

当代中国  
DANGDAIZHONGGUO RENKOU  
人口  
流  
动  
与  
城  
镇  
化  
LIU DONG YU CHENG ZHEN HUA

跨世纪的  
社会经济工程

主编 辜胜阻 简新华  
武汉大学出版社  
WUHAN DAXUE CHUBANSHE

跨世纪的社会经济工程

# 当代中国 人口流动与城镇化

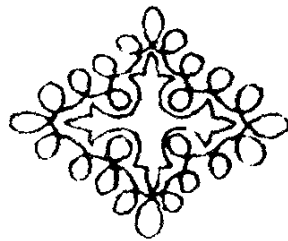
主编

辜胜阻 简新华

副主编

朱 农 刘传江

钟水映 徐云鹏



武汉大学出版社

**(鄂)新登字 09 号**

**图书在版编目(CIP)数据**

**当代中国人口流动与城镇化:跨世纪的社会经济工程/**

**辜胜阻,简新华主编;朱农等副主编**

**——武汉:武汉大学出版社,1994.11**

**ISBN 7-307-01904-3(精)**

**ISBN 7-307-01917-5(平)**

**I. 当…**

**I. ①辜… ②简… ③朱…**

**Ⅱ. ①人口流动—研究—中国 ②城镇—发展—中国**

**Ⅳ. C922.2 F299.21**

**武汉大学出版社出版**

**(430072 武昌 珞珈山)**

**武汉正佳公司激光照排**

**武汉大学出版社印刷总厂印刷**

**新华书店湖北发行所发行**

**1994年11月第1版 1994年11月第1次印刷**

**开本:850×1168毫米 1/32 印张:14.125 插页:6**

**字数:349千字 印数:1—5000(内含精装1000册)**

**ISBN 7-307-01904-3/F·406 定价:15.80元(精)**

**ISBN 7-307-01917-5/F·407 定价:10.80元(平)**

# 序 言

---

辜胜阻

人口的合理流动，农村剩余劳动力向非农产业的转移，农村人口的城镇化，是中国跨世纪的伟大而艰巨的社会经济工程。中国要由二元经济转变为现代经济，要由落后的农业国发展成新兴的工业化国家，关键在于实现人口的合理流动和城镇化。我从1987年7月在美国夏威夷东西方中心着手研究人口流动与城镇化问题，至今已有近7个年头了。在这近7个年头中，我和同事们的研究可分为三个阶段：第一阶段，实证性研究阶段（1987年到1989年）。在这一阶段，美国洛克菲勒基金会批准了我们同美国布朗大学的双边合作项目——人口流动与经济发展。1988年，我们开始深入湖北农村和城镇进行问卷调查。

后来，我们又申请了国家社会科学基金的同一项目并进行了跟踪研究。作为项目负责人，我不仅深入湖北的调查点，也到江苏、广东、福建、四川、山东、河南等地进行了实地调查。我还利用出国考察的机会，到印度、韩国、日本、美国和欧洲的一些地方进行实地调查。这些调查使我对这一问题有了深刻的感性认识。第二阶段，规范性研究阶段（1990年到1992年）。这一时期，我在这一领域中完成了我的博士论文《非农化与城镇化研究》，并在此基础上完成了我申请博士指导老师的专著《非农化及城镇化理论与实践》。这两本著作算是姊妹篇。在这两本书的撰写过程中，我们在《中国社会科学》等国内外刊物上发表了论文30余篇。第三阶段，政策性研究阶段（1993年至今）。1993年，江泽民同志在一次接见外宾时，要求中国民主建国会中央委员会（以下简称“民建中央”）的同志研究一下农村剩余劳动力问题。民建中央主席、全国人民代表大会常务委员副委员长孙起孟把这一任务交给了我（接受任务时我是民建中央委员）。在1994年3月的政协会议上，我就“民工潮”和农村剩余劳动力问题作了大会发言，并接受了20多次海内外新闻单位的采访。《人民日报》等海内外几十家新闻单位对我的发言和研究作了报道。全国政协副主席万国权后来来信指出：“在今年政协会议上，你就合理引导我国‘民工潮’问题的大会发言，引起了国务院有关部门的重视，认为你提出的建议很有价值。”民建中央于1994年5月中旬在京邀请国务院各部委的负责同志以及党和国家领导人专门讨论农村剩余劳动力和“民工潮”问题。会后，我作为民建中央常委参与了向中共中央、国务院提交的解决农村剩余劳动力问题的建议案的起草工作。这一阶段的研究工作得到了国家自然科学基金的资助。

人口流动（Population mobility）可以分为地域流动（Geographic mobility）和社会流动（Social mobility）两种类型。在中国，人口流动又可分为改变户籍的永久性人口迁移和不改变户籍

的人口流动。如农民的儿子上大学后，将永远跳出“农门”，由农民转化为市民，这是永久性人口迁移；而农民进城从事建筑施工等工作，则没有割断同土地的“脐带”，属于流动人口（Floating population）。城镇化（Urbanization）是人口不断由农村转向城镇的一种社会经济过程。乡城人口的地域流动将推动城镇化的发展。我在人口流动和城镇化问题上的主要理论观点和对策主张可归结为以下十个方面：

**（一）中国农村 80 年代后的人口流动，主要采取就地职业转换的方式；而 90 年代则表现为异地转移，产生了农村包围城市态势的“民工潮”，形成了对传统计划体制的巨大冲击波。面对这一冲击波，政府应正确认识人口流动与经济的关系，兴利除弊，对“民工潮”不是“堵”，而是“导”，学会利用市场机制实现劳动力资源的优化配置。**

长期以来，我们一直认为乡镇企业是吸收农村剩余劳动力的主渠道。从 80 年代末期以来，乡镇企业在发展过程中已明显出现吸纳就业者能力减弱的趋向。1992 年与 1988 年相比，全国乡镇企业的产值翻了一番，而就业人数只增长了 10.9%，就业弹性从 0.35 下降到 0.13。1988 年以来，乡村两级集体企业的固定资产平均每年增长 18.4%，而每万元资产吸纳的就业人数，从 1988 年的 3.1 人降至 1991 年的 1.8 人，下降了 42%。1984—1988 年期间，乡镇企业平均每年吸纳农村劳动力 1 260 万人；而 1989—1992 年，平均每年只吸纳了 260 万人，仅相当于过去 5 年的一个零头。

90 年代的农村人口流动主要表现为异地流动。有人估计从农村到城市的流动人口现有 6 000 万人左右。据四川、安徽、湖南、湖北、河南、江西等 6 省的不完全统计，1982 年外出打工的农村劳动力不足 100 万人，1993 年增加到 2 400 万人。安徽省 1982 年外出打工的劳动力 12 万人；1989 年以后，每年增加 100 万人；1993 年达到 500 万人，占农村劳动力的 20%。江西省 1991 年上

半年外出劳动力 20 万人，1992 年达到 300 万人；两年半时间增加了 15 倍，全省农村劳动力中每 5 个人就有 1 个外出打工。

90 年代的中国流动人口区别于一般发展中国家流动人口的一个重要特征，是流动人口采取“流民”的形式，没有割断同土地的“脐带”。他们还拥有耕地，还把耕地作为社会保障基础。他们虽然工作生活在城市，但没有取得市民的身份。正是这种转移的不彻底性使农业受到损害，如转移农民使土地抛荒；而且使城市受到一定的冲击。面对这些冲击，一些人只看到民工流动的负面效应，把“民工潮”看作“盲流”、看作“洪水猛兽”、看作灾难，希望政府能用“堵”的办法使人心归田，把 4 亿多农村劳动力限制在有限的耕地上务农。实质上，“民工潮”所表现出来的问题，都是制度创新跟不上劳动力流动的需要和有关管理滞后造成的。随着改革的深入发展和有关制度的完善，农村劳动力转移与流动的“利”会越来越大，“弊”会越来越小。

的确，由于流动量增长过快过猛，时间过于集中，使本来已超负荷的铁路运输更加拥挤不堪，本来已经紧张的城市基础生活服务设施更加紧张，许多外出民工的衣、食、住、行得不到保障；由于信息不准导致的劳动力盲目流动，使大批民工徒劳往返，蒙受很大损失；由于对流动人口缺乏新的有效管理制度和手段，使城市社会治安和社会秩序受到冲击。

但是，我们也应看到农村剩余劳动力流动的正效应。中国华南经济圈的腾飞，长江三峡工程的建设，上海浦东区的开发与开放，北京城市面貌的大改观等，没有一项能离开中国流动的民工。实践经验表明：一些农业大省的农民外流，已成为农民奔小康的一着重棋。据安徽、四川、湖南、湖北、河南、江西 6 省抽样调查推算，1992 年外出民工创造的劳务收入达到 250 亿元，每人平均创收 1 200 元。其中安徽省民工创收 75 亿元，比当年全省 55 亿元的财政收入多出 20 亿元。劳动力输出户按每户平均 4 口人计

算，人均收入增加 300 元。一些贫困地区“输出一人，脱贫一户”。江西省民工外出创收 38 亿元，全省农民人均增加收入 120 元。近两年农民增加的收入中，有将近一半来自外出劳务收入的增长。河南省林县“十万建筑大军出太行”，1993 年全县建筑队伍发展到 13 万人，劳务收入 4.5 亿元，占农民全年收入的 60%。不少农民外出打工后，全家一年吃饱饭，二年穿新装，三年盖新房。外出民工增加的收入，不仅提高了农民的消费水平，增强了农村社会购买力；而且把部分收入用于第二第三产业，为农村劳动力创造了更多的就业机会。此外，人口流动和城镇化还提高了人的素质。这主要表现在四个方面：（1）伴随人口流动和城镇化，人们的商品经济意识会大大提高，胆识和进取心会进一步增强。（2）人口流动和城镇化可以使人们的劳动技能和管理水平得到进一步的提高。外出务工经商的农民，直接受到现代工业和城市文明的熏陶，开阔了视野，学到了本领，“既挣了票子，又换了脑子”。他们当中许多人返乡后成为乡镇企业的技术骨干，有的还成为农民企业家。（3）人口流动和城镇化会诱导人们注重智力投资，对未来人口文化教育水平的提高产生诱导效应。（4）人口流动和城镇化不仅提高了人们的经济地位，而且有利于增强人们智力投资的能力。从这种意义上讲，人口流动是一个没有围墙的“经济大学”，是有效配置人力资源的一种重要途径。因此，我们认为农民流动是经济发展的“发动机”。

**（二）发展中国农业的道路有三条：一是用价格保护提高农民收入；二是继续推进 80 年代的“离土不离乡、进厂不进城”的分散的乡村工业化道路；三是使农村工业化与城镇化、特别是农村城镇化同步发展。中国国情决定了中国农村经济发展只能走第三条道路。**

由于中国农产品价格同国际市场农产品价格差别不大，靠价格保护农业的道路不容乐观。如果保护价格水平定得太高，是财



政难以承受的。北美、欧共体、日本等，在采取价格保护政策时，农业人口只占总人口的 20% 左右，是多数人补贴少数人；而我国目前的农业人口占总人口的 70%。在这种情况下实行价格保护政策，很难做得到。另外还有效率问题。价格保护政策势必造成价格扭曲，导致资源配置效率的损失。发达国家在这方面已有前车之鉴。它们在财政上承担巨额补贴负担的同时，又造成农产品的大量过剩和资源的极大浪费。而且过度的价格补贴，会丧失结构调整的机会。在目前，实行保护价格制度的必要性，在于能做到使农民种粮不赔钱，同时也出于对国家粮食安全的考虑。但是必须看到，采取这一政策对于解决农民收入问题的作用是非常有限的。如果把今后增加农民收入的希望都寄托在保护价上，那是非常不切实际的想法。我国物价上涨相当一部分来自于成本推动。在 80 年代，较为突出地表现为农产品价格上涨。据统计分析，1984—1987 年的物价上涨中，食品因素约占 60%—70%。农产品价格的上涨，又源于农业劳动的比较利益低下。因此，增加农民收入的根本途径已不再是调高农产品价格；而应通过提高农业劳动生产率来增加农民收入。要实现这一目标，只能通过产业结构的大范围调整才能实现，即实现农业剩余劳动力向第二三次产业的大规模转移。这是从根本上抑制农产品价格上涨的措施。否则，在市场经济条件下，劳动在利益驱使下必然追求自身的机会成本，要么使农业萎缩，要么形成持续的物价上涨。此外，用分散的农村工业化来发展农村经济，也会受到许多限制。虽然在交通发达、人口密集的长江三角洲、珠江三角洲、环渤海地区乡镇企业已取得了较好的效益；但在广大的中西部地区，我们已为分散的工业化付出了沉重的代价。乡镇企业在广大的中西部的分散布局，使每个企业不得不独立地去解决交通、通讯、供电、供水、排污、仓储等问题，不仅毫无集聚效益，而且使农村第三产业严重滞后。因此，要使中国的传统农业向现代农业转化，必须使生产要素冲破

现存分散无序的格局，实现重组，进行组织结构创新。这里的关键是要实现农村劳动力的转移，让农民分享工业化、城镇化的利益和城市文明。

**(三)农村的现代化呼唤把沉淀在土地上的数以亿计的农村剩余劳动力转移出来，实现经济结构的高度化。这里的关键是要推进土地使用权市场的发育和户籍制度的改革，使转移出来的劳动者的耕地向种田能手集中，实现农业的规模经营和企业化经营。**

在农村劳动力转移问题上存在着两种观点：一种观点认为，中国现代化的目标模式应是大力推进农村劳动力异地转移，即通过人口城镇化来实现农村剩余劳动力转移。另一种观点认为，鼓励农村劳动力转移，将加速农村人才向城市集中，对农村发展是釜底抽薪。我们认为，从国际经验来看，确实有些国家的城镇化使农村人才流失，损害了农业的发展。我国部分地区也因劳动力转移过快，使农村劳动力素质下降，出现劳动力的老龄化、妇女化、儿童化现象；但在目前情况下，中国农村剩余劳动力转移的任务还任重道远：(1) 长期以来的城乡壁垒，使我国农村人口流动性极低，农村剩余劳动力已成为具有爆炸性的社会问题和经济问题。如何使这些劳动力转移出去，已是中国现代化面临的最艰巨的任务。局部地区的劳动力转移过快，并不等于整体上的劳动力转移的任务已经完成。人才流失是任何一种市场调节型人口流动不可避免的现象。对这种现象，政府应采取措施加以调节，不能因有一些人才流失而通过“卡”的办法来限制乡城人口流动。(2) 传统农业向现代农业的转化，不能通过把农民禁锢在土地上的方式来实现。发达国家用不到10%的农业人口养活90%以上的非农业人口的事实告诉我们：中国农业的发展呼唤通过劳动力转移来加速农业规模经营和农业人均产出的提高，使中国经济结构现代化。(3) 农村的人才向城镇转移并不是一件绝对不好的事。通过招生制度，可将农村优秀青年城市化。这些农村“精英”可为“四

化”建设作出巨大贡献。自发的乡城人口流动虽伴随着人才的流动，但实践表明，它不仅可加速城镇的经济发展，也可推动农村经济发展（收入回流、城市文明向乡村扩散和劳动力素质的提高）。（4）从目前经济比较发达的典型农村来看，非农化和城镇化造成劳动力的大转移不仅没有削弱农业，而是使农业建立在高度现代化水平的基础上。（5）外出劳动力一旦回流，他们会把知识和经验带回农村。在农村已有一批“返航人”为农村经济发展发挥了不可低估的作用。

要使农村剩余劳动力彻底转移，发育土地市场应成为深化改革的突破口之一。主要措施是：（1）明确规定联产承包责任制是发展社会主义农业的基本制度，不再在多少年不变的问题上纠缠不清。（2）发放生不添、死不减的永久性的土地使用权证，以解决目前的联产承包责任制缺乏规范性的法律效力的问题，同时也为土地使用权的流转，创造必不可少的条件。有了土地使用权证之后，土地使用权的流转就表现为土地使用权证的流转，土地使用权的抵押就表现为土地使用权证的抵押，土地的流转就会变得十分方便。（3）有了土地使用权证之后，就可以在劳动力转移的基础上诱导土地使用权的转让，以扩大土地的平均经营规模或提高土地的利用效率。为了促进土地使用权的流转，并制止将土地作为资产保值手段却不好好耕种的行为，还要规定拥有土地使用权证的具体要求。使农村剩余劳动力彻底转移的突破口之二是改革户籍制度。在户籍改革问题上存在着三种意见：第一种意见认为，应充分肯定户籍制度的积极作用，避免盲目的人口流动。考虑到目前城乡利益差别的存在和庞大的农村剩余劳动力压力，中国不应取消户籍制度。第二种意见认为，户籍制度在政治上人为地制造了市民和农民的身份差别，而且这种身份是世袭的。此外，长期以来的城市偏向政策使城市市民享受了从摇篮到坟墓的福利保障，而农民则要向外部作出各种贡献。从经济看，户籍制度形

成了城乡壁垒，生产要素在城乡之间不能自由流动。所以，从社会公平和经济发展的角度看，应尽快废除户籍制度。我们是第三种观点的持有者。这种观点认为：既要肯定户籍制度的历史功绩，也要看到这种制度的弊端。从长远看，户籍制度必须废除；但这需要经历许多过渡环节，不能一步到位。其理由是：（1）中国城乡之间的经济势差和社会势差太大。如要一下子放开户籍制度，势必乱了农村，冲击了城市。（2）中国需要转移的劳动力太多，城市的吸纳能力又非常有限。（3）让农民在乡城之间完全地自由流动，会出现大量农民涌入城市而造成像资本主义国家那样的贫民窟的形成，而农村劳动力素质也很难一下子适应城市非农产业发展的需要。这里可以设想一种新型的户籍管理制度：（1）完全放开农村县城和中心镇的户口迁移限制，让农民自由进入，务工经商。对于这部分农民，让其自理口粮，自谋职业，自建（购）住房，共同分担基础设施的建设费用。（2）适当放宽农村剩余劳动力向小城市的迁移限制，允许转移农民在小城市取得准城镇户口。（3）在大中城市实行“绿卡”制。对在大中城市实际居住5年以上、拥有房屋产权和稳定的工作职业的人发放“绿卡”或“蓝印户口”，使持有“绿卡”或“蓝印”者在申请工商车辆驾驶证照、经营摊位和柜台、子女入托入学方面与城市居民享有同等待遇。

**（四）面对庞大的农村剩余人口的压力，必须处理好多元化安置和主渠道安置的关系。在强调多向分流的前提下，以农村城镇化、工业化、非农化作为安置农村剩余劳动力的主渠道。如果说80年代的劳动力转移主要是进厂（发展乡镇企业）；那么90年代的劳动力转移则是造城。**

对庞大的农村剩余劳动力必须采取多元化安置，实行多向分流。这里可以设想以下六条渠道：（1）通过增加土地复种，发展生态农业、立体农业、精久农业，增加劳动和资金的投入，提高土地生产率，向种植业的深度进军，广开就业门路。（2）通过改

造低产田，加强农田水利建设，开展以治山、治水、治土为中心的国土整治，将一部分农业劳动力转移到农业基础设施和整治国土的建设中去。(3) 通过进一步推进农村非农化，特别是加强以农业产前、产中、产后服务为特征的农村第三产业的发展，将一部分劳动力就地转移到非农产业中去。(4) 通过农村城镇化，推进农村劳动力大规模向小城市、县城和中心镇转移，使农村工业化与城镇化同步发展。(5) 建立大城市劳动力市场调节体系，引导农村剩余劳动力向大城市少量有序流动，以补充大城市某些类型的就业岗位的空缺。(6) 通过政府和民间多种渠道，扩大劳务输出市场，积极开拓国际劳务输出的门路。我国劳动力资源占世界劳动力资源的 1/5，而劳务输出仅占世界劳务输出的 2%—3%，份额很小。90 年代，随着扩大对外开放，应大力发展劳务输出，放宽政策，官民结合，多渠道开拓国际劳务市场。

在这六条渠道中，前景最广阔、现实性最强的是引导农民走农村城镇化的道路。

要推进农村城镇化，必须充分利用城镇化的民间发动型机制。中国城镇化滞后的主要原因是城镇化的发动机制单一。未来我国城镇化要大力发展民间发动型机制，实现城镇化投资主体的多元化。国内经济学家和人口学家一致认为，相对于中国的经济发展水平来说，中国城镇化严重滞后。造成这种滞后的原因是：中国城镇化在改革以前是完全的政府发动型：政府一手包揽城镇人口的就业、住房、商品粮、城市基础设施建设等等。城镇化所需要的资金完全靠政府投入。这种发动机制延缓了中国城镇化的进程。要加快未来城镇化的进程，必须充分利用民间发动型机制，实现投资主体的多元化：要鼓励农民建立农民城，要利用外资建城，要大力发展私营经济加快城镇化的进程，要引导乡镇企业集中推进农村城镇化的发展。

农村城镇化有以下八种模式：

第一，行政管理职能型的城镇发展模式。例如，依托县城发展城市、依托乡镇政府所在地建立城镇就是行政指向型。利用原有城镇的行政特点，我们可以“借船上岸”，利用乡镇所在地的现有基础，大力发展第二第三产业，集聚人口，强化城镇的经济功能和社会服务功能，从而推进城镇化建设。这是目前被广泛应用的一种模式。

第二，为大工业服务的小城镇发展模式。在这种发展模式，小城镇依托当地或周围的大型工矿企业，积极发展服务型产业，为大工业配套服务，同时又利用大型工矿企业的技术、资金、人才以及原材料或副产品，发展有特色的加工业。在我国广大内陆地区，分布着很多国家大型工矿企业。其职工的生活需要不可能完全由企业自身包揽，这就给当地服务业的发展提供了契机。当地可以利用这一机会，大力发展第三产业，如商业饮食、修理、娱乐等。除此之外，还可以围绕企业职工的“菜篮子”作文章，适时调整农业内部产业结构，兴办种养及加工企业。同时随着矿产企业对新技术的采用和技术改造的升级换代，有许多设备已过时，需要淘汰和转移，周边城镇近水楼台，尽可搭桥过河。

第三，依托矿产资源的小城镇发展模式。这种发展小城镇的模式，主要是充分利用当地丰富的自然资源，建立起自己的优势产业，以此推动小城镇的发展。我国内陆地区矿产资源丰富。临近矿产资源产地的城镇，可以就地取材，发展矿产品采掘、加工工业，发展自己的拳头产品，从而形成支柱产业；并且以一业为主，多业并举，以支柱产业带动第三产业及相关产业的发展。在发展这种类型的城镇时，需要特别注意环境的保护和综合治理。

第四，商品流通指向型发展模式。即利用商品集散地的独特地理和历史传统优势，建立商品批发市场的小城镇发展模式。在这种模式下，小城镇凭借历史上曾是当地商品集散中心的传统优势，或者是以当地大量生产的某种有特色的工农业产品为依托，建

立起流通范围广、辐射面积大的批发市场，以此为龙头带动小城镇建设的发展。在小城镇建设中，以中心市场为增长极，利用中心市场的集聚和辐射功能，建立大型批发市场，发展批发业。批发市场的发展，可以带动城镇基础设施建设和城市公用设施建设，在小城镇发展的基础上向小城市看齐。此种模式的城镇化，除了利用原有的集贸中心以外，还可以在交通便利、人口相对稠密、经济基础较好的地方兴建小城镇。

第五，利用特殊的地理位置发展商品流通的小城镇发展模式。处于各县交界或省际边界的小城镇，可以大力发展商品流通，吸引来自四面八方的人力和财力，推动小城镇的发展。每个地区都有自己的比较优势。处于县际或省际交界处的城镇，可以在互通有无的基础上，利用比较优势原理，进一步确立自己的产业优势，集中发展特色产业，冲破狭隘的地域限制，在尽可能广的范围内，集聚资金，推进小城镇建设。

第六，把小生产与大市场连接起来的窗口城镇发展模式。采用这种模式，是把当地有着深厚群众基础、又有广阔发展前景的小商品生产，通过小城镇的发展与国内、国际的大市场连接沟通起来。我国广大地区都有自己传统的手工业，如玉雕、制陶、刺绣等。这些传统手工业一般都是在农户中分散进行，自产自销。由于生产规模小，缺乏必要的市场信息指导，其经济效益还不能充分发挥出来。根据这一特点，兴建小城镇，将同种工艺的加工业集中在城镇发展，形成民间工艺品加工区。这样既可以促进工艺水平的提高，也便于产品打入更广阔的市场。

第七，为农副产品产前产中产后服务型的小城镇发展模式。这种模式是以小城镇为基础，为广大农村地区的农业生产提供信息、技术服务及加工服务。在这种模式下，小城镇背靠广大农村，发展农贸市场，发展相关服务事业，成为该地的农副产品集散中心，因而其发展前景十分可观。

第八，工贸结合的小城镇发展模式。采取这种发展模式的小城镇，一般必须具有较好的生产基础，产品有较强的竞争能力，能够形成市场优势，由此带动镇区内社会经济的发展，推动小城镇建设跨上新台阶。十几年来，中国腹地通过乡镇企业的发展，有些集镇已形成了比较雄厚的工业实力，一般都拥有自己的拳头产品，其中有些产品业已打入国际市场。在这种情况下，要大力推进市场建设，建立大型综合市场，走工贸结合的道路。

以上几种小城镇发展模式，概括地说是从三个方面促进城镇建设：一是以工兴镇；二是以商兴镇；三是全面发展。有的小城镇还具有多种模式相融合的特色。总之，具体采用什么样的发展模式推进小城镇建设，一定要根据当地历史发展传统、现实发展环境及条件因地制宜去决定。同时，小城镇发展战略的实现，尚需一系列的制度创新来保证，如城镇建设体制创新、户籍制度创新、农村土地流转制度的创新，以及农村非农企业产权制度的创新等。

**(五)在利用市场机制配置现存的丰富的农村劳动力资源的过程中，政府必须加强宏观调控，提高农村剩余劳动力转移与流动的组织化程度，把分散的农户同统一有序的劳动力市场有机地联成一体，减少人口流动的盲目性，保证劳动力转移的有序性。**

根据我国农村至城镇的流动人口现状，迫切需要从以下几个方面入手加强劳动力市场体系和宏观调控体系建设：

第一，大力发展多种形式的职业介绍机构。要让官办和民办的各类中介组织充分发挥作用，开展信息、培训、咨询、职业介绍等系列化服务，使分散的小农户同大市场联结起来。

第二，加快劳动法制建设。严禁采用不人道的方式盘剥“打工仔”、“打工妹”，规范合同管理，依法保护民工权益。

第三，逐步推进市场信息网络建设。在着力抓好地区性、区域性农村剩余劳动力市场建设的同时，要促进全国统一市场的形



成，建立全国性的农村剩余劳动力供求信息中心。

第四，加快市场规则的建设。要防止市场垄断、歧视、非公正交易、侵犯自主交易权力和人身权利、契约权利等不正当行为。

第五，加快农村剩余劳动力宏观调控体系的建设。加强政府对市场的预测、规划、调控、立法、监督，使劳动力转移走向制度化、规范化。

第六，积极引导农村剩余劳动力在本地区、本县范围内流动，打开小城市和城镇的城门，节制农民跨区域和向大城市的超常流动。

第七，改革城市人口管理制度，强化身份证的管理功能，以证件管理方式替代目前的户籍管理制度，使流动人口的管理规范化。

第八，对跨区域农村剩余劳动力的流量、流速、流向开展预测工作，运用宏观调控手段进行预告和疏导，提高农村剩余劳动力转移的组织化程度。

第九，在输出地建立外出劳动力档案，既为劳务输入地提供信息，也为输出地管理决策提供依据。

第十，将“候鸟”型民工变成永久型民工，减少流动量，缓解“民工潮”对交通的冲击。

第十一，建立农村剩余劳动力的培训体系，对进城青年农民进行法律知识、城市社会规范和各种生活技能的培训。

第十二，发展城市的民间房地产业，提供大量价格低廉、适于农民住的房屋，为农村剩余劳动力转移创造良好的环境。

**（六）我国 80 年代转移农村剩余劳动力的主要方式是“离土不离乡、进厂不进城”式的分散的工业化道路。这种道路对于提高农民收入、改变农村社会经济结构、解决就业问题具有重要意义；但它也浪费了大量的资源，特别是耕地资源，造成环境污染，经济效益低下。分散的乡村工业化道路只能是城镇化的前奏。分**