

日本新城建设的兴衰以及对中国的启示

The Rises and Falls of New Towns in Japan: History and Insights for China

李燕
Li Yan

摘要: 日本是新城建设比较早的国家。1950—1970年代, 由于经济的高速发展和人口的大规模城市化, 日本的大城市地区出现了严重的住房紧缺问题。中央和地方政府为大量、快速地解决中低收入阶层的住房问题, 开始了大规模的新城建设。本文概述了日本新城的数量、分布和开发方式, 系统介绍了日本新城建设的社会与政策背景, 总结梳理了60多年来新城开发的阶段及其特征。在此基础上, 本文结合日本第一个新城——千里新城的案例, 总结了日本新城开发的经验教训以及对我国的启示。日本新城建设与公共住房政策相结合, 其“卧城”方式和TOD的开发模式值得参考, 而其建设过程的终结和“老龄化”问题的出现更值得引以为戒。

Abstract: Japan has a comparatively long history of new town construction. During its period of rapid economic development from the 1950s to the 1970s, there was a mass migration to cities that led to a severe housing shortage in the metropolitan areas. In order to meet the needs of middle and low income workers in an effective way, the central and local governments launched a number of new town projects. After outlining the current situation of these new towns, including their numbers, distribution, and development models, this article introduces the features and problems of new towns over the past 60 years. Together with a case study on the first new town in Japan, Cenli, the author summarizes the experiences and lessons that can be learnt by China. Japan's new towns were built as sleeping towns for the purpose of providing public housing and under the transit-oriented development mode, which is the characteristic worths learning. However, the ending of new town construction shows a natural course, and the aging of the existing ones provides a lesson for China to take precaution.

关键词: 新城; 日本; 城市化; 住房政策; 卧城

Keywords: New Town; Japan; Urbanization; Housing Policy; Sleeping Town

作者: 李燕, 博士, 日本立命馆亚洲太平洋大学教授。
yanli@apu.ac.jp

改革开放以来, 我国的城市有了突飞猛进的发展, 城市化率从1980年的19.39%增加到2015年的56.10%。然而, 比起北美的82%、欧洲的73%^[1]、日本的90.7%^[2], 中国的城市化水平还处在发展的中期。因此, 学习发达国家的经验教训对我国城市化的健康发展来说至关重要。本文概述了日本新城的数量、分布和开发方式, 系统介绍了日本新城建设的社会与政策背景, 总结梳理了60多年来新城开发的阶段及其特征。在此基础上, 本文结合日本第一个新城——千里新城的案例, 总结日本新城开发的经验教训, 以期为我国快速城市化中的新城建设提供相关借鉴。

我国学术界从1980年代开始就已经关注日本新城建设, 例如, 刘惠民翻译了黑川纪章有关日本新城发展思想和方法的文章^[3], 1987—1990年间刘德明在《国外城市规划》(即《国际城市规划》)杂志上先后对日本20座新城进行了介绍。邓奕^[4]、姚兢和郭霞^[5]曾对东京都的新城规划进行了概述。张贝贝、刘云刚^[6]对多摩新城开发过程中各个参与者的角色进行了分析。此外, 随着我国大都市圈一体化规划的展开, 对国外大都市的人口、空间结构、交通系统规划的研究也越来越多, 其中也包括对东京大都市圈新城开发的研究, 如, 岑敏^[7]、王涛、苗润雨^[8]等。然而这些研究大多侧重个案分析、停留在单一时间点, 而本文的目的是从社会经济和住宅需求的角度系统地梳理1950年代以来日本新城建设的特征及问题, 以期为读者提供一个比较全面的认识。

1 日本新城概况

新城, 日文称“ニュータウン”, 是英文New Town的直接音译, 虽然受英国田园城市和新城建设思想的影响, 但是日本的新城建设更侧重宅地开发^[9]。日本国土交通省把满足以下三个条件的宅地开发工程称为新城建设: (1) 1955年以后开始建设; (2) 规划户数大于1 000户或规划人口大于3 000人, 并且开发面积大于16 km²; (3) 建设时位于人口集中地区(DID: Densely Inhabited District)以外。所谓DID, 指由互相毗邻的、人口密度大于4 000人/km²的基本统计区组成的地区, 并且地区总人口在5 000人以上^[10]。由于日本的“市”

既包括城市化地区，也包括周围的农地、山林等，DID 可以看成我国的城市建成区。另外，虽然 1955 年以前日本也有大规模的城市开发，但考虑到其数量较少、相关法律制度尚未建立，因此统计上主要将 1955 年之后的开发定义为新城建设。

1955—2013 年 3 月的近 60 年中，日本共建设了 2 009 座新城，总面积 1 897 km²，相当于 8.5 个大阪市的面积^[11]。新城的平均面积为 0.94 km²。除 107 个规模不详的新城以外，新城中规划人口大于 5 万的有 14 个，1 万~5 万的有 374 个，1 万以下的有 1 414 个。上述新城不包括一些围海造地建成的大规模居住区，例如千叶海滨新城、幕张新都心等；也不包括一些在已有 DID 基础上的大规模城市开发，如筑波研究学园城市、关西文化学术研究城市等^[12]。日本 10 万人以上的新城有 5 个，分别为：东京的多摩新城（30 万）、横滨的港北新城（22 万）、千叶的千叶新城（19 万）、大阪的泉北新城（18 万）和千里新城（15 万）。

日本的大部分新城主要集中在三大都市圈，其中东京大都市圈（东京都、神奈川县、埼玉县、千叶县）的新城面积为 537.9 km²，占日本所有新城面积的 28.4%，大阪大都市圈（大阪府、京都府、兵库县、奈良县）为 279.1 km²，占 14.7%，名古屋大都市圈（爱知县、岐阜县、三重县）为 179.5 km²，占 9.5%。其他新城主要分布在北海道的札幌市、九州北部的福冈市和北九州市、东北的仙台市等大城市附近。

建设大规模的住宅区，一般需要经过一定的法律和行政程序来取得土地和开发许可，在日本称“事业手法”^[13]，从新城的“事业手法”上往往可以了解到该新城的性质和特点。日本新城的主要事业手法包括以下几种。

(1) “新住宅市街地开发事业”，简称“新住”，是 1963 年开创的一种制度，主要用于新开辟的市街地（即城市与街道）的开发。由开发单位（大部分为都道府县和市町村政府）收买规划范围内的所有土地，目的是“建设健全的住宅区，为亟须住宅的国民提供良好的居住环境”^[14]，其内容不但包括住宅，还包括道路、公园、下水道、教育、医疗、政府机构、商业等公共设施。到 2010 年为止，日本共开发了 51 个新住地区，面积合计 156.7 km²，占新城总面积的 8.4%，著名的有东京都的多摩新城、大阪府的千里新城、千叶县的千叶新城等。

(2) “土地区划整事业”，简称“区划整理”，是由政府出面协调地区土地所有者，用换地、腾退等方式进行统一规划和开发。在土地私有化的日本，这是城市居住区大规模开发的主流方式。到 2010 年为止，日本共有 11 606 个地区采用区划整理进行城市开发和改造，总面积 3 470 km²。其

中 1 366 个地区为新城开发，总面积 1 228 km²，占新城总面积的 63.4%。爱知县名古屋市的高藏寺新城和神奈川县横滨市的港北新城等都属于这种类型。

(3) “开发许可制度”，主要适用于民间主导的城市开发。根据日本的城市规划法规，在“市街化区域”（即促进城市化发展的区域），1 000 m² 以上的开发行为都需要得到都道府县知事的批准。采用这类方式的新城开发共有 269 个，总面积 199 km²，占新城总面积的 10.2%。

必须指出的是，由于新城规模较大，规划、建设时间较长，加之国家政策和制度的改变，很多新城采用多种事业手法，例如多摩新城大部分为“新住”手法，也有一部分属于“区划整理”。以上数字是按各个新城的主要事业手法统计的结果。

2 日本新城建设的社会与政策背景

新城的开发与一个国家的经济发展、城市化和住宅需求有密切的关系。本节主要研究日本新城建设与城市化历程和公共住房政策之间的关系。

2.1 新城建设与城市化历程

图 1 显示了 1898—2010 年间日本“市”（即建制市）人口占全国总人口的比例、DID 人口占全国总人口的比例以及 DID 总面积的变化情况。日本战后的城市化大致可分三个阶段：高速增长时期（1950—1975 年）、稳定增长时期（1976—1995 年）和成熟时期（1996 年以后）。高速增长时期的特征是建制市人口比例、DID 人口比例以及 DID 总面积迅速增加；稳定增长时期的特征是建制市人口比例趋于稳定，但 DID 人口比例以及面积仍然保持比较快的增加；成熟增长时期则表现为 DID 人口比例以及 DID 面积处于缓慢增长状态^①。这三个阶段也与日本经济发展的三个阶段基本一致：

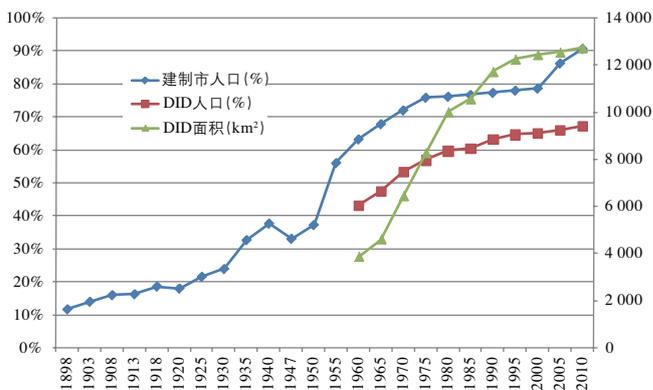


图 1 日本的城市化过程

资料来源：根据日本人口普查资料绘制

① 2000 年以后建制市人口比例突增，是因为日本实行政改，建制市标准降低，很多地区合并为市，详见参考文献 [15]。

1950—1973年日本的经济年均增长率为9.1%，1974—1990年为4.2%，1991—2013年为0.9%^[16]。

新城建设无论在数量还是面积上，都表现出同样的特征（表1）。城市化高速增长时期新城数量和面积迅速增加（1960—1974年间，新城面积年均增长率29.04%），稳定增长时期速度放慢（1975—1994年间，新城面积年均增长率3.31%），成熟增长时期特别是2000年以后增速越来越小（1995—2009年间，新城面积年均增长率0.65%），目前新城建设已经接近尾声。在存量上，从表中的A/C（即新城总面积占人口集中地区面积的比例）可以看出，在1965年时，人口集中地区面积中只有3.2%是新城，而到2010年时，这个数字增加到14.8%。在1960—2010年的50年中，日本新增了8 879 km²的人口集中地区，其中有1 863 km²是新城，其面积占新增人口集中地区面积的21.0%，由此可以看出日本的新城建设在城市化中起到了一定的作用。

2.2 新城建设与公共住房政策

二次世界大战以后，废墟遍布城乡，日本各地面临严重的住房短缺问题。据1945年的调查统计，全国缺少住房420万套^[18]。当时通过建设简易住房在一定程度上缓和了住房难问题。经过战后的经济恢复，日本在1950年代进入经济高速增长期，家庭收入水平的上升与急速的人口城市化加剧了城市住房供需矛盾。保证住房供给数量、解决中低收入阶层的住房问题，成为当时及以后20多年日本住房政策的主要目标。为了实现这一目标，日本以政府出资建设公共住房为主，采取了以下三大住房政策^[19]。

（1）住宅金融公库。设立于1950年，是政府全额出资的政策性金融机构。当初的主要目的在于为有一定能力建造

或购置住房的中等以上收入家庭提供一般民间金融机构尚难开展的长期低息住房贷款，帮助国民拥有高质量的永久性住房，改善城市面貌。公库的贷款对象除了建造或购置私有住房的个人（占贷款总额的85%左右）外，还包括建造出租用或出售用住房的个人、地方住宅供给公社、民间不动产开发商以及从事旧城改造的企业等。以中央财政拨款为经营后盾，公库可为合格的贷款申请者提供占建造或购置费用总额60%的贷款，贷款的偿还期可长达35年，利息基本固定，为广大中上收入家庭有计划地建设家园提供了有保障的金融服务。在公库成立初期的1950年代，每年资助的建房数为8万套左右，随后业务发展迅速，1970年时达到每年25万套左右，高峰的1994年达到了95万套左右，贷款规模达到12.6万亿日元，占当年全日本房贷业务总额的45%。虽然此后贷款规模逐步缩小，到2001年公库被废止、事业内容被调整为止，利用公库贷款建造或购置的住房累计总数已高达1 890万套，约占同时期（1950—2001年）日本建造的住房总数的1/3^[20]。

（2）公营住宅。日本1951年制定的《公营住宅法》第1条规定公营住宅的目的是：“通过国家与地方政府的合作，建设可满足生活需求的健康文明的住宅，并以低租金将之出租给低所得者，从而为国民生活的安定与社会福祉的增进做出贡献”。受惠对象原则上必须是住房困难的低收入家庭（计划实行之初为家庭收入在全国中底层33%的家庭，2006年以后改为底层25%的家庭）。近年来，对于高龄家庭、残疾家庭，其收入分布可放宽至底层的40%。另外，近年建设的小部分优良住宅因房租较高，对入住者的收入限制更加宽松。《公营住宅法》专门规定公营住宅必须有独立的煤气、浴室、卫生间和厨房；必须有防火、避难设施、通信设施；必须有

表1 各时期的新城面积与人口集中地区（DID）

时期	新城数增加	A. 新城总面积 (km ²) [年]	B. 新城面积 增加 (km ²)	新城面积增 长率	C.DID 面积 (km ²) [年]	D.DID 面积 增加 (km ²)	DID 面积增 长率	A/C	B/D
1955—1959	32	26 [1960]	—	—	3 865 [1960]	—	—	—	—
1960—1964	121	148 [1965]	122	469.23%	4 605 [1965]	740	19.15%	3.21%	16.49%
1965—1969	229	425 [1970]	277	187.16%	6 444 [1970]	1 839	39.93%	6.60%	15.06%
1970—1974	256	923 [1975]	498	117.18%	8 275 [1975]	1 831	28.41%	11.15%	27.20%
1975—1979	264	1 166 [1980]	243	26.33%	10 015 [1980]	1 739	21.02%	11.64%	13.97%
1980—1984	250	1 382 [1985]	216	18.52%	10 571 [1985]	556	5.55%	13.07%	38.85%
1985—1989	209	1 572 [1990]	190	13.75%	11 732 [1990]	1 162	10.99%	13.40%	16.35%
1990—1994	179	1 715 [1995]	143	9.10%	12 261 [1995]	528	4.50%	13.99%	27.08%
1995—1999	117	1 822 [2000]	107	6.24%	12 457 [2000]	197	1.61%	14.63%	54.31%
2000—2004	53	1 878 [2005]	56	3.07%	12 561 [2005]	103	0.83%	14.95%	54.37%
2005—2009	11	1 889 [2010]	11	0.59%	12 744 [2010]	184	1.46%	14.82%	5.98%
合计	1 721		1863			8 879			20.98%

资料来源：根据参考文献[17]和日本人口普查资料整理

儿童游玩用地等公共设施。公营住宅的基本结构和功能与一般的公寓住宅相近，但公营住宅的面积一般较小。法律规定公营住宅的最小面积为 19 m²，全国实际平均面积在 40 m² 左右。在供给与管理方面，由各地方政府（47 个都道府县和数百个城市）负责。供给方式包括：1) 地方政府新建；2) 地方政府从民间收购或租赁。按不同供给主体，公营住宅可分为都营、道营、府营、县营、市营和町营住宅等。1951 年《公营住宅法》颁布以后，日本每年的公营住宅供给增量经历了从急剧上升到逐步减少的过程。在经济高速增长、地方圈劳动力向都市圈大量迁移的 1950 年代至 1970 年代，公营住宅供给规模持续扩大，1970 年前后达到峰值——每年 10 万套以上。此后，公营住宅的供给增量逐年减少。2006 年以后，公营住宅增量仅为每年 2 万套左右，且其中 80% 为改建。

(3) 住宅公团（现称城市再生机构），创建于 1955 年。当时，日本正进入国民生产总值年均增长率近 10% 的高速经济增长和城市化加速时期，从地方圈迁入大都市圈的人口迅速增加，全国面临约 270 万套的住房缺口。新市民们不属于低收入阶层，但没有足够的经济实力在城市中心租赁或购买满意的住房。为这些迅速增加的中等收入工薪家庭及时提供小康水准的住房，成了当时日本政府的一项重要任务。住宅公团的主要业务包括：一是在大城市开发大规模的住宅用地（一般可建规模为数百户至数千户的居住小区，包括新城）；二是与住宅区相关的配套设施与公共设施建设；三是建设出租用的大型公寓以及出售用的商品房（包括独栋住宅和大型公寓），其中出租用以及出售用的大型公寓是公团建设的主力产品，一般统称为公团住宅；四是所建公团住宅的出租管理。

与主要面向低收入阶层的公营住宅不同，公团住宅的出租与出售对象主要为中等收入家庭，因此住宅公团开发的主流住宅为供一家 4 口用的 60 m² 左右的三居室：以多层建筑为主，采用钢筋水泥结构，煤卫浴室设施齐全，厨房设备中配备不锈钢水槽。从当时以木造住宅为主的标准来看，公团住宅相当时尚，深受广大中等收入城市家庭（特别是无祖传住宅或土地的地方圈出生新市民）的欢迎。因此，尽管与民间房地产市场的出租住宅相比，公团住宅价格并不便宜，但位置较好的公团住宅的入住机会通常也要通过排队等候或者抽签才能获得。

1955—2006 年间，住宅公团累计建设住宅约 150 万套（其中出租住宅约 80 万套），为缓解住宅短缺做出了很大贡献。住宅公团在大都市地区住宅建设中的重要作用，也影响了地方圈的住宅建设政策。1965 年，日本通过《地方住宅供给公社法》，随后各地相继设立了地方版住宅公团——地方住宅供给公社。

新城建设是上述高速城市化背景下日本住房政策的产物。政府与住宅公团和公社以建设新城的方式大量、迅速地提供住宅，以满足居民需要；而居民则可以利用住宅金融公库以长期低利息的方式购买住宅，包括住宅公团建设的出售房以及民间开发商开发的房屋。表 2 显示了日本新城开发中各开发主体的比重。从开发面积来看，政府（公营住宅）占 34.2%，公共机构（住宅公团）占 25.3%，民营占 40.3%，可见在日本，新城建设大部分是由政府主导的，其主要目的在于提供公共住房。

3 日本新城发展阶段及其与主要特征

日本的新城建设可以分成以下五个阶段^[21]。

3.1 新城发展起步时期（1955—1965 年）

经过 10 年的战后复兴和重建，日本于 1955 年开始进入经济高速增长时期，到 1973 年石油危机爆发为止，年均国民生产总值增长率高达 9.1%。这一时期以高速的城市化为特征，特别是大量人口向三大都市圈迁移。据人口普查数据，这一时期东京地区（包括东京都、神奈川县、埼玉县和千叶县）每年新增人口 50 万~60 万，大阪地区每年新增人口 20 多万，名古屋地区每年新增人口 10 多万，各大都市圈住宅短缺问题凸显。

在这样的背景下，1955 年，国家设立了“日本住宅公团”。1961 年，建设省制定了《住宅建设五年计划》，计划五年内新建 400 万套住宅。同时，配合大规模的住宅建设，政府对一系列的有关法律也进行了修订，包括 1963 年的《新住宅市街地开发法》。著名的千里新城、泉北新城、高藏寺新城就在这个时期开始建设，其他主要新城也是在这个时期开始着手规划，如多摩新城和成田新城。

这个时期新城建设的主要目的在于满足住房需要、阻止城市无序蔓延、建设设施齐全的居住用地。因此在功能上设

表 2 新城开发主体与新城的数量、面积和平均规模

工程主体		新城数 (占比)	总面积 (占比)	平均规模	
政府	都道府县	74 (3.7%)	19 196 (10.0%)	259	119
	市町村	482 (23.8%)	46 889 (24.2%)	97	
公共机构	都市再生机构	264 (13.0%)	38 375 (19.9%)	145	126
	公社	119 (6.0%)	9 919 (5.2%)	83	
	其他公共团体	3 (0.1%)	370 (0.2%)	123	
民营企业	组合	641 (31.6%)	44 695 (23.2%)	70	72
	个人	38 (1.9%)	3 297 (1.7%)	87	
	民间	404 (19.9%)	29 717 (15.2%)	74	
合计		2 025 (100.0%)	192 457 (100.0%)	95	95

资料来源：根据参考文献 [17] 整理

计为大都市就业人口的居住地，即所谓的“卧城”。特点是以公寓式住宅群体（称“团地”）为中心的“住区”作为规划的基本单元，安排小学、幼儿园、诊所、活动中心等，多个“住区”组成“地区”。住宅内配备的设备在当时也比较超前，成为当时工薪阶层的理想住宅。

3.2 新城建设大规模展开与问题的显现（1965—1973年）

这一时期是日本新城建设的最盛时期，大量新城开始动工建设，同时也是问题显现的时期。

随着经济的高速增长，人口持续不断地向三大都市圈迁入。为了控制城市用地的无序蔓延，1968年日本修订了《城市规划法》，新设了“都市计画区域”制度，把城市规划区域划分为“市街化区域”（即促进城市化发展的区域）与“市街化调整区域”（即控制城市化发展的区域），以划定城市的生长边界。同时日本制定了新的全国综合开发规划^[22]，旨在促进国土“均衡发展”，形成札幌至福冈的国土轴线，并启动了新干线等大规模区域性基础设施的规划建设。为了疏解东京的城市功能，1970年政府制定了《筑波研究学园都市建设法》，正式开始着手该国家工程的实施。同时为了促进三大都市圈以外的地方发展，成立了“地方住宅供给公社”。

这一系列措施阻止了一部分无秩序的民间开发建设工程，提高了政府在新城建设中的主导地位，但也给负责提供教育、医疗等基础设施的新城所在政府带来严重的财政压力，多摩新城建设也因此一度受挫。同时工业化带来的环境问题和地价房价上涨现象引起了社会的不满。

3.3 住宅需求变化和新城建设低迷期（1973—1980年）

1973年爆发的石油危机给能源依赖于中东的日本带来了很大冲击，成为日本经济的重大转折点。日本出现了二次大战后第一次经济负增长，1973—1990年，年均国民生产总值增长率降至4.2%，向东京都市圈的人口迁入减少到每年数万人的水平，大阪圈和名古屋都市圈甚至出现人口迁出高于迁入的现象。同时经过将近20年的政府和民间共同努力，到1973年时，全国各都道府县的住宅总数都超过了其总户数，标志着日本住宅建设在总量上能基本满足住房需求。

随着生活水平的提高，人们的环境意识逐渐提高，对住房条件也提出了更高的要求。以大规模住宅供给为目的而建造的新城住宅，除了房价高以外，人们对它的“高、远、窄”也开始不满。1971年，2.6万户公团住房有20万户申请，

其倍率^①达到7.14；而到1973年时，这个倍率骤然降至0.7，出现了大量空置。为了应对时代的变化，新城建设不得不在户型、面积、设计标准、住区环境、公众参与等方面开始下功夫。

3.4 产业结构变化与复合型新城建设（1980年—1990年代中期）

根据日本《2013年劳动经济》的分析，日本产业结构变化的总趋势是第一产业的大幅度减少与第三产业的迅速增加^[23]。农林牧渔业从1950年的48.5%减少到2010年的3.9%，而第三产业从1950年的39.8%增加到2010年的71.6%。制造业在1950（15.8%）至1985年间迅速发展，1990年（23.7%）后占经济总量的比重呈现减少趋势，2010年仅为16.5%。这样的产业结构变化一方面是经济发展的普遍趋势，另一方面也是日元升值和随之而来的产业空洞化带来的结果。1985年《广场协议》^②后，日元与美元的比值从250:1升至1988年的120:1，加上信息化、全球化的开始，日本企业纷纷离开本国去海外特别是中国直接投资，加速了本国第一产业和第二产业比重的减少。

为了促进产业发展，日本于1983年制定了《技术城市法》，1986年制定了《促进和活用民间事业者能力的特定设施建设法》，1985年制定了《头脑立地法》，1987年制定了《关西学园法》，以促进国内劳动力向专业技术、管理、事务和服务行业的转移。

产业结构的变化为新城建设带来了新的契机。通过上述法律，日本指定了26个技术城、10个民间科学园区、18个“头脑立地地区”（即软件、信息、广告、设计等高新产业区），同时民间企业也纷纷加强了研究开发和信息化工作。这是筑波研究学园城市大规模开发建设的时期，也是包括关西在内的其他学园城市开始讨论与规划的时期。由于研究开发机构对中心城的依赖较小，为了振兴地区发展和解决职住分离的现象，国家修改了《新住宅市街地开发法》，放宽了产业用地的一些限制，以促进新城功能的多样化。

1980年代末，由于日元的升值以及经济政策的失败，日本的房地产价格和股票价格飞速上涨，出现了泡沫经济现象，很多新城也在这一时期出现了扩大发展的倾向。同时，日本政府和学界也开始在新城建设中讨论更多的议题，例如：如何增加居住用地的吸引力、居住用地功能混合、女性就业机会，如何解决老龄化、环境问题、交通问题等。

① 倍率为日语用法，意指每套住房的申请户数。

② 即 Plaza Accord，为1985年9月22日五国集团（G5）银行行长会议上签署的有关汇率安定化的协议。协议名称来自于会场所地美国纽约的广场酒店。

3.5 住房需求减退、都心回归与新城建设的结束（1990年代中期以后）

1990年代以后，日本经济趋向停滞，1991—2013年的20多年间，国民生产总值年均增长率降至0.9%。同时2008年前后开始，日本人口总量开始下降，进入了前所未有的老龄化时期^[24]。由于地价房价的连续下降和日本推出的一系列大城市复兴政策，例如放宽大城市中心容积率等，出现了人口向城市中心回流的现象。1990年代中期以后，日本住宅公团（当时称“住宅城市整備公团”）决定缩小和停止其新建住宅项目，2004年该机构改名为“都市再生机构”，从新城建设事业中全面撤退，主要从事现有房屋的租赁管理和更新改造业务。虽然还有一些民营公司开发新城，但数量、面积很小，可以说日本新城建设已基本结束。

4 日本新城案例

国内学术界对东京西部地区的多摩新城已经有了比较详细的研究^[6]，另外考虑到多摩新城建设开始得比较晚，本节以日本第一个大规模新城，即大阪府主导建设的千里新城为例^[25]，总结其经验教训。

4.1 千里新城简介

千里新城位于大阪市北部的吹田市和丰中市的交界处，离大阪市中心10~15公里，总开发面积11.6 km²，规划人口15万人（图2）。该工程于1960年10月动工，1962年第一批居民入住，1970年3月竣工。受英国“邻里单位”（Neighborhood Unit）规划设计思想的影响，采用“分区”（近邻区）、“住区”、“地区”这三级居住单位来规划其商业、教育、医疗和文化设施。其基本居住单位为“近邻区”，建有近邻社区中心；每2个近邻区建1所小学，组成“分区”；每2个分区构成“住区”，建1所中学；每2~3个住区组成“地区”，建设通勤铁路车站，直接连接大阪市中心。新城共建住宅40120套，其中58.5%的住房为公营、公团等的出租房，其他为公司拥有的职工房（15.7%）、独栋房（14.4%）和出售的公寓（11.4%）。

4.2 千里新城的成果和经验

千里是日本的第一个新城，无论在制度上还是空间设计上都一直是日本新城建设的创新和实验地，成为后来新城建设高潮期的样板，其最大的成果之一是高水平的公共基础设施用地规划标准。全城由宽30~100 m的绿带环绕，以避免

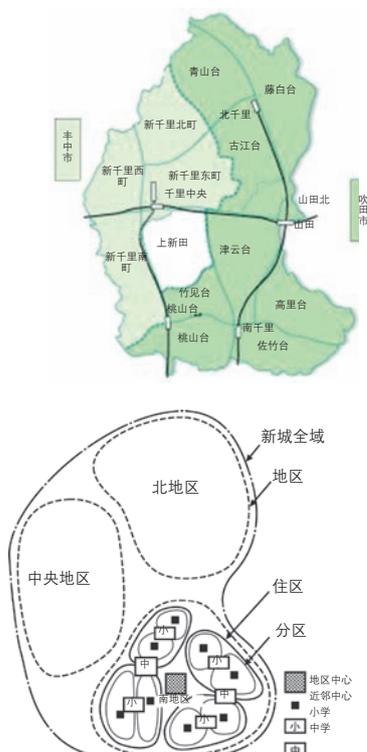


图2 千里新城位置与基本情况

资料来源：左图为作者根据国土交通省提供的数据制作，右上图和右下图分别来自参考文献[25]、[26]

区外交通和噪声的干扰,居住用地面积占新城建设用地总面积的43.9%,公园绿地占23.8%,这对现在的日本居住区来说也是高标准的。这保证了新城内良好的生活环境,也为后来的更新改造留下了余地。

其次是城市开发的TOD模式。千里新城的建设与轨道交通路线建设同步进行,并不断改善。在居民入住的第二年,即1963年,第一条轨道交通线路就开通了,四年以后开通了第二条铁路,1990年又开通了单轨电车。目前新城内有7个轨道交通站(图2),千里中央站至大阪市中心梅田站仅19分钟车程,至大阪空港仅12分钟车程。

第三是从都市圈发展的角度进行规划,及时地进行该地区周围的开发并提升其在都市圈的功能和地位。1966年,在大阪地方规划中,千里的地位被定为副中心,随后对千里周围地区进行了一系列的开发改造。1975年“大阪万国博览会”也在毗邻千里新城东北部的地区召开。同时,大阪大学等校园和研究机构、产业部门也迁移到千里新城以北的地区,形成了50万人的“大千里地区”。

第四是注重社区规划与设计。为了采光和保暖的需要,传统上住宅一般都规划为南北向的行列式。但是千里新城的规划师为了方便居民的交流、达到“人车分流”的目的,有意识地把住宅设计成半围合的“コ”字型。虽然学界对这一设计褒贬不一,但是在新城设计中注重社区文化发展是值得借鉴的。千里新城的居民有比较强烈的定居意向,就是一个很好的证明。

4.3 主要问题

千里新城最大的问题是“老龄化”。首先是人口老龄化。虽然规划建设时也考虑过居住人口的多样化,但实际上形成了以租赁房为主的居住区。同时由于建设时期很短,入住家庭主要为工薪阶层的核心家庭,因此结构比较单一。千里新城的规划人口为15万,而实际上在1975年达到峰值13万以后,随着核心家族孩子的长大和离家独立,新城人口不断减少,现在只有9万人居住。但是考虑到1960年家庭平均人口为5.08人,而2013年减至一半(2.51人),千里新城的4万多户、9万人也还是属于正常的范围。目前新城面临的挑战是如何应对人口老龄化问题——千里新城65岁以上的人口达到了总人口的30%,比同年大阪府的平均水平高出了7%^[9]。

其次是设施老朽化问题。虽然在人口减少的过程中,新城管理单位(政府与住宅公团)不断根据社会的需要进行改善,例如扩大住房面积、建设停车场、合并和改造中小学、调整商业设施等,但是最晚建成的住宅到现在也有45年了,无论是建筑物结构还是内部设施都不符合现在的时代要求。

由于日本土地私有,租房者的利益受政策保护,目前只有两栋公寓房得到了翻新。另外,由于人口减少,规划在各住区的医疗设施也不得不关闭和合并。

5 经验教训和对中国的启示

总结日本新城建设的特征,主要表现在数量多、规模小、公共住房政策引导、“卧城”和通勤铁路配置、良好的居住环境和注重社区建设等方面。从它半个多世纪的历程中,我们可以得到一些有益的启示。

首先,新城是经济高速增长、大规模城市化的产物,因此它的兴衰与国家的经济发展和城市化进程密切相关。在中国,改革开放近40年来,随着经济的高速发展与城市化水平的不断提升,先后规划建设了包括工业园区、大学园区、科技园区等在内的2 957个新城新区,总面积高达107 288.69 km²^[27]。尽管中日两国对新城的定义有所不同,但粗略估算,我国新城的总面积已经是日本60年来新城总面积的57倍。我国的新城平均面积为36.3 km²,是日本的39倍。另外,据《2015年中国国土资源公报》公布,截至2014年底,我国共有建设用地3 811.42万hm²,国家统计局公布2014年人口为13.68亿人,因此人均建设用地为279 m²,这个数字也超过了日本的人均258 m²(2013年)^[28]。目前,新城的不断涌现,已经带来了包括“鬼城”在内的很多问题,引起了社会的思考^[29]。考虑到经济发展增速减缓和人口的老龄化趋势,我国对新城建设必须有一个宏观上的控制。当然由于国情不同、地方差异大,今后如何在各地找到一个适合当地发展水平的新城总体规模和个体规模是一个十分紧迫的问题。

其次,我们要对新城的“职住平衡”进行深入探讨。短时期、大规模的居住区建设能够有效地满足居住需求,如果能够同时解决通勤问题,是一个可以考虑的方法,而且也许是第二产业为主的产业结构下最好的选择。但是随着经济的发展和生活水平的提高,第三产业的比例将急剧增加,而很多第三产业适合在居住区立地,因此我国的新城建设应该考虑到今后经济发展的趋势,在规划时考虑到未来的职住平衡。同时,我们必须看到,日本1980年代就认识到卧城的职住分离问题,并不断致力于吸引企业进驻新城,然而并没有很成功的例子。例如,多摩新城1980年时只有10个单位、不到3 000个工作岗位,在政策的鼓励下,到1995年时增加到105个单位、20 900个工作岗位,但其中只有8 200人为新城内部的居民^[12],这8 200人只占市内就业人口的1/9左右。因此在新城范围内是否可能达到比较高的职住平衡,还是一个疑问。

第三是新城开发的TOD模式。即使我们的理想是把新城设计成相对独立的都市,但是由于新城建设时间短,居

住功能必定先于其他城市功能,不可避免地存在对老城的依赖,因此新城应该与母城有比较近的距离和方便的通勤方式,尤其是大运量的快速轨道交通系统。参照日本的经验,北京、上海等巨型城市的新城应该在距离30 km、1小时的通勤范围以内,而其他规模城市的新城与母城的距离则相应减小。

第四是“防老措施”,包括设施、人口与社区等多个方面。在设施方面,虽然放低标准可以减少成本、有利于降低房价,但是考虑到时代的发展和水平的提高,我国的新城应该保证较高的建筑质量和公共服务设施标准,同时必须进行不断的维修和维护,并在规划时留有充分的余地,以应对社会的变化和几十年后居民老龄化产生的对基础设施的新要求。如本文所述,日本的新城住宅很多为政府出资、公共事业单位管理,而且一半左右为租赁房,因此比较容易统一管理和更新。而我国的住宅多为私有,往往室内整洁而公共空间杂乱破旧,因此亟须建立一个更新维护机制。在人口方面,新城在短期内建成,如果户型、所有制单一的话,很容易形成社会层次单一的社区。因此新城规划时必须考虑到人口构成的混合性,这样才可能保持新城社会结构的稳定。但是,如果随着新城老龄化趋势的加剧、一定程度的人口年龄结构单一不可避免的话,只要居民之间和谐相处、共同参与小区建设,同一年龄段的人较多反而需求相近,比较容易达成共识。例如,千里“老城”虽然老龄化严重,但是居民还是对社区比较满意,因为他们长期在这里生活,有自己的社区活动,政府也比较容易建设医院等符合老年人需要的设施。

日本新城建设及其兴衰过程,不仅为我国提供了一些规划和开发方面的具体经验和教训,更重要的是为我们展示了可持续发展的重要性。对城市来说,“老”不等于衰亡,“老”更意味着历史和文化的沉淀。任何历史悠久的城市从某种意义上来说都是从新城开始的。因此,对新城来说,人口和社会的规划是至关重要的。UPI

参考文献

- [1] UN. World Urbanization Prospects 2014 Revision[Z]. 2015.
- [2] 総務省統計局. 日本統計年鑑 2016. 2017.
- [3] Kisho Kurokawa. 日本新城发展的思想与方法[J]. 城市规划研究, 1984(1).
- [4] 邓奕. 反思日本新城建设50年[J]. 北京规划建设, 2006(11): 128-130.
- [5] 姚兢, 郭霞. 东京新城规划建设对上海的启示[J]. 国际城市规划, 2007(6): 102-107.
- [6] 张贝贝, 刘云刚. 日本的“卧城”建设: 多摩新城的案例研究[J]. 国际城市规划, 2015(6): 114-120.
- [7] 岑敏. 基于交通系统视角的东京地区新城研究[J]. 上海城市规划, 2014(3): 92-97.
- [8] 王涛, 苗润雨. 东京多中心城市的规划演变与新城建设[J]. 城市, 2015(4): 50-55.
- [9] 佐藤健正. 近代ニュータウンの系譜—理想都市像の変遷[EB/OL].

- 市浦ハウジング&プランニング. (2010-03)[2016-03-08]. <http://www.ichiura.co.jp/newtown/>.
- [10] 总务省统计局. 人口集中地区とは[R/OL]. [2016-03-08]. <http://www.stat.go.jp/data/chiri/1-1.htm>.
- [11] 国土交通省土地・建設産業局. 全国のニュータウンリスト[R/OL]. (2013)[2016-03-08]. http://tochi.mlit.go.jp/shoyuu-riyou/takuchikyokyu#newtown_list.
- [12] 福原正弘. ニュータウンは今: 40年目の夢と現実[M]. 東京新聞出版局, 1998.
- [13] 国土交通省土地・建設産業局. 宅地供給事業の手法[R/OL]. [2016-03-08]. <http://tochi.mlit.go.jp/seido-shisaku/takuchi-kyoukyu>.
- [14] 法令データ提供システム. 新住宅市街地開発法[R/OL]. [2016-03-08]. <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S38/S38HO134.html>.
- [15] 李燕, 顾朝林. 日本当代城市制度研究[J]. 日本研究, 2013(2): 35-42.
- [16] 国土交通省. 国土形成計画見直しに当たつての基本的考え方[R/OL]. [2016-03-08]. <http://www.mlit.go.jp/common/001058639.pdf>.
- [17] 国土交通省, 土地・建設産業局. ニュータウンの分析[R/OL]. (2013)[2016-03-08]. <http://tochi.mlit.go.jp/shoyuu-riyou/takuchikyokyu>.
- [18] 本間義人. 戦後住宅政策の検証[M]. 東京: 信山社出版, 2004.
- [19] 戴二彪, 李燕. 日本城市的公共住房政策: 成就、改革及其对中国的启示[J]. 中国城市研究, 2013(5): 35-48.
- [20] 总务省统计局. 日本統計年鑑 2011. 2012.
- [21] 国土交通省国土技術研究センター. 我が国のニュータウンの総括に関する研究調査報告書[R]. 2004.
- [22] 翟国方. 日本国土规划的演变及启示[J]. 国际城市规划, 2009(4): 85-90.
- [23] 日本厚生労働省. 平成25年版労働経済の分析[M]. 大蔵省印刷局, 2013.
- [24] 国土交通省. 国土形成計画見直しに当たつての基本的考え方[R/OL]. (2013-10-24)[2016-03-08]. <http://www.mlit.go.jp/common/001058639.pdf>.
- [25] 天田茂. 千里ニュータウンのこれまでと今後[J]. GBRC, 2013(3): 18-29.
- [26] 吹田市立千里ニュータウン情報館. 千里ニュータウン[R/OL]. [2016-04-26]. <http://www.senrint-jyohokan.jp/info.html>.
- [27] 刘士林, 刘新静, 孔铎, 等. 2015中国大都市新城新区发展报告[J]. 中国名城, 2016(1): 34-48.
- [28] 総務省統計局. 国土利用の現況[R/OL]. (2016)[2016-04-26]. <http://www.stat.go.jp/data/nihon/g160101.htm>.
- [29] 李铁. 新城新区建设的六大问题[N/OL]. 城市中国网. (2014-05-26)[2016-03-08]. <http://www.cud.org.cn/2014-05-26/114212906.html>.

(本文编辑: 张祎娴)