

我国城市人口迁移情况浅析

任素华

城市人口迁移是我国人口迁移中的最重要部分。本文所讲城市是指经国务院批准设置城市建制的城市，不包括市辖县和县辖镇。城市人口迁移是以每个城市的行政区划为界，凡迁出或迁入某个城市行政区域并迁转常住户口的即为城市人口迁移。一般来讲一个公民从一个城市迁出必定在其他地方迁入，同样公民迁入一个城市，一定是从其他什么地方迁来的。迁出与迁入是相对应发生的。这种跨越了城市行政区划界限的迁移包括国际间、省际间、城（市）际间、市区与县际间的多种迁移。在各个城市行政区域内移动的以及未迁转常住户口长期来某城市居住或离开某城市外出居住的均不属本文所讲的城市人口迁移。

本文着重概述建国以来我国城市人口迁移情况、特点以及笔者的一些浅见。

一、30年来我国城市人口迁移概况

（一）30年来城市人口迁移规模

由于30年来城市行政区划不断变动，常有些县、镇改为市，有时又有些市改为县或镇，市的郊区也常有扩大或缩小，城市人口规模变化较大。为了准确地反映各个时期城市人口迁移规模及其变化情况并便于比较，本文用迁移率表示迁移规模。

迁移率有：

$$\text{迁入率} = \frac{\text{全年迁入人数}}{\text{年平均人口数}}$$

$$\text{迁出率} = \frac{\text{全年迁出人数}}{\text{年平均人口数}}$$

$$\text{总迁移率} = \text{迁入率} + \text{迁出率}$$

$$\text{净迁移率} = \text{迁入率} - \text{迁出率}$$

1951—1986年平均每年城市人口迁入率为67.9%，迁出率为55.5%，总迁移率为123.4%，净迁移率为12.4%。从历年城市人口迁移情况看，大致可分五个时期：

1. 1951—1953年是城市人口迁移较多时期。这个时期我国处于经济恢复时期，城市经济迅速恢复，农村人口迁入城市较多。城市人口平均每年迁入率为104.2%，迁出率为71.1%，总迁移率为175.3%。总迁移率仅次于1954—1960年的水平。净迁移率平均每年为33.1%，是建国以来最高时期。

2. 1954—1960年是城市人口迁移最多时期。这个时期国家开始大规模经济建设，新建扩建了许多工矿企业，从农村招收了大批职工。这个时期的城市人口迁入率平均每年为156.5%，迁出率为128.4%，总迁移率为284.9%，都是建国以来最高时期。城市人口净迁移率平均每年为28.1%，仅次于1951—1953年水平。

3. 1961—1965年是城市人口净迁移出现负值时期。这个时期国家经历了自然灾害、国民经济调整、精简职工和压缩城市人口等。从1961—1963年全国共精简职工1800万，压缩城市人口2600万，使城市人口迁出大为增加。并由于1964年国务院批转了公安部《关于户口迁移政策规定》，对迁入城市人口实行严格控制政策。因而这个时期城市人口净迁移率出现负值，1961与1962年净迁移率分别为-39.1%与-45.2%。1961—1965年平均每年城市人口迁入率为35.9%，迁出率为53.5%，总迁移率为89.4%，净迁移率为-17.6%。这个时期是城市人口迁移史上特殊时期，是城市人口大幅度迁往农村的时期。

4. 1966—1977年，主要是十年动乱时期，正常社会秩序遭破坏，许多部门和单位陷于瘫痪状态。1966—1970年全国没有进行人口统计。1968—1970年城市青年学生和机关干部上山下乡走“五·七”道路，成批迁居农村。1971—1977年城市人口迁移比较平缓。城市人口迁入率平均每年为29.5%，迁出率为21.9%，总迁移率为51.4%，净迁移率为7.6%，都是建国以来最低的时期。这是因为这个时期的城市人口迁移，主要是城市知识青年和机关干部下放农村与返回城市的迁移变动。因而这个时期城市迁入与迁出的人数比较接近，迁移数也较小。

5. 1978—1986年城市人口迁移呈上升趋势。城市人口平均每年迁入率由1971—1977年的29.5%上升为34.7%，迁出率由21.9%下降为20.9%，总迁移率由51.4%上升为55.6%，净迁移率由7.6%上升为13.8%，净迁移率上升近一倍。主要是因粉碎“四人帮”后拨乱反正，党的工作重点转移到社会主义现代化建设上来和落实政策，大批知识青年、机关干部和居民陆续返回城市，城市知识青年停止插队，致使城市人口迁入大增，迁出减少，如1978—1980年的城市人口净迁移率分别为20%、31.5%、16%，比往年年份的净迁移率成倍上升。1980年以来还先后解决了一批科技骨干、煤矿井下职工、三线艰苦地区职工的农村家属等迁入城市落户问题，也促使城市人口净迁移率呈上升趋势。

（二）城市人口迁移流向

我国城市人口迁移，从省际迁移看，主要是在省内迁移，跨省迁移较少。据近几年统计资料看，不论迁出还是迁入，均约有78%是在本省范围内迁移，从外省迁入和迁往外省的跨省际迁移均仅占22%上下，说明人口迁移多属近距离迁移。从城乡间迁移看，主要是由乡村迁往城市，近些年更为突出。50年代由城市迁往乡村与由乡村迁入城市人数之比，大致是1:1.8。也就是说由城市迁往乡村1人，由乡村迁入城市1.8人。70年代中前期，由城市迁往乡村人数略多于由乡村迁入城市人数，其比例为1:0.9。1978年以来由于落实政策和停止知识青年插队，由城市迁往乡村人数很少，由乡村迁入城市的人数急剧增加。以各年由城市迁往乡村人数为1，与由乡村迁入城市人数之比例是：1979年为1:16，1980年为1:9.3，1981年为1:6，1986年为1:9.6。这就是说近几年每由城市迁往乡村1人，就要由乡村迁入城市约10人。从城市迁往乡村人数占城市迁出总人数的比例亦呈明显下降趋势，建国初期为60%多，1957年为36%，1980年和1981年各为18%左右，1986年为7%。可以说从城市迁往乡村人数占城市迁出人数比例，现已寥寥无几。从城市间迁移看，人口从中小城市迁往大城市的多。据部分省会城市和大城市统计，以从这些城市迁往其他城市的人数为1，与从其他城市迁入这些城市人数之比是：50年代为1:1，1973年为1:1.8，1974年为1:1.5。1980年为1:1.5，1981年为1:2.5，1986年为1:1.7。从与港澳台和国外间迁移看，这项迁移过去很

少,在十一届三中全会以后的开放政策下,与港澳台和国外间的迁移有增加,尤以迁往港澳台和国外的人数增加明显。据1986年部分省会城市和大城市统计,由港澳台和国外迁入人数占迁入总人数1.2%,迁往港澳台和国外人数占迁出总人数4.5%。

(三) 城市人口迁移原因

建国以来我国城市人口迁移原因,随着时间推移,形势和政策的变化,稍有变化。1958年前后由乡村迁入城市原因有招收职工、参加工业生产和家庭雇用等,仅因招收职工迁入城市的即约占21.4%。十年内乱期间上山下乡是城市人口迁移的一项主要原因,占迁出人数90%以上。现在除招收职工迁入城市仍有极少数外,其他几项迁移已不存在了,增加了照顾科技干部家属、煤矿井下职工家属、三线艰苦地区职工家属以及征用土地等迁入。但是工作调动及随迁家属、录取学生、大专院校毕业生分配工作和参军复员转业以及投靠亲属等仍是人口迁移的基本原因。如据1986年33个省会城市和大城市不完全统计,在迁入人口中属工作调动及随迁家属的占23.2%,录取学生占20.2%,复员转业的占8.8%,大专院校毕业生分配工作的占6.8%,落实政策的占3.7%,招工与子女顶替的占1.8%,结婚、投靠亲属、随军家属、科技干部家属、煤矿井下职工家属和三线艰苦地区职工家属共占17.6%,因征用土地、退职退休退学、刑满释放和解除劳动教养以及单位搬迁等迁入的占17.9%。迁出人口中属大专院校毕业分配工作的占33.6%,工作调动的及随迁家属占19.1%,录取学生占10.0%,服兵役的占5.2%,退职退休退学的占2.8%,投靠亲属、随军家属、科技干部家属、煤矿井下职工家属和三线艰苦地区职工家属共占10.1%,因征用土地、逮捕和劳动教养等迁出的占19.2%。

二、我国城市人口迁移的特点

(一) 我国城市人口迁移量不大,而且比较平稳。30年来我国城市人口总迁移率平均每年为123.5%,特别是60年代以来,由于对城市人口增长实行严格控制政策,城市人口迁移量急剧下降。1963—1986年城市人口总迁移率平均每年仅为55.1%,各个年度的总迁移率在40%—80%间波动,比较平稳。尽管在不同的历史时期受政治经济形势和社会各项政策变化影响,迁移量和迁移状况有不同反映,但是现行劳动制度决定了城乡劳动者大都就业在职,不存在个人为寻求职业,经常盲目迁移的状况,因而迁移量较小且比较稳定。

(二) 城市人口迁移受国家政治、经济形势和控制城市人口增长政策的制约。我国从50年代末开始控制农村人口盲目流入城市,但因当时的大规模经济建设,从农村招收了大批职工进城和对城市人口增长控制不严格,因而1951—1960年城市人口净迁移率持续增长,平均每年达29.60%,是建国以来最高时期。60年代初经中央决定,缩小城市郊区、精简职工、压缩城市人口,并于1964年经国务院批转公安部《关于户口迁移政策的规定》,对迁入城市实行严格控制的政策,因而城市人口陡然减少,城市人口净迁移率出现负值,1961年为-39.1%,1962年为-45.2%。十年内乱期间城市知识青年和机关干部成批下放农村走“五七”道路,城市人口迁往农村较多。党的十一届三中全会以来,拨乱反正落实政策,许多人由农村迁回城市。随着“对内搞活,对外开放”方针的推行以及改革的发展,户口迁移政策作了一些调整 and 放宽。因而这个时期城市人口净迁移率成倍上升。充分显示了国家的政治、经济形势和

政策对人口迁移的巨大制约作用。

(三) 城市人口迁移基本属于有组织有计划迁移。社会主义城市实行有计划的商品经济,要求对城市劳动力有计划安排和调动。每年招收职工、参军复员转业、大专院校录取学生、毕业生的分配以及干部工人工作调动及随迁家属等,都是由劳动人事、组织、教育、军转办、安置办等有关部门根据经济与社会发展计划安排的。即使是一般居民和职工家属为投靠亲属生活从农村迁往城市或从小城市迁往大城市,也必须经过迁入地城市户籍部门根据户口迁移政策予以审查批准,才可办理户口迁移手续。因此可以说在中国,城市人口的迁移基本都是有组织有计划进行的。

(四) 我国城市人口迁移存在从农村向城市迁移趋势。由于我国城市与乡村在经济、文化和生活条件等方面仍有较大差别以及城市经济的发展和农村劳动力剩余等情况,人口迁移流向呈现从农村向城市迁移趋势是必然的。除1961—1963年和十年内乱期间情况特殊外,基本都是这种状态,如近些年来由乡村迁往城市的人数等于由城市迁往乡村的人数约十倍。目前各地城市都有许多要求入户未得到批准而又长期住在城市的无户口人员,全国大约有300万人。现在从大城市迁出的人很少,而且大多留有迁回条件与可能性。据北京调查,当前迁出人口中有95.8%是只身一人迁出,全户迁出的仅占4.2%。按现行各项政策属“永久性”迁出的(即全户迁出人数与只身一人迁出后在京无任何亲属的人数相加)约占迁出人数的30%,有“潜在返迁”条件的人口约占70%。

(五) 城市人口净迁移增长,已成为城市人口增长的决定性部分。50年代城市人口净迁移率平均每年约为29%,城市人口自然增长率约为27%,比较接近。70年代以来,由于计划生育工作取得巨大成就,城市人口自然增长率从1974年开始一直稳定在9%上下。但是城市人口净迁移率呈直线上升趋势,60年代前半期因精简职工压缩城市人口等出现负值,1961—1965年平均每年为-17.6%,1971—1977年平均每年为7.6%,1978年以来平均每年为13.8%。1978年以来,城市人口净迁移率等于城市人口自然增长率的1.5倍,成为城市人口增长的决定性部分。

三、几点浅见

(一) 必须控制城市人口的发展。城市人口发展是历史发展的必然过程,是社会进步和发展的重要标志。但是城市人口发展有两种。一种是自发的盲目发展,另一种是有控制有计划的发展。我们是社会主义国家,实行有计划的商品经济,城市人口应与城市经济、各项生活设施与建设协调发展,绝不应盲目发展。应通过计划、法规和政策措施来控制城市人口发展规模和增长速度。控制城市人口增长主要是控制城市人口自然增长与迁移增长。由于计划生育工作的成功,城市人口自然增长率自1963年起急速下降,1974年后基本稳定在9%上下。城市人口迁移增长却不稳定。虽然从50年代末即开始控制农村人口盲目流入城市,但是由于客观需要与政策的变化情况以及人们的认识深度和控制程度不同,城市人口迁移增长在不同时期呈现出起伏状态。50年代因迁移增加的城市人口量是建国以来最高时期。60年代初调整国民经济,精简职工压缩城市人口,使城市人口迁移增长出现负值。1978年以来城市人口迁移呈增长趋势,超过自然增长50%,加之近些年城市的外来流动人口急剧增加,因而当前许多城市,特别是大城市普遍人口超负荷,出现了一系列问题。如住房紧张,粮食、副食品供

应紧张,用水用电不足,交通拥挤,上学就业困难等,从地面到地下一切基础设施,都已达到饱和或超饱和状态。如城市用水,现在全国已有150个城市出现缺水局面,不仅影响群众生活,还严重影响城市经济发展。仅各大城市因用水不足,工业产值每年损失约1千多亿元。加强城市人口迁移增长的控制,控制城市不太需要的人,发展城市需要的人才,使城市人口的增长与城市经济发展和承受能力相适应,已成当务之急。目前已有不少大城市提出控制城市人口迁移增长的建议,但是真正实行的不多。主要因为没有法律根据或国务院的文件规定。因此建议国务院将加强城市人口迁移增长的控制工作摆到议事日程,健全与完善人口迁移的法规与政策,使城市人口迁移与人口生育都纳入控制城市人口和计划增长的行列,以全面加强城市人口增长的控制工作。

(二) 必须建立控制城市人口领导机构。目前迁入城市的审批权极为分散,不仅主管户口工作的公安机关有审批权,劳动人事、组织、民政、教育部门和军转办、安置办以及各军兵种的政治部门等都有权批准迁入城市。据北京不完全统计约有240多个部门有权审批进京户口。经市属单位批准进京的占40%,大专院校招生占24%,经中央单位批准的占23%,经军事单位批准的占10%,经主管户口工作的公安机关批准的占3%。由于审批权分散,各行其是,掌握政策宽严不一,难以控制。为改变这种局面,急需建立控制城市人口的领导机构,以便统筹规划,集中统一管理。鉴于这项工作涉及面较宽,情况比较复杂,是一项综合性工作,应由政府牵头,由计划、城建、劳动人事、组织、教育、商业、粮食和公安等有关部门参加组成控制城市人口领导小组。在领导小组下建立常设的办事机构专门研究制定控制和疏导城市人口的政策措施,制定和下达城市人口迁移年度和五年计划,审批迁入城市人口,制定城市人口迁移的有关法规和法令,督促检查有关城市人口控制的政策、计划、法规、法令的贯彻执行,使城市人口控制工作有组织有领导地进行。

(三) 城市人口迁移应纳入城市经济社会发展计划。城市人口迁移是城市经济社会发展的重要组成部分,可以调整社会劳动力的合理分布,应与城市经济发展相协调。但是多年来城市人口迁移增长,处于不稳定状态,近些年呈上升趋势,远远超过自然增长,成为城市人口增长的决定性部分,并且已经给城市经济发展带来一系列问题。因而急需将城市人口迁移纳入城市经济社会发展计划和城市建设规划。当前城市人口迁移虽然基本上都是在经济和社会发展规划下,由有关部门或组织安排的。但是人口迁移毕竟尚未列入计划项目,城市人口迁移并不是按计划指标进行的。现有不少城市已作人口规划目标,但因缺少短期的和各项具体的规划,又未与经济和社会发展规划相衔接形成指令性指标,所以人口规划很难实现。据了解许多城市人口规划目标都已提前超过了。如据1985年统计,南京人口192万,超过1985年140万的规划目标,福州人口78万,超过1985年68万的规划目标,北京人口510万,大大超过1985年400万的规划目标。长沙市人口达96万,早已超过2000年85万的规划目标。因此必须将城市人口迁移纳入城市经济和社会发展规划,编制人口迁移增长的年度、五年和长远规划,在规划目标下订出分类、分系统指标,将各系统和各种人口的迁移完全纳入计划体系。通过指令性计划指标下达,严格按计划指标控制人口迁入城市。

(四) 户口迁移政策需要改革和完善。户口迁移政策是国家行政管理的一项重要政策,自50年代末期我国即有户口迁移的法规和政策。此后于1964年和1977年制定过关于处理户口迁移的规定,这些户口迁移政策法规对控制城市人口盲目增长,保障人民群众正当迁移,促进社会主义经济建设等发挥了重要作用。十一届三中全会以来,随着城乡经济体制改革的深

入发展及“对内搞活，对外开放”方针的贯彻执行，1977年的户口迁移政策规定已不完全适应形势发展的需要，近些年已经作了若干调整与放宽，如对科技干部、煤矿井下职工和三线艰苦地区职工的农村家属迁入城市落户问题作了放宽政策的规定。但是这种条条解决办法缺少统筹平衡，连锁反应较大，给下边带来许多困难。有些地方根据当地实际情况经政府批准，也作出某些放宽政策的规定。1977年的户口迁移政策已经不适应新形势的需要，并已支离破碎，急需改革与完善。从总体考虑城市人口增长需要严格控制，但是具体到各个城市情况千差万别，又要根据各个城市的经济发展及对劳动力和人才的需求情况以及承受能力等有所区别。这两方面应很好兼顾，不能偏废。不能在强调宏观控制时，搞一刀切，也不能在强调因地制宜时，放弃领导，放任自流，失去控制。户口迁移政策关系到社会主义建设和人民群众切身利益，涉及面宽，政策性强，应当在控制城市人口的总体规划和要求下，经过调查研究，科学论证，统筹平衡，再行改革与完善。

(五) 积极发展乡村企业和小城镇，以缓解城市人口压力。目前我国农业剩余劳动力约占农业劳动力的30%，约为1.5亿。农业剩余劳动力向其他部门转移，这是任何一个国家历史发展中必定经历的过程，是历史的必然。问题是如何转移，在社会主义制度下可以有计划地加以引导，避免盲目性。近几年兴起的乡村企业大有可为。乡村企业可以从事农业、工业、交通运输、建筑业等多种多样生产，有广阔的发展前景，对繁荣农村经济，安排农业剩余劳动力，离土不离乡，进厂不进城使农业剩余劳动力就地转移和消化，具有巨大潜力。还应积极发展小城镇，小城镇遍布全国广大乡村，是城乡物资交流的桥梁和纽带。小城镇是调节城乡人口分布的巨大“蓄水池”，能够截住农业剩余劳动力流向城市。发展小城镇还可分散城市人口，吸引和容纳从城市疏散出来的企事业单位和人员。许多国家都主张建设小城镇分散城市人口。英国伦敦曾通过建设8座小城镇迁出3千多家工厂的一半厂子。西德城镇人口虽占全国人口的92%，但10万人以下中小城镇人口占城镇人口的63%。因此应当制定优惠政策，鼓励大中城市支援乡村企业和小城镇，向乡村和小城镇转移宜于分散生产的产业，输出技术和投资，建立原材料和半成品基地，鼓励和提倡多种集资办法，调动各方面的积极性，有计划有步骤地加快乡村企业和小城镇发展，缓解城市人口压力。

作者工作单位：公安部三局

责任编辑：王 颀