

# 上海人口郊区化与产业郊区化协同发展研究

**【摘要】**：上海市人口郊区化和产业郊区化发展的过程中，由于人口规划和城市基础设施建设、产业发展和城市之间缺少有效地协调机制，公共服务资源配置相对滞后，造成郊区新城人户分离、产城分离问题日益严重。通过对社会、经济、政策等相关因素的分析，鉴于郊区经济发展对人口的导入功能将进一步增强，郊区人口还将持续增加，从人口郊区化与产业郊区化协同发展的角度对产业发展、人才引进、公共资源配置等方面提出了建议。

**【关键词】**：人口郊区化，产业郊区化，人户分离，产城分离，协同发展

## 1 上海人口郊区化发展现状

“郊区化”是指人口、就业岗位和服务业在大城市由内向外迁移的一种分散化过程，是城市发展到一定阶段出现的必然现象<sup>[1]</sup>，主要表现为产业郊区化、人口郊区化、交通设施郊区化和居住郊区化等几个方面<sup>[2]</sup>。人口郊区化是指人口从大城市的中心区向郊区及其周边地区迁移扩散的过程。中国城市人口郊区化发展要晚于欧美国家，中国最大的城市上海，是最早进入人口郊区化的城市之一，主要特征表现在以下几个方面。

### 1.1 中心城区人口数量大幅降低，郊区人口数量急剧增加

人口分布主要指人口数量规模的地域分布，是重要的人口现象和社会经济现象，它的变动受到多种社会因素的影响。对比“五普”和“六普”数据，在2000~2010年10年时间里，虽然上海市常住人口逐年增加，但中心城核心区（黄浦区、静安区、卢湾区）和边缘区（虹口区、徐汇区、长宁区、普陀区、闸北区、杨浦区）占总人口比重都在不同程度的降低。近郊区（浦东新区、闵行区、宝山区、嘉定区、南汇区）人口由2000年的638.58万人上升到2010年的1085.61万人，增长幅度达到70%；远郊区（金山区、松江区、青浦区、奉贤区、崇明县）人口由309.15万人上涨到518.53万人，增幅为67.73%。

通过对“五普”（图1）和“六普”（图2）人口空间分布的对比可以发现：随着中心城区人口大幅下降，人口郊区化趋势加强，郊区逐渐形成浦东、松江、宝山、嘉定、闵行五大人口“增长中心”。

人口密度也是研究一个地区人口分布的重要指标<sup>[3]</sup>。对人口密度变化分析也表明，中心区密度显著下降，周边地区明显上升并形成宝山、松江、闵行、青浦、嘉定、奉贤等几大人人口“聚集中心”。“六普”资料显示，近郊区与远郊区人口密度分别为每平方公里4687人和1388人，与“五普”的2600人和860人相比，增幅分别为80.2%和61.4%。中心城核心区人口正向郊区、中心城边缘区迁移，标志着长期存在的市区人口过于稠密的状况得到初步扭转，全市及中心城区人口分布的集聚程度有所缓和。

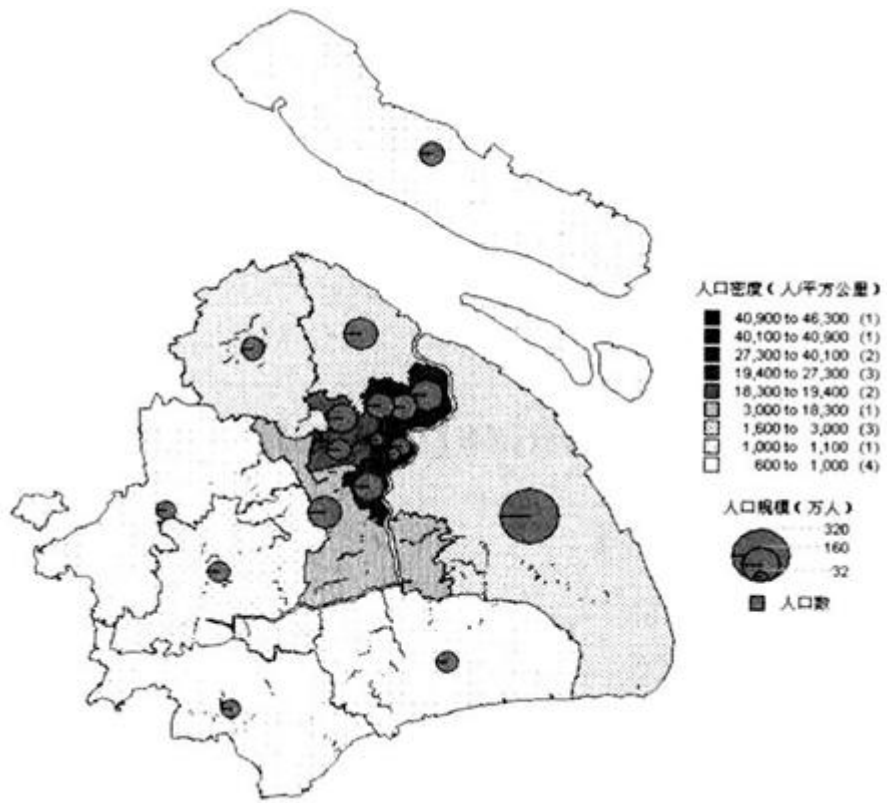


图1 2000年上海“五普”人口分布图

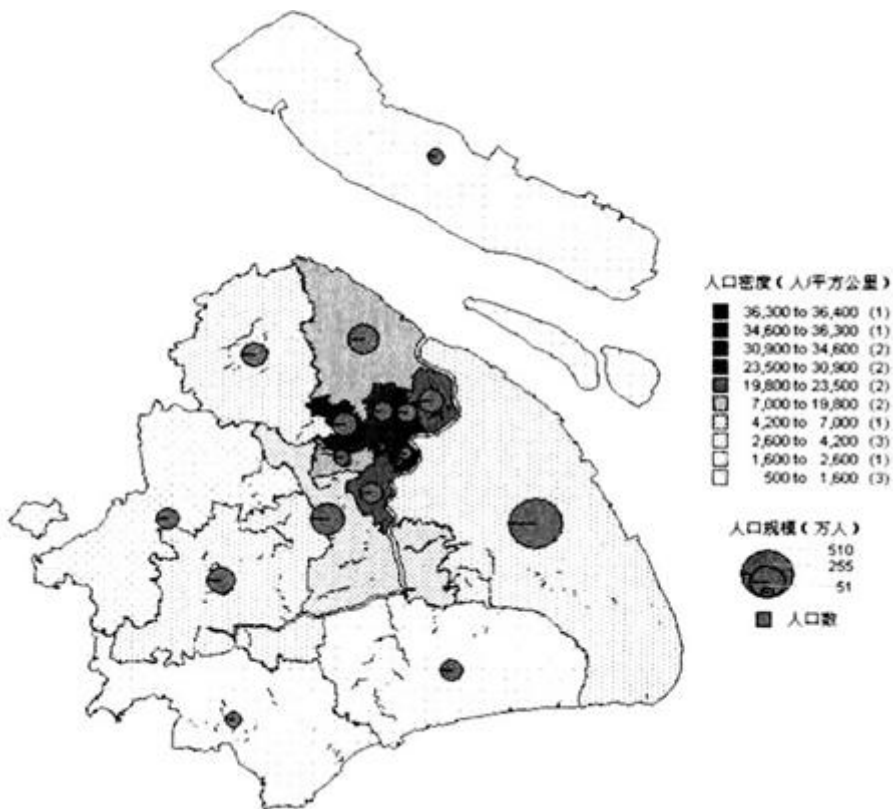


图2 2010年上海“六普”人口分布图

### 1.2 人口郊区化中的人户分离现象显著

大城市户籍人口人户分离，指的是城市内部户籍人口现住地与户籍登记地不一致的一种人口现象。近年来，随着上海城市建设的加快和居民住房迁徙，上海户籍人口中人户分离现象日趋突出。“六普”资料显示，上海人户分离人口由2000年的224.97万人增至2010年的384.14万人，增长了70.8%，年均增长率为5.5%。

从空间分布看，人户分离在一定程度上代表城市内部结构的变迁，反映出城市人口的流动趋向。上海郊区新城建设和经济发展在加速人户分离，近郊区人户分离占全市人户分离人口的46.3%，是人户分离的主要导入区；其次为中心城区，占38.5%，两者占本市人户分离人口的84.8%。从区、县看，郊区的浦东新区和闵行、宝山的人户分离排在前三位。另外，跨区县的人户分离人口多于区县内部跨乡镇的人户分离人口也是人户分离的一个明显特征。

伴随城市建设的快速发展，城市中心区和近郊区成为人户分离人口最集中、最显著的地区，反映出城市中心的人口逐渐向外疏解，城市中心地区居住功能正在削弱。总体上看，中心区某些社会福利政策(如就业、就学、医疗等)与户口相挂钩是人户分离现象产生的根本原因。中心城区居民因旧区改造、土地批租、市政动迁等原因向郊区动迁扩散时，出于各种原因而出现“人在户不在”。同时，郊区新建住宅区市政配套设施建设不足、公共设施建设滞后，客观上也导致“人在户不在”现象的产生。

### 1.3 人口郊区化中的产城分离

由于郊区产业发展与城市建设脱节，人口规划和市政建设等配套体系没有协调并进，沿袭了惯有的按人口总量配置公共服务资源的思路，没有掌握居民的空间分布、年龄结构等特点，导致产业规划和人口布局逐渐脱钩，使职居分离、结构失衡等产城分离现象日益加剧。产城分离导致的就业和居住分离主要分为白天在市区上班晚上回郊区居住或白天在郊区上班晚上居住在市区两种情况，即“夜空心化”和“空心化”。

“夜空心化”主要是因为郊区发展中缺乏产业支撑。旧城改造带来大规模市区人口外迁，而郊区未能及时形成相应的产业配套以满足人口就业需要，导致居民工作、生活高度依赖母城，不仅不利于疏解母城人口，反而加剧城郊通勤压力，形成产城分离。“空心化”主要由于郊区城镇地位的提升与职能的转变，对城镇基础设施提出了更高的要求，原有城镇基础设施配置的内容与标准无法适应郊区城镇人口的需求。目前上海郊区形成了大片工厂车间密集的开发区与工业园区，就业人口郊区化发展势头强劲，但郊区商业、医院、学校、休闲娱乐等配套设施相对滞后，难以满足人们在郊区居住生活的需求，客观上促进了人户分离和产城分离现象的产生。

## 2 上海人口郊区化的影响因素分析

人口郊区化是由“推力”和“拉力”共同作用的结果，其中推力表现为中心区大规模的市政建设促使大量人口郊迁，而拉力则表现为郊区和边缘市区经济发展和住房开发等，吸引大量有一定经济能力又亟需改善居住条件的人口。

### 2.1 社会因素

影响人口分布的社会因素主要有劳动就业、教育培训、婚姻嫁娶、随迁家属、拆迁搬家等。上海市“六普”资料显示：劳动就业和拆迁搬家是影响上海市人口分布的主要社会因素。从2010年跨省级行政区的人口流动来看，务工经商者约为703.07万人，占外来常住人口总数的78.3%。上海市“退二进三”战略的实施，制造业快速向郊区集聚，再加上郊区房价相对较低，带动了郊区人口的增加。就上海市内跨区县和区县内跨街道的人口迁移来看，拆迁搬家占本市人户分离人口的44.3%。

## 2.2 经济因素

经济因素是影响大城市人口分布变动的的基本因素。新世纪初，上海提出“大力发展第三产业、优化第二产业、稳步提高第一产业”的产业结构调整政策，其中产业发展状况、区域经济差异对人口向郊区流动发挥了重要的引导作用。

### 2.2.1 产业发展状况

上海市工业集聚区经历了从中心城区向边缘区、近郊区、远郊区转移的发展历程。中心城核心区和边缘区工业企业数量迅速减少，近郊区工业企业数量增加，远郊区虽然有所减少(表 1)，但是工业总产值却有大幅度的提高。

表 1 2000~2009 年上海市工业企业分布变化

地区	工业企业单位个数(个)		2000~2009 年企业单位数增减(个)	2000~2009 年企业单位数增减幅度
	2000 年	2009 年		
中心城核心区	1113	208	-905	-81.31%
中心城边缘区	3031	1230	-1801	-59.42%
近郊区	8463	9753	1290	15.24%
远郊区	6909	6676	-233	-3.37%
合计	19516	17867	-1649	-8.45%

从不同区域来看，中心城区工业总产值增长幅度要远小于郊区。中心城核心区工业总产值呈现负增长的趋势，其下降幅度达到 46.95%，整个中心城区的增速也仅为 61.69%，远低于整个上海的 314.28%的增速。而郊区的工业总产值增长率达到 352.05%，要高于区域整体水平，特别需要关注的是，远郊区的工业生产总产值增速高达 565.04%。可见 2001~2010 年 10 年间远郊区工业发展速度不仅高于整个上海市的水平，更是远远超过了整个郊区的增长速度，这主要与远郊区工业园区产业转型升级，利用区位优势，根据郊区资源环境特点，大力发展高附加值、无污染的产业有密切的关系。郊区工业园区建设大大拉动了工业的郊区化，同时根据郊区产业发展实施了一系列人才战略，工业向郊区转移也提供了大量的就业岗位，郊区工业发展规模的扩大和质量的提高，进一步带动了就业人口的郊区化。

但是产业结构变动所带来的人口郊区化，往往会有一定的滞后性。上海市第二、第三产业的从业人员主要集中在近郊区，约占全部从业人员的 42%，而与此不匹配的是，常住人口仍集中在中心城边缘区，约占全市常住人口的 51%。人口郊区化与产业郊区化的脱节现象，主要是由于企业已经转移至郊区，而从业人员仍居住在市区所形成的，这种职居分离现象客观上不利于郊区人口与经济的协调发展。

### 2.2.2 区域经济差异

人口具有逐利性，区域经济发展水平的差异往往决定了人口流动的方向，是造成人口自发在区域间进行流动的重要原因。

从各区县 GDP 以及财政收入大致可以反映出区域间经济发展水平的总体差异。上海市各区县 2000~2010 年人口流量与各区县 GDP 水平、财政收入增加值基本是正相关的。作为人口净流入地的闵行、宝山、嘉定、浦东(近郊区)以及金山、松江、青浦、奉贤、崇明(远郊区)，人口流量越大的区域，GDP 水平、财政收入增加值越高，经济发展水平越好。近郊区浦东新区这十年来人口增长是最为迅速的，净流入量达到了 185.7 万人，GDP 更是达到了 4001.39 亿元，远高于第二名闵行区的 1364.37 亿元，同时，其财政收入的增长也最为明显，2010 年浦东区财政收入达到 425.4 亿元，较 2000 年增长了 360.87 亿元，增长了 5.6 倍(图 3)，这也在一定程度上说明经济发展水平的差异会引导人口的流动方向，对人口向郊区流动产生较强的吸纳效应。

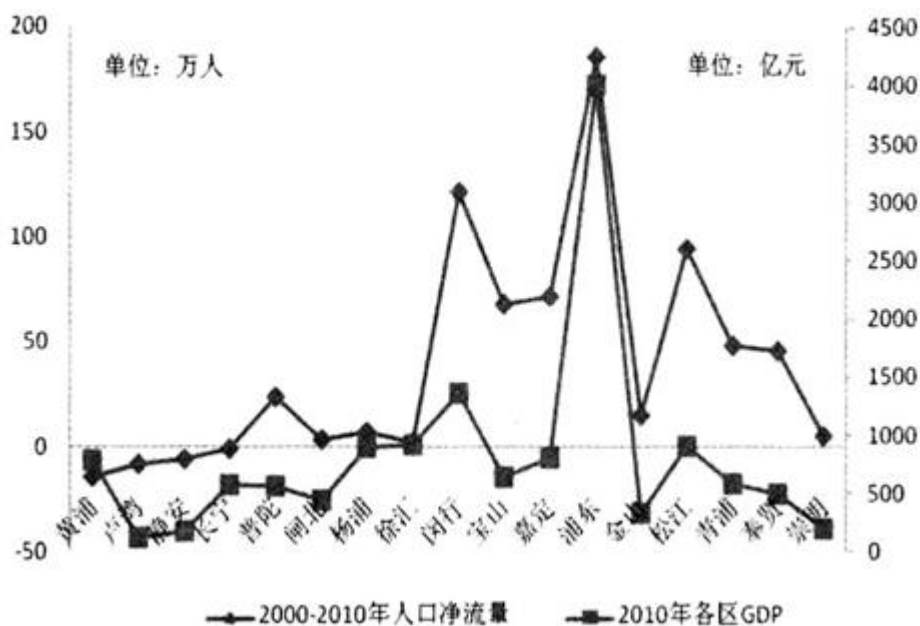


图 3 人口流动与 GDP 水平关系

数据来源：根据“五普”“六普”数据整理。

住宅经济因素也是影响区域间人口再分布的重要因素，它不仅通过价格因素对人口分布产生影响，还通过非价格因素(自然环境、小区环境等)来影响人口对居住地的选择，从而影响人口分布。

中心城区与郊区房价和交易成本的巨大差异，使得很多居民开始主动向郊区转移，从而带来人口的郊迁。随着生活水平不断改善，人们对住宅的选择开始从解决住房基本需要向追求舒适的居住环境，亲近大自然、追求清洁安静的住宅环境转变，这也是人们选择居住在郊区的重要原因。

2008 年以来，上海市政府规划建设大量的政策性住房大多分布在外环线附近或外环线以外。房地产集中开发建设模式对于人口郊区化发展起到一定的推进作用(图 4)，但一些居民工作单位的郊区化却晚于居住的转移，仍在中心城区，使内部居民面临生活成本加大、形成居住空间和社会分异，再加上旧城区改造、房屋动迁等政策的影响，加剧了产城分离现象。

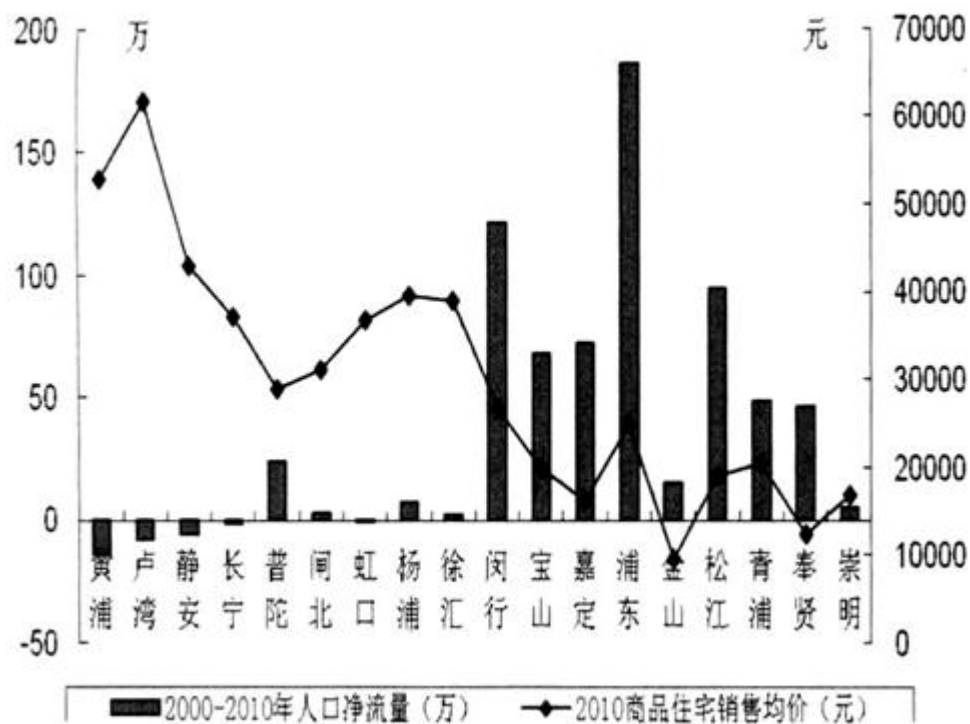


图4 各区商品住宅销售均价与人口流动情况比较

数据来源：根据“五普”“六普”数据整理。

### 2.3 政策因素

除了产业政策之外，户籍政策、城镇建设政策等也对人口向郊区迁移起到一定的拉动作用。

#### 2.3.1 户籍政策

改革开放后，上海市户籍管理制度逐渐松动，采取较灵活的政策以引进人才为主，实施“蓝印户口”和居住证制度。户籍管理制度的松动，促进了高学历外来人口数量的增长，但由于某些原因(工作特点、居住成本等)外来人口多集中在近郊地带及城市边缘区，致使郊区人口增长较快。同时城乡二元户籍的改革也弱化了城乡户口在劳动就业、社会福利等方面的差别，削弱了人们的“恋城”心理，增大了其迁居郊区的可能性。

表2 上海建设土地利用规划值与现状值一览表 单位：km<sup>2</sup>

名称	上海市	中心城区	近郊区				远郊区					
			宝山	闵行	嘉定	浦东	奉贤	松江	金山	青浦	崇明	
建	规划值	2981	289	23	27	26	760	23	27	20	20	256

设				1	4	2		0	1	0	8		
用地	现状值	2830	274	7	22	27	26	705	22	26	18	20	213

注：(1)规划值：《上海市土地利用总体规划(2006~2020年)大纲》确定2020年的建设用地总规模指标；(2)现状值：截至2009年年底的建设用地数量；(3)至2020年，建设用地数量不能超过规划值。

表3 上海工业布局的变化

地区	2000年工业总产值(亿元)	占比(%)	2010年工业总产值(亿元)	占比(%)	2000年从业人数(万人)	占比(%)	2010年从业人数(万人)	占比(%)
中心城区核心区	442.93	6.72%	185.35	6.04%	18.18	7.31%	2.32	6.80%
中心城区边缘区	1006.75	15.27%	2018.65	7.00%	50.78	20.43%	18.84	6.46%
近郊区	3940.47	59.78%	17924.94	62.12%	119.87	48.21%	161.7	55.44%
远郊区	1201.38	18.23%	8726.74	30.24%	59.78	24.05%	108.8	37.37%

数据来源：《2001年上海市统计年鉴》《2011年上海市统计年鉴》。

### 2.3.2 城镇建设政策

随着上海市建设用地规划值与现状值之间差距的缩小，中心城区可利用的建设用地已不多，不可能承载过多的产业和人口，而近郊区和远郊区建设用地相对宽松(表2)。“十五”期间上海市城市总体规划(1999~2020年)概要中指出：要将上海市建设成为“中心城—新城—中心镇—新镇”的新格局，重点推进市郊试点城镇的规划建设。“十二五”时期要将重心向郊区转移，力争到2015年，郊区新城基本形成产城融合的发展态势和城乡一体化基础设施体系，到2020年基本实现郊区与中心城区功能互补、错位发展、联系紧密的新城市群。以宝山顾村、嘉定江桥等为主的六大保障房建设基地主要分布在近郊区和远郊区，以近郊为主，规划建设用地面积共约19.33平方公里，其中居住用地面积约10.77平方公里，规划居住人口约52万人，对中心区人口和外来就业人口的拉力也将持续增强。

## 3 上海人口郊区化与产业郊区化之间的协同关系

### 3.1 上海产业布局调整与人口再分布

根据“市区体现繁荣繁华、郊区体现实力水平”的产业布局原则和“退二进三”战略的实施，上海市工业重心逐渐转移到郊区，特别是近郊区。产业结构的调整带动了工业郊区化和就业人口的郊区化。从2000~2010年十年间，市区工业从业人员减少了47.8万人，占全市工业从业人员比重从2000年的27.74%降至2010年的7.26%，在工业总产值中所占的比重从2000年的21.99%下降到2010年的7.64%。同时，郊区工业总产值和从业人员迅速增加，郊区工业从业人员占全市工业从业人员比重从2000年的72.26%增至2010年的92.74%，在工业总产值中所占的比重从2000年的78.01%增至2010年的92.36%(表3)。

### 3.2 新城产业发展与人口再分布

“十二五”期间，松江新城、嘉定新城和临港新城成为上海制造业的主要集聚空间。松江新城以先进的制造加工业为主，嘉定新城以汽车研制、商贸、物流为主，而临港新城以港口物流和海洋科技等产业为主，在吸纳就业人口方面发挥着重要的作用。与“五普”相比，“六普”时三大新城人口有较大规模的增长，其中松江新城和嘉定新城分别达到49.6万人和54.2万人，主要以外来人口为主，且劳动参与率分别为57.06%和67.2%(表4)。同时，新城在本区中占据了举足轻重的地位，特别是松江新城和嘉定新城，其常住人口分别占松江区和嘉定区人口的31.36%和36.84%，发挥着区域人口主要承载区的作用<sup>[4]</sup>。

短期看，郊区产业发展带动了就业人口的转移，大量就业人口流向郊区，缓解了中心城区人口压力，也促进了郊区经济的繁荣；但从长期看，由于未能统筹好新城规划、建设和人口发展之间的关系，且基础设施建设缓慢，缺少优质的公共服务资源，造成城市发展和居住功能不完善，职居分离日益严重，郊区住房的空置率较高，客观上已不利于郊区城镇的良性发展。如松江新城在2003~2008年大量房地产项目相继建成，但是出行、购物、就医、教育等公共资源配置水平与中心城区相比却是0.553:1，差距较大，无法满足大量导入人口的生活需求，再加上当时新城到市中心交通不便，“人流不大、人口不足、人气不旺”问题表现的非常突出

### 3.3 郊区新城将继续成为人口净导入区

随着2013年上海市“自由贸易区”的建立及“国际经济、金融、贸易、航运”四个中心的确立，郊区经济发展的领域将更加广泛。根据对不同方案下经济增长率和就业弹性系数估计的劳动力需求量与迁入量显示：未来一段时间，上海劳动力需求量仍将持续增加，由经济发展所决定的人口规模也将扩大，劳动力人口将成为上海人口的重要组成部分(表5)。

表4 “六普”时三大新城的人口与就业情况<sup>[4]</sup>

新城	常住人口(a)(人)	外来人口(b)(人)	比重(b/a)(%)	产业人口(c)(人)	劳动参与率(c/a)(%)
松江新城	496278	315949	63.66	283184	57.06
嘉定新城	542001	227528	41.98	364211	67.20
临港新城	222941	84272	37.80	143797	64.50
区/县	常住人口(a)	外来人口(b)	比重(b/a)	产业人口(c)	劳动参与率(c/a)
松江	1582398	1010608	63.87	980740	61.98

嘉定	1471231	828199	56.29	1055292	71.73
浦东	5044430	2024277	40.13	3376161	66.93

表 5 根据不同方案下经济增长率和就业弹性系数估计的劳动力需求与迁入量

年份	劳动力需求量(万人)			经济决定的人口规模(万人)		
	方案 A	方案 B	方案 C	方案 A	方案 B	方案 C
2012 年	1337.20	1334.35	1333.91	2385.71	2382.35	2381.83
2013 年	1381.20	1374.12	1372.92	2425.71	2417.38	2415.97
2014 年	1426.30	1413.52	1411.23	2467.00	2451.97	2449.27
2015 年	1472.50	1452.45	1448.70	2509.59	2486.00	2481.58
2016 年	1519.81	1490.81	1485.20	2553.48	2519.36	2512.77
2017 年	1562.89	1524.30	1516.69	2592.40	2546.99	2538.05
2018 年	1606.89	1557.00	1547.02	2632.40	2573.71	2561.97
2019 年	1651.76	1588.84	1576.11	2673.43	2599.40	2584.42
2020 年	1691.79	1615.86	1600.38	2708.76	2619.43	2601.21

注：表 5 数据是上海市发改委第六次人口普查招标课题“未来上海人口发展总体战略研究”预测成果，因该部分详细内容已发表，所以本文只引用该预测结果。

上海市“十二五”规划提出：强化“产城融合”，统筹工业园区、产业基地、大型居住区与新城建设，充分发挥新城在优化空间、集聚人口、带动发展中的作用。结合 2000 年和 2005~2010 年的数据并用 excel 做线性趋势拟合，得到城郊人口数量占比情况趋势图。根据拟合结果显示(图 5)：随着上海市人口郊区化发展强度的进一步深化，中心城区和郊区人口分布的差异逐渐拉大，郊区人口所占比重将持续上升，中心城区人口占比则不断下降。随着郊区产业结构的调整及经济的快速发展，无论是绝对人口数量还是人口增长速度，郊区都将大于中心城区，上海人口发展整体呈现出“核心”与“远郊”两“极”地逐渐减少，“中间地带”递增的特征<sup>[5]</sup>，尤其是近郊区成为新的人口增长点，并将成为人口的净导入区。

为此，郊区加快产业升级转型，并与人口郊区化互为协同，增加就业机会，可减轻“钟摆式”的长距离通勤带来的生活压力。同时，加强医疗、教育等公共设施和社会资源的完备性，有利于吸引市区居住人口回到郊区，扭转产城分离和人户分离的现象。

## 4 促进人口郊区化与产业郊区化协同发展的若干对策

全面提升郊区在上海发展中的战略地位和功能角色，不能把郊区简单定位为中心城区第二产业转移的承接地和人口疏散地，而应把郊区作为上海新发展的主要载体和战略空间<sup>[6]</sup>。针对产城融合中出现的人户分离及产城分离等问题，政府应充分发挥相关政策的导向作用，制定科学、合理的公共政策，如在适当放宽远郊用地审批，引导中心区人口和产业向郊区城镇疏散的同时<sup>[7]</sup>，加强新城的产业用地和城市人口居住用地空间的内在联系，强调发展混合性的城市功能和较小尺度的土地利用规划。

### 4.1 完善产业发展政策

从人口郊区化与产业郊区化协调推进的视角，根据郊区人口结构特点，建立健全郊区多层次的产业体系，有效实现不同产业之间的合理搭配，使新城产业发展和人口状况相适应。

第一，加快发展工业经济和服务经济，实现新城的生产性产业和面向居民服务的社会服务业和生活服务业的融合。

提高产业规模和质量，重点发展先进制造业和现代服务业，促进经济规模扩大和结构优化，为城市建设提供财力支撑。同时重点发挥郊区资源、环境优势，促进现代服务业规模壮大和结构优化。如青浦区可以依托古镇文化、水系生态资源及毗邻苏浙的区位优势 and 资源优势，重点发展旅游、商务会务、文化创意、康体医疗等服务业，促进新城成为郊区服务经济发展新的增长极。

郊区在承接中心城区产业转移、人口迁移扩散及资本拓展的同时，还应主动承接外资等其他要素资源来沪发展，拓宽郊区产业发展的领域，发挥郊区新城和新市镇对产业和人口的集聚效应<sup>[6]</sup>。应借鉴国际大都市新城培育商务办公、文化娱乐、餐饮住宿等多元业态在新城集聚的经验，使郊区新城逐渐发展成为全区商务、文化、经济活动中心，增强郊区新城的集聚和辐射功能。

第二，出台优惠政策，引导相关产业向郊区转移。政府通过政策引导科研院所、大专院校、医疗机构迁入郊区或在郊区建分部，并给予优惠的土地政策和财政政策，提高郊区发展的质量。

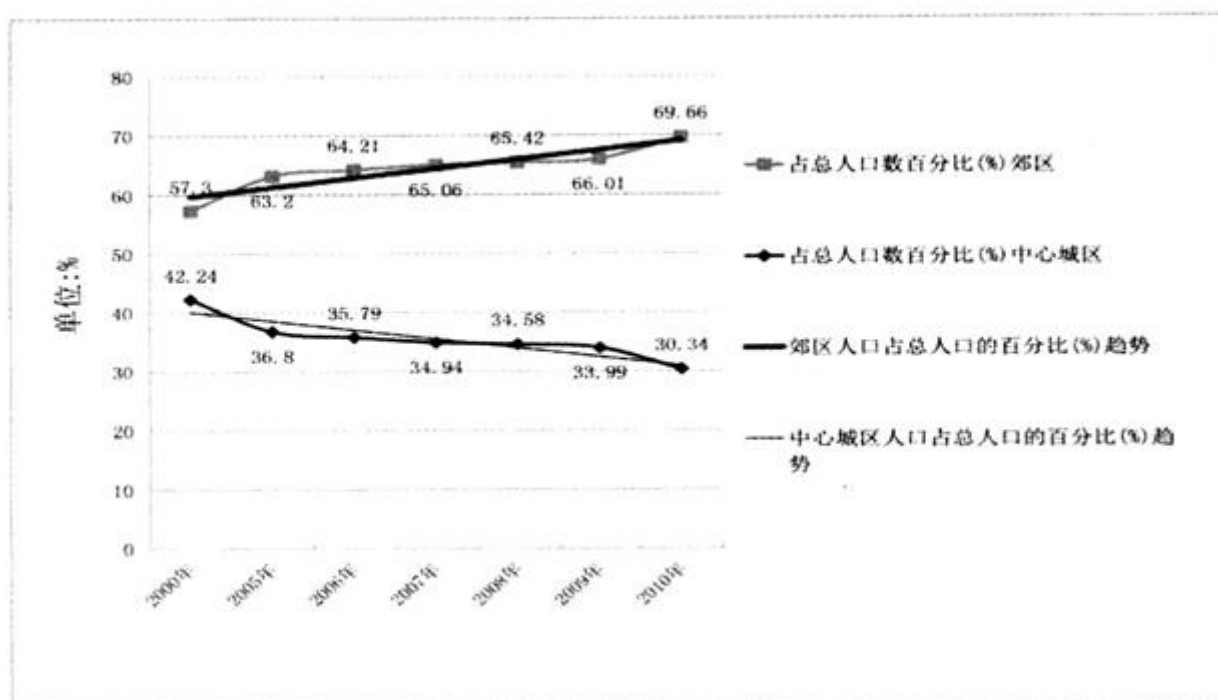


图5 上海市2000~2010年中心城区与郊区人口分布趋势图

#### 4.2 建立健全人才培养引进机制

人口、人才合理集聚，是促进以新城为核心的郊区综合实力发展的关键。郊区尤其是新城的产业规划起点较高，导入高技术含量和高附加值的产业是必然选择。因此，郊区亟须引进符合产业需要的人才，使人口的定位与产业定位相匹配。

第一，制订高端专门人才引进计划，设立人才发展专项资金。将“招财引智”放在与“招商引资”同等重要地位，围绕郊区经济社会发展需要，制订完善海内外高端专门人才引进计划，以专、兼职等不同方式给予智力支持。同时建立人才投入与财政增幅一致的增长机制，每年拿出郊区年度财政预算的一定额度，设立优秀人才发展专项资金，用于郊区重点产业、社会事业等领域发展所需的人才引进、培育及成果奖励等。

第二，完善人才配套政策。对在重点产业园区、重点发展行业就业，且在郊区有稳定居所的各类高层次人才，优先支持申办居住证，享受子女在沪就读，参加本市社保等待遇。探索建设面向外来人口集中居住的蓝领公寓，发展面向高端商务人群、优秀人才居住的酒店式公寓、人才公寓，扩大廉租住房和公共租赁住房的保障范围，吸引高端商务人群、优秀人才的入驻。

#### 4.3 在适应人口集聚过程中做好基础设施和公共服务配套建设

创新公共服务资源配置和社会综合管理机制，优化郊区的社会管理和服务，推动人口自由流动和合理布局，进一步为城市空间拓展提供规范化和人性化的人口管理服务体系。

第一，充分发挥政府作用，由政府主导先行建设公共基础设施及配套项目。在郊区尤其是新城建设初期，政府应当直接统筹规划或负责指挥大型基础设施建设，同时注重各项公共服务设施的配套建设，以确保郊区居民能享受和核心城区一样甚至更优质的公共服务。在资金方面，可实行市政府和地区责任分担制，增强郊区新城发展的后劲。

第二，促进人口空间分布和城市公共服务资源配置相平衡，努力实现均等性，避免人口空间变动和人户分离对于公共服务资源带来的不均衡。城市化进程中，不仅要引导中心城区人口逐步向郊区迁移，也要引导市级优质教育、医疗、文化、体育设施等向郊区集聚，使公共服务资源规模和质量与规划人口需求相匹配，不断缩小与全市平均服务水平差距，提升郊区居民的生活品质。

#### 4.4 推动户籍管理体制创新

传统的户籍管理已不再适应产业发展和人口流动的客观形势，不利于郊区功能的提高和完善，反而加剧了人户分离等状况。应进一步完善户籍管理体制，促进人口郊区化发展。

第一，加快推进“户籍人口实际居住登记”的管理办法，将城市行政管理的基础从户籍人口转向常住人口。积极探索以居住地和工作地为立足点的属地化管理模式，建立以实有人口或常住人口为基础的人口管理、服务体系，进而为加强不同年龄段、不同户籍人口的管理服务工作提供有力的信息技术支撑。

第二，逐步取消附加于城市户口之上的利益属性。将入学、招工、救助和房屋拆迁等与户口相分离，减少人为因素造成的人户分离。如在招工过程中，打破区域界限，减少行政干预，运用市场手段进行运作，实现公平竞争。推广应用新的人口管理方法，由静态管理向动态管理转变，由户口管理向证件管理转化。

#### 4.5 构建完善的住房政策

与中心城区相比，郊区新城住房供应体系不够完善，不利于人口郊区化与产业郊区化协同。因此，应创造条件提供更加优惠的住房政策，进一步体现郊区住房优势。

第一，适当考虑产业配套，落实政策性保障房工程。保障房住户一般收入较低，承担交通成本能力也低，布局时应适当考虑生活与产业的配套关系，减少交通通勤成本。因此选址时应接近相应的产业区，同时，为郊区新城人口提供低利率的住房抵押贷款，引导人口向郊区居住转移。

第二，推进多元化住宅建设，分散布局。就居民住房而言，尽量避免居住区的档次均一性，提倡混合性居住区，结合市区“双增双减”政策，进一步优化廉租房、经济适用房、公租房、动迁安置房等各类住房保障体系，重点满足外来务工人员、低收入居民改善居住空间需要。

## 5 思考

西方国家城市发展的实践证明，城市郊区化后期有可能会城市中心区空洞——城市稀疏化，即中心区人口相对减少，商业区繁华程度大不如前，社会治安和生活环境趋于恶化。二战后，西方国家大城市地区人口和工业郊区化过程中就出现了这样的问题。上海应借鉴发达国家的经验，在促进人口郊区化和产业郊区化的同时，建立“城市空心化”预警机制，加强城市中心区的改造和产业升级，实现上海中心城区与郊区协调发展。

**作者简介：**王方兵(1979~)，男，河南焦作人，博士生，研究方向为人口经济；吴瑞君(1963~)，女，浙江余姚人，教授，博士生导师，研究方向为人口经济学、人力资源开发与管理。

**基金项目：**教育部人文社会科学重点研究基地基金资助重大项目(11JJD840016)

#### 参考文献：

- [1]邹善勇. 产业郊区化探析——以大连为例[J]. 辽宁经济, 2009(8): 38~39.
- [2]李强森. 我国城市空间结构演变及其影响因素分析[D]. 四川: 西南财经大学, 2008.
- [3]俞路, 张善余, 韩贵峰. 上海市人口分布变动的空间特征分析[J]. 中国人口·资源与环境, 2006, 16(5): 83~87.
- [4]吴瑞君. 大都市“产城一体化”过程中人口再分布与社会管理创新研究[R]. 上海: 华东师范大学中国现代城市研究中心, 2011.
- [5]高向东, 张善余. 上海城市人口郊区化及其发展趋势研究[J]. 华东师范大学学报: 哲学社会科学版, 2002(2): 118~128.
- [6]鞠立新. 昆山、江阴和上海郊区经济发展的比较研究[J]. 上海经济研究, 2010(10): 116~124.
- [7]申京淑, 王德文. 北京市郊区化及其动力分析[J]. 中国城市经济, 2009(2): 64~69.