
上海人口调控综合评估研究

王春兰

(华东师范大学 上海 200062)

【摘要】上海要将人口调控作为一项常态工作来抓,坚持以市场为主、行政为辅的调控手段,通过调整经济政策,实现市场主导下的人口有序流动、合理分布,通过调整社会政策和加强基层社会管理,减轻外来人口在沪工作、生活的无序状态;增强对人才、青年劳动力的吸引力,强化多中心空间结构的引导措施;完善人口调控工作的考核机制;改进人口调控的配套保障措施。

【关键词】人口调控;人口分布;人口规模

【中图分类号】C924. 24. 51

【文献标识码】A

【文章编号】1005—1309(2016)06—0035—009

近年来,上海通过产业政策、落户政策、综合治理等方面的调整,积极推动以“总量控制、结构优化”为目标的人口调控工作,为城市转型发展营造良好的人口环境。与此同时,政治经济的发展、改革开放的不断深入和社会转型的进一步加速、剧烈变化的人口形势等多重因素影响下,上海人口综合调控工作的复杂性、艰巨性和不确定性特点日益突出。

一、上海人口调控政策执行效果的评估

2014年以来上海陆续推出各项人口调控政策举措,涵盖了就业、居住、公共服务、社会治理等方面,这些政策是否开始产生预期效果需要进行全面评估,包括预定人口发展目标的完成度、调控政策附带产生的对人口结构和空间分布的影响、调控对经济转型升级的影响。广义的政策评估还应该包括调控政策收益与成本之间的比率。

(一) 对人口总量的影响

在评估人口调控政策对未来人口总量发展趋势的影响时,基于2013年及以前与2014年及以前的上海人口总量实际数据进行两次人口预测(预测结果包含了人口总量和人口年龄结构),比较两次人口预测的结果,可以评估调控背景下上海未来人口总量发展情景,也在一定程度上反映出人口调控对上海人口发展的长远影响。

基于2013年及之前人口数据的预测方案表明,至2020、2030年上海人口总量尚有较大的增长空间。根据上海统计局统计数据基于随机模型法进行上海人口预测。2010年第六次人口普查数据的分析结果显示,上海在2010年11月1日的总人口为2302.093万人,2013年底上海总人口达到2415万。在预测之前先做了一个3年的随机预测,从2010年普查数据的2302万以2013年底的2415万为靶做预测,得到2013年底的分年龄性别人口、分年龄性别的死亡率以及分年龄的生育率,然后以之为基础预测2014—2030

基金项目:上海市政府决策咨询研究重点课题(编号2015—A—28)。

作者简介:王春兰,华东师范大学社会发展学院人口研究所教师。本文参与撰写人员:丁金宏、吴瑞君、李强、王大犇、杨上广、顾高翔、查波、曹东。

年上海的人口发展变化。未来17年上海人口增长的趋势不变,但是增长的速度变慢,从2014年的每年1.7%下降到2030年的0.6%。尽管总和生育率在预测期内远低于更替水平,但人口还是持续增长,这主要由于大量的人口净迁入导致。基于2013年及之前的预测方案表明,从2014年到2030年,上海每年的净迁入人口将从33万人下降到20万人。到2020年和2030年,上海人口总量分别达到2697.01万人、2953.79万人。基于2014年及之前人口数据的预测方案表明,至2020、2030年上海人口总量的增长幅度明显减小,但仍超出全市2480万的人口调控目标。

基于市统计局发布的2014年及之前年份人口数据,同样利用随机模型方法对上海人口总量发展趋势进行预测,对照前述基于2013年及之前年份人口数据所预测的人口总量发展趋势,可在一定程度上发现2014年以来严格控制特大城市人口各项政策出台对上海人口总量发展的影响。需要说明的是,在人口调控政策没有明显变动的情况下,2010年以来,上海各年份的人口增幅均呈逐年下降态势,因此评估结果并不全是政策调整的结果,但这种对比的结果对于政策口径、政策措施的调整仍具有重要参考价值。

根据上海统计局数据,上海在2014年底总人口达到2425万。因此,从2010年普查数据2302万,以2014年底的2425万为靶做预测,得到2014年底的分年龄性别人口、分年龄性别的死亡率以及分年龄的生育率,然后预测2015—2030年上海的人口发展变化。预测结果显示,上海总人口将会由2014年的2425万人持续增长到2020年的2509万人,2030年的2536.03万人。基于2013年及之前年份人口数据的预测结果显示,上海人口在2020年与2030年将分别攀升至2697.01万人、2953.79万人。两次人口预测的结果差异较大,2030年人口总量的预测结果相差了418万,2020年人口总量的预测结果则相差了188万。从国际大都市人口总量年均增幅的横向比较^①以及中国区域发展差异格局来看,2014年上海人口净增长幅度为10万人,已处于相对较低的水平,此外,全球科创中心建设配套政策会产生一定人口吸引力,综合来看人口年均增幅进一步降低的空间相对有限,目前的人口调控预设目标是否能够达到还存在不确定性。

（二）对人口年龄结构的影响

基于2013年及之前人口数据的预测结果表明,未来上海将经历迅猛的人口老龄化过程。预测结果显示,上海65岁以上老年人口的比重将从2014年的11.1%增加到2030年的21.1%,净增10个百分点,进入老龄化的深度发展时期。老龄化与人口红利窗口的收缩,共同导致老年抚养比的迅速增长,由2014年的14%增长到2020年的21%,即到2020年,10个劳动年龄人口将抚养2.1个65岁或以上的老年人;而到2030年,老年抚养比将上升到31%,相当于10个劳动年龄人口抚养3.1个65岁或以上的老年人。

随着少儿人口的规模和比重不断缩小,致使老年人口比重相对上升。由于长期倡导和实行的计划生育政策,上海少儿人口比重奇低,已在10%以下,可能是世界级低值之所在。据预测,由于面临一个小的出生峰期,加上单独二孩政策的影响,近期上海的少儿人口比重会有所上升,从2014年的9.8%增加到2023年的12.0%,但仍然没有改变结构畸形,且2023年之后会再次出现比重下降,到2030年低至10.8%。少子化的过程还使进入劳动年龄的青年劳动力不足,导致劳动年龄人口的老龄化,影响劳动人口的创新能力。

基于2014年及之前人口数据的预测结果表明,调控背景下人口结构老龄化发展速度更快一些,老年人的绝对数量相对较少一些。人口调控背景下以劳动年龄段为主的外来人口净迁入幅度明显减小,未来上海人口年龄结构发展趋势会随之发生一定程度的变动。比较基于2013年之前与2014年之前数据两种预测结果,相同之处是预测期内上海人口劳动力(15~64岁)比重总体均呈下降趋势,老年人口(65岁及以上)比重呈上升趋势,不同之处是劳动力人口比重及老年人口比重变化的速度,可看到基

^①①2000—2010年,纽约—北新泽西—长岛大都市区的人口年均增长幅度为5.7万人;2001—2009年,伦敦大都市区人口净减少8万人,国内有146万人口迁入伦敦都市区,同时由伦敦都市区迁出到国内其他地点的人口达到210万人,人口净迁出64万人;同时期,迁入伦敦的国外移民为138万,迁出到其他国家的居民也达到82万,净增长56万人。

于2014年及以前数据的预测方案中，劳动力人口比重下降更快，老年人口比重上升更快。就老年人口比重而言，根据人口调控背景下的预测方案，至2020年全市老年人口比重为15.9%，至2030年将达到24.1%。就老年人口规模而言，人口调控背景下的预测方案比基于2013年及之前数据的预测方案较少一些，2020年两个预测方案的老年人规模相差了约4万人，2030年两个预测方案的老年人规模相差了约19万人。这意味着人口调控背景下，人口结构老龄化发展速度更快一些，而老年人绝对数量相对较少一些（见表1）。

表 1 两种基期预测方案下 2015—2030 年上海人口年龄结构变化的对比 单位(%)

年 份	基于 2013 年及以前数据			基于 2014 年及以前数据		
	0—14	15—64	65 +	0—14	15—64	65 +
2014	9.8	79.1	11.1	—	—	—
2015	10.3	78.2	11.6	10.2	78.0	11.8
2016	10.6	77.3	12.0	10.5	77.1	12.4
2020	11.7	73.4	14.9	11.5	72.6	15.9
2025	11.9	69.8	18.3	11.2	68.6	20.2
2030	10.8	68.1	21.1	9.6	66.3	24.1

（三）对人口文化程度构成的影响

上海人才资源发展的外部环境正在转变，全国人才资源总量增幅趋缓下区域间人才竞争越发激烈。上海是超大型开放城市，在一般性因素之外，大规模人口迁移流动、城市发展目标定位、产业转型升级、落户政策等也会对其人口文化程度高低产生较大的直接影响。上海基础教育比较发达，2010年中小学入学率接近100%，上升的空间较小，所以教育发展水平对文化程度的影响有限。

上海对人才资源的需求将不断加大，但人才供给的大环境不容乐观。从经济发展水平和城镇化水平看，当前上海在全国无疑处于相对较高水平，同时，也面临来自中、西部地区工业化、城镇化加速发展所带来的挑战，尤其是地区之间人口迁移流场的变化以及对人才资源的竞争性使用。从历年全国高校毕业生总数变化看，2009年以来年均增幅持续趋缓，势必导致全国人才总量增幅的回落，由于各地经济发展对人才的需求日益高涨，省区之间的人才争夺将日趋激烈，由此构成未来上海人才供给的不利形势。

未来上海每10万人当中各类文化程度人群的变动新特征主要体现在两端的互补性变化，小学文化程度人口的减幅趋缓，同时大专及以上学历文化程度人口的增幅趋缓。人口总量调控背景下，上海未来人才资源总量储备明显下降。根据上述各类文化程度人口的年均变化幅度和方向，对2020年、2030年上海每10万人口中各类文化程度人口数进行外推计算（见表2）。测算结果显示，2020年每10万人口中大专及以上学历人口数为31403人，按照2020年常住人口总数2730万人来推算，“十三五”期末全市大专及以上学历人口规模估计为857万人；2030年每10万人口中大专及以上学历人口数为36371人，按照2030年常住人口总数2960万人来推算，全市大专及以上学历人口规模估计为1077万人。

在人口调控背景下，假设人才政策没有进行调整，人口迁入的文化程度构成没有发生改观，人口总量增幅趋缓的同时也意味着人才资源总量增长趋于缓慢。在人口总量调控的背景下，按照上海2020年、2030年人口总量分别为2509万人、2536.03万人（基于2014年及以前数据的预测方案）来推算，2020、2030年大专及以上学历人口规模分别为788万人、922万人，比前述预测分别少了87万人、155万人。这意味着上海必须加大人才政策吸引力度，才能抵消人口总量调控对人才资源储备的抑制性作用。

（四）对人口分布的影响

外来人口是上海人口郊区化的先行军，在市内人口疏解措施没有加强的情况下，人口调控会延缓多中心城市空间结构发展的步伐。上海人口分布格局不仅受到市内人口迁移的影响，还在很大程度上受到市外人口迁移的影响。郊区新城人口集聚更是在很大程度上依赖于外来人口迁入。2000—2010年，全市新增常住人口大部分为外省市来沪人口，新增外来人口占全部人口增量的88.4%。除松江新城以外，其余各新城及其所在区的新增外来常住人口占常住人口增量比重均在70%以上，青浦区的相应比例最大，达到96.9%，其次是奉贤区，为92.0%，松江新城的人口增量中外来人口也占到52.3%。

人口总量增幅的趋缓还会对上海人口空间分布变化形成明显影响。郊区新城^{①2}人口集聚以外来人口为主，在没有更大力度市内人口郊迁引导措施的情况下，人口调控势必会在一定程度上抑制新城的人口增长，进而延缓多中心城市空间结构的发育进程。基于2013年及之前人口数据预测（A）与2014年及之前人口数据预测（B）得到2020、2030年人口总量变化趋势，并由此推算各新城人口总量，在2030年上海将至少出现4个人口达到百万级的新城，这里未考虑近年密集出台的临港新城建设发展新措施的影响。但按照2014年及以前数据预测的人口总量增长情况推算，在人口调控背景下，各主要新城的人口数量增长明显较为缓慢（与基于2013年及以前数据的预测方案推算结果相比），在2020年、2030年分别会对各新城人口规模造成约10万人、20万人左右的差异（见表3）。

（五）对经济转型升级的影响

在国际大都市产业结构升级转换过程中，劳动力的数量构成也会发生相应变化，上海近年在产业结构调整背景下出现第一产业、第二产业从业人员绝对量由减转增的势头值得关注，人口调控作用有待进一步发挥。从上海三次产业结构演变的轨迹来看，第一产业在国内生产总值中的比重持续下降，由改革开放初期的4%下降到2013年的0.6%；第二产业在国内生产总值中的比重持续下降，由1979年的77.2%下降到2013年的37.2%；第三产业比重持续上升，1999年第三产业在国内生产总值中的比重达到50.8%，首次超过第二产业，之后第三产业比重虽有波动，但总体仍然保持上升趋势，2013年，上海第三产业产值占比达到62.2%。三次产业产值比重发生改变的同时，从业人员数量与构成也有所改变。近几年上海第二产业从业人员总量在波动中仍有小幅增长。此外，2010年以来上海第一产业从业人员的数量也有所增长，2010—2013年增长了9.27万人。

表 2 上海 2020、2030 年每 10 万人口中各类文化程度人口数预测

文化程度	2010—2020 年 年均变化(人)	2020—2030 年 年均变化(人)	2020 年(人)	2030 年(人)
大专及以上	767.8	440.6	31403	36371
高 中	—206.5	—206.5	20059	18009
初 中	—28.4	—28.4	38481	38486
小 学	—409	—280.7	10058	7134

²①嘉定新城包括嘉定镇街道、新成路街道、菊园新区、嘉定工业园（南区）、马陆镇；松江新城包括方松街道、中山街道、岳阳街道、永丰街道；青浦新城包括盈浦街道、夏阳街道、香花桥街道；南桥新城包括南桥镇；临港新城包括申港街道、芦潮港镇、老港镇、泥城镇、万祥镇、书院镇。

表 3 上海若干重点发展新城的常住人口变动趋势

新 城	2000—2010 年 期间人口增长率(%)	2010 年人口数 (万人)	2020 年人口数 (万人)		2030 年人口数 (万人)	
			A	B	A	B
—	—	—	A	B	A	B
松江新城	111.2	46.63	89.92	79.32	157.07	124.67
嘉定新城	80.1	44.38	73.17	62.90	109.61	82.77
青浦新城	85.0	36.29	61.32	52.27	93.66	69.48
南桥新城	84.8	36.12	64.20	54.60	104.46	75.45
临港新城	37.3	23.10	34.54	30.12	51.76	37.61

注：表中的A是指基于2013年及之前人口数据预测得到的人口总量推算的结果，B是指基于2014年及之前人口数据预测得到的人口总量推算的结果。2020年人口数、2030年人口数为外推数字，首先计算2010—2020年全市人口总数增长率相比2000—2010年全市人口总数增长率的下降得到一个人口增长率变化的系数，用这个系数与2000—2010年各新城外来人口变化率相乘得到2010—2020年外来人口变化率，同时假定各新城的户籍人口增长率不变，用计算得到的外来人口数与户籍人口数相加即得到各新城2020年人口总数，以此类推得到2030年各新城的人口数。

人口变化与经济结构变动紧密联系，劳动力与资本等其他生产要素一样具有产业跟随性，产业也有劳动力跟随性。上海等东南沿海大城市人口快速增长的根源在于产业结构，大量低技术含量、低附加值的劳动密集型加工组装型企业对低端劳动力产生巨大的吸纳力；另一方面，低端劳动力的大量集聚又会在一定程度上阻碍产业升级和劳动密集型企业的转移，由于廉价劳动力的长期存在，产业转型也丧失了内在动力。上海第二产业从业人员增速放缓，但总量仍在波动上升，第一产业从业人员也以相当幅度绝对增长。在推动三次产业劳动力总量与构成转变方面，人口调控显然还有较大的发挥空间。人口综合调控政策的分类指导还未产生明显效果。如何从产业调整和人口调控双管齐下，促成产业结构与人口劳动力总量构成之间良性循环，仍有待深入探索。

三、上海人口调控政策执行中的问题挑战

（一）落户积分管理政策执行中的问题

上海落户积分管理中，标准分不固定、不公布的运作模式使得户口审批的不确定性大大增加。按照管理规定，落户的标准分是“由上海市高校毕业生就业工作联席会议办公室根据上海市政府户籍人口机械增长调控要求确定”，这意味着不同年份的标准分会浮动变化。在用人单位要素分中设有重点领域要素分，即录用上海市经济社会发展重点领域导向专业毕业生可加3分，在符合导向专业基础上，录用列入教育部、上海市重点学科所在高等院校的硕士研究生可再加3分，但每年这个“导向专业”均有变化。在上海人口调控趋严的背景下，浮动的落户积分管理制度意味着每年发放的户籍数量极有可能逐步减少。对落户申请人来说，通过落户申请并不等同于通过最终审核，得到的结果仅为是否通过审核而不清楚标准分究竟是多少。政策执行中标准的短期频繁浮动，没有稳定的预期和前景，不利于人才发展，实行落户积分管理以满足人才需要的目标恐怕也会受阻。

落户积分的浮动管理模式和不尽合理的人才评判标准有可能对高层次人才产生排斥作用，不利于上海的人才集聚。由于落户政策的逐年收紧，一些在本科时便具备当年落户条件的人才在研究生毕业后却面临无法落户的尴尬境地。落户积分导向要素涉及荣誉称号和学术、文体竞赛获奖等，按规定仅限在高校最高学历就读期间所获奖励表彰。这使得一些研究生虽在本科期间都获得过一系列国家、省、市级别的奖项，却因为不是最高学历期间获得的原因而不能加分，因无法达到标准分而不能落户。落户积分制管理中，奖项加分首先是按照获得时间来加以限制，而不是按照奖项的贡献度大小，以及与经济社会发展需求的结合度来加以评判，这种人才评判标准明显与经济社会发展的需求相脱节。

上海人口调控的基调是控制人口而不限制人才，但落户指标比例分配的实际操作似乎并不符合这个基调，现行的户籍指标比例分配不利于未来上海的人才资源储备。自2013年以来，办理居住证成为毕业生进沪就业的主要渠道，办理居住证的毕业生占比超过50%。至2013年12月底，从上海高校和外省市高校共引进非上海生源应届高校毕业生3.85万人，其中直接落户的占48%。^①根据上海历年人口机械迁入数据，尽管2010年以后逐步下降，但2013年仍有约6万人落户上海，从上海高校和外省市高校引进的毕业生落户人数占比仅为1/3。落户积分管理在一定程度上会对青年人才形成外向推力，从长远来看显然不利于上海的人才资源储备。

（二）人口调控的保障措施不利问题

当前的人口综合调控政策体系本身的设计已较完善，然而其在调控人口方面的后续作用力倍受各界质疑，主要原因并非政策本身不尽完善，而是在于缺乏配套措施的保障。

这类问题比较典型地反映在城市规划对建设开发的约束力，而且仅这方面的制度缺失就已足够大大降低城市人口调控的效果。早在2003年，市政府提请市人大常委会第七次会议审议的《上海市城市规划条例修正案（草案）》中，明确提出了上海中心城市建设“应当与人口疏解、功能提升、环境改善和景观优化相结合。增加公共绿地、公共活动空间，降低建筑容量，控制高层建筑，改善城市交通，完善基础设施，增强城市综合功能。”上海控制中心城区高强度开发的“双增双减”政策措施，以法律的形式固定下来。

即便中心城“双增双减”已上升到法律层面，也未被有效执行。2000—2010年人口分布数据显示，中心城人口密度由1990年代的降低转为上升，中心城边缘区人口呈反弹增长态势。影响中心城人口增长的因素多种多样，其中最为关键的无疑是住房建设。这段时期内中心城边缘城区大量新建竣工的住房为摊大饼式人口分布提供了必要的前提条件。不仅如此，从2013年各城市区位的房屋建设施工面积数据看，边缘城区仍较大（数据中无法区分出住房与非住房）。从“五普”到“六普”期间中心城建设失控所导致的人口集聚效应，直接催生了城市空间摊大饼现象，一方面扩大了人口膨胀带来的城市病问题，同时，由于人口集聚与其他各类相关要素集中两者相互关联，也使得未来多中心城市空间结构的优化调整变得更加复杂和困难。

事实上，城市建设开发失控已成为上海人口调控的重要影响因素之一。随着城市住房建设可能带来的人口增长，是目前郊区（尤其是近郊）各区在人口调控中所面临的最为难于解决的问题。在2013、2014年的人口调控当中，各区县通过拆违、城中村改造等手段较好地达到了区内人口调控目标。但拆除房屋的剩余空间越小，也意味着这类手段对人口调控的作用越小。已建成的各类住房以及改造后新建住房，都会带来人口反弹增长。

（三）人口信息采集更新的长效机制问题

上海确保人口统计准确性的成熟的、长效的工作机制尚未形成。对人口调控来说，10年一次人口普查以及5年一次的小普查数据时效性较差，目前主要采用的是实有人口数据库中的数据来进行人口统计更新以及人口调控目标考核。自2009年11月1日起，《上海市实有人口服务和管理的若干规定》开始实施。但其中对外来人员与人户分离人员的信息采集也无强制性规定，如居住人员拒不配合，则面临着无法采集到其信息的尴尬，往往依靠片区警察出面“威慑”，或行使其“盘问”的职权，检查居住人员的身份证，但即使这样，对其婚姻、生育、家庭等敏感信息等仍难获得。管理对象不予配合的情况比较常见。

2013年以来，人口调控工作重要性明显提升，公安部门负责实有人口数据库信息采集更新以及人口统计，面临的压力也更大。调研发现，公安部门相关工作人员反而觉得近两年在各级领导重视下工作开展更为顺利，居村委干部的配合度更高，人口

³①数据来源：“上海：办理居住证成为毕业生进沪就业主要渠道”，中国教育报，http://education.news.cn/2014-04/09/c_126370080.htm。

数据准确率也有了更好保障。同时他们也提到，一旦人口调控工作有所松懈，人口信息采集得不到基层配合，工作又会变得困难。当前在各级部门高度配合下，公安部门定期进行数据核查，可以得到一个相对较为稳定的准确率数字，基于这个数据可以进一步推算实有人口数。

基层配合度差的问题持续困扰上海人口统计的大难题，特别是人口快速增长的郊区，除了队伍配备不足等表象因素之外，更深层次的原因在于，住房租赁行为不受约束，租房管理没有统一模式，加上房东出于自身和家庭利益考虑，往往不能如实填报租客情况。2011年7月颁布的《上海市居住房屋租赁管理实施办法》，对房屋出租提出了细则，但仍有不少政策盲点，对城乡结合部的农民房屋出租缺乏具体的政策。调研中公安部门反映，在实有人口和实有房屋统计当中，最难以核查的当数农民住宅空置情况。这类问题的存在严重影响到上海郊区人口管理工作的顺利开展。

（四）人口调控的反弹性问题

世界各大城市在工业化后期出现了城市人口增长趋缓甚至减少的现象。此时，企业发展对外部环境及社会服务的依赖性不断增加，人们的生活水平普遍提高，使得生产生活服务需求也活跃起来，服务业因此而得到发展。服务业具有一定劳动密集型特征，因此会带来第二波城市劳动力需求以及人口总量增长。从已走过这一历程的发达国家各大城市看，尽管第二波的城市人口增长无论从绝对量还是增速，都不及工业化初期开始的第一波人口增长，但城市人口持续净增长的可能性仍然存在。

全球科创中心建设过程中会产生新的企业与劳动力集聚效应。全球科创中心建设的大背景下，全市各区县都在推动和扶持科技型、创新型企业发展，同时，创新创业项目的优惠政策并没有对户籍人口、外来人口做区分，就上海情况而言，创业人口大多数都是非沪籍人口，这就构成了未来人口增长的可能因素之一。

淘汰高能耗、高排放等落后产能以及推动产业结构调整等举措对人口总量的影响仍存在不确定性，短期内有助于人口总量调控，但长期来看也有可能導致人口反弹增长。与全国其他地方一样，在地方利益、执法不力、安置不到位以及长效机制缺失等多种因素作用下，淘汰落后产能的工作推进本身就困难重重。至于其对人口调控的作用，目前街镇向区级层面上报的数字局限于产业调整的情况以及因此而减少的人口数（不区分就业人口与居住人口），但“腾笼换鸟”后的产业发展方向以及因此而带来的人口增长情况并无明确说法，这就给长期的人口调控工作带来较大的不确定性。

四、对策建议

（一）人口综合调控的思路

按照可比范围来对照，上海已是世界上人口规模最大、人口密度最高的大都市，在国家城市化强劲推力和地区发展强大引力的共同作用下，其人口增长的外部环境仍未发生彻底转变，城市及其资源、环境、交通等支持系统面临空前巨大的人口压力，城市公共安全领域潜在巨大风险。同时，控制人口总量与优化年龄结构、空间分布以及人力资源储备之间存在深刻矛盾，吸纳年轻劳动力是优化年龄结构、稳定人力资源的重要保障。

作为我国人口最多的特大型城市，未来上海应按照党的十八届三中全会关于“推进以人为核心的城镇化”和“严格控制特大城市人口规模”的要求，在较长时期内要将人口调控作为一项常态工作来抓，坚持以市场为主、行政为辅的调控手段，通过调整经济政策，实现市场主导下的人口有序流动、合理分布，通过调整社会政策和加强基层社会管理，减轻外来人口在沪工作、生活的无序状态；优化政策设计，增强对人才、青年劳动力的吸引力，强化多中心空间结构的引导措施，减轻人口总量调控对人口结构、空间分布等方面产生的不利影响；继续完善人口调控工作的考核机制，使部门在各项工作推进过程中自觉将严格控制特大城市人口和城市的健康可持续发展作为前提，尤其是在部门的中长期规划中要体现人口调控和城市转型的总体思想；改进人口调控的配套保障措施，政府应充分发挥在可作为边界之内的刚性约束作用，以及对市场行为进行严格监管和有序引导。

（二）人口综合调控的措施

当下，人本城市化被提高到了一个前所未有的高度，人为地设定城市内部不同区县之间的人口配额，并以此来确定财政拨款，不仅忽略了人的主体地位，其科学性也值得存疑。要在推进人口调控的同时，根据区域实际人口数量、结构和需求等，划拨财政经费和配置公共资源，建立空间响应性的财政拨款调整机制。此外，各区县在人口调控中通常采用项目化运作方式，拨付经费补偿人口调控的各类成本。区县可操作性较强的项目已经基本接近尾声，剩下的一些耗费成本巨大、操作难度较大的项目。针对这种情况，市级层面给予经费支持和协调统筹将有助于人口调控项目的顺利推进。

深入推进人口统计职责纵贯到底的常态工作机制，全面推广对农村社区住房出租户的契约制管理。目前，上海以公安部门牵头开展实有人口数据库信息采集，负责第一手人口信息采集更新的协管员由街镇招聘，分布在辖区内各居村委，形式上已实现了纵贯到底的人口统计工作模式。然而，目前信息采集的手段方法依靠人盯人的人海战术，此外出于农村干部自身利益以及村里熟人网络等原因，村委会（甚至是镇政府）容易倾向于对人口管理、信息采集、违章建筑或危险房屋等采取回避甚至放任的态度，这成为人口数据虚报的源头因素。为此建议，完善在部分区县行之有效的对出租户的契约制管理模式并加以全面推广。当前各区县的契约制管理一般由村委会与本地出租户之间签订，在此基础上，为了加强对村委会的监督，还应该将契约管理的情况汇总到街镇（派出所）存档，让农村社区房屋出租的情况变得清晰透明，一旦遇到未签订契约的出租户纠纷等曝光应签约而未签约的现象，要追溯村委书记的责任，采用这种倒逼机制迫使不透明的管理走向透明管理。将契约制管理全面地推广到郊区农村社区，清除人口管理的盲区。

完善多部门协作下的人口调控考核机制，以政策的无缝衔接确保部门间的良好协作，从根源上推动长期人口发展趋近调控目标。目前对人口调控相关职能部门的考核指标体系包括部门当年采取的人口调控举措和人口调控目标的达成，这种直接指向人口数量调控的考核方法比较容易催生短期行为。此外，针对人口调控的长期性特点，应考核部门中长期规划以及部门各类项目推进在中长期对人口发展的潜在影响。在部门工作中将人口问题与人口变动效应视为决策的先决条件之一，体现人口调控“指挥棒”的作用。在各部门上报调控人口的数量时，采用的统计口径、统计对象差异都比较大，比如就业人口与居住人口不分等，这类问题很可能会使得人口调控效果的评估出现巨大偏差。一般而言，调控就业人口，对全市人口总量的影响更为直接；调控居住人口，对所在区域的人口总量影响更为直接。应根据各部门在执行政策时所指对象，科学合理地区分和评估其产生的人口调控效果。

（三）人口综合调控的配套措施

当前上海正在开展新一轮城市总体规划的修编工作，从控制城市用地蔓延和人口膨胀的目的出发，建议在规划中严格建设用地特别是居住用地的配置，坚定维护生态功能用地的比例，以更大、更刚性的绿带、绿廊系统构造城市发展的“硬约束”，借以刚性约束城市人口的不合理膨胀，确保城市发展的生态健康和人文宜居。在优化生存空间（包括较高水平的绿地和道路）方面有一定的量化指标可以参照，在中心城开发建设中要严格按照“双增双减”的要求，增加城市绿地、增加公共空间，减少建筑总量、减少容积率，在城郊接合部城市化快速推进的前沿地带，也要按照人口调控的要求来安排建设开发的速度和体量，严格控制增量部分，要建立城市规划期内的灵活调整机制。

加快公共资源配置和基础设施建设向郊区转移的步伐，缓解城市单极发展带来的城市问题和风险。城市人口资源环境问题是人口总量膨胀和空间结构不合理等多种因素共同形成的结果，结构不合理会使同等人口规模下的城市病显得更为严重。引导城市向多中心的空间结构发展，能够提高城市综合承载力，可以缓解人口调控的压力，有助于减少短期行为。要冲破利益固化的藩篱，彻底打破城区之间在公共资源配置领域的不平等地位，加快优质教育资源、公共卫生资源等向郊区转移的步伐。在更长远的规划期内，可考虑突破行政区划界线配置要素和资源，这也是上海人口调控目标实现的最有效途径。

加强政府对产业的引导，研究出台鼓励支持政策。产业调整主要依靠市场，政府主要职能是做好宏观管理和社会经济发展

规划，以产业政策引导产业调整。认识企业转移的趋势和特点，并根据上海和长三角区域产业发展的定位和方向，结合产业规划，提出相应的产业转移规划，通过规划引导上海中小企业的产业转移。相关主管部门通过各类信息载体，对政府规划和引导信息进行及时宣传和发布，市政府出台相应的鼓励支持政策，对符合上海产业导向，依照政府规划引导开展产业转移的企业给予相关政策扶持，对转移过程中面临的投融资、土地等困难给予协调支持，并形成示范效应。