

江苏人口收缩型城市发展的困境与对策¹

戚晶晶 杨群力 周莉雅 邱美琴 薛玮

【摘要】国家《2019年新型城镇化建设重点任务》首次提及“收缩型城市”。江苏的中心城市对人口的集聚能力强，盐城、泰州、连云港和淮安等中小城市却存在实际或潜在人口收缩，有4市的市辖区及28个县市存在实际或潜在人口收缩。未来，江苏人口收缩型城市或将面临创新能力发展受限、城市竞争力削弱等四大问题，需借力长三角高质量一体化，实施精致发展战略、提升城市品质、分类施策，探索在人口收缩情境下的可持续发展路径。

【关键词】人口收缩型城市 城市发展 江苏省

国家发改委在《2019年新型城镇化建设重点任务》中首次提及“收缩型城市”，并提出“收缩型中小城市要瘦身强体，转变惯性的增量规划思维，严控增量、盘活存量，引导人口和公共资源向城区集中”。中小城市的人口收缩现象受到重点关注。未来经济开放性增强、地区收入分化、更加自由地流动环境和不断改善的交通、通讯条件，这些因素的综合作用将强化人口在核心城市、中心城市集中的趋势。与此同时，江苏越来越多的中小城市将出现人口收缩现象，我们应未雨绸缪，准确把握变化趋势，借力长三角高质量一体化发展契机，积极应对以促进人口收缩型城市的协调发展。

一、江苏各市的人口收缩现状

根据各地2015-2018年的常住人口计算人口增量。结合人口增量的正负和变动趋势，将人口变动划分为四类：实际人口收缩、潜在人口收缩、人口平稳发展、实际人口扩张。其中，实际人口收缩定义为：2018年常住人口增量为负数。潜在人口收缩定义为：2018年常住人口增量为正数，且2015-2018年间历年人口增量呈现下降趋势。人口平稳发展定义为：2018年常住人口增量为正数，且2015-2018年间，历年人口增量平稳变化。实际人口扩张定义为：2018年常住人口增量为正数，且2015-2018年间，历年人口增量呈现上升趋势。

（一）江苏设区市的人口收缩现状

江苏中心城市对人口的集聚能力强，中小城市存在实际或潜在人口收缩（见表1）。一是盐城、泰州存在实际人口收缩但趋势不连续现象。2018年盐城、泰州实际人口收缩，较2017年分别减少4.2万人、1.6万人。二是连云港、淮安存在潜在人口收缩现象，2018年人口增量较2015年分别下降2.0万人、0.9万人。三是徐州、宿迁、镇江、南通人口平稳增长，2014-2018年间人口年均增加4.3万人、2.1万人、0.6万人、0.3万人。四是南京、苏州、扬州、无锡、常州为实际人口扩张，2018年人口增量较2015年分别上升8.1万人、2.6万人、1.7万人、1.1万人、0.6万人。

表1 13个设区市的常住人口增量

（单位：万人）

排名	设区市	2018	2017	2016	2015	均值
1	南京	10.12	6.50	3.41	1.98	5.50
2	徐州	3.85	5.35	4.10	4.07	4.34

¹戚晶晶、杨群力、周莉雅、邱美琴、薛玮，江苏省战略与发展研究中心

3	苏州	3.81	3.62	3.14	1.20	2.94
4	宿迁	1.13	3.52	2.56	1.06	2.07

续表

排名	设区市	2018	2017	2016	2015	均值
5	无锡	2.15	2.40	1.80	1.09	1.86
6	淮安	1.10	2.40	1.80	1.99	1.82
7	连云港	0.16	2.20	2.27	2.20	1.71
8	扬州	2.28	1.68	0.78	0.57	1.33
9	常州	1.13	0.90	0.69	0.50	0.81
10	镇江	1.01	0.50	0.48	0.51	0.63
11	南通	0.50	0.30	0.20	0.20	0.30
12	泰州	-1.62	0.61	0.42	0.30	-0.07
13	盐城	-4.22	0.72	0.65	0.57	-0.57

注：按 2014-2018 年常住人口增量的平均值排名

（二）江苏县市区的人口收缩现状

从人口收缩的范围和程度来看，各设区市的县域高于市辖区（见表 2）。第一，在江苏 41 个县市中，有 28 个已存在实际人口收缩或潜在人口收缩，13 个县市人口平稳发展或扩张。其中，24 个县市²存在实际人口收缩，占比 58.5%；4 个县市³存在潜在人口收缩，占比 9.8%；8 个县市⁴人口平稳发展，占比 19.5%；5 个县市⁵实际人口扩张，占比 12.2%。此外，通过分析 2014 至 2018 年间的历年常住人口增量，13 个县市⁶的实际人口收缩现象持续出现。第二，依据 2018 年数据，在 13 个设区市的市辖区中，4 市的市辖区存在实际人口收缩或潜在人口收缩。盐城市辖区存在实际人口收缩，淮安、宿迁、连云港等 3 市的市辖区存在潜在人口收缩，镇江、泰州等 2 市的市辖区人口平稳增长，南京、徐州、苏州、扬州、无锡、南通、常州等 7 市的市辖区保持人口持续扩张。

表 2 江苏各县市区的常住人口增量

							(单位：万人)
排名	地级市	市(县)	2018	2017	2016	2015	平均值
1	南京	市辖区	10.12	6.50	3.41	1.98	5.50
2	徐州	市辖区	4.34	3.84	2.91	3.24	3.58
3	苏州	市辖区	2.87	2.12	1.82	0.91	1.93

²包括盐城 6 个县市：响水县、滨海县、射阳县、建湖县、阜宁县、东台市；徐州 5 个县市：睢宁县、邳州市、沛县、丰县、新沂市；南通 5 个县市：海安市、海门市、如东县、启东市、如皋市；泰州 3 个县市：靖江市、泰兴市、兴化市；扬州 2 个县市：宝应县、高邮市；连云港 2 个县市：东海县、灌云县；苏州 1 个县市：常熟市。

³包括淮安涟水县，镇江扬中市，宿迁泗洪县，连云港灌南县。

⁴包括宿迁沭阳县、泗阳县，无锡江阴市、宜兴市，淮安盱眙县、金湖县，镇江句容市，常州溧阳市。

⁵包括镇江丹阳市，苏州昆山市、太仓市、张家港市，扬州仪征市。

⁶包括盐城 6 个县市：响水县、滨海县、射阳县、建湖县、阜宁县、东台市；南通 4 个县市：海安市、如东县、启东市、如皋市；泰州 3 个县市：靖江市、泰兴市、兴化市。

4	扬州	市辖区	2.18	0.91	0.41	0.31	0.95
5	无锡	市辖区	1.85	1.50	1.22	0.71	1.32
6	南通	市辖区	1.66	0.68	0.68	0.49	0.88
7	常州	市辖区	1.05	0.81	0.62	0.43	0.73
8	淮安	市辖区	0.84	2.02	1.50	1.56	1.48
9	宿迁	市辖区	0.71	0.79	1.26	3.86	1.65
10	镇江	丹阳市	0.64	0.17	0.14	0.16	0.28
11	泰州	市辖区	0.41	0.48	0.35	0.19	0.36
12	苏州	昆山市	0.35	0.54	0.58	0.09	0.39
13	苏州	太仓市	0.34	0.38	0.25	0.10	0.27
14	苏州	张家港市	0.28	0.23	0.24	0.06	0.20
15	扬州	仪征市	0.28	0.21	0.10	0.07	0.17
16	连云港	市辖区	0.24	1.33	1.05	1.09	0.93
17	镇江	市辖区	0.20	0.19	0.21	0.21	0.20
18	宿迁	沭阳县	0.20	1.64	0.58	-0.90	0.38
19	宿迁	泗阳县	0.17	0.49	0.39	-0.80	0.06
20	无锡	江阴市	0.16	0.87	0.47	0.21	0.43
21	无锡	宜兴市	0.14	0.03	0.11	0.17	0.11
22	淮安	盱眙县	0.12	0.23	0.10	0.22	0.17
23	镇江	句容市	0.11	0.07	0.08	0.09	0.09
24	常州	溧阳市	0.08	0.09	0.07	0.07	0.08
25	淮安	金湖县	0.08	0.03	0.08	0.06	0.06
26	淮安	涟水县	0.06	0.12	0.12	0.15	0.11
27	镇江	扬中市	0.06	0.07	0.05	0.05	0.06
28	宿迁	泗洪县	0.05	0.60	0.33	-1.10	-0.03
29	连云港	灌南县	0.00	0.21	0.32	0.32	0.21
30	连云港	东海县	-0.01	0.27	0.49	0.48	0.31
31	徐州	睢宁县	-0.03	0.24	0.31	0.13	0.16
32	苏州	常熟市	-0.03	0.35	0.25	0.04	0.15
33	扬州	宝应县	-0.06	0.28	0.14	0.09	0.11
34	连云港	灌云县	-0.07	0.39	0.41	0.31	0.26
35	徐州	邳州市	-0.08	0.43	0.32	0.22	0.22
36	徐州	沛县	-0.09	0.29	0.21	0.18	0.15
37	南通	海安市	-0.10	-0.05	-0.03	0.01	-0.04
38	扬州	高邮市	-0.12	0.28	0.13	0.10	0.10
39	徐州	丰县	-0.12	0.28	0.17	0.13	0.11
40	南通	海门市	-0.13	0.10	0.07	0.20	0.06
41	徐州	新沂市	-0.17	0.27	0.18	0.17	0.11
42	南通	如东县	-0.18	-0.15	-0.02	0.01	-0.09
43	南通	启东市	-0.18	-0.02	-0.20	-0.20	-0.15
44	泰州	靖江市	-0.25	0.02	0.02	0.04	-0.04
45	盐城	响水县	-0.40	0.00	-0.09	-0.06	-0.14
46	盐城	滨海县	-0.45	0.00	-0.65	-0.18	-0.32

47	盐城	市辖区	-0.52	0.72	4.00	0.85	1.26
48	南通	如皋市	-0.57	-0.26	-0.30	-0.31	-0.36

续表

排名	地级市	市（县）	2018	2017	2016	2015	平均值
49	泰州	泰兴市	-0.58	0.06	0.02	0.04	-0.12
50	盐城	射阳县	-0.60	0.00	-0.65	-0.04	-0.32
51	盐城	建湖县	-0.62	0.00	-0.64	0.01	-0.31
52	盐城	阜宁县	-0.63	0.00	-0.65	-0.06	-0.33
53	盐城	东台市	-1.00	0.00	-0.67	0.05	-0.40
54	泰州	兴化市	-1.20	0.05	0.03	0.03	-0.27

注：按 2018 年常住人口增量排名。

二、人口收缩对江苏省中小

城市的影响

根据国际经验，中小城市人口收缩是城市化进程中的普遍现象。随着各种经济要素在城市间更加自由地流动，大城市对周边中小城市经济要素的虹吸效应将加速中小城市的人口收缩。未来，江苏人口收缩型城市可能面临四个方面的问题。

第一，人力资本积累、创新能力发展受限。随着大城市落户限制等政策取消或放开放宽，省内中小城市的人力资源要素同时受到省内省外大城市的强烈吸引。中心城市通过更好的公共服务、更多的发展机会和更大的发展空间，持续吸引人口流入，从而加快中小城市由潜在人口收缩转向实际人口收缩，并造成其教育水平下降、老龄化程度提高，城市创新能力下降。根据《国家创新型城市创新能力评价报告 2019》⁷，在江苏 11 个设区市中（见图 1），南京、苏州、无锡、常州等人口实际扩张城市，其创新能力排名更靠前；盐城、泰州、连云港等实际或潜在人口收缩城市，其创新能力排名更靠后。

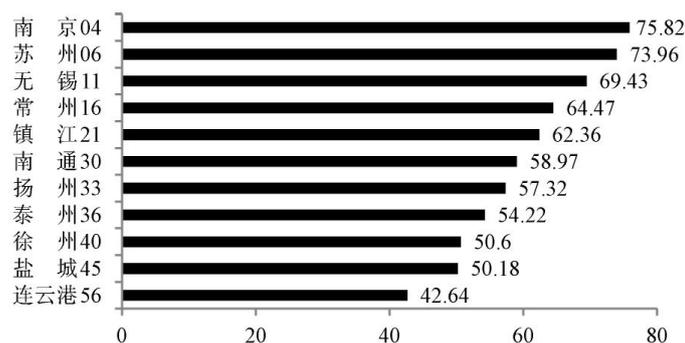


图 1 全省的国家创新型城市的创新能力排名与分值

第二，中小城市的生产效率提高受限。一方面，我省中小城市的人口等资源要素不断向大城市流动，中小城市的资源要素配置远少于大城市；另一方面，伴随人口流失，人口收缩型中小城市的就业密度降低，将抑制资源要素规模效应、集聚效应的发挥。人口潜在或实际收缩城市的人均 GDP 与人口实际扩张城市的人均 GDP 相差 8 万元左右，这反映了生产效率存在较大的地

⁷科技部和科学技术信息研究所公布《国家创新型城市创新能力监测报告 2019》、《国家创新型城市创新能力评价报告 2019》。

区差距。其中，南京、苏州、无锡、常州的人均 GDP 位于第一梯队，分别为 153814.0 元、174074.9 元、174555.5 元、149455.6 元；而盐城、连云港、淮安的人均 GDP 较低，分别为 75765.4 元、61342.5 元、73285.5 元。

第三，经济综合竞争力提升受到阻碍。市域经济综合竞争力，是指其在全省、全国范围内对资源的吸引力、对市场的争夺力，以及对周边地区的辐射力、带动力。从生产角度，虽然中小城市建立了自身的产业体系，但由于自身发展空间有限、公共服务较弱，难以留住人才和资本。中小城市吸引资源要素能力弱，导致其开展技术创新和产业升级的难度增大，高端产业发展困难，甚至产业结构呈现空洞化和低度化，难以满足经济高质量发展的需要。从消费角度，一定的人口规模是形成规模市场的重要因素，中小城市的人口外流特别是劳动力外流，意味着本地规模市场优势减弱、消费需求减少，抢占外部市场难度较大。根据实证测算(见图 2)，江苏各市的人口增量与经济竞争力指数呈显著正相关关系。

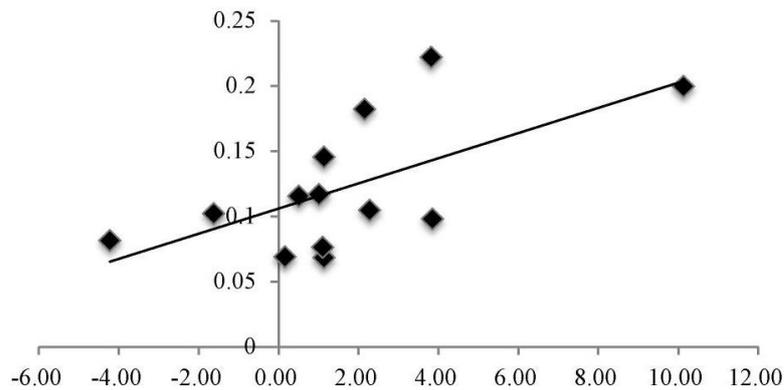


图 2 江苏城市人口增量与经济竞争力指数呈正相关关系⁸

第四，城市可持续竞争力受到削弱。城市可持续竞争力是指提升自身在经济、创新、社会、生态以及与外部联系等方面的优势，并寻求系统优化，以持续满足市民复杂而高级的福利效用的能力。对于人口收缩型城市而言，人口尤其是劳动力的流失会减少地方税收，且对房地产市场带来较大的打击，地方财政收入将受负面影响。由此，当地政府部门在公共服务供给、生态环境改善、网络体系建设等方面的支出压力增大。若不及时采取有效措施，城市人口收缩将对其可持续竞争力产生负面影响，市民福利效用难以得到较好满足，由此，城市可持续竞争力下降又将加剧人口收缩，形成一个恶性循环。根据实证测算(见图 3)，江苏各市的人口增量与可持续竞争力指数呈显著正相关关系。

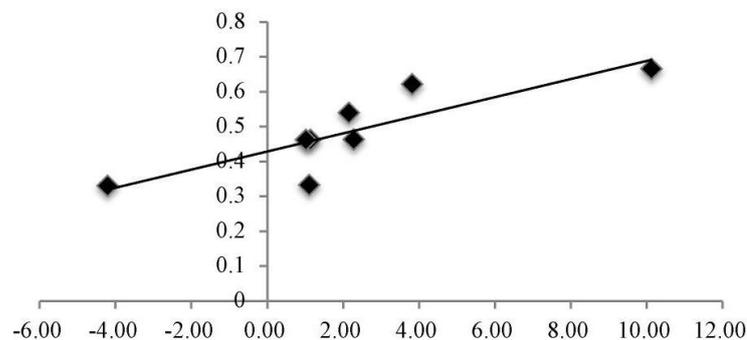


图 3 江苏城市人口增量与可持续竞争力指数呈正相关关系⁹

⁸横轴 X 是 13 个设区市的 2018 年人口增量，纵轴 y 是 13 个设区市的的城市经济竞争力。计算得出： $y=0.0097x+0.1061$ ； $R^2=0.3968$ 。城市经济竞争力指数由中国社会科学院与经济日报社共同发布。

三、长三角区域一体化背景下的城市人口

收缩应对措施

在城镇化进程中，随着经济集聚、人口集聚，会逐渐形成核心城市、中心城市、边缘城市协同发展的城市体系。未来，江苏中小城市需借力长三角高质量一体化发展契机，从经济产业、基本公共服务等各方面积极融入城市群，探索在人口收缩情境下的可持续发展路径，以减缓、消解人口收缩的影响。

第一，树立新认识，明确中小城市精致发展战略。“收缩”是一个中性词，人口收缩并不等同于城市衰退，应客观看待人口流失现象。根据城市自身特色进行发展定位，确立城市内涵发展、精致发展战略，将城市发展重心从“GDP 增长”转向“就业创业提质”与“市民幸福感提升”。做好存量规划、减量规划，放慢城市扩张速度，提升城市品质，走出一条“小而美”的发展模式。

第二，积极融入城市群，增强内外部的联结度。人口收缩型城市应当与城市群内部的核心城市、周边城市分工协调，依靠较高的外部联结度，借助核心城市的辐射力、带动力，弥补规模弱势，实现与核心城市、周边城市的协同效应。同时，提升城市内部联结度与便利性，从市民的需求出发配置城市内各种资源，缩小市民通勤和消费半径，打造生活方便、富有特色的街区。

第三，发挥产业竞争优势，全面提升城市品质。经济集聚一定会使得某些地区人口增长、某些地区人口收缩。因此，各地经济发展路径应当发挥自身比较优势，找准定位。人口收缩型城市应立足本地的资源禀赋，明确在长三角城市群中的产业分工角色、比较优势，打造“精而特”的发展路径。充分利用城市存量空间，有效开发各种资源，提升城市绿色生态水平与城市品质。结合地方特色，完善公共服务、基础设施，改善营商环境，让企业和人才葆有持续投资及发展的信心和决心。

第四，江苏中小城市发展应分类施策。宿迁、镇江、南通、扬州等人口增长型城市应提高产业支撑能力、公共服务品质，促进人口就地就近城镇化。盐城、泰州、连云港和淮安等实际或潜在人口收缩型城市应当“瘦身强体”，转变惯性的增量规划思维，严控增量、盘活存量，引导人口和公共资源向城区集中。

参考文献：

- [1] 蔡昉. 人口迁移和流动的成因、趋势与政策[J]. 中国人口科学, 1995(6).
- [2] 巫锡炜, 郭静, 段成荣. 地区发展、经济机会、收入回报与省际人口流动[J]. 南方人口, 2013(6).
- [3] 刘玉. 中国流动人口的时空特征及其发展态势[J]. 中国人口资源与环境, 2008年(1).
- [4] 王桂新, 潘泽瀚, 陆燕秋. 中国省际人口迁移区域模式变化及其影响因素——基于 2000 年和 2010 年人口普查资料的分析 M. 中国人口科学, 2012 年(5).
- [5] 邓沛勇, 刘毅华. 中国县域单元城镇人口收缩的空间格局及其影响因素分析现代城市研究[J]. 2018(03):31-38.
- [6] 刘玉博, 张学良, 吴万宗. 中国收缩城市存在生产率悖论吗——基于人口总量和分布的分析[J]. 经济学动态, 2017(01):14-27.

⁹横轴 x 是各设区市的 2018 年人口增量，纵轴 y 是各设区市的可持续竞争力指数。计算得出： $y=0.0259x+0.4284$; $R^2=0.7197$ 。城市可持续竞争力指数由中国社会科学院与经济日报社共同发布。

[7]龙瀛, 吴康. 中国城市化的几个现实问题: 空间扩张、人口收缩、低密度人类活动与城市范围界定[J]. 城市规划学刊, 2016(02):72-77.