

基于人口分析的上海社会结构变化及规划应对思路

The Change of Social Structure and the Strategies of Planning Based on Population Analysis

周文娜 王周杨 陈星 ZHOU Wenna, WANG Zhouyang, CHEN Xing

摘要 人口与社会结构的变化是影响城市发展与规划编制的重要因素之一。在上海迈向全球城市的过程中,呈现出少子老龄化、家庭小型化、教育结构高级化、社会结构分化、人口流动性增强等趋势。社会结构变化会对城市的就业市场与产业发展、住房与公共服务功能的需求产生影响,同时也会产生社会割裂的风险。针对上海的社会结构变化特征,既需要采取措施促进年龄结构与就业结构优化,也需要在规划上增强住房与公共服务等城市服务方面的响应,同时还要进一步增强社会融合。

Abstract The change of population and social structure is the main impact factor to urban development and planning. As Shanghai moves forward to global city, the trends of aging society and low fertility, small family structure, the improvement of education structure, the segregation of social structure, and high mobility are strengthening. The change of social structure has an impact on the employment market and industrial development and the demand of housing and public services, and it also increases the risk of social segregation. In response to the change of social structure, Shanghai should take measures to improve the structure of age and employment, increase housing and public services in urban planning, and enhance social integration.

关键词 人口 | 社会结构 | 规划应对

Keywords Population | Social structure | Strategies of planning

文章编号 1673-8985 (2018) 06-0097-05 中图分类号 TU981 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20180613

作者简介

周文娜

上海市城市规划设计研究院发展研究中心
副主任,高级工程师,硕士

王周杨

上海市城市规划设计研究院发展研究中心
工程师,博士

陈星

上海市城市规划设计研究院发展研究中心
工程师,硕士

1 研究背景

过去10多年,在中国快速城镇化过程中,人口向特大城市的快速集聚,给城市带来了巨大的资源、环境压力,特大城市的人口规模已成为影响城市健康发展的关键问题。在迈向全球城市的过程中,上海的人口与用地规模都在不断扩张。2015年,上海常住人口规模已经达到2 415.27万人,建设用地总量已达3 100 km²。同时,上海的人口结构也在发生剧烈的变化,人口老龄化、家庭小型化、结构多元化趋势不断增强^[1-3]。近年来,随着大量外来人口的涌入,上海的社会结构日趋复杂,开始呈现出“二元社会与二元空间”的双重特征^[4]。同时,随着全球化进程的深入,上海与国际的交往日趋频繁,外籍人口的数量也在持续增多,结构不断多元化,呈现出“大分散、小集聚”的空间特征^[5],对国际化的城市空间需求也在不断增强^[6]。

传统的城市总体规划主要关注人口规模的变化及其与用地规模的关系,与社会、经济发展相对应的关联研究相对较少。从国际城市发展的经验来看,针对社会结构变化的规划应对策略越来越成为全球城市关注的重点内容。例如,纽约在其最新的规划——《一个纽约》中特别关注社会公平问题,提出要“建设一个富强而公正的纽约”^[7]。伦敦也非常关注城市中的社会极化现象,《大伦敦规划》中分析了城市贫困与公共服务不均衡问题,提出要“确保所有人都拥有平等的生活机遇”^[8]。当前,上海城市发展开始进入存量更新的新阶段,需要更加关注城市的内涵发展与品质提升。因此,对城市的规划研究要以人的需求为中心,更加强调对人口结构变化与社会结构变化的趋势判断与空间分析,并在此基础上制定相应的规划策略。

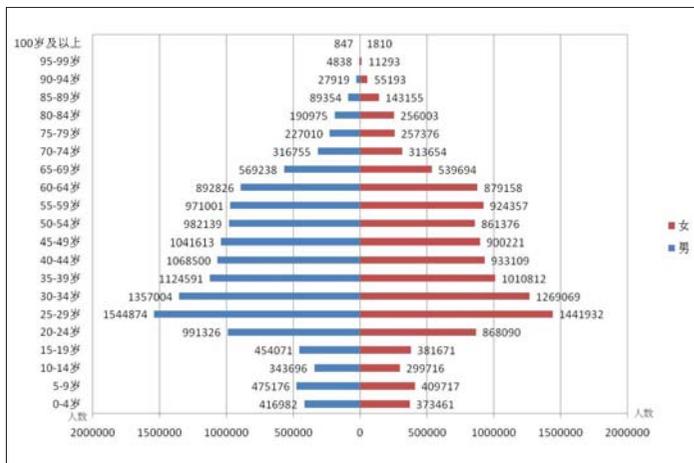


图1 上海市常住人口金字塔
资料来源:上海市人口办2015年实有人口统计。

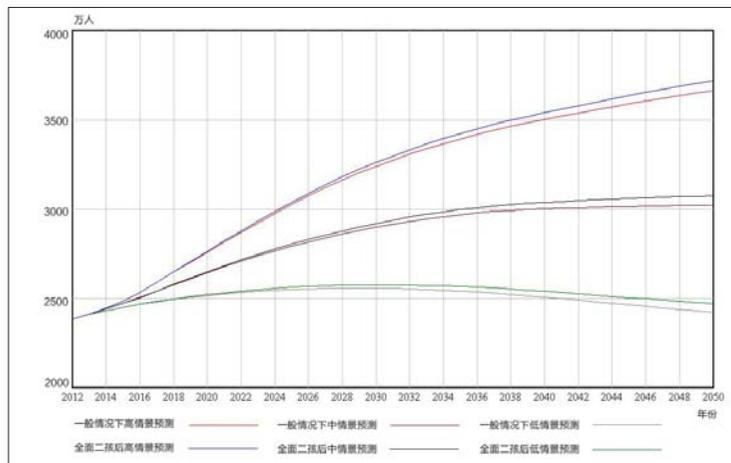


图2 “全面二孩”政策对人口规模的影响预测
资料来源:笔者自绘。

表1 国际大都市2010年现状人口年龄结构比较 (单位:%)

年龄	上海	东京	纽约	伦敦
0—14岁	8.6	11.4	18.7	19.8
15—64岁	81.3	68.2	70.2	69.1
65岁以上	10.1	20.4	11.1	11.1

资料来源:上海市2010年人口普查资料、东京都长期愿景、纽约人口预测报告、大伦敦规划。

2 上海社会结构的宏观特征和重大变化

在上海迈向全球城市的过程中,人口年龄结构、家庭结构、教育结构、社会结构都在发生剧烈的变化。总体而言,呈现出少子老龄化、家庭小型化、教育结构高级化、社会结构分化、人口流动性增强的趋势。

2.1 少子老龄化特征凸显

常住人口金字塔呈现“上尖下窄中宽”的形态。一方面,老龄化趋势日渐突出。根据2015年上海常住人口统计显示,65岁以上人口占比为12.8%。其中,65岁以上户籍人口的比重为19.6%,已接近20%的超高龄化水平。随着未来外来人口增速的减缓,高龄化问题会进一步加剧。另一方面,少子化趋势明显。0—14岁少年儿童人口比重从2000年的12.3%减少到2010年的8.6%。与国际大都市相比,上海目前的少子化问题已经相当严重。根据自然发展规律和东亚城市发展经验,未来上海老龄化问题还将进一步加剧。特别是在人口规模调控政策的作用下,未来外来人口增速将不断减缓,上海的人口老龄化问题还将进一步加剧。

如果来实现2 500万人口规模调控目标,65岁以上老年人口比重及数量均将持续提高,至2040年将约占25%—28%。即使人口规模总量有所突破,都不能改变人口结构老龄化的总体趋势(图1,表1)。

在目前居民生育意愿较低的情况下,“全面二孩”政策的实施对上海未来人口规模的影响并不显著。基于上海城市经济社会模型,结合专家与管理部观点,对“全面二孩”政策的影响进行模拟。根据卫生计生委开展的专题抽样调查显示,上海常住人口已婚育龄妇女的平均生育意愿为1.46个子女。在模拟过程中,政策实施年份为2016年,将政策过渡期设置为5年。二胎生育意愿户籍人口由0.4增长到0.6,外来人口由0.7增长到0.9。模型结果显示,从总体趋势上看,高、中、低3种情景下2040年人口总量都有一定程度的增长,分别为38.3万、35.8万和33.2万,增加比例分别为1.09%、1.19%和1.32%。从数值来看,这一增加量仅比近5年的年均人口增加量(约27万)略高;折算后每年平均多增加1.4万人,也大大低于户籍和外来人口年均增量(图2)。

从整体趋势上看,人口年龄结构倒金字塔的形状并没有发生本质性的变化。随着时间的推移,人口数量最多的年龄段位置不断向上移动,特别是在低人口情景下,问题尤其严重。“全面二孩”政策并未显著改变人口结构变化的趋势,到2040年仅在0—25岁阶段有一定影响。

2.2 家庭结构小型化

2010年上海市家庭户中1—2人家庭的占比为53.9%,1—3人家庭占比为84.8%。从东亚城市发展经验看,在单身、丁克、离婚、少子化等家庭与社会观念变化的影响下,未来家庭规模小型化趋势日益明显。从首尔市家庭人数变化趋势看,1—2人家庭比例逐年增加,预计2030年达到61.1%。东京都的家庭结构中,2010年单人家庭占比达到了45.9%,1—2人家庭占比达到了62.9%。到2040年,预测1—2人家庭比重达到65.6%。参考东京与首尔的家庭结构变化,预计2040年上海1—2人家庭占比为60%—65%,户均人数为2.1—2.3(表2)。

2.3 人口结构更加多元化

随着上海向全球城市的发展目标不断迈进,外籍人口和非常住人口的比重将不断增长,人口结构愈发多元化,流动性增强。2005年至2015年,在沪外国常住人口由10.0万增加到17.8万。国外常住人口停留的类别主要是工作(52.66%)、私人事务(28.19%)、团聚

表2 上海、首尔、东京家庭户结构与户均人数预测

	城市	年份	一人户 (%)	二人户 (%)	三人户 (%)	四人户及以上 (%)	户均人数 (人)	
现状人口	首尔	2010	20.0	26.7	—	—	2.50	
	东京	2010	45.9	17.0	23.8	13.2	2.03	
	上海	2010	19.9	34.0	30.9	15.2	2.50	
规划和预测	首尔	2030	28.0	33.1	—	—	—	
	东京	2040	47.4	18.2	20.6	13.8	2.01	
	上海	情景1	2040	25.0	35.0	25.0	15.0	2.30
		情景2	2040	40.0	25.0	20.0	15.0	2.10

资料来源:第六次全国人口普查数据统计年鉴、首尔2030规划、东京都长期愿景。

(9.86%) 和学习 (9.24%)。但是与其他全球城市相比,上海国际化人口的比重仍然较低。2015年国外在沪常住人口占比不到总常住人口的1%。而东京占比约3%,首尔占比约4.5%,香港占比约7%。预计2040年,上海外籍人口比例将达3%—5% (图3)。

同时,由于上海城市功能不断提升,对外交流日趋频繁,非常住人口比重将不断增长。非常住人口主要包括暂住人口、旅游人口和跨区通勤人口等。2015年,非常住人口比重占总人口5%。随着全球化程度提升,人口流动性加速,外籍人口和旅游人口将不断增加,预计2040年非常住人口比重将大于10%。

2.4 空间结构不断分异

随着上海经济结构的加速服务化,劳动力市场的二元结构日趋显著,促使社会结构不断分化,会出现越来越多的高端知识精英阶层与大量的低端服务阶层,形成“哑铃状”社会阶层结构。未来在空间上也将呈现出分异的特征:中心城区和新城可能转型为以中产阶层为主的社会,而郊区村镇仍然是以低阶层人口为主的阶层结构。中心城、远郊地区老龄化日益严重。随着“绅士化”进程的加速,高收入阶层对优质城市空间的侵入可能会愈发严重,从而可能引致弱势群体因社会剥夺而导致的城市贫困问题 (图4)。

从常住人口分布变化趋势来看,户籍人口与外来人口呈现出明显的空间分异特征。户籍人口主要集聚在中心城,并呈现出由内环内向中外环间及中心城周边地区扩散的态势。从2000年到2010年,内环内户籍人口减少约65

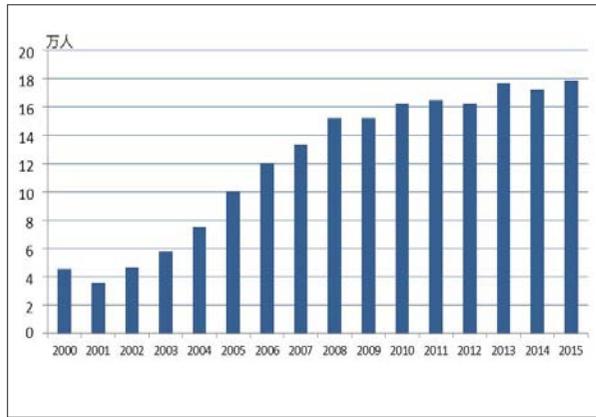


图3 上海外籍常住人口数量变化图
资料来源:历年上海统计年鉴。

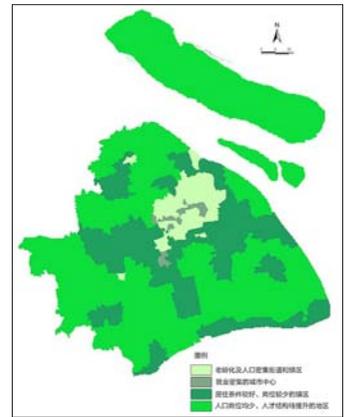


图4 基于主因子分析法的上海社会结构空间分异图
资料来源:第六次全国人口普查数据、三经普数据,涉及教育结构、年龄结构、居住面积、就业岗位等指标。

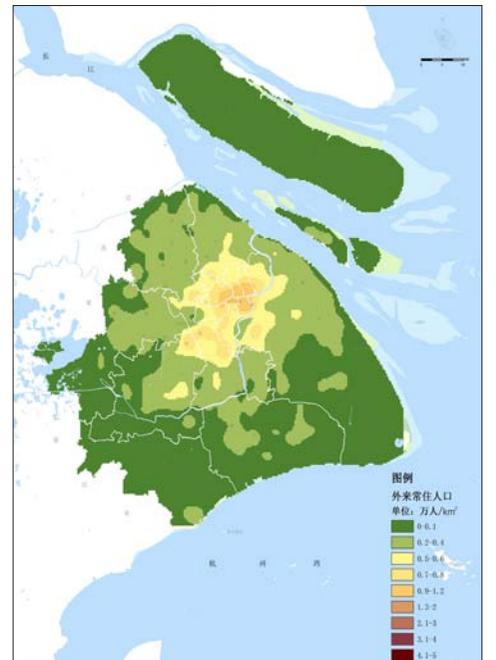
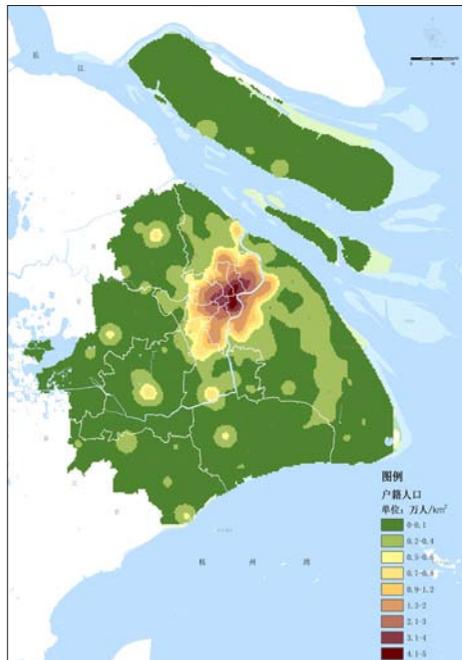


图5 上海市户籍人口 (左) 和常住外来人口 (右) 的空间分布
资料来源:上海市2010年人口普查资料。

万,内中环间增加约32万,中外环间增加约86万;中心城周边地区增加约71万;郊区增加约28万,新城是郊区户籍人口增长的主要地区。外来常住人口主要集聚于中外环间、中心城周边地区及新城。从2000年到2010年,内环内外来人口增长约27万,内中环间增长约20万,中外环间增长约56万;中心城周边地区增长约132万;郊区人口增长约267万,其中新城外来人口增长约73万,占新城常住人口增量的68%(图5)。

3 社会结构变化对城市发展的影响

3.1 就业和产业发展障碍

人口与社会结构的变化会对就业市场和城市未来产业发展产生影响。少子老龄化的趋势会带来适龄劳动力人口减少的问题。2010年,15—60岁劳动人口为1 757万,占总人口的76.3%。若采取人口严控策略,未来常住人口中适龄劳动力将会大量减少,这就导致劳动力资源短缺,难以支撑城市经济的可持续发展。而且,随着上海经济结构服务化趋势的进一步增强,未来就业市场也将不断分化。一方面,高端的生产性服务业需要大量年轻、富有创意的高学历人才集聚;另一方面,低端的生活类服务也需要大量年轻就业人口来支撑。随着少子老龄化的趋势愈加明显,再加上人口规模的控制措施,未来上海的劳动力资源将不断减少,成本不断上升,这将会对支撑全球城市功能的产业发展形成阻碍。

3.2 住房保障的需求变更

随着城市人口的增长,城市住房的需求和规模也不断扩大。上海市人口结构呈现少子老龄化、家庭小型化等趋势,在一定程度上对住房也提出了新的需求。首先,少子化和家庭小型化会使得小户型的住房需求增加。其次,老龄化将提升对养老型住区的需求。为应对老龄化趋势,要针对老年人对住房设施、环境等需求,有序开展住宅适老改造工作,并且增加老年服务设施。再次,生活服务业人口的增加使得城市“保障型”住房需求增加。要合理增

加保障型住房,提高新增住宅中租赁型住房比重,改善职住结构。

3.3 公共服务功能的需求细化

随着我国经济社会的快速发展,公共服务设施的需求从“生存型阶段”逐渐转向“发展型阶段”^[9]。公共服务功能的需求受到人口结构变化的影响。首先,人口结构的多元化和高流动性,将对城市弹性、多样化的服务功能提出更高的要求。要注重市、区、县和街道等不同层级的公共服务功能配套,积极引导多样化公共服务设施的配置,按照不同人群的需求对设施配套进行空间预留。其次,社区就业人口比例的提高,将提升对均等化、复合化的社区服务的需求。最后,随着少子老龄化趋势的显现,城市医疗养老服务设施等将面临更高要求。

3.4 社会割裂的风险增加

随着人口结构的多元化和劳动力市场二元结构的凸显,将提升社会割裂的风险。伴随着产业结构的服务化与劳动分工的变化,社会结构不断分化为高端的知识生产者与低端的服务从业者两个阶层。由于户籍制度的存在,户籍人口与外来人口之间在公共服务上的差异化待遇使得城乡之间的社会割裂不断强化。同时,随着全球化程度的进一步提升,外籍人口的增多也使得社会结构进一步多元化,不同种族与族群之间可能会面临文化上的冲突。不同阶层之间的空间分异也在不断显现,城市核心区通过更新出现了大量高端的写字楼与住宅,吸引新的精英阶层进入,而原来的居民由于拆迁改造被转移到了外围的大型居住社区。本地的精英阶层通常都住在区位较好的门禁社区,而大量的外来服务人群居住在城市边缘区、城中村等地。

4 响应社会结构变化的规划思路

4.1 创新驱动,推进社会结构优化

为支撑全球城市与科创中心建设,提升城市竞争力和可持续发展能力,要以产业结构调整优化人口结构,积极推动产业高端化、服务

化发展,加快建设人才高地,吸引创新创意人才集聚。一是围绕国际金融中心、国际贸易中心与国际航运中心建设,进一步吸引跨国公司 with 全球优秀人才集聚,提升生产性服务业从业人员在就业结构中的比重;二是围绕科技创新中心建设,强化制造业发展基础,加快集聚创业与创新人才,增强城市创新能力;三是加快创意阶层集聚,积极营造具有活力、鼓励创意的城市文化氛围。同时,为了促进城市活力的提升,还要通过提高生育率、适当引入外来人口等方式缓解老龄化,以就业政策引导人口导入与导出,提升人口质量。

中心城结合全球城市功能提升,优化岗位分布,进一步强化高端生产与消费服务业功能,吸引国际高端人才集聚,同时加快其他就业岗位向郊区疏解;根据不同人群的客观需求,提供租赁房、人才公寓等多样化住宅产品,并配套和人口结构相适应的医疗、教育、养老等公共服务设施。主城区片区增加就业岗位,培育高能级就业中心,承接中心城区疏解或发展所需要的城市职能,缓解周边地区人口通勤出行造成的城市拥堵。郊区新城积极引入以服务长三角为导向的生产性服务业就业岗位集聚,带动人口导入,起到人口增长截流作用;郊区其他地区以重点新市镇为核心,以城镇圈为基本范围,建立职住相对平衡的产城融合区域。

4.2 弹性多元,促进城市服务响应

(1) 提供多样化的住房满足不同人群的需求
在住房政策制定时要充分把握经济社会环境、人口结构特征等方面的变化,尤其要关注少子老龄化、人口结构多元化对于住房设施配套的新需求。通过对住宅规模、标准、布局的合理引导,有效建立住房保障和供应体系,满足多样化的住房需求。住宅规模上,要有效进行住宅建设的引导,结合区位、交通、配套设施等确定住宅的规模、标准、布局等,在远郊地区的新市镇合理供应住宅,有序推进城市发展;住宅标准上,要结合少子老龄化等人口结构趋势,确定合理的住宅标准和发展要求,建设多

样的住宅类型,满足不同人群的需求;在住宅布局上,要引导建立高效、合理的居住空间格局,将住房规划建设与新城开发、交通发展、产业发展、公共设施配套进行空间整合,实行差别化引导策略。为应对人口老龄化趋势,增加适老型住宅的配置,逐步完善居家养老相关设施。鼓励在交通便利、设施完善的地区建设中小型住房,满足青年人才的需求。重点是在职住相对不平衡的地区,提高新增住宅中租赁型住房比重,积极筹措存量中小套型住房向租赁房转化,改善职住结构。

(2) 提供弹性、均衡、多样的公共服务设施
公共服务设施配套是一项复杂的系统工程,要根据人口规模、结构特征,有效引导公共服务资源的合理配置。首先,公共服务设施规模要结合人口进行弹性预留。上海作为全球城市,具有社会经济活动集聚和国际门户枢纽的吸引力,在配置城市各类设施时,必须考虑服务设施的弹性,在空间上留有余地。同时,考虑实际服务人口,特别是非常住人口,进行公共服务弹性供给配置^[10]。其次,要优化公共服务设施在空间上均等化配置,实现社区公共服务均等化、复合化,促进社会公平,满足社区生活和就业的双重需求。最后,提供多样化的公共服务设施,结合老龄化趋势推进适老型住宅发展,建立复合居住、康体保健等多功能的公共服务配套(表3)。

4.3 政策分区,推动社会共享融合

随着外来人口的迁入,社会结构多样性和异质性不断增强,会出现不同程度的社会结构分化问题。如何有效促进不同人群之间的混合对城市活力提升、快速发展具有重要作用。为了适应特大城市人口高密度的发展,尤其是考虑到社会结构空间分异特点,首先要坚持城乡统筹,把中心城的人口疏解和郊区的新城、新市镇建设结合起来,构建城镇联动协同圈。以一个或多个城镇(新城或新市镇)为核心,按照居民交通出行的活动规律,有效配置公共服务资源,实现地区组团式统筹发展、城乡发展一体化。其次,构建社

表3 公共服务设施弹性配置分类表

公共服务设施类型	配置导向
住房与社区等基本公共服务设施	满足常住人口需求为主
市政、交通等基础设施	满足实际服务人口的需求,在常住人口基础上预留20%以上的弹性
文化、医疗、教育等高等级公共服务设施	在实际服务人口基础上,还应考虑满足更大区域内较高层次需求的人群

资料来源:笔者自制。

区生活圈,加强社区作为公共资源配置的基本单元作用,构建功能复合、配套齐全的生活环境,有效促进多元人口融合发展。按照步行15 min可达的空间范围,完善教育、文化、医疗、养老、体育、休闲及就业创业等服务功能,形成宜居、宜业、宜学、宜游的社区生活圈。同时,要扶持培育社区治理机制,协调社区治理,结合生活圈视角的规划发展能有效促进社区物质资源的供给。最后,也要鼓励混合社区、开放街区建设,促进人群融合,提高社区的开放与包容性。

5 结语

在人口与社会变革的背景下,规划需要更多关注结构性问题。社会意识的崛起及个体需求的不断增强,挑战着规划师的洞察力,也对规划师提出更高要求。未来城市规划要针对社会结构的变化做出更加积极的响应。首先,要进一步加快对空间政策、实施性规划的研究,加强空间精细化管理,促进规划方案向规划政策转变。其次,规划政策的设计要更加细化对象,在各类规划编制中加强大数据的利用,对特定人群细粒度进行分析,使规划策略更人性化、接地气。最后,要积极搭建公众参与平台,加强规划监测,提升空间治理的能力。

参考文献 References

- [1] 于宁. 人口老龄化的长期经济影响: 上海的挑战与对策[J]. 上海经济研究, 2011 (7): 15-25.
YU Ning. The long-term impact of an ageing population on the economy of Shanghai: challenges and countermeasures[J]. Shanghai Economic Review, 2011 (7): 15-25.
- [2] 周双海, 卞佳颖. 上海家庭结构特征分析[J]. 科学发展, 2014 (1): 80-87.
ZHOU Shuanghai, BIAN Jiaying. The analysis

- of family structure in Shanghai[J]. Scientific Development, 2014 (1): 80-87.
- [3] 王振, 周海旺, 陈国政, 等. 上海市人口规模和结构调控形势与对策研究[J]. 社会科学, 2014 (2): 56-65.
WANG Zhen, ZHOU Haiwang, CHEN Guozheng, et al. Countermeasure to control Shanghai population scale with fast growth effectively[J]. Social Science, 2014 (2): 56-65.
- [4] 王春兰, 杨上广. 上海社会空间结构演化: 二元社会与二元结构[J]. 华东师范大学学报, 2015 (6): 30-37.
WANG Chunlan, YANG Shangguang. The socio-spatial structure transformation in Shanghai: a dualistic society and a dualistic space[J]. Journal of East China Normal University, 2015 (6): 30-37.
- [5] 朱晓林. 上海常住外籍人口的现状特征分析[D]. 上海: 华东师范大学, 2013.
ZHU Xiaolin. Analysis on the characteristics of resident foreigners in Shanghai[D]. Shanghai: East China Normal University, 2013.
- [6] 陈佳丽. 城市规划视角下上海市国际包容性提升策略研究[J]. 上海城市规划, 2017 (1): 140-145.
CHEN Jiali. Research on strategy of promoting Shanghai's tolerance from perspective of urban planning[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2017 (1): 140-145.
- [7] The City of New York. One New York: the plan for a strong and just city[R]. 2015.
- [8] London City Hall. The London plan[R]. 2015.
- [9] 孙德芳, 沈山, 武延海. 生活圈理论视角下的县城公共服务设施配置研究——以江苏省邳州市为例[J]. 规划师, 2012, 28 (8): 68-72.
SUN Defang, SHEN Shan, WU Yanhai. Life circle theory based county public service distribution: Jiangsu Pizhou case[J]. Planners, 2012, 28 (8): 68-72.
- [10] 周文娜, 王周杨. 资源约束下的特大城市多情景规划编制技术方法探讨[C]//规划60年: 成就与挑战——2016中国城市规划年会论文集. 北京: 中国建筑工业出版社, 2016.
ZHOU Wenna, WANG Zhouyang. The multi-scenario planning method with the constraints of resources in the large cities[C]//Planning 60 Years: Achievements and Challenges: Proceedings of Annual National Planning Conference 2016. Beijing: China Architecture & Building Press, 2016.