
上海优化人口结构的对策思路研究

课题组¹

（上海市发展改革研究院 200032）

【摘要】：本文立足对上海当前人口结构特征和面临问题的分析，提出未来上海人口结构要更加符合建成“四个中心”、建设全球科技创新中心的需要，要把优化人口结构摆到上海未来发展更加突出的位置，从增强城市综合竞争力的视角总体谋划，营造良好的人才发展环境，进一步优化人口结构。

【关键词】：人口结构优化 城市综合竞争力 上海

一、上海人口结构现状和面临的新要求、新挑战

人口结构优化是指通过各种方法和途径使人口结构适应经济社会的发展与变化，并起到推动经济持续稳定增长、促进社会安定和谐的作用。近年来上海在优化人口结构方面做了大量工作，取得显著成效，但高端人才不足、低端劳动力人口众多的现状还远不能满足“创新驱动，转型发展”的要求。

（一）上海人口结构的现状特征

1、人口素质明显提高，人才比重仍然偏小

2013年，全市常住人口总数为2415.15万人。调查显示，与“五普”相比，十多年以来全市居民的受教育程度明显提高，高学历人员明显增多。教育事业的快速发展，加快了上海人口整体文化素质提高的步伐。2012年，上海每10万人中具有大学文化程度的人数超过22000人，同“五普”相比，每10万人中具有大学文化程度的人口增加了1倍。

特别是具有研究生以上文化程度人口，每50个常住人口中就有1个是研究生。与全国各大城市相比，上海人才比重低于北京、南京等地。上海市每十万人中具有大学文化程度人数并不占优，特别是与北京市差距较大。在外来常住人口中，70%是初中及以下的文化程度，达到大专及以上的仅15%左右，比户籍人口低13个百分点。

2、上海常住人口强劲增长，非户籍常住人口已成主要来源

截止2013年底，上海常住人口为2415.15万人，其中户籍人口1425.14万人，非户籍常住人口990.01万人，非户籍常住人口占全市常住人口的比例达到40.99%。近年来，城郊结合地区和郊区的流动人口持续增加，闵行、嘉定、松江、青浦、奉贤5区的流动人口数量已经超过户籍人口。预计今后一段时间内，常住人口规模仍将继续扩大。

3、人口老龄化持续加剧，占户籍人口比重逐年上升

作者简介：课题组长：王硕佟，上海市发展改革研究院党委书记、副院长，博士，高级经济师；课题组成员：宋娟、江建全，上海市发展改革研究院社会研究所。

上海老龄化速度加快，老年人口持续增长。截至 2013 年底，上海户籍 60 岁及以上老年人共计 387.62 万人，占全市户籍人口 27.1%。据预测，到 2015 年末，将为 435 万，达到 30%。人口老龄化导致劳动力的年龄结构、人口抚养比例、代际关系发生重大变化，影响劳动力供给，加大社会保障的压力，对老年人的社会服务任务艰巨。

4、市区人口过于稠密状况初步扭转，人口空间布局仍不合理

上海人口分布呈逐步向外围区域转移的趋势。由于人口规模不断扩大，全市人口密度持续提高，2012 年，全市常住人口密度为 3754 人/平方公里（2000 年“五普”时为 2588 人/平方公里）。随着新城建设、大型居住社区建设、轨道交通的大发展，中心城区人口逐步向城郊结合地区转移。黄浦、静安等核心城区人口密度明显下降；浦东、闵行、松江等近郊和远郊区人口密度上升迅速。但是中心城区人口密度过高、郊区人口过于分散的局面仍未得到根本性改变，需要进一步推动人口在空间的合理布局。

（二）上海人口结构面临的新要求

1、国家优化人口结构的政策取向

一是优化人口结构要与实施人才强国战略相结合。党的十八大提出，要尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造，加快确立人才优先发展战略布局，造就规模宏大、素质优良的人才队伍，推动我国由人才大国迈向人才强国。当前和今后一个时期，我国人才发展的指导方针是：服务发展、人才优先、以用为本、创新机制、高端引领、整体开发。

二是特大型城市外来人口政策取向是权责对等、梯度赋权。从国家关于人口服务管理总体精神看，考虑各地经济发展水平和城市综合承载能力，鼓励各地因地制宜、大胆实践，不搞一刀切。《国家人口发展“十二五”规划》提出：特大城市要合理控制人口规模。其政策取向是权责对等、梯度赋权，按照“合法稳定就业、合法稳定居住”的要求，全面推进落实居住证管理，对外来流动人口实行调控。

2、“创新驱动、转型发展”对上海人口结构提出更高要求

一是产业升级对人力资本提出更高要求。一方面，上海大力发展现代服务业和进一步提升先进制造业能级，促进三次产业融合发展，对劳动者素质和技能提出更高要求；另一方面，目前上海劳动就业人口总体文化程度不高，人力资本储备不足，特别是技术人才、高端专业人才严重缺乏。

二是对引入外来人口来调整上海人口结构提出更高要求。上海需要通过引入外来人口来调整人口结构，防止城市活力和创新能力下降。在此过程中，随着人口大量流入，上海城市资源环境面临严峻考验，公共服务资源相对不足及分布不均衡的问题更加突出，并将造成新的城市“二元结构”问题。

（三）上海人口结构优化面临的问题和挑战

1、人才发展总体水平与“四个中心”、全球科技创新中心战略定位相比有较大差距

一是人才队伍的专业化水平和结构布局还不能充分满足经济社会重点领域的发展需要。在各个重点发展的高新技术产业领域和战略性新兴产业领域，都面临着结构性的人才紧缺状况和储备不足的矛盾，尤其缺乏高层次的创新型科技人才和高素质的工程师人才、高技能人才。在民生发展和社会建设的重点领域，也面临着领军人才和拔尖人才缺乏、基础性人才综合素质跟不上发展的矛盾。

二是人才队伍的国际化程度还不能充分满足“四个中心”核心功能区建设的战略需要。海外高层次人才数量集聚不足，本土人才的国际化程度不够。特别是金融、航运和贸易方面的国际化高端人才更为紧缺，制约着国际金融、国际航运和国际贸易中心的建设。据有关数据显示，上海金融人才总量约为 23 万，其中有国际化经历的人才仅占 0.2%，而新加坡为 20%；上海的国际航运人才全球排名，位列伦敦、挪威、香港、新加坡、比雷埃夫斯、纽约、法兰克福之后，仅排名第八。

三是人才工作的体制机制和公共服务体系还不能充分满足国际人才高地环境需要。仍然存在着一些不利于国际人才高地建设的体制机制瓶颈和传统观念瓶颈，存在着一些人才公共服务方面的薄弱环节和功能缺失，存在着一些诸如人才集聚平台国际化程度低、人才激励保障国际国内不接轨、人才继续教育机会不足的基础性问题。

2、来沪人员整体素质不高，“灰色就业、居住、经营”情况突出

一是来沪人员整体素质不高。未来十年，是上海加快产业结构升级和转变经济发展方式的关键时期。对照城市创新转型的要求，上海外来人口素质仍有待大力提升。统计资料显示，外省市来沪就业人口中以农民工为主体。2012 年，全市常住人口总数为 2380.43 万人。其中，外来常住人口为 960.24 万人，其中 80%左右的人口是农民，由于受劳动技能、教育程度等方面因素的制约，外省市来沪人口绝大多数进入城市后只能在普通劳动力市场找到工作，从事的大多是较为艰苦的工作岗位。

二是来沪人员“灰色就业、灰色居住、灰色经营”情况日益突出。第一，“灰色就业”情况日益突出。市人力资源社会保障局对“灰色就业”界定为“非正规就业的表现形式，即以维持生计为目的，但未经政府主管部门承认、登记且经济收入合法，无法得到政府保护的就业行为。主要包括从事有合法经济收入的自雇人员、无雇工个体工商户、未在用人单位参加基本养老保险、医疗保险的非全日制从业人群”。

据统计，2012 年底，处于劳动年龄段（20 周岁至 60 周岁）的来沪人员总数约为 871.44 万人。除去已参加上海城镇社会保险的 368.45 万人和已纳入就业登记管理的四类约 100 万灵活就业人员外，上海约有 400 万来沪人员的就业状况不明，约占符合劳动年龄段来沪人员总数的 42.28%，是“灰色就业”的潜在人群。“灰色就业”的来沪人群多混迹于各类批发市场，可能是无照经营的商户或流动摊贩，甚至从事各种非法行业，如开“黑车”、做“黄牛”、从事“黑中介”等，普遍处于低端且不稳定的就业状态。

第二，“灰色经营”情况日益突出。市工商局对“灰色经营”主要界定为无照经营，但未涵盖不需领照亦可经营的行为。据市工商局统计，上海来沪人员无照经营的规模达 5.5 万余户，约占全市无照经营户总量的 85%。从事“灰色经营”的来沪人员往往在经营条件上相对欠缺，不具备开展正规经营的经济实力，在利益驱动和生存需要的刺激下，多会选择从事一些门槛低、成本较小、与管理“擦边”而过的无照经营活动。

第三，“灰色居住”情况日益突出。主要以两种常见的违法居住行为为主：“群租”和居住于各类违法建筑出租。其一是“群租”现象。根据对上海租赁住房中来沪人员居住人数的统计，1 间出租屋中有 5 人以上来沪人员居住的有 21.9 万余间，这部分出租房基本可认定为有“群租”的嫌疑。其二是各类违法建筑出租，包括城市化地区因规划、动迁、产业结构调整等原因遗留下来大量旧房简屋地区、城中村及废旧厂房；城郊结合部地区居民搭建的违法建筑；农村地区建新不拆旧、原址加层或拼接扩面等。经初步统计，嘉定、青浦、宝山、闵行、金山、松江区、崇明县共有农村村民自建、自租违法建筑面积约 265.54 万平方米。

3、产业结构调整不到位，影响从业人员结构提升

一是由于准入门槛低等原因，灰色就业和传统服务业、农业等吸纳了大量低端来沪人员。截止 2012 年底，上海处于劳动年龄段来沪人员总数为 923.90 万人，其中，缴纳社会保险的共 368.45 万人，家政、医院护工、个体工商、务农等四类灵活就业

来沪人员约 100 万，此外 400 余万的来沪人员就业状况不明，是灰色就业的潜在人群（一般指以维持生计为目的，未经政府主管部门登记承认的就业行为），主要从事无证生产经营以及“六小”行业等。

二是城乡结合部、行政区划交界处等区域缺乏完善的规划管控和产业发展导向，导致大量低层次和灰色就业人口集聚。这些区域随着城市不断扩张发展而集聚大量人口，但因其还没有完善的总体区域规划、配套的城市设施和清晰的产业定位，导致区域整体环境差、产业业态发展低端无序，外来人口集聚且流动频繁，形成大量低层次和灰色就业。如外环沿线、紧临长三角江浙地区的部分乡镇即存在此类现象。

三是部分乡镇老工业区转型升级难度较大，影响从业人员结构提升。104 个区块中乡镇开发建设管理的区块 60 个，数量占比 56%，已建设工业用地面积占比 38%，产值占比 21%（2012 年数据）。相较于数量，乡镇工业区规模小、能级低、布局散、就业结构和水平低端。受乡镇短期利益取向和管理水平限制，工业区招商开发粗放，引进产业业态和项目水平不高，区块整体转型升级难度较大，影响区域产业提升和就业结构优化。

4、郊区城镇服务功能提升不到位，影响人口空间结构优化

一是郊区新城服务功能不到位，影响高层次从业人员集聚。一方面，上海郊区城镇基本建设和产业结构高级化水平与中心区相比还是存在不小差距，难以发挥区域增长中心和增长极的作用，带动区域经济发展。另一方面，产业的拓展需要大量人才；吸引人才却不能光靠产业。

市政配套设施薄弱，医疗、卫生、教育等公建配套的不足，是导致郊区对市区居民缺乏吸引力的主要原因。普查数据显示，郊区新城吸纳人口能力仍然低于中心城周边地区，从郊区新城的人口结构看，是以来沪人员为主，户籍人口、中心城区人口及高层次从业人员向新城集聚程度不明显。如，2010 年，青浦淀山湖新城外来人口占常住人口 48%，其他区县户籍人口仅 2%，初中以下学历超过 70%。

二是城郊基本公共服务均等化存在较大差距。中心城区基本公共服务的设施数量、特别是管理和服务水平明显高于郊区（指中心城区，即黄浦区、静安区、徐汇区、长宁区、虹口区、杨浦区、闸北区、普陀区以外区县。）近年来，随着人口总量的急剧扩张以及中心城区人口的外迁，郊区人口比例已接近总人口的 70%，但郊区社会服务设施还存在较大缺口。近年来，上海相关部门不断出台应对政策，在一定程度上缓解了服务供需矛盾，但总体资源配置不均衡的格局仍未得到彻底改变。

专栏 1:上海区县间差异较显著

基本公共服务的保障水平仍不均衡，郊区基本公共服务的保障水平总体滞后于中心城区。2012 年中心城区公共服务人均支出水平比郊区高出 32%（详见表 1）。

表 1 2012 年各区县公共服务人均支出情况 单位：元/人

中心城区 平均	黄浦	徐汇	长宁	普陀	静安	闸北	虹口	杨浦	
4,978	8,287	3,657	7,490	3,405	11,795	4,304	4,868	3,719	
郊区县平	宝山	闵行	嘉定	浦东	金山	松江	青浦	奉贤	崇明

均									
3,764	3,385	3,451	3,449	3,647	5,300	3,273	3,386	3,930	7,394

注:公共服务支出根据区县财政决算报表有关支出统计,主要包括教育、社会保障、医疗卫生、文化体育、人口与计划生育、城乡社区事务、住房保障等支出。

二、上海优化人口结构的基本思路 and 主要目标

(一) 基本思路

把优化人口结构摆到上海未来发展更加突出的位置,从增强城市综合竞争力的视角总体谋划,以营造良好人才发展环境为突破口,完善上海人口结构调控体系。

1、把优化人口结构作为上海转型升级的重要抓手

把优化人口结构作为未来上海转型升级的重要抓手,摆到上海未来发展更加突出的位置,深入实施人才强市战略,积极探索运用市场、政策、法制等手段,引导人口双向流动,不断提高人口素质,提升人口就业层次,使上海人口结构更加符合建成“四个中心”、建设全球科技创新中心的需要。

2、从增强城市综合竞争力的视角总体谋划,优化上海人口结构

从增强城市综合竞争力的视角总体谋划,把优化上海人口结构与加快国际人才高地建设,推进人力资源的高端化发展紧密结合起来;与强化来沪人员分类调控,打击非法就业、非法经营活动,压缩非法居住空间紧密结合起来;与加快转变发展方式,发挥产业调控的重要作用紧密结合起来;与加快郊区新城建设,优化人口空间结构紧密结合起来,完善上海国际大都市人口结构调控体系。

3、以营造良好人才发展环境为突破口,优化上海人口结构

紧紧抓住“创新驱动、转型发展”的历史契机,迎接世界各国对高层次创新创业人才的竞争和挑战,通过努力营造鼓励创新、扶持创业的良好环境,培养集聚更多的创新创业人才,形成人才优先发展的战略布局,优化上海人口结构。

专栏 2: 美国硅谷吸引人才的“奥秘”

美国硅谷之所以能产生大量的优秀人才,并且能吸引世界各国的优秀人才,最主要的原因也是政府、企业和学校同心协力,十分注重对于高素质、复合型、高学历人才的吸引、培养和使用,为各路人才的成长在文化、工作、政策、法律等方面创造了良好的综合环境。

(二) 主要目标

到 2020 年,人才强市战略发展取得显著成效,城市人口结构基本符合建成“四个中心”的需要、符合建设全球科技创新中心建设的需要。

1、人才发展和城市功能定位相匹配

培养和集聚一批世界一流人才，充分发挥各类人才在支撑和引领经济社会发展中的关键作用，把上海建设成为集聚能力强、辐射领域广的国际人才高地，建设成为世界创新创业最活跃的地区之一，为落实人才强国战略发挥先导作用。

2、人口结构与产业发展方向相对接

依托产业结构的优化调整进一步优化人口就业结构，低端产业就业人口数量显著减少，对非法就业、非法经营活动，压缩非法居住空间的清理整治工作取得比较显著成效，人口整体素质显著提升。

3、人口分布与新型城镇化体系相协调

中心城区人口密度适度降低，郊区新城、新市镇等新型城镇化地区人口集聚功能不断增强，人口、产业与公共服务资源配置比较均衡，新型城镇化体系之间合理的人口梯度分布基本形成。

三、上海优化人口结构的对策建议

（一）创造人才发展良好环境

1、加大人才特区建设的力度，力争在体制机制上有突破

以“浦东国际人才创新试验区”和海外高层次人才创新创业基地为重点，进一步加大人才特区建设的力度，力争在体制机制上有突破。制定出台《支持海外高层次人才来沪创业发展的意见》，实施“海外高层次人才支持计划”，重点解决海外高层次人才创业的融资、住房等困难，支持海外高层次人才来沪创业发展。

充分利用推进浦东综合配套改革、张江国家自主创新示范区建设的契机，积极发挥人才特区先行先试、试验示范功能，大胆实践探索，实行特殊政策、特殊机制、特事特办，为全市改革发展探索新路。组织全市“人才特区”推进会，发挥人才特区在人才发展体制机制创新上的引领带动作用，进一步总结推广人才管理新经验。

2、实施“千人计划”和人才工程，力争在队伍建设上有突破

一是以引进海外高层次人才“千人计划”为引领，力争在促进人才队伍国际化上有突破。坚持高端引领，深入开展中央、上海“千人计划”工作，重点加大金融、航运、贸易、九大高新技术产业等重点行业或领域人才引进和开发力度，充分发挥海外高层次人才的作用，以用好人才带动引进人才。大力发展人力资源服务业，通过提升人才服务企业的国际化，带动人才队伍的国际化。积极推进“中国上海人力资源服务产业园区”建设，努力创建国家级人力资源服务标准化示范区。

二是以实施重大人才工程为载体，力争在统筹开发各类人才资源上有突破。大力实施领军人才培养计划、高技能人才开发计划、青年英才培养计划等重大人才培养工程，以引领和带动各类人才队伍建设，实现人才结构战略性调整，促进产业结构优化升级，为建成“四个中心”、建设全球科技创新中心和社会主义国际化大都市提供人才保证。

3、加大对创业创新人才支持力度，力争在政策扶持上有突破

一是强化对创业创新的信贷支持。探索政府性资金集中存款与银行融资服务联动的新机制。将上海政府性资金（如政府性

基金、有关专项资金、社保基金等）由目前的分散性存管,改为大幅提高在主要银行存管的集中度。负责存管的银行要成立专业部门，通过投贷联动等方式，加大对创业创新企业的信贷支持力度。发生的坏账在一定比例内由存款产生的存贷差进行冲抵。

二是加大对创业创新的资本支持。进一步提高政府创投引导基金对上海重点发展产业领域的种子期、起步期创新企业的投资比例。与社会资本配比组建的专业性创业投资子基金,投资种子期、起步期企业的比例不得低于 50%（不同行业可有所不同）。稳步扩大政府创业投资引导基金的规模，从目前的 1. 亿元逐步扩大到既定的 30 亿元。同时，建立灵活的基金退出机制（如政府资金采取“资本金+利息”的退出方式等）。

三是加大对创业创新的财税支持。以张江国家自主创新示范区获批为契机，积极争取国家支持，参照中关村政策，在张江开展有关税收政策试点。对符合条件的创业创新企业，实行研究开发费用加计扣除试点政策、职工教育经费税前扣除试点政策。同时，对符合条件的创业创新企业，自获利年度起两年内免征企业所得税，两年后减按 15%的税率征收企业所得税。

4、完善针对各类人才的公共服务，力争在环境优化上有突破

一是完善针对国内各类人才工作、生活需求的公共服务体系。

第一，进一步完善“居住证、居转户、直接落户”的国内人才引进政策体系。现行政策包括一般人才，非紧缺急需人才通过先办理居住证，再依条件转办常住户口的方式予以引进；高层次人才、紧缺急需人才直接办理落户等。

细化完善《上海市引进人才申办上海常住户口试行办法》、《持有〈上海市居住证〉人员申办上海常住户口试行办法》、《引进人才实行〈上海市居住证〉制度暂行规定》，着力引进金融、航运、贸易及其他现代服务业、高新技术产业重点领域等紧缺急需的各类人才。

第二，进一步放宽创新创业和高技能人才落户限制。对上海产业发展需要的创新创业和技能型人才，特别是紧缺急需的、没有相应学历的创新创业和高技能人才，可适当放宽落户条件，扩大覆盖面，以满足企业发展需求。同时建议借鉴深圳等地积分入户政策，引进上海亟需的各类创新创业和高技能人才。

二是完善针对海外高层次人才工作、生活需求的公共服务体系。

第一，争取国家相关部门的支持，适当放宽海外高层次人才申请永久居留和长期居留的标准。一是永久居留政策，如适当降低投资类国际人才申请永久居留条件；增加可申请永久居留资格的国际人才拟任职单位种类等。二是 3-5 年长期居留许可政策，如将申请人员标准从目前的企业高级管理人员放宽到企业高端技术人员等。

第二，完善海外高层次人才医疗保险服务。一是探索建立海外医疗保险结算平台，引导国外保险部门和商业保险公司扩大认可其参保人员在上海医疗机构就诊发生的医疗费用。二是以国际医学园区为载体，积极引进与国际知名商业保险公司长期合作的外资医疗机构，实现医疗保险国际支付结算业务的联通。

第三，完善海外高层次人才子女教育服务。一是探索公办与民办相结合的国际学校承办模式，增加国际学校数量，提高教学质量。二是在中心城区旧城改造和新区规划时预留国际办学用地，提高中心城区国际学校比重。

（二）完善来沪人员管理制度

1、加强居住证积分管理，执行来沪人员公共服务待遇梯度

以居住证为主要载体，以积分管理为主要手段，在操作上要严格执行来沪人员公共服务待遇梯度，强化凭证享受公共服务机制。与居住证件对应挂钩的公共服务分为三个梯度：第一梯度，办理居住登记领取临时居住证，持证人可享受计划生育、基本公共卫生、证照办理等服务，符合一定条件的持证人同住子女可在上海接受义务教育；第二梯度，《上海市居住证》，除第一梯度待遇外，持证人同住子女可在上海接受义务教育，可按有关规定，在上海参加全日制普通中等职业学校自主招生考试、全日制高等职业学校自主招生考试，符合条件的可按上海有关规定申请公共租赁房；第三梯度，《上海市居住证》积分达到标准分值的，除第二梯度待遇外，持证人同住子女可按有关规定，在上海参加高中阶段学校招生考试、普通高等学校招生考试，持证人配偶、子女可按有关规定享受上海居民医保待遇。

2、加强对外来流动人口出租房屋的精细化管理

借鉴深圳模式，对出租屋管理实行《出租屋编码卡》制度，并把出租屋和流动人口信息全部录入计算机信息管理系统，实现实时动态跟踪管理。加大统筹力度，按照网格化管理模式，对辖区内所有出租房屋和相关人口信息进行及时登记和精细化管理。对于外来人口集聚较多的村庄和部分尚未拆迁的城中村，设置围墙、电子围栏、智能门禁等设施，整合现有社会管理力量，推进“社区化”封闭式精细管理，既能整治改善村容市貌，又能大大压缩非法居住空间。

3、加大清理整顿力度，打击非法就业、非法经营活动

一是加强对企业用工的劳动监察，加大监督执法力度。设定必要的外来人员从业资格和上岗条件，避免“零门槛”就业。加大劳动用工监察力度，以非正规就业组织为重点，严格规范对来沪人员的劳动用工行为，坚决打击非法用工，及时查处拖欠工资、不交社会保险、不按规定落实劳动保护和安全防护等违法违规行为。

二是多策并举，引导“灰色就业”人群转型。通过产业结构调整，淘汰部分能耗高、污染重、附加值低的落后产能，引导具有高技能的来沪人员来上海就业，使上海成为高技能“蓝领”人才的高地。要积极推进包括家政服务在内的灵活就业人员的员工制管理，努力使家政服务、医院护工的从业人员从灵活就业转为单位就业。

三是加强对各类非法经营活动及“灰色经济”的整治。加强综治、公安、交通、卫生、教育、工商、税务、质监等多部门联动，重点清理和打击“黑车”运营、“黑诊所”、“黑中介”、非法办学、地下食品加工、无照废品收购等活动，加大执法力度，严格取缔各类无照非法经营。

四是政府主导，压缩“灰色经营”生存空间。要在来沪人员相对集中的居住区内配套一定比例的营业用房，引入并引导合法经营，满足来沪人员居住地的日常生活消费需求，通过合理布局切断来沪人员聚集地低端需求与低端服务的共生链条。

4、加大清理整顿力度，压缩非法居住空间

一是加强协作联动，治理“灰色居住”。要强化规划和国土领域执法监察共同责任机制，完善规土与工商、建设、劳动监察部门间的联动机制，联合打击违法建筑内违法经营、用工，共同惩处承接违法建设和违法用地项目的建设单位。要严惩涉嫌犯罪的违法建设和违法用地案件。要建立与电力、煤气、用水、通信等公用事业部门的执法联动机制。

对于拒不整改的违法建筑和违法用地、采取不提供电、气、水及通信的方式，降低违法建筑的使用功能。要理顺“条块结合、以块为主”的“群租”管理体制，充分调动居委会、业委会、物业服务企业等社会力量，切实履行对“群租”的巡查、发现、劝阻和报告义务，并依据业主管理规约的授权，加强对涉嫌“群租”行为的监督管理，从源头防范“群租”社区蔓延。要对违规转租且拒不整改的“二房东”，依据相关法律法规规章，按照上限加大行政处罚力度；对其违规行为，作为不良信用记录入上海个人征信系统；严厉打击有组织抗拒执法的“二房东”。

二是扩大住房保障供给，满足来沪务工人员居住需求。要因地制宜探索“代理经租”模式、配套建设集体宿舍、蓝领公寓等举措，解决更多来沪务工人员的中低端住房需求。

（三）加快产业结构调整

1、完善产业导向目录，加强行业标准管理

一是定期修订发布《上海产业导向目录和布局指南》，发挥产业对人口的引导作用，按照城市功能提升、人口总量管理、资源节约集约、城市环境改善等要求，进一步明晰产业目录和布局指南，明确各行业鼓励、限制和淘汰相关门类，细化重点行业和重点区域产业布局，推动产业在市域空间合理布局。

二是加强行业标准管理，完善产业准入机制，加大落后产业退出力度，减少低端产业对低端人口的吸纳和集聚。在产业准入方面，结合上海实际，对“限制类”和“淘汰类”行业，在能耗、环保、安全等方面订立严于国家的标准；在用地、产出率等方面适度提高指导性标准水平，部分重点行业在单位产出用工、劳动生产率方面制定引导性标准。限制低附加值劳动密集型产业扩张。同时，对不符合区域发展方向的行业和企业，通过产业结构调整相关政策统筹，结合上海产业转移通盘考虑，推进其加快转移或退出。

2、加快重点区域转型，推进乡镇老工业区升级

一是加快重点区域转型，改善优化人口结构。重点关注三类区域调整：第一，加快推进市政府已明确需调整的重点区域产业转型，如吴淞、桃浦、南大、吴泾、高桥，通过推进区域功能和产业整体转型，带动人口就业结构升级。第二，规划打造沿外环线区域城市“金腰带”，引导处于城乡结合部的外环线区域低层次就业和灰色人口分流，实现沿外环线区域环境、产业和人口结构转型提升。第三，依托虹桥商务区开发，研究推进白鹤、淀山湖等沿长三角周边乡镇整体转型，带动产业能级和人口质量的提升。

二是推进乡镇老工业区转型升级试点，实现产业能级提升和人口结构改善。以近郊城乡结合部或新城周边区域由乡镇管理的工业区为重点推进转型升级试点，第一，加强区县对乡镇老工业区统筹管理，严格项目招商及准入。第二，市区合力共同推动国家级和市级开发区与乡镇工业区联动发展。第三，优先支持试点园区开展研发总部类用地试点等政策，支持园区运行绿色通道，集聚创新要素发展新经济新业态等。

（四）加快郊区城镇服务功能提升

1、加快郊区新城产城融合，创造条件筑巢引凤

一是加大郊区产业配套，提高就地就业的能力和水平，降低居住和工作分离的人群比例。二是提供中心区域建拆迁后自愿迁入郊区新城的支持性奖励，包括增加保障性居住面积等。三是进一步完善郊区新城的教育、医疗、文化、娱乐、商业等配套设施，提高新城宜居水平，增强新城的落户吸引力。四是统筹引导城市优质资源向郊区延伸，特别是向新城、新市镇、大型居住区等地区倾斜。

2、加快城郊基本公共服务均等化，创造条件筑巢引凤

一是统一城乡基本公共服务设施标准。制定实施城乡区域统一的基本公共服务设施建设标准。以服务半径、服务人口为本依据，统筹空间布局，统一规划城乡基本公共服务，实行城乡一体的基本公共服务设施建设标准，确保中心城区和郊区农村

基本公共服务设施均衡配置，加强基层公共服务资源的共建共享。

二是加强城乡基本公共服务制度衔接。加快推进城乡区域基本公共服务制度的一体化衔接。鼓励区县探索开展统筹城乡基本公共服务制度的改革试点，把农村居民纳入城镇基本公共服务保障范围，要注重缩小城乡区域服务水平差距，预留制度对接空间。