
关于新时期上海人口问题的 综合思考

马海倩 杨波 汪曾涛 等¹

人口不仅是经济社会发展的重要基础，也是卓越全球城市建设的关键要素，是想问题、作决策、办事情必须始终把握的基本前提。从当下看未来，上海人口发展的内在动力和外部条件发生明显改变，人口规模结构出现重大转折变化，进入“总体稳定、略有增长”的新阶段，人口老龄化叠加城市转型发展成为最基本市情。

从未来看现在，从“十四五”时期至 2035 年是上海应对人口发展转折的重要“窗口期”，上海要立足全球城市战略定位，从增强城市竞争力、拓展城市发展潜力、保持城市内在活力等角度认识人口发展面临的新形势新挑战，从城市规划、建设、发展、治理等各方面做出积极应对和前瞻布局，构建管理有序、可调节、有弹性的超大城市人口综合管理框架。

一、上海人口发展的“新稳态”特征

从全球视野和历史视角看，一个国家或地区的人口状况特征主要是经济发展的结果，同时人口的转折性、结构性变化也会深刻影响经济发展的走向。

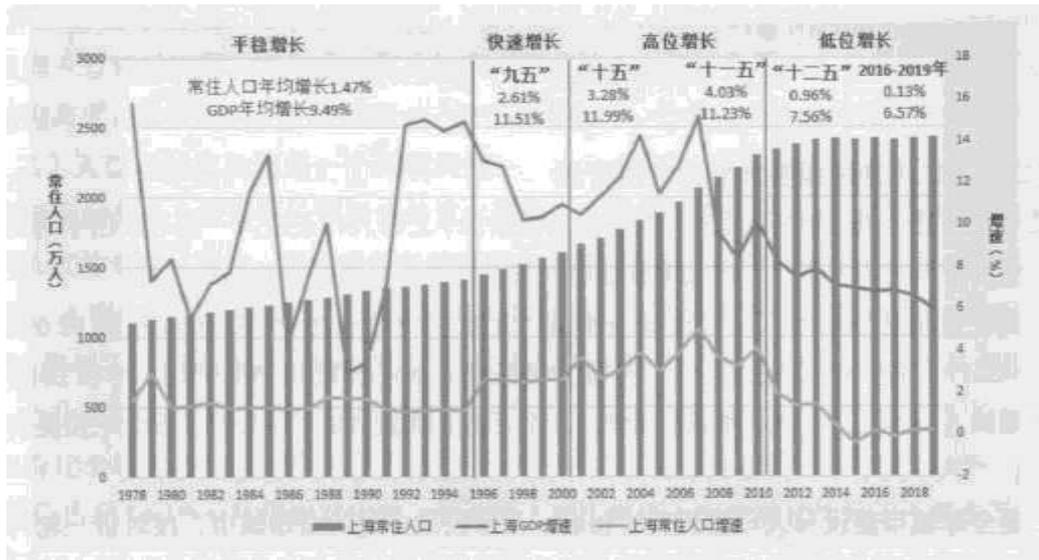
回顾改革开放以来的发展历程，经济快速发展、城市功能转型、产业结构升级是上海人口增长主因，人口集聚在支撑城市能级、提升生产效率、形成市场优势等方面发挥了重要作用，人口规模庞大、外来人口比例高的超大城市特征也是经济中心城市发展的必然结果。

同时，在人口集聚和规模扩大过程中，上海基本建立起与城市功能、产业结构、资源环境相适应的人口管理体系和调控机制，缓解了人口过快增长带来的公共服务压力，保持了城市稳定均衡可持续发展。

(一) 常住人口规模“总体稳定、略有增长”

浦东开发开放推动上海经济发展和人口增长进入“快车道”。在我国流动人口大迁移(第一轮从 20 世纪 80 年代初开始，中西部人口大量流向珠三角等东部沿海地区；第二轮从 20 世纪 90 年代中期开始，中西部人口逐步向长三角地区转移；目前正在进入以都市圈和城市群为导向的第三轮转移)背景下，在经济发展、城市建设、产业升级驱动下，上海人口发展大致经历了四个阶段：(1)浦东开发开放之前的“平稳增长”，1978-1995 年常住人口年均增速为 1.47%；(2)20 世纪 90 年代中后期的“快速增长”，“九五”期间年均增速为 2.61%；(3)21 世纪前十年的“高位增长”，“十五”期间年均增速为 3.28%， “十一五”期间年均增速为 4.03%；(4)2010 年以来的“低位增长”，受城市建设高峰结束、城市功能转型深入、大批劳动密集型产业转移等因素影响，上海常住人口增速开始下降(2007 年上海常住人口增速开始下降)， “十二五”时期年均增速为 0.96%，2016-2019 年均增速为 0.13%。

作者简介：上海市发展改革研究院课题组马海倩、杨波、汪曾涛、邹俊、金盈盈、黄维晨。

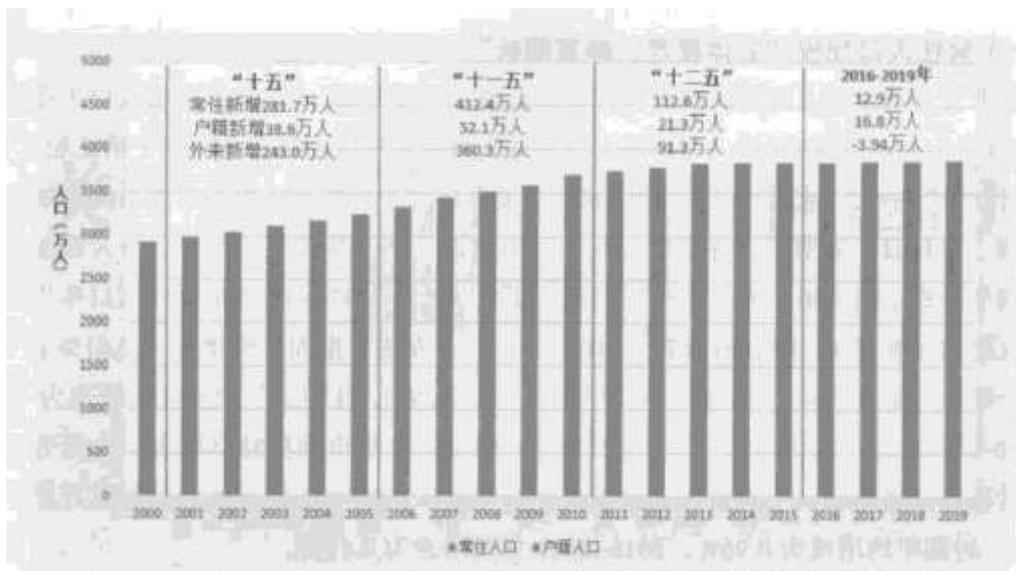


数据来源：上海统计年鉴。

图 1 改革开放以来上海常住人口增长情况

总体看，上海人口发展进入“总体稳定、略有增长”的稳态阶段。主要原因：一是自然增长率“低”，上海户籍人口出生率持续维持在 8% 左右水平，低于全国 11% 的水平，自然增长率从 2014 年的 0.32% 降至 2019 年的 -0.6%。

二是机械增长“缓”，2014 年新一轮人口调控政策后，2015-2019 年常住人口增量仅 12.87 万，年均增量 3.21 万人；外来常住人口更是在 2015 年、2016 年、2017 年连续下降，2019 年上海常住外来人口规模较 2014 年减少了 20 万左右，整体维持在 970 万左右的规模。2019 年，上海常住人口达到 2428.14 万人，如果按照 2035 年 250 万人口底线计算，未来每年新增人口不过 4.5 万人。



数据来源：上海统计年鉴。

图2 上海常住人口与户籍人口变化情况

（二）人口增速放缓叠加城市转型升级

随着我国整体进入经济转型、人口转变的新阶段，上海人口正进入一个与以往不同的“高基数、低增长”发展形态，人口增速放缓叠加城市转型升级是面临的基本市情。

一是经济增速换挡与人口增长放缓相遇。上海GDP增长由2003-2008年的12.6%下降为2009-2017年的7.8%，与之对应，劳动力增长由4.2%下降为1.0%（2015年和2016连续两年负增长），劳动力对GDP增长拉动由2.3个百分点降到0.8个百分点，成为下拉经济增长的因素。

二是全球城市建设与人口增长放缓相遇。上海建设卓越的全球城市，应对新一轮科技革命和产业变革挑战，提升科技创新能力、强化高端产业发展、培育新经济新动能，对人口的就业结构和年龄结构提出新需求（据了解，上海人工智能人才缺口达到70万）。

此外，从国际经验看，维持一定人口增量、保持人口活力对全球城市建设意义重大。例如，美国人口普查局（UCB）数据显示，2010-2017年期间纽约大都市区¹³的人口年均增速达到3.85%。

又如，东京面临人口下降严峻现实，日本人口年龄结构不均衡日趋严重（以1995年为基准，预计2025年人口将会减少约4%，2040年将会减少约20%），要在人口减少的时代，继续保持活力，只能最大限度地利用3300万人口集聚优势，打造具有吸引力的全球城市。

二、上海超大城市人口发展的“五个问题”

作为先发地区，上海更早进入转型发展新阶段，一些人口问题也出现得更早、更严峻。面向未来发展，需要综合考量“五个问题”。

（一）城市规模合理性是一个争议问题

尽管人口向大城市特别是特大城市集聚是一种全球性趋势，但城市（特别是超大城市）人口规模的优劣与合适却无定论。城市人口规模是多种因素作用下的结果，既与城市自身资源禀赋条件、经济发展阶段等内在因素紧密相关，也受国家特点、政策环境等外在因素显著影响，因此城市最优规模依然存在理论与现实的明显“鸿沟”。

针对上海人口规模的争论一直存在，有“5000万”“3000万”“2500万”等多种观点。对这些观点背后的依据要客观分析与系统认识，既不能简单地“市场机制调节论”和机械地“国际对标比较论”，也不能静止地“资源承载底线论”，既不简单“翻烧饼”，也不教条主义，要结合新形势和新要求多维度重新审视上海人口规模问题，特别是，要重新审视需求端——经济发展对人口及劳动力的规模需求和结构需求，也要深入分析供给端——城市治理能力、公共服务供给的提升潜力与空间。

（二）人口老龄化加剧是一个长期问题

¹³ 纽约都会区（New York metropolitan area）包括了纽约市和新泽西州、康涅狄格州的几个城市，人口约2032万人，面积约3.4万平方千米（包括海域面积）；纽约市人口为862万人，土地面积784平方千米。

人口老龄化是上海需要长期面对的重大问题。大规模的老齡化人口、快速度的老齡化进程、高程度的老齡化结构、超稳定的老齡化形态，将成为上海面向未来发展的最大市情之一。

2017年，上海户籍人口中65岁及以上老年人口规模达317.67万人，老齡化率从16%提高到21.8%（超过21%即迈入超老齡化阶段），常住人口中65周岁以上老年人口占比从2010年的10.1%上升至2017年的14.3%。

上海比全国老得快、老得早令人担忧。2018年，我国人口老齡化率¹³为11.9%，而上海2017年已达到14.3%；从横向对比看，其他特大城市常住人口老齡化均低于上海水平，2017年北京为11.2%、广州为8.62%、深圳为3.27%；从纵向对比看，上海明显比其他特大城市老得“快”，2010-2017年上海常住人口老齡化率增长4.2%，高于北京的2.2%、深圳的1.51%、广州的2.0%。

国际经验显示，拥有稳定的劳动年龄人口结构、保持高度的年龄结构竞争力是纽约、伦敦等全球城市竞争力的重要体现，即便是老齡化程度最高的东京（依靠外来人口流入）劳动人口比重高于日本平均水平。如纽约州2018年老齡化率16.02%略低于美国全国的16.4%。

又如，从2015年日本人口普查数据来看，东京都市圈劳动年龄人口达64%，显著高于全国平均；65岁及以上老年人口占比占比为24%，低于全国平均；劳动年龄人口比重呈现来“东京都>近邻三县>周边四县”特点，分别为66%>63%>60%；东京都老齡化率23.1%低于日本全国28.1%的水平。作为我国经济发展“风向标”和参与国际竞争的“主力军”，上海老得早老得快、不仅影响自身竞争力，而且将对全国发展全局带来影响。

人口老齡化对经济社会发展影响深远。人口老齡化将会从供给和需求两侧对上海城市竞争力产生全面深刻影响，一是老齡化拉低经济潜在增长率。相关测算表明，如2025年人口总量控制在2500万人以下，“十四五”期间劳动力平均增速为-0.15%，每年将平均下拉GDP增长约0.07个百分点，如考虑人口对创新、投资的影响，对经济增长负面效应将会更大。

二是老齡化凸显劳动力供给问题，人口老齡化导致劳动年龄人口供给缩减。据测算，“十四五”期间GDP如要实现6%左右增速，预计需要每年新增就业人口10万人左右（需要外来就业人员20万以上）。三是老齡化将加大社会保障压力。人口老齡化将加重劳动人口负担，带来“大城养老”等方面的社会保障压力。

（三）人口吸引力保持是一个焦点问题

无论是从国家还是城市层面看，随着人口自然增长趋缓，人口机械增长重要性日渐凸显，前者涉及到人口资源要素合理空间配置，后者涉及到城市发展活力和“后劲”。

人口导入外部环境发生新变化。城镇化后半程、大都市圈崛起、要素市场化叠加流动人口总量见顶，使得人口导入外部环境发生变化。

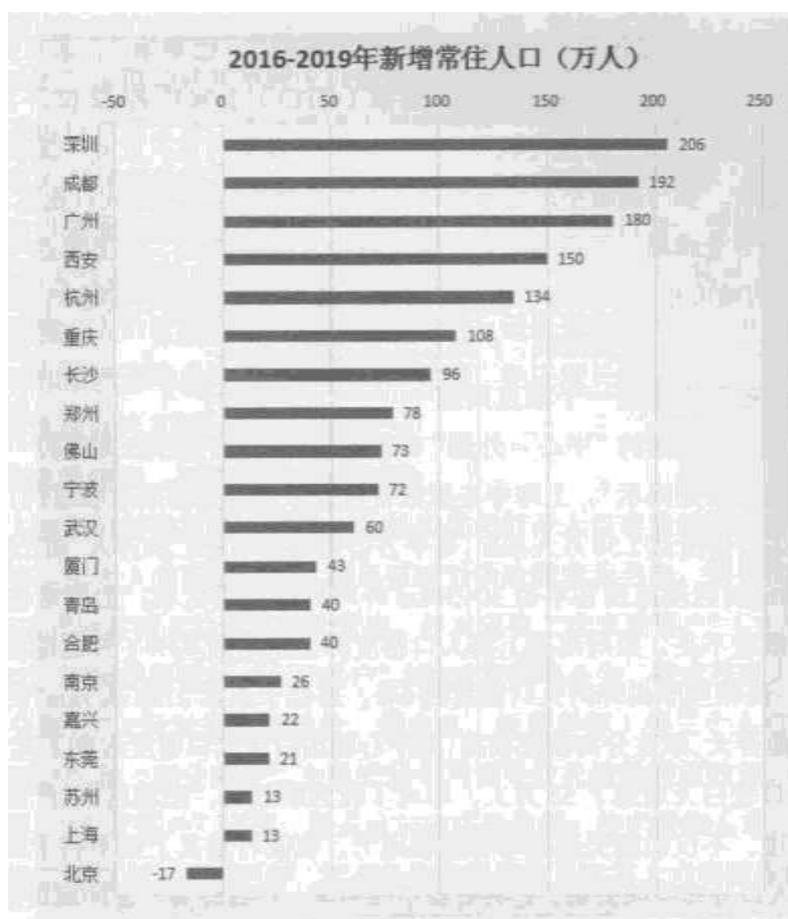
一是人口空间分布有新变化。我国城镇化发展进入后半程，基于区域发展差距的客观现实和人口流动的显著惯性，在“尊重客观规律¹⁴、发挥比较优势”的区域经济战略影响下，都市圈的人口集聚效应将持续深化，全国人口迁移将呈现“3+6”新格局（粤港澳+海西、长三角、京津冀+山东半岛等三大人口集聚区，以及重庆、郑州、武汉、成都、长沙、西安六个中西部核心城市）。据统计，2019年人口增量最多的十个城市，珠三角占据3席（广州、深圳和佛山）、长三角占据2席（杭州和宁波）、成渝经济圈2席（成都和重庆）。

¹³ 65周岁以上老年人口占比。

¹⁴ 据美国人口普查局数据显示，2010-2017年，美国前10大都会区人口增加了548万人，比例上升了0.3%，占美国总人口的26.6%；排名前20大都会区人口增加了822万人，比例上升了0.6%，占美国总人口的38.3%。

二是人口流动方向出现新分化。在新型城镇化、户籍制度改革、乡村振兴战略等政策引导下，特别是要素市场化改革加快推进，低技能人口流动规模减少且更多流向中小城市就近城镇化，中高端人才争夺将在特大城市和大城市之间愈演愈烈，城市之间人口流动将取代城乡之间人口流动成为趋势。

三是流动人口特征有新变化。呈现出教育结构高知化、年龄结构年轻化、性别结构均衡化的趋势，其中“五类”人群值得关注：一是高校毕业生：作为接受过高等教育的年轻力量，符合产业升级方向，对增强区域活力、应对老龄化、增强经济持续增长能力都至关重要。二是新“打工者”：与传统农民工相比，此类人群的学历、素质、就业层次都已发生重大变化，同时对工作环境、生活娱乐、职业上升空间、公共服务等提出更高要求。三是跨域通勤者：大都市圈内同城化趋势日益明显，跨域居住、跨城就业的人群将显著增多，工作地和居住地分离的现象越来越普遍，使得同城化成为疏解和优化大城市人口布局的重要途径。四是创业人群：是更具活力、魅力和创造力的人群代表，能够适应城市经济结构转型和市场经济竞争。五是国际移民：体量虽小，但具有特殊意义，特别是对上海、北京、广州、深圳等国际大都市而言。



数据来源：各城市统计年鉴。

图3 2016-2019年国内主要城市常住人口增长情况

上海城市人口吸引力仍较强。尽管外来人口增速放缓，但不能掩盖上海社会经济资源优势对流动人口仍具有较强吸引力，如《中国都市圈新移民吸引力报告（2020）》将30个都市圈的人口吸引力进行了评分与排序，上北深广占据第一梯队，其中上海位居第一¹。

又如《中国城市人才吸引力排名（2020）》报告显示，2019年上海、深圳、北京人才吸引力指数位居前三名，上海连续3年成为最具人才吸引力城市；从应届生流向看，北京和上海也是应届生人才流入占比最高的城市²。总体判断，上海仍处在人口吸引力较强的“窗口期”。

（四）人才竞争力提升是一个热点问题

人力资本是城市赢得未来的关键能力，人才是城市持续保持活力的最根本要素，但上海在这方面表现差强人意。2020年全球人才竞争力指数（GTCI）³⁵显示，在基于155个城市的排名中，上海排名第32（纽约第1、伦敦第2、新加坡第3、巴黎第7、东京第8、苏黎世第17、日内瓦第34）。

2019年全球人才竞争力指数（GTCI）上海排名32位，与纽约（第1）、伦敦（第2）、新加坡（第3）等领先城市相比，在高等教育人口、世界一流大学、国际人才结构等方面全面落后。

如与顶级全球城市相比，上海高等教育占常住人口比重较低，新加坡、伦敦、巴黎、纽约等全球城市受高等教育人数比例均为40%以上，而上海这一比例只有30%左右¹。即使与国内城市相比，上海在吸引“青年才俊”方面优势并不突出，如百度慧眼青年人口吸引力指数显示，上海位列深圳、广州、北京之后。

（五）人口分布不均衡是一个难点问题

上海人口分布呈现典型的“中心-外围”密度递减特征，但也存在突出的“内极密外极疏”时空失衡特征。相关研究揭示²⁶，上海中心城区常住人口密度远高东京和纽约，在0-10km的半径范围的常住人口密度达2.56万人/km。

每平方公里高出东京1.24万人、高出纽约1.25万人；而在半径10-30km的居间范围和半径30-50km外环外的外围区域，上海常住人口密度出现剧降，人口集聚效应不足，居间范围上海人口密度降至东京的42%；外围范围上海人口密度仅1516人/km²，仅相当于内环内人口密度的6%，远低于东京2781人/km²的人口密度。

同时本市昼夜人口差异大，职住分离程度较高：在中心城区白天人口密度远高于其常住人口密度，而外环外夜间人口较白天增加了55万人，形成了较为明显的“睡城区”。严重的昼夜人口差异和职住分离程度，不仅加剧交通拥堵和通勤压力，在某种意义上也不利于城市创新功能的发挥。

总体看，人口分布空间失衡，公共资源空间错配，导致较为严重的城市病，是引发“人口规模多二城市病”论断的一个重要原因。从发展潜力看，上海人口容量在空间布局（郊区城镇人口集聚）、居住环境（中心城区居住空间）方面存在较大弹性变量空间，通过空间布局优化调整仍可进一步拓展人口承载空间。

三、上海人口发展要打开“三个空间”

人口规模和人口质量决定城市未来。上海是一座在人口“高基数+老龄化”基础上迈向未来的全球城市，面向未来，要打开

⁵¹ 华夏幸福产业研究院：中国都市圈新移民吸引力报告（2020）。

² 恒大研究院、智联招聘：中国城市人才吸引力排名（2020）。

³ 全球人才竞争力指数（GTCI）由欧洲工商管理学院和德科集团联合发布，由机会、成长、吸引、留存、技能（全球知识技能和职业技术技能）五个支柱70项指标构成。

⁶¹ 数据资源来自布鲁金斯报告《重新定义世界性城市》。

² 卓贤、陈奥运，特大城市人口的国际比较，《中国经济报告》2018年第10期。

有利于平缓人口总量变动、促进人口结构优化、激发人口增量红利的“回旋空间”，建立起有序管理、可调控、有弹性的超大城市人口综合管理体系。

（一）适当打开人口容量“空间”

要客观认识到，人口结构转变特别是人口老龄化是上海需要长期面对的重大问题，扩大人力资源储备、优化人口年龄结构、均衡人口空间布局、提升人口整体素质是实现全球城市建设的必由之路。也要理性意识到，受规模调控和增长模式（机械增长）限制优化人口结构的回旋空间不大、难度较大，加快探索建立更加科学合理、弹性可控的人口管理模式势在必行。

基于“十四五”阶段特征和把握人口发展“窗口期”的考虑，建议对上海未来人口发展战略和人口政策进行重新定位，未雨绸缪、前瞻布局、适时调整，着眼于提升全球城市人口竞争力，在现有人口管理体系基础上，淡化总量概念，优化调控机制，科学处理人口数量、结构、素质与城市转型发展需求之间的矛盾，人口集聚与公共政策、管理、服务供给之间的矛盾，多举措提升人口资源要素承载能力，适时适量适度打开有利于结构优化的人口容量空间，开发人口增量红利、人口素质红利、人口结构红利，创造有利于城市竞争力提升的人口总量势能、结构红利和素质资本叠加优势，在人口发展、经济增长、机会平等、品质生活、资源环境可持续之间实现良性互动、平衡发展。

（二）打开政策空间，开发人口增量红利

针对特定人群制订特殊政策，通过年龄结构优化打开人口容量的增量空间。主要是以优化人口年龄结构、扩大人力资源储备、满足劳动力供给需求为导向，适当松开人口调控的政策“阀门”，渐进式地实现人口规模科学管理。针对现有“政策性落户”（主要是投靠、安置、收养、恢复户口、回国定居等）、“人才落户”（针对应届毕业生、技术技能人才、高层次引进人才等）、“积分落户”（针对普通劳动者、创业者、经营者等）等三个入口进入“水龙头”，重点在“人才落户”和“积分落户”上研究探索更加开放灵活的特殊政策，以户籍含金量撬动人才资源集聚。

“人才落户”方面，重点针对应届毕业生、技术技能人才，适当调整放宽落户条件，提高优质劳动力人口落户率，实现优化年龄结构、充实人力资源库的目的。“积分落户”方面，进一步优化现行积分制度，增强积分制对青壮年劳动人口吸引力，增强劳动力留存稳定性。同时，进一步提高居住证含金量，研究在住房、子女教育等方面适度放宽政策的可行性方案。

（三）打开区域空间，提升人口总量势能

针对重点区域放宽人口限制，通过空间结构调整打开人口容量的承载空间，如临港新片区。将临港新片区作为人口容量拓展的突破口，主要基于三点考虑：一是实现临港新片区人口目标需要大量外来人口增量。据课题组计算，若要达到2035年新增1万亿GDP的目标，至少每年新增10-15万人。

二是临港新片区人口集聚对产业集聚、经济增长具有重要支撑作用。同时，临港新片区作为承载国家战略的特殊经济功能区，可以实行特殊的人口政策。此外，从优化人口空间布局角度，上海郊区仍有足够的人口承载能力，新城及部分城镇也有很大的承载空间。可探索实行差别化落户政策，针对中心城區外的人口承载潜力区域，适时调整落户规模和节奏，促进存量非户籍常住人口和新增流动人口在全市范围内合理分布。

（四）打开联动空间，拓展人口承载容量

推进上海大都市圈建设，通过区域一体化打开人口容量的回旋空间。一是推进同城化、优化跨域通勤环境。上海周边城市人口吸引力增强，对上海人口增长具有重要的平衡和缓解作用。得益于交通便利性带来的“同城效应”，目前环沪主要城市与

上海间的人员双向流动十分密切，如工作在上海、居住在苏州（含昆山）的“双城人”多达8、9万之多。下一步，要加快完善上海大都市圈交通设施，特别是完善能够压缩时空距离的近域城际轨交网络，探索人口要素自由双向流动的共享机制，构建“一日生活圈、一日工作圈、一日交流圈”。二是深入一体化，探索异地养老模式。针对上海面临的养老服务现实压力，立足长三角区域一体化发展视角，突破行政区划边界，在更广阔的空间范围内统筹考虑异地养老布局，既为老年人提供更多的养老选择，也为城市人口空间“置换”提供支撑。