

以人口迁移流动推动基本公共服务均等化*

王桂新

人口迁移流动影响人类社会发展的方方面面。中国式现代化建设旨在促进人的全面发展,实现全民共同富裕。人的全面发展包括公平正义、人人平等以及人的迁徙自由,全民共同富裕包括贫富差距的缩小和基本公共服务均等化。人的自由迁徙是中国式现代化推动人的全面发展的显著标志,对资源优化配置、区域均衡发展和基本公共服务均等化也发挥着重要作用。

一、人口迁移流动推动基本公共服务均等化的客观基础

基本公共服务与人口迁移流动均具有明显的空间差异,而且两者的空间差异均表现出一定的层级特征。

首先,基本公共服务的空间差异具有层级特征。受自然、社会、经济条件等方面差异的影响,各地区发展水平和财政能力不同,地方政府只能向当地居民提供不同水平的基本公共服务,由此形成基本公共服务的空间差异。根据经典的中心地理论(central place theory),基本公共服务的空间差异主要表现为层级性特征。等级越高的中心地(如城市),职能层次、提供的商品和服务水平越高;等级越低的中心地(如乡镇),职能层次、提供的商品和服务水平越低。在中国,不同等级的城市被赋予相应级别的行政权力,使这种等级性差异表现得更为明显。中国不同等级的地域及其配置的基本公共服务资源规模和质量基本符合中心地理论,可以大致划分为以下 5 个等级,各等级地域配置的基本公共服务资源及综合服务水平如表 1 所示。

其次,人口迁移流动的空间格局也呈现层级差异。人口迁移研究的先驱者 Ravenstein^①早在 19 世纪末就总结指出,人口迁移主要表现出以下规律性特征:人口迁移受距离影响,一般为短距离迁移;人口迁移具有层级性,大商业中心吸引邻近地区居民迁入,邻近地区则由从更远地区迁入的人递补,如此依次影响到更偏远的地区;农村人口比城镇人口更容易迁移;大城市的人口增长,主要是来自农村的迁入人口。概而言之,人口迁移流动主要是人口从低等级的地域流向高等级的地域,并且与跨越层级的迁移流动相

* 本文为国家社会科学基金重大项目“我国以人为核心的新型城镇化机制及推进战略研究”(编号:21ZDA067)的阶段性成果。

① Ravenstein E.G.(1889), The Laws of Migration. *Journal of the Royal Statistical Society*. 52(2):241-301.

表 1 不同等级的地域基本公共服务资源配置和服务水平的对比特征

地域等级	基本公共服务资源配置及服务水平	
	基本公共服务资源配置及服务设施(举例)	综合水平
①一类直辖市(北京、上海)	世界城市,拥有高品质教育、医疗资源,一流高校、医院集中,建设有世界品牌商店,一流图书馆、博物馆等。服务全国,至今仍严控人口规模。	高
②二类直辖市(天津、重庆)与省会、副省会城市(南京、深圳等)	省域行政经济中心,优质教育、医疗资源相对集中,建设有地方重点大学、中心医院,有大型超市、名牌商品。服务全市或全省,对人口流入都设有一定门槛。	较高
③地级市	地级市辖区行政经济中心,教育、医疗资源配置低于省级城市,建设有一般大学、医院,有连锁超市、商品较丰富。服务全地区,对人口流入已无门槛限制。	中
④县城镇 / 县级市	县域行政经济中心,有中学,中心医院,百货店与小型超市,主要供给日常生活用品。服务县域居民,现为新型城镇化与乡村振兴重点发展地区。	较低
⑤乡镇、农村	有小学、卫生所,提供零售小百货、家电维修、副食品,日常生活用品,农产品等。	低

资料来源:作者整理。

比,按层逐级迁移流动发生的可能性更大,相应人口占比也更高,呈现出一定的“由低向高、层层递进”的层级特征。中国改革开放以来的人口迁移流动也表现出明显的空间层级特征。

再次,基本公共服务的空间层级差异与人口迁移流动的空间层级差异相叠加,构成了人口迁移流动推动基本公共服务均等化的客观基础。由于不同等级的地域之间基本公共服务存在层级差异,要推动基本公共服务均等化,就要缩小不同等级的地域之间基本公共服务的层级差异。根据人口迁移规律,人口迁移流动的空间层级特征表现为人口主要由基本公共服务水平较低的地区流向基本公共服务水平较高的地区。这有助于改变流出地和流入地的基本公共服务供需关系,提高流出地基本公共服务的人均水平。

由此可见,基本公共服务在不同等级的地域之间存在客观层级差异,决定了推动不同等级的地域基本公共服务均等化的必要性;人口迁移流动及其空间层级特征,赋予了其改变不同等级的地域之间基本公共服务供需关系、促进人均公共服务均衡化的作用。

二、人口迁移流动推动基本公共服务均等化的作用机制

人口迁移流动推动基本公共服务均等化的作用,主要表现在以下几个方面。

首先,人口迁移流动是推动基本公共服务均等化的重要途径。不同等级的城市基本公共服务供给的差异,主要表现为公共服务设施建设的规模、质量等方面的不平衡性。

基本公共服务设施建设在哪里基本不能移动;相比之下,生产要素具有较高的流动性,要素的自由流动有助于缩小区域差异^①。要实现基本公共服务均等化,应当通过人口的迁移流动来推进公共服务需求和利用的均等化。通过人口从较低等级的地区流向较高等级的地区,可以有效改变流出地和流入地的人均基本公共服务水平,缩小区域间差距,推动服务利用均等化。因此,人口迁移流动是推动基本公共服务均等化的重要途径,特别是在各地财政预算、基本公共服务设施建设和服务供给不变的情况下,人口迁移流动是推动基本公共服务均等化的主要途径。

其次,人口迁移流动对推动基本公共服务均等化具有直接和间接双重作用。从直接作用来看,人口迁移流动不仅能够直接改变流出地和流入地基本公共服务的供需关系和人均服务水平,在不增加公共服务投资、不新建公共服务设施的条件下,推动不同等级的地域之间基本公共服务均等化,而且一些高等级城市为满足大量人口流入对公共服务的需求,也会新建或扩建基本公共服务设施,推动基本公共服务能力提升和利用状况均等化。从间接作用来看,人口迁移流动可以解放生产力,优化生产要素配置和提升劳动生产效率,从而加快经济发展,提高财政能力,为较低等级的地域增加基本公共服务投资提供财力支持,推动公共服务均等化进程。这一间接作用的前提是,真正增加低等级地域的基本公共服务投资。

再次,人口迁移流动已经对推动城乡基本公共服务均等化发挥了重要作用。2000年以来,中国农村流向城市的人口(即乡城流动人口)规模快速增大,由2000年的5690万人增长到2020年的24900万人,20年增长了3.38倍(见表2)。在城市化水平逐年提高的背景下,乡城流动人口占城镇流入人口总量的比重仍明显提高,2020年已达到75.19%。乡城流动人口的迁移流动不仅使自身分享了流入地较高水平的基本公共服务,而且他们的流出使农村“留守”人口的人均基本公共服务资源增加,客观上促进了城乡基本公共服务均等化进程。

表2 中国乡城人口迁移规模、比重及其变化(2000~2020年)

年份	总流动人口 (万人)	流向城镇人口 (万人)	乡城流动人口 (万人)	乡城流动人口	
				占总流动人口比重(%)	占城镇流入人口比重(%)
2000年	10901.06	7957.77	5690.35	52.20	71.51
2010年	22142.67	18688.41	13994.17	63.20	74.88
2020年	37581.68	33116.97	24900.00	66.26	75.19

资料来源:2000年以来历次全国人口普查、1%人口抽样调查数据,以及段成荣等(2019)^②。

① Borts G.H.(1960),The Equalization of Returns and Regional Economic Growth. *American Economic Review*. 50(3):319-347.

② 段成荣等(2019):《中国人口的迁移转变》,《人口研究》,第2期。

三、以人口迁移流动推动基本公共服务均等化的对策建议

促进人口自由迁移流动、推动城乡及区域间基本公共服务均等化,是实现中国式现代化全民共同富裕的客观要求。为此,应重点抓好以下几个方面的工作。

首先,加大户籍制度改革力度,疏通人口迁移流动渠道,尊重个人迁移流动的权利和选择。人口迁移流动可以缩小基本公共服务的空间层级差异,推动不同等级的地域之间基本公共服务均等化。目前,中国人口迁移流动的渠道还不够畅通,以户籍制度为基础建立起来的二元社会体制仍是制约人口迁移流动的主要障碍,其影响不仅存在于一些制度法规当中,而且已渗透到公众的心理和观念意识之中。加大改革力度,疏通人口迁移流动渠道,使人可以在市场体制下自由选择并正常迁移流动,有助于使人口迁移流动在推动基本公共服务均等化过程中发挥更大的作用。

其次,流入地要提高包容性,加快流入人口市民化进程。改革开放以来,中国有规模庞大的农村人口流入城市,但在以户籍制度为基础的二元社会体制影响下,这些流动人口大多未能完全享受城市户籍人口的各种福利、真正转变为城市居民。加之,长期以来形成的户籍歧视、心理鸿沟、就业限制和社会隔离,进一步阻碍了流动人口真正市民化的进程。这些因素无疑会削弱人口迁移流动在推动不同等级的地域实现基本公共服务均等化过程中的作用。鉴于此,流入地,特别是超大城市,应当正确认识流入人口对本地发展和基本公共服务水平提升的积极作用。深化户籍制度改革,从法规制度、社会心理、意识上接纳和包容他们,积极创造条件加快已在城市长期工作、居住的流入人口的市民化进程,使其真正平等地分享流入地的各种基本公共服务。这样,才能更好地发挥人口迁移流动对基本公共服务均等化的推动作用。

再次,积极推进乡村振兴和新型城镇化,大力发展农村经济,提高农村财力和基本公共服务水平。根据中心地理论,农村是最低等级的地域,其经济欠发达、生产活动与人口分布密度低、基本公共服务资源有限。推动基本公共服务均等化,关键是要提高农村的基本公共服务水平。近年来,国家推进乡村振兴战略,加大了对农村发展的财政投入,使农村基本公共服务水平有所提高。但新型城镇化的推进和农村人口的大规模流出,也导致部分农村地区出现人口“空心化”、现有基本公共服务设施被闲置甚至废弃等问题。因此,提高农村基本公共服务水平,使广大农村人口享受高品质、体面的基本公共服务,一要正确处理推进新型城镇化与乡村振兴的关系,强化城乡融合发展,在继续推进农村人口城市化的同时,也要增加农村财政投入,加快其经济发展;二要推进县域城镇化,加强县城、乡镇的发展,适当集中建设一些高品质的基本公共服务设施,满足农村人口不断增长的对高品质基本公共服务的需求;三要调查和把握农村现有基本公共服务设施的利用现状,针对具体问题科学施策,改善现有基本公共服务设施的质量,提高其利用水平和利用效率。

(作者工作单位:复旦大学人口研究所)