

我的人口迁移与城镇化观^{*}

辜 胜 阻

在我们的国家社会科学基金项目《当代人口迁移与城镇化》专著出版之际，同事们要求我作序。下面我将我在人口流动与城镇化问题上的观点概述成以下九个方面：

（一）使我国传统农业走向现代农业的基本思路是在农村进行生产组织结构创新，使农民分享工业化和城镇化的利益，分享城市文明

改革以前的工业化是国家通过价格扭曲（压低农产品的价格）来实现工业所需的资金积累的，而农民则被户籍这道城乡壁垒排斥在工业化和城市文明之外。在16年的改革过程中，农民也只能在城市文明之外进行分散的工业化，即使有一部分农民流入城市，改革初期的流动农民被斥之为“盲流”，在城市中处于“二等”或“三等”公民的地位。要使中国农业实现现代化，最根本的出路是实现农村经济结构的调整，让农民分享工业化的利益和城市文明。发展农业有三条道路：一是用价格保护来发展农业；二是继续推进分散的乡村工业化；三是使分散的乡村工业化向集中方向发展，实现工业化和城镇化的同步发展。由于中国农产品价格同国际市场农产品价格差别不大，靠价格保护农业的道路不容乐观。用分散的乡村工业化来发展农村的道路也受到许多限制。虽然在交通发达、人口密集的长江三角洲、珠江三角洲、环勃海地区乡镇企业已取得了较好的效益，但在广大的中西部地区，我们已为分散的工业化付出了沉重的代价。乡镇企业在广大的中西部的分散的布局使每个企业不得不独立去解决交通、通讯、供电、供水、排污、仓储等问题。据报道，昔日闻名于世的大寨曾办过几个工厂，现在效益都不太好。其根本原因是不具备非农投资的最基本的条件。分散的工业化难成气候还可以以“三线”工程为例来说明，国家投资高达2000亿元，以“进山、入洞、分散”为特征的“三线”工程基本上都成了无果之花。由于乡镇工业的分散性，不仅毫无集聚效益，而且使农村第三产业严重滞后。因此，要使中国的传统农业向现代农业转化，必须使生产要素冲破现存格局，实现重组，进行组织结构的创新。这里的关键是要实现农村劳动力和资金的转移，让农民分享工业化、城镇化的利益和城市文明。

在农村资金转移问题上，有必要区分两种转移方式：一是政府推动的无偿的资金转移；二是通过市场机制进行的转移。例如政府通过农业税收或工农业产品的剪刀差来积累工业化和城镇化资金，这种资金转移使农民的利益受到损害，农民对城镇化来说是无偿贡献。通过市场机制进行的资金转移往往伴随着劳动力的转移，例如农民进城务工经商，将自有资金转移到

^{*}此文系作者为《当代人口迁移与城镇化》一书写的序言，该书由徐云鹏、辜胜阻主编，武汉大学出版社出版。

城镇非农产业中,这种转移使转移农民享受到城镇非农产业较高的比较利益。

目前在农民资金转移问题上存在着两种对立的观点:第一种观点主张打破政府一手包揽城镇化的局面,实行投资主体的多元化,特别是要利用乡镇工业基础,走农民集资建城的道路。第二种观点认为如果鼓励部分农户投资落户城市,农村将失去大量的发展资金,将会牺牲农村的发展。笔者认为:建国以来,中国农业为城镇化提供了大量的资金积累,政府通过工农业产品的剪刀差使农民为中国的工业化作出了巨大牺牲,这种政府推动的乡镇资金转移方式在未来的城镇化发展中是不可取的。相反,利用市场机制进行的转移不仅不会损害农村,而且还会形成一种城镇化和工业化“反哺”农业的局面。其理由是:(1)农民集资建城受益的是农民。通过市场机制进行的农村资金的转移不是对农民的无偿剥夺,作为城镇化发动主体的转移农民不仅能获取城镇非农产业较高的经济收益,而且能享受到高于农村文明的城市文明。浙江温州龙港镇农民建城的实践充分说明了这一点。温州采取“以用代积,集腋成裘”方式建成全国第一座农民城龙港镇,从“道路不平,电灯不明,杂草丛生,饮水不清”的五个小渔村,变成拥有五万人口的“农民城”。它是靠6500个农村专业户集资3.4亿元,用3年时间兴建起来的。在温州,39.4%的农村人口自理口粮,成了新式“居民”,过上了集镇生活,65%的农村工业,67%的农村商业,56%的税收都集中在城镇。温州集镇建设15亿元,其中国家投资1.3亿,集体投资1.7亿,农民集资12亿(相当于35年来的国家投资)。改革前,温州有建制镇10个,非建制镇50个。改革后十年中,依靠“人民集镇人民建”,共改建新建320个集镇。温州农民人均收入在10年间的由113元上升到1044元。(2)中国农村民间剩余资金不是流失过度而是沉淀过度。应该看到,近几年来,农民对农业投入的积极性下降,但这主要是价格不合理造成的。由于以户籍制度为中心的城乡壁垒的存在,中国农村的民间剩余资金并没有向城镇过度流失,而是沉淀于农村。在生产上,主要是就地转移流向乡镇企业,而在消费上,绝大部分流向住房建设。而分散的乡镇工业化和无序的农村住房建设已使我们在生态环境、经济效益和土地资源方面付出了沉重的代价。鼓励农村民间资金向城镇转移,使农民按统一规划集中建房和发展乡镇企业则是改变这种局面的有益途径。(3)利用市场机制推进农村民间资金向城镇转移不是扩大城乡差别而是缩小城乡差别的加速器。农民集资建城的反对者认为农民集资建城会扩大城乡差别。他们认为推进城镇化,缩小城乡差别的途径不应是鼓励农民资金向城镇转移,而应由政府投资来推进城镇化。笔者认为:由政府一手包揽城镇化的传统体制已使我国城镇化严重滞后,现在城镇化一方面面临严重的资金约束,另一方面面临严重的人口约束,对资金约束的突破是通过投资主体多元化实现的。政府通过税收进行城市基础设施的建设,企业通过雇工解决就业和部分社会福利和保障,职工自己解决住房和部分社会福利和保障,很少有国家对市镇居民由摇篮到坟墓都由政府一手包揽的。在城镇化面临严重资金约束的中国,农民坐等政府投资来实现非农化和城镇化只能延缓二元结构的转化和城乡差别的缩小。

在农村劳动力转移问题上也存在着两种对立的观点。第一种观点认为:作为中国现代化的目标模式应是大力推进农村劳动力异地转移,即通过人口城镇化来实现剩余劳动力转移。另一种观点认为:鼓励农村劳动力转移将加速农村人才向城市集中,对农村发展如釜底抽薪。我们认为:从国际经验来看,确实有些国家城镇化使农村人才流失,损害了农业的发展。我国部分地区也因劳动力转移过快使农村劳动力素质下降,出现劳动力的老龄化、妇女化、儿童化现象。但是,在目前的现实情况下,用人才流失论和劳动力转换过速论来评价中国

劳动力非农化是极其有害的。(1) 长期以来的城乡壁垒使我国农村至城镇的人口流动性极低,目前有数以亿计的农村剩余劳动力沉淀在土地上,农村剩余劳动力已成为具有爆炸性的社会问题 and 经济问题。如何使这些劳动力转移出去已是中国现代化面临的最艰巨的任务。局部地区的劳动力转移过快并不等于整体上的劳动力转移的任务已经完成。人才流失是任何一种市场调节型人口流动不可避免的现象,对这种现象应由政府采取措施加以调节,但决不能因噎废食,因有一些人才流失而通过卡的办法来限制乡城人口流动。(2) 传统农业向现代农业的转化决不能靠农业上打“人海战术”,决不能通过把农民禁锢在土地上的方式来实现。发达国家用不到10%的农业人口养活90%以上的非农业人口的事实告诉我们:中国农业的发展呼唤通过劳动力转移来加速农业规模经营和农业人均产出的提高,使中国经济结构现代化。(3) 农村的人才向城镇转移并不是一件绝对不好的事。我们通过招生制度将农村优秀青年城市化,这些农村“精英”为“四化”建设作出巨大贡献;自发的乡城人口流动虽伴随着人才的流动,实践表明它不仅加速了城镇的经济发展也推动了农村经济发展(如使收入回流、城市文明向乡村扩散和劳动力素质的提高)。(4) 从目前经济比较发达的典型农村来看,非农化和城镇化造成劳动力的大转移不仅没有削弱农业,而是使农业建立在高度现代化的基础上。江苏江阴华西村、山东省牟平新牟村、天津市的大邱庄等发达农村的农业劳动力比重已达到或略低于发达国家的水平,而这些地方劳动力特别是高素质劳动力向非农产业转移并没有影响农业的发展。(5) 外出劳动力一旦回流,他们会把知识和经验带回农村,这样会出现“出去一个学生,回来一个先生”的效应。

(二) 处理好多元化安置与主渠道安置的关系,把二元城镇化对策作为农村剩余劳动力转移的战略

与单一安置思想不一样,我主张多元化安置,但强调多元化安置的同时必须把安置的主渠道弄清楚。这里,我提出了与现行观点不一致的二元城镇化对策。对庞大的农村剩余劳动力必须采取多元化安置思想,实行多向分流。这里可以设想以下六条渠道。(1) 通过增加复种指数、发展生态农业、立体农业、精细农业增加劳动和资金的投入,提高土地生产率,向种植业的深度进军,广开就业门路。(2) 通过改造低田产,加强农田水利建设,开展治山、治水、治土为中心的国土整治,将一部分农业劳动力转移到农业基础设施和整治国土的建设中去。(3) 通过进一步推进农村非农化,特别是加强以农业产前、产中、产后服务为特征的农村第三产业的发展,将一部分劳动力就地转移到非农产业中去。(4) 通过农村城镇化,推进农村劳动力大规模向小城市、县城和中心镇转移,使农村工业化同城镇化同步发展。(5) 建立大城市劳动力市场调节体系,引导农村剩余劳动力向大城市少量有序流动,以补充大城市某些类型的就业岗位的空缺。(6) 采取政府和民间多种渠道,扩大劳务输出市场,积极开拓国际劳务输出的门路。在这六条渠道中,前景最广阔,现实性最强的是引导农民走农村城镇化的道路。

我们在肯定80年代乡镇工业的历史功绩的同时,也应看到它的分散性所形成的历史局限性。克服这种局限性的最好的办法是引导农村工业化向城镇化的方向发展。改革以来,我国农村经济发展有三次浪潮:第一次是农村生产责任制,这次浪潮使农民的生产积极性空前高涨;第二次是“离土不离乡,进厂不进城”的乡村工业化浪潮,这次浪潮使农民成了亦工亦农的“两栖”人口;第三次是民工进城的浪潮,即所谓“民工潮”,这次浪潮使农民打破了城乡壁垒,享受到了城市文明。如果说第二次浪潮的主要特征是“建厂”的话,那么第三次浪

潮则应是“造城”。这里的设想是推进二元城镇化对策：一方面实施城镇化的据点发展式，另一方面实施网络城镇化发展模式。

据点式城镇化的具体构想是：（1）让300多个小城市的人口规模平均上升10万人，可吸纳3000万剩余农村劳动力。（2）让将近2000个县城的人口规模平均扩大5万人，培植新的城市据点可吸收农村剩余劳动力近1亿人。（3）在50000多个建制镇和集镇中，选择2000个交通发达、城镇基础条件好，有一定规模的中心镇，建设小规模“农民城”，吸收农村剩余劳动力1亿人左右。

网络城镇化的具体设想是：在全国根据不同的情况建立四种类型的城镇群。

（1）区域城镇群。这类城镇群的特点是非农化水平高，交通和通讯“两通”基础设施好。这类城镇群建设的主攻方向是：第一，重点提高交通和通讯基础设施的水平；第二，对城镇进行科学的规划，加强城镇之间的专业化和分工，改变目前城市产业结构同构性高的局面；第三，加强中心城市的辐射能力和城市文明的扩散，推进城市物质文明和精神文明向农村地区的传播；第四，区域城镇群的建设重点是人口职业的转换而不是人口的地域流动。

（2）市管县城市地区内的城镇群。如果说第一类区域城镇群的建设主要靠经济联系，那么市管县城市地区的城镇群则主要靠行政联系，这类城镇群建设的核心是发展县城，把县城发展成为次级经济中心，并通过县城把城市物质文明和精神文明扩展到乡村。这类城镇群建设的主攻方向是加速农村人口向县城和县城中心镇的集中。

（3）“三沿”城镇带。“三沿”城镇带指的是利用现有的交通优势，沿江、沿河、沿路发展城镇带。“三沿”城镇带发展的主攻方向应加强“三沿”城镇之间的分工和协作，在劳动力非农化和人口集中化方向上应重点加强“三沿”城镇据点的建设和“三沿”产业带的规划。

（4）整县改市城市群的建设。对于这类城市，应重点加强“内涵”的城镇化，以城区为“龙头”，重点发展中心镇，大力推进农村劳动力由农村向中心镇和市区的转移，加速城区城市文明的扩散和经济辐射，加强乡村工业化和非农化的发展。

引导农村人口走城镇化道路在90年代具有极强的现实性。目前，农村工业化已积蓄了相当大的能量，有1.12亿农村劳动力已转向2000多万个乡镇企业。90年代的市场经济的发展，特别是土地使用权市场、资本市场、劳动力市场等生产要素市场的发展使乡镇企业有可能挣脱地缘性束缚，走向城镇经济，并由此带动农村人口向城镇的转移，实现工业化与城镇化的同步发展，并在此基础上建立新的城市体制。

（三）用减少农民的办法来推进农业规模经营，提高农业的劳动生产率，增强劳动力转移的农业基础

农村劳动力的稳健转移必须建立在农业发展的基础上。只有农业发展了，转移了的劳动力才能得到足够的农产品的供应，劳动力非农化才能从农业中得到足够的原料。目前，我国农业发展中最主要的问题是农业生产规模过小，农业劳动生产率低，农业劳动力转移的基础比较脆弱。农业的生产规模过小在以下8个方面制约着农业由传统农业向现代农业的转化。

第一，限制了分工分业和商品经济的发展。在“人人分地，户户种田”的格局下，农户耕种土地数量是有限的，总产量也是有限的，农产品的商品化程度极低。这样，劳动力非农化所需要的商品性农产品增长率低下。由于农业的比较利益低，为了补充收入来源不足，绝

大部分农民通过兼业经营来补充收入的不足。这样农业生产无法专业化, 剩余劳动力无法从土地上转移出来。

第二, 限制了科学技术在农业中的运用和推广, 不利于农业现代化。农户耕地面积过小, 土地过于分散, 不利于调整作物结构、实行合理轮作; 由于田埂纵横、沟渠阻隔, 不利于农业机械的使用和统一的土地规划的实施; 过小的土地经营规模为推广良种、机械施肥、化学除草、规范化栽培和区域化种植等科学技术的使用设置了障碍。

第三, 不利于农村基础设施的建设。一家一户的分散经营, 使农田建设、水利设施建设和其它公共设施建设较为困难。因为有许多社会工程一家一户不干了, 干了不合算。

第四, 不利于农业扩大再生产和抵御自然灾害能力的提高。一家一户的分散经营, 耕种的土地规模小, 积累能力低下, 农业只能勉强地维持简单的再生产, 一遇天灾人祸, 甚至连简单再生产也难以维持。

第五, 不利于土地资源和人力资源的合理利用。在现有的土地经营规模下, 一部分转向非农产业的兼业者视土地为“退可守”的职业保障手段, 不肯在土地上下功夫和增加物化劳动的投入, 造成农业粗放经营, 甚至出现撂荒现象, 浪费了宝贵的土地资源。

第六, 过小的家庭经营规模和“小而全”的生产方式刺激了农民的多生意愿, 从而加剧了人地矛盾。因为在“小而全”的自然经济格局下, 一家一户的经营对劳动力的质量要求不高, 而对劳动力的数量要求却很强烈。农民为了维持现存生产方式必然倾向多生孩子, 这样使人地关系更为紧张, 加剧了劳动力向非农产业转移的艰巨性。

第七, 过小的家庭经营规模和“小而全”的生产方式使农业剩余劳动力沉淀在耕地上。到农闲季节, 这些剩余劳动力无事可做, 甚至无事生非。这不仅造成人力资源的闲置和浪费, 而且严重危及社会的安定, 对社会秩序带来不利影响。

第八, 过小的农业经营规模使农业产业化非常困难。

综上所述, 农业规模经营是农业现代化的必由之路。只有实行规模经营, 才能把科学技术和现代化的生产手段运用于农业; 只有实现规模经营, 才能克服小农经济所固有的生产能力的局限性, 兴办社会工程和社会福利。农业的规模经营既会对劳动力非农化产生直接效应, 也会对劳动力非农化产生间接效应, 催化和加速农业劳动力向非农产业的转移, 因为农业规模经营会提高农业劳动生产率, 从而为转移劳动力提供更多的农产品。

(四) 在广大的中西部地区鼓励农村非农产业向县城集中, 把农村城镇化的重点放在县城, 推行一县一市, 以县管市的模式代替目前市管县的模式

发展县城的理论依据是: 首先一县一城(市), 以县城为中心的农村城镇化战略是以增长极理论作为依据的。我国农村城镇化最有发展潜力的区位是县城(这正象我们过去重点发展直辖市和省会城市一样)。这种战略构想认为: 通过乡镇企业向县城的集中加速县城的发展不仅能带动县城郊区的发展, 也会带动整个农村的发展, 使城市文明迅速地向广大的农村地区扩散。如果说城镇化战略要以广大的居民尽快地享受城市文明作为目标的话, 没有任何一种设想会比“一县一城(市)”的设想更为有效。其次, 从历史上来看, 我国县城具有悠久的历史, 其人口规模和基础设施已是外国城市(City)水平。自秦汉统一中国, 在全国建立郡县制以来, 全国形成了以行政中心为主体的初级城市系统。县城多数具有相当长的建制史, 如江苏58个县城中的50个, 安徽67个县城中的58个, 均是历代州、府、县的首府, 建城历史悠久。再次, “一县一城(市)”设想在实践方面的意义在于: 第一, 可以保证城市的

合理分布,第二,可以突破城市建设所需的资金限制;第三,可以突破就业所需要的资金限制;第四,突破国家安排城镇人员就业所需住房投资的限制;第五,可以突破城镇化所需交通和通讯条件限制;第六,可以解决农业劳动力进城的适应性问题;第七,这种城镇化主张,既可以避免过份分散的集镇化造成的土地浪费、污染难以治理的“农村病”,也可以避免发展大城市造成的“大城市病”的问题;第八,这种城镇化主张还可以使恩格斯所预想的“使工业生产和农业生产发生密切的内部联系”的设想变为现实。

(五) 建立对乡城人口流动的调节机制,设置一些“门槛”条件调控农民进城的流量和流速,缓和人口流动“洪峰”的冲击

由于城乡之间的巨大落差和人口流动的传带加速效应,本世纪将会出现大规模的农民异地流动浪潮,大批农民将涌进城市。为了对农民进城的流量和流速进行调节,要采取以下对策。

第一,设置进城的门槛条件,调节农民进城的流量和流速。这里,可以设想一种经济导向、人口素质导向和社会规范导向三位一体的社会综合方案,以推进人口迁移。(1)经济导向。我们知道,农村人口城镇化面临的最大约束是资金,实行经济导向就是要鼓励进城农民到城市投资。例如,可以设想,如果一位农民能在城市投资若干万元,允许其迁入城市。(2)人口素质导向。农村人口城镇化应优先让有较高文化程度的农民和具有从事非农产业经验的农民进城。这样,能保证城镇非农产业对劳动者素质上的要求。(3)社会规范导向。在“城门”打开后,为了避免人口流动的盲目性,需要设置一种“门槛”,限制在农村不遵守社会规范的农民进城。例如,限制违犯计划生育政策的人进城,可以有效地鼓励农村居民节制生育,把人口城镇化同人口控制结合起来;还如,限制违法犯罪者进城,有利于农村社会秩序的好转。实施上述三种导向构成的人口城镇化的社会综合方案,既可以解决目前城镇化所面临的困难,也可以推进农村人口的现代化乃至整个社会的现代化,可谓一举多得。

第二,要逐步淡化城市偏向,防止城门打开后农村劳动力的超高速转移。我们知道:我国长期以来的城乡壁垒难以打破的一个重要原因是由城市偏向趋势造成的城市拉力。城市偏向是指政府所制定的投资、税收、价格、社会福利等政策有利于城镇地区,在城市和农村之间不合理地偏向城市的一种倾向。要逐步消除现存的城乡壁垒,必须抑制城镇的拉力和农村的推力,这里的关键是要淡化城市偏向。

第三,通过职业教育和人口流动提高转移劳动力的素质,以满足农民城市化的需要。人口素质的提高除了通过发展正规教育提高人口的文化教育水平外,还可以通过人口的转移(地域流动或职业转移)方式来实现。对于前者,关键是要大力发展职业教育。

第四,通过一系列过渡环节,实行分阶段的渐进性转移。农村剩余劳动力转移具有渐进性还由劳动力素质来决定,我们不可能设想在一夜之间将数以亿计的农民剩余劳动力由农业人口变为非农业人口,由农民变为市民,这种转化过程需要相当长的时间,需要经过几个步骤。在地域范围内,可以设想农民先在村办企业兼业,然后到镇,再然后到小城市,最后到中等城市乃至大城市,从不适应到逐步适应;在产业范围内,可设想农民先在传统手工业就业,然后到现代工业和高度现代化的非农产业就业。在这种转换过程中农民需要不断地学习和实践,取得非农化与城镇化知识和经验。这种渐进性的转移过程意味着农村劳动力有一个由兼业化到专业化的过程,农村非农产业有一个由分散到集中、由小到大的过程,农民生

活方式有一个由农村文明向城市文明过渡的过程。作为农村劳动力转移的目标模式，农村剩余劳动力必须实行彻底的转化：居住地由农村到城镇，身份由农民到市镇居民，职业上由兼业式的两栖人口到专门从事非农产业离土又离乡的非农产业劳动者。

（六）进行一系列的制度创新，使大部分农村剩余劳动力实现彻底转移，转移农民有稳定的职业保障，种田能手有用武之地

农村劳动力向小城市及城镇的彻底转移实质上是一场生产组织的创新和生活方式的革新。（1）城镇建设体制的创新：由单一的投资模式向多元化的投资模式转化。（2）户籍制度的创新，首先放开县城和小城市的户籍限制，在大城市实行工作许可证制度。（3）农村土地经营权流转制度的创新，让转移劳动力的土地向种田能手集中。（4）农村乡镇企业制度的创新，大力推行农村非农股份合作制，进行乡镇企业产权制度的改革。（5）加快城乡劳动力市场体系的建设，保证生产要素的合理流动。

（七）实行政府引导条件下的有序的、相对自由的乡城劳动力流动，逐步淡化户籍制度作用

户籍制度的实行使我国避免了其他发展中国家那样允许农民完全自由流动所带来的惨不忍睹的贫民区和大量的农民拥进大城市所带来的一系列社会经济问题。但另一方面，户籍制度又使我国社会存在极不公平的现象：由于城市偏向的存在，城里人享受诸如住房、公费医疗、食品补贴、养老保障之类的各种好处，而农民则承受各种负担；农民为工业化作出了巨大牺牲，却不能与城市居民共同分享工业化的好处；农民的儿子世代为农（除考大学外），市民的儿子世代是市民，这种身份上的世袭制使市民子弟出现“贵族化”的现象。在这种户籍制度下，农民不得不在乡村办乡镇工业，但这种乡镇工业一般都不能产生规模效益和集聚效益（发达地区的乡镇工业除外）。目前，理论界在城镇化与中国户籍制度的改革问题上存在着二种意见：第一种意见认为应充分肯定户籍制度的积极作用，它避免了盲目的人口流动，避免象印度等发展中国家农村人口过度流入城市形成惨不忍睹的贫民窟之类的问题。考虑到目前城乡利益差别和庞大的农村剩余劳动力压力，中国不应取消户籍的制度。第二种意见认为：户籍制度在政治上人为地制造了市民和农民的身份差别，而且这种身份是世袭的，农民的儿子世代为农，市民的儿子世代是市民。这种身份的世袭制一方面使市民子弟“贵族化”，另一方面使农民子弟不能平等地参与竞争。此外，长期以来的城市偏向政策使城市市民享受了从摇篮到坟墓的福利保障，而农民则要向外部作出各种贡献。从经济上来看，户籍制度形成了城乡壁垒，生产要素在城乡之间不能自由流动。所以从社会公平和经济发展的角度应尽快废除户籍制度。笔者是第三种观点的持有者。这种观点认为：我们既要肯定户籍制度的历史功绩，也要看到这种制度的弊端。从长远的观点来看，户籍制度必须废除，但这需要经历许多过渡环节，户籍制度的改革不能一步到位。其理由是：（1）中国城乡之间的经济势差和社会势差太大，如要一下子放开户籍制度，势必乱了农村，冲击了城市。（2）中国需要转移的劳动力太多，城市的吸纳能力又非常有限。（3）让农民在城乡之间完全的自由流动会出现大量农民涌入城市而造成象资本主义国家那样的贫民窟的形成，而农村劳动力素质也很难一下子适应城市非农产业发展的需要。

逐步取消户籍制度的构想是：（1）完全放开农村县城和中心镇的户口迁移限制，打开城门，让农民自由地进入县城和农村中心镇务工经商。对于这部分农民让兵自理口粮，自谋职业，自建（购）住房，共同分担基础设施的建设费用。（2）适当放宽农村剩余劳动力向

小城市的迁移限制,允许转移农民在小城市取得准城镇户口。(3)在大中城市实行“绿卡”制,对在大中城市实际上已居住五年以上,拥有房屋产权和稳定的工作职业的人发放“绿卡”或“蓝印户口”。使持有“绿卡”或“蓝印户口”者在申请工商车辆驾驶证照、经营摊位和柜台、子女入托入学方面与城市居民享有同等待遇。

(八) 加强政府对农村民工跨区域流动的宏观指导和协调,克服“民工潮”的盲目性和无序性,提高农村剩余劳动力跨区域流动的组织化程度

为了解决大规模的农村劳动力的异地流动,政府需要在近期采取如下对策。

——积极引导农村剩余劳动力在本地区、本县范围内流动,要打开小城市和城镇的城门,截止农民跨区域和向大城市的籍常流动。

——改革城市人口管理制度,强化身份证的管理功能,以证件管理方式替代目前的户籍管理制度,使流动人口的管理规范化。

——对跨区域农村剩余劳动力的流量、流速、流向开展预测工作,动用宏观调控手段进行预告和疏导,提高农村剩余劳动力转移的组织化程度。

——在输出地建立外出劳动力档案,既为劳务输入地提供信息,也为输出地管理决策提供依据。

——建立农村剩余劳动力的培训体系,对进城青年农民进行法律知识、城市社会规范和各种生产技能的培训。

——发展城市的民间房地产业,提供大量价格低廉,适于农民住的房屋,为农村剩余劳动力转移创造良好的环境。

——大力发展多种形式的职业介绍机构。要让官办和民办的各类中介组织充分发挥作用,开展信息、培训、咨询、职业介绍等系列化服务,使分散的小农户同大市场联结起来。

——逐步推进市场信息网络建设。在着力抓好地区性、区域性农村剩余劳动力市场建设的同时,要促进全国统一市场的形成,建立全国性的农村剩余劳动力供求信息信息中心。

——变“候鸟型”流动人口为固定型流动人口,减缓“民工潮”对滞后的交通的冲击。

——加快市场规则的建设。要防止市场垄断、歧视、非公正交易、侵犯自主交易权力和人身权利、契约权利等不正当行为。

——加快农村剩余劳动力宏观调控体系的建设。加强政府对市场的预测、规划、调控、立法、监督,使劳动力转移走向制度化、规范化。

(九) 进行观念更新,澄清理论上的模糊认识,排除阻碍农村剩余劳动力转移的思想障碍

目前,人们往往只看到民工流动的现象和负面效应,把“民工潮”看作“盲流”、看作“洪水猛兽”、看作灾难,希望政府能用堵的办法使人心归田,把4亿多农村劳动力限制在有限的耕地上务农。这是一种历史的偏见。要制定明确的政策推进农村剩余劳动力转移必须澄清各种模糊认识,走出理论误区。农村经济的每一次变革都要冲破思想束缚。在实行农村生产责任制时,有人担心“一夜回到解放前”;在乡镇企业大发展时,也有许多人认为“以小挤大”。现在第三次浪潮,要走农村城镇化道路,其关键是要克服“恐城症”,在观念上更新对农村剩余劳动力转移的认识。

(责任编辑 徐云鹏)