

人口收缩背景下黑龙江省行政区划设置对策研究



■ 王月
高级工程师
黑龙江省土地学会副理事长兼秘书长
主要从事收缩城市与区域发展方面的研究



■ 吴松涛
哈尔滨工业大学建筑与设计学院教授, 博士生导师
国家注册城市规划师
中国城市科学研究会总师委员会委员
中国城市科学研究会美丽中国建设委员会委员
黑龙江省勘察设计大师
黑龙江省土地学会副理事长
哈尔滨新区总规划师
主要从事国土空间规划理论方法与政策法规、城市景观规划设计、景观建筑方面的研究

党的十八大以来,党中央将行政区划作为党领导人民依照宪法法律、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容,习近平总书记强调,行政区划本身也是一种重要资源。党的十九届五中全会立足全面建设社会主义现代化国家,提出优化国土空间布局,推进区域协调发展和新型城镇化的部署要求,对优化行政区划设置提出了新的更高的要求。

黑龙江省作为人口收缩极为严重的省份,行政区划工作更要加强战略性、系统性、前瞻性研究,确保行政区划设置和调整同国家发展战略、经济社会发展、国防建设需要相适应。因此本研究将在分级界定黑龙江省人口收缩特征的前提下,以促进经济社会协调发展为目标,按照有利于维护国家国防安全、粮食安全、生态安全、能源安全及产业安全的要求,遵循根源剖析、现实依托和问题导向,提出黑龙江省人口持续收缩地区行政区划调整的总体思路和建议。

一、黑龙江省人口收缩型地区行政区划设置主要背景及成因

东北地区的收缩型城市中,有相当一部分是资源枯竭型城市,此外,东北地区的工业化和城镇化较早,计划生育政策执行较为严格,人口出生率较低,老龄化程度较高,这些因素共同加剧了很多中小城市的收缩趋势。

(1)支撑国家工业发展的城市。新中国成立初期,随着局势的稳定,我国进入了经济发展、战后重建、恢复生产的阶段。一系列国家的重要项目,陆续在东北各地启动。在此背景下,东北地区行政区划设置过于复杂,不利于经济建设。为支持国家工业发展的需要,黑龙江省哈尔滨市、齐齐哈尔市、大庆市、佳木斯市等城市都在新中国成立初期的重工业发展中发挥重要作用。

(2)因资源而兴的城市。在黑龙江省,存在诸多丰富的矿产资源,为满足发展建设的需要而设立的城市,特别是为了煤炭开采的管理便利性,而先后设立了鸡西市、双鸭山市、鹤岗市和七台河市,因此形成的黑龙江省“四大煤城”的称号

与地位至今仍保留。

(3) 维护边境安全和国防安全的城市。黑龙江省与内蒙古自治区均处于我国边境重要地区,为方便行政管理,两省区之间经历了多次的行政区划调整,最终将大兴安岭地区的行政管辖权划归黑龙江省,直至形成今日稳定的行政区划局面。同时,为维护边境地区的国防安全,保障黑龙江省边境地区行政区划结构合理与稳定,在此后的行政区划调整过程中,1993 年,黑河市被提升为地级市,成为黑龙江省边境地区唯一一个地级市。

二、黑龙江省人口收缩地区行政区划设置存在的问题

黑龙江省是我国人口流失现象最为突出的省份之一,全省常住总人口在持续减少,过去十年间,黑龙江 13 个地市人口均呈持续下降趋势。城市人口流失形成了“收缩性城市”,黑龙江省的“城扩人走”的现象正在形成,对全省的各级行政管理与社会治理都带来了巨大的威胁与挑战。

1. 中心城市与所辖城市(区)空间耦合度不高,人口收缩加剧了资源配置竞争,中心城市难以带动辖区高质量发展。

省域中心城市哈尔滨市各市辖区布局分散,空间上尚未形成一体化发展态势,中心城市对其周边区域带动能力有限。例如哈尔滨市的依兰县,与邻近的佳木斯市在区域要素流动方面更为紧密,且距离哈尔滨市中心较远,受其带动作用较弱,现有行政区划难以促进地方经济发展。此外,我省安达市与大庆市毗邻,产业关联度较高、合作深入,但目前分属不同的行政区划对于该区域一体化格局的形成造成了一定的阻碍。第七次全国人口普查(以下简称七普)数据显示,我省在全域人口、市域人口大量外流的情况下,人口多向省会城市及地级市市辖区集聚,中心城市和节点城市的“虹吸”效应明显,但辐射作用不强。因此人口收缩态势将进一步加剧中心城市、节点城市和周边辖区的资源配置竞争,使得行政

资源浪费现象更加突出。

2. 资源型城市市辖区行政单元规模小、数量多,人口收缩对行政成本优化和行政效率提升提出了严峻的挑战。

我省资源型城市原有的“资源导向”的行政区划模式问题突出。根据《全国资源型城市可持续发展规划(2013-2020 年)》,我省资源型城市包括黑河市、大庆市、鸡西市及大兴安岭地区等共 9 个市(地),5 个为衰退型,七普数据显示,这些城市整体人口流失率在 15.81%~35.24% 之间,人口流失率较高,且叠加资源枯竭、气候等因素,未来人口难以实现大幅增长,甚至维系现状,因而进一步加剧了市辖区的城市收缩。最突出的问题是市辖区普遍数量偏多、人口规模偏小,导致行政成本过高、效率低下。例如鸡西市和鹤岗等市辖区数量 5-7 个,个别行政区辖区常住人口规模不足 5 万人。

3. 边境地区城市行政级别偏低,人口规模小,不利于我省发挥对俄优势,且人口收缩不利于保障国防安全。

我省对俄边境线长达 3000 余公里,沿边分布的 18 个市县中地级市仅 1 个—黑河市,整体行政级别较低,人口、资本、技术等要素集聚能力有限。俄远东三大城市均为俄罗斯一级行政单元首府,且均分布在中俄边境,人口占远东地区三分之一,引领远东地区区域要素集聚。我省边境城市与对应俄方城市行政等级匹配度较低,难以发挥中俄城市对等交流的作用和国防安全保障的要求。据七普数据统计,沿边唯一的地级市黑河市市域人口流失率高达 23%,18 个边境县(市、区),人口规模 10 万人以下的为 7 个,20 到 50 万的有 5 个,但最大的也仅为密山市,33.91 万人,整体人口规模偏小,城市等级结构偏低,人口严重收缩使得未来我省边境地区行政区划的调整标准、依据和方式更为复杂。

三、黑龙江省人口持续收缩地区行政区划调整建议

根据省统计数据显示,我省常住人口城镇化

率从2011年的56.5%提高至2020年的65.6%，已突破60%，这标志着城镇化进程将逐渐进入下半场，即二次城镇化阶段。相比一次城镇化过程中人口由乡到城的流动，二次城镇化主要表现为城市之间的流动，人口由中小城市向中心城市、大都市集聚。

1. 加强我省行政区划的“顶层设计”，坚决贯彻落实国家政策，科学审慎推进行政区划工作。

我省应围绕“维护国家国防安全、粮食安全、生态安全、能源安全、产业安全”的要求加强行政区划的“顶层设计”，坚持行政区划保持总体稳定，做到非必要的不调、拿不准的不动、时机条件不成熟的不改。完善行政区划调整标准体系，加强行政区划同相关政策、规划、标准的协调衔接，依法加强行政区划管理。按照有利于促进人口、资本、技术等要素的自由流动原则，不断优化我省行政区划设置，推进我省经济高质量发展。

2. 科学认知和预判未来我省人口收缩趋势，依据省情合理规划行政区划调整方向。

人口收缩是城市发展过程中的客观规律。在城镇化的下半场，省会城市哈尔滨市和节点城市（齐齐哈尔市、牡丹江市、大庆市）的人口虹吸作用将进一步凸显，既有成长中的城市，也有收缩乃至最后消失的城市。人口基数下降、原本的行政区划过度占用行政资源，在成本不能下降的前提下，服务人口将越来越少。但我省承担维护国家的“粮食安全”“边境安全”和“生态安全”的职能，人口不可成为行政区划调整的唯一要素，因此未来应统筹政治、经济、产业等多重要素整体考虑。

3. 加大边境地区城市行政级别，强化边境人口集聚，守好祖国北大门。

综合考量经济发展水平、对俄口岸贸易、地

理区位条件等要素，优化资源配置，提升区域竞争力，大力提升边境城市的行政级别，吸引人口、资金、产业等要素集聚，打造若干个中等规模的边境中心城市，加强稳边固边，推进兴边富民。对俄边境口岸城市对俄贸易要有利于全省集约化、规模化贸易，避免同质化竞争，形成与俄边境城市对等级别的口岸城市，提升话语权和贸易权。建议整合绥芬河、东宁、穆棱行政区划，加强对俄贸易功能和优势，打造黑龙江东部对俄乃至东北亚进出口贸易“金三角”经济区，将黑河市提升为“特别市”，在行政区划上授予更高的地位。

4. 优化调整地级城市辖区范围，促进城市能级提升和辐射带动作用，提高资源配置效率，以区域协同提升人口集聚。

按照要素流动、经济关联和区域协同等因素优化地级城市辖区设置，促进城市能级提升和辐射带动作用，提升资源配置效率，对于与地级城市关联度低的县级城市，建议划归与其关联度更高的地级城市，比如安达划归大庆、依兰划归佳木斯等，可通过要素联动、产业协同和设施互通互享等强化人口集聚能力，减缓地方人口收缩。

5. 适时优化资源枯竭型城市行政区划，正视人口收缩趋势，节约行政成本，提升行政效率。

综合考虑行政成本和行政效率，统筹优化布局，秉承实事求是、因地制宜的原则，采取“该升则升、应降必降和可合尽合”的方式以加快行政区划优化调整，资源枯竭型城市行政级别该降则降，市辖区该合并则合并，通过地市合并重点培育全省区域副中心城市，提升行政效率和资源配置效率，成为区域发展的新增长极，带动地区的产业转型与发展。建议将七台河市降为县级市，其行政区域划归佳木斯；大力缩减鹤岗市、鸡西市辖区数量；集贤县撤县设区，作为双鸭山市的市辖区。