

# 重视城市化过程中的人口分布变化 ——以上海市为例

伍 理

(华东师范大学 人口研究所 上海 200062)

**摘要:** 上海几十万、上百万户籍人口从内环线以内迁到内环线以外,这给迁出地、迁入地的社会、经济、教育、卫生、治安等各方面带来一系列新的变化和问题,是一个带有全局性影响的大问题。这种数公里数十公里范围内的人口分布变化,必将影响上海整个城市形态、城市结构,有利于新型的城乡结合型的新城的建成。上海有六千多平方公里冲积平原,有广阔的发展空间,应不断扩大城市化地域范围,与其国际经济中心城市之一相匹配。

**关键词:** 人口 郊迁; 城市化; 城市形态; 人地关系

中图分类号: C92 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2001)05-0039-04

## Paying more Attention to the Population Redistribution during the Process of Urbanization: A Case of Shanghai

WU Li

(Institute of Population Research, Eastern Normal University, Shanghai, 200062)

**Abstract:** In Shanghai, the migration with household registration from the place inside the inner loop-line to that of outside, brings a series of changes and problems of socioeconomic development, education, health, and public security in both the original and destination places, which is a big problem. This kind of large-scale population redistribution will influence the figures and structure of the city, which will do some benefits for the establishment of new style city combined with rural and urban. With more than 6000 square kilometer of alluvial plain, there are vast development spaces for Shanghai, making possible to enlarge the site of urbanization and building shanghai to be one of the international economic central cities.

**Keywords:** re-urbanization; urbanization; city style; relationship between human and nature

90年代以来,我国的城市建设和旧城改造以前所未有的速度和规模迅猛向前发展。特大城市和大城市的城郊结合部,出现了星罗棋布的新型居住小区;在一些经济发达的农村地区,出现了一大批新型城镇。近十年的城市化过程,已经带来城市人口地域分布的重要变化。这一变化对社会经济发展的影响是什么?有哪些值得重视的问题?通过对上海市的调查,谈点粗浅看法。

### 一、人口地域分布格局的重大变化

上海中心城区户籍人口总量减少始于60年代。在60年代初到80年代初的20年间,中心城区户籍人口

收稿日期: 2001-02-16

作者简介: 伍理(1938-),男,江苏常州人,原华东师范大学人口研究所副教授。

总量减少约 18 万人, 年均减少 0.9 万人, 中心城区人口超高密度现象没有松动。

80 年代至 90 年代初的十年中, 中心城区户籍人口减少 56 万人, 年均减少 5.6 万, 人口郊迁速度开始加快, 中心城区人口密度最高的街道从每平方公里 16 万人降到 13 万人, 人口超高密度现象依旧存在<sup>[1]</sup>。

1990~1997 年, 随着市政工程设施的大规模兴建和棚户简屋的成片改造, 中心城区人口大量迁出。期间净减少户籍人口 74.58 万人, 年均减少 10.65 万人, 为 60 年代以来人口年均减少最多时期, 致使中心城区人口密度下降较快, 而城郊结合部地区人口密度普遍提高。

1990~1997 年, 据市中心区 93 个街道调查, 人口净减少的街道有 52 个, 共减少户籍人口 74.58 万人。其中, 人口净减少在 3 万人以上的街道是淮海中路街道 34803 人、天目西路街道 34174 人、崂山西路街道 33210 人; 人口净减少在 2~3 万人的街道有 14 个, 其前五位的是瑞金二路街道 29705 人、北站街道 28995 人、陆家咀街道 26327 人、南京西路街道 25407 人、金陵东路街道 24502 人; 人口净减少在 1~2 万人的街道有 12 个。也就是说, 人口减少在万人以上的街道共有 29 个之多。

1990~1997 年, 市中心区人口净增加的街道有 41 个, 净增加户籍人口 88.83 万人, 其中, 人口净增最多的依次为洋泾 102176 人、长桥 78960 人、殷行 72998 人、桃浦 41749 人、彭浦 40621 人、长征 40229 人<sup>[2]</sup>。

根据我们整理的市中心区 1990~1997 年年均人口增长率排序资料, 我们编制了人口年均增长率分布图。从中可以清晰地看到内环线是上海人口净减少和净增加的分界线, 内环线也是人口迁出区和人口迁入区的分界线<sup>[3]</sup>。

在人口迁出区中, 年均增长率界于 -0.06%~-5.87%, 其减幅差距为 5.81 个百分点。人口年均负增长率最高的是闸北区天目西路街道 -5.87%, 其余依次是崂山西路街道 -5.78%、人民广场街道 -4.83%、金陵街道 -4.60%、南京东路街道 -4.53%。

在人口迁入区中, 年均增长率界于 25.50%~0.10%, 其增幅差距达 25.40 个百分点。人口年均正增长率最高的街道是普陀区长征镇达 25.50%, 其余依次是新泾镇 23.42%、桃浦镇 18.89%、洋泾镇 16.02%、漕河泾 14.33%<sup>[4]</sup>。

比较人口迁入区和迁出区的增幅差和减幅差, 可以明显地看到人口新聚居区人口增加的强度十分可观, 更值得引起重视。

从上述资料可以看到, 上海的人口地域分布正在以前所未有的速度、规模和区内巨大的差异性改变着。这种变化的动力机制和给社会经济发展带来怎样的后果, 值得深入探索。

## 二、人口地域分布变化的动因

上海人口出现闹市中心高速度、大规模的人口负增长, 城郊结合部出现高速度、大规模的人口正增长, 是有深刻的、历史的、经济的和社会诸方面的复杂原因。

19 世纪 40 年代以前, 中国的经济中心在广州, 广泛的贸易活动和初期的制造业高度集中在广州。当时的上海只是一个仅有 30 万人口的小镇, 人称“小苏州”。1840 年鸦片战争后, 开埠的上海, 经济迅速发展, 远远超过悉尼和旧金山, 使上海逐渐成为中国乃至远东地区多功能的国际经济中心城市。上海以对外贸易为先导, 内外贸联动, 逐步形成成为远东地区的国际贸易中心; 以外资银行为先导, 逐步形成华资、外资、钱庄三足鼎立的金融中心; 以外国制造业为先导, 逐步形成制造业中心; 以航运业为主体, 逐渐形成国际性交通枢纽。

建国后, 上海经济取得了稳定而迅速的发展。1952 年到 1978 年, 上海全市 GNP 总值从 36.66 亿元增长到 272.81 亿元, 年均递增率达 8.03%, 经济总量扩大达 6.5 倍。这时期, 上海经济走的是以工业发展为主体的路子, 第二产业年均递增率达 9.81%, 而第三产业年均递增率只有 4.73%<sup>[5]</sup>。上海从一个远东地区的金融贸易中心逐渐转变为一个主要为国内提供工业产品的重要工业基地, 同时也从一个多功能的城市转变为一个功能比较单一的生产型城市。

上海几十年单一的生产型发展模式, 使上海城市基础设施建设欠账很多, 特别是道路交通拥挤、居民住房狭小、人均绿地很少、环境污染严重、老城区的人口高度集中。这一切使上海患了严重的城市型疾病。

60 年代初, 随着大工业布向郊区, 上海在城郊结合部先后建设十多个卫星城镇, 意欲分散中心城区压力。但是, 那时的发展模式是计划经济那一套, 城市人口的地域分布没有什么变化, 所谓的卫星城市并没有真正建

成,上海的人口郊迁未能形成规模,人口高度集中闹市中心的状况没有改变。

80年代的改革开放,促进一批有识之士思考上海的发展新路。由于思想、观念、机制的转变,上海逐步摸索到一条新的发展思路。特别是中央对上海的定位,提出“一个龙头,三个中心”的战略目标,要上海带动长江三角洲、长江流域和全国经济的新发展。这一战略决策,不是一般意义上的工作部署,也不是区域性发展对策,而是关系到上海在中国改革和发展中的地位和作用。历史已经把上海推到了21世纪中国经济发展的前沿,上海面临再度崛起成为国际经济中心城市的重大历史机遇。

进入90年代,上海的发展模式有了根本性的转变。土地批租和有偿转让、海外融资、允许外资银行进入上海和经营人民币业务、政府贴息和鼓励企业向银行借贷、资金拆借、发展股票证券和保险业务、建立外汇交易中心、发展各类市场体系、建立住房公积金和养老保险基金等等。由此,使上海筹集到上万亿建设资金,使大规模的市政设施建设和成片改造棚户简屋成为可能。

大规模的市政建设,导致居民的大批动迁。如内环高架浦西段长29.2公里,南北高架长8.45公里,延安路高架西段6.2公里,地铁一号线16.1公里,南浦、杨浦大桥和大片旧城改造等等,全部在人口超高密度的闹市中心,占地面积浩大,需要运迁大批居民。

1990~1997年间,连续多年的动员外迁,使闹市中心的黄浦区净减少户籍人口9.26万人,静安区净减少7.99万人,南市区净减少8.14万人,卢湾区净减少7.57万人,从而改变了上海人口分布格局,出现了人口净迁出区<sup>[6]</sup>。

居民迁移意识的转变,促进了人口郊迁。持续多年的大投入、大建设、大动迁,改变了过去市区居民“宁要市区阁楼一张床,不要浦东一间房”的旧观念。加之,政府和开发商采取一系列住房配套措施,妥善解决动迁居民的交通、购物、医疗、文教等一系列实际问题,使动迁居民迁得安心、迁得放心。由此出现了三林苑、凉城、真光、梅陇、中原、仙霞、虹梅等几十处新的人口聚居小区。

“九五”期间(1996~2000年),在内环线以外的广阔地带将建成5000万平方米住房,按每人25平方米建筑面积计算,可吸纳200万人口前往。扣除1996年和1997年已经迁入的人口数,在未来若干年中,至少还可以吸纳176.90万人口<sup>[7]</sup>。特别是江湾、万里、春申、三林四个居住示范小区的建设,因其舒适度的进一步提高,更提高了对居民的吸引力。

随着住房制度改革,一系列分期付款新办法的出台,必将继续促进人口郊迁的速度和规模。上海近百万人口的迁出和迁入,是上海人口分布变动的趋势,也是上海建设“一个龙头,三个中心”国际经济中心城市的需要。

### 三、人口郊迁与社会经济发展的关系

人口地域分布的变化,是基本国情的重大变化,它将影响社会经济发展的各个方面。

#### 1. 生产布局,要充分考虑人口分布和变动的格局

一定区域范围内的人口总量,总是由劳动人口和被抚养人口两部分组成。当某区域内的人口总量因为迁移而发生变化时,劳动人口和被抚养人口的数量就将发生变化。

由于劳动人口数量的减少(人口迁出区)或增加(人口迁入区),首先,打破生产规模与劳动人口规模之间的原有平衡,客观上要求建立新的平衡。这种新的平衡关系,主要通过调整生产布局来实现。在规划人口迁移的同时,应同步考虑各生产布局的调整;第二,随着区域人口总量的改变,将改变原有上下班、上下学等通勤人口的规模、路线和距离,需建立新的通勤渠道和通勤方式,满足郊迁人口通勤通学的需要;第三,要求建立新的消费供应平衡。

2 商业、饮食业、服务业、信息业等网络分布,既要考虑不同消费水平,更要与区域人口总量规模适应,市场随人口分布的变化而变化,是其总的指导原则

商、饮、服务、信息业的总特点是服务,无论是消费性服务还是生产性服务,都是以人为中心。没有一定的人口规模,各种服务业就将丧失服务对象,成为无源之水。

上海的南京路是中华第一街。在南京路改造和兴建十大工程的同时,黄浦区户籍人口净减少9.26万人;近邻的静安区户籍人口净减少7.99万人。当地基本人口的净减少,不能不说是南京路总营业额上不去的重

要原因之一。

淮海路商业街的改造也有类似情况。在总营业面从5万平方米扩增到40万平方米的同时,卢湾区户籍人口净减少7.57万人。营业面积的扩大与基本人口减少的矛盾,将长期制约商、饮、服务业的发展。

南市区的中心是城隍庙豫园商场,在改扩建的同时,户籍人口净减少8.14万人。南市区的道路交通系统需要进一步拓宽发展,棚户简屋将成片改造,人口还将继续外迁,人口总量趋减,又如何促进商饮服务业发展?

在城郊结合部,随着人口郊迁,户籍人口迅猛增加,同时吸引了越来越多的外来人口。随着新的人口聚居中心的不断出现,上海宏观商业网点将如何构建,是人口郊迁带来的新问题。

### 3 道路交通布局要与城市布局和人口区域分布相匹配

近年来,上海交通量的空间分布随着人口郊迁、产业调整由市中心区向外围地区转移,中心城区交通量占全市交通量的比重明显下降。

由于居住地和工作地在较大地域范围内的不平衡,放射性交通线上的“潮汐”现象比较明显,1986年,是朝出晚入内环线。到了1995年,改变为朝入晚出的内环线。交通“潮汐”的方向发生了逆转。

人口和工作岗位的外移,使内环线以外的市区部分增加了交通压力,外围地区的交通饱和度甚至高于中心城区。外围与环内地区间的交通往来比过去增加许多,需要进一步加大联系外围与中心城区放射性骨干道路的建设力度。

由于骨干道路网络、城市布局形态、区域人口分布特点三者间存有密不可分的依存关系,因此,综合考虑道路交通系统现存特点和人口、产业外迁对道路交通系统的要求,是道路交通布局要研究解决的大问题和新问题

### 4 教育资源配制,必须与区域人口规模的变化相一致

几十万乃至几百万人口从闹市中心迁到城郊结合部,它对普教资源的利用、配置带来重要影响。

根据1995年上海1%人口抽样调查资料,上海地区学龄前儿童(1~6岁)占总人口6.01%,小学适龄人口(7~11岁)占5.86%,中学适龄人口(12~17岁)占9.00%。按此比例计算,1990~1997年间,上海中心城区的52个街道学龄前儿童将净减少4.14万人,小学适龄人口将净减少4.37万人,中学适龄人口将净减少6.71万人。

假设,每个托儿所、幼儿园招收120个小朋友;每个小学有800名学生;每个完全中学有1120名学生。

按上述标准计算,市中心人口迁出区将净减少托儿所、幼儿园345个,小学将净减少55个,完全中学将净减少60个。同期,在城郊结合部的人口迁入区,学龄前儿童将净增5.34万人,小学生净增5.21万人,中学生净增7.99万人。也就是说,人口迁入区需净增托儿所、幼儿园445所,小学65个,完全中学71个。

尽管有些家庭郊迁后,因多种原因孩子仍留在市中心区的亲属家中就读,但这终究是个暂时现象。

随着内外环线间5000万平方米住房的建成,终将出现176.90万人外迁。届时,内环线以内各种普教资源的过剩将进一步加剧,而城郊结合部教育资源的不足将更加突出。这就在客观上要求各级教委及早作出宏观调整决策和具体安排。

## 四、值得重视的问题

1. 人口郊迁是一个涉及范围极为广泛的带全局性影响的大问题,绝不是一个简单的动迁安置问题,不能就事论事,马虎处置。我们应有全局观念和长远考虑,在上海地区长远发展框架的指导下,统筹安排,协调发展。

2. 人口郊迁引发的众多居住小区,其发展前景必将改变原有的人地关系,出现新型的城乡结合型的人口聚居中心,它与上海整个城市形态、城市结构、老城改造与新城建设都有密切关系,值得作前瞻性研究。

3. 上海有6340.5平方公里平展的冲积平原,有广阔的发展空间和良好的发展条件,不断扩大城市化地域范围,合理布局城市群,是上海建成国际经济中心城市之一的需要,也是上海经济发展带动长江三角洲、长江流域和全国经济大发展的需要,不要人为地阻止,应该为发展提供和创造各种条件。

4. 随着上海户籍人口的郊迁及负增长,外来人口是上海常住人口中的重要组成部分。特别在城郊结合部,其比重增加更快,他们是上海快速发展不可缺少的人力资源,应妥善吸纳,逐步融合到整个社会运作之中。

(参考文献见第68页)

一项大战略来抓,小城镇将成为转移农村劳动力的重要载体。“九五”期末,全市城市化率只有25.6%,分别比全国和全省水平低11.3和15.9个百分点,小城镇人口119.66万人,仅占农村总人口的20%,提高城镇化水平,转移劳动力潜力很大。小城镇建设要以盐城市区为中心、县城为主体、中心镇为依托,发展特色经济,突出产业聚合,带动劳动力转移。大丰市白驹镇发展小玩具带动大产业,形成了一批私营玩具企业群,全镇外销玩具1亿多元,利税560多万元,所创税收已占半壁江山,从业人员达5000多人,占全镇人口的1/4,初步显示了特色产业在小城镇建设中的带动作用。四是扩大对外劳务合作,输出一批。我市农村富余劳力多、经济欠发达的现实,决定了开展劳务输出应是今后相当长的一个时期转移农村劳动力的主要途径之一。要抓住新一轮的结构调整、对外开放和西部大开发的机遇,大力发展多种形式的劳动服务组织,建立健全市场化的劳务输出机制,全方位开展劳务合作和劳务输出,有组织地向市内外大中城市输出一批,向海外市场输出一批,向经济发达地区的乡镇企业输出一批,向国家重点建设工程输出一批。鼓励县乡机关干部外出打工,鼓励有一技之长的农民携技走四方,鼓励发展特色产业携带劳务输出,鼓励外出打工的能人返乡创业。射阳县通洋乡8300多个劳力走出家门,在全国18个大中城市就地产销平菇,一年创收800多万元,仅此一项农民人均增收200元。盐都县有关乡镇发展水上打捞、高空作业,磨地平等一批特色劳务项目,开拓国内市场,带动一大批劳力就业,其经验值得借鉴。

3 健全转移农村劳动力的服务体系。按照市场化、社会化的要求,完善农村劳动力转移的就业服务体系,支持和引导农村劳动力有序流转。一是健全农村劳动力就业服务组织体系。市县劳动保障部门要将劳动就业服务组织向下延伸,在乡镇建

立劳动就业服务站,有条件的乡镇可在村设立劳动服务联系点,形成市、县、乡统一的劳动力就业纵向服务组织网络。同时,要鼓励发展和规范合法的民办职业服务中介组织,为农村劳动力就业提供全方位的服务。二是构建城乡一体的劳动力市场体系。按照城乡统筹就业的要求,逐步建立城乡统一的就业制度,实行城乡劳动者自主择业,在具备条件的大中城市取消对劳动者流动就业的限制。建立健全面向城乡所有用人单位和劳动者的市场信息网络,促进就业服务覆盖城乡。探索建立劳动力城乡一体化管理的制度和政策,逐步打破城乡就业二元分割格局,充分发挥市场配置劳动力资源的作用。三是建立农村劳动力就业培训体系。发挥各类农村职业学校的作用,搞好在职学生的专业教育和农村劳动力的短期职业技能培训。大力发展各类民办职业培训机构,鼓励农村劳动力开展自我职业技能培训,增强自谋职业的能力。加强农村劳动力输出输入比较集中地区的对口职业培训。集中力量开展一些市场需求大、有地方特色优势项目的职业技能培训,注重提高劳动力转移的竞争力,扩大市场占有率。四是完善农村劳动力转移的支持保护体系。进一步深化小城镇户籍管理制度、土地使用制度以及投融资体制改革,调动农民进城入镇务工经商、投资兴业的积极性,加快农民转市民的步伐。大力培植劳务输出基地,开发特色劳务项目,积极发展专业市场和专业合作社经济组织,做大劳务输出市场,提高农村劳务输出的组织化程度。健全农村承包土地流转制度,保护外出农民承包土地流转的合法权益。改善农村金融服务,积极推行信用证、联户担保等制度,加大对农村劳动力就业、创业贷款支持力度。发挥劳动主管部门的职能作用,加强对劳务输出人员的跟踪服务和管理,保护劳务输出人员的合法权益。

[责任编辑 崔凤垣]

(上接第42页)

#### 参考文献:

- [1] 上海市公安局户籍统计资料。
- [2~4] 华东师大人口所、上海市统计局人口处合作研究课题,上海市中心区人口向城郊结合部迁移变动的现状特点、存在问题和对策建议,1997.12.
- [5] 上海市统计年鉴,1979.
- [6,7] 同[2]

[责任编辑 周皓]