

# “收缩城市”虚与实

【编者按】

1988年,德国学者豪伯曼等人提出“收缩城市”(shrinking city)的概念,主要指德国因去工业化引起的经济衰退和人口流失现象。今年4月,国家发改委发布《2019年新型城镇化建设重点任务》,在官方文件中首次提出“收缩型中小城市”的概念——“收缩型中小城市要瘦身强体,转变惯性的增量规划思维,严控增量、盘活存量,引导人口和公共资源向城区集中”。

“收缩型城市”引发了媒体和学术界的关注,但各方意见各异,我们应该如何理性看待“收缩城市”这一概念?如何应对部分城市出现的“收缩”趋势?城市应该如何平衡“扩张”与“收缩”的理念?国外有哪些可借鉴的应对经验?为更好地认识“收缩城市”问题,我们邀请相关学者、新华社记者各抒己见,以期给大家更多启发。

策划:易艳刚、刘晶瑶



## 慎给城市贴负面标签

梳理“收缩城市”,以存量规划替代增量规划,开展收缩城市管理十分必要。但是,是否要对“收缩城市”张榜公示,确实值得认真商榷

本报记者杨绍功

有不少研究者都强调,“收缩城市”是一个中性词。但是,记者在采访中发现,不少地方领导干部依然谈“收缩”色变,唯恐自己所在的城市被贴上这个标签。

近些年,不少媒体和学者都热衷于制造概念,动辄用一些新词去概括某一类城市。其中有些概念具有社会共识,另外一些概念则经不起推敲。鉴于“收缩城市”这个标签听上去有一些消极,真要给具体的城市冠以“收缩城市”之名,确实要慎之又慎。

城市发展有其内在规律,有成长期就有收缩期。在城镇化的不同阶段,甚至在同一阶段,成长的城市和收缩的城市都可能存在。每个城市的环境和资源都有承载量限制,过度膨胀的城市积极“瘦身”,达到规模和能力的平衡,是现阶段发展的必然要求。因此,梳理“收缩城市”,以存量规划替代增量规划,开展收缩城市管理十分必要。但是,是否要对“收缩城市”张榜公示,确实值得认真商榷。

标签对城市的影响是巨大的。此前,记者在中部某“资源枯竭型城市转型试点”城市采访时发现,当地干部普遍认为“资源枯竭型城市”的标签对城市形象、招商引资、民心士气等带来了显著的负面影响。有时遇到央媒记者去当地采访,一些干部还要叮嘱“稿子里千万别提那个词”。

问题在于,贴标签容易,摘标签难。东部某市多年前被贴上“鬼城”的标签,领导干部和企业界与客人见面,聊不了两句就得来人辩解

“我们不是鬼城”。即使多年之后,“鬼城”早已名不副实,但基于负面标签的刻板印象一旦形成,短时间内很难扭转。

好孩子是夸出来的,这句话或许也适用于城市发展。从客观效果来看,正向激励是重要法宝。诸如“中国优秀旅游城市”“中国十大魅力城市”等积极的标签和评选活动,能够极大地促进相关城市的发展;反之,“资源枯竭型城市”“十大传销之乡”等标签,不仅客观性存疑,而且负面影响极大,也警醒我们对定义一座城市要保持审慎。

在国家发改委首提“收缩型城市”概念后,网上已出现一些非官方版本的所谓“收缩型城市名单”。记者研究发现,名单中的不少城市都离“收缩”很远,有的城市甚至经济增长还高于地区平均水平,只因为户籍人口长期低于常住人口,就被归为“收缩”之列,显然不合理。

有关部门对这一苗头应当高度重视,在必要的时候澄清谬误,防止以讹传讹。正如部分专家所言,城市收缩问题十分复杂,不能轻视,更不能夸大,必须要深入研究、仔细鉴别。

当然,不贴标签、不挂牌,不等于心中没数。当前形势下,部分城市忽视自身能力,仍在持续盲目扩张,这只能未来加剧收缩的风险。

这类城市的管理者应当有自知之明,不能为一时的政绩透支城市的发展活力。更高层面上,需要对不同区域的城市发展进行评估,建章立制对存在风险的城市进行分类管理,有针对性地出台相关政策进行扶持和引导。

万,且仍处在下降态势中。

更严重的是,一些中小城市在制定人口、经济、城镇化率等指标时,过分乐观。这种不符合实际的“看涨”预期,带来规划不符合实际的扩张,成为房地产等企业炒作的依据,最后很容易造成土地、资源及基础设施的闲置浪费。

做加法还是做减法,都需要因地制宜、量力而行。部分城市规划追求增长,“新城林立”却缺乏后劲。一些地区投入大量资金建设新城新区,一定程度上变好看了,却没有变得更实用。人口与产业集聚发展难以跟上土地城镇化率,新城吃不饱、闲置现象突出,大量资金投入新区新城,反倒让老城区陷入衰退,可谓好大喜功,结果竹篮打水一场空。

“城市必须增长”的思维亟待转变。城市发展有其自身规律,“城市必须增长”本身是不符合规律的。城市管理者要转变“增量规划”惯性思维,注重盘活城市存量,下足“绣花”功夫,在民生、配套产业、基础设施等规划方面注重科学研判,防止规划脱离实际。

城市管理者要认识到“城市收缩”是一种正常现象,要有宽容心态和正确认识。既然城市不再“长大”,那么不妨让城市“精明收缩”,适应收缩规律,对城市进行分类管理、分类施策。

规划是城市发展的先导,转变增长的理念要在规划中体现。当前,在新一轮城市规划中,不同的城市应当有不同的作为。已经出现人口收缩的城市,要注重盘活城市发展存量,在规划方面多动脑筋,才能实现城市的可持续发展。

## 别对“收缩”避而不谈

可怕的不是城市收缩问题的复杂性,而是对此惧怕甚至避之不谈。

对收缩问题重视不够,可能导致城市规划和实际需求出现偏差

本报记者姚焜

城市收缩真的很可怕吗?其实不然。无论从记者的实地调研,还是从专家的研究来看,一些城市出现的“收缩”,并不是一件坏事。

南京大学建筑与城市规划学院教授崔俊豪指出,过去城市的主要功能是生产,现在主要功能是服务。劳动密集型产业转移到郊区,高端服务业引进来。按照人口的标准是收缩了,但这样的收缩其实是精明增长。

随着我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段,在城镇化过程中,简单“摊大饼”已无法支撑城市健康可持续发展,市民对优质服务的需求也在不断上升。部分城市如果仍在一味造城而忽视人口流动的规律,就容易陷入城区空心化、产业空心化的境地,从而出现局部甚至全面的收缩。正视城市收缩,就必须明确当前的发展阶段和发展目标。

事实证明,城市收缩不是简单的下滑,也不等于全面的衰退。有的城市在产业规模收缩之后会继续发展,有的城市在人口数量减少的同时经济社会发展仍在稳定进步。以东北某资源型城市为例,虽然连续多年人口净流出,但常住人口持续增加,逐步从矿产加工向旅游产业转型;而在中东部一些人口净流出规模达百万的城市,常住人口、户籍人口和经济体量都在持续快速增长,城市吸引力仍在提升。简单地收缩等同于衰退,谈城市收缩色变,既没必要,更不足取。

在看到收缩型城市存在增长潜质的同时,也要看到扩张型城市也存在收缩的病灶。

在部分东部沿海城市,随着内外经济环境的变化、产业转型升级的深入,部分园区也面临产业规模收缩的现实。因此,收缩问题并非西部城市或欠发达城市所独有,必须因地制宜对城市收缩状况进行全面客观的研究分析。

可怕的不是城市收缩问题的复杂性,而是对此惧怕甚至避之不谈。对收缩问题重视不够,可能导致城市规划和实际需求出现偏差,错失扭转颓势的时机,让收缩恶化成衰退。

与其纠结于“扣帽子”,不如思考如何“系扣子”。正视收缩问题,需要从转变地方领导干部的观念开始。东北大学东北振兴研究院副院长李凯等学者就认为,提高干部对城市收缩的认知水平迫在眉睫,只有认识清楚才能在收缩规律上做工作。首先是理念上需要正视收缩,不能回避矛盾问题;其次,城市发展目的要更明确,从经济增长转向以人为本;再次,政府角色应当加快从管理型转向服务型,城市公共政策也需要更加突出多元开放的价值理念。

认识的转变最终要从制度层面得到体现,收缩城市的管理应当逐步提上日程。从制度层面看,应当探索建立城市差异性考核制度,从舆论导向、社会导向、考核导向全面突出城市的特色化和差异化。首都经济贸易大学城市经济与公共管理学院副教授吴康等学者建议,对不同发展特征的城市分类引导,“政策不能一刀切”。

必须看到,我国对收缩型城市现象的关注尚处于起步阶段,城市收缩管理仍然任重道远。要实现城市的高质量发展,就必须痛下决心,采取有效手段,在城市发展动能转换上下功夫,实现城市由外向式发展到内涵式增长的转变。

## 学者:城市尚未大规模“收缩”

应该看到,当前的人口流动是稳健的,是符合规律的。符合

规律就顺着走,不符合规律再进行调整

本报记者杨洁

今年1月,有网络文章称“全国633个城市2/5在收缩”,引发舆论哗然。4月,国家发改委发布《2019年新型城镇化建设重点任务》首次提出“收缩型中小城市”的概念。

我国有多少城市在收缩?是否如同网传一样,我国将会出现大规模的城市“收缩”?记者采访了学界和城市规划界的部分专家学者,他们普遍认为,我国还没到大规模城市“收缩”的时候。

数据和标准带来差异

中国城市规划设计院“城市人口流失问题”研究组负责人张莉:

数据不同结论就不同,标准不同是不是收缩就很难说。现在不能明确说哪个是收缩城市,现有数据难以支撑准确判断。

不少研究对比的是第五次人口普查(2000年)和第六次人口普查(2010年)的数据,一则数据较陈旧,二则两次普查指标有差别难比较,无法反映真实现状。此外,住建部发布的全国城乡建设统计年鉴数据、各地年度统计公报数据也被不少研究者引用,但得出的结论有明显差别。

人口仍在“城乡迁徙”

北京大学城市与环境学院教授曹广忠:行政地域是城市行政管辖的边界,既包括城市户籍人口聚集区,也包括农业人口聚集区,实体地域主要是非农业人口聚集的地域。对于我国多数城市而言,它们的行政地域是远大于实体地域的。城市行政区域范围内人口负增长,可能是农村人口在外流,因此,并不意味着就是城市在收缩。目前,我国仍处于人口“城乡迁移”为主的

转型时期,曼彻斯

特顺应制造业就业机会减少、服务业崛起的趋势,引导经济向多元化方向发展

本报记者王慧慧

今年4月,英国工业革命4.0展会在曼彻斯特中央会展中心举行。作为世界上第一个工业化城市、曾被贴上“收缩城市”标签,曼彻斯特如今正在瞄准新一轮工业革命浪潮。

新一轮工业革命充满高精密的味道,与第一次工业革命喷出的血汗工厂天壤之别。展会现场,前沿工业和科技人士思考的问题很有意思,比如,如何让机器人代替人类承担产品质量检测等复杂工作?机器人将成为未来劳动者的同事,人们如何更好地控制机器人?

从中央会展中心步行十分钟,就可以到达科学与工业博物馆。这座建立在这个世界上现存最古老的客运火车站和铁路货线上的博物馆展示的是第一次工业革命的场景:闷热脏乱、嘈杂无比的车间,冒着生命危险在机器旁边工作的童工,不停运转的机器支配了人们的生活。曼彻斯特大大小小的纺织厂把产自海外的棉花加工成产品再通过火车、轮船销往世界各地,这个城市因此被称为“棉都”。

对于因工业革命而兴的曼彻斯特来说,最黑暗的时期是在上世纪七八十年代,当时制造业急剧萎缩,城市人口不断减少,一度沦为学者所描述的“收缩城市”。1970年到1985年之间,曼彻斯特东部地区的经济规模和就业岗位缩减了几乎60%。1951年到2001年,曼彻斯特城市人口从70万下降到42万。进入新世纪后,人口规模才开始逆转,城市也开始显出活力。

转型时期,曼彻斯特顺应制造业就业机会减少、服务业崛起的趋势,引导经济向多元化方向发展。曼彻斯特抓住创意产业机遇,在索尔福德码头兴建的“英国媒体城”园区已吸引大量媒体入驻。曼彻斯特发挥拥有曼联和曼城两大足球队的优势,并通过申办奥运会和举办英联邦运动会促进体育产业发展。此外,曼彻斯特目前也成为除伦敦以外英国主要的金融城市,合并两所高校后成立的曼彻斯特大学也极大带动了科技产业发展。

“老工业城市衰落是经济力量驱动的,合乎逻辑的,不易逆转。”英国皇家国际问题研究所所长、著名经济学家吉姆·奥尼尔在谈起曼彻斯特时说,老工业城市在历史感到骄傲的同时,不能沉迷于历史,要走一条与过去不同的道路。

“老工业城市衰落是经济力量驱动的,合乎逻辑的,不易逆转。”英国皇家国际问题研究所所长、著名经济学家吉姆·奥尼尔在谈起曼彻斯特时说,老工业城市在历史感到骄傲的同时,不能沉迷于历史,要走一条与过去不同的道路。

获得新生的曼彻斯特也试图提高国际知名度,其中一个重要抓手就是借力奥尼尔参与提出的“北方经济增长”计划。曼彻斯特、利物浦、谢菲尔德、利兹等相邻的北英格兰城市,正增强互联互通,实现经济和商业聚集,尝试打造经济规模与伦敦相当的集群城市。

奥尼尔说,5年前伦敦还是英国唯一具有全球影响力的城市,“北方经济增长”计划提出后,北英格兰多座城市连接成拥有800万消费者的巨大市场,位于这一计划地理中心的曼彻斯特因此受到全球更多关注。

一边是对财富的追求,一边是对知识的推崇。曼彻斯特的一些地标建筑与工业革命密切相关。纺织业巨头约翰·莱兰兹的遗孀为了纪念他斥巨资建立约翰·莱兰兹图书馆,马克思与恩格斯常去切塔姆图书馆研读政治经济学书籍并在那里酝酿《共产党宣言》。

迄今,曼彻斯特大学培育了25位诺奖得主,原子分裂、可存储计算机、石墨烯等多项影响世界的重大科研成果都出自该校。奥尼尔说,曼彻斯特大学的理念和曼彻斯特城市政府的理念高度契合。对于曼彻斯特大学和曼彻斯特城市来说,新一轮工业革命或许是它们彼此成就的好机会。

■留声机■

◎GEI循环经济:不同城市,其功能定位、经济发展水平、资源环境状况和支撑能力等方面均有所不同,在选择可持续发展道路中绝不能千篇一律,也不能一哄而上。要针对城市的不同特点,选择不同的发展道路,走出各具特色的可持续发展模式。(新浪微博“新华视点”网友)

◎木二由页:在经济学维度看,人群集聚是大势所趋,集聚能带来更大的规模效益,城市随着人口增加边际收益越来越高。对于收缩的城市而言,有限的资源被重新分配,人均资源配比提高了,未必就是坏事。不可能寄希望于所有城市都能完成人口集聚,都集聚也就意味着没有集聚,不现实。(微信公众号“虎嗅APP”网友)

◎清茶一杯闻香来:城市发展,应对城市收缩的策略,一是挖掘自身优势实现转型。二是实现人口向外转移,不但乡村扶贫要通过转移人口,收缩城市富裕也要靠人口转移,人少了人均GDP也就上去了,农村人口向城市转移,收缩型城市向扩张型城市人口转移,这是历史规律。三是生产优质生态产品。四是结合本地承载力决定城市规模。(新浪微博网友)

◎吉安老陈:个旧是首批资源枯竭城市转型试点。三年完成大部分转型指标,取得了显著的成绩,“锡都”的金字招牌依旧光彩夺目。他们在城市转型、升级过程中积累了许多宝贵的经验,值得推广和借鉴!(人民日报客户端网友)

◎一条来自东海的鱼:砍掉城市野蛮生长的部分,每个居民都安排好自己的生活,每个小团体都建设好自己的社群,这种自下而上的力量才能让一个城市更加宜居和高效。(新浪微博网友)

曼彻斯特「重生」的启示



扫描二维码,阅读

《习近平心中的“城”》