

谁来为城市盲目扩张之殇“埋单”

“鬼城”走入大众视野,令人愕然;新城变“空城”,扩张理由成空头支票



笼,如期完工。

粗放的规划将新城推入深渊

类似于鄂尔多斯一类的“鬼城”,其更加万劫不复的原因所在,则是新城完全脱离于老城,无法受到“有人气”的老城区的丝毫辐射。鄂尔多斯,其新城康巴什与老城区不仅没有相连接,甚至相隔了 22 公里之遥,据一名曾造访过鄂尔多斯新城的人士告诉记者,从鄂尔多斯老城区到新城,要乘坐长途车才能到达。

与鄂尔多斯康巴什新区面积相当的河南鹤壁新区,与老城区的直线更是达到 40 公里之遥。这个建设历史已经长达 20 多年的新区,到目前为止,却仍是一座空心之城。位于规划的新城中心的银兴广场,仅商铺就有 2000 个,而在它的东边则有一个家具广场,西边有一个规模超过它的裕隆商业广场,在北边还有一个刚开业的中凯商业街。但据称目前仍约有 30% 的商铺还是空位,而营业的商铺也大都生意惨淡,偌大商场鲜有人影。这一切,均是由于新城人口太少,消费力不足所致。此外,这个原本希望以产业兴城的新区,目前也仍难以实现计划,《鹤壁市 2011 年国民经济和社会统计公报》数据显示,2011 年鹤壁三产比重为 11.0、71.5、17.5,其工业占 GDP 比重高达 71.5%,而其主要工业都集中在老城区,可以推测新城区几乎还是一座产业空城。

这些毫无科学可言的遥远新城,又是如何得以动工的? 据业内人士透露,地方政府热衷于造新城,其主要原因还是可以卖地增收。而在较远的地方造新城,则是由于土地整理的费用相对便宜。众所周知,如果进行旧城改造,需要拆迁老旧房屋,并需要给原先的业主予以高昂的补偿。而老城区普遍是以楼房为主, 给上百户人进行了拆迁安置,有可能仅腾出很小一块地。即便是拆迁工厂和批发市场, 其安置费用也是惊人的。而在地广人稀的农村, 只需修建几栋高楼,便可安置数个生产队的农民。其低廉的成本不言而喻。政府把土地整理出来后,一旦卖给开发商,地方政府便已完成了增收。而开发商能否将房卖出去,或者售出后有没有人来住,跟政府的关系并不大。但随着房地产调控的日趋严格,部分房企正加速向中小城市转移,造成个别城市建设投资巨大,产业空心,市场需求不足,房地产泡沫有扩大蔓延趋势。一旦买房的人减少,这些建设中的新城则有可能沦为烂尾楼,当地居民、开发商,以及投资者则都会因此遭殃。

“烂尾城”早已有之

城市盲目扩张而造成烂尾楼扎堆的死城现象,在中国实际上早已有之。早在上世纪 90 年代初,广东省、海南省、广西省都曾爆发过类似事件,影响极大。海南省作为一个一直依靠农业和旅游业发展的省份,在当时并没有太多实体产业作支撑的前提下,利用经济特区的牌子大肆吸引外来开发商、投资商云集海南,资金流向海南,一举形成了房地产集中开发、四面开花的热潮。但是,由于当时规划调控能力薄弱,市场管理措施不到位,致使炒地皮、炒项目、炒楼花等不正当经营行为泛滥成灾,形成了海南省疯狂发展的房地产泡沫。

当泡沫破裂之后,畸形的海南房地产市场由表面兴盛急转低迷衰落,留下三大突出问题:一是 455 万平方米的空置商品房长期无人问津;二是原规划拟建 1631 万平方米的

停缓建工程(俗称烂尾楼)四处林立;三是 238 万公顷被圈占的建设用地长期闲置荒芜。这三大问题长期存在,使社会生产面临资金、债务、土地资源三大桎梏。在海口和三亚,即使离市区很近的一些小镇,也能看见成片成片的烂尾楼扎堆堆,从一些烂尾楼的特征来看,很明显是用于大型酒店、大型购物中心等商业地产。其数量早已远超这些小镇本身的承载能力。对此,不少曾到过海口、三亚旅游的游客都印象深刻。由于地产泡沫的破裂,海南的经济发展也因此受到严重约束。

同样地,在广西省北海市,这个西南沿海小城由于是西南地区为数不多靠海的城市, 在 90 年代曾豪言要打造中国西南的唯一出海通道,从而吸引了大量房地产商到该市拿地。而后却又因为货物实际上并未大规模到北海出口,也无产业基础,导致地产大蛋糕轰然倒塌。

资料显示,1992 年,在 14 个沿海开放城市中,北海的 9 项主要经济指标中 5 项排名第一,其中固定资产投资以 1608%、实际利用外资以 850%、GDP 以 409% 遥遥领先于其他城市。北海市区面积因此由 9 平方公里扩大了 20 多平方公里,海陆空交通的构建,“七纵七横”的市区道路及跨越式发展的通讯、供水、供电等基础设施,一个“大北海”呼之欲出。

但这个由“房地产热”支撑起来的经济数据,却在 1993 年下半年戛然而止。无序炒作、“虚火上升”的北海在宏观调控后骤然失去支撑,公司纷纷撤走,工程纷纷下马,房地产的畸形发展,留下了严重的“后遗症”:近 3 万亩闲置土地、107 万平方米空置商品房。最直观的是停缓建工程总数达 136 个, 面积 120 多万平方米。与著名的“天下第一滩”北海银滩相距咫尺的恒利海洋运动娱乐旅游度假区中心,占地 1300 多亩的 365 幢别墅残门败户,墙体斑驳,成为经济泡沫的缩影。遍布市区的“烂尾楼”,像一个个衣衫褴褛的怨妇,诉说着大潮退去后被人遗弃的凄凉。

由于交通尚不方便,政策尚不明晰,西南第一出海通道无法落实的缘故,北海市要咸鱼翻身极为困难。一是城市小,市区只有 30 多万人口,缺乏自身消化的能力;二是产业单一,基本上还是以农渔业为主,高新技术、旅游属于“初级阶段”,对当年规划为写字楼、酒店、商场的“烂尾楼”缺乏需求;三是权限制约,尽管“烂尾楼”严重影响市容和城市规划的调整,但地级市的北海由于没有立法权,在业主普遍缺乏积极性的情况下,不能擅自处置。

北海烂尾楼群的逐步复苏,一直等到 21 世纪,随着西南各省市连接广西省的高速公路链条逐步完工,广西整体经济逐步发展起来,以及保税港、东盟自贸区等实际政策的落实。这些利好盘活了北海的经济,也逐步盘活了众多烂尾多年的楼盘。

城市扩张的两种表情

由于经济发展的差异,新城的建设,往往出现了两种极端的效果。经济不发达、缺乏实体经济,或产业集群破产的城市,新城则极易沦为“鬼城”或“烂尾城”,而类似于上海、北京等全国一线城市,政府规划的新城却跟不上经济发展的脚步。一线城市,或者有成熟的产业集群的城市,城还未造时,则有房地产开发商涌入拿地。据记者了解,中国某省会城市刚提出打造大学城计划,并确认地点后,某一线开发商就急急当地拿地

修建花园洋房和别墅。而在该开发商拿地时,这个“大学城片区”,仍尚未通电通水,也尚未进行土地整理,连一条城市干道都还没开工。大学城建好后,由于拿地早房价不贵,房源也很快被大学教师和投资者一抢而空,开盘当天还出现排队抢购的热潮。

据记者了解,在一线城市,甚至有一些政府根本未规划的区域,也早已实现“城镇化”。在 2008 年,上海市南汇区尚未划入浦东新区时,类似于康桥、周浦等出现在上海地图角落的乡镇,除了镇子里,其余区域基本还保持乡村道路的形态,道路两旁连人行道都没有。即使在镇子上,顺着主干道步行不足两公里,也就没有城市道路和路灯了。但这些地方,却早已热闹非凡,由于房价便宜,不少外来人口在这些镇上租住。另由于上海稍稍中心一点的区域早已无地可拿,一些企业就到十分偏远的康桥工业园区拿地建厂,一些房地产开发商甚至到田间地头拿地开发住宅,但这些都 在机耕道旁边,挨着农舍的商品房也全然不愁卖,且交房之后便很快有人入住。

在类似这样的片区,无论是驱车从周浦到康桥,或者乘轻轨从世纪大道到外高桥,沿线都是一会儿城市、一会儿工业区、一会儿农村,毫无规划。夜晚在轻轨 6 号线车厢内往下望,能看见一些商品房形单影只地立在一团漆黑之中。而这些地方的房价增速,却丝毫不比城里慢。据当地人介绍,在 2009 年左右,周浦镇上的房价也就七八千左右,不少当地民众还嫌贵,而周浦的万达广场一修好, 以及 2009 年南汇区正式撤销并划入浦东新区,周浦镇的房价立马就翻了一番。据业内人士透露,类似于北上广一类的一线城市,由于外来人口的大量涌入,城市本身早已不堪重负。另一方面,严重的供求关系失衡,也直接把中心城区的房价和租金推高到不正常的位置。据称,在北京三环附近,即使租一套两室一厅的老公房,也要花四五千元/月。这让不少外来人口不得不往相对偏远的区域发展,并随着人口涌入数量的增量,逐步向外扩张,并直接由城市扩张到乡镇。类似于北京的通州、顺义都是鲜活例子。就连河北的廊坊,也成了北京外来人口居住的新目标。但由于城镇化的脚步已跟不上外来人口的脚步,便产生出了许许多多骨子里早已城镇化、形式上却未城镇化的区域。基础设施的跟不上,也加剧了外来人口在这些地方生活的不易之处。

2012 年,有媒体报道北京的新城是“通州不通、顺义不顺、大兴不兴”。有网友表示,“北京叫‘通’的地方都很讽刺。天通苑和通州就是两个极品案例。我住在通州,这里拥有帝都著名的京通快速路和八通线,这两条路都带个‘通’字。但每天战斗在八通线的日子,却真是伤不起!” 据当地人透露,从北京的国贸乘车到廊坊,若全程不堵车,需要 50 分钟,若碰上堵车,则需一个多小时。而从北京的三环到廊坊,往返更需 6 个钟头。不少上班族因此不得不备好干粮和水,以免被困公交车太久而挨饿。

扩张理由成空头支票

通过分析全国各地新城可见,新城能否活起来,最关键其实在于是否有强有力的产业作为支撑,从而吸引各个阶层的人来此工作。那些没有产业作支撑的新城,或者仅靠一个类似于广西北海 90 年代“西南出海口”这样“吹嘘出来”的空头支票作为由头,最终则极有可能陷入仅仅“炒概念”的境地。

但是,无论有没有支撑点,全国各地的城市仍在大肆扩建。究其原因,正是地方政府急于求成,希望通过新城增收,并扩大政绩。有专家认为,这才是造成许多城市新城区高楼林立却只是一座“鬼城”的根本原因。而那些拥有权力制造“鬼城”政绩的人们,而不深刻反思,反而有更多的城市仍然陶醉在大力发展房地产开发,靠地产业支撑财政收入,而无心去研究如何在众多产业和产品升级换代上下功夫。如果这样的现状得不到有效控制,“鬼城”可能会越来越多,最终将导致房地产业在某些城市崩溃。房地产一旦崩盘,对我国的经济发 展将是巨大的打击。

更为严重的是,虽然从省会城市到小县城都在制定和实施规模可观的城市新区建设计划,但中央政府却始终在打压各地房地产市场,这使得地方政府用于造新城的资金日益短缺,融资渠道也越来越狭窄,这些问题目前日益突出,开始困扰着各地政府。

西部一个城市新区由于上级划拨的财政资金有限,这个新区基础设施建设资金基本上来源于银行融资,2012 年贷款融资近 20 亿元,大多采取小额短期高利息的形式,部分贷款年息高达 12%,且存在“借新贷还旧贷”的情况,财务压力较大。

据国家开发银行日前预计,未来 3 年我国城镇化投融资资金需求量将达 25 万亿元,城镇化建设资金缺口约为 11.7 万亿元。而 2013 年至 2015 年,财政资金仅能支持当年城镇化新增投资的五分之一左右。假如问题无法得到妥善解决,盲目求大的新城建设不仅会造就无数个“睡城”、“鬼城”,还可能因资金链断裂,让不少新城无法完成基础设施建设,最终沦为半成品。

从目前来看,新一届政府似乎并不十分支持造城运动。尽管中央政府提出了城镇化概念, 并声称要在此概念上投入 40 万亿的资金, 但前不久的新型城镇化规划草案,却被传遭到发改委否决,尽管事后发改委证明此为不实报道,相关工作也正在筹备中,但至今为止该方案也仍未正式出台。此外,中央政府一再强调的“人的城镇化”,也与“鬼城”、“睡城”的现状是极不相符的。只是,中央政府要怎样浇灭地方政府的造城热情,并协调好地方政府的相关利益,仍考验着社会发展的进程与质量。

链接

中国城市扩张排行榜

城市的迅猛“长大”,正成为中国城市化进程的一个突出特征。通过观察卫星遥感数据,中国城市化进程一览无余。

1990 年至 2000 年扩张面积最大的省份分别是广东、山东、江苏、浙江和辽宁;同期占用耕地最多的依次是广东、山东、江苏、浙江和上海。

在下一个十年中, 这个排名分别是江苏、山东、浙江、广东和北京,以及江苏、山东、浙江、广东和北京。

简而言之,20 年来,江苏、山东、广东和浙江的城市化增量最大。

东北老工业基地虽然在 1990 年前城市化程度较高,但近 20 年来发展相对缓慢,同时,除了四川之外,中部和西北地区的城市发展也比较缓慢。

中国正在进行历史上规模最大、速度最快的城市面积扩张,但同时值得注意的是,中国城市建成区的使用效率正在下降。

通过与《中国城市统计年鉴》、《中国城市建设统计年鉴》等统计文件中人口和 GDP 的计算, 中国城市的人口密度每平方公里从 2000 年的 0.99 万人,下降到 2009 年的 0.89 万人。

中国城市密度最高的城市分别是攀枝花、伊春、天水、汕头和鄂尔多斯,人口密度均超过每平方公里 3 万人。

北京、上海、广州的城市建成区人口密度分别是每平方公里 0.6 万人、1.26 万人、1.02 万人。

同时,建成区的平均 GDP 从 1990 年的每平方公里 0.79 亿元增加到 2000 年的 2.97 亿元,再到 2009 年的 7.05 亿元。

由于中国在最近十年建成区面积的增速大大快过之前十年, 结果显示,2000 年来中国单位面积建成区的使用效益不如之前十年。

在中国, 城区单位 GDP 效率最高的分别是攀枝花、鄂尔多斯、佛山和大庆,资源型城市占据了前列位置。效率最低的分别是揭阳、大同、义乌。

同是资源型城市的大同之所以单位 GDP 偏低, 是因为其建成区达到 114.58 平方公里, 平均 GDP 仅为 1.86 亿元。而攀枝花、鄂尔多斯分别为 10、16 平方公里,平均 GDP 都超过 30 亿元。

从数据上看,建成区面积最多的东部沿海,单位面积创造的 GDP 低于中部地区。这与资源型城市建成区小、人口结构单一、密度高有很大关系。

■ 记者 蔡梦葵 报道

记者两年前曾走访过西部某县城,该县城的新城修建得十分豪华,规划有大型公共设施诸如艺术中心、体育馆等,且建筑设计都十分考究。新城林立的商品房,有不少都是二十几层的电梯公寓, 远远看去鳞次栉比,完全看不出这是一个西部农业省份下属的县城,较之脏乱差的旧城更是高端大气上档次得多。但记者试图在县城内找一家小饭馆,驱车走了好几条街都难以找到,一些底商要不是整排整排拉上卷帘门,要不就是做一些农用车、摩托车的批发生意,与生活息息相关的餐饮店、干杂铺、服装鞋帽零售店却难觅其踪。在中午两三点,街上也鲜有人路过,机动车也不多。只有一处空地的帐篷群有不少人, 据称这个帐篷群是用于安置 2008 年汶川大地震受灾农民的。

记者了解到,这个小县城的新城较之全国的新城,其实还算得上是有“人气”的。据中国经营报报道,类似于鄂尔多斯的“空城计”一夜之间就如同一场传染病,在全国各地蔓延,除了贵阳、营口等城市,江苏常州、河南鹤壁和湖北十堰,也开始出现“鬼城”的魅影。从南到北,从沿海到内地,从一线城市到小县城, 许多新区新城或多或少赢得了“空城”“鬼城”的名头。

素有吴文化发源地、富庶繁华之美誉的江苏常州,因其新城区楼盘集中,入住率不高,且大量商品房积压,被称为继鄂尔多斯之后的又一“鬼城”。白天鲜见人,晚上少亮灯的常州市武进区武宜路两侧井然耸立的高大楼盘,是多家媒体将常州称为“鬼城”的直接证据。

消息显示,常州的房价与周边其他城市相比并不算高, 其房价大都集中在 6000 元—8000 元/平方米。正是这相对不太高的房价,吸引了大量周边城市,尤其是上海、南京等地的购房者。统计数据显示,在 2012 年常州楼市成交量中,外地人购房者占据了 60% 左右。

更麻烦的是,由于当地低收入者和外来打工人员无钱买房,而大量房子都让外地人买走却很少在当地居住,本地房产所有者则又大多拥有多套住房,让武进区的很多楼盘显得空荡荡。需求有限,供应过量,导致常州市的住宅房产存量大量过剩,难以卖出。有记者深入常州调查发现,在常州无论是商业地产还是住宅项目都面临供大于求的状况,常州的地产泡沫已是不争的事实。此外,住宅地产还不是最严重的,商业地产的泡沫才让人感觉到危机四伏。一位常州本地开发商表示,住宅销售的压力其实不算太大,但商业物业业已明显供过于求。这种情况,很有可能影响到这些商品房是否能够实现资金回