

财经
学术文库



中国流动人口

ZHONG GUO LIU DONG REN KOU

王建民 胡 琪 著

上海财经大学出版社



中国流动人口

ZHONG GUO LIU DONG REN KOU

王建民 胡 琪 编著

上海财经大学出版社

责任编辑: 裘逸娟

封面设计: 龚 鹰

中国流动人口

王建民 胡 琪 编著

上海财经大学出版社出版

(上海市中山北一路 369 号 邮编 200083)

新华书店上海发行所发行 上海市印七厂一分厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 10.625 字数 265000

1996 年 5 月第 1 版 1996 年 5 月第 1 次印刷

印数 1—2000

ISBN7-81049-036-2/F·25

定价: 25.00 元

序

流动人口是我国在建设社会主义市场经济体系中遇到的一个重大课题。近年来，特别是 90 年代以来，随着改革开放、经济发展，流动人口的数量年复一年地增加，引起了人们的普遍关注。

在党中央和国务院的正确领导下，人口流动的输出地和输入地的政府和有关部门在加强流动人口的疏导和管理方面都进行了大量工作，积累了不少经验并有所创建，有力地促进了农村剩余劳动力合理、有序的流动。

上海市随着深化改革、扩大开放和开发浦东，吸引了越来越多的外来流动人口。据 1994 年底资料，上海外来流动人口已达 300 万。针对流动人口的迅速增长，上海市委和市政府十分重视，成立了上海市流动人口管理协调小组，加强领导，探索趋利避害、有序发展的管理途径。

但是，当前无论是对流动人口的宏观调控（上海或全国），包括总量的平衡、地域分流等；还是流入地（城市）和流出地（农村）对流动人口的具体管理、服务、引导，都还有待于逐渐完善和加强，有赖于我们对流动人口现象认识的加深和社会主义市场经济发展的逐步成熟。

作为上海市单位使用外地劳动力管理所的调研课题，全国党校人口学会副会长、上海市人口学会会长王建民教授、全国党校人口学会理事胡琪副教授编写了《中国流动人口》一书。王、胡两位教授花了大量精力调查研究，搜集了全国性资料，进行了全面综合分析。本书从总体上全方位、多层次地阐述了中国流动人

口的数量发展、地区分布、结构、类型，系统地探讨和分析了流动人口与劳动就业、城市建设、社会治安、户籍管理、计划生育等多方面的问题，总结了各地开展流动人口管理的经验、教训，提出了不少可供借鉴的流动人口管理对策。希望本书的出版能有助于读者全面了解中国流动人口的概况，掌握流动人口发展的一些规律；有助于有关部门对流动人口管理进行研究并服务于经济建设和社会发展。

中国流动人口是一个很大的课题，本书的出版只是一个开头，谨此希望能引起今后有更多的各方面的专家学者和更多的同志来关心研究流动人口问题。

上海市劳动局副局长 方世雄

1995年11月5日

目 录

第一章 流动人口概论	(1)
第一节 流动人口的概念.....	(1)
第二节 流动人口的分类	(10)
第三节 流动人口的研究综论	(15)
第四节 流动人口的政策概述	(19)
第二章 流动人口的发展历史	(25)
第一节 建国以前流动人口的追溯	(25)
第二节 建国 30 年中流动人口的演变.....	(33)
第三节 改革开放以来流动人口的迅速增长	(38)
第三章 流动人口的调查与统计	(48)
第一节 流动人口的调查统计概述	(48)
第二节 流动人口的调查内容	(51)
第三节 流动人口调查的组织和方法	(56)
第四节 流动人口调查的登记和数据处理	(65)
第四章 流动人口的构成	(70)
第一节 流动人口的流向	(70)
第二节 流动人口的活动内容与目的构成	(79)
第三节 流动人口的时空分布规律	(85)
第四节 流动人口的性别、年龄构成	(90)
第五节 流动人口的原职业和文化构成	(96)
第五章 流动人口与城市劳动力市场	(103)
第一节 劳务型流动人口的基本状况.....	(103)
第二节 建筑市场中的流动人口.....	(108)

第三节	城市家庭服务业中的流动人口·····	(116)
第四节	外来劳动力的利弊分析和对策·····	(122)
第六章	流动人口与计划生育·····	(131)
第一节	人口流动对生育率的影响·····	(131)
第二节	流动人口生育状况实证分析·····	(136)
第三节	流动人口的计划外生育及其成因·····	(142)
第四节	流动人口的计划生育管理·····	(148)
第七章	流动人口与城市建设·····	(155)
第一节	流动人口与城市规划·····	(155)
第二节	流动人口与城市交通·····	(164)
第三节	流动人口与城市边缘地区的 建设和整治·····	(171)
第四节	流动人口与城市环境建设·····	(179)
第八章	流动人口与市场经营管理·····	(185)
第一节	经营型流动人口的发展·····	(185)
第二节	集贸市场中的流动人口·····	(191)
第三节	个体工商行业中的流动人口·····	(195)
第四节	经营型流动人口的管理·····	(200)
第九章	流动人口的消费与城市商业、服务业·····	(203)
第一节	流动人口的物质消费与城市商业的发展	(203)
第二节	流动人口与城市基本生活物资供应·····	(208)
第三节	旅游流动人口与旅游业的发展·····	(213)
第四节	流动人口与城市医疗卫生·····	(218)
第五节	少儿流动人口与教育问题·····	(225)
第十章	流动人口与社会治安·····	(230)
第一节	流动人口中的刑事犯罪问题·····	(230)
第二节	流动人口中的一般违法问题·····	(237)
第三节	流动人口中的盲流问题·····	(240)

第四节	流动人口中的灾害事故问题·····	(245)
第五节	加强流动人口管理, 维护社会治安·····	(249)
第十一章	流动人口与户籍制度·····	(255)
第一节	我国户籍制度的形成及其对 流动人口的制约·····	(255)
第二节	顺应人口流动的需要, 改革与完善户籍 管理制度·····	(259)
第三节	流动人口的户口管理·····	(264)
第十二章	其他主要类型的流动人口·····	(270)
第一节	城市流出口口·····	(270)
第二节	农村流入人口·····	(278)
第三节	农村女性婚姻流动人口·····	(283)
第四节	小城镇流动人口·····	(290)
第十三章	流动人口的发展战略与管理对策·····	(297)
第一节	流动人口的发展趋势·····	(297)
第二节	流动人口的管理方针·····	(303)
第三节	流动人口的合理导向·····	(307)
第四节	运用社会主义市场经济规律宏观 调控流动人口·····	(313)
第五节	流动人口的行政管理方法·····	(317)
参考文献	·····	(325)
后 记	·····	(330)

第一章 流动人口概论

流动人口，作为一种特定的人口现象，是需要研究的一个重要课题。这是因为，人口在地区间的流动是引起人口变动的一大方面，一个地区或城市实际人口数量的增减、构成的变化，始终包含着流动人口的状况；同时，流动人口也是政府管理部门必须加以重视的社会经济现象，流动人口在地区间的运行、停留、以及所从事的各种活动，必然会对流入、流出地区的社会经济发展产生影响。过去，由于历史的原因，以及整个社会生产力水平的局限，我国的人口流动，尤其是城乡之间的人口流动，数量很少，流动人口在全国人口变动中并不引人注目。因此，人口学界对流动人口的研究在相当长时期内几乎处于空白状态，而政府部门的管理工作也一直是个薄弱环节。80年代以来，我国经济改革和开放政策，大大解放和发展了社会生产力。与此同时，人口和劳动力也从过去的地区封闭、半封闭状态开始了广泛的、频繁的流动，流动人口迅速增长、日趋活跃，现已成为我国一个重要的人口现象和过程。面对这样一个不可逆转的历史性变化，我们迫切需要对我国流动人口进行全方位的研究，全面地认识和了解流动人口的面貌，系统地分析流动人口对社会发展的各种效应，总结流动人口的微观管理和宏观对策，以适应社会主义现代化建设的需要。

第一节 流动人口的概念

流动人口是客观存在的人口现象，它的内涵非常丰富、复

杂，涉及到人口的流动时间、空间（区域）、方向、户籍性质等要素的界定。迄今为止，我国人口学界对流动人口的概念仍无明确统一的表述，尚有许多争议和需要探讨之处。目前，对于这一人口现象，在不同的场合，常应用不同的名词，如，“外来人口”、“暂住人口”、“寄住人口”、“短期迁移人口”、“两栖人口”、“自流入口”，等等，这些名词各从特定的角度反映了这一人口现象的某一方面的特征。在研究中国流动人口时，特别是在对不同时期和地区流动人口的数量、结构进行比较时，首先必须统一这一概念的确切内涵和外延范围。

一、流动人口的涵义

1. “流动人口”名词的使用

流动人口现象在我国实际上早已存在，只是由于近几年其规模迅速增长，才被全社会普遍重视。同样，“流动人口”作为一个名词概念，也并非近几年才提出来的。

根据我们所掌握的有关资料看：中华人民共和国成立以前的民国时期，国民党当局于1946年1月颁布的《户籍法》（修订版）中，就明确提出和使用了相对于常住人口的“流动人口”的名词，并对它作了必要的界定，规定了登记的办法。^①直到70年代，台湾当局的《户籍法》中仍明确地把“流动人口登记”区别于人口迁移登记，其规定较40年代更详尽、细致。

建国以后，在我国政府的有关文献和社会、经济管理工作中，也多次使用过“流动人口”的名词概念。

譬如，1956年12月30日颁发的《国务院关于防止农村人口盲目外流的指示》中，便反复使用了“流入的人口”、“流出的人口”两个概念。1958年2月财政经济出版社出版、朱敬之编著的《我国粮食政策和市镇粮食供应工作》一书，对1955年8月国务

^①戴鸿映编：《旧中国治安法规选编》，群众出版社1985年1月版。

院制定的“市镇粮食定量供应办法”的阐述中，也多处提到了“流动人口”这一名词，称“流动人口凭粮票购买粮食的制度，是保证流动人口的正常供应和堵塞供应工作中的漏洞的一项重要措施。”^①这一作法保持了数十年的时间。1962年2月国务院针对当时因自然灾害等原因农村人口大量流向城镇和工矿单位，屡遭屡返的情况，向各地发出了《关于安置自由流动人口的几项办法》的电文，也使用了“自由流动人口”这一名词。

上述例证虽不系统，但至少可以表明“流动人口”名词的使用由来已久，并非80年代以后的创新。80年代以后，人口学界及其他社会各界广泛使用这个名词，其实不过是沿袭了过去的提法。并且，我们不难发现，“流动人口”原来只是一个社会约定俗成的名词，最初它并不是作为一个科学概念提出的，难怪乎今天的一些学者和实际工作者认为“流动人口”这一名词模糊、笼统、不够科学，难以规范它的内涵。虽然如此，“流动人口”名词毕竟已被学术界和社会各界广泛采用和认可，尽管其他的一些名词在不同场合下也许更能明确地指明这一事物的本质。

2. 流动人口的内涵

“流动人口”名词虽然很早出现并在今日广为运用，但迄今并没有一本人口学辞典对这一名词的内涵作出定义表述。目前，学术界对流动人口的概念有许多表述，对它的外延范围的框定也各有异议。

我们认为，根据我国国情，流动人口可定义为：离开了常住户籍所在地、跨越了一定的行政辖区范围、在某一地区暂住、滞留、活动，并在一定时间内返回其常住地的人口。也就是说，从动态看，流动人口是实现了人户分离的地区之间流动的人口；从

^①朱敬之编著：《我国的粮食政策和市镇粮食供应工作》，财政经济出版社1958年2月版。

静态看，流动人口是某一地区中没有该地常住户口而在该地从事各种活动的人口，或是某一地区中有该地常住户口却不在该地活动、居住的人口。

和流动人口相对的，就是地区中有常住户籍的常住人口。常住人口要成为流动人口，必须同时具备三个条件：(1) 离开本人常住户籍所在地（人户分离）；(2) 跨越一定的行政辖区范围；(3) 在他地暂住、滞留、从事各种活动，最终仍返回原籍。

二、流动人口与迁移人口的区别

在理论和现实生活中，人口流动与人口移动、人口迁移常常会被混淆，虽然它们共同表示为人口的地理区位的变化（人口位移），而且在很多场合下也可以通用，但在这里将流动人口作为一个范畴，还是要把它与后者作区别。

人口移动通常是一个大的概念，泛指人在不同地理位置上的移动，根据移动后人口的停留的时间状态看，它可以分为流动和迁移两种不同的状态。即：

人口移动 { 人口迁移 → 引起常住地变动
 人口流动 → 常住地不变

所谓迁移是指“在明确区分开的地理单元之间改变常住地址的地区变动，暂时离开常住地点而不改变常住地址的，如探亲、访友、休假、出差等，不称迁移。”^①显然，暂时离开常住地点的人口移动，应属流动人口的“流动”行为。

因此，从人口位移的时间过程上看流动人口和迁移人口的区别是：流动人口是暂时地离开了常住地（甲），而进入了暂住地或客居地（乙）的人口，他最终是要返回甲地，或在若干个不同的暂住地之间辗转，最终回到常住地甲。因此，可以说，他是乙地的“暂住人口”、“寄住人口”，是甲乙两地间的“两栖人口”、“暂

^①刘铮主编：《人口学辞典》，人民出版社1986年版，第242页。

时性流动人口”。它的流程图示是：

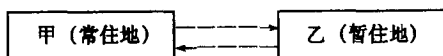


图 1-1

而迁移人口是改变常住地的位移，意味着人的定居地的改变，通常并不再返回原来的常住地，确切地说，它实际上是一种迁居行为。它的流程图示是：

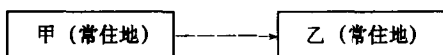


图 1-2

需要说明的是，有些同志广义地理解人口迁移，把流动人口也归于人口迁移之列，认为迁移行为是“人口从甲地流入乙地，不论出于何种动机和目的，定期的或不定期的，时间长或短，返回或不返回原地，暂时或永久改变定居点的移动，带户籍的或不带户籍的移动。”^①也就是说，他们把迁移作为一个广义的大概念，认为流动人口只是一种特殊的短期（或临时）迁移行为^②，以有别于定居性的迁移。这种提法在开展人口迁移和流动的总理论研究上是合理可行的，但是，针对我国国情，目前大多数学者还是趋向于把迁移人口（改变定居点的人口位移）与流动人口区别开来。在本书中，我们也把迁移作狭义解，它不同于我们所讨论的流动人口。

三、我国人口常住地变动的标准

如前所述，人口从甲地移入乙地，判断它是属“流动”还是

①刘铮主编：《人口理论教程》，中国人民大学出版社 1985 年 6 月版，第 240 页。

②张开敏主编：《上海人口迁移研究》，上海社会科学院出版社 1989 年 10 月版，第 158 页。

“迁移”行为，应该看这样的移动是否改变了移动者的常住地。从理论上抽象地讲，常住、不常住应是个时间的概念，所以衡量的标准应该是流（迁）入乙地的时间跨度，即若一个人离开一个地区流（迁）入乙地达一定时间后便认为此人是改变了常住地的迁移者；未满这一时间的，只能算是暂时性的流动人口。

世界各国人口统计中区分暂住和常住的时间标准各不一样，有半年、1年、2年，也有5年。我国台湾当局《户籍法》规定的“流动人口登记”中，把6个月以内的“外住人口”与1个月以内的“旅行人口”登记为流动人口^①。在我国1982年和1990年进行的第3次和第4次全国人口普查中，人口登记是按常住地原则进行的。它的时间标准定为1年。所谓常住人口除了具有本县、市常住户口并实际常住或外出不满1年的人口外，还包括：（1）在本县、市常住1年以上，常住户口在外县、市的人；（2）虽在本县、市居住不足1年，但已离开常住户口登记地1年以上的人；（3）人住本县、市，户口待定的人。所以，有些学者把流动人口定义为1年以内的人口移动。

纯粹以在流入地的居住时间的长短来区分流动人口和迁移人口（常住人口），从理论研究和人口全面统计看很有必要，也有实际价值。然而，人口移动是否属于定居性的迁移，在我国国情下，最鲜明的特点是人口移动是否伴随着常住户籍的移动，也就是说，我们还可以以此作为标准，区分人口移动中的“迁移”和“流动”行为，凡是在人口移动中没有伴随户籍的移动，即人户分离，便属于“流动”行为。

以“人户分离”作为判断进入某一地区的人口是否属于流动人口的标志在我国当前国情下是合情合理的。其理由为：首先，我

^① 《警察大辞典》，中国台湾“中央警官学校”出版社1976年9月版，第462页。

国公民的户籍登记是以常住地为原则进行的，人口的户籍地与其常住地基本上是一致的，如果一个人不迁户口外出，通常情况下，在若干时间后，仍须返回原籍（地）。第二，一些人户分离的人即使离开原籍（地）时间很长（1年以上），但他们未必有正式迁移的愿望，他们和原籍仍保持着千丝万缕的联系，并且仍定期地返回原籍和家人团聚，如果把他们划为迁移人口是欠妥的。第三，即使那些长期在外的人户分离者，自身有“迁移”的愿望，但这些人毕竟不同于经政府户政部门审批的当然移民，其中有些人并非政府赞同、鼓励的。况且，迄今为止，我国的户籍制度仍有较强的区域经济附加性功能，这些人在城市中通常不和常住人口一样享受住房、物价补贴、安排就业、就学，他们在流入地的居住的时间和居住心理的稳定性上都不能和常住户籍人口同等而语。原籍（地）的亲属关系加上流入地情况的随时变化，都可能导致他们最终要返回原籍（地）。第四，以户籍地为标志判断、识别流动人口，因标志明确，便于实际调查统计中的认定，便于不同地区流动人口的比较研究，也便于同历史资料的对比分析。而采用以居住时间为标准的做法，难度就要大得多。因流动人口各个体之间的不同，在调查统计中，需要他们回顾各自的流动时间过程，就非要有类似人口普查那样耗资耗力的全面、周详的调查，才能得到流动人口的数量，但实际上仍不可能对流动人口的数量在时间上进行连续的常规登记工作。

当然，用户籍地作为划分流动和迁移的标志，在理论上也是有缺陷的，主要是对离开户籍地在流入地常年累月的事实上的常住人口而言，“流动人口”已经名不符实。有的学者认为流动人口的认定应结合户籍和流动时间两个要素，认为流动人口是“人口

与户口相分离，在某一地区临时滞留（1年以内）的人口^①。这样的表述在理论上固然完善了，但在实际统计操作中，要同时兼顾两个因素更复杂，因而并不可取。

总之，我们认为以人户分离作为流动人口的标志，在实际调查统计中方便易行，在理论上合乎情理。从80年代以后，我国各省、市自行开展的流动人口调查，大都是这样做的。

四、人口流动的地区范围

流动人口从一个地区流入另一个地区，必须要跨越一定的地区范围，明确一定的地区界线十分必要，否则以为任何地域范围的人口位移都能形成流动人口的话，无疑使流动人口概念的外延扩大而无法把握。在现实社会生活中，每一个人为了生活、工作、娱乐都不可避免地要在一定的区域之间进行流动，即使是在很封闭的社会里，人们也不可能绝对地在极小的地区范围内自我封闭和孤立。

流动人口流动的地区界线，依研究和管理的需要，可以作不同的规定。通常比较重视的是全国省（自治区、直辖市）际的人口流动，或省内各县、市间的人口流动。一般说，不宜将流动人口的地域界限向很小的范围内引伸，实际上，在我国户口迁移管理工作中，习惯上只是对户口地址的跨省（自治区、直辖市）、地、县、乡的变动才作为“迁入”、“迁出”登记，而对城市市区内部或乡（镇）内的户籍变动只作为“移入”、“移出”登记。与此相仿，我们认为，对流动人口的流动范围的限定，一般也可以以乡（镇）作为地域口径，如同一城市的市区内部市民因就学、上下班等“钟摆”式的通勤流动，或农村乡镇内农民的赶集、乡镇企业职工的通勤等近距离的流动，都不宜作为流动人口行为，只是在

^①黄公元：《简论经济流动人口对我国人口控制的影响》，《人口与经济》1990年第1期。

特定的研究工作中才去研究这类人口流动现象。

五、流入人口和流出人口

流动人口，严格地说，是一个方向性很强的概念，它包括相辅相成的两个方面，流入和流出。同一批流动人口在原常住地甲，称流出口口，也称外出人口或外出流动人口；而在流入暂住地乙，称流入人口，也称外来人口或外来流动人口。

对于某一个特定的地区，既可能存在大量的流入人口，又可能发生大量的流出口口，而且两者往往不能取得平衡。这是因为，按照人口流动和迁移的理论，人口的流入和流出主要取决于地区间的经济水平的差异和其他社会、政治、文化等的差异。

从全国城、乡两大块地域单元看：乡村一般是流入人口远少于流出口口，入/出比小于1；反之，城市一般是流入人口远高于流出口口，入/出比大于1。城市规模越大，社会经济条件越好，入/出比也越高。譬如上海市1993年12月的流动人口调查，流入人口281万，流出口口47万，入/出比为6.0:1；江苏盐城市是一个中等城市，1987年8月的流动人口调查中，已婚流入人口4448人，流出口口2012人，入/出比为2.21:1^①。1991年中国50个乡镇流动人口调查，流入18926人，流出9678人，入/出比为1.95:1。又根据有关部门1986年对全国抽样222个村调查^②，222个村中流入劳动力7793人，流出劳动力26993人，入/出比为0.29:1。

从全国来看，城乡之间的流入和流出口口的数量应是平衡的（国际性的流动人口且从略）。由于城市是我国流动人口的流动结点，所以本书论述的主要是城市，尤其是大城市的流动人口问

① 《盐城市流动人口计划生育情况的调查与思考》，《人口动态》1988年第1期。

② 庚德昌主编：《全国百村劳动力情况调查资料集（1978~1986）》，中国统计出版社1989年9月版。