

# 新时期上海的外来人口与城市发展

许璇

[摘要] 20世纪90年代以来,上海的外来人口数量增长很快,为上海城市发展提供多层次的人力资源,丰富了上海多元文化内涵,也给城市管理带来了一定压力。上海可通过产业结构升级优化外来人口结构,落户政策及居住证积分制度调节外来人口层次,加强外来人口的权益保障和社会服务。

[关键词] 上海;外来人口;城市发展

[中图分类号] C924.24 [文献标识码] A [文章编号] 1009-928X(2016)09-0017

DOI:10.14019/j.cnki.cn31-1856/k.2016.09.007

20世纪90年代以来,上海的外来人口数量增长很快,外来人口已经成为上海常住人口的主要组成部分及增长的主要来源,对上海社会经济发展产生广泛和深远的影响。根据上海市统计局、国家统计局上海调查总队数据,到2015年末,上海市常住人口总数为2415.27万人。其中,户籍常住人口1433.62万人,外来常住人口981.65万人。上海市“十三五”规划指出,要“落实国家严格控制超大城市人口规模要求,统筹人口与产业发展、城市布局、公共服务和社会管理,到2020年将常住人口控制在2500万人以内”。如何在守住人口底线的新形势下,更好发挥外来人口对上海城市发展的作用,是亟待解决的问题。

## 一、1990年以来上海外来人口概况

20世纪90年代以来,随着劳动用工制度、户籍制度及国有企业改革等各项改革的深入,特别是浦东开发开放以后,上海的城市建设和经济发展驶入“快车道”。伴随旧城区改造、新城区开发、地铁、轻轨及高架道路等城市基础设施建设的高潮,上海对于劳动力总量需求急剧增长,吸引了大量外来劳动力涌入。进入新世纪以后,虽然外来人口增速略有放缓,但绝对数量依旧很大。2015年外来常住人口数量比1993年增长了291.1%,而同期常住人口数量只增长了74.9%。从2000年到2015年间,外来常住

人口从2000年的305.74万增加到2015年的981.65万人,15年间增长了221.1%,平均每年增加45万人;外来人口占全市常住人口总量从2000年的23.1%增加到2010年的40.6%。也就是说,在2010年,上海每五个常住人口中就至少有两个是外来人口。但是,2015年出现了新变化,外来常住人口数量首次出现下降,比前一年减少了10.41万人。<sup>[1]</sup>

除了数量与增长速度的变化,外来人口在年龄构成、文化程度与区域分布上还呈现出以下特点:

(一)外来常住人口的年龄构成以青壮年劳动力为主体。2000年第五次人口普查(以下简称“五普”)和2010年第六次人口普查(以下简称“六普”)显示,劳动年龄人口分别占外来常住人口总数的85.61%和88.86%,且主要是20-44岁青壮年劳动力,分别占70.28%和69.09%。

(二)外来人口的受教育程度明显提升。外省市在沪6岁及以上常住人口中,受教育程度为初中的比例最高,“五普”和“六普”时分别占52.7%和55.2%。2010年,6岁及以上在沪外来常住人口中,大专及以上学历文化程度人口占14.1%,高中文化程度人口占16.3%,比2000年上升了15.5个百分点。作为全国经济最发达的城市之一,上海正吸引着越来越多的高学历人才。

(三)外来人口多分布在近郊地区。根据“六普”数据,浦东新区、闵行、松江、嘉定和宝山等区是外来常住人口居住最为集中的地区,5个区共容

纳外来常住人口575.97万人，占上海外来常住人口的64.2%。就业机会相对较多、居住成本相对较低和交通相对便利等是吸引外来人口居住的主要因素。

## 二、上海外来人口对城市发展的影响

上海作为国际大都市，对外来人口有着很强的吸引力。与此同时，外来人口也增添了上海的活力，对上海城市建设、社会经济的发展起到了重要作用，但同时也给城市管理带来了各种挑战与压力。

(一) 外来人口为上海城市发展提供多层次的人力资源。外来人口壮大了上海的劳动力队伍，缓解了劳动力结构性不足的矛盾。2010年，外来人口来沪原因中，“务工经商”的人口共703.07万，比重达78.32%。<sup>[2]</sup>但由于受教育程度、劳动技能等方面因素的限制，上海外来劳动力所从事的职业主要是二、三产业中的制造加工、建筑施工、餐饮服务等等，这些岗位基本都是一些以脏累的体力劳动或社会地位及收入水平较低的工种为主，上海本地人一般都不愿参与。外来劳动力满足了上海这些部门对劳动力的大量需求，成为这些部门从业劳动力的主力军。

与此同时，上海处在经济发展和产业结构调整的新时期。随着“四个中心”建设重点领域人才紧缺及高层次海外人才的引进，外来人口的职业结构中各类专业技术人员、高级管理人才的比重上升。一批批有着较高学历、在上海居住和工作多年的“新上海人”，正在成为上海这座城市的中坚力量。

外来人口还延缓了上海人口高龄化速度，改善了上海劳动力的年龄结构，减轻了本地劳动力的抚养压力。上海户籍人口自1993年开始自然负增长，且此后的20年间，除了2012年外，都一直是处于负增长状态，外来劳动适龄人口的迁入，使上海人口和劳动力的高龄化趋势及年龄结构得到一定程度的缓解和改善。“六普”数据显示，上海常住人口中60岁及以上人口比重为15.1%，比户籍人口低8个百分点。

(二) 外来人口丰富了上海多元文化内涵。上海本身就是个移民城市，作为上海近代文化特征的“海派”文化，是融合了中西文化的、大众化的、具有世界性的新文化，移民是其中最活跃、最忠实、最有效的载体。

根据第六次人口普查的数据，来自安徽、江苏、河南、四川、浙江、江西的外来常住人口分

别占到外来常住人口总量的29.0%、16.7%、8.7%、7.0%、5.4%、5.0%，合计71.8%。而在上海的境外常住人口达到了20.83万，其中来自香港、台湾的人员分别达到1.93万和4.49万，外籍人员中，来自日本、美国、韩国三个国家的人员数最多，分别是2.97万人、2.36万人和1.98万人。<sup>[3]</sup>来自五湖四海和世界各地的外来人口给上海带来了多样的文化和习俗。他们带着自己的文化而来，在这上海生根发芽，构成了“海纳百川”的上海文化。

(三) 外来人口给上海城市管理带来挑战。大量的外来人口给上海经济社会发展带来活力的同时，也带来了一系列的问题。上海作为一个常住人口千万级的特大城市，土地、水、能源、公共设施、教育医疗资源等承载能力逐渐面临饱和。快速增长的外来人口给城市公共服务带来巨大压力，加大了城市人口的密度，也会带来各种社会问题，例如犯罪问题、农民工子女教育问题、环境问题、文化冲突问题等等。

教育方面，大量的外来人口随迁子女入学给上海教育资源带来很大挑战。外来人口集中的郊区，义务教育资源出现短缺。截至2012年，义务教育阶段，外来人口子女占全市在校生的比重已由2000年的19.6%上升到45.1%，在一些街镇外来在校生已经超过了户籍在校生。上海市连续多年新建各类学校以解决外来人口随迁子女的入学问题，以缓解人口出生高峰和城市人口在城郊结合地区集聚所产生的入学矛盾。外来人口的高速增长也一定程度上导致社会治安形势的复杂与恶化。外来人口本身构成比较复杂，自身文化素质良莠不齐，受城市各种限制性政策等约束，相当一部分难以与城市居民处于竞争的同一起点，其实现个人价值与目标的资源、手段都相对稀缺，因而容易产生利用非法手段谋取个人利益的倾向。近年来，非上海籍未成年人犯罪比例持续走高，目前占全市未成年人犯罪比率已高达80%。<sup>[4]</sup>住房方面，近郊区“城中村”、群租房、违章搭建等问题日益突出，与外来人口的大量聚集有一定的关系。

但我们应该看到，这些问题的存在，并不仅仅是外来人口自身的问题，更是与整个管理体制滞后有很大关系。

## 三、新形势下严格控制特大城市人口规模的举措

外来人口为上海城市经济社会文化的发展做出了相当大的贡献，如何更好的发挥他们的作用，值得我们思考。

(一) 通过产业结构升级进一步优化外来人口

结构。一个地区的产业结构在一定程度上决定了该区域外来人口的就业结构，产业结构的变动和调整也必然引起其就业结构的变动。由于城市建设和发展的需要，外省市农村地区的农业人口成为上海外来人口的主力军。“六普”资料显示，在上海897.7万外来常住人口中，有79.4%的人口是农民。上海是农民工集聚的重要地区。

大量低廉的外来劳动力虽然在短期内会使企业获得超额利润，但从长远来看，会进一步削弱企业产品开发、技术引进、设备更新、管理优化等企业创新动力，增加发展高科技产业的难度，抑制产业结构的优化升级。反过来，上海可以通过调整落后产能，升级产业结构，合理控制就业年龄段人口，以优化外来人口结构。例如浦东陆家嘴区域主要发展金融业，形成金融业人口的集聚，张江高科技园区形成了以信息技术、生物医药、文化创意、低碳环保等为重点的主导产业，吸引了大量相关领域的人才集聚。“十三五”时期，上海将着力加强“四个中心”和科创中心建设，形成此方面的产业集聚和外来人才集聚。同时，也应降低劳动密集型产业、高能耗制造业、高污染行业的比重，改变农村人口为主的外来人口结构。

(二)完善落户政策及居住证积分制度以调节外来人口层次。上海市政府1993年12月发布《上海市蓝印户口管理暂行规定》，外来人口在上海投资、购买商品住宅或者被上海单位聘用，具备规定条件的，公安机关就会在他的户口凭证上批准登记并加盖蓝色印章。“蓝印户口”政策曾对上海的招商引资、引进人才起到积极的作用。2004年4月这一政策停止执行。2004年8月出台了《上海市居住证暂行规定》，对外来常住人口实行居住地管理办法，分类发放居住证，并在2008年开始，实施“居住证”有条件地转成户籍。

2001年，上海在国内率先提出构筑国际人才高地的战略。先后提出了文化、金融、港航、生物与医药、新材料、电子信息、汽车、航天航空等重点领域的人才开发。自2003年8月至2007年2月，两轮“万名海外人才集聚工程”共集聚了海外留学人才和高层次海外人才两万余名，在上海市的经济发展中发挥了重要作用。随着上海科创中心建设的推进，2015年10月上海推出更加开放的国内人才引进政策，重点引进五类人才：创业人才、创新创业中介服务人才、风险投资管理运营人才、企业高级管理和科技技能人才、企业家，在居住证积分、居住证转户籍、直接落户三个政策梯度上分别进行突破，形成梯度明晰、相互衔接的创新创业人才引进

政策体系，给准备前来上海、留在上海、扎根上海的创新创业人才以稳定预期。

政府根据上海发展不同阶段对人才的需求，适时出台相应的人才引进政策，可以调节外来人口的层次，以更好地适应新时期城市发展。

(三)加强外来人口的权益保障和社会服务。上海城市的发展，不仅需要高学历的专业人才，也离不开数量众多的基层劳动者。优化外来人口结构，提高外来人口层次，并不意味着要压缩低层次的外来人口的生活空间。相反，政府应该在外来人口的管理和服务上做文章。由于外来人口中相当一部分并没有传统意义上的单位，可以从他们的居住地入手，提供更为全面的社会服务。20世纪90年代开始，社区开始从以管理本地人为主转向管理本地人口与管理外来人口并重转变，各街道纷纷成立了外来人口管理机构。进入新世纪以来，社区对外来人口从“重管理”到“重服务”，改善外来人口的就业、居住、社会融合等生存环境，保障外来人口的基本权益，增加其对上海这座城市的归属感。

2004年，上海市推出新的居住证暂行规定，在本市居住的非本市户籍人员只要有稳定职业和稳定住所，都可以申领居住证。持证人员可参加外来从业人员综合保险，可以为其子女申请在上海接受义务教育等。上海还通过各种形式，对外来人口进行教育培训，提高他们的整体素质和就业技能。21世纪初，上海在外来人口集中的企业、工地和街道社区建立起一大批民工学校，教授的内容除专业性技术技能外，还包括基础知识教育、法律法规教育等，有助于外来人口适应现代城市文明、融入城市。

注释

本文中所研究的外来人口，主要是指外来常住人口，即在沪居住半年(含)以上的非本地户籍人员

参考文献  
[1]数据来源于上海市历次流动人口抽样调查，1990年、2000年、2010年全国人口普查，1995年、2005年人国人口1%(上海3%)抽样调查，《上海统计年鉴》(1990-2015年)

[2][3]上海统计局.上海市第六次人口普查数据手册[EB/OL].<http://www.stats-sh.gov.cn/sjfb/201203/239823.html>.

[4]上海未成年人犯罪率急剧上升八成为外来青少年[EB/OL].<http://sh.sina.com.cn/news/b/2014-05-15/084094894.html>.

作者单位：中共上海市委党史研究室

责任编辑：周奕韵