

收缩城市，连抢人的资格都没有？

From SIFL 上海金融与法律研究院 Today

本文据清华大学建筑学院研究员、北京城市实验室创始人龙瀛博士在140期【鸿儒论道】的演讲整理而成，未经本人确认。



01

中国有多少个收缩城市

城市和人一样，都有类似生老病死的自身发展规律，收缩城市的“收缩”，其实是比较中性的词，并没有说这是个破败的、失落的城市，更没有说这是个腐朽的城市。研究收缩城市，就是认识、尊重并顺应城市发展的一般规律，这也是国家政策等方面的要求。

那什么是收缩城市？ 一个基本的共识，是用人口口径来看城市收缩与否，并不是用经济的角度。

首先是在人口数据的使用上，**我们不能用统计年鉴的人口数据**，为什么？一方面，没有大规模的人口普查，很多统计年鉴的数据是参照去年的路径凑上来的，另一方面，城市边界经常变动，一变就和历史数据作不好对比，造成断代。我们的团队在研究过程中发现，相比2010年，

全国650多个城市（行政意义）中，2014年就有160个城市行政边界发生了变化：比如撤县并到市里面，变成区；撤了地级县，变成地级市。所以，尽管同样的名字，但是范围不一样，研究就无法追踪了。当然现在有了大数据，会对回答中国有多少人口做数据补充。

具体而言，**我们用的是乡镇街道办事处的人口，数据来源于五普（2000年）、六普（2010年）**，通过数据对比能看到乡镇和办事处尺度人口的变化。对我们团队来说，我们最希望是2020年人口普查数据出来之后，再跟之前的研究做比较，从而更确切从人口角度反映中国城市化的变化。

其次，在识别收缩城市时，要确定中国有多少城市。

在最开始的研究中，我们用的是行政城市概念，就是市辖区的范围。**按照行政视角，中国有650多个城市**（当然这个每年都在变，如普通的县变成县级市）。按照这个城市定义，我们研究了2000-2010年中国的收缩城市。

但正如我非常尊敬的学者、北大周一星教授所批评的那样，**就中国城市而言，行政范围和实体范围相差太大了**。北京市辖区范围是一万六千四百平米，但里面有一万平方公里（三分之二）是山地，西面是太行山，北面是燕山，所以，虽然行政上北京是一万六千多平方公里，但实体上主城范围可能也就是五环或者五环半的范围；而如果从功能性城市角度来看，也就是考虑城市对劳动力市场的辐射程度，北京功能性城市的范围可能还要包括廊坊等的一部分地区。

所以，在后续研究中，为了更精确识别的中国城市，我们花了很多时间用遥感数据、滴滴数据回答中国有多少个实体城市和功能城市。比如我们用滴滴数据识别出通勤数据，看一个小城镇有多少劳动力到附近的城市；再比如，县城属不属于城市？很多人回答不是，我觉得行政上县城不属于城市，但实体上它肯定是属于城市，它有自己的公共服务设施、基础设施以及政府大规模用地。运用这些数据，**我们认为实体上中国有3000多个城市**。

根据我们的研究，**2000-2010年，中国650多个行政城市中，180个城市的人口是减少的态势**。在下面的城市密度图中，我们可以看到将近1/3国土面积的人口在变少。而从街道格局而言，900多个街道办事处人口都在变少。

2000-2010年中国城市人口密度的变化

人口密度减少幅度靠前的城市

在3000多个实体城市中，2013-2016年的夜光数据显示，有差不多900多个收缩城市，差不多占了30%。我们用夜光数据来识别，夜光亮度少于10%或者以上，说明中国经济综合水平在下降，但这里也有问题，是夜光变化10%以上，人口就少吗？不一定，这只是一个代理的变量，当然，我们也有研究证实夜光亮度和GDP、人口是90%以上耦合的关系。

中国收缩城市的类别和特点

繁荣的城市都是朝气蓬勃的场景，但人口流失的城市各有各的原因和特点，从类别上看，**第一类收缩城市是资源枯竭型的**，比如黑龙江的四大煤城，无一例外都属于收缩城市，人口在流失。

第二类是挨着大城市、本身没有那么发达的小城市，随着经济的发展和交通便利的增加，它一部分的城市人口都流失去了大城市，这是一种城市收缩的原因。

还有一些工业转型的城市，也属于收缩城市的一类。

第四类是人为的收缩城市。从行政视角来识别时，城市分分合合有时也会造成土地或者数字上的收缩城市，这种在中国并不少见，我们认为这很有意思，因为空间在调整、边界在调整。另外，一些政策会加速城市收缩，比如去年很多城市发生抢人大战，这加速很多城市人口的流失，而收缩城市连抢人的资格都没有。再比如像长江经济带、大湾区的一些鼓励政策，会最终越鼓励大城市。

和国际上所谓的难兄难弟相比，中国收缩城市有四个非常显著的特点：

- **数量多**。无论是行政城市还是实体城市范围来看，中国收缩城市的占比都达到了**1/4-1/3**，规模较大，出乎很多人的意料；
- **程度小**。虽然人口在流失，但流失的程度并没有那么多。西方有的收缩城市确实少了很多，像底特律一下子少了60%的人，但我们只是星星点点少了5%、3%，最多可能在十年中少了8%；
- **空间扩张的悖论**。虽然每一个城市人口在变少，但它的土地开发、城镇建设用地范围无一例外都在增长；
- **有经济增长的态势**。在这点上，我认为一个解释是**收缩对于城市经济的影响有滞后效应**：人口先是变少了，再过两年经济下滑，再过三年，物质空间开始出现衰败、萧条的场

景。而最近，一部分行政城市的GDP已经出现了下滑，包括伊春、齐齐哈尔等，这可能可以初步证明收缩城市的滞后效应。

03

收缩城市的国际比较

中国收缩城市和国际上别的国家比处于一个什么样的状态，中国是比较严重还是比较普通？为此，我们一共识别了全球**16000**多个实体城市，也就是自然城市，我没有管纽约行政边界是什么，伦敦行政边界是什么，我只利用规模以上的建设用地，比如超过五平方公里，以同样标准来定义城市。

2000-2012年的数据显示，**全球有20%是属于收缩城市**。从分布图可以看出哪些国家收缩比较多。收缩城市越多，在分布图上看这个国家越大；有的国家很小，但收缩城市很大，所以在地图上故意把它放大。这时候我们发现，**在2000-2012年收缩城市数量最多的是美国，第二是德国，然后是法国、英国，中国排第五，中国平均收缩比例是9%，美国达到28%。**

为什么只到2012年？因为2013年换卫星了，之前是夜光1000米的精度，之后是500米的精度。**2013-2016年**这个阶段又是什么样子？结果很吃惊，这个阶段，**中国的收缩城市数量就排第一了，之后是美国、德国、英国、巴西、日本、南非**。对于这个结果，我们也多次验证了，结果收缩比例还是这样，是不是我们发现了已有的、常识的数据统计上没有反映出来的一些秘密？对此，我们正在研究中，不过，中国关于收缩城市的研究太晚，也太弱，需要更多学者的加入。

04


收缩城市如何做规划

对于收缩城市，我们要怎么办？

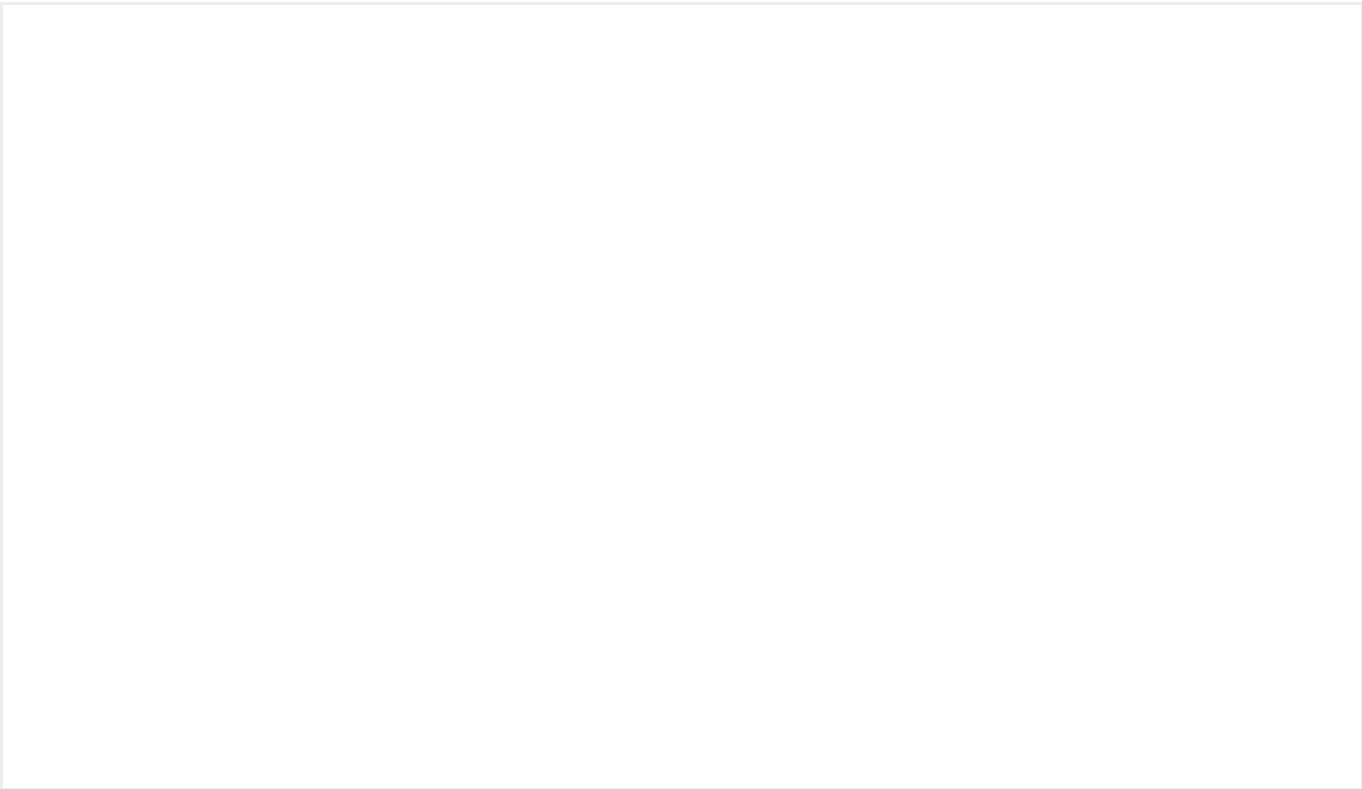
首先要客观的制定收缩城市的规划。前面提到的180多个收缩城市，我们找到其中63个城市的总体规划，63个城市无一例外都在规划人口上升，2018年我们又把一些收缩城市的总体规划看了一遍，基本没什么变化，也就是规划为了增长而增长。城市规划是什么？是未来的安排。“**为了增长而规划**”，非常好地概括了中国最近20年的一个规划范式。

收缩城市如何做规划？是不是可以适应这种收缩。当然不一定说收缩城市未来人口就非得要下降。有人说下降该怎么办？**其实最重要还是里面的人生活怎么办？生下来的人怎么办？**我再次引用了习总的观点，比如他在讲话里面特别指出，要准确把握城市规划定位，加强对规划实施情况的监督。**规划浪费就是最大的浪费。**

如何适应收缩城市的规划？实际上美国扬斯顿等一些城市也做过一些工作，总体上来说，**有反应的政策，有适应的政策**：反应就是说要战斗，各城市规划上的反应也是有所不同的。比如莱比锡引入宝马、保时捷建厂，世界杯在里面搞了分赛场等等；适应的政策，就是基于城市的现状做改进，让城市各部分健康地正常运行。



去年冬天，我曾去美国扬斯顿、底特律、芝加哥等锈带城市进行考察，很多地方服务都跟不上，很多窗户都已经破了，很多墙皮都已经脱落了，垃圾没人收，往往情况是这样，人少了50%以上，房屋至少空了50%以上。



现在上海市规划局，很多业务是办一书三证，或者一书两证，而底特律这些地方的规划局办什么？大多是办拆除许可的，开发许可的比较少。我们了解到拆除一个小的loft基本要十万元的成本，**管理收缩远比管理增长要复杂得多。**

虽然中美收缩城市很多方面基本不可比，**但美国锈带在空间表征层面的现在，应该也是我们一部分收缩城市的未来，可能在再过十年，我们很多城市也会变成那样。**

我们呼吁住建部应该做中国所谓的鬼城、破败的空间摸底调查，明确到底有多少，农村有多少，镇里有多少，城市里有多少，破败程度又怎样，这个很重要。但相比美国，**做中国城市破败空间的调查很难**——如果每个空间都是平房，我开车一走过就知道有没有人；但如果是五层高的楼，你怎么知道哪个屋里有人，做调查的成本巨大。

更难的是我们的拆除，比美国的拆除更复杂。当然就涉及到拆不拆，这是价值观或者是城市政策上的判断，但就高楼的拆除，拆除和安置的成本都很高，这都是城市政策要考虑的。