

人口流迁、城乡协调发展与我国的现代化

Migration, Coordinated Development and Modernization between Urban and Rural Areas in China

穆光宗

(中国人民大学人口研究所, 副教授 北京 100872)

一、80 年代我国人口流迁的基本状况

改革开放以来,“人户分离”现象和暂时性迁移现象日趋增多,人口再分布运动空前活跃,使得原本用一纸户口即可清晰区分的“人口迁移”和“人口流动”现象渐渐模糊了彼此的界限。譬如,一些在城市地区经济活动十分活跃且居住多年的农村人口,虽然其生活方式、经济行为乃至心态均已城市化,但因没有正式的城市户口,所以在政府的正式统计中往往得不到反映。鉴于人口再分布运动的多样性特征已非一般的“人口迁移”或“人口流动”概念所能准确解析和完全包容,所以越来越多的学者开始接受“人口流迁”的说法,即包括“流动人口”、“暂住人口”和“迁移人口”在内的所有流动与迁移方式。

其次,在现象层面上,我国的人口流迁活动自 80 年代以来日趋活跃,特别是 1992 年社会主义市场经济体制改革目标的确立更为人口流迁的活跃构造了良好的制度环境。从人口迁移的角度看,第四次人口普查自建国以来首次设立了人口迁移的调查项目,从而为分析 80 年代后期的中国人口迁移现象提供了宝贵的数据。分析表明,自 1985 年中至 1990 年中,中国省际人口迁移共计 1 106.5 万人,年平均 221.3 万,年平均省际迁移率为 1.96‰,虽不能同发达国家相比,但比诸 80 年代前期的水平还是有了明显提高。据 1987 年 1% 人口抽样调查,1982~1987 年,我国年均省际迁移率约为 1.2‰。5 年间,迁出人口较多的省区有四川、河北、江苏、河南、广西、安徽、山东、湖南、黑龙江等。其中四川、湖南、广西、黑龙江为净迁出省,净迁入省市主要有北京、天津、上海和广东等。从引人瞩目的乡—城迁移看,1985~1990 年全国农村人口向城镇地区迁移的总量达 2 167.41 万人,净迁移量约为 1 951.71 万人。另外还发现,在由乡及城的迁移过程中,虽然农村人口迁移的绝对数量以向城市迁移

为大(约占总迁移量的 58.3%),但相对意义上的城镇人口所吸纳的乡村人口(城乡人口比)却以镇为大。这一发现在一定程度上说明了人口迁移在消除城乡差别中的作用。比较而言,流动人口的情形则较为复杂。“四普”对离开户口登记地一年以上的人口作了专项调查,有关研究揭示:80 年代我国不要户口的流动人口增长是全方位的,而且速度惊人。1982 年全国流动人口 657.5 万,1990 年增至 2 135.4 万,8 年间增长了 3.25 倍。长期流动的人口主要来自农村,从由乡及城的流动看,流入大中城市的人口比例从 1982 年的 39.9% 上升至 1990 年的 49.6%,而进入小城镇的人口依然比例较高(1990 年为 50.4%)。

概而言之,改革开放以来我国人口流迁的基本格局是从不发达地区到发达地区,从内陆到沿海,从农村到城镇。大规模的、全方位的人口流迁增长不仅成为 80 年代以来最引人瞩目的人口现象之一,实际上也构成了人口现代化和社会经济现代化的基本动力。

二、人口流迁对于城乡协调发展的作用

自 1979 年以来,我国开始了从城乡分治和对峙的传统农业国向城乡融合和统一的现代化工业国的演进。在这个过程中,空前活跃的人口流迁运动扮演着十分重要的历史角色,它充分体现了市场机制对生产要素的配置作用,使得人力资源和其它社会经济资源的配置优化成为现实。人口流迁冲击了旧的城乡关系,促进了新的城乡格局的形成。

可以说,“城乡协调发展”与“在发展中走出人口困境”是一个问题的两个方面。一方面,城乡协调发展离不开生产要素在城乡之间的交流,离不开人力资源的重新配置,因而也就离不开由乡及城的人口交流;另一方面,我们又只有在统一的城乡体系中或者说在趋于融合的城乡格局中,才能找到解决中国人口问题的真正出路——变人口的压力为发

展的推力,从而开辟出城乡协调发展、社会整体推进的通途。

众所周知,人口问题已成为中国现代化面临的巨大挑战之一,社会经济生活的方方面面都同人口问题有关,城乡关系演变也是如此。通过人口流迁实现资源配置的优化,使农村人力开发在城乡融通格局中真正成为现实,成了现时代不可替代的发展途径。换言之,除控制人口生育以外,有序、适度、合理、有效的人口流迁活动也是解决人口问题日趋重要的一个方面。

城乡协调发展意味着要在加强农业为基础的前提下以乡支城,以城促乡,形成良性循环。其中,农村劳动力的非农化和人口城市化正是打破城乡界限、协调城乡发展的基本动力。这是因为非农化的发展到一定程度必然提出城市化的要求(突出的一个例证是温州苍南县农民城龙港镇的崛起),从而逐步形成城乡一体化的协调发展格局;进一步地,农业的现代化、农村的城市化和农民的市民化将使城乡差别自行消失,甚至出现令人玩味的“乡城差别”,以致于农民放弃“农转非”,市民却愿到农村!这在珠江三角洲一带和苏南地区已成事实。例如,广东目前城市人口落户农村和就业于乡镇企业者已逾40万人。这种人口倒流现象的重要原因是珠江三角洲一带发达的现代农村可为落户者提供宅基地、年终红利、退休金、免费医疗以及子女免费入园入学等等福利。所以从人口学角度来看,人口流迁是城乡协调发展的主导性力量。

当然,发展是有代价的。由乡及城的农村人口流迁运动尽管利大于弊,但挑战和问题也是显见的、严峻的和持久的。从城市一端看,带来的问题主要有交通拥挤、市容脏乱、流窜犯罪以及城市生活设施及生活资料供应压力等。一部分盲流人口虽然不代表进城农民的主流,但的确是或多或少扰乱着正常的社会秩序,甚至是社会动乱的重要诱因。总之,无论从目前还是从今后看,中国的大中城市(特别是都市地区和经济发展较快的城市带)面临着“过度城市化”的严峻挑战。从乡村一端看,则可能出现“农村和农业发展的萎缩病”。这是因为受流迁选择性的影响,流出农村的往往是文化程度较高的青壮劳动力。许多调查已经证实进城的农民工比较集中在20~35岁这一年龄段,而平均受教育程度在初中水平左右。人口流迁的这种选择性使得不少农村地区留下务农种粮的大多是些半劳力或准劳力,如老人、妇女和未成年的孩子。长此以往,农业作为国民经济基础产业的地位将大受削弱,继而城市经济体系的运作也将失去有力的资源支持(突出的如以粮食为主的农副产品)。应当看到,乡一城人口流迁的选择性是势所必然,农民进城并不完全是因为劳动时间的剩余,根本上还是因为城乡在就业

和生活上有着明显的比较利益反差。换言之,进城的未必全是所谓农村的剩余劳力。倒极可能是农村现代化的“希望”所在——高素质的青壮劳动力。指出这一点,有利于我们拨开人口过剩表象的迷雾,认识到人口问题背后的社会经济根源和本质。

因此在乡城间的人口流迁过程中如何保证农业生产和农村发展所必需的劳动力数量就成为一个值得关注的问题。农村劳动力的转移不能以农业和农村发展的滞后为代价。在国民经济高速发展的今天,尤要强调农业作为国民经济基础产业的地位和作用,伴随乡一城人口流迁而来的种种问题在广义上可归为改革和发展的社会成本范畴——成本的支付是必然的,问题在于如何创造条件使之最小化。

三、现代化视野中的人口转型： 从非农化到城市化

所谓现代化视野中的人口转型,就是指城乡关系演变中人口经济结构和社会结构的转型;是指在农业劳动者、农村人口比例下降的同时,非农产业劳动者、城镇人口比例上升的过程。不很好解决农村人口问题,城乡协调发展的新格局无法预期;反之,要实现城乡协调发展,又要求农村劳动力的转移有序化,否则既可能损及城市体系的运作,也可能危及农业和农村的发展。农村劳动力转移要有序、适度是一个重要命题,这可谓在顺应大势的同时又能相机抉择;在推进社会发展的同时,又要不断提高我们的社会控制能力和社会管理水平。

但是,转移要有序、适度的命题尽管很重要,却难于操作,正如西方适度人口理论虽然精致得近于完美却无法很好地指导我们的实践一样。这里涉及到对“有序、适度”(尤其是前者)的理解。什么叫“有序”和“适度”?似乎未见明确的界定。这里我们尝试将“有序化”理解为组织化程度,而要提高组织化程度(亦即实现有序化)则取决于计划调控和市场配置这两种力量的功效以及两者的结合。显然,将有序化理解为完全由计划来调控和规范农村劳动力跨地区的流迁行为是失之偏颇的。1992年以来,我国经济的市场化程度明显提高。目前,我国劳动力市场化程度总的估计不超过30%;分城乡看,城镇劳动力市场化程度为40%,农村为25%左右。而在市场体系发育较为成熟的广东,目前城镇劳动力市场化程度已达85%(据1992年1~9月统计,参见顾海兵“当前中国经济市场化程度究竟有多大”,《改革》1995年第1期)。现在市场机制的作用不可小视。“自发流迁”和“盲流”并不能简单划一。所谓的“自发流迁”归根结底也是在市场经济的作用下形成的。一部分盲流的产生既与农村劳动力总量上

供大于求而素质结构又难以完全切合经济发展的现实需求有关,也与市场机制的要素配置作用未能充分发挥有关,如信息不灵、劳动力商品化程度较低。目前我国劳动力市场的发育还极为初步,组织化程度较低,而全国城乡统一的劳动力市场体系的形成更是遥遥无期。这样,农村许多外流的劳动力虽受比较利益诱导的驱使,实际上却游离在分割的而非统一的劳动力市场体系之外,结果巨大的就业风险随时可能使他们中的一部分人成为“无组织力量”,沦为“盲流”。

因此,要实现农村劳动力转移的有序化,一要加强宏观的计划调控,并逐步提高政府的社会管理水平,加强区域间劳务协作的关系,尽可能做到有组织有计划地输出和输入;二要建立建设全国性的统一的劳动力市场体系,健全有关的法规法律,努力改善市场管理状况,逐步使农村劳动力的跨地区流迁行为和就业选择行为纳入制度化、法制化、规范化的社会管理网络,从而使农村劳力转移的有序化真正得以实现。

尽管乡镇企业和小城镇在农村劳动力转移过程中起着重要作用,但乡镇企业和小城镇毕竟无法吸纳我国所有的农村剩余劳力,而地区间发展差距的客观存在乃至拉大,以及城乡交融格局的形成,又为通过跨地区的农村劳动力转移来调剂人口资源配置的余缺提供了巨大的空间。地区间的农民流迁现象不可避免,不能不引起高度重视。据统计,现在跨省区转移的农村劳动力已达2 500万人。应当清醒地看到,农村劳动力转移有其自身的规律,转移空间的不断拓展本质上是比较利益诱导的结果,它表明了农民对新生活的更高追求和对现代化过程的全方位参与,也是城乡关系、区域关系改善条件下社会经济发展的历史写照。因此可以说,以“民工潮”为主体力量的农民流迁现象在本质上代表了历史的潮流,是人口城市化必然趋势的体现,它同国破家亡那种特殊历史背景下所出现的“流民”现象决不可相提并论。“民工潮”的出现表明中国农村劳动力的转移已进入新的阶段——从“离土不离乡”为主的内部转移进入了“离土又离乡”为主的外部转移阶段,或者说从“就地转移”走向了“异地转移”,从“非农化”走向了“城镇化”(或“城市化”)。它表明历来土里刨食为生的中国农民开始全面参与现代化进程并分享由此带来的社会经济收益。

如此看来,人为地框定农村劳力转移的空间并不明智。我们的首要任务应当是不断认识规律的运作机制并根据规律尽可能对事物的走势作出准确的预见、给出中肯的评价,以便更好地规范和指导我们的行为。所谓“实事求是”,不仅包括了对规律的探寻和尊重,也包括了对规律的运用和因势利导。如果不清晰地了解事实本身,就妄下结论,为所

欲为,很可能徒劳无功,甚至事倍功半、南辕北辙。事实上,一些学者已经开始反思80年代颇为倡导的小城镇模式,认为农村城市化要从长计议,大力发展小城镇并非理想的选择,小城镇遍地开花的突出问题有规模过小,形不成相应的城市功能,规模经济效益和社会效益难以预期,特别是资源利用率低、土地浪费严重,等等。但更重要的恐怕还在于要从合理的城市体系和整个国家的整体发展来看,而不是仅从农村劳动力转移的角度出发来考虑小城镇的功能及其建设问题。从今后的发展来看,小城镇的发展对农村劳动力的转移是重要的,而其更深刻的意义恐怕还在于有助于缩小城乡差别、密切城乡联系和构筑统一的城乡体系。

四、小城镇在城乡协调发展方面的地位与作用

毋庸讳言,目前中国城市体系的发育还远不成熟和健全,这不仅仅是城市化水平低的问题,而且也是城市化的分布格局如何更加合理的问题。目前,我国的城市化格局存在着一种明显的非均衡化倾向,例如,个别地区都市化程度极高而广大农村却缺少城市化的生长点。鉴于国情的复杂,我国极可能存在若干区域性的城乡发展格局,在理论上或许可分类如下:一是城乡一体化格局,城乡差别基本消除,城乡经济能协调发展,现代文明得到普及,突出的例子如“草根工业”的发源地苏南地区和现代经济增长异常活跃的珠江三角洲;二是城乡交融格局,城乡差别依然存在,在发展的初期可能还有所扩大,但总的走向趋于缩小,宏观来看,中国的大多数地区呈现的就是这种格局;三是城乡对峙格局,这在贫困落后地区还是一个严峻的事实:城乡间壁垒森严、界限分明,虽然改革开放对昔日的僵化格局有所触动,但城乡融通的历史之门还没有启动。总的来说,第一种虽然备受瞩目,却不具普遍性,当然这种格局的形成既是必然的发展趋势,也是政策的目标导向。第二、三种格局覆盖了中国的大多数地区和大多数人口,特别是广袤的乡村缺乏城市化的生长点已是不争的事实。而小城镇作为区域性的社会、政治、经济和文化中心,作为城之尾、乡之首,在城乡连接、协调发展方面有着不可替代的地位和作用,是农村就地城市化或者说自我城市化极具战略意义的生长点。

如此看来,从人口学角度看城乡协调发展,至少有两个不可或缺的条件:一是农村人口的区域流迁和异地城市化,二是农村人口的就地转移(可能是小农业转向大农业,也可能是从农业转向非农业)和自我城市化。小城镇要发展,但不是平面式地

(下转第61页)

随着经济的高速增长,我国沿海地区开始了迅猛的城市化进程。这种沿海地区快速城市化进程进一步拉大了区域间的经济差异,这种差异也是造成农民大规模向城市转移的重要因素之一。这一过程从两方面为通货膨胀的产生埋下了隐患。第一,农民大量进城一方面减少了农业的供给,另一方面却增加了城市对农产品的需求,这是造成我国大中城市粮食蔬菜全面紧张的一个重要因素。第二,农民进城形成了与原已基本过剩的城市非技术工人争抢职业空位的态势。从目前东西部经济发展进程看,东部沿海地区的劳动力成本已经很高,随着市场竞争力的下降,许多行业将会向劳动力成本相对较低的中、西部地区转移。这种转移只有依托健全的资本市场才能完成。因此必须加快建立全国统一的大市场,通过完善的市场体系完成东西部资产的转移。也只有通过这种转移,才能缩小我国区域间的经济差异,减少结构性通货膨胀的压力。

6. 中央银行独立行使货币政策

我国改革至今,金融已成为经济生活的中心环节,而这一环节的改革由于受到多方面的制约而步履维艰。第一,由于银行(尤其是中央银行)的非独立性,其货币政策主要受制于政府的宏观经济政

策。一旦政府的宏观政策产生失误,其货币政策也随之失误,从而不能对政府的宏观经济政策起制衡作用。第二,在地方和部门的攀比机制下,地方政府与各个部门在投资上仍然存在着明显的数量型扩张冲动。这种数量型扩张冲动与银行的非独立性一旦结合,就必然会产生地方政府“逼迫”银行贷款的行为。加上企业无破产危机和财务硬约束的顾忌,在经济增长的高潮时不怕投入品价格迅猛上升所造成的高成本,也不怕筹资的高利率,对投资总是持多多益善的态度,进而在经济景气时形成一股投资需求拉动的合力,使银行的贷款失控。第三,随着居民收入的大幅度提高,致使城乡居民的储蓄成为银行贷款资金的主要来源。随着社会各界金融意识的增强,厂商及各类投资者都会对间接融资与直接融资之间的成本效益进行计算,促使投资者与银行争抢居民储蓄和社会游资,进一步推动投资的膨胀。在这些制约中,中央银行货币政策的非独立性是导致通货膨胀的主要原因,而政府投资的非约束性及国有企业的非自负盈亏则是中央银行不能独立执行货币政策的根源。因此,要使金融改革进一步深化,改革的整合性是其基本前提。

(责任编辑 冷远猷)

(上接第 26 页)

型企业开发出来的产品,经认定属于高新技术产品的,应享受优惠政策。对于大中型企业的高新技术改造项目,有关部门应将其纳入重点开发项目,予以优先扶植,如优先列入技改信贷计划。经有关部门批准的工程技术中心、企业技术中心、中试基地等科技设施建设,其固定资产投资调节税实行零税率,并免征城市建设基础设施配套费。经有关部门认定,确属高新技术改造的项目,应实施加速折旧。对于企业利用自有资金开发的高技术产品,应在税收上给予更为优惠的政策。

5. 加强产学研合作,促进科技资源向企业流动

各地应采取措施,结合大中型企业或企业集团的现代企业制度的建立,与科研院所联合建立中试基地或工程技术开发中心,以项目为纽带合作开发等形式,促进科技资源的合理配置与有效使用,确立企业在高新技术开发应用中的主体地位。各地在制定科技计划时,要重点支持一批产学研合作的开发项目。

要针对不同企业存在的关键问题,组织专家队伍,深入企业,与企业领导和技术人员一起,开展技术攻关与技术服务活动,帮助企业进行高新技术的转化。有关部门应组织科研单位与大专院校,同企业建立长期稳定的合作关系,参与企业高新技术开发、技术引进的消化与创新、高技术人才培养等工作。

(责任编辑 肖庆山)

(上接第 64 页)

“撒胡椒粉”,而是递进式地“茁壮成长”——发展一个,成功一个,壮大一个。在耕地资源日益减少的严峻情势下,在运筹城市化格局时更要强调宏观调控和战略规划,要分清主次、轻重和缓急,将“城市化的质量”置于首位;反之,倘若四面开花,不顾条件人为地追求行政推动型城市化,必将使城市化的成本(如滥用土地资源等)高昂得令人咋舌,反而成为现代化事业的羁绊。所以小城镇数量上的增加是重要的,但更重要的是如何保证小城镇的“质量”问题,而对这一问题的考虑可以是多角度的,其中一点就是要从城市化分布格局和城市体系的宏观视野出发观照小城镇的发展。而在现阶段,集中财力重点培育一些有潜质的小城镇十分重要,它们一般是县城和建制镇,这些有前途的小城镇通常集人口相对较多、经济实力强、基础设施好,以及有区位优势 and 一定辐射能力等诸多优势为一身。在小城镇的生长过程中,地理的扩张这种外延式的发展是不可避免的,但在现阶段,恐怕更应重视其内涵的发展,增强其城市功能,特别是它对周围乡村地区的文明传播能力和经济发展的带动作用。总之,对“小城镇”的地位和作用要有一种发展的眼光,并尽早确立质量取胜的新战略,以期城乡协调发展的总格局能早日实现。

(责任编辑 孙立明)