

流动人口对城市社会经济发展的影响

Effects of Floating Population on Social and Economic Development in Cities

段成荣

(中国人民大学人口所, 讲师 北京 100872)

进入 80 年代以来,我国人口流动迅猛增长,引起社会各界的广泛关注。由于流动人口问题本身是一个涉及面很广的问题,它给社会生活所造成的影响是多种多样的,人们对流动人口的认识并不统一。

流动人口问题在当前来说,已是我国社会生活中的一个大问题,其影响面将会随着我国改革开放的进一步深入及由此带来的流动人口的进一步增加而不断扩大。因此,全面地了解和认识流动人口的影响、作用是十分重要的。

一、80 年代以来我国人口流动的趋势和原因

80 年代以前,由于实行严格的计划经济管理,加上严格的户籍管理,我国的人口流动为数很少。据估计,到 80 年代初,全国离开户口所在地外出打工的农民人数不超过 200 万人。80 年代中期以后,我国的流动人口经历了一个迅速增长的过程。1984 年,中央放松了对农村人口进入城市尤其是中小城镇的控制,当年,全国流动人口猛增到 2 000 多万。从此以后,人口流动的增长更是势不可挡。1993 年,全国约有 6 000 多万农村劳动力在外流动,占全国农村劳动力总数的 15%。1995 年,全国流动人口进一步增加到 8 000 万。

这些流动人口主要是由农村进入城市及城镇的,而又以进入大城市为主。根据 1990 年第四次全国人口普查所得数据,当年全国流动人口中,有 21%集中在特大城市之中,特大城市和大城市集中了流动人口的 30%。近年来,全国各主要城市的流动人口都有较大幅度的增长。1994 年福建省举行的流动人口抽样调查结果表明,该省的流动人口为 309 万人,其中,福州、厦门、泉州等大中城市的流动人口竟多于这些城市街道的常住人口。北京市于 1994 年 11 月 10 日举行的流动人口抽样调查则表明,全市流动人口已达 329.5 万人,是该市户籍人

口的 1/3,比 1980 年时的流动人口增加了 300 万人,增加 15 倍。

我国出现大规模的流动人口,不是偶然的,而是具有深刻的社会经济原因。主要有以下几个方面:

1. 农村经济体制改革使农业中大批潜在的剩余劳动力成为显性的剩余劳动力,他们迫切要求进入城市寻找职业。

我国是一个人口多、耕地少的国家,大量的农村劳动力长期处于潜在的剩余状态。据估计,1984 年我国共有 9 485 万剩余劳动力,1994 年,这一数字达到 2 亿,而预计到 2000 年将进一步增长到 3 亿。农村经济体制改革以前,一方面通过户籍制度等十余项旨在隔绝农村和城市之间人口流动的政策,将广大农民牢牢地限制在有限的土地上;另一方面,农村过低的劳动生产率使农村无法向城市提供充足的生活资料,农民即使进入城市,也无法获得必需的生活资料,因而为数巨大的农村剩余劳动力不得不长期处在低效益的农村集体经济之中。

70 年代后期实行的农村经济体制改革,一方面激发了农民的生产热情,解放了农村生产力,促进了农业经济的快速发展,在许多年城乡粮食供给紧张之后,1983 年我国首次出现了农村粮食压仓的情况,农业又一次能够为城市和工业提供足够的生活资料了。这一变化为农村剩余劳动力进入城市提供了生活资料上的保证,使 80 年代中期国家放松对农民进城的限制成为可能。另一方面,农村联产承包责任制的实施,使农民成为相对“自由”的劳动力,而不必再受农村集体的限制,从而在劳动力流动的源头上,消除了劳动力流动的障碍。同时,农民群众自身也更真实地感受到了自己远未得到发挥的劳动潜能的存在,要求到非农业部门和非农村地区寻找就业机会。由于农村经济已经无力为为数众多的剩余劳动力提供就业机会,因而,进入城市和城镇几乎是农民群众的必然选择。

2. 1984 年推出的允许农民进入小城镇落户的

政策,为我国流动人口的大量涌现提供了契机。

1984年发布的《允许农民进入小城镇落户的决定》规定,除县城以外的各类县镇、乡镇、集镇,包括建制镇和非建制镇,全部对农民开放。迁移人口须在集镇内有固定职业,或有一定的经营能力,可以在镇内务工、经商、办服务业。人口迁移后应在公安部门登记常住户口,并进入“非农业人口”的统计范围。迁移人口的口粮自理,但可凭有关部门发放的加价粮油供应证到粮食部门购买。这项政策虽然对农村人口进入城市(城镇)仍有种种限定,但在多年严格限制后第一次对农村人口进入城市(城镇)敞开了一条门缝。

80年代中期以后,随着我国城市经济体制改革的逐步深入,城市各项社会体制的改革也不断展开。特别是城市粮、油和副食品供应制度的改革,生活资料供应的放开,使农民进入城市以后能够购买到他们所需的生活资料,而不再受各种供应票(券)的限制。

3. 城乡和地区之间巨大的收入差距是促使我国人口大量流动的最根本原因。

我国长期以来实行的重城市轻农村的发展政策,使得城乡之间存在着较大的经济差异。70年代末、80年代初,农村经济责任制的实施,调动了农民的生产热情,大大地刺激了农村经济的增长,同时,1978年国家提高了对农产品的收购价格,所有这些都曾经使农民的收入有过较大增长。城乡居民的收入差距由1978年的1:2.37降为1984年的1:1.71。但是,1985年以后,城市经济发展速度加快,而农业由于生产资料涨价,工农业产品价格“剪刀差”扩大等原因,发展相对较慢,从而使得城乡之间的收入差距重新扩大,1992年为1:2.33,1993年为1:2.5,1994年为1:2.86。城乡收入差距不仅恢复到了改革以前的高水平,而且有进一步扩大的趋势。

与此同时,我国不同地区之间的收入差距也在不断扩大。以农民收入为例,1983年,如果以西部地区农民收入为100,则东部地区的农民收入为144,1992年,这一比例扩大为100:166。农民收入最高的上海市与收入最低的甘肃省相比,差距由1983年的2.69扩大到1992年的4.49倍。如此之大的城乡和地区差别,是促使我国人口大规模流动的根本原因。

三、流动人口对城市社会经济发展的影响

大量流动人口的进入,对城市的社会经济发展产生了全面而又深刻的影响。当然,这些影响既有积极的方面,也有消极的方面。

1. 流动人口对城市的积极影响

第一,流动人口为城市提供了大量更低廉的劳动力,为城市经济的发展创造了条件,缓解了部分城市行业的劳动力供求矛盾。

社会主义市场经济的建设,要求在人、财、物等生产要素之间实现最佳配置。由于各种条件始终处于变化之中,因此,不可能在静止的状态之中去追求这种“最佳状态”。相反,只有在人、财、物的运动状态之中,才能实现生产要素的“最佳配置”。劳动力的流动,是经济规律的内在要求。

改革开放以来,城市经济发展较快,劳动力需求不断增长。由于产业结构的调整和人们就业观念的改变,城市中一些“脏、累、重”而待遇又不很高的行业如建筑、纺织、化工、环卫、煤炭等出现了“招工难”,城市自身的劳动力供给相对不足。流动人口的出现,弥补了这一不足,为城市提供了宝贵的劳动力资源。如今,在城市的上述部门,“农民工”已经成了最主要的生产力量。在深圳,由外地流入的“农民工”已占到全市劳动力的50%。在北京,外地施工队伍始终占全市建筑施工队伍人数的40%左右,纺织、化工、环卫、煤炭等部门雇佣的外地民工达22万人。

第二,改变了城市的经济结构,特别是所有制结构,为城市经济体制改革的深化发展作出了贡献。

改革开放以前,城市经济几乎清一色是全民所有制和集体所有制。80年代中期开始实行的城市经济体制改革,大力鼓励城市个体经济的发展。10多年来,在城市个体经济的发展过程中,流动人口起了重要的促进作用。他们中的一部分人本身就是个体经营者,他们为城市经济的发展带来了资金、人力和活力。以北京为例,1992年北京市共有外来个体经商户1万余户,2万多人;而10万个个体经营的摊点中,70%以上的雇工是外地流动人口。

第三,流动人口促进了城市商业的发展,增加了城市的收入。

大量流动人口本身就是一股巨大的消费力。据调查,流动人口在外流动期间,每年每人平均消费为956.92元。这一平均数乘以为数8000多万的流动人口,构成了一股巨大的消费力,而其中的主要部分是消费在城市里的。

与此同时,大量的流动人口在城市经营商业、饮食业和服务业,他们在为自己增加收入的同时,繁荣了城市的商业,并通过纳税、交纳管理费等方式,也增加了城市的收入。据调查,1994年,流动人口在上海市开办的各类商店达1.3万家,年销售额超过50亿元。而北京市有900个集贸市场,外地流入人口租用摊位60%以上,年成交额超过40亿元。这些流动人口对于城市商业的繁荣和城市收入的增长,都作出了巨大的贡献。

流动人口形成的巨大的购买力,促进了城市的商品流通。据统计,1989年,北京市流动人口实现的社会商品零售额,占该市全年商品零售总额的33%。这一巨大的购买力,不仅促进了北京市的城市商品流通,而且增加了北京市的财政收入。

第四,流动人口的产生和存在,促进了城市周边地区的农、牧、渔和副业的发展。

改革开放以来,城市周边地区的农民越来越多地进入城市,或进入乡镇企业中就业,使当地的农田出现空闲。80年代中后期的一段时间内,城市周边地区曾经出现了农田大量抛荒的现象。随着流动人口的增加,一些边远地区的农民流动到城市邻近地区,他们或受雇于乡村集体,或受雇于个人,从事农业、蔬菜、副食品的生产。1992年,在北京市周边农村地区从事农业生产的流动人口达2万多人。这些流动人口的存在,改变了过去大量农田抛荒的现象,保证了城市周边地区农业生产的正常发展,丰富了城市居民的米袋子和菜篮子。

第五,流动人口为城市第三产业的发展创造了条件,为城市居民的生活方便作出了巨大的贡献。

随着大量流动人口进入城市,他们在城市从事饮食、服装、修理、房屋装修、运输以及家庭保姆等行业,极大地缓解了城市居民的生活服务矛盾。据统计,1994年,仅上海市就有3万多名流动人口从事保姆职业。

第六,流动人口的存在,为城市与农村的思想、文化交流创造了条件,推动了城市文化向多元化方向发展,促进了城市居民对自身以外文化的接收能力,以及城市居民对流动人口本身的认同和接受。

无论城市还是农村,都应该是一个开放的系统,并通过城市与农村之间资金、物资及人员的交流来促进各自的发展。以往,由于种种限制,城乡居民之间交流极不畅通。流动人口的大量出现,改变了这种状况。

此外,流动人口的存在对城市居民的就业观念也产生了深刻的影响。

2. 流动人口对城市的消极影响

大量流动人口的涌入,也对城市产生了一些消极的影响,在城市自身发展尚不充分的情况下,这些负面影响表现更为突出。

第一,大量流动人口的存在,增加了城市公用设施的负担和城市管理的难度。随着流动人口的增加,城市公交、卫生、教育、环保、工商、税务、计划生育等都面临较大的压力。以北京地铁为例,该地铁系统已超载40%,节、假日超载50%以上。大规模的流动人口是造成这种情况的重要原因之一,因为在地铁客流量中,流动人口占70%左右。流动人口对城市公用设施造成的压力,直接影响城市市民的生活,从而影响着城市居民对流动人口的认识和接

受程度。

第二,对城市社会治安的影响。流动人口中良莠不齐,一些违法犯罪分子借流动的机会作案,给城市的治安管理造成了不好的影响。1994年,全国公安机关查获的流动人口违法人员达56.9万人,违法犯罪率为13%,是全国平均水平的4倍。而上海市、北京市等特大城市中流动人口的刑事犯罪案件数已达这些城市刑事案件总数的50%以上,广州市甚至高达80%。

第三,给城市法制工作增加了难度。流动人口在城市常住人口面前是弱者。其权益,如工时、工资乃至人身安全等容易受到侵害,因此,保护流动人口的合法权益已经成为一个非常重要的问题。更为重要的是,保护流动人口的权益,不仅仅是对流动人口本身的保护和尊重,而且对整个城市法制体系的建设和运转有重要影响和作用,也是对城市市民权益的保护。

四、建 议

为了更好地发挥流动人口的积极作用,抑制其消极影响,从而更好地促进城市社会经济的发展,笔者提出以下建议:

第一,为了给人口的流动创造一个更好的环境,应加快户籍管理制度改革的步伐。户籍改革的目标应是给人民以迁移和选择居住地的充分自由。通过这一改革,一方面可以继续保持农村人口的流动,另一方面,还可以促使一部分城市人口也进入流动的行列。过去的户籍制度保证了出生在城市的人无论如何都可以确保在城市生活和就业的特权。这一做法并没有任何理由和根据,也是违反“一切都要有利于经济发展”的指导方针的。

第二,加强劳动力市场的建设,促进人口的有序化流动。人口流动的方向是趋利避害。但当信息流通不畅时,人们对利与弊的了解并不清楚,因而产生了人口流动的盲目性。其结果,既浪费了个人的时间和资金,也造成了对交通等公用事业的巨大压力。因此,有必要加强城乡劳动力市场的建设,以劳动力市场为中介,引导人口实现更加合理、有效的流动。在这一方面,北京市多年来在保姆市场建设上的经验是值得提倡和借鉴的。

第三,应把流动人口(至少是其中的主要部分)纳入城市生产和生活的规划之中。一般而言,在流动的过程中形成的流动人口的存量是相对固定的。近年来,这个存量正在以极高的速度增长。为此,很有必要把流动人口纳入城市规划之中。当一个城市在安排生产、生活、交通、教育等各方面设施时,如果能把一定量的流动人口考虑在内,就可以减少因

(下转第61页)

付城市基础设施与公共生活设施增容所需要的相关费用,就可以批准落户,完全享受原城市市民的平等待遇。城市的规模控制可以通过城市基础设施与公共设施增容的本益分析来决定。城市土地实行有偿使用,企业实行自主经营、自负盈亏为特征的现代企业制度改革,是建立资源和资产可以自由流动、自由组合的市场基础。任何企业和个人只要按规定交纳有关土地费用,就可以取得自己所选择的有关地点的土地使用权,就可以在那里开办企业,这是经济空间集聚的有利条件,是制度创新提供的城市发展新机遇,应当倍加重视和珍惜。由于各地区经济发展不平衡,跨行政区择地建立企业对于某些地区存在着初始投资的门槛,政府部门应通过市场组织、产权置换等方法来予以克服。例如,上海市在旧城改造中实行用地置换、盘活存量土地资产,山东一些县市采取邻村换地、村庄兼并等,均是尽量减少资金投资需求,引导生产要素流动和集聚的好办法。它对于城市建设的重点发展、集中建设、上层次、上规模有着十分积极的意义,应认真总结经验,予以全面推广。

3. 重视公平与效率的统一,科学地进行城市建设

城市化本身是一种集约化经济发展,它有益于资源的充分利用,特别是单位面积土地经济产出得到极大的提高。但我国人多地少,城市发展要处理好“吃饭”与“建设”的关系,通过科学地进行城市规划和建筑设计,尽可能提高城市土地利用效率,尽量少占耕地、节约土地,走资源集约利用的节约型发展道路,更是城市建设中必须高度重视的问题。

我国城市的现代化标准只能是资源短缺条件下的现代化标准,资源的分配必须体现效率和公平的原则。城市规划必须做到精打细算,合理分配各业用地,优化城市用地结构,使城市土地利用的潜力充分发挥。城市建设不能追大求洋,应严格控制各类用地指标,限制一些人凭借行政权力和经济实力,挥霍浪费资源和过多占有资源。例如城市中的豪华住宅即使有市场也不应建得过多,对某些超额占地者,要坚决要求其退赔,对违章建筑要坚决拆除,对某些不宜拆除的,要其所有者在经济上付出

巨额的补偿。科学的规划可以有效地提高资源的利用效率,减少资源浪费。公平地占有、消耗资源,可以在一定程度上缓解资源短缺的矛盾。

我国的城市建设要以人为中心,以人的需要为出发点,还要建立公平的土地利益补偿机制。城市建设应与城市景观风貌美化、社区文化建设相结合。城市房地产开发和经营者在更多地追求获取正常经营利润的同时,应当承担起应负的社会责任。对于那些只顾眼前利益、唯利是图,对土地资源进行掠夺性开发,导致土地退化和环境污染者,要加以警告和制止,并贯彻“谁破坏谁治理,谁污染谁治理”的原则,使其付出应有的代价。对老的大、中城市的工业,应根据生产布局的合理化要求予以扩散,不应仅限于在城市郊区落户。例如沿海发达地区的一些资源密集型企业 and 劳动力密集型企业,可以向区位优势更为突出的内陆省份转移,并通过强化同这些地区的合作,向这些地区提供资金、技术援助,以建立现代化企业制度的形式实现利益共享,建立起稳定的协作关系,促进这些地区的工业化和城市化发展。实现区际公平,是先进带后进、后进赶先进、推动我国城市化全面高效快速发展的重要保证。

主要参考文献

- [1]崔功豪主编,中国城镇发展研究,中国建筑工业出版社,1992,P10
- [2]陶然,论大城市的发展潜力和人口政策选择,中国人口科学,1995.5,P40~47
- [3]李宝库,“遵循科学规律,科学设镇,促进中国乡村城市化的健康发展”,村镇建设,1996.2,P3~6
- [4]清华大学建筑与城市研究所,城市规划理论方法实践,地震出版社,1992,P3
- [5]刘卫东等,农村工业化与乡镇企业合理发展,经济地理,1996.15(4),P64~68
- [6]徐继成,我国城市辐射能力分析,社会科学辑刊,1996.2,P38~40
- [7]王克忠,推行“三个集中”是保护耕地的有效措施,上海土地,1996.4,P33
- [8]廖丹青,中国城市化道路与农村改革发展,中国社会科学,1995.1,P63

(责任编辑 王宏章)

(上接第64页)

流动人口的增加而造成的各种压力,提高城市规划的效率,提高城市对流动人口的吸纳能力。

主要参考资料

- [1]陈浩,中国农村劳动力外流与农村发展,人口研究,1996.4
- [2]李若建,结构缺陷与特大城市的外来人口,人口与经济,1996.4

- [3]李荣时,对当前我国流动人口的认识和思考,人口研究,1996.1
- [4]中国国情研究小组,生存与发展,科学出版社,1989
- [5]杨小勇,民工流动与中国城乡经济发展,人口与经济,1995.5
- [6]王举等,北京流动人口的状况及管理对策,人口与经济,1993.4

(责任编辑 肖庆山)