

东京湾启示录： 世界级大湾区的成功秘诀

■ 胡俊凯

东京湾位于日本本州岛中部太平洋海岸，为东西两侧的房总半岛（千叶县）和三浦半岛（神奈川县）所环抱，面积约1320平方公里。依托东京湾发展起来的东京大都市圈，包括东京都、埼玉县、千叶县、神奈川县等一都三县，面积13562平方公里，占全国总面积的3.5%。GDP总量约合96360亿元人民币，约占全国的三分之一。常住人口为3800万人。

向海发展，因港而兴。产业集聚的东京湾是世界上第一个依靠人工规划形成的湾区。二战以后，利用来自全球的资源与市场，日本在此地布局能源生产基地，依托湾区兴建了大工业带，将湾区发展现代工业的优势用到极致。

东京湾发迹的成因及其发展历程均对中国粤港澳大湾区建设具有良好的借鉴意义。

充分利用港口优势

东京湾区发展的特点，首先是以自由贸易和全球化为前提的制造业合理布局。战后日本以出口产业主导经济发展的模式实际上是建立在大进口基础之上的，即能源和原材料对海外的依赖。东京湾拥有六大港口，同时还有大量的产业专用码头。京滨、京叶两大工业地带以东京为中心，分别向环抱东京湾的两侧延伸。这种布局将工业地带与东京主要城区大体量人口进行了一定的隔离。这两个战后兴起的工业地带可以说是世界上最大最先进、出口实力最强的新型工业地带。其“新”在于彻底地临海和大规模地集聚，做到了高效率的大进大出，同时又与腹地东京的金融、总部、研发等功能紧密互动。日本的制造业立国、出口工业立国之所以得以成功，这是其布局上的秘诀。

其次是能源配置上的效率。东京湾的两大工业地带分布有众多依赖能源进口的火力发电厂和炼油厂等能源工业，给工业地带本身及其腹地的城市提供了稳定、廉价、多样化的能源。



第三，东京湾的港口还有一个重要功能，就是从全球进口从粮食、水果到奢侈品的消费物资，供应东京大都市圈。在日本全国按金额计算的货物进口量中，东京湾占到了38.3%，今天，湾区内庞大的仓库群，支撑着东京大都市圈3800万人高质量的全球性消费。

第四，湾区为城市拓展空间提供了良好的可能性。东京湾海岸线的90%已被开发，形成了许多人工岛屿。其填海造地始于江户时代，战后更是实施了规模庞大的填海造地工程。迄今东京湾共填海造地252.9平方公里，这一大块填海地对东京湾周边城市发展的作用非常大，填出来的土地是日本政府可以支配的，被用于建设一些如工业项目、垃圾处理场、发电厂等需要与周边居民保持一定距离的大型基础设施，以及机场、港口等大型交通设施。后来迪斯尼乐园等很多大型娱乐设施也放在了填海地之上。再后来大型商业设施、会展中心、新CBD和高层临海住宅等新城区也在临海地区拔地而起。

不过，东京湾是典型的“先污染、后治理”。其在战后工业化前期，什么都往海里排，往天上排，环境污染十分严重，并引发了严重的社会危机。东京湾内大规模填海造地也带来了自然环境的破坏，其负面影响至今还存在。不过东京湾区对环境污染的刹车还算比较快，改得猛，很彻底，很见效，这方面既有经验也有教训。

交流经济：物理的场与化学的场

东京湾区为交流经济提供了巨大的场所和很好的氛围。前者是物理的场，后者则是化学的场。首先是人口聚集带来了以服务业和知识经济为主要内容的新经济。自上世纪60年代中期新干线开通后，东京与全国其他城市实现了点对点（市中心对市中心）无缝对接，加速了人口的大聚集。1950年东京大都市圈人口达1128万，2015年已达约3800万。

日本政府实施的国势调查中城市人口密度的指标为DID(Densely Inhabited District人口密集地区)人口，即每平方公里四千人以上连片的人口密集地区。日本的DID人口比率可以理解为中国所说的城镇化率，只是定义更严密一些。目前DID人口比率，东京都已高达98.2%，东京大都市圈也达89%（日本全国为67.3%）。在人口密度上，东京大都市圈DID分布比较好，城市化水平也更高，3800万人口贴近海湾连成一片，相当集中，效率相对也就高。人口大聚集带来的好处是促生了很多在没有密度、缺乏人口的地方生长不出来的服务业和知识经济，即聚集经济。

与东京湾区相比，粤港澳大湾区城市规模、人口密度和对海岸线的利用还有较大差距。但这种分散也意味着未来发展的空间大，DID可以做得更大。

其次是开放带来的多样性，而多样性是效率的源泉。东京湾拥有的若干良港，只是在物理上提供了对外交流的门户，更重要的是开放程度，它决定了港口城市的国际化氛围，东京湾区正是具备了这两方面的因素。港口城市的传统，辐射到周边地区，带来了整个地区的开放性和包容性。开放性和国际性使东京湾区的发展能够敏感地捕捉到世界政治经济不断变化的内容和趋势。可以说，从战后走到今天，东京湾的发展始终与其开放性相伴相随。

大规模人口聚集与大规模交流相辅相成，形成了东京湾区经济的特色，即体量大，多样性强，政治的、商业的、研发的各种功能交织在一起，有着良好的相乘效应，总体效率非常高。服务业、研发、信息产业等领域今天已经成为引领城市新一轮大发展的驱动力。这些领域与开放、交流有着密不可分的关系，全球性人际间的交流在经济活动中变成很重要的因素。

与东京湾区相比，粤港澳大湾区的多样性甚至更为丰富，香港、澳门、广州、深圳等11个城市各具特

色。但粤港澳大湾区各城市之间的互补互动还有所欠缺，各城市的国际化发展程度也不平衡。未来中国的制造业，特别是高端制造业会更加向这一区域的临海部集中，而不是弱化。因为制造业与国际市场、国际分工的互动会越来越快速、频繁。以信息产业、研发等为代表的知识经济和高端服务业，更会向这一区域集中。这一地区的国际化和包容性是全中国最好的，但还不够。特别是未来这一地区知识经济的发展，以及港澳与内地城市之间的互动都取决于国际化和包容性的程度。

智库运筹区域规划

东京湾区内的一都三县，即东京、神奈川县、埼玉县及千叶县，包括若干大城市和中小城市，相互有着多种形式的沟通机制，对城市发展中的问题经常采取会议协调协商的方式。而保持区域建设的长期性和协同性，主要还是依靠规划。国土部门、交通部门、产业部门等对区域发展都有各自角度的布局和规划，各都县和城市也有自己的布局和规划。国家有“全总”（全国性综合开发计划，由经济企划部门和国土部门负责，属于全国性的谋篇布局，从人口分布到产业分布到基础设施的分布，也称国土规划）。“全总”下面，有大区的规划，如大东京的规划。大东京规划之下，每个地区又有各种规划，如千叶县有千叶县的规划，千叶县自身又有临海部与内陆部的规划等等。

所有这些规划的衔接都由智库居中协调。日本的政府决策者在不断变更，每个时代又都有每个时代的诉求，但对整个地区的来龙去脉有整体把握的就是智库。作为衔接各种规划的智库对本地区的发展有长期的研究、认识和推动。他们的思想是通过参与和主导各种各样的规划来不断落实的。如由经济企划厅和国土厅共同管理的日本开发构想研究所，既为中央政府制定国土规划和产业政策服务，又为东京湾区的各级政府制定规划服务，几乎所有与东京湾相关的规划和政策都要找它。规划是它做，资料由其出，思想是一致的、连贯的。因此这些林林总总的规划是可以叠加起来的。各个规划部门的发包单位是有不同诉求的。这个研究所就要把不同的诉求通过沟通磨合，再结合自己的思想和数据体现出来。

规划一定要尊重经济活动规律。日本是一个市场经济国家，许多事情不可能强制性地做。当然，它可以用法律限制一些事情，比如曾经用法律限制在东京都市圈新建大学、工厂等。但是在认识到聚集效应的巨大益处之后，又修改和废弃了这些相关法律，这种反馈也与智库有关系。