

“摆动人口”与我国农村劳动力的转移

马戎

80年代初期,在我国农村,家庭承包制取代了原有的人民公社制度。这一体制上的根本改变极大地调动了农民的生产积极性,普遍地提高了农民的收入,使农民手中逐步有了一些生产资金;同时,还解放出了在公社体制下被掩盖的亿万农村过剩劳动力。在此之后,政府又随即对城镇工、商、服务业的所有制结构实行改革,允许私人 and 联户办厂、经商。于是,大量农村剩余劳动力流入城镇,或到乡镇企业务工,或利用自有资金集资经商办厂,仅1985年一年全国就新增务工、经商人员达1300多万人。^①这些人仍被统计为农业人口,许多文章称其为“离土不离乡”,意即他们脱离了土地(农业劳动),但身份仍然是乡村居民,不享有城镇居民在粮食供应、住房、就业、社会福利等方面的待遇。到1986年,离土不离乡的农民总数达到7000万。^②

在这些进镇做工经商的农民中,一小部分人已在镇区购买或建造了房子,基本与原来居住的农村社区脱离了关系;但绝大多数人采取“白天进镇做工,晚上回村居住”的钟摆式的生活方式,被称为城镇中的“摆动人口”。江苏省南部许多小城镇的摆动人口甚至远远超过定居的常住人口,^③成为这些小城镇社区生活和经济活动中非常重要的一个组成部分。可以说,由于“摆动人口”在小城镇和乡镇企业发展中的巨大作用,已使研究“摆动人口”成为理解80年代我国农村劳动力大转移和我国新型城市化道路的钥匙。

内蒙古翁牛特旗桥头镇,是我国经济发展比较落后的少数民族自治区域的一个建制镇。它的乡镇企业处于刚刚起步阶段,但也发展到一定的规模。1986年全镇有37个镇办、村办企业,有职工2200人,年产值400万元,产品以建筑材料和加工食品为主。桥头镇的资源条件、交通和经济发展水平,在我国中西部地区有相当的代表性。1987年6月,我在翁牛特旗6个城镇的镇区调查了1300户,其中桥头镇219户。以下将分析桥头镇“摆动人口”的规模及其职业结构特点,然后结合我国的户籍管理制度,讨论产生“摆动人口”的条件,并试图把“摆动人口”这一劳动力转移的特殊形式放到我国体制改革和现代化的历史进程中从理论上加以认识。

○○○○ 桥头镇位于翁牛特旗南部公路上,镇区占地1020亩,常住居民650户,其中
○—○ 包括1个农业小队45户。1987年6月,我根据户口登记进行等距抽样(每4户调查1
○○○○户),共调查常住户口155户,并访问了64户没有正式登记为该镇常住人口的农民

①李春林:《农村剩余劳动力向何处去?》,1987年南京人口与发展讨论会论文。

②费孝通:《〈小城镇区域分析〉序言》,载江苏省小城镇研究课题组、江苏省统计局编《小城镇区域分析》,中国统计出版社1986年版。

③徐琴:《离土不离乡模式的生长条件和得失评价》;或朱宝树:《上海郊区农村劳动力转移态度及问题探讨》。均为1987年南京人口与发展讨论会论文。

工和个体户，其中9户实际上已全家在镇区居住；9户户主住在镇区，家属住在邻近乡村；其余48户则是“摆动人口”。移居镇区的农民，有的取得了非农业人口户口登记，已成为镇区常住居民，有的仍以农业户口在原居住乡村登记。

按照居住类型和户口登记分类，桥头镇被调查的219户的分布和他们的基本情况可用表1来说明。

表1. 桥头镇镇区按居住类型和户籍登记的人口构成和基本指标

居住类型	户籍登记	调查户数 (户)	户平均人数 (人)	户主平均上学 年数(年)	1982年人均 纯收入(元)	1986年人均 纯收入(元)
全家住镇区	A	35	3.47	3.06	398	657
	B	25	4.68	3.17	262	510
	C	47	4.93	1.43	191	478
户主住镇区 家属住农村	A	6	4.17	3.27	186	640
	B	8	5.63	3.13	200	505
	C	9	5.89	1.89	162	382
户主在镇区工 作全家住农村 (“摆动人口”)	A	5	5.00	4.20	197	426
	B	36	4.81	2.39	233	556
	C	48	4.58	2.10	155	477
总 计		219	4.62	2.40	250	523

注：表中A代表全家非农业人口；B代表户主非农业人口；家属农业人口；C代表全家农业人口。下同。

1. 桥头镇的人口结构

从表1可以看出，全家具具有非农业户口的户数占总户数的21%，户主是非农业人口的户数为31.5%，而全家为农业人口的户数是47.5%。需要指出，104户农业户内有38户属于镇区内的农业生产队，所以如果以登记地点来划分，全家或户主本人登记在镇区的为总户数的70%，全家登记在农村，但全家或户主在镇上做工的占30%。这两种计算方法都可说明桥头镇农村劳动力向镇区转移的规模，而这种转移并不伴随户口登记地点的变动或户口类型的变动。

如果以人口为单位计算，江苏9县190个镇的调查结果表明，摆动人口（不包括走读学生）占镇区总人口的19.7%，户口不在镇区的人口占镇区总人口的40.7%；①而桥头镇调查

①邹农俭：《小城镇的人口和农村剩余劳动力的转移》，载江苏省小城镇研究课题组、江苏省统计局编《小城镇区域分析》，中国统计出版社1986年版。

推算出的结果是：“摆动人口”约占镇区总人口的18.0%，居住或劳动在镇区，但户口不在镇区的人口占镇区总人口的28.2%。由此可见，无论乡镇企业和小城镇发展迅速的江苏省，还是不够发达的内蒙古自治区，“摆动人口”在小城镇中都占有相当的比例。

2. 开始摆动的时间

桥头镇的“摆动人口”中，有32.6%是70年代进镇的，那时城镇“农转非”控制尚不严格，进镇农民户中近一半（13户）的户主转成了非农业户口，不少人成了国家正式工人。1981年和1982年，桥头镇的户籍控制曾一度放松，进镇工作的有9户的户主转成了非农业户口。但“摆动人口”的主要部分（48.3%）是从1982年以后（即实行家庭承包制以后）进镇工作的。由于自1983年起严格了户籍控制，所以1983年以后进镇的人中仅有9户转为非农业户口，而另外25户同期进镇的只能保持原乡村的农业户口。总的来看，进镇的高峰期是1981—1985年。

1985年后进镇人数下降的原因，主要是由于镇上企业原有主要产品（建材）市场已经饱和，新产品尚未开发，而没大量招收新工人。

3. “摆动人口”的职业结构特点

表2表明，桥头镇被调查的户主的职业结构为：（1）43%的干部属于“摆动人口”，约一半的干部的家属仍为“农业人口”。

（2）国家正式工人当中34.6%是“摆动人口”。（3）镇上机关企业雇用的合同工、临时工中，78.7%是“摆动人口”，并有88.5%的合同工、临时工全家都是乡村的农业户口。据此推算，在镇内国家、集体企事业单位中（包括表2中的干部、正式工人、

合同工和临时工），无镇内户口的农民工已占40%。这表明“离土不离乡”的农民工已成为桥头镇乡镇企业劳动力的主要部分。（4）所有的个体户都是1982年以后开始营业的，其中53.3%是1982年以后迁到镇区的，个体户中的2/3是无镇内户口但全家住在镇区的农民。（5）中小学教师中，1/3是“摆动人口”，14%属于农业户口的“代课教师”，55%的教师的家属是农业户口。综上所述，“摆动人口”在镇区几个主要职业领域中都占1/3以上，有的甚至达到3/4以上（如合同工和临时工）。由此可见，在内蒙古这样相对不发达的地区，劳动力从农村往城镇转移的规模已经很可观了。

表2. 桥头镇镇区人口的职业构成

居住类型	户 籍 类 型	农 民	退 休 职 工	教 师	正 式 工 人	干 部	合 同 工 临 时 工	个 体 户
全家住镇区	A		2	6	18	6	2	1
	B		1	7	13	3	1	
	C	31		2			4	10
户主住镇区 家属住农村	A			1	1	4		
	B			3	2	3		
	C			1			6	2
户主在镇区工 作全家住农村 （“摆动人口”）	A			2		3		
	B			6	98	7	4	1
	C			1		2	44	3
总 计		31	3	29	52	28	61	15

4. “摆动”的距离

从有“摆动”距离（工作地点与居住地点的空间距离）资料的70户来看，“摆动”距离平均在5~6公里（见表3）。据被调查者讲，6公里约需骑30分钟自行车，每天早晚来回路上共需一小时。这与一些同志在山西原平县的调查结果基本相同。①唯一的一户长距离“摆动”的是一个个体户，他在镇上租房开了一家小百货店，每天从40公里外的乌丹县城乘车赶来。除此之外，“摆动”距离在10公里以上的有6人。“摆动人口”每天多靠自行车往来于乡村和镇之间。

5. “摆动”的原因

每天在约5公里的距离上骑自行车走一个来回，终究也是一件辛苦的事。是什么原因使得这些农民自愿一年到头吃这个苦？表4对全属于农业户口的3组被调查户的平均收入依不同职业进行了比较：（1）全部被调查户1986年的人均收入比1982年有很大提高。（2）个体户、合同工和临时工的收入明显地高于干部、教师和农民。（3）桥头小队位于镇区，交通、水利、土壤和电力等条件在全镇84个自然村中属于中上等水平。表4说明，各组的个体户、合同工和临时工的收入都大大高于桥头小队。因此，追求高收入，可以看作农民“摆动”进镇做工经商的重要原因之一。

雨果（G. Hugo）在研究印尼爪哇农民进城“循环”迁移（Circular Migration）的原因时，从经济角度提出两条理由：一是农民定期进城做工的原因是追求高收入，因为城里工资高于乡村；二是减小风险，因为大城市里工作不稳定，一旦失业或生病即陷入困境，在农村有一个家并与农村社区的家族成员保持亲密关系，可以帮助克服这些困难。这解释了农民为什么不举家迁入城内。②

在解释农民不轻易举家迁入城镇时，心理

表3. “摆动人口”每天的“摆动”距离
单位：户、公里

	户籍登记			总计
	A	B	C	
户数	5	30	35	70
平均距离	6.0	5.6	5.0	5.3
最长距离	12.0	40.0	13.2	
最短距离	4.0	1.0	1.0	

表4. 全家登记为农业人口的户按
职业收入比较 单位：户、元

居住类型	职业	户数	1982年人均收入	1986年人均收入
全家住镇区	农民	31	124	340
	教师	2	200	484
	合同工 临时工	4	273	500
	个体户	10	225	741
户主住镇区 家属住农村	教师	1	125	375
	合同工 临时工	6	138	361
	个体户	2	240	412
户主在镇区 工作全家住 农村（“摆动人口”）	教师	1	133	380
	干部	2	117	383
	合同工 临时工	44	154	452
	个体户	3	133	577

注：1982年桥头镇尚没有个体户。

①王汉生：《乡镇企业劳动力要素的流动》，《北京大学学报》（哲社版）1987年第3期。

②雨果：《印度尼西亚的循环迁移》，载于《人口与发展评论》8（1），第59—83页。

因素是经常被提到的另一个原因。在有几千年历史的中国传统农业社会中，农民对土地有着深厚的感情，他们在土地上建房、打井、种植粮食、蔬菜和放牧牲畜。搬进城镇后，粮菜等便不得不到市场上购买。进镇作工只是改变生产活动的形式，而住进城镇却要求农民去适应一种新的生活方式。Louis Wirth曾指出，都市性是包含一整套社会及文化特质的生活方式。小城镇虽然不是大都市，但终究与农村在生活方式上有着质的差异。由于乡镇企业的经营情况往往受到国家政策（贷款、税收、原材料价格、市场管理）的影响，镇上合同工与临时工的收入与工作并不是完全稳定的。所以，农民是不愿轻易割断他们与乡土社会的这一传统的纽带。镇上的工作提供现金收入，而土地提供粮食生产、住房（宅基地）和家庭副业（养鸡、猪、种蔬菜）的场所，乡村社区提供传统的社交场所、公共服务设施和某种程度的就业保险。从某种意义上可以说，“摆动”现象正是他们从传统的农业社会生活方式到城镇生活方式的一个过渡。在心理承受能力上，这个过渡对我国大多数农民来说很可能是必要的。

7000万进入城镇做工的农民，一方面给城镇的建设发展提供了劳动力和部分资金，另一方面也吸收了新的生产和生活方式，接触到“城市文化”，开阔了眼界。通过“摆动”，他们把新的生活方式和思维方法传播到自己的家乡。“摆动人口”已成为沟通我国城乡文化的重要桥梁，它的这种作用对我国的现代化必将起到积极的作用。

劳动力是生产活动的要素之一，在传统的计划经济体制下，为了使劳动力在地
理上的分布（包括城乡分布）适合于经济计划的需要，我国长期把户籍登记类型
（农业与非农业人口）与就业方式（公社安排或由城镇劳动部门安排）联系起来，
并要求居民的居住地点、就业地点与户籍登记地点相一致，除非得到公安户籍部门的批准，
居民不能改变户口登记地点和户口登记类型。我国控制成年劳动力自由流动的主要方法就是
用户籍制度来管理粮食供应、住房和就业这3个人们最重要的生存条件。商品经济则要求劳
动力根据各地区、各部门对劳动力需要的变化自由地流动。随着我国经济体制改革的发展，
人们必然要求或者是能够自由地改变户籍类型或登记地点，或者是粮食、住房、就业这3方
面不受户籍登记地点和登记类型的限制。“离土不离乡”的农民工和“摆动人口”的出现，
实际上就是就业地点与户籍登记地点的分离；政府已允许农民在非户籍登记地点去找工作，
同时允许国营、集体企事业单位以合同工、临时工的形式招收在当地没有正式户口的农民。

表5可以清楚地表现出农民与城镇居民在粮食供应、住房、就业3方面的不同待遇以及两者之间的过渡形式。“摆动人口”可以看作是第一步的过渡形式：农民进镇作工，改变了生产行业和工作地点，但户籍登记、居住地点、住房和粮食供应办法仍与农民一样。目前全国已有7000万农民完成了这一过渡。第二步的过渡则是搬到镇区居住，把家庭的重心从乡村移到城镇。为了鼓励农民实现第二步转移，国务院于1984年10月发出了《关于农民进入集镇落户问题的通知》，提出对申请到集镇务工、经商、办服务业的农民和家属，以及在乡镇企事业单位长期务工的人员，公安部门应准予落常住户口，统计为非农业人口，供应加价粮油。^①

但事实上，真正迁到镇上居住并落户的农民数目很小。^②在桥头镇被调查的61个农民工和

^①见《人民日报》1984年10月22日。

^②徐琴：《离土不离乡模式的生长条件和得失评价》，或宋宝树：《上海郊区农村劳动力转移态度及问题探讨》，均为1987年南京人口与发展讨论会论文。

表5. 中国农村劳动力的转移及其过渡形式

劳动力转移	农民	农民工 (摆动)	农民工 (住镇)	新型 居民?	城镇 居民
户籍类型	农业人口	农业人口	非农业人口	不限定	非农业人口
居住地点	农村	农村	城镇	不限定	城镇
工作地点	农村	城镇	城镇	不限定	城镇
就业类型	责任制 个体户	合同工、临时 工、个体户	合同工、临时 工、个体户	合同工、临时 工、个体户	正式工人、 个体户
粮食供应	责任田	责任田	“自理口粮”政府 供应加价粮油	市场调节	政府供应 低价粮油
住房	自建或 买房	自建或 买房	须已有固定住 所，政府对其 建买租房提供 方便	市场调节	单位分配住 房(个人 买房)

15个个体户中，只有1个合同工于1986年把家迁到镇区并转成非农业人口。究其原因，一是农民依旧眷恋土地，对以高于对城镇居民供应的价格向政府买粮，许多农民也不愿意，二是在镇区解决不了住房。国务院的《通知》对提出申请的农民准予落户，但一个前提条件是申请者必须“在集镇有固定住所”，对在乡镇企事业单位长期务工的，《通知》提到“镇政府要为他们建房、买房、租房提供方便”，并没有义务和责任解决他们在镇区的住房。实际上，“对农民在城镇建房的约束甚严”，而且“农民无权购买城镇住房”。^①这在一定程度上反映出目前国家只能在很有限的财力下进行小城镇的基本建设。

当前，住镇农民工与城镇居民之间在粮食供应、住房、就业的待遇方面依然存在着很大的差别。这一差别将会维持多久？最终住镇农民工能否得到与现在城镇居民相同的待遇？这是在探讨我国农村劳动力转移时必然会提出的一个问题。

在当前政治经济体制改革的过程中，建国以来对城镇居民实行多年的各项体制也正在逐步改变：(1)鉴于“铁饭碗”制度的弊病，目前正逐步以合同工制取代无法解雇的“正式职工”制；(2)住房体制的改革也已开始，目标是逐步把住房从国家福利事业转为由市场调节；(3)在兑现国家订购合同的前提下，粮油等农产品已被允许在市场上自由出售。所以，一个很可能的前景是：现在住进城镇的农民工和现在的城镇居民将向一种新的“粮食——住房——就业”体制过渡（见表5）。这一新的体制，在宏观上受政府计划、政策的影（下转第62页）

^①徐琴：《离土不离乡模式的生长条件和得失评价》，1987年南京人口与发展讨论会论文。

低收入地区农业剩余劳动力就业问题研究

叶兴庆

本文拟就我国低收入地区农业剩余劳动力的就业问题进行经济、社会分析,以期揭示这些地区农业剩余劳动力的就业规律。

一、由于自积累机制难以启动、信贷资金有效需求不足、投资环境差等因素,低收入地区吸纳农业剩余劳动力的能力有限;要从根本上解决问题,必须开辟发达地区的就业市场

为分析方便,我们将低收入地区看作一个社会经济系统,暂不考虑国外需求这一因素。

(一) 系统内的需求

分析系统内对农业剩余劳动力的现实需求和潜在需求,实际是对本系统非农产业的发育程度和发展前景的分析。

从总体上讲,低收入地区农村非农产业的发育程度很低,有些贫困县的乡镇企业总产值只相当于发达地区一个村的水平,在部分少数民族贫困地区,乡镇企业尚未发育。尽管在低收入地区的某些区域内,也零星分布着由政府投资经营的近现代非农产业,但它们与传统农业的反差极为强烈。在低收入地区,“两过剩”与“两不足”同时存在,即:乡村劳动力过剩,近现代非农企业技术设备与技术人员过剩;乡村技术设备和技术人员不足,近现代非农企业原材料不足。这从一个侧面表明,近现代非农产业的强行嵌入并没有对周围农村带来发展的现实契机和推动力。

低收入地区非农产业发展的前景,即非农产业发展的速度、规模和战略选择,决定了它对劳动力的需求量,从而决定了它对农业剩余劳动力的需求前景。而非农产业发展的速度、规模和战略选择又取决于低收入地区非农产业发展的优势和劣势的比较。

低收入地区发展非农产业有两个明显的优势:

1. 劳动成本低。近年来一些费工耗时的产业或加工环节已经逐渐由高收入地区转移而来,低收入地区的一部分农业剩余劳动力正通过这些劳动密集型产业介入非农产业。例如,在山东、浙江等农村经济较发达地区,由于农业劳动力就业机会多,劳动的机会成本也比较高,一些企业将部分原来自己完成的费工耗时的加工环节,转移到甘肃中部干旱山区来完成。至于在同一个省内不同发展水平的县份之间,这种产业转移的现象就更为普遍。如河北省阜平县从定县、保定、涿县输入原料加工地毯半成品,再由定县、保定、涿县加工成成品。

2. 稀特资源的垄断。有些产品的原料由于对气候、土地等自然条件的特殊要求,其生长分布的空间往往与低收入农户集中分布的地区重合,低收入地区的农民成了这些稀特资源开发利用的当然垄断者。资源垄断在一定程度上抵消了低收入地区加工技术、管理经验等方面的不足。在某些区域,稀特资源的加工业成了当地非农产业的支柱,成了农业剩余劳动力的一个重要就业门路。如甘肃中部山区和宁夏南部山区一些县份,近年来兴办了许多沙棘加工厂和蕨菜加工厂,市场占有率很高。

与此同时,低收入地区非农产业的发展也面临以下劣势:

1. 自积累机制难以启动。低收入地区同其它地区一样,近年来随着农业分户经营制度的确立,积累的主体已相应地转由农户充当。然而,积累主体的换位,在低收入地区和其它地区所带来的效应却极为不同。在较发达的地区,农户作为积累主体带来了非农产业的大发展,极大地改变了农村经济增长的格局;