

199个人口流出地州市发展路径

来源: 澎湃新闻 添加时间: 2021-03-04 10:02:00 点击: 3632

导言: 本文选摘自作者发表于《开发研究》(2020年第4期)的论文:《中国人口流出的地州市城市发展研究》,有删节,经作者审定。

中国是一个人口大国,人口流动是社会、经济生活的重要内容之一,也是推进中国城镇化进程的重要力量。改革开放以前,受制于户籍制度,人口流动的规模很小。随着中国城镇化的快速推进,对农民进城限制的逐渐放宽,加上体制机制改革和东部沿海地区的快速发展,大批农村人口开始涌入城市,流向相对发达的地区,其中,大城市是经济活动的主要集中地,所以人口流向发达地区和大城市是十分正常的,生产要素向大城市集聚也是历史发展的趋势。但很多地区人口流出不断增加,使区域经济不协调问题愈加凸显,为此党的十九大报告提出“推进大中小城市和小城镇协调发展”。

本文重点分析人口流出地区的自然和经济特征,探讨通过促进区域中心城市的发展,减小人口流出的速度和数量,促进区域协调发展。

一、人口流出地州市及其城市的分布特征

人口是反映一个城市经济繁荣度的晴雨表,城市是在人口和经济活动的不断集聚中逐渐发展壮大的。中国幅员辽阔,区域经济发展不平衡是导致人口流动的主要原因。人口流出可从多层次考察,以省为区域基本单元来看,全国31个省、自治区、直辖市中,河北、安徽、江西、山东、河南、湖北、湖南、广西、重庆、四川、贵州、陕西、甘肃属于人口流出地区,总流出人口6931.02万人。但我们认为全国近三亿农业转移人口,一部分在本县县城和小城镇就业,一部分转向本省的省会和省内发达地市,还有一部分跨省转移至沿海发达地区,因此,以地级市、自治州、地区和盟进行人口流动考察更符合实际。

本文以包括地级市、自治州、盟、地区在内的322个地级行政区(以下简称地州市)为研究对象。除吉林、黑龙江、新疆的地州市数据为2019年度数据,其他数据均为2018年度数据,数据来源于各市的统计年鉴和统计公报、《中国人口与就业统计年鉴》、《中国城市建设统计年鉴》。

据测算,中国人口流出的地州市共有199个,占比为61.8%。其中东部地区46个,中部地区64个,西部地区77个,东北地区12个,分别占比23.12%、32.16%、38.69%、6.03%。人口流出地州市中,有12个为自治州,1个盟,其余186个为地级市。流出人口共计10967.86万人,其中东部地区2652.32万人,中部地区3725万人,西部地区3956.54万人,东北地区634万人,分别占比24.18%、33.96%、36.07%、5.78%。

通过分析,我们得出以下结论:(1)人口流出地州市中,以净流出人口低于50万的数量最多。(2)流出人口占所在地区总流出人口的比重低于2%的地州市数量最多。(3)人口流出地州市的城市规模普遍较小,以中小城市为主。(4)超过80%的人口流出地州市的中心城市常住人口占市域人口规模的比重低于20%。总体来看,人口流出的地州市普遍以小规模流出为主,大多数地州市净流出人口数量和占比都不高;人口流出地州市的城市规模普遍较小,绝大多数城市的常住人口占市域总人口的比重低于20%。由此看来,地州市的人口流出并非城市人口收缩,中国多数城市人口收缩的判断是错误的,把地州市看作城市是对公众的误导,是学术不严谨的表现。

经济规模小、城市经济发展滞后、缺少产业支撑、就业岗位少是导致人口流出的主要原因。人们为了更高的工资收入、更广阔的上升通道、更完善的基础设施和更优质的公共服务,而选择流向各方面条件更为优越的大城市是理性的选择。对于人口流出地州市来说,正确地认识人口流失,促进经济发展,找到提升城市人口集聚的根本途径,才是减少人口流失的关键。

二、人口流出地州市城市发展的困境

通过以上分析,我们知悉人口流出的地州市占半数以上,但流出人口数量并不太多,流出数量较多的地州市分布在中西部地区,即人口比较密集的中西部地区。人口流失的根本原因是城市吸引力太小,就业岗位不足,经济发展水平低。当然,大城市和东部发达地区的就业岗位多,收入高,吸引力大也是重要原因。人口流出的地州市城市发育不良的原因是多方面的。

1. 传统产业动能减弱,新兴产业动力不足

在经济发展方面，部分人口流出的地州市城市的发展依然依赖于钢铁、水泥等传统的第二产业，产业链条短、产品附加值低、能源消耗大、环境污染严重，主要依靠廉价的劳动力以及产品价格来占领市场。随着这些传统行业的产能逐渐过剩，市场竞争压力越来越大，原有的产品价格优势不再持续。除此之外，各地区的用工成本差距逐渐缩小，使得廉价劳动力的优势不再突出。

随着经济的不断发展，传统的第二产业正在逐渐被以先进制造业、高新技术产业为代表的新型第二产业所取代，对于依然依赖传统第二产业的中小城市来说，势必面临着新旧动能转换的问题。而大多数人口流出地州市的城市规模都较小，经济体量不大，缺乏资金、政策支持，产业园区和配套设施建设落后，承接大城市产业转移、发展先进制造业的条件较差。且企业大多呈零散化分布，缺少龙头企业带动，自主创新能力不强，科学技术含量较高的品牌较少等，使得中小城市短时间内难以实现新旧产能转换，经济发展速度始终滞后，就业岗位少，发展前景差，城市对人口的吸引力较低。

2. 基础设施建设滞后，公共服务资源欠缺

受限于财政因素，多数中小城市在基础设施建设上的投入有限。体现在城市的交通、通信等方面发展缓慢，不仅降低了本地居民的居住意愿，也限制了外来人口的流入意愿，同时还增加了企业的运输成本，严重制约了生产要素在城市的集聚，部分城市的发展面临“进不来，出不去”的困境，经济发展逐渐被边缘化。除此之外，基础设施建设的滞后还体现在对垃圾、污水、废气等的处理上，由于中小城市的废弃物处理厂的建设和运行缺乏资金支持，使其对污染物的处理效率远低于大城市，环保措施不到位，废水、废气等排放超标，生态环境日益恶化，城市生活环境变差，人们定居意愿降低。

随着收入水平的提高，人们对城市所提供的政治、社会环境等都有更高的要求，而中小城市的医疗卫生、教育、社会保障、养老、文化娱乐等公共事业方面的发展也相对滞后，城市公共服务水平与大城市有较大差距，难以满足当地居民的需求，影响人们的生活质量，是中小城市吸引力不强、竞争力弱的重要原因。

3. 省会城市和周边大城市的虹吸效应较强

省会城市或大城市的虹吸效应是导致周边地区人口流出的主要因素。由于省会城市在就业机会、基础设施、公共服务等方面都具有明显的比较优势，吸引周边地区人口、资本不断向此集聚，使得极化趋势日益明显，形成省会城市对周边地区的“虹吸效应”，再加上高速铁路等交通工具的快速发展，不仅改善了交通运输条件，也加大了人口的流动强度。人口持续不断地向特大城市或省会城市流入，使得其周边地区的城市发展缺乏劳动力支撑，也难以吸引要素集聚，经济发展日益陷入困境。

大城市往往具有更多的先天优势，或拥有区位优势，交通便捷，或拥有包括自然资源或政治资源在内的资源优势等。与大城市相比，中小城市往往不具备比较优势，尤其是大部分西部地区的中小城市更是如此。部分中小城市地处偏远，既远离港口、交通枢纽，不具备区位优势，同时自身基础设施建设落后，交通不发达，基础设施建设水平低。除部分城市以外，多数中小城市资源禀赋并不是十分丰富，产业结构单一、产业基础薄弱，现有的产业结构难以支撑劳动力的就业需求。种种因素使得这些地州市的经济发展速度缓慢，人口和资本流失严重。

4. 体制机制影响地州市中心城市的发展

与西方国家不同，大部分中国城市的资源分配受行政体制的制约，要经历从中央到地方、从上级到下级的层层分配。行政级别越高的城市拥有越多的政治资本，能够左右资源再分配的流向，在基础设施建设、人才吸引、投资激励等方面都更具优势。一般来讲除四大直辖市之外，省会城市绝大多数都是大城市或特大城市，其原因是利用其政治资源，促进要素聚集，而要素的聚集又会进一步推动省会城市的经济发展，从而产生“循环累积效应”。在“循环累积效应”的作用下，中小城市很难获得相应的资金支持和发展机会，导致大城市与中小城市在公共服务、基础设施建设、就业机会等方面相差悬殊。

除城市行政级别，地方政府选择性的短期行为也是影响中小城市发展的重要因素。大多地方政府官员出于自身利益的考量，或是选择“为官不为”，形式主义问题突出；或是选择“为所欲为”，由于地方官员的晋升机制主要由任职地GDP导向，而发展大城市取得成果的时间短、见效快，加上监督管理机制的相对弱化，促使地方官员为仕途升迁不顾长期和全局利益，不惜代价发展大城市，忽略中小城市的经济发展需求。如国务院批准的19个国家级新区，绝大多数在省会城市和直辖市，只有为数不多的在非省会城市，进一步强化了“一市独大”。近年来，国家建设部不断推出所谓的“国家中心城市”，进一步激发了做大做强省会城市的冲动，地州市的中心城市的发展受到抑制，空间格局愈加不合理。

三、人口流出地州市中小城市发展的路径与策略

作为连接大城市、小城镇和农村的重要纽带，中小城市在中国城镇化层级体系中有着“承上启下”的作用，在推进城镇化、疏解大城市功能、缓解“大城市病”等方面发挥重要的作用，对提高中国城镇化质量、加快城镇化的推进具有重要意义。《国家新型城镇化规划（2014-2020）》中也明确提出，“把加快发展中小城市作为优化城镇规模结构的主攻方向，鼓励引导产业项目在资源环境承载力强、发展潜力大的中小城市和县城布局”。合理引导人口和产业在中小城市集聚，提升人口流出地州市中小城市人口和产业吸纳能力，提高城市的吸引力和竞争力，是促进区域协调发展，也是推动中国城镇化道路高质量发展的重要途径。

1. 重视人口流出地州市区域性中心城市的发展

全国199个人口流出的地州市中，城市有374个，每个地州市平均拥有城市数1.87个，城市常住人口超过100万的只有35个（包括重庆），占比9.4%，其余都是中小城市。假设一个地州市拥有一个区域性中心城市，其中心城市多数也是中小城市。

人口流出地州市的中心城市的经济发展水平普遍较低，对人口和产业吸引力不足，如何增强人口集聚能力，提升城市的竞争力和吸引力，是突破当前发展困境的根本。未来应通过体制机制创新，加大对城市基础设施建设的资金支持，深化公共服务体制机制改革，提升公共服务水平，建设产业发展平台，集聚产业，提升城市人口和要素的吸引力和竞争力，促进区域性中心城市加快发展。

与世界其他国家有所不同，中国郡县制实行的历史最长。县作为基层行政机构历史悠久，但县域面积和人口规模较小，县城很难纳入小城市的序列。随着中国改革开放的深入以及城镇化进程的加快，经济要素加速向大城市聚集，小城市和小城镇的发展受限，经济增速相对滞后。新中国成立后，在省与县之间，增加地区一级，但只是作为省政府的派出机构，没有多少财权，改革开放后，实行地市合并和地改市，地级市才真正成为省与县之间的行政机构。地级市的区域范围一般1万平方公里左右，人口500万人左右，区域半径50公里左右，中心城市如果超过区域人口的20%，人口可超过100万人。但由于体制并未完全理顺，地级市仍囿于城市圈中，而与下辖各县若即若离，并未真正实现一体化，尤其是财政体制基本上是分割的，很多地级市的中心城市首位度不高，带动力不强。一些学者提出“撤销地级市”、“市县分治”或“省直管县”，是开历史倒车，与消除城乡分割、促进城乡融合的大势不合，也不利于产业和人口向中心城市集聚。要进一步明确，地级市不是城市，是包括中心城市与周边各县市的行政区。应在地州市范围内建立合理的城镇体系，区域性中心城市应是开放的并应具有一定的首位度，应采取措施，消除行政分割和城乡分割，将区域性中心城市由中小城市发展为大城市。

2. 加强基础设施建设，提高公共服务水平

城市的基础设施建设和公共服务水平是吸纳人口和产业集聚的硬实力和软实力，尽管为了吸引人才，各大城市纷纷发布人才落户、补贴购房等政策。但对于人口流出的地州市来说，解决人口流失不能只靠户籍制度改革，要从根本上提高经济发展能力，优化城市的基础设施建设和公共服务水平。要加快城市道路等基础设施的建设，并完善与周边各县的交通基础设施建设，实现城乡公共服务均等化，推进教育、医疗、文化、社会保障等公共服务体系的发展，解决农民工安置问题，建立住房的多元化供给体系，提高居民的归属感、幸福感，让人们在城市安居乐业。

值得注意的是，在现有的财税体制下，中小城市普遍面临事权、财权不对等的问题，地方政府财力有限，对基础设施和公共服务建设的资金投入也有限。要想破解这一难题，一方面要靠深化财税体制改革，加快研究和推进税收制度的改革，为城市政府创造更为稳定的收入来源，逐渐摆脱对“土地财政”的依赖。另一方面要鼓励民间资本积极参与城市建设，发挥市场在资源配置中的作用；推进公共事业的市场化运营，推进城市供水，供电，绿化建设等项目的公开招标，创新政府部门与民间企业的合作模式，让民间资本直接参与，特许经营；促进项目招投标的透明化、公平化，简化项目审批手续，给予参与企业相应的税收优惠；同时，要保证民企在公共事业建设与其他所有制企业的待遇公平化；对于那些投资回报较为稳定、投资规模较大、周期较长的项目，可先行试点，通过政企合作对其进行改造升级，最大程度地改善基础设施建设水平。与此同时，有条件的城市还可以选择发行债券等金融工具进行融资，扩大融资渠道。

3. 发挥成本优势，承接产业转移

目前，中小城市虽然与大城市还存在较大的发展差距，但却拥有要素成本、自然资源等优势，随着城市群的形成以及大城市的功能不断升级，城市群内的大城市面临产业结构转型升级，一些大城市的城市功能会逐渐疏解出来，中小城市应当利用好这一历史机遇，主动承接产业转移，完善基础设施建设，提高公共服务水平，积极引导符合行业准入门槛、资源承载力强、环境污染小的产业在中小城市布局。对中小城市来说，发展先进服务业等的优势不大，由于区位优势不断弱化和成本优势不断强化，承接大城市产业转移，形成以发展特色产业和先进制造业为主的产业结构是可行的。

除此之外，中小城市包括县城应当立足自身独特的文化底蕴、民俗风情、丰富的自然资源等优势，应集中精力发展特色产业、优势产业，对城市的特色资源不能做简单的原始开发，而要在加强品牌知名度、提升品牌质量等方面做文章，在国际、国内树立良好的品牌形象。

要发挥企业在打造特色产业中的主导作用，给予一定优惠政策支持，拓宽企业融资渠道。要强化地方政府的引领者、改革者和服务者的作用，改善营商环境，积极招商引资。积极推动行业协会的发展，加强企业之间、政企之间的沟通协作，通过政府有效引导、企业主导，社会其他主体积极参与，才可以共同推动特色产业的发展，加快中小城市的发展。

人口迁移的基本逻辑是人随产业走，人往高处走。产业的集聚必然会带来人口的集聚，只有形成了产业与人口的良性互动，才能为促进人口和产业向本地的城市流动，减少人口外流。

4. 打造产业发展平台，建设现代城市

所谓产业发展平台，就是政府为吸引产业聚集而规划建设的产业集聚区，有的谓之经济技术开发区，有的谓之高新技术开发区，有的谓之工业园区，还有的直接谓之产业集聚区。不管叫什么名称，其本质都是产业发展平台。通过规划建设，完善基础设施，优化投资环境，并为企业提供完善的服务。

建立产业发展平台的目的是：一是优化投资环境。既要改善投资的硬环境，又要改善投资的软环境。投资者的根本目的是为了取得收益，这是其发展壮大的根本保证，也是其生存的基本条件。新时期，招商引资、聚集产业仍是一些区域、一些城市加快发展的主要手段，但仅靠口号和热情是远远不够的，要靠营商环境的改善。政府要加大投入，投入精干力量，加强服务。二是推动

产城融合。通过开发区这一平台，让产业和城市有机地结合在一起。这里所谓的产业是第二产业，所谓的城市是商贸居住。开发区应依托城市，不能离城市太远，在发展工业的同时发展商贸居住。三是加快产业聚集。要走“集中发展、集群发展、集约发展”的新路子。开发区的主要功能是聚集产业，应通过开发区来吸引产业，开发区是聚集产业的平台，只要把产业聚集起来了，开发区的优势就能充分体现出来。

传统城市是政府和军队驻扎的地方，围绕政府和军队的需求服务业得以发展，所以级别越高，城市规模就越大，这就是省会城市比地级城市，地级城市比县城规模大的原因。现代城市是产业聚集形成的城市，产业聚集创造了就业岗位，人口聚集起来，形成越来越大的需求，服务业相应发展起来，规模便越来越大，小城市可发展成为中等城市，中等城市可发展成为大城市，不必依靠政府的级别就能够迅速发展起来。城市的发展要靠产业的发展，靠产业的聚集，现代化城市是随着产业发展起来的。（肖金成，中国区域科学协会理事长，国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所原所长，中国区域经济50人论坛成员。）



联系方式

版权所有：广东省人口发展研究院

网站备案号：粤ICP备16107343号