

Doi: 10.11835/j.issn.1008-5831.jg.2024.09.002

欢迎按以下格式引用:姜晓晖. 快速蔓延的城市区域中的局部收缩研究——基于广东省的案例追踪[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2025(2):102-116. Doi: 10.11835/j.issn.1008-5831.jg.2024.09.002.

Citation Format: JIANG Xiaohui. Research on local shrinkage in rapidly sprawling urban areas: Case tracking based on Guangdong Province[J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2025(2):102-116. Doi: 10.11835/j.issn.1008-5831.jg.2024.09.002.



快速蔓延的城市区域中的 局部收缩研究 ——基于广东省的案例追踪

姜晓晖

(上海师范大学 哲学与法政学院, 上海 200234)

摘要:党的二十大报告明确指出:深入实施区域协调发展战略、新型城镇化战略,构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系。区域范围内城市的扩张规模、产业转型、人口流动等要素变化都会对城市的高质量发展和治理现代化目标产生重要影响。近年来,城市“增长主义”范式下的规模扩张、资源积累思维模式不断受到质疑,“流动空间”效应下的人口梯度聚集带来区域内“普遍增长下的局部收缩”现象,引起了实务界和学术界的研究与关注。文章基于城市规划学、区域经济学、公共管理学等交叉学科理念,以城市生命发展周期理论为基础,尝试探究城市区域内“快速蔓延”背后缘何出现局部收缩”的现象。首先,文章基于“中国特色”城市发展的具体情景和空间场域,从“增量—存量”“资源—资本”“实际—预期”“行政—实体”四个维度概括总结当前的现象表征。其次,以广东省域内地级及以上城市为研究对象,追踪其区域范围内城市发展格局与收缩问题,进一步探究其问题呈现及背后的生成机理。最后,提出从“增长主义”转向“人本回归”,关注增量、存量、减量规划与城市发展要素的变化,深挖城市“蔓延—收缩”普适性发展遵循、高位推动与顶层设计高质量发展的城市目标等政策建议。

关键词:城市蔓延;城市收缩;生命周期;广东省**中图分类号:**F042;[F061.1] **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2025)02-0102-15

一、问题缘起与研究背景:全球性城市快速蔓延下的收缩现象

在全球化、现代化、工业化浪潮引领下,城市作为经济、政治、社会、文化等各方面的重要载体和引

基金项目:国家社会科学基金青年项目“空间治理视域下收缩型城市的治理阻梗及优化机制研究”(22CZZ017)

作者简介:姜晓晖,博士,上海师范大学哲学与法政学院,Email:jiangxiaohui@shnu.edu.cn。

擎,被形象地称之为“增长的机器(The City as Growth Machine)”^[1]。一直以来,基于“增长主义范式”的治理研究通过时空维度的土地扩张、经济增长、人口膨胀使得城市逐渐成为资本积累、政治博弈、社会发展和全球连接的重要场域^[2]。大城市持续不断地向边缘扩张、低密度的居住空间和功能分解、城市土地增长超越人口增长等“蔓延”态势明显^[3]。然而,自20世纪中叶以来,经济发展步入新阶段,去工业化明显、城市发展结构性转型、人口老龄化带来了一系列诸如人口的持续流失、经济衰退、房屋空置、资源环境破败等“城市收缩现象”。事实上,1988年,“收缩城市(Shrinking City)”^[4]一词第一次被提出来,描述了城市地区持续人口流失的现实,而且强调了人口流失的强度和持续时间。此外,经济转型和城市功能恶化也被理解为城市萎缩的特征。收缩城市国际研究网络(SCIRN)^①综合各种定义,将收缩城市定义为遭受人口损失超过两年的城市地区。德国政府资助的“收缩城市研究”项目发现,在50年里,世界上大约有450个中小城市经历了经济衰退、人口流失等问题^[5],其中大约有40%的欧洲城市、10%的美国城市及不同程度上的日本、韩国和南非的中小城市。与西方国家类似,依循城市发展生命周期“产生—发展—衰落—消亡—复兴”^[6]的规律,我国大部分城市也步入了“后城市化时代”。根据中国收缩城市研究网络^②数据,对比“五普”“六普”数据,在2000—2010年间,我国663个建制市中(包括地级和县级),约有180个城市出现了不同程度的人口收缩问题,占比高达12.1%;基于乡、镇、街道数据对2865个县市(区)进行调查,发现26.71%地级及以上行政单元、37.16%县市(区)出现收缩现象,尤以东北地区和长江经济带最为严重。

早在2013年,习近平总书记就在中央城镇化工作会议上指出:城市建设面积“摊大饼”会带来一系列的“城市病”,甚至出现“空城”“鬼城”现象。2019年国家发展和改革委员会在新型城镇化建设重点任务中首次提出了“收缩型中小城市”^③的概念,并进一步提出“瘦身强体”“严控增量”“盘活存量”“转变思维”等意见;在随后的新型城镇化建设中再次强调统筹“新生城市培育”和“收缩型城市瘦身强体”的重要性^④。研究快速蔓延下的城市收缩问题是当前讲好“中国城市故事”的一种全新尝试。本文认为城市收缩背后是一种零和博弈,折射出产业结构转型、空间布局不匹配、政策规划悖论、城市功能缺失等深层次结构性问题。广东作为快速城镇化、高度工业化的典型区域,在经历了“增长的奇迹”后,局部地区出现了人口流失、经济衰退等收缩现象。其中,以李郁、杜志威等为代表的收缩型城市治理研究学者,长期致力于广东省、珠三角地区的城镇收缩现象研究,发现2000—2016年间广东省约有25个县出现了阶段性收缩、8个县出现人口负增长的现象^[7-8]。因此,本文基于快速城市化的“蔓延”趋势背景,以广东省域内地级及以上市为案例对象,根据中国城市收缩网络、中国城市统计年鉴、广东省建设年鉴、广东省各地级市统计年鉴及公报等数据,尝试探究区域城市发展中存在的“收缩”悖论及其生成机理,为我国城市高质量发展、区域大中小城市协调发展提供参考。

二、理论基础与文献回顾:透视生命周期视域下的城市发展脉络

(一) 相关理论基础

从历史周期看,每个城市都要经历繁荣与衰退的新陈代谢,不同阶段的发展态势与经济社会因

①收缩城市国际研究网络(SCIRN):<http://www.shrinkingcities.org/>。

②中国收缩城市研究网络:<http://www.beijingcitylab.com/projects-1/15-shrinking-cities/>。

③国家发展和改革委员会印发通知《2019年新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务》。

④国家发展和改革委员会印发通知《2020年新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务》。

素紧密联系;从空间尺度看,从全球到地区都在经历着不同城市和区域范围内的“蔓延”与“收缩”现象。基于康德拉季耶夫周期、城市发展生命周期、库兹涅茨周期的理论,一般认为“蔓延”和“收缩”呈现的是出现在城市从兴起到衰退的转换过程中的物理空间现象^[9]。早在20世纪初,阿舍尔和加德斯就将生物进化理论引入城市的发展演化进程中,并出版了《城市演化》一书,提出了城市生命周期的思想^[10]。胡佛根据纽约邻里的发展提出了基于“发展—转变—降级—衰退—更新”五个阶段的都市生命周期理论,并且关注每一个阶段转变的过程及影响因素^[11]。生命周期理论揭示了城市蔓延与收缩的阶段性和循环性。虽然发展时间、速度、水平差异较大,但是大部分国家和地区的城市化发展都经历了类似的发展规律:即基于时间序列的城镇化发展呈现“S”型的诺瑟姆发展曲线^[12],经历经济社会发展水平和劳动力释放能力低下的初始阶段、人口增加的饱和阶段到最后人口膨胀、土地耗尽的衰落阶段,甚至是再城市化的复兴(更新)阶段(图1)。哈斯等认为“蔓延”与“收缩”是对立且此消彼长的过程,启发式收缩城市的治理是推动城市迈向再增长的政策工具^[13];而政治经济学的观点则认为城市“蔓延”与“收缩”是全球和区域非均衡发展的表象,城市兴衰演替背后的源动力是投资的空间流动,即资本的中心化、转移、重构或再中心化。资本循环下的空间要素在不断流动聚集,对新的投资环境进行重新布局。大量人口涌入的城市一般处于成熟阶段,而人口流出的城市则可能进入了潜移默化的衰退阶段;中等城市处于发展阶段,而小城市出现大量人口流失现象则可能表现出城市发展后期的收缩现象;城市等级一般呈现自上而下的发展格局,行政等级对城市的发展产生重大影响,甚至引发第二轮周期循环^[14]。

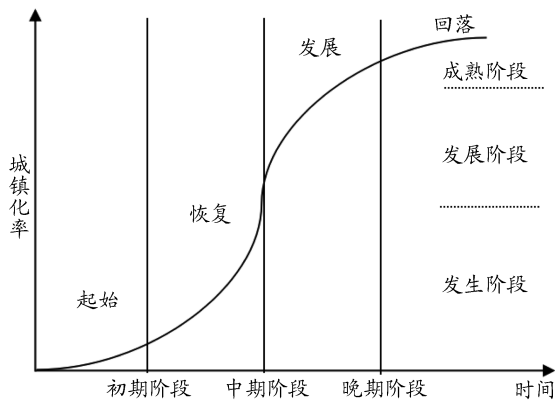


图1 城市发展一般规律

(二)既有文献回顾

城市蔓延(Urban Sprawl)一词最早源于流域治理中的无序现象,主要表现为城市扩张远超前于人口增长的速度,经济活动从聚集走向扩散,对城市的生产、生活、生态空间带来破坏^[15]。正如《辞海》中对“蔓延”的解释:如蔓草滋生,连绵不断。当其拓展到城市形态领域,则衍生为城市无规划、无控制地扩张到城市的边缘。“收缩城市(Shrinking city)”则从单一的人口流失问题扩展到人口、经济、社会等领域的全面衰退,呈现出一种新的不平衡结构症状^[15]。关于城市收缩的驱动因素,不同国家、区域产生城市收缩现象的原因存在显著差异。西欧和日本主要受生育率下降、人口老龄化、家庭规模缩小和移民放缓等因素的影响;苏联解体后的东欧国家及地区的城市受到制度因素和经济结构调整的影响;更多的城市则受到经济结构调整和去工业化的冲击^[16]。在狭义范围内,“收缩”的核心是城市人口的外流,“蔓延”则更多强调城市土地规模扩张与人口增长的不匹配。但从广义范围看,我国的城市收缩现象涉及的因素则更为复杂,无论是“蔓延”还是“收缩”,本质上都是城市发展过程中的人地不和谐、不匹配的“不健康城市化状态”。Couch和Cocks认为城市蔓延是导致城市空心化以及区域城市差异明显的重要原因,过度的城市蔓延是一种以其他地区衰落为代价的“零和游戏”^[17]。菲利普·奥斯瓦尔特在《收缩的城市》一文中认为“收缩”不能完全等同于“衰败”,也不是城市化进程中的反常现象,而是经济社会发展和产业结构转型等带来的新趋势^[18]。因此,从城市的生命周期看,两者均属于城市发展过程的一部分,甚至可以“并存”,并可通过城市复兴

作为中间“媒介”实现相互转换。

三、现象表征与问题呈现——广义视域下区域内部“蔓延”与“收缩”的冲突

在新型城镇化背景下,城市发展以“摊大饼”的模式快速蔓延到全国各地。然而,随着工业革命的推进和流量要素的集聚,一些城市呈现出指数型增长的“蔓延型城市”^[15]特征,这些城市通常具有强大的经济吸引力和人口集聚能力,城市规模不断扩大,城市边界不断向外扩张。同时,也有一些城市面临着人口流失、空间空置等挑战,成为“收缩型城市”。这些城市可能由于地理位置、资源条件、产业结构等原因,难以吸引和留住人口,导致城市发展滞后,甚至出现衰退现象。针对这两种不同路径的城市发展,政府和社会应该采取不同的策略来应对。基于此,本文通过对我国城市空间规模、人口流动、资本积累、行政区划等影响因素提出我国城市“蔓延—收缩”并存问题的现象表征。

(一) 现象表征 1: 增量指引下的规模扩张与存量思维下的合理规划

20 世纪 90 年代以来,在经历加入世界贸易组织、分税制改革、土地使用制度、住房市场等一系列政策变革后,我国的城市发展面临着绩效考核、土地财政、责任清单等“压力型体制”的束缚^[19],逐渐地建立起一套工业化大推进、出口导向的增长主义逻辑体系^[7]。根据国家统计局、《中国城市统计年鉴》、最新一轮人口普查等数据^⑤:就建制规模而言,1978 年,我国约有 193 个城市、98 个地级市、92 个县,截至 2021 年,增加到 692 个城市、200 个地级市和 392 个县级市;就人口规模而言,1978 年,城镇人口约为 17 245 万,截至 2022 年,飙升至 92 071 万人;就发展速度而言,常住人口城镇化率约从 17.9% 增长到 65.2%,城市化率不断提升,跃升速度约是欧美发达国家的两倍;就建设用地面积而言,扩张了约 5 000 km²,尤其是地区中心城市的人口、经济和土地建设都呈现出指数级的递增态势;从 2000 到 2022 年的土地出让数据测量看,我国城市的存量开发仅占总体开发的 32% 左右,远低于增量开发的水平(见图 2)。

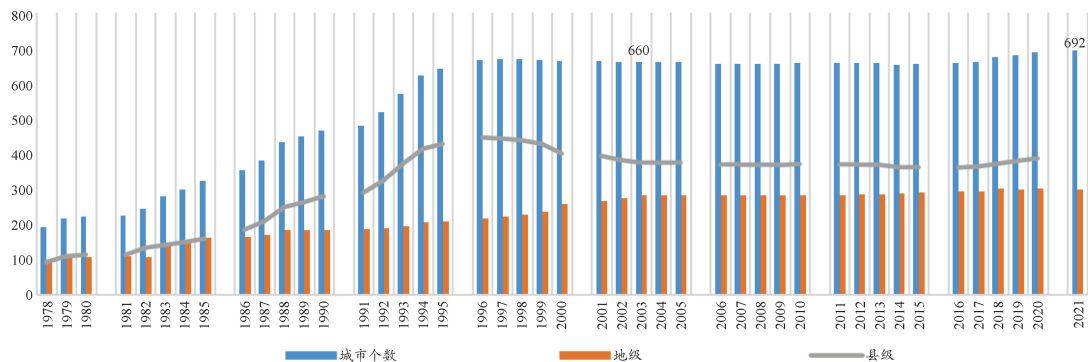


图2 1978—2021年全国城市规模变化

如图 3 所示,通过测量 2006—2020 年城市常住人口增长率和建成区面积增长率发现,全国各省份的城市土地扩张速度远高于人口的增长。东部地区总体差异幅度较小,而中西部地区土地扩张尤其明显,比如,贵州的建成区面积增长率高达 1.39 个百分点,远高于全国水平。这一增长态势表明,在土地财政和经济发展的驱动下,增量规划是城市发展的常态,主要侧重于建设用地面积和空间的扩张。事实上,从 2008 年金融危机开始,我国的城市建设开始出现了平均土地供应减少,城市

⑤本文数据主要来源于《国家统计年鉴》《中国城市统计年鉴》《中国城市建设统计年鉴》《广东省统计年鉴》、“六普、七普数据”及公报等公开数据,受篇幅影响,还有一些间接引用,没有一一标出。

(三) 现象表征 3: 部分地区实际出现人口收缩与潜在预期人口回升

全球城市收缩网络认为存在人口损失超过 2 年并经历着经济转换结构性危机的城市越来越多。更全面地说,21 世纪的城市收缩可以被描述为一个全球性的、结构性的、多维的现象,伴随着明显的人口、经济等方面的下降。在我国,城市人口的收缩嵌入在隐形“人口规划增长”的现实之中。2022 年以来,我国人口开始出现负增长,老龄化、少子化、不婚化三大趋势加速到来^⑥,要充分认识人口问题面临的新趋势、新常态,以人口高质量发展支撑中国式现代化。自 2008 年金融危机以来,工业衰退带来劳动力的“刘易斯拐点”,大部分城市的人口情况发生了变化。从两次人口普查数据看,我国约有 180 座城市人口总量和人口密度正在下降。据统计,2022 年,东北三省常住人口减少数均超过 20 万。对比“六普”“七普”人口数据的变化(参见图 5),东北三省在 2010—2020 年的 10 年间:黑龙江省人口减少约 646.2 万、辽宁省人口减少约 115.5 万、吉林省人口减少约 338.9 万人;黑龙江人口减少最为严重,几乎所有城市都出现了人口减少的问题;辽宁省除沈阳、大连、朝阳外均出现负增长;吉林省仅有长春市呈现人口正向增长的局面。

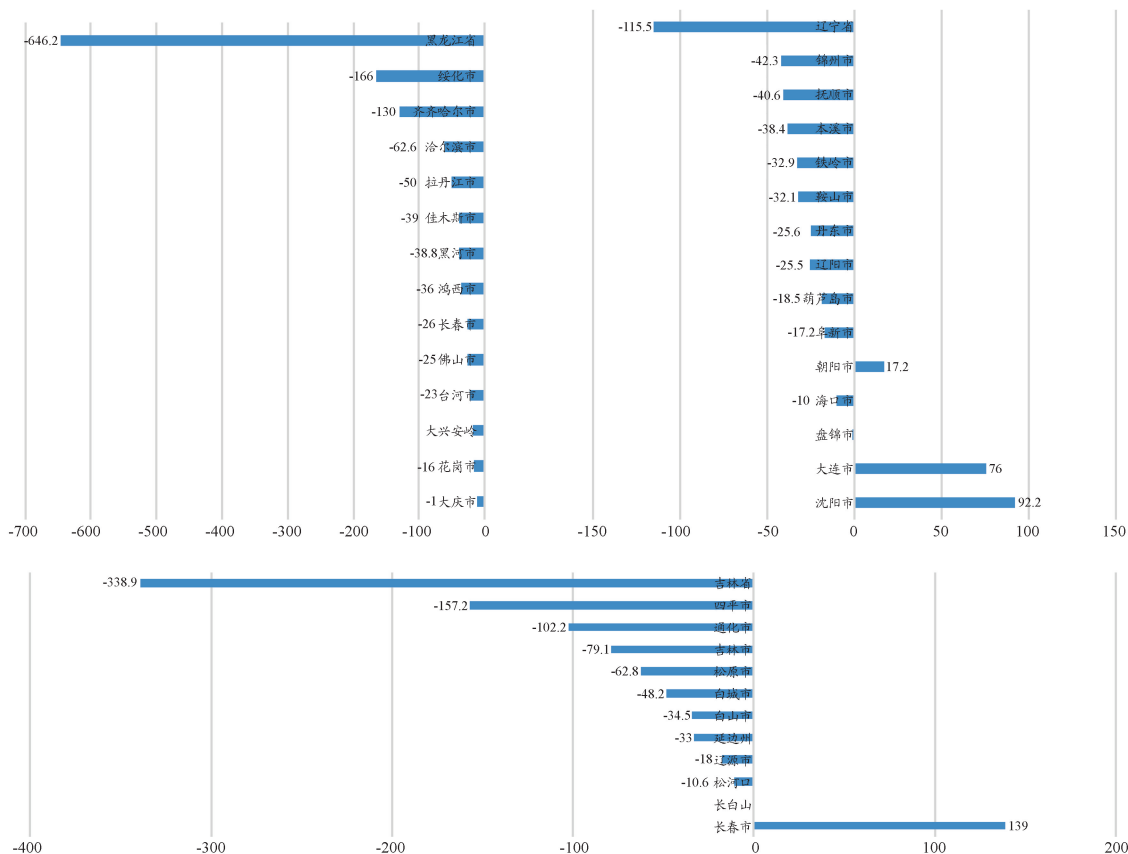


图 5 我国东北三省各城市 2020 年人口普查较 2010 年的变化情况

(四) 现象表征 4: “行政区划”下等级压力和“实体地域”中的发展需求

作为非农产业与人口的聚集地,“城”和“市”有所区别,建制市是行政区划的概念,而实体空间上的城市则指的是地域国土空间上独立的各高密度要素的集合,如人口、土地、基础设施、资源等。我国“城市”的特殊性主要体现在长期的行政区划与实体区域的“二元分割状态”,城市的等级

^⑥中国政府网:以人口高质量发展支撑中国式现代化 (www.gov.cn),2023-05-08。

划分明显。国务院2014年对我国的城市等级进行了重新划分,与1989年的旧标准相比,作出了一些改变。首先,在空间口径方面,城区主要指的是实际建设的行政单元,而不再是行政范围。其次,在人口口径方面,人口的标准以常住人口为主,按照居住时间划分,而不再是严格的登记在册的户籍。最后,在城市等级划分上,与以前100万人口以上就是大城市相比,现在细分为1000万以上为超大城市、500万到1000万为特大城市,且又划分了I、II型大城市;中等城市从20万~50万的标准提高到50万~100万;小城市也分为I、II型。上文图2显示超大城市—地级市—县级市的建制,主要集中于大城市,而非县级中小城镇;从图3可以看出2009—2019年间我国收缩型城市主要还是出现在中小城市,超大城市、特大城市很少出现收缩的情况。由于各级中小城市缺乏实体城市的功能分区和优化规整,理论意义上的行政区划功能城市与实际的供给服务存在不匹配问题。从空间上重新界定城市,一方面要使城市数量和人口数量更加匹配,另一方面要打破现行的等级化城市管理体制的束缚,释放低等级城市发展潜力^[22]。持续性的人口吸纳能力与产业发展转型不匹配,带来的是土地城市化快于人口城市化的局面。

四、案例回顾与问题呈现:广东省域城市发展演进及案例剖析

(一) 研究对象与区域概况

广东作为我国经济发展最快、经济水平最高的省份之一,在新型城镇化建设方面成就斐然。国家统计局公布数据显示,截至2021年底,广东省新型城镇化率高达74.6%,仅次于沪京津,高出同期全国平均水平9.57个百分点。2022年,广东GDP超12.9万亿元,居民人均可支配收入超4.7万元,同比增长4.6%;根据经济水平划分的人口城镇化:珠三角、粤东、粤北、粤西地区的城镇化率则呈现出87.48%、61.26%、53.06%、48.04%梯度递减的态势。不同区域、空间、尺度层级的地级市、县级市、乡镇地区的差异在广东省愈发明显。事实上,早在2019年广东GDP就突破了10万亿元大关,其中深圳在2016年、广州在2017年突破了2万亿元,也就是说这两个超大城市贡献的经济发展值占了整个广东省的三分之一。其次是率先进入珠三角及粤港澳大湾区的9个城市,又以佛山和珠海发展最快,而后是惠州、中山等城市。最后则是粤西、粤北等城市,远远低于珠三角城市的水平,甚至处于全国中低水平。

(二) 案例分析:基于四个现象表征的问题呈现

1. “土地—人口”城镇化匹配问题:整体土地规模扩张与局部人口负增长并存

《广东省新型城镇化规划(2021—2035年)》(以下简称《规划》)明确提出,广东省预期人口城镇化率到2035年将达到82%,分地区依次达到90.5%、70.5%、63%、66%的水平(见图6)。城市化的进程始终伴随着“人口”“土地”“空间”等多种要素的博弈过程,也蕴含着城市的动态变化发展过程。随着工业经济的发展转型,我国城市化进程呈现出的一个典型特点便是人口与土地城镇化的不匹配问题。粗放型扩张方式的土地利用模式,带来的是土地城市化率的快速提升而基于人口城市化的发展出现了滞后,这些现象尤其出现在城市工

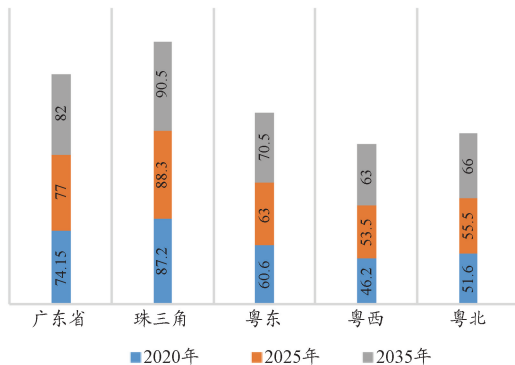


图6 广东省预期人口城镇化率

业化发展前期及新型发展城市中期。同时,在制造业不景气而且资本出现剩余的情况下,土地和房地产市场成为经济发展的助推力量,加之“土地城市化”带来房地产市场上的非理性价格增长,很多城市出现了“去工业化”和“产业空心化”的情况。如图7所示,2000—2021年间广东省的城区人口增长率与建成区面积增长率相比,城市建设用地的增长远高于人口增长;2000—2007年比例差值较大,但2018年以后,土地扩张与人口增长越来越匹配与耦合。

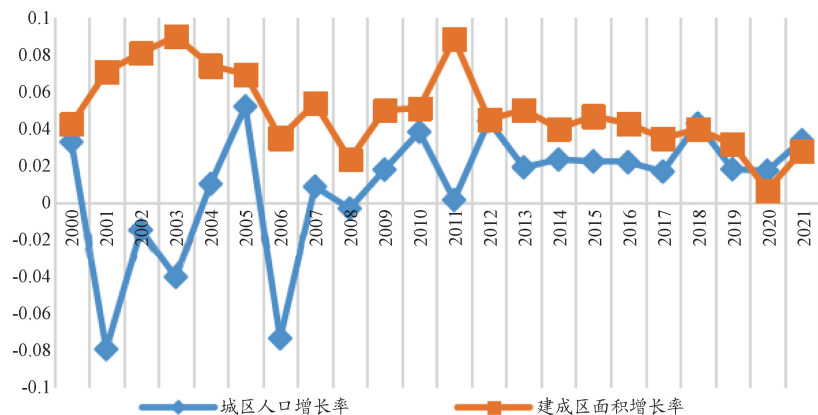


图7 2000—2021年广东省城区人口增长率与建成区面积增长率

2. “资本—资源”型城市转型的困境:区域范围内产业转型升级呈现梯度差异

广东以外向型经济和出口贸易为主,出现了城市建设千城一面、产业结构雷同的问题。作为外向型城市代表的东莞,一方面具有显著的外资投入驱动,最早形成“三来一补”的格局,吸引着大量的劳动力涌入,城镇土地和人口结构也随之变化;另一方面,受2008年金融危机的影响,制造业发展不景气、产业人口外流带来了严重的收缩现象。除了几个超大城市其产业发生了转型,如深圳和广州以计算机、电子信息技术为主,开始向高新技术产业发展,其他地区大部分依然以传统的制造、纺织、服装、服饰等产业为主,而粤西、北等地区依然是以金属、矿产等产业为主。相似的产业结构导致城市发生的差异性不强,竞争力不足。同时,随着城市化水平的提高,空间压缩现象越发严重,土地成本增加,劳动力不断发生转移。从2015—2021年区域三产占比变化看(见图8),珠三角地区的第二、三产业优势明显,粤西、北地区发展缓慢,但随着年份的推移,区域产业差异越来越小。

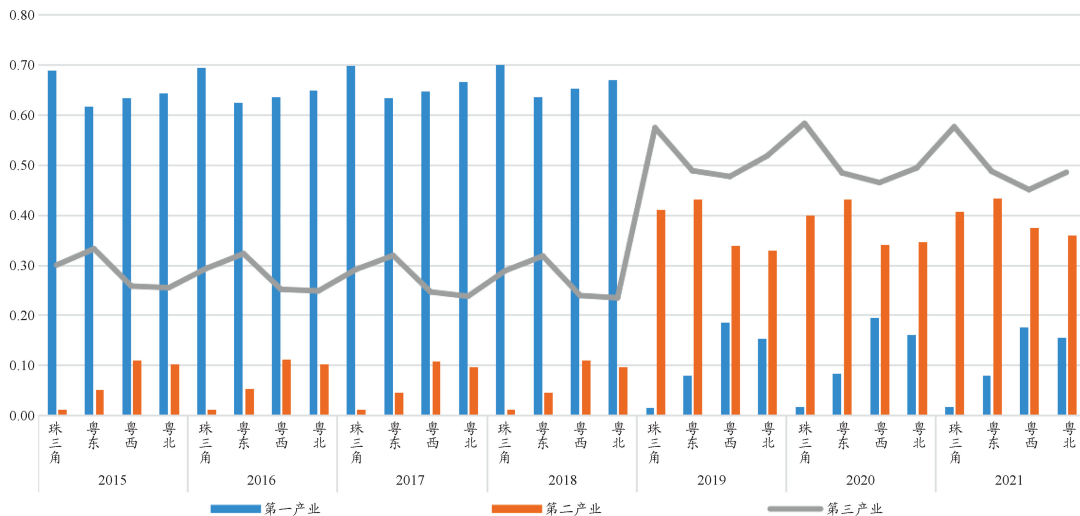


图8 2015—2021年区域三产占比变化情况

3. 人口“流入—流出”下的区域不均衡:“二元户籍制度”下区域间的人口流动

从改革开放至今,广东省的城镇人口发生了重大变化,其中常住人口从800多万增加到上亿,其中一个比较突出的特点是当前广东省的人口结构中,有大量的外来人口,其常住人口远大于户籍人口(见图9—图11)。首先,人口流动大,就省内外迁移而言,珠三角地区以人口流入为主,特大城市如深圳、广州的人口规模出现了明显上升的趋势,增长高达60%,其中很大一部分人口从河南、江西等地区输入,整个广东省的人口流动大概在3000万左右。其次,受其主要产业结构的影响,以低端制造业及劳动密集型产业为主,吸纳了大量劳动力,非常住人口的流动性带来当地发展的不稳定性。最后,省内流动区域差异明显,粤东、西、北等地区呈现出向珠三角地区聚集的现象,在接近3700万的流动人口中,流入人口最多的城市主要有深圳、广州、东莞和佛山,总共占全省86%。但与此同时,城市内部的“二元结构”进一步加深了社会矛盾,造成常住人口与户籍人口的疏离。作为全国的主要“加工厂”,如果说以前珠三角地区的外来人口的主要工作地是吸引劳动力的主要区域,那么后期的挑战则是对这些人口的“消化”与“包容”,从“流动”向“定居”的转变。净迁移人口中,省内相较于省外,人口移动比较明显。另一个问题,则是以茂名为代表的城市,出现了人口净流出。这种“隐形收缩”现象是我国独特的户籍制度下的产物。2021年底的数据显示,广东省域的人口流动主要集中在省内,深圳是最大的人口流入城市,而粤东、西、北均有不同程度的人口梯度转移,流向珠三角地区。

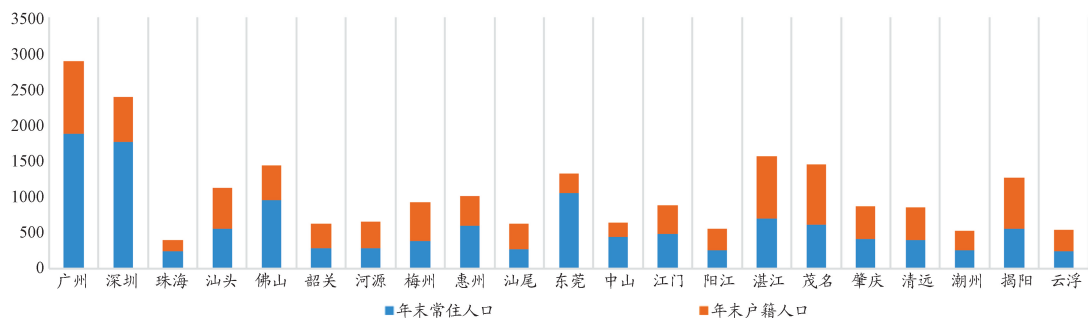


图9 2021年底广东省21个地级及以上城市人口情况

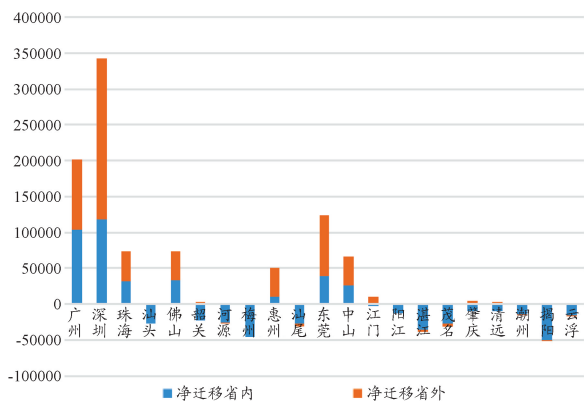


图10 2021年底广东省城市人口迁移情况

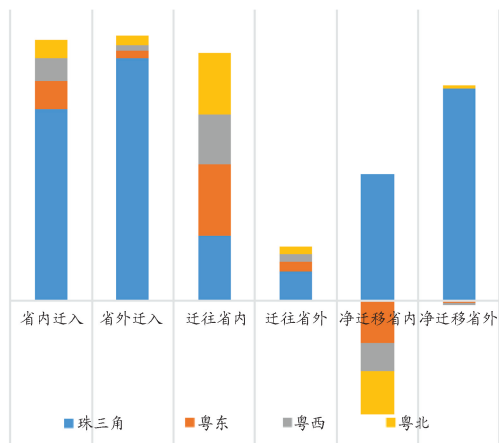


图11 2021年底广东省人口迁移情况

4. “行政—实体”驱动区域系统发展差异:从等级遵循到区域协同

从人口管理的角度进行制度分工,造成了区域之间、城乡之间鲜明的等级差异。大规模的人口

流动现象带来了不同阶层之间的社会差距,社会关系在地方层面出现了严重的极化格局,广东省内部的城市区域发展差异也十分明显,其蔓延和收缩的情况不统一,出现不规则的分布态势。背靠珠三角和粤港澳大湾区的城市,其资本、技术、劳动力的充裕程度远高于其他地区。这种“核心—边缘”格局的形成带来的是经济、社会、土地、人口等方面的不均衡。进入后工业时代,分区域划分的城市形成了各自游离的发展系统。即便大城市能辐射到周边城市,并起到引领作用,但广泛地区的资源则因为“虹吸效应”而流失。一系列数据显示,粤东、西、北地区的人均 GDP 远低于珠三角地区城市,而且常住人口和户籍人口的比值也相对较低。近些年来,尽管加大了对粤东、西、北地区的财政转移支付及投资帮扶、基础设施建设,但等级制度和实体地域的差异形成了明显的极化效应,粤西、北地区人口不断向“珠三角”流入,导致本地区的城市收缩。与常住人口收缩集中连片相比,广东省户籍人口收缩城市的数量相对较少且空间分布相对分散,两者的空间重合度不高。2000 年以来,粤东、西、北地区广东省内的人口收缩现象主要分布于与江西、湖南、福建等省份交界附近的区域,形成了“环珠三角人口收缩带”,人口收缩的严重程度与珠三角地区形成了鲜明对比。

五、内在机理与理论升华:基于广东省域内问题的机理探究

中国快速城市化过程中的城市收缩问题,不仅是一个人口流失问题,而且是资本和劳动力要素在城市层面进行配置后的结果^[14]。全球化带来的空间化转型影响着世界级城市、都市的重建。在从制造业向服务业社会转型的过程中,对优质劳动力的需求、贸易自由化、产业结构的转型升级都影响了城市的发展结构。本文认为影响城市蔓延与收缩的因素主要聚焦于三个维度:用地、人口与经济(图 12)。经济发展催生了用地面积的扩大,而经济发展的载体则是以土地为支撑的;人口是经济发展的主体和活力,而经济发展的地区又吸引人口的高度聚集;同时,人口和土地之间也存在着“承载”与“活化”的关系。经济结构和劳动力市场的转型带来整个城市格局的极化。收缩现象的出现表明增长不再是城市发展中的唯一事件,嵌入增长的城市空间同样存在收缩的地区(图 13)。

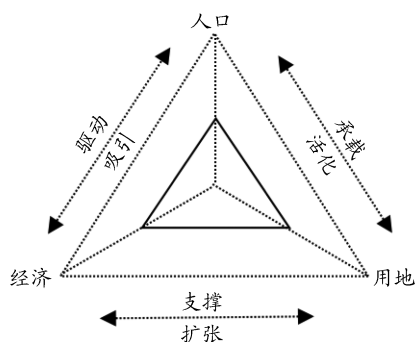


图 12 理解蔓延与收缩的三个维度

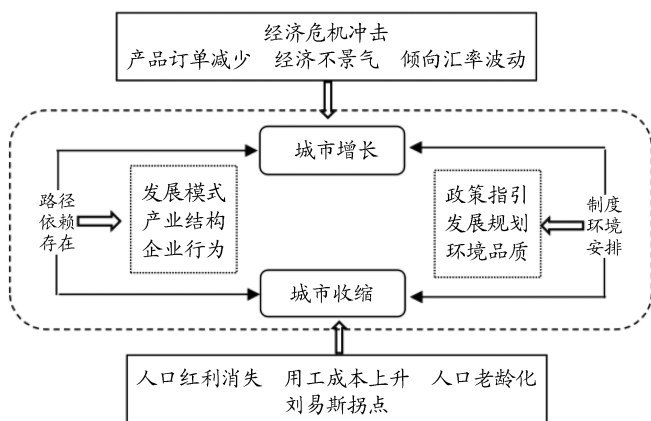


图 13 基于广东城市蔓延—收缩现象的原因分析

(一)“粘性—流动”空间极化下的“用地—人口—经济”循环

嵌入“资本”与“人口”的城市,其具有很强的粘性和流动性,比如一些超大城市为了强化其战略发展地位以及重要的全球性经济、文化、创新地位,重点推进创新、研发等高端价值中心建设,具备高度的“粘性空间(Sticky Spaces)”,而其他边缘型地区,缺乏对资本和人口的吸引力,成为“流动空间(Slippery Spaces)”^[23]。很明显,“粘性空间”具有强大的“虹吸效应”,如纽约、伦敦地区,亦如我

国的北京、上海、广州和深圳,对土地、人口、资本的吸引具有集聚效应,进而形成文化、产业的聚集空间。而集聚社会价值存储较低的“流动空间”则处于不利地位,远离竞争核心。另外一种流动空间是“机器空间(Machine spaces)”,如老工业区、资源枯竭城市等。“粘性空间”将会持续增长并且维持其优势地位,而“流动空间”的未来发展却充满疑虑与困惑。当前城市空间的发展可以描述为增长和收缩交融共存。空间极化下的要素流动是一个持续性过程,随着时代变迁和经济结构转型,其不确定性和不稳定性带来的是城市发展的重要变革。城市空间的发展表现出增长和收缩交融共存的局面,而生产和生活变化对城市发展的影响从未终结。广东省域内出现城市“普遍增长—局部收缩”的现象,是多种因素共同作用的结果,但不外乎是经济、土地、人口等动力的循环。从全域尺度看,珠三角地区城镇化质量和数量均呈现向外梯度递减的情况,粤东、西、北等边缘地区经济力量薄弱、人口外流严重。

(二) 城市区域结构性增长与功能性衰退并存

全球增长的城市区域中,一些城市或区域的快速增长建立在其他城市收缩的基础之上。作为一个交互的统一体,“蔓延”与“收缩”处于一个不断变化的动态过程之中。城市发展不仅仅是水平的或垂直的扩张,还意味着进步、演变、质的飞跃、从一种状态向另一种状态的过渡。无论是在地方、国家还是国际层面,均可观察到收缩和增长共存的两极特征。这些城市的蔓延和收缩进程,对相同的发展模式能否在增长和衰退地区获取相同的“商品”或者公共物品提出了挑战。例如,深圳、广州两个特大城市作为知识经济核心“增长极”,具有强大的劳动力、资本吸引力,与广东省其他城市发展不协调;“粤港澳大湾区”的城市得到了政策红利的支持而拥有更好的发展空间,而粤西、北等地区则面临着断层式的经济下滑和人口流失。传统工业吸纳劳动力的能力有限,如果城市的产业转型跟不上,无法消化剩余劳动力,自然会出现外流现象。以市场为主导的产业结构,具有劳动力资源配置的内在规律,城市人口规模会随着经济的发展而进行不断的调整。在市域尺度,出现人口收缩的地区集中在广东北部山区,其功能定位以保护和修复生态环境、提供生态产品为主,经济建设及产业发展相对滞后。

(三) 增量、存量、减量规划与城市发展要素变化模糊不清

城市发展规划的类型一般分为增量规划、存量规划和减量规划三种,三种类型的发展要素大多从人口、城市用地、公共基础设施、经济发展形态和生态环境几个方面展开。广东省自然资源厅关于2022年度广东省开发区土地集约利用监测统计结果显示(见表1),就土地利用程度而言,至少3个城市的土地开发超过90%,但依然有东莞、揭阳2个城市的开发率不足60%;整体土地建成率较高、土地供应率比较足;但土地利用强度不足,湛江出现了工业用地综合容积率低于1的情况;在用地结构方面,179个工业主导型开发区用地率高达68.52%,而23个产城融合型开发区工业用地率仅为25.88%;珠三角地区城市投入—产出强度相对较高,而大部分非珠三角地区的土地投入—产出不匹配。土地利用监测发现:国家级开发区支持的土地开发远高于省级和地级市,珠三角地区土地开发、利用、投入—产出率均高于周边地区,闲置用地少,而粤西、北地区则在土地利用上存在较多不足。当前,广东的城市建设已经从“大规模增量”向“存量提质改造和增量结构调整并重”的阶段发展。经济快速发展消耗了大量城市土地资源,造成土地供不应求、土地开发强度过大等问题,“三旧改造”“城市更新”、区域协调、开放户籍、绿色发展都是重要的政策走向。

表 1 广东省自然资源厅关于 2022 年度广东省开发区土地集约利用监测统计结果^⑦

2022 年存量和增量规划——基于土地面积监测数据							
指标	土地利用程度		土地利用强度		用地结构和效益		土地闲置情况
	土地 开发 率	<ul style="list-style-type: none">• >90% 3 个城市• 深圳市 100%;• 珠海市 96.55%;• 中山市 91.30%	综合 容积率	<ul style="list-style-type: none">• >1.0 13 个城市	工业 用地率	<ul style="list-style-type: none">• 179 个工业主导型开发区工业用地率为 68.52%;• 23 个产城融合型开发区工业用地率为 25.88%	<ul style="list-style-type: none">• 闲置率为 0.07%;• 国家级开发区土地闲置率 (0.04%) 低于省级开发区 (0.08%);• 从地市情况看: 14 个地市无土地闲置情况; 7 个地市土地闲置率在 1% 以下
		<ul style="list-style-type: none">• <60% 2 个地市• 东莞市 55.42%• 揭阳市 45.18%	工业用地 综合 容积率	<ul style="list-style-type: none">• >1.0 15 个城市• <1.0 湛江市 0.73		<ul style="list-style-type: none">• >60% 16 个城市• <50% 3 个城市• 广州 47.64%• 茂名 45.23%• 深圳 44.19%	
	土地 供应 率	<ul style="list-style-type: none">• >60% 21 个城市• >90% 14 个地市	建筑密度	<ul style="list-style-type: none">• >40% 10 个地市• <30% 3 个城市• 中山市 28.87 %• 深圳市 22.82%	投入 产出 效益	<ul style="list-style-type: none">• 固定资产投入强度 ≥8000 万元/公顷:9 个地市 (广州、深圳、珠海、佛山、惠州、中山、湛江、潮州、揭阳)• <3000 万元/公顷:清远市	
	土地 建成 率	<ul style="list-style-type: none">• >60% 21 个城市• >90% 3 个地市• 深圳 96.03%• 清远 91.88%• 佛山 91.02 %	工业用地 建筑系数	<ul style="list-style-type: none">• >60% 12 个城市• 最低:深圳 37.20%		<ul style="list-style-type: none">• 参评开发区工业用地地均税收 ≥600 万元/公顷、综合地均税收 总体>500 万元/公顷:5 个地市 (广州、深圳、珠海、惠州、中山) <150 万元/公顷:河源、揭阳、汕尾、韶关、阳江、肇庆、清远 7 市 综合地均税收低<于 100 万元/公顷:韶关、阳江、汕尾 3 市	

六、思维转变及治理导向:关注城市发展的周期性变化及发展转型

城市收缩的出现,通常伴随着人口流失、经济衰退、社区衰败等特征。与西方不同,我国的城市收缩呈现出典型的“无序扩张”与“局部收缩”并存的双重困境^[14-15],即城市收缩与快速城市化同时发生,可称为区域性城市收缩。随着经济社会发展转型,我国城镇化在高速发展后面临“换挡减速”,呈现出一种复杂而多元的趋势。“蔓延”不等同于增长,“收缩”也不可片面混淆为衰退。应当客观正视部分城市正在经历的人口流失、经济增速放缓现象,适当转变过去增长主义主导的治理理念^[15],遵循城市可持续发展的客观规律和生命周期。

(一) 思维转变:从“增长主义”转向“人本回归”

首先,要转变思维方式,虽然“增长”成为发展的常态,“收缩”通常被认为是城市发展过程中的治理能力不足,但面临已经出现的城市收缩现象,要重新认知城市发展的变化(图 14),遵循城市发展规律,接受城市出现的蔓延和收缩现象,进一步提升治理能力,采取减少收缩、不断恢复的措施^[24]。其次,收缩型城市的治理要回归到以人为本,建设“以人民为中心的城市”。新形势下,要有“存量思维”,在存量中抢占“人才红利”、增强流动人口的“城市粘性”,打通城市的毛细血管,提高城市生育率,避免低生育陷阱。最后,要注重城市的高质量发展,城市规划的管理控制目标应从单一物资管理转向注重和规范人与社会的全面发展,保护城市居民的公共利益,缓解城市公共服务市场失灵,回归公共政策的本质。

⑦广东省自然资源厅关于 2022 年度广东省开发区土地集约利用监测统计结果的通报。

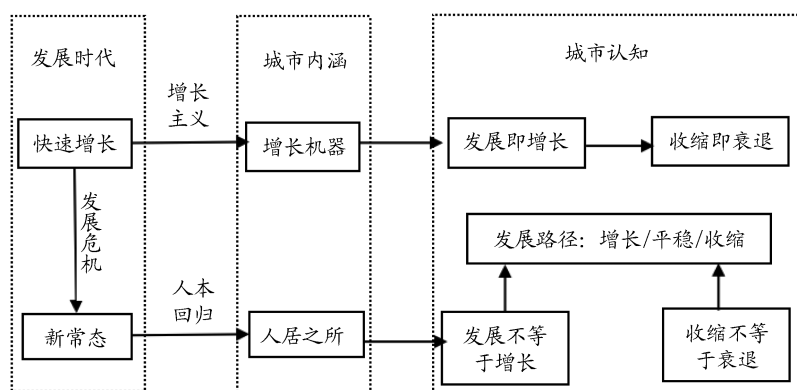


图 14 不同发展阶段对城市内涵和认知的变化

(二) 动态调整:关注增量、存量、减量规划与城市发展要素的变化

从增量角度看,城市人口和用地都处于增长和扩张的状态,对应于城市的蔓延态势;公共基础设施比较注重数量和全域性的配置,属于扩张型的发展态势。存量规划则更加注重发展的理性,关照人口的科学合理增长,优化城市基础设施并进行局部地区的改造;经济发展方面注重产业结构调整和优化升级,鼓励创新;环境发展门槛不断提高,限制增多。相比于前两者,减量规划则主要从“精明收缩”的角度促进城市的更新、转型、再发展,更加注重发展的效率,缩减型优化结构;鼓励新型产业的发展,环境发展门槛比较高,高度关注环境保护与治理。“增量规划”虽然强调城市人口和土地均处于增长的状态,经济形势呈现多元的增长态势,但是扩张型的粗放建设是以局部地区的收缩为代价的。“存量规划”更加关注存量提质,促进城市的可持续发展。“减量规划”则属于对缩减型地区的专项治理。相对应的,“存量规划”有利于城市蔓延问题的解决,其强调“精明增长”的思想,理性促进人口和土地的合理科学规划与发展,控制好发展的尺度。而“减量规划”可以作为解决城市收缩的重要措施,其中针对丧失发展动力的人口衰退城市和地区,选择集约、高效、紧凑的发展模式,放弃“增长绝对论”,转向精细化的治理和发展。

(三) 周期关照:深挖城市发“蔓延—收缩”普适性发展遵循

不管蔓延还是收缩,城市的发展一直遵循生命周期的变化。未来,城市治理的转型、城市的发展质量以及“人在城市中的价值”,应该更具包容性和内涵性。在增长模式方面,“外延式的增长—空间扩散”应该向“内涵式发展—内部改造”转变,划定城市合理的增长边界,摆脱摊大饼式的粗放模式,转而注重精明增长的分化式集中精细化。在城市发展的密度方面,不管是建筑还是人口密度,要从“低密度、中心区域分散”向“高密度、中心集聚”转变,构建紧凑型城市。在交通建设方面,提供多样性、多元化的交通模式,大力发展公共交通,减少私人小汽车等交通工具的排污影响。在环境保护方面,充分建立绿地、开敞空间,减轻对生态环境的破坏,建设宜居城市。在住房建设层面,关注不同阶层尤其是非户籍人口的住房要求,加大保障性住房建设,同时,加大基础设施建设和公共服务的提供,协调新旧城区的发展及土地的多功能利用。当然,城市扩张和资源型城市出现枯竭的现象具有一定的预测性和再生性,是某些特定地区的短期现象还是具有普适性的发展规律,仍需要学术界及实务界的探究,同时需要多学科体系的交叉研究。

(四) 治理导向:高位推动与顶层设计高质量发展的城市目标

在快速蔓延的形势下出现城市收缩的问题,已成为我国城市治理的重要议题。首先,需要国家和地方层面的共同努力和协作,通过完善整体规划战略体系、规范土地建设面积和公共服务供给、

弥补人口流失带来的经济损失以及加强城市治理的社会建设等措施,维护城市发展格局和秩序,提高城市品质。其次,要从政策上引导大城市对接边缘、收缩型中小城镇,在统一规划、产城融合基础上,发挥区位、资源优势,带动地区的服务业和特色产业发展,例如 2023 年广东明确提出支持粤东、西、北地区各市打造“1+14+15”产业有序转移平台,建立与珠三角地区各市对口帮扶协作关系,建立内部合作园区,探索更多形式的“飞地经济”模式。再次,嵌入城市发展中的公共服务、土地财政等都需要进行重新思考和分配。结合地区特色,培育“小规模、小街区、小尺度”的城市形态,集中对常住人口 10 万以上的特大城镇进行建设,建立镇村一体化的生活服务圈。最后,出现“蔓延”和“收缩”现象在某种程度上是不同层级公共管理失灵带来的后果,在行政管理体制上要简政放权,探索城镇机构改革,实行扁平式管理,破除行政等级束缚;优化管理机构,加强机构部门、职能部门的协同与合作,提升跨域治理能力。

参考文献:

- [1] MOLOTCH H. The city as a growth machine: toward a political economy of place[J]. American Journal of Sociology, 1976, 82(2): 309-332.
- [2] 叶林, 周寒. 超越增长逻辑: 城市治理的多重情境与转向[J]. 华南师范大学学报(社会科学版), 2021(3): 101-112, 207.
- [3] 姜晓晖. 城市蔓延和财政分权对二氧化硫排放的影响: 基于 2007—2017 年广东省 21 个地级以上市面板数据的实证分析[J]. 公共行政评论, 2019(5): 154-175, 215-216.
- [4] HÄUBERMANN H, SIEBEL W. Die schrumpfende stadt und die stadtsoziologie [M] // FRIEDRICHS J. Soziologische Stadtforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 1988: 78-94.
- [5] RIENIETS T. Shrinking cities: Causes and effects of urban population losses in the twentieth century[J]. Nature and Culture, 2009, 4(3): 231-254.
- [6] NORTON R D. Cities in evolution[M] // City Life-Cycles and American Urban Policy. Amsterdam: Elsevier, 1979: 1-15.
- [7] 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(10): 1997-2016.
- [8] 杜志威, 张虹鸥, 叶玉瑶, 等. 2000 年以来广东省城市人口收缩的时空演变与影响因素[J]. 热带地理, 2019(1): 20-28.
- [9] 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(1): 45-50, 55.
- [10] ASCHER C S, GEDDES P, ASSOCIATION E T O T. Cities in evolution[J]. Land Economics, 1951, 27(1): 83.
- [11] 胡佛. 区域经济学导论[M]. 王翼龙, 译. 北京: 商务印书馆, 1990: 78-92.
- [12] NORTHAM R M. Urban geography[J]. New York; Chichester: Wiley, 1979.
- [13] 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.
- [14] 姜晓晖. 空间不匹配带来城市收缩的三重逻辑: 制度空间位移、政策空间悖论与行为空间失衡[J]. 人文地理, 2021(6): 87-95.
- [15] 姜晓晖. “快速蔓延”与“局部收缩”: 广东省域内城市空间指数的测量分析[J]. 全球城市研究(中英文), 2023(3): 117-129, 192.
- [16] NUNES R. Book Review: Shrinking cities: Volume 1: International research[J]. Urban Studies, 2008, 45(5/6): 1301-1303.
- [17] COUCH C, COCKS M. Housing vacancy and the shrinking city: Trends and policies in the UK and the city of Liverpool[J]. Housing Studies, 2013, 28(3): 499-519.
- [18] 奥斯瓦尔特. 收缩的城市[M]. 上海: 同济大学出版社, 2012.
- [19] 周黎安. 转型中的地方政府: 激励、组织与治理[M]. 上海: 格致出版社, 2012.
- [20] LI X, HUI E, LONG Y, et al. Shrinking cities and towns: Policy responses to the challenges, urban planning, and development strategies[J]. Journal of Urban Planning and Development, 2021, 147(4): 1-3.

- [21] 陈蕊. 中国收缩型城市的综合测度与影响因素分析[J]. 统计与决策, 2021(23): 68-71.
- [22] 李铁. 中国有多少座真正的“实体城市”[EB/OL]. (2021-01-14) [2024-02-11]. 澎湃新闻: https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_10790600.
- [23] ANDERSEN H T. Globalisation, spatial polarization and the housing market[J]. Geografisk Tidsskrift-Danish Journal of Geography, 2002, 102(1): 93-102.
- [24] HOSPERS G J, RICHARDSON H W, CHANG W N. Urban shrinkage in the EU[M]//Shrinking cities: A global perspective. London: Routledge, 2014: 47-58.

Research on local shrinkage in rapidly sprawling urban areas: Case tracking based on Guangdong Province

JIANG Xiaohui

(College of Philosophy, Law and Political Science, Shanghai Normal University,
Shanghai 200234, P. R. China)

Abstract: The Report of the 20th National Congress of the Communist Party of China clearly points out the in-depth implementation of the regional coordinated development strategy and the new urbanization strategy, as well as the development of a regional economic layout and a territorial space system that complement each other's strengths and promote high-quality development. Regional changes in urban expansion scale, industrial transformation, population flow and other factors will have an important impact on the high-quality development of cities and the goal of governance modernization. In recent years, the thinking mode of scale expansion and resource accumulation under the paradigm of urban “growth-ism” has been constantly questioned. The phenomenon of local contraction under general growth brought about by the gradient aggregation of population under the effect of flowing space has aroused the research and attention of the practical and academic circles. Based on the interdisciplinary concepts of urban planning, regional economics and public management, and based on the theory of urban life development cycle, this paper attempts to explore the phenomenon of local contraction behind rapid spread in urban areas. First of all, based on the specific scenario and spatial field of urban development with Chinese characteristics, the paper summarizes the current phenomena from four dimensions of increment-stock, resource-capital, reality-expectation and administration-entity. Secondly, taking the inland cities and above in Guangdong Province as the research object, the paper tracks the urban development pattern and shrinkage problems within the region, and further explores the problems and the generation mechanism behind them. Finally, the paper puts forward some policy suggestions, such as shifting from “growth-ism” to “human-oriented regression”, paying attention to the changes of increment, stock and reduction planning and urban development elements, and exploring the urban goals of spreading-shrinking universal development compliance, high level promotion and top-level design for high-quality development.

Key words: urban sprawl; urban shrinkage; life cycle; Guangdong Province

(责任编辑 傅旭东)