

# 珠三角城市群人口要素流动与治理对策

□ 周春山, 何 雄

**【摘要】**人口要素是社会要素最重要、最活跃的组成部分之一,推动人口要素自由流动和资源合理配置对实现新型城镇化和区域共同富裕具有重要的理论与现实意义。珠三角城市群是我国流动人口规模最大的城市群,开展对人口要素流动的研究并提出相应治理策略有助于实现珠三角城市群的高质量发展。文章利用2018年中国流动人口动态监测数据,分析了珠三角城市群人口要素流动的现状特征、人口要素流动与治理存在的主要问题,总结了珠三角城市群人口要素流动的治理要求并提出治理思路与对策。

**【关键词】**流动人口; 公共服务; 治理; 珠三角城市群

**【文章编号】**1006-0022(2022)06-0020-07 **【中图分类号】**TU981 **【文献标识码】**A

**【引文格式】**周春山,何雄.珠三角城市群人口要素流动与治理对策[J].规划师,2022(6):20-26.

Population Flow and Governance in the Pearl River Delta Urban Agglomeration/Zhou Chunshan, He Xiong

**【Abstract】**As one of the most important and active social factors, population's free flow and resource configuration has theoretical and practical significance to new urbanization and common prosperity. The Pearl River Delta urban agglomeration has the largest floating population in China, and a study on the floating population with correspondent governance strategies will conduce to high quality development of the region. With dynamic monitoring data of China's floating population in 2018, the paper analyzes the status quo, characters, and problems of population flow, concludes the requirements in governance, and proposes correspondent strategies and measures.

**【Key words】**Floating population, Public service, Governance, The Pearl River Delta

## 0 引言

当前制约我国城市高质量发展的一个关键因素是城市之间社会要素流动不均衡,这种不均衡集中表现为长期以来的人口、资本、资源等生产要素从农村向城市、从小城市向大城市的单向流动,且城市间要素流动不顺畅、要素配置不合理的情况仍然突出。人口要素(包括人口的数量与质量、人口的年龄等)是生产力要素中最活跃的因素。改革开放之初,外来资本与本地廉价的土地要素、外来流动人口要素的有机结合,造就了珠三角地区经济与城镇化发展的奇迹,使珠三角城市群成为我国经济最发达的地区之一。目前,珠三角城市群是人口

要素流动最活跃的地区之一,如何在新形势下推动人口要素的有序流动与高效治理,继续发挥流动人口优势对城市群高质量发展的推动作用,仍然是一个十分重要的议题。

流动人口的高效治理是人口要素自由流动和合理配置的重要环节。流动人口是指人口离开户籍所在地,以就业、生活、学习等为目的的长时间异地居住人员。流动人口包括流入人口和流出人口,其中流入人口是指流动到某一地区的外来非户籍人口,而流出人口是指离开某一地区到其他地方居住的户籍人口。由于我国独特的城乡二元结构及户籍管理制度,我国的流动人口与其他国家和地区的流动人口存在差异且具有明显的

**【基金项目】** 国家社会科学基金项目(17BRK010)

**【作者简介】** 周春山,中山大学地理科学与规划学院教授、博士生导师。  
何 雄,中山大学地理科学与规划学院博士研究生。

时代特色<sup>[1-3]</sup>。当前,我国人口大规模流动的主要原因仍然是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾<sup>[4]</sup>,且流动人口规模大、结构复杂及影响人口流动的因素多变,使得城市对流动人口的管理愈发困难,进而对社会的安全稳定运行产生影响<sup>[5-7]</sup>。

根据第七次全国人口普查数据,2021年5月11日,我国流动人口总量达3.75亿人,其中有1.24亿人为跨省流动人口<sup>[8]</sup>。目前,我国的流动人口以外来务工人员为主,呈现低学历、低技能的特点,且主要聚集于仓储物流、建筑制造、餐饮娱乐等劳动密集型产业<sup>[9-10]</sup>。流动人口会造成各种社会问题,对于人口流入地来说,主要会出现的社会问题包括劳动力收入低、难就业、居住空间分异等<sup>[11]</sup>;而对于人口流出地来说,主要造成的社会问题包括劳动力缺失、老龄化人口比重上升及留守儿童数量增加等。此外,流动人口还会加重人口流入地的医疗、教育和社会保障等基本公共服务负担,并且流动人口的区域集聚容易引起本地居民的社会排斥,更容易激发社会矛盾<sup>[12-13]</sup>。这些社会问题的存在,使得由流动人口管理转向流动人口治理成为社会可持续发展的必然诉求。

作为社会治理的重要组成部分之一,流动人口治理实质上是一个以政府规制为主导、社会与市场多方参与、协同共治实现人口健康流动的过程<sup>[14]</sup>。同时,对流动人口进行高效、科学治理也是国家治理能力现代化的重要体现。流动人口治理目前面临的主要问题包含三方面:一是流动人口需要承担高额的进入成本,包括房屋的租住成本、各项社会保障等基本生存成本以及成人再教育、子女教育等未来投资成本<sup>[15-16]</sup>;二是流入人口会受到各方面的排斥,包括制度、经济、文化、心理与交往方面的排斥等<sup>[17-18]</sup>;三是外来流动人口的社会保障权益问题较为严峻,在户籍条件的限制下难以享受到平等的社会保障权益<sup>[19-20]</sup>。对流动人口进行科学治理,需要以政府为主导,社会组织和

市场多方协同,在教育、医疗、就业和社会保障多方面维护与保障流动人口的基本权益,提高公共服务均等化全面覆盖水平,实现流动人口全面健康发展<sup>[21-22]</sup>。

城市群作为我国当前推进城镇化的重要地域单元,有着更为多元复杂的人口关系、户籍、土地政策制度<sup>[23]</sup>。因此,城市群人口要素流动治理是目前社会持续改革的重要课题之一,通过人口要素流动治理完善城市群的社会治理体系和提升社会治理能力,也是在国家层面实现现代化治理的根本挑战<sup>[24-25]</sup>。

本文使用2018年中国流动人口动态监测数据对珠三角城市群流动人口特征进行分析,涉及流动人口的家庭基本信息、就业情况、社会保障、子女教育、基本公共服务保障等信息,对于研究人口流动特征具有较高的价值<sup>[6, 26]</sup>。

在获取到的流动人口数据中,珠三角城市群样本数据为9360条,对流动人口数据的户籍所在地、受教育水平等相关字段进行筛选,剔除无效数据后得到6894条有效样本数据。其中,男、女样本数据量分别为3382条、3512条,在总样本数据量中分别占49.06%、50.94%;其中各年龄阶段人口占比情况为29岁以下占34.87%、30~39岁占38.12%、40~49岁占22.21%、50岁以上占4.8%。

## 1 珠三角城市群人口要素流动现状分析

### 1.1 流动人口大部分受教育水平偏低

数据表明,珠三角城市群流动人口学历在大专以下的占比达到83.58%,而同期全国五大城市群(京津冀城市群、长三角城市群、珠三角城市群、长江中游城市群和成渝城市群)流动人口学历在大专以下的平均比例为68.87%,表明珠三角城市群流入人口的整体受教育程度远低于五大城市群的同等水平。珠三角城市群人口流动目的包括务工、经

商、家属随迁、投靠亲友、拆迁搬家、婚姻嫁娶和异地养老。其中,务工是珠三角城市群人口流动的主要因素,占比达到74.39%;其次为经商,占比达到18.77%,而拆迁搬家、婚姻嫁娶、异地养老的流动因素占比较小,分别为0.10%、0.64%、0.09%。究其原因,首先是珠三角地区在早期经济发展中以劳动密集型产业为主,这些产业的劳动力需求和缺口都比较大,对劳动力的文化等素质要求不高,而本地的劳动力无法满足其需求,使得大量的外来劳动力涌入珠三角地区的制造企业中<sup>[27]</sup>。其次,珠三角地区的餐饮、批发零售、家政保姆等社会服务型行业发展迅速,工商、税务、卫生等政府部门为早期社会服务型企业的发展提供了许多优惠政策,这些行业对劳动力的文化素质要求也不高,更容易吸引文化水平较低的外来人口流入。珠三角地区的市民化多采用积分制,而低学历的流动人口往往难以取得高分,致使这部分流动人口的市民化进程存在较多困难。

### 1.2 人口要素流动趋势复杂化

珠三角城市群流动人口城市网络显示,广州、肇庆、江门、深圳和惠州的流动人口数量较多,佛山、东莞、中山和珠海的流动人口数量较少(图1)。就流动人口数量组成来看,广州、深圳、佛山和东莞以流入人口为主,而肇庆、江门和惠州则以流出人口为主,珠三角城市群人口要素流动呈现网络化和复杂化的趋势。公共服务体系包括教育、卫生、生育和社会保障等,以社会保障为例,在珠三角城市群流动人口样本中,已参加社会基本养老保险、医疗、工商等保险的流动人口占流动人口总量的30.61%,而未参加以上保险的流动人口占比达69.39%,表明珠三角城市群的社会保障相对滞后。社会保障度低的原因有以下三方面:一是大量劳动密集型产业没有足够的资金为以外来务工人员为主的流

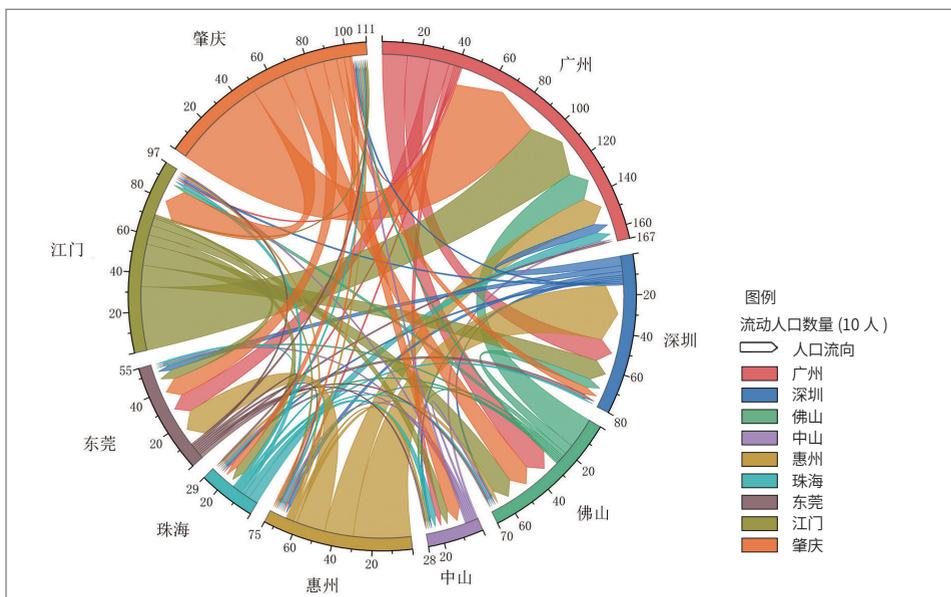


图1 珠三角城市群流动人口城市网络

流动人口缴纳基本养老、医疗、工商等保险；二是广东社会保障的统筹程度低，还未实现省际、区际之间社会保障资金的流转和收益转移；三是一直存在的户籍制度限制，使得外来人口尤其是务工人员很难获得珠三角地区的户籍。因此，流动人口难以享受到与城镇居民同等的社会保障福利，许多流动人口不愿意在流入地参保。

### 1.3 人口要素流动主要由乡村流入城市

珠三角城市群城乡人口流动是双向的，一是从乡村流向城市，此种情况占比为 87.62%；二是从城市流向乡村，此种情况占比为 12.38%。流动人口特别是乡村人口在进入城市的过程中往往会受到流入地的社会排斥，户籍制度是形成这种排斥的基础。珠三角城市群在早期以劳动密集型产业为主的经济过程中享受了大量的人口红利，但是随着城市发展水平的提高，户籍制度对外来流动人口尤其是务工人员的排斥逐渐凸显。据广东省人力资源和社会保障厅就业服务管理局公布的数据，2020 年珠三角城市群的劳动力减少 195 万，缺口达到 20% 以上。广州、深圳等城市采取的是

积分落户制度，这种制度对低技能劳动者产生制度歧视，直接导致外来乡村劳动力难以在城市落户。

### 1.4 人口要素流动中随迁数量大

在 6 894 条珠三角城市群人口流动样本数据中，有 4 219 条样本数据是 2 人以上的人口随迁，占比达到 61.20%，这表明珠三角城市群家庭化迁移成为主流。而在 4 219 条样本数据中，主动登记随迁的信息只有 339 条，不足 10%，不同规模、不同经济水平家庭迁移的流动人口信息登记情况存在差异<sup>[28]</sup>。首先，虽然地方公安部门设立了流动人口管理单位为外来人口办理居住证，但是主动配合的流动人口较少，大多数随迁人员是需要才来办理，故采集量也十分有限；其次，流动人口的工作地点、时间不固定及居住地相对分散也为流动人口信息登记带来一定的困难；再次，流动人口离开户口所在地的时间难以掌握，流出的具体地址难以确定，部分流动人口在珠三角城市群流入居住的时间并不长，有的在地区跨市、跨县之间不断地来回流动，单次居住时间不固定，很难核实其信息登记的准确性；最后，在珠三角城市群的城乡结合部、城中村等地，外

来随迁人口较多、人口流动性大，在很大程度上处于无序状态，流动人员结构复杂且没有物业管理，使得流动人口信息登记尤其困难。

## 2 珠三角城市群人口要素流动治理面临的问题

改革开放以来，珠三角城市群的市场经济得到了充分发展，各类生产要素流动空前活跃，其中人口要素流动最为显著。从内地欠发达地区流入珠三角城市群的劳动力一方面促进了经济的发展，另一方面也造成了一些社会问题，具体表现为以下 4 个方面。

### 2.1 大部分流动人口难以获得本地户籍

第七次全国人口普查数据显示，珠三角城市群的常住人口总数为 7 802 万，流动人口数量达到 3 913 万，占 50.15%，有超过一半的常住人口未获得珠三角地区的本地户籍，远超全国同类城市群水平。虽然珠三角地区持续开放户籍限制、降低入户门槛，但是以低学历、从事劳动密集型产业为主的流动人口仍然难以获得本地户籍。非户籍流动人口居高不下的原因，主要还是地方政府的财力问题。一方面，流动人口的大量涌入会挤占流入地的社会公共资源，造成地方政府公共服务支出上升；另一方面，学历低、劳动技能缺乏的流动人口对地方财政的贡献相对较低。因此，出于财政压力的考虑，地方政府很难完全放开户籍管制。所以，珠三角地区各个城市制定的落户政策主要偏向人才落户，这些户籍政策对于珠三角城市群大部分流动人口而言并不友好，故珠三角城市群非户籍人口数量居高不下<sup>[29]</sup>。

### 2.2 基本公共服务覆盖不全面、不均等

要实现人口要素流动的精细化管理，必须要健全综合、系统的公共服务体系。

然而，珠三角城市群流动人口公共服务体系还存在着诸多问题，如资金投入不足、发展不平衡不充分、供给主体单一、人才缺乏、信息共享障碍、体制机制不健全、监管力度不够等。具体来说，一是随着生活质量的提高，流动人口对于基本公共服务也有了更高的需求，2020年广东一般公共预算支出为17484.67亿元，位列全国第一，但人均一般公共预算支出仅为15176元，在全国排第17位。由于珠三角城市群流动人口的数量大，基本公共服务的全面提升会造成很大的财政压力。二是地方发展不平衡不充分的形势还很突出，各地公共服务供给水平差异明显。例如，深圳2020年一般公共预算支出为4177.71亿元，而中山一般公共预算支出仅为375.63亿元。三是投入结构有待优化，珠三角城市群相对落后的城市的基本公共服务投入历史欠账太多，短板尚未补齐，得到的政策支持较少。四是珠三角城市群目前尚未形成政府主导、多元参与的公共服务供给格局，其基本公共服务绝大部分以政府直接供给为主，市场化、社会化程度仍然较低，服务供给主体和供给方式比较单一。五是教育、医疗、社会保障等问题壁垒还很突出，随着外来人口的大量流入，原本的教育、医疗和社会保障等资源变得捉襟见肘，在总量一定的情况下，流动人口更加难以享受到足够的优质公共资源。

### 2.3 人口要素流动中存在社会排斥现状

以外来务工人员为主的流动人口在融入珠三角城市群时存在明显的社会排斥，包括融入地的制度排斥、经济排斥和社会交往排斥。制度排斥主要表现为户籍制度，户籍是享有流入地各项社会基本权益的重要前提，只有拥有了流入地的户籍，才能享受地方同等的公共服务福利与社会基本保障<sup>[30]</sup>。经济排斥表现在外来流动人口尤其是乡村流动人口进入城市，

其最主要的目的是为了获得更高的经济收入和更好的物质条件，因此经济收入水平是决定其迁移到哪个城市和是否留下的关键性因素，如果其所在城市收入能够满足期待，居留城市的意愿就会更加强烈。数据显示，2018年珠三角城市群流动人口的人均年收入仅为40596元，而珠三角城市群的人均年收入为130182元，巨大的经济差异说明了其对外来流动人口的排斥。社会交往排斥表现在流动人口与本地居民处于同一个地域空间，不可避免地产生社交互动，本地居民在与外来流动人口进行交往时往往无形中会保持一定的社会距离。这是因为外来流动人口相比于本地居民普遍受教育程度低，其生活方式和行为模式与本地居民有较大的差异，本地居民对流动人口的社会排斥会进一步影响流动人口的社会情绪，影响其在流入地的归属感<sup>[31]</sup>。

### 2.4 流动人口管理信息存在壁垒

准确的流动人口信息是政府推动流动人口精细化、科学化治理决策的首要前提。而在现阶段流动人口治理中，流动人口信息的采集和管理很大程度上滞后于流动人口治理的现实需求，其本质上是流动人口信息采集与管理的不连续。从时间上看，流动人口只有长期居住在流入地，流入地才能获取其相关信息，而流出地在短时间内很难掌握其流动的相关信息；从空间上看，由于流动人口的工作时间、工作地点甚至是居住地点的不确定性，导致流入地和流出地相关政府部门在信息采集时存在较大难度，这种时空的不连续导致流动人口信息采集与管理表现出明显的分割，产生了流动人口信息孤岛。此外，公安、教育、民政、卫健、社会保障等不同的职能部门所掌握的流动人口信息各有侧重，而且这些职能部门之间的流动人口信息共享程度低，信息壁垒的存在使得流动人口治理更加困难<sup>[32]</sup>。例如，根据2020年一线城市租房比重和租房人数增长幅度数据测算得出广州租房人数约为685

万，而2020年广州实际流动人口总数为883万，仅流动人口数量的数据统计在不同部门之间就存在较大差异。

## 3 人口要素流动治理要求

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》在社会治理方面提出要不断提升科学化、精细化和智能化治理水平，以市域为基本单位推进社会治理能力现代化，建设社会治理共同体；在人口治理方面提出要持续推进户籍制度改革，加快基本公共服务对常住人口的覆盖，健全农业转移人口市民化配套政策体系，以推动农业转移人口全面融入城市发展进程<sup>[33]</sup>。2021年12月，《广东省新型城镇化规划（2021—2035年）》要求不断提高市民化质量，全面深化户籍制度改革，推动基本公共服务全面均等覆盖常住人口，促进农业转移人口全面融入城市；在城市治理方面提出要建设新型城市，并打造高品质生活空间，建立健全城市治理体系，持续推进社会治理能力现代化等。2022年3月，国家发展改革委印发《2022年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》，进一步提出要坚决把推进农业转移人口市民化作为新型城镇化首要任务，针对流动人口深化户籍制度改革，健全常住地基本公共服务制度，提高农业转移人口融入城市的水平。综合国家、地方政府出台相关政策，可以总结出流动人口治理有以下几方面的要求。

(1) 推进户籍制度改革，加快市民化进程。

稳步推进流动人口落户城镇，坚持分类管理、有序迁移，合理调整人口结构，完善相关配套制度和政策，因地制宜实施差别化户籍政策，切实提高流动人口的市民化水平。

(2) 完善流入地公共服务供给能力，提高生活质量。

流动人口对公共服务需求的水平性

转移和垂直性增长，要求地方政府有更强的公共服务供给能力，基本公共服务要覆盖常住人口，实现基本公共服务一体化、全面化。

(3) 加强政府职能部门之间、地区之间的信息共享，提高管理效率。

在跨区域、跨部门的流动人口信息管理中，充分利用互联网大数据共建流动人口信息共享平台，实现信息的互联互通，进一步推进流动人口管理模式的创新，提高管理效率。

## 4 珠三角城市群人口要素流动治理思路与对策

### 4.1 进一步持续深化户籍制度改革

(1) 调整户口迁移政策。

调整、完善珠三角地区城市的积分落户政策，优先考虑对社会有特殊贡献的普通群众；全面放宽特大城市落户限制，全面取消城区常住人口在 300 万以下城市的落户限制，并确保流动人口落户标准一致；在广州、深圳等超大城市探索实施户籍同城互认制度。

(2) 推动居住证扩面提质。

提高居住证申领的便利度，简化珠三角地区城市居住证的登记和发放程序，进一步推动珠三角城市群内部居住证互通互认；提高公共服务范围和标准，逐步实现持居住证的外来流动人口与本地居民享受同等公共服务待遇。

(3) 建立新型人口管理制度。

加强珠三角地区户籍迁移协同平台建设，推动户籍管理服务通办；建立覆盖珠三角地区的人口动态基础信息库，在城乡融合发展改革的试点地区，探索建立更为宽松的城乡人口有序流动管理机制，基本实现人口自由落户。

### 4.2 推进基本公共服务全面、均等化覆盖

(1) 多渠道促进就业创业。

城市持续创造更多更高质量的就业

机会，大力发展信息、科技、旅游、教育、健康、养老、社区社会组织等新业态，拓展外来务工人员就业新领域<sup>[34]</sup>；推进珠三角城市群产业布局调整，带动提升外来务工人员的就业能力；推动农业转移人口与城镇户籍劳动者享有公平的就业机会、职业发展机会。

(2) 提高随迁子女的基本教育服务保障。

进一步强化流入地政府责任，将随迁子女全部纳入流入地义务教育保障范围；加大珠三角地区城市中心城区和县城等人口流入地区的教育资源供给；逐步将外来常住人口纳入流入地中等职业教育、高中教育、普惠性学前教育保障范围；完善随迁子女异地升学考试制度，探索建立以本地学籍、居住年限、连续接受教育年限等为依据的中高考报考制度，全面保障随迁子女享有平等的教育权利。

(3) 完善医疗卫生服务和基本医疗保障制度。

统筹不同类型、层级的医疗卫生资源，形成与常住人口健康需求相匹配的医疗卫生服务体系；根据常住人口的分布与规模合理配置基本医疗卫生服务资源，保障持居住证的外来流动人口享受到与本地居民同等的待遇；稳步推进完善基本医疗保险异地结算。

(4) 加快健全覆盖全民的社会保障体系。

推进流动人口与城镇居民依法平等参加社会保险并享受相关待遇；加快推进外来农业转移人口纳入城镇养老保险体系，实现养老保险的扩面提质；推动临时救助制度覆盖所有常住人口，对符合条件的外来务工人员可以在居住地申请最低生活保障；建立健全覆盖全面、公平统一的多层次、可持续的社会保障体系。

(5) 加大住房保障力度。

进一步加强保障性租赁住房和住房公积金对常住人口的全覆盖，逐步引导珠三角地区人口流入量大、对住房需求

量大的城市将外来务工人员纳入本地住房保障体系；统筹旧城改造、新城区开发等项目，建设配套完善的保障性租赁住房。

### 4.3 促进流动人口融入城市

(1) 加强劳动技能培训，提高外来务工人员的收入。

以政府为主导，企业、社会相互协调，通过为外来农业转移人口提供职业技能培训，提高其在城市的稳定就业能力；同时，扩大职业院校面向外来流动人口的招生规模，通过逐步提高技能水平等方式帮助外来流动人口增加收入。

(2) 加强人文关怀。

在人口集中流入地建立外来流动人口管理服务机构，在广州、深圳、佛山、东莞等城市推广建立以社区服务站为主体的外来常住人口综合服务管理平台。发挥工会、妇联、共青团及志愿者组织等各类社会组织的作用，广泛开展各种关爱外来务工人员的宣传教育活动和交流培训活动，帮助外来流动人员及其随迁家属尽快适应城市生活；鼓励用人单位主动关心并解决外来务工人员在居住、生活等方面的困难。

(3) 提高外来流动人口的社会参与度。

提高外来务工人员在各级人大代表、政协委员中的比例，积极引导外来务工人员参加工会和社会组织，并在社区层面参政议政；依托社区居委会引导外来常住人口参与社区各类活动，支持其加入社区志愿者队伍；持续探索公众咨询会、规划听证会、市长热线等有效形式，引导外来务工人员积极参与并表达自己的合理诉求。

### 4.4 推动流动人口信息数据共享

(1) 跨区域、跨部门流动人口信息互通共享。

人口流入地和流出地的人口管理服务职能部门应探索建立双向人口信息互联互通共享机制；推动部分数据资源免

费向高校及科研机构开放,以便及时开展流动人口研究及动态监控,为政府决策提供支持。

#### (2) 建设流动人口信息数据共享平台。

充分利用大数据、云计算、物联网等技术手段,全面搜集、挖掘流动人口的相关信息资源,推动流动人口信息大数据共享,制定标准完善的法律法规;对流动人口的流动方向、流动原因、流动区域等特征进行深入分析,对流动人口发展趋势及社会风险进行预测,提升人口治理的效能,实现流动人口治理效益最大化。

### 4.5 加大财政的支持力度

(1) 加大流动人口就业的财政支持力度。

珠三角地区的财政部门要充分考虑流动人口异地就业的专项资金安排,可以将地区常住人口与新增就业人数的比重作为分配因素;统筹转移支付能力,对未就业的流动人口进行就业指导和技能培训,使其享受同等的公共就业服务和扶持政策。

(2) 加大流动人口市民化的财政支持力度。

用好转移人口市民化奖励资金,对广州、深圳、东莞等吸纳流动人口较多的城市给予资金倾斜;建立专项资金用于对吸纳流动人口较多的城市进行基础设施建设,重点支持保障性住房与公共服务设施建设,并根据不同时期的流动人口变化及市民化成本差异对转移支付规模和结构进行动态调整。

## 5 结语

城市群人口要素流动普遍存在的复杂性与动态性对政府的治理能力提出了更高要求,而以流动人口为主导的人口要素流动与治理是一项以政策为主导、涉及面十分广泛的复杂性系统工程。本文基于珠三角城市群人口要素流动的现

状,分析了珠三角城市群人口要素流动与治理面临的突出问题,并总结珠三角城市群人口要素流动治理的要求,最后提出人口要素流动治理的具体思路与对策。但人口要素流动与治理是一个复杂而全面的过程,人口要素流动特征会随着时代和社会发展甚至是区域的不同而不断呈现出新特征,因此对人口要素流动与治理要进行持续性和更加系统性的探索。

本文对珠三角城市群人口要素流动与治理进行了初步的分析,但是在高质量发展及粤港澳大湾区战略提升的背景下,珠三角城市群人口要素流动与治理面临的社会环境更加复杂、要求也更高。因此,后续需要围绕粤港澳大湾区建设所产生的新因素对人口要素流动的空间特征和治理机制进行更加深入的分析。

#### [参考文献]

[1] 顾朝林,蔡建明,张伟,等.中国大中城市流动人口迁移规律研究[J].地理学报,1999(3):14-22.  
[2] 古恒宇,孟鑫,沈体雁,等.中国城市流动人口居留意愿影响因素的空间分异特征[J].地理学报,2020(2):240-254.  
[3] 陈明星,郭莎莎,陆大道.新型城镇化背景下京津冀城市群流动人口特征与格局[J].地理科学进展,2018(3):363-372.  
[4] 刘涛,陈思创,曹广忠.流动人口的居留和落户意愿及其影响因素[J].中国人口科学,2019(3):80-91,127-128.  
[5] 肖宝玉,朱宇,林李月.基于融入—隔离双向对比的流动人口主观社会融合及其影响因素研究——以福厦泉城市群为例[J].地理研究,2020(12):2796-2807.  
[6] 刘志林,冯叶.住房、社区与“乡—城”移民的社会融入——基于四大城市群流动人口问卷调查的实证研究[J].规划师,2016(11):11-15.  
[7] Liu T, Feng H, Brandon E. Would You Like to Leave Beijing, Shanghai or Shenzhen? An Empirical Analysis of Migration Effect in China[J]. Plos one, 2018(8): e0202030.  
[8] 宁吉喆.第七次全国人口普查主要数据情况[J].中国统计,2021(5):4-5.  
[9] 宋健.中国流动人口的就业特征及其影

响因素——与留守人口的比较研究[J].人口研究,2010(6):32-42.

[10] Li L. Comparing the Determinants of Rural-urban Migrant Settlement Intention across Different-sized Cities: Evidence from China[J]. Journal of Urban Planning and Development, 2022(2): 05022008.  
[11] 木永跃.超大城市流动人口社会风险及其治理[J].新视野,2018(6):103-109.  
[12] 侯慧丽,李春华.身份、地区和城市——老年流动人口基本公共健康服务的平等[J].人口与发展,2019(2):31-38.  
[13] 郭秀云.风险社会理论与城市公共安全——基于人口流迁与社会融合视角的分析[J].城市问题,2008(11):6-11.  
[14] 乔晓春.户籍制度、城镇化与中国人口大流动[J].人口与经济,2019(5):1-17.  
[15] 王慧慧.大流动社会背景下流动人口治理逻辑与复合联动策略[J].求索,2020(5):128-136.  
[16] 潘雨红,张昕明,张冬梅,等.高学历青年流动人口居住情况与需求特征研究[J].规划师,2013(增刊2):246-249.  
[17] 王萌,匡耀求,黄宁生.珠江三角洲城际间人口流动倾向空间特征——基于网络关注度数据的时空演化[J].热带地理,2017(1):33-42.  
[18] 吴新慧.关注流动人口子女的社会融入状况——“社会排斥”的视角[J].社会,2004(9):10-12.  
[19] 罗利佳,周春山,吴沛钊.珠三角流动人口社会融入与生活满意度期望——结构方程模型的实证分析[J].世界地理研究,2020(3):608-620.  
[20] 杨菊华.城乡差分与内外之别:流动人口社会保障研究[J].人口研究,2011(5):8-25.  
[21] 周静,高颖.基本公共服务供给对流动人口家庭化迁移的影响——基于流出与流入视角[J].城市发展研究,2021(12):37-44.  
[22] 王凯,李凯,刘涛.中国城市流动人口市民化空间分异与治理效率[J].城市规划,2020(6):22-30,112.  
[23] 张国俊,王运喆,王珏晗,等.中国城市群经济增长质量与数量协调关系的时空演化与机理[J].地理科学,2021(12):2075-2086.  
[24] 曹现强.“大流动时代”给社会治理带来哪些新挑战[J].国家治理,2020(17):

33-38.

- [25] 邓智平, 张桂金, 臧晓航. 从因人管理到因事管理: 流动人口治理的科层应对变迁——以广东的实践为例 [J]. 公共治理研究, 2022(2): 33-43.
- [26] 崔晓娟, 蔡文伯. 教育对少数民族地区流动人口就业质量的影响——基于 2018 年中国流动人口动态监测调查数据的分析 [J]. 西南民族大学学报 (人文社会科学版), 2021(6): 41-52.
- [27] 周春山, 赖舒琳, 袁宇君. 珠三角流动人口家庭化迁移特征及影响因素研究——基于家庭生命周期视角 [J]. 人文地理, 2020(3): 29-36, 75.
- [28] Liu Y, Zhang R, Li M, et al. What Factors Influence Rural-to-urban Migrant Peasants to Rent out Their Household Farmland? Evidence from China's Pearl River Delta[J]. Land, 2020(11): 418.
- [29] Wang Y, Zhu Z, Wang Z, et al. Household

Registration, Land Property Rights and Differences in Migrants' Settlement Intentions——A Regression Analysis in the Pearl River Delta[J]. Land, 2021(1): 31.

- [30] Wang Y, Wang Z, Zhou C, et al. On the Settlement of the Floating Population in the Pearl River Delta: Understanding the Factors of Permanent Settlement Intention Versus Housing Purchase Actions[J]. Sustainability, 2020(22): 9 771.
- [31] 谭日辉, 王涛. 留下、离开还是等待——流动人口城市化的群体分异及其治理 [J]. 北京师范大学学报 (社会科学版), 2019(6): 130-140.
- [32] 王慧慧. 大流动社会背景下流动人口治理逻辑与复合联动策略 [J]. 求索, 2020(5): 128-136.
- [33] 第十三届全国人民代表大会第四次会议关于国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要的决议 [J].

中华人民共和国全国人民代表大会常务  
委员会公报, 2021(3): 428-502.

- [34] 黎晓玲, 谢霏霏, 李志刚. 基于常住人口的城乡基本公共服务均等化研究——以江西赣州医疗服务设施为例 [J]. 规划师, 2015(增刊 1): 123-131.

[收稿日期] 2022-04-26

[上接第 19 页] 策越来越趋于一致、要素流动越来越通畅, 合作区也将退出历史舞台。但是在当前的区域发展阶段, 合作区在推动要素自主有序流动、提高优势要素集聚密度、打破距离和分割的桎梏等方面仍然发挥着重要的作用, 需要继续深入研究探索与创新。■

#### [参考文献]

- [1] 沈丽珍, 甄峰, 席广亮. 解析信息社会流动空间的概念、属性与特征 [J]. 人文地理, 2012(4): 14-18.
- [2] Castells M. The Space of Flows: A Theory of Space in the Informational Society [C]//Conference of The New Urbanism, 1992.
- [3] 廖开怀, 符蓝, Breitung Werner, 等. 边界融合理论视角下的同城化研究——以广佛为例 [J]. 城市发展研究, 2021(7): 115-123.
- [4] 张街春, 栾晓帆, 马学广, 等. 深汕特别合作区协同共治型区域治理模式研究 [J]. 地理科学, 2018(9): 1 466-1 474.
- [5] 吴蕊彤, 李郁. 同城化地区的跨界管治研究——以广州—佛山同城化地区为例 [J]. 现代城市研究, 2013(2): 87-93.
- [6] 张街春, 唐承辉, 岳文泽. 地域重构视

角下区域空间生产与治理——以深汕特别合作区为例 [J]. 地理科学, 2022(3): 373-380.

- [7] 潘蓉, 倪彬, 江佳遥, 等. 府际关系视角下城市空间规划治理能力提升策略探索——杭州城西科创大走廊空间规划管理研究 [C]//活力城乡 美好人居——2019 中国城市规划年会论文集, 2019.
- [8] World Bank. World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography[R]. 2008.
- [9] Barca F, Mccann P, Andres Rodriguez-pose. The Case for Regional Development Intervention: Place-based Versus Place-neutral Approaches[J]. Journal of Regional Science, 2012(1): 134-152.
- [10] 张艺帅, 赵民, 王启轩, 等. “场所空间”与“流动空间”双重视角的“大湾区”发展研究——以粤港澳大湾区为例 [J]. 城市规划学刊, 2018(4): 24-33.
- [11] 岑迪, 周剑云, 赵渺希. “流空间”视角下的新型城镇化研究 [J]. 规划师, 2013(4): 15-20.
- [12] 路易斯·阿尔布雷克特, 汤姆·科彭斯, 蒋冰蕾, 等. 大走廊: 取得流动空间与场所空间的平衡 [J]. 国际城市规划, 2011(6): 42-48.
- [13] 王垚, 朱美琳, 王勇, 等. 全球功能要

素流动视角下长三角城市群空间组织特  
征与规划响应 [J]. 规划师, 2021(17):  
59-67.

- [14] 沈丽珍, 顾朝林. 区域流动空间整合与全球城市网络构建 [J]. 地理科学, 2009(6): 787-793.
- [15] 郭杰, 姜璐, 张虹鸥, 等. 流空间视域下城市群功能协同发展研究——以旧金山湾区为例 [J]. 热带地理, 2022(2): 195-205.
- [16] 郑文含. 跨界地区的空间治理诉求及协调路径 [J]. 规划师, 2019(2): 32-37.
- [17] 周元, 陈川. 广深科技创新走廊 (东莞段) 空间规划策略与实践 [J]. 规划师, 2019(11): 80-83.
- [18] 景体华. 2005—2006 年: 中国区域经济发展报告 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2006.

[收稿日期] 2022-04-19