

基于政府宏观调控下的浙江流入人口变动研究

周丽萍 王 婷

(浙江大学人口与发展研究所)

【摘要】本文研究利用人口抽样调查和人口普查资料,观察近 15 年浙江流入人口的变动情况,发现全省 2000—2010 年人口快速流入的势头在 2010—2015 年得到有效遏制,流入人口受教育程度明显提高,就业结构进一步优化,省际流入人口在浙江居住稳定性增强,表明浙江省在“引导人口有序流动,促进流动人口结构优化,实现流动人口规模与浙江资源环境承载能力相适应、结构层次与经济转型发展相适应”上已初显效果。

一、研究背景

2010 年全国第六次人口普查显示,浙江省际流入人口达 1182 万,占常住人口的 21.7%,比 2000 年净增 813 万,已成为浙江人口快速增加的最主要原因。与省内流入人口比较,省际流入人口受教育程度不高,80%以上在流出地为从事农业生产的劳动者,流入浙江后多在知识、技术含量较低的行业从业,就业层次低。同时,与全国其他地区一样,流动人口的社会服务诉求与社会服务管理脱节逐渐成为引起社会阶层利益冲突、矛盾摩擦、进而影响社会秩序和社会稳定的重要因素。这种状况引起众多学者和其他社会各界人士的广泛关注并逐步达成共识:虽然改革开放、特别是进入新世纪以来,流动人口为浙江经济社会的快速发展作出了不可磨灭的贡献,但不容忽视的现实是:作为流入人口大省,大规模、低素质的人口快速流入,不仅给浙江的基本公共服务、社会管理带来巨大的压力和挑战,也在很大程度上影响和制约了浙江产业结构的更新换代和生产方式的转型升级。如何引导人口有序流动,为浙江现代化建设创造和谐稳定而又充满活力的人口环境和社会环境,成为全省上下共同关注的重大问题。为此,自 2013 年下半年开始,全省各地纷纷开始了“引导人口有序流动,促进流动人口结构优化”的积极探索。依据《国务院关于进一步做好为农民工服务工作的意见》的精神,2014 年浙江省委办公厅、省政府办公厅出台《关于完善和创新流动人口管理服务的指导意见》,要求以“着眼转型、加强调控,改善服务、优化结构,创新管理、促进融合”为主线,坚持管理与服务并重、调控与融合并举,统筹运用经济、法律、市场、行政等手段,合理控制全省流动人口规模,着力优化流动人口结构,实现流动人口总量规模与浙江资源环境承载能力相适应、结构层次与经济转型发展相适应。省委、省政府会同省发改委、工商局、安监局、公安厅、人力社保厅、教育厅、住建厅、卫生计生委、综治办等 20 多个职能部门,通过规划引领、调整产业结构、强化安全生产、完善居住证制度、加强就业管理、规范义务教育、加强卫生计生管理、落实以房管人、突出综合治理、打击违法犯罪等措施,突出市场手段在人口调控中的作用,联合形成了全社会加强流动人口管理服务的氛围和合力,对全省人口流动开展了综合、有序的主动引导和疏解。

浙江未来的发展蓝图已经展现,要深入贯彻“八八战略”,实现高水平全面建成小康社会和高水平推进社会主义现代化,统筹推进富强、法治、文化、平安、美丽、清廉的浙江建设,迫切需要良好的人口环境。作为浙江人力资源重要补充的省际流入人口,经过这几年全省上下积极主动的引导和疏解,其规模、素质、结构是否得到有效的调整和优化?其未来又将出现怎样的发展趋势?本研究将利用 2015 年 1%人口抽样调查、2000 年和 2010 年人口普查等资料进行分析以作出回答。

浙江流入人口的现状本文的“流入人口”是指户籍在外乡镇街道、在现住地居住半年以上的常住人口。其中“省际流入人口”是指户籍在浙江省域以外的流入人口,“省内流入人口”是指户籍在浙江省域内流入地以外的流入人口。

(一) 流入人口的规模

近 15 年浙江流入人口持续增长，从 2000 年的 859.87 万增加到 2010 年的 1990.09 万、2015 年的 1919.94 万，以年均 5.50% 速度增长。其中，省际流入人口从 2000 年的 368.89 万增加到 2010 年的 1182.40 万、2015 年的 1169.03 万，年均增长 7.99%；省内流入人口从 2000 年的 490.98 万增加到 2010 年的 807.69 万、2015 年的 750.92 万，年均增长 2.87%。省际流入速度快于省内流入，前者占流入人口的份额也持续增大，从 2000 年的 42.90% 提高到 2010 年的 59.41%、2015 年的 60.89%。

（二）流入人口的流出地与流入地

2015 年，全省 1919.94 万流入人口中，省内流入 750.92 万，占 39.11%，省际流入 1169.03 万，占 60.89%。省际流入来自中部地区的占 55.96%，主要是安徽、江西、河南、湖北、湖南等省；来自西部地区占 34.67%，主要是贵州、四川、重庆、云南等省、市；来自东部地区占 9.37%，主要来自江苏、山东和福建。与 2010 年比较，省际流入人口的流出地分布没有发生明显变化，见图 1。全省 60.18% 流入人口来自农村地区，其中省际流入人口来自农村的占 69.74%，省内流入的占 45.31%。

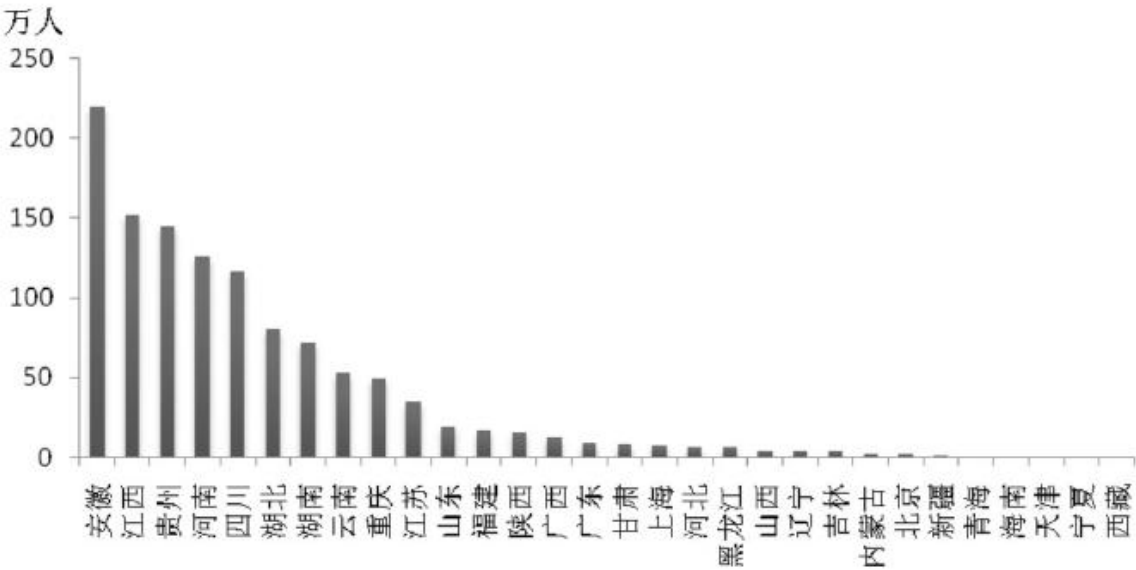


图 1 2015 年浙江省际流入人口的流出地分布

资料来源：浙江省 2015 年 1% 人口抽样调查。

杭州、宁波、温州一直是全省人口流入大市，2015 年有 53.46% 流入人口选择了上述三市。其中省内流入人口更倾向于选择杭州，省际流入人口更倾向于选择温州和宁波。但近年选择温州的占比出现减弱趋势，而选择嘉兴、金华的占比开始提升。呈现出省内流入人口进一步向杭州、嘉兴集聚，省际流入人口虽然温州占比依旧最高，但已开始向宁波、金华、嘉兴等地分流。

（三）流入人口的年龄、性别构成

2015 年，全省流入人口中，劳动年龄人口（15—64 岁）占 86.67%，少儿人口（0—14 岁）占 10.74%，老年人口（≥65 岁）占 2.59%。其中省际流入劳动年龄人口比重（88.73%）高于省内流入（83.77%），青壮年劳动力（20—49 岁组）两者更是相差 15.15 个百分点；而青少年、老年人的比例省内流入则明显高于省际流入，省内流入人口随迁家属相对较多。2015 年流入人口性别比为 121.64，其中省际流入为 133.91，省内流入为 104.90，男性占比偏高。

（四）流入人口的受教育程度

2015 年，全省 6 岁及以上流入人口 1821.44 万，受教育程度为初中占 40.54%，小学占 23.08%，高中占 15.00%，大专及以上占 18.60%，未上过学占 2.78%，平均受教育年限 9.84 年，比全省常住人口平均受教育年限（9.04 年）高 0.8 年。其中，省内流入人口平均受教育年限 11.43 年，省际流入人口为 8.81 年。男性流入人口为 10.02 年，比常住男性人口（9.14 年）高 0.88 年。女性流入人口为 9.61 年，比常住女性人口（8.65 年）高 0.96 年。

（五）流入人口的就业情况

随着浙江产业结构优化升级、产业重点转移，就业人口也随之从第一产业向第二产业、进而向第三产业转移。近年来，浙东北地区经济发展迅速，吸引人口大量流入，杭州、宁波、嘉兴聚集着众多省内外的流入人口。而浙西南地区近年经济发展显得后劲不足，产业转型升级速度与浙东北地区存在一定差距，对人口的吸引力也随之下降。2010—2015 年，浙东北地区第一、第二产业就业人口占全省的比重下降，第三产业比重上升。相反，浙西南地区第一、第二产业就业人口占全省的比重上升，而第三产业比重下降。

（六）流入人口的流动原因

2015 年，浙江 62.57% 流入人口因工作就业而流动，13.08% 因随同迁移，9.76% 因学习培训，三项合计达 85.41%。务工经商、工作就业始终是人口流动的最主要原因，同时因家属随同、学习培训等原因而流动的比重也有所增加。分性别看，工作就业、随同迁移、学习培训均为男女两性流动的前三位原因，但因工作就业男性高于女性 11.44 个百分点，随同迁移女性高出男性 5.11 个百分点，婚姻嫁娶女性高出男性 4.95 个百分点。如果说省际流入主要与来浙江工作就业等经济活动有关，那么省内流入除与经济活动有关外，与社会活动（学习培训、随迁家属、改善住房、婚姻嫁娶）有关占有较高比例。

二、人口流动宏观调控的效果

（一）人口流入的速度、规模得到有效控制

近五年人口流入速度呈现新态势：省际流入人口规模增速已从前十年（2000—2010 年）的年均 12.35% 下降到后五年（2010—2015 年）的 -0.23%，省内流入已从前十年的年均 5.10% 下降到后五年的 -1.45%，其中省内跨县流入从 7.10% 继续上升到 11.69%，县内跨乡流入则从 3.84% 下降到 -20.04%，全省在整体上呈现人口流入速度明显放缓。

从常住人口的户籍地与现住地的一致性看，不一致的占比从 2000 年的 18.72% 快速上升到 2010 年的 36.56%，之后缓慢下降到 2015 年的 34.74%，呈现前十年快速上升、后五年基本持平并缓慢下降的态势。反映出全省前十年人口快速流入的势头在近五年得到了有效遏制，加之早期部分流入浙江的人口陆续落户现住地而成为户籍常住人口，使近五年户籍人口增长速度（年均增长 0.93%）开始超过流入人口增长速度（年均增长 -0.72%）。

（二）流入人口受教育程度明显提高，内部差距进一步拉大

近五年，全省 6 岁及以上流入人口平均受教育年限提高了 0.49 年，其中男性提高了 0.50 年，女性提高了 0.45 年。同期，全省 6 岁及以上常住人口平均受教育年限提高了 0.36 年，其中男性提高了 0.10 年，女性提高了 0.34 年。流入人口平均受教育年限提升的幅度大于流入地常住人口，两者差距进一步扩大。

流入人口内部受教育程度差距也进一步扩大。其一，省内与省际的差距进一步拉大，2015 年省内 6 岁及以上流入人口平均受教育年限 11.43 年，省际流入为 8.81 年，两者差 2.62 年，2010 年两者差距为 1.76 年；其二，男性与女性的差距进一步拉大，2015 年 6 岁及以上男性流入人口平均受教育年限为 10.02 年，女性为 9.61 年，两者差 0.41 年，2010 年两者差距为 0.36 年。

（三）流入人口就业结构有所提升

根据 2015 年浙江省农民工监测调查报告和第六次人口普查资料，大致可以反映出近五年来流入人口（农民工）的就业产业结构有所变化，虽然第二产业仍然是其最主要的就业渠道，但比重有所下降，从事第三产业的比重明显升高，从事第一产业的比重进一步下降。但农民工就业仍主要集聚于技术要求不高、门槛相对较低、人员需求较大的行业，制造业、批发零售业、建筑业、居民服务业、交通运输仓储和邮政业、住宿和餐饮业六大行业共吸纳了 87.2% 的农民工。

（四）省际流入人口在浙江居住的稳定性明显提高

通过普查（抽样调查）时点前五年居住地的变化来反映流动人口的居住稳定性。全省常住人口在 2015 年抽样调查时点（2015 年 10 月 31 日）前五年居住在浙江省内的占 88.95%，2010 年全省常住人口普查时点（2010 年 10 月 31 日）前五年居住在浙江省内的占 61.83%。

普查（抽样调查）时点前五年居住在浙江省内的比重五年间提高了 27.12 个百分点，间接地反映了近五年省际流入人口在浙江居住的稳定性有了显著的提高，尤其是温州、台州、宁波、杭州、嘉兴这些省际流入人口大市，其流动人口居住稳定性得到明显增强。

三、浙江人口流入的趋势判断与策略

（一）人口流动的趋势判断

国家卫计委《中国流动人口发展报告 2016》提出未来我国人口流动迁移趋势主要表现为：人口流动迁移规模仍将持续增长，但增速放缓，波动性增强；东南沿海仍是跨省流动的主要目的地，城市群将成为东部地区流动人口集聚的主体形态；人口回流和城城流动的增长将带动人口流动空间模式多元化。人口流动趋势与经济社会发展紧密相关，到 2020 年高水平全面建成小康社会、高水平推进社会主义现代化建设，是浙江未来五年的奋斗目标。基于全国人口流动的大背景和浙江未来经济社会发展的总体目标，对浙江人口流动的趋势作出如下判断：

其一，流入人口仍将增长，但增速显著减缓。浙江未来人口流入的态势将取决于四大因素：一是浙江的经济、社会、资源环境、区位优势等决定了其作为全国人口集聚区的功能定位不会变；二是随着浙江与上海全面接轨的深入，上海产业转移与人口疏导将自北而南逐步向浙江广阔的腹地推进；三是随着杭州、宁波、温州、金义四大都市区建设的积极推进，人口将进一步向城市集聚；随着西部大开发、“一带一路”战略的快速推进，将减弱或扭转人口长期自西向东大规模迁移流动的局面。

其二，随着产业结构调整升级深入，对流动人口的选择性将增强。浙江经济发展已经打破了传统发展模式的路径依赖，从数量扩张型向质量效益型转变取得了突破性进展，产业结构实现从传统加工制造业“单轮驱动”向“先进制造业和现代服务业”双轮驱动转变，随之推动劳动、资源密集型产业向资本、技术密集型产业转型，要素结构要求从低水平的资源、廉价劳动力等初级要素向技术、资本、人才等高端要素转变，对劳动人口的选择必将由对数量要求向素质、技能、人力资本要求转变。

其三，人口流动趋于稳定化、家庭化，定居意愿开始增大。随着浙江未来五年经济社会加快发展，富裕、平安、富有有人文气息的生活工作环境的建成，就业、教育、医疗、社会保障、文化等公共服务能力稳步提升，省际流入人口在浙江定居的意愿将会持续增强。其四，新生代流动人口成为主体，老龄化现象出现，服务管理需求复杂化。与新生代流动人口成为流入人口主体的同时，城市流动人口的老龄化现象也越发明显。

与流动人口年龄构成新特点相对应的是流动人口的服务管理需求变得多样化和复杂化，新生代流动人口在子女入托、子女

教育、公共卫生服务等方面的需求高于老一代，而老一代流动人口则对劳动保障、养老、医疗、照护等方面的需求高于新生代，对此城市基本公共服务、社会管理能力将面临新考验。

（二）人口流动新趋势下的管理服务策略

其一，要充分认识和尊重人口流动的新趋势和规律性。政府要认清职能，理清人口流动与经济发展、社会管理之间相互联系、互为制约的关系和规律，着力和妥善解决人口流动调控中可能出现的各种问题。如产业结构调整可能导致结构性失业，而流动人口的人力资本水平和就业结构特征决定了他们不可避免地要受到失业的冲击。政府既要负责失业流动人口再就业安置或者引导其有序分流，平息和处理好由于失业而可能引发、滋生的不满情绪或大规模群体性事件，又要关注和妥善处理好由于流动人口流出可能对集聚地经济短时间内造成的负面影响，对本地消费和服务行业的冲击。

其二，全面推行新型居住证制度，进一步深化户籍制度改革。作为户籍制度改革的内容之一，实施居住证制度对引导人口合理有序流动、优化流动人口结构、夯实社会治理基础、保障公民合法权益具有重要意义。要确保居住证持有人在城市基本公共服务方面享有的与当地户籍人口同等的权利和便利，包括基本公共就业服务、义务教育、公共卫生服务、公共文化体育服务、法律援助以及各种便利服务。要积极探索解决落户政策与流动人口落户意愿不相统一的矛盾，积极探索与地区经济发展、产业结构相匹配的户口迁移政策体系，有序解决在城市长期稳定居住工作的流动人口的落户问题，全面放开县（市）城市、城镇的落户条件，逐步建立城乡统一的户口登记制度，建立居住证量化管理与公共服务量化提供相关联机制，加强人口基础数据的管理和应用。

其三，构建面向家庭的流动人口公共服务体系，加快市民化进程。针对流动人口稳定性增强和流动家庭化的趋势，需要加快流动人口公共服务对象由个体向流动家庭的转变，提供与流动人口利益密切相关的、事关其后代平等发展的最需要的基本公共服务，制定流动家庭发展扶持策略，增强流动家庭发展能力和抗风险能力。流动儿童、流动老人的生存发展及社会融合直接影响到流动家庭在城市的发展。流入地政府要根据本地区教育资源以及流动儿童情况，将流动儿童纳入到日常的教育管理之中，做好教育资源的供给和合理配置。对于流动老人，要充分发挥社区的作用，为流动老人提供社交平台，丰富其精神生活，增强其信任感、认同感、归属感，逐步融入社区生活环境。