

上海产业发展与人口增长的联动效应及其对 人口调控政策的启示

【摘要】：近年由于特殊的政策因素，特大城市常住人口增长与人口调控再次引起各界关注和争议。以上海为例，研究基于经济社会统计数据的客观分析，以及典型产业区人口劳动力动态调研，发现伴随产业发展而形成的人口劳动力集聚效应已经进入相对下滑阶段，“以业控人”为主导的特大城市人口调控政策目标与实际效果也有可能背道而驰。在此基础上，提出对策建议，适时转换人口调控思路，加快收入分配、社会保障等制度建设，完善现居住地人口配套服务机制。

【关键词】：产业转型，人口调控，上海

一、引言

40年前，我国开始大力推进计划生育政策，控制人口增长。经过不懈的努力，到2000年，全国妇女总和生育率降至1.8左右，全国人口总量12.95万人，人口自然增长得到有效控制，进入维持稳定的低生育水平时期。然而，与全国的人口总量增长大幅放缓相反，上海、北京、广州及全国其他大城市人口呈急剧增长态势，引起了政府部门的高度重视。从20世纪90年代中后期起，各城市政府即开始规划人口总量，把调控人口总量纳入了城市管理工作的范围，然而收效甚微。十八届三中全会以来，“严格控制特大城市人口规模”的提法受到各界关注，引发新一轮争议。

长期以来中国采取“控制大城市，发展小城镇”的发展方针^[1]。改革开放以后，经济效益成为城市发展主要目标，控制大城市的政策方针一定程度上受到冲击，大城市规模是否要控制成为我国城市发展战略讨论的焦点问题之一，围绕这个问题形成的各种观点与争论呈现出对立态势。总体而言，这些观点的思维框架具有一定相似性，都是在城市规模的框框里转圈子，不是发展这个规模等级的城市，就是控制那个规模等级的城市，以这样的城市发展方针来指导城市发展难免带有片面性^[2]。大城市具有天然的集聚和规模经济效应，尽管1990年代国家层面制定了“严格控制大城市规模，合理发展中等城市和小城市”的发展方针，并在《城市规划法》中以法律形式固定下来，但大城市数量与规模仍以不可抵挡的速度扩张^[3]。经济因素无疑是人口劳动力向城市地区集聚的主要影响因素^[4]。同时，有研究表明当前已经进入了一个多种因素共同推动城市人口增长的新时期，从发展趋势来看，经济因素发挥的作用越来越显著，而政策和行政因素的效能不断降低^[5]。

二次世界大战以后，城市问题不再局限于物质形态方面，而是趋向复合性社会问题，城市科学研究的综合性、社会性、系统性日益加强。在这种背景下，城市科学研究更多地与国家 and 各级政府决策机构结合，城市发展在很大程度上取决于决策部门、机构的意志和社会目标取向^[6]。以下研究抛开特定目标取向，基于对经济社会统计数据的客观分析，来揭示当前中国大城市人口发展的阶段性特点，以及人口调控政策可能存在的问题，并就大城市人口调控提出对策建议。在以下分析中，将经济增长与人口规模变动的关系拆分成两个方面，即产业发展与就业人口增长联动效应、劳动力人口迁入的带着效应。

二、城市产业发展与就业人口增长的阶段性特点

（一）城市就业人口集聚效应的变动态势

改革开放以后，特别是1990年代浦东开发开放以来，上海经济飞速发展带来一轮劳动力集聚效应。然而，伴随城市经济增长而来的就业人口集聚效应在十五末、十一五初已经出现拐点，近几年的集聚效应明显下降。如表1，改革开放以后，上海经济

增长速度逐步攀升，至 1990-1995 年期间；达到最高的 13.12%，随后在波动中下降至较低水平。2005 年之前上海经历了一个就业人口快速上升时期，在新世纪前五年里就业人口年均增长达到最高的 28.18 万人，而且就业弹性系数大，为 0.27，经济增长对就业人口的拉动作用达到峰值；而 2006 年以来，又进入相对缓和的就业人口增长期，就业人口年均增长 22.52 万人，就业弹性系数下降至 0.17。对比人口普查的外来就业人口数据可知，1990 年代的就业人口统计数字有较大误差，实际就业人口总量增长应该要远高于表 1 中的统计数字。

(二) 三次产业就业人口集聚效应的差异化特征

三次产业发展及其就业人员集聚情况有明显差异，这里仅选取对城市人口规模影响较大的第二、第三产业进行相关分析。如表 2，1978 年以来，上海第二产业国内生产总值始终呈正增长态势，然而，二产从业人员集聚效应在各时期存在明显差异，在“十一五”期间已经进入较缓慢增长的新阶段。1978 至 1990 年期间，第二产业发展带动从业人员规模扩大，就业弹性系数为 0.52。受到就业统计数据巨大误差的影响，1990 年代第二产业从业人员规模呈持续减少态势，而且 1995 年以后呈加速减少态势。根据经济变动趋势，我们推测 1990 年代的从业人员年均变化量与年均变化率应高于 1978-1990 年期间的相应数值。2001-2005 年期间，第二产业发展带来的从业人员集聚效应明显，就业弹性系数为 0.18，2005 年以来第二产业发展伴随的从业人员集聚效应有所下降，就业弹性系数为 0.14，就业人口的年均增长速度有所下降，绝对量仍在上升，而且增长幅度比较大，年均增长 5 万多人。

表 1 上海经济增长与就业增长联动效应

指标	1978-1990 年	1991-1995 年	1996-2000 年	2001-2005 年	2006-2011 年
从业人员年均变动量(万人)	7.45	1.29	6.83	28.18	22.52
从业人员年均变动率(%)	1.01	0.16	0.85	3.19	2.20
国民生产总值年均变化率(%)	7.45	13.12	11.51	11.93	12.96
就业弹性系数	0.14	0.01	0.07	0.27	0.17

资料来源：1978 年—2008 年就业人口数据来自《光辉的六十载：1949—2009 上海历史统计资料汇编》，其中 2001 年起从业人员数根据经济普查数据进行了调整；2009 年、2010 年就业人口数据分别来自 2010 年、2011 年上海统计年鉴；1978 年—2011 年国民生产总值指数来自 2012 年上海统计年鉴，若无特殊说明，以下经济增长与从业人员变动数据来源均相同。注：2000 年之前的就业人口统计数字存在较大误差，直接影响到计算结果、根据“第五次人口普查公报—上海”，全市人口为 1673.77 万人，与 1990 年第四次人口普查相比，十年零四个月共增加 339.58 万人，增长 25.5%。人口普查、流动人口抽样调查数据显示，外来人口的就业率高达 80%及以上，据此推算，1990 年代上海就业人口中仅外来就业人口至少增加了两百万人以上，但从业人员统计数字显示仅增加了约 41 万人，1990 年代的从业人员年度统计数据显然存在很大误差，对表 1、表 2、表 3 中从业人员、就业弹性系数等指标都有一定影响。

表 2 上海第二产业增长与就业增长联动效应

指标	1978-1990 年	1991-1995 年	1996-2000 年	2001-2005 年	2006-2011 年
从业人员年均变动量(万人)	13.30	-6.90	-13.11	8.84	5.64
从业人员年均变动率(%)	3.55	-1.52	-3.23	2.30	1.59
国民生产总值年均变化率(%)	6.76	13.90	9.73	13.10	11.52
就业弹性系数	0.52	-0.11	-0.33	0.18	0.14

表3 上海第三产业增长与就业增长联动效应

指标	1978-1990 年	1991-1995 年	1996-2000 年	2001-2005 年	2006-2011 年
从业人员年均变动量(万人)	6.88	10.00	17.74	24.98	20.83
从业人员年均变动率(%)	3.71	3.96	5.60	5.96	4.59
国民生产总值年均变化率(%)	26.92	12.81	15.52	11.22	11.86
就业弹性系数	0.14	0.31	0.36	0.53	0.39

如表3,相比第二产业的波动式发展,第三产业产值与从业人员规模双双呈现较为稳定的上升变动态势,就业弹性系数在不同时期也有波动,在“十一五”期间已经出现拐点,比前期明显下降。1978-1990年期间为0.14,1990年代有所上升,2001-2005年期间快速上升至0.53,2006年以来又下降至0.39的较低水平。1990年代以来,上海第三产业发展所伴随的从业人员集聚效应经历了“一升一降”的过程。同时,第三产业的就业弹性系数明显大于第二产业,第三产业发展伴随的从业人员平均集聚效应总体上显著大于第二产业。

三、城市就业人口迁入的带眷效应

举家迁移流动是中国人口迁移流动的重要新趋势之一。大城市劳动力迁入必然会带来一定的家属随迁效应,这也引发了对“福利移民”问题的高度关注。以下分析中主要将就业人口、经济活动人口视为带动主体,考虑到眷属也可能是共同迁移主体,在无法得知其迁移动机或就业状况时,基于眷属主动迁移假设条件之上计算带眷系数修正值,估计带眷系数可能的区间值。同时,以往的迁移研究表明,人口迁移行为因文化程度而异,文化程度较高的人群其职业结构也明显不同于农民工群体,通常以白领为主,或有一技之长,经济社会状况较好,这很可能会提升其带眷比与带眷系数。学历在大专及以上学历的人才较容易落户上海,并可以通过子女、配偶随迁入沪的相关户籍规定解决眷属的落户问题,这也会在一定程度上激励其携带家属入沪。以下分别对文化程度较高和较低人群进行分析。

(一)人才迁入的带眷效应

抽样调查数据显示^①，落户在人才服务机构集体户的人口 99.7%都为本科及以上学历，研究生及以上学历达到 82.0%；绝大多数都从事白领职业，所占比例达到 93.7%。与此同时，从抽样调查数据中发现，落户人才的配偶文化程度普遍较高，基本上都是大专及以上学历，其自身也可能是迁移主体。因此，在“落户人才配偶并非随迁人口”的假设条件下，对带着比与带着系数进行了修正。根据“同住人关系”对落户人才的家庭结构进行辨识，在此基础上计算出带着比与带着系数。不论是全部抽样人群还是几类主要职业类型人群，落户人才“与具有亲属关系的人同住”的所占比例都比较大，而“单独居住”、“与非亲属合租”所占比例较小。抽样人群中“与具有亲属关系的人同住”的人所占比例为 79.7%，专业技术人员与企业经营管理人员的相应比例超过 80%，商业金融服务人员相应比例较小一些，为 69.7%。如果将受访对象的配偶也视为主动迁移人口，则带着比大幅降低，各类职业类型的人带着比大致都在 25%左右，意味着四分之一左右的人带着入沪。

表 4 分职业类型落户人才的带着系数

职业类型	修正前			修正后		
	本人(人)	所带着属(人)	带着系数	本人(人)	所带着属(人)	带着系数
总体	474	740	1.56	291	283	0.97
专业技术人员	267	412	1.54	152	155	1.02
企业经营管理人员	93	146	1.57	60	57	0.95
商业金融服务人员	46	64	1.39	20	20	1.00

注：表中“所带着属”人数按照配偶为 1 人，子女为 1 人，父母、岳父母或公婆为 2 人来计算。在修正带着系数时，无法得知作为主动迁移人口的配偶的职业类型，因此将配偶的职业视为同受访对象一致。实际上，应有部分落户人才的配偶为主动迁移，而部分人的配偶为“所带着属”，因此推测实际的带着比与带着系数应在修正前与修正后的值域区间内。

表 5 各行业受访对象带着效应比较

	总计	制造业	建筑	批发零售	住宿餐饮	社会服务	金融/保险/房地产	交通运输、仓储通信	科研和技术服务
带着比(%)	39.4	33.2	41.7	51.1	30.6	36.8	36.7	50.6	37.7
就业人口(人)	21504	7214	1616	86	3553	1922	1939	566	331
眷属人口(人)	6608	1850	598	26	1322	471	562	170	91
带着系数	0.31	0.26	0.37	0.30	0.37	0.25	0.29	0.30	0.27

数据来源：2012 年上海市流动人口动态监测调查。

注：表中“就业人口”包括了受访对象本身，也包括了其共同居住亲属当中处于就业状态的人，“眷属人口”指的是受访对象共同居住亲属中处于“无业”、“操持家务”、“在学”、“退休”、“学龄前/未上学”情形之一的人口。此外，由于无法从此次调查中得知受访对象共同居住亲属所在行业，因此这里的分行业数据计算时假设其共同居住亲属的行业与受访对象相同，这会对不同行业从业人员的带着特点造成影响

在家庭成员分析的基础上可以计算出带着职工人数与其所带着眷属人数，进而计算出带着系数。落户人才大部分为家庭迁移，实际入沪人口呈倍数增长。如表 4，将落户人才视为带着职工，其余共同居住亲属均为所带着眷属，计算出各类职业类型的落户人才带着系数大致相似，抽样总体平均每位职工所带着眷属人数为 1.56 人，商业金融服务人员带着系数稍低一些，为 1.39。如果将受访对象的配偶也视为主动迁移人口，则带着系数有所降低，但各类职业类型人群的带着系数仍在 1.0 左右，意味着人才落户后实际入沪人数呈倍增。

(二) 普通劳动力迁入的带着效应

与迁入人才相比，学历层次与劳动技能处于相对较低水平的普通劳动力带着系数相对较低一些，行业间有一定差异。根据 2012 年上海市流动人口动态监测调查，总体受访对象当中的高中(中专)及以下文化程度的比例为 83.0%。根据上述调查受访对象与其亲属在沪共同居住的情况，可以推算出正处于就业状态(包括就业与务农两类)的流动人口带着比与带着系数。根据在沪同住人及关系可以将受访对象分为 14 大类，其中“单独居住”、“与配偶共同居住”、“与配偶、一个孩子共同居住”三类人所占比例明显较大一些，均在 20%以上，“与配偶、两个孩子共同居住”的人所占比例为 10.3%，其余各类关系亲属共同居住的所占比重均较小。以下主要选取表中前 13 个共同居住的类型进行带着比、带着系数的计算，占全部受访对象的 95.8%，如表 5。总体上流动人口的带着系数明显小于落户人才，平均每个流动人口入沪所带亲属人数为 0.31 人，受访对象当中携带亲属入沪的人所占比例为 39.4%。不同行业受访对象的带着情况也有一定差异。从带着比指标值来看，批发零售、交通运输和仓储通信从业人员达到 50%以上，明显高于平均水平，建筑业从业人员稍高于平均水平。从带着系数指标值来看，建筑、住宿餐饮从业人员均达到 0.37，高于平均值

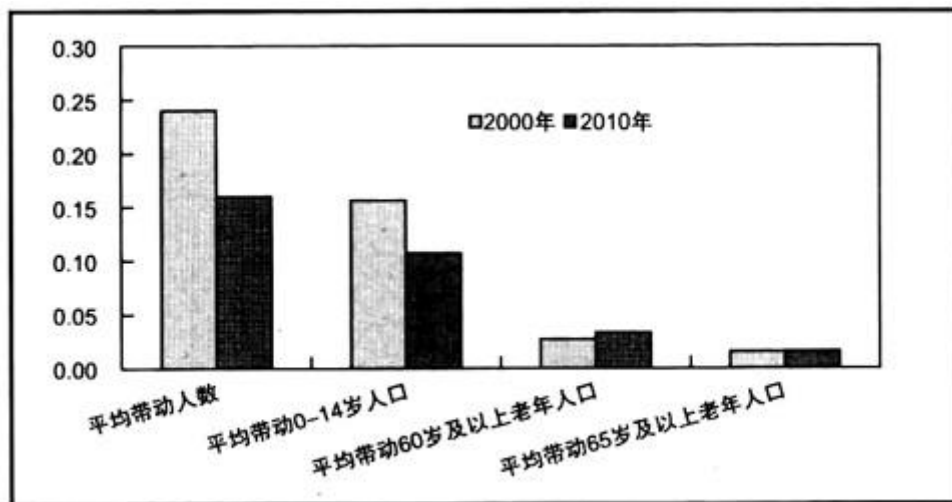


图 1 经济活动人口的带动效应及其变动

注：数据来源于“上海市 2000 年人口普查资料—全部人口普查数据”，“上海市 2010 年人口普查资料-1”平均带动人数的计算为相应群体中的非经济活动人口数与带动主体人口数(经济活动人口)之比。

因数据限制，这里仅采用两次人口普查数据作对比，分析城市外来人口带着效应在时间序列上的变化特征。历次普查中外来人口来沪原因选项的设置稍有差异，我们将来沪“从事经济活动”（2000年）、“务工经商”与“工作调动”（2010年）的人作为经济活动人口（带动主体），将来沪“投亲靠友”、“随迁家属”的人作为非经济活动人口（随迁人口），计算出就业人口的平均带动人数。此外，将0~14岁外来少年儿童、60岁及以上的外来老年人、65岁及以上的外来老年人作为典型随迁人群，计算出平均带动的少年儿童及老年人的人数。

上海经济活动人口对非经济活动人口的平均带动效应在最近十年期间总体上有所下降，如图1。2000年人口普查数据显示平均带动人数为0.24人，2010年下降至0.16人。带动效应的下降也有可能是受到随迁人口参与经济活动的影响，因此这里再对经济活动参与可能性很小的少年儿童与老年人口的带动人数进行计算。带动少年儿童的人数由0.16降至0.11人，60岁及以上老年人口带动人数与65岁及以上老年人口带动人数仅有略微上升。

此外，外来人口中15~59岁年龄段可能存在的配偶等其他亲属关系总体随迁效应也明显减小，女性直接受就业机会吸引来沪的比重显著上升。由于数据限制，我们无从得知15~59岁年龄段可能存在的配偶等其他类随迁效应，但从这个年龄段人群来沪原因数据分析来看，经济活动人口带动非经济活动人口的总体效应也呈下降趋势。在15~59岁年龄段，2000年平均每个经济活动人口带动随迁人口为0.10个人，而2010年平均带动人数降至0.06个人。同时，如图2，最近两次普查数据的来沪原因比较显示，15~59岁年龄段人口随迁入沪的比重由11.2%降至7.3%，相应比重男性变动不大，而女性由21.9%降至11.8%，女性因经济活动原因来沪的比重上升较为明显，这说明相比1990年代，现在女性直接受到就业机会吸引而来沪的可能性变得更大，而配偶对其带动效应变得更小。最近两次普查期间各年龄段男性、女性来沪经济原因别的比重都有明显提高，这一指标值在女性当中提高幅度更大一些。

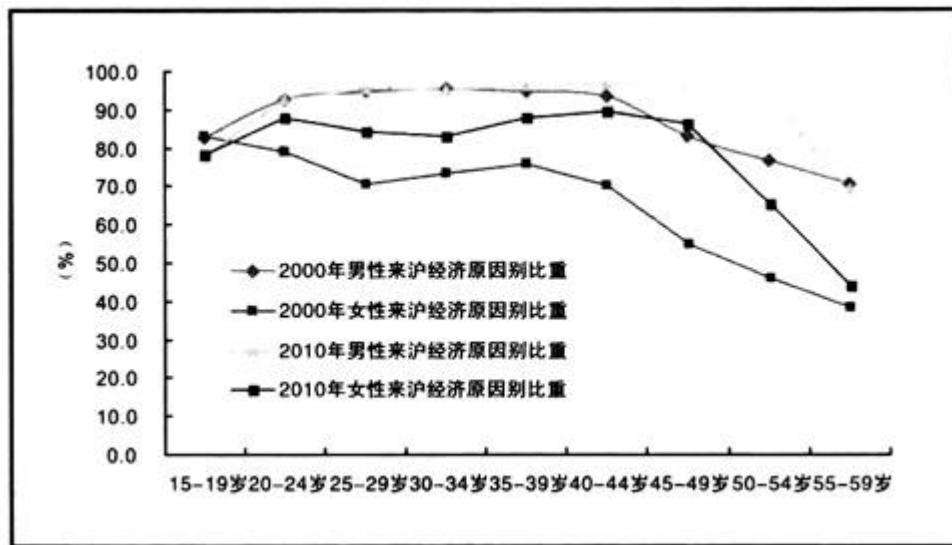


图2 外来男性与女性来沪经济原因别比重及其变化

注：数据来源于“上海市2000年人口普查资料—全部人口普查数据”，“上海市2010年人口普查资料-1”。图中经济原因别比重根据各年龄段的分性别来沪经济原因别人口数与分性别来沪总人口数计算得到，即前者占后者的比重。

四、结语

以上数据分析不难得到如下结论。第一，产业发展带动就业人口迁入以及就业人口带动家眷迁入的集聚效应已经双双进入下滑阶段，平均集聚效应与总量增长都有所减缓。城市经济总量的持续增长必然会带来稳定的人口迁移流，这意味着政府必须在人口调控与经济增长两者间进行取舍。第二，虽然经济发展是人口劳动力集聚的主导因素，以产业结构调整升级作为人口调控手段却面临两方面实际问题，“以业控人”的政策目标与实际效果可能背道而驰。一是，作为上海市未来产业发展方向的第三产业就业弹性系数明显高于第二产业，第三产业发展对就业人口的集聚效应更加强烈一些；二是，产业高端化发展可能带来劳动力素质的全面提升，但高素质劳动力的带着效应也更大，高端劳动力对低端服务业(如家政服务)的需求也更强烈，可能加剧其他相关基础服务部门的劳动力迁入，既不利于人口总量调控，也不利于劳动力素质优化。

受宏观环境影响，上海远郊区制造业发展与劳动力集聚均进入相对下滑期，这将是未来上海郊区人口劳动力总量变动的总体趋势，也是上海人口进入缓慢增长期的重要原因。统计数据显示，上海二、三产业从业人员的年均增长率与年均增长幅度都出现明显下滑，第一产业从业人员总量减少。此外，上海松江、崇明等区县的统计资料均显示类似的特点，即二产集聚的远郊区自2008年金融危机以后便出现劳动力增长相对缓慢甚至绝对减少的新动态。从表面看是受到金融危机的短期影响所形成的。但是，全国区域经济格局宏观环境的变动很可能使得这一现象成为长期发展趋势。“十一五”以来，随着交通基础设施向中西部地区延伸，中西部地区工业化、城镇化发展迅速，区域之间、城乡之间经济协调发展与人口再分布之间的联动效应已经显现出来，全国人口迁移流动目的地多元化特征愈发明显，人口迁移引力场发生变化，极大地减轻了传统目的地城市的人口增长压力。

在1990年代中国特大城市经济飞速发展背景下进行城市人口规模控制，现在看来是不合时宜的做法。如今城市经济发展带来的人口集聚效应已经趋缓，在这种新的时代背景下进行特大城市人口规模控制，如果单单谈论人口数量控制，显然也是不合时宜的。特大城市人口调控工作思路应以“调”代“控”、“重调而轻控”。应将工作重心放在优化人口结构，使之适应城市转型发展的客观需求，以灵活的“有增有减”的调节性政策促进城市人口与产业发展的联动效应，激活本市人口迁移“置换”过程。同时加快收入分配、社会保障等制度建设，确保城市经济发展产生的劳动力需求得到满足，破解城市新二元社会结构问题。完善现居住地人口配套服务机制。基于特大城市人口空间分布的动态特征，设计具有空间响应特征的公共管理与服务机制。加快分税制改革，通过增加基层财政税种，或建立公共服务专项基金以及转移支付等方法，减轻人口流动导致的基层财政支出负担加重等问题，为人口有序流动以及地方政府提升服务质量提供制度支撑。

基金项目：国家社会科学基金项目(11CRK005)教育部人文社会科学规划基金项目(11YJA630176)。

注释：

①数据来源：“长宁区辖区内挂靠人才服务机构的‘人户分离’人口现状与完善其管理服务措施的研究”课题组

参考文献：

- [1] 阎小培. 近年来我国城市地理学主要研究领域的新进展[J]. 地理学报, 1994, 49(6): 33-542.
- [2] 许学强, 周一星, 宁越敏. 城市地理学[M]. 北京: 高等教育出版社, 1997. 7.
- [3] 周一星. 八十年代中国城市化的若干新动向: 兼论中国第四次人口普查的市镇人口比重
- [4] 朱农, 曾昭俊. 中国城市人口增长的决定因素分析[J]. 中国人口科学, 2004(5): 9-18.
- [5] 钟少颖. 中国城镇人口增长的阶段性影响因素[J]. 首都经济贸易大学学报, 2013(2): 22-29

[6]叶南客, 李芸. 现代城市管理理论的诞生与演进[J]南京社会科学, 2000(3): 50-55.

作者简介: 王春兰, 华东师范大学社会发展学院人口所, 博士, 副教授, 研究方向为城市人口发展与公共政策研究。杨上广, 华东理工大学经济发展所, 博士, 教授, 研究方向为城市经济发展与城市管理研究