

上海人口空间移动与公共管理和 服务资源配置研究

高向东 吴瑞君

(华东师范大学公共管理学院 上海 200062)

内容摘要: 上海常住人口密度呈“四级阶梯下降”态势,中心城区人口向周边区域扩散,少儿人口减少、老年人口增加,不同年龄结构人口居住空间出现分化,人户分离现象严重,外来常住人口呈现“市少郊多”和“西高东低”格局,境外人口空间集聚明显。上海人口空间移动对教育、医疗、体育、文化、社会保障等社会公共资源配置产生重要影响。应根据上海人口空间移动和不同类型人群需求特征,坚持“以人为本、统筹规划、平衡发展、均等服务、持续发展、高效利用”的原则,创新工作思路,对公共资源配置进行合理规划,促进人口和社会事业协调发展。

关键词: 人口空间移动 公共服务资源 资源配置 协调发展

中图分类号: C924.24 文献标识码: A 文章编号: 1005-1309(2013)03-0058-015

2010年第六次人口普查结果显示,上海常住人口已达2301.9万人,同2000年“五普”时的1640.8万人相比,10年共增加661.1万人,增长40.29%。数据同时显示,上海人口分布与再分布的格局发生了较大变化,人口空间移动对合理配置基础教育、公共医疗卫生、公共文化、公共体育、社会化养老服务等社会公共服务资源提出了新要求。党的十七大报告将“注重实现基本公共服务均等化”作为统筹城乡发展、促进区域协调发展的重要手段,人口分布,尤其是不同区域人口的年龄结构、教育程度都是实现基本公共服务“均等化”的基础。因此,依据上海人口空间移动的特点,实现不同公共服务资源在时间地点上的互补协同,在不同人群间的“均衡”配置,对提升政府公共管理和公共服务的能力和水平,促进社会的和谐稳定均具有十分重要的理论与现实意义。

一、公共服务资源的内涵

(一) 公共服务资源的概念

社会公共服务是指通过国家权力介入或公共资源投入为满足公民的社会发展活动的直接需

收稿日期: 2013-03-10

基金项目: 2012年度上海市政府决策咨询重点课题,项目编号: 2012-A-05-A。

作者简介: 高向东: 华东师范大学公共管理学院党委书记,教授、博士生导师,主要研究领域为城市与区域人口、老年社会、民族人口等。吴瑞君: 华东师范大学人口研究所所长、教授、博士生导师,主要研究领域为人口与经济社会发展、人力资源与社会保障、人口国际迁移与侨务政策等。

要所提供的服务。社会发展领域包括科学普及、医疗卫生、社会保障以及环境保护等领域。社会公共服务是为满足公民的生存、生活、发展等社会性直接需求,如公办教育、公办医疗、公办社会福利等。

(二) 公共服务资源的特征

一是公共性:所有权不属于某个人,而是属于部分成员或全体成员。它同时存在多个使用者,使用者之间不存在竞争性。二是整体性:哪怕只是部分遭到破坏,其整体价值也将受影响。三是社会性:虽然也追求经济价值,但社会价值永远是第一位的。四是一定的外部性:一旦公共资源遭到破坏时,对其它使用者来说会产生一种额外支出,例如同使用一条河流的上下游的两个用户,上游企业排放污水必然会影响到下游居民正常生活。五是非排他性:一个使用者使用公共资源不会引起另一个使用者效用的减少。

(三) 公共服务资源的研究范围

公共服务资源包含的内容非常广泛,凡是涉及“民生”的衣、食、住、行、通讯等各个方面,都需要公共服务资源发挥作用。本文涉及公共服务资源的范围包括教育资源、卫生资源、文化体育资源、养老服务资源、公共交通资源等。

二、上海人口空间移动的基本特征与发展态势

(一) 常住人口密度呈“四级阶梯下降”态势,中心城区人口向周边区域扩散

“六普”数据显示,2000年以来,上海中心城区中,黄浦(原)、卢湾(原)、静安、长宁和虹口等5区的常住人口大幅下降,其中黄浦区(原)降幅最大,近郊区和远郊区常住人口增幅较大,其中浦东新区增量最多,闵行区其次,松江区第三。2010年上海区域人口密度呈现“四级阶梯下降”趋势。中心城区属人口密度阶梯较高区域,向近郊区和远郊区递减,但与2000年相比,人口密度走向均衡化发展,即人口高度聚集区人口密度大幅下降,而人口“稀疏区”则有不同程度的增长。

从微观层面入手,使用Quantile法将2010年上海全市211个街道、乡、镇的人口密度进行5个等级的分级划分(表1)。

表1 上海市街道、乡、镇级人口密度分级统计

密度级	分级依据(人/平方千米)	占总面积比重(%)	占总人口比重(%)	所含街道、乡、镇数(个)
1	>29067	1.48	16.57	41
2	15341 - 29067	3.27	20.95	43
3	3593 - 15341	15.43	30.84	42
4	1179 - 3593	34.99	22.84	42
5	<1179	44.82	8.80	43

2010年全市人口密度最高街道是位于中心城区内的黄浦区老西门街道,密度为60748人/平方千米;最低的则是远郊崇明县东平镇,人口密度为115人/平方千米。整体上可以观察到全市人口密度由中心向四周递减的规律,但中心城区内的密度分级层次不鲜明,远郊区出现个别地区的人口集聚。中心城区内各密度级街道呈参差交错分布,并未出现明显的层次。

(二) 少儿人口减少,老年人口增加,不同年龄结构人口居住空间出现分化

2010年,除少儿人口(0~14岁)规模略有缩小外,其他各年龄组人口均有较大规模的增长,

总抚养比较“五普”下降6.4个百分点。从区域分布看,学龄前和学龄人口的综合分布,呈现鲜明的地带性及区域分散与集聚相结合的特征。其地带性特征表现在以内外环线为集中区域,呈现“封闭式带状”分布,而带状分布又存在不同的“高密集聚点”。因此,解决流动人口儿童就学问题的症结就在于这些“高密集聚点”,这些地区的就学问题解决好了,其他区域的类似问题也就迎刃而解了。

(三) 跨区(县)、跨街(镇)人户分离现象加剧

“人户分离”人口占户籍普查人口的比重,2000年为17.94%,2010年为27.36%,增长幅度达70.75%。“人户分离”人口以“跨区县”为主,主要集中在外环线以内。

人户分离人口数	“五普”	“六普”	增长率
合计	2249667	3841353	70.75
跨区县	1225152	2115716	72.69
跨街镇	1024515	1725637	68.43
占户籍普查人口比重	17.94	27.36	-

注:跨区、县、街、镇等人口不包括外来常住人口。

(四) 外来常住人口呈现“市少郊多”和“西高东低”格局,境外人口空间集聚明显

2000年以来,各区县外来常住人口比重均有不同幅度增长,郊区增长规模明显大于市区,西部地区的增长速度则明显高于东部地区。外来常住人口规模位居前三的分别是浦东新区、闵行区和松江区,其中,松江区、嘉定区和青浦区的外来常住人口比重超过户籍人口,出现“倒挂现象”。2010年,上海境外人口共20.8万人,占常住人口的0.90%,其中外籍人口占68.73%,港澳台人口占31.27%。境外人口空间集聚的特征较为明显,主要分布在浦东、闵行、长宁、徐汇4个区。

(五) 常住人口受教育程度有较大的提升,人均受教育年限为10.5年

受教育程度高的人口集聚在中心城区和郊区新型产业区,与上海高端现代服务产业的分布存在较大的偏离,或不利于知识型产业的发展及产业转移和知识的区域辐射。

三、上海人口空间移动对社会公共资源配置影响及其主要问题

(一) 人口郊区化引发局部区域基础教育资源空间配置的失衡

1. 幼儿园教育资源总体不足,郊区缺口相对更大。2010年,全市共有幼儿园1252所,比2005年(1035)增加200多所,在校人数由287001人增加至400314人,2010年上海市3~6岁幼儿入园率达98%。幼儿园专任教师数26724人,比2005年(17020人)增加了近万人,平均每位教师负担学生14.98人,比2005年(16.86)有所减少,核心区每位教师负担学生数低于平均值(13.75),边缘区、近郊区与平均值相近,远郊区高出均值(16.06),在专任教师的配置上需要向远郊区倾斜。全市幼儿园资源整体较为紧缺,超额现象尤为严重,郊区尤其是近郊区幼儿园资源不足的矛盾最为突出。一方面第四次生育高峰的到来给全市幼儿园资源带来不小冲击;另一方面城市化与逆城市化并存,外来人口向郊区集中,中心城区人口向郊区转移,两股人群交汇在近郊区,给近郊区的学前教育资源带来较大的冲击。

2. 小学教育资源的供需矛盾已经显现,区域之间存在一定的差异。2010年上海市共有小学数量766所,比2005年640所增加了一百多所,其中近郊区分布最多,为337所,核心区最少。2010年全市小学在校学生701578人,比2005年(535041)增加了近17万人,其中近郊区小学在校学生数量分布最多,接近全市总量的一半,其次为远郊区(188995)、城市边缘区(123340),核心区分布最少,仅为47069人。目前全市小学仍存在一定的缺口,其中近郊区缺口最大;从师资力量来看,2010年上海市小学专任教师为45239人,比2005年(37407)增加近万人,每位教师负担15.51个学生,比2005年(14.3)略有增加,可见近年生育高峰的到来,给小学师资力量带来的冲击业已凸显。根据预测结果,2015年和2020年的缺口将进一步扩大。分区域考察,郊区每位教师负担的学生数要高于市区。

3. 初中教育资源整体充足,个别区县存在一定的缺口。2010年上海市共有初中347所,其中近郊区分布最多,为139所,其次为边缘区(95所)、远郊区(71所),核心区最少(42所)。初中在校学生425463人,比2005年(461999)增加了近4万人。常住初中适龄人口低于在校学生数量,但各区县差异较大,嘉定区、卢湾区(原)初中教育资源尚不能满足本区需求,静安区、杨浦区供需矛盾也较为突出,其他区县初中教育资源相对富足;整体而言,初中师资资源达到国家标准,各区县差异不大,市区略好于郊区。从师资力量来看,2010年上海初中专任教师为34012人,比2005年(33131人)略有增加,每位教师负担12.51个学生,比2005年(13.94)有所减少。

4. 全市优质教育资源配置不均,人户分离加剧。从全市范围来看,中心城区优质教育资源的密度远高于郊区,由此造成了跨区域择校,向市中心搬迁的现象,一系列问题随之而来,如学区房房价虚高,人口分离等现象十分突出。

相对中心城区而言,城乡之间在教育投入和质量上的差距更大。从教育资源配置情况来看,2010年郊区实验性示范性高中数只占全市总数的1/4(全市共45所);郊区每万名小学生拥有的教职员工数量为751人,远低于中心城区1010人的水平。从生均公用经费来看,高中、初中、小学和幼儿园的城乡差距普遍在3倍以上,其中高中阶段金山区的生均公用经费与中心城区最高的静安区相差15倍。

表3 2010年全市生均公用经费支出情况

	高 中		初 中		小 学		幼 儿 园	
	县	金额	县	金额	县	金额	县	金额
最高的 3个区	静安	36063	卢湾(原)	19191	卢湾(原)	18495	静安	8772
	卢湾(原)	24781	静安	14440	静安	9837	卢湾(原)	8652
	黄浦(原)	9984	黄浦(原)	13002	黄浦(原)	9284	黄浦(原)	6434
最低的 3个区	崇明县	2833	杨浦	3825	青浦	2938	松江	2318
	青浦	2506	金山	2622	奉贤	2690	崇明县	2174
	金山	2373	青浦	2506	金山	1952	金山	1523
郊区平均		5549		4991		3620		3507
全市平均		7131		5807		4167		3922
最高最低 相差倍数		15.2		7.66		9.48		5.76

注:生均公用经费包括学校维持正常运转所需开支的业务费、公务费、设备购置费、修缮费和其他属于公用性质的费用等。

从生均教育经费来看,2010年高中、初中、小学和幼儿园的郊区平均生均教育经费较全市平均水平低4064元、2813元、2063元和1673元,其中高中生均教育经费郊区最低的金山区与中心城区最高的静安区相差4.5倍。从教职工收入来看,郊区的中小学、幼儿园教职工收入普遍低于中心城区平均水平20%以上,给郊区稳定教师队伍、引进人才带来诸多不利影响。

表4 2010年全市生均教育经费支出情况

	高 中		初 中		小 学		幼 儿 园	
	区县	金额	区县	金额	区县	金额	区县	金额
最高的 3个区	静安	61101	卢湾(原)	43355	卢湾(原)	39581	静安	31153
	卢湾(原)	49995	黄浦(原)	34441	黄浦(原)	31427	卢湾(原)	27299
	黄浦(原)	31887	静安	33438	静安	30656	黄浦(原)	25511
最低的 3个区	崇明	17727	奉贤	17469	浦东新区	13164	青浦	10193
	青浦	14998	浦东新区	16744	奉贤	11936	松江	10012
	金山	13541	青浦	14573	松江	11812	金山	9416
郊区平均		20856		18147		13955		12323
全市平均		24920		20960		16018		13996
最高最低 相差倍数		4.51		2.98		3.35		3.31

注:生均教育经费包括维持中小学校正常运转的费用、在编教职工的工资、学校的建设费用等。

(二) 优质医疗资源相对集中在中心城区,均衡化的速度滞后于人口郊区化

1. 人口向郊区集聚加剧了郊区医疗资源紧张的局势。从各区县的医疗资源分布来看,全市3270所医疗机构,在近郊分布最多,为1285所,其次是边缘区分布928所,远郊区分布571所,核心区分布486所;从床位数量来看,全市105083张床位中,近郊区分布最多,为30373张,其次为中心边缘区为34609张、核心区21976张、远郊区最少为18125张;从万人拥有的床位数来看,若以户籍常住人口为对象,核心区域每万人拥有164.24张床位,其次是边缘区82.61张、远郊区65.64张、近郊区最少为58.80张,若以常住人口来看,全市万人床位数由74.83张减少至45.65张,核心区万人床位数依然最高为123.6张,其次是边缘区为66.45张,郊区与市区的差距进一步加大,近郊区、远郊区分别为27.98张、34.97张。从万人医生数量来看,万人户籍人口拥有医生数量为36.52人,核心区为88.13人、边缘区为38.93人、近郊区、远郊区分别为29.46人、28.81人;若加上外来常住人口,全市万人拥有医生数减少为22.28人,核心区域为66.33人,边缘区为31.32人,郊区减少至15人,比原来减少近一半。可见医疗机构的数量分布虽与人口分布相对较一致,集中于人口聚集的近郊区,但是从万人床位数、万人医生数量来看,郊区与市区存在较大差距。未来上海市郊区化的进程将会进一步加快,同时受到大型社区建设和郊区大型居住项目规划的影响,如近郊区的6个大型基地的建设,将会形成一个个新的人口聚居区,上述问题如不能得到有效解决,将会进一步加剧资源紧张的态势,引发民众的不满,不利于社会稳定。

2. 医疗资源等级分布不均,造成了优质医疗资源拥挤、初级医疗资源闲置的现象。目前,上海市35所三级甲等医院多分布在市区,但即便是在中心城区,优质医疗资源的分布也存在不平衡的状况。众所周知,优质医疗资源包括在医疗器械及医生的医疗水平上都有较大优势,因此人们看病就医往往都会优先考虑优质资源。与教育资源不同的是,对市级医院的需求并没有地区的限制,并不会导致人口的长期流动,但是从短期来看,过多的病号,给市级医院周边的交通状

况、卫生状况造成了不便和影响,甚至还出现了倒卖专家号的黄牛,造成许多社会问题。从医院的角度来看,一天的病人流量过多也可能造成看病时间过短,甚至看病质量下降等问题。与之相对应的是,社区卫生服务中心的利用率不足。近年来国家提出了加快城市社区卫生服务中心的发展需求,各地区均按标准纷纷建立社区卫生服务中心,一方面可以缓解市级医院就医难的现象,另一方面也可以方便居民就近就医。但由于居民对社区卫生中心医疗设施及医务水平担忧,部分社区卫生中心的利用率并不高,一定程度上出现了医疗资源浪费的现象。

表5 2010年上海各区县医疗资源分布状况

	医疗机构数	床位数(张)	万人床位数(张)		医生数(人)	万人医生数(人)	
			常住	户籍		常住	户籍
总计	3270	105083	45.65	74.83	51278	22.28	36.52
黄浦	113	5766	134.13	193.89	3210	74.67	107.94
卢湾	111	4481	180.12	230.06	2363	94.98	121.32
静安	123	5173	209.61	272.92	3103	125.74	163.71
虹口	139	6556	76.91	99.88	3117	36.56	47.49
核心区小计	486	21976	123.6	164.24	11793	66.33	88.13
徐汇	282	13268	122.27	164.7	5832	53.74	72.39
长宁	211	4694	67.97	91.11	2754	39.88	53.46
普陀	157	5324	41.31	57.5	2545	19.75	27.49
闸北	113	4928	59.34	78.16	2064	24.85	32.73
杨浦	165	6395	48.7	61.61	3117	23.74	30.03
边缘区小计	928	34609	66.45	82.61	16312	31.32	38.93
闵行	272	7514	30.93	61.3	3195	13.15	26.07
宝山	221	4672	24.53	41.03	2421	12.71	21.26
嘉定	206	3023	20.55	47.01	1955	13.29	30.4
浦东	586	15164	30.06	50.21	7646	15.16	25.32
近郊区小计	1285	30373	27.98	58.80	15217	14.02	29.46
金山	103	3746	51.14	70.5	1641	22.4	30.89
松江	165	4087	25.83	63.37	2095	13.24	32.48
青浦	119	2265	20.95	47.58	1361	12.59	28.59
奉贤	71	4553	42.02	81.85	1471	13.58	26.44
崇明县	113	3474	49.37	62.85	1388	19.72	25.11
远郊区小计	571	18125	34.97	65.64	7956	15.35	28.81

注:数据来源于2011年上海统计年鉴。

(三) 公共文化体育资源空间结构及其配置问题

1. 郊区人口快速聚集,文化体育设施配置滞后,难以有效满足群众的需求。从公共文化场所的区域分布来看,2010年的统计数据显示,除市级文化场所以外,艺术表演场所分布在远郊区的最多,共57个表演场所,39041个座席数,近郊区、核心区与边缘区机构数量、座席数相当;公共图书馆主要分布在边缘区,共10个,其次是近郊区,共7个;市中心、远郊区各5个;群艺馆、文化馆数量分布在近郊区最多,共10个;其次是边缘区,共8个;市中心、远郊区各5个。可见艺术表演场所分布与常住人口分布基本一致,公共图书馆、文化馆等的分布虽然郊区多于市区,但是由于常住人口不断向郊区集聚,因此郊区公共文化的投入还需加强。

表6 2010年上海公共文化资源分布状况

	艺术表演场所		公共图书馆		群艺馆、文化馆(个)
	个数(个)	座席数(个)	个数(个)	读者人数(万人次)	
总计	139	106798	29	1370.5	29
市级	21	32097	2	135.1	1
黄浦	3	2556	1	106.2	1
卢湾	2	737	1	56.3	1
静安	1	250	1	59.3	1
虹口			2	51.7	2
核心区小计	6	3543	5	273.5	5
徐汇	1	800	1	87.1	1
长宁	3	1160	2	55.7	2
普陀	1	150	2	128.0	3
闸北	3	1705	2	20.7	1
杨浦	2	2117	3	87.5	1
边缘区小区	10	5932	10	379.0	8
闵行	5	1577	1	23.1	1
宝山	8	4591	1	108.2	2
嘉定	5	2786	1	34.3	1
浦东	43	17231	4	244.8	6
近郊区小计	45	26185	7	410.4	10
金山	2	1658	1	11.0	1
松江	7	5619	1	38.2	1
青浦	19	12901	1	30.2	1
奉贤	23	12273	1	55.0	1
崇明	6	6590	1	38.0	1
远郊区小计	57	39041	5	172.4	5

注:数据来源于2011年上海统计年鉴。

2. 中心城区发展空间不足,人均公共体育活动场地面积尚未达标。全市常住人口社区体育设施用地0.24平方米,略低于国家体育总局颁布的《社区体育设施建设用地指标》中规定的人均社区体育设施用地不低于0.3平方米的指标。中心城区群众体育健身的公共空间相对不足。

表7 2005~2010年上海体育资源状况

指标	2005	2006	2007	2008	2009	2010
社区体育健身设施数(个)	4604	4926	4845	4845	4845	4845
健身点	4345	4537	4586	4586	4586	4586
社区健身场地面积(万平方米)	295	300	301	301	301	301
社区公共运动场(个)	76	130	176	220	261	316
社区公共运动场面积(万平方米)	16.4	199.1	229	234	239	246.7

注:以上数据来源于历年上海统计年鉴。

(四) 养老资源空间结构及其配置问题

1. 中心城区养老机构床位数不足3%,郊区居家养老服务老人比重尚未达标。按照“9073”模式,中心城区受到发展空间的制约,养老机构床位数设置尚未达标,但居家养老服务发展较快,

均超过 7% 的要求; 郊区由于土地资源较为丰富, 养老机构床位数普遍超过 3% 的标准, 但居家养老服务比重则离 7% 的目标仍有距离。

2. 养老资源分布与老年人口分布并不一致, 城区养老机构设施的利用率较高, 郊区相对较低。老年人口数量市区与郊区相当, 而养老院床位数、护理院床位数二者之比均近似为 0.5, 市区远低于郊区, 居家养老服务人数二者之比为 1.2, 市区高于郊区。由于养老资源的层次及空间分布与老年人口的分布及需求存在不一致, 市区养老机构数量较少, 入住率较高; 郊区机构养老资源相对较为丰富, 但入住率不高, 嘉定、宝山等区的养老机构入住率不足 75%。

3. 老年人口尤其是高龄人口快速增长, 对社区养老资源多样化服务提出了新要求。2011 ~ 2020 年, 上海常住老年人口的绝对数量将会进一步增加, 对老龄相关的服务资源需求也会进一步增加。独生子女父母陆续进入老龄化, “四二一”家庭逐年增加, 家庭赡养负担加重; 同时, 纯老家庭、独居老人家庭、生活不能自理老人的比重增加, 要求养老资源多样化发展, 根据老年人的不同需求来配置养老资源。

(五) 上海社会公共资源配置“区域差别”主要原因分析

导致上海公共服务资源配置区域差异的原因很多, 人口空间移动无疑是其中一个重要的影响因子, 也正是由于人口空间移动的影响, 致使上海原有的发展战略出现了“偏差”, “城乡差别”进一步加剧了社会公共资源配置的“区域差别”。具体体现在以下几个方面:

表 8 2010 年上海各区县养老资源状况 单位: %

	养老院床位数比重	常住老年人口比重	每百名老人拥有床位数	居家养老服务人数比重	居家养老占老年人口比重
全市合计	100	100	2.78	100	7.27
黄浦(原)	3.18	2.31	3.84	5.32	16.76
卢湾(原)	1.81	1.63	3.08	3	13.38
徐汇	4.71	6.27	2.09	8.29	9.61
长宁	4.36	3.93	3.09	5.39	9.97
静安	0.96	1.64	1.62	3.38	14.99
普陀	5.06	6.72	2.1	7.3	7.9
闸北	4.45	4.49	2.76	5.59	9.04
虹口	3.76	5.07	2.07	8.29	11.89
杨浦	6.33	7.35	2.4	8.36	8.27
市区小计	34.61	39.41	2.45	54.92	10.13
闵行	7.75	8.45	2.56	4.58	3.94
宝山	7.68	7.31	2.92	4.45	4.42
嘉定	5.41	4.63	3.25	3.25	5.1
浦东	22.84	20.35	3.13	17.61	6.29
金山	3.33	3.41	2.72	2.77	5.92
松江	3.97	4.23	2.62	2.87	4.93
青浦	4.23	3.25	3.63	2.5	5.59
奉贤	3.97	3.81	2.9	2.77	5.3
崇明	6.2	5.16	3.34	4.28	6.03
郊区小计	65.39	60.59	3	45.08	5.41

注: 以上养老资源数据根据上海市老龄事业“十二五”规划、2010 年上海市老龄事业发展报告、2010 年上海市各区县政府报告等整理而来。

1. “城市偏向”发展战略,使郊区处于依附地位。改革开放之前,我们国家往往把农村作为解决城市危机的“蓄水池”和“稳定器”。一旦出现经济波动,习惯于压缩城市人口,将农村作为接纳城市里多余的劳动力、解决人们就业和社会保障问题的最后屏障,如上山下乡。

改革开放后,上海城乡二元体制依然延续,“城市偏向”的发展策略依然浓重,产业发展、城市建设投资和公共资源分配主要集中在中心城区,郊区在城市总体发展中处于依附地位,功能被长期定位为城市居民所需的粮食、蔬菜、奶制品等农副产品的生产和供应基地,形成了“大城市、小郊区”的格局。目前,上海郊区的经济发展和城市建设不少已弱于原来实力相当的周边城市,如昆山、萧山等地,沿途映入眼帘的村镇、开发区、工业企业与城市、城乡相融连成一片,几乎是城区、郊区紧紧相连。

2. 许多政策、项目属于郊区“补贴”城市。对于郊区发展,上海曾经提出“市区要体现繁荣繁华,郊区要体现实力和水平”,“十一五”时期提出了“工业反哺农业、城市支持农村”和“多予少取”的方针,以及新郊区新农村战略,松江、嘉定等新城建设开始启动。但从实际的操作中,“城市支持郊区”难见“雨点”,一直是“喊得多做得少”,尤其在人口疏解、保障房建设等项目中,更多的是“郊区反哺城市”和城市对郊区的索取。特别是当前的大型居住区等保障房项目,存在保障房建设和人口疏解政策的公平与合理性不强、责任与义务模糊的问题,更多的是“郊区反哺中心城区”。

3. 财税政策使各区县可用财力“苦乐不均”。上海区县财税制度经历了多次改革,目前实行“税收属地征管、地方税收分享”的市与区县分税制财政体制,对9个中心城区、浦东、8个郊区和崇明县分别实行四种略有“差别”的税收分享办法,区县财政收入占地方财政收入的分享比例基本在50%左右。

表9 2010年上海郊区与部分中心城区财力差异比较

地 区	财政总收入 (亿元)	区县级财政收入 (亿元)	常住人口 (万人)	人均贡献中央及 市级财政(元)	人均区级财政 (元)
全 市	11341.27		2301.92	49268	
黄浦(原)	158.18	64.4	42.99	21825	14970
卢湾(原)	136.61	51.3	24.88	34288	20619
徐 汇	232.07	90.43	108.51	13053	8334
闸 北	112.4	46.3	83.05	7952	5576
郊 区			1603.29		
闵 行	379.4	125.3	242.94	10459	5158
宝 山	167.6	70.4	190.49	5102	3696
嘉 定	267.6	83.0	147.12	12547	5642
浦 东		425.4	504.44		8433
金 山	96.8	30.8	73.24	9011	4205
松 江	233.7	77.3	158.24	9884	4885
青 浦	188.7	59.0	108.10	11998	5458
奉 贤	127.2	40.4	108.35	8010	3729
崇 明	54.1	28.0	70.37	3709	3979

人均区级财政基本反映了财力初次分配后区县间的差异情况,体现了各区提供公共服务的能力。从表9中可以看到,上海各区县财力总量和人均数相差很大,郊区人均享有的区级财政资金普遍在6000元以下,与中心城区的卢湾、黄浦区相差5倍左右,说明上海目前的财税分享办法产生了郊区与中心城区“苦乐不均”的现象,各区的财力对公共服务的保障能力相差悬殊。

目前上海通过转移支付、专项补助等形式对全市财力进行二次分配,但对区县转移支付的规模、结构、项目分配不够合理,二次分配郊区与中心城区人均享有的区级财政资金依然差距很大,统筹区域发展、促进基本公共服务均等化的效应并未真正释放出来。

4. 郊区与中心城区的事权、公共服务责任存在较大差异。行政区域广阔的郊区比中心城区承担着更多的基础设施和公共服务的任务,如轨道交通、市政道路、乡村公路、桥梁、水利设施、污水处理设施、垃圾处理设施、大型绿化、环境治理、供水设施、供电设施、供气设施等方面的筹资建设及运营管理,大量的外来人口就学、就医等管理和服 务;中心城区基本没有以上负担,随着中心城区人口的导出,其管理、保障和服务也被导出到郊区,而且其中多为难以就业的非“红利”人口。郊区财力被大量消耗在基础设施和城市建设项目中,在科教文卫和社会民生方面的支出增长压力很大。

四、促进上海人口空间移动与社会公共资源协调的对策建议

(一) 人口空间移动下社会公共资源合理配置的原则与新思路

社会公共资源作为公共产品,服务于一个或多个不同的人口群体,而人口要素(包括数量、质量、结构、分布等)、社会公共资源或政府投入(包括财政投入、已有设施等)之间是一种互动互惠的关系。新世纪以来,在科学发展观的指引下,重视社会事业发展和改善民生已成为各级政府施政的着力点。根据上海人口空间移动的特征和不同类型人群的需求特征,进行合理规划,促使人口和社会事业协调发展,必须坚持“以人为本、统筹规划、平衡发展、均等服务、持续发展、高效利用”的原则,创新工作思路。

1. 坚持以人为本,社会公共资源配置向居民最迫切的公共服务需求领域倾斜。政府提供的公共服务是否符合广大公民的实际需求,是衡量公共服务有效性的标准。政策的制定必须以科学发展观的核心——以人为本为原则,而不是以人为本最终要由百姓来评判。因此,社会公共服务的供给要按照政府财政能力与轻重缓急,予以逐步解决,必须有明确的政策导向。一是完善投资决策程序,变“自上而下”为“自下而上”,政策的制定必须体现“民有所呼,我有所应”。二是以民生问题为导向。着力解决生存型需求的社会公共资源配置问题;发展型需求要兼顾大多数居民的需求;生活享受型的资源需求问题则应由市场解决。抓住当前最迫切最需要解决的公共服务问题,合理配置政府资源,调动社会资源,既减少成本,又提高配置效率。对上海、苏州、大连不同类型城区社区居民的调查显示,学前及义务教育资源、养老机构及老年服务、医疗卫生服务是城市化地区社区居民需求最大的社会公共资源项目,政府应该重点发展。再如农家书屋和文化大院,本是一些地区群众的创造,政府可以通过社区(村)的申报,给予一定物质和财力上的支持积极推进,而不是采取一刀切的办法,设立指标强行推广,结果导致有些社区(村)建成后空置或另作它用。

2. 坚持统筹规划,社会公共资源的配置须与城市化进程相一致,有利于经济社会的协调发展。由于城乡二元结构及区域经济发展的差距,社会事业发展存在城乡发展不平衡、区域发展不

平衡等问题。应利用城市化的发展契机,对与民生相关的公共服务项目进行统筹规划。一是重大社会事业项目和优质社会资源应向重点发展地区倾斜,以带动产业发展为目标。根据境内外发展的经验,社会资源配置在区域发展中能够对居住人口起到一定的导向作用,优质资源重点的配置能够吸引更多符合城市发展定位和产业结构转型的人才,改善人口的素质结构。二是快速城市化地区社会公共资源的配置应具有一定的前瞻性。“大建设、大调整、大发展”是快速城市化地区未来发展的主基调,社会公共资源配置既要满足当前农村居民的需求,又要适应未来城市化转型的要求。如将社会资源配置与人口向城镇集中、农村土地流转等工作有机结合,重视农村中心镇或集镇所在地的资源配置。三是社会公共资源的规划和调整应采取“紧扣人口、瞻前顾后”的变动机制。所谓“瞻前顾后”是指:首先要认识到人口的变化有它自身的连贯性,既要考虑它在今天的影响,也要考虑它在未来的后果;其次要认识到人口的各个方面的关联性,人口在一个方面的变化会引发它在另一个方面的变化。社会公共资源规划的制定和实施要充分利用和吸收人口资料,将当前及未来人口总量和结构变动作为制定规划的基础。如对城市开发规划之前,积极对未来的人口发展趋势做出预测,并进行可行性论证,以防规划不留空间等现象的发生;适时开展人口变动及其对社会事业发展影响的研究,形成合理的公共评价体系;发改委与规划局等部门加强合作,实现人口规划、土地规划、产业规划、社会事业发展规划“四规合一”。

3. 坚持均等化服务,社会公共服务的供给和资源配置兼顾可及性和可获得性。快速城市化的过程是人口快速集聚的过程。对普陀、嘉定、闵行等区的调查结果显示,外来人口数量快速增长,常住化、家庭化及本地化的趋势明显,其对子女教育、医疗卫生、文化娱乐等方面的需求不断加大。对于一些关系民生的社会事业项目不能一味地追求高档、领先等发展理念,在规划配置时:一要打破按行政区域设置的常规配置路径,以“最佳服务半径”为原则,扩大覆盖面,同时避免出现资源过于集中在某一区域的情况;二要依据居住人口的定位,发展多元化、多层次的社会公共资源服务模式,满足不同水平居民对社会公共资源尤其是基本公共服务资源的消费需要。为确保所在地居民对社会公共资源的可获得性,应该依据各地的功能定位、产业发展的方向、居住和就业人口的规模及构成进行滚动预测,为相关社会事业规划和资源的配置提供科学的依据。

4. 坚持可持续发展,社会公共服务的供给须在市场与政府协同共创下平衡发展,政府和个人公平地分摊服务成本。我国目前处于社会主义初级阶段,社会生产力与人民群众日益增长的物质文化需求的矛盾基本没有改变。政府要妥善平衡自身财力和基本公共服务需求,量力而行,尽力而为,最大限度满足百姓对基本公共服务的需求。一是面对居民的服务需求必须考虑如何干预的问题:是直接提供相应的服务、对相关服务进行监管,还是尊重服务对象的需要、发放补贴让人们自己购买服务?比如养老服务,是通过发展民办养老机构还是发展公办养老机构为主?是补贴老人还是补贴养老机构?政府直接提供服务往往缺乏效率,而公共服务市场化,虽然能调动经办者的积极性,但也容易出现乱收费现象,从而改变公益性性质。因此,要市场与政府协同共创平衡发展。二是需要考虑在政府和个人之间公平地分摊服务成本的问题。政府更多地关注基本教育、基本医疗等项目的制度设计、筹资安排和监管,制定服务的最低标准,为满足这些标准提供必要的资金支持,并强制推行。但均等化不是平均化,公益性不等于全免费。向服务对象收取一定的费用(即使是很小金额)可能有助于实现更合理的利用。如目前各种文化体育设施还相对匮乏,在供不应求的情况下,完全免费开放就可能带来秩序混乱、设施损耗加剧、维修经费跟不上等问题。

(二) 上海社会公共服务的阶段化发展方向

社会公共服务内容众多,影响广泛,加之历史、经济、社会等原因造成的各项服务参差不齐,因此要提升整体的发展水平,一要做到有步骤、循序渐进地发展;二要做到分层次,突出轻重缓急;针对人口的需求变动和公共服务发展的现状,集中发展目前极为短缺的项目,逐步达到整个社会事业的整体发展。

1. 巩固提高的领域。原有发展基础较好,或主要指发展水平在全国领先、且能满足市民需求的领域。总的来看,上海的整体社会公共服务发展水平处于全国领先地位,但是从区域发展水平来看,城乡差异、地区差距仍然存在。例如,义务教育阶段入学率、居家养老服务、平均预期寿命等指标均居全国前列,但是城市中心区与郊区之间均存在一定差异,对此领域,今后工作的重点是依据区域发展特点,继续保持在全国的领先地位。

2. 重点发展的领域。主要指有一定发展基础,当前能基本满足市民需求,但未来需求增长较快的领域。未来发展的目标是,按照人口发展和相关需求变动的特点,增加和优化社会资源的配置。其中,公共教育事业的发展既要应对各类入学人口增长带来的刚性需求增长,也要应对因居民对教育质量要求带来的优质教育需求增长,还要大力发展高科职业教育,满足产业结构转型对高级技工的需求;医疗卫生资源则应在平衡区域配置的基础上,增加重点地区优质医疗资源的配置,提升初级医疗保障水平;文化事业需根据不同层次和类型居民的需要按需配置;养老事业重点要解决机构养老、居家养老地区发展不平衡的结构性矛盾;在就业方面,积极帮助大龄失业者,关注年轻失业者。

3. 实现突破的领域。主要指发展基础相对较差、发展水平低于相邻地区、社会需求比较强烈的领域。例如,要进一步引进教育优质资源,持续推进郊区教育资源优质化进程;加快市区养老院、护理院的建设,继续推进居家养老服务,适应人口老龄化和高龄化的形势;通过引进优质医疗资源进入郊区、进一步提升人口集聚区优质医疗资源不足的问题;加快建设区域标志性、高品质的公共文化设施。

表 10 上海市“十二五”期间主要公共服务发展定位分类表

领 域	发展定位			
	巩固提高	重点发展	实现突破	全面推进
基础教育	基础教育入学率	托幼资源数量	郊区教育优质资源的覆盖率	基础教育均衡化、提高郊区师资力量投入
医疗卫生	基本医疗卫生服务网络建设	重点地区的医疗卫生资源	优质高端医疗资源均衡化分布	社区卫生服务中心建设、提高医生职业素养
公共文化	传统文化活动	群众文化团队建设	积极发展文化产业	文化资源的均等化
公共体育	人均公共体育场馆面积	公共体育场所	区域标志性、高品质的公共体育场馆	群众体育项目的多样化
养老事业	优化养老服务体系,提升服务质量	养老机构、居家养老均衡发展	多元化多层次的养老机构	社区居家养老服务
就业保障	职业技能培训,控制失业人口,加强低保家庭救助	发展经济创造就业岗位、外来人口的就业服务	发展绿色就业和家政服务	素质提高工程,构建和谐劳动关系

4. 全面推进的领域。主要指那些需要政府首先重点解决、全社会普遍需求、奠定民生基础的基本公共服务项目。例如,全面推进基础教育资源的均衡化,建立引导病人分流的激励机制,鼓励外来流动人口到社区卫生服务中心就医,提高医生的职业素养;文化资源的配置要综合考虑高效、节能及可及性,全面推进城乡公共文化服务;优化养老机构的空间布局,使之与老年居民的机构养老需求基本一致;就业保障方面,以公共服务均等化为契机,推进就业服务的均衡化配置。

依据上述定位标准,结合上海市各项社会事业的发展实际,可确定“十二五”期间各项社会事业的发展定位,具体如表10所示。

(三) 优化公共服务资源配置,促进人口与公共服务协调发展的对策建议

1. 重视人口规划和研究在公共服务配置中的基础作用。根据人口居住的空间特点,按需求提供针对性的公共服务。人口分布信息是配置公共资源的基础,可建立相关数据平台,整合各部门掌握的人口信息,把握未来人口变动的趋势,在进行大型规划的时候,根据人口变动状况及时调整各区域公共资源配置的方向。社会学相关理论表明,相同社会层次的人口在居住上有聚居的倾向,不同阶层对公共物品的需求不尽相同,因此在资源配置的时候需要考虑不同层次、不同年龄结构、不同需求人口对公共资源的需求,提高公共资源配置的有效性。

2. 加大对经济薄弱地区公共服务财政的投入,着力发挥公共资源配置的导向性作用。研究结果表明,上海义务教育资源、医疗资源、文化体育资源均出现不同程度的郊区缺口大于市区的特点,那么在进行公共服务配置的时候,需要优先考虑财政对郊区投入的倾斜,缩小地区之间的差异。首先,在财政投入有限的条件下,需要优先关注民生问题,财政投入向居民最迫切的资源倾斜;其次,在注重数量投入均衡的同时,也需要注重质量的均衡。

人口分布对资源配置起着指挥棒的作用,同时公共资源尤其是优质社会公共服务的资源配置也对人口具有引导性的作用,政府则需要抓住这个有利的工具,一方面要充分发挥公共服务资源在人口导入尤其是人才引进中的引导效应,另一方面要着力加强区域间的资源整合,提高现有公共服务设施的利用效率。

3. “控量”与“扩容”有效结合,促进区域公共服务的平衡发展。一要发挥好市场机制对人口的基础性调节作用。通过调整经济政策,实现市场主导下的人口有序流动、合理分布;通过调整社会政策和加强基层社会管理,减轻外来流动人口工作和生活状态无序状态。二要通过调整城市功能和规划进行调控。通过产业的梯度转移,鼓励制造业产业逐步向城市外围地区扩散;严格控制房地产过度开发行为,采取“双增双减”的措施,通过控制土地,达到控制人口规模的目标。三要通过市场调控适当减少人口导入的数量,减轻社会公共资源的压力。继续加大对房地产开发结构的调整,增加商务楼的开发比例,减少居住人口导入的数量,减轻社会公共资源的压力。

4. 建立公共服务资源管理和服务的创新机制,促进区域公共服务的平衡发展。一要完善“政府主导、社会参与”的供给机制。建立“一个机制、五个倾斜”的公共服务财政投入保障模式。“一个机制”——公共服务财政支出持续稳定增长的机制,增加公共服务投入在区域财政总支出中的比例。“五个倾斜”——实现财政支出向社会公共服务倾斜,社会公共服务财政支出向基本公共服务领域倾斜,向薄弱的公共服务倾斜,向社区层面倾斜,向困难群体倾斜。二要改革和完善市、区公共服务转移支付的机制。(1) 借鉴德国经验,建立横向转移支付制度;(2) 增加对基层政府尤其是人口导入区的财力性转移支付;(3) 进一步放宽社会公共服务市场准入条件和范围,鼓励社会各类资本,包括非公有资本以及海外资本有序进入社会公共服务领域。三要改革公共服务发展指标的统计、考核与评价体系。(1) 改革公共服务指标的统计口径;(2) 改革公共服务

发展的考核和评价体系;(3)建立有关公共服务的公共财政指标体系。四要建立和完善社会资源供给和利用互利共享的机制。(1)借鉴海内外经验,针对不同的公共服务项目,制定适宜的服务半径,并据此设置服务区域和人群;(2)构建区域之间、部门和地域之间的“资源整合、互利共享”的善用机制;(3)坚持“推评并重、提升双效”的评估机制。

5. 构建“资源整合、互利共享”的善用机制,坚持“推评并重、提升双效”的评估机制。一是构建“资源整合、互利共享”的善用机制,通过整合提高政府配置的社会资源的利用效率,弥补社会事业发展过程中资源利用的不充分不平衡,特别是要整合改进那些因利用效率不高而导致社会需求不能满足的项目。建立区域之间和区域内部的资源共享互利机制。出台有关社会资源共享的规定或办法;建立良好的信息系统,准确掌握各类社会资源的存量及利用情况。建议由发改委等职能部门牵头,进行社会设施资源的普查,以摸清家底。对于提供社会资源,向社会开放的单位或部门,通过政府财政补贴或适当收费的方式,为其提供维持设施正常运转的费用(如设备更新、聘用人员等)。

二是坚持“推评并重、提升双效”的评估机制。建立独立、公开、公正的评估机制是提升社会事业项目效果和效率的重要手段。由发改委牵头,会同财政局、社会事业相关部门共同建立社会事业投入使用的评估机制,确保财政支出用到最需要的地方,优化社会事业财政投入和支出的结构;对于那些政府有投入而且投入金额较大的社会事业项目,建立评估机制,聘请专业评估机构或研究人员对其运行状况进行年度评估,并将评估结果作为下一年度拨款的重要依据。

三是因地制宜配置公共服务资源。近年来上海市为改善公共服务环境做出了很大的努力,政府在推进郊区化的过程中合理规划,防止出现蔓延式城市化,大力发展远郊区公共服务,以实现跳跃式城市化,虽然郊区化在一定程度上缓解了中心城区的公共服务资源紧张问题,但是公共服务是一个涉及面很广、与城市居民息息相关的项目,如何配置还得全面考虑。由于上海市辖区17个区县,面积大、经济发展水平不一、人口密度不同,人口年龄结构也不同,这就对公共服务的发展提出了不同的要求。中心城区老龄化程度高,住房条件紧张,这就需要做好老年保障工作,在一定条件下保障住有所居。而郊区住房条件比较好,但是一般的公共服务资源不足,例如医疗卫生、就业教育等,这就需要通过发展一般公共服务来提升整体水平。在郊区还存在资源分配不均现象,偏远地方公共服务资源的可达性很差,很难保证他们能够公平地享受所有的公共服务资源。同时各个区县应根据自己区情、县情,积极发展自己的长处,努力弥补自己的不足,提升自身的服务水平,创造高质量的服务环境。

四是统筹兼顾实现全面提升。现在上海市各区县之间公共服务资源存在配置不均现象,在推进城市化中不能只顾及目标而忽视了个别地区或个别指标的发展,如近郊区公共服务的发展不能因为要推进跳跃式城市化而搁置不理或是压制其发展。因为公共服务反映了人们对生活质量的追求。各区县在每项指标上都应该争创第一,不仅要医疗卫生好、公共设施好,还要人口素质高。这就需要统筹各个区县的发展,统筹各个指标的发展,做到全面提升。

五是合理引导人口分布,提高人口素质。引导人口分布的一个软环境就是公共服务环境,方便的就医条件、优越的养老服务、充足的教育资源无疑是吸引人口流动的因素。合理的人口流动又能够很好地解决公共服务资源配置问题,如果老年人口都搬到生态环境较好的郊区去养老,那么城中心的养老资源就不会紧张。同时政府要加大科教文卫的投入,加大社会事业财政开支,为创造良好的公共服务环境培养大批的高素质工作人员。□

(下转第26页)

