

·专稿·

高流动性迁徙的区域性特征、 主要挑战及其战略应对

——基于“七普”数据的分析

陆杰华 林嘉琪

摘要:第七次全国人口普查,我国高流动性迁徙的社会形态得到进一步确认,流动人口规模的增长强度远超预期,并从单一流动向全方位、多层次的多元流动格局转变。在城乡流动主导、向东部发达省份流动、区域内集聚空间极化的基本特征保持稳定的同时,呈现出省内流动显著增强、城城流动走向常态化、市辖区内人户分离剧增、南北人口发展分化态势明显的新特征。当下区域人口流动持续高度活跃乃至加快是市场与政府力量相互作用的结果,对此需充分认识人口迁移流动的常态化性质、全面把握人口迁移流动的规律性特征、理性看待人口迁移流动的非均衡性特质,以更科学、系统、及时地应对户籍管理、流动人口社会融合、区域协调发展、城市建设转型升级等相关挑战。

关键词:高流动性迁徙;人口区域流动;第七次全国人口普查

中图分类号:C924.2

文献标识码:A

文章编号:1008-4088(2021)06-0004-11

一、引言

改革开放40多年来,中国完成了从低流动性的“乡土中国”向高流动性的“迁徙中国”的历史性转变^[1],这一形态转变也在第七次全国人口普查中得到进一步确认。根据历次全国人口普查数据,1982年我国流动人口占总人口比重仅为0.7%,此后该比值在1990年提高到1.9%,2010年超过15%。^①2020年第七次全国人口普查数据显示,当前流动人口总量为3.76亿人,占总人口比重已经达到26.6%,意味着当前每4个中国人中就有1个是流动人口。

尽管如此,第七次全国人口普查中流动人口总量及增速仍然是超预期的。2010年“六普”数据显示我国流动人口总量为2.21亿人。根据国家卫计委流动人口动态监测数据,2010—2014年间流动人口总量年均增速从1990—2010年间的12%下降到3%,绝对规模在2014年达到2.53亿人的峰值后持续下降。2015年全国1%人口抽样调查数据公报显示流动人口总量为2.46亿人,比2014年减少568万人。据此,有学者研判未来流动人口规模将在波动和调整中保持基本稳定^[2],也有学者基于人口迁移转变理论及国际经验主张这种阶段性放缓所预示的是迁移流动形式的转变而不是迁移流动规模及增长强度的下降^[3]。

收稿日期:2021-10-24

基金项目:北京市社会科学基金重大项目“实施积极应对人口老龄化国家战略研究”(项目编号:20ZDA32)。

作者简介:陆杰华,人口学博士,北京大学中国社会与发展研究中心研究员、社会学系教授,博士生导师,主要研究方向为人口社会学。

林嘉琪,北京大学社会学系博士研究生,主要研究方向为人口经济学。

毋庸置疑,在出生率和死亡率都稳定在极低水平的人口发展新阶段,人口迁移流动对中国人口发展态势及社会经济格局的影响力会更加关键并持续深化。^[4]长远来看,合理有序的人口聚集流动以及由此形成的协调的人口分布格局,与高效、包容、可持续的城镇化体系及均衡的区域经济布局框架的构建是相辅相成的。然而,在城镇化从求量向加速提质并重转变、区域发展非均衡格局持续调整的过渡阶段,我国将面临社会治理体系和人口流动形势磨合的阵痛与改革的艰难,以及从非均衡不协调到均衡协调转变的探索。

本文以第七次全国人口普查数据为依据,梳理当前区域人口迁移流动的突出特征及变动趋势,厘清当下人口迁移流动加快可能的动因机制及其带来的主要挑战,并在此基础上尝试提出应对思路及战略。

二、高流动性迁徙下区域性人口流动的新特征

根据 Zelinsky 提出的经典人口迁移转变理论,在早期转型社会的中后期及晚期转型社会的早期,虽然起始于早期转型社会初期的乡城移动和长距离跨区域移动会在达到峰值后趋缓乃至衰减,但是城市间及城市内人口的循环迁移流动会持续上升并使人口迁移流动始终保持高度活跃。^[5]我国是否经历或即将面临人口迁移转变的历史节点还需系统研究,但是可以观察到的是,伴随着城镇化进程迈入中后期、区域经济向高质量发展转型、人口规模及结构发生重大转向等社会整体发展态势的变动,我国区域性人口流动形势在保持整体高度活跃的同时,正从单一流动向全方位、多层次的多元流动格局转变,呈现出基本特征保持稳定、新流动模式逐步成熟和突变的变动趋势。

1. 流动人口规模增幅显著,乡城流动仍占主导地位,但城城流动人口剧增

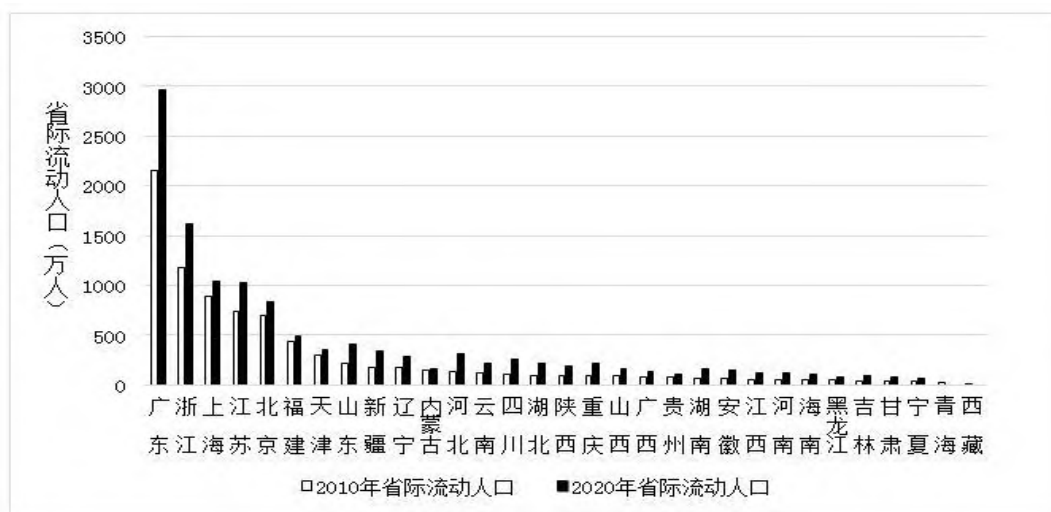
第七次全国人口普查数据显示,全国流动人口有 37582 万人,与 2010 年相比增长 69.73%,增幅十分显著。在 37582 万流动人口中,乡城流动人口 24901 万人,城城流动人口 8201 万人,乡城流动相对比重为 66.26%,比 2010 年上升 3.06%。从增量角度看,2010—2020 年间流动人口共增加 1.54 亿人,其中城城流动增加 3506 万人,乡城流动增加 1.19 亿人,占比 77.27%。尽管农村人口依然是流动人口的构成主体,乡城流动仍是流动人口增长的主导驱动力,但是城城流动作为后发的新型流动形式,其绝对规模的迅速扩大值得关注。有学者认为,目前对人口流动的判定仍以户籍所在地为依据,乡城流动存量人口向其他城市的再次流动在统计数据中并未体现,因此现有统计口径尚无法全面反映城城流动的实际水平。^[6]

2. 省际流动人口在东南沿海高度聚集,中西部人口回流,北方省份吸引力下降

第七次全国人口普查数据显示,全国省际流动人口 1.2484 亿人,比 2010 年的 8588 万人增加 3896 万人,10 年增长 45.37%。总量分布上,华东、华南地区吸纳了 8089 万的省际流动人口,占比 64.80%,其中 6659 万人聚集在粤浙苏沪 4 省(直辖市),占比 53.35%,广东 2962 万、浙江 1619 万、上海 1048 万、江苏 1031 万。这意味着每 2 个跨省流动人口中至少有 1 个居留在上述 4 省(直辖市),每 4 个跨省流动人口有 1 个居留在广东省。从增量角度看,2010—2020 年间,华东、华南地区省际流动人口增加 2204 万人,占全国增量的 56.56%;广东省跨省流入人口增量规模最大,共增加 812 万人,占 20.85%;浙江省第二,增加 436 万人,占 11.20%;江苏省第三,增加 293 万人,占 7.52%。3 省增量占全国省际流动人口增量的 39.56%。尽管华东、华南地区相对占比较 2010 年的 68.53% 下降 3.74 个百分点,粤浙苏沪 4 省(直辖市)相对占比较 2010 年的 57.85% 下降 4.5 个百分点,但是整体空间分布格局并没有改变。

虽然东部地区仍然占有绝对优势,但是中西部部分省份的吸引力也有所提升。2020 年,中

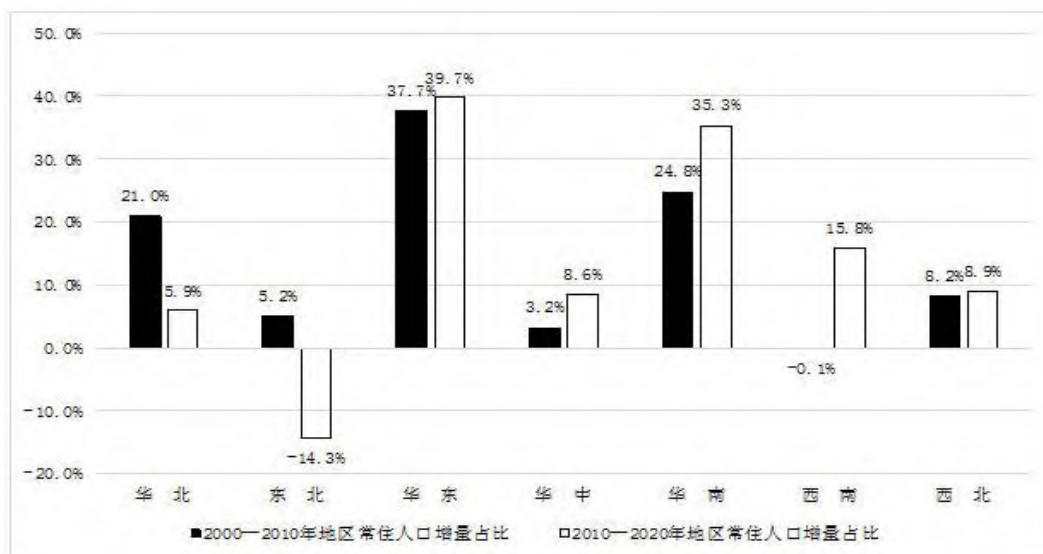
部地区和西部地区分别吸纳省际流动人口 955 万人和 1880 万人,占全国省际流动人口比重为 7.65% 和 15.06%,分别上升 3% 和 5.5%;其中湖北、重庆、四川、新疆省际流动人口增量都达到 120 万人以上,增量占比在 3% 以上,总量占比增幅都在 0.5% 以上(见图 1)。



数据来源:各省全国人口普查公报,其中青海、西藏“七普”数据尚未公布。

图 1 2010 年、2020 年各省省际内流动人口规模及其变动

在东西差距略有缩小的同时,南北人口发展分化态势明显。虽然东北、华北地区省际流动人口总量占比基本保持稳定,但是常住人口增量占比变动却明显反映出北方省份人口吸引力下降的变动趋势。如图 2 所示,2010—2020 年间,除华北、东北之外的所有地区常住人口增量占全国人口增量比重均呈上升趋势,其中华南、西南地区增量占比提升最为显著,华南增量占比从 2000—2010 年间的 24.8% 上升到 35.3%,增加 10.6 个百分点;西南增量占比从 -0.1% 上升到 15.8%,增加 15.9%;与此同时,华北地区增量占比从 21% 下降到 5.9%,减少 15.1%;东北地区由正转负,增量占比从 5.2% 下降到 -14.3%,减少 19.5%。



数据来源:根据全国人口普查数据推算。

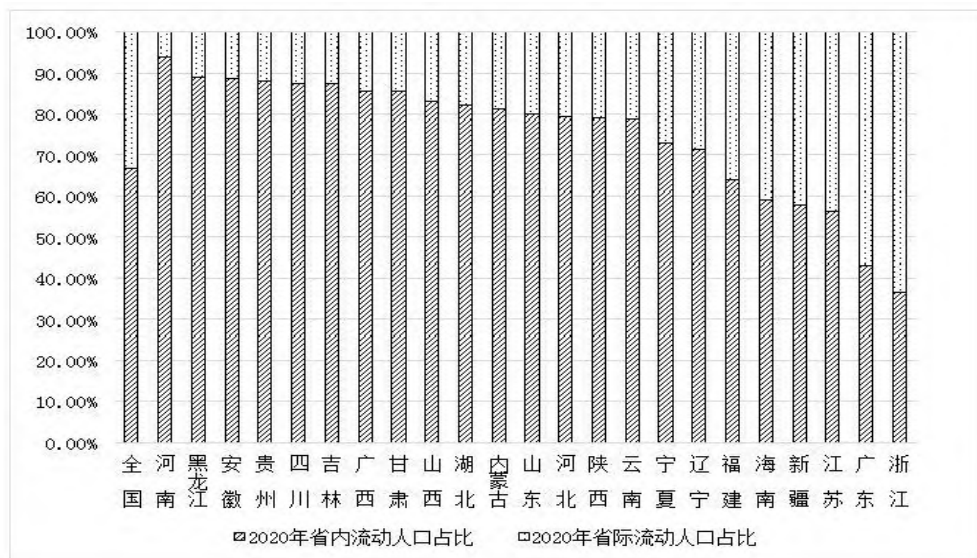
图 2 2000—2020 年各地区常住人口增量占比

3. 省内流动人口增长高度活跃、分布相对均衡,各省省内与省际流动构成差异明显

第七次全国人口普查数据显示,2020年全国省内流动人口为2.5098亿人,相较于2010年的1.3515亿人,绝对规模增加1.1582亿人,10年间增长幅度为85.7%,远高于省际流动人口45.37%的增幅。从相对比重的角度来看,2020年省内流动人口占流动人口比重为66.78%,省际流动人口占比为33.22%,省内流动人口占比较2010年上升5.74个百分点。在省级层面,除四川、湖北、山东、陕西、辽宁、海南之外,大部分省份的省内流动人口相对比重都呈上升趋势。省内流动人口比省际流动人口增长更加活跃。

相较于省际流动人口,省内流动人口分布更为均衡,大部分省份的省内流动人口总体规模在600万人到1200万人之间,相对突出的是广东、河南、四川、河北、山东、江苏、安徽、湖北等省份,规模在1000万人到2300万人之间。从增量角度看,河南省省内流动增量规模最大,10年间共增加1248万省内流动人口,增量占比达到10.78%;广东、四川次之,10年间分别增加962万人和884万人,增量占比分别为7.63%和8.30%。

综合省内流动和省际流动的影响,各个省份之间的省内流动人口与省际流动人口的构成存在明显的差异。如图3所示,东南沿海经济发达省份普遍省内流动人口占比偏低、省际流动人口占比较高。2020年,除浙江、广东、江苏、新疆、海南、福建等,其他省份省内流动人口占比都在70%以上,其中甘肃、广西、吉林、四川、贵州、安徽、黑龙江、河南的省内流动人口占比达85%以上,河南省的省内流动人口占比高达93.99%,比2019年的92.63%增加1.36个百分点。



数据来源:各省第七次全国人口普查公报,除4个直辖市外,其中湖南、青海、西藏、江西流动人口数据未完整公布。

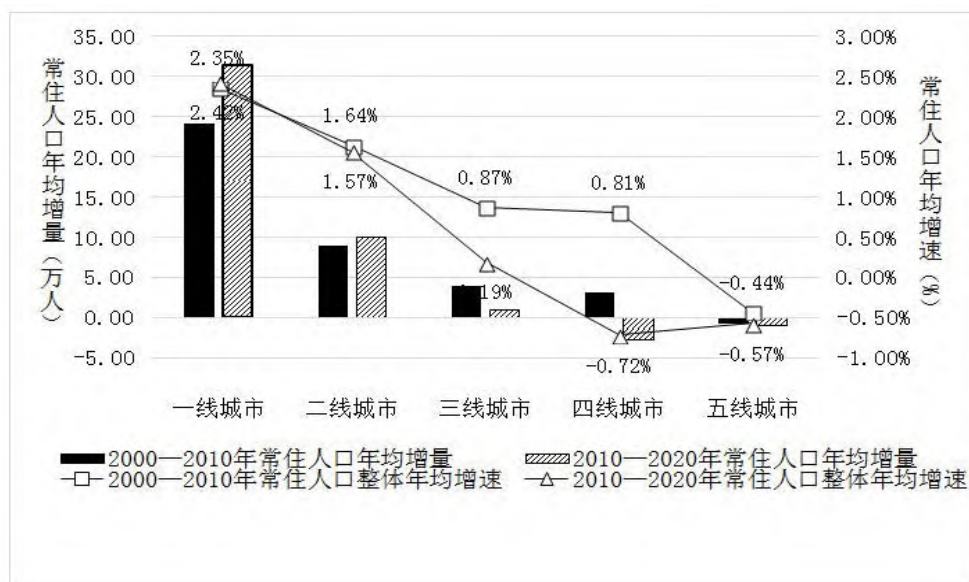
图3 2020年各省省内流动与省际流动人口占比情况

4. 流动人口向区域中心城市再聚集,城市人口发展分化加速,收缩与扩张并存

根据各省市第七次全国人口普查公报显示,流动人口在城市尺度上的分布仍然具有很高的集中度。深圳、上海、广州、成都、北京5市流动人口规模都在840万人以上,合计占全国流动人口的13.08%。与2010年相比,深圳、广州、成都3市流动人口规模的增幅分别达到51.29%、73.1%和102.41%,其中成都取代东莞成为流动人口规模前5城市。相较之下,受人口控制规划影响的北京和上海流动人口增幅则只有8.48%和9.05%。上述城市之外,绝大部分省会城市吸纳本省流动人口占比在10%到25%之间,武汉占比达30%,长春、成都、西安、西宁占比则都在40%以上。^②

同时,省际流动人口比省内流动人口聚集程度更高。以广东、湖北、四川、陕西等省份为例。广东省2962万跨省流入人口中有1936万流入广州和深圳,占比44.44%;2244万省内流动人口中则有1041万流入这两个城市,占比38.56%;共吸纳41.90%的流动人口。湖北省225万的跨省流动人口中有125万进入武汉,占比55.61%;四川省259万的跨省流动人口中有149万流入成都,占比达57.67%;陕西省193万的跨省流动人口中有135万流入西安,占比69.98%。3市吸纳省内流动人口占比则在25%到40%之间。

从全域城市常住人口变动情况来看,城市人口发展分化明显加速。如图4所示,2010—2020年间,一线城市和二线城市总体常住人口年均增速分别为2.42%和1.57%,显著高于全国常住人口0.53%的年均增速;三线城市总体常住人口年均增速放缓0.68个百分点从而降至0.19%,从高于全国年均增速转为低于全国年均增速;四线城市总体常住人口增长在过去10年间由正转负,从21世纪初10年间的0.81%下降1.53个百分点至-0.72%;五线城市总体常住人口负增长发展加速,年均负增长率由-0.44%继续降至-0.57%。与第六次全国人口普查相比,2010—2020年间,有139个地级市常住人口规模继续保持上升趋势,61个地级市常住人口规模呈持续收缩态势,42个地级市常住人口规模止降回升,91个地级市常住人口规模转为降。总体来看,“强者恒强、弱者恒弱”的城市人口分布格局更加固化,一二线城市与三四五线城市之间的分化明显加速,三四线城市人口受到明显挤压,五线城市人口加速流失,城市扩张与城市收缩并存。



数据来源:城市常住人口数据来自各省历次全国人口普查公报。“城市”是指地级及以上行政单元,包括直辖市、地级市、地区、州、盟。行政区划依据2000年的标准,城市等级划分参照《第一财经周刊》发布的2019年《城市商业魅力排行榜》,包括19个一线城市、30个二线城市、71个三线城市、89个四线城市和128个五线城市。

图4 2000年—2020年不同等级城市常住人口规模及增速变动情况

5. 市辖区内人户分离人口规模剧增,城市内部人口流动性显著增强

根据第七次全国人口普查数据显示,2010—2020年间,市辖区内人户分离人口达到1.17亿人,相较于2010年的0.4亿人增加7699万人,增幅达到192.7%,远高于流动人口的69.7%,城市内部人口的流动性显著增强。

除直辖市外的27个省份市辖区内人户分离的情况差异较小。如表1所示,2010年市辖区内人户分离人口占常住人口比重大部分在2%—5%之间,2020年市辖区内人户分离人口占常住人

高流动性迁徙的区域性特征、主要挑战及其战略应对

口比重大部分在5%—10%之间,其中辽宁、吉林、湖北、陕西、宁夏等省份人户分离人口占常住人口比重相对突出,均在10%以上。4个直辖市市辖区内人户分离的情况则明显更普遍,2010年北京、上海、天津市辖区内人户分离人口占常住人口比重已经达到10%以上,2020年天津、重庆市辖区内人户分离人口占常住人口比重则达到了21.2%和25.9%(上海和北京数据尚未公布)。

表1 “六普”与“七普”各省市辖区内人户分离人口占常住人口比重 (%)

地 区	2010 年	2020 年	地 区	2010 年	2020 年
全 国	3.0%	8.0%	河 南	1.8%	4.5%
北 京	14.0%	*	湖 北	3.4%	9.9%
天 津	11.7%	21.2%	湖 南	1.6%	*
河 北	2.3%	6.0%	广 东	2.4%	6.8%
山 西	3.5%	9.2%	广 西	1.6%	7.4%
内 蒙 古	4.2%	9.9%	海 南	2.1%	8.3%
辽 宁	6.8%	13.3%	重 庆	4.2%	25.9%
吉 林	4.8%	10.0%	四 川	1.7%	8.5%
黑 龙 江	3.5%	9.6%	贵 州	1.4%	5.4%
上 海	13.3%	*	云 南	1.1%	3.4%
江 苏	3.3%	7.5%	西 藏	0.0%	*
浙 江	2.4%	7.0%	陕 西	2.5%	10.1%
安 徽	2.4%	6.9%	甘 肃	2.0%	8.0%
福 建	2.2%	6.7%	青 海	2.7%	7.8%
江 西	1.9%	8.6%	宁 夏	3.8%	11.9%
山 东	2.5%	7.2%	新 疆	1.3%	*

数据来源:根据各省份全国人口普查公报数据推算,*标记为暂未公布的数据。

三、当下区域人口流动加快的主要动因机制分析

市场和政府是转型期中国社会人口迁移流动的两大重要驱动力量。当下中国区域人口流动加快是市场和政府两大力量相互作用的反映。一方面,城乡收入差距显著和区域经济发展分化加剧,持续形塑和强化着市场机制下区域人口流动的底层驱动力。另一方面,政府力量对户籍制度改革的推进和对交通网络的投资,使人口自由流动的体制性障碍减少、便捷性提高,从而在市场化进程中逐渐趋于常态。除此之外,政府力量还通过产业集群布局、基础设施建设、公共服务配置等决策,持续深度影响着区域经济社会发展格局与人口空间分布格局。

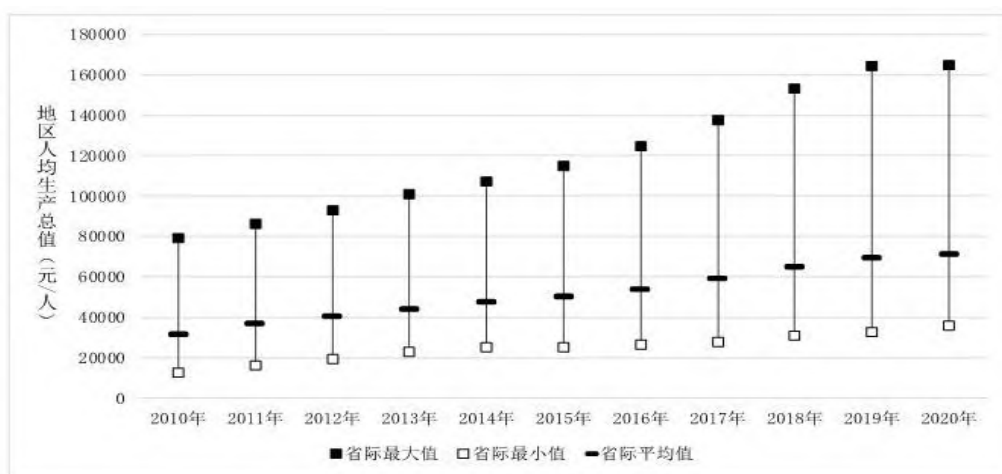
1. 城乡收入差距依然显著,常住人口城镇化继续加速,转移人口户籍化提速受限,乡城流动人口规模扩大

国家统计局数据显示,2020年我国城镇居民人均可支配收入是农村居民的2.56倍;综合医疗、教育等公共服务因素以及城乡居民内部收入分配情况考虑,城乡发展差距依然十分显著。在城乡经济发展差距、就地就近城镇化战略和户改土改的共同作用下,农村居住人口向城镇加速转移。2020年我国常住人口城镇化率达到63.89%,比2010年提升14.21个百分点。与此同时,户籍人口城镇化的推进仍面临障碍。虽然推动农业转移人口落户是户改的重要目标,但是在城乡间推拉力局部性调整、城乡双向循环流动渠道不畅通、地方政府存在财力限制和认识误区等深层原因的作用下,转移人口和部分流入地政府双方的积极性不够,中小城市及县镇流动人口非农化动力不足而常住化态势加强,制约了户籍人口城镇化进程的提速。^[7]2020年户籍人口城镇化率为45.4%,比2010年提升11.23个百分点,增幅比常住人口城镇化率低2.98个百分点,二者差值从2010年的15.51%上升到2020年的18.49%。常住人口城镇化加速推进而户籍人口城镇化提速受限,加剧户籍人口城镇化滞后于常住人口城镇化的情况,推动乡城流动人口规模的大幅增长。

2. 区域经济发展分化加剧,就业机会与收入差异扩大,人口流动底层驱动力强劲

当前我国正处在新一轮产业升级转移的初始阶段。由于禀赋差异,区域经济增长新旧动能

转换时序不一,资本要素加速向优势地区转移,区域经济发展分化明显加剧。根据国家统计局数据显示,与2012年相比,2020年华东、华南地区经济总量占比在高位基础上各上升0.31%和0.29%,华中、西南地区各上升0.43%和1.56%,华北、东北、西北地区分别下降1.66%、1.94%和0.18%;华东、华南地区产业结构高级化;华中、西南地区承接东部产业转移;三北地区以资源能源型产业主导的经济结构优势弱化是经济总量分布变动的主要原因。而技术变革与增长动能分化明显导致了人均生产水平差距的扩大。如图5所示,省级人均生产总值最高值与最低值之比自2014年的4.26上升至2019年的4.98。



数据来源:国家统计局分省年度数据。

图5 2010—2020年地区人均生产总值差异变动趋势

在经济生产区域分化加剧的同时,就业机会的区域差距也明显增强。根据国家统计局数据推算,2009—2019年间,华东南地区城镇就业规模增幅分别为46%和79%,远高于36%的全国平均水平,城镇平均工资水平提高2.01倍和2.92倍;华中、西南、西北地区增幅为30%、39%和34%,工资提高1.49倍、1.82倍和1.5倍;华北地区增幅为21%,东北地区缩减9%,其中黑龙江缩减幅度达25%,工资分别提高1.5倍和1.17倍。城镇平均工资水平排名前三省份与排名后三省份的比值由2012年的2.09倍上升到2019年的2.3倍。

在市场经济体制下,区域间经济机会规模、结构和质量的差异扩大且持续变动,形成了人口在区域间迁移流动加速的底层驱动力。

3. 城镇化空间形态高速演变,交通及信息通达度显著提升,城市人口循环流动逐步走向常态化

目前我国城镇化正处于快速发展的中后期,城镇化空间形态进入高速演变阶段。一方面,城市群作为新型城镇化主体形态,经济集聚能力日益稳定和强化,持续吸引非城市群地带的城乡人口。据研究测算,2019年,我国19个城市群约占国土面积的29%,共承载人口11.14亿人,占全国80.16%,比2010年提升0.26个百分点。^[8]另一方面,随着我国经济进入增速放缓阶段,在政府和市场力量的共同作用下,不同区域城市群及城市群内不同城市发展定位、能力和水平方面的差异化日益突显和明晰,城市空间体系与职能分工加速演变。加之在城市群、都市圈的打造过程中,交通网络、信息技术、公共服务等一体化水平显著提升,城市间迁移流动的便利程度显著改善,居民迁移流动意愿及其落实可能性提高,促进了城市间人口迁移流动规模的扩大并使其逐步走向常态化。

在城市体系结构演变的同时,大量城市正在经历并将在中短期内持续处于内部产业与空间重构加速的进程当中。在这个阶段,城市功能空间格局变动剧烈,交通通达度提升,而公共服务

资源配置布局的调整相对滞后,城市内不同市辖区间乃至市辖区内不同街道间仍存在公共服务可及性的明显差异,比如优质的教育、医疗资源由于历史原因多集中在老城区等。综合各类因素的影响,集聚经济与通勤成本相互作用下职住分离的趋势更加显著^[9],市内人口因务工经商、就学就业以及城区拆迁改造而调整居住地的情况也会越来越常见和频繁,导致普遍的市内人口迁移调整和市辖区内的人户分离^[10]。

4. 户籍改革注入制度红利,地区间公共服务差异驱动机制作用突显,人口流动意愿得到释放和强化

户籍制度是影响我国人口迁移流动意愿及其实现的关键因素。党的十四大以来各个城市落户限制逐步放开,基础公共服务均等化程度提高,流入地公共服务的可及性和便利性改善,显著降低迁移流动的隐性成本,也使非均衡公共资源空间分布格局下“用脚投票”的迁移流动机制作用突显^[11],因迁移门槛和成本过高而受限的迁移流动意愿得到释放和强化。随着促进人口自由流动的政策目标导向更加明晰,户籍制度改革将全面深化,人口自由流动迁移的制度性障碍将进一步解除,加速区域人口流动。

四、区域人口流动加快可能引发的主要挑战剖析

区域人口流动加速能更好地适应市场经济发展的需要,推动城镇化体系结构持续优化,促进劳动力及其他生产要素配置效率的改善,提高经济社会发展质量。进一步放宽乃至彻底放开人口迁徙是大势所趋,限制放开后人口高流动性迁徙将成为常态,与之相关的人口户籍管理、社会治理、区域发展、城市建设转型升级的挑战也会更加紧迫。如何顺利度过变动调整期,尽快迈入有序流动的常态化阶段,是现阶段面临的重大挑战。

1. 人口登记制度亟需回归本位功能,流动信息管理体系效率有待提高

信息是社会治理的基础要素。人口登记既是秩序管理的需要,更是人口公共服务需求的直接表达,是地方政府各类规划及调整核心的信息支撑。当前我国人口登记制度由户口登记和居住证登记两个部分构成,由于部分地方政府通过控制居住证申领及落户门槛来回避由流动人口纳入公共服务体系带来的财政负担,加上流动人口落户意愿的变动,当前人口登记制度对常住人口信息的反映明显不完整、不及时,无法在常态化管理中帮助预判城市人口真实的公共服务需求,从而导致公共决策及规划的偏差。在区域人口流动加快的情况下,这种偏差将越来越大。除此之外,当前人口迁移流动信息管理体系普遍存在各部门统计口径不一、信息采集方式低效且有明显真空点、各职能部门间存在信息孤岛等问题。

2. 流动人口社会融合问题更加突出,公共服务配置供给机制亟待更新

让流动中的人口能够安居乐业始终是流动性社会治理的重要目标,区域人口流动加快将使各项制度改革的深化更加迫切。目前户籍制度改革处于中间阶段,一方面,大城市和特大城市落户未放开,落户意愿与落户门槛之间存在矛盾,流动人口集聚的大城市居住证申领条件普遍偏高^[12],放开落户限制及居住证制度等改革对于解决流动人口公共服务保障问题的作用仍然十分有限。当前大城市通过落户政策和移居支持展开的人才竞争,本质是从基于户籍的身份歧视转向基于经济和人力资本的阶层歧视,未能直面更大规模弱势群体的境遇。另一方面,在缺乏全国性统筹、系统性规划及体制性激励的情况下,配套改革及政策支持不足,即使落户限制放开、居住证申领条件降低,地方公共资源的配置供给仍可能难以适应和满足户籍迁移人口与居住证持有人的需求,尤其是流动人口规模较大的地区。更进一步,随着区域内人口在城市间乃至城乡间短期循环迁移流动逐步走向常态化、市辖区内人户分离现象更加普遍,落户也不意

味着人口不再迁移和流动。当前的地区间公共服务配置格局不仅缺乏基于人口流动形势理性前瞻的调整,存在流入地配置不足、流出地低效投资的错配,而且地方保护和行政分割的思想及格局固化,地方政府及政府部门之间在落实流动人口公共服务供给方面协同联动困难^[13],难以适应区域人口高流动性迁徙常态化的发展趋势。

3. 区域人口非均衡流动继续保持和加剧,区域发展政策科学性亟待提升

人口聚集空间极化既是区域发展分化的结果,同时也会导致区域发展差异在累积循环作用下持续扩大。而与市场力量相比,政府力量及各类宏观投资对人口流向干预效能明显有限^[14],且不乏偏离政策目标的副作用。土地等各类要素供应和规划的收紧及差异化落户政策并没有实质改变人口高速向落户门槛高的东部核心城市聚集的意愿与趋势,而是在导致这些地区针对流动人口住房等基本生活需求供给不足、落户意愿难以实现且公共服务保障有限的同时,抬高生活成本、阻碍劳动力的正常流入,不仅使区域发展受到抑制,也使社会公共福利受到减损^[15]。与此同时,资源配置倾斜与转移支付补贴下内陆欠发达地区大规模的城建投资并未能吸引足够的企业资本和人口支撑,缺乏比较优势的经济建设既未能形成真正具有内生动力的可持续增长模式,也未能真正阻止或扭转区域内大部分城市人口持续缩减的态势^[16]。在区域流动加快的情况下,区域人口非均衡流动很可能加剧。如何在新一轮分化中提高区域发展政策的科学性、有效性和精准性以提高区域发展与人口发展的协调性将是一大挑战。

4. 乡村人口流失加速、城市收缩与扩张并存,城镇化空间规划治理面临大考

在城乡流动主导、城城流动增加的区域性人口流动局面下,乡村及不同类型城市的发展将面临不同的考验。对于乡村而言,人口和经济进一步向城市化区域集聚,劳动力流失和老龄化加剧是乡村发展面临的中长期局面,而乡村需要在城乡互动中找到自身的立足点、重构乡村振兴内生动力。对于城镇而言,我国城镇化道路的顶层设计长期建立在增长模式之上,但在人口峰值过后人口流动加速及集聚空间极化的趋势下,收缩型城市与成长型城市将长期并存,城镇化发展策略及城市规划面临新的命题。国家层面,未来城市间的竞争全面加剧,需要通过制度改革以优化城市间关系、构建协调的城镇化空间体系。地方层面,各类城市治理与规划将面临不同考验。作为人口聚集高地的成长型城市,要保障大规模流动人口住房及其他各类公共服务的获取,同时要防治交通拥堵、过剩通勤等“城市病”风险。更多人口持续减少的收缩型城市,则需要适应建设用地富余、财政税收减少情况下改善公共服务质量的难题,面临增长导向的规划范式转向“精明收缩”陌生命题的挑战^[17]。这些城市规划的调整和实施不仅要经历漫长的过程,而且需要从各层次构建多维度的治理体系,不能依赖单一城市的行动。

五、高流动性迁徙下推进区域人口有序流动的思路与战略应对

在高流动性迁徙时代推进区域人口的有序流动,应对思路的重点在于三个方面:第一,充分认识人口迁流的常态化性质,转变静态社会治理思维,循序渐进解决社会转型进程中历史遗留的阻碍人口自由迁流及社会融合的体制机制问题,积极构建适应流动性社会的现代化治理体系。第二,全面把握人口迁移流动的规律性特征,摸清流动人口的总量、构成以及内部的异质性特征,捕捉人口流动模式的变动趋势及驱动机制,及时明确相关问题、挑战及应对策略,提高公共政策及规划的科学性、系统性和前瞻性。第三,理性看待人口流动的非均衡特质,在新发展格局的宏观视野下思考人口流动现象,制定科学的城镇化体系结构、空间布局和发展策略,稳步推进资本、土地等相关领域配套改革政策,全面提高资源要素空间配置效率。在集聚中促进发展、在发展中实现平衡、在双向调适中循序渐进地增强区域发展和人口布局的协调性。总体而言,

应对战略涵盖如下四个重点。

1. 完善流动人口动态监测工作,夯实人口流动相关基础研究,准确把握人口流动的新特征及新趋势

全面及时地把握人口流动的特征及趋势是推进区域人口有序流动的基础前提。具体而言,在完善流动人口动态监测方面,一要统一流动人口统计口径,包括跨越的行政空间以及离开户籍地时间两个方面,提升各部门数据的可比性;二要优化流动人口信息采集,借助数字化手段构建快捷高效的经常性登记系统;三要统筹流动人口信息使用,建立部门信息共享机制,打破行政分割造成的数据孤岛问题。在人口流动相关基础研究方面,除了加强市辖区内人户分离、城市群内城城流动等人口流动模式新特征及其背后的驱动机制的探究,还要关注流动人口调查抽样方法以及流动人口群体内部异质性等方面的研究,以全面把握人口流动的特征及趋势。

2. 探索以经常居住地登记户口制度,更新公共服务配置和供给机制,全面推动流动人口的社会融合

针对流动人口半迁移、半城镇化的突出问题,要持续加快推进流动人口社会融合进程,重点关注“想落户而不能落”的人群,深化户籍制度及公共服务配给制度改革。一方面,探索以经常居住地登记户口制度,推动户籍制度回归经常性人口登记制度功能,为构建以居住地为基础的公共服务体系奠定基础。目前长三角、珠三角等发达地区已经在除特大、超大城市中心城区外的地区试行户籍准入年限同城化累计互认,应加速探索落实路径、完善配套措施。另一方面,构建以居住地为基础的公共服务体系,提高资源配置效率。根据人口空间布局做好流入地和流出地的增减量规划调整,稳步推进土地等各类要素市场化配置改革,比如建立地区性土地指标交易市场、完善土地市场化出让机制等,减少资源的空间错配,同时加强全国性财政统筹和顶层设计,疏通阻碍公共服务均等化落地的行政分割和地方保护,贯通地区间公共服务平台,提高跨地区、跨层级、跨部门业务协同治理能力,为实现公共服务均等化奠定制度基础。

3. 优化顶层区域发展战略布局,因地施策确立差异化发展模式,逐渐缩小区域间居民生活质量差距

针对人口非均衡流动与区域发展差距扩大的双重极化问题,应该在客观看待和尊重区域经济发展阶段性特征以及人口流动规律和趋势的基础上,以更长期、多维度的视角科学把握区域政策和宏观投资的着力点,在差异化发展策略中着力缩小地区间居民生活质量差距以促进人口合理布局,在双向调适中循序渐进地增强区域发展和人口布局的协调性。一方面,完善顶层的区域发展战略布局。在内陆后发区域培育战略性增长极,在珠三角、长三角等先发区域探索构建一体化协同发展体制机制,持续发挥不同阶段城市群在引领区域平衡发展方面的作用。另一方面,因地施策确定差异化发展模式。各分区板块及区域内各城市间,根据自身自然禀赋、区位特征和经济基础,在不同层级的总体格局中发挥比较优势、找准分工定位,减少低效的经济建设和无序的地区竞争,促进形成全国各区域间及区域内各地区间合理高效的产业布局。此外,调整地方发展绩效考核和评估体系,通过体制激励地方政府从盲目粗放的城建扩张转向以人为本的长效投资,立足本地人口发展需求强化教育、医疗、养老等民生领域的投入,同时统筹好财政转移支付,合力缩小地区间公共服务水平以及人民生活质量的差距。

4. 科学统筹城镇化布局与规划,提高布局治理与协同发展能力,积极构建完善的人口空间承载体系

针对城乡间、城市间、城市内全方位多层次的人口流动格局,科学统筹城镇化空间布局与发展规划,提高布局治理与协同发展能力,构建完善的流动人口空间承载体系。其一,对于流动人口在城市尺度上的高度集聚,在以城市群为政策单元、促进人口及其他资源要素在城市群内部的自由流

动和合理分布的同时,提高不同类型城市空间治理能力。对长三角、珠三角、京津冀等成熟期城市群,加快构建形成多中心、多层次、多节点的网络型城市群结构,尽快探索建立科学的协同发展机制。对中西部成长期城市群,在人口集聚中加快培育中心城市的同时,逐步发展周边城市以推动都市圈成形。特大、超大城市应着力减少拥堵和通勤导致的福利损失,而收缩型城市则着力探索小而美的发展道路,共同提高城市的整体宜居程度,从粗放的低密度扩张转向高效的集约化发展。其二,对于内陆省份省内近距离流动人口多且增长快、人口向中西部县城回流的特点,在推动就近就地城镇化的同时,要着力提高县域经济发展水平与发展质量以提供数量足够且质量较高的非农就业机会,改善县域人居环境和治理水平。其三,对于乡村人口持续流失、城乡老龄化倒置的局面,不仅要完善乡村内部的治理体系、塑造乡村发展的内生活力,还要在体制机制、交通网络等层面畅通包括人口在内的各类资源要素在城乡双向流动的渠道,在内外联动协同中实施乡村振兴战略。

注释:

- ①请注意历次人口普查对流动人口的定义存在差异。1982年“三普”和1990年“四普”定义基本一致,指“常住本地1年以上、户口在外地的跨县级行政地域人口”;2000年“五普”开始改为“居住地与户口登记地所在的乡镇街道不一致且离开户口登记地半年以上的跨市级行政地域人口”。
- ②文章写作过程中,长沙、杭州、郑州、哈尔滨等市流动人口相关数据尚未公布。

参考文献:

- [1]段成荣,吕利丹,王涵,谢东虹.从乡土中国到迁徙中国:再论中国人口迁移转变[J].人口研究,2020(1).
- [2]吕利丹,段成荣,刘涛,靳永爱.对我国流动人口规模变动的分析和讨论[J].南方人口,2018(1).
- [3]朱宇,林李月,柯文前.国内人口迁移流动的演变趋势:国际经验及其对中国的启示[J].人口研究,2016(5).
- [4]顾宝昌.中国人口:从现在走向未来[J].国际经济评论,2010(6).
- [5]Zelinsky,W..The hypothesis of mobility transition[J].Geographical Review,1971(2).
- [6]刘美琳,尤方明.城城流动人口10年增加3500万 省会城市人口首位度齐升[N].21世纪经济报道,2021-07-19.
- [7]顾严,李爽.提高户籍人口城镇化率须调动两个积极性[J].中国国情国力,2018(3).
- [8]中国宏观经济研究院国土开发与地区经济研究所课题组,高国力,刘保奎,李爱民.我国城镇化空间形态的演变特征与趋势研判[J].改革,2020(9).
- [9]曾德珩,杨礁,徐盼盼.城市空间失配问题研究进展与启示[J].现代城市研究,2021(6).
- [10]吴瑞君,朱宝树.大城市空间转型视角的职住分离——基于上海2015年1%人口抽样调查数据[J].探索与争鸣,2018(4).
- [11]陶霞飞.家庭化迁移之下的“用脚投票”研究——基于公共服务资源对人口家庭化流动影响的实证分析[J].南方人口,2020(5).
- [12]陆杰华,李月.居住证制度改革新政:演进、挑战与改革路径[J].国家行政学院学报,2015(5).
- [13]王洛忠,孙泉坤.为什么流动人口基本公共服务协同供给难以推进?——基于各主体间多重博弈困境的分析[J].东岳论丛,2021(5).
- [14]周皓.中国人口流动模式的稳定性及启示——基于第七次全国人口普查公报数据的思考[J].中国人口科学,2021(3).
- [15]陆铭.中国经济的症结是空间错配[J].深圳大学学报(人文社会科学版),2019(1).
- [16]陆铭,李鹏飞,钟辉勇.发展与平衡的新时代——新中国70年的空间政治经济学[J].管理世界,2019(10).
- [17]李郁,吴康,龙瀛,李志刚,罗小龙,张学良,王德起,杨东峰,邹艳丽,李裕瑞,杨振山,周恺,胡毅,宋涛,戚伟,李昊,高舒琦.局部收缩:后增长时代下的城市可持续发展争鸣[J].地理研究,2017(10).

[责任编辑 林娜]