

适应人口流动新趋势 把握区域发展新机遇 推动人口与区域高质量协调发展

焦旭祥



“人随产业走”是人口流动的基本规律，要大力发展相宜产业，推动产业成为集聚人才的核心竞争力；城市是人口流动的最主要流向，要提升城市的能级和影响力，增强城市对人口的吸引力；公共产品供给和交通区位是人口流动的重要影响因素，要以需求为导向，构筑便捷稳定的生产生活环境

人口流动，是人口发展和经济社会发展中的重要现象。经济层面上，直接影响劳动关系和创新要素集聚，进而影响产业转型升级；社会层面上，直接影响社会群体利益和家庭功能转变，进而影响社会关系和谐稳定，最终对区域综合竞争力和高质量发展产生深刻影响。如何使人口流动与经济社会发展相协调、共促进，是需要深入思考的重要问题。在前期研究中，发现浙江省各地市人口流动情况差异较大，我们选择了其中变化较大、较具有代表性的温州和台州，通过实地调研两市人口流动情况，展开分析思考，希望能对推动人口流动和区域高质量协调发展有所启示。

浙江人口流动的新形势

（一）当前3个特征

一是规模大幅增长。2018年全省流动人口2674万，达到历史峰值，其中省外流动人口净增49万人，连续两年位居全国第二。

二是素质明显提升。2018年初中及以上文化程度者占省外流入人口的76.3%，比2016年提高1.6个百分点；引进大学生和海外留学生数量分别比上年增长35%和18%。

三是区域趋于分化。杭州湾人口集聚效应显著，2018年杭州、宁波集聚了全部外来人口的42.4%；衢丽地区人口继续净流出，外来人口占全省外来人口比重仅为2.7%；温台地区从人口净流入转变为净流出，外来人口占比19.2%，比2010年下降近12个百分点。

（二）3个发展趋势

一是流向上，延续了从经济相对欠发达地区到经济活跃地区，从县城、小城市到大城市、中心城市的基本趋势。

二是主体上，流动人口平均年龄持续走高，呈现从以年轻劳动力为主转向中生代比重上升的趋势。

三是方式上，随迁子女、父母增多，以个体候鸟式流动转向长期家庭式流动的趋势明显。

温台人口流动情况及其对经济社会发展的影响

（一）温台人口净流出及其原因

温州、台州曾是浙江省外来人口的首选集聚地。但近十年，两市的人口流动状况发生了很大变化，从人口净流入地区转为人口净流出地区，2011-2018年，两市分别累计净流出42.9万和12.3万人，流动人口占全省比重从2010年的31.1%下降到2018年的19.2%，2016年以来流动人口总量减少了1/3。调研分析这种转变的原因，主要有以下三方面：

一是产业转型的“阵痛期”。近年来，劳动密集型产业开始全球范围内的布局调整，温台部分企业基于发展需要搬迁到上海等大城市，部分搬迁到资源要素制约较小的周边或省外城市，企业职工随之迁移。加上深受民间借贷风波、中美贸易摩擦影响，经济下行压力下“低、散、乱”企业生存艰难，在一定程度上造成用工需求的减少。2017年，温州市规上企业用工人数比上年减少1.72%，2018年继续减少3%，2019年1-5月再减少1.8%。

二是人才竞争的“边缘化”。近期国内各大城市不断出台人才新政，引发了备受瞩目的“抢人大战”。温台均出台了较为完备的引才政策，但因城市能级不高，没有引起足够关注。尤其在杭州、宁波进一步放宽落户政策后，基本丧失了人才引进的政策优势。而且受区位交通、科研平台、薪酬水平等因素影响，本地高素质人才流失严重。据温州市政研室调研报告显示，2017年户籍人口外流高素质人才占比达16.2%。

三是城市建设的挤出效应。温州力推“大拆大整”，台州全面推进城中村改造，在城市面貌日新月异的同时，部分外来人口出于生活成本考虑选择离开。根据移动手机信令监测数据，2017年温州列入“大拆大整”攻坚计划的55个村人口大幅下降，平均降幅为37.9%，其中外来人口净减少47.2%，劳动力人口减少近40%，1/3迁出人口离开温州。

（二）温台人口净流出带来的影响

从正面影响来看：一是倒逼产业升级。人口净流出使温台在劳动力资源配置中处于劣势，劳动力群体数量、素质下降，招工难、用工贵成为困扰企业发展的突出问题。近年来，温台大力推进“机器换人”，以数字化、网络化、智能化为重点，推进企业技术改造取得阶段性成效。据测算，“机器换人”可提高企业全员劳动生产率20%以上，综合效益明显提高。

二是改善城市环境。随着城市更新改造工作的推进，城市面貌加速蝶变。2018年温州市区居民人均住房建筑面积达到43.9平方米；2017年人均公园绿地面积较2010年增加了一倍；市区道路综合整治15条，打通断头路22条，建成BRT3号线、4号线；社区管理井然有序，犯罪率明显下降，公共服务设施覆盖率均显著提高。

从负面影响来看：一是创新能力不足，影响城市竞争力。温州籍大学生实际回温率只有57%左右，在温高校毕业生留温率只有33%左右。引进人才高度集中在鞋服、汽车零部件、生物医化、新材料等领域。外来人口初中以下文化程度占比温台分别为85%和79.19%，均远高于全省73.1%的平均水平。高素质人才集聚能力不足和大量的低端劳动力并存，严重制约温台的创新能力，如果无法解决这一问题，温台在城市竞争中将持续居于劣势。

二是出现“空心村”现象，导致公共资源闲置。温台因异地搬迁和经商务工外出的人口较多，农村剩余劳动力逐渐转移到城市，出现了“空心村”现象。一方面导致原有学校、卫生所等基本公共服务设施供大于求，另一方面迁出人口的农村旧有房屋闲置和坍塌，造成土地资源的严重浪费。据统计，2017年底台州市有空心村191个，闲置土地面积10891亩。

几点启示

（一）“人随产业走”是人口流动的基本规律，要大力发展相宜产业，推动产业成为集聚人才的核心竞争力

一是要明确区域主导产业。深圳通过确定信息技术、生物医药、文化创意产业等为支柱，不断推动产业转型升级，从“制造工厂”迈向“硬件硅谷”“创新之城”，2015年以来常住人口年均增量均超50万。温台应进一步摸清适合区域特色和未来竞争的主导产业，以智能制造、健康医药、新能源新材料等为重点，积极占据产业高端，并更加重视现代服务业发展在集聚人才中的作用。

二是要发挥企业的主体作用。要鼓励企业加大研发投入、创设创新平台，为高层次人才提供施展能力的空间。同时鼓励企业通过提高工资薪酬、加强职业培训等方式，将低端外来劳动力培养为适合企业发展需求的产业技术工人。

（二）城市是人口流动的最主要流向，要提升城市的能级和影响力，增强城市对人口的吸引力

一是要确立合适的城市定位。深圳的目标是全球城市，并将2018年、2019年确立为“城市质量提升年”；杭州提出创造高品质生活、建设“移动办事之城”的目标，在激烈的城市竞争中脱颖而出。目前，温台的目标分别是建设区域中心城市和湾区城市。在全省推进“四大建设”背景下，这个定位还须进一步细化，凸显出特色，并寻找到能加速向目标定位推进的合适路径。

二是要树立科学的城市发展理念。杭州以多中心发展思维主导城市建设，从“武林时代”到“西湖时代”再到“拥江时代”，实体城市+智慧城市的推进，使城市外延和空间大大提升，近三年人口年均增速为3.3%，显示了很强的人口吸引力。温台的城市建设仍以中心城区为主，市中心一元化发展的状态并未改变，没有形成中心城区与新城之间的人口良性流动趋势。

三是要积极扩大城市影响力。承办重大活动对城市发展具有深刻影响。北京2008年夏季奥运会、上海2010年世博会和杭州2016年G20峰会，均被认为是该城市发展迈出的跨越性一步；广州“广交会”、宁波

“浙洽会”、义乌“义博会”等也大大助推了城市经济发展。温台具有深厚的华商基础，从塑造华商重大产业活动品牌入手，有利于集聚资源，进而形成城市品牌，提高城市影响力。



（三）公共产品供给和交通区位是人口流动的重要影响因素，要以需求为导向，构筑便捷稳定的生产生活环境

一是要构筑良好的生活环境。省咨询委调研数据显示，2017年杭州应届毕业生起薪4275元，但每月刚需支出达3610元，高房价是许多高校毕业生无法扎根杭州的重要原因。温台目前市区房价大约在2万/平方米左右，属于相对适宜区间，但教育、医疗等公共服务水平与杭州、宁波等城市相比差距较大，需要进一步统筹规划、科学布局，按照城市定位和人口发展目标紧密对接公共基础设施配置，确保基本公共服务覆盖外来人口，并逐步满足人口集聚产生的多元化需求。

二是要构筑便捷的交通体系。从国际经验来看，东京、纽约、巴黎等世界级城市都是通过构筑高能级交通设施网络，为人口等资源要素的集聚提供支撑。温台在交通区位上不具备优势，在长三角、海西等区域一体化发展中处于边缘地位。要进一步加强本地区人口流向分析，结合城市发展和产业布局的需要，逐步提高城市和区域交通的综合可达性，按照从近到远、从线到网、从均等共享到扩容升级的思路，形成有利于人口集聚的城市时空竞争力。