

中国

流动人口发展报告

国家卫生和计划生育委员会流动人口司 编

2010 ~ 2017  
(精编版)



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



中国

# 流动人口发展报告

2010 ~ 2017 (精编版)

国家卫生和计划生育委员会流动人口司 编



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

中国流动人口发展报告:精编版.2010-2017/国家卫生和计划生育委员会流动人口司编. —北京:中国人口出版社,  
2017.9

ISBN 978-7-5101-5371-6

I. ①中… II. ①国… III. ①流动人口—研究报告—  
中国—2010—2017 IV. ①C924.24

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第234879号

## 中国流动人口发展报告:精编版.2010-2017

国家卫生和计划生育委员会流动人口司 编

---

出版发行	中国人口出版社
印刷	北京和谐彩色印刷有限公司
开本	787毫米×1092毫米 1/16
印张	17.5
字数	500千字
版次	2017年9月第1版
印次	2017年9月第1次印刷
书号	ISBN 978-7-5101-5371-6
定价	75.00元

---

社 长	邱 立
网 址	www.rkcb.net
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

# 目 录

## 一、新型城镇化背景下的人口流动

报告一	引导人口有序迁移 提升人口管理科学化水平研究报告	3
报告二	适应新生代流动人口发展需求 促进城镇化健康发展 ——新生代流动人口发展研究报告	13
报告三	促进城镇化健康发展应重点关注的人口问题	23
报告四	完善人口调控机制 促进特大城市健康可持续发展 ——特大城市人口规模调控研究报告	29
报告五	就地城镇化研究报告	34
报告六	我国人口流动迁移的趋势、挑战及政策思路	41
报告七	挖掘劳动供给潜力 为经济结构调整赢取时间	52
报告八	人口流动模式与劳动力市场发展:城市层面观察	61

## 二、人口流动迁移状况及相关影响

报告一	人口流动迁移与区域经济社会协调发展研究报告	73
报告二	中国人口空间分布综合评价	82
报告三	流动人口对中国实体经济发展的影响因素分析	90
报告四	丝绸之路经济带西北主线区人口分布与流动状况分析	96
报告五	城市群人口空间分布变动特征(1982~2014年)	101
报告六	2011~2015年边境地区人口流动特征	110
报告七	2011~2016年中国流动人口变动特点	116
报告八	2011~2016年跨省流动人口分析	121

## 三、流动人口生存发展状况

报告一	农村流动人口进城居住落户意愿分析 ——基于五城市调查和评估调查数据的分析	127
报告二	“北上广”青年流动人口生活状态分析	137
报告三	农业户籍流动人口的消费特点及发展趋势	142

报告四 经济下行背景下的流动人口就业和收入 ——基于 2013 年、2015 年流动人口动态监测调查数据的分析 .....	147
报告五 经济转型期农民工就业“两极化”问题分析 .....	152
报告六 流动人口子女卫生与教育状况的历时分析 .....	155
报告七 中国流动老年人口特征分析报告 .....	162
报告八 流动人口家庭化及其对消费的影响 .....	166

#### 四、流动人口社会融合与家庭发展

报告一 引导人口有序迁移 促进流动人口社会融合 .....	173
报告二 流动人口社会融合指数研究及融合状况分析 .....	178
报告三 学龄前留守儿童营养与健康状况研究 .....	188

#### 五、流动人口基本公共服务均等化

报告一 流动人口基本公共服务均等化理论与实践探索 .....	199
报告二 流动人口妇幼保健服务状况研究 .....	206
报告三 流动人口健康教育需求与利用分析 .....	209
报告四 流动人口基本公共卫生服务面临的挑战和对策研究 .....	212
报告五 流动人口医疗保障及就医问题研究 .....	216

#### 六、流动人口服务管理国际经验借鉴

报告一 特大城市人口发展:国际经验、中国特色与政策选择 .....	223
报告二 欧盟人口和移民服务管理考察报告 .....	235
报告三 德国城镇化和流动人口服务管理考察报告 .....	240
报告四 德国移民的社会融合考察报告 .....	245

#### 七、附录

附录一 我国历史上的流动人口概况 .....	253
附录二 人口流动迁移理论与政策研究综述 .....	260
附录三 流动人口服务管理理论与政策研究简介(2009~2014 年) .....	267

## 一、新型城镇化背景下的人口流动

---



## 报告一

## 引导人口有序迁移 提升人口管理科学化水平研究报告

当前，我国已经进入转变经济发展方式、调整经济结构、全面加强和创新社会管理的重要时期。逐步使大多数流动人口稳定下来、在城镇和农村各得其所已经成为迫切需要解决的问题。深入了解流动人口生存发展状况，把握人口流动迁移和城镇化发展趋势，积极探索使流动人口稳定下来的路径和政策措施，提升人口管理科学化水平，对同步推进工业化、城镇化和农业现代化，促进人口与经济、社会、资源、环境协调可持续发展和维护社会和谐稳定具有十分重要的意义。目前我国已基本具备使大多数流动人口稳定下来的条件，应积极推进流动人口市民化，构建属地化的人口管理体系。

### 一、我国人口流动迁移基本态势分析

改革开放以来，随着我国工业化、城镇化快速推进，人口大量从农村向城市、从欠发达地区向发达地区聚集，人口流动迁移日趋活跃。受以现行户籍制度为基础的二元社会体制的制约，大量人口完成了地域转移而未实现身份转变，形成了规模庞大的流动人口<sup>①</sup>。2011年全国流动人口达到2.3亿人，占全国总人口的17%。未来相当长一个时期，我国仍处于城镇化快速发展阶段，农村地区、欠发达地区的人口将继续向城市和发达地区转移，流动人口管理和服务将面临更为严峻的挑战。

#### （一）我国正处于大规模农村劳动力向城镇转移和城镇间劳动力流动并存的发展阶段，农村劳动力转移速度将逐步趋于平稳

人口流动迁移是市场机制作用下劳动力要素有效配置的必然结果。从发达国家的发展经验看，人口流动迁移伴随着工业化、城镇化的全过程。首先，在城镇化快速推进时期，大量农村劳动力由农业部门转向非农业部门，并由农村人口变为城镇人口。其次，在城镇化平稳发展阶段，劳动力作为生产要素在市场机制作用下自由流动，主要表现为一部分经济欠发达城镇地区的劳动力尤其是青壮年劳动力向就业机会更多、收入水平更高的城镇转移。我国城镇化虽然起步晚，但发展速度快。在不到15年（1997~2011年）的时间内，城镇化水平由30%上升到51%。乡-城流动和城-城

<sup>①</sup> 本报告采用“六普”对流动人口的统计口径，指离开户口所在地，跨乡（镇、街道）居住半年以上的人口，主要包括农村户籍流动人口和城镇户籍流动人口。



#### （四）流动人口总量将在本世纪中叶达到稳定，农村户籍流动人口规模将达到2.6亿

根据城镇化、工业化进程和城乡人口变动趋势预测，若我国户籍制度没有大的改变，2015、2020、2030年，我国流动人口将逐步增长到2.5亿、2.8亿、3.1亿，农村户籍流动人口分别达到1.9亿，2.1亿，2.3亿。预计本世纪中叶，流动人口规模呈现稳定状态。届时，流动人口规模将达到3.5亿，其中农村户籍流动人口为2.6亿。

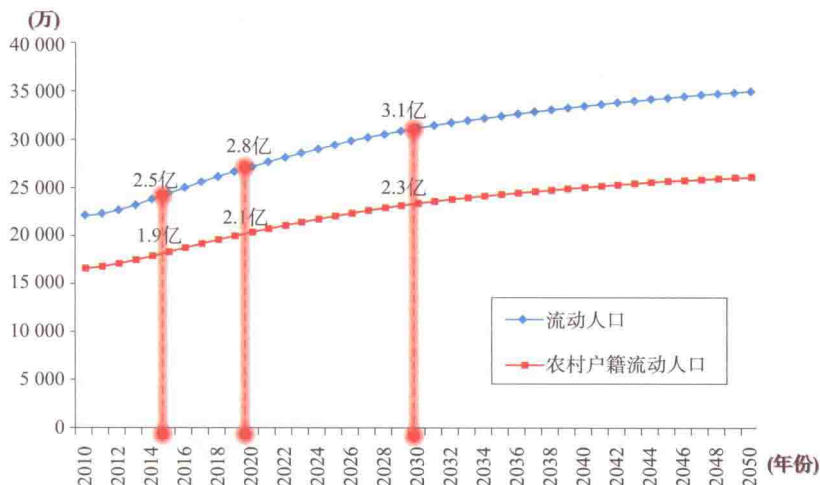


图2 流动人口规模预测

## 二、当前我国流动人口的基本特征

随着我国经济社会快速发展，流动人口流量、流向、结构和流动人口群体的利益诉求都在发生深刻变化，流动人口生存发展状况及其对政府的社会管理和公共服务需求出现新的特征。国家人口计生委近年流动人口动态监测调查和相关报表数据表明：

### （一）新生代流动人口逐步成为主体，平均受教育年限不断提高

2011年流动人口的平均年龄约为28岁，近一半的劳动年龄流动人口出生于1980年以后，他们的平均受教育年限达到10年以上，超过了其父辈，这为我国经济结构调整、产业转型升级创造了有利条件。而与他们的父辈相比，新生代流动人口比较看重自己未来的发展，注重体面就业发展机会。其中占据主体的新生代农村户籍流动人口，大多数在城市成长，基本不懂农业生产，即使经济形势波动，城市就业形势不好，他们也不大可能返乡务农。

### （二）流动人口稳定性增强，逐步由单个劳动力流动向家庭化迁移转变

流动人口在流入地生活、就业趋于稳定。超过三成的流动人口在流入地居住生活时间5年以上。流动人口从事目前工作的平均时间接近4年。从人口流动的家庭化特征看，我国乡-城人口流动迁移大致分为四个阶段：第一阶段，流动人口利用农闲季节单

身外出务工,以短距离流动为主,不脱离农业生产;第二阶段,夫妻双方外出务工经商,以跨省跨区域流动为主,基本脱离农业生产;第三阶段,流动人口在流入地站稳脚跟后,安排子女随迁,在流入地生活、就学;第四阶段,核心家庭在流入地稳定下来之后,青壮年流动人口进一步将父母列入随迁的考虑范围。目前,近70%的流动人口与家人一同流动,在现居住地户均规模达到2.5人。据此判断,我国人口流动正处于第二阶段末期、并向第三阶段转变的阶段。在这一时期,随着流动人口总规模继续增大,青少年流动人口以及老年流动人口总量将不断增加。留守在农村的老人、妇女、儿童在生产生活方面的困难和问题不容忽视。

### (三) 流动人口主要就业于私营企业或从事个体经营,就业集中在制造业等五大行业

流动人口的主流是务工经商,就业率较高,已成为城市劳动大军的重要组成部分。从就业企业性质看,七成以上流动人口就业于私营企业或从事个体经营。从就业行业看,八成以上流动人口在制造、批发零售、住宿餐饮、社会服务、建筑等五大行业就业。总体上看,流动人口劳动时间长、强度大,而收入水平、劳动合同签订率和五险参保率均较低。流动人口主要工作的行业如制造业、建筑业等易受经济下行风险的冲击,其就业和收入状况存在不稳定性,劳动权益保护是需要重点加强的环节。

### (四) 流动人口收入增长较快,内部差距拉大

随着劳动力结构性短缺等问题的显现和保障农民工工资权益系列措施的出台,2011年流动人口家庭人均月收入较2010年有了较大幅度提升。但流动人口收入水平内部分化严重,低收入流动人口面临生存发展和社会融合的双重困境。从2011年流动人口家庭人均月收入看,收入最高组与最低组相差10倍以上。流动人口在医疗、子女教育、社会福利等方面的困境将造成更多的城市贫困人口。社会歧视和社会排斥可能加剧城市内部的社会隔离,形成“城市二元结构”,成为影响城市社会稳定的隐忧。

### (五) 流动人口在流入地的消费水平明显提升,支出仍以食品、住房为主

2011年,流动人口家庭在流入地的人均月消费支出为1029元,较2010年增长了13%,其中食品和住房支出在总支出中占73%。在满足城市生活的必需消费后,流动人口将剩余的钱绝大多数寄回老家以供家庭成员的日常消费,或者在家乡盖房子。流动人口不仅扩大了流入地的消费内需,同时也带动了流出地消费水平的提高。由于尚未形成对未来生活的稳定预期,流动人口虽在城市生活,消费方式却未发生实质性变化。尽管新生代流动人口更倾向于接受城市的生活方式,消费率比老一代流动人口高,但与城市居民相比,流动人口仍具有较高的储蓄倾向。

### (六) 流动人口参加社会保险的情况有所改善,子女教育、住房影响流动人口在城镇稳定生活

随着城乡社会保障体系的日益完善,流动人口在现居住地和户籍地参加各类社会

保险的人数不断增加。以养老保险为例，流动人口在现居住地参保的比例为 23.1%，在户籍地参加城镇养老保险和农村养老保险的比例分别为 4.5%、10.5%。顺应农村转移人口进城的趋势，完善社会保障的转移接续制度，将流动人口纳入城镇社会保障体系，是提高流动人口福祉的必然要求。

众多调查表明，流动人口子女教育和住房是影响流动人口在城镇稳定生活的主要因素。目前流动人口子女义务教育基本得到保障，7~14 岁义务教育阶段适龄流动儿童入学率超过 95%，但流动人口子女高中阶段就学问题仍然突出。由于非本省籍流动人口的子女不能在现居住地参加高考，不少流动人口及其子女不得不返回户籍地。随着新生代流动人口进入婚育期，子女教育问题越来越成为他们主要关注的问题，子女在流入地城市受教育难的现实给他们的生活更添压力。住房问题是影响流动人口在城市稳定生活的另一因素。流动人口居住状况较差，覆盖流动人口的城镇住房保障体系尚未建立。在流入地，七成流动人口家庭租房生活，由政府提供廉租房居住的比例极低，仅占 0.3%。

#### （七）流动人口主要集聚在东部大中城市，青睐于落户大城市

受区位优势经济发展优势影响，流动人口大都流向经济发达、就业机会多的东部大中城市。统计数据表明，流动人口七成以上分布在东部地区，八成以上分布在大城市与中等城市。全国吸纳流动人口较多的 50 个城市，集聚了 60% 以上的流动人口。直辖市、计划单列市、省会城市、地级及以下城市的流动人口分别占流动人口总量的 13.2%、18.6%、22.3%、45.9%。

虽然农村户籍的流动人口大都表示愿意继续在城市生活，但由于土地、宅基地等原因，他们中的大多数（约 60%）并不愿意转为非农户口。那些表示愿意“农转非”人员中，35% 不愿意交回承包地；不愿意“农转非”人员中，34% 是因为想要保留土地。希望在城市落户的流动人口中，约 70% 青睐大城市，中小城市对他们的吸引力不大。土地政策和子女教育是影响农村户籍流动人口落户城市的重要因素。接近一半的人愿意落户城市是为了子女获得更好的教育。在城市居住时间较长和新生代的农村户籍流动人口进城落户的意愿更为强烈。

#### （八）流动人口融入当地社会的愿望强烈，但社会参与渠道较少

大多数流动人口关心现居住地的发展和变化，愿意参与所在工作单位或所居住社区管理和选举活动，逐步融入当地社会。但流动人口与现居住地其他社会群体交流不多，社会交往仍局限在原有的亲缘、同乡、同学中，参加当地社会活动比例较低。80.7% 的流动人口当前工作是通过自己或家人/亲戚、同乡/同学等社会关系找到的。35% 的流动人口从未参加现居住地举办的任何活动。流动人口在现居住地参加选举、评先进以及业主委员会活动的比例较低，均不足 10%。流动人口渴望利益诉求渠道不断畅通、社会参与渠道得到拓宽、业余文化精神生活不断丰富。

### 三、引导人口有序迁移,提升人口管理科学化水平面临的体制障碍

随着我国经济社会的快速发展,流动人口生存发展状况不断改善,能力持续提升,基本具备了使大多数流动人口在城市稳定就业、稳定生活的现实基础。近年来,各地在统筹城乡发展、推动流动人口市民化方面进行了积极探索,但深层次的体制机制问题仍没有突破,影响了城镇化的健康发展和人口管理科学化水平的提升。

#### (一) 人口管理体制改革滞后,难以适应大规模人口流动迁移的需要

一是人口流动造成人口信息变更不及时,户政信息不准确,户籍制度的人口管理功能弱化。二是有关职能部门信息多头采集、分散管理,共享机制滞后,远没有达到“动态更新、覆盖全国实有人口”的要求。三是相关人口管理职能部门间沟通协调机制不健全。现有的人口管理基础信息无法为人口专项管理和公共服务提供有效支撑。与户籍制度挂钩的社会福利分配体系,使大多数流动人口不能享受与现居住地居民同等的福利待遇。在城镇化过程中,缺乏人口状况综合评估,人口发展规划没有行政约束力,尚未建立人口工作统筹协调的机制。

#### (二) 财税、行政管理体制不顺,地方政府提供公共服务的能力和动力不足

一是目前地方政府收入主要来源于增值税、企业所得税等间接税,与包括流动人口在内的常住人口的居住、消费关联度较弱,不利于引导各地加强公共服务吸引流动人口长期居留。二是我国中央对地方的财政转移体系以专项转移支付为主,直接增加地方财力的一般性转移支付规模较小。尤其是针对基本公共服务类的转移支付体系尚不健全,区域财力差异严重制约着基本公共服务均等化进程。三是当前的财政预算、行政事业编制设置基本上只考虑城市户籍人口,流入人口较多地方服务管理人员、公共服务经费、公共设施严重缺乏,为流动人口提供公共服务的能力不足。

#### (三) 进城农民土地财产权益易受侵害,相关社会管理风险评估机制亟待建立

一是进城农民土地财产收益易被低估。农村土地权属关系不清,土地流转市场发展不全、征地补偿标准低,农民很难享受土地增值收益,更难以将其作为进入城市的资本。二是没有建立通过人口聚集带来的城市土地收益保障城市增量人口公共服务的有效机制。大量农民进城后失业和社会管理风险增加,容易形成新的社会不稳定因素。

#### (四) 布局合理、功能完善的城镇体系尚未形成,中西部中小城市人口吸纳能力不强

一是大城市的人口空间分布不尽合理,城市的综合承载力受到影响。二是大城市和特大城市对周边中小城市的辐射带动作用不明显,产业、居住、公共服务等功能未向周边区域有效扩散。三是中小城市,尤其是中西部县城和中心镇,基础设施、生活配套设施薄弱,产业聚集和公共服务能力有限,对周边农村人口的吸引力、承载力都较弱。

#### 四、引导人口有序迁移，促进人口城镇化的政策建议

使大多数流动人口稳定下来是现阶段经济社会发展的迫切要求，其实质是在推进人口城镇化的过程中统筹城乡协调发展，引导人口有序迁移、合理分布，加快流动人口市民化进程。基本要求包括三个方面：一是按照主体功能区战略和促进城镇化健康发展的总体要求，破除体制机制障碍，构建引导人口有序迁移、合理分布的制度体系，逐步使人口分布与生产力布局、资源环境承载力相适应。二是统筹推进农村户籍的流动人口进城落户和基本公共服务均等化。把有稳定劳动关系并在城镇居住一定年限的流动人口及其家属逐步转为现居住地居民。把暂不具备落户条件的流动人口纳入城镇公共服务体系，使其逐步享受与本地居民均等的基本公共服务，促进流动人口社会融合。三是在统筹城乡发展的过程中，吸引和留住各方面人才参加新农村建设，推进农业现代化。

总体目标是通过20年的努力，基本实现流动人口稳定下来的目标，人口空间分布进一步优化，城乡、区域基本公共服务均等化基本实现。为此，需要以人口城镇化为重点，统筹推进相关领域的改革，主要建议如下：

##### （一）加快编制促进城镇化健康发展规划，制定差别化的人口迁移管理政策

加强顶层设计和统筹协调，以构建城市化战略格局、稳步推进农业转移人口转为城镇居民、增强城镇综合承载能力为核心内容，编制促进城镇化健康发展规划。以全员人口统筹管理信息系统（金人工程）和人口流动迁移监测调查情况为依托，结合各地经济社会发展战略和资源环境承载力，制定不同类型地区人口发展目标和政策，引导形成与全国主体功能区规划和城镇化战略格局相适应的人口分布格局。按照优先落户中小城市、逐步放开大城市落户条件、合理调控特大城市人口规模的原则，以在城镇稳定就业、长期居住和新生代流动人口为重点人群，制定不同类型城市化地区落户的条件。构建人口城镇化和流动人口市民化指标体系，加强规划编制、实施过程中的统筹协调以及实施效果的跟踪评估。

##### （二）以社会保障、住房和子女教育为重点，大力推进流动人口基本公共服务均等化

建立健全覆盖流动人口的社会保障体系。建立和完善社会保险转移接续机制，逐步提高社会保障统筹层次。优先推进流动人口参加工伤保险、养老保险和医疗保险。将长期工作、居住在城镇的流动人口纳入城市低保和城镇职工、居民社会保险，对生活困难的流动人口及其家庭，纳入社会保险补贴范围。健全包括流动人口在内的常住人口住房保障体系。把符合条件的流动人口纳入住房公积金制度。

建立健全覆盖流动人口的公共服务体系，使公共资源配置与人口分布变动趋势相适应。在提高优化开发区城市公共服务资源利用效率的基础上，加强重点培育的城市

群和城市化地区城镇公共服务体系建设。逐步取消流入地职业教育、高考政策对流动人口子女的限制。进一步做好流动人口计划生育、疾病防控、适龄儿童免疫等各项工作。丰富流动人口的文化生活。

### (三) 促进中西部地区劳动密集型产业发展, 拓宽就业渠道

国家出台企业异地搬迁技术改造资金补助、产业转移示范园(区)企业税收减免等财税政策, 引导东部产业向中西部地区梯度转移。支持中西部地区建设产业转移示范园(区)。中西部地区要利用劳动力成本优势, 积极承接吸纳就业多的劳动密集型产业, 吸引外出务工人员返乡就业、就近从业, 由“移民就业”转向“移业就民”。

营造有利于服务业发展的环境。培养壮大生产性服务业, 大力发展生活性服务业, 特别是家庭服务业, 加大服务产业和商业模式创新。降低生活性服务业和个体经营户税负, 鼓励外来人员自主创业。支持流动人口从事城镇居民所需的生活服务型工作(如老龄服务), 满足人口聚集带来的服务需求增长。

### (四) 加强职业技能培训和就业服务, 提高流动人口家庭发展能力

加快发展面向农业人口的职业教育, 逐步实现农村未能继续升学的应届初中毕业生接受职业教育全覆盖。建立以统筹资金、校企联合、订学培训、直补企业等措施为主的流动人口培训机制, 逐步提高劳动力素质。加强人力资源市场建设, 为流动人口提供就业信息和咨询服务。确立支持流动人口家庭团聚的社会经济政策导向, 进一步强化父母监护未成年子女的法律责任, 制定有利于保护留守儿童、留守妇女、留守老人权益的政策措施, 完善社会监督机制。利用社区平台和计划生育协会、人口福利基金会等群团组织帮扶济困、广泛联系流动人口的优势, 及时了解流动人口利益诉求, 化解矛盾。整合政府、企业、社会资源, 开展帮扶活动, 营造共同关爱流动人口的社会氛围。

### (五) 统筹推进财税、行政管理体制和土地制度改革

增强中央和省级政府在教育、社会保障等基本公共服务方面的统筹能力, 按实有人口规模补助地方公共服务资金。提高基层政府保障能力, 逐步减少间接税, 建立以居民消费、居民财富为主要税源的地方税收体系, 形成地方财政收入随人口聚集度增加而增长的机制。推进行政体制改革, 赋予实有人口较多、经济总量较大的县城和小城镇更多的经济社会管理权限。

完善土地产权制度和集体土地征收制度, 保护进城农民的土地财产权等合法权益。细化公益性和经营性用地范围, 严格禁止非公益性用地的征地行为, 逐步缩小征地范围。提高征地补偿标准, 完善征地补偿争议协调机制。稳定和完善的农村基本经济制度, 保护进城农民对承包地、宅基地、农房的合法权益。鼓励进城农民将土地承包经营权、宅基地采取转包、租赁、互换、转让等方式进行流转。尊重农民处置资产的

意愿，探索建立进城农民土地流转机制。

## 五、提升人口管理科学化水平的政策建议

当前，我国人口发展呈现出总量持续增长，结构性矛盾凸显、流动迁移活跃等特征。同时，社会阶层不断分化、社会利益关系日趋复杂、社会规范失灵、多元化社会服务需求迅速增长，都对人口管理提出了新要求、新任务。人口管理作为社会管理的一个重要组成部分，不仅包含对人口信息、人口行为及相关公共产品和服务的管理，也包含防范和解决由于人口因素和人口现象引致的社会问题；既要落实属地管理；也要加强流动管理。适应新时期人口和经济社会发展的需要，立足于加强和创新社会管理，必须确立以人为本、服务为先的理念，以人口发展规划为基础，以人口服务管理法规制度为保障，以人口基础信息管理系统为支撑，以基层社区服务管理平台为节点，构建属地化人口管理体系，不断提升人口管理科学化水平。

### （一）确立人口发展规划的基础性地位，建立健全人口综合决策与统筹协调机制

健全人口发展规划与全国主体功能区规划、城镇化发展规划、基本公共服务规划等重大专项规划的衔接协调机制。通过有约束力的人口发展规划，统筹协调劳动就业、社会福利、义务教育、基本医疗、社会救济、计划生育、户籍制度等公共服务和社会管理方面的长期计划。指导各地在编制本地发展规划时，开展人口规模、结构、分布、素质等因素变化影响的综合性评价，建立重大工程项目人口评估机制和区域人口风险预警预报制度。

### （二）完善人口管理法规制度，探索建立直接面向公民个人的福利体系

形成完善的人口管理法律体系。根据人口和社会发展的现实需要，并参照一些发达国家的经验，在完善现行相关法律法规的基础上，针对人口登记、家庭福利、农民权益保障、流动人口服务管理等制定有关的专项法律法规。完善人口普查、人口专项调查等与人口相关的社会调查制度。探索建立直接面向公民个人的福利体系。建立城乡统一的人口登记制度。按照“一恢复、一减弱、一剥离”的原则推进户籍制度改革，恢复户籍仅仅作为人口登记和民事关系证明服务的原始功能，弱化户籍在配置行政资源、财税资金等方面的功能，逐步将居民公共服务享受资格与户籍剥离。建立以公民身份号码为核心的人口识别机制，使身份证成为衔接政府专项服务管理档案的工具，成为公民在居住社区登记、享受相关福利待遇的凭证。

### （三）完善国家人口基础信息库，建立人口信息共享、动态更新机制

明确公安、人口计生、民政、卫生、人力资源社会保障、税务、工商等部门提供、获取人口信息的责任和权利，共同补充完善人口基础信息，形成以公民身份证号为准、覆盖全国人口的国家人口基础数据库。整合基层工作力量，建立源头数据采集、比对、动态更新机制。建立全国统一、规范的人口信息代码和标准，构建以国家

库为基础的跨部门、跨地区人口信息共享平台。

#### **(四) 完善人口流动迁移动态监测体系, 构建人口分布管理决策支持平台**

建立健全流动迁移人口生存发展状况和人口分布动态监测机制。立足城镇化背景下人口流动迁移管理的决策需要, 进一步完善监测内容和指标体系, 建立相关监测信息的共享机制。每年开展一次覆盖全国的抽样调查和部分地区的若干次专题调查, 重点监测分析流动迁移人口的人口学基本信息、就业、居住、社保、计划生育和生殖健康等公共服务情况, 以及社会参与、社会融合状况等, 把握人口流动迁移状况和生存发展趋势。全面推进全员人口信息和流动人口动态监测信息资源的建设和开发应用。依托人口计生委全员人口统筹管理信息系统(金人工程), 建设开发人口迁移分布和城镇化决策支持平台, 系统评估人口分布合理性和流动人口的社会融合程度, 为政府部门科学决策和公共服务提供信息支持。

#### **(五) 完善以社区为基础的人口服务管理网络体系, 提升流动人口服务管理水平**

建立和完善社区人口服务管理综合平台, 具体承担人口登记、流动人口信息采集及各类社会福利、社会救济及其他有关公民权利和义务事项的落实。发挥社区资源整合功能, 形成以社区居委会为基础, 公安、人口计生、劳动保障为骨干, 社会组织为补充“三位一体”的管理网络。强化流动人口聚集社区的工作网络建设, 为流动人口提供更加便捷高效的服务。