

当代中国农民工流动规模考察

杨聪敏 杨黎源

内容提要: 规模宏大的农民工社会流动, 是当代中国社会特有的人口变迁场景。由于缺乏精确的、权威的数据, 以及研究者对农民工的定义不同, 导致对改革开放以来历年的农民工人数估计的差异很大。本文根据相关研究, 对不同年份的农民工流动作了详细考察和全新估计, 认为当前农民工的总人数约为 2.45 亿人。以期对国家决策和社会经济发展提供数据支持。

关键词: 流动人口; 农民工; 流动规模

改革开放以后, 随着我国户籍管理制度的松动, 大量农村劳动力纷纷涌入城市和沿海发达地区, 数量大、范围广、影响深刻, 是中国历史上最大的一次人口流动。由于国家没有发布历年的具体统计数据, 因而对农民工的流动规模及每个年份的流量难以作精确的定量分析。本文根据相关《统计年鉴》、《人口普查数据》、有关权威部门发表的数据资料, 综合已有研究成果, 试图对改革开放后历年的农民工流动规模作些初步的考察。

一、人口流动概念界定

农民工往往又是流动人口, 有些学者是从流动人口方面估计的, 有的是从农村劳动力的转移方面估计的, 国家颁布的数据是从就业人员职业及性质分类统计的, 各方面的数据有差异, 而且不全面。所以我们要搞清楚农民工的数量, 就必须对相关概念进行理论分析和科学定义, 从而得出相对正确的数据。

1. 迁徙人口与流动人口

迁徙是指动物居住地的变更, 如鸟类根据季节的变化变更栖息地; 流动既包含临时性的住地变化, 也包含永久性的住地变化。二者概念的外延不同。迁徙人口与流动人口的主要区别是:

第一, 迁徙人口是指人口在地理空间上的移动, 从国家的户籍管理制度出发是指户口的迁移, 是一个法定的概念。按照《中华人民共和国户口登记条例》第十条的规定, 公民迁出本户口管辖区, 办理户口迁出手续, 注销户口之后, 再到迁入地注册登记落户的人叫迁徙人口。也就是说, 按照国家法律规定的迁徙人

口，即常住人口的迁出、迁入才叫迁徙变动。而流动人口是人口移动的一种特殊形式，是为满足某种社会经济生活需要而进行短期迁徙的人口。

第二，迁徙人口与流动人口形成的条件不同。迁徙人口的变动条件，一是办理了户口迁徙变动手续，二是属于常住人口住所的变动，三是跨越一定的行政区划范围。而流动人口，不涉及本人常住户籍的迁徙，二者有着明显的区别。

第三，迁徙人口与流动人口的结构类型有显著差异。迁徙人口的主要类型是：工作调动的职工，录取的学生，复员、转业、退伍军人，投靠的家属，以及被捕、劳动教养、刑满释放人员等，大多是由各种社会的职业、职务、地位、身份变动的所决定。而流动人口的主体部分则多出于经济因素，如从事生产建设而务工的人，参与商品经济活动的人，为社会服务的劳动者，以及因公出差和从事各项业务活动的人等。

所谓流动人口，应该根据我国的社会管理制度，以现行户口登记制度的基本原则为依据。从构成流动人口概念的要素来说：一是应当以户籍所在地的住所为主要标志；二是空间位置上的流动要以一定的行政区划为范围；三是它应具有离别复归、双程往返的流动特征。所以，流动人口应当是指临时离开户籍所在地，跨越一定的辖区管理范围，前往他地而不定时间来回往返的人口。农村流动人口是指具有农村户籍的外出进行经济活动劳动力及家属。

2. 流动人口与农民工

绝大多数农工具有一般流动人口的特征，但流动人口与农民工是有差别的。一是从户籍标准看，农民工是具有农村户籍的流动人口，而流动人口中有一部分人具有城市户籍，所以农民工不是流动人口的全部；二是农民工的流动主要以获取经济利益为目的，与公务活动、探亲访友、求医治病和旅游观光人员的流动有目标差别；三是农民工一般具有相对固定的职业、相对固定的工作地点和较长的暂住地居住时间（三个月以上），与其他流动人员不一样。所以流动人口涵盖的外延更广泛，农民工只是其中的绝大部分人口。^①

3. 乡镇企业从业人员与农民工

从所有制的角度来说，乡镇企业主要指乡村集体经济、民营经济举办的企业，以工业生产为主；从地域上来说，乡镇企业主要是指地处乡村，利用农村资

^① 张庆五：《关于迁徙人口与流动人口概念问题》，《人口研究》1988年第3期。

源，以农村劳动力为主的就是乡镇企业。所谓乡镇企业从业人员是指在上述企业中工作的员工，但在乡镇企业中也有具有城市户籍的少数技术人员，只是所占比例极少，从总量上可以忽略不计。根据农民工的定义与乡镇企业从业人员定义比较，我们可以看出以下区别：第一，乡镇企业从业人员总体上是农民工。第二，农民工的外延比乡镇企业从业人员要广泛，一是农民工整体上包括在城市工作的农村劳动力；二是农民工不一定是在乡镇企业工作，有相当一部分人是在国营企业、外资企业、城市的民营经济、城市个体工商户及城市社会服务业等企业工作；三是农民工还包括在农村私营企业和个体工商户中工作的人员。所以，农民工概念从外延上看应包括农村的农民工和城市的农民工两部分；农村的农民工又可分为乡镇企业从业人员、农村私营企业从业人员，农村个体工商户从业人员三部分；城市的农民工又可分为工商企业员工和社会服务业员工两部分。

二、改革开放以来的农民工流动

改革开放以后，随着农村承包生产责任制的贯彻落实，经济体制的改革和对外开放的实行，中国农村的队为基础三级所有的社会体制和产业结构开始解体，城乡严格分割的户籍制度有所松动，1984年政府允许农民自理口粮进入城镇务工经商，使商品和劳动力要素市场得到迅速发展，农村从事农业的劳动力有了很大的剩余。这样，大批农业剩余劳动力便冲破了城乡隔离的藩篱，从土地劳作中分离转移出来。他们除了在本地从事工副业生产外，有的进了当地的乡镇企业，有的走向外省市，从事建筑、修补、运输、家庭服务等工作，从而启动了新的历史时期人口流动的序幕。自1984年兴起的农民工流动，几经曲折，目前外出农民工已达到1亿多人的规模。根据国家对人口流动政策的取向不同，可分为三个阶段。

第一阶段：1984年—1993年为允许流动阶段。家庭联产承包责任制的实行和人民公社制度的废除是农民工流动的政策基础，粮食丰收和城市建设的需要是农民工流动的经济基础，改善和谋求幸福生活是农民工流动的主体性因素。在“推力”和“拉力”的共同作用下，农民走出固有的天地，开始到城市及特区谋求新的发展。主要表现为国家城市的管理政策和户籍制度对人口流动的控制有所放宽，准许农民自筹资金、自理口粮进城务工经商。一是人民公社制度废除后，农

民成为相对的自由人，流动成为可能；二是以前紧闭的城市大门有所打开，即允许农民拾遗补缺，在城市从事一些城镇居民不愿干的劳苦活，如建筑工、运输工、环卫工等。1993年12月10日，上海市进行了第五次流动人口抽样调查，结果表明每天有外来流动人口331万，比1988年10月20日第四次调查的192.9万增加了138.1万，年递增率为11.4%。^①1994年11月10日，北京市也进行了全市流动人口抽样调查，调查表明，当天外来的流动人口为329.5万，接近于户籍人口1062.8万人的1/3，比1980年净增300万，大约增长15倍。^②根据流动人口的80%为农村流动人口，1993年上海市的农民工为265万人；1994年北京市的农民工为264万人；全国进入大中城市的农民工约为3000万人。

第二阶段：1994年—1999年为限制性流动阶段。1992年春，邓小平的南巡讲话发表，中国的经济体制由计划经济走向市场经济，同时，对外开放和沿海地区的发展，为农民工的流动提供了有利条件。国家的人口流动政策有所变化，主要是：一是承认流动、接受流动、鼓励流动；二是流动在政府的控制下进行，反对无序化的失控的流动；三是流动的方向上，提倡本地化的就近流动，即“离乡不离土”。但是在一些地方，城市政府出于维护城镇居民的利益，颁布了一些限制农民工就业的地方性法规，阻止农民工进入国有企业和事业单位，城镇居民能就业的工作，一般不允许农民工进入。如1995年上海市劳动局发布《上海市单位使用和聘请外地劳动力分类管理办法》，按照工种性质对不同的岗位进行了分级管理，苦、累、脏、险的A类工种允许招用外地工，较为轻松的C类工种不得招用外地工，介于上述两者之间的B类工种则本着先本市后外地的原则招用。在国内首次确立外地劳动力分类管理制度。广州市于1997年规定，该市党政机关、社会团体的工勤人员等22个工种必须使用本市劳动力，外来人口不得在这些工种就业。北京市劳动局于1997年也提出了类似规定，并提出对外来人口实行总量控制。青岛市规定“将对外来劳动力招用数量控制在市属企业职工总数的14%以内，每使用一个外来劳动力需交纳50元费用。”^③虽然不同的地区和城市的限制措施和程度有所差异，沿海发达地区和开放城市限制较少，内地和大城市限制较为严格。同时由于国民经济的调整，一些大城市为了解决本地居民的就业问题

^① 刘彦广：《健全法制，有效管理流动人口》，《经济日报》1995年7月24日。

^② 冀党生等：《北京市流动人口现状与对策研究》，《中国人口科学》1995年第4期。

^③ 江立华：《论城市农民工的平等竞争权问题》，《华中师范大学学报》2002年第7期。

提出了对“外来人口”实施“总量控制”等限制外地人员就业的措施。1997—1999年流动农民工的人数增长不大，进入大中城市的农民工估计在5000万左右。

第三阶段：2000年—2008年为流动的开放阶段。对外开放和国民经济的快速发展，特别是沿海地区劳动密集型的对外加工业发展，加上当地的劳动力资源缺乏，给外地农民工的流动提供了广泛的就业机会。同时，国家制定了统筹城乡发展的方针，对农民工的流动政策作了新的调整，由限制取向转变为开放取向。2000年7月，国家劳动保障部、国家计委等7家单位联合实施了城乡统筹就业试点，随后，《国民经济和社会发展“十五”规划纲要》发布，《纲要》提出：“打破城乡分割体制，逐步建立市场经济体制下的新型城乡关系，改革城镇户籍制度，形成城乡人口有序流动的机制，取消对农村劳动力进入城镇就业的不合理限制，引导农村富余劳动力在城乡、地区间有序流动”。《纲要》发布后，农村流动人口快速增长，市民化进程有所加速，到2000年底全国流动人口已达1.4亿人。2006年3月，《国务院关于解决农民工问题的若干意见》发布，进一步取消限制农村劳动力流动的歧视性政策，农民工的流动基本走上正规。^①2007年底，全国流动人口规模达到1.5亿多人。^②其中，广东、江苏、浙江等10省占流动人口的六成多。^③2008年下半年，由于世界金融危机，沿海地区的出口加工业受到重创，大量企业关闭，约有3000多万农民工返乡，预计到2009年初，农民工的数量会相应减少。

三、改革开放以来历年农民工的流动规模估计

1. **数据来源：**（1）历年《中国统计年鉴》，《中国人口统计年鉴》；（2）历次《中国人口普查资料》；（3）国家有关部门发布的相关统计数据；（4）相关学者已有的研究成果。

2. **农民工的定义：**即具有农村户籍的、每年从事非农产业职业6个月以上的劳动力。进城农民工是指在地（市）级以上城市从事二、三产业的农村劳动力，一般占外出农民工总人数的35—40%。

^① 《国务院关于解决农民工问题的若干意见》，《人民日报》2006年3月28日。

^② 根据《中国统计年鉴（2008）》发布的2007年09%全国人口变动情况抽样数据，住本乡、镇、街道半年以上，户口在外乡、镇、街道的人数为100377人；住本乡、镇、街道不满半年的，户口在外乡、镇、街道，离开户口登记地半年以上的人数为8208人；住本乡、镇、街道，户口待定的人数为5714人。以户口登记为标准，2007年全国流动人口为1.27亿。

^③ 于学军：《中国流动人口分布集聚——广东、江苏等10省占六成多》，《中国网》2008年10月23日。

3. 流动人口中农民工的人数划分标准。根据已有的研究，一般将流动人口中的 80%作为农民工，本文认定这是可行的标准。

4. 计算公式。农民工总人数=乡村非农产业员工（包括乡镇企业职工，私营企业职工、个体户）+进城农民工（包括国营企业、外资企业、城市民营企业、城市个体企业及家庭服务业的员工）；或者农民工总人数=乡村非农产业员工+外出农民工人数 $\times 0.375$ ；或者农民工总人数=本地农民工+流动人口 $\times 0.8$ 。

5. 改革开放以来的历年农民工规模

根据上述原则、定义和相关数据，历年的农民工规模大体如下：

（1）1978 年到 1983 年期间，我国的农民工人数约为 3000 万，其中乡镇企业的职工是 2827 万，流动的农民工约 200—300 万左右。

（2）1984 年到 1990 年期间，20 世纪 80 年代中期后，随着我国乡镇企业的异军突起，农村经济结构发生了重大改变，以及国家逐步放宽了对农民进城的限制（尤其在小城镇），允许农民“自带口粮”进城经商务农。据 1982 年“三普”调查，全国共有一年以上流动人口 657 万人，到 1990 年“四普”时便上升到 2135 万人，增长 2.25 倍。外出农民工人数 1985 年约为 2500 万，1988 年为 2600 万，1989 年为 3000 万。国家统计局的发布的乡镇企业从业人员数据是 1988 年 9545 万，1989 年是 9367 万。本人估计 1990 年农民工总人数约为 1.15 亿到 1.2 亿。

（3）1991—2000 年期间，随着农村劳动力的转移速度加快，大量的农民工纷纷流入城市和沿海发达地区。1992 年，严格限制人口流动的粮票制度的取消，积压多年的农民终于爆发了大规模的迁徙浪潮。1994 年前后中国农业银行信贷部与中国社科院农村发展研究所利用农户抽样调查系统、农业部农研中心利用农村固定观察点系统、国务院发展研究中心农村部和全国政协经济委员会对 28 个县(市)、乡镇、村，分别进行了较大范围的调查。据此推算，农村流动就业人口的规模变化，按三个口径的大体情况是：①农村劳动力流动就业若含乡外县内流动部分，1991 年 4200 万，1993 年 6200 万，1994 年 7000 万人，1995 年 7500 万左右。②外出就业一般应以出县来界定，以此口径，1993 年约为 4300 万，1994 年近 5000 万人，1995 年约 5500 万人。③跨省流动人口约由 1988 年的 500 万上升到 1989 年的 700 万，1993 年的 2200 万、1995 年近 2500~2800 万人。据 1994 年调查，外出半年以上的约占 60~70%，其中长年在外的在 40 以上。与国家统

计局 1996 年按 1%人口抽样调查推算，仅相差 5%左右。^①据公安部户政局 1997 年暂住人口统计，全国共有务工、经商、服务的人口 3037 万。1999 年前后由于国家宏观紧缩和整顿治理，农民工人数比上年有所减少，2000 年外出农民工约有 1 亿人左右。2000 年全国农民工有 2.1 亿。短短的 10 年间，中国的农村流动人口就已构成世界上最大规模的移民浪潮。^②

(4) 进入 21 世纪后我国的农民工数量稳步增加波动较小。根据国务院研究室课题组的《中国农民工调研报告》，2004 年外出农民工的数量为 1.2 亿人左右，如果加上在本地乡镇企业就业的农村劳动力，农民工的数量大约为 2 亿人。^③根据全国农村固定观察点系统 30 个省近 2 万农户的调查监测，2004 年全国外出就业的农村劳动力达到 10260 万人，比上年的 9820 万人增加了 440 万人，增长 4.5%。^④ 2000 年第五次全国人口普查统计显示，人户分离人口为 14439 万，其中，跨省流动 4242 万人。2005 年全国 1%人口抽样调查显示，全国人口中，流动人口为 14735 万人，其中，跨省流动人口 4779 万人。另据国家统计局 2008 年 2 月公布的第二次全国农业普查数据显示，2006 年全国农村总劳动力资源为 5.31 亿人，其中外出从业劳动力 1.32 亿人，男劳动力 8434 万人，占总量的 64%，女劳动力 4747 万人，占总量的 36%。公安部治安管理局《2007 年全国暂住人口统计资料汇编》统计结果显示，2007 年，全国公安机关登记的暂住人口突破了 1 亿，达到了 10441 万。其中，男性 6030 万，占总量的 58%，女性 4411 万，占总量的 42%。根据《中国统计年鉴（2008）》的流动人口数据计算，2007 年乡村非农产业员工为 19949 万人，全国流动人口为 1.27 亿人，即全国外出农民工为 10160 万人，其中的 37.5%为进城农民工，62.5%为乡镇企业农民工，这样 $19949 + (10160 \times 0.375) = 23759$ （万人）与我们的估计相差不大。如果，2007 年全国的流动人口按 1.5 亿人计算，则全国的农民工总人数为 24449 万人，与我们的估计相同。

中国流动人口规模不断扩大的趋势是明确的。从改革开放之初的几百万人，到 1984 年的 2000 万，又到 1995 年的 8000 万，再到目前的 1.5 多亿人。我国现阶段的国情决定今后流动人口还会继续增长。按着国家有关部门的规划，2020 年，我国城市化水平将达到 60%的水平，即城市人口将从目前的 5.8 亿增加到 8.5

^①崔传义：《当前农村劳动力跨区域流动的基本状况和特点》，国研网 1997 年 9 月 26 日。

^②文军：《从分治到融合：近 50 年来我国劳动力移民制度的演变及其影响》，《学术研究》2004 年第 7 期。

^③国务院研究室课题组：《中国农民工调研报告》，中国言实出版社 2006 年版，第 4 页。

^④陈晓华等：《农村劳动力转移就业现状、问题及对策》，《农村经济问题》2005 年第 8 期。

亿，净增加 2.7 亿，每年平均增加 2200 万左右。^①按此计算，若排除国家可能实行的社会制度改革因素和部分农民工转为城市居民，到 2020 年中国的农民工总数可能达到 4 亿人左右。

根据相关数据和研究，我们对历年的农民工进行了汇总，表中数据不一定正确，仅供研究者参考。（见表 1）

表 1 历年农民工总数及流动规模（1978—2007）

单位：万人

| 年份 | 乡村非农产业员工 | 乡镇企业职工 | 外出农民工 | 农民工总数 (计算之一) | 农民工总数 (计算之二) |
|------|----------|--------|-------|-----------------|-----------------|
| 1978 | | 2827 | 200 | 3000 | 2897 |
| 1980 | | 3000 | 250 | 3100 | 3088 |
| 1983 | | 3235 | 300 | 3300 | 3340 |
| 1985 | | 6979 | 2500 | 8000 | 7854 |
| 1987 | | 8805 | 2800 | 9700 | 9785 |
| 1988 | | 9545 | 2600 | 10500 | 10455 |
| 1989 | | 9367 | 3000 | 10500 | 10417 |
| 1990 | 10869 | 9265 | 2160 | 11500 | 11625 |
| 1991 | 11341 | 9609 | 4200 | 13000 | 12811 |
| 1992 | 12487 | 10625 | 5100 | 14200 | 14272 |
| 1993 | 14542 | 12345 | 6200 | 16500 | 16712 |
| 1994 | 14884 | 12017 | 7000 | 17200 | 17334 |
| 1995 | 16387 | 12862 | 7500 | 19200 | 19462 |
| 1996 | 17367 | 13508 | 8000 | 19800 | 20167 |
| 1997 | 17172 | 13050 | 8600 | 19500 | 20182 |
| 1998 | 17129 | 12537 | 9500 | 20500 | 20454 |
| 1999 | 17500 | 12704 | 10200 | 20800 | 21070 |
| 2000 | 16893 | 12820 | 10600 | 21300 | 20603 |
| 2001 | 16902 | 13086 | 9000 | 19600 | 20052 |
| 2002 | 17173 | 13288 | 10200 | 20500 | 20743 |

^①于学军：《中国流动人口分布集聚广东江苏等 10 省占六成多》，《中国网》2008 年 10 月 23 日。

| | | | | | |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 2003 | 17587 | 13573 | 11000 | 21500 | 21434 |
| 2004 | 17976 | 13866 | 11800 | 22000 | 22106 |
| 2005 | 18761 | 14272 | 12600 | 23000 | 23171 |
| 2006 | 19459 | 14680 | 13000 | 24000 | 24009 |
| 2007 | 19949 | 15090 | 13500 | 24600 | 24674 |

数据来源：(1) 历年《中国统计年鉴》，《中国人口统计年鉴》，历次《中国人口普查资料》。

(2) 国家有关部门发布的相关统计数据和已有的研究成果。

表 1 中的外出农民工人数是根据历年《中国统计年鉴》、《中国人口统计年鉴》、历次《中国人口普查资料》，并进行综合分析后确定的。实际总数应为：乡村非农产业员工（包括乡镇企业职工，私营企业职工、个体户）+进城农民工（包括国营企业、外资企业、城市民营企业、城市个体企业及家庭服务业的员工）。因无确切的资料，正确数据有待考证。估计之二的的数据是根据外出农民工的 37.5%在城市工作，62.5%的在乡镇工作确定的，所以，农民工的总数应为：乡村非农产业员工+外出农民工人数 \times 0.375。同时，部分年份的农民工人数根据《年鉴》的数据进行了适当的调整。

参考文献：

- [1]张庆五：《我国流动人口发展的历程与对策》，《人口与经济》1991年第6期。
- [2]杨云彦：《八十年代中国人口迁移的转变》，《人口与经济》1992年第5期。
- [3]赵耀辉、刘启明：《中国城乡迁移的历史研究：（1949-1985）》，《中国人口科学》1997年第2期。
- [4]张庆五：《中国流动人口现状》，《当代亚太》1998年第7期。
- [5]王西玉、崔传义等：《中国二元结构下的农村劳动力流动及其政策选择》，《管理世界》2000年第5期。
- [6]杨云彦：《九十年代以来我国人口迁移的若干新特点》，《南方人口》2004年第3期。
- [7]曹新：《当代中国流动人口研究》，北京市社科网，2004年2月26日。
- [8]胡枫：《中国农村劳动力转移的研究：一个文献综述》，《浙江社会科学》，2007年第1期。

[9] 马晓河、马建蕾:《中国农村劳动力到底剩余多少?》,《中国农村经济》,2007 年第 12 期。

[10] 国家统计局:《人口素质全面提高就业人员成倍增加——改革开放 30 年我国经济社会发展成就系列报告之六》,国家统计局网站 2008 年 11 月 3 日。

[11] 段成荣:《改革开放以来我国流动人口变动的九大趋势》,《人口研究》2008 年第 6 期。

作者简介:

杨聪敏,宁波天一职业技术学院副教授;

杨黎源,中共宁波市委党校副研究员。

作者投稿

中国社会学网 www.sociology.cass.cn