

浙江人口迁移流动新形势及对经济社会发展的影响

浙江理工大学课题组 浙江省发展和改革委员会社会处

人口迁移流动，是经济社会发展的基础变量与关键动力。近年来，省外流入人口增长迅猛，杭州、宁波是流动人口的首选之地。引导人口合理流动，进一步优化浙江人口结构和空间布局，对提高省域核心竞争力等具有重要意义。

当前浙江已进入人口城镇化的中后期，人口迁移流动形势处于重要的转变阶段。人口迁移流动的主要方向正在开始由以农村到城市为主导方向转变为农村到城市、城市到城市、城市内部、城市至农村的四大方向共生状态。相对于人口老龄化、出生人口规模缩减等人口变动趋势的确定性，浙江人口迁移流动的变动仍具有很大的不确定性，并将长期继续成为影响浙江人口变动趋势的决定性因素。

流动人口是城市发展的引擎。国外城市发展的经验表明，流动人口中高技能劳动力与低技能劳动力之间形成的互补性可以相互促进劳动生产率提升，为城市发展带来活力源泉。但当前浙江及各沿海省市普遍存在户籍制度及其所附带的公共服务偏向于高技能劳动力，导致低技能劳动力供给有限，阻碍了城市劳动生产率提高，不利于城乡融合发展及流动人口的社会融入。本报告分析了当前浙江省人口迁移流动新形势的总体特征、对经济社会发展带来的挑战，并提出了引导人口合理流动的对策建议。

浙江人口迁移流动新形势的总体特征

（一）省外人口流入再次提速

2015年，浙江省外流动人口数量止跌反弹，由省外流动人口减少状态重新恢复为增长状态。2015-2018年，省外流入人口增长迅猛，净流入规模分别为3万、19万、31万、49万人，仅次于广东，居全国第二。2018年，全省流动人口2674万，达到历史峰值。13个县（市、区）、140个乡镇（镇、街道）流动人口数量超过本地户籍人口，成为全国最具“流动”特征的省份之一。

图1 2014-2018年省外人口净流入规模（万人）

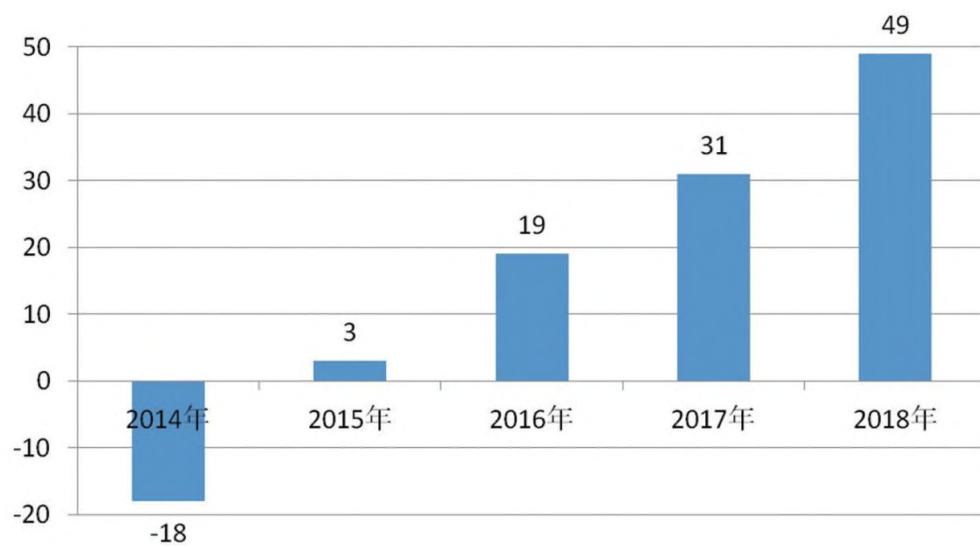


图2 省外流入人口学历结构 (%)

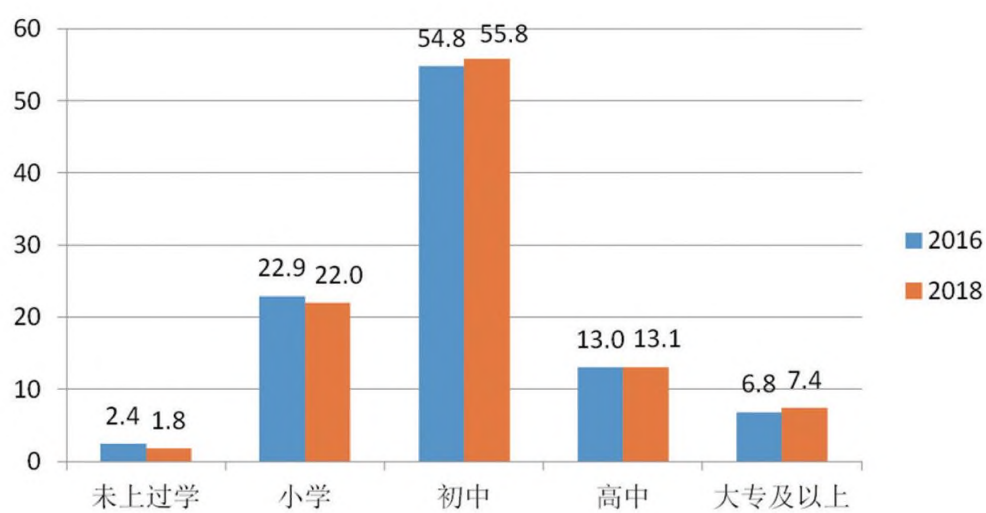
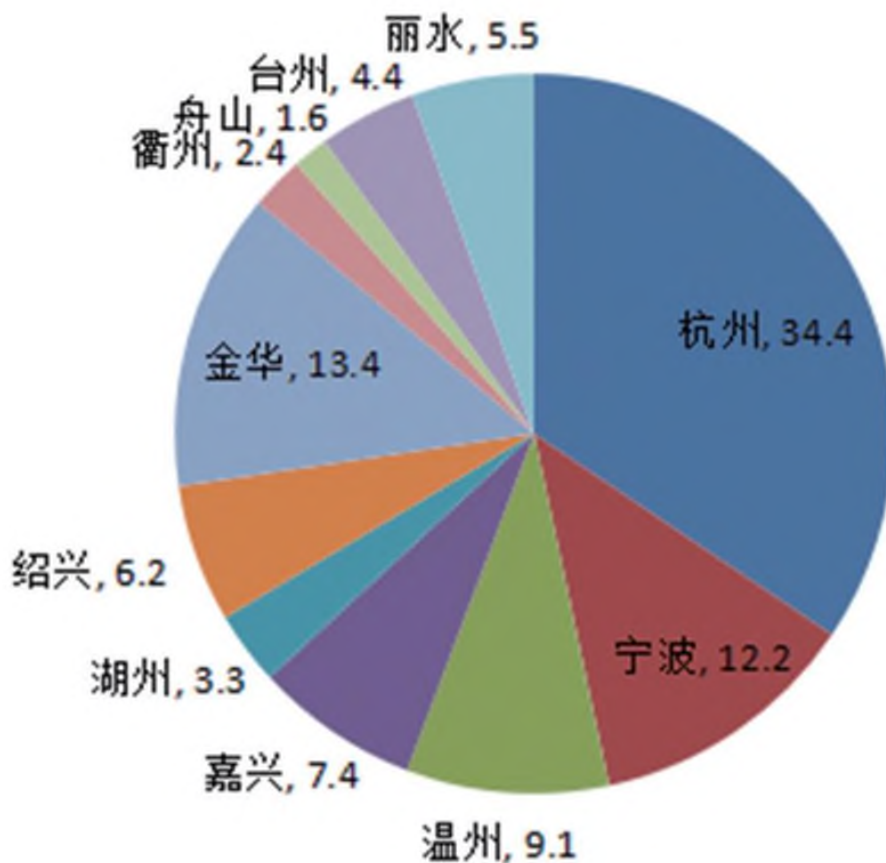


图3 2018年省外流动人口的流入地分布 (%)



(二)

外来人口素质明显提高

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；其中大专及以上学历者占比为 7.4%，比 2016 年提高 0.6 个百分点。全省新引进大学生 51 万人，比上年增长 35%；新引进海外留学生 3.2 万人，比上年增长 18%。受益于长三角区域一体化发展，杭州市、宁波市中高端人才净流入率分别为 13.6%、8.5%，分居全国第一、第二位。

(三) 杭州湾人口集聚效应显著

杭州、宁波是流动人口的首选之地，嘉兴、金华分别成为省外和省内流动人口的热门流入地。2018 年，杭州吸引了超过 1/3 的省内流动人口和 1/5 的省外流动人口；宁波吸引的省内外流动人口则分别占全省的 12.2%、19.4%。嘉兴省外流动人口占全省的 11.6%，金华省内流动人口占比为 13.4%。总的来看，愈半数省外流动人口流向杭甬嘉，六成省内流动人口流向杭金甬。

人口迁移流动新形势对经济社会发展的影响

(一) 创新创业高质量发展的挑战：人才流入数量相对偏少

省内核心城市人才引进仍有缺口。虽然近年来杭州、宁波人才净流入率在全国居于领先，但人才流入数量与广东省相比仍有较大差距。2018 年，杭州、宁波净流入人才分别为 30 万、19 万，而同期深圳净流入人才为 50 万。特别是数字经济、海洋经济、生命健康、人工智能、金融风险管理等领域的高层次人才、跨界复合型人才仍十分紧缺。

非都市区高学历人才流入有限。相比四大都市区，非都市区新引进的高学历人才仍非常不足。2018 年，丽水、衢州新引进硕士和博士仅为 438 人，不及同期杭州市的 4%。高层次人才相对缺乏，在一定程度上限制了非都市区创新创业平台的高质量发展。

（二）应对人口老龄化的挑战：流动人口老龄化趋势显现

流动人口平均年龄提高。2018 年，全省流动人口平均年龄 33 岁，比 2015 年提高 1 岁；25-34 岁比重为 27.9%，比 2015 年降低 2.2 个百分点。随着中生代流动人口逐渐步入中年、新生代流动人口规模缩减，流动人口平均年龄将持续走高，流动人口群体对技术进步和产业转型升级的适应能力，可能面临一定的挑战。

老年流动人口规模迅速增大。2018 年，全省 60 岁及以上的流动人口占比为 3.2%，比 2015 年提高 1 个百分点，规模增加了 34.7 万，达到 85.5 万人。随着第一代流动人口逐渐步入老年、来浙随迁老人增多，老年流动人口规模将继续抬升，成为社会养老服务体系需要关注的群体。

（三）四大都市区建设的挑战：温台地区人口净流出亟待重视

温州、台州曾是省外流动人口的首选目的地之一，但近十年出现了明显变化。在全省加快推进四大都市区建设和民营经济发展的背景下，温台地区反而出现持续的人口净流出现象。2011-2018 年，温州市、台州市分别累计净流出人口 42.9 万、12.3 万人；两市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，这一现象亟待引起高度重视。

人口净流出，一方面反映了温台地区在民营经济转型升级过程中的巨大困境，部分原先的劳动密集型企业搬离，加之民间借贷风波、中美经贸摩擦的影响，用工需求持续减少。2017 年温州市规模以上企业用工人数比 2016 年减少 1.7%，2018 年继续减少 3.0%，2019 年前 5 个月又再减少 1.8%。另一方面也反映出温台地区在人才竞争中所处的边缘化状态。因区位条件、研发平台等因素制约，对外引进优势不足，本地人才流失严重，2017 年温州市外流高素质人才占全市户籍人口的 16.2%。高素质、高技能人才资源不足，严重阻碍温台地区的创新能力提升，并将制约当地产业转型升级进程，长远影响中心城市发展与都市区建设。

图 4 温台地区人口净流出规模（万人）

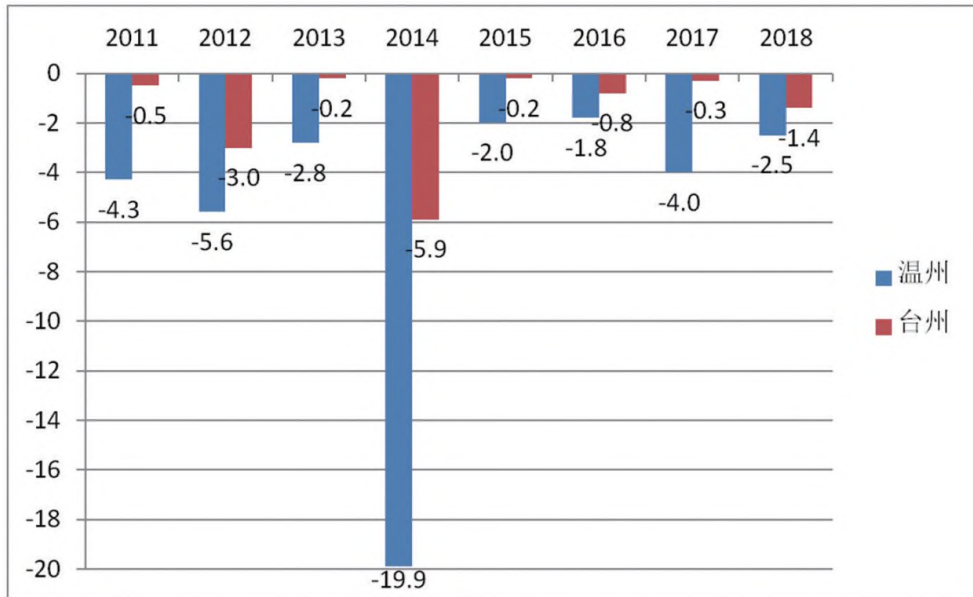


图5 2017-2018年杭州市各城区常住人口增量(万人)

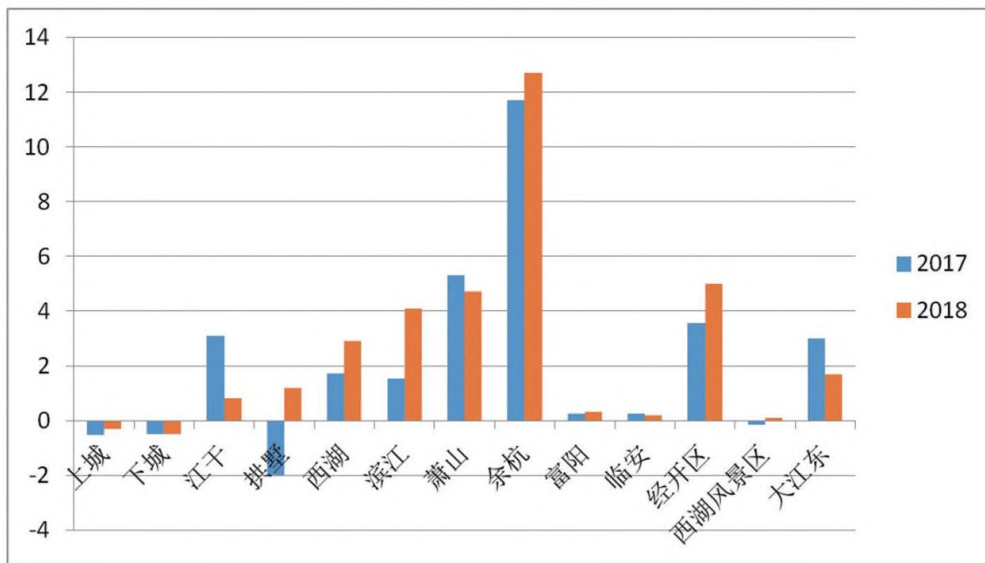
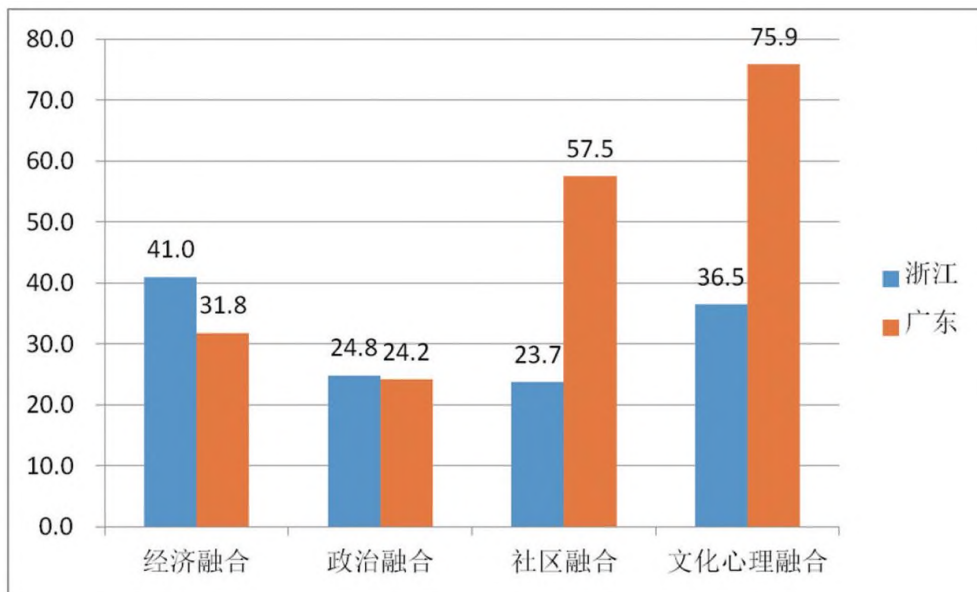


图6 2017年浙江、广东流动人口社会融合程度比较



（四）城乡融合发展的挑战：城乡人口双向流动不足

返乡下乡就业创业人员总量偏少。课题组对桐庐县、庆元县、云和县、龙泉市、松阳县、丽水市莲都区等 6 个全国返乡创业试点地区的调查数据显示，2018 年五县（市、区）返乡下乡就业人员 0.49 万人、创业人员 1.27 万人，分别只比 2016 年增长 0.11 万人、0.32 万人，不及桐庐单个县同期的增量。西南山区返乡下乡就业创业人员不足，制约当地乡村旅游、生态农业、农村电商等产业发展。

农业转移人口进城落户意愿不强。2018 年全省户籍人口城镇化率为 52.3%，比常住人口城镇化率低 16.6 个百分点，两者的差距比 2017 年有所扩大。其中以温州、金华、衢州、丽水最为明显，户籍人口城镇化率比常住人口城镇化率低 20 个百分点以上。一方面，本地农业转移人口因农村承包地、宅基地和集体经济的预期高收益，在城镇购房居住后不迁户口；另一方面，外来农业转移人口因较高的房价和其他生活成本，在流入地市民化的意愿也不强烈。

（五）中心城市功能提升的挑战：都市区内部人口流动趋于分化

人口由中心城区向新城区集聚的流动新态势显现。其中，以杭州最为显著。2017 年以来杭州市上城区、下城区连续两年常住人口规模减少，而余杭区、萧山区、钱塘新区等新城区新增人口超过 50 万人。宁波都市区也呈现上述趋势，2017 年鄞州区、北仑区、镇海区净迁入人口占全市的近 80%，远多于海曙区、江北区等中心城区。

城市基础设施与公共服务供给面临新挑战。大量人口居住在新城区、工作在中心城区，职住分离导致日通勤规模巨大，对公共交通等基础设施的需求明显提升。而大量新增流动人口及其随迁子女、老人进入新城区生活，也对当地教育、医疗等公共服务供给带来更多挑战。

（六）未来社区建设的挑战：流动人口社会融合程度偏低

通过利用国家卫生健康委员会 2017 年全国流动人口卫生计生动态监测数据，课题组计算了浙江省和广东省流动人口的社会融合指数，并对两省的流动人口社会融合程度进行了多维度比较。浙江省流动人口的

社会融合指数仅为 0.30，即全省仅有 30%的流动人口在流入地基本实现社会融合，社会融合程度总体上低于广东省，后者的指数为 0.40。分维度来看，浙江流动人口的经济融合、政治融合程度高于广东，但在社区融合、文化心理融合层面的表现与广东存在较大差距。具体表现如下：

流动人口社区融合程度偏低。根据指数比较，浙江流动人口社区融合程度仅为 23.7%，明显低于广东省的 57.5%。在社区活动参与、健康档案建立、健康教育接受等各方面，浙江流动人口的本地化水平都较低。究其原因，主要在于：两省流动人口的层次结构存在较大差异，浙江流动人口在受教育程度、职业、收入等方面都低于广东，在流动地购房、定居并主动融入社区的能力相对较弱，加之浙江主要城市的房价普遍高于广东，购房的难度和压力都非常大，租房的不稳定性使得流动人口融入社区的意愿也较弱。这对浙江社区层面的公共服务供给提出了更高的要求。

流动人口文化心理融合程度偏低。根据指数比较，浙江流动人口文化心理融合程度仅为 36.5%，显著低于广东省的 75.9%。在于本地人的互动、自我身份认同、社会态度感知等各方面，浙江流动人口的本地化水平都较低。究其原因，主要在于：由于浙江经济社会发展地域间均衡的空间特点，加之流动人口受教育程度、职业、收入等偏低的原因，近七成流动人口居住在城市近郊区、县城或乡镇，与向往大城市的迁移预期不同，浙江流动人口的市民化意愿较低，仅有 15.9%的流动人口表示“如果符合户口迁入条件，愿意把户口迁入本地”，绝大多数仍打算年纪大以后回到流出地生活，在文化心理上希望融入浙江本地社会的意愿薄弱。这对浙江打造有归属感的未来社区带来挑战。

引导人口合理流动的政策建议

（一）优化人才引进政策，促进人才提质扩量

大力招引双创“高峰”人才。围绕重点产业领域，建立紧缺人才清单制度，设立面向全球的猎头部门，加强与海外社团合作，吸纳高端留学人才与顶尖华裔人才。积极对标粤港澳大湾区人才政策，研究推出在杭州湾区域工作的境外高端人才和紧缺人才可享 15%个税减免的优惠政策，探索建立境外人才离岸创业中心，吸引海外人才在中心注册企业并进行离岸孵化。创新“柔性”引才或人才租赁方式，通过设立海外研究机构、远程在线指导、工作外包等方式“长臂丰脑”，分享全球智力资源。探索高端“银色人才”引进机制，鼓励企业和高校灵活引进海内外退休专家、学者等高层次人才来浙江服务。

着力吸引青年“弄潮”人才。借鉴深圳“举荐制”选拔青年创新创业人才做法，建立人才举荐委员会，为有发展潜能但尚未有成果的优秀青年创新创业人才开辟绿色通道。通过举荐委员推荐，选拔 35 周岁以下优秀青年人才，纳入高层次人才的后备库，进行重点培养扶持，提高在浙创新创业青年的成才率。针对温台地区人口外流的发展瓶颈，建议设立海外华人华侨交流中心，吸引在外青年人才回归；放宽外地户籍学生在温台就业实习限制，引导本地高校毕业生留驻；挖掘行业商会力量，推进职业教育发展，引进和培养实用技能型人才，为促进人才队伍可持续发展提供支撑。

（二）适当调整相关政策，优化流动人口年龄结构

完善流动人口落户政策。调整居住证积分落户年龄指标，建议杭州等地借鉴深圳市积分落户年龄指标调整的实践经验，进一步增大 18-35 岁青年流动人口的积分权重，引导其在浙江落地生根。

放宽流动儿童入学条件。推进公办学校普遍向随迁子女开放，建议针对持浙江省出生证的流动儿童，降低父母缴纳社保等限制性条件，减少因父母社保中断、子女无法入学、青年流动人口流失而产生的不良

连锁效应。

适当保留一定比例的城中村。近年来，杭州加快推进城中村改造工作，温州“大拆大整促转型发展”，都取得了明显成效，但间接抬高了流动人口的生活成本，部分青壮年流动人口因此外流。建议借鉴西湖区由城投公司统一开发经营村集体留用地的经验做法，探索利用10%集体留用地扩大租房市场，提供相对稳定、低价的租住房；余杭区、萧山区等人口大量流入的区县则要控制城中村改造的节奏，为流动人口保留部分低成本生活空间。

（三）提升城市发展能级，塑造城市品牌形象

拓展现代服务业发展空间。现代服务业发展是城市功能提升的重要基础。近年来，杭州提出创造高品质生活、建设“移动办事之城”的目标，在城市现代服务业竞争中脱颖而出，从而吸引了大量人口涌入，拓展了城市发展空间。温台地区城市功能与现代服务业本就相对较弱，城市建设仍以中心城区为主，没有形成中心城区与新城区之间功能的优势互补、人口的良性流动。在人口净流出的形势下，应更加重视现代服务业发展在集聚人才、提升城市功能中的作用，逐步满足人口集聚产生的多元化服务需求。

打造城市发展核心名片。文化品牌是城市功能提升的加速器。近年来，杭州、宁波、义乌等地分别通过G20峰会、“浙洽会”、“义博会”等具有全球影响力的知名会展活动大力助推城市跨越式发展。温台两地应利用其广阔的海外华人华侨资源、深厚的华商文化基础，塑造符合本区域城市特色的发展品牌，利用世界青年科学家峰会等办会契机，提升城市影响力及对高端人才的吸引力。

（四）打通城乡融合渠道，促进人口双向流动

提供“进城”与“返乡”全流程就业创业服务。建议农村外出劳动力较多的县市，通过外出就业渠道拓展、农业与非农业知识技能培训、金融财税政策支持、社会网络互动平台搭建等，同时支持农村劳动力外出前能力提升与返乡后生产生活。建议流入劳动力较多的县市，通过提供充分的就业与培训机会、拓展社会融合与参与渠道等，引导外来人口市民化，促进其融入城市就业与生活。

探索“进城”与“下乡”土地产权双重保障制度。完善农村承包地“三权分置”制度，探索承包地有偿退出机制，引导有稳定非农收入、长期在城镇居住生活的农户自愿退出。适度放活宅基地和农房使用权，吸引人才下乡创业发展，推广义乌“集地券”模式，实行台账式登记、交易流转等做法，实现宅基地自愿有偿退出。维护进城落户农民“三权”，探索建立进城落户农民集体经济组织成员备案证制度，促使有条件的农业转移人口放心进城落户。

（五）优化都市区公共服务布局，应对新城区人口集聚挑战

创新轨道交通服务模式。学习东京、纽约等国际大都市区的先发经验，探索中心城区“密集站点”与新城区“大站快车”相结合的轨道交通服务模式。在就业集中的中心城区，利用高密度的站点与高频度的车次，应对规模庞大、空间集聚、时间集中的交通需求。在居住集中的新城区，利用“大站快车”与“小站慢车”相间隔的方式，同时满足高强度和长距离的通勤需求。

均衡配置教育医疗资源。加快推进中心城区优质的教育、医疗资源向新城区延伸。深化集团化办学、办医模式，通过跨区突破、区内盘活、人员融通、技术带动等方式，缩小新城区与中心城区之间教育、医疗资源的差距。鼓励名校在新城区建立分校，促进师资队伍在本部与分校之间流转。鼓励三甲医院在新城

区设立分院，推动医疗资源下沉，完善分级诊疗制度。

（六）增强本地化的社会资本，促进流动人口社会融合

增强流动人口社区公共事务的参与度。充分吸纳流动人口参与党团、妇联、志愿者等各类社区社会组织，对于社区公共事务，更好地征求流动人口的意见和意愿。允许流动人口成立维护其自身权利的社区组织，提高流动人口在社区中的利益诉求表达能力。

培养流动人口和本地人口间的互信度。充分开展具有浙江特色的社区文娱活动，培养流动人口融入浙江文化生活的主动性，增进流动人口和本地人口相互融洽、相互支持的社会信任，帮助流动人口形成城市社区生活的基本规范，减少文化心理上的相互排斥。

促进本地人口与流动人口间的邻里互助。充分利用社区社会工作者、志愿者团队等组织力量，通过帮助流动人口解决生活中的具体困难，形成本地人口和流动人口之间更强的邻里伙伴关系。特别关注流动儿童教育、流动老人医养康养等家庭化迁移伴随的特殊群体，推动随迁家庭成员的福利提升。

（七）加强多源数据开发应用，完善人口流动信息采集和共享

推进人口流动信息的跨部门共享。依托浙江政务服务网，重点推进统计部门人口抽样调查数据、公安部门流动人口居住信息、卫生健康部门流动人口生育与健康信息、人社保部门流动人口就业信息的互联互通，健全人口流动监测预报机制，有效评估和预警全省人口流动存在的问题及其对经济社会发展的全方位影响。

构建多源数据融合的人口流动大数据平台。以政府有关部门流动人口登记信息为主体，借鉴部分地方政府与大数据公司合作经验，按照“需求导向、以点带面、安全应用”原则，启动实施多源数据开发利用工程，加快信息资源社会化开发利用步伐，构建政府部门流动人口数据与社会化数据相结合的流动人口大数据平台。以月度为采集周期，重点监测省内与省外、省内地市之间、城乡之间、都市区内部人口流动的流量、流向及其结构，服务于评估预警体系。