

Taille de la population urbaine dans le système d'aménagement du territoire : Défis durables, nouveaux cadres et reconceptualisation

WANG Xinzhe, XUE Haoying, LIU Zhenyu

Résumé: Lors de la compilation des plans-cadres territoriaux, la taille de la population prévue dans la plupart des villes demeure gonflée. La taille globale de la population indiquée dans les plans directeurs municipaux dépasse souvent la taille de la population établie dans les plans provinciaux, ce qui entraîne une distorsion systématique à la hausse de la transmission des indicateurs de population. Dans le même temps, des indicateurs tels que les terrains de construction par habitant ne peuvent être comparés aux chiffres de la population et sont donc souvent considérés comme des valeurs nominales. Cet article fait valoir que ces phénomènes découlent de vieux modes de pensée au sein d'un nouveau système de planification : une compréhension biaisée de la connotation de la taille de la population, qui l'assimile à la population statistique; une compréhension insuffisante du caractère systémique de l'aménagement du territoire, qui conduit à une simple mise en évidence de la cohérence entre les niveaux; et la capacité d'adaptation limitée de la planification statique au changement dynamique, en particulier la négligence des flux dynamiques. Sur cette base, le document propose que l'établissement de la taille de la population s'adapte au nouveau système en distinguant les significations politiques de la taille de la population à différents niveaux de planification, en abandonnant la recherche de correspondance numérique exacte et en optimisant les relations entre l'homme et la terre par une gestion raffinée. Ces réflexions devraient permettre d'améliorer la compilation des plans à différents niveaux et de différents types, d'affiner la logique de données du système d'une carte unique et d'améliorer la capacité de gouvernance de la planification.

Mots-clés: Taille de la population; système de planification; forme et flux géographiques territoriaux; choix des politiques

La recherche sur la taille de la population est une tâche fondamentale dans l'aménagement du territoire. Sa précision affecte directement la répartition rationnelle des ressources spatiales urbaines et rurales, la fourniture d'infrastructures et la fourniture de services publics. Dans le cadre de l'urbanisme traditionnel, l'analyse de la population s'est concentrée principalement sur les prévisions démographiques, y compris généralement des projections de la taille totale, de la structure et de la répartition spatiale. Ces dernières années, l'urbanisation accélérée et la mobilité accrue de la population ont accru la complexité de la prévision de la taille de la population urbaine. Parallèlement, de nouvelles méthodes techniques telles que les mégadonnées ont continué d'améliorer la recherche démographique dans la pratique de la planification. D'une part, l'objet de l'étude est progressivement passé de la population enregistrée à la population permanente puis à la population active. Les spécialistes de la planification ont reconnu que la mobilité quotidienne massive des personnes dans les grandes villes a un impact structurel sur l'espace urbain intérieur et ont fait valoir que l'étude de la population réelle de mégapoles dans la perspective de la mobilité quotidienne est très importante pour une gestion de l'espace urbain raffinée [1]. Étant donné que les populations résidentes de courte durée ne sont en aucun cas des phénomènes isolés, l'aménagement de l'espace dans les mégapoles doit déplacer sa réponse de la population résidente permanente conventionnelle vers la population de services réels [2]. En intégrant les données socioéconomiques conventionnelles aux données massives basées sur la localisation, des méthodes d'estimation de la population de services réels dans toute la chaîne de population ont également été élaborées [3]. D'autre part, l'analyse de la population est progressivement passée de la prévision de la taille totale d'un facteur à l'analyse intégrée de la structure et de la répartition spatiale. L'analyse systématique de la structure de la population est considérée comme une condition préalable à une planification urbaine et rurale véritablement

axée sur la population [4], et les prévisions démographiques devraient passer de la priorité d'échelle à la priorité de structure [5]. Comme base pour l'affectation des ressources spatiales, l'analyse de la répartition de la population a également été renforcée et est progressivement devenue une importante base de recherche pour des questions spatiales clés telles que les relations emploi-logement, les systèmes centraux et l'aménagement du territoire [6-7].

Néanmoins, l'analyse démographique dans la planification et ses résultats pratiques continuent de faire l'objet de nombreuses critiques. On estime généralement que le plus grand problème dans la prévision de la population urbaine en Chine est l'inexactitude. Selon la logique traditionnelle de détermination des terres par population et le modèle de contrôle de la population par terre, la prévision de la taille de la population est devenue un jeu numérique et a donc endommagé l'image de la planification en tant que discipline scientifique [4,8]. De nombreuses études ont analysé ce trouble dans les prévisions démographiques et ont tenté de proposer des solutions. Bien qu'ils aient progressivement reconnu que la prévision de la population dans la planification devrait passer de la simple prévision technique au choix des politiques [9-10], les solutions concrètes continuent de se concentrer principalement sur l'amélioration technique, comme la subdivision des types de population, l'unification des calibres statistiques, le renforcement de la collecte de données et l'amélioration de l'analyse des tendances [5,8,10-11]. La connotation et la fonction de la taille de la population dans la planification restent insuffisamment discutées.

Dans l'aménagement du territoire, la question de la taille de la population demeure importante. Outre les problèmes susmentionnés, les caractéristiques organisationnelles de la compilation du plan-cadre spatial territorial ont soulevé de nouveaux problèmes, notamment la transmission descendante, la chute de composition ascendante et la perte de contrôle sur les indicateurs fonciers. Ces phénomènes n'ont pas encore reçu suffisamment d'attention dans les études connexes [5,10]. Dans le cadre du nouveau système de planification, la façon d'exprimer la nature politique de la taille de la population et de l'intégrer dans le système de planification territoriale, en plus de rendre les prévisions plus précises, est devenue un problème urgent.

1 Fiction de la taille de la population : nouvelles manifestations d'un vieux problème

1.1 Taille de la population prévue gonflée

La taille exagérée de la population dans la planification est un problème de longue date. Pendant la période de compilation du plan-cadre territorial, la Chine était déjà entrée dans une phase globale de croissance démographique négative. Malgré cela, la population prévue dans la plupart des villes est demeurée relativement élevée. Dans de nombreuses régions où la population a nettement diminué au cours de la dernière décennie, la taille de la population prévue a encore augmenté considérablement par rapport à la situation actuelle (Tab. 1). Cela a suscité des doutes parmi les experts et le public, qui considèrent que la taille de la population projetée est incompatible avec la réalité et l'attribuent à la persistance des vieux modes de pensée [10].

表1 部分七普人口下降城市的规划人口规模

Tab.1 Planned population sizes of selected cities with population decline in the seventh national census

城市	六普常住人口 / 万人	七普常住人口 / 万人	十年常住人口增量 / 万人	2035年规划人口规模 / 万人
丹东市	244	219	-25	259
通化市	232	181	-51	210
哈尔滨市	1064	1001	-63	1180
双鸭山市	146	121	-25	150
酒泉市	110	106	-4	110
陇南市	257	241	-16	255
荆门市	287	260	-27	300
随州市	216	205	-11	235
襄阳市	550	526	-24	560
衡阳市	715	665	-50	680
岳阳市	548	505	-43	512.5

资料来源：六普及七普常住人口分别来源于第六次全国人口普查及第七次全国人口普查，2035年规划人口规模来源于各地市的国土空间总体规划草案公示

Tab. 1 Taille prévue de la population de certaines villes dont la population a diminué lors du septième recensement national.

1.2 Distorsion vers le haut dans la transmission de la taille de la population

La compilation simultanée de plans-cadres territoriaux à plusieurs niveaux permet une transmission précise. Pourtant, les plans provinciaux et municipaux publiés montrent que la somme de la taille de la population dans la plupart des plans directeurs municipaux dépasse la taille de la population établie dans les plans provinciaux. Bien que la taille de la population dans les plans directeurs des municipalités et des comtés soit numériquement uniforme, elle résulte principalement d'un contrôle strict de la transmission pendant l'approbation. Sur le plan mécanique, la transmission de la taille de la population est encore fragmentée. Si l'on prend l'exemple de la province de Jiangsu, d'après les plans-cadres territoriaux annoncés de ses villes préfectorales, la population permanente totale prévue des agglomérations municipales atteint 100,90 à 103,60 millions, soit plus de 10 millions de personnes (tab. 2). Une telle erreur de composition soulève inévitablement des doutes quant à la validité scientifique de la planification. Dans les plans officiels publiés par la suite, la taille de la population, bien qu'un indicateur important, est souvent difficile à trouver. Cela peut être compris comme un changement dans la méthode de réglementation, mais la perception de la distorsion de la transmission est également une raison importante de cette éviction intentionnelle.

表2 江苏省人口规模与省级规划人口规模的比较

Tab.2 Comparison of population sizes of cities in Jiangsu Province with provincially planned population sizes

城市名称	七普常住人口 / 万人	2035 规划人口规模 / 万人	城市人口规模合计 / 万人	省级规划人口规模 / 万人
南京市	931.47	1300	10 090—10 360	9000
无锡市	746.21	900左右		
徐州市	908.38	980		
常州市	527.81	700		
苏州市	1274.83	1700—1800		
南通市	772.66	920—980		
连云港市	459.94	500		
淮安市	455.62	500		
盐城市	670.96	780		
扬州市	455.98	480—520		
镇江市	321.04	340—360		
泰州市	451.28	460—500		
宿迁市	498.62	530—540		

资料来源：七普数据来源于第七次全国人口普查，江苏省及各地市规划 2035 年人口来源于江苏省及各市国土空间总体规划公示稿

Tab. 2 Comparaison entre la taille de la population urbaine dans la province de Jiangsu et la taille de la population prévue au niveau provincial.

1.3 Terrains de construction nominaux par habitant

Dans les plans-cadres territoriaux, les terrains de construction par habitant constituent un autre indicateur gênant. Contrairement aux plans-cadres urbains et ruraux, les plans spatiaux territoriaux contiennent à la fois la taille totale des terrains de construction et la taille de la population, mais ces valeurs ne peuvent souvent pas être comparées à l'indicateur de construction par habitant dans le tableau des indicateurs. Dans le plan-cadre territorial d'une ville, par exemple, la valeur calculée des terrains urbains de construction par habitant sur la base des terrains urbains actuels et de la population permanente actuelle est de 149,6 m² par personne. La valeur calculée sur la base de l'année cible est de 143,8 m² par personne, tandis que la valeur cible fixée dans le plan est de 100 m² par personne (tab. 3). La valeur cible est donc séparée des chiffres actuels et prévus et paraît nominale. Ce n'est pas un cas isolé. Certains plans suppriment des appendices détaillés et des données de calcul dans la version officielle afin d'éviter tout malentendu public. Bien que ce traitement puisse réduire les erreurs d'interprétation, il affaiblit également le pouvoir explicatif du système d'indicateurs et rend le public plus enclin à considérer les terrains de construction par habitant comme une cible symbolique détachée de la taille réelle de la population.

表3 某市国土空间总体规划中人均城镇建设用地指标的计算值及指标值比较

Tab.3 Comparison of calculated and target values of per capita urban construction land indicators in the territorial spatial master plan of a city

人均城镇建设用地指标项	根据相关数据计算的人均建设用地		指标表中的数值(m ² /人)
	计算方式	数值(m ² /人)	
基期年—全域	三调城镇图斑面积/七普城镇人口	124	124
目标年—全域	全域国土空间结构调整表城镇用地/城镇人口	134	120
基期年—中心城区	中心城区基期年城镇建设用地面积/七普中心城区人口	118	122
目标年—中心城区	中心城区目标年城镇建设用地面积/规划中心城区人口	153	118.5

资料来源：作者根据某市国土空间总体规划文本整理

注：《市级国土空间规划编制指南（试行）》中人均城镇建设用地面积的含义是“城市、建制镇范围内的建设用地面积与城镇常住人口规模的比值”。基期年常见计算方式是规划编制人员基于此含义选择的计算数值

Tab. 3 Comparaison entre les valeurs calculées et les valeurs cibles des terrains urbains de construction par habitant dans le plan-cadre territorial d'une ville.

2 Causes de la fiction de la taille de la population : la vieille pensée sous un nouveau système

Les phénomènes ci-dessus ne peuvent s'expliquer que par l'impulsion locale de développement ou les attentes de croissance gonflées. Ces problèmes ont déjà été critiqués dans de nombreuses études, et le système d'aménagement du territoire a renforcé la discipline et les arguments scientifiques. La persistance de l'inflation de taille démographique dans le cadre du nouveau système indique que le problème réside dans la compréhension de l'indicateur lui-même, du système de planification et de la relation entre les plans statiques et les flux démographiques dynamiques.

2.1 Connaissance erronée de la connotation de la taille de la population

2.1.1 La taille de la population ne doit pas être assimilée à la population statistique

La population statistique est sans aucun doute une base importante pour la planification, mais la taille de la population utilisée dans la planification ne doit pas être simplement assimilée à une population statistique. Il est lié aux attentes futures en matière de développement, aux besoins de construction et à la prestation de services publics et constitue donc un objectif global et dynamique. Les concepts démographiques communs comprennent la population enregistrée, la population permanente, la population résidente réelle, la population des services réels et la taille prévue de la population (tab. 4). Les connotations de ces concepts diffèrent en termes de calibre statistique, de limite temporelle-spatiale, de base institutionnelle et de fonction de planification.

人口数	人口数	人口数
人口数	指一定时点、一定地区范围内有生命的个人总和	
户籍人口	指公民依照《中华人民共和国户口登记条例》,已在其经常居住地的公安户籍管理机关登记了常住户口,或者由于某种原因暂时没有登记户口的人(如刚出生的婴儿)	
常住人口	指实际经常居住在某地区半年以上的人口	包括三种类型的人口:一是居住在本乡镇街道且户口在本乡镇街道或户口待定的人。二是居住在本乡镇街道且离开户口登记地所在的乡镇街道半年以上的人。三是户口在本乡镇街道且外出半年或在境外工作学习的人
流动人口	指离开了户籍所在地在其他地方居住的人口	人户分离人口中扣除市辖区内人户分离的人口。 其中,人户分离人口是指居住地与户口登记地所在的乡镇街道不一致且离开户口登记地半年及以上的人口,也就是常住人口中的第二种类型人口
城市实际服务管理人口	需要城市提供交通、市政、商业等城市基本服务以及行政管理的人口,除城市常住人口外,还包括出差、旅游、就医等短期停留人口	日均城市实际服务管理人口统计方式:利用位置大数据识别区域内某月的日均实有人口数量(根据设备用户数和设备覆盖率计算实有人口,不含停留时间3h以内的短时过境人口,建议参考常住人口统计调查时点,选取11月) ^[2]

Tab. 4 Concepts démographiques communs.

Lors de la nouvelle série d'aménagement du territoire, l'utilisation généralisée des données de recensement a modifié dans une certaine mesure la connotation de la taille prévue de la population. Les données du recensement ont autorité officielle et comparabilité, et elles répondent aux exigences du système d'examen de la planification. Pourtant, l'utilisation directe des données de recensement peut également conduire à un malentendu selon lequel la taille prévue de la population équivaut à la population statistique. Par exemple, si les terrains urbains de construction au niveau des comtés issus de la troisième enquête nationale sur les terres sont divisés par la population permanente du septième recensement, la moyenne nationale des terrains urbains de construction par habitant atteint 136,7 m² par personne, et plus de la moitié des comtés dépassent 150 m² par personne. Cela semble suggérer une perte de contrôle sur les terrains de construction, mais le résultat est également étroitement lié aux changements dans le calibre de la population. Le fait de traiter le nombre mécaniquement comme un indicateur de planification risque donc d'influer sur la relation entre l'homme et la terre.

2.1.2 La taille de la population est une garantie des droits et intérêts spatiaux

Le système d'enregistrement des ménages sépare dans une large mesure la population statistique de la population réelle. Les services publics et les droits spatiaux sont souvent ancrés dans la population enregistrée, tandis que l'utilisation réelle de l'espace urbain est de plus en plus modelée par les résidents permanents, les navetteurs, les résidents de courte durée et d'autres groupes mobiles. Dans le passé, le mécanisme qui liait l'expansion des terrains de construction à l'établissement de migrants agricoles avait souvent un retard de cinq à huit ans, voire plus. Le comptage répété et les arrangements relativement élastiques de la taille de la population dans les plans directeurs antérieurs avaient donc une fonction pratique : ils protégeaient les droits spatiaux et les intérêts patrimoniaux des populations migrantes et réservaient des espaces de développement pour l'avenir. De ce point de vue, la taille de la population n'est pas seulement un résultat statistique; elle a aussi pour fonction de sauvegarder les droits spatiaux et de coordonner l'allocation des ressources.

2.2 Compréhension insuffisante de la nature systémique de l'aménagement du territoire

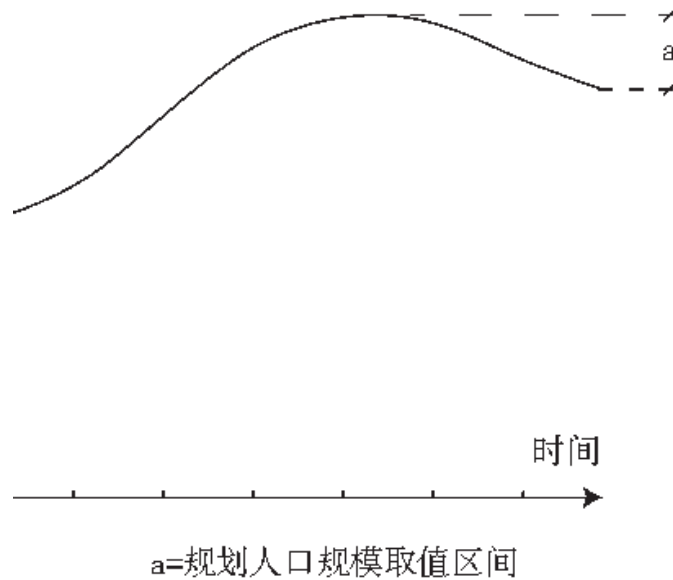
2.2.1 La taille de la population n'est pas un calcul exact qui exige une cohérence à tous les niveaux.

L'aménagement du territoire est un mégasystème complexe. La taille de la population dans les provinces, les municipalités, les comtés, les cantons et les plans détaillés n'est pas un ensemble de chiffres qui peut être linéairement décomposé ou mécaniquement résumé. Des problèmes similaires existent également pour les indicateurs économiques et politiques, où les montants de base dépassent souvent les objectifs de niveau supérieur. La compilation simultanée de plans à plusieurs niveaux rend possible la vérification à plusieurs

niveaux, mais elle ne devrait pas transformer l'équilibre numérique en critère primaire pour juger de la validité scientifique. Les plans directeurs municipaux tendent à accorder une importance particulière à la taille de la population parce que l'indicateur est étroitement lié à l'attribution des terres, à l'offre de services publics et au contrôle de l'approbation, alors que les plans provinciaux sont généralement moins axés sur l'attribution de chiffres exacts ville par ville. Par exemple, le plan territorial de la province de Zhejiang établit une population permanente de 78 à 79 millions d'habitants d'ici 2035, soit une augmentation considérablement supérieure aux 64,57 millions enregistrés lors du septième recensement, soit une augmentation d'environ 21 % à 22 % [12]. Cet arrangement reflète en partie la nécessité de maintenir la cohérence avec le système de planification et de laisser place à l'incertitude. Dans une province centrale, la somme des effectifs prévus dans les plans municipaux a dépassé le chiffre provincial d'environ 8 %, et le résultat final a été façonné par de multiples cycles de négociations et de compromis entre les différents niveaux.

2.2.2 La taille de la population est un outil d'orientation

La taille de la population dans la planification est étroitement liée au positionnement urbain, à l'image de développement, à l'affectation des ressources et à la politique spatiale. Il ne s'agit donc pas d'un chiffre statistique neutre, mais d'un instrument important d'orientation des politiques. L'élasticité de la population permet d'équilibrer les différents indicateurs sous le contrôle des terrains de construction par habitant. Par exemple, lorsque l'expansion d'une limite de développement urbain est fixée à 30 %, la croissance démographique prévue de la zone urbaine centrale peut aussi devoir atteindre un niveau similaire afin de maintenir la cohérence interne du système de données. Dans le même temps, la réduction des villes est devenue un phénomène courant. Des études montrent que, selon la méthode de définition et de mesure, la proportion de villes en baisse en Chine peut varier de 25,6 % à 73,9 % [13]. Pour ces villes, la taille de la population prévue ne peut pas être simplement définie comme étant la prévision de l'année terminale. Un choix politique plus approprié se situe habituellement entre la population maximale de la période de planification et la valeur prévue finale. Dans de nombreux cas, la taille prévue de la population est supérieure aux prévisions finales (figure 1).



人口数量变化与规划人口规模取值的关系图示

Illustration of the relationship between population change and the determination of planned population size

Figure 1 Illustration de la relation entre l'évolution de la population et la détermination de la taille prévue de la population.

2.3 Insuffisance de l'adaptabilité de la planification statique au changement dynamique

2.3.1 La taille de la population ne doit pas négliger les flux dynamiques

Les technologies de l'information ont rendu les prévisions démographiques plus précises, mais la plupart des prévisions décrivent encore un état statique. Les données du recensement enregistrent le résultat des flux de population à un moment donné, tandis que les processus, rythmes et demandes générés par les flux sont souvent négligés. Dans de nombreuses régions, la résidence multiplace, la production et la vie saisonnières, les déplacements interprovinciaux, l'éducation temporaire et la demande médicale, les pics de population liés au tourisme et les nomades numériques sont de plus en plus courants [14]. Ces populations mobiles ont de réelles demandes de terres, de logements, d'infrastructures et de services publics, mais les réponses institutionnelles sont souvent en retard sur la vitesse et l'intensité des mouvements de population. Si la planification continue de dépendre principalement de la taille statique de la population, il sera difficile de répondre aux besoins spatiaux de la société mobile.

2.3.2 La prévision de la population devrait dépasser la pensée statique

La relation entre la forme spatiale territoriale et le flux révèle le mécanisme dynamique de l'évolution spatiale. La planification traditionnelle traite souvent la forme comme un conteneur et le flux comme un déplacement à

l'intérieur de ce conteneur. Dans des conditions de mobilité accrue, cette ontologie statique doit être révisée. Les prévisions démographiques devraient intégrer les flux dynamiques et l'intensité changeante de l'utilisation spatiale. La taille de la population prévue qui en résulte peut différer de la population réelle statique, mais elle peut refléter plus efficacement différents types de demande de population et appuyer une allocation des ressources plus raisonnable. La clé est donc de passer d'un seul numéro statique à un indicateur politique qui relie la taille de la population, l'intensité des flux, la demande de services et la capacité de charge spatiale.

3 Optimiser l'établissement de la taille de la population : la reconceptualisation dans un nouvel environnement

3.1 Distinguer les significations politiques de la taille de la population à différents niveaux

La signification de la taille de la population varie selon les niveaux de planification et les types de plans (tab. 5). Les plans provinciaux visent davantage à optimiser le système urbain, à orienter la répartition spatiale de la population et à améliorer l'efficacité globale. Les plans directeurs des municipalités et des comtés sont plus directement liés aux relations concrètes entre l'offre et la demande, y compris les limites du développement urbain, l'échelle des terrains de construction, la capacité d'infrastructure et la prestation de services publics. La planification détaillée à l'intérieur des limites du développement urbain accorde plus d'attention à la population active, à la structure par âge, à la demande d'éducation et à la capacité de service au niveau du quartier. Les plans spéciaux utilisent également des indicateurs démographiques de différentes façons. Par exemple, la planification des établissements d'enseignement est généralement axée sur la population d'âge scolaire, alors que les plans d'énergie et de transport doivent tenir compte de la population maximale et des variations temporelles. Ce n'est qu'en clarifiant ces différences que la taille de la population pourra servir d'indicateur de politique efficace dans le système de planification.

人口规模	含义
国家级	代表资源总体承载量、消耗量,劳动力供给、消费需求等社会经济总量。结果更接近于统计的人口数量
省级	
市级	代表了资源承载容量以内的社会经济预期的预期值,住房、教育、医疗、道路、市政等设施的规划需求。由于人口规模与用地等多项指标相挂钩,政策属性较强,因此需要一定弹性冗余
县级	
乡镇级	
开发边界外详细规划 (村庄规划)	在村庄内有耕地、宅基地等产权的村民及直系家属,通常为村庄户籍人口
开发边界内详细规划	在规划范围内可承载的居住、工作、休闲的人数

知网 <https://www.cnki.net>

Tab. 5 Comparaison des significations de la taille de la population dans différents types de plans à différents niveaux.

3.2 Abandonner la poursuite de la correspondance exacte

La taille de la population est un indicateur attendu avec incertitude. La planification devrait donc établir une compréhension scientifique du système de planification. Zhang Hao et Sun Shiwen font valoir que la cohérence des systèmes de planification est souvent accompagnée de fractures et que la poursuite de la cohérence formelle ne peut éliminer les incohérences structurelles [15]. Dans le système d'aménagement du territoire, la

cohérence reste un principe de base, mais elle doit être réalisée par l'intégration d'indicateurs, la transmission différenciée et des mécanismes de mise en œuvre précis [16]. Wang Xinzhe et ses collègues font une distinction entre l'échelle nominale et l'échelle nominale dans la compilation du plan directeur, soulignant que la taille de la population doit être comprise comme un objectif de planification défini par les politiques et les capacités, et non comme un simple résultat statistique [17]. Parmi les plans-cadres territoriaux de 23 capitales provinciales, 14 utilisent le concept de population de services, la population de services représentant en moyenne 23,9 % de la taille de la population (tab. 6). Cette pratique reflète une forme d'élasticité et indique également que de nombreuses villes ont commencé à résister à la correspondance entre la population statistique et la taille de la population planifiée.

Tab.6 Descriptions of population size in the territorial spatial master plans of selected provincial capital cities

城市	表述
太原	到2035年,全市常住人口预计达到700万人
呼和浩特	到2035年,呼和浩特市常住人口预计达到410万人
沈阳	到2035年,市域常住人口严格控制在1200万人以内……以1500万人实际服务人口统筹全市基础设施和公共服务设施供给能力
长春	规划到2035年,市域常住人口规模预计为1050万人
哈尔滨	到2035年,市域常住人口规模格控制在1180万人以内,……市域按1500万人实际服务人口规模弹性配置相应设施,制定管理政策
南京	到2035年,全市常住人口严格控制在1300万人以内……以1300万人常住人口统筹建设用地需求,以1560万人实际服务人口统筹基础设施和公共服务设施供给能力
杭州	到2035年,常住人口严格控制在1500万人以内……实际服务管理人口2000万人
福州	到2035年,市域常住人口预计约1000万人
南昌	到2035年,预计全市常住人口约800万人(实际服务管理人口1000万人)
济南	到2035年,市域常住人口严格控制在1200万人以内
郑州	到2035年,常住人口严格控制在1750万人以内,新增人口严格控制在490万人以内……预留20%的服务人口弹性,统筹公共服务设施和基础设施配置
武汉	到2035年,全市常住人口严格控制在1630万人以内……考虑半年以下暂住人口、跨市域通勤人口、短期商务旅游人口等在内的城市实际管理服务需求,公共服务设施和基础设施配置在常住人口基础上,预留增加20%的弹性
长沙	到2035年,市域常住人口规模严格控制在1400万人以内……住房和养老、基础教育、基础医疗、基础体育等公共服务设施满足常住人口的需求;水、能源、安全、交通等基础设施按照超出常住人口20%进行配置,满足实际服务人口的需求
广州	2035年常住人口规模严格控制在2200万人以内……同时,考虑半年以下暂住人口、跨市域通勤人口、短期商务旅游人口等在内的城市实际管理服务需求,预计管理服务人口2500万—3000万人
南宁	到2035年,预计市域常住人口规模在1050万人以内
海口	到2035年,常住人口规模预计达到400万人……全市实际服务人口规模预计达到450万人
成都	到2035年,全市常住人口规模严格控制在2350万人以内……按照规划常住人口规模上浮20%配置基础设施和公共服务设施
贵阳	到2035年,全市常住人口预计在900万以内……按照规划人口上浮10%,配置重要公共服务设施及市政基础设施
昆明	到2035年,全市常住人口严格控制在1100万人以内……全市实际服务人口按照常住人口的1.1—1.2倍配置基础设施与公共服务设施
西安	到2035年,市域常住人口严格控制在1560万人以内……基础设施按照实际服务人口2000万人进行规划布局
兰州	规划到2035年,全市常住人口控制在650万人以内
西宁	到2035年,常住人口规模预计280万—300万人
银川	到2035年,预计全市常住人口为380万至400万人

资料来源:作者根据各市国土空间总体规划文本公开稿整理

Tab. 6 Description de la taille de la population dans les plans-cadres territoriaux de certaines capitales provinciales.

3.3 Optimiser les relations entre l'homme et les terres grâce à une gestion améliorée

La planification étudie l'espace, mais son objet ultime est les gens. Une bonne compréhension des relations entre l'homme et la terre est le fondement de la pratique de l'aménagement du territoire [18]. Dans le cadre d'une urbanisation à faible vitesse, d'un déclin démographique et d'une gestion plus intensive de l'utilisation des terres, le calcul de la taille de la population ne doit pas être compris comme un modèle d'attente de croissance future. Il devrait devenir un moyen d'identifier précisément les différentes relations entre l'homme et le territoire et d'adopter des réponses politiques différenciées. Dans les régions où la population diminue, il est souvent difficile de réduire les terrains de construction, et les terrains de construction peuvent même continuer à s'étendre, ce qui entraîne un découplage entre la population et les terres [19]. Une redondance modérée dans les terrains de construction par habitant peut améliorer la résilience stratégique et la capacité de réaction aux risques. Toutefois, l'indicateur de la population totale ne fournit qu'un appui limité à la planification axée sur les personnes. La planification devrait accorder une plus grande attention à la structure de la population et aux profils démographiques, y compris les villes adaptées aux jeunes, adaptées aux enfants et aux personnes âgées, les populations mobiles, les communautés migratoires, les villes universitaires et les zones frontalières. La gestion améliorée devrait transformer la taille de la population d'un numéro de contrôle global en un ensemble d'outils de gouvernance différenciés.

4 Conclusion : De l'indicateur technique à l'outil de gouvernance

4.1 La taille de la population a une caractéristique politique distincte

Les prévisions démographiques dans la planification devraient mettre davantage l'accent sur le choix des politiques que sur les prévisions techniques. L'aménagement du territoire est un outil politique de coordination du développement et de la protection [20]. La taille de la population est donc un indicateur axé sur l'objectif politique fixé par le gouvernement pour l'allocation des ressources et la gouvernance spatiale. Elle est plus complexe qu'une population statistique. Dans le système d'aménagement du territoire, la taille prévue de la population peut être comprise comme un indicateur complet déterminé par des prévisions scientifiques et une réglementation dynamique, en fonction de la capacité de charge des ressources et de l'environnement ainsi que des besoins de développement et de protection pendant la période de planification.

4.2 La pensée dynamique devrait être accentuée dans la planification de la taille de la population

De nombreuses controverses sur la taille de la population gonflée découlent d'un malentendu conceptuel. La taille de la population dans la planification n'est pas une valeur statistique statique, mais une cible globale avec capacité de charge, capacité de service et caractéristiques politiques. À mesure que la mobilité devient une condition normale du développement urbain et régional, la planification de la recherche devrait passer de l'analyse sectionnelle à l'analyse dynamique. À plus long terme, l'aménagement du territoire doit développer la perception de la population en temps réel, l'offre adaptative d'infrastructures et une logique de gouvernance qui passe de l'offre selon l'échelle à la fourniture de services selon la demande. Un système de gouvernance intelligent axé sur la population mobile et l'utilisation dynamique des sols est donc une orientation importante pour l'amélioration de la planification.

4.3 Le système d'aménagement du territoire devrait mieux tenir compte de l'incohérence

Des études récentes ont mis de plus en plus l'accent sur l'inévitabilité et l'importance de la gouvernance des incohérences dans les systèmes de planification. L'incohérence et la fracture identifiées par Zhang Hao et Sun

Shiwen [15], les difficultés et les mesures d'optimisation de la transmission spatiale discutées par Wang Xinzhe et ses collègues [16], et le paradoxe de l'écart et de la planification proposé par Gu Wei et ses collègues [21] montrent tous que l'aménagement du territoire ne peut reposer uniquement sur la cohérence numérique mécanique. La transformation de la taille de la population d'un indicateur technique en un outil de gouvernance aide les stratégies de planification à demeurer souples et efficaces dans l'incertitude. Il peut également soutenir l'optimisation des plans à différents niveaux et de différents types, améliorer la logique des données du système à une carte, améliorer la capacité de gouvernance améliorée et permettre au système d'aménagement du territoire de tenir compte des incohérences nécessaires et significatives.

Références

- [1] Wang De, Ren Xiyuan. Distribution and mobility composition of Shanghai's actual population from the perspective of daily mobility [J]. Urban Planning Forum, 2019(2): 36-43.
- [2] Shi Cheng, Chen Chen, Niu Xinyi. Spatial planning responses of megacities oriented to actual service population: A case study of Hangzhou [J]. Urban Planning Forum, 2018(4): 41-48.
- [3] Meng Hao, Mao Xiyuan, Huang Xianjin, et al. Conceptual connotation and spatio-temporal characteristics of actual service population in large cities [J]. World Regional Studies, 2024, 33(10): 116-128.
- [4] Shi Song. Paradigm transformation of urban population-size forecasting methods and Shanghai practice [J]. Planners, 2015, 31(10): 22-27.
- [5] Chen Hongzheng, Wang Hongyang. Population forecasting in territorial spatial planning: An analysis based on historical materialism [J]. City Planning Review, 2025, 49(6): 54-66.
- [6] Zhang Shangwu, Yan Longxu, Wang De, et al. Policy paths for optimizing the spatial structure of the Shanghai metropolitan area: An analytical method based on population distribution scenarios [J]. Urban Planning Forum, 2015(6): 12-19.
- [7] Yan Longxu, Zhang Shangwu, Wang Ying, et al. Intelligent planning system and application for optimizing spatial layout [J]. City Planning Review, 2024, 48(10): 26-35.
- [8] Wang Chaoshen, Zhang Pei. Issues and reflections on population forecasting in master plans of large and medium-sized cities: Evidence from 17 prefecture-level cities in Sichuan Province [J]. Modern Urban Research, 2017(8): 52-57.
- [9] Wang De, Liu Zhenyu, Yu Xiaotian, et al. Strategic analysis of urban population size: A case study of the special population-size study for Wuhan [J]. Urban Planning Forum, 2017(5): 58-65.
- [10] Wang Wei, Ouyang Peng, Jiang Yating, et al. Reflection and improvement of population-size forecasting in urban planning: A comparative analysis of seventh-census population and planned population in 38 key cities [J]. Urban Studies, 2024(4): 78-84.
- [11] Niu Hui. Standardized research on population-size forecasting in urban planning: Reflections on compiling the Technical Specification for Urban Population Size Forecasting [J]. City Planning Review, 2007(4): 16-19.
- [12] Department of Natural Resources of Zhejiang Province. Territorial Spatial Plan of Zhejiang Province (2021-2035) [EB/OL]. (2024-08-09) [2025-11-20]. https://zrzyt.zj.gov.cn/art/2024/8/9/art_1292468_59029235.html.
- [13] Sang Chun, Pan Xin, Zhang Shangwu, et al. Review and research agenda of urban shrinkage in China from the perspective of spatial governance [J]. Urban Planning Forum, 2024(2): 58-63.
- [14] Niu Xinyi, Yue Yufeng, Li Kaike. Intercity travel characteristics between central cities and surrounding cities in the Yangtze River Delta urban agglomeration [J]. Shanghai Urban Planning Review, 2020(4): 1-8.
- [15] Zhang Hao, Sun Shiwen. Consistency and fracture in the planning system: A case study of central Shanghai [J]. Urban Planning Forum, 2022(2): 27-34.

- [16] Wang Xinzhe, Yang Yuhan, Zong Li, et al. Spatial transmission from master planning to detailed planning in territorial space: Practical difficulties, basic logic, and optimization measures [J]. Urban Planning Forum, 2023(2): 96-102.
- [17] Wang Xinzhe, Xue Haoying, Yao Kai. Key issues in compiling territorial spatial master plans: With a discussion on provincial territorial spatial planning [J]. Urban Planning Forum, 2022(3): 50-56.
- [18] Liu Zhenyu, Chen Yongyu. Reflections on territorial spatial planning practice from the perspective of human-land relations [J]. Ideal Space, 2023(3): 12-16.
- [19] Yi Xiaoxiang, Wang Shuyu, Zhang Haoping, et al. Challenges and solutions for urban construction land under population shrinkage: A case study of the three northeastern provinces of China [J]. Urban Planning Forum, 2023(6): 68-78.
- [20] Zhang Shangwu. Technical system for compiling territorial spatial planning: Top-level architecture and key breakthroughs [J]. Urban Planning Forum, 2022(5): 45-50.
- [21] Gu Wei, Wu Cifang, Xu Zhongguo, et al. Planning gap and planning paradox: A new perspective for understanding territorial spatial planning [J]. Journal of Natural Resources, 2024, 39(12): 2881-2896.

Traduction assistée par IA