

流动人口 对大城市发展的 影响及对策

李梦白 胡欣等 编著

经济日报出版社



中财 B0047316

流动人口对大城市发展的 影响及对策

李梦白 胡欣等 编著

W709/h1

中央财政金融学院图书馆藏书章

总号 380678

书号

经济日报出版社

1991·北京

责任编辑：李 越

责任校对：徐 文

流动人口对大城市发展的影响及对策

**LIUDONGRENKOU DUI DACHENGSHI FAZHAN
DE YINGXIANG JI DUICE**

李梦白 胡 欣等 编著

经济日报出版社出版

(北京市宣武区虎坊桥福州馆前街6号)

新华书店北京科技发行所发行

北京密云卫新综合印刷厂印刷

850×1168毫米 1/32 11.58印张 280千字

1991年5月第1版 1991年5月第1次印刷

印数1—4000册

ISBN 7-80036-310-4/F·162 定价：5.80元

前 言

进入本世纪80年代以来，随着改革开放方针的逐步深入实施，在国民经济持续增长的同时，我国社会也发生了深刻的变化。其中一个极为突出的现象是，从80年代中期开始，全国城乡间流动人口迅猛增长，至1988年，总量已达7000万人。增长之快和数量之巨，在中国历史上是空前的。

在全部流动人口之中，固然有不少城市人口作多因多向流动，但居大多数的乃是从乡村转移出来的农业剩余劳动力。他们抱着谋求新职业赚取高收入的强烈愿望，涌向城市，尤其是常住人口百万以上的大城市，数量逐年增多，滞留时间逐渐加长，从业活动多种多样，不仅全面地参与了城市经济和社会生活，而且有越来越多的人长期“暂住”城市，成为事实上的城市常住人口。这就不可避免地给这些大城市经济社会的发展、建设和管理带来广泛而深刻的影响，有利也有弊。面对这一迅猛发展的新情况、新问题，如何冷静地权衡利弊得失，正确认识 and 对待巨量活跃的流动人口以及他们带来的正负影响，采取有效措施，发展有利因素，消除不利因素，保障大城市、乃至全国城乡经济、社会的健康发展，既是当前治理整顿和深化改革当中的一项迫切工作任务，也是一项具有重大现实意义的紧迫而严肃的科学研究课题。

有鉴于此，建设部城乡建设经济研究所，在中国社会科学院、建设部和中国城市科学研究会的支持下，由所长、研究员李梦白同志牵头，联合北京、上海、广州、武汉、成都、杭州、太原、郑州等8个城市的专家 and 实际工作者，组成总课题组，并在8个城市市政府的支持下，组成8个分课题组，开展了《流动人口

对大城市发展的影响及对策》的研究。这一课题被列为国家社科基金赞助的科研项目。

本课题以全国常住人口百万以上的大城市为对象，进行综合研究，并以上述8个大城市为重点，进行典型研究。主要内容有：

——大城市中流动人口的现状、特征、结构、成因、流动规律及发展趋势；

——不同类型的流动人口对大城市经济发展的影响，对大城市社会发展的影响，对大城市规划、建设、管理及城市环境的影响；

——现阶段对待大城市流动人口问题的总方针，综合对策，以及经济、社会、规划、管理等方面的具体对策；

——与流动人口密切相关的若干重要问题的对策。

本课题研究，从实地调查入手，采用资料力求翔实，立论力求明确，注意避免片面性和形而上学；所设计的总方针、综合对策和各项具体对策，坚持从实际出发，立足当前，放眼未来，力求具有可操作性，以便于国家有关部门和城市政府参考和采纳。

本课题总课题组及8个分课题组，于1989年春季陆续组成并开展工作。1989年5月、12月和1990年6月，总课题组先后于成都、杭州、太原召开会议，就本课题研究的目、内容、重点和要求，调查范围和方法，资料的汇集和数据整理，研究成果的深度和表现形式等问题，在充分交换意见的基础上作出部署，并就若干有关的理论概念和政策观点进行了充分的讨论。1990年6～10月，8个城市的分课题报告（初稿）完成，11月课题总报告（初稿）完成。12月上旬，总课题组于广州召开会议，着重对课题总报告进行讨论、定稿，并商定将总报告、8个分报告、若干重要文章和资料汇编出版。遂构成本书。

本书中的课题研究总报告，由总课题组全体同志共同完成，

胡欣进行总纂，李梦白修改定稿；8个分课题报告及各项专题资料，分别由各该课题组完成。全书由李梦白、胡欣统编。总课题组及各分课题组成员名单附录于书后。

需要说明的是，本课题研究仅只是我国流动人口研究这一时代大课题中的一个重要侧面和开端。由于调查工作之繁难和研究人员水平的限制，疏漏和不当之处在所难免。敬希各有关方面和海内外专家不吝指正。

当此本书付梓之际，我们谨向支持本课题研究和本书出版的各领导机关、有关单位、专家和实际工作者致以衷心的感谢。

编 者

1991年1月

目 录

前 言

第一部分 课题研究总报告

流动人口对大城市发展的影响及对策

- 一、大城市流动人口的定义、特征、结构分析、成因发展及趋势..... (3)
 - (一) 流动人口的定义、调查地域与调查方法..... (3)
 - (二) 大城市流动人口的现状与特征..... (8)
 - (三) 大城市流动人口的结构分析..... (18)
 - (四) 大量流动人口产生的原因..... (22)
 - (五) 流动人口的未来发展趋势..... (30)
- 二、流动人口对大城市发展的影响及其原因分析..... (32)
 - (一) 不同类型流动人口对大城市经济发展的影响..... (32)
 - (二) 流动人口对大城市社会发展的影响..... (47)
 - (三) 流动人口对大城市规划、建设、管理的影响..... (61)
 - (四) 流动人口对城市环境的影响..... (68)
- 三、现阶段对大城市流动人口问题的方针、对策..... (74)
 - (一) 总方针——“分类引导，合理调控，热情服务，加强管理”..... (74)
 - (二) 综合对策..... (78)

(三) 具体对策.....	(99)
(四) 与流动人口密切相关的若干重要问题的对 策.....	(113)
结束语.....	(120)

第二部分 课题研究分报告

北京市流动人口对策研究.....	(125)
关于上海流动人口现状和管理对策的研究报告.....	(151)
流动人口对武汉市经济社会发展的影响及对策.....	(166)
流动人口对广州市经济社会发展的影响及对策.....	(191)
流动人口对成都市经济社会发展的影响及对策.....	(216)
流动人口对太原市经济社会发展的影响及对策.....	(240)
杭州市流动人口调查研究.....	(264)
流动人口对郑州市的影响及对策.....	(285)

第三部分 专题研究报告

城市流动人口研究刍议.....	(301)
流动人口抽样调查与统计推断方法探讨.....	(309)
上海市流动人口调查及其评估.....	(318)
流动人口与武汉建筑业.....	(328)
郑州市纺织系统使用农协工的现状与对策意见.....	(339)
太原市部分煤矿流动人口的基本情况和对策.....	(351)
北京市城乡结合部流动人口聚集地情况.....	(356)

《流动人口对大城市发展的影响及对策》课题组名单

第一部分

课题研究总报告

流动人口对大城市发展的影响及对策

建设部城乡建设经济研究所

“流动人口”课题组

一、大城市流动人口的定义、特征、结构分析、成因及发展趋势

(一) 流动人口的定义、调查地域与调查方法

流动人口这一社会现象，很早即已出现。起因于人们为了生活、生产和斗争的需要，不断地进行移动，扩展自己的生存空间。但是，不同的历史时期，不同的发展阶段，流动人口的流动形式和规模不尽相同。比如，工业化以前时期，其流动多是因为迁徙、劳作和亲朋往来。工业化时期，随着生产方式的规模化和集约化，流动人口的数量和流动范围均大幅度增加，如农村向城市的劳动力流动，往返于工作地点和居住地之间的钟摆式流动，城市功能强化后吸引的城市功能性流动等。发达国家和发展中国家的情况也不尽一样，前者以城市——城市之间、城市——乡村之间的同级和“离心式”流动以及国际之间的流动为主；而发展中国家则以农村人口大量涌入城市的“向心式”流动为最显著的特征。

我国流动人口自从80年代中期开始成为一大突出的社会问题以来，引起了社会各界各方面的关注，讨论流动人口的文章也日益增多。但由于研究的目的、内容、调查范围和方法各异，对流

动人口所下的定义也不尽相同。

1. 国内关于流动人口定义的几种意见

目前我国关于流动人口的定义，归纳起来主要有以下几种：

第一，从行政管理角度出发，依据是否具有一地的常住户口来确定流动人口，认为流动人口即在调查地区内滞留但没有常住户口的那部分人口。

第二，从发展经济学的角度，以产业结构为依据，将产业结构转变过程中第一产业中游离出来的未能进入城市正规部门的劳动力视为流动人口（流民）、外来劳动力等。

第三，从纯人口学的角度着眼，以常住地是否改变为唯一标志，将流动人口定义为暂时离开其常住地而非迁居的各种移动人口。

第四，从人口经济学的角度，依据流动人口产生的根本原因来给流动人口下定义，将流动人口理解为不改变常住户口进入某一地区从事社会经济活动的人口。

第五，从人口地理学的角度，将流动人口看成是人口空间迁移变动的一种特殊形式，亦即认为在一定地理区域内发生短暂流动行为的那部分居民。

这些不同定义的产生，是由于人们使用流动人口这一概念时，都是从各自所要研究的问题这个角度来下定义的。例如有些特点是从流动人口产生的原因或职业特征来区别流动人口；有些则偏重于人口空间位移方面的特征。这些定义，虽然能在一定程度上揭示新形势下出现的流动人口现象，但非同一业界即很难应用，且有可能造成片面性的理解，影响到调查研究的科学性。

2. 国际上与流动人口有关的一些概念和定义

由于各国人口管理制度和统计口径的不同，目前尚无关于流动人口的统一看法或定义，但与之相关的两个概念可以帮助我们进一步理解和明确有关流动人口的确切涵义。

A. 人口移动。国际上对人口移动的定义是：人口在空间或地域位置上的一切移动。依据这个定义，不论人们出于何种目的或动机，定期或不定期，时间长短，距离远近，暂时或永久性改变定居地，只要空间（地域）位置发生了变动，均属于移动人口。因此，从空间位置来考虑，流动人口属于移动人口，是移动人口的一种形式。但是人口移动还包括迁移人口和摆动人口，二者不能对应等同。

B. 迁移人口。国际上通常以一定的时间作为人口迁移的标志。国际公认的人口迁移定义是指：为居住的目的而进行跨一定区域界限的人口移动，一般移入某地一年以上即成为该地居民。

流动人口与迁移人口既有区别又有联系。由于我国流动人口与户籍管理制度的特殊关系，流动人口中有一部分是以“流动”的形式而进行事实上的“迁移”的，也有一些人流入新居住地一年以上，但并不打算或不可能长期定居，只能算是较长时间的逗留而已；另有一些（甚至是大批量的）人口的流动行为如旅行中的中转等，也不能用迁移来表达。

3. 本课题研究中确定的流动人口定义

我们认为，关于流动人口的定义，各学科、各有关方面可以有不同的看法，但就一项研究工作而言，对于自己的研究对象，必须有明确的定义，才能有助于正确分析及合理方针对策的制定。本课题研究的主要内容是80年代中期以来我国流动人口对大城市社会、经济发展的影响，给流动人口下定义，不能离开这一时间和空间的背景。

显然，流动人口是相对于定居人口而言。如果作纯理论性的探讨，可以说，离开定居地而游动地从事各种活动的人口都是流动人口。从当前实践来看，我们研究的流动人口，是指在一定空间范围内——城市且主要是大城市——活动的流动人口。同时，

根据我国国情和法规，人口的出生、死亡、迁移等都要进行户籍登记，有严格的户籍管理。人们的户口所在地即定居地（世界上许多国家没有象我国这样严格的户籍管理制度，定居地的含义也不一样）。因此，从理论与实际相结合以及我们研究工作的目的来考虑，确定流动人口这一概念的含义，一要以户籍为基本依据，二要以这个或那个所研究的城市为地域空间界限。或者说，就一个城市来判定哪些是流动人口时，主要应看他们在本市是否有常住户口，而不论其居住时间长短、在本市有无工作和从事何种活动。因此在本课题中对大城市中流动人口的定义设计为：

“在本市无正式户口而滞留从事各种活动的人口”。这一定义尽管不能说是很完善，但已概括出本课题所研究的流动人口的本质特征，无论从内涵和外延来讲，都已能适应本课题研究的需要。

4. 本课题的调查地域、调查方法

调查地域为100万以上非农业人口的特大城市市区及近郊区（不含远郊县）。为了称呼的简便以下文中凡提到“大城市”处，即指百万人口以上的特大城市。

大量流动人口的流动指向，一直是我国各个地区的大城市。1988年底，我国100万人口以上的大城市有28个（1989年底为30个），总人口714365万（含郊县达1.58亿），市区面积430万平方公里，分别占城市人口和城市土地面积的23.90%与3.82%，市区常住人口的平均密度为1599人/平方公里，最高的市达9782人/平方公里。^①此次我们回收到流动人口调查问卷的大城市有11个，它们是：上海、北京、武汉、广州、成都、杭州、太原、郑州、哈尔滨、鞍山和吉林，11市的人口合计3412.37万，覆盖面积为全部特大城市的49.64%。

调查内容依据总课题组制定的提纲，调查时间由各市在1989年至1990年间自定（上海市为1988年10月）。上述11个市均在此

^①《中国城市统计年鉴》1989，中国统计信息服务中心出版，1989，9。

期间内完成了全市性普查或抽样调查。本文中所运用的数字，凡未注明出处者，均由上述城市调查资料汇总得出。

（二）大城市流动人口的现状与特征

1. 流动人口绝对数增长迅猛

全国大城市，尤其是沿海对外经济开放地带、工商业城市、交通枢纽、旅游胜地所在的大城市，从80年代中期以来流动人口急剧增长，逐年有新的高峰出现。例如，据1988年10月20日调查，上海市流动人口总数达到209万，比1986年的134万增长55%以上；北京市1988年的日流动人口数上升到131万，比1987年的115万增长14%，比1978年的30万增长436%；广州市日流动人口1987年突破100万大关，1988年高峰值增至130万。以广州为中心的珠江三角洲地区城镇群，流动人口数接近500万之众。1989年春季时又出现“百万民工下珠江”的浪潮。

1989年夏以后，大城市流动人口浪潮曾出现短期的回落（或称“回流”）现象，据在北京、天津等地调查，回流幅度约为10~30%。其中有人为因素和政治因素，加上临时性、突击性清退的结果。到1990年上半年，许多大城市的流动人口又有不同程度的回升，接近甚至超过1988年或1989年春流动人口的高峰值（见表1）。

2. 流动人口在大城市中的滞留时间普遍加长

在大城市流动人口绝对数迅猛增长的同时，其滞留时间也普遍加长了。1982年以前，进入北京的流动人口，一般只在京逗留几天，现在则有将近半数的流动人口在京逗留3个月以上；而在上海的流动人口中，近半数人已居住半年以上。有上千万的流动人口业已成为各大城市事实上的居民，其中仅京、沪、津、穗4市，长期滞留的流动人口总数即已接近300万。

80年代以前，流动人口在城市中多数只作短暂的停留，且不直接参与所逗留城市中的经济活动。原居住时间稍长的人口多是

表1 我国一些大城市的流动人口数量及其构成

	上海市 (1988)	北京市 (1988)	广州市 (1989)	武汉市 (1990)	成都市 (1989)	杭州市 (1989)	太原市 (1989)	郑州市 (1989)	哈尔滨市 (1989)	青岛市 (1989)	吉林市 (1989)
全市流动人口 (万人/日)	209.0	131.0	130.0 ^①	120.0							
市区流动人口 (万人/日)	8.7	19.4	90.0	75.5	42.6	50.4	35.8	37.4	22.5	16.4	7.3
合 计	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1. 探亲访友	14.7	5.8	5.2	12.7	9.2	5.7	5.0	4.8	2.3	18.1 ^②	31.6
2. 治病疗养	2.8	2.9	0.81	1.1	1.8	1.4	5.0	2.9	0.7	1.8	2.0
3. 寄养寄住	4.6	3.0	0.97	2.0	3.0	1.0	12.8	4.8			0.2
4. 观光游览	5.7	9.0	2.6	1.1	3.2	14.9	0.6	0.3	2.0	23.4 ^③	3.7
5. 短期学习、进修	4.2	1.9	1.8	3.2	8.8	2.1	3.2	8.3	0.9	0.6	2.1
6. 开会、研究	2.5	5.1	0.6		4.8	2.7	0.8	1.6	0.6	—	0.5
7. 联系业务 (采购推销)	14.8	7.3	10.3	7.6	11.5	6.2	0.6	12.0	1.7	—	0.4
8. 中转	2.6	—	18.8	3.6	4.7	—	12.5	15.8	4.2	—	4.8
9. 科技协作、招聘	0.7	1.2	0.8	1.2	0.7	0.7	3.9	0.3	0.1	—	0.2
10. 建筑	7.4	33.5	16.5	14.8	4.2	14.1	1.4	14.4	31.1	16.6	33.8
11. 集贸市场	8.2	7.5	6.5	22.8	6.6	5.0	23.1	6.1	24.9	1.7	4.8
12. 修理服务工匠	2.4		2.3	2.8	3.7	1.8	6.1	0.8	0.3	1.4	3.7
13. 家庭服务	1.4	2.0	0.8	4.5	2.7	0.4	4.0	1.9	0.1	0.2	0.1
14. 其它各类雇工	21.2	18.7	27.7	22.4	18.8	39.2	0.3	9.9	0.1	10.2	3.9
15. 无业流浪	—	—		33.8	1.1		11.2	0.5	0.1	0.1	0.1
16. 上列各项以外者	7.0	1.8	4.2	—	4.8	4.7	1.5	15.5	29.3	29.0	8.3

市 区 流 动 人 口 构 成 (%)

资料来源：根据各市上报资料编制。注：①高峰值 ②含寄养寄住 ③含中转人口

些寄养，探亲访友的人。现在，流动人口的滞留时间普遍加长，居住一个月以上者占流动人口的61.52%，一年以上者达28.67%；也就是说，大致有1/3的流动人口的居住时间已够计入城市常住人口的标准。

不同类型的流动人口由于其不同的目的和职业，滞留时间不一。其中以寄养寄住为最长，平均达324天；且其中63%的人居留时间都已超过一年；中转人口停留时间最短，只有3天，务工经商、建筑、家庭服务、科技招聘等就业型流动人口的平均滞留时间均在半年以上；城市功能型流动人口滞留时间多不超过6个月。

表2 流动人口在北京滞留时间的变化

单位：%

年 份	滞 留 时 间	合 计	滞 留 时 间	
			少于3日	3月以上
1956年		100.00	85.39	14.61
1987年		100.00	42.88	57.12

3. 就业型流动人口是流动人口的主体

在以往的城市流动人口中，探亲访友、投靠寄养，治病就医等人员一般占流动人口的2/3以上，曾经一度是流动人口的主体。现在多数城市这一比重已经降到30%以下。就业型（包括长期就业和短期就业）流动人口已成为我国目前流动人口的主体（见表4）。其中从事建筑施工的占到就业性流动人口的30.31%，集贸贩卖占22.12%，其它各类雇工占21.69%（见表5）。加上间接从事各类经济活动（如学习进修、推销采购、联系业务、开会调查等），大约有65.70%的流动人口参加了与经济运行有关的各