

当代中国农村人口向城镇的大迁移

马 侠

建国以后随着社会主义建设事业的发展,农村之间、城镇之间、城乡之间的人口迁移相应增长。特别是经济体制改革和社会主义计划商品经济的发展,进一步导致农村人口向城镇的迁移和流动。本文拟根据74个城镇人口迁移调查的资料,估算建国以来农村人口迁入城镇的数量;并对社会主义人口迁移的理论和政策进行一些探讨。

一、中国农民处在两种转变的历史阶段

在工业化过程中农村人口大批向城镇迁移是一种世界性的历史发展的必须趋势。

产业革命以前,世界人口绝大部份住在农村,而产业革命以后,由于工矿企业集中发展,所以城市迅速发展,农村人口大量进入城市。1800年世界城市人口只有5 000万,1900年发展到2.2亿。1980年已达到18亿。特别是本世纪中期,无论是发达地区还是欠发达地区都呈现农村人口大规模向城市迁移的态势。1875年发达地区城市人口高于欠发达地区城市人口。一个世纪以后,1975年终于出现欠发达地区城市人口总量超过发达地区城市人口的现象,从此欠发达地区城市人口总量一直遥遥领先。预计到本世纪末,欠发达地区城市人口将是发达地区城市人口的一倍(见表1)。这种世界性的农村人口向城市人口的转变,时人称之为:“20世纪的民族大迁徙”^①。

发达地区大约经过200年的发展,使其城市人口目前达到72%以上,而发展中地区的城市人口只达到31%。大多数发达国家农业就业人口比重平均占经济活动人口的5~15%(最低的是英国3%,美国4%,加拿大5%),而发展中国家大约2/3的经济活动人口集中在农业(亚洲、非洲约为65—75%;拉丁美洲约为45—50%;中国农业就业人口比重则高达69%)。

城市人口发展一般包括自然增长和机械增长两部分。发达地区城市化进程表明,城市人口比重在到达20%以前增长速度缓慢,1800年仅为7.3%,经过75年到1875年只达到17.20%;但再经过75年到1950年已达到52.54%,发展相当迅速。到1980年已高达70.15%,但是此后又进入平缓发展阶段。原因是从60年代开始,发达国家出现“逆城市化”现象,不少大都市中心区居民不堪忍受城市喧闹和污染的祸害,纷纷远离城市迁到郊区或附近小镇居住,城市人口发展呈现所谓“U”形大回返。所以城市人口的年增长率已开始下降,这是发达地区城乡人口往返迁移的历史轨迹。发展中国家农村人口虽然正处在开始加速增长阶段,但今后的发展趋势必将与发达地区已经历的过程近似。所以说,农村人口向城镇迁移过程,或者说城市化过程乃是人类社会发展到一定阶段所不可避免的发展趋势。尽管我国长时期以来,采取控

^①引自《世界各国人口手册》,第588页(〔苏〕B. II. 乌尔拉尼斯主编)。

表1 全世界、发达地区、欠发达地区城市人口 (亿人)

年 份	全世界	发达地区	欠发达地区
1800	0.50	0.20	0.30
1875	1.25	0.75	0.50
1900	2.20	1.50	0.70
1925	4.00	2.85	1.15
1950	7.24	4.49	2.75
1975	15.60	7.67	7.93
1980	18.06	8.34	9.72
1990	24.22	9.69	14.53
2000	32.08	10.92	21.15

资料来源：《城市和农村人口增长模式》，联合国国际经济和社会事务部出版，1980年。

制城市人口发展规模，限制人口迁入城市的政策。但是事实上仍然阻挡不住农村人口向城市的迁移。中国开始向社会主义工业化进军以后，农业人口向非农业人口的转变和农村人口向城镇人口转变随之开始。中国农民正处在这两种转变的历史阶段。

第一种转变是指农业人口职业类型上的转变。发达国家经历200多年使其农业人口由原来的绝对多数减少到现在只占经济活动人口的5~15%，其他人口都已转变为非农产业人口。这是任何国家都将经历的过程，这一点是没有人再怀疑了。

第二种转变是指农村人口居住地类型的转变。发达国家大体经历上述同样长的时间使其城市人口比重达到70%以上。农村人口转变为城市人口，多数是农村人口经过迁移

进入城市实现的，少数是未经迁移而就地转变为非农业人口，即所在乡村逐渐发展为城镇而转变为城镇人口的。但人们往往忽视农民的第二种转变的必然性和必要性。所以在讨论农村剩余劳力的出路时，比较普遍的议论是“发展乡镇企业就地转移”。这种议论实际上是只提出农民在职业类型上的第一种转变，而忽略了农民在居住地类型上的第二种转变。其着眼点似乎是“就地转移”排除了农村人口涌入城镇以及避免了由此带来的种种后果。事实上即便在农村发展乡镇企业，由于聚集经济效益的要求，若干非农企业的集中聚集发展，将会导致农村变为小镇，从而使完成职业转变的非农人口，在没有发生迁移行为的情况下就地转变为城镇人口。在资本主义工业发展史上手工作坊发达的村落最后演变为城镇的事例是屡见不鲜的。

社会生产力的发展使农村释放出大量的剩余劳动力，这些劳动力寻找与农业以外的生产资料相结合，并在非农场地进行劳动生产。这是农村人口向城镇迁移行为的本质所在。因此，在理论上应该承认当代中国农民正处在上述两种转移的历史阶段。

二、中国农村人口向城镇的大迁移

建国以后，先后有上千万农村人口有组织的或是自发的由内地和沿海省份迁往边疆进行垦殖。全国各地陆续修建了8.6万多座大小水库，因土地被淹没也有上千万的农民迁移到省内外易地而耕。这两种农村人口迁移的流向是由农村迁往农村。十年动乱期间1700万青年学生上山下乡和大批干部下放农村劳动。这次人口迁移流向是由城市迁往农村。三者人口迁移数量都不算小，然而比起30多年以来农村人口向城镇的大迁移则都相形见绌。

1949年我国城镇人口为5765万人，1985年已经增长到38244万人。粗略计算在城镇原有人口基础之上，加上经过37年的自然增长人口，大致等于原有人口的两倍，也就是1.2亿人口左右。则其余2.6亿人口的来源，应由三部份组成即①原有城镇区划扩大而增加的人口，

②国家新建制的城镇而增加的人口，③由农村迁入城镇而增加的人口。

1986年，我们和河北、内蒙、辽宁、黑龙江、上海、山东、河南、湖北、湖南、广东、四川、陕西、宁夏等13省市社会科学院人口研究所，以及浙江、江西、贵州3省的3所大学（即杭州大学人口研究所、贵州省财经学院人口研究所和江西省师范大学人口研究室）合作，对各自所在16省市的74个人口规模大小不等的城市和镇进行总抽样比为2‰的城镇人口迁移调查（关于城镇人口迁移调查的总体假设、目的要求、抽样方案、调查问卷设计、汇总制表、误差以及调查成果数据等项，将详见调查研究的总报告，于此不能详及）。调查结果的初步分析表明，建国以来，农村迁入城镇的人口和农业人口转变为非农职业的人口数量都是很大的。

（一）30多年来人口向城镇迁移的过程

建国38年来，农村人口进入城镇的迁移流，受到国民经济的发展以及城市政策的影响，历年迁入数量不等，变化较大。一般说来，经过经济恢复时期步入第一个五年计划以后，由农村迁入城市的人口逐年上升，到“大跃进”时期（1958年）出现第一次高峰。由于自然灾害造成的困难时期，迁入城镇的人口锐减。以后，国家采取控制城市人口发展规模的政策，不经有关部门批准不能迁入城镇定居。后来虽有回升和起伏不定的增长，但直到1971—1972年才略微超过1957—1958年的迁入水平。1979—1980年国家推行经济体制改革和发展社会主义计划性商品生产以后，又出现了农村人口迁入城镇的新高峰。图1所示5条曲

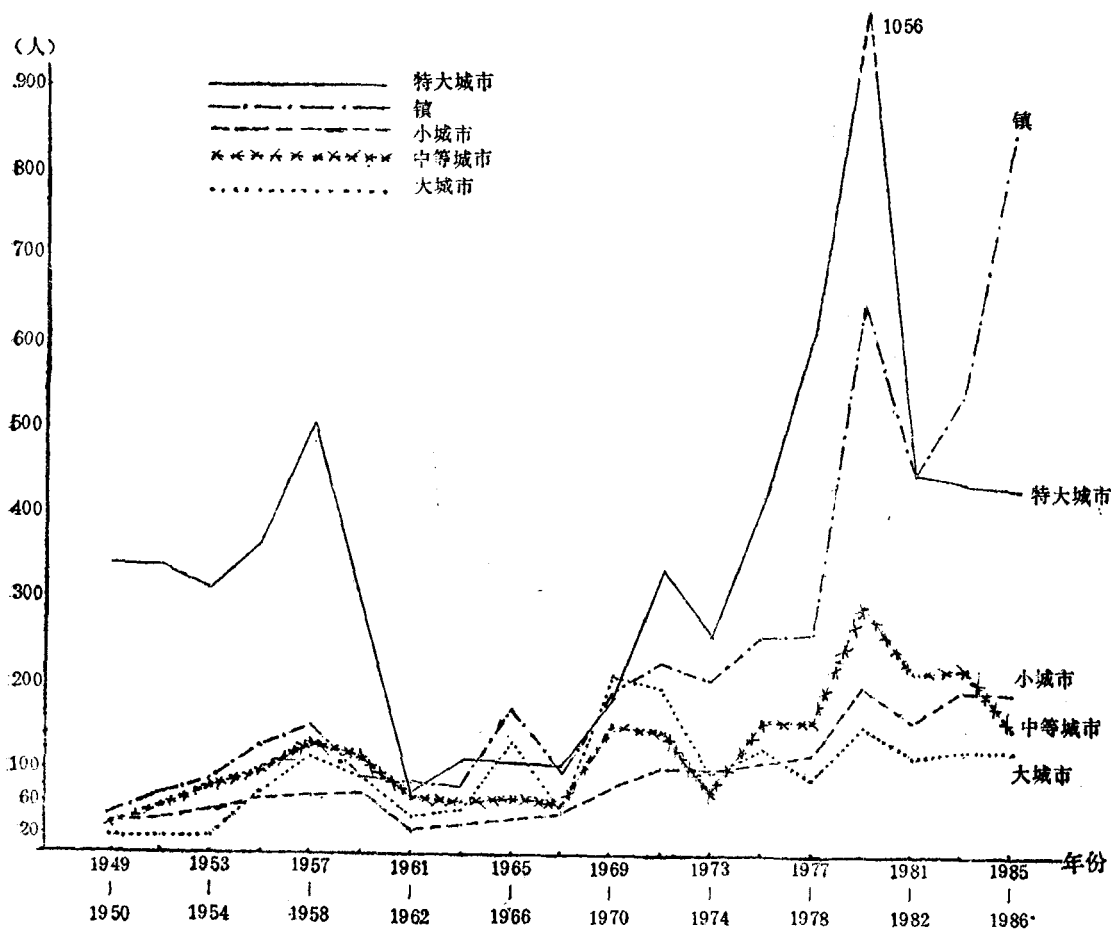


图1 历年迁入各类城镇人口数

57%之间；6个大城市迁入人口占常住总人口百分比分别在30~76%之间；12个中等城市迁入人口占常住总人口百分比分别在18~43%之间；10个小城市迁入人口占常住总人口百分比分别在16~56%之间，31个建制镇迁入人口占常住人口百分比分别在26~91%之间。由此看出，各类城镇迁入人口占各该城镇常住人口比重高低不一，起伏间隔较大，似乎未显示一定规律，然而深入观察仍有若干共同特点可见。①多数省会（人口规模不论大小）的迁入人口在35%左右。少数省会在此比重以下。②新建省会迁入人口百分比一般为高，如石家庄市和银川市分别为57.41%和42.61%。③新兴工业城市，钢铁、石油、煤炭等类基地和边境贸易城市迁入人口比重较高，如包头市、渡口市、大庆市、平顶山市、黑河市等迁入人口比重多数都在50%以上。④新开辟的沿海经济特区城市迁入人口比重也很高，如珠海市和烟台市分别在50%和40%以上。⑤旅游城市，如承德市和肇庆市迁入人口比重都在40%以上。⑥建制镇本身虽然人口规模较小，但迁入人口比重一般都较大，特别是那些农副产品集散地，小区域的商业中心，或是城镇的卫星镇迁入人口比重都很高，个别如物资集散地的大龙镇迁入人口比重高达77.25%，煤炭产地汪家寨迁入人口竟高达91.54%（见表2）。

表2 迁入城镇人口占城镇总人口比重（%）

特 大 城 市				大 城 市		中 等 城 市			
石 家 庄	57.41	长 沙	37.47	呼 和 浩 特	30.67	承 德	43.79	铜 川	35.44
包 头	43.23	广 州	35.18	大 庆	51.18	绍 兴	21.07	银 川	42.61
沈 阳	18.73	成 都	36.65	宁 波	18.12	九 江	30.81		
哈 尔 滨	35.92	贵 阳	55.18	平 顶 山	54.64	赣 州	24.97		
上 海	27.05	西 安	19.82	株 州	49.26	烟 台	41.70		
杭 州	27.78			渡 口	76.68	宜 昌	39.98		
南 昌	35.87					随 州	33.45		
济 南	35.39					肇 庆	41.23		
郑 州	49.20					宜 宾	18.03		
武 汉	35.39					遵 义	39.55		

小 城 市		镇						
泊 头	16.72	辛 集	38.05	新 堤	42.52	密 山	49.89	
集 宁	46.19	新宝力格	49.04	竟 陵	45.31	樟 树	48.86	
黑 河	51.77	郎 乡	42.20	云梦武穴	41.83	社 旗	56.21	
威 海	25.26	凤 翔	57.95	浏 阳	44.86	归州容美	62.58	
周 口	36.11	龙 江	31.97	德 庆	55.53	新 市	69.95	
老 河 口	20.06	硃 石	38.46	凤 仪	58.66	大 龙	77.25	
津 市	42.16	丘 栗	37.08	贵 定	33.88	重 安 江	21.21	
珠 海	56.29	永 平	26.42	兴 义	33.54	织 金	42.02	
安 顺	52.28	宁 海	33.87	毓 镇	44.94	汪 家 寨	91.54	
汉 中	24.88	新 安	43.51	卓 资 山	39.15	海北、共和	14.34	
						嫩江、依拉哈	37.77	

进一步用下列公式分别求得特大城市、大城市、中等城市、小城市、镇等5类城镇迁入人口的加权平均比重，以及求得5类74城镇迁入总人口的加权平均比重。公式如下：

$$MR = \frac{\sum_{i=1}^n (mr_i \cdot P_i)}{\sum_{i=1}^n P_i}$$

MR：若干城镇迁入人口占常住总人口的加权平均比重

mr_i ：某一个城镇迁入人口占常住人口比重

P_i ：某一个城镇常住人口总数

所得结果：15个特大城市、6个大城市、12个中等城市、10个小城市和28个镇（原调查31个镇因3个镇的背景材料不全，所以只计算28个镇的迁入人口加权比重）的迁入人口比重分别为32.66%、46.50%、34.01%、38.95%和44.71%，将这5类71个城镇迁入人口比重经过加权平均以后，所得71城镇迁入人口平均比重是34.39%。也可以说，在被调查的71个城镇的常住人口中，有1/3以上的人口是迁入人口。

（三）迁入城镇的农村人口占迁入总人口比重

上述调查结果表明，在各类城镇迁入人口总量中，由农村迁入特大、大、中、小城市及镇的人口，占迁入人口总量的比重分别是44.50%、38.68%、39.38%、40.93%、56.90%。而迁入74城镇的农村人口占迁入总人口的比重是45.23%，即将近一半是由农村迁入的（见表3）。

表3 按迁出地划分的迁入人口比重

(%)

迁入人口比重 迁出地	特大城市	大城市	中等城市	小城市	镇	5类城镇
合 计	100	100	100	100	100	100
市	36.71	36.78	34.73	33.25	15.36	31.48
镇	16.02	22.58	24.22	24.68	25.75	21.14
农 村	44.50	38.68	39.38	40.93	56.90	45.23
其 他	2.77	1.97	1.67	1.13	2.00	2.15

（四）建国以来迁入城镇的农村人口数量估计

74城镇人口迁移调查样本量按总抽样比的设计为2‰户。在各个城镇调查时都按分层、等距原则确定调查对象，实得样本量足以分别推论和代表各调查城镇。74城镇中43城市约占全国现有城市100%以上，31建制镇约占全国建制镇6%以上，分布在全国6大行政区的16省、市、区内。既包括特大、大、中、小城市及镇5种不同人口规模类型，又包括行政首府省会、工商城市、工矿城市、交通枢纽、旅游城市、新兴工业基地、农牧产品集散地、沿海经济特区等等不同城市功能类型。可以认为，74城镇调查的结果有相当大的代表性。因此，依此数据框算全国城镇人口迁移情况，尽管有些误差，但是对于观察农村人口的两种转移是有相当高的参考价值的。

前述1949—1986年，71城镇迁入人口占1986年71城镇常住人口的34.39%；74城镇由农村

迁入的人口占迁入人口总数的45.23%，我们使用这两个系数和全国现城镇现有人口总数38244万（1985年底数），对38年来由农村迁入城镇的人口进行估算：

$$38244（万）\times 0.3439\times 0.4523=5948（万）$$

计算得知，38年来由农村迁入城镇的人口数约在6000万左右，这已是一个相当巨大的数量，但实际上不止此数。因为迁入全国城镇的另一多半人口的迁出地虽然不是农村，而是其他城镇，但是其中必然有相当数量的迁入人口绝不是仅有一次迁移行为。有多次迁移经历的人口中会有不少人的初始迁出地是农村。我们保守估计，如果有1/10的人第一次迁入城镇时的迁出地是农村，那么总数约在700万人以上，与前直接由农村迁入城镇人口两项合计约在6700万人左右。

此外，考虑到由农村迁入城镇包含半数左右的女性，在城镇未严格推行计划生育以前，她们会把农村传统的高生育率带进城镇。迁入74城镇人口的性别比为98，亦即约占由农村迁入人口的50.4%是女性。其中15—29岁的育龄妇女占迁入女性的62%。我们保守地估计，即便有半数15—29岁妇女在迁入城镇后生育一孩，累计生育人数当在2000万人以上。

计算式为 $38244（万）\times 0.3439\times 0.4523\times 0.504\times 0.62\times 0.5=9293$ 迁入人口。在迁入地生育的子女，人口学称之为间接迁移人口。如果将农村迁入城镇的直接迁移人口和间接迁移人口两项合计，总数当在8000万左右。扣除知青返城和落实政策等回返性迁移约1000万人，余额约为7000万上下。在短短38年中，出现这样庞大而持续的农村人口直接向城镇的迁移流，在中国历史上是不曾有过的。应该说是当代中国农村人口向城镇的大迁移。中国历史上出现过由于各种原因而造成的人口大迁移，如汉代以后北方民族不断南下入侵中原；西晋和两宋时期因战乱中原人民避居江左；元代游牧民族的西征；清代对关外的移民开发；抗日战争期间沿海和内地人民的西迁，以及国民党溃败逃离大陆等，人口迁徙的规模在当时都是相当大的。然而任何一次迁移，比之当代中国农村人口向城镇的大迁移都相形见绌。

（五）农村人口迁入城镇后的职业转变

调查表明，农村大量人口迁入城镇的主要原因是招工或是顶替，并居于首位，随家庭迁移和因结婚迁移以及投亲寄养的比重也较大。从迁移的性质来看，知青返城和落实政策两项，属于特殊情况造成的回返性迁移；投亲寄养、离休退休、婚迁随迁、学习培训是出自社会和文化原因所引起的。除此而外由于工作调动、分配工作、复员转业、招工顶替、务工经商等属于公务和经济活动原因迁入城镇的。这5种迁入人口约占由农村迁入人口的1/3以上（见表4）。足见城镇吸收农村人口的主体部分是基层干部、初级知识分子、农业剩余劳力，当然婚迁和随迁人口中也有许多属于这3种类型。从迁入主要原因也可以看出，农村人口转变为城镇人口以后，其中多数人都发生了职业上的转变，即由从事农业变为非农业。74城镇调查移民的职业变化数据表明，由农村迁入城镇的人口，迁移前从事农业的在5类城镇中分别占迁入人口总量的16~20%左右，迁入后迄今仍然从事农业的移民只占迁入人口总量约2~6%（见表5）。这是因为其中有不少人是由于各种原因在城镇居住一年以上的农民。所以户口迁入城镇的移民迄今仍然从事农业的人数是为数不多的。

迁入城镇的农村人口年龄构成较轻，多数集中在15—19岁、20—24岁、25—29岁3个年龄组。15~29岁人口分别占由农村迁入5类城镇人口总数的67%、69%、63%、57%和54%。由农村迁入城镇的人口年龄中位数为21.45岁。如此大量农村青壮年进入城镇以后，无疑对于城镇的各种建设事业起着相当大的促进作用（见表6）。

表4 农村人口迁入城镇的主要原因

(人)

迁入各类 城镇人数 迁入主要原因	特大城市		大城市		中等城市		小城市		镇	
	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女
工 作 调 动	283	137	101	24	117	51	78	33	493	222
分 配 工 作	147	46	64	16	75	30	42	10	157	66
学 习 培 训	223	94	23	10	44	25	31	17	51	49
投 亲 寄 养	282	541	104	183	88	196	87	122	144	185
复 员 转 业	227	5	44	0	69	0	25	0	56	0
知 青 返 城	505	468	17	15	64	53	23	29	60	59
离 退 休、退 职	17	7	3	1	5	5	2	1	14	3
招 工 顶 替	664	372	500	85	321	69	134	34	434	104
落 实 政 策	106	78	9	12	34	40	22	30	87	79
务 工 经 商	137	68	12	3	19	7	34	11	141	61
婚 迁	64	655	19	264	24	397	19	286	32	577
随 迁	413	730	112	163	168	300	189	302	559	718
其 他	227	221	35	31	56	54	91	86	117	142
原 因 不 明	0	0	0	0	0	0	0	0	5	1
合 计	3 295	3 422	1 043	807	1 084	1 227	777	961	2 350	2 266

表5 迁入城镇的农业人口的职业变化

(单位: 人)

	特大城市	大城市	中等城市	小城市	镇
迁入前职业为农民	2816	924	1081	687	1170
迁入后职业为农民	374	242	255	232	174

农村人口迁入城镇以后,无论在生活、工作、学习等各方面,大多数都比在迁出地时有所提高。在经济收入方面,由农村进入各类城镇人口的82~90%均较前提高。其他在住房条件、工作和专业、学习和受教育机会、文化精神生活以及生活环境等五个方面,较前提高的比例分别为73—70%、70—83%、68—84%、80—89%、81—88%。总起来说,迁入各类城镇的农村人口在上述六个方面受益的比重都很相近。而没有受益的又比迁出地有所下降,但比重不算大。其中以住房条件最高,占农村迁入人口的6~18%不等,其余五个方面都在1—5%左右。城镇从农村吸收了大量经济活动人口,为三种产业部门输送了新血液。而转变为城镇人口和非农人口的原来农民,其中多数人在物质和精神上都得到了实惠,这是城镇对农村人口富有吸引力的原因(见表7)。

农业人口进入城镇经过职业转变显然多数人取得种种实惠。但是从农业人口职业转变的途径来看,绝大部分是由国家或地方计划安排的,如上调农村基层干部、前身为农民的转业军人到城镇机关和企业、由农村招收的中专以上毕业生分配在城镇工作、从农村招收的剩余

表6 由农村迁入城镇的人口性别和迁入时年龄

(人)

城 镇 年龄组	特大城市		大 城 市		中等城市		小 城 市		镇	
	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女
0—4	160	134	45	48	59	59	73	55	172	119
5—9	173	160	52	45	80	70	57	58	191	147
10—14	158	179	57	51	53	71	67	50	185	167
15—19	629	581	224	149	251	211	133	191	437	432
20—24	1 013	1 052	342	272	323	360	174	266	495	553
25—29	611	610	200	95	139	174	110	121	278	275
30—34	220	256	53	53	66	79	46	68	186	150
35—39	105	136	28	33	40	59	40	47	109	105
40—44	59	77	10	15	22	40	23	29	113	90
45—49	44	52	7	10	10	19	16	27	63	58
50—54	37	54	2	13	9	27	13	11	47	53
55—59	32	45	6	7	12	24	8	8	34	33
60—64	25	26	3	6	8	12	5	7	18	20
65+	29	60	13	10	12	22	12	23	22	59
合 计	3 295	3 422	1 043	807	1 084	1 227	777	961	2 350	2 266

劳力（包括顶替）进入城镇厂矿等等。而计划外的农民进入城镇务工经商只占很小部分。所以在国家计划安排农业人口职业转变有限的情况下，应该在国家计划指导下大力扶持农民在职业上的自我转变。

三、农村人口迁移政策的探讨

建国以后，在国民经济第一个五年计划执行期间，广大城镇基本上是开放的，人口可以自由迁移和流动。

当时城镇百废待举，国家除有计划地由农村招收劳动力进入城镇厂矿以外，也吸收了不少自发流入城镇的农民，把他们安置在各种非农企业就业。城镇显现出生产岗位和生活空间承受不了大量涌入的农村人口。所以从50年代末开始实行严格控制城镇人口规模的政策，城乡人口不经有关部门批准不得迁入城镇落户定居。直到1980年全国城市规划工作会议上，才进一步明确提出：“控制大城市，适当发展中等城市，积极发展小城市”的政策。1984年初又提出：“允许农民自筹资金、自理口粮进入小城镇务工经商”的政策。从此大量农民进入小城镇，同时也有不少农民进入大、中城市从事多种经济活动。根据近年农民迁移的实践，提出一此引导农民进行两种转变的政策性探讨是必要的。

（一）由封闭式向开放式人口转变中的宏观控制

在30多年来的社会主义实践中，人们终于认识到社会主义经济是公有制基础上的有计划的商品经济。企图超越充分发展的商品经济阶段，由自给或半自给的自然经济直接跨入产品

表7 农民迁入城镇前后比较

(人)

	比迁入前变化	特大城市	大城市	中等城市	小城市	镇
经济收入	合计	2 816	924	1 081	687	1 170
	不明	27	10	5	5	3
	较好	2 534	757	904	574	971
	差不多	213	123	136	92	141
	较差	42	34	36	16	55
住房条件	合计	2 816	924	1 081	687	1 170
	不明	8	7	5	2	2
	较好	2 051	649	744	521	807
	差不多	383	208	211	106	189
	较差	374	60	121	58	172
工作与专业	合计	2 816	924	1 081	687	1 170
	不明	46	43	7	28	6
	较好	2 333	677	828	481	885
	差不多	395	180	228	159	253
	较差	42	24	18	19	26
学习与教育机会	合计	2 816	924	1 081	687	1 170
	不明	39	40	7	15	6
	较好	2 358	656	826	468	918
	差不多	364	191	224	176	220
	较差	55	37	24	28	26
文化精神生活	合计	2 816	924	1 081	687	1 170
	不明	15	31	7	4	5
	较好	2 519	736	916	585	1 022
	差不多	235	134	138	76	128
	较差	47	23	20	22	15
生活环境	合计	2 816	924	1 081	687	1 170
	不明	11	10	5	2	2
	较好	2 487	754	877	605	1 010
	差不多	251	127	167	63	123
	较差	67	33	32	17	35

经济阶段,是不切实际的幻想。社会主义初级阶段也不能只允许单一的社会主义公有制经济的两种形式(全民和集体)存在。党的十一届三中全会以后,在经济体制改革中,确认了以

公有制为主体的多种经济成份和多种经营形式全面发展的局面。在公有制经济以外，又出现了社会主义联合经济和股份经济，此外还有作为补充形式的个体私有经济和国家资本主义经济。在经济管理体制上，也不允许国家机关包揽企业的一切经营活动，进一步把生产资料的所有权和经营权分离，实行承包制和责任制。

农业经营体制的改革重点是在合作经济中实行家庭联产责任制，包产到户，定产到田，责任到人，由过去集体劳动改为以家庭为单位的分散劳动，允许农民有一部分生产资料，使其与生产资料直接结合。家庭的生产经营仍然受国家计划经济的控制和调节，是合作经营的一个层次，虽然向专业化、商品化、社会化发展，但仍然保持集体经济的性质。

全民所有制经济摆脱了传统的产品生产和内部调拨的框架，集体所有制经济摆脱了自给经济的束缚，冲破地域和条块分割和封锁，促进了生产劳动的社会化。显然，僵化的产品生产和内部调拨模式及自给自足经济既束缚了生产者内在的生产积极性，又限制了生产者自身地域活动范围，它是封闭式人口滞留状态形成的客观原因，而社会主义计划商品经济的发展，既解放了生产力，也解放了生产者本身，客观上要求生产者进行合理的迁移和流动。因为经济活动人口既是商品的直接生产者，又是商品流通的承担者，在商品的产、供、销的每个环节都会引起生产者的迁移和流动。从理论上也可以说商品的生产和流通是经济活动人口迁移和流动的经济基础。

在资本主义商品经济中，劳动者本身作为劳动力也是商品，所以他们为寻求职业而进行的迁移，实际上就是特殊商品的流通，然而在社会主义计划商品经济中，劳动力是否是商品？迄今学界仍存争议，一时难以定论。然而实际上我国城乡不仅存在劳务市场，而且日趋活跃。劳动者在市场上寻求临时工作机会，脑力劳动者希望人才流动，目的使其技能与生产资料优化结合。这反映社会主义计划商品经济的发展与人口迁移和流动密切相关。可以说改革开放政策要求缩小封闭性的限制，适当放宽人口迁移和流动的尺度，逐步向开放型人口过渡。

虽然社会主义计划商品经济的发展促进了人口的迁移和流动，然而切不可以为允许人口漫无限制的迁移和流动。因为社会主义计划商品经济有别于资本主义商品经济的特点，除它建立在公有制基础之上以外，国家自觉运用价值规律从宏观上控制市场机制，并且运用经济手段调节和控制企业的微观活动，以便减少盲目性。因此，与计划商品经济相联系的人口迁移和流动，自然不能不受国家计划的控制和指导。如果以为发展商品生产意味“打开城门”不加限制地允许人口进城自由定居，参加任何行业职业的竞争，那就是忽视国家对商品经济进行计划指导和宏观控制的作用。如果国家对于人口迁移和流动不加任何干予，任其自由流动，那么发达国家大都市畸形发展的种种弊端，也必将在我国重现。资本主义国家城市发展的历史教训应该引以为鉴。所以不可混淆社会主义计划商品经济和资本主义商品经济的界限，从而也不可把社会主义国家计划控制和政策指导下的人口迁移和流动，与资本主义国家的人口自由迁移和流动混为一谈。总之，在从封闭式人口向开放式人口的转变中，仍然不应脱离国家的计划指导和宏观控制。

（二）对农村人口迁移方向的引导

农业人口就地转移为非农业人口，不发生迁移活动，而待相当长时期以后，村落演变为镇，他们自然转变为城镇人口，这种设计方案是可行的，当然不是唯一的。其次是鼓励农民进入小城镇务工经商。但实际上，农民建筑队和从事各种劳务服务的农民早已进入大、中城市

半永久性定居。一般说来，特大城市和大城市人口已经密集不宜继续扩大，而有些中等城市和小城镇却有发展余地。所以提出控制大城市、适当发展中等城市、积极发展小城市的政策无疑是正确的。然而人口规模是城市发展的一项重要依据，但不应是确定城市发展与否的唯一指标。因此，在城市人口规模指标以外，还应以各个城市的发展潜力和特殊功能作为城市发展的依据，否则城市发展的前景将会出现：有潜力和有条件发展的城市因人口规模已较大而得不到发展，而没有发展潜力和发展条件的城市却因人口规模较小而被盲目确定为发展对象。因而，建议把现有城市按发展潜力和特殊功能划为四种类型，作为城市发展的另一参考依据：

1. 减压城市区。对于人口数量大、密度高、工业高度集中的城市地区，如上海市应列为减压区。通过调整产业结构，收缩和改造劳动密集型产业，发展技术密集型产业；对原有产品的扩大再生产采取内部挖潜和更新技术设备的途径，不使人员和厂房继续扩大；人员补充除安排本市劳动适龄人口以外，不再吸收农村劳动力；严格控制人口迁入，务使城市人口规模只限于人口自然增长限度以内。

2. 有控制的城市发展地区。对于人口规模已经相当大的城市，由于特殊的、政治上的和文化上的需要，可列入有控制的发展地区。例如列为国际政治、文化交流中心的城市，虽然现有城市人口规模已经很大，但上述的功能要求建设一系列大型建筑群和各种特殊设施，以便满足经常召开国际政治会议和学术交流的需要，这样的城市仍可有控制地吸收农村人口迁入城市就业。

3. 大力发展的城市地区。对位于沿海或内地确有丰富资源、能源、交通运输条件和其他经济开发所不可缺少的条件，以及销售市场有广阔前景的城市地区，可列为大力发展的新的经济基地或地区中心城市。

4. 特殊功能城市地区。新开放的沿海港口城市、经济特区、新开发的能源基地，将来要建设的科学城、新开辟的旅游区、原有的和新发现的名胜古迹和生态保护区等，这些拥有不同功能的城市或地区都是应该分别情况加以开发建设和加以特殊保护的。

总之，既要根据城市现有人口规模，也要参照城市潜力和特殊功能确定其发展目标，依此作为有计划地引导和吸收农村人口迁入城市的方略。

（三）农业人口转移的资金筹集和承包土地转让

我国过去解决农业人口转移的传统方式，一般是通过国家逐年扩大非农产业部门再生产以增加就业岗位的办法，有计划地吸收农业劳力进城就业。在国民经济发展的第一和第二个五年计划期间，历年用于扩大再生产部分的资金约占国民收入的25%~30%，工矿企业固定资产投资每10 000元方能增设一个就业岗位，所以城镇吸收农业劳力也是极其有限的。但是由于城乡人口迅速增长，工矿等非农产业扩大再生产投资，已不能满足城市适龄劳动人口就业的需求，已出现大量待业人口，因而为农村剩余劳力提供就业机会就更困难了。所以单纯依靠原来的方式完成农业人口的转移，步履是艰难的。

允许农民自理口粮和自筹资金进入小城镇务工经商政策的生命力，在于依靠农民自身进行职业上的转移。在农民进城的初期阶段，一些没有特殊技能的农民大多摆摊设点经营小本商业或服务业。这对添补城镇长期以来第三产业之不足，提高社会经济效益还是十分明显的。然而小城镇的人口较少，购买力毕竟有限，所以农民经营第三产业的天地容易饱和。如果仅依靠这些职业吸收农村劳动力，其农业人口的转移历程将是漫长的。

近年来，由于政策放宽，允许个体经营，农民带资进厂和农民集资入股进入小城镇兴办

工商企业的方式，在一些地方已经出现。河北省永年县有一个农民集资经营的纺织厂，每人带资2 000元~5 000元多少不等，吸收600多名农民进镇入厂，筹集资金180万元创建企业，还有些规模较小，只有20人~30人的小型个体私营工商企业也是由农民集资入股兴办起来的。这样的企业虽是私人承办，但在收益之中众多农民入股分红的比重较大，带有一定的合作集体性质。这种农民自己积累资金进入城镇合股办厂的方式，将大大促进农民自身的两种转移。这种方式及其经验应认真进行总结加以推广。

进入城镇务工经商的农民原有承包土地，多数是由留在农村的家属耕种，有些则是兼顾两头。农忙时回农村抢种抢收，镇上店铺暂时停业，农闲时来镇继续经营。有些经营规模较大的户已无精力顾及承包土地，往往委托他人代耕。有些既便撂荒闲置，也紧紧把土地的使用权握在手中。务工经商农民和土地紧密相连的特点，是因为本人和家属的生计和口粮仍需出自承包的土地。此外，他们多少仍然担心政策有变或务工经商不善时，仍可旧田务农，留条退路。目前他们兼有工商和农业双重职业和兼有农村和城镇双重居住地，这种双重身份的过渡性人口的数量越大、保持双重特性的时间越长，将会延缓农民历史性的两种转移。因为口粮需要自理，使得他们不能放弃土地。然而无力兼顾二者，又将会出现粗放耕种，甚至撂荒闲置土地的现象。另一方面目前农村出现的粮食专业户，拥有各式农业耕种机械，精耕细种单产很高，成为向国家交售粮食的大户。其中有些户的劳力和农机还有剩余，又苦于没有足够土地进行经营。前者拥有承包土地的使用权，但未能充分发挥土地的潜力，其结果是浪费土地。后者因可使用的土地不足，不能充分发挥劳力和农机的潜力。应该适时解决这种矛盾。设想如果有条件进城务工经商的农民，把自己承包土地的经营权交还公社，由公社重新分配给粮食专业户承包耕种，公社从承包土地者交纳的承包费用中提出部分资金，支持原土地承包人，鼓励他们集资办厂，带资进厂，从而在增强劳动者和生产资料结合的基础上和扩大工农业发展的基础上，促进农民的两种转移。这种办法也许是较好的两全之策。

当然这种办法涉及土地、粮食、城镇发展等项具体政策，应进一步在实践中考察可行性和逆效应，是否可行应做深入的论证和探讨。

（作者单位：中国社会科学院人口研究所）

欢迎订购《中华人民共和国人口资料统计表》

本表是由北京大学社会学系与美国德州大学人口研究中心联合编辑（中英对照，德州大学印制），选用了中国80年代最新资料，收集了中国各地区包括人口现状、出生、死亡、人口预测、劳力分布、文化程度、避孕等38个人口变量的数据，是有关人口教学和科研必备的重要参考资料。国内每份定价1.25元，10份以上每份定价为1元（邮费在内）。欲购者请速汇款至北京大学社会学系薛永玲。