

Beijing City Lab

Han H Y, 2013, Was it possible to control the city size of Beijing? Implications from Tokyo. Beijing City Lab. Working paper # 9

特大城市的规模限制与疏散是否可能？——东京的启示¹

韩昊英

浙江大学公共管理学院副教授、博士生导师

2013年4月7日

2007年，世界城市人口有史以来首次超过农村人口，这标志着人类发展已经进入城市时代。而在当前世界的城市化浪潮之中，中国的城市化最为引人注目。2001年诺贝尔经济学奖得主 Joseph Stiglitz 预测，中国的城市化现象将是本世纪改变人类历史的两个主要动力之一。2012年12月15日-16日，中央召开经济工作会议。中央经济工作会议指出，城镇化是我国现代化建设的历史任务，也是扩大内需的最大潜力所在，要围绕提高城镇化质量，因势利导、趋利避害，积极引导城镇化健康发展。在城市化路径选择的过程中，首要的一点就是要明确对于不同城市化模式的基本态度和政策导向，即确定合理的城市化发展道路。这包括，应优先发展大城市还是中小城市，优先发展东部沿海城市还是中西部城市，集中发展现有城市群还是着力构建新的城市群等等。事实上，对于我国城市化道路的讨论由来已久。长期以来，限制大城市的发展规模被作为一项国家层面的政策来加以宣传和实施。我国1989年颁布的《城市规划法》中，就明确提出“国家实行严格控制大城市规模、合理发展中等城市和小城市的方针”。

以北京为例，历次城市规划中都将规划城市人口规模限定在一个较低的标准，而城市的实际发展规模却屡屡突破规划的限制，导致很多规划实践者对此感到无所适从，一些规划学者又常常将其归罪于规划的实施力度不够。

对于特大城市的规模限制与疏散是否可能，已经是一个全球范围的问题。欧洲的伦敦、美洲的墨西哥城、亚洲的东京、首尔、台北等大城市皆曾有过规划和制度方面的实践，而东京作为世界最大的都市圈，其经验更是值得我们认真学习和探讨。

东京是自1868年（明治元年）以来的日本首都，拥有自德川幕府以来长期的历史文化积淀，也是世界经济最繁荣、商业最发达的城市之一。我们习惯所称的“东京”一词可以包括以下不同的地域范围：

（1）东京都心：东京都中心区域最主要的三个区——千代田区、中央区与港区。面积42.16平方公里。

（2）东京都区部：俗称东京23区，相当于过去东京市（存续于1889年—1943年间）辖下的35区，也是一般“东京”所指之范围。面积621.83平方公里。

（3）东京都：包括23个特别区、26个市、5个町和8个村。面积2187.50平方公里。

（4）东京圈（东京都市圈）：根据国土交通省每年的首都圈整備年度报告，包含东京都和埼玉县、千叶县和神奈川县共一都三县的范围。面积13558.19平方公里。

（5）首都圈：包括东京都、茨城县、栃木县、群马县、埼玉县、千叶县、神奈川县和山梨县共一都七县的范围。面积36889.89平方公里。

实际上，其他的世界大城市也具有类似的圈层结构。例如，北京市就至少包含首都功能核心区、市域和大北京地区三个层级。首都功能核心区包括东城、西城、崇文、宣武四区，面积为92.40平方公里；市域包括北京市行政区划内所辖的16区2县，土地面积为16410.54平方公里；大北京地区则包括北京、天津、唐山、保定、廊坊、沧州等城市所辖的京津唐和京津保两个三角地区构成，面积近7万平方公里。

¹ 文章于2013年07月15日发表于纽约时报中文网，题目调整为“东京城市规划的教训值得北京借鉴”，链接：<http://cn.tmagazine.com/real-estate/20130715/cc15tokyo/dual>。发表版本在此版本基础上有删节。

由于得天独厚的经济、地理和文化优势，日本的首都圈，特别是东京都市圈的发展一直呈现集聚的态势。在二战后迄今为止的绝大部分时间里，其人口都在以远超过其他都市圈的规模和速度增长。目前，首都圈以占日本 9.64%的用地，承载了全国 34.03%的人口（2011年）、37.82%的 GDP（2009年）和 32.47%的就业（2010年）。而作为首都圈核心地区的东京都市圈则以占日本 3.54%的用地，承载了全国 27.91%的人口（2011年）、31.99%的 GDP（2009年）和 26.44%的就业（2010年）²。按国际汇率计价，2010年东京都市圈的实际国内生产总值高达 1.9 万亿美元，仅次于世界前七大经济体（美国、日本、中国、德国、法国、英国、意大利）的规模。另外，东京都区部也是世界上拥有最多财富 500 强公司总部的地区。

长期以来，东京都市圈一直是全球规模最大的都市区，且拥有全球最复杂、最密集且运输流量最高的铁道运输系统和通勤车站群。而各项资源和经济活动过度集聚在东京地区，造成国土开发利用的失衡，并带来了城市中心区地价高涨、职能单一化、长通勤距离导致的生活质量下降，以及噪声和尾气污染等诸多问题。而所有这些问题，近些年在北京也开始明显地显露出来。由此，我们愈加关注在解决城市过度集聚方面东京历史上所采取的各项措施及其实施成效

针对长期集聚发展所带来的这些问题，日本政府采取了一系列措施来控制东京地区的开发密度，促进东京地区人口和产业的分散以及整个国土的均衡发展。日本政府在 1956 年颁布了《首都圈整备法》，取代原有的《首都建设法》，并成立了“首都圈整备委员会”，制定“首都圈整备计划”。迄今为止，已经分别于 1958、1968、1974、1986 和 1999 年制定了五次“首都圈整备计划”。1958 年的第 1 次首都整备计划受到二战后英国大伦敦规划实践的影响，明确提出在建成区外建设环状绿带，以防止建成区恶性膨胀。并提出在绿带外侧建设卫星城市，以及限制在东京都区部内新建工厂和学校。此外，在 1958 年颁布《首都圈市街地开发区域整备法》，1959 年颁布《首都圈现有市街地工业等限制相关法律》，来保障政策实施。

但由于近郊地带的农民担心自己的土地被指定为绿带后会贬值或丧失开发权，对绿带的实施加以激烈的反对，加之政府当时需要大量的用地进行大规模住宅建设，在私有产权受到宪法强烈保护的大的制度环境下，以环状绿带为重要内容的第 1 次首都整备计划实施的失败也就是不可避免的了。最终，环状绿带并没有得以指定和实施。在 1965 年，《首都整备法》被修订，废除了原有的“近郊地带”，将现有建成区周边 50 公里左右的地区划为“近郊整备地带”。同时，加入了工业都市、住宅都市，以及具有研究学园特色的都市等概念，试图将新的城市开发引导至东京都市圈边缘地带的这些新型城市中，以完善整个区域内的功能结构。在 1966 年，颁布了《首都圈近郊绿地保全法》，放弃修建统一的环状绿带的构想，转而对于现有的绿地加以分散保护。

1968 年的第 2 次首都圈整备计划中，强调了城市开发和绿地空间的调和并存，以及继续开发周边卫星城。

1974 年的第 3 次首都圈整备计划提出沿着第 2 次首都圈整备计划的思路，对首都圈的发展实行全面控制，并改善首都圈的地域结构。

1986 年的第 4 次首都圈整备计划提出改进东京的“一极依存(意即单中心结构)”的结构特征，在考虑国际化、高龄化、情报化和技术革新等社会变化的情况下，提出建设业务核都市(集合了多种功能的核心都市)，形成多核多圈层的地域空间结构。

1999 年的第 5 次首都圈整备计划根据前一年所制定的《全国综合开发计划》的思路，提出平衡配置各个业务核都市的功能，加强它们之间的交流与联系，以共同分担首都圈的职能，形成分散网络型的地域结构。

² 数据来源：日本統計年鑑 平成 25 年（2013 年）。

数和比例增长) 转为相对扩散 (人口比例下降); 而东京都市圈和首都圈范围较大, 仍然处于绝对集聚的过程 (如表 1 和图 2 所示)。

表 1 东京各圈层人口占全国比重变化的重要时点

数据来源: 日本の長期統計系列, 日本统计年鉴, 东京都统计年鉴。

圈层	初始值		绝对或相对峰值		绝对或相对谷值		近期值	
	年份	比重	年份	比重	年份	比重	年份	比重
东京都心	1946	0.34%	1956	0.61%	1995	0.19%	2012	0.30%
东京都区部	1946	4.26%	1964	9.00%	1997	6.31%	2012	7.03%
东京都	1945	4.83%	1968	11.10%	1996	9.37%	2012	10.37%
东京都市圈	1945	12.98%	-	-	-	-	2011	27.91%
首都圈	1945	21.13%	-	-	-	-	2011	34.03%

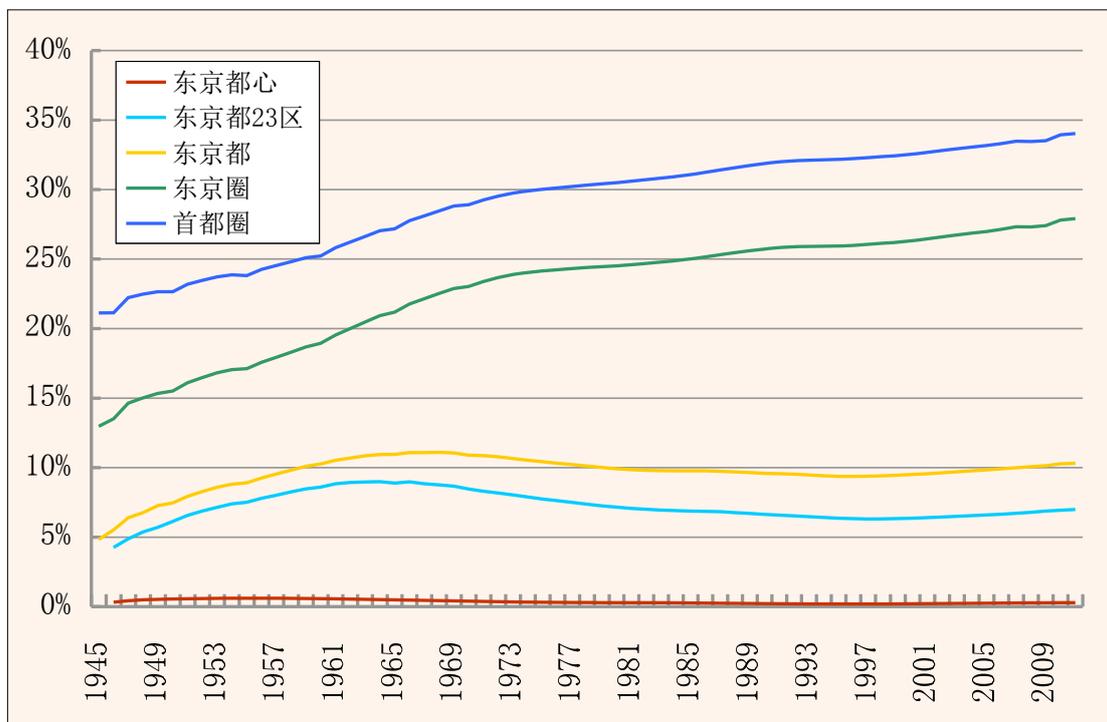


图 2 东京各圈层人口占全国比重的变化示意

数据来源: 日本の長期統計系列, 日本统计年鉴, 东京都统计年鉴。

GDP 的圈层变化也反映了类似的趋势, 但集聚的时间更长, 且扩散的范围更大。东京都和东京都市圈的 GDP 占全国 GDP 的比重都是在 1989 年达到峰值, 分别为 18.91% (79.1 万亿日元) 和 32.38% (135.4 万亿日元); 而首都圈的 GDP 占全国 GDP 的比重则在持续增加。

就业的圈层变化则反映了一个更为广泛的扩散趋势。1970 年代以后, 东京都心、东京都区部和东京都的就业数占全国的比重总体呈下降趋势, 东京都市圈和首都圈则在 1995 年前后达到峰值以后开始下降, 而五个圈层的就业比重在进入本世纪后都开始略有回升³。

以上人口、GDP 和就业的统计数据表明, 东京的发展在大区域范围内仍然呈现较大幅度的集聚状态, 而在区域内部则明显表现为圈层式的扩散。世界其他主要都市圈的发展也都

³ 数据来源: 日本の長期統計系列, 日本统计年鉴, 东京都统计年鉴。

基本呈现这一特征。这表明，对于城市规模的限制总体上并不成功。而且，城市中心区人口的减少主要是由于城市中心职能的过度集中而使得居住用地外移，这进一步导致原有社会结构解体和城市中心区昼夜人口差距急剧扩大，城市中心形成了“空洞化”，成为一个新的严峻的城市问题。这一问题近些年在北京也已开始显现出来。

东京是新经济地理学的一个典型实例。在全球化和新经济背景下，知识信息的可共享性、外溢性和扩散性使得以知识为基础的经济领域呈现边际收入递增的特点，而非传统的边际收入递减。反映在城市发展方面，城市聚集带来了报酬递增的效果：对于个人，聚集所产生的边际收益大于边际成本；对于整个地区，回流效应大于扩散效应，因而使得大城市的规模不断扩大。

自 2005 年起，日本人口已经开始减少。由于少子化等因素的影响，估计本世纪末人口数会比世纪初减少 50%至 70%左右。丰富城市及都市圈的职能以及强化其竞争力开始成为日本政府所面临的主要问题。东京现在的问题不是如何解决“一极集中”的危害，而是如何避免使东京沦为亚洲的地方城市，如何在加强城市基础设施建设的基础上进一步强化东京的国际商务功能。

然而，东京的发展历程对于其他地区的发展是非常有借鉴意义的。东京的经验表明，城市发展的动力和自组织特性很难用立法、规划和行政强行加以扭转。在制定城市及区域发展政策的过程中，应当充分考虑城市发展的自组织特性，合理地在大城市的发展趋势进行预测，并适时地配套相应的制度、设施和服务，以减少大城市所带来的问题，并促进社会福利的提升。例如，对于特大城市的规模限制应当谨慎采用，而对其疏散则可因势利导。