

中国未来将现近50座“鬼城”

国土部出手控“鬼”

过去五年中国
新建了50个温州城

5.34%的扩城率
或致50座“鬼城”



标准排名与《投资时报》日前联合发布“中国大陆城市‘鬼城’指数排行榜(2014)”,其中,“鬼城”指数位居前十位的城市是二连浩特、钦州、拉萨、嘉峪关、井冈山、威海、锡林浩特、嘉兴、石嘴山、三亚。

这一榜单最终选取了排名靠前的50个城市。据榜单负责人称,这些城市基本符合标准排名对于“鬼城”、“空城”的判定标准,即城区人口与建成区面积的比值均低于0.5或稍微高于0.5。按照这一指标体系,中国未来可能会出现近50座“鬼城”。

这个标准的理论依据来自国家住建部的占地标准——每一平方公里建成区容纳1万人口。榜单负责人表示,根据此标准,标准排名以城区人口与建成区面积的占比来计算一个城市成为“鬼城”或“空城”的可能性,并将这一数值称为“鬼城指数”。

“鬼城”的出现与中国城市过去五年来的扩城大跃进有关。国土资源部2013年的一项调查显示,全国391个城市的新区规划人均城市建设用地197平方米,已建成区人均城市建设用地达到161平方米,远远超过人均100平方米的国家标准。

规划新城新区已成为难以遏止的地方冲动。今年4月21日,据国家发改委城市和小城镇改革发展中心调查显示,90%的中国地级市正在规划新城新区,部分城市新城总面积已达建成区的七八倍,“空城”、“睡城”、“死城”等现象频现。

国家发改委城市和小城镇改革发展中心课题组2013年调查了12个省区的156个地级市和161个县级市。调查发现,90%以上的地级市正在规划建设新城新区。此外,12个省会城市一共规划建设55个新城新区,有一个省会城市甚至要新建13个新城。

榜单负责人透露,根据他们的研究发现,2008年到2012年五年间,中国设市城市的建成区面积增加了0.97万平方公里,相当于新建了50个温州城(截至2012年底,温州建成区面积为204平方公里)。如果以城市建设用地面积来算,结果将更加惊人。

过去十年,中国正进入城市急剧扩张的时期。中国城市规划设计研究院副院长杨保军表示,当一个国家城市化水平达到30%至70%,就意味着其已摆脱起飞期,进入发展期,城市规模急剧扩张,也就有必要进行城市扩建了。但对中小城市而言,盲目扩建并不妥当。

该榜单课题组搜集了全国657个设市城市过去五年中的建成区面积数据,在此基础上计算出“中国城市过去五年年均扩城率排行榜(2014年)”,并最终截取了排名在前50位的城市。进入年均扩城率前50的城市中,大多为杨保军所称的中小城市。

榜单负责人表示,据统计,中国城市过去五年的年均扩城率为5.34%。而在年均扩城率榜单中位居前十位的城市为广东汕尾、江苏南通、海南三亚、内蒙古通辽、四川达州、宁夏吴忠、四川泸州、山东德州、山东济宁、福建泉州。

据中国人民大学土地政策与制度研究中心主任叶剑平透露,2000年—2010年十年间,全国城镇建成区面积扩张了64.45%。而这一趋势正在由省会城市向地级市以及县级市下沉。标准排名的扩城率榜单进一步验证了此现象。

如果以过去五年中国城市建成区增加面积的绝对值来计算,排名前十的基本都为特大城市或大城市,符合中国城市化进程规律。这十个城市分别为:重庆、苏州、东莞、乌鲁木齐、广州、北京、合肥、天津、长春和大连。

北上广深等一线城市引领一批二线省会城市占据了此榜单的主要位置。这说明,未来中国新型城镇化的主力依然是这些特大城市和大城市。经济活力和对外来人口的吸引力是这些城市建成区面积不断扩大的重要因素。

标准排名的研究同时发现,吉林、常熟、鸡西、十堰、双鸭山、潮州、平凉、延吉、丹江口、满洲里等十个城市,在过去五年当中建成区的面积增长几乎为零。这从另一个角度说明,这些城市过去五年间缺乏经济增长活力。

目前中国尚未从立法层面对城市规模概念进行定义。但2010年,一个新的对城市规模判定的标准获得了学界认可:人口50万以下的为小城市,50万~100万的为中等城市,100万~300万的为大城市,300万~1000万的为特大城市,1000万以上的为巨大城市。

仇保兴在国家住建部副部长任内曾呼吁,中国城市规划绝不能步美国后尘即大幅降低单位土地面积上的人口密度,造成严重的能源、生态、耕地等资源的浪费。他称,中国人口众多,必须选择紧凑型城镇的发展模式,坚持每一平方公里建成区1万人口的占地标准。

根据国家住建部这一占地标准,城市规模也可以按照建成区面积大小来定义,即建成区面积50平方公里以下的为小城市,50~100平方公里的为中等城市,100~300平方公里的为大城市,300~1000平方公里的为特大城市,1000平方公里以上的为巨大城市。

按前述的扩城面积,过去五年,中国设市城市的城区人口仅增加了0.35亿人,以住建部一平方公里建成区容纳一万人的城市标准,新建的0.97万平方公里需要容纳0.97亿人,这意味着,仍有0.62亿的人口容纳缺口,当然也意味着将有一批城市成为“鬼城”。

根据这一标准,榜单最终选取了排名靠前的50个城市,其城区人口与建成区面积的比值均低于0.5或稍微高于0.5,意味着中国未来可能会出现近50座“鬼城”。

榜单负责人称,他们的研究发现,媒体报道过的昆明、郑州、天津等地“鬼城”、“空城”现象或为短时间的现象甚至假象,更准确而言,应该是这些城市的新城区发展处于过渡期,以这几个城市的经济活力和城区人口总量来看,未来不太可能成为“鬼城”、“空城”。而媒体关注的鄂尔多斯、威海、三亚等城市的“鬼城”、“空城”现象,按照该榜单标准,的确属于“鬼城”、“空城”范畴。在上榜的一些旅游城市中,外来人口多为游客,无法形成支撑当地经济社会发展的稳定力量,其城市扩张很可能导致“鬼城”、“空城”现象。三亚的“候鸟城市”现象便说明了这一点。

“鬼城”现象已经引起了国家有关部委的注意。国土资源部近期下发了《关于推进土地节约集约利用的指导意见》。去年以来,国土部配合发改委等部门研究制定了《城市新区设立审核办法》。国土部规划司司长董祚继向媒体表示,目前城市新区扩张问题比较严重,“今后我们将严控城市新区用地,能不批就不批”。

按照相关要求,今后国土部将严格核定各类城市新增建设用地规模,适当增加城区人口100万~300万的大城市新增建设用地,合理确定城区人口300万~500万的大城市新增建设用地,从严控城区人口500万以上的特大城市新增建设用地。

(本版稿件据新华社)