

# 中国 2011 年—2015 年期间需要关注的人口问题

张翼\*

**内容提要:** 中国人口金字塔底部在加速收缩,且在收缩过程中出现了 19 岁及以下年龄段人口性别比的失衡,人口的城乡流动加剧,这些现象在 2011 年~2015 年的“十二五”规划时期将逐步显现。中国人口流动的结果,加剧了人口集聚的步伐。大城市、东部沿海地区的人口密度将在“十二五”时期继续增加。农村人口向城镇或县城的集聚、城市周边地区向中心城市的集聚,会加速偏远地区村庄的空壳化。

**关键词:** 人口结构、人口性别比、社会流动

2010 年是“十一五”计划的最后一年,这预示着中国作为政府主导发展的国家,必须在近期总结以往的经验与教训,根据新形势、制定新的发展规划、确定新的发展目标,找到需要重点解决的重大问题,制定好“十二五”计划,保持中国经济的稳定增长与中国社会的和谐发展。那么,中国人口出现了一些什么新问题?或者哪些新问题需要在未来的五年计划中被重点考虑呢?

## 一、中国人口收缩且增速放缓

### (一) 中国人口金字塔底部收缩

所谓人口收缩,主要指的是人口金字塔底部的缩小,是在计划生育政策或社会与经济发展的约束之下,由于出生率的降低而导致的少儿人口年出生率和新生人口数量的逐步稳定下降态势。引起人口收缩的主要原因有二:其一,计划生育政策的持续性约束所导致的出生率与新生量的下降;其二,由于生活成本、教育成本、就业成本及社会保障等所导致生育观念变化所引起的生育水平的下降。

自上世纪 70 年代将计划生育纳入“五年计划”以来,中国的出生率就开始逐步下降:首先是非农户籍人口在“一对夫妇只生育一个孩子”政策约束下的下降,然后是农业户籍人口出生率自 80 年代开始的下降。到 2008 年,中国人口出生率已经下降到 12.14%,死亡率在人口老龄化的过程中逐渐上升到 7.06%,自增率下降到 5.08%。事实上,自 2003 年开始,中国人口的自增率就低于死亡率。虽然某些人口学家预测在 2005 年左右中国会出现“第四次人口出生高峰”或“人口出生小高峰”,但截止到 2009 年年底,这个被预测的“人口出生高峰”还未曾明确显现。

从图 1 可以看出,中国人口金字塔底部的收缩态势。在 1953 年和 1964 年人口普查时,人口性别年龄结构图是名副其实的“金字塔”图状。在 1982 年第三次人口普查时,则出现 10 岁以下少儿人口有所缩减。在上世纪 80 年代“生育高峰”影响下,0~4 岁人口出现了扩展,故 1990 年第四次人口普查显示的金字塔底部有所扩延。在 90 年代的人口政策趋于稳定之后,金字塔底部又开始收缩——从 2000 年人口普查所显示的金字塔图状中可以明显看出:少儿人口出现了持续性收缩态势。

进入 21 世纪之后,中国人口金字塔底部的收缩态势更为明显:2002 年全国出生人口 1647 万人,2005 年全国出生人口为 1617 万人,2008 年全国出生人口 1608 万人。2008 年死亡人口为 935 万人,出生人口减去死亡人口后净增人口仅 673 万人。中国人口的增速进一步放缓了。如果 2009 年净增人口也在 700 万人之内,则到 2010 年年底,中国的总人口也会被

---

\* 张翼,中国社会科学院人口与劳动经济研究所研究员。

控制在 13.5 亿左右——比全国“十一五”人口和计划生育事业发展规划所定目标的 13.6 亿要低。

虽然中国人口总量在人口惯性下仍趋增长，但新增人口数却会在波动中趋于下降。表 1 为“2008 年千分之一人口变动抽样调查”统计的各年龄段人口数据，发现：中国 0~4 岁年龄段人口占总人口比例为 5.13%，5~9 岁人口占 5.46%，10~14 岁年龄段人口占 6.73%，15~19 岁年龄段人口占 7.87%。由此可以看出，在人口金字塔底部，年龄段越小，人口占比越低。正因为这样，已经很难将中国人口分年龄、分性别的图定义为“人口金字塔”。事实上，这是一个由下面呈不规则倒梯形而上面是金字塔组合而成的“不规则图”。

图 1 中国历次人口普查年龄金字塔与金字塔底部的收缩<sup>†</sup>

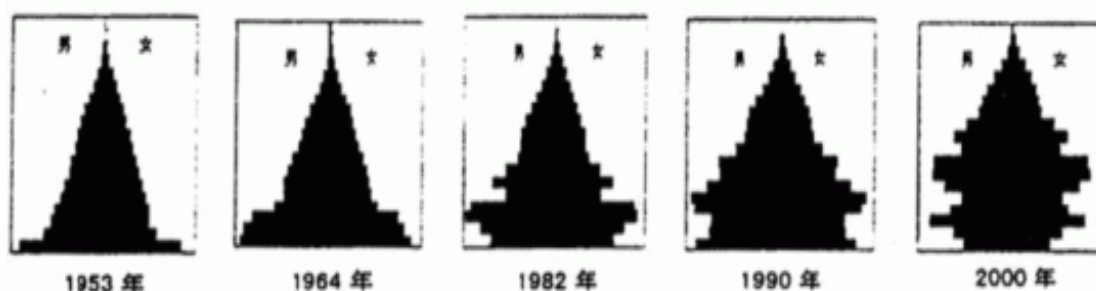


表 1 2008 年中国各年龄段人口所占比重

年龄	占总人口比重(%)	男	女	性别比(女 100)	年龄	占总人口比重(%)	男	女	性别比(女=100)
0~4	5.13	2.83	2.3	123.26	50~54	7.8	3.93	3.87	101.36
5~9	5.46	3	2.47	121.4	55~59	6.58	3.33	3.25	102.7
10~14	6.73	3.61	3.12	115.91	60~64	4.47	2.27	2.2	103.27
15~19	7.87	4.19	3.68	114.1	65~69	3.32	1.68	1.64	102.39
20~24	6.86	3.39	3.47	97.85	70~74	2.83	1.4	1.42	98.87
25~29	6.48	3.18	3.3	96.34	75~79	1.87	0.89	0.97	92.14
30~34	6.96	3.45	3.51	98.13	80~84	0.99	0.44	0.55	80.08
35~39	9.27	4.58	4.69	97.75	85~89	0.41	0.16	0.25	65.34
40~44	9.65	4.81	4.84	99.23	90~94	0.1	0.03	0.07	45.17
45~49	7.19	3.57	3.62	98.64	95+	0.02	0.01	0.02	41.17

数据来源：2009 年《中国统计年鉴》表第 4~7。

<sup>†</sup> 数据来源：邬沧萍、王琳、苗瑞凤，“中国特色的人口老龄化过程、前景和对策”，2004 年《人口研究》第 1 期。

## （二）中国人口金字塔收缩引发的问题

### 1.人口老龄化速度在加快，且各地分布极不平衡。

中国人口金字塔底部的收缩，一方面在降低人口出生率的同时，降低了少儿人口抚养率，另外一方面也增加了15~64岁劳动力人口的比重，给中国带来了前所未有的“人口红利”。但由于人口收缩快，老龄化也在加速，“人口红利”期在2020年左右结束，养老压力会增加，“人口负债”现象也随之逐渐显现。在2000年左右中国进入了老龄化社会——65岁及以上老年人占总人口的比重，在2000年接近7%，在2001年之后超过了7%——在2008年年底达到了8.3%。

另外，由于非农户籍人口主要居住在城市，农业户口人口主要居住在农村。“一对夫妇只生育一个孩子”政策主要在城市实施，故城市人口生育水平自上世纪70年代就急剧下降。截止到目前，绝大多数大城市的人口生育水平，低于政策生育率。这种实际生育率低于政策生育率的现象，导致了如上海等城市户籍人口的负增长。现在，尽管城市户籍人口有机械增长的影响，但老龄化水平却越来越高。比如说，上海市的老龄化水平已经超过了21%。在独生子女越来越多的情况下，城市的家庭养老系统开始变得极其脆弱，一旦独生子女出现伤残事件，其父母亲的家庭养老支持体系就会断裂。

### 2.中国出生人口性别比在人口收缩中趋于上升

中国的出生性别比，自20世纪80年代中期以来，就伴随计划生育政策的严格执行而迅速攀升。1982年第三次人口普查得到的1981年出生人口性别比是108.47；1990年第四次人口普查计算1989年出生人口性别比是111.92；2000年第五次人口普查公布的出生人口性别比为116。如果以0~4岁年龄段人口的性别比来考察最近几年的失衡状况，那么，1995年0~4岁人口的性别比是118.38，1996年是119.98，1997年是120.14，2000年第五次人口普查得到的0~4岁人口的性别比是120.17，2003年人口变动抽样调查得到的0~4岁人口的性别比为121.22。2005年1%人口抽样调查得到的0~4岁人口的性别比是122.66。这就是说，中国婴幼儿人口的性别比不但在继续上升，而且，如果以107为最高警戒线的话，其已经比正常值高出了许多。

另外，如表1所示，在2008年，0~4岁人口的性别比已经上升到123.26（这预示着每100名0~4岁女孩相应应有123.26个同年龄段的男孩，下同），5~9岁人口性别比已经上升到121.4，10~14岁人口性别比已经上升到115.91，而15~19岁人口性别比则已经上升到114.1。年龄越小的出生同期群，性别比失调越严重。这就是说，年龄段越小，该年龄段女性人口较男性人口的短缺就越严重。0~19岁之间人口性别比的失衡，意味着这些年龄段人口进入婚配年龄后，会引起男性多女性少的婚姻挤压。而“十二五”时期，则正是15~19岁年龄段人口相继进入婚配年龄的时期。

## 二、中国人口的流动与流动人口的结构转变

中国当前的人口流动，主要是由劳动力人口就业需求所引发的流动，但子女教育、养老照料、移民搬迁等引起的流动等均开始增加。另外，中国当前的人口流动，与发达国家的人口流动有所区别，却与发展中国家向发达国家的移民有着某种程度的相似性。这种相似性，即体现着非农化与城市化的“拉力”，又体现着城市人口金字塔底部收缩所带来的“吸力”。新世纪流动人口的内在结构，却发生了许多重大变化。

### （一）流动人口内部结构的新变化

#### 1.初中及以下文化程度流动人口增速开始趋缓，中等职业学校毕业生及大学生流动人口

的增速趋升。自改革开放以来到 20 世纪末，由农村到城市的流动人口的数量都在急速增长。但自 2000 年人口普查到 2005 年 1% 人口抽样调查，中国流动人口的数量从 1.4439 亿增长到 1.4735 亿，5 年时间只增长了约 296 万人。流动人口中的农民工——尤其是体力劳动农民工短缺的原因<sup>‡</sup>，主要由初中及以下文化程度劳动力供给的减少所引起。九年义务制教育的完善及高中阶段——尤其是中等职业学校教育招生人数的上升，使初中毕业生的升学率也大大上升。因为中等职业学校毕业生的增加——未来每年会在 810 万以上，也因为大学生毕业人数的连年增加——2008 年新毕业了 610 万以上，流动人口中接受过高中及以上文化程度教育的人数，开始迅速上升。虽然某些省份颁布了大学生就业即落实户籍的政策，但因为大学生就业中工作岗位与所学专业不匹配，就业市场的“跳槽率”居高不下。虽然落实了户口，却不得不处于流动状态。未来，伴随大学生毕业人数的上升与就业岗位竞争形势的趋紧，这部分人口中会有更多的人加入到流动人口之列——尤其是在大城市的流动。

2. 流动人口中男女两性的比例将趋于均等，大城市女性流动人口的数量或将超过男性。在工业化初期，伴随城市房地产、城市交通等的兴建，城市将创造出大量蓝领工作岗位，吸引农村男性流动人口进入城市打工。到工业化后期，伴随城市基建用工数量的收缩，制造业和服务业用工数量的扩张，女性流动人口会迅速增长。现在，在北京、上海、广州、深圳等城市，流动人口中女性的数量已接近或超过男性。在某些中小型城市，女性流动人口的数量也迅速增长。“十二五”时期，伴随特大城市或省会等大城市后工业化特征的加强，将会吸引更多女性进入城市工作。

3. 中国沿海地区的产业升级、由沿海向内地的产业转移、中部崛起战略和西部大开发战略的实施等，使流动人口的流动区域将由单元集中趋于多元集中。在金融危机的影响下，这种趋势将更加明显。可以说，20 世纪后 20 年，中国流动人口的流向，主要呈现出由农村到城市、由中西部地区到东部沿海地区特点。在东部沿海地区，“环渤海湾经济带”、“长三角”地区与“珠三角”地区，成为流动人口的主要流入地，大约有 50%—60% 的跨省流动人口流入到了这些地区。在产业转移——尤其是在低技术劳动密集型产业自沿海向中西部地区转移的影响下，2009 年的劳动力就业形势，尤其是以农民工为主的流动人口的就业形势大为改观。某些承接了东部地区转移产业的大省，农民工就业出现了就近就地转移的趋势。虽然年初有报道说有将近 2000 多万农民工失业，但在一季度末，就有报道说回流农民工中的 95% 以上以“成功”外出。

虽然环渤海湾经济带、“长三角”与“珠三角”地区仍然是流动人口的主要流入区域，但中西部地区的吸纳能力却大大增强。在新一轮的“民工荒”中，某些曾经鼓励流动劳动力外出经商务工以发展经济的流出大省，在 2009 年三季度甚至做出了“首先满足本省需求”的决定，力主流动劳动力就近就地就业，以满足当地发展劳动密集型企业的需要。

另外，“长三角”和“珠三角”地区中对发展服务业、先进制造业、高新技术产业等的强调，以及北京市对创新与科技的重视，都强化了对劳动力人力资本的要求。可以看出，伴随沿海地区产业升级速度的提升，原来积聚于这些地区的低端产业向劳动力资源比较丰富的中西部内陆地区转移。

4. 流动人口中 35 岁及以上人口所占比重开始增加。伴随人口收缩程度的加深，也伴随初中文化程度与小学文化程度新增劳动力的下降，城市流动人口——重体力劳动力的需求开始短缺。在 2009 年第三季度，建筑行业劳动力的工资水平，开始超过制造业行业的工资水平。在某些建筑装饰行业从事劳动的流动人口的平均年龄增加。而在金融危机之前的很多年，35 岁或 40 岁以上年龄段流动人口占比都比较低。应该说，35 岁及以上年龄段流动人口数量

---

<sup>‡</sup> 即使在 2009 年下半年金融危机时期，企稳回升所带来的农民工的需求，也出现了短缺。各地都程度不同的出现了招工难。“四万亿”投资向铁、公、基等方面的倾斜，加速了建筑工地农民工的招工难。这直接导致了建筑业农民工工资的迅速上升——目前高于制造业农民工。

的增加，是的一个新现象。

5.流动人口家庭化迁移现象越来越突出。在工业化初期，主要是男性重体力劳动流动人口迁居到城市谋工求职。这些人当中也存在家属关系，主要表现为父子共同打工，成年已婚女性被留在农村种植农作物。到工业化中期阶段之后，流动人口——尤其是女性在城市的就业需求增加，使得流动人口的家庭式迁移，表现为夫妻携带子女的迁移。最近几年，伴随城市公共资源向流动人口的逐渐开放，家庭化迁移的数量越来越多，这从流动人口子女数量的增加上可以明显感知到。

总之，现在，不仅是农村向城市的流动改变了移民特征，而且城市向城市的移民也增加了。新毕业大学生还增加了流动人口群体内部的复杂性。另外，城市的开放程度与流动人口打工资金的积累，也增强了他们的城市生活能力，使其在城市生活的时间逐渐延长。他们的子女——所谓的“第二代”农民工，已经失去了回乡的兴趣而认同于城市。

伴随后工业社会特征的强化，劳动专业化程度的提高，以及中等职业毕业生对初中生的替代，流动人口中经受过职业培训的人数将大幅度增加，这将强化这一时期流动人口的移民化特性。流动人口将不再表现为短期的迁徙，而会增加市民化与移民化特征。

## （二）流动人口新趋势带来的问题

1. 伴随流动人口在城市总人口中占比的上升，出现了社会整合与融入问题。在中国，绝大多数工业化初期的流动人口，到城市的目的主要是打工挣钱。但工业化中期阶段以后，伴随流动人口人力资本的上升，中等职业学校毕业生、高级职业技术学校毕业生和大学毕业生等所占比重的增加，以及流动人口在城市居住时间的延长，他们在城市不仅要打工挣钱，而且要找到“生活的意义”，要求归属感、认同感和被认同感。流动人口居住的区域相对比较集中，在很多城市都居住在所谓的“城中村”。北京城乡结合部居住 10000 人以上流动人口的城中村就有 100 多个。一旦发生冲突，场面会难以控制。

2. 伴随女性流动人口数量的增加，流动人口的生殖健康问题越来越凸显。流动人口的流动状态，使得生育问题、性疾病的传播问题等难以控制。而在流动人口居住密度较大的城乡结合部，也恰恰是公共卫生资源与服务资源欠缺的地方。这一方面使流动人口的未婚生育问题、超生问题突出，另外一方面也使流动人口的婚姻与健康等，出现了这样或者那样的危机。最近几年，流动人口的离婚率趋于增加，艾滋病的染病率也在增加。

3. 流动人口流向由单元向多元的转化，给中西部地区增加了管理与服务难度。在大城市、“长三角”与“珠三角”等地的政府部门，积累了较多流动人口管理与服务经验，也建构了相关设施。但中西部地区的中小城市，过去很长时期流动人口数量少、居住时间短，未曾建立起必要的管理与服务设施。因此，在这些城市，在回流农民工逐渐增加的情况下，就出现了公共资源需求缺口加大的问题。

4. 流动人口在城市居住时间的延长，增加了其市民化特性。农民工对自己的承包地的再度出租等，也使他们在短期内回归家园亦无收入。这就需要城市提供必要的社会保障。但现在城市的社会保障——尤其是养老保障等，难以携带转移。农民工缴纳养老保险，实际是百分之百地向城市“做贡献”。即使年底允许“退保”，也只能退回个人账户的部分。在某些城市，一旦农民市民化，就匆匆忙忙地“收地”。中国农民的市民化，与西方发达国家农民市民化的根本不同，就在于国家禁止了土地的自由买卖而保留了形式上的法定使用权。

5. 虽然城市教育资源已经向流动人口开放，但开放度还不小。某些教育资源较好的中小学，都不接收农民工子弟。在农民工子弟较多的地区，只要农民工子弟超过一定数量，则当地户籍人口就会将自己的孩子转学到教育资源较好的学校。另外，流动人口的流动特性，使得流动人口子女的转学成为常态。正因为如此，很多农民工新到一地，最困难的不是择业，而是找不到与自己孩子受教育程度相当的学校。

### 三、中国人口开始迅速集聚

因为城市户籍人口出生率长期低于农村户籍人口，这导致城市人口的收缩态势快于农村。因此，在人口流动的影响下，即使是农村人口的金字塔，也出现了紧缩态势。一方面是人口金字塔的收缩，另外一方面是人口流动带来的经济活跃地区人口数量的增加，这导致中国人口开始了工业化与非农化拉动的迅速集聚。这种集聚表现为城市化带来的大集聚与小城镇建设带来的小集聚开始并行发展。

#### （一）中国人口的集聚态势

##### 1. 城市化拉动的人口大集聚

城市化指的是城市人口的增加过程。一个国家或地区的城市化水平如果超过 30%，这个国家或地区就会进入到快速城市化阶段。从图 2 可以看出，中国在 1949~1958 年这一历史时期，曾经有过快速城市化的历史。但在 1959~1961 的大饥荒之后，则陷入了长期的城市化低潮——城市人口占总人口的比重不仅没有增加，反而出现了降低或徘徊不前的问题。从 1978 年开始，中国的城市化水平才再度上升，在经过 1990 年左右的盘整之后，到 1995 年之后迅速上扬。到 2008 年，中国的城市化水平已经达到 45.7%。

人口城市化的结果，首先导致了人口向大城市的集聚，然后扩展了中小城市的人口规模。仅从近期来看，1999 年上海市常住人口为 1474 万人，但到 2005 年就增加到了 1778 万人，到 2008 年增长到 1888 万人，估计 2009 年年底上海市人口将超过 1900 万人。2005 年北京市常住人口为 1538 万人，到 2008 年年底常住人口增加到 1695 万人，估计 2009 年年底将超过 1740 万人。深圳市是另外一个突出的人口集聚的例子：在 1979 年仅有 30 多万，到 2008 年常住人口估计超过 1600 万。另外，广州市、天津市等，也已经超过 1000 万人。像哈尔滨、武汉、西安、重庆、汕头、南京、沈阳、成都等城市，都可能在“十二五”时期集聚大量人口，形成区域内人口集聚地。现在，大城市流动人口占常住人口的比重，大多已经超过了 20%。另外，除大城市人口在迅速增长外，中型城市户口制度的进一步放开，以及中型城市房地产竣工面积的增长等，也拉动了区域内人口的相对集中。

##### 2. 小城镇和县城城市化拉动的人口集聚

除城市化拉动的人口集中外，小城镇建设也拉动了农村人口的迅速集聚。最初，农民工外出务工赚钱多用于建筑房屋。现在，一些农民工返乡后发现：与其在原宅基地改建或扩建自己的房屋，还不如到附近的县城购买商品住房划算。农业科学技术的进步与机械化程度的提高，缩短了农作物耕作时间，交通设施的改善使那些在县城购买了住房的人们白天可以下乡种地、晚上可以入城休息。

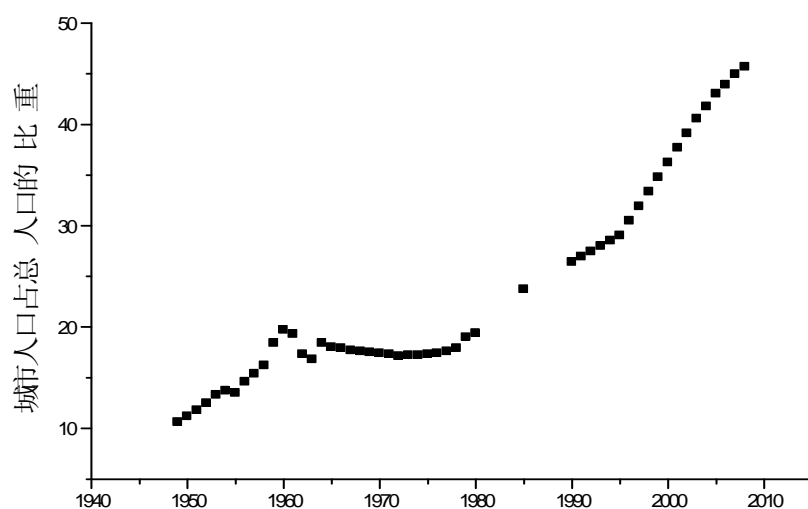
另外，在产业转移的影响下，某些劳动密集型产业、或者在中小城市不能生存的产业，逐渐转移到县城一级，这也拉动了当地人口区域内的集聚。县城的发展冲动，以及县城实施的旧城改造、开发区建设等都不同程度的刺激了人口集聚。在政府主导发展模式下，县城已经成为本行政区划内最繁华的地区。另外，县城扩张的原因，还在于其日益便捷的交通资源与投资吸引力。自改革开放以来，绝大多数县城的人口已经翻番，南方或沿海发达省份的县级市人口，已经翻了好几番。

所以，有理由认为：“十二五”时期县级市或县城的人口，还会加速度增长。这会大大促进县域人口的集聚，加速县域范围包括住房在内的消费进度。

总之，农业技术的改进将农民从土地上解放了出来，缩短了他们的劳作时间。在平原地区，人们每年劳作在土地上的时间缩短到 20 天到 30 天。其他时间都可以用来进行商业经营。在半山半川的地区，耕作时间可能长一些，但不会超过半年。而非农化又拉动了人口的

城镇化。人们开始由村落向乡镇，由山区向川区、向经济繁华的县城、再向临近中心城市集聚，这种集聚在微观层面建构了中国人口的短距离和长距离移民过程。县城的扩张，以及县城土地的廉价性，都会在“十二五”时期加速缩减村落人口——尤其是偏远山区的村落人口。加之年轻人已经消逝了乡土观念，都可能导致偏远村落的空壳化。

图2 中国历年城市化水平<sup>§</sup>



#### 四、“十二五”计划的政策性建议

中国人口的收缩、流动，不仅带来了人口的加速集聚，而且会根本转变中国的社会结构，使中国从一个以农民为主的大国转变为以工人为主的大国。

“十二五”时期，中国的城市化水平将超过 50%。而城市户籍人口金字塔的持续性缩减，城市社会对劳动力的持续性需求，仍将刺激农村人口向城市的流动与集聚。农村人口向城市和小城镇的集聚，除可能造成大规模的农村土地流转现象外，还会给城市或城镇社会带来一系列问题。所以，为政策制定者提出以下建议：

##### (一) 坚定不移地推进城市化进程。

中国已经进入了快速城市化阶段。中国的城市化会在经济从东部到中部再到西部的梯度发展影响下依次递进，东部城市人口的增长将在“十二五”时期继续增长。中国城市化不足严重影响着中国未来的社会建设。从三次就业结构上来说，在 2008 年，第一产业从业人员尽管已经下降到 39.6%，但与第一产业在 GDP 中所占比重的 11.3% 相比，仍然很高。第二产业在 GDP 中所占比重达到 48.6%，但从业人员占比却只有 27.2%。这中间除统计遗漏外，城市化不足也是一个主要原因。因此，只有持续不断地推进城市化，中国劳动力才可能源源不断的从第一产业向二、三产业转移，从农村向城市转移。

另外，伴随流动人口在城市打工时间的延长，流动人口的第二代，或者出生在城市、或者被父母亲带入城市、或者在农村就读毕业后进入城市。流动人口的第二代熟悉的是城市，陌生的是农村。他们的生活被城市化了，但没有户籍，却不能融合进城市。因此，第二代农民工已经成为回不到农村的农民工。

##### (二) 为加速推进城市组团式发展。

<sup>§</sup> 2009 年《中国统计年鉴》表第 3-1。

人口的分散分布，会浪费更多的耕地和水资源，如果在一个或几个特大城市或中心城市周围，形成辐射发展圈，配套相关产业链，还会增强中国城市的全球竞争力。不管是欧洲和美国，还是日本，其快速城市化过程，都出现了组团式城市群战略。但中国作为第一人口大国的城市化，与欧陆人口密度较小国家的城市化道路可能不同，而与日本这个超过 1 亿人口的东亚国家的城市化战略有所相似。按照大东京圈人口已经超过 3500 万计，中国如果建造出数十个如“长三角”、“珠三角”、“环渤海湾经济带”的城市集群，未来的发展将更加加速。这种组团式发展的城市群，将会继续改变中国人口的分布趋势，并在集聚中源源不断的崛起。

### （三）要继续完善农民工权益保护。

流动人口的流动——特别是农民工的流动，不仅是从农村向城市的流动，而且是在城市内部与城市之间的频繁流动。这不利于职业与岗位技术水平的提高。尽管劳动密集型企业的低技术性，使农民工易于从一个岗位转移到另外一个岗位，但岗位适应性及不熟练性，却影响了技术资本的积累与创新。所以，在“十二五”时期，在金融危机的负面影响逐渐消退，在中国制造的竞争力仍然上升的环境下，劳动力的短缺会继续提高普通工人的讨价还价能力，形成工资的上升态势。劳动的不稳定性与高流动率，却会影响农民工的市民化过程。

完善流动人口的权益保护，除强调改善劳动环境、保障劳动工资按时给付等外，一个重要的方面，就是出台能够覆盖全部流动人口的市民化政策，以人口居住地设计城市福利、和城市公共服务设施。而当前的重点，就是加强城乡结合部这个农民工居住地的公共服务设施建设。

### （四）要以居住地为主建立流动人口管理与服务制度。

建立以居住地为主的流动人口管理和服制度，一方面防止流动人口与户籍人口形成社会隔离，另一方面防止流动人口集体性抗争行为的大规模发生，维护稳定的社会局面。城市化中的不足之处，是大规模“城中村”的存在。虽然某些特大城市——尤其是 1000 万以上人口特大城市，已经通过城市拆迁和改造疏散了城市中心区以流动人口为主的“城中村”，但在某些新型扩张城市，却仍然没有意识到“城中村”可能存在的集体抗争的危害性。交叉居住有利于社会融合，分割居住极可能产生社会隔离。在第一代移民老年之后，第二代移民的集体性社会抗争行为会更多。

### （五）必须逐步改革户籍制度。

户籍制度改革的重点是弱化与户籍制度相关的社会福利制度的影响。现在，户籍制度仍然是影响流动人口市民化的主要制度与政策障碍。因此，如果大城市的户籍制度改革存在一定的难度，那么，中小城市就应该在“十二五”时期，继续因地制宜地推进户籍制度改革，吸取浙江等地的既有经验，也在重庆等市城乡一体化发展经验的总结中进行制度创新。总之，户籍制度改革事关重大，不可不为。只有流动人口的本地化与市民化，才能拉动他们的消费需求，增强内需能力。农民工对新农村虽然具有一定的积极意义，但在村庄空壳化的大背景下，却是社会资源的大浪费。

### （六）加强流动人口的职业培训。

在中等职业学校逐渐普及的背景下，为增强流动人口的劳动技能，需要重点考虑在流入地进行专业培训。培训的重点不是课堂讲授，而应该是实际操作能力的培养，要系统建立企业定点培训中心。城市政府要将城市发展战略与流动人口劳动技能的培训密切结合起来，齐抓共管。要吸取 2009 年各地农民工培训中存在的问题，防止资金浪费，防止“假名册、假培训、真捞钱”现象的发生。要将短期的、一周左右的培训逐渐延长为三个月左右的中长期培训，努力提高流动人口的劳动技能，增强劳动力的国际竞争力。尤其是“珠三角”和“长三角”地区在先进制造业、先进服务业建设中的培训，更需要严密的规划。因为伴随产业的区域转移，这种培训蕴含的潜力，也会在劳动力的地区转移中为中西部地区的发展创造机遇。

#### （七）加强土地合理经营

人口收缩、人口流动所造成的人口集聚，必然带来偏远农村的空壳化或偏远村落的消失。因此，地方政府要注意山区的土地撂荒现象，加强环境保护，植树造林，落实退耕还林政策。同时，也要注意平原或川区土地流转中存在的纠纷或矛盾。在城市周边地区农民市民化过程中，或者在农民工加入中小城市户籍之后，不要急近功利地收回其承包地。需要知道，中国有地农民的市民化，与那些在历史上或西方被剥夺了土地的农民的市民化的结果截然不同。土地是农民最初市民化过程的必要保障，是经济波动时期农民市民化的有效支撑。

#### （八）改革计划生育政策

在人口紧缩之趋势下，适时改革计划生育政策，可以将现行的计划生育政策修改为“一个不少、两个正好、三个禁止”的政策。要注意到家庭人口缩减对家庭带来的脆弱性，要认识到人口收缩对内需的负面影响，要总结发达国家人口收缩与老化压力影响其经济增长的教训。同时，还要认真关注公共养老资源与护理机构分布的不均衡性问题。

文章来源：《2010 年社会蓝皮书》

中国社会学网 [www.sociology.cass.cn](http://www.sociology.cass.cn)