

主旨
聚焦

以东北为代表的城市“局部收缩”在中国已初见端倪,探索慢增长或逆增长环境下的城市可持续发展是未来中国城镇化研究的重大挑战,也是地理学者亟需重点关注的研究的新命题。

局部收缩:后增长时代下的城市可持续发展争鸣

李 郇^{1,2}, 吴 康^{3,4}, 龙 瀛⁵, 李志刚⁶, 罗小龙⁷, 张学良⁸,
王德起⁴, 杨东峰⁹, 邹艳丽¹⁰, 李裕瑞¹¹, 杨振山¹¹, 周 恺¹²,
胡 毅¹³, 宋 涛¹¹, 戚 伟¹¹, 李 昊¹⁴, 高舒琦⁵

(1. 中山大学地理科学与规划学院, 广州 510275; 2. 中山大学城市化研究院, 广州 510275; 3. 城市群系统演化与可持续发展的决策模拟北京市重点实验室, 北京 100070; 4. 首都经济贸易大学城市经济与公共管理学院, 北京 100070; 5. 清华大学建筑学院, 北京 100084; 6. 武汉大学城市设计学院, 武汉 430072; 7. 南京大学建筑与城市规划学院, 南京 210093; 8. 上海财经大学城市与区域科学学院, 上海 200433; 9. 大连理工大学建筑与艺术学院, 大连 116024; 10. 中国人民大学公共管理学院, 北京 100872; 11. 中国科学院地理科学与资源研究所, 北京 100101; 12. 湖南大学建筑学院, 长沙 410082; 13. 住房与城乡建设部城乡规划管理中心, 北京 100835; 14. 北京清华同衡规划设计研究院有限公司, 北京 100085)

摘要: 中国的城镇化长期是建立在“增长模式”下的顶层设计,城市增长与空间扩张是地理学者与规划政策界关注的经典命题。随着全球发展格局变化及中国“新常态”转型的来临,以中西部中小城市人口向东部迁移导致的发展放缓或停滞,以东北城市为代表的“局部收缩”已初见端倪,而在金融危机后,东部的工业城市也出现了部分“收缩”的空间。“收缩”表现为人口外流、GDP和地方财政增长乏力乃至城市空间衰败。如何科学辩证地认识城市增长、空间扩张与局部收缩的发生和转化机制,如何在慢增长或逆增长环境下实现城市可持续发展,是未来中国城镇化研究的重大挑战,也是地理、规划和相关学科学者亟需重点关注的研究的新命题。本期笔谈邀请了来自人文地理、城市规划、区域经济和公共管理等学科领域的学者就城市收缩的科学界定、识别方法以及后增长时代下中国城市可持续发展的规划设计响应路径等话题开展学术争鸣与讨论。

关键词: 收缩城市;可持续发展;地理学;城乡规划;学术争鸣

DOI: 10.11821/dlyj201710015

主题 解析

“收缩城市”的概念起源于20世纪90年代的德国,以城市人口规模减少作为城市收缩的主要标志。国外对于收缩城市的定义内涵、形成原因、类型特征和应对策略等方面已经形成数量众多的研究成果,其中不乏德国、美国、英国、俄罗斯、日本、韩国和澳

收稿日期: 2017-03-23; 修订日期: 2017-07-20

基金项目: 国家自然科学基金项目(41571118, 41671161, 51778319); 国家社科基金重大项目(14&ZD138)

作者简介: 李郇(1964-), 男, 江西南昌人, 教授, 博士生导师, 主要研究方向为城市经济学、区域经济学。

E-mail: lixun23@126.com

通讯作者: 吴康(1985-), 男, 江苏淮安人, 副教授, 主要研究方向为城市经济地理、城乡规划与管理。

E-mail: ruoyunyi@163.com

大利亚等典型收缩城市的案例分析。国外相关研究主要从去工业化、郊区化、老龄化、政治变革、全球化和自然灾害等成因进行解释,并归纳出以欧洲城市为代表的“穿孔型”收缩与北美城市为代表的“圈饼型”收缩,进而从政策与规划的角度提出了以“城市更新”为代表的复兴型规划和“精明收缩”为代表的适应型规划两个应对思路^[1-7]。

随着中国经济步入新常态,全球金融危机引发的外向型制造业衰退、人口刘易斯拐点出现后人口红利逐渐消失,以及城市土地财政市场出现紧缩等因素作用下,中国城市经济及发展条件发生结构性的变化,部分资源型城市、外向加工制造业城市以及位于大都市外围的边缘城市均出现了局部收缩的新现象。2014年11月,国内关注收缩城市研究的多位学者发起了“中国收缩城市研究网络”,持续跟进国际收缩城市研究进展与国内收缩城市的理论、方法和实证研究,并先后于2016年5月和2017年9月在中山大学和湖南大学举办了两届“中国收缩城市学术研讨会”,吸引了国内外近百位专家与学者参会。目前,已在国内核心刊物组织了三期国内外收缩城市研究的专刊,对中国城市收缩研究框架,珠三角、长三角与京津冀等区域的局部收缩进行了深入分析,引起了学界和业界的共同关注。

作为后增长时代下的新生事物,城市收缩研究在国内引发了许多观点上的争论,例如:收缩对于中国的城市发展是否应该作为科学问题来探讨,在多长时间和多大尺度来判别中国的收缩城市,中国城市收缩的学术理解和研究规范如何界定等。城市收缩的研究在中国尚处在起步阶段,全球化背景下中国城市的增长与收缩需要引起国内学者的持续关注和研究。因此,本次笔谈组织了国内关注城市收缩的相关学者围绕“局部收缩:后增长时代下的城市可持续发展”展开学术争鸣,从不同的角度来探讨和议论中国城市收缩的研究方向、规范与展望,期望在更大范围引起人文地理、城市规划、区域与城市经济等领域学者与专家对收缩城市的关注,在国际收缩城市研究的舞台上发出来自中国的声音,为全球收缩城市研究贡献来自中国收缩城市的理论发现,为世界快速城镇化地区城市的增长与收缩提供宝贵的案例经验,也为新常态下中国城市发展转型提供政策制定和规划引导的依据。

主题主持人

李郇



中山大学城市化研究院院长,中山大学地理科学与规划学院教授、博士生导师,注册规划师,中国地理学会经济地理专业委员会委员。主要关注区域和城市的增长与收缩、区域一体化发展等问题。

核心观点:新常态下中国城市发展普遍存在增长与局部收缩并存的现象。虽然在局部收缩研究方面已形成一些成果,但关于城市收缩一直存在着亟待探讨的科学问题。对城市收缩概念的理解、生命周期性中的城市收缩、城市收缩与存量规划关系、区别城市收缩的现象与影响因素、识别和判断收缩城市是近期收缩城市研究的五个争论点。

随着以人口规模萎缩为标志的城市收缩现象在世界范围内蔓延,关于收缩城市现象的争论此起彼伏,中国在快速城市化过程中伴随的局部收缩、相关的概念界定和研究规范仍有许多不确定性。在当前新常态下中国城市的收缩现象,有五个方面的问题需要进一步深入探讨与争论:

(1) 城市的收缩应该如何理解? 收缩常常与衰退、荒废、减少、败落等相似的概念联系起来^[1,2]。以往矿业型城市衰退是由资源枯竭决定的, 具有可预测性、不可再生性^[3]。城市收缩是资本和劳动力等生产要素在空间尺度流动所造成的新空间现象, 其结构特征和形成机制与资源型城市衰退有着本质的区别。中国在快速城市化发展过程中, 由于原有发展模式某些条件发生改变, 生产要素发生流动而引起的增长与收缩值得深入去研究。

(2) 城市收缩能否视为短期现象? 城市的增长与衰落具有周期性^[2,3]。通过观察康德拉季耶夫周期、库兹涅茨周期与城市兴衰的关系发现, 城市收缩可视为一种短期的阶段性现象, 发生在城市生命周期中从成熟走向衰退或复兴这一转换过程之中, 是经济衰退在物理空间的表现。在收缩的研究中, 关注城市收缩出现的时间很重要, 中国中部城市在国有企业改革后就出现了收缩的现象, 部分西部城市的收缩在三线工厂迁出后出现, 而当前城市研究学界对于经济危机冲击下的城市发展短期现象关注较少, 收缩城市是如匹兹堡走向复兴还是如底特律走向衰败^[4], 在中国这个独有的实验场所能更好地认识这个问题。

(3) 城市收缩与存量规划的关系。新常态下中国城市增长的速度、结构和动力转变带动城市规划的转型, 存量规划与城市收缩常常相提并论^[5,6]。其实, 存量规划与城市收缩是两件不同的事情, 存量规划是新发展动力转换后, 城市规划方法手段、技术指标、实施管理等方面的调整^[7], 是政策性问题; 而收缩城市强调城市动力机制问题, 解释城市内生动力与外生动力的变化机制, 为城市规划制定提供新的依据。

(4) 如何区分收缩的现象与成因机制? 国际研究表明收缩城市形成的动因是多维度的, 老龄化和制度变革^[8,9]作为结构因素和制度因素能解释收缩城市形成, 但去工业化、郊区化等^[4,10,11]现象性描述常作为解释收缩城市形成的动因, 容易陷入以现象描述现象的怪圈。中国传统的粗放式增长掩盖了城市发展可能出现局部收缩, 在新常态下能够更好地观察其现象与因素, 只有“大潮退尽时, 方知谁在裸泳”。

(5) 收缩城市的指标与识别问题。当前国内外研究对判断收缩城市的定义标准、评价指标和空间尺度尚未形成较为统一的认识^[2,12], 在多长的时间跨度和多大的空间范围来定义城市的收缩, 收缩城市的经济、人口等指标是否存在的统一的框架。另外, 随着POI兴趣点数据、夜间灯光数据、交通出行数据等大数据手段的出现, 能否为辅助收缩城市的识别提供新的证据, 新数据能否对传统的统计数据加以修正和补充, 是收缩城市未来持续关注的内容。

特约召集人



吴康

首都经济贸易大学副教授, 博士。主要关注城市群与多中心城市网络、城市的增长与收缩及其可持续发展等问题。

核心观点: 城市收缩在中国的界定具有时空尺度的复杂性和多维性, 应注意区分绝对收缩与相对收缩、真实收缩与虚假收缩、主动收缩与被动收缩。未来需要加强对不同类型、不同规模、不同尺度的城市和区域收缩的全面深入研究, 同时应积极利用新技术和新数据, 加强与传统数据的印证比较和预测模拟。

城市收缩或收缩城市的概念萌芽于20世纪中后期的人口流失研究, 虽然人口流失研

究早已有之,但早期并没有明确的指向收缩的涵义。在德国学者1988年提出“收缩城市”(schrumpfende Städte)这个术语之前,类似研究语境中大多使用“人口衰减”(demographic depression)、“下降”或“衰退”(decline/decay)、“弃置”(abandonment)、“去城市化”(disurbanization)、“城市危机”(urban crisis)等。成立于2004年的收缩城市世界研究网络将收缩城市定义为:那些至少拥有1万居民、在超过两年的时间内大部分地区经历人口流失,并且正在经历以某种结构性危机为特征的经济转型的人口密集城市区域^[13,14]。

城市收缩的当前相关理论和实证分析主要基于西方城市发展语境建立,中国的城市增长与收缩研究亟需建立本土化的分析框架。城市收缩在中国的界定具有时空尺度的复杂性和多维性。首先,若将时间尺度拉长,在不同的空间尺度,城市的发展位序可涨可落,城市的增长与收缩存在绝对性和相对性。其次,要辨识真实收缩与虚假收缩,真实收缩除了人口流失的表征,更强调背后所伴随的某些结构性危机,而局部住宅或基础设施的闲置、衰退或是废弃可能其背后表征的涵义更为多样化和不确定性。因此,城市收缩的界定如果仅采用单一的人口变动指标难免有失偏颇,如果考虑加入更多维的社会经济指标以及反映人类活动强度的城市活力指标可能有助于更清晰的界定“收缩”。最后,要区分主动收缩与被动收缩。近两年来以北京、上海为代表的一线城市受到资源环境压力的影响,在城市规划与发展中主动提出了“功能疏解”的策略,中心城区人口都开始出现缓慢下降;另一方面,受到经济全球化和城市区域化的影响,资源、关键设施、智力和财富不断的向区域首位城市集中,很多城市群外围的中小城市难免经历资本和人力资源的外流,尤其是那些依靠单一产业部门的城市,影响尤甚,极有可能陷入困境,成为全球化角逐过程中的失败者^[15,16]。

城市收缩具有显著的全球性、地方性、多维性和复杂性特征,未来需要加强对不同类型、不同规模、不同尺度的城市和区域收缩的全面深入研究。同时,随着互联网和遥感地理信息技术的进步,大范围高精度表征人类活动的时空大数据获取成为可能,充分利用新数据和新技术方法,并加强与传统社会经济数据和问卷调查数据进行城市收缩的综合比较和预测模拟分析是未来的一个重要研究方向。



龙瀛

清华大学建筑学院副教授,北京城市实验室(Beijing City Lab)创建人,中国城市科学研究会城市大数据专业委员会副主任委员兼秘书长。研究方向是城乡规划与设计,主要关注城市空间量化研究及其规划设计响应等问题。

核心观点:收缩城市是城市的一种,西方语境中“收缩城市”的城市,与中国城市定义差异较大。要研究中国的收缩城市,首先应该探究城市定义的本源,否则会造成研究的是收缩的区域而不是城市,也有可能遗漏更多的收缩的小城市(如县城和规模大的镇)。

中国对于“城市”的界定一直存在着行政地域(城市管辖权对应的空间范围)和实体地域(城市建成区范围)的“二元性”割裂^[17],造成多数城市研究的对象不是城市,

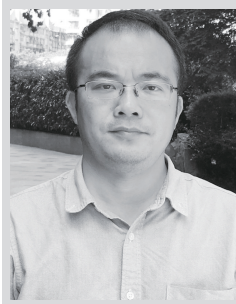
而是区域(北京的多个新城即属于这种情况,特别是延庆区距离北京中心城约80km,更应属于独立的城市);部分针对中国城市系统的研究,针对的对象不够全面,例如中国目前除了官方认可的653个不同等级的城市外(2014年口径),大量的县城和发育完善的镇如按照国际惯例亦属于城市。

收缩城市来自西方语境,考虑到收缩城市是城市的一种类型,中西方城市定义又差异较大,为此,要开展中国收缩城市的研究工作,首先应重新审视中国的城市系统,回到城市定义的本源。如果以行政意义上的六百多个城市作为中国收缩城市研究的对象,会造成中国收缩城市研究的是收缩的区域而不是城市,也有可能遗漏更多的收缩的小城市(如县城和规模大的镇)。

在笔者的前期研究中,通过重新定义城市和构建中国城市系统,致力于更加客观地认识中国的城市系统,引导城市研究工作关注更为接近实际的城市系统^[18]。具体地,利用道路交叉口数据重新定义了中国的城市系统,如果以100个交叉口作为最小的城市门槛,则中国有4629个城市,其中3340个位于现有城市的市区边界之外。这些被忽略城市的人口收缩现象,因为游离于决策者、学者和统计资料的视野之外,更加值得关注。但是一个潜在的问题是,已有的城镇建设统计制度是针对目前行政城市而不是重新定义的城市,因此难以对重新定义的中国城市系统进行评估。这点有望在未来通过大数据与开放数据共同构成的新数据环境解决,如基于新数据对重新定义的城市系统进行多年的人口数量及其活跃程度的监测,进而实现收缩“城市”的识别与评估。

考虑到中国当前的城市系统还不易于整体改变,同时考虑到统计制度的连续性,建议以中国653个城市的中心区集中建设范围作为独立的城市进行研究,新数据环境有望用于这些城市的监测和评价。作为折衷,也可以将中心区集中建设范围所对应的乡镇街道办事处单元作为独立的城市进行研究,进而可以利用已有的统计数据支持研究,如利用乡镇街道办事处尺度的人口统计数据对收缩城市的识别。

嘉宾观点



李志刚

武汉大学城市设计学院院长、教授、博士生导师,中国城市规划学会理事,中国地理学会城市地理专业委员会委员。研究方向为城市地理学。

核心观点:未来的收缩现象将会与城市的增长和繁荣交织在一起,中国学者应该未雨绸缪,对此类问题有足够的重视,并开展收缩城市的国际比较研究,发展中国特色的研究理论。

目前国际上关于收缩城市的研究处于遍地开花之势,已有丰富的案例研究和经验性研究,但收缩城市的比较研究和理论性研究仍非常缺乏。只有通过比较和对比研究才能取得更大的确定性。比较研究各种社会经济背景下的收缩城市,有助于厘清地方性的影响因素,从而认识收缩城市现象的本质和促进收缩城市研究的理论化。例如,德国的收缩城市主要是由出生率下降和两德统一所驱动的,而在美国,收缩基本上与工业转型有关;北美与欧洲最大的区别在于,在欧洲,联邦政府或中央政府的干预很大,而在美国这种干预则小很多,以城市地方政策为主。

目前国际上关于收缩城市的研究主要集中在北美和欧洲的城市,而中国有着与西方截然不同的社会经济背景,中国的收缩城市案例将会给收缩城市的比较研究提供丰富的素材,这类比较研究也会为认识收缩现象的本质带来新的启发,并促进中国特色的收缩城市理论化研究。例如,在收缩城市的产生机制方面,中国与西方发达国家类似的原因包括人口数量减少和人口结构老龄化,但中国与西方在社会经济制度、全球化中的角色的差异等,对收缩城市的形成有什么样的影响等等,则是值得深入探讨的问题。



罗小龙

南京大学城乡治理与政策研究中心主任、教授、博士生导师,中国城市规划学会理事、城乡治理与政策研究学术委员会秘书长,中国地理学会青年工作委员会副主任。

核心观点:行政区划的调整往往会改变人力、财力和用地资源配置的结构,区划合并会催生出大量经济强镇甚至小城市,但与此同时被撤并的城镇就处于衰退中。行政区划调整造成的城镇收缩是中国城市化发展和城镇转型过程中的结构性调整,这并非是坏事,而是带来优化城镇发展,提升城镇品质的一次重要契机。

改革开放以来中国城镇发展的经验表明,在强政府背景下政府的作为与政策制度的创新都会带来城镇的大发展^[19]。与此相对,在行政区划撤销或者缺乏优惠政策的情况下,城镇则发展缓慢甚至出现收缩。2000年以来,诸多省市开展了大规模的乡镇区划合并——行政区划合并催生出了大量的经济强镇甚至小城市,但与此同时大量被撤并的乡镇正处于衰退中。

行政区划调整带来的城镇收缩不容回避。这类城镇收缩的动因在于行政建制的消亡改变了原有的资源配置结构——人力、财力和建设用地向新镇集中,而被撤并乡镇成为政策的边缘。绝大部分被撤并乡镇呈现出城镇收缩的特征。首先,人口流失和老龄化严重。根据对江苏、福建、安徽和湖南等地的调查,被撤并乡(集)镇大约有三成的人口外流,而留守人员多以老人为主。其次,产业空心化。城镇中的很多工业处于关停状态,大量工业棕地遍布城镇,同时第三产业由于人气不足,缺乏发展动力。第三,空间闲置浪费现象严重。伴随着乡镇政府的撤销,政府、卫生院等大量的公共服务建筑出现闲置,教育设施也因生源不足而出现不同程度的萧条,住宅和商业建筑空置现象也相当严重。

行政区划调整造成的城镇收缩是中国城市化发展和城镇转型过程中的结构性调整。应当认识到其并非坏事,而是带来优化城镇发展,提升城镇品质的一次重要契机。在进一步研究中,需要重点关注以下问题:① 在处理收缩城镇的政策选择上,到底是激活收缩城镇还是让其回归乡土社会?这需要在城镇化的语境下,要接受和积极应对新出现的“逆城镇化”现象。② 在城乡公共服务均等化上,如何通过植入公共服务设施,弥补乡村公共服务设施的短板?③ 如何通过城镇更新实现废弃空间再利用,提升城镇品质?只有正视和解决这些问题,才能实现精明收缩,推动城镇化的健康可持续发展。



张学良

上海财经大学讲席教授, 城市与区域科学学院副院长、博士生导师, 中国城市与区域实验室发起人。研究方向为城市经济与区域经济。

核心观点: 探究中国的城市收缩, 首先要科学界定好中国的城市收缩现象, 从不同的城市空间尺度看, 城市收缩应有狭义与广义之分。城市收缩的研究需要进一步深入, 需要结合 Survey 小数据与空间大数据对城市收缩做进一步界定, 深入研究城市收缩的作用机制与影响路径, 并给出合理的政策建议。

城市收缩的研究非常重要, 在中国快速城镇化进程中, 每年有大量的人口从农村向城市转移, 城市人口在增多。但是从人口流向的结构看, 则存在很大的差异性, 很多城市的人口在持续下降。

一、正确界定中国的城市收缩。概念界定是科学研究的基础。一是在不同的空间尺度上, 城市收缩的界定不一样。中国城市的边界包括城市行政边界、地理边界与经济边界, 单从行政边界上看, 由于城市的界定不一样, 城市收缩就有广义的城市收缩与狭义的城市收缩之分。广义的城市收缩是指从地级及以上城市(盟、自治州、地区)层面上, 全市范围内常住人口的持续下降; 从县市(区)层面上, 全县市(区)范围内常住人口的持续下降。狭义的城市收缩是指从地级及以上城市(盟、自治州、地区)层面上, 市辖区(或建成区)范围内常住人口的持续下降; 从县市(区)层面上, 中心镇(或建成区)范围内常住人口的持续下降。相应地, 出现收缩现象的城市即为收缩城市。广义的收缩城市可以从总体上反映中国的人口空间分布和流失状况, 而狭义的收缩城市则结合了中国区划系统的特殊性, 可以弥补中国城市区划空间过大的缺点, 更为精确地反映城市人口集聚能力的强弱。二是出现了多少年的人口持续下降, 才算城市收缩了。由于受人口普查数据的限制, 张学良等主要是利用2000年的第五次人口普查与2010年的第六次人口普查数据, 来观察10年间人口的变化情况^[20], 后面可以结合其他数据库, 以两到三年的人口变化作为人口持续下降的标准, 使得研究进一步推进。

二、正确看待中国的城市收缩。城市收缩是一个中性词, 出现了城市收缩不可怕, 广义的城市收缩还是人口城市化的重要途径。狭义的城市收缩需要引起重视, 需要结合其他指标来考查出现城市收缩的原因是什么, 如城市公共服务或舒适度、教育发展与人力资本存量、就业机会与创新能力等因素是否出现了变化, 再结合具体的个案城市研究, 因地制宜地进行分析。例如, 分析反映城市“生产活力”的微观企业TFP变化和反映城市“消费活力”的微观个人消费行为变化, 以及其与城市收缩的关系, 进一步研究城市收缩与城市活力下降、城市衰败的关系。

三、城市收缩的几个重要研究方向。主要包括: 一是对“是什么”的回答, 即对“城市收缩”中的中国“城市”的进一步界定^[21]。中国的城市与西方有什么不一样? 为什么8万多平方公里的重庆也叫城市? 为什么中国的城市有多种类型划分, 又有市辖区、建成区、城区、城镇的概念? 能否结合居民调查数据与微观企业数据等小数据, 以及遥感数据、手机信令数据等大数据来重新界定中国的城市与都市区? 这需要做进一步的研究。二是对“为什么”的回答, 需要进一步分析城市收缩的内在机制与作用路径, 运用好规范的模型与定量数据, 做跨学科的研究。三是对“怎么办”的回答, 对于收缩的城市将来如何发展, 如何制定收缩城市规划, 各级政府对于城市收缩是顺势而为做精明增

长规划,还是逆势而动做城市振兴计划,以及如何发挥市场在资源配置中的决定性作用,也都需要做认真研究。

王德起



首都经济贸易大学城市经济与公共管理学院教授、博士生导师,中国土地学会学术委员会副主任委员,中国城市经济学会理事,房地产法学会常务理事等社会兼职。研究方向为土地资源管理、土地利用及不动产经济、城市经济与管理。

核心观点:增长或扩张与收缩是城市发展与文明进程中既对立又统一的两个方面。城镇化进程即是扩张与收缩的矛盾运动,未来收缩语境下的城市土地利用应坚持“生态优先”和“绿色发展”的原则,秉持“减量化”和“精细化”的规划理念,转变土地利用方式,提高土地利用效率,创新构建“1+2+N”的融合规划体系,完善空间治理结构,实现“供”“需”两端规划的均衡。

按照辩证唯物主义观点,增长或扩张(expansion)与收缩(shrinkage)是城市发展和文明进程中的两个既对立又统一的两个方面,城镇化进程即是扩张与收缩的矛盾运动。总体上,中国城市正处于转型发展期,过去快速城镇化的惯性进程决定了中国在当前乃至未来一段时期大多数城镇仍以增长或扩张为主,局部上会有一些城市处于“收缩”状态。

改革开放近40年来,中国城镇化率由1978年的17.8%上升至2015年底的56.1%,平均年增长一个多百分点,其中在2011年首次超过50%达到51.27%,这表明中国社会结构发生了历史性的转变。城镇化过程中,政府拥有征地、规划、出让特权,“要地不要人”、囤地不开发,以地套利,土地快速非农化,土地利用效率降低。长期以来,全国土地利用的弹性系数(土地城镇化率/区域经济增长率)达1.8。快速城镇化进程中,工业化率高于城市化率,工业园区建设靠规模扩张、靠土地招商引资,一些工业新城成为“空城”“鬼城”,造成土地的大量闲置及浪费。快速工业化还导致大量土地严重污染和棕色土地。

面向城市收缩语境下的土地利用政策,①应坚持“生态优先”和“友好绿色”的原则,建设可持续利用发展城镇。中国主要城市化地区已经处于工业化后期甚至后工业化时期,生态环境成了城市发展的“短板”或“瓶颈”,土地及其利用方式作为生态环境的载体及基本行为因素,因此实现土地的绿色可持续利用,便成为实现城镇可持续发展关键。②秉持“减量化”、“精细化”的规划理念,促进城市土地节约集约可持续利用。坚持“优化有限增量”“精细盘活存量”原则,强化城市增量配置的“杠杆效应”^[2],减量化配置新增建设用地;树立“精细化”理念,着力存量挖掘,真正落实城市土地节约集约利用战略。③创新构建“1+2+N”的融合规划体系,完善空间治理结构。其中“1”为需求侧规划,以“两个一百年”目标为中、长期目标,以城市群为基本地域单元,做好各级城市的经济社会发展“五年规划”;“2”统一技术标准下“供”“需”两侧均衡的土地利用规划与城镇建设规划,使之高度融合;“N”为符合前述各项规划为约束控制的产业、人口等专项规划。建议全国人大常委会组织建立主要由专家组成的“国土规划委员会”,负责全国中等(地级)以上城市划定“3线”边界,政府负责落实执行,对于

“经营性”建设用地则充分发挥市场的“决定性”作用，采用PPP模式构建“城市存量建设用地修复修补整治”体系^[23]。



杨东峰

大连理工大学建筑与艺术学院教授、博士生导师。研究方向为可持续城市的基础理论与规划方法。

核心观点：收缩城市的概念界定，应将人口规模减少作为唯一判断依据，不应考虑社会、经济、环境等因素，其概念定位在于客观中立；收缩城市关注地方尺度的政策意涵，更易于被规划领域采用；不同于存量或减量规划，理性收缩理念从包容收缩的前提出发，强调对规划工具的重新认识和挖掘。

针对收缩城市概念层面的几个基本问题，有如下几方面的思考。

问题之一：除了考察人口规模是否减少之外，收缩城市的界定标准，是否还需要引入社会、经济和环境层面的其他因素？人口规模减少应该成为收缩城市界定的唯一标准，这符合概念界定的经济性原则。至于人口减少过程是否伴随社会、经济、环境层面的结构性问题，则更多反映了收缩城市的多样性和差异性，可以将之进一步用作收缩城市的分类依据，而不应作为收缩城市的判别标准。否则在人口规模之外，引入过多的界定标准，非但不能增加收缩城市判定的准确性，反而容易引起概念分歧，导致研究结果的混乱。

问题之二：与城市衰退等既有的常用概念相比，收缩城市是否仅是一种同义反复，其作为概念单独存在的意义是什么？收缩城市概念的基本定位在于价值中立。尽管都是对相同城市现象的刻画，但是与城市衰败、衰退等偏于负面的、价值色彩浓烈的既有概念相比，城市收缩的独特之处在于，作为一个描述性的概念，在很大程度上做到了客观中立或价值无涉，以摆脱传统语境中鼓吹增长的刻板价值立场和单一道德评判。

问题之三：在地理学和城市规划这两个学科之中，收缩城市概念是否存在适用性上的差别？收缩城市的基本出发点在于，立足地方空间的微观尺度，致力于刻画全球/国家/区域等宏观层面的人口、资本等要素跨尺度重组过程，在地方局部范围内的具体表现形式及其相关病理症状；相较于逆城市化、郊区化、去工业化等宏观尺度的、实证的地理学概念，收缩城市具有更为明显的政策意涵，似乎更适用于以地方空间治理为基本诉求的城市规划领域。

问题之四：在规划政策实践中，与存量规划或减量规划等近年来更为接受的规划创新理念相比，理性收缩作为另一种新的提法，能不能带来规划调控手段上的新一轮变革？实际上，针对收缩城市的规划治理变革，在理性收缩的新提法之下，总体上还是要依赖于环境整治、社区重建、废地利用、场所活化等一系列已有的存量或减量规划调控要素，并不能指望在规划工具手段层面立即带来新的技术性变革。当然，与存量或减量规划相比，理性收缩更强调采用接纳、包容和顺应收缩的新目标，在地方复兴或经济重振等传统规划价值观之外，对既有的规划调控工具手段进行重新认识和挖掘利用。



卸艳丽

中国人民大学公共管理学院城市规划与管理系教授，地理学博士，教授级高级规划师。主要从事城市规划管理研究。

核心观点：城市不会永远增长，收缩已然存在。当前中国进入国家战略格局调整和城市生活品质提高的转折期，应对收缩存在抵制和接受两种不同的价值判断，需要基于公共政策理论构建不同层级的应对规划及政策体系。

收缩是城市和区域发展的阶段性产物，主要由于资源衰落、产业转型、竞争剥夺、过度建设等原因产生，呈现城市人口规模减少、经济发展动力不足、城市运行效率下降等特点，具有人力资本下降、时空相对、过程动态系统、调适过程难以控制等特征。收缩已成为全球城市发展面临的一个不可忽略的问题，同时也是中国城市转变发展方式的重大历史机遇，迫使各级政府反思完全建立在增长模式下的城镇化道路的顶层设计和膨胀制度，促使中国进入国家战略调整、城市品质提高的转折关键时期。

国家和区域经济、社会总量均衡的背后往往出现三种情况：增长、平衡和相对衰退，与之相对的则是“扩张城市”“稳定城市”和“收缩城市”，应对的则是传统的“增量规划”、新兴“存量规划”和被忽略的“减量规划”。长期以来对经济增长过程的研究已经成为分析的固定范式，每一个概念、理论以及实践都以持续甚至永久的增长模式为特征，自动和主动忽略了隐藏在背后的平衡或收缩趋势。最近几年，“存量规划”逐渐得到重视，而基于城市衰退或收缩的“减量规划”理论基础严重不足，且与西方国家城市衰退存在两个方面解释力量的差异：一是城市内部竞争的解釋。即城市内部并非由于郊区化出现内城全面衰退，而是局部板块的散点式、片状衰退。二是城市外部竞争的解釋。即并非完全区域性整体城市的全面衰退，还包括区域内不同层级的中小城镇衰退。

中国收缩城市出现是不同层级公共管理的全面失灵，适应衰退情况的改变逐渐成为常态，意味着部分城市必须要考虑未来，学做减法，其基本逻辑在于：城市公共服务的提供依靠地方税收，而地方税收由依靠土地的扩张获得转向依靠提供居民的公共服务获取，公共服务水平降低意味着税收减少，税收减少意味着公共服务总体质量的持续下降，因此地方政府为保证公共服务质量，只能采取减少提供公共服务的范围和数量，以提高公共服务提供的效率和质量，这就需要“减量规划”进行空间管理和调控。

减量规划的实施难度更大、系统性更强，不是单一城市所能完成的，需要经历漫长的过程，需要构建多维度公共治理体系：国家层面，通过国家空间规划体系的总体策略确定增长型城市、均衡型城市和收缩型城市，实施城镇建设用地总量均衡政策，建立全国建设用地交易平台，收缩城市退出的建设用地获取的交易收入可用于城市更新和地方公共服务的提供；地方层面，制定人民为本、生态为本为基本理念的“减量规划”，建立配套的实施机制，如“建一减二”的建设制度、低成本可接受的补偿制度、非营利组织的新型社会组织—社区企业制度等，重视多主体协同，发挥“减量规划”在城市治理中调整空间格局和社会利益、维护社会公平的作用，带给社会的会是“精致城市”“精巧城市”和“精心城市”。



李裕瑞

中国科学院地理科学与资源研究所副研究员。主要从事乡村地理学研究, 兴趣方向为村镇发展与土地整治。

核心观点: 聚落收缩是聚落演化的情景之一。相较于城市聚落, 村镇聚落更早些、更普遍、更严重地经历了收缩之痛。考虑尺度、类型等特征差异后, 村镇聚落复兴的经验教训或许可为城市聚落不再重蹈覆辙、顺利走出收缩困境提供借鉴。

广义上讲, 城市与集镇、村庄均可理解为不同等级、类型的聚落, 是人类活动的重要的空间地域实体。在以生产为核心的发展阶段, 劳动地域分工的变化促进了不同等级聚落的发展演化。能吸引生产要素集聚的聚落往往处于繁荣阶段, 而难以集聚发展要素的聚落很可能走向衰落、收缩。城市聚落的发展壮大亦是地域分工与要素集聚的结果, 是发展要素寻求更高边际收益的体现, 城市聚落演化遵循聚落发展的基本规律。于此而言, 竞争性环境下城市聚落存在收缩风险, 城市收缩是城市聚落演化的情景之一。

20世纪50年代以来的快速工业化、城镇化进程中, 绝大多数国家的城市聚落呈现出不同程度的繁荣与扩张, 而乡村聚落则阶段性或长期性地表现为人口自然增速下滑、常住人口数量下降、优质发展要素流向城市, 呈现出形式各异的衰退与收缩^[24-26]。相较于部分资源型城市、老工业城市的收缩而言, 村镇收缩是聚落收缩的主要类型。在城乡二元体制下, 21世纪以来中国乡村的空心化更是村镇收缩的典型, 突出表现为人口、产业、基建、土地的多重空心化, “乡村病”问题凸显^[27,28]。

针对村镇聚落收缩的现实问题, 许多国家给予了不同程度的响应, 如英国推进中心聚落建设^[24,25]、韩国开展新村建设运动^[29]、日本出台“市町村合并”计划^[30], 中国也正结合城乡建设用地增减挂钩政策探索整合散、小、乱的村镇聚落, 据此推动乡村重构与复兴^[31]。比较分析典型村镇聚落由收缩到复兴的成功经验以及依然难以摆脱收缩困境的失败教训后发现, 能人引领、公众参与、规划引导、政府扶持、产业支撑、社区主导为转型之关键, 基于地方和社区的举措更易促进聚落的复兴^[25,30,32,33]。

在很大程度上, 村镇收缩是产业空间重塑的必然结果, 但其根源在于长期忽视村镇内生发展机制的完善, 而复兴计划往往代价巨大。破解收缩的最优路径, 功夫在收缩之前。反观城市发展, 需要更为科学的战略研究、预警研究, 寻求城市可持续发展途径。就收缩城市的复兴而言, 需要因地制宜、公众参与, 强调“自上而下”与“自下而上”相结合, 建立和完善复兴计划的行动者网络, 据此更为科学地开展观察评估、激发整合、统筹规划和联合行动。

杨振山



中国科学院地理科学与资源所副研究员，英国剑桥大学访问学者，世界银行、亚洲开发银行特邀专家。主要研究领域为区域经济和城乡规划。

核心观点：人口收缩在中国是一个局部的过程，但是已经显现。人口收缩并不能简单的等同于城市收缩，它只是城市收缩的一个主要过程。未来的城市和区域规划管理应当密切重视人口、财政等核心指标，研究者应在不同空间尺度上对人口和城市收缩的范围和影响展开细致的分类研究。

人口收缩在中国是一个局部的过程，但是已经显现。纵观历史的长河，一个地区或城市的人口的变动是一个大概率事件，而在这一过程中有些地区人口增加，有些地区人口减少的现象并不足为奇。2000年和2010年的普查数据对比表明，在地级市尺度上，全国有四分之一的地级市人口数量不再增加。因此，有迹象表明，人口收缩将会成为中国城市和区域发展所要面临的一个重要问题。但是多大程度和范围上的人口收缩，以及收缩的所带来的影响值得商榷。

并不能简单地将人口收缩等同于城市收缩。自21世纪初，收缩城市成为西方国家一个关注的热点问题。一定程度上，可以认为人口收缩是人们生育选择和人口增减的一个客观事实，而城市收缩的过程和原因则极为复杂，涉及到经济、人口、自然环境选择等多种作用过程的影响。可以说人口收缩是城市收缩的一个主要方面，是人口变动过程在一定空间上的投影。人口收缩为了解城市收缩提供了切入点，但不能止步于此去夸大城市收缩。

对于城市管理者，建议密切关注人口和财政收入变动情况，以应对可能出现的城市收缩问题。由于人口既是生产者（为城市发展提供劳动力），又是消费者（对服务业和房地产发展至关重要），因此，即使一个地区没有出现严格意义上的城市收缩，规划者和决策者也需要密切关注人口收缩问题。在城市收缩中，还需密切关注的另一问题就是财政收入和支出。因为任何一个地区的城市建设都需要公共投入，特别是城市出现危机后，迫切需要公共投入唤起活力，重铸经济发展动能。事实上，但由于财政投入不足而经济复兴计划难以实现案例也很多，如芝加哥。当然在人口和财政两个要素掌控好后，还需要焕发企业活力，实现人口、市场和政府投入之间的正循环。如果城市仅面临人口收入，而经济和财政指标良好，那么对于城市而言可能是件好事，因为它可以避免更高的资源环境压力，从而改善城市居住质量。

人口收缩具有空间尺度性。人口收缩可以是一个区域，可以从社区、建成区到整个区域^[3,34]，每个空间尺度对应的主要研究问题不尽相同^[35]。加上中国行政管理体制的特点，不同空间尺度的人口收缩构成了不同的政府管理问题。

总之，人口收缩将是中国城市规划、区域经济和地理学的新兴议题。在人口峰值过后，老龄化和区域经济竞争加速的状况下，人口收缩将是部分城市面临的一个不可避免的趋势。人口收缩将伴随产业转型、生态环境保护、土地利用规划调整、交通住房改造和城市精明管理等逐渐成为城市和区域发展的核心问题之一。

周 恺



湖南大学建筑学院城乡规划系副教授，英国曼彻斯特大学博士，国家注册规划师。研究方向为城乡规划理论、城市/区域空间数据分析、城市信息交流等。

核心观点：目前国内收缩城市研究仍聚焦于“现象”和“机制”分析，但不久将进入“对策”研究阶段。在认知和理解人口收缩事实的基础上，研究政策应对，探索技术方法，并尝试进行“收缩规划”是必然趋势。这也是下一轮总体规划编制中，大量面临“人口规模收缩”或“建设用地富余”的中小城市所亟需解决的政策和技术难题。

“收缩城市”概念已开始被国内学术界所了解，研究者逐渐认可了其在新常态发展下的价值，但是，该理论在城市规划设计或管理层面的应用尚未开始。

“收缩规划”不是“存量规划”。“存量规划”侧重在城市增长动力强劲的阶段，利用城市更新方法进行存量提质（效），主动地选择集约、紧凑、高密度、混合的土地利用模式，以最小的能源和资源消耗来实现城市的可持续发展。“收缩规划”则针对丧失增长动力的人口衰减型地区，主张放弃“必需增长”的观念并制定“精明收缩”的规划政策，来实现城市在慢增长或逆增长情景下的可持续发展。

“收缩规划”也不是“减量规划”。当前“减量规划”讨论聚焦于从土地利用的经济效益和生态效益出发，思考特大城市对建设用地量的消减整合与修正优化。例如，北京、深圳和上海进行的村镇建设用地减量操作。其本质是以“用地指标减量”为出发点的增长管理，仍然是“存量规划”。而“收缩规划”需要针对“人口减量”问题，寻求地区发展转型的可持续发展，是发展逆境中的路径探索。

“收缩规划”技术方法探索迫在眉睫。2020年，全国很多城市面临新一轮城市总体规划修编任务。目前，全国人口增速放缓和移民回流现象已经初现端倪。同时，不少中小城市在上轮总规中业已圈定了相当大的规模，用地指标尚未用完。那么，这些“人口规模收缩”或“规划建设用地富余”的城市在新一轮总规编制前，面对着“规模不增加了，是否还需要编制总规？不用扩张用地了，如何来绘制规划图？规模收缩的总规成果内容应该是什么？”等现实问题，且亟需在近两年找到答案。

“收缩规划”是中西规划理论思考和技术方法探索最终对接的契机。为增长的规划是中国当代城市规划设计工作独特属性，而为衰落、贫困、收缩城市提出政策应对和规划方法才是当代西方规划理论的一般性立场。“为发展顺境中的地区谋划发展蓝图”和“为发展逆境中的城镇寻求可持续路径”都是中国城市规划实践的历史任务，而后者与西方的理论出发点是一致的，并最终可以建立中西方知识对话平台。

胡毅



住房和城乡建设部城乡规划管理中心副研究员，博士，主要从事城乡规划与治理研究。

核心观点：人口流失只是城市收缩的外在表现，其本质是资本逃离。资本在城市内部的过度积累需要通过部门转移和地理转移实现危机化解。当前资本积累是通过全球空间的内部分化生产出更大范围的差异化空间来实现的。这种差异既包括中心城市和边缘城市的差异，也包括在地理景观中植入形形色色的社会差异。从这个意义上说，收缩城市不仅仅是城市资本衰退的产物，其与繁荣城市之间的差异和分化也成为维系资本生产和积累的动力。

资本总是先于人口发生地理转移^[36]，因此城市收缩的本质是资本的逃离和收缩。广义的城市收缩是根据人口密度流失率来进行衡量，它既可以包含繁荣地区的衰退，如东北地区的部分城市；也可以包含一般地区的衰退，如乡村地区人口外流式衰落。而人口流失和收缩只是城市收缩的外在表现，其内在实质是城市或地区资本的流失和逃离，是资本积累危机发生地理转移后，在原地区呈现出的一种衰退状态。从这一点，乡村等一般性地区并没有实现资本的原始积累，也就无从谈起积累危机转移。因此，狭义的收缩应该指曾经繁荣发达的地区，由于受到经济转型、结构置换、战争等因素的影响而导致的经济和人口的衰退与收缩，典型如美国五大湖地区的底特律、匹兹堡，英国的曼彻斯特以及中国东北地区的部分资源型或工业城市。

城市收缩是资本积累危机的地理转移的必然结果。从最初的城市繁荣兴起来看，主要是以自然资源条件差异或占有物质生产资料差异为区分的地理空间生产。劳动和空间根据自然材质进行分类塑造了早期的工业城市，如煤炭钢铁城市在煤铁原料地，繁荣城镇在河流港口等。然而工业资本的过度生产、利润率降低、剩余价值找不到有利可图的出路等原因造成了工业资本的“过度积累”。所以，首先发生城市收缩的必然为早期的工业城市，钢铁、纺织等工业革命的先驱城市首当其冲。

为了自身的生存，工业资本必须找到解决“过度积累”的办法，会用转移危机的方式（switching）来化解过度积累：一种是部门间的危机转移，资本从工部门进入了城市建成空间部门；一种是地理空间上的危机转移^[37]，从积累过度的地区转移到其他地区。按照 Neil Smith 的说法，早期资本的主要积累行为是利用地理空间的绝对差异进行殖民地的开发。而当前资本的积累不再是首要通过地理扩张来实现的，是通过全球空间的内部分化，即通过生产出更大范围的差异化的绝对空间来实现的，如确立资本的中心城市和边缘城市。而这些资本中心城市的兴起，就意味着传统工业城市被边缘化。除此之外，资本也在空间体系内部制造差异。如，在地理景观中植入形形色色的阶级、性别、种族等其他的社会划分，来创造异质性。通过城市衰退创造了人口的流出，成为流入地的差异化人群。他们相对于户籍人口在福利制度、工资薪酬的差异，“正越来越多的渗透进入差异的背景之中成为资本不平衡发展的生产力”^[36]。从这个意义上来说，收缩的城市也不再仅仅是城市资本衰退的产物，其与繁荣城市之间的差异和分化也成为维系资本空间生产和积累的动力。



宋涛

中国科学院地理科学与资源研究所助理研究员。研究方向为世界地理与区域可持续发展。

核心观点: 全球化是全球资本非均衡积累的动态过程。对于中国内陆边疆等欠发达地区而言, 通过“跨境合作区”“自由贸易区”等特殊政策空间引领, 扩大开放, 增加资本与劳动力积累成为促进国土空间均衡发展, “空间修复”的不二法门。

全球化是资本积累的“空间出路”与新自由主义思潮完美结合的产物。资本积累离开空间扩张难以维系, 需要不断寻求“空间出路”, 即无休止的运动 (restless movement) 是资本积累的一个突出特点^[38]。

全球化为资本在全球非均衡积累的过程。这一过程中, 世界体系格局重组, 世界级城市成为全球资本拓张的枢纽。在新一轮的资本扩张中, 消费创新城市崛起, 传统工业城市则日渐衰落。纽约、洛杉矶、上海、北京等世界级城市体现为创新产业、经济活力、城市娱乐、文化消费等后现代特征^[39]。传统工业城市是工业化时代资本积累的产物, 在后工业化时代面临着第二次危机, 增加固定资产投资和消费基金来推迟资本价值贬值的时间修复策略难以维计^[40], 突出表现为城市物质空间资本积累不足, 人口大量流失。

全球化“空间修复”带来的区域空间重塑。全球化带来的“空间修复” (spatial fix), 即通过资本和劳动力输送到欠发达地区城市形成新的地域生产空间, 正重塑着区域空间。在中国中西部地区, 尤其是大部分边境地区, 呈现出“老 (人口老龄化)、少 (民族地区)、边 (拥有边境线)、穷 (经济不发达)”的收缩状态。而在“一带一路”倡议的推动下, 阿拉山口、霍尔果斯、东兴等口岸城市成为对外经贸的核心载体, 资本和劳动力迅速积累, 成为边境地区可持续发展的新引擎。

对于欠发达地区而言, 扩大开放, 增加资本与劳动力积累成为其“空间修复”的不二法门。“跨境经济合作区”“国家重点开发开放实验区”“自由贸易区”等特殊政策区成为承载全球化商贸交流和资本积累的新空间。全球化下的区域空间在资本和贸易的控制和支配下得以重塑和组织, 而核心抓手即是适应全球化发展形势的“特殊政策空间”。



戚伟

中国科学院地理科学与资源研究所助理研究员, 法国国家科研中心访问学者, 研究方向为人口地理学。

核心观点: 人口收缩不等同于城市收缩, 城市收缩强调城市实体范围内的人口衰减。2000-2010年中国县域人口衰减区面积占30%, 但并没有出现大量收缩城市。东北问题相对突出, 东北不是中国人口流失最严重的地区, 但出现了较多的收缩城市。

人口收缩并不等同于城市收缩。严谨来说, 人口收缩应当称为人口衰减, 对应英文术语为 population decline, population decrease, depopulation 等。人口衰减是指一定统计

地域范围内人口总量的减少现象。出生人口低于死亡人口时出现人口自然负增长,迁入人口低于迁出人口时出现人口机械负增长(人口流失),两者都有可能导致人口衰减。人口衰减在始末时间的地域空间范围必须一致,才具有可比性。然而,城市收缩是指城市实体空间这个特定空间的人口衰减现象,不排除在始末时间城市实体空间范围发生变化。例如,一个城市行政范围内的总人口减少,但是城市实体空间的城区范围扩张且人口保持增长,只能说明这个地区出现人口衰减,但并未出现城市收缩。

中国出现了大片人口衰减区,但并没出现大量的收缩城市。根据改革开放以来的人口普查分县常住人口数据,构建行政区划融合的县域人口空间数据库^[41]。1982-1990年,中国县域人口衰减区面积占3%,1990-2000年扩张至19%,2000-2010年进一步扩张至30%。以“胡焕庸线”为界,西北半壁得益于较高的自然增长率并没有太多的人口衰减区,而东南半壁由于人口向东南沿海城市群地区及少数大城市高度集聚,在“秦岭—淮河”以南地区和东北地区出现了大片的人口衰减区^[42]。但对比2000年和2010年普查数据中的“市”人口(与实际建成范围近似的城区人口)并没有普遍衰减,中国并没有出现大量的收缩城市。

东北问题相对突出,东北不是中国人口流失最严重的地区,但出现了较多收缩城市。媒体曝光“东北地区人口流失180万人”,一时成为焦点。而事实上,2000-2010年中国人口净迁出量较大的地区包括河南、安徽、四川、湖南、湖北等,而非东北三省。但是,2000-2010年东北的确出现了较多收缩城市。例如,辽宁省的抚顺、北票、凌海等,吉林省的洮南、蛟河、桦甸、大安、和龙等,黑龙江的伊春、齐齐哈尔、佳木斯、鸡西、北安、铁力、安达、密山、海林、穆棱等。其中,伊春较为典型,2000-2010年,伊春市城区人口从78万人下降到60万人,10年间城区人口下降近20万人。



李昊

北京清华同衡规划设计研究院技术创新中心研究主管。研究方向为智慧城市与大数据、城市文化与跨界创新。

核心观点:收缩城市的出现挑战了传统的城市管理模式。城市亟需实现管理模式的范式转变:推动行政伦理上的重构,顺应市场经济模式下人口自由流动;注重新技术驱动的精细化管理体系的构建;推进多元参与的城市治理模式。

收缩城市是城市由工业社会向后工业社会和信息社会转型过程中,城市空间的社会经济矛盾不断突出的产物。长期以来,经济增长作为城市发展的普世价值被推广,过度强调以经济增长为导向(pro-growth)的城市政策注重产业的增长、城市功能的布局,而忽略了城市生活空间的塑造和人的自由度的提升。作为新时期的城市发展的一种表现形式,收缩城市的出现挑战了传统的城市管理模式,城市管理亟需实现范式的转变。

对于收缩城市来说,首先需要实现其行政伦理上的重新建构,这意味着城市对于人口的政策干预,需要从自上而下的调控和管制,向为尊重个人意愿、顺应市场经济模式下人口自由流动的趋势转变。正如格雷泽在《城市的胜利》中指出的那样^[39]:“终极上,城市政府的工作不是资助不能覆盖成本的建筑或铁路,而是照顾城市的市民。使城市的小孩得到更好的教育,这样他们可以在地球另一边找到机会的市长是成功的,即使城市变小了”。人口管理应采用更具灵活性的政策工具集,为人全生命周期内的自由流动服

务。与此同时, 城市政府也需要从增长型政府向管理型政府的转型, 实现经济增长向人文关怀的导向转变。从而在城市规模缩小的同时, 实现市民服务的优化、身心健康的满足, 提升市民幸福感和获得感。其次, 收缩城市尤其需要注重精细化管理体系的构建。随着移动互联网、物联网和大数据的应用, 定量化、精细化、全面感知的技术手段为全面、立体、实时的识别城市问题提供了更多的可能。城市管理需要推动新技术的应用, 优化以人为核心的精细化管理工作。通过互联网和物联网, 对人口特征、活动特点进行全面感知, 深入挖掘人的时空大数据价值, 实现对人口的全面、动态的监测, 进而提供弹性、及时的设施配套和其他服务。最后, 收缩城市应该推进多元参与、自上而下与自上而下相结合的城市治理模式。并以此为契机, 强调人的参与, 塑造公共精神, 促进公民社会的完善与进步。

高舒琦



清华大学—美国麻省理工学院联合培养博士研究生。研究方向为收缩城市的规划应对与国际比较。

核心观点: 收缩城市是一种与当今主流的增长城市相悖的现象。由于一方面建成空间很难轻易地随着人口的收缩而相应收缩, 另一方面当今中国的规划依然以增长为导向, 导致人口收缩与建成空间增长成了当前中国收缩城市在发展上最大的矛盾。因此, 未来在应对收缩城市上, 需要变革当前的增长范式, 更多地关注如何合理精简现有多余、低效的建成空间。

尽管早在20世纪30年的大萧条时期, 收缩城市在美国、英国等先发国家就已成为一种普遍的现象, 但是对收缩城市的关注, 尤其是对人口流失所带来的空间问题的关注, 要到2000年之后才在国际学术圈中兴起。相对于美英等国, 当前中国学界在收缩城市尚未广泛出现之际就已开展相关研究, 对于应对未来可能出现的与之相关的城市问题有着很大的价值。但在准备应对收缩城市的空间问题上, 当前中国的城市研究与规划实践界应当摆脱现有的思维定式。

相比于“重建”“更新”“扩张”, 收缩城市更应当关注如何做减法。收缩城市遇到的最大空间问题是其建成环境很难像人口数量那样, 具有较高的弹性, 绝大多数城市的建成环境只有增长这一种维度。因此, 随着人口的不断减少, 收缩城市中一方面空置、废弃的建筑数量在大幅增长, 另一方面基础设施与公共服务设施的供给效率在大幅降低。然而, 由于中国的规划范式一直以来以增长为导向^[43], 这种思维定式导致当前中国不少的收缩城市还在用空间增长的方式应对人口收缩, 忽略了一些收缩城市的人口已经在减少且在未来相当长时间内还将继续减少的客观事实与规律, 这造成了收缩城市中大量建成空间的废弃空置以及其他建成空间利用效率极低。此外, 废弃空置的建筑还带来了一系列负面的社会与经济影响, 如更容易吸引犯罪活动^[44], 降低周边正常使用物业的价值^[45]等。所以, 应对收缩城市, 首要的是改变增长导向的规划范式, 以“更小同时更好的城市”作为发展目标, 并实现合理精简多余的建成环境。近年来, 德国的“重建东德”(Stadtumbau Ost), 美国的“邻里稳定项目”(Neighborhood Stabilization Program)等一系列基金与项目都将拆除多余的建成环境作为应对收缩城市最重要的手段^[46,47]。而目前由于产权、生态、经费等问题, 中国大量的空置废弃建筑(不仅局限于收缩城市)一直缺

乏有效的管理与开展相应的应对,这应当是未来各方努力思考与解决的重要问题。

特约召集人总结

“收缩城市”或“城市收缩”是近年来被引入国内城市研究和政策界的一个极具争议的概念,其挑战了传统建立在“增长模式”下的城镇化顶层设计以及“扩张模式”下的城市发展范式。本期观点与争鸣的嘉宾围绕此主题开展了系统详实且深入的探讨和反思,大家普遍认为,城市的生长与收缩具有周期性,城市收缩是一个客观中立的概念;收缩具有时空异质性,而中国尚未建立起规范的城市统计区体系,使得收缩城市的界定异常复杂,需要引入新数据并结合新技术方法;应未雨绸缪积极应对城市收缩现象,如转变规划理念、基于公共政策理论构建不同层级的应对规划及政策体系等。

作为国内的新生研究事物,学者们对其认识也并不完全一致,如收缩城市的识别究竟是主要依据人口还是应该引入多维指标,国外城市收缩的治理经验究竟是否适用于中国等。建议下一步要不断开展国内外的比较研究,挖掘城市增长、空间扩张与局部收缩的发生和转化机制,尤其是需要加深对收缩的成因和过程机理的理解,完善符合中国国情的收缩城市理论体系,同时直面解决后增长时代下中国城市可持续发展的现实问题,构建起一套科学合理且顶天立地的城市增长与收缩的研究范式。

参考文献(References)

- [1] Oswalt P. Shrinking Cities, International Research. Ostfildern: Hatje Cantz Verlag, 2006.
- [2] Haase A, Rink D, Grossmann K, et al. Conceptualizing urban shrinkage. *Environment and Planning A*, 2014, 46(7): 1519-1534.
- [3] Martinez-Fernandez C, Audirac I, Fol S, et al. Shrinking cities: Urban challenges of globalization. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2012, 36(2): 213-225.
- [4] Wiechmann T, Pallagst K M. Urban shrinkage in Germany and the USA: A comparison of transformation patterns and local strategies. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2012, 36(2): 261-280.
- [5] Hollander J B, Németh J. The bounds of smart decline: A foundational theory for planning shrinking cities. *Housing Policy Debate*, 2011, 21(3): 349-367.
- [6] Hospers G J. Policy responses to urban shrinkage: From growth thinking to civic engagement. *European Planning Studies*, 2014, 22(7): 1507-1523.
- [7] 张京祥, 赵丹, 陈浩. 增长主义的终结与中国城市规划的转型. *城市规划*, 2013, 37(1): 45-50, 55. [Zhang Jingxiang, Zhao Dan, Chen Hao. Termination of growth supremacism and transformation of China's urban planning. *City Planning Review*, 2013, 37(1): 45-50, 55.]
- [8] Fujii Y. Shrinkage in Japan. *Shrinking Cities*, 2004, (1): 96-100.
- [9] Mykhnenko V, Turok I. East European cities: Patterns of growth and decline, 1960-2005. *International Planning Studies*, 2008, 13(4): 311-342.
- [10] Oswalt P, Rieniets T. *Atlas of Shrinking Cities*. Ostfildern: Hatje Cantz Verlag, 2006.
- [11] Beauregard R A. Urban population loss in historical perspective: United States, 1820-2000. *Environment and Planning*, 2009, 41: 514-528.
- [12] Bernt M. The limits of shrinkage: Conceptual pitfalls and alternatives in the discussion of urban population loss. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2016, 40(2): 441-450.
- [13] Wiechmann T. Errors expected-aligning urban strategy with demographic uncertainty in shrinking cities. *International Planning Studies*, 2008, 13(4): 431-446.
- [14] Hollander J. *Polluted and Dangerous: America's Worst Abandoned Properties and What can be done about them*. Burlington, VT: University of Vermont Press, 2009.
- [15] Florida R, Gates G. *Technology and Tolerance: The Importance of Diversity to High-technology Growth*. Washington D. C: Brookings Institution, Washington D. C. 2001.
- [16] Sousa S, Pinho P. Planning for shrinkage: Paradox or paradigm. *European Planning Studies*, 2015, 23(1): 12-32.
- [17] 龙瀛, 吴康. 中国城市化的几个现实问题: 空间扩张、人口收缩、低密度人类活动与城市范围界定. *城市规划学刊*,

- 2016, (2): 72-77. [Long Ying, Wu Kang. Several emerging issues of China's urbanization: Spatial expansion, population shrinkage, low-density human activities and city boundary delimitation. *Urban Planning Forum*, 2016, (2): 72-77.]
- [18] Long Y. Redefining Chinese city system with emerging new data. *Applied Geography*, 2016, 75: 36-48.
- [19] 魏冶, 修春亮, 孙平军. 21 世纪以来中国城镇化动力机制分析. *地理研究*, 2013, 32(9): 1679-1687. [We Ye, Xiu Chunliang, Sun Pingjun. Dynamic mechanism of urbanization in China since 2000. *Geographical Research*, 2013, 32(9): 1679-1687.]
- [20] 张学良, 刘玉博, 吕存超. 中国城市收缩的背景、识别与特征分析. *东南大学学报: 哲学社会科学版*, 2016, 18(4): 132-139, 148. [Zhang Xueliang, Liu Yubo, Lv Cunchao. The background, identification of shrinking cities in China. *Journal of Southeast University: Philosophy and Social Science*, 2016, 18(4): 132-139, 148.]
- [21] 刘玉博, 李鲁, 张学良. 超越城市行政边界的都市经济区划分: 先发国家实践及启示, *城市规划学刊*, 2016, (6): 86-93. [Liu Yubo, Li Lu, Zhang Xueliang. Beyond the administrative boundary of cities: Case studies of highly urbanized countries and the implications in addressing urban problems in China. *Urban Planning Forum*, 2016, (6): 86-93.]
- [22] 郭晓丽, 冯淑怡, 吕沛珊 等. 建设用地节约集约利用的制度创新和理论解释: 以广东省佛山市“三旧改造”为例. *资源科学*, 2014, 36(8): 1554-1562. [Guo Xiaoli, Feng Shuyi, Lv Peilu, et al. The economical and intensive use of construction land: A case study on old town, old village and old factory transformation in Foshan. *Resources Science*, 2014, 36(8): 1554-1562.]
- [23] 袁奇峰, 钱天乐, 郭炎. 重建“社会资本”推动城市更新: 联涪地区“三旧”改造中协商型发展联盟的构建. *城市规划*, 2015, 39(9): 64-73. [Yuan Qifeng, Qian Tianle, Guo Yan. Reconstructing social capital to promote urban renewal: A case study of Lianjiao Area, Nanhai. *City Planning Review*, 2015, 39(9): 64-73.]
- [24] Clout HD. *Rural Geography: An Introductory Survey*. Oxford: Pergamon Press, 1972.
- [25] Cloke P. *Key Settlements in Rural Areas*. London: Methuen, 1979.
- [26] Woods, M. *Rural Geography: Processes, Responses and Experiences in Rural Restructuring*. London: Sage, 2005.
- [27] 刘彦随, 刘玉, 翟荣新. 中国农村空心化的地理学研究及整治实践. *地理学报*, 2009, 64(10): 1193-1202. [Liu Yansui, Liu Yu, Zhai Rongxin. Geographical research and optimizing practice of rural hollowing in China. *Acta Geographica Sinica*, 2009, 64(10): 1193-1202.]
- [28] 龙花楼, 李裕瑞, 刘彦随. 中国空心化村庄演化特征及其动力机制. *地理学报*, 2009, 64(10): 1203-1213. [Long Huailou, Li Yurui, Liu Yansui. Analysis of evolutive characteristics and their driving mechanism of hollowing villages in China. *Acta Geographica Sinica*, 2009, 64(10): 1203-1213.]
- [29] 朴振焕. 韩国新村运动: 20 世纪 70 年代韩国农村现代化之路. 潘伟光, 郑靖吉, 魏蔚 译. 北京: 中国农业出版社, 2005. [Park Jin-Hwan. *The Saemaul Movement: Korea's Approach to Rural Modernization in 1970s*. Translated by Pan Weiguang, Zheng Jingji, Wei Wei. Beijing: China Agriculture Press. 2005.]
- [30] Knight J. Town-making in rural Japan: An example from Wakayama. *Journal of Rural Studies*, 1994, 10(3): 249-261.
- [31] Long H L, Li Y R, Liu Y S, et al. Accelerated restructuring in rural China fueled by "increasing vs. decreasing balance" land-use policy for dealing with hollowed villages. *Land Use Policy*, 2012, 29(1): 11-22.
- [32] Binns T, Nel E. The village in a game park: Local response to the demise of coal mining in Kwazulu-Natal, South Africa. *Economic Geography*, 2003, 79(1): 41-66.
- [33] Li Y, Liu Y, Long H, et al. Community-based rural residential land consolidation and allocation can help to revitalize hollowed villages in traditional agricultural areas of China: Evidence from Dancheng county, Henan province. *Land Use Policy*, 2014, 39:188-198.
- [34] Sujata S, Neil R. Global challenges and local responses: Creating a new urban world in the shrinking cities of the US industrial midwest. *Regional Science Policy & Practice*, 2013, 5(2): 201-217.
- [35] 杨振山, 孙艺芸. 城市收缩 现象、过程与问题. *人文地理*, 2015, 30(4): 6-10. [Yang Zhenshan, Sun Yiyun. City shrinkage: Phenomenon, progress and problems. *Human Geography*, 2015, 30(4): 6-10.]
- [36] Neil Smith. Gentrification and uneven development. *Economic Geography*, 1982, 56(2): 139-155.
- [37] Harvey D. *The Urbanization of Capital*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1985.
- [38] Harvey D. The geography of capitalist accumulation: A reconstruction of the Marxian theory. *Antipode*, 1975, 2(s1): 9-12.
- [39] Glaeser E. *Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*. London: Pan Macmillan, 2011.
- [40] Harvey D. *The Limits to Capital*. Oxford: Blackwell, 1982.
- [41] 戚伟, 刘盛和, 金浩然. 中国城市规模划分新标准的适用性研究. *地理科学进展*, 2016, 35(1): 47-56. [Qi Wei, Liu Shenghe, Jin Haoran. Applicability of the new standard of city-size classification in China. *Progress in Geography*, 2016, 35(1): 47-56.]
- [42] 戚伟, 刘盛和, 赵美风. “胡焕庸线”的稳定性及其两侧人口集疏模式差异. *地理学报*, 2015, 70(4): 551-566. [Qi Wei,

- Liu Shenghe, Zhao Meifeng. Study on the stability of Hu Line and different spatial patterns of population growth on its both sides. *Acta Geographica Sinica*, 2015, 70(4): 551-566.]
- [43] Wu F. *Planning for Growth: Urban and Regional Planning in China*. London: Routledge, 2015.
- [44] Cui L, Walsh R. Foreclosure, vacancy and crime. *Social Science Electronic Publishing*, 2015, 87: 72-84.
- [45] Dan Immergluck, Geoff Smith. The external costs of foreclosure: The impact of single-family mortgage foreclosures on property values. *Housing Policy Debate*, 2006, 17(1): 57-79.
- [46] Alexander F S. *Land Banks and Land Banking*. Flint, MI: Center for Community Progress, 2011.
- [47] Radzimski A. Changing policy responses to shrinkage: The case of dealing with housing vacancies in Eastern Germany. *Cities*, 2016, 50(44): 197-205.

Academic debates upon shrinking cities in China for sustainable development

LI Xun^{1,2}, WU Kang^{3,4}, LONG Ying⁵, LI Zhigang⁶, LUO Xiaolong⁷, ZHANG Xueliang⁸,
WANG Deqi⁴, YANG Dongfeng⁹, GUI Yanli¹⁰, LI Yurui¹¹, YANG Zhenshan¹¹,
ZHOU Kai¹², HU Yi¹³, SONG Tao¹¹, QI Wei¹¹, LI Hao¹⁴, GAO Shuqi⁵

(1. School of Geography and Planning, Sun Yat-Sen University, Guangzhou 510275, China; 2. Institute of Urbanization, Sun Yat-Sen University, Guangzhou 510275, China; 3. Beijing Key Laboratory of Megaregions Sustainable Development Simulation, Beijing 100070, China; 4. School of Urban Economics and Public Administration, Capital University of Economics and Business, Beijing 100070, China; 5. School of Architecture, Tsinghua University, Beijing 100084, China; 6. School of Urban Design, Wuhan University, Wuhan 430072, China; 7. School of Architecture and Urban Planning, Nanjing University, Nanjing 210093, China; 8. School of Urban and Regional Science, Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai 200433, China; 9. School of Architecture and Fine Art, Dalian University of Technology, Dalian 116024, Liaoning, China; 10. School of Public Administration and Policy, Renmin University of China, Beijing 100872, China; 11. Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, CAS, Beijing 100101, China; 12. School of Architecture, Hunan University, Changsha 410082, China; 13. Center for Urban-Rural Planning and Management, Ministry of Housing and Urban-Rural Development of the PRC, Beijing 100835, China; 14. Beijing Tsinghua Planning & Design Institute Co., Ltd. Beijing 100085, China)

Abstract: As a top-down design, China's urbanization is building upon a "growth oriented model". In this sense, scholars and policy makers in China are focusing more on urban growth and spatial expansion. Recently, China has entered a period of "New Normal" (Xin Chang Tai) and faced the supply side reform. Urban shrinkage in terms of population has also emerged in Chinese cities. Especially, some mining industry cities in Northeast China have been losing their population and are also associating with a weak GDP/local fiscal growth rate. As one of the major challenges that China may be confronted with in the new-type urbanization, urban shrinkage should be regarded as an important issue addressed by geographers. Hereby we invited concerning scholars from the area of human-economic geography, urban-rural planning, regional science and public policy in this debate to conduct academic discussion towards urban shrinkage in China, aiming to demonstrate their up-to-date understandings upon emerging shrinking cities in China for sustainable development from various perspectives.

Keywords: shrinking cities; sustainable development; geography; urban-rural planning; academic debates