

基于“六普”与“七普”数据的中部五省人口变化特征与规划应对

□ 占思思, 陈思伽, 胡瀨月, 冯楚芸, 孙昊

【摘要】文章基于“六普”与“七普”数据的对比,分析2010~2020年中部五省的人口变化规律。研究结果显示,中部五省(除河南省外)10年来人口呈正增长的地级市通常不超过6个,中部五省在“强省会”战略下,人口进一步向省会城市及都市圈近域集聚态势显著,省会城市与次中心城市的人口增量悬殊拉大,大量城市呈人口负增长态势。根据研究结果,文章提出在国土空间规划编制过程中,需夯实“七普”数据研究的基础性作用,加强人口—经济—用地—资源的适配性研究,结合“强省会”战略下人口负增长城市的成因,精准判定收缩城市的类型及提出国土空间规划应对建议;需依托人口集聚特点、增长动力及空间分布,对省会城市、次中心城市和地级市进行差异的城镇化模式引导。

【关键词】“六普”数据;“七普”数据;中部五省人口变化;收缩城市;国土空间规划

【文章编号】1006-0022(2022)05-0021-07 **【中图分类号】**TU981 **【文献标识码】**A

【引文格式】占思思,陈思伽,胡瀨月,等.基于“六普”与“七普”数据的中部五省人口变化特征与规划应对[J].规划师,2022(5):21-27.

Characteristics of Population Change and Planning Response in Central China Based on the 6th and 7th National Population Census Data/Zhan Sisi, Chen Sijia, Hu Binyue, Feng Chuyun, Sun Hao

【Abstract】 The paper makes an analysis of population change rules in five central China provinces during 2010 and 2020 based on the 6th and 7th national population census data. The results show that less than 6 cities' population in the region (except Henan province) have grown in the past decade, population agglomeration towards provincial capitals and their metropolitan areas is distinctive under strengthening provincial capital strategy, the disparity between provincial capitals and secondary cities is widening, and most cities' population is experiencing negative growth. The paper proposes the 7th national population census shall play a fundamental role in the compilation of territorial space planning; the study on the compatibility of population, economy, land use, and resource shall be strengthened; recognizing the types of shrinking cities and making spatial strategies based on the reasons of negative growth; a disparate guidance for provincial capital, secondary cities, and prefecture cities shall be formulated based on their population agglomeration, driving forces, and spatial pattern.

【Key words】 The 6th national population census, The 7th national population census, Population change in five central China provinces, Shrinking cities, Territorial space planning

0 引言

“七普”数据显示,2020年我国总人口为14.1亿人,2010~2020年我国人口年平均增长率为0.53%,人口由高生育率、高增长率向低生育率、低增长率转变。全国人口变化呈现3个空间规律:一是人口向区域中心城市尤其是都市圈集中,近域化转移态势明显^[1];二是大量中部与西部地区城市常住人口呈负增长态势,城市呈收缩发展趋势;三是全国人口低增长态势下,省

际和省内人口迁移流动呈此消彼长趋势,区域人口争夺趋于零和博弈,“城—城”迁移规模扩大^[2]。

从国土空间规划编制来看,省级国土空间规划编制通常会贯彻“强省会”战略思想,发展用地向省会城市倾斜;从市本级诉求来看,市级国土空间规划普遍要求用地资源向市辖区倾斜。国土空间规划编制需考虑人口变化带来的影响,深入分析不同层级城市(包括“省会—市—县—镇”)对人口的吸引力及经济发展动力,以及自然资源禀赋情况,对于该城市是内涵式

【作者简介】 占思思,高级规划师,注册城乡规划师,现任职于中国城市规划设计研究院深圳分院。

陈思伽,规划师,现任职于中国城市规划设计研究院深圳分院。

胡瀨月,规划师,现任职于中国城市规划设计研究院深圳分院。

冯楚芸,规划师,现任职于中国城市规划设计研究院深圳分院。

孙昊,中国城市规划设计研究院深圳分院规划四所所长。

精明增长还是适当收缩发展,是支持中心城区做强、做大还是培育县城、重点镇发展,需结合人口分布与变化特征提出针对性的规划建议。本文以我国中部五省(河南省、湖北省、安徽省、江西省、湖南省)为例^①,从对比“六普”与“七普”数据着手,分析我国中部五省人口变化特征,并提出国土空间规划应对建议。

1 从“六普”与“七普”数据看中部五省人口变化的整体特征

1.1 中部五省人口的总量变化趋势特征:全省人口总量微增,省会城市人口总量剧增

从两次人口普查的常住人口总量变化来看,人口进一步向经济发达的东部地区及城市群、都市圈集聚。就分区域特征而言,东部地区、西部地区人口所占比重有所上升,中部地区人口所占比重下降显著。相较于西部地区的人口回流趋势突出,中部地区的流动人口虽然回流意愿较高^[3],但是受长三角、珠三角快速发展的影响,人口外流现象依旧突出,从“六普”到“七普”,中部地区人口占全国人口比重下降0.79%。与此同时,中部五省省会城市人口增长快于全省人口增长,中部五省省会城市人口累计增加1 263万,其人口增长率比全

省人口增长率高出34%(图1)。中部省份实施“强省会”战略的初衷是吸引跨省流出人口回流,增强特大、超大、大城市对当地人口的吸引作用,这一战略实施后取得了显著成效。

1.2 省内人口呈正增长和负增长的城市情况:负增长过半,空间变化显著

从两次人口普查数据来看,2010~2020年全国平均人口呈正增长的地级市比例为57%。东南沿海发达地区人口呈正增长的地级市比例高达70%以上,人口净流入显著,广东省、浙江省的人口净流入量分别达到3 000万和1 000万,人口呈正增长的地级市比例分别为71%和100%。中部五省省内城市人口仍以负增长居多,对于大部分省份而言,人口呈正增长的地级市比例集中在30%~46%,人口呈负增长的地级市过半。除河南省外,中部其他省份人口呈正增长的地级市通常不超过6个。在中部五省中,湖北省的人口负增长形势最为严峻,12个地级市中有8个地级市的人口在两次人口普查之间呈现负增长,负增长比例高达67%。相较于东部地区,中部地区人口流出严重,是长三角外地流入人口的重要来源地,中部五省人口净流出量均位于全国前十,尤其是河南省和安徽省,

人口净流出量位于全国前列,是人口输出大省,人口净流出量均超过1 000万,人口流出压力大。

2 中部五省人口空间分布变化特征与趋势

城镇等级变化规律反映了各层级城市的变化特征与规律,从2010年、2020年中部五省各等级城市的分布情况可以看出,人口在100万以上的大城市及特大城市数量显著增加,人口在50万~100万的中等城市数量略有减少,人口在50万以下的小城市数量明显减少(图2)。从“六普”到“七普”,中部五省人口空间分布变化呈现出以下规律:①“强省会”战略下,以省会城市为中心的都市圈集聚效应进一步增强;②次中心城市的摇摆性与不确定性增强;③中小城市人口外流进一步加剧,与此同时,部分特色型城市快速发展。

2.1 以省会城市为中心的都市圈发展情况:虹吸与外溢并行

从首位城市人口占比、首位城市人口增量占比、人口正增长城市分布特征来看(图3),与全国尤其是东部地区的多中心、网络化相比,“强省会”战略下中部地区的省会城市极化效应突出。

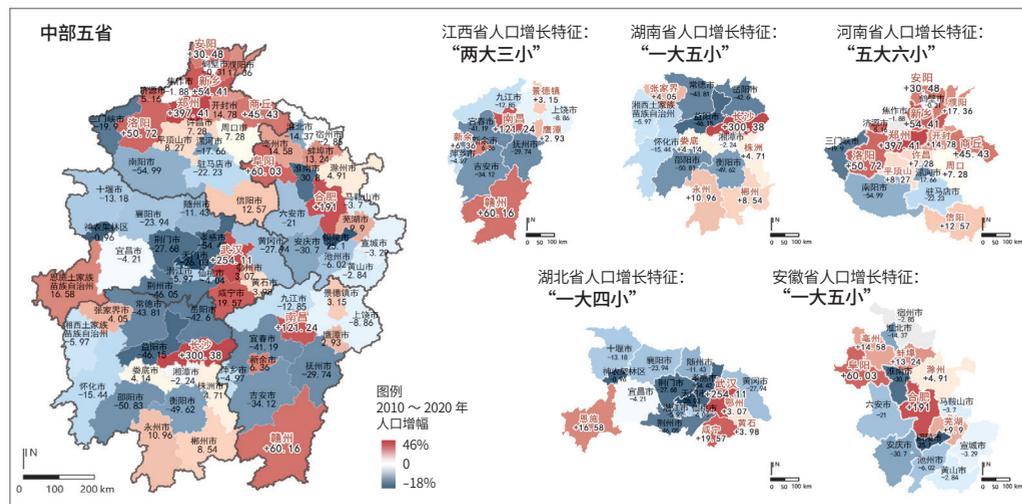


图1 2010~2020年中部五省人口变化情况
注:图中人口变化量单位为“万人”。

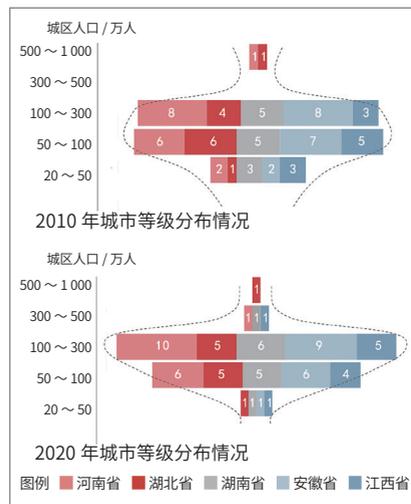


图2 2010年、2020年中部五省各等级城市分布情况

全国省会城市人口首位度^②较高为40%左右(西宁、银川、长春),人口首位度较低的为济南、南京、郑州,分别为9.1%、11.0%、12.7%。东部地区各等级城市发展相对均衡,广东省、浙江省、江苏省的省会城市人口首位度分别是14.8%、18.5%、11.0%,人口首位度平均增幅为15%,与已形成的多中心、网络化格局相适应,存在多个人口增长极。中部五省“一极独大”的特征进一步凸显,其省会城市人口首位度增幅高达30%,是东部地区省会城市人口首位度增幅的两倍。结合省会城市增长极发展情况,全国省份可分为单强核、多强核、无强核3种类型,中部五省为典型的单强核省份^[4]。在省会城市人口占省域人口比重为“1/4、1/2”的现象中,中部五省省会城市人口占省域人口比重介于1/4~1/2,占比高^[4]。

得益于“强省会”战略,“六普”至“七普”期间,中部五省省会城市发展全面增强,首位城市人口发展情况呈现出两大变化:一是部分省份省内首位人口城市“易主”。例如,阜阳、南阳是安徽省、河南省人口第一大市,且为户籍人口超千万的地级市(全国仅有5个地级市的户籍人口超千万),首次分别被郑州、合肥两座省会城市超越。二是省会城市人口增量远大于全省人口增量,出现省会城市人口增量倒挂现象。从“七普”数据来看,合肥、南昌、长沙、武汉的常住人口增量分别是全省常住总人口增量的1.2倍、2.0倍、2.1倍、4.9倍,人口向省会城市集聚态势显著(表1),即虽然全省人口增幅有限,大多呈现轻微增长态势,但是省会城市的人口增长迅猛,与全省人口增长呈倍数关系,且省内人口增长以点式增长为主。

在“强省会”战略带动下,中部五省省会城市的人口快速集聚,辐射能力不断提升,以省会城市为中心的都市圈加速形成。相较于东部发达地区,中部地区都市圈的发展水平相对较低,基本仍处于都市圈发展初期和中期阶段,且



图3 中部五省人口分布特征分析

表1 中部五省省会城市人口首位度、省内首位人口城市及省会城市人口增量倒挂情况

中部五省	“七普”			“六普”	
	省会城市人口增量是否倒挂	省会城市人口首位度 /%	省内首位人口城市	省会城市人口首位度 /%	省内首位人口城市
湖北省	是 (4.9 倍)	21.34	武汉	17.10	武汉
湖南省	是 (2.1 倍)	15.12	长沙	10.72	衡阳
河南省	否 (0.7 倍)	12.68	郑州	9.17	南阳
江西省	是 (2.0 倍)	13.84	赣州	11.31	赣州
安徽省	是 (1.2 倍)	15.35	合肥	12.53	阜阳

具体可分为极化虹吸和区域外溢两个阶段。①安徽省、湖南省、江西省以省会城市为中心的都市圈建设处于极化虹吸阶段,省会城市通过吸收周边城市的各类资源,强化自身地位。该阶段,广阔的都市圈腹地发展相对落后,城市辐射带动能力有待提升,人口流动上表现出向省会城市集聚的特征。例如,对于长株潭都市圈而言,长沙作为省会城市,人口增长300万,人口增量是全省人口增量的2.1倍,而长沙周边的城市如岳阳、益阳、邵阳、衡阳的人口数量均有6%~10%的跌幅,人口平均流失量高达47万。②湖北省、河南省以省会城市为中心的都市圈发展处于区域外溢阶段,省会城市不断转型升级,朝着更高端的方向发展,城市流日益加快、加密,资金、技术、管理等产生外溢,人口呈现都市圈核心城市与周边城市共同增长的格局。例如,对于武汉都市圈而言,武汉的常住人口增长迅猛,而其周边的城市鄂州、咸宁的常住人口也在增加,2010~2020年这两座城市的人口增长率排名位居第二位和第四位,增幅分别为7%和3%。其中,鄂州的人口增长与以省会城市为中心的都市圈的带动密切相关,其新增的3万人主要在

葛店。葛店与武汉东湖高新区仅有一桥之隔,得益于武鄂同城化,工作在武汉、生活在葛店的跨城通勤得以实现。随着武汉都市圈功能的外溢,湖北省最大的货运机场——鄂州花湖机场项目落地鄂州,促进了武汉部分生产基地功能向鄂州转移,都市圈一体化外溢发展态势初见雏形。

2.2 省域次中心城市发展情况: 微增与负增并举

不同于东部地区业已形成的多中心、网络化格局,中部五省历次省域城镇体系普遍为“一主一次”或“一主两次”格局。从2010~2020年中部五省次中心城市的人口增长态势来看,一方面部分次中心城市的人口微增,与首位城市人口增量有一定差距。例如,洛阳人口增加51万,为郑州人口增量的1/8;赣州人口增加60万,为南昌人口增量的1/2;芜湖人口增加9.9万,为合肥人口增量的1/20。另一方面,部分次中心城市的人口呈负增长,如衡阳、襄阳的人口分别增长-49万、-24万,与长沙、武汉的人口集聚能力差距较大。中部五省在“强省会”战略下,人口向省会城市集聚的态势显著,越靠近省会城市,

表 2 2010 ~ 2020 年中部五省次中心城市的经济与人口发展情况

类别	湖北省	湖南省	河南省	江西省	安徽省
上轮省域城镇体系规划确定的次中心城市	宜昌、襄阳	岳阳、衡阳	洛阳、开封	赣州	芜湖
国家选定的省域重点城市	襄阳	衡阳	洛阳	赣州	阜阳
国家与省确定的次中心城市的重合度	一致	一致	一致	一致	差异
次中心城市经济与人口增长情况	经济高增长, 人口负增长	经济高增长, 人口负增长	经济低增长, 人口正增长	经济高增长, 人口正增长	经济高增长, 人口正增长

表 3 2010 ~ 2020 年中部五省人口呈正增长的城市一览

类别	湖北省	湖南省	河南省	江西省	安徽省
人口呈正增长的地级市数量	4 个	6 个	12 个	5 个	6 个
人口呈正增长的地级市占比	33%	46%	70%	45%	37%
人口呈正增长的省会城市	武汉 (25.97%)	长沙 (42.64%)	郑州 (46.07%)	南昌 (24.04%)	合肥 (25.65%)
人口呈正增长的次中心城市	—	—	洛阳 (7.74%)	赣州 (7.19%)	阜阳 (7.90%)、 芜湖 (2.80%)
人口呈正增长的地级市	咸宁 (7.95%)、 鄂州 (2.93%)、 黄石 (1.64%) 等	永州 (2.12%)、 株洲 (1.22%)、 娄底 (1.09%) 等	新乡 (9.53%)、 济源 (7.63%)、 商丘 (6.17%) 等	新余 (5.59%)、 鹰潭 (2.61%) 等	蚌埠 (4.18%)、 淮南 (3.01%)、 滁州 (1.25%) 等
人口呈正增长的特色型城市	恩施 (5.04%)	张家界 (2.74%)	—	景德镇 (1.98%)	—

注：表中标注增长率为 2010 ~ 2020 年“六普”到“七普”期间的人口增长率。

人口呈负增长的态势越显著。例如，长沙的人口呈迅猛增长趋势，湖南省内部分城市的人口呈微增趋势，而长沙周边的地级市人口呈大幅负增长趋势。通过比较中部五省的次中心城市（如赣州、阜阳、洛阳）可知，越远离省会城市的区域中心城市，才越有可能实现区域带动作用。

2020 年中央财经委员会第七次会议提出，要增强中心城市等经济发展优势区域的经济和人口承载能力。对于中西部有条件的省区，要有意识地培育多个中心城市，避免“一极独大”的弊端。从功能引导来看，国家“十四五”规划明确提出有效疏解特大、超大城市功能，

积极培育大中城市，促进超大、特大城市的生产制造、专业市场、三甲医院、高等院校等功能向大中城市疏解。从户籍政策来看，积极鼓励人口向常住人口为 300 万 ~ 500 万的 I 型大城市、300 万以下的城市集中，严控人口向常住人口在 1 000 万以上的城市集中。从国家政策来看，应从功能引导、户籍政策、配套实施保障上全方位引导区域中心城市的培育。

为扭转中部地区“强省会”战略带来的极化格局，国家层面从区域平衡的角度强化对省域次中心城市的扶持力度。2021 年国务院发布的《关于新时代推动中部地区高质量发展的意见》要求，除

发展省会城市外，在中部六省各选 1 座城市作为区域重点城市，作为除省会城市外省内的次中心城市，具体包括洛阳、襄阳、阜阳、赣州、衡阳、大同。其中，河南省、湖北省、江西省、湖南省、陕西省的重点城市与省内传统次中心城市一致，对于安徽省，国家结合区位及人口经济因素将重点城市调整为阜阳。国家在选定重点城市时有两个考虑因素：其一，将人口与经济吸引力作为重要考虑因素（表 2）。从省内来看，实现经济—人口双向高位增长的城市才能承担区域中心的责任。其二，对于重点城市的选择除了考虑其在省内的经济发展基础，还需要考虑其与省会城市的区域关系。从“七普”数据来看，中部地区大部分省会城市依然处于虹吸发展阶段，越靠近省会城市，人口负增长越显著，因此在选择重点城市时会考虑与省会城市有一定距离（300 km 以上）的城市，这样便于培育省域次中心城市以带动全省发展。

2.3 省域特色型城市发展情况：局部发展快速

人口呈正增长的城市除了包括省会城市、省域次中心城市等经济发展动力强劲的城市，还包括部分特色型城市（表 3）。例如，湖北省恩施、湖南省张家界、江西省景德镇 2010 ~ 2020 年的人口增长率分别达到 5.04%、2.74%、1.98%，这三座城市具有旅游型城市、边界型城市的显著特征。恩施、张家界位于鄂西、湘西等区域魅力风景带上，生态敏感脆弱、贫困发生率高。其中，恩施在 2000 ~ 2010 年为重度收缩地区，人口持续外流，随着旅游经济的发展、生态移民政策的执行，以及少数民族生育政策鼓励等的影响，其人口持续增长。景德镇作为人文特色城市，在世界瓷都的影响下，大量外来人口集聚从事陶瓷等艺术产业，形成“景漂”独特现象。从中部地区城市人口集聚动力来看，除需政策支持外，还需通过特色产业动能探寻人口集聚路径，提升城市吸引力。

3 基于“七普”数据的中部五省国土空间规划应对

3.1 清晰认识人口变化在国土空间变化中的基础性作用

3.1.1 耦合时间序列，提升人—地趋势预测的适配性

本轮国土空间规划非外延式扩张型规划，而是重构型规划，包括重构自然地理—空间适配性关系、人口与资源适配性关系、发展动力与空间资源适配性关系。人口是空间重构的重要基础，决定了城镇等级、空间资源如何调整。从国土空间规划编制的期限来看，其涵盖了未来15年，横跨“十四五”“十五五”“十六五”3个时间段的五年规划期限。从自然资源部对国土空间规划的编制要求来看，强调趋势预测法的重要性，需回溯15年，分析不同时间段城市人口、经济、用地的增长态势，为未来15年做出合理判断。对于用地指标分配，在城市发展需求高度不确定的情形下，若论未来15年态势，更加强调的是人均用地递减态势。随着过去城市总体规划的“人口本位”思路逐渐削弱、城镇开发边界与人口规模逐渐脱钩，对于人口变化在国土空间规划编制中如何发挥基础性作用，应对人口结构、人口分布有更清晰的认识，以便增强省级、市级、县级国土空间规划编制的科学性与合理性。在新发展时期需强调“集聚中的均衡”，实现经济和人口同步集聚，将经济与人口综合承载力提升作为空间治理的重要方面^[5]。

3.1.2 剖析人口负增长原因，精准判定省内收缩城市类型

对于人口呈负增长的收缩城市，应增强适配性。负增长是人口发展到一定阶段必然出现的现象，人口负增长具有隐蔽性、过程性、长期性和复杂性，既是数量问题，也是结构问题^[6]。2000～2010年全国有25%的市级地区出现人口负增长现象^[6]，2010～2020年中部五省出现负增长的市级行政区共有69个，出现负增长的市级行政区比例达到53%。

既往规划编制更多延续扩张型城市的规划编制思路，新时期应增强对收缩城市的研究，通过自然地理—人口经济空间分布—空间资源配置等线索探索差异化的内涵式增长路径。

当前，已有不同学者从多维视角对收缩城市的类型与成因进行了分类。例如，龙瀛等人从发生机制与演替路径角度将收缩城市分为资源型收缩城市、工业衰落型收缩城市、欠发达地区人口迁移型收缩城市^[7]；杜志威等人从资本流动视角对不同类收缩城市的成因进行了界定，如边缘地域对核心城市依附形成收缩、全球制造业转移导致工业城市收缩、郊区化进程引发城市中心地带收缩、地方制度响应失败造成城市收缩^[8]；周恺等人从空间角度将城市收缩分为区域型收缩、全域型收缩、局部型收缩3种类型^[9]。

针对中部五省人口负增长和收缩城市的新趋势与特点，从区位、产业、结构调整等角度可将中部五省在“六普”与“七普”期间的收缩城市分为4个类别，分别为大都市周边型、欠发达地区型、产业衰退型和结构调整型（表4）。其中，大都市周边型与欠发达地区型城市受“强省会”战略的影响显著；产业衰退型城市多为资源枯竭型城市，面临转型发展

要求；结构调整型城市是表象上为人口呈负增长而实际人口向城区、县城集聚的城市。针对不同类型收缩城市，需结合精明增长、精明收缩、零增长、负增长进行分层应对^[10]。大都市周边型城市应结合发展阶段，实现与增长核心的同城化；以生态保护为主的欠发达地区型城市应以减量发展为主；资源枯竭的产业衰退型城市应以盘活存量为主；结构调整型城市应促进增量资源的有效投放，以盘活乡村为抓手，通过流量挖潜引导城乡关系的转变。通过协调人地关系，转变城乡建设用地与人口的绝对脱钩、相对脱钩和反向脱钩状态，提高人口与土地城镇化的协调度和适配度^[11-12]。

3.2 聚焦人口变化态势，分层、分类引导差异城镇化模式

3.2.1 结合人口集聚特点，优化以省会城市为中心的都市圈的功能

对于中部五省而言，一方面需深入剖析省会城市及都市圈发展的阶段和影响。以省会城市为中心的都市圈周边的人口收缩城市应考虑错位发展。“强省会”战略作为中部地区省份重要的发展战略，其提出与实施最重要的考虑是通过做强省会城市，将人口与人才留在本省；通过高就业、高等级服务吸引更多外流人口回

表4 中部五省不同类型收缩城市及空间应对建议

不同类型收缩城市	具体城市举例 (2010～2020年人口增长率)	空间特征	应对建议
大都市周边型	河南省(焦作, -0.53%); 湖北省(孝感, -11.30%); 湖南省(益阳, -10.70%); 安徽省(六安, -4.57%); 江西省(抚州, -7.60%)	都市圈虹吸效应, 外围人口向中心城市流动, 导致外围城镇收缩	增强空间投放区域与战略重点地区的匹配性, 提升空间发展效率, 引导精明增长与集聚发展
欠发达地区型	河南省(驻马店, -3.07%); 湖北省(随州, -5.29%); 湖南省(怀化, -3.26%); 安徽省(池州, -4.29%); 江西省(吉安, -7.09%)	长期人口流失和经济衰退导致小城镇与乡村地区空心化	调整空间发展模式, 控制增量、盘活存量, 增强对空心村的土地整治
产业衰退型	河南省(鹤壁, -0.20%); 湖南省(衡阳, -6.95%); 安徽省(淮南, -9.23%); 江西省(萍乡, -2.68%)	由于经济转型、资源衰竭引起的市场变动及人口减少	通过工业遗产改造与城市更新引导城市产业升级, 寻求新的产业动能
结构调整型	河南省(南阳, -5.36%); 湖北省(襄阳, -4.35%); 湖南省(常德, -7.66%); 安徽省(铜陵, -16.05%); 江西省(宜春, -7.60%)	边缘地区县(镇)域出现收缩, 而市区人口持续增长	分层减量提质, 提升城镇化区域发展质量, 引导非城镇化区域人口收缩减量

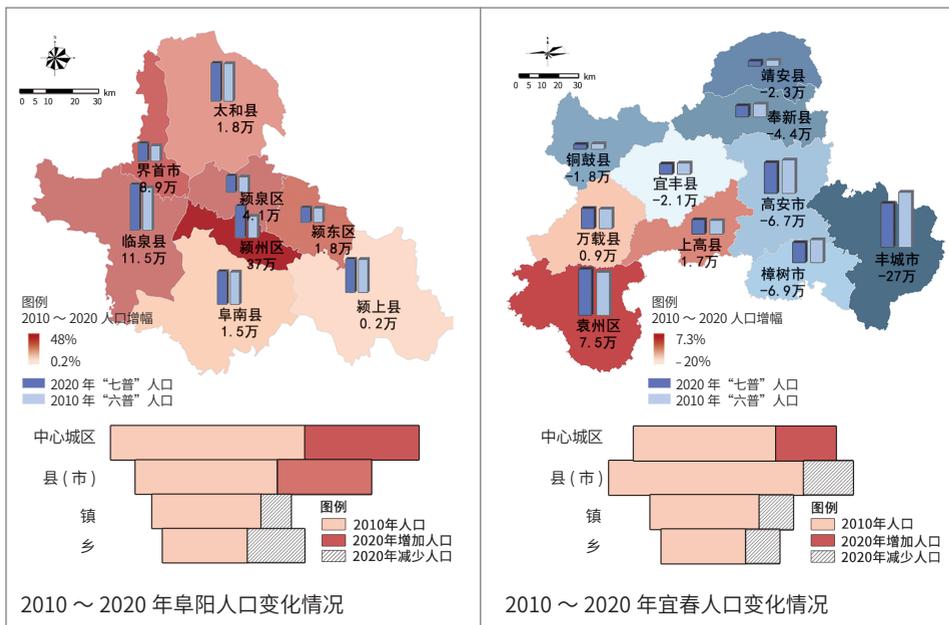


图4 2010~2020年安徽省和江西省部分地级市人口变化情况

流至本省，在“抢人”大战中保持优势。在城镇化率超过60%后，人口迁移由过去的长距离、跨区域迁移转向以近域、省内迁移为主^[13]。在国土空间规划编制过程中，在人地关系协调上，中部地区大部分省份除了新增能源、交通、水利基础设施与乡村振兴用地指标，对于常住人口呈大幅正增长的省会城市新增用地供给倾斜显著。为避免“强省会”战略下“一极独大”带来的省内资源过度虹吸的弊端，应当在省内有意地培育人口经济发展动力强、远离省会城市的中心城市以促进省内发展平衡，缓解中部地区发展不平衡不充分问题。同时，为解决省会城市的“大城市病”，应培育1小时通勤范围内的新城、新区，通过培育现代化都市圈促进共同发展与生态协同发展。除此之外，可通过省会城市的适当带动反哺省内欠发达地区的发展，通过产业帮扶、人才帮扶促进欠发达地区发展。例如，通过共建产业转移合作园区、建立创新产业转移利益分享机制增强区域深度合作。从完善用地供给角度来看，在省内健全增减挂钩结余指标有偿交易制度，鼓励省会城市、发展动力强劲城市对人口减少地区的结余指标进行有偿购买，支持该类地区的发展。

3.2.2 依托人口增长动力，合理确定省域次中心城市

结合省域内人口变化态势，重构省域城镇等级体系。从中部五省已编制的省域城镇体系规划来看，在1990~2020年的30年间中部五省普遍编制过2~3轮城镇体系规划，分别对应“四普”“五普”“六普”的人口基础。人口普查对当下省域城镇体系规划编制有重要作用，在确定省域次中心城市时需综合考虑“人口—经济”增长情况，积极培育大城市。从中部五省省域次中心城市的选择来看，不同于省内实施“强省会”战略发展的确定性，中部五省省域次中心城市的选择具有一定的不确定性、摇摆性和变化性。因此，需结合区域环境变化，根据“六普”与“七普”期间“人口—经济”实际增长情况，谨慎选择省域次中心城市，培育发展动力强的城市并做大做强，避免省域次中心城市的继续“摇摆”，以免造成省内资源的低效投入。例如，河南省、江西省及安徽省的洛阳、赣州、芜湖作为上轮省域城镇体系规划中确定的省域次中心城市，人口保持了正增长，从评估来看与省内实施战略相一致。而湖北省上轮城镇体系规划确定的次中心城市——襄阳、宜昌的人口集聚动力相对

较弱，需要从产业、空间资源投放上予以优化考虑。

3.2.3 夯实人口空间分布，增强地级市内部空间响应

从全国尺度来看，受到城市经济水平等因素的影响，不同地区人口呈现“城—城”的区域性流动趋势。选取安徽省、江西省人口呈正增长和负增长的两个地级市——阜阳、宜春作为研究对象，深入剖析其内部人口结构变化规律(图4)，可以发现，虽然表象上两个地级市的人口呈现“一正一负”增长(阜阳的人口增长60万，宜春的人口负增长40万)，但是从人口内部结构上来看这两座城市呈现出一定的相似性，即各区县更多呈现“城—乡”的结构性流动趋势，且“中心城区—县城—重点镇—一般镇”的人口集聚情况出现分异，从“六普”到“七普”，人口更加偏向于向高层级地区流动，乡村人口向中心城区和县城地区集中趋势明显。

相较于“五普”到“六普”期间，阜阳在“六普”到“七普”期间人口增长主体由县城转变为中心城区。2000~2010年阜阳33%的人口增长依靠县城，城镇发展以县城为主体。2010~2020年58%的人口增长在中心城区，乡村人口大量外流，空心化率达到40%以上。乡村建设用地和资源配置出现一定程度的闲置，与此同时，中心城区与县城周边出现城乡双栖等态势。顺应人口集聚规律，在规划思路，应由上轮强化县域发展调整为强中心发展思路，并增强“城—乡”结构调整，引导乡村建设用地减少、城镇建设用地精明增长，结合城乡双栖发展趋势，为中心城区及县城周边发展预留一定弹性。

宜春虽然在“六普”到“七普”期间全市人口减少40万，但是市辖区人口仍然增长了7.5万，约41%的流入人口来自周边乡镇，而环南昌都市圈的丰城、樟树、高安三市人口向更具有吸引力的南昌大量流出，人口负增长显著。近10年中西部大多数地级市内部的人口流动

呈现“乡村人口向中心城区、周边区县转移”的趋势,形成“快速扩张的中心城区与县城区、收缩型乡镇和空心村”的城镇化格局。

面对人口变化趋势不一样的中心城区、县城和乡镇,应当持续优化乡镇行政区划设置,引导收缩型的中小城市和小城镇“瘦身强体”,促进人口和公共资源向具备潜力与动力的城镇集中。根据“三区三线”划定的新要求,对于常住人口减少的城市,城镇开发边界按1.1倍控制;对于人口增长的城市,城镇开发边界按照1.3倍控制^③。从政策层面引导来看,强调新增城镇建设用地分配与人口增减规模挂钩。具体而言,针对不同地区,可探寻差异化的发展路径:

(1) 针对人口不断集聚的中心城区和县城地区,着重探索精明增长型规划编制方法。应依托发展动力明确城市空间的扩展方向,推动城乡建设用地规模精准落地^[14],以此强化产业功能和城市功能。结合中心城区所处的自然地理空间特征,应探索因地制宜的空间集聚模式。县级单元可结合所在区域的发展阶段,借鉴“强强联合”“强弱扶持”“抱团取暖”3种模式的发展规律,寻求区域协调发展的路径^[15]。

(2) 针对人口增幅较小的地区,着重探索存量型规划编制方法。挖掘低效用地,盘活存量用地,提高用地效率,促进人口空间分布与土地利用效率的协调。通过城市体检评估,增强人口与空间适配的时效性,当人口呈现快速增长或减少态势时,应及时调整空间投放供给量。

(3) 针对人口净流出的地区,着重探索约束型、减量型规划编制方法。避免收缩型地区的无效投资,划定因收缩而需要政策调整的“衰退区”,强化区县乡镇的土地整治,复垦低效建设用地,强化乡镇区县的生态价值功能。

4 结语

人口在空间上的流动与分布特征的

变化,本质上是经济社会变化在空间的投影,以及家庭、个人理性选择下的结果,而国家、省内政策资源的倾斜对个人的抉择产生关键性影响。近年来,国家层面对中心城市和城市群的发展高度重视,中部五省“强省会”战略的引擎作用日益凸显,省会城市对人口的吸引力不断增强。中部五省作为我国人口密集区,其人口的变化具有代表性,人口增长和流动趋势的变化会对未来国土资源的进一步配置产生深远影响。本文利用“六普”和“七普”数据探索中部五省人口变化规律,发现其人口呈现出进一步向省会城市及都市圈近域集聚,省会城市与次中心城市人口增量悬殊拉大的趋势。针对省会城市的人口虹吸现象,省内人口收缩城市如何发展,如何协调人地关系,以及如何重构自然地理—人口经济空间分布—空间资源配置的关系,是值得关注的。

从目前研究的不足来看,首先,除了“六普”与“七普”的对比,从数据追溯来看,还需结合“四普”“五普”数据对人口变化规律、城镇化变化规律进行更深入研究,进行分地域、分特征研究;其次,对于收缩城市,收缩的是城市还是乡村,在规划中如何清晰地正面回应人口变化趋势,是未来省、市、县国土空间规划编制中不可回避的问题,亟待增强相应领域的深入研究。□

[注 释]

- ① 《关于新时代推动中部地区高质量发展的意见》确定的中部地区六省含山西省,山西省在“六普”至“七普”期间人口整体呈现负增长,与其他中部五省“强省会”战略下人口增长“有正有负”差异较大,因此本文研究对象聚焦在中部五省。
- ② 省会城市人口首位度是指省会城市人口数量占所在省(区)人口总量的比重,以此反映人口在省会城市的集中程度。
- ③ “三区三线”划定规则仍在调整中,本文采用2022年4月版《自然资源部关于在全国开展“三区三线”划定工作的函》(自然资函〔2022〕47号),《全国“三区三线”划定规则》作为该函附件下发。

[参考文献]

- [1] 曹广忠,陈思创,刘涛.中国五大城市群人口流入的空间模式及变动趋势[J].地理学报,2021(6):1334-1349.
- [2] 林李月,朱宇,柯文前.城镇化中后期中国人口迁移流动形式的转变及政策应对[J].地理科学进展,2020(12):2054-2067.
- [3] 张华,刘哲达,殷小冰.中国跨省流动人口回流意愿的空间差异及影响因素[J].地理科学进展,2021(1):73-84.
- [4] 李铭,易晓峰,刘宏波,等.作为增长极的省会城市经济、人口和用地的集聚机制分析及对策建议[J].城市发展研究,2021(8):70-76,2.
- [5] 樊杰,郭锐.“十四五”时期国土空间治理的科学基础与战略举措[J].城市规划学刊,2021(3):15-20.
- [6] 张现苓,翟振武,陶涛.中国人口负增长:现状、未来与特征[J].人口研究,2020(3):3-20.
- [7] 龙瀛,吴康,王江浩.中国收缩城市及其研究框架[J].现代城市研究,2015(9):14-19.
- [8] 杜志威,李郁.收缩城市的形成与规划启示——基于新马克思主义城市理论的视角[J].规划师,2017(1):5-11.
- [9] 周恺,涂婊,戴燕归.国土空间规划下城市收缩与复兴中的空间形态调整[J].经济地理,2021(4):212-220.
- [10] 吴志强,温晓诣,刘馨,等.我国县城空间总体规划中存量发展实施路径选择[J].规划师,2021(17):52-58.
- [11] 杨青,蔡银莺.湖北省人口收缩城市的空间格局与类型识别[J].城市问题,2020(2):58-65.
- [12] 李效顺,曲福田,郭忠兴.城乡建设用地变化的脱钩研究[J].中国人口·资源与环境,2008(5):179-184.
- [13] 王凯,林辰辉,吴乘月.中国城镇化率60%后的趋势与规划选择[J].城市规划,2020(12):9-17.
- [14] 王梓懿,张京祥,李镐.空间政策分区的国际经验及对主体功能区战略完善的启示[J].国际城市规划,2020(4):1-14.
- [15] 秦静.尺度重构视角下我国县级单元一体化发展的分类研究[J].小城镇建设,2022(3):107-112.

[收稿日期] 2022-03-25