

收缩城市与精明发展

——收缩型中小城市政府治理与市场效率的 内在逻辑匹配及改革创新空间

□徐 博

我国人口持续外流的中小城市地区比照了欧美发达国家收缩城市的历史境遇:产业转型升级乏力、同质化竞争问题严重、公共财政收支恶化、土地与建筑设施闲置。西方意义的“精明增长”和“精明收缩”是否可以成为化解我国收缩型中小城市发展问题的良药?为此,本文分析了我国收缩城市发展问题共性与独特性的理论基础,梳理比较了精明增长和精明收缩的治理逻辑,认为二者很难与我国现阶段收缩城市治理一一有效对应,故而提出了以技术赋能与治理创新为核心,充分发挥底层力量向上走的“精明发展”概念。分析了精明发展导向下,政府治理与市场效率的内在逻辑匹配,认为收缩型中小城市并非注定衰落而失去活力,其发展包括了经济、社会、政治、安全、战略等诸多方面的权衡,基于增长回归理性,政绩服务民生,听取民意、激活民力,以存量规划为导向培育“多核”城市,从“大而全”转向“小而精”“小而美”的产业发展路线,以新带旧推动中小城市地区基础设施建设,转变“替代性”思维等方面,提出了收缩型中小城市地区政府治理的改革创新空间。

关键词: 收缩型中小城市;精明发展;政府治理;市场效率;逻辑匹配;改革创新空间

中图分类号: F299.21 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003—5656(2019)12—0034—12

DOI:10.16158/j.cnki.51-1312/f.2019.12.004

引言

人口持续外流的中小城市地区如何“精明发展”,已经成为新时代我国打造“城市命运共同体”城市群发展战略中摆在城镇化道路上极富挑战性的新课题。近年来,城市收缩问题研究的引入为学者专家和政府规划部门提供了一个崭新的观察视角^[1],在龙瀛^①等国内众多学者的智慧涌现下,人口大城市聚集的另一面——收缩城市的精准化、内涵式发展问题得到了国家的充分重视。国家发改委发布的《2019年新型城镇化建设重点任务》首次提出“收缩型中小城市”概念。城市收缩的概念源自于20世纪90年代德国提出的术语:收缩城市或城市收缩(Schrumpfende Städte),最初表现为城市人口流失和自然出生率下降,并且伴随着多种因素导致经济衰退和基础设施的大量剩余,城市经济发展进一步恶化。2007—2016年我国有84个城市出现了收缩现象,部分收缩城市还呈现出人口流出,而空间扩张的发展悖论现象,收缩的动因、机制与作用具有高度复杂性特征。^[3]城市收缩问题主要集中在乡镇、部分中小城市,表现为人口在行政区域内或跨越区域的迁移,东北地区人口跨区域转移现象较为显著。我国人口收缩城市地区比照了欧美发达国家早期城市发展的历史境遇:伴随着人口持续流失,产业转型升级乏力、同质

基金项目: 国家社会科学基金一般项目“粤港澳大湾区人口集聚及其经济增长效应研究”(18BRK024);吉林省教育厅“十二五”社会科学项目“长春市建设东北亚区域性中心城市相关问题研究”(JJKH20180265SK);吉林大学哲学社会科学中俄区域合作研究中心重大项目“东北亚收缩城市‘精明发展’理论与实践探索研究”(2019XXJD06)

作者简介: 徐博,吉林大学东北亚研究中心世界经济研究所副教授。

^①龙瀛,北京城市实验室创始人,率先发现五普、六普期间,我国180个城市表现为收缩。^[2]

化竞争问题严重、公共财政收支恶化、土地与建筑设施闲置。以“扩张”为导向的“精明增长”和以“精简”为目标的“精明收缩”是欧美发达国家城市治理的典型代表,在城市空间蔓延和人口收缩的治理方面取得了明显的成效。然而,各自独立的、处于西方特定历史时期的理论实践可否完美解释并解决我国城镇化发展中部分城市人口迁出的现实吗?“精明”体现在哪里?如何理性认识我国中小城市收缩现象?

一些收缩型中小城市地区的地方政府试图通过招商引资专注于增量思维的治理模式吻合政绩,创造就业,发展地方经济,期望留住人和吸引人,同时也采取了与大城市扩张、边界增长相似的逻辑来营造城市发展空间。然而效果甚微,人口依然流出,令政府和企业感到困惑的是,尽管提供了减税、土地出让等政策上的红利,但政企运营效益并没有因此而获得实质性的改善,人口依然外流,债务负担增加,经济效率缺失。于是这样的城市进入了一个发展怪圈:“政府招商引资-企业入驻-人口外流-企业衰退-继续招商”,形成“拉”来一批,“凉”了一批,“走”了一批的发展窘境。按理说,随着人口的迁出,“人均”意义上的效益应该增加,如果这个城市的GDP尚处于增加状态,那么真实人口的人均GDP必然增加,人均收入也会增加。并且从产业结构、年龄结构上是可以观察到变化的空间分布。从这个角度上讲,本是一个好的经济现象,有利于各级政府进行结构上的供给侧改革,然而这些城市的人口流出问题仍然没有解决,“小城市病”依然存在,发展之路在何方?

近年来,国内学界出现了以对经济增长为导向的政府治理模式批判的声音,可是我国城镇化、工业化尚未完成,北上广深、东部沿海的城市增长力真的达到瓶颈了吗?中部崛起的国家战略在平衡这一问题的同时“南北差距”再次凸显。从2014年《国家新型城镇化规划》到2019年《国家发展改革委关于培育发展现代化都市圈的指导意见》,中小城市发展得到了国家的密切关注。城市群化、都市圈化的确是个好办法,期望形成大中小城市协同发展的联动机制,说明综合考虑到中小城市发展的“差生”问题了。然而市场对资源配置的决定性作用规律似乎又是对中小城市的“疏远”,联动机制的结果很可能是户籍制度松绑趋势下人口的加速外流,因为资源的“靶向性”^①聚集并不会照顾中小城市政府治理的“增长情怀”,所以这是国家对地方政府城市治理与经济考试的考验。换言之,“大城市病”与“小城市病”似乎是一体两面,然而试问“大城市病”治好了,“小城市病”就“自愈”了吗?2018年底中央经济工作会议提出“稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险”工作统筹推进,对于人口收缩城市地区发展而言,究竟如何“稳”?政府治理的空间方位和改革路径是什么?结构如何调?民生、民情、民风如何改善?文化品格与邻里信任如何塑造?带着这些疑问,本文综合运用规范分析、比较分析等研究方法进行更具本土化的理论研究与实践探索。

一、共性与特性:收缩型城市发展问题的理论基础

(一)定位收缩型城市:共性特征

我国人口迁移呈现出“乡-镇-城”踏板式“三级跳”特征。人口迁移的根源主要体现在两大需求上:一是为了更高的工资收入,二是为了追求更好的城市公共服务。二者的参照系往往是原有的工资、农收、教育资源等,这一点与世界发达国家人口迁移相似。当前我国人口迁移与城镇化等过程交织并行,表现为行政区域内农民工子女升学导向的“乡-镇-城”逐级跳迁移以及跨区域的农民工、“精英”人士直接跳迁移。由于户籍制度、生活压力等因素的限制,部分农民工因年龄、工伤等原因,会回流到户籍所在

^①靶向性(Targeting)是20世纪后期广泛应用于生物医药科学领域的概念,是针对病变组织与某些物质具有特别亲和力的特征,以这些物质作为药物载体,最大程度发挥药物治疗效果的同时,降低对正常组织的伤害,人力资源等向大中城市聚集的特点与此相似。^[4]

地。其子女可能会因为大学毕业异地就职、婚嫁等情形而跨区域“落户”，“精英”人士的迁移往往带有长期性的特征。明确了人口迁移的需求与特征，有助于从城市体系角度认清我国人口迁移的总体规律，如果这些乡、镇、城的常住人口增量为负，说明它们具有了“踏板”式的人口外流特征，定义为人口收缩型城市及地区，成为本文的研究对象。

（二）理性认识收缩型城市：独特性

我国部分中小城市地区人口外流的独特性在于“权力之手”带来的资源空间错配、地方政绩“锦标赛”等与区位条件、资源禀赋等客观实际构成的主要矛盾和内在矛盾的冲突。人口收缩不等于人口流失，准确地讲是劳动力转移。从全国范围看，人口总量尚未减少，是结构性的调整。劳动力转移没有错，符合市场对资源配置的决定性作用规律，不能遏制。与跨国人口外流现象具有本质性的不同，应该管控的是高技术、富裕阶层等人力资本的跨国净流出，这是国家经济发展的效率损失。但是对于国家内部而言，行政区之间不是“国家关系”。长期看，任何阻碍人口自由流动的门槛都不符合市场规律，是经济效率的损失。^[5]因为人口迁移本质上就是资源的“靶向性”聚集与空间再配置。有人可能会立刻反驳，人口流失会加剧流出城市的发展制约力。事实上，这就产生了像大城市病制约城市发展一样的逻辑偏颇，说明我们对城市互动与劳动分工的市场规律尊重的不够充分。事实上，大城市并非那么“病”。从20世纪60年代末70年代初，日本出现了刘易斯拐点，老龄少子化问题日趋严重，但东京人口却一直稳健增长；中小城市也远非想象中的那么“难”，若增长回归理性，政绩服务民生，小城镇才有余力打造“特色”，人口迁出或回流本应是市场规律作用的结果。

（三）共性与独特性的理论基础

根据聚集经济理论，企业可以通过人口聚集中分享要素投入品、劳动力储备、技能匹配和知识溢出效应等提高劳动生产率。在充分竞争的劳动力市场上，企业间的竞争确保了工人工资直接反映劳动生产率。因此，大城市工人的工资水平较高。但是聚集经济的内在逻辑是劳动生产率随着城市工人总人数的增加而呈现先增加后递减的倒U型效用曲线。为了追求更高工资收入的人口迁移行为会受到迁移成本的制约，一般而言大城市的成本制约力更大。理性选择下人口迁移动态的本质是，只有当聚集经济效应高于迁移成本所带来的规模经济时，人口迁移才有动力，整体效用水平才能提高。此时往往处于倒U型曲线的左边，具有正斜率，劳动力流动过程具有自我强化的迁移动力，这是中小城市缺乏稳定性的原因。相反，当聚集经济效用低于迁移成本所导致的规模不经济时，效用水平将随着城市规模的增加而递减。此时处于倒U型曲线的右边，具有负斜率，劳动力自我强化效应转变为自我调整，在技术水平不变的情况下，大城市更加具有稳定性。

图1显示了一个国家或区域内三种不同人口规模城市的效用曲线，分别代表了小城市、中等城市和大城市，城市化最优规模渐次增加。在充分市场竞争条件下，点{s, m, b}显示了一个可能的均衡，此时所有居民都获得相同的效用水平 u^* ，各城市的人口分别为城市S、城市M、城市B($S < M < B$)，三者之和是这个国家或区域的人口总量。区位均衡要求该地区所有城市的工人都是无差异的，意味着不同人口规模城市工人具有相同的效用水平。由于每个城市都处在效用曲线的负斜率部分，实现了人口迁移的稳定均衡。所以我国与西方城市人口收缩问题共性特征的理论解释是：充分竞争的劳动力市场下，中小城市人口出于更高工资、更好就业和更优质公共服务的自我强化动机而采取的指向性迁移行为，根本目的是追求效用最大化，这一点我国与西方相同。因为人口减少虽然对迁出城市可能造成劳动生产率的损失，但可以在迁入城市取得更高的效用，比如技能提高、外部性等，所以达到均衡前的迁移行为会带

来总效用增加。不同的是,户籍制度、公共服务非均等化等问题限制了我国人口充分流动,由此带来的问题是,地方政府根本无法准确判断未来城市人口的数量与结构,造成治理行为失当,进而导致所有城市总体效用损失。

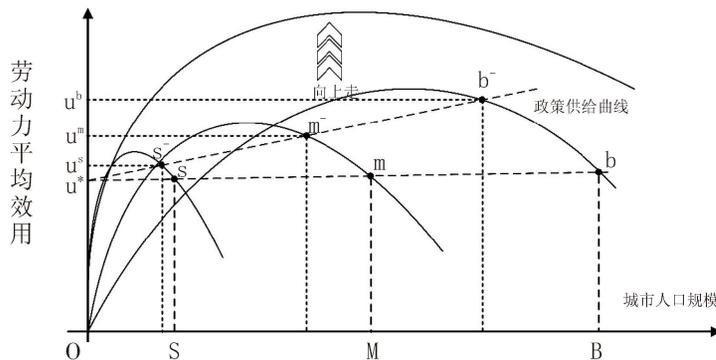


图1 “权力之手”作用下的不同人口规模城市劳动力效用曲线

如图1所示,为了说明问题,从 u^* 处画一条代表国家治理的政策供给曲线。^①根据公共治理理论,政府行为的出发点是为了实现不同规模城市的效用水平最大化,实现稳定均衡。具体表现在户籍政策、土地制度、对大城市的支持、管控特大城市规模、公共产品供给、财政转移支付、农产品补贴等方面。然而,这一系列政策组合的结果却导致了劳动力市场的动态效率损失,人为限制了不同规模城市效用最大化的实现,从而形成 u^s 、 u^m 、 u^b 效用差异带来的不均衡问题。高于 u^* 的效用水平差距可以理解为城市化、工业化以来,政府自上而下治理的政策红利。在技术水平不变的情况下,即便处于负斜率位置,因为政策调控强化了效用水平的差异性,中小城市劳动力仍然具有自我强化动力试图向大城市迁移。各级地方政府对国家政策的执行存在“增长”压力及地域性因素引致下的治理行为偏差,大城市或特大城市因“城市病”等因素管控人口,甚至迁入中等规模城市的务工人员,因“非市民待遇”等制度缺陷而被列入“限制”的行列。地方政府为了实现所在城市的效用最大化,甚至会产生“JQK”式^②的本位主义行为,造成公信力丧失、市场契约精神沦陷、市场活力和社会创造力受阻、国内市场分割、人口加速外流等问题。

综上,与西方意义的收缩城市相比,我国城市人口收缩的共性在于为了更高的工资收入和追求更好的城市公共服务,而独特性在于政府管控等因素强化了地区间的效用差异,城市效用差异产生人口自我强化的动力与政策管控等制度成本带来的阻力之间的博弈关系变化,是我国部分中小城市人口收缩的根本原因。简言之,我国人口收缩型城市问题的根源是政策管控下人口流动性不充分。随着户籍制度等限制因素的减弱,人口迁移自我强化的群体效应依然强劲,市场对资源配置下的人口迁出仍将持续。由于我国土地制度改革、城镇化与工业化推进及经济体制改革等进程进入攻坚期,宏观政策因素仍将存在,所以人口收缩型中小城市地方政府的城市治理面临挑战,从S城市来看,部分城市可能位于 s^- ,处于效用曲线右侧,但还有部分城市可能处于效用曲线的左侧,这为相应城市的地方政府带来了巨大的发展困惑,如何科学治理城市?可以借鉴西方收缩城市治理的“精明增长”和“精明收缩”吗?究竟该“向左走”还是“向右走”?

综上,与西方意义的收缩城市相比,我国城市人口收缩的共性在于为了更高的工资收入和追求更好的城市公共服务,而独特性在于政府管控等因素强化了地区间的效用差异,城市效用差异产生人口自我强化的动力与政策管控等制度成本带来的阻力之间的博弈关系变化,是我国部分中小城市人口收缩的根本原因。简言之,我国人口收缩型城市问题的根源是政策管控下人口流动性不充分。随着户籍制度等限制因素的减弱,人口迁移自我强化的群体效应依然强劲,市场对资源配置下的人口迁出仍将持续。由于我国土地制度改革、城镇化与工业化推进及经济体制改革等进程进入攻坚期,宏观政策因素仍将存在,所以人口收缩型中小城市地方政府的城市治理面临挑战,从S城市来看,部分城市可能位于 s^- ,处于效用曲线右侧,但还有部分城市可能处于效用曲线的左侧,这为相应城市的地方政府带来了巨大的发展困惑,如何科学治理城市?可以借鉴西方收缩城市治理的“精明增长”和“精明收缩”吗?究竟该“向左走”还是“向右走”?

二、精明增长VS精明收缩:定义精明发展

(一)精明增长和精明收缩的治理逻辑

^①政策供给曲线并不唯一,对不同规模城市以及劳动力个体禀赋分野下的影响具有差异性。这里感谢吉林大学赵儒煜教授、任维彤博士提出的宝贵建议,文责自负。

^②所谓“JQK”式可以理解为地方政府在招商引资过程中的失信现象。“J”是指地方政府在招商引资洽谈阶段,承诺了各种优惠许诺,先把企业“勾”过来;“Q”是指企业入驻后,放到某个地方“圈”起来,政府之前的承诺得不到兑现或延缓兑现;“K”是指企业投产后,有关部门经常设障“揩油”,最后企业可能被迫撤出。

精明增长(Smart Growth)是一种协调政府财政支出与收缩城市治理效果的政策设计与规划手段。针对的问题是,城市蔓延或城市边界无序扩张导致了内城人口外迁和产业衰退等城市发展困境。以城市紧凑化可持续发展作为精明增长的价值理念,核心目标是限制城市扩张边界、提高土地使用效率、提高城市生活质量与活力、保护生态环境,包括紧凑型空间改造等方面的政策内容。政策效果是形成土地资源开发与基础设施供给的良性互动,降低土地开发、生态保护成本的同时,在产业发展、住房保障等方面满足了居民的现实需要。

精明增长的“精明”之处在于:市场主体利益均衡。从各级政府、开发商、居民等不同利益主体角度,为城市蔓延治理创造出一个既能满足开发利益,又能满足环保需求的多赢局面。^[6]有效地控制了内城人口的持续外迁,平衡了政府、市场、公众等参与主体的权利与利益,实现了“人口-土地-产业”的紧凑化可持续发展。

精明收缩的探讨始于2009年欧盟第七框架计划资助的“Shrink Smart”研究项目,该项目基于欧洲7个案例城市的比较研究,系统地分析了政府的城市治理政策与规划管理计划在不同类型收缩城市的效果。针对的问题是,去工业化、郊区化等因素导致人口流失、土地与建筑闲置、产业衰退等城市发展难题。城市集约化可持续发展是精明收缩的价值理念,核心目标是精简土地开发规模、集中人口和产业等城市要素、城市规模与人口的重新匹配,包括重新制定人口、空间和产业发展规划、公共基础设施集中利用等方面政策内容。政策效果是实现人口、产业等要素更加集中于城市内部,土地利用效率提升,公共基础设施得以合理配置,但人口回流效果存在明显的差异性。

精明收缩的“精明”之处在于:重视社会公平,鼓励公众参与,理性看待城市人口收缩的事实,以精简土地开发规模为基础,重新制定人口、产业等发展规划,转变城市必须增长的发展理念,平衡了政府、市场、公众等参与主体的权利与利益,实现了“人口-土地-产业”的集约化重新布局。

表1 精明增长和精明收缩的治理逻辑关联与比较

	针对问题	理念	核心目标	政策内容	参与主体	政策效果
精明增长	城市蔓延、内城人口外迁、自然出生率下降、产业衰退、耕地挤占、环境破坏	紧凑化可持续发展	提高土地使用效率、增强城市活力、吸引人口回流、保护生态环境	紧凑型空间改造、多元化交通体系建设、公共基础设施综合利用等	城乡政府、基础设施建造商、土地开发者、居民和商户、上层政府	土地资源科学利用、城市蔓延得以一定控制,内城活力提升
精明收缩	人口流失、自然出生率下降、土地与建筑闲置、产业衰退、环境污染、穿孔式收缩等	集约化可持续发展	精简土地开发规模、集中人口和产业等城市要素、城市规模与人口的匹配	重新制定人口、空间和产业发展规划、公共基础设施集中利用、鼓励民间投资、城市更新等	地方政府、土地开发者、居民和商户、中央政府	人口、产业更加集中,土地利用效率提升,人口回流效果存在明显的差异性

注:根据徐博(2018)^[7]和张明斗等(2018)^[8]整理。

从表1可见,逻辑相似性在于:(1)基于去工业化、郊区化等历史原因,内城人口持续外流、自然出生率下降,进而导致了产业萎靡不振、住房等基础设施闲置、土地利用效率低下、环境污染以及地方财政困难等城市发展困境。(2)价值理念、核心目标和政策内容相似,强调城市土地的科学利用,以人口、土地、产业等城市要素的优化匹配为主要内容。(3)参与主体与政策效果相似,在具体实施路径上,实现了多方参与的权利与利益平衡,以及人口、土地、产业等要素的可持续发展。

逻辑差异性在于:在人口流失问题上,精明增长更注重人口的回流,通过更加强力的措施控制城市蔓延,一定程度上带有“堵”的特征。而精明收缩在经历了20世纪90年代对莱比锡等城市的治理实践后,接受了人口流失的客观现实,更加注重城市更新和社会公平,进而带有一定意义上“疏”的特点,但人口回流效果比照精明增长而言具有明显的差异性。这主要是因为人口迁移具有动态性,不同城市的资源禀赋、地理区位、发展阶段等因素迥异,当然也包括政策的执行力度等,毕竟自由主义、“小政府”思想盛行西方发达国家。

(二)精明增长和精明收缩的知行迷思

从国内外相关研究特征来看,“城市增长”往往被严格地设定为经济意义上(GDP等)的总量增长,理论上并不契合所有城市发展的客观规律,更不符合人口收缩型城市可持续发展的客观现实。因为,城市发展是一个从自然增长到自然衰退到再增长的循环过程,并根植于更广阔空间的增长与收缩中。比照我国人口收缩城市的实际情况,本质上而言,精明增长和精明收缩源自于西方发达国家城市化与工业化后期,特定时期与发展阶段等因素导致其在本土化应用中,理论内涵略显狭窄,缺乏一个符合我国时代特征的概念,这就导致其本土化的应用中,从理论内涵到政策实践带有一定的“碎片化”特征。由于严格的假设等因素,精明增长和精明收缩长期处于分开的研究状态,也致使我国学者在借鉴国际收缩城市治理的经验时,存在“非此即彼、顾此失彼”的现象。十九大确立了以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的全局观,本质上就是要打造“城市发展命运共同体”,这也是新型城镇化未来发展的大方向。说明我国收缩型城市的治理必须从服务城市群整体发展的角度思考,合理发展中小城市,从国家发展全局的高度理性看待人口迁出现象,既不能消极“顺其自然”,也不能违背规律的遏制。对于一些资源枯竭城市,人口减少为产业布局调整、土地科学利用、资源格局保护等方面创造了新的发展机遇。因此,囿于惯性思维,将精明增长与“城市增长”对应、精明收缩与“人口收缩”对应的思维理念需要转变,从现实出发,定义一个更具时代特征的概念。

(三)定义精明发展

让我们回到图1中小城市所在的劳动力效用曲线,“向左走”还是“向右走”呢?无论是处于效用曲线的左侧还是右侧,人口迁出成为这些城市发展的特定约束,在市场经济体制机制不断完善的情况下,两侧均带有劳动力迁移的自我强化动力。有人可能认为人口减少,反而提高了人均GDP和人均收入,但前提是城市要“有作为”,是什么并没有回答。公共服务均等化一定程度上释放了我国人口迁移的压力,然而即便公共服务完全均衡化,以工资为导向的迁移动力仍然存在。与西方发达国家城市收缩的治理逻辑不同,我国城市化、工业化尚未完成,尽管地方政府有着足够的动力和考核压力发展经济、创造就业,但是去产能、去杠杆的指挥棒悬在头上,结果就是既不会“向左走”,采取削足适履的办法主动挤出人口适应产业、土地,也不会贸然“向右走”,采取不顾地方实际竭泽而渔的方式盲目追求增长。很多关于中小城市发展研究的分析范式与提出的建议仍然是基于“自上而下”的惯性思维导向,而忽视了底层民众对美好生活的改造力量,进而得出或是“向左走”或是“向右走”的结论。政府支持不等于替代,而是一种补充或补偿机制。这也是部分城市地方政府越是“自上而下”的治理,结果越糟糕的直接原因。

在西方收缩城市的治理实践中,无论是精明增长还是精明收缩,二者的“精明”之处存在一个共通的逻辑点,即平衡了政府、市场、公众等参与主体的权利与利益,实现了“人口-土地-产业”的集约化重新布局。进一步思考,地方政府治理行为的背后一直存在“自下而上”的力量,那就是对基层群体的重视,这为我国中小城市地区精明发展的界定、观察与思考提供了理论与现实的重要线索。诚然,任何一

个新概念的提出与界定都要符合时代的发展特征与人民的需求土壤。在人口外流、财政压力、资金不足约束下,提升劳动力效用的关键在于技术应用与管理创新的有机结合,促使劳动力平均效用水平提升,曲线上移。因此人口收缩中小城市地区发展的新路径:向上走!

精明发展的核心是技术赋能与治理创新,充分发挥底层力量向上走,实现政府治理与市场效率的逻辑匹配。与传统大规模投资驱动等对经济发展的快速带动作用不同,底层力量是影响我国经济未来发展的慢变量。充分挖掘与尊重中小城市基层民众等市场行为主体自下而上对美好生活的创造力和改造力,在产业转型动力、基础设施支撑和公共服务平衡等方面为其提供科学有效的配套支持与服务。以城市群、都市圈“多核”城市的多样化作为规划导向,最终实现产-城-人-文协调发展、人均效用提升、中小城市群联动等向上走的城市治理创新与市场效率的匹配。值得注意的是西方城市收缩问题发生在城市化基本完成期,针对收缩问题是先发展后治理的思路。我国城市化过半,意味着过去大规模扩张的增长效应处于结构调整期,而未来城市化的矛盾焦点将从“控制大城市人口,积极发展中小城市、城镇”转向“确立城市群都市圈城市命运共同体发展战略”。那么如何科学理性发展与实现中小城市地区的城市群化、圈化?自下而上的底层力量已然显现。

三、走进现实:精明发展的内在逻辑匹配与改革创新空间

(一)精明发展的内在逻辑匹配

1. 底层力量、城市活力与政府行为匹配

充分发挥底层力量对美好生活的创造力和改造力就是对市场规律与城市发展规律的尊重。一方面,底层力量更具有活力、更容易获得新技术的赋能。作为外向型经济的东莞是我国人口收缩城市中少数保持底层活力、具有多核城市特征的典型代表。^①2018年的中美贸易摩擦以及房地产降温,东莞很多相关产业面临巨大的转型压力,出现了部分商业街店铺闲置的情形,而那些依靠比较完备产业链的产业和城镇依旧保持较高增长活力。第四次工业革命对产业的变革冲击表现为纵向一体化分工向扁平化网络协同发展的变革,新的趋势表明,东莞产业链正在缩短。因为传统的供应链与价值链会因一体化的充分融合而随之改变,即实现价值链上企业间的横向集成与网络化生产体系的纵向集成。新的分工格局形成在于高度灵活的个性化、数字化生产服务与区域分工一体化相结合,需要生产、销售和服务模式由集中式控制向分散式控制转变,其核心根植于以共创价值、共享价值为主导的价值链和产业链的重塑。^[10]另一方面,未来城市群化、城市圈化的发展规律将集中体现在城市生态系统的多元化、开放性,“多核”对于城市发展的意义在于互为补充,而不是相互替代,城市间协同发展机制的关键是底层自下而上的自我改造力与创新力,始终坚持对外开放的经济发展模式。

从治理逻辑看,就城市体系而言,东莞的独特性在于不设县,由市和镇两级建制构成的地级市。由于工业园区分布在镇下的村里,进而形成了财富分布村-镇-市递减的特殊格局,可以理解为藏富于民,这种自下而上的力量促使东莞城市表现为多核特性与多元生态,因此具有城市“弱规划”的典型特征,自上而下的城市规划很难按计划实施。此外,东莞城市活力的保持与提升得益于地方政府不断深化推进开放型经济体制改革,借助第四次工业革命、粤港澳大湾区建设等重大历史机遇,在优化营商环境、城市群一体化协同发展、国际化创新城市等方面提供科学有效的资金与政策支持,推动跨境电商、供应

^①我国存在一些被经济社会主流发展与变革忽视的小趋势,这些小趋势的描述来自何帆在2018年对我国20多个省市的田野调查,发现了影响我国未来经济发展的新变量,详见《变量》^[9]。

链物流、服务贸易等外贸新业态新模式的快速发展,形成了东莞对外经济文化吐故纳新的制度保障机制。可见,以开放型经济发展为导向,以技术赋能和治理创新为核心,地方各级政府层级扁平化、权力下沉、规划听取民意、做好服务配套等治理改革是增强城市活力、落实简政放权、实现“放管服”的关键落脚点。

2. 老工业区改造、技术赋能与政府行为匹配

工业遗产是对文明进步的历史印记,印证了工业文明的启承迭代,见证了底层力量对城市文化创意产业的凝聚、记载与传承。从德国鲁尔区到北京798艺术区,原本被打上“准拆除”历史标签的废旧厂区如今已经成功转型为集艺术创作、文化展演、高端旅游等为一体的多功能综合性文化创意产业聚集区。这种发展格局映射了人类认知层面所经历的否定、排斥、迷惑、徘徊、尝试与认同的演变历程。发挥了决定性作用的鲁尔区城市民间协会和北京的艺术区,是自下而上自发的底层力量代表,是工业遗产历史价值的守护者与挖掘者。同时,5G智能时代的到来将进一步赋能文化创意产业,改变其生产模式、传播渠道与消费方式,突破文化资源的固有形态和空间发展限制,促使创意文化产品的供给与消费的匹配度大幅提高,最终实现老工业区的产业转型与效能提升。可见,以老工业区转型升级为代表的城市经济社会发展与更新并非一味地大拆大建,而是运用技术赋能对城市文明印记的格局保护与价值挖掘,是在保留废弃厂区历史底蕴前提下的二次设计与改造,更是对城市生态与底层民众文化创意诉求的尊重,增强认同感与历史感的同时,既保持了城市生态多样性,节约了发展成本,吸引了参观与投资,又激活了城市创新力与活力,提高了空间利用效率与收益。

从治理逻辑看,不能过度强调文化创意产业的短期利益,转变对老工业区“汲取式”“增长第一”的耗散发展路径,以群众利益为根本出发点,以新技术革命为引领,赋能本土文化创意资源的产业化、数字化发展。798艺术区虽然产生了正的外部性,吸引了商家入驻,产生聚集效应,但这些商家带有较为强烈的利益动机,产生了“搭便车”现象,提高了整体租金等成本,结果挤走了部分艺术家等底层力量源,艺术区产业同质,特色淡化,导致了市场失灵问题,而政府治理却偏离了社会公共利益最大化及对受损者补偿机制的治理初衷,功利色彩复现。为此,在老工业区改造升级过程中,地方政府应从长远利益的人民性出发,回归群众路线,保护并服务底层力量对文化创意产业发展贡献的生态格局,建立功能性的利益补偿机制,引导创意产业集聚效用和价值链结构走向成熟。既要为以艺术家等创意人士为代表的发起力量因外部环境变化导致租金等生存发展成本增加建立健全利益受损补偿机制,提供创意涌现的良好制度环境,又要适度保持市场化的开放性与包容性,适度的核心要义类似于我国改革开放稳步推进的发展经验,进而培育市场化的创意产业成长空间,探寻符合区位文化传统的开发、运营、治理模式,推动相关行业标准的制定,完善强化文化创意科技融合领域的政策配套、新型基础设施配套,有效平衡创意人士、营运公司与政府之间的权利关系,最终形成以底层力量自组织为市场驱动力,政府等其他组织为重要润滑剂的精明发展秩序,实现收缩型中小城市文化创意产业生态系统成熟性、多样性、特色性的自我演化。

3. 社群重塑、文明信任与政府行为匹配

阿那亚^①以社群精神重塑著称,是对马斯洛需求层次理论中“自我实现”的当代诠释,被来自大城市打拼的人们称为“第二人生”。孤独图书馆、海边礼堂、街角咖啡馆是阿那亚社区带有城市标识性质的建

^①阿那亚是一个以北京人为主的中年人移民社区,相对高昂的房屋购置金成为进入社群的“学费”。街角咖啡店颇具中国版“深夜食堂”的意味,成为街坊邻居交流互动与增强信任的场景,邻家孩子看护、住户钥匙留存、画展、摄影展、诗社、话剧演出为良好社群关系的重建提供了新鲜活力,互联网等新技术方便了阿那亚居民的线上交流和线下协作,降低了社群重建的时空成本,同时这背后更得益于开发商、运营团队、热心人士的“凝结核”作用。同引文^[9]。

筑,而社群精神及其背后的邻里信任才是阿那亚的真正标识。从市场逻辑看,与其说人们选择了阿那亚等社区作为“第二人生”,不如说阿那亚满足了人们内心对邻里关系、相互信任等美好生活和社会平等的期待,满足了大城市“第一人生”的归属感缺失,同时化解了人与人之间的陌生感与隔阂,强化了守护美好的动力。无论是大城市还是小城市,所谓宜居性不仅包括了城市效率的提升,更为重要的是提供最大限度减少个体行为负外部性的场景,形成城市经济发展的文明秩序。

从治理逻辑看,产业转型、人口外流等因素固然造成了部分城市地区的发展乏力,除了“南北差距”等因素,人与人之间的陌生感、缺乏信任是否也应该被放大?以往城市的扩张与房屋拆迁导致了熟人社会的割裂,引发了“庸堕化”的小城市病问题。^[11]既然友善的邻里关系有助于社会安定与实业发展,那么,社群关系重建就需要各级政府与底层民众协同而行,在提供公共图书馆、博物馆、文化活动中心等公共服务、基础设施的同时,加强对社群重建的政策支持,树立社群重建的“凝结核”公众人物,发挥底层的力量。

(二)收缩型中小城市精明发展的政府治理与改革创新空间

与既有研究思路不同的是上述案例并非严格意义上“收缩城市”的经典治理角度,这些微观视角下的地区活力源于自下而上的底层力量,是市场力量的典型代表。更为关键的是多核城市、技术赋能、社群重建的背后是对美好生活的追求和效率水平的提升,是市场逻辑与治理逻辑的匹配。既然我们注意到了“东西差距”转向“南北差距”的问题,清楚了人口迁移自我强化的动力机制,也相信我国城市化发展是向前推进的,这种格局存在再平衡的可能,那么思考中小城市地区精明发展政府治理的空间方位与改革路径就是对接未来的应有准备。

总的观点是收缩型中小城市并非注定衰落而失去活力,其发展包括了经济、社会、政治、安全、战略等诸多方面的问题,因此必须改变中小城市经济发展以“增量”为标准的考核制度,立足外向型经济发展模式,以技术赋能与治理创新为核心破除地方发展的本位主义思维,促使增长回归理性,政绩服务民生,营造符合民众、企业等底层力量健康有效发育的成长与效率提升空间。

1. 听取民意,激活民力,以存量规划为导向培育“多核”城市,积极发展多核多圈城市发展体系,进一步深化开放型跨国城市经济合作

精明发展之路在于转变过去“增量思维”,打破“大投资”、“大项目”等刚性扩展路径对中小城市发展的空间路径锁定,减少大规划落地的巨大沉没成本及巨额城市债务。传统规划的思路是打造中心,进而形成了城市边界。然而,边界越清晰,城市生态的多元化与活力越受限制。城市群建设的本质就是去边界化,形成城市发展命运共同体。未来,中小城市地区将成为支撑我国巨大市场规模的阵地。为此,地方政府应尊重产业发展优势与规律,以此为根本前提,既不盲目扩张以规划替代发展,亦不必急于精简,简单地将拆除视为去产能是不可取的,而是从城市生态多元化的角度,听取民意,激活民力,创新融资模式,建立多方参与的规划共识凝聚与决策评估机制,城市经济社会建设与发展需要强化市场机制。进行存量规划,加快二元结构背景下的土地产权结构改革。^[12]充分激发底层力量的创造力与改造力,建立新的组合城市合作平台,培育发展多核多圈城市发展体系^[13],找准城市群系统中中小城市的“生态位”,形成中小城市圈化的空间联动机制。

收缩型中小城市必须以开放型经济发展为导向,形成全方位、多层次、宽领域的全面开放新格局,与大城市一道承担起人类命运共同体与城市群发展命运共同体和谐共建的历史使命。对于收缩城市较为集中的我国东北地区,应积极把握东北振兴、“一带一路”倡议以及“新北方政策”等新形势下的东北亚区域经济合作的历史机遇。积极探索创办中国东北亚中小企业博览会等行动在落实国家创新驱动发

展,平衡“南北差距”市场化改革,打造哈长、辽中南城市群命运共同体,以及贯彻落实加快东北地区对外开放、东北亚区域城市经济合作科学发展路线中的历史价值与现实作用。以技术赋能与治理创新为核心,充分激发中小企业底层力量的发展自信与市场活力,搭建起中小企业“引进来”和“走出去”的东北亚重要国际桥梁与制度通道,守正出新,行稳致远,充分发挥比较优势,实现收缩型中小城市和东北经济社会的精明发展,最终实现高质量发展。

2. 技术赋能产业转型升级,从“大而全”转向“小而精”“小而美”的产业发展路线,以新带旧推动中小城市地区基础设施建设

技术赋能、结构升级、新兴产业是我国产业转型升级的三大组合动力。收缩型中小城市应更加突出结构升级与技术赋能在产业转型、培育挖掘文化创意等新兴产业中的核心作用。基于资源禀赋、区位条件、自然环境而形成的比较优势,所以创意或特色不是绝对意义上的独一无二,而是符合实际情况、客观规律的取舍,突出文化底蕴的历史价值与时代分工协作的重要性。通过简政放权、事权与财权的科学匹配,增强对传统优势产业的产业链、价值链升级改造进行政策支持,建立新技术与市场匹配之间的搭桥与推广机制,科学化解传统产业瓶颈问题,发现和培育文化创意等新兴产业,推动当地资源优势向产品服务优势再向市场优势转换的能力^[14],求精求强,新旧结合,互相取经,实现生产空间向空间生产转变。2018年底中央经济工作会议将5G、人工智能、工业互联网、物联网定义为“新型基础设施建设”。地方政府应在加强传统基础设施补短板建设的同时,赋予铁路、交通的智能化、智慧化功能,增强部分边远小城市地区的连通性,减少空间分割,降低小城市地区发展的时空成本,以新带旧增强基础设施建设的正外部性,为小城市地区经济社会发展融入城市群、城市圈营造良好的硬件环境,让边缘地区不再“边缘”,分享第四次工业革命带来的发展红利,充分实现国家经济与安全意义上稳边与戍边的积极作用。依托国家精准扶贫计划,鼓励建立或加载“美丽小城特色产品网络销售平台”,借助大数据、互联网、仓储物流技术的创新发展,建立城乡一体化的电商运营中心和物流体系,促进特色产业发展与地方经济、中小城市圈的协同发展。

3. 重塑邻里信任,增强文化自信,高度重视公共服务均等化进程中的社群重建工作,建立社群“凝结核”人物发现、培育与激励机制

地方政府应将社群重建作为一项长期任务来抓,建立社群“凝结核”人物发现、培育与激励机制,重塑邻里信任关系,增强文化自信。营造民营经济、个体劳动者的发展与生活的高质量民风、民情环境^[15],提供教育、医疗等相关服务配套,促进产-城-人-文协调发展。开放、公正、公平、包容、尊严、幸福、活力、安全、安心、归属、愉悦、参与、关怀、生态、稳定、多元、均衡等词语密集出现在了纽约、东京都、上海等世界城市中长期战略规划的表达中。反观中小城市地区发展境遇,归根到底就是信任不足,是社群归属感的缺失。我国绝大多数的中小城市没有高等教育机构,但这不应成为城市“庸堕化”与文化失格的因,所以各级地方政府应高度重视社群重塑,发挥媒体舆论的正能量导向作用,最大程度减少“庸堕化”对基础教育发展的负外部性,进而实现经济社会发展整体运行效率的稳步提升。

4. 转变地方政府治理“替代性”思维,建立“政、学、研”一起下基层的协同调研与激励机制,发现、尊重底层民众对美好生活的创造力、改造力,做到科学治理

城市治理决策很难做到“无知之幕”,从而“己所不欲勿施于人”成为次优选择。^[16]然而“替代性”思维明显偏离了社会公共利益最大化及对受损者补偿机制的治理路径。过去我国经济社会发展经验是从效率走向公平,对精明发展微观视角的观察发现,在这些政府行为弱化了的地区,人与人之间的竞争合作处在了相对公平与平等的地位,反而获得了效率的提升。为此,建议国家高等教育主管部门建立健全

高校科研教师与各级政府协同深入中小城市地区进行基层调研的制度设计与激励机制,尤其发挥中青年科研教师的人力资源优势,尽快落实相关配套机制,这是对中央财政转移支付的科学运用,是对高校教师学术发展与创新力量的充分尊重和有效支持,是实现政府层级扁平化、治理水平提升,从各级政府政绩“锦标赛”转向中小城市圈化、城市群化的“命运共同体”协同创新发展的有效改革路径,更是平衡“南北差距”的精明发展。

四、结 语

笔者始终是中国经济发展的乐观派,坚信人口向大城市集中,发挥大城市的聚集经济效应是世界各国城市发展水平与效率提升的一般规律。我国户籍等制度改革深化可能加剧中小城市人口迁移潮,引导和促使人口向大城市、城市圈、城区集中。问题是这些收缩型中小城市会成为“弃子”吗?笔者认为,不会。区域的平衡与对外开放包括了经济、政治、安全、战略等方方面面的问题。所以,本文的落脚点就是想从城市经济学和社会学的角度抛砖引玉,尝试探讨这些收缩了的中小城市如何生存与发展及政府怎么做的问题。因为,与传统大规模投资驱动等对经济发展的快速带动作用不同,底层力量是影响我国经济过去与未来发展的慢变量,应该充分挖掘与尊重中小城市基层民众等市场行为主体自下而上对美好生活的创造力和改造力,第四次工业革命将对底层力量赋能。我国绝大多数中小城市的“人聚成城”会经历人口外流后的相对稳定,如果增长回归理性,政绩服务民生,从“人均”意义上运用大数据等新技术进行城市规划与治理,强化微观个体的福祉,那么收缩型中小城市并非注定衰落。

精明发展是基于我国发展阶段与收缩城市的实际提出的学术创新话语。我国人口收缩型城市问题的根源是政策管控下人口流动性不充分。人口自由迁移本是国家发展市场作用规律的结果,但问题的关键在于“权力之手”形成了不同城市规模的效用水平差异,强化了人口迁移的自我强化动机。进而引发了人口流出城市地区政府治理行为的扭曲,治理与迁出相互强化,因为治理发力点早已偏离了民生之所求。我国城镇化、工业化发展进程过半,西方传统意义上的“精明增长”和“精明收缩”很难与我国收缩型城市问题治理一一有效对应。“瘦身强体”和“转变增量规划思维”发展观的本质,是实现相关城市政府治理与市场效率的内在逻辑契合,是基于底层力量主观能动性基础上对城市治理改革创新/system优化与重新定位。精明发展“精”在中西结合,更偏调理、调适与融合,力图实现不同规模、发展阶段、地理位置的城市供求要素高水平聚集的稳健增长,低水平聚集的改善与提升,以市场对资源的决定性作用规律为核心基础,有序消除阻碍人口等资源自由流动的桎梏樊篱,通过技术赋能和管理创新,充分发挥与尊重底层民众的力量向上走,与城市群都市圈生态聚落融合生长,上下联动实现治理与市场的逻辑匹配,下沉权力,践行善治,凝聚民意,激活民力,重塑信任,科学探求政府治理的空间方位与改革路径。与其说是对中小城市发展的思考,不如视其为大国文明成长的方向,跬步之积,方达千里。

总之,笔者还是坚持一贯以来的观点,中国总体上不存在“西方化”的城市收缩问题,无论是从收缩城市总量结构上,还是从理论与实践层面,都需要进一步明确我国收缩型城市及其精明发展、精明治理的学术话语体系与西方收缩城市的动态与本质区别。城乡差距、人口结构、资源禀赋、大国治理、市场规模、城市化阶段等情况迥异增加了我国收缩型中小城市问题研究的复杂性,有必要从时代发展的视野,理性看待收缩型城市发展问题。第四次工业革命与城市群协同发展的纵深推进为我国技术赋能、产业转型、动力转换、打造“城市命运共同体”的发展格局提供了重大历史契机,从高速度迈向高质量,在聚集中走向新平衡,具有中国特色、富有包容性、多样化、开放性的城市精明治理思维与实践或许更符合新时代我国收缩型中小城市精明发展的现实需要。

参考文献:

- [1]徐 博,庞德良.增长与衰退:国际城市收缩问题研究及对中国的启示[J].经济学家,2014,(4):5-13.
- [2]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[J].城市规划,2015,(2):38-43.
- [3]吴 康,孙东琪.城市收缩的研究进展与展望[J].经济地理,2017,(11):59-67.
- [4]刘春成.城市隐秩序[M].北京:社会科学文献出版社,2017.
- [5]陆 铭.中国经济的症结是空间错配[J].深圳大学学报(人文社会科学版),2019,(1):77-85.
- [6]关 静,章 娟.城市精明增长的发生机理[J].财经问题研究,2017,(9):123-129.
- [7]徐 博.国际城市收缩问题研究[M].北京:社会科学文献出版社,2018.
- [8]张明斗,曲峻熙.城市精明收缩的空间模式、分析框架与实施路径[J].学习与实践,2018,(12):16-25.
- [9]何 帆.变量[M].北京:中信出版集团,2019.
- [10]徐 博.转型力量VS进化冲突:中国制造业变革发展研究[J].社会科学战线,2018,(9):79-84.
- [11]胡小武.中国小城市的死与生:一种城市问题的视角[J].河北学刊,2016,(1):159-163.
- [12]平力群.日本经济变迁与首都圈规划更迭——以影响资源配置为视角[J].现代日本经济,2019,(2):13-25.
- [13]李 邨,李先锋,邓嘉怡.产权视角下中国快速城镇化地区的增长与收缩——以珠江三角洲东莞市为例[J].热带地理,2019,(1):1-10.
- [14]刘 洋.北海道区域振兴的理论探析与当前政策实践[J].现代日本经济,2019,(1):79-94.
- [15]杨东亮.东北流出流入人口的城市居留意愿比较研究[J].人口学刊,2016,(5):34-44.
- [16]陆 铭.大国大城:当代中国的统一、发展与平衡[M].上海:上海人民出版社,2018.

(收稿日期:2019—04—02 责任编辑:杨锦英)

Shrinking Cities and Smart Development--Intrinsic Logical Matching and Reform and Innovation Space for Government Governance and Market Efficiency in Shrinking Small and Medium-sized Cities

Xu Bo

Abstract: Comparing the phenomenon in small and medium-sized cities in China whose population continues to flow out with the historical situation of shrank cities in developed countries in Europe and America: it appears weak industrial transformation and upgrading, serious problems of homogenization competition, deterioration of public finance revenue, and idle land and building facilities. Can the Western style "smart growth" and "smart shrinking" become a good way to solve the problems existed in the development of China's shrinking small and medium-sized cities? To this end, this paper analyzes the theoretical basis of the commonality and uniqueness of China's shrank urban development, combs the governance logic of smart growth and smart shrinking, and concludes that it is difficult for the two to effectively correspond with the governance of China's shrank cities at present stage. Therefore, this paper puts forward the core of technology empowerment and governance innovation, and gives full play to the concept of "smart development" in which the underlying forces move upwards. Besides, this paper analyzes the inherent logic of government governance and market efficiency under the guidance of smart development, and believes that shrinking small and medium-sized cities are not destined to decline and lose vitality, their developments includes a multifaceted trade-off between economic, social, political, security, strategic and other factors. Shrinking small and medium-sized cities should return to rationality based on development, serve the people's livelihood with political achievements, listen to public opinion, activate the people's power, and cultivate the "multi-core" cities under the guidance of stock planning, and shift cities from "big and complete" to "small but fantastic" and "small and beautiful" industrial development route. In addition, we should promote infrastructure construction in small and medium-sized cities by carrying the old with new and transform "alternative" thinking. Based on the analysis, this paper finally proposes a reform and innovation space for government governance in shrank small and medium-sized cities

Key Words: Shrinking Small and Medium-sized Cities; Smart Development; Government Governance; Market Efficiency; Logical Matching; Reform and Innovation Space