

虹口区适度人口规模研究

发布日期: 2005-07-22 10:03:49

王明琪

(上海市虹口区人口计生委)

一、虹口区人口发展特征及现状压力评估

虹口区由内环线自然划分为南、北两大区域。由于发展定位不同,南、北地区的人口发展也呈现出差异性,并藉此形成了虹口区独特的人口发展特点。

1、户籍人口规模和人口密度不断下降,人口自然变动连续多年负增长。虹口区户籍人口自1990年的848079人下降到2002年的797206人,户籍人口密度从1990年的36120人/平方公里下降到2002年的33997人/平方公里,人口自然增长自1990年起已连续10多年出现负增长。

2、常住人口规模和人口密度略有下降,减幅并不十分明显。2000年,虹口区常住人口总数为860726人(不包括外出人口),较1990年减少18932人;常住人口密度为36706人/平方公里,较1990年减少1854人。与本市其他中心城区相比较,期间虹口区人口规模和人口密度的增减幅度变化最小。

3、人口机械增加比重较大,迁入的人口主要集中在虹口区的中部和北部。数据显示,虹口区常住人口中,出生后一直居住在当地的仅占20.78%,在近五年内由区外迁入的达29.30%。其中,市区迁入人口主要集中在广中、曲阳、江湾、凉城、欧阳等街道;市外迁入人口主要集中在新港、广中、凉城、江湾等街道,均位处虹口区的中北部地区。

4、外来流动人口出现“常住化”倾向,外来育龄妇女生育率大大超出平均水平。目前,居住或停留在虹口区内1天以上的外来流动人口(不包括境外人口)共143829人,其中居住一年以上人口占外来人口总量的56.00%,居住5年以上的占19.23%,外来流动人口已开始出现“常住化”倾向。外来育龄妇女生育水平明显高于本地户籍育龄妇女,其一般生育率为25.96‰,高于本地户籍育龄妇女的一般生育率(18.29‰)。

5、人口迁移由南向北趋势明显,人口的空间分布趋向均衡。内环线作为虹口区人口分布的分水岭,环线南部是人口的主要导出区,北部则是人口的主要导入区,人口由南向北迁移的走势十分明显。1990年虹口区常住人口密度,南部为68210人/平方公里,北部为22603人/平方公里,相差45607人,人口分布“南高北低”的格局明显;至2000年,虹口区常住人口密度,南部为46890人/平方公里,北部为31002人/平方公里,相差15888人,人口分布“南高北低”的现象得到明显改善。

6、居民“人户分离”、“户口空挂”现象较为严重。目前,虹口区“人户分离”的人口占常住人口总量的28.57%。其中户籍在虹口、常住地在本市其他区县的占16.4%;户籍在本区、常住在本区,但常住街道(镇)与户籍登记的街道(镇)不一致的占4.8%;常住虹口区、但户籍在本市其他区县的占9.51%。

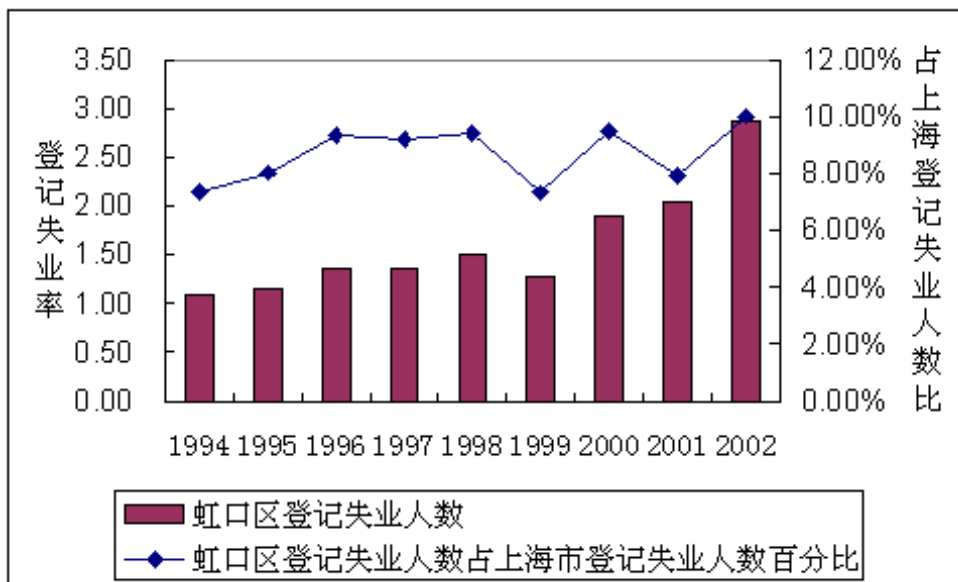
7、文化程度高于全市平均水平,南部和北部存在一定的差异。虹口区常住人口的文化素质整体较好,大专及以上文化程度人口所占比重,由1990年的4.62%上升到2000年的8.30%,将近增加一倍。每十万人中大专及以上文化程度的人数高于全市10940的平均水平,达到16767人。内环线以北地区,高中及以上文化程度人口比重稍高于南部地区。

8、人口超载的压力较大。根据上海城市总体规划目标,至2020年虹口区相应的人口总量应为58.62万人,而2000年虹口区常住一年以上的人口已达84.26万人,比规划数超载25.64万人,超载率达30.43%。全区10个街道(镇)中有9个街道超载,其中6个街道的超载率超过

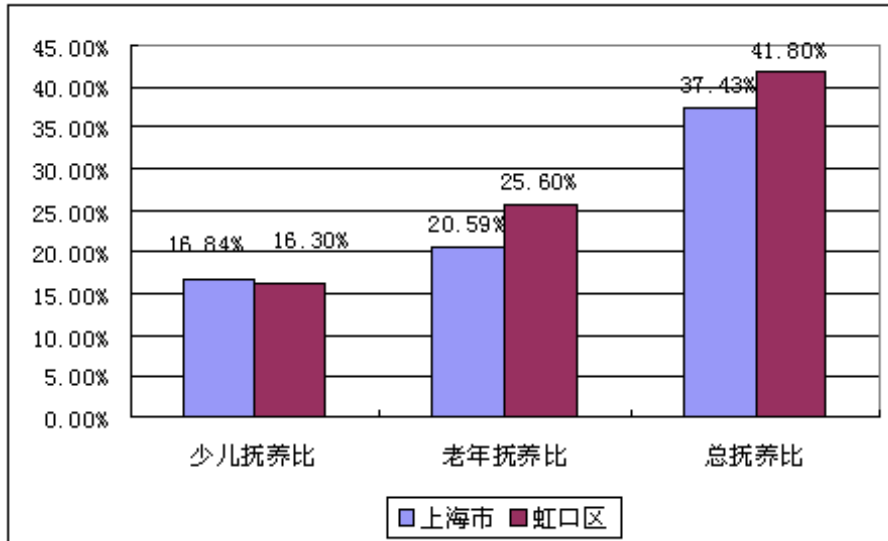
30%。

9、现有人口规模对经济、资源、环境形成一定压力。首先，大量人口在虹口区的集聚，造成了巨大的经济和财政压力：一是再就业和社会保障的压力加大，二是老年抚养负担的压力沉重。其次，对区域公共服务设施的压力明显。按照千人指标规定的标准，虹口区现有的公共服务设施面积只能供49.92万人正常使用。再次，影响本区居民的生活环境质量。此外，也对本区的资源利用带来很大压力。

1994---2002年城镇登记失业人数变动情况



2000年虹口区与上海市抚养比的比较

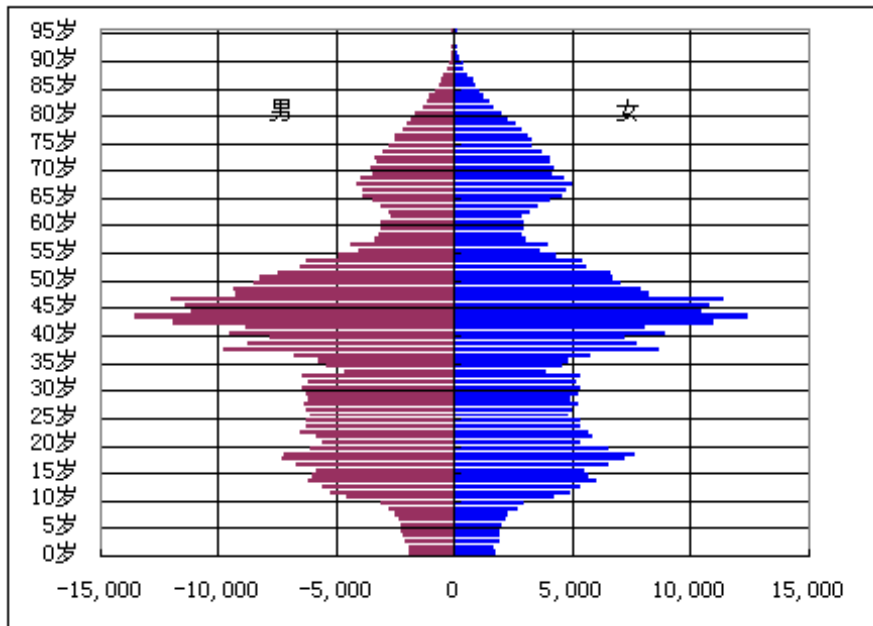


二、虹口区常住人口增长趋势预测

1、常住人口增长预测模型的参数。主要包括五个方面：

——人口年龄构成。人口年龄结构呈“菱形”：劳动适龄人口主体地位异常突出，占总人口的74.19%，而14岁以下少年儿童仅占11.46%，65岁以上老人占14.35%，高于全市11.5%的平均水平，人口老龄化程度高。

2000年虹口区人口性别年龄结构

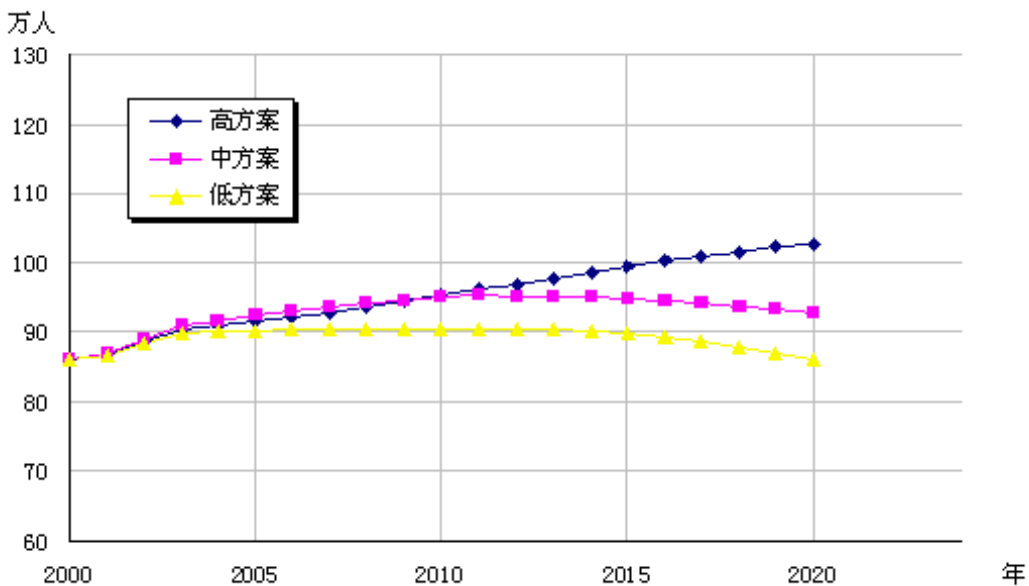


——育龄妇女生育模式。育龄妇女总和生育率偏低，只有0.57，远低于全市0.96的平均水平；生育的高峰年龄段是23至30岁，为典型的“单峰式”生育模式。

——人口死亡模式。人口死亡模式与发达地区十分相近。各个年龄组的死亡率水平都较低，男女间的死亡率差距随年龄的增长而加大。

——人口迁移的年龄模式。人口迁移的年龄模式呈“两高两低”：第一个高峰期在0-10岁的儿童阶段，迁入率稳定在60‰以上；在11-17岁的年龄段形成低谷，迁入率在40‰-60‰间波动。在18-36岁的青壮年阶段形成第二个迁入高峰，60岁以上的老年人口迁入率较低。

——迁移原因构成。主要是就业和社会原因，其中，就业原因中占比重最大的是务工经商；社会原因以拆迁搬家和家属随迁为主，学习培训和投亲靠友也占较大比重。



不同预测方案下总人口规模的比较

11、未来常住人口仍将有一定幅度的增长。依据总和生育率“先升后降”的变化趋势，将2003—2005年定为生育率稳定增长期，2006-2012年定为生育率快速回升期，2013—2020年定为中速回升期，至2020年总和生育率在1.51左右。根据迁移率水平的变化，从纯人口的角度，对虹口区常住人口规模进行高、中、低三种方案预测，预测结果为：

——高方案：2005年、2010年及2020年分别为：91.47、95.34及102.61万人；

——中方案：2005年、2010年及2020年分别为：92.27、95.12及92.64万人；

——低方案：2005年、2010年及2020年分别为：90.22、90.48及85.97万人。

三、虹口区最优人口规模及分阶段的适度人口规模

1、虹口区2050年最优人口规模应在52.41-56.68万人之间。其中，最优户籍人口规模，根据上海市2050年最优人口规模进行推算，为49.34万人；最优外来常住人口规模，采用两种不同的估算方法推算，分别为7.34万人和3.06万人。据此认为，2050年虹口区最优人口规模应在52.41-56.68万人之间。

2、虹口区2005年、2010年及2020年的适度常住人口规模分别为：82.74万、81.08万及70.82万人。对虹口区不同阶段适度人口规模的推算，采用的是土地结构优化方法。以此得出：2005、2010和2020年，虹口区户籍人口适度规模分别为76.69万人、75.14万人和65.64万人。其中，常住一年以上人口适度规模分别为81.09万人、79.46万人和69.41万人，常住半年以上人口适度规模分别为82.74万人、81.08万人和70.82万人。

虹口区分阶段的适度人口规模估算值 单位：万人

适度人口规模	2005年	2010年	2020年
阶段性适度人口规模 P (户籍人口口径)	76.69	75.14	65.64
阶段性适度人口规模 P (常住一年以上)	81.09	79.46	69.41
阶段性适度人口规模 P (常住半年以上)	82.74	81.08	70.82

四、虹口区人口规模适度化的对策建议

一、促进虹口区人口规模的适度化的基本原则

至2003年，虹口区已有常住人口89.85万，在为经济、社会发展提供了一个庞大而稳定的劳动力资源和需求市场的同时，也给予本区的社会保障、资源配置、生态环境等造成了较大的压力。因此，应将最优化人口的规模作为虹口区长期的战略目标，从影响人口规模适度化进程的因素着手，因地制宜，有针对性地采取切实措施，尽可能推动虹口区人口规模适度化的进程，以避免因人口盲目发展造成人口规模“大起大落”而对社会经济带来的不利影响。

1、总量调控与结构优化相结合的原则

虹口区人口规模的适度化过程，首先是个总量调控的过程，通过对人口总量加以一定的压缩，使人口规模与本区的发展定位，与资源、环境的综合利用能力相适应。与此同时，必须考虑内部结构的优化调整，使人口的年龄构成、人口在各街道、镇的内部分布不断得到改善。在人口规模得到控制的同时，优化人口的年龄，提高人口的综合素质。

2、发展经济与合理疏导相结合的原则

对人口规模的调控并非简单的“压缩”，而是在最大限度地改善不合理的人口分布的同时，通过发展经济，增强区域内资源配置、生态环境开发利用和综合治理能力，最大限度地提高人口的承载能力，增强区域的综合竞争能力，将发展经济和人口的合理疏导相结合，从而真正实现人口、经济、资源和环境的可持续发展。

3、发展楼宇经济与控制居住性用地出让相结合的原则

虹口区的房地产业开发重点已从商品住宅转化为商业、商务楼，因此为将本区建设成为国际一流的现代化城区，房地产业的发展应该从时间上以及结构上加以合理调控。具体措施：一是通过控制用地的出让，优化商业、商务楼建设用地与商品住宅开发用地的比例；二是通过控制居住性用地的出让，优化商品住宅的开发结构。

4、户籍人口调控与外来人口调控相结合的原则

由于人口规模的适度化包括总量调控与内部结构优化两个方面，因此在对区域人口加以调控时，必须实施对户籍人口与外来人口调控相结合的原则。对户籍人口的调控除了与全市同步外，即在适当的时机对生育政策加以微调以外，更多的是人口内部分布的调整，在市政建设和旧区改造时，有意识地对户籍人口加以疏导；对外来人口总量加以控制，重点应放在建立和健全外来人口准入及居住的有序机制。

二、促进虹口区人口规模适度化的对策建议

1、地方政府总揽全局，相关部门通力合作，加强对人口合理目标的综合调控

由于我们制定的分阶段适度人口规模是以虹口区不同时期、各部门的发展规划为主要依据的，因此各相关部门通力合作是实现人口合理目标的一个重要前提。在制定今后的“经济和社会发展五年计划和长远规划”的人口规模控制目标时，由政府牵头，将各相关部门的规划目标置于一个大系统中，重视和搞好子系统规划目标间的协调工作，同时各相关部门在制定规划目标尤其是人均目标时应充分考虑未来人口规模适度化的进程。

2、大力发展区域经济，增强对资源、环境的利用能力，提高人口承载力

发展是硬道理，人口规模的适度化同样应该在发展中加以调控。虹口区是个居住大区，其庞大而稳定的人口规模是经济发展的基础。且虹口区集中心城区、中央商务区、居住区等多重功能于一体，教育资源优势明显。为此，必须根据虹口区的功能定位，抓住上海新一轮大发展的机遇，不断拓展产业功能，以北外滩和四川北路新一轮的开发建设为契机，加大招商引资的力度，在改革发展中寻找新的经济增长点，提高区域的经济实力，增强对资源、环境的开发和利用能力，最终提高本区的人口承载能力。

3、建立外来人口疏导和引进机制，有利有节调控外来人口的总量规模

虹口区是外来人口的主要导入地区，迁移人口以高收入和低收入的青壮年劳动力为主。因此，在充分考虑本区的经济发展水平、自然资源和基础设施承载力的基础上，为避免因人口盲目增加而导致就业困难、环境污染、住房紧张、交通拥挤、公用基础设施不足等现象的大规模发生，建议对不同类型的迁移者，在政策导向上区别对待，具体的措施包括：

（1）加强对出租住房的管理，并实施居住人口按面积加以控制的办法。

房屋出租管理部门必须加大对住房出租管理和征税工作，为控制外来人口居住总量，应对出租房屋中居住的人口总数加以限制。具体可参照上海市廉租房的租房标准，出租房屋中居住人口的平均居住面积不能小于上海市廉租房规定的人均居住面积。

（2）相关部门联手，有规划地消除和减少外来人口集居地

根据相关调查结果表明，本区外来人口已在江湾、凉城的城郊结合部，新港、嘉兴街道的旧城区内形成相对集中居住点，其中相当一部分属于已有投资项目但暂时还未开发地块的临时用房。为了不使这些地区形成管理上的盲点，建议公安、房屋出租管理等部门与所在的街道、镇联手，并与土地征用部门或单位协调，制定规划，在这些地区尚未开发和改造之前，即应加以清理，以消除和减少外来人员的集居地。

（3）对高素质人才实施政策倾斜，加大引进力度，在推动区域经济发展的同时，改善人口的综合素质，优化人口的年龄结构

由于虹口区老年人所占的比重过高，技术工人队伍老化的现状，要有意识地导入高素质的年轻劳动力，以改善人口的综合素质，优化人口的年龄结构。具体措施包括：一是根据“两翼”开发的产业导向和功能定位，在周边地区开发高档住宅，吸引更多高素质人才入住；二是通过大力兴建和发展商业、商务楼宇，吸引国际知名企业及国内外大企业进驻，带动国际性高素质人才的入住；三是在人才引进机制上创新，创造吸引人才的良好环境；四是实施政策优惠，吸引外商及外省市居民来虹口区创业投资，从而增加创业型人才在虹口就业和居住的比例。

三、促进虹口区区域人口结构和分布合理化的对策建议

1、利用北外滩开发建设和四川北路新一轮改造的契机，推动人口结构和分布的合理化进程。

虹口区人口分布不均局面的形成有其历史的原因，从今后的发展看，区内人口结构和分布的优化面临三大机遇：一是北外滩的开发建设和四川北路的新一轮改造，将通过全区包括土地在内的资源的重新整合，为人口的合理分布提供契机；同时通过投资环境的改善和政策倾斜，为高素质人才尤其是创业人才的落户创造条件。二是旧城区的改造。虹口区“十五”时期旧区改造的重点在南片地区，将涉及到几万户家庭的动迁问题，这些人的迁移问题将直接关系到区域人口的再分布；三是轨道交通虹口段的建设工程和虹口足球场综合交通枢纽工程，对周边居住区人流的自然导向作用，也是合理调控人口再分布的一个重要因素。

因此，应以上述三大机遇为契机，采取切实措施，加速不同类型地区人口导入和导出的速度，进一步改善人口分布“南高北低”的现象，优化人口文化程度的结构。具体措施包括：在旧区改造和新居住用地的开发建设中注重南部优化结构，适当控制，北部合理定位，适度扩张，如配合“北外滩”开发政策，对于南部发展需要的紧缺人才或者是资金投资者，可放宽条件，允许导入该地区街道；同时调整房地产政策，鼓励人员向北部地区转移。外环线附近是理想的人口导入区，可以利用市政府大力开发动迁房的契机，鼓励旧区人口适当向这些地区迁移，并在购房贷款上给予予相应的优惠政策。

2、分门别类，合理定位各街道（镇）在区域人口分布合理化进程中的导向

经过多年来的区域调整，虹口区内部人口分布不平衡的格局有所改观，但传统的“南高北低”的人口分布格局仍未从根本上得到改变。我们在未来人口规模的适度化过程中必须认识到这一点，利用“两翼”开发的时机，进一步合理调控区内各街道、镇之间的人口分布。为此，根据各街道、镇适度人口密度目标下的常住人口和户籍人口的超载状况以及区域间的不同定位，将区内10个街道、镇按人口适度化进程分为四个类型：

（1）旧区改造导出地区：包括新港、嘉兴和乍浦街道。这三个街道的常住人口规模超载率均在50%左右，从人口规模适度化考虑，需要对这些地区的人口加以迅速导出。

（2）开发导出型地区：包括提篮桥街道和四川北街道。这两个街道常住人口规模的超载率也都较高，但均在“两翼”开发的地区范围内。通过对动迁居民的迁移，使这两个街道人口高度密集的情况得到逐步缓解。

（3）后行导出型地区：包括欧阳街道、曲阳街道和广中街道。欧阳街道常住人口规模超载率在50%以上，曲阳街道和广中街道这两个街道常住人口规模的超载率也在20%左右，随着虹口区经济的发展和旧区改造的完成，这三个街道人口导出的适度进程也应逐步加快。

（4）适当导入型地区：包括凉城街道和江湾镇。这两个街道、镇的人口规模相对而言较为适度，前者的超载率仅为2%左右，而后者具有较高的负超载率，且由于地处内外环线之间，商品住宅的价格相对较低，是较为理想的人口导入区。

3、以房地产开发建设为导向，注意居住开发与人口规模适度化进程相匹配

由于虹口区的适度人口规模是以居住在本区域的人口计算的，因此虹口区人口规模的逐步适度化和超载人口的逐步导出需要居住建设的配合与推进。具体对策建议如下：

（1）在内环线内应集中力量建成一批高档次、智能化的办公商务楼宇。一方面可以大力吸引各类企业入驻虹口，以增加税源，提高土地资源对区域经济的贡献；另一方面可使南部地区人口大量导出，减少人口的总规模。

（2）新建居住用房以高档及中高档为主体。将内环线内的居住开发定位为高档或中高档，一方面可利用地段优势，提高虹口区土地和住房经济效益；另一方面可依托高品质住房提高人口导入的门槛，既有利于提高虹口区居民的整体素质，又有利于虹口区人口机械变动长期呈现“出水口大，进水口小”的态势，减少人口总规模。

（3）对新建住宅容积率加强宏观调控。随着旧区的改造和新居住用房的新建，虹口区居住平均住宅容积率的提高是必然的趋势，但过高的容积率不仅不利于城区的现代化建设，也将导致常住人口超常规膨胀的不良后果。因此必须加以适度的宏观控制，调控的方法可严格按照市政府中心城区商品住宅容积率和商业用房容积率的有关规定。

（4）注意国际性社区的开发和建设。虹口地处中心城区，区位优势明显，文化底蕴深厚以及四川北路改造、北外滩地区的开发建设，对国际人士入住均具有较大的吸引力，而国际性社区的建设也符合本区的功能定位。建议在紧邻北外滩地区以及四川北路南段等地区，再行开

发和建设若干国际性社区。在国际性社区的规划建设上，可借鉴成功经验，立足于虹口自身的资源，结合周边地区的功能定位，形成虹口特有的国际性社区。

4、弱化个人对户籍归属的影响力，合理调控户籍人口。

虹口区居民“人户分离”、“户口空挂”现象较为严重，不仅造成了对人口实际状况的印象扭曲，而且也不利于对户籍人口数量的调控和管理。为此，我们在建立有利于人口管理的政策导向机制的同时，应采取切实措施，弱化个人对户籍归属的影响力。具体措施包括：

(1) 试行户籍特权有效期和户籍档案代保管制度，弱化个人对户籍归属的影响力。对整个家庭已搬迁的空挂户实施半年或一年的有效特权制度，即在此期间，可以享受原籍地的各种保障待遇；超过期限仍未迁出，则一律取消其在原住地的所有户籍“特权”，户籍作为档案由原籍地代为保管。

(2) 对动迁居民安置迁移实行保证金制度，尽力改变以往“动而不迁”的局面。针对动迁中出现的空挂户口不断增加的客观现实，加强公安机关与所在街道应联手与动迁公司协调，制定切实的对策。由于目前的动迁安置大多采用货币安置，因此建议对动迁居民安置迁移实行保证金制度，即动迁居民在领取最后一笔动迁安置费时，要预留一定数额的户籍迁移保证金，一旦户籍迁离动迁地，保证金即如数归还。

(3) 虚化户籍管理，试行并逐步推广居住地管理制度

从户籍地管理转为居住地管理，是一个必然的趋势，但由于情况复杂，在实施过程中会出现不少阻力。建议在条件成熟时，可试行并逐步推广居住证制度，同时，按照权利与义务匹配、支取与贡献挂钩的原则，逐步地理顺户口簿与居住证、户籍人口与外来常住人口的关系。待条件成熟时，逐步实现居住证管理与户籍管理并轨，并最终过渡到居住地管理的统一模式。

[回到页首](#)

[关闭该页](#)

[单位简介](#) | [合作机会](#) | [联系我们](#) | [E-Mail密码修改](#)

为了本系统能够更好的为您服务，建议使用IE4.0或以上版本浏览器。Best View: 800*600

版权所有: 上海市人口和计划生育委员会信息中心

网站制作: 上海棕榈电脑系统有限公司

Copyright?2000 Shanghai Municipal Population and Family Planning Commission. All Rights Reserved.