

关于八大城市流动人口问题的综合报告

北京市人民政府研究室社会处

流动人口问题是我国大城市建设、管理中面临的一个比较突出的社会问题。本文对北京、天津、上海、广州、武汉、沈阳、西安、重庆八大城市的流动人口情况作了综合考察和分析，指出大城市流动人口急剧增长，给城市生活带来多方面影响，既有有利的一面，同时也出现了一些比较突出的社会问题。文中还指出：在农村劳动力大量剩余的情况下，大城市基本建设投资激增和产业结构调整形成的劳动力需求，是导致农村劳动力向大城市流动和集中的主要诱因，并提出了缓解大城市流动人口问题的对策思路。

十年来，改革开放政策为我国的经济和社会生活注入了巨大的活力。随着城乡经济、社会交往的不断扩大，国内人口的流动空前活跃起来。参与流动的人口总量和活动范围均达到了前所未有的程度，成为80年代最引人注目的社会现象之一。

国内各大城市因其在区域和全国政治、经济、文化生活中的中心地位，成为流动人口聚集的热点。流动人口的大量涌入，给大城市的近期管理和长远发展带来十分现实和巨大的影响，使大城市的人口问题在常住人口增长得到严格控制的情况下，以新的形式突出出来。迅速有效地加强流动人口的管理工作是目前我国大城市人口管理中的新课题，是摆在城市管理部门面前的迫切任务。

在此，我们对北京、天津、上海、广州、武汉、沈阳、西安、重庆八个大城市的流动人口情况作一综合分析，并提出缓解大城市流动人口问题的对策思路。

一、大城市流动人口急剧增长，给城市生活带来多方面影响

1988年北京、天津、上海、广州、武汉、沈阳、西安、重庆八大城市的流动人口日平均规模合计近600万人，相当于1987年武汉市常住人口总量。由于流动人口的增长，使这些城市实际容纳的人口超出常住人口总合的10%左右，达到7400万人。

上海是目前八个城市中流动人口最多的城市，1988年140.8万人，以下依次是广州（117万人）、北京（111.9万人）、天津（110万人）、成都（53万人）、西安（50万人）、沈阳（50万人）、武汉（30万人）。

在1981—1988年7年间，这八个城市的流动人口一直保持快速增长的势头。尤其自1984年以后，各城市流动人口的增长速度进一步加快。据统计，1984年至1988年以下五城市流动人口的增长幅度分别为：北京48%、天津2.7倍、上海1倍、广州1.3倍、沈阳2.5倍。五城市流动人口总量合计由250万人上升到536万人，增长幅度达114%。流动人口在短短几年形成了庞大的群体，成为大城市人口变动中最活跃的部分。

流动人口的迅速增加使八大城市的人口结构发生了明显的变化。由于流动人口的人员构成、需求热点、活动方式与常住人口有明显差异，因而对城市建设和居民生活造成多方面影响。

从有利的方面讲，一是加强了大城市与全国各地的交往，使之对周围地区的影响力大大增强，成为吸收和传播高新技术成果、先进管理方法、现代社会时尚的基地，强化了大城市的中心作用。二是缓解了大城市某些行业招工难的问题，在不少劳动强度大，工作条件差的行业中，流动人口正在发挥越来越大的作用。如广州市的建筑、环卫、纺织、化工等行业中，外地农民工的数量已相当于职工总数的一半。武汉市建筑、纺织、环卫、装御等行业中，外地农民工总计达到17万人。三是密切了大城市与各地城乡的经济合作关系，活跃了城市经济。如武汉市已同全国20多个省、市、自治区签订了数千个合作项目，引进各类科研和管理人员3000多人。汉正街小商品市场每天汇集外地客商的经营摊点3万多个，年营业额达5.3亿元。1988年底上海市已吸收外地工商客户1200余家，年销售额25亿元，上缴营业税3000多万元。四是扩大了城市消费市场，丰富了居民的日常供应。上海市1988年的有关调查表明，在当年311亿元的社会商品零售总额中，由流动人口实现的占1/6左右。北京市1987年的同类调查结果是，由流入购买力实现的社会商品零售额为57.7亿元，占当年全市社会商品零售总额的1/3。

同时也必须看到，由于流动人口增长过快，使大城市难于在短时间内为如此庞大的新增人口提供充分的生活服务，进行有效的组织管理。从而出现了一些比较突出的社会问题。

1. 大城市内外交通的紧张状况进一步加剧。天津市1980年至1987年铁路和民航旅客发送量分别增长了35.4%和1.5倍。北京火车站日平均客流量为16—18万人，超过原设计标准4到5倍。上海市对流动人口的出行调查表明，市区流动人口的日出行率为96%，日出行总量277万人次，相当于常住人口的1/5。流动人口出行中使用公共交通工具的占77.3%，比常住人口高一倍以上。而且他们使用公交车辆的晚高峰时间与常住人口相重叠。广州市的调查也表明，流动人口日平均出行3.2次，比常住人口高41%。流动人口的这些活动特征，大大增加了大城市交通运输系统的负荷。

2. 城市对人口生活必需品的供应负担更为沉重。按照天津、上海、广州三市常住人口的供应标准，八城市每天需向流动人口提供粮食540万斤，蔬菜600万斤，肉类120万斤。由于流动人口的巨大消费量，使常住人口的日常消费受到一定影响，造成市场上票证商品增加，集贸市场粮价上涨，粮票黑市交易盛行，财政补贴负担加重等问题。

3. 加大了城市短线资源的供求缺口。淡水是我国北方城市的宝贵资源。北京市在大部分年份中，水的供应量只能满足实际需要的80%。由于人口的不断增加，生活用水的需求量持续上升。1990年北京市民的生活用水比1981年增加近30亿吨，如果加上100多万流动人口的消耗，水的供求关系就更加紧张。

4. 流动人口中不执行城市管理法规，违规滞留的比例很大。北京市流动人口中未办理暂住登记的人员比例为20%—30%，上海市为43.7%，广州市达60%。在广州市提供劳务的流动人口，有70%未在管理部门注册登记。数十万流动人口活跃于各类管理部门视野之外，成为影响城市社会安定的一大隐患。

5. 流动人口中触犯刑律、严重危害社会秩序的情况十分突出。北京市繁华地区发生的各类案件中，70%是外地进京人口所为。天津市公安部门统计，流动人口的犯罪率为93.3‰，个别地区甚至高达259‰，而常住人口的犯罪率只有3.6‰。广州市1986年清查出的卖淫妇女中，外来人口占90%以上。

6. 相当数量的流入人口非法从事各种经营活动，严重扰乱了城市的经济秩序。北京市郊区由流动人口非法倒卖木材、钢铁和废旧物资而形成的黑市有10多个，京通公路沿线倒卖木

材的摊点多达60余处。大量流动人口聚集一地,形成了不少聚集点,进行非法生产、加工、批发等活动。1986年天津市河西区曾发生400多外地商贩围攻、殴打税务干部和执法警察的严重事件。

7. 流动人口中育龄妇女的超生比例很大,给大城市计划生育工作造成新的困难。据上海市调查,该市女性流动人口中,处于婚育年龄的占71.5%。其中与配偶在沪共同生活的占75.8%,她们当中有两个以上孩子的占43%,多孩率比常住人口高8个百分点,计划外怀孕、生育者占4%,比常住人口高6倍以上。天津市1986年的统计表明,该市城乡结合部的某些地区,女性流动人口中在津有生育行为的占10.2%,比当地常住人口高1倍多。天津市中心妇产医院1988年底接生的婴儿中属计划外生育的占11%,其中绝大多数是外来妇女所生。

以上情况表明,大城市流动人口问题主要表现为两个方面:第一,大城市的社会服务能力和基础设施状况难于满足流动人口带来的巨大需求,使原有的供求矛盾进一步激化。第二,城市管理体系约束力不足,流动人口中相当一部分人无视城市管理法规,他们的非法活动严重干扰了城市正常的经济、社会秩序。

二、城乡经济发展中劳动力的供求矛盾,大城市建设规划和人口管理上的缺欠是大城市流动人口问题产生的主要原因

目前八大城市流动人口的共同特征是:1.农民是流动人口的主要组成部分。在京、津、沪、穗、汉五城市流动人口中,农民的比重均在30%以上,其中上海市达47.9%。2.流动人口中从事各种经营和劳务活动的人员最多。根据京、津、沪、穗、汉和西安六城市统计,流动人口中从事各种经济活动的均占60%以上,其中武汉市达75%。六城市合计从事经济活动的流动人口达380多万人,占其总量的68.5%。3.各类人员中以劳动适龄人口的比例最高。八城市合计约450万人,占流动人口的70%以上。

以上特征表明,流动人口的主体是来自农村的劳动适龄人口。大城市流动人口的膨胀与流入地的经济活动密切相关。

进一步分析,形成上述特征的主要原因是:

1. 农村经济难以吸收的大量剩余劳动力成为大城市流动人口膨胀的来源。如以1978年全国农村劳动力平均负担的播种面积为标准,则1987年我国农村剩余劳动力已达4300万人,占当年农村劳动力总量的14%。

2. 大城市基本建设投资急剧增长,劳动力需求过旺是流动人口大量涌入城市的主要诱导因素。1981—1988的8年间,京、津、沪三市的基本建设投资合计由70.5亿元猛增到237.1亿元,增长了2.3倍。同期,三城市的社会劳动者总数由1665.2万人上升到1820.6万人,仅增长了9%。两者在变动幅度上的巨大差距,使城市劳动力资源相对不足的问题十分突出,对外地劳动力的吸引力不断增强。大城市流动人口变动的历史情况也表明,它与城市发展中劳动力供需情况密切相关。北京市流动人口的变动经历了两次高峰。第一次是1953年—1958年,流动人口由10万人增加到27万人。这期间北京市的基建投资增长了2.9倍,工农业劳动力增长不足3%,劳动力供给明显不足。在1959—1979的20年中,北京市流动人口规模一直较小。同期,全市基建投资变动不大,增长幅度不到3%,从而抑制了对外地劳动力的需求。1980年以来,北京市流动人口的增长出现了第二个高峰。同样这也是建国后北京城市建设的第二个高潮,基建投资增长了3倍,大大超过劳动力28%的增长幅度,从而导致了流动人口的大量涌入。

3. 大城市自身劳动力结构偏“重”的特征和产业调整的影响,为流动人口进城从事经营和劳务活动,提供了多方面的机会。自1949年至1979年的30年中,我国大城市基本建设投资中,用于生产性建设的比例始终大大超过非生产性建设。与此相对应绝大多数劳动力也集中在工农业生产部门中。大量与人民生活息息相关的社会服务项目不论在设施建设上还是在劳动力供应上都远远不能满足实际需要,“出行难”、“住房难”、“入托难”、“上学难”、“洗澡难”、“通讯难”成了各大城市的通病。北京市3岁以上的儿童入托率在1980年时还不到50%,近年来虽有很大改进,但仍未根本解决问题。由于这方面服务能力薄弱,就为外地女青年进京当保姆提供了机会,有关调查表明,在京外地保姆中看小孩的占70%以上。

近些年北京市第三产业发展较快,但由于劳动力在不同行业 and 不同经济组织间的转移十分缓慢,出现了结构性的供求不平衡问题。这也给外地人进京从事经营和劳务活动提供了新的门路。目前北京市私营企业和个体工商户中雇佣的外地人有1万多人,占其雇工总数的69%。

4. 大城市流动人口膨胀是城市容量接近饱和,对迁入人口实行严格控制的结果。我国大城市的发展大体都经历了50年代和80年代的两次高潮。尽管在两次建设高潮中都对劳动力产生了巨大需求,但由于30年间城市常住人口大量增加,使城市对外来劳动力的吸收方式由迁入为主变为流入为主。50年代,人口迁入曾是平衡北京市劳动力供求关系的主要方式。当时迁入人口与流入人口的比例是1.9:1。时隔30年,北京市的常住人口增加了近450万人,城市对人口的容纳能力已相当紧张。由于流动人口在住房、医疗、养老、就学等方面的需求和待遇与常住人口不同,所以流入也就成为外来人口参与城市经济生活的主要形式。1980年以来,北京市流动人口对迁入人口的比例不断扩大,1988年达到9.8:1。

从另一方面分析,多年来我国大城市人口管理始终以常住人口为主要对象,城市建设也以满足常住人口的需求变动为依据。这是导致目前大城市流动人口问题尖锐化的又一重要原因。1988年,北京市区每万名常住居民拥有商饮、服各类营业网点111个,医院病床53张,公共交通运营车辆4.8台。如果加上百万流动人口,则上述拥有率下降10%。北京市在1981—1986的6年间,自来水生产能力提高了12.3%,其中生活用水部分增长了20.8%。但因人口增长过快,常住人口的年平均用水量只增加了4斤,如果按城市实际容纳人口计算,人均生活用水反而下降12.4%。从人口管理方面看,过去管理力量配备一直以常住人口为依据。在市区边缘的城乡结合部,过去居民较少,力量配备也少。现在大量外来人口集聚于这类地区,管理人员不足的问题十分突出。目前有20—30个派出所管界内的外来人口达万人以上,有的区域中一个民警负责管理的外来人口多达一、两千人。

三、进一步促进城镇体系的合理化,提高城市人口管理的力度,是解决大城市流动人口问题的基本出路

鉴于流动人口与城市自身建设管理的密切联系,缓解大城市流动人口膨胀带来的社会问题,需要从两方面下功夫。首先是通过调整城市结构,使人口流动分散化,削弱其对大城市的冲击。其次是强化城市人口管理体系,把流动人口的各种活动纳入城市正常的经济社会秩序当中。

1. 继续贯彻我国城市发展方针,大力促进中、小城市和卫星城镇的发展,为城乡人口提供充分的流动空间。1980年,我国确定了“控制大城市规模,合理发展中等城市和积极发展小城市”的方针。多年来的实践表明,这个方针是稳步实现人口城市化的有效途径。我国

的中小城市已有很大发展。但城镇人口的基本结构变化并不大。占城市总数6%的百万以上人口大城市的人口总量在全部城镇人口中的比例为40.8%，而占城市总数90%以上的中小城市的人口总数只接近60%。大城市过度膨胀与中小城市发展过缓并存的局面将严重影响我国的经济和人口布局合理化，制约经济的长期发展。八大城市流动人口的主要来源地是各城市周围的农村地区。这个共同特征也说明了，中小城市发展不足，城镇体系尚不完善。因此，必须继续坚决贯彻我国的城市发展方针，毫不动摇地采取各种有效措施，进一步促进中小城市的发展。把中小城市的重点产业与为农村经济发展服务联系起来，与为大城市发展高新技术产业服务联系起来，与促进邻近农村地区的商品流通联系起来。通过合理调整投资和税收政策，为中小城市基础设施的发展创造有利条件。

在大城市中心区域周围，应进一步抓紧卫星城镇的建设，分散市中心区的部分功能，以缩小人口的聚集量。例如，以主要交通干道两侧的县城或建制镇为重点，建设各种会议中心，培训中心，贸易中心等设施；利用远郊优良的自然环境和风景资源建设疗养和旅游设施等等。这样，一方面可以吸收一部分以文化科技交流、商业贸易洽谈和各种会议为目的的流动人口，截留部分农村进城人口。另一方面可以促进卫星城镇与市中心区域的交通通讯联系，为常住人口的外迁创造条件。

2. 严格控制大城市中心区的基本建设总规模，削弱其对外来劳动力的总需求。进一步调整产业结构，增强社会服务功能，提高人口容纳能力。流动人口对大城市的压力主要集中在中心区域，这与近年来市中心区基建规模膨胀直接相关。因而坚决压缩大城市中心区的基本建设投资，是抑制流动人口增长势头的有效措施。1989年天津市基建规模缩小，使其与外省民工的合同金额减少48%，在津暂住三日以上的流动人口下降56%。同期，北京市在基建规模压缩后，清退外地农民工30多万人，大大缓解了市区的人口压力。

在严格控制基建总规模的同时，应进一步调整大城市自身的产业结构。大力发展第三产业，改善各种社会服务工作，有步骤地进行交通通讯等基础设施的改、扩建工作，为城市人口提供更多的生活和工作便利。

3. 建立统一的流动人口管理机构，提高各部门管理工作的协调性。目前八个城市针对流动人口的各类活动，分别制定了具体的管理法规，基本作到了有章可循。但由于缺乏统一领导，有关部门各自为战、政出多门的情况比较突出，如有的城市对务工人员的审批分别由几个部门负责，权限过于分散，互相又不通气，使管理中越权审批、互相推诿的情况经常发生，影响了管理工作的效率和效果。

4. 加强管理人员队伍建设，提高管理力度，维护法规的严肃性。在管理人员的数量配备上应以区域内实际人口规模为依据，实行专业管理人员与居民自治相结合，加强管理队伍的组织建设。对违反有关法规而以屡教不改的人员应加重处罚力度。目前各城市对违规人员一般采取经济处罚的形式，但由于罚款金额过低约束效力甚微。尤其是对那些无证件、无住所、无正当职业的盲目流入人员，因缺乏有力的管理措施，控制效果不大，有相当一部分人屡遭屡返，始终是影响城市社会秩序的不安定因素。因此，应提高经济处罚的金额上限，建立集中劳动场所，专门收容盲目流入城市的各类闲散人员，使各项管理法规发挥更大的实际作用。

执笔：张坚，男，1957年生，在北京市人民政府研究室从事流动人口、农村地区社会保障和城镇地区劳动就业等社会问题的研究工作。

责任编辑：陈庆利