

中国人口流动的现状和对策

周 毅

内容提要:自 80 年代中期起,中国出现了人口流动的浪潮,此浪潮逐年升高,90 年代则形成波澜壮阔的流动大潮。是什么力量在推动这汹涌澎湃、浪涛不止的大潮呢?正是以建立社会主义市场经济为目标的改革开放,在推动人口流动的速度和规模。人口流动反映和体现着一个社会或社区的文明发达水平和进展程度。当代中国出现的人口流动大潮,是中国工业化、城市化、现代化过程中的必然现象,是社会文明与进步的表现。本文描述和分析了今日中国人口流动的现状,并提出了相应的战略和政策的选择。

一、现代中国人口流向

人口的迁移和流动是全球性的现象,也并非近现代人的专利,古已有之。但迄今为止,国际上尚无关于它的统一看法。如果作纯理论性探讨,离开定居地而游动地从事各种活动的人口都是流动人口。在中国具体国情下,流动人口可以这样界定:相对于定居人口而言,暂时离开户籍所在地,但又没有永久迁居的移动人口。

1. 鸦片战争后,破产农民大量进城加速了城市化

在民国时期,我国沿海地区的城市化开始加快,附近地区的破产农民大量进入城市。鸦片战争失败之后,中国进入了半殖民地半封建社会,城市化的速度开始加快。由于近现代工业的发展,一些原来只有很小规模的农村聚落的地点,迅速成长为比较现代化的城市。其中青岛、大连、哈尔滨,基本上都是在本世纪之初随着港口、铁路的建设才开始兴起的,到 30 年代初人口已经增加到 30 多万。还有郑州、蚌埠、石家庄、浦口等,也是随着铁路的建设而兴起的城市。此外,唐山、井陘、焦作、抚顺、本溪、大冶、鞍山等由于矿产资源的开采,也达到 20~30 万人的规模,特别是沿海、沿江地区的一些城市,更是随着工商业的发展而迅速崛起,上海达到 350 万,天津达到 150 万,广州达到 105 万,沈阳达到 55 万,南京达到 75 万,汉口达到 85 万。尤其是东北地区的城市,在日本的统治下,把其作为独占的殖民地和发动侵略战争的战略后方而进行了大规模的建设,使得沈阳、长春、哈尔滨等城市的人口进一步增长。

从中国半封建半殖民地社会城市人口增长的来源看,凡是那些人口增长迅速的城市,都接受了大量的移民。其中,东北地区的城市,吸收的主要是来自关内的破产农民,来自山东和河北的占了大部分。而关内的各个城市,吸引的移民则主要来自附近地区。其中如上海的大量纺织、机械工人,主要来自自然灾害频繁的苏北地区,以及浙江的部分地区。陇海铁路的建设使河南省的许多农民加入了铁路工人的行列。他们大量集中在郑州、西安等陇海铁路沿线各主要城市。相对而言,除了东北地区的城市居民主要是从关内吸引来的以外,在进入城市的居

民中, 迁移距离较远的所占比重不高。事实上, 当时的农村居民大部分还是把城市看作十分可怕的地方, 认为没有了农村的土地就好比作物丧失了根一样, 再加上当时城市收入与农村收入的差距还不十分明显, 对农村居民的吸引力并不很大, 除非万不得已, 否则农村居民是不会流入城市的。所以, 在 1840~1949 年间, 由农村地区向城市的移民, 并没有带来中国人口分布的明显变化。

2 抽刀断水水更流: 堵不住的“人流”

新中国成立之后, 开始实行中央计划经济体制。由于在具体政策的实施上给予了城市多方面照顾, 城乡收入差距开始扩大。再加上大量来自农村的共产党干部进城所带来的示范效应, 城市生活的好处开始为农村居民认识。有些农民认为城市居民是生活在九重天上, 而自己是生活在九层地下。于是, 50 年代初中国出现了人口由农村向城市的大规模的自发流动, 但这给由中央政府控制的城市粮食供应系统带来了巨大的压力。1956 年之后, 粮食统购统销政策出台, 几乎一切的人口自发流动宣告结束。之后的 20 多年中, 中央政府组织了大规模的支边、“三线”建设和知识青年上山下乡, 以图减少城市人口、增加内陆地区与边疆少数民族地区的人口。

改革开放后不久, 我国出现了人口由农村向城市、由边疆和内地向沿海的大规模迁移。从 1965 年到 1978 年, 中央政府把 1500 万城市青年送到农村, 接受贫下中农再教育。可以说, 这是对整整一代我国城市青年的发展权的严重侵犯, 给许多人留下了终生遗憾。到了 1979 年底, 随着一系列冤假错案的平反, 对于知识青年上山下乡的问题, 中央政府也不得不采取措施加以解决。在短短的一年多时间里, 500 万知识青年按照国家的政策从农村返回了城市, 从边疆和内地返回到了沿海。上千万知识青年的下乡和 500 万知识青年的返城, 证明了两个重要问题的存在。第一, 中国的城市与农村在经济发展水平上确实存在着极其明显的差别, 1956 年梁漱溟先生在政协会议上所说的“九天九地”并没有夸大这一差别。第二, 中国的城市由于中央计划经济体制下成为纯粹的工业城市而失去了许多发展机会, 并没有起到吸纳农村剩余劳动力、实现城乡共同发展的目标, 而是连城市居民子女的就业都不能解决, 给自然资源已经十分短缺的农村带来了极大的压力。

随着经济体制改革的不断深化, 城市对外来劳动力的容纳能力日渐增强, 农村劳动力开始大量流入城市。到了 70 年代末, 由于农村经济体制改革的进行, 使得原先隐藏在集体出工的劳动方式中的大量剩余劳动力开始浮现出来。与此同时, 随着生活水平的提高, 城市的相当一部分工作岗位, 如建筑部门的泥瓦工、纺织业的档车工、环卫部门的清洁工、工厂机关食堂的炊事员等, 由于工作苦、累、脏, 城市居民已经无人愿意去干; 而个体商业零售、饮食餐馆的大量出现, 需要工资低廉的劳动力; 还有部分城市居民, 需要保姆来为他们处理家务, 从而劳动力短缺成为城市中所面临的突出问题。特别是随着国家粮食收购价格的提高和国家对粮食的购销实行严格控制政策的松动, 中央政府多年来认为是不可能的事情出现了。在粮食产量没有明显增加的情况下, 粮食的商品率却大大上升。自由市场上的粮食价格大幅度下降。至此, 中央政府所实行的粮食统购统销政策出现了缺口, 遂使农村剩余劳动力进城务工成为可能。

80 年代初, 在北京出现了大批来自安徽的保姆, 宣告了中国长期以来存在的人口静止状况的结束。此后, 在北京、上海、天津、沈阳、武汉、广州、重庆、西安、南京及其他所有大大小小城市中, 来自农村的劳动力以他们的吃苦耐劳、对收入的要求不高而受到了需要劳动力的政府机关、国有及集体的企事业单位、私营个体商贩及人民群众的欢迎, 成为城市居民的重要组成

部分。据最近的调查,北京的外来人口为 530 万,上海的外来人口为 456 万以上。而全国所有大中小城市中,没有城市户口的居民据估计不少于 8000 万。特别是深圳、珠海等经济特区的建立,以及珠江三角洲地区、长江三角洲地区和其他一些地区乡镇企业的发展,更是带来了人数众多的外来劳动力。其中深圳经济特区暂住户口居民现在已达到 280 万,是常住人口的 2 倍。而广东省的东莞市、江苏省吴江市的盛泽镇,外来劳动力也都超过了当地居民的人数。在天津大邱庄、河南南街村、江苏华西村等乡镇企业极为发达的地区,外来劳动力竟然 10 数倍乃至数十倍于当地居民。

从外来劳动力的来源看,以中部内陆地区的农村居多。四川、河南、湖北、湖南、江西、安徽、山东(西部)、河北(南部)8 省占全国绝大部分。但是,在北京、上海、广州,特别是深圳,也拥有大量来自其他城市,原先在国有企业工作的人员。

3. 失去外来劳力,中国大都市将陷于“瘫痪”

目前的人口流动对于流出地和流入地都是极为有利的,所带来的消极作用完全是管理不够的问题。经过 18 年的发展,目前外来劳动力对于人口流入地来说已经越来越不可缺少了。如果外来民工被全部清退,绝大多数城市的环境卫生将无人打扫;北京、上海、广州等地的绝大多数建筑工地将会停工;大邱庄、南街村、华西村等地的绝大多数乡镇企业将会关门;深圳这个最大的经济特区将会成为一个死城;珠江三角洲一带大量“三来一补”企业的香港老板都要卷起铺盖回家;城市居民的生活又将变得很不方便。而且,外来劳动力也提高了城市经济设施的规模效益。以北京为例,地铁由于外来人员乘坐所增加的票款收入每年至少有上亿元,城郊居民每年向上百万外来劳动力提供住房的房租收入,更多达 10 亿余元。

特别是对于人口流出地来说,劳动力的外出所产生的效果更是极为显著的,在这一方面,首先是人口流入地为人口流出地解决了大量的劳动力就业问题。例如,在天津大邱庄,5 万多外来打工者的设备投资以每人 5000 元计,就为人口流出地节省了固定资产投资 2.5 亿元。而这 5 万多劳动力转让给别人耕种的土地,又可以帮助另一些人通过发展农业脱贫致富。其所节约下来的那些固定资产投资还可以解决另一些人的就业问题。再加上外出劳动力汇回家乡的劳务收入,也是一笔不小的财富。其中每年从深圳汇出的打工者的劳务收入就多达数百亿。这其中还不包括外出劳动力往来于家乡与打工地之间,传递信息所带来的潜在效益,以及部分打工者在外工作一段时间后回家创业可能带来的成功。与此同时,虽然外来劳动力给人口流入地区带来了一些问题,如社会治安恶化、使市内交通变得更加拥挤、人口超生等。但是,从根本上来说,这些问题是因为现行的户口制度对外来人口的管理缺乏章法,市政设施的管理运营实行政府补贴等原因所造成的。通过加强管理,这些问题是能够解决的。

在 2010 年以前,如果中国沿海地区的经济发展继续保持 90 年代初以来的高速增长趋势,将会有更大规模的人口流动和迁移。随着社会主义市场经济的继续发展,我国今后的区域经济发展还会越来越不平衡。特别是各个发达地区现在的经济发展水平,若与发达国家和以四小龙为代表的新兴工业化国家相比还有相当大的差距,因而它们的经济还有很大的上升空间。由于发达地区在发展经济上将会得到越来越多的发展机会,欠发达地区与发达地区间在经济发展水平上的差距将继续扩大。如果我国东部沿海地区和中部内陆地区,各自的国内生产总值增长速度保持 1991-1997 年的水平不变,东部沿海除广西壮族自治区以外 11 个省(直辖市)的国内生产总值占全国的比重从 1997 年 57% 上升为 2010 年的 77%,而包括陕西省、甘肃省和四川省在内的中部内陆 11 个省的国内生产总值占全国的比重将从 1997 年 35% 下降为

2010 年的 16%。

由于无法在自己的家乡实现自己的发展权,今后中国中部内陆地区的农村剩余劳动力,还将大量流入东部沿海地区的城市。如果中部内陆地区的居民要确保与东部沿海地区之间在人均国内生产总值的差距不再扩大,在 1997-2010 年间中西部地区的人口占全国的比重,应当从 59%下降到 26%。若 2000 年底的全国人口以 15 亿计,今后 17 年间在中部内陆地区与东部沿海地区之间人口流动的累计规模,包括以往已经发生,但在户籍登记上未反映出来的大约 5000 万以上的劳动力流动,至少将达到 3 亿。而且,到农村劳动力的流动进入到第二代人的时候,作为一代有知识、有经验的劳动力,他们的工作条件和待遇将会有较大的改善。有关的地方政府,也将会给他们的定居提供更多的机会。所以,在可以预见的未来,人口的流动将逐渐转变为居民的迁移。毫无疑问,这将是全世界有史以来规模最大的人口迁移。

二、中国人口流动制度及其政策传统

1958 年至 1984 年,中国政府实行的是静态等级人口流动制度。1984 年至今以及今后一段时期,中国政府实行的是动态混合型人口流动制度,即残存状态的等级人口流动制度与萌芽状态的新人口流动制度所组成的混合型人口流动制度。政府管理失控,社会行为失范,人口流动自发、盲目。高度集中统一的计划经济体制下形成的人口流动制度被“民工潮”冲击得支离破碎,适应社会主义市场经济体制的新人口流动制度尚处在萌芽状态,现实社会则是旧人口流动制度的残存功能和新人口流动制度的萌芽功能在随机地发生作用。由于这两种人口流动制度性质上的截然不同,所以造成它们在发挥功能过程中的相互对立与相互排斥;又由于它们共同处于体制转换时期这样一个特殊的统一体中,所以,它们又相互统一,互为补充。犹如一对既无法和睦相处,又不能“离分”的处于维持状态的“夫妻”。这种状况是体制转换过程中的过渡性现象,必将随着新人口流动制度的建立而告终。

1. 静态等级人口流动制度

1958 年至 1984 年,中国政府实行的是静态等级人口流动制度。其主要内容包括:关于变更居住地的迁移流动制度,主要是由农村流入城市,并定居城市的永久性流动。“公民由农村迁往城市,必须持有城市劳动部门的录用证明,学校的录取证明,或者城市户口登记机关的准予迁入的证明”,否则是绝对不允许的。关于短期流动的制度和叫暂时性流动的制度和包括两个方面的内容:第一,公民在常住地市、县范围以外的城市暂住 3 日以上 3 个月以内的,由暂住地的户主或者本人在 3 日以内向户口登记机关申报登记,暂住在旅店的,由旅店设置旅客登记簿随时登记;公民在常住地市、县范围以内暂住,或者在常住地市、县范围以外的农村暂住,不办理暂住登记。第二,公民因私事离开常住地外出,暂住时间超过 3 个月的,应当向户口登记机关申请延长时间或者办理迁移手续,既无理由延长时间,又不具备迁移条件的,应当返回常住地。国家对市民,即城市的常住人口,实行供应粮制度,分配公房制度,以及包教育、包就业、包医疗费、包养老金等一系列特殊优惠制度。而对流入城市的暂住人口以及农村人口则不实行这种制度。这一制度是前两项人口流动制度的实质性辅助制度,也可以叫作“釜底抽薪”制度。从一定意义上讲,正是这种静态等级人口流动制度才保证了年轻共和国的经济稳定、社会稳定以及政治稳定,并且对中国的重工业化起过积极的、强有力的推动作用,应当给予应有的肯定。

2 动态混合型人口流动制度

1984 年至今以及今后一段时期, 中国政府实行的是动态混合型人口流动制度, 即残存状态的等级人口流动制度与萌芽状态的新人口流动制度所组成的混合型人口流动制度。因为这一时期的总背景和总特征, 是新旧体制转换。在这一转换过程中, 沿用了几十年的静态等级人口流动制度, 被市场经济体制从本质上和整体上给否定了, 尽管它的部分形式依然存在, 但其功能已经残缺不全了; 而适应社会主义市场经济体制的新人口流动制度, 尚处在尝试和萌芽阶段, 只能发挥零星的功能, 而不具备从整体上取代静态等级人口流动制度的完整功能。所以, 在这一时期发挥作用的, 只能是等级人口流动制度的残存功能与新人口流动制度的萌芽功能所形成的混合功能; 所实行的人口流动制度, 只能是残存状态的等级人口流动制度与萌芽状态的新人口流动制度所组成的动态混合型人口流动制度。这种人口流动制度包括:

静态等级人口流动制度的残存功能。第一, 残存的经济功能。主要表现在城市常住人口子女就学的学费, 比在城市务工经商的暂住人口的子女就学的学费低, 且低得多, 因而使城市流动人口(或者叫暂住人口)的子女上不起学, 处于失学状态; 在同一城市中, 如果在户口所在城区的指定学校上学, 则学费较低, 如果在户口所属城区以外的其他城区的学校就学, 则要交高价学费。第二, 残存的等级身份性社会功能。这种功能是无形的, 但却在人们的脑海里占据着重要的位置, 比如, 城市青年找对象一般不愿意找农村户口的异性为伴侣。

新人口流动制度的萌芽。第一, 《暂住证》和《寄住证》。在城市, 暂住时间拟超 3 个月的 16 周岁以上的人, 须申领《暂住证》, 登记为暂住人口; 对外来开店、办厂、从事建筑安装、联营运输、服务行业的暂住时间较长的人, 采取雇用单位和常住户口所在地主管部门管理相结合的办法, 按照户口登记机关的规定登记造册, 由所在公安派出所登记为寄住户口, 发给《寄住证》。第二, 《身份证》。1985 年 9 月 6 日公布并实施的《中华人民共和国居民身份证条例》, 为人口的流动提供了诸多便利, 为国家对流动人口的管理提供了一个基础性的手段。1986 年 11 月 28 日由公安部公布的《中华人民共和国居民身份证条例实施细则》第四章第 20 条规定, 公民在婚姻登记; 入学、就业; 前往边境管理区; 申请出境手续; 个体营业执照等 18 项事务时, 可以出示居民身份证。第三, 征收城市容纳费。上海、天津以行政规章的形式制定出征收城市容纳费的规定, 北京市以立法的形式制定出《北京市征收城市容纳费条例》。这均是以经济手段取代行政手段的尝试。这是新旧体制转换过程中所无法避免的过渡性现象, 是两种体制相互矛盾、相互碰撞、相互摩擦的必然结果, 它们将随着市场经济体制取代计划经济体制这一过程的基本完成, 将随着适应社会主义市场经济体制的新人口流动制度的基本建立而终结。

三、人口流动战略和政策的选择

应从农村发展与人口流动、城镇化(包括农村城镇化)同步发展及其相互关系的视野, 较系统地探讨中国城乡、乡乡人口流动与城镇化的发展战略与政策选择, 提供农业剩余劳动力转移的选择渠道、流动机制、制度创新、宏观调控、据点-网络二元城镇化及其非平衡布局、一县一市型农村城镇化发展模式。

1. 以“疏导”替代“堵截”

中国农村 80 年代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“堵截”, 而是“疏导”, 学会利用市场机制实现劳动力资源的优化配置。乡镇企业是我国 80 年代吸收农村剩余

劳动力的主渠道,但自 80 年代末期以来,乡镇企业已明显出现就业能力减弱的趋向。1992 年与 1988 年比,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,乡镇企业平均每年转移劳动力 1260 万人,而 1989—1992 年,平均每年只转移 260 万人,仅相当于过去 5 年的一个零头。90 年代的中国农村人口流动主要表现为异地流动,它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”、“洪水猛兽”,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。

农村剩余劳动力流动的正效应首先表现在华南经济圈的腾飞、三峡工程、浦东开发与开放、北京城市建设等重大建设项目,没有一项能离开流动的农民工。其次,一些农业大省或落后地区农民外流已成为他们脱贫致富奔小康的重要途径。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、三产业,为农村劳动力创造了更多的就业机会。再次,农民进城务工经商提高了他们的素质,这主要表现在 4 个方面: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;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;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产生诱导效应;人口流动和城镇化提高了人们的经济地位,有利于增强智力投资的能力。

2 走农村工业化与城镇化之路

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“离土不离乡,进厂不进城”的分散乡村工业化道路;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。

中国农产品价格同国际市场农产品价格差别不大,农业人口比重很高,且我国物价上涨相当一部分来自于成本推动,因此,试图通过价格保护发展农业的想法是极不现实的。同时,农产品价格的上涨又源于农业劳动的比较利益低下,根本途径已不再是调高农价,而是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,只有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、三产业的大规模转移。此外,用分散的农村工业化来发展农村,也会受到许多限制。在广大中西部,分散的布局使每个乡镇企业不得不独立去解决交通、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,进行组织结构的创新,特别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。

3 充分发挥农民积极性

农村的现代化要求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的同时,把沉淀在土地上的数以亿计的农村剩余劳动力转移出来。在农村发育土地市场方面,应明确规定联产承包责任制是发展我国农业的基本制度,并使之长期化与合法化;发放生不添死不减的永久性的土地使用权证,解决目前联产承包责任制缺乏规范性的法律效力的问题,并为土地使用权流通、转让、抵押创造必要条件;与此同时,规定拥有土地使用权证的具体要求,保证农业劳动力转移与扩大土地平均经营规模或提高土地的利用效率并行不悖。在户籍制度改革方面,应逐渐废除传统的城乡隔离户籍制度,代之以一种新型的户籍管理制度。该制度的基本特征是: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。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。在大中城市中实行“绿卡”制,对在大中城市实际居住五年以上、拥有房屋产权和稳定的工业职业的人发放“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、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。

4. 处理好多元化与主渠道关系

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进城。

对庞大的农村剩余劳动力必须采取多元化安置思想,实行多向分流。这里可以设想以下六条渠道。通过增加复种,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,向种植业的深化进军,广开就业门路。通过改造低产田,加强农田水利建设,开展治山、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。可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。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,使农村工业城镇化同步发展。建立大城市劳动力市场调节体系,引导农村剩作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。通过政府和民间多种渠道,扩大劳动输出市场,积极开拓国际劳务输出的门路。在这六条渠道中,前景最广阔、现实性最强的是引导农业走农村城镇化的道路。

要加快农村城镇化进程,必须充分利用发展农村城镇化的民间多元发展机制,鼓励农民建立农民城,利用外资建城,大力发展私营经济加快城镇化的进程,引导乡镇企业集中推进农村城镇化的发展。在农村城镇化发展模式上,各地应当根据当地历史发展传统、现实发展环境及条件因地制宜地决定具体模式,或以工兴城,或以商兴城,或全面发展,或多种模式相融合。

5. 政府行为与市场机制有机结合

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:大力发展多种形式的官办和民办的职业介绍机构;加快劳动法制建设,规范劳动合同管理,依法保护民工权益;逐步将地区性、区域性农村剩余劳动力市场建设成为全国统一市场网络;加快公正、公平、公开的劳动立法和劳动力市场规则的建设;加快农村剩余劳动力宏观调控体系的建设;打

开小城市和城镇的城门,分解农民跨区域和大城市的超常流动;强化身份证的管理功能,以证件管理替代目前的户籍管理制度,规范流动人口的管理;运用宏观调控手段预告和疏导跨区域农村劳动力的流量、流速、流向,提高农村剩余劳动力转移的组织化程度;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;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;建立农村剩余劳动力的培训体系,对进城农民进行法律知识、城市社会规范和生产技能的培训;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,为流动人口创造良好的生活环境。

6. 乡村工业化与城镇化同步

我国80年代分散的乡村工业化道路只能是农村城镇化的前奏,90年代必须向适度集中的方向发展,使工业化同城镇化同步发展。从国际经验看,发达国家走过了一条人口分散——集中——再分散的城市化道路,但这种人口的再分散是以非常发达的交通、通讯等基础设施和很高的产业现代化水平为前提。虽然一部分工业向非都市地区扩散,但从整体上看非农产业仍处于集中态势。我们也看到“离土不离乡、进厂不进城”的分散的工业化道路在苏南等少数交通发达、小城镇密集地区是完全合理的,但就全国而言,分散的工业化道路已使生态环境、耕地资源和经济效益上付出了巨大的代价。有关研究表明,由于乡镇企业过于分散,用地规模增加了1/3,资源利用率降低了40%,基础设施投资增加了20—30%,行政管理费用增加了80%,人力资源增加了1—2%,最终表现为资金利润率比相对集中降低20%左右,并对农业规模经营和集镇建设造成空间上的困难。

7. 大城市的城门半关半闭

中国的大城市,既不能向农民关死城门,也不能大开城门让农民完全自由地流入,而应设置一些“门槛”条件,防止迅猛的人口流动洪峰对大城市的冲击,避免“城市病”。这里,可以设想经济投资导向、人口素质导向和社会规范导向三位一体的社会综合方案,以调节向大城市的有序的人口流动。经济投资导向。农村人口城镇化面临的最大约束是资金。实行经济投资导向就是要鼓励进城的农民到城市投资。例如一位农民能在城市投资20万元,应允许其迁入城市。人口素质导向。应优先让有高文化程度的农民和具有从事非农产业经验的农民进城。这样,能保证城镇非农产业对劳动者素质上的要求。社会规范导向。例如:限制违背计划生育政策的人进城,可以有效地鼓励农村居民节制生育,把人口城镇化同人口控制结合起来,限制有犯罪前科者进城,有利于城乡社会秩序的好转。实施上述综合方案,既可以解决目前城镇化所面临的困难,也可以推进农村人口的现代化乃至整个社会的现代化,可谓一举多得。

8. 走二元城镇化道路

根据中国的国情,绝对的“大城市论”、“中等城市论”、“小城市论”所主张的发展某一类城市的观点都不符合中国的实际,应走一条城市化和农村城镇化并重、“据点发展式”城镇化和“网络发展式”城镇化同步的二元城镇化道路。二元城镇化的构想是一方面实施城镇化的据点发展模式,另一方面实施网络城镇化模式。据点式城镇化的具体构想是:让300多个小城市的人口规模平均上升10万人,可吸纳3000多万剩余劳动力。让将近2000个县城的人口规模均扩大5万人,培植新的城市据点可吸收农村剩余劳动力近1亿人。在50000多个建制镇和集镇中,选择2000个交通发达、城镇基础条件好、有一定规模的中心镇,建设小规模“农民城”,吸收农村剩余劳动力1亿人左右。这样不仅剩余劳动力有出路,而且还可以解决新增劳动力就业问题,缓和大城市“民工潮”压力。通过这种城镇化道路,我国将出现四类混合型城市:第

一类是市民为主少量农民进城的大城市；第二类是市民为主，农民为辅的中等城市；第三类是农民、市民兼有的小城市（现在的县城）；第四类是完全由农民组成的农民城市。随着城市文明的进一步发展，农民将逐步转化为市民。

9. 一县建一市

在广大的中西部地区，县城是农村之首，城市之尾，是扩散城市文明的重要枢纽，中国农村剩余劳动力转移的希望之光在县城，这些地区应把“一县建一市”作为世纪之交的战略目标。发展县城的理论依据和有利条件是：我国农村城镇化最有发展潜力的地区是县城。通过乡镇企业向县城的集中不仅会带动县城郊区的发展，也会带动整个农村的发展，使城市文明迅速向广大农村地区扩散；一县一城完全保证城市发展的合理均衡分布；可以突破城市建设所需的资金限制。如果新建一个需要庞大的初始城市，则县城有较好的基础，可以少花钱。另外在投资方面，可以调动地方和农民的投资的积极性，使国家少投资。可以突破就业所需要的资金限制。如果让一部分乡（镇）办、村办非原材料指向工业和服务行业集中到县城，既可以解决农村分散的非农产业规模效益和集聚效益问题，又不增加国家劳动力非农化的资金。突破国有安排城镇人员就业所需住房投资的限制。城镇住房主要是国家和全民所有制企业所需企业投资兴建的，而农村住房是由农民自己集资兴建的。可以突破城镇化所需交通和通讯条件限制。我国县城作为县政治、经济、文化中心，经过 40 多年的发展，已有较好的交能和通讯设施。可以解决农业劳动力进城的适应性问题。发展中国家农村劳动力流入城市一般是进入城市传统部门或非正式部门。这除了城市就业岗位的短缺外，另一个重要原因是农村劳动力素质难以适应现代部门。而发展县城的劳动密集型产业，对技术要求较低，乡镇企业工人的工作经验使得迁移适应性问题较易解决。既可避免过分分散的集镇化造成的土地浪费、污染难以治理等“农村病”，也可以避免大城市发展中的“大城市病”。目前，全国有 2000 多个县，可以设想在这 2000 多个县中建立三类不同规模的城市：第一在 100 万人口以上的大县把城关镇发展为 30—50 万人口的中等城市；第二在 50—100 万人的中等县以城关镇为依托建立 20—30 万人口的中小城市；第三在 50 万以下人口的小县建立 20 万人口的小城市。

10. 集中优势抓“龙头”

在城镇化发展的过程中，要避免“普遍开花”、“一哄而起”的小城镇化倾向，应集中人力、物力、财力，按照发展思想和非平衡发展观，把少数基础设施较好，具有经济吸引力的城镇作为城镇化的“龙头”。城镇化的区域发展是与经济上的区域发展相联系的。用非平衡发展方式推进城镇化发展形式，进行点轴开发，走一条由不平衡到平衡的城镇化发展道路，这里的构想是：在农村不是发展 30000 个小城镇，而是重点发展 1000—2000 个县城首位镇，到 2000 年后升级为城市，然后利用这些农村城市扩散城市文明。在 400 个城市中，充分利用直辖市、省会市等中心城市的辐射作用，带动影响区的发展。加强沿海、长江沿江和陇海——黄河沿线三条轴线的开发，形成大小不一的城镇圈、城镇带，以推动区域城镇化的发展。在三大地带确定不同的城镇化发展重点，东部沿海发达地区，重点加强城市群建设；中部重点建设大小中城市协调配套，功能互补的城市体系；西部大力发展中等城市。

作者系北京大学社会学系在站博士后
责任编辑：范广伟