

社会结构变化中的人口迁移与城镇化

张 弥

摘要 随着社会结构的多元化,农村户籍人口离开本乡本土进城或外出务工而出现的社会现象,是中国人口开始大规模迁移。如何有序的推进农业转移人口市民化,加快城镇化发展,是党的十八大报告提出的一项重要任务。农村剩余人口的转移以及促进人口城镇化的问题,成为中国目前亟待解决的问题。

关键词 人口迁移 社会结构 城镇化

作者张弥,中共中央党校科学社会主义教研部教授(北京 100091)。

党的十八大报告提出,坚持走中国特色城镇化道路,推动工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调,有序推进农业转移人口市民化,这为加快城镇化发展、提高城镇化质量指明了方向。城镇化是一个国家或地区经济社会发展程度的综合性标志。1978年以来,城镇化浪潮造就了中国史无前例的“人口大迁移”。2000年我国城镇化率为36.09%,2012年上升为52.6%,城镇人口从4.6亿增加到7.1亿。预计2030年将有3.5亿人口向城镇集中。随着大量农民自发地从农村流向城镇,出现了轰轰烈烈的“农业人口转移大军”,打破了原有僵化的城乡二元结构,成为社会转型的重要结构性特征。我们说,城镇化是“人口转移型”的城镇化,即农村人口向城市空间迁移。所以在社会结构多元化的变化过程中,农村人口的转移问题,是值得关注的一个重要问题。

一、社会结构变化中人口迁移的特点

经济转轨、社会转型必然打破原有的社会结构,不断地分化重组,使得原有统一的、高度集中的经济社会体制被多元化的社会结构所替代。由于中国特有的户籍制度导致城乡二元结构的存在,再加上受教育水平程度的差异、地区经济的差异和行业收入差异等,造成了人与人之间的收入差距逐步拉大,贫富差距日益凸显。农村人口的规模性迁移,是随着农村户籍居民离开本乡本土进城或外出务工,以增加收入而出现的社会现象,中国人口转移呈现出以下几个特点:

第一,以农民工(农村户籍人口中外出务工的劳动力)为主体,并逐步向农民工家庭成员及城镇居民扩展的人口迁移现象,是中国改革开放后取得的一个重要成果,也是中国社会发展进步的一

个基本标志。从2000年以来,人口迁移对于城镇化水平提高的贡献率约为45%左右,城镇人口自然增长对城镇化率的贡献率为5%左右,而城镇区划扩大和建成区面积扩大对城镇化的贡献率约为30%左右,另外,农村人口进入所在地城镇的就地城镇化对城镇化水平提高的贡献率约为20%左右。中国城镇人口中的迁移流动人口数量已经达到2.3亿,城镇中34.3%的人口是外来的迁移流动人口。迁移人口的出现及其显现出的大规模化,是中国经济保持持续高速增长和改善迁移人口(尤其是农民工)生活状况十分重要的因素。

第二,建国以后,由于长期形成的封闭的户籍制度,中国社会成为一个典型的城乡二元结构的社会,并在此基础上,形成了完全不同的两种资源配置体制,农村与城市之间存在着难以逾越的壁垒。农民除了升学或参军等渠道之外,几乎没有其他方式可以进入城市生活,融入城市社会。1978年实行改革开放后,这种固化的社会结构方式被打破,使原来简单化的城乡二元结构开始向一体多元化的结构转型,传统的农民开始分化为农业劳动者、农民工、私营企业主和个体工商户、集体企业和农村社会管理者等众多社会群体。经济社会快速发展的需求与传统户籍制度的冲突,使得迁移人口处于非常不利的地位。表现在两方面,一是传统户籍制度仍然把中国人划分为城市人与农村人两大群体,户籍制度锁定了一个人的身份,户籍身份是确定每一个人包括政治权益、经济权益和社会权益等基本权益的基本依据;二是市场经济要求有统一的劳动力市场,并没有城乡区别,这样来实现劳动力资源的最优配置。这两方面差异表现出强烈的冲突,即传统制度的刚性约束与经济社会发展的要求相冲突,结果便造成了迁移人口与当地户籍人口的

利益问题的分歧、利益分配的冲突,使迁移人口处于非常不利的地位。迁移人口尤其是迁移人口中的农民工权益受损害的现象相当严重。比如农民工的劳动时间被延长、工资被拖欠、缺乏必要的劳动保护、没有社会保险,甚至也不能享受当地的最低生活保障,其子女不能平等享受当地居民子女一样的教育机会,等等。

第三,伴随着社会经济的快速发展,以追求更高收入为目的的人口迁移现象发生。进入 21 世纪以来,中国经济持续保持着高速增长。东部地区一直都是中国经济增长的龙头,东部城市又是东部地区经济的增长极,东部城市经济强劲的增长势头对迁移人口产生了持续的吸引作用,不仅在迁移人口的数量和流向上,而且在迁移人口的素质上都表现出极大的吸引力,而中、西部人口大省是人口的主要迁出区。在迁移人口的文化程度构成方面,东部地区对各种类型受教育程度人口都有巨大的吸引力,同时东部地区迁出人口的受教育水平相对较高。中、西部地区迁入人口的文化素质相对较高,这为劳动力市场蓄积了一定数量的高素质人才。在职业构成方面,东部地区迁入人口的就业比重最高,产业构成特征是第二产业为主、第三产业为辅,迁入就业人口集中在制造业、批发零售贸易业和建筑业这三个行业。中、西部地区迁入人口产业和行业构成比较均衡,虽然主要从事第三产业,但从事第一产业、第二产业比重也比较高。同时,随着城市规模的不断扩大,对资源的聚集效应越有优势;参与对外经济交流、城市基础设施的规模效应等都不断提升,使得大城市的经济增长水平优于中小城镇,收入水平相对较高,对迁移人口的吸引力较大,这其中不仅包含了农村人口向城市的转移,还包括二线城市人口向一线城市的转移。

二、人口迁移中出现的诸多问题

在社会转型的过程中,旧的体制被打破,新的体制建立起来,但并不是很完善,因此整个社会的各个方面都存在着一些不足。在中国经济发展的过程中,随着城镇化的发展,农村人口的市民化,就业需求的加大,为城市发展带来新的矛盾。如人口迁徙、农村土地征用等,虽然取得了一定的成就,同时也存在着诸多的问题。

第一,农民工和外来人口在城市里没有享受到相关的社会福利。现在全国农民工是 2.6 亿,这当中有 90% 没有真正融入城市生活,没有真正市民

化,当中的大部分人在城市并无住房且享受不到养老保险、公平教育、医疗保险等等,绝大多数迁移人口缺乏最起码的生活保障,经常处于居无定所、工作与生活变动快速的状态,这意味着迁移人口工作的不稳定性、收入与生活的不稳定性,是一个生活风险很高的社会群体。而他们所从事的却是与城市劳动者一样的职业,经历着同样的风险。由于生活保障的缺乏,无形中使这一社会群体的生活风险尤其是未来风险增加。因此未来面临的问题是怎么能使这些人真正融进城市,享受城乡均等的公共服务,尤其是新生代农民工群体能够增强接受新观念新思想意识,如果在城镇化过程中,仅仅把农民工当作生产者而不愿意使其成为市民,不能使他们真正有效地融入城镇生活中,最终的结果将会导致城镇化滞后于工业化,人口城镇化落后于土地城镇化,两亿多农业转移人口进城工作、居住,却无法真正融入城市,变成城市人。这些问题如果处理不好,就会阻滞城镇化进程,甚至会落入所谓的“中等收入陷阱”,并对未来城镇发展带来严峻的社会问题。

第二,迁移人口的社会保障权益处于受损状态。一方面,对于以农民工为主体的农村户籍迁移人口而言,在城市或者异地就业,既不能享受当地的社会保障权益,也不能为自己积聚相应的社会保障基金,从而客观上是以放弃社会保障权益为代价和为城市创造财富的同时获取有限的生活收益;另一方面,即使原来被社会保障制度覆盖的城市迁移人口,也因全国社会保障制度的不统一而出现了养老保险权益等受损的现象,退保是退保者权益的损失,只有个人账户转移的现行规定也是其养老保险权益的直接流失。因此,整体而言,中国的迁移人口均在不同程度上付出了社会保障权益受损的代价,这种损失可能造成个人财富的累积的减少,进而成为构成整个社会风险增加的重要来源。目前尽管也有在各地进行的迁移人口社会保障的试验,但是比较混乱。由于没有全国统一的制度安排,甚至也没有全国统一的政策原则指导,各地区乃至于市、县一级都在试验针对迁移人口的社会保障方案,包括养老保险、医疗保险等,各地的社会保障方案存在着差异甚至是巨大的差异,有的纳入当地市民统一的社会保障体系,有的另行设计保障方案,有的针对不同的迁移人口设计出多种方案,各种社会保障方案可谓千奇百怪,五花八门,这不仅直接影响了这一制度的公平性,也使得这种试验处

于无法与外地方案接续的独立状态，最终仍然达不到解除迁移人口后顾之忧的目标。

第三，一些耕地、宅基地城镇化以后，农民的权益保障问题。当前，在城镇化的进程中，不少地方出现农民“被上楼”、“拆村并点”的现象。一些地方推行“拆农居，建社区”的城镇化模式，不管是否具备条件，都统一进行，很难保障农民的利益，这种征地矛盾的激化背后基本上都是农民的利益和权益受到侵害。我们说由于各地区发展的不平衡，城镇化也需要因地制宜，统筹规划，还要有统一的制度安排。由于现在很多地区的地方财政非常紧张，征用农民的土地，出让金的比例分成制定，至今还没有一种有效的政策措施。我们现在采用的通过物价水平来计算社保的方法根本不可能养活未来这么多的人口。根据数据统计，我国目前名义城镇化率为52.6%，其实人口城镇化率并没有这么高，实际上约2亿多农民工可能没有纳入计算范围内，因为他们大多数享受不到城市的医疗、养老等社会福利，此类人口的工作流动性较强，没有被包括在市民范围，而城镇化率一般是按常住人口居住时间达到6个月以上来计算的，所以还存在相当大的缺口。

虽然中国可以说是处在“人口转移型”的初级城镇化过程中，但随着城市功能的进一步完善和产业集群、区域经济的强劲发展，城市的吸引力会大大增强，城市聚集效应会日益凸显，流入人口的需求也将会持续扩大。经济社会结构在从传统社会向现代社会转变的进程中，从“人口转移型”的初级城镇化向“结构转换型”的高级城镇化迈进的过程中，城镇化不是单纯的城市空间扩张，也不能简单地追求统计数据的城镇化率，城镇化是要联结工业和农业、城市和农村，涉及到居民生产方式、生活方式的根本改变，涉及到“人、地、钱”等资源要素在农业和非农产业、城市和农村之间的合理配置。实现人口城镇化，必须以存量带动增量，有序地推进农业转移人口的市民化。

三、人口迁移与城镇化

人口迁移，农民进城，必须有产业支撑。因为城镇化与工业化是互相联系、互为促进的，为推动产业发展，城镇必须提供基础设施建设与集中的劳动力。所以，工业的发展必须是以城镇化为依托，即产业发展要解决劳动力就业问题，而解决就业必须人口集中使产业发展，两者互为促进。总的来

说，推进人口城镇化进程，对缩小城乡差距，提高人口素质，促进劳动力资源的优化配置，都具有非常重要的作用。

第一，增加农民收入，缩小城乡收入差距。据上述分析可知，农村劳动力向城镇转移的最大动力就是城乡收入的差别之大。农村的剩余劳动力进入城镇中，从事第二、三产业，从而获得了远高于务农收入的非农业收入。不仅使农民脱贫致富，而且由于城镇化“收入效应”的反作用和中国农村剩余劳动力转移的独特之处，即忙时回乡务农、闲时进城打工，使得在改善农民收入和生活水平的同时，为农村经济的发展带回了资金、技术和新的发展理念和新的意识观念，这将使城乡收入的差距日益缩小，城乡生活质量的质量同步提高。据调查，外出就业的农民工年人均收入约为2—3万元，其中一半多寄回老家，每年共有几万亿元从城市流回乡村，成为农村经济发展不可或缺的重要部分，为农村的经济发展奠定了坚实的基础。

第二，推动城乡教育的协调发展。中国的城乡人口素质差异很大。据统计，当城镇化水平在40%左右时，全国县（农村）15岁及以上人口文盲半文盲率为21.30%，而镇15岁及以上人口文盲半文盲率为8.58%，市15岁及以上人口文盲半文盲率为8.44%。在这一年龄段中，县的文盲半文盲率是镇和市的两倍多。随着城市化水平的不断提高，城市文明快速向农村延伸、扩散和辐射。当城镇化率达到30%—40%时，城市文明普及率约为35%—50%；当城镇化率达到50%以上时，城市文明普及率将达到70%左右；而当城镇化率达到70%—80%时，城市文明普及率有可能达到90%甚至100%。流入城市的人口主要是农民，他们的文化水平、知识能力和受教育水准相对较低，这主要是因为城乡教育发展不协调所造成的。对此，社会及政府要着力帮助提高农民的素质，针对农民举办各级各类的职业教育、成人教育和高等教育。而且，这些转移的人口自身也意识到教育的重要性，农民之所以要进城是因为城乡收入差距的存在，而造成城乡收入差距的主要原因则是城市中正规部门的高收入，要想进入正规部门工作必须是接受过高等教育的人群。正是在这种因素的引导下，使得农业转移人口逐步意识到提高自身受教育程度的重要性。我们看到，教育水平的提高不仅可以促进城市的建设、加快城市化步伐，而且还可以促进农业的现代化、知识化，我们的社会从中会受

益匪浅。

第三，户籍制度改革的迫切性。虽然目前中国人口产生了大规模的迁移，但是户籍制度的相对滞后限制了地区间劳动力资源的进一步优化配置。迄今为止，不同规模和发展水平的城镇和城市，在户籍制度改革的难度和进展上有很大差异。归纳起来，不外乎是不同城市户口所获得的社会福利不同。可见，户口的“含金量”越小，获得公共资源的社会化程度越高，户籍制度改革就越容易，反之亦然。因此，进一步改革户籍制度和人口迁移体制，创造劳动力自由流动的制度条件，需要在相关领域进行充分的改革，户籍制度改革要从多方面着手，逐步改变中国目前户籍制度的二元结构现象，使其朝着城乡一体化户籍制度的方向演进。应该出台户籍制度改革、财税改革以及公共服务均等化等配套政策。在户籍制度上，取消城乡分割二元户口登记制度。在财税上，应减税来鼓励创业，尤其是创办小微企业，这样才能吸引更多的人进城与就业。否则，只是土地城镇化，而产业与人口并没有城镇化。引导农业转移人口不断提高就业竞争力，真正靠产业发展和劳动致富逐步融入各类城市和小城镇。农业转移人口进城落户后，逐步实现其在子女教育、医疗卫生、就业服务、劳动报酬、住房租购等方面与城镇居民享受同等待遇，促进基本公共服务和社会福利均等化。逐步将农村转移人口纳入社会保障体系，实现社会保险关系在不同统筹区的转移接续和不同制度间的衔接转换，提高统筹层次，逐步实现社会保障全覆盖。不断适应改革开放和社会主义市场经济发展的需要，真正实现权益平等化，公共服务均等化。在市民化过程中，应该从教育、医疗、养老等各方面让进城的农村人享受到城市人的均等待遇，真正实现农业转移人口市民化。

第四，人口迁移的城镇化对经济增长有拉动作用。一是能够有效扩大城市消费群体，增加居民消费。农村转移人口市民化进程，有助于解决农民就业问题，提高他们的收入。同时，转移的农村人口需要住房与耐用消费品等等，其消费方式也在发生变化，进而拉动消费。据测算，一个农村人口成为城市居民，每年会增加1万元消费需求。如果农民工及其家属不能成为真正的市民，这一庞大群体的消费需求就不能得到充分释放。二是带来城镇公共服务和基础设施投资的扩大。在城镇化过程中，需要对学校、医院等基础设施进行投资建设，而且建

设住宅也可以创造房地产投资需求，拉动投资。三是只有城镇化人口集中才能为服务业发展创造条件。农村人口过于分散，无法发展服务业，因为服务业发展与城镇化水平是高度相关的，而服务业发展不了，就会影响就业；而没有收入，也就没有消费。四是城镇化有利于节约土地，而农村村庄的发展是占用土地。改革开放以来，农村6亿人口，占用了2.7亿亩的土地，而城市6.5亿人左右，仅占用了7600多万亩土地，实际上村庄多占用了2亿亩土地。城镇化过程中要切实维护农民耕地、住房等权益问题，关键是土地制度的改革与调整。通过改造未利用土地，扩大土地供应；明确土地产权，实行等价交易；废除土地垄断，政府开征交易税等，切实维护农民权益。

中国新型城镇化是21世纪全球经济增长的强大动力之一，其根本就是“人的城镇化”。农村转移人口市民化的进程，有助于改变农民的生活消费方式，扩大城市消费群体，增加居民消费。同时，城镇化将会推动就业、教育、交通、医疗、养老、土地等一系列体制的发展和改革，进而给整个社会带来正效益。

注释：

① 李默海 《论俄罗斯激进经济改革的特点与后果》，《天府新论》2008年第1期。

② 罗保铭 《关于海南省征地拆迁相关问题的调研报告》，《海南今日》2008年第11期。

③ 钟俞平 《浅谈征地拆迁工作中问题与对策》，《企业技术开发》2009年第2期。

④ 刘平量 《农村剩余人口的产业性转移与城市化转移》，《五邑大学学报（社会科学版）》2008年第5期。

⑤ 吴亮东 《从“人口转移型”迈向“结构转换型”城镇化》，《光明日报》2012年11月21日。

⑥ 任远 《我国人口迁移和城镇化的新特点》，《文汇报》2013年2月5日。

⑦ 耿雁冰 《21世纪经济报告》，2013年3月7日。

⑧ 宋茜 《让农民分享城镇化“蛋糕”》，《江西日报》2011年3月9日。

⑨ 《城镇化：有序推进农业转移人口市民化》，人民网2012年12月14日。

[责任编辑：王道勇]