

# 精明收缩理念下城市空置问题的规划响应与启示 ——基于德国、美国和日本比较

Planning Response and Implications for Urban Vacancy with the Experience of Smart Shrinkage in Germany, America, and Japan

杜志威 金利霞 张虹鸥  
Du Zhiwei, Jin Lixia, Zhang Hong'ou

**摘要:** 受金融危机冲击与产业经济转型的影响,我国部分城市出现了以人口减少为标志的城市收缩现象。如何处理和应对由于城市收缩引发的空置问题是当前空间规划和城市治理值得研究的课题。精明收缩提倡的“更小的用地范围内、更少的人口规模”的规划理念已经引起学界的广泛关注,但由于制度背景和规划文化的差异,不同国家所采取的政策态度与应对策略存在显著区别。本文通过梳理德国、美国和日本典型收缩城市形成的背景与动因,结合关键时间节点,分析这三个国家在应对城市空置问题的态度和演变,重点讨论不同政治文化背景下政府、社会组织、市场、公众等角色的作用。本研究有助于厘清精明收缩理念在我国城市规划领域的适用性,并为我国城市如何合理应对人口收缩下的城市空置问题提供经验启示。

**Abstract:** Recently, shrinking cities has become a new phenomenon of rapid urbanization in China. How to deal with the vacancy problem caused by urban shrinkage is a research topic that needs to be emphasized in spatial planning and urban governance. The smart shrinkage advocating “planning for less” has attracted widespread attention in the field of urban planning, but it shows diversified attitudes and responses in different institutions and cultures of countries, which also has a significant impact on its specific practice. Through investigating the formation and motivation of shrinking cities in Germany, America, and Japan, this paper analyses the attitudes and evolutions of coping with vacancy in combination with typical events, and discusses the roles (e.g. governments, social organizations, markets and the public) of smart shrinkage in these countries. We aim to explore the applicability of smart shrinkage in Chinese urban planning, and provides experience and implications on how to cope with urban shrinkage in China.

**关键词:** 空置;精明收缩;收缩城市;城市规划;公众参与

**Keywords:** Vacancy; Smart Shrinkage; Shrinking Cities; Urban Planning; Public Participation

国家自然科学基金 (41801122, 41571128), 广东省科学院实施创新驱动发展能力建设专项 (2020GDASYL-20200104002, 2017GDASCX-0101, 2018GDASCX-0901), 广东省自然科学基金项目 (2019A151501120)

作者:杜志威,广东省遥感与地理信息系统应用实验室,广东省地理空间信息技术与应用公共实验室,广州地理研究所,助理研究员。chiwai\_do@foxmail.com  
金利霞,广东省遥感与地理信息系统应用实验室,广东省地理空间信息技术与应用公共实验室,广州地理研究所,研究员。jlx906@163.com  
张虹鸥,广东省遥感与地理信息系统应用实验室,广东省地理空间信息技术与应用公共实验室,广州地理研究所,研究员

## 引言

近年来,以人口减少为标志的城市收缩现象已经引起国内外规划和政策领域的广泛关注。作为城市收缩的“副产品”,城市空置(包括建筑和用地空置)已经成为我国快速城市化过程中不可忽视的问题。与房地产过度开发的“鬼城”和“空城”不同,本文强调的城市空置是由于宏观经济波动和产业升级转型引发人口减少所伴随的厂房和住宅空置,常见于老工业基地或新兴制造业城市<sup>[1-2]</sup>。城市空置可以理解为资本积累与循环的后果,当资本、劳动力等可流动生产要素从城市流出以后,便在城市建成环境中留下了厂房建筑空置、基础设施荒废等空间表征<sup>[3]</sup>。根据空置在城市空间中的分布,可分为“穿孔状”(perforated)和“圈饼状”等不同空间形态<sup>[3-5]</sup>。如何处理和应对由于城市人口收缩引发的空置问题是空间规划与城市治理需要正视的研究课题<sup>[6-9]</sup>。

精明收缩(smart shrinkage)理念的提出源于欧美国国家城市面对人口日益减少和物质环境恶化所采取的一系列策略,其手段主要包括推进绿色基础设施规划,建立土地银行制度,强调规划管控及推进公众参与等方面<sup>[6-7]</sup>。波普尔(F. J. Popper)及其夫人(D. E. Popper)提出的“更少的规划、更少的居民、更少的建筑以及更少的土地利用”<sup>[10]</sup>是对精明收缩最为公认的阐述。作为西方城市应对收缩普遍采用的办法<sup>[11]</sup>,精明收缩提倡在更小的用地范围内、更少的人口规模背景下制定适宜规划方案,并已经开始运用于德国莱比锡、美国扬斯敦等城市的规划实践中。在我国,不少学者呼吁并倡议将精明

收缩理念运用到我国的城市规划领域中<sup>[12-15]</sup>，以应对快速城镇化过程中可能出现的城市空置现象。

目前国内关于西方国家精明收缩的概念内涵和规划实践已有比较详细的引介<sup>[4,12-13,16]</sup>。需要指出的是，精明收缩策略不是通用的，不同国家在收缩动因和政治体制的差异会直接影响其应对城市空置问题的态度和策略<sup>[17-19]</sup>，而政策制定者从认识城市收缩现实到制定实施有效规划，需要一代乃至几代人共同努力<sup>[11]</sup>。此外，层级政府（国家、区域、地方等）与行为主体（政府、社会组织、公众等）在应对过程中的角色作用也不尽相同，因此有必要对其制度背景、规划文化及其实施策略进行国际比较研究。本文通过梳理德国、美国和日本的案例，关注不同国家的制度背景和规划文化对城市空置问题的态度和演变，讨论政府、社会组织、市场、公众等不同行为主体在其中的角色作用，有助于厘清精明收缩理念在我国城市规划领域的适用性，并为我国城市如何合理应对人口收缩下的城市空置问题提供经验启示。

## 1 德国对城市空置问题的响应和策略

### 1.1 政治变革和经济转型引发“穿孔状”收缩

国际上对于城市收缩的学术讨论始于1990年代两德统一后东德地区城市的人口减少与经济衰退，德国也因此被视为国际收缩城市话语（discourse）的发源地<sup>[20-21]</sup>。尽管早在1960年代德国有个别大城市（如慕尼黑和斯图加特）曾经出现人口减少，但城市收缩问题直到东德解体后才真正引起规划学界的关注，其中很重要的原因是该区域严重的住房空置问题<sup>[22]</sup>。1990年两德合并后，巨大政治变革对东德地区的经济和社会发展造成动荡，许多城市在后社会主义转型过程中无法适应全球化开放的自由贸易市场，在与西德地区的高质量产品以及部分东欧国家廉价产品的竞争中逐渐失去了优势<sup>[23]</sup>。在很短时间内，东德地区工业生产水平降至原来的1/3，过往以国家主导的经济基础被瓦解，造成大量的企业倒闭与持续的人口外迁。1991—1999年间，大约有170万居民离开了东德，迁向西德或其他区域城市<sup>[24]</sup>。与此同时，人口大规模减少引发了出生率的急剧下降，东德的人口出生数量从1988年的21.5万人锐减至1994年7.9万人，尽管通过国外移民能部分补偿这些损失，不过据推算1990—2002年人口净流出超过120万人<sup>[25]</sup>（图1）。

制造业衰败导致城市中出现了大量的废弃厂房和空置的办公楼<sup>[26]</sup>，在空间上形成许多“缝隙”，遍布于城市的各个角落。这些空置的建筑与其他正在使用的建筑高度混合，破坏了城市的原有肌理，形成类似“穿孔状”的收缩空间。学者将这种形态描述为“犹如一张纸被随意打掉了若干孔洞”<sup>[27]</sup>。以莱比锡为代表，在1989—1993年不到四年的时间里，

其工业岗位数量锐减了24%，巨大的人口损失在城市范围内形成了穿孔般的空间组织和社会景观<sup>[28]</sup>。而且，由于城市中存在大量高空置率的住房和工业区，一方面给当地政府部门带来了持续的财政负担，政府不得不维持那些尺度过大的市政基础设施，但无法从中获得任何的收益；另一方面，财政税源的减少威胁地方政府正常运转，即使有来自上级政府的财政补贴也难以弥补。由此，如何处理城市房屋和建筑空置问题并寻求城市可持续发展出路成为德国联邦政府迫在眉睫的难题。

### 1.2 通过拆除空置住房快速响应

在德国，关于城市收缩规划应对的讨论离不开东部都市重建计划（Programm Stadtbau Ost）。尽管德国联邦政府对住房空置的关注和响应是德美日这三个国家中最为迅速的，但事实上城市收缩问题被正式列入政治议程之前，经历了超过20年的争论。

1990年代之前，不论是东德还是西德，城市发展、土地利用、住房的政策和规划仍然是增长范式导向下的，关于收缩城市的学术讨论独立于政策话语体系以外<sup>[22]</sup>。尽管已有个别城市存在人口收缩的现实<sup>[20]</sup>，政治家和规划者仍普遍追求不切实际的增长模式，甚至依然在人口预测减少的城市实

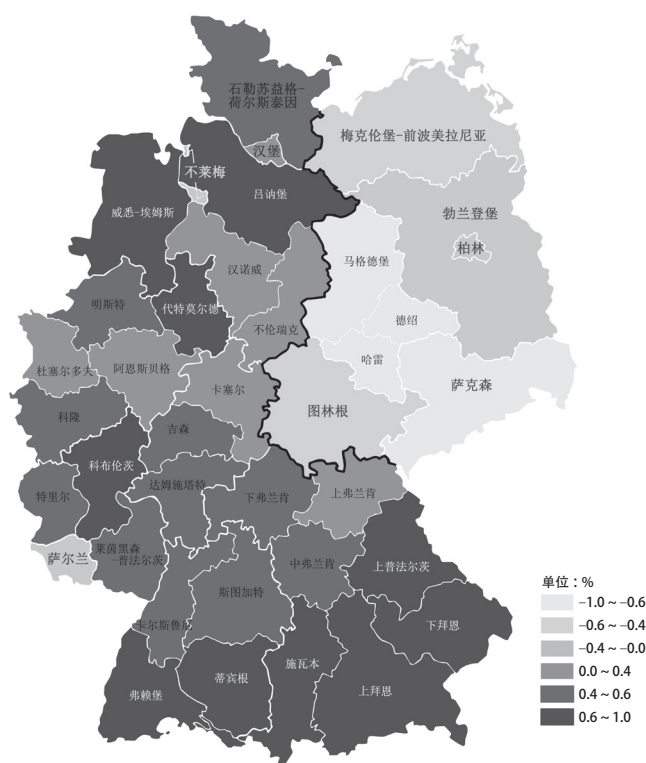


图1 德国人口密度变化（1991—2001年）

资料来源：作者根据参考文献[16]绘制

行以增长为导向的规划<sup>[28]</sup>。不过需要指出的是,正是1988年豪瑟尔曼(H. u. Hermann)和西贝尔(Siebel)的经典著作《收缩城市与城市社会学》(Die Schrumpfende Stadt und die Stadtsoziologie)将收缩城市的概念引入到广泛的国际学术领域之中。

1990年两德合并后,东德城市人口减少问题开始进入公众视野,不过该时期主流观点认为,城市收缩是后社会主义转型过程中的过渡性现象,从长远来看,这些城市将重新恢复至二战前的规模<sup>[22]</sup>。但事实表明,东德地区经济环境的不确定性使得许多年轻且受到良好教育的居民迁移至更繁荣的西德地区工作和生活,东德的人口数量持续且急剧下降。与此同时,1990年代在联邦政府免税和信贷便利的鼓励下,东德建造了约69.3万套新住房,这种供给与需求的严重不匹配加剧了日益严峻的房屋空置问题。联邦政府调查报告显示,2000年东德地区有超过100万套房屋空置,其中有80万套建于1990年代<sup>[30]</sup>。

面对居民数量减少和空置率上升问题,大型房地产公司首先跳出来寻求解决城市空置的方法。它们成立了一个处理住房空置问题的工作组,要求联邦政府提供财政资助用于拆除过剩的房屋<sup>[16,22]</sup>。随后,向这些房地产公司提供贷款的国有银行也相继加入,对解决高空置率所造成的财务问题提出强烈诉求。由此,大型房地产公司和国有银行形成了一个有影响力的行动者联盟,要求联邦政府采取政治行动并提供公共财政支持。

2002年德国联邦政府提出的“东部都市重建计划”标志着在国家层面解决东德城市收缩问题的开始。该项目由德国联邦政府和原东德国家六个州政府联合提出,实施周期长达七年,预算达到25亿欧元,主要通过拆迁补偿的办法,对约35万套空置公寓<sup>①</sup>实施逆向建设来恢复住房市场的平衡<sup>[25]</sup>,以稳定住房市场。在拆除废弃或未充分利用建筑物的同时,将该地块恢复为城市绿地或其他公共空间,以适应人口规模缩小的现实,实现精明收缩。在具体实施中,需要根据城市整体发展目标和实际情况确定各地块改造的优先度,按照“功能保持区、功能调整区、功能收缩区、无操作性区”分级原则进行评估,从而明确住宅是进行保留、拆除还是改造或新建<sup>[16,31]</sup>。该项目启动后不久,几乎所有房屋空置率超过15%的东德城市均公布了大规模拆除计划,将拆除空置建筑作为首要目标<sup>[22]</sup>。

作为德国收缩城市的代表,莱比锡政府在早期阶段就开始应对收缩,接受自己是一个不断缩小的城市的事实<sup>[28]</sup>,并创新地提出“更绿色,更低密度”的口号,试图将收缩现实

转化为发展机会,重构一个充满活力、可持续发展的城市。《莱比锡综合城市概念规划》将保护城市中心的城市质量、通过创造绿色、自由空间和改善城市及其中心的竞争力作为规划的主要内容。由于“东部都市重建计划”要求被拆除后的用地在未来10年不允许兴建新建筑物,因此那些已经发生“穿孔”的空间将更多地被设置为绿化和休憩空间,尽管这些绿色利用是暂时的。此外,莱比锡概念规划采取了一系列针对市中心和社区的升级措施,包括对现有建筑物进行修缮,改善旧城居住环境,优化公共空间,更新基础设施以及重新利用城市中的闲置空地等,旨在提升城市空间质量和恢复城市活力<sup>[28]</sup>。

值得一提的是,虽然德国对城市收缩的响应非常迅速,但其态度发生根本性转变得益于大型房地产公司和相关国有银行的大力游说,以及在全国范围内引起的公众对城市空置问题的关注<sup>[24]</sup>。德国是拥有多层次规划体系的国家,联邦政府为整个国家的发展制定了规范性框架和指导方针,而州政府、地区政府和城市政府也制定了相应的政策和计划。东部都市重建计划的开展正是基于这样一种合作模式,联邦政府将应对城市空置的计划纳入总体政策框架,为各地方拆除空置建筑物提供拨款和补贴,联合各州政府、城市政府作为合作伙伴共同实施,各自承担所需资金的1/3<sup>[22]</sup>。此外,德国在拆除空置房屋的实施中强调民间组织、规划师和社区居民的共同参与,并且获得了社会力量的持续监督<sup>[31]</sup>,自上而下和自下而上的多层次实施主体在协商和谈判中相互交织。

2000年后,东部都市重建计划的目标已经从早期大规模拆除空置房屋,扩大至调整和拆卸那些低使用率的城市基础设施(下水管道、供暖网络、道路等)和公共服务设施(幼儿园和学校等)。近年来,该计划转向关注城市中心地区的重建,改造和保护历史地区和建筑物已成为该计划资助的主要活动。到2015年,德国联邦政府为此项目累计提供了约15.9亿欧元的资助,其中5.8亿用于拆除空置住房,8.3亿用于修复因拆卸而空置的土地以及翻新历史建筑<sup>[32]</sup>。

## 2 美国对城市空置问题的响应和策略

### 2.1 郊区化和去工业化形成“圈饼状”收缩

在美国,城市收缩往往归因于郊区化和去工业化,这是由于制造业衰落而导致的一个长期且波动的产业转型过程<sup>[18,33]</sup>。与德国相比,美国的城市收缩现象出现更早且更为多见。早在20世纪初,部分西部矿业城市和港口城市的人口就在达到高峰后出现了下降,如纽瓦克和斯克兰顿,不过它们仅仅被视为城市持续增长模式中的异常值<sup>[34]</sup>,尚不能引

① 主要为因产权不明或建筑物物理状况不佳而无法进入住宅市场出售流转的空置住房。



起学术和政策领域的关注。在 1820—1930 年超过 100 年间,仅有少数美国城市出现人口减少,这些城市的总人口不到 300 万,仅占人口全国 1930 年的 2%,其衰落的原因是铁路和港口等交通方式的改变,或者是火灾或干旱等灾难<sup>[34]</sup>。

二战以后推行的“凯恩斯主义”新政,将郊区化作为刺激经济需求和摆脱大萧条的办法<sup>[21]</sup>,城市内部和城市之间数千英里的州际公路的修建,为企业家在城市边缘区建立大规模工厂提供了便利。据估计,1950—1990 年,州际公路系统建设造成中心城市的总人口减少了 18%<sup>[35]</sup>。同时,在联邦政府发起的郊区住宅项目推动下,住房机构贷款担保使得白人中产阶级和工人阶级具备了在郊区购房的能力。这些国家层面的政策重构了城市区域空间,将工业、商业和人口分散到郊区及以外的地区,造成了中心地区废弃与边缘地区发展的空间分异。到 1970 年代早期,美国许多城市中心城区已经达到破败边缘,底特律、扬斯顿等城市的人口已经减少了一半以上<sup>[36]</sup>。特别是黑人与白人在中心城区和郊区的截然分裂,加剧了“白人群飞”(white flight)<sup>①</sup>现象,在城市中心遗留下破败的房屋和废弃的地块<sup>[21]</sup>。

相较于全国人口的持续增长,美国的城市收缩在很大程度上是一种地区性现象,主要分布在美国东北部“锈带”地区和中西部的采矿业城市,如扬斯敦、克利夫兰、底特律、波特兰等,这些工业城市的企业和人口大量外流至城市边缘和“阳光地带”。1960—2000 年间,全美空置住房数量几乎翻了一番,65 个老工业城市的平均住宅空置率达到 9.4%<sup>[6]</sup>,尤其是圣路易斯、扬斯顿、克利夫兰、匹兹堡和底特律(表 1)。到 1990 年代末,美国住房和城市发展部(HUD)将这些城市称为正在经历螺旋式下降的城市,并将其命名为“收缩城市”(shrinking cities)<sup>[35]</sup>。

表 1 全美前 10 名人口流失最严重的工业城市及其住宅空置率

城市	1960—2000 年人口流失 / %	住宅空置率 / %	废弃住宅比例 / %
圣路易斯	53.6	16.6	37.2
扬斯顿	51.6	13.4	12.6
克利夫兰	45.4	11.7	26.7
布法罗	45.1	15.7	41.6
匹兹堡	44.6	12.0	35.8
底特律	43.0	10.3	32.6
尤蒂卡	39.6	14.0	30.6
哈里斯堡	38.6	15.4	22.6
亨廷顿	38.4	11.4	34.1
宾厄姆顿	37.6	12.0	18.2

资料来源:作者根据参考文献[6]整理

与东德城市不同,美国城市的收缩通常发生在大城市的中心城区或核心地带,而外围的郊区地带则保持人口和就业的持续增长。伴随着 1950 年代以来的郊区化和去工业化,城市核心区地位受到了郊区购物中心和花园式办公的挑战。城市用地不断向外围地区扩展和蔓延,城市中心区人口的急剧减少,也面临着社会排斥、种族隔离和贫困等社会问题,这种“去中心化”使得城市空间呈现出一种“圈饼状”的形态<sup>[18]</sup>。以扬斯敦为例,这座城市曾经是一座典型的繁华钢铁城,受郊区化和去工业化的影响,不仅居民数量从 1950 年的 17 万下降至 2000 年的 8.2 万,而且城市中心充斥着废弃或未被充分利用的建筑、空旷的杂草丛生的土地,同时面临高犯罪率、老龄化和严重的少数族裔斗争等问题<sup>[7]</sup>。

得益于 2000 年后新生代移民的巨大作用<sup>[34]</sup>,一些长期处于收缩困境的城市(如匹兹堡)进入新千年以来重新出现了人口增长,部分城市的人口增速甚至高于全国平均增速。不过,这些增长是短暂的,很快被 2006 年房地产泡沫破灭及随后的次贷危机所抵消<sup>[35]</sup>。全美房地产市场遭受重创,房价暴跌与住房贷止赎(foreclosure)使得美国的房屋空置问题引起极大的社会反响,也将贫困问题蔓延至城市的郊区地带。在此影响下,不仅加剧了“锈带”地区城市严重的人口和经济收缩,甚至连一直以来保持增长的“阳光地带”也出现了收缩城市<sup>[7]</sup>。根据 2006 年的人口普查数据,1950 年人口排名全美前 20 的城市中,有 16 个仍处于严重收缩状态<sup>[18]</sup>。

2.2 从“精明增长”到“合理精简”的转变

传统上美国的规划文化是以市场为导向、以开发商为驱动的,规划在很大程度上是为了控制城市无序扩张和蔓延。尽管美国城市早在 1950 年代就出现了收缩城市,但长期以来美国将城市视为“增长机器”,许多城市的规划侧重于管理无序的城市发展,其规划范式一直是“精明增长”。精明增长致力于通过规划紧凑型社区,充分发挥已有基础设施能力,提供更多样化的交通和住房选择来努力控制城市蔓延<sup>[37]</sup>。在此背景下,承认美国城市的衰退被视为“文化和政治的禁忌”,而城市收缩规划等于接受城市不健康的衰退,与当地决策者的理想背道而驰<sup>[10,34]</sup>。精明增长强调城市应该集中资源用于恢复城市中心区和既有社区的活力,其规划应对举措是振兴陷入困境的城市中心,通过写字楼、购物中心、高端酒店等项目促进中心城区复兴(绅士化)。与贫困、种族冲突、犯罪以及去工业化等问题相比,美国的城市收缩并未被认为是需要国家政策干预的问题,甚至“收缩”这个词也被普遍忽视<sup>[33-34]</sup>。

① 白人因担心市中心的治安而到郊区居住。

直到 1990 年代末, 收缩城市才开始引起地方政府的关注, 由地方政策倡导部门、智囊团、中介机构等组成了非正式联盟, 通过土地储备和“复绿工程”(greening) 来解决住房空置问题。与德国的情况相似, 关于城市收缩的最初政策是为了应对遭受破坏和废弃的房地产<sup>[7]</sup>。这些现象被认为是市场失灵的表现, 呼吁制定者、社区公众和企业领导者采取行动处理大量闲置资产<sup>[33]</sup>。传统上, 美国地方政府采用将止赎后的物业进行拍卖来处置空置物业, 由物业储备与交易机构接收、维护止赎物业并为其提供拍卖机会<sup>[8,35]</sup>。2006 年, 美国国家空置物业运动(NVPC) 提出注重城市核心区高密度开发的调整方法, 其原则是在不断缩小的城市中, 优化土地和支持性基础设施资源的配给方式, 为较小的人口规模提供服务。这是对精明收缩理念的一次新尝试。

以“合理精简”(right-sizing) 为代表的精明收缩, 根据预测的未来人口需求调整城市开发用地总量, 以更合理的方式提供可开发土地的数量以稳定失调的市场和激活衰败的社区<sup>[6-7]</sup>。该策略主要涉及三方面的具体内容。一是实施绿色基础设施项目, 把城区荒弃的土地改造成小型开放空间或绿地公园, 储备起来等待城市后续开发; 把城市郊区被废弃的土地改造成农田、娱乐设施等, 以美化城市景观<sup>[6]</sup>。二是创立土地银行(land bank) 来实施管理, 负责将空置、废弃和拖欠税款的财产转化为生产性用途而不仅仅是被动的土地储备。从 2003 年密歇根州的杰尼斯(Genese) 县建立第一个土地银行开始, 随后俄亥俄州、宾夕法尼亚州、纽约州等也颁布了授权创建土地银行实体的州法律。三是通过协作性的邻里规划来建立社区共识, 决策者和规划者积极让社区中的利益相关者参与进来, 赋予居民权力, 参与到全面的绿色基础设施网络和合理精简的倡议之中<sup>[12]</sup>。

2007 年次贷危机以后, 美国住房和城市发展部实施《社区稳定计划》(Neighbourhood Stabilisation Program), 旨在稳定那些受止赎和遗弃严重影响的社区, 使它们不至于陷入绝境<sup>[35]</sup>。自 2008 年以来, 该项目已向各州和选定的地方政府

提供联邦拨款, 用于购买和重新开发止赎住宅。地方政府与具有土地储备能力的房地产, 或土地信托、金融机构和营利性或非营利性开发商合作, 购买、拆除或修理、出售空置房屋。同时, 在制定缩小城市规模, 将空地改造成社区花园、公园和开放空间规划时, 将城市整合到区域绿色基础设施之中<sup>[6]</sup>。俄亥俄州的《扬斯敦 2010 年规划》是全美第一个明确提出精明收缩理念的城市规划, 代表收缩作为一种城市规划导向真正在美国确立。该规划倡导接受人口流失的现实, 认为扬斯敦应该成为中等规模可持续发展城市的榜样, 专注于提高现有居民的生活质量, 建设一个“更小也可以更好”的扬斯敦<sup>[7]</sup>。在具体实施中, 提出建立城市的绿色空间网络, 建立具有竞争力的工业地区, 建设多样化的邻里, 培育具有活力的城市中心等<sup>[7,12]</sup>。

尽管美国与德国的联邦制度在理论上有许多相似之处, 但在所有与城市收缩相关的公共政策中, 美国体现出极其显著的个体主义特征, 美国联邦政府的干预比德国要小很多, 联邦政府几乎从未有任何实际参与。相反, 非政府智库与其他中介组织形成的非正式联系网络在处置城市空置问题中扮演关键角色<sup>[34]</sup>, 地方政府作为大规模规划和城市设计工作的领导, 正联合这些“智囊团”和非营利组织, 在社区层面应对城市收缩带来的挑战, 而这些组织在制定公共政策方面发挥着普遍作用。不过, 由于缺乏州政府、联邦政府在经济方面的援助, 地方自身在应对城市空置问题时存在局限性<sup>[11]</sup>。

### 3 日本对城市空置问题的响应和策略

#### 3.1 低生育率和老龄化造成的外围地区收缩

相比于东德和美国仍保持总体人口积极增长, 日本全国人口数量已经处于不断减少的态势(图 2)。自 1990 年代末以来, 日本的人口年增长率一直停滞不前, 从 2005 年开始出现负增长, 到 2010 年全国有 76% 的城市出现人口收缩<sup>[21]</sup>。在日本, 城市人口减少是自然变化的产物, 主要源

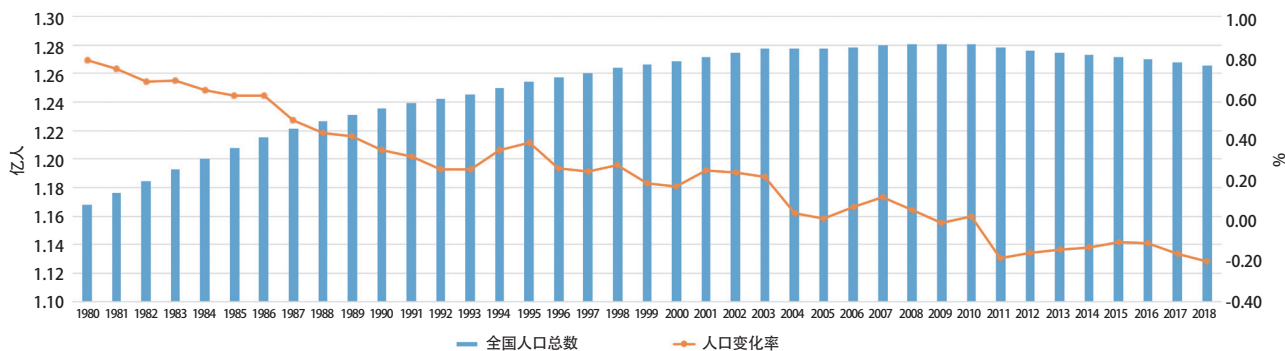


图 2 日本全国人口数量变化 (1980—2018 年)

资料来源: 作者整理绘制



于低生育率和迅速老龄化两大动因。一方面,一般认为一个国家的总和生育率必须保持在大约 2.1 才能达到世代更替水平,而日本总和生育率在 2004 年已经降到 1.28,甚至低于德国的 1.34<sup>[38]</sup>。另一方面,日本 65 岁及以上人口的比例达到 25.1%,老龄化程度高于德国 (21.2%) 和美国 (14.9%),由此可见日本人口的自然增长已经非常乏力。

此外,日本自视为民族与社会统一的国家,在心理上对外来人口非常排斥,国家层面制定了极其严格的移民法,限制外来人口迁入,因此,日本无法像德国和美国那样通过外来移民延缓人口收缩的问题<sup>[3,21]</sup>。伴随全国人口负增长,住房空置现象在日本也尤为突出。数据表明,2013 年日本有 820 万套空置房,占总住房存量的 13.5%,而该数字在 50 年前仅为 2.5%。相比之下,日本的住房空置率是本文所述三个国家/地区(东德地区为 6.5%,美国为 7.3%)中最高的<sup>[21,39]</sup>。

正如服部圭郎等学者断言,日本已经没有真正繁荣的城市,即使是东京和名古屋这样的增长地区,预计在不久的将来也会开始流失人口<sup>[38]</sup>。而且,日本的人口收缩在空间分布上并不是均质化的。从全国尺度看,人口收缩主要发生在偏远地区的小城镇。自 1990 年代泡沫经济崩溃以来,居民开始离开郊区,重新回到并集中于主要中心城市,因此农村地区 and 周边小城市以及主要城市的远郊人口下降幅度更大,造成日益扩大的空间分异。2000—2005 年间,日本 2 217 个城市中已有 1 605 个的居民持续减少,这对偏远地区造成了令人担忧的影响<sup>[40]</sup>。从大都市区尺度看,大城市(如东京、大阪等)外围的郊区地带人口收缩最严重,具有突出的“都心回归”特征<sup>[41]</sup>。由于新增的流入人口大都倾向于留在都心而不再向往郊区,导致原有老龄化郊区越发难以为继。与此同时,老龄化严重的郊外地区往往社会福利支出、公共服务需求比较大,但新增人口的减少又带来税收的减少,形成恶性循环<sup>[41]</sup>。

### 3.2 精明收缩尚未被真正纳入国家议程

早在 1960 年代,日本已经有关于人口收缩的零星讨论,但直到 21 世纪初才开始真正得到国家政策的关注,在规划领域对城市收缩的认识相对滞后并且接受程度有限。在早期,人口收缩主要出现在一些郊外村庄或矿业城市,如军舰岛(Gunkan-jima),一座位于长崎县附近海面上的煤矿岛,其高峰时人口超过 5 000 人,但在 1974 年由于煤矿关闭,人口减少。这一时期,大量日本年轻人从偏远的村庄迁往大城市,这一现象被称为“人口减少”(Kaso)。但在该时期日本处于人口过剩的前提下,人口减少仅被视为一种反常现象,没有被视为关键的公共问题<sup>[38]</sup>。1970 年代—1990 年代末,

中央政府终于清楚地预见人口的下降趋势,并对老龄化和低生育率问题进行广泛讨论,其政策出发点是希望维持一个有利于抚养孩子环境,同时为老年人提供足够的福利服务。而在规划领域,与低生育率、人口老龄化等问题相比,人口收缩并未被认为是一个空间问题而被决策者所忽略<sup>[38]</sup>。日本规划界对城市收缩的讨论始于 1990 年代,主张运用“紧凑城市”的概念,优先考虑中心区的战略城市更新,引导郊区人口向中心区迁移,并且集中在节点和公共交通路线周围,将分散的城市重新配置成更紧凑的形式,形成网络型紧凑城市<sup>[42-43]</sup>。直到 2000 年以后,政策领域才逐渐意识到人口收缩是一个国家问题。在 2003 年日本城市规划中央委员会的《城市复兴愿景》报告中,明确指出了“我们的城市将首次经历城市收缩”<sup>[44]</sup>。虽然从国家层面没有出台实际的具体政策,但一些地方性举措已经出现,如青森市、富山市先后制定了紧凑型的城市概念规划。2006 年,日本对《城市规划法》和《中心城市振兴法》进行修订,将紧凑型城市作为人口收缩时期的未来规划方向,并在 2014 年《城市规划法》和《城市更新有限措施法》中提出允许市政当局建设更紧凑的城市结构。

以 2007 年夕张市(Yubari)破产和 2010 年全国人口普查数据为转折点,城市规划开始将人口流失与城市收缩联系起来<sup>[38]</sup>。2014 年岩手县前知事增田宽也(Hiroya Masuda)发表《增田报告》(Masuda Report),他预测由于人口减少和行政职能无法维持,未来日本几乎一半的市镇可能“消失”。该报告对整个日本产生了巨大影响,不仅引起更为激烈的学术讨论,也将收缩城市的问题列入了国家政治议程<sup>[38]</sup>。日本野村综合研究所的预测指出,到 2030 年日本的房屋库存将会达到 7 126 万套<sup>[45]</sup>。面对空置房屋带来的挑战,2014 年中央政府颁布了《空置房屋物业管理特别措施法》,授权地方政府命令业主修理毁坏的空置房屋,必要时直接拆除。在 2015 年第二个国家空间规划中,日本承认人口收缩是一个需要直接解决的社会危机。需要说明的是,直到最近,日本虽然在国家层面对紧凑型城市的概念进行了持续探索,对精明收缩的实践仍处于萌芽阶段<sup>[38]</sup>。

在日本,其规划文化建立在高度官僚化和集权模式之上,规划话语权高度集中在中央政府。中央政府利用与补贴发放有关的法律和条件,确保地方政府遵守各项既定政策框架<sup>[35]</sup>。在这种制度下,日本地方政府的自治权和财政资源远小于美国 and 德国,当地政府甚至没有权力对当地事务作出决定<sup>[38]</sup>。由此,应对城市空置问题的政策高度依赖于中央政府,地方政府的实施策略受到限制,这意味着从地方解决收缩问题的举措更少,也更有限。由此,日本的规划实践并没有提供解决与城市收缩相关的其他问题的示范<sup>[40]</sup>。

## 4 德美日三国精明收缩对我国应对城市空置问题的启示

德国、美国和日本在应对城市空置问题的经验表明，规划战略深深植根于本国政治背景和规划文化，尽管城市收缩的形成和表征存在相似性，但某个国家或城市所采用的规划策略很难直接移植到其他国家或城市（表2）。东德城市人口收缩由国家制度变革和经济结构转型共同推动。德国的多层次规划系统不仅有助于联邦政府制定计划解决大规模的空置问题，也为地方政府发展规模较小且适宜居住的城市提供了有利条件。美国的城市收缩通常伴随着郊区化和去工业化过程，但美国规划文化明显的个体主义和“市场导向”特征，使得精明收缩的实践很大程度上是从地方层面出发，由地方领导者、非营利组织和公众形成合力来解决城市空置问题。在日本，老龄化、低出生率和严格的移民政策导致全国人口持续下降，城市规划制定权和话语权高度集中，地方政府更多是城市规划的执行者，以至于缺乏应对空置问题的灵活性。

随着人口收缩逐渐成为国际城市规划领域的重要议题，针对由于外部冲击和经济转型引发的人口减少现象，城市空置问题为我国传统增长范式下的空间规划提供了反思的机会。欧美国家的精明收缩实践表明，在制定应对城市空置问题时需要考虑其制度文化和社会经济状况，形成具有个性化和渐进式的发展策略。乏力的市场需求和丰富的闲置土地，也为城市的国土空间规划与土地利用开发创造了无限可能。在此，本文得出以下启示。

### 4.1 建立富有韧性的城市空置利用机制

欧美国规划实践经验表明，政府在自上而下应对城市空置时的作用是不可或缺的。在国家层面，不仅需要推动传

统的物质形态的规划向以人为本的规划转变<sup>[46-47]</sup>，而且需要重视韧性（resilience）在应对城市空置问题上的作用。针对空置和低效用地再利用的问题，我国部分省市已经出台具体的处置和回收政策，但对于如何韧性利用思考甚少。在不断收缩的城市中，允许城市空置的临时性利用是政治家和城市规划者最大限度利用城市空地的一种方式<sup>[30]</sup>。

针对城市中日益增多的城市空置，建立空置建筑与用地的良性临时利用机制，可以为基层经济发展、当地旅游业和人口减少地区居民生活质量的提高提供机遇。参考德国莱比锡的做法，通过公共手段采取的税务减免或优惠政策，使这些属于私人的空地以签约形式保证至少5年的公共性临时使用权。临时性利用一般是低成本和短期的，可以使利用者设想空置场地的新用途，将其改造成临时市场、极限运动和文化活动场地、户外艺术设施、花园和农业场地以及社区聚集地，这些改造是可逆的，并没有真正改变土地用途<sup>[48]</sup>。临时性利用提供了一个具有韧性且富有想象力的规划可能，以适应多样化的土地利用方式，并为城市更新提供机会，有助于支持城市转型的渐进过程。

### 4.2 重视社区参与在处理空置问题中的作用

城市收缩是一个涉及经济、人口、社会、建筑、生态等方面的综合性问题，不仅改变了城市的空间形态和建成环境，也影响着城市居民生活的方方面面。在人口收缩的背景下，城市规划很可能会逐步将权力从政府转移到市场，特别是民间组织和社区居民<sup>[49]</sup>。“自下而上”的社区参与能尊重不同利益相关者的需求并为之展开合作，制定可行的应对城市空置问题的规划，同时通过相互了解，提高社会凝聚力和生活质量。

激励社区主动性和强化公众参与是应对城市收缩的重要手段<sup>[50]</sup>。在处理城市空置问题的过程中需要重视利益相关者

表2 德国、美国和日本应对城市空置问题的比较

国家	德国	美国	日本
主要动因	政治变革、经济转型	郊区化、去工业化	低生育率、老龄化、严格的移民政策
集中时期	1990年代	1960年代—1970年代	21世纪以后
空间表征	区域尺度为主，城市内部“穿孔状”收缩	地区尺度为主，城市内部“圈饼状”收缩	国家尺度为主，大都市外围收缩，小城市和乡村收缩
政治体制	联邦制	联邦制	内阁制
制度文化	介于集体主义和个体主义之间	个体主义	集体主义
主要角色	联邦政府、大型房地产公司、国有银行、社会公众	地方政府、社会组织、社区居民	地方政府、规划学者
主要策略	拆除空置住房、城市复兴等	绿色基础设施、土地银行、城市复兴等	中心区城市更新、紧凑城市等
典型案例	莱比锡	扬斯敦、匹兹堡	—
政策灵活性	中等	较强	较弱

资料来源：作者整理绘制



的参与, 赋予当地居民相应的权益并满足其要求, 实现合作性的规划过程。首先, 政府和公民拥有互补的资源, 可以共同制定更有效和合法的战略。生活在本社区的居民最了解自己的日常环境及其不足之处, 这些地方知识对于那些希望实施面向未来的措施的决策者是有用的。其次, 通过吸引公民参与决策过程, 政策制定者对于拆除和改造相关空置用地的决策能够获得更大的接受度。重要的是, 地方政府要向积极的居民提供反馈, 让他们知道政府如何评价其倡议, 这也可以激励其他利益相关者加入并参与到社区的规划中。例如: 《扬斯敦 2010 年规划》中关注企业、社区、政府和教育团体等组织的代表以及广大居民的需求与参与, 通过举行主要由“邻里规划”志愿者负责的街坊集群规划会议, 充分听取居民诉求并共同推动规划实施。

#### 4.3 实施绿化策略刺激空置用地修复

借鉴“绿色基础设施合理收缩规划模式”<sup>[6]</sup>, 通过用绿色基础设施取代空置和废弃的房产, 将低效、空置的建设用地转化为绿色空间, 落实“减量”规划, 实现生态修复。在开展生态修复前, 需要对地理区位、生态价值、经济收益、土地权属、改造难度等条件进行分析, 结合空置用地再开发潜力评估, 区分不同类型城市空置的分类和空间分布。

针对产业衰退的老旧工业园区, 通过城乡建设用地增减挂钩的相关政策, 腾挪用地指标, 能在一定程度上缓解建设用地年度计划指标紧张的困境。一方面, 对分布零散、污染较重、产值较低的村级工业园进行生态修复, 由政府收储土地后开展土地整理工作, 拆除园区内老旧厂房, 逐步开展复绿工程。另一方面, 对于交通区位不便利、现状生产生活条件落后、人口规模过小的“空心镇”或“空心村”, 可以参考“迁村并点”的方式, 逐步引导人口向其他人口规模较大、基础设施相对较齐全、发展条件较好的城镇或乡村集中, 而那些被拆除和迁移的村镇将最终恢复到自然状态。UPI

#### 参考文献

- [1] 杜志威, 李邨. 珠三角快速城镇化地区发展的增长与收缩新现象[J]. 地理学报, 2017, 72(10): 1800-1811.
- [2] 龙瀛, 吴康. 中国城市化的几个现实问题: 空间扩张、人口收缩、低密度人类活动与城市范围界定[J]. 城市规划学刊, 2016(2): 72-77.
- [3] 杜志威, 李邨. 收缩城市的形成与规划启示——基于新马克思主义城市理论的视角[J]. 规划师, 2017, 33(1): 5-11.
- [4] 高舒琦. 收缩城市的现象、概念与研究溯源[J]. 国际城市规划, 2017, 32(3): 50-58.
- [5] 吴康, 孙东琪. 城市收缩的研究进展与展望[J]. 经济地理, 2017, 37(11): 59-67.
- [6] SCHILLING J, LOGAN J. Greening the rust belt: a green infrastructure model for right sizing America's shrinking cities[J]. Journal of the American Planning Association, 2008, 74(4): 451-466.
- [7] HOLLANDER J B, NÉMETH J. The bounds of smart decline: a

- foundational theory for planning shrinking cities[J]. Housing policy debate, 2011, 21(3): 349-367.
- [8] 高舒琦. 如何应对物业空置、废弃与止损——美国土地银行的经验解析[J]. 城市规划, 2017, 41(7): 101-110.
- [9] 宋小青, 麻战洪, 赵国松, 等. 城市空地: 城市化热潮的冷思考[J]. 地理学报, 2018, 73(6): 1033-1048.
- [10] POPPER D E, POPPER F. Small can be beautiful[J]. Planning, 2002, 68(7): 20-23.
- [11] RHODES J, RUSSO J. Shrinking 'smart'? urban redevelopment and shrinkage in Youngstown, Ohio[J]. Urban geography, 2013, 34(3): 305-326.
- [12] 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[J]. 城市与区域规划研究, 2011, 4(3): 157-168.
- [13] 马佐澎, 李诚固, 张婧, 等. 发达国家城市收缩现象及其对中国的启示[J]. 人文地理, 2016, 31(2): 13-17.
- [14] 赵民, 游猎, 陈晨. 论农村人居空间的“精明收缩”导向和规划策略[J]. 城市规划, 2015, 39(7): 9-18, 24.
- [15] 周恺, 严妍, 赵群荃. 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.
- [16] 邓嘉怡, 郑莎莉, 李邨. 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.
- [17] HAASE A, BERNT M, GROBMANN K, et al. Varieties of shrinkage in European cities[J]. European urban and regional studies, 2016, 23(1): 86-102.
- [18] PALLAGST K, WIECHMANN T, MARTINEZ-FERNANDEZ C, ed. Shrinking cities: urban change and the role of shrinkage[M]. Routledge, 2014.
- [19] 张贝贝, 李志刚. “收缩城市”研究的国际进展与启示[J]. 城市规划, 2017, 41(10): 103-108, 121.
- [20] HÄUßERMANN H, SIEBEL W. Die schrumpfende Stadt und die Stadtsoziologie[M] // Soziologische stadtforschung. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 1988: 78-94.
- [21] OSWALT P. Shrinking cities, vol. 1: international research[M]. Ostfildern: Hatje Crantz Verlag, 2006.
- [22] NELLE A, GROBMANN K, HAASE D, et al. Urban shrinkage in Germany: an entangled web of conditions, debates and policies[J]. Cities, 2017, 69: 116-123.
- [23] BREZINSKI H, FRITSCH M. Transformation: the shocking German way[J]. MOCT-MOST: economic policy in transitional economies, 1995, 5(4): 1-25.
- [24] GLOCK B, HÄUßERMANN H. New trends in urban development and public policy in Eastern Germany: dealing with the vacant housing problem at the local level[J]. International journal of urban and regional research, 2004, 28(4): 919-929.
- [25] BERNT M. Partnerships for demolition: the governance of urban renewal in East Germany's shrinking cities[J]. International journal of urban and regional research, 2009, 33(3): 754-769.
- [26] 邓嘉怡, 李邨. 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.
- [27] NUSSL H, RINK D. The 'production' of urban sprawl in eastern Germany as a phenomenon of post-socialist transformation[J]. Cities, 2005, 22(2): 123-134.
- [28] BONTJE M. Facing the challenge of shrinking cities in East Germany: the case of Leipzig[J]. GeoJournal, 2004, 61(1): 13-21.
- [29] RINK D. Urban Shrinkage as a problem of post-socialist transformation. the case of Eastern Germany[J]. Sociologie românească, 2011, 9(3): 20-34.
- [30] DUBAUX S, SABOT E C. Maximizing the potential of vacant spaces within shrinking cities, a German approach[J]. Cities, 2018, 75: 6-11.
- [31] 董楠楠. 浅析德国经济萎缩地区的城市更新[J]. 国际城市规划, 2009, 23(1): 103-106.
- [32] BERNT M. The emergence of "Stadtumbau Ost" [J]. Urban geography, 2019, 40(2): 174-191.
- [33] WIECHMANN T, PALLAGST K M. Urban shrinkage in Germany and the USA: a comparison of transformation patterns and local strategies[J]. International journal of urban and regional research, 2012, 36(2): 261-280.



- [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.