

·流动人口与市民化研究(学术主持人:宋全成)·

DOI:10.14112/j.cnki.37-1053/c.2017.09.028

主持人语:自改革开放出现流动人口以来,我国流动人口的规模呈现出30多年持续增长的态势。但最新数据显示,我国流动人口的总体态势出现了根本性的转折。截至2015年12月,尽管流动人口数量仍高达2.47亿人,但比2014年减少了568万人。这是自20世纪80年代我国流动人口出现并持续快速增长以来的首次规模下降。这一转折,引起了政府部门、学术界、媒体以及社会公众的热烈讨论和广泛关注。流动人口的总体态势及其新特征,将不仅影响我国的劳动人口的流动走向、地理空间分布、城市化能力、市民化趋势等,而且将直接涉及到国家有关加快流动人口市民化的新型城镇化发展战略的实施。本期刊发两篇文章,以期对上述问题进行解读。

当前我国人口流动形势及其影响研究

段成荣 刘涛 吕利丹

(中国人民大学人口与发展研究中心,北京 100872;北京大学城市与环境学院,北京 100871)

【摘要】我国流动人口的总体形势是:流动人口规模仍将持续增长;东南沿海仍是跨省流动的主要目的地;人口回流和城-城流动的增长将带动人口流动空间模式的多元化和城市规模体系的重构;人口流动整体趋于稳定化、家庭化;定居意愿普遍增强;新生代和老年期流动人口占比持续提高;少数民族人口流动进程滞后于全国的状况开始改变;大规模国际移民时代可能到来。人口流动面临的挑战是:劳动力供求关系的规模和结构性矛盾将长期并存;流动儿童与留守儿童面临教育和亲情的双重缺失;流动人口的公共卫生服务的压力持续增加;流动人口面临永久定居决策的深层次结构性矛盾。应对政策是:充分认识人口流动的新趋势和规律性;深化户籍制度改革;构建面向家庭的流动人口公共服务体系;关注流动人口新群体,提升服务管理供给能力;加强民族人口流出-流入地管理。

【关键词】流动人口;流动形势;流动问题;应对政策;公共服务

【中图分类号】C912.6 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1003-4145 [2017]09-0063-07

DOI:10.14112/j.cnki.37-1053/c.2017.09.007

国家统计局统计资料显示,2015年末全国流动人口数量为2.47亿人,比2014年减少了568万。这是自20世纪80年代我国流动人口出现并持续快速增长以来的首次规模下降。这一变化,引起了政府部门、学术界、媒体以及公众的热烈讨论。由此形成了截然不同的两种观点:一种观点认为我国流动人口今后将历史性地进入缩减时期^①;一种观点则认为这一变化是偶然现象,流动人口仍将持续增长^②。对流动人口形势的不同判断,会在流动人口相关服务管理规划、制度安排及政策引导方面引发不同的社会结果,关系重大。为此,我们在国家统计局发布该信息后的第一时间组织了由中国人民大学、中国社会科学院、河北大学等机构二十余人组成的专门团队,围绕流动人口减少568万这一“历史事件”反映的流动人口中长期发展趋势及其原

收稿日期:2017-02-28

作者简介:段成荣(1965—),中国人民大学社会与人口学院副院长、人口与发展研究中心教授,首都社会建设与社会管理研究中心研究员。

刘涛(1987—),北京大学城市与环境学院讲师。吕利丹(1985—),中国人民大学人口与发展研究中心讲师。

基金项目:本文系教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“第二代移民研究”(项目编号:11JJD840002)的阶段性成果。

^①《中国发展观察》刊文认为,流动人口减少与劳动力规模的降低共同证实了“劳动力供给形势正在出现根本性的转变”。国际上,《纽约时报》(<http://on.wsj.com/1P9iad8>)和《彭博社》(<http://bv.ms/1PjNzv>)也均在第一时间进行报道,并持与上文相似的观点。

^②国家统计局新闻发言人在答记者问中强调,2015年流动人口减少主要是季节性因素导致的,而非趋势性现象。

因、影响等展开了调查研究,并据此提出加强我国流动人口服务管理的政策建议。

一、人口流动的形势判断

(一) 流动人口规模仍将持续增长,但增速趋于放缓,波动性增强

从未来发展的视角来看,我国流动人口规模快速增长的势头将有所放缓。“十二五”期间,我国流动人口年均增长约800万人,到2014年末达2.53亿人。虽然2015年的流动人口规模有所下降,但通过我们的调研和分析发现,这主要是由于短期经济波动、新增农村人口队列规模暂时性缩小和统计误差调整造成的。从发展趋势来看,流动迁移人口^①的总规模将从高速增长逐步转为中高速增长,但持续增长的总体态势不会改变。预计2020年之前,流动迁移人口(包括乡城流动、城城流动及新落户城镇的农业转移人口)每年增长600—700万人;2020年之后,流动迁移人口每年增长渐减至500万以下。到2020年、2025年、2030年,我国流动迁移人口将逐步增长到2.82亿、3.07亿、3.27亿左右^②。伴随着其中部分农业转移人口逐步落户城镇,绝对意义上的流动人口将少于上述规模,但这些人均需要相关部门提供全覆盖的服务管理。

流动人口的增长趋势将出现更大的波动性。在影响流动人口增长的诸多因素中,虽然农村新增劳动力及流出规模的降低、中小城市落户政策的放宽等因素的影响是渐进变化的,但仍有一些因素可能导致未来我国人口流动的不确定性,增强流动人口规模增长的波动性。首先,新常态下的经济形势和结构调整具有更大的不确定性,导致流动人口劳动力市场的波动性。其次,北京、上海等流动人口大量集聚的特大城市正在通过划定城市增长边界、提高落户门槛、疏解中低端产业等诸多政策遏制流动人口的快速增长,这必然影响到流动人口的外出和定居决策。根据最新的统计公报数据,北京市在2013、2014、2015年的常住外来人口增幅持续快速下降,分别为29万人、16万人和3.9万人;上海市的常住外来人口规模则在2015年首次下降。最后,随着近年来各级政府的积极引导,人口主要流出地的城市和村镇的企业开始快速发展,这不仅可能带动农村剩余劳动力本地就业,也有可能推动短期回流人员的长期滞留。

(二) 东南沿海仍是跨省流动的主要目的地,但中西部特大城市和城市群将承载更多的省内流动人口

东南沿海仍将是跨省流动的主要目的地。根据第五、六次全国人口普查,东部地区流动人口占全国的比重维持在2/3左右。2013年全国农民工监测调查报告显示,在7739万的跨省流动农民工中,流向东部地区6602万人,占85.3%;流向中西部地区1068万人,仅占13.8%。东部地区跨省流出农民工中,72.6%仍在东部地区省际流动;中部和西部地区跨省流出农民工中,分别有89.9%和82.7%的比例流向东部地区。分年龄段来看,约三成的90后流入长三角和珠三角的大城市就业,明显高于80后的23%和老一代的21%。因此,当前学术界的普遍共识是,东南沿海地区作为流动人口主要目的地的趋势不会改变。

城市群将成为东部地区流动人口集聚的主要空间形态,空间连绵化趋势将越发明显。一方面,东部地区的大规模流动人口主要集中在几个特大城市群地区。例如,长三角、珠三角、京津冀等三大城市群的人口占全国的四分之一,经济总量占全国的四成,流动人口最多的七大城市均位于这些城市群。在可预见的将来,三大城市群依然是我国经济增长的引擎,在科技创新、交通通达、信息交流、国际竞争、文化影响、人力资源等方面依然具有无法超越的优势,因此,将继续保持对流动人口的强大吸引力和吸纳能力。另一方面,在城市群内部,特大城市的集聚经济效益会随着城市规模的扩张而发生逆转,逐渐形成强劲的分流和辐射态势;同时,北京、上海等特大城市正在主动疏解人口、产业、功能等,这些将使得周边城市和区域直接获益。最典型的是长三角地区,各级城镇的流动人口规模均快速增长,增速普遍高于上海,已经形成大中小城市共同吸纳大量流动人口的空间连绵化特征^③。可以预见,未来多数沿海特大城市的流动人口将逐渐分散到周边城市和区域,流动人口集聚地的连绵化趋势将持续凸显。

中西部省会等特大城市和城市群将成为省内流动人口的新兴聚集地。近年来,随着长江经济带、长江中游城市群、成渝城市群等国家级规划的相继出台,中西部城市群成为全方位深化改革开放和推进新型城镇化

^①本研究认为,大部分新落户城市的农业转移人口在生产生活方式和社会融入等方面并未完成完全市民化的进程,与传统意义上的“流动人口”仍有诸多相似之处,同样需要相关部门的服务管理。因此,本文的“流动迁移人口”包含这两类群体。

^②考虑到人口结构变动、城镇化、工业化和政策导向等因素的综合影响,本研究基于第六次人口普查相关指标、参考发达国家城镇化经验,结合我国经济发展新常态和农业劳动力就地转移的趋势和政策,预测了流动人口规模中长期增长的高、中、低三套方案,此处选取了中方案。具体预测方法和结果可向作者索取。

^③刘涛、齐元静、曹广忠《中国流动人口空间格局演变机制及城镇化效应——基于2000和2010年人口普查分县数据的分析》,《地理学报》2015年第4期。

的重点区域。人口普查数据显示,2000—2010年,在城市流动人口规模排名中,重庆上升4位,成都上升13位,武汉、郑州、西安、长沙、合肥等内陆省会城市吸纳的流动人口数量和比例均大幅增长,排位显著提升。这些城市的流动人口主要来源于本省,少量来源于周边省份,远距离流入人口较少。2015年重庆市1%人口抽样调查数据显示,2010—2015年,来自市外的流动人口规模从94.5万增至150.2万,增长了58.9%。随着“一带一路”和长江经济带发展战略的推进,依托省会城市的多个中西部城市群将崛起成为我国新的经济增长极,在产业集群发展和吸纳人口集聚方面发挥越来越重要的作用。

(三) 人口回流和城-城流动的增长将带动人口流动空间模式的多元化和城市规模体系的重构

从流动人口的类型上来看,城-城流动人口规模将持续提高。根据六普数据推算,2010年我国城-城流动人口规模已经达到4685.46万人,是五普时的2.21倍,占流动人口总量的21.5%。展望未来,一方面,在农业转移人口落户城镇方面,中小城市和小城镇一直走在前列,越来越多的流动人口在务工地或老家中小城市、县城、镇区购房落户。另一方面,这些中小城市和小城镇并不能提供足够多的就业机会,特大城市和城市群仍是新增就业的集中区,也仍将是中小城市和小城镇人口外出务工的主要目的地,从而带动城-城流动人口规模的快速增加。

同时,人口流出和回流并存的态势将长期存在。随着人口外流驱动力从单纯的就业和收入向享受城市公共服务、体验城市生活、寻求发展机会等多元化动力转变,虽然农村新增劳动力总规模可能有所下降,但其外流比例必将持续提高。而当前存量流动人口的家庭化趋势也意味着留守妇女、儿童、老人等群体中也会有更大比例的随流趋势。因此,农村、小城镇和中小城市人口的大比例流出态势不会改变,而会持续强化。与此同时,仍将有较大比例的流动人口选择回流。造成这种现象的原因是多方面的:其一,虽然流动人口在流入地定居的意愿逐步强化,但很多家庭并没有举家定居城镇的能力,回流仍是不少流动人口的理性选择。其二,沿海特大城市和城市群的集聚不经济会迫使一些企业向内陆地区投资,人口流出地的就业机会逐渐增多。其三,国家和地方政府均在大力推动流动人口的回乡创业就业,并出台了相应的支持政策。如2015年,国务院办公厅发布《关于支持农民工等人员返乡创业的意见》后,发改委等10部门联合下发《关于结合新型城镇化开展支持农民工等人员返乡创业试点工作的通知》,明确将结合新型城镇化开展支持农民工等人员返乡创业试点工作,在企业注册、税费减免、园区建设、公共服务等方面制定了一系列扶助政策。需要指出的是,人口回流并不等同于回到农村,更可能回到家乡的中小城市和小城镇务工居住或购房落户。

人口流动新模式下,城市规模体系将面临重构。在人口流动新模式下,小城镇-中小城市-大城市-特大城市这个规模等级结构上的各级城镇均面临着人口流入和流出的双重势能,城镇体系的规模结构也将实现重构。流动人口大量聚集的城市将随着规模上升而在城市体系中占据更高端的位置;人口大量外流的城市或小城镇则面临规模的持续萎缩,在城市体系中的位置也会随之下降。其中,二线城市的分化最为明显,如天津市流动人口持续高速增长,南京、苏州等城市则增速放缓甚至下降。此外,内陆地区省会城市流动人口规模普遍快速提高,而100万左右人口规模的地级市则出现了较大的分化。在上述因素的影响下,人口流动迁移新模式将在很大程度上重塑中国的城市规模体系。

(四) 人口流动整体趋于稳定化、家庭化;定居意愿普遍增强,但定居能力日趋分化

人口流动稳定化、家庭化趋势增强。近期对全国新生代流动人口的调查显示,70.3%的人只流动到过1个城市,更换过3个及以上城市的人仅占3.77%。全国流动人口动态监测数据显示,2014年,流动人口在现居住地居住平均时间超过3年以上的占55%。与稳定化相对应,流动人口的家庭化趋势开始凸显。“十二五”时期,举家外出农民工占全部外出农民工的比例持续快速提高。《中国流动人口发展报告(2015)》显示,近9成的已婚新生代流动人口是夫妻双方一起流动,与配偶、子女共同流动的约占60%,越来越多的流动家庭开始携带老人流动。

流动人口定居城镇的意愿普遍增强,但定居能力日趋分化。2014年的全国流动人口动态监测数据显示,半数以上流动人口有今后在现居住地长期居留的意愿。大量的实证研究证明,具有稳定工作、长期在同一个城市的流动人口具有更强的留城意愿^①;新生代比老一代流动人口有更强的留城意愿^②。可以预见,未

^①Zhu Y, Chen W. The settlement intention of China's floating population in the cities: recent changes and multifaceted individual-level determinants. *Population, Space and Place*. 2010, (4): 253-267.

^②罗小锋、段成荣《新生代农民工愿意留在打工城市吗——家庭、户籍与人力资本的作用》,《农业经济问题》2013年第9期。

来我国城市流动人口的留城定居意愿会持续增强。然而,从定居能力的角度,流动人口内部的群体分化将日趋明显。流动之初的受教育程度、流动过程中的经验积累和技术习得等因素都会影响到流动人口的家庭化和融入城市社会的决策行为。这种群体分化现象会随着流动时间的增强而持续积累和强化,尤其在必须直面各种深层次的矛盾,解决整个家庭的教育、住房等诸多问题时,缺乏定居能力的流动人口家庭将不得不放弃定居大城市,选择回流。

(五) 新生代和老年期流动人口占比持续提高,流动人口的服务管理需求日趋复杂

新生代流动人口规模持续扩大,成为产业工人的中坚和新市民的主体。根据六普数据推算,流动人口中劳动年龄人口规模为1.82亿,其中1980年以后出生的新生代流动人口占全部劳动年龄流动人口的半壁江山,规模接近9100万。根据最新的流动人口动态监测调查数据,该比例在2015年上升到56.4%,规模在1.18亿左右。随着老一代流动人口的逐步回乡和新增劳动力的持续流出,未来一段时间我国新生代流动人口规模将进一步增长,其在全部流动人口中所占比例也将持续提高。预计到2030年将基本完成代际更替。

高龄流动人口占比持续提高,由此造成流动人口群体构成的多元化。首先,流动人口中的农民工开始逐渐老化。全国农民工监测调查报告显示,2015年全国50岁以上的农民工数量高达4947万人,占全部农民工的比重高达17.9%,分别比2010年提高了1352万人和3.6个百分点,绝对数量高达4967万人。其次,人口流动的家庭化带动随流老人数量快速增长,这种趋势将随二胎化的普及而持续强化。最后,当前的中年流动人口比高龄流动人口在城市长期居住和购房定居的意愿和能力均有所提高^①。随着居住证制度和城市公共服务的完善,未来高龄流动人口回流的比例将持续降低,流动人口高龄化的趋势将得以持续和强化。

流动人口年龄构成的多元化将带动城市流动人口服务管理需求的复杂化。新生代流动人口在子女教育、公共卫生服务等方面的需求远高于老一代。比如,中国流动人口发展报告(2015)显示,与2010年相比,2013年流动人口子女现居住地出生的比例上升了23%,达到58%。而老龄流动人口对劳动保障、养老、医疗等方面服务的需求巨大,导致流动人口群体对城市公共服务的需求不仅总量上快速提高,而且也将出现多样化、复杂化的特点,对城市流动人口的服务管理部门提出了更严峻的挑战。

(六) 少数民族人口流动进程滞后于全国的状况开始改变,城市地区将迎来更加民族多元的时代

少数民族人口流动进程滞后于全国,但流动规模和参与率快速提高,流动模式开始转变。当前少数民族流动人口仍有三分之一因婚嫁随迁而流动,女性多于男性,以省内流动为主。就这些特征而言,少数民族人口的流动进程明显滞后于全国。但近年来,少数民族流动人口规模和参与率均大幅增长。2000年、2005年和2010年,少数民族流动人口规模分别为706.8万、978.4万和1522.9万。年均净增人数从前五年的54.5万人提高到后五年的108.9万人,增速提高了一倍。此外,2005—2010年,少数民族人口的流动参与率由7.93%提高到13.60%,年均提高1.134%,超过了同期汉族人口流动参与率的年均增速(1.046%)。同时,我国少数民族人口的流动模式开始转变,具体表现为:流动原因由社会性为主转为经济性为主;流动人口性别比由低到高再向相对均衡转变;流动距离不断增加,跨省流动比例提高;流动人口的平均年龄和已婚比例不断提高。

因此,城市和区域发展将迎来更为民族多元的时代。我国少数民族流动人口已经超过3000万,其中七成来自民族自治地方,绝大多数出于经济性原因或诸如婚嫁随迁等社会性原因流入到长三角、珠三角等区域的城市地区。受新型城镇化战略、新一轮西部大开发战略及民族地区现代化进程的不断推进,少数民族流动人口在规模和参与率上都将继续增长,在流动人口中所占比重也会进一步上升。随着越来越多的少数民族人口流动到城市,传统意义上的汉族居住地的人口构成将面临改变,民族多元性将在城市地区日益显现。

(七) 未雨绸缪,迎接大规模国际移民时代的到来

我国是一个长期没有国际移民的国家。但随着改革开放的不断深入,特别是最近一、二十年内我国在社会经济、文化教育等各领域卓有成效的发展,越来越多的国际移民已开始把眼光投向我国。2010年第六次全国人口普查时,全国登记的国外、境外人员数量已达104.5万人。2016年3月,国际移民组织(IOM)和中国与全球化智库(CCG)联合发布的《世界移民报告2015》显示,从2000到2013年间,中国的国际移民总量增长了超过50%,并预计这种快速增长的趋势还将随着我国特大城市国际化水平的提升而强化。广州市公安局数据显示,截至2014年10月,在广州市居住的外国人为11.8万人。上海市公安局数据则显示,2013年

^①Hu F, Xu Z Y, Chen Y Y. Circular migration, or permanent stay? Evidence from China's rural-urban migration. China Economic Review. 2011, (1): 64-74.

全市实有境外常住人口 31.9 万人。常住云南瑞丽市的缅甸人,保守估计也有 3 万人以上^①。

但是,与全球 2.25 亿跨国移民及其占全球总人口 3% 的比例相比,我国业已达到的国际移民规模及其在总人口中所占比例还仅仅处于起跑点。随着全球化进程的进一步推进和我国经济社会发展水平的进一步提升,完全可以预料,我国国际移民的规模在未来三十至五十年必然会有大规模的增长。预计到 2030 年,全国的国外及境外人员数量有望达到 500—1000 万人。在某些特殊背景如国际动荡、尤其是周边国家和地区可能出现动荡的情况下,国际移民、国际难民数量会更多。对此,国家相关部门应预做准备。

国际移民将主要聚集在北上广深等中心城市及部分边境城市。尤其是一线城市,都设定了建设世界城市、国际中心等方面的目标,国际移民的到来应属与此不谋而合。但大规模国际移民、特别是非法移民和难民的到来,仍将直接挑战这些城市的人口调控和疏解目标^②;在国际移民和国内公民的国民待遇上也会遇到诸多挑战。对此,应未雨绸缪,及早做出相应的制度和政策安排,积极应对国际移民带来的诸多挑战。

二、人口流动面临的问题与挑战

(一) 劳动力供求关系的规模和结构性矛盾将长期并存

我国流动人口的劳动供给呈现总量放缓、年龄结构老化的趋势;同时,流动人口向大城市持续集中,导致其他城市劳动供给普遍短缺。由于特大城市的收入水平高、公共资源丰富,前十位的城市集中了 1/3 的流动人口,劳动力供给较为充足。但东部中小城市和中西部地区普遍出现了较为严重而持续的“用工荒”现象;即使在东部沿海地区,低附加值行业也面临着同样的问题。由于流动人口增量难以提高,空间分布仍将高度集中,这种现象短期内不会改变。

尽管“用工荒”现象有愈演愈烈之势,但在经济新常态下,我国就业形势发生了新的变化:经济增速换挡,新增就业岗位减少;经济结构调整,结构性失业增加;经济增长动力切换,劳动力市场竞争加剧。流动人口的人力资本水平和就业结构特征决定了他们在上述过程中将不可避免地遭受冲击。这使得流动人口的结构性失业和摩擦性失业问题逐步显现。流动人口动态监测数据显示,2013 年,流动人口失业率为 4.4%,高于当年 4.05% 的城镇登记失业率。而 2011 年,新生代和上一代流动人口的失业率分别只有 4.24% 和 3.13%,反映了流动人口面临越来越高的失业风险,而新生代的风险更为严峻。

流动人口的人力资本和社会资本有所提高,但对收入提高和能力提升的积极效应仍有待发挥。流动人口的受教育程度继续提高。根据近几年人口普查和小普查数据,受教育程度越低的流动人口所占比例降低越快,受教育程度越高的流动人口所占比例增加越快。大专及以上学历的流动人口比例已经由 2010 年的 7.6% 上升到 2014 年的 12.1%。同时,流动人口的工作稳定性的不断加强,不仅促进其在企业中的人力资本累积,更有利于个人社会网络的稳定拓展,从而社会资本得到不断增加。理论上,流动人口的人力资本和社会资本的提升有利于他们的社会融合和收入提升,但这些积极效应并没有普遍得到充分显现。多年的动态监测数据发现,新生代在职业和行业结构上并没有显著优于上一代流动人口。如 2011 年,上一代从事制造业的比例仅为 16.5%,而新生代则仅为 25.6%。因此,仍有待通过提高流动人口的职业技能水平、调节工资形成机制,提高流动人口的职业层次、收入水平和社会融入能力。

(二) 流动儿童与留守儿童规模急剧增长,面临教育和亲情的双重缺失

大规模的人口流动导致近年来儿童群体出现了急剧的分化。在部分儿童跟随父母进城流动的同时,更多的儿童以留守的方式滞留农村,流动和留守儿童规模正在并将持续快速增长。2000 年第五次全国人口普查数据显示,我国有 1406 万流动儿童和 2390 万不能与父母双方共同生活的农村留守儿童,分别占全部儿童的 4.9% 和 8.4%。而十年后的六普数据发现,流动和留守儿童规模已经迅速增长到 3600 万和 6100 万,占全部儿童的比例也分别提高到 10.3% 和 21.9%。在中西部典型的人口流出地,农村儿童中留守者已经过半。

流动儿童在学校教育各环节均面临挑战。从人口发展的事实来看,很多流动儿童生在城市、长在城市,“就是城里娃”。然而,他们在城市却很难得到公平的受教育机会,在流动人口集聚的特大城市尤甚。首先,流动人口动态监测数据显示,目前仍有 2.94% 的适龄流动儿童没有按照规定接受义务教育,低龄流动儿童入学晚的问题比较普遍。其次,大龄流动儿童接受高中教育的比例偏低,而且存在教育延迟现象。最后,跨省流动的高中在校流动儿童还面临着异地高考问题。据估算,我国每年有异地高考需求的流动青少年规模达

^①付正强、黎尔平《云南边境缅籍务工人员管理问题研究》,《云南民族大学学报》2015 年第 5 期。

^②宋全成《非法外国移民在中国的现状、症结与对策》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2015 年第 1 期。

18.7 万人^①。

农村留守儿童存在学校教育和亲情慰藉的双重缺失。根据流动人口动态监测数据,农村留守儿童虽然具有较高的入园率和义务教育完成率,但高中净入学率比全国水平低 20 个百分点,不到城镇儿童的一半,也低于农村非留守儿童。同时存在较为突出的教育进度滞后和超龄就学现象,初中和高中推迟入学率分别高达 21.3%和 56.5%。农村留守儿童问题的根源,来自家庭结构的拆分和亲情的缺失。将未成年子女留在户籍地,是流动人口迫不得已的选择。留守带来的最大挑战是孩子不能与父母保持日常的、近距离的沟通和交流。尽管多数留守儿童和外出父母有比较稳定的电话等沟通,但从沟通频率和内容上来看,仍然有较多问题。从沟通内容看,父母多是教导子女要听话、嘱咐子女好好学习,而较少主动倾听留守儿童的烦恼和困难。亲情慰藉的缺失,可能严重影响留守儿童心理的健康发展。

(三) 流动人口的患病风险高、健康意识薄弱,全面二胎政策将导致公共卫生服务的压力持续增加

流动人口普遍存在较高的患病风险。特定的工作类型和较差的生活条件导致流动人口的患病风险远高于城市居民。首先,高度流动的人群既是传染病的主要传播者、也是重要受害者,流动人口的疾病谱仍以传染性和感染性疾病为主。其次,流动工人的职业伤害发生率高于非流动工人,尤其在采矿业、建筑业、制造业和交通运输业从业的流动工人属于职业伤害的高危人群。再次,流动人口也面临着较大的生殖健康风险,相对于过去对控制生育的强调,包括性生活、生育调节和母婴健康等综合性的生殖健康问题仍缺乏关注。最后,在心理健康方面,流动人口面临着与一般人不同的应急源,包括高流动性、高风险工作、低社会地位、远离家人及熟悉的社会环境等,但相关的实证研究和特别的干预手段仍十分缺乏。

流动人口的健康素养和卫生意识薄弱,缺乏相关教育和引导。2013 年全国流动人口动态监测数据显示,流动人口 2 周患病率为 16.1%,低于第五次国家卫生服务调查的 24.1%;但流动人口 2 周患病者中未就诊的比例则高达 32.0%,是全国平均水平(15.5%)的两倍以上。公共卫生服务的充分利用对流动人口疾病的预防和控制具有积极作用,但与户籍人口相比,流动人口各项公共卫生服务项目的利用现状不容乐观。

全面二胎政策对流动人口生育率提高的影响有限,但仍会增加城市医疗卫生资源的压力。受生育政策调整完善的影响,流动人口的生育水平将会有所上升。虽然流动人口的新增生育数量可能相对有限,但由于流动育龄妇女极有可能会在城镇地区,特别是东部的城镇地区完成生育,妇幼、孕产等医疗卫生资源本就紧张的东部城镇地区将会因此面临更大的压力,需要适当对其加以政策倾斜。

(四) 流动人口面临永久定居的决策难题,深层次结构性矛盾将逐渐凸显

长期定居城镇是流动人口和城市政府的双向需求,却面临制度和家庭的双重障碍。随着人口流动时间和经历的累积,以及新生代逐渐成为流动人口的主体,长期定居务工城市成为半数以上流动人口及其家庭的主流意愿;日渐严重的用工荒也促使城市政府和用工企业通过各种政策和福利留住流动人口。因此,长期定居城镇成为流动人口和务工城市的双向需求。然而,长期定居城镇并非流动人口的个人选择,而是整个家庭的理性决策。这就意味着全家人的住房、教育、医疗、养老等问题都必须在城市得到妥善解决。以上问题的解决,不仅面临诸如社保医保联网、教育一体化、甚至购房资格等诸多制度障碍,更重要的是由于流动家庭的资本积累有限、人力资本和相应的收入水平不高,难以承担完全市民化的巨大成本。相对而言,在长期定居决策过程中,流动人口个人和家庭方面的阻力甚至比制度障碍更严重,问题的解决也需要更长的时间,因此这种矛盾也将长期存在。尽管国家已经开始改革户口政策,推动流动人口在流入地落户,然而,要实现流动人口真正融入流入地,实现市民化,仍然任重而道远。

流动人口的大城市偏好与落户政策的小城市导向之间的矛盾。虽然各级政府名义上都致力于推动农业转移人口在城市落户,并提高户籍人口城镇化率。然而,政策上鼓励流动人口返乡、推动就地城镇化、以及相应的落户门槛设置却与流动人口分布及其落户偏好恰好相反。六普数据显示,流动人口的分布总体上表现出强烈的大城市偏好,约 4 成的流动人口居住在特大城市和超大城市(500 万以上),这些城市却越来越多地选择了人口疏解的策略,其落户门槛不但不会下降,还将更为严格。约 17%的流动人口居住在较大城市(300—500 万),落户限制将略为放宽,但仍然会比较严格,小部分高端流动人口将可能落户这些城市。大约 35%的流动人口居住在大城市(100—300 万)和中等城市(50—100 万),这些城市介于就地城镇化与迁移城

^①侯亚杰、段成荣、王宗萍《异地高考流动青少年基本状况分析——对异地高考流动青少年规模的估计》,《中国青年研究》2015 年第 6 期。

镇化的政策交织带,落户限制将有较大程度放宽,居住在这些城市的流动人口将是最有可能落户城市的群体。仅有约10%的流动人口居住在完全没有落户限制的小城镇。可见,这种政策与现实的矛盾将大大降低农业转移人口在务工地落户的可能性。

三、人口流动新趋势下的政策应对

面对人口流动的新趋势和新挑战,应从以下方面入手,认识和尊重人口流动迁移的规律性,深化户籍制度改革,推进流动人口市民化,提升流动人口服务管理水平。

第一,充分认识人口流动的新趋势和规律性,作为相关政策制定的基本出发点。要充分认识到,未来十年左右的时期内,我国需要服务和管理的流动人口总规模仍将保持较快速度增长,但同时也将出现更频繁的波动性;人口流动的空间模式趋于多元化、结构模式趋于复杂化,需要政府建立更加多元、精细和富有弹性的流动人口服务管理政策体系。要更加重视人口流动在国家人口结构调整和空间分布等方面的主导性作用,提升流动人口服务管理在国家人口政策体系中的地位和作用;要继续拓展流动人口动态监测工作,建立流动人口的就业、健康等多维风险评估和预警机制,提高流动人口群体的抗风险能力;要着力推进流动人口政策的系统化、差异化和弹性化,有效应对流动人口服务要求复杂化、流动的结构和空间模式多元化和逐步凸显的波动性等新趋势和新特征。

第二,尊重城市发展规律,深化户籍制度改革,全面实施居住证制度,引导人口有序流动。要积极探索解决各级政府的落户政策与流动人口的落户意愿相脱节的矛盾,使户籍制度改革成为引导人口有序流动迁移的根本保障。要坚持自愿、分类、系统、有序的原则,引导和促进流动人口进城落户。要全面实施和不断完善居住证制度,确保居住证持有人在城市基本公共服务方面享有与当地户籍人口同等的权利和便利;建立城市非基本公共服务项目与居住证持有人的居住年限、社保年限等条件挂钩的“逐步享有”机制,并最终形成与户籍人口平等的权益体系。

第三,构建面向家庭的流动人口公共服务体系,持续推进流动人口和新落户居民的市民化。首先,要将新落户的城市居民与流动人口统一纳入当前的流动人口服务管理体系中。鉴于落户地以中小城市为主,就业机会仍集中在大城市和城市群,以及落户是短期行为、市民化是持续过程这两组矛盾,相关部门的工作重点不能继续局限在未落户的流动人口群体,而应拓展到新落户的城市居民,在服务管理和推进市民化方面,将二者兼顾并同等对待。其次,要尽快实现流动人口公共服务对象由务工个体向流动家庭的转变。针对流动人口的公共服务政策体系必须将流动家庭作为服务对象,制定流动家庭发展的扶持战略,兼顾务工人员、流动儿童、随迁家属和老人等各种群体的需求。尤其应将流动儿童的教育保障放在公共服务体系的核心位置。最后,要充分调动流动人口、用工企业、城市社会和政府部门等多主体的积极性,共同推动流动人口和新落户居民的市民化。用工企业在务工人员的社会保险、职业培训等方面要承担更多责任;城市社区在流动家庭的社会融入、社区服务等方面要更加有所作为;流动家庭自身也应更积极地参与社会保险、社区公益和社会服务;各级政府的相关部门则要承担公共住房、教育、医疗等公共服务的扩大供给和更有效地调动、协调各方积极性的政策体系制定的双重责任。

第四,高度关注流动人口新群体,提升多样化的服务管理供给能力。城-城流动人口方面,要尽快解决该群体的迫切性需求,并加强该领域的基础性和政策性研究。国际移民方面,要尽早启动国际移民相关领域的政策研究和制定工作,选取数个国际移民集中的中心城市、边境城市和贸易城市,启动系统性国际移民政策的试点工作;针对可能提前出现的国际移民和难民潮,尽快启动相应的风险评估、预警机制和应对方案的制定工作。高龄流动人口方面,要高度重视老年流动人口的服务管理工作,推进城乡养老和医疗保险一体化,将流动老年人纳入城市和社区养老体系,尽管我国的社会养老体系目前尚面临诸多挑战;积极引导高龄流动人口家庭举家落户城镇,使之成为促进农业转移人口落户城镇、提高户籍人口城镇化率的重要突破口。

第五,加强民族人口流出-流入地管理,避免边疆民族地区的人口稀疏化,探索城市地区的民族工作新模式。要加快民族地区发展,避免边疆地区出现人口稀疏化,降低边疆地区安全稳定的风险。要不断提高对城市少数民族流动人口问题的认识水平,把对少数民族流动人口管理纳入法制轨道,建立少数民族流动人口的长效服务管理机制,探索民族工作新模式。要加强少数民族流出地与流入地的协调管理,建立齐抓共管的长效机制。

(责任编辑:陆影)