

长三角地区人口发展的基本背景和特殊性的问题*

任远

摘要：我国不同区域需要采取有差别性的人口发展战略。长三角是我国全球化的前沿地区，经济最为繁荣、社会发展和公共服务投入水平最高、环境承载能力与生态压力也最高。长三角地区应针对人口发展面临的特殊性问题，讨论实施有针对性的发展策略。长三角地区还应该应对人口率先转变，建设人口发展的先行先试地区；适应人口快速集聚，完善居住证管理、推动户籍改革；适应人口老龄化，完善老龄社会的经济体制和社会体制；在长三角一体化背景下推进人口管理和相关政策的区域整合。

关键词：长三角地区；人口发展；特殊性

中图分类号：C91 **文献标识码：**A **文章编号：**0257-5833 (2009) 01-0062-10

作者简介：任远，复旦大学社会发展与公共政策学院教授（上海 200234）

我国地域广阔，各个经济区域的经济社会发展水平不同，资源禀赋不同，人口发展状况和面临的问题也存在差异，因此需要实施有差别的人口发展战略。对于长三角地区而言，该地区巨大的经济实力和高速的经济发展使其在国民经济中的地位举足轻重。长三角地区是我国工业化、城镇化、全球化程度最高的地区，是我国东部沿海重要的城市连绵地带。经济的富裕和开放性为人口发展创造了良好的社会经济环境，并推动人口发展实现领先全国的转变。长三角地区人口问题的性质、人口发展的内容、人口发展面临的突出矛盾以及人口管理的对象都具有自身的特点，这些特殊性要求区域人口发展实施有针对性的战略，解决所存在的问题，并使人口发展战略和区域发展的目标相适应。

一、长三角地区人口发展的基本背景

研究长三角地区的人口发展战略离不开对该地区基本背景的考察。长三角作为东部沿海经济最发达的地区之一，具有着富有的特点的发展面貌和发展动力机制。就长三角地区而言，经济全球化、区域经济的繁荣、较为发达的社会福利水平、生态支撑力较强和生态压力表现得特别明显。这些区域发展的基本环境不仅构成区域人口发展的背景，也直接或者间接地对本地区的人口发展产生影响，使长三角地区的人口状况呈现出自身的特点。

第一，全球化的过程对长三角地区人口发展的塑造和带动

全球产业分工的制造业环节向中国东部沿海转移、中西部大量劳动力由西向东的大量集聚，造就了长三角地区区域发展的基本动力。作为中国最大的外资直接投资区域，长三角地区的人口变动强烈地受到全球产业分工的影响。就业机会的迅速增加带动移民和人口流动，并带来人口总量的巨大变化和人口结构的巨大调整。据估计平均每年有约1500-2000万流动人口涌入这一地区，平均每年净增加人口150-200万，为东部地区经济发展带来充沛的劳动力。

全球化也影响长三角区域内人口结构的空间布局。以上海为主要的枢纽性城市，长三角地区逐步地嵌入全球产业链和世界城市体系，而产业网络依托物流和交通体系，在整个区域内逐步延伸，构筑了富有等级性的城市体系。有学者提出在长三角内

* 本研究是教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“中国未来区域经济社会发展中差别人口战略研究”（项目批准号：05JJD840147）的阶段性研究成果。

部存在显著的产业同构和恶性竞争的现象，而具体在同一产业的内部，长三角不同地区的产品具有相当的合作性和承接性。这种区域内产业网络的逐步形成，也使人口空间布局逐步实现网络化。

全球化不仅有利于吸纳庞大的低端就业产业工人，也意味着更多的现代服务业的集聚，意味着人口结构逐步向高素质和中产阶层转变。特别是在一些国际性城市，人口结构的向上转变表现得非常明显：虽然大量流动人口实际上居于城市的边缘，而这本身也意味着社会结构的向上转变。人口流动本身就是我国的社会结构逐步从金字塔型向纺锤型转变的过程。

全球化带动人口的国际联系，使长三角地区成为我国最主要的国际移民发生地区，人口的国际性移出、移人和国际移民的回流在相当程度上改变着城市发展和基层生活。上海等城市已经出现了一些国际性的社区。国外人口日益增加，不仅包括商务活动和学习，外籍就业者也开始出现。跨国公司的日益发展，使跨国界的就业成为一种全球劳动力市场的突出现象。在上海作为国际性大都市的领导作用下，长三角地区所经历的这种全球化表现得尤其深刻，对区域人口发展的影响也最为突出。

第二，长三角地区是我国经济发展最为繁荣的城市群地区之一

长三角地区的土地面积略高于全国的1%，而GDP的总量超过全国的1/5，财政收入占全国的1/4，而进出口总额几乎达到全国的1/3。其人均GDP是全国平均水平的4倍。目前，长三角地区有10个城市已进入中国经济实力前30位；将近一半的县市（区）进入全国百强县市。世界500强企业中，已经有400多家在长三角地区落户。长三角地区是中国经济一个最为重要的增长极。人口变动与经济发展紧密相关，经济发展对于人口的变动起到决定性作用，人口变动又反过来作用于经济发展，起到促进或者延缓作用。长三角地区经济水平较高，主要表现在两个方面，并对区域的人口发展产生相应的关联性影响。

一是工业化程度领先全国。全国第一产业的从业人员比重为50%，长三角为26.4%；全国第二产业的从业人员比重为22.5%，长三角为41%。长三角的一些城市如上海和南京，已经进入到后工业社会或者向后工业社会转变的时期。工业化发展提供就业机会和规模经济，带来人口的集聚。城市工业部门吸纳就业意味着积极的城乡迁移。近年来出现的一个典型的现象是工业化基本吸收了农村的剩余劳动力，并带来劳动力市场供求关系的转变。民工荒、技工荒的现象也从珠三角地区蔓延到长三角地区，长三角地区农民工的工资也显著增加，从2002年的平均800元左右上升到1200元，当前基本上500元月工资以下的劳动力用工比例已非常低。¹企业用工需求和劳动力数量供给供求关系出现明显变化，在绍兴、苏州等地，企业也已经开始考虑如何能促进劳动力集聚来解决劳动力市场供给不足的问题。

二是长三角地区经济发展带来城市化水平领先全国。2005年小普查数据表明，长三角地区城镇化水平达到57.1%，比同期全国平均水平43%高出14个百分点。长三角不仅整体的城市化水平比较高，区域内的城市体系发育也比较完整，成为正在兴起的世界第六大都市群。各个都市群演化的实际过程都表明，都市带的形成过程是一个人口扩容的过程。对比国外都市群发展的情况，长三角地区仍然正处于区域城市群的人口扩容阶段，其中部分城市开始出现联合都市区的雏形。因此从区域城市化的进程对长三角地区人口发展做一个基本的判断，长三角的人口发展仍需要进一步扩容。Hall指出在城市群演化的不同阶段，不同城市的人口发展和城市间的人口变动表出不同的特点，总体是区域的首位城市快于次级城市的发展，而首位城市发展到城市化的较高时期，其人口发展也将保持相对的稳定，甚至有所下降。²这样的区域内相对动态的人口变动，也已经在长三角地区开始生动地上演。

第三，长三角地区是我国社会发展和公共服务投资水平最高的地区之一

与经济发展水平相关，长三角地区的教育、卫生和社会保障等社会事业发展和公共服务投资水平也相对高于全国其他地区。

¹ 数据来源参任远、谭静《民工荒以后的城市流动人口就业：对上海2005年1%人口小普查数据的分析》，《人口》2007年第4期。

² Peter Hall, *The World Cities*, Heinemann, 1984.

长三角地区政府的财政能力较强，相对富裕的地区公共服务事业的供给能力和供给水平也相对较高。

(1) 长三角地区的社会卫生水平较高，有利于人口身体素质水平的提高。人口预期寿命是反映人口身体素质的重要指标，长三角地区的人口预期寿命基本达到78岁左右，大约领先全国5岁左右，其中上海人口的平均预期寿命已经达到83岁左右。在出生缺陷发生率、孕产妇死亡率、疾病预防和控制、农村卫生保健等方面，长三角地区的发展水平都属于全国的领先水平。

(2) 长三角地区的教育事业发展促进了人口受教育程度的提高。根据2005年小普查数据，全国大专及以上学历人口占6岁及以上人口比重为5.6%，而长三角地区为6.5%，上海则达到17.84%。长三角地区是全国人力资本较高的地区。同时，长三角内部教育和人力资本也并不平衡，如果我们把大专及以上学历人口作为地区发展的高素质人才，从绝对数（总量）上看，苏中南地区拥有高素质人才数量的40.2%；上海拥有36.9%；浙东北地区拥有22.9%。从人才的城市分布看，正在兴起的国际大都市上海和南京、杭州两个省会城市吸纳了长三角人才资源的61.3%。吸纳了研究生以上高级人才资源的92%。说明即使在长三角内部社会发展水平和公共服务投资也存在明显的不平衡。

(3) 长三角地区的社会保障水平也高于全国。长三角地区的农村地区相比城市地区社会保障水平仍然较低，但从全国看农村保障的养老保险覆盖率较高，新农村合作医疗推行情况相对较好，基本在农村地区也都实施了最低生活保障制度。这在全国农村也是相对发达的。

第四，长三角地区是我国环境承载力最强和生态压力水平最高的地区之一

相对于中西部较多的生态脆弱地区，从土地资源、水资源等的空间分布看，东部长三角地区生态环境的可支撑能力相对较强。这不能不说是几千年先辈对自然环境改造的结果，例如长三角地区历史上是一片水乡泽国，但随着对水环境的改造，形成一个水网密布、交通便利的地区。生态可持续能力的提高促进了农业和地方工商业经济的发展。随着对自然环境的改造，我国的人口就不断向这个地方集聚，在当前缓解我国尖锐的人地矛盾和重新进行人口空间布局的过程中，可以预见东部地区的人口数量和比重将越来越高，且将在相当长时期内继续增烟。从生态环境支撑能力看，长三角地区是我国少数几个能够承载大量人口的发展区域，这也要求国家和地方政府要特别珍惜长三角来之不易的生态基础环境，努力促进可持续发展。

而另一个角度看，长三角地区人口密度较高，经济增长水平较高，带动人们生活方式的现代化。东部城市和长三角地区的人类活动对于生态环境的压力比其他地区更加显著。用全国的平均水平来衡量，长三角地区是我国生态赤字最为突出的地区。人均资源、能源消费量本身高于全国其他地区，同时长三角地区作为中国经济发展速度最快的地区，也是资源和能源消耗量增长最快的地区，人口总量、经济总量和废水、废气和生活垃圾存在密切的关联。一个似乎矛盾的结论是，正是因为长三角生态环境的可支撑性和弹性比较强，反而带来长三角地区更为严重的对生态环境的压力，并导致生态系统可能存在逐步恶化的局面。这已经可以从近年来淮海水质污染、太湖全流域的水体污染上表现出来。在经济增长方式没有得到根本改变之前，长三角地区的人口增加越多，对环境的破坏就越严重。

长三角发展需要大量依靠对区域外的资源的进口以实现区域的平衡和运转。长三角地区在粮食、肉类、矿产、能源等重要资源上均存在不足，解决办法是增强进口和增强资源的外部依赖水平，这又对宏观经济系统的可支持能力带来压力。能否获得稳定的、长期的资源、消费品和能源的供给，已经成为影响长三角经济发展和整个国家安全的重要问题。虽然长三角地区可以从区域外、甚至国外购买发展所需要的资源，但资源的获取需要付出成本和代价。而且一些非流动资源如水资源、货物运输服务能力、交通设施服务能力等仍制约了长三角地区对人口的集聚能力。

人口变动和生态环境是一种动态的关系，长三角地区需要不断强化生态环境的支撑能力，不断调整经济增长的方式，来减少生态赤字，可以为国家宏观人口布局的调整和人口资源环境关系的协调发挥更大作用。而如果人口集聚增加，经济增长模式不能得到很好地调整，反而会造成长三角地区的生态退化，降低地区生活福利和发展的质量，削弱其未来可持续发展的长远能

力。因此某种意义上，人口安全也是长三角地区人口资源和环境关系的题中应有之义。在这种动态关系中，我们固然乐观地看到长三角地区具有人口进一步集聚和吸纳的能力，而如何使人口增长、经济增长和环境保护保持良好的平衡，可能对于长三角地区这样一块宝地能保有一个理想的未来，是一个重要的挑战。

总体上看，长三角地区的经济迅速发展、社会事业的进步、全球化力量的深刻影响，以及资源环境承载力的独特优势和突出压力，都对本地区的人口发展带来深刻影响。长三角地区富有特色的区域发展状况和面临的挑战，使长三角地区的人口总量、结构和分布的变化，呈现出和其他区域不同的突出特点，产生出具有独特性的人口问题，在人口和资源环境和城市发展的内在关系上也产生出具有地区特点的突出矛盾。人口问题的独特性，要求长三角地区区域的整体发展形成具有特色的发展战略和实施方案。下面我们将抓住重点，对长三角地区人口发展的几个特殊性问题和相关发展对策进行分析。

二、人口率先转变引发的先行性人口问题

长三角地区的人口发展水平是领先全国的，长三角地区人口转变和人口结构变化具有率先性，各种人口问题的出现也具有率先性，长三角地区的生育高峰、就业高峰和老龄化高峰在全国最早出现，人口变动所引发的各种人口和社会经济问题，包括老龄化问题、独生子女问题、民工荒问题等也在全国较早地反映出来。

第一，长三角地区的人口自然变动领先全国。我国从1990年代末期基本完成了人口转变，而长三角基本在1980年代就完成了这个过程。长三角地区人口已普遍进入低出生低死亡和低自然增长的阶段，自然增长接近零增长。全国的人口自然增长率仍在6%左右，长三角中一些城市已经出现人口自然负增长。上海是长期的人口自然负增长，江苏是长期的一胎化。人口转变发生得较早，人口降低到更替水平以下时间相当长，并率先表现出人口转变和长期低生育率人口所带来的后果。

人口转变的率先性，还表现在人口波动上，长三角人口自然变动的波动性影响也比全国提前出现。由于长三角地区人口转变比较早，独生子女问题也出现得比较早，当全国还在考虑稳定低生育率的时候，长三角地区第一代的独生子女已经开始进入婚龄和育龄，并开始对人口自然增长带来影响。新的一波人口出生高峰的推移性影响在长三角地区已经开始出现，而在我国还处于上一波人口出生的下降期。由于独生子女生育政策和育龄妇女人口比重增加的影响，长三角地区也将快于全国出现人口生育水平的反弹。

第二，长三角地区的人口老龄化水平也领先全国。2000年全国65岁以上老年人口的比重达到7%。而长三角地区在1980年就已经达到这个水平。在这个意义上领先全国20年。目前长三角65岁以上老年人口比重达到10%，上海已经达到12%。桂世勋提出长三角地区老年人口进入快速增长期的时间也比全国要提前10年左右³。长三角地区似乎比其他地区更加少子和更加长寿，其老龄化程度和老龄化的未来发展也总是快于全国。

第三，如果不考虑大量流动人口进入长三角地区，长三角的劳动适龄人口的转折点也领先全国10到20年。全国的劳动适龄人口比重将在2020年左右开始下降，而以户籍人口考虑，长三角地区的劳动适龄人口已经处在转折点上。这也是在目前长三角地区劳动力市场出现紧缺的一方面的原因。即使考虑流动人口，长三角地区的人口结构的变化仍然快于全国的平均水平。

这些人口自然变动和人口转变的率先性，意味着长三角地区的人口变化和出现的人口问题是领先于全国的，我国人口的生育高峰、就业高峰和老龄高峰会相继到来，在长三角地区这三个高峰将会更早地到来。长三角人口发展的今天，也就是全国人口发展的未来。长三角当前碰到的人口问题，在若干年后就会在全国也相应出现。这使长三角地区面对人口问题时，存在很强的探索性，具有很强的示范性。

³ 参见桂世勋《长三角地区人口老龄化发展战略研究》，载上海市人口和计划生育委员会等编《长三角地区人口发展战略研究报告（2005年）》，第284-292页。

这种率先性和示范性，对长三角地区人口发展提出了较高的要求。长三角地区事实上已经成为一些全国性问题的实验室，一些人口问题需要通过长三角进行先行先试，为全国来总结经验。例如长三角地区要率先实现人口与发展模式的转变、率先探索生育政策的减压、率先实现人口性别比走向正常、率先实现人口发展的现代化、率先实现城乡一体化、率先走出集约型发展而依靠循环经济来实现可持续发展的路子，等等。作为人口发展的先行先试地区，长三角人口问题的率先性及解决，对国家发展因此具有突出的经验性价值。

三、人口导入区的机械增长调控和流动人口管理

在基本实现人口转变和稳定低生育率以后，人口迁移成为影响长三角地区人口总量、分布和内在结构性变化的关键因素。长三角地区是我国最大的移民和流动人口集聚区域之一，引发尖锐的人口机械增长调控和流动人口社会融合问题。

1995-2000年迁入长三角地区的人口达602万人。其中70%来自安徽、江苏北部、四川、江西和浙南。从长三角地区迁移到长三角以外的人口为111万人口。迁入上海人口占长三角以外迁入人口的29.3%。长三角以外迁入人口更多地是在江苏中南部（38.0%），浙江东北部比重为32.7%。长三角地区作为世界工厂和全球产业的重要制造业基地，人口将继续保持快速集聚的趋势。未来一段时期内，快速的人口集聚和人口导入仍然是本地区最为突出的人口特点。在人口迁移的作用下，到2010年，长三角地区的总人口基本会达到约1亿人。⁴

向长三角地区的人口迁移本身是东部地区人口发展战略的特殊性战略。我国幅员辽阔，社会、经济、资源和环境条件呈现出很大的地区差异，因此各个地区应该采取差别化的人口发展战略。例如笔者认为，中西部地区的人口城市化和区域发展可能更适合采用澳大利亚式的城市布局模式；而在东部长三角地区、珠三角地区和京津冀地区，就更适合采用迁移为主导的城市群发展战略。日本的东太平洋沿岸都市连绵带（东京-名古屋-大阪）可以给长三角地区的发展提供有用的启迪。日本的沿海都市带的面积大约也是10万平方公里，人口为7千万，通过以城际轨道交通系统为依托，以东京为中心构造城市体系和产业网络体系，能够给长三角地区提供一个未来发展的参考模型。

这样的人口迁移过程，也会对长三角地区不同城市产生不同的影响，笔者研究了长三角地区以外的人口迁入长三角中不同城市，以及长三角内部的城市的城际迁移的共同影响，可以把长三角内部的城市分为三类。

第一类是迁移率超过1%的城市，定义为“人口快速积聚的移民中心城市”。包括上海、苏州、无锡、宁波、杭州、南京、常州和嘉兴。这些城市一般都有较高的迁入率，较低的迁出率。这些城市在区域发展中显示出很强的竞争力，它们在区域城市体系中的地位也持续上升。

第二类是人口净减少状态的城市。包括南通、泰州、扬州、舟山。这些城市从长三角以外地区的人口迁入率、从长三角内部城市的人口迁入率都较低，而向长三角内部其他城市的迁出则相对较高（除了镇江和泰州），另外向长三角以外地区的人口迁出率也很高。这些城市在长三角地区的社会经济地位相对滞后，并有持续落后的趋势。

第三类，人口微弱增长的城市。包括镇江、绍兴、湖州和台州。这些城市迁入率都相对较低。绍兴和台州向长三角以外地区的迁出率较高，而所有这些城市向长三角内部其他城市的迁出率都较高。这表明这些城市都受到长三角地区其他工业中心城市很强的辐射。这些城市实际上正好处在两个大型工业城市的“断裂点”上，比如镇江、绍兴、湖州，结合工业经济的“中心-辐射”的发展模式，这一尴尬的区位相当大程度影响了他们在工业化道路上的经济竞争力和发展速度。台州是这个群体中与众不同的一员，它有着很高的从长三角以外的迁入率，和最低的从长三角内部城市的迁出率，同时，它向长三角地区内其他城市的迁入率和迁出率都是最高的。这表明台州已经成为连接长三角地区和其他地区的一个结点城市，许多国内移民选择阶梯式移民的策略，先到台州，然后再迁移到长三角的其他城市。

⁴ 参见任远《长三角地区国内移民的总效果及对区域城市结构的影响》，《人口学刊》2007年第6期。

因此，在人口不断迁移的基本格局下，长三角地区城市体系的结构将会继续演化，长三角城市群将进一步形成以上海为中心，以杭州、苏州、南京、宁波四个都市区为载体的五个城市组团的格局。上海的人口将在2010年达到大约2000万。同时，苏州、杭州、南京、宁波等城市地区的人口将持续增长，到2010年基本上都会实现800万人口左右。到2010年，这五个都市区将占长三角总人口的52%，而目前这一比例是48%。以这五个都市区为核心的城市组团，将对工业化和人口集聚发挥更大作用，并将基本上概貌性地描绘出未来长三角区域的基本格局。

人口的大量集聚和高速集聚成为长三角地区区域人口变动的最重要因素，这种迁移流动也表现出长三角地区对中国经济的扩散影响和辐射作用。这种影响有积极性的方面，包括替代性的迁移和对人口红利的收获。也有相对不利的方面，即人口迁移和流动对长三角地区的人口资源环境带来巨大的压力，对城市管理和公共财政的能力带来挑战，人口快速集聚对城市基础设施和公共服务能力带来一定困难，而流动人口和本地人口日益加剧的社会分化也威胁社会安全和秩序。人口迁移所带来的各种问题需要引起充分的重视和综合地解决。

第一，长三角地区人口机械调控的问题将日益尖锐和日益突出

从一个方面看，长三角地区要着眼于促进移民、合理引导移民的思路，立足于全国人口再分布的角度，在长三角地区实施以移民为导向的区域人口发展战略。应该看到，长三角的国内移民是全国性人口再分布的组成部分。即人口由中西部地区向就业机会相对较多、资源和生态条件较好的东部沿海地区的迁移。未来一段时间，长三角地区每年的人口净增长可能会达到130-140万。考虑到大量移民是持续地涌入城市并不断地返回农村的背景，具有很强的非永久性移民的特点，实际上进入长三角地区的年人口迁移和流动会更多，估计每年有1500-2000万人口流入这个区域。人口迁移成为长三角地区经济发展的重要动力，也对西部和农村地区人口收入增加产生了积极效果。继续鼓励人口从西部向东部的迁移是一项长期性的国家发展策略。

但是，在东部地区的产业结构、经济增长方式不能得到很快提升情况下，在科学技术水平不能得到很快发展，盲目提倡人口向长三角地区迁移流动又会带来巨大不良后果。长三角地区确实是我国重要的人口导入区域，而需要强调的是，长三角地区的人口容纳能力并不是无限的。有一系列的因素会制约长三角人口的“过度聚集”。虽然长三角地区是一个开放性的城市群区域，但非流动性资源约束和资源获取的成本仍然会成为区域人口集聚的重要限制。长三角地区是一个矿物能源和矿物工业原料资源异常贫乏的地区，需求量极大的能源和工业原料煤、石油、铁矿石都极其稀缺，甚至完全没有。耕地不足的问题已经存在。水资源相对全国比较短缺，水质型缺水问题更加突出。人口集聚速度如果超过城市化的承载能力，则会引发城市贫民窟、生活质量下降、污染加剧、生态环境恶化等一系列的问题。

因此，我们应该认识到长三角在全国社会经济发展过程中的先行作用，及与此伴随的急剧的人口迁移过程。但对这种作用不能过分夸张，需要避免那种长三角可以再帮助解决1-2亿人的过分乐观的想法。长三角地区仍然需要在一个合适的规模下，用更科学的生产和生活方式引导经济和社会进步，用更科学的区域规划实现城市体系建设和人口合理布局，用更可持续的制度安排来实现人口资源环境与社会经济的协调发展。在某种意义上，我们要一边加强产业调整和技术进步，发展循环经济，一边仍要继续加强对人口机械变动的调控能力和调控方式的引导，长三角地区的发展要实现人口迁移和区域可持续性的良好平衡。

第二，长三角地区要应对大量人口迁移和流动，推进城市人口管理体制的改革

大量流动人口涌入城市往往会对城市基础设施、交通、住房、社会福利带来负担。当前，在我国的城市地区，没有户籍的外来人口在各种公共服务和市民权利方面也面临着很强的社会排斥。随着流动人口的多数在城市长期居留和稳定居留、工作方式长期化、居住方式常态化、生活模式家庭化、以及第二代移民的增加，流动人口正与城市体系发生更多的社会互动，这一切都要求采取以融合为导向的社会政策。现行的户籍制度、人事档案制度、保险福利制度以及城乡居民身份差别对人口迁移和城市化还带来很大限制。对于日益增多的进城农民，不能再简单地采取堵、卡、赶等限制性措施，而要逐步按照同责任、同义务和同权利的原则，实现社会贡献和制度接纳的相互统一。

因此，长三角地区应适应流动人口的快速集聚，率先探索以居住地为依托的人口管理制度，促进农民工的市民化。加快推进户籍制度改革和流动人口现有管理方式的改进，率先在长三角地区实行以居住证制度为主的属地化管理体制。促进户籍改革由审批制向登记制过渡，打破城乡二元结构。依托居住证制度完善人口管理，逐步剥离户籍和各项福利，实现同责任、同义务和同权利，实现贡献和福利的相互统一，保证社会稳定，并促进城乡之间、本地人和外来移民之间的社会融合。

四、人口老龄化和建设老龄社会的制度体系

长三角地区是全国人口老龄化的高峰地区，同时人口老龄化程度的速度也快于全国。据2000年“五普”资料，长三角所在的上海市、浙江省和江苏省65岁及以上老年人口比例分别为11.42%、8.92%、8.84%，在全国各省市区中居前三位。金字塔下方的收缩意味着未来人口负增长的内在机制已形成。从收缩的趋势来看，将来人口负增长的势头会比较迅猛。到时候人口金字塔的塔形将逐步变成上大下小，人口老龄化将会达到相当严重的程度。预计至2040年，这个地区的老年人数约3730万人，为目前规模的3倍。

在少子和长寿的共同作用下，长三角地区人口年龄结构的老龄化问题已经非常明显。同时长三角地区的人口红利机会窗口也将率先关闭。结合家庭结构的变化，人口老龄化对宏观经济投资水平的下降、社会保障的压力、医疗卫生体系建设的不足、社会生活供养体系的需求等老龄社会产生的问题将在长三角地区一一表现出来。以上海为例，包括离退休人员养老金在内的非在职职工劳保福利费在10年内年增长率达21.3%，而同时期GDP的年均增长率为19.66%。随着长三角地区老龄化程度的加深，人口老龄化对经济发展的压力将率先在这个地区暴露出来。

在研究长三角地区人口老龄化的过程中，我们也需要考虑到替代性迁移对人口老龄化的影响。从不同的城市地区看，如果我们不考虑上海，则基本表现出经济相对发达、层次相对高的城市大多老龄化程度比较低。长三角地区平均的65岁以上人口比重为10%，而南京、苏州、无锡、常州、杭州和宁波老年人口（65岁及以上）比重都在10%以下，老龄化程度较高的地区大多集中在经济相对落后、层次相对低的城市，如南通、泰州的老齡化程度都高于长三角平均水平，其中南通是长三角地区老龄化程度最严重的城市，老年人口比重达到12.6%。说明人口老龄化除了受到人口内在自然变动的影響，也受到由于经济活力引发的人口替代性迁移的共同影响。

因此，随着长三角经济的迅速发展吸引越来越多的区域内部移民和省际移民，将极大地缓解长三角地区的人口老龄化问题，并延长长三角地区收获人口机会窗口的时间。长三角人口老龄化的压力并非如数据表现出的老龄化数据那么严重。关键的问题则是，在长三角的经济相对薄弱地区和人口导出区，如南通、泰州、台州等地，人口导出将更加加剧老龄化的压力，这一问题需要引起更大的重视。同时，人口迁移虽然可以降低宏观经济的老年供养水平，但实际上并不能缓解具体家庭中的老年生活和老年供养问题。

另一个需要考虑的因素是城市化过程对农村老龄问题带来更大影响。长三角地区是城市化水平较高的地区，市镇老年人口已超过乡村老年人口。根据叶明德等的研究，2000年长三角地区乡村60岁及以上老年人口中，市镇老年人口为占老年人口总数的54.45%。65岁及以上乡村老年人口中，市镇老年人口比重为54.68%。受农村中青年外出务工经商等人口流动因素的影响，乡村老年人口比例明显高于市镇，60岁及以上老年人口比例乡村为15.59%、市镇为12.44%；65岁及以上老年人口比例乡村为11.26%、市镇为9.07%。⁵城市化过程中农村的老龄问题更加突出，笔者也曾撰文指出，人们通常认为的农村是人情脉脉的生活家园，城市是孤独的混凝土所构造的世界并非现实，城市化过程实际上有利于老年人口生活福利的改善。按照城市化的过程构造人口队列，即城市老人、失地直接城市化的老人、子女进城的间接城市化老人、仍然和子女居住于农村的农村老人，在经济水平、生活稳定性、医疗健康状况、社会保障情况、生活满意度情况等各个方面都表现出城市化对老年福利具有积极的影响。⁶考虑到农

⁵ 参见叶明德等《长三角地区人口老龄化与养老保障体系研究》，载上海市人口和计划生育委员会等编《长三角地区人口发展战略研究报告（2005年）》，第172-203页。

⁶ 参见任远等《诸暨市城市化过程中的人口老龄化研究：在城乡结构变动过程中创造更美好的老年生活》（诸暨市人口计生局委托课题的研究报告），2006年。

村地区更高的老龄化程度，农村相对于城市更为薄弱的社会保障体系，以及农村老年人口生活福利水平更低、生活风险更高，长三角地区老龄化问题在农村地区比城市地区将更为严峻。

实际上人类社会是在不断地老龄化的，关键在于要适应人口老龄化的人口过程建立与老龄社会相适应的经济社会制度，长三角地区可以依托其相对较强的经济实力，在老年社会的经济社会体制的探索上率先进行探索和建设。

第一，应对人口老龄化和高龄化的挑战，最根本的是建设完善社会保障体制。长三角地区的养老保障体系还是各个地方统筹的、城市和农村分离的。在城镇地区已基本建立起社会化的老年保障体系、退休保障制度、医疗保险制度。在农村，以集体经济为基础，建立了“五保”供养制度，农村集体的社区养老、农村养老保险体系从1980年代后期开始建立，但保障的标准较低，覆盖率也比较低。农村医疗保障水平的更低，改革开放以来农村地区的农村合作医疗基本瓦解，直到本世纪初才开始逐步实行以大病统筹为主的新型农村合作医疗。长三角地区离建立完善的社会保障体系还有很大的距离。

第二，推迟退休年龄，能一定程度上缓解老龄化所带来的劳动力紧缺和社会保障资金供养不足的问题。根据桂世勋教授的研究，长三角地区可以从2011年开始逐渐推迟城镇职工的退休年龄，并逐步过渡到男女同龄退休，这样不会加剧当地户籍人口的失业问题。同时能充分利用准老年的人力资源，而且可以通过延长他们在职缴纳基本养老保险的年限和相对缩短退休后领取基本养老金的年限，减缓城镇职工基本养老保险基金的收支赤字。

第三，长三角地区要探索建立多元的老年生活服务体系和多元化的养老模式。坚持家庭养老为基础，充分发挥社区养老和机构养老的作用。完善长三角地区养老多元化模式。要在完善现居住地养老服务的基础上，积极探索“本地待遇、异地养老”的服务模式。例如城市地区特别是中心城区地价很高，但老龄人口比重也较高，造成很多养老设施仍然供不应求；在郊区的地价很低，生态环境良好，而不少养老院还存在床位剩余，没有老人愿意居住，如果老年人口居住能自由流动，实现异地养老、农村养老，对提高土地经济产出和增强城市活力显然是有利的。

五、区域一体化背景下的人口发展整合

在我国主要经济区域中，长三角的区域竞争力具有显而易见的优势。它在区位优势、综合实力、政府效率、市场发育、外向型程度、资本投入、产业基础等方面已经表现出深厚的发展能力。但区域整合能力仍然是影响长三角地区发展的重要限制因素。长三角地区包括二省一市，共有16个不同的城市，行政分割对区域发展的制约还很明显，例如水环境的污染、产业结构的同构、向下的竞争等，背后都有割裂的城乡体系和地方保护的因素。条块分割的管理体制，部门的利益主体化，地方政府的利益主体化，是长三角地区发展的重要障碍。

在行政体制和经济发展中碰到的整合问题必然反映到人口发展方面，表现为由于行政壁垒导致的人口产业结构同构化、人口分布的平面化、劳动力市场流动的限制、人口城乡与地区壁垒，区域内人口政策的差异还比较明显。长三角地区人口发展需要进一步整合，应重视以下几个基本的方面。

第一，小区域人口发展目标和大区域整体目标的有机整合。小区域人口发展目标往往和大区域的整体目标存在巨大的不一致性甚至是构成冲突，这是由于我们在研究一个小区域发展时往往忽视了大区域整体的限制，忽视了大区域整体的功能布局。长三角涉及如此广大的区域，各个城市都有自身的人口和地区规划，可能从城市自身看是合理的，但和长三角整体发展难免形成一定的冲突。区域人口整合强调把整个区域作为相互联系的功能整体，根据各个组成部分的功能和区位来定位小区域的人口发展目标，从而使整体和部分有机结合，充分利用区域内各种资源促进区域最优的发展。

第二，区域内人口和劳动力的充分流动和无障碍流动。生产要素的自由流动是区域统一市场的体现，也是区域经济一体化的重要内容。人口整合要求打破人口流动的各种壁垒，促进人口（特别劳动力）在区域内实现自由流动，构成整体性的劳动力

市场和人才市场，使人力资源配置发挥最大效益。只有人口实现自由的流动和迁移，居住人口才能向最适合居住的区域居住，不同素质的人口在其最适宜的地方就业。当前长三角地区人口和劳动力流动还存在很多限制，也出现许多不合理的地方。例如上海和一些中心城市的产业结构调整产生不少富有劳动技能和劳动就业的失业产业工人，在城市化过程中产生很多失地农民，这些人口难以适应城市产业结构升级，难以找到就业机会，需要依靠城市救助维持生活，但这些人口却不能向区域内中小城镇和农业地区转移，而这些中小城镇的相关产业发展是迫切需要这些劳动力人口的，这无形中造成人力资源的浪费和政府财政的巨大包袱。不同地区的劳动力市场的供求信息，甚至同一城市不同区域内的劳动力信息网络还是相互隔离的。更有甚者，有些城市还采取排斥性就业，人为造成各种有形和无形的壁垒，使城市需要的劳动力又无法进入城市体系。割裂的就业和劳动力市场体系，对区域经济的发展显然是不利的。如果长三角能促进实现区域内人口自由流动，改变目前劳务市场各自单一封闭的局面，走向区域内劳务需求信息共享和一体化，在区域内实现人口能进能出的动态机制，则不仅有助于帮助减轻各个城市的包袱，也有助于区域内小城镇和农村地区的更快发展。

第三，人口整合要求实现区域内人口的合理布局。当前的长三角中星罗棋布的小城镇构成了庞大的城市连体，而弊端则在于整个区域人口同质化和平面化，降低了人口集聚的规模效益。人口整合所要求的合理人口布局，是要求人口根据各小区域定位，实现空间结构合理分化，在某些地方进一步推动人口集聚和城市化，而在另一方面进一步实现生态用地的保护，这样才能通过规模经济提高经济的效益、提高土地利用的效益、提高污染治理的效益、提高生态维护的效益，并使整个区域实现功能的稳定，提高生态环境的承载能力。长三角区域发展必须形成产业合理分工和合理布局，区域内部产业结构的梯度体系和人口结构的梯度体系必须相适应，并在此基础上促进人口结构的合理化与人口布局的合理化。借鉴古典城市生态学的一些基本观点，如果把整个长三角区域作为一体化的功能有机体，那么其集中和分散、分工和合作的整个过程将决定不同组成部分的功能和区位，并促进人口空间结构的合理布局。其功能体系的不断演化和更替则促进人口空间结构的不断变动和优化调整。

第四，人口整合要求实现区域内人口管理的充分互动和协作。经济发展带来人口活性化，人口迁移和流动日益突出，长三角已经成为我国吸纳城乡移民和区域移民的重要区域，上海和长三角各城市间的人口流动与迁移也在长三角人口空间变动中占重要比重。这就要求上海和长三角各城市间在流动人口管理、计划生育管理、健康和卫生管理、就业管理、居住地管理、治安等方面实现更有效率的沟通和衔接。当前区域内部的人户分离情况越来越突出，经常出现“人在的地方管不着，管得着的地方人又不在”的情况，不仅导致了城市综合治理的隐患，也不利于对各类人口提供必要的服务。很多城市管理的问题特别是流动人口管理及引发的问题，都需要加强区域人口管理的合作实现更好解决。

第五，实现区域内人口信息的充分共享。区域人口管理协作的背后是数据流和信息流的充分共享。建立长三角区域性的人口发展数据平台，能够充分掌握区域人口的动态变动，为各个城市人口、资源、社会经济与可持续发展提供决策基础。例如根据区域人口数据系统实现卫生、教育、环保等社会事业的合理布局与中长期规划。同时，区域人口信息的共享也能实现更好的人口动态管理、实现人口管理的效率，并能够促进与人口变动有关的各项事业的良好管理。

第六，要实现区域内有关人口政策的相互衔接和综合调控。现在长三角地区内部的人口生育政策、人口就业政策、教育政策、户籍政策、医疗和社会保障政策存在不同的差别，城市和农村也存在差别，造成人口管理体制的分割性。整合的人口管理第一步是要求政策能够共通和相互衔接，第二步要实现政策的同一性。人口整合要求各个城市在制定相关政策时考虑到对其他地区的影响，联手构建统一的制度框架和实施办法，逐步实现政策的规范性和统一性，营造区域性人口综合调控的政策体系。

经济一体化要求推动社会一体化和管理一体化，在人口发展方面则要求推进人口整合。这就要求长三角地区有关人口管理部门能共同形成协力，实现统一的区域人口发展战略、采取实现区域协作的人口管理、统一衔接的人口相关政策，实现区域内的人口综合调控。从而高效率地利用长三角地区的优质资源，通过人口整合提升长三角的区域竞争力，促进区域发展，并进而提高区域内各个城市的综合竞争力和可持续能力，使区域内各个城市得到共享的利益和共荣的发展。

总之，中国幅员广阔，不同的地区区域发展和人口发展的特点存在显著不同。即使同样在东部地区，不同区域的人口发展

也面临着不同的问题和挑战，有必要针对各个区域的特点实行有差别的人口发展战略。长三角地区作为中国经济发展的领先地区，面对迅速工业化、全球化、城镇化和现代化的发展机遇，具有相对良好的生态环境和巨大的生态环境破坏压力。其人口发展特别需要应对人口率先转变引发的先行性的人口问题、人口导入区的机械增长调控和流动人口管理问题、人口老龄化所带来的建设老龄社会的制度体系问题、区域一体化背景下的人口整合问题。努力解决长三角人口发展面临的这些特殊性问题，对于实现区域更好更快的发展，及共同构筑国家整体的更良好的人口发展战略，都具有重要的支撑意义。

（责任编辑：薛立勇）

www.yangtze.org.cn