

## 本期主题：收缩城市与规划应对

**【主持人语】**收缩城市的主要表现为由去工业化、郊区化、老龄化和社会结构转型等原因导致的城市人口总量减少、产业经济衰退及发展用地空置等现象，相关研究在欧美等发达国家已经引起广泛关注。随着全球经济危机引发经济波动以及人口刘易斯拐点的出现，我国城市发展出现一系列的结构变化，新常态下城市增长与收缩的新现象将同时发生。为持续跟踪国内外收缩城市的研究进展，2016年5月“首届中国收缩城市学术研讨会”在中山大学举办，来自国内外高等院校和科研单位的60多位专家与学者参加了此次会议，会议议题涉及“识别收缩城市的空间范围”“定义收缩城市的指标”“收缩城市的分析框架”等话题。基于此，本期“规划师论坛”栏目以“收缩城市与规划应对”为主题，围绕收缩城市的识别、不同地区城镇收缩特征和城市收缩的规划应对等展开探讨，以期为读者们认识我国收缩城市的客观现实、空间结构与形成机理，探索应对收缩城市的路径和方法提供有益参考。

### 【主持人简介】

**李 郇**，教授，注册城市规划师，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博士生导师，中国地理学会经济地理专业委员会委员。  
**龙 瀛**，博士，清华大学建筑学院副研究员，北京城市实验室创建人，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。

# 收缩城市的形成与规划启示

## ——基于新马克思主义城市理论的视角

□ 杜志威，李 郇

**【摘要】**以人口减少和经济衰退为特征的收缩城市，近年来已经引起国内外城市规划学者的广泛关注。文章基于新马克思主义城市理论，从资本流动的角度对城市收缩的概念、形成及类型进行解释，在分析资本流动与城市发展关系的基础上，提出收缩城市是过度积累危机的空间表现，而过度积累危机中出现的资本盈余和劳动盈余是导致城市出现收缩的主要动因。同时，根据经济全球化资本流动的特征，分别从依附关系、制造业转移、郊区化和地方制度响应四个方面分析不同类型收缩城市的形成机制，进而从规划方向指出收缩城市对我国城市发展的启示。

**【关键词】**收缩城市；资本流动；新马克思主义；启示

**【文章编号】**1006-0022(2017)01-0005-07 **【中图分类号】**TU981 **【文献标识码】**A

**【引文格式】**杜志威，李郇. 收缩城市的形成与规划启示——基于新马克思主义城市理论的视角[J]. 规划师, 2017(1): 5-11.

### The Formation And Planning Of Shrinking Cities: From New Marxism Urban Theory/Du Zhiwei, Li Xun

**Abstract** Shrinking cities with population decline and economic recession have caught wide attention of planning researchers. With neo-Marxist urban theories, the paper explains the concept, formation, and types of shrinking cities from capital flow viewpoint. The paper proposes city shrinking is the spatial expression of over-accumulation of crises, and capital-labor surplus is the major underlying reason of city shrinkage. Based on global economic flow characters, the paper analyzes the shrinking formation mechanism from affiliation, industrial dislocation, suburbanization, local institution, and indicates the illumination of shrinking cities for Chinese urban development.

**Key words** Shrinking cities, Capital flow, Neo-Marxism, Illumination

## 0 引言

随着全球城市化进程不断推进，城市收缩(City Shrinkage)伴随着城市增长并行出现在世界各国广阔的城市地域之中。收缩城市的相关研究指出，20世纪

90年代全球有1/4的大城市经历了人口减少的过程，仅1996~2001年，欧洲220个大中城市中就有约57%出现不同程度的人口流失<sup>[1-2]</sup>。最新数据显示，2015年我国的城镇化率达到56.1%<sup>[3]</sup>，我国已总体进入了城市发展阶段的后期，城市收缩已经成为当

**【基金项目】** 国家自然科学基金项目(41271138、41571118)

**【作者简介】** 杜志威，中山大学地理科学与规划学院博士研究生。

李 郇，通讯作者，教授，注册城市规划师，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博士生导师。

今我国城市发展的新现象<sup>[4]</sup>。

人口规模减少是收缩城市的主要判断标准,所伴随的产业经济衰退、建筑及房产空置、基础设施荒废等现象是收缩的重要标志,经济危机、去工业化、郊区化、政治剧变、战争灾害和老龄化等被认为是造成城市收缩的动因<sup>[1, 5-7]</sup>。收缩城市在全球范围的扩散,已经广泛引起城市规划与政策管理领域学者的关注,城市人口减少造成的收缩现象逐渐被接受。与此同时,城市规划理念逐步从增长主义主流价值观向注重城市空间品质提升转变,并形成了“城市复兴”“精明收缩”等一系列应对城市收缩的规划实施案例<sup>[7-10]</sup>。

在经济全球化背景下,资本流动空前活跃,资本快速地从不同的城市和地区流入或者流出,城市之间相互竞争愈发激烈,世界范围内出现收缩的城市,其类型和机制将更为复杂<sup>[7]</sup>。尤其是20世纪70年代以来,收缩城市波及的范围和程度不断扩大,影响城市收缩的因素更是多维度叠加的,发展阶段理论、生命周期理论等传统城市理论已无法解释全球化背景下资本流动对城市发展的影响。因此,资本在全球范围内的流动如何影响城市的生长与收缩?不同类型的收缩城市与全球性资本流动存在怎样的关系?如何通过规划指引和政策实施合理引导资本的流动,避免城市持续收缩?是本文需要解决的重要问题。

## 1 资本流动与城市发展

在新马克思主义城市理论中,资本流动过程中的积累与循环是解释城市发展的重要逻辑。新马克思主义的代表人物大卫·哈维指出“资本主义再生产必须通过城市化才能实现”<sup>[11]</sup>,城市作为资本积累与循环最为集中的空间,城市化的过程被理解为城市空间的资本

主义再生产过程:一方面,资本流动在不断追寻利益的同时也不断塑造城市空间,资本的不断积累带动城市的生长和扩张;另一方面,资本过多地向城市流动也会引发城市危机,导致城市的收缩。

马克思主义的观点认为,资本主义的生产过程是“劳动过程”与“价值增值”的内在统一,生产过程中不断追求价值增值是实现资本积累的过程。然而,由于社会生产无限扩大与社会有效需求不足这对固有矛盾的存在,资本主义经济内部时刻面临生产过剩的问题,不可避免地出现了周期性的过度积累(Over-accumulation)危机。后马克思主义时代的资本主义发展事实表明,通过资本流动避免过度积累是化解危机的主要方式,当资本在商品生产领域出现过度积累危机时,引导资本流向城市建成环境领域可以避免危机发生,而资本将逐渐被转化为对城市空间的投入,城市建成环境由此得到改善并加速城市化进程,出现资本的城市化<sup>[11]</sup>。列斐伏尔引入“空间生产”(Production of Space)<sup>[12]</sup>概念,描绘资本主义通过城市化方式转移资本的机理,指出当代资本主义已经从空间中事物的生产转向空间本身的生产,空间生产带来现代城市的急速扩张、社会的普遍城市化以及城乡关系等一系列的变化。

大卫·哈维基于列斐伏尔的空间生产理论,提出“时间—空间修复”的观点,解释资本主义通过资本的时间推移和空间扩张来延缓或推迟危机的发生。开发新技术降低资本流通成本或加快流动速度是实现“时间消灭空间”(Annihilation of Space by Time)的关键。资本主义只能对外围地区进行资本输出,从而转移危机,通过资本流动促进交通运输产业发展,资本趋向高利润、低成本的外围地区依托新的生产能力和新的资源等实现空间修复

(Spatial Fix)。当资本出现过度积累时,可以通过三种方式吸收过剩的流动资本:一是通过投资长期资本项目或社会支出(如教育和科研)进行时间转移,以推迟资本在未来重新进入流通领域的时间;二是通过在别处开发新的市场,依托新的生产能力和新的资源等进行空间转移;三是前两者的结合体。

三次资本循环(Circuits of Capital)<sup>[13]</sup>分析框架从时间角度解释资本流动与城市发展之间的联系。其中,初级循环(Primary Circuit)是指资本在生产领域(如制造业)的流动,当商品在生产流通初级循环中出现生产过剩危机时,资本将流向以建筑环境为主要内容的第二级循环(Secondary Circuit)—用于生产的固定资本(厂房、公路、铁路和港口等)以及创造消费基金(房地产)。随着资本由初级循环向第二级循环转移,以资本、金融、土地和基础设施为纽带构筑城市建设环境,促进资本的持续循环,通过城市建设领域中资本的积累与循环,加速城市化进程。同样的,当城市建设环境中的资本出现过度积累时,资本的第二级循环将停止,往往出现由金融和房地产危机带来的城市收缩,而过剩的资本将流向以科学技术研究及教育卫生福利等社会公益事业为主要内容的第三级循环(Tertiary Circuit)。

根据联合国人居署的统计数据,全球出现人口收缩的城市(人口规模 $\geq 30$ 万人),其时间与空间分布出现的规律与三次全球产业转移和扩散的范围相关,资本在全世界范围内的流动直接导致收缩城市的出现。特别是20世纪70年代以来,持续的过度积累问题遍及整个资本主义世界,也为解释全球化背景下城市发展的多样性提供可能,郊区化及大规模的基础设施建设、大都市区重建和旧城衰退等城市化进程中的不同阶段与现象都被认为是资本流动的空间表

现<sup>[14]</sup>。因此，全球化尺度下资本在城市之间流入与流出，城市收缩现象将在更大空间范围内出现，这必然会波及非资本主义国家的城市，从而形成不同类型的收缩城市（图1）。

## 2 城市收缩是过度积累危机的空间表征

过度积累的典型特征是资本盈余和劳动盈余，分别表现为不断上升的失业率、闲置的生产能力、缺失生产性和盈利性投资<sup>[15]</sup>。由此，当特定地域系统或城市出现过度积累危机时，初级循环中的商品生产规模将大于社会有效需求，行业的生产过剩引发投资收益率下滑，生产厂商的资本由于无法实现扩大再生产，导致资本积累的持续性被中断，出现整体经济环境不景气的状况；同时，由于劳动力要素具有较强的流动性，生产制造行业出现经营困难，从而引发企业倒闭、外迁，附属行业从业岗位减少，厂房机器、基础设施等大量固化资本闲置，以及城市失业人口和非充分就业人口比重不断上升的现象。

与资本盈余和劳动盈余相对应，经济指标与人口指标是国内外收缩城市研究的主要判别依据<sup>[16-17]</sup>。收缩城市的显著特征是经济增长的衰退和人口规模的减少，并伴随失业率上升、工厂企业倒闭和房屋住宅空置等一系列现象。虽然“时间—空间修复”能暂时性地避免经济危机发生，但是资本要素和劳动力要素具有可流动性，当过剩资本发生时间和空间流动后，过剩劳动力也随之出现外流，而被物化的国土空间中的资本（建筑、基础设施等）却遗留下破坏和贬值的痕迹<sup>[14]</sup>，城市物理空间中出现工厂及房屋空置、基础设施老化和衰败的现象。同时，经济衰退中城市财政税收状况的不断恶化，使政府无法维持公共服务设施供给，最终将导致城市的“破产”



图1 20世纪50年代以来全球收缩城市分布  
资料来源：联合国人居署的《世界人口展望2014》。

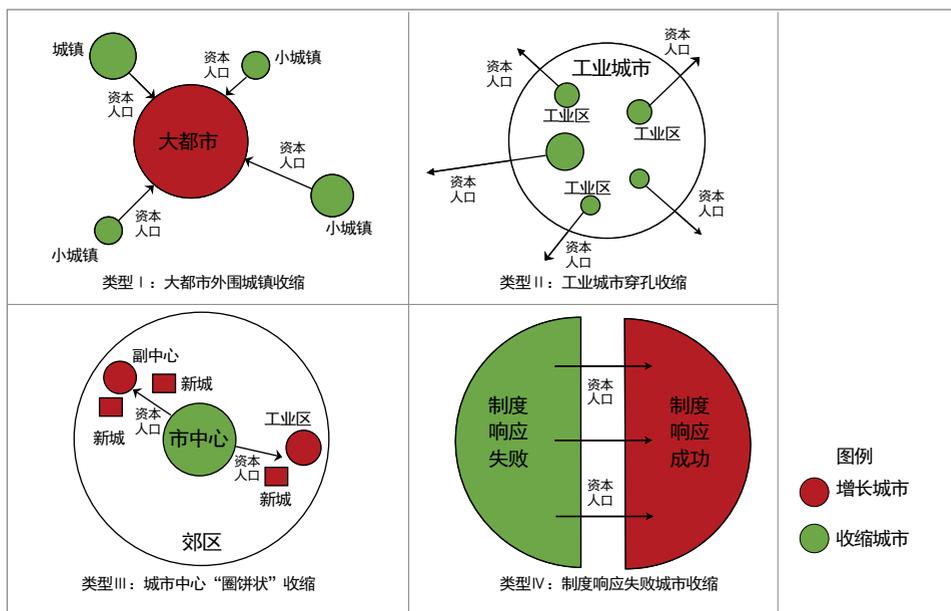


图2 不同类型的收缩城市与成因

或者走向衰亡。

笔者认为，城市收缩是城市发展周期性规律中的短期衰退阶段，是过度积累危机导致资本和劳动力外流的空间表现，从而引发城市内部结构空置、破败和贬值等现象。由于经济要素（资本）和人口要素（劳动力）具有较强的流动性，可以实现不同尺度下城市之间的自由流动，同时对经济危机的反应也更为灵敏，是收缩城市的前兆性特征；而厂房、住宅和道路等物化于城市中的固定资本具有不可移动性，是收缩城市的物理性空间表征。

## 3 资本流动形成不同类型的收缩城市

伴随着经济危机爆发的资本积累和资本转移过程，将引发资本要素和劳动力要素的区域性或跨区域流动与集聚重构，全球空间尺度下的城市收缩现象将愈发激烈，形成不同类型的收缩城市（图2）。

### 3.1 边缘地域对核心城市依附形成收缩

全球范围内经济体之间的发展不均

衡是由资本的积累与循环所造成的。在世界经济领域处于中心地位的发达资本主义国家/城市与处于外围的发展中国家/城市构成“依附关系”(Dependency Relation)<sup>[18]</sup>，主要表现为外围边缘地域的国家/城市发展依附于核心国家/城市对其廉价劳动力、原材料及农产品的剥削。这种依附关系在地理空间上表现为“中心—外围”关系<sup>[19]</sup>，发达资本主义国家/城市位于经济的中心，其市场活力、劳动力规模和社会基础设施建设等方面的条件比较好，产生强大的集聚经济，在极化效应的作用下，会不断吸引和拉动外围地区资本、劳动力要素向核心城市流动；而外围地区城市在全球化竞争中普遍处于劣势，面临资金、人口等生产要素的流失，陷入萧条和衰败的恶性循环之中，引发边缘地域城市/城镇的收缩。

边缘地域城市/城镇的收缩主要发生在大都市圈外围与中心城市周边的小城镇，表现为劳动力大规模外流、经济活力下降和城镇空心化等方面，日本东京、德国柏林和英国伦敦等大都市圈外围为此类收缩城市的典型代表。以日本东京为例，都市区的持续极化伴随着周边小城镇的收缩，要素流动的“内聚”现象使得大部分卫星小城镇向功能单一的“卧城”退化并逐步收缩<sup>[20]</sup>。数据显示，东京都市区人口占全国总人口的比例从1920年开始逐年上升，而非都市区的人口从1970年开始持续减少<sup>[21]</sup>。同样的，“中心城市增长—外围城市收缩”的现象也在我国出现，2000～2010年珠江三角洲区域近六成的城镇常住人口增长集中在核心区，而外圈层超过1/3的城镇常住人口出现收缩，并形成三大城镇人口收缩的集聚区域<sup>[22]</sup>。

### 3.2 全球制造业转移导致工业城市收缩

全球生产系统重构和新国际劳动

分工是资本主义进行“时间—空间修复”的重要策略。通过扩大市场地域，寻找新的外部市场，或者打破资本积累的地域限制，向海外输出资本，以资本循环的方式转移资本，可以实现“时空压缩”<sup>[14]</sup>。大多数西方城市的城市化进程是与工业化紧密关联的，20世纪60年代以来，伴随经济全球化和后福特主义生产方式的变革，欧美国家资源型城市和老工业城市经历严重的去工业化，大量的工业资本从老工业城市流向生产成本较低的发展中国家城市<sup>[23]</sup>，新兴工业中心不断涌现。

收缩城市的相关研究表明，传统工业型城市由于路径依赖，难以适应后工业化从制造业向服务业转型的产业变革，而服务业就业率的提高并不能弥补工业就业的损失，导致城市出现严重的人口收缩<sup>[24-25]</sup>。欧美工业城市被认为是现代城市的发源地，同时也是最早出现收缩现象的现代城市，早期工业化的英国曼彻斯特、德国鲁尔地区、美国“锈带”及我国东北地区等是去工业化导致收缩的典型代表，其特征为就业机会缩减、产业经济萧条、工业厂房废弃、城市税收减少、城市管理不善和政府财政出现危机等。

与此同时，全球性制造业的转移在世界范围内形成新的产业空间，资本流动随之开始出现积累与循环。当新工业中心发展成熟、不可避免地面临资本过度积累问题时，“松脚型工业”(Footloose Industry)将通过层叠扩散的时空修复手段<sup>[26]</sup>来寻找新的资本流动出路，从而导致原有的工业基地出现收缩现象。制造业转移以雁行理论的形式不断推进，从20世纪70年代的“亚洲四小龙”到80年代的我国东部沿海，再到90年代的东南亚国家。2008年金融危机前后，由以我国东莞为代表的大规模制造业外迁所引发的城市收缩，是由“松脚型工业”为寻找更低成本

区位而搬迁到其他地区所导致的。

### 3.3 郊区化进程引发城市中心地带收缩

当代资本主义的资本转移和空间修复过程已不再是简单的工业资本扩大再生产过程，而是不断地转向建成环境领域，塑造城市空间特征，这种现象被称为“空间的资本化”<sup>[27]</sup>。当资本初级循环出现过度积累危机时，资本便向第二级循环流动，对城市基础设施和房地产的投入可以不断创造资本价值，更多的过剩资本将被吸引进入第二级循环；当城市中心区的资本获利率趋于饱和时，在交通基础设施的带动下，资本将流向郊区，出现城市中心区的收缩现象。

大卫·哈维指出，城市郊区化对于帮助吸收第二次世界大战后美国的过剩资本和过剩劳动力发挥了极其重要的作用<sup>[14]</sup>。伴随着人口居住郊区化，工业和许多服务行业也迁出城市中心区，人口和资本在郊区集聚，结果导致大城市中心区经济和人口的收缩，形成“中心收缩、外围增长”的空间格局。20世纪50～60年代美国的郊区城市化带动了产业、就业和零售商业向城市外围的转移，却引发了城市中心严重衰退的“圈饼状”收缩现象<sup>[14]</sup>。据统计，1963～1977年，美国最大的25个大都市区中心城市的制造业岗位减少了约170万个，而郊区则增加了约120万个<sup>[28]</sup>。

城市建成环境在资本积累中具有两重性，资本向城市建成环境的流动是解决危机的一种暂时性办法。城市建成环境资本的过度积累，反过来将引起新的危机<sup>[28]</sup>。在空间生产的过程中，建筑环境中不断创造出的新需求是持续扩大资本积累的重要前提条件，而当“新”城市化空间扩张与有效需求不匹配时，房地产投资过度的投机行为就不可避免地导致繁荣过后的不景气现象

出现<sup>[29]</sup>。资本流动若仅单独进行第二级循环，而缺少初级循环作为支撑，将引发以房地产废弃和写字楼空置为标志的“鬼城”现象。

### 3.4 地方制度响应失败造成城市收缩

新马克思主义认为，资本积累所有的“活动领域”都内嵌于一系列制度安排和治理结构之中，这些制度安排和治理结构会按照自己的步调不断演进，当出现经济危机或社会关系发生变化时，它们也不得不做出适应性调整<sup>[30]</sup>。资本的流向不是事先确定的，而是由一系列不可预知的、区域性因素决定的，这在一定程度上依赖于所谓的“自然”和人力资源因素及区域优势<sup>[14]</sup>。因此，国家和地方政府的制度设置与政策安排对于全球资本的流入或流出将产生重要影响，政府可以运用权力来实现资本积累在基本制度方面的改革，这种变革带来的作用可能是积极的，也可能是消极的，将直接影响区域中城市的增长与收缩。

日本是由人口自然结构变化导致城市收缩的例子。低生育率和严重老龄化所带来的全国性的人口急剧下降，成为日本收缩城市面临的巨大挑战。大卫·哈维认为，可以通过鼓励移民的方法来破除劳动力不足的障碍，资本和劳动力地域间的迁移活动能提升局部劳动力的活力<sup>[30]</sup>。然而，日本制定了非常严格的移民法，使其无法依靠外来移民来减少人口的损失<sup>[31]</sup>，其人口急剧减少、社会极度老龄化问题严峻。此外，东欧等后社会主义国家在福特制转型过程中也面临严重的城市收缩，原有高度工业化、专业化的大量国营企业无法适应全球化市场的冲击，整个工业陷入停滞或经历根本性的结构转型，但这种转型又缺乏稳定的社会福利体系的保护，导致人口和经济的严重收缩<sup>[1]</sup>。

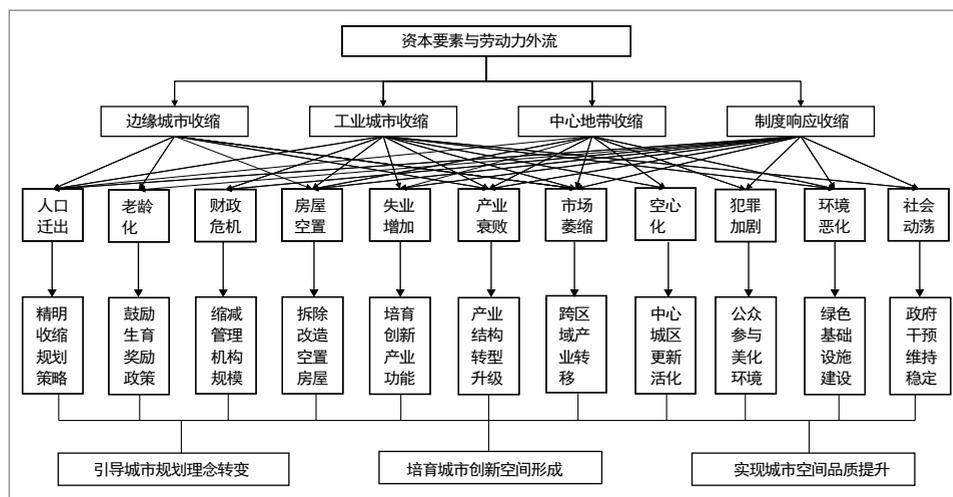


图3 不同类型收缩城市的特征及规划启示

### 3.5 小结

结合四种不同类型的收缩城市的动因与特征，笔者认为全球化背景下城市收缩是伴随资本过度积累危机而产生的，由于资本要素和劳动力要素的外流，城市空间中出现以空置为标志的收缩现象，并伴随着企业外迁造成的空心化、城市经营环境导致的失业率上升、厂房和公共基础设施的闲置、传统产业衰败引发的人口大规模迁出等特征。当前，世界范围内许多城市地方政府已制定了多种避免城市持续收缩和促进城市转型发展的策略与政策，这些成功的案例能否被借鉴于我国收缩城市的规划实践中？对我国城市规划又有怎样的启示？

## 4 收缩城市对我国城市规划的启示

国内外城市规划学者提出“自上而下”或“自下而上”的规划手段和行动方式来应对城市收缩，在中心城区更新改造、活化空置住房设施、发展知识经济和文化产业、鼓励社区居民共同参与等方面进行实施尝试。本文结合当前收缩城市规划和政策的相关举措，从引导城市规划理念转变、培育城市创新空间形成和实现城市空间品质提升三个方面提出收缩城市对我国城市规划的启示（图3）。

### 4.1 引导城市规划理念转变

我国经济已进入新常态，面对外部投资萎缩、国际汇率波动及人口红利消失等内外部条件的变化，传统外延式扩张的城市化模式已经面临新城住房空置、中心城区衰落等城市收缩问题，基于土地财政驱动的粗放扩张已经不可持续，城市增长主义面临终结<sup>[32]</sup>。《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》指出，“城镇化必须进入以提升质量为主的转型发展新阶段。”因此，城市规划作为城市空间的一种重要制度工具，随着城市空间发展方式向集约化内涵式转变，要求城市规划在编制体系、方法手段、技术指标和实施管理等方面进行相应调整<sup>[32]</sup>。

参考国外城市规划应对收缩城市的策略，以城市更新为代表的复兴型城市规划和以精明收缩为代表的适应型城市规划对我国城市规划理念的转型提供了很好的借鉴。其中，复兴型城市规划主要通过政府主导和公众参与的结合，采用文化创意、知识经济和科技创新等方式，对城市中的收缩区域进行更新改造，并通过引入具有增长价值的项目，实现娱乐休闲、商务办公和生活居住等使用功能的提升<sup>[17, 33]</sup>；适应型城市规划意味着城市发展需要承认增长放缓的现实，以控制增量、盘活存

量作为城市空间发展的主要形式，可借鉴精明增长理论原则，倡导规模合理的城市组团、集约高效的土地利用、混合发展的功能布局、公交优先的发展模式和网络分布的绿色空间体系<sup>[34]</sup>。

## 4.2 培育城市创新空间形成

根据三次资本循环分析框架<sup>[13]</sup>，当资本第二级循环不能解决资本无法吸收的问题时，可以采用技术性解决方案（即第三级循环）来解决，通过采用新的生产技术或对原有的生产线进行改造升级，实现生产效率的提升。通过发展劳动节约型技术和创新组织方式，可以解决资本积累前的劳动力稀缺问题<sup>[30]</sup>。当前，我国经济发展正处于从要素阶段一效率驱动向创新驱动转型的发展阶段，同时党的“十八大”明确提出“实施创新驱动发展战略”。由此可见，创新将是实现我国城市经济转型、避免经济衰退的关键。

实现城市创新驱动发展需要具备创新空间，通过打造聚集创新产业活动的空间场所，形成以创新、研发、学习及交流等知识经济活动为主的空间系统。培育创新空间是国外城市应对收缩的重要策略。例如，德国莱比锡作为“穿孔型”收缩城市，其城市规划部门对废弃的棕地实施城市空间更新，通过“自下而上”的方式引导设计师和艺术机构等建立起创意空间，推动媒体广播、软件游戏、表演艺术及音乐制作等创意产业发展，成功打造出了“媒体与创意产业集群”<sup>[35]</sup>；英国曼彻斯特是现代收缩城市的代表，曼彻斯特政府以“创意产业之都”为发展目标，主导推行一系列的城市文化复兴计划和持续的文化基础设施建设，将中心地区划分为商务金融、商业购物、遗产传承、特色文化、高等教育和交通服务等各具特色的子区域进行开发，实现了城市经济向文化创意领域的转型<sup>[36]</sup>。

## 4.3 实现城市空间品质提升

列斐伏尔将交换价值和使用价值作为区别资本主义与社会主义生产的重要标志，社会主义空间的生产意味着从“支配”到“取用”的转变，以及“使用”优先于“交换”<sup>[37]</sup>。国家新型城镇化要求建立空间与人的积极联系，空间生产需要从空间的“交换价值”转变为服务于使用的空间“使用价值”<sup>[27]</sup>。空间的使用价值归根到底还是以“人”为本，重视对城市空间品质的追求，将提升城市空间品质作为促进城市持续发展、避免收缩的重要策略。

提升城市空间品质，需要考虑城市规划在软件和硬件两个方面的指引。在软件方面，通过引导第二级循环中的过剩资本向第三级循环流动，增加社会保障、公共事业和科学技术领域的投入，加强城市规划中对社会保障、医疗服务、公共服务和科技教育等方面的指引，将福利与消费作为地方经济发展的新推动力，推动我国城市化的福利转向<sup>[38]</sup>；在硬件方面，针对收缩城市出现的荒弃土地和房屋等问题，可以通过用地功能集中布局、合理评价城市尺度、绿色基础设施建设、土地银行及公众参与等方式，将空置地块打造成具有活力的公共开放空间<sup>[33-34]</sup>，在美化城市景观的同时增强城市活力。

## 5 结语

城市收缩是城市发展过程中阶段性的特征，已经引起国内外城市研究学者和规划师的广泛关注。收缩城市形成的一般性特征为由人口规模减少和经济发展转变引发的城市空间结构空置。在当前的国际收缩城市研究中，去工业化、老龄化、郊区化、资源枯竭、全球化和社会变革等是解释收缩城市形成的动因，而促进城市发展的资金、劳动力和技术等生产要素的流动与全球资

本流动关系紧密，因此资本流动对城市增长与收缩的影响值得重点关注。

本文运用新马克思主义理论对资本流动进行解释，以资本的积累与循环来解释城市发展关系。虽然资本通过时间推移和空间扩张的方式可以延缓经济危机的出现时间，但是过度积累危机将引起城市出现人口收缩和经济收缩。笔者认为，收缩城市是过度积累危机导致资本和劳动力外流的城市空间表现，因城市内部经济活动减弱而引发城市空间结构空置、破败和贬值的现象。

随着资本在世界范围内的转移和积累，全球空间尺度下城市收缩现象将愈发激烈，将形成四种不同类型的收缩城市：一是由于对区域核心城市存在依附关系，资本和劳动力向增长极集聚，造成边缘地域的城镇或城市的收缩；二是全球制造业转移导致资源型老工业城市和新兴制造业基地的收缩；三是郊区化带来的产业与人口外迁，引发城市中心地带出现以空置和衰败为主要特征的收缩；四是地方制度响应与外部环境变化的不匹配所引发的城市收缩。基于不同类型收缩城市的动因与特征，结合新马克思主义城市理论，本文从引导城市规划理念转变、培育城市创新空间形成和实现城市空间品质提升三个方面提出收缩城市对我国城市规划的启示。□

## 【参考文献】

- [1] Turok I, Mykhnenko V. The Trajectories of European Cities, 1960–2005[J]. *Cities*, 2007(3): 165–182.
- [2] 奥斯瓦尔特. 收缩的城市（第一卷 国际研究）[M]. 胡恒，史永高，诸葛净，译. 上海：同济大学出版社，2012.
- [3] 徐绍史，胡祖才. 国家新型城镇化报告 2015[M]. 北京：中国计划出版社，2016.
- [4] 龙瀛，李郁. 收缩城市——国际经验和中国现实[J]. *现代城市研究*, 2015(9): 1.
- [5] Oswalt P, Rieniets T, Schirmer H. Atlas of Shrinking Cities[R]. 2006.

- [6]Pallagst K, Wiechmann T, Martinez-Fernandez C. Shrinking Cities: International Perspectives and Policy Implications[M]. London: Routledge, 2013.
- [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(2): 213-225.
- [8]Popper D E, Popper F J. Small Can be Beautiful: Coming to Terms with Decline[J]. Planning, 2002(7): 20-23.
- [9]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(4): 451-466.
- [10]Pallagst K, Schwarz T, Popper F J, et al. Planning Shrinking Cities[J]. Progress in Planning, 2009(4): 223-232.
- [11]Harvey D. Consciousness and the Urban Experience: Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization[M]. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1985.
- [12]Lefebvre H. The Production of Space[M]. Translated by Nicholson-Smith D. Oxford: Blackwell, 1991.
- [13]Harvey D. The Urban Process under Capitalism: A Framework for Analysis[J]. International Journal of Urban and Regional Research, 1978(1-4): 101-131.
- [14]大卫·哈维. 新帝国主义 [M]. 初立忠, 沈晓雷, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2009.
- [15]Harvey D. The Limits to Capital (New and Fully Updated Edition) [M]. London and New York: Verso, 2006.
- [16]Franz P. Shrinking Cities. Shrinking Economy? The Case of East Germany[J]. German Journal of Urban Studies, 2004(1): 23.
- [17]Wiechmann T, Pallagst K. Urban Shrinkage in Germany and the USA: A Comparison of Transformation Patterns and Local Strategies[J]. International Journal of Urban and Regional Research, 2012(2): 261-280.
- [18]Prebisch R. The Economic Development of Latin America and its Principal Problems[R]. 1950.
- [19]Friedmann J. Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela[R]. 1966.
- [20]Saori K, Polivka J. Shrinking of Japanese Middle Sized Cities. Case Study Hakodate[J]. Shrinking Cities Complete Works, 2008(3): 35-54.
- [21]Fujii Y. Shrinkage in Japan[J]. Shrinking Cities, 2005(1): 96-100.
- [22]李郁, 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.
- [23]吴缚龙, 马润潮, 张京祥. 转型与重构: 中国城市发展多维透视 [M]. 南京: 东南大学出版社, 2007.
- [24]Blanco H, Alberti M, Olshansky R, et al. Shaken, Shrinking, Hot, Impoverished and Informal: Emerging Research Agendas in Planning[J]. Progress in Planning, 2009(4): 195-250.
- [25]Audirac I, Cunningham-Sabot E, Fol S, et al. Declining Suburbs in Europe and Latin America[J]. International Journal of Urban and Regional Research, 2012(2): 226-244.
- [26]Harvey D. Seventeen Contradictions and the End of Capitalism[M]. UK: Oxford University Press, 2014.
- [27]武廷海. 建立新型城乡关系 走新型城镇化道路——新马克思主义视野中的中国城镇化 [J]. 城市规划, 2013(11): 9-19.
- [28]高鉴国. 新马克思主义城市理论 [M]. 北京: 商务印书馆, 2006.
- [29]Batty M. Empty Buildings, Shrinking Cities and Ghost Towns[J]. Environment and Planning B: Planning and Design, 2016(1): 3-6.
- [30]大卫·哈维. 资本之谜: 人人需要知道的资本主义真相 [M]. 陈静, 译. 北京: 电子工业出版社, 2011.
- [31]Flüchter W. Shrinking Cities in Japan: Between Megapolises and Rural Peripheries[R]. 2005.
- [32]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, 55.
- [33]杨振山, 孙芸芸. 城市收缩现象、过程与问题 [J]. 人文地理, 2015(4): 6-10.
- [34]黄鹤. 精明收缩: 应对城市衰退的规划策略及其在美国的实践 [C]// 城市与区域规划研究, 2011.
- [35]巴斯钦·兰格, 许玫. 创意莱比锡: 在“自下而上”的城市里创意经济如何演变 [J]. 国际城市规划, 2012(3): 6-10.
- [36]曹晟, 唐子来. 英国传统工业城市的转型: 曼彻斯特的经验 [J]. 国际城市规划, 2013(6): 25-35.
- [37]Freiberg J W. Critical Sociology: European Perspectives[M]. Sydney: Halsted Press, 1979.
- [38]李郁. 中国城市化的福利转向: 迈向生产与福利的平衡 [C]// 城市与区域规划研究, 2012.

[收稿日期] 2016-08-25;

[修回日期] 2016-11-01

# 重视新常态下我国城市的“紧+缩”发展研究

□ 周 恺，顾朝林，钱芳芳

**【摘要】**当前我国发展已进入新常态，部分地区的经济发展和城镇化进入紧缩期。在国际倡导“绿色经济”发展以及国内“区域异化”的大背景下，我国城镇化的“绿色转型”面对经济基础、发展阶段、动力和危机各异的城市个案，转型的动力、思路和举措应当各不相同。文章借鉴紧凑城市和收缩城市理论中的可持续城市发展模式成果，以沿海城市深圳和东北老工业城市阜新为例，提出在“降增速、去杠杆、调结构、促公平”的经济发展新常态下，我国未来“仍然持续增长”和“持续慢增长或收缩”两种类型的城市实现“绿色转型”的新型城镇化路径建议。

**【关键词】**新常态；可持续发展；紧凑城市；收缩城市；新型城镇化

**【文章编号】**1006-0022(2017)01-0012-06 **【中图分类号】**TU981 **【文献标识码】**A

**【引文格式】**周恺，顾朝林，钱芳芳. 重视新常态下我国城市的“紧+缩”发展研究[J]. 规划师, 2017(1): 12-17.

## Compact Urban Development In The New Normal/Zhou Kai, Gu Chaolin, Qian Fangfang

**【Abstract】** New normal requires “lower speed, de-leverage, structural adjustment, and promoting equity”. Some regions have come to a shrinking stage in the new normal. Under the initiation of “green economy” and “characteristic development”, “green transition” has different practices with respect to varying economic foundation, development phase, and driving force. Learning from compact city and shrink city theories, the paper takes Shenzhen and Fuxin as study cases, proposes suggestions for cities of “sustained growth” and cities of “slow growth or shrinkage” in the new normal.

**【Key words】** New normal, Sustainable development, Compact city, Shrinking city, New urbanization

## 0 引言

进入新常态发展阶段，我国的城镇化发展即将告别粗放扩张，在绿色节能、低碳环保、公平包容的新型城镇化思维的指导下，也将逐渐进入紧缩期。然而，我们当前熟悉的规划及管理手段大都以持续高速增长为前提和目标，如何在人口和经济的慢增长或逆增长中寻求城市的可持续发展，是当前城市规划研究者急需探索的新课题。本文首先阐述了“绿色转型”的国际背景，分析了新常态下“区域异化特征”的国内情景，指出在外因和内因的作用下我国城镇化路径的转变方向，进而基于紧凑城市 (Compact City) 和收缩城市 (Shrinking City) 理论，探索“紧+缩”发展的可持续城镇化路径，并以沿海发达城市——深

圳和东北资源枯竭型城市——阜新为例，对它们在“紧凑发展”和“震荡收缩”情境下的城市变化特征、规划政策应对进行分析与评价。

## 1 国际语境和国内情景

### 1.1 国际语境

2012年，“里约+20”联合国可持续发展大会提出以“绿色经济”作为2008年金融危机后全球经济复苏的新途径，并重建国际经济贸易平衡，希望摆脱对“褐色经济”石化能源的依赖，将“自然资本”纳入经济损益权衡，创造“在能够显著地降低环境风险和避免生态恶化的前提下，提高人类生活质量并促进社会公平的发展模式。简单地说就是一条绿

**【基金项目】** 国家社会科学基金重大项目 (14ZDA026)、国家教育部博士点基金项目 (20130161120047)、留学回国人员科研启动基金项目 (20141685)、中央高校基本业务费资助

**【作者简介】** 周 恺，湖南大学建筑学院城乡规划系助理教授。

顾朝林，博士，清华大学建筑学院城市规划系教授、博士生导师。

钱芳芳，湖南大学建筑学院城乡规划系硕士研究生。

色低碳、资源节约和社会包容的发展路径”<sup>[1]</sup>。具体行动包括以下内容:

(1) 将绿色低碳和节能减排责任分摊到各国,这使得绿色发展理论迅速成为国际政治博弈的筹码,国际政治版图被重新定义(如哥本哈根气候谈判),并很快延伸到经济领域(如欧盟征收国际航空碳排放税)。我国也提出了“绿色、循环、低碳”的生态文明建设路径<sup>[2]</sup>,在基于自身需求的前提下应对国际社会。

(2) “绿色经济”发展的技术创新内涵在于以“互联网+新能源”为聚合推动力,以科技化、全球化、互联化、绿色化、定制化和利基产业为新工业革命特征的路径创新<sup>[3-4]</sup>。同时,在全球“绿色经济”体系中输出“绿色创新”技术或产品,是发达国家重新构建的全球经济图景中西方核心竞争力所在,这也将我国制造业放置在全球结构性产能过剩和产品周期缩短的多重经济困境中,倒逼我国制造模式向智能化及柔性化的方向发展,“两化融合”(工业化和信息化深度融合)的制造业变革将引发我国经济格局的再一次变化<sup>[5]</sup>。

(3) “绿色经济”发展的最终目标是提高人民生活质量和确保社会公平。联合国环境规划署<sup>[1]</sup>(United Nations Environment Programme,简称“UNEP”)和欧洲环境局<sup>[6]</sup>都强调“绿色经济”并不仅仅是经济和环境政策,还包括“区域平衡”“社会公平”“消除贫困”等社会目标<sup>[7-8]</sup>,关注于利用转移支付和政策引导等工具,对承担资源和生态功能的欠发达地区及人群进行补贴,平衡发达国家和欠发达国家、发达地区和欠发达地区、城市和乡村的关系。

## 1.2 国内情景

在我国,随着经济发展和城镇建设区域差距的拉开,城市发展的区域差异化特征逐渐明显。在“绿色转型”的大趋

势下,我国面对的是经济基础、发展阶段、动力和危机各异的城市个案,其转型的动力、思路和举措也就各不相同:

(1) 北京、上海、江苏、广东、浙江及山东等地在经历经济发展起步和高速增长期之后,均形成了较雄厚的经济基础,城镇化水平高,且基础设施建设完备,在经济降速时期,开始主动进行经济和产业结构调整。例如,北京针对环境问题发展高收益、低能耗的绿色战略性新兴产业“高精尖”产业,以生产性服务业推动“绿色经济”发展。

(2) 东北老工业区当前的经济发展过于依靠投资拉动增长,消费和出口的拉动作用偏弱,经济转型压力最明显。例如,受能源工业负增长等因素影响,黑龙江省自2014年以来经济增速回落,其能源产业占经济结构的比重过高,一些领域产能过剩,地方工业企业在全球层面上的竞争力不强。

(3) 中西部地区经过新一轮的投资拉动和资源型经济发展后,由于经济下行导致资源需求不足,持续投资拉动出现乏力,“难保增长、难找热点”成为关键问题。例如,湖南省是人口输入大省,2000~2010年得益于人口红利释放,在人口大量外流后,主要城市人口仍然获得增长。但未来十年,其总人口增速将放缓,劳动人口开始衰减,面临“人口收缩”的严峻挑战。

## 2 “紧+缩”发展的城镇化路径

在上述外因和内因的共同作用下,我国不同区域、基础及背景的城市需要拟定符合自身条件的“绿色转型”发展战略,其中城镇化路径的选择是决定城市是否可持续的关键<sup>[9-10]</sup>。UNEP曾指出,可持续的城镇化应当符合以下要求:①寻找合适的城市规模大小和结构形态,以节约土地、降低能耗和鼓励公共交通;②培育创新环境,以集中的城

市生活方式激发知识和技术的交流合作,从而实现“绿色创新”;③综合协调城市要素,创造物质循环的城市经济和环境敏感的城市开发,体现智慧的城市管理<sup>[1]</sup>。基于此,新常态下我国的城市发展也必须在遵循绿色发展路径和体现国家生态文明的大方向上,寻求差异化的具体实现路径。

体现“绿色经济”发展思想,并能符合我国新常态特征的城市发展理论有两个,即紧凑城市和收缩城市。前者侧重在城市增长动力强劲的阶段,主动地选择集约、紧凑、高密度和混合的土地利用模式,以最小的能源和资源消耗实现城市的可持续发展。后者则针对丧失增长动力的人口衰减型城市,主张放弃“必需增长”的发展观念并制定“适度收缩”的城市规划政策,实现城市在慢增长或逆增长情景下的可持续发展。由于具体阐述紧凑城市和收缩城市理论的文献丰富,本文不再赘述,两种理论核心内容的对比如表1所示。

## 3 国内典型案例分析

本文以深圳和阜新这两个城市发展样本来分析在“紧凑”与“收缩”发展情景下的城镇化特征及规划政策应对条件。从它们的转型历程可以看出,在“绿色经济”发展的新理念下,“紧/缩”发展的城市在力图突破传统模式并维系经济增长时所面对的坎坷与希望。

### 3.1 案例一:深圳的“紧凑发展”

深圳是一个处于快速成长期的年轻城市,其不但拥有旺盛的经济增长动力(图1),而且城市功能还亟待健全和完善。深圳的城市转型,并非是因城市进入经济衰退期后发展动力不足而造成的,而是由持续增长的旺盛需求与资源供给严重有限的尖锐矛盾所导致的。在“行政扩区”的诉求被国务院否定之后,

表 1 紧凑城市和收缩城市理论对比

对比	紧凑城市	收缩城市
概念定义	紧凑城市是形态和尺度适宜于步行、骑行和有效组织公共交通，其紧凑程度有利于促进社会互动的城市 <sup>[11]</sup> ；是拥有高密度、混合用地功能，将发展限制在现有的城市边界内，而不向周边蔓延的城市	收缩城市是拥有至少 1 万居民，在超过两年的时间内大部分地区出现人口流失，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型城市地区 <sup>[12-13]</sup>
度量指标	指标包括紧凑度、密度、空隙度、空间句法指标、分形维数指标和可达性指标 <sup>[14]</sup>	指标包括人口收缩比率、人口结构变动率、失业率和房屋空置率等 <sup>[15]</sup>
可持续性表现	①集约利用土地，控制城市蔓延，保护乡村生态不受影响 ②高密度混合土地利用可以减少通勤时间，便于组织公共交通，减少对私人小汽车的依赖，降低交通碳排放 ③多 / 高层建筑比低层建筑运行能耗更低（仍有争议），更有利于绿色建筑技术的集中应用 ④集中居住有利于低成本提供基础设施服务，提供便捷的生活服务设施；有利于人群社会交往和合作，促进社会包容性建设和创新发展 <sup>[16-17]</sup>	①针对导致城市收缩的“结构性危机”，寻找城市新的发展动力，进行综合产业、空间、社会发展的城市更新 ②稳定房地产市场，建立适应需求递减的住房拆除和改造政策；削减不必要的支出，缩小社会服务和基础设施规模，以适应财税收入的减少 ③利用空置土地改善城市公共空间和绿地系统 ④利用文化更新项目、公众参与和社区规划重塑市民自信心和归属感 <sup>[18]</sup>
城市案例	欧洲城市，美国波特兰、佛罗里达海边小镇	美国匹兹堡、杨斯顿和克里夫兰，德国莱比锡、德累斯顿和施韦特，英国利物浦，日本夕张 <sup>[19]</sup>
相关规划政策	①城市增长边界 (UGB) ②公交导向型发展 (TOD) ③精明增长政策 (Smart Growth) ④新城市主义 (New Urbanism)	①城市更新政策 (Urban Regeneration) ②精明收缩政策 (Smart Shrinking) ③规模调整政策 (Right Sizing) ④城市自建活动 (City DIY)

深圳只能放弃过去“追速度、拼规模、耗资源、求扩张”的老路，重新认识和评估城市有限的资源，以新的资源观探寻可持续发展。然而，实现经济增长、社会和谐、生态保护及功能提升等城市发展目标并没有改变，“目标不降低，任务没减少，指标还提高，但资源条件改变”是编制《深圳市城市总体规划（2010—2020）》所面临的艰巨挑战。

经过主动转变发展思路（表 2），深圳最终形成了以“紧凑发展”为核心理念的新版城市总体规划：

(1) 通过低效用地再开发实现产业升级、经济持续增长。利用规划手段对被低层次产业占据的区位良好、配套齐全的优质用地进行“腾笼换鸟”，实现产业转型升级。

(2) 对存量用地功能进行调整，补充、完善和提升设施配套，促进社会和

谐发展。规划补充原特区外地区的交通市政基础设施，完善公共配套，加强住房保障。按照“分区配建、就近平衡、公交支持”的原则，在城市更新项目中配建适当比例的保障性住房；多渠道增加保障性住房供给，满足低收入群体、“夹心层”的居住需求。通过城市更新，捆绑配建医疗卫生、教育和养老等公共服务设施，提高民生福利。

(3) 以“以需定供”取代“以人定地”的建设用地规模计算方法。规划基于城市土地资源潜力和环境承载力，而不是人口规模预测来确定城市规模。在有限的建设用地上，通过提高新增用地的开发强度，综合运用密度分区、地下空间开发等策略，并加强存量用地的二次开发和功能调整，以此来合理安排各类功能和设施，创造宜居环境。

(4) 在用地上将“新增”与“改造”

并重。规划提出“增改用地”概念，所谓“增”，指新增用地，既包括新批用地指标，又包括闲置和已批未建用地；所谓“改”，指已建成区的改造用地。将增量空间和存量空间统筹进行规划调控。对于改造用地，不仅应确定规模，研究其区位、布局、改造方向和可行性等，还应根据存量用地的现状功能、环境条件和产权归属等因素，采取不同的更新改造策略和方法。

(5) 空间布局由“形态构建”转向“结构调整”。在空间策略上，规划提出“外协内连、预控重组、改点增心、加密提升”的十六字方针，作为空间结构调整优化的核心思想。在用地安排上，规划不仅对用地功能进行调整，还提出结构比例优化的要求，明确提出在规划期内，工业用地的规模和比例应大幅下降，但必须优先保障战略性新兴产业和先进制造业的用地需求；居住用地规模和比例应基本持平，但结构和布局需要调整，特别是要提高普通商品房和保障性住房的用地比例，减少原农村居民私宅用地。此外，交通、公共服务及基础设施用地的规模和比例均将有较大幅度的提高。

(6) 将城市更新作为破解资源约束困局、推动存量空间优化的核心对策。规划对城中村采取以综合整治为主、以拆除重建为辅的更新方式；对旧工业区采取拆除重建和功能改变并重的更新方式；对旧居住区 / 旧商住混合区采取以综合整治为主、以拆除重建为辅的更新方式。规划以城市更新为抓手，重构规划实施体系，重点强化了城市更新规划编制的技术指引。

### 3.2 案例二：阜新的“震荡收缩”

辽宁阜新是我国“一五”时期建设的国家重要煤电能源基地。20 世纪 90 年代，这个依托煤炭发展的东北老工业城市，在资源枯竭过程中经历了长期的

经济停滞和严重的社会问题<sup>[20]</sup>。2001年,阜新被国务院批复为首批国家资源枯竭型城市经济转型试点,开始在国家和省级政府的支持下经济转型。在诸多资金和项目的带动下,2002年以后,阜新的经济开始维持20%左右的高速增长。回顾过去十五年的发展历程(表3),阜新的经济转型路径如下:

(1) 经济结构调整战略可概括为依托引进项目进行传统产业升级和替代产业培育。不管是传统煤电产业,还是新兴的绿色农产品精深加工业,阜新在短期内的各类产业增长都依托于“瞄准国内外最先进的大企业、大集团,努力寻求经济转型与外商投资的结合点”<sup>[21]</sup>。2001~2010年,华能风电、大唐煤制天然气、双汇肉类加工和伊利乳业等项目均在阜新落户,市电缆厂、市氟化学总厂、市矿山机械厂和市化工厂启动破产工作,阜新逐步进行产业换血。

(2) 进行“生态环境建设”,推进退耕还林、防沙治沙、村屯绿化、矿区绿化、辽西北边界防护林带和农田林网建设;进行“城市环境建设”,补充环境基础设施,改善城市面貌,提高绿化覆盖率;进行“矿区环境整治”,实施矿区复垦、矿区绿化,建设海州露天矿国家矿山公园<sup>[21]</sup>。

(3) 坚持“促进就业”,改善市民生活环境。在引进外来项目、发展现代农业和培养本地民营企业的过程中,考虑增加就业。通过沉陷区治理工程和集中连片棚户区改造工程,解决居民实际生活困难。2013年,阜新被批复为国家扶贫改革试验区。

虽然阜新的经济转型政策中涉及到了“绿色能源”“生态恢复”“社会民生”“工业文化遗产”等多个“绿色经济”发展元素,但是其转型中仍然存在诸多不可持续的发展问题:①即便认识到了20世纪90年代的经济衰退来源于支柱产业的剧变,但阜新过去十五年

仍然坚定地走在“工业兴市”的发展道路上<sup>[22]</sup>,并且是依托引进外来大企业、大项目,依靠主导产业拉动投资的粗放型增长。未来政策导向的变化和资本流动,很可能导致这些产业的衰落或转移,届时阜新将再一次进入衰退期。②阜新经济增长中的投资拉动效应非常明显,国家几次对东北老工业区的经济刺激政策,都相应推动了其经济增速的攀高。经济增速紧随着国家和省的经济投资政策变化产生“震荡”。以各种试点、示范区名号来获得国家和省在建设项目上的资金与政策支持,成为过去十五年中

阜新发展的优势途径。然而,在“去杠杆”的新常态经济环境中,这一优势能否延续还未可知。③阜新的经济高速增长伴随着人口持续“收缩”。根据相关的人口普查数据,阜新2000年常住人口为189万,2010年常住人口为182万,十年内收缩了3.73%;到2014年,常住人口为179万,五年内收缩了1.83%。阜新的户籍人口在过去二十年中几乎没有发生增长(图2)。在全市域范围内,除了阜新市区和彰武县城,大部分乡镇的人口都在持续减少(图3),市区2009年提出建设的玉龙新城开发

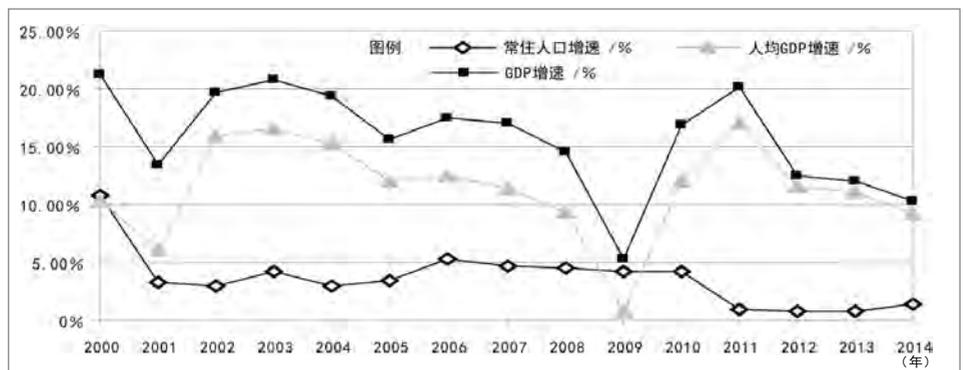


图1 2000年以来深圳人口和经济增速变化  
资料来源:《深圳市统计年鉴2000—2015》。

表2 深圳城市总体规划编制关键事件

年份	事件	里程碑
2001年	1996版城市总体规划的检讨报告	粗放式土地利用模式难以持续,十年内深圳将面临无地可用的局面
2002年	《深圳2030城市发展策略》	提出深圳“高速增长—高效增长—精明增长”的渐进式转型路径
2003年	《深圳市近期建设规划(2003—2005)》	提出划定基本生态控制线的空间管制要求,严格土地利用和建设项目管理,防止城市建设无序蔓延危及城市生态系统安全
2005年	深圳召开市委三届十一次全体(扩大)会议	深圳新一届市委市政府公开承认深圳面临土地空间有限、水资源和能源短缺、人口不堪重负、环境承载力严重透支“四个难以为继”
2006年	深圳全市建设用地清查	现状城市建设用地面积近730km <sup>2</sup> ,扣除基本生态控制线范围内既有的已建设用地,城市未来发展的最大空间资源潜力用地仅315km <sup>2</sup> 左右。决定将其中一半左右预留给规划期后使用,在规划期内新增城市建设用地仅160km <sup>2</sup> 。若扣除已批未建用地,规划期内可新增建设用地指标仅50多平方公里
2007~2010年	《深圳市城市总体规划(2010—2020)》编制	编制思路和研究重点应由起初的“增量为主、兼顾存量”转向“增量与存量并重、重点优化存量”
2010年	《深圳市城市总体规划(2010—2020)》获批	获得“2011年度全国优秀城乡规划设计奖”

表 3 阜新经济转型发展历程

年份	事件	影响
1953 ~ 1957 年	“一五”时期煤电能源基地建设	“一五”时期国家重点投资建设的煤电能源基地，4 个煤炭和电力工业项目落户阜新，此时为阜新发展的辉煌时期
1993 年	经济脆弱性问题开始爆发	随着煤炭资源的开采成本和难度的明显提高，阜新原煤产量和发电量持续下降
1996 ~ 2001 年	城市经济发展处于停滞状态，各种社会问题突出	到 2001 年底，阜新下岗职工达 12.9 万人，占全部职工总数的 36.7%，城镇登记失业率达 7%，为全省最高；17.8 万人月收入低于最低生活保障线，占城区人口的 1/4；农村贫困和返贫人口达 60 万，占农村人口的 50%以上 <sup>[19]</sup>
2001 年	被列入国家级资源枯竭型城市的转型试点	国务院批复阜新为首批国家资源枯竭型城市经济转型试点市
2002 年	采煤沉陷区一期和二期治理工程	在国家的帮助下，从 2002 年起实施了总投资 14.4 亿元的采煤沉陷区一期和二期治理工程
2005 年	集中连片棚户区改造工程	阜新陆续启动实施了 5 万平方米和 1 万平方米以上集中连片棚户区改造工程，共新建住宅楼 376.8 万平方米
2006 年	阜新海州露天矿国家矿山公园	曾经亚洲第一的海州露天煤矿在 2005 年关闭，2006 年被列为首批国家矿山公园，2009 年被批准为全国首家工业遗产旅游示范区
2008 ~ 2010 年	华能阜新风力发电建设项目	根据国家发改委要求，华能阜新风力发电有限责任公司成立，计划建设总规模 50 万千瓦以上的风电场，风电总装机规模将超过 150 万千瓦，总投资将超过 150 亿元，为辽宁提出的打造阜新“风电之城”提供了支持和保障
2009 年	阜新玉龙新城启动建设	玉龙新城位于阜新老城区北部，规划用地规模为 55 km <sup>2</sup> ，人口规模为 30 万，起步区面积为 20 km <sup>2</sup> ，核心区面积为 5.3 km <sup>2</sup> ；承担阜新城市发展中“功能补位、结构拓展、环境提升”三大使命
2010 年	大唐国际阜新煤制天然气项目	总投资 245.7 亿元的辽宁大唐国际阜新煤制天然气项目于 2010 年 3 月在阜新开工建设
2013 年	国家扶贫改革试验区	阜新成功获批国家扶贫改革试验区，给阜新争取国家和省政策、项目及资金支持提供了重要平台
2013 年	沈阜 200 万亩现代农业示范带	跨区域省级重点工程，以工业化、生态化、产业化理念发展现代农业

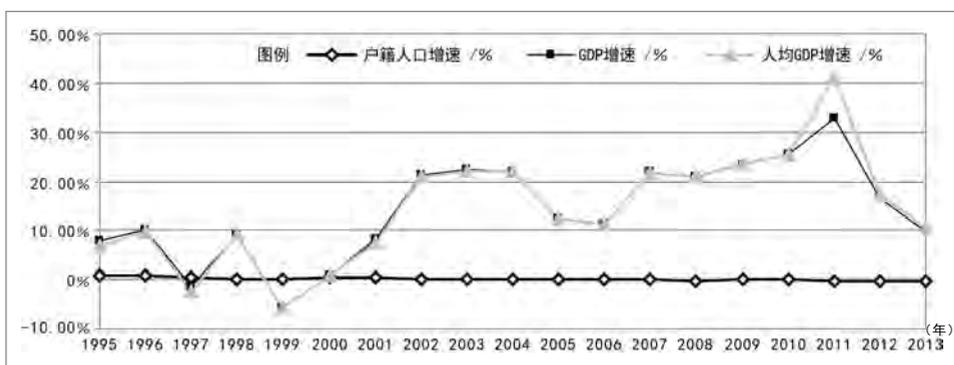


图 2 1995 年以来阜新人均人口和经济增速变化  
资料来源：《辽宁省统计年鉴 1996—2014》。

进展缓慢。投资拉高的经济增速和人口持续衰减的矛盾必将影响未来阜新的持续发展。事实上，2013、2014 年阜新的经济增速已经开始回落，在新常态经济环境下，阜新的经济转型道路是否可持续，仍然有待接受检验。

#### 4 结语

通过上述分析可知，深圳在土地空间限制下主动选择了紧凑的发展模式，以此来维系未来长远的、高品质的、持续的城市发展，而阜新在资源枯竭后的

经济转型过程中，借用国家扶助政策和项目投入，创造了十余年经济高速增长但人口持续收缩的“转型震荡”。

深圳案例的启示在于抛弃依赖用地增长的粗放发展路径并保持相当经济增速的发展是可以实现的图景。在用地增量受限之后，城市会被迫将注意力转移到“提质”上来。提高土地使用效益、更新产业、升级功能、配套服务设施、开发棕地和改造旧城，这些在粗放增长时期政府不屑或不愿考虑的问题开始获得关注。“紧凑”使得更“高效”、“集约”和“精致”的城市空间发展成为可能。

阜新案例的启示在于复苏收缩城市是一个紧迫的议题。国家基于对区域平衡和社会稳定的考虑，给予了衰落地区更多的发展资源和政策支持。这些自上而下的扶持在国际政治和宏观调控导向下，带有强烈的“绿色经济”烙印。收缩的地区更有可能获得相当规模的新能源投资、生态修复项目和民生工程投入。大量转移支付和政策支持项目成为了扭转地方经济颓势的一剂强心针，短期见效明显。但是，超越地方实际的高端产业布局缺乏对地方经济持续的拉动效力，长期经济推动效力有限。在“去杠杆”的新环境下，这些地区的地方经济容易伴随着国家和省的经济投资政策变化产生“震荡”，这是当前复苏收缩政策面临的问题。

在我国“降增速、去杠杆、调结构、促公平”的经济发展新常态环境下，深圳和阜新代表了未来“仍然持续增长”和“持续慢增长或收缩”的两种典型案例。结合国际“绿色经济”发展的大趋势，“紧缩”城市理论和相关案例研究给规划应对提出的要求是：①未来仍然具有较强增长动力的城市应当主动紧缩规模，以绿色低碳和环境生态友好的方式，以“绿色创新”为依托，加快由传统经济向“绿色经济”的结构调整，建设具有社会包容性的人居环境；②未来

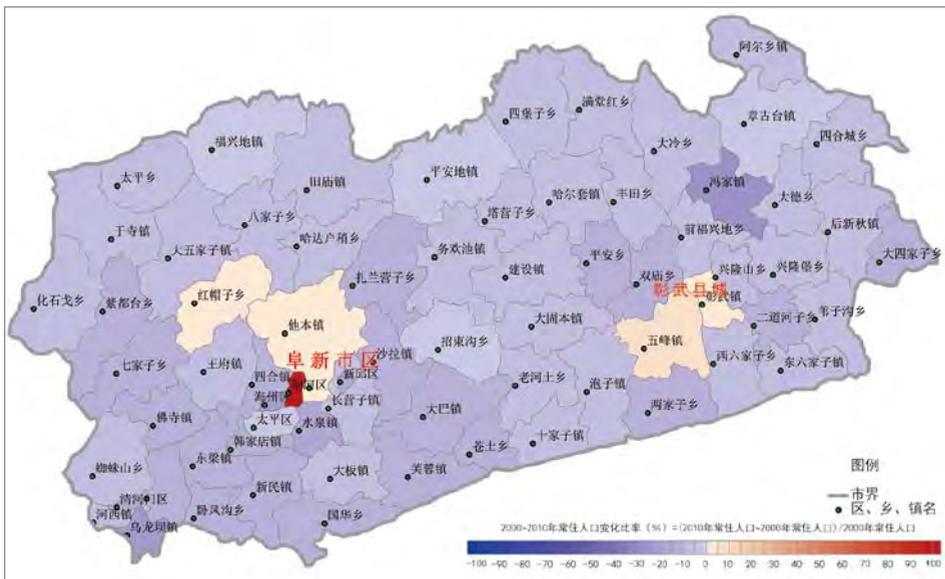


图3 2000~2010年阜新各区、乡、镇常住人口收缩情况  
资料来源:《2000年、2010年中国人口普查分乡、镇、街道资料》。

增长动力不足甚至收缩的城市,应当逐渐适应低速发展的新常态,谨慎借用投资主导的经济刺激工具,在“绿色经济”创新驱动的方向上前瞻性地选择替代产业,同时借助低速增长阶段的机遇期,提高生态环境和人居环境质量,走可持续发展的新道路。

综上,本文建议将紧凑城市和收缩城市研究成果相结合,作为符合我国发展实际的“紧缩”城市发展理论,以兼顾我国未来增长型和收缩型城市并存的新型城镇化情景。两种理论的结合方式需要构建更具体的理论研究框架进行指导,“紧缩”城市的鉴别和评价方法还有待进一步探索,针对“紧缩”城市发展的规划方法和政策工具也还需要进行实证研究。■

[参考文献]

[1] UNEP. Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication[R]. 2011.  
[2] 孙新章, 王兰英, 姜艺, 等. 以全球视野推进生态文明建设[J]. 中国人口·资源与环境, 2013(7): 9-12.  
[3] 诸大建. 绿色经济新理念及中国开展绿色经济研究的思考[J]. 中国人口·资源与环境, 2012(5): 40-47.

[4] 杰里米·里夫金. 第三次工业革命[M]. 张体伟, 孙豫宁, 译. 北京: 中信出版社, 2012.  
[5] 中华人民共和国国务院. 中国制造 2025 [S]. 2015.  
[6] European Environmental Agency. Towards a Green Economy in Europe: EU Environmental Policy Targets and Objectives 2010-2050[R]. 2013.  
[7] UNESCO. From Green Economies to Green Societies: UNESCO's Commitment to Sustainable Development[R]. 2012.  
[8] Bank T W. Inclusive Green Growth: The Pathway to Sustainable Development[M]. Washington DC: The World Bank, 2012.  
[9] United Nations. World Urbanisation Prospects: The 2009 Revision[R]. 2010.  
[10] Kamal-Chaoui L, Robert A. Competitive Cities and Climate Change[Z]. 2009.  
[11] Elkin T, McLaren D, Hillman M. Reviving the City: Towards Sustainable Urban Development[M]. London: Friends of the Earth with Policy Studies Institute, 1991.  
[12] Hollander J B, Pallagst K, Schwarz T, et al. Planning Shrinking Cities[J]. Working Paper, 2009(4): 1-37.

[13] Wiechmann T. Errors Expected: Aligning Urban Strategy with Demographic Uncertainty in Shrinking Cities[J]. International Planning Studies, 2008(4): 431-446.  
[14] 王慧芳, 周恺. 2003—2013年中国城市形态研究评述[J]. 地理科学进展, 2014(5): 689-701.  
[15] 刘合林. 收缩城市量化计算方法进展[J]. 现代城市研究, 2016(2): 17-22.  
[16] Jenks M, Burton E, Williams K. The Compact City: A Sustainable Urban Form?[D]. Oxford: Oxford Brookes University, 1996.  
[17] Williams K, Burton E, Jenks M. Achieving Sustainable Urban Form[M]. London: Routledge, 2000.  
[18] 周恺, 钱芳芳. 收缩城市: 逆增长情景下的城市发展路径研究进展[J]. 现代城市研究, 2015(9): 2-13.  
[19] 李鹤, 张平宇. 矿业城市经济脆弱性演变过程及应对时机选择研究——以东北三省为例[J]. 经济地理, 2014(1): 82-88.  
[20] He L, Pingyu Z, Yeqing C. Economic Vulnerability of Mining City: A Case Study of Fuxin City, Liaoning Province, China[J]. Chinese Geographical Science, 2009(3): 211-218.  
[21] 走有中国特色的资源型城市转型道路: 阜新转型的经验与启示[J]. 人民论坛, 2009(7): 48-49.  
[22] 王琼. 探索中国特色的资源型城市经济转型之路——以辽宁省阜新市的转型实践为例[J]. 科技导报, 2004(10): 7-9.

[收稿日期] 2016-08-25;  
[修回日期] 2016-10-10

# 武汉城市圈城市收缩现象研究

□ 刘玉博, 张学良

**【摘要】**以人口流失为核心特征的城市收缩现象在我国普遍存在。文章利用我国第五次和第六次人口普查数据,分析武汉城市圈城市人口分布空间格局变化,识别城市收缩现状,并以黄冈市为例,分析其城市收缩的背景、现状,提出规划应对。文章认为,武汉城市圈应制定区域的、整体的规划以促进圈内各城市功能互补、协调发展,并出台“收缩型的规划”以遏制与人口流失相悖的土地蔓延状态,同时收缩城市未来发展规划的重点应由促进人口规模扩张向提高人口质量的方向转变。

**【关键词】**武汉城市圈;城市收缩;人口流失;人口空间结构

**【文章编号】**1006-0022(2017)01-0018-08 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

**【引文格式】**刘玉博,张学良.武汉城市圈城市收缩现象研究[J].规划师,2017(1):18-25.

## A Study On The Shrinkage Of Wuhan Metropolitan Area/Liu Yubo, Zhang Xueliang

**【Abstract】**Cities shrink with population outflow are common in China. With data from the 5th and 6th population census, the paper analyzes the population spatial change of Wuhan metropolitan area, studies the backdrop, status quo of Huanggang city shrinkage, and proposes planning strategies. The paper argues that Wuhan metropolitan area shall make overall regional planning to promote complementary and coordinate development, and compile shrinkage planning to prevent the construction land sprawl that is contrary to population outflow. The planning emphasis shall be the improvement of population quality.

**【Key words】**Wuhan metropolitan area, Urban shrinkage, Population outflow, Population spatial distribution

## 0 引言

2004年中央经济工作会议提出“中部崛起”战略,催生中部地区六大城市群,其中武汉城市圈在长江经济带和湖北省具有龙头领跑作用。根据《武汉城市圈区域发展规划(2013—2020年)》,武汉城市圈<sup>①</sup>包括6个地级市(武汉市、黄石市、鄂州市、孝感市、黄冈市和咸宁市)和3个省直管县级市(仙桃市、潜江市和天门市),其人口规模、经济总量、财政收支和对外开放度等主要发展指标在湖北省均占较大比重(表1),可见武汉城市圈在湖北省经济社会发展中具有非常重要的地位。

然而,根据本文研究,武汉城市圈在2000年的第五次人口普查和2010年的第六次人口普查年间,

以劳动力为核心的经济要素普遍流失,城市未来发展潜力或许面临动力不足的危机。相关文献研究表明,人口等要素的净流出预示城市的可持续发展受到威胁,如就业率下降<sup>[1]</sup>、人力资本存量降低<sup>[2]</sup>、劳动力优势丧失<sup>[3]</sup>,以及与“空心村”现象相关的土地资源浪费和生态环境破坏等<sup>[4]</sup>。因此,未来武汉城市圈的健康发展必须重视以人口流失为核心特征的城市收缩现象。

城市收缩现象一直受到西方学者的高度关注。自“城市收缩”概念于1988年被首次提出后<sup>[5]</sup>,以英国<sup>[6]</sup>、德国<sup>[7]</sup>、美国<sup>[8]</sup>和日本<sup>[9]</sup>等国家为案例的城市收缩研究大量涌现。相对而言,国内相关研究才刚刚起步。例如,黄鹤较早地介绍了美国“精明收缩”的实践和经验<sup>[10]</sup>;魏后凯发现2000~2011年我国

**【基金项目】**国家社科基金重大项目(14ZDB138)、国家自然科学基金项目(71473160)、上海财经大学研究生创新计划项目科研创新基金(CXJJ-2015-341)、上海财经大学创新团队支持计划阶段性成果

**【作者简介】**刘玉博,上海财经大学国际工商管理学院博士研究生。

张学良,通讯作者,上海财经大学城市与区域科学学院教授、博士生导师。

城镇人口小于 20 万的小城市的人口负增长达到 21.81%<sup>[11]</sup>；龙瀛等人较为精确地识别了我国 654 个县级及以上城市的收缩现状<sup>[12]</sup>；李郁和吴康等人则分别以珠三角、京津冀和长三角为例，分析了我国重要区域的收缩程度<sup>[13-14]</sup>；张学良等人在地级市/市辖区、县市(区)/街道两个层面上识别了我国城市收缩现象，发现我国东北和长江经济带地区的收缩程度最为严重<sup>[15]</sup>。

综合来看，目前还尚未发现专门研究长江经济带特别是武汉城市圈城市收缩现象的文献，对武汉城市圈人口流动或分布的相关研究多集中在圈内人口空间分布格局<sup>[16-17]</sup>、人口与资源环境等多要素耦合发展<sup>[18-21]</sup>、武汉市人口土地空间结构<sup>[22-26]</sup>以及武汉市作为核心城市的辐射能力<sup>[27]</sup>等方面。本文沿用张学良等人<sup>[15]</sup>的研究方法，对武汉城市圈城市收缩现象进行探索研究，利用我国第五次和第六次人口普查数据，分别从地级市/市辖区、县市(区)/街道两个空间维度出发，识别武汉城市圈的收缩城市，并以黄冈市为例，对圈内收缩城市的发展现状进行评价，并在此基础上提出武汉城市圈应对城市收缩的规划思路。

## 1 武汉城市圈城市收缩的界定和识别

### 1.1 收缩城市的概念

1988 年德国学者 H $\ddot{a}$ ußermann 和 Siebel 首先提出“城市收缩”一词，用来描述城市发展过程中长期存在的人口大量流失现象<sup>[5]</sup>。其后 Oswalt 和 Rieniets 等多位学者对世界范围内收缩样本城市进行了系统研究<sup>[6, 9, 28]</sup>，虽然他们对“收缩城市”的定义有所差异，但是均以人口流失作为识别和衡量收缩城市的核心指标。基于已有研究，结合我国实际，本文将我国的收缩城市定义

表 1 2014 年武汉城市圈主要发展指标统计数据

	年末人口	GDP	建成区面积	财政收入	财政支出	实际利用外资额	客运总量
武汉城市圈	3 189.4 万人	17 247.16 亿元	895 km <sup>2</sup>	1 571.46 亿元	2 359.70 亿元	758 642 万美元	55 662 万人
湖北省	6 162.3 万人	27 379.22 亿元	1 481 km <sup>2</sup>	2 566.90 亿元	4 934.15 亿元	899 444 万美元	103 671 万人
武汉城市圈比重	51.76%	62.99%	60.43%	61.22%	47.82%	84.35%	53.69%

资料来源：武汉市等 6 个地级市的数据来源于《中国城市统计年鉴(2015)》<sup>②</sup>；仙桃市等 3 个省直管县除客运量和建成区面积缺失外，其余数据分别来源于《仙桃统计年鉴(2014)》、《潜江统计年鉴(2014)》和《天门统计年鉴(2014)》；湖北省建成区面积和实际利用外资额为《中国城市统计年鉴(2015)》中的湖北省加总数据，其余数据来源于《湖北统计年鉴(2015)》。

表 2 武汉城市圈人口规模及占比

	2000 年		2010 年	
	总人口	城镇人口	总人口	城镇人口
武汉城市圈	30 695 969 人	14 148 524 人	30 242 843 人	16 542 897 人
占湖北省比重	51.58%	58.73%	52.84%	58.16%
增长率	—	—	-1.48%	16.92%

资料来源：第五次和第六次人口普查数据。

为在快速城镇化过程中，常住人口出现持续流失的城市。常住人口构成了地区生产和消费主体，可以较为客观地反映地区的要素集聚能力，而要素集聚能力的高低从某种程度上成为了决定城市是否收缩的关键。

基于我国目前的行政区划，本文从两种维度定义我国的城市收缩：①广义的城市收缩，即在地级及以上城市(盟、自治州、地区)层面，全市范围内常住人口的持续下降；在县市(区)层面，全县市(区)范围内常住人口的持续下降。②狭义的城市收缩，即在地级及以上城市(盟、自治州、地区)层面，市辖区范围内常住人口的持续下降；在县市(区)层面，城关镇/街道范围内常住人口的持续下降。相应的，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我国的人口空间分布和流失状况；狭义的城市收缩结合我国区划系统的特殊性，可以弥补我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。

### 1.2 数据来源及说明

本文利用第五次和第六次人口普查数据，识别武汉城市圈的城市收缩状态。结合收缩城市的定义和已有数据，本文将武汉城市圈的收缩城市具体界定为：2000 ~ 2010 年两次人口普查年间人口增长率为负的地区。人口普查数据显示，2010 年武汉城市圈整体上包含 9 市(6 个地级市, 3 个省直辖县级市), 48 个县市(区)。与 2000 年相比，武汉城市圈城镇人口规模上升 16.92%，而总人口规模下降 1.48% (表 2)，说明武汉城市圈仍处于快速城镇化过程中，但武汉城市圈作为中部崛起的首位城市圈和重要战略支点，总人口规模的下降意味着其对外来人口的集聚能力减弱，这需要引起重视。

此外，为避免对城市收缩的识别出现误差，本文核查了 2000 ~ 2010 年武汉城市圈内各城市行政区划的变动情况。其中，2001 年黄石市石灰窑区更名为西塞山区<sup>③</sup>；2009 年武汉市武昌区、青山区和洪山区出现内部区划调整<sup>④</sup>。这两市的区划变动将微弱地影响对武

表 3 武汉城市圈 9 市城市收缩概况

城市	2000 年人口规模 / 万人		2010 年人口规模 / 万人		人口增长率 / %		收缩县市 (区) / 个	非收缩县市 (区) / 个
	全市	市辖区 / 街道	全市	市辖区 / 街道	全市	市辖区 / 街道		
武汉市	831	831	979	979	17.72	17.72	2	11
黄石市	248	65	243	69	-1.94	5.85	3	3
鄂州市	102	102	105	105	2.48	2.48	2	1
孝感市	499	88	481	91	-3.57	2.85	5	2
黄冈市	711	37	616	37	-13.32	-1.82	10	0
咸宁市	270	57	246	51	-8.82	-9.70	6	0
仙桃市	147	31	118	32	-20.28	4.73	1	—
潜江市	99	23	95	23	-4.65	-1.66	1	—
天门市	161	23	142	23	-12.07	2.76	1	—
合计	3068	1257	3025	1410	-1.48	12.05	31	17

资料来源：根据第五次和第六次人口普查数据计算。

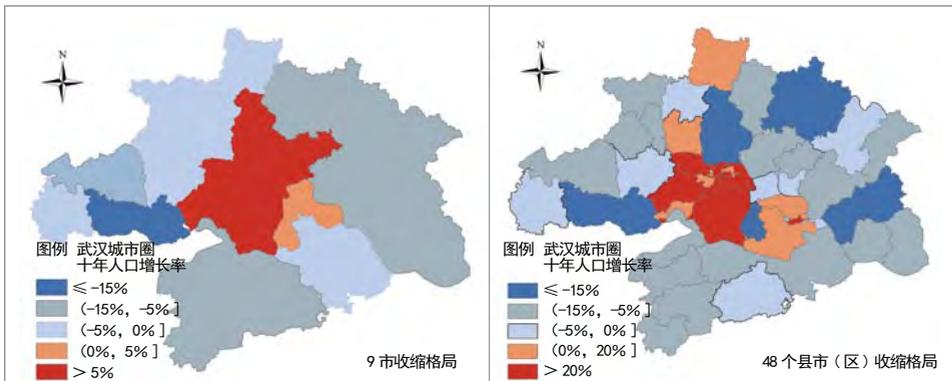


图 1 武汉城市圈十年人口增长率分布情况

汉市江南三区收缩形态的判断。鉴于村(社区)空间尺度数据的缺失,为保证样本的完整性,本文依然以武汉市江南三区原人口规模等数据识别城市收缩现状。

### 1.3 武汉城市圈城市收缩识别

本文计算了两次人口普查年间武汉城市圈 9 市全市和市辖区/街道范围的人口增长率,识别了武汉城市圈中广义和狭义的城市收缩,并分别统计了各行政单元收缩县市(区)和非收缩县市(区)的个数(表 3)。可以看出,在 9 市中,仅武汉市和鄂州市的人口增长率为正,其余 7 市均出现城市收缩现象。其中,仙桃市收缩最严重,人口增长率为 -20.28%。从狭义的城市收缩角度看,黄冈市、咸宁市和潜江市市辖区或街道范围的人口规模均出现不同程度的下

降。作为城市发展的核心区域,市辖区或街道范围人口的减少意味着城市的要素聚集能力较弱,未来发展出现衰退的可能性较大。此外,在 48 个县市(区)中,有 31 个出现不同程度的人口流失,占比达 64.58%,其中黄冈市和咸宁市两个地级市的县市(区)全部收缩,在一定程度上说明两个地级市内部并不存在明显的增长极,这值得进行深入探讨。

## 2 武汉城市圈收缩城市的空间分布与土地利用

### 2.1 武汉城市圈 9 市收缩空间格局

将武汉城市圈收缩数据与地理信息进行匹配后,可绘制图 1。可以看出,武汉城市圈核心区域仍在不断集聚人口,表现为单中心极化经济发展模

式。具体来讲,两次人口普查年间武汉城市圈增长最快的地区主要集中在武汉市市辖区(新洲区和黄陂区除外)以及黄石市的下陆区和黄石港区,人口增长最快的前十位县市(区)平均增速为 27.60%。同时,武汉城市圈非核心区域的人口出现大规模下降,主要集中在黄冈市和咸宁市,人口规模下降最快的前十位县市(区)平均下降幅度为 15.64%。

城市的发展寓于区域之中,到区域中心城市的距离影响着城市自身的经济社会发展<sup>[29-31]</sup>。武汉城市圈 9 市和 48 个县市(区)的人口空间分布即是以上观点的现实表现。

### 2.2 武汉城市圈的土地利用

在人口极化的过程中,武汉城市圈是否能够合理调整城市发展格局,应对人口减少的趋势?本文以土地蔓延作为地方政府进行地方投资和发展动向的考察指标,探讨武汉城市圈人口减少和土地利用之间的关系。本文借鉴 2011 年 Fallah 等人<sup>[32]</sup>提出的方案,构建如下蔓延指数:

$$S = \sqrt{SP \times SA} \quad \text{公式 (1)}$$

其中,  $SP = 0.5(LP\% - HP\%) + 0.5$ ,  $SA = 0.5(LA\% - HA\%) + 0.5$ 。

SP 代表反映人口密度的城市蔓延度,LP% 为市区内人口密度低于全国平均值的栅格常住人口占市区总人口的比重,HP% 为一个城市内高于全国平均人口密度的栅格人口比重。SA 采用城市内部灯光亮度低于(或高于)全国平均水平的栅格面积占比来反映城市低(或高)密度空间比重<sup>⑤</sup>,即在 SA 中采用低(或高)密度区域面积占整个城市面积的比重来计算 LA% 和 HA%。S 指数的取值在 0 和 1 之间,取值越接近 1,表示城市蔓延度越高。

考虑到人口密度在城市内部空间的差异性,本文将城市内部经济活动密

度的变化也纳入到城市蔓延指数的构建中。同时,在具体计算过程中,LP/HP和LA/HA均为相对于全国平均水平的指标,剔除了全国平均水平波动造成指数波动的影响,更具合理性。

表4汇总了武汉城市圈6大地级市的蔓延指数和蔓延增长率,并将它们与湖北省均值和全国均值进行对比。不难发现,除孝感市在2001~2010年的蔓延程度有轻微下降外,其余5市的蔓延程度均有所提高。对比表3,城市收缩较为严重的黄冈市和咸宁市在2001年、2010年和2013年的蔓延指数均处于较高水平;2001~2010年,人口负增长(-1.94%)的黄石市的蔓延增长率最高,为46.73%,2001~2013年其蔓延增长率高达63.64%。相较之下,武汉市的蔓延程度和蔓延增长率处于较低水平,这或许与武汉市可供开发的土地面积较小有关,在人口不断增加的过程中提高了土地利用效率。此外,从蔓延均值看,与湖北省和全国相比,武汉城市圈整体蔓延增长率的均值更高。以上数据从一定程度上说明武汉城市圈并没有积极响应城市收缩的事实,在总人口规模下降的过程中,其土地利用面积仍然在增加,总体上降低了土地利用效率。

### 3 武汉城市圈城市收缩的背景、现状和应对:以黄冈市为例

不同的城市,城市收缩的原因以及应对城市收缩的重点不同。本文以黄冈市为例,讨论黄冈市城市收缩的背景、发展现状以及相关的城市规划。

#### 3.1 黄冈市城市收缩的背景

由表3可知,在两次人口普查年间黄冈市市辖区出现持续的人口流失,且内部10个县市(区)全部呈现收缩状态,人口总体减少13.32%。作为农业大市,黄冈市的收缩与广大乡村地区类似,是

我国工业化发展的遗留问题,同时也有其自身特点。

根据对国内外相关研究文献的梳理发现,劳动力流动一般被认为是工资水平、舒适度与流动成本三者权衡的结果<sup>[33]</sup>,城市收缩往往与产业转型和资源枯竭<sup>[34]</sup>、公共服务水平<sup>[35]</sup>、经济或政治体制转轨<sup>[36]</sup>等因素相关。笔者认为,黄冈市的收缩源于全球化背景下我国产业结构升级的大环境,是我国工业化、城镇化过程交互作用的结果。同时,黄冈市的收缩趋势亦与武汉城市圈正处于不断极化的发展阶段相关。

首先,较高比重的第一产业导致黄冈市的人均收入水平较低,是黄冈市劳动力大量外迁的推力。一般来说,劳动力总是流向生产率和工资收入水平较高的地区<sup>[37]</sup>。由于生产技术和方式的差异,农村工资水平较低成为黄冈市劳动力大量外迁的直接原因。根据《湖北统计年鉴(2015)》数据,2014年黄冈市农村常住居民人均可支配收入为9388元,仅高于恩施州、神农架林区和十堰市,低于湖北省10849元的平均水平。理论上,随着我国经济发展和人均收入水平的提高,劳动力将从农业部门向非农业部门转移;同时,随着我国工业化程度和技术水平的提升,资本对劳动的替代作用增强<sup>[38]</sup>,也促使黄冈市的农业劳动力对外转移。

其次,工业衰落导致黄冈市在快

速城镇化和工业化过程中人口吸引力不足。利用2000~2007年工业企业数据库的统计信息,2000年黄冈市规模以上工业企业数占武汉城市圈企业总数比重较高,为20.23%,且根据LP方法<sup>⑦</sup><sup>[39]</sup>计算出的企业全要素生产率平均水平为6.40,高于武汉城市圈6大地级市6.15的平均水平;但至2007年,黄冈市规模以上企业数占武汉城市圈企业总数比重下降为16.52%,企业全要素生产率平均水平虽有上升,为6.52,但已低于武汉城市圈6大地级市6.84的平均水平。

最后,武汉城市圈不断极化的发展趋势是黄冈市人口大量转移的拉力。武汉城市圈的城镇人口不断增加,而总人口规模不断下降,说明武汉城市圈处于快速城镇化过程中,农村人口不断向城市集中。此外,在除鄂州市的其他7市人口减少的情况下,武汉市人口增加率为17.72%,反映出武汉市明显的单极化集聚发展趋势。集聚经济导致人口等要素由农村向城市集中,同时由周边城市向区域中心城市集中,形成中心城市对周边中小城市的“虹吸效应”<sup>[40-41]</sup>。推力和拉力的共同作用,形成了黄冈市人口等要素不断流出的现实背景。

#### 3.2 黄冈市经济社会发展现状

城市的基本特征是人口与经济在空间的集中<sup>[42]</sup>,因此城市人口的减少往往

表4 武汉城市圈蔓延指数和蔓延增长率<sup>⑥</sup>

城市	蔓延指数			蔓延增长率	
	2001年	2010年	2013年	2001~2010年	2001~2013年
武汉市	0.248 2	0.297 1	0.287 0	0.196 8	0.156 2
黄石市	0.254 0	0.372 7	0.415 6	0.467 3	0.636 4
鄂州市	0.318 7	0.446 2	0.471 9	0.400 3	0.480 8
黄冈市	0.364 0	0.408 3	0.460 3	0.121 6	0.264 7
咸宁市	0.398 8	0.411 7	0.467 4	0.032 4	0.172 2
孝感市	0.399 1	0.394 0	0.439 3	-0.012 8	0.100 8
武汉城市圈均值	0.330 5	0.388 3	0.423 6	0.200 9	0.301 9
湖北省均值	0.340 0	0.394 9	0.435 4	0.175 9	0.296 7
全国各地级市均值	0.409 0	0.445 6	0.452 9	0.101 0	0.123 0

表 5 黄冈市人口规模和人口密度指标与武汉城市圈、湖北省、全国对比

	人口变动率 / %	人口 / (人 / 市)		各行业总计人口 / (人 / 市)		人口密度 / (人 / 平方公里)	
		2000 年	2010 年	2000 年	2010 年	2000 年	2010 年
黄冈市	-13.32	7 109 047	6 162 069	316 848.0	323 658.0	417.00	425.280
武汉城市圈均值	-1.24	4 435 952	4 450 428	197 139.0	215 395.0	560.83	591.520
湖北省均值	-3.35	4 297 932	4 194 252	204 552.0	218 852.0	412.33	430.320
全国均值	7.14	4 024 794	4 346 436	219 693.2	233 299.7	426.76	428.336

资料来源：人口密度数据来源于《中国城市统计年鉴(2001)》和《中国城市统计年鉴(2011)》，其余数据来源于第五次和第六次人口普查数据。

表 6 黄冈市社会指标与武汉城市圈、湖北省、全国对比

	城市化率 / %		大专及以上学历程度人口比重 / %		15 ~ 59 岁人口比重 / %		60 岁及以上人口比重 / %	
	2000 年	2010 年	2000 年	2010 年	2000 年	2010 年	2000 年	2010 年
黄冈市	24.07	34.80	1.93	5.64	64.90	68.85	10.09	17.42
武汉城市圈均值	46.24	52.55	4.43	10.01	66.55	71.77	9.61	15.00
湖北省均值	41.79	48.98	3.79	8.65	67.48	72.18	10.22	15.71
全国均值	38.37	49.97	3.52	8.63	66.80	70.11	11.56	15.59

资料来源：第五次和第六次人口普查数据。

表 7 黄冈市经济、财政和投资指标与武汉城市圈、湖北省、全国对比

	人均 GDP / (元 / 人)		单位面积 GDP / (万元 / 平方公里)		预算内财政支出占 GDP 比重 / %		人均固定资产投资 / (元 / 人)	
	2000 年	2010 年	2000 年	2010 年	2000 年	2010 年	2000 年	2010 年
黄冈市	4 505.94	13 993.68	183.61	493.96	1.15	21.23	515.62	11 945.06
武汉城市圈均值	7 693.60	29 122.64	513.11	2 076.29	3.66	15.39	2 121.77	21 310.02
湖北省均值	7 155.24	26 796.65	340.12	1 323.51	3.23	15.42	1 863.77	18 186.14
全国均值	8 262.01	32 867.77	4 868.95	1 896.62	4.05	17.33	1 940.73	21 784.31

资料来源：《中国城市统计年鉴(2001)》和《中国城市统计年鉴(2011)》。

表 8 “十一五”和“十二五”时期黄冈市主要增长目标

项目	“十一五”时期主要增长目标	“十二五”时期主要增长目标
GDP 总量	年均增长 10%	年均增长 13%
人均 GDP	比 2000 年翻一番	在“十一五”末期基础上翻番
地方一般预算内收入	年均增长 12%	在“十一五”末期基础上翻番
社会消费品零售总额	年均增长 12%	年均增长 15%及以上
全社会固定资产投资	年均增长 15%	年均增长 18%
外贸出口	年均增长 15%	年均增长 25%
		年均增长 15%及以上

资料来源：《黄冈市经济和社会发展规划第十一个五年规划纲要》和《黄冈市经济和社会发展规划第十二个五年规划纲要》。

意味着经济发展活力的下降。本文将两次人口普查数据与经济发展数据进行匹配<sup>⑧</sup>，对比两次人口普查年间黄冈市经济、社会、财政和公共服务等指标的表

现，并将其与武汉城市圈均值和湖北省均值进行比较<sup>⑨</sup>。

表 5 ~ 表 7 分别统计了黄冈市两次人口普查年间人口、经济和社会等发展

指标。与武汉城市圈、湖北省和全国均值对比，总体上黄冈市的城市收缩呈现以下特点：

(1) 人口规模较大、人口密度较低。黄冈市面积为武汉城市圈的 1/3，人口绝对规模较大，为武汉城市圈的 1/5。但是其城市收缩较严重，人口规模总体下降 13.32%，造成城市人口密度较低，2010 年人口密度仅为武汉城市圈的 71.91%。较低的人口密度意味着较低的经济活动强度，总体上不利于经济效率的提高。

(2) 高质量劳动力比重偏低、城镇化水平低下。本文从技能水平和年龄结构两个方面考察黄冈市的劳动力质量。借鉴 Diamond<sup>[43]</sup> 的做法，以大专及以上学历人口代表高技能劳动力，由表 6 可知，黄冈市高技能劳动力的比重仅为武汉城市圈的 56.34%。同时，以 15 ~ 59 岁人口代表劳动年龄人口，发现黄冈市劳动年龄人口比重低于武汉城市圈 2.92 个百分点；而 60 岁以上老龄人口比重高出武汉城市圈 2.42 个百分点。另外，城镇化率代表了农村人口向城镇地区集中的程度，从以上统计数据看，黄冈市城镇化率仅为 34.80%，低于武汉城市圈约 18 个百分点。与湖北省或全国比较，黄冈市以上指标皆有较差的表现。

(3) 经济效率水平和人均固定资产投资水平较低、财政支出偏高。黄冈市经济效率较低，2010 年代表劳均生产率的人均 GDP 仅为武汉城市圈的 48.05%，为湖北省均值的 52.22%，全国均值的 42.58%；代表地均生产率的单位面积 GDP 仅为武汉城市圈的 23.79%。从人均固定资产投资看，黄冈市这一指标较低，仅为武汉城市圈的 56.05%，且低于湖北省均值和全国均值。与此相反，黄冈市 2010 年财政支出占 GDP 比重较高，为 21.23%，高出武汉城市圈约 6 个百分点。

以上数据一方面解释了黄冈市发生城市收缩的直接原因,即较低的收入水平推动劳动力大量外迁;另一方面,高质量劳动力比重较低以及生产效率的持续下降,意味着黄冈市未来将面临较为严峻的发展形势。

### 3.3 城市收缩背景下增长型的城市规划

在快速人口流失这一客观背景下,黄冈市是否能够合理地规划城市发展布局,以应对城市收缩?笔者发现,总体上黄冈市或许并没有制定合理的应对城市收缩的发展规划。这主要体现在黄冈市土地利用面积不断扩张与人口规模迅速下降形成的鲜明对比上。根据《中国国土资源统计年鉴》(2006—2012年),2005年黄冈市土地出让面积为225.26 hm<sup>2</sup>;至2011年,土地出让面积达880.31 hm<sup>2</sup>,增长了290.80%,与城市收缩的现实形成强烈对比。这与杨东峰等人<sup>[44]</sup>利用航空影像资料发现空间扩张与人口流失并存的结论相同。如表4所示,根据夜间灯光数据和人口密度数据计算出2013年黄冈市土地蔓延指数为0.46,高于武汉城市圈均值,也高于湖北省均值和全国均值。另外,根据《黄冈市经济和社会发展规划第十一个五年规划纲要》和《黄冈市经济和社会发展规划第十二个五年规划纲要》,并没有发现与人口减少趋势相关的规划制定方案。相反的,按照规划目标,经济总量、投资总量和出口总量等需要持续增长(表8)。黄冈市政府在人口流失的背景下,近十年来依然制定和实施了经济增长率为10%以上的方针政策,将来的规划可能需要进行转型。

## 4 结论与政策建议

### 4.1 主要结论

本文以武汉城市圈为例,基于两

次人口普查数据,识别并分析了武汉城市圈9市和48个县市(区)的收缩现状。结果发现,除构成武汉城市圈核心区的武汉市和鄂州市外,其余7市均有不同程度的收缩,其中仙桃市的收缩率达-20.28%,其次为黄冈市,收缩率为-13.32%,呈现显著的单极化集聚发展趋势。为考察人口收缩背景下武汉城市圈的城市发展格局,本文利用人口密度和夜间灯光数据构建土地蔓延指数,发现虽然武汉城市圈人口规模整体下降,但是土地蔓延增长率较湖北省和全国平均水平高,可能出现了土地利用下降的问题。

为分析城市收缩的原因,并形成应对城市收缩的针对性措施,本文以黄冈市为例,分析其城市收缩的背景、目前的城市发展状态及相关城市发展规划。基于已有研究和我国发展特征,本文指出,黄冈市城市收缩是我国快速工业化、城镇化的产物,并与单极倾向的武汉城市圈发展进程相关。黄冈市人口规模的持续下降意味着经济社会发展活力下降,在2000年至2010年间,黄冈市人口密度、经济效率、社会投资、教育水平和人口结构等方面的发展不尽如人意,然而近十年来黄冈市依然制定了经济扩张的发展规划,或许未来黄冈市的发展应向“适应人口减少”的方向转型。

### 4.2 政策建议

按照《武汉城市圈区域发展规划(2013—2020年)》,武汉城市圈将建设成为“全国两型社会建设示范区、全国自主创新先行区、全国重要的先进制造业和高技术产业基地、全国重要的综合交通运输枢纽、中部地区现代服务业中心和促进中部地区崛起的重要增长极”。武汉城市圈人口总量的持续下降值得关注:虽然武汉市人口总量增加,但是圈内其他城市普遍出现的城市收缩

现象令人担忧,不利于圈内健康的城市体系的建立。在上述研究结论的基础上,本文提出以下三点应对城市收缩的政策建议。

(1) 强调“区域性规划”,制定具有区域协同效应的战略规划体系。

笔者认为收缩城市应以区域的、发展的眼光看待收缩和适应收缩,制定与武汉城市圈总体规划具有协同效应的战略规划体系,实现各类规划在跨区域层面的“多规合一”。从收缩形态看,除自身的地理资源禀赋外,武汉市作为区域中心城市,对周边区域产生的“虹吸效应”或许是武汉城市圈7市发生收缩的重要原因之一。集聚经济使区域中心城市产生生产率优势<sup>[45]</sup>,继而形成空间增长极,区域外围城市的人口规模虽然下降,但是却提高了人口等要素在核心区域的聚集程度,总体上提升了区域效率。因此,武汉城市圈的收缩应更加关注区域的、整体的利益,以适应收缩。

以黄冈市为例,未来黄冈市的发展应注重与武汉市形成区域协同,利用武汉市的便利条件并结合自身优势,考虑重点推进文化和旅游产业的发展。基于产业定位,黄冈市战略规划应着重强调与武汉城市圈在基础设施建设、公共服务和社会保障、环境治理等方面的衔接,服务于与武汉市相配套的产业带或产业集聚区。此外,在制度建设上,黄冈市应积极推动与武汉城市圈跨区域合作方案的制定,弱化行政壁垒,致力于形成多层次、多形式的行政协调机制。

(2) 适应“收缩型规划”,控制与人口流失不相称的空间扩张趋势。

过去三十多年我国经济势能和制度红利的释放,形成了以增长为主题的“扩张型规划”。然而在人口大量流失的背景下,政府依然不加节制地提高财政支出等以刺激增长,可能导致人口老

龄化、社会不平等和高失业率等其他问题。表4显示,武汉城市圈内大部分城市仍在延续扩张型发展路径,在城市收缩的背景下,出现土地蔓延与人口收缩的悖论。根据国际城市管理经验,城市收缩虽然可能意味着迟缓的经济增长,但是同时包含着“空间置换”和“人与社会和谐发展”的机遇<sup>[46]</sup>,这为应对城市收缩提供了新的思路,也是城市体系优化和结构更新换代的机遇。

未来城市发展规划的重点应由规模扩张转向质量提升,应借鉴“精明收缩”的理念——“更少的人、更少的建筑、更少的土地利用”<sup>[47]</sup>,关注城市持续的潜在发展动力,制定更合理的适应城市人口规模的空间策略。以黄冈市为例,未来城市发展规划的重点与其放在存量人口的增长和持续扩张的土地利用上,不如通过提供更为宜居的环境、塑造更为精致的城市旅游文化,如增设公共绿地、都市农业区等,吸引流量人口的增加,提升城市活力。

(3) 突出“重点改善规划”,着重解决收缩城市人力资本流失的问题。

人口流失或许并不必然意味着城市衰败,然而人力资本质量的下降将对城市未来的健康发展造成巨大的威胁。以黄冈市为例,黄冈市高技能劳动力占比仅为武汉城市圈整体水平的56.34%;劳动参与率较高的15~59岁人口占比低于武汉城市圈整体水平2.92个百分点。高技能劳动力及劳动年龄人口的流失将降低黄冈市的经济效率,并将增加社会管理成本,故必须予以重视。

因此,与其试图逆转城市收缩趋势,不如将未来城市发展规划的重点放在如何抑制高质量人才的流失,以及人口结构的优化问题上。具体可以从以下三个方面努力:①减少人口自由流动障碍,因势利导,形成合理的人口分布结构和人口在重点区域的有序集聚;②适当提高对高技能劳动力的工资福利补贴,并

建设完善的民生保障体系以应对老龄化趋势;③在区域协同的基础上,壮大当地特色产业,并重视培养适应当地特色产业发展的专职人才。■

(感谢东南大学经济管理学院刘修岩副教授在本文城市蔓延指数构建过程中给予的帮助。)

#### [注 释]

- ① 此处沿用《武汉城市圈总体规划纲要(2007—2020)》和《武汉城市圈区域发展规划(2013—2020年)》中对“武汉城市圈”的称谓和划分方法,文中并不再额外区分武汉城市圈与城市群或都市区/圈的异同。
- ② 《中国城市统计年鉴(2015)》仅统计了湖北省地级市指标,省级数据为地级市数据的加总。
- ③ 《民政部关于湖北省黄石市石灰窑区更名为西塞山区的批复》(民发[2001]301号2001年10月12日),文章在数据处理过程中已对名称做出调整。
- ④ 以洪山区为例,共涉及39个村(社区)的调整。洪山区共划出28个村(社区)至武昌区和青山区,其中城南等3个社区和向阳等21个村全部划出,南湖等4个社区部分划出;划入11个社区,其中自建村等8个社区全部划入,岳家嘴等4个社区部分划入。调整后,洪山区的土地面积减少约28.8 km<sup>2</sup>,人口减少约0.28万。
- ⑤ 美国国家宇航局网站报告了地球上每个30s×30s的栅格单元中取值范围为0~63的灯光强度(下载网址: <http://ngdc.noaa.gov/eog/dmsp/downloadV4composites.html>)。本文将城市灯光亮度的临界值设定为6,即只有亮度大于6的栅格才会被看作城市区域加以提取。
- ⑥ 鉴于数据可获得性,文中的蔓延指数从2001年开始统计,且不包含仙桃市等3个省直管县的蔓延指数。
- ⑦ LP方法是利用企业的中间投入作为生产率冲击力量的代理变量,以计算企业TFP的一种方法,由Levinsohn和Petrin提出,目前应用较为广泛。
- ⑧ 匹配数据来源于《中国城市统计年鉴(2011)》。
- ⑨ 《中国城市统计年鉴(2011)》未统计仙桃市等3个省直管县的数据,因此表5~表7仅包含6个地级及以上城市的相关数据。

#### [参考文献]

- [1] Reckien D, Martinez-Fernandez C. Why Do Cities Shrink?[J]. *European Planning Studies*, 2011(8): 1375-1397.
- [2] Nelle A B. Tackling Human Capital Loss in Shrinking Cities: Urban Development and Secondary School Improvement in Eastern Germany [J]. *European Planning Studies*, 2016(24): 865-883.
- [3] 袁泉. 10多个省份人口流失数量超过200万 [EB/OL]. 人民日报, <http://xj.people.com.cn/n/2015/0710/c188531-25534454.html>, 2015-07-10.
- [4] 姜绍静, 罗洋. 空心村问题研究进展与成果综述 [J]. *中国人口·资源与环境*, 2014(6): 51-58.
- [5] Häußermann H, Siebel W. Die Schrumpfende Stadt und die Stadtsoziologie[M]//*Soziologische Stadtforschung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1988.
- [6] Oswalt P, Rienitz T. Atlas of Shrinking Cities[M]. Ostfildern-Ruit: Hatje Cantz, 2006.
- [7] Mykhnenko V, Turok I. East European Cities: Patterns of Growth and Decline, 1960-2005[J]. *International Planning Studies*, 2008(4): 311-342.
- [8] Beauregard R. Space of Shrinking: United States, 1950-2000[C]// Presented at the International RC21 Conference 2011 Session 25.1 Changing Urban Geographies of Growth and Decline, 2011.
- [9] Martinez-Fernandez C, Wu C T, Schatz L K, et al. The Shrinking Mining City: Urban Dynamics and Contested Territory[J]. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2012(2): 245-260.
- [10] 黄鹤. 精明收缩: 应对城市衰退的规划策略及其在美国的实践 [C]// 城市与区域规划研究, 2011.
- [11] 魏后凯. 中国城镇化进程中两极化倾向与规模格局重构 [J]. *中国工业经济*, 2014(3): 18-30.
- [12] 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.
- [13] 李郁, 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.
- [14] 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.
- [15] 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 [J]. 东南大学学报: 哲学社会科学版, 2016(4): 132-139, 148.
- [16] 梁辉, 岳彩娟. 流动人口空间体系及其与城镇体系的相关分析——以武汉城市圈为例 [J]. 南方人口, 2011(2): 39-47.
- [17] 李细归, 吴清, 廖天. 武汉城市圈人口分布与区域经济空间耦合研究 [J]. 统计与决策, 2015(12): 136-140.
- [18] 梁辉, 陈以春, 孟祥菁. 武汉城市圈人口社会空间的分异与影响因素分析 [J]. 中国人口·资源与环境, 2013(9): 128-136.
- [19] 刘承良, 段德忠, 余瑞林, 等. 武汉城市圈社会经济与资源环境系统耦合作用的时空结构 [J]. 中国人口·资源与环境, 2014(5): 145-152.
- [20] 张贞冰, 陈银蓉, 王婧. 武汉城市圈空间组织演化评价 [J]. 长江流域资源与环境, 2014(10): 1344-1350.
- [21] 周琰, 张安录. 武汉城市圈空间发展动态研究 [J]. 农业技术经济, 2015(10): 117-127.
- [22] 严梅福. 如何疏解特大城市人口膨胀压力——以武汉市为例 [J]. 湖北大学学报: 哲学社会科学版, 2011(5): 148-154.
- [23] 余瑞林, 刘承良, 熊剑平, 等. 武汉城市圈社会经济—资源—环境耦合的演化分析 [J]. 经济地理, 2012(5): 120-126.
- [24] 朱丽霞, 罗道, 罗静, 等. 武汉市人口扩散与就业扩散的时空关系研究 [J]. 经济地理, 2014(5): 69-75.
- [25] 单卓然, 黄亚平, 张街春. 中部典型特大城市人口密度空间分布格局——以武汉为例 [J]. 经济地理, 2015(9): 33-39.
- [26] 刘和涛, 田玲玲, 田野, 等. 武汉市城市蔓延的空间特征与管治 [J]. 经济地理, 2015(4): 47-53.
- [27] 方大春, 孙明月. 长江经济带核心城市影响力研究 [J]. 经济地理, 2015(1): 76-81.
- [28] Wiechmann T, Bontje M. Responding to Tough Times: Policy and Planning Strategies in Shrinking Cities [J]. European Planning Studies, 2015(1): 1-11.
- [29] Fujita M, Krugman P, Mori T. On the Evolution of Hierarchical Urban Systems 1 [J]. European Economic Review, 1999(2): 209-251.
- [30] 许政, 陈钊, 陆铭. 中国城市体系的“中心—外围模式” [J]. 世界经济, 2010(7): 144-160.
- [31] 朱虹, 徐琰超, 尹恒. 空吸抑或反哺: 北京和上海的经济辐射模式比较 [J]. 世界经济, 2012(3): 111-124.
- [32] Fallah B N, Partridge M D, Olfert M R. Urban Sprawl and Productivity: Evidence from US Metropolitan Areas [J]. Papers in Regional Science, 2011(3): 451-472.
- [33] Desmet K, Rossi-Hansberg E. Urban Accounting and Welfare [J]. American Economic Review, 2013(6): 2296-2327.
- [34] Martinez-Fernandez C, Audirac I, Fol S, et al. Shrinking Cities: Urban Challenges of Globalization [J]. International Journal of Urban and Regional Research, 2012(2): 213-225.
- [35] 夏怡然, 陆铭. 城市间的“孟母三迁”——公共服务影响劳动力流向的经验研究 [J]. 管理世界, 2015(10): 78-90.
- [36] Leetmaa K, Kriszan A, Nuga M, et al. Strategies to Cope with Shrinkage in the Lower End of the Urban Hierarchy in Estonia and Central Germany [J]. European Planning Studies, 2015(1): 147-165.
- [37] 樊士德, 沈坤荣. 中国劳动力流动的微观机制研究——基于传统与现代劳动力流动模型的建构 [J]. 中国人口科学, 2014(2): 17-31.
- [38] 詹浩勇. 我国产业结构变迁与就业的互动关系探讨 [J]. 现代经济探讨, 2010(3): 31-34.
- [39] Levinsohn J, Petrin A. Estimating Production Functions Using Inputs to Control for Unobservables [J]. The Review of Economic Studies, 2003(2): 317-341.
- [40] 刘和东. 国内市场规模与创新要素集聚的虹吸效应研究 [J]. 科学学与科学技术管理, 2013(7): 104-112.
- [41] 刘秉镰, 杨晨. 基础设施影响城市规模分布的作用机理及实证研究 [J]. 经济与管理研究, 2016(3): 20-28.
- [42] 巴顿. 城市经济学: 理论和政策 [M]. 上海社会科学院部门经济研究所城市经济研究室, 译. 北京: 商务印书馆, 1984.
- [43] Diamond R. The Determinants and Welfare Implications of US Workers' Diverging Location Choices by Skill: 1980-2000 [J]. American Economic Review, 2016(3): 479-524.
- [44] 杨东峰, 龙瀛, 杨文诗, 等. 人口流失与空间扩张: 中国快速城市化进程中的城市收缩悖论 [J]. 现代城市研究, 2015(9): 20-25.
- [45] 余壮雄, 杨扬. 大城市的生产率优势: 集聚与选择 [J]. 世界经济, 2014(10): 31-51.
- [46] Haase D, Haase A, Rink D. Conceptualizing the Nexus between Urban Shrinkage and Ecosystem Services [J]. Landscape and Urban Planning, 2014(132): 159-169.
- [47] Hollander J B, Németh J. The Bounds of Smart Decline: A Foundational Theory for Planning Shrinking Cities [J]. Housing Policy Debate, 2011(3): 349-367.

[收稿日期] 2016-08-25;

[修回日期] 2016-10-10

# 东北地区收缩城市的识别分析及规划应对

□ 高舒琦, 龙 瀛

**【摘要】** 尽管当前国际上收缩城市的研究对象主要集中在西方发达国家, 但已有不少报告指出发展中国家也具有相当数量的收缩城市。文章通过梳理收缩城市的研究理论, 结合国内城市规划同行对收缩城市的理解, 确定研究的对象与问题。在此基础上, 对东北地区的收缩城市进行识别与分析, 并选取收缩现象较显著的黑龙江省伊春作为个案研究, 结果发现: 东北地区的收缩城市既受区域性少子化、边缘性和制度变迁等问题影响, 又带有资源型城市的共性问题, 而个案城市的特性问题也在很大程度上导致了人口的收缩; 对比西方的资源型收缩城市, 伊春的人口收缩有着更为复杂的成因并出现了“退二进一”“逆城镇化”等特殊现象, 由此提出相应的规划对策与建议。

**【关键词】** 收缩城市; 资源型城市; 人口收缩; 逆城镇化

**【文章编号】** 1006-0022(2017)01-0026-07 **【中图分类号】** TU984 **【文献标识码】** A

**【引文格式】** 高舒琦, 龙瀛. 东北地区收缩城市的识别分析及规划应对 [J]. 规划师, 2017(1): 26-32.

Distinguishing And Planning Shrinking Cities In Northeast China/Gao Shuqi, Long Ying

**【Abstract】** Studies of shrinking cities are mainly in western countries; however, many reports have pointed out quite a number of shrinking cities in developing countries. The paper reviews relevant researches, distinguishes and analyzes shrinking cities in northeast China, and chooses Yichun city as a study case. The paper finds that regional decay, marginality, and institutional change all affect city shrinking, and some particular reasons of Yichun city also contribute to population shrinking. In contrast with shrinking resource-based cities in northwest China, Yichun's shrinkage has more complex reasons, and some unique phenomenon such as "suppress the second industry and develop the first industry" and "counter urbanization". Relevant planning measures are proposed.

**【Key words】** Shrinking cities, Resource-based city, Population shrinking, Counter-urbanization

## 1 研究背景与意义

迄今为止, 国际上重点报道的收缩城市主要集中在发达国家。然而, 从近年的研究看, 发展中国家的收缩城市现象也不容忽视。1990~2000年, 共有143个人口超过10万的发展中国家城市出现了人口收缩, 其中中国占了50个城市<sup>[1]</sup>; 2000~2014年, 亚太地区不少发展中国家的城市经历了较为显著的人口收缩, 如库尔纳(孟加拉国)、伊春(中国)、咸兴(朝鲜)和埃里温(亚美尼亚)等<sup>[2]</sup>。在对中国五普与六普街道(镇)级别的人口数据进行对比分析后, 有研究发现共有180个城市在此期间经历了人口的收缩<sup>[3]</sup>。

目前, 中国对收缩城市的研究方兴未艾, 研究的内容主要集中于以下几类: ①从分布、成因、类型与

应对措施上对国外较为知名的收缩城市进行介绍、分析与对比, 该类文献的数量占到了绝大多数, 如英国的利物浦与谢菲尔德<sup>[4]</sup>、美国的扬斯敦<sup>[5]</sup>和德国的莱比锡<sup>[6]</sup>。在此类文献中, 还有一些采用跨国比较的方法来探寻收缩城市在不同地域背景下的差异, 如德国马格德堡与美国克利夫兰的对比<sup>[7]</sup>, 德国、法国、日本和加拿大四国收缩城市的对比<sup>[8]</sup>。②对收缩城市的概念、成因、研究理论和研究方法等进行综述<sup>[9-10]</sup>。③探究收缩城市的研究方法, 对未来中国的收缩城市研究进行展望<sup>[11-12]</sup>。

本文聚焦中国的收缩城市, 首先归纳总结收缩城市的研究理论, 并通过调查国内城市规划同行对收缩城市的了解, 从而确定研究的对象与问题; 其次对东北地区的收缩城市进行识别与分析; 最后选取黑龙江

**【作者简介】** 高舒琦, 清华大学建筑学院博士研究生。

龙 瀛, 通讯作者, 博士, 清华大学建筑学院副研究员。

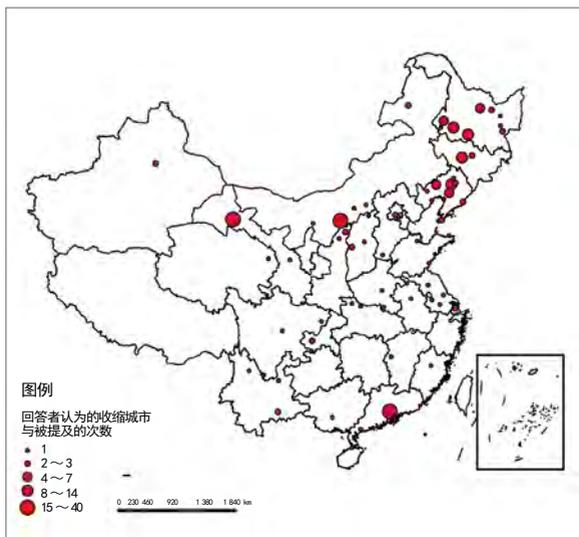


图1 中国收缩城市认知地图

表1 2000 ~ 2010 年出现人口收缩的东北地级城市

城市	2010年人口 自然增长率/‰	2000 ~ 2010 人口收缩率/%				类型	产业
		总人口		城镇人口			
		市域	市区	市域	市区		
鸡西	-0.15	-4.3	-5.3	-1.2	-10.0	成熟型	煤炭
伊春	-2.47	-8.1	-10.3	-14.4	-14.7	衰退型	林业
鹤岗	1.70	-3.7	-4.3	-4.0	-4.3	衰退型	煤炭
辽源	0.64	-7.2	—	-6.4	—	衰退型	煤炭
抚顺	-1.17	-5.4	—	-5.2	-3.0	衰退型	煤炭
白山	0.98	-1.2	—	-1.0	—	衰退型	林业
齐齐哈尔	2.28	-1.0	-0.2	—	—	—	—
鞍山	-0.74	—	-0.8	—	—	再生型	铁
朝阳	2.07	-4.7	—	—	—	—	—
铁岭	-0.12	-3.7	—	—	—	—	—
阜新	-0.87	-3.7	—	—	—	衰退型	煤炭
吉林	1.57	-1.7	—	—	—	成熟型	煤炭

省伊春为个例，具体分析其人口收缩的背景、成因和表象，并提出相应的规划应对策略。

## 2 研究理论、对象与问题

一直以来，学界对收缩城市在认识上的纷争主要集中于以下两个问题：一是如何准确地定义收缩城市；二是除人口减少外，收缩城市还有什么共性特征。

从最新的研究结论看，尽管对上述问题尚未取得统一的答案，但大趋势已逐渐明朗。首先，收缩城市应当经历较长时间且较大规模的人口收缩，其收缩主要指的是城市化地区的人口减少。其次，收缩城市的人口收缩一般以人口净流出为主，以人口的死亡率超过出生率为辅。而导致人口净流出的原因主要有两个：一是全球与地方的经济危机，如全球性的金融危机、产能过剩与地方性的资源枯竭及比较优势降低；二是政治、经济等社会制度的变迁，如后社会主义、后福特主义及逆城市化的兴起。最后，收缩城市往往是区域性危机在个体城市上的突出表现，绝大多数的收缩城市位于收缩的区域之中。

为了掌握目前国内研究者对收缩城市的认知情况，笔者通过“问卷星”在互联网平台上开展了“中国收缩城市研究基本态势调查”。截至本文撰稿时，

共获得 522 份有效答卷。从回答者的专业背景看，城乡规划学 (206 人)、地理学 (101 人) 和建筑学 (48 人) 占了主要的比重，职业上以高校学生 (191 人)、设计师 (101 人) 和高校教师 (79 人) 为主。在指出中国典型收缩城市这一问题中，反馈意见共提到 71 个城市，笔者据此绘制了中国收缩城市认知地图 (图 1)，发现收缩城市的集聚区为东北地区而非已有研究中识别出来的中西部地区<sup>[3]</sup>。

近年来，东北地区因经济衰退与人口流失已成为各界关注的焦点，甚至有学者类比美国，将其称为中国的“锈带地区”<sup>[13]</sup>。目前，资源萎缩、环境污染与社会不稳定等问题已成为“东北现象”，正困扰着该地区的发展<sup>[14]</sup>。尽管自 2003 年中共中央、国务院提出东北振兴计划以来，国家已给予东北较多的政策优惠，但根深蒂固的保守主义与严重的腐败问题制约了改革的动力<sup>[15]</sup>。此外，东北亚地区复杂与不稳定的地缘政治格局也在跨国合作、区域发展政策等方面限制了东北地区的发展。

当前中国尚处于城镇化高速增长期，因此本文推断收缩城市在中国还是一种较为罕见的现象。在对中国收缩城市共性特征的判定上，有学者认为中国的收缩城市可能以资源开采型城市为主<sup>[16]</sup>。根据 2013 年国务院颁布的《全

国资源型城市可持续发展规划 (2013—2020)》，东北共有 37 个不同行政级别的资源型城市，其中衰退型资源城市 19 个，是全国衰退型资源城市占比最高的地区。从国际经验看，资源型收缩城市往往有以下几种成因：一是由于生产技术的提高，资源型企业通过使用机械化程度更高的生产设备来大幅削减生产部门员工<sup>[17]</sup>；二是由于资源枯竭导致资源型企业的大规模裁员<sup>[18]</sup>；三是受全球化的影响，如全球性大宗商品行情的长期疲软导致资源型城市的经济危机，而品相更高、劳动力成本更低、区位条件更好的新兴资源型城市不断加入全球性生产网络，也导致原有部分资源型城市的比较优势降低。

## 3 东北地区收缩城市的识别与分析

### 3.1 东北地区收缩城市的识别

长期以来，地理空间上的“城市”与行政区划上的“城市”不对等一直困扰着中国的城市研究，也给界定收缩城市带来了很大困扰。目前，国内的研究一般只是采用行政区划内常住人口的变动来衡量城市是否收缩。然而，这种方法在研究城镇化率较低的地区时，可能会将一些因农村人口异地城镇化导致总人口下降的城市判定为“收缩城市”。本文将常住人口与城镇人口的变动同

时纳入到对东北地区收缩城市的考量中(表1),结果显示,对比上述调查,两者差异显著,大庆、沈阳等在调查中被提及较多的城市无论在哪一个标准下均没有出现人口的收缩,但伊春、鸡西和阜新等城市在一个或多个标准下出现了人口的收缩。

如果以“城市化地区的人口收缩”作为评判收缩城市的标准<sup>[19]</sup>,或者根据西方城市行政边界内基本为城市化地区的事实看,本文提出的市域总人口、市域城镇人口、市区总人口、市区城镇人口这四种标准中,只有市区城镇人口的收缩才比较契合国际上的收缩城市特点。以此来看,东北地区的地级城市中,只有鸡西、伊春、鹤岗和抚顺可以被认为是收缩城市。所以,对比美国的“锈带地区”,目前收缩城市在东北地区并不是一种非常普遍的现象。此外,诚如上述推测,资源型城市,尤其是资源枯竭型城市是东北地区收缩城市最主要的共性特征。

### 3.2 东北地区收缩城市的成因分析

#### 3.2.1 东北地区收缩城市的共性成因

(1) 少子化。改革开放初期,东北地区依靠全国领先的工业化水平成为当时除直辖市外城镇化水平最高的地区。然而,较高的城镇化水平也使东北地区的计划生育政策贯彻力度较高,居民总体生育水平较低。加之改革开放后,东北地区的经济发展落后于东部沿海地区,外地人口迁入较少而本地人口逐渐迁出。在少子化与老龄化的共同作用下,东北地区的人口自然增长率已处在全国倒数位置,鸡西、伊春等收缩城市的人口自然增长率已普遍接近或进入负值。

(2) 边缘性。东北地区地处关外,历史上人迹罕至,直到20世纪初,日本、沙俄的大规模投资使得原先位于国家边缘的东北地区迅速成为全球视野下的核心地区。新中国成立后,由于中苏关系良好,东北地区维持了其核心地位,其中苏联援华的156项重点工程

中就有56项位于东北,奠定了其工业化与城市化的基础。然而,自中苏交恶后,东北亚地区的地缘政治一直不稳定,导致东北地区重新成为边缘地区。

(3) 制度变迁。东北地区居民在国企就业的比重一直以来排名都是全国第一<sup>[20]</sup>。东北地区的国企长期适应了以需定供的计划经济生产模式,但在改革开放后由计划向市场转型的过程中,不少制度僵化的国企无法从过去标准化、大批量、品种单一的福特制生产转向精细化、多元化、个性化的后福特制生产模式,从而陷入危机甚至倒闭,而原先在企业办社会<sup>①</sup>基础上建立的福利体系也随之瓦解。

#### 3.2.2 东北地区资源型收缩城市的共性成因

(1) 产业结构单一。资源型城市最大的特征是整个城市的产业紧密围绕着重产品开采来展开,而长时间的路径依赖又使得这条产业链不断自我强化,专业化水平不断提高。但由于资源型城市的生命周期和产品的生命周期牢牢绑定在一起,一旦资源衰竭或产品遭遇全球性的市场危机,那么这类城市很难在短期内重建新的产业以实现经济和人口的复苏。

(2) 产城矛盾。与绝大多数城市拥有较长的农耕文明不同,东北地区的资源型城市开发史极短,城市建设的目的就是为便于资源采掘。因此,绝大多数资源型城市选址在资源发现地附近,部分甚至位于山区等交通不便之地。同时,由于资源分布并不规律,城市各组团间布局分散,单个组团规模较小,公共服务设施被集中安排在规模较大的核心组团,其他城市组团设施配给不足,对资源采掘业以外的从业人员吸引力极低,因而难以培育其他产业。

### 4 伊春:东北地区收缩城市的个案分析

根据案例研究法<sup>[21]</sup>,本文选择伊春

开展单个案例研究,其原因如下:①目前大规模收缩的城市在中国较为罕见,尚无成熟的研究模型,适宜先对收缩最为剧烈的城市开展研究;②中国收缩城市研究尚处于探索阶段,先验知识较少,适宜先以个案的形式探究收缩城市的地方性,再开展多案例比较研究来总结规律。

#### 4.1 背景

伊春因其林业资源丰富而得名“林都”,位于黑龙江省小兴安岭腹地,北隔黑龙江与俄罗斯接壤。伊春的开发史较短,1948年合江省(位于黑龙江省东北部,存在时间为1945~1949年,现已并入黑龙江省)政府组织周边群众于此发展林木采运业之后城市才得以建设。开发初期,生产要素的迅速集聚使伊春的经济与社会发展水平迅速提高。然而,在长期过量开采导致森林资源下降的同时,城市接续产业<sup>②</sup>发展羸弱,自20世纪80年代起伊春已陷入林竭城衰的境地。

#### 4.2 伊春城市收缩的个性成因

##### 4.2.1 政策干预

除林业资源枯竭外,伊春近年来的城市收缩也受到政策干预的影响。伊春长期以来实行着木材生产的计划管理,以需定产的采伐方式导致林木采伐量长期超出生长量<sup>[22]</sup>,但在1985年《森林法》的实施、1998年《森林法》的修正及2000年启动的天然林资源保护工程后,林木开采规模不断受到限制,并于2011年与2013年先后停止了主伐与商业性采伐,正式告别了林木采伐的历史。尽管在木材减产的过程中,地方经济对木材及其周边产业的依赖度逐渐减小,但近年来林木采伐的突然停止,使得此前当地具有原材料优势的木材加工、家具制造等行业受到严重冲击,相关企业不得不转而从外地购买木材,导致生产成本大幅提高,经营状况远不如前。以原先伊春工业规模第二的木材加

工业为例，2014 年该行业产值已不到 2010 年的 25%，原 69 家规模以上企业仅存 20 家。

#### 4.2.2 接续产业的衰败

绝大多数收缩城市对人口收缩的响应往往在城市衰败发生之后<sup>[23]</sup>，而经济结构单一的资源型城市在原有产业衰败后，往往会再度依赖于一个新的产业<sup>[24]</sup>。依托丰富的铁矿石资源，伊春在林业资源枯竭过程中建起了多个钢铁企业，在 2000 年全国钢铁行业整体繁荣的背景下，其钢铁制造业迅速成长并超过了木材开采与加工业在地方经济中的地位。但近年来，受市场需求下滑及企业盲目扩张的影响，伊春的钢铁行业被迫大规模减产，曾是黑龙江省规模最大的西林钢铁集团濒临破产（图 2）。在木材停伐与钢铁减产的双重打击下，伊春的经济已步入人口后尘，进入负增长通道（图 3）。当前伊春已兼具人口收缩与经济衰退的特点，从之前的“转型地区”变为问题更大的“降级地区”<sup>[25]</sup>。

#### 4.2.3 政企合一

原先计划经济时期以生产为主导所形成的政企合一模式尽管早已不适应市场经济，但在伊春，由于改革的阻力重重，其得以一直保留。伊春下辖的 17 个区（县、市）中，除地级政府驻地伊春区、以钢铁冶炼为主的西林区和以农业生产为主的嘉荫县外，其余 14 个以林业生产为主的区（县、市）一直沿用政企合一的模式。尽管来自上级政府的“天保工程”和资源型城市补助款在伊春地方财政收入中已超过八成，但由于政企合一的模式，地方政府的运作与林业工人的生活都依靠上级拨款维持，伊春的地方财政依旧捉襟见肘。一方面，本应用于改善林场职工生活的资金大幅减少，林场职工不愿育林造林，纷纷外出打工；另一方面，地方政府的工作人员收入远低于一般公务员，政府难以招到合适的人员。此外，政企合一模式下，地方社会事业经费列不上国家财政预算，城市的各类基础设施与公共服务

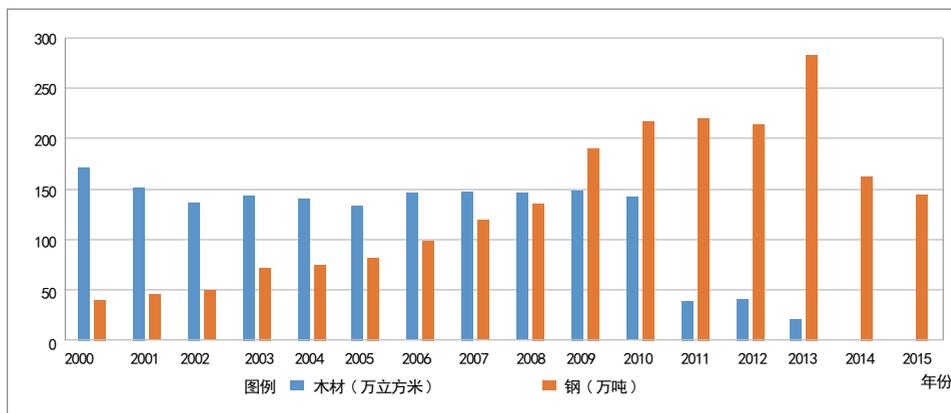


图 2 近年来伊春的木材与钢产量变化

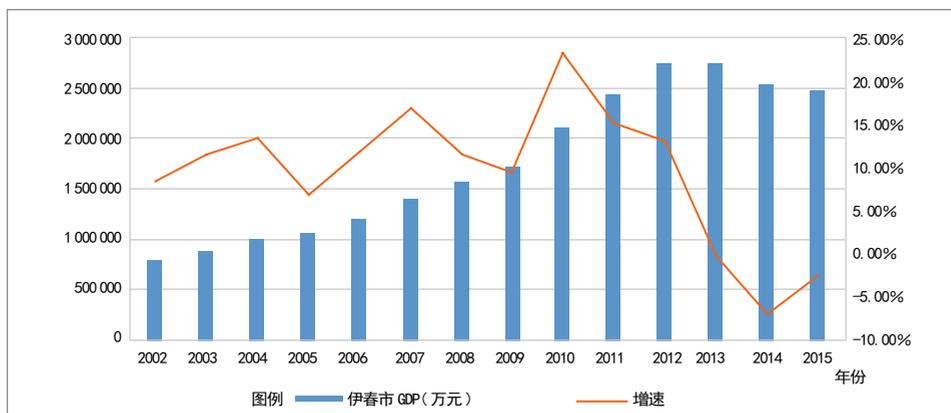


图 3 近年来伊春的 GDP 与其增速情况

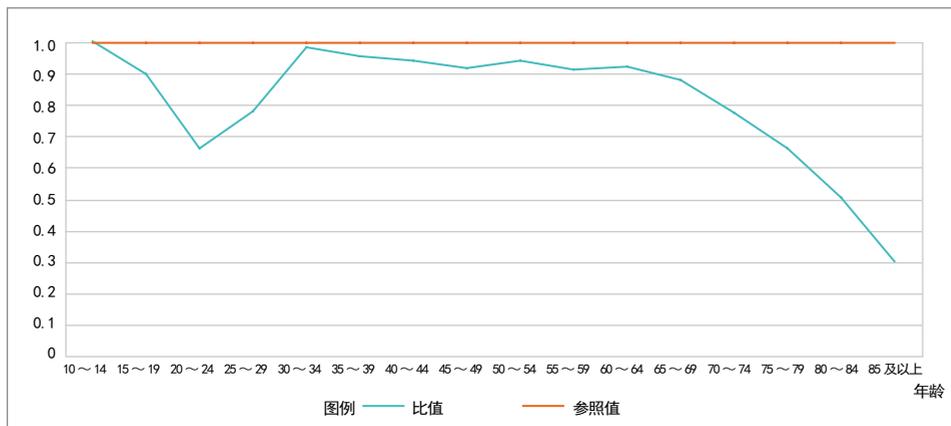


图 4 伊春市 2000 年各年龄段人口增加 10 岁后与 2010 年各年龄段人口的数量比

设施供给水平较低<sup>[26]</sup>。

### 4.3 伊春城市收缩的表象分析

#### 4.3.1 青年人口的大量流出与老龄化

在西方收缩城市中，青年人口的大量流出是较为普遍的现象：一方面，由于青年人口拥有所有年龄组中最强的就业能力，具有更高的流动性；另一方面，外出就学使得青年人口拥有了更多

的迁移机会。为了探寻伊春人口收缩在不同年龄组中的表现差异，笔者进行了队列分析，即将伊春 2000 年的各年龄组人口增加 10 岁后与 2010 年的各年龄组人口进行对比，结果显示，这两组人口的比值在 15~29 岁及 65 岁以上年龄组均出现了大幅减少（图 4）。与年龄较大组因自然死亡导致比值迅速减少不同的是，15~29 岁人口的减

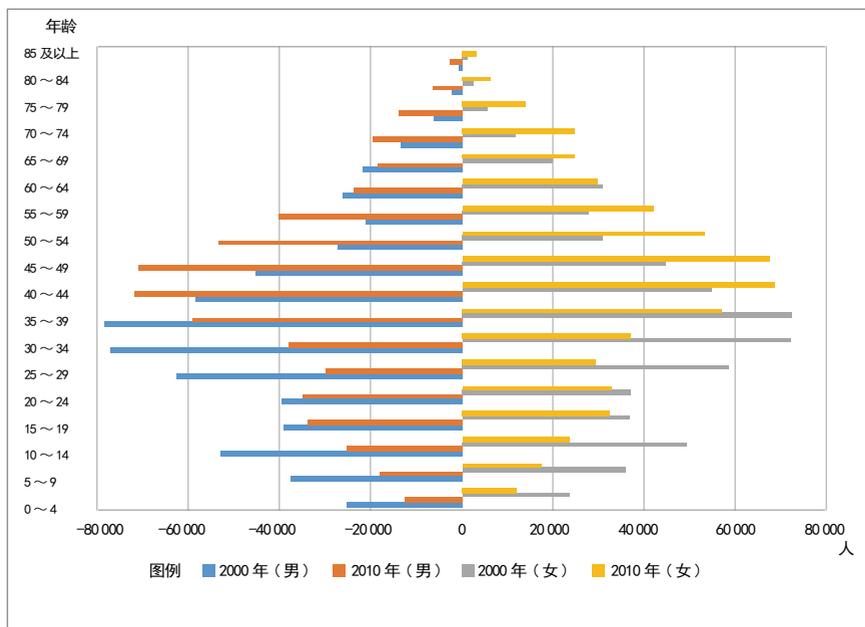


图5 2000年与2010年伊春人口金字塔

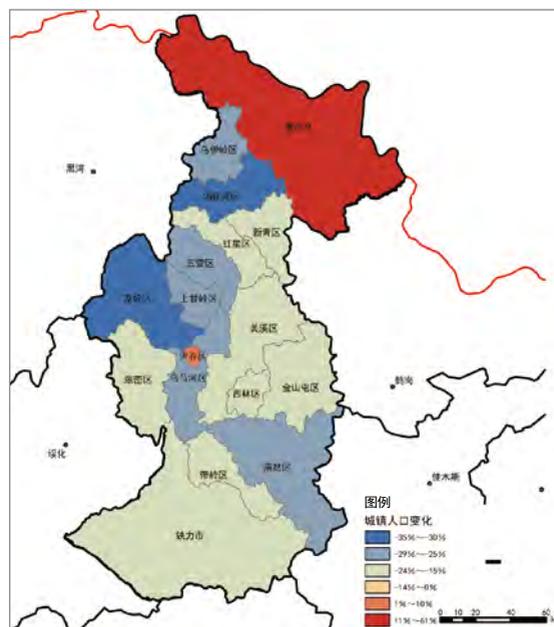


图6 伊春各区(县、市)1990~2010年城镇人口变化情况

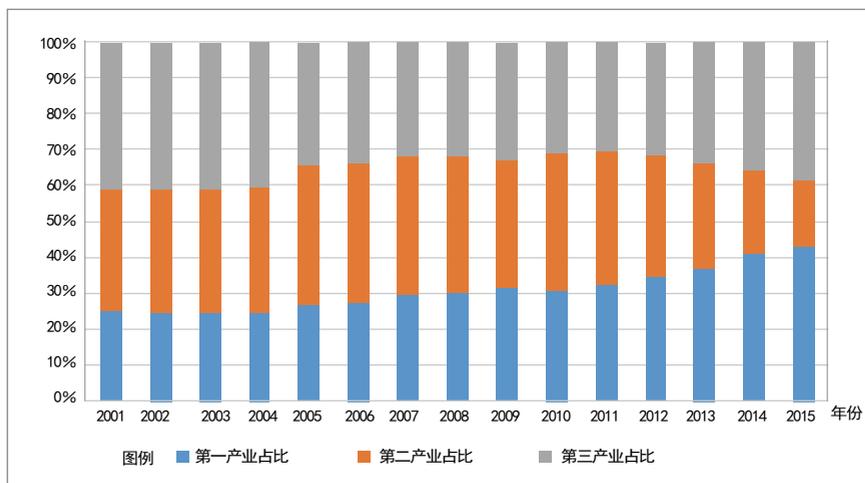


图7 2001~2015年伊春三次产业构成的演变

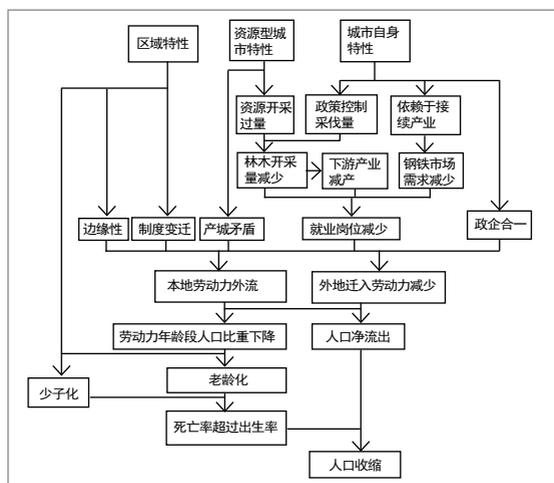


图8 伊春城市收缩的分析框架

少主要受人口外迁的影响。随着青年人口的大量外流，伊春的老龄化正在不断加剧，人口金字塔倒三角趋势愈发显著（图5），65岁以上人口比重从2000年的6.8%上升至2010年的11.6%。更为严峻的是，随着2010年普查中占比最高的40~49岁年龄组人口即将进入老龄，未来伊春老龄化与人口收缩的速度将会不断加快。

### 4.3.2 人口收缩的空间特征

目前，除了以服务业为主的伊春区和尚处于城镇化前期的农业县嘉荫的人口保持增长外，伊春其他区（县、市）均已经历了较长时间的人口收缩（图6）。

伊春的行政区划主要参考了林场作

业区的范围，由于林场作业区的面积在很大程度上决定了就业人口的数量，因而伊春各区所辖空间面积与人口数量相仿。此外，城镇居民点被设置在林区中仅有的地势平坦之处，除目前伊春中心城区下辖的伊春、乌马河与翠峦三区建成区接壤外，其余各城镇建成区之间往往相隔数十公里。因此，伊春实际上是由一个小型的收缩城市与十余个收缩的小城镇共同组成的“收缩城市”。

### 4.3.3 “退二进一”与“逆城镇化”

计划经济时期，国家为林业工人提供城镇户口的身份和高福利的待遇，吸引了大量外地人口前来伊春就业，也造就了伊春极高的城镇化水平。但是，这

种城镇化路径在近年来伊春相对较低的经济发展水平下已难以为继。同时，极高的城镇化水平也使得伊春难以像与其经济发展水平类似的中西部城市那样，通过中心城市的发展来吸引邻近农村剩余劳动力的就近城镇化路径来转移人口。

目前，伊春的经济水平与其城镇化水平已极不匹配，并出现了独特的“退二进一”与“逆城镇化”现象。近年来，在森林工业和钢铁冶炼业迅速衰落导致去工业化后，在地方政府扶持“林下经济”发展的背景下，第一产业发展态势良好，已成为伊春的主导产业（图7）。此外，许多原先在林木采运与木材加工等行业

工作的城镇居民大量转入菌类、禽类养殖等农业相关产业工作。

## 5 小结与规划建议

### 5.1 小结

结合上述分析,本文构建了伊春城市收缩的分析框架(图8),并得出以下结论:

(1)本研究辨析了多种标准在识别中国收缩城市上的有效性,最终认为人口普查中市区常住城镇人口的变动是判别中国收缩城市相对较好的依据之一。

(2)尽管调查问卷显示规划同行普遍认为东北是中国收缩城市的集聚区,但从实际分析看,目前东北的收缩城市数量并不多,无法与美国的“锈带地区”相提并论。同时,规划同行所认为的收缩城市与实际情况有着较大出入,一些知名的大城市被错误地认为是收缩城市,反映出规划同行在对收缩城市的定义与理解上存在偏差,对我国的中小城市认识较为不足。

(3)当前东北地区的收缩城市以资源型城市为主,未来随着大量资源型城市进入生命周期后半程,以及全球能源消费结构的变化和我国经济结构转型对资源产品需求的变化,大量资源型城市将极有可能成为新的收缩城市。

(4)区域特性、资源型城市特性与自身特性这三股力量共同造成东北地区资源型城市的人口收缩。

(5)在表象上,除了国际上收缩城市相对常见的青年人口流出与老龄化特征外,伊春还出现了“退二进一”“逆城镇化”等特有的经济与社会现象。在人口收缩的空间特征上,伊春表现为城市中心区的人口集聚与周边城区的人口收缩,这与英美等国的“圈饼型收缩城市”及欧陆地区的“穿孔型收缩城市”有着较大的差别,是一种“反圈饼型收缩城市”。由于绝大多数资源型城市的空间形态往往类似伊春,负责生产的城市组团在中心城市的外围

且较为分散,因此这类城市的人口收缩很可能出现类似伊春的“反圈饼型”空间特征。

### 5.2 规划建议

基于上述研究结论,特提出以下规划建议:

(1)倡导多元的价值取向,摒弃单一的、以增长为导向的价值观是我国应对收缩城市最重要的改革方向。以伊春为例,尽管其人口自20世纪80年代末起已开始收缩,但《伊春市城市总体规划(2001—2020)》提出其2005年市域人口为133万,2020年将达140万,事实上2010年人口普查时仅为115万。

出现这种问题的原因是多方面的:一方面,地方政府认为人口收缩是其执政的失败,对此讳莫如深;另一方面,由于规划人口数量直接决定了建设用地规模,即决定了城市未来很长一段时间内的土地财政及发展空间,因而规划人口总是在不断增长;此外,上级单位在规划审查环节中把关不严也造成了规划人口的失真。基于此,社会各界有必要倡导更为多元的价值取向,因为为收缩城市编制收缩的规划并不是一种失败而是一种勇于面对现实的举措。目前从伊春的人口年龄结构看,未来如果没有大量人口迁入,其人口将持续收缩,这已经在2015年的1%人口抽样调查中得到体现。因此,今后在当地的规划编制中必须正视人口问题,并应清楚地认识到人口收缩将会持续较长的时间。此外,还需要健全法律法规,未来在总体规划的审批环节,各级部门需要严格把关、审核规划预期的人口与用地规模,多次审批不严的单位需要承担法律责任;在实施环节,上级部门应当定期组织规划评估,对于难以达到规划预期人口的城市,可以对其提出重新开展规划编制的要求;对于多次出现规划城市的人口难以达到规划预期的规划编制单位,上级主管部门可以暂停或吊销其从业资格。

(2)倡导精明收缩,关注城市的品

质提升而非规模增长,是我国应对收缩城市的主要对策。在《伊春市城市总体规划(2001—2020)》中,为了扩大伊春中心城区的规模,规划将伊春区、乌马河区和翠峦区三个原先在建成空间上并不接壤的区划为中心城区,使得城市的空间结构被迅速增大,同时为了加强三区的联系,城市的基础设施建设需要投入巨额的资金,城市东西向的通勤压力也迅速增加。事实上,伊春拥有极佳的旅游资源,将资金用于改善现有城市内部的基础设施,提高城市的游客接纳能力,挖掘现有的旅游资源,远比传统的卖地建楼的经济发展方式来得明智。

(3)倡导规划都市农业,拆除并绿化收缩城市内废弃的建筑物是处理之前规划失策较好的对策。从伊春产业发展上最近出现的“退二进一”及农业发展相对较好的情况看,规划可以考虑建设更多的农业产业园,上级部门也应解决目前城乡之间只允许单向流动的问题。打开由城入乡的逆城镇化路径,对于像伊春这样城镇化水平远高于工业化水平的地区而言,也是促进地区发展、解决城镇剩余劳动力就业问题的新思路。此外,由于之前的规划往往只关注建成空间的增长而忽略了人口负增长的现实,目前城市中有很多长时间停工、空置和废弃的建筑,不仅破坏了自然景观,也容易成为社会治安的隐患,最理想的方式是将其拆除并对场地进行生态修复。但由于产权问题,停工、空置和废弃的建筑在我国的规划管理中还相当棘手,今后应当通过完善立法来解决这一问题。

(4)倡导区划调整,实行撤区设镇,建立多级的城镇体系,是在区域规划层面改变过去去东北地区许多资源型城市计划经济残留体制的好方法。伊春应尽快实现改革,建立正常的政府职能体系,改变现有林业局与人民政府“两块牌子,一套班子”的局面。伊春的城镇体系规划应当加强中心城区及个别重点城区的发展,通过集中产业与公共服务设施等

资源,引导人口在空间上的重新分配,从而改变原先服务于林业生产的分散、均质的城镇体系。在行政区划上,建议除目前构成伊春中心城区的区(县、市)外,剩余十余个区(县、市)可以先撤区设镇,再合并成2~3个区(县、市),并将其城关镇设置在目前规模较大的区中,从而构建等级明确的城镇体系。■

#### [注 释]

- ①所谓企业办社会,主要是针对传统的国有企业而言的,企业建立和兴办了一些与企业生产经营没有直接联系的机构与设施,承担了产前产后服务和职工生活、福利、社会保障等社会职能。
- ②接续产业,是特指为了以矿产资源开发为基础而兴建起来的工矿型城市的再造和使其可持续发展,依托现有资源条件和基础,利用高新技术,通过产业延伸和替代发展起来的产业。

#### [参考文献]

- [1]Un-Habitat. State of the World's Cities 2008-2009: Harmonious Cities[M]. London: Earthscan, 2008.
- [2]Un-Habitat. The State of Asian and Pacific Cities 2015: Urban Transformations, Shifting from Quantity to Quality[M]. London: Earthscan, 2015.
- [3]Long Y, Wu K. Shrinking Cities in a Rapidly Urbanizing China[J]. Environment and Planning A, 2016(2): 220-222.
- [4]黄玮婷. 英国城市收缩现象的经验及启示[J]. 规划师, 2014(增刊5): 205-209.
- [5]黄鹤. 精明收缩: 应对城市衰退的规划策略及其在美国的实践[C]//城市与区域规划研究, 2011.
- [6]张洁, 郭城. 德国针对收缩城市的研究及策略: 以莱比锡为例[J]. 现代城市研究, 2016(2): 11-16.
- [7]李翔, 陈可石, 郭新. 增长主义价值观转变背景下的收缩城市复兴策略比较——以美国与德国为例[J]. 国际城市规划, 2015(2): 81-86.
- [8]徐博, 庞德良. 增长与衰退: 国际城市收缩问题研究及对中国的启示[J]. 经济学家, 2014(4): 5-13.
- [9]高舒琦. 收缩城市研究综述[J]. 城市

- 规划学刊, 2015(3): 44-49.
- [10]周恺, 钱芳芳. 收缩城市: 逆增长情景下的城市发展路径研究进展[J]. 现代城市研究, 2015(9): 1-13.
- [11]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.
- [12]刘合林. 收缩城市量化计算方法进展[J]. 现代城市研究, 2016(2): 17-22.
- [13]Lee C K. Against the Law: Labor Protests in China's Rustbelt and Sunbelt[M]. Berkeley, CA: University of California Press, 2007.
- [14]陈群元, 宋玉祥, 张平宇, 等. 东北老工业基地振兴面临的城市化问题与对策[J]. 城市规划汇刊, 2004(2): 47-51.
- [15]Chung J H, Lai H, Joo J H. Assessing the "Revive the Northeast" (Zhenxing dongbei) Programme: Origins, Policies and Implementation[J]. The China Quarterly, 2009(197): 108-125.
- [16]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(7): 9-18.
- [17]Kotilainen J, Eisto I, Vatanen E. Uncovering Mechanisms for Resilience: Strategies to Counter Shrinkage in a Peripheral City in Finland[J]. European Planning Studies, 2015(1): 53-68.
- [18]Martinez Fernandez C, Wu C T, Schatz L K, et al. The Shrinking Mining City: Urban Dynamics and Contested Territory[J]. International Journal of Urban and Regional Research, 2012(2): 245-260.
- [19]HOLLANDER J B, PALLAGST K, SCHWARZ T, et al. Planning Shrinking Cities[J]. Progress in Planning, 2009(4): 223-232.
- [20]Xiao G, Weiss J. Development in North East People's Republic of China: An Analysis of Enterprise Performance 1995-2002[J]. China Economic Review, 2007(2): 170-189.
- [21]Yin R K. Case Study Research: Design and Methods[M]. Los Angeles, CA: Sage Publications, 2013.
- [22]于立, 侯强, 李晶. “三林问题”的关键是林权改革[J]. 财经问题研究, 2008(9): 37-44.

- [23]Martinez Fernandez C, Wu C T, Schatz L K, et al. The Shrinking Mining City: Urban Dynamics and Contested Territory[J]. International Journal of Urban and Regional Research, 2012(2): 245-260.
- [24]Reckien D, Martinez-Fernandez C. Why do Cities Shrink?[J]. European Planning Studies, 2011(8): 1375-1397.
- [25]Wiechmann T, Pallagst K M. Urbanshrinkage in Germany and the USA: a Comparison of Transformation Patterns and Local Strategies[J]. International Journal of Urban and Regional Research, 2012(2): 261-280.
- [26]张志达, 满益群, 刘永红. 国有林区政企合一改革及相关政策问题——关于大兴安岭和伊春的调研报告[J]. 林业经济, 2008(1): 26-32.

[收稿日期] 2016-10-10:

[修回日期] 2016-11-10

# 金融危机背景下农村城镇化地区收缩及规划应对

——以东莞市长安镇上沙村为例

□ 秦小珍, 杜志威

**【摘要】** 改革开放后, 珠江三角洲在外来资本和地方政府的双重作用下实现了农村城镇化的快速发展。然而面临金融危机的冲击, 珠江三角洲地区产业经济资本外流和劳动力流出, 表现为经济增速放缓和外来人口大量流失的收缩现象。文章以东莞市长安镇上沙村为例, 重点探索了农村城镇化地区村庄单元的收缩特征、形成机制和规划应对。研究表明, 农村城镇化地区存在以出租屋空置和厂房小型化分租为特征的空间收缩, 且主要集中于旧村片区和老旧工业区; 外向型加工制造业转型升级和外来产业人口流失是导致村庄出现空间收缩的主要动因。为了避免村庄持续收缩, 文章结合农村城镇化地区的收缩特征和机制, 借鉴欧美国家采取的“精明收缩”发展策略, 重点从旧村片区、老旧工业区改造等方面提出建议。

**【关键词】** 金融危机; 农村城镇化; 收缩; 东莞市; 上沙村

**【文章编号】** 1006-0022(2017)01-0033-06 **【中图分类号】** TU984 **【文献标识码】** B

**【引文格式】** 秦小珍, 杜志威. 金融危机背景下农村城镇化地区收缩及规划应对——以东莞市长安镇上沙村为例 [J]. 规划师, 2017(1): 33-38.

Shrinkage And Planning Respond Of Urbanized Countryside In Financial Crisis: Shangsha Village, Chang'an Town, Dongguan City/Qin Xiaozhen, Du Zhiwei

**【Abstract】** Foreign investment and local governance have created fast rural urbanization in pearl river delta region since reform and opening up. The impact of financial crisis has resulted in capital and labor outflow, as well as slowdown of economic development. With Shangsha village case, the paper studies the character, mechanism, and planning response of urbanized countryside shrinkage. Vacant rental houses and industrial plants are mainly located in old villages and industrial areas. Export oriented manufacturing transformation and migrant workers outflow are the major causes of spatial shrinkage. Learning from shrink smart strategies in Europe and America, the paper proposes suggestions for old village and industrial area renovation.

**【Key words】** Financial crisis, Rural urbanization, Shrinkage, Dongguan, Shangsha Village

## 0 引言

改革开放以来, 我国迈入了农村城镇化快速发展阶段, 珠江三角洲作为对外开放政策的先行试验地, 创造了经济发展和城镇发展的双项“增长奇迹”。广东省东莞市凭借其区位优势 and 成本优势, 在外来投资和地方政府的双重动力作用下, 通过积极引进和发展“三来一补”产业, 形成了“村村点火、户户冒烟”的农村城镇化发展道路<sup>[1]</sup>。然而, 2008年的金融危机爆发后, 国际市场需求萎缩、加工制造企业订单锐减等对东莞市的外向型经济造成了严重影响, 出现了经济增速放缓、劳动力大量流失和企业倒闭潮等典型的收缩城市现象。

收缩城市的研究最早起源于德国, 以人口规模减

少和产业经济衰退为主要特征。国外研究主要从去工业化、老龄化、郊区化和政治变革等方面来解释收缩城市的动因<sup>[2-6]</sup>。当前, 城市收缩现象已经引起国内学者的广泛关注, 分别从全国和区域尺度来分析我国收缩城市的空间分布、形成原因及其应对策略<sup>[7-10]</sup>。整体看来, 目前国内收缩城市的研究对于小尺度村庄单元的收缩现象关注较少, 欠缺对村级、社区级小尺度城镇收缩特征和形成机制的研究。

因此, 本文通过归纳以东莞市为代表的快速城镇化过程中村庄单元的发展特征, 对比分析当前农村城镇化地区出现的收缩现象, 并以东莞市长安镇上沙村为例, 重点关注金融危机背景下产业经济转型过程中的村庄收缩, 分析其收缩特征、出现收缩的原因及规划应对策略。

**【基金项目】** 国家自然科学基金项目 (41271138、41571118)

**【作者简介】** 秦小珍, 中山大学地理科学与规划学院硕士研究生。  
杜志威, 中山大学地理科学与规划学院博士研究生。

## 1 农村城镇化过程中的增长与收缩

自下而上的农村城镇化是改革开放后我国城镇化进程的重要特征,指发生在农村地域,由基层村政府发动和农民自主推动的,以农村工业化和农村人口在农村就地转移,建立小城镇为中心的城镇化过程<sup>[11]</sup>。珠江三角洲是自下而上农村城镇化的代表,对于其动力机制的形成,有两种主要观点:一种是乡镇企业的发展提高了农村的经济发展水平,推动了小城镇的建设<sup>[12-13]</sup>;另一种是通过吸引港澳资金带动当地的经济的发展,形成外资导向型的外向型城镇化<sup>[14]</sup>。

以东莞市为例,其主要发展特征体现在三个方面,即产业经济高速增长、人口规模迅速增加和城镇建设用地快速扩张。20世纪80年代,在全球产业转移和劳动地域分工的背景下,珠江三角洲凭借其优越的地理位置和低成本生产优势,通过吸引香港、台湾等地的外来资本和发展乡镇企业,推动以劳动密集型和土地密集型产业为主的农村工业化,形成了以“三来一补”企业和外资企业为主的外向型经济。随着劳动密集型制造业的快速发展,对劳动力形成巨大的需求市场,也使得珠江三角洲成为全国流动人口迁移的目的地<sup>[15]</sup>,大量流动人口的集聚促使珠江三角洲常住人口规模迅速扩大。数据显示,东莞市的流动人口由1990年的65.59万增加到2007年的557.8万,占常住人口的比重由37.3%增加到77.8%。与此同时,通过实施财政包干和财政分税的管理体制改革,村级政府对农村集体所有的土地具有较高的开发积极性,在吸引外资方面形成激烈竞争,外来资本的逐利性和村级政府的自主权共同导致了“村村点火、户户冒烟”的农村城镇化现象<sup>[16]</sup>。与之相伴的是农业用地尤其是耕地的锐减及城镇建

设用地规模的迅速扩大,东莞市的耕地面积从1990年的588.4 hm<sup>2</sup>减少到2007年的322.5 hm<sup>2</sup>,年均减少率为-3.5%;同期建成区面积从14 hm<sup>2</sup>增加到75 hm<sup>2</sup>,年均增长率为10.4%。

然而,2008年全球金融危机爆发后,农村城镇化原有的发展路径发生转变,出现常住人口流失、产业经济增长萎缩、厂房和出租屋空置等与农村城镇快速增长截然相反的现象。新马克思主义认为,资本主义经济危机是资本过度积累造成的,资本盈余和劳动盈余是其典型特征,表现为不断上升的失业率、闲置的生产能力,以及生产性和盈利性投资的缺失<sup>[17]</sup>。因此,金融危机影响下产业经济资本外流和劳动力流出是农村城镇化地区收缩的主要特征。

面临着市场需求锐减和高成本生产的双重压力,农村城镇化地区早期快速发展的外生动力和内生动力消失,追求低成本生产的劳动密集型和土地密集型产业难以为继。数据显示,截至2011年,东莞市3500多家玩具厂中约倒闭了1800家<sup>[18]</sup>;东莞市常住人口从2008年的1300多万减至2013年的700多万<sup>[19]</sup>。伴随着企业倒闭和人口流失,东莞市厂房和出租屋的空置率居高不下,其中出租屋的空置率高达40%以上<sup>[20]</sup>。因此,受金融危机带来的外部条件变化影响,农村城镇化地区面临经济发展衰退和人口规模减小等问题,并伴随出现厂房和出租屋空置现象,这是村庄收缩的空间特征(图1)。

## 2 农村城镇化地区的村庄收缩:以东莞市长安镇上沙村为例

### 2.1 上沙村空间演变历程

上沙村位于东莞市长安镇中部,地处珠江三角洲冲击平原地带,依山面海,可耕可渔,优越的自然条件造

就了上沙村发达的农业经济。改革开放后,上沙村凭借毗邻香港、深圳的区位优势,利用土地、劳动力和水电等低成本优势,以“三来一补”等方式发展起以五金模具和电子信息为主的外向型经济,由北向南先后开发建设了多个工业区,以工业化带动农村城镇化的发展。上沙村的空间扩展演变历程可以划分为三个阶段。

阶段一(1978~1990年):改革开放后,上沙村凭借毗邻香港、澳门的优越地理位置,紧抓改革开放的国家政策,积极动员香港同胞和海外华侨回村投资办厂以发展外向型加工制造业。1985年,上沙村成功引进第一家“三来一补”企业——中商玩具厂,在358省道(原107国道)北侧自发建设厂房,形成第一工业区,随后于1989年在西侧投资建设第二工业区。外资企业交通导向式的发展模式实现了上沙村由单纯居住空间向工业空间的拓展。

阶段二(1991~2000年):外向型企业凭借自身雄厚资金、先进技术和科学管理,为村集体经济收入和村民就业做出了重要贡献。为了吸引外商投资,上沙村积极实施相关措施和推动交通基础设施建设,先后于1994年、1995年和1998年在358省道南侧统一规划建设第三工业区、第四工业区和第五工业区,工业空间向南拓展。工业区沿中南北路、中山北路和福祥路两侧规划建设商住楼,形成“下铺上居,前商后厂”的工业区布局。随着村民经济收入的大幅提升,部分村民在东湖新苑新建住房,同样促发了居住空间由旧村向南拓展。

阶段三(2000年至今):为了整体改善村民居住空间,上沙村在中山北路东西两侧规划建设沙溪新苑新村。持续不断的外资注入驱动着上沙村的工业空间不断向南拓展。2000年以来,上沙村开发建设了博业工业园、合和工业

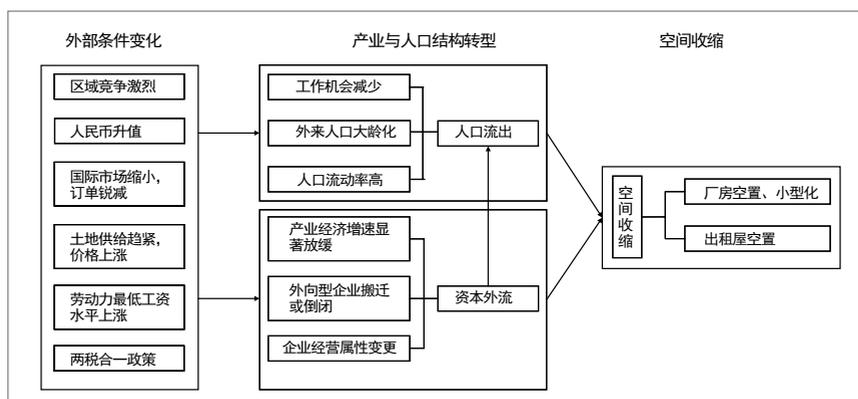


图1 农村城镇化地区收缩的机制与特征框图

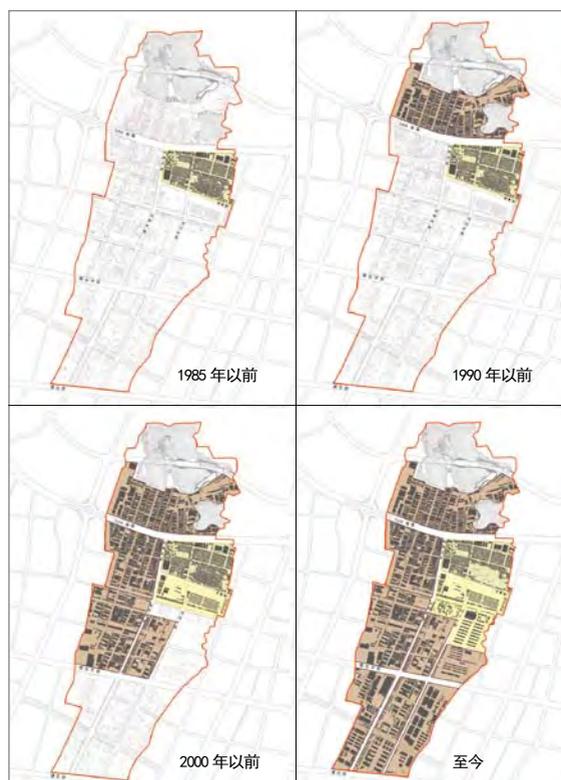


图2 上沙村空间演变图



图3 上沙村旧村片区衰败现状照片

园和东阳光科技园等，整体呈现出工业空间对居住空间的半包围式结构。上沙村在整体南拓发展的同时，伴随着本地村民逐渐迁往新村，旧村片区日益衰败。旧村部分被改造为出租屋的地区得到重新发展，而在未改造成出租屋的地区中仅有零星几栋空置房屋和荒地，并用铁皮与周边区域相隔（图2，图3）。

## 2.2 村庄收缩的空间特征

### 2.2.1 厂房：早期工业厂房空置和小型化分租现象突出

在金融危机的背景下，外向型企业面临市场减小和利润下降的双重压力，缩减生产规模成为企业的一致选择。厂房空置与工业区停止扩张是农村城镇化地区工业空间收缩的主要特征，而员工宿舍空置、厂房小型化分租等现象是工业区出现收缩的具体表现。

调研发现，上沙村的厂房收缩空间分布特征表现为北部老旧工业区集聚

收缩，中南部工业区零星收缩。北部早期发展起来的老旧工业区的厂房收缩明显，集中分布在第一工业区和第二工业区。第三工业区及之后开发建设的工业区，无论是功能布局还是建筑质量都有较大提升，厂房出租情况相对较好，单个工业区内仅有零星几家厂房空置招租。同时，上沙村内整栋厂房空置的现象并不普遍，厂房部分空置和小型化分租的空间收缩特征明显；对于厂房建筑的利用，从“一栋厂房一家企业”的传统工业布局向“一栋厂房多家企业”的空间模式转变（图4，图5）。

### 2.2.2 出租屋：旧村片区出租屋空置现象比较明显

与厂房空置相比，上沙村的出租屋空置现象尤为明显，具体表现为出租屋空置率上升和租金价格下降。据当地居民反映，2008年金融危机后，上沙村经济整体萧条，人口大量减少，出租屋空置率最高可达30%~40%，且咨询租房的人也随之减少。由于供大于求，

出租屋的租金出现了大幅度下降，二房一厅的租金由650元下降到500~550元，降幅约30%；一房一厅的租金也减少了50~80元。

在空间分布方面，上沙村的出租屋主要分布在旧村片区以及中南中路、中山中路、福祥路和东引河两侧，其中旧村片区出租屋的空置现象较为严重，沿主干道两侧、临近工业区的出租屋空置率则较低。调研发现，上沙村的旧村片区在20世纪90年代中后期逐渐被改建为出租屋，因房屋建设年代久远且高度集中，出租屋普遍在采光、通讯、消防和污水处理等方面存在问题，居住环境整体不佳，导致空置现象明显，大部分出租屋的空置率为10%~30%，少数达到30%以上。中南中路、中山中路和福祥路两侧的出租屋建于2000年后，居住环境优美，且临近工业区就业地，空置率多在10%以下（图6）。

此外，集体经济萧条是农村城镇化



图4 上沙村厂房空置和招租照片

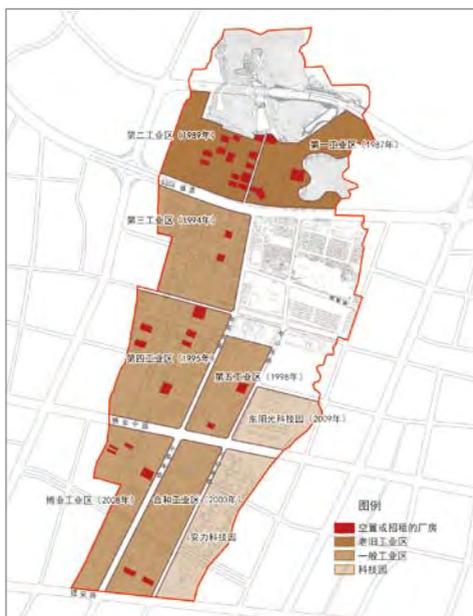


图5 上沙村厂房空置、招租空间分布图

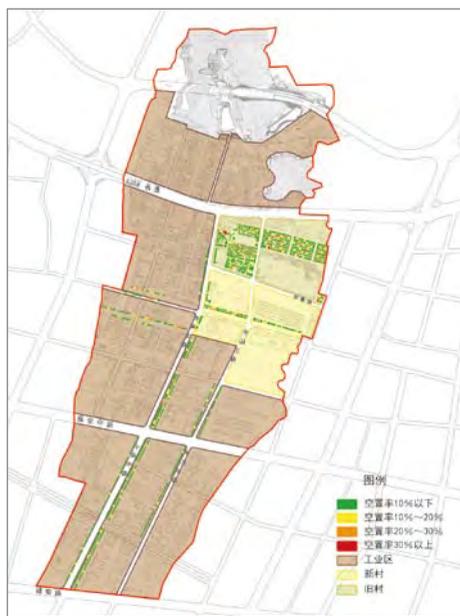


图6 上沙村出租屋空置率等级分布图

地区的收缩特征表现。在农村工业化初期阶段，广阔、廉价的土地资源是上沙村吸引外资的要素，以厂房租赁和出租屋租赁为主的出租经济成为村集体及村民的重要经济来源。改革开放后，上沙村的集体经济蓬勃发展，集体利润纯收入和福利发放金的年均增长率分别高达28.2%和23.2%。但在2007年后，集体经济出现大幅下滑，集体利润纯收入由2007年的8725万元减少到2010年的6587万元，同期村民福利发放金也由4365.6万元减少至2639.04万元。

综上所述，金融危机后，上沙村的城镇空间发展方式发生了巨大改变。伴随着经济资本外流和劳动力流出，上沙村结束了通过大规模建设厂房和出租屋、以快速工业化带动建设用地高速扩张的发展方式，转而出现了建设用地增

长停止、出租屋空置、厂房小型化分租和集体经济萧条的收缩现象，且村庄空间收缩主要集中在旧村片区和老旧工业区内。

## 2.3 村庄收缩的机制分析

### 2.3.1 传统制造业转型升级导致厂房空间小型化置换

中商玩具厂的引进开启了上沙村农村工业化和城镇化的发展道路。依靠国际市场的巨大需求和国内低成本的生产优势，上沙村积极招商引资，形成了以“三来一补”企业和三资企业为主的“两头在外”的外向型经济，以及以五金模具、电子信息为主的产业集群。同时，随着第一工业区到第五工业区的开发建设，上沙村形成了工业区对村庄的半包围式空间结构。

金融危机后，上沙村外向型产业面临着国际市场减小、外销订单锐减的挑战，同时国内产业环境也发生了巨大变化，主要表现在土地供给趋紧、土地价格上涨、劳动力成本上涨、外销优惠政策力度减小和人民币升值等方面。东兴商标织绣厂负责人表示：“近几年最低工资水平不断提高，由原先的900元上涨到现在的1550元，直接导致了生产成本的增加，其中劳动力成本约占总成本的15%。”与此同时，随着年龄的增长，传统农民工难以满足现代化生产需求，主要从事于低端的制造生产业，而新生代农民工又更加关注工作环境，普遍存在不愿进厂工作、流动性大等问题。祥兴玩具厂负责人就表示：“工厂每年员工的流动率很高，一年流失员工数约5000名，聘请10名员工大约仅能留下5名。”由此可见，国际市场需求萎缩、劳动力成本的上涨和用工荒问题的出现成为上沙村企业发展面临的巨大挑战。

随着产业发展环境的转变，上沙村以劳动密集型和土地密集型为主的外向型产业受到严重打击，工业总产值增速明显减缓。2008~2014年，上沙村工业总产值年均增长率降为10.75%，与2008年前的31.10%相比，年均增长率减少幅度高达65%。部分外向型企业难以承受订单锐减和高成本的压力，出现搬迁甚至倒闭的现象。根据上沙村对外经济贸易办公室企业数据统计，2009~2015年上沙村共有21家企业倒闭或搬迁，其中15家为“三来一补”企业，5家为三资企业，1家为外商独资企业，这直接导致了部分厂房出现空置。为了应对劳动力成本上涨和用工荒问题，部分企业采取自动化设备替代人工生产的方式，不但减少了对劳动力的使用，而且提高了企业生产效率和产品质量。例如，祥兴玩具厂于2009年开始投入使用自动化机器，每

两台小机器可节省3名员工，目前工厂约有100台小机器，节约用工约200人，生产效率提高了30%。外向型企业的倒闭直接导致部分工人失业，同时企业的自动化转型发展也进一步增加了失业人数。

为了改变低端的外向型加工制造业现状，2007年东莞市提出了经济社会双转型发展战略，并发布了《中共东莞市委、东莞市人民政府关于促进民营经济发展的若干意见》以支持民营企业的发展。据《上沙村志》统计，上沙村“三来一补”和三资企业的数量分别从2007年的237家和124家降为2010年的46家和37家。与此同时，民营企业数量不断增加，从2000年的25家增加到2010年的138家，企业结构出现了由以外资企业为主向外资企业和民营企业并重的转变，因外资企业倒闭或搬迁而空置的厂房则迅速转租给民营企业。

### 2.3.2 外来产业人口流出引发出租屋大量空置

20世纪90年代，上沙村大量“三来一补”企业和三资企业吸引了成千上万外来人口的集聚。据《上沙村志》统计，上沙村外来人口从1990年的5428人增加至2007年的57347人，外来人口的数量是本地居民的20倍。为了满足外来人口的住房需求，上沙村先后在旧村片区和临近工业区的道路两侧新建了多栋出租屋。

从上沙村外来人口数量变化看，2000年以来上沙村外来人口总体呈现下降趋势，特别是金融危机影响后的2009年，下降幅度高达35.33%。金融危机以来的外向型企业搬迁或倒闭直接造成了外来人口的减少，同时受企业自动化转型升级发展的影响，企业用工规模缩小。祥兴玩具厂负责人表示工厂原先由三家玩具厂组成，每家工厂的员工均超过3000名，而现合并成一个企业

后只有1400名员工。外来人口总量的减少直接造成出租屋供大于求，出现空置率增加的现象。同时，新生代农民工的高流动性也造成了出租屋租期短的特征，出租屋房东表示在工厂上班的很多租客租住时间均不到半年。

总的来看，改革开放后，上沙村凭借其低成本的生产优势，吸引了外来资本的投资，实现了产业经济快速发展及外来人口大量集聚的工业化和城镇化发展。金融危机以来，外向型经济面临着国际市场减小、土地和劳动力短缺、生产成本上涨、人民币升值和政策支持力度减小等产业发展环境的变化，上沙村出现了产业经济放缓、企业类型从外资主导向外资与民营并重转变、产业转型升级发展和以产业工人为主的外来人口大量流失等变化，产业和人口的转变共同导致了上沙村的空间收缩现象。

## 3 农村城镇化地区村庄收缩的规划应对

上沙村作为典型的农村城镇化地区，早期的快速工业化和城镇化过程造成了整个村庄功能单纯围绕外向型产业发展和布局。当面临金融危机和高成本生产双重压力时，上沙村便出现了经济增速减缓和外来人口总量减少的转变，进而导致老旧工业区厂房小型化分租和旧村片区出租屋空置的空间收缩现象。2005年东莞市实行“村改居”工程，上沙村民委员会改为上沙社区居民委员会，实行社区化管理。借鉴欧美国家应对城市收缩采取的“精明收缩”策略<sup>[20-22]</sup>，结合上沙社区的收缩特征及其形成原因，本文针对性地提出以下规划应对。

### 3.1 整治旧村片区的出租屋环境，实施旧村空地修复重建

通过开展旧村片区出租屋环境整

治工程，营造上沙社区良好的出租屋居住环境，选择性地拆除质量差的老旧建筑，结合沿路、沿街巷绿化空间和房前屋后景观空间的打造，重塑适宜人们交流的公共开敞空间。规划铺设污水管网系统，治理旧村片区生活污水，解决外来人口居住空间的卫生环境问题，整体提高旧村片区的居住环境质量。针对旧村空地实施整体重建改造方案，结合其地处上沙社区居民委员会的中心位置和缺乏停车场、公共空间等现状问题，在重建过程中规划建设社区停车场和公园绿地等公共空间，活化和修复空置空间。

### 3.2 推动早期工业区整体改造，促进社区产业升级发展

面对358省道北侧老旧工业区的厂房空置与小型化分租等低效利用问题，参考《东莞市长安镇城市总体规划修编(2015—2030)》，将老旧工业区地块纳入产业保障区实施整体改造，转变成为长安镇产业转型升级发展的空间载体。通过对第一工业区和第二工业区内经济效益低、污染严重的企业实施搬迁，整合可利用的土地资源，释放产业用地空间，同时采取以“二改二”的改造形式建设现代化工业园区，并以电子信息和五金模具传统优势产业为基础，推进产业高端化进程，实现产城融合。

### 3.3 开展自下而上的社区规划，营造良好的人居环境

为了营造本地居民与外来人口和谐共处的氛围，应以公众参与的方式，积极开展自下而上的社区规划活动，了解和满足本地居民、外来人口及企业家等不同利益群体在生产和生活方面的诉求。通过规划师与社区居民的交流和互动，充分调动居民对社区发展现状、问题和发展前景的关注，鼓励居民积极

参与到社区规划和实施的过程中,以资金和实物鼓励的方式发动居民积极参与与房前屋后环境整治、绿化景观空间打造和街巷卫生环境监管等,共同营造生产、生活、生态和谐友好的人居环境。

#### 4 结语

收缩是城市发展历程中的一个阶段,全球城市在经历了数百年的增长发展后,普遍出现收缩现象。对我国而言,在经历了长达三十余年的快速发展后,局部地区已经出现收缩现象。由金融危机引发的产业经济资本的外流和劳动力的流出,导致农村城镇化地区出现以厂房空置和出租屋空置为主的收缩现象,这对未来指导我国其他类似地区的城镇再发展具有参考意义。

本文以上沙村为例,分析了农村城镇化地区的空间增长和空间收缩过程,重点总结了金融危机背景下村庄单元的空间收缩特征,并分析了其形成机制,得出了如下结论:

(1) 农村城镇化地区当前出现了以出租屋空置和厂房小型化分租为特征的空间收缩现象,且主要集中于旧村片区和老旧工业区内。

(2) 面临金融危机所带来的多重压力,外向型加工制造业逐渐失去生产优势,部分相关企业的倒闭或搬迁直接导致厂房空置;企业生产规模的缩减和小型民营企业的发展均造成厂房小型化分租现象的出现;受产业波动发展的影响,产业工人的流失直接造成出租屋的空置现象。

(3) 针对金融危机背景下农村城镇化地区收缩村庄的未来发展,本文提出三点建议,即整治旧村片区的出租屋环境,实施旧村空地修复重建;推动早期工业区整体改造,促进社区产业升级发展;开展自下而上的社区规划,营造良好的人居环境。■

#### [参考文献]

- [1] 许学强,李郁. 改革开放30年珠江三角洲城镇化的回顾与展望[J]. 经济地理, 2009(1): 13-18.
- [2] Oswalt P, Rieniets T, Schirmer H. Atlas of Shrinking Cities[R]. 2006.
- [3] Mykhnenko V, Turok I. East European Cities: Patterns of Growth and Decline, 1960-2005[J]. International Planning Studies, 2008(4): 311-342.
- [4] Martinez-Fernandez C, Audirac I, Fol S, et al. Shrinking Cities: Urban Challenges of Globalization[J]. International Journal of Urban and Regional Research, 2012(2): 213-225.
- [5] Haase A, Rink D, Grossmann K, et al. Conceptualizing Urban Shrinkage[J]. Environment and Planning A, 2014(7): 1519-1534.
- [6] Pallagst K, Wiechmann T, Martinez-Fernandez C. Shrinking Cities: International Perspectives and Policy Implications[M]. Britain: Routledge, 2013.
- [7] 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.
- [8] 杨东峰,龙瀛,杨文诗,等. 人口流失与空间扩张: 中国快速城市化进程中的城市收缩悖论[J]. 现代城市研究, 2015(9): 20-25.
- [9] 李郁,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.
- [10] 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.
- [11] 崔功豪,马润潮. 中国自下而上城市化的发展及其机制[J]. 地理学报, 1999(2): 12-21.
- [12] 许学强,胡华颖. 对外开放加速珠江三角洲市镇发展[J]. 地理学报, 1988(3): 201-212.
- [13] 李立勋. 珠江三角洲乡镇企业发展的地域特征[J]. 热带地理, 1997(1): 47-52.
- [14] 薛凤旋,杨春. 外资影响下的城市化——以珠江三角洲为例[J]. 城市规划,

1995(6): 21-27.

- [15] 薛凤旋,杨春. 外资: 发展中国家城市化的新动力——珠江三角洲个案研究[J]. 地理学报, 1997(3): 3-16.
- [16] 李郁,黎云. 农村集体所有制与分散式农村城市化空间——以珠江三角洲为例[J]. 城市规划, 2005(7): 39-41, 74.
- [17] Harvey D. The Limits to Capital (New and Fully Updated Edition) [M]. London and New York: Verso, 2006.
- [18] 吕茵. 世界工厂不好当了 东莞面临新一轮企业倒闭潮 [EB/OL]. 新浪科技, <http://tech.sina.com.cn/it/2016-01-03/doc-ixneep3589637.shtml?qq-pf-to=pcqq.c2c>, 2016-01-13.
- [19] 沈泽玮. 世界工厂神话破灭 东莞转型牵动中国 [EB/OL]. 联合早报, <http://www.zaobao.com/special/feature/story20131222-291092>, 2013-12-22.
- [20] 杨飞. 东莞市农村集体经济发展的现状、困境与对策 [J]. 南方农村, 2009(4): 50-52.
- [21] Popper D E, Popper F J. Small Can be Beautiful: Coming to Terms with Decline[J]. Planning, 2002(7): 20-23.
- [22] 黄鹤. 精明收缩: 应对城市衰退的规划策略及其在美国的实践 [C]// 城市与区域规划研究, 2011.

[收稿日期] 2016-08-25;

[修回日期] 2016-10-10

# 精明收缩理论视角下苏南乡村空间发展策略

□ 王雨村, 王影影, 屠黄桔

**【摘要】** 随着城镇化进程的不断推进, 乡村收缩发展成为必然。文章通过对苏南乡村空间的发展阶段及发展状况进行解析, 论证了精明收缩理论适用于苏南乡村空间发展的合理性, 并从生活空间、工业空间和农业空间 3 个方面探讨了苏南地区收缩发展进程中存在的问题, 进而从精明收缩的视角提出规划发展策略及解决措施, 以期为苏南乡村规划提供决策依据和理论支持, 同时也为其他地区的乡村转型发展提供参考。

**【关键词】** 精明收缩; 乡村空间; 乡村规划; 发展策略

**【文章编号】** 1006-0022(2017)01-0039-06 **【中图分类号】** TU982.29 **【文献标识码】** A

**【引文格式】** 王雨村, 王影影, 屠黄桔. 精明收缩理论视角下苏南乡村空间发展策略 [J]. 规划师, 2017(1): 39-44.

Southern Jiangsu Village Space Development Strategies From Shrink Smart Viewpoint/Wang Yucun, Wang Yingying, Tu Huangju

**Abstract** Countryside shrinking will be inevitable with the advance of urbanization. The paper analyzes the development phase and conditions of countryside in southern Jiangsu province, demonstrates the rationality of shrink smart theory for the region, studies problems in life space, industrial space, and agricultural space, proposes planning development strategies and solutions, to provide theoretical support for decision making in countryside planning of southern Jiangsu province.

**Key words** Shrink smart, Countryside space, Countryside planning, Development strategies

2014 年中央政府制定的《国家新型城镇化规划(2014—2020 年)》将“努力实现 1 亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户”作为近期城镇化建设的发展目标之一;“十三五”规划纲要提出到 2020 年中国常住人口城镇化率目标达到 60%, 户籍人口城镇化率达到 45%, 而目前户籍人口城镇化率为 39.9%, 未来还要提高 5 个百分点, 相当于要有 1 亿农村人口在城镇落户。我国目前仍然处于城镇化的快速发展时期, 预计在未来 20 年内这一趋势仍将持续, 而城镇化水平的提升必将带来城镇人口的增加, 与此相对应的是乡村人口的不断缩减。由此可见, 收缩式的建设模式将成为乡村未来一段时间的发展常态。

作为中国改革开放的前哨, 苏南乡村发生了巨大变迁<sup>[1]</sup>。土地流转制度及“三集中”政策的推行使苏南乡村经历了政策层面的土地收缩式发展阶段, 同时也面临着人口持续减少的现实。可见, 苏南乡村地区亟待以精明收缩理论来指导乡村空间的发展。

## 1 精明收缩的内涵及苏南乡村空间发展趋向

### 1.1 精明收缩理论及其内涵

目前国内外关于精明收缩理论的研究大多是针对城市发展, 对乡村收缩理论的研究较少。精明收缩理论最早是德国为了解决较为贫困破落的东部地区的城市问题而提出的规划管理模式; 美国罗格斯大学首次对其进行定义, 将其概括为“规划减少——更少的人, 更少的建筑, 更少的土地利用”<sup>[2]</sup>; 赵民等人将“精明收缩”与乡村建设联系在一起, 提出农村人居空间的“精明收缩”是指“在农村人口和劳动力实质性减少、农村生产组织方式相应改变的条件下, 农村人居资源合理退出和优化重组”<sup>[3]</sup>。

相较于精明增长理论, 精明收缩理论目前尚未形成一个完整的理论体系, 仍处于萌芽期, 还需要不断完善<sup>[4]</sup>。精明收缩是在地区人口或用地实质性减少的条件下, 以积极、发展的态度面对规模变小、人口减

**【作者简介】** 王雨村, 硕士, 苏州科技大学副教授、建筑与城市规划学院党委书记。

王影影, 通讯作者, 苏州科技大学硕士研究生。

屠黄桔, 苏州科技大学硕士研究生。

表 1 精明收缩与精明增长的对比

对比内容	精明增长	精明收缩
目标	应对城市蔓延, 抑制粗放型的城市扩张	维持活力, 提升区域效率
对象	处于增长阶段的地区	已经衰退或不可避免终将衰退的地区
核心理念	在区域生态公平的前提下倡导科学公平的城市发展观	以积极的、发展的态度面对规模变小、人口减少的状况
资源配置	资源优化重组	资源合理退出(主要针对农村)与优化重组
发展模式	有边界限制的增长模式	适度化、渐进式的收缩模式
实施措施	断面规划、划定城市增长区、填充式开发和再开发、发展权转移	填充式开发和再开发、增长极的培育、土地银行等组织的建立、绿色空间网络的塑造
遵循原则	功能混合; 紧凑的住宅; 适合步行; 多样化的住宅和交通选择; 保护开敞空间、农田和自然环境; 公众参与; 强化已有社区; 存量空间的充分利用	土地集约; 弹性规划; 公众参与; 保护开敞空间、农田和自然环境; 存量空间的充分利用; 建设具有活力的城市中心及片区; 多样化的邻里空间
发展动力	政府主导、市场运作、公众参与	政府主导、市场运作、公众参与
具体目标	保护农地、保护环境、繁荣城市经济和 提高城乡居民生活质量	保持地区活力、繁荣地区经济、保护农地 和提高城乡居民生活质量

表 2 苏南乡村空间发展阶段

内容	“苏南模式”时期	“新苏南模式”时期	“城乡一体化”统筹时期
时间	1978 ~ 1991 年	1992 ~ 2007 年	2008 年至今
空间特征	工业用地的不断扩张	工业用地的集中	工业、农业及居住用地的集中
土地发展模式	分散化模式	园区集中模式	“三集中”模式
土地发展特征	经济效益导向下乡村建设用地增长进程加剧	市场机制导向下乡村建设用地收缩趋势凸显	政府主导下乡村建设用地收缩进程加剧
经济依托	乡镇企业	外向型园区经济	转型升级、多元驱动
政策依据	家庭联产承包责任制	土地流转制度	“三集中”政策、“三优三保”政策

少的状况, 通过资源合理退出与优化重组, 提高土地使用效率, 营造健康、可持续的城乡环境。精明收缩并不是不增长, 而是在资源退出的基础上, 以空间集聚和功能优化为手段, 以填充式开发和再开发、增长极的培育、土地银行<sup>①</sup>的建立及绿色空间网络的塑造等为实现途径, 以土地集约、弹性规划和公众参与等为行为准则, 坚持适度化与渐进式的收缩模式, 将重点集中于如何在收缩发展的前提下保持地区活力、繁荣地区经济、保护耕地和提升城乡居民生活水平(表 1)。

## 1.2 苏南乡村空间发展趋向

### 1.2.1 发展阶段的收缩趋向

改革开放以后, 苏南乡村经历了以

乡镇企业为载体的“苏南模式”向以外向型园区为载体的“新苏南模式”的转变, 乡村空间也经历了由分散式发展模式向工业用地集中发展模式的转变, 加上 2008 年以来“三集中”及“三优三保”政策<sup>②</sup>的实施与推进, 使乡村空间发展进入了政策层面的工业、农业和居住用地有规划的集中阶段(表 2)。

### 1.2.2 人口状况的收缩趋向

苏南乡村作为我国乡村建设的先行和示范地区, 其发展经验为其他地区的农村建设与发展提供了参考依据及政策支持, 但农村持续“破败”的现象仍然存在, 1985 ~ 2013 年苏州乡村人口减少了约 30%。目前, 苏南乡村人口实质性减少的状况仍在加剧, 但 150 ~ 200 m<sup>2</sup> 的人均建设用地现状却为乡

村地区的收缩发展提供了可能<sup>⑤</sup>。

### 1.2.3 苏南乡村空间收缩的精明化发展趋向

精明收缩是以功能优化和空间集聚为手段来实现地区活力提升的过程, 以“更少的人, 更少的建筑, 更少的土地利用”来应对地区土地和人口实质性减少的现实。精明收缩可以满足苏南乡村地区空间发展的诉求, 逻辑上包括以下内容: 一是政府政策层面的考虑, 土地流转、“三集中”及“三优三保”等政策都标志着苏南乡村空间发展的集中趋势, 这与精明收缩理论的用地收缩内涵不谋而合; 二是苏南乡村现状人口持续减少但人均建设用地居高不下的收缩不精明现象亟待用精明收缩理论来改善。

针对乡村空间精明收缩的研究首先需对乡村空间进行界定: 乡村空间包括生活空间和生产空间两大类, 前者主要是居住空间和为居住生活配套的生活服务业空间, 后者包括农业空间、工业空间和生产服务业空间。其中, 生活服务业空间与居住空间的发展密不可分, 生产服务业空间依托于农业、工业空间的发展, 服务业空间的配套属性决定了其发展与其他空间的发展具有伴随性。基于此, 本文将对服务业空间的研究与居住空间、农业空间和工业空间的研究相结合, 推动乡村空间收缩发展的精明化。

## 2 苏南乡村收缩发展现状及存在问题

与一般乡村收缩的状况不同, 苏南地区乡村收缩发展的主要驱动力是政府“三集中”政策的推行。然而, 苏南地区的“三集中”政策未能以乡村的发展需求为价值导向, 强势政府作用下乡村的集聚力度过大, 价值导向偏失, 公众参与度较低, 没有形成政府政策与市场机制协调的良好协作机制, 造成了收缩进程中乡村活力的丧失及实施难度的加大等问题, 这主要体现在生活、工业和农业空间上。

## 2.1 生活空间：急剧收缩模式下乡村特色的遗失

在城镇化和城乡一体化的发展进程中，农村居民点人口和数量的减少、农民生活方式的改变是历史的必然<sup>[6]</sup>。2007～2014年，苏州市的村庄由20914个减少到5559个（减少了73.4%），2014年苏州市镇村布局规划将村庄数量撤并至1319个。急剧的收缩模式对生态环境和乡土风貌产生了较大影响，引发了村庄风貌消失、文化断裂等问题，而“自上而下”的整并模式也无法与镇村层面的多元化发展实际相契合，造成实施困难等问题。

## 2.2 工业空间：市场机制主导下工业集聚的不平衡

苏州市乡镇工业小区是从20世纪80年代中期逐步发展起来的，旨在解决苏南乡村“村村点火，户户冒烟”的产业格局，到20世纪末，全市乡镇企业中有40%的企业、80%的新办项目集中在这些小区<sup>[7]</sup>。虽然工业小区建设快，但现有乡村企业的退出进程却停滞不前，工业集聚不平衡现象凸显。原因主要是在土地租期未满足的情况下，是否

选择退出实质上是企业个体的经济理性选择，而迁并成本及收益等市场行为的不可预测性都可能成为现有工业企业集中的障碍，使得现有企业进园难上加难，市场机制难以与政府政策达到良好统一，难以实现工业企业的良性聚集。

## 2.3 农业空间：土地效益导向下耕地面积的减少

1980～2011年，苏州市耕地面积减少了约40%。由于农业生产的低收益，20世纪90年代以来实施的城乡建设用地增减挂钩、“三集中”等政策在促进城镇建设用地增加的基础上对撤并后土地的整治力度不够，“农转非”进程不断加剧，而“非还农”进程停滞不前，耕地面积持续减少的状况更加严峻。截止到2013年，苏州的土地开发强度已经达到28%，逼近30%的省控线<sup>[8]</sup>，开发建设供给的减少导致耕地控制与保护的形势更加严峻。

## 3 基于精明收缩理论的苏南乡村空间发展策略

与苏南乡村现有的收缩模式不同，

乡村精明收缩理念不再执着于实现乡村人口的回流，而是顺应乡村收缩的趋势，对现状乡村的发展潜力进行评价，将发展要素集中于发展潜力良好的乡村，实现在乡村整体精明收缩基础上部分地区的增长，以此为增长极带动地区的整体发展。乡村精明收缩以“适度集中、渐进发展”的发展理念取代苏南“三集中”政策下“一刀切”式的收缩模式，坚持土地集约、弹性规划、公众参与和保护耕地等发展原则，摆脱传统空间规划“就空间论空间”的发展弊端，将人口、产业等发展融入生活、生产空间的研究中，推动乡村居住集中的适度化、工业集聚的高效化及农业产业的规模化，最终实现在乡村人口与空间同步收缩的基础上保持乡村活力的目标（图1）。

## 3.1 适度集中下乡村生活空间的活力延续

### 3.1.1 潜力评价、适度集中，制定相对完善的集聚机制

结合精明收缩的理念内涵，对现有的村镇政策与建设管理制度进行检视、反馈与改进，坚持适度集中的原则，杜绝“一刀切”式居住集中模式所带来的

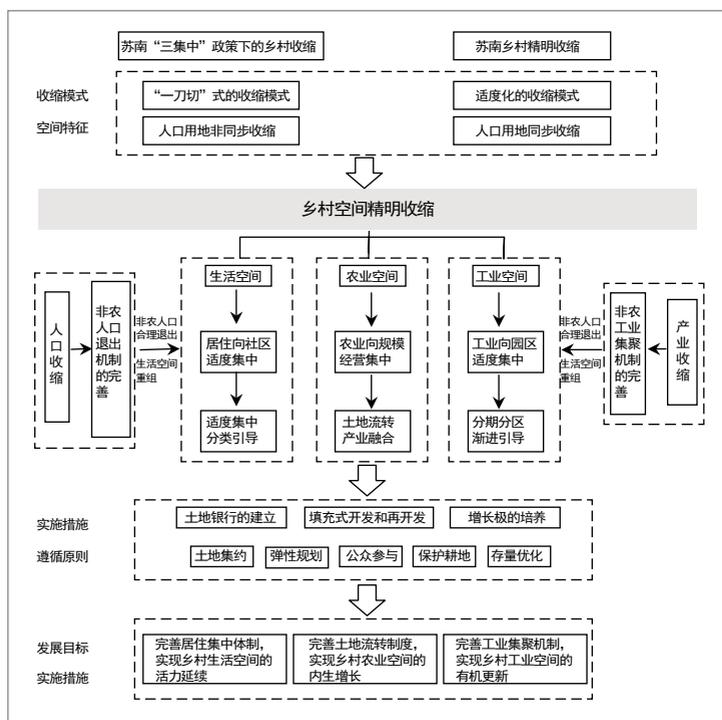


图1 乡村精明收缩的核心内容

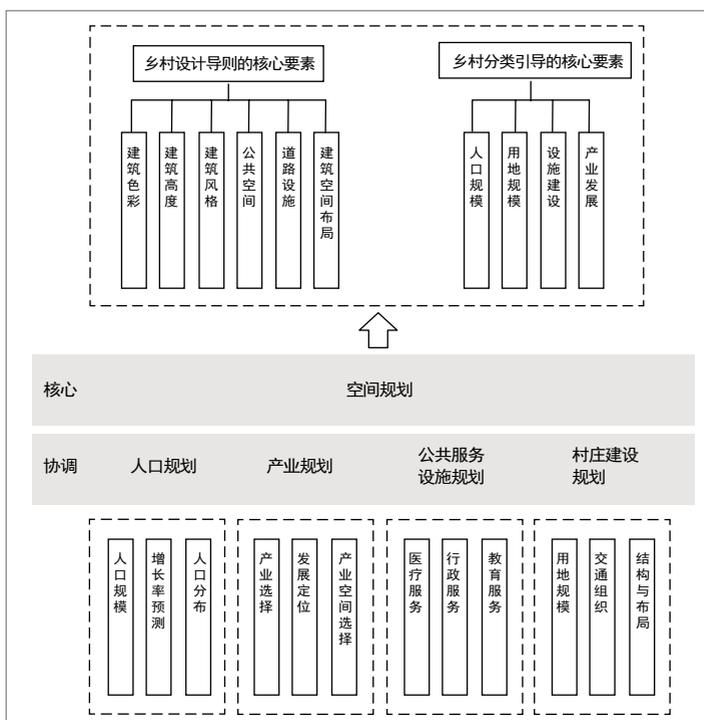


图2 乡村生活空间精明收缩规划框架

表 3 现状村庄评价标准

评价目标	潜在变量	观察指标	指标说明 <sup>⑧</sup>
目标：保留村庄	建设完善度	人口规模	正指标
	特色突出度	设施建设情况	正指标
		历史文化特色	正指标
		环境特色	正指标
	设施冲突度	农业特色	正指标
与国家重大设施的关系		负指标	
公众满意度	与生态环境保护的关系	负指标	
	村民对村庄撤并的满意度	负指标	

表 4 精明收缩理念下村庄分类引导标准

村庄类型	人口规模	用地规模	设施建设	产业发展
特色村庄	根据需求适度增加	根据需求适度增加	建立完善的生活设施及生产设施配套	培育特色产业，提升产业魅力
一般村庄	严格限制人口增加	严格限制用地增加	满足村民的基本生活需求	严格限制新增产业
新建集中点	结合现状人口合理确定人口规模	结合人口规模合理确定用地规模	建立完善的生活设施	以生活服务业为主

乡村特色丧失的现象。建立村庄现状评价体系，从建设完善度、特色突出度、设施冲突度和公众满意度 4 个方面对村庄概况进行评价（表 3），确定村庄的保留原则为：建设相对完善的自然村，历史、文化等底蕴较深及环境特色突出的村庄，基本农田保护区内的农业生产特色村<sup>⑨</sup>。

通过现状评价将村庄分为保留村庄与撤并村庄，规划在保证村民基本生活需求的基础上，通过制定一系列的政策引导村民自愿、主动地向集聚点集聚。首先，严格限制撤并村庄建设用地的增加，禁止村民新增宅基地，实施宅基地换房等政策，对愿意放弃现有房屋迁往集中点的村民，收回其房屋用于复垦并给予一定的经济补偿。其次，在集中居住地建立完善的公共与基础设施，打造宜人的景观环境，撤并村庄则严格限制新增公共服务设施及环境整治工作，通过设施环境的完善引导村民主动、自愿地向集中点集聚，提高公共基础设施的使用效益。

### 3.1.2 重点突出、分类引导，营造特色各异的乡村环境

加大规划部门对村庄规划的重视及

引导，结合村庄的自然形态、地形地貌、建筑风格和乡土文化等特点，编制乡村设计导则，对乡村的建筑色彩、样式等进行建设引导，争取做到“一村一规划，村村貌不同”。

针对保留村庄进行潜力评价，将保留村庄分为特色村庄及一般村庄，合理规划布局新建集中点，坚持因地制宜的发展原则，遵循弹性的发展理念，摆脱传统空间规划“就空间论空间”的狭隘思想，结合人口规划、产业规划、公共基础设施规划及村庄建设规划等，从人口规模、用地规模、设施建设和产业发展等方面制定针对不同类型村庄的规划方案（图 2）：①特色村庄。借鉴精明收缩增长极式的发展模式，将特色村庄培育成为局部乡村地区的活力中心和魅力源泉。遵循人口弹性的发展理念，在尊重人口自愿流动的基础上，通过新增公共基础设施，完善村庄设施环境，引导人口主动集聚，适度增加人口规模及用地规模。结合村庄现状产业基础，释放特色魅力，培育特色产业，发展旅游业或现代农业等绿色产业，使其成为除镇区外的乡村副中心，形成增长极式的村镇布局结构。②一般村庄。严格限制村

庄人口及用地规模，在保持人均建设用地不高于现状人均建设用地指标的基础上，完善公共基础设施建设，满足村民基本的生活需求。③新建集中点。在合理评价现状所需集聚人口的基础上确定人口规模，进而确定用地规模。新建集中点以生活功能为主，建立完善的公共基础设施，保证村民生活的方便、舒适。产业以生活服务业为主，原则上限制发展生产服务业（表 4）。

## 3.2 渐进集聚下乡村工业空间的有机更新

### 3.2.1 环境引导、政策倒逼，激发企业内生的集聚意愿

工业在达到一定规模后，会依托集聚效益达到资源利用的高效化，实现最高的经济效益。建立完善的工业集聚机制体制对工业集聚工作的推动尤为重要，可以从环境引导、政策倒逼两个方面入手，引导工业企业的有效集聚。

首先，通过基础设施、协作平台及激励机制的完善等措施促进工业集聚环境的建设，激发企业内生的集聚意愿：①在基础设施的建设上，完善工业小区的设施环境、制度环境及投资环境，提升集聚效益，吸引乡村工业的主动集中；②在协作平台的建设上，注重平台建设，加强企业协作，实现市场利益的最大化，以市场机制促进乡村工业集聚；③激励机制的建设包括财政激励和指标激励两方面，其中财政激励是对“退二还一”的企业由市财政进行经济补偿，指标激励是对愿意集中的企业给予一定的建筑面积补偿。其次，通过土地政策倒逼企业主动集聚，主要是对乡村工业用地指标进行严格限制，如限制农村工业用地的扩张；对达到使用年限的工业用地予以收回等（图 3）。

### 3.2.2 分区分期、渐进引导，促进工业企业的合理集聚

乡村现有工业基本分为两大类：一类是根植性强的工业，即带有地方记忆，可以与本地产业融合，满足乡村产业转

型需求的工业类型；另一类是根植性弱的工业，与乡村本土文化的关联性较弱，主要是为城市工业发展提供材料的生产与制作的工业。针对现状“一刀切”式的工业集聚模式带来的乡村工业空间衰退的隐忧，精明收缩的适度集中发展理念强调乡村应该保留一定的工业空间<sup>[10]</sup>，对于适合乡村产业转型需求且根植性强的工业，应结合现有存量空间发展以实现乡村产业空间的转型升级；对于根植性弱的工业，应向园区集中发展以实现工业集聚效益的最大化（图4）。

就集聚进程而言，应遵循分区分期与渐进引导的原则。首先，从经济效益、社会效益、创新效益和环境效益四方面建立评价体系，对现状工业用地进行评价。其次，结合现状工业用地的分布空间将其划分为三类单元，分别为综合单元、更新单元与生态单元<sup>[11]</sup>。其中，综合单元是位于镇村布局规划中保留村庄内部综合条件较好的工业用地；更新单元是位于镇村布局规划中撤并村庄内部的工业用地；生态单元是位于村庄外部生态农田区域的工业用地，工业用地腾退的基本顺序为生态单元、更新单元、综合单元。最后，综合以上两方面的评价结果，从退出时间上将工业用地划分为近期、中期和远期三期，通过分区分期的方式实现工业用地集聚进程的渐进化（图5）。

### 3.3 规模经营下乡村农业空间的内生增长

#### 3.3.1 产业协作、互融共生，实现农业空间的内生增长

精明收缩理论旨在促进生活与生产空间收缩的基础上，保护农地，实现集聚效益的优化。首先，精明收缩理念下生活空间与生产空间集聚发展的前提保证了农业空间的相对完整性，农业规模化经营得以实现。其次，精明收缩理念下乡村农业空间的发展应摆脱传统农业“靠天吃饭”的弊端，注重农业空间的内生增长，贯彻“产业融合”的理论内

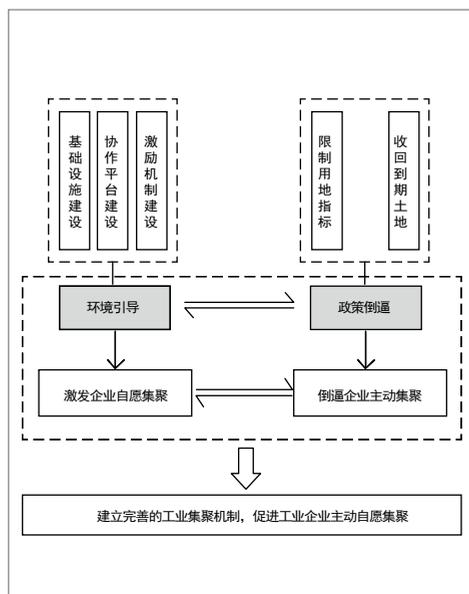


图3 “环境引导+政策倒逼”的工业集聚机制

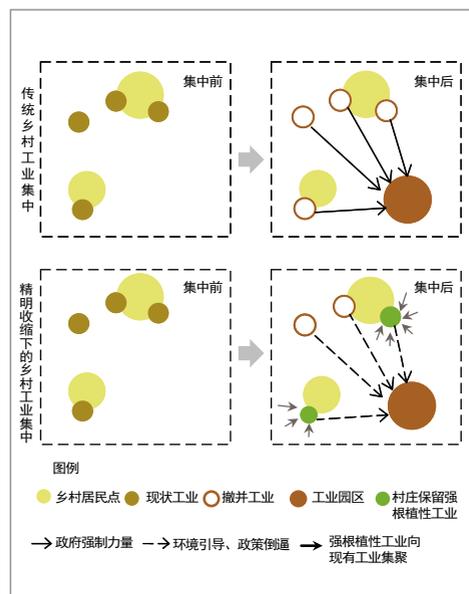


图4 传统乡村工业和精明收缩下的乡村工业集聚示意

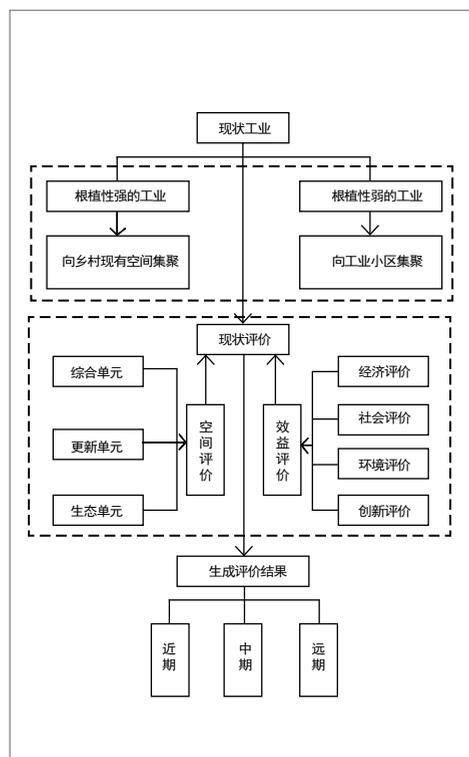


图5 工业用地分区分期集中机制

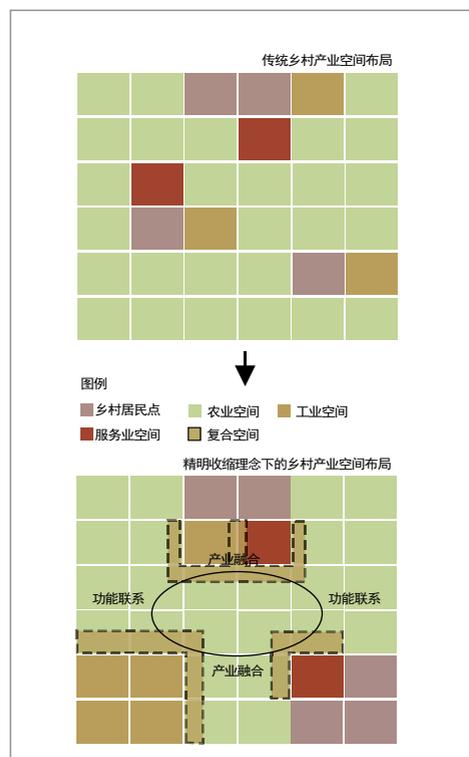


图6 精明收缩理念下的乡村产业空间布局

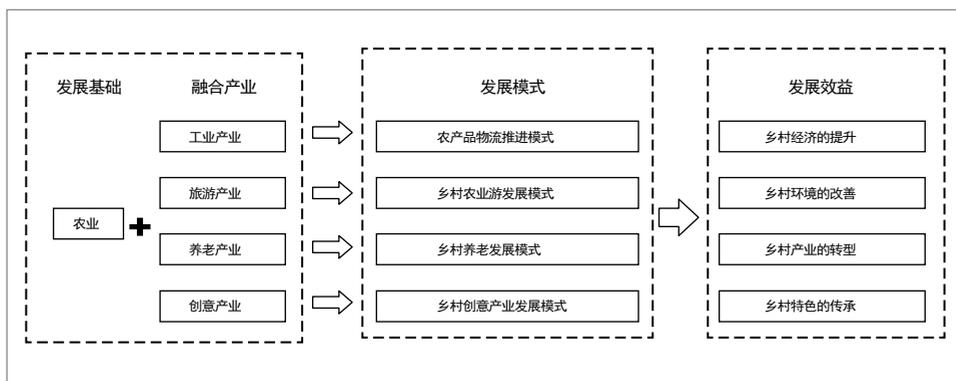


图7 乡村农业与其他产业融合模式

涵,将农业与工业、服务业融合发展,促进农业形态的外延及功能的扩展,增加农业的附加值<sup>[12]</sup>,推动农业空间内在效益的提升,缓解耕地面积减少的趋势(图6)。

为此,苏南乡村农业生产空间的发展应顺应产业融合的优势,实现农业与工业、旅游业、养老产业及创意产业等的融合,形成农产品物流推进模式<sup>[13]</sup>、乡村农业游发展模式、乡村养老模式及乡村创意产业发展模式等产业融合模式(图7),以产业互融共生促进农业空间转型,实现乡村农业生产空间的效益提升。

### 3.3.2 制度完善、土地流转,推动农业规模化进程

精明收缩视角下各种生产要素高效合理的集聚是形成良好的产业格局、实现资源效益最大化的有效途径,而农地高效集聚的基础支撑是形成完善的土地流转制度。因此,苏南乡村农业生产空间的发展应借鉴集聚化发展模式的优势,完善土地流转制度,以农地集聚推动农业规模化,最终实现农业经营模式的现代化。

土地制度的完善应从以下方面着手:①应该加强对流转对象确权工作的重视,加大对农村土地承包权的确权、登记和颁证工作的投入力度<sup>[14]</sup>,对农村土地进行细分定位;②创新流转形式,借鉴国外的收缩城市实践,形成类似土地银行的土地管理组织,行使占有、支配和处置的权力,农民是委托者,土地银行成为农民的代理人,对流转土地进行统一管理、经营;③协调土地流转过程中各方的利益,对土地价格、流转年限进行引导和规范,避免出现因土地产出效益高而导致的土地流转价格提高及未到期强制收回的现象;④在土地适度集中的基础上,完善农业经营模式,形成以家庭农场为主体、以合作社和公司为依托的农业经营模式,实现农业经营的专业化和市场化;⑤监管和问责机制的建立也尤为关键,对土地流转过程

进行监督并对问题责任方进行问责,以示范作用促进土地流转的规范性。

## 4 结语

精明收缩虽然通常被运用于解决城市衰败的问题,但是其收缩发展的理论内涵与苏南乡村空间的收缩发展状况相耦合,为苏南乡村空间的发展提供了新的解析思路,可以促进乡村空间的优化与转型。但本研究目前注重于对宏观层面乡村空间收缩状况的研究,较少涉及单个村庄不同空间的收缩状况。虽然宏观层面的乡村空间发展可以为单个村庄的空间发展提供引导,但是具体到每个村庄的基础条件不同,发展策略也会有所差异,且以形定流,村庄的经济、社会及文化状况都会对村庄的空间发展产生影响,故在乡村空间收缩发展的实际操作中,需要在本研究中各类空间发展策略的基础上,进一步与村庄自身情况相结合,实现乡村空间的高效集聚与良性发展。□

### [注 释]

- ①土地银行是美国城市中较为普遍存在的机构,其主要目的是集中、持有、管理及处置城市或地区中最为麻烦的资产,主要是对城市存量土地进行更新优化。
- ②“三优三保”政策是以优化建设用地空间布局保障发展、以优化农业用地结构布局保护耕地、以优化镇村居住用地布局保护权益,最终实现促进土地空间优化配置,促进土地资源集约利用,促进生态环境显著提升,使苏州经济社会继续保持可持续发展的目标。
- ③正指标是指变量与目标之间存在正相关关系,负指标是指变量与目标之间存在负相关关系。

### [参考文献]

- [1] 王勇,李广斌.苏南乡村聚落功能三次转型及其空间形态重构[J].城市规划,2001(7):54-60.
- [2] POPPER·FJ. Small Can be Beautiful[J]. Planning, 2002(7): 20-23.
- [3] 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(7):9-24.

- [4] 黄鹤.精明收缩:应对城市衰退的规划策略及其在美国的实践[C]//城市与区域规划研究,2011.
- [5] 王海卉,张倩.苏南乡村空间集约化政策分析[M].南京:东南大学出版社,2015.
- [6] 周银波,蓝桃彪,毕婧.城乡发展一体化下乡居民点合理集聚的方式——以吴江黎里镇浦南片区为例[J].城市规划,2013(9):55-59.
- [7] 王荣,韩俊,徐建明.苏州农村改革30年[M].上海:上海远东出版社,2007.
- [8] 吴诚.苏州土地开发强度已达28%新增建设用地不超过45万亩[EB/OL].<http://news.suzhou.fang.com/2013-01-07/9321221.Htm>.
- [9] 丁琼,丁爱顺,熊健.村庄布局规划中“迁村并点”实施困境的探讨——以江苏省句容市为例[C]//生态文明视角下的城乡规划——2008中国城市规划年会论文集,2008.
- [10] 冯奔伟.新型城乡关系导向下苏南乡村空间转型与规划对策[J].城市发展研究,2015(5):14-20.
- [11] 陈阳.转型期苏南“三集中”模式的新探索——以昆山市锦溪镇为例[C]//新常态:传承与变革——2015中国城市规划年会论文集,2015.
- [12] 国务院新闻办公室.国务院办公厅关于推进农村一二三产业融合发展的指导意见[EB/OL].[www.scio.gov.cn](http://www.scio.gov.cn).
- [13] 王厚全.科技促进涉农产业融合相关模式及对策研究——以北京市为例[J].科学管理研究,2012(3):93-96.
- [14] 姜长云,席凯悦.关于引导农村土地流转发展农业规模经营的思考[J].江淮论坛,2014(4):61-66.

[收稿日期]2016-10-10