

略论农村流动人口

朱翼

一、关于90年代农村流动人口的特点和成因

90年代是我国社会经济大变动和大发展的时期,大量的农村人口城乡间频繁流动,已引起当今社会普遍的关注。

(一)90年代人口流动的特点

1、规模大。据不完全统计,目前全国流动人口总量达6000万,且每年以500—600万的数量递增。仅上海市外来流动人口达350万之多,广州、深圳等沿海大城市情况类似。

2、区域跨度大。以往流动人口多囿于本县境内或临近县市,出省的情况甚少。现在则情况大变,跨地区流动成了一个显著的特点。据有关部门框算,目前全国有流动的农村劳动力约在2000余万人,占总流动人口的 $\frac{1}{3}$,这一趋势还在加强。其流动方向主要是经济落后的中西部地区向沿海城市和东部经济发达地区。跨出国界,流入国际的也有数10万人。

3、盲目性。这几年农村流动人口除少数是由当地政府组织的,绝大部分是属于自发性盲流人口。估计,两者比例在3:2,且有上升趋势。

4、剩余性和闲置性相兼。剩余性流动人口是指从农村生产领域里游离出来的农村剩余劳动力,闲置性流动人口是指农闲时多余的农村劳动力。两者比例约为3:2。

5、流动人口主体的年轻化。现有流动人口具有年纪轻、文化素质较高的特点。这部分流动人口大约占总量的30%以上。

6、就业的多样性。这几年流动人口从事的产业,不只是前几年的城市居民不愿意干的“脏、苦、重、累”的行业,如清扫工,搬运工,而是涉及到工业、商业和其它服务业,有相当多的流动人口还被安排在较复杂的技术性工作岗位,成了用工单位的骨干。但是,也有相当一部分流动人口,主要是盲流人员,集聚于城郊结合部或车站码头,靠拣破烂、打临时工、摆流动地摊、拆字算命,以至偷盗行骗度日。

(二)90年代人口流动的成因

流动人口是古已有之的一种社会现象。它的出现是一定时期的社会经济、政治以及自然等诸多因素及其变动的综合作用的结果。近几年来,流动人口之所以其势汹涌、规模巨大,严重地冲撞着城乡空间,是因为改革开放的大环境,城镇经济发展的趋势和矛盾,为农村人口流动提供了一种空前的机会和驱动力,概括起来出于如下几个原因:

1、日益增长的农村劳动力的就业压力是人口流动的直接原因。人多地少是我国的基本国情。目前人均耕地不到1.4亩。早在1978年前,囿于二元社会经济政策,农村已出现农民隐性失业现象。1978年,全国工农业总产值比例与1949年相比,已由3:7转变为7:3,但工农业劳动者、城乡人口的比例并没有发生相应变化,仍然为2:8,这说明农业滞留大量的劳动

力。党的十一届三中全会以来,农村率先进行经济体制改革,农业实行家庭承包责任制,大大解放了生产力,农村剩余劳动力和剩余劳动时间越来越多。目前,全国农村有1.2亿剩余劳动力,且每年还将增加600—700万。除了乡镇企业接纳了其中一部分,仍有大量的农村剩余劳动力和临时闲置性劳动力需要寻找就业出路。

2、城乡居民收入和地区间经济发展水平之间的巨大差距构成了农村人口大量流动的必然选择。近几年来,由于城市社会经济发展快,再加上1979年以来本已缩小的工农产品价格的“剪刀差”又在逐步拉大,农村特别是种植业效益明显下降。1989—1992年,农产品收购价格仅上升5.3%,而农业生产资料却上涨34%，“剪刀差”扩大了16.1%。同期,这样的剪刀差的绝对值由70年代后期的年均约400万元扩大到2000万元。反映到城乡居民的收入上差距相应地拉大。城乡居民收入由1985年的1.7:1扩大到1992年的2.3:1,1993年的2.54:1,基本上回复到了改革前的状态。地区间经济发展差距也日趋扩大,1983年,东、中、西三个地区的农民收入以西部为1,则中、东部分为1.51、1.44。1992年这一比例变成了1:1.5:1.66。经济利益是引起整个社会旋转的核心,由此决定了生产要素的流动和组合的方向、形式及其速度。在现实社会经济生活中,经济利益是劳动者赖以生存和发展的物质基础。正是这个原因,必然导致广大农业劳动大军从比较经济利益出发,急于从低收入的农业领域转移到收入高的非农业领域,从比较利益低的中西部转移到比较利益高的东部地区。

3、改革开放为农村人口的流动提供了契机,扫除了障碍,就提供契机而言,表现在精神方面和物质方面。改革开放的春风更新了农民的观念,拓宽了农民的眼界,激起了农民冲出田野发财致富的强烈愿望;改革开放的春风改变了农业生产经营方式,农业劳动生产率得到了显著提高,1984年我国粮食出现了历史上结构性剩余,加上1979年农产品收购价格的提高,农民收入大幅度增长,这样,农民获得了向非农业转移的两大基本前提:农产品剩余和资金剩余,从而为农村产业结构的转变和劳动力的大范围流动奠定了物质上条件。就扫除障碍而言,打破了长期以来农村人口流动的三种体制性障碍。一是通过推行家庭联产承包责任制破除了干活“大呼隆”、分配“大锅饭”的旧体制,农民成了独立的生产者和经营者。这是流动主体必要的资格条件。二是改革农产品统购统销制度,为农民行业性转移和地区性流动,扫除了有关生存的体制性障碍。先是将农产品由国家统一收购制度改为合同定购,完成了国家粮食定购任务后放开粮食市场,继而在某些地方率先试行城市粮食供给制度的改革。直至去年,90%以上的城市放开了粮食价格和购销。这一改革,使农民不再为流动担忧吃饭的问题了。三是户籍制度的松动,为农村人口流动的合法性,打开了政策性的缺口。1984年,中央允许农民自理口粮到集镇落户,有的省还放宽了农民进入集镇落户的条件。尽管城门只是开了一条缝,但就农民而言,这是一个根本性的转折点。

二、90年代流动人口的评价

如何评价90年代农村流动人口,这是一个目前社会各界颇有争议的问题。对农村流动人口的评价,应从社会经济规律,从改革开发的总体要求和目标来看待、评判。我们认为农村人口流动是一种社会经济规律的必然现象,是社会的一种进步。这可以从以下几点来说明:

首先,农村人口的流动体现了社会主义制度的本质。

在社会主义条件下,城市居民和农村居民都是国家的主人,享受《宪法》赋予的同等权利。但是,长期来由于种种原因,主要是历史原因和指导思想上的偏颇,我们实行的是城乡二元社会经济结构的政策。这种政策造成了城市居民和农村居民在政治经济生活方面的巨大反差:城

市居民是一等公民，农村居民是二等公民。在计划经济体制下，农民对此早就心存不满。改革开放的浪潮驱动着农民走出农村，冲向社会，以寻求与城市居民平等的权利。应当承认农民的这种举动是合法、合理的，应当给予肯定、鼓励和支持，而不应当歧视。

第二，农村人口的流动符合商品经济原则。

承认劳动力是商品经济的一个重要原则，也是商品经济之所以能促进社会生产力迅速发展的主要原因。历史证明，在社会进入商品经济阶段后的几百年来，人们创造了以往几千年都无法创造出来的巨大财富。除科学技术迅猛发展之外，劳动力商品化是其中的一个关键性因素。这是因为，劳动力的商品化使劳动力的使用价值得到了充分体现，减少或避免了劳动力的浪费和闲置现象，进而有利于提高劳动生产率，还因为劳动力的商品化，迫使劳动者为获得较高的报酬而钻研技术业务，以提高劳动力的使用价值，进而扩大就业门路和增加择业机会。这些都有利于提高整个社会的竞争意识。最后还因为劳动力商品化必然通过劳动力的全方位流动，使劳动力的消费从个人、部门、集团垄断的狭隘范围中解脱出来。劳动力的流动实际上是生产力诸要素，包括科学、知识、信息、技术在更大范围内的交流和交融，而这一些，是全社会提高劳动力素质和劳动生产率的一个必要条件。因此，今天农村流动人口的大量出现，是好事，而不是坏事，农村流动人口的大量出现至少具有以下重要意义：

首先，它表明建立劳动力市场，按市场经济原则配置劳动力市场的条件已成熟，国家和地区再不能按传统的方式，或以产业垄断的模式配置劳动力资源，应当承认劳动者对劳动力的个人所有权。对此应作出相应的规范性法规。

其次，农村人口的流动给社会经济发达地区、城市社会经济发展注入了活力。由于经济发达地区和城市经济发展、功能和产业结构的递进转换需要补充大批劳动力，加上城镇居民由于文化素质和生活水平的提高，在职业选择上逐步提高档次，一些脏、累、重活没人愿意干，农村流动人口正好起到拾遗补缺的作用。这是一方面。另一方面，农村流动人口进入城市有利于增强城市居民的竞争观念，当然，有人担心，城市本身已有不少失业人口，农村流动人口一介入，会不会加重城市就业压力造成社会不安定？问题是从哪一个角度看。如果从城乡分割的环境下考察，这种情况是存在的，但是，从城乡开通的环境下考察，这个问题是利大弊小，农民进城择业既取决于其本身技术文化素质，又取决于用人单位对成本效益的估计。所以，对城市居民是否存在“抢饭碗”的问题，相当程度上取决于城市居民对农民这种挑战的反应及其采取的对策措施。至于出现社会不安定问题，不能完全归罪于农村流动人口，而主要是管理制度的缘故。

第三，农村人口的流动是先进生产力向农村地区渗透的催化剂，是推进中国农村城市化的加速器。要从根本上解决农村地区生产力落后的问题，解决农村剩余劳动力的出路问题，说到底是要实行城乡开通，其中关键的一条是承认劳动力的商品属性，允许农村劳动力实行全方位、跨区域的流动。农业人口的流动增加了农村地区农民的收入，也有利于开辟农业剩余劳动力的转移出路。由于农民增加收入的一部分用于发展第二、三产业，从而为农村劳动力创造了更多的就业机会。另外，相当一批农村流动人口，经过几年的努力，已在城镇安家落户，这对于从根本上动摇原有的户籍、就业制度展示了光明的前景。

但是，在充分肯定农村流动人口的必然性的同时，也应当重视目前存在的一些值得注意的问题。1、大批农民“两栖化”、“兼业化”严重，既导致部分土地抛荒，又影响农业劳动生产率提高。2、农村流动人口增长过快，其中夹杂着大量不该流出的，超过了交通运输和城市的承受容量，使本来紧张的交通进一步激化，并对社会治安、计划生育等一系列问题产生负效应。3、流动主体的权益常常得不到保障。

简言之,农村人口的跨区域流动顺应了社会经济发展的大趋势,推动了改革开放的深入和经济的发展,其主流必须予以肯定。当前存在的问题,是前进中的问题,关键在于加强管理。

三、流动人口的管理

加强对流动人口的管理,总的指导思想是,以改革开放为动力,大力发展经济,依照经济规律,实行农村、城市分流,一、二、三产业分流;加强规划、立法和运用经济杠杆,将农业剩余劳动力的转移和管理纳入科学化、法制化的轨道。其要点是:

第一,建立和完善全国统一的、竞争有序的劳动力市场,实现劳动力与其它生产力要素的最佳配置,把分散、盲目的民工潮变为有组织、有秩序的劳动力资源分配体系。劳动力市场的职能是提供劳动力供求信息,中介流动人口的就业,提供就业前培训,保障流动人口的合法权益。据此,当前应重点抓好如下几项工作:1、发挥中介组织作为联结剩余劳动力与就业岗位的媒介作用;2、加强信息服务。尽快建立有关劳动力供求信息的预测预报体系,特别是哪些有可能形成劳动力流入热点地区,要通过各种渠道及时准确地发布用工信息,避免劳动力盲动;3、健全劳动法规体系和市场规划。应抓紧制定《就业促进法》、《劳动合同法》、《社会保险法》等有关法规,形成比较完善的劳动法规体系和劳动力市场规则,以规范市场主体行为、市场交易行为。

第二,要认真研究、探索符合国情的农业剩余劳动力转移的道路。由于我国国情决定,农业剩余劳动力的转移,必须走农村内部就地转移、城镇转移、地域转移、国际转移等多层次转移的道路。这就要研究各自转移的量、重点产业结构和布局的调整,还有城镇体系的构思和建设等一系列问题,以及相应的政策的完善、调整,尤其是典型的二元社会经济政策等等。

第三,要认真研究、制定劳动力区域流动的规划,搞好区域性劳务协作。为此,拟抓好如下几点工作,1、应把劳动力、尤其农村剩余劳动力的流动纳入到国家、省以及地县的经济社会发展规划中,统筹考虑城乡劳动力的开发利用。2、建立省与省之间、县与县之间的劳动力区域协作网络,沟通供求信息,协调供求矛盾。就转业地区而言,应重点把握本地区一定时期内劳动力资源分布、专业技术特长、男女结构、年龄、文化程度;及时收集掌握全国各地特别是发达地区劳动市场的需要情况,包括需求量、条件、待遇等。根据需求情况发放出省就业证,需求地区发放用工就业卡,证卡相配合;加强岗前培训,提高劳务转出人员的素质;建立劳务输出公司,严格控制流动条件,对劳务输出人员跟踪服务和管理;抓好劳务信息、资金、人才的回流和利用。就输入地区而言,应重点把握本地区劳动力市场需求状况,及时与输入地区沟通信息;建立劳务中介机构;负责对外流动人员的就业前培训、介绍就业、处理劳动的争议等。3、应制定和完善促进农村剩余劳动力转移的政策,尤其改革土地使用制度和集体资产管理分配制度;形成农业、剩余劳动力转移机制,建立就业和社会保障体系。

第四,加强输入地流动人口的管理。输入地流动人口管理的基本要求是:首先要控制外来人口量,力求外来人口量和当地基础设施容量、劳动力吸纳量保持平衡,以保证当地社会经济正常运行,避免基础设施超载运行和当地居民就业不充足。为此,对外来人口的就业、居住须严格控制,实行凭证(即外出就业证)就业和居住制度,对无外出就业证的外来人口可视为盲流予以强制遣返;其次,建立担保金制度,全面整治,强化治安。应在各级公安机关中建立和健全外来人口管理机构和规范严格的管理制度,加强公安机关的日常行政管理,抓住外来人口的“进”、“出”、“住”、“行”四个环节,特别要加强对出租私房和用工单位的管理,建立担保金制度,要建立外来人口刑事犯罪情况信息网络,大力打击外来人口犯罪活动;再次,从加大反腐败力度入手,清除一切盲流人口得以落户的地方,尤其要加强对大中城市结合部盲流人口的管理。