

东京都市圈新城发展机制研究 及对上海的启示

文\张琳\上海社科院城市与人口发展研究所

李健\上海社科院城市与人口发展研究所研究员

上海社科院创新工程“上海特大城市空间格局优化与提升研究”创新团队首席专家

摘要: 单一功能的郊区卫星城存在着诸多发展局限性,上海新城在向独立综合性节点城市发展转变的过程中,需要更加注重新城发展的内在规律和机制,东京都市圈新城的建设发展能够带来一定的借鉴作用。基于东京现有官方资料和相关研究,在探讨与总结东京新城发展历程、主体机制基础上,着眼于埼玉业务核都市在经济、产业、交通等方面有益发展经验,从中总结出新城发展的主体机制、动力机制、产业机制、交通机制,希望能为上海新城发展提供有益参考。

关键词: 东京都市圈; 新城; 业务核都市

DOI: 10.3969/j.issn.1674-7739.2021.03.005

一、问题的提出

城市区域结构的优化是区域经济发展中的永恒主题,目的是促进资源在地域之间更好地分配并能兼顾效率与公平。然而现实是资源一般都倾向于集中在特大城市和中心城区,各种人才、商品、信息大量涌入,给中心城市带来集聚效应的同时,也产生了诸如交通拥堵、环境污染、住房拥挤等城市病。如果不进行政策干预调控,大城市带来的超负荷消极性与负面经济效应,将掩盖掉其原有的优势。在这个过程中,新城是促进中心城市与区域发展平衡的重要政策抓手。

上海的新城建设已经走过几十年的历程,从卫星城到2001年的“一城九镇”、2004年的“三城七镇”,再到2009年的“大型居住

区”,这种高度依赖中心城区卫星城发展模式,仅疏散部分居住人口,而产业、公共服务、优质资源仍集聚在中心城区,并未起到很好的效果,大多数沦为“卧城”。从2010年到2019年,上海中心城区外迁人口不到12万,这意味着中心城区对外辐射发展仍然偏弱。在《上海市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》中明确提出要构建“中心辐射、两翼齐飞、新城发力、南北转型”的空间格局,将嘉定、松江、青浦、奉贤、南汇五个新城定位为具有辐射带动作用的独立综合性节点城市,到2035年每个新城至少能够集聚100万左右的常住人口。

考察境外发达国家(地区)的新城建设情况,欧美国家新城人口大多在30万人以内,纽约著名的卧城纽瓦克只有3万多人。中国香港地区新城的人口密度高,但在地理条件的限制下,屯门、

沙田新城也只达到40万人口。以上新城发展的规模与上海新城发展目标相去甚远，城市化发展模式和城镇体系也与上海不同。相比之下，东京都市圈的横滨市、川崎市、埼玉中枢业务核都市圈、町田相模原等“业务核都市”城市人口都已经超过了100万，与上海新城100万常住人口目标最为相近，历史、文化、生活方式、经济发展方式等也较为类似。日本从20世纪50年代起开始建设近域都市区，到目前东京大都市圈现有的人口布局来看，业务核都市的政策起到了一定的疏散人口、产业，防止东京一城独大的效果。因此，本文试图总结东京都市圈新城发展历程、发展机制，从而为现阶段上海新城发展提供有益参考。

二、日本新城建设历程及类型

日本政府在三个不同时期推进了三种不同类型的新城建设以促进区域结构的优化。不同类型的新城有着不同的建设目标，也解决了当时东京城市发展面临的突出问题，带来很多经验和启示。

第一类是首都副都心。在经历了二战后的经济复苏与城市重建后，日本开始着手解决东京都心三区人口过度集中的问题。首都圈整備委员会于1950年成立，1958年发布第一次首都圈整備计划，该计划借鉴了伦敦绿带加外围卫星城镇的组织模式，在距离市中心16km处规划了宽约5~10km的绿带，在距离市中心10~15km处建设了环山手线（东日本旅客铁道所属铁路线）分布的三个副都心——新宿、池袋和涩谷。1982年的《东京都长期规划》和1995年的规划中分别又增设上野·浅草、锦糸町·龟户、大崎副都心和临海副都心。这些副都心原本是为了疏解人口、分散首都功能，但因为其与中心城距离过近，七个副都心最终与中心城连成一片，东京都政府也于1991年迁入新宿。因此，它们成为事实上仅次于中心城的城市副中心，并没有真正发挥新城的功能。

第二类是卧城。日本在20世纪60年代掀起了

一股建设“New Town”的热潮。他们快速开发集中连片的住宅，为大量涌入东京中心区工作的人解决住宅问题，有效支持中心城区的经济发展与产业集聚。因此这些新城也被翻译为“卧城”，并不具备一个综合性城市的各类功能。^[1]一座卧城的平均面积也仅有0.94km²，更像是一座座大型社区。1955年到2017年的近60年中，日本一共建设2 022座新城，总面积为1 893.27km²，10万人以上新城只有多摩新城、港北新城、千叶新城、泉北新城和千里新城。20世纪90年代日本政府在泡沫经济破灭后，在东京城市中心开展大规模的城市更新和建设运动，提高建筑容积率，建设了一大批新的写字楼，推动人口和资本进一步在东京中心区集聚，这无疑是给“卧城”发展罩上阴霾，“卧城”由盛转衰。^[2]

第三类便是业务核都市。1986年日本政府修改《新住宅市街地开发法》后，各地新城开始大力发展产业，从单一的居住职能向“职住平衡”方向发展，一定意义上为“业务核都市”打下了产业根基和发展基础。其真正做到了承接东京的产业转移和首都圈人口疏散，有效解决了中心城市人口饱和的问题，并逐渐成为都市发展的梁柱。业务核都市与“卧城”不同，在业务核都市规划中，产业先行，以企业搬迁与产业转移为动力吸引周边人口，摒弃了过去发展单一居住职能的思路，转而打造职住平衡的独立性城市，在促进人口从东京中心区流向近邻三县以缓解首都压力中发挥较大作用。

三、东京业务核都市发展缘起

东京业务核都市政策的提出与当时的时代背景密切相关，很多方面和今日上海有诸多相似之处。东京大都市圈在20世纪80年代面临着全球产业布局的大调整，高新技术产业、服务业等第三产业高速发展，从而对社会催生出新的需求。企业引入新的办公设备，对于办公空间的需求在扩大，一系列新的职能需求在兴起。在这种背景下，东京国土厅过高估计了企业写字楼的需求，认为1985年东京中心区需要

37km²的写字楼，到2000年写字楼需求将增长至87km²（相当于250栋超高层建筑），而其中约50km²的巨大面积空缺难以填补（而后这一数字修正为16~19km²）。^[3]如果此时限制东京中心区企业数量的增长，会使得东京失去抢占发展高端产业的良机。根据1977年日本国土厅推动的“首都圈改造计划调查”，日本在1973年石油危机后开始由经济高速增长向低速增长转变。1977年《第三次全国综合开发计划》中，福田内阁提出“抑制大城市、发展小城市”的政策，使得大都市圈一直笼罩在闭塞、低迷、经济停滞的气氛中。因此，为了让都市圈发展重焕新生，东京大都市圈需要重组都市圈的空间结构，带来新的经济增长点，重点则是进行首都功能的转移，构建多核多圈层的联合都市圈。由此日本政府加快了在东京都市圈郊外建设业务核都市的步伐，将企业管理、后勤支援等职能转移到业务核都市，这为东京中心城发展先进的科技产业、信息产业创造了良好条件。因此，建设业务核都市的过程也是东京产业结构调整带来的空间结构变动过程。

另外，业务核都市的建立也是为了解决一城独大问题，优化东京都市圈结构布局。东京的人口从1970年的2 411万人到1980年的2 870万人，1990年则增长到3 180万人。随着人口的膨胀，城市空间也像摊大饼一般飞速向外扩张，80年代东京都市圈建成区已经扩大到半径50~60km范围内。加之80年代泡沫经济时代，东京中心区地价飞速增长，各类企业的写字楼密密麻麻分布在市中心，住宅分散在郊区的“卧城”，更是加速了市中心企业的集聚和地域分布的不平衡。东京严重的土地和住宅不足、交通拥堵和通勤时间过长的问题亟待解决，业务核都市应运而生。

日本政府对于业务核都市的建设目标主要集中在防灾减灾、保卫国土安全方面。1983年《首都圈改造构想草案》提出三大首都圈面临的基本课题，分别是“解决人口过密问题”“防范大规模灾害”及“应对未来的社会变化”，尤其是“防范大规模灾害”被更多强

调。现代城市的风险不断增加，大量人才、资本、企业等集中在中心城，一旦发生火灾、地震、恐怖袭击或战争将损失巨大，所以在灾害来临时要保证中枢管理职能的正常运行。由此，日本政府在加强设施的防灾性、建立灾害应对机制的同时，再向各个业务核都市分散一些中枢管理职能，比如向八王子市迁入大量教育、科研机构，向埼玉、立川等迁入一大批国家行政机关，从而为新城发展注入更多要素和活力。

四、基于不同主体的东京新城发展机制

东京业务核都市经历了一个漫长的建设、发展再到成熟的过程，其中包含着中央政府、地方政府、民间企业多方博弈，不同活动在引导新城发展过程中发挥着不同的作用，进而建构新城多主体互动的发展机制。

（一）中央政府的宏观指导

在经过1979年首都圈改造调查和1983年发布的《首都圈改造构想草案》等系列前期准备后，日本国土厅大都市圈整備局在1985年正式发布了《首都圈改造计划》，提出“业务核都市”概念，此时初步设立八王子·立川、横滨·川崎、大宫·浦和、千葉、筑波·土浦这5个业务核都市地区。“业务核”就是发挥他们各自的地理条件优势和特征，发展学校、研究机构和各类经济产业，成为各地区核心都市，从而建设出一个职住平衡、生活舒适、交流互补的一体化平衡发展的首都圈。随后，1986年第四次首都圈基本计划又增加熊谷、木更津、青梅、厚木等副次核都市，承担规模较小的产业转移，作为原来几个业务核都市的补充。1988年的《多极分散型国土形成促进法》将业务核都市制度化，并把“业务核都市”与“副次核都市”两个概念合并，统一称之为“业务核都市”。

在《多极分散型国土形成促进法》中关于“业务核都市”概念是这样描述的：“为了纠正东京中心区人口、政治、经济、文化

等职能的过度集中，需要将这些职能分散到东京都市圈（东京都、埼玉县、千叶县、神奈川县和茨城县的一部分），培育东京中心区以外的广大地区的核心城市，国土交通大臣必须制定基本方针以促进业务核都市企业、事务所集中。”《多极分散型国土形成促进法》提出，在业务核都市内繁华的商业集中地区设立“商务集中区”，商务集中区内的部分公共设施被称作“核心设施”，包括研究设施、展示设施、会议礼堂设施、交通设施等。这些由民间资本设立的“核心设施”，政府会给予一定的政策补贴，包括由日本政策投资银行直接出资、低利率贷款。之后，伴随着2008年日本政策投资银行的民营化，这些补贴政策全部被废除。现在只有特别地方债和国土事业调整费还存在。对于核心设施以外的其他设施则只有日本开发银行的低息贷款。1999年第五次首都圈基本计划又增设了町田·相模原、春日部·越谷、柏等城市，由此22个业务核都市环绕东京中心城形成了一个完整的30km半径的大圈。

另外，国家还将部分中央行政机关、研究机构迁移到各业务核都市中，提高业务核都市的行政功能和地方发展活力。至2002年，日本已经向埼玉新都心等业务核都市地区总计转移了46个中央行政机关。

（二）地方政府的微观落实

虽然业务核都市建设是从20世纪80年代后期才正式开始，但从70年代起，埼玉、横滨、千叶等城市就开始进行大规模建设用地的开发，如填海造陆、整编废弃港口、进行练车场和基地遗址的再开发，为大规模办公用地、商

业用地建设提前准备土地。

此外，业务核都市制定各自的“业务核都市基本构想”，需要得到相关行政机关和主务大臣审批同意。这份“业务核都市基本构想”基本框架包括6个部分，分别是业务核都市概况、业务核都市规划方针、商务集中区规划方针、核心设施规划方针、公共设施的规划方针和其他注意事项，从而从一个更微观的层面指导业务核都市各项活动开展。

在业务核都市基本构想的具体实施过程中，还会专门成立招商引资的部门，发放高额补贴，事先进行市场调查，积极吸引企业在当地发展。比如横滨对于在新城特定区域内成立或搬迁来的总公司、研究机构、工厂等，最高可给予补贴金50亿日元，最高可以连续减免税收1亿日元，总计达5亿日元，外资企业这一数额可达6亿日元。对于环境、能源、医疗健康、观光、MICE等产业给予最高1 000万日元的补贴。

可以说，在东京业务核都市的发展过程中，既有中央总体规划布局的指导，同时还有地方政府积极响应中央规划的行动，积极推出各个地区详细的基本建设方案与构想，交予中央审核，业务核都市正是在中央行动与地方行动的相互配合之下，才得以一步步具象化，成为现实。

（三）民间企业的积极参与

新城的建设是一个耗资巨大的庞大工程，为此，日本政府积极引入民间资本，发挥民间资本的力量，实现政府与企业的双赢。

民间企业主要从新城基础设施建设和新城经济发展两方面参与新城的建设。日本政府大力鼓励民间企业投资新城内部核心设施的

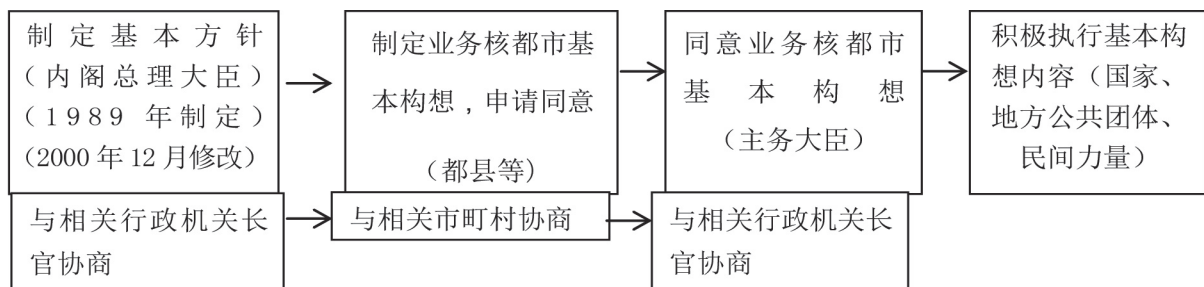


图1 业务核都市建立的基本流程

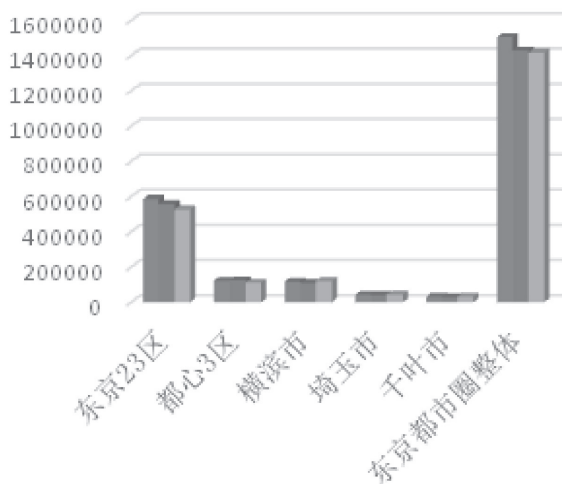


图2 主要业务核都市企业数量的变化

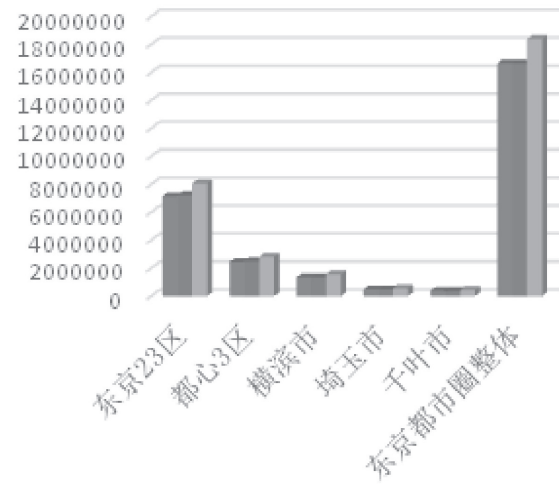


图3 主要业务核都市就业人数的变化

表1 业务核都市人口数量变迁情况

业务核都市		1990年	1995年	2000年	2005年	2010年	2015年
业务核都市	千叶	829,455	856,878	887,164	924,319	961,749	971,882
	埼玉中枢都市圈	1,123,154	1,204,881	1,269,216	1,433,081	1,488,854	1,533,617
	横浜	3,220,331	3,307,136	3,426,651	3,579,628	3,688,773	3,724,844
	川崎	1,173,603	1,202,820	1,249,905	1,327,011	1,425,512	1,475,213
	八王子·立川·多摩	619,171	661,247	700,755	878,455	907,369	900,439
业务核都市全体		10,066,455	10,502,013	10,923,804	11,740,935	12,336,869	12,517,092
特别区部		8,163,573	7,966,614	8,134,688	8,489,653	8,945,695	9,272,740
一都三县		31,796,702	32,576,598	33,418,366	34,478,903	35,618,564	36,130,685
首都圈		39,396,483	40,402,054	41,321,883	42,379,351	43,467,160	43,829,961
全国		123,611,167	125,570,246	126,925,843	127,767,994	128,057,352	127,094,745

资料来源：日本国土交通省。

建设，当民间企业投资建设研究设施、展示设施、会议礼堂设施、交通设施等时，可以享受日本投资银行的低利率贷款等优惠政策。

另一方面，企业是新城产业发展、吸引人才的关键。民间企业总部或分公司在各业务核都市落地，对于当地产业发展、吸收就业、创造税收、实现职住平衡等各方面都发挥了巨大作用。从表1和表2可以看出，相对于东京原中心区人口数量的下降，主要业务核都市的人口和企业数量都在不断增长。

五、埼玉业务核都市的建设经验

（一）埼玉市的基本概况

埼玉业务核都市总面积为228.74km²，主要的核心商务地区包括浦和地区（约2.34km²）和大宫·埼玉新都心及周边地区（约5.87km²），根据2015年的国势调查数据，共有135.36万人居住在此。埼玉中枢都市圈距离东京中心城约30km，以通往北关东、上信越的铁路枢纽大宫站为发展核心，目前正在大力发展以地区行政职能、国际交流职能、商务职能为核心的国际文化业务核都市，追求职住平衡、绿色舒适。

在千叶、埼玉、横滨、川崎和八王子·立

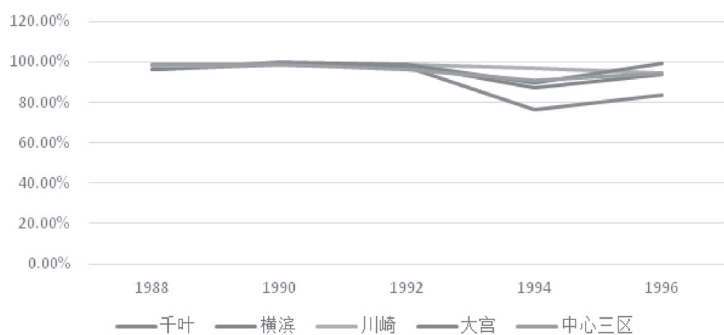


图4 主要业务核都市写字楼入住率变化

数据来源：生駒オフィスマーケットリポート

川·多摩这五个主要业务核都市中，人口数量最多的城市依次分别为横滨、埼玉中枢都市圈和川崎，但从1990年到2015年25年间的人口增长率来看，人口数量增长最快的还是埼玉中枢都市圈，25年间增长了36.55%，远高于横滨的15.67%，也高于东京23区的人口增长率13.59%和全国人口增长率2.82%。分阶段看，埼玉业务核都市圈1990年~2005年增长最快，每五年分别增长了7.28%、5.34%、12.91%，2005年后增长速度放缓，但仍维持在3%以上，一直高于业务核都市的平均水平。在各地自然增长率相差无几的基础上，这表明了在2005年以前，东京周边业务核都市尤其是埼玉业务核都市吸纳了众多来自东京中心区的人口。另外，根据日本国土交通省统计数据，在五个主要业务核都市中，只有埼玉市就业人数、居住人数和昼夜人口比都不断增长，这给埼玉市带来了巨大的交通流量，20年内轨道交通流量增长了近四倍，也远超于其他几个业务核都市。因此，埼玉市相对于其他业务核都市吸引人口、就业和分散首都功能的能力较强。

（二）政府与企业的主体作用

《埼玉业务核都市基本构想》的核心内容之一便是进行大宫站西口的再开发，建设“大宫SONIC CITY”，以此吸引县内外企业投资。作为埼玉中枢都市圈中规划最早的核心设施，大宫SONIC CITY于1988年建设完成，甚至比埼玉新都心的建设还要早。20世纪90年代泡沫经济破灭之后，日本经济陷入低迷，各业务核都

市写字楼入住率直线下降。比如千叶地区写字楼入住率在1994年跌至76.3%，1997年仅恢复到83.5%。^[4]相比之下大宫地区在1994年入住率跌至最低点，仅有90%，但随后便迅速恢复，1997年已经接近100%，表现出了良好的发展和恢复状况。本部分主要以大宫SONIC CITY为研究对象，探讨埼玉中枢业务核都市圈企业、产业发展等方面的成功经验。

1. 政府的前期规划与招商引资

埼玉市从1978年开始制定《埼玉中枢都市圈构想》，其内容涵盖就业、居住、经济发展、文化、交通等各个方面，并于1985年正式提出了《埼玉中枢业务核都市基本构想》，在规划中提出将四市一町（与野市、大宫市、浦和市、上尾市及伊奈町）的人口数量要从1980年的97万人提高到2000年的130万人，外来就业人数从34万人提升到60万人，外来从业人员的定居人数从43万人提升到60万人。

此外，埼玉市政府积极地为业务核都市的建设整合原有土地，将旧国铁大宫练车场进行再开发，在此基础上建设埼玉新都心，吸引了大量的企业和公共团体入驻，更有国家10个省厅17个机关入驻，一个原本荒凉的地方重新焕发出新的生机。2001年4月，大宫市、浦和市和与野市正式合并为“埼玉市”，在统一的行政区划下更好地开展地区经济融合、交流与发展。

在大宫SONIC CITY的成立、发展过程中，埼玉县政府也发挥着招商引资、统筹全局的作用。在建筑主体尚未竣工完成时，埼玉县政府提前了解市场需求，进行了广泛的问卷调查研究，发现仅有两成的企业有意愿入驻大宫SONIC CITY，但同时有大量浦和、大宫本地的大企业分公司以及“情报处理、系统管理相关企业”十分有意愿入驻。基于以上的问卷调查结果，埼玉县政府便积极开展招商引资活动，成立“招商引资联络会”，向上市公司和当地经营良好的企业发放宣传单。大宫SONIC CITY建成之时，虽然大公司和总部位于东京的公司入驻

较少，反响平平，但有大量大宫和浦和地区当地的小企业和分公司入驻，保证了在大宫SONIC CITY正式竣工时的99.5%的高入住率，为整个地区的经济发展奠定良好基础。

2. 官民合作的特殊建设手法

不同于以往由民间企业或政府单独一方负责并出资的建设模式，埼玉大宫SONIC CITY的建设采用民间资本和大宫市的政府资本共同出资的特殊建设手法——“埼玉方式”。埼玉县政府借地给民间资本，由民间资本出资建设，建造完成后将一部分建筑和公共用地的所有权归还给埼玉县政府。1984年埼玉县政府进行公开招标，日本生命、藤田工业和日建设计入选，第二年他们便签订了相关协议，由埼玉县政府与日本生命公司共同拥有借地权，埼玉县政府则向藤田工业等公司买入一部分公共基础设施，其中一部分成为今天的大宫工商会议所。1987年，埼玉县政府、大宫市政府和日本生命共同成立“大宫SONIC CITY株式会社”，保障对大宫SONIC CITY进行良好的运营管理。

这种借地置换的方法取得了很好的效果，包括解决了资金链问题、提高建筑效率，同时政府也掌握一部分所有权和管理权，建筑效率、建筑质量和管理运营都维持在高水平。建成后的大宫SONIC CITY是由办公大楼、酒店、文化馆三栋建筑物共同形成的建筑群。其中办公大楼的总面积为89 763平方米，高137米，包括地下4层，地上31层，在当时可谓是蔚为壮观。建筑体内部采用先进智能设备，比如内部通信设备PBX、空调、电力、安保等自动化设备以及主干线55VA/平方米的电力供应，在那时就已构建了LAN和光纤网络等先进设施。相比市中心原有空间狭小、设备陈旧的写字楼，对于企业来说，这样的建筑群一是能够扩展办公空间，增加员工面对面交流的机会，进而提高整个企业的办公效率；二是在一个地标性建筑里办公，能够提高企业知名度，在贸易往来中更容易获得信任。

3. 企业在大宫SONIC CITY的发展

许多学者从城市经济学的角度对郊区新城建设的成本与收益进行了分析。水鸟川和夫^[5]、大木健一^[6]（1987）认为在城市中心区的集聚效益将远高于它高成本的交通和租金费用，产业迁往业务核都市也与“中心地理论”的设想背道而驰。太田充（1990）则持相反意见，他认为信息技术的发展可以使一些不需要面对面接触的产业分布在郊区，从而提升经济产业的总体效益。更多美国学者对都市圈郊区新城的产业布局作了实证研究。^[7]根据LI（1983）的研究，IT信息技术不断发展，随着郊区新的智能信息设备的完善和发展，一些不需要面对面交流接触、不用做战略性分析的“信息处理、系统管理部门”的后方支援部门将迁入到郊区。^[8]但与这些实证研究相悖的是，大宫SONIC CITY的企业和产业布局有其特殊之处。1998年7月大宫SONIC CITY内37.5%（共60家）的企业主要是从事销售业务，相比之下，“信息处理、系统管理部门”和“教育、培训部门”分别仅占6.3%和5%，与学者们的设想背道而驰。大部分销售企业是来自当地大宫、浦和的大企业分公司，资本来自东京的企业占比40.6%，资本来自地方的企业占比56.3%。

大宫SONIC CITY特殊的产业结构主要源于大宫SONIC CITY优越的地理位置。大宫市交通极为发达，是东北、上越新干线交汇的节点，企业的市场腹地广阔，甚至可以辐射至福岛县和新潟县，为销售部门的发展创造得天独厚的优势。对许多来自东京的企业分公司来说，大宫与位于东京地区的企业总部之间一小时以内通达，商务往来十分便利。正是大宫富有特色的地理优势才形成了其独特的产业布局。

新城经济和产业的发展根本上仍然遵循市场经济的发展原则，企业为了寻求自身利益最大化进行最优化选择。对大宫SONIC CITY实证分析可以发现，情报信息、系统管理等后端服务业务部门在郊区新城的发展具有先天的优势，同时，根据新城地理位置和交通情况等发展特色的不同，一些销售业务的特殊业务部门

也能得到蓬勃发展。从根本上看,新城的产业发展仍然与主城区企业紧密相连,新城内的企业大多为中心城区大企业的分公司,资本、技术、资源高度依赖中心城区。这需要新城在较长一段时间内夯实发展基础,厚积薄发,逐渐过渡为独立发展。在尊重市场规律基础上,新城才能吸引越来越多的企业,以企业集群带动当地产业发展,逐渐发展出具有竞争力的产业体系。

(三) 埼玉市的交通发展

在20世纪80年代埼玉业务核都市发展之初,整个城市的交通状况都很差,南北方向上有东北线、京滨东北线,沿线人口分布密集,交通拥堵严重;东西向的铁路、道路线路较少,道路宽度不足20米,也时常发生拥堵。这导致了整个城市人口主要沿南北向集中分布,靠近铁路的浦和市和与野市的中心区人口过密,而远离东北线、京滨东北线的大宫市北部、上尾市、伊奈町等城市东西部地区平均人口密度每平方公里不到60人,人口稀疏,严重制约东西郊区发展的速度。浦和东部地区、大宫西部地区、上尾西部地区等郊区卫星城到老城区至少需要30分钟,更偏远的郊区甚至需要55分钟以上,交通问题亟待解决。^[9]

为了解决制约新城发展的交通问题,埼玉市政府采取多方举措,进行了许多尝试。最初的方案是像千叶及其他业务核都市那样建立覆盖全市的轨道交通网络,但在资金、技术、与原有交通方式的协调等各方面都存在问题,如前期资金投入巨大,原有道路宽度不足,在短距离交通方面无法竞争过汽车、公交等,反而使原有的公交线路需要改道等等各类问题,使得埼玉市政府放弃这一想法。第二种方案是建设多条汽车专用道和迂回道,以“埼玉新都心”为中心,再改造和整合原有公路、铁路、公交线路基础,建设16号西大宫迂回国道、17号与野大宫路和463号越谷浦和迂回国道等7条线路。现在埼玉市东北线、京滨东北线沿线聚集浦和、大宫、埼玉新都心等行政、商务中

心和铁道博物馆等文化、教育中心,而周边的水判土、见沼等郊区地带的自然公园内传来鸟语花香。埼玉市没有引入都市轨道交通等新交通系统,却也形成了独特而富有魅力的城市布局。

交通是产业发展和人口迁徙的基础和重要动力,尤其在整合郊区新城各区域、促进新城的整体协调性发展方面发挥着重要的作用。埼玉市交通发展的经验启示我们,政府在进行交通规划时,要注重新建线路与原有线路的协调,促进交通的系统性发展。不同地理、社会、历史条件的国家和城市,都具有各自最佳的城市交通方式,需要发展符合城市特色的交通系统,因地制宜发展交通。

六、埼玉业务核都市发展对上海的启示

(一) 主体机制

中央政府、地方政府和民间企业这三类核心主体,是东京新城建设进程中的重要推动者。如果放任城市随意、自由地向外扩张,会出现摊大饼式发展,造成城市资源的浪费、城市建设效率低下、交通拥堵等系列问题。因此,从宏观层面来说,郊区新城的发展需要中央政府看得见的手加以规划指导,需要政策法规的出台进行立法保障;从微观层面上需要地方政府携手合作,出台符合地方优势和发展特色的规划方案。在建设过程中,往往少不了政府资本和民间资本共同作用。日本采取的是公私结合的开发模式,给予民间企业极大的优惠和鼓励政策,参与新城发展。这种以市场为主导的新城开发模式,有利于充分发挥市场机制的调节作用,提高资源配置的效率,同时在政府政策、税收、法律的引导作用下,促进新城开发的合理科学有序进行。

(二) 动力机制

正如麦达尔梯度发展理论所说,任何一个国家或地区的经济发展,都会同时存在着极化趋势和扩散趋势,前者是处于高梯度的地区

为了防止经济结构的老化，不断创新，建立新企业、新行业、创造新产品，保持技术上的领先地位；而处于低梯度的地区应该尽快接过那些从高梯度地区淘汰或外溢来的产品，发展地区经济，从最低的发展梯度往上攀登。城市发展也是如此，伴随城市人口增长、产业结构不断升级，中心城区产业不断向外转移、扩散，产业空间不断“集聚—扩散—重组”，最终导致城市空间形态的变化，使得都市圈由内向外依次呈现“核心层、内环、外环”的圈层式结构。新城建设正是都市圈扩展效应的产物，是历史发展的必然规律。类似于80年代的东京，上海及长三角地区同样也在经历新一轮产业结构调整，如果能够抓住时机，发展高端制造业、服务业，新城发展才能更上一层楼，拥有更加平衡的市域空间组织结构。

（三）产业机制

人口密集的亚洲城市发展模式与美国地广人稀的城市有很大不同。像东京、上海这样的人口密集城市，中心城区声望高，富人大批迁往郊区居住的逆城市化现象不明显，人口、产业对中心城区的依赖性较强。在这样的背景下，郊区新城的发展必须具有自身的发展优势，新的信息基础设施不断完善，以及信息与通信技术的发展，是东京产业能够分散到郊区的重要因素。在新城建设中拥有最新的智能设备和宽阔的写字大楼，也为人们办公活动提供了极大的便利。

但是不可忽视的是，亚洲地区的城市发展更重视人与人面对面的交流合作，通信技术只能稍微强化郊区新城的这一优势。因此，日本埼玉大宫SONIC CITY大部分都是依赖其自身交通优势的“销售行业”“信息处理、系统管理部门”和“教育、培训部门”等后勤支援部门。郊区新城的产业仍然极度依赖城市中心，中心城区大企业的分公司仍是新城企业的主体，奠定了新城发展的基础。因此，政府需要把握新城产业发展的规律，而不是一味盲目追求吸引大企业总部入驻，在尊重市场规律的基础上，

新城才能逐渐地真正实现发展。

（四）交通机制

通信和交通费用是企业运营成本的重要组成部分，人们面对面交流接触的重要性不言而喻。在大都市圈范围内，公共交通网络呈放射状向外扩散，人们对于交通网络的依存度较高，企业仍会呈向心状分布在城市中心区。因此，对于郊区新城而言，必须加快自身交通网络建设，既要成为大都市圈交通网络的一部分，提高与中心城区的通达度，以此来加强与中心城区的产业合作，依靠中心城区的信息、技术和资源优势；另一方面，又要提高本地域范围内的交通通达度，以交通带动各地区的产业交流合作，发展出适合自己的城市交通系统，以此实现职住平衡和产业独立发展。

说明：本文为上海社会科学院创新工程“上海特大城市空间格局优化与提升研究”创新团队研究成果之一。

参考文献：

- [1] 李燕.日本新城建设的兴衰以及对中国的启示[J].国际城市规划,2017(2):18-25.
- [2] 张贝贝,刘云刚.“卧城”的困境、转型与出路:东京多摩新城的案例研究[J].国际城市规划,2017(1):130-170.
- [3] 大木健一.業務核都市のこれまで、これから[J].アーバンスタディ,2011(6):76-95.
- [4] 小川剛志,石川允.幕張新都心における業務機能の移転集結に関する実証的研究[C].日本都市計画学会学術論文集27,1992:139-144.
- [5] 水鳥川和夫.本社の立地におけるコミュニケーション・コストの影響に関する研究-米国と日本との比較[C].日本都市計画学会学術研究論文集22,1987:469-474.
- [6] 大木健一.業務核都市のこれまで、これから[J].アーバンスタディ,2011(6):76-95.
- [7] 太田充.通信技術の発達と企業のオフィス立地行動による大都市圏の土地利用空間

- 構成に関する研究[C].日本都市計画学会学術論文集25,1990:391-396.
- [8] Li.The geography of business information[M]. John Wiley & Sons,1995:245.
- [9] 恩田睦.埼玉中枢都市圏における都市交通問題：1980年代の業務核都市における都市計画と都市交通[M].人文社会科学論叢(3),2017:43-64.

Study on Development Mechanism of New Towns in Tokyo Metropolitan Area and Its Enlightenment to Shanghai

Zhang Lin,Li Jian

(Institute for Urban and Demographic Development Studies, Shanghai200030,China)

Abstract:There are many limitations in the development of the single-function satellite city. In the process of the transformation of satellite city in Shanghai into an independent and comprehensive node city, more attention should be paid to the internal law and mechanism of the development of the new towns. We can learn something from the success story of the new towns surrounding Tokyo metropolitan. Based on the official information and relevant studies, this paper summarizes the development history and main mechanism of new towns surrounding Tokyo. Above that, this paper focuses on the Saitama city's useful development success experience in economy, industry,transportation,etc. This paper summarizes the subject mechanism, dynamic mechanism, industrial mechanism and traffic mechanism of new town development, hoping to provide useful reference for Shanghai New Towns.

Key words:Tokyo Metropolitan; new town; business core city

■责任编辑：王 缙