

## 流动人口政策是多重主体动态博弈结果

中国社会科学院人口与劳动经济研究所 张车伟

回顾世界人口迁移历程,任何一个国家或地区的人口迁移,无疑都会受到其政策、制度、经济发展等因素影响。在中国亦是如此。改革开放40余年来,中国人口流动呈现典型的“候鸟式迁移”“钟摆式转移”等非稳态特征,与西方发达国家永久式的市民化转移、其他发展中国家的“贫民化转移”形成鲜明对比。长期以来,中国人口流动规模、模式、方向在很大程度上受到流动人口政策的重要影响。因此,对我国流动人口政策进行系统梳理、动态分析和效果评价,有利于了解中国的人口流动、人口结构变化、空间布局变化以及社会结构变迁状况。

《中国流动人口政策演化与评价:以长三角地区为例》(樊士德著,社会科学文献出版社2020年10月版)一书,基于数百个政策文本的梳理及系列政策指标的设计,以长三角地区为例,探究了中国流动人口政策的动态演化脉络、内在机理及其所产生的经济社会效应。在此基础上,作者重点对流动人口户籍、医疗保险、子女义务教育等政策进行了全面细致的剖析,并进行国际和区域双重比较和政策评价,尝试提出具体、可操作的政策建议。

### 流动人口政策演化脉络

作者在书中澄清了对于流动人口政策的认识误区,剖析了中国和长三角地区流动人口政策的演化脉络与内在机理,致力于丰富和拓展该领域的基础理论。

学界往往将流动人口宏观社会经济政策与地方政府的微观干预相混淆,并将其统称为流动人口政策。该书对其进行了界定和厘清,并将之划分为宏观政策的范畴和微观干预的范畴。作者认为,中央层面的政策变迁和地方层面的微观规制,在人口流动中起到微妙作用。无论是中国流动人口政策,还是长三角地区流动人口政策,先后主要呈现了由“严格控制流动”到“防范管制式的有限流动”,又递进到“允许流动”,再到目前最新的“规范流动”的主要演化脉络。其内在机理体现为多重经济主体相互间的动态博弈与制衡,尤其是中央政府与地方政府之间、发达地区与欠发达地区地方政府之间、外流人口与发达地区抑或城市居民之间,以及外流人口、城市居民与政策三者之间的博弈最为典型。在这一阐述过程中,作者遵循从中国和区域的零星事实到一般规律性的典型事实,再到内在演进机理的理论研究,既对全国层面流动人口政策的演进机理进行了客观、深入、系统的剖析,又为区域层面的流动人口政策演进、比较和评价构建了新的分析框架,不仅关注了长三角地区流动人口政策与全国政策的共性特征,而且聚焦了差异化特征。

### 政策制定既有共性也有个性

全书既对长三角地区进行了“空间解构”,又对流动人口政策进行了内容解构,系统梳理了长三角地区流动人口主要专项政策的演进机理和效果,并致力于区域内不同流动人口政策的比较研究。作者一方面对长三角地区流动人口户籍政策、医疗保险政策和子女义务教育政策,进行了脉络梳理和效应评价;另一方面,对长三角地区不同省市流动人口政策进行了比较研究。

该研究发现,长三角地区流动人口户籍政策先后经历了严格控制阶段、逐步松动阶段和深化改革阶段。区域内江浙沪的这一政策既存在共性,又存在差异化特征。其共性是建构在中央户籍改革政策的宏观框架下、逐步改变向城市居民倾斜的政策指向、相互间的壁垒有所降低等,其差异性体现为户籍改革的方向不同、户口迁移限制松紧不一、进程快慢不同等。在子女义务教育政策方面,长三角地区先后经历了“借读”“两为主”“两纳入”“以全面保障平等教育权利为目标”的深度推进”等阶段,区域内不同省市既存在逐步放松的共性趋势,又存在差异化特征,如不同阶段的退出与引入时点不一、具体制度创新方式不同、执行力度不同等。这些系统性解构和深度

剖析，不仅为该领域的后续研究奠定了坚实基础，而且为不同省市的政策制定，乃至长三角地区流动人口各专项政策的一体化，提供了决策参考。

#### 从国际和区域比较中学习借鉴

该书同时进行国际和区域流动人口政策的双重比较，重点剖析政策出台前的宏观社会经济背景、出发点与内在逻辑、实施过程中的重点与难点，以及政策实施后的社会效应，为优化流动人口政策、推进人口合理流动提供新视角和新思路。

作者不仅对长三角地区与珠三角地区、京津冀地区等其他区域之间的相关政策进行了区域比较，而且与美国、欧盟和日本等发达国家和地区进行了国际比较。既关注了区域之间与国家之间的一般性与共性特征，又突出了相互间的特殊性和差异性，在此基础上为长三角地区优化流动人口政策，实现人力资源更大范围的畅通流动和有效集聚，推进长三角地区一体化和高质量发展提供了直接的决策参考，对其他区域乃至全国流动人口政策的制度安排也具有一定的借鉴价值。

该书认为，无论是区域间还是国际间的流动人口政策，都既具有共性特征，又存在差异化特征。在国家层面，整体政策与区域层面自身政策的互动与一体化，可以借鉴欧盟消除人口在国家间跨国转移的障碍，推进流动人口政策一体化的成功经验；在户籍制度方面，可以学习日本高效、细致、动态的数字化身份和居住管理模式；在医疗保险等社会保障的政策一体化方面，可以借鉴欧盟利用信息化手段推行统一的电子医疗卡，以及日本在全国范围内推行的统一与强制式的“国民健康计划”；在随迁子女教育方面，可以学习美国成立专门的流动儿童教育管理机构，并推行“流动学生教育计划”专项的做法。