

人口净迁入对浙江意味着什么？

郎友兴

对浙江来说，人口净迁入自然是件好事，但是为此需要思考并制定出一系列相关政策，不仅为了安置这些迁入的人口，更主要的是能够继续保持人口净迁入的发展势头，以获得人口的红利

人口向浙江迁入，并且 2019 年净迁入超过广东而跃升为全国第一，对浙江来说是一个积极的信号。古语云，水往低处流，人往高处走，那么净迁入人口的增加意味着浙江就是中国的“高处”、也极有可能将来成为全球的“高处”。不过，面对人口的迁入，需要制定相应的公共政策以应对与治理。

两个特别背景

所谓人口的净迁移是指某一地区人口的迁入与迁出对当地人口的净结果，表现为人口总量的增加或减少，而人口净迁入率指一定时期、一定地区迁入人口与迁出人口之差，与该时期、该地区平均人口数之比。今天讨论人口净迁移问题有两个特别的背景。

第一，2020 年 2 月 27 日，司法部公布《中华人民共和国外国人永久居留管理条例》（以下简称《条例》）的征求意见稿，正是新冠肺炎在武汉和全国各地蔓延开来的时候，全国媒体尤其网络都集中于“疫情”的当口，依然在社会尤其网络上引起人们广泛的关注。《条例》意见征求是法律制定的必要环节，但实际上超出条文本身，其中一个就是人口迁移特别是人口迁入的问题。例如，网络上的讨论表明，不少有疑惑或反对移民中国的，主要是怕外国人进来加剧竞争，使国内有些人失去工作机会，这可以理解。但是，人才移民包括国外人才的进入，也不是现在才有的事。对中国来说，人才移民是大好事。未来的竞争就是人才竞争。从战略的高度来看，浙江人口的净迁入应该包括或者未来需要考虑国外的迁入。这个《条例》让我们去思考浙江人口净迁入的国际背景。

第二，新冠肺炎疫情会让中国各区域的人们重新思考未来愿意或向往的居住地。孰不见，疫情期间在城乡各地，天南地北，小区与小区之间、村与村之间、镇与镇之间、县与县之间、省与省之间相互封道，成为以邻为壑的封闭空间。尽管这个措施是必要的，但是毕竟会给人们未来工作和居住地的选择带来深刻影响。更为深刻的事实是，这次疫情，各区域、各地方的抗击表现不一，尤其地方政府应对危机的能力、社会自身发育程度的差异不小，暴露了各地方治理上的问题、短板。这些都将成为今后人们选择居住地的一个重要的考量因素。举个例子来说，江浙沪三地在抗击新冠肺炎疫情的表现优于其他区域不少，如最早作出启动防疫一级响应的是浙江、第一个出台复工定制包车政策是浙江、第一个有党政一把手亲自去高铁站接站的省份还是浙江。浙江在抗击疫情过程中的表现，让其他省份的百姓看到了浙江一流的执政水平与治理能力。放下其它因素如乡情、经济发展水平等不谈，人们恐怕更愿意选择这个地方作为工作与生活之地。完全可以相信，疫情后，会有更多的省外人来浙江寻找发展的机会，会有更多的人思考前来浙江就业、创业的可能性。可以预计，假如没有特别的政策限制的话，疫情之后的浙江其人口净迁入将会持续下去。

积极的信号

人口的不断集聚是一个世界性现象。为了遏制东京圈人口过度增长，日本政府出台了一系列政策与措施，例如将企业总部搬迁至地方，但是依然挡不住人们奔向东京的步伐。2019 年 1 月，日本政府总务省发

布一份报告，显示东京圈 2018 年净迁入人口为 13.99 万，同比增加 1.43 万人。2000 年浙江省开始进入人口净迁入时代，这不仅表明量的流入和更高素质人口的注入，更主要的在于由此所带来的积极信号。

数据表明，2000 年对浙江来说是一个重要的标志年份：人口净流入。1990 年第四次人口普查时，浙江省净外出省外人口(外出去省外的外来人口减去来自省外的外来人口)为 70 万人；至 2000 年第五次人口普查时，浙江省已成为一个净迁入省份，省外净外来人口为 91 万人；2010 年第六次人口普查的数据显示，省外净外来人口已高达 997 万人，十年来年均增长 27%。当然，浙江省 11 个地市情况各不尽相同，例如，绍兴市 2007 年后才开始出现人口净流入，而嘉兴除了个别年份外，从 1989 年就出现人口净流入，而且逐年增速较快。同一区域内各区县情况也有所差异，以 2018 年湖州、金华两市为例。总体上看，金华市人口属于净迁入的，但是，只有义乌和永康两地属于净流入的，其他五个市县属于净流出：武义县、磐安县属于经济相对比较落后的地区，人口净流出可以理解，而兰溪市在改革开放最初的年代属于浙江甚至全国的改革先锋，但尔后就沉寂了，人口净流出也可以理解，浦江县人口的净流出则是由经济转型的阵痛造成的。而湖州六个区县全部为净迁入，其中省外迁入的人数多于省内迁入的人数，而迁出的数据相反，迁往省内的多于迁往省外。这一方面说明，湖州有吸引力，能够吸引省外的人来入户，另一方面，总体上来说，浙江有优势，即便迁出，多数人还是选择在省内迁移。

表 1 2018 年度浙江 11 地市常住/户籍人口数据（单位：万）

		常住人口	户籍人口	净流入人口	常住人口增量	自然人口增长	外来人口增长	备注
	浙江	5737.00	4999.84	737.16	80.00	30.77	49.53	外来人口强劲增长
1	杭州	980.60	774.10	206.50	33.80	5.88	27.92	外来人口强劲增长
2	宁波	820.20	602.96	217.24	19.70	3.85	15.82	外来人口强劲增长
3	温州	925.00	828.74	96.26	3.50	6.00	-2.50	外来人口下降
4	台州	613.90	605.40	8.50	2.10	3.56	-1.46	外来人口下降
5	金华	560.40	488.97	71.43	4.00	3.74	0.26	外来人口微增
6	绍兴	503.50	447.21	56.29	2.50	1.25	1.25	外来人口增加较快
7	嘉兴	472.60	360.44	112.16	7.0	2.70	4.30	外来人口增加较快
8	湖州	302.70	267.06	35.64	3.20	1.02	2.18	外来人口增加较快
9	衢州	220.90	257.88	-36.98	2.40	1.05	1.35	外来人口回流
10	丽水	219.90	270.18	-50.29	1.30	1.40	-0.10	外来人口微降
11	舟山	117.30	96.90	20.40	0.5	0.32	0.18	外来人口微增

2017 年、2018 年浙江连续两年人口净流入居全国第二，2019 年跃升为全国第一，达 113 万。从 2017-2019 年常住人口增量看，浙江增加了 193 万，其中 2017 年为 31 万、2018 年为 49 万。而根据京东数字科技集团发布《2019 中国人口迁移和城镇化发展研究报告》显示，杭州取代了西安成为全国最热流入地。2019 年末，杭州常住人口达到 1036.0 万人，比上年猛增 55.4 万人，人口增幅为 5.65%，而西安 2019 年常住人口增幅只有 2%，增速只有上年的一半。宁波成为浙江省人口流入的另一个热土。2019 年，在浙江常住人口所增加的 113 万人，杭州和宁波分别新增 55.4 万、34 万，杭州力压深圳，成为全国新的人气之王，宁波则排名全国第四名，两市合计占浙江新增八成比重。宁波市的数据特别清晰地表明了这一点。近年省外落户宁波不少，1991 年至 2018 年的 18 年间，人口属于净迁入，并且基本上逐年提升，其中 2018 年迁入人口数为 75202 人，其中省外迁入为 48915 人，人口净迁入为 49762 人，人口净迁入率为 8.26%。

浙江人口净迁入总趋势明显，但是 11 个市的情况不尽相同。以 2018 年为例，温州与台州的人口增长有所下降，分别为-2.50%和-1.46%，而丽水和衢州两地人口净流入分别为-50.29 万和-36.98 万（见表 1）。

人口流入不光是量的增加，量的增加背后还有着人才的吸纳。2019 年 7 月 26 日猎聘发布的《2019

上半年中高端人才就业现状大数据报告》数据表明，杭州和宁波在 2018 年二季度至 2019 年二季度的一年里，中高端人才流入率分别位列全国第一、第二位，在前 20 个城市里分别占 8.82%和 8.27%，并且在流入杭州和宁波的人口中，拥有高学历的人才占据了大部分比例。这个《报告》中更值得关注的是，这些流入到杭州、宁波的人才流出地。从互联网人才来看，流入到杭州的互联网人才有高达 42.3%来自于上海和北京，而流入到宁波的更多的是技工人才。2016 年宁波成为全国首个“中国制造 2025”试点示范城市，2017 年宁波出台《“制造业+互联网”工程三年攻坚行动计划（2017-2019 年）》，将在智能制造领域大发展。根据“猎聘智库”发布的 2018 年数据也充分表明了这点：流入宁波的智能制造人才占比达 62.55%。

浙江人口净迁入当然不是单一的因素导致，而是多个因素共同作用的结果，有经济发展水平的因素，有治理体系和能力现代化水平的因素，有政策性的因素。就政策方面而言，主要是有关户口及其相关的福利政策。例如，杭州市就户口迁入条件作出详细的规定与说明。就杭州市户口迁入方式来说，有积分落户、人才引进落户、投靠落户及其他方式落户。而人才引进落户又分为全日制普通高校紧缺专业大专及本科及以上学历人才引进、高技能人才落户、中级以上专业技术资格人员人才引进落户、高层次人才落户、表彰奖励落户以及党政人才落户，这些都有对应的规定。2019 年清明节前一天，杭州市发布《关于贯彻落实稳企业稳增长促进实体经济发展政策举措的通知》。其中第 18 条明确提出“，全日制大学专科及以上人才，在杭工作并缴纳社保的，可直接落户。”此举意味着近千万常住人口的大城市杭州落户“门槛”，由本科放宽至大专学历，这与国家政策导向不谋而合。而宁波行动更早，2018 年 3 月 1 日已正式放宽落户条件。根据已实施的《宁波市市区户口迁移实施细则（试行）》，明确大专以上应届毕业生可先落户后就业。同时，它还将在宁波工作的技术工人纳入到人才落户范畴，凭技术职称和职业资格即可落户。除了放开专科人才落户门槛外，2019 年，杭州多次发布落户引才新政，例如降低了专科和本科人才落户的年龄限制，更直接给毕业生发放“本科 1 万元、硕士 3 万元、博士 5 万元”的生活补贴。2019 年宁波就外地人落户政策（宁波的落户分为居住就业落户、亲属投靠落户、人才落户、投资创业落户、市内户口迁移和政策性落户）制定了详细的指南（条件+地点+流程）。再例如，浙江省医疗保障局、省财政厅联合印发的《2019 年城乡居民基本医疗保险工作实施方案》，明确城乡居民医保人均财政补助标准新增 30 元，大病保险人均最低筹资标准增加 15 元，贫困人口大病保险起付线降低 50%。

人口净迁入对浙江来说，自然有好处，归纳起来主要有：一是提供劳动力，解决用工短缺问题，创造社会财富；二是借助人口迁入而延缓人口老龄化的速度，由此有利于解决人口老龄化所带来的养老金可能会存在的缺口问题；三是改造社会结构，形成多元文化和文化多样性的格局，等等。

人口的数量增长或是不增长，很难说好或者不好，例如，现在世界上不少国家出现了老龄化与人口负增长问题，令人头痛。总体上说，人口的增长意味着很可能为国家和地区的发展注入更多的活力，增添人才，为未来的更加辉煌奠定基础。对浙江发展来说，人口净迁入，无论在量的增加还是质的提升方面，都是一个积极的信号。第一，表明浙江就业与财富的机会。诺贝尔经济学奖获得者贝克尔指出，“当贫穷国家与富裕国之间存在巨大差距的时候，穷人就想改善其经济状况。他们中的许多人都有一种搬迁到富裕国家的欲望”。一个国家内部的人口移动也是如此。中国上个世纪 80 年代初出现的“民工潮”最基本的动力就是结构性的差异：城乡差别和区域间的差异，因此在政策开放之下产生了为了“改善其经济状况”而出现的人口大流动。说到底，“一座城市吸引人口流入，最终还是要回到经济、产业、就业以及医疗教育等城市发展的基本面来”。^①拿杭州同西安比较，杭州力压西安，就在于“杭州这座城市 GDP、就业、工资、医疗所形成的整体竞争力。以人均可支配收入为例，2019 年杭州达 59261 元，而西安只有杭州不到六成的水平，仅为 34064 元”^②。

第二，表明对浙江地方政府治理的信心，表明年轻下一代对于浙江的期待。中国人口流动有两个显著特点：一是城乡流动，二是跨省流动。无论城乡还是跨省流动都表明了迁移者的诸种期待。作一个对比，

作为中国的“铁锈带”的东北，因经济形势总体不佳，那里的人们对于其前景不乐观，造成近些年人口大幅外移，2017 年辽宁省人口净流出 7 万人、吉林省人口净流出约 16 万人，而黑龙江约有 8.94 万人流出。

③ 浙江的“一进”和东北的“一出”，表明了人们对于居住地地方治理的信心与未来的期待之反差。

总之，浙江人口的净迁入并且预计持续的净迁入，意味着浙江是一个值得生活的地方、一个值得工作的地方、一个值得投资创业的地方、一个值得信任和可以期待的地方。

表 2 2011-2019 年浙江省城镇化率（%）

地区	城镇化率(%)									
	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	
全省	70.0	68.9	68.0	67.0	65.8	64.87	64.0	63.2	62.3	
杭州市	78.5	77.4	76.8	76.2	75.3	75.1	74.9	74.3	73.9	
宁波市	73.6	72.9	72.4	71.9	71.1	70.3	69.8	69.4	69.0	
温州市	70.5	70	69.7	69.0	68.0	67.2	67.0	66.7	66.3	
嘉兴市	67.4	66	64.5	62.9	60.9	59.2	57.1	55.3	54.4	
湖州市	64.5	63.5	62.0	60.5	59.2	57.4	56.0	55.1	53.3	
绍兴市	68.4	66.6	65.5	64.3	63.2	62.1	61.0	60.1	59.3	
金华市	68.7	67.7	66.7	65.7	64.5	63.3	62.2	61.4	60.0	
衢州市	60.0	58	55.7	53.7	50.2	49.0	47.7	46.6	44.8	
舟山市	68.6	68.1	67.9	67.5	66.9	66.3	65.8	65.3	64.3	
台州市	63.7	63	62.2	61.3	60.3	59.5	58.1	56.9	56.0	
丽水市	63.0	61.5	59.7	58.0	56.4	55.2	53.8	52.5	50.5	

需要思考两个政策性议题

对浙江来说，人口净迁入自然是件好事，但是为此需要思考并制定出一系列相关政策，不仅为了安置这些迁入的人口，更主要的是能够继续保持净迁入的发展势头以获得人口的红利。这里主要提出两个思考的政策议题。

第一，面对两大趋势，不再需要坚持人口数量控制（不是计划生育意义的人口控制，而是例如控制城市人口数量之类）的政策，而是转向完善基本公共服务供给体系，优先发展教育、城市公共交通系统

趋势一是人口增长缓慢，劳动力供给将逐渐困难，而老龄化日趋严重的趋势。2013 年 12 月 28 日，“单独二胎”政策正式实施。2016 年全面放开二孩生育，在经历了两年补偿性生育后，全面两孩政策累积势能释放逐渐趋缓，2018 年全国出生人口减少 200 万人。浙江出生人口也出现减少。2018 年末全省常住人口中，出生人口为 62.8 万人，比 2017 年减少 4.2 万人。出生率为 11.02‰，比 2017 年下降 0.9 个千分点。浙江省统计局的《人口汇聚包容发展 素质提升再续红利——改革开放 40 年系列报告之十五》的数据表明，浙江的劳动年龄人口比重先升后降：改革开放以来，0~14 岁人口占常住人口的比重总体呈下降态势，由 1982 年的 29.3%降至 2017 年的 13.5%；15~59 岁人口比重由 1982 年的 62.0%升至 2017 年的 67.6%；劳动年龄人口比重先上升后下降，于 2011 年达到峰值，之后开始逐年下降。从 2019 年浙江常住人口增量 80 万而出生人口减少 4.2 万的数据，增与减非常清楚地表明，浙江人口的增长的根本原因在于外来人口的迁入。

《浙江蓝皮书：2017 年浙江发展报告（社会卷）》曾经预测，浙江峰值人口在 2023 年达到 5783 万-5822 万人左右，然后下降，到 2030 年，在 5705 万-5733 万人之间；人口增长率在 2024 年进入负增长，到 21 世纪 30 年代，稳定在负 0.3‰的水平上。不过，这个预测可能没有考虑到浙江这些年人口净迁入的增长及

其速度。考虑到浙江在人口净迁入方面的优势，人口增长率进入负增长的时间可能会延后，或许不是 2024 年。

而浙江人口中的老龄化趋势是明显而确定的。在 2010 到 2019 年十年时间里，浙江 65 岁及以上的人口由 2010 年的 508.17 万、占总人口比例 9.34% 上升到 2019 年的 830.77 万、占总人口比例 14.2%，增长近 5 个百分点，可见速度之快。不过，由于浙江外来人口的迁入“，一定程度上延缓了老龄化进程”“经济实力较强的杭州、宁波、温州、金华等市，由于外来劳动力人口多，其老年人口占比明显低于全省平均水平。”^④

趋势二是城市化依然是个长期的过程。改革开放 40 年来，浙江的城镇化不断推进，到 2019 年城镇化率已达 70%（见表 2）。预计在未来的五到十年内，浙江常住人口城镇化率有望继续提升。

面对两大趋势，浙江要加强与完善公共服务的供给。一是浙江在公共服务方面已经取得不小成绩，处于全国的领先地位，但是依然需要在公共服务的均等、普惠方面作出努力。事实上，浙江省一直积极推动基本公共服务标准化建设。在《浙江省基本公共服务标准体系建设方案(2017-2020 年)》中提出了建设方案的主要目标是：到 2020 年，以“普惠性、保基本、均等化、可持续”为原则的浙江省基本公共服务标准体系基本建成，制定实施基本公共服务重点领域省级地方标准 75 项以上，基本公共服务资源配置和服务供给标准化程度显著提高。一项数据也表明了浙江的努力成果：2015 年公布的中国第一个公共服务质量报告数据表明，在 2014 年华东地区城市公共服务质量满意度中，浙江得分第一，为 81.10 分，其余省市排名依次为上海、山东、江苏、福建、安徽、江西。

二是尽管浙江在公共服务方面已经取得不小成绩，但教育资源配置、城市公共交通系统发展尤其要优先。从杭州等城市规划来看，为了控制中心城区人口的增长和交通的堵塞，往往发展新城，并且将新的产业尤其高新产业放置这些新城，这样，就需要疏解中心城部分功能，以及优质公共服务资源。为此，在公共服务方面，鉴于迁入的人口通常是高素质的年轻人，有两个方面尤其值得关注。第一是教育。随着人口净迁入的增加，如何提供教育并且是优质的教育资源显得更加重要，因为对中国人来说，孩子的教育永远是需要考虑的重要因素。相信，未来城市、区域间的竞争不光光是已有人才（存量）的竞争，更要看为这些已经成为存量的人才之后代提供怎样的教育机会与资源。第二是城市的交通。这些迁入浙江的人通常会落户于城市。城市公共交通系统应该得到优先改善与发展，例如，要增加城市轨道交通路网密度，要推进轨道交通系统制式多元化的发展。这两个方面都同城市规则如何做得更加科学有着直接的关系。

第二，应对社会结构多元、文化多样性的输入，强化社会融合，完善积极的包容性机制和社会政策（Inclusive Social Policies），将浙江建设成为一个具有高度包容性的模范省域

2017 年 3 月，国务院发布了《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》，向全社会承诺了包括公共教育、劳动就业创业、社会保险等八个领域 81 个项目的的基本公共服务清单，保证全体公民都能公平地获得大致均等的基本公共服务。应该说，浙江的问题主要不是这个方面了。对浙江来说，人口迁入的同时也意味着要面对社会文化多样性的输入，面临社会融入的问题，因此需要构建与完善积极的包容性机制与相应的社会政策。这是个人口移动的社会效应问题。人口移动的确会打破迁入地原有结构的平衡，从而有可能引发出多层面的摩擦甚至冲突，造成一些社会问题。这也就是西方一些移民国家长期来特别关注如何监督和控制移民人口的原因之一。从城乡角度来看，浙江的城市尤其杭州、宁波等市越来越吸引农村居民及中小城市居民迁入；从区域发展差异与不平衡性角度来看，浙江会吸引大量的中西部和东北的居民迁入。这为浙江的社会与文化注入了多元的因素，同时也带来了如何融合的问题。当然，迁入的新浙江人需要调整他们的价值观念和行为方式，主动或被动地适应迁入地的生活方式而被同化，从而融合到浙江的社会文化之中。但是，更为重要的是出台具有包容性的社会政策，尤其要特别关注弱势群体和社区的公共服务提供，

妇女和儿童等特殊群体权利的维护，教育、健康医疗、社会服务事业的均等化发展，社会公平正义和竞争水平的政策、制度保障。包容性的社会政策“蕴含着维护社会成员的机会平等性、追求发展成果的共享性、增强社会的开放性、消除社会的贫困性以及减轻社会的排斥性的价值内核”。^⑤包容的反向就是社会排斥。在抗击疫情期期间，人们不难看出或体会到中国社会包容性的不足，尤其对湖北、武汉的居民采取较为激烈的地域性歧视与排斥的事件时有所闻。包容性的社会政策需要政府的介入，需要法律作出相关的规定，同时也需要社会的共同参与。浙江要在“权利公平、规则公正、成果共享、利益共容”的包容性发展上走在全国的前列，建立一个包容性的社会。

结语

人口的持续迁入及其越来越多的净迁入人口，对浙江来说当然是一个积极的信号。它不仅带来人口数量的增加和素质的提升，更重要的在于表明了浙江的活力、浙江的富有、浙江治理的有效性与高水平，表明浙江的可期待与希望，尤其将给年轻的下一代以更多的机会与选择空间。但是，浙江人口净迁入要求各地政府与社会提供更完善的基本公共服务，构建与完善具有包容性的社会政策。这是在区域竞争日趋激烈的未来所必须的。如果浙江要继续保持经济与社会的可持续发展，那么至少在相当长一段时间里依然需要做好各方面的工作，以继续保持对外来人口的吸引力、保持人口净迁入态势，除非浙江认为人口净迁入已经没有必要或意义了。

①李焱“，2019年人才竞争成绩揭晓：杭州取代西安成最热流入地”，《21世纪经济报道》。

②同上。

③张静“，2018年人口净流入省份前五揭晓：广东浙江安徽重庆陕西”，《澎湃新闻》。

④浙江统计局“，人口汇聚包容发展 素质提升再续红利——改革开放40年系列报告之十五”。

⑤甘子成“，对包容性社会政策的理论阐释”，《广东省社会主义学院学报》2013年第4期，第63页。