些政策、措施几年来实施的情况如何，存在哪些问题，也必须通过调查才能做出回答。

分析评价政策，提出建议。对于小城镇发展和人口迁移，政策是主观意志，而其发展进程则是在政策影响下的客观现实。通

过调查了解，将能获得政策实施效果的材料，了解其发展进程中的问题，进而提出建议，使得政策更加完善，以利小城镇的健康发展和人口的正常迁移。

三、样本选择和抽样方法

本研究包括背景调查、企业调查和迁移人口调查三个部分。镇、企业、迁移人口的选择和抽样，完全依据八个合作单位历次协调会议规定的原则进行。

北京市范围共选择四个样本镇，它们是昌平镇、通县张家湾镇、平谷县城关镇、密云县城关镇。在调查之前，我们会同北京市政府研究室和北京市农委，根据调查目的和协调会的规定，选择了八个样本镇，即两个卫星城、四个建制镇、两个一般集镇。最后从中选出四个样本镇。在布局上本来选有房山县城关镇，后因其正与燕山石化区合并，在人力、资料上都会产生一些问题，故调整为目前的四个样本镇。四个镇在北京市的位置如图1所示。

样本企业的调查将在第三章专门介绍，迁移人口的选择是按随机原则确定的。四个镇迁移人口的样本量，以平均每个镇300人为下限。在我们的调查中，因昌平镇为近期发展的卫星城，人口规模大，迁移人口多，故确定以400人为下限，张家湾镇为一般集镇，以200人为下限，其他两个镇各为300人。实际调查结果是，昌平镇420人，张家湾镇213人，平谷县城关镇297人，密云县城关镇310人。

根据协调会议规定，永久性迁移要占2/3左右，暂时性迁移占1/3左右，本调查中永久性迁移人口调查843人，占68%，暂时性迁移人口调查397人，占32%（详见表1-1）。

永久性迁移人口样本从户籍登记中获得。各镇的派出所有历年迁入人口的原始登记材料，根据1980年以来迁入人口登记的名

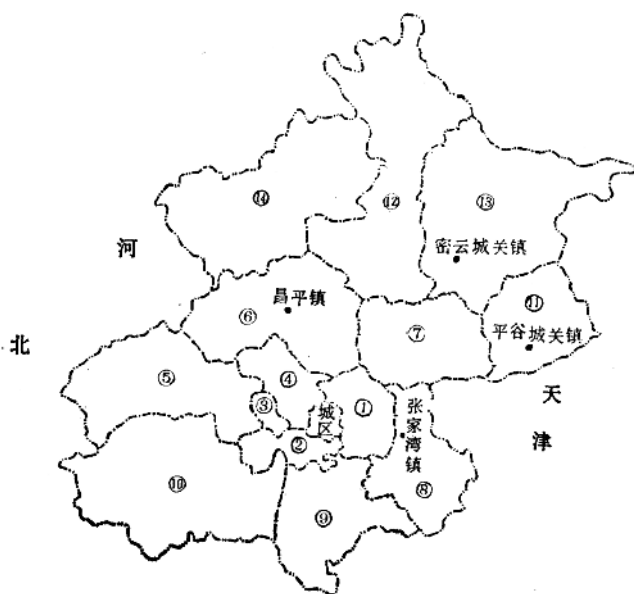


图1 北京市行政区划图

①朝阳区 ②丰台区 ③石景山区 ④海淀区 ⑤门头沟区 ⑥昌平区
 平谷县 ⑦顺义县 ⑧通县 ⑨大兴县 ⑩房山县 ⑪平谷县 ⑫怀柔县
 密云县 ⑬密云县 ⑭延庆县

表1-1

迁移人口调查基本情况

	总计	昌平	张家湾	平谷	密云
合计	1240	420	213	297	310
永久性迁移	843	260	116	214	253
暂时性迁移	397	160	97	83	57

单进行等距抽样获得被调查人口的姓名和居住地材料，各镇均按1.5%的抽样比抽取。由于有一部分迁入人口有再迁移行为，从而丧失一部分样本，达到目前状况。

暂时性迁移人口是通过企业获得的，即在向样本企业进行企业基本状况调查的同时，对企业中来自镇外的职工，按2%的抽样比抽取样本进行调查。

本调查中的迁移人口问卷由计算机按统一要求进行汇总。在编码中发现调查错误27项，差错率为6/万，我们又将其中25项予以更正，只有两项不能更改，差错率仅为0.4/万；录入时发现编码错误11项，全部根据原始登记进行了更正。编码差错率为1.1/万，且全部更正。录入采用双录入式，以消除录入时的差错，在根据程序输出统计表时，发现因录入差错产生的误码共3项，其差错率仅为3/10万，也已更正过来。可见，迁移人口调查问卷的可靠程度是极高的。但不排除因被调查人回答错误而造成的偏差。例如个人年收入一项，一般情况都是偏低的。

第二章 调查镇的历史和现状概况

一、历史概况

昌平镇地处军都山以南，京西平原边缘。该镇历史可上溯到公元前一千余年。据史书记载，周朝（始自公元前1122年）初年蓟国时就有昌平，汉唐以来一直是居庸关内之重镇。该镇连同全县1956年划归北京市。

张家湾镇位于北京市东南部的平原地带。该镇建于明朝嘉靖四十三年（公元1564年），是京杭大运河漕运转陆运的中转码头。清朝时这里设有粮库，派重兵把守。至1949年该镇有商号92家、座商50家、流动商贩350家。

平谷县城关镇位于北京市东面，因四周环山、中为谷地，故名平谷。该县是个农业县，历史上无灌溉之便，主要种植玉米、谷子。城关镇是该县的政治、经济、文化中心。

密云县城关镇古称檀州，地处北京市东北方向的燕山山脉西部，其北面有古北口，系长城上的重要关隘，关内外的交通要道。该镇是古北口的关内后方基地。自1958年修建了密云水库和通了铁路之后，该镇经济便得到了进一步的发展。

二、现状概况

昌平镇1983年确定为北京市的卫星城镇，1984年制订了卫星城的总体发展规划。规划区范围为23平方公里，人口规模定为18—20万人，性质定为高等教育、科学研究、旅游服务中心，适当发展轻纺、仪表和尖端工业。同时又是首都的副食品生产基地。近年来已建有中央政治干部管理学院、教育行政学院、北方交通大学昌平分校等大专院校；1987年又建成中央政法大学、民族干部管理学院、石油干部管理学院等，年内招生3万余人。昌平镇十三陵特区旅游事业发展较快，1986年共接待中外游人596万人次，收入874万元。昌平镇是镇政府、县政府所在地。政权建设上实行镇管村，即镇政府管辖镇区外及周围农村。

张家湾镇属于乡管镇，是乡政府所在地，乡政府管辖一个镇和28个自然村。张家湾乡是近年北京市郊县中乡镇工业发展较快的一个乡。1978年以来，该乡经济得到全面发展，全乡所属各村和该镇，注意引进人才，提高劳动力素质，发展乡镇企业。目前已有2/3的劳动力脱离农业，从事工业、建筑业、交通运输业和商业服务业。工业产值占总收入的70%以上，人均收入水平已超过千元。乡镇企业不仅吸收本地劳动力，还大量吸收了附近农村和河北省邻近各县农村的劳动力。乡镇企业中来自镇外的职工超

过本镇职工，是农业劳动力转为非农业劳动力而又“离土不离乡”的典型。

平谷县城关镇全镇面积7.5平方公里，建成区2.32平方公里，1986年底常住人口27302人，其中农业人口8755人；全年迁入人口2235人，其中本市四个城区迁入203人，市外迁入251人，其余为本市其他区县迁入，迁出人口779人，净迁入1456人。全镇有在业人口13213人，全镇工业企业25个（不包括村办工业、个体企业），商业网点480个。此外还有外地到此开业的24户29人。本镇的政权建设形式是乡镇并列，即在镇区范围内有一个城关镇政府管理非农业人口、一个城关乡政府管理农业人口。

密云县城关镇是发展程度介于昌平镇和平谷镇之间的城镇。城镇面积、人口总数、迁入人口数、企业数、工业总产值等基本数据，均在两镇之间。其政府管理体制与昌平镇相同，镇政府管辖镇区及周围农村。

三、基本情况的主要指标

1982年普查时，四镇人口基本状况见表2-1。

从表2-1数据可以看出：（1）1982年昌平镇尚未定为卫星城，其人口规模与密云镇是相近的；张家湾镇因是非建制镇，人口规模要小得多。（2）性别比的不同情况在城市郊区是比较普遍的。郊区许多家庭是所谓“工农户”，即妇女在家中务农或参加乡镇企业劳动，丈夫到建制镇从事工业劳动、吃商品粮，从而造成郊区建制镇性别比偏高，而其周围的农村和一般集镇性别比偏低，二者是可以互补的。（3）文化程度上，建制镇高于非建制镇，文盲率非建制镇高于建制镇。

1986年底四镇基本情况。北京市郊县的建制镇有完整的统计资料，而非建制镇则不系统，其基本情况见表2-2。

表2-1

1982年四镇人口基本状况

集 镇 名 称	总 户 数 (户)	总人口 (人)			性别比 (女 = 100)	各种文化程度人口 (人)						
		合计	男	女		合计	大学 毕业	大学肄业 或在校	高中	初中	小学	12周岁及 以上文盲
昌平镇	7 599	27 893	15 500	12 393	125	25 441	739	91	6 389	10 776	5 945	1 501
张家湾镇	832	3 088	1 492	1 596	93	2 668	8	4	227	873	1 041	515
平谷城关	2 836	12 753	8 215	4 543	181	11 288	434	9	3 043	4 437	3 019	346
密云城关	6 738	26 132	15 026	11 106	135	22 945	713	15	5 209	8 948	6 569	1 486

表2-2

1986年底四镇基本情况统计

指标名称	单位	昌 平	平谷	密云	张家湾
一、土地面积	平方公里	23	7.5	17	—
其中：建成区	平方公里	4.99	2.32	8.05	—
二、人口					
1.年末常住人口	人	64 417	27 302	51 585	2 720
2.本年迁入人口	人	3 791	2 235	2 783	167
3.本年迁出人口	人	1 713	779	1 286	—
4.本年出生	人	717	339	679	—
5.本年死亡	人	255	77	108	—
6.本年内常住人口 中农业人口转为 非农业人口	人	892	821	328	—
三、工业					
(不含村办工业、 个体经营)					
1.企业单位数	个	27	25	37	19 (镇办工业)
2.职工人数	人	16 374	3 474	11 178	560 (镇办企业职 工、合同工、临时工)
3.工业总产值 (1980年不变价)	万元	156 743.2	5 842.0	12 934.3	450 (当年价格)
四、农业					
1.农业劳动力	人	7 544	4 563	8 911	624 (非工业、商 业、运输业劳动力数)
2.农业总产值 (按1980年不变价)	万元	1 165.1	204.0	510.0	150 (当年价格)
五、商业、饮食服务业					
1.零售网点	个	236	480	253	136 (包括2个商店 和134户个体商贩)
2.营业人员	人	1 056	1 854	1 072	382 (包括131名商 店工作人员和201 名个体从业人员)
六、教育					
1.高等学校	个	2	—	—	—
2.中专、技校	个	2	2	1	—
3.普通中学	个	6	3	7	1 (乡属)
4.小学	个	14	10	24	1
七、劳动					
城镇在业人员	人	31 829	13 213	22 131	—

在表2-2资料中，张家湾镇资料与其他三个镇不完全可比。其他三个镇的资料是可比的。从中看出，自1982年至1986年，城镇人口都成倍增长。这三个镇与1980年各自的规模相比，人口迁移量大增，在业人员也大增，尤其商业服务业，人员和网点增加很多。这一切说明，近八九年来，由于改革、开放、搞活，中国城乡经济日益繁荣，并带动了小城镇的发展。1980年这四个镇的房屋几乎全是平房，这几年镇镇楼房林立，城镇面貌大大改观。我们比较以下几个指标，就可以一目了然了（见表2-3）。

表2-3 1980与1986年城镇建设变化比较

指标名称	单位	昌平		平谷		密云	
		1980	1986	1980	1986	1980	1986
年末实有住宅建筑面积	万平方米	12.7	33.1	13.9	23.0	16.4	27.5
自来水管道路长度	公里	15	191.7	32.2	50.2	86.4	92.4
平均日用水量	吨	5760	55677	2685	5726	2600	6770
年末实有道路长度	公里	8	40.3	12	15	5.6	17.2
年末下水道长度	公里	12	41.9	5.4	12.1	10.9	27.3

第三章 小城镇企业发展和农村劳动力转移

一、企业的选择

在北京市郊县的建制镇里，企业的隶属关系比较复杂。有中央所属和市有关局所属的企业，镇政府对这些企业基本上不行使任何权利；在镇区里还有相当一部分县办企业，由县政府所属的主管局管理，镇政府也一般不过问；只有镇办企业，才统由镇政府管理。因此，被调查企业的选择，是分别抽取的。

昌平镇共选择34个企业，市县所属全民所有制单位8个，镇属单位26个（含其他类型2家）；张家湾镇共选择12个企业，其中4个属张家湾乡，8个属张家湾镇；平谷县城关镇共选择企业20家，其中市县所属11家，镇属9家（含其他类型1家）；密云县城关镇共选择企业24家，其中市县所属企业10家，镇属企业14家。镇属企业中也包括镇辖村办的企业。在选择企业时，一般是中央、市属企业抽取1/5左右；县属企业（建在镇区内的）按1/3至1/4的比例抽取；镇办企业按1/3左右的比例抽取。而张家湾镇由于规模较小，又缺乏完整的统计资料，其中镇办企业按1/2的比例抽取。

二、调查企业的基本情况

在被调查的90个企业中，全民所有制企业29家，集体所有制58家，其他形式3家。其资金来源20家由国家投资、21家由国家贷款、43家靠集体投资、1家靠个人集资，其他形式的5家。

90家企业中，1978年以前投产的有48家，占53.3%，1979—1983年投产的和1984年以来投产的各占23.3%。就企业占地面积来看，占4亩以下的21家，5—10亩的20家，其余49家中14家占地11—20亩，35家占地21亩以上。

被调查企业中，季节性生产企业仅占10%，以农副产品为原料的占15.6%，共14个企业。说明绝大多数企业是不以农副产品为原料的常年性生产企业。

90家企业共吸收33 208名职工。全部职工的特征见表3-1、表3-2和表3-3。

90家企业中有45.6%的企业无技术人员，45.6%的企业有155个技术人员，平均每个企业有3.8个技术人员，而其余8个市属大厂有技术人员704人，平均每厂有88名技术人员，相互之间