

北京市社会科学基金项目重大课题系列成果
中共北京市委党校 北京行政学院学术文库系列丛书



北京市委党校 社会学教研部
北京行政学院
北京市人口研究所
北京人口与社会发展研究中心

流动浪潮下的 人口有序管理

尹德挺 著



中国社会科学出版社

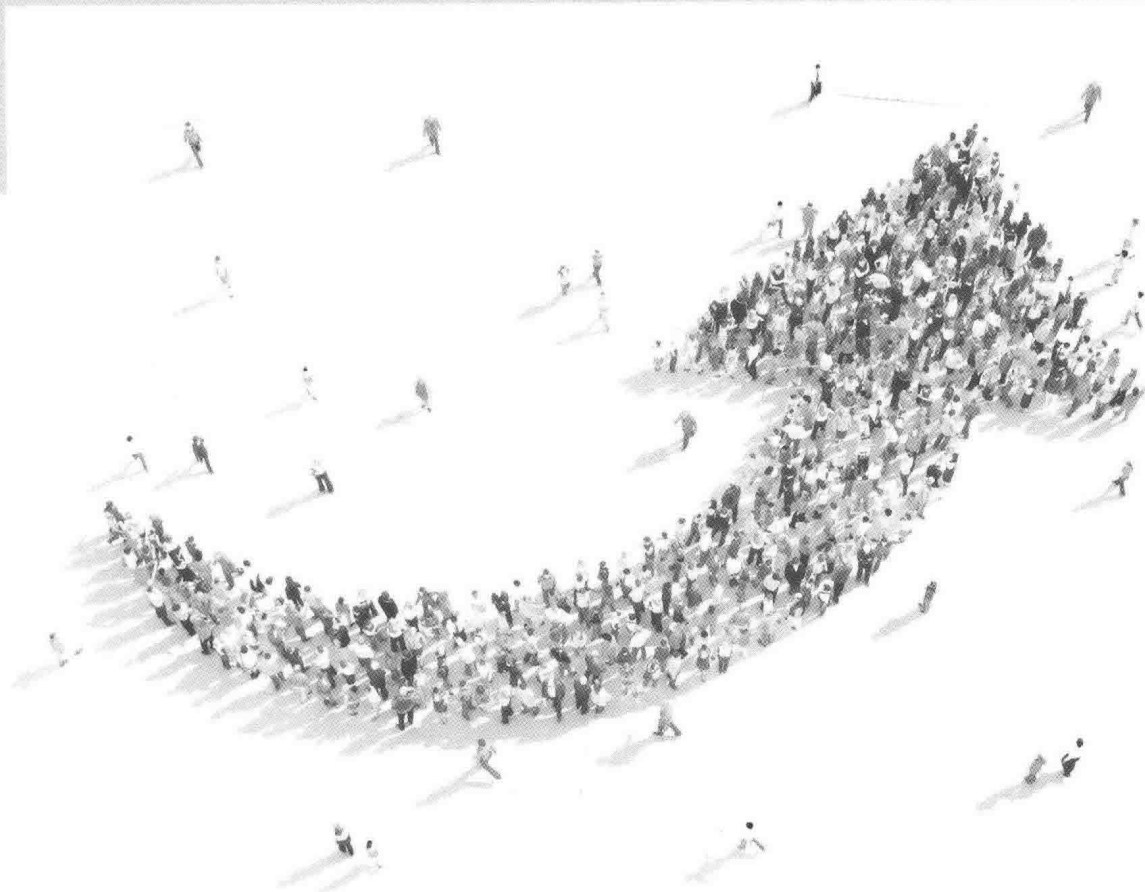
北京市社会科学基金项目重大课题系列成果
中共北京市委党校 北京行政学院学术文库系列丛书



北京市委党校 社会学教研部
北京行政学院
北京市人口研究所
北京人口与社会发展研究中心

流动浪潮下的 人口有序管理

尹德挺 著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

流动浪潮下的人口有序管理 / 尹德挺著. —北京: 中国社会科学出版社, 2016. 6

ISBN 978 - 7 - 5161 - 7846 - 1

I. ①流… II. ①尹… III. ①人口—管理—研究—中国
IV. ①D631. 42

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 063209 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 田 文
特约编辑 陈 琳
责任校对 张爱华
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京君升印刷有限公司
版 次 2016 年 6 月第 1 版
印 次 2016 年 6 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 19.5
插 页 2
字 数 326 千字
定 价 99.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010 - 84083683
版权所有 侵权必究

目 录

导 论	(1)
-----------	-----

第一篇 流动之势

第一章 我国人口分布的历史踪迹	(9)
第二章 我国城镇化演进的历史轨迹	(12)
一 城镇化的四个发展阶段	(12)
二 当前城镇化面临的主要问题	(20)
三 新型城镇化的战略任务	(21)
第三章 我国人口流动的走势	(24)
一 全国人口流动的三大特点	(24)
二 城市流动人口的三类特征:以北京为例	(34)
三 全国人口流动的趋势判断	(58)
四 城市人口发展趋势研判:以北京为例	(60)

第二篇 困境透视

第一章 人口流动无序	(67)
一 空间分布不尽合理	(68)
二 就业内卷化特征明显	(72)
三 自我行为约束意识不强	(73)
四 城市融入缺乏引导	(75)
五 组织化程度明显偏弱	(75)
第二章 人口服务管理被动	(77)
一 管理主体不清晰	(78)
二 体制机制不顺畅	(79)

三	人口信息不准确	(80)
四	城市管理不精细	(81)
五	人口服务不充分	(83)
第三章	人口无序管理加剧城市运行风险	(85)
一	人口过度聚集挑战城市承载极限	(85)
二	传统领域就业束缚经济转型升级	(88)
三	人口快速流动考验服务供给能力	(91)
四	人口无序聚居加剧社会安全风险	(92)
五	人口底数不清制约城市安全预警	(93)

第三篇 理论解释

第一章	何谓“人口有序管理”	(97)
一	“无序”与“有序”	(97)
二	“人口有序管理”的概念界定	(99)
三	“人口有序管理”的四要素	(99)
四	“人口有序管理”良性循环的运行过程	(101)
五	现实问题的破解:从“无序”走向“有序”	(102)
第二章	财税制度	(107)
一	现行财税制度安排下人口无序管理的表现	(107)
二	人口无序管理的财税原因	(108)
三	财税制度对人口管理的影响路径	(114)
四	促进人口有序管理的财税制度改革思路	(116)
第三章	绩效考核制度	(119)
一	人口无序管理的绩效考核原因	(119)
二	人口有序管理与绩效考核之间的核心要素	(127)
三	促进人口有序管理的绩效考核改革思路	(128)
第四章	诚信制度	(146)
一	何为“诚信”	(147)
二	人口有序管理的诚信约束:发达国家三种模式	(149)
三	国外诚信建设对我国人口有序管理的启示	(158)
第五章	信息管理	(160)
一	人口信息管理困境的根源	(161)

二	整体性治理理念下信息管理与人口有序管理的互动	(163)
第六章	土地管理	(169)
一	城市土地制度对人口管理的影响	(169)
二	促进人口有序管理的土地制度改革思路	(176)
第七章	基层治理	(179)
一	新时期城乡接合部地区流动人口服务管理所面临的挑战 ...	(179)
二	基层治理的利益相关者及其原则	(181)
三	基层治理的改革创新	(186)

第四篇 以史明智与它山之石

第一章	中国历代人口管理思想的萌芽与演进	(193)
一	历史视域下“人口管理”的含义	(194)
二	组织形式和社会基础的演变	(197)
三	管理职能的演变	(203)
四	管理对象和管理手段的演变	(209)
五	历代人口管理的中国特色与当代价值	(213)
第二章	新中国成立后流动人口服务管理的政策沿革与 实践创新	(219)
一	历史时期流动人口服务管理的政策演变	(219)
二	新时期流动人口有序管理的实践探索	(226)
第三章	人口有序管理的国际经验与反思	(257)
一	发达国家人口有序管理的特色与经验	(257)
二	部分发展中国家人口管理的特点与教训	(276)

第五篇 改革进行时

第一章	基本原则	(281)
一	尊重规律,把握全局	(281)
二	以人为本,民生为先	(282)
三	统筹协调,稳步推进	(283)
第二章	改革路径	(284)
一	管理基础:构建两轮驱动的“双核心”人口管理 信息系统	(284)

二	管理手段:建立以居住证制度为核心的渐进式福利供给体系	(286)
三	管理体制:打造专业化、社会化、网络化、高效化的新型人口服务管理体制	(289)
四	管理机制:健全以还原成本、分级分类为理念的人口管理协作机制	(292)
五	配套服务:促进以财税和绩效制度改革为动力的公共福利均衡供给	(293)
六	空间布局:完善以城市功能定位为导向的公共资源合理配置机制	(294)
七	管理理念:实现以多种权利为核心的城市社会融合	(295)
参考文献		(297)
后 记		(304)

导 论

21 世纪初，诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格里茨曾断言：21 世纪影响人类进程的有两件大事：中国的城镇化和以美国为代表的新技术革命。新中国成立以后，我国城镇化过程坎坷，但近二十年以来的发展速度却很惊人。据亚洲开发银行统计，从全球来看，城市人口比例从 10% 上升到 50% 所花费的时间，拉丁美洲是 210 年，欧洲是 150 年，北美是 105 年，而中国仅用了 61 年。在此阶段，值得特别指出的是，自 1996 年城镇化率进入到 30% 的水平之后，我国从 30% 增至 40% 仅用时 7 年，而发达国家则花了 30 年的时间。此后，中国仅耗时 8 年便又实现了城镇化率由 40% 至 50% 的提升。可见，中国城镇化发展之快堪称“中国速度”，世界罕见。

然而，在人口城镇化快速发展的同时，我们需要清醒地看到，当前我国城镇化的水平和质量仍然存在着很大的提升空间：一是我国城镇化突破 50% 的年份（2011 年）晚于世界平均水平（2008 年）^①，且依然明显低于发达国家 70%—90% 的水平，我国仍有相当规模的农村剩余劳动力亟待向城镇迁移和流动；二是我国城镇化依然明显滞后于我国工业化的发展水平，就业结构亟待在人口流动中加以优化；三是我国城镇人口过半的内涵不能完全等同于国际上约定俗成的城市化标准口径，我国人口城镇化统计中包含着大量的“流动人口”、“不流动的流动人口”，这一群体的市民化率依然明显低于我国城镇化率 15—20 个百分点，流动人口亟待享有与同城户籍人口同等的市民化待遇。以上若干系列问题都是未来我国城镇化进程中难以回避又必须解决的难题，而且与人口流动密切相关。

在工业化、城镇化的过程中，人口伴随着产业聚集和城市发展而流动

^① 数据来源于世界银行 WDI 数据库。

汇集，并作为经济社会发展的要素与产业布局、城市功能相匹配——这是一个必然的过程。迄今为止，没有任何一个国家能在排斥城镇化的情况下实现现代化^①。发达国家的经历表明：工业化是城镇化的动力，而人口迁移流动则是城镇化不可或缺的手段和结果。

在我国，所谓“人口流动”，通常是指人们因就业、求学、退休、婚姻等原因而离开原居住地到另一地居住、但未改变户籍登记地的行为；对于“流动人口”一词，目前通常特指离开户籍所在地、外出务工的人口；对于“流动人口”的统计，尚未有相对统一的口径，目前主要以两类口径为主：一类是“实有流动人口”的口径。比如，流管办对流动人口的登记口径是在流入地居住1天及以上；公安部门对暂住人口的登记口径是在流入地居住3天以上；另一类则是“常住流动人口”的口径。比如，政府统计部门对流动人口的登记口径为离开户口登记地半年以上的外来非本地户籍人员，而“常住流动人口”加上“常住户籍人口”便得到了“常住人口”的总量。本书中提及的“常住流动人口”都使用的是这一口径。

当前的中国，正迎来一个人口流动的时代。随着社会经济的发展，我国流动人口总量由1982年的约700万迅速提升到2014年的2.53亿，增加了36倍，即当前每六个中国人之中至少有一人是流动人口。更值得说明的是，在我国城镇化率迈过30%的水平之后，城镇化对我国流动人口总量的带动作用仍在加速：在1995—2005年期间，城镇化率每提高一个百分点所创造出的流动人口数量约为545万人，而在2005—2014年期间，城镇化率每提高一个百分点所创造出的流动人口数量攀升至约900万人，相当于目前欧洲瑞典、保加利亚、奥地利等国一个国家的人口规模。在可预见的未来，这种流动浪潮将会伴随我国城镇化的发展而持续相当长一段时间。

放眼全球，人口迁移与流动是人类文明发展史上的常态，是社会变迁的重要推动力量。人口流动的自由性和活跃性是一个国家经济发展、社会进步的标志之一。有学者研究表明，从改革开放至2012年三十余年的时间里，我国GDP年均增速之所以能够长期保持在9.6%左右的高位运行，

^① 城市化是与工业化相联系的一种社会组织形态，它不仅是现代化大生产方式的要求，也是社会结构变迁的重要环节，是现代化的必然过程和表现形式。

相当程度上得益于在此期间人口流动与生产要素等方面的充分结合,流动人口对我国 GDP 的贡献率在 23% 左右^①。可见,流动人口对我国经济发展的拉动效果和乘数效应是十分显著的。此外,人口流动浪潮和流动人口群体还有利于培育开放、竞争和创新的社会氛围,有利于推动政府部门体制机制变革,有利于加快城市建设步伐,保障城市正常运转,改善城市人口结构以及提升城市活力。就目前情况来看,我国各地的经济社会发展速度与城镇化速度、人口流向高度相关,这说明人口流动规模扩大是件好事。

不过,这并非说人口只要流动就必然是好事。目前,从全国范围来看,有两大突出的人口问题一直与人口流动浪潮共生共存,这不禁让人们对于我国人口的潮汐流动喜忧参半:

第一类突出问题是流动人口流动无序且福利缺失。一方面,我国人口流动无序的现象普遍,人口分布与经济社会发展的要求、与资源环境承载的能力不相协调。学界一直在呼吁、国家政策^②也正在倡导通过政策、管理和服务来引导人口有序流动,进而形成合理的人口分布^③。然而,现实的人口流动过程却依然表现出“各类要素不匹配、资源利用不充分、管理调节低效率”的尴尬局面;另一方面,与同城的户籍人口相比,以农民工为主体的流动人口在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居等基本民生需求方面,依然存在着显而易见的困难和障碍,流动人口明显表现出流动乱、组织弱、就业差、融合低、管理难的特点。因此,优化流动人口的管理和服务,促进人口有序流动,让庞大的流动人口群体享有平等权利并共享改革发展成果,确属当前改革之要务。

第二类突出问题则是政府部门人口管理无序且规则缺失。目前,从政府部门来看,人口管理主体不清、机制不顺、管理不细、信息不明及服务

① 记者邱玥,通讯员瞿思杰:《人口流动:揭示城镇化新趋势》,《光明日报》2015 年 5 月 21 日。

② 例如,主体功能区划。

③ 我们可以从“协调”、“同步”、“定向”三方面来概括人口合理分布中“合理”的“理”是什么:①协调,即人口、资源、环境要与经济社会发展的协调;②同步,即经济社会发展与人口生活质量的提高相关且同步,经济社会发展的成果能充分、及时地为最广大人民群众在日常生活中分享;③定向,即人口流动方向的确定:空间上,由农村向城镇的转移;产业上,由农业向工业和服务业的转移。只要符合这三点,就可谓当前中国现阶段合理的流动人口服务管理。

不足等问题明显存在,相关管理体制机制没有跟上管理理念的变化,以至于涉及多个部门、多个方面的流动人口服务管理没能形成“统筹协调、服务为先”的局面。人口管理规则体系的相对缺失,进一步加剧了人口流动的无序、人口分布的不合理以及流动人口福利享有的不充分。此乃人口管理无序之根源。

显然,流动时代中的流动人口本身并不是问题,其核心本质是流动人口服务管理的问题,流动人口只会因服务管理不到位而成为经济社会发展的问題。在人口流动浪潮难以阻挡的今天,如果处理不好流动人口的服务管理问题,特别是其社会融合问题,那么一波又一波的人口流动巨浪将会对我国的政府管理和社会治理产生重大冲击,也会对我国的社会稳定造成严重影响。由此可见,在未来相当长的时间内,“人口有序管理”问题事关我国人口分布重塑的大局,关乎基本公共服务均等化战略的实现,属于民生大计,是一项影响未来中国经济持续发展、社会和谐稳定的重要问题^①。

正如以上所述,也许是因为受到众多的人口规模、复杂多元的社会结构以及惯性思维等因素的影响,我国政府部门一直徘徊于人口有序管理的状态之外。然而,更为遗憾的是,学术界对于这一问题的研究现状也并没有让人感到十分满意。虽然学术界对于人口有序管理的研究不乏兴趣和见解,但翔实可靠和广泛深入的分析却是凤毛麟角。从目前学界的已有研究来看,对于“人口有序管理”的概念界定依然模糊,对于“人口有序管理”的研究方法和研究视角仍然单一,对于“人口有序管理”的理论研究相对缺乏。

从概念上来看,“有序”是一种有规则的状态,是指客观事物或系统构成要素之间有规则的联系、运动和转化。因此,本书把“人口有序管理”视作在人口流动浪潮冲击下,人口流动、人口管理、人口服务以及合作效率四大内部要素之间有规则的相互作用,并进一步推动社会各个层面改革的转变过程。在中国,影响人口有序管理的内外部因素,不管是本

^① 统筹解决人口有序管理问题主要围绕以下三方面的工作而展开——“统筹人口发展规划和政策,协调各部门促进人口有序流动”、“人口综合信息管理”、“人口服务管理的统筹协调”。随着科学发展观的提出,我国人口管理的理念已发生根本性巨变,国家在流动人口服务管理上的目标是显然的:促进人口合理分布、有序流动;强调统筹协调、优化服务;改革体制、提高效率。

土的客观环境，还是业已推行的各项政策，都不是其他任何地方种种因素一模一样的复制，这些因素只适合一种与众不同的社会背景，即特殊的中国社会。本书的目标就是要厘清中国社会中哪些因素有助于人口有序管理，哪些因素阻碍着人口有序管理，并对人口管理改革的进程和模式予以评估。纵观全书，本书将一再论及那些与人口有序管理有关的社会变革因素，它们包括：财税制度中财力与事权的平衡、绩效考核导向的调整、信息数据的采集和整合、诚信管理的完善、基层治理的深入以及社会融合的推进等。此处所列的因素还能够大大增加。究竟有多少因素应该被涵盖进去，究竟各类指标的相对比率应当设定在什么水平，对此尚无一致的认识。但是，从长远来看，我们不应该停留在未加确证的直觉上，而是要努力前行，证实要因。

“人口有序管理”需要在系统思维的方式下，树立和谐管理理念，与时俱进地不断完善各项人口服务管理制度和管理活动。因此，本书希望跳出“人口”看“人口有序管理”，采取跨学科和多角度的方法，试图将“人口有序管理”问题放在学科交融的视野下加以思考和探索，即将经济学、社会学以及公共管理学等学科的理论思维和研究成果植入其中，并以整合的方式考察影响人口有序管理的各种因素，以便于有效探寻到这一问题的本质。

在这样的目标下，本书将着力围绕“人口有序管理”这一研究主题而开展研究：在第一篇里，本书将利用连续的历史统计数据，剖析我国人口分布、人口城镇化和人口流动的历史演变及其显著的时代特征；在第二篇里，本书将重点围绕目前人口管理无序的状况开展探讨，提炼出人口流动无序、人口服务管理被动、人口无序流动的负面后果三大问题，以便于明确“人口有序管理”的时代要求和当前价值；在第三篇里，本书将对“人口有序管理”进行理论界定，即一方面提出“人口有序管理”的概念及其四大要素，另一方面指出实现“人口有序管理”的四大机制保障，并在循环积累理论的基础上，提出确保四大机制实现的系列制度改革，如财税制度、绩效考核制度、土地管理制度、诚信制度、信息整合、基层治理及社会融合等；在第四篇里，本书聚焦我国历史情景，聚焦我国城市改革实践，聚焦国际发展趋势，为实现我国“人口有序管理”提供有价值的经验和教训；在第五篇里，基于国际经验和国内实践，本书将从管理理念、管理手段、管理体制、管理机制、服务配套、空间分布以及管理目标

几个方面，探讨未来我国“人口有序管理”的发展方向 and 改革路径，以便服务于未来的政府决策。

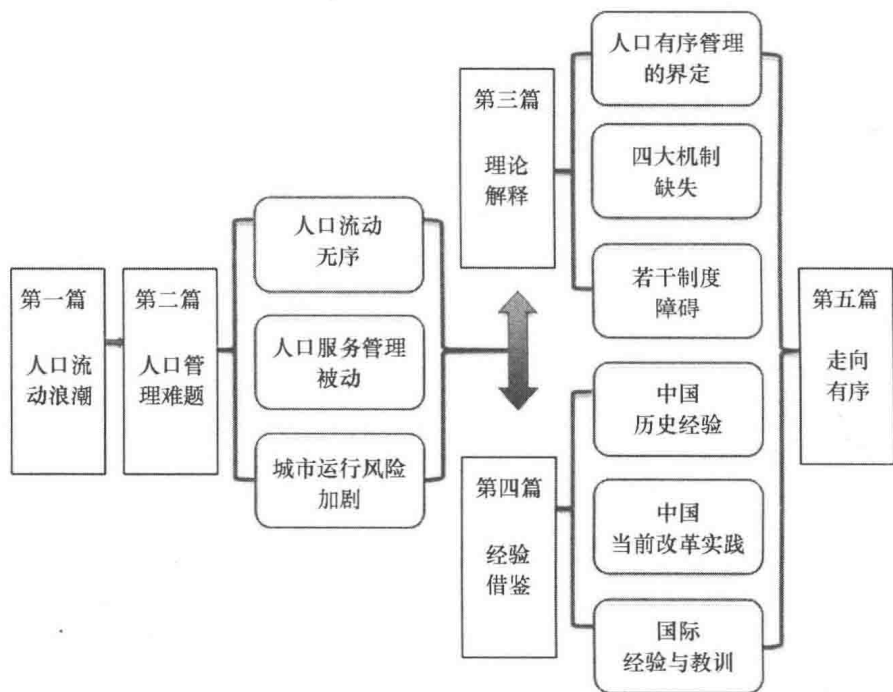


图 0-1 全书脉络框架

第一篇 流动之势

第一章 我国人口分布的历史踪迹

在历史的长河中，一波又一波的人口流动浪潮影响着人口的空间分布，而人口空间分布的历史演进又及时呈现出人口流动的瞬时结果。长期以来，我国东部人口多，西部人口少；平原、盆地人口多，山地、高原人口少；温湿地区人口多，干寒地区人口少。这种现实状况也致使关于我国人口分布的研究一直备受关注。

早在1935年，中国地理学家胡焕庸教授就根据我国东西两侧的人口密度差异及人口地理分布特点，率先提出了中国人口分布的重要规律，即著名的“瑗珲—腾冲线”，学界也将此称为“胡焕庸线”。此线被认为是20世纪中国地理学界最重要的发现之一：自黑龙江瑗珲至云南腾冲画一条直线（约为 45° ），线东南半壁36%的土地供养了全国96%的人口；西北半壁64%的土地仅供养4%的人口，二者平均人口密度比为42.6:1^①。

然而，几十年过后，通过对我国第三、第四、第五和第六次人口普查数据的分析，有文献研究显示，2000年我国东南侧面积占全国的总面积为43.8%^②，西北侧面积所占比例为56.2%^③，但我国东南部地区吸纳的人口占全国人口的比例几乎没有太大变化，即1982年为94.4%，1990年为94.2%^④，2000年为94.1%^⑤，2010年为94.0%^⑥；2000年东西两侧

① 胡焕庸：《中国人口之分布——附统计表与密度图》，《地理学报》1935年第2期。

② 葛美玲、封志明：《基于GIS的中国2000年人口之分布格局研究》，《人口研究》2008年第1期。

③ 注：此处东西两侧面积所占比例的历史变化与1945年领土面积的变化有关联。

④ 陈波：《中国人口分布与地区自然条件、经济发展的关系研究》，《经济研究导刊》2011年第22期。

⑤ 葛美玲、封志明：《基于GIS的中国2000年人口之分布格局研究》，《人口研究》2008年第1期。

⑥ 中国人口分布适宜度研究课题组：《中国人口适宜度报告》，科学出版社2014年版。

二者平均人口密度之比^①为 20.4 : 1^②, 2010 年为 20.1 : 1^③, 可谓我国人口分布的基本格局几十年未变。除此之外, 中科院国情小组根据 2000 年第五次人口普查的资料统计分析发现, 我国东南侧还聚集了 95.7% 的 GDP^④, 压倒性地显示出高密度的经济和社会功能。

我国人口分布的影响因素众多。长期以来, 历史、文化、自然条件、社会环境以及生产力发展水平等诸多因素都对我国人口分布产生了实质性的影响。我国目前人口分布不均衡的现状是这些因素共同作用的结果, 而在这些因素中, 经济发展水平不均衡则是其中重要的主导因素之一。

当前, 人口分布不均衡、人口过度集中在我国东部片区已经明显引发了诸多问题。比如说, 在我国东部地区大城市“城市病”的集中爆发。交通拥堵、环境污染、人口膨胀、住房紧张、就业困难等很多现实难题已经让这些大城市不堪重负, 举步维艰, “健康城市”、“宜居城市”、“和谐城市”建设亟待加强; 另外, 我国广大的西部地区、农村地区由于长期的人口净流出, 已经导致农村现代化、农民现代化的发展空间受限, 文化多元体的维护受阻。

2014 年, 国务院总理李克强在国家博物馆参观人居科学研究展时, 特别提出“胡焕庸线”如何破的问题, 即“我国 94% 的人口居住在东部 43% 的土地上, 但中西部一样也需要城镇化。我们是多民族、广疆域的国家, 我们要研究如何打破这个规律, 统筹规划、协调发展, 让中西部老百姓在家门口也能分享现代化”。

可见, 未来若要突破“胡焕庸线”, 需要在人口城镇化上下功夫, 即在城镇化的进程中, 孵化结构合理的城市群, 带动人口的有序流动, 促进人口的合理分布。

① 注: 此处东西两侧人口密度的历史变化与 1945 年领土面积的变化有关联。

② 葛美玲、封志明:《基于 GIS 的中国 2000 年人口之分布格局研究》,《人口研究》2008 年第 1 期中提到, 2000 年, 东南侧人口平均密度为 285 人/平方公里, 西南侧人口平均密度为 14 人/平方公里。

③ 中国人口分布适宜度研究课题组:《中国人口适宜度报告》, 科学出版社 2014 年版。

④ 滕艳等:《重读“胡焕庸线”》,《中国国土资源报》2012 年 6 月 27 日。