



资料供稿人/视觉中国供图

社会治理视角下 区域“候鸟”旅居人口探究 ——以三亚市为例

文 | 周鉴 陆杰华

随着人民生活水平的提高,在我国“冬南夏北”候鸟式异地旅居的新理念已逐渐普及,成为热门旅游新方式。由于南北地理位置的差异,很多已经退休的健康老年人以及未退休的追求高品质生活人群,冬季为了避寒,会选择去气候宜人、生态宜居的地方,成为异地旅居的新群体。“旅行中的暂居”是这一群体的显著特征,与旅游人群不同,旅居人口会在旅居地居住相对较长时间,通常选择购置房产、租赁住房、康养公寓等居住方式,居住时长约1~6个月左右,更加偏于生活化。这部分群体也不同于当地居民,旅居人口每年如“候鸟迁徙”,通常以旅游度假、休闲娱乐、养生养老等为目的,定期在原户籍地与旅居地之间往返,异地避寒,因此被形象地称为“候鸟”人群。大量“候鸟”旅居人口的涌入,在促进当地经济发展的同时也会对当地社会治理带来了一定的挑战,如迁入地公共服务供需失衡,“候

鸟”旅居人口社会关系融合欠缺,与当地人们生活纠纷等一系列问题,有可能影响社会和谐稳定。

在海南自由贸易港建设步伐不断加快的宏观背景下,三亚市作为海南著名的热带滨海旅游城市,充分发挥了其得天独厚的养生资源和优势,随季节波动每年吸引30万至90万“候鸟”旅居人口来此过冬,成为全国最为典型的候鸟式旅居城市。本研究主要以三亚市为例,在社会治理视角下对区域“候鸟”旅居人口情况进行探究,在分析相关实证调查基础上,根据规模特征将三亚市“候鸟”旅居人口分为三类:一是养生养老型候鸟旅居人口;二是旅游度假型候鸟旅居人口;三是就业创业型候鸟旅居人口。本文重点对三亚市“候鸟”旅居人口的主要特征、目前存在的社会治理困境以及针对服务与管理中存在问题的应对思路进行深入的分析,为城市社会治理提供有益参考。

一、三亚市“候鸟”旅居人口的主要特征分析

（一）三亚市人口规模现状

三亚市统计局官方数据显示，截至 2022 年末全市常住人口 106.59 万人，占全省人口的 10.38%，与 2021 年末的 105.61 万人相比，增加 0.98 万人，增长 0.92%；户籍人口 731090 人，比上年末增加 20191 人。因经商、就业、度假、养老等原因流入三亚市的人口有 33.48 万人，甚至峰值期可达到 40 余万人。

（二）“候鸟”旅居人口的三种类型

综合而言，三亚市“候鸟”旅居人口主要分为如下三类：

1. 养生养老型的候鸟旅居人口，这部分人群主要选择三亚市作为养生养老的目的地。这部分人群多为已退休且生活能够自理的老年人，行为特征明显有别于其他年轻群体，他们更倾向于长居于迁入地居住社区或周边日常活动，既没有明显的就业需求，也没有很强的旅游需求，消费水平普遍较低，在异地旅居期间空闲时间充足，也被称为“候鸟老人”。在“候鸟”旅居人口中，已退休的老年人占比最高。据三亚市异地养老老年人协会统计，近年来平均每年到三亚市过冬养老的人群在 30 万至 40 万人。

2. 旅游度假型的候鸟旅居人口，这部分人群主要选择三亚市作为旅游度假的目的地。通常以未退休的追求高品质生活的人群为主，他们有一定的经济基础并且时间更自由，愿意选择异地旅居的方式，他们通常会选择在寒冷的冬季来三亚市居住，享受阳光、沙滩、海浪和美食，感受三亚市的温暖和优美环境，而在其他时间则回到自己的原户籍地，这部分群体消费水平高且有更强的旅游需求，他们更愿意购买高质量的旅游产品和服务，极大地带动了三亚市的旅游经济发展。

3. 就业创业型的候鸟旅居人口，这部分人群会在冬季选择来到三亚市，作为就业创业的目的地。这部分群体多以中青年群体为主，通常无固定工作或自由职业者，在北方冬季寒冷的时候，会选择来三亚市暂居，此时正是旅游旺季，可以寻找更多的就业创业机会，在实现自己的经济利益的同时也可以旅游度假，享受温暖气候，对三亚市的经济发展起到了巨大的推动作用。

（三）三亚市“候鸟”旅居人口的主要特征

1. 季节流动。候鸟式异地旅居，最大的特点就是季节流动性，根据季节气候变化，在不同地区之间进行迁徙流动，选择最适宜的居住环境，从而提高生活质量和经济效益的最大化。在秋冬季节，“候鸟”旅居人口会选择到三亚市异地旅居，到了夏天，他们会返回到原籍地。比如，东北三省很多退休的老人一般每年 10 月左右前往三亚市过冬，次年 5 月左右又返回东北。

2. 异地暂居。“候鸟”旅居人口会选择购置房产、租赁住房、康养公寓等方式，每年到三亚市进行 1 ~ 6 个月的暂时居住。夏季三亚市气候炎热，“候鸟”旅居人口因为气候环境和淡季旅游经济不景气等原因，大多不愿继续居留，会回到原户籍地，无法形成在三亚市定居或户籍迁入。通过实地走访、座谈交流等方式，统计“候鸟”旅居人口选择住所主要有三种方式：一是康养公寓式旅居，包食宿并提供休闲活动场所及其他养老服务，根据公寓的环境和服务标准不同，按单人收费每月 1500 至 5000 元价格不等。二是长期租赁住房旅居，根据租赁住房的面积大小和小区的环境不同，按月或季度支付租金，只提供住宿，无其他服务。三是购置房产或借住在亲戚朋友家闲置住房旅居养老消费。

3. 社会融入低。“候鸟”旅居人口中主要以养生养老型和旅游度假型结构为主，他们选择在三亚市异地旅居，主要是为了养生养老和享受气

候，对迁入地的社会治理和经济建设的参与度相对较低，很少参与暂居地所属社区（村居）的治理和活动，且与当地居民进行社会融合的渴望度低。但就业创业型旅居人口更多的会在享受旅居生活的同时，较多考虑经济利益，关注旅居地的政策环境和投资机会，寻求拓展自己的事业发展机会。

4. 老龄化。我国已进入中度老龄化社会，养老成为重要的社会问题。截至2022年底北京市户籍老年人口约414万人，占户籍人口29%，面对严峻的人口老龄化形势，北京市最新提出推动建立老年人“冬南夏北”候鸟式养老服务工作机制，其中就提到鼓励支持老年人冬季到海南开启候鸟式旅居养老。目前，三亚市“候鸟”旅居人口中的年龄结构以60周岁以上的老年人为主，受教育程度差别大，个人素质参差不齐，普遍对互联网、智能手机等新鲜事物接受能力较弱。选择“候鸟式”旅居养老，就要进行长途异地往返，需要有较好的身体素质，可以自由行动，否则就无法选择异地旅居养老。

二、三亚市的“候鸟”旅居人口目前存在的社会治理困境

（一）出租屋服务管理政策滞后，难以适应新形势

大量“候鸟”旅居人口的涌入，给城市房屋租赁市场带来了很大的发展契机，但相应的服务管理政策却往往跟不上形势的发展，给流动人口、出租屋管理等方面带来诸多困难，无法形成有效的服务管理机制。从三亚市流动人口总量来看，吉阳区和天涯区是三亚市候鸟旅居人口密度最高的两个区域，根据第七次全国人口普查结果显示，吉阳区全区22个社区委员会、16个村委会，总人口为447322人，占全市总人口43.37%，流动人口为232080人，占全区总人口51.88%，多为

居住出租屋、单位宿舍、群租公寓住房等。例如，吉阳区登记出租屋有4587间，出租屋分布密集，大多数是以私人小区住宅或村民自建房的方式出租。流动人口波动较大，开展入户工作难度大，部分“候鸟”旅居人口和出租房主对登记备案和办理租赁证的意识不强，人口底数不清、情况不明、信息采集工作漏登漏销等问题。

（二）资源有限和公共服务供需失衡困境

由于区域“候鸟”旅居人口并非常住人口，在冬季“候鸟”迁入的高峰期，城市基础设施、公共医疗、公共交通、市场供给、社区服务和配套设施建设等面临着很大的压力，按照原有供给水平很难满足高峰期的需求。当公共服务供需失衡时，就可能引发“候鸟”旅居人口和当地人之间的纠纷冲突。例如，在“候鸟”旅居人口中，老年人所占比重高，开展户外活动的公共场地需求也较高，但市内公园和公共广场无法满足“候鸟”旅居人口与当地居民休闲娱乐活动的需求，在广场使用问题上经常出现“候鸟”旅居人口内部间或和当地居民间产生纠纷冲突，为社会治理埋下隐患。部分当地居民认为“候鸟”旅居人口占用了过多的公共资源，而“候鸟”旅居人口则认为自身受到了不公平的待遇。

（三）社会关系融合面临挑战，相互认同的困境

“候鸟”旅居人口往往来自全国不同的地区，在文化背景、价值观念、语言沟通和生活方式等方面上会与当地人之间存在较大的差异，这种差异可能导致相互之间的误解和矛盾，从而影响社会关系的有机融合。以三亚市为例，各开发商们大力宣传投资住房，使新开发的房地产区域主要面向外地投资者，很少有本地居民购买住房，因此形成了特有的“候鸟”旅居人口聚集的小区。“候鸟”旅居人口内部之间，互动交流地频繁，娱乐

生活的内容丰富，又与迁入地居民的居住区大多距离较远，在日常生活中交流的机会有限，同时由于文化差异，在语言沟通中也多受方言影响等因素，增大了彼此间的排斥感，很难相互间认同。特别是在某一时间段内大量“候鸟”旅居人口集中涌入迁入地，某种程度上会影响到当地居民正常生活，比如广场舞噪声扰民现象、抢占城市公共休闲娱乐设施、自然环境造成污染和破坏等。

三、健全“候鸟”旅居人口的服务与管理的应对策略

1. 强化出租房屋管理，积极开展出租房屋登记工作。出租房屋所属社区（村居）和所在地派出所负责日常登记管理工作，做到“以房管人”。全面启用综治信息系统平台开展网格化服务管理工作，建立健全流动人口管理长效机制和动态监测机制，积极上门入户，及时了解“候鸟”旅居人口及出租屋的动态，认真做好信息采集、登记等工作，努力做到“人来登记、人走注销留档”和“底数清、情况明”。

2. 建立“候鸟”旅居人口服务站，打造精准服务，提升服务质量。针对“候鸟”旅居人口居住分散、流动频繁、随意性大的特点，政府部门组成“候鸟”旅居人口服务管理协调领导小组，牵头建立大三亚流动人口服务站，从养生养老型候鸟、休闲旅游度假型候鸟和就业创业型候鸟的居住需要出发，努力提供安全、舒适、便宜的住宿信息服务，以打造若干个流动人口出租屋服务管理示范点为基础，以点带面分层次、分类别、分时段、分区域、分需求、分形式逐步搭建起三亚经济圈流动人口出租屋服务管理信息化平台，企事业单位、社区（村居）和出租房主共同积极为“候鸟”旅居人口提供更精准、更便捷的服务。

3. 坚持党建引领，创新矛盾冲突协调方式。充分发挥企事业单位、社区（村居）、社会组织

和公众参与的作用，在“候鸟”旅居人口密集社区（村居）设立服务网点，成立“候鸟”党支部，搭建“候鸟”养生养老平台、“候鸟”创新创业平台，常态化组织举办养生健康讲座、创新创业讲座等各类活动。在丰富异地旅居生活的同时，积极追求与当地政府、社区和居民形成良好互动，组织“候鸟”旅居人口共同参与社区志愿服务中，建立志愿服务队伍，开展公益活动，增进与本地居民的交流与互助，增进彼此了解，在处理双方日常琐事矛盾时，就不会由于文化差异造成沟通阻塞，导致矛盾激化。

4. 建立健全服务管理制度，实现更为高效的服务与管理。加快修订完善《流动人口和出租屋服务管理办法》相关法律法规，加强流动人口、出租屋服务管理工作，进一步建立健全各职能部门齐抓共管的工作机制，建立数据共享机制，如医疗、教育、社保、住房信息等。通过共享数据，可以更好地了解“候鸟”旅居人口的需求和问题，为精准服务和管理提供更全面的支持。强化流动人口出租屋服务管理信息化平台建设，构建流动人口和出租房屋统一采集、统一管理、统一使用、统一维护、统一服务等全市信息交互平台，通过出租房屋登记管理和重点人员管理等，实现“以房管人”智慧化建设，通过平台可以收集、整合和分析相关数据，掌握和预测“候鸟”旅居人口具体情况，及时对人口变化趋势做出预判，并根据预判结果结合公共服务资源供需能力，发现潜在问题，为服务和管理提供更准确、更及时的信息支持。

[本文系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）的阶段性成果]

作者单位：周鉴，三亚市流动人口服务管理办公室；

陆杰华，北京大学社会学系

责任编辑：林晓红