

收缩治理的理论模型、国际比较和关键政策领域研究

The Governance of Urban Shrinkage: Theoretical Models, International Comparisons and Key Policy Issues

周恺 刘力奎 戴燕归
Zhou Kai, Liu Liluan, Dai Yangui

摘要: 如何保障城市在人口收缩情景下实现平稳的发展转型, 已经成为城市治理研究的重要课题。从长历史时期和大空间尺度看, 城市的增长和收缩是高度关联的过程。基于这一点认识, 文章首先解释了收缩城市文献中常引用的三种理论模型: 生命周期模型、启发式模型和政治经济模型, 它们为学者理解、总结和归纳收缩治理政策提供了三种截然不同的理论维度。其次, 在综述大量案例研究的基础上, 本文对美国、德国、法国、日本和中东欧部分国家的收缩治理模式进行了国际比较, 分析其城市收缩特点、关键政策行动以及决策形成过程中的内外部条件。最后, 本文在发掘全球收缩城市共性问题的基础上, 结合我国城市收缩的现实情况, 提炼出对我国收缩治理具有借鉴价值的三个政策领域: 福利治理、形态管控和吸引力提升。

Abstract: How to secure a smooth transition of city in the time of depopulation has become one of the key issues in urban governance researches. The growth and shrinkage of urban population are “the two sides of the same coin” if looking at the global urbanization process through wider geographic scope or by longer historical time span. Recognizing the importance of governance in shrinking cities, this paper firstly introduces three theoretical models that were frequently cited in the literatures: the life-cycle model, the heuristic model, and the political-economy model. Each model provides a unique perspective on understanding, interpreting, and conceptualizing the governance of urban shrinkage. Secondly, it reviews literatures on a wide range of case studies and produces international comparisons among the modes of governance of shrinking cities in the USA, Germany, France, Japan and several countries in Central and Eastern Europe. Last but not least, this paper suggests three policy responses for the governance of Chinese shrinking cities: welfare governance, urban form, and residential attractiveness, which are key policy issues and need to be also shared with most shrinking cities around the world.

关键词: 城市治理; 收缩城市; 精明收缩; 城市政策; 城乡规划

Keywords: Urban Governance; Shrinking City; Smart Shrinkage; Urban Policy; Urban and Rural Planning

作者: 周恺, 湖南大学建筑学院城乡规划系, 副教授。

zhoukai_nju@hotmail.com

刘力奎, 湖南大学建筑学院, 硕士研究生。

lucky67125@foxmail.com

戴燕归, 湖南大学建筑学院, 硕士研究生。

daiyangui_19a@foxmail.com

引言

主动或被动地应对局部或全局人口收缩的政策行为在我国当前城市治理中已非罕见。例如: 特大城市实施减量策略, 寻求紧凑发展, 通过推动棕地利用、老旧小区和工业遗产改造来盘活用地存量; 中小城市必须应对基础设施使用率不足、财政自给率较低、人口增长停滞等发展挑战; 镇级行政单元和乡村地区必须解决人口外流和空心化带来的问题^[1]。可见, 在促增长的大环境下, 慢增长或逆增长也是城市不得不面对的发展情景^[2]。基于此, 本文介绍了同时涵盖城市增长和收缩现象的三种理论模型, 希望通过长历史过程分析和多空间尺度比较, 说明收缩与增长是在城镇化过程中交替出现的现象, 以消解城市“必须增长”的执念。

近年来, 很多国内收缩城市研究也开始由“现象描述”和“机制分析”转向服务收缩治理的“对策研讨”。作为舶来的概念, 收缩治理研究在西方文献中积累了丰富的成果, 但对照中国的现实情况, 其中很多工具和经验并不适用。例如: (1) 基于西方食物供应体系和城市社会特征, 有学者提出“通过推动都市农业来整理和利用城市空置土地”^[3], 这一政策就很难在我国收缩城市中找到参照对象和应用环境; (2) 西方市镇的财税收支相对独立, 导致一些衰退城市出现“破产”, 但在我国“财力协调、区域均衡”的财政制度安排下, 出现类似现象的可能性不大; (3) 早期西方研究也曾建议“利用人口收缩期进行生态修复”^[4-5], 但通过调查实际案例发现, 收缩城市的生态系统本就在发展压力衰减后逐渐自行复苏, 且城市迫切需要的是社会服务提升而非增加绿色空间, 这导致在荒置用地上进行生态建设投入的必要性和合理性都很难论证。

因此, 本文在文献整理和案例调查的基础上进行了收缩治理模式的国际比较, 并提炼出可能对我国具有较大借鉴价

值的三个政策领域：福利治理、形态管控和吸引力提升。它们分别针对收缩城市普遍面临的三方面困境：(1) 收缩城市财力和资源短缺，亟须地方、区域、国家层面的合作行动创造振兴动力；(2) 在营商环境和房地产市场衰退过程中，城市空间环境大规模破败，亟待进行形态和风貌改善；(3) 收缩城市吸引力下降，因此在改善留守人群的生活质量的同时，又迫切需要吸引人口回流，恢复城市活力。

1 城市增长与收缩的理论模型

从较长历史时期看，很多城市都经历过繁荣与萧条的更替；从较大空间尺度看，很多全球性、地方性的历史过程也都伴随着城市和区域的增长和收缩。将城市增长与收缩并置，被引用最多的城镇化理论模型有三种（图1）：生命周期模型（the life-cycle model）、启发式模型（the heuristic model）和政治经济模型（the political-economy model）。

1.1 生命周期模型

生命周期模型总结了中心城区、影响腹地、市县全域范围内人口的增长/收缩和集聚/分散规律，通过记录城市人口历史演化历程，描绘了交替出现的增长与收缩波动（图1a）^[6]。

生命周期模型对应经典的城镇化四阶段理论：(1) 在“集中城镇化阶段”，中心城区人口增长，并带动影响腹地（包括近郊区、远郊区和都市区影响范围内的中小城镇）和市县全域人口增长；(2) “郊区化阶段”表现为中心城区人口减少，而城市影响腹地人口持续增加，此时市县全域人口依然维持集聚；(3) “反城镇化阶段”是城市人口衰减、经济衰退的时期，中心城区、影响腹地和市县全域都出现人口减少现象；(4) “再城镇化阶段”是城市复兴的过程，开始于中心城区再次出现人口吸引力，进而逐渐扭转了影响腹地和市县全域的人口收缩，开启再次“集中城镇化阶段”，进入另一个周期循环^[12]。可见，生命周期模型中的阶段1、4为城市增长期，阶段2、3为城市收缩期。结合经济学理论

中的周期波动模型——长波动周期（45~60年）^[13]和中长波动周期（15~20年）^[14]，该模型提出城市的增长与收缩是时间上连续（周期性交替）和空间上复合（三类地域范围间联动）的变化过程。

基于这样的模型解释，治理收缩城市的政策需要：

- (1) 尽可能长期维系残存的经济活动、社会环境和物质条件^[15-17]；
- (2) 为下一个增长周期做储备，积极寻求能够引领再次增长的关键要素^[18]；
- (3) 为当前闲置的土地、住房、公共服务和基础设施寻求临时性用途^[19]。

1.2 启发式模型

在国际研究中，哈斯等（Haase et al.）^[7,10]最先用理论模型来解释全球—地方交互作用下的收缩过程（图1b）。在其提出的“启发式模型”中，城市收缩被描绘为宏观趋势变化（如全球化、去工业化、郊区化和跨国移民等）对地方城市人口、经济发展产生的直接、间接影响。

启发式模型同时指出，制定恰当的城市政策是应对人口和经济收缩的重要途径，合理的城市“治理”是推动城市迈向再增长的政策工具。在具体操作层面，伯恩特等（Bernt et al.）^[9]借用了公共管理学中的“政策窗口”理论^[20]，阐述了治理收缩的三个阶段：(1) 在问题层面需清晰地认识收缩城市问题；(2) 在政策层面将问题用当前的话语体系进行表达；(3) 在政治层面要凝聚足够的政治力量来实施应对措施。

启发式模型将城市的收缩和（再）增长看作相互对立的发展方向，它们彼此竞争且此消彼长。在这样的理论框架下，收缩城市分析的任务是对单个案例进行“诊断”，从全球、区域和地方多个层面判定其收缩的动因、机制和过程；而收缩城市治理的目的在于提出“处方”，实现经济复苏和人口回流。

1.3 政治经济模型

从政治经济分析视角，城市增长和收缩是全球和区域非均衡发展的表象^[21-22]。城市兴衰演替背后的源动力是投资的空

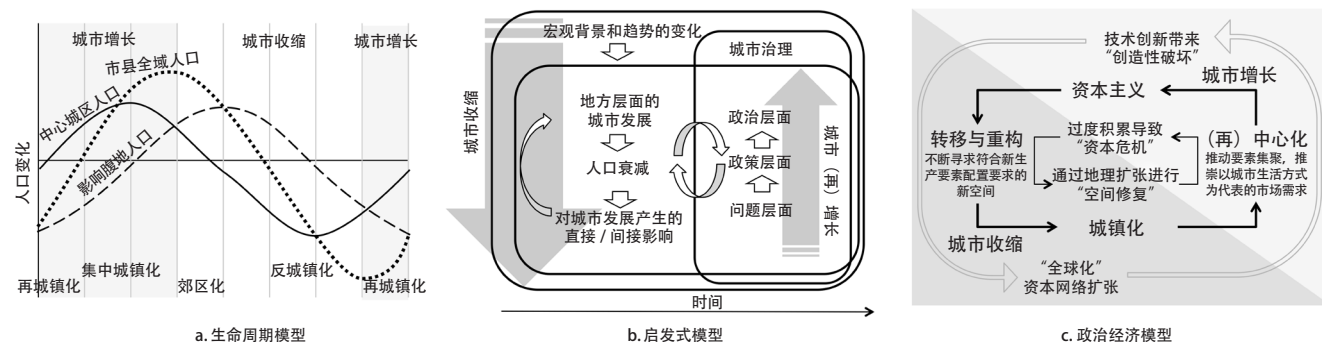


图1 城市增长与收缩的三种理论模型

资料来源：作者根据参考文献[6-11]改绘

间流动,即资本的中心化、转移、重构或再中心化(图1c)。哈维(Harvey)^[23-24]和史密斯(Smith)^[25]指出,资本循环积累所依赖的空间要素是不断变化的,新投资为了摆脱旧有要素环境的阻碍和束缚,趋向于在新环境重新布局。资本在增值的驱动下作出投资、撤出投资、再投资的决策,并有意识地促使城镇化非均衡发展。因此,资本主义在创造经济奇迹的同时,也造就了城市或地区的衰落和收缩。基于政治经济视角,全球资本近40年的高速发展塑造了多种类型的城市:

(1) 中心化增长创造了繁荣的典型(全球城市、金融中心、科技城、世界工厂、度假胜地等);(2) 边缘化地区出现了收缩衰退的典型(旧工业城市、老港区、资源枯竭城市等);(3) 大量摇摆于繁荣与衰退之间的“普通城市”(ordinary cities),它们处于时而增长、时而收缩的不确定状态中^[8,26-27]。

政治经济模型将资本主义和城镇化看作两个彼此促进的发展过程。在技术创新和全球化的催化下,这两个过程的影响范围、速率和深度也在不断提升。因此,当城市增长在全球范围内看似势不可挡时,各地的收缩城市也愈发常见。收缩城市也常被看作被新技术所替代的夕阳产业之化身,或者是全球化网络中被边缘化的脱序者。基于这样的认定,收缩城市复兴的关键在于:(1) 迎合下一代新技术的发展,超前配置生产要素组合;(2) 提升综合竞争力,使城市重新加入到全球城市的交通流、文化流、信息流、金融流网络中。

2 收缩治理模式的国际比较

全球收缩城市的治理目标是基本相同的,即实现再开发(re-develop)、再组织(re-organize)、再利用(re-evaluate)、再定位(re-visioning)^[28]。但是由于政治制度、政策环境和行政体制的差异,各国收缩治理模式差异明显。本文选取当前英文文献中研究较为深入的国家和地区进行国际比较,并按照成果丰富度排序,依次为:美国、德国、法国、日本和中东欧地区。

2.1 美国模式

美国是收缩城市研究案例最为丰富的国家。著名的东北部“锈带”存在很多在全球化、郊区化和去工业化作用下衰败的旧工业城市,如底特律、克利夫兰、扬斯顿、弗林特等。2008年次贷危机后,曾经吸引了大量北方人口迁入的“阳光地带”^①也出现了城市收缩;南部很多城市出现了由大规模“房

屋止赎”^②引发的空置与衰败,如拉斯维加斯和亚特兰大等^[29]。

美国的收缩城市治理模式体现出“地方主义”和“市场主导”特征。出于对战后“内城更新”计划的反思,美国趋向自下而上地实施收缩应对政策,即依赖地方政府推动建设活动,私营企业主主导再开发计划,公私合作运营开发项目,社区主导改善行动。1990年后出台的国家治理政策包括:

(1) 在克林顿执政的经济复苏时期,美国住房与城市发展部(Department of Housing and Urban Development)关注在新经济快速发展中陷入困境的城市,并以“城市挑战”(urban challenge)作为城市收缩的替代概念展开对策研究;(2) 多次修改《社区再投资法案》(Community Reinvestment Act),推动城市中低收入社区的发展;(3) 针对次贷危机导致的房屋止赎问题,住房与城市发展部出台“邻里稳定计划”(Neighborhood Stabilization Program),联邦政府为受次贷危机冲击最大的州和城市提供用于稳定房地产市场的资金;(4) 国家财政部设立“重灾基金”(Hardest Hit Fund),帮助受次贷危机影响最严重的州和地方政府缓解房屋业主的还贷压力,稳定按揭贷款市场。在这些国家政策框架之下,美国地方政府(都市政府、市镇政府、郡县政府)利用由以上资金源构成的“社区发展分类拨款”(Community Development Block Grants)^③,积极与社区团体、非政府组织、私营市场力量合作,进行城市再开发。

由上可知,美国的收缩城市治理遵循市场导向、社区导向和自下而上的逻辑。国家和州政府仅提供必要法规支持和有限救济基金,收缩城市治理的主体在地方,参与者和监督者也是地方利益相关群体。

2.2 德国模式

收缩城市概念诞生于德国并在此快速流行。德国城市收缩的特殊之处在于,其在同一时期(1990年之后的20年中)既经历了西欧的去工业化过程(如鲁尔工业区的杜塞尔多夫市),又受到了中欧社会转型的影响(如莱比锡、德雷斯頓和哈雷)。德国城市的收缩受到西欧人口出生率下降和欧盟空间非均衡发展的叠加影响,此外还经历了东西德分治与合并这一独特的历史事件,使得德国的收缩治理成为一个非常独特的样本。西德地区旧工业城市的衰退机制、历程和特点都与美国案例相似,这里不再重复论述;而在东德地区,住房空置被认定为城市收缩的症结所在。因此,德国政府展开

① “阳光地带”泛指美国37度纬线以下的西南部、中南部和东南部气候温暖的各州,包括阿拉巴马州、密西西比州、阿肯色州、北卡罗莱纳州、亚利桑那州、新墨西哥州、内华达州、加利福尼亚州、佛罗里达州、南卡罗莱纳州、乔治亚州、得克萨斯州、路易斯安那州。

② “房屋止赎”又称“房贷违约”,指按揭贷款人中止向银行按期缴纳房贷还款,导致房屋被房贷银行依法收回。

③ “分类拨款”(Block Grants),指提供拨款者只指定拨款的使用方向,但不具体限定其细目和用途的政府间财政转移支付形式。该类资金的使用范围介于有条件拨款和无条件拨款之间。

了以减少住房空置率为主要目标的收缩治理。

与美国不同,德国并不纠结于政府是否应当直接干预收缩城市的发展。在意识形态变革期,德国政府认为东部城市收缩是不可避免的,并自然而然地制定了应对政策。一方面,联邦政府在国家层面强有力地推动了整治项目——“东部都市重建计划”(Stadtumbau Ost)^[30-31],通过资助住房改善和拆除活动来降低空置率,最终成为在收缩城市中大量“拆除”多余住房的典型政策样本。另一方面,德国具有百年历史的设计组织“国际建筑展”(IBA: Internationale Bauausstellung),一直致力于基于艺术、景观、建筑、城市设计的新理念和技术进行收缩城市更新,探索提升城市形象、物质环境和场所品质的空间设计方法。其影响较大的案例有埃姆歇公园(Emscher Park)^[32-34]——将鲁尔区北部人口密集的破败工业遗址埃姆歇地区改造成了空间品质优良的郊野公园。埃姆歇公园在生态与水环境修复、景观修复和工业遗产保护利用方面进行了创新设计,树立了一个旧工业区更新再利用的典范,并于2001年被联合国教科文组织收录为世界文化遗产。2012年,IBA又将整套方法应用到荷兰收缩城市管制中,完成了帕克斯塔德林堡(Parkstad Limburg)项目。

德国收缩现象的特点是增长与收缩并存,因此,其收缩城市治理模式是国家在宏观尺度进行发展资源和经济结构再平衡。此外,与美国基本放弃大规模拆建项目不同,德国仍保留了物质更新设计传统。以IBA为代表的设计师组织仍然在探索以空间营造方法来振兴收缩片区的途径,希望通过设计手法重塑城市精神。

2.3 法国模式

在西欧各国中,法国的收缩治理最具典型性。经历过二战后的高速增长,欧洲大部分国家在1970年代转入低速发展期。近50年中,法国的城市收缩与两个因子密切相关,即区域发展水平和城市规模大小^[35]。一方面,法国的收缩城市大多位于收缩区域之中,区域发展状况决定了其中城市的发展前景:法国北部的传统工业地区、矿业地区、旧港口城市以及其他单一产业城市都是收缩现象密集的区域,如洛林区、北部—加来海峡区和上诺曼底区等;而在经济社会发展较好并且生活品质较高的南法地区,收缩城市的数量要少得多。另一方面,法国大部分收缩城市都是中小城市。过去的半个世纪,法国特大城市保持着较强的经济和人口吸引力(如巴黎);部分中等规模城市在现代化交通基础设施(如欧洲之星高铁)的支持下,也成了产业和人口的聚集地,维持着较高的增长率(如里昂、尼斯和图卢兹);而法国特大

城市辐射影响范围之外的偏远地区,特别是位于现代化交通网络边缘的中小城市,都成了人口和资源输出地^[36]。

法国在过去的50年中,人口总体维持增长态势,因此收缩治理并不是国家政府最为关注的话题。但出于均衡发展考虑,部分国家政策也致力于复兴衰退地区。一方面在国家层面,法国的收缩治理主要落实到对衰退(或收缩)区域的扶助,而非振兴单个城市。1984年,法国政府成立了“土地规划和区域吸引力跨行政区办公室”(DATAR),致力于向去工业化地区提供政策和资金支持。1995年,国家政府设立了“国家土地开发发展基金”(FNADT),通过为企业和地方政府提供资金,支持发展落后地区的经济复兴。此外,法国政府分别于1968、1973、1990、1998年设定了四个“公共土地机构”(EPF),利用国家资金收购衰退地区的土地和房产,实施城市更新项目。另一方面,大都市区的治理对象是社会问题集中的“低收入近郊区”。2003年设立的“国家城市复兴机构”(ANRU)致力于更新、改造、拆除破旧的公共住房,改善城市衰退片区,缓解社会隔离和剥夺问题。2009年,“国家旧城区品质提升计划”(PNRQAD)致力于衰退历史老城区的改造和更新^[37]。

总体上看,法国还处于增长主导的发展语境之中。与其他西欧国家一样,法国的国家和地方政策话语聚焦于可持续城市更新,致力于通过复兴经济活力、调整土地政策、激活住房市场来实现区域发展再平衡和城市问题片区治理。法国国家政府虽然具备影响地方经济发展的政策能力,但是并没有形成整体应对收缩的政策共识。区域层面的发展再平衡政策和城市层面的衰退片区整治虽然没有以治理收缩为名义,但实质上都是在解决空间衰退问题。也正是由于这两个层面施政缺乏协同,法国国家—区域—城市层面的收缩治理政策常常缺乏一致性,以至于中小城市收缩一直没有引起政府的足够重视。

2.4 日本模式

全国范围内的人口总量减少、老龄化、低生育率(少子化)是日本城市收缩最为显著的特征。统计数据显示,2008年全日本人口总数达到峰值(12 802万),此后全国人口总量开始持续减少。预测到2035年,总人口可能会减少至9 800万。人口总量减少的主因是出生率的迅速下降,加上日本严格的海外移民控制政策,其未来人口衰减的趋势还有可能加剧^[35]。由于长期维持低生育率,且平均寿命增加,日本人口结构在迅速老化。2015年,全日本65岁以上人口比例已达26.7%,而世界卫生组织的老龄化社会标准是这一比例达到7%^①。人口

① 以上数据均来自日本国家人口和安全研究所。

“越来越少、越来越老”的趋势决定了日本城市收缩的基本走向。同时，1985年以来日本经济长期单中心集聚，助推了大量城镇在人口、经济、空间上的持续收缩。2015年日本全域除了增长中的“东海道大都市带”(Tokaido Megalopolise, 日本东部太平洋海岸, 位于东京—横滨/京都的带状城镇连绵发展地区)之外, 其他地区都处于人口流失状态。特别是1985年之后, 日本经济经历增速放缓和结构调整, 超过1/4的城市和大部分乡村在全球化和产业外迁过程中逐渐失去竞争力, 引发人口流失, 其中包括: 单一企业工业城镇, 渔业和贸易港口城市, 农产品贸易市镇, 矿业城市, 以及纺织、造纸和造船中心。

日本的收缩治理基于三级行政架构: 国家政府、地区级政府和地方政府。国家政府视角下, 收缩治理的关键是如何适应和扭转人口减少、老龄化和少子化的趋势。在国家引领下, 日本城市应对收缩的策略是: 迎接老龄化挑战, 提升城市的适老能力; 向家庭和妇女提供育儿支持, 建设儿童友好城市。并且, 日本大都市区(包括东京)自1990年开始倡导“紧凑城市”形态, 人口郊区化放缓并停止卫星城市建设^[38], 致力于推动“再中心化”^[39]。在地区级层面, 发掘和营造地方特色被认为是缓解中小城市人口和经济收缩的主要途径。日本进入后工业化社会之后, 地方政府的发展策略转向从历史、文化、环境方面培育具有“识别性”的城市空间, 通过

彰显特色和挖掘资源, 从旅游、度假、文创角度推出依托地方品牌的产业体系^[40]。在地方政府层面, 相关政策行动主要是具体落实国家和地区政策。自2014年开始, 由人口外流导致的“空置住房”问题成为地方政府的政策关注点^[41]。

与法国的情况一样, 日本国家政府也具备干预地方发展的能力, 属于强中央控制的治理模式。但是, 即便在人口衰减显著并且规划权力高度集中的日本, 政府对城市收缩的发现、认识、理解、接纳也经历了漫长的过程。虽然对日本老年化和少子化的分析自1970年代就已经开始, 但2000年之前编制的大部分收缩城市的总体规划仍是基于人口增长的预期。日本收缩城市研究也是在2000年之后才逐渐兴起, 但其很快就进入国家政策话语, 先在人口政策上产生响应, 随后影响到了城市形态和房地产市场领域。

2.5 中东欧模式

1989—1990年间, 部分中欧和东欧国家(下称中东欧)发生了政治剧变, 终止了主要城市战后长期持续的计划性稳步增长。自此, 那些被逐渐纳入欧盟(或受其经济影响)的前社会主义城市在私有化、市场竞争、人口迁移、出生率下降和郊区化的作用下, 开始了持续的人口收缩。很多中东欧城市成为欧洲收缩城市研究的典型样本(表1), 近年来东

表1 部分中东欧前社会主义国家收缩城市案例和收缩应对总结

研究案例	问题认识	应对策略	地方政策
波兰的煤矿和重工业城市比托姆(Bytom)伴随产业结构调整出现了人口流失和经济衰退 ^[9,42]	(1) 煤矿和关联产业的衰落导致了高失业率和贫困; (2) 长年累积的土壤污染、环境恶化和生态退化问题; (3) 人口迁移导致人才流失和老龄化	针对人口流失、建成环境退化、煤矿产业衰退问题制定地方发展战略	(1) 通过吸引外商直接投资和设立经济开发区进行经济复兴; (2) 建立新的产业体系, 进行工业棕地再利用; (3) 利用中央政府资金对历史老城区和历史建筑进行修复和再利用
捷克工业城市俄斯特拉发(Ostrava)在去工业化、郊区化和人口流失过程中陷入发展困境 ^[9]	(1) 去工业化导致高失业率; (2) 人口流出和低生育率导致人口老龄化	通过经济转型和刺激增长来解决就业问题	(1) 基于“企业型治理”逻辑制定增长战略; (2) 通过设立科技园区、工商业发展区和经济开发区吸引投资; (3) 争取欧盟的支持项目和发展资金; (4) 实施内城旧炼焦厂用地的更新和再利用项目, 将之规划为集零售、办公、居住为一体的混合功能区
罗马尼亚重要经济、社会、文化中心城市蒂米索拉(Timisoara)出现了人口流失, 并开始模仿西欧城市出现无序的郊区化 ^[9]	人口向西欧国家迁移, 拥挤的中心区人口密度下降, 同时外围出现失去控制的郊区化, 故蒂米索拉常被界定为“蔓延城市”而不是“收缩城市”	通过大都市区规划治理蔓延的郊区和收缩的中心区	(1) 编制大都市区总体规划, 将蔓延无序的郊区卧城建设成服务设施齐备的生活中心; (2) 希望通过实施大都市区规划来吸引人口流入; (3) 制定新的经济复兴政策, 吸引外商(主要是汽车和IT产业)直接投资
爱沙尼亚独立之后, 边境小城市瓦尔克(Valga)的苏联军队撤出, 工厂关闭, 人口和就业流失 ^[43]	(1) 房屋空置; (2) 基础设施过剩; (3) 财政紧张	进行城市更新策略	(1) 制定新版总体规划; (2) 拆除部分住宅; (3) 修复纪念性建筑和改造中心区城市空间
在由社会主义农业经济向市场经济转型过程中, 爱沙尼亚城镇体系中的低等级城镇吸引力下降 ^[44]	爱沙尼亚作为原苏联生产地域分工中的农业地区, 小城镇在大量农业投资支持下发展良好, 但经济转型后, 投资集中在大城市, 导致小城镇经济活力减弱	在更大的区域城镇网络中寻求发展的契机	(1) 推动关键性开发项目; (2) 组织进行市场推广的事件和活动; (3) 投资提高地区居住吸引力和商业吸引力; (4) 加强内部联系, 利用地区社会资本和创造良性区域治理
乌克兰工业城市马基夫卡(Makiivka)在低生育率和经济转型过程中经历人口流失和产业衰退 ^[7]	(1) 1970年代开始, 人口出生率逐渐降低; (2) 承受多轮去工业化冲击——1970年代开始煤炭资源枯竭, 1990年代政治剧变和休克疗法, 2008年国际金融危机	主动减少公共服务和基础服务规模; 积极寻求外部资金支持	(1) 削减公共医疗服务设施, 减少图书馆、俱乐部等社会文化服务设施, 减少中学、小学和幼儿园数量, 缩减行政管理机构规模; (2) 减少供暖管网总长度; (3) 吸引国际大型零售商投资城市棕地更新, 争取国家转移支付资金

欧国家俄罗斯也被纳入其中。

“转型”(transformation),或称“转轨”,是中东欧收缩城市研究中的常用语汇。经济上的转型,指从计划经济到市场经济、从公有制到私有制、从苏联体系到欧盟体系的深刻变革。政治上的转型,指从中央权力到民主权力、从政府管理到公私合作、从行政主导到多元治理的模式转换。在政治剧变之后,中东欧城市出于对西欧就业机会、经济模式和生活方式的向往,出现了向外移民、企业私有化和城市郊区化的风潮。这些变化导致的收缩城市困境都来源于转型期的人口和经济动荡。

此外,计划经济终止后,经济发展权责被交还给地方政府,此时经济基础薄弱的中东欧城市发展的最大阻碍是资源匮乏。如果地方政府本身没有强大的私营资本作依靠,那就需要寻求中央财政支持,或通过中央政府获取欧盟项目和资金。这使得中东欧城市在摆脱计划经济体制之后,又受制于一种新的中央—地方依赖关系。收缩城市的领导者需要利用各种政治运作手段(甚至个人关系)将地方发展议题纳入国家(或欧盟)发展计划,以便获取急缺的资源。有学者将中东欧城市的收缩治理模式称为“间接中央干预”(indirect centralism)^[42],可将其置于美国的市场化治理和日本、法国的直接中央干预之间。

3 收缩应对政策的关键领域

纵观当前各类收缩治理案例,全球收缩城市都面临着一些共性问题:(1)发展资源匮乏;(2)城市风貌衰败;(3)生活品质下降。结合上文介绍的国际案例,以下分别从福利治理、形态管理和吸引力提升三个方面,讨论制定收缩应对政策的工作领域。

3.1 福利治理:多层级政府体系下的资源导入

二战后欧美城市出现了人口郊区化和内城衰退,各国政府在凯恩斯主义影响下主张加强国家干预。同时,城市规划受到功能主义的影响,致力于大规模拆建式改造,通过在衰退区植入新功能,实现内城复兴。然而,推土机式的城市改造摧毁了邻里社区,引发社会动荡,这种手段在批评和否定声中中止。1980年代以来,新自由主义风行,城市再开发政策越来越强调市场主导,政府逐渐放松管控,减少干预并消减社会福利支出。金融危机之后,很多发达国家进入财政紧缩期,地方政府干预经济发展的意愿和能力进一步下降。因此,目前各国在制定收缩治理政策时非常谨慎,普遍信奉“基

于市场规则的、由市场主导的、受市场规范约束的城市治理模式”^[45]。

但是,如以增长作为评判标准,收缩城市在各个方面都是发展上的失败者和困难户。在政治经济分析视角下,城市收缩的根源是丧失了对资本的吸引力,成为学者所称的“弱市场城市”(weak market cities)或“被遗忘的城市”(forgotten cities)。虽然有个别收缩城市在城市更新项目的带动下成功实现了城市复兴(如西班牙的毕尔巴鄂),但转型失败的旧工业型、资源型和交通枢纽型城市是更普遍的情况。从某种意义上看,近年来国际收缩城市研究的兴起本身也从侧面证明:新自由主义模式并不能完全拯救深陷发展困境的地区。因此,振兴收缩城市的公共政策有必要回归福利性和救济性,引入国家主导、宏观调控和区域再平衡考量,并被纳入“福利治理”(welfare governance)^①范畴^[46]。

斯泰潘和穆勒(Stepan & Muller)将福利治理分解为三个维度:(1)政策形成,即决策过程中中央政府与地方政府的角色关系和权责界定;(2)政策执行,即公共政策由公共部门、私营部门或其联合体执行;(3)政策监督,即国家、区域、地方或利益相关主体对实施过程和最终绩效进行监督和评估^[47]。基于此,可以将前述各国收缩治理模式归纳为:

- (1)以美国为代表的地方治理,即最小化国家干预,主张地方主导和社区规划,通过公私合营机构整合利益相关主体资源(包括NGO、社区组织、本地企业、地方政府等);
- (2)以西德、法国、日本为代表的中央治理,即在国家政府层面制定引导政策,协调资本、政府、组织、市民行动,进行城市可持续更新;
- (3)以中东欧(包括东德)为代表的转型治理,即地方主导政策的形成和执行,但是资金或政策资源主要来源于中央政府(表2)。

充分认识收缩治理的福利性,有利于动员各层级政府集体行动,也是加强收缩城市资源投入的关键。肯定收缩治理

表2 各国收缩城市的福利治理政策形成、执行和监管主体

国家	政策形成			政策执行			政策监管		
	直接中央干预	间接中央干预	地方主导行动	公共部门	公私合营	私营部门	公共机构管理	混合监管体制	利益相关主体
美国	—	+	•	—	•	—	—	—	•
德国	•	—	—	—	•	—	•	—	—
法国	•	—	+	—	•	—	—	•	—
日本	•	—	+	•	•	+	•	—	—
中东欧	—	•	+	—	•	•	—	•	+

注:☐代表主要形式,+代表辅助形式,—代表不涉及。

①“福利治理”是针对地方经济发展停滞的问题,自上而下地展开被动式国家治理行为,体现为国家政府向地方政府提供发展扶助资金或社会福利项目。

的救济性,也有利于打破发展话语中的“收缩禁忌”,鼓励困境中的地方政府利用收缩身份争取资源。

3.2 形态管控:改善风貌衰败和城市空置的行动安排

城市风貌衰败是全球范围内人口收缩最直观的负面影响。厂房废弃、公共建筑破败、建筑外墙失修、路面养护不善、住房和用地空置、公园和广场草木丛生、垃圾堆积、设施破损,这些收缩的景象传递出萧索和颓废,让人丧失信心,不愿停留。因此,收缩治理研究必须致力于在资源投入有限的前提下,展开城市形态调整和风貌改善。

精明收缩和“合理精简”(right-sizing)中都已经蕴含了城市形态调整的思想,主张主动适应更小的人口规模,收缩用地规模和调整城市结构,以便集中资源分区施策。首先,芝加哥、克利夫兰和底特律成功的中心区再开发证明:只要集中公共和私有资金进行精心打造,收缩城市的市中心是具有复兴潜力的。其次,在恰当的城市运营下,衰败的工业区、港区、商贸区也有可能在遗产、文化、体育、大事件的带动下实现功能更新(如利物浦港区更新、鲁尔工业区IBA项目等)。第三,针对分散的住房和用地空置,德国、日本、美国的收缩治理中进行了拆除、升级、再利用、紧凑化、生态化的政策实践,取得了一定经验。此外,近年有学者从设计角度出发,提出“收缩型城市设计”(shrinking sensitive urban design)策略^[17],将空置土地治理作为改善社区环境空间、公共服务设施和城市风貌品质的机遇。并且,有学者提出可以效仿精明增长提出的“形态准则”(form-based codes),在精明收缩过程中也进行风貌管理,实现城市形态在正向和反向上的“动态转换与平滑过渡”。最近很多美国收缩城市(如弗林特和底特律)的规划文本中,已经可以看到相关的政策内容。

形态调整和风貌改善政策大多数基于分区引导原则。首先,政府根据人口流失率或房屋空置率划定低、中、高度收缩地区,以便集中有限的公共资源改善其中尚有发展潜力的地区;其次,主张在失去活力的地区精减或限制基础设施和公共设施投入,从而引导居民搬离低活力地区,最终使那里的建设用地农业化、绿化或生态化。

柯克帕特里克(Kirkpatrick)用“城市分诊”(urban triage)形象地概括了这种分区、分类、分级进行收缩治理的政策逻辑^[48]。但是,他也通过分析底特律的政策实施指出,城市个体生活和机构政治存在“黏性”,因此无论是用激烈还是渐进的方法,完全擦除收缩地区的社会生活残余都是非常困难的。最后,这些形态管控政策都聚焦于土地和空间对象,虽然有助于市镇形象的提升,但都忽略了收缩城市中最重要的人本问题。

3.3 吸引力提升:面向生活品质提升的人本思考

为什么人们会选择离开、留在或回到收缩城市?这也是收缩治理研究中的关键问题。经济学家常用“蒂伯特模型”(Tiebout Model)解释人口在城市之间的迁移,即居民在各城市效用水平(所提供的基础设施和公共服务)与成本负担(需支付的房产税和商业税)的均衡模型中进行市场选择,决定迁入或迁离^[49]。从中东欧城市的人口收缩现象看,该模型仍具有解释效力。但是,很多有关收缩城市人口迁居意愿的研究发现,现实中的利益权衡比模型中的成本—收益计算更加复杂且多元。

在全球化竞争中,城市需要通过品牌打造和市场营销吸引流动性极强的中高级人才。然而,在城市吸引力上,人口收缩地区是极端负面的典型。它们常常风貌破败、经济萧条,很多社区在低收入、高犯罪率、低受教育程度下陷入了世代贫困的循环,吸引力极低或为负值。在法国,“居民吸引力”(residential attractiveness)一直是收缩治理语境中最重要的概念。其国家城市复兴机构的城市复兴政策明确主张“通过提升低收入地区的吸引力,引入中高收入人群入住,实现良性的多社会阶层混居,从而带动衰落地区的经济复兴”^[50]。同时,研究也清楚认识到国家城市复兴机构的政策势必带来绅士化。在收缩城市中,为迎合以青年白领为代表的中产阶级而营建的高品质生活(文化消费、生活方式、邻里特质等),往往与原本的社会阶层(通常为中下阶层)格格不入。“通过吸引高收入人群提升地区经济活力”的同时必然“引发绅士化和排挤原有弱势群体”,这是收缩治理中难以避免的悖论。

同时,迁入的中产阶级内部存在需求差异。帕纳戈普洛斯等(Panagopoulos et al.)通过调查葡萄牙城市居民的政策偏好发现:(1)年轻人更加关注经济活力;(2)老年人更加在意安全和设施的可达性;(3)低收入人群更加在乎住房条件;(4)内陆小城市居民更关心公共服务设施配套^[51]。并且,人们留守在收缩城市的原因也不同:(1)受经济能力的限制,无处可去;(2)喜欢城市的历史遗产或自然景观,不愿离去;(3)有难以割舍的社会关系和地方依恋^[29,52]。也正是因此,日本收缩治理中的适老城市和儿童友好政策,以及地方识别性打造,才会成为提升城市吸引力的有力举措。

4 总结与建议

城市增长与收缩是城镇化的一体两面。生命周期模型揭示了城市收缩的阶段性和循环性,启发式模型描述了单个城市收缩现象的发生逻辑和治理路径,而政治经济模型解释了人口经济的宏观—微观变化和全球性—地方性关联。一方面,这些理论模型有助于我们将城市收缩现象常态化看待,宽解

因城市短期增速放缓或衰退而产生的过度惶恐或讳莫如深。另一方面,政治经济视角、区域—城市视角和历史演进视角也给我们理解、总结和归纳收缩治理政策提供了三种截然不同的理论维度。

基于美国、德国、法国、日本和中东欧部分国家的经验总结,本研究可以给中国的收缩治理提出三条建议:(1)收缩治理仍需依赖于公共部门进行福利性和救济性投入,自上而下的政府行动结合多方合作的治理方法仍是最有效力的策略;(2)在建成环境上,城镇需要在收缩时期进行形态管控,引导城市形态进行有序变化;(3)从人本思想出发,恢复收缩城市的生活品质,只有提升宜居性以吸引人口回流,才能维系城市可持续发展。这些政策领域都是挽回收缩城市经济活力、愿景预期、市镇形象、社区文化和城市精神的关键议题。**UPI**

注:文中表格均为作者整理绘制。

参考文献

- [1] 李郁,吴康,龙瀛,等.局部收缩:后增长时代下的城市可持续发展吗[J].地理研究,2017,36(10):1997-2016.
- [2] 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.
- [3] 杨舫.“过渡使用”在国内外的发展及相关研究:一个城市研究的新视角[J].国际城市规划,2019,34(6):49-55. DOI: 10.22217/upi.2018.094.
- [4] 马爽,龙瀛.基于绿色基础设施的中国收缩城市正确规模模型[J].西部人居环境学刊,2018,33(3):1-8.
- [5] 周盼,吴佳雨,吴雪飞.基于绿色基础设施建设的收缩城市更新策略研究[J].国际城市规划,2017,32(1):91-98.
- [6] WOLFF M. Understanding the role of centralization processes for cities—evidence from a spatial perspective of urban Europe 1990–2010[J]. Cities, 2018, 75: 20-29.
- [7] HAASE A, RINK D, GROSSMANN K, et al. Conceptualizing urban shrinkage[J]. Environment and planning a, 2014, 46(7): 1519-1534.
- [8] WOLFF M, WIECHMANN T. Urban growth and decline: Europe's shrinking cities in a comparative perspective 1990-2010[J]. European urban and regional studies, 2018, 25(2): 122-139.
- [9] BERNT M, HAASE A, GROßMANN K, et al. How does(n't) urban shrinkage get onto the agenda? experiences from Leipzig, Liverpool, Genoa and Bytom[J]. International journal of urban and regional research, 2014, 38(5): 1749-1766.
- [10] HAASE A, NELLE A, MALLACH A. Representing urban shrinkage—the importance of discourse as a frame for understanding conditions and policy[J]. Cities, 2017, 69: 95-101.
- [11] 周恺,董丹梨,潘兰英.城市的正义:西方“社会公正”思想的意识形态根源[J].国际城市规划,2019,34(3):78-86. DOI: 10.22217/upi.2018.166.
- [12] VAN DEN BERG L, DREWETT R, KLAASEN L H, et al. Urban Europe: a study of growth and decline[M]. Oxford: Pergamon Press, 1982.
- [13] KONDRATIEFF N D, STOLPER W F. The long waves in economic life[J]. The review of economics and statistics, 1935, 17(6): 105-115.
- [14] KUZNETS S S. Secular movement in production and prices: their nature and their bearing upon cyclical fluctuations[M]. Boston: Houghton Mifflin and Company, 1930.
- [15] BARTHOLOMAE F, WOON NAM C, SCHOENBERG A. Urban shrinkage and resurgence in Germany[J]. Urban studies, 2017, 54(12): 2701-2718.
- [16] HATTORI K, KAIDO K, MATSUYUKI M. The development of urban shrinkage discourse and policy response in Japan[J]. Cities, 2017, 69: 124-132.
- [17] KIM S. Design strategies to respond to the challenges of shrinking city[J]. Journal of urban design, 2019, 24(1): 49-64.
- [18] RÉRAT P. The return of cities: the trajectory of Swiss cities from demographic loss to reurbanization[J]. European planning studies, 2019, 27(2): 355-376.
- [19] DUBAUX S, SABOT E C. Maximizing the potential of vacant spaces within shrinking cities, a German approach[J]. Cities, 2018, 75: 6-11.
- [20] KINGDON J W, THURBER J A. Agendas, alternatives, and public policies[M]. Boston: Little, Brown, 1984.
- [21] SMITH N. On the necessity of uneven development[J]. International journal of urban and regional research, 1986, 10(1): 87-104.
- [22] HARVEY D. Social justice and the city[M]. Oxford: Basil Blackwell, 1973.
- [23] HARVEY D. The limits to Capital[M]. Oxford: Basil Blackwell, 1982.
- [24] SMITH P. Spaces of global capitalism: towards a theory of uneven geographical development[J]. Geographical research, 2009, 47(3): 343-345.
- [25] SMITH N. Uneven development: nature, capital, and the production of space[M]. Athens, Georgia: University of Georgia Press, 2010.
- [26] HARTT M. The diversity of North American shrinking cities[J]. Urban studies, 2018, 55(13): 2946-2959.
- [27] HOLLANDER J B. An ordinary city: planning for growth and decline in New Bedford, Massachusetts[M]. New York: Palgrave Macmillan, 2018.
- [28] 周恺,严妍,赵群.人口收缩情景下的规划政策应对:基于湖南案例的探讨[J].北京规划建设,2019(3):12-19.
- [29] HOLLANDER J B. Sunburnt cities: the great recession, depopulation and urban planning in the American sunbelt[M]. New York: Routledge, 2011.
- [30] 邓嘉怡,郑莎莉,李郁.德国收缩城市的规划应对策略研究——以原东德都市重建计划为例[J].西部人居环境学刊,2018,33(3):13-20.
- [31] 邓嘉怡,李郁.统一后原东德城市收缩现象及机制研究[J].世界地理研究,2018,27(4):90-99.
- [32] 克劳兹·昆斯曼.2007年看鲁尔:埃姆歇公园国际建筑展为我们留下了什么[J].国际城市规划,2007(3):54-59.
- [33] 克劳兹·昆斯曼.埃姆歇公园国际建筑展的创新精神[J].国际城市规划,2007(3):23-29.
- [34] 冉内·史道巴赫.埃姆歇公园国际建筑展的社会思考[J].国际城市规划,2007(3):30-35.
- [35] MARTINEZ-FERNANDEZ C, WEYMAN T, FOL S, et al. Shrinking cities in Australia, Japan, Europe and the USA: from a global process to local policy responses[J]. Progress in planning, 2016, 105: 1-48.
- [36] WOLFF M, FOL S, ROTH H, et al. Is planning needed? shrinking cities in the French urban system[J]. Town planning review, 2017, 88(1): 131-145.
- [37] BÉAL V, FOL S, MIOT Y, et al. Varieties of right-sizing strategies: comparing degrowth coalitions in French shrinking cities[J]. Urban geography, 2019, 40(2): 192-214.
- [38] KAIDO K, YOSIKO T. Sustainable suburbia through the perspective of lower density and shrinkage: the case study of the Nagoya Metropolitan Region in Japan[M] // GANSER R, PIRO R. Parallel patterns of shrinking cities and urban growth: spatial planning for sustainable development of city regions and rural areas. New York: Routledge, 2016: 145-163.
- [39] BUHNIK S. The dynamics of urban degrowth in Japanese metropolitan areas: what are the outcomes of urban recentralisation strategies?[J]. Town planning review, 2017, 88(1): 79-92.
- [40] 木下勇,汉斯·宾德,冈部明子.城市“缩小”时代的再开发方向:识别性与可持续性[M].沈瑶等,译.北京:中国建筑工业出版社,2018.
- [41] HATTORI K, KAIDO K, MATSUYUKI M. The development of urban shrinkage discourse and policy response in Japan[J]. Cities, 2017, 69: 124-132.

(下转 37 页)

- [34] MALLACH A. What we talk about when we talk about shrinking cities: the ambiguity of discourse and policy response in the United States[J]. *Cities*, 2017, 69: 109-115.
- [35] MARTINEZ-FERNANDEZ C, WEYMAN T, FOL S, et al. Shrinking cities in Australia, Japan, Europe and the USA: from a global process to local policy responses[J]. *Progress in planning*, 2016, 105: 1-48.
- [36] WIECHMANN T, BONTJE M. Responding to tough times: policy and planning strategies in shrinking cities[J]. *International planning studies*, 2015, 23: 431-446.
- [37] 黄晶, 贾新锋. 精明增长背景下的城市空置与废弃不动产的再开发——《获取城市资产: 城市土地改革的十项步骤》读后感[J]. *国际城市规划*, 2011, 26(4): 102-106.
- [38] HATTORI K, KAIDO K, MATSUYUKI M. The development of urban shrinkage discourse and policy response in Japan[J]. *Cities*, 2017, 69: 124-132.
- [39] MALLACH A, HAASE A, HATTORI K. The shrinking city in comparative perspective: contrasting dynamics and responses to urban shrinkage[J]. *Cities*, 2017, 69: 102-108.
- [40] BUHNIK S. From shrinking cities to Toshi no Shukushō: identifying patterns of urban shrinkage in the Osaka metropolitan area[J]. *Berkeley planning journal*, 2010, 23(1): 132-155.
- [41] 刘云刚. 面向人口减少时代的城市规划: 日本的经验和借鉴[J]. *现代城市研究*, 2016(2): 8-10.
- [42] 栾志理, 栾志贤. 城市收缩时代的适应战略和空间重构——基于日本网络型紧凑城市规划[J]. *热带地理*, 2019, 39(1): 37-49.
- [43] 卢峰, 杨丽婧. 日本小城镇应对人口减少的经验——以日本北海道上士幌町为例[J]. *国际城市规划*, 2019, 34(5): 1-14. DOI: 10.22217/upi.2018.256.
- [44] Social Infrastructure Development Central Council (SIDCC). Urban renewal vision, 2003[R/OL]. [2019-11-27]. <http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha03/04/041224/01.pdf>.
- [45] 野村総合研究所. <2017年度版>2030年の住宅市場[R/OL]. [2019-11-27]. <https://www.nri.com/jp/knowledge/report/1st/2017/cc/mediaforum/forum254>.
- [46] 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, 37(1): 45-50, 55.
- [47] 李邨, 吴康, 龙瀛, 等. 局部收缩: 后增长时代下的城市可持续发展争鸣[J]. *地理研究*, 2017, 36(10): 1997-2016.
- [48] NÉMETH J, LANGHORST J. Rethinking urban transformation: temporary uses for vacant land[J]. *Cities*, 2014, 40: 143-150.
- [49] HOSPERS G J. Coping with shrinkage in Europe's cities and towns[J]. *Urban design international*, 2013, 18(1): 78-89.
- [50] 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.
- [44] 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, 23(1): 147-165.
- [45] BRENNER N, PECK J, THEODORE N. After neoliberalization?[J]. *Globalizations*, 2010, 7(3): 327-345.
- [46] PIERRE J. The politics of urban governance[M]. New York: Palgrave Macmillan, 2011.
- [47] STEPAN M, MÜLLER A. Welfare governance in China? a conceptual discussion of governing social policies and the applicability of the concept to contemporary China[J]. *Journal of Cambridge studies*, 2012, 7(4): 54-72.
- [48] KIRKPATRICK L O. Urban triage, city systems, and the remnants of community: some "sticky" complications in the greening of Detroit[J]. *Journal of urban history*, 2015, 41(2): 261-278.
- [49] TIEBOUT C M. A pure theory of local expenditures[J]. *Journal of political economy*, 1956, 64(5): 416-424.
- [50] MIOT Y. Residential attractiveness as a public policy goal for declining industrial cities: Housing renewal strategies in Mulhouse, Roubaix and Saint-Etienne (France)[J]. *European planning studies*, 2015, 23(1): 104-125.
- [51] PANAGOPOULOS T, GUIMARÃES M H, BARREIRA A P. Influences on citizens' policy preferences for shrinking cities: a case study of four Portuguese cities[J]. *Regional studies, regional science*, 2015, 2(1): 141-170.
- [52] GUIMARÃES M H, NUNES L C, BARREIRA A P, et al. Residents' preferred policy actions for shrinking cities[J]. *Policy studies*, 2016, 37(3): 254-273.

(本文编辑: 王枫)



本文更多增强内容扫码进入

(本文编辑: 许玫)

(上接 19 页)

- [42] RINK D, COUCH C, HAASE A, et al. The governance of urban shrinkage in cities of post-socialist Europe: policies, strategies and actors[J]. *Urban research & practice*, 2014, 7(3): 258-277.
- [43] TINTĚRA J, KOTVAL Z, RUUS A, et al. Inadequacies of heritage protection regulations in an era of shrinking communities: a case study of Valga, Estonia[J]. *European planning studies*, 2018, 26(12): 2448-2469.