

高流动性的迁徙中国： 脉络、特征、挑战与应对

文 戚政焯 李一鸣 陆杰华

“ 2021年5月11日，国家统计局发布我国第七次人口普查相关情况和主要数据。最新普查数据显示，我国现有人户分离人口共49276万人，流动人口共37582万人，与2010年相比，人户分离人口增长88.52%，流动人口增长69.73%，十年间流动人口规模扩大趋势更加明显，高流动性迁徙中国的形成已昭然若揭。在我国，人口的流动和迁徙已是历史常态，却在当今彰显出鲜明的新特征，带来新的挑战和思考。人口流动和迁徙问题涉及社会的方方面面，与国家发展、社会治理和民生改善等密不可分。因此关注当下人口的流动和迁徙，从流动的数据和样态中思考背后的现实、指向的问题，从而作出合理的应对，不仅十分重要，也非常迫切。”

一、改革开放以来人口流动的历史脉络

表1汇总了1982年以来全国人口普查数据中人口分离的流动人口数据，从中可以很明显地看出，改革开放以来，我国的人口流迁规模不断扩大，流动人口数量正在以极高的速度不断增加。1982年第三次人口普查时，有常住户口且已外出一年以上的人口仅占总人口的0.54%，到2021年第七次人口普查时，人户分离人口已占到总人口的34.14%，是1982年的89倍。而第七次人口普查中的人户分离人口，相较于2010年第六次人口普查时也增长了88.52%，足见其增长速度之迅猛。

如此增速迅猛且规模庞大的人口流迁，与我国的

经济体制改革密不可分。新中国成立后，我国实行计划经济体制，计划经济体制下，一切经济活动都根据政府计划进行调节。劳动力作为生产要素的一种同样要服从政府的管控。劳动力的随意流动可能会打破政府的计划，因而需要对人口的流动严加限制，隔断城乡人口迁移的户籍管理制度于是应运而生。1958年，新中国第一部户籍制度《中华人民共和国户口登记条例》出台，确立了一套较完善的户口管理制度，以法律的形式严格限制农民进入城市，限制城市间人口流动，形成了城乡分离的二元经济模式。

改革开放后，随着家庭联产承包责任制的推广，农民生产积极性提高，农产品产量大幅提高，导致了农业剩余劳动力的增加，为人口流动提供了条件。同时，由于长期分割的城乡管理体制，城市与农村居民

表 1: 第三次人口普查以来人口普查流动人口数据汇总

普查时间	人户分离人口
1982	5527521 ^a
1990	34127607
2000	144390748
2010	260937942
2021	492762506

a. 有常住户口、已外出一年以上

在收入、社会保障、公共服务、发展机会等方面存在巨大的差异，这种差异为市场体制下的人口流迁提供了一个巨大的初始势能。随着经济改革的进行，计划经济体制逐渐向市场经济体制转变，社会资源通过市场加以配置，为劳动力的转移提供了可能性，于是在上述原因的作用下，这种人口流迁从一开始便被赋予了强大的动力。

而在经济改革的过程中，由于区域间发展速度的不一致，导致了地区间的经济水平差异，由于东部地区走在改革的前列，而中西部地区相对落后，又进一步给了劳动力在地区间流动的动力。随着人口流动对户籍制度的冲击，1998年7月22日，国务院发出批转公安部《关于解决当前户口管理工作中几个突出问题的意见》，对户籍管理作出“四项改革”，逐步对户籍制度进行改革完善，使其适应人口流动的现状，人口流迁的规模于是也随之越来越大。

在上述人口流迁历史脉络的基础上，第七次全国人口普查的数据则标志着人口流迁规模又登上了一个全新的阶段。如前所述，与改革开放初期的小规模人口流动不同，当今的人口流迁保持着大规模、高速度的状态，所呈现出的各种特征也有着很强的参考价值。

二、当下高流动性迁徙中国的主要特征

（一）流动人口规模大且高速增长

尽管受到新冠疫情的影响，人口流动规模较本应有的规模变小，但是大规模、高速度仍然是第七次

人口普查流动人口数据所体现出的最大特征。在全国总人口保持低速增长的情况下，流动人口却发生了快速增长，流动人口为37581万人，较第六次全国人口普查增长了69.73%，人户分离人口为49276万人，增长88.52%，这意味着我国14.1亿总人口中有超过1/4离开了户口所在地，在异乡生活、工作或学习，并且因为各种原因没有改变自己的

户籍，居住地与户籍不匹配的情况已相当普遍。而在交通工具全面升级的当下，如此大规模的人口流动同样呈现出高速度的特征。仅2021年一季度，国家铁路便完成旅客发送量5.3亿人次。离开户口所在地，这一曾经艰难的行动已在技术的加持下变得轻易而便捷。在高流动性的迁徙中国的土地上，每一天都在经历着高速而大规模的人口流动。

（二）城镇化、市民化程度稳步提高

全国人口中，居住在城镇的人口为901991162人，占总人口的63.89%，较2010年城镇人口比重上升了14.21个百分点。在前面提及的人口流迁的过程中，一直以来，人口迁移的主要动力是从农村迁往城市的农民工群体，由七普新公布的城镇化水平可以看出，农村迁往城市的人口进一步增加。据国家统计局发布的《农民工监测调查报告》可以看出，2010年时，全国农民工总量为2.42亿人，而到2020年，全国农民工总量为2.86亿人，由此可见农民工人数仍在进一步上涨，为流动人口增大规模。从乡村到城市的流动多是省内流动，即向省会等中心城市迁移，这一点在中西部尤其明显。

（三）人口向经济发达的中心城市或都市圈聚集

在总人口低速增长的大背景下，快速增长的流动人口改变了人口的自然空间分布。在第七次全国人口普查的流动人口数据中，跨省流动人口为12483万人，这个数字有力地证明了人口流迁在改变各地区人口中

所发挥的巨大作用。与 2010 年第六次全国人口普查相比，东西部人口比重上升，中部和东北人口所占比重则有所下降，5 个省份人口增长较多，依次为广东、浙江、江苏、山东、河南，可见人口的流动微妙地改变着四大地区的格局。一如既往，人口向东部沿海地区聚集的趋势并未改变，人口持续向沿江、沿海地区和内地城区聚集，长三角、珠三角、成渝城市群人口同样保持持续增长，聚集度加大。人口的省际流动带来的地区之间的差异将导致地区之间的人口流向更加明显，城市聚集化加剧。

三、高流动性迁徙可能引发的主要挑战

从改革开放到今天，我国的人口流动趋势愈加明显，流动人口规模持续扩大，高流动性的迁徙中国已然形成。然而这一全国范围内的大规模人口流动现象势头始终未减，除了能够促进快速城镇化和工业化进程，带来经济快速增长的正面效应以外，却也使得我国面临前所未有的挑战，包括基于户籍制度的社会治理的空白、人口地域分布不协调加剧以及流动人口群体自身遇到的困境。

（一）人户分离下的社会治理痛点

户籍制度作为我国一大制度特色，已经为社会治理和公共政策系统高度依赖，被管理的人一旦脱离户籍的地域范围，就会造成一种混乱。一方面社会的治理和管辖会出现遗漏，另一方面个人的权利和基本公共服务的获取也会面临重重困难。而如今，出现了大批且仍在膨胀的流动人口，加之落户的难以实现，人户分离导致人缺少了可以被行政系统识别的标注，这给社会治理工作带来了极大的困难，同时也造成了诸如春运、留守等社会难题。

首先，单一的户籍管理制度已经不足以支撑社会治理体系，传统的户籍制面临变革的需要。其次，社会的基本公共服务提供也常与户籍挂钩，义务教育、医疗、住房、土地、交通等软硬件供给在规划和布局

的过程中就需要逐渐纳入对流动人口分配和供给的考量，而在服务提供的落实阶段，传统的政策也不再足以支持公平的配给，而需要在更为复杂的层面加以较为彻底的改革。例如，在医疗服务方面，流动人口的医疗保险如何享受，这可能涉及到多地区社会保险的转移和标准化，还可能涉及到流动人口工作单位雇佣关系的规范化等问题。

（二）集聚规律下的地域分布不协调

在梳理高流动性迁徙中国的主要特征时，不难发现我国当下的流动和集聚呈现城市化和省际集聚的规律，即人们为了提高自己的生活水平、优化自身的资本环境，都希望流向更为发达、发展前景更好的地区。这一方面导致了急剧的城市化，加剧了城乡二元分割，也深化了城乡人口、资源分布的不协调，带来了空心村、留守老人、留守儿童和城市拥挤的多重问题；另一方面也会使得省际人口分布不协调加剧，中观层面上呈现出东部、中部、西部地区人口分布的极度不平衡。这样的集中化趋势最终会导致马太效应和资源挤占，越来越多的人力资本流向发达地区，而且往往是越有能力的人越能去往好的城市、占据稳固的位置，因此发达地区的发展条件越来越好，而欠发达地区却逐渐丧失发展的动能。此外，在当前着力于实现生产转型的背景下，发达地区的过度拥挤常常因为边际效益递减原则不仅不能带来效益的增长，反而由于资源挤占、内卷化和僵化而导致发展卡死，这也是如今许多发达城市致力于向外牵引人员、推动郊区化的原因。

（三）流动人口群体面临挑战

除了宏观层面的挑战，身为迁徙大军的个体，流动人口自身也在其中面临巨大的挑战。首先则是户籍制度导致的政策缺失，作为非本地人，缺少本地户籍会带来许多麻烦，这主要体现在公共服务等基本权利的获得上，伴随这样的结构弱势，流动人口在城市生活中常面临更加困难的发展图景。其次，则是身为外来人口的社会资本缺乏和孤岛化危机，不仅可能导致

身心孤独和情绪问题，也有可能造成社会资本缺乏、社会网络脆弱带来的诸多不便。最后，是流动人口的污名问题，不论是“高犯罪率群体”、“超生游击队”的说法，还是地域歧视和排外思想，都会使得流动人口在新城市的生活充满挫折和艰辛。

四、高流动性迁徙中国的政策应对框架

（一）合理运用人口流动的利好

我国人口的流动和迁徙一方面促进城市化进程，另一方面意味着人力资本的调度，加上当前流动人口的学历和素质有提升之趋，流动带来的利好空间对于当前面临转型的发展前景来说无可忽视，也正因如此，各地才会纷纷出台系列人才吸引政策以及评分制、差异化的落户门槛。国家应当利用这一人力资本流动的浪潮，通过优惠政策适当引导流动的方向和程度，实现劳动力和资本的再分配，同时也必然应当高度关注并规避流动带来的社会风险和各类潜在问题。面对高流动性迁徙带来的诸多挑战，我国亟需在政策上作出相应的调整与应对。在高流动性的历史背景中，我国已经在政策上作出了一定的回应，然而面对愈演愈烈的流动趋势，深化调整与改革的任务依旧紧迫。

（二）户籍制度和土地制度改革作为应对挑战的基础

由于户籍制度带来了诸多管理困境，以及由于它附带过多权利而导致流动人口面临不利的资源倾斜，我国必须坚持户籍制度改革。从20世纪80年代开始到今天，在渐进的改革中我国形成了小城镇、中小城市全面放开，超大城市严格控制的差异化落户政策，以及城乡统一的户口登记制度。在城乡的流动中，户籍的症结牵涉到土地对农民迁户的羁绊，我国当下的土地制度规定农民只有土地的经营权，但集体所有制和国家征用的规定使得土地的增值空间让农民无法放弃农业户口，土地改革的推进和土地制度的明晰化是确保城乡流动中户籍稳定的前提。而在区域和城市之间的流动中，户籍制度造成的壁垒仍然存在，为防止

超大城市的人口过度聚集而限制落户，却仍无法阻挡强劲的流动之潮，一方面无法缓解超大城市的拥挤和高压，另一方面又造成非本地户籍人口带来的治理困境，因此进一步优化落户门槛、实现有序的户籍迁移十分重要。

（三）针对流动人口的专门性政策补充

在户籍制度难以彻底变革的现实下，流动人口和定居人口的共存是社会治理需要面对的现实。因此，在户籍制度合理化的基础上，我国同样需要补充和调整对流动人口的专门管理政策，实现体制上对流动人口的接受，既要明晰治理路径，又要维护流动人口的基本权利。从就业、住房、教育、社会保险、交通等基本公共服务入手，我国为流动人口建立了居住证制度，补充了以居住证为载体、与居住年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制，弥补了社会治理和公共服务的覆盖不足。当前，仍然要关注进城农民和流动人口的权益保障，完善政策中的细节漏洞和问题，提高流动人群的抗风险能力。

（四）深化区域协调发展和城乡均衡发展方针

我国中东西部发展不平衡问题严重，东北和中部地区的资源流出严重，而东部沿海地区却遭遇着人口过于密集的困境。此外，大城市资源过分集中，中小城市发展不充分，马太效应使得发展差距加剧，不利于我国主要矛盾的解决和协调发展的实现。因此，我国应当加强中小城市和小城镇的发展，扭转资源向大城市倾斜的政策思路，鼓励和引导大城市带动中小城市共同发展，增强中小城市发展潜力和人口吸引力。而城乡流动下的快速城市化又使得我国农村发展动力不足、空心村和城市病现象严重，需要国家进一步推动城乡均衡发展，重点推进乡村经济转型、特色产业、资源合理分布，促进城乡融合和一体化发展，挖掘郊区化及逆城市化的城市发展道路。■

作者单位：北京大学社会学系

本栏责编：王勇