

【区域经济政策】

# 区域政策与户籍、就业制度交织下的 中国人口迁移特征\*

董昕

**摘要:**中国式现代化是人口规模巨大的现代化,实现中国式现代化,人口迁移的作用不容忽视。区域政策、户籍制度、就业制度的交织演变共同影响着中国的人口迁移,第七次全国人口普查等最新数据反映出中国人口迁移的主要特征:在规模上,从零星迁移到大量迁移,流动人口规模增速加快;在结构上,乡—城迁移人口持续增加,城—城迁移人口占比提高;在流向上,从单向迁移转变为多向迁移,东西差异与南北差异并存;在范围上,省内迁移是人口迁移的主流,就近迁移趋势增强。其中,区域政策对人口迁移的流向特征和范围特征影响较大,而户籍制度和就业制度则对人口迁移的规模特征和结构特征影响较大。因此,可以通过区域政策、户籍与就业制度的改革来引导人口的迁移,以利于中国式现代化的实现。

**关键词:**区域政策;户籍制度;就业制度;人口迁移

**中图分类号:**F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2023)04-0012-08 **收稿日期:**2023-04-03

**\*基金项目:**中国社会科学院妇女/性别研究中心项目“住房产权对乡城人口迁移的影响研究:基于性别差异的视角”(fnzx061-2022);中国社会科学院创新工程项目“基于新工业新城市革命的生态文明空间发展研究”(2022STSA01)。

**作者简介:**董昕,女,中国社会科学院大学应用经济学院硕士生导师(北京 102488);中国社会科学院生态文明研究所城市群研究室主任,副研究员,经济学博士(北京 100710)。

## 一、引言

人口迁移对于经济社会发展、技术文化交流、人力资源调整等都具有重要意义。中国作为一个具有14亿人口的大国,其人口迁移的复杂性、重要性更加凸显。正如党的二十大报告中提到的“中国式现代化是人口规模巨大的现代化”,要实现中国式现代化,人口迁移的作用不容忽视。影响中国人口迁移的政策与制度主要包括区域政策、户籍制度、就业制度等。由于学科视角、专业领域等原因,学界对区域政策、户籍制度、就业制度单独进行总

结和论述的文献较多(魏后凯,2008;孙久文,2018;高国力等,2018;陆益龙,2002;郭东杰,2019;张明龙,2009;纪韶等,2019)。虽然,区域政策、户籍制度、就业制度等影响人口迁移的因素因为制度刚性、改革重点等的不同,各种政策制度的改革进程也不尽相同,但由于政策制度制定的社会经济背景大体相同,因此,其对人口迁移的影响也交织在一起。因此,本文拟从以下三方面做出一些边际贡献:一是对多种影响人口迁移的政策和制度进行交叉综合梳理,以期为人口迁移的分析提供一个更为清晰的视野;二是利用第七次全国人口普查等最新数据对中国的人口迁移特征进行总结,以体现各种

政策和制度对人口迁移的现实影响。三是提出以区域政策、户籍制度与就业制度改革引导人口迁移特征优化的若干建议。

## 二、区域政策与户籍、就业制度的交织演变

区域政策、户籍制度、就业制度的发展有各自的演进路线与时间节点。为了能够对区域政策、户籍制度、就业制度这些影响人口迁移的政策和制度进行综合梳理和交叉分析,本文选用了较宽的时间尺度,将新中国成立以来的制度变迁划分为三个阶段,第一阶段是20世纪50年代至70年代,第二阶段是20世纪80年代至90年代,第三阶段是21世纪以来至今。

**(一)第一阶段:重点建设内地的区域政策,城乡二元的户籍制度,统包统配的就业制度,共同构建了计划经济体制下人口迁移的制度框架**

20世纪50年代至70年代的区域政策重点在于加强内地建设。五年计划是区域政策的重要体现。第一个五年计划(1953—1957年)的主要任务有两点,一是集中力量进行工业化建设,二是加快推进各经济领域的社会主义改造。在工业化建设方面,苏联援建项目中有76%布局在内地,重点建设项目中有68%布局在内地(李剑林,2007)。解放时间较早、工业基础较好的东北地区得以率先发展,形成了以沈阳、长春、哈尔滨等城市为代表的东北老工业基地。随后的“二五”(1958—1962年)、“三五”(1966—1970年)、“四五”(1971—1975年)计划时期,开展了大规模的“三线”建设,国家继续大规模投资于“三线”地区,由此形成了重庆、昆明、成都、西安、贵阳、兰州等中西部新兴工业基地。1973年国家计委提出“四五”纲要修正草案,适当改变了以备战和“三线”建设为中心的经济建设指导思想,提出在重点建设内地战略后方的同时,必须充分发挥沿海工业基地的生产潜力,并且适当发展。但沿海地区优势的真正发挥,还是在1978年改革开放以后。

这一阶段城乡二元户籍制度逐步确立,并与其他社会制度一起形成了城乡分割的制度体系。1951年公安部公布施行的《城市户口管理暂行条例》是新中国最早的户籍法规,基本统一了全国城市的户口登记制度。1953年,在第一次全国人口普

查的基础上,大部分农村也建立起了户口登记制度。1955年,国务院公布施行《关于建立经常户口登记制度的指示》,规定城市、集镇、乡村和机关、团体、学校、企业都要办理户口登记,从此开始统一全国城乡的户口登记工作。1958年颁布的《中华人民共和国户口登记条例》标志着二元户籍制度正式确立,规定“公民由农村迁往城市,必须持有城市劳动部门的录用证明,学校的录取证明,或者城市户口登记机关的准予迁入证明”。从1961年开始,户籍制度与粮食供给、住房、教育、养老等多种社会制度相结合,以户籍制度为基础的城乡二元制度体系逐步形成。

1949年新中国成立后,国家面临着百废待兴的局面。为了进行大规模的国家建设,解决各种失业人员的就业问题,1952年中央人民政府政务院发布了《关于劳动就业问题的决定》,有计划地把城乡大量剩余劳动力充分应用到生产事业及其他社会事业中来,进而逐步做到统一调配劳动力,标志着“统包统配”这种就业制度的形成,国家用行政手段对城镇劳动力实行统一计划、统一招收、统一调配。“统包统配”的就业制度是计划经济体制的重要组成部分,这一制度对于解决当时的就业问题,对于建设门类比较齐全完整的国民经济体系,对于国家重点工程以及边远地区的开发建设都起到了十分重要的作用。但是,随着经济社会的发展,劳动力配置靠行政调配、企业无用工自主权、劳动力无法流动,由“统包统配”就业制度带来的弊端开始逐渐显现。

**(二)第二阶段:沿海优先的区域政策,户籍制度改革从小城镇推开,就业市场的快速建立,从增强动力与放松限制两方面促进了人口的市场化迁移**

20世纪80年代至90年代的区域政策强调沿海地区的优先发展。1978年改革开放后,沿海地区的区位优势在向市场经济的转型过程中逐渐体现,区域政策也开始向沿海地区倾斜。1980年,深圳、珠海、汕头、厦门4个经济特区设立。1984年,大连、秦皇岛、天津、烟台、青岛、连云港、南通、上海、宁波、温州、福州、广州、湛江、北海等14个城市被确定为沿海开放城市。1985年,珠江三角洲、长江三角洲、闽南地区和环渤海地区被列为开放地区。1988年,设立海南省并建立经济特区。1990年开发

开放浦东新区。1982年12月通过的“六五”计划(1981—1985年)明确提出要积极利用沿海地区的现有经济基础,充分发挥区域优势,带动内地经济进一步发展;而内陆地区则应加快能源、交通和原材料工业建设,支援沿海地区经济的发展。这与第一阶段沿海地区支援内地建设的政策导向明显不同,在沿海地区优先发展的政策导向下,内陆地区的建设需要支援沿海地区的发展。“七五”计划(1986—1990年)继续了沿海地区优先发展的政策导向,提出要加速东部沿海地带的发展,同时把能源、原材料建设的重点放到中部地区,并积极做好进一步开发西部地区的准备。“八五”计划(1991—1995年)则提出东部沿海的经济特区、开放城市和地区,要从国民经济全局出发,结合本地优势,逐步形成合理的地域分工。1996年,第八届全国人民代表大会通过的《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》,提出在“九五”期间要更加重视支持中西部地区的发展,积极朝着缩小差距的方向努力,但并未将中西部地区发展上升为国家战略;同时,也强调了经济特区、沿海开放城市和开放地带要积极参与国际经济合作,充分发挥示范、辐射和带动作用。

这一阶段严格的城乡二元户籍制度开始松动,小城镇户籍制度改革首先推开。户籍制度开始松动的重要标志是1984年国务院发布《关于农民进入集镇落户问题的通知》,要求“各级人民政府应积极支持有经营能力和有技术专长的农民进入集镇经营工商业”,对于在集镇有固定住所,有经营能力,或在乡镇企事业单位长期务工的农民和家属,公安部门应准予落常住户口,发给《自理口粮户口簿》,统计为非农业人口。1985年的《中华人民共和国居民身份证条例》突破了长期以来一户一本的户口簿或通过单位开具介绍信以证明个人身份的做法,这意味着个人开始脱离家庭和单位的依附,也为人口流动提供了便利。20世纪90年代以来,国家先后在广东、山东、浙江等省进行小城镇户籍改革试点,1997年发布的《国务院批转公安部小城镇户籍管理制度改革试点方案和关于完善农村户籍管理制度意见的通知》,以及2000年6月中共中央、国务院发布的《关于促进小城镇健康发展的若干意见》等一系列政策文件均进一步放宽了小城镇的落户条件,强调“凡在县级市市区、县人民政府驻地镇及县以

下小城镇有合法固定住所、稳定职业或生活来源的农民,均可根据本人意愿转为城镇户口,并在子女入学、参军、就业等方面享受与城镇居民同等待遇,不得实行歧视性政策”。

这一阶段以“三结合”“双轨制”等为代表的就业方式,打破了“统包统配”就业制度的桎梏,为就业市场的建立奠定了基础;国有企业改革等一系列法律政策的出台则使就业市场快速建立起来。改革开放后,“统包统配”的就业制度越来越不适应市场经济发展的需要。顺应改革开放的要求,1980年中共中央在北京召开了全国劳动就业工作会议,并转发了《进一步做好城镇劳动就业工作》文件,提出了“三结合”的就业方针,即“在国家统筹规划和指导下,实行劳动部门介绍就业、自愿组织起来就业和自谋职业相结合的方针”。1983年,劳动人事部先后颁布《关于积极试行劳动合同制的通知》《关于招工考核择优录用的暂行规定》等文件,劳动合同制、招工考录制在全国初步确立起来,劳动就业体制也开始进入计划就业和市场就业“双轨制”时期。1992年,国务院颁布《全民所有制工业企业转换经营机制条例》,明确企业享有劳动用工权,可以按照面向社会、公开招收、全面考核、择优录用的原则,自主决定招工的时间、条件、方式、数量,推动了国有企业进入劳动力市场。1993年,党的十四届三中全会审议并通过《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,明确提出“改革劳动制度,逐步形成劳动力市场”,并将劳动力市场作为培育市场体系的重点之一。1994年第八届全国人民代表大会常务委员会第八次会议通过《中华人民共和国劳动法》,正式确立了劳动合同制度。1999年,《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》提出要“形成市场导向的就业机制”。

**(三)第三阶段:以区域协调发展为导向,以基本公共服务均等化削弱户籍作用,破除城乡、地区就业障碍,完善了要素流动的体制机制**

21世纪以来,区域协调发展成为区域政策的中心导向。“西部大开发”“振兴东北”“中部崛起”“东部率先发展”国家区域发展战略相继提出,城市群、都市圈和县域发展快速推进。2000年,国务院成立了西部地区开发领导小组。2001年通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》明确提出,实施西部大开发战略,加快中西部地

区发展,促进地区协调发展。继西部大开发后,振兴东北成为国家区域发展的又一战略。2003年,中共中央、国务院发布《关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》。2006年,《中共中央 国务院关于促进中部地区崛起的若干意见》出台,标志着“中部崛起”成为与“西部大开发”“振兴东北”比肩的国家区域发展战略。2006年,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》从全国的角度提出,坚持实施推进西部大开发,振兴东北地区等老工业基地,促进中部地区崛起,鼓励东部地区率先发展的区域发展总体战略。2015年,《京津冀协同发展规划纲要》《长江中游城市群发展规划》等重点城市群发展规划得到批复,标志着我国地域发展政策进入了以城市群为主体形态的发展阶段。2016年,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》提出要发挥中心城市和城市群带动作用,建设现代化都市圈。2016年2月发布的《国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》则提出加快城市群建设,优化提升京津冀、长三角、珠三角三大城市群,推动形成东北地区、中原地区、长江中游、成渝地区、关中平原等城市群。2021年,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出,要推进以县城为重要载体的城镇化建设。2022年党的二十大报告再次强调,以城市群、都市圈为依托构建大中小城市协调发展格局,推进以县城为重要载体的城镇化建设。

这一阶段户籍制度改革在小城镇、中小城市、大城市广泛推开并逐渐深化。2001年国务院批转公安部《关于推进小城镇户籍管理制度改革意见的通知》,对办理小城镇常住人口的人员不再实行计划指标管理,标志着小城镇户籍制度改革全面推进,为户籍管理制度的总体改革奠定了基础。大城市的户籍制度改革也得以开启。2001年浙江省湖州市率先宣布实行城市落户试点,2004年成都取消农业户口和非农业户口的划分,上海、沈阳、深圳、武汉、杭州等城市先后实行居住证制度(释启鹏,2019)。2006年,《国务院关于解决农民工问题的若干意见》提出,中小城市和小城镇要适当放宽农民工落户条件;大城市要积极稳妥地解决符合条件的农民工户籍问题,对农民工中的劳动模范、先进工作者和高级技工、技师以及其他有突出贡献者,应

优先准予落户。2012年,《国务院办公厅关于积极稳妥推进户籍管理制度改革的通知》提出,要引导非农产业和农村人口有序向中小城市和建制镇转移,逐步满足符合条件的农村人口落户需求,实现城乡基本公共服务均等化。2013年,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出,要创新人口管理,加快户籍制度改革,全面放开建制镇和小城市落户限制,有序放开中等城市落户限制,合理确定大城市落户条件,严格控制特大城市人口规模。2014年,国务院印发的《关于进一步推进户籍制度改革的意见》提出,要进一步调整户口迁移政策,统一城乡户口登记制度,全面实施居住证制度,加快建设和共享国家人口基础信息库,稳步推进义务教育、就业服务、基本养老、基本医疗卫生、住房保障等城镇基本公共服务覆盖全部常住人口。2015年,国务院发布《居住证暂行条例》并于2016年1月1日正式实施,这标志着全国统一的公民身份建设正在稳步推进。

2000年以来,在破除城乡、地区就业障碍的推动下,城乡统一的劳动力市场逐步形成和发展。2003年,国务院发布《关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》,强调进城农民和城镇居民享有平等的就业地位。2005年,《国务院关于进一步加强就业再就业工作的通知》提出“改善农民进城就业环境,取消农村劳动力进城和跨地区就业的限制”。2006年,《国务院关于解决农民工问题的若干意见》提出“着力完善政策和管理,推进体制改革和制度创新,逐步建立城乡统一的劳动力市场和公平竞争的就业制度”,这是国家首次提出建立城乡统一的劳动力市场目标。2019年,中共中央、国务院《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》再次强调,“推动形成平等竞争、规范有序、城乡统一的劳动力市场”“消除一切就业歧视,健全农民工劳动权益保护机制,落实农民工与城镇职工平等就业制度”。2020年,中共中央、国务院《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》提出,要针对市场决定要素配置范围有限、要素流动存在体制机制障碍等问题,根据不同要素属性、市场化程度差异和经济社会发展需要,分类完善要素市场化配置体制机制;畅通劳动力和人才社会性流动渠道,健全统一规范的人力资源市场体系,保障城乡劳动者享有平

等就业权利。2022年,中共中央、国务院发布的《关于加快建设全国统一大市场的意见》,将健全城乡统一的劳动力市场作为打造统一要素和资源市场的重要内容,重申要健全统一规范的人力资源市场体系,并强调要促进劳动力、人才跨地区顺畅流动。

### 三、中国的人口迁移特征

在区域政策、户籍制度、就业制度变迁等因素的影响下,中国的人口迁移呈现出其自身的特征。通过对历次中国人口普查、历年国家统计局国民经济和社会发展统计公报、国家统计局农民工监测调查报告,以及中国流动人口动态监测调查(China Migrants Dynamic Survey,简称CMDs)等数据进行分析,可以从迁移的规模特征、结构特征、流向特征、范围特征等方面分析总结得出中国的人口迁移特征。

#### (一)规模特征:从零星迁移到大量迁移,流动人口规模增速加快

20世纪50年代至70年代,在计划经济体制“统包统配”就业制度和严格的城乡二元户籍制度影响下,人口迁移由政府主导因素较强、限制较多,人口迁移的规模较小。改革开放初期,区域政策、户籍制度、就业制度由计划经济向市场经济的转轨速度不一,人口迁移流动规模并未迅速扩大。从20世纪80年代中期起,随着城乡二元户籍制度松动、就业制度市场化改革的推进,人口迁移的制度限制减弱,人口流动迁移规模才迅速扩大。2000年第五次全国人口普查时,中国流动人口<sup>①</sup>总量已经达到1.21亿人;2010年第六次全国人口普查时,中国流动人口总量增加到2.21亿人,比2000年增加了1亿人;2020年第七次全国人口普查时,中国流动人口总量进一步增加到3.76亿人,比2010年又增加了1.55亿人。从中国人口普查数据可以看出,流动人口规模增速加快。全国流动人口总量2000—2010年年均增加999.61万人,2010—2020年年均增加1547.86万人。国家统计局发布的《中华人民共和国2021年国民经济和社会发展统计公报》显示,2021年末全国流动人口为3.85亿人,约占全国人口的27.23%。中国流动人口规模的扩大,离不开改革开放以来户籍制度和就业制度改革的推动。

#### (二)结构特征:乡—城迁移人口持续增加,城—城迁移人口占比提高

按迁移人口地点的城乡属性来看,人口的迁移可以分为四类,即乡—城迁移、城—城迁移、乡—乡迁移、城—乡迁移。中国的具体情况是乡—乡迁移、城—乡迁移较少,主要是乡—城迁移和城—城迁移。城镇化水平的变化可以反映出乡—城人口迁移的状况。1978年改革开放以来,中国城镇化水平的不断提高,城镇常住人口不断增加,表明人口迁移中乡—城迁移人口持续增加。1978—2022年,全国城镇常住人口从1.72亿人增加到9.21亿人,城镇化率从17.9%提升到65.2%。根据国家统计局的统计口径,外出农民工<sup>②</sup>是流动人口的一部分,2010年全国外出农民工数量约为2.42亿人,占流动人口的69.3%;2020年全国外出农民工数量约为2.86亿人,占流动人口的45.1%;2010—2020年,外出农民工占流动人口的比重由69.3%下降到45.1%。外出农民工占流动人口比重的下降,部分表明乡—城迁移人口占比降低,而城—城迁移人口占比逐步提高。

#### (三)流向特征:从单向迁移转变为多向迁移,东西差异与南北差异并存

虽然改革开放前,在五年计划、“三线”建设等区域政策推动下,内地得到了较快发展,出现了人口从东北、上海等工业基础较好的地区或城市向中西部“三线”建设地区的迁移。但是,受到计划经济下城乡二元户籍制度、统包统配就业制度的影响,人口迁移规模较为有限。改革开放后,随着户籍制度和就业制度等的变化,在东部沿海地区优先发展的地域政策导向下,东部沿海地区集聚要素的能力快速提高,人口迁移规模迅速扩大,宏观迁移流向发生逆转:从延续数百年的向北、向西开发自然资源富集区、边疆地区、人口稀疏地区的迁移流,转变为向东部沿海地区、东南沿海地区的迁移流,中西部地区人口向东部沿海地区迁移成为人口迁移的主流(王桂新,2019)。进入21世纪后,由于西部大开发、中部崛起等中西部发展战略的实施,加快了中西部地区的经济发展,缩小了中西部地区与东部地区经济发展的差异,在一定程度上削弱了中西部地区人口向东部地区迁移的驱动力。全国人口普查数据显示,2010—2020年,流动人口增量前10名的省份分别是:广东、河南、四川、山东、河北、安徽、

江苏、湖南、浙江、贵州,其中,既有东部沿海地区,也有中西部内陆地区(见表1)。这也说明人口迁移从单向迁移转变为多向迁移。同时,流动人口相对

较少的地区主要是北方地区和减量发展的超大城市,这也从一定程度上体现了人口迁移中南北差异与东西差异的并存。

表1 2010年和2020年流动人口分布地区变化

2010年				2020年			
排序	现住地	流动人口(万人)	占比(%)	排序	现住地	流动人口(万人)	占比(%)
1	广东	3431.93	15.5	1	广东	5206.62	13.9
2	浙江	1861.86	8.4	2	浙江	2555.75	6.8
3	江苏	1566.63	7.1	3	江苏	2366.38	6.3
4	山东	1133.64	5.1	4	河南	2120.17	5.6
5	四川	1038.73	4.7	5	山东	2074.33	5.5
6	福建	1024.41	4.6	6	四川	2068.86	5.5
7	上海	961.43	4.3	7	河北	1533.29	4.1
8	河南	803.80	3.6	8	湖南	1417.20	3.8
9	北京	775.98	3.5	9	安徽	1387.23	3.7
10	湖北	732.63	3.3	10	福建	1366.12	3.6
11	湖南	686.09	3.1	11	湖北	1276.42	3.4
12	河北	667.50	3.0	12	云南	1059.91	2.8
13	辽宁	633.26	2.9	13	上海	1047.97	2.8
14	内蒙古	612.87	2.8	14	辽宁	999.32	2.7
15	安徽	567.08	2.6	15	山西	967.38	2.6
16	广西	556.84	2.5	16	江西	963.40	2.6
17	云南	556.00	2.5	17	贵州	959.01	2.6
18	山西	552.01	2.5	18	广西	952.25	2.5
19	陕西	493.97	2.2	19	陕西	927.39	2.5
20	江西	447.04	2.0	20	内蒙古	906.84	2.4
21	重庆	424.27	1.9	21	黑龙江	848.19	2.3
22	黑龙江	421.48	1.9	22	北京	841.84	2.2
23	贵州	414.71	1.9	23	新疆	805.14	2.1
24	新疆	399.03	1.8	24	吉林	795.14	2.1
25	天津	343.94	1.6	25	甘肃	534.16	1.4
26	吉林	315.01	1.4	26	重庆	481.14	1.3
27	甘肃	259.85	1.2	27	天津	353.48	0.9
28	海南	166.35	0.8	28	海南	266.23	0.7
29	宁夏	129.27	0.6	29	宁夏	250.70	0.7
30	青海	99.29	0.4	30	青海	160.60	0.4
31	西藏	26.19	0.1	31	西藏	89.22	0.2
合计	全国	22103.11	100.0	合计	全国	37581.68	100.0

数据来源:根据《中国2010年人口普查资料》《中国人口普查年鉴2020》计算得到。

#### (四)范围特征:省内迁移是人口迁移的主流,就近迁移趋势增强

从迁移流动范围是否跨省来看,省内迁移是人口迁移的主流,且省内人口迁移所占比例呈现出逐渐上升的趋势。全国人口普查数据显示,2010年流

动人口为2.21亿人,其中,省内流动人口为1.35亿人,占流动人口的61.1%;跨省流动人口为0.86亿人,占流动人口的38.9%。2020年流动人口为3.76亿人,其中,省内流动人口为2.51亿人,占流动人口的66.8%;跨省流动人口为1.25亿人,占流动人口的

33.2%。可见,流动人口中,在省内流动的占大部分,而且所占比例近十年来还在进一步提升,跨省的流动人口比例相对较小。在乡—城迁移人口中,外出农民工比本地农民工多,但是本地农民工占比稳步提升。外出农民工是指在户籍所在乡镇地域外从业的农民工;本地农民工是指在户籍所在乡镇地域以内从业的农民工。2008—2021年,全国农民工中外出农民工所占比例在60%左右,而本地农民工所占比例在40%左右,可见,乡—城迁移人口中外出到户籍地所在乡镇以外工作的农民工较多。但是,从2010年开始,外出农民工所占的比例逐步下降,同时本地农民工所占的比例逐步上升,就近迁移趋势增强。

#### 四、人口迁移特征的现实启示

通过对区域政策、户籍制度、就业制度的交叉综合梳理,以及对中国人口迁移特征的总结,可以看出:其一,区域政策与户籍制度、就业制度的变迁相互交织,共同影响着中国的人口迁移。其二,区域政策对人口迁移的流向特征和范围特征影响较大。如,人口迁移从单向迁移变为多向迁移,就近迁移趋势增强,与西部大开发战略、中部崛起等中西部发展战略的实施,以及城市群、都市圈和县域发展的推进等区域政策密切相关。其三,户籍制度和就业制度则对人口迁移的规模特征和结构特征影响较大。户籍限制的放松和就业障碍的破除,使人口迁移的规模快速扩大,也使乡—城、城—城之间的人口迁移更为顺畅。

人口迁移作为现代化进程中的重要驱动力之一,有助于推动经济增长、促进城乡发展、优化资源配置等。未来可以通过区域政策、户籍与就业制度的改革来引导和优化人口的迁移,以利于中国式现代化的实现。

在区域政策方面,要注重发挥地方优势,将城市群、都市圈与县城的发展结合起来,从而为实现区域内部、区域之间的人口资源优化配置创造条件。首先,需要根据各区域及区域内部各地的资源禀赋条件、环境承载能力、产业经济基础等发展因素,综合确定各区域及区域内部各地的发展定位,为城市群、都市圈与县城的优势互补发展奠定基础。其次,鼓励各区域及区域内部各地在基础设施

建设、产业转型升级、资源优化配置、生态环境保护等领域进行交流与合作,相互协调配合,实现互利共赢。最后,应进一步破除地方保护和区域壁垒,完善土地等资源的跨区域交易机制等,以促进人口迁移,优化资源配置,释放人口迁移带来的经济增长动力、文化交流活力。

在户籍制度方面,要完善居住证制度,深化改革破除户籍与社会福利的必然关联,缩小城乡之间、地域之间居民的福利差距,从而减少人口迁移的阻碍。首先,在充分保护迁移人口权益的基础上,逐步使户籍与社会福利相分离,尤其是将乡—城迁移人口的农村土地权益与农业户籍区分开来,使户籍迁移意愿与定居迁移意愿同步。其次,逐步消除社会保障异地衔接时的户籍限制,在不同地区之间建立更加紧密的社会保障联系,完善社保转移接续机制,提高社保服务的便捷性和可及性,确保参保人员在流动迁移时能够享受到相应的社会保障待遇。最后,拓宽流入地义务教育、医疗卫生、养老服务、住房保障等基本公共服务的覆盖面,更多惠及广大非本地户籍的迁移人口群体,尤其是加强中低收入迁移人口的社会保障,推动经济发展与社会进步协同发展。

在就业制度方面,要继续通过立法和执法来减少就业歧视,重点加强对外来务工人员等弱势群体的劳动权益保障,为迁移人口营造公平友善的就业环境。首先,重点加强对劳务派遣人员、灵活就业人员等的劳动权益保护,建立健全相应的法律规定,完善劳动争议的仲裁和调解机制,以利于人口的迁移与流动。其次,构建终身职业技能培训体系,全面推行职业技能等级认定,鼓励企业和社会组织提供职业培训和教育机会,提升劳动力素质和技能水平,帮助迁移人口提高自身竞争力,更好地适应市场需求的变化。最后,完善失业救济体系,综合运用失业补助金、失业保险金、临时性住房援助等失业救济措施,规范提升再就业服务,帮助失业人员尽快重新就业,从而有效化解失业风险,使迁移人口更好地融入流入地的生活。

#### 注释

①流动人口是指人户分离人口中扣除市辖区内人户分离的人口。人户分离的人口是指居住地与户口登记地所在的乡镇街道不一致且离开户口登记地半年及以上的人口;市辖

区内人户分离的人口是指一个直辖市或地级市所辖区区和区与区之间,居住地和户口登记地不在同一乡镇街道的人口。②农民工是指户籍仍在农村,在本地从事非农产业或外出从业6个月及以上的劳动者。其中,本地农民工是指在户籍所在乡镇地域以内从业的农民工,外出农民工是指在户籍所在乡镇地域外从业的农民工。

### 参考文献

- [1]魏后凯. 中国国家区域政策的调整与展望[J]. 西南民族大学学报(人文社科版), 2008(10).
- [2]孙久文. 论新时代区域协调发展战略的发展与创新[J]. 国家行政学院学报, 2018(4).
- [3]高国力, 李天健, 孙文迁. 改革开放四十年我国区域发展的成效、反思与展望[J]. 经济纵横, 2018(10).
- [4]陆益龙. 1949年后的中国户籍制度:结构与变迁[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2002(2).
- [5]郭东杰. 新中国70年:户籍制度变迁、人口流动与城乡一体化[J]. 浙江社会科学, 2019, 278(10).
- [6]张明龙. 我国就业政策的六十年变迁[J]. 经济理论与经济管理, 2009(10).
- [7]纪韶, 李小亮. 改革开放以来农村劳动力流动就业制度、政策演进和创新[J]. 经济与管理研究, 2019,40(1).
- [8]李剑林. 基于发展观演变的中国区域经济发展战略及空间格局调整[J]. 经济地理, 2007(6).
- [9]释启鹏. 制度变迁中的时间与结构:新中国户籍制度的演化[J]. 经济社会体制比较, 2019(1).
- [10]王桂新. 新中国人口迁移70年:机制、过程与发展[J]. 中国人口科学, 2019(5).
- [11]董昕. 中国农业转移人口持久性迁移的策略[J]. 财经问题研究, 2018(2).

## The Characteristics of China's Population Migration under the Interaction of Regional Policy, Household Registration and Employment System

Dong Xin

**Abstract:** Chinese modernization is a modernization of huge population. To achieve Chinese path to modernization, the role of population migration cannot be ignored. The intertwined evolution of regional policies, the household registration system and the employment system jointly affects China's population migration. The latest data such as the Seventh Census reflects the main characteristics of China's population migration: in terms of scale, the population migration has shifted from sporadic migration to massive migration, and the growth rate of the floating population has accelerated; in terms of structure, the rural-urban migration population continues to increase, and the proportion of urban-urban migration population increases; in terms of flow direction, it has changed from one-way migration to multi-directional migration, and the differences between east and west coexist with the differences between north and south; in terms of scope, intra-provincial migration is the mainstream of population migration, and the trend of nearby migration is increasing. Among them, regional policies have a greater impact on the flow direction and scope characteristics of population migration, while the registered residence system and employment system have a greater impact on the scale and structure characteristics of population migration. Therefore, the population migration can be guided through the reform of regional policies, household registration and employment system, so as to facilitate the realization of Chinese modernization.

**Key Words:** Regional Policy; Household Registration System; Employment System; Population Migration

(责任编辑:文 锐)