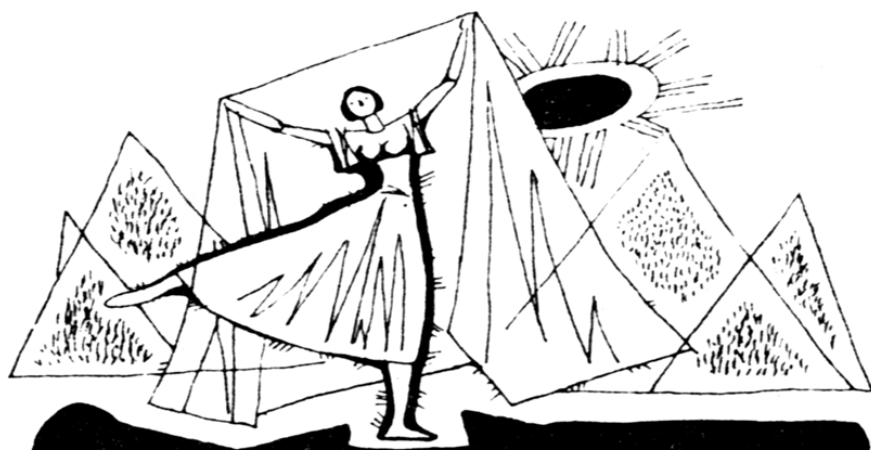


中国人口分析（三）

张孟复 主编



目 录

劳动力资源与行业、职业构成 (续)	1
劳动力的就业问题	1
市镇人口和城镇化问题	7
市镇人口的概念	8
市镇在业人口的行业构成	14
中国人口区划	18
人口区划原则及指标	18
人口分区概述	48
中国人口发展战略	91
中国人口的历史	92
中国人口预测	96
中国适度人口的选择	99
中国人口面临问题的主要对策	109
附录	120
“新人口论”	120
有计划地生育和文化技术下乡	124
关于失业问题	133
要强调人口的质量	137
从人口学角度看南斯拉夫内战	146

劳动力资源与行业、职业构成(续)

劳动力的就业问题

一、不在业人口

长期以来,我们一直以“中国劳动力充分就业,不存在就业问题”,说成是社会主义制度优越性的一个主要方面。但实际上,由于我国现阶段的社会主义还很不完善,经济实力还很薄弱,充分就业政策不仅使劳动就业压力越来越重,而且也不利于提高劳动生产率。同时,充分就业政策并不能保证我国不出现不在业人口,特别是待国家统一分配和城镇待业两类人口。八十年代以来,我国劳动就业制度的改革已取得初步进展,这一问题也显得更突出了。

表 11-15 我国不在业人口状况(1982年)

	数量(万人)			构成(%)		
	合计	男	女	合计	男	女
总 计	14,515.64	4,776.78	9,738.85	100.00	32.91	67.09
1. 在校学生	2,635.90	1,662.17	973.74	18.16	11.45	6.71
2. 家务劳动	8,014.10	1,061.98	6,952.12	55.21	7.32	47.89
3. 待升学	145.11	87.22	57.89	1.00	0.60	0.40
4. 待国家统一分配	11.54	7.50	4.04	0.08	0.05	0.03
5. 城镇待业	340.14	159.02	181.12	2.34	1.10	1.24
6. 退休退职	1,149.13	730.07	419.06	7.92	5.03	2.89
7. 其它	2,219.70	1,068.82	1,150.88	15.29	7.36	7.93

资料来源:1982年人口普查资料。

不在业人口,是指15周岁及以上工作的人口,包括

在校学生、家务劳动、待升学、待国家统一分配、城镇待业、退休退职人员以及因病残等其它原因而不能就业者。

1982年,我国不在业人口中(表 11-15),女性所占比重很大,是男性的两倍。这进一步解释了前面几节中谈到的在业人口分行业、分职业的性别比高的现象。而在校学生、待升学等项却是男性多于女性,说明我国女性入学率不高。这些都将严重影响我国人口的整体素质,也不利于“控制人口数量,提高人口素质”总方针的顺利贯彻执行。

1982年,全国已有退休退职人员 1,149 万多人,这个数字还将不断增加,比重也会继续提高。如何发挥退休人员的余热,减轻社会负担,是一个社会都应关心的问题。

待国家统一分配和城镇待业两类,虽然人数不多,共有 351.68 万人,却是不在业人口中最敏感的部分,关系到许多经济问题和社会问题。待业问题曾和物价问题一起,被列为议论最多、众说纷云的两大话题。国家也付出了较大的代价来解决城镇待业问题,表 11-16 显

表 11-16 我国 1952-1988 年间城镇待业人数及待业率

年份	城镇待业人数 (万人)	其中：待业青年		待业率 (%)
		人数(万人)	占城镇待业人数 比重(%)	
1952	376.6	-	-	13.2
1957	200.4	-	-	5.9
1978	530.0	249.1	47.0	5.3
1980	541.5	382.5	70.6	4.9
1981	439.5	343.0	78.0	3.8
1982	379.4	293.8	77.4	3.2
1983	271.4	222.0	81.8	2.3
1984	235.7	195.9	83.1	1.9
1985	238.5	196.9	82.6	1.8
1986	264.4	209.3	79.2	2.0
1987	276.6	235.1	85.0	2.0
1988	296.2	245.3	82.8	2.0

资料来源：《中国统计年鉴（1989年）》。

示了解决这个问题的历程（该表数字均取自《中国统计年鉴》，与人口普查数字有一定出入，在比较中应引起注意）。新中国初期，百业待兴，需要大量劳动力，待业率从 1952 年的 13.2% 迅速降到了 1957 年的 5.9%。以后，经过二十多年的时间，才降到 1978 年的 5.3%。这说明 5% 左右是我国社会各方面可以承受的待业率的最大值。进入八十年代后，待业率的升降有一定反复，最后稳定在近几年的 2% 水平上，这已经是相当低的水平。为此，国家和社会也付出了很大的代价，包括新建立许多低效益、甚至负效益的街道工厂，行政单位人浮于事，工作效率极低等等。而另一方面，由于城镇待业人员中的大部分是待业青年，他们择业的方向性极强，致使许多工作条件艰苦的职业，如清洁工，无人问津，出现老、中、青断档现象。

由上分析可知，现在问题的中心，不是如何降低待

业率，而是研究如何确定一个符合我国国情的、社会各方面都能接受的适度待业率的问题。

二、提高劳动生产率与扩大就业问题

新中国建立以来，我国城镇实行的是充分就业方针指导下的“统包统配”的就业制度，这一制度已严重阻碍了社会生产力的发展。其弊病主要在于劳动生产率难以提高，造成劳动力资源、能源和原材料的严重浪费。

高就业、低效益，使各行业都形成了大批“在业失业者”。这个似乎自相矛盾的概念，被定义为：“虽然在业，但与失业者一样，对社会未取得任何效益，甚至是负效益的在业人口”。又被称为“潜在失业者”。据估计，我国目前城镇国营企事业单位、机关团体等可精简冗员约有 2000 万人。这是一个很保守的数字，实际上的“在业失业者”远远不止此数。

产生如此庞大的“在业失业者”队伍，原因是多方面的。人口和劳动力资源过多，超过了经济规模的容纳量，是重要原因之一。到本世纪末，我国劳动力资源还将以每年 1200-1500 万人的速度增加，并将持续到二十一世纪的前几十年，这是一个严峻的客观现实。改革“统包统配”的就业制度，时刻面临着经济效益与社会效益的矛盾问题。如果为了经济效益、提高劳动生产率，势必会造成大量失业，成为社会不安定因素的根源，负社会效益必将使已经取得的正经济效益付之东流。如果维持现状，或进行不彻底的改革，将使劳动生产率难以提高，而我国的经济规模又不可能在短期内扩大很多，来容纳日益增加的劳动适龄人口。为了维护正的社会效益，不得不产生更多的“在业失业者”，造成人力、能源、原材料的巨大浪费。这种两难选择，是当前我国改革面

临的一大难题。

解决这一难题,必须从多方面综合考虑,从现在与未来的整体效益考虑,有步骤地和社会可接受的程度内逐步改革我国劳动就业制度。在制订行业发展战略时,充分注意发展第三产业,特别是容纳劳动力能力比较强的服务业、商业、饮食业和旅游业等等,以及在国民经济中具有举足轻重地位的我国不够发达的交通运输、邮电通信业。大力发展教育事业,在城乡逐渐普及九年义务教育,不但能降低青少年人口就业对成人就业的压力,更重要的是提高了劳动力的文化素质。这应是我国上下各界所共同追求的目标,即使丧失一些眼前的经济利益,也应在所不惜。

三、农村剩余劳动力问题

纵观世界发达国家的现代化发展史,无一不是大量农村剩余劳动力流入城市,第一产业劳动力流入第二、第三产业的过程。随着我国现代化进程的不断深入,我国农村剩余劳动力也不会违背这一趋势。但是,迄今为止仍然存在的、产生于二元经济结构的我国二元就业结构(二元经济结构形成于解放初期,为集中有限的财力、物力、大力发展重工业,建设完整的工业体系,而对农业投资较少。同时,通过工农产品价格“剪刀差”,让农业为国家工业化提供更多的资金),严重阻碍了这种流动,大量劳动力被限制在农村自然经济的汪洋大海之中,造成农业人口的高出生率和高增长率,使我国处于庞大的人口压力和就业压力之中。随着农业机械化的进程和耕地面积的不断减少,这个问题将愈发突出。

近十年来,农村经济体制改革为解决这个问题提供了一种思路,即兴办乡镇企业来容纳实行联产承包责任

制后剩余的农业劳动力。使我国农村劳动力中的农业劳动力(包括农、林、牧、渔和水利业劳动力)所占比重,从1978年的89.72%下降到1988年的78.51%;而农村工业劳动力比重,则从1978年的5.66%上升到8.52%;农村其他行业也有不同程度的发展(以上数字均根据《中国统计年鉴(1989)》第247页数字计算)。乡镇企业虽然有如此顽强的生命力,但在其发展过程中显露出的很多缺点,决定了发展乡镇企业不是解决我国农村剩余劳动力问题的根本办法。这一问题目前还在各界不断的争议之中。

四、劳动力就业与区域发展战略

由于历史和自然的原因,我国东中西部地区间呈现出明显的经济发展梯次。劳动力资源情况和劳动力就业情况也有很大差异。各地区在制订自己的劳动力就业发展规划中,不但要考虑到本区内劳动力资源和在业人口的数量、结构发展趋势,还要研究劳动力的区域流动问题。劳动力市场的引入,是劳动力区域流动的催化剂。

东部沿海地区经济发达,虽然人口稠密,但产业发展与就业机会的增长幅度都大大高于内陆地区,已经构成了大量吸收外来剩余劳动力的能力。中部次发达地区,剩余劳动力数量大,就业的压力也较大,目前当地又难以提供足够的资金装备和就业机会。因此,这部分剩余劳动力势必要向东部流动,不但参加东部的经济建设,还为中部后续发展进行高素质劳动力和资金积累。西部落后地区比较闭塞,剩余劳动力的数量也少于中、东部,且大部分不能摆脱传统经济束缚参与区域流动。因此,当前的主要发展方向应是农副业和商业,进一步瓦解传统经济。当然,西部地区内部也有区域差异,如四川省、

陕西省，经济发展水平较高，现代化工业也初具规模，不能一概而论。这些相对发达的地区更要在西部发展过程中起到吸收剩余劳动力的作用，以减缓东、中部的就业压力，也有利于西部其他地区逐渐摆脱落后地位，缩小与东、中部地区的差距。

逐步地从东到西建立分梯次的劳动力市场，是制订未来区域劳动力就业发展战略的关键。由于市场引入了劳动者之间就业竞争，东部沿海地区人口密度大，势必有一部分剩余劳动力出现。这些剩余劳动力的平均素质虽然低于东部全部劳动力的平均素质，但一般高于中部和西部地区，全国劳动力市场的引入，就会使东部这些剩余劳动力向中、西部流动，开发其丰富的资源，促使其改变不发达和贫困地位。这极利于我国东、中、西部总体梯级发展战略的顺利实施。

市镇人口和城镇化问题

城镇化是一个动态概念，其涵义有三：一是城镇的数量和城镇人口逐步增加，而乡村居民点和农业人口则相应减少；二是城镇的形态和分布，由一个个相对独立的状况，转为相互联系、日益密切的状况；三是人们的生活方式（包括物质生活和精神生活）逐步城镇化。其中城镇人口的聚集是最明显的特征，因而通常以城镇人口在总人口中的比重，作为衡量城镇化程度的基础指标，一般认为，城镇人口占总人口的比重超过 50% 者，即达到了城镇化。

市镇人口的概念

一、市镇的概念

1. 城市的概念什么是城市？或者说城乡划分的标准是什么？这既是一个理论问题，又是一个实践问题。

在理论上，由于各学科对城市研究的侧重点不同，其观点各异，对城市概念众说纷纭，从未有过统一的认识。所以，给城市下个确切的定义，并非易事。法国地理学家潘什梅尔感叹地说：“城市现象是个很难下定义的现实。”《中国城市手册》的作者们在研究城市概念时，把西方城市经济学界的不同认识，归纳为四种不同的观点：

(1) 以城市居民的人数作为城市概念的决定标准。

(2) 以国家某一级政府颁布的文件为标准。

(3) 以城市居民的密度为标准，城市必须达到一定的人口密度。

(4) 是工业、商业、信贷业的集中地。

在实践上，因世界各国的领土面积、人口密度、开发历史、社会制度和行政体制的不同，设市的标准差异颇大。有些国家将城市的下限人口定为 200 人，有的则高达 10 万之上，相差近 500 倍。时至今日，依然尚未确定一个大家公认的城市概念。

在我国古代，“城”与“市”是两个概念。“城”主要是防御的设施，“市”主要是交易的场地。“城”与“市”结合在一起，是社会经济发展的必然结果。

有关现代城市的概念，我国政府于 1955 年 6 月 9 日，在关于设置市建制的决定中指出：“市，是属省、

自治区、自治州领导的行政单位，聚居人口 10 万以上的城镇，可以设置市的建制。聚居人口不足 10 万的城镇，必须是重要工矿基地、省级地方国家机关所在地、规模较大的物资集散地或者边远地区重要城镇，并确有必要时方可设置市的建制。市的郊区不宜过大。”

1963 年 12 月 7 日，中共中央、国务院关于调整市镇建制，缩小城市郊区的指示中指出：“市的郊区应尽量缩小”。市的郊区系指如下的地区：

- (1) 当前城市建设所必须的地区；
- (2) 紧靠市区的职工聚居区；
- (3) 设在市区附近的必需的蔬菜等重要副食生产基地；
- (4) 无法从市区划出的插花性质的农业区；
- (5) 受地形限制、划归市比较有利的地区；
- (6) 群众经济生活与城市关系密切的地区。

凡是不符合上述原则的地区，都不应划为郊区。市辖县应当按县的建制进行领导和管理，不得划为远郊区。

市总人口中农业人口所占比重一般不应当超过 20%。不及 20% 的，一般不动；超过 20%，应该压缩；确实有必要超过 20% 的，必须由省、自治区人民委员会报国务院批准。

40 多年来，我国设置市的标准，一直遵循着中共中央、国务院 1955 年和 1963 年有关设市的各种规定。

1984 年 1 月 5 日，国务院发布的《城市规划条例》中规定：“本条例所称城市，是指国家行政区域划分设立的直辖市、市、镇，以及未设镇的县城。”

显然，国务院这一规定，连同 1955 年和 1963 年的两次规定，在行政建制上，为我国的城镇确立了明确的

概念。

1984年11月22日,民政部对1955年和1963年设镇标准所作的调整中规定:“凡是县级地方国家机关所在地,均应设置镇的建制。”这一规定,就使《城市规划条例》中所提及的未设镇的县城,都成为建制镇;使城市的概念只包括直辖市、市、镇。除了县城,即联称的市镇或者城镇。

2. 建制镇的概念 建制镇,是属于县、自治县领导的行政单位;是城市的雏形,即“后备”城市。

在我国,建制镇属城市范畴,在市、镇、乡村三级连续的居民点体系中,它是连接城乡的中间环节。所以,我国有些学者,称建制镇为农民的城市,它与城市的主要区别,是人口集中的程度和规模。

建国40多年来,我国设置市的标准基本未变,但对镇的设置标准,曾作过三次较大的变动或调整。

(1) 根据1955年6月9日国务院《关于设置市镇建制的决定》和1955年11月7日国务院《关于城乡划分标准的规定》,凡具备下述条件之一者,均可设镇建制:

a 县级或县级以上地方国家机关所在地;

b 聚居人口在2000以上,居民50%以上是非农业人口的居民区;

c 聚居人口不足2000人,但在1000人以上,并且非农业人口超过75%的工矿企业、铁路站、工商中心、交通要口、中等以上学校、科研机关所在地和职工住宅区等;

d 少数民族地区,聚居人口虽不及2000人,但有相当数量的工商业居民,确有必要时,亦可设置镇的建制。

(2) 根据1963年12月7日,中共中央、国务院《关

于调整市镇建制、缩小城市郊区的指示》，凡具备下述条件之一者，均可设置镇建制：

a 工商业和手工业相当集中，聚居人口在 3000 人以上，其中非农业人口占 70% 以上的地区；

b 聚居人口 2500 人以上不足 3000 人，其中非农业人口占 85% 以上，确有必要由县级国家机关领导的地方；

c 少数民族地区的工商业和手工业集中地，聚居人口虽不足 3000 人，或者非农业人口不足 70%，但确有必要由县级国家机关领导的。

(3) 1984 年 11 月 22 日，民政部对 1955 年和 1963 年规定的设镇标准，作了如下的调整：

a 凡县级地方国家机关所在地，均应设置镇的建制；

b 总人口在 20000 人以下的乡，乡政府驻地非农业人口超过 2000 人的，可以建镇；总人口在 20000 人以上的乡，乡政府驻地非农业人口占全乡人口 10% 以上的，也可以建镇；

c 少数民族地区，人口稀少的边远地区、山区和小型工矿区、小港口、风景旅游区、边境口岸等地，非农业人口虽不足 2000 人，如确有必要，也可以设置镇的建制；

d 凡具备建镇条件的乡，撤乡建镇后，实行镇管村的体制；暂时不具备设镇条件的集镇，应在乡人民政府中配备专人加以管理。

二、市镇人口的概念

1. 市人口的概念这有市总人口和城市人口概念为区别。

(1) 市总人口为了统一城市人口的统计口径，1963

年 12 月 7 日,中共中央、国务院关于调整市镇建制、缩小城市郊区的指示中规定:“市总人口包括市区人口和郊区人口。”

中央规定的这一统计口径,给市总人口确立了明确的概念。市总人口,就是市行政辖区内的市区与郊区的农业人口和非农业人口。但不包括市辖县或市管县的人口。这一概念,多年来一直为我国统计部门和其它有关部门所沿用。我国第三次人口普查中,市人口也规定市管辖范围内全部人口,但不包括市辖县人口。

(2)城市人口 1963 年 12 月 7 日,中共中央、国务院关于调整市镇建制、缩小城市郊区的指示中规定:“市区和郊区的非农业人口列入市的城市人口,市区和郊区的农业人口列入乡村人口。”

根据中央规定的这一统计口径,城市人口就是市行政辖区内的市区与郊区的非农业人口。但不包括市辖县或市管县人口。这一概念自 1964 年以来,一直为我国统计部门和其它部门,特别是科研部门所沿用。因此,这一统计口径,已成为我们研究城市人口和乡村人口的依据。但是也应指出,城市人口仅以农业与非农业人口为划分标准也存在不足之处。在编制《中国人口地图集》中,将市人口的街道人口(指城市街道居委会管辖人口)来作为表示城市人口规模的标准。

2.镇人口的概念 1964 年,我国内务部、公安部、国家统计局等单位联合作出决定:“凡建制的镇人口中的农业人口,亦列入乡村人口;镇的人口,只统计非农业人口,这样镇的人口统计与市镇人口的统计口径一致,比较适当。”根据这一统计口径,我们认为建制镇人口的概念应是:

(1)镇总人口建制镇中心区内的,及其附近与中心区有密切经济联系(主要是工商业)的一部分乡村的农业人口与非农业人口的总和,为镇总人口。

或者说,镇总人口,只包括建制镇行政辖区镇政府驻地中心区的农业人口与非农业人口,以及地处镇政府驻地中心区附近,并与镇政府驻地中心区有密切经济联系(主要是工商业)的部分乡村的农业人口与非农业人口,不包括镇辖村或镇管村人口。

(2)镇人口建制镇中心区内的及其附近与中心区有密切经济联系(主要是工商业)的一部分乡村的非农业人口,为镇人口。

或者说,镇人口只包括建制镇行政辖区内镇政府驻地中心区的非农业人口,以及地处镇政府驻地中心区附近并与镇政府驻地中心区有密切经济联系(主要是工商业)的部分乡村的非农业人口,不包括镇辖村或镇管村人口。

3.市镇人口的概念市镇人口有市镇总人口和市镇人口概念的区别。

(1)市镇总人口市总人口与镇总人口之和,为市镇总人口。

(2)市镇人口市人口与镇人口之和,为市镇人口。

4.乡村人口的概念常住在乡村里的农业人口、非农业人口和居住在市镇里的农业人口,统称乡村人口或农村人口。

总之,我国市镇设置标准和城乡人口的统计口径,国务院规定得十分清楚,非常明确。但是,近年来市镇行政管辖区域因扩大市管县、撤县设市、撤乡设镇而不断膨胀,市镇行政辖区与市镇设置标准严重脱节,许多

地区撤县设市或撤乡设镇后，把原来的全县人口或全乡人口，均统计为市镇人口。这样一来，随着新市镇的不断设立，全国市镇总人口中的农业人口的比重越来越大。例如，1982年为32.4%、1984年为50.6%、1986年为57.7%、1988年为62.4%等，这样的统计口径，十分明显地混淆了城乡人口界限。

在我国市镇设置的标准中，设市的人口指标，系指达到标准的原县政府驻地所在镇的人口状况；设镇的人口指标，系指原乡政府驻地农村集镇的人口状况。撤县设市与撤乡设镇之后，不能把全县或全乡行政区域的人口，都统计为市镇人口，而应按国务院规定的标准进行统计。

市镇在业人口的行业构成

市镇在业人口的行业构成，是按企事业单位、机关团体和在业人口所从事的生产或其它社会经济活动的性质的同一性，对劳动力进行的部门分类。研究市镇在业人口的行业构成，弄清市镇的国民经济结构，以及各市镇经济活动人口的比例关系，是判定市镇性质，对市镇进行职能分类的重要依据。

一、市镇在业人口的行业构成

市镇在业人口的行业构成，即市镇在业人口各行业之间的比例关系。随着国民经济和生产力的发展，市镇在业人口的工作门类越来越多。1982年第三次全国人口普查时，将市镇在业人口的行业分成15大类。

城市是非农业人口的聚居地，其经济结构与县(乡)不同，而且各城市之间差异较大，但以全国城市的平均

情况来看,物质部门在业人口的比重比县(乡)要低,市为 86.97%,镇为 82.43%,县(乡)为 96.82%。但工业人口比重却比县(乡)高得多,市为 42.35%,镇为 37.22%,县(乡)为 6.10%。这种状况,既表明我国国民经济尚处于较低水平的发展阶段,又反映出我国城市类型的多样性。其工业、农业、其它行业三者之间比例关系,如表 12-4 所示。

表 12-4 1982 年市镇在业人口的行业构成

名称	在业人口 (万人)	农业人口 (万人)	比重 (%)	工业人口 (万人)	比重 (%)	其它行业 (万人)	比重 (%)
市	8174.19	2005.77	24.54	3462.06	42.35	2706.36	33.11
镇	3258.01	673.64	20.68	1212.72	37.22	1371.65	42.10

二、市镇的职能分类

市镇的职能分类,就是市镇性质的类型区分。所谓市镇的性质,即市镇的主导职能或市镇形式与发展的主导因素。我国地域辽阔,全国各地的自然条件、社会经济条件、历史文化等,差异较大,市镇的类型也多种多样。

1. 市的职能分类市镇的职能,大体分为 7 类:

(1)综合性城市这类城市,既有经济方面的主导职能,又有政治、文化、教育、科技等非经济方面的主导职能。一般说来,它的规模较大,数量较多,按其影响区域的大小,又分为两类:省区及省区以上的中心城市(包括北京在内),除西宁、银川、拉萨为中小城市外,其余均为大城市或特大城市。地区(行政区、州、盟)中心城市,大都为中等城市或小城市,如保定、海拉尔等。

所谓综合性城市,既是所在区域的政治中心,又是