

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

周 皓

【摘 要】文章以七普公报数据为基础,描述了中国人口流动更趋活跃、绝对规模陡增的新特点。整体而言,中国人口流动仍表现为以近距离流动为主、以省内流动为主、以“乡—城”流动为主、以(向)东部地区(流动)为主的相对稳定模式,反映了人口流向引导机制、人口流动与经济发展匹配关系等的稳定性。文章指出,七普数据存在人口普查误差率与流动人口重登率之谜;在技术上存在传统抽样调查技术对流动人口调查的适用性问题;在现实中存在市辖区内人户分离现象严重、人口流向引导机制的资本化、政策引导力的弱化、落户意愿地点在政策目标与流动人口现实选择之间的错位、乡城流动为主的模式对乡村振兴计划的阻碍等问题。迫切需要构建以居住地为基础的城市公共服务体系;从人的角度加强新农村建设和乡村振兴计划;深化改革与完善经常性登记制度;并加强专门针对流动人口的抽样调查方法研究,以及市辖区内人户分离人口和户籍迁移人口的相关基础研究。

【关键词】人口普查 人口流动 绝对规模 模式

【作 者】周 皓 北京大学社会学系,教授。

人口流动与社会变迁有着深刻的内生关系,人口流动既是社会变迁的必然结果,也是促进社会的变迁与革新的重要力量。第七次全国人口普查数据(以下简称“七普”)在全面客观地反映中国人口较低的生育水平、较高的老龄化水平和城市化水平等现象的同时,揭示出相当惊人的人口流动规模、增速和活跃度。面对规模如此庞大的流动人口,有必要从流动人口的规模、结构、分布等传统人口学的研究主题拓展到人口流动的全过程,包括原因、过程和结果(如宏观的流动人口与区域经济发展间的关系与匹配等),乃至流动人口的抽样调查与研究方法等领域,重新审视、加强和深化研究。本文以七普公报数据为基础,结合历史数据,讨论中国人口流动呈现的基本模式和新特点。

* 本文为国家社会科学基金项目“中国流动人口调查的比较研究”(编号:19BRK039)的阶段性成果。

一、中国人口流动的新特点与新变化

第七次全国人口普查第七号公报数据^①显示,全国人口中,人户分离人口为 492 762 506 人,其中,市辖区内人户分离人口为 116 945 747 人,流动人口为 375 816 759 人。流动人口中,跨省流动人口为 124 837 153 人,省内流动人口为 250 979 606 人。与 2010 年第六次全国人口普查相比,人户分离人口增加 231 376 431 人,增长 88.52%;市辖区内人户分离人口增加 76 986 324 人,增长 192.66%;流动人口增加 154 390 107 人,增长 69.73%。七普数据显示,总体而言,中国的人口流动呈现出 3 个明显特征:流动人口活跃度大幅提高、绝对规模陡增;市辖区内人户分离规模巨大、增速极快;跨省流动和城城流动规模剧增。

(一) 人口流动更趋活跃,绝对规模陡增

2020 年全国人户分离人口占全国总人口的 34.90%。2010~2020 年,人户分离人口增长 88.52%。该比例之高、增速之快远超预期。说明过去 10 年间,中国人口流动更加活跃。虽然这一结果可能与普查登记方式的改进有关,但仍能反映人口流动加快的现实。

2020 年全国流动人口规模巨大,占全国总人口的 26.62%,相当于 1/4 的人口处于流动状态。与 2010 年相比,流动人口规模增加了 1.5439 亿人,增长 69.73%。粗流动率从 2010 年的 16.53% 上升到 2020 年的 26.62%。这说明人口流动更加趋向活跃,且绝对规模陡增。这里的流动人口未包括普查登记时间范围内的户籍迁移人口和 5 年间流出并再次返回户籍地的人口。如果加上这两批人,迁移与流动的人口规模会更大,人口流动的活跃度会更高。人口流动更趋活跃,而人口的相对凝固性则逐步减弱,表明“流动时代”的真正到来。

(二) 市辖区内人户分离规模巨大

七普数据揭示了中国市辖区人户分离人口快速增长的现象。2020 年市辖区内人户分离人口占全国总人口的 8.28%。如果仅按照城市人口口径(90 199 万人)计算,市辖区内人户分离人口占城市人口的 12.97%,相当于城市中每 8 个人中有 1 个是人户分离人口。比 2010 年六普市辖区内人户分离人口增加了 76 986 324 人,增长

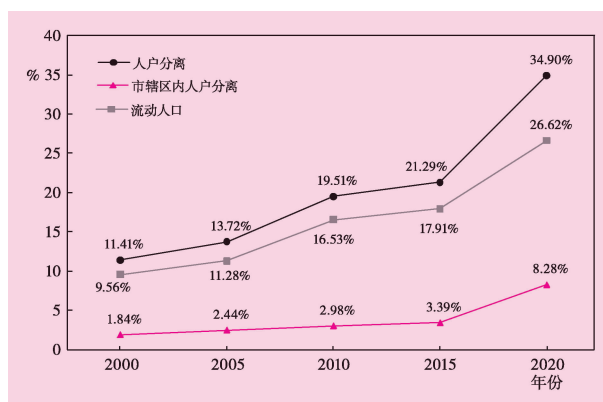


图 1 2000~2020 年中国人口流动的变化趋势

① 数据来源: http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb./202105/t20210510_1817183.html。

192.66%,增长率远高于五普和六普之间的增长率。市辖区内人户分离人口规模的快速增长,可能与建成区不断扩展、人民居住条件不断改善、与户籍相联系的各种社会福利与支持体系未发生根本性改变等有密切关系。市辖区内人户分离人口的各种特征、来源、分布及可能的原因都与流动人口有显著差别,但对此的相关研究相对缺乏,需要引起足够的关注。

(三) 跨省流动和城城流动规模剧增

目前中国流动人口规模巨大,不仅反映在流动人口总规模上,也反映在各种类别的流动人口上,最明显的是跨省流动和“城—城”流动。从跨省流动看,虽然七普跨省流动的比例(33.22%)相对低于2010年的38.85%和2015年的39.42%(见图2),但其绝对规模

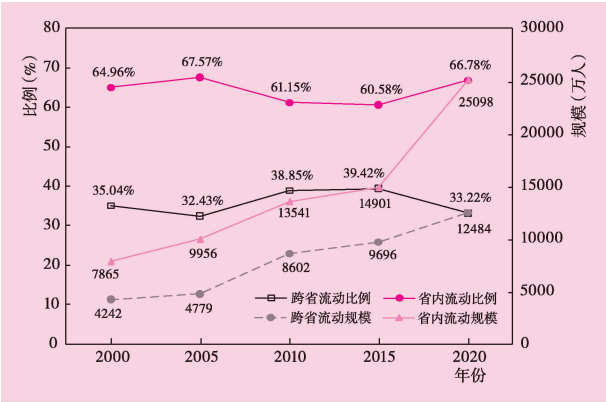


图2 省内—省际流动人口分布的变化趋势

从2010年的8602万人和2015年的9696万人,再迅速增加到2020年的1.2484亿人,比2010年增加45.13%。绝对规模增加的速度相当快。与跨省流动类似,“城—城”流动比例虽然略有下降,但绝对规模由2010年六普的4694万人增加到2020年七普的8200万人,比2010年多3506万人,也在迅速扩大。此外,西部城市吸引的流动人口规模(或吸引能力)也稳步提高。

二、中国人口流动的总模式相对稳定

在流动人口规模剧增的背景下,应该清楚地认识到,上述这些规模性的增长,既可能与七普调查技术的革新有关,也与全国流动人口总规模的快速增长有关。然而,从结构上看,中国人口流动的总模式没有发生根本性的变化。2000年五普以来,中国人口流动总模式仍然表现为以近距离流动为主、以省内流动为主、以乡城流动为主、以流向东部地区为主的特点。这种模式的稳定性说明,人口流向的引导机制、人口流动与经济发展的匹配关系等的稳定性,且相关理论仍具有较强的解释力。本文中的模式指各类别之间的比例分布。

(一) 流动距离:以近距离流动为主的模式未发生变化

七普公报中除市辖区内人户分离人口的规模剧增外,省内流动人口规模为2.5098亿人,占全部流动人口的66.78%;比2010年的1.3541亿人增加了约1.16亿人,接近翻倍。然而,省内流动占比仅比2010年61.15%略有提高。这说明,整体上在规模增加的

同时,流动的距离模式并未发生根本性的变化。就近迁移与流动仍然是人口迁移流动的主要形式。这一方面体现出流动人口对于流入地的选择是理性决策的结果,另一方面说明流出地政府不断改善社会环境、实施人力资源与人才计划等的政策行为取得了一定成效。

(二) 流动范围:“省内—省际”流动的模式未发生根本性变化

在流动人口以近距离的省内流动为主的同时,“省内—省际”流动人口的分布模式同样没有发生根本性的变化。由图 2 可见,2000 年以来,省内流动的比例一直在 60%以上,2020 年甚至达到 66.78%;而相应的省际流动人口则一直维持在 2000 年五普的 35.04%附近波动变化,2020 年七普下降为 33.22%,仅占流动人口总量的 1/3。这一近似 2:1 的分布模式在近 20 年基本一致,没有发生根本性的变化。

(三) 流出人口:以“乡—城”流动为主的模式未发生根本性改变

根据七普数据,2020 年中国“乡—城”流动人口(由农村向城市的流动)规模达 2.49 亿人,占全部流动人口的 66.26%,比 2010 年提高 3.06 个百分点(见表 1)。这说明中国人口流动的方向仍以从农村到城市的流动为主,而且农村人口依然是人口流动大军中的主力。

当然,对当前根据公报数据所得到的结果尚需利用更详细的微观数据予以检验。有研究认为,在“乡—城”流动式微的条件下,“城—城”流动将逐步转变为人流动的主要来源(朱宇等,2016),但七普数据未予佐证。一个可能原因是直接的数据与判断标准低估了“城—城”流动的规模,而问题的根本在于流动人口的流量与存量问题。目前“乡—城”流动的定义是按照户籍登记地、户籍属性和现居住地来判断的。对存量流动人口(如在本地居住 5 年以上)而言,大部分可能是“乡—城”流动。如果要判断“乡—城”与“城—城”流动的模式性变化,必须针对流量流动人口,即在新增流动人口中,“乡—城”与“城—城”流动的模式是否与存量流动人口存在差异,并注意多次流动者的“乡—城”或“城—城”流动的界定与判断标准,以免再次低估。因此,有必要利用更详细的微观数据进行深入分析。如果可能,还应分析这些新增流动人口在整个城市体系中的分布模式及其变化,以及这种分布对中国城市化和城市体系发展的影响。

(四) 流入地选择:向东南沿海地区集聚的模式未发生改变

七普数据显示,中国省际流动人口中,有 9 181 万人流入东部地区;而中部和西部地区分别有 955 万人和 1 880 万人,东北地区有 468 万人。流入东部地区的省际流动人口占有省际流动人口的 73.54%,说明中国人口流动仍然以东部地区为主要流入地。西部地区吸引的省际流动人口为 15.06%,远高于

表 1 乡城流动人口所占比例 %

	年 份				
	2000	2005	2010	2015	2020
比例	52.20	61.40	63.20	48.90	66.26

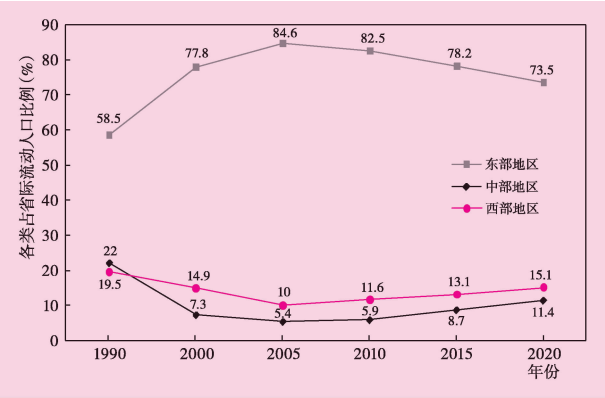


图3 跨省流动人口的流入地区分布比例

注：为了简化处理，2020年七普中的东北地区在图中归入中部地区。因此，中部地区的比例略有提高。

77.8%为基准，则东部地区的吸引能力仅呈小幅下降。这是否意味着东部地区的吸引力以这种趋势在下降，仍需进一步讨论。这其中还涉及2005和2015年1%人口抽样调查的数据是否存在偏差的问题。

三、中国人口流动及研究面临的问题

上述依据七普公报数据的分析揭示了中国人口流动模式的某种稳定性，其背后体现了人口流动问题与流动人口问题的稳定性，也暗含着问题的长期性。近20年来，政府不断出台各种政策，以改善人口流动与社会经济发展的协调问题、解决流动人口在流入地与流出地面临的各种社会福利问题，但宏观和微观层面的问题依然存在。当前人口流动模式的稳定性背后体现了制度的稳定性与问题的长期性。而流动人口规模剧增和新情况的出现（特别是市辖区内人户分离规模的激增）使中国人口流动问题呈现出更为复杂的形态，亟须从多维度重新审视与深入分析。本文将基于上述分析，从人口流动的研究和人口流动实际问题两个方面展开讨论。

（一）人口普查误差率之谜与流动人口的重登率

数据是人口研究的基础。只有数据（相对）准确才有可能真正反映中国人口流动的实际状况。第七次全国人口普查的漏登率为0.05%。与以往历次人口普查相比，这一比例甚至低于被称为普查数据质量最好的1982年第三次人口普查数据的漏登率。然而，任何调查都会存在漏登与重登。所谓重登是指同一个调查对象被登记两次及以上的情况。漏登和重登的结合共同形成调查的总误差率。表2给出了1982年三普以来历次普查公报中给出的调查误差。从中可以看到，2000年五普以来，普查公报只报告漏登率，不再报告其他漏报、重报或误差率。强调重登率是因为重登率在很大程度上涉及流动人

口问题。流动人口是按照户口登记地和来本地居住时间长度界定的。部分人口如果在本地居住时间不满半年且离开居住地时间也不满半年,就不属于流动人口范围,应该在原户籍登记地进行普查登记。如果他们在现居住地进行了登记,同时又按照要求在户籍登记地进行普查登记,必然会出现重登的现象。因此,流动人口的调查相对复杂,且必须考虑重登率问题。

国家统计局在公报中一再强调,第七次人口普查全面采用电子化数据采集方式,实时直接上报数据,首次实现普查对象通过扫描二维码进行自主填报,强化部门行政记录和电力、手机等大数据应用,提高了普查工作质量和效率,并且坚持依法进行,认真落实普查方案的各项要求,实行严格的质量控制制度,建立健全普查数据追溯和问责机制,在 31 个省(自治区、直辖市)中随机抽取 141 个县 406 个普查小区的 3.2 万户进行了事后质量抽查,结果显示,漏登率为 0.05%,普查过程严谨规范,普查结果真实可靠。然而,普查公报未给出重登率和其他误差率。如果能够了解七普数据中的重登率,就可以为推测真实的流动人口规模提供更为可靠的依据。详细的指标有助于研究者更真实地了解流动人口的规模,有助于未来相关政策的制定,特别是流入地政府的相关政策的制定,进而为流动人口提供更适当的公共服务。

（二）传统抽样调查技术对流动人口调查的适用性

第七次人口普查中流动人口规模出现了跳跃式的增长。近些年来,人口年度抽样调查、农民工抽样调查和流动人口监测调查等由政府各部门与国家统计局合作进行的各类调查均一致性地呈现流动人口规模处于停滞状态,甚至略有下降的趋势。这显然与七普数据结果截然相反,而普查年份的突然疫情并不会使流动人口规模发生根本性的迅速变化。可以确信的是,这次普查中新技术的运用必然会使流动人口的调查更加准确。因此,如果以七普数据为基准,可以认为,以往历年的各类抽样调查未能“捕获”到如此大

表 2 三普以来历次普查公报中给出的调查误差

	1982 年三普	1990 年四普	2000 年五普	2010 年六普	2020 年七普
重报率	0.71‰	0.1‰			
漏登率	0.56‰	0.7‰	1.81%	0.12%	0.05%
净差人口占比	0.15‰	0.6‰			
性别误差率	0.03‰	0.14‰			
年龄误差率	6.15‰	0.307‰			
前一年出生人口漏报率	1.83‰	1.03‰			
前一年死亡人口漏报率	4.40‰	4.90‰			
事后质量抽查		602 个调查小区 173 409 人	602 个 调查小区	402 个 普查小区	141 个县 3.2 万户

资料来源:历次人口普查公报,国家统计局网站(<http://www.stats.gov.cn>)。

规模的流动人口。这就需要我们反思各类抽样调查数据的准确性,特别是对流动人口的 representativeness 问题。

2011~2019 年抽样调查中的抽样框是按照 2010 年六普进行编制的,历年抽样框并未随人口变动进行调整。这是国家统计局解释年度抽样结果与七普差异的重要原因。此外,传统抽样调查技术对流动人口调查可能存在适用性问题。传统的抽样调查技术是以抽样单位同质性为假设的随机抽样(不论何种复杂抽样的设计与实施)。然而,流动人口的分布本身是非同质的(Gu 等,2006;刘祥等,2013;周婕等,2015)。一个城市中的流动人口一般总是分布在城市的边缘,或者集中于城市的某一个或几个小区域。针对这种非同质性分布的流动人口,利用同质性分布假设条件下的传统抽样调查方法,必然会导致同质性假设与异质性分布之间的冲突,进而可能出现流动人口规模被低估的现象。更关键的是这种根本性冲突会体现在抽样调查的整个过程,特别是抽样框设定和抽样过程。对调查数据估计方法的选择也会产生深远影响。如果不从技术上解决这种冲突问题,必然会影响未来的年度抽样调查和尾数逢 5 年份的 1%人口抽样调查中流动人口的数据质量,进而影响对人口流动的大趋势与大方向判断的准确性与科学性,对相应的政策制定与实施也会产生不利影响。这种社会现实强烈需要加强对流动人口抽样调查方法的进一步研究,使相关的抽样调查能够更好地反映流动人口的现实状况,使样本数据具有更好的代表性,以解决各类人口变动抽样调查数据与普查数据之间的差异问题。

在肯定七普数据质量的前提下,关于普查数据质量的评估问题仍有广泛讨论和研究的空间。如前所述,人口普查数据的质量评估仍然是通过抽样调查进行的。但即便是运用各种新技术和新方法,这种评估过程仍然无法解决上述技术性冲突问题,特别是对流动人口而言。因此,上述技术性冲突也给普查数据质量评估留下进一步讨论的空间。

(三) 市辖区内人户分离现象严重

从统计数据看,七普中有关人口流动方面最重要的新现象是出现大规模的市辖区内人户分离现象,且增速极快。但与此形成鲜明对比的是,相关研究极度缺乏。利用“市内人户分离”为主题词在中国知网上进行检索,仅有十几篇文章。与浩瀚的人口迁移流动的研究文献相比,可谓是沧海一粟,而且这些文章均是针对北上广这 3 个大城市的研究。

这种现象的出现与“流动人口”的定义有关。按照国家统计局关于“流动人口”的定义,市辖区内人户分离人口并不被包括在流动人口范围之内,而且市辖区内人户分离人口的各种特征、来源、分布及可能的原因都与流动人口有明显的差别。如市辖区内人户分离人口以青壮年为主,且受教育水平高;人户分离时间长;人户分离为拆迁搬家、家属随迁和务工经商所致(付晓光等,2015);且“人户分离人口分为市内人户分离人口和常住外来人口两部分,二者的年龄结构、受教育程度和人户分离原因都较大的差异”(许

鹏,2018);同时有学者认为,目前中国大城市户籍人口在市内迁移过程中出现“人户分离”现象,有其一定的必然性和合理性,但也带来一系列的社会经济问题,并影响城市社会经济发展规划、公共资源合理配置及行政管理及决策的科学性,因此必须高度重视,妥善解决(王桂新等,2008)。

如果流动人口更多是以经济与生存为目的,那么,城市内部基本公共服务配置的地域差异性与人口居住地(人口空间分布)之间的错位是市辖区内人户分离的重要驱动力,特别是在超大城市和特大城市内部。这种空间错位既是市辖区内人户分离人口大量出现的根本原因,也可能带来城市各种公共资源的拥挤与浪费。市辖区内人户分离人口的快速提高,并成为重要的社会现象,不仅发生于超大城市或特大城市,而且必然与中国城市化发展进程、中小城市的急速扩张相关联,也必然系统性地分布于各级各类城市、遍布整个城市体系之中。但到目前为止,学界与政府部门对市辖区内人户分离人口尚未予以足够的关注,相关研究与各类政府规划还未能真正与如此庞大规模的市辖区内人户分离人口相匹配。

(四) 人口流向引导机制中资本作用强化,政策作用弱化

以往研究表明,从个体层次的流动原因看,中国自1990年以来流动人口多以务工经商为主;个体对流入地的选择机制是个体在自身特征的基础上,对宏观经济状况的调整与适应(周皓,2006)。从中观的地区(或城市)层次看,地区(或城市)的社会因素(如教育、医疗、社会保障等)及其发展水平在人口流向的引导机制中仅起辅助性作用,且对不同的流动人口具有异质性影响(Zhao等,2019),而资本和经济发展水平才是人口流向引导机制中最重要的原因(周皓,2006;夏怡然、陆铭,2015);特别是外资的利用水平与规模对人口流动具有显著的正向引导作用(张伟丽等,2021)。从而使中国的人口流动总体上表现为向东部地区、资本集中地区的转移与流动;而国家宏观投资对人口迁移与流动的宏观调控作用是部分失效的(周皓,2006)。虽然宏观经济发展规模与收入差距形成的推力与拉力有着不同的作用(王桂新,1996),经济增长速度与收入增速也从不同维度影响着不同的群体,但以非“常住”为主体的省际人口迁移模式仍具有合理性(王桂新,1997)。目前中国人口流动的总模式,不论是“乡—城”与“城—城”流动模式,还是“省内—省际”流动模式,2000年以来几乎没有发生根本性的改变,这就有理由相信,人口流动的引导机制也未发生根本性变化。人口流动规模剧增是这种资本引导作用强化的结果。国家宏观投资的调控作用部分失效,政策引导作用相对弱化,如西部开发、东北振兴等国家战略和相关政策对人口流动的引导力量相对较弱,并未起到与政策目标匹配的作用。

人口流向引导机制的重要性在于,只有通过合理的引导机制,才能使流动人口合理分布、并服务于国家大的战略方针政策,才能与区域经济发展及其要求之间形成相对匹

配,才能相对理顺“国家—社会—个人”间的关系。

如果说以往研究更关注户籍制度改革以后的人口流向问题,那么,在户籍制度改革不断得以深化的制度背景下,在市场化条件和社会转型时期,研究目光与焦点更应该转向如何使流动人口分布能够符合国家发展的长期战略需求,如何改变政策和国家宏观投资在人口流向引导上的失效问题。资本化的引导机制势必使流动人口和全国人口的分布与国家宏观发展战略目标要求之间产生一定的脱节甚至扭曲。而政策性引导作用的弱化,使我们无法根据战略目标要求扭转这种脱节、校正扭曲,确保宏观发展战略目标的实现。因此,需要未雨绸缪,制定合理的政策规划与目标,采用合理的政策措施和引导机制,在市场化条件和社会转型时期,使迁移与流动人口的各种要素(如人力资本、劳动力结构等)能够符合国家发展的长期战略需求。这关乎国家宏观发展战略的实施,关乎整个国民经济的发展,也关乎国家整体的未来发展。同时也应该关注流动人口与区域经济发展的匹配程度。首先,不能仅聚焦于某些特殊区域(如东部沿海省份或经济相对发达的城市地区),而更应该从全局的角度衡量不同区域在实现国家发展战略目标过程中的作用,以流出地与流入地的联系作为切入点,重新审视各区域内部和区域之间的联系,系统性考虑流动人口与区域经济发展间的匹配问题。这样不仅可以发挥流动人口在经济发展中的积极作用,也有助于各个区域的平衡发展。其次,从匹配的角度看,应深化对流动人口分布的理解。不仅是在流向与规模上,而且更应该是包含结构、素质等各个方面综合性的匹配过程,通过合理的政策性引导措施,在促进区域经济发展的同时,避免出现涉及流动人口的各类社会问题,如失业率过高、贫困流动人口等。

虽然当前人口流动的研究主题内容广泛,但流动人口的分布模式与经济发展之间的匹配性研究尚需加强。在此基础上,国家与政府应如何在市场化条件下对人口流向采用何种引导机制,如何制定相关政策,以及制定何种政策合理引导人口流向问题,需要进一步深入研究。

(五) 落户意愿地点在政策目标与流动人口现实选择之间的错位

人口迁移与流动历来是城市化过程的重要来源之一。在当前人口自然变动水平极低、行政区划变动并不像以往那么剧烈的情况下,作为人口迁移与流动过程的重要外显特征,流动人口已成为城镇人口增长的主导因素。七普数据中常住人口城市化水平(63.9%)与户籍人口城市化水平(45.4%)之间存在极大差异,表明流动人口对于中国城市化水平的提高做出了重要贡献。同时,二者之间的差异反映了社会现实与政策目标的背离。政策目标是将流动人口转化为户籍人口,以使户籍人口城市化水平能够真实反映中国的城市化水平。但现实情况不尽如人意。差异主要源自流动人口,其根本原因是流入地与户籍改革实施地点之间的错位。也就是大量流动人口所选择的流入地(大城市和东部

沿海地区)不是实施户籍改革的地区,而是户籍开放程度相对较低、落户限制条件相对严格的地区(也是经济相对高度发达、人口规模相对较大的地区);而户籍改革实施的地方或城市却没能吸引大量流动人口涌入。或者说,流动人口想落户的城市,可能落不了户;而政府想让流动人口落户的城市,流动人口并不愿意落户;从而形成落户意愿地点在政策目标与流动人口现实选择之间的错位。纠正现实与政策目标之间的错位,是靠修改政策,还是靠修改流动人口的流向?政策目标和现实之间的差距又要如何填补?

虽然许多流入地(城市)实施公共服务均等化的政策(不论是示范型还是倡导型),但这些政策背后并没有从根本上解决流动人口的“未来归属”问题。许多政策是针对所谓的“人才”,而非全部流动人口。针对所有的流动人口,特别是受教育水平相对较低的所谓“低端”流动人口,流入地的政策理念事实上仍然是“用人”,且用完即甩,并不承担用完之后的各种社会福利责任。这种政策理念不仅导致流动人口未来归属的不确定,而且导致流动人口在流入地社会融合的各个维度都相对较低,进而影响流动人口对流入地的认同,影响流入地的社会经济发展。这些与城市化相关的政策理念与政策体系是使流动人口成为“问题”的根源。

当然,应该看到个体层面的生存型与发展型流动模式之间的差异。如果说以往人口流动的动因是为了摆脱贫困,那么现阶段大部分的流动人口已经不再是生存型流动,而是为了追求美好生活与未来发展进行的发展型流动,如“城—城”流动人口、新生代流动人口等。虽然同是务工经商,但生存型与发展型流动的生活目标有着极大差异,相对应的个体需求和社会期望也不同。因此,在相同模式下,需要关注队列之间、群体之间的差异,以及可能产生的问题,包括政策错位问题。

(六) 乡城流动为主的模式对乡村振兴计划的阻碍

当前中国人口流动仍然是以“乡—城”流动为主体。这些由农村向城市的流动人口为城市提供了充足的劳动力资源,为流入地城市经济的发展提供了巨大的人力资源保障,做出了巨大的贡献。但这种“乡—城”流动模式会使作为流出地的农村,不论是人口规模还是人口与家庭结构都面临极大的人口风险,进而影响农村的发展,阻碍乡村振兴计划。“人”是农村发展和乡村振兴计划的首要因素。没有人,没有相应的劳动力资源,没有相应的“人才”,也就无所谓乡村振兴。

从规模看,七普数据显示,中国居住在乡村的人口为 50 979 万人,占 36.11%。与 2010 年第六次全国人口普查相比,乡村人口减少 16 436 万人。10 年间相当于减少了 1/4 的农村人口,减少速度相当惊人。尽管当前还有 5 亿多农村人口,但考虑到人口年龄结构,真正能够成为劳动力的农村人口规模会更少。在未来很长一段时间内,由于城乡之间在经济发展、收入回报等方面存在的巨大差异,必然会使“乡—城”迁移流持续发

生。同时,七普数据表明,2020年中国育龄妇女总和生育率为1.3,已经处于极低水平。尽管农村地区的生育率一般会高于城市,但在乡村地区的人口总规模不断减少、“乡—城”流动和家庭化流动模式的不断持续等背景下,农村的生育水平也将持续降低并维持在极低生育水平之上。因此,受极低生育率水平和人口外流(及流动人口的年龄选择性)的双重影响,农村人口规模、特别是农村劳动力规模持续减少的现象仍会继续存在。如果再考虑到农村人口的地域分布,作为重要流出地的部分省份的农村劳动力甚至可能出现短缺的现象。这对乡村振兴计划无疑是不利的。事实上,“乡—城”流动式微的原因不在于城市的吸引力减弱,而在于农村劳动力无法持续供应。

从结构看,在农村人口规模急剧缩减的过程中,农村人口结构、家庭结构也随之发生根本性转变。在人口老龄化问题的研究中历来都强调,由于流动人口的年龄选择性,农村人口的老龄化水平历来都相对较高,而其相对较低的社会保障水平则使农村老年人口的养老成为重大社会问题。随着“乡—城”流动的持续,农村人口老龄化水平仍将继续提高。特别是在部分重要的流出地省份,老龄化水平会相对更高,老年问题会更严重。如七普公报中重庆、四川、安徽等省,65岁及以上老年人口占比分别高达17.08%、16.93%、15.01%;远高于全国平均水平。同时,由于人口流动更趋活跃,特别是女性劳动力不断参与到人口流动大潮中,并伴随着家庭式流动的增加,必然会使本已面临危机的“3861”式人口结构,变成更为严重的“50后”或“60后”的人口结构。家庭结构也从原来的大家庭逐步变成以老年人口为主的空巢家庭,甚至产生更多的老年“一人户”,使农村传统的家庭养老模式无以为继。而中国的农村教育不论是在入学率、升学率等指标,还是在教育质量上均明显落后于城市。如果再结合流动人口的教育选择性,则农村人口的教育结构可能无法适应现代农村(业)发展与乡村振兴的需要。简单而言,受“乡—城”流动影响的农村人口年龄结构、家庭结构和教育结构等结构性因素对未来乡村振兴与美丽乡村建设极为不利。

不论是规模还是各种结构,从作为流出地的农村看,其人口受城市的吸引作用持续加剧,“乡—城”流动为主的模式使本已处于较低水位的“农村人口蓄水池”在发展过程中雪上加霜,必将对农村发展,特别是乡村振兴计划产生强烈的阻碍作用。在乡村振兴与建设过程中,如何能够留住乡村精英已成为基础而重要的任务。只有当有志之士、有识之士投入农村、建设农村、发展农村,并结合中央与地方政府出台的各类相关政策,乡村振兴才有希望。因此,必须要因地制宜、采取合适的政策措施,采取多种形式的帮扶或扶持政策,鼓励、吸引各类人才,特别是农村外流人口这笔丰富的人力资源,深入参与到乡村振兴行动中。同时,农村公共服务设施的建设投资也应做好计划,与人口蓄水池的功能实现最优匹配,做到合理投资与建设。

四、相关建议

针对上述问题,本文提出构建以居住地为基础的城市公共服务体系、从人的角度加强新农村建设和乡村振兴计划、完善经常性登记制度、加强基础研究这4个方面的建议。

第一,构建以居住地为基础的城市公共服务体系。当前许多城市的规划与建设、城市公共服务体系的配套等,仍以户籍人口为基础开展。不论是政府管理体系,还是社会治理体系,从思想上仍然没有完全做好为“流动型社会”服务的准备。即使是在公共服务均等化政策出台10余年之后,这一情况也未得到根本性改观。严重的市辖区内人户分离现象、巨大的流动人口规模及其带来的城市功能的压力都是这种治理体系的表现。这些现象反映出公共服务体系的设计和更新滞后于人口流动形势的变化。但更深层的原因仍然是各地公共服务政策的制定受到地方利益、部门利益的制约,导致不同地区的人口治理策略出现割裂和脱节。因此,构建以居住地为基础的城市公共服务体系,需要做到以下几点:(1)中央政府应做好统筹规划和顶层设计,打破地方利益和部门利益的藩篱,除重点地区的针对性措施及各地的因地制宜之外,需要做到“全国一盘棋”,统筹规划好各项保障政策和服务措施,如社保异地结算、异地办理各项生活服务手续等。(2)地区之间加强合作,在重点流出和流入地区,建立合作机制,共同探索、建立一套行之有效的流动人口服务机制,实现“共建共享共治”。(3)从根本上转变“画地为牢”的思想,拓展政策的着眼点,坚持实事求是,坚持以人民为中心和为人民服务的宗旨,改善政府功能模块,提高政府的治理效能和服务效能,在行动中充分体现“公共服务”理念,为包括全部流动人口在内的所有“人户分离”人口提供更贴近民心、民意的公共服务体系。

第二,从人的角度加强新农村建设和乡村振兴计划。中国目前的人口流动仍然以“乡—城”流动为主体,而且在城乡收入差异和经济发展水平差异没有完全消除之前,“乡—城”流动必将持续。人口流动存在的各种选择性(如教育选择性、年龄选择性等),会使农村人口发展与农村发展受到严重的影响;由人口结构带来的各种问题会使乡村振兴计划受到极大的阻碍。要解决乡村振兴中“人”和“人才”的问题就需要外部循环与内部重塑“造血功能”。一是打破户籍制度壁垒,使农村与城市之间能够形成有机循环;使有志于农村发展的人与人才能够在城市与农村之间实现自由合理的双向循环式流动。二是乡村振兴不能采取“一刀切”的模式,必须注意区域差异、地区差异和村落差异;必须结合当地实际情况,实施乡村振兴计划。三是必须加强乡村内部的造血功能,重点改善农村基础教育,扶持与发展相关的职业教育,不仅提高农村人口的受教育水平,也可以通过培养本地人才,为农村发展提供匹配性和适用性相对更好的人与人才。四是关注民生问题,特别是农村养老问题。由于人口流动的结构性选择,以及当前流动人口未来

预期的不确定性,农村养老问题必将是中国农村社会问题中的重中之重。只有通过外部循环与内部造血功能的有机结合,才有可能使乡村振兴计划得以实施,才有可能把人口流动对农村带来的负面影响降低到最小。

第三,加强、完善经常性登记制度。数据收集、管理和统筹使用体现一个社会的治理效能。从人口信息管理的角度看,如果经常性登记制度能够真实有效地发挥作用,就可以与人口普查数据形成相互佐证。但目前中国的实际情况却是部门间数据口径不一致,出现相互打架的现象,甚至同一部门前后几年的数据都会有差异。近年来,各地大力推动的“智慧城市”“数字化治理”也都出现类似的现象。因此,从时间、空间和部门之间,“数据孤岛”现象均存在。这种情况既可能是条块分割状态的影响结果,也会有损统计数据的权威性与准确性,进而影响政府的公信力。为此,有必要从全局高度出发,加强和完善户籍制度作为经常性登记制度的作用,不断提升一体化政务服务能力。一是加强身份证这一证件、身份标识的基础作用,统筹规划,以身份证制度为基础,以互联网+为支撑,以经常性登记为最终目的,以身份证刷卡为手段和形式,构建快捷高效的经常性登记系统。二是统筹数据资源,理顺基层行政链条,建立基层信息数据共享机制,整合政府部门的信息后台,推进数据库联网,打破部门之间的信息壁垒,解决部门分割所形成的“信息孤岛”问题。三是政策制定方面需要勇于做减法,探索将户籍登记制度与相关福利制度逐步弱化乃至脱钩的工作试点和工作模式,逐步恢复户籍制度作为经常性登记制度的功能,进一步体现户籍登记制度自身的优越性。

第四,进一步加强相关的基础研究。这里的基础研究主要包括:(1)加强专门针对流动人口的抽样调查方法研究。方法的科学性和合理性是获得准确数据和结果的先决条件。这要求研究者深刻了解流动人口区别于全人口的分布特点,克服以往抽样方法中对流动人口不适用的部分,探索设计更有效的抽样调查方法,才有可能更准确地把握流动人口的发展趋势,并为相关政策的制定提供可靠依据。抽样调查方法的合理性和有效性关系到未来流动人口数据及其发展趋势的判断及准确性,也决定着今后10年中每年的年度人口抽样调查数据的准确性。从根本上讲,作为“国之重器”的人口统计数据必须做到相对准确。(2)加强市辖区内人户分离的相关研究。市辖区内人户分离人口的各种特征有别于流动人口,随着人们生活水平的提高和住房条件的改善、城市经济活跃度的提高、产业集聚性的加强,市辖区内人户分离人口规模将进一步增长。但以往对市辖区内人户分离人口的研究相对较少,未能掌握其在城市内部的分布、原因、动机等必要信息。这使研究者无法对城市内部人户分离现象给出合理解释,决策者也无法为市辖区内人户分离人口提供相应的公共服务。更未能了解在整个城市体系中,各类各等级城市的人户分离现象的差异,无法反映在中国城市化进程中人户分离现象的发展趋势。因此,

完全有必要加强相关的基础研究。(3)加强户籍迁移人口的研究。尽管在公报数据中并未呈现户籍迁移人口的相关信息,但随着户籍制度改革的深化,户籍迁移人口的规模也必然有所增加。当前的相关研究大多仅关注流动人口,而忽略了户籍迁移人口。其背后隐含的逻辑是:有了本地户籍,迁移人口的所有问题都将得以解决。但对于迁移人口而言,从社会适应到就业与社会福利等各个方面仍可能存在不适应或不协调之处。从迁移后果角度对户籍迁移人口展开研究尤为必要。这不仅涉及迁移人口自身在迁入地的发展,也涉及迁入地未来的社会经济发展。

本文以七普公报数据为基础提出粗浅的想法与思考,仅抛砖引玉,以期更多学者在关注新形势、新变化的同时,关注中国人口流动中可能存在的模式稳定性问题,为今后深入探讨这种模式稳定性的可能原因、理论总结与相应政策调整提供借鉴。本文的结论仅是初步的,有待于根据更详细的微观数据予以检验。

参考文献:

1. 付晓光等(2015):《城市人户分离现状及其引致原因》,《城市问题》,第3期。
2. 刘祥等(2013):《2000~2010年北京都市区外来人口的空间结构研究》,《城市发展研究》,第10期。
3. 王桂新(1996):《中国人口迁移与区域经济发展关系之分析》,《人口研究》,第6期。
4. 王桂新(1997):《中国人口分布与区域经济发展——一项人口分布经济学的探索研究》,华东师范大学出版社。
5. 王桂新等(2008):《上海市户籍人口“人户分离”现象考察》,《城市规划学刊》,第5期。
6. 夏怡然、陆铭(2015):《城市间的“孟母三迁”——公共服务影响劳动力流向的经验研究》,《管理世界》,第10期。
7. 许鹏(2018):《大城市人户分离人口的居住空间分异研究——以广州为例》,《南方人口》,第2期。
8. 张伟丽等(2021):《中国城市人口流动格局演变及影响因素分析》,《中国人口科学》,第2期。
9. 周皓(2006):《资本形式、国家政策与省际人口迁移》,《中国人口科学》,第1期。
10. 周婕等(2015):《2000~2010年特大城市流动人口空间分布及演变特征——以北京、上海、广州、武汉等市为例》,《城市规划学刊》,第6期。
11. 朱宇等(2016):《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》,《人口研究》,第5期。
12. Gu C., Chan R.C.K., Liu J., and Kesteloot C. (2006), Beijing's Socio-spatial Restructuring: Immigration and Social Transformation in the Epoch of National Economic Reformation. *Progress in Planning*. 66(4):249-310.
13. Zhao R., Zhou H., Tu H. (2019), Regional Determinants of Residential Intention of Migrants in China: Evidence from the Chinese National Migrants Dynamic Monitoring Survey in 2015. *Modern China Studies*. 26(1):32-79.

(责任编辑:朱 犁)