

李铁：大规模人口流动和疫情的体制关联

财经杂志

以下文章来源于财经E法，作者李铁



财经E法

财经E法是脱胎于《财经》杂志的原创内容品牌，我们关注互联网行业中的法治、治理和...

财经
CAIJING

独立 独家 独到

在疫情危机发生的时刻，我们应该反思的，是应当及早强化推进户籍管理制度改革和外来人口市民化的进程，解决人口大规模流动带来的社会问题



图/法新

文 | 李铁

新型冠状病毒引发的全国性防疫之战，面临的最大的挑战就是传播性问题。对于疫情最严重的武汉来说，面临着两个难以回避的事实，一是大约500万外人口离开武汉，其中绝大部分是外来务工就业人口；二是正值春节期间，处于返乡度假和节后回城的高峰。

由此可见，中国特殊的人口流动状况，是导致这次抗疫风险加剧的一个重要原因。

巨量人口流动带来的风险

我们还要注意到一组数据，武汉市大约有1500万的管理人口，常住人口是1100万，户籍人口是906万。这样就等于我们将面对三个口径的人口统计数据，管理人口、常住人口和户籍人口。其中特别要注意的是管理人口，在很多城市都往往超过了常住人口。例如，深圳市的户籍人口约500万，常住人口突破1300万，而号称的管理人口超过了2000万。

基于上面的数据，可以非常清楚地看出，真正带来流动性压力的并不是户籍人口，而是所有的外来人口。

每年的春运是中国人口迁徙的高峰，其规模也堪称世界之最。春运持续40天左右的人口迁徙和流动，以往要面对的只是交通基础设施供给严重短缺的压力。但是如果在这个时期发生了任何疫情，大规模的人员流动不仅会给疫区带来巨大压力，而且也会给全国几乎所有城市和农村带来压力。

按照武汉市1月26日公布的数据，因为春节和疫情的影响，有500多万人离开武汉。这500万人当中，绝大部分属于春节返乡的人群。他们会回到自己的家乡，也就是户籍所在地和父母居住地，而他们的家乡遍布全国各地，由此带来的社会恐慌心理也是全国性的。从疫情传播态势看，也已经在各地引发连锁性反应。

人口流动不仅会造成新冠病毒疫情在全国各地的扩散，通过春节后的大规模返城，还可能会引发新的疫情危机。

正是因为人口大规模流动性就业的特点，使得中国防控疫情的压力远超任何国家。也就可以理解，在这种形势下，采取全国总动员的方式，防止疫情蔓延，各种措施都有其合理之处。好在中国的体制动员力是世界上最强的，我们不仅有完善的社会组织治理体系，而且还会利用现有科技手段，采取最有效的方式来进行防疫总动员。

但是仍要看到，因为面临巨量人口流动的压力，也会因此而付出巨大的经济和社会成本。

截至2019年，中国总人口达到了14亿，其中城镇户籍人口仅为6亿，被纳入城镇常住人口统计的农村人口为2.8亿其中跨乡镇流动就业的人为1.7亿。此外，还有所谓管理人口中的旅游、探亲、差旅等原因的各类流动性人口，再加上8000万城镇间流动就业人口，这样算起来全国的流动性人口可能超过3亿。

对武汉来说，虽然这次春节期间外出的流动性人口大约500万，但是对湖北省来说，流动性人口会高于500万。正是因为这种人口的流动性导致疫情从武汉扩大到全国。

由于抗疫总动员的涉及面如此之广，现在还无法计算此次疫情造成了多大的经济损失，有研究说可达数万亿之多。

当前面临更为严重的问题是，大量服务型中小企业遭遇严重危机。无论是城市服务业，还是刚刚处于上升期的旅游业，或者是所有的相关产业，都正经历着可能长达近1个月的关门期，相应的资金和成本的压力都是它们难以承受的。此外，各级政府为疫情防控付出的财政成本，包括人力、物资等各项资源的支出，也会是一个巨量数字。还有，疫情延长很可能对国际经济交往和贸易产生影响，也是可能要面临的重要风险。

虽然我们有能力动员国家力量，可以在尽可能短的时间内战胜这次疫情，但是将要面对的经济社会成本也是无法回避的。

我们还要面临着诸多未知问题，比如，这些大规模流动性的就业人口在春节返城后会带来什么样的影响？是否还要采取更多措施，防止流动人口返城就业过程中可能带来的疫情传播风险？毕竟，北

京可能有近800万返城人口，上海估计有900多万人，深圳近千万人，而广东省有2000多万人，全国则有上亿返城人口。我们还会为此付出多少人力、物力和资金的成本？

我们要反思疫情在人口流动性最为广泛的传播过程中产生的负面压力，同时是否还要反思，近些年，在控制人口流动性压力过程中有什么样的体制壁垒尚未打破，以至于我们付出了如此巨大的经济社会成本。

是时候反思城市落户政策了

中国是世界上人口流动性就业规模最大的国家。这一方面当然是基于中国人口众多，但是更重要的原因是户籍管理制度改革严重滞后，导致了人口的就业和定居出现了两栖行为。每年人口流动性放大最典型的例证就是春运。

长期以来，中国一直享受所谓的人口红利，就是利用外来人口就业的优势，同时限制或控制外来人口定居落户，减轻各个地方城市政府公共服务财政支出的压力。虽然近期中央采取了一系列的政策措施，希望更大规模人口的城市能放开或者放宽外来人口落户的限制。但是因为种种利益原因，在人口流入地区，不仅仅在大城市，即使在小城镇也难以落实。

可以说，如果我们没有遇到这种重大的疫情，可能还没有想到会付出如此巨额的成本，会给即期财政支出和未来的经济发展带来巨大的风险和负担。经历过17年前的SARS和这次的新型冠状病毒疫情，我们是否要反思，如何从根本上通过相关的改革政策来加强城市治理，来避免因一个城市发生的问题而引发全国大面积的连锁反应？防止因局部危机或因人口流动而导致全国性的危机？

痛定思痛，是时候反思人口流入城市的落户政策了。可以假设一下，如果解决了长期在人口流入城市就业的外来人口的落户问题——即使不在大城市主城区，而是在周边小城市和小城镇落户，就会减少多少人口流动性的社会压力呢？那么对解决当地疫情可能引发的其他社会性危机会减少多少负担？会对全国其他的城市和地区又会减轻多少压力呢？应该说，无论从本地，还是全国出发，都会大大降低经济社会成本。

所谓“出来混，终究是要还的”。因为各种利益以及制度性原因，导致人口流入地区迟迟不愿意落实各项户籍管理制度改革的政策。对于人口流入地区，如果能把流动性就业的人口从农民工市民化和放宽放开落户限制的角度安置好，即便疫情已经发生，无疑也会从根本上降低由于人口大规模流动带来的社会风险。

需要看到，如果我们此时不去反思中央长期以来强调的各项户籍管理制度改革政策的落实，还是站在本地区利益角度进行各种消极抵制，那么与疫情类似的这种社会危机迟早还是会发生。而付出的经济成本和社会成本一定会超出我们及早落实户改和市民化政策所需要承担的成本。这不仅是一个城市和地区的问题，而且更是全国性的问题。

在危机发生的时刻，我们应该反思的不是如何头痛医痛、脚痛医脚，更是要通过吸取这次大规模的疫情传播的教训，及早强化推进户籍管理制度改革和外来人口市民化的进程，解决人口大规模流动带来的社会问题。只有稳定和减少人口的流动规模，才会大大降低疫情和危机的风险。

（作者为中国城市和小城镇改革发展中心首席经济学家，编辑：朱弢）



▲ [点击图片查看更多疫情报道](#)

责编 | 黄端 duanhuang@caijing.com.cn

本文为《财经》杂志原创文章，未经授权不得转载或建立镜像。如需转载，请在文末留言申请并获取授权。