

改革开放以来一线大城市的规模问题研究

——以上海为例的讨论

● 邓 杰

[摘要] 改革开放以来，北京、上海等一线大城市的规模快速成长。和改革开放之前的计划经济时代相比，控制一线城市规模的思想 and 政策目标是一贯的，但所采取的主要措施变化较大。计划经济时代动员一线大城市人口外迁的做法停止了，改革开放之后一线城市主要依靠提高落户条件来限制外来人口的迁入。但这样的措施只能控制一线大城市户籍人口的增长，对控制一线城市的常住人口规模的作用不大。从历史经验出发思考一线大城市的人口规模问题，或能有新的启示。

[关键词] 一线城市；上海；城市规模；人口；户籍

[中图分类号] TU984.11；C924.23 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1009-928X(2017)11-0026-04

DOI:10.14019/j.cnki.cn31-1856/k.2017.11.009

改革开放以来，北京、上海、广州这几个一线大城市的城市规模（用地规模和人口规模）快速增长，进入世界上规模最大的超级城市之列。这一方面反映了改革开放政策的成功，另一方面也引起很多人的警惕与批评。控制一线大城市规模的过度扩张，是改革开放以来一以贯之的政策。本文以上海为例，分析改革开放之后一线城市在控制城市规模方面的目标及所采取的措施，并对这些措施的结果及有效性进行讨论。最后，基于更长时段的历史经验，对控制一线城市规模的思想的合理性与必要性提出一些思考和建议。

一、改革开放以来一线城市规划方案中的控制城市规模的思想

1979年2月，上海市革命委员会决定重新成立城市规划建筑管理局，负责上海城市规划和管理，编制城市总体规划。当年，《上海市城市总体规划纲要（草案）》编订完成。经过数轮的讨论、评议与修改，1982年，草案定稿为《上海市城市总体规划方案》。1984年，该方案被上海市上报到中共中央和国务院。1986年4月14日，中共中央书记处专门讨论了该方案并做出指示。上海市委、市政府根据中共中央书记处的指示进一步修改了总体规划方

案，于1986年再次上报中共中央和国务院。^[1]该方案从起草到正式发布，历时7年，动员了多个单位和部门，数易其稿，且在上海和中央之间来回两次，不可不谓极为慎重。这个方案的内容，集中体现了当时的中央和上海地方对于上海这座城市的安排。1985年，上海的全市人口已经达到1216万人。1986年的《上海市城市总体规划方案》中明确提出“上海必须严格控制城市人口”，而且特别强调“特别是控制中心城的人口规模”，“到2000年全市人口规划控制在1300万人左右”，“中心城人口密度规划为每平方公里2万人左右”。^[2]从该方案发布到2000年，有15年左右的时间，而方案留给上海的人口增量仅仅是84万，这样的规划自然是难以实现的。实际上，到2000年，上海的人口已经突破了1600万。

邓小平南方讲话之后的1993年，在上海市第三次规划工作会议上，市政府提出要进一步解放思想，高起点、高水平地编制上海跨世纪的城市总体规划。《上海市城市近期建设规划》的编制于1997年完成。该计划同样强调合理控制中心城用地和人口规模。^[3]1998年，市政府以《上海市国民经济和社会发展“九五”计划与2010年远景目标纲要》为依据，基本上完成了新的上海市城市总体规划的编制工作。这个规划将2010年的上海全市常住人口设

定为1500万人。^[4]而实际上，上海市的常住人口在该计划编制和发布时已经接近甚至超过了1500万，到2010年更是达到了2300万人，是该总体规划的1.5倍。

2001年5月，《上海城市总体规划（1999—2020）》得到了国务院的批准。这个规划对于上海人口规模的设定是“到2020年……全市实际居住人口1600万左右，其中非农人口1360万，城市化水平达到85%”；在全市城镇建设用地规模上，该规划给出的总面积为约1500平方公里，其中中心城区规划人口约800万，还提出“城市建设用地控制在外环以内667平方公里范围”。^[5]2013年，上海市规划和国土资源管理局的党组书记兼局长撰文称：“城市规模控制是特大城市发展普遍面临的突出问题。随着经济的快速发展，上海城市规模也在持续增长，当前上海在城市控制上面临两方面的突出矛盾。一是城市规模远超总体规划指标，持续增长压力巨大……2011年底全市建设用地将近2900平方公里……2012年全市人口规模达2380万人……二是中心城人口总量和人口密度过大。2010年上海中心城常住人口为1132万人，在全市十分之一的用地上容纳了50%的人口，人口密度高达1.71万人每平方公里。”^[6]而到2014年底，上海的常住人口总数已经达到2425万。2016年年初通过的《上海市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要（草案）》，将十三五期间上海人口的控制目标确定为2500万。2016年下半年，上海市城市总体规划编制工作领导小组办公室完成的《上海市城市总体规划（2016—2040）》的草案公示。关于上海的人口规模，该规划在第十八条“常住人口规模”部分写道：“至2020年将常住人口控制在2500万人以内，至2040年控制在2500万人左右，以用地供给优化人口规模布局调控。”在用地规模方面，该方案按照人均建设用地100平方米左右的标准，调控土地供应规模，规划的二十条中规定：“按照规划建设用地总规模‘负增长’要求，至2040年，全市规划建设用地总规模控制在3200平方公里以内。”^[7]

如果把改革开放以来，上海比较重要的城市规划方案中人口规模方面的数据拿出来，和现实中的上海人口规模数据做对比，就可以发现，上海的实际人口规模总是超过规划中的人口规模控制线。改革开放以来，每一次做城市规划方案时，政府都把15年之后、甚至20年之后的人口规模设定在非常接近当下数值的位置上。政府认为：必须控制上海的人口规模，使其不再增长，或只是微微增长一点；有的年份甚至要求15年后上海人口总量下降。

上述4个规划方案中的3个都过了规划截止年份。在人口规模方面，1985年的控制线和届时的实际人口规模相比，差了24%，1997年和2001年的控制线和届时的实际人口规模分别差了59%和51%。城市的总体规划，指导着一个城市的交通、土地、能源、公共服务等诸多方面的配套规划。如果对人口规模的预测和实际相差高达50%，那么按照这种规划执行的结果，一定是城市建设远远落后于实际需要。2016年的上海市城市总体规划对于人口规模控制线的设定能否摆脱前三个规划的命运，还要留待时间去检验。这里出现的一个极有趣味的问题是：规划方案的编制者为什么一而再、再而三地在同一个问题上做出同样的选择？

改革开放以来的30多年间，上海的城市规模持续扩大，人口总数从1000万左右增加到现在的接近2500万，用地规模也显著增加。和计划经济时代相比，上海在城市规模、基础设施建设等诸多方面均取得了令人印象深刻的进步。但在对于城市规模的理解上，改革开放之后与改革开放之前没有很大的变化。实际上，从1950年代以来的60多年里，上海对于城市规模的政策一直是限制。而上海并不是一线城市中的特例，其他一线城市的规划方案和上海的规划方案在城市规模问题上是比较一致的。

二、改革开放以来一线城市控制城市规模的行动

改革开放以来，上海控制城市规模的主要办法是严控户口迁入上海的指标，每年只接纳一个较小数量的外地人口转为上海户口。改革开放之后，外地及外资企业大量进入上海，于是，各个企业按照其投资规模和所在行业等因素会获得一定数量的上海户籍指标。1987年1月，上海市政府制定了《控制本市人口机械增长若干问题的试行规定》，为了防止城市人口膨胀，该规定提出“实行宽严有别、有进有出、重点突出、分层控制的原则”。1994年2月起，为了吸引投资、刺激房地产行业，上海试行蓝印户口政策，该政策为在上海购买一定金额以上商品房的外地人口授予准上海户口。2002年4月起，这项政策被终止。1997年4月起，上海施行人才引进落户政策。2004年开始，出台非上海生源应届高校毕业生评分落户政策。2009年2月起，上海推出了居住证转常住户口政策。^[8]虽然这些政策在具体内容上有些不同，但在精神和实质内容上是高度相同的，那就是对申请上海户籍者的教育程度、工作技能、财力、年龄、工作岗位等设置较高的要求，只接纳那些工作技能、教育程度等方面条件比较优越者。

这种落户制度，与美国、加拿大等国家接纳技术移民和投资移民的制度相似，即划定一个年度数额，接纳那些符合自身发展需要的、在教育或技能或财力等方面比较突出的人。获得上海户口的外地人的群体特征是：年轻、文化程度高、从事高新技术行业和高端职业，这是因为改革开放以来上海落户政策是以教育程度和技术为核心导向的。^[9]

没有上海的户口，在改革开放前可能无法在城市生存，但在改革开放之后的年代，并不意味着不能在上海工作和生活。计划经济时代，城市的自由市场几乎不复存在，许多生活必需品如粮食、衣服等都需要凭票证才能购买，而票证又需要本地户口才能获得。又由于私有经济部门几乎被消灭，几乎所有的工作机会都在公有部门，而公有部门的单位无权自行聘用员工，所以在政府的批准之外，外地人口几乎没有可能在上海这座城市获得赖以谋生的机会。改革开放改变了这种状态。首先，商品凭票供应的制度被慢慢革除，人们生活所需的绝大多数商品和服务都可以通过在市场上的自由交易而获得。其次，随着私有部门的崛起和公有部门的改革，没有某个城市的户口也可以获得在该城市工作的机会。虽然有城市户口者和没有城市户口者在社会福利、劳动保障等很多方面存在很多的不公平，但外地人口还是有机会在上海这座城市合法地工作。于是，上海出现了这样一个群体的居民：他们在上海工作和生活，但没有上海的户口。因为获得上海户口的难度超出了绝大多数来上海谋生的外地人所能达到的程度，这类没有户口的居民数量庞大，且呈现出越来越大的态势。

逐年查看1978年以来上海的常住人口和户籍人口，可以很清楚地看到：从1978年到1989年，常住人口和户籍人口几乎是重合的，但从1990年开始，没有上海户籍的常住人口开始猛增，2012年开始，这部分人口数量的增速才开始放缓。改革开放30多年来，上海户籍人口规模的增长才31%，总人口数的增长超过了118%。^[10]这就是说，改革开放以来上海人口规模的增长主要是由没有上海户籍的那部分人贡献的。换言之，改革开放以来，政府已经放弃了大规模外迁上海城市人口的做法，但依然坚持控制上海人口规模的政策方向；可是由于计划供应制度被革除，外地人没有上海户口也能在上海定居，在不可抗拒的经济规律的支配下，巨量的外地人口从全国各地涌入上海谋生。这样一来，政府只能有效地控制户籍人口的规模，而对非户籍人口的规模则没有直接的控制力。

设置较高的准许落户的条件，是改革开放之后

一线城市用以控制人口规模的主要手段。但很显然，这个手段并不能真正控制一线城市的常住人口。目前，几个一线城市的非户籍常住人口在数量上占总人口的比例都很高。在这方面，上海同样不是特例。

三、改革开放前后一线城市 控制城市规模的手段上的异与同

在整个计划经济时代，上海的城市规模一直被认为过于庞大，需要加以限制。上海的人口结构被认为问题很大，突出地表现为非生产性人口占比过高，而基础人口占比太低。在二三十年间，政府进行了一系列的上海人口外迁运动。1950年代初期的难民疏散运动、1950年代中期的回乡生产运动、延续多年的支援外地建设运动、大小三线建设、1960年代中后期开始的知识青年上山下乡运动，累计动员并迁移出超过一千万人次。与此同时，计划经济时代形成了一整套复杂的制度，从粮食的统购统销到户籍的迁入迁出，使得外地人口迁入上海这个城市工作和生活非常不易。总的说来，计划经济时代上海限制人口规模的行动主要有两类：一是发动一轮轮的人口外迁运动，二是构建制度壁垒控制外来人口的迁入。但这些控制上海人口规模的措施即便是在计划经济时代也并不是非常成功，上海市政府早就为外迁出去的人口千方百计回流上海问题而苦恼不已。当中央层面停止了将城市人口迁往乡村的行动之后，上海市自然也就不再发起大规模的人口外迁运动，诸如“上山下乡”“回乡生产”“战略疏散”这样的做法在改革开放之后几乎已经绝迹了。既然已经不再向外地迁出人口，而又要控制上海的人口规模，那能够做的也就只有在人口迁入的制度壁垒上下功夫了。

在上海城市规模问题上，改革开放之前和改革开放之后呈现出断裂和连续并存的状态。断裂的一面可以很明显地被观察到：其一，改革开放之后，没有再出现大规模地外迁上海人口的运动；其二，外来人口迁入上海成为很普遍的现象，特别是进入1990年代后期，随着私有经济部门的发展、生活必需品凭票证供应的终结，几乎任何省区的人都可以自由地来到上海并生存下来；其三，上海的常住人口规模快速、稳定、持续地增长。这些都和此前的30年大不相同。然而，同样是在城市规模问题上，连续的一面也呈现得非常明显。首先，和改革开放之前一样，政府不断地强调要控制上海的人口规模。其次，控制外来人口迁入的制度，特别是户籍

制度，并没有被拆除。这导致了一个很微妙的局面，那就是虽然上海的常住人口规模增长极快、总数巨大，但户籍人口增长速度较慢，到2015年有约40%的上海常住人口没有上海户籍。户籍意味着政府对个体居民是“某城市正式一员”之地位的承认，没有上海户籍而在上海生活的好几百万人的市民权益（诸如社会福利、子女在上海接受教育等）是排在户籍人口之后的、受到限制的。再次，政府偶尔还是会发动一些规模不太大的行动（比如，对规模较小的传统行业公司停发营业许可），迫使低技能外来人员离开上海。从这些方面看，改革开放之后，上海控制人口规模的思想和政策和前30年又是具有连续性的。

计划经济时代要求限制人口规模，是基于“生产型城市”理论的。生产型的城市，其特征是基本人口要占总人口25%以上。所以，在给定一个城市某年度的基本人口的条件下，可以计算出这个城市的总人口数必须控制在多少之内。而改革开放之后，这套20世纪50年代从苏联引入的斯大林模式的城市理论已经被淘汰了，改革开放之后的各版本的上海城市规划方案中，已经没有了“生产型城市”“基本人口”等术语。“要让上海是一座生产型城市”的口号在改革开放之后基本上消失了，在这种情况下，沿用计划经济时代城市规划中的人口规模控制总量，就没有了坚实的依据。北京、广州和上海在这方面并没有本质上的不同。这两个城市同样停止了先前的人口外迁的做法，主要依靠限制落户的办法来控制本城的人口规模，也同样产生了大量的非户籍常住人口。

四、改革开放之后限制一线城市规模的结果及可能的对策

改革开放之后上海的城市发展历程表明：通过严控落户指标的办法，只能控制一线城市的户籍人口规模，而并不能控制其常住人口规模。而从近代以来的上海发展历史出发，来思考上海城市人口规模问题，或许可以看到应对人口压力的另一个途径，那就是“拓界容民”，通过更科学更有效率的管理，使得同样的城市面积可以供更多的人在其中过上更有品质的生活。原因有3个：第一，21世纪的上海完全具备拓界的条件。在条约世纪，租界如欲拓界，面临主权和民族情感的巨大障碍。1949年之后，拓界没有多少难以克服的政治的或法律上的障碍。1958年，中央政府就很顺利地把江苏的十个县划拨给了上海，让上海的面积一下扩大了10倍。上海拓界的自然条件也得得天独厚，它周围没有高山

峻岭、沙漠沼泽等天然障碍，向周围扩张，极为便利。第二，大幅提升城市空间的使用效率，在当下也是可以实现的，这主要是依靠技术的进步和管理精细化与合理化。在20世纪前半期，由于建筑技术、电力技术等方面的限制，上海的建筑普遍不高，多数不超过六层，以三层及三层以下为主。而在今日的技术条件下，建设高层建筑在技术上和经济上都不再是个问题。纯粹从理论上说，仅仅是技术水平的进步就可以让上海的人口密度比19世纪前半期提高许多倍。空间管理的精细化和合理化，同样又可以大幅提升单位面积的使用效率。上海租界的平均人口密度经常保持在每平方公里7万人以上，这还是在当时的技术条件和管理水平上实现的。那么今天还把上海城区的平均人口密度设定在每平方公里2万人，似乎还有很大的提升空间。第三，上海这座城市在1949年之前的历史上，都是通过拓界和提升人口密度来容纳更多人口的，也就是说它拥有拓界容民和提升空间使用效率的传统，而没有限制外来人口迁入、控制人口规模的传统。

上海的案例里所反映出的那些问题，在其他一线城市、甚至非一线的大城市也或多或少地都存在。上海的案例引出的思考与建议，对其他大城市也有较高的适用性。

参考文献

- [1][2][3][4] 上海通志: 第五册[M]. 上海: 上海人民出版社, 2005: 3470. 3470. 3473. 3474-3475.
- [5] 中国城市规划学会. 城市总体与分区规划[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2003: 13-14.
- [6] 冯经明. 上海市城市总体规划实施评估若干问题的战略思考[J]. 上海城市规划, 2013(3).
- [7] 上海市城市总体规划编制工作领导小组办公室. 上海市城市总体规划(2016-2040)(草案公示版)[R]. 7-9.
- [8][9] 滕文, 张莘, 陈蓉. 社区人口概论[M]. 上海: 上海社会科学院出版社, 2012: 159-160. 165.
- [10] 上海市统计局, 国家统计局上海调查总队. 上海统计年鉴(2015)[M]. 北京: 中国统计出版社, 2015: 28.

本文为教育部人文社会科学专项课题“建国初期中国共产党治理大都市的经验研究——以上海为例的讨论(1949-1959)”(项目批准号: 15JD710085)中期成果

作者系复旦大学马克思主义学院讲师

■ 责任编辑: 刘捷