

欧洲收缩乡村地区的时空测度、政策响应与经验启示

Spatial-Temporal Measurement, Policy Response and Experience Enlightenment of Shrinking Rural Regions in Europe

郑伯红 田方舟
ZHENG Bohong, TIAN Fangzhou

摘要：通过整理欧洲收缩乡村地区的研究报告和政策报告，笔者梳理了欧洲乡村收缩研究在概念定义、驱动机制、测度分析、类型界定的原则和方法，并提炼了其政策干预和规划治理过程中的经验和策略，可为当前国土空间规划中乡村收缩的测度分析、治理研究和规划策略提供以下有益启示：(1) 需明确中国与欧洲不同语境下“乡村收缩”与“农村空心化”概念的异同，辩证地学习借鉴其经验和做法；(2) 乡村收缩的治理是一个长期和复杂的挑战过程，需要建立循证治理的原则；(3) 需建立不同时空尺度下的收缩测度和分析方法，明确其收缩过程背后的机制与类型差异；(4) 需构建多尺度、多层级的增长与收缩情景规划，探究乡村人口增长和收缩的演化规律，为面向增长和收缩情景的乡村规划提供因地制宜的精明策略和治理路径。

Abstract: By sorting out the research reports and policy reports on the shrinkage of rural areas in Europe, this paper combs the principles and methods of the research on the shrinkage of rural areas in Europe in terms of concept definition, driving mechanism, measurement analysis and type definition, and refines the experience and strategies in the process of policy intervention and planning governance. On this basis, this paper puts forward beneficial enlightenment for the measurement analysis, governance research and planning strategy of rural shrinkage in the current land space planning: (1) clarifying the similarities and differences between the concepts of “rural shrinkage” and “rural hollowing” in different contexts of China and Europe, and then dialectically learning from their experience and practices; (2) the governance of rural shrinkage is a long-term and complex challenge process, which requires the establishment of evidence-based governance principles; (3) establishing shrinkage measures and analysis methods under different space-time scales, and clarify the mechanism and type differences behind the shrinkage process; (4) building a multi-scale and multi-level growth shrinkage scenario planning, exploring the evolution law of urban and rural population growth and shrinkage, and providing smart strategies and governance paths tailored to local conditions for rural planning facing growth and shrinking scenarios.

关键词：收缩乡村；时空测度；政策响应；循证治理；欧洲

Keywords: Shrinking Village; Spatial-Temporal Measurement; Policy Response; Evidence-based Governance; Europe

引言

在欧洲乡村地区，人口减少引发的乡村收缩已经成为一个非常明显的现象，人口下降是当前欧洲乡村发展所面临的重要问题和政策挑战^[1-2]。自欧盟成立之初，欧盟颁布的各项政策就以各种方式对乡村发展中的收缩问题作出了回应，然而政策效果并不理想。当前，欧洲正处在乡村发展政策制定的关键时刻，欧盟为此拟定了诸多研究计划，以重新评估不同层级空间政策的有效性，从而制定和推进更加可持续、有影响力且符合地方实际的政策框架。

在此背景下，欧洲空间规划观察网络（ESPON: European Spatial Planning Observation Network）^①于2017年发布了一份政策简报，即《欧洲收缩乡村地区——以精明和创新的方法应对人口减少乡村地区的区域发展挑战》（Shrinking rural regions in Europe: towards smart and innovative approaches to regional development challenges in depopulating rural regions，下称《政策简报》），其内容囊括了欧洲收缩乡村的地域分布、发展挑战、政策转型、政策响应和政策建议^[1]。2020年，ESPON发布另一更加重要的研究报告《欧洲收缩乡村地区——国土治理下的挑战、行动与展望》（ESCAPE: European Shrinking Rural Areas: Challenges, Actions and Perspectives for Territorial Governance，下称《ESCAPE报告》）^{[2] ②}，

作者：郑伯红，博士，中南大学建筑与艺术学院，教授，博士生导师。zhengbohong@csu.edu.cn

田方舟（通信作者），博士，湖南农业大学风景园林与艺术设计学院，讲师。228218577@qq.com

① ESPON 是由欧盟资助的一项研究计划，旨在将空间研究与国土政策联系起来。

② 除特别说明，本文涉及欧洲乡村收缩的相关图片、数据和政策内容均来自以上两份报告。虽然两份报告标题中均采用了“欧洲”一词，但其研究范围仅包含欧盟28个成员国（含前成员国英国）的领土范围，并未涉及整个欧洲地区。

涉及政策背景、转型框架、测度与分类、治理结构与实践、案例研究等 10 余项主题，全景式呈现了欧洲乡村收缩发展的现况、挑战和政策路径。

当前，中国的城镇化进程已进入下半场，城市与乡村面临增长主义终结、由高速度向高质量发展转型、生育率降低、人口结构老龄化等转型挑战。在乡村振兴战略和国土空间规划改革的背景下，欧洲收缩乡村地区的政策干预和国土空间治理经验值得我们借鉴思考。笔者通过梳理上述两份报告中有关乡村收缩的概念与机制、测度与分类、政策与治理的关键要点、方法和思路，提炼欧洲收缩乡村的政策经验和规划建议，并总结其对于中国乡村收缩研究和规划治理的启示。

1 欧洲语境下乡村收缩的定义标准与成因机制

1.1 乡村收缩的包容性定义与操作性定义

与“城市收缩”的定义在不同国家和地区面临争议和差异化标准相似，乡村收缩同样面临着定义困境，尚未形成统一的概念。《ESCAPE 报告》采用“收缩地区”（shrinking region）作为乡村收缩的包容性定义（inclusive definition），即该地区在大于或等于单个世代周期（a one-generation period）^①内失去了相当大比例的人口。该定义强调收缩效应的持续性，采用人口代际作为时间跨度，有助于将收缩与短期内或小规模的人口波动进行区分，同时排除两个世代周期之间人口数量的简单变化所带来的干扰。基于此，《ESCAPE 报告》进一步明确了收缩分析的操作性定义（operational definition）及其时空粒度：若某个乡村地区在一个或两个世代周期内表现出（总）人口的流失，则可将其确定为收缩乡村地区。其中，世代周期以 20 年为跨度，空间尺度以

NUTS 3 标准^②为空间分析单元。

1.2 乡村收缩的驱动机制

上述基于人口时空变化的简单定义无法区分人口下降背后更深层的收缩过程和驱动机制差异，因此，《ESCAPE 报告》考虑了不同社会经济过程和关联要素的影响，对收缩过程和成因机制展开了类型分析。

首先，基于人口迁移的过程差异，《ESCAPE 报告》区分了两类收缩过程：一种是人口外迁导致的主动收缩（active shrinking），另一种是年龄结构变化和自然减少（即人口自然增长率为负）而造成的遗留收缩（legacy shrinking）。其次，报告认为人口减少现象不应仅仅被视为简单（即人口统计层面的）的收缩过程，而是一种相当复杂的收缩过程。这种中长期的复杂收缩将影响乡村地区的经济与社会，进而导致“因果累积”和持续衰退的恶性循环。通过分析研究收缩过程背后的机制和驱动力，《ESCAPE 报告》总结了 4 种广义的（复杂）收缩成因（表 1）。在现实中，这些收缩因素往往会在一个地方或地区内共同存在并相互影响，进而形成人口流动背景下不同的收缩路径和表征，这就是“复杂收缩”概念。这一概念的提出，将经济活动与就业水平、部门结构、生产力、创新、社会资本、制度和治理能力等更加广泛的社会经济要素纳入收缩过程的归因中来^[3]，而非仅仅考虑人口因素的时空变化。

2 欧洲乡村收缩的时空测度及其分异特征

为了探究上述不同视角定义下的收缩类型及其特征，并为后续差异化的政策制定奠定基础，《ESCAPE 报告》采用了多种方法，对多尺度下收缩乡村地区的类型特征和时空分异展开分析。

表 1 欧洲乡村广义复杂收缩的成因类型及其特征

收缩成因	主要特征
经济结构调整	收缩现象通常与农业劳动力的减少有关。这种经济结构调整通常伴随其他不利的国土变化趋势，对福利和文化生活产生负面影响，如相关经济活动的丧失、基本公共服务的减少、自然空间的退化、定居点的废弃、地方身份的削弱、物质和非物质文化遗产的恶化，以及地方治理结构和能力的下降。土地废弃可能与生态影响或土壤侵蚀有关
区位优势	乡村收缩也常与“负面”的地方特征（孤立、贫乏、缺乏自然资源、劣质农业用地等）有关，这些特征通常被视作阻碍经济增长的因素
边缘化	边缘化是经济活动空间重组和全球化宏观尺度过程的结果。边缘化发生在不同的空间尺度上，通常会加重先前存在的区位优势的影响
破坏性事件、政治 / 系统性转型	历史事件或政治转型，如政权转变、战争爆发、欧盟一体化进程等变化会给经济结构薄弱的地区带来严重影响，从而引发国家和乡村层级的收缩。经济业绩方面的持续差距、体制遗留问题和治理调整方面的惰性，可能导致区域行动主体自我认识不足，从而使得受影响区域的生活质量改善缓慢

① 即一代人的时间跨度，通常指相邻两代人的平均间隔时间，其平均时间跨度大约为 20~30 年，具体数值因文化、社会和经济因素而异。
② 国土统计单位分类（NUTS: Nomenclature of Territorial Units for Statistics），用于将欧盟成员国的经济国土统计计划分为特定人口类别的 3 个区域级别。建立 NUTS 的分类地理标准，是为了能够收集、汇编和传播欧盟统一的区域统计数据（如区域账户、人口、劳动力市场和信息社会的数据），对于区域的社会经济发展分析至关重要，并构成了在欧盟成员国应用区域政策的基础。NUTS 标准包括 NUTS 1 级（主要社会经济区域），NUTS 2 级（用于应用区域政策的较小区域）和 NUTS 3 级（用于特定、有针对性的诊断的小区域）3 个级别，并且会进行定期调整更新。

2.1 操作性定义下的乡村收缩地区识别

该方法基于上述乡村收缩的操作性定义展开分析,即若某 NUTS 3 空间单元既满足收缩地区标准,同时被划定为乡村地区,该单元则为收缩乡村地区。关于“乡村地区”的空间认定,《ESCAPE 报告》采用了欧洲统计局确立的“乡村主导地区”(predominantly rural regions)^①和“中间地区”(intermediate regions)标准,将“城市主导地区”(predominantly urban regions)排除在分析范围之外。受限于数据获取难度,《ESCAPE 报告》采用 2010 年版的 NUTS 3 标准以及 1993—2013 年和 2013—2033 年两个时间阶段的人口数据(包含预测数据)展开乡村收缩地区的识别分析。结果显示,乡村收缩现象在欧盟分布相当广泛,按照上述标准可识别出共计 687 个收缩乡村地区(图 1)。这些收缩乡村地区覆盖了欧盟 59% 的“乡村主导地区”和“中间地区”,几乎占整个欧盟地区面积的 40%,涵盖近 1/3 的欧盟人口(基于 2016 年的数据)。

2.2 不同尺度欧洲乡村收缩的表征和时空分异

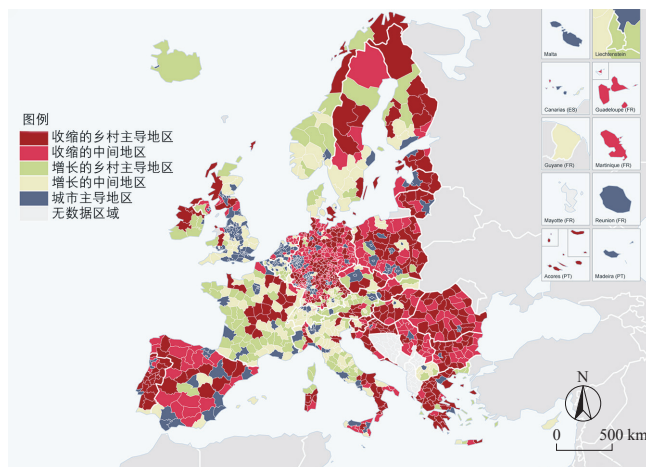
2.2.1 NUTS 3 尺度乡村收缩表征及其时空分异

根据人口收缩的强度和时段次序,《ESCAPE 报告》展开了更加详细的收缩程度及其类型分析,并细分了不同等级(图 2)。其中,红色区域为 1993—2033 年 40 年间总人口减少的乡村地区,其中红色深浅表示年均收缩率的高低,分别为严重、中等、适度和低(仅后期减少)4 种情况;蓝色区域表示 40 年间总人口增长的乡村地区,但前后某一个世代时期的 20 年中存在人口缩减的情况,可分为前增后缩和前缩后增两种情况。

2.2.2 LAU 尺度乡村收缩表征及其时空分异

考虑到导致收缩的社会经济过程往往在比 NUTS 3 空间单元更小的地理范围内运作,同时 NUTS 3 空间单元内包含人口增长的地区,可能导致局部乡村的收缩问题被掩盖。为此,《ESCAPE 报告》利用欧洲统计局提供的地方行政单位(LAU: Local Administrative Units)尺度^②的历史人口数据,对 1961—2011 年和 2001—2011 年两个时间段内的欧洲人口

变化情况进行了分析,以考察更大时间跨度内、更小空间尺度单元下的人口动态变化^③(图 3)。该分析过程包含欧洲所有城市和乡村地区,试图从更加微观的尺度和城乡一体的视角来呈现人口变化历程,以确定区域内的收缩现象是一个



注：地区按 NUTS 3 空间单元划分。

图 1 1993—2033 年欧洲收缩和增长的地区（包含预测数据）

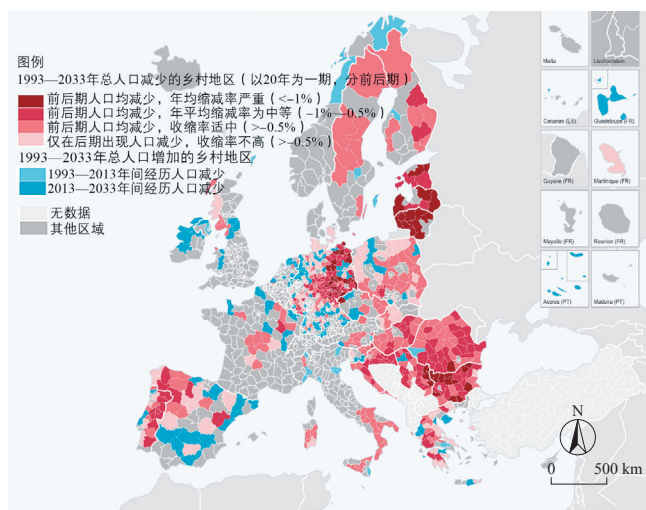
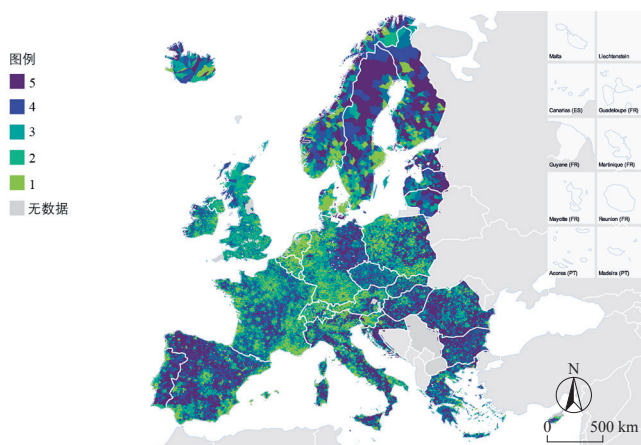
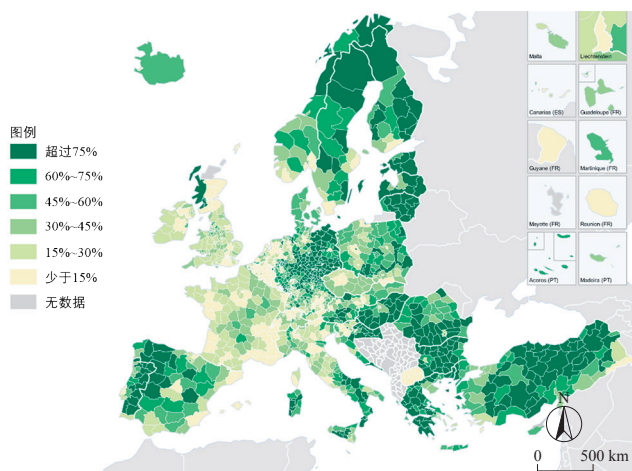


图 2 1993—2033 年欧洲乡村人口收缩与增长的时空分异（包含预测数据）

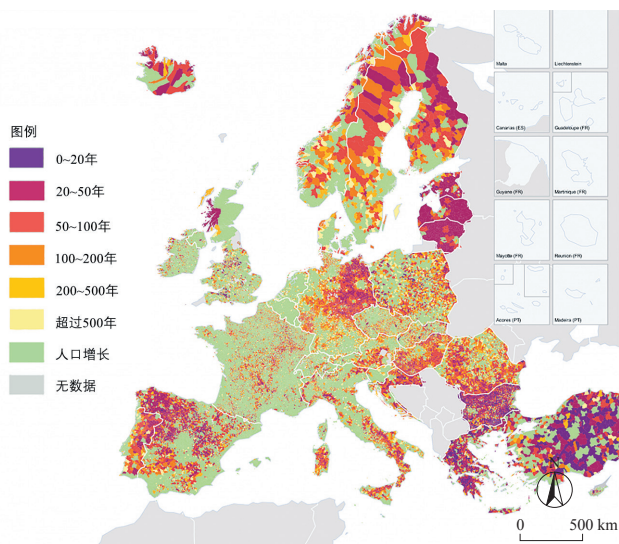
- ① 欧洲统计局根据 NUTS 3 地区人口比例来确定城乡地域类型 (the urban-rural typology) 的一种分类方法。对于各国的 NUTS 3 级地区按照 1 km² 的人口网格来统计：若至少 80% 的人口居住在城市群中，则该单元被划定为“城市主导地区”；超过 50% 但少于 80% 的人口居住在城市群中，则该单元被划定为“中间地区”；“乡村主导地区”则至少有 50% 的人口生活在乡村网格单元中。
- ② 与 NUTS 类似，地方行政单位 (LAU) 同属于欧盟标准地域统计单元，是为了满足地方一级对统计数据的需求而建立的。LAU 是 NUTS 的组成部分，且与之兼容，它主要包括欧盟的市镇和乡镇。2016 年及之前，LAU 有 2 个级别，分别为 LAU 1 级（较高级别，欧洲大多数国家可划定）和 LAU 2 级（较低级别，仅应用于欧盟成员国）。详见 <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/local-administrative-units>。
- ③ 该分析旨在关注其标准定义外的时间段（长期或短期）以及更小空间尺度下的人口收缩变化特征。因为即便在操作性定义的分析中被认定为乡村增长地区，但从更小的时空尺度来看，其内部也依然可能存在人口减少的空间单元。即是说，某些地区或单元的人口收缩或波动，有可能被长期性或短期性或整体性的人口增长所掩盖。该分析目的是对比、展示和预测人口收缩在不同时空下的差异性和延续性。



a 1961—2011 年欧洲 LAU 2 单元人口缩减的年代数 (以 10 年为单位)



b 2001—2011 年欧洲 NUTS 3 地区内生活在收缩 LAU 空间单元中的人口比例



c 根据 2001—2011 年人口变化, 预测未来欧洲 LAU 2 空间单元人口总数减半的历时时长

图 3 LAU 尺度欧洲乡村人口收缩的时空分异

长期存在的问题还是一个新的问题, 抑或一个暂时的问题。LAU 尺度的数据分析表明, 与 NUTS 3 空间尺度下的收缩特征相比, 欧洲乡村的收缩在更小尺度下呈现出更加广泛和多样化的态势, 存在较大的表征差异。

2.3 乡村地区主动收缩与遗留收缩的空间分异

由于主动收缩与遗留收缩之间存在结构性差异,《ESCAPE 报告》分析了两种收缩方式的相对重要性, 揭示了两者在不同地区的空间分异特征和影响程度(图 4)。从图 4 收缩分布结果来看, 欧洲乡村收缩的地域分布有着非常明显的中心—边缘特征: 最明显的收缩乡村地区集中在欧盟东部边缘, 形成了一条集中的“收缩地带”; 就其类型差异来看, 欧洲东部和南部更多呈现出由移民所驱动的“主动”收缩特征, 北部和西部则多为由年龄结构引起的遗留收缩和负面的自然变化。

2.4 探索乡村地区收缩过程多样性的空间聚类分析

为了进一步理清欧洲收缩乡村地区的成因多样性和过程复杂性,《ESCAPE 报告》从地理区位、人口统计、社会经济 3 个维度拟定了 29 个变量指标, 利用移民和劳动力分配的经济模型, 对乡村收缩的地区(针对 2001—2016 年人口流失的 415 个欧盟 NUTS 3 乡村区域)展开空间聚类分析, 最终分析得到收缩乡村地区的“产业—人口收入—收缩方式”集群类型, 共 5 类(图 5)。虽然聚类分析无法反映因果关系, 但其结果揭示了人口变化、经济因素和区位优势之间的关联性, 呈现了不同地区与人口减少相关的结构性社会经济特征。

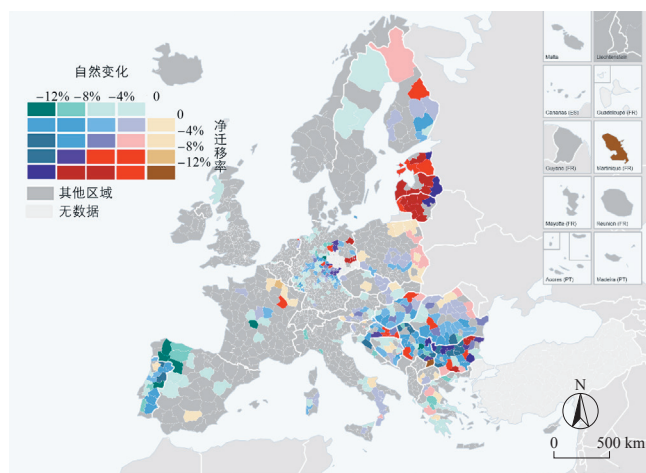


图 4 从人口迁移和自然变化看 2001—2016 年欧洲收缩乡村地区的主动收缩与遗留收缩 (按 NUTS 3 空间单元划分)

3 欧洲乡村收缩的政策响应和规划建议

3.1 欧洲乡村收缩政策的转型与响应

欧盟的乡村政策经历了由外生性 (exogenous) 向内生性 (endogenous) 方法的范式转变, 同时从依赖部门和城市的溢出效应演变为新的内生方法。2005 年之前, 学术话语和政策都倾向于采用外生的方法, 即乡村经济和人口被认为需要来自外部的投入 (无论是资金还是经济活动)。因此, 无论是制定农业政策还是特定乡村地区的方案, 其最终目标都试图通过依赖于城市增长中心的扩散效应解决乡村人口减少的问题。直到 2005 年, 逐步紧缩的预算以及新内生方法学术概念的提出, 使得依赖外部投入的举措逐渐被内生方式所取代, 即利用收缩乡村地区自身的潜在力量和发展机会。这种范式的转变需要清晰的概念、因地制宜的指导以及具有包容性的多方利益相关者参与流程^[3]。

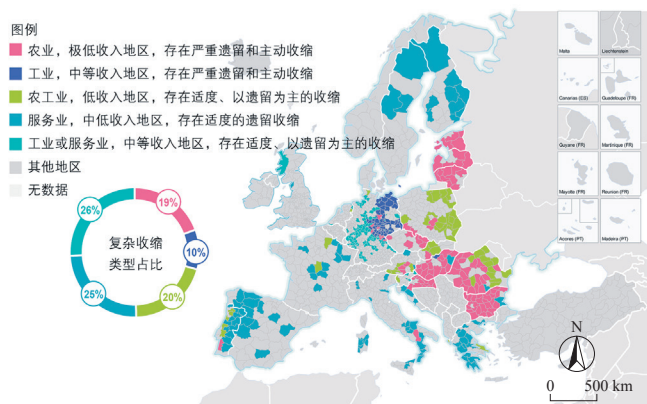


图 5 欧洲乡村收缩类型及占比以及各收缩地区产业类型 (按 NUTS 3 空间单元划分)

为了响应人口收缩的趋势,《ESCAPE 报告》提出了两种差异化的政策态度和响应策略: (1)“追求增长”——试图扭转人口下降的趋势, 刺激人口增长; (2)“应对衰退”——接受人口下降, 并通过重新调整政策和投资决策, 采取更全面、更积极、更具空间差异的方法来适应其经济和社会后果 (图 6)。前者被称为缓解 (mitigation) 政策, 延续了以城市为中心和追求区域性规模经济为导向的传统思路, 在策略上以减少人口迁出和促进人口回流为目标, 旨在打破人口下降的循环, 实现人口增长; 后者被称为适应 (adaptation) 政策, 强调对收缩必然性的接受和调解, 更加关注地方和个人福祉 (生活质量、公共服务、自然资源、地方需求等)。此外,《ESCAPE 报告》倡导和鼓励在政策设计中使用联合国发展援助框架 (UNDAF: United Nations Development Assistance Framework) 所提出的变革理论 (Theory of Change), 以确保对特定的社会经济变革过程作出直接反应。《ESCAPE 报告》基于该理论和相关案例分析总结了 4 种常见的收缩应对策略——补偿、再地化、重新链接全球和精明收缩 (图 7)。

3.2 欧洲乡村收缩过程的循证治理原则

尽管欧盟当前已有专门针对乡村发展问题的政策, 也不缺乏解决乡村收缩问题的欧盟政策工具, 但最终实施效果收效甚微。欧洲各国案例研究的分析结果表明, 由于乡村地区在土地结构、地理位置、社会经济地位和人口状况方面的差异, 没有一个“放之四海而皆准”的政策方法来解决乡村收缩问题。因此, 为了避免“一刀切”和“缺乏地方敏感性”的政策干预,《ESCAPE 报告》建议在治理过程中贯彻循证 (evidence-based)^①的原则和方法, 加强证据和政策方法之间的联系, 并

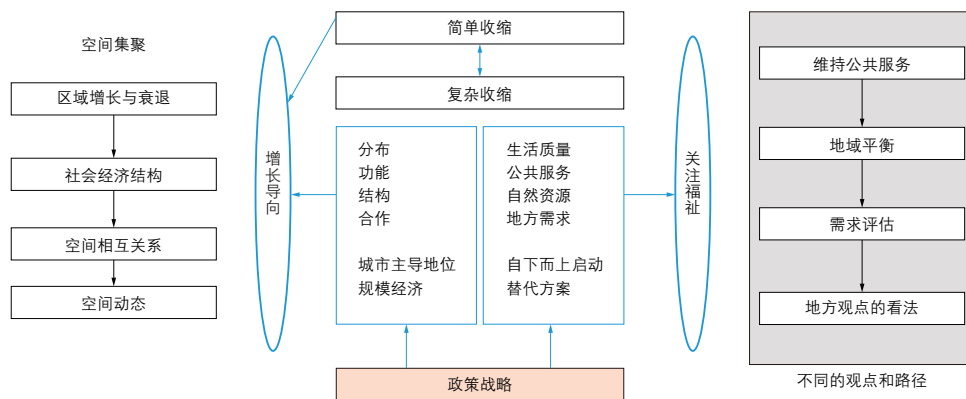


图 6 应对收缩的乡村发展政策战略理论框架

资料来源: 作者译自参考文献 [4]

① 循证方法是一种以证据为基础、结合实践经验和用户需求的科学决策框架。其核心在于结合实践者的经验和具体情境, 使用最佳证据、科学推理和反复修订, 以确保决策的科学性和实用性, 由此提高决策的质量和效果, 已广泛应用于医学、教育、政策制定等多个领域。

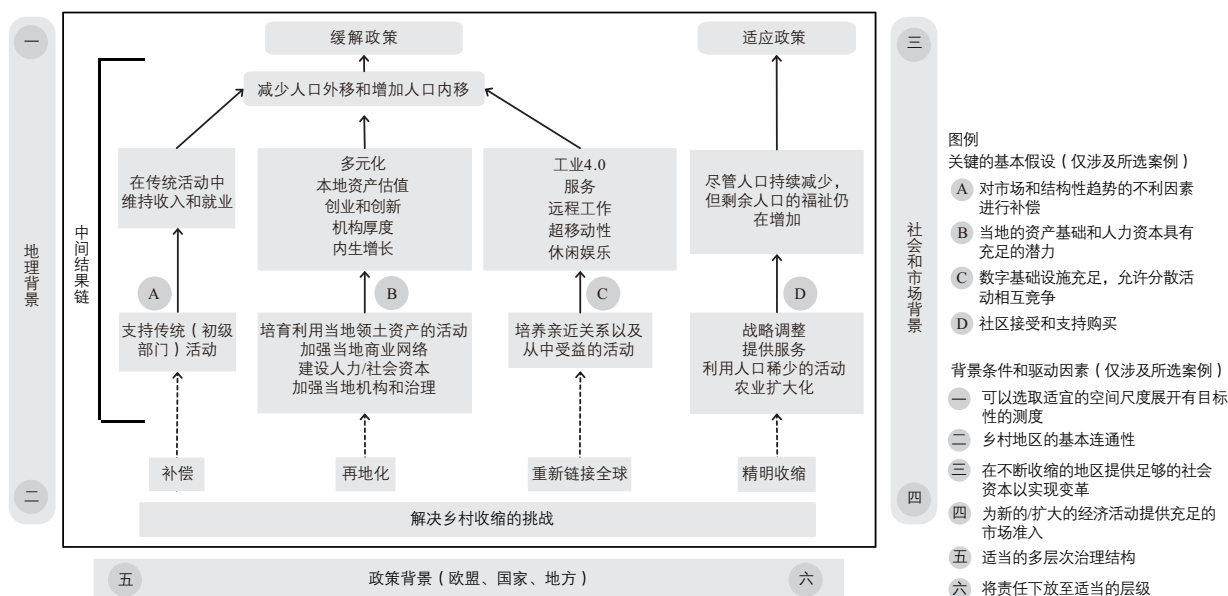


图7 收缩乡村地区的缓解和适应策略

将其作为地方层级实施乡村收缩政策干预的主要逻辑和具体手段。具体而言，“为实现收缩乡村地区的新愿景而采取的具体干预措施和方法，必须以证据为基础，即须反映对收缩路径的分析”，同时“在制定此类应对措施时，应考虑具体和现实的目标，包括部分缓解和适应”，进而推动制定更有针对性、更加因地制宜的空间治理政策框架。这意味着，缓解和适应两类政策响应策略并不是非此即彼的选择，而是有可能需要寻求混合解决方案。两种策略都可以在综合乡村发展政策中发挥重要作用，但需要考虑具体和现实的目标，根据当地情况量身定制，并找到有效预测和适应未来人口趋势的创新方法。

除了《ESCAPE 报告》，《政策简报》也主张建立一种政策环境，其政策干预需要反映出明确和一致的、对推动负面人口趋势过程的理解，并在对地方收缩路径复杂性分析理解的基础上形成干预理由，进而培育量身定制的新内生性方法。

3.3 欧洲乡村收缩政策中有关规划的建议

《政策简报》指出，“传统的区域发展实践在以增长为导向的政策范式中形成了强大的锚定效应”，因此人口收缩及其适应衰退的趋势通常超出了“国际规划框架”^①，尚未被纳入主流的规划范式，亟待建立创新规划工具和调整规划策略来适应和应对此种情况。通过从各类文献中收集新兴政策，

《政策简报》总结归纳了欧盟层级（EU level）、国家与区域层级（national and sub-national levels）的一系列政策建议。以下是在国家与区域层级涉及规划政策的两条建议。

其一，建议推进多尺度的综合战略空间规划。在欧洲各类收缩研究文献中，有一个被反复提及的主题和观点是：收缩问题只能通过横向和纵向多个层级的全系统战略来解决。换言之，仅在地方市政层级（local municipality level）作出努力是不够的，国家与区域一级的集体努力必不可少，包括优先考虑和分配适当的资源、资金并制定战略。同时，战略解决方案的制定不能仅着眼于解决单个因素，而必须全面考虑收缩驱动因素在国家、区域和地方范围内的横向和纵向相互作用。在具体的政策响应实施方面，建议提出建立专业化的跨部门专业机构或专家机构指导收缩乡村地区的结构调整，支持基础设施政策与空间规划政策更好地结合，并确保在更高的空间尺度上进行战略规划和监测，以及在不同收缩维度中采取更加整体全面的方法。尽管战略协调至关重要，但政策必须始终适应当地情况，以创建因地制宜的工具以及相应的适应或缓解战略。

其二，建议改进情景规划（scenario planning）^②和人口统计检查。情景规划和预测有助于政策制定者将前瞻性方法应用到政策制定过程，前提是情景选择标准是实事求是的，

① “国际规划框架”英文原文为 international planning box，指国际上主流化的、面向城市人口与经济的增长的规划范式或者政策框架。

② 情景规划是一种厘清未来不确定性的方法，主要用于帮助组织在面对复杂和不确定的环境时，制定更具弹性和前瞻性的战略。其核心是通过梳理未来城乡发展中的非确定性因素和设想预测可能的变化情景，并提前制定应对策略，从而增强组织的应变能力，而非仅仅关注单一结果的精确预测以及唯一的最优解。

而不仅仅是乐观的。政策响应方面，建议将情景分析嵌入战略空间规划过程，以使政策制定者在推理或研判区域发展问题时摆脱单一化的分析维度，为其提出解决收缩后果的建设性的具体方法、选定战略提供依据。此外，国家与区域层级的政府可以开发“人口统计检查”的监测系统，根据人口和经济动态更新需求。最后，应为相关政策制定者提供培训和技能发展方案（training and skills development programmes）^①，以帮助其理解人口和相关经济、就业等方面的动态变化过程。

4 欧洲乡村收缩研究与中国的比较与启示

4.1 中国与欧洲语境下“乡村收缩”与“农村空心化”的概念比较与治理差异

在概念层面上，“空心化”和“收缩”两个概念较为相近，其表述都综合了人口变化和空间政策两个维度进行考虑，然而在不同学科和语境下存在着些许差异。本文结合相关文献，对中国与欧洲语境下的3个概念进行了梳理和比较（表2）。总体而言，欧洲语境下的“乡村收缩”更偏向于宏观政策干预视角，突出不同主权国家的空间地域不平等过程机制和制度差异性下的空间协同治理。在我国语境下，“农村空心化”和“乡村精明收缩”概念都关注微观层面的人口减少带来的聚落人居环境衰败和房屋空置问题，但这两者又在学科视角和政策指向上存在不同侧重——前者更重视空置土地与住宅的治理政策，后者更加关注减量规划下乡村资源配置的空间优化与基础设施的整合效率。

4.2 乡村收缩治理具有长期性和复杂性，需要建立循证治理的原则

当前，中国的城镇化率大概与1960年代中期的欧洲城镇化率持平，我国新型城镇化推进的过程仍将持续一段时间（图8）。在城乡二元结构下，城镇化驱动下人口由乡转城的转移总体趋势或将继续保持不变，使得我国未来乡村收缩有可能以人口主动收缩为主。另外应当注意到，在我国总人口数量减少以及人口老龄化的发展趋势下，未来乡村遗留收缩的趋势或将逐渐凸显，因而需要提前预判和考虑乡村地区人口“头重脚轻”的年龄结构在未来所产生遗留收缩的滞后效应。面对乡村地区长期的收缩过程，相关的政策制定和规划治理策略也必须着眼长远和未雨绸缪，为应对乡村收缩制

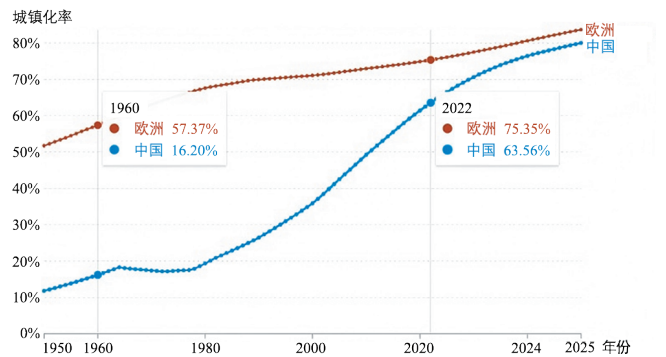


图8 1950—2050年中国与欧洲居住在城市地区人口的比例（包含预测数据）

资料来源：<https://ourworldindata.org/urbanization>

表2 欧洲语境下“乡村收缩”与中国语境下“农村空心化”“乡村精明收缩”的概念辨析

比较维度	乡村收缩（欧洲语境）	农村空心化（中国语境）	乡村精明收缩（中国语境）
研究背景	资本主义土地私有制下的人口老龄化、少子化、后工业化	社会主义乡村土地集体所有制下的城镇化、工业化、城乡二元结构；城乡一体化；乡村振兴	
聚焦对象	人口收缩下的政策干预问题以及多尺度下的乡村人口收缩空间表征差异	人口转移引起的村庄聚落形态空心化——村落内部旧房空置以及村落外部的房屋新建	乡村地区人口流失和经济衰退引起的人居空间废置、土地利用优化与农村聚落人居环境的减量规划
空间尺度	欧盟；国家；地方（NUTS 3和LAU）多尺度多层次	以县域、市域为基本单元的全国宏观分析为主	以县域层级下的乡镇、村域和村庄尺度分析为主
治理目标	为欧盟有关乡村收缩发展的政策转型与干预提供可支持的证据； 多层次多尺度下的收缩测度、驱动过程与循证治理	国家粮食安全与新农村发展战略下的空心村整治——村庄和聚落空间的宅基地低效利用、无序扩张、土地资源浪费、土地闲置等问题	人居空间和建设用地规模的精明收缩与减量规划； 基层公共服务设施配置的整体优化和均等化； 社会总体福利的“帕累托效率”提升
政策干预方式与工具	多层级的宏观到微观的政策进行干预和反馈——外源式转为内生式； 自下而上的适应政策与自上而下的缓解政策； 面向社会经济不平等的乡村共同复兴	利用宏观土地政策与农村房屋政策进行干预——空心房与空心村治理； 一户一宅； 土地增减挂钩； 耕地复垦； 生态修复	通过村庄规划以及乡镇国土空间规划进行干预——居民点和建设总量的缩减和集聚； 乡村收缩识别与空废感知； 居民点的集聚规划和空间布局优化； 基本公共服务设施的归并

资料来源：作者根据参考文献[2,5-9]绘制

① 这里指为公共政策和战略规划领域的公务员提供理解人口动态变化及其结果，并制定应对人口结构变化的政治策略和指导方针等技能提升的培训计划。

定战略性、连贯性和区域性的整体规划和实施机制,以响应其带来的政治、经济、社会和文化等方面的重大与长期挑战。

欧洲的研究报告分析启示我们,尽管人口变化是乡村地区收缩的共同表征及重要衡量指标,但相似的人口减少结果背后可能有着不同和复杂的时空演化路径和社会经济过程。仅以人口变化为表征,可能会使政策制定陷入人口降低表象的陷阱,认为“一刀切”共同解决方案是合适的,而忽略收缩的多样性和差异化过程。同样地,中国各地区的乡村在经济、社会、文化等方面都存在巨大差异,城镇化阶段和资源禀赋各不相同,其乡村收缩的过程与机制也一定会千差万别。因此,对于乡村收缩,不应仅仅关注其乡村人口的变化,更应探寻其背后的收缩机制和类型差异,借鉴欧洲收缩政策中的循证治理原则,因地制宜地为收缩乡村地区制定差异化的政策干预路径。

4.3 展开多时空尺度下的乡村收缩测度与驱动机制研究

我国针对乡村空心化的测度研究多以人口、产业以及土地作为主要指标展开综合性测度,而以乡村收缩为关键词的相关研究主要聚焦于人口收缩的指标。但各类研究中,收缩测度的指标参数、数据来源、时空尺度各不相同,并未形成统一的关于空心化或收缩的测度标准^[9,12]。即便是聚焦分析乡村人口收缩或人口空心化的相关研究,也依然存在多种多样的分析指标和计算方式^[9,13-16]。此外,与欧洲地区采用“城市地区”和“乡村地区”进行地域划分不同,相关研究大多以县城作为其分析的空间单元,较少区分乡村地区和城市地区两类不同地理单元的增长与收缩差异,因而其人口收缩分析结果或将是城乡增长收缩平衡后的综合结果,难以判断收缩影响更多作用在城市地区还是乡村地区。

因此,在较大区域范围展开乡村人口收缩测度时,须注意到城镇人口增长和收缩对于乡村人口收缩问题的掩盖。为此,未来研究可考虑采用较小的空间细粒度(乡镇尺度或者村域尺度^[17-19])或者针对城镇开发边界以外的乡村区域进行分析,并结合手机信令、居民用电等大数据展开多尺度、多阶段、多数据源下的收缩对比研究,以捕捉更小尺度层级的城乡人口收缩现象,为精明收缩或者精明增长的乡村政策和规划循证治理提供证据和数据支撑。可借鉴欧洲对乡村收缩驱动机制和社会经济过程的分析方法,展开面向产业、土地、社会等多视角的实证研究和动力机制分析。此外,除了考虑人口迁移带来的主动收缩,还应注意到老龄化和少子化所产生的人口结构变化在未来一段时期内引发的遗留收缩。最后,乡村收缩的测度阈值、测度方法还有待结合我国国情、省情和地方的人口、社会、经济特征展开进一步的研究。

4.4 依据人口趋势制定多空间层级的增长与收缩情景规划及其精明发展策略

尽管我国乡村振兴战略中明确了集聚提升、城郊融合、特色保护、搬迁撤并4种乡村类型,但其政策重点多聚焦在集聚提升类乡村,以“缓解收缩”导向为主。有学者从要素禀赋的角度进行了4种乡村类型的空间聚类分析,研究结果显示未来大约有2/3的乡村或将因发展禀赋不足而发展成为搬迁撤并类村庄(即收缩型乡村)^[20]。与此同时,也有研究表明,在我国城镇化的宏观趋势下,大多数村庄总体上将面临空心化和收缩困境,其规划大多是面向“建设用地减量”的规划^[21]。因此,我国对于增长潜力不足或者正在缓慢收缩的乡村类型,还有待建立以“适应收缩”为战略导向的政策框架、干预措施以及规划策略。

在当前收缩规划尚未被纳入主流规划范式的情况下,可借鉴参考欧洲研究相关建议,建立更加精准的人口监测机制,开展多尺度、多层级的增长与收缩情景规划。在人口监测与收缩测度的基础上,构建面向城市开发边界以外地区的“人口—土地—产业”多维度增长与收缩分析,建立面向市级、县级、乡镇、村域多个尺度的增长—收缩的长期趋势预测和情景分析判断。在增长与收缩情景判定的基础上,制定面向不同情景、不同地域的政策干预逻辑、规划策略以及土地政策,将其嵌入地方空间战略规划分析和策略制定过程,以更好地顺应城乡增长与收缩的发展规律和演变趋势。

5 结语

欧洲乡村收缩的两份研究报告探讨了简单收缩和复杂收缩的概念,区分了由人口迁移驱动的主动收缩和人口结构变化引发的遗留收缩,测度并展现了不同时空尺度下的乡村收缩表征,并对驱动乡村收缩的复杂机制与社会经济过程展开了分析。结果表明,收缩带来的社会经济影响是多方面、多样和复杂的,并影响了欧洲大约2/3的NUTS 3乡村地区以及近1/3的人口。欧洲各个国家乡村收缩的地理分布、经济社会过程、机制成因、强弱程度各不相同,且存在多样复杂的收缩类型。因此,乡村地区的政策干预逻辑与收缩治理方式需要建立循证治理的原则,反映地方实际的收缩过程与演化路径,因地制宜地采取缓解或适应战略。

中国语境下的乡村收缩和农村空心化与欧洲语境下的乡村收缩在背景、制度、内涵、城镇化阶段、治理路径等方面存在诸多差异,其治理经验可以借鉴但不能照搬;收缩乡村地区的政策干预和空间治理是一项长期性、复杂性的挑战,不同发展阶段的乡村地区有着差异化的收缩表征和路径,需要采取循证治理的原则;对于乡村地区的收缩测度,需要考虑不同时空尺度对于收缩分析带来的影响,同时应进一步探

究其收缩背后差异化的社会经济驱动机制；针对乡村地区开展多尺度、多层级的增长与收缩情景规划，以明确不同情景下的规划治理路径和精明发展策略。UPI

注：文中未注明资料来源的图表均译自参考文献 [2]。

参考文献

- [1] ESPON. ESPON policy brief on shrinking rural regions[R/OL]. [2022-12-15]. <https://www.espon.eu/rural-shrinking>.
- [2] ESPON. European Shrinking Rural Areas Challenges, Actions and Perspectives for Territorial Governance (ESCAPE)[R/OL]. [2022-12-15]. <https://www.espon.eu/escape>.
- [3] COPUS A, KAHILA P, THOMAS D, et al. European shrinking rural areas: key messages for a refreshed long-term European policy vision[J]. TERRA: Revista de Desarrollo Local, 2021(8): 280-309.
- [4] THOMAS D. Shrinking in rural areas-mitigation and adaptation as the basis for intervention logics[R]. (2019-10-18)[2022-12-15]. https://ec.europa.eu/regional_policy/rest/cms/upload/18102019_105551-brussels-euregionsweek_2019_dax.pdf.
- [5] 杨春华, 姚逸苇. 何谓“农村空心化”?——一个结构化的概念分析视角[J]. 农村经济, 2021(7): 79-86.
- [6] 刘彦随, 刘玉, 翟荣新. 中国农村空心化的地理学研究及整治实践[J]. 地理学报, 2009, 64(10): 1193-1202.
- [7] 刘彦随, 刘玉. 中国农村空心化问题研究的进展与展望[J]. 地理研究, 2010, 29(1): 35-42.
- [8] 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.
- [9] 焦林中, 张敏. 收缩乡村的空度成因与精明收缩规划策略——基于豫东典型乡村的田野调查[J]. 经济地理, 2021, 41(4): 221-232.
- [10] 杨忍, 刘彦随, 陈秧分. 中国农村空心化综合测度与分区[J]. 地理研究, 2012, 31(9): 1697-1706.
- [11] 潘竞虎, 李瑞. 甘肃省县域单元农村空心化差异的 PCA-ESDA 测度[J]. 人口与发展, 2013, 19(6): 65-73.
- [12] 谭雪兰, 于思远, 欧阳巧玲, 等. 快速城市化区域农村空心化测度与影响因素研究——以长株潭地区为例[J]. 地理研究, 2017, 36(4): 684-694.
- [13] 李玉红, 王皓. 中国人口空心村与实心村空间分布——来自第三次农业普查行政村抽样的证据[J]. 中国农村经济, 2020(4): 124-144.
- [14] 王良健, 陈坤秋, 李宁慧. 中国县域农村人口空心化程度的测度及时空分异特征[J]. 人口学刊, 2017, 39(5): 14-24.
- [15] 陈涛, 陈池波. 中国农村人口空心化测量指标改进研究[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2017, 17(1): 149-155.
- [16] 刘振, 戚伟, 刘盛和. 中国人口收缩的城乡分异特征及形成机理[J]. 地理科学, 2021, 41(7): 1116-1128.
- [17] 周恺, 钱芳芳, 严妍. 湖南省多地理尺度下的人口“收缩地图”[J]. 地理研究, 2017, 36(2): 267-280.
- [18] 贾锐阳, 乔伟峰, 王亚华, 等. 乡村振兴背景下村域尺度国土空间规划: 认知、职能与构建[J]. 中国土地科学, 2019, 33(8): 16-23.
- [19] 郑殿元, 王琦, 王银, 等. 中国村域人口空心化分异机制及重构策略[J]. 经济地理, 2019, 39(2): 161-168, 189.
- [20] ZHOU Y, SHEN Y, YANG X, et al. Where to revitalize, and how? a rural typology zoning for china[J]. Land, 2021, 10(12): 1336.
- [21] 张立, 李雯琪, 张尚武. 国土空间规划背景下建构乡村规划体系的思考——兼议村庄规划的管控约束与发展导向[J]. 城市规划学刊, 2021(6): 70-77.

(本文编辑：顾春雪)

(上接 25 页)

- transportation behaviors, obesity and diabetes in Toronto, Canada[J]. PLOS One, 2014, 9(1): e85295.
- [49] GRIFFIN B A, EIBNER C, BIRD C E, et al. The relationship between urban sprawl and coronary heart disease in women[J]. Health & place, 2013, 20: 51-61.
- [50] KONISHI M, MATSUZAWA Y, EBINA T, et al. Impact of population density on mortality in patients hospitalized for heart failure—JROAD-DPC registry analysis[J]. Journal of cardiology, 2020, 75(4): 447-453.
- [51] YANG C Y, HSIEH Y L. The relationship between population density and cancer mortality in Taiwan[J]. Japanese journal of cancer research, 1998, 89(4): 355-360.
- [52] LAWRENCE D F, ADHIKARI B, WHITE K R, et al. Chronic disease and where you live: built and natural environment relationships with physical activity, obesity, and diabetes[J]. Environment international, 2022, 158: 106959.
- [53] LAWRENCE D F, WALI B. Treating two pandemics for the price of one: chronic and infectious disease impacts of the built and natural environment[J]. Sustainable cities and society, 2021, 73: 103089.
- [54] LESTAN K A, ERŽEN I, GOLOBIČ M. The role of open space in urban neighbourhoods for health-related lifestyle[J]. International journal of environmental research and public health, 2014, 11(6): 6547-6570.
- [55] MICHEL O D, MARQUES M L, SANTOS D D, et al. Spatial index relating urban environment to health lifestyle and obesity risk in men and women from different age group[S]. PLOS One 15, 2020, 3: e0229961.
- [56] RAINALD B, SCHRAUTH P. Population density and urban air quality[J]. Regional science and urban economics, 2021, 86: 103596.
- [57] NATALIE M, ROJAS-RUEDA D, BASAGAÑA X, et al. Health impacts related to urban and transport planning: a burden of disease assessment[J]. Environment international, 2017, 107: 243-257.
- [58] SHIMA H, SABOURI S, EWING R. Does density aggravate the COVID-19 pandemic? early findings and lessons for planners[J]. Journal of the American Planning Association, 2020, 86(4): 495-509.
- [59] TSAI W L, MELISSA R M, JENNINGS V, et al. Relationships between characteristics of urban green land cover and mental health in US metropolitan areas[J]. International journal of environmental research and public health, 2018, 15(2): 340.
- [60] GRUEBNER O, MICHAEL A R, MAZDA A, et al. Cities and mental health[J]. Deutsches ärzteblatt international, 2017, 114(8): 121.

(本文编辑：许玫)



本文更多增强内容扫码进入