中国的流动人口 (2018)：
发展趋势、面临问题及对策建议

UNFPA

unicef
联合国儿童基金会

目 录

定义 1
数据来源 1
一、人口流动的主要特征与发展趋势 2
1. 规模从波动走向稳定 2
2. 年龄结构“老化” 3
3. 性别比先下降后上升 3
4. 教育程度升级 4
5. 流动人口子群体的变化 5
6. 流动的地区特征 9
二 . 人口流动迁移面临的问题与挑战 15
1. 流动人口人力资本提高与抗风险能力之间的矛盾 15
2. 城镇定居的双向需求与双重障碍 15
3. 流动儿童面临学校教育和城市适应的双重挑战 15
4. 农村留守儿童面临学校教育和亲情慰藉的双重缺失 15
5. 流动人口的大城市偏好与落户政策的的城市导向之间仍有矛盾 16
6. 农村老龄人口流动与留守的两难选择 16
三、对策建议 17
1. 破除妨碍劳动力、人才社会性流动的体制机制弊端 17
2. 深化户籍制度改革，引导人口有序流动 17
3. 要将新落户的城市居民与流动人口统一纳入的流动人口服务管理体系中 17
4. 流动人口公共服务对象由务工个体向流动家庭的转变 17
5. 要充分调动流动人口、用工企业、和政府部门等多主体的积极性，共同推动流动人口和新落户居民的市民化 18
6. 高度关注高龄流动人口群体，做好流动者异地养老的公共服务 18
关于国家统计局、联合国儿童基金会和联合国人口基金的联合数据项目 18
致谢 18

中国的流动人口 (2018)：
发展趋势、面临问题及对策建议

人口流动和迁移是未来数十年乃至更长时期我国人口发展的核心议题，更是各地区人口发展问题与挑战的主导因素。对人口流动迁移特征和趋势的判断与影响评估是制定和完善新时期人口发展战略、发展社会事业、开展社会科学研究等的关键环节。本文主要利用国家统计局 2015 年全国 1% 人口抽样调查数据，对 2000 年以来我国流动人口发展的主要特征与趋势进行了概括，分析了其面临的突出问题，并提出解决相应问题的对策和建议。

定义

流动人口：统计意义上的流动人口包含空间和时间两方面的含义。空间分为在跨乡（镇、街道）、跨县（区）、跨省流动等，时间分为在户口所在地以外的地区居住时间 3 个月以上、半年以上、一年以上等。本文中的流动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以上的人口中，扣除市辖区内的人户分离的人口。

新生代流动人口：指 1980 年及以后出生的流动人口。

老年流动人口：从广义的老年（60 岁及以上）人户分离人口中扣除老年市内人户分离人口后得到的人口数。

户口：是由公安机关户政管理机构所制作的，用以记载和留存住户人口基本信息的法律文书。

数据来源

除非另有说明，本报告的主要数据来源为中国国家统计局开展的 2015 年全国 1% 人口抽样调查，辅以历年人口普查和 1% 人口抽样调查数据。中国分别在 1953 年、1964 年、1982 年、1990 年、2000 年和 2010 年共开展了六次全国人口普查，目前每十年开展一次。每逢两次人口普查的中间年份开展一次 1% 人口抽样调查，又称为“小普查”。最近的两次小普查是在 2005 年和 2015 年开展的。

一、人口流动的主要特征与发展趋势

1. 规模从波动走向稳定

2015 年全国 1% 人口抽样调查结果显示，我国流动人口规模为 2.46 亿人，比 2014 年减少 568 万人[1]，40 年来我国流动人口规模首次下降。随后的 2016 年和 2017 年全国流动人口规模继续出现下降，到 2017 年全国流动人口规模下降为 2.44 亿人。

我们使用了以下公式来探究流动人口规模变化的真正原因，判断流动人口规模下降是偶然现象还是长期趋势的拐点：

年度流动人口增量 = 首次流动新生代数量 + 首次流动中老年数量 - 落户流动人口 - 返乡流动人口 + 返乡后再次流动人口

根据公式我们对流动人口 2015 年变化进行因素分解，结果如下：

A. 大规模流动人口返乡兼具趋势性与临时性原因。流动人口返乡一方面与短期经济波动有关，这主要是因为固定资产投资增速骤降、流动人口最集中的制造业和建筑业受到冲击所致。这类流动人口中的绝大多数都是临时性回流，稳定回流人口很少。另一方面，未来流动人口返乡可能会出现一定的趋势性，这与流动人口中高龄流动人口比例增长有关，流入地针对老年流动人口的公共服务政策具有不确定性，可能会推动高龄流动人口返乡潮出现。

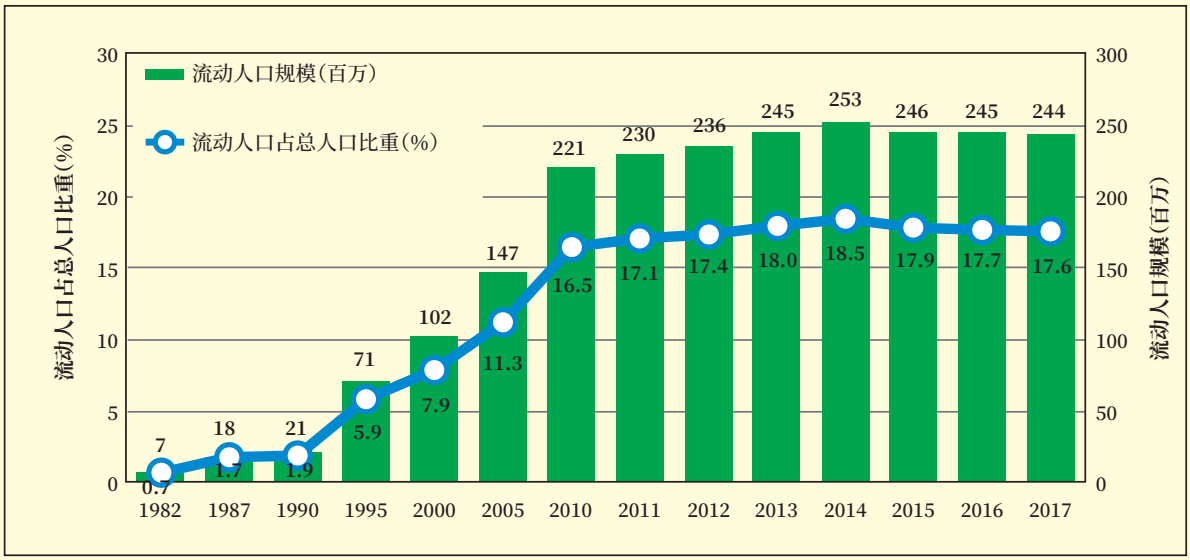
B. 流动人口落户开始进入高峰期。2014 年 7 月国务院《关于进一步推进户籍制度改革的意见》发布以来，各地均出台了促进流动人口落户的政策，流动人口落户规模急剧增长。粗略估计，2015 年在流入地落户的流动人口规模比 2014 年增加 300-500 万人。随着新型城镇化的推进，1 亿农业转移人口落户城镇、户籍人口城镇化率的提高必然带动流动人口落户规模持续走高。但是，这些流动人口落户并不等于完成市民化进程，仍需相关部门在服务和管理方面持续跟进。

C. 流动人口供给来源的暂时性减少。根据 2015 年小普查汇总数据推算，2015 年 15-17 岁年龄人口比 18-20 岁骤减了 954 万人。按照流动人口年龄结构推算，全国年轻队列在数量上的暂时性减少对 2015 年流动人口规模减少的贡献应在 200 万人左右。随着大约 2010 年以来第四次出生高峰的出现，出生队列规模回升，几年之后，这一影响将有所缓解。

综上，我们认为 2015 年及以后两年全国流动人口规模缩小是短期经济波动、农业转移人口市民化进程加快和流动人口供给源头暂时性缩减共同影响形成的。长期来看，流动人口的规模发展结束了此前一路增长的时代，近几年在波动和调整中保持基本稳定。

1. 2014 年的数据来源于《2014 年国民经济和社会发展统计公报》。

图 1 流动人口规模和占总人口百分比，1982-2017 年



数据来源：1982 ~ 2000 年流动人口规模由段成荣等根据 1982 ~ 2000 年历次全国人 口普查和 1% 人口抽样调查数据推算，引自段成荣，杨舸，张斐，卢雪和 . 改革开放以来我国流动人口变动的九大趋势 . 人口研究，2008; 6。2005-2017 年数据引自国家统计局历年公报。

2. 年龄结构“老化”

总体来讲，我国流动人口始终以 16-59 岁劳动年龄（尤其是青壮年）为主，儿童人口和老年人口占比相对较少。我国老龄化程度快速发展，2000-2015 年间我国 60 岁以上人口占比从 10.5% 上升至 16.1%，在此背景下，我国流动人口也在悄然发生“老化”：2000-2015 年间，流动人口平均年龄增加了 2 岁，年龄中位数增加了 4 岁，16-44 岁青壮年流动人口比例先升后降、总体上下降了 1.7 个百分点，45-49 岁中年流动人口比例快速从 9.7% 上升至 15.6%。

3. 性别比先下降后上升

我国流动人口的性别比经历了先下降后上升的过程。80 年代和 90 年代时，年轻力壮的男性时外出务工的主力，导致 1990 年性别比偏高；随后女性也逐步加入流动，导致 2000 年的性别比下降；随后由于流动人口家庭化趋势增强，带着孩子一起流动的情况增多，而由于出生性别长期失衡导致儿童和青少年人口性别比偏高，从而拉动了我国流动人口整体的性别比，这也 2010 和 2015 年我国流动人口性别比回升的原因之一。

表 1 我国流动人口年龄构成，1982-2015 年

年龄分布（%）	1982	1990	2000	2005	2010	2015
0-15 岁	35.4	17.3	14.9	13.5	11.6	10.6
16-44 岁	45.7	69.8	70.2	71.1	71.1	68.5
45-59 岁	7.6	7.6	9.7	10.0	12.5	15.6
60 岁及以上	11.3	5.3	5.3	5.4	4.8	5.3
合计	100	100	100.0	100.0	100.0	100.0
平均年龄（岁）	28.2	27.2	29.0	30.4	30.8	31.0
年龄中位数（岁）	23	24	27	29	29	31

表 2 流动人口性别比，1990-2015 年

	0-14 岁	15-64 岁	65 岁及以上	合计
2015	119.0	117.5	103.8	117.2
2010	122.9	118.7	100.8	113.5
2000	114.5	106.5	100.3	107.3
1990	110.1	131.3	73.3	124.7

4. 教育程度升级

15 年来，我国流动人口受教育水平持续提高，2000-2015 年间平均受教育年限从 8.7 年升高至 10.6 年。总的来看，流动人口中初中及以下人口比例持续下降，高中及以上人口比例持续升高。具体从各教育阶段的构成趋势来看：（1）文盲人口比例持续下降，从 2000 年的 4.8% 下降至 2015 年的 2.1%，小学和初中教育程度的人口比例也持续下降；（2）值得注意的是，2000-2010 年间，初中教育程度占据流动人口的主体，均在 40% 以上，到 2015 年，高中及以上人口成为流动人口的主体，占 45.3%，这意味着流动人口教育构成的转型；（3）2000 年时大专及以上教育程度的流动人口极少，仅占 4.8%，到 2015 年该比例已经上升至 23.3%，约占流动人口四分之一。

表 3a 1982-2015 年 6 周岁以上流动人口受教育程度构成

受教育程度	1982	1987	1990	2000	2005	2010	2015
文盲	28.6	16.1	12.5	4.8	4.8	2.2	2.1
小学	39.3	35.2	32.5	26.3	23.3	18.4	15.6
初中	22.7	34.0	41.4	45.4	47.4	43.8	37.1
高中	8.4	12.7	11.6	18.8	17.2	20.6	22.0
大专及以上	1.0	2.0	2.0	4.8	7.2	15.0	23.3
专科	—	—	—	3.5	4.9	8.7	11.4
本科	—	—	—	1.2	2.2	6.0	11.2
研究生	—	—	—	0.1	0.1	0.3	0.8
合计	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
流动人口平均受教育年限	5.6	7.0	7.4	8.7	8.9	9.9	10.6
全国人口平均受教育年限	5.5	5.9	6.3	7.6	8.3	8.8	9.1

说明：表中 " — " 表示当年调查没有该选项。

越来越多的青年流动人口处于在学状态（见表 3b）。2000 年时，18-24 岁青年流动人口群体绝大部分（91.2%）已经从学校毕业，在校读书的比例仅为 3.8%。2000 年以来，18-24 岁青年流动人口中在校比例持续增加，2015 年已经增加至 48.2%，对应的在校青年流动人口规模达到 2253 万人，这其中就读大专及以上学位的占 85.1%，正在读高中的 14.1%，还有 0.8% 在读初中。如此庞大规模处于在学状态青年流动人口的出现，是中国人口流动的新特征之一。具有大专及以上教育程度的青年流动人口，对于各方面的公共服务都会提出不同的要求，因而也具有不同的政策含义。

5. 流动人口子群体的变化

(1) 少数民族流动增加

在全国流动人口保持高度活跃和持续增长的同时，我国少数民族人口的流动参与也越来越强，增长势头快过汉族人口，这主要表现为：全国少数民族流动人口规模 15 年间从 706 万人增加至 1936 万人，年均增长 6.9%，高于同期汉族流动人口的年均增长率（5.9%）；少数民族人口中流动人口占比快速增长，2000-2015 年间从 6.7% 增长至 16.5%，流动人口中少数民族占比 15 年间也从 6.9% 增加至 7.9%。

表 3b 18-24 岁流动人口的在校情况

18-24 岁流动人口在学状态（%）	2000	2005	2010	2015
在校	3.8	7.5	31.5	48.2
毕业	91.2	88.9	67.0	50.6
肄业	2.0	1.3	0.6	0.3
辍学	2.8	2.2	0.7	0.5
其他	0.1	0.1	0.2	0.4
合计	100.0	100.0	100.0	100.0
18-24 岁流动人口规模（万人）	883.8	1368.9	5050.5	4678.5
18-24 岁流动人口在校生规模（万人）	33.8	102.9	1592.4	2252.7

我们重点考察了人口规模较大的少数民族近年来参与流动的变化趋势（见表 4）。2000 年时，只有壮族流动人口规模超过 100 万，到 2015 年流动人口超过 100 万人的少数民族达到 8 个（壮族、满族、回族、苗族、维吾尔族、土家族、彝族和蒙古族）。在这期间，彝族、藏族、苗族、蒙古族和维吾尔族等民族流动人口增长趋势尤为强劲，超过少数民族流动人口平均增长水平，年均增长率分别达到 10.6%、9.3%、8.7%、8.1% 和 7.1%。

表 4 全国少数民族流动人口规模，2000-2015 年

	2000	2005	2010	2015
汉族人口流动参与率（%）	8.4	11.6	16.8	18.0
少数民族人口流动参与率（%）	6.7	7.9	13.5	16.5
流动人口中少数民族占比（%）	6.9	6.6	6.9	7.9
少数民族流动人口规模（万人）	706	978	1528	1936
主要少数民族流动人口规模 (万人)				
壮族	132	174	259	352

满族	86	115	153	153
回族	82	91	151	180
苗族	55	87	153	194
维吾尔族	43	35	91	121
土家族	54	68	95	133
彝族	35	65	102	157
蒙古族	52	88	146	167
藏族	21	29	53	81
布依族	13	24	51	59

(2) 新生代流动人口成为主体

随着人口更替的持续进行，流动人口中1980 年及以后出生的新生代流动人口逐步替代老生代流动人口成为产业工人的中坚和新市民的主体。2000-2015 年间，新生代流动人口占全部劳动年龄流动人口的比例从 28.7% 上升至62.2%，新生代流动人口规模从最初的 2900 万人增加至 1.5 亿人，快速占据流动人口主体。随着老一代流动人口的逐步回乡和新增劳动力的持续流出，未来一段时间我国新生代流动人口规模将进一步增长，其在全部流动人口中所占比例也将持续提高，预计到 2030 年将基本完成新生代和老生代的代际更替。

表 5 新生代流动人口规模，2000-2015 年

	2000	2005	2010	2015
全年龄流动人口规模 (万人)	10229	14735	22143	24597
其中 1980 年以后出生的流动人口所占比例（%）	28.7	40.2	53.6	62.2
其中 1980 年以后出生的流动人口规模（万人）	2931	5929	11878	15289

* 1980 年以后出生的新生代流动人口在 2015 年对应的年龄段为 0-35 岁，2010 年对应的年龄段为 0-30 岁，以此类推。

(3) 老年流动人口规模增长较快

在老龄化和流动迁移快速发展的双重推动下， 我国 60 岁及以上老年人口迁移流动也快速发展。老年流动人口规模在 2000 年以后也发生了较快增长，从 2000 年的 503 万人增加至 2015 年的 1304 万人，年均增长 6.6%。全国流动人口中老年流动人口的比例 2000-2015 年间有小幅增加，2000 年为 4.9%，2015 年为 5.3%。15 年来全国人口中老年人口的比例从 2000 年的 10.5% 增长至 2015 年的 16.1%，增加了 5.6 个百分点，但流动人口中老年人口比例仅增加 0.4 个百分点，说明流动人口中老年人口增长相对缓慢。

表 6 老年流动人口规模，2000-2015 年

	2000	2005	2010	2015
60 岁及以上人口规模（万人）	12998	14422	17760	22182
60 岁及以上人口中流动人口规模（万人）	503	541	1061	1304
60 岁及以上人口中流动人口比例（%）	3.9	3.8	6.0	5.9

(4) 流动儿童的规模快速增长，2010 年以来稳中有降

2010 年以前的人口普查和抽样调查显示流动儿童规模呈增长趋势：2000-2005 年的五年间 0-17 周岁流动儿童规模从 1982 万人增加至 2533 万人，增幅达到 27.8%，儿童人口的流动参与率从 5.7% 上升至 7.7%；2005-2010 年间进一步增加至 3581 万人，增幅高达 41.4%，儿童人口的流动参与率继续攀升至 12.8%。然而，2015 年的 1% 人口抽样调查结果则表明流动儿童规模较 2010 年减少了 155 万人，降幅为 4.3%，儿童人口的流动参与率也有稍许下降，降至 12.6%；这与全国流动人口的变动方向相反，全国流动人口在 2010-2015 年间从 2.21 亿增加至 2.46 亿人，增长了 11.1%，全人口的流动参与率也从 16.5% 上升至 17.9%。

2010-2015 年流动儿童规模下降的主要原因来自于人口年龄结构的变动：全国儿童人口规模在 2010-2015 年间规模有所下降，从期初的 2.79 亿降至 2.71 亿人，减少了 807 万人；若将这减少的 807 万儿童数量乘以 2015 年流动儿童占全体儿童的比例（12.6%）所得的规模约为 100 万人，这可以解释 2010-2015 年间流动儿童规模下降的三分之二[2]。

2. 流动儿童规模其余三分之一的减少大部分可由儿童流动参与率的变化来解释，小部分未能解释的原因有待进一步研究。

表 7 流动儿童各学龄阶段规模

单位：万人

学龄阶段	1982	1990	2000	2005	2010	2015
幼儿阶段（0~2 岁）	26	56	287	321	386	463
学前教育阶段（3~5 岁）	45	82	377	388	512	590
小学教育阶段（6~11 岁）	104	139	709	764	929	934
初中教育阶段（12~14 岁）	46	66	332	361	464	412
义务教育后阶段（15~17 岁）	33	115	276	699	1290	1026
0~17 岁流动儿童合计	254	458	1982	2533	3581	3426

6. 流动的地区特征

(1) 乡城[3] 分布特征

流动人口中乡城流动始终占据着最大的份额，但不同时期有所变化。2000 以来的头十年间，乡城流动人口绝对规模快速增加，占流动人口的份额也持续提升至 63.3%，2010 年成为一个转折年份，此后乡城流动人口份额快速下降至 2015 年的 48.9%。城城流动人口所占份额在 2010-2015 年间有较大幅度增长，这与近几年来我国快速城镇化有关系，部分乡城流动人口转化为城城流动人口。迁移到农村地区的乡乡流动人口所占比重一直在下降，而迁移到农村地区的城乡流动人口所占比例 2010 年以后迎来了反弹，这可能与快速城镇化背景下，一些农村地区就地城镇化，由村委会变成了居委会有关系，对于地区的城乡属性发生变动的流动人口而言，其流动类型从乡乡流动转化成为了城乡流动。

3. 统计上以行政区划为基础，以民政部门确认的居民委员会和村民委员会辖区为划分对象，以实际建设为划分依据，将我国的地域划分为城镇和乡村。城镇包括城区和镇区：城区是指在市辖区和不设区的市，区、市政府驻地的实际建设连接到的居民委员会和其他区域；镇区是指在城区以外的县人民政府驻地和其他镇，政府驻地的实际建设连接到的居民委员会和其他区域。与政府驻地的实际建设不连接，且常住人口在 3000 人以上的独立的工矿区、开发区、科研单位、大专院校等特殊区域及农场、林场的场部驻地视为镇区。乡村是指划定的城镇以外的区域。

表 8 四类流动人口占比，2000-2015 年

单位：%

流动类型	2000	2005	2010	2015
乡城流动	52.2	61.4	63.3	48.9
城城流动	20.9	21.2	21.2	37.9
乡乡流动	18.8	13.7	12.7	7.1
城乡流动	8.2	3.7	2.9	6.1
合计	100.0	100.0	100.0	100.0

(2) 流动人口仍以省内流动为主，跨省比例有稍许上升

由于中国的许多社会福利与户口捆绑，很多公共服务（如教育和医疗）只能在户籍所在地获得，流动人口的流动距离远近、尤其是是否跨越省级行政区划有着重要的政策意义，一旦跨越省级行政区划，公共服务的地区和户籍壁垒急剧增加。根据历年的人口数据来看，流动人口以省内流动为主，2000 年以来保持在 60-70% 之间， 2015 年省内流动人口的比例为 60.6%，比 2000 年的对应比例稍有下降，跨省流动人口占比有所上升。

表 9 流动人口跨省和省内流动的规模及其在全国流动人口总量中所占比例，2000-2015 年

	2000	2005	2010	2015
百分比分布（%）				
跨省流动	36.4	32.4	38.9	39.4
省内流动	63.6	67.6	61.1	60.6
合计	100	100	100	100
规模（万人）				
跨省流动	3723	4774	8614	9691
省内流动	6506	9961	13529	14906
合计	10229	14735	22143	24597

从分性别的角度看，男性远距离迁移的比例较多，跨省迁移占 44.6%，比女性对应的比例高；与之相对应，女性跨县、县内跨乡的迁移占比更高。

(3) 东南沿海地区始终是跨省流动人口的主要目的地

根据第五、六次全国人口普查，东部地区流动人口占全国的比重约 50-60%。2015 年小普查调查结果显示全国流动人口中有 54.8% 流向东部地区[4]。从总量占比来看，2000 年至 2015 年，东部份额下降 2.15 个百分点，对应地，中部增加 1.34 个百分点，西部增加 0.81 个百分点。反映出流动人口的流入地空间分布格局在东、中、西三大区域出现了分散化现象，但分散化程度十分有限，跨省流动人口向东南部地区集中的的特征从未改变。

跨省流动人口和省内流动人口的空间分布呈现出截然不同的模式。绝大部分跨省流动人口流向东部地区，根据 2015 年小普查，78.2% 的跨省流动人口聚集在东部地区，中部地区占 8.7%，西部地区占 13.1%。 虽然省内流动人口在东部地区所占的份额也相对较大，2015 年为 39.6%，但东中西三大区域相对比较均衡，中部和西部也各占了 30%；而且从时间趋势来看，2000 年以来中部和西部地区省内人口流动持续活跃。

表 10 分性别流动人口迁移距离，2015 年

流动距离	男性	女性	合计
跨省流动	44.6	38.2	41.6
省内跨市	24.7	25.3	25.0
市内跨区县	11.7	14.1	12.8
区县内跨乡	19.0	22.3	20.6
合计	100.0	100.0	100.0

4. 东部地区包括 11 个省级行政区，为北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东和海南等；中部地区包括 8 个省级行政区，分别是山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南；西部地区包含 12 个省级行政区，为四川、重庆、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、广西、内蒙古。

表 11 东、中、西三大区域吸收的流动人口的比例

单位：%

地区		2000	2005	2010	2015
全部流动人口	东部	57.0	64.6	56.9	54.8
	西部	20.4	17.2	20.5	21.7
	中部	22.7	18.3	22.7	23.5
	合计	100.0	100.0	100.0	100.0
省内流动	东部	44.8	47.5	41.3	39.6
	西部	28.1	27.2	29.4	30.2
	中部	27.1	25.4	29.4	30.2
	合计	100.0	100.0	100.0	100.0
跨省流动	东部	77.8	84.6	81.4	78.2
	西部	7.3	5.4	6.5	8.7
	中部	14.9	10.0	12.1	13.1
	合计	100.0	100.0	100.0	100.0

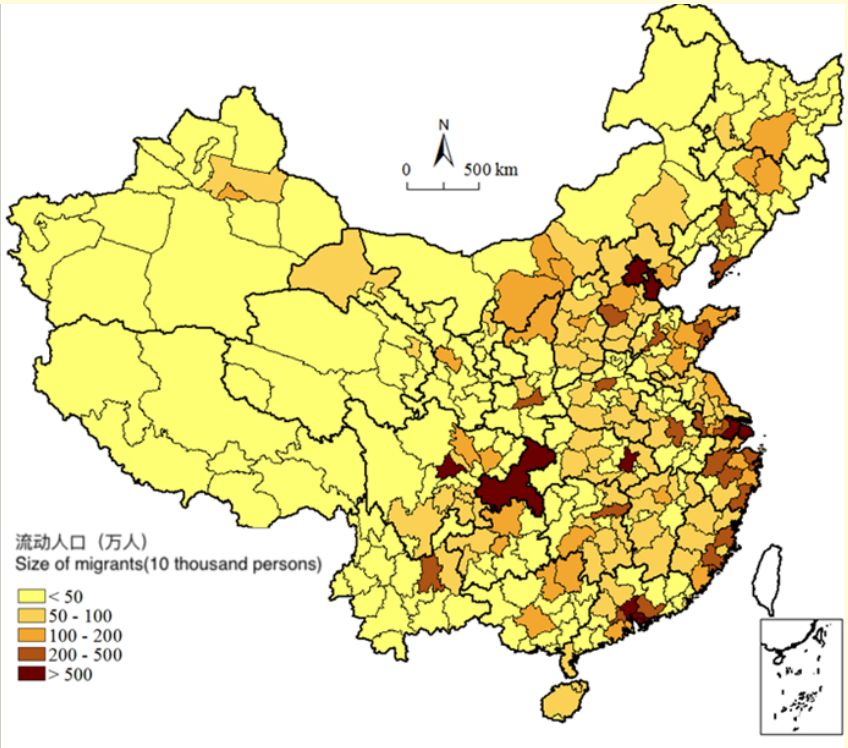
(4) 城市群成为东部地区流动人口集聚的主要空间形态，空间连绵化趋势日益明显

特大城市对于流动人口有着特别的吸引力，2015 年全国流动人口中 13.9% 的人聚集在北京、上海、广州和深圳四座城市，而且 36.2% 的流动人口聚集在以这四座城市为中心的京津冀、长三角和珠三角城市群，而全国常住人口中居住在这三大城市群的比例为 19%。全国流动人口规模在 500 万以上的城市共有 10 个，分别为：上海、北京、深圳、东莞、广州、重庆、武汉、苏州、成都和天津等。武汉、重庆和成都等中西部城市的流动人口以省内为主，东部和南部特大城市以跨省流动人口为主。在可预见的将来，三大城市群依然是我国经济增长的火车头，将继续保持对流动人口的强大吸引力和吸纳能力。与此同时，山东半岛、福建沿海等地区的流动人口增长也十分迅速，未来将与原有的三大城市群连绵成片，并进一步强化成流动人口集中的沿海城市带。

表 12 流动人口规模在 500 万人以上的十个城市，2015 年

	流动人口规模（万人）	流动距离（%）		
		县内跨乡镇	省内跨县	跨省
上海市	1354.3	12.3	15.8	71.9
北京市	1138.5	14.7	19.9	65.5
深圳市	1073.4	2.3	31.2	66.5
东莞市	808.6	2.4	17.9	79.6
广州市	686.4	8.8	46.0	45.2
重庆市	669.1	40.0	41.6	18.4
武汉市	604.1	17.4	64.3	18.3
苏州市	599.8	6.1	26.2	67.7
成都市	597.5	10.6	74.0	15.4
天津市	555.1	14.7	19.8	65.5

图 2 各地级单元流动人口规模分布，2015 年



(5) 人口流动以经济原因为主，社会型（随迁家属）、发展型（学习培训）、宜居型（改善住房）增加

我国人口流动以务工经商为主，占据流动原因的一半以上（见表 10），不过随着流动原因多元化的发展趋势，以务工经商驱动的流动人口占比在 2000-2015 年间下降了 3.2 个百分点。与此同时，社会型流动（以随迁家属为代表）的占比一直在上升，2000-2015 年间上升了 2.5 个百分点；发展型流动（以学习培训为代表）的占比增加尤为迅速，2000-2015 年间从 6.9% 上升至 14.8%。2015 年小普查在流动原因中增加了“改善住房”选项，该类流动原因占流动人口的 4.5%，与“婚姻嫁娶”原因接近、并超过“子女就学”、“拆迁搬家”等原因，这意味着以追求宜居环境为原因的流动也越来越不可忽视。

男性迁移原因中经济型原因更高，工作就业占 59.5%，女性对应的比例只有 42.6%。女性因为家庭原因（随同迁移、婚姻嫁娶、为子女就学）的比例更高，达到 30.3%，而男性只有 15.2%。

表 13 流动原因，2000-2015 年

流动原因	2000	2005	2010	2015		
				合计	男性	女性
务工经商	55.1	53.1	51.1	51.9	59.9	42.6
工作调动	3.2	2.6	3.5	—	—	—
分配录用	1.2	0.6	—	—	—	—
学习培训	6.9	3.7	11.2	14.8	13.6	16.1
拆迁搬家	4.0	3.3	4.6	0.6	0.6	0.6
婚姻嫁娶	5.4	7.8	5.2	4.6	1.3	8.4
随迁家属	13.1	14.3	15.4	15.6	12.4	19.3
投亲靠友	6.3	8.3	4.6	—	—	—
为子女就学	—	—	—	1.9	1.5	2.3
改善住房	—	—	—	4.5	4.7	4.2
寄挂户口	—	1.4	0.4	0.3	0.3	0.3
其他	5.0	4.9	4.1	6.0	5.7	6.4
合计	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

注明：表中“—”表示当年的调查没有该选项。

二 . 人口流动迁移面临的问题与挑战

流动人口特征的转变意味着在转变过程中流动人口面临的问题和挑战也发生了变化，具体表现如下：

1. 流动人口人力资本提高与抗风险能力之间的矛盾

历年人口普查和小普查数据显示：一方面，流动人口的受教育程度不断提高；另一方面，相较于户籍人口，流动人口的流动性更高，工作稳定性较差，并且与老一辈相比，新生代流动人口在行业和职业构成上并没有显著优化，仍面临较大的失业风险。流动人口一旦失业就意味着他们失去主要的生活来源，加上没有失业保险的支持，失业问题不但会对流动人口个人和家庭产生重要影响，同时也会影响城市和社会的稳定。

2. 城镇定居的双向需求与双重障碍

长期定居城镇不仅是流动人口意愿的主流，也是城市政府力图推动的重要目标。一方面，随着人口流动时间和经历的累积，以及新生代逐渐成为流动人口的主体，根据国家卫生和健康委员会的中国流动人口动态监测调查对流动人口居留意愿的调查，长期定居务工城市成为半数以上流动人口及其家庭的主流意愿。另一方面，在流动人口增速放缓的背景下，日渐严重的用工荒促使城市政府和用工企业通过各种政策和福利留住流动人口。因此，长期定居城镇成为流动人口和务工城市的双向需求。然而，与定居需求相对应的是，流动人口在流入地会面临制度和家庭上的双重障碍。这是因为，流动带来经济状况改善的同时也会催生诸多的家庭问题。例如留守（流动）儿童的抚养以及受教育问题、留守老人的赡养以及精神慰藉等问题，这些问题的解决均面临着诸多制度性障碍。

3. 流动儿童面临学校教育和城市适应的双重挑战

伴随着劳动力的大规模流动，儿童也逐渐加入到流动的阵营。2010 年，我国流动儿童的数量达到峰值，并且其中相当高比例是生在城市、长在城市的“城市娃”。然而，与真正的城市娃相比，他们却面临着学校教育与城市适应的双重挑战。一方面，流动儿童的在校比例低于真正的城市娃；另一方面，流动儿童从农村来到城市，需要重新适应全新的生活，面对居住环境、生活方式以及思想文化等各方面的改变。

4. 农村留守儿童面临学校教育和亲情慰藉的双重缺失

2015 年全国留守儿童 6877 万人，在 2000 年的基础上增加了 1.3 倍。我国留守儿童主要生活在农村地区，近年来有向城镇地区扩散的趋势，2015 年城镇留守儿童达到 2826 万人。留守儿童问题的根源，来自家庭结构的拆分和亲情的缺失。根据 2015 年小普查，农村留守儿童中一半只能和父母中的一方一起居住，另一半只能跟祖父母或者以外的人一起居住，其中甚至还有 10% 单独留守或与其他儿童一起居住。将未成年子女留在户籍地，是流动人口迫不得已的选择。留守带来的最大挑战是孩子不能与

父母保持日常的、近距离的沟通和交流。尽管多数留守儿童和外出父母有比较稳定的电话等沟通，但是从沟通频率和内容上来看，仍然有较多问题。从沟通内容看，父母多是教导子女要听话、嘱咐子女好好学习，而较少主动倾听留守儿童的烦恼和困难。

5. 流动人口的大城市偏好与落户政策的的城市导向之间仍有矛盾

各级政府都致力于推动农业转移人口在城市落户，并提高户籍人口城镇化率。然而，政策上鼓励流动人口返乡、推动就地城镇化、以及相应的落户 门槛设置却与流动人口分布及其落户偏好恰好相反，流动人口的分布总体上表现出强烈的大城市偏好。据 2010 年普查推算，我国约 4 成的流动人口居住在特大城市（人口 500 万以上），这些城市近年来的落户政策虽然略有宽松，但绝对门槛依然很高。约 17% 的流动人口居住在较大城市（人口 300 ～ 500 万），大约 35% 的流动人口居住在大城市（人口 100 ～ 300 万）和中等城市，仅有约 10% 的流动人口居住在完全没有落户限制的小城镇。近来，国家发改委最近的落户新政要求各类城市放宽落户门槛，但总体上城市越大落户门槛越高的基本格局没有改变，而且落户门槛的宽松政策主要限定在重点群体。当前的落户政策已经成为地方主导模式，地方政府的实际做法在多大程度上完全遵守了中央政府的意愿也有待观察。可见，这种政策与现实的矛盾将大大降低农业转移人口在务工地落户的可能性。

6. 农村老龄人口流动与留守的两难选择

务工和随迁是当前农村老年人口外出流动的主要原因，因此，流动老年人主要包括高龄农民工和随迁家属两类，但这二者均被当前的公共政策所忽略。由于受教育程度低、技能水平差，高龄农民工难以进入到各类新兴行业，只能在传统的建筑业、制造业等部门就业。高龄农民工是当前城市劳动力市场中最弱势的群体，却没有相应的政策保障他们的权益和福利。另一方面，随迁老人也面临着亲情与乡愁的两难选择。受农村传统思想、行为习惯和价值观念的影响，随迁老人从血缘和地缘关系为主的乡土社会迁移到以业缘为主的陌生城市，不仅原有生活方式发生了改变，同时又面临了较为突出的文化融合、身份认同以及社会保障等诸多问题。

三、对策建议

在改革开放的 40 年里，中国的人口发展跨过了由以出生和死亡为主导转向以人口迁移流动为主导的重要转折点。新时代背景下，面对人口流动转变的新趋势和新挑战，我们应从以下几个方面入手：

1. 破除妨碍劳动力、人才社会性流动的体制机制弊端

大规模的劳动力从农村流向城镇，从农业流向非农业，不仅实现了剩余劳动力的有效转移和优化配置，而且极大地促进了经济的发展。与此同时，高受教育水平的流动人口持续进入劳动力市场，获得就业岗位，不仅保障了劳动力存量素质的较快改善，同时也充分释放了人口素质红利。然而，2007 年以来，中国的经济增长率持续下降，进入了经济发展的新常态。在诸多的体制障碍下，人口流动和迁移受阻及其累积效应是经济增长速度放缓的重要原因之一。由于劳动力在农业中过剩产生的劳动力产业错配将给经济增长带来重大直接损失。因此，破除妨碍劳动力、人才社会性流动的体制机制弊端，盘活人力资本存量不仅有助于促进经济持续发展，同时也有助于解决流动所带来的潜在问题。

2. 深化户籍制度改革，引导人口有序流动

深化户籍制度改革，首先需要充分认识、尊重、顺应城市发展和人口流迁规律，处理好保障人口流迁自由与引导人口有序流动的关系，处理好落户门槛调整与户籍相关公共服务改革的关系，处理好城市整体发展与流动人口个人发展的关系。与此同时，应该加快中小城镇的建设步伐，减少地区间差异，引导农业转移人口合理有序流动。

3. 要将新落户的城市居民与流动人口统一纳入的流动人口服务管理体系中

根据国家新型城镇化的战略部署，到 2020 年将有 1 亿左右已进城农业转移人口和其他常住人口在城市落户。鉴于落户地以中小城市为主、就业机会仍集中在大城市和城市群，以及落户是短期行为、市民化是持续过程这两组矛盾，相关部门的工作重点不能继续局限在未落户的流动人口群体，而应拓展到新落户的城市居民，在服务管理和推进市民化方面，将二者兼顾并同等对待。

4. 流动人口公共服务对象由务工个体向流动家庭的转变

在人口流动家庭化趋势凸显、流动人口将大规模落户城镇的新时期，针对流动人口的公共服务政策体系必须将流动家庭作为服务对象，制定流动家庭发展的扶持战略，兼顾务工人员、流动儿童、随迁家属和老人等各种群体的需求。尤其应将流动儿童的教育保障放在公共服务体系的核心位置，这是解决务工人员后顾之忧、提升国家人口质量和劳动力素质、推进流动人口市民化的根本途径。

5. 要充分调动流动人口、用工企业、和政府部门等多主体的积极性，共同推动流动人口和新落户居民的市民化

流动人口市民化对城市劳动力的持续供给

和质量提升、城市社区的和谐稳定、城市社会的健康发展都大有裨益，因此流动人口市民化的责任和成本也不应全部由城市政府和流动家庭承担，而要充分调动各方积极性，形成合力，共同推进。用工企业在务工人员的社会保险、职业培训等方面要承担更多责任；城市社区在流动家庭的社会融入、社区服务等方面要更加有所作为；流动家庭自身也应更积极地参与社会保险、社区公益和社会服务；各级政府的相关部门则要承担公共住房、教育、医疗等公共服务的扩大供给和更有效地调动、协调各方积极性的政策体系制定的双重责任。

6. 高度关注高龄流动人口群体，做好流动者异地养老的公共服务

高龄流动人口等群体的涌现和快速扩张值得高度关注，也对流动人口服务管理的供给能力提出了更高的要求。高龄流动人口服务体系的建设尤其需要系统性思维。在人口流动家庭化和落户政策宽松化的背景下，流动人口中高龄务工人员的子女大多也在城市务工，孙辈在城市接受教育的比例也较高，家庭与流出地的联系相对松散；随迁流动老人也具有类似的特征。因此，高龄流动人口长期定居城市的需求和可能性普遍较高。在此背景下，一方面应从该群体最关注的城乡养老和医疗保险一体化入手，同时作为流动人口服务对象家庭化的重要组成部分，将其纳入城市和社区养老体系，为不愿落户的高龄流动人口提供持续的养老保障。另一方面，也要充分利用该群体及其家庭在城镇定居意愿较高的特点，积极引导高龄流动人口家庭举家落户城镇，成为促进农业转移人口落户城镇、提高户籍人口城镇化率的突破口之一。

关于国家统计局、联合国儿童基金会和联合国人口基金的联合数据项目

好的政策来自于可靠的数据。在中国，联合国人口基金和联合国儿童基金会与国家统计局和其他伙伴密切合作，共同致力于提高定期人口普查和调查以及行政报告系统中按性别、年龄以及地区等细分的统计数据的可及性，促进数据分析和使用，加强国家统计系统对国家发展规划（如国家妇女儿童发展纲要）、国际人口与发展大会（ICPD）及可持续发展目标（SDGs）等的监测和报告。

致谢

本报告由联合国人口基金在中国人民大学人口与发展研究中心段成荣教授、吕利丹博士和程梦瑶博士承担的“2015 年全国 1% 人口抽样调查委托课题”成果的基础上编写。课题得到国家统计局、联合国人口基金和联合国儿童基金会三方联合数据项目的技术和资金支持。报告的内容和观点并不一定代表这些机构的观点。