2022年11月2日，货物运输船只行驶在京杭大运河江苏苏州段。图/IC photo

近日，国务院第七次全国人口普查领导小组办公室编制的《2020中国人口普查分县资料》显示，目前我国共有105个大城市，包括7个超大城市、14个特大城市、14个Ⅰ型大城市以及70个Ⅱ型大城市。其中，上海、北京、深圳、重庆、广州、成都和天津七座城市位列超大城市，武汉、东莞和西安等14座城市位列特大城市。

值得注意的是，位于长三角地区的苏州和宁波，这两座明星城市虽然GDP都超过万亿元，但依旧落选超大和特大城市，这在“万亿城市”之中颇为罕见。

作为两个GDP过万亿的城市，2021年苏州GDP全国排名第六，达到2.27万亿元；宁波排名全国第12，GDP也超过了1.45万亿元。

那么，苏州和宁波这两座GDP超万亿明星城市，为何没入选超大和特大城市？

苏州和宁波落选超大和特大城市

除了位于城市能级顶端的七座超大城市无一例外是GDP万亿城市外，在14个特大城市中也有10座城市是GDP万亿之城。

按照这一趋势，似乎城市经济体量越大，城市能级就越高。也正是因为超大和特大城市的经济体量和城市能级大体呈现正相关，所以苏州和宁波就格外引人关注。

按照2014年国务院发布的《关于调整城市规模划分标准的通知》相关划分标准，依据城区常住人口数量，将城市分为五类七档：城区常住人口1000万以上城市为超大城市，500万-1000万为特大城市，而300万-500万的I型大城市和100万-300万的II型大城市并称为大城市。

依据这一划分标准，城区常住人口500万人是能否晋升特大城市的关键衡量指标。

苏州和宁波之所以落选超大和特大城市，正是因为城区人口没有达到500万。

《2020中国人口普查分县资料》数据显示，苏州虽然常住人口突破千万，达到1274.83万人，但是城区人口仅有399.12万人，距离500万人口的门槛还有接近100万人的差距。

同样，宁波也是城区人口没有达到500万人。跟苏州相比，宁波不但城区人口没有达到500万人，仅有360.88万人，而且常住人口也没有突破千万，仅有940.43万人。

值得注意的是，苏州和宁波城区有着相似的原因，那就是这两座城市的人口主要都分布在下辖的县域地区。

例如，苏州除了下辖姑苏、虎丘、吴中、相城、吴江五个城区和苏州工业园区外，还代管常熟、张家港、昆山、太仓四个县级市。

苏州下辖的四个县级市由于尚未“撤县设区”，因此，虽然其吸纳苏州大部分的常住人口，但也不算是城区常住人口。

据《苏州市第七次全国人口普查公报》数据显示，2020年末，常熟、张家港、昆山、太仓四个县级市的常住人口分别为167.77万人、143.16万人、209.2万人和83.12万人。这四个县级市的常住人口总量为603.25万人，占苏州常住人口总量47.3%。

跟苏州一样，宁波也是因为下辖的县域承担了大量常住人口，导致市区人口集聚度还不够，在城区人口总量上不占优势。

同样拿2020年常住人口来说，仅宁波下辖的慈溪、余姚两个县级市常住人口总和达到311万人，与海曙、江北和鄞州三区的人口总和不相上下。

除此之外，宁波还有宁海和象山两个县，其总人口也超过了120万人。也正因此，有观点认为造成这样的原因在于宁波作为一座制造强市，长期以来，宁波产业发展主要分布在余姚、慈溪等县域，这就导致常住人口没有向城区集中。

除了位于长三角的苏州和宁波之外，因为城区人口没达到500万人标准的GDP过万亿城市还有厦门、合肥和福州等城市。

航拍宁波舟山港。图/IC photo

如何扩大城区人口规模

近年来，越来越多的城市意识到人口是城市发展和竞争力的核心，而城区人口数量又是衡量城市规模的重要指标。

或许是已经意识到自身城区人口总量制约了城市能级的提高，宁波率先在增加城区人口数量上发力。

近日，宁波市政府官网公布《宁波市区户口迁移实施细则》（以下简称《实施细则》），进一步放宽市区落户条件，试行以经常居住地登记户口，并探索户籍准入年限累计认同，将于10月27日起施行。

新政策主要有三方面调整：实行“70年产权房即可落户”，取消原先缴纳社保的要求；租赁落户从城镇地区同一街道（镇）的成套住宅连续租住登记和社保缴纳均满两年放宽至均满一年；在奉化城镇地区同一街道（镇）的成套住宅连续租住登记满一年或在社保缴纳满一年即可落户。

值得注意的是，宁波最新的《实施细则》明确规定适用范围为迁入宁波市区海曙区、江北区、镇海区、北仑区、鄞州区（含宁波高新区）、奉化区的户口迁移。

其实，宁波的人口问题还不仅仅在于城区人口规模小。华东师范大学城市发展研究院院长曾刚曾表示，从过去和杭州“不相上下”到如今差距拉远，宁波迫切需要解决经济和人口的双重问题，重塑优势地位。

从全国范围来看，目前，宁波、南京、佛山、合肥等万亿城市常住人口都在900万量级，2021年宁波常住人口增长12.4万人，是下一个千万人口城市的有力竞争者。

虽然，对一座城市来说，常住人口规模是城区人口的底色和重要增长来源，但从城市能级划分来看，城区人口总量才是决定因素。

另一方面，城市能级的高低也关乎资源分配。以城市规划建设地铁为例，申报地铁对城市人口的要求便是以城区人口为衡量指标。按照此前国家相关部门发布的标准，申报地铁需要满足三个条件：地方财政一般预算收入在100亿元以上，国内生产总值达到1000亿元以上，城区人口在300万人以上。

过去，经济总量的快速攀升可以带来城市能级的跃升，但在高质量发展格局下，人口是反映一座城市吸引力、活力和实力的重要指标，城区人口规模的高低更是在一定意义上衡量着这座城市城镇化的质量。

文 / 新京智库研究员 查志远

编辑 / 柯锐

校对 / 王心