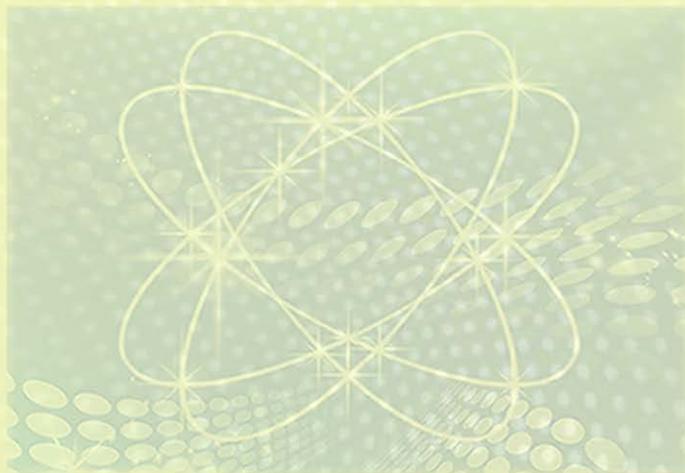


上海人口调控政策
与人口发展问题研究

吴瑞君 等编著



四川人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

上海人口调控政策与人口发展问题研究/吴瑞君等编著.
—成都:四川人民出版社,2016.7
ISBN 978-7-220-09844-4

I. ①上… II. ①吴… III. ①人口控制—研究—上海市
②人口—问题—研究—上海市 IV. ①C924.255.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 144343 号

SHANGHAI RENKOU DIAOKONG ZHENGCE YU RENKOU FAZHAN WENTI YANJIU

上海人口调控政策与人口发展问题研究

吴瑞君 等编著

责任编辑	何朝霞 薛玉茹
封面设计	解建华
版式设计	戴雨虹
责任校对	蓝 海
责任印制	王 俊
出版发行	四川人民出版社 (成都槐树街 2 号)
网 址	http://www.scph.com
E-mail	scrmcbs@sina.com
新浪微博	@四川人民出版社
微信公众号	四川人民出版社
发行部业务电话	(028) 86259624 86259453
防盗版举报电话	(028) 86259624
照 排	四川胜翔数码印务设计有限公司
印 刷	四川胜翔数码印务设计有限公司
成品尺寸	170mm×240mm
印 张	9
字 数	150 千
版 次	2016 年 7 月第 1 版
印 次	2016 年 7 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-220-09844-4
定 价	25.00 元

■ 版权所有·侵权必究

本书若出现印装质量问题,请与我社发行部联系调换
电话:(028) 86259453

前 言

城市人口数量、结构、分布深刻地影响着城市发展进程和公共政策制定，同时，城市人口调控目标、政策和手段等也深刻地影响着城市人口发展。2013年党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，要创新人口管理，严格控制特大城市人口规模。2014年国务院《关于进一步推进户籍制度改革的意见》明确指出，要按照因地制宜的原则，根据城市综合承载能力、经济社会发展需要和提供基本公共服务的能力，来调整户口迁移政策，严格控制特大城市人口规模。2014年上海市委、市政府明确将人口调控列为政府的重要工作，在确定全市人口调控总量目标的基础上，以合法稳定就业、合法稳定居住为基准，通过加强人口服务管理，严格落实以积分制为主体的居住证制度，采取调整产业结构、完善公共政策、拆除违法建筑、整治群租等综合措施，严格控制人口规模。

鉴于上海人口调控的对象主要是外来低端劳动力，以年轻群体为主，从而将直接影响养老服务等传统服务业的用工需求，现行的社区居家养老服务的相关制度需要重新审视和研究；上海先进制造业发展所需的蓝领技工等供给将进一步短缺；户籍迁移政策的限制则在一定程度上提高了普通人才引进的门槛，对上海科创中心建设的人才需求也会产生一定的影响。为此，2015

年吴瑞君工作室围绕上海人口调控主题，确定了一个重点课题和三个热点课题，旨在跟踪上海人口调控政策的实施情况，评估人口调控的实施成效与影响因素；分析人口调控背景下社区居家养老服务、进城务工人员随迁子女教育及人才新政实施的现状与社会影响。各专题研究报告初稿形成后，先后召开了“新常态下特大城市人口调控及其相关问题研究”“人口调控背景下流动人口子女教育面临的问题与挑战”“上海人才 20 条新政实施评估研究”“上海居家养老服务政策研讨会”四个专题学术研讨会，邀请国内相关学科的专家学者参与研讨，在充分吸纳相关专家观点的基础上，形成了最终的研究报告。

2015 年吴瑞君工作室的研究报告由四个课题研究报告汇编而成。

总报告：上海人口综合调控政策跟踪评估。负责人为吴瑞君教授，王春兰副教授为报告的主要执笔人之一。课题组在全面梳理现阶段上海市、区两级政府出台的人口综合调控政策及调控措施的基础上，通过人口调控前后人口总量、结构数据的分析对比，评估了人口调控政策的实施成效；从户籍制度改革、以业控人、以房控人、以证管人等不同视角，从制度设计、政策实施、部门协作等方面深入分析了人口调控中存在的不足和负面效应；并在借鉴纽约、伦敦、东京等国际大都市人口流动与平衡发展经验的基础上，就如何进一步优化上海人口调控的制度及政策提出具有可操作性的对策建议。

专题研究报告之一：上海进一步放开外来人口随迁子女接受中高职教育的必要性和可行性分析。负责人为黄晨熹教授。在实地调研外来人口随迁子女接受初中教育后就学意愿的基础上，对人口调控背景下上海中高职教育规模变动趋势进行研判；对外来人口随迁子女在沪就学状况及其人口的乘数效应进行分析；就进一步放开中高职教育的必要性以及进一步放开中高职教育的可行性进行论证，进而提出了中高职教育向外来人口子女有条件放开的对策建议。

专题研究报告之二：上海人才新政 20 条跟踪评估研究。负责人为曾明星副教授。一是对上海创新人才集聚状况及政策效果进行深入分析，探索人才引进与人才集聚的耦合互动规律；结合上海经济、产业和社会发展需要，分析科创中心建设“引智”政策对人才集聚的影响。二是对上海人才新政中“人才管理机制”等的实施状况、效果进行评估与分析，指出实施中的相关问题，找出差距，分析原因。三是人才创新创业的综合环境营造与分析。通过分析上海人才创新创业的相关环境，比较人才新政实施前后的状况，提出营造良好人才环境的相关对策建议。四是完善人才新政的对策与建议。

专题研究报告之三：上海居家养老服务政策评估研究。负责人为钟仁耀教授。依据养老服务相关理论构建了上海居家养老服务政策评估指标体系，采用问卷调查和专题访谈相结合等方式，对当前上海社区的居家养老服务政策进行实证分析与评估，并依据评估结果找出存在的问题及其原因；针对存在的问题及其原因，提出解决这些问题的对策与建议。

需要说明的是，经国务院批准，上海市人民政府于 2015 年 11 月 4 日撤销了原静安区与闸北区建制，设新静安区。但本报告中分区域的研究仍按合并前的行政区划，即静安区为原静安区，闸北区单列。

目 录

总报告 上海人口综合调控政策跟踪评估

- 一、上海人口调控政策及其实施情况
- 二、上海人口调控政策实施成效评估
- 三、上海人口调控政策及相关管理服务问题
- 四、国外大都市人口调控的政策措施
- 五、政策建议

专题研究报告之一：上海进一步放开外来人口随迁子女接受中高职教育的必要性和可行性分析

- 一、上海市中高职教育规模变动趋势
- 二、外来人口随迁子女在沪就学状况及初中后就学意愿
- 三、进一步放开中高职教育的必要性
- 四、进一步放开中高职教育的可行性
- 五、对策建议

专题研究报告之二：上海人才新政 20 条跟踪评估研究

- 一、上海人才新政出台背景及其主要特点
- 二、上海人才新政实施现状及问题
- 三、上海人才新政实施思路与改进措施

专题研究报告之三：上海居家养老服务政策评估研究

- 一、评估项目的概况
- 二、评估指标体系的设计
- 三、调查方案
- 四、评估结论
- 五、居家养老服务政策中的问题分析
- 六、完善居家养老服务政策的对策建议

总 报 告

上海人口综合调控政策跟踪评估

关于特大城市人口要不要调控以及如何调控之问题，学者们从人口学、经济学、社会学、城市规划学等多个学科领域进行了积极探讨。支持大城市人口调控的学者认为，要缓解大城市病，必须调控人口规模（丁金宏，2011；段成荣，2011），人口规模调控是实现社会发展的诸多手段之一（陈宇琳，2012）。反对人口调控的学者认为，相比海外大都市，中国大城市在人口密度、人口规模等许多方面仍有增长的空间（左学金，2009），甚至有学者认为城市人口控制论是一个伪命题，简单地将城市病归结为人口规模缺乏科学的依据（陆铭，2011）。关于人口调控的手段，大多主张采用行政管控与市场调控相结合的方式（李超等，2013），单纯的行政性办法本身难以真正发挥“控人”之效，而且此种反市场机制的人口控制，会强化城市内部本地人口与外地人口之间的矛盾（任远，2014）。在快速城市化背景下，类似上海、北京这样的特大城市人口正处于总量激增和结构转型的重要时期，人口与资源环境、社会设施承载力之间的矛盾日益突出。如果不加以调控，易引发空间危机、生态危机和安全危机，最终不是城市压垮人口，就是人口压垮城市（丁金宏，2015）。

近年来，上海通过产业政策、落户政策、综合治理等方面的调整，积极推动以“总量控制、结构优化”为目标的人口调控工作，为城市转型发展营造良好的人口环境。与此同时，受外部世界政治经济的发展，我们改革开放的不断深入和社会转型的进一步加速、剧烈变化的人口形势等多重因素影响，上海人口综合调控工作的复杂性、艰巨性和不确定性特点比较突出。为此，立题对上海人口综合调控的现状、效果、问题与对策进行分析，探究当前上海市人口综合调控模式的特点与问题，特别是政策执行过程中的梗阻因素，进而提出优化调整的对策建议。

一、上海人口调控政策及其实施情况

（一）市级层面人口调控的相关政策与举措

控制特大城市人口规模的难点在于流动人口。一方面，城乡、区域经济发展的不平衡，大城市发展机会多，优质资源向大城市集中，是导致西部地区或农村地区人口向东部沿海大城市流迁的根本原因；另一方面，上海作为特大城市，人口无序流入以及流入后流而不动的流动性不足，会引发人口在区域、行业等过度集聚风险。对此，上海人口调控主要采用行政手段与市场化手段相结合的方式，促进外来人口双向流动，防范人口过度集聚及稀释人口过度集聚风险。

1. 专题调研各区县人口发展的趋势与问题，制定人口调控的工作方案。

为全面掌握上海市人口调控形势，寻求人口综合调控的新思路，2013年上海市委办公厅制定《2013年市委重点调研课题和重点推进工作方案》，市发改委下发《关于合理控制人口规模、优化人口结构调研工作方案》，有关部门和人员据此进行专项调研。

市调研课题采取“1+5+17”的统分结合方式，其中，“1”是指课题总

报告，“5”是指5个专题研究分报告（产业结构研究专题，公共服务研究专题，社会管理研究专题，人口发展背景趋势目标研究专题和国内外比较研究专题），“17”是指17个区县的分报告。调研的目标，一是调研来沪人员的结构特征，分析产业结构转型与人口发展的关系，把握上海市人口变动的趋势，为确定上海市人口调控目标、调控重点提供科学依据；二是掌握来沪人员对上海市义务教育、公共卫生、公共住房、人口计生、劳动就业等公共服务享受的情况及需求，为公共服务资源配置及调整提供决策参考；三是调研人口管理服务中的难点与问题，提出人口管理服务体制机制创新的对策建议。

2. 建立过程考核与结果考核相结合的调控机制，实施目标考核管理制度。

人口综合调控工作涉及经济社会发展的方方面面，公共政策的执行建立在复杂的府际间关系网络上，尤其需要制度配套支持来正确引导和约束部门冲突、地方利益等问题。近年来，上海市在人口综合调控中建立了过程考核与结果考核相结合、定性考核与量化考核相结合的机制，明确实施目标考核管理制度，主要体现在：一是确定人口调控的总量目标，逐级分解落实。2014年1月，上海市委市政府提出严控上海常住人口规模之后，明确将2480万作为本届政府调控的人口目标，调控指标经分解后下达给各区县，各区县结合市里下达的调控目标，再分解到各街道镇，层层加以落实。二是制定人口调控目标责任制。根据确定的人口调控目标，与各级政府签订目标调控责任协议，由一把手签约，全面负责，确保调控任务责任到位。三是建立人口信息动态采集和人口数据评估制度，确保人口数据的可靠性。由统计局牵头，对各区县的人口数据进行定期评估，以确保数据的真实性。公安人口办定期对各区域人口数据进行抽查，对数据造假行为进行打击。此外，对上海市各相关委办局的政策执行情况也要进行年度考核。从调研结果分析，将

各区县人口规模调控数作为市级财政转移支付的重要依据，成为地方政府执行政策的直接推动力。

3. 围绕“以业控人”“以房控人”和“以证管人”等，出台人口调控政策举措。

依据上海市委市政府的精神，人口综合调控主要采用“以业控人”“以房控人”和“以证管人”等方式。迄今为止，市级相关部门先后出台了13项调控政策，内容主要包括：

(1) 收紧城市落户政策，控制外地人员户籍迁入增量。2013年7月1日颁布《上海市居住证管理办法》和《上海市居住证积分管理试行办法》。以居住证制度管理外来常住人口，2014年非上海生源应届毕业生进沪落户的标准分为72分，较往年提高了1分。以积分制方式遴选外来拟落户人员，以员额总量控制年度落户人口总量。此外，通过实施“公共户”管理制度，清理户籍长期流出人员，减少“户在人不在”的“人户分离”人口。

(2) 实施产业负面清单，控制人口聚集过多业态的发展。一是实施建设用地总量锁定及减量奖励政策，通过“拆三还一”等政策加大推进产业结构转型升级的力度；二是提高对小百货、小食杂店、小商品市场、建材市场等聚集人口过多的业态提升审批准入标准；三是进一步严格对汽车和住房实行限购，禁止买卖小产权房等，实现“以业控人”的目标。

(3) 加强对非法经营和违法犯罪活动的整治和打击力度，压缩外来人口的非法生存空间。一是加强对各类非法经营活动及“灰色经济”的整治，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，严格取缔各类无证非法经营。二是重点聚焦外来人口较为集中的城郊接合部等地区，加大对偷盗、抢劫、诈骗等严重刑事犯罪活动的打击力度。三是定期开展对美容美发、足浴、沐浴、KTV（歌舞厅）、游艺厅、棋牌室等易引发“黄、赌、毒”违法行为的

“六小场所”的清理整治和治安管理行动，形成常态化的管理工作机制。

(4) 加快推进旧区改造和三项整治力度，减少外来人口的非法居住空间。主要举措：一是出台《关于进一步加强本市违法建筑治理工作的实施意见》，加大违章建筑的拆除和整治力度，防止以外来人口为居住主体的“城中村”形成和蔓延；二是综合运用包括《城乡规划法》《行政强制法》《土地管理法》《消防法》《治安管理处罚法》等在内的各类法律法规，强化对房屋租赁市场，如居民住房“群租”的管理；三是加强对农民改建、扩建住房以及社区居民住房的规范化管理，减少违章搭建存量，清理新增违法、违规建筑，四是推进外来人口聚居区“社区化”封闭式管理，压缩非法居住空间。

表 1 上海人口调控相关政策及其对人口发展的影响

政策举措	主要内容	对人口发展的影响
设立人口总量调控目标	2480 万作为常住人口的调控目标，调控目标分解到各区县。	减缓外来人口导入，控制常住人口增长速度。
实施居住证积分制度	积分累积到一定分值，可转户籍，可享受部分市民福利。	有助于目标管理，加快人才引进。
调整进城务工人员子女义务教育相关政策	以两个合法稳定为条件，群租及居住在违法建筑内的子女不符合入学条件。	有助于减少福利型人口的导入。
加强人口管理	严把准入关、源头关、服务关和核查关。	外来人口规模减小；人口红利窗口提前关闭，常住人口老龄化程度加剧。
加速产业结构转型	传统制造业转型升级，鼓励向 2.5 产业发展，大力推进“四新”企业发展。	推动低文化素质的外来务工人员外迁，具人口调控效应。
加快城中村改造	着力推进城中村改造。	提高外来人口的生活成本，减少城中村自我管理服务人员。
推进三项整治	违建整治、非法用工整治、群租整治。	规范管理，促进人口有序流动。
加强房屋租赁管理	明确出租居住房屋每个房间的居住人数和人均居住面积不得低于 5 平方米。	减少非法群租引发的安全隐患，提高低端外来用工的居住成本，促进部分外来人口外流。

续表

政策举措	主要内容	对人口发展的影响
调控建设用地结构	2020年前建设用地保持3226平方公里不变。	限制住宅建设用地的扩张，降低住宅人口容量，具有人口调控效应。
推行“拆三还一”政策	对区县实施激励政策：工业用地拆三亩，有一亩可转为建设用地。	建设用地增加，住宅面积扩大，住宅的人口承载力增加。
减缓大型保障房住宅建设速度	规划面积有所减少，建设速度有所减缓。	减少人口导入区的人口增长速度，维护社会稳定。

（二）区域人口调控的主要举措及其差异性特征

人口调控是一个系统工程，不仅需要各区县的着力推进，而且由于区情不同，各区县还需要采取一些有针对性的做法。本项目将全市17个区划分为中心城区核心区、中心城区边缘区、中心城区辅城、近郊区及远郊区，在外来人口主要集聚的前四类地区中，分别选取静安区、普陀区、闵行区和青浦区作为调查点，收集人口调控的主要举措，并进行比较分析。结果表明，本市各区县人口调控具有以下特征：

1. 目标导向、任务驱动、项目推进是区域调控的共同特点。

（1）对上海市委市政府下达的人口调控目标进行分解。由于人口调控采取的是总量调控，因此为了完成调控任务，各区县同样采取指标分解的方法，将调控指标落实到各街道镇，由街道镇具体落实。并依据市政府下达的调控政策，进行细化，制定具体的实施细则。从调查了解到的信息看，闵行、嘉定、宝山、青浦等中心城区辅城及新型城镇化地区，均对调控指标进行了具体的分解。以闵行区为例，在对全区各街道镇外来人口的居住和就业状况进行摸排的基础上，对各街道镇每月非法群租整治的人数、违章建筑拆除的时间进程、面积等都进行了规划，并采取目标考核的方式加以推进。

（2）围绕上海市确定的各项调控政策，制定实施细则。一是对现有的相关政策进行梳理，与调控政策进行对接，消除政策实施的障碍；二是依据

“两个合法稳定”的原则，对进城务工人员随迁子女就学、社会保险等各项政策加以细化，制定具体的细则。如嘉定区制定了《关于嘉定区来沪人员随迁子女招生入学（园）工作的实施意见》，以“合法稳定就业、合法稳定居住”（即“两个合法稳定”原则）为基本条件，落实上海市政府“权责对等、梯度赋权”的随迁子女公共教育服务制度。结合嘉定的实际情况，制定《嘉定区关于〈上海市居住证（临时）〉业务操作规范的实施细则》。

2. 人口调控与区域转型同步推进是大多数区县的普遍做法。

人口是发展的基本要素，人口也是区域公共服务的保障对象，在公共服务供给有限的前提下，人口在短时期内的过快增长，会成为区域发展的负担。因此，从区域层面来讲，上海市下达的人口调控目标既是一件政治任务，同时也是发展的契机。由于区情不同，认识存在差异，因此调控力度与调控措施上也有所不同。

（1）不同区域面临的调控压力不同，调控措施的力度也不同。由于各区常住人口的基数尤其是外来人口的总量、占常住人口的比重等存在差异，产业结构转型升级的进程及大型保障房建设的任务等也不尽相同。虽然市政府在下达调控指标时，充分考虑了各区的实际，给各区县留有一定的调控余地，但调控压力仍然有着较大的区域差异，因此各区对调控的重视程度及调控措施的严厉程度有着较大的差异。闵行、宝山等外来人口集聚的区县将人口调控作为减轻公共资源供给压力、实现区域“轻装发展”的契机。

（2）各区区情不同，调控的具体手段不尽相同。人口综合调控主要采用“以业控人”“以房控人”和“以证管人”等方式，但各区区情不同，具体的手段也存在差异，详见表2。就以“以业控人”来说，静安区结合区域经济定位，以产业结构的转型升级带动人口结构的逐步优化，逐步形成与本市经济结构、产业结构转型升级相匹配的人力资源结构。普陀区坚持调整与升级并重原则，以产业结构的转型升级带动人口结构的逐步优化。闵行区则结合



区域实际，按照优化产业结构、提升产业能级、促进节能减排、提升区域功能的原则，逐步淘汰高能耗、低附加值、低人工成本维持的产业。青浦区则以“创新驱动、转型发展”为主线，以优化产业结构和促进区域经济融合发展为契机，不断探索“以业控人”的多元化途径，进一步强化和落实人口综合调控的各项措施。

表 2 青浦、闵行、普陀、静安四区人口调控举措比较

	相同点	青浦特色	闵行特色	普陀特色	静安特色
以业控人	加快产业升级，优化区域人口结构；加大吸纳本地劳动力就业力度；加大非法从业、非法经营等综合打击和整治力度；提高项目准入机制对劳动力的要求；积极引进高层次人才。	建立用工就业诚信系统；加快城镇化推进力度；加强对农村集体土地的监管，控制低端产业来沪人员数量；各部门联合参与来沪人员源头互动有序管理新机制。	制定产业发展指导目录，提高产业准入门槛；完善产业投资项目综合评估机制；加快低端产业调整；提升农业生产规模化水平；合力整治无证无照非法经营。	加快传统市场调整；加快盘活低效产业用地；加强新兴行业的政策引导；打造吸引人才的软硬环境。	通过“招大引强”，优化区域内产业结构；积极参与上海金融创新试点，引导高端人才集聚静安；加强市场治理。
以房管人	加快二级旧里、“城中村”改造，加快旧区改造；强力整治群租现象；进一步加大拆除违法建筑力度。	“谁出租，谁负责”，进一步健全租赁住房“一户一档”登记制度，全面落实房屋出租人责任制。	推广“社区化”封闭式管理；探索实施区级土地整治；科学规划大型居住社区；着力整治非法“非改居”。	试点警民共管群租治理模式；加大城管执法力度；优化房地产开发。	推进旧房改造、修缮，引导人口自发性导出；地块规划方案审核，原则上不新增住宅用地。
以证控人	发挥公共服务的引导性作用，严格执行居住证制度；完善来沪人员公共服务梯度待遇；加强人口信息采集、统计、共享。	严把临时居住证办理关；鼓励本地居民从事零售业，控制外地小商小贩流入；大力发展公共交通，控制非法营运来沪人员流入。	从严审核申领人员居住与就业的合法性；完善来沪人员公共服务梯度待遇。	加强相关政府部门人口信息共享；建立人口影响评估机制。	财政支持，加大人口信息协管员队伍建设；每半年开展一次常住人口数据评估，确保人口统计数据正确性。

(三) 人口调控政策实施的基本情况

1. 人口调控“整合性治理”的组织架构初步形成。

人口调控是一个系统工程，涉及的部门多，需要形成一个适合各方共同参与的公共管理模式。与传统的垂直责任体系、独立部门目标与绩效激励制度等组织设计为特点的公共管理模式有所不同，协作性公共管理（Collaborative Public Management, CPM）模式更有助于提高政府应对复杂社会问题的能力，通过建立政府部门之间的伙伴关系，在保持自身部门的独立性和组织目标的同时，在面对共同议程时，及时建立合作关系，整合资源协同处理问题。整合部门的公共管理模式突破了部门单打独斗的局面，形成了整体性治理的组织结构，不再以特定功能为基础，而以结果和目标为导向进行组织设计和创新，在不取消部门专业化分工的前提下实现跨部门合作，在原有组织和架构下进行功能性整合。

经过十多年的摸索，上海市人口调控工作已经初步形成了整合性治理的组织架构，并于近两年做了较大的调整完善。依据 2010 年第六次人口普查数据以及最新中国城市人口规模划分标准，我国常住人口在 300 万及以上的特大城市共 38 个，其中，1000 万以上规模的超特大城市 6 个。^① 党的十八届三中全会提出“严格控制特大城市的人口规模”，人口严格调控旨在促进人口的有序流动，减轻特大城市资源环境的承载压力，避免交通拥堵、环境恶化、城市贫困等“城市病”的蔓延。在这一背景下，上海提出了新一轮人口调控的目标与任务，新一轮人口综合调控从居住、就业、就学、社会保障等方面出发，治理特大城市面临的人口膨胀危机，是比较典型的需要跨部门协作才能实现的政策目标。适应特大城市人口问题整合治理的需求，上海市在市级、区县层面相继成立了人口调控和管理服务领导小组及办公室，成员单位涵盖发改委、经信委、公安、综治、人保、卫计委、教育、农委等多个部门。街镇层面，在成立领导小组的基础上，本着责任落实到位的原则，管

^① 引自中国中小城市科学发展高峰论坛组委会、中小城市经济发展委员会与社会科学文献出版社共同出版的《中小城市绿皮书》。

理重心下移直至居（村）委会，明确居（村）党总支书记为第一责任人。此外，在人口调控中注重社区居民的参与性，以优化基层民主自治机制为出发点，全面调动群众议事、管事、处事的积极性，以主人翁精神融入社区治理。

2. 人口调控的协作管理工作机制在创新中不断完善。

通过梳理上海市、区县两级的人口调控政策发现，新一轮人口调控工作当中，在市级层面、区县、街道镇都形成了各具特点的协作管理机制，力求目标一致，形成政策合力与管理合力。市级各部门之间分别围绕政策与管理形成“各负其责、齐头并进”的协作机制，其中政策方面以市发改委为主要牵头单位，管理方面以市综治办、市公安局等为主要牵头单位，具体架构及政策、管理的措施见表3。在区县和街镇层面，人口调控和管理服务牵头协作单位以及街镇、园区以签订《全面加强人口调控和管理服务承诺书》、召开人口调控工作例会等形式，统一思想，从地方长远发展规划和定位综合考虑，强调落实人口调控各项政策和管理措施的重要性。新一轮人口调控中的协作机制不断完善，明确目标，落实责任，为各项政策措施的执行提供了保障。