

改革开放背景下广东省人口迁移 流动态势评估

郑梓楨

广东省是中国改革开放的先行地区。在改革开放洪流汹涌澎湃、高潮迭起的背景下,人口迁移流动空前活跃,呈现出独有的态势,并且在人口迁移流动过程中产生了许多理论上和实践上亟须回答的问题。

一、广东省人口迁移流动数量评估

由于对迁移这个概念所下的定义不同,则迁移人口的数量统计口径不一,统计结果自然有所差异。再者,中国特有的人口迁移政策和户籍管理制度,也使从普查资料中清晰地区别并统计各种类型的迁移人口增加了不少难度。尽管如此,从不同的角度进行估算,仍然可对数量有个大致的了解。

若以1985年7月1日的户口变化为标准来定义迁移人口,则1990年普查数据表明,广东省是全国人口迁移最活跃的地区。广东省跨省、自治区、直辖市的净迁移人口比重为1.44%,位居全国第一;省内跨县、市迁移人口比重也是全国第一,为3.99%。即1985年7月1日~1990年6月30日省际迁入人口为115.61万,其中净迁入人口为90.47万;省内跨县、市迁移人口为250.69万。值得注意的是,广东省迁出人口比重为0.40%,位居全国倒数第一。由于数量不大,故下文的各类估算中迁出人口数略去不计。

上述数量估算囿于户口条件限制,现从人口自然增长率角度考虑。1982年普查时广东省总人口为53 631 930人(不含海南),到1990年普查时总人口为62 829 741人。8年间增加了约919.78万,增长17.15%,年均增长2%。不但明显快于全国年均1.48%的平均水平,而且仅低于宁夏(2.25%),居全国第二位。广东省人口增长速度如此快自然首先与人口出生率偏高有关,但通过计算发现,人口迁移流动所起的作用是不可忽视的因素。

1982年普查表明,1981年广东省人口自然增长率为18.91%(不含海南)。自此呈逐年下降状

态,到1983年降至14.37%。1986年回升至16.47%,之后居高不下。1988、1989年略有下降,但1990年普查时仍高达16.62%。以上述人口自然增长率变化为依据,以1982年普查时广东省人口为基数加以估算,得出第三次普查与第四次普查8年期间广东省自然增长人口约为700.86万。同期广东省实际增加人口为919.78万。总增长人口减去其中的自然增长部分,所得结果是机械增长部分即迁入人口。据此,1982年7月1日~1990年6月30日迁入广东省的人口至少为218.92万($919.78 - 700.86 = 218.92$)。该数学包括省际迁入人口在广东省的自然增长部分。也就是说,适逢改革开放的8年期间,广东省所增加的人口近1/4(23.80%)是人口迁移流动结果。这充分表明,人口迁移流动已是广东省人口增长的举足轻重的因素。

人口的迁移流动必然伴随着城市化,因而可从城市化角度去估算人口迁移流动数量。在中国,迁移过程中从农民到非农民的身份转变、从乡村到城镇的地域迁移、从农业到非农业职业的转换这三方面的改变并非同步。其中关键是身份的转变。因此目前以农业人口与非农业人口指标来衡量中国城市化进程是恰当的。

由于1982年的普查尚无非农业人口的统计,故以公安部门统计数为参照。设1982年普查时点非农业人口数 =

$$\frac{1981年年底人口数 + 1982年年底人口数}{2}$$

则1982年普查时非农业人口约为957.08万。又由于非农业人口在迁入城镇前后自然增长率理应有所不同,因而很难单独用城镇人口或单独用农村人口的指标进行统计。这里假设该类人口与全省总人口自然增长率相同(在这一假设下只会导致高估自然增长人口而低估机械增长人口),则近两次普查间广东省非农业人口自然增长了125.07万。1990年普查

时广东省实际非农业人口为1354.91万,由此可得知近两次普查期间共增加非农业人口397.83万(1354.91-957.08=397.83),又可得知其中机械增长人口272.76(397.83-125.07=272.76)。换言之,1982年7月1日~1990年6月30日广东省农业人口中有272.76万人“迁移”为非农业人口(其中包括省外农业和非农业人口的迁入)。

如果把农业人口本身的流动考虑进去,则更能进一步显示广东省人口迁移流动的特点。以离开常住户口登记地一年以上为标准来定义“迁移流动人口”(下同),则1990年普查时广东“迁移流动人口”^①为331.47万,占总人口的5.28%。其中非农业迁移流动人口为46.66万,占非农业人口的3.59%;农业迁移流动人口为302.08万,占农业人口的5.80%。农业迁移流动人口占广东省迁移流动人口总数的85.32%,可见,农业人口是广东迁移流动人口中的主体,是最活跃的部分。

二、广东省人口迁移流动的特点

改革开放以来,广东省人口迁移流动的第一个特点是农村人口加速向城镇迁移。1949~1979年30年间,城镇非农业人口几经起伏,绝对数增加不超过400万,城镇非农业人口占全省总人口比例从约16.8%上升到16.9%,城镇化速度几乎为零。而改革开放以来,人口城镇化进程加速,从1979年的16.9%升至1982年普查时的约17.85%,1990年普查时达到21.56%。11年间增加了近4个百分点,非农业人口数增加了近500万。在第三、四次普查8年间所增加的近400万非农业人口中,68.56%是农村人口向城镇迁移的结果。更重要的是,自1984年国家实施农民自理口粮进城务工经商政策以来,广东省该类人口已从起初的18.06万激增到目前的约100万,占近8年间迁入城镇的农业人口的1/3以上。

广东省农业人口迁移是以中小城市尤其是以镇为主要指向。这种迁移致使广东省城市非农业人口从1982年占全省总非农业人口的59.6%下降至1990年普查时的52.65%;镇非农业人口逐渐增大,从1982年的40.4%上升到1990年普查时的47.35%。如果按国内标准将广州和汕头划作大城市,则中小城市及镇的非农业人口1990年普查时占全省非农业人口的74.54%。

广东省人口迁移流动的第二个特点是,迁移流动人口主要汇集在珠江三角洲地区。首先,这一地区人口仅占全省总人口的35.43%,但非农业人口

却占全省非农业人口的52.24%。人口城镇化率高达31.80%,远远超过21.6%的全省水平。主要构成因素之一无疑是农业人口向该地区城镇迁移的结果。其次,这一地区汇集的非农业迁移流动人口占全省该类总人口的77.49%,农业迁移流动人口占全省该类总人口的85.15%。也就是说,1990年普查时全省331.47万迁移流动人口中,有278.50万流入这一地区。全省84.02%的迁移流动人口汇集于此,其规模和集中程度在广东是前所未有的。

在珠江三角洲地区,农业人口迁移流动的汇集热点依次是深圳市、东莞市、广州市、佛山市、珠海市和中山市。这些城市接纳了全省农业迁移流动人口的75.89%,其中仅深圳市和东莞市就占到44.81%。与此相仿,非农业人口迁移流动的热点依次是深圳市、广州市、佛山市、珠海市和东莞市。其中深圳市占35.83%,广州市占16.94%。

广东省人口迁移流动的第三个特点是省外迁入人口数量大。1988年已有震惊国内外的“百万民工下广东”的事实;近年的估计称广东境内约有200万省外民工;最近的说法是仅珠江三角洲地区就有约400万省外暂住人口。总之,改革开放中的广东省接纳了数百万的省外人口。他们的足迹遍布广东省,而聚集热点是经济高速增长珠江三角洲地区。

综上所述,历经改革开放13载的广东省,其人口迁移流动从停滞到活跃形成如下态势:在流向上,呈“省外→广东→珠江三角洲→珠江三角洲热点市县”的走势及势头渐次增强格局;在分布上,镇和中小城市以及珠江三角洲已成为接纳吸收庞大迁移流动人口的主要地域。

三、改革开放是引发人口迁移流动的主要动因

广东省人口迁移流动大潮的勃起及其独特态势,是与经济的高速增长和发展幅射模式分不开的。

改革开放以来,先行一步的广东省经济高速增长,1980~1991年国民生产总值平均递增率为12.4%;工农业生产总值从1980年的138亿美元增长到442亿。广东省人口占全国的5.5%,面积不到全国的2%,但其国民生产总值却占全国的8.5%,经济的

^①包括已在本县、市常住一年以上,且常住户口在外地的人口,以及在本县、市居住不满一年,但已离开常住户口登记地一年以上人口,不包括户口待定和国外迁移人口。

高速发展在省内各地区并非同步, 热点在经济特区和沿海开放地区。其经济发展幅射模式是“经济特区→沿海经济开放地区→外围地区→全省”。包含深圳、珠海两经济特区的珠江三角洲地区是广东省改革开放最早和最成功的地区。“七五”期间该地区的工农业生产总值增长率超过12%, 较亚洲“四小龙”起飞时的经济增长速度有过之而无不及。

经济的发展往往意味着对劳动力需求的增加。广东省经济的高速增长和繁荣发展为大众提供了数百万计的劳动就业机会, 受经济发展幅射模式层次的影响, 越靠近幅射中心对劳动力需求越大, 就业机会越多。位于经济发展中心地带的珠江三角洲地区不仅解决了多年来未能解决的当地城乡剩余劳动力的出路问题, 而且转而变为劳动力不足地区。广东省尤其是珠江三角洲的就业形势和对劳动力的需求, 实际上为全省和全国劳动人口迁移流动提供了机会和条件, 形成了吸引、牵动省外人口向广东、省内外人口向珠江三角洲地区移动的巨大势场。由改革开放引发的经济大发展不但使广东省人口迁移流动空前活跃, 而且使迁移流动的走势、迁移流动强弱的梯次格局与经济的发展幅射层次相互对应, 显示了构成广东省人口迁移流动态势的深刻的经济背景和经济因素。

既然广东省人口迁移流动的形成是经济、人口、地区发展不平衡等因素共同作用的结果, 那么只要上述因素仍然存在, 这种态势就会继续下去。从广东省全局着眼, 由于占有“天时、地利、人和”的优势, 与内地在经济发展方面的差异将会长期存在。因此, 在全国人口过剩的压力下, 在商品经济日益发达、市场调节作用日益增强的背景下, 指向广东省的人口迁移是难以完全遏止的。从珠江三角洲地区看, 该地区的劳动工资成本无疑会有所增加。但正因为如此, 为保持经济发展的速度和优势, 珠江三角洲对外来劳动力的需求会持续旺盛, 因而人口向珠江三角洲汇集的态势在较长一段时间是不会改变的。但局部的变化可能发生。由于这个地区劳动力不足和土地资源短缺, 加上该地区工业有向高精尖产业发展的战略构想, 其外围及粤北、粤西地区劳力密集型的乡镇企业、合资、外资企业和“三来一补”企业会逐渐发展兴旺, 刺激对劳动力的需求, 从而形成吸纳迁移流动人口的新的承载热点地区。但这些地区只会是珠江三角洲地区的流动人口汇集的分流点, 而不是取

代点。

面临上述人口迁移流动的趋势, 广东省应利用其积极的一面, 设置和健全相应的劳务、就业服务机构, 疏浚流通渠道, 促进省内农村, 尤其是粤北地区、山区和贫困地区剩余劳动人口的迁移流动, 趁势改变广东省南北就业机会不平衡的状况, 缓解山区和贫困地区的就业压力, 并以此直接或间接地从资金、信息、人才培养诸方面帮助山区和贫困地区脱贫致富。目前全省城镇劳动力在总体上仍然供大于求, 农村剩余劳动力的出路尚未完全疏通。这始终是影响广东省经济发展的因素。

人口大规模流入广东省所产生的问题之一, 是给不给迁入者常住户口。这个问题在城镇尚未周全解决时, 于农村已日见突出了。近年来由于经济高速发展, 农村人口迅速城镇化, 造成农村劳动力不足, 耕地撂荒。于是出现了一种新的迁移形式: 由政府组织或自发组织的“农村→农村”人口迁移流动形式, 即“代耕”。通常是山区和贫困地区的劳动力人口流入富裕地区, 填补农村人口城镇化所形成的“空白”。“代耕”人口省内外都有流入, 估计已近百万。这是一个棘手的人口问题。若让他们留下来, 则减少农村人口比重, 为农业向纵深发展让出更多空间的设想将化为泡影, 当地计划生育的成果将失去意义; 人口地域分布不均衡的局面将进一步加剧。若不让他们留下来, 则“代耕”人口会产生短期行为, 在人力、物力、财力的投入上踌躇不前, 从而对当地农业的深入发展极其不利。更何况, “代耕”人口在迁入地也存在向城镇迁移, 并且由此造成的“空白”还会来入填补的恶性循环。这一问题必须提到日程上予以解决。从长远利益看, 在各地人口压力相当的背景下, 大目标应该是原则上让当地城镇吸纳当地农村人口, 代耕人口中的大部分应最终返回迁出地, 小部分由迁入地吸收。这对各个地区的人口城镇化、农村农业现代化和人口分布均衡发展是有利的。代耕人口一旦返回迁出地, 他们将带回资金、信息、人才, 并将成为家乡人口城镇化、农村现代化建设的主力军之一。

四、乡镇企业是发展和繁荣小城镇的希望

除上述原因外, 人口迁移流动及人口城镇化过程所显示出的特色, 与广东省乡镇企业蓬勃发展是密切相关的。据统计, 广东省乡镇企业的总收入在80年代平均递增率高达30%。1991年乡镇企业总

收入达1 008亿元,总产值占农村社会总产值的比重从1980年的23.26%提高到62.27%(一些地方超过80%以上)。珠江三角洲已拥有30多家超亿元和1 000多家超千万元的乡镇企业。乡镇企业在全省农村经济中已处于主体地位。广东省乡镇企业90年代的发展目标,是总收入以平均年递增20%的速度迈进21世纪。届时总收入可达3 000多亿元,加上农业收入,农村经济总收入为4 000亿元,将占全省工农业生产总值的一半左右,全省乡镇企业职工人数可达1 000万,将基本解决农村劳动力的出路问题。

所说“乡镇企业是发展和繁荣小城镇的希望”包含两层意思:第一,广东省尤其是珠江三角洲之所以能够提供如此丰富的劳动就业机会,很大程度上有赖于发达的乡镇企业。这些乡镇企业不但能够吸收和安置当地的城乡剩余劳动力,而且为外地外省劳动人口提供了几百万个劳动就业机会。据不完全统计,当前广东省乡镇企业职工已达708万。这种就业形势是国家财力和国营企业能力至少在目前所不能负担的。因此,实质上是乡镇企业加速了广东人口城镇化的进程。第二,发达的乡镇企业促进了小城镇和小城市的发展和繁荣,为城镇建设提供了巨额的城建资金。目前全省建镇1 298个,仅珠江三角洲就由过去的30多座增加到约460座,城市由5座增加到12座。目前广东省一部分镇和小城市有“镇发展成小城市,小城市发展成中等城市”的战略构想和趋势。譬如因“三来一补”企业而闻名全国的东莞市,就是由县发展而成的。

在广东省,正是乡镇企业的发展,才使小城镇的经济实力得以加强而充满活力,才使人口迁移流动特别是农村人口向镇和小城市迁移流动具有实际可能性。

省内农村人口向城镇迁移、省内外人口向城镇迁移所形成的人口城镇化过程,可以说至今是合理和健康的。因为如此大规模的人口移动,并没有造成农村人口蜂拥而来并滞留于个别大城市(尤其广州市),从而导致大城市人口急剧膨胀、失业率急剧上升等弊端。广州与其说是吸纳农村人口的主要承载地,不如说是人口迁移流动的中转站更为贴切。广东省接纳迁移流动人口主要靠镇和中小城市,承载形式是直接吸收为主,涌入广州的部分往往很快就向四周的城镇分流。这种良性人口城镇化进程,很大程度上得益于广东省乡镇企业经济的发

展。

广东省人口向城镇迁移即人口城镇化的节奏与经济尤其是乡镇企业的发展进程可以说是同步的。在改革开放初期,原来绷紧的城镇迁入政策出现了不少松动。1984年实行让农民自带口粮进城自谋职业的政策,导致农村人口涌入城镇的小高潮。但由于城镇经济实力不强,乡镇企业尚未蓬勃发展,就业机会不多,这个时期的农村人口向城镇迁移的过程呈现出某种人为的“超前”状态。

随着经济的发展和乡镇企业的兴起,人口城镇化水平不断提高。目前全省非农业人口中,大城市占25.46%、中小城市占27.19%、乡镇占47.35%。在发达的珠江三角洲地区,由于城乡差别缩小,甚至出现人们不愿向城市迁移的倾向。显然,这种局面的形成,是乡镇企业的经济发展模式决定的。

乡镇企业、合资、外资企业和“三来一补”企业造就并繁荣了广东省星罗棋布的城镇。但是,杂乱分散的工业布局已逐渐暴露出土地、交通、能源、城市设施和环境等方面不相适应的缺陷;庞大的“离土不离乡”人口依然拥挤在农村土地上。至此,广东省人口城镇化过程似乎呈现出某种滞后状态:农村人口占总人口的比例还可减少,即人口城镇化速度还可加快,全省城镇非农业人口中镇比重仍然过大。笔者认为,据广东省目前的社会经济发展战略和趋势,人口城镇化的进程应该加快并迈向新的台阶,即在提高城镇非农业人口比重、保持镇吸收农业人口的速度的前提下,积极发展中小城市;农村人口和镇乡非农业人口转入中小城市,增大中小城市人口在全省城镇人口中的比重。这种发展方向的目的是:一方面,使工业企业相对集中,使中小城市在交通、能源、城市设施、环境污染控制、信息等方面的效益和较之镇更能容纳人口的优势得以发达;另一方面,让农民“离土又离乡”,以减轻农村地区的人口、土地、资源和环境的压力,让农业在更良好的空间环境中向纵深发展。借此良机还可以调整广东省人口的地域分布、城乡分布,以及在各类型城镇的合理布局,从而促进广东省工农业生产齐头并进,城乡共同发展。在广东省经济发展战略的影响下,预计人口迁移流动及城镇化将会沿上述走势运动。

(本文责任编辑:高春燕)

(作者工作单位:广东省社会科学院人口研究所)