

·调查与思考·

城市公共服务的供给差异及其 对人口流动的影响

侯慧丽

【摘要】文章以公民权理论中的公民资格概念为基础,将城市的公共服务按照权利主体和内容分为工业公民资格公共服务和社会公民资格公共服务,并以此来考察不同规模的城市之间两种公共服务的供给差异及其对人口流动的影响。文章通过对全国流动人口监测数据观察发现,城市提供的两种公共服务均对流动人口具有吸引力,获得了公共服务的流动人口更容易稳定;城市规模越大,流动人口获得工业公民资格公共服务的可能性越大,而获得社会公民资格公共服务的可能性越小,反之亦然。文章建议,在推进中国公共服务均等化的进程中,应加快中小城市的劳动力市场制度建设,在超大、特大城市推动普惠的公共服务,以促进人口的合理流动和城市化的均衡发展。

【关键词】公共服务 城市规模 人口流动 城镇化

【作者】侯慧丽 中国社会科学院人口与劳动经济研究所,副研究员。

一、研究背景

中国人口流动的一个显著特点是人口持续向特大城市和大城市集中流动。第五和第六次全国人口普查数据都反映出中国流动人口向东部沿海城市聚集的特征(丁金宏等,2005;张耀军、岑俏,2014),在全国7个人口超过1 000万的超大城市中,有5个处于长三角、珠三角和环渤海城市群^①。已有研究普遍认为,超大和特大城市就业机会多、收入水平高、第三产业发展水平高等是吸引流动人口的主要因素(张耀军、岑俏,2014;巫锡伟等,2013)。近年来,流入地公共服务也逐渐成为吸引流动人口流入的重要因素(童玉芬、王莹莹,2015)。目前,中小城市已经不同程度地为流动人口提供了各种公共服务,在《国家新型城镇化规划(2014~2020)》中放宽了中小城市落户条件,这意味着流动人口对附着在户籍上的公共服务享有权利的提升。然而,流动人口对特大和超大城市的偏好并未减弱,除了收入高、就业

^① 这里超大城市的概念是按照国家城市新标准划分的。特大城市是国家城市新标准颁布前的概念,如果按照新标准划分,应该属于超大城市。

机会多等原因外,公共服务的作用日益显现。

虽然公共服务涉及面宽,涵盖内容较多,但从已有文献看,公共服务主要包括两个方面:(1)就业、社会保险、子女教育、住房等制度设置(杜旻,2013;李晓霞,2014;陈丰,2012), (2)交通基础设施、生活用水、用电、通信设施、文化设施、医生和床位数量等公共设施(李拓、李斌,2015)。本文将公共服务界定为农村转移人口享有的五大类城镇基本公共服务,即随迁子女受教育权利、公共就业创业服务、社会保障、基本医疗卫生条件和住房保障。这也是《国家新型城镇化规划(2014~2020)》中明确的农村迁移人口应享有的城市基本公共服务的内容。值得注意的是,从权利主体上看,这五类公共服务的性质有较大差异。因此,将公共服务按照权利主体和内容进行结构性分类,能够对公共服务研究有一个深入透视。

将公共服务按照权利主体和内容进行分类的基础是公民权理论。在社会保障和社会政策领域的研究中,马歇尔(Marshall,1950)提出了“工业公民资格”的概念,其基本含义是以工会制度为基础,通过工会代表工人集体行使民事权的公民资格体系,具体包括集体谈判权、工业行为权和团结权等,用以谋求获得最低保障和基本工资,是以产业工人身份为基础的权利(李志明,2012)。而相对应的“社会公民资格”则表达了一种脱离市场力量而存在的基本权利,突出社会平等的原则(Marshall,1950)。虽然工业公民资格和社会公民资格是社会保险权在不同发展阶段的权利,但这一理论为研究中国的公共服务提供了一个视角,借用这一概念可以将公共服务分为基于工业公民资格获得的公共服务和基于社会公民资格获得的公共服务。与就业紧密相关的,并且基于就业资格而享有的公共服务可以视为工业公民资格公共服务,也就是《中华人民共和国社会保险法》中定义的与就业关联的社会保险权;而与就业无关的基于公民身份即可获得公共服务可以视为社会公民资格公共服务。显然,社会公民资格将人们是否能够享有公共服务从市场中脱离出来,而工业公民资格则与劳动力市场中的劳动保护紧密联系,与市场制度建设是分不开的。

中国城市与地区之间发展水平、市场化程度和对劳动力的需求不同,社会保障和福利制度存在地区分割,公共服务的提供也存在差异。从行政级别、人口规模、产业类型等特征来看,中国城市之间差异很大,并且这种差异所产生的影响在逐渐增大,“中小城市—超大城市”的差距甚至成为社会的分层力量(李强、王昊,2014)。在此背景下,对不同规模城市提供的公共服务资源进行细分,是理解城市规模对流动人口吸引力的一个重要视角。

公共服务均等化是近年来中国城镇化过程中面临的主要问题,但对此问题的研究大多停留在对公共服务均等化的重要性和必要性的呼吁上,缺乏相应的理论支撑和实证分析,特别是有关超大、特大城市与中小城市之间公共服务供给的差异如何对人口流动产生作用的研究较少。公共服务如何影响微观层次上的个人对城市的居留意愿,流动人口的居留意愿又是如何作用于城市空间结构?这些问题亟待深入研究。鉴于此,本文将公共服务从权利主体和内容上进行分类,以人口流动为中介变量,试图发现不同类型公共服务的提供对人口

流动方向和城市人口规模的影响,从而揭示公共服务、人口流动、城市规模之间的关系。

二、数据来源与变量说明

本文采用国家卫生和计划生育委员会流动人口管理司2014年5月在全国范围内进行的流动人口监测数据。该数据的调查对象为在本地居住1个月以上,非本区(县、市)户籍,调查时点年龄为15~59岁的流动人口,总样本量为201 000人,根据研究需要,本文剔除了婚姻、学习、探亲等原因的流动,只选取务工经商的流动人口177 082人作为分析样本。调查样本平均年龄为34.5岁,平均月收入为5 845.7元,基本特征变量分布情况如表1所示。

本文涉及的变量主要包括流入地城市规模、是否参加职工养老保险、是否建立居民健康档案和是否打算长期居住。这几个变量所代表的含义如下:(1)城市规模。2014年11月,国务院重新调整了城市划分标准,将城市按照人口规模重新划分为超大城市、特大城市、大城市、中等城市和小城市5类,按照《国务院关于调整城市规模划分标准的通知》,本文按照新标准重新定义了城市类型。(2)是否参加职工养老保险和是否建立居民健康档案。这两个变量分别代表是否能够获得工业公民资格公共服务和社会公民资格公共服务,前者与

就业身份紧密相关,与户籍相关性较小;后者与是否就业无关,但受户籍的限制更大。2005年,《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》将参加企业职工基本养老保险的参保对象定义为城镇各类企业职工、个体工商户和灵活就业人员。参保人员未限制户籍,但限于各类就业人员,而在各地制定的城乡居民养老保险制度中则限定参保人员为本地户籍居民。因此,对流动人口来说,在非户籍地只能参加企业基本

表1 流动人口样本的基本特征分布(N=177082)

| 变 量 | 频数 | 百分比 | 变 量 | 频数 | 百分比 |
|----------|--------|------|------------|--------|------|
| 流动范围 | | | 是否建立居民健康档案 | | |
| 省外流动 | 92528 | 52.3 | 建立 | 39486 | 22.3 |
| 省内流动 | 84554 | 47.7 | 没建立 | 95821 | 54.1 |
| 婚姻状况 | | | 不清楚 | 41754 | 23.6 |
| 未婚 | 36504 | 20.6 | 流入地城市规模 | | |
| 初婚 | 134072 | 75.7 | 超大城市 | 29922 | 16.9 |
| 再婚 | 2261 | 1.3 | 特大城市 | 19487 | 11.0 |
| 离婚 | 3518 | 2.0 | 大城市 | 84992 | 48.0 |
| 丧偶 | 727 | 0.4 | 中等城市 | 16695 | 9.4 |
| 户籍性质 | | | 小城市 | 25986 | 14.7 |
| 非农业转居民 | 446 | 0.3 | 受教育程度 | | |
| 农业 | 149418 | 84.4 | 小学及以下 | 24245 | 13.7 |
| 农业转居民 | 1607 | 0.9 | 初中 | 93992 | 53.1 |
| 非农业 | 25611 | 14.5 | 高中 | 36071 | 20.4 |
| 是否打算长期居住 | | | 大学专科 | 14917 | 8.4 |
| 打算 | 97803 | 55.2 | 大学本科 | 7857 | 4.4 |
| 不打算 | 24670 | 13.9 | 是否参加职工养老保险 | | |
| 没想好 | 54607 | 30.8 | 参加 | 33519 | 18.9 |
| 性别 | | | 没参加 | 140047 | 79.1 |
| 男 | 111034 | 62.7 | 不清楚 | 3498 | 2.0 |
| 女 | 66048 | 37.3 | | | |

养老保险,也就是与就业相关联的养老保险。居民健康档案的建立则是不限定户籍而且与就业无关的公共服务之一。2009年,在卫生部印发的《国家基本公共卫生服务规范(2009年版)》中,明确规定了城乡居民健康档案的服务对象为辖区内的常住居民,包括居住半年以上的户籍和非户籍居民,并未强调就业身份特征。所以说居民健康档案变量可以代表基于社会公民资格而获得的基本卫生公共服务。这一点与基于工业公民资格而获得的养老保险形成对比。(3)是否打算在本地长期(5年以上)居住,代表了流动人口在流入城市的居留意愿。以往研究通常将流动人口的居留意愿定义为二分变量,即离开和不离开。事实上,“没想好”也占一定的比例,2014年全国流动人口监测数据显示这一比例为30.8%,对这些犹豫中的流动人口来说,某种因素可能会对居留意愿产生细微但具有决定性的影响。因此本文将这部分人也作为一个分析人群,以使结果更全面。

三、不同城市规模下公共服务对流动人口居留意愿的影响

从已有研究看,流动人口对流入城市的选择大多基于就业机会和工资收入的多少,而对城市的公共服务关注较少,这主要是由于长期户籍的限制将流动人口排斥在流入地城市的公共服务体系之外,但随着近年来国家对公共服务均等化的推进,有些城市的部分公共服务逐渐覆盖了流动人口,同时,由于劳动力市场的发育和成熟,劳动保护制度不断完善,劳动力市场领域的公共服务对流动人口逐步放开,工业公民资格的公共服务与社会公民资格的公共服务对流动人口的影响开始显现。

(一) 不同城市规模流动人口参加养老保险、建立健康档案和居留意愿的描述性分析

在不同的城市中,流动人口的居留意愿、养老保险参保率和建立健康档案的比率不同。流动人口监测数据显示,55.2%的流动人口不愿意离开当前所在城市,只有13.9%的人表示要离开,城市规模越大,流动人口居留意愿越强。养老保险的参保率也显示出同样的结果,城市规模越大,养老保险的参保率越高,但居民健康档案的建立比率则正好相反,城市规模越大,建立健康档案的比率越小(见表2)。由于描述性分析还不能判断参保率、建档率与居留意愿之间的关系,本文利用两个多元 Logistic 回归模型对比进行验证,一是公共服务与居留意愿关系的模型(见表3),二是城市规模与公共服务供给关系的模型(见表4)。

(二) 流动人口居留意愿的多项 Logistic 回归分析

居留意愿有打算离开、不打算离开和没想好3个选项,同样,在是否参加养老保险和是否建立居民健康档案的变量中,除了参加和不参加两个选项外,回答“不清楚”的流动人口也占有一定比例,为了能全面的分析参保和不参保所造成的差异,本研究采用多项 Logistic 回归分析。表3中分别列出了在控制了其他变量后,分不同的城市规模,核心自变量为流入地参加养老保险、流入地建立居民健康档案,因变量为在流入地城市长期居留意愿的模型回归结果。

表2 不同规模城市流动人口参加养老保险、建立健康档案和居留意愿的分布 %

| 城市规模 | 居留意愿 | | | 是否参加养老保险 | | | 是否建立居民健康档案 | | | 样本量 (人) |
|------|------|-------|------|----------|------|-----|------------|------|------|------------|
| | 打算离开 | 不打算离开 | 没想好 | 参加 | 没参加 | 不清楚 | 建立 | 没建立 | 不清楚 | |
| 超大城市 | 11.9 | 60.0 | 28.1 | 34.7 | 62.3 | 3.0 | 20.1 | 56.3 | 23.7 | 29922 |
| 特大城市 | 14.9 | 50.4 | 34.8 | 25.8 | 69.8 | 4.5 | 20.0 | 51.9 | 28.2 | 19486 |
| 大城市 | 14.3 | 54.3 | 31.3 | 15.6 | 83.1 | 1.3 | 21.0 | 56.2 | 22.8 | 84982 |
| 中等城市 | 13.5 | 57.7 | 28.9 | 15.9 | 82.7 | 1.5 | 25.9 | 52.5 | 21.7 | 16695 |
| 小城市 | 14.5 | 54.8 | 30.7 | 8.4 | 90.1 | 1.5 | 28.6 | 47.7 | 23.8 | 25981 |
| 合计 | 13.9 | 55.2 | 30.8 | 18.9 | 79.1 | 2.0 | 22.3 | 54.1 | 23.6 | 177066 |

表3 不同城市规模下公共服务对流动人口居留意愿影响的多元 Logistic 回归

| | 超大城市 | | 特大城市 | | 大城市 | | 中等城市 | | 小城市 | |
|-----------------------|---------------------|-------|---------------------|-------|----------------------|-------|---------------------|-------|---------------------|-------|
| | 回归系数 | 发生比 | 回归系数 | 发生比 | 回归系数 | 发生比 | 回归系数 | 发生比 | 回归系数 | 发生比 |
| 不打算离开 vs 打算离开 | | | | | | | | | | |
| 是否参加养老保险 | | | | | | | | | | |
| 参加 | 0.387*** (0.047) | 1.473 | 0.265*** (0.055) | 1.304 | 0.520*** (0.033) | 1.681 | 0.356*** (0.076) | 1.427 | 0.375*** (0.076) | 1.455 |
| 不清楚 | -0.337** (0.109) | 0.714 | 0.058 (0.115) | 1.060 | -0.593*** (0.091) | 0.553 | -0.408* (0.196) | 0.665 | -0.284 (0.157) | 0.753 |
| 是否建立健康档案 | | | | | | | | | | |
| 建立 | 0.259*** (0.052) | 1.295 | 0.323*** (0.062) | 1.381 | 0.337*** (0.028) | 1.401 | 0.310*** (0.061) | 1.364 | 0.535*** (0.047) | 1.708 |
| 不清楚 | -0.092 (0.047) | 0.912 | -0.010 (0.053) | 0.990 | -0.089** (0.026) | 0.915 | -0.011 (0.062) | 0.989 | -0.076 (0.047) | 0.927 |
| 没想好 vs 打算离开 | | | | | | | | | | |
| 是否参加养老保险 | | | | | | | | | | |
| 参加 | 0.210*** (0.050) | 1.234 | -0.082 (0.056) | 0.922 | 0.022 (0.036) | 1.022 | -0.050 (0.083) | 0.951 | -0.217* (0.085) | 0.805 |
| 不清楚 | 0.208* (0.105) | 1.231 | 0.283** (0.110) | 1.328 | 0.109 (0.082) | 1.115 | 0.214 (0.183) | 1.239 | 0.324* (0.144) | 1.383 |
| 是否建立健康档案 | | | | | | | | | | |
| 建立 | 0.140* (0.057) | 1.150 | 0.553*** (0.063) | 1.739 | 0.182*** (0.031) | 1.199 | 0.362*** (0.065) | 1.436 | 0.321*** (0.051) | 1.379 |
| 不清楚 | 0.449*** (0.048) | 1.567 | 0.398*** (0.053) | 1.489 | 0.390*** (0.026) | 1.477 | 0.420*** (0.064) | 1.522 | 0.558*** (0.048) | 1.746 |
| -2LL | 43210 | | 32720 | | 112200 | | 26580 | | 40830 | |
| Pseudo R ² | 0.127 | | 0.131 | | 0.108 | | 0.092 | | 0.116 | |
| 样本量 | 22261 | | 19480 | | 84913 | | 16677 | | 25952 | |

注:(1)不打算离开为参照组;(2)由于篇幅所限,只列出核心自变量的参数,控制变量部分略去;(3)括号内数字为标准误;(4)*、**、*** 分别表示 $p<0.05$ 、 $p<0.01$ 、 $p<0.001$ 。

表 4 不同城市参保与建立健康档案的可获得性的多元 Logistic 回归(N=177082)

| | 是否参保 | | | | | | 是否建立健康档案 | | | | | |
|-----------------------|-----------|-------|-------|------------|-------|-------|-----------|-------|--------|------------|-------|-------|
| | 参保 vs 没参保 | | | 不清楚 vs 没参保 | | | 建立 vs 没建立 | | | 不清楚 vs 没建立 | | |
| | 回归系数 | 标准误 | 发生比 | 回归系数 | 标准误 | 发生比 | 回归系数 | 标准误 | 发生比 | 回归系数 | 标准误 | 发生比 |
| 截距 | -1.540*** | 0.116 | | -2.691 | 0.321 | | -0.139 | 0.106 | | -0.051 | 0.105 | |
| 城市规模(小城市 =0) | | | | | | | | | | | | |
| 超大城市 | 1.436*** | 0.028 | 4.205 | 0.871*** | 0.062 | 2.390 | -0.437*** | 0.022 | 0.646 | -0.134*** | 0.022 | 0.874 |
| 特大城市 | 1.304*** | 0.030 | 3.685 | 1.217*** | 0.062 | 3.376 | -0.429*** | 0.024 | 0.651 | 0.077** | 0.023 | 1.080 |
| 大城市 | 0.619*** | 0.026 | 1.856 | -0.035 | 0.060 | 0.965 | -0.543*** | 0.017 | 0.581 | -0.196*** | 0.018 | 0.822 |
| 中等城市 | 0.690*** | 0.033 | 1.993 | 0.176* | 0.082 | 1.192 | -0.288*** | 0.024 | 0.749 | -0.172*** | 0.025 | 0.842 |
| 家庭月均收入对数 | 0.198*** | 0.013 | 1.222 | -0.081* | 0.035 | 0.922 | -0.041** | 0.012 | 0.960 | -0.075*** | 0.012 | 0.928 |
| 年龄 | 0.000 | 0.001 | 1.000 | -0.010*** | 0.002 | 0.990 | 0.006*** | 0.001 | 1.006 | 0.001 | 0.001 | 1.001 |
| 户口(非农业 =0) | | | | | | | | | | | | |
| 非农业转居民 | -0.022 | 0.109 | 0.978 | -0.178 | 0.419 | 0.837 | -0.467*** | 0.129 | 0.627 | -0.131 | 0.118 | 0.877 |
| 农业 | -0.817*** | 0.018 | 0.442 | -0.052 | 0.061 | 0.950 | -0.145*** | 0.019 | 0.865 | -0.022 | 0.019 | 0.978 |
| 农业转居民 | -0.197** | 0.061 | 0.822 | 0.360* | 0.173 | 1.433 | -0.432*** | 0.069 | 0.649 | -0.095 | 0.064 | 0.909 |
| 流动范围(省内流动 =0) | | | | | | | | | | | | |
| 省外流动 | 0.117*** | 0.015 | 1.125 | 0.820*** | 0.041 | 2.271 | -0.455*** | 0.013 | 0.634 | 0.013 | 0.012 | 1.013 |
| 教育程度(本科及以上 =0) | | | | | | | | | | | | |
| 小学及以下 | -2.635*** | 0.039 | 0.072 | -0.253* | 0.012 | 0.776 | -0.340*** | 0.037 | 0.712 | 0.149*** | 0.037 | 1.160 |
| 初中 | -2.245*** | 0.030 | 0.106 | -0.510*** | 0.108 | 0.600 | -0.111*** | 0.032 | 0.895 | 0.146*** | 0.033 | 1.157 |
| 高中 | -1.574*** | 0.030 | 0.207 | -0.491*** | 0.110 | 0.612 | -0.054 | 0.032 | 0.948 | 0.157*** | 0.033 | 1.170 |
| 大专 | -0.675*** | 0.032 | 0.509 | -0.244* | 0.119 | 0.783 | -0.042 | 0.035 | 0.959 | 0.056 | 0.036 | 1.058 |
| 婚姻(未婚 =0) | | | | | | | | | | | | |
| 丧偶 | -0.168 | 0.131 | 0.845 | 0.040 | 0.232 | 1.041 | 0.226* | 0.097 | 1.254 | -0.074 | 0.093 | 0.929 |
| 初婚 | -0.055** | 0.021 | 0.947 | -0.524*** | 0.051 | 0.592 | 0.290*** | 0.020 | 1.336 | -0.020*** | 0.018 | 0.820 |
| 再婚 | 0.068 | 0.063 | 1.070 | -0.662** | 0.195 | 0.516 | 0.259*** | 0.056 | 1.296 | -0.245*** | 0.057 | 0.783 |
| 离婚 | -0.120* | 0.054 | 0.887 | -0.383** | 0.133 | 0.682 | 0.114* | 0.047 | 1.121 | -0.143** | 0.045 | 0.867 |
| 女性 | -0.006 | 0.014 | 0.994 | 0.046 | 0.036 | 1.047 | 0.093*** | 0.013 | 1.097 | -0.034** | 0.012 | 0.967 |
| -2LL | | | | 121700 | | | | | 224700 | | | |
| pseudo R ² | | | | 0.162 | | | | | 0.024 | | | |

注：*、**、*** 分别表示 p<0.05、p<0.01、p<0.001。

从表 3 可以看出：(1)不论城市规模多大，参加养老保险和在本地建立了居民健康档案的流动人口的定居意愿均显著高于参照组，可见工业公民资格和社会公民资格两种公共服务的提供都对流动人口的居留意愿有正向作用，公共服务的提供使他们更可能稳定下来。(2)与选择离开的人相比，参加养老保险会增加超大城市流动人口“没想好”的发生比，但会降低小城市流动人口的该项发生比，这意味着超大城市的参保更能对流动人口产生吸引力，而小城市的养老保险制度并没有对流动人口产生更强的吸引力。不论城市规模大小，建立

了居民健康档案的流动人口表现出更不愿意离开目前的城市,表明建立居民健康档案对流动人口有一定的吸引力。也就是说,工业公民资格公共服务对超大城市流动人口的价值更高,而社会公民资格公共服务在各类城市都对流动人口具有吸引力。

(三) 不同规模城市流动人口参保与建立健康档案的可获得性分析

两类公共服务都对流动人口的定居意愿有正向影响,但在不同规模的城市间两类公共服务的提供是不一样的。虽然《中华人民共和国劳动合同法》规定在城镇就业的劳动者均可参加职工基本养老保险,从制度上肯定了劳动者不分身份、职业均可参加城镇职工养老保险。同样,建立居民健康档案要求面向在本社区居住的居民,并未做出户籍和身份的限制,但是由于存在着地区差距和地区利益,各个城市对不同类型公共服务的提供能力和水平并不相同。从参保和建立健康档案的可获得性的 Logistic 回归分析结果看,同样条件下,在规模大的城市,流动人口获得参保的可能性越大,但居民健康档案获得的可能性却越小(见表4)。

在以是否参加养老保险为因变量的模型中,城市规模越大,流动人口获得养老保险的可能性越大,超大城市该发生比为小城市的4.2倍,特大城市该发生比为小城市的3.8倍。这说明城市越大,提供基于工业公民资格的公共服务的可能性越大。在以是否建立居民健康档案为因变量的模型中,相比小城市,其他四类城市建立居民健康档案的发生比都显著小于1。

从流动人口居留意愿与城市公共服务可获得性来看,大城市较少提供基于社会公民资格的公共服务往往是户籍的排斥作用产生的结果,这反过来提高了大城市的这类公共服务的价值,一旦获得这种公共服务,很可能促使流动人口不想再流动而稳定下来。在工业公民资格基础上的公共服务,城市越大,提供的可能性越大,与小城市相比,大城市的劳动力市场较规范,提供的劳动保护较健全,特别是对于一直处于流动状态的人来说,也就是在变量中居留态度属于“还没想好”的那部分人,只有超大城市的养老保险制度比较有吸引力,而其他城市的劳动保护并没有对其流动意愿产生影响。

四、结论与讨论

本文把公共服务分为基于工业公民资格而获得的公共服务(如养老保险)和基于社会公民身份获得的公共服务(如建立居民健康档案)两类,这两种公共服务分别代表了市场制度建设与政府的非市场制度建设。不论基于社会公民资格还是基于工业公民资格获得的公共服务对流动人口都有一定的吸引力,如果流动人口获得了当地的公共服务,则更倾向于在短期内定居下来,对于超大城市更是如此。但是不同城市对两类公共服务的提供存在差异,城市规模越大,工业公民资格的公共服务提供的越好,但社会公民资格的公共服务却相反,城市规模越小,提供的越好。因此,在目前城镇化处于推进公共服务均等化阶段,要实现结构调整和城市化均衡发展,必须意识到城市公共服务供给的差异,利用不同的运行机制来加强不同的公共服务供给。各地政府为吸引“用脚投票”的劳动力,应根据劳动力的需求适时调整公共服务内容。对于大城市,政府应该强调非市场化公共服务的供给,加强普惠制的公共服务建设;而在小城市,劳动力市场的社会保护制度建设应为首要任务。

公共服务的获得对流动人口在城市定居有吸引力,这一结果可得到另外一个推断:由于户籍制度长期限制流动人口获得公共服务,流动人口一旦获得所在城市的公共服务,短期内将不愿意进行再次流动,对城市公共服务形成依赖,从这个角度看,公共服务的提供又成为一个新的阻碍流动人口流动的因素,一个城市的公共服务如果使人们产生依赖,反而不利于劳动力的流动,这源于城市间公共服务供给水平的差异。公共服务供给水平的差异加剧了城市间分层。因此城市人口均衡发展,需要城市间公共服务水平的均衡发展,既要加强劳动力市场制度建设,也要积极发展脱离市场的普惠制的公共服务,防止城市间公共服务水平的差距成为新的阻碍人口流动的力量。

城镇化发展的根本还是要以人口的自由流动来促进城市规模的适度发展,达到这样的发展水平,所需要提供的公共服务的基础就是发展不同规模城市各个层次的公共服务水平,而不是通过制度人为排斥部分人口享有权利。中国总人口数量较大,城市化水平不断提高,如果采取了不符合发展规律的限制人口流动的政策,不能够有针对性地为流动人口提供公共服务,为其提供发展空间,那么,不仅不利于经济增长,还可能引发新的社会矛盾。

本研究还存在一些不足之处,例如,居民健康档案变量可能不是代表社会公民资格获得公共服务的最佳变量。更好的变量可能是子女受教育权利,在可以获得相关数据的情况下,有必要用受教育权利的获得这一变量进一步检验结论。同时,随着流动人口家庭化迁移的增多,应当不仅限于把务工经商的流动人口作为研究对象,应该进一步扩大至所有流动人口来研究不同城市两种公共服务供给的差异及其对人口流动的影响。

参考文献:

1. 陈丰(2012):《流动人口社会管理与公共服务一体化研究》,《人口与经济》,第6期。
2. 丁金宏等(2005):《中国人口迁移的区域差异与流场特征》,《地理学报》,第1期。
3. 杜旻(2013):《我国流动人口的变化趋势、社会融合及其管理体制创新》,《改革》,第8期。
4. 李拓、李斌(2015):《中国跨地区人口流动的影响因素——基于286个城市的面板数据的空间计量检验》,《中国人口科学》,第2期。
5. 李强、王昊(2014):《中国社会分层结构的四个世界》,《社会科学战线》,第9期。
6. 李晓霞(2014):《融合与发展:流动人口基本公共服务均等化的思考》,《华东理工大学学报(社会科学版)》,第2期。
7. 李志明(2012):《社会保险权的历史发展:从工业公民资格到社会公民资格》,《社会学研究》,第4期。
8. 童玉芬、王莹莹(2015):《中国流动人口的选择:为何北上广如此受青睐?——基于个体成本收益分析》,《人口研究》,第4期。
9. 巫锡伟等(2013):《地区发展、经济机会、收入回报与省际人口流动》,《南方人口》,第6期。
10. 张耀军、岑俏(2014):《中国人口空间流动格局与省际流动影响因素研究》,《人口研究》,第5期。
11. Marshall T.H.(1950), *Citizenship and Social Class*. In Marshall T.H. and Bottomore T.(eds.), *Citizenship and Social Class*. London and Concord: Pluto Press.

(责任编辑:李玉柱)