

系列工作报告

超大型城市不要畏惧人口增加

傅蔚冈

上海金融与法律研究院

2013.6

## 欢迎捐助我们

开户行：中国建设银行上海联洋支行

开户单位：上海金融与法律研究院

帐号：**3100-1654-5280-5250-5133**

支付宝账号：[office@sifl.org.cn](mailto:office@sifl.org.cn)



手机扫描加入SIFL微信  
期待您的关注

---

# 超大型城市不要畏惧人口增加

傅蔚冈

从去年以来，以北京和上海为代表的特大城市不断收紧对非户籍人口的居住条件，从治理群租到严格非户籍人口的中小学入学资格。关于特大城市的人口规模，《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》明确指出要“严格控制城区人口500万以上的特大城市人口规模”，同时还指出“特大城市可采取积分制等方式设置阶梯式落户通道调控落户规模和节奏”。

为什么要控制特大城市规模？一个最为直接的原因可能是人口的增加会让特大城市不堪重负，基础设施和公共服务都会对这些城市带来很大压力。那么，像上海这样的特大城市到底可以容纳多少人口？城市当局该如何应对这种变化？

本文以上海超过80年的人口变迁为基础，考察人口增减的原因。同时，我们还以国际城市为例，探讨像上海这样的特大城市到底会有多少人口，并该如何迎接在公共服务方面的挑战。我们认为，面对全球范围内史无前例的城市化，我们并不需要惊慌失措，只需要以市场为基础调整公共服务的供给机制，城市人口的增加就不是一个危机，而是机遇。

## 人口增长为何屡超规划？

2001年5月，国务院正式批复并同意的《上海市城市总体规划》(1999年-2020年)规定，上海的“人口增长要与经济、社会发展需要和资源、环境容量相适应，充分考虑城乡二元经济结构改变、长江三角洲城市群形成和交通设施改善对城市人口增长的影响”。那么，与“经济、社会发展需要和资源、环境容量相适应”的人口规模是多少？规划指出是2000万。也正是如此，该规划明确指出要“按照2020年总人口为2000万左右的规模，考虑城市空间发展和重大基础设施建设。”

从现在来看，把2020年上海的人口规模控制在2000万可能是一个败笔，因为上海常住人口在2007年就已经突破2000万，达到2063.58万，整整提前13年超过上海城市总体规划中的人口目标。但如果考虑到上海这个规划编制是在1999年时完成的，就可以理解这个人口发展目标了：根据第五次人口普查的数据，2000年上海的常住人口为1608.60万。从1980年到2000年这20年间，上海的常住人口只是从1152.00万增加到1608.60万，也就是说在20年时间里人口只增加了不到500万。如果上海今后还是这样的人口增加速度，那么人口发展规划将2020年的目标定为2000万未必有多错。

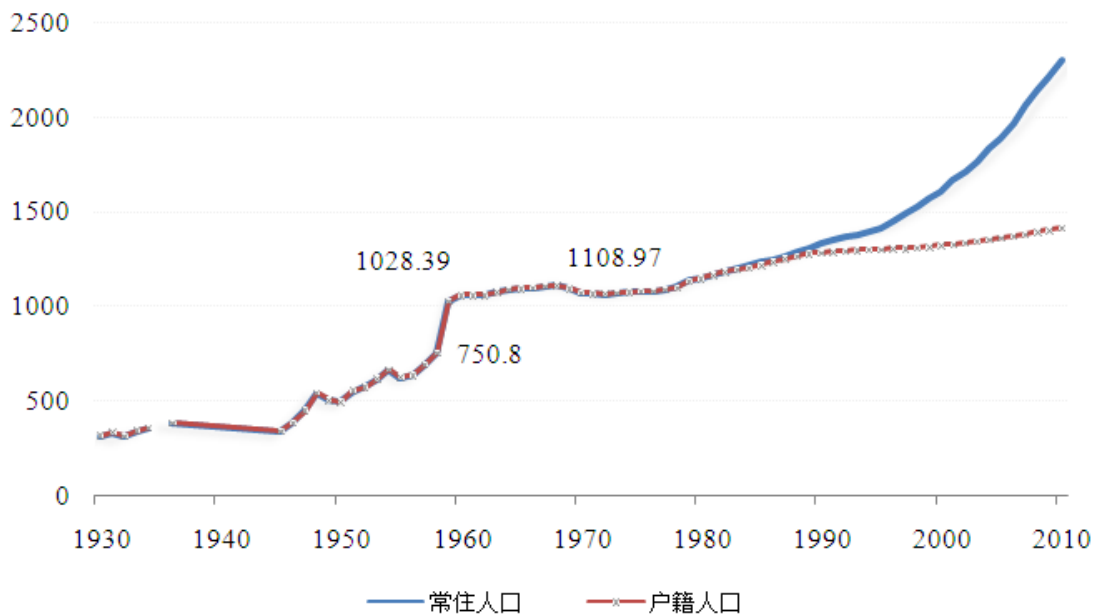
事实上，近年来这种人口增长超规划的现象不只是发生在上海，也在北京、广州和深圳等特大型城市屡屡发生。为什么1999年制定的城市总体规划未能预见到上海今后20年的人口数量？很重要的一个原因是，最近10年的城市化进度大大超越了政府之前的想象。

1980年，中国的城市化率为19.39%，2000年为36.22%，2010年则达到了47.5%。从1980年到2000年这20年时间里，中国城市化率增加了16.83%，而在本世纪的最早10个年头，城市化率就增加了11.28%，如果再考虑到这30年间人口总量的变化——中国人口总量从1980年的10亿发展到了2010年的13.39亿，我们就不难理解上海这一特大城市人口的迅猛增长。

### 上海人口变迁史

自1843年上海开埠以来，上海人口就持续增加，开埠时人口不足10万，但是到清朝咸丰二年（1852年），仅仅10年时间上海华界人口就增加到544413人。再看1930年南京国民政府设立上海市开始到2012年这段时间，82年的时间里，上海的人口数量变化令人瞠目结舌：1930年上海市人口为314.48万人，而在2012年则达到了2415.15万人。换句话说，在这82年时间里，上海人口整整增加了2100.67万。

图一：上海80年人口变化图（1930-2012）



数据来源：上海统计局网站、上海通志

不过，上海人口在这82年间的增长并不平稳。我们在图1中发现，自1949年以来有三个年份值得特别关注。

首先是1958年到1959年上海人口从750.8万增加到了1028.39万，有近300万的增长。而从1949年到1958年，上海的人口数量是以每年几十万的速度在增加的。此中很重要的一个原因是在1958年1月8日，《中华人民共和国户口登记管理条例》颁布，中国开始实施户籍制度建立严格的计划经济体制。为了保证上海的粮食问题，中央政府决定把宝山、嘉定、青浦、松江和浦东等郊县从江苏划给了上海，这是上海人口一年激增几百万的重要原因。

二是从 1968 年以后，上海人口逐年减少，直到 1980 年。那是因为从 1968 年开始，政府为了解决计划经济带来的城市大面积失业问题，在城市推行知识青年“上山下乡”运动，因此在接下来的 10 余年中，上海人口持续下降。1968 年上海共有 1108.97 万人，到 1977 年反而只有 1086.47 万人。

三是从 1992 年后，尤其是 1996 年后上海的总人口在迅猛增加，常住人口和户籍人口渐行渐远。在 1995 年之前，尽管上海的常住人口也在增加，但是每年的幅度也就在 20 万以内。在 1996 年后，每年常住人口的增加数量几乎都超过 30 万，而在极少数年份更是有近百万的增加：2007 年的常住人口比 2006 年增加了 99.47 万。

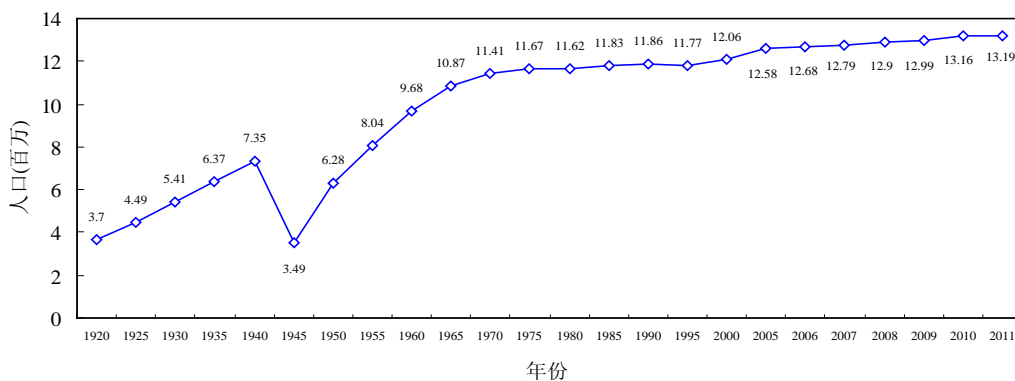
尽管上海的常住人口数量从 1992 年到 2012 年几乎翻了一番，但是户籍人口的增长却很缓慢，1992 年的上海户籍人口为 1289.37 万，到 2012 年也才 1425.14 万，20 年时间户籍人口只增加了 135.77 万。

### 上海可能会有多少人口？

从 1980 年到 2012 年，上海的常住人口增加了 1263.15 万，那么今后上海可能会有多少人口？我们不妨以几个国际城市作为参照系来进行预测。

从 1920 年到 2011 年，东京人口从 370 万增加到了 1319 万。从 1945 年-1965 年，东京的年平均增长是 36.85 万。如果以 1920 年为基期来考察，那之后的 55 年的时间里，也就是 1925 年到 1975 年间东京都的人口年增长达到 14.5 万。为什么在 1975 年以后，东京的人口增加速度没有像以前那么激进？一个很重要的原因是在 1975 年到 1980 年这段时间，日本的城市化率已经接近 80%，城市化完成之后，农村人口向城市的这个速度就会慢慢的减少。如图二所示。

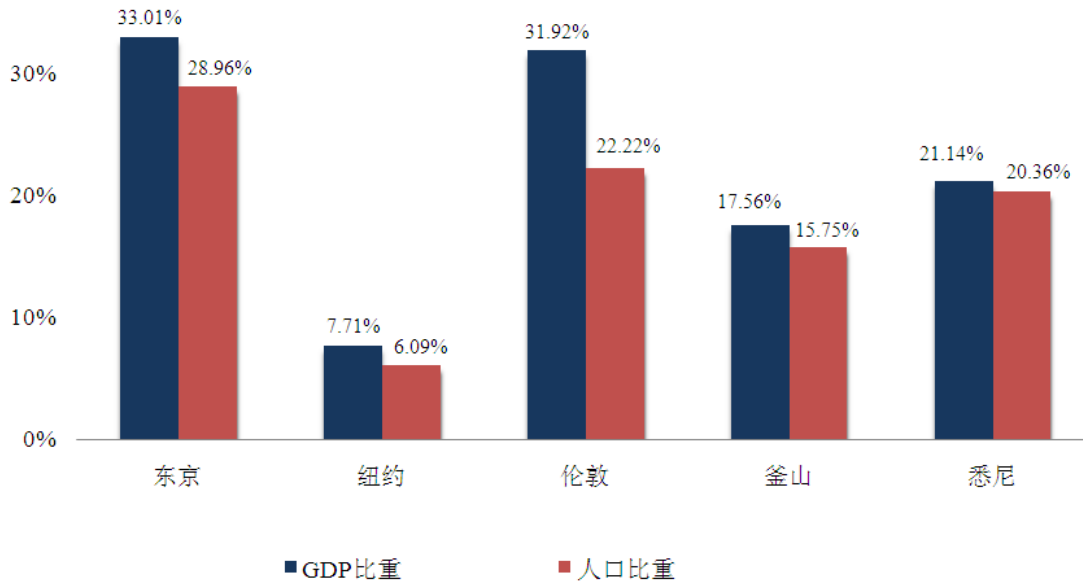
图二、东京都的快速人口增长（1920-2011）



数据来源：陈钊、陆铭，“首位城市该多大？——国家规模、全球化和城市化的影响”，《学术月份》，2014 年第 5 期

那中国的城市化率是多少呢？根据国家统计局提供的数据，2012 年中国城市化率是 52.57%，如果按照《国家新型城镇化规划(2014—2020 年)》的预计，到 2020 年中国常住人口城镇化率将达到 60%左右，这意味着今后还是会有大量的农村人口涌向城市。在这期间上海人口到底能增加多少？我们不妨下其他几个城市化率在 80%以上的国家，他们国家的几个大城市的人口是怎么样的一个分布。

图 3 东京、纽约、伦敦、釜山和悉尼占全国的 GDP 比重和人口比重（2012）

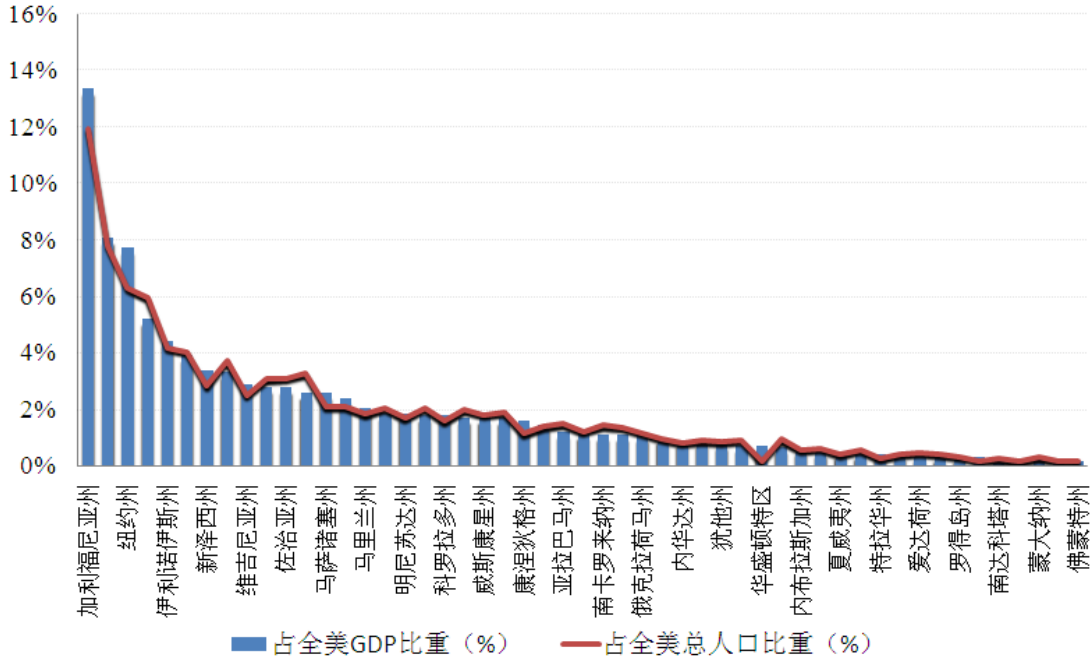


数据来源：布鲁金斯研究所

如图三所示，如果对比下这些城市所拥有的人口和它们的 GDP，会发现一个非常有意思的现象，除了伦敦以外，那就是这些城市在国内所占有的 GDP 比重和人口比重非常接近。东京都市圈的 GDP 占日本的 33.01%，他们的人口则占日本的 28.96%；纽约的 GDP 全美国的 7.71%，其人口也是占 6.09%；釜山的 GDP 占韩国的 17.56%，其人口比重为 15.75%；悉尼的 GDP 占澳大利亚的 21.14%，人口则占 20.36%。根据此，我们是否可以据此得出一个结论：如果一个国家的城市化率在 80%以上，那么一个城市或者说一个地区的 GDP 比重和人口的比重可能是相一致。

为了验证这个观点，我们不妨以美国各州的人口和 GDP 的比重来验证。如图四所示，那些经济总量大的州，它的人口也比较多，人口比较少的那些州其经济总量也比较低。比如说 2010 年加州的 GDP 为美国的 13.34%，而其人口也为美国的 12%；GDP 排名前五的州占全美的 GDP 38.61%，而人口也占 36.73%，两者只有 2 个不到百分点的差距。

图 4：2010 年美国各州经济总量和人口分布



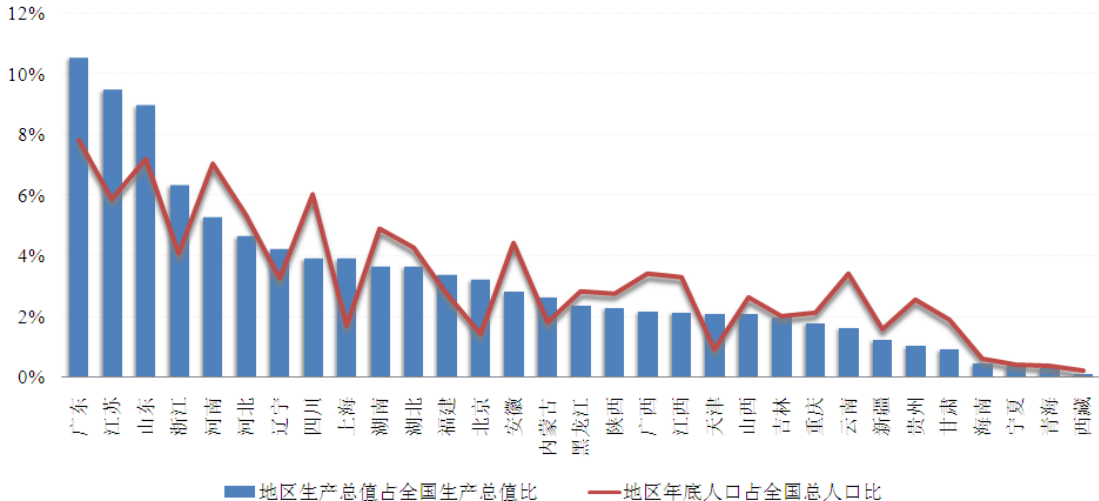
数据来源：美国统计局

这说明了一个非常简单的经济现象：如果承认每个人都是理性的个体，会用脚投票，那么他一定会选择一个最能适合发展、最能赚钱、最适合找工作的地方。

如果将这个情况与中国进行对比，那就会发现情况完全不同。

图五是 2010 年中国省级 GDP 和人口比重图，数据显示经济总量排名前五的广东、江苏、山东、浙江和河南所占的 GDP 约为占全国的 44%，但是人口只占全国的 32%。美国经济总量前五的州的经济比重和人口比重之间只有 2% 的差距，而中国却有 12% 的差距，这意味着有很多非经济因素在束缚着人口的自由流动。

图 5：2010 年中国省级经济增长和常住人口分布

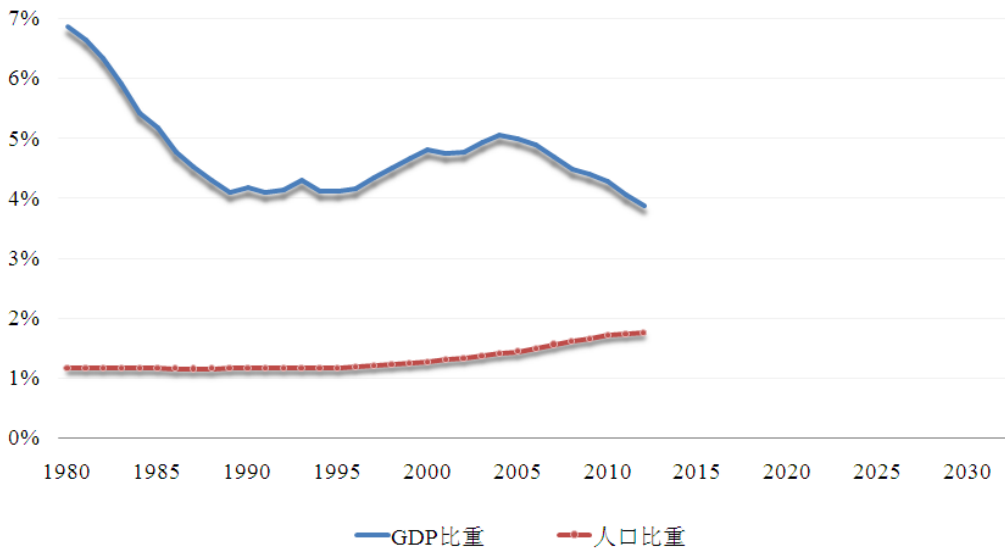


数据来源：国泰安数据库

我们再以上海为例，如图六所示，1980年时它人口只占全国的1%左右，但是它的经济总量却占全国总量的7%；尽管这几年上海的经济比重在下降，人口比重在上升，但是这两者之间的比例还是不太协调，有将近一倍的差距：2010年上海的GDP约占全国的3.8%，但是它的人口比重只有全国的1.72%。假设随着城市化进程的推进，上海也和纽约、东京、悉尼一样，她的GDP比重和人口比重相匹配，这意味着她的人口可能会有大幅度的增加。

如果上海的人口占全国比重达到3%，就意味着我们上海要有4000万的人口，以全国第六次人口普查13.39亿的数据这算，那么上海就要有4000万的人口；如果占4%就意味着上海要有5000万。无论怎么算，目前2400万一定不会是上海人口的峰值。

图 6：2400 万可能不是上海人口的峰值



数据来源：上海统计局网站、中国国家统计局

### 公共服务如何应对城市人口迅猛增长？

5000万、甚至3000万是一个非常庞大的数字，至少到目前为止人类还没有出现过有人口过3000万的城市。但这是不是意味着有这样人口规模的城市就是不可能发生？那倒未必。还是以上海为例，2014年上海常住人口突破2400万，这是人类历史上第一个城市人口过2000万的城市。

这么多的人口是不是意味着上海比以往更加糟糕？至少从人均预期寿命等几个指标来看，迅猛增加的人口并未给这座城市带来太多问题。而且从全球城市史来看，人口减少，而不是人口增加才是城市没落的标志。到目前为止，世界上没有一个城市被迅速增长的人口压垮，但城市衰败则往往是以人口减少为其特征：在2013年宣布破产的底特律，1950年人口约为185万，但是到2010年只有71.3万，60年间人口减少超过60%，而同时期纽约人口则



从 789 万增加到 817 万。

尽管人口的增加会给城市带来机遇，但在很多公众的印象中往往是负面的：过多的人口使得城市不堪重负，尤其是在教育和医疗等公共服务上，这一点在城市的原有居民中尤为明显，因此对城市持续增加的人口持抵触情绪。如图所示，从 1978 年到 2012 年，上海每万人口医生数分别从 40 人降到 23 人，而每万人口医院床位数也从 44 张降到 38 张——尽管在过去三十年间医生数和医院床位数都有增加，但还是比不上人口增加的幅度。

表一：上海卫生事业基本情况（1978~2012）

年份	医院（个）	医生（万人）	医院床位数 （万张）	每万人口医 生数（人）	每万人口医院 床位数（张）
1978	388	3.35	4.68	30	42
1979	394	3.58	4.78	31	42
1980	399	3.92	4.94	34	43
1981	403	4.37	4.99	37	43
1982	408	4.72	5.11	40	43
1983	415	4.87	5.20	41	43
1984	420	4.84	5.34	40	44
1985	405	4.85	5.32	39	43
1986	419	4.91	5.47	39	44
1987	431	5.05	5.60	40	44
1988	444	5.40	5.89	42	46
1989	460	5.73	6.04	44	46
1990	462	5.82	6.21	44	47
1991	463	5.89	6.31	44	47
1992	454	5.88	6.42	43	47
1993	486	5.75	6.75	42	49
1994	497	5.52	6.81	39	49
1995	485	5.37	6.69	38	47
1996	477	5.24	6.73	36	46
1997	474	5.13	6.78	34	46
1998	473	5.03	6.83	33	45
1999	465	5.06	7.06	32	45
2000	459	4.99	7.31	31	45
2001	432	4.85	7.63	30	47
2002	436	4.38	8.13	27	50
2003	452	4.41	8.11	26	47
2004	489	4.38	8.50	25	49
2005	487	4.40	8.93	25	50
2006	505	4.55	9.28	25	51
2007	288	4.88	7.54	26	41
2008	301	5.12	7.78	27	41

2009	296	5.11	7.95	27	41
2010	306	5.13	8.48	22	37
2011	308	5.21	8.75	22	37
2012	317	5.42	9.00	23	38

数据来源：上海统计年鉴 2013，<http://www.stats-sh.gov.cn/tjnj/nj13.htm?d1=2013tjnj/C2101.htm>

医院床位数的减少是不是表明目前城市里人口过多，因此必须通过“控制人口”的方式？这是很多人的直觉，在总量不变的情况下，似乎减少人口数量就可以解决问题。但这样的直觉往往是错误的，因为从 1958 年建立计划经济体制以来，我们就是以这样的方式来解决一切问题：城市就业难就通过上山下乡的方式转移劳动力，但这种方法并没有让城市的生活更加美好，而农村劳动力的增加也没有让农村和农业繁荣，更没有让农民富裕。

而更值得深思的一个数据是，上海人口从 1980 年开始增长，在本世纪以来更是以每年近 50 万人口的速度在增加。迅猛增长的人口并没有让城市生活更加糟糕，城市居民人均可支配收入在稳步提高，而恩格尔系数则在下降。更重要的是，人均住房面积也在稳步增长。

表二：城市居民家庭生活基本情况（1980~2012）

年份	平均每人可支配收入（元）	恩格尔系数（%）	城镇居民人均住房居住面积（平方米）
1980	637	56.0	4.4
1981	637	56.8	4.5
1982	659	58.9	4.7
1983	686	58.5	4.9
1984	834	56.5	5.0
1985	1075	52.1	5.4
1986	1293	52.7	6.0
1987	1437	54.4	6.2
1988	1723	52.7	6.3
1989	1976	55.8	6.4
1990	2183	56.5	6.6
1991	2486	56.9	6.7
1992	3009	55.9	6.9
1993	4277	53.1	7.3
1994	5868	53.5	7.5
1995	7172	53.4	8.0
1996	8159	50.7	8.7
1997	8439	51.7	9.3
1998	8773	50.6	9.7
1999	10932	45.2	10.9
2000	11718	44.5	11.8
2001	12883	43.4	12.5
2002	13250	39.4	13.1

2003	14867	37.2	13.8
2004	16683	36.4	14.6
2005	18645	35.9	14.9
2006	20668	35.6	15.2
2007	23623	35.5	15.5
2008	26675	36.6	15.9
2009	28838	35.0	16.4
2010	31838	33.5	16.7
2011	36230	35.5	17.0
2012	40188	36.8	17.3

数据来源：上海统计年鉴 2013，<http://www.stats-sh.gov.cn/tjnj/nj13.htm?d1=2013tjnj/C1003.htm>

如表二所示，2012 年上海城市居民人均住房面积为 17.3 平方米。在相当长一段时间内，住房问题一直是包括上海在内的所有特大城市的老大难问题。统计资料表明，1949 年上海人均住房面积是 3.9 平米，而 1980 年上海人均住房面积是 4.4 平米，1992 年是 6.9 平米，1998 年是 9.7 平米。为什么人口停滞不前的前三十年人均住房面积只增加了 0.5 平米，而在 1998 年到 2012 年这 14 年的时间里住房面积会增加近一倍？更需要注意的是，1998 年上海人口 1527.00 万，而 2012 年则为 2380.43 万。从增长趋势看，人口增加最快的年份——从 1998 到 2012 年，恰恰是住房面积增加最多的时期。

人口增加会伴随着人均可支配收入的增长并不难理解，这就是城市化集聚效应的体现。通常而言，住房困难是所谓的“城市病”之一，但为什么从 1998 年以来上海的住房问题得到大面积改善？这一切都要归功于 1998 年开始的住房制度改革。

1998 年 6 月，全国城镇住房制度改革与住宅建设工作会议召开，7 月 3 日，国务院颁发了《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》。这份后来被看作房改纲领的“23 号文件”，正式开启了以“取消福利分房，实现居民住宅货币化、私有化”为核心的住房制度改革。同时，一系列的住房金融服务举措更让中国人在住房上获得了更大的空间和自由。

住房制度改革的核心就是让房子成为可以由市场供给的商品，而不再由政府 and 单位分配。也正是从那时候起，住房成为一件有利可图的生意，而不是只由政府投入到负担。换句话说，房地产市场的兴起让住房不再成为难事。尽管目前还会很多人抱怨房价贵，但只要有足够的购买力都可以在市场上买到中意的房子。而最近西南财经大学中国家庭金融调查与研究中心发布的“城镇住房空置率及住房市场发展趋势”更是表明，2013 年全国城镇家庭住房空置率高达 22.4%，其中上海为……%，尽管各方对何为“住房空置率”尚存不同意见，但一个毋庸置疑的事实是：仅仅 20 年时间不到，中国住房就从季度短缺到了过剩，而这一切都拜市场化之故。

为什么住房会从短缺到过剩，而医院等公共服务却还是短缺，甚至越来越短缺？或许有人说医生人数增加不大是因为医生需要专业培训，因此增长缓慢。但是建筑师、设计师何尝不是专业人士？为什么建筑师就能与房地产市场的发展相契合？在我看来，最为关键的因素是住房市场实现了市场化，而医疗则处于高度的政府管制中，市场化改革举步维艰，导致供给赶不上人口增长。

### 不要畏惧城市人口增加

由此来看，解决城市人口快速增长的问题并不在于控制人口规模，而是要在增加供给上下功夫。尽管在现代市场经济模式下，政府已经不需要为增加的人口提供就业岗位，但政府还是以控制城市人口为主要目标，其中的逻辑何在？在我看来，很重要的一个原因就是被所谓的“城市化成本”观念所误导。

第一，在过去三十年，政府包揽了城市化所需要基础设施的巨额投资，但是由于没有合理的税收机制将这部分收益返还给公众，而是让个体的私人部门获得了全部收益，因此会觉得这是负担。事实上，政府只要设计一个合理的财税体系，那么这种局面就可以得到缓解。第二，由于公共服务的惯性思维，政府包揽了公共服务的提供，巨额成本让其不堪重负。他们全然想不到可以采用市场化的方式提供多样化的服务，公共服务并不见得只是负担，同时还能吸纳大量的就业人口并为社会创造价值。

在这种情况下，政府所要做的就是改善公共服务的提供机制，让市场发挥作用。在几代同堂挤在斗室的上海，谁能想到现在城市房地产居然还会过剩？这意味着我们只要有一个好的机制设计，那么所谓的“瓶颈和承载力”等问题都可以迎刃而解。一个出生在 1930 年的上海人，他一定想不到在 2012 年会有 2380 万人，更想不到有这么多人后生活还会过得更好。随着技术进步，很多目前看起来是问题的难题最终都不会是问题。唯一的问题是，我们的城市愿意给这么多人提供足够的空间吗？如果我们还是按照在 2040 年把上海的人口控制在 2400 万或者 3000 万的标准来做城市规划，那么城市就会很糟糕。

事实上，这不仅仅是对上海的挑战，而是国内几乎所有一线特大城市的挑战。