



供给侧结构性改革与收缩城市治理

姜鹏，中国城市和小城镇改革发展中心规划院



1

城镇化发展的反思

授权中山大学城镇化研究院发布

1

城镇化发展的反思

2

认识和定义“收缩城市”

3

供给侧结构性改革的启示

4

收缩城市治理思路建议

1.1 Esri : 城市正在重塑人类与地球相处方式

■ 美国人口普查局数据

2014年地球人口达72亿；
2050年将有83至109亿

■ 国家统计局网站数据

2015年城镇化率56.10%
城镇常住人口7.7亿
未来仍将有3亿人进入城镇

■ 在哪生活，怎样生活？



美国环境系统研究所：欢迎来到人类纪

1.2 国家新型城镇化报告2015

■ 编写情况

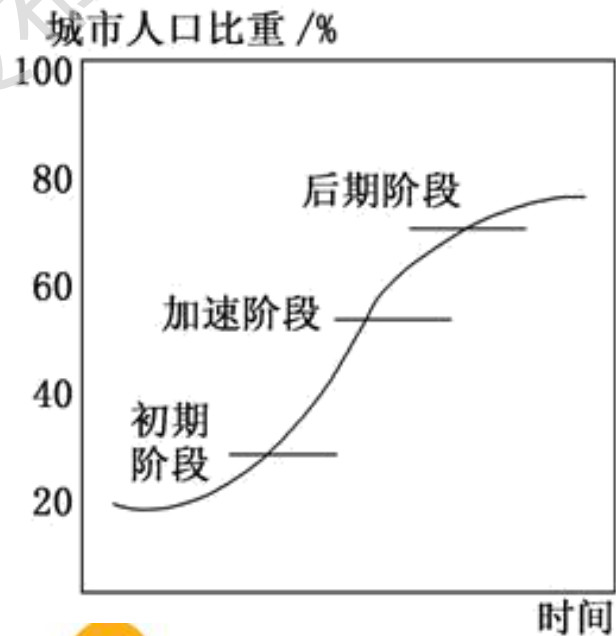
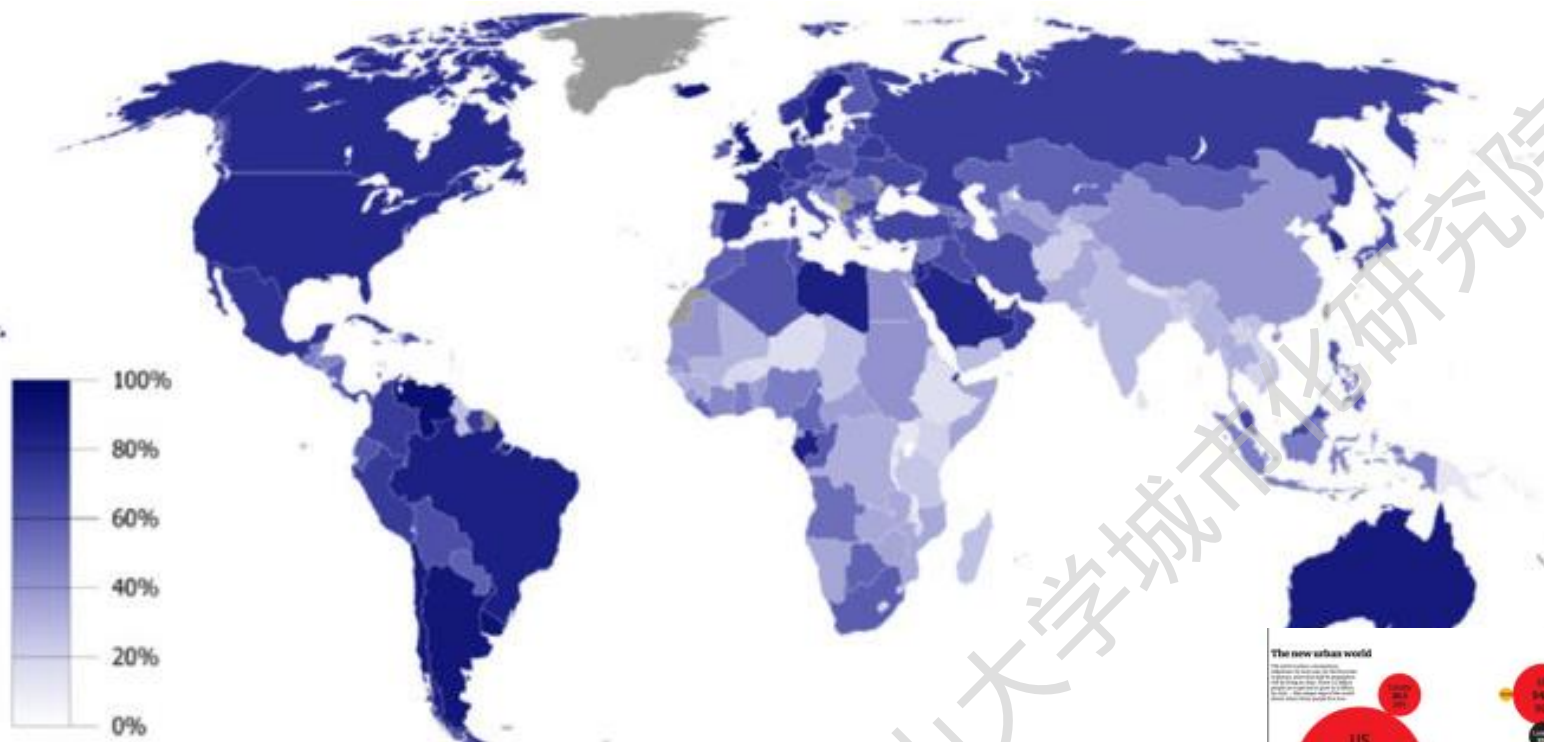
2016年4月19日在京发布
发改委规划司、中国城市和小城镇中心

■ 我国城镇化发展基本情况

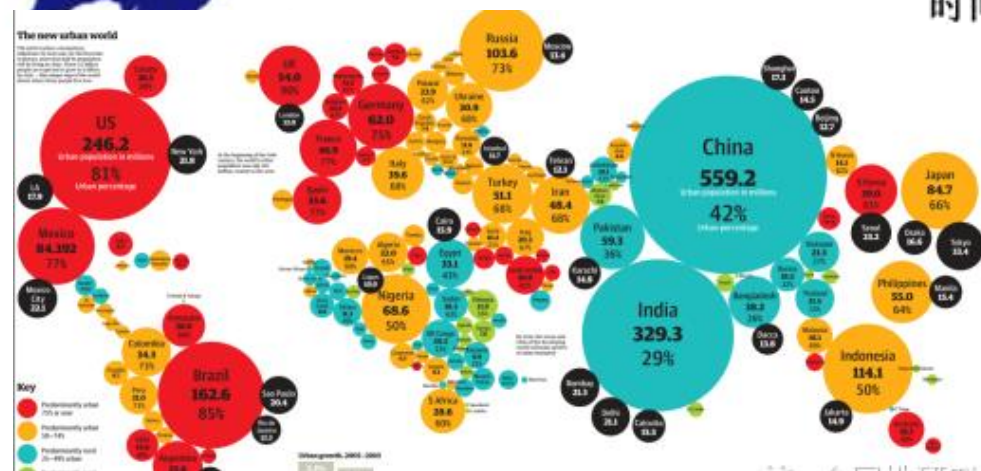
1978~2014年，我国城镇常住人口由1.7亿人增加到7.5亿人，城镇化率年均提高约1%
城市数量由193个增加到653个
城市建成区面积从1981年的0.7万平方公里增加到2015年的4.9万平方公里



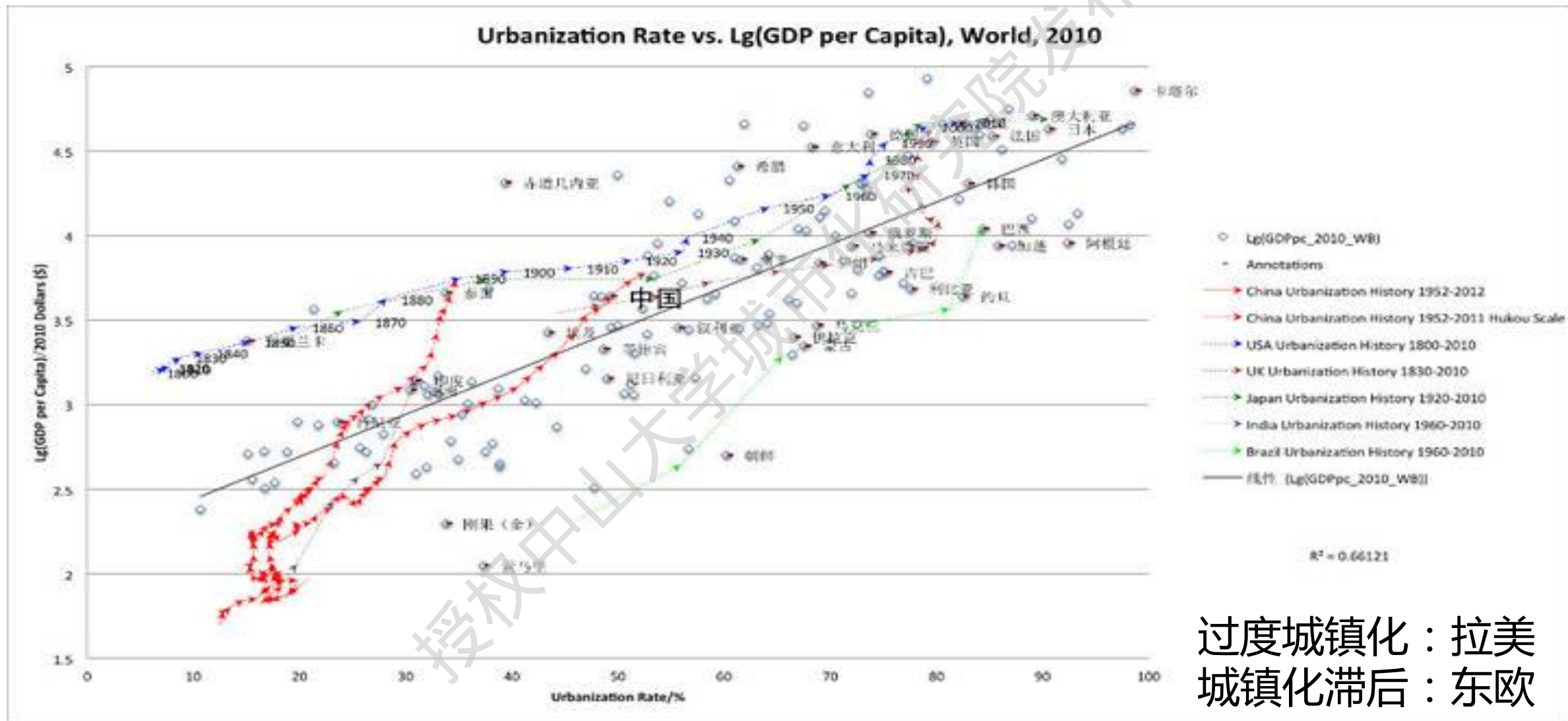
1.3 S曲线统治下的城镇化



神奇的二八定律
(帕列托法则、不平衡原则等)



1.4 经济学视角下的城镇化

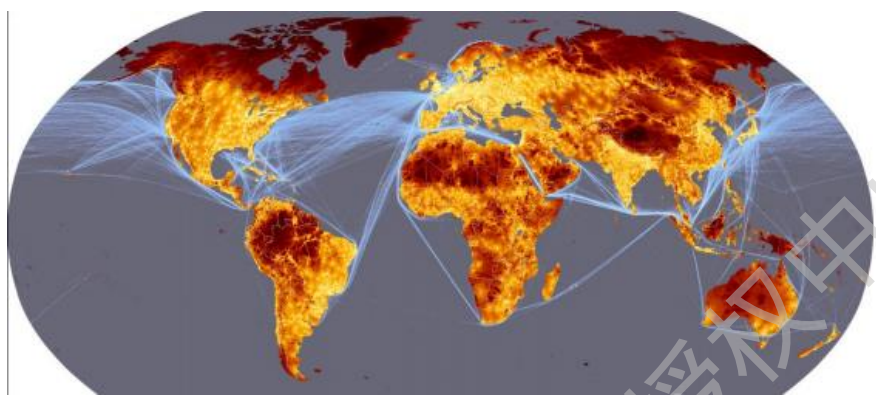


过度城镇化：拉美
城镇化滞后：东欧

1.5 批判城市理论家如何看城市化?



城市聚落发展取决于日益增加的密度和世界范围的交通基础设施，体现了扩张型城市化



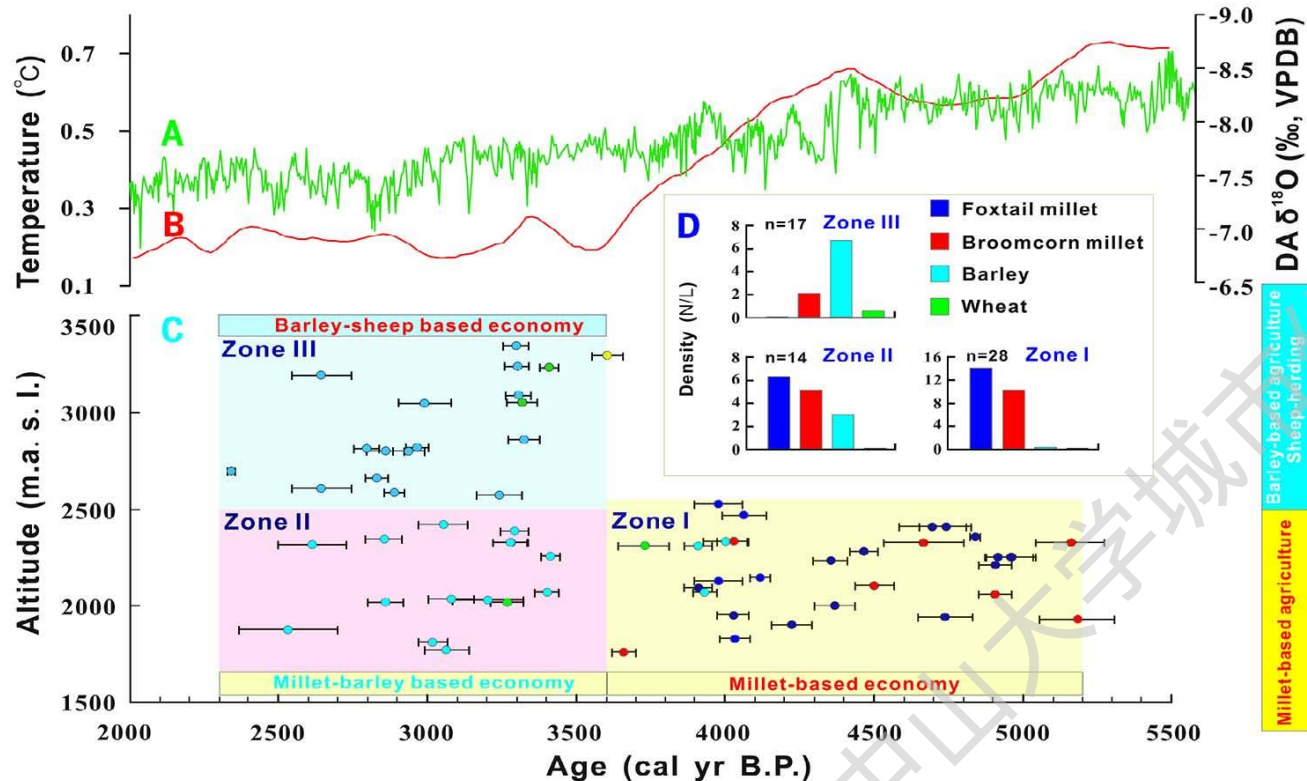
城市化扩张领域受到区域间流动性提高影响，正如图中不断蔓延的高可达性的亮黄色区域

现有研究主要从城市人口增长水平来理解城市化
始终按集中这一社会空间基本趋势来定义城市化
一定区域人口、设施和投资在特定区位的高度集中
很少关注产生集聚的前提及集聚对其他地区的影响
社会环境转变实际与城市集聚发展节奏密切相关

城市化包含两个辩证交织的过程——集中与扩张

在更大的范围内，集聚不断形成、扩张、收缩和变形，包括传统上认为不是城市的地域，这些空间必须被视为城市肌理的一部分。

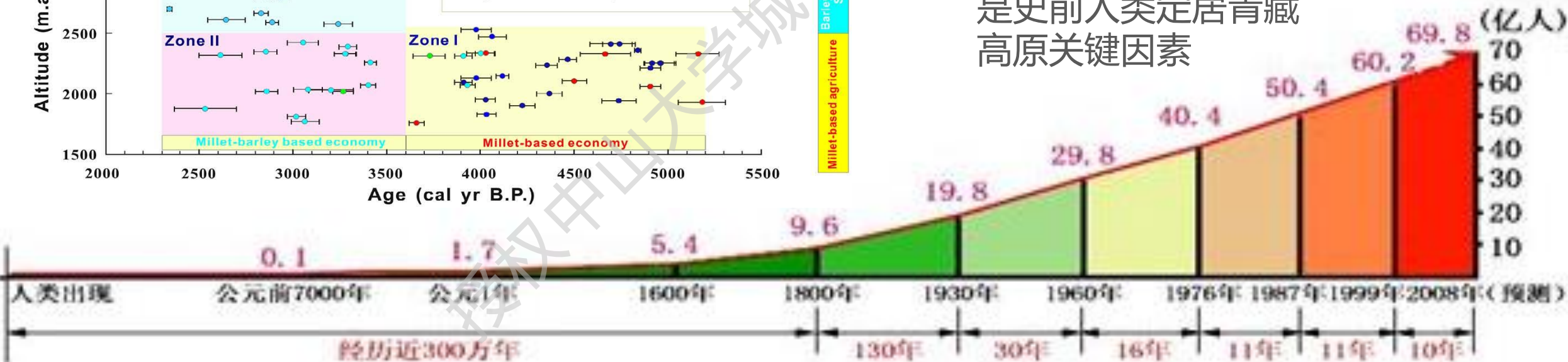
1.6 什么在扩大城镇化的分母？



第一次工业革命	第二次工业革命	第三次科技革命
18 世纪 60 年代	19 世纪中后期	20 世纪四五十年代
蒸汽机	内燃机或电力	原子能或计算机

■ 技术创新是第一推动力

Science 文章认为农业技术创新是史前人类定居青藏高原关键因素



1.6 什么在影响城镇化的分子？

生产组织形式

- ✓ 手工到工厂的巨变，生产力大大提高；
- ✓ 商品越来越丰富
- ✓ 劳动力需求不断增强
- ✓ 跨国企业的全球分工

文明等级与能量消耗

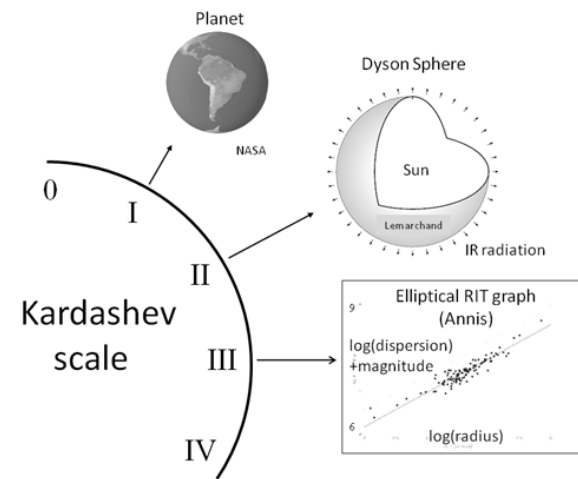
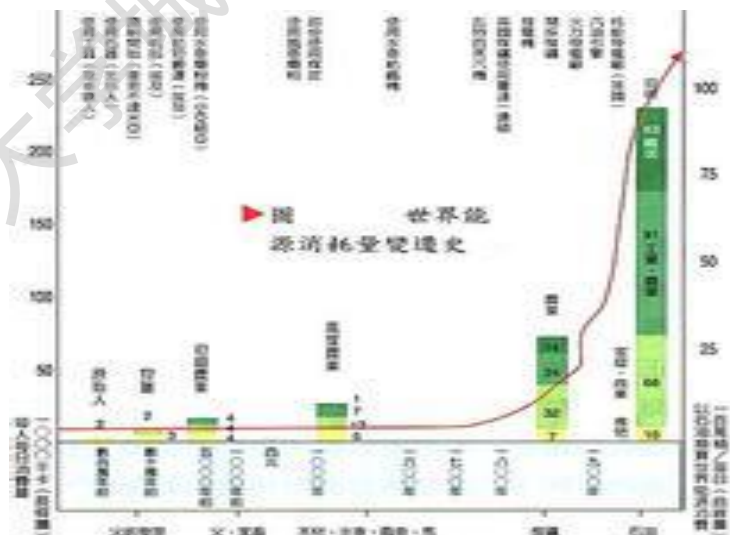
- ✓ 柴薪马车农业文明
- ✓ 煤炭蒸汽机工业文明
- ✓ 石油内燃机现代文明
- ✓ 文明跃迁之后，何去何从？

卡尔达舍夫等级: 文明1型 = 10^{16} 瓦; 文明2型 = 10^{26} 瓦; 文明3型 = 10^{36} 瓦

18世纪英国资本主义发展迅速，殖民活动为英国带来了广阔的海外市场，商品供不应求。

呢绒出口剧增，地主们掀起了“圈地运动”，农民被迫进入手工工场，但仍然不能满足市场的需要。

农业产出变得相对低效



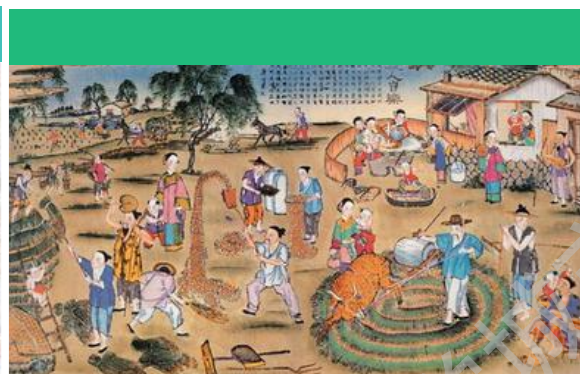
1.6 对文明演进和城市发展的思考

■ 每次文明进步，都引发社会结构和聚居形式的深刻变革



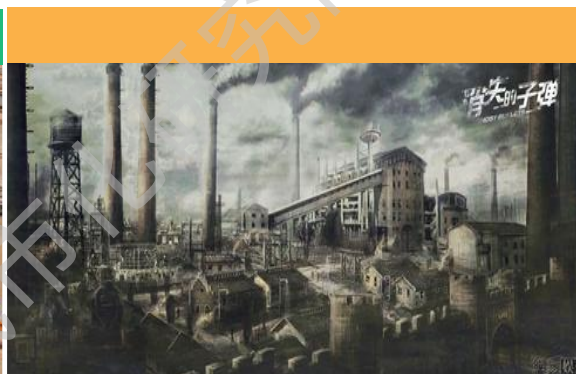
原始社会

生产力较低下
生存压力极大
游牧生活方式



农耕社会

人类在圈养动物的同时
也圈养了自己，奠定
了人类社会的雏形



工业社会

解放了90%农业人员，
家庭与社群被国家和市
场取代，城市取代乡村



信息社会

万物互联，机器解放
90%人力，智慧城市
实现自动运转和调节

未来的城市是什么形态，我们在哪里生活？ **思考！**
未来人类来干什么？ 奴役机器？ 消费主义？ 踏上征途？

1.7 那么，如何深刻的理解城市？

■ 城市并不一直=城+市

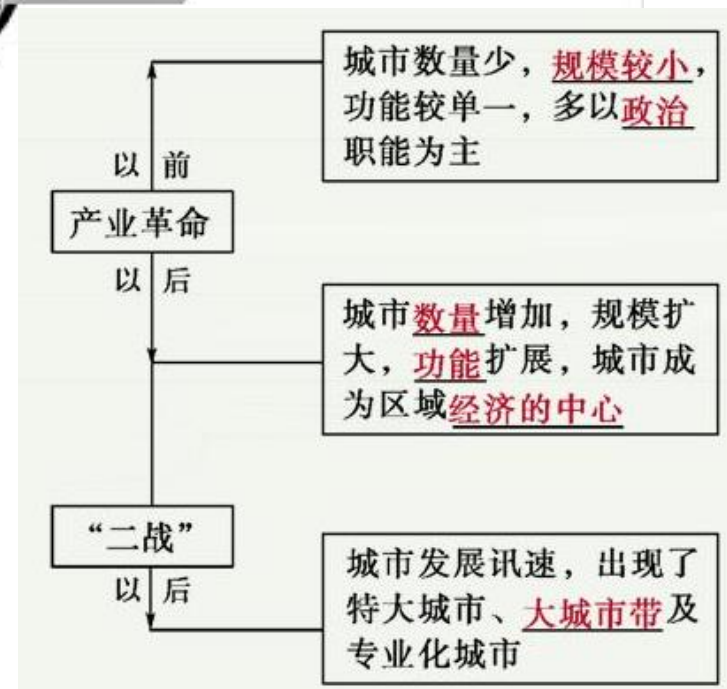
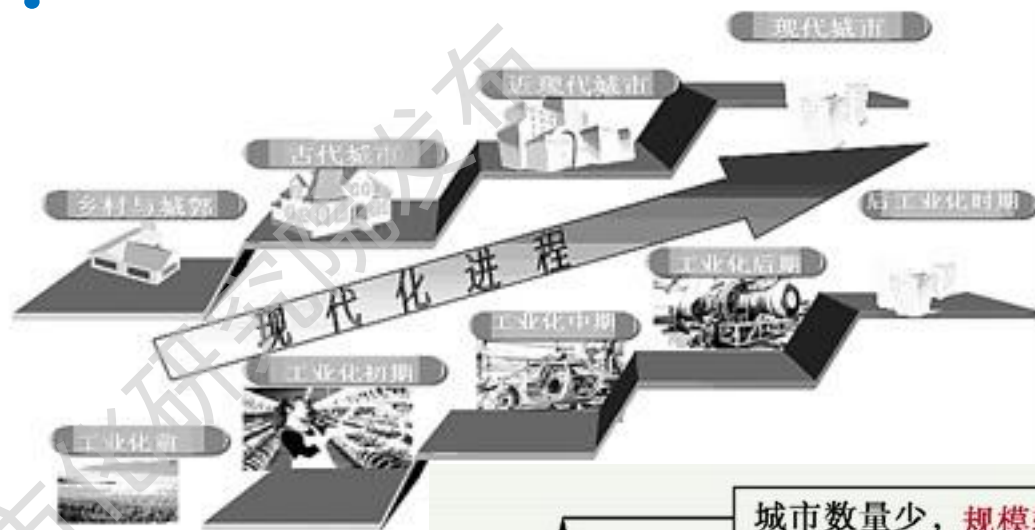
- 最早城市并不拥有产业，只是消费中心
- 商业和贸易，推动了一些古代城市发展
- 工业革命后，城市获得前所未有的发展

■ 现在的城市不同古代城市

- 城市是资源调配的权威中枢、俯瞰一切，不同时期重心不同（政治→文化与经济威权）
- 城市还是一种心甘情愿让你放弃安逸生活，为人卖命、哭天叫地也难以离开场所

■ 工业并非单个城市的必需品

- 矿产资源、区位→综合成本（含环境）



或许，城市的范围和内容只是人为界定的，特别在中国。未来城市会是什么样？

1.8 西方之争：规划应该做什么

■ 着眼和耕耘在空间之中城市规划专业

二十世纪初，欧美社会的城市规划也曾热衷于空间建造的话题。相关展览、学术会议层出不穷。内容大多是各国在城市建设当中出现的种种新花样：一个公共建筑群的设计、几个开放空间的营建，或某条大道的拓宽取直。

■ 刘易斯的反思

城市规划不应只是解决局部的空间美化或改造，规划最重要的职责是从城市建立之初，为其今后的发展建立一个长治久安的基础构架。

这个美好的空间图景成为了一种城市理想，伴随着电灯等新科技的出现而不断扩散和升华，使得人们对于城市规划有了更多的期待。



1909年颁布英国住房和城镇规划法案，次年在伦敦召开了首次国际规划会议

1.8 西方之争：规划应该做什么

■ 城市与区域开发理论

点轴开发理论
城乡一体化理论

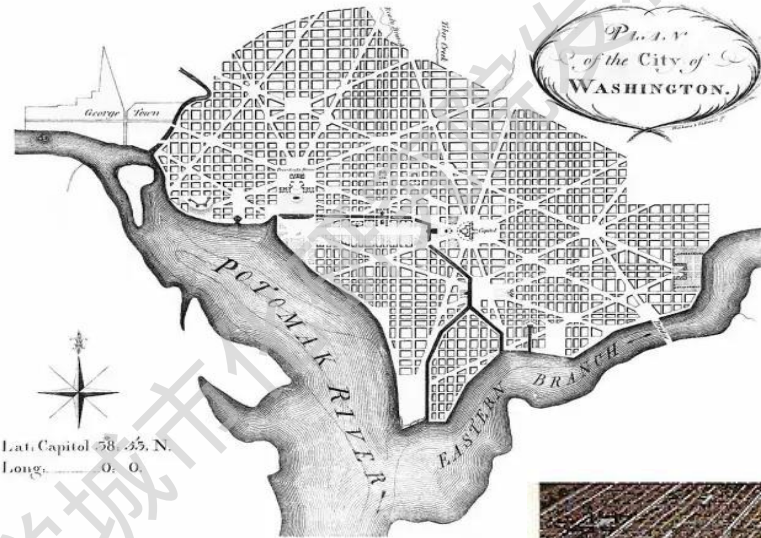
■ 城市分散发展理论

田园城市理论
卫星城理论

■ 城市集中发展理论

大都市大城市带理论

有些厌倦不断引发新问题的现代规划理论，
没有长期系统的？（好像很难）



无伤经典，
重在兴趣。
一个事物不敢谈论
不敢推敲，不敢剖
析，怎么进步？



1.8 规划的理论需要与时俱进

■ 古代的城市怎么活

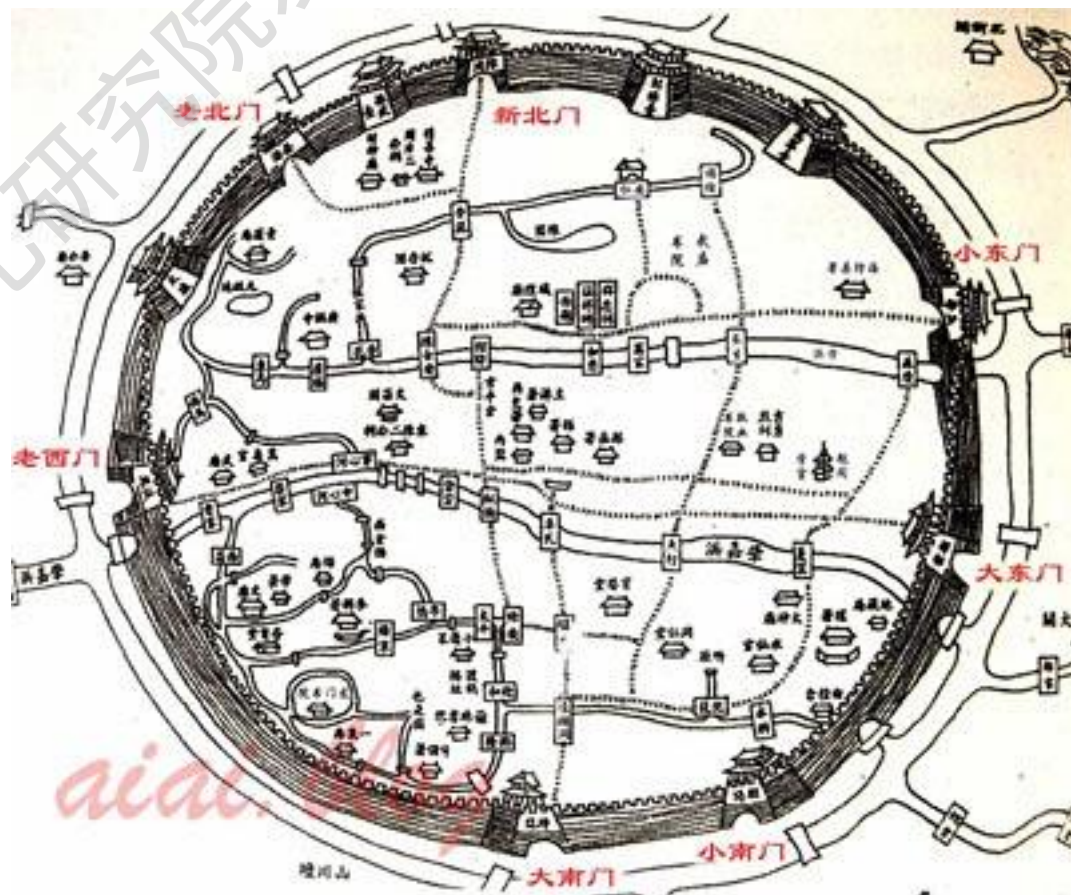
规模小，怎么建设对自然地或坏都小
注重天人合一，看重水源、交通、自然条件
现代城市，人定胜天？

■ 实践与理论哪个重要？

观察者在感知世界的过程中应该充当能动的角色，在形成意象的过程中有创造性的成分，应该能够依需要去改换意象……

我们追寻的并不是最终结果，而是一个开放的，能够不断发展的秩序。

■ 收缩城市研究更应该被正视和尊重



收缩城镇的规划我10年前做过

2

认识和定义“收缩城市”

授权中山大学城市与区域化研究院发布

2.1 研究符合国情的收缩城市新定义

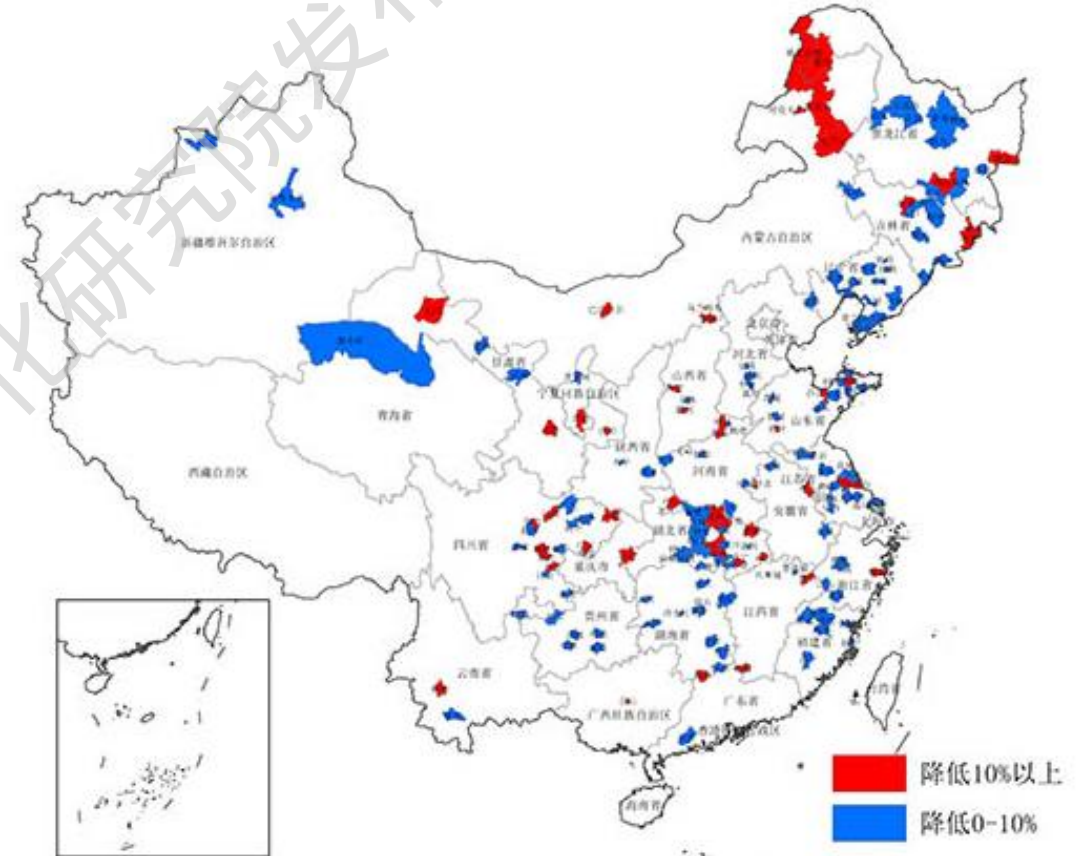
中国收缩城市研究网络

长久以来，国内只有对城市扩张的讨论，而缺乏对收缩城市的系统关注。随着资源枯竭、地区发展失衡和规划不合理等问题的加剧，我国的城市收缩现象也日益凸显

2014年，龙瀛和李郁博士率先在国内开展了关于收缩城市的研究，并联合国内相关学者，共同发起了中国收缩城市研究网络

收缩城市的类型与案例

国内对资源枯竭型收缩城市的研究较多，笔者试图总结“**扩张失控型、人口衰退型、区域流失型**”等其他类型收缩城市的成因、特征，并有针对性提出应对和止损方法



BCL&澎湃：除内蒙古北呼伦贝尔周边一带人口密度严重减少外，湖北省内也存在人口密度减少的连片城市地区，其中包括6个地级市、21个县级市。特别是东北三省

■ 人为扩张加剧城市收缩

西方收缩城市普遍是人口下降伴随空间扩张乏力，而我国的收缩城市依然可以扩张和蔓延

根据龙瀛等人的研究，2000-2010年间，全国654个城市中已有180个出现了人口收缩

■ 如何理解规划与扩张

1986年，规划历史学者博伊尔（M.C.Boyer）回顾一个世纪前现代城市规划如何走上舞台时断言城市规划作为一种专业实践，归根结底是在回应诉求：**如何通过城市形态的某种秩序来协助资本在城市中扩张，并且做到经济而高效**

粗放的城镇化发展模式造成我国城市用地的快速扩张：

1999至2013年间，全国城市建成区面积增加了113%，而市辖区人口总量仅增长了55%，城市扩张速度两倍于人口增速。

截止2014年底，我国县级及以上新城新区的数量超过3000个，县级以下各类产业园数以万计

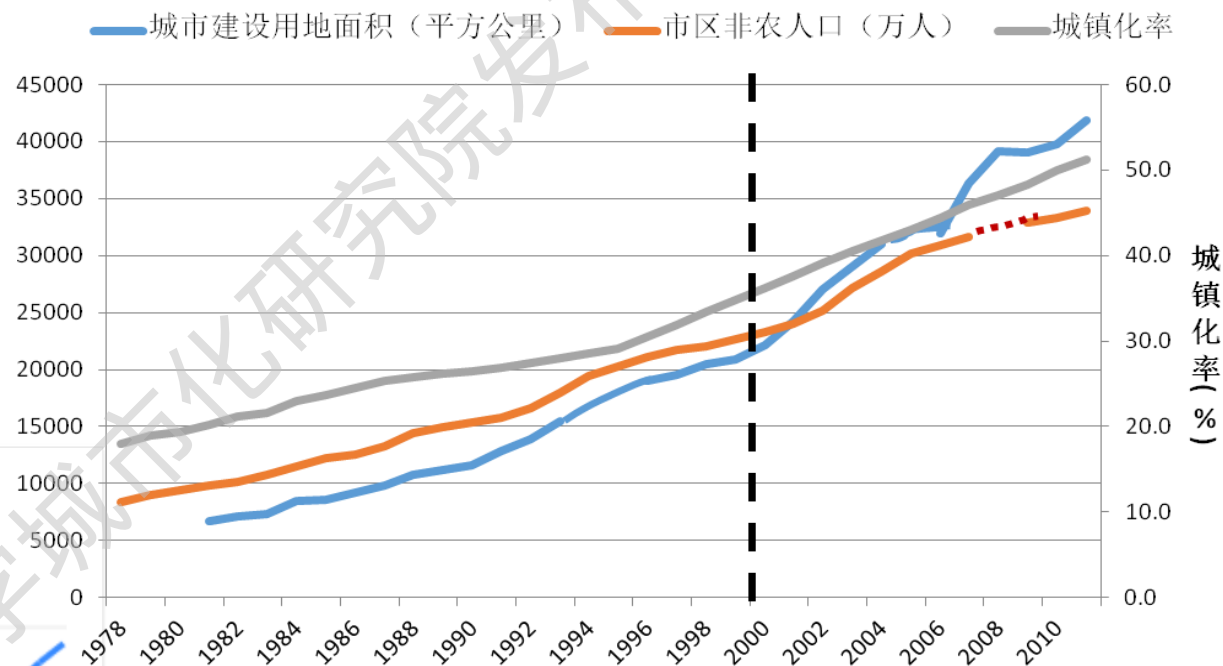
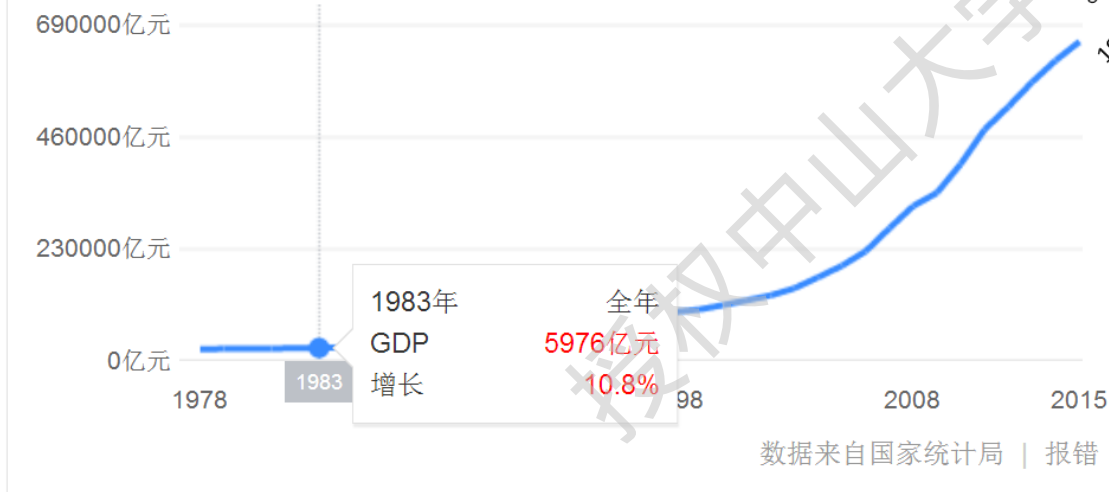
国土资源部2013年调查显示，391城市新区规划人均城市建设用地197平方米，比国标高88%

■ 以城市土地利用为核心

以城市土地和房屋、设施为对象，通过资金和劳动的投入，形成与城市功能相适应的城市物质空间，实现一定的经济效益和社会效益的目标

中华人民共和国国内生产总值(GDP)

67.67万亿元(2015)



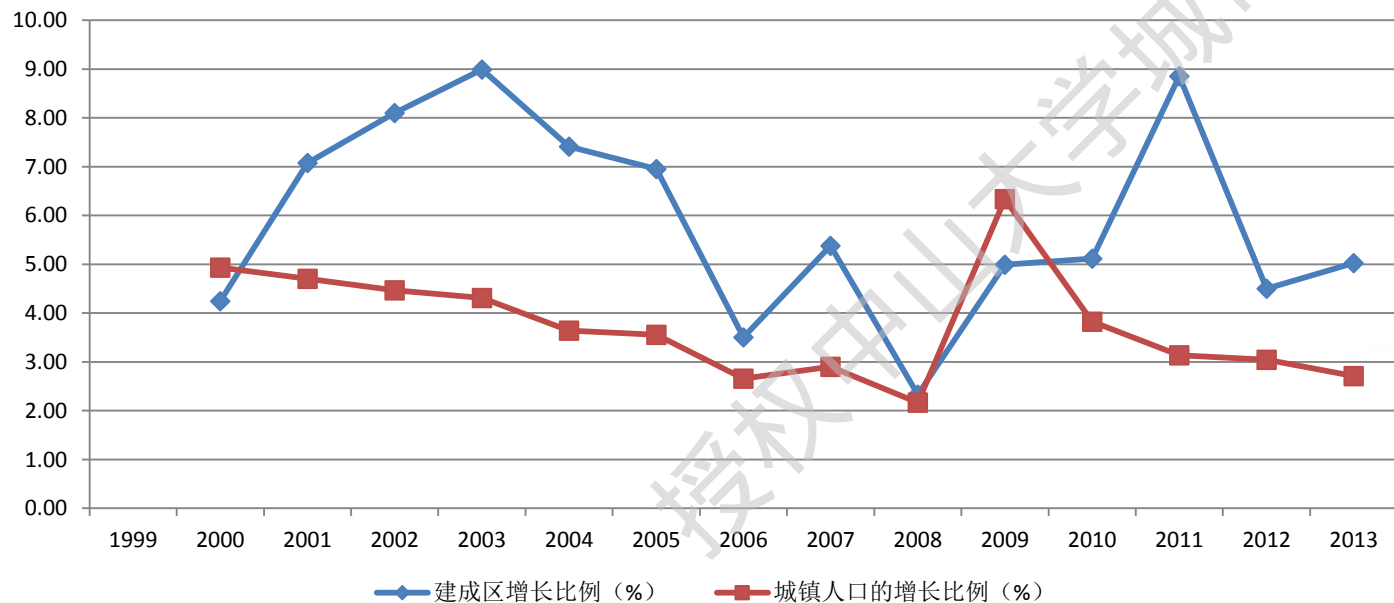
在市场经济条件下，城市的发展是通过**城市开发**来实现的

房地产驱动，城市GDP、财政收入的快速增长需求

政策的力量

1998国务院23号文，住房货币化，引发土地市场和城市规划的连锁反应

几年后出台的土地出让制度，正式引爆了城市空间的超常规无序开发大潮。



作为批地出让和招商引资的先决条件，城市规划化身各地GDP攀比的制胜法宝，迎来十余年的黄金年代

- 几千年老城 vs 十年建新城
- 深圳、东莞、几十万人超大镇
- 郑东新区十余年的发展历程



城市是自己生长的吗？

■ 小结：人为扩张加剧城市收缩

当前我国部分城市盲目开展的新城建设运动，无序建设、以“极低人口密度”向外扩展造成“鬼城现象”，引发了部分城市较为严重的收缩现象

本质上与美国针对城市外围增长地区的刺激性投资做法一致。例如芝加哥在1970到1990的20年间，城区扩张了45%，而人口只增长了4%。对于增长的过分关注使美国不得不应对更加棘手的收缩问题。

中国高速发展是通过城市空间扩张来完成的，城市空间成为实现资本增值、积累以及资源、财富分配的核心载体，导致了大量尖锐问题与矛盾

■ 日本案例

为解决高速发展期大城市人口过度集聚及住宅不足等问题，日本政府于1960年代开始着手推进新城开发建设。日本住宅公团（现都市再生局）和地方政府在东京、大阪等大城市周边开发建设了49个新城。大量1949年前后出生的团块时代（婴儿潮）的人们移居新城。之后因为低出生率导致家庭规模萎缩，新迁入人口减少等原因，这些新城的人口增长缓慢甚至出现负增长。很多新城正在和它初期落户于此的居民一同老去。

多摩新城：

- 东京都市圈最早建设的新城，距东京30km，1967年开始建设，1971年实现入住
- 规划开发面积28.53平方公里，实际建成区16平方公里，大量空地尚未开发
- 规划人口34.22万人，高峰入住214520人，1995年后持续减少。2009年末14.5万人
- 多摩新城当前住宅均价18万4千日元（9000RMB）/m²，仅为最高点1/3
- 20年前商店主要售卖学生及三四十岁人商品，现已转向六七十岁老人
- 居民退休后的消费却缩减为退休前的1/3，整个城市的活力开始暗淡

■ 韩国案例

1970年代起，大量韩国人口向首尔聚集。为解决人口聚集带来的住房和交通等问题，韩国政府效仿日本在首尔周边开发建设新城，促使疏散首尔部分人口。

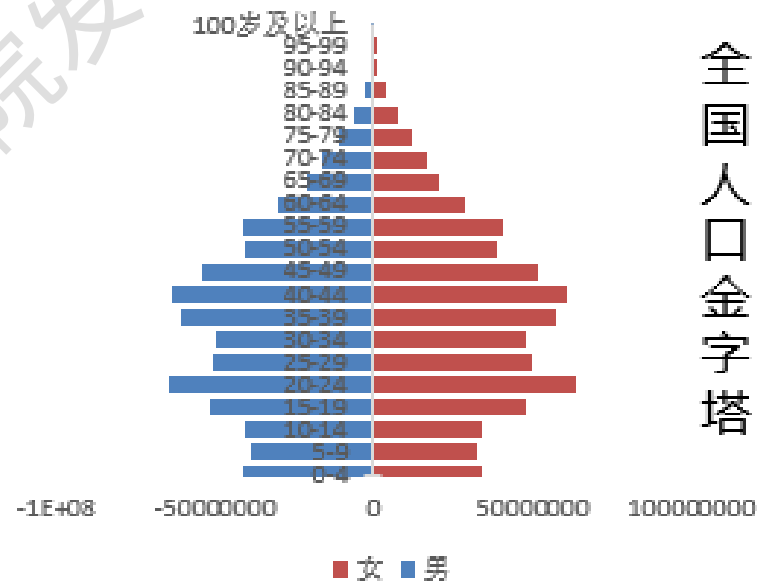
- 首尔新城开发大致分为三期，一期新城在持续不断的人口流入下趋于饱和。但因随后出生率降低，人口增速放缓等原因，二期、三期新城一直未能达到规划人口目标。
- 与城市中心区各阶段年龄人口聚集不一样，新城往往聚集的是同年龄阶段的人口，这些人在同一时期一起进入新城，也会在同一时期步入老年，因而首尔新城的老龄化问题很快便集中显现出来。再加上后来新城人口回流城市更新区等原因，首尔新城的人口减少、房价下跌、城市开始收缩。如这种现象无法遏制，大部分新城将沦为鬼城
- 研究发现，新城政策仅在国家经济处于高速增长期且带来居民收入增加时才见效；而在经济不景气时，城市核心区外围的新城建设，可能会因维持费用的增加，造成收入较低的人口向更偏远的地区迁徙，进而诱发城市收缩的现象。

韩国政府研究显示，2018是韩国人口结构转型期，经济活动人口开始下降；人口总量2031年到达顶峰（20315215人~20604396人），之后开始减少。这加剧了韩国收缩城市的治理难度

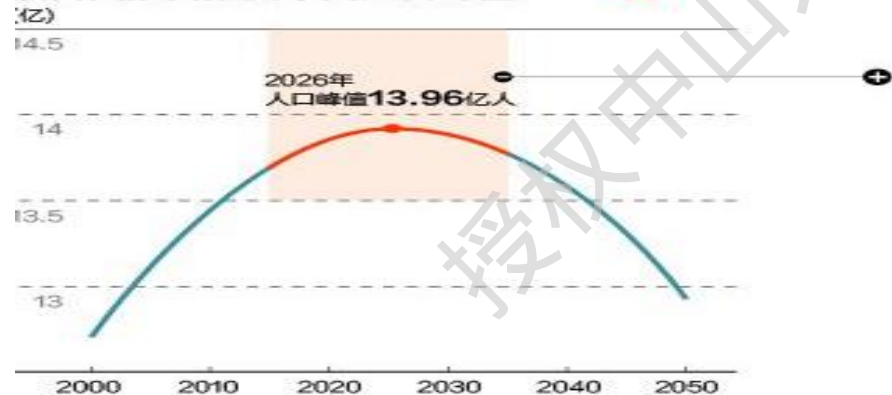
■ 小结：老龄化桎梏下的城市收缩

老龄化导致的城市收缩使日韩居民看不到城市的未来。而我国人口金字塔也已接近收缩型

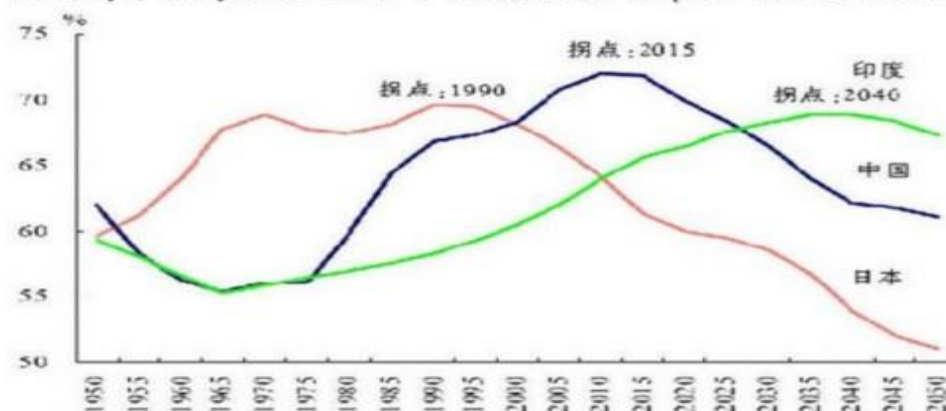
未来10-20年中国人口总量将进入下行期；2025年前后中国老龄人口将达3.04亿，会面临劳动力资源缺乏问题。届时，城市扩张的内在需求将进一步消减，收缩问题将直接暴露



联合国报告预测中国人口峰值

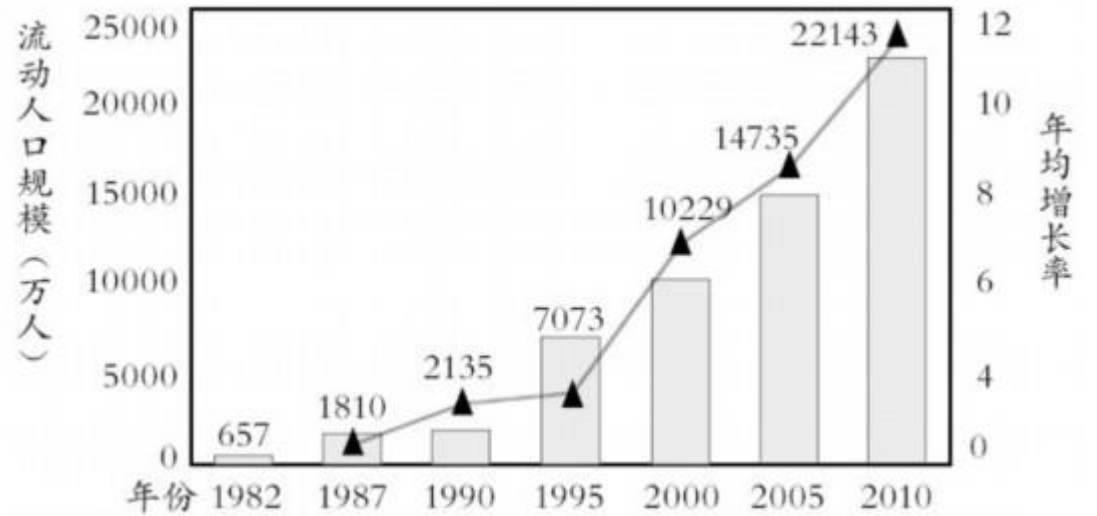
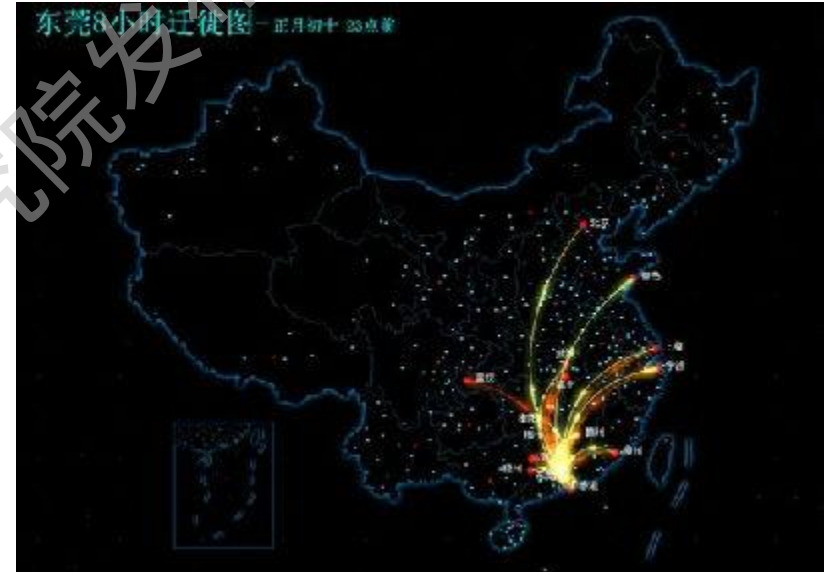
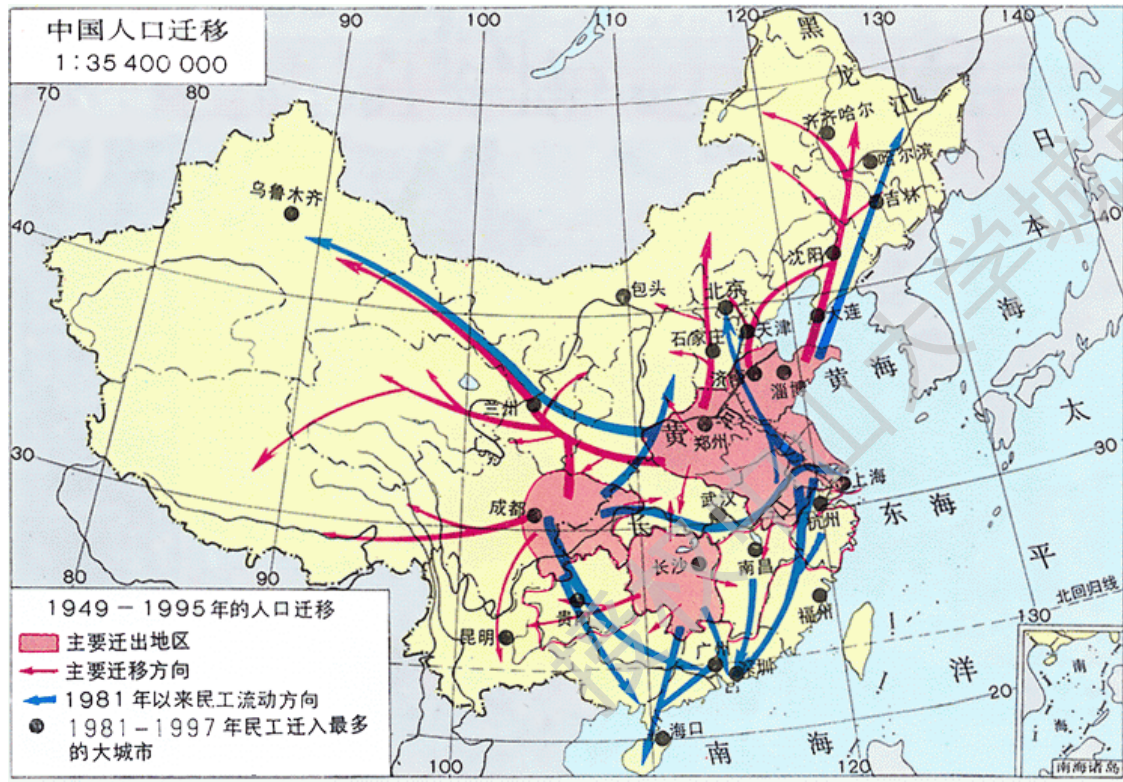


日本、中国、印度工作年龄人口占比 (15-64岁人口)



■ 人为扩张加剧城市收缩

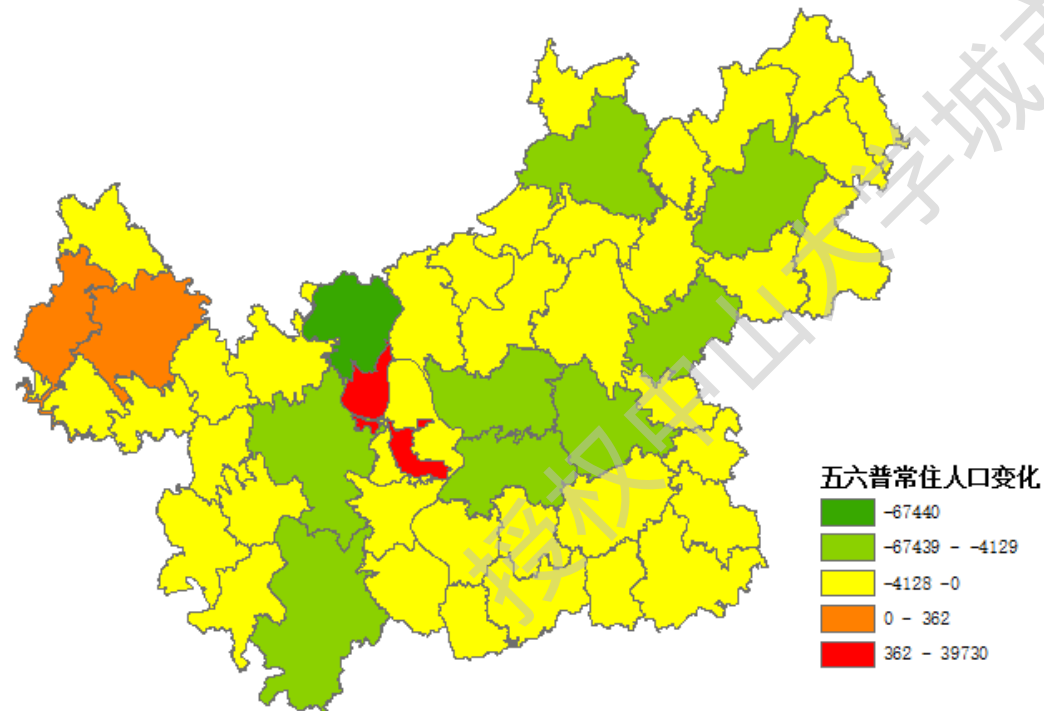
我国中西部很多地区，人口大量外流背景下的异地城镇化，正在加剧原有地区的城镇收缩



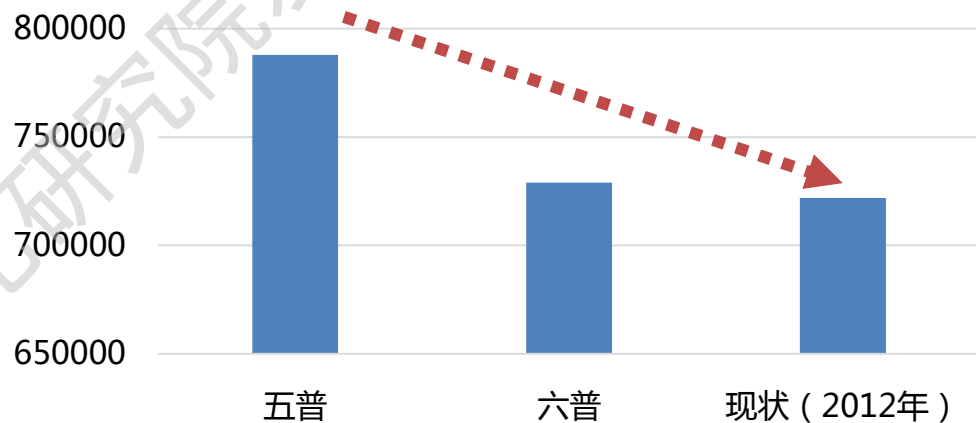
■ 常住人口

2000年以来阆中市域常住人口呈明显下降趋势

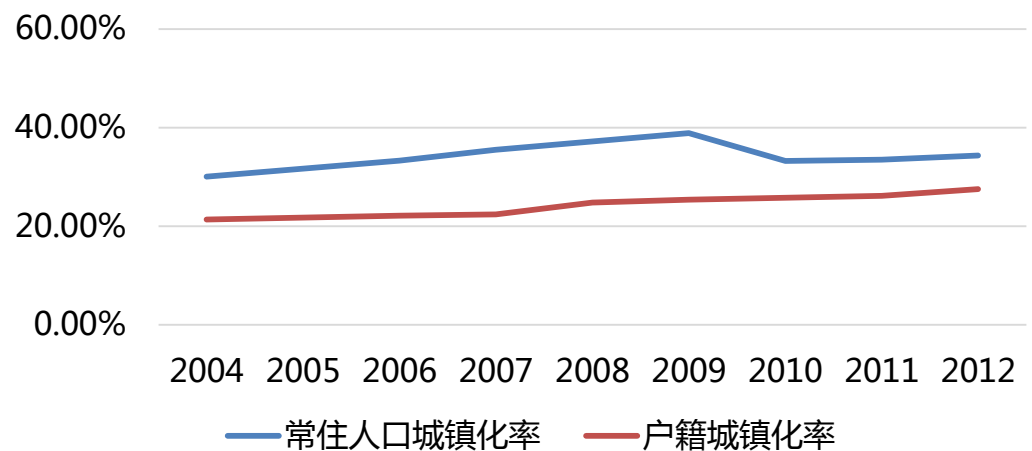
从五普到六普变化来看（橙色、红色为增加，黄色、绿色为减少），大部分乡镇常住人口都在下降



阆中常住人口变化趋势



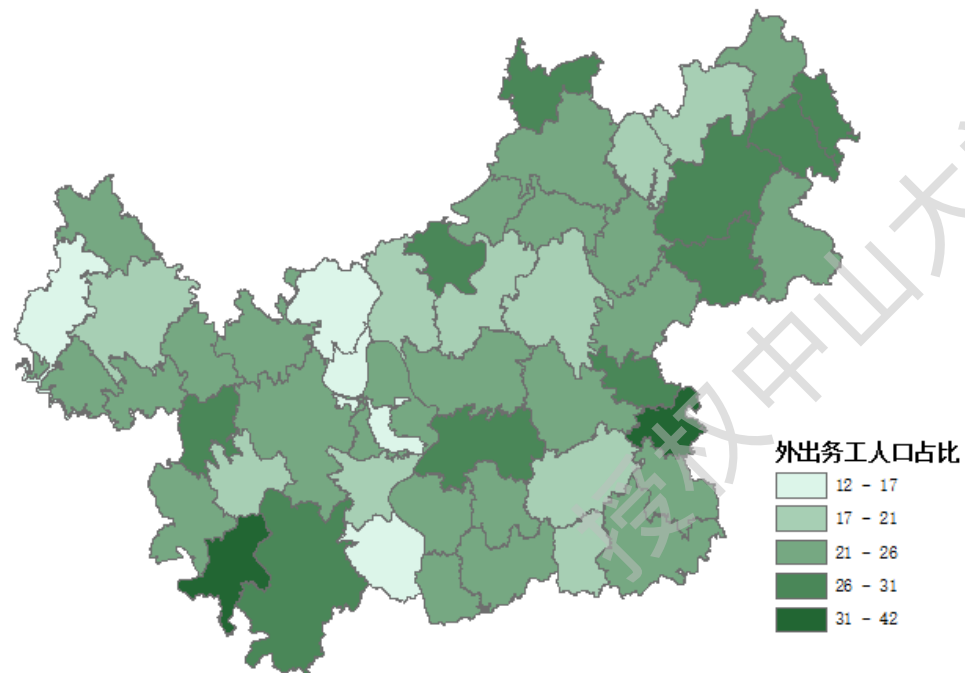
户籍-常住城镇化率比较



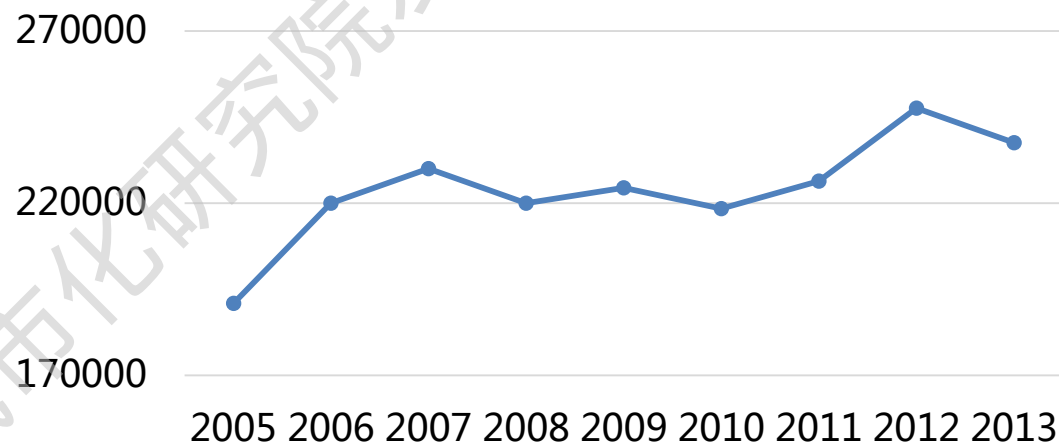
■ 外出务工人员变化趋势

外出务工人员整体呈上升趋势，08年受金融危机和地震影响有回落，2012年有大幅度回升

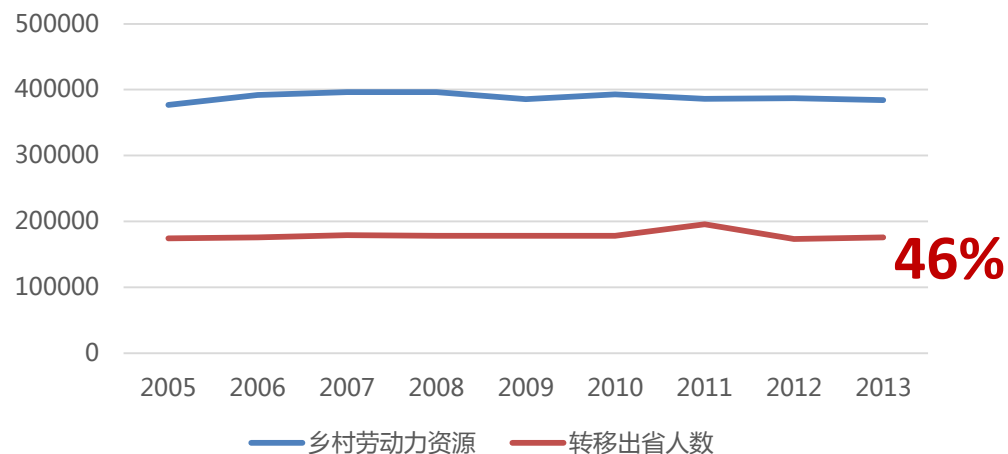
全市乡村劳动力资源稳定在40万左右，其中有46%出省务工，是各乡镇普遍存在的问题



外出务工人员数量变化



农村劳动力外出统计

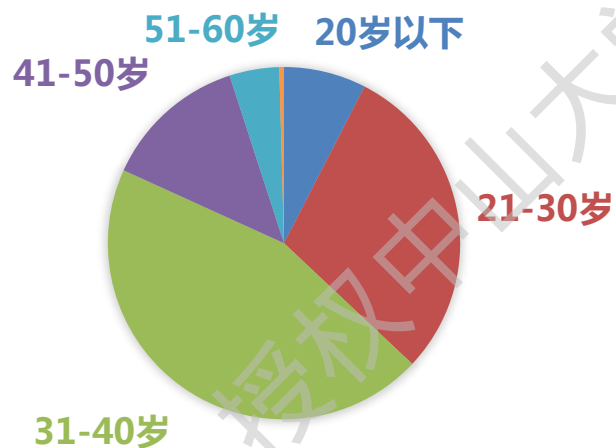


■ 外出务工人员基本特征

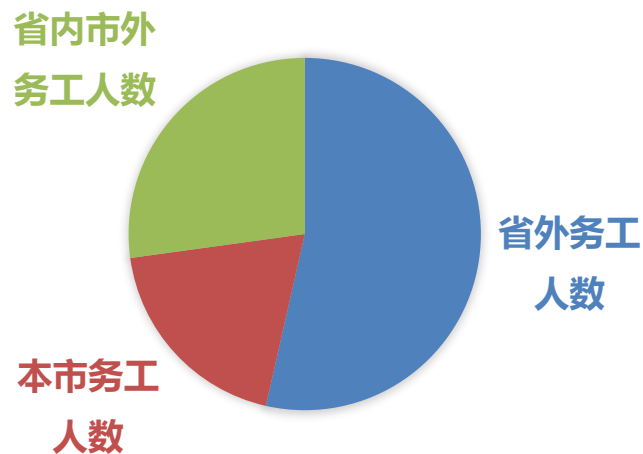
45%的外出务工人员是在31-40岁之间，75%的人在20-40岁之间，超过50岁基本就不再外出务工

从外出务工目的地来看，一半以上的人选择在省外。

农村住户外出从业人员年龄结构



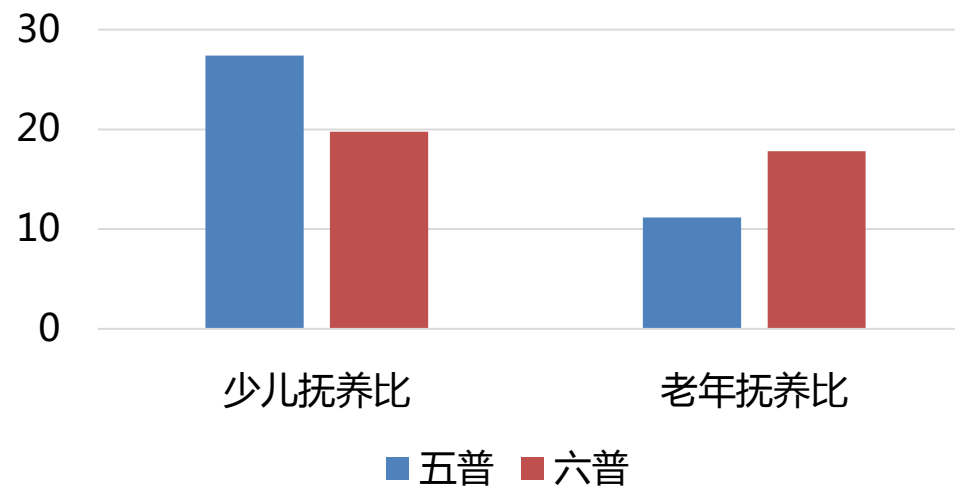
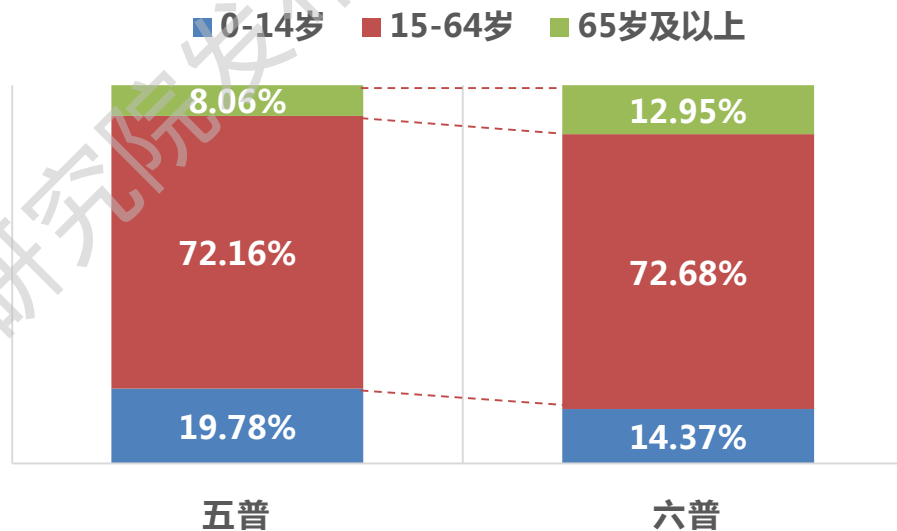
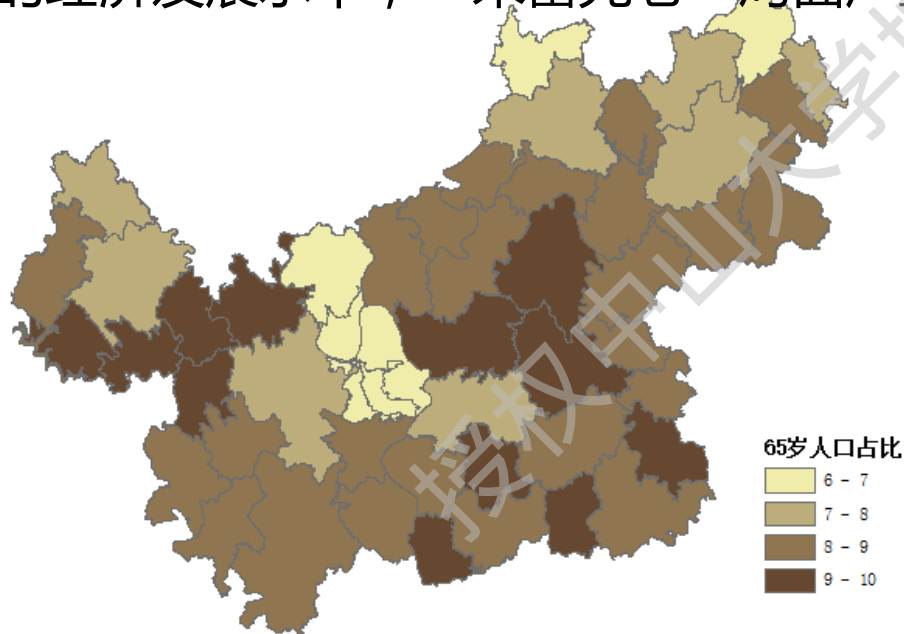
农村外出务工人员人口目的地分布



■ 加剧人口年龄结构不利发展

六普60岁以上人口比例接近13%，近年保持上涨趋势

五普到六普，少儿抚养比有所下降；而老年抚养比有大幅度上升，2010年高达18，远超全国平均水平，而相较阆中的经济发展水平，“未富先老”局面严重



2.4 研究符合国情的收缩城市新定义

周恺等人，收缩城市定义主要有**因果关系**和**人口变化的速度和规模**两种视角。以人口变化视角为例，在定义收缩城市的人口基数、收缩年限和规模等标准上存在争议

■ “收缩城市”代表一种新的发展思路和运行机制

城市收缩最终将会被认为是与城市增长一样的常规发展过程。正确处理扩张与收缩的关系，全局统筹现实与发展的问题，需要创造性的探索和研究在中国的重新定义

发展阶段和路径的不同，**建议将人口密度作为重要的评判标准。**

建议将中国式收缩城市初步定义为：**城乡行政单元常住人口的持续减少，或特定城镇区域（老城、新区等）人口密度的大幅降低**

- Lötscher认为，城市收缩不是城市版图的物理缩小，而是体现在人口密度的下降；澎湃研究院也认为，人口密度指标是衡量收缩城市最直观的一项标准
- 中国，发展模式各有不同、行政区划调整较多，城区范围界定标准不统一
- 使用“人口密度”界定“收缩城市”，符合存量规划理念，将城市发展与人口增减相剥离，能防止城市空间无序蔓延，有利于收缩城市的治理效果检验

3

供给侧结构性改革的启示

授权中山大学珠海研究院发布

3.1 什么是供给侧结构性改革？

- 2015年11月以来，供给侧结构性改革成为经济领域的高频词汇

2015年11月10日，**习近平主席**
在中央财经领导小组会议上**首次**提出“供给侧结构性改革”

11月17日，**李克强总理**
在《国家“十三五”规划纲要》编制工作会议上强调，在供给侧和需求侧两端发力，促进产业迈向中高端

11月19日，《关于积极发挥新消费引领作用 加快培育形成新供给新动力的指导意见》(国发[2015]66号)，全面部署以消费升级引领产业升级，以制度创新、技术创新、产品创新增加新供给，满足创造新消费，形成新动力

2016年1月26日，**习近平主席**
在中央财经领导小组第十二次会议上，研究部署供给侧结构性改革方案

11月11日，**国务院常务会议**
再次强调“培育形成新供给新动力”

11月18日，**习近平主席**
在**APEC会议**上再提供供给侧改革，指出要解决世界经济深层次问题，必须下决心在推进经济结构性改革方面做更大努力，使供给体系更适应需求结构的变化

12月18-21日，**中央经济工作会议**对供给侧改革做了全面阐述，从顶层设计、政策措施、重点任务层面做出全面部署

3月，**两会**焦点；“十三五”规划纲要

3.2 十三五规划纲要着力推进供给侧结构性改革

— 贯彻落实新发展理念、适应把握引领经济发展新常态，必须在适度扩大总需求的同时，着力推进供给侧结构性改革，使供给能力满足广大人民群众日益增长、不断升级和个性化的物质文化和生态环境需要。必须用改革的办法推进结构调整，加大重点领域关键环节市场化改革力度，调整各类扭曲的政策和制度安排，完善公平竞争、优胜劣汰的市场环境和机制，最大限度激发微观活力，优化要素配置，推动产业结构升级，扩大有效和中高端供给，增强供给结构适应性和灵活性，提高全要素生产率。必须以提高供给体系的质量和效率为目标，实施宏观政策要稳、产业政策要准、微观政策要活、改革政策要实、社会政策要托底的政策支柱，去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板，加快培育新的发展动能，改造提升传统比较优势，夯实实体经济根基，推动社会生产力水平整体改善。

习近平近日在十八届五中全会精神专题研讨班上讲话再次强调，当前和今后一个时期，我国经济发展面临的问题，供给和需求两侧都有，但矛盾的主要方面在供给侧

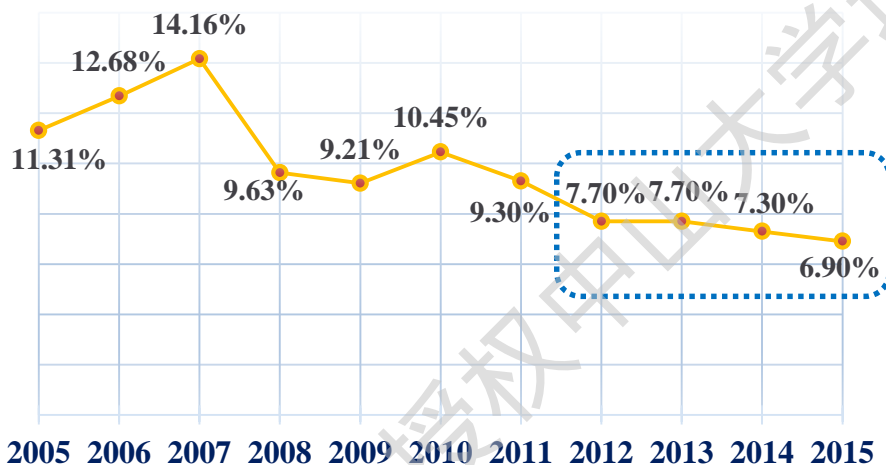


新华社3月17日授权播发十三五规划纲要

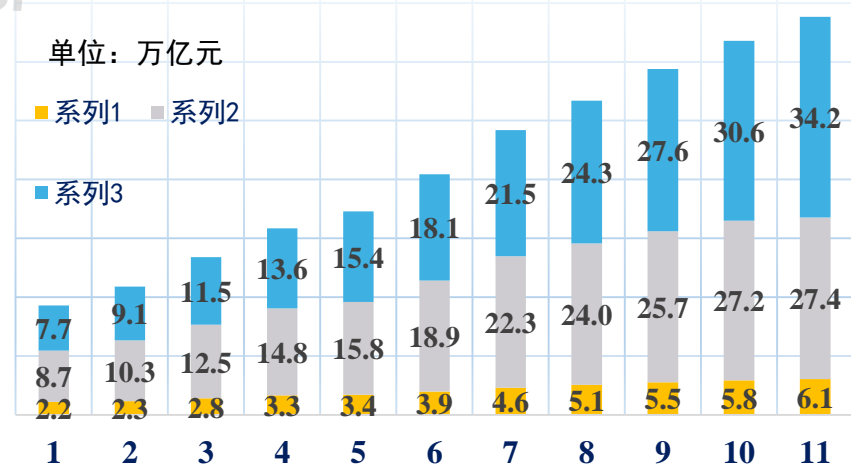
3.3 时代背景：经济发展步入新常态

- ✓ 中速度：经济增速换挡回落，从过去~10%的高速增长转为7%~8%的中高速增长
- ✓ 优结构：第三产业逐步成为产业主体，消费需求逐步成为需求主体，城乡区域差距逐步缩小，居民收入占比上升
- ✓ 新动力：从要素驱动、投资驱动转向服务业发展及创新驱动

2005-2015年GDP增速

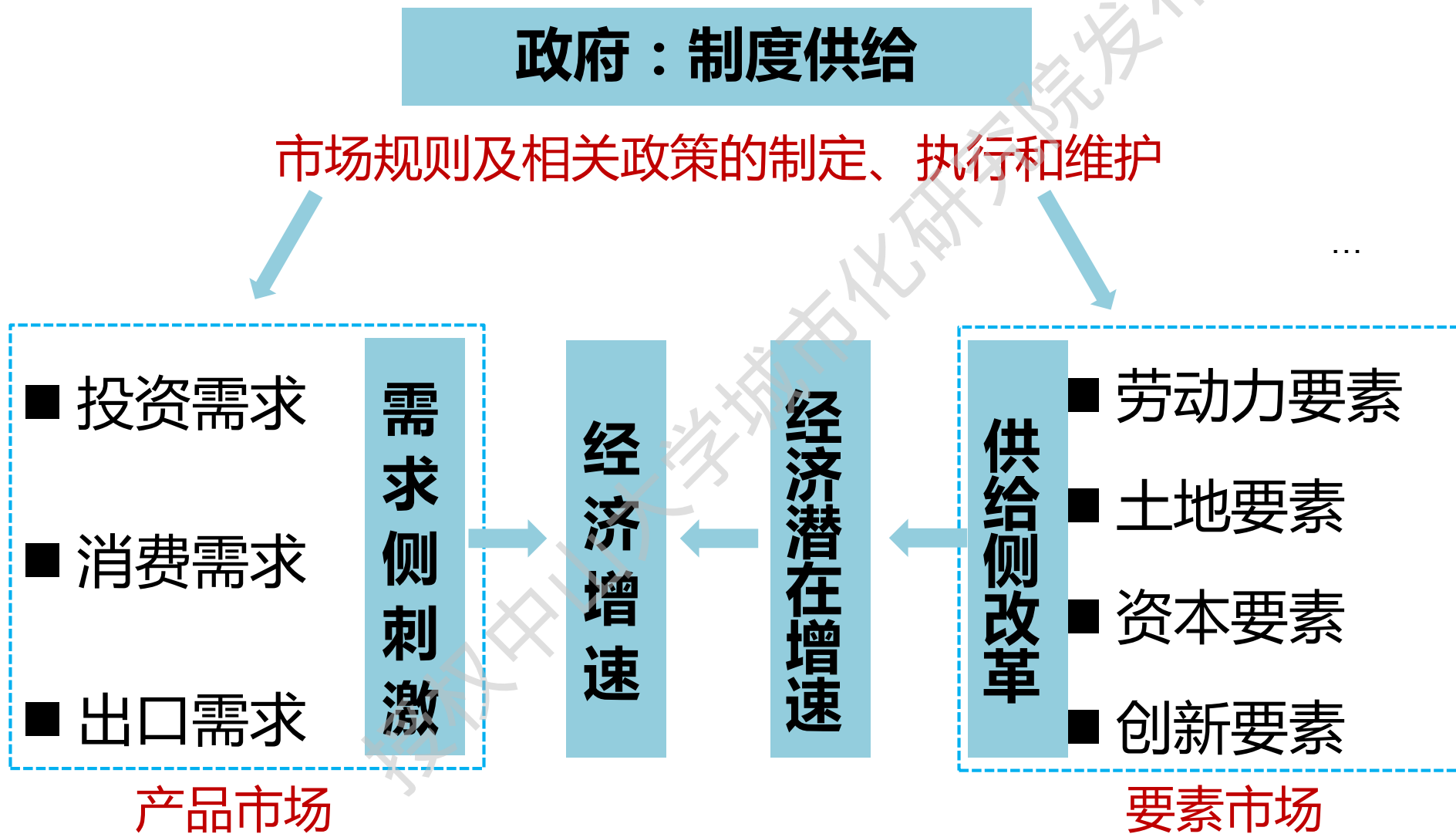


2005-2015年产业结构



数据来源：国家统计局网站

3.4 需求侧与供给侧的差异比较



- **1 去产能**
 - ✓ 加快城乡间土地、资金、人员等要素的流动
- **2 去库存**
 - ✓ 加快农民工市民化，提高户籍人口城镇化率，扩大有效需求
 - ✓ 落实户籍制度改革方案；深化住房体制改革，满足非户籍人口需求
 - ✓ 土地制度改革
- **3 去杠杆**
 - ✓ 加快税收体制改革，健全预算制度，理清政府间收入划分，改进转移支付制度
- **4 降成本**
 - ✓ 降低制度性交易成本，转变政府职能、简政放权，清理中介服务
 - ✓ 降低获得关键要素的成本（土地制度改革）
- **5 补短板**
 - ✓ 打好脱贫攻坚战，补齐软硬基础设施短板，加大投资于人的力度

3.6 供给侧结构性改革重点领域对城市发展的影响

- 1 劳动力
- 2 土地
- 3 技术
- 4 制度
- 5 社会服务体系

■ 土地：优化用地结构，提高土地供给效率

- ✓ 优化新增建设用地结构，加快实施有利于新产业新业态发展和大众创业、万众创新的用地政策
- ✓ 优化存量建设用地结构，积极盘活低效利用建设用地
- ✓ 因地制宜推进低丘缓坡地开发
- ✓ 完善土地经营权和宅基地使用权流转机制

■ 技术：改革城市规划，实现城市有序建设

- ✓ 创新规划理念，改进规划方法，依法制定城市规划，促进“多规合一”，实现一张蓝图干到底，提高城市设计水平

3.6 供给侧结构性改革重点领域对城市发展的影响

■ 劳动力：提高劳动参与率，优化资源配置

- ✓ 调整人口政策，全面实施二孩政策，补充人口红利
- ✓ 深化户籍制度改革，有序推进农业转移人口市民化，提高劳动参与率，化解房地产库存
- ✓ 大力发展服务业，缓解就业压力
- ✓ 促扶贫重教育，提升人力资本素质

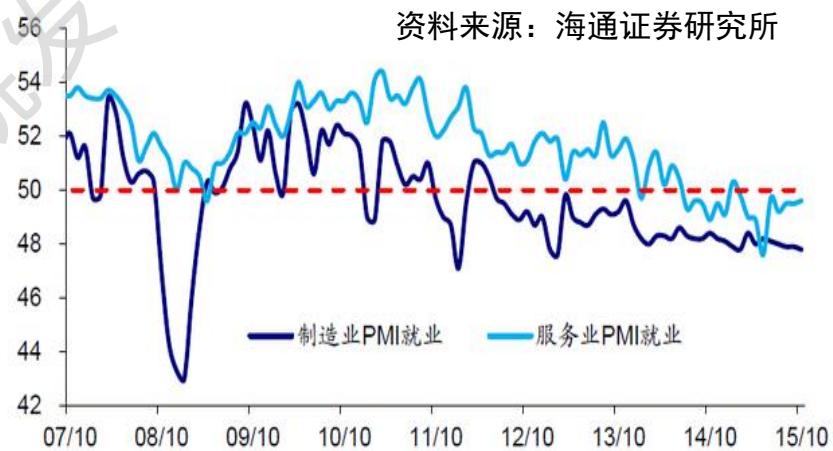
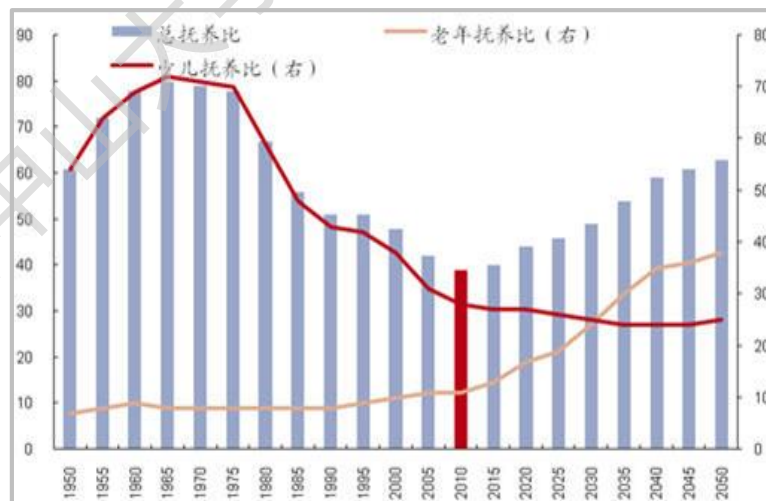
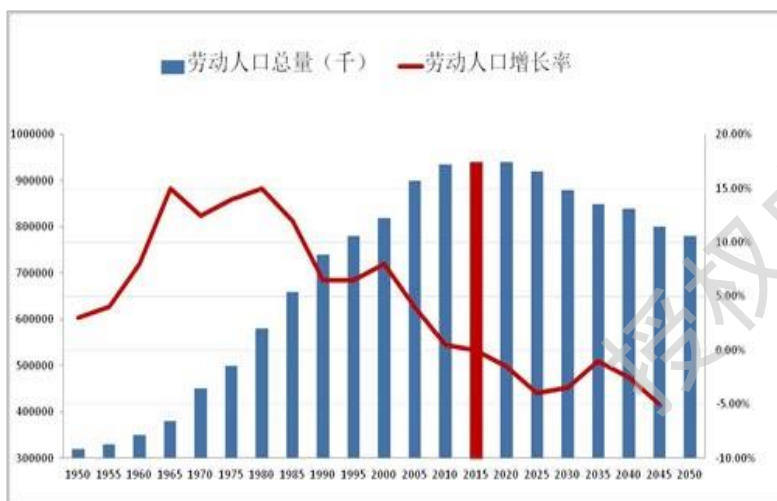


图 中国制造业PMI就业与服务业PMI就业（%）



据统计局数据测算，第三产业每增长1个百分点能创造约100万个就业岗位，比工业多50万左右。而考察企业就业状况，07年以来，服务业PMI就业在绝大多数时期高于制造业PMI就业指标，这意味着服务业就业状况好于制造业，将成为未来主要的就业容纳器

3.6 供给侧结构性改革重点领域对城市发展的影响

■ 制度供给：深化简政放权改革，激活城市微观经济

- ✓ 放开产业准入，可以有准入门槛，但不能有进入障碍
- ✓ 适当放开土地闸门，加快用地审批进度，盘活城镇低效用地

■ 社会服务体系：完善配套设施，全面提升城市功能

- ✓ 改善公共产品和服务供给，完善生活配套设施覆盖
- ✓ 促进基本公共服务均等化，满足多样化公共服务需求，推动供给方式多元化
- ✓ 加快旧城改造，推进设施建设及新型城市建设，提升县城和重点镇基础设施水平



4

收缩城市治理思路建议

授权中山大学城市与区域化研究院发布

4.1 新常态下约束性发展模式的思辨

■ 城市蔓延加剧了收缩城市的产生和治理难度

扩张失控型收缩城市并非一定表现为人口总量的减少，因为会借助城区扩大或区划调整获得新的人口补充，但其人口密度一定是大幅下降的。

城市蔓延与收缩城市具有一定的相互协同作用。一方面，我国收缩城市较普遍地呈现人口流失与空间扩张并存的悖论现象，另一方面，城市蔓延或者直接导致部分区域的收缩，或者埋下隐患。

■ 告别“土地换发展”，让约束性发展成为新常态

以人为本的城镇化政策，往往被地方政府理解为城镇建设，地方财政对土地出让收入的过度依赖是造成城市无序扩张的主要动因，恶果已然显现

美国经验表明局部增长型项目的拉动无益于收缩应对；德国近年倡导“少即是多”精简主义策略，不再以通过投资带来经济增长作为发展前提，转而关注城市存量空间生活质量

4.1 新常态下约束性发展模式的思辨

■ 简单限制是低效无用的，体制机制变革创新才是关键

国家也提出了严控增量、盘活存量、优化结构、提升效率，切实提高城镇建设用地集约化程度，引导城市发展由“扩张型”向“约束型”转型。但要改变粗放发展、盲目扩张的现实，涉及**土地政策、财税制度、政府事权**等等难题。

约束性发展并不能等同于限制正常发展地区的合理扩张和健康发展，防止一刀切矫枉过正



4.2 积极研究和应对人口老龄化问题

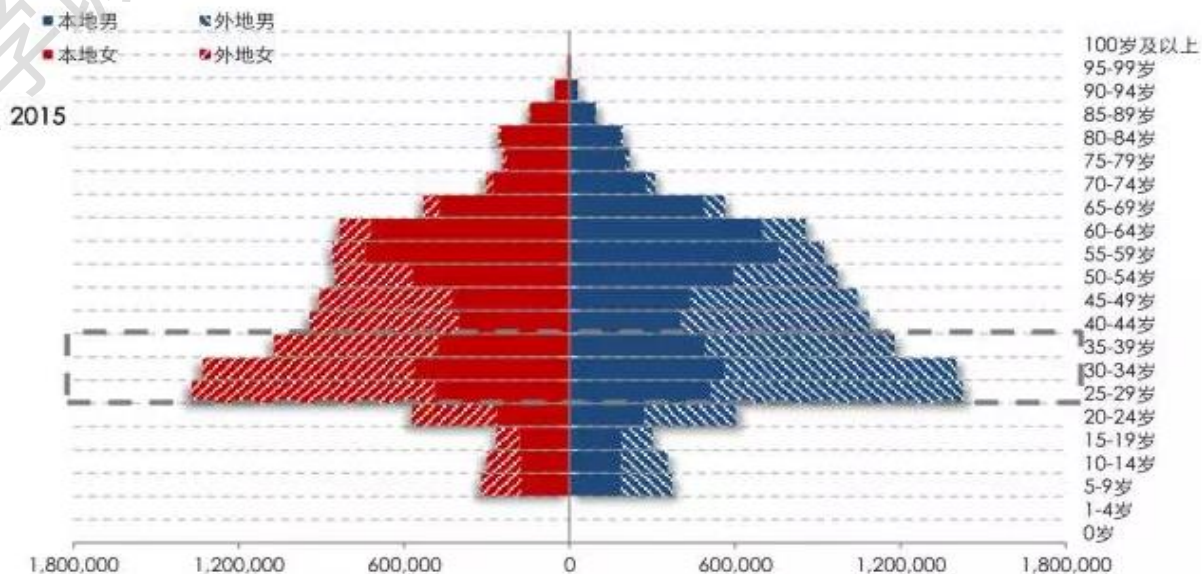
■ 人口衰减型收缩城市同时呈现人口总量减少和人口密度下降

处理不当便将陷入住宅空置、土地荒废、经济进一步恶化的“恶性循环”，然后在不断强化的循环中走向衰亡。中国老龄化2100年前很难改善，正在加剧部分城市现在或未来的收缩就我国整体而言，改革计划生育政策，优化人口结构，改善老龄化，可更好应对城市收缩

■ 而就城市而言，合理吸纳外来人口也能改善老龄化

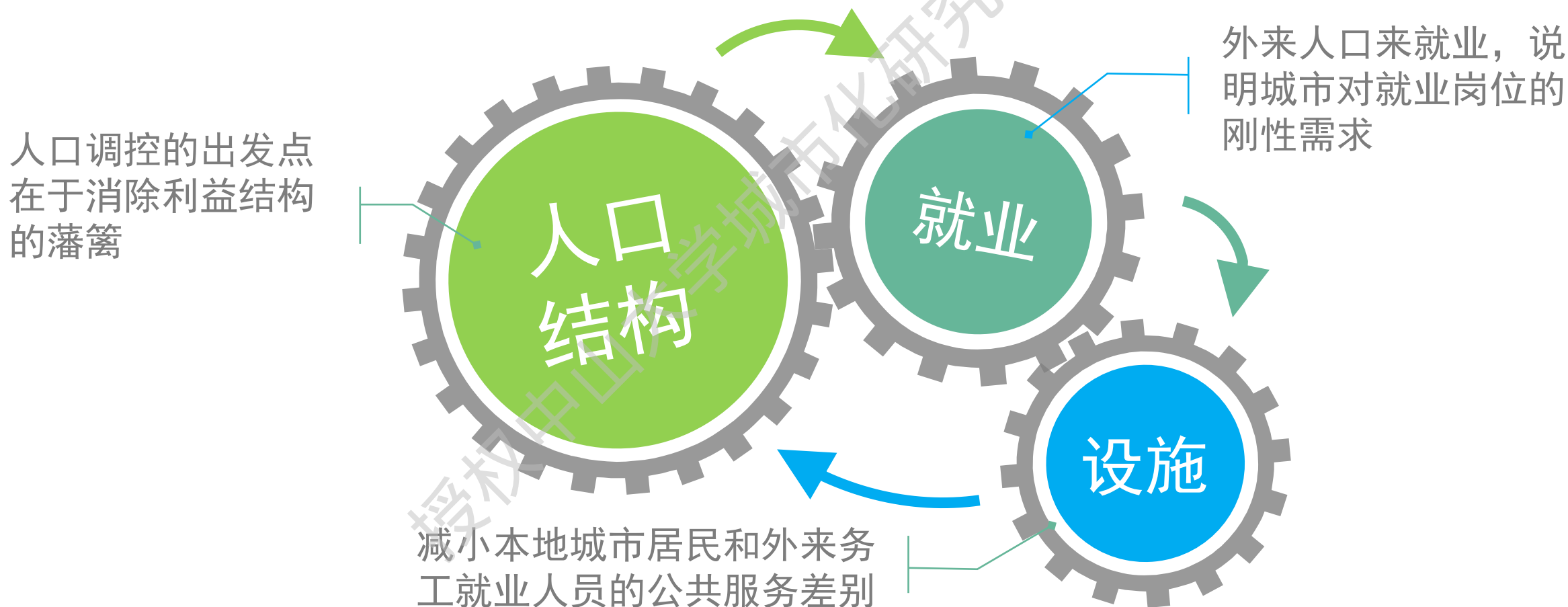
2014年，北京市人口老龄化特征愈发明显，60岁及以上老人301万，占户籍人口22.6%，人口老龄化加速发展已成为北京未来人口变动的基本特征。上海等其他特大城市也不容乐观

外来人口的年轻化的年龄结构可以给城市注入了活力。如果北京未来采取更加严格的户籍政策，同时大力疏解功能和限制外来人口进入，很难保证不会成为老龄化最严重的城市，而发生严重收缩。



4.2 积极研究和应对人口老龄化问题

中西部要做好农业人口进城工作，保障他们的原有权益，并积极吸纳农民工返乡就业。防止因人口大量年轻人口外流加速本地老龄化。据研究，按照目前常住人口发展趋势看，未来中国老龄化最严重的城市并不在北、上等东部城市，而在重庆和四川



4.3 注重区域发展政策的制定与更新

国内有学者研究提出，当前的区域政策复兴并不是区域均衡发展政策的复兴，而是不均衡发展战略的延续，可能进一步加剧区域不均衡性，导致更多区域流失型收缩城市的产生。当前我国的政策干预有从城市内部转向更大区域尺度的趋势，有助于城市间的统筹与协调发展，但同时也可能加剧城市或城市群之间的竞争、拉大主要城市或城市群与其它普通城市和区域的发展差距。种种迹象表明，资源向重点地区的集聚仍在加强，非重点地区的发展滞缓甚至收缩随时可能发生，愿景的均衡并不代表现实发展的同质化，还是需要正确预判不同区域的发展前景，积极合理应对。

第一，人口的跨区域流动与在不同城市的增减同时客观存在，户籍制度的改革应该与城镇实际发展相适应，切实避免人地失调。

第二，从日韩的发展进程来看，人口向首都、特大城市集聚的态势非常明显，我国的区域城镇布局应该多尊重客观规律，避免一刀切甚至盲目限制，发挥市场化对资源的配置作用，防止政策体制更替过程中引发的局部地区城市收缩。

第三，地方城市要处理好竞争和互补的关系，竞争是必然的，差距也是正常的，发展要从自身条件出发，避免盲目赶超造成同构竞争加剧，浪费优势互补机会，造成未来的被动收缩。

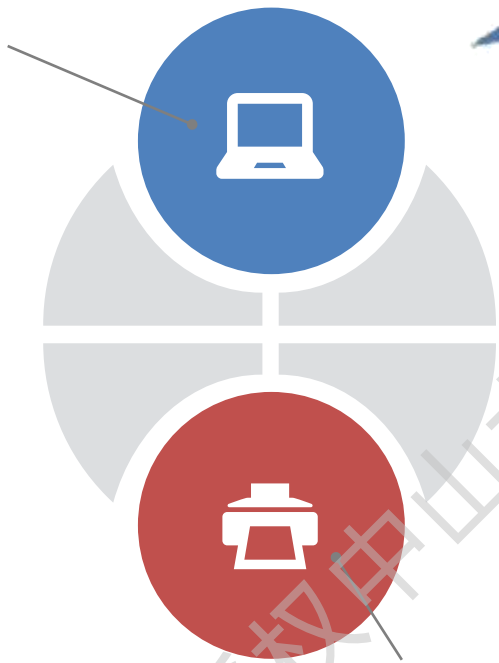
4.3 注重区域发展政策的制定与更新

■ 释放中小城市活力

改革资源分配机制

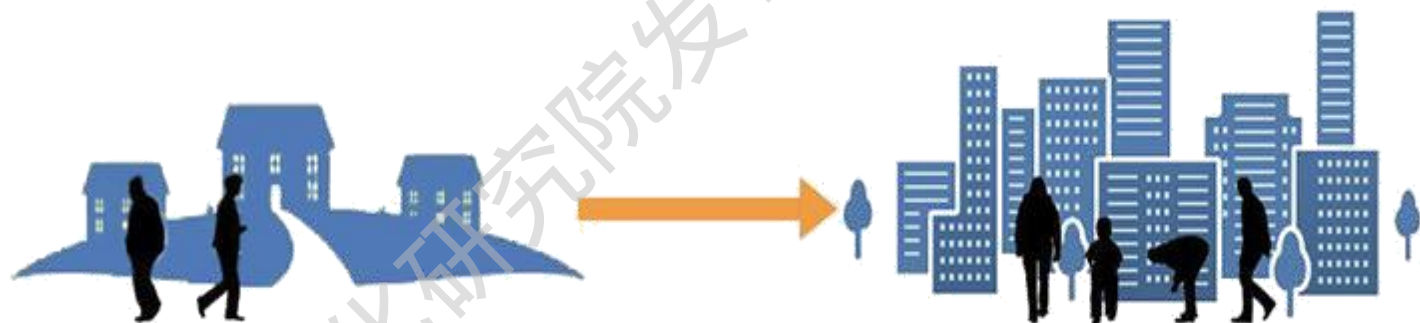
➤ 改革财政体制

➤ 改革土地指标分配机制



加快制定设市方案

完善小政府的设市体制



■ 建立健全“人地钱”挂钩政策

落实政府工作报告要求，2016年城镇化的三项工作，主要是围绕让人进得来、住得下、活得好。

“人地挂钩”就是农业转移人口数量与建设用地指标挂钩、财政转移支付及其他成本分担关联

发达地区农业转移人口数量大，通过“人地钱”挂钩的办法，有利于解决实际问题，调动地方积极性，推进农业转移人口市民化

4.4 规划建设的理论和实践需要革新

除了政策方面的大胆创新，我们认为应该对当前我国空间规划的理论 and 实际操作方法做出相应的调整。主要从以下三个方面：

第一、坚持绿色发展。通过产业结构调整、土地合理利用、城市精细管理以及财税制度创新，推动生态低碳城市建设，实现人口高度聚集、人和自然高度融合、资源高效利用的集约紧凑型开发模式，推动新型城镇化，注重应对城市收缩。

第二，建设紧凑城市。坚持可持续发展理念，避免城市无序蔓延，强调高密度和功能混用，注重解决居住和环境问题，关注“城市中心的重生和复兴”，积极应对城市收缩。

第三，发展智慧城市。建设智慧城市，是当今世界城市发展不可逆转的历史潮流，可以更好地解决城市发展难题，在实现城市可持续发展的同时，承载更多人口，提供更方便的服务。但要避免智慧城市在国内的盲目发展和超前发展。

4.5 小结：可以收缩，但要可控

扩张失控、人口衰退、区域流失和资源枯竭是我国现阶段收缩城市典型类型

一个城市可能同时兼具不止一种的收缩类型，未来还可能产生更多类型和数量的收缩城市。城镇化的发展必然造成资源的局部集中，必然引发一些地区的发展滞缓甚至收缩，收缩引发资源的重新配置，重复着“分配-集中-再分配”的过程。即便是在大力实施市场化的西方国家，也无法避免收缩城市的大量产生，我们需要去除包袱，正视城市收缩，可以从**供给侧**（土地、产业和人口及规划创新等）结构性调整的角度出发，研究应对各种类型的收缩城市的创新战略

除了避免建设浪费，还要探索在保障必要设施的前提下，盘活既定收缩城市的人口、土地及其他资源，使之进入市场进行重新分配，在造福其他城市的同时也更好的谋求自身机遇。

收缩伴随发展而来，承认是正视的前提，可以收缩，但要可控。

我们追寻的并不是最终结果，而是一个开放的，能够不断发展的秩序

敬请拍砖

POWERPOINT BY Hai_JP



姜鹏
北京 西城

