

# 多地国土空间规划设置人口“天花板”

■中国城市报记者 邢 灿

近期,多地密集发布了城市国土空间规划草案,不少城市在规划草案中对人口规模划出红线。与此同时,北京、上海、广州、深圳等城市人口规模不断逼近规划设定的极限值,未来15年人口增长空间均低于150万人。

## 多城密集公示 国土空间规划草案

2019年5月,《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》印发,要求将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划,实现“多规合一”,强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用。

时隔不久,《自然资源部关于全面开展国土空间规划工作的通知》印发,要求抓紧启动编制全国、省级、市县和乡镇国土空间规划(规划期至2035年,展望至2050年),尽快形成规划成果。

在今年上半年,山西朔州,江苏常州,山西运城,广东肇庆,重庆,浙江杭州,山西临汾,广东深圳、惠州等地市相继公示了国土空间规划草案。

进入下半年,多地国土空间总体规划草案密集“出炉”。

记者统计发现,仅7月份以来就有黑龙江哈尔滨、四川成都、广东中山、湖北武汉、甘肃金昌、吉林省吉林市、山东青岛、辽宁沈阳等8市相继公示国土空间规划向公众征求意见。

受访专家表示,这些总体规划是国家规划体制改革后第一部覆盖城市全域全要素“多规合一”的总体规划,是新阶段、新理念、新格局背景下,面



上海市南京路步行街中山东一路上人潮涌动。新华社记者 王翔摄

向2035年长远发展、统筹城市国土空间资源配置的纲领性文件,意义重大。

## 北上广深规划人口 增长空间不足150万

人口规模是一个城市综合实力的重要体现,但人口规模也并非越大越好,城市需要根据自然资源决定承载规模。

《北京城市总体规划(2016年—2035年)》提到,北京城市人口规模,2020年控制在2300万人以内,以后长期稳定控制在2300万人左右。北京市第七次全国人口普查结果显示,2020年全市常住人口为2189.3万人。这意味着北京市人口增长空间仅为110.7万人。

距离人口“天花板”,上海同样“余额”不足。《上海市城市总体规划(2017—2035年)》提到,严格控制常住人口规模,至2035年常住人口控制在2500万人左右。上海市第七次全国人口普查结果显示,2020年全市常住人口为2487.09万人。

换句话说,未来15年上海市人口增长空间仅为12.91万人。

再看广州,《广州市国土空间总体规划(2018—2035年)》草案提出,2035年全市常住人口规模在2000万人。广州市第七次全国人口普查结果显示,2020年全市常住人口为1867.66万人。这意味着未来15年广州市人口增长空间为132.34万人。

广州人口“余额”虽然高于京、沪,但称不上充裕。数据显示,广州市2010年至2020年十年间共增加597.58万人。照此增长速度,不足3年,广州人口“天花板”就将被“顶破”。

深圳面临的情况和广州相似。今年6月,《深圳市国土空间总体规划(2020—2035年)》(草案)发布,提出到2035年基于资源环境紧约束的现实状况,综合考虑城市宜居水平,按照1900万常住人口规模配置较高品质住房以及基础教育设施。

深圳市第七次全国人口普查结果显示,深圳2020年常住人口已达到1756万人。未来

15年,深圳的人口增量空间大约为144万人,年均增量空间不足10万人。

中国社会科学院人口与劳动经济研究所研究员王智勇在接受记者采访时提醒,城市在设置人口上限的同时,要警惕“驱赶低端人口”等违背城市规律的做法。

“部分城市在设定人口规模的同时,只要白领,不要蓝领,只要大学生,不要低端产业从业人员。尤其近年来科创被提到前所未有的战略高度,很多城市不断加大科创投入,引进各类高端科技人才,忽视或者排斥低端产业从业人员。”王智勇说。

“社会分工需要互相创造需求和供给。科技人才、白领同样需要有人为其服务,事实上,已有国外研究表明,正常情况下1位高端人才起码需要匹配6位普通劳动者。城市政策缺乏包容性将会使社会生活成本提高,最终不利于城市留住高端科技人才。”王智勇进一步分析。

## 控制城市人口规模是 国土空间规划大趋势?

事实上,人口“天花板”并非一线城市专属。此轮国土空间规划中,成都、杭州也透露出未来“控制”人口规模的迹象。

成都提出,2035年常住人口规模控制在2400万人。结合成都市第七次全国人口普查结果,未来15年成都市人口增长空间为206.22万人,远小于2010年至2020年十年间581.91万人的增量。

杭州则明确提出“引导和控制人口增长”,至2035年,规划常住人口规模1500万人左右。结合杭州市第七次全国人口普查结果,未来15年成都市人口增长空间为306万人,同样小于2010年至2020年十年间324万人的增量。

王智勇认为,除北上广深外,目前其他城市规定的人口上限值形式意义大于实际意义。“北上广深已达到城市规模效应的临界值,不再是规模越大效率越高,相反边际效应递减。目前,除北上广深以外,我国大部分城市特别是特大城市,还需要人口不断集聚来助力城市经济发展的。”王智勇分析。

事实上,大部分城市在提出人口上限值的同时,也留有一定的弹性空间。以成都为例,《成都市城市总体规划》(2016—2035)(草案)提出,考虑人口流动性和人口发展的不确定性,按照规划城市人口上浮20%配置医疗、教育等公共服务设施和交通、市政基础设施。

此外,《武汉市国土空间总体规划(2021—2035年)》(草案)在提出至2035年规划可容纳常住人口1660万人的同时,也提出按2000万人的服务人口配备基础设施和公共服务设施。

## 2021年度中国主要城市通勤监测报告:深圳、西宁等通勤距离减少最多

■中国城市报记者 郑新钰

“通勤交通是城市问题的‘牛鼻子’,是城市人居环境的重要反映。”近日,在由中国城市规划设计研究院主办的《2021年度中国主要城市通勤监测报告》(以下称《报告》)发布会上,住房和城乡建设部总工程师杨保军指出,提升通勤质量是以人民为中心的城市建设关注的重点。

目前,我国城镇化水平已经达到63.89%,是城市提质增效的重要战略时期。杨保军表示,用数据解析通勤问题和规律,推进通勤质量的改善与效

率提升是城市现代化治理的有益尝试,通勤时耗指标已经作为住房和城乡建设部2021年度城市体检的重要指标。

中国城市规划设计研究院院长王凯表示,《报告》是在探索建立一套指标体系动态评估城市居民的通勤状态和交通服务能力,为检验城市政府的管控能力与治理水平、监测老百姓生活品质的提高实效提供科学支撑。

记者了解到,基于去年的通勤监测研究成果,今年的研究将城市数量增加到42个,重点对35个城市进行了年度追踪对比;基于“碳达峰、碳中

和”的国家战略,《报告》增加了第10项指标,即“万人单程通勤交通碳排放量”,以期从城市空间、生活方式、交通支撑的角度探索城市的碳排水平和减排方式。

研究成果显示,居民通勤状态改善的两个最显著特征是极端通勤(60分钟以上)减少、通勤距离缩短——超过百万人极端通勤得到改善,同比降低1%。北京依旧是极端通勤人口比重最高的城市,达27%;21个城市通勤距离缩短,深圳、西宁、银川减少最多;居民搬家和换工作时对改善通勤状态给予更多考虑,多数城市的城区-郊

区通勤减少。

根据《报告》,城市通勤空间条件恶化的两个显著趋势是职住分离增加、公交保障降低——14个城市职住分离增加,武汉、重庆、厦门、宁波、南昌等最显著;45%的通勤者45分钟公交可达,轨道交通里程少的城市公交保障能力下降。

值得注意的是,中国城市规划设计研究院城市交通分院院长赵一新在对《报告》进行分析时指出,2020年全国新开通1000公里轨道交通线路,然而轨道覆盖通勤比重平均仅提升1%,北京、广州、南昌、南宁、青岛、上海等

城市这一指标甚至不升反降,虽然有疫情对轨道交通客流的影响,仍需要关注轨道交通的网络客流效益。

此外,中国主要城市万人单程通勤交通碳排放量总体平均值为5.7吨/日,换算每人、每年(往返)通勤交通碳排放量为0.29吨。短距离通勤和绿色出行有助于降低碳排放,超大城市中深圳的万人单程通勤交通碳排放量为5.5吨/日,远低于多数特大城市甚至大城市中长沙、苏州和西宁,这受益于深圳良好的职住平衡、相对较短的通勤距离和超过75%的绿色出行比例。