

# 2亿元建的地铁站为何成为“孤岛”？

## 新华社记者展开追踪调查

近日,浙江省宁波市投资约2亿元建设的3号地铁线一地铁站乘客寥寥,利用率不高成“孤岛”,引发社会关注。是什么原因造成这一民生工程投资浪费、百姓不满?“新华视点”记者展开追踪调查。



建在农田里的宁波地铁3号线高塘桥站C出口。



大门紧锁的高塘桥站D出口。站内竖起禁行公告牌。

### 地铁站周边杂草丛生,附近居民绕道而行

近日,记者在现场看到,宁波市3号线一期高塘桥地铁站孤零零地矗立在一大片刚收割完的油菜地里,周边约有农田60亩。其中A、B两个出口由一条便道联通远处的宁姜公路,目前可以通行;C、D两个出口被挡墙封闭,出口大门紧闭,周围杂草丛生有半人高。

正在菜地里刨土豆的顾姓村民告诉记者,“这个地铁站建在农田中间,不上不下,平时没几个人坐,我可以在这里开荒种地补贴家用。”

据了解,与高塘桥地铁站直线距离仅100多米的和顺家园小区,居住着2500多户3700多人。“门口有地铁

站却坐不了,居民很不满意,反映三年多时间了。”和顺社区干部说。

宁波市轨道交通集团有限公司有关负责人表示,2015年7月高塘桥站选址获批,2017年车站出入口施工,2019年6月建成通车,整个工程花费约2亿元。

据《宁波市轨道交通3号线一期工程环境影响报告书》预测,3号线一期工程2018年开通后,日均客流量为1.13万人次/公里,2021年为1.5万人次/公里。但事实上,目前日均客流量为6000人次/公里至7000人次/公里,仅为规划预测的一半左右。

为什么投资巨大的地铁站乘客寥寥?“因为高塘桥站建在基本农田里,周边规划的商住项目没建起来。连接和顺小区的道路又涉及占用基本农田问题,迟迟动不了工,导致站点日均客流量偏少。”宁波市轨道交通集团有限公司有关负责人说。

记者进一步调查发现,在宁波市,高塘桥站面临的困局并非个例。例如,与高塘桥站临近的句章路站同样被农田“包围”,其C、D两个出口大门紧闭,建而未用。宁波市自然资源和规划局提供的数据显示,句章路站周边300米范围内,有永久基本农田约68亩。

### “超前引领”的规划,“先上车后买票”的心态

根据《中华人民共和国土地管理法》第三十五条规定,永久基本农田经依法划定后,任何单位和个人不得擅自占用或者改变其用途。国家能源、交通、水利、军事设施等重点建设项目选址确实难以避让永久基本农田,涉及农用地转用或者土地征收的,必须经国务院批准。

为何明知该地为基本农田区域,仍将高塘桥地铁站点布设在这里?记者就此采访了宁波市有关部门和相关专家。宁波市自然资源和规划局有关负责人称,将站点设在基本农田区域,主要是原城乡规划和土地利用规划有局部“不合一”的情况,存在规划先行问题。在2013年“宁波市鄞州区

‘陈婆渡(后改为高塘桥)一黄隘’地段控制性详细规划图”上,记者看到,10年前,高塘桥站周边的基本农田被规划为商住用地,而当时的宁波市土地利用规划还是将这片区域划为耕地和基本农田。“为凸显轨道交通对城市发展的超前引领作用,原宁波市规划局核发了轨道交通3号线一期工程建设项目的选址。”宁波市自然资源和规划局有关负责人解释说。

对于这种说法,一些宁波市民并不认可。他们认为,根据相关国家标准,地铁应布设在城市客运量大的主要客运通道上。地铁线路间及地铁与其他交通系统间的衔接,应做到换乘安全、便捷。把地铁站建成“孤岛”,是否符合

国家发展地铁的思路,值得商榷。

此外,地铁站投入使用至今已近四年,为何部分出口荒废、配套道路“断联”现象迟迟未有改观?

当地部分干部透露,先前的考虑是,想利用后续土地利用规划修编的窗口期,对永久基本农田布局进行适当调整,逐步推进站点周边道路及商品房开发。但后续由于机构调整等原因,现有规划落地及配套设施建设情况难以推进。记者采访的一些规划专家和基层干部表示,高塘桥站的遭遇,折射了一些地方“先上车后补票”的发展心态,总觉得可以先把事情“张罗”起来,事后再利用国家政策调整的机会“补合规手续”。

### 专家认为,耕地保护“红线”不能逾越

宁波市相关部门向记者反馈了一些改进问题的措施。

“根据最新国土空间规划,高塘桥站周边已纳入城镇开发边界以内,联通和顺小区与高塘桥站的中惠路已具备建设条件,目前该公路已完成选址预审、可行性研究、初步设计等工作,争取在今年9月份完成土地报批,10月份开工建设,解决高塘桥站部分出口难以通行的问题。”宁波市自然资源和规划局副局长汪乐军说。

当地干部表示,他们正对全市127个已建好的地铁站口进行摸排,全面搞清楚哪些地铁站口存在建好后使用效率不高、周边群众出行不方便等问题,加强联动对接,分类分析,有效改进。

浙江师范大学地理与环境科学学院教授马远军认为,重大基础设施布局“超前引领”的“度”如何把握,是一个非常重要的问题,需要将耕地保护、城市开发综合考虑,一定要提高重大

公共基础设施项目决策的科学性、预见性和合规性。

西南政法大学教授蔡斐建议,要继续深入推进土地规划、城市规划、交通规划、产业规划等多规合一、统筹兼顾,把“一张蓝图干到底”落到实处。

更重要的是,“无论出于什么样的建设考虑,无论地方城市发展到了什么阶段,耕地保护这一‘红线’始终不能逾越。”蔡斐说。

新华社记者李平 顾小立

## 新闻评论

### 地铁站成“孤岛”敲响过度超前建设警钟

近日,浙江省宁波市投资约2亿元建设的3号地铁线一地铁站乘客寥寥,利用率不高成“孤岛”,引发社会关注。

据新华视点报道,该地铁站(高塘桥站)的多个出口耸立在农田之中,与周遭环境形成了鲜明对比,看起来着实突兀。高塘桥站已经建成数年,但建成后,部分出口一直关闭,剩下的出口也因迟迟未能打通连接附近居民区的道路,致使乘客严重不足。如此不仅造成巨额投资浪费,也没有给周边居民带来出行便利。

为何高塘桥站成了“孤岛”?按照当地相关部门的说法,主要原因是站点附近为基本农田,在地铁修好后由于未能完成土地规划调整,导致附近的道路无法修建,于是就有了现在的尴尬。换句话说,是地铁配套设施建设滞后造成的。

但实际上,问题在地铁规划之初就已埋下隐患。在正常情况下,地铁站点周围的配套设施应该和地铁建设一同纳入规划——地铁规划本身就要考虑沿线的配套及城市、土地规划情况。而为了赶进度、提升地铁建设申报效率,不惜超越规划进行建设,也即“先上车后买票”现象,在过去有着一定的普遍性。

从全国范围来看,类似“地铁建在农田中”的现象已非首次出现,其中多数因为陆续完成了后续土地规划调整,周边配套得以完善。然而,近年来,随着耕地保护红线进一步绷紧,城市扩张步伐趋缓,“先上车后买票”的操作已愈发走不通。建好几年依然是“孤岛”的地铁站,理应为城市轨道交通过度超前建设敲响警钟。

说到底,不管是“先上车后买票”成为习惯,还是土地规划、交通配套等未能协调推进,都反映出个别地方在轨道交通建设上过度超前的误区。

正是为了遏制这种倾向,除了土地红线绷得更紧,国家对地铁建设的规范力度也在明显加大。过去几年,相关部门已多次上调地铁建设申报门槛。这背后的逻辑是,地铁建设的成本非常高,不仅需要高额的一次性建设投入,后续运营的长期投入也高。如果不能科学规划、量力而行,不仅可能出现过度超前建设,还可能加重地方债务负担。

尤其是,近年来一些城市的人口状况、债务压力、房地产形势等发生了较大变化,过去以超前的轨道交通规划来推动城市开发的运营模式,存在越来越大的风险。这更要求,在轨道交通等基础设施建设上,务必从实际出发,避免好大喜功的攀比和盲目超前。

2018年7月,为“坚决打好防范化解重大风险攻坚战,促进城市轨道交通规范有序发展”,国务院办公厅发布《关于进一步加强城市轨道交通规划建设管理的意见》,其中明确的第一条基本原则即是“量力而行,有序推进”。提高建设门槛,缩减建设规模,降低建设速度,正在成为地铁建设的新常态。

当然,对类似高塘桥站这类已经建成投用的地铁站而言,不妨进行全面摸排,尽快完善后续配套建设,以缓解建成后使用效率不高、周边群众出行不便等问题。

据澎湃新闻