

人口迁移流动与城镇化的再审视

——来自第七次全国人口普查的启示

陈友华,蔡正广

(南京大学社会学院,江苏南京 210023)

摘要:目前国内仍没有其他更可靠的数据可以挑战在疫情常态化管控、全面二孩政策实施与大数据技术背景下进行的第七次全国人口普查数据的可靠性。对比 2020 年第七次全国人口普查公报数据,发现 2011—2019 年国家统计局根据人口变动抽样调查结果对某些人口数据的估计存在较大偏差,严重低估了中国迁移流动人口规模与城镇化水平。中国常住人口城镇化速度未见减缓,而户籍人口城镇化水平相对较低并导致半城镇化现象愈演愈烈。由于流动人口规模持续扩大以及被长期低估,导致公共资源错配和对落户群体不公等系列问题。因此,应审视中国城镇化发展、流动人口规模扩大与市辖区人户分离愈演愈烈的阶段性特征及其可能带来的负面影响。

关键词:人口普查;流动人口;城镇化;统计偏差

中图分类号:C924.24

文献标志码:A

文章编号:1671-4970(2021)06-0085-09

人口是人类社会存续的基础与前提条件,离开人口讨论很多问题没有意义。中国自 20 世纪 70 年代初实施计划生育以来已近半个世纪,与计划生育政策实施之初的情形相比,面临的主要人口问题早已由人口增长过快等人口数量问题转变到少子老龄化与出生人口性别结构失衡等人口结构问题。在此背景下,分析 2020 年第七次全国人口普查数据有助于审视过去对中国人口形势与发展趋势的判断和解读的恰当性,重新认识中国已经面临或即将面临的人口问题的重大转折,甚至是纠正以往在人口问题

认识与行动上的某些偏差。

一、第七次全国人口普查质量评析

中国人口普查是和平时期最大的社会动员,所投入的人力物力财力巨大。正因如此,全国人口普查与人口变动抽样调查,政府外的其他组织和个人是难以完成的,任何组织与个人凭一己之力要想获得比全国人口普查与人口变动抽样调查更准确的人口数据也是难以想象的。

人口普查与人口变动抽样调查虽然都属于大规

收稿日期:2021-06-25

基金项目:国家社会科学基金重大项目(17ZDA120)

作者简介:陈友华(1962—),男,江苏如东人,教授,博士,主要从事人口社会学与城市社会学研究。

模调查项目,但党委政府对两者的重视程度完全不同,同人口普查相比,人口变动抽样调查的规模要小得多。故而,中国人口普查数据质量一般要高于人口变动抽样调查数据质量,根据人口普查数据对两次普查间各年度的总人口等数据进行调整,是惯常的做法。

受主客观因素的影响,调查的系统性偏差与统计偏差都难以避免,因此第七次全国人口普查公报发布后被质疑也是正常的。实际上,普遍认为1964年第二次、1982年第三次与1990年第四次全国人口普查质量相对较高,而2000年第五次与2010年第六次全国人口普查质量相对较低。全国人口普查数据质量受质疑不是第七次全国人口普查数据公布后才开始出现的新现象,而是早在2000年第五次全国人口普查数据公布后就已经开始出现。那么,2020年第七次全国人口普查质量究竟如何,笔者尝试性地给予评析。

1. 1953—1990年人口普查

1953年进行了第一次全国人口普查,这次普查同1964年第二次全国人口普查、1982年第三次全国人口普查数据逻辑上的一致性较低,质量也较差,其主要原因在于:一是1953年新疆维吾尔自治区和西藏自治区还没有正式成立;二是当时缺少科学的人口普查经验,国家和民众还没有很好地掌握人口普查的实行方式,很多地方的生命统计制度尚未完善;三是这次全国人口普查主要是为人民代表大会普选进行选民登记工作,而不是为生命统计进行的。

1964年进行了第二次全国人口普查。这次普查被认为是历次全国人口普查中质量最高的一次,其主要原因在于:一是户籍登记管理制度及其在此基础上的包括粮油副食品配给制度与教育、就业、社会保障等制度逐渐建立起来,人被固定在一个地方不能随意流动,城镇中的单位制与乡村的人民公社制在政策执行中起到严格的社会控制作用,城乡与区域隔离型社会业已形成;二是三年经济困难时期刚结束不久,国内物资供应极为匮乏,生活物资凭票供应,而每家每户无价证券的分配又是按人数定量发放,民众缺少漏登的内在驱动力;三是当时只是提倡节制生育,还未实行强制性计划生育,不存在因规避生育处罚而漏登的可能性。

1982年进行了第三次全国人口普查。20世纪70年代初计划生育在全国全面展开,一些民众为了

规避超生处罚而选择性报告,因而这次人口普查出现了较明显的低龄女性人口漏登情况。但无论如何,户籍管理和集体所有制对家庭和人的精确定位与身体定位均依然起到重要作用。

1990年进行了第四次全国人口普查。随着改革开放的推进,户籍管制出现某种松动,人口流动限制得以放松,对人口普查登记提出了新的挑战:一是人口普查对流动人口常住地的定义不清晰;二是免登通知和请登通知的低效利用;三是流动人口对普查存有抗拒心理,出现躲避或虚报信息的情况,这些问题导致流动人口的漏登重登误报问题的出现。尽管流动人口带来一系列问题,但改革初期流动人口规模较小,直到1984年才出现成规模的人口流动,同20世纪90年代末和21世纪初相比不在一个数量级,流动人口漏重相抵后的人口总数净差率约为0.6‰^[1]。尽管1990年全国人口普查被认为是最后一次质量较高的人口普查,但有研究显示其漏报率远高于公报中的漏报率^[2]。

2. 2000—2010年人口普查

2000年进行了第五次全国人口普查。这次普查设计跟不上时代变迁的要求,很多问题被暴露出来,数据备受诟病。

首先,人口大量流动导致人口普查出现大面积重登漏登。随着粮食产量增加与城市管理松动,取消粮食配给制度后大量农村劳动力向城市转移,有关部门对流动人口及其规模的掌握不及以前准确。

其次,死亡人口被低估。一是用人单位对离退休人员生存认证的职能弱化;二是社保机构又很难管理到退休人员的生存状况,导致养老金领取出现漏洞;三是部分地区仍遵循土葬的传统,死亡后偷偷埋了而隐瞒不报;四是受利益驱使,如害怕人死后土地被收回或救济金丢失而隐瞒不报;五是因种种其他原因而不及时上报等。

最后,严厉计划生育下出现大量低龄人口的漏登瞒报。20世纪90年代计划生育执行力度加大,申报超生如同自投罗网,加上各地相关部门对超生数字相当敏感,因而2000年全国人口普查低龄段人口漏登现象非常严重。

2010年第六次全国人口普查为避免出现2000年第五次全国人口普查的重登漏登现象而采用户口所在地和居住地两地同时登记的方式,但一些由制度构建的矛盾并没有因此得到根本性改变,使得如

计划外出生人口漏登和死亡人口漏登等问题在 2010 年第六次全国人口普查中再度重演,其中以 0~9 岁漏登和 20~45 岁人口重登漏登尤为突出^[3]。这一系列问题导致第六次全国人口普查的出生人口、死亡人口漏登率相对较高和妇女总和生育率等指标过低^①。

3. 2020 年人口普查

人口流动和计划外出生是影响 2000 年、2010 年与 2020 年三次全国人口普查数据质量的主要因素。笔者认为 2020 年第七次全国人口普查数据质量比 2000 年第五次全国人口普查和 2010 年第六次全国人口普查数据质量都要高,可以用来进行分析研究与形势判断。原因如下:

一是新冠疫情常态化防控阶段人口流动受阻。新冠疫情暴发对社会稳定带来严峻挑战,尽管各地各部门在 2020 年年中就开始逐步放松对人口流动的限制,但失业率、流动人口规模与旅客运输量等相关指标直至 2020 年第七次全国人口普查开展时都没有恢复到 2019 年的同期水平。例如,2020 年 10 月各项失业率指标^②均高于 2019 年同期;2020 年外出务工的农民工群体比 2019 年减少了 517 万人^③;2020 年 10 月公路、铁路、水路、民航和中心城市的客运量同比负增长。另外,疫情期间基层组织和工作单位等均进行了各类摸排工作,例如健康检查、外出报备和复工复产报备,相关部门采集人口流动和经济运行信息有利于人口普查的实施。

二是生育政策调整和户口清理整顿减少了漏登的可能性。先后实施的“单独二孩”和“全面二孩”生育政策放宽了对生育的限制,计划外生育的定义范围大大缩小,更少的人被认定为计划外出生人口,超生瞒报的必要性大大下降。同时,2014—2016 年进行了大规模的户口清理整顿工作,处理了大量错重假户口和身份证号码以及补办无户口问题。尽管以往在人口普查之前也进行了户口清理整顿工作,但由于生育政策调整、大数据应用等,使得这次整顿工作较以往更彻底,为第七次全国人口普查奠定了较好的基础与营造了较为有利于开展普查的环境。

三是大数据应用减少了重登漏登的可能性。2010 年第六次全国人口普查没有将居民身份证号码信息纳入调查范围,人户分离的人分别在户籍地和居住地两地分别进行调查登记,后续再比对回答情况来删除重登样本^[4],但这样处理重登的效率究

竟有多高,以及产生的重登规模有多大等很难评估。而 2020 年第七次全国人口普查应用大数据技术和电子化登记,一方面可以减少登记时的转录误差,另一方面可以根据居民身份证号码信息与公安、卫健等相关部门的统计数据进行了比对。如果不考虑拥有多个居民身份证的人的重登情况,大数据应用可以大幅提高核查重登的效率和精度。

四是退休人员生存认证规范化减少了死亡人员漏登的可能性。虽然 2003 年出台了社会保险稽核办法,但早期的生存认证方式是社保信息与公安、民政人口死亡信息比对认证,如果退休人员去世后亲属不及时注销户口就无法进行比对核查,这种认证方式很难起到堵漏洞的作用。而相对严格的现场认证、指纹认证与人脸识别认证等方式是在 2010 年后才逐渐出现的,尽管直至 2020 年第七次全国人口普查开展时这些新认证方式仍未在全国完全普及,但 2020 年退休人员死亡认证规范程度比过去要高。

4. 对调查数据提出质疑时必须遵循的基本原则

人口普查、人口变动抽样调查不可避免地存在系统误差或抽样误差,因而评价人口调查数据质量应以重登、漏登与误登的多与少为标准,而不是调查有否重登、漏登与误登。对调查数据进行分析研究前,应事先对调查数据进行质量评估,调查数据质量究竟是很高、较高还是较差,如果调查数据质量较差就不适合用来进行分析研究。对一个调查数据提出异议或质疑时,应该利用另一个更准确的调查数据作为参照,并以参照调查数据为标准推算出需要评价的调查数据的准确率等指标来作为佐证,否则作出的评判本身就是有问题的。故而,以国家统计局每年依据人口变动抽样调查推算的总人口数与出生人数等数据去对 2020 年全国人口普查数据质量提出质疑本身也是存在明显问题的,因为人口变动抽样调查数据质量要低于 2020 年第七次全国人口普查。任何对人口普查与人口变动抽样调查数据质量的质疑应该使用另外的更准确的人口数据去推算并

①2012 年 7 月 6 日,国家统计局人口和就业统计司就使用《中国 2010 年人口普查资料》作出说明。

②指全国城镇调查失业率、全国 16~24 岁人口城镇调查失业率、全国 25~59 岁人口城镇调查失业率和 31 个大城市城镇调查失业率。

③《2020 年农民工监测调查报告》,国家统计局,2021 年 4 月 30 日。

以此作为质疑的依据才是科学合理的。但问题是
中国不存在这样的统计数据,没有公开资料可以提供
比全国人口普查更让人信服的数据去挑战全国人口
普查数据的权威性和可靠性。但这绝不意味着我们
没有对人口普查数据持怀疑的权利,只是没有更准
确的数据作为佐证而已。因此,目前用数据质量不
及第七次全国人口普查数据的以往的人口普查与人
口变动抽样调查数据去对第七次全国人口普查数
据质量评头论足实际上也是不完全能站得住脚的。
还有一点值得注意:2010 年和 2020 年第六次与第
七次全国人口普查漏登率分别仅为 0.12% 和 0.05%
,研究者应该对如此低的漏登率持怀疑态度,因为
两次人口普查间的数据对不上,特别是发现人口普
查低年龄组人口受计划生育等因素影响而出现明显
的漏报现象,死亡人口也存在类似的问题。

二、中国人口发展状况与人口调查数据偏差

1. 中国人口发展状况

中国妇女总和生育率早在 1992 年就下跌至更
替水平以下,2020 年第七次全国人口普查公报显示
妇女总和生育率已降至 1.3 的超低水平,中国掉入
低生育率陷阱无可争议。中国短短 8 年间分别出台
的单独二孩、全面二孩和三孩生育政策,无论是前期
的政策考察时间与程序都在不断缩减,按阶段放开
生育限制的政策调整即将迎来尾声,继续放开四孩
限制对扭转低生育率状况意义不大,背后反映了出
生率连年下降与老龄化迅速攀升的严峻状况。调整
生育政策后短期内出现的出生人口回升是二孩出生
人口占比提高所带来的“政策性补偿效应”所致,待
这批大龄且有较高二孩生育需求的妇女生育二孩后
生育率又会迅速回落。内生性低生育率趋势早已形
成,在育龄妇女数量持续减少与婚育年龄不断推迟
的背景下,未来中国的出生人口与出生率仍有较大
的下降空间。伴随着出生率下降以及与人口流动相
伴而来的家庭碎片化与住房条件改善等,已经出现
了家庭规模在原先较小的基础上的进一步快速收
缩、快速老龄化等一连串社会问题。家庭规模缩小
意味着家庭风险承受能力与家庭内部互助能力下降
以及维持家庭运转的成本提高,以上两者在一定程度
上将部分原本可以在家庭内部消化的风险和矛盾
转嫁给政府和社会,而政府和社会是否有足够能力
承受这些风险和成本值得深思。伴随着始于 1962

年的第二次人口出生高峰时期出生的人口从 2022
年开始陆续进入老年期,中国将进入历史上最快
的人口老龄化时期,到 2035 年老年人口比例比现在
高得多,老年抚养负担要比现在沉重得多,届时中
国的政府、市场、社会、家庭与个人能否承受住如
此沉重的养老压力,都是值得怀疑的,因为未来绝
非总是光明的。

2. 人口调查数据偏差

城镇化水平与流动人口规模的相关指标在 2020
年出现了不连续的跳跃,同以往相比差异巨大。加
之新冠疫情期间人口流动受阻,2020 年第七次全
国人口普查公布的城镇化水平与流动人口规模实际
上是被“低估”的,因为客观上讲,如果没有新冠
疫情,2020 年第七次全国人口普查时的城镇化水
平与流动人口规模应该比现在公布的数据更高。可
见,过去在对中国人口迁移流动及其相关问题的判
断、理解与认识上出现了严重的偏差,中国人口流
动的数量与频率要远远超过以往对此的判断。

(1) 人口空间分布亚热带化和沿海化

中国人口向气候温暖湿润、阳光充足的沿海地
区集中,体现在亚热带和沿海地区人口比重上升,而
北方尤其是东北人口塌陷趋势明显,西北民族聚居
区人口比重变动不大。同 2010 年第六次全国人口
普查相比,2020 年华北、东北和华中人口比重下
降,华东、华南、西北和西南人口比重上升。须注
意的是,东北、华东和华南人口比重变动幅度正在
扩大。2010—2020 年中国的人口空间分布出现
了如下变化(表 1):

第一,东北人口大量流出是不争的事实,但过去
10 年有关部门对东北人口转移速度过于乐观,2011—
2019 年人口变动抽样调查结果显示东北人口比重
每年下降 0.03 至 0.08 个百分点,2019 年末至 2020
年全国人口普查时点下降 0.72 个百分点,同前 9 年
的抽样调查相比,变动幅度出现一个不连续的跳
跃。造成在此跳跃的唯一原因只可能是人口变动
抽样调查严重低估了东北人口的流出速度。

第二,同东北的情况相类似,华东和华南人口比
重在 2011—2019 年持续小幅攀升,而在 2019 年末
到 2020 年人口普查间却出现大幅上升。而华北人
口比重在 2011—2019 年呈先升后降变动,每年变
化幅度在 0.10 个百分点以内。然而,华北人口比
重在 2019 年末至 2020 年人口普查时下降了 0.57 个百

分点,跳跃幅度比 2011—2015 年连续 5 年上升幅度之和还要大,华北人口比重在 2011—2020 年的实际变动过程应另作讨论。

第三,2011—2019 年人口变动抽样调查略高估了西南人口比重的升幅,低估了华中人口比重的降幅,但同东北、华北、华东和华南的偏差相比小得多。

第四,西南人口比重呈连续变动趋势,没有出现跳跃,说明人口变动抽查调查对西南人口变动的估计与实际情况相对一致。回顾 2001—2010 年人口变动抽样调查,除了华南人口比重在 2009—2010 年出现不连续跳跃外,其他地区很少出现类似 2019—2020 年的跳跃。总体而言,2011—2019 年人口变动抽样调查对各地区人口变动的估计出现了某种系统性偏差,而这种偏差在 2001—2010 年中并不突出。

表 1 2010—2020 年中国各地区占全国人口比重

单位:%

年份	东北	华东	华中	华北	华南	西北	西南
2010	8.18	29.32	16.19	12.30	11.88	7.22	14.39
2011	8.14	29.32	16.14	12.39	11.90	7.21	14.37
2012	8.10	29.32	16.12	12.46	11.94	7.22	14.37
2013	8.07	29.31	16.10	12.53	11.95	7.23	14.38
2014	8.02	29.33	16.08	12.58	11.98	7.24	14.38
2015	7.96	29.33	16.09	12.61	12.04	7.29	14.42
2016	7.90	29.37	16.08	12.58	12.11	7.30	14.44
2017	7.82	29.42	16.06	12.57	12.21	7.33	14.45
2018	7.76	29.50	16.06	12.56	12.33	7.36	14.49
2019	7.71	29.58	16.06	12.55	12.44	7.39	14.52
2020	6.99	29.98	15.84	11.98	13.19	7.33	14.53

注:数据来源于《中国统计年鉴 2020》和《第七次全国人口普查公报》。

(2) 城镇化快速推进

对比 2020 年第七次全国人口普查和近 10 年城镇化发展数据,2011—2019 年全国人口变动抽样调查存在系统性偏差,城镇化推进速度被长期低估。中国城镇人口比重从 2010 年的 49.95% 上升至 2019 年的 60.6%,每年提高 1.02 至 1.33 个百分点。2020 年第七次全国人口普查公报显示城镇人口比重为 63.89%,按增长趋势看,预期 2020 年末城镇人口比重可达到 64%。从变动幅度看,2019 年末到 2020 年第七次全国人口普查时的城镇人口比重上升幅度是 2010—2019 年每年的 2~3 倍,加之 2016—2019 年出现连续 4 年的城镇化速度缩减,2020 年第七次全国人口普查比 2019 年末上升 3.29 个百分点的跳跃显然不合理,说明 2011—2019 年全国人口变动抽样调查对城镇化推进速度出现系统性

低估,2000—2020 年中国城镇人口比重见表 2。

表 2 2000—2020 年中国城镇人口比重

年份	常住人口 城镇化率/%	变动 幅度	户籍人口 城镇化率/%	变动 幅度	常住与户籍人口 城镇化率之差
2000	36.22	1.44	26.08	0.57	10.14
2001	37.66	1.44	26.68	0.60	10.98
2002	39.09	1.43	27.89	1.21	11.20
2003	40.53	1.44	29.70	1.81	10.83
2004	41.76	1.23	30.81	1.11	10.95
2005	42.99	1.23	31.99	1.18	11.00
2006	44.34	1.35	32.53	0.54	11.81
2007	45.89	1.55	32.93	0.40	12.96
2008	46.99	1.10	33.28	0.35	13.71
2009	48.34	1.35	33.77	0.49	14.57
2010	49.95	1.61	34.17	0.40	15.78
2011	51.27	1.32	34.50	0.33	16.77
2012	52.57	1.30	35.29	0.79	17.28
2013	53.73	1.16	35.70	0.41	18.03
2014	54.77	1.04	37.10	1.40	17.67
2015	56.10	1.33	39.90	2.80	16.20
2016	57.35	1.25	41.20	1.30	16.15
2017	58.52	1.17	42.35	1.15	16.17
2018	59.58	1.06	43.37	1.02	16.21
2019	60.60	1.02	44.38	1.01	16.22
2020	63.89	3.29	45.40	1.02	18.49

注:数据来源:①国家统计局编,《中国统计年鉴 2020》,中国统计出版社,2020 年;②《第七次全国人口普查公报》;③国家发展和改革委员会编,《国家新型城镇化报告 2019》,中国计划出版社,2020 年;④国家发展和改革委员会编,《国家新型城镇化报告 2015》,中国计划出版社,2016 年;⑤国家统计局人口和社会科技统计司编,《中国人口统计年鉴(2000—2004)》,中国统计出版社,(2000—2004)年;⑥国家统计局人口和就业统计司编,《中国人口统计年鉴(2005—2006)》,中国统计出版社,(2005—2006)年;⑦国家统计局人口和就业统计司编,《中国人口和就业统计年鉴(2007—2010)》,中国统计出版社,(2007—2010)年。

(3) 人口迁移流动持续扩大

2011—2019 年全国人口变动抽样调查对流动人口规模出现明显低估。2020 年人户分离人口规模远超预期,同 2010 年第六次全国人口普查相比,增加了 2.32 亿人,增长 88.52%。回溯历年人口变动抽样调查数据,人户分离人口增长速度在 2010—2011 年达到最高,之后的 2015—2019 年出现负增长。然而,2019 年末到 2020 年第七次全国人口普查期间人户分离人口增加了 2.13 亿人,同前 5 年相比呈现出一个明显的反向跳跃。与城镇人口比重的变动相类似,2020 年流动人口增长也特别迅猛,同 2010 年第六次全国人口普查相比,增加了 1.54 亿人,在 2015—2019 年间甚至出现了连续的负增长,却在 2020 年第七次全国人口普查时有一个反向跳

跃。从人户分离结构看,2010—2019 年间流动人口占人户分离人口比重稳定在 84% 左右,人户分离结构没有出现明显的趋势性变动,但 2020 年第七次全国人口普查中流动人口占人户分离人口比重为 76.27%,同 2019 年末相比下降了 8.02 个百分点,这种跳跃显然不符合逻辑。可以发现,2010—2019 年间市辖区内人户分离人口被低估比流动人口被低估幅度可能更大,2000—2020 年中国流动人口情况见表 3。

表 3 2010—2020 年中国流动人口情况				
年份	人户分离人口/亿人	流动人口/亿人	人户分离人口—流动人口	人户分离人口/流动人口
2010	2.61	2.21	0.40	84.67
2011	2.71	2.30	0.41	84.87
2012	2.79	2.36	0.43	84.59
2013	2.89	2.45	0.44	84.78
2014	2.98	2.53	0.45	84.90
2015	2.94	2.47	0.47	84.01
2016	2.92	2.45	0.47	83.90
2017	2.91	2.44	0.47	83.85
2018	2.86	2.41	0.45	84.27
2019	2.80	2.36	0.44	84.29
2020	4.93	3.76	1.17	76.27

注:数据来源于《中国统计年鉴 2020》和《第七次全国人口普查公报》。

三、对人口迁移流动的重新审视

2011—2019 年人口变动抽样调查对城镇化和人户分离人口的估计出现了严重低估,重新审视过去的研究和判断有助于认清中国人口发展形势正在经历的重大转折。

1. 半城镇化愈演愈烈

2020 年第七次全国人口普查常住人口城镇化率和户籍人口城镇化率分别为 63.89% 和 45.40%,两者相差 18.49 个百分点。与 2010 年相比,2020 年常住人口城镇化率与户籍人口城镇化率之间的差额扩大了 2.71 个百分点。上述数据充分反映了中国城镇化发展很大程度上带有半城镇化的成分。一是户口不能自由迁徙或受到较大阻碍,二是流动人口规模日益扩大,中国城市发展过程中出现各种扭曲,特别是城镇化不完全和市民化不充分等问题。

虽然市场经济的推行与自由流动能让人们自由地到各地工作,但隔离性制度安排使得这些外地劳动力在某种意义上带有漂浮的性质,因而户籍人口城镇化率比常住人口城镇化率可能更切合中国的国

情。这种自由迁徙权的部分丧失与粘连在户籍上的社会福利制度安排,使得中国的人口迁移流动出现候鸟式与家庭成员空间分离等独特现象,这些特点是西方国家未曾出现过的。流动人口很难在迁入地落地生根,部分只能以个人为单位居留在迁入地。留守家庭催生出的春运就是夫妻和家庭团聚需求被释放的典型现象,但其本质是由制度性隔离构建出来的城乡隔离和地区发展不平衡所导致的^[5]。同时,迁入地对外地劳动力的排斥导致外地劳动力在社会生活和行动层面上的融入困难,难以产生本地身份认同,这不利于中国城镇化的发展和社会结构的转型^[6]。只要隔离性制度问题得不到解决,这些外地劳动力部分最终会被排除在迁入地之外而不能扎根。但这种大规模兼高流动性的人口会构成极大的社会风险^[5]。典型如 2020 的新冠疫情,正值春节前夕,武汉在封城前有大批的外地劳动力通过各种渠道离开,人口流动性大加速了疫情的扩散,而这种社会风险瞬间转变成成为社会危机。

2. 流动人口规模持续扩张

近年来流动人口规模大幅增长源于城乡与区域发展差异扩大与 2016 年人才体制机制改革,户籍制度出现松动。2017 年,以武汉、西安和成都为代表的二线城市率先发布引才政策掀起“抢人大战”。2019 年 4 月和 12 月,国家发展和改革委员会、国务院先后印发相关文件对不同城市落户政策提出不同要求,取消或放宽落户限制、积分落户、允许租赁房屋的常住人口在城市公共户口落户等制度改革,对人口流动起到推波助澜的作用。

城市落户门槛下调应该驱动更多人口流向城市并在城市落户,即使流动人口市民化进程滞后于新政推行,但也没有充分的理由去回应 2017—2019 年间出现的户籍人口城镇化增长幅度持续缩小与人口流动规模持续下降的变动趋势。人口流动规模下降、劳动力短缺与农民工平均工资上涨等现象一度被理解成中国进入刘易斯拐点的标志性信号,劳动力供给长期过剩的格局已出现扭转^[7-9]。在农业剩余劳动力转移速度下降和人口抚养比转而上升背景下,劳动力无限供给向劳动力短缺过渡促使农民工平均工资上升,并逐步与城镇职工平均工资水平趋同。但“民工荒”标志着中国进入刘易斯拐点这一论断备受质疑^[10]。有研究认为农村剩余劳动力除了向城市企业转移外,还会向乡镇企业转移,而民工

荒是由转移方式引起的结构性失调^[11]。中国是否已经进入刘易斯拐点莫衷一是,但对农村剩余劳动力和流动人口规模在 2015 年开始出现下降或明显放缓的认识相对一致。

2020 年第七次全国人口普查公报显示 2010—2020 年流动人口规模仍然保持高速增长,这一结论与每年的人口变动抽样调查结果大相径庭。第七次全国人口普查时的人户分离人口比第六次全国人口普查时的人户分离人口增长了 88.52%,而第六次全国人口普查中的人户分离人口比第五次全国人口普查中的人户分离人口增长了 81.03%。流动人口规模仍在不断扩大。这说明过去对人口流动规模的判断出现了严重偏差,以至于对流动人口变动趋势出现较为严重的误判,同时也说明了农村剩余劳动力供给已经枯竭的观点可能有误。尽管第七次全国人口普查显示 15~59 岁人口比重出现下降,但户籍人口城镇化率尚未突破 50%,中国仍然处于快速城镇化阶段。如果进一步放宽落户限制甚至取消户籍制度管制,城乡自由迁徙才有可能将农村剩余劳动力红利完全释放出来,因此中国出现刘易斯拐点特征是特殊的制度安排所导致^[12]。

刘易斯拐点正加速到来:一是生育率塌陷早已埋下劳动力短缺的祸根,流动人口扩张是不可持续的,流动人口缩减即将来临;二是人口迁移具有选择性,年轻劳动力流动性高、大龄劳动力流动性低,而当前流动人口增长部分是逐步放松流动限制所导致的。因此,当前农村剩余劳动力的供给更多是消耗年轻劳动力的存量,而不是大龄劳动力的存量,因为户籍制度更多阻隔了农村大龄剩余劳动力向城市转移。从这一意义上看,现阶段农村大龄剩余劳动力在未来陆续退出劳动力市场,当户籍限制越迟松绑,这批劳动力的红利和供给将会不断减少甚至消失殆尽,若不加以利用将会造成严重浪费。与此同时,由于大部分农村年轻剩余劳动力更早地变成城市劳动力的一部分,这些年轻劳动力几乎不会再回流农村,农村剩余劳动力存量将加速减少,供给刚性也逐渐提高。从区域梯度发展格局看,中国中部地区逐步承接东部沿海地区劳动力密集型产业的转移和延伸,个别劳动密集型产业早在 2010 年就出现明显的从主要人口流入省份向主要人口流出省份转移^[13],但这些产业从沿海地区向中部地区转移过程中存在诸多困难,尤其是从事这类行业的劳动力转移与产

业转移速度不匹配。从 2020 年第七次全国人口普查结果可以发现,中部地区 15~59 岁人口占全国 15~59 岁人口的 24.96%,与 2010 年相比下降了 1.10 个百分点,相反,东部沿海地区对劳动力的虹吸效应持续扩大。从这个意义上看,农村剩余劳动力大量转移到城市时部分可能会转换成富余劳动力,在大城市流动人口规模被长期低估背景下富余劳动力隐蔽性失业或临时性失业问题存在被低估的可能,并因此而低估由此可能带来的系列社会风险。

3. 市辖区内人户分离人口快速膨胀

2020 年第七次全国人口普查公报显示:全国人口中,人户分离人口为 492 762 506 人,其中,市辖区内人户分离人口为 116 945 747 人,流动人口为 375 816 759 人。与 2010 年第六次全国人口普查相比,人户分离人口增加 231 376 431 人,增长 88.52%;市辖区内人户分离人口增加 76 986 324 人,增长 192.66%;流动人口增加 154 390 107 人,增长 69.73%。从资源配置与社会治理角度考察,市辖区内人口的户籍地、居住地与工作地三分离现象应得到更多关注。市辖区内人口出现三分离的原因如下:

第一,人口迁徙仍然受户籍制度限制。当一个人拥有几处住房时,按房落户的规定迫使人们必须考虑和取舍在哪一套房子落户,而子女就学就是一个重要的考虑因素。同时,户口一旦迁出就可能面临不能回迁的风险,乡城人口迁移更是如此。户口迁移的刚性特征迫使人们必须慎重考虑不同户籍地、居住地与工作地组合形式对家庭长远发展的得失。

第二,公共资源配置的非均等化,主要体现在新老城区资源分配和服务范围的差异。在城市空间和服务范围不断向外延伸过程中,老城区的教育、医疗与社会保障等重要公共资源较少随城市扩张而向外扩散,而学区房就是教育资源不均等配置的重要体现。由于户籍与公共资源分配被捆绑在一起,即使居民愿意向生活环境相对较好的新城区或近郊区转移,但新城区或近郊区很多公建配套质量远不及老城区,更多人愿意保留老城区户籍继续享受优质社会资源^[14],甚至有的家庭为了孩子就近入学而找亲友“空挂户”^[15]。趋利避害乃人之本性,因此,当一个人拥有两套或以上住房时,很自然地选择在区位和资源最好的住房落户。

第三,城市就业岗位集中在中心城区,职住分离随着城市扩张而愈发普遍。有研究显示居住在不同

社区类型的居民的职住分离程度存在显著差异,分离程度由低到高排列依次是单位社区、胡同社区、新建商品房社区与政策性住房社区^[16]。中国城市在扩张过程中普遍存在住宅郊区化和郊区用地单一的现象,但城市边缘的就业供给和新增就业机会跟不上人口发展速度,出现就业供求不匹配情况,形成居住在新城区或近郊区落成较晚的商品房的居民,以及城市边缘的保障性的住房的居民的职住分离明显比其他类型小区高。

市辖区内三分离是户籍制度和住房市场化并行的产物,并带来了一系列社会问题:一是导致很多与户口相联系的管理工作的运作成本增加。户籍制度本质上是家庭本位的人口管理方式,以此将公民的生命、健康、就业、教育、医疗、养老与社会福利等信息与土地或房产联系在一起,而人户分离无疑增加了户口所在地和居住地人口统计工作的难度,形成的统计数据也难以真实地反映当地的人口状况。二是依托于失真人口数据的经济运行和社会发展部署必然会对城市空间利用、产业布局与政策方向等方面产生深远影响,部分地区出现“大城小规”或“小城大规”的一个重要原因是对当地人口形势与发展趋势误判造成的。

四、结语与讨论

2020年第七次全国人口普查相对于2010年第六次全国人口普查与2011—2019年历年人口变动抽样调查质量要高,由此可知,过去10年对人口迁移流动和城镇化的基本判断存在严重偏差,并直接影响到对迁移的认知与对公共资源的配置。西方发达国家在进入工业化以后经历了城市化快速发展阶段,部分先发国家的城市化发展呈现出Logistic曲线形态,当城市化水平超过50%后出现减速增长的态势。2010年第六次全国人口普查时中国常住人口城镇化率为49.68%,与2000年第五次全国人口普查相比,城镇化率上升了13.46个百分点。2020年第七次全国人口普查时中国常住人口城镇化率为63.89%,与2010年第六次全国人口普查相比,城镇化率提高了14.21个百分点。这至少说明常住人口城镇化速度在城镇化水平跨越50%后未见明显的减缓迹象。中国常住人口城镇化道路与西方国家城市化经验有明显差异。

与此同时,中国户籍人口城镇化水平在30%~

46%阶段时,户籍人口城镇化率呈先减速增长而后加速增长的态势,中国户籍人口城镇化进程与中国常住人口、中等收入国家和中高收入国家的城镇化进程也表现出明显不同,带有明显的制度控制痕迹。2015年后中国户籍人口城镇化率的高速增长主要得益于2014年新型城镇化规划指标要求,然而户籍人口城镇化率增长速度仍然长期低于常住人口城镇化率增长速度,使得户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率之间的差额不断扩大,半城镇化问题越发明显。

近几年来中国人口城镇化加速是大城市地理空间扩大与落户政策放宽和小城镇区划调整的结果。长期以来中国采取控制大城市、发展中小城镇的发展战略,使得那些外来人口集中且落户需求较大的大城市积蓄了大量的需要转移的农村人口,而小城镇由于就业机会与优质公共资源少以及城乡公共服务差距不大,对农村人口转移的吸引力不足,形成了大城市“进不去”、小城市“不想落”的现象。随着大城市落户限制出现松动,过去被政策抑制住的农村人口转移需求得以释放,形成政策性补偿迁移,部分在原政策下有落户意向或需求但不符合落户条件的人在新政实行后会选择在城市落户。当政策性补偿迁移较多时,可能会导致常住与户籍人口城镇化率的加速上升。但大城市多实行重人才轻人口的差别化落户政策与多秉持“优先解决存量,有序引导增量”与“差别化落户,引导人口有序流入”的指导思想,不符合新政落户条件的人只能继续等待下一轮放宽或寻求替代方法,这种延迟效应对农村转移人口市民化进程起到很大的抑制作用。大城市中的补偿效应和延迟效应此消彼长,使得在城市推出落户新政后出现短期的补偿迁移,但这一增长势头又会被延迟效应抑制而减弱。中小城镇由于人口吸引力不足,户籍人口城镇化驱动力有限,一些地区为了完成相应的政绩考核指标,通过区划调整将农村人口划转进城。调整区划与村改居不是一个连续过程,会导致区域城镇化率陡然上升的虚假现象的出现,之后又可能出现停滞。

中国大量的流动人口与人户分离人口本身就潜藏着巨大的社会风险,增大了社会治理的难度。一些地区明面上降低了外来人口的落户门槛,暗地里将高门槛设置在进城落户人口的子女入学等基本公共服务上,甚至以退出农村三权作为农村转移人口

的落户条件,这种隐性歧视和社会排斥导致外来人口缺少对迁入地的归属感。消除流动人口隐患必须从消除人口自由迁徙的制度障碍开始,努力变有迁移意愿的流动人口为迁移人口,进而减少流动人口。大量人口从农村向城市转移是经济社会发展的客观规律,不可能通过行政命令强行禁止,因此农村转移人口市民化才是根本性的解决方法。只有将迁入地变成外来人口的新家实现家庭团聚,才能将这些流动人口稳定下来,这不仅有利于公共资源配置、消费潜力释放与劳动生产率提高,也有利于从根本上降低社会风险与隐患。

参考文献:

[1] 谢海秋. 浅析第四次人口普查中重登和漏登的原因 [J]. 人口学刊,1991(5):45-48.

[2] 周皓. 我国第四次人口普查漏报情况的重新估计——基于第五次人口普查的分析[J]. 人口研究,2003(2):36-41.

[3] 崔红艳,徐岚,李睿. 对 2010 年人口普查数据准确性的估计[J]. 人口研究,2013,37(1):10-21.

[4] 李若建. 历次人口普查中低年龄组人口漏报研究[J]. 中山大学学报(社会科学版),2013,53(2):145-152.

[5] 陈友华,苗国. 春运难题的建构与消解[J]. 广东社会科学,2010(4):152-158.

[6] 王春光. 农村流动人口的“半城市化”问题研究[J]. 社会学研究,2006(5):107-122.

[7] 吴垠. 中国特色新型城镇化:以刘易斯拐点期为背景的理论、模式与政策研究[J]. 经济科学,2015(2):18-29.

[8] 蔡昉,都阳. 工资增长、工资趋同与刘易斯转折点[J]. 经济学动态,2011(9):9-16.

[9] 张晓波,杨进,王生林. 中国经济到了刘易斯转折点了吗?——来自贫困地区的证据[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版),2010,40(1):54-72.

[10] 翟振武,杨凡. 民工荒:是刘易斯拐点还是伊斯特林人口波谷[J]. 经济理论与经济管理,2011(8):5-13.

[11] 刘钧,王雅雯. 中国农业剩余劳动力供给的“刘易斯拐点”尚未到来——与蔡昉先生商榷[J]. 东北财经大学学报,2013,129(5):49-53.

[12] 杨永华. 民工荒、半城市化模式和城市化模式[J]. 经济学家,2010(9):71-76.

[13] 邹湘江,吴丹. 我国流动人口减少了吗?——基于 2015 年 1% 人口抽样调查数据的分析[J]. 江西社会科学,2017,37(5):233-242.

[14] 易成栋,高波阳,黄友琴. 北京市人户分离人口的空间分布及其影响因素分析[J]. 中国人口科学,2014(1):33-43.

[15] 骆勇. 大城市户籍人口人户分离的特点与成因——基于广州市越秀区 X 街道、天河区 Y 街道的调查和分析[J]. 人口与发展,2010,16(4):66-72.

[16] 刘志林,张艳,柴彦威. 中国大城市职住分离现象及其特征——以北京市为例[J]. 城市发展研究,2009,16(9):110-117.

(责任编辑:张志琴)

《河海大学学报(哲学社会科学版)》订阅办法

(CN 32-1521/C, ISSN 1671-4970, 双月刊, 自办发行)

《河海大学学报(哲学社会科学版)》由河海大学主办,每逢双月末出版,国内外公开发行。每期定价:20 元(含邮费),全年订费 120 元。欢迎广大读者和单位函索订单或直接汇款订阅。

订阅办法:

(1) 邮局汇款:请将订单和邮签与汇款单仔细填好后寄回本刊编辑部,汇款时务请注明“订河海大学学报(哲学社会科学版)”,未收到订单者亦可向编辑部函索订单。

(2) 银行汇款:中国工商银行南京宁海路分理处 4301011409001024513,《河海大学学报(哲学社会科学版)》编辑部。

联系地址:210098 南京市西康路 1 号《河海大学学报(哲学社会科学版)》编辑部