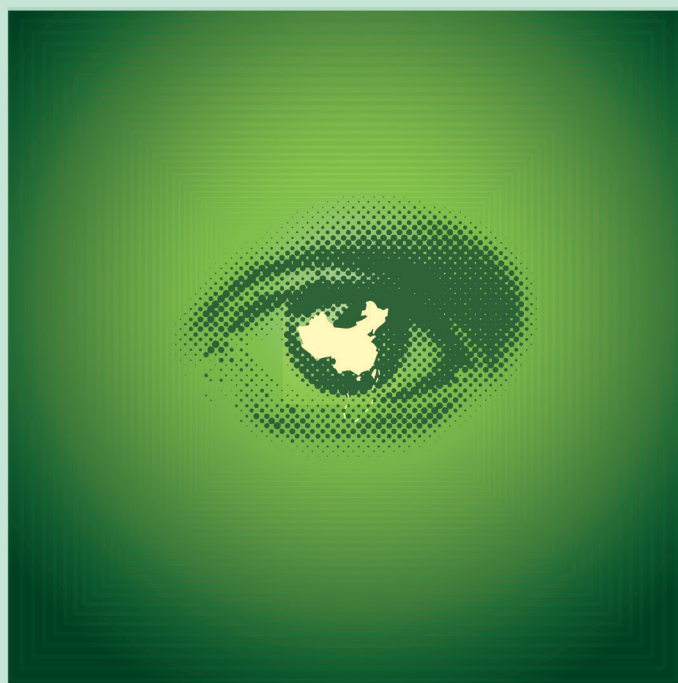


《准印证》编号 内部资料，免费交流



国情与发展

城市研究专辑



基于城市活力评价的 中国“鬼城”识别与政策建议

南京大学国土资源与旅游学系 金晓斌

清华大学建筑学院 龙 瀛

改革开放以来，伴随着国民经济快速发展，中国城市化进程取得了令人瞩目的成绩，受到世界的广泛关注，并被认为是全球人类文明和发展具有深远影响的事件。但无可回避的是，当下中国的确有大量城市，一边建设用地快速扩张，一边又正经历人口收缩的过程。有学者通过数据界定，这类城市大约占中国城市数量的三分之一¹。虽然学术界对中国城市化冒进态势，以及由此产生的资源环境矛盾问题²有忧虑，但源于决策者对中国快速发展的期盼和在实际指挥过程中的急于求成，直到最近，农村空心化、房地产造城、区域发展不均、空气污染等一系列与城市化相关的问题不断暴露，学界和政策界的激烈反思才不断为公众所关注²。特别的，习近平2013年12月12日在中央城镇化工作会议上的讲话中指出，“城市建成区越摊越大，就会摊出不可治愈的城市病，甚至将来会出现一些‘空城’、‘鬼城’”，以及“城市规划要由扩张性规划逐步转向限定城市边界、优化空间结构的规划”。

“鬼城”原指有神话色彩和灵异感突出的城市（如中国丰都和美国萨凡纳），但在城市化进程中发生了语义迁移现象³，被特指在城市化进程中出现的空置率过高、甚至被废弃的城市区域。

“鬼城”具有广泛性，也因其浪费土地资源、造成巨大经济损失和损害城市良性发展等危害而备受关注⁴。2009年，半岛电视台（Al Jazeera）记者 Melissa Chan 关于鄂尔多斯康巴什新区的报道，把中国的“鬼城”现象拉进了大众视野。随后，2011年5月17日法新社发表报道——“中国新城变成‘鬼城’”；2013年4月9日《泰晤士报》（The Times）发表《‘鬼城’在中国不是个例》；2013年5月27日美国有线电视新闻网（CNN）发表《中国能让‘鬼城’重换生机》等都对中国“鬼城”作了相应报道；最近国内媒体上也经常出现“中国50大‘鬼城’排行榜”⁵、“中国内地的十

1 龙瀛,吴康,王江浩.中国收缩城市及其研究框架.现代城市研究.2015,9:14-19.

2 龙瀛,吴康.中国城市化的几个现实问题:空间扩张、人口收缩、低密度人类活动与城市范围界定.城市规划学刊.2016,2:72-77.


3 全国科学技术名词审定委员会:鬼城是指资源枯竭并被废弃的城市,属于地理学名词。指因为经济、自然灾害、战争等原因,而被放弃、荒废的城镇。

4 聂翔宇,刘新静.城市化进程中“鬼城”的类型分析及其治理研究.南通大学学报·社会科学版.2013,29(4): 111-117

5 <http://www.jiemian.com/article/442667.html>

大最新鬼城排行榜”“等吸睛式报道。虽然相关报道日渐增多，但其对“鬼城”的理解仍相当有限，在不进行明确的概念界定、科学的指标选取，以及客观的数据分析的基础上，以点带面式、断章取义式或夸夸其谈式的报道（或分析）可能会误导舆论导向，将不利于我国新型城镇化战略的顺利推进。

1 研究过程

目前为止，“鬼城”还没有统一、明确的定义，但在内涵上往往都与高空置率相联系。2006年经济学家David McWilliams首次用“鬼城”（Ghost City）描述爱尔兰房地产泡沫后的成片闲置或未完成的住房景象；2015年Wade Shepard在《Ghost Cities of China》一书中将“鬼城”定义为“一个有着足够空间却极少数人生活与工作的地方”。Shepard指出“鬼城”的出现是市场、人口特征、城市规划和中国文化等多方相互作用的结果，“当人们集中于某个区域（通常是老城区或者城市中心区），而不愿去新建的城区工作和居住时，“鬼城”便应运而生”。也有学者提出高空置率既可能是“鬼城”，也可能是“空城”，而鬼城与空城是在城市化不同阶段分别出现的两个有明显区别的现象⁷，其中：“鬼城”是指经历过一段辉煌的发展历史后由于产业结构和产业布局调整不及时而陷入了长期衰退的城市；“空城”则是指建成后缺乏产业支撑、人气不旺的新城，是处于年青阶段的城市出现的一种问题。在“鬼城”的判别标准上，现有研究多采用住房空置率、人口密度等统计（或观测）指标。由于面临概念内涵模糊，评价标准片面，数据获取存疑等问题，现有“鬼城”研究的科学性和系统性还有待提升。

“活力”是源于生物学和生态学的概念，意指生命体维持生存、发展的能力。Kevin Lynch在《好的城市形态》⁸一书中，将“活力、感受、适宜、可及性、管理”视为检验城市空间形态质量的基本指标；Jane Jacobs在《美国大城市的死与生》⁹中，从城市街道入手，认为正是人与人活动及生活场所相互交织的过程，使城市获得了活力。因此，城市活力一定程度上反应了城市发展的能力和潜力，并综合表现为城市运行和发展的效率。本研究借鉴城市活力理论，结合新兴的地理大数据，从城市形态维度、城市功能维度和城市社会维度，以653个中国城市为研究对象进行综合评价，并根据评价结果实现对“鬼城”的识别。

本研究所采用的基础数据包括：①来自中国土地市场监测系统的全国住宅开发项目数据（2002年-2013年，共53.55万宗，包括地块坐落位置、用地类型、出让面积等信息）；②来自

6 <http://bj.leju.com/news/2015-06-05/09296012399634792887074.shtml>

7 张可云. 鬼城与空城,两个不同的城市问题. 金融博览. 2015(5):18-19

8 林奇 K. 城市形态. 林庆怡,陈朝晖,邓华译. 北京:华夏出版社,2001

9 雅各布斯 J. 美国大城市的死与生. 金衡山译. 北京:译林出版社,2006

2014年中国道路网的824万个道路交叉口数据，包括城市街道、区域性道路以及其他更细的街道；③来自2014年电子导航信息的社会公共服务设施兴趣点数据（points of interest, POIs），共1060万个；④来自某互联网公司的基于位置服务（location based service, LBS）数据，近8亿条。

在具体城市活力测算时，以各住宅项目为中心点，生成3km缓冲区，在200m的栅格下，分别以道路交叉口的密度、POI密度和LBS密度作为城市活力中形态、功能和社会三个维度的表征，以各维度评价值的乘积作为城市活力指数；最后以老城区（2000年城市建成区范围内）与新城（2000年城区建成区外）城市活力值的比值作为城市尺度下的“鬼城指数”。这一指数可以反映出特定城市在开发过程中，新旧城区在城市活力上的差异性，同时有利于克服不同城市在城市形态、功能和信息技术渗透之间存在的差异。

研究表明，宏观层面，与旧城区的住宅项目相比，新城区的活力值较低，就三个评价维度而言，新城中的住宅项目道路密度仅为旧城区的39.4%，POI密度仅为旧城区的21.5%，LBS密度仅为旧城区的24.1%。综合而言，新城住宅项目平均活力仅为旧城的8.8%。一般在行政级别高的城市旧城区中，近期所开发，与城市中心距离近的、小面积地块上的住房开发项目，倾向于有更高的活力。因此，研究者确信，集中关注新开发城市区域，并与旧城区对比，是识别“鬼城”的合理方法之一。

为了与已有的“鬼城”分析研究对比，对“鬼城指数”最高的30座城市进行排序，它们是：宿州、威海、承德、吴中、蚌埠、滁州、鞍山、阜新、营口、金华、赣州、吉林、泰安、龙口、余姚、开封、临沂、枣庄、马鞍山、哈尔滨、信阳、宜兴、景德镇、胶州、烟台、自贡、菏泽、滨州、沈阳和寿光。

2 研究结论


我国正处于快速城镇化的进程之中，到2020年，中国还将有1.5亿人口从农村转移到城市，如果按城市建设标准100平方米/人计算，将有15000平方公里的非城市纳入城市区域。这些人口的城镇化的确需要相应的城镇空间和产业来匹配，但不能各个城市搞“一刀切”，不顾区域的现实情况，都大肆跑马圈地建设新城新区，在人口密度本来就不高的中西部城市，再投入大量的人力物力搞“造城运动”，无疑是对土地资源和财力的极大浪费。最新出台的《全国国土规划纲要（2016-2030年）》明确提出：“科学推进国土集聚开发、分类保护和综合整治，进一步优化开发格局、提升开发质量、规范开发秩序，有利于形成安全、和谐、开放、协调、富有竞争力和可持续发展的美丽国土”。从现阶段我国城市发展的态势来看，与高速住宅用地发展不匹配的城市功能与人类活动是“鬼城”产生的重要原因。

虽然标签化的指称可能会令人不悦——尤其涉及相关地方政府时，但无可回避的是，“鬼

城”作为我国城市化进程中的特殊产物，在中国社会、生态和经济方面已经引发了严重影响，而重新认识“鬼城”，对完善城市规划体系、改革城市发展战略、转变城市发展方式具有重要意义。要解决“鬼城”问题，除了目前广为谈论的最直接的“去库存”对策外，更应该关注“鬼城”出现的基层问题，为此提出以下政策建议：

（1）双头并进关注城市开发问题。已有的《城市规划法》和规划编制办法主要涉及以增量用地为主的城市扩张开发模式，目前已有研究显示中国近四分之一的开发属于城市更新，建议加强对侧重城市更新的存量规划的探讨。此外，考虑到城市扩张仍会是中国多数城市未来开发的主流，需要继续强化中国的城市增长管理策略，如绿隔和城市增长边界等，其中应特别关注规划外围区域的非正式开发的监测、管理与调控。

（2）正视人口收缩问题。2013年龙瀛及其合作者在研究中指出，中国快速城市化进程中约1/3的城市伴随着人口收缩。从户籍人口城镇化率来看，2015年我国常住人口城镇化率为56.1%，而户籍人口城镇化率仅39.9%，目前多数城市规划中对人口收缩问题均采取回避的处理方式。因此，有必要探索适用于收缩城市的城市与国土规划范式，制定一系列针对收缩型城市的具体规划应对手段：例如制定详细的收缩城市规划编制和评价指南，借鉴国际经验选取针对不同类型收缩城市的发展政策。

（3）加强新区城市规划。考虑到目前如火如荼的国家级新区建设，为了防止新区造“鬼城”，需要对新区人类活动强度和城市活力需进行系统监测和评价，在总结中国新区和旧城建设宝贵经验的同时，更应对其存在的问题进行深入分析，客观理解城市开发与发展的周期性规律，归纳经验和教训，对当前的“空城”和“鬼城”现象给出解决方案，为未来的规划设计、城市建设与管理提供宝贵建议。

编印单位：中国地理学会

发送对象：国土资源管理与科技人员

印刷单位：北京科信印刷有限公司

印刷日期：2017年3月

印 数：500册/期