

智慧：

经济新常态下的人口流动迁移

第二届新型城镇化与流动人口社会融合论坛

演讲论文选编

国家卫生计生委流动人口司

复 旦 大 学 编

编

中国人口出版社



智汇： 经济新常态下的人口流动迁移

第二届新型城镇化与流动人口社会融合论坛
演讲论文选编

国家卫生计生委流动人口司 编
复 旦 大 学



中国人口出版社
China Population Publishing House
全国百佳出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

智汇：经济新常态下的人口流动迁移：第二届新型城镇化与流动人口社会融合论坛演讲论文选编/国家卫生计生委流动人口司，复旦大学编．—北京：中国人口出版社，2016.11

ISBN 978 - 7 - 5101 - 4787 - 6

I. ①智… II. ①国… ②复… III. ①城市化 - 中国 - 文集 ②流动人口 - 中国 - 文集 IV. ①F299.21 - 53
②C924.24 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 274216 号

智汇：经济新常态下的人口流动迁移：

第二届新型城镇化与流动人口社会融合论坛演讲论文选编

国家卫生计生委流动人口司 复旦大学 编

出版发行	中国人口出版社
印刷	北京中印联印务有限公司
开本	787 毫米 × 1092 毫米 1/16
印张	18.75
字数	300 千
版次	2016 年 11 月第 1 版
印次	2016 年 11 月第 1 次印刷
书号	ISBN 978 - 7 - 5101 - 4787 - 6
定价	50.00 元

出版人	邱立
网址	www.rkcb.com
电子信箱	rkcb@126.com
总编室电话	(010) 83519392
发行部电话	(010) 83530809
传真	(010) 83519401
地址	北京市西城区广安门南街 80 号中加大厦
邮编	100054

版权所有 侵权必究 质量问题 随时退换

编委会

主 编 王 谦

副 主 编 彭希哲 贺 丹

编委会成员 胡强强 黄燕妮 张予曦

郎 易 吴一伟 吴芝菁

前 言

党的十八届三中全会作出《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，明确要求推进农业转移人口市民化，稳步推进城镇基本公共卫生服务常住人口全覆盖。2014年3月，中共中央、国务院印发《国家新型城镇化规划（2014～2020）》；2014年07月，国务院印发《关于进一步推进户籍制度改革的意见》。如何加强和改进流动人口服务管理是摆在我们面前的一个重要课题。

自2010年以来，国家卫生计生委连续七年来在全国范围内开展流动人口动态监测调查。内容包括流动人口生存发展状况、人口流动迁移和城镇化、流动人口卫生计生基本公共服务获得、流动人口的社会融合等。该项调查积累了大量宝贵数据。国家卫生计生委积极推进开发利用流动人口动态监测数据，努力充分发挥其分析形势、服务政策的作用。

在此背景下，国家卫生计生委流动人口司和复旦大学于2015年7月9日在上海联合举办了“第二届新型城镇化与流动人口社会融合论坛”。本次论坛是继2014年国家卫生计生委与中国人民大学联合举办第一期论坛后的又一次成功尝试。国家卫生计生委副主任王培安出席会议并做主旨演讲。中国人民大学、中国社科院、英国牛津大学等国内外20多家科研教学机构的50余名专家学者参会，就新型城镇化、户籍制度改革、劳动力转移对于经济增长的作用，以及公共服务向常住人口覆盖等内容发言。

论坛设置经济新常态下人口流动迁移与政策、流动人口卫生计生服务管理状况和政策、社会融合国际经验介绍与工作实践探讨三个主题分

智汇：经济新常态下的人口流动迁移

——第二届新型城镇化与流动人口社会融合论坛演讲论文选编

论坛。中国人民大学教授顾宝昌等 28 位专家学者分别进行主题发言。

本书编委会将论坛主旨发言稿和部分征文稿件整理汇编为论坛文集，以期能够为各级政府和研究机构在相关领域的决策和进一步探索提供参考。

编委会
2016 年 12 月

Mu 目 录

第一部分 主旨演讲

- 在第二届新型城镇化与流动人口社会融合论坛上的演讲
 王培安 (3)
- 从制度性排斥到制度性争夺
 ——构建把流动人口留下来的激励机制
 叶兴庆 (8)
- 我国城镇化进程中的人口扩张和土地扩张：事实与问题
 张车伟 (13)
- 城镇化和流动人口：中国可以从国际经验中学到些什么
 Alan Hudson (18)
- 流动儿童教育面临的问题与对策
 段成荣 (23)
- 如何提升对流动人口的公共服务
 左学金 (27)
- 户籍制度改革与新型城镇化
 彭希哲 (33)

第二部分 流动人口卫生计生服务管理状况和政策专题

- 人口流动迁移趋势和生殖健康需求变化
 顾宝昌 (41)
- 流动人口参与城镇医疗保险：政策演进、困境与路径选择
 陆杰华 左 罗 (48)
- 2014 年全国流动人口卫生计生动态监测主要结果
 庄亚儿 (58)
- 流动人口的社会融合：十年回顾与展望
 杨菊华 张娇娇 吴 敏 (71)
- 新型城镇化与流动老年人口社会融合
 ——基于长三角案例
 鲍 勇 (90)

智汇：经济新常态下的人口流动迁移

——第二届新型城镇化与流动人口社会融合论坛演讲论文选编

中国流动老年人口特征分析报告

..... 宋月萍 (99)

第三部分 经济新常态下人口流动迁移与政策专题

城镇化对产业结构变迁的影响分析

——基于居民消费需求路径的检验

..... 原 新 (107)

省际与省内流动人口空间分布及其影响因素的差异

——以福建省为例

..... 田盼盼 朱 宇 林李月 张苏北 (123)

中国流动人口的选择：为何北上广如此受青睐

——基于个体成本收益分析

..... 童玉芬 王莹莹 (140)

流动人口身心健康平衡发展机制及其促进策略研究

..... 张红川 侯佳伟 孙铃 黄四林 窦东徽 张梅 于泳红 (152)

农村人口的流动体系：动力机制及其社会后果

..... 梁玉成 周 文 (195)

最低工资对农民工工资和工作时间的的影响

..... 张世伟 郭凤鸣 (213)

户籍制、人力资本回报与教育支出的性别差异

..... 熊婉茹 赵 波 (233)

第四部分 社会融合国际经验介绍与工作实践研讨

MSIC 针对工厂流动人口的教育与医疗服务实践

..... 肖远鸿 (259)

流动人口往老家汇款仅仅是利他吗

..... 张华初 刘胜蓝 (267)

第一部分 主旨演讲



在第二届新型城镇化与流动人口 社会融合论坛上的演讲

国家卫生计生委副主任 王培安

(2015年7月9日)

尊敬的各位专家、各位朋友，女士们、先生们：

今天，国家卫生计生委流动人口司与复旦大学联合举办第二届新型城镇化与流动人口社会融合论坛，本次论坛选择在上海这个流动人口最多的城市举办有特别的意义。首先，我代表国家卫生计生委对论坛的举办表示热烈的祝贺！对来自国内外的专家学者和实际工作部门的同志们表示诚挚的欢迎！也对近年来支持和参与我委流动人口数据开发和政策研究的复旦大学等高校和研究机构表示衷心的感谢！

下面，我谈点工作中的思考和体会，与大家交流。

一、关注经济新常态下的人口流动迁移

经济发展进入新常态，是党中央审时度势作出的重大战略判断。我国经济增长动力机制、方式、速度的调整将对经济社会发展产生深远影响，并带来人口流动迁移趋势变化和相关专业管理制度的深刻变革。

人口流动迁移规模持续增长、劳动力转移仍是保持经济中高速增长的重要支撑。从城镇化发展规律来看，未来二三十年，我国还处于城镇化快速发展阶段。预计2030年城镇化率接近70%，约有2.3亿人将从农业转移到城镇，城镇之间流动人口约8000万人，流动迁移人口总量由2014年的2.54亿人上升到3.1亿人。从产业结构看，发达国家第三产业比重大多在70%以上，我国目前不到50%，提升空间很大。同时，技术进步、农业生产效率提升及农村土地制度、户籍制度改革将进一步释放农村劳动力，推动就业结构优化升级。从劳动力素质看，前期大规模教育投资效益显现，新生代流动人口素质快速提升，为产业结构调整打下

了良好人力基础。当前和今后较长时间内,大规模的人口流动迁移仍是我国人口变动的主要特征。但是,与以往相比,流动人口增长速度放缓。预计“十三五”时期及未来十几年内,流动人口年均增长量将由“十二五”期间的800万人降至600万人左右。其主要原因:一是国家对农村和欠发达地区发展支持力度加大,人口流出动力减弱;二是经济增速减缓使城镇就业吸纳能力下降;三是人口老龄化程度加深,劳动年龄人口总量减少。

区域发展战略为经济增长打开新的空间,人口流向预计发生趋势性变化。受自然条件、资源禀赋、人文积累和经济布局等多种因素影响,我国人口继续向沿海、沿江(河)、沿主要交通线地区聚集。特大城市和东南沿海地区依然保持强劲的人口吸引力。为推进区域均衡发展,国家出台了系列区域发展规划,其相关政策效应将逐步显现。一是特大城市与周边地区交通连接、产业配套、公共服务衔接将进一步加强,有利于疏解人口,提升城市群整体发展能力。二是中西部地区劳动密集型产业、资源加工业等加快发展,农业人口就近就地城镇化趋势增强。三是“一带一路”战略的实施将为西部地区发展开辟新的空间,促进边境贸易和人口聚集,影响人口分布格局。

人口流动和家庭结构变化对公共服务和社会治理带来挑战。大规模的人口流动成为推动社会变迁的主要力量,加快了家庭的小型化、多样化、离散化。一是人口流动长期化趋势增强,与配偶、子女共同流动的家庭增加,在流入地的公共服务和社会保障的需求不断增长。二是由于人口流动,出现大量留守儿童、妇女、老人,家庭传统的抚幼养老功能减弱,面临家庭不稳定、亲情缺失、子女监护和老年照料缺位等问题。三是新生代流动人口处于婚恋育儿和职业发展的关键时期,融入城市愿望更加迫切。四是部分低学历、低收入群体失业风险显现,面临生存发展和社会融入的双重困境。

推进新型城镇化和流动人口社会融合,是我国在经济新常态下保持经济健康发展、促进社会全面进步的重要抓手,涉及全面深化改革的各个重要领域。新型城镇化的核心是人的城镇化,就是要通过破除体制机制障碍,发挥人口对经济社会发展的能动作用,构建与经济结构相适应的社会结构。促进流动人口社会融合,就是要让流动人口在城镇获得均

等的生存和发展机会，公平地享受公共资源和社会福利，参与政治、经济、社会和文化生活，实现经济立足、社会接纳、身份认同和文化交融。

二、适应新形势需要，做好流动人口的卫生计生服务管理

党的十八届三中全会和中央城镇化工作会议提出了推进户籍制度改革的要求，先后印发了《关于进一步推进户籍制度改革的意见》《关于进一步做好为农民工服务工作的意见》。国务院相关部门、地方政府在维护流动人口权益、改善其工作和生活条件、加强社会管理等方面出台了一系列政策措施。近年来，国家卫生计生委重点做了以下工作：

推进基本公共卫生和计生服务均等化，提高流动人口家庭发展能力。国家卫生计生委联合有关部门出台文件，全面落实国家规定的公共卫生服务项目，督促各地在流动人口中做好健康教育、传染病防控、妇幼保健、计划生育等工作。加强基层医疗服务体系建设，积极推进医疗保险异地结算、医疗应急救助。广泛开展流动人口家庭关怀关爱活动，推动计划生育奖励扶助与劳动就业、致富发展、养老照护、权益保障、子女教育等经济社会政策相衔接。

推进管理制度改革，落实便民服务措施。按照简政放权、便民高效、社会参与的原则，一是推进流动人口婚育证明电子化，实行相关证明材料办理承诺制、首问负责制、限时办结制。推进“一站式”服务平台建设和网上办证办事。二是依托人口健康信息工程，提高流动人口服务管理效能。建设完善包括流动人口在内的全员人口信息库，推进公共卫生、计划生育、医疗服务、医疗保障等信息资源互联互通和业务协同。三是加强流动人口计划生育协会建设，推进党团组织、群众团体、志愿者队伍共同参与流动人口卫生计生服务。

加强流动人口统计监测，推进数据开发与共享。国家卫生计生委一贯重视流动人口统计监测工作，建立了流动人口统计制度，连续六年组织开展了流动人口监测调查。我委积极推动流动人口数据的开放和共享，定期公布调查数据和研究成果，即《中国流动人口发展报告》。指导各地加强数据开发应用，近几年，大多数省（市）的卫生计生委都发布了本省（市）的流动人口发展报告。事实证明，流动人口动态监测调查在摸清情况、把握趋势、工作评估、政策研究中发挥了不可替代的作用。根

据动态监测数据,我们组织开展了流动人口社会融合指标体系研究,启动了流动人口社会融合示范试点工作,引导流入地制定有利于流动人口家庭团聚和社会融合的政策措施。

三、深入调查研究,推动工作创新发展

尽管各级政府和社会各界近年来围绕着流动人口方面做了许多工作,取得了不小的成绩,但流动人口面临的困难和问题依然很多,不仅有住房、就业、社保、医疗卫生、子女教育等现实的生存发展的困难和问题,更涉及流动人口社会融合以及构建和谐社会的长远目标。流动人口实现社会融合是一个长期复杂的过程,需要社会各界的共同努力,要从理论研究、制度设计、社会倡导、实践探索等层面协同推进。在此,我提出如下倡议:

第一,加强调查研究,更加深入地了解流动人口群体。国家卫生计生委充分向科研机构和各位专家开放了流动人口调查的数据,但对于分析研究流动人口的问题还是远远不够的。因为流动人口的情况相当复杂而且内部差异很大,特别是其中一部分生存状况比较差,我们的研究人员要真正深入到流动人口群体中去,带着感情和流动人口交朋友,打成一片,融入他们的生活,深入了解他们的所思、所想、所求,分析造成问题的深层动因。调查深入了,真正地接地气了,再加上理论思考,所形成的研究报告、特别是提出的政策措施才能更有针对性。

第二,创新体制机制,协调各方力量做好流动人口工作。创新体制机制是流动人口服务管理中的重要内容。政府各职能部门要围绕流动人口的需求,转变政府职能,不断在体制机制创新上下功夫、做文章。充分运用信息化手段,推动新一代信息技术在城市经济发展和社会管理中的创新作用,促进科研成果与流动人口服务管理工作深度融合。构建政府、社会和公民多元参与的社会协同治理是做好流动人口服务管理工作的有效途径。要充分发挥计划生育协会在流动人口服务管理中的作用,拓宽流动人口社会参与渠道,引导和组织流动人口自我服务、自我管理。

第三,要切实地为流动人口排忧解难。要组织动员各方力量为流动人口办实事、办好事,始终把流动人口满不满意作为衡量我们工作成效的唯一标准。发挥社会组织广泛联系群众的优势,依托社区综合服务中

心，组织开展形式多样的活动，搭建居民社会交往、信息沟通、文体活动平台等，加强社区凝聚力，提高流动人口的认同感和归属感。宣传倡导社会融合理念，促进流动人口与当地居民和谐共处。

第四，积极开展学术研讨，促进国际交流与合作。要加强与政府部门和研究机构的合作，积极开展学术研讨。学术科研机构和专家学者要高度关注流动人口群体和相关的新现象、新趋势，为各级政府做好制度设计，积极建言献策。“他山之石，可以攻玉。”我们要注意学习、借鉴工业化、城镇化发展比较成熟的国家流动迁移人口服务管理的经验，加强国际比较研究和实践案例分析，把更多先进的服务管理理念和经验引入到中国。

美国城市规划专家简·雅各布斯说过，智慧城市必须具备接纳的胸怀和包容的气度，充满温情地接纳弱势群体，更加方便快捷地为流动人口提供就业和改善生活的机会。中国的古人也说过，让所有老百姓“安其居、乐其俗”是社会大同大治的最高境界。流动人口通过辛勤劳动过上更美好的生活，是国家发展的动力源泉，是实现中国梦的题中应有之义。

各位代表、各位专家、各位朋友，此次论坛是政府机关和学术研究机构以及国际组织交流对话的一个平台，我相信，论坛的成果必将推动相关理论的深入研究，推动流动人口服务管理工作不断发展。

从制度性排斥到制度性争夺^①

——构建把流动人口留下来的激励机制

国务院发展研究中心农村经济研究部部长、研究员 叶兴庆

非常高兴今天有机会第一次来到复旦大学、第一次参加全国新型城镇化与流动人口社会融合研讨会。我今天想讲一个话题，即如何从制度上构建把流动人口留下来的激励机制。研究流动人口市民化、社会融合，需要更多地从制度上进行深入思考。现在这种流动人口与流入地社会隔离状况之所以形成，有其制度上的原因。要解决这个问题，最终还是要从制度上进行改革。所以我今天发言的题目是：从制度性排斥到制度性争夺——构建把流动人口留下来的激励机制。“争夺”这两个字恐怕会引起大家的误会。用制度性“融合”、制度性“接纳”，可能更容易被大家接受。为什么要用“争夺”两个字？这有我的理由。

大家现在非常关心新型城镇化。新型城镇化的确是下一步中国经济发展进入新常态之后，支撑中国经济长期可持续发展的一个重要力量源泉。对最近中国经济的情况，大家都很担心。实践再次证明，中国经济要保持中长期的中高速增长，最终要靠实体经济。也可以说，中国经济中长期内保持中高速增长的最靠谱的力量，还是新型城镇化。新型城镇化是以人为核心的城镇化，当然要解决人的市民化。对市民化的内涵有多种理解。从政策的角度，从人口的角度，什么是社会融合，什么是市民化，都有它的含义。在中国的体制背景下，人们所讲的市民化，往往是一个狭义的概念，即农业转移人口获得城镇户籍、与城镇居民享受完全同等的社会保障和福利待遇。也就是说，有了户籍你就是市民化了，没有户籍你就没有市民化。这是一个最简单的判断标准，主要取决于体制改革进展。广义的市民化，不仅包括户籍、待遇与城镇居民完全一样，

^① 本文系根据录音整理，并经作者本人修订。

而且包括文化、心理与城市社会高度融合。古今中外的移民经验表明，这是一个长期过程，往往需要几代人才能实现。

按我的理解，狭义的市民化应该有两种方式：

一种是落户式市民化。就是一步到位，取得城市户籍，相应地就有了城市居民的一系列福利保障。这样你就是融合了，你就是市民化了。应该说中国的户籍制度改革还是很有成效的。1984年的中央1号文件提出，农民可以自理口粮到小城镇落户，这是先开放小城镇的落户门槛。三十多年来，通过户籍制度改革，大批农村人口成为城镇居民。1984年全国城镇常住人口是1.72亿人。我们可以把当时的常住人口理解为户籍常住人口，按照全国年平均人口增长速度9.8‰计算，到2014年年底，这部分城镇“原住民”应该增加到2.45亿人。但是2014年年底全国户籍人口的城镇化率是38%，全国总人口是13.68亿人，这样推算一下，全国城市户籍人口是5.2亿人。多出的2.75亿城镇户籍人口是从哪里来的？这两种途径，一是随着城市边界外扩，城郊人口被动卷入城市常住户籍人口当中；还有一部分就是从农村迁到城市里面。这两种途径都是户籍制度改革的成果。可以说，三十多年的户籍制度改革，使2.75亿人拿到了城市户口，这是户籍制度改革实实在在的成果。当然，户籍制度改革的任务依然艰巨。到2014年年底，全国城镇常住人口是7.49亿人。推算下来，全国还有2.29亿人是没有城市户籍的，也就是我们所讲的农业转移人口。

为了再印证一下户籍制度改革成果，可以看看我最近发现的一个数据，即全国第一产业就业人口减少的部分与农民工^①的增量，这两个数字并不一致（表1）。为什么会这样？一个原因就是，退出第一产业的人，可能因为岁数大了，不会相应增加农民工数量；还有一个原因就是，由于农民工的户籍在农村，退出第一产业的人中有一部分人，可能因为拿到城市户籍，也就不再是农民工，所以农民工的增量在减少。刚才国家卫生计生委王培安副主任讲到，全国城镇常住人口的增量在减少。其实，全国农民工的增量也在减少。这跟农村人口结构和户籍改革有很大关系。我个人判断，今后农民工的总量，随着户籍制度改革的推进，应该趋于

^① 编者注：农民工指在本地乡镇企业或进入城镇务工的农业户口人员。