城市收缩的国际研究与中国本土化探索

International Research and China's Exploration of Urban Shrinking

张京祥 冯灿芳 陈浩

Zhang Jingxiang, Feng Canfang, Chen Hao

摘要: 随着中国内外发展环境的巨大变化, 长期延续的城市增长主义模式正在终结, 城市收缩已经引起了学界、业界的高度关注。文章解读了西方语境下城市收缩的内涵, 论述了城市收缩的成因、机制与效应, 辨析了城市收缩与城市衰退的关系。在此基础上, 着重基于中国国情与发展环境的独特性, 本文将城市收缩分为三种主要类型: 趋势型收缩、透支型收缩、调整型收缩, 分别论述了不同收缩模式的现象、机制及其影响, 并总体上概括了中国城市收缩的生成逻辑。文章最后尝试提出中国城市应对收缩的若干关键策略。

Abstract: With the tremendous changes in the domestic and international environment, China's long-running model of Growth Supremacism is coming to an end. The following urban shrinkage has occurred and drawn close attention from the academia and government. In order to illustrate the similarities and differences of urban shrinkage between Chinese and western context, this paper not only analyzes the connotation, cause, mechanism and effect of urban shrinkage, but also illustrates the relationship between urban shrinkage and urban decline in a historical perspective. Then, based on the unique situation of China's national conditions and development environment, the paper divides China's urban shrinkage into three main types: trend-type, overdraft-type, adjustment-type, and discusses the phenomenon, mechanism and influence of them. Finally, the paper generalizes the logic of urban shrinkage in China and consequently puts forward some key strategies to cope with it.

关键词: 增长主义; 城市收缩; 城市衰退; 国际研究; 本土探索

Keywords: Growth Supremacism; Urban Shrinkage; Urban Decline; International Research; Local Exploration

国家自然科学基金 (51578276, 51608251)

作者: 张京祥, 南京大学建筑与城市规划学院教授, 博士生导师。

3593786@163.com

冯灿芳 (通信作者), 南京大学建筑与城市规划学院硕士研究生。

18205092199@163.com

陈浩, 南京大学建筑与城市规划学院助理研究员, 博士后。

haochen@nju.edu.cn

引言

在改革开放以来 30 余年的高速发展过程中, 中国形成了以经济指标增长为第一要务, 以工业化大推进为增长引擎, 以出口导向为经济增长主要方式, 以城市土地快速扩张为表征的增长主义发展模式^[1]。然而, 近年来随着全球后金融危机时代出口贸易骤降、工业低成本优势丧失、土地财政环境收缩、老龄化社会加速到来等国内外环境的剧烈变化, 中国经济“高速增长”的动力基础持续疲软, 发展环境全面转入“换挡减速”, 甚至一些地区与城市进入了事实上的“收缩衰退”, 中国持续了 30 余年的增长主义模式正在走向终结。在这样一个背景下, 区域间、城市间及城市内部的增长开始出现分化, 东北地区、中西部地区的一些城市正发生经济衰退、人口外流, 城市内的局部地区 (如老旧城区、工业园区) 正经历着功能性、结构性的衰退, 许多新城新区也面临着发展动力不足、楼宇空置、城市功能缺失等问题, 因而被称为“鬼城”“鬼区”, 这些现象间接或直接地表明中国的一些城市已经出现了收缩或者局部收缩的现象。随着中国经济、人口与城镇化高速增长时代的结束, 相信城市收缩将愈发成为一个值得高度关注的普遍性问题。

事实上, 城市收缩 (Urban Shrinking) 是一个全球性、多维度的现象^[2], 是当今国际城市研究的热点问题。“城市收缩”一词最先用于描述 20 世纪末城市人口减少与经济衰退的过程^[3,4], 当时主要以生命周期理论来解读城市收缩, 认为城市收缩与增长一样, 是伴随社会与产业成长周期的一个自然阶段, 是暂时的、可逆的现象, 通过更新、复兴等手段可以实现城市的再增长^[5,6]。然而, 在全球化作用下, 城市收缩成为普遍的现象^[7]。全球化使得城市整体的生产体系被重构, 产生了显著的空间效果, 早已超越了城市生命周期的增长与衰退特征^[8], 城市收缩不再是城市发展道路中的短期

分歧^[9,10]。城市收缩的研究也在全球范围内快速拓展,相关文献的出版及引用数量均呈大幅上升的趋势。近年来受金融危机影响,部分学者开始从新自由主义视角解读城市收缩,认为城市收缩是当代资本创造性毁灭建成环境的空间表征^[11]。技术、文化、教育或其他要素在空间的错位和缺乏,并不是造成城市收缩的根本原因,而是建成环境中的资本投机循环,这些投机行为带来了广泛的负债投资,导致不动产的荒废,进一步引起大范围的经济衰退和物质收缩。在这样的认识下,城市收缩的研究领域也呈现出社会学、地理学、规划学等多学科交叉融合的趋势,研究内容从最初的生命周期的静态、线性的因果关系探讨,转移到资本驱动下的动态、复合的演变过程,研究视角也从地方性视角转移到全球性视角^[12]。

近年来,中国城市收缩现象也引起了学界的关注,一些学者针对中国城市收缩现象进行了初步的探索,主要的有龙瀛等利用中国乡镇和街道办事处尺度的两次人口普查数据,识别出中国2000—2010年间共有180个城市发生了人口下降^[13];毛其智等利用人口普查数据发现了大量中国空心镇现象^[14];吴康等通过比较京津冀和长三角的收缩城市来探索巨型城市区域出现的新收缩问题^[15];李郁等利用人口普查数据证实了珠三角局部出现收缩现象的存在^[16];张莉发现中西部地区普遍存在增长的城市和收缩的区域的人口分布现象^[17];陈川等通过文献梳理探讨了中国小城镇收缩的机制及对策^[18]。以上研究都表明中国存在着普遍性的城市收缩危机,无论是东部沿海发达城市还是西部欠发达城市,无论是大城市还是小城镇尤其是乡村^[19],都存在着不同程度的收缩现象。然而,目前国内学界对于城市收缩的研究大多停留在对西方研究的跟踪介绍或原样复制,或者是停留在利用大数据等手段进行大尺度的现象性刻画,而未能关注到中国城市收缩的独特性,缺乏对中国城市收缩的深层机制研究。应该说,收缩城市在国际上还是一个很有争议的话题,中西方之间存在着发展背景、发展阶段、体制环境等巨大差异,所以城市收缩的现象、类型与机理也与西方国家有着显著的不同,应对之策也当有别。本文期望在还原城市收缩本质及国际比较研究的基础上,深入揭示中国城市收缩的内涵、现象与机理,从而实现国际语境与中国本土问题的有机接轨,并尝试回答中国应对收缩城市的总体策略。

1 城市收缩:西方环境与语境的解读

1.1 全球发展的转型与普遍的城市收缩

20世纪中后期以来,欧洲、美洲、亚洲甚至大洋洲都先后出现城市收缩的现象。历史上因战争、自然灾害、传染病

爆发等因素造成人口减少的现象并不罕见,但是二战后尤其是1970年代以来在欧美国家许多城市发生的大规模城市人口减少,正呈现出星火燎原式的蔓延^[20]。二战后由于郊区化的发展以及产业在国际、国内的大范围转移,美国大部分工业城市流失了大量的产业和就业人口,发展遭遇了滑铁卢式的下跌。尽管政府及社会高度关注城市衰退并推行了一系列城市复兴的举措,但是很多前工业中心城市(如扬斯敦、伊利市、底特律、卡姆登、罗切斯特等)仍难以逆转城市发展低迷不振的轨迹,甚至出现了底特律这样的城市财政破产现象^[21]。与此同时,整个欧洲也出现了大范围的人口减少现象,西欧早期的工业集聚区域、北欧的外围人烟稀少区域、南欧的乡村地区等都经历着人口流失、出生率降低的过程。尤其是中欧及东欧国家剧变后,在20世纪末经历了最为严重的人口减少和经济衰退。例如原东德的德勒斯登在东西德合并后原先的计划经济受到重创,出现了长期的工业萎缩和就业减少,仅在1980年代就减少了12%的人口。伴随着人口减少,随之而来的是大量的住宅和办公楼空置,城市服务设施供给过剩。为了区别于此前美英等国由于产业结构演变所带来的生产要素流失等消极“城市衰退”现象,德国学者开始推广“城市收缩”这一更具中性色彩的概念,用于描述因人口自然结构变化所带来的人口减少和经济衰退。

此后,“城市收缩”这一概念得到不断拓展和广泛关注,主要是源于经济全球化所带来的全球范围内城市增长不断分化的结果。不同于早先人口流动主要集中在城乡之间(即城镇化作用下乡村人口向城市转移而带来城市人口的不断增长),在全球化环境中,城市之间、区域之间展开了激烈的竞争,导致城市、区域之间产生繁荣、衰败的分化,一部分城市、地区因为资本转移、产业外迁、人口流失而愈发处于竞争弱势端。相比于“城市衰退”这一完全贬义的概念,“城市收缩”是一个更中性的概念,更能客观描述那些处于竞争弱势地位的城市所面临的实际情况。从这个意义上讲,增长与收缩是城市发展变化的“硬币”两面,收缩是全球化带来全球工业体系重构与城市竞争格局重塑的结果之一,对于全球化环境中的城市与区域,增长与收缩这两个进程可以同时发生、并行不悖^[22]。

1.2 西方学界对城市收缩的研究与争议

尽管城市收缩现象已经被西方学界广泛接受,但是对城市收缩的理解仍存在着很多争议,包括城市收缩的内涵、界定、成因及效应等等。城市收缩的内涵是随着时代发展而不断变化的,目前西方学界对于城市收缩的界定主要有两种视角:一种是从人口变化来定义的,其中包括人口总量的减少、人口结构的退化;另一种是从多维要素变化过程来定义,强

调城市收缩是一个多维作用的过程（表1）。图罗克（Turok）和米克内恩科（Mykhnenko）认为：将人口作为描述城市发展轨迹的主要指标，不仅只是因为数据的可获取性及与之前的研究的连续性，更因为人口往往是反映城市发展变化的最直观、最有效指标，人口流失是城市发展环境恶化、人口收入水平降低、城市吸引力丧失等多种因素作用的综合体现^[23]。但是人口的变化并不能描绘城市发展的全貌，城市收缩的丰富性远远超过人口减少这一现象，一些城市收缩并没有表现出明显的人口变化。因此，“收缩城市国际研究网络”（SCIRN: Shrinking Cities International Research Network）在早前人口流失的广泛定义基础上，进一步丰富了城市收缩的内涵，增加了经济衰退等结构性危机的观察视角^[24]。德国对城市收缩的研究内容不仅限于人口数量与结构，还包括城市住房结构、城市基础设施、就业机会、社会环境质量、城市吸引力与活力等诸多方面^[25]。综上所述，城市收缩是以人口衰退为主要表征的多要素共同作用、多后果并存的低增长甚至是负增长过程。

人口衰退是城市收缩最主要的特征之一，也因而成为城市收缩界定的关键指标。但是由于世界各地的城市收缩现象、机制非常多元，对界定收缩的指标选取就变得非常困难，即使是选择人口减少这一简单的指标，也会遇到人口减少的幅度、地域空间边界、持续时间等方面的显著差异。例如在收缩城市的空间规模方面，维希曼（Wiechmann）等人倾向于1万人以上的地区，奥斯瓦尔特（Oswalt）等人则界定为10万人以上的区域，而大多数学者则认为收缩并不限于某一最

表 1 收缩城市的定义

视角	定义
人口变化	人口流失超过 5 年的城市地区 ^[26]
	须经历持续的人口流失，即在 40 年间流失了超过 25% 的人口，并且空置与废弃的住宅、商业与工业建筑不断增加 ^[27]
	被常住居民抛弃的，被贫穷的、低技能的新移民重新占领的城市，地区人口结构发生了从优到劣的转变 ^[28]
	暂时或永久性失去大量居民的城市，并且流失人口占总人口的 10% 或年均流失人口超过 1% ^[22]
多维作用	收缩城市是全球化过程中的空间特征，伴随着集聚新政体的形成 ^[29]
	城市收缩伴随着显著的人口减少、经济衰退或国内国际地位的下降，从而对区域、都市区或城市某些地区的发展 ^[30]
	收缩城市指拥有至少 1 万居民，在超过 2 年的时间内经历人口流失，并且正在经历以某种结构性危机为特征的、经济转型的城市建成区 ^[31]
	一个城市区域（包括一个城市、城市的局部、一个大都市区或者一个镇）持续经历着结构性危机（包括人口流失、经济下滑、就业减少、社会问题） ^[7]
	城市人口、社会经济发展遇到问题，失去增长动能的综合表现 ^[32]

资料来源：笔者根据相关文献整理

低标准，其既可以发生在区域、大都市区、城市，也可以发生在城市内的局部地区甚至乡镇地区。在人口减少的幅度与时间跨度上，西方学者的界定标准更为丰富多样。德国对城市收缩的判断及量化涉及多个指标，例如人口总量增长收缩百分比、平均人口净迁移率、人口结构、就业人口、失业率、家庭购买力、国内生产总值、国内生产总值增速、营业税、工商税等等^[33]。总之，针对城市收缩现象试图归纳出国际统一的界定标准是非常困难的（表2）。

2 城市收缩的成因、机制与效应

2.1 城市收缩的成因与机制

城市收缩的现象、特征非常多元，有着深刻的地方性背景和地方性成因。从人口减少的生成机制来看，有人口流失造成的总量相对减少、人口自然结构变化造成的总量绝对减少，抑或两者结合共同造成的结果。人口减少的生成机制是由于不同的城市收缩驱动力所造成的，前者主要是由于经济结构调整、生态环境恶化、城镇空间结构调整而造成的；而后者主要是社会结构演化的结果。

从收缩的驱动力来看，城市收缩主要是内部转型压力、外部环境变化等多因素共同作用下城市整体均衡格局（经济、社会、生态、空间中的一维或多维结构）被打破的结果。

（1）经济结构调整。全球化和区域化带来资本、劳动力、

表 2 收缩城市的界定

界定类型	研究区域	界定方式
范围	全球	城市区域，包括一个城市、城市的局部、一个大都市区或者一个镇 ^[7]
	欧洲	拥有 1 万人以上的城市建成区 ^[31]
	欧洲	拥有 10 万人以上的地区 ^[34]
人口	欧洲	流失人口占总人口 10% 或年均流失人口超过 1% ^[34]
	欧洲	人口变化率低于全国平均水平 ^[23]
	欧洲	在超过 2 年时间经历人口流失 ^[31]
	美国	40 年流失了超过 25% 的人口 ^[27]
	荷兰	人口流失超过 5 年的城市地区 ^[26]
	中国	两个时期的常住人口、户籍人口、总就业人口减少 ^[15,17]
	中国	两个时期的人口密度下降 ^[13]
结构性危机	中国	一段时期（5 年以上）人口年均增长率出现负值的城镇界，并且按人口年均增长率（R）划分为四类：快速增长（R>5%），增长（0%<R<5%），收缩（-2%<R<0%），显著收缩（R<-2%） ^[16]
	欧洲	人口衰减 + 经济衰退 → “结构性危机” ^[31]
	全球	人口流失、经济下滑、就业减少、社会问题 ^[7]
	欧洲	人口增长量、人口每三年迁移率、就业人口数、失业率、失业人口增长率、家庭购买力、国民生产总值、国民生产总值增加率 ^[33]

资料来源：笔者根据相关文献整理

技术等生产要素的流动导致老工业基地的衰落与转型,在此背景下,欧美日澳等国的大部分原工业城市都经历了产业结构调整,许多城市由于过度依赖传统发展路径、产业结构转型滞后,导致经济衰退、就业减少及人口减少;部分城市进行了退二进三、退二优三的去工业化过程,但服务业所带来的就业岗位难以补足由工业衰退所流失的就业岗位,结果造成人口结构置换和总量减少。(2) 社会结构演化。老龄化与少子化导致人口自然增长为负,总量减少,例如德国、日本的城市收缩许多是因为这方面的原因。(3) 生态环境恶化。气候变化导致部分地区人居环境恶化、宜居度降低,进而带来人口、产业的流失,例如澳大利亚南部地区由于全球变暖、恶劣天气增多,导致南部沿海地区农业生产受损、生态环境受到破坏,很多人口开始从南部迁移到北部,从沿海迁移到内陆。(4) 城镇空间调整。在区域、城市不同的空间尺度上均存在着发展重点的不同,那些“发展中心”地区不断吸引人口、经济、资本等要素,而边缘空间则处于生产要素流失的境况中,由此加剧了空间的分异。例如在郊区化进程中,郊区成为人口、产业聚集的重点,这导致了中心城区的衰落;在城市中心复兴的过程中,城市中心对人口与活动的吸引力显著增强,由此可能导致一些郊区新城面临收缩,近20年来日本、韩国都在经历着新城或郊区收缩的问题,新城的人口减少、结构老化、房价下跌、税收不足等现象原来越明显^[35]。

2.2 对城市收缩效应的辩证认识

当我们谈到城市收缩效应的时候,必须与另一个概念——“城市衰退”(Urban Decline)进行比较。由于城市收缩、城市衰退这两个概念所描述的现象具有很多的相似性,现实中常常被混淆,在大多研究中甚至直接被互相替代。事实上这两个概念起源于不同时期,在形成背景、属性、特征表现等方面具有明显的不同:“城市衰退”的研究起源于二战后英美等传统工业城市因产业结构演化造成的整体或局部经济衰退问题。城市衰退主要表述的是城市发展方向、发展质量、级别与阶段的逆向演变过程。它从根本上否定了城市发展动力,它以经济衰退为主要表征,研究由其引发的企业倒闭、就业减少、房屋弃置、犯罪率增高、政府财政等城市问题,具有一定的消极性。城市衰退必然造成城市收缩。但是城市收缩不一定是因为城市衰退。城市收缩主要表述的是城市规模与体量从大变小、由优转劣的过程,起源于1980年代中东欧和东德地区因人口自然结构变化导致的人口减少现象,并发展为以人口减少所引发的一系列发展问题的探讨。需要指出的是,人口减少与经济衰退具有很高的相关性,但非必然关系。人口减少的城市可以通过提高生产效率来维持经济的增长,人口减少还可能缓解和改善原来拥挤的城市环

境。作为与增长相对的城市发展路径,城市收缩是一个具有中性色彩的概念,有可能带来紧凑型城市空间结构,促进城市的发展。因此,城市衰退是一个被动的、糟糕的结果,而城市收缩有可能是被动与主动并存的过程,很多的收缩是因为衰退而致,但也可能是城市为了实现新一轮更为聚焦紧凑发展而主动采取的策略性收缩。

之所以常常简单地混淆城市收缩与城市衰退的区别,甚至主观刻意回避对城市收缩的承认,归根到底是源于我们对于“增长”的痴迷——在全球竞争的环境中,恐怕没有哪个城市愿意主动承认、屈服于衰退、收缩的现实。长期以来,我们对于城市认识的主流观念是“城市理应是增长的”,即把城市作为一种持续的“增长机器”(Growth Machine)^[36]。该理论认为,地方官员发展经济的强烈动机和经济精英聚敛财富的动机主导着城市政治的发展方向,并在城市发展过程中形成了由政治精英和经济精英组成的联盟,不遗余力地推动本地增长,由此城市成了一台巨大的“增长机器”。从这个意义上讲,增长成为城市发展“理所当然”采取的路径,人们对城市增长一直持有积极的态度。城市增长能够为居民带来文化交流,提高税收,创造就业,尽管教育、福利、住房等社会问题十分重要,但对于城市而言,是否增长才是关键问题;否则,城市就会被增长联盟(开发商、投资商、金融机构、媒体甚至政府)所抛弃。而城市收缩所表现出来的各种负增长现象,如人口减少、资本流失、土地废置、内城空洞等,俨然否定了城市增长动力,损害了城市发展,意味着城市衰退和城市性丧失,具有很大的消极性。因此,长期以来欧美国家在很大程度上延续着传统的增长主义价值观,将收缩现象视为一种负面的现象。

然而随着后工业化社会的发展,民众生活水平的提升、价值观念的变化,城市的“宜居性”越来越取代单纯的经济增长而成为城市竞争力的核心组成部分,城市作为“增长机器”的角色趋于减弱,“人居之所”的角色日益得到重视,城市发展的目标不再是简单的经济增长,而是塑造一个更为宜居、更有活力的城市。在后工业化、网络化时代,面对无法扭转的人口减少、经济减速、传统物理空间需求减少等趋势,收缩并非仅仅是城市衰退的结果,它也有可能被作为一种主动的应对策略——拆除空置建筑,精简城市规模,通过精准有效的应对措施(例如产业结构转型、人口质量提升、主动发展聚焦等)来打造紧凑的空间环境,提升城市发展的效率与可持续性,从而主动避免城市的衰退(图1)。

3 本土化关注:中国城市收缩类型与机制的独特性

城市收缩是以人口衰退为主要表征的多要素共同作用、多后果并存的低增长甚至是负增长过程,结合地方性背景与

地方性成因,城市收缩的现象、特征、机制就十分多元,城市收缩的效应也颇有争议。就共性而言,欧美国家的城市收缩是在 20 世纪末普遍的城镇化与经济增长停滞、发展稳定的背景下发生的,大多经历了“经济结构调整——就业岗位减少——人口总量减少——财政收入减少——建成环境荒废”等系列连锁反应过程,基本是城市衰退带来的结果;而如今中国仍是世界上最大的发展中国家,在快速增长(年均 GDP6.5% 左右,在国际上依然属于较高增长速度)的同时,出现了城市整体或局部收缩、相对收缩或绝对收缩等现象。事实上我们更应看到,城市越是过度增长、透支资源,其所带来的负面效应就越发明显。中国过去 30 多年“增长主义”所累积的大量问题与深层矛盾,决定了未来中国更有可能遭遇城市收缩的普遍性危机。此外,由于中国独特的政治与经济体制,使我们常常看到城市人口流失与空间扩张、城市收缩与规划规模膨胀并存的悖论现象^[13]。总之,相对于欧美国家的城市收缩,中国城市收缩的类型更为复杂多样,其影响机制也与欧美国家有着显著的不同。为此,下文将中国当前的城市收缩主要分为三种类型进行阐述,分别是趋势型收缩、透支型收缩、调整型收缩,其中趋势型收缩也是欧美国家最常见的类型,而透支型收缩、调整型收缩则更多的是中国特定国情下的产物。

3.1 类型 1: 趋势型收缩

所谓趋势型收缩,就是在国家大的经济发展格局、城镇化格局中属于要素的净流出地区,而且长远来看这种要素流出的趋势难以扭转,且日益加大,这些地区、城市面临着难以抗拒的收缩压力。例如美国的产业、人口由北方冰雪地带向南方阳光地带的转移就是如此,北方地区尤其是五大湖地区作为传统的制造业基地,过去几十年来一直经历着要素外流的巨大挑战,许多城市辉煌不再,收缩显著。应该说,处于趋势型收缩的城市基本上也是经济衰退的城市。

新中国成立后实行 30 余年的计划经济体制,强调工业尤其是重工业的优先发展,国家大量的投入在全国各地形成了数量众多的资源型城市、重工业城市,尤以东北地区、三线地区最为典型。这些城市依靠单一类型的资源、单一类型

的制造业来支撑整个城市的经济发展,且多由体制僵化的国有企业来主导,缺乏具有竞争力的产业体系和投资环境,经济抗风险能力差。1990 年代初,中国由计划经济向市场经济转型,重塑了城市发展的制度环境与竞争规则,资源型城市、重工业城市增长乏力的问题日益显现,生态环境的外部约束也不断趋紧,原先的增长路径已经难以为继。以东北老工业基地为例。1980—2004 年东北老工业基地 GDP 占全国 GDP 总额由 13.7% 下降到 9.3%,工业增加值占全国总额的比重由 17.8% 下降到 9.6%。2000—2010 年期间东北三省流失了 100 多万人口,其中高层的、管理层或生产线的骨干力量占了多数。其中,伊春市从 1990 年代开始随着作为支柱产业的林业生产规模迅速缩小,有近 40% 的企业处于亏损状态,人口连续 10 年的年均增长率达 -2.5%,出现负增长,陷入了严重的衰退。除了上述的资源型城市、传统重工业城市以外,中西部地区的许多中小城市、小城镇以及广大的乡村地区,在国家大的城镇化格局中缺乏对要素的吸引集聚能力而处于要素净流出状态,尤其是大量的青壮年人口、人才不断外流(所谓的“孔雀东南飞”)导致人口出现绝对下降,这样的地区、城市也属于趋势型收缩的典型。

总之,在外部环境变化与内部转型压力的共同作用下,这些地区、城市的均衡格局被打破,经济结构、社会结构全面衰退,产业萧条,人口外流,楼宇空置,财政缩紧,这些负面现象又互相强化,互为因果,形成了恶性循环,最终破坏了城市经济自我调节、修复和演进的能力,使得城市陷入了绝对性的衰退。

3.2 类型 2: 透支型收缩

所谓透支型收缩,就是在某一特定的“大发展阶段”城市盲目扩张,为了增长而不切实际地拉大城市空间发展的框架,不仅政府超前投入了大量的公共财力,也吸引了市场的大量盲动行为;但是当遇到经济下行的危机或结构调整的压力时,城市发展动力显著减弱,人口不足、要素集聚能力不足,导致城市面临持续增长危机,不得不去产能、去库存,这样的城市就面临着透支型的收缩。透支型收缩并不意味着城市一定陷入了不可扭转的趋势性、绝对性衰退,它有可能只是面临阶段性的增长乏力,因此这种收缩尚属于暂时性、局部性的危机。但是,如果不能很好地应对透支型收缩,或者内外发展环境、动力基础长期难以改善,则有可能演变为趋势型的收缩。

透支型收缩是中国城市收缩中一类常见的现象,也是具有鲜明“中国特色”的收缩类型。之所以常见,是因为这种收缩现象的成因与中国特色的增长环境、政府绩效考核、土地财政及税收体制等密切相关。中国的改革开放总体上是一

图 1 不同发展阶段对城市内涵与城市认知的变化

资料来源：笔者自绘

个由中央政府向地方政府的分权过程，为了实现经济的快速发展，各级政府不断向下级政府传递以 GDP 增长为核心的压力，从而建立了一套短期化、激励性的政绩考核体制。与此同时，通过中央—地方的分税制改革，营造了区域之间、城市之间激烈竞争的环境，为了实现地方经济的增长，为了解决地方社会发展的压力，土地财政就成了城市政府最重要的抓手，虽然明知这种增长模式问题颇多、隐患极大，但是短期化、功利化的体制环境，促使诸多城市不得不依赖土地财政、扩张性增长来饮鸩止渴。于是在过去十余年的经济高速增长时期，几乎所有的城市都建设了各类的新城新区、开发区，尤其是 2008 年后为了应对全球金融危机而推出的 4 万亿投资刺激计划，更是在许多地方演化为一场城市新城新区扩张、房地产投资的“大跃进”运动。结果在随后中国进入 GDP 增速下降、城镇化速度下降、公共投资下降等“新常态”后，除了少数大城市和特大城市（所谓的“一、二线城市”），大量的中小城市（所谓的“三、四线城市”）出现了明显的增长乏力现象，城市住房、写字楼、商场等物质空间供给过剩的问题日益严峻，许多新城新区、开发区甚至变成了“鬼城”，这些城市在未来一段时间将面临透支型收缩的巨大压力。例如在 2008—2010 年，鄂尔多斯的年均土地出让面积达到了 2 742 万 m²，远超北京、上海等一线城市，但自 2010 年以来鄂尔多斯已有大量工程停建、缓建。由于产业结构极为单一，对外来人口的吸引力十分有限，鄂尔多斯康巴什“鬼城”现象恐将持续。

需要指出的是，中国过去大量新城新区的快速扩张、繁荣的房地产市场是由高杠杆率、高风险的土地金融作为支撑的，如果经济增长持续乏力，土地市场持续低迷，预期的财政收入难以如期偿还庞大的地方债务而构成债务违约，地方政府、投资商、银行联手创造的中国特色的“增长机器”就会土崩瓦解，从而演变为系统性的危机，那么这些原先面临透支型收缩的城市就可能滑落到难以逆转的趋势型收缩区间（例如鄂尔多斯的康巴什新区、河北曹妃甸新区等都是值得担忧的案例）。当然，如果未来城市增长动力恢复，能够实现产业、人口等有效导入，原先透支的新城新区就有可能实现再增长，例如早些年饱受质疑的“中国最大鬼城”——郑东新区，如今就正在向一个活力新区演变。

3.3 类型 3：调整型收缩

所谓调整型收缩，是指城市为了应对城市当前与未来的可能问题，主动调整发展模式与路径，改变传统外延式扩张的发展模式，收缩或局部收缩城市的发展空间，或者收缩城市原先的规划框架和规模，从而实现更加聚焦、紧凑的增长，着力提升城市发展的质量。调整型收缩的城市未必陷入了明

显的衰退，有些甚至是尚处于高速的增长过程之中，主要是城市政府主动采取积极的策略来进行控制和应对，避免城市的简单粗放发展，以实现更可持续、更高品质的精明增长。

在中国采取调整型收缩策略的城市主要包括两类：一类是因为考虑到国内外经济形势、产业等的变化，从而主动转型，升级原有的产业，加快对传统工业园区与旧城空间等存量用地的升级改造，收缩城市过大的发展框架，修正原先不切实际的规划版图，例如近些年长三角、珠三角一些制造业强市采取的一系列举措，诸如加快传统产业用地更新与业态升级，将闲置用地调整为公共设施或绿地，提高制造业的自动化水平以应对劳动力成本上升的压力，顺应外来人口减少的趋势提升就业人口质量等等，就很好地反映了城市政府务实的态度、主动的收缩策略；另一类是城市过度集聚导致空间不经济，住房、交通、污染等城市问题日益严峻，必须主动采取措施来控制城市规模的无限增长，甚至是采取“反城市化”的强制手段向外疏散人口与产业，最典型的就是中央政府强力推动下的北京“疏解非首都功能”，严控城市空间规模、人口规模的扩张。此外，最近完成的《上海市城市总体规划（2016—2040）》明确提出建设用地总规模“负增长”要求，缩减低效工业用地比重，推进存量用地二次开发。新一轮的深圳城市总体规划修编也提出要走内涵式、集约式发展的路子，大力推动城市更新。这些城市规划都主动提出了建设用地零增长甚至是负增长（减量规划）的理念，这些都属于典型的调整型收缩。

应该说调整型收缩是城市发展中及时采取的明智之举，未必需要等到衰退真正、全面发生时才被动应对，而是提前预判、主动出击，让城市发展顺利地实现模式转型、路径转轨和质量升级。我们应该看到，一方面，国际、国内大的发展形势变化，中国未来必将有众多的城市面临收缩甚至是衰退的压力；另一方面，相比于西方国家，中国特色的各级强势政府握有制定城市发展策略、调控发展资源的巨大能力。统筹考虑以上两个方面的因素，如果更多的城市政府能够清醒、理智而前瞻地采取主动的收缩策略，将能使得这些城市很好地规避未来可能的衰退风险，有效地降低代价。

3.4 中国城市收缩的形成机制

与欧美城市收缩现象相似，因城市竞争力不足、生产要素流失而造成的趋势型收缩是市场作用下被动的结果，是长期性、难以扭转的现象，主要集中在我国资源型城市、传统重工业城市，以及中西部广大中小城市、城镇和乡村地区。而“中国特色”的透支型收缩，则是由于城市前期盲目扩张但后续增长乏力而造成的供给严重过剩的危机，集中在我国许多城市的新城新区。透支型收缩是短暂性、局部性的危机，

如果增长动力恢复,城市会逆袭发展;但如果内外发展环境、动力基础长期难以改善,城市透支型收缩就会演变成趋势型收缩。与前两类收缩的被动性质不同的是,调整型收缩是政府的主动行为,体现了中国城市政府强大的纠错能力。在一些发展模式亟需转型和优化的地区,地方政府主动收缩城市的空间、原有的规划框架和规模,积极优化城市空间结构和用地比例,从而有效规避未来可能的衰退风险(表3)。

从上述三种主要模式可以看出,相对于西方国家的城市收缩现象,中国的城市收缩现象与之既有共同性,也有很多的独特性,其背后原因是城市收缩驱动力的不同。整体而言,中国的城市收缩可以看作是市场驱动下的资源流动配置与政府增长主义模式的大推进之间出现不匹配,由此造成的城市发展不适应、负增长的结果。具体的作用路径可以分为市场轨、政府轨两个方面,其中市场轨是指市场作用下的资本流动与配置,造成部分城市产业结构调整困难而产生衰退,形成趋势型收缩;政府轨则是指侧重于强调因为政府增长主义的大推进,导致城市发展出现结构性失衡、供给过剩、财政危机,形成了透支型收缩,以及为了应对城市问题和未来可能危机所主动采取的调整型收缩。图2简要地概括了中国城市收缩的生成逻辑。

4 应对城市收缩的可能之策

根据西方国家的普遍现象,城市收缩与城市衰退在大多数情况下密切相关,因此在中国恐怕没有哪个城市愿意主动承认、接受城市衰退的现实。但是前文也已澄清,由于国情体制的不同,导致城市发展背景、发展模式不同,中国的城市收缩与城市衰退之间不可简单地划等号,城市收缩不应仅仅被视为“城市疾病”,也可能正是城市转型与空间重构的新契机。相比于许多陷入经济低增长、人口负增长而不可逆转的西方国家,中国的工业化、城镇化进程尚未完成,总体上依然保有经济中高速增长长期潜力(经济新常态)。此外,与西方国家弱势政府、土地私有等情况不同,中国强政

府引导下的市场经济体制,城市与乡村土地公有制及政府垄断城市土地增量的一级市场,政府握有行政、土地、金融、税收等诸多资源,都使得其有可能在应对城市收缩时比西方国家来得更为主动、有效。因此对于中国城市而言,在应对城市收缩时,一方面需要借鉴西方的经验做法,另一方面更需要探索“中国之策”。

4.1 城市发展价值取向转型与策略调整

虽然中央政府提出科学发展观已经多年,近年来又作出了经济新常态、供给侧改革等一系列判断,但是在地方发展的话语体系中依然没有根本改变增长主义的思维定式与行为习惯,“保增长”“稳增长”在很大程度上还是被作为扩张性投资、外延式发展的正当理由。因此,城市发展价值取向的根本转型,是应对透支型收缩与趋势型收缩的根本要求。一方面需要国家基于总体形势的判断而提出更加明晰、统一的要求;另一方面需要从根本上改变当前对各级政府以经济指标为核心的政绩考核体制,最近中央环保督察组在全国各地掀起的环境督查风暴,就是对终结传统的增长主义价值观发出的明确信号。

在这样的一个总体要求下,城市的发展策略要作根本性的调整,摒弃城市空间无限蔓延、扩张的思路,要思考如何“在有限的空间内实现可持续的发展”。针对超大型城市,例如北京、上海等,要控制城市总量,提升城市内涵,采取调整型收缩,实现城市规模零增长或负增长;针对特大城市和区域中心城市,如南京、武汉等,要采取有机增长观,局部地区实现收缩,如逐步缩减传统低效工业用地;针对中等城市和小城市,为有效应对趋势型收缩和透支型收缩,应走小而精的内涵增长路线,收缩原先过大的城市发展框架。此外,所有城市发展都要增强应对风险的意识,近年来国际上盛行的“韧性城市”(Resilient City)并不是仅仅指城市应对自然风险的能力,同时也包含应对城市经济、社会、空间、环境等系统性危机的能力和及时自我修复的能力。

表3 三类城市收缩的比较

类型	性质	原因	对象
趋势型收缩	被动	区域竞争力不足,生产要素流失	资源型城市,传统重工业城市,中西部广大中小城市、小城镇、乡村地区
透支型收缩	被动	城市盲目扩张,增长乏力,导致供给严重过剩	部分城市的新城新区,如一些空城、鬼城或死城
调整型收缩	主动	为实现聚焦、紧凑发展而主动收缩发展的规模、空间或结构	部分传统工业开发区、园区、乡镇,过度集聚的特大城市和少数大城市

资料来源:笔者绘制

图2 中国城市收缩的生成逻辑

资料来源:笔者绘制

4.2 实施全国范围内的城镇化人—地福利统筹对应政策

中国国土幅员辽阔、区域差异巨大，在宏大的城镇化进程中发生着广泛的、大规模的人口迁移和流动，但是目前城市规划、土地规划中对用地规模的管控采取了一种地域封闭、静态的方式，简单地实行以常住人口数量来定用地规模的政策；作为人口流入地的城市受制于财力，不愿给予大量的外来人口以市民化同等福利（诸如教育、医疗、廉租房等等），造成城市中大量的半城镇化人口面临调整型收缩的压力；与此同时，那些人口处于净流出中西部城市、三四线城市却依然将流出人口统计为本地户籍常住人口，以支撑建设用地规模无限扩张的需要，促成了透支型收缩。如此的结果累加在一起，导致全国范围内的城镇化资源错配——真正具有城镇化吸引力的地区，无法得到足够的建设用地指标，以及国家公共财政的福利支出；而那些人口净流出的地区，却依然进行着远超实际需求的空间粗放扩张，也就意味着未来城市收缩危机的加剧。

为破解中国三类城市收缩的困局，必须实施全国范围内的城镇化人—地福利统筹政策，将人均建设用地、公共财政支出的人均福利等指标随着人口的迁移带到他们落脚的城市，如此让真正有增长动力的城市得到足够的支持，彻底消除那些半城镇化人口，促进农民工“市民化”；与此同时，通过实施人—地福利对应的政策，让那些已经处于趋势型衰退的城市面对现实，而不得不采取主动的收缩策略。

4.3 匹配存量规划时代的城市更新体制创新

中国许多城市尤其是沿海地区城市都已基本完成了空间快速扩张，经济的减速、城镇化的减速、产业的转型、建设用地增量管制等一系列因素，都促使这些城市日益关注存量用地的更新再利用，城市规划因此进入了“存量时代”“减量时代”。但是现实情况是，既有的有关土地管理、规划管控及技术规定等都是增量扩张时代的产物，而对存量规划、城市更新则缺乏积极有效的应对。例如，许多城市工业用地的出让租期依然简单采用 50 年的方式，这大大超过了制造业的平均生命周期（一般制造业的平均生命周期在 15~20 年），给政府后续回收土地造成了高昂的成本；一味限制工业用地的性质转换，单一地采用政府收储土地再出让的方式，造成了政府从企业手中回收土地困难、代价高昂、未来市场风险加大等问题。如何促进规划管理思维、方法的变革，创新规划、土地等空间管控制度，加快建立与城市更新、存量规划相适应的系列体制机制，是应对城市收缩压力的当务之急。以上海为例，为加强工业用地节约集约利用，上海已率先引入 20~50 年的弹性年限出让制度，正式实施工业用地

“全生命周期”管理，打出土地管理一整套“组合拳”，提出“控制增量”与“盘活存量”的改革路径。

4.4 塑造弹性与可收缩的城市空间结构

在增长主义价值观的导向下，过去中国城市规划大多采取蔓延型、分散型、多中心型等空间结构，片面强调拉开城市框架、跳跃性发展，关注美好的发展蓝图，却不注重采取合理的开发时序，结果导致城市结构松散、功能断裂、活力不足等诸多问题。事实上，面对内外部环境的变化，城市的发展过程中存在着许多不确定性，沙里宁早在 1930 年代就指出城市有如生命有机体一样存在着生长、繁荣、衰退甚至死亡的过程。因此，构建一个弹性、可生长、可收缩的城市空间结构是至关重要的，这是城市能得以保持可持续发展的关键。

新加坡早在立国之初，就通过战略规划确立了采取“以轨道交通支撑中心集聚+新市镇组团”的城市结构发展策略；深圳在 1980 年代中期编制的第一版城市总体规划中，面对成为未来发展的种种可能以及巨大的不确定性，采取了带状组团、两翼启动、滚动发展的方式；比利时安特卫普则打造“多孔之城”的城市空间结构，以此打破城市的自我隔离，有效遏制了城市的衰退，这些都是塑造弹性城市空间结构的经典案例。因此，为有效应对中国城市开发中普遍存在着功能分区过于纯粹、工业用地比重过高、大型公共设施布局过远且分散等问题，建议采取划定城市增长边界、限制跳跃式的新城新区开发方式，促进用地与功能的合理混合，以此来增强中国城市发展的弹性。

4.5 以城市双修主动应对城市收缩

如何进行城市空间的收缩，这是一个艰巨的任务，尤其是对于总体上处于人口减少、经济低速增长的欧美城市而言，大量的衰败空间当如何收缩？收缩的空间当如何再利用、充实新的功能？这确实是非常困难的，美国俄亥俄州的《扬斯敦 2010 规划》（Youngstown Citywide Plan 2010）在这个方面是一个经典案例，也是美国第一个明确提出收缩发展的规划。扬斯敦针对持续多年的衰退问题，规划以“更小、更绿、更清洁、更有效利用现有资源、更充分发挥城市的文化特色和商业能力”为主题，主动采取收缩城市规模、更新城市定位、建设绿色基础设施、设置土地银行、汲取公众建议等一系列措施。改造原先用于工业的水道和现有的工业废弃地，使其成为公共休闲娱乐场所；积极利用闲置用地，有机串联起来，借机建立城市绿色空间网络，并进而与地区、州以及国家的绿地网络相联系；在工业地区植入工业艺术公园等新功能，实施商业孵化项目，培育潜在发展动力；收缩中心

区规模,商业区收缩为商业街,多余土地改为公共绿地、城市农业、社区花园、社区设施,保持小而活力的中心区功能;为了推动城市收缩,扬斯敦还创新了土地银行机制,更新法案,支持土地银行快速回收城市空置、荒废土地以推动再利用。

中国的新型城镇化需要转变过去外延增长为主、粗放发展的城市发展方式,面临着精明发展的诉求,未来城市的发展必须将重点放在盘活存量、改善功能、提升品质、提高效益等方面。目前中国正在推动“城市双修”(生态修补、城市修复)工作,这不是一个简单的物质环境、景观环境修补工作,实际上更应该被视为对过去城市大扩张时代遗留问题(经济、社会、空间等各个方面)的积极修正和全面弥补,必须在更高、更系统的层面上去认识这项工作的重大而深远意义。三亚市作为全国首个双修试点,实施了“市民果园”“污水整治”“沙滩植被及生态修复”“湿地公园”等多项绿色惠民工程,成功地修复城市自然景观,完善城市功能设施,并改善城市环境面貌,“山变绿了,水变清了,白鹭多了”。以三亚为例,通过“双修”工作,来主动应对、超前应对许多城市已经和未来可能发生的收缩现象,借助城市双修能够积极进行城市结构重整,聚拢发展重点,提升空间品质魅力,增强空间发展活力。**UPI**

参考文献

- [1] 张京祥,赵丹,陈浩.增长主义的终结与中国城市规划的转型[J].城市规划,2013(1):45-50.
- [2] Oswalt P. Shrinking Cities. Volume 1: International Research[M]. Ostfildern-Ruit: Hatje Cantz, 2005.
- [3] Breckenfeld G. Coping with City Shrinkage[J]. Civil Engineering—ASCE, 1978, 48(11): 112-113.
- [4] Häußermann H, Siebel W. Die Schrumpfende Stadt und Die Stadtsoziologie[M]// Soziologische Stadtforschung. VS Verlag für Sozialwissenschaften, 1988: 78-94.
- [5] Booth D E. Regional Long Waves and Urban Policy[J]. Urban Studies, 1987, 24(6): 447-459.
- [6] Robert A. Beauregard. Aberrant Cities: Urban Population Loss in the United States, 1820-1930[J]. Urban Geography, 2003, 24(8): 672-690.
- [7] Martinez-Fernandez C, Audirac I, Fol S, et al. Shrinking Cities: Urban Challenges of Globalization[J]. International Journal of Urban and Regional Research, 2012, 36(2): 213-225.
- [8] Peck J A, Tickell A. Local Modes of Social Regulation? Regulation Theory, Thatcherism and Uneven Development[J]. Geoforum, 1992, 23(3): 347-363.
- [9] Constantinescu I P. Shrinking Cities in Romania: Former Mining Cities in Valea Jiului[J]. Built Environment, 2012, 38(2): 214-228.
- [10] Forrant R. Staggering Job Loss, a Shrinking Revenue Base, and Grinding Decline: Springfield, Massachusetts in a Globalized Economy[M]// Rethinking Global Urbanism: Comparative Insights from Secondary Cities. Routledge, London and New York, 2012: 75-90.
- [11] Harvey D. A Brief History of Neoliberalism[M]. Oxford University Press, Oxford, 2005.
- [12] Großmann K, Bontje M, Haase A, et al. Shrinking Cities: Notes for the Further Research Agenda[J]. Cities, 2013, 35(4): 221-225.
- [13] 龙瀛,吴康,王江浩.中国收缩城市及其研究框架[J].现代城市研究, 2015(9): 14-19.
- [14] 毛其智,龙瀛,吴康.中国人口密度时空演变与城镇化空间格局初探——从2000年到2010年[J].城市规划,2015(2): 38-43.
- [15] 吴康,龙瀛,杨宇.京津冀与长江三角洲的局部收缩:格局,类型与影响因素识别[J].现代城市研究,2015(9): 26-35.
- [16] 李邨,杜志威,李先锋.珠江三角洲城镇收缩的空间分布与机制[J].现代城市研究,2015(9): 36-43.
- [17] 张莉.增长的城市与收缩的区域:我国中西部地区人口空间重构——以四川省与河南省信阳市为例[J].城市发展研究,2015(9): 74-80.
- [18] 陈川,罗震东,何鹤鸣.小城镇收缩的机制与对策研究进展及展望[J].现代城市研究,2016(2): 23-28.
- [19] 赵民,游猎,陈晨.论农村人居空间的“精明收缩”导向和规划策略[J].城市规划,2015,39(7): 9-18.
- [20] Haase A, Bernt M, Großmann K, et al. Varieties of Shrinkage in European Cities[J]. European Urban & Regional Studies, 2013, 23(1): 86-102.
- [21] Pallagst K, et al. The Future of Shrinking Cities: Problems, Patterns and Strategies of Urban Transformation in a Global Context[J]/OL. Institute of Urban & Regional Development, 2009-05-11. <http://escholarship.org/uc/item/7zz6s7bm>.
- [22] Sousa S, Pinho P. Planning for Shrinkage: Paradox or Paradigm[J]. Political Communication, 2015, 23(1): 12-32.
- [23] Turok I, Mykhnenko V. The Trajectories of European Cities, 1960-2005[J]. Cities, 2007, 24(3): 165-182.
- [24] Pallagst K, Schwarz T, Popper F J, et al. Planning Shrinking Cities[J]. Progress in Planning, 2009, 72(4).
- [25] Schetke S, Haase D. Multi-criteria Assessment of Socio-environmental Aspects in Shrinking Cities. Experiences from Eastern Germany[J]. Environmental Impact Assessment Review, 2008, 28(7): 483-503.
- [26] Hoekveld J J. Time-space Relations and the Differences Between Shrinking Regions[J]. Built Environment, 2012, 38(2): 179-195.
- [27] Schilling J, Logan J. Greening the Rust Belt: A Green Infrastructure Model for Right Sizing America's Shrinking Cities[J]. Journal of the American Planning Association, 2008, 74(4): 451-466.
- [28] Cutler D M, Glaeser E L, Vigdor J L. Is the Melting Pot still Hot? Explaining the Resurgence of Immigrant Segregation[J]. The Review of Economics and Statistics, 2008, 90(3): 478-497.
- [29] Aglietta M, Boyer R. Capitalismefin de Siècle[M]. Paris: PUF, 1986.
- [30] Pallagst K. The End of the Growth Machine-New Requirements for Regional Governance in an Era of Shrinking Cities[C]. Association of Collegiate Schools of Planning Conference, 2005: 27-30.
- [31] Wiechmann T. Errors Expected-Aligning Urban Strategy with Demographic Uncertainty in Shrinking Cities[J]. International Planning Studies, 2008, 13(4): 431-446.
- [32] 杨振山,孙艺芸.城市收缩现象、过程与问题[J].人文地理,2015(4): 6-10.
- [33] Volker S, Regine B. Growing and Shrinking Regions in Europe[EB/OL]. Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development. [2013-08-15]. http://www.bbsr.bund.de/BBSR/EN/SpatialDevelopment/SpatialDevelopmentEurope/AnalysesSpatialDevelopment/Projects/growing_shrinking/growing_shrinking.html.
- [34] Oswalt P, Rienits T. Atlas of Shrinking Cities[M]. Hatje Cantz, 2006.
- [35] 姜鹏,周静,崔勋.基于中日韩实例研究的收缩城市应对思辨[J].现代城市研究,2016(2): 1-7.
- [36] Molotch H. The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place[M]// Cities and Society. Blackwell Publishing Ltd, 1976: 15-27.

(本文编辑:秦潇雨)