

浙江省人口分布变动的特征、趋势 及应对策略研究

浙江大学人口与发展研究

2012年11月

目 录

1、引言.....	3
2、浙江省人口分布现状.....	4
2.1 省域人口分布.....	4
2.2 产业带人口分布.....	4
2.3 市域人口分布.....	5
2.4 县市域人口分布.....	6
3、浙江省人口分布时空演变特征.....	7
3.1 全省人口总量持续增加，人口密度进一步提高.....	7
3.2 环杭州湾和温台产业带人口快速增长.....	7
3.3 部分县市人口总量降幅明显.....	8
3.4 人口向局部地区集聚的态势突出.....	9
3.5 城市化加速推进，城乡人口分布格局发生逆转.....	11
3.6 四大都市区人口规模显著增加.....	12
4 浙江省人口分布格局变动影响因素分析.....	14
4.1 影响区域人口分布格局变动的因素.....	14
4.2 浙江省人口分布格局变化的影响因素分析.....	16
5 浙江省人口分布格局变动基本趋势.....	18
5.1 人口分布不均衡变动的态势更趋明显.....	18
5.2 沿海地区的人口集聚度进一步提高.....	18
5.3 山区人口分布格局呈现“规模缩减、局部密集”的态势.....	19
5.4 城乡人口分布格局重构.....	20
5.5 各大都市区人口呈现集聚与扩散并重的态势.....	21
6 浙江省人口分布格局变动中需要解决的重大问题.....	22
6.1 人口迁移流动制度障碍的进一步突破问题.....	23
6.2 人口密集地区的资源与环境问题.....	23
6.3 山区人口的彻底转移问题.....	24
6.4 城市型社会面临的农村外来人口问题.....	24
6.5 乡村发展问题.....	25
7 对策措施.....	26
7.1 尊重人口空间变动规律，优化人口空间分布格局.....	26
7.2 加快户籍制度改革步伐，为人口迁移和人口再分布提供制度保障.....	27
7.3 推动农村土地制度改革，促进山区人口彻底转移.....	28
7.4 提高人口密集地区的资源保障和环境承载能力.....	30
7.5 统筹解决外来流动人口面临的各类问题.....	31
7.6 深入实施美丽乡村建设计划.....	32
参考文献.....	32

1、引言

进入新世纪后，我省经济继续保持高速增长的势头，2010年GDP总量已经达到27100亿元，比2000年增加21100亿元，年均增长速度超过10%，经济总量持续多年位居全国第四。在区域经济高速增长的同时，省域内部的经济格局也在发生激烈变化，全省产业进一步向中心城市和交通大通道集聚，环杭州湾、温台沿海、金衢丽高速公路沿线三大产业带的要素集聚能力和产业规模进一步扩大，杭州、宁波等省内中心城市经济规模不断增加，对周边地区的辐射和影响力不断增强，都市区、城市群等新的空间组织形式不断发育，与此同时，义乌、慈溪、诸暨、乐清以及瑞安等产业集群优势明显的县市继续保持高速发展的势头，工业化和城市化进程加速推进，城市规模不断扩大，城市影响力持续提升，逐步成长为地区性的中心城市。

浙江省区域经济格局调整的这种势头难以在短时期内发生逆转，而随着我省海洋经济发展示范区规划的正式获批和舟山群岛新区的成立，区域经济格局还进一步发生新的变化：在区位优势和政策优势的双重驱动下，沿海地区的发展优势进一步凸显，产业集聚的动力和能力将持续增强，各种经济要素将进一步向沿海地区集聚，沿海地区的经济总量进一步扩大，另一方面，那些偏离中心城市和主要交通线、远离沿海地区的山区县市的经济则难以同步增长，局部地区甚至出现下降和减少的势头。可以说，在建设海洋经济强省的大背景下，未来浙江省区域经济格局将继续保持变动发展的态势。

人口地理学的基本常识表明：在工业化和城市化联动推进的时代，经济的空间变动是“因”，而人口的空间变动是“果”，区域经济格局变化必然引起人口分布格局的变动。浙江省区域经济格局的巨大变化必然引起人口空间分布格局的变化，这些变化将对浙江省区域经济的进一步发展产生重要影响，由此产生的各种问题值得高度关注。因此，有必要以人口普查资料为基础，进一步审视浙江省区域经济格局变动背景下人口空间现象和变动趋势，通过人口普查数据的横向研究和纵向比较，全面总结过去十年间浙江省人口分布的时空演化特征，揭示未来浙江人口空间分布格局的演变趋势，针对伴生的问题提出战略思路，并从促进人口分布格局优化角度出发提出对策建议，为政府决策提供参考意见。

需要说明的是，常住人口可以较为真实地反映某一区域的人口分布状况，因

此，除特别说明外，本报告中的人口主要是指常住人口，统计口径与历次全国人口普查口径一致，数据均来自浙江省 2010 年人口普查资料、2000 年人口普查资料和 1990 年人口普查资料。

2、浙江省人口分布现状

2.1 省域人口分布

第六次人口普查数据显示，2010 年浙江省常住人口总量为 5442.69 万人，占全国人口总量的 4.06%；平均人口密度为 523 人/平方公里，与全国平均水平相比，每平方公里高出 383 人。

2.2 产业带人口分布

浙江省域国土空间有多种划分方案，通常情况下可以分为环杭州湾地区、温台沿海地区、金衢丽地区等三大区域，这三大区域同时也是浙江省生产力和产业布局所依托的地域空间，即环杭州湾产业带、温台沿海产业带、金衢丽产业带。

2010 年上述三大产业带的人口总量分别为 2973.48 万、1509.09 万和 960.13 万，其中环杭州湾产业带以全省约 45%的国土面积集中了全省 54.63%的人口，温台沿海产业带和金衢丽产业带的人口占全省总人口的比例分别为 27.73%和 17.64%。从人口密度看，温台沿海产业带的人口密度最高，为 712 人/平方公里，环杭州湾产业带和金衢丽产业带的人口密度分别为 648 人/平方公里和 259 人/平方公里，见表 1。

第六次全国人口普查数据显示，2010 年环杭州湾产业带、温台沿海产业带、金衢丽产业带的户籍人口分别为 2401.73 万、1367.87 万和 963.55 万，户籍人口与常住人口的数量之差分别为-571.75 万、-141.22 万和 3.42 万，这表明环杭州湾地区和温台沿海地区为人口净流入区，而金衢丽地区则为人口净迁出区。这种发展态势与区域经济格局密切相关。

表1 2010年浙江省三大区域人口分布概况

产业带	所含地区	常住人口 (万人)	户籍人口 (万人)	人口密度 (人/平方公里)
环杭州湾产业带	杭州市、宁波市、嘉兴市、 湖州市、绍兴市、舟山市	2973.48	2401.73	648
温台沿海产业带	台州市、温州市	1509.09	1367.87	712
金衢丽产业带	金华市、衢州市、丽水市	960.13	963.55	523
合计	/	5442.69	4733.15	/

资料来源：浙江省人口普查办公室 浙江省 2010 年人口普查资料[M] 中国统计出版社，2012 年

2.3 市域人口分布

环杭州湾地区、温台沿海地区、金衢丽地区三大区域内部的人口分布格局也有较大差异，为此，有必要从市域尺度做进一步的观察。2010 年温州市的常住人口规模为 912.21 万人，在 11 地级市中位居第一，其次为杭州市，人口规模为 870.04 万人，人口规模最小的仍未舟山市，全市常住人口为 112.13 万人，只有温州市的 12.29%，丽水和衢州两市的常住人口也略超 200 万，人口总量分别只有温州市的 23.21%和 23.27%。

表2 2010年浙江省地级市人口总量与人口密度

	人口总量(万人)	面积(平方公里)	人口密度(人/平方公里)
杭州市	870.04	16596	524
宁波市	760.57	9816	775
温州市	912.21	11786	774
嘉兴市	450.17	3915	1150
湖州市	289.35	5818	497
绍兴市	491.22	8279	593
金华市	536.16	10941	490
衢州市	212.27	8841	240
舟山市	112.13	1440	779
台州市	596.88	9411	634
丽水市	211.70	17298	122
合计	5442.69	104141	523

资料来源：浙江省人口普查办公室 浙江省 2010 年人口普查资料[M] 中国统计出版社，2012 年

从人口密度看，除湖州、金华、衢州、丽水的人口密度低于省平均人口密度外，其余各地市的人口密度均高于 523 人/平方公里的平均水平。浙东北环杭州湾地区和浙东南沿海地区人口密度较高，如嘉兴市人口密度最高，为 1150 人/

平方公里，将近于浙江省平均人口密度的两倍。杭州、嘉兴、宁波、温州、台州也可以说是浙江省人口密度较高的“点”，前三个高值点被沪杭高速和杭甬高速相连，形成浙东北环杭州湾人口密度高值带，后三个高值点被甬台温高速相连，形成浙东南沿海人口密度高值带；广大浙中以及浙西南地区的区域人口密度相对较低，丽水地区人口密度只有 122 人/平方公里，衢州也只有 240 人/平方公里，见表 2。

2.4 县市域¹人口分布

浙江省的人口大县主要集中在沿海地区，而人口规模较小的县则主要为山区海岛县。从第六次人口普查提供的数据看，2010 年浙江省县市域人口规模超过 100 万的有萧山、慈溪、瑞安、乐清、温岭、鄞州、义乌、苍南、余杭、诸暨、绍兴、临海、余姚等 13 个县（市、区），其中萧山区的人口规模最大，达到 151.13 万人，其次为慈溪市，人口总量为 146.24 万人；人口不足 20 万的有遂昌、松阳、磐安、庆元、云和、景宁、洞头、嵊泗共 8 个县，其中人口规模最小的嵊泗县人口规模不足 10 万，只有 7.61 万人。萧山区的人口总量是嵊泗县的 19 倍，而慈溪市与洞头县的人口总量之比也超过了 16。由此可见，浙江省不同县域人口规模的差异非常悬殊，

从人口密度看，人口密度最高的两个县市为温岭和玉环，分别为 1635/平方公里和 1630/平方公里，人口密度在 1000 人/平方公里还有平湖、海宁、乐清、嘉善、桐乡、瑞安、义乌、慈溪、萧山以及北仑等 10 个县（市、区）；人口密度最低的为景宁县，每平方公里仅有 55 人，人口密度低于 100 人/平方公里的还有龙泉、淳安、

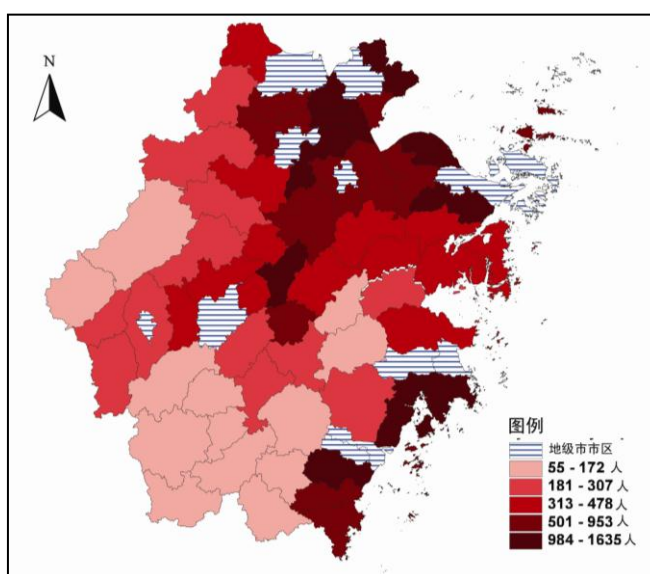


图 1 2010 年浙江省分县市人口密度分布图

¹本报告所指的县域包括了 2000 年前后至 2010 年间撤县（市）设区的萧山区、余杭区、鄞州区、金东区、黄岩区、莲都区以及衢江区。

遂昌、庆元等 4 个县市，分别为 77 人/平方公里、76 人/平方公里、75 人/平方公里和 75 人/平方公里。此外，衢江区、建德市、临安市、仙居县、文成县、磐安县、青田县、泰顺县、松阳县、云和县、开化县等 11 个县市的人口密度不足 200 人/平方公里，具体见图 1。

3、浙江省人口分布时空演变特征

3.1 全省人口总量持续增加，人口密度进一步提高

1990 年至 2010 年的 20 年间，浙江人口总量持续增加。“四普”时浙江省人口总量为 4144.60 万人，“五普”时已经达到 4593.05 万人，10 年间共增加 448.45 万人，增长了 10.82%；平均每年增加 44.85 万人；进入新世纪后，浙江省人口总量进一步增加，且增长的速度有所加快。2010 年浙江省人口规模进一步增长到 5442.69 万人，“五普”到“六普”的 10 年间共增加 849.69 万人，增长了 18.49%；年平均增加 85 万人。

由于人口规模持续膨胀，浙江省人口密度也在不断提高。1990 年我省的人口密度为 407 人/平方公里，2000 年提高到 451 人/平方公里，2010 年进一步增加到 523 人/平方公里，见表 3。

表 3 1990年—2010年浙江省人口总量和人口密度

年份	人口总量（万人）	人口密度（人/平方公里）
四普	4144.60	407
五普	4593.05	451
六普	5442.69	523

3.2 环杭州湾和温台产业带人口快速增长

2000 年至 2010 年的十年间，环杭州湾产业带的人口规模由 2435.63 万人增加到 2973.48 万人，净增加 537.85 万人，温台沿海产业带的人口总量由 1271.13 万人增加到 1509.09 万人，增加了 237.96 万人。相对而言，金衢丽产业人口增长较慢，具体见表 4。

表 4 2000-2010 年各产业带人口变动 (万人)

产业带	2000 年	2010 年	增量	增长率 (%)
环杭州湾产业带	2435.63	2973.48	537.85	22.08
温台沿海产业带	1271.13	1509.09	237.96	18.72
金衢丽产业带	886.29	960.13	73.84	8.33
合计	4593.05	5442.69	849.64	18.50

资料来源：浙江省人口普查办公室 浙江省 2000 年人口普查资料[M] 中国统计出版社,2002 年
浙江省人口普查办公室 浙江省 2010 年人口普查资料[M] 中国统计出版社, 2012 年

3.3 部分县市人口总量降幅明显

在全省人口总量持续增加的同时，部分县市呈现反向变动的态势。2000 年至 2010 年间，浙江省有 30 个县市的规模不增反降，洞头、青田、天台、泰顺、景宁及文成 5 个县人口总量的下降幅度超过 30%，其中文成县的常住人口由 37.24 万人下降到 21.21 万人，下降幅度超过 43%，景宁县由 17.68 万人下降到 10.71 万人，下降了 39.42%；下降幅度超过 20% 的有常山、仙居、淳安、庆元及开化 5 个县，开化县的常住人口由 2000 年的 34.06 万人下降到 2010 年的 24.51 万人，下降了 28.04%，庆元县由 19.63 万人下降到 14.15 万人，下降幅度达到 27.92%；下降幅度超过 10% 的龙游、嵊泗、新昌、永嘉、龙泉、磐安、兰溪、遂昌、建德、江山、缙云、三门及松阳等 13 个县市。此外，苍南、岱山、象山、临海、嵊州及平阳等 6 个县市的下降幅度在 10% 以内，见表 5。

相对于“四普”至“五普”的上一个十年，浙江人口规模缩减的县市数量有所减少，但下降幅度更为明显。如 1990 年至 2000 年间，浙江省只有青田、开化、三门、文成等地处浙西南的山区县人口降幅超过 15%。这表明，2000 年以来浙江省部分县市人口规模缩减的幅度更为剧烈。

表 5 2000—2010 年浙江省人口缩减县市人口变动表 (万人)

区县	2000 年	2010 年	减少量	下降幅度 (%)
文成县	37.24	21.21	16.03	43.05
景宁县	17.68	10.71	6.97	39.42
泰顺县	35.2	23.34	11.86	33.69
金东区	47.58	31.56	16.02	33.67
天台县	55.44	38.28	17.16	30.95
青田县	48.43	33.65	14.78	30.52
洞头县	12.6	8.77	3.83	30.40
开化县	34.06	24.51	9.55	28.04
庆元县	19.63	14.15	5.48	27.92

衢江区	46.41	34.14	12.27	26.44
淳安县	44.92	33.68	11.24	25.02
仙居县	45.48	34.27	11.21	24.65
常山县	31.96	24.14	7.82	24.47
松阳县	23.02	18.51	4.51	19.59
三门县	40.02	32.89	7.13	17.82
缙云县	43.58	35.89	7.69	17.65
江山市	56.61	46.79	9.82	17.35
建德市	51.3	43.08	8.22	16.02
遂昌县	22.57	19.02	3.55	15.73
兰溪市	65.95	56.05	9.9	15.01
磐安县	20.54	17.47	3.07	14.95
龙泉市	27.42	23.46	3.96	14.44
永嘉县	90.26	78.92	11.34	12.56
新昌县	43.47	38.04	5.43	12.49
嵊泗县	8.5	7.61	0.89	10.47
龙游县	40.4	36.24	4.16	10.30
平阳县	84.03	76.17	7.86	9.35
嵊州市	73.99	67.98	6.01	8.12
临海市	109.83	102.88	6.95	6.33
象山县	53.24	50.33	2.91	5.47
岱山县	21.1	20.22	0.88	4.17
苍南县	122.2	118.46	3.74	3.06

资料来源：浙江省人口普查办公室 浙江省 2010 年人口普查资料[M] 中国统计出版社，2012 年

3.4 人口向局部地区集聚的态势突出

在部分县市人口总量和人口密度出现下降的同时，另有部分地区依托于优越的区位和产业支撑，人口规模和人口密度都有较大幅度的上升。根据第六次人口普查数据，2000 年至 2010 年间，浙江省共有 46 个县市的人口规模进一步扩大，其中温州市区和杭州中心城区²的人口增加量均超过 100 万人，分别为 112.39 万人和 110.9 万人；义乌市、宁波中心城区和鄞州区的人口规模也有较大幅度的增加，10 年间的增加量均超过 50 万人；慈溪市、余杭区、婺城区、绍兴县、萧山区、乐清市、秀城区、温岭市、越城区、玉环县以及瑞安市等 11 个县市的人口增加量超过 20 万。此外，嘉善县、永康市、椒江区等其余 29 个县市的人口总量也有不同程度的增加，见表 6。

² 杭州中心城区不包括萧山区和余杭区，宁波中心城区不包括鄞州区

表6 2000年—2010年浙江省分地区人口增长情况表

(万人)

地区	2000年	2010年	增量	地区	2000年	2010年	增量
温州市区	191.55	303.94	112.39	桐乡市	65.57	81.85	16.28
杭州中心城区	245.13	356.03	110.90	路桥区	46.5	61.66	15.16
越城区	63.31	88.38	25.07	湖州市区	114.54	129.32	14.78
义乌市	66.84	123.4	56.56	舟山市区	71.57	84.3	12.73
宁波中心城区	156.75	213.24	56.49	莲都区	34.82	45.14	10.32
鄞州区	85.46	135.92	50.46	富阳市	62.03	71.77	9.74
慈溪市	101.09	146.24	45.15	诸暨市	106.18	115.79	9.61
余杭区	81.77	117.03	35.26	秀洲区	50.03	58.92	8.89
婺城区	42.49	76.17	33.68	黄岩区	56.41	63.21	6.80
绍兴县	72.42	103.08	30.66	德清县	42.4	49.1789	6.78
萧山区	123.33	151.12	27.79	海盐县	36.49	43.09	6.60
乐清市	115.49	138.93	23.44	宁海县	58.36	64.61	6.25
秀城区	38.16	61.27	23.11	浦江县	37.9	43.73	5.83
温岭市	113.8	136.68	22.88	临安市	51.21	56.67	5.46
玉环县	38.89	61.63	22.74	长兴县	61.84	64.1982	2.36
瑞安市	120.06	142.47	22.41	武义县	32.79	34.99	2.20
嘉善县	38.13	57.42	19.29	安吉县	44.75	46.6552	1.91
永康市	53.06	72.35	19.29	东阳市	78.79	80.44	1.65
椒江区	46.28	65.38	19.10	桐庐县	39.56	40.65	1.09
平湖市	48.23	67.18	18.95	上虞市	77.54	77.94	0.40
余姚市	82.96	101.07	18.11	云和县	10.93	11.16	0.23
柯城区	28.63	46.45	17.82	奉化市	49.07	49.17	0.10
海宁市	64.03	80.7	16.67				

资料来源：浙江省人口普查办公室 浙江省 2010 年人口普查资料[M] 中国统计出版社，2012 年

从增长幅度看，增幅超过 45% 的有：义乌、婺城、柯城、鄞州、温州市区、玉环、嘉善及杭州中心城区等；增幅大于 35% 但小于 45% 的有：慈溪、余杭、绍兴、椒江、越城、平湖、永康以及宁波中心城区等 8 个县市；增长幅度超过 21% 但小于 35% 的路桥、莲都、海宁、桐乡、萧山、余姚等 6 个县市；增幅在 10%—20% 的有瑞安、海盐、舟山市区、德清、富阳、浦江、湖州市区、黄岩、宁海及临安等 10 个县市；增幅在 10% 以下的有诸暨、武义、安吉、长兴、桐庐、云和、东阳、上虞和奉化等 9 县市，具体见图 2。

上述数据表明，2000年至2010年的10年间，局部地区的人口总量扩张幅度较大，除了柯城区、婺城区等少数地区的人口规模扩张受行政区划调整的影响之外，大部分地区的人口总量都是由人口迁移流动引起的。因此，可以较为肯定地推断，在“五普”至“六普”的十年间，浙江省人口向局部地区集聚的态势非常突出。

3.5 城市化加速推进，城乡人口分布格局发生逆转

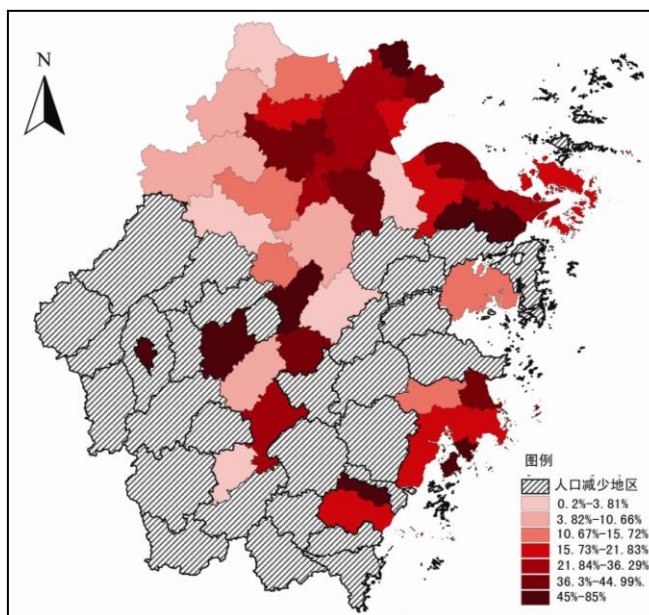


图2 2010年浙江省人口增长地域人口增幅分布图

1990到2000年的10年间，浙江省的城市化水平³由31.17%上升到48.67%，提高了17.5个百分点，比同期全国从26.20%到36.92%上升10.72个百分点的城市化速度高出近5个百分点。

进入新世纪后，浙江省先后颁布了《浙江省城市化发展纲要》、《浙江省人民政府关于加快推进浙江城市化若干政策的通知》等纲领性的政策文件，在政策推动和产业拉动双重作用下，浙江省城市化进程继续保持高速推进的势头，区域中心城市集聚辐射能力进一步增强，县城、中心镇和乡村建设也取得重大进展。在这种背景下，我省城市化水平不断提高，2010年达到61.62%，与第五次全国人口普查时相比，城镇化水平提高了12.95个百分点。

随着城市化进程的加速推进，浙江省城乡人口分布格局发生逆转，具体表现为：第五次全国人口普查时，居住在乡村地区的人口多于城镇人口，乡村人口比城镇人口多121.75万人，而第六次全国人口普查时，浙江省城镇人口总量反超乡村人口规模，城镇人口比乡村人口多了1267.88万人。

从各地市的情况看，2000年只有杭州、宁波和温州、舟山、台州的城市人口规模超过了乡村，但到了2010年，浙江省11个地市中除了衢州和丽水的乡村人口规模仍大于城镇，其他9个地市的城乡人口分布发生逆转，杭州、温州、宁

³ 此数据来源于浙江2000年第五次全国人口普查主要数据公报

波、绍兴、金华及台州的城镇人口总量远远大于乡村人口，见表 7。

表 7 2000—2010 浙江省分地区城乡人口变动表 (万人)

地区	2000 年			2010 年		
	城镇人口	乡村人口	城乡人口差	城镇人口	乡村人口	城乡人口差
杭州市	403.34	284.53	118.81	637.27	232.77	404.5
宁波市	332.37	263.96	68.41	519.52	241.05	278.47
温州市	389.13	366.63	22.5	602.20	310.01	292.19
嘉兴市	136.08	222.21	-86.13	240.07	210.10	29.97
湖州市	101.67	160.89	-59.22	153.04	136.31	16.73
绍兴市	209.54	220.89	-11.35	287.75	203.47	84.28
金华市	207.32	249.87	-42.55	316.45	219.71	96.74
衢州市	62.97	149.92	-86.95	93.68	118.59	-24.91
舟山市	56.12	44.04	12.08	71.31	40.82	30.49
台州市	265.58	249.79	15.79	331.53	265.35	66.18
丽水市	71.54	144.67	-73.13	102.47	109.23	-6.76
浙江省	2235.66	2357.41	-121.75	3355.29	2087.41	1267.88

资料来源：浙江省人口普查办公室 世纪之交的中国人口（浙江卷）[M] 中国统计出版社，2005

2010 年数据来源于各地市 2010 年第六次全国人口普查主要数据公报

3.6 四大都市区人口规模显著增加

都市区是城市化中后期阶段在特定地域出现的一种城市空间组织形式，是城市规模与城市经济发展到一定程度后，聚集于城市的非农产业活动和城市功能对周围地域的影响力不断增强，是周围一定范围内的地域与中心城市的能够保持密切的社会经济联系，从而形成资源、环境、基础设施共享，产业经济活动密切相关，具有一体化倾向的城市功能地域。都市区是由一个较大的城市人口集聚的核心区以及与该核心区有密切社会经济联系的邻接县组合而成地域空间。浙江省主要的都市区有杭州、宁波、温州以及金华—义乌四个都市区。

随着浙江省城市化逐步向中后期阶段迈进，杭州、宁波、温州以及金华—义乌四个都市区⁴的人口规模显著增加，在全省人口总量中所占的比重不断提高。2010 年四大都市区的人口总量为 2776.8 万人，与 2000 年第五次人口普查时相比，增加了 619.47 万人。随着人口总量的增加，都市区的人口密度也从 2000 年的 631 人/平方公里增加到 812 人/平方公里。与此同时，四大都市区人口占全省人口总量的比重也从 2000 年的 46.13%增加到 51.02%，增加了近 5 个百分点，

⁴各都市区空间范围的划定依据为浙江省人民政府颁布的《浙江省城镇体系规划 2011-2020》，2009 年

四大都市区以浙江省约三分之一的国土空间承载了超过 50%的人口。

从各都市区的具体情况看，人口总量都有幅度不一的增加。温州都市区的人口规模从 2000 年的 736.19 万人增加到 2010 年的 946.59 万人，10 年间增加了 210.4 万人，增长幅度为 32.34%，增幅位居四大都市区之首，其次为杭州都市区，人口总量在 10 年间增加了 195.93 万人，增长幅度也超过了 30%，宁波都市区和金义都市区的人口总量分别增加了 119.85 万人和 93.29 万人，增长幅度分别为 28.58%和 21.93%，见表 8。

2010 年温州都市区的人口密度已经达到 1084 人/平方公里，比 2000 年增加了 241 人/平方公里；杭州都市区的人口密度从 2000 年的 678 人/平方公里提高到 2010 年的 897 人/平方公里；宁波都市区的人口密度也从 576 人/平方公里提高到 2010 年的 754 人/平方公里。值得注意的是，作为浙江省城镇体系规划中重点建设的新兴的金义都市区，人口密度正在逐步提高，人口密度已经从 2000 年低于全省平均水平提高到目前与全省平均水平基本持平的程度，说明仍处于发育演化初期阶段的金义都市区具有良好的成长性。

表 8 2000 年—2010 年浙江省四大都市区人口规模与人口密度表

都市区	范围	面积 (平方公里)	常住人口(万人)		人口密度(人/平方公里)	
			2000 年	2010 年	2000	2010
杭州都市区	杭州市区	3068	450.23	624.18	1468	2034
	富阳市	1808	62.03	71.77	343	397
	临安市	3124	51.21	56.67	164	181
	德清县	936	42.4	49.18	453	525
	合计	8936	605.87	801.8	678	897
宁波都市区	宁波市区	2634	156.75	213.24	595	810
	慈溪市	1361	101.09	146.24	743	1075
	余姚市	1501	82.96	101.07	553	673
	奉化市	1268	49.07	49.17	387	388
	合计	6764	389.87	509.72	576	754
温州都市区	温州市区	1188	191.55	303.94	1612	2558
	瑞安市	1271	120.06	142.47	945	1121
	乐清市	1174	115.49	138.93	984	1183
	苍南县	1272	122.20	118.46	961	931
	永嘉县	2674	90.26	78.92	338	295
	平阳县	1051	84.03	76.17	800	725
	洞头县	100	12.60	8.7	1260	870
	合计	8730	736.19	946.59	843	1084
金华—义	金华市区	2049	90.07	107.73	440	526

乌都市区	义乌市	1105	66.84	123.40	605	1117
	东阳市	1739	78.79	80.44	453	463
	永康市	1049	53.06	72.35	506	690
	兰溪市	1313	65.95	56.05	502	427
	浦江县	915	37.90	43.73	414	478
	武义县	1577	32.79	34.99	208	222
	合计	9747	425.4	518.69	436	532

资料来源：浙江省人口普查办公室 浙江省 2000 年人口普查资料[M] 中国统计出版社,2002 年

浙江省人口普查办公室 浙江省 2010 年人口普查资料[M] 中国统计出版社, 2012 年

从上述数据看，2000 年至 2010 年的 10 年间，四大都市区的人口增长幅度远高于全省的平均水平，这充分表明，作为浙江省参与全球竞争的国际门户，带动我省率先发展、转型发展的重要地区，都市区的要素集聚能力在不断提高，因此，浙江省在进一步推动新型城市化进程中，必须持续坚持将都市区、城市群作为城市化的主体空间形态进行重点培育和建设。

4 浙江省人口分布格局变动影响因素分析

4.1 影响区域人口分布格局变动的因素

人口分布状况与自然、经济、社会、政治等多种因素有关，是多种因素共同作用的结果。而对于一个区域来说，影响其人口分布格局变动的主要原因则可以归结为三个方面，即经济因素、人口因素和城市化因素。

(1) 经济因素

在工业化时代，区域人口分布格局变动最关键的影响因素来自经济方面，主要表现为投资重心变动牵引人口空间分布格局重构。已有的研究表明，区域投资与收入的变化同人口规模和人口密度等表征人口空间变化的指标具有高度的相关性。原因在于，随着区域的资本集聚与投资行为的增强，必然催生新的就业机会，使产业工人的数量增加，而劳动力在一定地域空间的集聚，不仅为资本的进一步集聚提供了重要的人口环境，而且随着集聚企业数量的增加，服务于第二产业的第三产业从业人员也将逐渐增多。因此，某些投资强度大的区域由于能够吸引更大的人口而使其人口规模不断膨胀，而另一些投资较少的区域则会由于吸引力不足而成为人口净迁出区，导致区域人口规模逐步萎缩。

以日本为例，二战后大量投资涌向太平洋沿岸的东南部地区，全国的产业分布格局发生了较大变化，与此相对应的是，人口特别是乡村人口不断向太平洋沿

岸的东南部大都市地区聚集，极大地改变了日本的人口分布格局；1970年代以后美国的经济重心逐步转向西南部的“阳光地带”，带动了美国人口重心由东向西转移。国内同样如此。改革开放以来，东南沿海地区吸引了全国绝大多数的投资，与此相对应的是，东海沿海地区的人口吸引力不断增强，区域人口规模不断扩大，使我国人口分布格局发生变化。此外，地域空间的收入差异也会产生同样的效果，但这种作用滞后于投资变动所产生的效果，这里不再赘述。

（2）人口因素

除了经济因素之外，人口自身变动也会影响人口分布格局的变化，即出生和死亡对人口地域分布变动的的影响。一般说来，不同地区的出生率、死亡率并不一致，总是有所差异，这就导致不同地区之间的人口自然增长量并不一致。

对于一个封闭地域的人口而言，其内部不同地理单元之间的出生率和死亡率呈现不同的变化态势的话，必然会影响内部人口分布格局的变化。如部分地理单元的人口出生率较高，死亡率较低，则它的人口自然增长率必然要高一些，人口增长的速度也会快于其他地区，区域人口规模将呈现上升态势，反之，另一些地理单元如果出生率较低，死亡率较高，它的人口自然增长率肯定要低一些，人口增长的速度要慢一些，区域人口规模可能呈现下降态势；此外，还有一些地理单元的人口出生率和死亡率可能基本保持不变，区域人口规模保持不变。这样，由于出生与死亡的差异，导致区域内不同地理单元的人口总量和人口密度呈现不同的变化态势和不同的变化方向，这实际上就是反映了这个地域系统内部人口分布格局的变化。

上述研究表明，人口自身变动也是影响区域人口分布格局变化的因素之一，但值得注意的是，对于一个开放的地域系统而言，这种影响要远远小于由经济因素引发的人口迁移增长的作用。尽管如此，在研究地域人口分布格局变动时，人口自身变化也应有所分析。

（3）城市化因素

城市化过程也会影响区域人口的空间分布格局，这种影响主要表现在以下几个方面：一是城市化将改变区域内城乡人口分布格局。现代意义的城市化过程一旦启动，总是伴随着大量乡村人口向城镇地区的迁移，随着城市人口的大量增加和乡村人口的逐步下降，人口城乡比率发生逆转，居住在城市的人口将占区域人

口的绝大多数，这将使城乡人口的分布格局发生彻底转变；二是由于部分具有区位优势的城市优先增长，在特定的地理空间将形成多个人口密集地区。在城市化过程中，特别是在城市化加速发展的阶段，大城市总是超先增长的，在大城市超先发展规律支配下，百万人以上大城市强势发展，以大城市为核心的多个都市区将相继出现，此外，区域内一些交通区位优势的城市如门户城市、港口城市等也将获得诸多发展机会，在极化效应的推动下，包括劳动力在内的各种经济要素不断向中心城市集聚，城市规模扩大，功能增强，成为人口集聚中心。

4.2 浙江省人口分布格局变化的影响因素分析

(1) 投资变动对浙江省人口分布变化的影响分析

如前所述，在能够克服自然条件制约的前提下，投资导向将引导人口空间集聚，从而改变人口分布状况。国内的一些研究表明，人口分布状况与投资呈现比较密切的正相关关系。为了进一步了解浙江省投资变动与人口分布的关系，本报告选择浙江省 11 个地市 2000 和 2010 年不同城市的常住人口总量、人口密度与固定资产投资额分别进行相关性计算，结果表明，常住人口规模与固定资产投资之间均有密切的正相关关系，见表 9。这种相关性表明，投资增加引起产业空间集聚，必然牵引人口集聚，从而推动区域人口规模扩大，人口密度升高，而人口的集中和密度的升高，使“人力资本”更加丰富，又会促进产业的发展和向具有区位优势地域的进一步集聚。

表 9 浙江省地市人口规模与固定资产投资相关系数表

		固定资产投资	人口规模
固定资产投资	Pearson Correlation	1	.805**
	Sig. (2-tailed)		.003
	N	11	11
人口规模	Pearson Correlation	.805**	1
	Sig. (2-tailed)	.003	
	N	11	11

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

浙江省四大都市区和沿海地区原本就具有经济发展基础和较为优越的深水港口优势、土地资源优势，先天的区位优势及后天的叠加区位优势将进一步放大，这将促使上述两类地区继续成为我省未来最重要的投资区。随着投资总量的进一步增加和产业规模的进一步扩大，必然会吸引更大规模的人口迁入，人口密度将

会进一步升高，在省域尺度上进一步改变浙江省的人口分布格局。

(2) 人口因素对浙江省人口空间分布变动的影响分析

人口自身的变动也是影响区域人口分布格局的变化的因素之一，在研究人口分布格局变动时，人口自身变化也是需要考虑的相关因素。但本报告认为，人口自身变化对浙江省人口空间变动的的影响不大，原因有二：

第一，维持低生育率仍是浙江省人口工作的基本任务。尽管目前我国面临着由于人口老龄化带来的一系列人口社会问题，但总的来说，“人口过多仍是我国的首要问题”。因此，作为党和政府从我国国情出发所采取的重大国策，2012年《国家人口发展“十二五”规划》中继续强调要稳定低生育水平，必须坚持稳定现行生育政策不动摇。因此，坚定不移地贯彻计划生育这一基本国策是各级政府人口工作的基本任务，我省各级政府将在国家和省政府相关法律和政策框架内执行相同的人口生育政策，不可能出现由于执行不同生育政策而导致的人口数量增长的差异。

第二，我省各城市人口自然增长的变动方向大致相同。从浙江省各城市的实际情况看，尽管不同年份不同城市的人口自然增长率并不相同，但变动方向基本一致。此外，考虑到各城市的人口年龄结构不会有太大的差异，因此，各城市不同年份的人口自然增长量不会出现完全不同的变化态势和不同的变化方向，据此可以判断，在城市尺度上，人口的自然变动不会左右我省人口分布格局的变化。

(4) 城市化发展阶段对浙江省人口分布变动的影响分析

城市化因素影响区域人口分布，但在城市化的不同阶段，所产生的影响并不相同。浙江省目前的城市化水平在60%左右，仍处于城市化快速推进阶段，对浙江省的人口分布变动产业两方面的影响：

一是城市化水平提高，城市人口总量增加。城镇化的发展过程是有阶段性的，其发展历程大致如一条拉平的“S”型曲线，一般认为，一个国家或者地区的城市化处于30%—75%的为城市化快速推进阶段。目前浙江省仍处于城市化快速发展的阶段，未来的城市化水平仍将进一步提高，城市人口的总量继续增加，乡村人口规模进一步萎缩。

二是尽管继续保持人口向城市地域集聚这一最主要的地理特征，但不同城市所受到的影响并不一致。未来浙江省在大尺度上仍将维持乡村人口向城市地区迁移的总趋势，城市化地区的人口总量将继续增加，但在城市化浪潮中不同地区受到

的影响并不相同。具有区位优势杭州、宁波、温州等大城市在产业空间集聚的作用下，城市化的速度更快，城市人口规模的扩张幅度更大，而区位条件较差的中小城市如浙西南地区的城市由于产业基础较为薄弱，城市化速度较慢，城市人口规模扩容乏力，部分城市甚至会出现人口规模萎缩的态势。

5 浙江省人口分布格局变动基本趋势

5.1 人口分布不均衡变动的态势更趋明显

由于受历史原因、经济发展水平以及地形地貌等自然条件的限制，浙江省人口空间分布具有不均衡分布的特征。本报告认为，未来浙江省人口继续向具有区位优势地域集中的态势不会逆转，以下发展动向值得关注：

四大都市区的人口规模继续增加，将发育形成四个人口高度密集的地区。作为区域经济发展的核心地区，随着都市区的形成和发育，必然产生强大的吸引力，使经济腹地不断扩张，而空间经济活动追求规模效益的内在冲动，将进一步牵引资本、劳动力等各种要素向这一地区集聚，因此，都市区的原有区位优势和区位优势叠加优势将带动更多的企业和产业向四大都市区集聚，杭州、宁波、温州以及金华—义乌等城市的人口总量将进一步增加，人口密度会继续提高，受此影响，杭州、宁波、温州以及金华—义乌四大都市区将成为浙江省未来主要的人口密集地区。

浙西南地区的人口规模继续呈现萎缩态势。随着浙江省区域经济格局和综合交通体系的进一步完善，人口和其他经济要素的流动更加自由便捷，与此同时，浙江省为了统筹沿海与山区的协调发展，近年来一直大力推动“山海协作工程”、“山区人口内聚外迁工程”，旨在促进浙江省沿海地区与内陆地区、发达地区与欠发达地区的经济协作。此外，实施浙江省主体功能区划也要求承担生态涵养功能的浙西南山区进一步降低人类活动强度。在多种因素的共同作用下，我省浙西南山区的人口规模将继续呈现萎缩态势，包括人口在内的各种经济要素的流动频率和步伐不断加快，人口进一步向省内外经济中心和经济高地集聚将不可避免，衢州、丽水等浙西南地区的人口规模将呈明显的萎缩态势。

5.2 沿海地区的人口集聚度进一步提高

如果把浙江省分为沿海与内陆两个部分来观察，未来我省沿海地区的人口集

聚地将进一步提高。前述研究表明，无论是一个国家还是一个区域，经济发展战略重点的地域转移必然会引起大规模的人口迁移，从而改变人口的空间分布格局。随着浙江省海洋经济强省战略的深入实施，我省经济发展的重点和投资热点必然进一步向沿海地区转移，势必影响我省省域人口分布格局。

浙江是我国的海洋大省，本世纪初省委省政府就提出了建设海洋经济强省的战略目标，在 2003 年和 2005 年先后出台了《中共浙江省委、浙江省人民政府关于建设海洋经济强省的若干意见》和《浙江海洋经济强省建设规划纲要》等具有战略意义的文件，“十二五”规划中省委省政府进一步作出了“大力发展海洋经济，加快建设海洋经济强省”的战略部署。2011 年 3 月国务院近日正式批复《浙江海洋经济发展示范区规划》，浙江海洋经济发展示范区建设上升为国家战略，同年 6 月舟山群岛新区经国务院发文正式批准成立，成为第四个国家级新区。随着浙江省沿海地区发展优势进一步凸显，在区位优势和政策优势的双重驱动下，沿海地区的投资规模和投资强度必然进一步增加，各种经济要素将进一步向沿海地区集聚。

2010 年，浙江省沿海地区⁵的人口总量为 2982.26 万人，占全省人口总量的 54.79%。随着浙江省海洋经济强省战略的深入实施，我省沿海地区产业集聚的动力和能力将持续增强，人口向沿海地区迁移规模进一步扩大，沿海地区的人口总量将进一步增加，人口密度进一步提高。与此同时，除了在杭州都市区、宁波都市区和温州都市区形成三个主要的人口密集区外，还将在杭州湾、三门湾、台州湾和乐清湾形成多个环湾人口密集地区，平湖、海宁、上虞、绍兴、宁海、象山、三门、温岭以及玉环等多个沿海县市或县域内局部地区的人口规模仍会有较大幅度的增加。

5.3 山区人口分布格局将呈现“规模相对缩减、局部高度密集”的变动态势

一般认为⁶，山区人口的空间分布与海拔高程、相对高差以及地面坡度和山地坡向等因素密切相关，人口垂直分布除了表现为人口密度随海拔高程增大而减小这一基本规律外，在绝对高程和相对高差的双重作用下，还表现为人口密度与

⁵ 根据《浙江海洋经济发展示范区规划》的规划范围，浙江省海洋经济示范区包括杭州、宁波、温州、嘉兴、绍兴、舟山、台州等市的市区及沿海县（市）

⁶ 张善余等 人口垂直分布规律和中国山区人口合理再分布研究[M] 华东师范大学出版社，1996 年 10 月

地面坡度之间也大致存在着类似的成反比例的关系，即地面坡度越大，人口越稀少，而从时间尺度看，山区人口规模总体呈现萎缩态势。

根据山区人口空间分布格局变化的基本规律，结合浙江省区域经济发展的趋势，本报告认为，未来浙江省山区人口将呈现“规模缩减、局部密集”的变动态势：

一是浙江省山区人口在全省人口总量中所占的比重持续下降，规模呈现相对缩减态势。根据《加快山区经济社会发展，促进陆海联动区域协调研究》确定的山区县⁷范围，“四普”时浙江山区县人口总量占全省人口总量的 57.43%， “五普”这一比例减少到 51.19%，2010 年进一步减少到 46.76%，30 年间下降了 10.67 个百分点。未来浙江省山区人口将继续保持这种发展态势，主要原因在于，由于承载力低，村民生产生活较平原地区困难，人口向山下和平原地区自主迁移的动力更为强烈，山区人口总量不断减少，山区人口密度不断下降将是山区人口空间变化的常态，特别是在工业化和城市化联动推进的时代，这种过程和规律性表现得更为明显。因此，本报告推断，未来浙江省山区人口规模缩减的态势不会发生逆转。

二是山区人口同时呈现局部密集的发展格局。在山区人口规模总体缩减、平均密度降低的大背景下，其中的地区经济中心和次中心，依托于优越的区位和产业支撑，人口仍会有较大幅度的上升，人口密度也会进一步提高，如义乌、东阳、永康等山区和半山区县市的人口总量将继续增加，呈现人口局部密集的态势。

此外，在县市域尺度上，山区人口也会具有“规模缩减、局部密集”的发展特征：即县域范围内的人口总量会继续下降，但人口将会主要集聚在县城、县域中心镇在内，特别是那些典型的山区县，将呈现“小县大城”的人口空间分布格局。

5.4 城乡人口分布格局重构

2010 年浙江省的城市化水平已经达到占 61.62%，根据城市化发展的一般规律和浙江省城市化发展历程来判断，我省城市城市化正处于第二阶段的后期，城市化速度将渐趋缓慢。本报告采用时间序列预测法、联合国法和经济相关分

⁷此课题为 2011 年省政府重点课题，研究范围为湖州、金华、衢州和丽水 4 个内陆设区市和沿海 7 市中的桐庐、淳安、建德等 23 个山区县市，本报告认为湖州和金华两市的中心城区不宜包括在内，故做了剔除，因此，本报告所指的山区县为 21 个，下同。

析法等三方法对浙江省城市水平的趋势做了预测，结果表明，2020年我省城市化水平将达到75%左右。根据相关课题组⁸提供的关于浙江省未来人口变动态势中方案的预测数据来推算，2020年我省城市人口总量将达到4587万，乡村人口为1529万，届时城市人口的总量将超过乡村人口3058万人。

无论是理论研究，还是从国外已经完成城镇化历程的国家看，城市化水平一旦达到75%左右，区域城市化将逐步达到高位均衡，未来浙江省重构后的城乡人口分布格局将基本定型，将全面进入到以城市型社会为主体的新的城市时代。城市型社会是以城镇人口为主体，人口和经济活动主要集中在城镇地区，城市生活方式占主导地位的社会形态。从乡村型社会向城市型社会的转变，是经济发达、社会进步和现代化的重要标志之一，这种历史性变化值得高度关注。

5.5 各大都市区人口呈现集聚与扩散并重的态势

在城市化的不同发展阶段，人口空间变动的方向并不一致。城市化的初中期阶段，人口向城市地域集聚是主要的地理特征，到了中后期阶段，特别是随着都市区向更级化阶段的演化，城市中心区的人口在多种力量的推动向都市区范围内郊区和郊县迁移，出现人口扩散的发展态势。由于四大都市区所处的城市化阶段并不相同，本报告认为，不同都市区的人口空间变动不一致：

杭州都市区人口将从集聚与扩散并重向以扩散为主的阶段转变。2010年杭州都市区的城市化水平已经达到76.02%，按照城市化发展的一般规律，城市化速度将逐渐趋缓，城市人口规模继续增加但增长的幅度逐渐趋缓，而城市人口向郊区、郊县扩散的态势这趋于加强，郊区和郊县的人口数量和人口密度进一步上升。随着都市区人口不断向外扩散，通勤人口将有较大幅度地增加。

宁波都市区和温州都市区逐步呈现集聚与扩散并重的态势。2010年宁波都市区和温州都市区的城市化水平分别为70.57%和67.36%（表10），仍处于城市化快速推进的阶段，在大尺度上仍表现为人口呈现集聚态势，城市人口总量仍不断增加，但另一方面，宁波城市中心区和温州城市中心区人口向外扩散的动力不断增强，郊区化趋势会更加明显，逐步向人口集聚与扩散并重的阶段发展。

金义都市区的人口仍以集聚为主。尽管目前金义都市区的城市化水平为59.61%，但从实际情况看，都市区的中心城市的规模偏小，城市影响力有限仍处

⁸ 浙江大学人口与发展研究所《浙江省人口变动趋势分城乡多区域模型预测研究》课题组

于都市区形成演化的阶段，总的趋势仍是人口向城市地区迁移，金华、义乌中心城区的人口继续扩容，都市区范围内的城市人口进一步增加，而乡村人口规模则逐步下降。

表 10 2010 年四大都市区城市人口和城市化水平一览表

	范围	城市人口	总人口	城市化水平
杭州都市区	杭州市区	516.21	624.18	82.70
	富阳市	41.62	71.77	57.99
	临安市	27.12	56.67	47.86
	德清县	24.60	49.18	50.02
	合计	609.56	801.8	76.02
宁波都市区	宁波市区	258.31	349.16	121.14
	慈溪市	105.99	146.24	72.48
	余姚市	67.29	101.07	66.58
	奉化市	24.00	49.17	48.81
	合计	455.60	645.64	70.57
温州都市区	温州市区	268.68	303.94	88.40
	瑞安市	92.74	142.47	65.09
	乐清市	72.60	138.93	52.26
	苍南县	64.82	118.46	54.72
	永嘉县	44.17	78.92	55.97
	平阳县	37.51	76.17	49.25
	洞头县	3.92	8.77	44.70
	合计	584.45	867.66	67.36
金华—义乌都市区	金华市区	71.06	107.73	65.96
	义乌市	87.89	123.40	71.22
	东阳市	45.59	80.44	56.68
	永康市	37.62	72.35	52.00
	兰溪市	20.83	56.05	37.16
	浦江县	24.57	43.73	56.19
	武义县	21.64	34.99	61.85
	合计	309.21	518.69	59.61

资料来源：浙江省人口普查办公室 浙江省 2010 年人口普查资料[M] 中国统计出版社，2012 年

6 浙江省人口分布格局变动中需要解决的重大问题

上述研究表明，浙江省人口空间分布呈现多种变化趋势，这一过程中存在不少由人口的空间变动而引发且需要政府解决的相关问题，如人口迁移的制度障碍问题、城市型社会的流动人口问题、农村人口的彻底转移问题、乡村发展问题等。

6.1 人口迁移流动制度障碍的进一步突破问题

人口分布格局调整过程也是人口迁移流动的过程。改革开放以来，党和政府不断对影响人口和劳动力自由迁移与流动的制度进行改革，限制人口自由迁移的政策逐步松动，人口迁移与流动的自由度不断增加。但必须指出的是，迄今为止，由于户籍制度改革还不彻底，人口的自由迁移与流动过程中仍存在不少障碍：各地在大中城市的户籍改革方面都显得非常谨慎，对能否放开口口心存疑虑，外部稍有变化，马上就会收紧和调整户籍政策；人口迁移过程中“事前需要审批、落户需要证件”依旧是处理户口迁移的基本原则仍在稳定运行，大量的事实迁移人口仍然无法在常住地登记落户；户籍改革的配套政策改革滞后，粘连在户籍上的教育制度、社会保障制度、土地制度仍在稳定地匀装，致使大量进入城市的乡村劳动力“同工不能同酬，同工不能同权”，沦为城市中的“二等公民”。他们工作、生活在城市，却不能融入城市社会，只能无奈地栖身于城乡之间，成为被“边缘化”的群体，与户籍制度密切相关的社会保障等配套政策的改革迟迟未能出台。以上这些是我国劳动力和人口迁移流动过程中普遍存在的问题，浙江省也不利外。因此，如何在国家既定的改革框架内，进一步突破影响人口自由迁移的制度障碍，是浙江省人口分布和再分布过程中不容忽视的首要问题。

6.2 人口密集地区的资源与环境问题

随着产业和人口向都市区、沿海环湾经济高地的集聚，这些人口密集地区的资源与环境问题将进一步凸显。

一是建设用地保障问题。产业和人口的进一步集聚必然会导致城市建设用地需求的进一步增加，而人口密集地区对城市建设用地的需求量更大，需求更为迫切。随着产业规模的扩大和人口规模的扩容，城市建设用地规模将会有较大幅度的增加，但按照目前的土地政策，满足人口密集地区大规模建设用地需求有一定的困难。

二是水资源紧缺问题。从浙江省四大都市区和沿海经济发达的市县看，都存在着程度不一的水资源短缺的问题，而产业规模和人口规模的增加必然使生产用水和生活用水需求量大幅度上升，使人口密集地区的用水总量和结构矛盾进一步突出，这将成为影响人口密集地区经济增长、结构调整以及产业选择和主要工程

项目是否上马的关键性因素。因此，如何加强水资源保障条件的改善成为人口密集地区一个重要的资源问题。

三是环境污染问题。人口密集地区是浙江省经济最发达发展极具活力而且前景看好的地区之一，但同时也是我省污染物的主要产生地，从工业废水排放量、工业废气排放量、工业固体废弃物排放量、城市生活污水排放量几项指标看，远远高于世界其他国家城市化过程中的排放水平。由于人口密集地区的产业、人口、用地的规模庞大，导致城市化对生态环境的压力产生放大效应，这种情况将使我省人口密集地区的经济、人口与生态环境的矛盾日益尖锐。人口密集地区未来要支撑经济持续增长和更大规模的人口，必然会面临更加严峻的资源环境问题。

6.3 山区人口的彻底转移问题

尽管部分山区县城常住人口的数量和密度降幅明显，但这些地区的户籍人口变动并未呈现相同的趋势。根据历次浙江省全国人口普查数据，2000年至2010年的十年间，除了金东区和衢江区等由于行政区划调整的影响，户籍人口有所减少外，其余所有的山区县的户籍人口均呈现增加的态势，如三门县的户籍人口由1990年的38.65万增加到2010年的42.92万人。由于户籍人口的规模增加，密度必然也会提高。山区县户籍人口与常住人口呈现反向变动的情况表明，山区人口并未实现彻底转移，这种局面并不利于山区生态功能的修复：目前所呈现的山区人口减少、密度下降的局面是不稳定，已经外迁的山区人口与原居住地仍有密切的社会经济联系，同时由于户籍、土地制度改革的进程缓慢以及其他配套制度的不完善，不仅“空心村”的宅基地难以实现复垦，而且还会产生新的建房需求，这就导致我国城市化进程中城镇建设用地不断增加的同时乡村建设用地也在增加，这种发展格局不利于主体功能区规划的实施，也不利于山区生态功能的修复。

6.4 城市型社会面临的城乡外来人口问题

以城镇人口为主体的城市型社会全面到来必然对城市发展带来多重影响，特别是城乡外来人口问题值得关注：

一是外来人口全面融入城市的制度性问题。城市的发展过程实际上就是一个外来人口不断迁入、同化、乃至本地化的过程，在城市人口自然变动保持低速增长的情况下，外来人口的持续增加是城市人口规模不断扩大的基本力量，推动城

市聚落由小到大，但是，目前外来人口在融入城市过程中仍面临诸多困难，其中不少是制度性障碍，如户籍制度、社会保障制度、劳动就业制度等。这些制度障碍不仅影响外来人口的基本权益，而且制约城市的全面发展。

二是部分城市外籍人员集聚问题。杭州、宁波、义乌等城市的国际化程度将进一步提高，从事各类社会经济活动的外籍人口将有较大规模的增长，这一人群带来的社会经济问题正在逐步显露出来，但目前对这一群体的管理无论在政策上还是在制度建设上基本是空白，因此，如何未雨绸缪，及早建立相关地方法规也是浙江省社会经济发展中亟待解决的问题。

三是城市外来人口的管理与服务问题。城市型社会的来临同时意味着城市中外来人口的进一步增加。外来流动人口大量进入城市将会对城市市容、治安以及计划生育等多项管理工作产生不利的影响，特别是外来暂住人口在城市边缘区的大量集聚，形成了多个外来人口聚居区。这些以“地缘”或“亲缘”关系联系起来的大量的处于社会底层的成员聚居在一起的时候，一些微小的毫无联系的事情都有可能成为引发大规模社会群体事件的导火线，因此，城市政府应在反思原有的外来流动人口政策的基础上，强化相关职能部门的管理与服务能力，进一步提高城市管理的水平和提供基本公共服务的能力，努力缓解外来人口不断增长对城市发展的各种压力。

6.5 乡村发展问题

随着城市化进程的快速推进，浙江省城乡人口的分布格局重构，乡村人口持续减少，特别是在局部地区，乡村衰落将是一种必然，但是，由于浙江省人口总量较大，即使 2020 年达到较高的城市化水平时，我省仍有 1500 多万的人口生活在乡村地区。应该说，这依然是一个数量相当庞大的群体，也是浙江省全面建设小康社会过程中绝对不能忽视的群体。因此，乡村人口和乡村地区的有关问题也是我省人口空间变化过程中必须关注的问题。尽管多年来我省一直在大力推动城乡统筹发展，不断加大城市对农村、工业对农业的反哺程度和力度，乡村人口和乡村地区积累的矛盾较之中西部欠发达地区要更少一些，但由于影响城乡协调发展的一些制度性仍然存在，促进乡村发展依然是未来不能忽视的问题。因此，浙江省在城市化向更高阶段发展过程中，如何统筹乡村人口和乡村地区发展仍然值得关注。

7 对策措施

7.1 尊重人口空间变动规律，优化人口空间分布格局

在工业化与城市化时代，人口大迁移和空间分布大调整是普遍规律。在服从这一普遍规律的前提下，不同地区人口的再分布格局有其特殊的表现形式。通过对浙江省人口分布格局的现状、特征与趋势研究表明，浙江省人口的迁移与再分布有其自身的规律，与人口空间转移有关的政府工作必须尊重这种规律性，并根据已经认识到的客观规律对相关工作的方向和重点以及目标等进行适度修正。

(1) 合理划定人口空间区划

根据浙江省人口分布和再分布的基础趋势，在综合考虑生态环境的支撑能力、区域经济发展格局等因素的基础上，以杭州都市区、宁波都市区、温州都市区和金义都市区以及杭州湾、三门湾、台州湾和乐清湾等多个环湾人口密集地区为主要的人口集聚区，通过生产力和产业布局，引导人口向上述地区集聚，进一步提高人口密集地区的承载力；以我省生态脆弱地区、流域上游、地质灾害易发地区为主要的人口疏散区，通过户籍、土地等相关制度的创新，引导人口外迁，缩减人口规模，降低人类活动强度。

(2) 缩减山区人口规模

从优化全省人口分布格局的战略高度，进一步降低山区人口在全省人口总量中所占的比重，尽可能地减少山区人口的总体规模，降低山区人口密度，在鼓励人口向迁移的同时，积极引导山区人口向更宜于人居的区域经济中心、县城、中心镇乃至中心村等局部地区集聚，形成“大尺度稀疏，小尺度密集”的山区人口分布格局。

(3) 适时调整各项空间规划

人口空间分布格局的变化要求与人口有关的空间规划根据新的发展形势进行重新调整。规划是引导发展的蓝图，也是建设的依据，政府和规划部门不仅要有宏图大略，而且要有远见卓识，把规划建立在对区域发展趋势深入研究和准确判断的基础上，避免不必要的失误。为此，与人口空间变化密切相关的城镇体系规划、城镇总体规划、区域性基础设施规划、村镇建设规划、人口规划、土地利用规划、农业规划、生态建设规划等各种项目的规划，都应适应人口再分布的新

形势，做好合理调整的准备。

7.2 加快户籍制度改革步伐，为人口迁移和人口再分布提供制度保障

目前城乡分割的户口管理二元结构尚未根本突破，一些部门在制定政策时仍然沿用计划经济时代遗留下来的办法，这种局面若继续存在必然会成为影响人口迁移和人口再分布的制度障碍，因此，必须加快户籍制度改革进程。

(1) 正确认识户籍制度改革的方向。

当前不少研究者和相关政府部门的实际工作者对户籍制度改革的方向和终极目标存在着认识上的误区，本报告认为，户籍制度改革不能简单地理解为给某一个群体非农业性质的户口，户籍改革的目的是剥离与户籍粘连的利益要素，建立起与居住地和纳税额相联系的利益分配机制，最终实现人口的自由迁移。只有校正户籍制度的改革方向，才能深入推动户籍制度改革的进程。

(2) 应进一步突破户籍制度改革中存在的思维定势

从近三十年户籍改革的实践看，对户籍制度改革带来的负面影响估计过高是影响户籍制度深入推进的一个重要因素，不论是政府的决策层还是学术界，相当数量的人总是担心户籍制度改革会导致人口大量流向城市，这实际上这是计划经济时期形成的对城市发展的片面认识。事实上，那些经济比较落后，发展比较缓慢的地区，尽管户籍改革的试点已经开始了很长时间，人口进入城镇的门槛已经降得很低，但是城镇人口增长依然比较缓慢。这些情况表明许多改革措施的推出未必会带来多么大的社会震荡。因此，我们认为，应进一步突破思维定势，纠正户籍制度改革可能带来社会不稳定的片面认识，进一步加大户籍制度改革的力度。

(3) 取消人为划分的不合理的户口性质

取消人为划分的不合理的户口性质，按照公民的居住地登记为统一的中华人民共和国居民户口。为了稳妥起见，在取消不合理的户口性质之后，防止出现比较大的迁移流，可以通过设置“迁移门槛”对人口迁移的流量和流向加以引导与控制。作为过渡，在一段时间内各级政府可以根据当地的客观情况对迁移者的迁入资格做出限制，有目的地向特定人群倾斜。除了要求迁入的人口在城市拥有固定的住所、合法的职业、稳定的收入外，各级城市还可以根据当地的实际情况，对迁入者的学历、职称、居住年限等其他情况做出具体规定。

(4) 进一步加强户籍改革试点工作

户籍制度改革涉及长期二元分割累积利益矛盾的调整，不可能一蹴而就，不同类型地区所面临的问题也不一致，需要分类解决。本报告建议，应在总结全国和我省各地中小城市户籍改革经验的基础上，在全省范围内选择不同类型、不同等级城市进行探索实验，各城市可以根据当地的实际情况，逐步降低人口进入城市的迁移门槛，全面提高城市群和中心城市对山区转移人口吸纳能力。省委省政府应在不断总结各地改革中的经验，逐步规范，最终上升为指导性的政策意见。

7.3 推动农村土地制度改革，促进山区人口彻底转移

要促进山区人口的彻底转移，应按照“创新驱动、城乡联动”的思路对农村土地制度和相关配套制度的重点领域和关键环节进行率先突破，大胆创新，为促进山区人口外迁创造条件。

(1) 深化农村土地产权制度改革与建设，为山区人口稳定转移提供基本保障。土地产权制度改革是我国土地制度创新的关键，也是难点，只有在深化农村土地产权制度改革与建设方面迈出重要步伐，才能为山区人口稳定转移提供根源保障。因此，应按照明确集体土地所有权、强化土地使用权，保障土地收益权和处分权的总体原则，配合落实土地确权、登记、颁证、救济等土地权利保护措施，加快推进农村土地产权制度改革，重点明确集体土地所有权主体和集体成员资格，赋予农村集体土地完整的权能，实现与国有建设用地同地、同权、同市、同价。

(3) 重点推进农村宅基地制度改革。

现阶段山区人口转移过程中存在的宅基地闲置、房屋闲置等问题并非全部由宅基地的非流通性引起的，即使宅基地可以流转，也未必可以从根本上解决上述问题，原因在于：按照现行的制度，城市并没有为已进入城镇地区的山区人口的永久居住提供相应的制度安排，在城市房价居高不下，而由于区位限制原有宅基地出让或流转后的预期经济收益有限的情况下，由此也决定了农民工即使将其在农村的房屋闲置也不会放弃的客观现实。针对这种情况，本报告认为，我们建议，应根据山区人口的不同转移状态，构建新的农村宅基地制度改革框架。

——对于在杭州、宁波、温州等省内大城市居住和工作超过一定年限的农民工，可纳入城市经济适用房和廉租房等住房保障体系，在自愿将老家的空置房屋

所占用的宅基地退回集体用于农业耕种并且作出不再申请新宅基地的前提下，可以获得城市经济适用房和廉租房的使用权或者租赁权。

——对于在其他地级市和房价较高的县级市打工的农民工，在自愿将老家的空置房屋所占用的宅基地退回集体用于农业耕种并且作出不再申请新宅基地的前提下，赋予他们购买城里商品房时一定数额的补贴作为补偿，使一定数量的农民工实现在城市里安家就业。

——对于在县城和中心镇和其他集镇务工经商的农民，可以通过宅基地置换进城居住的方式鼓励农民放弃原有的宅基地使用权。置换对象包括符合新批宅基地条件的农户，有合法宅基地（房屋）且有置换要求的农户以及在农村有合法宅基地（房屋）的非农户。置换方式包括在农民集中居住区内置换多层或高层公寓房，在城镇享受购买经济适用房政策，作价领取货币补贴自行到城镇购置商品房，在农民集中居住区内自建或代建联立式、跃层式农房，在农民集中居住区内租住廉租房等。

——农村宅基地制度改革所涉及的补贴资金则由政府征收集体土地后再次出让而获得的土地出让金中予以划拨，因为土地出让金的一个主要用途就是用于补充耕地的数量，这样城市发展所带来的土地增值收益就不会仅仅被少数人享用，而是进行了一种更为公平的再分配。建议有省级政府部门根据省内各级城市每年土地出让量和出让资金按照一定比例收取，建立全省性的资金池，用于省内各地的补贴和资金平衡。建立全省性的资金池的依据在于，农民将本该享有的宅基地使用权退还给集体而变为耕地后，最大的受益者并非具体的耕地承包经营者，而是将耕地变为建设用地的经济发达地区，因此应打破土地用途转变而获增值收益的区域分配的局限性，而由全省统一进行利益平衡。

（4）加速城市配套制度改革

土地制度的深入改革，则有赖于户籍制度、养老保险制度以及住房制度等城市相关制度改革的同时推进。因此，必须按照乡村和城市同时联动的思路推动制度创新，才能为山区人口的彻底转移创造条件。本报告认为，在加快户籍制度改革的同时，应进一步推动城市住房、

一是加快城市住房制度改革。建立全省城乡统一的户口登记管理制度，必然要求加快城市住房制度改革。本报告认为，应逐步将外来低收入群体的住房问题

纳入政府工作的基本目标,建议首先将自愿放弃土地承包权和宅基地使用权且已经在城市居住工作超过一定时限的拥有我省户籍的农村居民纳入城市住房保障体系的范围,通过在城市中兴建农民工公寓、扩大经济适用房对象以及提供住房补贴等多种方式逐步解决城市外来低收入群体的住房问题,为推进农村土地制度改革提供支撑。

二是逐步构筑城乡一体的社会保障制度。按照的“政府、集体、个人”三方风险分担的政策设计取向,政府实际上推卸了农民市民化过程中本应承担的多项责任,这种政策设计的初衷与当初政府财政困境不无关系。报告认为,随着中国社会建设的深入、政府公共服务理念的确立和各级政府财力的增强,应进一步强化农民市民化过程中政府所承担的社会服务职能,要以政府为主导,构筑城乡一体的社会保障制度,逐步将非农户口非农产业和农业户口非农产业等不同类型的农民全部纳入城市社保体系,进一步提高养老、医疗等保障制度的覆盖率,做到应保尽保,为包括市民化过程中的“农民”和城市居民提供相同的公共服务产品。

7.4 提高人口密集地区的资源保障和环境承载能力

针对我省人口密集地区存在的主要问题,本报告认为,应从以下多个方面着力:

(1) 从培育区域竞争力的高度进一步完善人口密集地区的用地政策

人口密集地区同时也是浙江省在日趋激烈的区域竞争中的高竞争力地区,保持其经济持续高速增长的发展态势,对浙江省具有重要的意义。但是,目前土地紧缩政策势必会影响这些区域的成长,不利于高竞争力区域的培育。因此,建议浙江省在全国主体功能区划编制和实施过程中,对于优先开发区、重点开发区、限制开发区和禁止开发区等主体功能不同的区域,根据其在省域层面的不同定位,建立分类的用地政策。对于四大都市区、多个环湾地区等“战略引擎”的区域实行较为宽松的用地政策,以保证其发展所产生的用地需求能够得到满足。

(2) 加强水资源的保障能力建设。从浙江省城市群的情况看,都存在着水资源短缺的问题,但产生这一问题的主要原因在于由于污染造成的水质性短缺以及部分歉水年及枯水期所导致的资源性短缺,与西北干旱区水资源的问题存在本质差别。因此,浙江省人口密集地区应高度重视水资源的保障能力建设和水环境的保护工作,通过不断改进技术,运用经济手段,加强管理和立法来解决这些问

题。

(3) 大力发展低碳经济

区域环境容量是动态的，尽管如此，始终不能排除人口密集地区人口容量的环境约束作用。因此，应以经济活动的低碳化为导向，大力发展循环经济、低碳经济。应进一步完善以低碳化为导向的面向节约型环境友好型社会的社会经济政策，人口密集地区也是我省的经济发达地区，各地应在编制《产业结构调整指导目录》的基础上执行严格的项目准入制度，任何可能对生态建设和环境保护带来不利影响的项目都应该坚持一票否决的制度；认真实施《中华人民共和国清洁生产促进法》，加快企业清洁生产审核，积极实施清洁生产审核方案，树立经济、社会、资源与环境协调发展的良好社会氛围；人口密集地区用实行容量总量控制与目标总量控制，“十二五”期间应完成大气环境容量核定，以此作为基础，进行污染物排放的总量控制。

7.5 统筹解决外来流动人口面临的各类问题

为了应对城市型社会日渐突出外来人口问题，应重点做好以下工作：

一是促进外来人口的本地化进程。全球城市发展的历史表明，城市成长过程实际上就是一个外来人口不断迁入的过程。人口迁移本身是不同区域的就业条件和迁移者的价值取向决定的，社会经济发展到一定程度，一味控制人口迁入城市，未必是明智之举。各级政府应进一步突破计划经济时代的城市发展观的束缚，尽快到位各项户籍改革政策，促进外来人口的本地化进程。

二是将外来人口面临的社会经济问题逐步纳入各级城市政府制定的社会经济发展规划。政府应根据各自城市发展的实际，结合外来人口变动趋势，将外来流动人口进入城市后面临的社会保障问题、劳动就业问题、子女入学教育问题应与当地户籍人口统筹考虑，纳入社会经济发展规划，逐步解决。

三通过制度创新解决外来人口进入城市后带来的挑战。一是要强化暂住人口登记备案制度，实现暂住人口信息适时变动、异地查询和跟踪管理；二是应保障非正规就业暂住人口最基本的谋生权利，通过划分区、分时、分类的管理办法，允许部分外来务工人员街边摆摊经营，尽可能减少部分暂住人口由于生存危机而导致的犯罪；三是要进一步健全流动人口计划生育管理服务机构，在积极落实经费

的同时，按照“属地化管理、市民化服务”的原则，将流动人口计划生育管理服务纳入经常性工作范围，提供与户籍人口同等的免费服务；四要密切关注外籍人口的数量变动，适时建立相关管理机构。

7.6 深入实施美丽乡村建设计划

为了推动城乡统筹发展，2008年安吉县开始率先实施“中国美丽乡村”建设计划，2010年省委省政府进一步制定了《浙江省美丽乡村建设行动计划（2011-2015）》，着力建设科学规划布局美、村容整洁环境美、创业增收生活美、乡风文明身心美，宜居、宜业、宜游的“四美、三宜”美丽乡村。全省2万多个村庄开展了以环境整治为重点的美丽乡村建设计划，通过几年的实践，我省美丽乡村建设计划取得明显成效。因此，浙江省应在总结经验的基础上，深入实施美丽乡村建设计划，以解决城乡人口分布重构过程伴生的乡村发展问题，不仅必要而且可能。

参考文献

1. 王桂新中国人口分布与区域经济发展——项人口分布经济学的探索研究[M] 上海：华东师范大学出版社，1997，32-104.
2. 祝卓. 人口地理学[M] 北京：中国人民大学出版社，1991年
3. 张善余. 中国人口地理[M]. 北京：科学出版社，2003. 271- 278
4. 杨剑, 蒲英霞. 浙江省人口分布的空间格局及其时空演变[J] 中国人口·资源与环境, 2010, 20(3): 95- 99.
5. 段学军, 王书国, 陈雯. 长江三角洲地区人口分布演化与偏移增张[J] 地理科学, 2008, 28(2):139- 144
6. 刘德钦, 刘宇等. 中国人口分布及空间相关分析[J] 测绘科学, 2004, (S1): 76-79
7. 牛叔文, 刘正广. 基于村落尺度的丘陵山区人口分布特征与规律[J] 山地学报, 2006(6):684-690
8. 孟向京. 中国人口分布合理性评价[J] 人口研究, 2008, 32(3):40-47
9. 韩惠, 刘勇, 刘瑞雯. 中国人口分布的空间格局及其成因探讨[J] 兰州大学学报(社会科学版), 2000, 28(4):16-21.
10. 董春. 地理因子与空间人口分布的相关性研究[J] GIS技术, 2002, (4):61-64.
11. 封志明, 唐焰, 杨艳昭等. 中国地形起伏度及其与人口分布的相关性[J] 地理学报, 2007, 62(10):1073-1082
12. 陈楠. 基于GIS的人口时空分布特征研究[D] 济南：山东科技大学，2008.