

DOI: 10.12120/bjutsksxb20190225

特大城市人口调控的再思考

王智勇

(中国社会科学院人口与劳动经济研究所,北京 100028)

摘要: 城市人口的增长与城市形态和产业结构演变有着密切联系,对特大城市人口的调控需要从两方面着手。一方面,随着城市形态的演变,特大城市已经由单一中心城市演变成多中心的大都市区和城市群,城乡劳动力市场的发展也突破了行政边界。另一方面,特大城市均已经完成工业化,转变成以服务业为主导的产业结构。这些变化使得特大城市的人口调控需要从其所在的大都市区和城市群范围加以考虑。借鉴 OECD 提出的城市功能区理念,基于普查数据和地理数据,文章构建了中国城市功能区体系。在此基础上,明确特大城市所在都市区的范围,并对一线城市为核心的大都市区人口演变进行分析。统计数据表明:一线城市北上广深的人口已经由快速增长转变为低速甚至负增长,人口规模也已趋于稳定。当前特大城市人口问题主要体现为结构不平衡,因此,特大城市人口调控的关键在于推动中心城区人口的疏解,促进人口空间分布的均衡。

关键词: 特大城市; 人口调控; 大都市区; 城市群; 人口空间分布

中图分类号: C 922; C 971

文献标志码: A

文章编号: 1671-0398(2019)02-0025-11

近年来,有关特大城市人口调控的研究日益增多,大致可以分成两派:一派主张按市场规律办事,即特大城市人口规模是市场自发形成的结果,特别是产业演变的结果,政府不应加以干预^[1];另一派则从政府管理的角度出发,认为资源有限,特别是财力不足,无法满足巨大人口规模所需的各种城市公共服务,并且随着特大城市人口规模的扩大,各种城市病日益突出,加大了政府管理的难度,因而政府应加以管理^[2]。然而,需要指出的是,现有绝大多数研究都仅从单一城市来看待城市人口规模问题;而现实情形是,随着城市的发展,城乡劳动力市场一体化进程加快,都市圈和城市群日益以新的形态出现,因此,特大城市人口调控的问题显然应突破原有的单一城市框架,把特大城市的人口规模纳入都市区和城市群的框架来考虑。

随着城市化进程的加速和全球化进程的深入,城市的组织形态和空间形式也在变化。大城市的发展,参照资源最优配置和环境功能整合的原则,在客观上构成了由中心城市及周边城镇相结合的都市圈,成为现代城市发展的一个新的空间单元,城市的竞争是以中心城市为核心的城市区域或城市集团的

竞争,而都市区(圈)也是全球化分工、合作以及竞争过程中的基本单位^[3]。换言之,城市化发展已进入更高的发展阶段——大都市区发展阶段,更加强调城乡融合发展和地域功能分工^[4]。从历史的角度看,二战以后,随着世界范围工业化与城市化的快速推进,以及不同层次、不同地域大中小城市产业结构的重塑和空间结构的优化,以大城市为主导的城市圈或城市群已逐渐发展成为各国经济发展的核心载体。综观世界,几乎所有特大城市的传统单中心结构趋向于消融,在更大的地域空间内逐步演化为多中心结构的都市区^[5]。在全球化的背景下,城市不再以个体的形式单独发展,而是以城市群这样综合发展的统一体的形式出现,并参与到区域竞争中。城市群在整个国家战略中有着举足轻重的地位。中国城市化与区域一体化的发展,特别是自2000年以来城市化的加速,促进了大都市区和城市群的发展。当今城市群已成为全新的国家参与全球竞争与国际分工的基本地域单元,其发展深刻影响着国家的国际竞争力,对国家经济持续稳定发展具有重大意义。经济全球化与区域经济一体化必然要求重视和加强城市群的发展^[6]。

收稿日期: 2017-07-13

基金项目: 国家自然科学基金应急管理项目资助(71641034);中国社会科学院创新工程项目资助(RKSCX2017014)

作者简介: 王智勇(1975—),男,江西会昌人,中国社会科学院人口与劳动经济研究所研究员,博士

中国共产党的十九大报告明确指出“以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局,加快农业转移人口市民化。以疏解北京非首都功能为‘牛鼻子’推动京津冀协同发展,高起点规划、高标准建设雄安新区。”就此,对于城市群的规划和建设问题被提到了重要的议程之上。实际上,自2015年以来,国家发改委就已经明确了京津冀城市群、长江中游城市群、长江三角洲城市群、海西城市群等诸多城市群规划,全国主要的特大城市均已被纳入各个城市群之中,并且作为核心城市驱动着城市群的发展。因此,对于特大城市人口调控问题,也势必需要从都市圈和城市群的角度来进行,实现特大城市人口经济的协调发展。

本文的安排如下,首先阐述特大城市与城市群的联系,其次运用国际通行的划分方法对中国的都市区加以划分,构建中国基本的城市群,然后,重点阐述以北上广深一线城市为核心的超级都市区人口与产业变化的关系,阐明人口随产业演变而变动且一线城市人口增长已经显著放缓的现状。最后,立足于城市群和都市区理念和规划,进一步阐述特大城市人口调控突破行政边界,遵循城乡一体化发展规律,重点在于疏解人口而非控制人口。在此基础上,提出了疏解特大城市人口的政策建议。

一、特大城市与城市群

城市群与城市密切相关,其以城市为基础,尤其是以大城市为核心,从某种程度上可以说是城市发展的高级形态。几乎所有的城市群问题都围绕着城市本身来展开,一切与城市有关的问题也必然会体现在城市群之中。城市群是新型城镇化的主体形态,在城镇化格局中具有“纲举目张”的独特作用。因此,在城市群规划中,要科学划定城市群范围,合理确定城市群及各城市的定位。城市和城市群的研究离不开最基本的定义,从另一角度看,这实际上也是城乡划分问题。只有明确了城市的定义,才有可能进一步划分出城市的核心区域和外围区域,构建都市区(圈)并在此基础上分析城市的影响范围和内部的人员、货物及资金的流向,从而逐步构建城市群。

对城镇化的不同理解和判断显然会带来不同的政策主张。在现今社会经济发展形势下,城市并非独立的区域,大都与周边区域保持密切往来,中心城市与周边区域密切相关而形成的区域常常被称为都市圈(区),是工业化与城市化发展到一定阶段的产物^[7]。国际上对都市圈(区)的划分标准通常主要

包括美国的统计标准、日本的通勤标准和英国的劳动力市场标准等^[8-9]。值得注意的是西方都市区界定中都有通勤人口这一项指标^[10]。国内学术界对都市区的认识有相当一部分强调其是一种城市功能地域,由具有一定人口规模的中心城市和与之有密切联系的周边城市、城镇或县域组成,并强调了中心和外围之间双向互动的经济联系^[11-12]。都市圈(区)在城市管理、城市规划等方面具有重大价值,但中国官方尚未加以界定。国内许多学者对都市圈(区)进行了广泛的研究,并借鉴国际划分标准对中国的都市圈进行了相应的界定^[13-20],得出了不同数量的都市圈。然而,国内现有研究偏重于大都市区的核心城市研究,而较少关注纵深区域^[21],尤其是没有采用国际可比较标准进行都市区界定。并且多数研究关注于一个中心城市对周边的影响,而现实中存在的情形往往是多个中心城市交织在一起对周边区域共同作用,形成城市群,这种情形无论是在京津冀、长三角还是珠三角都很典型。因此,系统地研究都市圈(区)和城市群,是当前中国城镇化发展的必然要求。

大城市,尤其是特大城市在信息经济时代具有明显的优势。一方面,要求工业化时代的各种产业经济要素向外扩散;另一方面,要求信息化时代的各种高层次经济要素向中心城市集聚,以推动城市结构的更新和重塑,从而加快大都市圈的演化进程^[22]。城市群这种区域性集中发展模式已被世界各国广泛采用,以克服国内区域经济发展中的各种障碍,尤其是在经济发达国家,城市集群化发展已成为区域经济发展的指导性战略^[23]。在后工业化时代,城市经济以服务业为主导,而服务业的发展必然会拉动中心城市功能的有序扩散,从而带动中心城市周边城镇经济的发展,为大都市区经济空间的形成奠定产业基石。日本城市群产业在城市群中呈现出圈层化的逆序分布形态。以东京城市群为例,城市群核心主要是第三产业,中间环状地带主要是第二产业,外圈层则主要是第一产业^[24]。

二、中国都市区和城市群划分

早在2014年,国家新型城镇化规划就提出要建设若干城市群,旨在持续推动地区经济增长,不过规划中并未明确城市群的具体构成。目前,已知城市群的划分来源于《全国主体功能区规划》,而城市群到底应该如何构成?这一问题始终没有得到深入的研究,但国家针对城市群发展的若干政策已经陆续出台,国家发改委自2015年起也批复了包括长江中

游城市群发展规划、哈长城市群规划和成渝城市群规划等多个城市群规划,然而这些城市群之间是否真的已经形成紧密联系尚缺乏学理的解释。都市圈和城市群在促进经济增长,带动地区实现产业升级和产业集聚等方面起着至关重要的作用^[25],科学合理的都市圈和城市群政策也势必会有效推动经济发展。城市群规划的实施将有助于打破行政区划限制,在城镇功能定位和产业发展方面实现合作共赢,在公共服务和基础设施建设方面实现共建共享,在资源开发和生态环境建设方面实现统筹协调。当前国内对都市圈和城市群的研究缺乏对中心城与外围地区之间的通勤率阈值和外围地区人口规模及密度标准等问题的深入研究^[4]。

城市化的过程通常被定义为城市人口相对于农村人口不断增长的过程。实际上,准确地定义城市和农村并非易事,因为城市与农村之间的界限往往并不明晰,城市与农村的犬牙交错使得情形更复杂。特别是要准确地定义城市边界,往往需要借助于复杂的手段,比如在发达国家采用遥感卫星影像来准确测算城市边界。在许多发展中国家,特别是中等收入国家,在界定城市的过程中,除了采用人口密度这一常用指标以外,还采用从事非农产业人口的比例等辅助指标来加以界定。因此,不同国家在考虑城乡划分时标准不一,这就使得国家之间城市化的比较难以进行。即使是按照单一的人口密度指标测量,城市化在世界范围内的差异仍然非常显著,因为各国城市和农村的密度标准显然不同。纵使在一个国家内部,由于城市区域往往会突破行政边界,但数据的统计却是基于行政边界,这使得城市间的比较依旧困难。

基于这样的一种现实考虑,在欧盟的支持下,经合组织(OECD)推出了“城市功能区”(Functional Urban Area, FUA)的概念,旨在提供一套标准化的城市测量方法,以便可以在国家之间比较城市的相关问题。这种方法强调的是城市的实际经济联系,而不是行政边界,因为影响城市之间相互作用的主要因素包括距离、网络、引力以及活动偏好^[26]。考虑到国家和地区之间的现实差异性,OECD的“城市功能区”在不同国家之间有不同的门槛值,但在其他方面基本相同,从而使得国家之间的比较成为现实。城市功能区主要考虑人口密度、人口规模和通勤模式,因而,关注的重点是一体化的城市劳动力市场,即城市的中心区域与周边区域之间是否存在着密切的经济往来,这种经济往来通常可以通过通勤流加以测量。

OECD提出的城市功能区划分有3个关键步骤,归结起来,主要有以下方面。

第一步,确定核心区。通过格网(grid)人口数据来确定城市核心区。城市核心区由相邻的市镇构成,这些市镇至少有50%的人口都生活于高密度聚集区内。高密度聚集区定义为由人口密度至少1500人/km²(美国和加拿大由于地广人稀,这一标准降为1000人/km²)且总人口至少50000人(日本、韩国和墨西哥由于人口密集,这一标准提高为100000人)的相邻公里格网组成。

第二步,合并核心区。在通勤数据的基础上,把不相邻的核心区纳入相同的城市功能区。若2个城市核心区任意一个的劳动人口有超过15%在另一个核心区工作,则可以认为这2个核心区是一体化的,可以归入同一都市区内(多中心城市也纳入考虑范围)。城市功能区的划分恰恰认可了多中心城市一区域的组织形态。

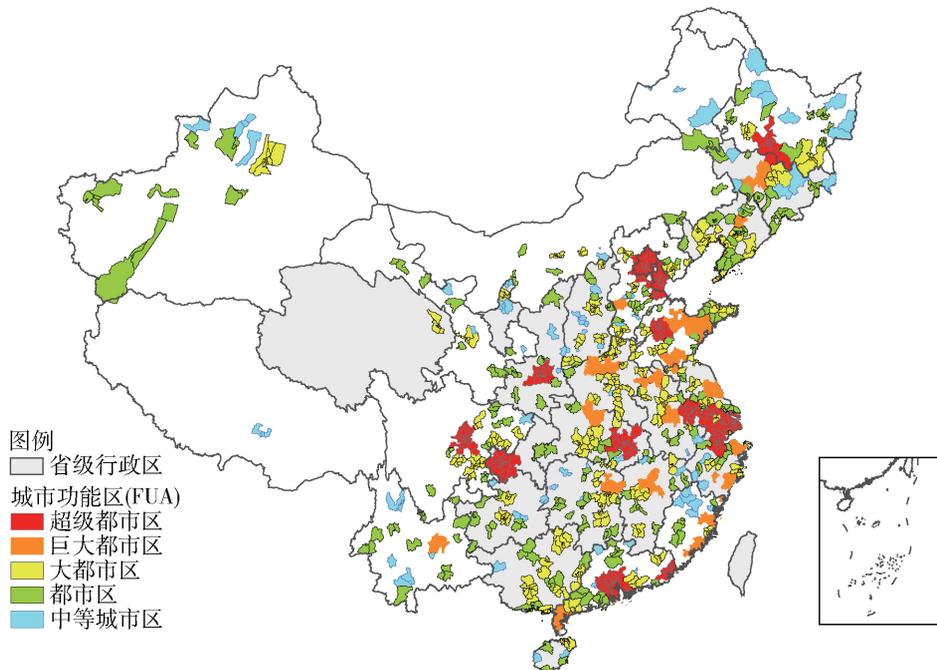
第三步,确定城市外围区。在核心区以外,城市劳动力市场的“劳动力来源区”由那些把15%或以上劳动力输送到核心区就业的市镇组成。围绕某个单一城市功能区的市镇将被纳入考虑范畴,而那些不相邻的市镇则加以舍弃。

可见,城市功能区是由核心区和外围区构成的,而外围区往往可能会突破行政边界。这种方法也使得确定一个城市功能区是单一中心还是多中心成为可能,不仅如此,也有助于确定城市集中的程度。正是由于能够更好地测量城市化的进程并方便国际比较,一些研究逐渐转向了中国的城市功能区划分^[27-28]。不过,对于城市区域的划分标准仍旧是一个难点,尤其是如何来根据通勤数据确定核心区和外围区,主要的障碍在于中国并没有现成的通勤数据可用,不仅如此,公里格网人口数也无法获得(尽管通过拟合的方式可以近似地获得,但结果并不准确)。

城市,尤其是大中型城市与其周边区域的密切联系是中国经济发展和城市发展中一个不争的事实。这种现象也充分体现了城市体系的基本特征,即城市与城市之间存在着人员、货物、资金和数据的密切往来。都市圈是一个具有综合功能的特大城市,以其强大的辐射功能带动周边大中小城市发展,从而形成具有一体化特征的城市功能区^[29]。综合国际经验看,通勤区背后所蕴含的统一劳动市场才是都市区的本质之所在^[10]。然而,人们居住与工作的距离不可能无限地拉长,因为通勤的成本制约着这一距离。换言之,即使没有通勤数据,仍旧可以依据

人口密度、交通条件和地形地貌特征来测算出一个合理的通勤距离,从而估算出每个城市的通勤区域,对中国而言,这也是目前情形下的一种次优选择。

通过细致的计算和基于最大信息基础上的判断,本文得到全国范围内的城市功能区划分结果,其在全国的分布如图1所示。



资料来源:作者基于第六次人口普查数据利用 ArcGIS 绘制

图1 中国城市功能区划分结果

从图1可以看到:都市区的分布在空间上呈现非常不均衡的格局,华北、东北、山东、江苏、广东等区域的都市功能区很密集,广袤的西北地区则较少有城市功能区。东北三省过去作为中国的重工业基地,在发展重工业的同时,由于铁路和公路网的修建与完善,人口的集聚促成了大量城市的兴起和发展,使得东北三省成为中国城市最为密集的区域。东部城市功能区带动经济增长的效应已经在过去的30多年间得到充分体现,而西部缺少城市功能区,这可能是经济发展缓慢的一个主要原因,甚至与东部地区差距日益扩大的特征也同在过去30多年间得到印证。由此可见,城市和城市功能区在促进地区经济增长中的作用非常显著。图1还显示:目前国家制定的城市群和城市带规划(京津冀城市群、长江中游城市群、成渝城市群、长三角城市群和珠三角城市群)全部都位于城市功能区中,但已有的规划显然没有把全部城市功能区包括在内,例如,新疆和云南等地区的城市功能区都没有被纳入国家城市群的规划之中,这意味着在已有规划之外,还应制定出适当的政策来促进城市功能区的发展壮大,进而推动区域经济增长。

明确中国的城市功能区在很大程度上相当于明确了中国的都市区(圈)和城市群,这使得中国的新型城镇化建设有了更加清晰的抓手。在经济全球化大背景下,城市群已成为一个国家经济发展中最具活力和潜力的增长点,是国家参与全球竞争和承接产业转移的核心地域单元^[30]。在当前全球经济低迷的国际环境下,中国经济处于中等收入阶段之际,通过城镇化建设来推动区域经济发展是当前中国经济社会发展的一项重大决策。明确并制定合理的城市群发展战略是其中一项重要内容,而城市功能区的划分,则给决策参考提供了坚实可靠的理论支撑和数据基础。

城镇化非常重要的格局是大中小城市和小城镇要协调发展,以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局,有利于促进区域协调发展。城市群是城市发展的高级形态,但城市群绝不仅仅是城市的简单相加,而是通过城乡一体化的加深而产生集聚效应。根据国家统计局数据,2015年,京津冀、长江三角洲、珠江三角洲三大城市群,以5.2%的国土面积集聚了23.0%的人口,创造了39.4%的国内生产总值^①,成为带动中国经济快速增长的火车头,也是

① 数据来自《中国统计年鉴2016》,经作者计算所得。

参与国际经济合作与竞争的主要平台。

三、基于大都市区和城市群之上的特大城市人口规模再思考

城市功能区的划分,也为研究中国的城市体系和城市规模提供了很好的数据基础。有关中国城镇化过程中不同规模城市的发展战略一直存在争议,即到底发展何种规模的城镇对中国来说是最为有利的。有研究提出:城镇化优势正在从特大城市向中型城市转移,中国的城镇化以发展中型城市为主将带来更大效益^[31]。有的研究甚至将优化的城市规模定位于人口 250 万~700 万的中大型城市与大城市^[32]。《国家新型城镇化规划》(2014—2020 年)中提出了“严格控制大城市规模 积极发展中小城市”的思路。如前所述,城市并非是独立的个体,而是与周边形成一体化劳动力市场的一个整体,因而谈论城市规模问题,采用城市功能区比城市本身更具有合理性。

从图 2 可以看到,从城市功能区的角度看,中国的大城市并不像人们想象的规模那么大,甚至可以说,尚未达到其应有的理论值,相比之下,中国的中等规模城市功能区比较符合预期,而中小城市功能区则呈现略有过多的趋势。从 2000—2010 年,超大型城市功能区有了进一步的发展,而中等规模及以下的城市功能区基本保持不变,但即使如此,超大型都市区仍然在理论预期线之下,未达到应有水平。因而,可以说,当前中国的超大型都市区仍需要充分

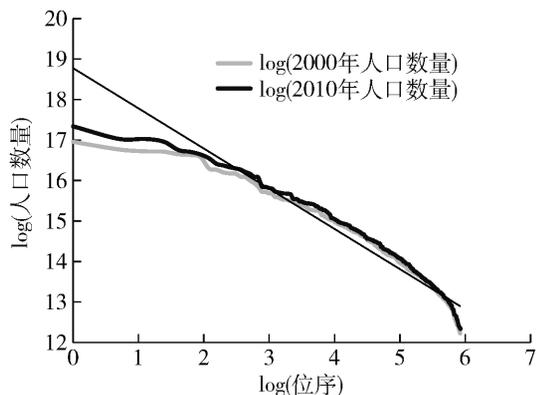


图 2 中国城市功能区规模—位序

发挥他们在集聚人口和经济方面的强大吸引力。

具体到北京、上海、广州和深圳这 4 个城市,国家明确规定了其人口规模的上限,如果联系到各自所在的城市功能区和城市群,那么人口规模控制就需要有另一番考虑。

由图 3 可以看到,北京大都市区并不仅仅是北京市的行政边界范围,而是包括了河北和天津的一部分市县。

同样,上海大都市区边界也不仅仅限于上海市行政边界,而是包括了江苏和浙江的一部分市县,如图 4 所示。

而广州大都市区和深圳大都市区同样突破了各自的行政边界,而且 2 个大都市区紧密地联系在一起,如图 5 所示。

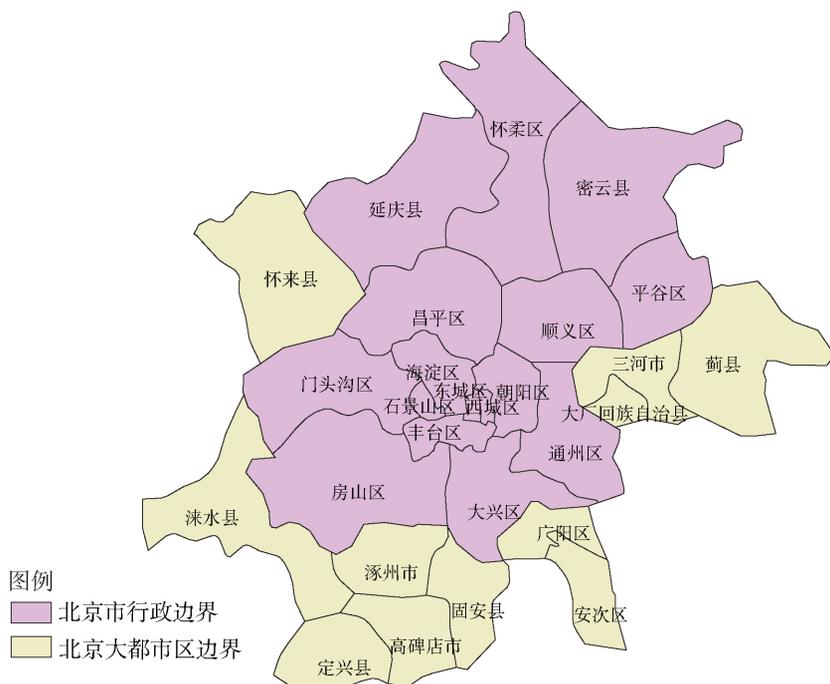


图 3 北京大都市区边界

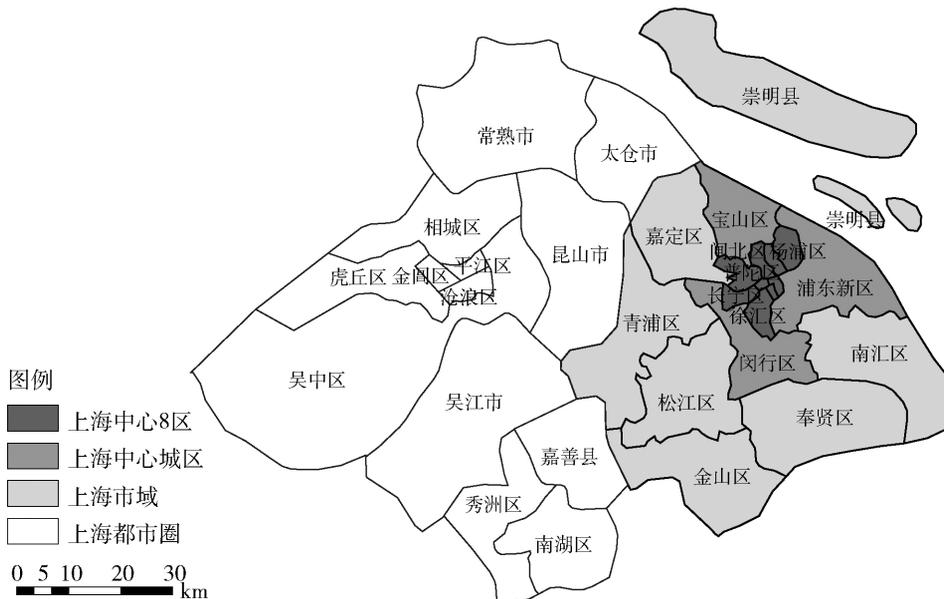


图4 上海大都市区边界



图5 广深大都市区边界

由表 1 可以看到,截至 2010 年,在以一线城市为核心的四大都市区中,广州、北京和深圳 3 个大都市区的人口规模基本相当,而上海大都市区人口规模明显高于其他 3 个大都市区。人口密度最高的是深圳,其次是上海,而北京人口密度最低。如果北京、上海和广州大都市区都按深圳大都市区的密度标准计算,那么其人口将分别达到 6 367.84 万人、3 739.08 万人和 5 767.11 万人。从这个角度看,北

京和广州大都市区都还有很大的人口聚集空间,这也与北京和广州大都市区拥有较大的面积密切相关。值得注意的是,北京大都市区的北部和西部为山区,这些区域不可能承载与平原地区一样的人口。如果按照上海大都市区人口密度的标准计算,那么广州和北京大都市区的人口将分别达到 5 244.96 万人和 5 791.296 万人。同样地,相比于现有的人口数量,北京和广州大都市区都还有很大的人口聚

集空间。

如果把一线大都市区放在全球范围内加以比较,可以看到,其人口密度明显低于东京和首尔都市圈,其中北京和广州还没有达到纽约和伦敦都

市圈的人口密度标准。如果按照纽约都市圈人口密度的标准计算,那么广州和北京大都市区的人口将分别达到 3 919.67 万人和 4 327.96 万人(见表 2)。

表 1 北上广深大都市区面积与人口比较

都市区	涵盖县 区数量/个	面积/ km ²	户籍人口/万人		常住人口/万人		人口密度/(人·km ⁻²)		人口增长/%	
			2000 年	2010 年	2000 年	2010 年	2000 年	2010 年	户籍	常住
上海大都市区	32	15 181	1 895.3	2 366.0	2 316.5	3 401.0	1 526	2 240	24.8	46.8
广州大都市区	26	23 415	1 414.4	1 595.4	1 924.0	2 496.8	822	1 066	12.8	29.8
北京大都市区	29	25 854	1 585.3	1 772.6	1 833.0	2 490.7	709	963	11.8	35.9
深圳大都市区	11	9 445	486.3	691.6	1 705.3	2 326.2	1 805	2 463	42.2	36.4

数据来源:作者根据划分结果和五普六普数据计算

表 2 世界主要大都市圈人口、土地比较

区域	土地面积/km ²	人口/万人	人口密度/(人·km ⁻²)
上海都市圈	15 035	3 522(2014 年)	2 343
北京都市圈	25 996	2 491(2010 年)	963
广州都市圈	19 272	2 497(2014 年)	1 296
深圳都市圈	7 948	2 393(2014 年)	3 011
东京都市圈	8 592	3 497(2010 年)	4 070
首尔都市圈	4 673	2 245(2010 年)	4 804
纽约都市圈	9 882	1 654(2010 年)	1 674
伦敦都市圈	6 921	1 179(2010 年)	1 704
巴黎都市圈	12 089	1 169(2010 年)	967

数据来源:上海、深圳相关数据来自相应统计公报,北京、广州数据来自 2010 年人口普查资料,国外都市圈数据来自 OECD 官方网站

人口的变化在不同的大都市区之间既存在相似的特征,也有明显的差异,数据表明,2000—2010 年,四大都市区人口增长率基本相同,年均增长约 1.4%(见表 3)。然而,从大都市区人口增长的结构看,又有明显差异。北京和上海大都市区的人口增长以核心城市明显快于外围区域为特征,而广州深圳大都市区的人口增长呈现核心城市与外围区域趋同增长态势。此外,2010 年以来,北京和上海人口增长的态势明显趋缓,特别是 2016 年以来,人口增长非常有限。根据最新的统计公报,2017 年末,北京市常住人口 2 170.7 万人,比上年末减少 2.2 万人,下降 0.1%,为 2000 年以来首次出现负增长。2017 年末上海市常住人口为 2 418.33 万人,比上年末减少 1.37 万人。而广州和深圳人口增长的趋势则略有提升。这种差异在很大程度上源于由产业发展变化所引起的人口变化。以“十二五”期间一线城市二三产业增长情况看,广州和深圳的发展明显快于

北京和上海(见图 6)。不仅如此,广州和深圳作为大都市区的核心城市,其产业转型升级较周边区域快,而周边区域仍在大力发展第二产业,因而对外来人口会有更强的吸引力。

表 3 北上广深大都市区人口变化比较

区域	2000—2010 年人口	2010—2017 年人口
	年增长率/%	年增长率/%
北京	3.7	1.402
上海	2.8	1.259
广州	1.394	1.46
深圳	1.472	1.544
北京大都市区	1.431	
上海大都市区	1.469	
广州大都市区	1.404	
深圳大都市区	1.432	

数据来源:作者根据五普六普数据和城市统计公报计算

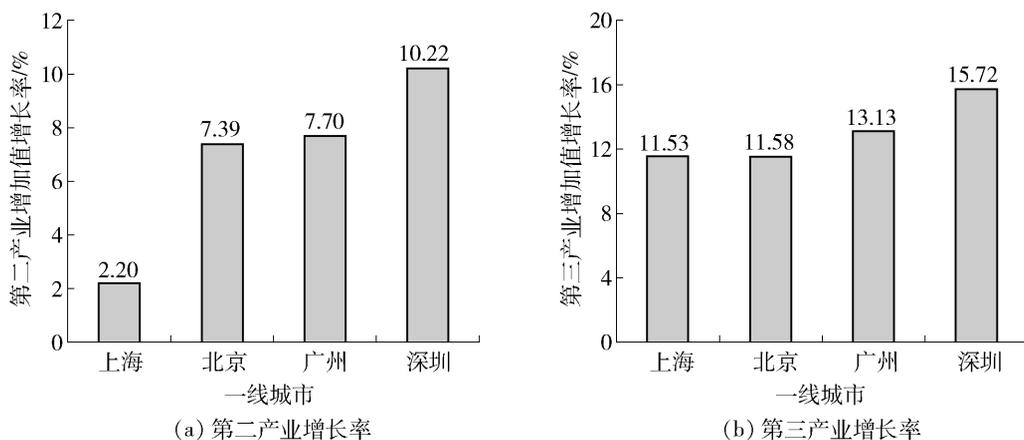


图6 一线城市“十二五”期间第二三产业增长率比较

同样位于珠三角地区,广州和深圳人口的变化情况却也存在明显差异,这种差异可以说与产业结构的变化有着密切关系。

从“六五”时期到“九五”时期,深圳人口增加迅速,年增长率远在广州之上,相反,广州的人口增长率从“七五”以来就保持了平稳的态势,虽然在“八五”时期也有相对较快的增长阶段,但总体上呈现递减的趋势(见表4)。

表4 广州和深圳人口增长速度比较

时间段	常住人口年平均增长速度/%	
	深圳	广州
“六五”时期	21.5	
“七五”时期	13.7	1.47
“八五”时期	21.8	1.49
“九五”时期	9.3	1.44
“十五”时期	3.4	1.42
“十一五”时期	4.6	1.44
“十二五”时期	1.9	1.38

数据来源《广州统计年鉴》和《深圳统计年鉴》

可以看到,深圳人口快速增长时期也正好是第二产业迅速发展和扩张时期,自2005年起,深圳第二产业比例呈现下降趋势,而人口的增长速度也随之明显下降(见图7)。

相比之下,广州市的第二产业自20世纪70年代末以来就呈现持续下降的趋势,故而其人口的增长也呈现稳步而平缓的增长趋势(见图8)。

由此可以看到,北上广深一线城市人口的增长已经达到顶峰,未来也不太可能会有人口的急剧增长,人口只会缓慢增长,甚至有可能转为负增长。正是从这个角度讲,对一线城市人口调控的必要性实际上正逐渐丧失。但以一线城市为核心的大都市区人口的增长仍有可能保持较快态势,特别是广州和深圳大都市区,由于其周边县市仍以第二产业为主导产业,故而在产业发展的过程中仍会吸引一定规模的外来人口。从另一个角度看,正是由于周边县市的发展,也给了核心城市人口疏解的渠道,即通过加强公共交通,特别是轨道交通来引导人口向外围区域转移。

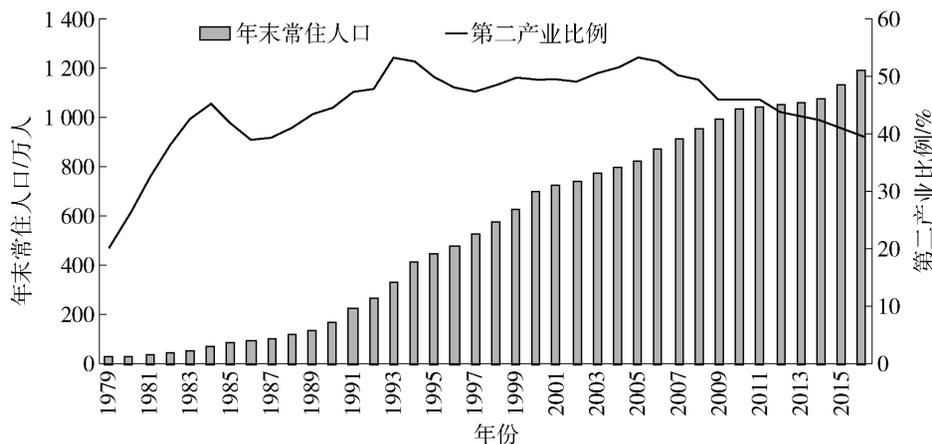


图7 深圳市第二产业 GDP 比例变化与人口增长

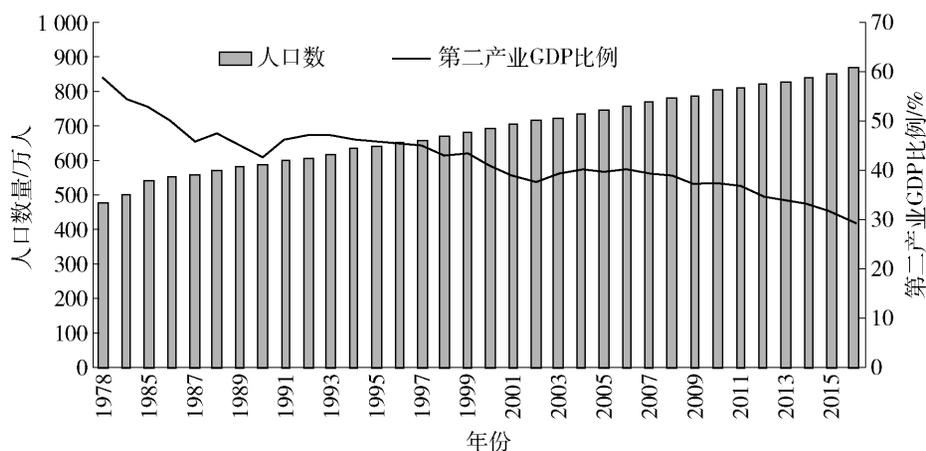


图8 广州市第二产业比例变化与人口增长

一线城市人口问题并非是总量问题,而是结构问题,即人口的空间分布严重失衡,这才导致了诸多的大城市病。如前所述,放眼全球主要大都市区,北上广深大都市区的人口密度并不高,尤其是与东京和首尔大都市区相比。但若仔细看大都市区的人口空间分布,那问题也就显现出来了。从人口分布的角度看,国际大都市均呈现从中心向外围扩张的态势,逐渐形成规律性的圈层空间结构。以纽约为例,纽约大都市圈由内而外分成4层,分别称为城区、内环、中环和外环,各层人口比例分别为37%、23%、28%和12%。伦敦都市圈分成内伦敦和外伦敦,人口比例分别为40%和60%。可见,中心城区人口比例以不超过40%为宜。但上海中心城区人口比例接近50%,北京五环内聚集的人口也接近50%,可见,中心城市聚集人口过多,这是许多大城市问题的症结所在。上海都市圈、上海市、上海中心城人口密度差异非常大,人口密度分别为2343人/km²、3814人/km²和16000人/km²。与人口密度较大的国内外大都市圈核心区域比较,可发现上海中心城(外环内)人口过密,其过密程度在全球居于前列。而中心城之所以呈现人口过密状态,原因主要在于城市功能和优质公共服务资源过度集中^①。

四、结论与政策建议

城市人口的变化与产业的演变密切相关,也与城市发展所处的特定形态紧密相连。在城市发展过程中,第二产业曾经长期作为城市经济发展的主要驱动力,第二产业的发展 and 壮大也吸引了大量的外来人口,而当城市转变为由第三产业主导时,外来人

口的增长日趋减少,城市人口规模达到顶峰或进入稳定期,因此,随着产业转型升级达到应有结构,特大城市的人口上限问题也无需过多担忧。而且,随着城市功能由单中心向多中心转变,由单一城市功能向大都市区和城市群转变,人口调控的思路也需要重新考虑,特大城市人口调控应基于大都市区和城市群,而不是基于单一城市。从大都市区的角度看,与国际主要大都市区相比,北上广深为核心的大都市区人口仍有较大增长空间,而人口从核心城市向外围区域疏散本身也是人口调控的一种顺势而为的积极思路。

大都市区的人口问题并非体现于总量,而是体现于结构问题,因此,采取积极的疏散举措,减少中心城区人口密度是当务之急。放眼于整个大都市区,特大城市应积极推进公共交通等基础设施建设,引导人口由中心城市向外围转移。大都市圈基础设施建设应以交通先行为主,公共资源合理空间配置为辅,适应疏散特大城市非核心功能的需要,促进人口从中心城区向外围区域疏散。特别是北上广深一线城市为核心的大都市区应立足于国际视野,打造一体化交通网络,形成城市群综合交通体系,重点是建设衔接好国家级通道,建立起便捷、高效的集疏运网络和完善的临空经济区交通体系^[33]。研究表明:仅仅改善交通而不合理配置公共资源,只会使人口更多地向中心城区集聚,只有两者相结合,才能有效疏散人口。值得注意的是,特大城市在向外扩张的同时,相应的公共资源和公共服务应适时跟进,合理配置,才能促进人口的空间优化。

特大城市人口疏散应努力促进职住平衡和产城

① 张车伟,王智勇,蔡翼飞.上海市人口调控研究[R].中国社会科学院人口与劳动经济研究所工作论文,2015.

融合,从而促进人口的均衡分布。郊区新城应积极承接产业转移,解决职住分离问题。在疏解特大城市中心城非核心功能的过程中,应发挥生产要素价格相对低廉优势,按照整体功能定位,积极对接核心城市产业转移,合理规划产业布局。选择在人口居住密度高且规模较大的区域,特别是条件较好的外围区域布置相关产业,吸引就业人口从中心城区向郊区新城和外围区域转移。加强新城和外围区域的公共服务建设和生态环境保护。要使新城发挥聚集人口的作用,不仅需要有足够的就业岗位、良好的交通条件,更需要有完善的教育和医疗、商业、休闲娱乐等公共资源和服务设施。为了实现新城的可持续发展,应建立完善的国土空间用途管制制度,注重提高土地的使用效率,推动能源生产和消费革命,促进绿色循环低碳发展,加强生态环境保护和治理,大力

发展循环经济,推进生态保护与建设。

对照已有的城市群发展规划,中国城市群的发展仍需要有更为细致的政策来推动。目前国家推出的城市群发展政策包括了比较突出的一些城市群,但并未把一些业已形成,且具有潜力成为有影响的城市群包括在内,而一些规模较小的城市群和都市圈对地区经济的发展具有重要作用,若能有相应的政策扶持,则势必会有力推动地区经济的发展。

采用城市功能区比采用按行政区划的城市来衡量城市规模更为合理,瞄准机制更为可靠。根据城市功能区的划分结果,中国的超级大都市区仍有一定的发展空间,国家仍需促进超级大都市区的发展,以充分发挥其在集聚方面的潜力,更好地发挥辐射周边区域的作用。

参考文献:

- [1] 张车伟,王智勇,蔡翼飞. 中国特大城市的人口调控研究——以上海市为例[J]. 中国人口科学, 2016(2): 2-11.
- [2] 江艇,孙鲲鹏,聂辉华. 城市级别、全要素生产率和资源错配[J]. 管理世界, 2018(3): 38-50.
- [3] 崔功豪. 都市区规划——地域空间规划的新趋势[J]. 国外城市规划, 2001(5): 1-4.
- [4] 王超深,靳来勇. 1990年代以来我国大都市区空间规划研究综述[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2018(4): 33-38.
- [5] 韦亚平,赵民. 都市区空间结构与绩效——多中心网络结构的解释与应用分析[J]. 城市规划, 2006(4): 9-16.
- [6] 林先扬,陈忠暖,蔡国田. 国内外城市群研究的回顾与展望[J]. 热带地理, 2003(1): 44-49.
- [7] 张京祥,邹军,吴启焰,等. 论都市圈地域空间的组织[J]. 城市规划, 2001, 25(5): 19-23.
- [8] 孙娟. 都市圈空间界定方法研究——以南京都市圈为例[J]. 城市规划汇刊, 2003(4): 73-78.
- [9] 张善余. 世界大都市圈的人口发展及特征分析[J]. 城市规划, 2003, 27(3): 37-42.
- [10] 孟晓晨,马亮. “都市区”概念辨析[J]. 城市发展研究, 2010(9): 36-40.
- [11] 周一星. 城市地理学[M]. 北京: 商务印书馆, 1999.
- [12] 宁越敏. 国外大都市区规划体系评述[J]. 世界地理研究, 2003, 12(1): 36-43.
- [13] 陈田. 我国城市经济影响区域系统的初步分析[J]. 地理学报, 1987(4): 308-318.
- [14] ZHOU Y X. The metropolitan interlocking region in China: a preliminary hypothesis [M]// GINSBURG N. The extended metropolis: settlement transition in Asia. Honolulu: University of Hawaii Press, 1991: 112-126.
- [15] 顾朝林. 中国城市经济区划分的初步研究[J]. 地理学报, 1991(2): 129-141.
- [16] 孙胤社. 大都市区的形成机制及其定界——以北京为例[J]. 地理学报, 1992, 47(6): 552-560.
- [17] 胡序威,周一星,顾朝林,等. 中国沿海城镇密集地区空间集聚与扩散研究[M]. 北京: 科学出版社, 2000.
- [18] 王德,刘锴,耿慧志. 沪宁杭地区城市一日交流圈的划分与研究[J]. 城市规划汇刊, 2001(5): 38-45.
- [19] 王国霞,蔡建明. 都市区空间范围的划分方法[J]. 经济地理, 2008(2): 191-195.
- [20] 张欣炜,宁越敏. 中国大都市区的界定和发展研究——基于第六次人口普查数据的研究[J]. 地理科学, 2015(6): 665-673.
- [21] 唐路,薛德升,许学强. 1990年代以来国内大都市区研究回顾与展望[J]. 城市规划, 2006(1): 80-87.
- [22] 曹传新. 国外大都市圈规划调控实践及空间发展趋势——对我国大都市圈发展规划的借鉴与启示[J]. 规划师, 2002(6): 83-87.
- [23] 王鹏,张秀生,国外城市群的发展及其对我国的启示[J]. 国外社会科学, 2016(4): 115-121.
- [24] 刘贵清. 日本城市群产业空间演化对中国城市群发展的借鉴[J]. 当代经济研究, 2006(5): 40-43.
- [25] 国务院发展研究中心“中国特色城镇化的战略和政策研究”课题组. 城乡空间边界划分的国际经验及启示[J]. 中国发展观察, 2010(7): 54-57.

- [26] FELLMAN J D. Human geography: landscapes of human activities [M]. Dubuque IA ,US: McGraw-Hill Higher Education ,2009.
- [27] KAMAL-CHAOUÏ L ,LEMAN E ,ZHANG R. Urban trends and policy in China [R]. OECD Regional Development Working Papers , /1 , Paris: OECD Publishing , 2009.
- [28] OECD. OECD economic surveys: China 2013 [R]. OECD Publishing , doi: 10. 1787/eco_surveys-chn-2013-en , 2013.
- [29] 谢守红. 都市区、都市圈和都市带的概念界定与比较分析[J]. 城市问题 , 2008 (6) : 19-23.
- [30] 方创琳. 城市群空间范围识别标准的研究进展与基本判断[J]. 城市规划学刊 , 2009(4) : 1-5.
- [31] 余壮雄,李莹莹. 资源配置的“跷跷板”: 中国的城镇化进程[J]. 中国工业经济 , 2014(11) : 18-29.
- [32] 余壮雄,张明慧. 中国城镇化进程中的城市序贯增长机制[J]. 中国工业经济 , 2015(7) : 36-51.
- [33] 潘昭宇,高胜庆,唐怀海,等. 国际枢纽: 北京新机场与京津冀协同发展战略[J]. 北京工业大学学报(社会科学版) , 2017(6) : 1-10.

Rethinking on Population Control for Megacities

WANG Zhiyong

(Institute of Population and Labor Economics , Chinese Academy of Social Sciences , Beijing 100028 , China)

Abstract: Urban population growth has a very close relationship with urban pattern and industrial structure. Thus population control for megacities needs to consider these aspects. As evolution of urban pattern , megacities have turned from single center cities into metropolitan areas with multiple centers , as well as urban agglomerations. Urban rural labor market has broken through administrative boundaries. Meanwhile , megacities have finished industrialization and changed into a service occupied structure. Those changes make it necessary for rethinking population control for megacities from an angle of metropolitan area and urban agglomeration. Using the definition of Functional Urban Area by OECD , based on population census data and geographic data , we constructed a system for functional urban area for China. Based on this system , we define the area of urban agglomeration for megacities. As indicated by statistic data , population growth in first tier cities has turned from high rate into low rate even negative rate , with population scale reaching a steady state. Population issues in megacities embody mainly in structural imbalance. Thus the key for population control for megacities is to promote population extraction from urban center so as to facilitate spatial balance of population distribution.

Key words: megacities; population control; metropolitan area; urban agglomeration; population spatial distribution

(责任编辑 李世红)