

【比较与借鉴】

城市收缩的国际研究及对中国的启示

杨孟禹 杨 雪

【摘要】城市收缩在国外出现较早,特征多样,成因也复杂。2020年中国城市收缩占比已高达43%,城市收缩问题治理迫在眉睫。通过梳理关于城市收缩的国际研究文献,我们发现:城市收缩具有多重内涵,测度方法也多样,这主要源于城市收缩形成机制的多样性,至少包括生命周期机制、空间错配机制、政治经济学机制和启发式机制四种。国际城市收缩治理策略相对成熟的主要有“被动/主动”策略+“自上而下/自下而上”行动方式四类,基于该治理思路,取得较好成效的是美国克利夫兰、德国波鸿和日本长崎。结合中国特点,我们认为在治理实践中,不必拘泥于传统的“精明收缩”思维,故针对普遍存在的产业老化、空间虹吸导致城市收缩现象,提出了“主动/被动策略”+“自上而下”“自下而上”的行动方式相结合的思路。这些讨论或能给中国特色城市治理现代化体系的构建提供某些启示。

【关键词】城市收缩;治理体系;城市萧条;城市衰退;高质量发展

【作者简介】杨孟禹,男,经济学博士,云南大学经济学院副教授(云南 昆明 650500);杨雪,女,中共雅安市委党校经济学教研室教师(四川 雅安 625000)。

【原文出处】《齐鲁学刊》(曲阜),2023.4.110~123

【基金项目】国家社会科学基金青年项目“中国城市群的溢出效应时空演变与战略深化研究”(18CJY013)。

一般认为国外城市收缩问题于20世纪初始于英国伦敦,其收缩几乎持续了一个世纪,最近二三十年,城市收缩迅速席卷全球^①,尤其是在过去几年里,城市收缩现象已成为国内外城市问题研究人员和政策制定者最感兴趣的话题之一。城市收缩与人口、经济、地理、环境等密切相关,在不同的国家、区域和地方背景下,收缩特点、形成机制和治理策略都很迥异^②。作为后发国家的中国,城市收缩问题出现自然也较晚。从2010年至2020年间,中国337个地级市(州、盟、地区)中有146个城市收缩,占比高达43%,其中中国东北地区的收缩城市最集中、收缩幅度最大^③。2019年4月国家发展和改革委员会发布的《2019年新型城镇化建设重点任务》首次在官方文件中提到“收缩型中小城市”概念,明确了通过引导中小城市空间集中治理收缩的基本战略方向,2022年《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》,明确指出要“引导人口流失县城转型发展”,中国城市收缩问题治理逐渐被提上了主要政策日程。

诸多国内文献在分析和总结了国外“精明收缩”

治理实践后,认为“精明收缩”应是我国治理城市收缩问题的不二之选。“精明收缩”的核心思想是“以更少的人口、土地和建筑规划”谋求城市发展,著名例子是美国扬斯敦城市规划。实际上,像美国扬斯敦这样的城市出现收缩,与“工业化”后期的郊区化是密不可分的。而中国城市收缩更可能与城市空间竞争失败、城市产业和人口老化、创新能力不足、中心城市虹吸效应强等因素有关^④。那么,应西方城市郊区化背景而生的“精明收缩”说就显得有些“行而上”,当然“精明收缩”说也绝非毫无用武之地,而应结合国情,扬弃并深化。作为对既有文献的补充,本文在梳理国外相关研究的基础上,跳出了从“精明收缩”角度讨论收缩城市政策治理问题的思路,而从更为综合的视角讨论了城市收缩产生机制和治理策略。本文第一部分,通过与城市衰退的比较,探讨城市收缩在人口和多维要素视角下的不同内涵,梳理了国外研究中通常采用的四类测度城市收缩的方法,并分析了优缺点;第二部分,讨论了城市收缩形成的多维机制;第三部分,比较分析了国外典型的城

市收缩治理模式;最后提出了中国城市收缩的治理思路。

一、城市收缩的内涵与测度

自20世纪中叶以来,人口流失一直是城市和区域研究的主题^⑤。随着全球经济结构变化以及发达国家人口数量减少和老龄化趋势增强,城市收缩现象在全球尤其是西方发达国家呈迅速扩张之势。英国不仅是工业革命的摇篮和现代城市发展的起点,也是现代城市收缩的起点^⑥。自1950年以来,几乎一半美国大城市在10年间人口均有减少的趋势,且最大的20个城市中多数收缩情况较为严重^⑦;在1960年至2005年间,东欧40%的城市地区人口流失超过20万人^⑧;直至2020年,欧盟超过半数的城市和大都市区均面临严重人口流失问题;此外,人口流失现象还大量存在于世界上的许多老工业城市。尽管城市收缩现象已较为普遍,但对城市收缩的内涵界定、测度标准,至今仍存在诸多争议。

(一)城市收缩的多重内涵

城市收缩(urban shrinkage)是城市人口、社会、经济和环境发展中失去增长趋势的综合表现^⑨,是工业生产水平普遍下降和服务经济同时兴起的结果^⑩。尽管目前对于城市收缩的内涵界定尚未达成一致^⑪,但学术界对于“城市收缩”的概念源头却是清晰的。“Schrumpfende Städte(收缩城市)”这一概念最早出现在1988年^⑫,多年来国外文献中采用众多概念来刻画类似的现象,例如人口变化(demographic change)、人口下降(demographic decline)、消失的城市(vanishing cities)、城市衰退(urban decline)、城市发展新阶段(a new phase of urban development)和城市转型(urban transformation)等。其中,城市收缩和城市衰退这两

个概念在相关研究中相互替代使用的现象屡见不鲜。因此,厘清这两个概念之间的区别与联系很有必要。

首先,城市收缩与城市衰退这两个概念起源时期不同,前者起源于1980年,后者则起源于二战后;其次,这两个概念的侧重点不同,城市衰退相较于城市收缩这一概念所研究的问题范围更广,层次更深,即一旦城市出现衰退现象,就必然会导致人口减少、就业率降低以及犯罪率上升等社会问题;最后,城市收缩被视为城市发展新常态^⑬,具有客观性,相反城市衰退更具消极性。因此,城市衰退是城市收缩的充分原因,但绝非必要原因,即城市收缩不一定引起城市衰退,但城市衰退必然会导致城市收缩。二者的区别与联系如图1所示。

事实上,城市收缩的概念内涵是随着时代发展在不断深化的。通过梳理国外相关文献,我们将城市收缩的内涵界定概括为以下两个视角:一是从人口变化的视角来定义城市收缩,即以不同程度的人口流失作为界定城市收缩的标准。其中,人口流失现象也可大致分为两类,其一是只要存在人口流失现象,即对人口流失的程度没有明确的数字标准,如图洛克(Turok)等认为人口变化率低于全国平均水平,就认为存在城市收缩现象^⑭;而霍兰德(Hollander)和内梅特(Németh)对城市收缩的内涵界定则更为粗糙一些,即只要存在人口减少现象就可界定为收缩型城市^⑮。其二则是对人口流失有明确的数值标尺,如霍兰特(Hollander)等认为城市收缩是指在至少有1万名居民的城市地区,出现超过2年的人口流失现象^⑯;而霍克菲尔德(Hoekveld)则将人口流失现象持续至少5年的城市定义为收缩型城市^⑰;戴尔金

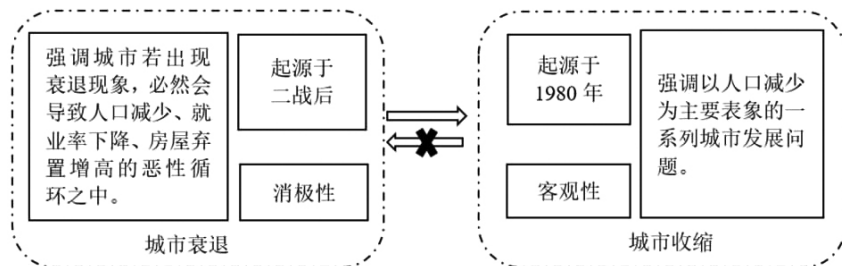


图1 城市衰退与城市收缩内涵辨析

资料来源:作者自绘。

(Delken)将收缩型城市定义为在1990–2005年间人口年流失率不少于3%的城市^⑧。此外,对城市收缩的界定不仅限于人口变化,还包括经济衰退、就业下降等诸多方面。

因此,另一个视角是从多维要素变化角度定义城市收缩,认为其是一个包含多种因素的复杂过程。如帕拉格斯特(Pallagst)认为城市收缩是存在全球化、结构化和多维现象为特征的城市^⑨,赫尔曼(Herrmann)等认为收缩是处于人口停止增长、经济开始转型阶段的城市^⑩,雷金(Reckien)和马丁内斯·费尔南德斯(Martinez-Fernandez)将收缩定义为在过去的40–50年里,经历了人口流失、就业下降和长期经济衰退的城市^⑪。

(二)城市收缩的测度方法

由于城市收缩是一个复杂的、多维度的概念,所以城市收缩是人口减少、空置空间增加以及城市基础设施利用不足等综合现象的体现^⑫,城市收缩的测度方法也是多个角度的。虽然目前主要以人口数量减少作为衡量城市收缩的常用指标,但人口变化必然伴随经济衰退、土地空间及资源环境恶化。因此,我们将城市收缩的测度方法分为四大类,即人口测度法、经济测度法、地理空间测度法以及地理景观类测度法。

第一,人口测度法。一般情况下,人口变动是识别和衡量城市收缩的常用指标。因此,这里将人口类指标定义为以各地区的人口变动情况来反映不同区域间的人口流动情况。其中,人口下降率是国外文献运用较多的指标。此外,人口结构变化、人口总量变化以及失业率变化亦可作为表征城市收缩的指标。第二,经济测度法。除人口测度法之外,最常用于测度城市收缩的指标是经济测度法。如人均GDP、产业结构变化率、产业下降率以及人均缴税水平等。第三,空间测度法。由于一定地理空间范围内的人口数量减少和人口密度降低必定会导致人均土地使用面积增大的现象,所以国外大多数文献使用办公建筑/居住空置比率,即用土地空间空置大小作为测度城市收缩的指标^⑬。比如用基础设施可达性、娱乐便利设施可达性、建筑物拆除/翻新比例等^⑭。此外,也有文献采用新建面积与已建面积之

比,即已建成地区内新建居住建筑的比例来衡量城市收缩^⑮。第四,景观测度法。由于城市生态环境在很大程度上决定了对外来人口和资本的吸引力,故城市周边的地理景观是决定城市发展方向的重要因素。根据现有的国外文献,从地理景观的角度测度城市收缩的指标主要有三个:最大斑块指数、香农多样性指数、叶面积指数。值得注意的是,研究对象的差异性以及研究者的判断差异是造成采用不同测度指标的主要原因,而由于城市收缩过程本身是多层次、多维度的,所以也需要多视角探析,才能准确揭示城市收缩的内涵。归纳梳理上述文献可知,测度城市收缩的指标主要包括人口类、经济类、空间类以及景观类,而每种测度方法都有其特定的用途、优点和局限性,见表1。

二、城市收缩形成的多维机制

事实上,城市收缩现象是普遍存在的,但不同城市的动因却大不同。底特律的人口减少主要是由于“白人群飞”事件而导致的,顿涅茨克的人口减少则是源于人口结构的变化,哈勒的人口减少却是与就业相关的大量移民有关^⑯。因此,在探讨城市收缩的形成机制之前,讨论其多种驱动要素很有必要。虽然城市收缩形成机制存在很强的异质性,但可以根据城市收缩的内涵将影响因素分为“人口变化”“经济变化”“生态环境变化”“空间结构变化”以及“政治变化”这5大类,共16个具体的动因要素,具体见表2。

迄今为止,针对城市收缩的驱动机制的研究可谓汗牛充栋,但由于城市收缩具有时空不均匀分布的特点,故在不同发展背景以及不同的理论框架下,城市收缩的驱动机制的理论分析差异巨大。根据不同理论分析模型的特点,我们将其概括为:生命周期理论模型、空间错配理论模型、政治经济学理论模型、启发式模型。城市生命周期模型认为城市收缩现象只是城市发展中的过渡阶段,空间错配模型认为城市收缩现象源于城市需求与城市功能的空间不匹配,政治经济学模型则认为资本的空间流动是城市兴衰的主因,启发式模型描绘了“多元的收缩世界”,可将城市收缩现象映射到不同的城市发展背景。

表1 测度城市收缩的主要方法

测度指标	具体指标	案例	优点与缺点
人口类	人口下降率	美国加利福尼亚州圣何塞 ^③	测度相对简单和数据易得性强,但忽略城市收缩的多维性和复杂性的特征
	人口结构变化		
	人口总量变化		
	失业率变化		
经济类	人均GDP	德国施威特和德累斯顿;美国扬斯敦和匹兹堡 ^④	对城市收缩较为全面的测度,但可用的经济类指标太少,且对经济指标引用与分析缺乏详细经济分类和解释
	产业结构变化率		
	产业的下降率		
	人均缴税率		
空间类	办公建筑/居住空置比	英国利物浦 ^⑤	可通过多途径多手段进行,但在人口流动性较大时准确率不高
	基础设施可达性		
	娱乐便利设施可达性		
	建筑物拆除/翻新比例		
	已建成地区内新建		
地理景观类	居住建筑的比例	东德莱比锡 ^⑥	可以利用丰富的卫星影像图,但量化描述城市收缩的指标相对较少
	最大斑块指数		
	香农多样性指数		
	数叶面积指数		

资料来源:根据文献整理。

表2 城市收缩动因要素及典型案例

类别	动因要素	典型案例
人口变化	人口结构变动	英国、德国、日本、美国、澳大利亚
	移民流动	
经济变化	全球化	加拿大、法国、日本、芬兰、德国、法国、美国、意大利、葡萄牙
	去工业化	
	经济转型	
	经济周期	
	生产技术改进	
	住房市场衰落	
	自然灾害	太平洋岛屿、美国、墨西哥、日本
生态环境变化	环境污染	
	资源枯竭	
空间结构变化	郊区化	德国、英国、美国、奥地利、瑞典、法国
	城市无序蔓延	
政治变化	战争	伊朗、印度尼西亚、德国、俄罗斯
	政治体制改革	
	行政区划变动战争	

资料来源:根据文献^⑦整理。

(一)生命周期机制

在过去几十年里,发达工业化国家的大城市经历了不同的人口和经济发展轨迹,从收缩到增长,再到非线性发展,其中一些国家的城市人口和就业继续增长,但许多国家城市的经济却开始衰落。在此历史背景下,贝瑞(Berry)^⑧和范登伯格(Van Den Berg)^⑨等人^⑩提出了城市生命周期理论,试图解释城市兴衰

过程。在城市生命周期理论中,城市化就是人口集中的过程,逆城市化就是人口分散的过程;范登伯格(Van Den Berg)等于1982年提出了城市发展四阶段循环模型,认为城市兴衰的过程就是城市化(中心化)、郊区化、逆城市化、再城市化的周期性循环过程,但由于范登伯格(Van Den Berg)模型存在未能充分捕捉各阶段之间变化的缺陷,所以沃尔夫(Wolff)^⑪

发展了该模型,认为中心城区的发展不是独立的,而是与郊区发展相反,提出一个经过调整的四阶段模型,将城市收缩视为城市发展的一部分,主要发生在郊区化和逆城市化阶段,见图2。

城市发展被认为与产品生命周期有关,即创新驱动的经济发展和就业增长,再到经济衰退的过程^⑤。城市化特征是空间集中化,体现在由农村向城市的大规模迁移,但当城市出现拥挤效应时,人们为了寻求更好的居住环境,不断向郊区迁移,所以郊区化推动城市进入第二阶段。此时人口和经济的增长主要集中在郊区,城市中心的增长放缓。而逆城市化则是源于城市中心的投资贬值,导致商业区和住宅向外迁移,中心区人口急剧减少,而此时相当于产品生命周期报废阶段,而再城市化则是中心区重新企业集聚、人口集中,获得投资的阶段,表现出中心区的增长和郊区的衰退。因此,在生命周期模型理论框架下,城市发展是在郊区增长与中心地区衰退的交替下不断出现城市增长和城市收缩现象,即城市收缩只是城市发展过程中的过渡阶段。

(二)空间错配机制

多数文献对城市收缩原因的解释大多集中在宏观层面,而较少关注中观和微观层面。“空间错配”提供了一个理论框架来分析城市收缩的原因,其分别从宏观、中观、微观三个层面分析城市收缩的驱动机制,探讨了城市需求与城市功能不匹配问题^⑥。

首先,宏观层面城市收缩的原因主要是去工业化。一旦城市出现去工业化现象,工业急剧衰落,企业利润减少,大量企业倒闭,失业率上升,劳动力外流,引发城市结构性经济危机,出现城市收缩^⑦。而当单一的主导型产业破产后,政府就会试图将经济

发展计划转移至郊区。随着经济活动的转移,人口流失加剧。那么,郊区发展的必然结果是内城失去增长动能,经济衰落,而在郊区增长与内城衰落的过程中,可能伴随着不同层面上的空间错配现象,例如在郊区增长过程中大量采用廉价和专业程度较低的劳动力,这些劳动力与整个生产过程脱节,出现“工作流程不匹配”现象。

其次,中观层面城市收缩的原因主要是郊区化。城市蔓延和中心城区问题是导致郊区化的主要因素,其中对公共基础设施、住房现代化的投资障碍是导致城市蔓延和郊区化的原因;中心城区的环境污染加剧、基础设施老旧,加之良好的运输网络以及通信技术的普及,使得郊区的吸引力增加。当然,市中心破败的社区以及日益增高的犯罪率也是驱使人们不断往郊区迁移的重要原因。

最后,微观层面城市收缩的原因主要是居民的地方忠诚度。在过去,从事手工业的家庭,一般会有子承父业的传统,而手工业品的出售主要依靠家庭和朋友的关系网络,所以人们与固定城市之间具有“粘连性”,即人们不会轻易搬离。在这种情况下,人们即便拥有较高技能,也不愿意迁移到其他城市,那么随之而来的就出现“地域技能不匹配”问题,即高失业率和低技能者之间的严重失衡。

综上,宏观层面的去工业化、中观层面的郊区化以及微观层面的地方忠诚度之间相互影响、相互作用造成了各个不同城市的城市需求和城市功能不匹配问题,逐渐发展为人口数量减少和经济衰退的城市收缩现象。

(三)政治经济机制

从政治经济学角度出发,基于资本积累及其时

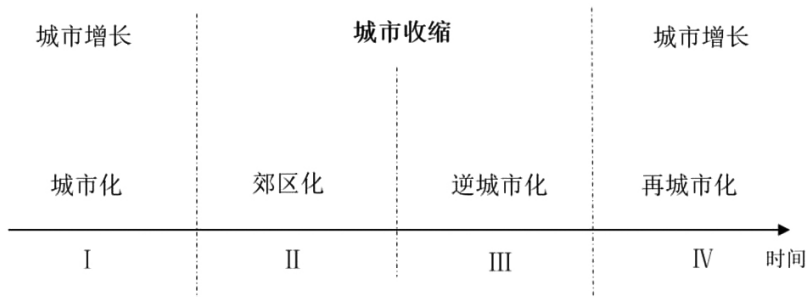


图2 生命周期理论模型

资料来源:根据文献绘制^⑧。

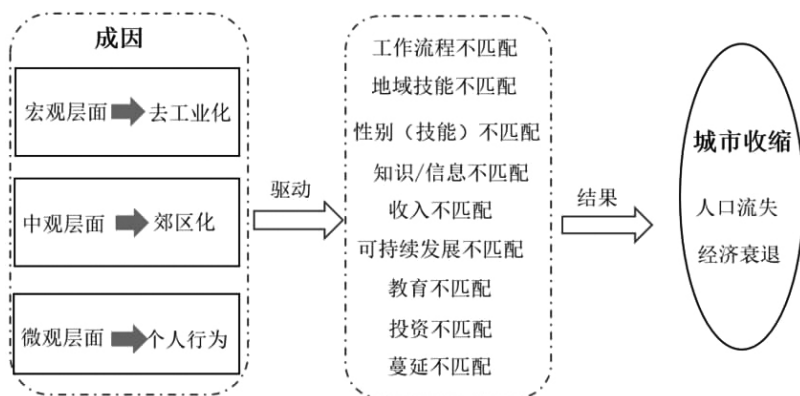


图3 空间错配理论机制

资料来源:根据文献^[9]绘制。

空循环,学者们对资本主义制度下城市收缩的驱动机制进行了探索,认为投资、撤资、再投资的决策是驱使城市不均衡发展的重要因素,城市收缩现象是由资本的空间区位选择造成的,即城市收缩现象是由资本的流动而不是由人的流动所驱使的^[9]。资本一旦投入到特定的城市空间中,会迅速贬值,今天的投资可能会成为未来进一步资本积累的障碍。因此,城市空间将不断地被新一轮的空间修复所重塑^[9]。随着大量资本流入城市地区,通过大城市中心聚集活动产生的规模经济,促进了企业之间的日益分工,随着资本在生产领域不断累积,生产价值和剩余价值的不断升高,可能出现资本过度积累的问题,城市开始出现经济危机。

解决资本的过度积累问题,可以通过将资本流

动从内城转移到外城来实现。但资本的撤出意味着大量的企业在利润最大化驱使下开始转移,人们也会为了更好的工作开始迁移,随着企业迁出,内城地区失业率升高、经济开始衰落。伴随着经济低迷,工作岗位的减少导致了人口外迁,使得出现大量的空置住房和疲软的房地产市场。与此同时,工作岗位的分散以及中产阶级和富裕居民的郊区化倾向加剧了内城的衰落,使其成为低技能、低收入和移民人口的集中区域,使中心城区经济衰落加剧。资本在郊区的过度积累,也会促使其向内城的转移,这意味着资本又会重新向中心城区流入,企业和人口又会再一次在中心城区集聚起来。因此,对于中心城区来说,资本的流入、转移和重构是驱动城市增长和收缩循环累积的主要原因。

(四)启发式机制

虽然城市收缩现象普遍存在,但不同国家的发展背景不同,致使城市收缩的原因、特征以及形成机制均不相同。为此,学者们又提出了启发式模型,将整个收缩过程映射到不同的发展环境中,这样既可以从概念上系统地研究收缩,也可以从不同背景下具体研究城市收缩^[9](见图5)。这个启发式模型包括三个主要特征:城市收缩的驱动因素、影响和政策响应,其中收缩的驱动因素是在不同的空间层面(从区域到全球)上起作用,不仅可能与经济衰退、人口变化、郊区化和城市蔓延有关,还可能与环境灾难以及政治体系的改变有关。人口减少是该模型中城市收缩的主要指标,导致人口数量减少的诱因直接或间

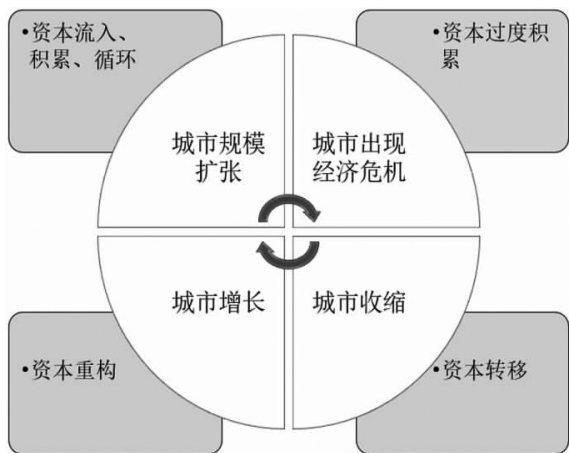


图4 政治经济理论机制

资料来源:根据文献^[9]绘制。

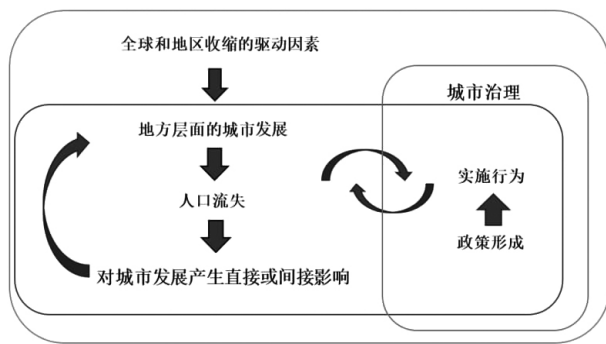


图5 启发式机制

资料来源:根据文献资料^④改绘。

接影响城市发展,包括当地劳动力市场、社会空间分化、住房土地使用模式、社会基础设施状况、政府财政、投资和当地经济。需要说明的是,该模型并没有解释特定情况下的城市收缩,相反它构建了一个框架,在这个框架中可以嵌入特定地点和特定时间的解释。可以说,这个模型描绘了一个“收缩中的多元世界”,而不是一个不变的“收缩过程”。

三、城市收缩的治理模式

(一)国外城市收缩的治理模式

在很长的一段时间内,城市收缩是规划中的一个不光彩的话题。传统的城市规划长期以来一直关注城市增长,快速增长的城市被认为是“成功的”,而治理政策也主要致力于强化城市作为“增长机器”的形象,所以成长缓慢或衰落的城市,都带有一定的污名化^⑤。事实上,收缩型城市最初在国际城市比较和区域研究中是被忽视的,但由城市收缩引发的社会、经济和空间变化激发了学者们的兴趣,将规划文化与城市收缩这两个话题相结合成为“空间规划中的新兴话题”^⑥。

事实上,对城市收缩的认知和接受在很大程度上影响了对规划方法的选择。因此,只有正确认识城市收缩现象,才能为城市收缩问题提出合理的政策规划。而人们对待城市收缩认知和态度演化也经历了四个阶段:忽视收缩、对抗收缩、部分接受和全部接受^⑦。当人们忽视城市收缩现象时,往往不会主动采取政策干预,此时只希望获得区域规划和相关财政的支持^⑧。只有当人们开始意识到城市收缩可能会影响城市健康发展时,才会主动采取干预政策,例如,扩张策略、维持策略以及实行衰退计划^⑨。

因此,可以根据对城市收缩的认知和接受程度将政策规划分为“被动(Passive)”策略和“主动(Active)”策略。另外,由政府主导的自上而下的干预措施是传统应对城市收缩的行为方式,但近年来居民更多地参与到城市规划和治理活动中,从而建立起自下而上的城市规划治理参与模式^⑩。因此,本文将策略(主动/被动)和行为方式(自上而下/自下而上)相结合形成城市收缩现象的干预措施。

“被动”策略与“自上而下”的行动方式相结合。这种干预政策侧重于将增长作为城市的理想目标,根除城市“枯萎病”,实现经济的再增长。其可以追溯到维多利亚时代和美国的社会改革时代、花园城市运动以及建筑规划现代主义时代。美国战后备受争议的城市更新计划,就是这种应对中心城市衰落方法的缩影^⑪。此外,城市运营、中心区复兴也是这类干预政策的常用的方法^⑫。

“主动”策略与“自下而上”的行动方式相结合。以“为了更少而规划”为思想的“精明收缩”^⑬是目前各国应对城市收缩现象常用的策略。此外,棕地再利用、绿色基础设施、土地银行、韧性城市等措施也用来主动适应无法逆转的城市收缩现象^⑭。其中,韧性城市是指城市能够利用外部冲击的能力与程度^⑮,因此将韧性城市作为优化城市收缩现象的策略是合适的。

“被动”策略与“自下而上”的行动方式相结合。城市收缩使社区和市民有机会参与到城市规划和治理活动中,提高社会治理公平度^⑯。因此,公众参与治理^⑰和社区规划^⑱在城市收缩干预措施中变得越来越重要,其中韩国仁川的“网络状社区规划”^⑲、澳大利亚阿德莱德的“社区土地管理政策”^⑳均是广泛吸纳各阶层市民意见,培养市民自下而上参与城市规划的积极性,使市民深刻了解收缩城市现状和影响。此外,文化更新^㉑也使社区和市民成为政策行动的主体,能够促进城市复兴。

“主动”策略与“自下而上”的行为方式相结合。除了针对人口减少的长期、自上而下的政策响应外,市民临时和自发地对城市空间进行改造已经成为城市学者日益感兴趣的领域^㉒。这类干预措施体现了市民在城市规划中的主人翁意识,主要是指社区居民自发开始承担或改善责任的“城市自建活动”^㉓“都

市农业区”^⑥以及“废弃地文化”^⑥等措施。

(二)美国、德国和日本的治理比较^⑥

尽管有明显的证据表明,世界大部分地区或多或少出现了城市收缩现象,但各地区采取的政策措施却是十分迥异的。这是源于城市收缩的政治和体制差异导致了多样化的政策形成过程,使得城市收缩干预政策难以普遍化^⑥。因此,分析不同国家的城市收缩表现形式以及政策措施的差异,有利于为我国城市收缩的治理提供有益的借鉴参考,见表3。

美国——克利夫兰:集中增长。美国的规划文化传统上是以市场为导向,开发商为驱动,体现了对增长的强烈喜好。在20世纪60年代和70年代的衰退之后,基于美国集中增长的规划文化,克利夫兰采取了一种新方法,即从工业生产逐步转向研究设备和卫生部门。

德国——波鸿:方法与增长的统一。德国的规划文化提供了一个相当复杂的多层次规划体系,在这个体系中政策、计划和战略分布在各个层次:国家、州、市。德国老工业城市波鸿,随着采矿业和钢铁业的衰落,城市人口开始减少。因此,这些行业的初期衰退导致了波鸿的整体衰落。基于德国的规划文化,波鸿的收缩方法可以被描述为“统一”,即将现有策略和已有策略进行融合,达到时间和空间上的统一。

日本——长崎:自上而下的政策。在日本的规划文化中,其中央政府扮演了重要的角色。因此,长崎的规划文化受到这样一个事实的影响,即规划是由中央政府以自上而下的行为方式进行的。

当代城市收缩不再被认为是周期性过程的暂时阶段,而是全球化的一个持久性的空间现象。因此,越来越多的学者呼吁城市收缩规划者和决策者接受收缩现实,从以增长为目标的规划转向更现实和更

可持续的发展道路。虽然在不断收缩的城市中应用的政策和战略的持久效果和成功与否有待考证,但它们对于规划文化领域的知识交流和创新的影响是显而易见的。

(三)对中国城市收缩治理的启示

在经历了四十年的经济高速增长和快速城市化进程后,中国部分资源型城市、老工业城市和中小型边缘城市已发生了事实上的收缩,而且未来将愈发成为普遍性问题。近年来,城市收缩逐渐引起了国内学术界的关注,越来越多的学者采取定量方法来衡量中国收缩现状,识别收缩驱动因素,这不仅为提升城市品牌价值、增强城市的竞争力提供新的思路^⑦,也为中国在区域协调发展战略下的空间重构提供新的实践思路^⑦。当前,国内学者主要通过人口测度指数^⑧、空间尺度^⑨、夜间灯光数据^⑩等指标分析引起国内城市收缩的原因。事实上,中国城市收缩现象的驱动因素与国外存在很大的差异,国外收缩现象的主要原因(郊区化、去工业化等)可能不是造成国内城市收缩的主因,反而国内城市收缩与产业老化、人口老龄化、城市创新能力弱以及存在较强的虹吸效应有关。鉴于中国城市收缩的驱动因素与国外城市间具有较强的异质性,中国城市收缩治理可以在借鉴国外治理政策的基础上探索“中国之策”,遵循因城而异的治理思路。我们认为中国城市收缩治理不应如当前文献一贯强调的那样,不区分城市收缩类型,主张城市精明增长;恰恰相反,城市蔓延才能采用精明增长的思路。此外,治理城市收缩不能仅仅依靠市场,还必须依靠政府干预。

“主动策略”与“自上而下”“自下而上”的行动方式相结合的思路。这种思路适合治理由于产业老化问题导致的城市收缩,如东北为代表的老工业基地振

表3 美国、德国和日本的城市收缩政策比较

国家	案例城市	衰落路径	关键节点 ^⑧	政策和策略
美国	克利夫兰	由于郊区化和城市扩张开始收缩	2008年经济危机	集中增长
德国	波鸿	随着采矿业和钢铁业的衰落,城市人口开始下降	诺基亚和欧宝的工厂倒闭	政策和增长的统一
日本	长崎	20世纪90年代初,出现了工业衰退,加剧了人口减少	2014年增田博也出版的《农村地区的灭绝》	自上而下的政策

资料来源:根据文献^⑥绘制。

兴问题、资源枯竭城市发展问题,这些城市的收缩长期是不能接受的,必须设法扭转。其典型政策是城市更新,目的是对收缩区域进行拆迁、改造、投资或建设,以及对城市客观实体和生产、生活、生态空间进行替换。根据更新的对象不同,可以分为对老化严重的建筑物或空间进行再开发、对可用的建筑物或空间进行整治改善、对历史价值的空间进行保护这三种方式。当然仅有政府行动是不行的,需要“自下而上”的行动方式配合,如城市自建、都市农业区、废弃地文化等策略。这种政府层面的“自上而下”的执行,民众层面“自下而上”的参与,才可能使得“主动策略”事半功倍,国外的这种“自上而下”的行动方式的行动成本极高,但对中国而言,这是制度优势。

“被动策略”与“自上而下”“自下而上”的行动方式相结合的思路。这种思路适用于治理由于核心或中心城市虹吸效应而引起的城市收缩问题,如特大城市附近的城市收缩问题和边境城市收缩问题,这些城市的收缩或者衰退铁律是无法彻底逆转的,只能采取顺应规律,适当对收缩进行优化的思路。典型政策是精明收缩,该政策实施的核心在于:如何在人口减少的情况下,保持城市经济持续增长;如何解决大量的空置或者废弃的地块或者房产;如何制定有效的规划并实施。该政策是顺应收缩,并对收缩现状进行优化改善,并谋取长期增长点培育的措施。当然,更需要“自下而上”民众和基层参与,以弥补“自上而下”行动方式的不足,如社区规划、文化更新、公众参与治理等。

中国的城市收缩现象与国外既有共性也有特性,共性的地方在于都是以人口减少为主要特征的现象,从人口流动的动机上讲,人口减少本就是城市活力、城市产业和城市工资吸引力下降的表现,这与国外的人口流动导致的城市发展问题是一致的。特性的地方在于,中国大部分中小城市发展受到“权力之手”的影响。中国在“自下而上”的党员、基层社区的组织动员能力和效率上是西方国家无人能及的,从这个角度讲是制度优势。因此在中国城市收缩治理中,我们既要认识到这种规律性的共性,也要认识到我们的制度优势。如何既遵循规律,又利用制度优势因城而异的治理才是科学的思路。当前在城市

收缩的治理问题上,诸多文献主张“精明”的思路,这是显然忽略了中国制度的优势和城市收缩问题的异质性,属于“头发眉毛一把抓”的思维。

四、总结性评论

西方发达国家对于城市收缩拥有较长的研究历史,针对其所产生的各种经济社会影响,进行了众多有益的探索,积累了较为丰富的治理经验。文章在现有的国外文献基础上,梳理了城市收缩的内涵界定、测度指标,归纳了多元形成机制以及干预对策,以期为应对中国城市收缩政策提供有益参考。

第一,本文辨析了“城市收缩”和“城市衰退”这两组概念的相似性和差异性,讨论了人口变化视角和多维要素变化视角的城市收缩内涵,并系统梳理了测度城市收缩的四类指标,总结出各自适用范围以及优缺点。第二,本文总结了现有城市收缩的多维机制,即生命周期机制、空间错配机制、政治经济学机制以及启发式机制,试图为城市收缩现象提供不同角度的解释。生命周期机制认为城市收缩只是发展中的过渡阶段,空间错配机制认为城市收缩现象源于城市需求与城市功能的空间不匹配,政治经济学机制认为资本的空间流动是城市兴衰的主因,启发式机制则描绘了“多元的收缩世界”。第三,梳理了国外现有文献对城市收缩的治理模式,并将美国、德国和日本的城市收缩政策进行对比分析。在此基础上提出了治理中国城市收缩思路:一是将“主动策略”与“自上而下”“自下而上”的行动方式相结合;二是将“被动策略”与“自上而下”“自下而上”的行动方式相结合。前者适合治理由于产业老化问题导致的城市收缩;后者则适用于治理由于核心或中心城市虹吸效应而引起的城市收缩问题。

虽然中国对于城市收缩的研究尚处于起步阶段,但相较于国外的政治体制,较强的政府干预能力和基层党组织领导下的“自下而上”的组织能力是应对城市收缩问题的巨大优势。因此,城市收缩治理具有更多的可能性和可塑性,我们将持续关注这些问题,进一步完善本研究。

注释:

①Rieniets T, "Shrinking Cities: Causes and Effects of Urban

Population Losses in the Twentieth Century," *Nature and Culture* 4(2009: 3): 231-254; 高新雨:《城市收缩问题研究进展》,《经济学动态》2021年第3期,第145-158页。

② Pallagst K, et al., "Shrinking Cities: Implications for Planning Cultures?" *Urban Studies* 58(2021: 1): 164-181.

③ 通过第七次人口普查与第六次人口普查数据计算。

④ 杨孟禹:《中国城市收缩的识别及其成因——基于夜间灯光数据》,《河北学刊》2020年第2期,第130-136页。

⑤ Haase A, et al., "Conceptualizing Urban Shrinkage," *Environment and Planning A* 46(2014: 7): 1519-1534.

⑥ Rieniets T, "Shrinking Cities: Causes and Effects of Urban Population Losses in the Twentieth Century," 231-254.

⑦ Hollander J B and Németh J, "The Bounds of Smart Decline: A Foundational Theory for Planning Shrinking Cities," *Housing Policy Debate* 21(2011: 3): 349-367.

⑧ Mykhnenko V and Turok I, "East European Cities—Pattern of Growth and Decline, 1960-2005," *International Planning Studies* 13(2018: 4): 311-342.

⑨ Martinez- Fernandez C, et al., "Shrinking Cities: Urban Challenges of Globalization," *International Journal of Urban and Regional Research* 36(2012: 2): 213-225.

⑩ Reckien D and Martinez- Fernandez C, "Why Do Cities Shrink?" *European Planning Studies* 19(2011: 8): 1375-1397.

⑪ Haase A, et al., "Varieties of Shrinkage in European Cities," *European Urban and Regional Studies* 46(2014: 7): 1-17.

⑫ Häußermann H, Siebel W, *Die Schrumpfende Stadt und die Stadtsoziologie* (Opladen: Westdeutscher Verlag, 1988), 79.

⑬ Haase A, et al., "Conceptualizing Urban Shrinkage," 1519-1534.

⑭ Mykhnenko V and Turok I, "The Trajectories of European Cities, 1960-2005," *Cities* 24(2007: 3): 165-182.

⑮ Hollander J B and Németh J, "The Bounds of Smart Decline: A Foundational Theory for Planning Shrinking Cities," 349-367.

⑯ Hollander J B, et al., "Planning Shrinking Cities," *Progress in Planning* 72(2009: 4): 223-232.

⑰ Hoekveld J J, "Time-Space Relations and the Differences Between Shrinking Regions," *Built Environment* 38(2012: 2): 179-195.

⑱ Delken E, "Happiness in Shrinking Cities in Germany," *Journal of Happiness Studies* 9(2008: 2): 213-218.

⑲ Pallagst K, et al., *Shrinking Cities: International Perspectives and Policy Implications* (London: Routledge, 2014), 59-93.

⑳ Herrmann D L, et al., "Ecology for the Shrinking City," *BioScience* 66(2016: 11): 1-9.

㉑ Reckien D, Martinez- Fernandez C, "Why Do Cities Shrink?" 1375-1397.

㉒ Haase A, et al., "Varieties of Shrinkage in European Cities," 1-17.

㉓ Bontje M, "Facing the Challenge of Shrinking Cities in East Germany: The Case of Leipzig," *GeoJournal* 61 (2005:1): 13-21.

㉔ Schetke S, Haase D, "Multi-criteria Assessment of Socio-environmental Aspects in Shrinking Cities: Experiences from Eastern Germany," 483-503.

㉕ Couch C, et al., "Decline and Sprawl: An Evolving Type of Urban Development—observed in Liverpool and Leipzig," *European Planning Studies* 13(2005: 1): 17-136.

㉖ Pallagst K, et al., *Shrinking Cities: International Perspectives and Policy Implications*, 59-93.

㉗ Wiechmann T, "Errors Expected—Aligning Urban Strategy with Demographic Uncertainty in Shrinking Cities," *International Planning Studies* 13(2008: 4): 431-446.

㉘ Couch C, et al., "Decline and Sprawl: An Evolving Type of Urban Development—observed in Liverpool and Leipzig," 117-136.

㉙ Schetke S and Haase D, "Multi-criteria Assessment of Socio-environmental Aspects in Shrinking Cities: Experiences from Eastern Germany," 483-503.

㉚ Haase A, et al., "Conceptualizing Urban Shrinkage," 1519-1534.

㉛ Wiechmann T and Pallagst K, "Urban Shrinkage in Germany and the USA: A Comparison of Transformation Patterns and Local Strategies," *International Journal of Urban and Regional Research* 36(2012: 2): 261-280; Blanco H, et al., "Shaken, Shrinking, Hot, Impoverished and Informal: Emerging Research Agendas in Planning," *Progress in Planning* 72(2009: 4): 195-250; Jean-Marc Z and Craig E C, "Shrinking New Orleans: Post-Katrina Population Adjustments," *Urban Geography* 33(2013: 5): 675-699.

㉜ Berry B J L, *Urbanization and Counter Urbanization* (London: Sage Publication, 1977), 256.

㉝ Van Den Berg L, et al. *Urban Europe: A Study of Growth and Decline* (Oxford: Pergamon Press, 1982), 427.

㉞ Wolff, M, "Understanding the Role of Centralization Processes for Cities—Evidence from a Spatial Perspective of Urban Europe 1990-2010," *Cities* 75(2017): 20-29.

㉟ Friedrichs J, "A Theory of Urban Decline: Economy, Demography and Political Elites," *Urban Studies* 30(1993: 6): 907-917.

㊱ Van Den Berg L, et al, *Urban Europe: A Study of Growth and Decline* (Oxford: Pergamon Press, 1982), 296; Wolff M, "Understanding the Role of Centralization Processes for Cities—Evidence From a Spatial Perspective of Urban Europe 1990-2010," 20-29.

㊲ Reckien D, Martinez- Fernandez C, "Why Do Cities Shrink?" 1375-1397.

㊳ 姚鹏、李金泽:《以水定城:资源节约型评比达标赛如何

“去”资本错配》，《世界经济》2023年第3期，第233-256页。

③⑨ Reckien D, Martinez- Fernandez C, "Why Do Cities Shrink?" 1375-1397.

④⑩ Harvey D, "The Urban Process Under Capitalism: A Framework for Analysis," International Journal of Urban and Regional Research 2(1978: 4): 101-131; Smith N. Uneven Development: Nature, Capital, and the Production of Space(Blackwell, Oxford, 1984), 485.

④⑪ Haase A, et al., "Conceptualizing Urban Shrinkage," 1519-1534.

④⑫ Harvey D, "The Urban Process Under Capitalism: A Framework for Analysis," 101-131.

④⑬ Haase A, et al., "Conceptualizing Urban Shrinkage," 1519-1534.

④⑭ Haase A, et al., "Conceptualizing Urban Shrinkage," 1519-1534.

④⑮ Reckien D, Martinez- Fernandez C, "Why Do Cities Shrink?" 1375-1397.

④⑯ Pallagst K, et al., "Shrinking Cities: Implications for Planning Cultures?" 164-181.

④⑰ Hospers G, "Policy Responses to Urban Shrinkage: From Growth Thinking to Civic Engagement," European Planning Studies 22(2014: 7): 1507-1523.

④⑱ 姚鹏等：《县乡财政支出集权能增加地方民生性支出吗？——基于安徽省“乡财县管”准自然实验的证据》，《中国农村经济》2022年第2期，第94-114页。

④⑲ Pallagst K, et al., "Shrinking Cities: Implications for Planning Cultures?" 164-181.

⑤⑰ Guimares M H, et al., "Residents' Preferred Policy Actions for Shrinking Cities," Policy Studies 37(2016: 3): 254-273.

⑤⑱ Martinez-Fernandez C, et al., "Shrinking Cities in Australia, Japan, Europe and the USA: From a Global Process to Local Policy Responses," Progress in Planning 105(2016: 4): 1-48.

⑤⑲ Sousa S and Pinho P, "Planning for Shrinkage: Paradox or Paradigm," Political Communication 23(2015: 1): 12-32.

⑤⑳ Schilling J and Logan J, "Greening the Rust Belt: A Green Infrastructure Model for Right Sizing America's Shrinking Cities," Journal of the American Planning Association 74 (2008: 4): 451-466.

⑤㉑ Hollander J B and Németh J, "The Bounds of Smart Decline: A Foundational Theory for Planning Shrinking Cities," Housing Policy Debate 21(2011: 3): 349-367; Bernt M, et al., "How Does(n't) Urban Shrinkage Get onto the Agenda? Experiences from Leipzig, Liverpool, Genoa and Bytom," International Journal of Urban and Regional Research 38(2014: 5): 1749-1766.

⑤㉒ Alberti M, et al., "Integrating Humans into Ecosystems: Opportunities and Challenges for Urban Ecology," BioScience 53

(2003: 4): 1169-1179.

⑤③ Blanco, H. et al., "Shaken, Shrinking, Hot, Impoverished and Informal: Emerging Research Agendas in Planning," 195-250.

⑤④ Panagopoulos T and Barreira P A, "Understanding the Shrinkage Phenomenon in Portugal," WSEAS Transactions on Environment & Development 9(2013: 1): 1-12.

⑤⑤ Wiechmann T and Pallagst K, "Urban Shrinkage in Germany and the USA: A Comparison of Transformation Patterns and Local Strategies," 261-280.

⑤⑥ Harvey D, Spaces of Hope(Oakland: University of California Press, 2000), 163.

⑤⑦ Pallagst K, Shrinking Cities—International Perspectives and Policy Implications(London: Routledge, 2013), 14-30.

⑤⑧ Audirac I, "Shrinking Cities: An Unfit Term for American Urban Policy?" Cities 75(2018): 12-19.

⑤⑨ Pallagst K, et al., "Planning Shrinking Cities," Progress in Planning 72(2009: 4): 1-37.

⑤⑩ Herrmann D L, et al., "Ecology for the Shrinking City," 1-9.

⑤⑪ Hoekveld J J, "Time-Space Relations and the Differences between Shrinking Regions," 179-195.

⑤⑫ Lima M F and Eischeid M R, "Shrinking Cities: Rethinking Landscape in Depopulating Urban Contexts," Landscape Research 42(2017: 7): 691-698.

⑤⑬ Pallagst K, et al., "Shrinking Cities: Implications for Planning Cultures?" 164-181.

⑤⑭ Bernt M, et al., "How Does(n't) Urban Shrinkage Get onto the Agenda? Experiences from Leipzig, Liverpool, Genoa and Bytom," 1749-1766.

⑤⑮ 关键节点是指在对规划方法的路径依赖性的研究中，启动变革战略可能需要一定的动力，索伦森(2016)将其称为“关键节点”。

⑤⑯ Pallagst K, et al., "Shrinking Cities: Implications for Planning Cultures?" 164-181.

⑤⑰ 姚鹏等：《闫昊生：城市品牌促进了城市发展吗？——基于“全国文明城市”的准自然实验研究》，《财经研究》2021年第1期，第32-46页。

⑤⑱ 蔡之兵：《区域协调发展的空间重构模式研究——以京津冀为例》，北京：人民出版社，2021年，第30-35页。

⑤⑲ 吴康等：《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》，《现代城市研究》2015年第9期，第26-35页。

⑤⑳ 张学良等：《中国城市收缩的背景、识别与特征分析》，《东南大学学报(哲学社会科学版)》2016年第4期，第132-148页。

㉑ 杨孟禹：《中国城市收缩的识别及其成因——基于夜间灯光数据》，第130-136页。