

论农业人口与非农业人口的形成与演变

张庆五

在中国现行的户籍制度下,由于户籍注册登记农业户口与非农业户口性质不同,对城乡二元经济社会结构诸方面有着重要的影响。本文将利用全国第四次人口普查和历年人口统计年报中的有关数据资料,对建国后中国农业人口向非农业领域转化的历史进程、非农业人口增减变动的规模与原因,进行研究分析。

一、农业人口与非农业人口的划分原则与统计口径

中国对农业人口与非农业人口的划分,主要依靠职业性质和供养关系。虽在不同历史时期,随着城乡社区经济体制上的变化,对划分农业户和非农业户的具体内容略有差异外,这种划分方法基本符合联合国粮农组织公布并使用的农业人口概念,即“依靠农业谋生的所有人们,包括所有直接从事农业经济活动的人们及其不工作的家属”。

中国划分农业人口与非农业人口的原则,始终坚持以劳动者从事的职业为依据的划分方法。概括说来,凡从事农业生产劳动,依靠农业谋生的人,包括他们赡养和抚养的家属,都统计为农业人口。在农业部门的劳动者中,直接投入第一线劳动的农业工人为农业人口,其他不在第一线的农业科技人员、文教、卫生、财贸、行政管理人员等为非农业人口;由农业人口赡养的划为农业人口,由非农业人口赡养的划为非农业人口,二者共同赡养的,一般划为农业人口。

二、全国非农业人口增长的情况

农业人口和非农业人口是人口构成的一个重要方面,也是反映一个国家或一个地区农业与非农业产业结构状况的重要统计指标。翔实提供这方面的数据资料,对于研究

农业人口向非农业领域转移的规模,探索农村产业结构的变化,适应市场经济发展的需要,都具有十分重要的现实意义。

(一) 非农业人口的数据差异

1990年第四次全国人口普查时,全国非农业人口为21 993万人,而1990年全国人口统计年报的数据是全国非农业人口为23 567万人,二者出现1 574万的差额。造成这一现象的主要原因:一是统计时点不同。普查是年中的数据,人口统计年报是年末的数据,也就是说,应当从年报数据中剔除下半年非农业人口净增长的数据。据年报统计,1990年全国非农业人口净增516万人,折半计算,应从年净增数中扣除258万人,才相当于年中的数据。二是依靠普查资料分析,在普查登记的外出一年以上的流动人口中,有452万非农业人口在流入地已作普查统计,而人口年报按照户籍人口的统计口径也在流出地作了统计,造成重复,应从年报中扣除这452万的重复统计。三是统计口径不一,按照《第四次人口普查表填写说明》的规定,对户口性质的圈填,尽管要求“按每个人户口簿上常住户口的农业、非农业性质据实圈填”,但对城镇“自理口粮户口”的人又要求,一律圈填为农业人口,而公安部门的人口统计年报,对自理口粮人口的统计,从1984年起一直按国务院1984年10月13日《关于农民进入集镇落户问题的通知》规定,对凡是办理“自理口粮”入户手续的人,一律“发给《自理口粮户口簿》,统计为非农业人口”,这样因二者统计口径的不同,全国有580万自理口粮人口,人口普查本应作为非农业人口统计的而统计为农业人口。

根据上述情况, 作者认为, 研究中国农业人口与非农业人口问题, 在使用资料方面, 尽管人口普查与人口年报中的数据出现一定数量的差额, 这两方面的统计资料, 并行不悖, 互为补充, 并将有助于对农业人口与非农业人口课题的深入探索和研究分析。

(二) 中国农业人口向非农业领域转移的规模与速度

依据“四普”机器汇总的数据, 全国农业人口(不含自理口粮数)为90 478万人, 占大陆总人口80.03%; 非农业人口(不含现役军人)为22 573万人, 占19.97%。建国以来, 中国农业人口向非农业领域转移的态势, 并没有随着城镇非农业人口的不断增长而有大的改变, 至今农业人口与非农业人口的比重仍然保持8:2的格局。根据国家统计局人口统计司编印的《中国人口统计年鉴》资料分阶段看:

1952~1962年, 国民经济迅速恢复, 国家进行大规模的经济建设, 大量乡村人口向城镇转移, 大批农业人口转为非农业人口, 使非农业人口迅速增长。据统计, 这10年非农业人口增加4 400余万, 平均每年净增400余万。非农业人口占全国总人口的比重, 由14.4%上升到16.7%, 提高2.3个百分点, 是农业人口向非农业人口转移的较快时期。

1963~1977年, 是非农业人口大起大落, 徘徊不前的延缓期。1977年全国非农业人口比1963年初增加3 400万, 从绝对数量说, 全国平均每年净增227万人, 但随着人口基数的逐年增加, 非农业人口的比重不仅没有提高, 反而由1963年的16.7%下滑到15.5%, 15年间下降了1.2个百分点。1958~1960年从农村招收职工1 950万, 使非农业人口3年净增3 100余万, 造成严重的经济失调。随后, 国家又精简职工, 压缩城镇人口, 到1963年精简职工1 800万, 压缩城镇人口2 600万, 大部分返回农村。时隔不久,

1966年发生“文化大革命”, 国民经济遭受严重破坏。这个期间, 不仅农业劳动力的转移受到遏制, 并且先后动员1 600多万城镇知识青年下乡, 大批干部职工及其家属下放农村, 数百万城镇居民响应“不在城里吃闲饭”的号召, 离别城镇返乡。同时又有一批农业人口通过各种渠道投靠亲属进城就业, 累计农村人口的迁入量2 000多万。这样乡村农业人口与城镇非农业人口对流相抵之后, 全国非农业人口占全国总人口的比重, 在15年间一直停留在15~16%之间。

1978~1990年, 随着国家政治经济形势的好转, 农业人口向非农业领域的转移进入正常的快速发展阶段。特别是改革开放以来, 国家的各项政策得到落实, 过去下放农村的人员陆续返回城镇, 加之户口迁移政策的适当调整, 对有中级以上技术职称的知识分子、边远艰苦地区的职工、煤矿井下工人等农村家属, 政府有关部门先后作了放宽政策的规定, 并且国务院颁布了自理口粮的农民到集镇落户的政策, 使非农业人口由1978年的15 230万上升到1990年的23 887万, 净增8 337万。如剔除1 860万自然增长, 属于机械增长的约有6 400余万, 即平均每年由农业人口转为非农业人口的约有600多万。

(三) 非农业人口增长的地区差异

非农业人口的地区分布, 是地区经济繁荣, 工业发展的重要标志之一。就城乡说, 非农业人口的增长速度, 城市快于县镇。1990年城市非农业人口为18 804万, 占全国非农业人口的85.5%; 县镇为3 189万人, 占14.5%。1990年城市非农业人口的比重, 由1982年的56.6%上升为59.4%; 县镇的比重由1982年的43.4%下降为40.6%。分地区来看, 非农业人口的比重由东部沿海地区向中、西部内陆地区呈现逐渐递减的态势。1982年东部沿海地区非农业人口占42.1%; 而占国土面积大约一半的西部地区非农业人口仅占8.9%。这种由东向西递减之势, 至

今仍在发展。到1990年东部沿海地区非农业人口占全国非农业人口的份额上升了1.6个百分点,而西部地区则又下降了0.5个百分点,可见两者之间的差距呈现扩大之势。但是,非农业人口绝对数都有较大幅度的提高,中、西部分别增加31.8%和26.9%,东部增加了39.9%。其中山东省最为突出,8年翻了一翻。江苏、广东和中部的湖北,其增长幅度都超过了50%。由此可见,东部沿海地区工业迅猛发展,促使更多的农业人口向非农业生产领域转移,从而加快东部地区非农业人口增长的速度(见表)。

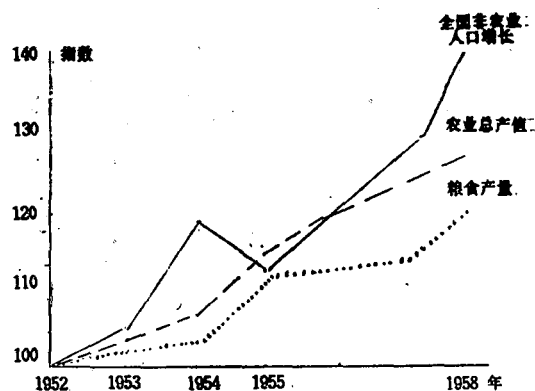


图1 1952~1958年全国非农业人口、农业总产值、粮食产量指数比较

表 1982、1990年全国非农业人口在东部、中部和西部的分布状况

东部			中部			西部		
地区名	1982年	1990年	地区名	1982年	1990年	地区名	1982年	1990年
北京	534.2	640.4	山西	474.4	627.4	贵州	331.1	396.7
天津	412.8	487.4	内蒙古	525.7	661.6	云南	358.3	454.5
河北	667.9	885.3	吉林	763.7	951.8	西藏	24.9	29.8
辽宁	1339.6	1644.9	黑龙江	1254.8	148.4	甘肃	278.3	361.7
上海	731.3	864.4	安徽	610.3	843.1	青海	98.4	124.7
江苏	912.9	1401.0	江西	553.3	708.4	宁夏	63.0	111.4
浙江	536.5	692.3	河南	746.6	1112.2	新疆	394.0	498.1
福建	392.2	500.4	湖北	790.5	1200.7			
山东	773.8	1577.6	湖南	667.4	928.2			
广东	1065.7	1613.9	广西	421.3	565.0			
(海南)	—	—	四川	1281.7	1594.7			
			陕西	471.1	609.0			

资料来源: 户口统计年报。

三、农业人口转为非农业人口的趋势与特征

(一) 在国民经济发展的正常年代, 中国农业人口转为非农业人口的趋势, 与农业经济的迅速发展, 粮食产量的提高有同步性。从50年代和80年代全国非农业人口与粮食产量增长指数比较的动态曲线看, 尤为明显(见图1、图2)。

中国是人口众多的农业大国, 粮食生产对农业人口转为非农业人口的规模与速度具有决定性的影响。这两个不同阶段的非农业

人口之所以能够保持较快的增长速度, 都是处在农业经济蓬勃发展的历史背景下, 农业人口向非农业领域的转移, 都具有比较牢靠的经济基础。50年代, 农业实行土地改革, 伴随农业生产力的解放换来1950~1952年的农业大丰收; 接着引导农民由互助合作走向农业合作化的道路, 变个体经济为集体经济, 充分发挥农民互助合作的生产积极性, 又迎来了1955和1956年的农业大丰收。正因为解放初期

的8年中出现5个丰收年, 具有稳妥可靠的农业基本, 保证了非农业人口的快速增长。80年代, 改革开放, 使中国经济建设进入新的历史时期, 农村实行家庭联产承包责任制, 农民生产积极性空前高涨, 乡村经济全面发展, 粮食生产先后在1982~1985年, 1989和1990年连年丰收, 进一步增强了国力, 使非农业人口的增长保持健康发展的势头。

(二) 在社会主义计划经济协调下, 农业人口向非农业领域的转移带有显著的计划性。因为农业人口转为非农业人口后, 要由国

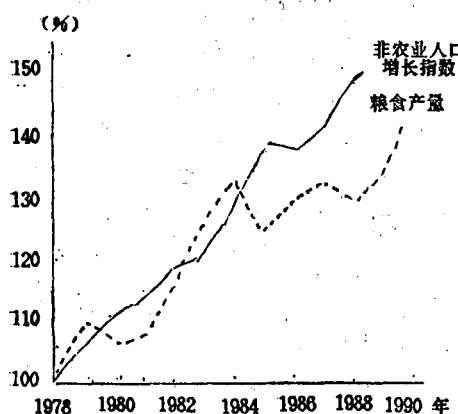


图2 1978~1990年全国非农业人口与粮食产量增长指数比较

家按照市镇粮食定量供应口粮。新中国成立后，政府就把农村户口迁入城镇，即由农业人口转为非农业人口的入户工作纳入国家计划经济的轨道，制定了一些“农转非”政策，并根据城市发展的需要，通过计划管理，户口迁移和粮食供应制度，不断调整城乡人口的比例结构，使城镇人口增长的规模与国民经济发展的水平相适应，促进国民经济的发展和社会安定。在计划经济条件下，户口、粮食等有关部门对农业人口实施计划转移，如每年高等学校录取农业户口的大专学生、劳动人事部门从农村招收职工、农业户口的家属投靠城镇职工等等，都依照户口迁移政策和一定比例有组织、有计划的进行。可见，既受户口管理控制，又受粮食供应制度制约的“农转非”是相当严格的。

(三) 农业人口通过户口迁移转为非农业人口带有较强的政策性。建国之初实施的户口迁移制度，主要是为了掌握人口变动情况，统计人口，保护公民迁移的合法权益，是直接为人民服务的一项登记制度。到了1952年国家开始大规模的经济建设，愈来愈多的农业剩余劳动力涌入城市，给城市交通、住房、劳动就业和生活供应等各个方面带来日益严重的压力。1952年7月25日政务院在《关于劳动就业问题的决定》中提出“克

服农民盲目地向城市流动”的问题；1953年4月17日政务院发布了《关于劝止农民盲流入城市的指示》；1958年，以国家主席命令公布《中华人民共和国户口登记条例》，规定了户口迁移制度，其目的之一是为了控制农村人盲目流入城市。城乡的差别存在，经常激发众多的乡村人口向往城市，促使部份职工的农村家属离乡进城；城市经济发展对劳动力的需求，又加剧了“农转非”的入户矛盾，给户口、粮食部门的工作带来沉重的压力。改革开放以来，政府根据国家建设的需要，对“农转非”的政策先后作了一些调整。据有关资料估算，自1982年以来，因适当放宽“农转非”的入户政策，照顾中级以上科技人员、部分干部职工和煤矿井下工人等农村家属的特殊困难，由农业户口转城镇户口约有1100万；因落实政策恢复或照顾困难转为非农业户口的330万；实行自理口粮办法在小城镇落户的500余万，共约1930万人。

(四) 改革开放，促进农业剩余劳动力的转移出现多元化的格局。一是通过乡镇企业转移大量农业剩余劳动力。实践证明，乡镇企业的蓬勃发展已成为消化、吸纳农业剩余劳动力的主要渠道，使中国80年代解决了9000余万农村劳动力的转移问题，约占农村劳动力的24%，既为农民就业找到了出路，又加快了农村工业化的进程。同时，作为“蓄水池”的乡镇企业，也就意味着有效截留了涌向城市的亿万农民，提前分担了城市人口的压力。二是1985年后，国家放宽了对农业劳动力流动的政策，加快了农业剩余劳动力跨地区的转移，1990年全国农业人口外出务工1年以上的就达1708万人。三是1984年国务院发出《关于农民进入集镇落户问题的通知》规定，凡申请到集镇务工、经商、办服务行业的农民及其家属，在集镇有固定住所，有经营能力，或在乡镇企事业单位长期务工的，公安部门应准予落常住户口，发给《自理口粮户口簿》，统计为非农

业人口。这项政策实施后,已经有500余万自理口粮人口,转为非农业户口。

在中国经济比较落后的情况下,农业人口向城市的转移只能保持在较低的水平上。农业剩余劳动力的根本出路,仍在于国家继续调整有关农业政策,做好农业综合开发,促进农、林、牧、副、渔各业全面发展,尤其在农业资源比较丰富的地区,把农业劳动力尽可能吸引到农业内部的扩大再生产,就地解决农村剩余劳动力。

四、中国农业人口转移的途径

中国农业人口转为非农业人口的过程,也可以说是人口城镇化的过程,这个转移的过程,既是人口城市化的长远目标,也是农业人口所面临的现实问题。

建国初期,在“把消费城市变为生产城市”指导下,出现偏重发展大城市的倾向,所以到50年代中期,在城镇体系布局上,便提出“新建的城市,原则以建设小城市及工人镇为主,在可能条件下建设少数中等城市”^①的方针。但由于对这一符合国情的人口城市化道路缺乏深刻认识,所以这个方针一直没有得到认真的贯彻。直到1980年,全国城市规划工作会议上才又正式规定了“控制大城市规模,合理发展中等城市,积极发展中小城市”的方针。

与这一方针相适应,中国农村人口的转移,一方面向城市转移,并把重点放到中小城市;另一方面就近向小城市转移,包括所有小城镇在内。为了改变中国城市结构“头重脚轻”的状态,今后大城市的人口规模,尤其是特大城市,仍有必要继续加以控制。但是,控制大城市人口规模,不等于限制大城市作用的发挥。大城市是各种科技人才集中和物质技术的基地,是政治、经济、文化的中心,而且大城市的经济效益一般高于中小城市,为了充分发挥中心城市的各种功能,大城市仍需发挥其主导作用。

中等城市要发展。据1991年年末报户口

统计,在大陆475个建制市中人口在20~50万之间的中等城市占36%,人口只占城市总人口的17.9%,但这些城市的分布比较均衡,其技术力量、生产条件、交通和服务设施等都有相当的基础,人口密度低于大城市,具有继续发展的潜力。因此,中等城市人口的发展,不仅有利于加快中国工业化的步伐,也可拦截大批农村多余人口涌入大城市,改变中国现有城市人口结构的不合理状况。

积极发展小城市的方针,既包括小城市,也包括小城镇。就小城市说,1991年末,全国有20万人以下的小城市41个,人口507万,只占城市总人口的1.47%。可见大城市人口比重偏高的状况至今没有扭转。从发展战略看,中国小城市的数量有待大量增加,使其发挥吸引农业多余人口的作用。就小城镇说,全国现有建制镇1.2万个遍布各地,有利于发展乡镇企业,繁荣市场,吸纳更多的农业剩余劳动力,同时在其自身发展规模不断扩大的基础上,还会出现一些“明星镇”跨入小城市的行列。小城镇人口的快速发展,又为小城市的发展壮大奠定了基础。

就目前而言,农业剩余劳动力向小城镇的转移,是中国农业人口转移最广阔的途径,也是改进现有城镇人口结构不合理状况的必由之路。随着科技进步和农业生产率的提高,到本世纪末,中国大约有近两亿农业剩余劳动力,需要解决其就业问题。这支庞大的劳动力大军,单靠进入城市是难以消化的,城市只能吸纳很小一部分补充第二产业和发展第三产业,更多的则是依托乡镇企业进入小城镇,实行就地转移。1991年末,全国市县辖区有建制镇12125个,共有非农业人口8708万人,平均每个镇有0.7万人,如在近期非农业人口平均达到1.5万人的规模。则全国建制镇即可吸纳农业剩余劳动力9500

(下转第41页)

^① 朱铁臻主编《中国城市手册》,第561~562页,经济科学出版社,1987年北京版。

表2

老年人余寿的健康状况

		余寿(年)		健康期(年)		带病期(年)		生活自理期(年)	
		60岁	85岁	60岁	85岁	60岁	85岁	60岁	85岁
城市	女性	16.30	4.15	5.96	0.78	12.25	2.37	14.90	2.33
	男性	19.36	5.02	5.03	0.85	15.11	2.71	16.78	2.07
村农	男性	15.77	4.09	6.74	0.82	9.90	1.91	14.76	2.40
	女性	18.39	4.82	5.97	0.97	11.49	2.08	16.79	2.48

性短;带病期较男性长,但生活自理期却比男性长。可见,主观评价健康与是否影响老年人的生活能力之间在性别间存在一定差距,这也可能说明男性老年人的生活自理期在反映老年人健康状况问题上更客观些;也可能与疾病对生活自理能力的影响在性别间的差异有关。

本文根据“四普”和中国老年人供养体系调查数据计算得到的中国老年人的这一组新指标表明,尽管中国老年人的余寿中带病期较长,但生活自理期占了余寿的绝大部分,老年人的慢性病对生活自理能力的影响不明显。

(上接第46页) 余万。再过几年,在全国现有4万个集镇的基础上,建制镇如能发展到2万个,镇的平均规模按万人计算,则新增城镇又可再吸纳农业劳动力8000余万。从当前小城镇发展乡镇企业和带动第三产业发展的实际情况来估量,这个前景的宏观预测在不久的将来是不难实现的。近些年来,中国农业劳动力自寻就业门路,大量向乡镇企业的就地转移以及地区兴起的富有农民集资建镇的实践已经有力证明了这一点。

两亿农村剩余劳动力的转移问题,是农村乃至整个国民经济发展中的重大难题。实践证明,光靠乡镇企业“离土不离乡,进厂不进城”方式,不可能吸收全部剩余劳动力,而且过度分散的布局,又制约了它对农业剩余劳动力的吸收能力。因此,解决中国农业剩余劳动力的根本出路是,既要积极调

参考文献:

1. Myers G (1991) Lecture on Aging.
2. 牟善初、王士雯主编(1983)《内科讲座》(14)人民卫生出版社。
3. Crimmins M.E: Changes in Life Expectancy and Disability—Free Life Expectancy in the United States. Population and Development Review. pp15, 1989.
4. 国务院人口普查办公室、国家统计局人口统计司《中国1990年人口普查10%抽样资料》中国统计出版社。
5. 路磊、魏小凡(1992)“1990年中国简略生命表”《人口研究》1992年第1期。
6. 卫生部(1990)全国卫生统计年报资料。

(本文责任编辑:朱萍)

(作者工作单位:中国人民大学人口研究所)

整现有乡镇企业的布局,依托城镇走相对集中的道路,加快地方工业化的步伐;又要抓紧户籍制度的改革,放宽小城镇的入户政策,促进农村人口城镇化的进程。为了避免对原有城镇居民本籍户口的过分冲击,有些地区采取一些缓冲的办法,如发给《蓝本户口簿》或入寄籍户口,以便与城镇居民的本籍户口有所区别,待三五年后,再按法定手续,将这些户口转为“本籍”。至于流动人口,仍按既定的暂住人口管理办法登载管理,依法保障公民暂住的合法权益。

总之,制约农业剩余劳动力转移的阻力必须消除,有关乡镇企业,户籍制度和小城镇体制的改革已成当务之急。

(本文责任编辑:朱犁)

(作者工作单位:中国人民公安大学人口管理科学研究所)