

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

(同济大学 社会学系,上海 200092)

摘 要 在纳入世界城市体系的过程中,上海通过国际移民和国内人口迁移来实现人力资源聚集促进城市竞争力。但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。

关键词 国际大都市 移民 移民政策

中图分类号 :C922 **文献标识码** :A **文章编号** :1671-4970(2010)03-0022-04

一、国际大都市的人口内涵

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。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^[1]。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。

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。从“一个龙头,三个中心”到“国际化大都市,四个中心”,上海目标定位不断提升^{[2] 54-55}。

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。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中的移民因素对国际都市具有很重要的影响。例如上海市人民政府研究中心主任周振华指出,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^[3]。

二、上海移民与移民政策的发展

1. 上海向移民城市的回归

上海在历史上是个典型的移民城市。新中国成立后,政府开始运用户籍制度控制人口迁移,以至于

上海作为移民城市的特点和优势逐渐消失殆尽^[4]。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。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巡、浦东开发及上海日益成为中国经济发展的龙头之后。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^[5]。

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 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%^①。

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 10 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^{6]}。

2. 上海移民政策的发展

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。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,1993~1998 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、治安管理等方面^{7]}。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^{8]}。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。

在允许农民工进入上海的同时,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 100m³ 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。

国际大都市需要国际化的人才保障和智力支撑。上海还率先实现了从引进国内人才向海外人才,从建设国内人才高地向建设国际人才高地的转变,提出了构筑国际人才高地的战略目标。上海目前将国际化人才划分为以下五类:一是在沪工作的外籍专家和专业技术人员;二是在沪创业和工作的中国留学生中的归国人员;三是从上海外派出境工作的专业技术人员;四是境外企业在沪聘用的专业技术人员;五是其他本土国际化人才。并把吸引海归作为实现这一目标的重要举措。为此,上海建立了由政府各部门共同参与的海外人才工作协调机制,启动了一系列海外人才集聚工程,出台了一批落实留学人员工作和生活的优惠政策。

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^{9]}。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

① 上海概览.上海统计网[2006-06-] .http://www.stats-sh.gov.cn/2006shhj/shgl/rkjj/rkjj.htm.

上海正在向移民城市回归,上海作为移民城市的活力正在恢复和发展。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。移民依靠自己带来的技术和资本兴办企业和公司,成为城市高科技产业发展的重要力量。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发展的匹配有待改善。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趋同,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上海正在逐步拆除排外守旧、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,并给予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^{[9][39]},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。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才和熟练劳动力,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。

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的吸引到上海,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10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。在总和生育率(2004年为0.88)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^[10],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。

2. 增强城市创新与竞争能力

据来自纽约的题为《有机会的城市》的研究报告(2007),在11个被研究的世界城市(亚特兰大、芝加哥、法兰克福、伦敦、洛杉矶、纽约、巴黎、上海、新加坡、东京、多伦多)中,上海有3个指标基本属于最后,包括智力资本、人口优势、金融状况(表1)。

上海应充分利用上海经济快速发展和建设世界性大都市的吸引力,以及上海所具有的“海纳百川、

表 1 11 个全球机会城市的 9 个指数的情况^[11]

指标名称	纽约	伦敦	巴黎	东京	多伦多	芝加哥	洛杉矶	亚特兰大	法兰克福	新加坡	上海
智力资本	18	23	22	19	17	11	12	15	9	8	4
技术与创新	24	30	29	35	23	17	22	28	24	15	17
交通	48	40	41	41	15	27	22	19	35	23	19
人口优势	23	17	16	19	17	17	21	17	15	20	16
金融状况	39	35	32	30	20	18	14	14	22	13	7
生活与商务成本	17	7	9	14	18	25	26	29	18	16	18
休闲旅游	29	28	31	21	19	15	19	5	12	10	19
健康安全	21	15	24	28	23	14	10	9	32	21	13
商业环境	34	21	12	23	39	33	35	36	16	44	21

追求卓越”的城市精神,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^[12]。

3. 提升城市国际化水平

外国人的多少是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,上海应利用各种手段和优惠政策吸引世界各地不同种族、不同肤色、不同信仰的优秀人才。

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、社会和空间的极化与隔离问题^{[2] 54-55}。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。

参考文献:

- [1] 尹继佐. 世界城市与创新城市[M]. 上海: 上海社会科学院出版社, 2003: 12.
- [2] 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[M]. 上海: 上海三联书店, 2008.
- [3] 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[J]. 世界经济与政治, 2004(11): 54-55.
- [4] 葛剑雄. 上海还需要移民吗?[J]. 探索与争鸣, 1997(4): 31-32.
- [5] 文军. 从季节性流动到劳动力移民[J]. 探索与争鸣, 2001(1): 28-30.
- [6] 何亚平. 上海跨国迁移与流动人口研究[J]. 上海交通大学学报: 社会科学版, 2007(2): 54-59.
- [7] 桂世勋, 黄黎若莲. 上海与香港社会政策比较研究[M]. 上海: 华东师范大学出版社, 2003: 395.
- [8] 卢汉龙. 关注社会政策[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2007: 315.
- [9] 任远. 国际都市的人口内涵. 上海论坛人口分册[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2008.
- [10] 王荣华. 构建和谐发展的世界城市[M]. 上海: 上海社会科学院出版社, 2005: 217.
- [11] 诸大建. 大上海转身[M]. 上海: 同济大学出版社, 2009: 104.
- [12] 任远. 塑造移民城市[J]. 探索与争鸣, 2003(9): 37-38.

· 简讯 ·

河海大学新增 1 个省级优秀教学团队

2010 年 9 月 8 日, 江苏省教育厅公布了 2010 年江苏省高等学校优秀教学团队遴选结果, 河海大学以唐洪武教授为带头人的“水利水电工程国家特色专业主干专业课程群教学团队”入选。

省教育厅要求各高校认真总结优秀教学团队建设经验, 结合制订学校“十二五”发展规划, 科学规划教学团队建设, 积极探索教学团队建设和运行的新机制、新模式, 不断提高教师队伍整体素质。省教育厅将在安排建设补助经费、颁发证书的同时, 跟踪考核优秀教学团队建设成效, 推广建设经验, 充分发挥优秀教学团队的引领和示范作用。

(本刊编辑部供稿)