

# 上海户籍迁入人口的变化与政策导向

胡 琪

(上海市人口与发展研究中心,上海 200000)

**摘 要:** 随着社会经济的发展和本地户籍人口老龄化速度的上升,上海加大了人口迁入的力度,户籍迁入人口规模逐渐扩大。但是,迁入人口的类型主要是求学类迁入和投靠类迁入,户籍制度在导入人才和就业类迁入方面的作用并不大。上海的户籍准入尚未在整体上建立起公开与公平的机制,人口迁移管理体制和政策有待统筹协调。根据全国城乡协调发展和上海自身可持续发展的形势要求,上海必将加大人口迁入的力度,为此,上海必须进一步完善户籍人口迁入导向政策。

**关键词:** 户籍迁入人口 户籍制度 迁移政策 迁移管理体制

**中图分类号:** C921.3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-1309(2013)09-0073-008

人口的迁徙管理是我国人口管理的主要内容,也是我国社会管理的重要基础。上海作为中国的国际化大都市,建国以来基本实行的是严格控制外省市人口迁入的政策。改革开放以后,尤其是1990年代以来,随着社会经济的快速发展和本地户籍人口老龄化速度的上升,上海加大了人口迁入的力度,城市人口规模逐渐扩大。但随着我国改革开放和市场经济的不断推进,户籍制度在人口管理上的滞后性开始显现,必须加以改革。上海必须通过建立科学的导向机制,引导部分外省市优秀人才和劳动力迁入上海。因此,未来上海必须优化户籍政策,构建更加开放、公平的制度平台。

## 一、外省市迁入上海人口的数量与结构变化

### (一) 迁入人口的数量变化

建国以来,在不同的历史时期,上海的人口净迁入状况不断起伏变动。全市的人口迁移大致经历四个阶段:第一阶段(1950—1957年),人口迁移频繁,迁入限制宽松;第二阶段(1958—1976年),实行严格控制迁入的政策,迁出人口远远多于迁入人口;第三阶段(1977—1993年),以回迁人口为主,同时逐渐放开外来人才的落户政策。第四阶段(1994年以后),在户籍人口自然变动持续负增长的情况下,户籍人口的净迁入数量明显加大。

---

作者简介:胡琪(1961-),上海市人口与发展研究中心研究部主任。

1993年,上海全市户籍人口的出生数少于死亡数,人口进入自然变动负增长阶段;同时,上海社会经济发展的步伐明显加快。在这种情况下,要求进一步放开外省市人口进沪落户的呼声逐渐增强。1994年2月起,为了促进投资和房地产业发展,上海试行外来常住人口的蓝印户口政策;1997年4月1日起施行人才引进落户政策;2002年4月1日起,停止受理申办蓝印户口,推出了居住证制度;2004年始,对非上海生源应届高校毕业生进沪落户的要求出台了落户评分政策;2009年2月起,上海推出了居住证转常住户口政策。1994—2010年期间,上海迁入人口241万余人,迁出80余万人,净迁入160余万人。

上海户籍人口虽然自1993年以来自然变动一直呈负增长状态,但规模一直在持续增长,这无疑是源自于人口迁入的稳定增长。2000—2010年期间,上海户籍人口自然减少22.56万人,但同期户籍人口净迁入118.15万人,因此户籍总人口净增长95.59万人。

## (二) 迁入人口的原因和类型

1. 求学类迁入占迁移类型的最大比重。近年来,在上海迁入的人口中,相当大的部分是求学类人口,具体是指大中专业学校从外省市招生转入上海户口的人口。在2007—2011年的5年中,迁入上海的求学类人口每年在5万~7万人之间,占迁入人口的比例约40%。这里要明确的是,求学类迁入人口的大部分(近5年约占80%)从学校毕业后户口会迁出上海。

2. 亲属迁移类占迁移总量的比重高。如果扣除求学类和其他不便分类的类型,我们可以将迁入人口的类型分为独立移民和亲属移民两大类。所谓独立移民,是指非本地人员办理本人户口迁入。从上海的迁入人口的原因看,独立移民主要包括3类人:①就业类。按有关就业政策将户口迁入上海的人口。具体包括:工作调动、大中专学生毕业、军人退伍和转业、招工、干部和工人建制迁移等。②人才类——国外留学等归国的各类人才及其子女。③投资类——通过投资和购置房产迁入的人口,具体包括:蓝印户口、外商保荐等。除此之外,还有一类附属这3类人的“随迁类”人口,即随这3类人户口同时迁入的家眷,如配偶、子女、父母等。所谓亲属移民,是指本地居民的亲属户口迁入。从上海的迁入人口的原因看,亲属移民主要包括两类:①投靠类——因为家庭成员分离造成的家庭困难而照顾迁入的夫妻、子女和父母,孙子女和祖父母等。②落实政策类——部分由于历史原因造成的外迁人口,经落实相关政策后回流。

从2007—2011年的迁入人口类型看,除了求学类和其他不便分类的类型,独立迁移类所占的比重明显偏低。根据市人口办的资料统计,5年中就业类、人才类、投资类、随迁类合计仅占全部迁移原因的37%;而亲属移民类明显较高,投靠类和落实政策类的迁入是所有迁入类型占比重最高的,合计约占所有迁入的2/3(见图1)。

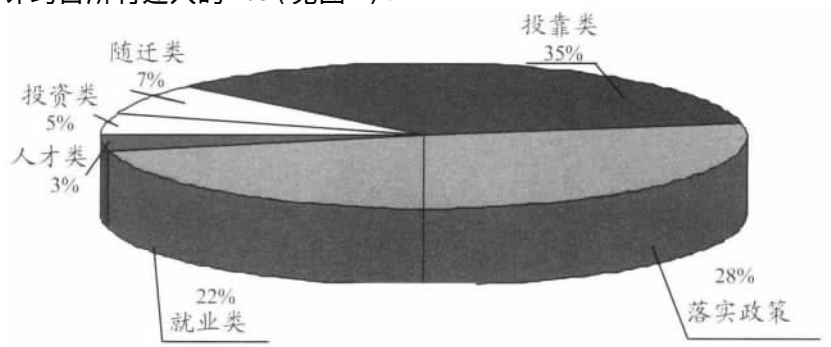


图1 2007—2011年上海户籍迁入人口分类情况

## 二、人口迁移管理体制和政策有待改革

### (一) 多头管理的人口户籍迁移管理体制未根本性改变

我国户籍迁移管理体制中“政出多门”的问题,是从建国以后户籍制度建立后逐渐形成的。1958年1月9日,全国人大常委会讨论通过我国第一部户籍制度《中华人民共和国户口登记条例》(简称《条例》)。迄今为止,这部条例仍然是合法有效的行政法规。《条例》确立了一套严格的户口管理制度,包括常住、暂住、出生、死亡、迁出、迁入、变更等7项人口登记制度。对于户籍迁移管理,公安机关的职能范围是有限的。《条例》第3条规定:户口登记工作,由各级公安机关主管。对于人口迁移的变动,《条例》第10条规定:公民迁出本户口管辖区,由本人或者户主在迁出前向户口登记机关申报迁出登记,领取迁移证件,注销户口。除了信息登记由公安部门负责外,对户口迁移涉及的具体管理部门,《条例》第10条规定:公民由农村迁往城市,必须持有城市劳动部门的录用证明、学校的录取证明,或者城市户口登记机关的准予迁入的证明,向常住地户口登记机关申请办理迁出手续。《条例》还在第13条规定:军人、海归等人士落户,须在相关部门批准后才可以到迁入地的户口登记机关申报迁入登记。由此可见,对我国的人口迁移,1958年出台的《条例》就明确了由公安机关及相关部门等多部门管理的规定。

“文革”结束以后,由于历史和社会现实发展需要等各种原因,来自各方面的外省市人口迁入上海的诉求十分强烈,上海对人口迁入的管理也达到了前所未有的难度。1987年1月,为使人口迁移既有利于上海社会经济发展和人才合理流动,又防止城市人口膨胀,上海市政府制订了《控制本市人口机械增长若干问题的试行规定》,实行宽严有别、有进有出、突出重点、分层控制的原则。当年建立了有市规划委、市计委、市编委、市人事局、市劳动局、市公安局、市民政局、市高教局等单位负责人参加的联席会议制度,把户口审批权集中到市人事局、市劳动局、市公安局、市民政局、市高教局5个单位,日常工作则挂靠在市公安局。联席会议的任务是:研究人口迁移的具体政策;协调各部门在审批中的有关问题;监督各部门计划指标的执行。

为加强人口的综合调控,2002年1月23日,上海市政府印发了《关于加强本市人口综合调控若干意见的通知》,成立了“上海市人口综合调控领导小组”。2008年8月,中共上海市委、市政府批准将原“上海市人口综合调控领导小组”更名为“上海市人口综合服务和管理领导小组”,下设办公室(简称市人口办)。之后,虽然上海市户籍人口迁移的行政管理制度有所调整,但长期来形成的户籍人口迁移多头管理的体制并没有真正改变,人口迁移中“政出多门”的问题仍然十分突出。全市的人口迁移指标的平衡由市发展改革委负责,而市人口办只是一个协调机构,并不负责全市人口迁入政策和指标的平衡。市人力资源和社会保障局(简称市人保局)、市公安局、市民政局、市高教局分别是执行具体迁移政策的部门。上海的人口迁移管理体制并没有真正统筹和理顺。

### (二) 户口迁移种类繁多,政策复杂

1. 户口迁移类型繁多。上海户籍迁移管理体制中迁移类型繁多,如由市人保局控制的迁入政策涉及的类型有:人才引进、持有《上海市居住证》人员申办上海常住户口、应届毕业生迁入、留学人员引进、军转安置落户、外省市职工和家属调沪、夫妻两地分居调沪、老人身边无子女调沪、驻沪部队军官家属随调。由市公安局、市民政局审批的迁入政策涉及的类型有:子女投靠、夫

妻投靠、老人投靠、落实历史原因的回迁等。进沪就业的非上海生源毕业生需向生源所在地就业主管部门联系,报各校区招生和毕业办公室登记,并确认进沪申请的类别,学生向市高校就业指导中心递交申报蓝表材料。

各部门对相同的迁移现象,有不同的政策口径,种类繁多。如同样是夫妻分居两地进沪,有两种基本途径:一是通过市人保局办理夫妻分居调沪,是以人事关系转移为前提的户籍调沪。其中对不同的对象有不同的政策规定:海归人士按照《鼓励留学人员来上海工作和创业的若干规定》,其配偶可同时申请落户;留学人员回国后结婚的配偶,不属随迁范围。专业技术人员夫妻分居准入,按照市人事局、市公安局《关于进一步解决专业技术人员和管理人员夫妻两地分居问题的通知》和《上海市吸引国内优秀人才来沪工作实施办法》执行。《持有〈上海市居住证〉人员申办上海常住户口办法》第12条规定:持证人员的配偶符合规定条件的,可以同时申请办理本市常住户口。《公安部、总参谋部、总政治部、总后勤部〈关于调整军人家属随军政策意见〉》规定了随军家属的迁移政策。二是通过市公安局办理夫妻投靠。《关于本市投靠类户口迁移若干实施意见》对外省市农业户口和非农业户口的无业人员对与上海居民、外省市少数民族等与上海居民、外省市人员与上海残疾居民的夫妻投靠分别作了不同的规定。

2. 准入程序复杂、不透明。行政主管部门(主要是人力资源和社会保障部门、公安部门)依据人口管理和户口迁移的政策精神,制定了各种类型的人员迁入和户口办理的审批措施和办事流程。这些措施和流程区分了申请者身份、申请单位性质、申请迁入类型、归口审批部门等不同情况,显得非常复杂。如各类夫妻分居政策对夫妻分居批准落户的年限有不同的规定条件,包括:从长至10年以上的,到7年、5年、3年的,直至可以直接随迁。而对不同政策的具体掌握情况又没有统一公开,公众难以知晓。

### (三) 户籍准入尚未在整体上建立公开与公平的机制

目前,上海的户籍落户政策的性质为“条件审批制”,即设定若干准入条件,只准许符合条件的申请人通过。“条件审批制”对综合考量、公平、公开对待迁入人口的诉求是十分不利的。总体上看,进入上海的独立迁移准入的门槛很高,除中高层次人才以核准方式办理不受指标控制外,大多数人以审批方式办理,并受指标控制。归口审批部门主要是人力资源和社会保障部门,其审核、审批的事项层次复杂,审批后才能到公安部门办理入户手续。而亲属迁移落户对本人资格要求相对较小,一般以核准方式由公安部门直接审批。

和其他体制内的照顾性政策不同,上海已经出台的居住证制度及居住证转常住户口(简称“居转常”)政策是一个面向外省市公民要求融入上海户口的开放性制度。但是,这项制度的准入门槛非常之高,吸收的人数极少,对象基本是属于高端的管理人才和高技术人才。从2009年9月11日到2011年10月20日的2年中,市人保局网上公示了18批持有《上海市居住证》申办常住户口的名单,通过审核并予公示的只有2598名。而这两年中,上海从外省市独立类迁入的人口有59447人,其中通过“居转常”政策获得通过的仅占4.37%。显然,作为一个唯一对公众开放的迁移政策,“居转常”的作用极为微弱。

此外,接收非上海生源应届毕业生的比重不高。2004年起,对非上海生源进沪就业办理上海户籍的高校毕业生进行打分,申请者的各项要素累计分值只有高于上海市高校毕业生就业指导中心公布的“标准分”,才可以办理上海市户籍。与每年各类迁入就业类人口相比,大中专毕业打分进入的比重仅占1/4左右(见表1)。

表1 上海大中专毕业、就业迁入人数占就业类迁入人口比重 (人,%)

年份	2007	2008	2009	2010	2011	合计
就业类迁入人口	17795	20324	21505	19094	23852	102570
大中专学生毕业、就业迁入人数	5638	5974	4752	4156	5257	25777
占就业类迁入人口比重	31.68	29.39	22.10	21.77	22.04	25.13

数据来源:上海市人口办提供的统计数据,课题组自行统计分类。

对非亲属迁移类(独立的人才和劳动力迁移)建立公平性、公开性的竞争机制(如打分制)落户,是民主、公正、公平社会的必然要求,也是选拔城市所需人才资源的有效途径。

### 三、外省市人口迁入上海的政策导向

#### (一)上海保持户籍迁入人口增长的必要性

在2000—2010的10年中,上海户籍净迁入的人口超过了100万人。展望趋势,未来外省市户籍迁入上海的人口会越来越多,其理由是:

1. 上海的户籍人口发展形势所迫。目前,上海户籍人口老龄化程度已非常严重且在继续深化。2011年,上海户籍人口中60岁及以上人口为347.76万人,占户籍总人口的24.5%。同时,上海户籍人口的低生育率已经维持了30年,总和生育率在1之下也已近20年,2011年为0.9。如果没有外省市人口及时补充到上海户籍人口中,那么上海的户籍人口必然深度负增长,其中户籍劳动力的减少将更快。

表2 不同生育率下上海户籍人口增长的趋势(假设迁移增长为0)

年份	高方案(TFR = 1.5)	中方案(TFR = 1.3)	低方案(TFR = 1.0)
2011	1416.58	1416.58	1416.58
2012	1414.62	1414.48	1414.23
2013	1412.56	1412.14	1411.40
2014	1410.42	1409.56	1408.07
2015	1408.10	1406.66	1404.17
2016	1405.56	1403.37	1399.65
2017	1402.67	1399.59	1394.41
2018	1399.28	1395.17	1388.35
2019	1395.29	1390.04	1381.44
2020	1390.58	1384.08	1373.59
10年增减量	-26.00	-32.49	-42.98

从表2中可见,即使未来上海户籍人口的总和生育率(TFR)从目前的0.9提高到1.5左右,

上海户籍总人口仍将减少 26 万人左右,如果保持在现在的 1.0 以下,将减少约 43 万人。劳动年龄人口的减少幅度比总人口的减少更大,15~59 岁人口占户籍人口的比重 2010 年为 67.11%,到 2020 年仅为 53.41%。鉴于这样的人口发展形势,上海必须积极吸收外省市人口并纳入上海户籍。

2. 城市持续发展的需要。从上海的社会和经济发展态势看,在创新转型的发展思路下,虽然上海未来经济增长将更偏重于质量和内涵的提升,但保持一定数量和质量的劳动力无疑是上海发展的前提,尤其是在老龄化程度深化后,上海发展所需要的不仅仅是高、精、尖的人才,还需要大量从事制造业、服务业的普通的年轻劳动力。上海对外地劳动力和人口的引入,当然可以采取类似“居住证”这样的管理制度,坚持“使用”但“不接纳户籍”的方针,以免城市承受的社会公共福利与服务负荷过重。但是,简单地坚持城市二元人口管理的策略,不是公平地吸收外来人口与劳动力,有可能会严重损害上海城市的持续发展。其一,目前来沪的流动人口,从在流入地的居住时间、在流入地的谋生能力和家庭化流入 3 个方面看,其定居化的趋势已经非常明显,<sup>①</sup>对他们只允许流入但不予接纳的策略,从长远来看无疑是鸵鸟政策。其二,以长三角和珠三角为主的中国城市化热点区域,同样由于人口的老龄化而越来越倾向于对外来人口采取宽松的融入政策。如果上海墨守陈规,致使农民工尤其是熟练技工撤离、转移他处,将会对上海的发展造成很大的伤害。

3. 社会安定和谐的需要。户籍制度无疑在促进社会安定和谐方面有其独特的功能。上海未来仍将吸收外省市户籍人口的迁入:一是由于历史的原因,人口回迁;二是新一代的投靠类迁移即将出现;三是新生代流动人口的融合。如果年轻一代流动人口不能及时融入城市社会,那么发生敌视社会的事件的可能性就会提高。据上海有关方面调查,来沪人员二代犯罪呈现急剧上升的趋势;<sup>②</sup>随着新生代来沪人员的持续增长,来沪人员对上海社会安定和谐的潜在危险因素正在积累,为了避免社会的不稳定,需要上海在解决外来人口的社会融合问题上做出切实的努力。

## (二) 统筹上海户籍人口迁入导向的对策建议

对上海来说,要针对目前人口迁入中的导向问题,进一步加以统筹解决,以建立更加公平、开放、可量化的迁入机制。

1. 加大独立类人口迁入的数量。在全球化日趋深入的背景下,世界各国为追求经济高度发展,均致力于吸收技术性人才及投资移民。在加拿大、澳洲这些移民国家,独立移民通常要占移民配额的 2/3 以上;美国职业移民的配额也从 1990 年的 14 万人,增长到 2009 年的 38 万人(刘平 2009)。长期以来,上海的人口迁移政策具有比较严重的照顾投亲的倾向。上海户籍人口的老齡化趋势已经不可逆转,因此从长远看,上海应逐渐加大年轻人才和劳动力的独立迁入比例,压缩和控制投亲靠友的抚养性人口迁入。

2. 求学类人口统一取消迁入迁出管理,纳入上海的居住管理系统。上海市公安局、市人事局、市教委联合出台的《关于做好本市全日制中等职业学校新生和毕业生户口迁移工作的通知》,规定了上海已具有集体户口资质的中等职业学校(艺术、体育类的 6 所学校除外)录取的外省市新生,入学后原则上不再办理户口迁移手续。参照该项规定,建议上海也规定大学生在学习阶段户口一律不迁入学校。理由是:①2003 年 8 月 7 日,公安部公布了 30 项便民利民措施,其中关于户籍部分的第 4 条规定:“考取普通高等学校、普通中等专业学校的学生,入学时可以自愿选

择是否办理户口迁移手续。”因此,上海可参照这项规定,对高校外地学生的户籍作出不再迁入学校的规定,而将外地来沪学生纳入上海的居住管理系统。②取消外地学生户籍迁入学校的规定,将外地来沪学生纳入上海居住管理系统,这更有利于上海构建全市统一的外省市人口就业与人才迁入落户政策。③高校招收的外地学生不纳入户籍人口,在人口统计上可以直接避免户籍人口大迁入和大迁出的麻烦,减轻学校管理工作的负担。

3. 独立迁入者应过渡到统一实行积分制。上海目前的独立类移民按进沪渠道分,主要有投资、人才引进、海归、工作调动、单位整建制迁入、“居转常”、大学毕业生就业等类型。各类型的独立迁入者的共性是,均属上海社会经济发展所需要的人力资源。但是,目前上海的迁入政策透明度较低、公平性较差。在国际移民中,积分制在选拔人才和控制迁移量上发挥了积极的作用。积分制在国际移民迁入中的客观性、公开性、选拔性、全面性都比较强,通过对移民的筛选,能弥补人口的结构性短缺,调节人口数量,并保证移入国获得经济及社会发展所需的人口和人才。积分制入户方法在国内沿海一些城市已被采纳。上海实行积分制迁移政策可以借鉴国际移民积分制的要素与方法:①设定先决的基本条件;②设置反映移民个体与移入国相适应的人力资本基本指标;③灵活调整优先接纳移民的职业技术目录;④倾向于吸纳实用的职业技术劳动力;⑤考虑必要的人性化因素;⑥对新移民实行居留考察积分;⑦新居民的居留积分与减分相结合;⑧移民准许的分值按居住区域有所区别;⑨移民积分制和其他移民管理手段相结合。

4. 投靠类迁入应区别对待,要做好规划。

(1)要区别对待,分类统一考量。投靠类迁入的具体原因很多,对同类的投靠原因,上海应该统一政策。如对夫妻投靠,应该制定统一、公开的政策,可以按照家庭困难的程度、自身素质、家庭分离的时间等多个方面综合打分,解决群众的投靠迁入诉求。

(2)要总量控制。投靠类迁移是社会稳定的调节器,是人口迁移中始终要考虑的组成部分,但是对其仍然要总量限制,制定迁入总量控制指标。

(3)对独立迁入者的后续投靠类迁入,要早做规划,尤其是对2000年以后大量吸收的年轻、高学历人才的落户。由于实施计划生育政策,这些人中独生子女的比重将超过50%,其年老的父母肯定要投靠他们。建议早日出台政策,允许其父母退休后在享受当地社会保险待遇的前提下,通过居住证的方式,投靠在沪独生子女。□

责任编辑:王新建

参考文献:

- [1] 上海市公安局. 上海市常住户口管理规定(修正本). 2012年11月2日.
- [2] 全国人大常委会. 《中华人民共和国户口登记条例》. 1958年1月9日.
- [3] 徐学明. 《京沪深户口办理完全手册》. 法律出版社, 2010年.
- [4] 刘云耕. 《上海公安志》. 158-178. 上海社会科学院出版社, 1997年12月.
- [5] 胡琪. 《社区人口概论》. 上海社会科学院出版社, 2012年9月.
- [6] 上海市人民政府. 《持有〈上海市居住证〉人员申办上海市常住户口试行办法》. 2009年2月12日.
- [7] 胡琪, 高苑敏. 完善户口准入机制, 公平对待长期在沪定居的外来普通劳动者. 科学发展杂志, 2012年第2期.

注 释:

- ①流动人口融入上海的导向机制的研究——第六次上海市人口普查办公室立项课题。
- ②《上海市民安全感与外来人口二代犯罪问题调查研究》2008年8月27日。

## Changes and Policy Guidance of Immigration Settled to Shanghai Household Registration

Hu Qi

**Abstract:** With the acceleration of economic development and at an accelerated pace of local household registration population aging , Shanghai has increased the force of the population settling in , and has widened its scale at the same time. Viewing from the purposes and types , the ingoing population is chiefly from pursuing a study or returning to their offspring. The Shanghai household registration system does not play much role in the introduction of talents or employments types. Therefore , Shanghai household registration access has not been set up with an overall openness and fairness mechanism , population migration management system and policy need further coordination. According to demand of national urban and rural harmonious development and requirement of sustainable development of Shanghai , it is necessary for Shanghai to appropriately enhance force of the population settling in and further complete guide policy of settling to local household registration.

**Keywords:** Immigration settled to local household registration; Household registration system; Policy on immigration; Migration management mechanism