

人口结构转型对基本公共服务供需的冲击与应对

林益宏

华南农业大学公共管理学院, 广东 广州

收稿日期: 2026年6月26日; 录用日期: 2026年8月4日; 发布日期: 2026年8月12日

摘 要

研究旨在剖析当下我国人口结构转型对基本公共服务供需格局的系统性冲击, 并探索优化公共服务配置的现实路径。我国人口流动呈现向沿海、向城市、向中心城市集中的长期趋势, 并与老龄化、少子化、家庭小型化等转型特征相互叠加, 引发了公共服务供需的系统性冲击。研究发现, 需求侧面临规模剧增且城乡两极分化、需求结构全面升级、空间高度集中的三重冲击; 供给侧则凸显资源配置滞后于人口流动、新兴服务供给结构失衡、供给效率低下且资源匹配错位等突出问题。为破解供需失衡, 提出“服务随人走”, 主张通过动态适配人口流动需求、聚焦需求结构升级、破除户籍壁垒、构建政府、市场和社会组织多元协同供给格局等对策, 推动基本公共服务均等化, 保障流动人口的民生福祉, 助力建设人力资本大国。

关键词

人口流动, 公共服务, 供需失衡, 多元协同供给

The Impact of Population Structure Transformation on Basic Public Service Supply and Demand and Corresponding Responses

Yihong Lin

School of Public Administration, South China Agricultural University, Guangzhou Guangdong

Received: June 26, 2026; accepted: August 4, 2026; published: August 12, 2026

Abstract

This study aims to analyze the systemic impact of population structure transformation on the supply-demand pattern of Basic public services in the context of a “Mobile China” and to explore practical pathways for optimizing public service allocation. China’s population mobility exhibits a long-term trend of concentration toward coastal areas, cities, and central cities, compounded by demographic shifts such as population aging, declining fertility, and household miniaturization, thereby triggering systemic shocks to the supply and demand of public services. The study finds that the demand side faces a triple shock: dramatic scale expansion with urban-rural polarization, comprehensive upgrading of demand structure, and high spatial concentration. The supply side is marked by resource allocation lagging behind population mobility, structural imbalance in the supply of emerging services, low supply efficiency, and resource mismatch. To address this imbalance, the paper proposes the principle of “services moving with the people”, advocating for countermeasures such as dynamically adapting to the needs of mobile populations, focusing on demand structure upgrading, dismantling household registration barriers, and constructing a pluralistic collaborative supply framework involving the government, market, and social organizations. These efforts aim to promote the equalization of basic public services, safeguard the well-being of the floating population, and contribute to building a human capital powerhouse.

Keywords

Population Mobility, Public Services, Supply-Demand Imbalance, Pluralistic Collaborative Supply

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

随着城镇化的快速发展，中国正经历从传统相对稳定的乡土社会向高流动性社会的深刻转型，“流动”成为我国人口发展的新常态。人口流动意味着人力资源的区域优化，也意味着对消费、信息、资金等市场要素的重新配置。同时，大规模人口流动也对各地的社会治理，特别是基本公共服务的供给提出更高要求。与此同时，大规模人口流动也对各地的社会治理，特别是基本公共服务的供给提出更高要求。然而，社会各界普遍将流动人口规模的扩张误判为暂时的、临时性现象，预期这种趋势将迅速消退，从而忽视了长期规划的必要性，易导致公共服务的供给不足。公共服务是保障和改善民生的重要载体，是国家治理现代化的迫切需要，也是国家和地方的重大发展战略[1]。人口结构转型带来人口空间的重构以及多元化的公共需求，使得公共服务供需关系发生深刻变化，准确理解这一变化的内在机理，并探索有效的应对路径，具有重要的理论与现实意义。

2. 当前中国人口的流动趋势与结构转型特征

2.1. 流动趋势：向沿海、向城市、向中心城区

我国目前的人口流动主要呈现“内地向沿海、农村向城市、中小城市向大城市及中心城区集中”的趋势。即便是人口负增长的地区，人口向中心城区集中的趋势也十分突出，流动的稳定性与家庭化特征日益凸显。从空间分布看，人口向都市圈集中的趋势十分明显。广州和佛山实际上两者已经一体化，七

普显示“广佛市”的人口已经超过 2800 万，“深莞市”的人口也超过 2800 万[2]，远超传统认知中的大城市规模；广东过去十年新增人口 2000 万，主要集中在深圳、广州周边，而东北等地区虽整体人口减少，但沈阳、大连等中心城市仍保持增长。同时，除跨区域流动群体外，有两部分人群容易被忽视。一是回流人口，该群体曾跨区域流动，现已返回户籍地，所以统计口径中不再将其计入流动人口范畴；二是带户籍迁移的人口，尤其是高技能群体，同样脱离传统流动人口的统计口径。由于上述统计盲区的存在，学界普遍低估了我国人口流动的真实规模。

2.2. 结构转型：老龄化、少子化、家庭小型化

我国人口结构的转型呈现出少子化、老龄化与家庭小型化交织的态势。目前，中国依然处于“未富先老”的发展状态，2023 年，中国 65 岁及以上人口占比已达到 15.4%，属于中度老龄化发展阶段[3]。我国的整体经济发展水平还不算高，但人口老龄化程度已经与许多发达国家相当。从老龄化的地区分布来看，经济相对发达的地区与人口流出地这两个类型的地方老龄化情况比较严重。经济发达的地区因为老龄化压力亟需补充青年劳动力，但在这一过程中，人口流出地的情况正好相反，青壮年持续外流，留守老年人口比例攀升，形成“空心化”老龄化。

从少子化的角度来看，当前育龄人群的生育意愿普遍低迷，少子老龄化的趋势并未放缓。整体来看，近年来我国的生育率持续走低，晚婚晚育的趋势愈加明显，育养成本、婚育观念与公共服务供给间仍然存在着结构性矛盾。从宏观层面来看，少子化意味着适龄劳动力总量的减少，会引起劳动力短缺和劳动力成本上升等一系列问题，不仅不利于社会生产活动和经济增长，还会加重社会负担[3]。

在流动人口中，劳动年龄人口内部也呈现了结构分化，技能型人才流动加剧，对人力资本提升类公共服务的需求持续上升。当前，服务业日益成为推动经济转型的主导力量，2024 年中国服务业增加值占 GDP 比重达到 56.7% [4]，而制造业的就业人数实际呈下降趋势。流动人口的就业正逐渐从制造业转向服务业，与制造业相比，服务业具有较强的人际交互属性。这往往要求从业者具备一定的城市生活经验和沟通技能，从而进一步放大了流动人口对城市公共服务的需求。

3. 人口结构转型对公共服务供需的双重冲击

人口流动遵循“人往高处走”的现实，公共服务需求是人的需求，理解人口变化是理解公共服务需求的前提。同时，流动人口本身就是公共服务的提供者，而且还能带动地方经济发展，产生“集聚效应”。他们通过参与经济活动为地方财政做出贡献，这些资源本应用于改善整体公共服务水平，但现实中大部分流动人口并未能平等享受全面的公共服务，这就是当前我国公共服务配置面临的现实困境。地方财政理论认为，以户籍人口为基准的转移支付制度存在刚性，导致人口流入地财政压力增大而流出地资源沉淀。人口结构转型带来的人口空间重构与需求多元化，从供给和需求侧分别对公共服务体系造成冲击，传统公共服务模式难以适应流动社会的发展需求，供需失衡问题日益凸显。本文的分析框架如图 1 所示。

3.1. 需求侧冲击：规模剧增、结构升级、空间集中

3.1.1. 需求规模剧增，城乡两极分化

公共服务需求的规模呈现出城乡分化的特征。在城市中，公共服务需求的规模随着人口流动而持续扩大，超出了传统的供给容量。“人往高处走”的动因除了经济因素外，子女教育、父母照料、家庭团聚等也是重要的考量因素。同时，家庭化流动逐渐取代个体流动成为当前中国人口流动的主要形式[5]，流动家庭对亲子教育、老人照料、家庭医疗等一站式服务的需求显著上升，公共服务的需求总量持续增加。而在农村地区，并非所有儿童都会进城，即便制度放开、城市教育供给充足，农村仍会长期有儿童留守。

随着农村青壮年劳动力外流，人口总量不断减少，越来越多地区出现一个村只有一两个孩子要上学的情况，所以此类农村地区的教育需求呈现小规模、分散化，导致公共服务供给缺乏规模经济，办学成本大幅提高。

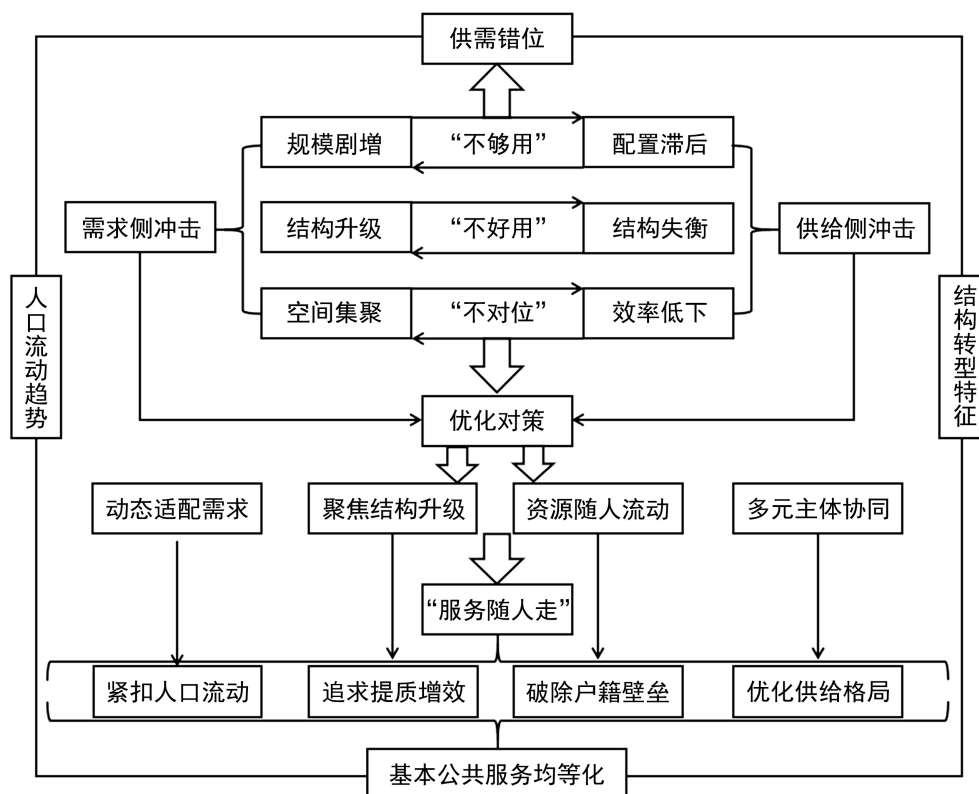


Figure 1. An analytical framework for the supply-demand imbalance of basic public services amid population structure transformation

图 1. 人口结构转型下基本公共服务供需失衡的分析框架

3.1.2. 需求结构升级，从有到好转变

公共服务需求的结构随着人口结构转型而全面升级。在养老领域，随着人口流动日益频繁，许多老年人跟随子女在省内异地生活。这些老人的长护险参保关系一直保留在原户籍地，一旦发生失能需要照料，往往面临着参保地在原地而服务需求在异地的矛盾。再以托育服务为例，少子化趋势推动着托育、学前教育需求升级，流动人口对“家门口”有普惠性、高质量托育服务的需求日益强烈，而当前公共托育供给数量仍然不足，且质量参差不齐。许多家长不仅满足于看护孩子这一功能，还期待托育机构能提供科学的日常照护、健康监测等服务，要求享受市民级的托育，而非“准市民级”。而且，在人力资本领域，需求结构也在全面升级。国家目前正加快推动从人力资源大国转向人力资源强国[6]，这一目标要求劳动力的平均受教育程度至少要达到高中水平，但现实中，流入地的高中教育与户籍制度紧密绑定，很多流动人口的子女并不能享受到大城市的教育资源。同时，流动人口对于高技能培训的需求日益旺盛，但职业培训供给却与市场需求存在脱节，存在总量不足、结构不优的问题，难以支撑我国从人口数量优势向劳动力素质优势的转型。

3.1.3. 需求空间集聚，可见程度较低

当前我国的流动人口在空间上正持续向特定的优势区域集中。从人口流入地的角度来看，大规模持

续的人口集聚直接导致了公共服务需求在空间上高度集中，形式上呈现动态变化。在教育方面，以人口大量流入的上海为例，其劳动力人口中超过一半为非户籍人口，但学龄儿童占比却极低^[7]，原因一是本地的人口出生率极低，二是外来人口的子女因为户籍问题而无法随迁至本地，只能在原户籍地入学，形成了庞大的留守儿童群体。教育部提出，要以居住证为主解决随迁子女教育问题¹。根据公安部发布的信息，截至2020年底，全国持居住证的流动人口约1.1亿²。这说明即便居住证门槛较低，当时也仅覆盖约三成流动人口，这就涉及公共服务需求的可见度问题。教育的地域性极强，在现实中，义务教育阶段的学生普遍都是就近入学。对于流动人口而言，如果其学龄子女无法满足在流入地参加中考的条件，大多数学龄子女只能返回户籍地上学，致使这部分家庭的需求无法在统计数据中显现，其需求问题也就处于“不可见”的状态了。

3.2. 供给侧冲击：配置滞后、结构失衡、效率低下

3.2.1. 供给配置滞后，难跟人口流动

蒂布特(Tiebout)的“用脚投票”模型认为，居民通过选择居住地来表达对地方公共物品的偏好，但前提是人口可以自由流动且公共服务供给具有竞争性。但我国公共服务资源的规划、财政拨付与设施布局，长期以来是和户籍人口数量深度绑定的，导致模式固化，财政转移支付公式中几乎没有纳入流动人口规模、随迁子女数量等动态指标。近年来，尽管户籍门槛有所降低，但许多特大城市的积分落户政策门槛依然过高，大量流动人口被阻挡在公共服务核心圈层之外。一些城市，特别是大量的中小城市的教育资源存在较为严重的不充分、不平衡问题；异地就医备案服务、跨省异地就医直接结算等仍存在一些盲区；针对流动人口的住房租赁、保障以及养老等服务还很不充分。这些问题一方面导致农业转移人口难以融入城市，另一方面也制约了各种要素的畅通流动、有效配置，影响着经济社会持续健康发展。居住证虽然为非户籍人口提供了服务渠道，但大部分流动人口的服务需求并未被纳入保障范围。

3.2.2. 供给结构失衡，多元需求错配

在供给内容上，公共服务目前仍然侧重于传统的教育、医疗领域，对托育、养老、职业培训、社区融入这些新兴的服务需求覆盖不足。在托育服务领域，随着家庭小型化趋势加剧，流动家庭大多缺乏传统大家庭的隔代育儿支持，加上流动人口就业流动性强、工作时间灵活度低，导致他们对托育服务的依赖性远超本地家庭。但就目前情况而言，公共托育资源的配置不足，全国普惠性托育机构的覆盖率普遍偏低，多数企业也不愿参与托育服务，因为缺乏财政补贴、场地支持、税费减免等政策引导，所以市场化的托育服务价格一直居高不下，超出普通流动家庭的承受能力。

在供给层次上，公共服务以保基本为主，高质量、个性化的服务供给不足。在职业发展领域，当前流动人口的就业结构已经从传统制造业转向服务业、高端制造业，对数字技能、专业技术和服务礼仪等高技能需求日益增长。现有的职业培训供给一般仍停留在基础技能层面，多侧重基础手工和务工技能，与市场需求严重脱节。培训资源的分布也不均衡，多集中在城市中心，在流动人口主要居住的郊区、产业园区周边分布较少，而且培训时间与工作时间也常有冲突，导致许多流动人口虽有培训意愿，却难以参与。

3.2.3. 供给效率低下，资源匹配错位

公共服务供给的执行性差、效率低下，难以实现资源的精准匹配。在供给机制上，公共服务供给仍以政府单一供给为主，市场与社会力量参与不足，供给主体的效率较低。在绝大多数国家中，政府是提供基本公共服务、保障底层人群的主要力量，但政府和市场也存在失灵的可能性，社会组织就发挥着重要的补充作用，因为其规模小、更灵活，贴近基层，在服务流动人口时往往更具优势。

¹http://www.moe.gov.cn/srcsite/A06/s3321/202204/t20220401_612689.html

²<https://hb.dzwww.com/p/8466897.html>

在供给布局上,当前的公共服务不能根据人口变化进行及时调整,服务设施的建设规划没有充分考虑人口流动趋势。在人口持续净流入的城市,公共设施的建设速度完全跟不上人口增长的速度。流动人口集中的郊区和产业园区周围,常常是公共服务的盲区,学校学位缺口常年存在,部分区域出现“一校难求”的局面,家长不得不为子女入学跨区奔波。另一方面,在人口不断流失的中西部县城和农村,问题同样严重。过去“一村一校”的布局模式并未及时调整,大量农村教学点仍维持着原有规模,教学楼、教学设备长期闲置,部分学校甚至因学生过少而被迫撤并,但这些已建成的设施也很难改作他用,最终造成资源的严重浪费。

4. 流动人口公共服务供需的优化对策

4.1. 动态适配需求, 紧扣人口流动

在人口结构转型的背景下,公共服务需求的规模性和不确定性更加凸显,对政府而言,每年都要制定规划、编制预算,但不能以固定不变的计划去规划公共服务需求的资源配置。这就需要政府部门具有前瞻性,能够意识到资源配置的核心导向是要让公共服务供给跟得上人口流动的节奏,并更加动态灵活。

不同区域的公共服务需求具有较大的差异性,最明显的体现就是城乡两极分化,其中户籍问题是较大阻碍。流动人口只有获得户籍,才能享受当地的公共服务,所以城市地区要打破原有的公共服务与户籍人口绑定的模式,逐渐把常住人口数量作为财政转移支付的重要依据。在财政转移支付公式设计中,可借鉴“标准人均支出法”,将常住人口按年龄结构、流动特征等加权折算为“等效服务人口”,替代传统的户籍人口基数。例如,对学龄儿童赋予1.5权重,对老年人赋予1.2,对劳动年龄人口赋予1.0,从而反映不同群体的公共服务成本差异。

4.2. 聚焦结构升级, 追求提质增效

人口流动到高收入地区会进一步提升对教育、人力资本等服务的需求,推动公共服务从“有”到“好”进行转变。因此,政府要顺应需求结构升级的趋势,在政策制定中多提倡需求诱导型政策,增加高质量公共服务的供给。

在养老服务领域,要打破地域限制,让公共服务能够跟随老年人进行流动。当前一些地方已经开始探索新的服务模式。以长期护理保险异地直接结算为例,浙江省通过分别打通服务地和参保地之间的管理限制、系统结算通道和不同地区在待遇享受上的差别,率先在省内实现长护险的异地服务直接结算。为进一步扩大长护险制度的积极作用,应扩大制度的覆盖范围,未来应分阶段在全国范围内铺开长期护理保险试点,更大范围地满足中老年人群需求^[8]。

在托育服务和人力资本提升领域,要增加高质量、普惠性的服务供给,确保培训的技能可以紧跟市场需求。企业在对技能人才的职业培训上,要重视培养在企业生产一线用得上、能创造价值的有效技能,为其提供结构更优、质量更高的职业发展支持。政府在面对许多流动家庭高度依赖的托育服务时,除了要加大投入建设普惠性托育机构以外,同样可以借鉴目前技能人才的培养思路,将供需一体的思路应用到各个领域,根据流动人口的真实需求,动态调整服务内容、质量和布局。

4.3. 资源随人流动, 破除户籍壁垒

目前公共服务资源总量需要增加,但政府要把握分配方向,按照常住人口的规模和服务半径来统筹基本公共服务设施布局。“服务随人走”,直接体现在财政转移支付上就是“资源跟人走”。《关于进一步保障和改善民生 着力解决群众急难愁盼的意见》发布后³,其中“全面取消在就业地参保户籍限制”

³https://www.gov.cn/zhengce/202506/content_7027015.htm

“基本公共服务逐步转为常住地提供”等涉及流动人口的表述备受关注，这也为地方改革指明了方向。地方政府应该将财政资源的分配和常住人口的规模进行挂钩。在财政制度设计上，中央和省级财政转移支付可新增“常住人口公共服务均等化调节系数”。公式可设置为：某地某项公共服务转移支付额度 = 基准定额 $\times$ (户籍人口 + $\alpha \times$ 持有居住证且连续居住满半年人口) $\times$ 地区成本差异系数。 α 为流动人口权重，教育、卫生等刚性需求领域 α 可设为 1.0，其他领域逐步提高。

户籍制度改革是打通公共服务享有权利的关键。总的来看，户籍制度要适当降低落户的要求，让更多流动人口能拿到当地户口，从而正常地享受“市民级”的公共服务。例如，陕西省政府正在全面推行实际工作和实际居住相结合的户口迁移政策，除了西安市，全省其他地方都取消了落户限制，实现省内的户口通迁。在社保方面，要完善灵活就业人员、农民工和新就业形态人员的社保制度，全面取消在就业地参保的户籍要求，引导从农村转移到城市的人口按规定参加职工基本养老保险和医疗保险。

4.4. 多元主体协同，优化供给格局

新公共管理理论倡导将市场竞争机制和顾客导向引入公共服务，主张多元主体协作，提升供给效率与回应性。解决供给结构失衡、供给效率低下的问题，关键要打破政府单一供给模式，构建多元主体协同的公共服务供给格局，让政府、市场和社会组织更好配合。每个主体都要明确自身的定位，政府更多承担托底功能，市场可以把公共服务和盈利机会结合，社会组织就要弥补政府与市场的缺口。例如流动儿童社区课后托管、面向无社保流动人口的免费健康筛查与义诊等，这些公共服务没有盈利空间，企业不会做，政府难覆盖，这时就需要社会组织介入。具体可建立“流动人口社区服务需求清单与资源对接平台”，由街道定期发布需求项目，社会组织在线承接，政府根据服务人次和满意度评估后拨付购买服务资金。探索社会影响力债券等融资工具，引入社会资本预付项目资金，政府按效果支付。同时，规范社会组织参与标准，在民生兜底领域鼓励其积极作为，创新服务方式，同时要求其严守合规底线，确保资金来源清晰、用途合规。当今公共服务的供给模式就是政府要用市场化手段，结合社会力量，解决流动人口的实际需求。

5. 结论与讨论

随着城镇化进程不断推进和经济的发展，流动中国下的人口结构转型是必然结果。我国的人口结构转型已经对公共服务的供需格局带来了系统性冲击，产生这种供需矛盾的原因，主要在于公共服务资源配置方式和人口流动的现实产生脱节。“到 2035 年基本公共服务实现均等化”的发展目标[9]。也就是说，今后十年基本公共服务的发展会紧扣“均等化”，既要在完善制度上发力，也要在均衡资源上深化。就户籍而言，常住人口常有本地与外地之分，但从基本公共服务均等化的要求出发，并不应有此区分，只要在当地居住和工作，流动人口就应享有均等化的公共服务。

我国的公共服务改革关系到亿万流动人口的民生福祉，影响着社会公平正义的实现程度，更决定着人力资本大国的建设质量。在未来，随着流动人口结构转型的持续推进，公共服务配置需要持续动态调整，同时要进一步关注流动人口统计口径完善、城乡公共服务统筹、数字经济对服务模式影响等重要问题。只有真正实现“服务随人走”，才能让每一位城市建设者平等地享受发展成果。

参考文献

- [1] 陈振明. 建构中国特色的公共服务学科[J]. 中国行政管理, 2025, 41(7): 27-35.
- [2] 陆铭, 彭冲. 再辩大城市: 消费中心城市的视角[J]. 中山大学学报(社会科学版), 2022, 62(1): 175-181.
- [3] Aksoy, Y., Basso, H.S., Smith, R.P. and Grasl, T. (2019) Demographic Structure and Macroeconomic Trends. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 11, 193-222. <https://doi.org/10.1257/mac.20170114>

-
- [4] 李善同, 何子龙, 郭雪凡. 服务业结构优化对中国经济高质量发展的促进作用[J]. 河南社会科学, 2025, 33(9): 1-12.
- [5] 诸萍. 家庭团聚: 家庭城乡属性与家庭化迁移的比较研究[J]. 社会发展研究, 2021, 8(2): 72-88, 243.
- [6] 杨菊华, 闫紫菊. 从人力资源大国迈向人力资源强国: 基于劳动年龄人口的分析[J]. 北京行政学院学报, 2025(2): 1-12.
- [7] 2024 年上海统计年鉴[EB/OL].
<https://tjj.sh.gov.cn/tjnj/20250331/9f8ec62cc2234485b0aa411b8d967c37.html>, 2025-03-31.
- [8] 倪子菡, 朱秀媛, 宋宝香, 等. 长期护理保险对中老年群体家庭隔代照料的影响——基于 CHARLS 面板数据的实证分析[J]. 中国卫生事业管理, 2025, 42(2): 162-167.
- [9] 张晓杰, 王桂新, 李安琪. 新时代基本公共服务实现均等化的发展理路与创新方向——基于“价值-制度-效能”分析框架[J]. 上海行政学院学报, 2024, 25(5): 70-84.