

主报告

General Report

我国人口流动迁移的趋势、挑战及政策思路

人口流动迁移是未来数十年我国人口发展的核心议题和关键因素。在全国层面上，流动迁移是人口城乡和地区结构变迁的主导因素，推进农业转移人口市民化也成为我国新型城镇化战略的首要任务。在地区层面上，人口流动迁移是各地人口规模与结构演变的决定因素，深刻影响着各地区人口和城镇化的发展。2015年，流动人口规模的变化预示着我国的人口流动迁移正在进入新阶段，未来面临诸多不确定性；人口流动迁移对流出地和流入地都将产生多方面的现实和潜在影响。在此背景下，科学、准确地判断人口流动迁移的规模、结构、空间分布等新特征与新趋势，系统评估人口流动迁移对国家和地区人口发展的影响，是新时期完善人口发展战略、引导中长期人口均衡发展的重要基础和根本保障。本文重点分析未来5~15年的人口流动迁移新态势及相关影响，为相关政策的制定提供参考。

一、人口流动迁移的趋势判断

（一）人口流动迁移规模^①仍将持续增长，但增速放缓，波动性增强

2011~2014年，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（2.47亿人）有所下降，但我们的调研和分析发现，这是由于短期经济波动、

^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市民化的全部进程，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。

流动人口在流入地的落户规模增加、个别特大城市的人口疏解政策和统计误差调整等多种因素共同作用的结果^②。流动迁移人口规模的增速将有所降低，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600万~700万人；2020年之后，流动迁移人口每年的增量渐减至500万以下。到2020年、2025年、2030年，我国流动迁移人口总量将增长到2.82亿人、3.07亿人、3.27亿人左右。随着其中部分农业转移人口逐步落户城镇，流动人口将有所减少，新落户城市的人口将逐步增多，这两类人口均需要相关部门进行全覆盖的服务管理。

流动迁移人口的增长趋势将出现更大的波动性。在影响流动迁移人口增长的诸多因素中，虽然农村新增劳动力及首次流出人口规模逐渐缩小、40岁以上流动人口逐步回流、中小城市落户政策明显放宽，但仍有一些因素可能导致未来我国人口流动迁移的不确定性，增强流动迁移人口规模增长的波动。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。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空间增长边界和人口规模上限、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，北京市在2013年、2014年、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，近年来随着各级政府的积极引导，人口主要流出地的城市工商业和村镇企业开始快速发展，这不仅带动农村剩余劳动力在本地就业，也有可能推动回流人员在老家长期居留。

^② 本文对我国流动人口规模变化原因及波动性的分析基于“流动人口增量=首次流动新生代数量+首次流动中老年数量-落户流动人口-返乡流动人口+返乡后再次流动人口”的公式。

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

根据第五次、第六次全国人口普查，东部地区流动人口占全国流动人口的比重维持在 2/3 左右。2013 年全国农民工监测调查报告显示，在 7 739 万人的跨省流动农民工中，流向东部地区 6 602 万人，占 85.3%；流向中西部地区 1 068 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体形态，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 1/4，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。可以预见，未来多数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。

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

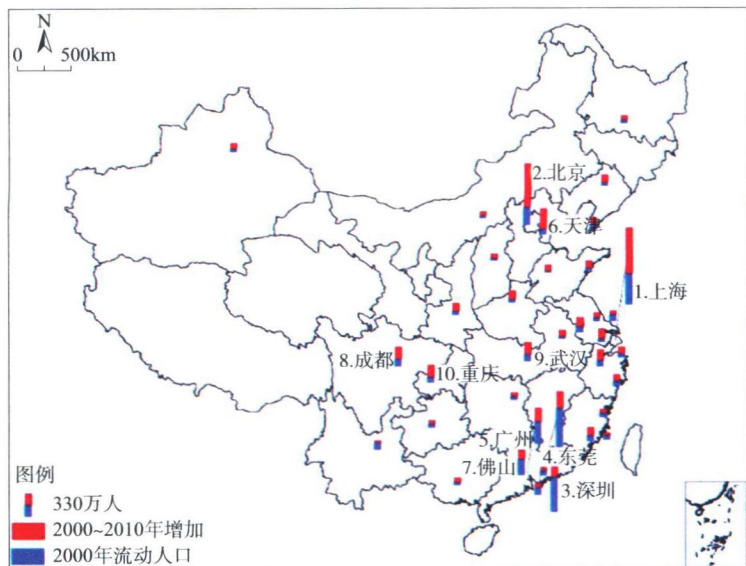


图1 2010年流动人口超过100万人的城市分布

开放和推进新型城镇化的重点区域。人口普查数据显示，2000～2010年，在城市流动人口规模排名中，重庆上升了4位，成都上升了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94.5万人增至150.2万人，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

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4 685.46万人，是“五普”时的2.21倍，占流动人口总量的21.5%。随着新型城镇化战略的推进，将有大量的农业转移人口在中小城市和小城

镇落户；但这些城镇并不能提供足够的就业机会，特大城市及其周边的城市群地区仍将是新增就业的主要集中区，也是中小城市和小城镇人口外出务工的主要目的地。可以预见，城—城流动人口规模必将快速增长，其在我国流动人口中的比重也将持续提高。

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，但其外流比例将持续提高。而当前存量流动人口的家庭化趋势意味着留守妇女、儿童、老人等群体中也会有更大的随流比例。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。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，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，发展改革委等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持政策。需要指出的是，人口回流并不意味着回到老家农村，而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。

（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

2011年流动人口动态监测的新生代流动人口专题调查数据显示，70.3%的新生代流动人口只流动到过1个城市，更换过3个及以上城市的仅占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%。与稳定化相呼应，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。动态监测数据显示，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。

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；新生代比老一代流动人口有更强的留城意愿^③。因此可以预见，未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，在面对各种深层次的矛盾，如教育、住房等问题时，那些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40岁以上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多样

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1.82亿人，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（49.9%），规模接近9100万人。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51.1%。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。

^③ 参见 Zhu Y, Chen W. The settlement intention of China's floating population in the cities: recent changes and multifaceted individual - level determinants [J]. Population, Space and Place. 2010 (4): 253 ~ 267; Hu F, Xu Z Y, Chen Y Y. Circular migration, or permanent stay? Evidence from China's rural - urban migration [J]. China Economic Review. 2011 (1): 64 ~ 74; 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 [J]. 农业经济问题, 2013 (9): 65 ~ 71.

40 岁以上流动人口占比持续提高。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 4 967 万人，占全部农民工的比重高达 17.9%，分别比 2010 年提高了 1 352 万人和 3.6 个百分点。其次，人口流动的家庭化带动随迁老人数量快速增长。最后，目前的青壮年流动人口在城市长期居住的意愿和能力均有所提高，随着居住证制度和城市公共服务的完善，这部分人口回流的比例将持续降低，在城市的流动人口高龄化的趋势更加明显。

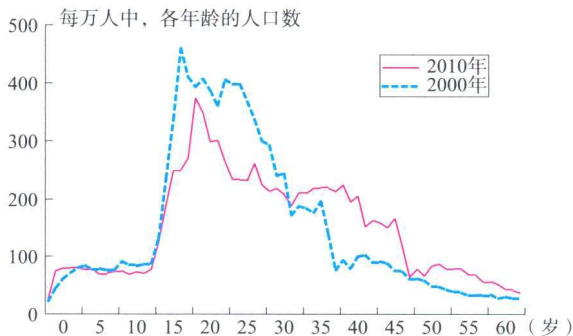


图2 我国流动人口年龄结构变迁

城市流动人口的服务管理需求将更加复杂化。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。数据显示，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%。而老年流动人口对劳动保障、养老、医疗等方面的需求巨大，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，城市地区将迎来民族更加多元的时代

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。当前少数民族流动人口仍有 1/3 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706.8万人、978.4万人和1522.9万人。年均净增人数从前五年的54.5万人提高到后5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个百分点，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。随着新型城镇化战略、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

长期以来，我国几乎没有国际移民。随着改革开放的不断深入，特别是最近一二十年我国在社会经济、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2000~2013年间，中国的国际移民总量增长超过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年全市实有境外常住人口31.9万人。据研究，常住

云南瑞丽市的缅甸人，保守估计也有3万人以上^④。

不过，与全球2.25亿跨国移民及其占全球总人口3%的比例相比，我国的国际移民规模及其在总人口中所占比例都仅仅处于起跑点。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30~50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可能达到500万~1000万人。在某些特殊背景下，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、国际难民数量会大量增加。

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。大规模国际移民的到来，将直接挑战这些城市的人口调控和疏解目标；有关国际移民和国内公民在国民待遇上也会遇到诸多挑战。对此，政府相关部门应未雨绸缪，对可能增加的国际移民及早做出相应的制度和政策安排。

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增速放缓、年龄结构老化的趋势；同时，流动人口向大城市持续集中，导致其他城市劳动力供给普遍短缺。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，其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，我国就业形势还是发生了新的变化：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

^④ 付正强，黎尔平：云南边境缅甸籍务工人员管理问题研究[J]，云南民族大学学报（哲学社会科学版），2015（5）：21~27。

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和摩擦性失业问题逐步显现。流动人口动态监测数据显示，近年来流动人口失业率不断上升，尤其25岁以下流动人口的失业风险更高。

（二）流动儿童的教育问题越发突出，留守儿童面临教育和亲情的双重缺失

大规模的人口流动，导致近年来我国儿童群体出现了急剧的分化。在部分儿童跟随父母进城的同时，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”数据显示，城镇流动和留守儿童规模已经迅速增长到2880万人和6100万人，占全部儿童的比例分别提高到10.3%和21.9%。在中西部典型的人口流出地，农村儿童中留守者的比例已经过半。

表1 2000年、2010年我国儿童的构成

儿童类型	2010年		2000年	
	规模（万人）	构成（%）	规模（万人）	构成（%）
农村留守儿童	6103	21.9	2390	8.4
农村非留守儿童	9297	33.3	17614	61.9
城镇流动儿童	2880	10.3	1406	4.9
城镇儿童	9620	34.5	7046	24.8
合计	27900	100.0	28456	100.0

资料来源：第五次、第六次全国人口普查资料。

流动儿童在学校教育各环节均面临挑战。从社会发展来看，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，尤其是在流动人口集聚的特大城市。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。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。特别是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可达18.7万人。

农村留守儿童存在学校教育和亲情慰藉的双重缺失。数据显示,农村留守儿童虽然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%。将未成年子女留在老家农村,是流动人口迫不得已的选择。留守带来的最大挑战是子女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,但是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）流动人口的健康存有隐患，全面两孩政策将导致医疗卫生服务的压力持续增加

流动人口普遍年富力强,健康风险意识较为缺乏;特定的工作类型和较差的生活条件导致其存在较大的健康隐患。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激源,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%,低于当年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。

全面两孩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,深层次结构性矛盾将逐渐凸显

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,不仅面临诸如社保联网、随迁子女教育、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能力缺失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。尽管国家已经不断推进户籍制度改革,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存在矛盾。虽然各级政府都致力于推动农业转移人口在城市落户，希望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意愿有差距。“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，约四成的流动人口居住在特大城市和超大城市（500 万人以上），这些城市却越来越多地选择了人口疏解的策略，其落户门槛不但没有下降，反而更为严格。约 17% 的流动人口居住在较大城市（300 万 ~ 500 万人），落户限制虽略为放宽，但仍然比较严格，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 万 ~ 300 万人）和中等城市（50 万 ~ 100 万人），这些城市的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、人口流动迁移新趋势下的政策应对

面对人口流动迁移的新趋势和新挑战，应充分认识和尊重人口流动迁移的规律性和阶段性，通过深入推进户籍制度改革，构建面向流动人口家庭的、更加包容多元的公共服务体系，提升流动人口的服务管理精细化水平，增加流动人口的获得感和满意度。

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，我国需要服务和管理的流动迁移人口总规模仍将保持较快速度增长，同时也将出现更频繁的波动；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。要高度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；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。各级政府要积极探索解决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重要着力点。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，要将流动人口的服务管理体系向新落户城镇的人口拓展。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城市社会保障体系和公益服务活动；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，加强基础性、政策性研究。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，启动国际移民服务管理相关政策的试点工作；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。要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；积极引导老年流动人口随子女落户城镇，以促进农业转移人口落户城镇，提高户籍人口城镇化率。

第五，加强民族人口流出－流入地管理，探索城市地区的民族工作新模式。要借力“一带一路”建设和新一轮西部大开发战略，加快民族地区经济社会发展，避免边疆地区出现人口稀疏化。要加强城市少数民族流动人口与当地其他人群的沟通交融，加强少数民族人口管理部门和流动人口管理部门的工作协调，形成长效服务管理机制，探索民族工作新模式。