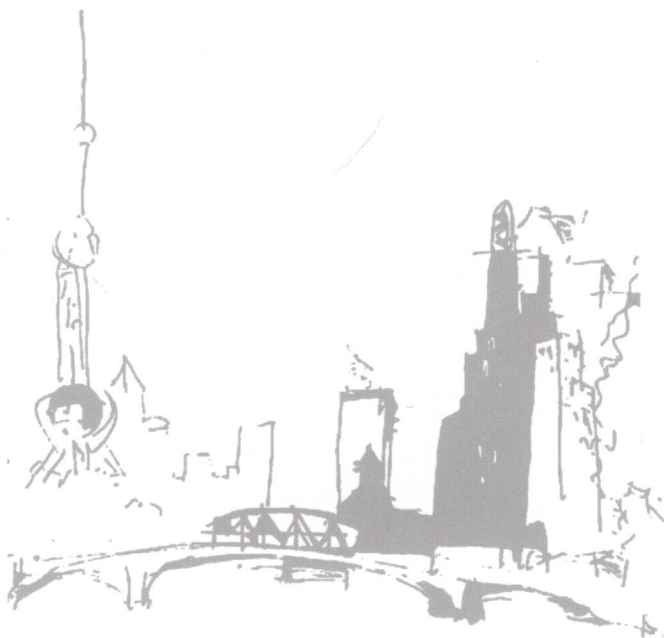


国家社科基金
后期资助项目

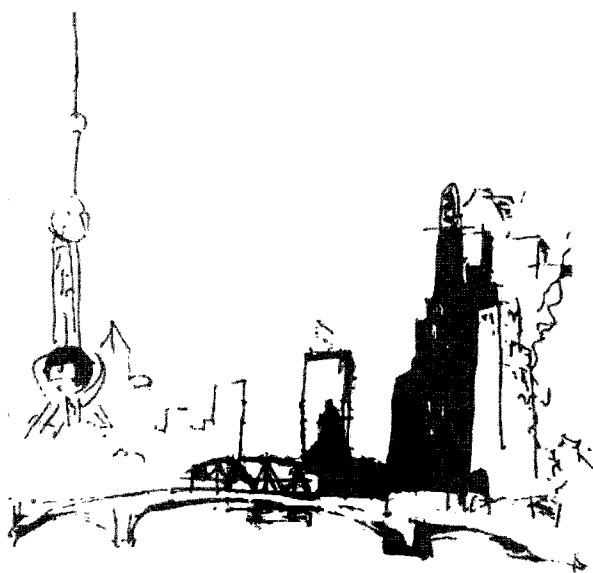
城市化进程中 上海市外来人口管理的历史演进 (1840-2000)



邱国盛 著

中国社会科学出版社

城市化进程中 上海市外来人口管理的历史演进 (1840-2000)



邱国盛 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市化进程中上海市外来人口管理的历史演进(1840—2000)/

邱国盛著. —北京:中国社会科学出版社, 2010. 12

ISBN 978-7-5004-9502-4

I. ①城… II. ①邱… III. ①流动人口-管理-研究-上海市

IV. ①D631. 42

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 015754 号

责任编辑 蔺虹雁 声

责任校对 王雪梅

封面设计 大鹏设计

技术编辑 戴宽

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010—84029453 传 真 010—84017153

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京君升印刷有限公司 装 订 广增装订厂

版 次 2010 年 12 月第 1 版 印 次 2010 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16

印 张 25

字 数 410 千字

定 价 50.00 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发行部联系调换

版权所有 侵权必究

国家社科基金后期资助项目

出版说明

后期资助项目是国家社科基金新设立的一类重要项目，它是经过严格评审，从接近完成的优秀科研成果中遴选立项的。为扩大后期资助项目的影响，更好地推动学术发展，促进成果转化，全国哲学社会科学规划办公室按照“统一标识、统一版式、符合主题、封面各异”的总体要求，委托商务印书馆、中华书局、中国社会科学出版社、社会科学文献出版社和人民文学出版社，陆续出版国家社科基金后期资助项目成果。

全国哲学社会科学规划办公室

2006年6月

序 言

城市史是我国 20 世纪 80 年代后期新兴的史学研究热点，上海史研究更是引起了国内外学术界的广泛关注。邱国盛同志于 2003 年进入华东师范大学历史学博士后流动站从事博士后研究工作，我是他的博士后联系导师。鉴于他在上海史研究方面已具有较好的基础，我希望他的博士后研究工作能够继续围绕上海史研究展开。经过十多年的发展，当时的上海史研究已经较为成熟，成果也非常丰富，因此，如何寻找到一个新的突破口、确定一个好的选题便是他的研究工作能否顺利开展的重要前提。

作为近代以来新崛起的通商口岸城市，鸦片战争以后的上海不仅以其巨大的魅力而吸纳了来自中国各地的劳动力、资金、人才，而且也吸引了来自世界各地的传教士、商人、知识分子、淘金者以及避难者，因此发展成为“远东的巴黎”。改革开放以后，上海经济社会的蓬勃发展又使大量的外地人口不断涌入，城市人口越来越多、城市规模也越来越大。上海对外来人口的吸引不仅体现了这座城市的博大胸襟与开放精神，而且也使这里成为工业化时代中国城市化发展的典型代表。在这一过程中，众多的外来人口的存在既对上海的发展作出了不可磨灭的历史贡献，同时也成为推动上海城市管理与现代化的重要动力。20 世纪 80 年代以来，有关外来人口管理问题成为政府、学术界与社会各界都非常关注的话题。我们认为，作为典型的移民城市，上海的外来人口管理不仅是当代的主题，而且也是历史的主题。因此，经过多次讨论后，我们最终商定以鸦片战争以来的上海市外来人口管理的历史演变作为主题，展开他的博士后研究工作。经过两年的紧张工作，邱国盛同志最终顺利地完成了他的

博士后出站报告,看着这一学术含量很高的成果取得,我由衷地为邱国盛同志感到高兴。

这本由他的出站报告修改出版的著作具有以下特色:

第一,史料扎实,数据翔实,一切用史料说话,论从史出。在博士后工作期间,为了更好地完成工作报告,他曾和他的师弟师妹们一道编写了《中国近现代城市史研究索引》,将前人的研究成果搜集弥遗。在全面参考与充分尊重前人研究成果的基础上,该书在文章中,运用了大量的档案材料以及相关方志、统计年鉴、档案汇编,各种新旧报刊和相关调查资料,如自民国后期至“文革”前一段时期的研究,文中的主要资料皆来自于第一手的档案。这些丰富的原始材料为文章的科学性、实证性奠定了坚实的材料基础。

第二,作者综合运用多学科的方法进行研究,并在此基础上进行创新,从而深化了研究主题,得出颇具新意的结论。如将外来人口管理纳入社会中间组织的成长与市民社会的研究范畴之内,通过对社会中间组织在外来人口管理中地位与作用的再认识而指出改革开放 20 多年来上海外来人口管理的体制内改革、调整的成果及局限性与不足,从而有助于拓宽当前上海外来人口管理的思路。因此,该书不仅具有较大的学术价值,而且也具有较强的现实意义。

从总体上看,该书框架结构合理、理论分析深入,无论从所提出的问题、参阅的资料及现有研究成果,还是最后所归纳总结出的当前上海市外来人口管理中存在的经验和问题、不足等来看,都是目前研究此类问题中较为优秀的学术著作。因此,他的博士后研究报告获得了国家社科基金的后期资助也是情理之中的了。为此,我也感到十分欣慰。

在邱国盛博士后出站报告即将付梓之际,向我索序,于情于理难以推托,故谈谈自己的看法。我认为,与目前其他外来人口管理的相关研究成果相较,这部著作的主要创新点有以下几个方面:

第一,从城市化是工业时代人类社会必然发展趋势的角度出发,作者并不因户籍所在地的差异而按过去的观点,将外来人口视为是与本地人口不同的,仅为临时工作、居住于城市的暂住人口,而认为他们是城市化进程中构成城市人口的重要且不可或缺的组成部分。因此,城市外

来人口的管理重点不在于通过处处设防、处处限制的方式来保证城市利益的最大化，而在于通过采取各种措施来使外来人口更好地在城市中工作、生活，从而更好地融入城市。管理的过程也不应只侧重于管理主体的便利，即如何方便城市政府方面的管理，而应侧重于被管理者的福利，即如何通过管理为外来人口创造更为便利、舒适的工作、生活环境。有基于此，作者认为，实现城市本地人口与外来人口的一体化管理应成为未来城市外来人口管理的必然发展方向，只有这样，才能使外来人口管理不仅是本地居民的需要，同时也是外来人口的需要。

第二，从管理的现代化角度出发，作者认为，管理与服务本身即为城市政府社会职能不可分割的两个方面。因此，对外来人口的管理不应仅仅局限于避免其城市中违法犯罪或者影响城市既定秩序的正常运行，而应更多地考虑被管理者的利益及需要。比如，过去的城市管理者为外来人口办理各种证件设置种种条件，却未能使外来人口因为证件的便利而获得更好的福利。但如果外来人口证件不齐，便面临收容遣送的危险。这种只是强化管理而忽略服务的管理方式在很大程度上将管理者与被管理者对立起来，从而造成双方矛盾的不断扩大。因此，就政府对外来人口管理的改进而言，只有加强服务与管理的融合，才能有效地推动管理者与被管理者之间的良性互动，从而制定出更能符合客观实际的管理措施，其管理也才能真正落到实处，外来人口才能得到有效的管理。这不仅是外来人口管理的现实需要，而且也是构建社会主义和谐社会的需要。

第三，与当前外来人口管理研究中着重强调政府及相关职能部门应通过何种方式强化管理不同，作者从中国城市自身的历史发展过程以及管理的发展趋势出发认为，以会馆、同乡会等为代表的社会中间组织不仅在历史上的上海市外来人口管理中曾经发挥过独特而重要的作用，而且在当前构建小政府、大社会的管理趋势下，社会中间组织的自愿性、自治性、非赢利性以及其管理的横向性特征都能够更好地弥补政府管理的不足，因此，充分发挥社会中间组织的作用是加强外来人口管理的有效途径。

邱国盛同志是一位勤奋、具有学术发展潜力的年轻学者，该书的正

式出版只是他学术生涯中一个阶段结束与另一个阶段开始的标志。他现在工作于四川大学城市研究所，那里是一个有着良好学术声誉和众多优秀成果的研究机构，我相信他在那样的一个工作单位一定能够再接再厉，潜心研究，继续出更多更好的成果。我更希望他在今后的工作和学术研究中，继续保持与发扬认真、朴实的学术作风与勤谨、刻苦的工作精神，在城市史研究领域取得更大的成绩，为我国的城市史研究工作作出更大的贡献。

是为序。

忻平

2010年8月

前 言

受特定历史背景与制度设计的作用与影响，作为一个主要由政府承担的管理主题，以户籍制度为基础的外来人口管理乃是改革开放以后才在中国各大中城市逐渐凸显出来的。而改革开放进程的不可逆转性与世界城市化的普遍规律又决定了无论是现在还是在今后的很长一段时间里，由城市化与移民涌入而引发的外来人口管理都将是城市管理的重要时代课题之一。尽管如此，外来人口的管理同样也是一个历史的命题。自鸦片战争以后，随着工业时代城市化在中国的兴起，外来人口也开始成为近代中国城市人口的重要组成部分。对于上海这样一个近代以来迅速崛起并具有移民城市之称的国际化大都市来讲，外来人口的众多以及由此而引起的城市管理跟进，无论是现在还是过去都尤其引人注目。因此，以上海为典型个案，从长时段的角度出发，总结过去一个半世纪以来的历史经验，以在新的历史时期探索一条持续、高效的外来人口管理道路，进而全面推进城市的现代化发展与和谐社会的构建便不仅具有重要的历史意义，而且也具有重要的现实意义。

一 选题源起及其意义

20 世纪 80 年代中期以来，中国的城市史研究已经走过了 20 多个年头，所取得的成果也颇为丰硕，但是，作为一门边缘学科，有关城市史的话题仍然常谈常新。因为城市史研究的重要特征之一便在于：通过城市这一人类文明发展的物质空间载体的连接，包括政治学、经济学、地理学、社会学、管理学、人口学等学科在内的其他学科的研究主题同时

也成为历史学的研究主题。也正是由于这个原因,城市史研究也获得了无限的发展空间。当然,研究领域的拓展并不必然意味着研究水平的相应提升,相反,对城市史的研究者来讲,由历史学领域深入到其他学科研究领域所面临的前期研究基础不足、研究方法陌生以及知识结构失衡等问题都在相当程度上制约着研究的深入与突破。因此,城市史研究进程中每一研究领域的拓展与每一新的研究主题的确立都意味着新的挑战的开始,“外来人口管理”这一新的研究主题的确立即是如此。

由于外来人口问题乃是一个当代城市研究所熟知的时代主题,参与这一问题研究的学者主要为管理学、政治学、人口学、社会学等学科的学者,而历史学界对这一问题的研究则较少涉及,因此,将外来人口管理作为一个历史问题提出并进行研究,则具有以下几个方面的意义:

首先,本选题的提出进一步深化了城市史的纵向研究,拓宽了城市史的研究时间范围。

经过约 20 年的发展,城市史研究所取得的成绩是有目共睹的。但是其中所存在的问题仍然较多。^①就城市管理而言,城市管理的研究内容一般包括城市管理主客体的确定、城市管理制度的制定、城市管理的实践运作过程、城市管理绩效的反馈以及管理模式的进一步修正、管理水平的进一步提高等内容。从目前已有的研究成果看,有关近代城市管理的研究成果主要集中在管理制度、管理机制的确立与演变方面,深入到管理的具体运作过程及管理绩效的反馈方面的研究成果尚不多见。与之相较,本选题的研究,则以外来人口这一独特的社会群体为视角,探讨城市管理中微观管理机制、管理模式及管理运作过程的形成和演变,突破了以往历史城市管理研究中仅停留于制度层面分析的不足,进行了更为深入的实证化分析研究。另外,由于外来人口管理研究一直是当代城市研究的主题,将之引入到历史上的城市研究之中,对 19 世纪中期以来上海市的外来人口管理过程进行总结与分析,不仅实现了历史主题与现实

^① 除宏观方面的城市史内涵、城市史基本线索、城市发展动力机制等理论问题还需要进一步深化外,在个体城市微观研究方面较为突出的问题是“城市结构各层面的研究中有关经济方面的研究较多,而城市文化、城市社会、城市管理的研究相对较少”。参见何一民《方兴未艾的中国近代城市史研究——近年来中国近代城市史研究述评》,曾业英主编:《五十年来的中国近代史研究》,上海书店 2000 年版,第 340 页。

主题的结合，而且使城市史研究突破了 1949 年的分期局限，进而延伸到 20 世纪后半期的新领域，这不仅有助于从整体的角度展现现代化进程中城市发展、演变的全貌，而且更在一定程度上实现了历史研究与现实研究的结合。

其次，通过本选题的研究，可以更为全面、深入地理解和认识城市化进程中的外来人口问题，从而为其他学科进一步深化外来人口管理的研究提供更好的认识基础。

由于城市“外来人口”概念乃是 1956 年以后随着城乡二元户籍制度的固化而出现的，而外来人口又在改革开放以后在户籍制度变革相对滞后的情况下随着人口流动的日益自由化而成为城市的重要社会群体，因而有关外来人口的研究往往为历史学界所忽视。与此同时，受学科研究范式的影响，不管是经济学还是社会学、管理学、人口学，这些学科在对改革开放以后城市外来人口管理进行研究的时候更侧重于对现实状况及其问题的分析。这种研究的针对性、具体性虽然能够使其研究的成果更具现实意义，但是对既往历史过程的忽略却容易导致一部分学者在问题认识上的简单化，甚至出现无意识的偏差，从而得出错误的结论。如对新中国成立以后才日趋严格的户籍制度所造成人为阻隔的认识不足，导致城市属于城市人口而农村人口则只属于农村的逻辑前提的出现，并据此而提出限制甚至阻碍农村人口向城市流动的种种貌似合理的理由；对中国人口迁移过程中血缘、地缘关系长期发挥着的重要作用的认知不足，造成对“移民社区”的歧视、对外来人口自组织的误解等，从而一味强调应如何加强政府的管理力度而难以实现管理模式的转换；对城市化与人口迁移在国家现代化转型过程中重要性的认识不足，导致对长期在城市工作、生活的外来人口的“外来”特性过分强调，不仅管理的出发点在于城市的利益最大化，而且管理的过程也更侧重于管理主体的便利，而非被管理者的福利……如此种种，都与对外来人口问题的形成过程及历史管理模式演变的认识不足有关。通过本选题的研究，则可以从历史的角度对外来人口及相关问题有更为全面、深刻的认识，从而为外来人口管理研究的进一步深入打下较好的研究基础，并得出更为正确的结论。

最后,本选题对外来人口管理的研究不仅充分吸收和借鉴管理学、人口学方面的研究成果和研究方法,而且更从历史学、社会学角度对这一问题进行了深入的探讨,从而深化了外来人口管理主题的内涵及外延。

与当代相关学科所进行的城市外来人口管理写作过程中就外来人口谈外来人口的思路有所不同,无论是近代还是当代,本书都将城市化所引起的人口由乡村向城市的迁移视为历史的必然,并视外来人口为城市人口构成中不可分割的一部分。因此,在本书的研究中,笔者不仅对外来人口的群体特征进行了分析,而且更从城市管理现代化转变的角度对外来人口的管理进行论述。文中所探讨的内容不仅包括管理主体视角下的管理机构的建立、管理制度的制定以及管理模式的运行,而且包括管理客体视角下的被管理者对管理需要与否以及被管理者对管理的正面或负面的态度,从而更有助于通过本文的研究实现历史经验的总结。此外,由于此前的外来人口管理研究一般以1978年前后的现状作为其研究的背景起点,自然而然地将政府作为外来人口管理的唯一主体,因而其研究也更多地着眼于如何改进政府的管理:或者是机构的调整,或者是制定或修改制度。与之有较大不同的是,本书从上海城市成长的历史经历出发,着重探讨了在现代城市管理机构与管理制度建立以前、建立过程中的社会自运行与民间组织管理问题,将外来人口管理纳入社会中间组织的成长与市民社会的研究范畴之内,通过对社会中间组织在外来人口管理中地位与作用的再认识指出改革开放20多年来上海外来人口管理的体制内改革、调整的局限性与不足,从而有助于拓宽当前上海市外来人口管理的思路。

二 “外来人口”概念界定

一般来讲,所谓“外来人口”,即为与本地人口相对应的由外地迁入该地的人口。但是,作为一个学术研究主题,在目前学术界对外来人口进行的过程中,由于户籍制度是当代中国的基本人口管理制度,因而无论是在经济学,还是社会学、人口学等学科的研究中,普遍将

“外来人口”定义为非本地出生，由外地流入后在城市工作、生活而又未取得城市户籍者。从这一角度出发，这些外来人口又被称为“流动人口”。^①但是，户籍制度仅仅是新中国成立以后才全面建立起来的一种人口管理制度，而作为当代“外来人口”概念使用之现实基础，中国的人口流动古已有之，频繁的人口流动与乡村人口向城市迁移也随着近代以来工业化的初步启动发生；完全从户籍的角度去定义“外来人口”并不能真正涵盖很长一段时期内在上海出生或长期生活者。因此，当从历史的角度去研究外来人口及外来人口管理时，就必须对“外来人口”这一概念作进一步的澄清，并根据不同历史时期的客观实际对当时的“外来人口”含义及其构成进行界定和区分，以便于研究的顺利展开。

（一）前近代时期的城市“外来人口”

在仍处于农业社会的中国前近代时期，日出而作、日入而息的农业生产模式决定了人口中的绝大多数都被附着在土地上，人口的流动非常有限，国家也严格限制人口的流动，清代的保甲制度对此有明确的规定。即每户“给印信纸牌一张，书写姓名、丁男口数于上，出外注明所往，人则注其所来”。^②因此，类似于顾炎武所见的“白首不见官长，安于畎亩，不至城中者”所在皆是。^③在这种基本的人口管理模式下，出生地为判别本地人口与外来人口的先验原则。

但是，就城市而言，又有不同。尤其是随着明清时期商品经济的发展，商业贸易的异常活跃与城乡生活的差异使各城市中都存在着大量的外地商人或侨寓官绅。其子弟，虽于城市中生息繁衍数代而仍视己为“侨寓”、“寄籍”，并在相当程度上保持祖先原籍的风俗习惯。^④这种现象在当时全国都非常普遍，延及后来，新中国成立以前在上海生活了几十年的“老上海”却认为自己是宁波人、杭州人、苏州人……已取得上海

① 具有代表性的观点是：从行政管理的角度出发，依据是否具有一地的常住户口来确定是否是流动人口，认为流动人口是在调查地区内滞留但没有常住户口的那部分人口。参见李梦白《流动人口对大城市发展的影响及对策》，经济日报出版社1991年版，第4页。

② 清高宗敕撰：《清朝文献通考》卷22，职役2，商务印书馆万有文库十通本，第5051页。

③ 顾炎武著，黄汝成集释：《日知录集释》，世界书局1936年版，第291页。

④ 徐焕斗著，王夔清补辑：《汉口小志》，“风俗志”，宗季同印行1916年版，第55页。

户籍的“新上海人”中又有很多“不大愿意称自己是上海人”，^① 这些，都是这种传统观念的延续。可以认为的是，在尚未建立现代户籍制度的前近代中国城市，所谓“外来人口”，不仅仅以是否出生并自小生活在某一城市作为判定的唯一标准，而且亦在相当程度上以其是否从个人心理上认同该城市作为衡量的依据之一。有基于此，笔者认为，在前近代时期的城市，所谓“外来人口”，即为非本地籍贯而由外地流入的新来者，或长期以“侨寓”、“寄籍”形式在城市中生活者。

（二）近代时期的城市“外来人口”

鸦片战争以后，上海因率先开埠而成为近代中国最早开放的通商口岸之一，城市的早期工业化与现代化随之而启动。随着工商业的发展，开埠以后，不仅来自英、法、美等世界各国的人口纷纷来到上海滩，而且以上海为目的地之来自国内各地的人也络绎于途，使上海的人口迅速增加，尤其是《马关条约》签订以后，新式工业的发展更引发了巨大的城市化浪潮，上海的城市人口亦从 1852 年的 54 万人增加至 1948 年底的 540 余万人（参见本书第一章），上海，亦因此被认为是一个移民城市。如果从广义的角度看，那么近代时期的上海有 90% 以上的人口都是外来人口。但是，随着移民的融合与近代以来国家、民族意识的逐渐生成，到 20 世纪初，以个人认同为基础的“上海人”已逐渐形成，这除了表现在外在形式如新的地方语言逐渐形成之外^②，还表现在主观认同感的产生。1904 年蔡元培等人主编的《警钟日报》发表题为《新上海》的社论，便明确地提出了“上海人”的概念，即“上海者，上海人之上海也”。^③ 另外，新的户籍制度的出现则从制度层面为上海人与非上海人的判别奠定了新的基础。1927 年以后，上海先后制定并颁布了《上海特别市公安局户口调查计划大纲》、《上海特别市警察局户口异动登记暂

① 戴志康：《我们为什么要举办这个研讨会——在“新上海人”研讨会上的致辞》，参见上海证大研究所编《新上海人》，东方出版社 2002 年版，第 1 页。

② 并非上海本地语言的“上海话”于 19 世纪后期开始出现，“所谓上海白者，大抵均宁波、苏州混合之语言，已非通商前之旧矣”。参见姚公鹤《上海闲话》。另据胡适回忆，他在澄衷学堂学习“完全是上海话的世界”。胡适：《四十自述》，上海亚东图书馆 1933 年版，第 116 页。

③ 转引自熊月之《张园——晚清上海一个公共空间研究》，《档案与史学》1996 年第 6 期。

行条例》等，对常住居民进行登记。抗战胜利后，上海市更制定了“寄籍”的特殊户籍登记形式对非常住人口进行制度上的确认（参见第一章）。这些，从心理和制度两个层面对本地人口与外来人口的辨别提供了条件。

由上所述，笔者认为，尽管近代时期的上海居民绝大多数都是外来移民及其后代，但随着时间的推移，到民国以后，尤其是南京国民政府时期，当时的“上海人”与“外来人口”之间的区别已日益明显。其时所谓“外来人口”，更主要指除外国人之外的那些进入上海不久，并且个人亦并不以上海为永久居住地的外来者，他们来上海的目的，或为经商务工，或为逃避天灾人祸。这一点，在当时的各种文献中亦有记载。^①因此，在本书涉及近代部分，所指外来人口管理，也主要是对这部分新来者的管理。

（三）当代时期的城市“外来人口”

新中国成立以后，从1949年底开始，上海市先后制定了《上海市户籍校正办法草案》、《上海市户口异动登记暂行规则》、《上海市户口管理暂行规则》、《上海市户口违警暂行罚则》等户籍管理法规，对居民的户口进行管理，城市人口与外来人口的区别也随之而逐渐明显。如在新中国成立初疏散城市人口之时，上海市便以居民有无户口登记为依据，决定其是否作为流民或灾民遣散回乡。^②1955年以后，随着国家对人口由乡村向城市的流动予以越来越严格的限制，凡拥有上海市户口者为上海人，而无上海市户口者则为“外来人口”的区分也随之而清晰地呈现出来。作为一个群体，将无上海户口而进入上海的外来者定义为“外来人口”的概念于1956年正式出现在官方的文件中。^③自此以后，是否拥有城市户籍成为判别城市人口与外来人口的基本依据。

① 如《镇江旅沪同乡会章程》（1936）规定：“凡现在旅居上海市区城内之镇江同乡年在十六岁以上为预备会员”。此即表明，当时的镇江旅沪同乡会将“旅居”上海之镇江人视为其同乡会的管理与服务对象。参见上海市档案馆馆藏档案：全宗号 Q6，目录号 18，案卷号 277（以下简称上档档案：Q6-18-277）。

② 参见上海市人民政府提案审查委员会编《上海市第二届第二次各界人民代表会议提案审查汇编》，第38页。

③ 参见《上海市人民委员会关于外来人口有关住宿问题的若干处理办法的通知》（1956.12.18），上档档案：B1-1-1400。

当然,现实中亦不可一概而论。就上海而言,事实上,一方面,以招工、招干或其他正式渠道进入上海并获得上海市户籍者,尽管他们从制度上讲已属于上海人,但相对于上海本地出生者,其在语言、生活习惯等方面的“外来人口”特征非常突出,亦常常被上海本地人视为外来者;另一方面,由于计划经济时期包括上海在内的中国大城市频繁出现城市人口外迁的现象,有相当多原拥有城市户口者因外迁或上山下乡而失去上海户口。在私自返回上海后,由于其家庭、亲属仍在上海,因而尽管这些“倒流人口”并无上海户籍,但在现实中,甚至包括街道、居委会在内的基层组织都往往并不将之视为“外来人口”,其中,尤以私自返沪的知青最具代表性(参见第二章)。因此,笔者认为,就1949年至1978年的30年间而言,从广义的制度层面上讲,当时的“外来人口”主要为无上海户籍而进入上海,或在上海居留、生活者;从更为狭义的角度上看,其时的“外来人口”则为那些非上海本地出生,且无上海户籍而进入上海居留、生活者。而从习惯上讲,“外来人口”还包括那些由外地通过制度渠道而正式迁入上海者。

(四) 改革开放以后的城市“外来人口”

1978年以后,随着乡村与城市经济体制改革的先后启动,计划经济体制下的城乡二元封闭结构逐渐被打破,农村因改革而被释放出来的劳动力开始以务工、经商的形式进入城市。但是,由于国家严格限制人口由乡村向城市,尤其是大城市的户籍迁移,因而进城务工、经商者中的绝大多数都难以取得城市的正式户口。由于他们并无城市户籍,从管理的层面看,这些新的“外来人口”被称为“暂住人口”。^①进入20世纪90年代以后,一方面,进城务工经商者越来越多;另一方面,商品经济的发展又使人口的流动越来越频繁,除相对固定的“暂住人口”外,城市中每日都还存在着大量的人口流入、流出。因此,“暂住人口”的定义已难以完全涵盖这些无城市户籍的外来者。由于这些外来者不仅

^① 国家公安部于1985年7月13日颁布实施的《公安部关于城镇暂住人口管理的暂行规定》中,将无城市户口而在城市务工、经商者定义为“暂住人口”,并要求各地建立“集镇暂住人口登记管理制度”。参见叶孝理主编《现代城市管理手册》,经济科学出版社1990年版,第355—356页。

没有城市户籍，而且其中的相当部分还处于频繁的流动之中，因此，越来越关注这些人口流动现象的学术界开始以新的概念，即“流动人口”来对其进行定义。就流动人口大量集中的上海而言，自20世纪80年代以来，先后出版多本关于“流动人口”的研究专著。与此同时，从户籍制度的角度看，由于这些大量涌入城市的外来者都无本地户籍，沿用改革开放以前已经频繁使用的概念，这些“流动人口”亦被相当一部分学者称为“外来人口”。实际上，在各种相关的研究成果中，“流动人口”与“外来人口”这两个概念常常可以互换，^①因为无论是“流动人口”、“外来人口”，甚至是“外来流动人口”，学术界所关注的重点都是改革开放以后由外地流入，无本地户籍而长期在城市中工作、生活的人口，户籍仍然是确定其为本地人口还是“流动人口”、“外来人口”的基本判断标准。尽管从个人认同角度看，有许多获得城市正式户口者仍然认为自己是“外来者”，另有相当一部分在城市出生并长期生活者却仍然被视为“外来人口”，^②但从总体上讲，就学术研究而言，综合目前国内学术界已有的各种定义，改革开放以后的所谓“外来人口”，即为由外地流入城市，以务工、经商为主体且并未获得城市正式户口的人口群体。

三 学术回顾

如上文所述，由于外来人口管理是一个在改革开放以后才出现的时代主题，因而对于不同历史阶段的外来人口管理的研究有着较大的差异。从总体上看，有关近代上海外来人口管理方面的研究成果相对较少；新中国成立以后至1978年时期的研究虽然也不多，但由于“外来

① 如蔡德奇等所著《建立新的流动人口管理机制——关于外来人口管理的调查》（《福建论坛》1993年第4期）一文的标题中便同时出现“流动人口”与“外来人口”两个关于同一人口群体的概念。

② 进入20世纪以后，许多长期在城市中工作、生活的“外来人口”已经在城市中生活十多年甚至更长时间，并且其后代从出生到入学都是在城市中完成的。就这些出生并成长于城市中的第二代而言，尽管他们早已与原籍地无实质性联系，而且无论是语言，还是生活习惯都已与城市居民趋同，但由于没有正式的城市户口，他们仍然被称为“流动人口”或“外来人口”。