

# 新型城镇化试点政策对人口流动的影响

李 敬 李 军 朱于珂

**【摘 要】**优化城镇发展转型路径、实现人口合理有序流动,是促进区域协调发展、实现经济高质量增长的重要路径。文章利用中国流动人口动态监测调查数据,构建双重差分模型,系统评估新型城镇化试点政策对人口流动的影响。结果显示,新型城镇化试点政策使试点城市的流动人口规模增大了 10.1%。异质性分析发现,新型城镇化试点政策促使人口向东部城市和中西部省会城市流动,且这一试点政策在财政压力较低的城市对人口流动的影响更加显著。此外,新型城镇化试点政策能显著提高流动人口的长期定居意愿与社会融入程度。据此,文章建议健全新型城镇化建设的财政支持体系,多维度推进新型城镇化高质量发展,立足于人口流动格局差异化,推动新型城镇化建设区域均衡发展,并以高质量公共服务助力流动人口在流入城市定居和融入。

**【关键词】**新型城镇化 人口流动 人口集聚 定居意愿 社会融入

**【作 者】**李 敬 湖南工程学院管理学院,讲师;李 军 湖南师范大学商学院,教授;朱于珂(通讯作者) 湖南工商大学经济与贸易学院,讲师。

## 一、引 言

改革开放以来,全国范围内的大规模人口流动推动着城镇化进程,并通过人口集聚效应与劳动资源优化配置促进经济增长(蔡昉、都阳,2004;王桂新,2019)。然而,近年来中国人口流动速度呈放缓趋势。2011~2019年,农民工年均增长速度从 5.9%下降至 0.7%。随着人口结构变化,人口流动速度还将持续下降。持续稳步推进人口流动,是人口老龄化背景下实现中国式现代化与经济高质量增长的重要路径。2022年3月发布的《中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》强调,要“健全统一规范的人力资源市场体系,促进劳动力、人才跨地区顺畅流动”。同时,党的二十大报告也进一步指出,“要破除妨碍劳动力、人才流动的体制和政策弊端”。

一直以来,城镇化建设在促进人口流动与集聚中发挥着重要作用。Lewis(1954)的二元经济结构理论表明,城镇的经济机遇和就业机会是影响人口流动的重要因素。随着人民对美好生活的需求日益增长,传统城镇化中的户籍制度约束、基本公共服务不可及等弊端,已成为阻碍人口流动的关键因素(张吉鹏等,2020)。为消除传统城镇化中的

弊端,中国政府提出“以人为本”的新型城镇化建设,在2014年启动了新型城镇化综合试点工作,并于2015和2016年进一步扩大试点范围,探索新型城镇化关键制度改革。目前,建设名单已包含2个省、246个城市(镇)。各试点城镇围绕自身人口结构、资源禀赋出台相应方案,其主要目标基本一致,均将深化户籍制度改革与促进基本公共服务均等化作为试点政策的主要内容。由此可见,新型城镇化试点政策着眼于推进城市基本公共服务“提质增量”,疏通人口流动的渠道。全面评估这一试点政策对人口流动的影响,将为进一步优化城镇发展转型路径和实现人口合理有序流动提供决策依据。

围绕新型城镇化建设对人口流动的影响,现有文献主要从理论层面探讨新型城镇化对人口流动的格局、群体结构与流入质量的影响,系统的经验分析还相对少见。从理论上讲,新型城镇化战略可能有助于引导中西部欠发达地区迁出人口从东部地区“逆势”回迁(王桂新、陈玉娇,2023),进而推动中国高技能人才迁移,在空间分布中呈现“分散性特征强化、集聚性特征减弱”的趋势(古恒宇、沈体雁,2022)。在新型城镇化试点政策中,户籍制度改革有助于实现人口迁移的第一阶段,而“以人为本”有助于促进人口迁移第二阶段的定居与社会融合。但是,不同学者对该政策的实际影响存在争议:苏红键(2020)和宋弘等(2022)发现落户门槛的放松会提高流动人口居留意愿,增加大学生在本地就业的概率;杨菊华(2017)则认为当前新型城镇化对户籍制度的改革并未发挥应有效应,难以破解流动人口社会融合的困局。相关研究大多集中在理论探讨而缺少实证分析,一个重要的原因是新型城镇化建设难以量化(吴青山等,2022)。新型城镇化试点政策为研究这一问题提供了良好的契机。本文借助这一试点政策,构建双重差分模型,分析其对人口流动的影响。

与现有文献相比,本文的贡献主要在于:第一,从人口流动视角细致考察新型城镇化试点政策的实施效果,为评估这一政策提供经验依据,对研究新型城镇化政策的理论体系做出有益补充。第二,基于区域差异与地方财政压力的视角,探讨新型城镇化试点政策对人口流动的异质性影响,为促进劳动力优化配置和区域均衡发展提供新思路。第三,立足于人口迁移的第二阶段,考察新型城镇化试点政策对人口流动后定居意愿和社会融合的影响,为深入推进“以人为本”的新型城镇化建设提供理论支撑与政策启示。

## 二、理论分析与研究假设

人口迁移理论中的推拉理论和新古典经济学迁移理论均表明,迁移成本和收益是影响人口流动的主要因素。根据“用脚投票”理论,人口迁移的影响因素除迁移带来的收入变化与成本外,还包括迁入地的公共服务供给(Tiebout, 1954)。迁入地的公共服务供给不仅影响迁移后的各类生活成本,还影响个体迁移后的预期收入。在中国此前推进城镇化的过程中,户籍制度阻碍了流动人口公平享有公共服务,制约了人口流入。新型

城镇化建设的核心是“以人为本”，围绕“人的城镇化”，有序推进农业转移人口市民化。这意味新型城镇化建设将弱化劳动力自由流动的制度障碍，改变迁移收益，影响迁移决策。刘涛等(2021)的研究表明新型城镇化建设中按规模等级引导的城市落户政策显著推动了人口迁移。基于上述理论与新型城镇化建设的特点，本文从多个方面探讨新型城镇化试点政策对人口流动的影响。

### (一) 新型城镇化试点政策对人口流动存在促进作用

从基本公共服务供给的视角看，理论和实证分析均表明新型城镇化能显著提升区域公共服务供给(周心怡等，2021)。考虑到迁移决策包含个体对自身和子女教育与健康的投资决策，个体迁移的综合效用需考虑家庭内部其他成员的效用。例如，受教育程度较高的父母会更加注重对子女的教育培养(Becker 等，1979)，因而父母的迁移决策会受到城市公共教育水平和子女受教育机会的影响(王春超、叶蓓，2021)。降低家庭的教育成本、健康成本、养老成本和居住成本均有利于推动人口流动。

从推进基础设施建设的视角看，一方面，新型城镇化建设是“优化布局”的城镇化，要求建立区域、城乡之间统一的综合交通运输系统，降低人口流动交通成本、扩大流动范围、提升人口流动意愿。以生产要素流动促进经济增长，有助于扩大城市的就业容量，提高就业质量。另一方面，新型城镇化建设是“四化同步”的城镇化，加快网络基础设施建设、推进数字化信息化转型有助于协同城镇化、工业化与农业现代化的发展。网络基础设施建设有助于降低人口流动的信息成本、职业搜寻与匹配成本，并通过促进“零工经济”蓬勃发展，为流动人口提供大量的就业机会(莫怡青、李力行，2022)。

从加强环境治理的视角看，新型城镇化建设是“生态文明”的城镇化，新型城镇化力求在节能减排、生态保护、循环经济等方面取得积极进展，最为直接的举措便是加强对环境污染的规制。环境规制一方面有助于降低环境污染，提高居民迁移后的健康水平，另一方面能促进产业结构调整与转型升级，以技能偏向型技术进步减少低技能劳动岗位，扩大高技能人才的需求(李珊珊，2015)。通过环境治理优化空气质量，已成为吸引人才流入的一项重要举措(陈诗一、陈登科，2018)。

综合上述分析，本文提出研究假设 1：实施新型城镇化试点政策将促进人口流入试点城市。

### (二) 新型城镇化试点政策对人口流动的影响存在异质性

1. 区域异质性。由于中国东部地区较高的收入与较多的就业机会，长期以来东部地区一直是人口迁移的首要目的地。随着传统城镇化发展弊端逐渐显露，一段时间内中西部地区人口向东部流动速度放缓。东部地区实施新型城镇化试点政策，流动人口享有更高水平的福利，将再次加快人口向东部集聚。由此，本文提出研究假设 2：相比于中西部地区，东部地区新型城镇化试点政策对人口流动影响更大。同时，新型城镇化试点政策

也推动了中西部城市,尤其是省会城市经济高质量发展。中西部省会城市崛起带来的经济增长与就业机会有利于加强人口“就近就业”的省内流动。由此,本文提出研究假设 3:新型城镇化试点政策的城市有利于促进中西部地区人口向其省会集聚。

2. 地方财政压力异质性。自 1994 年分税制改革以来,地方政府财政压力不断加强,财政分权降低了地方财政自主度。一方面,地方政府可支配财政支出直接影响到政府经济建设决策。在以经济建设为中心的政府工作中,较高的财政支出压力限制了财政资源配置能力,导致教育与医疗等公共服务供给不足,阻碍新型城镇化建设。另一方面,税收是地方财政收入的重要来源,为弥补财政支出缺口,政策行为可能扭曲,如加大吸取土地财政、过度的投融资债务和降低市场准入门槛,从而降低新型城镇化建设质量,制约新型城镇化建设对人口流动的作用。尽管新型城镇化试点城市在财政转移支付方面享有支持政策,但其自身的财政压力也会成为制约新型城镇化建设吸引人口流入的重要因素。由此,本文提出研究假设 4:相比于财政压力较大的试点城市,财政压力较低的城市新型城镇化试点政策对人口流动的影响更显著。

### 三、计量模型、数据与变量

#### (一) 计量模型设定

本文借助 3 批新型城镇化试点政策构建“准自然”实验的双重差分(DID)模型,检验新型城镇化建设对人口流动的影响。具体模型设定如下:

$$Y_{ct} = \alpha + \beta \cdot Policy_{ct} + \rho \cdot X_{ct} + \mu_c + \sigma_t + \varepsilon_{ct} \quad (1)$$

其中, $Y_{ct}$ 表示城市  $c$  在  $t$  时期的人口流动规模, $Policy_{ct}$ 表示该城市在  $t$  时期是否实施新型城镇化试点政策,如已经实施试点政策的赋值为 1,否则赋值为 0;系数  $\beta$  表示新型城镇化试点政策影响人口流动的总效应。 $X_{ct}$ 为一系列控制变量,包括城市流动人口规模、地区生产总值、人口密度、产业结构、基础教育资源、财政支出占比、医疗资源水平和金融发展水平。 $\mu_c$ 为城市固定效应, $\sigma_t$ 为年份固定效应, $\varepsilon_{ct}$ 为随机扰动项。此外,本文采用分组回归估计方法考察新型城镇化试点政策对人口流动的异质性影响,模型设定同式(1)。

在探究中西部新型城镇化试点政策是否有利于促进人口向省会集聚时,本文在双重差分模型中加入了交互项,具体模型如下:

$$Y_{ct} = \alpha + \beta_1 \cdot Policy_{ct} \cdot Capital_c + \beta_2 \cdot Policy_{ct} + \rho \cdot X_{ct} + \mu_c + \sigma_t + \varepsilon_{ct} \quad (2)$$

其中, $Capital_c$ 为“城市  $c$  是否为省会城市或直辖市”,若为省会城市或直辖市则赋值为 1,否则赋值为 0。 $\beta_1$ 系数含义表示新型城镇化试点政策对省会城市人口流入的影响。其余同式(1)。

(二) 变量定义

1. 流动人口规模。计算城市流动人口规模主要三种方法:(1)使用全国人口普查或抽样数据的截面数据,这种方法难以有效满足面板模型计量分析的要求(杨晓军,2017);(2)使用不同年份之间城市年末总人口数或劳动力数量之差计算,这种方法受人口自然出生死亡及流动人口年末季节性回流的影响,不能准确反映流动人口规模;(3)使用中国流动人口动态监测调查数据(CMDS)的各城市流动人口来衡量劳动力流动(马述忠、胡增玺,2022)。由于 CMDS 数据以调查当年各城市第一次季报流入人口排序确定抽样比例,因此该方法还需要考虑抽样权重。本文参考王春超和叶蓓(2021)对 CMDS 数据流动人口规模的测度方法,结合 CMDS 抽样设计方案,加权得到当年第一季度各城市相对流动人口规模,并做对数处理。

2. 新型城镇化试点。新型城镇化政策的第一批试点于 2015 年 2 月启动,包括两个省份和 62 个城市(镇)。第二批试点于 2015 年 11 月启动,共 73 个城市(镇)。第三批试点于 2016 年 12 月启动,共 111 个城市(镇)。若所在城市被选为新型城镇化试点城市,且观测时间为实施年份之后,则赋值为 1,否则为 0。本文将第一批试点城市的实施年份记为 2015 年,第二批试点城市的实施年份记为 2016 年,第三批试点城市的实施年份记为 2017 年。

3. 控制变量。为了避免其他变量对估计结果的影响,本文选取以下可能影响人口流动的因素作为控制变量:(1)地区生产总值,单位为亿元人民币,使用其对数衡量;(2)人口密度,使用年末总人口除以行政区域面积衡量;(3)产业结构,使用第二产业增加值占 GDP 的比重衡量;(4)基础教育资源,使用中小学师生比衡量;(5)财政支出占比,使用地方财政一般预算内支出占 GDP 的比重衡量;(6)医疗资源水平,使用人均床位数衡量;(7)金融发展水平,使用年末金融机构各项贷款余额占 GDP 的比重衡量。

(三) 数据来源

本文的数据主要来自 CMDS、《中国城市统计年鉴》《中国城乡建设统计年鉴》,以及各地级市国民经济和社会发展统计公报。CMDS 数据是国家卫生健康委员会自 2009 年起每年进行的大规模全国性流动人口抽样调查数据。目前,CMDS 向外公开的数据截至 2018 年,考虑到 2010 年数据未公布地级市名称,本文选取 2011~2018 年的 CMDS 数据。使用 CMDS 数据加权的流动人口规模变量与地级市面板数据合并,得到本文所使用的数据;剔除宏观经济变量缺失值较为严重的城市,并剔除有区县被选为新型城镇化试点的城市,最终得到 1 924 个城市观测值。

表 1 为主要变量的描述性统计。以 2015 年试点政策为例,在剔除受 2016 和 2017 年试点政策影响的城市后,分别对试点城市和非试点城市 2015 年前后的相关变量进行描述。不难看出,相比于非试点城市,第一批试点城市的流动人口规模在 2015 年前后有明

表 1 主要变量的描述性统计(N=1924)

变 量	总样本		第一批试点城市		非试点城市	
	均值	标准差	2015 年前	2015 年后	2015 年前	2015 年后
新型城镇化(是=1)	0.146	—	—	—	—	—
流动人口规模对数	4.578	1.666	5.187	5.236	4.425	4.321
地区生产总值对数	7.072	1.097	7.571	7.893	6.687	6.930
人口密度(万人/平方公里)	0.040	0.036	0.055	0.055	0.033	0.035
产业结构(第二产业增加值占比)	0.470	0.113	0.514	0.456	0.491	0.430
基础教育资源(中小学师生比)	0.070	0.015	0.067	0.069	0.069	0.073
财政支出占比	0.250	0.229	0.172	0.186	0.264	0.304
医疗资源水平(每万人床位数)	51.650	25.102	47.478	58.689	45.172	57.021
金融发展水平(贷款余额占比)	0.937	0.551	0.869	1.072	0.795	1.058

显差异。在其他控制变量上,试点城市与非试点城市的经济社会变量存在一定差异,表明可能存在试点选择性问题,需要在后续实证分析中详细探讨模型的内生性问题。

#### 四、基准回归分析

##### (一) 基准模型估计结果

表 2 报告了新型城镇化试点政策对流动人口规模影响的基准模型估计结果。模型 1 为未添加控制变量的双向固定效应模型,估计结果显示新型城镇化试点政策与流动人口规模呈显著的正相关性。模型 2 在双向固定效应的基础上加入了控制变量,新型城镇化建设系数为 0.096,且在 1%的水平上显著,进一步证实了新型城镇化试点政策将扩大城市的流动人口规模。相比于未实施新型城镇化试点的城市,实施新型城镇化试点城市的流动人口规模扩大了 10.1% ( $=e^{0.096}-1$ )。新型城镇化试点政策在促进人口集聚与劳动力资源区域配置中发挥了积极作用,其对人口流动的影响不容忽视,由此验证了假设 1。

在控制变量方面,地区生产总值会显著提高流动人口规模,与现实相吻合。城市医疗资源水平是影响流动人口规模的重要因素,这与杨晓军(2017)的结论一致。人口密度、产业结构、基础教育资源、财政支出占比、

表 2 新型城镇化试点政策对人口流动规模的影响(N=1924)

变 量	流动人口规模	
	模型 1	模型 2
实施新型城镇化政策	0.109*** (0.034)	0.096*** (0.035)
地区生产总值		0.290*** (0.104)
人口密度		-3.943 (2.952)
产业结构		-0.080 (0.354)
基础教育资源		0.013 (1.624)
财政支出占比		0.001 (0.167)
医疗资源水平		0.002*** (0.001)
金融发展水平		0.085 (0.062)
R <sup>2</sup>	0.185	0.193

注:模型均控制了城市固定效应和年份固定效应。\*、\*\* 和 \*\*\* 分别表示在 10%、5%和 1%的水平上显著。括号内数字为异方差稳健标准误。如无其他说明,下表同。

金融发展水平的系数均不显著。

(二) 稳健性检验

1. 平行趋势检验。使用双重差分模型得到估计无偏的前提条件是实验组与对照组之间满足平行趋势假设,即在新型城镇化试点政策实施之前,两组样本的城市流动人口应呈现相同的变动趋势。本文使用事件分析方法作为 DID 模型平行趋势的检验方法。该模型的设定如下:

$$Y_{ct}=\alpha+\sum_{\tau=-4,\tau\neq-1}^3\beta_{\tau}\cdot EventTime(t=\tau)_{ct}+\rho\cdot X_{ct}+\mu_c+\sigma_t+\varepsilon_{ct}\tag{3}$$

其中  $EventTime(t=\tau)_{ct}$  为一系列虚拟变量,表示年份  $t$  相对于试点政策的实施年份是否恰好经过了  $\tau$  年。其余变量的含义同式(1)。考虑受试点政策冲击的城市在事前 5 期及之前的样本较少,本文将政策实施之前 5 年合并到事前 4 期(即  $\tau=-4$ ),并将事前 1 期( $\tau=-1$ )作为基期。

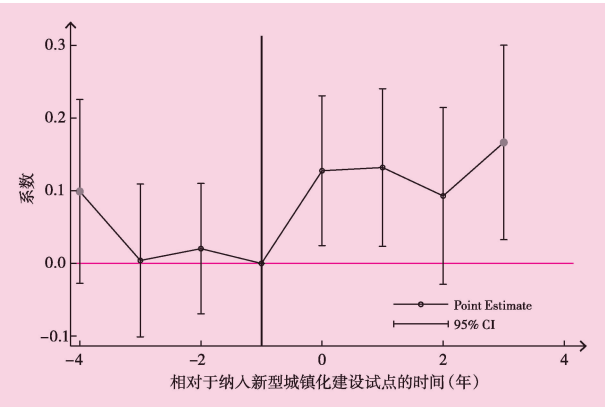


图 平行趋势检验

注:图中实心点为估计系数,长直线为 95%置信区间。

平行趋势检验的估计结果如图所示,可以看出试点城市与非试点城市在政策实施前的流动人口规模不存在显著差异,平行性趋势假设成立。

2. 检验新型城镇化政策试点不随机的内生性问题。使用双重差分模型的理想情况为试点城市选择完全随机,但现实中试点政策的选择可能并不随机。在本文中,新型城镇化建设试点城市的确定可能与城市流动人口规模有一定关系。例如,传统城镇化下流动人口未能享受与城市居民同等的社会福利,因而流动人口较多的地区更倾向于推行新型城镇化试点政策,造成反向因果。为了排除这种可能,本文使用滞后 1 期和滞后 2 期的流动人口规模估计样本城市被选为新型城镇化试点城市的可能性。表 3 模型 3 和模型 4 的结果表明,流动人口规模并不会影响样本城市被选为新型城镇化试点城市的概率。同时,考虑到新型城镇化试点城市评审准则可能会向京津冀地区、开发区、农村土地制度改革地区、发展潜力大的中小城市、中西部地区和东北地区倾斜。本文参考王锋和葛星(2022)的做法,在回归中加入这些因素与线性时间趋势的交互项,以控制城市之间固有的特征差异<sup>①</sup>。此外,参考蒋灵多等(2021)的做法,本文将城市特征变量的一阶滞后

流动人口未能享受与城市居民同等的社会福利,因而流动人口较多的地区更倾向于推行新型城镇化试点政策,造成反向因果。为了排除这种可能,本文使用滞后 1 期和滞后 2 期的流动人口规模估计样本城市被选为新型城镇化试点城市的可能性。表 3 模型 3 和模型 4 的结果表明,流动人口规模并不会影响样本城市被选为新型城镇化试点城市的概率。同时,考虑到新型城镇化试点城市评审准则可能会向京津冀地区、开发区、农村土地制度改革地区、发展潜力大的中小城市、中西部地区和东北地区倾斜。本文参考王锋和葛星(2022)的做法,在回归中加入这些因素与线性时间趋势的交互项,以控制城市之间固有的特征差异<sup>①</sup>。此外,参考蒋灵多等(2021)的做法,本文将城市特征变量的一阶滞后

① 开发区、农村土地制度改革地区和中小城市一般为地级市的下辖市、区(县),在分析样本中已被剔除,因此本文着重控制了是否属于京津冀地区、是否为中西部和东北地区作为先决因素的代理变量。

项也纳入基准模型,用以控制城市经济社会状况对试点选择的事前影响。模型 5 和模型 6 的结果表明,在考虑试点政策选择不随机的问题后,新型城镇化试点政策依然会显著促进人口流动。

3. 检验政策对控制变量的内生影响。本文在基准估计方程中控制了各地区随时间变化的 GDP、产业结构等变量,如果新型城镇化试点政策也会对这些控制变量产生影响,那么模型将不是完全外生的。为缓解控制变量随政策内生影响的问题,本文将控制变量替换为各城市控制变量在初期的取值,并将其与时间趋势取交互项。模型 7 的结果表明,基准回归估计所得的结果具有一定稳健性。

4. 其他稳健性检验。除以上检验外,本文做了如下稳健性检验:(1)使用标准 DID 模型;(2)进行安慰剂检验;(3)使用 PSM-DID 模型;(4)保留有区县被纳入试点的地级市样本;(5)使用平衡面板数据。这些检验结果均表明本文的基准估计结果是稳健的;受限于篇幅,在此不一一展示。

表 3 稳健性检验

变 量	入选新型城镇化试点		流动人口规模		
	模型 3	模型 4	模型 5	模型 6	模型 7
滞后 1 期的流动人口规模	0.021(0.019)				
滞后 2 期的流动人口规模		-0.011(0.022)			
实施新型城镇化政策			0.094*** (0.035)	0.105*** (0.034)	0.101*** (0.036)
京津冀地区 × 时间趋势			√		
中西部和东北地区 × 时间趋势			√		
滞后 1 期控制变量 × 时间趋势				√	
初期控制变量 × 时间趋势					√
控制变量	√	√	√		
R <sup>2</sup>	0.320	0.313	0.208	0.205	0.206
观测值	1627	1388	1924	1627	1864

五、异质性分析

(一) 基于区域平衡视角的异质性分析

考察不同区域新型城镇化试点政策对人口流动的影响差异,检验区域间新型城镇化的建设成效,有利于从全局优化人口合理流动,以优化劳动力配置和区域均衡发展。表 4 模型 8 和模型 9 分别报告东部地区和中西部地区的新型城镇化试点政策对人口流动的影响。结果表明,相比于中西部地区,东部地区实施新型城镇化政策对人口流动的影响较大。这可能与不同区域新型城镇化的政策实施力度有关。新型城镇化建设力度受限于地方政府主体的经济发展压力与财政压力。例如,Li 等(2022)的研究发现,在治理雾霾污染方面,新型城镇化建设受制于地方政府的经济偏好行为与财政支出压力。相

表 4 异质性分析

分 组	东部地区	中西部地区		低财政压力	高财政压力
	模型 8	模型 9	模型 10	模型 11	模型 12
实施新型城镇化政策	0.117*(0.063)	0.081*(0.043)	0.040(0.047)	0.125*** (0.039)	-0.035(0.132)
实施新型城镇化政策 × 省会城市			0.229*** (0.078)		
R <sup>2</sup>	0.191	0.201	0.205	0.229	0.149
观测值	544	1380	1380	1377	547

注：模型 10 中省会城市变量的主效应被城市固定效应吸收，因而在此不汇报。

比于中西部地区，东部地区经济发展压力与财政压力较低，更有利于其积极推进新型城镇化建设，进而吸引人口流入。值得注意的是，当前中国人口流动表现为人口向东部地区集聚的省际流动和向中西部省会城市集聚的省内流动。本文的这一结论在一定程度上表明，新型城镇化建设是这一人口流动格局形成的一个重要原因。为进一步验证这一判断，本文基于式(2)将样本限制在中西部地区，估计了新型城镇化试点政策对中西部省会城市人口流动的影响。模型 10 的交互项结果表明，新型城镇化显著加剧了中西部地区人口向省会城市的流动，这一发现结果与王梅婷和周景彤(2021)根据第七次人口普查数据所得出的人口流动特征结论一致。由此，本文验证了假设 2 和假设 3。

(二) 基于地方财政压力视角的异质性分析

正如前文讨论，新型城镇化试点政策的执行力度可能受地方财政压力的影响。在财政压力下，地方政府可能为弥补财政支出缺口而出现行为扭曲，阻碍新型城镇化建设推进力度，从而影响人口流动。地方财政压力遵循已有文献的设定方法使用地方预算财政支出缺口与预算财政收入的比例衡量(曹春方等,2014)。本文以地方财政压力变量的均值将样本划分为低财政压力组与高财政压力组。表 4 的模型 11 与模型 12 分别估计了在低财政压力组和高财政压力组内，新型城镇化试点政策对人口流动的影响。回归结果表明，当地方政府面临较高财政压力时，新型城镇化试点政策对人口流动的影响不显著，即新型城镇化试点政策可能存在失效困境；由此验证了研究假设 4。这一分析结果表明，为进一步以新型城镇化高质量发展推动人口流动，政策制订和实行时应充分考虑地方政府财政压力的制约作用。

六、进一步讨论

人口迁移包含两个阶段，其一是完成从迁出地的迁移，其二是实现在迁入地的定居与融入。既有文献发现传统城镇化过程中存在就业歧视与公共服务供给不均等问题，农民工家庭与主流社会存在隔阂、处于弱势地位(杨菊华,2017)，而流动人口定居意愿不足，社会融入程度较低(陈云松、张翼,2015)。传统城镇化下的人口迁移仅完成了第一个阶段，未能实现真正有效的迁移和社会融入。为此，本文聚焦于人口迁移的第二阶段，参

考王春超、叶蓓(2021)和牛耕等(2022)的做法,使用 CMDS 微观数据,利用截面 DID 模型考察新型城镇化试点政策对流动人口长期定居意愿与社会融入的影响。在变量衡量上,如被访者回答打算长期定居,则将长期定居意愿变量赋值为 1,否则为 0。社会融入变量利用主成分分析法,由 5 个问题合成,具体包括“我很愿意融入本地人当中,成为其中一员”“我觉得本地人愿意接受我成为其中的一员”和“我感觉本地人总是看不起外地人”“我喜欢我现在居住的城市”和“我关注我现在居住城市的变化”。合成处理后的社会融入变量得分越高,则社会融入程度越高<sup>①</sup>。长期定居意愿的变化使用 Probit 模型进行估计<sup>②</sup>,社会融入程度的变化使用 OLS 估计<sup>③</sup>,均控制城市层面变量、个体特征变量、城市固定效应和年份固定效应。其中,个体特征变量包括年龄、性别、受教育程度、婚姻状况、户口性质、子女数量、流动范围和流动时间等。

表 5 模型 13 给出了使用 Probit 模型估计的新型城镇化试点政策对流动人口长期定居意愿的影响。Probit 模型的边际效应结果表明,新型城镇化使流动人口的长期定居意愿提高 0.024。模型 14 进一步报告了新型城镇化试点政策对流动人口社会融入的影响。估计结果表明,新型城镇化显著提高了流动人口的社会融入程度,相比于非试点城市,新型城镇化试点城市的流动人口社会融入程度提高了 0.137。以上发现表明,新型城镇化试点政策在促进人口迁移的第二阶段中发挥着重要作用,既提高人口流动后的长期定居意愿,又加快了社会融合步伐。其原因可能在于,在中国传统的社会结构下,“不远游”的社会规范影响着流动人口的长期定居意愿,且情感融合是流动人口实现对自己“本地人”身份认同的关键(杨菊华,2009)。情感支持网规模越大,流动人口越倾向于与市民交往,也更容易融入城市社会(李树苗,2008)。一方面,新型城镇化可能通过促进家庭化迁移与同乡人口流动,推动血缘、亲缘向迁入地延伸,扩大情感支持

表 5 人口流入后的质量分析

变 量	长期定居意愿(边际效应)	社会融入
	模型 13	模型 14
实施新型城镇化政策	0.024 <sup>**</sup> (0.011)	0.137 <sup>***</sup> (0.053)
R <sup>2</sup>	0.105	0.095
观测值	303309	186955

① 本文对“我感觉本地人总是看不起外地人”的问项做反向处理;主成分分析的 KMO 检验结果为 0.8,表明本文的 5 个问项使用主成分分析法是合适的。

② 由于 2017 和 2018 年 CMDS 数据关于“您是否打算在本地长期居住”的询问方式发生变化,与之前年份有较大差异,且 2011 与 2013 年数据缺失,为降低试点前后年份差异而引起时间趋势影响,因此本文使用 2014~2016 年的 CMDS 数据,并以 2015 年的新型城镇化试点政策作为准自然实验,构建包含标准 DID 的 Probit 模型来估计。

③ CMDS 中仅 2011、2012 和 2017 年有关于社会融合数据,为降低试点前后年份差异而引起时间趋势影响,本部分使用 2012 和 2017 年的数据,以 2015 年新型城镇化试点政策构建标准 DID 模型进行估计。

网,以满足流动人口的情感需求;另一方面,新型城镇化推进交通与网络基础设施建设,降低流动人口的探亲成本,提高了返乡探亲与日常交流频率,减少了定居和融入的后顾之忧。

## 七、结论与政策建议

优化城镇发展转型路径、实现人口合理有序流动,是促进区域协调发展、实现城市经济高质量增长的重要建设路径。本文基于人口流动视角考察新型城镇化试点政策的实施效果,使用2011~2018年CMDS数据,构建双重差分模型,全面探讨了新型城镇化试点政策对人口流动的影响。本文主要有以下四点研究发现。第一,新型城镇化试点政策是实现人口流动与集聚的重要措施,政策的实施能使城市的流动人口规模扩大10.1%。第二,新型城镇化试点政策加强了人口向东部城市和中西部省会城市的集聚。第三,相比于财政压力较高的城市,财政压力较低的城市实施新型城镇化试点政策对人口流动的影响更加显著。第四,新型城镇化试点政策显著提升了流动人口的长期定居意愿与社会融入程度,有助于实现人口的高质量迁移。

基于上述研究结论,为更好地推进“以人为本”的新型城镇化建设,本文提出以下政策建议。第一,多维度推进新型城镇化高质量发展,健全新型城镇化建设财政支持体系:针对新型城镇化的不同维度建设目标,建立专项财政支持体系,合理有序推进新型城镇化各项任务;建立以新型城镇化高质量发展为导向、公共服务均等化为约束标准的地方政府官员政绩考评体系,加大民生、环保等非经济领域的投入与考核权重;在适当下放财政权力的同时,加强对地方财政支出的监督。第二,推动新型城镇化建设区域均衡发展。总体而言,新型城镇化促进了人口持续向东部的集聚,同时也提升了中西部省会城市的吸引力。为进一步促进区域协调发展,要充分考虑不同地区经济发展现状与财政支出压力,优化中央财政转移方向,适度向中西部地区新型城镇化建设倾斜。要进一步加快构建“新型城镇化—经济增长—劳动力、人才回流—新型城镇化”的良性增长路径。中西部地区一方面要合理利用外部政策支持,加大对本地的培养与扶持力度,避免因专业人才与就业岗位不匹配引起的社会经济问题;另一方面要努力激发内在活力,以相对宽松的户籍政策与具有竞争力的人才引进优待政策,吸引并留住人才。同时,借助“一带一路”倡议和西部大开发税收优惠政策,推进西部人才建设与科学事业发展,建立重大项目、战略性新兴产业等平台,引导人才西流。第三,以高质量公共服务畅通人口流动,提高流入质量:继续提升基本公共服务供给,降低流动人口生活成本,提高生活质量;合理调控住房价格,既要完善住房价格长效调控机制,避免高房价对高技能人才的“挤出”,又要加大保障性住房供应,完善长租房政策,减轻居民的住房压力;确保教育资源对随迁子女公平可及,充分保障随迁子女受教育的权利权益;积极推进基础设施建

设,加强城乡交通运输一体化建设与数字乡村网络基础设施建设;注重城市生态文明建设,改善环境质量,提高城市宜居舒适度。

当然,本研究还存在一定的局限,有待未来的研究突破。第一,利用 CMDS 数据推断城市流动人口规模,可能存在一定测量误差,不能准确估计新型城镇化试点政策对人口流动的效应量级,未来需要更精准的数据测量人口流动的规模。第二,新型城镇化试点政策虽为准自然实验,仍可能存在不完全随机的问题。本文使用多种方法,尽可能地确保平行趋势假设成立,但一些不可观测因素仍可能影响本研究的结果;未来需要更加巧妙的实证策略,提升估计结果的准确性。

### 参考文献:

1. 蔡昉、都阳(2004):《经济转型过程中的劳动力流动——长期性、效应和政策》,《学术研究》,第6期。
2. 曹春方等(2014):《财政压力、晋升压力、官员任期与地方国企过度投资》,《经济学(季刊)》,第4期。
3. 陈诗一、陈登科(2018):《雾霾污染、政府治理与经济高质量发展》,《经济研究》,第2期。
4. 陈云松、张翼(2015):《城镇化的不平等效应与社会融合》,《中国社会科学》,第6期。
5. 古恒宇、沈体雁(2022):《中国省际高技能人才迁移的时空演化机制》,《地理学报》,第10期。
6. 蒋灵多等(2021):《自由贸易试验区建设与中国出口行为》,《中国工业经济》,第8期。
7. 李珊珊(2015):《环境规制对异质性劳动力就业的影响——基于省级动态面板数据的分析》,《中国人口·资源与环境》,第8期。
8. 李树茁等(2008):《中国农民工的社会融合及其影响因素研究——基于社会支持网络的分析》,《人口与经济》,第2期。
9. 刘涛等(2021):《中国城市人口户籍迁移的估算及时空特征——新型城镇化的落户政策导向》,《地理科学》,第4期。
10. 马述忠、胡增玺(2022):《数字金融是否影响劳动力流动?——基于中国流动人口的微观视角》,《经济学(季刊)》,第1期。
11. 莫怡青、李力行(2022):《零工经济对创业的影响——以外卖平台的兴起为例》,《管理世界》,第2期。
12. 牛耕等(2022):《城市品牌与流动人口居留意愿:来自“文明城市”评选的证据》,《人口研究》,第6期。
13. 宋弘等(2022):《城市落户门槛变化如何影响人才流动与产业创新》,《财贸经济》,第5期。
14. 苏红键(2020):《中国流动人口城市落户意愿及其影响因素研究》,《中国人口科学》,第6期。
15. 王春超、叶蓓(2021):《城市如何吸引高技能人才?——基于教育制度改革的视角》,《经济研究》,第6期。
16. 王锋、葛星(2022):《低碳转型冲击就业吗——来自低碳城市试点的经验证据》,《中国工业经济》,第5期。
17. 王桂新(2019):《新中国人口迁移70年:机制、过程与发展》,《中国人口科学》,第5期。
18. 王桂新、陈玉娇(2023):《中国省际人口迁移目的地选择的影响因素及其省际差异——基于第七次全国人口普查数据的分析》,《人口研究》,第2期。
19. 王梅婷、周景彤(2022):《我国人口流动的新特征新变化》,《宏观经济管理》,第6期。

20. 吴青山等(2022):《新型城镇化对劳动力错配的影响:理论分析与经验辨识》,《经济评论》,第5期。
21. 杨菊华(2009):《从隔离、选择融入到融合:流动人口社会融入问题的理论思考》,《人口研究》,第1期。
22. 杨菊华(2017):《新型城镇化背景下户籍制度的“双二属性”与流动人口的社会融合》,《中国人民大学学报》,第4期。
23. 杨晓军(2017):《城市公共服务质量对人口流动的影响》,《中国人口科学》,第2期。
24. 张吉鹏等(2020):《城市落户门槛与劳动力回流》,《经济研究》,第7期。
25. 周心怡等(2021):《新型城镇化、公共服务受益均等与城乡收入差距》,《经济评论》,第2期。
26. Becker G.S.,Tomes N.(1979),An Equilibrium Theory of the Distribution of Income and Intergenerational Mobility. *Journal of Political Economy*. 87(6):1153-1189.
27. Lewis W.A.(1954),Economic Development with Unlimited Supplies of Labour. *The Manchester School*. 22(2):139-191.
28. Li J.,Li F.,Li J.(2022),Does New-Type Urbanization Help Reduce Haze Pollution Damage? Evidence from China's County-Level Panel Data. *Environmental Science and Pollution Research*. 29(31):47123-47136.
29. Tiebout C.M.(1956),A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*. 64(5):416-424.

Research on the Impact of New Urbanization Pilot Policy on Population Mobility

Li Jing    Li Jun    Zhu Yuke

**Abstract:** Optimizing the path of urban development and promoting a proper and orderly population mobility are important paths to promote a coordinated regional development and achieve high-quality economic growth. The article uses data from the China Migrants Dynamic Survey and a difference-in-differences model to assess the impact of the pilot policy of new urbanization on population mobility. The results show that the new urbanization pilot policy increases the size of urban migrants by 10.1%. The heterogeneity analysis reveals that the new urbanization pilot policy contributes to the increase of migrants in eastern cities, and central and western provincial capitals. It has more significant impacts on the population mobility in cities with low fiscal pressure. In addition, the pilot policy significantly increases the long-term settlement intention and social integration of the migrants, which is in line with the essential requirement of "people-oriented" urbanization. Accordingly, the article suggests that it is important to improve the financial support system for new-type urbanization, to promote a multidimensional high-quality development and a balanced inter-regional development through differentiated population mobility patterns, and to enhance migrants' integration in the destination cities with high-quality public services.

**Keywords:** New Urbanization; Population Mobility; Population Agglomeration; Willingness to Settle; Social Integration

(责任编辑:许 多)