

浅析国土空间规划下城市收缩与复兴中的空间形态调整方案

李博闻

南充市嘉陵区自然资源和规划局 四川 南充 623300

【摘要】：在城市空间布局系统建设中，城市空间规划肩负着协调城市与地区空间关系，探索城市空间发展模式，实现空间结构的最优配置。在新的城市化进程中，某些地区或城市的收缩和复兴将直接决定着其空间布局的调整与优化。以收缩城市的空间形态调整为切入点，从理论上分析了其在国土空间规划框架内的对策。

【关键词】：国土空间规划；收缩城市；城市复兴

引言

在城市化进程从“高速增长”转向“高品质发展”的今天，一些地区的发展和建设逐步进入了集约、高效、优质、减量的新时期。在人口增长放缓的情况下，一些地区（比如老工业基地，人口流失的中小城市，资源型城市，边远地区乡镇和农村地区）和城市（比如一些老工业矿区、老城、开发区和新区）已经发生了人口的“局部萎缩”。随着新型城市化从“土地城市化”向“人的城市化”转变，城市的人口结构既是衡量城市建设指标的依据，又是城市多样化、多层次的功能需求的起点。在人口规模缩小的情况下，既要增加人口数量，又要改善居民的生存质量，因此，“量质并举”是未来的发展方向。而我国国土空间规划体系的确立，更是对人地关系进行了全新的界定。我国积极开展国土空间规划的组织与编制工作，如何科学化编制城市国土空间规划已成为当前研究的焦点。与此同时，城市空间总体规划肩负着城市空间可持续发展、协调城市与地区空间体系关系、探索城市空间发展模式，实现空间结构的最优配置等重任。

1 区域和城市收缩的空间模式与形态特征

由于人口收缩具有丰富的时空分布特征，至今还没有统一的区域划分。文章通过对城市收缩的空间格局进行了分析，总结出城市收缩的形态演变和类型特点。

1.1 收缩的空间模式

“区域收缩”（或广义收缩），是指在“行政地域”下，即直辖市、副省级及地级市、县市、乡镇、或村等“行政地域”的缩小，可进一步细分为“全域型收缩”和“局部型收缩”。“全域型收缩”是指在行政区域总体上发生的人口下降和经济下滑，这是因为人口构成变化、资源枯竭或工业重组造成的全国人口下降，也可能是因为人口的持续流逝和经济发展的放缓而造成的。“局部型收缩”是在大城市区与县城之间发生的人口规模缩小与经济下滑。在大都市圈迅速发展的区域，由于中心城市的“虹吸作用”，邻近的县、镇、乡和村将出现劳力流出、经济活动力下降、局部空心化等现象。

“城市收缩”（狭义收缩）是指在一个区域的“城市区域”中，如市辖区、县市的街巷或街区，出现了经济萧条或者住房、用地出现了空缺。在都市范围内，收缩包含了两种类型的“圈层”与“穿孔”。“圈层收缩”是指在都市区域从市区到农村的几个圈层面上，其人口流动与土地利用的变迁。在西部城市的发展过程中，具体表现为：①城市郊区性引起的城市居民向外移，使城市中心区逐渐衰落，而城市的近郊逐渐兴旺，这就是所谓的同心环形“圈层模式”。②在后郊区化时期，由于近郊居民逐渐向远郊迁移，而在中心城区的恢复，则会出现“反圈层模式”。

“穿孔型收缩”是指在建成地区内，城市中存在着零星的人口、房屋、用地的闲置现象^[1]。

1.2 收缩的形态类型特征

根据区域与都市萎缩的形态演变特征，进一步划分出几种不同的

形态。

1.2.1 区域收缩

这种紧缩的动因机理并非单纯的线性变化，它是一种“多元因素导致、多种后果综合作用”的过程。一方面，由于人口结构的改变，造成了地区总体规模的缩小，从而造成了社会资源的损失，降低了公共生活的活力。另一方面，由于经济的不均衡发展，某些地区的吸引力会降低，使其人口流向较发达地区。宏观环境的改变会使原区域的经济吸引力降低，从而造成城市“重心”的外迁，打破城市原有的平衡格局，使一些城市的空间格局发生缩小和重新组合。

1.2.2 中心区收缩

在某些收缩城市的核心区域，常可以看到大量的空房和土地，居民外迁，商业萧条，工作岗位流失，城市的生机匮乏。由于气候变化、环境污染等原因造成人口流失，中心城区出现了大量的房屋闲置、居民用地闲置、公共基础设施建设过剩等问题。因此，造成了都市的犯罪率上升、设备维修不力、地方财务困境、城市吸引力的减弱，以及对中央地区的长远投资造成的负面效应，使都市陷入萧条。在人口减少与经济萧条的影响下，都市圈正处于一种结构化的困境之中。而在这种效应的作用下，也产生了一种新的社会效应，使我国的城市生机日益匮乏。

1.2.3 次中心收缩

城市中心地区的经济发展受到人口流失巨大的冲击。由于社会公众的活动减少和社会的弱势人群的集中，导致了经济发展的动力不足，由于缺少内在的发展动力，导致了次中心地区的创造力和创业意识的缺失，导致了都市的文化衰退。主导产业萧条是次中心地区经济下滑的一个重要因素，显示出企业的生命力不足以支持全城的经济增长。从空间结构上来看，片区级的商业区空置率要远远高于中心区，如果没有相应的政策指引，很可能无法再像以前那样生机勃勃。

1.2.4 居住用地空置

郊区化、卫星城的作用以及迅速发展导致城市人口减少，使得城镇居住用地大量空置，对城市的形象产生了消极的冲击，并对房地产的发展产生了冲击，同时也成为了城市违法的滋生场所，随着犯罪活动的增多，房地产市场逐渐枯竭，社会生活混乱。城市贫穷和缺乏活力的反作用导致了城镇的吸引力降低，使城镇住宅的闲置状况很难逆转。

2 收缩与复兴中的空间形态调整

从以上的讨论可以看出，在地区与都市发展中，收缩与复兴也是一个关键的发展时期。现行的城市规划设计方式过于强调增量开发，而新的国土空间规划则以“高品质发展”为目的，必须具备全局调控、动态适应、协调发展和统筹增长、收缩的眼光，才能更好地完成城市的“收缩”与“复苏”空间结构的调节。

2.1 国土空间总体规划的战略引领框架

依据国土空间总体规划的编制要求,结合各地区与各城市之间的空间格局与形式特点,可以得出如下几点思考:

(1) 在“推动地区协同发展”的思想指导下,实现“增长与收缩”的协调。由于城市的人口迁移导致了地区的发展状况发生了改变,城市的空间发展出现了不均衡的问题,因此,城市土地空间的整体布局必须要有一个跨地域的连接战略。各地区的增长和收缩是相互联系的,一个地区的人口和资本流出,可以转化为其他地区的劳动力和资本的输入。在推进全国国土空间规划、推进城乡一体化过程中,必须坚持“全面调整、分区指导”的思想。

(2) 基于“收缩的形态演化规律和类型特征”,分区实现“空间结构优化”。市域国土空间总规划需要“优化城市功能与空间结构”,以盘活存量为主要目标,确定土地利用结构的最优取向,并以“优化居住用地结构和布局”营造健康、舒适、便利的人居环境。收缩城市由于人口减少导致的住房和用地闲置现象十分严重,中心城区、次中心区、居住用地和工业用地的利用率有待提高,实现建筑用地集约使用。

(3) 以“底线约束”为核心,构建适度“紧+缩”的“国土空间结构”。城市空间总规划中,明确了“推进生态优先和绿色发展”的发展思路。当前我国城市化面临着“增长与紧缩”共存的局面,必须构建“紧+缩”的适度土地利用模式。经济发展区域必须遵循“紧凑”发展的理念,以提高其效率、集约和精细程度;在收缩区域必须缩小城市发展范围,提倡抛弃“必需增长”和“适度收缩”的发展战略,以达到可持续发展目标^[3]。

2.2 国土空间总体规划的空间优化策略

2.2.1 收缩的空间优化策略

(1) 区域的集聚发展与收缩调整。根据城市规模的变化,区域层次的规划可以采用相应的战略。全域化的收缩可以根据我国的总体发展状况而制订的全国性的政策来调控区域的发展方式。地方化的收缩是指强化与周边的联系来达到区域的协调性,并对其进行分区的政策导向,并制订优先发展的区域策略,以促进城市的发展效能,达到对资源的有效导向。

(2) 中心区的衰退、复兴和更新。中心城区是大多数紧缩型城镇改造计划和改造政策的主要投入地区。由于资金的汇集和各项重新发展的策略,中心城区的重建计划很有希望在短时间内见效,而且可以通过多种方式来恢复:第一,由企业带动的经济复苏。通过在中心区进行投资,以增加工作机会,以促进大型企业搬迁而来。第二种是由文化引领的经济复苏。挖掘文化传统,打造城市名片,发展旅游业,也是城市经济发展的重要手段。在收缩中心地区,由于租金的降低,可以通过艺术家的创意来注入生命力。通过创建公共文化环境,促进中心城区的恢复和大规模的公共文化建设,也是促进市民回归的一个主要途径。第三,良性绅士化。尽管都市改造存在着导致市民阶层不平等的风险,但适当的“绅士化”能够给收缩城市注入经济的生机。在衰退的城市中心地带,积极的绅士化有助于城市中心地区的居民生活。目前已发现,旗舰发展计划及配套住房的兴建,可以带动当地的经济发展与就业,并能带动居民的回流。

参考文献:

- [1] 刘玉博,周萍.中国城市收缩空间尺度探析与典型收缩形态识别[J].北京规划建设,2019(3):42-47.
- [2] 吴康.城市收缩的认知误区与空间规划响应[J].北京规划建设,2019(3):4-11.
- [3] 吴康,李耀川.收缩情境下城市土地利用及其生态系统服务的研究进展[J].自然资源学报,2019,34(5):1121-1134.

(3) 次中心的增长、衰退与更新。从目前的实践来看,如果将新的医疗、教育或体育等功能集中于次中心,将会在某种程度上增加新的人口与投资,而依靠这些机制为周边区域提供工作,有可能实现次中心复兴。

2.2.2 国土空间总体规划的空间优化策略

通过将区域和城市收缩空间形态调整与国土空间总体规划编制相匹配,可总结出市级国土空间总体规划的空间优化策略。

(1) 对城市发展的弹性界限进行灵活的管控,使中心城市的大小得到适当的调整。以“高质量发展、高质量居住”为宗旨,为核心的城市空间规划建设路径,以达到高效的城市场空间运用。因此,必须对城市人口与土地的规模进行深入的分析,对城市的大小和级别进行精确的界定,并根据现有的土地储备来划定城市的发展范围,收紧弹性发展区的比例。一方面,将人口集中到城镇密集发展,促进人口与资源的集聚;另一方面,在需要的时候,对外迁地区进行土地的收缩,以保证基本的空间需要,从追求增量转向活化存量。如果一个城市发生了区域性的收缩,那么在长期的人口流动周期的情况下,应该考虑适度地缩减城镇的大小,并根据当前的人口发展需要,制订相应的发展模型。

(2) 精确地进行功能布局的优化,对城市进行区域导向的收缩调整。在收缩的都市中,要针对不同类型区域的形式特点,制订相应的区域导向策略。首先,收缩的都市中心仍然具有发挥都市职能的潜力,一方面,中心区可以通过引入大量的资本,营造具有较强吸引力和服务力的物质性空间,来促进经济的复苏,同时也可以通过改善社区的公共生活环境与基础设施建设,来塑造城市的文化品牌,提高市民之于城市的人情味和归属感。其次,要有针对性地发展城市次中心,使次中心的职能更加多样化。通过布局教育、医疗、科研、商业等公共项目,通过就业岗位的增加,实现次中心的复苏。另外,住宅和工业土地的闲置问题要慎重对待。将闲置土地适度转变为绿地,以提高城市的生态环境品质;对闲置的产业土地潜力进行有效挖掘,并指导城市对闲置的产业土地进行更新和再利用;结合医疗、教育、商业等实际用途的需要,充分发挥存量用地效益,减少多余的建设用地开发,提升用地效率,促进实现用地节约集约利用^[4]。

(3) 充分发挥都市收缩的作用,提高居住环境的质量。按照“营造优质的城乡居住环境”这一工作理念,对空闲房屋及土地进行合理的再利用,可以成为提高居住空间质量的一个机会。第一,在进行人口规模的估算时,应根据空间的收缩情况,合理规划发展的范围,适当缩小居住区的面积,防止盲目扩张,引导人口聚集,促进居住用地的节约集约利用。第二,重新使用闲置土地,提升居民生活品质,同时,可将零星闲置土地转为绿地。第三,促进社区的稳定,居民的团结。第四,提高居住的多元化与公平化,为更广大的住户建造可负担得起的住房。第五,当房屋的规模远远大于居民的标准时,可以对其进行改造,使之变为非居住使用,从而提高用地的使用效益。

3 结语

在新的城市化模式中,城市收缩与增长共存,城市空间的整体布局必须兼顾“收缩”与“增长”的空间形态调控。文章以“缩小”为切入点,探讨了当前区及都市发展过程中的空间结构调整问题。通过对城市土地利用空间布局的调整和最优布局进行了归纳优化。