
基于安全视角的 上海人口发展问题研究^{*1}

郭秀云¹ 彭希哲²

（复旦大学，上海 200433）

【摘要】： 人口安全是关系到人口自身发展的关键问题，也是城市安全的重要基础。上海建成国际化大都市的发展目标，决定了人口安全管理必须纳入整个城市的发展规划。本文立足于上海人口发展的现实状况，对上海人口安全的影响要素及当前和未来发展过程中存在的突出人口安全隐患进行了系统分析，并在此基础上提出了相应的对策建议。

【关键词】： 安全；上海；人口发展

【中图分类号】： C924 **【文献标识码】：** A **【文章编号】：** 1009-3176（2006）03-87-（8）

人口安全是国家最基本、最重要的安全问题。与国家层面的人口安全问题相比，城市特别是大城市的人口安全具有不同的特点，尤其是像上海这样一个自然资源匮乏，主要生产和生活资源都依靠区域外输入的特大城市，存在的问题更为突出。目前，上海不仅面临着日渐增长的人口总量压力，还包括不尽合理的人口结构、极不均衡的人口分布以及人口的不断膨胀对地区资源环境、基础设施、人口管理、社会福利等诸多方面带来的沉重负荷。当前是上海经济高速发展的重要阶段，也是社会快速转型和矛盾激化的风险时期。一方面，人们对生存环境和生活质量的要求越来越高；另一方面，随着人口规模的不断扩大和人口结构、分布等问题的凸显，人口与社会经济发展和资源环境的矛盾越来越突出，各种风险因素持续增加。

一、人口安全发展的影响因素及其表现

人口安全是指一个国家或地区的人口规模适度、人口结构稳定、人口分布合理、人口素质优良，在可预见的时期内人口发展与社会经济发展和资源环境条件相适应，从而使人口诸要素之间以及人口与其他子系统之间处于一种低风险的、具备可持续发展能力的良好状态。如果用系统的观点和方法来研究人口安全问题，可以将其分为两个方面，即系统内的人口安全和系统间的人口安全。系统内的人口安全主要分析人口自身发展存在的问题，从纵向考察人口群体的代际延续与平稳增长，这方面的问

¹ * 本文系上海市政府咨询研究课题《上海人口安全问题研究》（编号：2005-Z-17）的阶段成果。

收稿日期：2006-01-20

作者简介：1 郭秀云 女（1970-） 复旦大学社会发展与公共政策学院博士研究生 山东财政学院副教授

2 彭希哲 男（1954-） 复旦大学社会发展与公共政策学院院长 教授 博士生导师

题主要表现在人口生育水平、人口结构、人口分布、人口迁移等是否存在异常变化；系统间的人口安全则侧重于从横向考察人口与经济、社会、资源和环境各子系统之间是否相互协调与和谐发展。

1. 系统内的人口安全

人口发展的安全性首先表现在系统内部，从某种意义上讲，安全的人口应当是稳定的、均衡的、健康发展的、低风险的，安全的人口应当是具有一定弹性的、可调节的、有发展潜力和适应能力的人口。但从目前上海人口现状及其发展趋势看，人口规模、人口结构、人口分布、人口素质及人口政策等方面多个问题相互交织（见表%），这主要是由于多年来人口诸要素自身发展不均衡所造成的。

表 1 上海人口自身发展过程中存在的不安全因素

影响因素	具体内容	表现形式
人口规模	户籍人口	2004 年末已达 1352 万, 出生人数和迁入人数还将有所增加, 总量压力大
	外来流动人口	已达 536 万(估算), 仍呈继续增长态势, 给就业、基础设施、人居环境改善、社会保障、治安管理带来巨大压力
人口结构	年龄结构	年龄结构不稳定、老龄化和高龄化程度加深、劳动力结构老化, 将对教育、卫生、就业、医疗和养老等方面产生交错性影响
	性别结构	流动人口出生性别比偏高, 鉴于其常住化趋势日趋明显, 给未来的婚配及社会稳定带来一定安全隐患
人口分布	中心城区/郊区	内密外疏, 一方面中心城区人口密度过大, 负荷过重, 给各种资源供应和防灾减灾带来巨大压力; 另一方面部分郊区人口过于分散, 造成城市建设的规模效益不足, 限制了城市化水平和吸纳人口的能力
人口素质	健康素质	老龄化、高龄化趋势使人口总体健康素质趋降; 由于婚检率的下降, 新生儿出生缺陷率、发病率和死亡率有所上升
人口政策	文化素质	劳动力总体文化素质偏低, 普通劳动力相对过剩, 高素质劳动力短缺
	迁移政策	经济发展所需人才引进与历史遗留问题并存
	计划生育政策	宏观: 目前的低生育率水平难以抵消和缓解人口老化趋势; 微观: 独生子女家庭具有一定的风险性和脆弱性

2. 系统间的人口安全

系统间的人口安全思想是建立在可持续发展理论基础之上的，强调系统间的人口安全，就是要尽量化解人口方面可能出现的危机，以免对社会经济和资源环境等其它子系统造成不良影响和冲击，如人口规模过大对资源环境带来巨大压力，人口教育结构与经济结构和产业结构不匹配，以及过度老龄化都不利于社会经济发展。目前，上海在人口与社会经济和资源环境协调发展方面存在的问题及主要表现见表 2。

表2 上海人口与社会经济和资源环境协调发展存在的问题

影响因素	具体内容	表现形式
人口与经济发展	就业压力	目前劳动力供求的结构性矛盾和总量矛盾都比较突出，未来经济发展是否平稳仍具有一定的不确定性
人口与社会发展	社会分层	多层分化，上海本地人口中弱势群体进一步弱化，流动人口多为低收入阶层，使城市贫困加剧，低收入阶层承受的经济压力和心理压力加大，对立情绪的滋长有可能引发社会矛盾
	外来人口的社会融合	一方面外来人口在文化、观念等方面与本地人存在差异，另一方面外来人口的流入对本地人的既得利益产生冲击
人口与资源承载力	粮食安全	上海在粮食方面对外部具有较强的依赖性，粮食安全程度取决于我国乃至世界的粮食生产情况及运输能力
	能源安全	能源对外依赖性强，总量压力和结构压力并存，全球能源形势不容乐观，未来能源需求能否满足，不仅仅是购买能力问题，取决于国内外能源供应、节能技术提高、运输能力等
	水资源安全	上海属水质性缺水城市，水源的发展方向由内河转向黄浦江和长江取水，不排除上游水污染或水资源减少而威胁水资源安全的可能性
人口与交通	交通压力	中心城区交通压力过大，交通状况能否改善取决于交通规划实施情况、政府对私有车辆的控制力度及效果、管理水平的提高及未来流入人口总量及其分布
人口与环境容量	环境安全	空气污染由煤烟型向油烟型过渡，中心城区环境质量有所改善，但郊区环境形势不容乐观
人口与灾害管理	防灾减灾	城市综合减灾体系基本形成，但在综合防御能力、技术水平和管理经验等方面仍存在不足，城市总体抗灾能力有待提高
人口与公共卫生	卫生资源	人口规模与医疗卫生服务能力、人口分布与卫生资源配置需要进一步协调；伴随人口规模进一步扩大，突发公共卫生事件应对能力待加强
	传染病的预防与控制	近年来，部分高危传染病，如HIV/AIDS新发现人数每年以约25%–30%的速度递增，由高危人群向普通人群传播

二、当前和未来发展面临的最突出的人口安全隐患

由于人口再生产的周期长、发展的惯性大，人口发展是一个渐进的积累过程，如果发展过程中出现的问题和矛盾不能及时化解，将严重影响社会的健康发展。国内外人口发展的实践也表明，人口问题一旦形成，解决和调整过程要花费几十年甚至上百年的时间，这种积重难返的局面不可避免地带来如社会保障压力加大、贫富分化加剧、经济发展受阻、资源短缺、环境恶化等一系列问题，整个社会将为此付出沉重的代价。

通过表1和表2可以看出，当前上海人口发展过程中存在着许多问题，其中有些问题是现实的，已经制约着上海的发展；有些问题是潜在的，这些问题一经达到一定的风险程度，就可能成为上海健康、持续发展的障碍，甚至会抵消多年来城市发展的部分成果。如果关键的问题和风险得不到有效的控制，由城市放大效应带来的损失将是不可估量的。基于对当前人口现状及未来发展趋势的认识，我们认为，上海当前和未来一段时期面临的最突出的人口安全隐患主要表现在以下几个方面。

1. 人口规模的持续扩大对城市资源环境承载能力构成威胁

目前，上海市常住人口已经高达1800 多万，种种迹象表明，人口规模仍呈继续扩大之趋势：（1）户籍人口稳定增长，基于目前的低生育水平和迁移政策，预计2010年户籍人口在1400万左右，2020年在1500万以内；（2）常住人口特别是外来常住人口（半年以上）近期仍有较快增长，到2020年-2030年左右，在全国达到人口高峰并基本实现城市化的情况下，将逐渐趋于稳定；（3）域外通勤人口不断增加。随着新一轮城市规划的具体实施和长三角经济一体化进程的推进，特别是大容量交通网络体系和整个长三角城市圈产业体系的日益整合，上海的城市功能边界不断扩展，来自长三角地区的非居住意义上的流动人口（当天进出上海）和通勤人口将会进一步加大。另外，在2010年上海世博会期间会迎来一个短期的人口高峰，世博会之后一部分人口分流。

人口的不断增长，在推动上海社会经济迅速发展的同时，也对本地区资源环境承载能力以及与之相关的城市公共安全等诸多方面带来了很大的压力。国内外城市发展的实践表明，城市的规模越庞大，功能越复杂，它可能出现问题的地方也就越多，它潜在的危机也就越明显。特别是对于上海这样的人口和产业密集、主要资源依靠系统外输入的特大城市，再加上疏密不均的人口布局、生命线工程密布、旧城区基础设施老化的现状，使其脆弱性表现得尤为明显，水、电、煤、交通、通讯、公共卫生、环境、资源供应、灾害防控等任何一个环节出现问题都可能导致城市功能的大瘫痪，并可能引发重大公共安全问题。

2. “内密外疏、高度向心”的人口分布模式在相当程度上加剧了人口风险

长期以来，上海人口空间分布处于不均衡状态。自 20 世纪 90 年代以后，随着浦东开发开放以及上海市整体发展规划的调整和郊区城市化的推进，旧城改造，人口向郊区疏散，中心城区面积扩大，污染性工厂按规划迁往郊区，由历史原因所造成的区域人口分布极度不均衡的状况得到了一定程度的缓解。但总体来讲，上海人口的空间分布仍缺乏合理性，中心城区特别是内环线以内人口密度过高，郊区人口密度偏低（见图%）。内密外疏的人口分布格局造成城郊基础建设的规模效益不足，使人口集聚效应无法形成，限制了城市化水平和吸纳人口的能力。

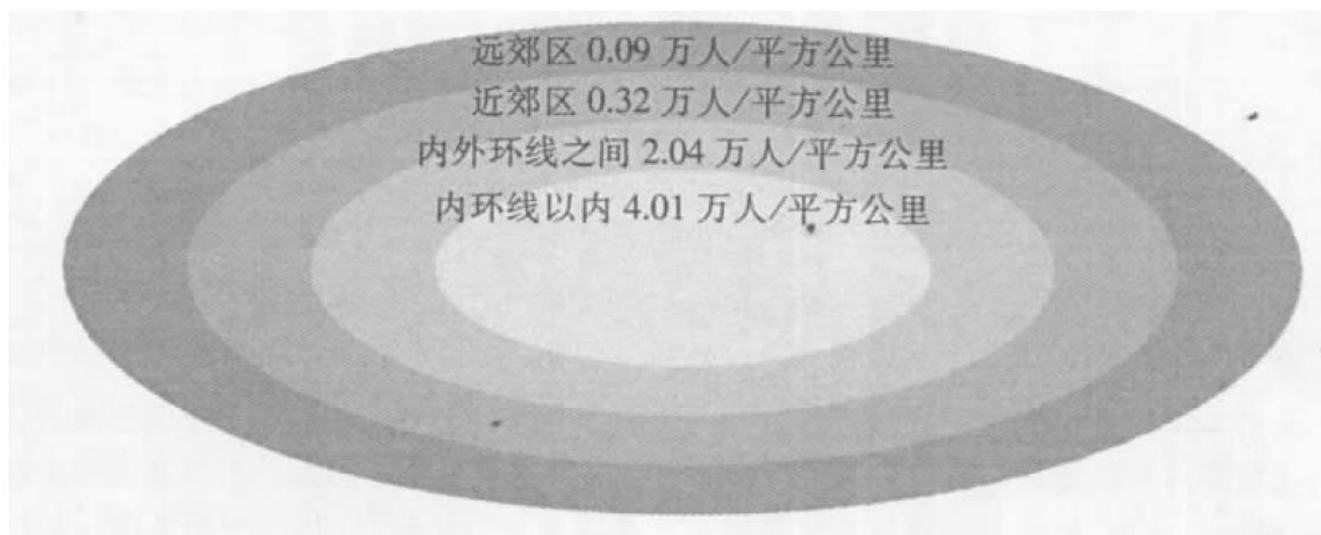


图1 2000年上海市各圈层人口密度差异

自上世纪90年代开始，按照先后后远、梯度扩散的城市人口郊迁规律，中心城区人口向郊区疏散迁移的工作已经展开，中心城区（黄浦、卢湾、静安）人口密度有了一定程度的下降，但总体看来，整个中心城区（外环以内）人口增长的趋势并未得到很好的抑制。2000-2003年的3年间，内环以内常住人口减少8万人左右，而内外环线之间地区常住人口增加了55万人以上，从

而使整个中心城区常住人口三年净增47万人左右。目前，中心城区人口密度高达1.6万人/平方公里左右。高密度就意味着高风险，包括资源配置、基础设施的高压力，灾害防控的高难度，潜在灾害损失的高额度，最终导致人口风险的加剧。

从目前人口疏散进程看，仍存在人口郊迁的动力和能力不足的问题。首先，虽然郊区在房产价格、居住环境等方面有一定吸引力，但由于中心城区社会服务设施完善、人文环境好、上班上学方便，中心城区的优越性依然明显，而相比之下，外围新开发地区生活配套设施不齐全，加之外来人口相对集中，治安状况欠佳，最终形成高收入人群惜居市中心、部分中低收入群体郊迁的局面；其次，由于中低收入群体本身迁移能力不高，如，大部分人没有私家车，完全依赖城市公共交通，在公共交通体系不甚完善的情况下，使人口扩散半径受到很大限制；第三，由于市场短期竞争和利益驱动，目前房地产开发和住宅建设的重心仍然偏重于中心城区，增加了落实“双增双减”政策目标的难度。

3. 老龄化、高龄化趋势考验社会保障体系和为老服务资源配置能力

从某种意义上讲，老龄化是人口平均预期寿命延长、出生率和死亡率下降的综合体现，是社会进步的标志。但与此同时，也潜在地带来了户籍劳动力资源短缺和年龄结构老化等问题。2005年，户籍人口中0-14岁少年儿童所占比重仅为8.7%，（全国为19.3%），较1992年的17.7%，下降了9个百分点，如果这一比重长期低于10%，将导致劳动年龄人口持续减少；户籍人口中25-44岁劳动黄金年龄人口所占比重为30.6%，较1992年下降了22%，而45-59岁劳动年龄人口大幅度上升，较1992年上升近1倍。

同时，日趋严峻的老龄化和高龄化趋势对社会保障体系的建设与完善以及为老服务资源配置能力的提高提出了挑战。上海作为我国率先进入老龄化的城市，具有以下显著特点：（1）进入老龄化的时间早、程度高。1979年，上海户籍人口中65岁及以上人口所占比重达到7.2%，即开始进入老年型社会，而整个中国进入老龄化社会是在2000年，上海比全国早了21年。与西方发达国家经济实力雄厚、老龄化缓慢推进的情况不同，我国的老龄化进程不仅速度快，而且面临着经济转型和“未富先老”的复杂背景。（2）老龄化、高龄化推进的速度快。2010-2020年，上海老龄人口（60岁及以上）高速增长，平均每年增加14-15万人；2020-2030年是老龄化高峰时期，老年人口将达到460万左右，80岁以上老人约占总人口的10%。（3）“人口红利”阶段持续时间短。人口结构中青壮年占比高、劳动力供给充足、社会负担小的阶段是人口经济学中的“人口红利”或“机会窗口”阶段，是社会经济发展和养老能力储备的黄金时期，这类“机会窗口”持续的时间长短主要取决于生育率下降的速度，生育率下降越快，黄金时期持续时间越短。上海的人口转变就属于典型的黄金时期持续时间短的模式。在这一时期，如果失业问题和老龄化问题并存，就会使劳动力供给优势变成劣势，使发展机会稍纵即逝。（4）在缓解老龄化趋势方面，人口生育政策和迁移政策作用的发挥受到一定限制。历史的和国际的经验告诉我们，一个社会一旦其生育水平下降到一个相当低的程度，希望通过政策调整来鼓励生育水平上升的成效是非常有限的，况且，生育政策调整对于改善人口年龄结构特别是对人口老龄化的影响是一个滞后的逐渐显现的过程。同时，当老龄化已经成为一种全国性的普遍趋势时，迁移政策对老龄化的抑制作用也会受到一定限制。（5）“为老服务”资源配置问题。老龄人口的急剧增加对医疗卫生、社会保障、家政服务等公共资源配置提出了新的要求，带来了如贫困老人的基本生活保障问题、高龄或病残老人的护理问题、“空巢老人”的生命安全问题等等。由于家庭规模逐步萎缩，城乡家庭“少子化”已成趋势，使得有能力、有意愿的居家养老模式面临挑战。此外，老龄人口的增加，不仅给社会保障体系造成巨大压力，老龄人口还是灾害和各种突发事件最易受灾的弱势群体。

4. 外来人口的急剧变化造成的人口安全问题

上海市外来人口已逾500万，其中，常住人口约400万，流动人口已经成为影响上海人口变动和社会经济发展的重要变量。外来人口的不断流入为上海城市建设和经济发展做出了巨大贡献，但由于外来流动人口的分布特征、受教育程度、居住环境、工作特性、频繁流动等因素，不可避免地造成了一些人口安全问题。具体表现在：（1）流动人口的急剧增加加重了城市资源环境和基础设施的压力。随着来沪流动人口规模的不断扩大，由分母效应导致本来就紧张的水电、交通、通讯、邮电等基础资源供应面临重压，人居环境改善的难度加大。（2）流动人口的快速增长对现有城市管理体系造成冲击。由于流动人口在市郊集聚，这些地区本身基础管理薄弱，存在相当数量的管理盲点，再加上部分流动人口素质低下、流动无序、生活无着落、心理容易失

衡，由此衍生出流动人口的就业管理、社会治安管理、计生管理等一系列城市管理的难题。（3）流动人口的社会融合程度较低。虽然从整体上看，外来劳动力的流入带有拾遗补缺的性质，但在许多就业领域，如非正规的服务性行业，劳动和就业岗位的竞争却是不争的事实。客观地讲，由于外来人口与上海本地人在文化、观念、习俗等方面存在差异，在利益分配方面存在竞争，使外来人口真正融入城市社会、实现城市社会与外来人口的相互认同还需要一个长期的过程。随着举家迁移和常住性特征日趋明显，外来人口后代的社会融合也需要引起重视。（4）流动人口成为城市公共安全的弱势群体。大多数外来人口集聚城乡结合部，居住环境差、房屋简陋、公共安全隐患多，再加上本身文化程度低，安全意识差，他们面对突发事件或灾害，将首当其冲成为受灾群体。（5）季节性民工短缺问题。城市服务体系对流动人口的依赖性越来越强，农忙季节或春节期间，由于大批农民工返乡，这种季节性的民工短缺使城市服务体系几乎陷入瘫痪，对城市正常运转造成影响。

三、创造良好人口环境，促进上海城市可持续发展

面对全国人口增长态势、区域经济发展不平衡的局面以及国家快速城市化战略背景，在未来的10-20年内，上海城市实有人口规模继续扩大的趋势是近乎刚性的。要想在既定的社会经济条件和资源环境容量内养好更多的城市人口，不仅需要有人口总量和布局方面进行积极有效的引导和调控，加强环境基础设施建设，提高资源配置能力和风险防范能力，而且还需要采取强有力的政策措施，倡导推行可持续的生产方式和生活方式，促进城市可持续发展。

第一，通过合理人口增量结构优化人口总体构成。自1993年以来，上海户籍人口连续保持了13年的自然变动负增长，如果没有生育政策或户籍管理上的大变化，目前的低生育水平难以抑制老龄化趋向，户籍人口自然变动负增长的态势还将持续。但客观上讲，上海的社会经济发展又需要一个规模庞大、富有创新能力的较为年轻的人口，上海未来的经济增长将更多地依靠技术创新和知识创新，吸引和鼓励高素质年轻人进入上海，一方面可以缓解经济发展与人口老龄化、劳动力结构老化之间的矛盾，改善人口年龄结构和素质结构；另一方面，这一群体正处于生产和创新能力最强、消费最旺盛的阶段，对于促进地区经济增长将发挥重要作用。当然，生育政策是否需要调整，以及替代性迁移究竟能在多大程度上缓解老龄化趋势尚需开展专题性研究。但从长远看，通过合理人口增量结构使人口总体年龄构成逐渐趋于稳定，是减缓老龄化压力、降低人口风险的有效途径，也是保持城市活力和促进城市可持续发展的根本所在。

第二，通过城郊的协同发展来合理人口的空间布局。正确利用各种手段，引导城市人口的合理分布，是增加城市容纳能力的有效措施。人口分布是与房地产开发、产业布局、公共资源分布、基础设施供应、区域环境质量等多个要素相互依存相互制约的，人口结构的空间演化，其客观性在于通过产业结构的空间调整实现土地利用功能的转变，通过城市公共交通体系的完善和城镇建设及综合服务功能的提升带动居住地的郊区扩散。今后，一方面，应强化“双增双减”政策的战略意义，进一步加大政策执行的力度；另一方面，要引导中心城区人口郊迁，政府必须在教育、医疗、交通等公共资源配置方面有所作为，适当采取差别化政策，使得郊迁本身具有实际的吸引力和迁移收益。只有实行推拉相结合的人口再分布政策，才能从根本上改变中心城区人口过于密集的状态，化解高人口集聚可能产生的风险，同时为未来的人口发展留出一定的弹性空间。

第三，通过保持经济的持续健康发展态势，为提高城市竞争能力提供强有力的支持。经济实力是提高人口承载能力的重要决定因素，没有雄厚的经济基础，资源的开发利用、城市基础设施建设以及人居环境的改善就缺乏物质保证和动力；没有健康持续的经济发展，人口红利的兑现和养老储备能力提高就难以实现；同时，要缩小上海与发达国家城市之间的差距，实现现代化国际大都市目标，也必须着力提高经济总量。

第四，倡导可持续的生产和生活方式，降低对环境资源的需求压力。面对日趋增长的资源和环境压力，必须强化资源节约和环境保护意识，倡导“资源节约、环境友好”的可持续的生产和生活方式。以能源消费为例，与国内大城市北京、广州相比较，上海的能源消费总量、人均能源消费量、能源消费密度均居于首位，产业结构的优化程度却不及北京和广州（2002年，上海、北京、广州三个城市的GDP中，三项产业构成分别为2:47:51:3:36:61:3:41:56。从上海的各产业用能情况看，第二产业的用能比例最高（2002年，第二产业能源消费量占能源终端消费量的65.85%），用能效率最低（第二产业万元GDP能耗水平大体相

当于第三产业的3倍），这说明上海在产业结构调整方面蕴涵着巨大的节能潜力。

第五，通过与周边地区的联动发展以缓解上海的人口流迁压力。研究上海的人口与城市发展，不仅要结合全国人口增长和城市化发展的趋势，还必须结合长三角地区发展背景。长三角地区虽然在行政区划上分属于上海、江苏和浙江三个省市，但是在经济上和人员流动上向来联为一体。根据中国未来人口增长态势和区域经济发展不平衡的局面，长三角地区将成为重要的人口承载区，在今后若干年内仍将保持较大规模的人口净流入。伴随着长三角地区城市经济的持续发展，区域经济进一步联合，周边地区的人口吸纳能力逐渐增强，上海的人口流迁压力将得以缓解。

第六，加强外来流动人口综合管理体制和模式的研究。外来流动人口管理是城市人口管理工作的一个难点。随着外来流动人口规模的不断扩大和常住化趋势日趋明显，外来流动人口越来越成为影响上海社会经济发展的重要变量，其流量、流向、居住及就业状况等应逐步纳入上海经济社会发展计划和城市建设规划。多年来，上海在外来流动人口管理方面积累了一定的经验，今后，还应进一步加强外来流动人口综合管理体制和模式的研究，建立起完善的外来流动人口信息管理和网络，通过深化制度改革（如户籍制度、就业制度、社会保障制度改革），逐步排除制约人口流迁的不合理的制度安排，对流动人口进行动态调控和疏导，促进外来人口的社会融合，使上海城市发展永葆健康和活力。

参考文献

- [1] 张维庆, 关注人口安全, 促进经济发展[J], 市场与人口分析, 2003, (5)
- [2] 郭沧萍, 人口安全研究的理论意义和方法论问题[J], 人口研究, 2005, (3)
- [3] 彭希哲等, 人口因素与城市综合竞争力[J], 中国人口科学, 2002, (6)
- [4] 彭希哲等, 上海建成国际大都市的人口最大承载量 [Z], 内部资料, , 2004
- [5] 上海市人口普查办公室, 上海市2000年人口普查资料 [M], 北京: 中国统计出版社, 2002
- [6] 上海市统计局, 上海统计年鉴 [M], 北京: 中国统计出版社, 2005
- [7] 上海市统计局、上海市发展和改革委员会&上海市来沪流动人口调查报告汇编 [M] . 内部资料, 2004
- [8] 上海市人口与计划生育委员会&上海人口与计划生育年鉴 [M] . 上海: 上海科学技术文献出版社, 2004