



SHIJI BAOGAO

世纪报告

ZHONGGUO LIUDONG RENKOU WENTI

蔡 昉 著

中国流动人口问题



河南人民出版社

中国流动人口问题

世纪报告

蔡 昉 著

河南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国人口流动问题/蔡昉著. — 郑州:河南人民出版社,2000.7
(世纪报告丛书)
ISBN 7-215-04687-7

I. 中… II. 蔡… III. 流动人口—问题—研究—中国
IV. F327.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 17790 号

河南人民出版社出版发行(郑州市农业路 73 号)

河南第二新华印刷厂印刷 新华书店经销

开本 900×1280 A5 印张 8.5 字数 202 千字

2000 年 7 月第 1 版 2000 年 7 月第 1 次印刷

定价:17.00 元

目 录

第一章 “民工潮”引出的话题	001
1.1 潮起潮涌:今日民工流动	002
1.2 情感与理智:孰轻孰重?	007
1.3 理性假说与共同思维	014
第二章 制度遗产与历史欠债	017
2.1 重型结构:理解的逻辑起点	018
2.2 三驾马车——派生的制度安排	022
2.3 发展的双重主题	026
2.4 政策代价:非典型化的经济发展	031
2.5 二元结构与流动势能的积累	035
第三章 推力、拉力与合力	039
3.1 前人怎样解释迁移?	040
3.2 联产承包制:第一推动力	043
3.3 患寡,也患不均:区域发展不平衡	047
3.4 乡镇企业趋向成熟:福兮,祸兮?	056
3.5 最后的防线:福利体制改革	062

第四章	离土又离乡:劳动力转移新模式	065
	4.1 沿海之风与城市之光	066
	4.2 迁移流向:追逐增长中心	072
	4.3 寻找新大陆:迁移动机探源	080
	4.4 城市化:灾难还是福音?	084
第五章	异军突起:新生部门与就业制度	092
	5.1 新增资源与新生部门	093
	5.2 转轨中传统部门就业性质	096
	5.3 面对市场:新生部门的就业与工资	101
	5.4 人力资本与工资差异	103
第六章	就业竞争与改革激励	109
	6.1 “跳槽”及其潜在后果	109
	6.2 “箕豆相煎”的神话	116
	6.3 古巴“炸弹”和迈阿密试验	124
	6.4 “为有源头活水来”	126
	6.5 城市化的第二战场	129
第七章	人力资本与“靓女先嫁”	138
	7.1 歧视、冲击与“固”土难离	139
	7.2 教育水平与迁移概率	145
	7.3 “拿青春赌明天”:用终身收入解释	149
	7.4 迁移决策:家庭角色和性别特征	152
第八章	就业寻求中的理性	160
	8.1 “托达罗教条”和“盲流”观念	161
	8.2 迁移理性:靠契约还是靠投机?	165
	8.3 信息、距离与人力资本	169
	8.4 都市里的村庄:制度需求与供给	174
	8.5 自组织——企业家的摇篮	180
第九章	劳动力流动的宏观效应	185

9.1 可冲减的成本——劳动力过剩	186
9.2 农业发展究竟靠什么?	192
9.3 城乡资源流动与反哺农业	197
9.4 劳动力回流与无形的回报	200
9.5 劳动力迁移:悬剑,抑或优势?	206
第十章 政府管理所面临的挑战	211
10.1 短期适应和长期调整	212
10.2 政府:该做什么,不该做什么?	215
10.3 制度连续性和“欧共体条件”	224
10.4 无序与有序的辩证法	232
第十一章 迁移潮:从超常到常规	238
11.1 人口过渡、计划生育与城乡差异	239
11.2 转轨时期人口控制难度	243
11.3 匡正信号——走向协调的政策保障	251
11.4 经济增长方式转变	254
参考文献	261

第一章

“民工潮”引出的话题

人口和劳动力的流动,是 80 年代中期以来广为各界关注的社会现象。在这以前,城市和乡村被一系列制度所隔绝,人口迁移由公安系统严格管理和控制,劳动力流动也受到劳动、人事部门的统一计划配置。因而,城市、乡村人民的经济活动和生活方式成为互不相干的两个部分,以致本是同根生的两个社会集团之间“民至老死不相往来”。

因为长期隔绝和缺乏了解、沟通,当农村人口中的一部分为追求更高的收入拥入城市时,城市居民以极大的陌生感看待他们身边的外来客。不尽相同的生活方式,日益拥挤的街区和交通,潜在的就业竞争,甚至似乎提高了的犯罪率,使不少城里人感到不快。

与此同时,城市管理当局也同样缺乏管理外来人口的经验,面对汹涌的“民工潮”而颇感无奈。一旦有所反应时,采取的往往是限制、约束甚至是排斥性的对策。

学者们通常从比较超脱的角度看待问题。他们没有忘记过去几十年中国农民对城市发展做出的巨大贡献,认为城乡人民

理应具有同等权利,分享城市文明之光。所以,我们看到的有趣现象就是,城市人对农村劳动力的不断流入感到不安,城市管理当局纷纷出台限制措施,而一些学者则在舆论上表达对流动劳动力的同情和理解。这种不尽和谐的曲调构成了当前对流动人口的基本态度。

到底今日中国的“民工潮”现象有多么严重呢?让我们首先来概括一下当前对农村劳动力迁移的有关数量估计、态度取向,并对各界的不同反应作出解释。只有这样,这本小书所作的分析和提出的政策建议,才可能建立在科学认识的坚实基础之上。与此同时,我们还希望通过作者头脑里预先形成的逻辑线索,及其表现形式——各章节的安排,让读者从一开始就能随着作者一同思索,以期得出一致的结论。

1.1 潮起潮涌:今日民工流动

进入90年代的中国,举国上下、朝野内外都以极度热情关注的社会现象,莫过于汹涌澎湃的民工流动。本来,无论讲到人口迁移,还是劳动力流动,它们都是与城市化过程及劳动力市场的正常运作相联系的。在正常的情况下,人口的迁移也好,劳动力的流动也好,始终是人口学、经济学和社会学研究的重要内容。而在今日的中国,这个现象之所以引起如此广泛的关注,是因为这个过程是与两种正在发生的变化联系在一起的。

其一,在过去几十年里,中国的城市化几乎是停滞的。人们在观念上似乎已经忘记,城市化本来是经济增长、社会发展的一个不可避免的过程,好像城里人永远住在城市,农民永远留在乡村,是天经地义的事情。于是,当这个过程伴随着人口流动而重新加速时,人们难以平静对待。

其二,过去,劳动力的安排和布局,完全由政府的计划包揽。

当这种劳动力资源的计划配置逐渐为市场调节所替代,人们表现出应有的惊讶。

特别是,这种人口和劳动力的区域间迁移与流动,表现得过于频繁,以过去几十年所未曾有过的规模和速度发展,因而不能不日益引起国人瞩目、洋人震惊,以及研究者和决策者的关注。

读者可能会注意到,谈到农村劳动力从农村向城市转移的过程时,人们有时使用“迁移”这个文绉绉的用语,有时则使用“流动”这个更形象化的概念。两种用语是不是相同的,两者之间到底有没有差别呢?作为一种开宗明义,我们不妨先对这一点作些说明。

迁移与流动两个概念,固然有其特有的语义学上的差别和学术上的不同涵义,这里主要是从中国特有的体制渊源及转变特征出发加以区分的。

在传统的计划经济体制下,人口与劳动力的区域分布及产业配置,也都被纳入集中计划的盘子中。具体而言,人口的区域迁移是由公安部门严格控制的,计划安排之外的农村向城市的迁移几乎不可能;劳动力的产业转移则由劳动、人事部门计划调配,自发的劳动力市场也不存在。控制最严格的当属农村居民向城市居民的身份转变,以及农民向非农民的职业的转变。实现这种控制的制度形式就是城乡分割的户籍管理制度。

在上述体制之下,通过行政和计划部门的批准,而实现了居住地合法转移的人口,在传统的统计口径上被定义为迁移人口。计划的城市化和劳动力调配,都可由这部分人口反映出来。在这种严格控制的迁移之外,一方面仍存在着临时性在区域间、城乡间往返的人口,即正常流动人口;另一方面也存在着不通过计划而进入劳动力黑市或灰市的劳动者及其家属,即过去称的“盲目流动人口”。这两部分即构成传统统计口径上的流动人口。

在纯粹计划体制的意义上,迁移人口和流动人口是容易区

别的两组人群,泾渭分明,相互没有交叉,因而也是具有比较明确内涵和外延的两个概念。当时所谓的流动人口,既是数量很少的,也不构成永久性或长期性的居住地变化。所以,在判断城市化水平和地区人口分布时,一般以户籍登记为依据即可。在改革开放以前的很长时间里,城乡人口分布基本没有发生什么实质性变化。例如,按照传统的统计概念,1957年市镇人口比重为15.39%,而到了1978年,市镇人口比重仍然只有17.92%,20余年城市化水平仅仅提高了2.5个百分点。

然而,70年代末城乡开始全面改革,计划经济体制从各个方面被突破,劳动力市场开始发育,人口与劳动力跨区迁移的范围和规模都增大了。这种迁移一部分反映在户籍登记中,因而也反映为统计意义上的迁移。户籍管理之外迁移的一部分,也逐渐以常住人口的形式在统计上被反映出来。而另一部分人口,尽管其中很大一部分已经很明显地表现出与通常描述的迁移无异,但在常规的统计中不能得到反映,被称为流动人口。

所以,研究城市化及劳动力和人口迁移问题,绝不可忽略掉被称做流动人口的这一群人。他们的行为特征与迁移并无本质区别,而其行为后果即是城市化水平的提高和劳动力市场的发育。所以,本书实际上将交叉使用“迁移”和“流动”两个概念,其所指称的内涵根据特定场合的需要而定,当指称不同含义的过程时,自然会作出说明,否则两者将是没有差别的。

正如前面已经谈到的,改革开放以前所发生的人口迁移和流动微乎其微,而随着改革开放程度的加深,人口迁移或流动的规模一天比一天扩大。尽管从传统的统计意义上看人口迁移,这个特点并不明显。例如,根据一项调查表明,在1949~1986年的迁移人口中,50年代迁入城镇的仅占20.7%,60年代占17.0%,70年代占32.9%,1980~1986年占29.4%。在所有这

些迁移人口中,只有 45.23% 为农村到城镇的迁移^①。

但是,当我们的观察视野扩大到传统的统计口径之外时,变化就是显而易见的了。在 80 年代中期,在迁移概念之外的暂住人口约占调查人口的 3.6%,据此推算 1986 年全国城镇共有 952 万暂住人口。而 1992 年的另一项包括城镇和农村的调查则表明,无户口外来人口的比例为 8.1%,推算当年全国暂住人口大约为 9491 万人。

1990 年全国第四次人口普查所作的迁移人口统计,包括了 1985 年 7 月 1 日至 1990 年 7 月 1 日期间实现了 1 年以上迁移的人口。按迁入人口计算,这个调查反映出的迁移人口共有 3413 万。其中农村迁入市镇的人口数为 1672 万,构成市镇迁入人口的 59.24%^②。

1995 年进行的全国 1% 人口抽样调查,对迁移人口的概念作了一些修正,即剔除了同一城市内的跨区、县迁移人口。因此,与 1985~1990 年的人口迁移数相比,1990~1995 年的迁移数量表面看起来,似乎增加不多,总数为 3643 万。但是,实际上同一城市内跨区、县的迁移往往是数量众多的。所以,口径的变化使得我们低估了迁移人口的增长幅度。

80 年代中期以来,传统的迁移概念之外的人口流动,在城市化水平提高和地区人口分布调整过程中开始起着越来越大的作用。所以,流动人口的统计和调查的重要性大大提高了。据公安部门的统计,1990 年全国流动人口数为 3124 万,按照其增长率估计,1995 年达到 8393 万人。此外,许多有关单位都进行了不同的调查,得出各自的流动人口估计数。

① 参见中国社会科学院人口研究所编:《中国 1986 年 74 城镇人口迁移抽样调查资料》,《中国人口科学》编辑部,1988 年版,第 6 页。

② 参见国务院人口普查办公室、国家统计局人口统计司编:《中国 1990 年人口普查资料》第 4 册,中国统计出版社,1993 年版。

90年代以来知名度和规模都比较大的调查项目就不在少数。例如,1990年,由中国农业部政策体制改革司和美国东西方人口研究中心所作的农村劳动力转移与迁移研究,样本总体为沿海4省(广东、江苏、浙江和河北)130个县、130个村的650个农户。1993年年底,由中国社会科学院农村发展研究所和中国农业银行所做的研究,样本总体为26个省、市、自治区、直辖市的12673个农户。1994年,全国政协经济委员会、国务院发展研究中心和中国农村劳动力开发研究会所做的研究,则是对15个省、市、自治区、直辖市的28个县作全面调查。

流动人口数量的估计虽然略有差异,但能够取得一致认同的幅度,大致在8000万到1.2亿。例如,团中央的估计数为8000万人^①,何菁等人也作出相同的估计^②,中央书记处政策研究室估计1992年的总规模为6000万~7000万人^③,按10%的年增长率推算,也接近8000万;石述思和晓京从不同渠道获得的估计数分别为9000万和8000万~10000万^④,中国社会科学院和国务院有关单位的估计更高达8000万~12000万^⑤。

无论各种对于流动人口数量的估计有多少差异,从这些已有的研究可以看出,人口迁移或劳动力的流动,特别是农村劳动力从农村向城市的转移,已经成为90年代中国经济、社会的一

-
- ① 崔波:《农村外出务工青年是重要的人力资源》,《中国青年报》1995年4月2日。
- ② 何菁、皇黎:《亦喜亦忧“民工潮”》,《四川工人报》1994年3月1日。
- ③ 潘盛洲:《农村劳动力流动问题研究》,《管理世界》1994年第3期。
- ④ 参见石述思:《农村寻找出路,城门向农民开多大?》,《工人日报》1995年1月7日;晓京:《乡下人进城求发展,城里人须抱平常心》,《中国青年报》1995年5月18日。
- ⑤ 参见 Chan, Migration Controls and Urban Society in Post-Mao China, Working Paper No. 95-2, Seattle Population Research Center, University of Washington, Battelle.

种重要现象,其对于城市、农村的经济发展、社会稳定构成了至关重要的影响因素。与此相关的政府对策,不可回避地提上了首要的议事日程。

1.2 情感与理智:孰轻孰重?

对于迅速增长的人口流动规模,以及由此引发的社会、经济后果,不同社会阶层的反应各异,而不同地区政府的态度和对策也不尽相同。

无疑,农村劳动力迁移到城市,为城市居民的生活带来了一系列不便,也为有关行政部门的管理出了难题。尽管人们经常援引的现象,从统计方法论的角度来说未必成立,但一些事情毕竟与流动人口的增加有关系。

这方面的事例包括一年一度的铁路春运高潮及持续不断的客运紧张局面,城市公共交通的拥挤,一些外来人口聚居区卫生环境恶劣,流动人口犯罪率上升,甚至外来劳动力与城市劳动力在就业市场上形成了竞争。这些都是城市居民所不习惯的,也对城市管理当局提出了新的要求,作为一级政府,同样感到不习惯。

首当其冲的是像北京、上海这样的大城市^①。提到“民工潮”,大城市的居民首先想到的是万头攒动的火车站。北京,作为全国的政治、经济和文化中心,航空、铁路运输和公路运输的能力都居全国之首,但仍然适应不了流动人口不断增长的需要。与70年代末相比,90年代中期北京的铁路旅客发送增加了一倍半,民航旅客运送量增加了十余倍,仍然不敷使用。每遇节假

^① 参见邹兰春主编:《北京的流动人口》,中国人口出版社,1996年版;王午鼎主编:《90年代上海流动人口》,华东师范大学出版社,1995年版。

日和旅游高峰,尽管大量增加车机班次,还是“购票难”。

对城市居民来说,市内交通的拥挤更加使人难以忍受。拿北京市来说,市区每日人口流量高达 80 万人次,市区与郊区之间人口流量也达 20 万人次,交通拥挤异常。例如北京地铁,设计运载能力为每天 120 万人,而每天高峰时间实际客流量常常在 160 万人左右。上海人更为细心,观察到流动人口平均每人每日出行 2.5 次,比该市居民出行次数高 30%。偏偏这些外地人出行,七成以上是乘坐公交车,市内交通紧张不是他们造成的又是谁?

使城市政府最感头疼的事,莫过于因流动人口增加所造成的财政补贴增支,以及社会治安恶化。如果说北京市政府每年拿出几十亿元修路建桥,不足以全部归咎于外来人口的话,用于农副产品价格的财政补贴,则可以明明白白地分清楚有多少“溢出”到流动人口身上。

据 1994 年的调查,北京市共有流动人口 330 万人。按每人每日消费 0.5 公斤粮食、0.5 公斤蔬菜和 0.25 公斤肉计算,一年为这些人口增加供应 60 万吨粮食、60 万吨蔬菜和 30 万吨肉类。这不仅加重北京市“米袋子”、“菜篮子”的负担,更使该市一年四五十亿元的财政补贴中,1/4 补到了外来人口的身上。

流动人口在城市犯罪,给社会治安造成危害,降低了居民的安全感。拿上海来说,1994 年外来人口占全市总人口的 22%,而外来人口犯罪占犯罪人口总数的比重则高达 57%。尽管这种数字并没有能够把流动人口犯罪和流动犯罪相区分,但烦躁的城里人总是要从外来人口与犯罪率之间找出某种联系。例如,上海人甚至把外地车辆在沪肇事占交通事故的比重高,也与流动人口联系起来。

从不习惯、不方便的感觉出发,形成了对待农村劳动力迁移的一类态度。部分居民通过种种渠道反映其对外来人口的不

满。一方面,某些报刊的文章或报导巧言如簧,过分渲染流动人口的消极面,反映了这样一种情绪。另一方面,一些社区管理人员和基层干部忧心忡忡,甚至一些地方人大代表和政协委员,也纷纷对外来人口的消极方面表示忧虑,建议采取限制、阻截的政策措施。

因此,城市管理部门尝试了各种应对措施,其中很大一部分政策旨在规范和限制外来劳动力进城打工,希图使流动人口的规模与城市的现有承载能力相适应。

1994年春节期间,在正月初二至正月十五这不到半个月的时间里,165万民工大军分别通过铁路、公路和水路拥入上海市,造成真正的“民工潮”,使该市政府应接不暇,如临大敌。为了疏散这些不速之客,上海市政府调用警力6000余人,增开民工专列75列,公交专车57辆。这是城市政府面对季节性“民工潮”威胁,“集中力量打歼灭战”的一例。

作为常规性的作战部署,城市政府采取了诸如强化户籍管理、关闭或抑制劳动市场、行业性歧视,及其他增大迁移成本的政策措施。这些政策措施,从一个农村外出劳动力为了获得一个就业机会,直接或间接所需缴付费用的种类,可略见一斑(参见表1.1)^①,这还不算劳动力流动本身要支付的迁移成本,例如路费、寻找职业过程中的生活费、培训费等。

表 1.1 对流动劳动力征收的若干费用名目

收费名目	征收对象	征收单位
外出打工许可证办证费	外出务工劳动力	输出地政府
管理服务费	外地务工经商人员	城市政府
外来人员就业证办证费	外地打工人员	城市政府
施工管理费	外地建筑队	城市建委

① 参见国务院发展研究中心农村部课题组撰写的《农村劳动力流动的组织化特征》,中国农村劳动力流动国际研讨会论文,1996年6月。

续表

收费名目	征收对象	征收单位
治安管理费	外来人口	城市公安部门
暂住证办证费	外来人口	城市公安部门
计划生育办证费	外来育龄妇女	城市计生委

这种种费用,可以对劳动力施加颇高的流动成本。一项调查表明,大多数民工反映,这些收费太高,而且没有统一标准。以务工许可证的办证收费为例,一般收费低者为 60 元,高者竟达 250 元。一项费用即昂贵如是,几项费用加起来,远不是一个刚刚进城的外地民工所能承受得起的。当然,从意在抑制劳动力流动规模这样一个目标出发,也许只有这样才能起到控制的作用。

另外还有一种不同的态度,即站在同情、理解农村劳动力进城的角度。反映在一些新闻报导和报刊文章中,主要是从以下几个角度为外来人口作辩。

一辩社会身份定位说。他们看到了在传统体制下,为了优先发展重工业,强制从农民那里取得工业化积累,采取了一系列阻碍农民自由转移的制度。在这样的制度安排之下,农民为中国的工业化做出了巨大的贡献和牺牲。

80 年代,一批青年学者曾经对中国农民的贡献作过一个估计。从中华人民共和国成立,到 70 年代末,全国农民家庭为自己积累起的自有财产,总数还不足 800 亿元;除去土地资产外,农村集体经济的财产总额也不过 2000 亿元。然而,通过工农业产品价格剪刀差,农民为国家工业化和城市经济发展贡献的资金总额,却高达 8000 亿元^①。

^① 参见发展研究所综合课题组编著的《改革面临制度创新》,上海三联书店,1988 年版。

说穿了,市场导向的经济改革,就是要根本改变旧的积累机制,改变阻止农民变更身份和职业的政策环境,使城乡居民共享经济发展的成果。城市有相当多的行业需要农民工介入,而城市建设和居民生活已经离不开这些外来民工。

30年代一位学者不无诗意地断言:“都市为智识思想美术文艺及音乐之中心,各时代之有效事业得见于都市之构造、机关、博物馆、会馆及市场之中,时时有世界新闻、有绘画、建筑及艺术之展览,各种之娱乐适合各种之阶级。有种种之职业适应各人之性向技能及趣味,这样与各人的现实底满足,焉有不吸引农民呢?”^①

事实上,目前大量在城市谋生的青年农民,主要目的是赚取比农村更高的工资,还谈不上享受城市文明。

对大多数流动民工来说,他们在城里的消费往往是最低限度的,干的是城里人不愿干的工作,如建筑、环卫、修路、餐饮、招待、保姆等,而报酬却远远低于城市职工。一项在农村的调查表明,农民本意并不愿意做一个流动人。在20位接受询问的村民中,有14位表示,只要种田收入高于企业收入,他们宁愿种田而不到企业打工;有19人声称,如果收入水平相当,他们宁愿在本村的企业干活,而不愿意到城镇打工^②。所以,流动劳动力是贡献多于消费的群体。

二辩基础设施无法承受的说法。也就是否定农民大规模流动和进城加重了基础设施压力,妨碍了城市的正常运转的肤浅认识。在市场经济条件下,交通运输以及城市基础设施的发展应该是人口流动的结果,而不应该成为禁止人口流动的理由。

① 转引自池子华《中国近代流民》,浙江人民出版社,1996年版,第94页。

② 参见胡必亮《中国村落的制度变迁与权力分配》,山西经济出版社,1996年版,第159页。