

收缩型城市：概念、认知与治理

陈友华 张 钊

【摘要】伴随着中国城市化速度逐渐放缓与人口负增长,城市化进入成熟阶段,城市收缩现象逐渐蔓延开来。本文梳理了收缩城市的概念与城市认知变迁过程,从人口空间演进和城市发展趋势角度对收缩型城市进行了探讨。主要研究结果包括:第一,在工业与后工业社会,城市一旦收缩就再难“起死回生”。“小而美”“瘦而强”的城市蓝图更多带有乌托邦色彩。第二,当前中国城市规划的主要缺陷在于城市规划与城市发展不匹配,城市规划者作为利益相关者难以完全客观、科学地指导城市规划。第三,应站在国家治理的角度,转变关于城市收缩的思想认识,由被动抗拒到主动接受;促进户籍制度变革,让个人拥有自由迁徙权;坚定发展市场经济,让市场在资源配置中发挥决定性作用;建立财富创造激励机制;健全覆盖全体国民的基本社会保障制度。

【关键词】收缩型城市;规模效应;城市规划;城市治理

【作者简介】陈友华,南京大学社会学院教授、博士生导师;张钊,南京大学社会学院博士研究生。

【原文出处】《治理研究》(杭州),2023.6.37~52

【基金项目】国家社会科学基金重大项目“实现积极老龄化的公共政策及其机制研究”(编号:17ZDA120)。

一、引言

2019年4月8日,国家发展和改革委员会发布《2019年新型城镇化建设重点任务》,引起广泛关注。该文件不仅首次提出“收缩型中小城市”概念,还进一步对“收缩型中小城市”提出“瘦身强体”、转变惯性增量规划思维,严控增量、盘活存量,引导人口和公共资源向城区集中的要求。黄匡时、李宇嘉等也针对此要求,就中小城市如何“小而美”“瘦而强”展开详细论述。^{①②}然而,以中国目前的城市发展状况而言,收缩型中小城市能否实现“小而美”“瘦而强”的目标?对这一问题的回答或许需要建立在对“收缩型城市”的概念与内涵有深刻认知的基础上。

2022年全国出生人口956万人,出生率为6.77‰;死亡人口1041万人,死亡率为7.37‰;自然增长人口-85万人,自然增长率为-0.60‰。^③这意味着在持续低生育率、人口惯性与国际人口迁移率极低的中国,自2022年开启了人口负增长时代,呈现出全国人口收缩与区域人口增减分化的趋势性特征,不仅乡

村人口出现收缩,而且部分城市人口也出现了停滞乃至收缩的现象。

本文尝试从人口迁移与城市发展的视角对此进行探讨:首先,通过与现有文献的对话,厘清“收缩型城市”的概念,并对中国收缩型城市的现状进行简要描摹。其次,从人口的空间演进和城市发展趋势探讨政界和学界对收缩型城市的认知变迁,论证部分小城镇消失之必然、城市发展方向转换之不可能,“小而美”的城市蓝图实现之渺茫。第三,对城市“何为健康有序协调发展”进行探讨,并借此分析城市规划的局限性。本文还将通过第二、三部分的论证,与现存的“收缩型城市”认知进行对话,尝试对“收缩型城市”建立一个更加全面的认知。第四,就收缩型城市治理提出自己的主张。

二、收缩型城市：概念与发展状况

(一)概念

人口是城市性质和城市功能的载体,人口规模是城市总体规划的基础。^④人口规模的重大变化预示着城市发展阶段的变化,也意味着城市总体规划

方向的转变。2022年中国人口已经进入负增长阶段,人口持续负增长不仅将使全国人口的规模和结构发生巨大变化,而且会造成越来越多的城市出现人口规模缩减。学界将在一定时间段内出现人口规模缩减的城市称之为“收缩型城市”。^{⑤⑥}

“收缩型城市”(Shrinking City)概念最早在1987年由德国学者哈穆特·豪瑟曼(Harmut Huäermann)和沃尔特·西贝尔(Walter Siebel)提出。^⑦与之对应的“城市收缩”(Urban Shrinking)被用于描述20世纪末城市人口减少与经济衰退的过程。^⑧伴随着全球化进程的推进与长期的持续低生育率,城市收缩成为一种普遍性的人口、经济与社会现象,进而成为政界、学界、媒体与社会共同关注的议题。

现有文献中,“城市收缩”和“收缩型城市”被学者混合使用。即使是明确指出“城市收缩”和“收缩型城市”内涵混淆的学者,在其文章中也未能清晰地分辨二者的区别。^⑨因此,在对城市收缩和收缩型城市的内涵进行分析之前需要说明的是:本文认为“城市收缩”和“收缩型城市”是同一个现象的“名词形态”和“动词形态”,收缩型城市是城市收缩的结果,城市收缩则是形成收缩型城市的过程。

“城市收缩”和“收缩型城市”的内涵随时代发展而变化。目前,学界虽然在对“收缩型城市”的衡量标准上尚未形成共识,但都认为人口流失是其核心特征之一。^⑩学界对城市收缩的界定主要有两种:一是从人口总量减少和人口结构退化入手;二是从人口、经济、地理、政治、物理等多维度切入。^{⑪⑫⑬⑭}与此相对应,从人口上划分,收缩型城市可以被认为是人口流失率在10%及以上或每年人口流失规模在1%以上的城市。^⑮从多维角度出发,收缩型城市被定义为“经历人口流失、经济衰退、就业下降和社会问题丛生等结构性危机的城市地区”。^{⑯⑰}

不过,这两种角度对于城市边界的强调都相对较少,可能对城市作为一种行政区域和作为一种配

备公共设施的生活区的区别的重视不够。这会造成将行政区域内总人口数当成是城市人口数,以至于将行政区域内总人口数减少,但城市生活区内人口增加的增长型城市误认为是收缩型城市。^⑱故而在此,本文结合两种角度的定义对收缩型城市进行界定并对城市类型作出如下划分(见表1)。本文认为收缩型城市主要有两种形式:一是城市建成区内的人口连续两年持续负增长,形成人口负增长态势;二是城市建成区空间缩小。其中,“城市建成区内人口负增长-空间增加”和“城市建成区内人口负增长-空间减小”分别为收缩型城市早中期和收缩型城市中后期的基本特征。

当前,收缩型城市在世界范围内逐渐蔓延开来。1990-2000年间,全球平均每四座城市中就有一座城市在收缩。^⑲2000-2019年间,全球有5004座城市在经历人口和边界收缩,即全球27%的城市在收缩。而如果仅考虑人口收缩,且不把大量移民纳入考量范围,则波士顿、洛杉矶和纽约也呈收缩态势。^{⑳㉑}中国的城市是否也在经历收缩?下文将围绕中国的城市,对收缩型城市的范围、分布和收缩特征等进行说明。

(二)发展状况

尽管中国自2022年开启人口负增长时代,但局部区域的人口负增长却并非新鲜事。早在2010年,中国科学院发布的《中国科学发展报告2010》就预见10年之内中国部分城市将陆续面临人口零增长与负增长的局面。在2011年,则有研究指出中国37%的资源型城市已经呈现收缩态势。^㉒

城市收缩现象在中国的数量较多、分布广泛,且有数量增加、收缩强度加重、空间扩散的趋势。根据中国乡镇街道尺度的第五次和第六次全国人口普查数据分析,毛其智等揭示中国存在大量空心镇,龙瀛等则识别出中国有180座城市具有“收缩型城市特征”。^{㉓㉔}分布广泛体现在城市收缩现象不仅仅在西

表1

城市类型划分

类型	城市建成区人口增长	城市建成区人口负增长
城市建成区空间增加	扩张型城市	收缩型城市-早中期
城市建成区空间减小	过渡型城市	收缩型城市-中后期

部欠发达地区出现,在东部、南部较发达地区也已经出现。以四川和河南为例,张莉点明中西部地区普遍存在人口收缩城市。^⑤而基于对2000年、2010年两次全国人口普查数据和人口统计年鉴的数据分析,吴康等提出京津冀和长三角分别有1/5和近1/2的市(县、区)呈局部收缩态势,^⑥李郁等则指出作为“增长的奇迹”,珠三角地区同样面临城镇人口的局部收缩。^⑦数量增加、收缩强度加重和空间扩散的趋势则体现在收缩型城市数量从2010年第六次全国人口普查时的62座增加到2020年第七次全国人口普查时的111座,地区间人口规模差异程度加深,整体人口分布更加聚集。^{⑧⑨}

一般而言,可以从空间维度对城市收缩现象进行划分。空间维度又可分为空间方位、空间形态和空间范围三个角度。从空间方位划分,中国的城市收缩共有五种类型:工矿业收缩、行政区调整收缩、特大城市中心城区收缩、欠发达外围收缩、县城和小城镇收缩。^⑩五种城市收缩类型对应去工业化、行政区调整、去郊区化和集聚化等动因。其中,欠发达外围收缩和县城与小城镇收缩的动因是相似的,都是这些欠发达、规模较小的城市在资源、效率的逻辑驱使下向大城市聚集的体现。^{⑪⑫⑬}从空间形态划分,中国的城市收缩可以分为孤点式收缩、连绵式收缩和交错式收缩。^⑭从空间范围划分,中国的城市收缩可以分为全域型收缩、边缘型收缩和交错型收缩。^⑮

也可以从人口、经济两个维度对收缩城市进行划分。人口维度又分为人口减少程度-空间扩张程度和人口收缩的空间形态两个角度。从人口减少程度-空间扩张程度方面切入,收缩城市可以分为人口轻度减少-空间轻度扩张、人口轻度减少-空间重度扩张、人口重度减少-空间轻度扩张、人口重度减少-空间重度扩张四种类型。^⑯从人口收缩的空间形态上看,收缩城市能够划分为穿孔型和圆饼型两种类型。其中,穿孔型是人口收缩发生在城市的各个地区,空置、遗弃和正在使用的建筑高度混合,城市肌理不再连续。圆饼型是内城人口大量外迁,城市郊区人口保持相对稳定的“空心化”或“甜甜圈效应”。^⑰从经济上划分,收缩城市可以

划分为经济衰退和人口减少的降级区、经济增长但人口减少的过渡区。虽然,隶属于过渡区的城市几乎找不到。^⑱

综上,城市收缩在中国较为普遍,收缩型城市也遍处可寻。尽管学界对城市收缩和收缩型城市的界定并未达成统一,但无论哪种标准,最终的落脚点都是人口的空间演进、结构变化与经济的发展变化。那么,中国能否在城市收缩中“瘦身强体”,打造“小而美”的“收缩型中小城市”?下文通过对收缩型城市的城市认知变迁进行诠释,从人口空间演进、城市发展规律等方面入手,尝试对此进行探讨。

三、对收缩型城市的认知变迁

在很长一段时间里,收缩城市在规划中是一个被污名化的主题。^⑲“城市收缩”可能引发螺旋式下降:人口减少、城市空间衰退、税收减少和房地产价格下降等现象一并出现。^⑳为此,开始“收缩”的城市最初大多不愿也不会将自己纳入“收缩型城市”之列,更多将自身的收缩当作城市发展的自然生命阶段,可以通过刺激增长实现再城市化。^{㉑㉒}很多工业城市也试图通过转型在知识经济时代中变得更有竞争力。但遗憾的是,知识经济总是趋向于前往那些经济更为发达、环境更为优美的城市。^㉓此外,工业或后工业社会与农业社会完全不同:农业社会中战争、饥荒、瘟疫等会造成人口大量死亡与流出,进而造成城市出现暂时的收缩。而在工业与后工业社会,中小城市一旦出现收缩,很少有“起死回生”的可能。

在传统农业社会中,民众依靠土地生活,并具有以下特点:一是安土重迁。原因是人们在土里刨食,被土地所捆绑,土地无法挪动,人也就动弹不得。二是人口密度相较工业时代的城市低得多,人口分布也相对均匀。原因是农业社会单位土地上的产出与能够承载的人口相对有限。如果人口超过土地承载力容易引发饥荒,并会逼迫部分人群迁徙他处,或开疆拓土以安置扩张的人口。三是城市规模相对较小,小城镇星罗棋布。原因是农业社会交通不便,城镇辐射范围非常有限,彼此之间不可取代,竞争相对较小与独立。这三大特点共同奠定了农业社会整体相对稳定的基调,在这种基调之上“小而美”的城市

不仅可能,而且遍布各地(如图1所示)。即使部分城市因为天灾人祸而进入收缩型城市之列,一旦灾难过去,经过一段时间的休养生息,依然有“起死回生”的希望,甚至有转变为增长型城市的可能。但进入工业与后工业社会后,这种情况完全被颠覆(如图2所示)。

工业与后工业社会中,科技与经济发展迅猛,社会急剧变迁。在这样的背景下,工业与后工业社会具有如下特点:

一是人口流动性不断增强。随着工业1.0的机械制造时代,到工业2.0的电气化与自动化时代,再到工业3.0的电子信息化时代以及工业4.0的实体物理世界与虚拟网络世界融合时代,人与土地的连结

越来越弱,人的可移动性不断增强。

二是人口密度大且分布不均衡,特别是以服务业为主的后工业社会更是如此。工业与后工业社会中,生产力的提高使得土地承载力的上限被极大地提高,科技发展使医疗卫生技术水平显著提升。为此,单位土地上可承载更多的人口,人口密度不断提高。并且,由于工业化带动城市化,人口在空间集聚,人口的空间分布日益不均,甚至出现极化现象。

三是城市辐射半径和人口活动半径急剧扩大。工业和后工业社会对物流要求较高,并为此建设了发达的交通系统。伴随着交通条件的改善,城市的辐射半径逐渐扩大,人口的活动半径也不断扩大,地域限制逐渐被打破。从土地中解放出来的人能以更

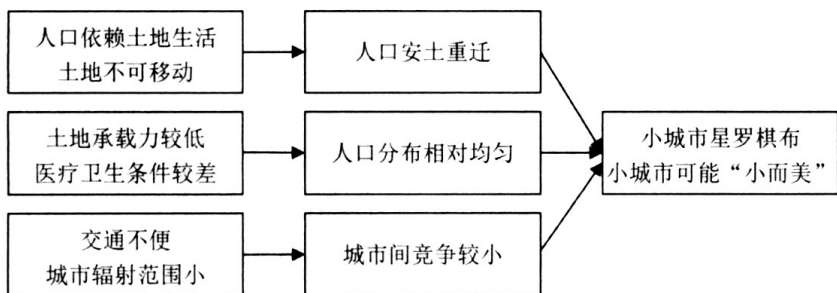


图1 农业社会的特征

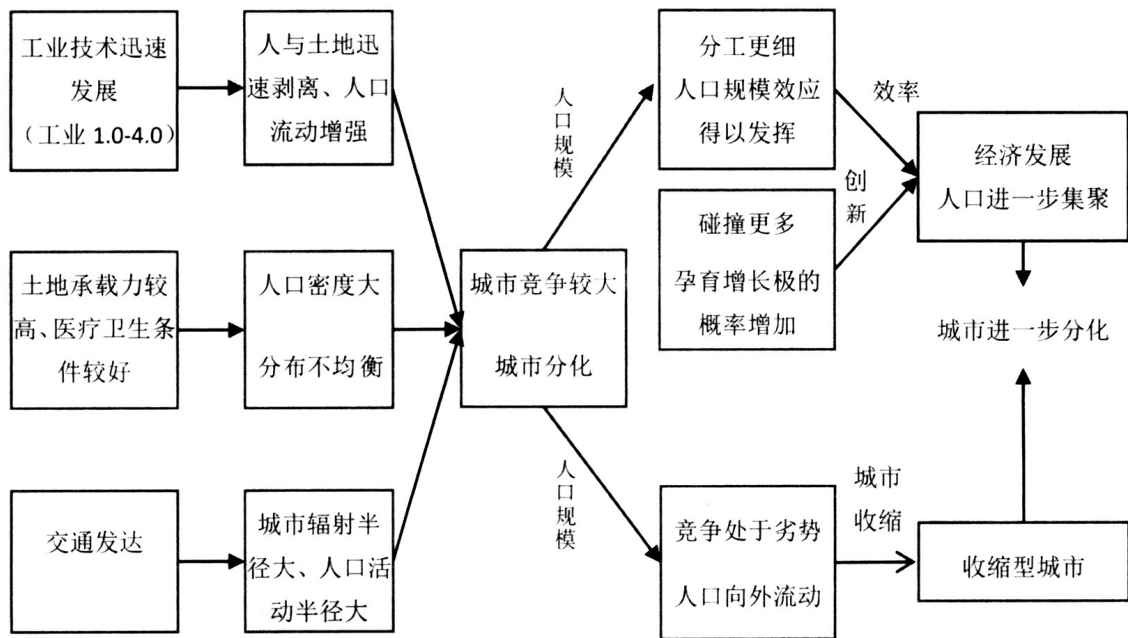


图2 工业社会、后工业社会的特征

低的成本与更快的速度在不同城市间移动,更多的人有条件在不同的城市满足自己不同的需求,甚至可以到不同的城市寻求不同的方式满足同一需求。这增加了城市的可替代性,更加剧了城市之间的竞争,城市逐渐分化。人口大量流入地区出现城市化甚至大城市化的发展,与此同时,人口流出地区面临城市收缩与衰败的挑战。这里要补充说明的是,自工业化以来,大部分小城镇已经从地球上消失,中国自然也不例外。

而城市化发展到一定阶段后,城市分化会不断加剧,城市发展的马太效应也更加明显。这主要体现在发展机会更多的城市能集聚更大规模的人口和更多的资源,而发展机会更少的城市最后会导致人口的流失与城市的衰败。那么,进入工业社会特别是后工业社会以后为什么会逐渐出现城市分化现象?我们认为主要原因如下:

一是一定规模的人口和资源使得分工与效率提升成为可能。亚当·斯密早在18世纪就指出分工可以提高效率。^④人口规模越大,人口密度越大,资源越丰富的城市与地区,分工越细,生产效率越高,经济也越发达。反之,人口规模越小,人口密度越低,资源越匮乏的城市与地区,分工越粗,生产效率越低,经济也越落后。

二是规模较大与密度较高的人口为创新提供保障。假设把人类比作粒子,那么,创新就是一种人与人思想碰撞的产物。创新的过程就如同粒子碰撞的过程,创新则是粒子有效碰撞的结果。在一定空间中,粒子数量越多,粒子发生碰撞的概率就越高,有效碰撞的概率也会越大。换言之,人口规模较大与人口密度较高的城市,人们进行思想碰撞的概率更大,进而产生新观念、新技术的概率也更大。

三是较大规模与较高密度的人口提高了城市孕育增长极的概率。依照佩鲁的增长极理论,经济增长的主要动力是技术进步和创新,而创新总是倾向于集中在一些增长速度高于其它产业的领头产业。这些产业的增长速度一般高于工业产值和国民生产总值的增长速度,是主要的创新源。又因为这些产业对其它产业具有强连锁效应和推动效应,因此,这些产业被称之为增长诱导单元,即增长极。^⑤而较大

的人口规模可以在科技研发活动中投入更多的人力与资金。同时,较大的人口规模也意味着较大的市场,能够为企业提供更多的利润机会,进而创造出更多的就业机会,吸引更多的人,进而形成良性循环。^⑥换言之,进入工业与后工业社会后,一座城市甚至一个国家的人口规模是长期经济增长的关键因素。人口规模效应的发挥不仅提高生产效率,促进经济增长,还扩大城市间的差异,使城市进一步分化,出现扩张型城市与收缩型城市并存的局面。

以深圳为例。众所周知,互联网改变了人类的生产与生活方式。研究表明,互联网对技术进步推动型的全要素生产率有着显著的促进作用。^⑦深圳作为中国移动互联网产业创新环境最佳城市,遥遥领先于排名第二的北京,培育了华为、腾讯、大疆等行业领头公司。^⑧而这一切与深圳快速增长的人口密不可分。作为超大城市的深圳,其常住人口在2010年第六次全国人口普查时为1042万人,到2020年第七次全国人口普查时变为1756万人。深圳常住人口十年间共增加了710万人,人口年均增长率高达5.35%。^⑨人口增速之快,世所罕见。

此外,在工业和后工业社会中,人口规模小的城市因为无法在分工与创新上占据优势,城市运行效率较低,经济发展不良,容易在城市竞争中处于劣势。这导致生活在竞争劣势的城市的人们为了寻找更多的发展机会,需不断向外迁移,进而造成城市人口不断流失,经济恶化,陷入“经济停止甚至萎缩-人口负增长”的怪圈,并最终进入收缩型城市之列。再加上,工业和后工业社会经济发展水平相对于农业社会有显著提高,而经济增长会内生性地促使生育率降低并维持在低水平、人口健康水平提高与寿命延长。换言之,经济发展作为促使人口转变的内生动力,人口老龄化乃至人口零增长甚至负增长是经济发展的必然结果。^⑩这就导致在工业和后工业社会中,倘若一座城市或地区出现人口负增长,人口负增长将成为一种长期趋势;倘若一座城市变为收缩型城市,更可能将深陷“收缩型城市”之中,部分甚至在不久的将来从地球上消失。

实际上,城市收缩伴随着整个城市化过程,收缩型城市也非近日才有之光景。只是进入工业化与城

市化时代,人们更多将注意力投射到乡村的衰败上,而较少关注城市内部的变化罢了。然而,城市内部一直在变化,大城市的兴起与中小城市的衰败几乎发生在同一时刻。例如,上海、苏州、南京、杭州、宁波、温州、合肥七座“扩张城市”兴起后,长三角城市群中有153个县(市、区)在收缩,其中42个县(市、区)收缩度超过20%。^⑤只不过,城市收缩比乡村衰败出现得晚,受到的关注少。

因此,在持续、大量的实践未果之后,部分城市终于从愿望受挫中实现了认知的转变。部分地方政府对“收缩型城市”的态度也从希望增长转向直面衰退,并为此发展出“精明收缩理论”,强调城市在规划的引导下发展,强调土地的集约使用和紧凑发展,强调绿色空间、开放空间对城市的重要作用,强调更小而更好。^⑥“城市收缩”的含义也不再局限于城市人口及就业减少现象,而开始被定义为一种主动减量策略,这一理念在实践领域正越来越广泛地被应用并正在成为主流。^⑦例如,2014年国土资源部制定的《关于推进土地节约集约利用的指导意见》要求:严控建设用地增量,盘活存量,严控城市新区无序扩张,加强建设用地全程监管及执法监察,同时制定鼓励政策,形成节约集约用地的激励机制。^⑧2022年5月,国务院办公厅印发《关于推进县城为重要载体的城镇化建设的意见》,其中就暗含了与这一理念相似的逻辑:“顺应县城人口流动变化趋势,立足资源环境承载能力、区位条件、产业基础、功能定位,选择一批条件好的县城作为示范地区重点发展,防止人口流失县城盲目建设。”^⑨

综上,农业时代与工业和后工业时代的发展逻辑完全不同。进入工业与后工业社会后,农业发展靠人口稀疏化、人均耕地扩大与农业机械化,而工业与服务业发展靠人口集聚、分工与创新。此外,因为小城市不具有规模效应,效率低下并直接导致收入较低与人口流失,更易陷入城市收缩陷阱。因此,处于工业与后工业社会的城市越来越难以实现“小而美”,将收缩型城市打造成“小而美”的城市,也多是乌托邦式幻想。为此,政界和学界在逐渐认识到这一点后,对收缩型城市的认知也由污名化、抗拒到直面与积极适应。但是,学界在对收缩型城市的适应

及应对上仍存在较多分歧。其中,有一种观点认为中国因人口规模与国土规模大而拥有较大的人口回旋空间。^{⑩⑪}同时,中国的各级政府是使命型政府,具有很强的治理能力,这使得中国有条件通过支持大中小城市健康有序协调发展,以应对城市、特别是中小城市的人口收缩问题,即减少收缩型城市的数量。这一观点为中国如何面对收缩型城市提供了重要的解释,但也存在部分尚未充分讨论的问题,下文将针对这一观点及其引发的思考展开讨论。

四、收缩型城市的认知偏差与规划偏误

(一) 认知偏差

即便是收缩型城市,我们也总是希望其能健康、有序、协调发展,而很少意识到其健康、有序、协调发展的可能性。健康、有序、协调发展,就是要按照规划发展。这暗含着较强的引导性与计划性,也寄托了规划者对各座城市发展的美好希冀。而当将收缩型城市纳入考量,从国家治理的角度谈论健康、有序、协调发展时,必须要谈论的是人口规划。

一直以来,无论是出于科学主义和理性建构主义,抑或是出于对未来的美好向往,人们对人口规划的效度报以过高的期待。无论是政界还是学界都希望能够通过计算得出精确的适度人口,通过干预来达到人口理想值,让人口能够依照规划增长或减少。然而,历史证明,对适度人口的计算以及干预无一例外都以失败告终。甚至,由于人口均衡发展的维度较多,我们甚至无法判断一个实际人口规模是否处于适度或均衡状态。^⑫简言之,如果我们将健康、有序、协调发展的理念放置到人口规划中,结果可能会令我们失望。尤其是,中国人口规模庞大,幅员辽阔,且人口开始负增长。因为人口是一个惰性变量,具有隐蔽性、滞后性与继承性。人口问题一旦产生,在短期内无法解决甚至无解。^⑬

此外,作为一个人口与国土大国,人口规模效应的发挥使中国在改革开放的几十年间取得不菲的经济成就。但这种大的人口规模对于区域社会经济均衡发展与大中小城市协调发展而言却并非优势,甚至可以说是一种劣势。原因主要是:人口与国土小国,由于区域自然条件之间的差异较小,区域之间的比较优势或劣势不甚明显,因而国内人口迁移动力

不足,区域社会经济发展更可能比较均衡。即使人口进入负增长阶段,导致人口空间集聚的动能也相对较弱,人口与国土小国也可以通过移民改善人口的数量与结构状况。而人口与国土大国的情况则完全相反。人口与国土大国区域之间自然条件差异巨大,人口有更多的机会通过空间移动获得比较利益。^④为此,进入工业与后工业社会后,人口与国土大国的人口迁移动力强劲,形成大城市与增长极的概率更大。同时,人口大国一旦进入人口负增长阶段,人口负增长的规模会在一段时间内逐渐扩大,难以通过移民加以填补。也就是说,政府希望将城市之间的差距缩小或维持在一定水平内的愿望恐怕难以实现。更有甚者,与上述认为中国人口规模巨大,因此有较大的人口回旋空间的观点相对,在人口长期负增长时代,人口流迁演变成区域间的负和游戏,加速中小城市与乡村的衰败。俄罗斯就是其典型。据研究,超过一半的俄罗斯城市经历了不同程度的收缩。^⑤

再者,城市是增长型还是收缩型是经济规律使然,也是劳动力优化配置的具体表现形式。从个人角度而言,人口在大城市聚集除了上述的个人可以获得比较利益外,还可以使个人的生产效益得到更大的发挥。而从投资角度而言,人口在大城市聚集决定了大城市有更高的产出效率。这也从侧面反映出“瘦身”难以“强体”。为此,如果为了政府心目中的“协调均衡”而进行强干预,大概率会出现如下结果:一是资源的低效甚至无效配置将造成巨大的人力物力浪费;二是这种愿望驱使下的人为干预和经济规律相悖,恐怕难有成效。正如一些中国历史上所推行的项目已被证明并非良策,甚至还有诸多负面效应。

此外,在城市极化的背景下,倘若政府坚持缩小或维持城市差异,在较大程度上等同于政府将采用财政转移支付的方式,让经济较为发达的地区为经济较为落后的地区持续输血。这种做法虽然有一定的政治效益,但从长远来看,对于接收者和输送者可能并非益事。对于接收者而言,外界的长期输血式帮扶容易使其养成“等、靠、要”思想,阻碍其内在发展动力的产生,使其更加依赖外界的帮扶。更有甚

者,长此以往,这种思想会促使接收者将输送者的帮扶视为理所应当。假设有朝一日这种帮扶减少或中断,可能会导致转移支付地区社会经济的紊乱,进而引发接收者对帮扶者的怨怼等。而对于输送者而言,这种有违市场规律的帮扶属于典型的“杀富济贫”,是资源的低效甚至无效配置。同时,这大大增加了输送者的负担,将拖累输送地区的发展,进而对整个国家的发展造成负面影响。

综上所述,立足中国人口规模大以及人口负增长的事实,学界或政界希望中国大中小城市健康有序协调发展,以应对城市、特别是中小城市收缩,减少收缩型城市的愿景暗含着一种计划思想,其实现的概率微乎其微。国家计委投资研究所、中国人民大学区域所的研究也指出:尽管现实中各地政府都进行过区域规划(至少五年计划一次),参与规划的专家也不可谓不智慧,但规划总是经不住市场的检验。^⑥倘若我们进一步追问:政府积极规划,参与专家也都颇具智慧,为何规划结果却不尽如人意?也许答案要从政界、学界对城市规划的认知和其局限性入手寻找。

(二)规划偏误形成机制

1. 规划与城市发展速度不匹配

规者,法度也;划者,锥刀约划。“规划”在《辞海》中指比较全面的长远的发展计划,运用到城市中,则代表着对城市未来较为全面的发展计划。^⑦城市规划具有积极与消极、财富创造与财富毁灭多重功效。恰当、有预见性的积极规划有创造财富的功能,滞后或过于超前的规划有毁灭财富的效果。由于过往对城市规划的积极功能讨论较多,本文在此不再赘述,更多探讨城市规划的消极后果如何产生,这亦是对城市规划的局限性探讨。

首先是滞后型规划。滞后型规划指规划落后于发展速度,一般出现在大城市或增长型城市。改革开放以来,中国经济发展迅猛,城市以惊人的速度向外扩张。在城市高速发展之下,城市规划的预见性无法充分体现。以上海为例,1954年到2009年期间,上海城区由98.17km²扩张到2296km²。^⑧也就是说,上海在55年间城区扩张了23.39倍,这是任何一个为上海做规划的人都难以预料的。而江苏路等道

路的多次拓宽便是规划未能够预见城市发展的最佳例证。^{⑤⑥}滞后型的规划致使城市基础设施供给滞后于城市人口增长,出现环境污染、人口拥挤、治安恶化等城市病。^⑥滞后型的城市规划也极有可能由于规划滞后而造成部分公共设施反复拆建,导致大量的资源浪费。

其次是超前型规划。超前型规划指规划速度过多超前于发展速度,常见于中小城市,也发生在收缩型城市。超前规划容易导致供给过剩,尤其是小城市的“超前城市化”更是如此。胡小武的研究指出,在过去十多年间,和大城市一样,小城市也进行“摊大饼”式的城市快速扩张,使得工业厂房与居民楼呈现大面积过剩,烂尾项目越来越多,最终导致小城市的空城化与市容萧条的局面。^⑧这种“超前规划”在收缩型城市中表现为虽然城市正在收缩,但在规划层面仍旧以增长型城市进行规划。当城镇发生收缩时,规划及政策制定主体往往将其视为一种消极现象,因而应对收缩的策略也主要以谋求其复兴、增长为目的。^⑨这导致政府在收缩型城市投入大量资源。但正如上述所论证的那样,人口一旦由增长转变为负增长,多将持续下去,短期内多难以逆转。故而,在收缩型城市采取增长为目的的策略,最终的结果与小城市“超前城市化”相似——开发区、新社区遍地,但住房供给过剩与资产价格走低,城市生机不再。投资要及时止损,城市发展也应如此,但现实常常相反。城市收缩往往表明城市已经进入发展的末期,其衰败乃至死亡不可避免。但我们总是心有不甘,试图通过人为努力使其“复兴”,最终只能遭受更大的损失。

此外,大城市规划更多是积极的、资源节约型的,而小城市规划更多是消极的、资源浪费性的。原因主要是大城市在资源利用方面可以发挥规模效应,而小城市由于人口数量有限,资源利用效率低。特别是,强调中小城镇建设的规划将导致中小城镇遍地开花,越发阻碍规模经济和集聚效应的发挥,造成土地、环境、空间资源的浪费。^⑩

综上,城市规划与城市发展速度不匹配或是城市规划总是经受不住市场考验的主要原因之一,特别是在迅速发展的城市中更是如此。并且,无论是

增长型城市还是收缩型城市,都可能造成大量的资源浪费。而除了上文所提及的外在因素之外,我们还应注意到城市规划的内在限制,即相关建议者和决策者的局限,也是城市规划难以通过市场考验的重要原因。

2. 城市规划者和城市主政者作为利益相关者的局限

尽管城市规划专家们尽力保持专业态度,但有时也不得不承认,城市规划并非完全是科学问题。因为规划师基本上都秉持计划经济的思维逻辑,属于典型的“建构秩序”而非“自发秩序”捍卫者。此外,城市规划者本身也是城市规划项目中的利益相关者。在现行体制中,城市规划者更多扮演专家而非决策者的角色,大多时候发挥的是建议功能而非决策功能。换言之,城市规划者本身并不掌握决策权,最终能够一锤定音的往往是城市主政者。为此,城市规划师和城市主政者是合同的乙方与甲方,更多类似于“伙计”与“老板”之间的关系,这意味着“伙计”须顺从“老板”的心意,否则就有失去合同的风险。也就是说,城市规划专家为了获得承担城市规划任务的权利,进而获得生存乃至发展所需的资源与财富,首先必须迎合城市主政者的意愿。

但是,作为城市主政者,无论城市处在扩张还是收缩阶段,都希望扩张,逃避收缩。一是因为城市扩张代表着扩大投资,城市收缩预示着财政紧缩。而只有扩大投资,才能吸引人口,城市主政者才有更多机会创造政绩,甚至有可能因此为权力寻租创造条件。毕竟,在“增长机器”理念下,人口增长是衡量成功与否的一个重要指标。^⑪更何况,城市主政者也可以趁着城市扩大投资的机会增加个人的权力甚至财富。

二是城市主政者在城市规划中做出错误决策的成本相对较低。由于城市规划是面向未来的计划,故而城市规划的结果在多年之后才会逐步得到验证。在任期制又缺少追责体制下,待到一些城市规划决策被证明失误时,通常城市主政者任期届满,甚至已经调往他处高就,往往不用承担错误决策的后果。

三是如果城市主政者承认主政城市是收缩型城

市,就意味着城市进入衰退期。对政府而言,这不利于提振百姓信心。以鹤岗为例,2008年时,鹤岗有81家房地产企业参与开发经营,投资额为8.7亿元,但到2019年,鹤岗的房地产企业减至42家,投资额也仅剩3.5亿元。同时,2008年鹤岗全口径财政收入22亿元,财政支出31.3亿元,而到2019年时,鹤岗全口径财政收入43.2亿元,而财政支出已高达157.3亿元。^②

这充分说明,当一座城市处在扩张型城市阶段时,虽然市场在其中扮演主导角色,但政府也会在其中扮演积极的引导角色,加速城市的扩张。而当一座城市处在收缩阶段时,因为所处位置不同——企业家本就是“为利而来,为利而往”,故而企业家可以选择携资金离开。但当地政府与城市命运绑定在一起,不能逃离,而只能坚守——尽管一切努力的结果不是挽救城市于颓势,而仅仅是延缓城市消亡的速度。这就像一个得了不治之症已病入膏肓的患者,即便送进ICU,医疗技术能做的更多是为其延缓死亡而非将其治愈。

综上,城市主政者或出于个人利益考量,或出于政治立场,都有较大概率不采纳城市规划专家的意见。而这样的后果是大量资源被低效、甚至无效投放,城市为此负债累累,尤其在收缩型城市中,大量财富被投掷到没有希望的未来。更令人悲观的是,城市基础设施无法移动且需要长期维护,但收缩型城市无力维持繁多的基础设施,导致基础设施年久失修,城市也因此越来越破败。

五、收缩型城市治理

那么,我们该如何应对越来越多的“收缩型城市”局面?面对越来越多的城市将步入“收缩型城市”之列,我们认为站在国家治理的角度,或可通过以下几个方面为此做准备。

一是转变思想认识,由被动抗拒到主动接受与适应。虽然中国文化中有逃避死亡、追求永生的观念,对城市消亡也多讳莫如深。但如同个人终将免不了死亡一样,城市到了中晚期,其收缩与消亡是注定的趋势。为此,与其浪费诸多资源延缓城市消亡的步伐,不如转变对收缩型城市的认知。国家应接受部分城市终将消亡的现实,将资源投掷到收缩型

城市中的居民身上,帮助其迁移到更适合工作与生活的城市,并在迁入地更好更快地扎下根来。毕竟,当前对收缩型城市资源输入的最终目的是维持当地居民的生活。且在人口数量一定甚至减少的情况下,大城市的兴盛是建立在农村与中小城市的消亡基础之上的。

二是对户籍制度进行变革,还自由迁徙权于民,在迁移中实现人力资源的优化配置与经济社会发展的动态平衡。首先,迁徙自由是市场经济的必然要求。通过劳动力的自由流动,实现劳动力与资本的最佳结合,既可以获得由集聚效应产生的额外收益,促进经济增长,又能够在区域之间实现人均GDP或人均收入的平衡发展,进而实现在“极化中走向另一种均衡”。其次,人是经济理性的动物。每个人在自由迁徙中实现了个人与家庭利益的最大化,社会整体利益也因此而实现了最大化。最后,通过自由迁徙,每个人最终都能找到比较适合自己生存与发展的地方安顿下来,人口也就实现了地理空间的合理分布。因此,自由迁徙本身具有促使人口空间分布合理化的内在动力。^{③④}

三是坚定发展市场经济,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,减少政府对市场的过多干预。国家应站在更加宏观、更加长远、更加科学的角度,更多地城市发展交给市场,发挥市场在资源配置中的决定性作用。这意味着国家可以将更多资源投放在大城市,同时不再将过多资源投放到收缩型城市,即减少对收缩型城市的干预与财政转移支付。这也意味着资源可以更有效地被利用,产生更大的价值。此举可能会导致收缩型城市的收缩速度相较于有国家干预时快,这对国家而言必定是万分艰难的抉择。然而,就如壮士断腕,壮士虽然短时间内会剧痛无比,但却能因此获得更持久的生命力。国家将更多的资源投掷在大城市,减少或放弃对收缩型城市的“输血”,并增加对流出人口的政策支持,虽然会使得收缩型城市进一步收缩,但由于资源得到有效配置,国家反而可能获得总体层面上的经济增长,也有可能通过财政转移支付方式帮助身处收缩型城市的人提升福利水平。^⑤

四是建立财富创造激励机制,并加强产权的严

格保护。财富创造是一座城市避免成为收缩型城市的最好保障。尽管我们难以扭转已然进入收缩型的城市的发展趋势,但通过建立财富创造激励机制,加强产权保护,我们依然可以防患于未然。通过建立财富创造激励机制,中国的部分城市尤其是大城市可以吸引更多的人口,促使人口在空间上的集聚,进而使得人口规模效应可以得到更好的发挥。而对产权的保护让人们集中精力于财富创造,同时也有利于人口在城市置业。而人们一旦在城市置业,就有较大概率在置业城市工作与居住,不仅为流入城市做贡献,而且增强对迁入地城市的认同感与归属感,有利于和谐社会建设。

五是健全覆盖全体国民的基本社会保障制度。尽管减少政府对收缩型城市的干预,收缩型城市将依照自然规律继续收缩,由城市收缩而引发的社会问题也将继续出现,但这并不代表国家放弃了收缩型城市中的居民,反而是国家通过减少政府干预,促使收缩型城市中的居民接受市场的洗礼,培养自身的能力,激发收缩型城市居民内在的活力。不过,为了防止这些居民在市场洗礼中“倒下”,同时避免社会弱势群体生存困难,国家应给予这些居民基本的保障。这就需要国家建立健全覆盖全体国民的统一的基本社会保障制度。一方面,这种基本社会保障制度由于是覆盖全体国民且基本统一,因而一定程度上可以避免污名化、特殊化与不公等现象的出现。另一方面,这种基本社会保障制度仅对人的基本权利进行保护,保障水平较低,一定程度上可以避免福利依赖与减少“养懒汉”,降低国家财政负担,并使其更可持续。而经过多年不断的努力,当前中国的社会保障制度已经基本实现全覆盖,符合条件的人员均可以纳入社会保障体系。因此,国家应继续推进社会保障的参保率,提升区域间社会保障的转移接续效率,完善社会保障制度,切实地为收缩型城市的居民提供兜底的安全网。

注释:

①黄匡时:《城市人口新格局:中小城市的收缩与大城市的扩张》,《人口与健康》,2019年第5期。

②李宇嘉:《“收缩型城市”如何蜕变求生?》,《中国房地产》,2019年第13期。

③国家统计局:《人口总量略有下降 城镇化水平继续提高》,2023年1月18日, http://www.stats.gov.cn/xxgk/jd/sjjd2020/202301/t20230118_1892285.html。

④胡兆量:《北京人口规模的回顾与展望》,《城市发展研究》,2011年第4期。

⑤Chesnaïs J. C., "Below-Replacement Fertility in the European Union(EU-15): Facts and Policies, 1960-1997", Review of Population and Social Policy, vol. 101, no7(July 1998), pp. 83-101.

⑥王金营、刘艳华:《经济发展中的人口回旋空间:存在性和理论架构——基于人口负增长背景下对经济增长理论的反思和借鉴》,《人口研究》,2020年第1期。

⑦Pallagst K. M., Mulligan H., Cunningham-Sabot E. and Fol S., "The Shrinking City Awakens: Perceptions and Strategies on the Way to Revitalisation?", Town Planning Review, vol. 88, no. 1(January 2017), pp. 9-13.

⑧张京祥、冯灿芳、陈浩:《城市收缩的国际研究与中国本土化探索》,《国际城市规划》,2017年第5期。

⑨刘菊、孙平军、罗宁、彭雅丽:《城市收缩研究进展及其中国本土化思考》,《地域研究与开发》,2022年第3期。

⑩刘菊、孙平军、罗宁、彭雅丽:《城市收缩研究进展及其中国本土化思考》,《地域研究与开发》,2022年第3期。

⑪张京祥、冯灿芳、陈浩:《城市收缩的国际研究与中国本土化探索》,《国际城市规划》,2017年第5期。

⑫Rieniets T., "Shrinking Cities: Causes and Effects of Urban Population Losses in the Twentieth Century", Nature and Culture, vol. 4, no. 3(December 2009), pp. 231-254.

⑬Martinez-Fernandez C., Audirac I., Fol S. and Cunningham-Sabot E., "Shrinking Cities: Urban Challenges of Globalization", International Journal of Urban and Regional Research, vol. 36, no. 2(February 2012), pp. 213-225.

⑭刘再起、肖悦:《中国收缩型城市的地理分布、形成原因及转型发展路径》,《税务与经济》,2021年第3期。

⑮Beyer E., Hagemann A., Oswalt P. and Rieniets T., Atlas of Shrinking Cities, Ostfildern-Ruit: Hatje Cantz, 2006, p. 54.

⑯Martinez-Fernandez C., Audirac I., Fol S. and Cunningham-Sabot E., "Shrinking Cities: Urban Challenges of Globalization", International Journal of Urban and Regional Research, vol. 36, no. 2(February 2012), pp. 213-225.

⑮ Meng X., Jiang Z., Wang X. and Long Y., "Shrinking Cities on the Globe: Evidence from Land Scan 2000–2019", *Environment and Planning A: Economy and Space*, vol. 53, no. 6 (April 2021), pp. 1244–1248.

⑯实际上,城市作为一个行政区域包含狭义的城市(城市建成区)和农村两部分。行政区域内的人口规模缩小有可能是农村地区人口流出导致,不代表该城市进入收缩阶段。这提醒我们在对“收缩型城市”进行识别时要更加谨慎。

⑰ Beyer E., Hagemann A., Oswalt P. and Rieniets T., *Atlas of Shrinking Cities*, Ostfildern-Ruit: Hatje Cantz, 2006, p.54.

⑱ Meng X., Jiang Z., Wang X. and Long Y., "Shrinking Cities on the Globe: Evidence from Land Scan 2000–2019", *Environment and Planning A: Economy and Space*, vol. 53, no. 6 (April 2021), pp. 1244–1248.

⑲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》,《城市与区域规划研究》,2011年第3期。

⑳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》,《城市与区域规划研究》,2011年第3期。

㉑龙瀛、吴康、王江浩:《中国收缩城市及其研究框架》,《现代城市研究》,2015年第9期。

㉒毛其智、龙瀛、吴康:《中国人口密度时空演变与城镇化空间格局初探——从2000年到2010年》,《城市规划》,2015年第2期。

㉓张莉:《增长的城市与收缩的区域:我国中西部地区人口空间重构——以四川省与河南省信阳市为例》,《城市发展研究》,2015年第9期。

㉔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》,《现代城市研究》,2015年第9期。

㉕李郇、杜志威、李先锋:《珠江三角洲城镇收缩的空间分布与机制》,《现代城市研究》,2015年第9期。

㉖因为对“收缩型城市”的衡量指标不一样,龙瀛等和宫攀等所界定的收缩型城市数量不同。

㉗宫攀、张梁、王文哲:《人口视角下中国城市收缩的演变特征与时空格局——基于第七次全国人口普查公报数据的分析》,《人口与经济》,2022年第3期。

㉘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》,《现代城市研究》,2015年第9期。

㉙刘菊、孙平军、罗宁、彭雅丽:《城市收缩研究进展及其中国本土化思考》,《地域研究与开发》,2022年第3期。

㉚龙瀛、吴康、王江浩:《中国收缩城市及其研究框架》,《现代城市研究》,2015年第9期。

㉛陈川、罗震东、何鹤鸣:《小城镇收缩的机制与对策研究进展及展望》,《现代城市研究》,2016年第2期。

㉜陈肖飞、邵瑞瑞、韩腾腾、张胜男:《人口视角下黄河流域城市收缩的空间格局与影响因素》,《经济地理》,2020年第6期。

㉝张明斗、曲峻熙:《长江中游城市群城市收缩的空间格局与结构特征》,《财经问题研究》,2019年第8期。

㉞龙瀛、吴康、王江浩:《中国收缩城市及其研究框架》,《现代城市研究》,2015年第9期。

㉟吴康、孙东琪:《城市收缩的研究进展与展望》,《经济地理》,2017年第11期。

㊱ Wiechmann T. and Pallagst K. M., "Urban Shrinkage in Germany and the USA: A Comparison of Transformation Patterns and Local Strategies", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 36, no. 2 (February 2012), pp. 261–280.

㊲ Wiechmann T. and Pallagst K. M., "Urban Shrinkage in Germany and the USA: A Comparison of Transformation Patterns and Local Strategies", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 36, no. 2 (February 2012), pp. 261–280.

㊳ Rieniets T., "Shrinking Cities: Causes and Effects of Urban Population Losses in the Twentieth Century", *Nature and Culture*, vol. 4, no. 3 (December 2009), pp. 231–254.

㊴张京祥、冯灿芳、陈浩:《城市收缩的国际研究与中国本土化探索》,《国际城市规划》,2017年第5期。

㊵ Booth D. E., "Regional Long Waves and Urban Policy", *Urban Studies*, vol. 24, no. 6 (March 1987), pp. 447–459.

㊶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》,《城市与区域规划研究》,2011年第3期。

㊷苗长青:《分工理论综述》,《全国商情》,2008年第1期。

㊸安虎森:《增长极理论评述》,《南开经济研究》,1997年第1期。

㊹王金营、刘艳华:《经济发展中的人口回旋空间:存在性和理论架构——基于人口负增长背景下对经济增长理论的反思和借鉴》,《人口研究》,2020年第1期。

㊺郭家堂、骆品亮:《互联网对中国全要素生产率有促进作用吗?》,《管理世界》,2016年第10期。

㊻张军涛、黎洁岑:《基于移动互联网产业集聚的城市创新能力比较研究》,《财经问题研究》,2014年第11期。

㊼深圳市统计局:《深圳市第七次全国人口普查公报》,

2021年5月20日, http://www.sz.gov.cn/zfgb/2021/gb1199/content/post_8806392.html。

⑤王金营、刘艳华:《经济发展中的人口回旋空间:存在性和理论架构——基于人口负增长背景下对经济增长理论的反思和借鉴》,《人口研究》,2020年第1期。

⑥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》,《现代城市研究》,2015年第9期。

⑦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》,《城市与区域规划研究》,2011年第3期。

⑧Martinez-Fernandez C., Audirac I., Fol S. and Cunningham-Sabot E., "Shrinking Cities: Urban Challenges of Globalization", International Journal of Urban and Regional Research, vol. 36, no. 2(February 2012), pp. 213-225.

⑨国土资源部:《国土资源部关于推进土地节约集约利用的指导意见》,2014年9月26日, http://www.mnr.gov.cn/gk/tzgg/201409/t20140926_1991320.html。

⑩中共中央办公厅、国务院办公厅:《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》,2022年5月6日, http://www.gov.cn/zhengce/2022-05/06/content_5688895.htm。

⑪王金营、刘艳华:《经济发展中的人口回旋空间:存在性和理论架构——基于人口负增长背景下对经济增长理论的反思和借鉴》,《人口研究》,2020年第1期。

⑫王金营:《中国人口回旋空间在构建新发展格局中的优势和作用》,《河北大学学报》(哲学社会科学版),2021年第5期。

⑬陈友华、孙永健:《非均衡发展:人口发展理论的批判与建构》,《学海》,2021年第4期。

⑭陈友华、孙永健:《非均衡发展:人口发展理论的批判与建构》,《学海》,2021年第4期。

⑮国家计委投资研究所、中国人民大学区域所课题组(2001)的研究指出,中国作为一个幅员辽阔、交通运输便捷程度和经济发展水平差异很大的国家,必然存在由于要素与产品非常强的不充分流动性,于是存在着相对“隔绝”的大小不同的区域市场。这些市场主要差别就是同质产品的价格差异。同时,劳动力要素也可以在不同市场获取不同水平的劳动报酬,也就是获得比较利益。

⑯伊琳娜·巴拉舍娃、冷红、宋世一:《严寒地区的收缩城

市研究——以俄罗斯克拉斯诺亚尔斯克地区的三个极地城市为例》,《国际城市规划》,2020年第2期。

⑰国家计委投资研究所、中国人民大学区域所课题组:《我国地区比较优势研究》,《管理世界》,2001年第2期。

⑱邹德慈、石楠、张兵、马向明、彭高峰:《什么是城市规划?》,《城市规划》,2005年第11期。

⑲尹昌应、石忆邵、王贺封:《晚清以来上海市建成区边界扩张过程与特征》,《地理科学进展》,2013年第12期。

⑳阮增宝:《江苏路拓宽工程通过预评估》,《地下工程与隧道》,1991年第4期。

㉑史青:《上海道路交通工程的十年规划》,《城市公用事业》,1994年第2期。

㉒胡小武:《中国小城市的死与生:一种城市问题的视角》,《河北学刊》,2016年第1期。

㉓胡小武:《中国小城市的死与生:一种城市问题的视角》,《河北学刊》,2016年第1期。

㉔Martinez-Fernandez C., Audirac I., Fol S. and Cunningham-Sabot E., "Shrinking Cities: Urban Challenges of Globalization", International Journal of Urban and Regional Research, vol. 36, no. 2(February 2012), pp. 213-225.

㉕石先进:《为何城市总体规划不能准确预测未来人口规模?——对中国城镇化经济动因的空间计量分析》,《北京社会科学》,2019年第11期。

㉖Wiechmann T. and Pallagst K. M., "Urban Shrinkage in Germany and the USA: A Comparison of Transformation Patterns and Local Strategies", International Journal of Urban and Regional Research, vol. 36, no. 2(February 2012), pp. 261-280.

㉗鹤岗市统计局:《鹤岗市2008年国民经济和社会发展统计公报》,2010年1月5日, https://www.cnstats.org/tjgb/201001/hljhgs-2008-ngz_2.html; 鹤岗市统计局:《2019年鹤岗市国民经济和社会发展统计公报》,2020年12月17日, http://www.hegang.gov.cn/xxgk_new/z_xgknr/z_xgjxx/z_xtjgb/2020/12/31421.htm。

㉘陈友华:《迁徙自由、城市化与贫民窟》,《江苏社会科学》,2010年第3期。

㉙陆铭、李鹏飞、钟辉勇:《发展与平衡的新时代——新中国70年的空间政治经济学》,《管理世界》,2019年第10期。

㉚陆铭:《大国大城》,上海人民出版社2015年版,第97页。