



上海大学社会学文库

主编 / 张文宏

建设全球城市的人口战略重构 与人口制度完善

—— 基于上海的系列实证研究

黄苏萍◎著



中国社会科学出版社

014043773

C924.24
84



上海大学社会学文库

主编 / 张文宏

建设全球城市的人口战略重构 与人口制度完善

—— 基于上海的系列实证研究

黄苏萍◎著



北航

C1731395

中国社会科学出版社

C924.24
84

图书在版编目(CIP)数据

建设全球城市的人口战略重构与人口制度完善 / 黄苏萍著. —北京:
中国社会科学出版社, 2014. 4

ISBN 978-7-5161-4104-5

I. ①建… II. ①黄… III. ①城市人口—发展战略—研究—
上海市 IV. ①C924.24

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 056653 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 冯春风
责任校对 韩天炜
责任印制 王炳图

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010-64070619
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2014 年 4 月第 1 版
印 次 2014 年 4 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 18.25
插 页 2
字 数 310 千字
定 价 55.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社联系调换

电话:010-64009791

版权所有 侵权必究

上海大学 085 工程“都市社会发展与
智慧城市建设”规划项目

《上海大学社会学文库》

编委会

主 编：张文宏

编 委（按姓氏笔画排列）：

仇立平	刘玉照	李友梅	肖 瑛
张文宏	张亦农	张江华	张佩国
张海东	张敦福	陆小聪	范明林
耿 敬	翁定军		

前 言

在后金融危机时代,随着世界经济政治格局的调整和世界经济秩序的重大变革,中国等新兴国家加速崛起,上海推进“四个率先”、建设“四个中心”和社会主义现代化国际化大都市的国家战略,迫切要求上海发展成为世界网路中的主要节点城市,即全球城市(global city),这也是我国在全球化进程中崛起、争夺全球战略制高点的必然选择。人是城市的主体,全球城市的经济、社会活动都是围绕人的全面发展展开的,实现人的全面发展是建设全球城市并实现持续发展、保持旺盛活力的基石。纽约、伦敦、东京、巴黎、新加坡等不同层次全球城市的发展战略都是围绕城市人口的平衡发展、协调发展、创新发展与城市可持续发展的关系展开的。强调通过积极应对人口增长、减少老龄化等问题来实现城市的平衡发展,通过满足居民物质生活、精神生活以及在安全、教育、医疗等核心公共服务方面的需求来实现城市的协调发展,通过培养充足及合适人才等实现城市的创新发展。全球城市人口战略的共同点是需要适度的人口规模、合理的人口结构,协调的人口分布,以及优良的人口素质。为达到上述战略目标,主要全球城市不同程度启用社会政策杠杆(包括教育政策、住房政策、福利政策等),解决或缓解城市人口发展瓶颈。本报告结合本人主持的博士后基金课题《建设全球城市的人口发展战略——一项基于社会政策的综合研究》的部分研究成果,认为目前上海正处于从新中国成立后以工商业为主的城市、改革开放后以金融、贸易、航运为支撑的多功能经济中心城市,向全球城市迈进的关键时期,其人口发展战略和人口管理制度也正在发生相应的变革。

我国正在运营和规划建设的世界级高铁网络对人口区域分布和人口流动的影响引起了学术界的广泛关注,上海作为我国主要高铁枢纽和世界第六大城市群的核心城市,其人口战略和管理也将受到高铁网络的重大影响,尤其是在高铁网络密集的长三角地区。从本人主持的教育部课题

《高铁对人口流动的作用机制——基于产业布局、城镇分布、行为方式的实证研究》的部分研究成果发现,国外发达国家高铁建设与运营的实践表明,高铁的大规模投资和运营势必对相关区域和城市的经济社会发展产生重要的影响——改变经济地理、区域经济版图和人们的价值观念以及生产生活方式。我国是世界第一人口大国,又处在工业化、城市化的关键时期,高铁的开通运行打破了城市之间资源输入输出的动态平衡,人们的生活空间和区域间人流、物流、资金流、信息流正在发生改变。高铁网络建设使传统时空距离得以压缩,“一体化”效应导致产业集聚重组、“同城化”效应导致城镇布局调整,都对人口流动产生愈来愈大的影响。本书以京沪高铁为例,研究认为京沪高铁的运营正在沿线省市形成我国东部最大的服务经济和知识经济走廊。以京沪高铁沿线7省市为样本,通过LQ指数、RCA指数和K-spec指数对高铁沿线省市经济区域整体服务业及其分行业的区位分布与地区专业化状况进行研究,发现京沪高铁沿线7省市在2005—2009年期间内,整体服务业方面地区差异程度有逐渐增强趋势。研究建议统筹区域产业发展规划,构建错位发展、互补互促的区域产业发展格局,大力推进产业协同发展,加快沿线区域经济一体化进程,促进知识密集型服务业创新。

上海建设全球城市目前和将来都面临着人口结构供需不平衡问题,包括现有劳动力供给与需求结构的不匹配、上海产业布局与就业人员空间分布不匹配、产业行业结构布局与劳动力产业行业分布的背离以及上海投资、经济增长对就业拉动的效应不均衡等几个方面。本报告结合上海市委托课题《上海劳动力需求和供给结构预测研究》的部分研究成果,对未来上海人力资源供给与需求的不平衡进行预测,研究表明,2030年上海进入老龄化高峰期,上海65岁以上人口将达到约631万人,约占总人口23%,研究认为,在老龄化高峰期到来之前,上海应着手抓住人口红利机遇,加快经济转型,减少劳动力密集型、高污染的行业,转向低碳、低消耗、资本密集型的高科技行业。

解决上海建设全球城市面临的人口结构不平衡问题,一个关键方面是建立有效的高端人才评价体系,培养、吸引和留住高端人才。结合市委托课题《上海高端人才评价体系研究》的研究工作,分析发现,随着各国国内城市对海外人才引进的关注度不断提高,纷纷采取各种政策有效吸引海外人才,使得一直以来上海是海外人才首选城市的地位面临着挑战。人才

选择留居城市不再仅仅关注经济因素及城市硬实力建设,而是逐步向城市人文、宜居环境好的城市集聚。在上海内部人才的集聚政策方面,针对已有人才结构滞后于产业结构调整的需求,必须加大对人才扩大再生产(继续教育)的投资,以提升人才资源存量,实现人才价值和人才成本的最佳组合及区域人才资本的良性增长。在外部人才引进政策方面,上海要完善人才门户开放政策,制订人才国际化开发政策,注重城市硬件素质提高及城市软实力建设,优化人才生活条件,尤其需要提供免费或低租金的人才公寓,使高学历人才免除后顾之忧,真正落根上海。

为来沪人员提供良好的社区服务,是解决上海人口结构不平衡问题的另一个关键举措。本文在浦东新区委托课题《创新社会主义国际化大都市国际社区管理模式——陆家嘴来沪人员社会服务需求调查》的研究基础上,以陆家嘴来沪人员社会服务需求为例,对上海创新社会主义国际化大都市国际社区管理模式进行了案例解剖分析。调查发现外地来沪人员对社区教育服务和卫生服务的需求意愿较高,尤其是将能在上海参加高考作为办理长期居住证的主要动机,外地来沪人员对社会保障项目了解程度及参保意愿高,但实际参保率偏低,这主要是因为外地来沪人口的流动性和全国社保规定的不统一。研究发现,外地来沪人员对参与提供社区服务的热情较高,现有的社区服务要进一步从单纯的政府提供式向社区组织引导,外地来沪人员自我服务的方式进行。

最后,系统解决外地来沪人口管理问题的根本措施是借鉴国外经验及广东省广州、深圳、东莞等城市外来人口积分制管理经验,结合上海实际,完善上海外来人口管理和积分制入户工作。结合上海市委托课题《上海实行积分制管理的指标体系设计和配套制度研究》的研究工作,认为积分管理实质意义在于将户籍附有的福利和权力逐渐剥离,使户籍管理功能回归本位。户籍管理应从审核制过渡到登记制,使福利制度与公民身份而不是歧视性的户籍制度相联系。积分管理的另一个实质意义在于绕过了户籍改革模式,具有较强的可控性、可操作性和公平性。在积分制指标体系设计方面,必须坚持机会均等原则,这是积分制指标体系设计的首要原则。其次还要坚持明确性原则、可操作性原则、奖罚分明原则、积分变动性原则等,让高、中、低端的外来人员清楚积分指标体系以及不同指标的积分标准,清楚自己当前积分状况、当前居住证类别和可以达到的预期。

基于上述系列研究成果,本报告对上海建设全球城市过程中的人口战略制定和人口管理制度提出了对策建议。在人口战略制定和管理制度改革动力方面,要关注主要全球城市人口结构、人口战略管理的新趋势,基于上海建设全球城市对人口战略和管理提出的新要求,要以改革开放的战略眼光,吸取世界主要全球城市人口战略制定和管理制度构建的经验教训,结合上海自身实际,制订适合全球城市未来发展的人口战略和管理制度。要特别关注和研究我国高铁网络规划对上海建设全球城市人口战略、人口管理的影响,把上海虹桥综合枢纽建成上海吸引世界优秀人才的又一重要平台。针对上海人口发展中存在的结构不平衡问题,包括现存的不平衡和未来预测的不平衡,主要通过建立科学的人才评价指标体系,改革和完善对外来人口的社区服务,尤其是要通过建立完善的积分入户管理制度等,来吸引和留住适合上海需要的外来人口和人才。

目 录

前言	(1)
第一章 绪论	(1)
第一节 研究背景	(1)
一 上海建设全球城市新目标定位对人口战略和管理 提出新要求。	(1)
二 中国高铁网络发展对人口战略和管理产生 越来越显著的影响	(4)
三 上海自身人口结构不平衡迫切要求探索外来人口 管理新举措	(6)
第二节 研究内容与研究方法	(7)
一 研究内容	(7)
二 研究方法	(9)
第三节 论文结构安排	(10)
第一编 上海人口战略重构与制度完善的新动力	
第二章 上海建设全球城市对人口管理提出新要求	(15)
第一节 世界主要全球城市日益重视人口发展战略与政策	(15)
第二节 从人口角度研究全球城市发展是一个全新的视角	(17)
第三节 上海与主要全球城市产业和人口发展比较	(18)
第四节 上海建设全球城市的主要举措	(23)
一 “以人为本”，实施“创新兴业”和“人才强业” 战略	(23)
二 发展“知识化、高端化、服务化”的产业	(23)
三 注重产业与社会、城市建设、环境的和谐发展	(24)

四	增强文化、旅游、金融对产业的提升效应	(24)
五	注重区域、产业间的“网络联系”和联动发展	(25)
第五节	小结	(25)
第三章	高铁网络导致城镇、产业和人口布局重构	(27)
第一节	国内外高铁发展进程和历史背景	(27)
一	国外高铁网络发展进程	(27)
二	中国高铁发展规划与进程	(28)
第二节	高铁对人口流动的作用机制	(32)
一	高铁对人口流动的作用机制的研究意义	(32)
二	国内外对高铁与人口流动的相关研究	(33)
三	高铁对人口流动、产业布局、城镇分布人口 流动的作用机制	(36)
第三节	高铁沿线知识经济走廊形成的基础和优势及上海 机遇、挑战	(39)
一	京沪高铁沿线城市总 GDP 和服务业总值在 全国的地位	(39)
二	京沪高铁 23 个站点市县 GDP、人口规模和 服务业增加值比较	(41)
三	京沪高铁沿线 7 省市的科研、教育实力	(41)
四	高铁网络下上海面临“同城化”的机遇和挑战	(42)
第四节	高铁通过经济路径——产业布局影响人口流动	(47)
一	高铁产业带界定及构成要素	(47)
二	高铁产业带空间系统演变	(50)
三	实证分析：高铁沿线省市服务业地区专业化测度 分析——以京沪高铁沿线 7 省市为例	(51)
四	高铁沿线 7 省市地区专业化与经济增长关系的 实证检验	(68)
五	研究结论与政策建议	(69)
第五节	高铁沿线城市规划与产业联动及上海的应对之策	(72)
一	京沪高铁沿线城市、区域发展规划的互动与 产业融合联动	(72)
二	高铁网络同城化与上海城市发展关系	(87)

三 高铁网络同城化下上海的应对之策	(88)
第六节 小结	(91)

第二编 上海建设全球城市面临的 人口结构与制度瓶颈

第四章 现有劳动力供给与需求结构的不匹配	(95)
第一节 上海非正规就业扩大,外来人才移民比重偏小	(95)
一 城镇就业结构多元化,非正规就业群体增加	(95)
二 外来就业人口增长快,但人才移民比重偏小	(97)
第二节 上海产业空间布局与就业人员空间分布不匹配	(97)
一 劳动力空间分布未形成多中心格局且新城吸纳 劳动力不足	(98)
二 近郊区企业集中,但中心城区就业不减反增	(101)
三 新城建设与产业发展未能做到同步出现职居分离	(102)
四 郊区新城产业结构和人口素质结构不匹配	(104)
第三节 产业行业结构布局与劳动力产业行业分布的背离	(107)
一 产业结构和就业结构变化趋势分析	(107)
二 三次产业结构偏离度的变动对就业的影响	(107)
三 生产性服务业占主导而知识型服务业有待加强	(110)
四 分行业中投资、GDP 增长对就业拉动呈现不一致	(113)
五 上海六个支柱发展行业对就业的拉动效应	(116)
六 上海产业空间布局新发展及郊区化发展趋势研判	(117)
第四节 上海投资、经济增长对就业拉动的效应不均衡	(120)
一 上海投资对 GDP 贡献率为扩大就业创造有利条件	(120)
二 上海投资、GDP 增长对就业拉动效应	(121)
三 根据三种计量模型分析政府投资、经济增长与 就业的效应	(125)
第五节 小结	(127)
第五章 未来上海人力资源供给与需求平衡预测	(129)
第一节 上海经济转型对人力资源总量的需求	(129)
第二节 上海经济转型对人力资源质量的需求	(131)

一 先进制造业的发展趋势及人才需求	(131)
二 现代服务业的发展趋势及人才需求	(134)
三 文化产业的发展趋势及人才需求	(135)
第三节 上海经济增长与人力资源总量的需求预测	(137)
一 预测方法与基本假定	(137)
二 预测结果	(137)
第四节 上海人力资源供给预测	(140)
一 预测方案	(140)
二 预测参数的假定	(141)
三 预测结果	(144)
第五节 上海三产与劳动力需求预测	(147)
一 预测方法——劳动生产率法	(147)
二 预测结果	(148)
第六节 小结	(153)

第三编 上海人口战略重构与制度完善的主要对策

第六章 完善“吸引—留住”高端人力资源的评价指标体系	(157)
第一节 影响产业结构升级的人力资本要素分析	(157)
一 人力资本优化与产业结构升级的互动机理	(157)
二 影响上海产业结构转型的人力资本要素分析	(158)
第二节 人力资源优化的国际经验	(161)
一 吸引和鼓励海外的人才回流政策及启示	(161)
二 留住人才的政策及启示	(164)
三 发达城市引进—留住人才的政策实例	(166)
第三节 上海人才政策——“海外人才回流”	(167)
一 人才回流的原因探析	(168)
二 上海人才回流的必要性和可行性	(169)
三 人才回流争夺政策	(174)
第四节 “吸引—留住”高端人力资源的突破路径	(178)
一 人才集聚竞争力评价指标体系的建立	(179)
二 评价指标权重的确定	(180)

三 应用实例：上海人才集聚竞争力评价	(183)
第五节 小结	(191)
第七章 创新社会主义国际化大都市国际社区管理模式	
——陆家嘴来沪人员社会服务需求调查	(192)
第一节 陆家嘴流动人口社会服务需求调查	(192)
一 流动人口滞留时间延长且滞留意愿强烈	(192)
二 流动人口居住证办理状况	(196)
三 就业、培训公共服务诉求	(197)
四 就学（高中）公共服务诉求	(198)
五 卫生防疫公共服务诉求	(198)
六 社会保险参保诉求	(199)
七 社会融入诉求	(199)
第二节 基于 logit 模型的流动人口留居上海的影响因素	(200)
第三节 国际社区的调查结论与建议	(202)
一 实施积分制管理，给来沪人口以明确的权利和福利预期	(202)
二 强化管理工作措施，推行分层次流动人口的“人性化”管理	(204)
三 以互助合作的参与模式构建新型的社区管理	(206)
第四节 小结	(207)
第八章 上海积分制管理指标体系设计和配套制度研究	(208)
第一节 上海需要中低端人力资源	(208)
第二节 吸引—留住中低端人力资源的突破路径—积分管理国内外经验	(210)
一 突破路径——户籍改革深化	(210)
二 国外经验借鉴——国外移民打分及评价标准	(211)
三 国内经验借鉴——广东积分管理模式分析及深层次探究	(216)
第三节 来沪人员积分管理指标体系设计	(230)
一 积分管理的实质意义及特点分析	(230)
二 积分管理指标体系设计原则	(233)
三 来沪人员积分管理指标体系设计流程及方法	(235)

四 Delphi 专家咨询及基于层次分析法确定权重	(237)
第四节 小结	(253)
第九章 研究结论、对策与展望	(254)
第一节 主要研究结论和对策建议	(254)
第二节 研究展望	(257)
参考文献	(259)
后记	(280)

第一章 绪 论

本章概述上海迈向全球城市进程中人口战略重构和制度完善的历史背景,介绍主要研究内容与研究方法,明确研究的技术路线,介绍论文的组织结构。

第一节 研究背景

一 上海建设全球城市新目标定位对人口战略和管理提出新要求

自 Friedmann (1986) 和 Sassen (1991) 提出“世界/全球城市假说”(World/Global City Hypothesis) 以来,引起了学者的广泛关注和激烈讨论。虽然至今尚未对全球城市形成一个公认的定义,但从现有的文献来看,但都突出全球城市的基本属性,即“是否作为一个资本积累、积聚地和是否充当组织、控制生产的分配、流通的角色”(Mollenkopf, 1993)。国际城市是城市形态的高级阶段,全球城市又是国际城市的高端形态,是全球城市网络中的主要节点,是全球战略性资源、战略性通道和战略性产业的控制中心,是全球跨国公司的集聚中心、全球重要的金融中心、全球重要的政治中心、全球制造业和高科技结合的市场中心,全球资本流、信息流、人才流、技术流和物流的集散中心,也是世界文明融合与交流的多元文化中心。全球城市具有较强的全球资源控制能力和配置能力,代表了一个国家的国际话语权,伦敦、纽约和东京是世界公认的全球城市。

与全球城市相关的概念主要有国际大都市(international metropolis)和世界城市(world city)。1986年,约翰·弗里德曼在《世界城市假说》一文中指出世界城市与新的国际劳动分工的空间组织相关,他列举了30个世界城市,划分了世界城市的等级体系,并提出了世界城市的7个命题。“全球城市”首先由美国经济学家 R. 科恩(R. B. Cohen)在1981年发表的《新的国际劳动分工、跨国公司和城市等级体系》一文中提出

的,认为全球城市是新的国际劳动分工的协调和控制中心,并运用“跨国指数”和“跨国银行指数”这两个指标分析若干城市在经济全球化中的作用。美国经济学家 S. 萨森 (S. Sassen) 在 1991 年出版《全球城市》(The Global City) 一书,将全球城市定义为:(1) 高度集中化的世界经济控制中心;(2) 金融和特殊服务业主要所在地;(3) 包括创新生产在内的主导产业场所;(4) 作为产品创新的市场,认为纽约、伦敦、东京是主要的也是真正全球化的城市,位于世界城市体系金字塔的顶端,构成了一种清晰的、新的城市形态—全球城市。美国经济学家弗里德曼、金 (A. D. King) (1990)、诺克斯 (Knox) 和泰勒 (Taylor) (1995) 等人在其著作中对全球城市作了进一步的探讨,David Clark 1996 年在著作《UrbanWorld \ GlobalCity》中在世界层面上研究了世界都市和全球城市的社会特征、城镇生长、城市主义扩张及全球城市体系的组织特征。卡斯特尔斯 (Castells) 提出了流的空间 (space of flow), 全球城市被作为全球网络的节点。近年来,全球城市研究更关注全球城市网络、等级体系、网络组织、全球城市现实联系以及全球城市区域 (city - region) 等。我国学者周振华在其著作“全球化、全球城市网络与全球城市的逻辑关系” (2006)、“我国全球城市崛起之发展模式选择” (2007)、“全球城市的上海 2010—2039” (2010) 中对世界全球城市的发展和上海全球城市建设作了系统性的论述。在 2010 年 9 月北京首届世界城市全球论坛上,北大学者李国平对北京建设世界城市的战略定位与模式进行了系统论述。

在全球城市战略规划方面,①世界银行与城市联盟 (The World Bank (EASUR) and The Cities Alliance) 与科瑞澳 (Chreod Ltd.) 合作的城市发展战略规划项目 (CDS, City - Region Development Strategies) 为亚洲马尼拉、南美洲里约热内卢等诸多城市 and 中国的成都、郑州、兰州、新乡、鄂尔多斯市制订了战略规划。②美国区域规划协会 (RPA, Regional Planning Association)、伦敦发展协会 (London Development Agency)、SGS Economics and Planning Pty. Ltd. 等编制的“New York 2030: a greener, greater New York”、“The London Plan”、“Sustainable Sydney 2030”等是西方国家有代表性的城市战略规划。③中国深圳、宁波、北京、广州等城市已经和正在编制的世界城市 2030 发展战略规划等。

“Joburg 2030” (《世界一流城市——2030 年约翰内斯堡规划》) 分析了制订城市长期战略规划的原因: “①发展中世界城市聚落和人口的增长