

# 国际大都市建设中的移民与移民政策

——以上海为例

王世军 周佳懿

**摘要:**作为国际都市和世界城市,一般都具有巨大人口规模,且几乎主要的国际城市都是开放的移民城市,在日益全球化并纳入世界城市体系的过程中,上海通过国际移民和国内迁移来实现人力资源聚集促进城市竞争力,上海的移民结构和移民政策有待调整,需要从战略的高度认识移民问题。

## 一、国际大都市的人口(移民)内涵

国际大都市也常被冠以世界城市、全球城市、国际城市等名称。关于“国际都市”或“国际城市”的提出及其确切定义,目前还没有形成一致的观点。1986年Friedmann在《世界城市假说》一书中,第一次提出“世界城市”(World City)。

如何识别世界城市,是世界城市研究的重要方面。如果对世界城市研究历程进行回顾与梳理,可以发现尽管学者们对世界城市的判定指标有着不同的侧重,但有一些关键环节仍殊途同归,成为较为一致的评判标准。其中弗里德曼(Friedmann, 1986)对“世界城市”的识别特质作出了经典的归纳性假说,被广泛引用,几乎成为关于“世界城市”特征的理论共识<sup>①</sup>。(1)世界城市基本位于发达国家,主要都集中在美、日、欧国家,也有一些世界城市出现在经济发展水平与美、日、欧接近的所谓半边缘地区。(2)世界城市拥有以金融、服务业为主的产业集群,这是世界城市特定的经济产业体系。(3)世界城市对全球经济文化生活发挥重要影响力:世界城市对全球市场拥有巨大的影响力。(4)世界城市的一个重要的衡量指标是人口的多样性,虽然未形成固定标准,但出生地为外国的人口占城市人口的百分比却能够反映世界城市的开放性。(5)世界城市的特征是文化生活的多元性,呈现为官方语言的多语种化以及城市权利机构对非本土文化一视同仁;多种族社区“马赛克”式的生存;各种族居民对市政的积极参与等。(6)本地居民的边缘化。世界城市过去为世代居住于此的居民提供特权,现在扩及到外来人士,本地居民在城市精英队伍中的比重不断下降,原来城市生活中的地方色彩趋于淡化。1995年,弗里德曼将世界城市的判断标准进一步修正为:世界经济融合的职能;空间组织与协调基点;全球经济控制能力;国际资本积累之地;国际与国内移民的终点。

<sup>①</sup> 屠启宇:《谋划中国的世界城市:面向21世纪中叶的上海发展战略研究》,上海三联书店2008年版,第44页。

在世界城市或全球城市的研究者如 Friedmann 和 Sassen 等人看来,世界城市是后工业时代全球经济一体化条件下的一种特殊现象,其功能是充当全球金融资本运动的空间节点和国际移民的集散地<sup>①</sup>。作为国际都市和世界城市,一般都具有巨大人口规模,且几乎主要的国际城市都是开放的移民城市,并借此实现对经济发展的集聚力和辐射力。

不同学者对世界城市人口指标表述比较

序号	作者	观点
1	霍尔(Peter Hall)	拥有大规模人口和足够国际型劳动力,是各类专业人才集聚的中心。
2	哥特曼(Gottmann)	世界城市三大指标之一;尽管人口因素不再是世界城市形成的决定因素,但仍然是最为重要的因素之一。
3	弗里德曼(Friedmann)	世界城市是大量国内和国际移民的终点。这类城市都吸引了大量国际移民。
4	萨森(Sassen)	跨国公司总部和国际精英人才集聚,日益增加的国际移民为城市低技术、低工资的服务业发展提供劳动力,从而出现社会极化。
5	彼特·泰勒(Peter Taylor)	各种专业人才及规模巨大的人口集聚中心。

自改革开放尤其是 20 世纪 90 年代以来,上海发生了历史性的巨变。目前的上海正依托长江三角洲,努力建设一个充满经济活力和经济竞争力的国际大都市。上海建设国际城市的实践越来越引起学者们的关注。在聚焦国际都市的经济产业、空间规划、功能辐射和国际竞争力等问题的同时,不少研究已经注意到了人口因素对国际都市具有很重要的影响。例如周振华指出,国际经济表明,在培育与建设国际大都市过程中,一个非常重要的内容就是要有意识地构建和形成高级劳动力国际流动模式。熟练的国际劳动力在跨国公司办公网络中的集中与流动,对发挥国际大都市的首要功能特别是先进的服务行业有着积极的促进作用,熟练国际劳动力的移入,不仅是世界城市形成的重要原因,而且也是世界城市建构及保持劳动力市场全球化的重要因素。上海朝着建设国际金融中心、经济中心、贸易中心和航运中心的目标努力,其主要措施就是对外开放,提高国际化程度,包括吸纳国际熟练劳动力及移民<sup>②</sup>。在最近的有关上海国际大都市的研究中,任远研究了国际都市在人口发展方面表现出的基本特点,定量分析和比较了主要国际都市人口及与人口相关的指标,并讨论了人口变动如何和全球化产生密切的影响。研究提出,主要国际都市都是具有较大人口总量的超级城市,也是具有相当地域空间范围的都市圈的主导城市。全球化不仅带来资本和产业的国际流动,同时带来人口的国际迁移。国际移民是反映城市国际性的重要指标,主要国际都市都是全球人口迁移的集聚中心<sup>③</sup>。屠启宇则在《谋划中国的世界城市:面向 21 世纪中叶的上海发展战略研究》中,指出国际都市

① 尹继佐:《世界城市与创新城市》,上海社会科学院出版社 2003 年版,第 12 页。

② 周振华:《21 世纪的城市发展与上海建设国际大都市的模式选择》,《世界经济与政治》2004 年第 11 期。

③ 任远:《国际都市的人口内涵》,《上海论坛人口分册》,2008 年,第 89 页。

的指标中包涵“城市机遇指标”。城市机遇指标主要考察外籍人士占常住人口的比重和常住人口占城市总人口的比重。常住人口占城市人口比重体现城市给予投资者发展的空间和吸引国内外人力资本的能力。外籍人士占常住人口的比重指标则侧重于文化的包容性和城市的国际认可程度。

## 二、上海移民与移民政策的发展

上海在历史上是个典型的移民城市。19世纪中期至20世纪中叶,短短一百年间,开埠以后的上海发展速度令人瞠目,不仅远远超越周围那些历史悠久、经济和文化素称发达的中小城市,而且很快成为中国乃至亚洲最大的城市,其发展的基本动力便是移民<sup>①</sup>(据统计,从1852年到1949年,上海人口总量就由最初的54.4万人增加到545.5万人)。新中国成立后,政府开始逐渐运用户籍制度控制人口迁移。从1955年到改革开放前,上海主要是从支援国家建设出发,有组织地输出口,接受的移民相当有限。相比之下,迁出(据统计,1949-1982年的33年间,全市累计净迁出74.54万人)远大于迁入,以至上海作为移民城市的特点和优势消失殆尽<sup>②</sup>,改革开放之后,随着中国经济的市场化改革,浦东的开发开放,上海人口流动和人口迁移加剧。上海作为“移民城市”的特点表现得越来越明显。据2005年上海市1%人口抽样调查,上海全市常住人口为1778万人,与本市第五次人口普查相比,增加了137万人,增长8.35%;年平均增加27.4万人,年平均增长1.62%;其中,外来常住人口为438万人,占24.63%。实际上,自20世纪90年代起,上海的人口增长已由过去以自然增长为主转为以迁移增长为主,在移民与城市发展的历史上,上海已进入一个具有重要历史意义的新时期。

上海第一类移民为农民工。上海流动人口始于80年代,但真正大规模增长是在邓小平南方讲话、浦东开发及上海日益成为中国经济发展的龙头之后。据上海市统计局和公安局的有关统计,1988年上海市流动人口有106万人,1993年迅速增长到251万人,1997年略为减少到237万人,2000年上升到387万人,2003年达到499万人,2005年底进一步增长到581万人<sup>③</sup>。如果说,90年代之前,流动人口中长期居留的是少数,取得户口合法定居的人数更少,90年代中期之后外来流动人口在沪滞留时间趋于明显延长,已经表现出“事实移民化”倾向。2003年上海市的流动人口达499万,其中有305万居住上海达半年以上,占上海市常住人口总数的18.6%。就业规模已达375.09万人,占上海就业人口的39.5%。其中大约有80-100万人,在城市已经拥有了固定的住处和稳定的职业,且居住多年,已经成为城市移民中的一个重要群体<sup>④</sup>。

第二类重要的移民群体是高级专业技术人员、高级白领和投资创业者。这部分技术移民和投资移民群体是引领上海未来发展的先锋,他们因上海的发展机遇和创业空间来到上海。至2005年末,全市已吸引6万留学人员来沪工作,注册的留学人员科技企业达3200家;全市已有

① 葛剑雄:《梦想与现实》,上海远东出版社2006年版,第164页。

② 葛剑雄:《上海还需要移民吗》,《探索与争鸣》1997年第4期。

③ 卢汉龙:《关注社会政策》,社会科学文献出版社2007年版,第315页。

④ 文军:《从季节性流动到劳动力移民》,《探索与争鸣》2001年第1期。

10.67 万名境内外人才获得上海市居住证。其中,境外人才 0.28 万名,境内人才 10.39 万名。在获得上海市居住证的人才中,本科及以上学历占 73.3%,研究生及以上学历占 8.2%<sup>①</sup>。

第三类为海外移民。随着全球化进程的加速,跨地区、跨国家的人口迁移日趋频繁。改革开放之后的上海,是中国经济最发达、融入经济全球化最深,最具国际化的大城市。因此,上海的外来人口除来自祖国大陆各省市自治区,还有超过 40 万是在上海生活的境外人士,这其中有十万是来自世界 119 个国家的外籍人士,其他则是港澳台同胞,特别是具有的特殊的文化资本和社会资本的台湾人,在上海已经渐渐形成自己的居住群和生活区。来沪海外人士大多是以商务经营和经济活动为主要动因,由企业和公司派遣为主,以短期和中长期居留为主要迁移类型并频繁地往返于两地之间,成为典型的往返性移民和巡回性移民<sup>②</sup>。

若干年份在沪工作、居住的港澳台、境外常住人员

单位:人

类 别	2000	2003	2004
总 计	60020	72895	90409
按国别(地区)分			
# 中国香港	4121	3505	3505
中国台湾	10522	11818	11818
日 本	12270	17409	22563
韩 国	3294	7135	9441
马来西亚	1278	1955	2520
新 加 坡	2808	3263	4472
德 国	1511	2541	3496
英 国	2357	1627	2135
加 拿 大	1361	2352	3189
美 国	6354	8248	10695
澳大利亚	6420	2499	2891
法 国			3133
按类别分			
# 商 人	10517	9624	11053
外资企业工作人员	41136	48528	59567
寄养儿童	3566	4696	5278
进修留学生、实习生	3455	4913	6936

注:本表由上海市公安局出入境管理局提供。

① 《上海概览》见上海统计网, <http://www.stats-sh.gov.cn/2006shtj/shgl/rkjj/rkjj.htm>。

② 何亚平:《上海跨国迁移与流动人口研究》,《上海交通大学学报》2007年第2期。

制度或政策可以说是影响移民的一个核心因素。上海移民的发展是与移民政策的调整分不开的。改革开放之后,上海严格的户籍管理制度开始松动,对人口迁移开始采取比较灵活的政策。如1984年11月颁布的《上海市外来寄住人口管理办法》和1987年7月颁布的《上海市暂住人口管理规定》,放宽了暂住人口在城市滞留时间的限定。随着20世纪90年代外来流动人口规模达到高潮,上海外来流动人口管理的政策法规不断出台。据不完全统计,1993至1998年,上海颁布的专门针对流动人口的管理政策和法规就达20项之多。其内容包括蓝印户口、劳动力使用、私房出租、健康检查和防疫、计划生育、收容遣送、管理服务费的征收和使用、治安管理等各个方面<sup>①</sup>。特别是1996年9月上海市人民代表大会常务委员会通过的《上海市外来流动人口管理条例》,标志着流动人口综合管理纳入了法制化轨道。其中心思想是结合本行业特点及劳动力供需状况,由市劳动局会同有关部门确定行业和单位使用外地劳动力的控制比例。进入新世纪之后,适应社会经济发展的需要,90年代出台的一些流动人口管理政策如收容遣送制度、对外地人员务工经商的限制政策、房屋租赁治安许可政策等被废除<sup>②</sup>。流动人口不再仅作为管理和控制的对象,政府考虑的重点转向如何保护流动人口的合法权益,如何为他们在城市的生活和工作提供更好的福利和服务,如2002年上海正式施行外来从业人员综合保险,流动人口的子女教育也被纳入上海市教育发展总体规划。

上海市流动人口管理的部分政策法规(1991-2006)

名 称	发布时间	制定单位
《上海市收容遣送管理条例》	1991年	市人大常委会
《上海市单位使用外地劳动力管理规定》	1993年	市政府
《上海市蓝印户口管理暂行规定》	1993年	市政府
《上海市流动人口卫生防疫管理规定》	1994年	市政府
《上海市外来流动人员管理条例》	1996年	市人大常委会
《上海市外来人员就业证管理试行办法》	1996年	市劳动局
《上海市外来流动人员租赁房屋治安管理办法》	1998年	市政府
《上海市外来流动人员计划生育管理办法》	1998年	市政府
《引进人才实行〈上海市居住证〉制度暂行规定》	2000年	市政府
《上海市外来从业人员综合保险暂行办法》	2002年	市政府
《上海市人民代表大会常务委员会关于废止〈上海市收容遣送管理条例〉的决定》	2003年	市人大常委会
《上海市人民代表大会常务委员会关于停止执行上海市地方性法规设定的若干行政许可事项的决定》决定停止执行“单位使用外地劳动力的审批”(《上海市外来流动人员管理条例》第二十一条、第二十二条第一款)	2004年	市人大常委会

① 桂世勋、黄黎若莲:《上海与香港社会政策比较研究》,华东师范大学出版社2003年版,第395页。

② 卢汉龙:《关注社会政策》,社会科学文献出版社2007年版,第317页。

名 称	发布时间	制定单位
《上海市人民代表大会常务委员会关于停止执行上海市地方性法规设定的若干许可事项的决定》决定停止执行“房屋租赁治安许可证的核发”(《上海市外来流动人口管理条例》第十四条)	2004 年	市人大常委会
《上海市居住证暂行规定》	2004 年	市政府
《上海市居住房屋租赁管理实施办法》	2004 年	市政府
《〈上海市居住证暂行规定〉实施细则》	2004 年	市发改委、市公安局、市人事局、市劳动保障局
《关于维护上海市建筑业农民工合法权益的若干意见》	2006 年	市建设交通委

资料来源:卢汉龙:《关注社会政策》,社会科学文献出版社 2007 年版,第 318 页。

进入 90 年代,出于改革开放之后上海快速发展的需要,上海逐渐开启人才流动阀门,出台了一系列吸引高级、专门、急需人才的政策法规。1992 年,上海市实施《工作居住证》制度,持证的引进人才可以在上海就业。1994 年,《上海市蓝印户口管理暂行规定》出台,按照这一规定,只要在上海投资 20 万美元或 100 万元人民币,项目竣工投产或开业或营业 2 年以上,或境外人士购买居住面积 100 平方米以上的外销住房及某些专门人材被上海单位聘用 3 年以上者,都可申请蓝印户口,符合一定条件后还可转为上海常住户口。2000 年,上海市人事局会同劳动和社会保障局推出《引进人才工作证》制度。2002 年 4 月上海颁布《上海市居住证》制度,凡符合条件的外来人才经过审核领到居住证之后,可以享受与上海市民同等的待遇。持证者同来上海的配偶和未成年子女可以申领副证,享受与持证者同等的待遇。申请对象为那些在上海居住半年以上、有合法住所、稳定收入和职业的、具有本科或者以上学历的人,或者具有特殊才能的国内外人才。由于这个政策被批评为“门坎”过高,2004 年推出的《上海市居住证暂行规定》将“门坎”放低为只要在上海具有稳定工作和稳定住所,即签有半年以上劳动聘用合同或办理了工商执照,同时又在上海拥有产权房或签有半年以上房屋租赁合同的外省市来沪人员,并且强调由外来人员自愿申领。这样,上海将居住证的适用对象从原来的引进人才扩大到“在本市居住的非本市户籍的境内人员”。在全国率先实现了“居住证制度”的平民化。

### 三、移民与移民政策的检讨

世界城市以至于大多数城市的发展主要是通过移民。城市的真正优势是人口的聚集所带来的思想汇集、文化交融和制度创新<sup>①</sup>。从上海移民和移民政策的演变可以看出,自 20 世纪 90 年代以来,随着改革开放,中央向地方政府放权,以及在全球化背景下,世界城市之间竞争的加剧,上海正在充分利用中央政府赋予的政策弹性和制度空间,根据城市自身的发展和定位,来确定自己的移民战略。如今的上海正在向移民城市回归,上海作为移民城市的活力正在

① 任远:《国际都市的人口内涵》,《上海论坛人口分册》,2008 年,第 81 页。

恢复和发展。在上海,大量的青壮年移民的进入,带动了就业竞争和劳动力市场的发育,缓解了部分行业的劳动力的供需矛盾,促进了上海工业,尤其是劳动力密集的制造业的发展,增强了国际都市竞争力。移民的迁入还加速了上海的资本积累,扩大了消费市场与购买力,刺激了经济需求和生产的发展,对上海市招商引资,尤其是推动房地产业的繁荣,起到了积极作用。移民依靠自己带来的技术和资本兴办企业和公司,成为城市产业发展的重要力量。另外移民从事带有自我雇佣性质的非正式经济,如开办餐馆、杂货店、理发店等,也直接和间接地创造着就业岗位,繁荣了上海经济。移民涌入还大大缓解了上海因持续多年的低生育率所造成的人口负增长和老龄化趋势(根据抽样数据估算,2005年上海外来人口60岁以上老人仅占2.2%,远低于户籍人口的19.6%)。上海低水平的抚养系数是和大量新移民的支撑分不开的。

但是,另一方面也要看到:(1)上海移民构成与经济匹配的匹配有待改善。目前上海新移民大多是打工型移民,其次是教育型移民,投资移民以及创业型移民数量和比例偏少,由于打工型移民和上海本地居民中就业困难群体的职业能力偏同,加上数量庞大,在一定程度上带来了新移民与本地居民就业的处理和协调问题。(2)移民的社会融合值得注意。随着越来越多的外来人员在上海定居,并成家置业,他们实际上已成为上海人的重要组成部分,或称之为新上海人。但是由于户籍身份制度限制,他们在就业、工资、劳动保障等方面往往受到歧视和不公正对待,在教育、医疗、住房、福利等方面不能与上海户籍人员享受平等待遇,从而妨碍了他们融入上海的过程。(3)上海正在逐步抛弃排外守旧、地方保护主义等旧理念,从经济全球化和上海发展战略层面来认识和处理移民问题,并给移民以必要的支持与帮助,如淡化户口界限,以市民化管理的方式保护外来在沪人员的合法权益等,以便使移民的优势和潜能得到充分的发挥。不过,政府部门采取的措施、服务主要是应急性的,而且,服务之间欠缺统筹和联系,没有一套完整的移民政策,迁移人口仍面对着各种各样的政策约束和制度限制。也没有统一的机构进行管理。这说明上海移民体制和政策有待完善。(4)作为国际移民城市的作用还非常薄弱,城市国际化程度仍较低。改革开放以来,虽然上海在各行业、领域的国际交流、合作日益频繁,上海人口构成的国际化程度依然很低,与其他国际都市差之甚远,甚至还远低于上海30年代的水平<sup>①</sup>。暴露出上海在迈向国际都市发展过程中,人口发展存在很多不足和面临着不少严峻挑战。

事实上,当今上海在移民与发展的关系问题上面临着新的机遇和挑战,特别是面临着对外来人口或移民既需要吸纳又需要控制的矛盾。对于政府来说,移民政策的设计取向,更注重城市利益与成份构成的合理性。使人口扩张成为提高城市竞争力的助推器,而不是成为包袱和绊脚石。适应产业结构调整 and 知识经济的兴起,上海对就业者知识与技术的要求越来越高,在增强经济竞争力的背景下,上海通过各种行政手段对外来流动人口加以限制和引导。通过户籍和居留政策对外来流动人口进行适当选择和吸收,以配合上海经济及社会发展<sup>②</sup>。由此可以看出,上海的移民政策正在发生深刻的变化,即随着上海由工业化转向后工业化,上海对移民的接纳趋于选择性,竭力吸收高科技专业人材和熟练劳动力,严格限制非熟练劳动力。但城市发展不仅需要专业人才,也需要大批有技能的普通劳动者,因为对于一个完整的城市经济体

<sup>①</sup> 任远:《国际都市的人口内涵》,《上海论坛人口分册》,2008年,第90页。

<sup>②</sup> 桂世勋、黄黎若莲:《上海与香港社会政策比较研究》,华东师范大学出版社2003年版,第413页。

系而言,劳动力和人才市场也是一个完整的谱系,而不是只要高端不要低端就可以的。上海在控制外来人口的同时,应积极考虑适度吸收优秀外来务工人员,从制度上保证他们相应的市民权利,保持传统产业的竞争力。

#### 四、从战略的角度认识上海的移民问题

改革开放 30 年来,上海再次成为全球化城市发展中的一个奇迹。上海以其蓬勃的发展势头,强劲的发展潜力,浓郁的城市魅力,越来越成为全球瞩目的焦点,正源源不断地吸引大批国内外的高素质人才聚集上海。如果说上海在开埠后是移民为这座城市注入了生生不息的活力和动力,造就了这座城市的繁华与辉煌,今天的上海能否实现建设国际化现代大都市的目标,能否成为一个充满活力和生机的国际大都市,能否承担起带动区域经济、中国经济进入世界经济体系的重任,一个关键就是看上海能否在服务全国及全球化的大背景下,重新成为一座国际性的移民城市,将大量的创业者和优秀人才更好地吸引到上海,把上海建设成人才开发基地和国内外一流人才的集聚高地。

##### 1. 优化城市人口结构

上海是领先全国十年实行“一胎化”生育政策的地区,从 1979 年起,上海在全国率先进入老龄化社会。20 多年来,上海的老年人口迅速增长,人口老龄化程度已居全国各省市之首。2005 年全市 65 岁及以上老年人口已超过 203 万。在总和生育(2004 年为 0.88)率低于更替水平,户籍人口自然变动从 1993 年起连续十几年呈现负增长的情况下<sup>①</sup>,上海只有通过引进大量青壮年移民,才能缓解人口老龄化的压力,改善由于生育率下降,人口老龄化加速,本市居民新增劳动力供不应求的紧张关系,保持城市的可持续发展。

移民是文化的载体,移民迁居上海,自然也把迁出地文化带入上海。因此,多元异质人口大量集聚上海的过程,在改变上海人口结构和劳动力结构的同时,还会改变上海的社会结构,如中产阶级、公民社会的形成,并创造新的上海文化。一般说来,移民与原住民相比更容易接受新思想、新观念和新技术,更具有开拓精神和冒险意识,从而形成进取、开放、兼容、先导的移民文化,并给当地社会注入新的活力,带来创业精神。

当然,外来人口的大量涌入在给城市的发展注入活力的同时,也会加剧移民与原住民在经济利益、文化观念上的冲突,以及社会分化,甚至导致犯罪率、失业率上升的现象。如果相应的公共服务、公共配套设施跟不上,还会影响整个城市的可持续发展,影响全体市民的生活质量。

##### 2. 增强城市创新与竞争能力

对于自然资源匮乏,尤其是土地和非再生资源的开发已几近极限的上海来说,21 世纪初,上海的发展将从赶超型战略转向综合竞争力战略。人才资源的开发与利用已成为经济和社会发展战略中的一个制高点。上海要崛起成为新的国际经济、金融、贸易中心之一,除了依靠必要的物质投入外,还必须在产业结构调整基础上,加强人才资源的投资与开发,加紧培养和吸纳紧缺急需的高级人才,形成一支能够适应国际竞争的一流人才队伍。

实际上,高技术移民的剧增成为全球化的一个突出的现象。一个高技能人才的国际劳动

① 王荣华:《构建和谐发展的世界城市》,上海社会科学院出版社 2005 年版,第 217 页。

市场正在开成。先进国家利用各种手段和优惠政策吸引高技能和商业移民,越来越多的商人和专业人员为了获得更高的报酬和更合适的发展到国际劳务市场上寻找工作<sup>①</sup>。上海可通过移民建立人才高地,为促进城市新经济发展,提供人才储备和自主创新的源泉,并依托人力资本积累逐步将经济增长方式转变为人力资本依托型的增长方式,实现城市的快速发展和持续发展。

### 3. 提升城市国际化水平

世界体系理论认为,市场经济的扩散过程是由某些国际性城市进行控制和协调的,国际经济结构变动的内在要求,使移民进入这些国际性城市。这些城市与海外生产基地日益加强的联系为国际人口迁移提供了前所未有的便利<sup>②</sup>。国际大都市应当成为“移民之城”。随着上海的崛起和快速发展,上海迫切需要融入世界经济和全球城市网络,走向国际化是上海的必然选择。国际化大城市需要国际化的人才,因此外国人的多少成为衡量城市国际化的重要量化指标。虽然20世纪90年代以来,上海成为中外投资者的乐土,众多的跨国公司在上海建立地区性总部,随之而来的是大批境外人士的涌入,但上海常住人口中真正定居的外国人口依然很少,比起国际大都市外籍人口的最低比例(关于国际大都市中外籍人口的比例,国际上存在着5%、8%、15%和20%等四种不同的说法)还差很远。因此,仅从移民国际化这一国际城市的重要特征来看,上海离国际大都市还有很大距离。根据建设世界级城市的要求,上海要抓紧引进一批建设世界级城市急需的海外人才,引领上海进入国际竞争大循环。这不仅对上海本身城市的经济、科学、文化的发展和社会的进步会产生重大的作用,而且对全国的经济社会发展将产生积极的影响。

需要指出的是,人口的迅速集聚意味着对城市环境的更大压力,因此,上海应借鉴国际都市发展的典型经验,把人口预测和城市承载力作为战略规划的出发点。有针对性地进行人口综合调控,努力保持适度的人口规模,促进人口、社会、经济与资源环境的协调发展。另外,在世界城市建设的认识上,存在着后发城市同先发城市在认识深度上的差距,尤其是后发城市往往只注意到世界城市的积极意义而尚未充分注意到世界城市塑造所引致的经济、社会 and 空间的极化与隔离问题<sup>③</sup>。学者们的研究表明,高等级的世界城市往往是贫富悬殊最大的区域,全球化使富裕与权力集聚于这些节点,也带来了下层低技术、低收入移民的数量不断增加,同时,就业结构、福利体制的变化,以及世界城市独特的全球财富分配系统也加剧了这一问题。适应上海人口构成和流动的开放性、国际化特征,政府要努力促进整个社会人群融合,达成多元和谐、群体共生的世界城市。

---

①② 佟新:《人口社会学》,北京大学出版社2000年版,第157、158页。

③ 屠启宇:《谋划中国的世界城市:面向21世纪中叶的上海发展战略研究》,上海三联书店2008年版,第52页。