

# 疏解与再集聚的要素分析

## ——基于事权、人口和成本的东京经验与北京对比

王吉力 杨明 张宇 伍毅敏 游鸿 (北京市城市规划设计研究院/首都区域空间规划研究北京市重点实验室,北京,100045)

**【摘要】**疏解和集聚是城市发展和政策制定中的一对核心议题,北京目前仍处于推动功能疏解的阶段。但从国际大城市的经验看,都经历了“先推动疏解、再引导集聚”的过程。哪些关键要素影响了政策演变?研究对东京2000年前后从疏解到再集聚的演变进行了整体回顾,分析了规划事权、人口结构、实施成本三要素的变化与政策思路的演变关系。同时,结合新版北京城市总体规划实施背景,认为北京相关要素呈现了规划事权调整同时“下放”和“上收”、人口结构同时“变稳”和“变老”、规划实施同时“变贵”和“变难”的特征,并开展对比讨论,提出四点认识。

**【关键词】**功能疏解;集聚;总体规划;北京

**【中图分类号】**K902 **【文献标识码】**A

疏解非首都功能、推动京津冀协同发展是新版北京城市总体规划<sup>[1]</sup>的重要目标,也是优化提升首都功能、探索人口经济密集地区优化开发新模式的重要抓手。从国际经验来看,伦敦、巴黎、东京等城市,都早于北京开展过城市功能疏解。以东京为例,近几十年可划分为2000年前的功能疏解和2000年后的功能再集聚两个大的阶段。同样,伦敦、巴黎的发展历程也是相似的从疏解到再集中。这样的发展模式是否有其规律性?对北京来说,当前无疑还处在疏解的关键时期,但今后是否会有中心再开发的阶段?结合国际大城市开展比较研究,可以加深对城市发展规律的一般性认识<sup>[2]</sup>,从而优化北京自身的趋势预判和政策制定。

本研究结合近期赴东京的实地调研所得,以东京为例对其2000年前后发生的疏解与再集聚的变化展开讨论,并分析了影响其从疏解转向再集聚的三方面要素特征。北京的发展自有其特点,但东京与北京同为东亚社会结构下功能复合的首都城市,东京都市圈“一都三县”与北京市域、东京都与北京六环内的空间尺度大致相似,也有着引导组团式发展的相近规划思路,具备一定程度的可比性。考察

东京首都圈疏解与再集聚的过程,剖析其中的规律问题,对比相似的要素特征,可以为我们预判北京更长期发展可能出现的情景提供战略参考。

### 1 对东京从疏解转向再集聚的认识

当前,北京、上海等超大城市大多还处在功能疏解的阶段,国内研究多结合疏解时期的东京经验展开讨论,比如对日本五次首都圈规划的学习和借鉴<sup>[3-5]</sup>,对疏解时期东京大都市圈的形成和发展的总结<sup>[6-8]</sup>等。也有部分研究结合日本1999年《地方分权法》、2005年《国土形成规划法》调整前后对比,介绍了新的规划模式<sup>[9-11]</sup>。

考察东京2000年前后从功能疏解到功能再集聚的演变历程,以及“郊区化的终结”“都心回归”等现象背后的社会经济原因,可以看出规划事权下放至城市、人口结构老龄化和土地价格降低与这一历程之间的关系。

#### 1.1 日本的首都圈规划经历了规模扩张和提高质量两个阶段

二战后日本的高速经济发展使人口向东京迅速集聚,产生了交通拥堵、环境污染等客观问题。自1958年至1999年,日本进行了五次首都圈规划(图1),体现出功能疏解时期从抑制城市功能大规模集聚,到逐步引导郊外开发,再到促进功能分散,加强首都圈及周边地区联系的过程<sup>[12]</sup>。

基金项目:国家自然科学基金项目(51878052);北京市自然科学基金项目(9182007);北京市科委科技创新中心建设战略研究及专家咨询专项研究课题(Z171100003217071)

1958年日本第一次首都圈规划的最初目标为缓解东京非首都功能集聚带来的“一极集中”现象。1968年第二次首都圈规划开始,逐步引导功能向外疏解,建设近郊新城,进而建设远距离的副都心和业务核心城市,如筑波研究学园都市、幕张新都心,包括1976年第三次首都圈规划建设横滨港未来21等。1986年第四次首都圈规划提出了“多级分散型网络结构”,向更远距离疏解,建设埼玉新都心。1999年第五次首都圈规划在既有基础上,强化分散型网络结构,加强了各组团城市间的联系<sup>[13]</sup>。

随着2000年后日本对一系列国土规划法律的调整,《首都圈整备法》也相应修改,改为广域地方规划的模式,规划思路从规模扩张转向提高国土质量,大规模国土开发时代结束<sup>[9,10]</sup>。

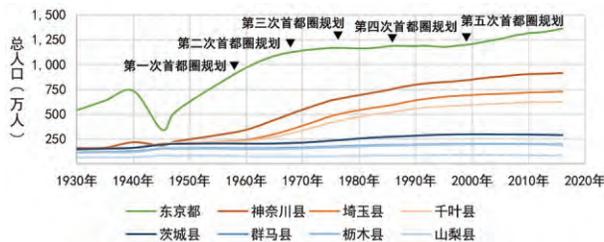


图1 东京首都圈人口规模演变与五次首都圈规划的关系示意图  
资料来源:日本总务省统计局政府统计综合窗口(e-Stat),作者整理

### 1.2 泡沫经济破裂带来郊区扩张态势停止,人口和新城建设出现向心回归

20世纪90年代后,日本泡沫经济破裂,人口呈现少子化与老龄化特征(图2),城市中心区住宅建设增加,人们从追求居住面积变为追求便利性。东京都市圈向郊区扩张的势头停止,在东京都市圈外缘还出现人口减少的现象,被概括为“郊区化的终结”<sup>[15]</sup>。

考察东京首都圈内部典型新城新区开发的规模和分布演变(图3),同样看出开发建设“由近及远,再由远及近”的历程。新城新区的功能由最早吸引居住为主的卫星城发展到以吸引就业为主的业务核心城市,直至当前功能复合的小型地块整体开发成为新方向,在都市圈郊区地带形成“多核化”的现象。

### 1.3 人口“都心回归”扭转人口疏解态势,加剧人口向中心城市集中程度

与“郊区化的终结”相对应的,是人口“都心回

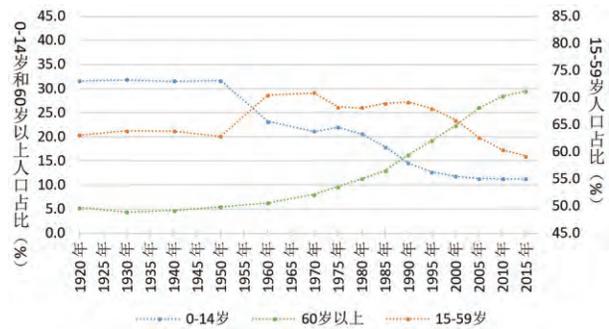


图2 1920年至2015年东京都人口结构变化示意图  
资料来源:日本平成28年东京都统计年鉴,作者整理

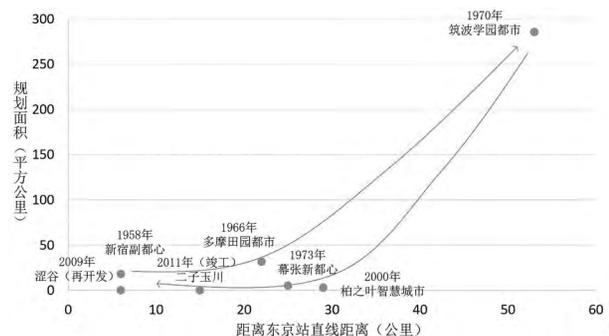


图3 东京首都圈部分新城新区规划建设情况比较图  
作者根据参考文献[14]整理

归”现象<sup>[15]</sup>。对比东京首都圈“一都七县”的人口变化,战后东京都人口迅速增长,但在20世纪80年代左右随着疏解工作的开展,得到控制。彼时千叶、埼玉、茨城等周边县的人口年均增长率高于东京。到2000年后,东京都的人口重新转为增加,并在人口年均增长率上形成反超,周边七县的人口增速逐渐放缓,部分县人口总量出现减少(图4)。近年来,由于东京常住人口继续提升,日本政府又制定了如“家乡纳税”等政策试图纠正东京“一极集中”问题。

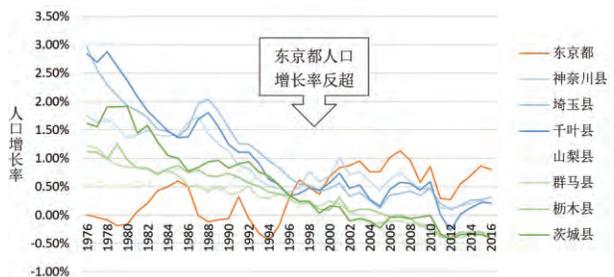


图4 东京首都圈人口增长率变化图  
资料来源:日本平成28年东京都统计年鉴

#### 1.4 地价回落倒逼建设模式转变,促进交通土地一体化开发的加强

东京在推动疏解的时期,同样结合首都圈规划开展了环路建设,构建三层级的环状道路网。最内侧的中央环状线全长约47km,于2015年全线通车,接近北京三环路尺度。中间的外环道(东京外廓环状道路)规划半径近15km,全长约85km。更大的圈央道(首都圈中央联络机动车道)规划半径40~60km,全长约300km<sup>[16]</sup>。

2000年以后,建设的重点转向促进交通节点再开发和促进复合型开发。日本泡沫经济破裂后,虽然地价下跌降低了拿地成本,但开发主体融资也变难了,许多项目被迫调减规模或向后推迟。这一现象倒逼了开发模式的转变——“在地价上涨的时期,项目开发即能带来足够的盈利,与项目质量本身关系不大;泡沫破裂后,项目价值评估的重要性才凸显;因此促进了TOD模式的使用,因为采用这一模式开发站点周边地区,带来的利润更丰厚”<sup>[17,14]</sup>。1989年颁布的“宅铁法”进一步改变了开发建设的模式——通过预先购买周边用地、集约换地汇总零散用地资源、统一规划土地重整项目的流程<sup>①</sup>,促进了交通与土地一体化开发<sup>[17]</sup>。同时“宅铁法”还要求在城市更新过程中基于未来需求补充公共设施。在一些原有的城市功能区,依托交通节点进行的此类更新,如东京站、新宿副都心、六本木中城等,聚集人气,也拉动所在区地价更快的回升(图5)。

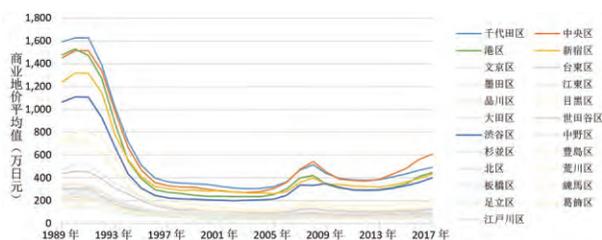


图5 1989年至2017年东京都区部商业地价平均值变化示意图

资料来源:日本地价调查<sup>[18]</sup>,作者整理

#### 1.5 小结:东京规划事权、人口结构和土地价格的改变对疏解转为再集聚产生的影响

“二战”后,伴随着“婴儿潮”、经济的快速发展和城市化,东京首都圈和区部的功能和人口快速持续集聚,产生了交通拥堵、环境污染等客观问题。土地成本抬高也使居民和企业产生了外迁的主观

动力。但到了2000年左右,政府的政策发生了变化,结合城市再生计划,从疏解转向引导功能和人口重新向区部集聚。

这一变化背后,推动东京功能疏解的内外动力均发生了改变。一是规划事权从中央事权变为地方事权。中央政府有更多的动力促进区域均衡发展,但在1999年日本《地方分权法》将规划调为地方事权背景下,东京都政府为应对当时经济不景气、企业外迁出现的区部“空洞化”现象,通过集聚来发展经济,增强城市的国际竞争力,编制“东京构想2000”,实施城市再生计划。

二是日本社会的人口结构进一步老龄化。“二战”后日本的“婴儿潮”一代到2000年后逐渐步入老年。1980年时,东京60岁以上人口占总人口比例为11.11%,2010年达到27.0%,2015年达到27.6%<sup>②</sup>。区部的交通条件、配套设施设施、生活服务水平要优于外围地区,是不少老人逐渐搬回区部的原因。人口和功能重新向心集聚进一步促进了企业、年轻人的回流,年轻人更倾向于租住在市中心,形成正向的反馈。

三是泡沫经济时期的高地价促使企业产生外迁以降低成本的诉求,泡沫经济破裂后,东京都商业地价和住宅地价均出现回落,与首都圈周边城市地价差距缩小,企业在东京开展经营的成本相对降低,集聚效应发挥更多作用。这一时期的政策,如不同功能区容积率限制的调整,将东京都心的容积率从10提高到13,也在鼓励和引导开发建设向东京中心区回归。另一方面,开发建设模式发生转变,如TOD模式由于能为开发建设带来更多的利润,被广泛使用<sup>[17]</sup>。

但是,从疏解转向再集聚并不意味着功能疏解阶段工作的无效。疏解阶段对各组团的良好开发、局部功能和人口的迁出、分散联网型结构的构建、环路和交通体系的重构等,为重新集聚打下了基础,提供了再次发展的余地。疏解阶段仍然需要管好、善用腾退空间,防止疏解后迅速“回流”式的再集聚。

## 2 新总规实施背景下北京相关要素的特征

1949年以来,历版北京城市总体规划对空间布局的引导与调整一以贯之,始终围绕“分散集团式”布局来塑造空间形态<sup>[19,20]</sup>。但北京城市既有的发

展仍然以依靠聚集资源的路径为主,每增加 100 亿元 GDP 通常需增加 2.8 万常住人口、1.8km<sup>2</sup> 建设用地<sup>[21]</sup>。过去的这种“聚集资源求增长”的发展路径与宏观的社会经济背景相关,目前来看相对粗放。2017 年,北京市全社会劳动生产率约 22.7 万元/人,全市城乡建设用地地均产值约 9.5 亿元/km<sup>2</sup>,与国际大城市对比仍有一定差距。新版城市总体规划提出了人口规模、建设规模双控的要求,倒逼发展方式转变、产业结构转型升级、城市功能优化调整。在这样的新要求下,北京呈现出规划事权调整同时“下放”和“上收”、人口结构同时“变稳”和“变老”、规划实施同时“变贵”和“变难”的特征。

### 2.1 规划事权同时“下放”与“上收”——强化区级规划实施力量与落实中央对北京的要求

北京的城乡规划建设管理制度经历过从统一管理到三方共议,再到垂直统一的过程,对规划编制、实施的管控始终以市级规划行政主管部门为主<sup>[22]</sup>。法定规划编制主要由市规划院承担。规划实施管理则包括两个层级,即市规划委<sup>③</sup>和作为其派出(直属)机构的各分局。

由于这一编制和管理体系需要对应市、区、街(乡)三级政府的不同类型的需求,形成“一级规划编制、二级规划管理、三级政府事权”的结构,在工作运转中存在着一定程度的不匹配<sup>[22]</sup>,北京开展了长期的工作,通过强化区级规划实施力量来提高规划管理的效率和科学性。如 2000 年在市规划委组建后,即开展市区(县)规划部门“共同研究,市审区办”的两级管理工作机制建设,下放部分具体建设项目管理事项至区级<sup>[23]</sup>。《北京城市总体规划(2016 年—2035 年)》进一步要求优化调整市、区两级的规划事权,提出“市政府作为规划管控主体,强化市级对城市规划的刚性控制和实施监督作用;区政府作为规划实施主体,发挥其主动性和积极性,合理配置区级规划实施的自主权”“除涉及全市性、系统性、跨区域的项目及重大工程外,逐步实现项目规划手续由区级办理”<sup>[1]</sup>。

同时,新版北京城市总体规划围绕“建设一个什么样的首都,怎样建设首都”这一重大问题开展工作,上升到国家发展需要的高度规划首都未来、落实中央对北京的要求;如新版北京城市总体规划是深入贯彻落实习近平总书记视察北京重要讲话

精神,紧紧扣住迈向“两个一百年”奋斗目标编制;2017 年 7 月市委全会上,市委主要领导提出要切实把思想和行动统一到党中央对北京工作的要求上来,牢牢把握“都”与“城”、“舍”与“得”、疏解与提升、“一核”与“两翼”的关系;2018 年底北京市机构改革还组建了市委城市工作委员会,由市委主要领导担任委员会主任,进一步统筹抓好城市规划建设管理和发展等。

### 2.2 人口结构同时“变稳”与“变老”——人口总量减少和劳动年龄人口占比减少

增量时代,常住人口规模虽屡屡突破总体规划设定的目标值,但也促进了经济增长。北京奥运会前后的 2005 年至 2010 年是北京外来人口增加最快的时期,常住人口规模也快速增长。2015 年后外来人口开始下降。2017 年常住人口首次减少了 2.2 万人,常住外来人口、户籍人口也分别减少了 13.2 万人、3.7 万人。与京津冀其他城市对比可见,北京人口增长率在 2013 年后迅速降低,2017 年降为负值,城市人口流动“变稳”。相比之下,河北部分城市人口增长率有所提升(图 6)。

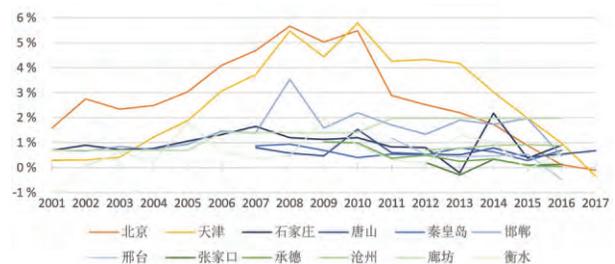


图 6 2001 年至 2017 年京津冀 13 城市的常住人口年增长率变化图  
资料来源:各市统计年鉴<sup>④</sup> 作者整理

在人口规模相对稳定的同时,北京人口结构的“老龄化”增长较快(图 7)。2000 年,北京 60 岁及以上常住人口占比已达到 12.5%。之后 10 年随着外来人口大规模进入北京,比例相对稳定。从 2010 年的 12.6% 起,逐年增长到 2017 年的 16.5%。0~14 岁常住人口占比从 2010 年的 8.6% 回升到了 2017 年的 10.4%。而由此带来的,是 15~59 岁劳动年龄人口占比从 2010 年的 78.8% 降低到了 2017 年的 73.1%。由于外来人口中劳动年龄人口占比更高,可以预期,常住外来人口的减少会加快北京老龄化进程、加快劳动年龄人口占比降低速率。

### 2.3 规划实施同时“变贵”与“变难”——土地成本的增加和交易成本的增加

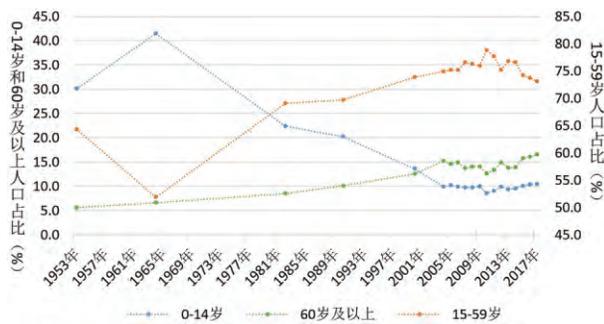


图7 1953年至2017年北京常住人口年龄构成  
资料来源: 2005至2018年北京统计年鉴, 作者整理

北京土地价格与住宅商品房价格变化趋势基本一致, 横向对比住宅商品房价格增长与用地产出效益增长, 可以发现住宅商品房价格增速高于地均产出增速, 侧面反映出土地成本的增加超过了土地产出的增加。住宅商品房价格从2003年的4456元/m<sup>2</sup>增长到了2015年的22300元/m<sup>2</sup>, 2017年的34117元/m<sup>2</sup>, 14年间平均每年增长约15.65%。与此同时, 全市地均产出从2003年的2.51亿元/km<sup>2</sup>增加到2015年的7.88亿元/km<sup>2</sup>, 2017年的9.51亿元/km<sup>2</sup>, 14年间平均每年增长约9.97%, 慢于住宅商品房价格增速(图8)。

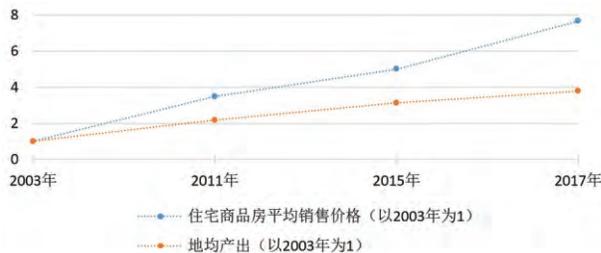


图8 北京市住宅商品房平均销售价格、地均产出增加示意图  
资料来源: 国家统计局“国家数据”栏目、2018年北京统计年鉴<sup>⑤</sup>

同时, 北京规划实施所面对的交易成本也在不断增加, 规划实施不断“变难”。一是许多工作都是政府独自推动, 没有广泛调动市场和社会参与。如“疏解整治促提升(以下简称疏整促)”、拆违等, 各项任务目标主要在政府系统内部制定、分配、执行, 市场和社会不了解信息, 不能形成合力, 甚至形成阻力。二是部分领域规则模糊, 非正式制度较多。如征收补偿标准不明确、不统一, 过度强调“一地一策”、“一事一议”, 提高了被征收方的预期收益, 结果不断抬高实施成本。如对第一道绿隔24个实施单元测算发现, 总成本和人均实施成本逐年增

长, 四批试点平均达到271.5万元/人。

### 3 要素的对比讨论及对北京特征的认识

在新时代实施新总规的新要求下, 北京在规划事权、人口结构、实施成本方面的变化, 将对城市发展产生怎样的影响? 结合与其他城市的对比分析, 形成如下四点认识。

#### 3.1 北京新总规对规划事权的调整, 有助于引导非首都功能疏解, 同时需防止新功能无序集聚

推动跨界区域均衡发展的工作, 通常由能统筹该区域的主体负责, 或者由中央政府设置机构参与, 确保有效施行。比如, 作为日本首都圈规划实施主体的“首都圈整備委员会”是日本原总理府的外局, 即直属机构, 其委员经参众议院同意后由日本首相直接任命<sup>[5]</sup>; 1965年巴黎地区国土开发与城市规划指导纲要(SDAURP)由法国政府负责, 编制人直接向政府和总统汇报<sup>[24]</sup>; 巴黎大区2030战略规划(SDRIF 2030)由巴黎大区议会组织编制, 法国政府参与等。新版北京城市总体规划首次具备了上位规划, 即以《京津冀协同发展规划纲要》作为战略引领, 同时“跳出北京看北京”, 站在京津冀协同发展的高度为城市空间结构调整谋篇布局, 深刻认识都与城的关系, 全力保障四个中心建设。这些调整都有利于在京津冀区域尺度统筹配置资源, 推动北京非首都功能疏解。

而区一级的事权下放, 对区级层面集聚资源是强大的驱动力, 对北京的“促提升”有利, 但也需要配套整体的把控能力。如有些城市较早将规划管理权限下放至区县层面, “两级政府, 三级管理”体制提升了城市集聚资源的速度, 但也出现了“重局部、轻整体”现象, 局部地区受短期利益驱动, 违章建设、重复建设, 使城市整体面临一定程度的失序<sup>[25-26]</sup>。国务院给部分城市总体规划的批复强调“市级城市规划管理权不得下放”, 是与北京面临着不同的实施背景。因此, 北京在规划事权下放的过程中, 在发挥区级积极性的同时, 也需要做好预判, 在“促提升”的过程中防止新功能无序过度集聚。

#### 3.2 人口结构的变化尤其是老龄化和劳动年龄人口总量减少将成为重要的影响因素

不同年龄段的人口分布和迁移有不同的规律, 是影响疏解和集聚效果的客观因素之一。老年人口的空间迁移特征主要包括区域尺度的向温暖地

区集中、向大城市集中,和城市尺度的靠近公共交通设施、靠近城市中心,日本、美国<sup>[27 28]</sup>等皆有此现象。同时,伴随着各类服务设施重新布局,还会进一步吸引其他年龄段的常住人口迁移。北京当前需要降低城六区人口规模,城六区以外平原地区的人口规模有减有增、增减挂钩。在常住人口规模相对稳定的背景下,老龄化的逐渐加深将如何影响全市人口和功能的分布,是否会增强常住人口向公共服务更优质、交通更便利的中心城区迁移的动力,应进一步分析预判。

同时,随着功能疏解和人口调控的持续进行,北京未来可能面临劳动力结构性短缺的风险<sup>[29]</sup>。虽然全市三次产业从业人员仍然维持每年约30万人的增速,2017年达到1247万人,但从劳动年龄人口来看,自2010年以来15~59岁劳动年龄人口占比即呈下降趋势。加之全市常住人口规模逐渐稳定、外来人口规模逐渐减少,15~59岁劳动年龄人口的总量也从2014年开始由增转降。2010年劳动年龄人口1546.4万人,2013年达到最多的1621.7万人,2017年降至1586.1万人。

### 3.3 规划实施降低“土地成本”或降低“交易成本”都能有助于新功能向城市集聚

“房价高涨”是习近平总书记视察北京时点到的“大城市病”之一。近年来也有大量研究提出北京高涨的房价促使新毕业年轻人、科研人才等各类人群“逃离”北京、北京的就业吸引力降低等。反向来看,房价的降低或土地价格的降低,能吸引人口和产业回流,产生新的集聚,如日本泡沫经济之后东京商业和居住地价都降低,结合政府配套的相应政策,部分企业重新向东京区部回流<sup>[12 17]</sup>。

同时,若能改变开发建设模式,降低规划实施的交易成本,既有经验表明也可以促进新的产业和功能集聚。如20世纪90年代后,东京的TOD开发配合了与站城一体相适应的土地政策、轨道与沿线

土地相衔接的开发模式,同时优化拿地模式——只购买部分用地,使原土地所有者在项目中仍拥有部分土地,与开发方在项目中构成利益共同体,从而降低实施阻力,促进再开发。新版北京城市总体规划提出了改革建设开发模式,包括“建立城乡统一的建设用地市场,创新集体建设用地集约集中和转型升级利用机制。建立深度土地一级开发模式,改革现有土地一级开发成本核算方法,将公共空间建设纳入土地一级开发范围”等,可以通过优化制度,控制规划实施的交易成本。

### 3.4 “促提升”还需要强化统筹、有所节制,避免越疏解人口越多、功能越复合

将“疏解”“整治”“促提升”综合来看,当前,北京的存量建筑再利用带来的,除了产业业态的升级,通常还有就业密度和就业总量的增加,并在一定程度上将带来常住人口的增加。具体来说,如批发市场疏解之后转型为写字楼,人均办公面积是降低的,因此在建筑面积不变的前提下,一栋楼能容纳的就业者数量实际上反而增加了——动物园天皓成批发市场疏解之后转型为金融中心,用原来3%的面积容纳了原来1/5的人<sup>[30]</sup>,虽然单位面积、单位就业的产值大大提高,但照此规模推算,如果既有建筑面积全部重利用,就业人口将是原来的6倍——形成“越疏解人口越多”的问题。

产业“促提升”的方面,各区都为自身的产业优化提升设立了目标。虽然从各区层面看,都符合总规导向、符合疏整促要求、符合发改委《禁限目录》的安排。但若拼合各区的目标,则显现出扎堆转型“金融、科创、文创”三类功能的特征(表1)。是否与全市整体适宜的产业结构相适应?是否存在匹配的市场需求?是否因此需要更多用地服务保障?需要进一步强化全市层面统筹考虑,在规划事权下放至各区的同时,“促”也需要有所节制,避免功能越来越复合。

表1 疏解后转型提升的部分产业对比示意

圈层	转型提升产业类型				
一核			文化创意		国家政务
一主	金融创新	科技创新		公共服务	
一副		科技创新	文化旅游		行政办公 商务服务
多点	金融服务、金融创新	科技创新、科技服务、信息服务	文化创意、文化旅游	教育医疗	跨境电商

资料来源:各区政府工作报告,作者整理

## 4 结语

在东京城市发展和政策制定过程中,疏解和集聚这一对核心议题变化的背后是社会经济不同发展阶段带来的客观要求,政策调整始终与之相适应。战后日本经济高速增长,此时以中央政府为主推动了东京首都圈的规划建设;客观上,年轻的人口结构、逐渐走高的住宅和商业地价也促进了功能向东京首都圈疏解转移。随着经济增速逐渐降低,工作重心顺势由功能疏解转向加强各组团的联系。2000年以后,由于经济发展相对停滞,地方分权的制度安排使地方政府开始重新推动功能向心集中、加强城市竞争力,人口老龄化、地价的回落和开发模式的转变在客观上也与政策的调整形成正向的反馈。

北京仍处于功能疏解的发展阶段,规划2035年京津冀世界级城市群的构架基本形成。从更长期的发展来看,应该针对“疏解和再集聚的未来”这一核心问题和关键要素提前研究,进一步开展国内外城市对比分析,加深对北京城市发展的规律认识,强化趋势预判,做好政策预案。

致谢: 东京大学城所哲夫副教授、日建设计中分毅副社长、王嘉和总经理! △

### 【注释】

① 宅铁法全称《大城市地区住宅开发及铁路建设的一体推进特别措施法》(大都市地域における宅地開発及び鉄道整備の一体的推進に関する特別措置法)。其第十二、十三条规定了位于铁道设施区的规定,和其内住宅地换地申请的流程。从项目整体步骤来看,宅铁法构建的三步流程分别为“用地购买”“集约换地”“开发建设”。

② 数据来源: 日本平成28年东京都统计年鉴

③ 北京市级的规划管理部门,2000年在首规委办、规划局基础上组建市规划委,2016年规划、国土部门合并为市规划国土委,2018年组建市规划自然资源委。

④ 北京、天津、唐山为2018年统计年鉴。秦皇岛、邯郸、张家口、承德、廊坊、衡水为2017年(经济)统计年鉴。邢台、沧州为2017年鉴,用地区生产总值/人均地区生产总值得来。石家庄年鉴没有历年数据,采用国家统计局“国家数据”年末总人口数据。保定年鉴没有历年数据,暂缺。

⑤ 住宅商品房平均销售价格数据来源为国家统计局“国家数据”栏目,选取“住宅商品房平均销售价格(元/m<sup>2</sup>)”指标;地均产出数据来源为北京市统计年鉴,为各年全市地区生产总值与城乡建设用地规模之比。

### 【参考文献】

[1] 北京市人民政府. 北京城市总体规划(2016年-2035年)

[Z]. 2017.

- [2] 梁鹤年. 比较研究: 论方法[J]. 城市规划, 2003, 27(11): 46-55.
- [3] 邹军, 王兴海, 张伟, 等. 日本首都圈规划构想及其启示[J]. 国外城市规划, 2003(02): 34-36.
- [4] 张良, 吕斌. 日本首都圈规划的主要进程及其历史经验[J]. 城市发展研究, 2009, 16(12): 5-11.
- [5] 赵城琦, 后藤秀昭, 田中滋夫. 东京首都圈规划修订过程及其成果评价——以第1~3次首都圈基本规划为对象[J]. 城市与区域规划研究, 2012, 5(01): 124-146.
- [6] 谭纵波. 东京大城市圈的形成、问题与对策——对北京的启示[J]. 国外城市规划, 2000(02): 8-11+43.
- [7] 智瑞芝, 杜德斌, 郝莹莹. 日本首都圈规划及中国区域规划对其的借鉴[J]. 当代亚太, 2005(11): 56-60.
- [8] 王德, 吴德刚, 张冠增. 东京城市转型发展与规划应对[J]. 国际城市规划, 2013, 28(06): 6-12.
- [9] 孙立, 马鹏. 21世纪初日本国土规划的新进展及其启示[J]. 规划师, 2010, 26(02): 90-95.
- [10] 游宁龙, 沈振江, 马妍, 等. 日本首都圈整備开发和规划制度的变迁及其影响——以广域规划为例[J]. 城乡规划, 2017(02): 15-24+59.
- [11] 谭纵波. 从中央集权走向地方分权——日本城市规划事权的演变与启示[J]. 国际城市规划, 2008(02): 26-31.
- [12] 中分毅, 王嘉和. 日本首都圈规划与筑波快线建设[R]. 东京: 日建设计, 2018.
- [13] 城所哲夫. 东京城市更新的规划手段与发展权的转变[R]. 东京: 东京大学, 2018.
- [14] 王吉力, 杨明, 张宇, 等. 首都圈均衡发展为中心区再强化的东京经验[R/OL]. 北京: CITYIF (2018-09-03) [2018-09-10]. <https://mp.weixin.qq.com/s/JgcEJzylwhLZ3v8oycosAQ>.
- [15] 日野正辉, 刘云刚. 1990年代以来日本大都市圈的结构变化[J]. 地理科学, 2011, 31(03): 302-308.
- [16] 日本国土交通省关东地方整備局. 3环状道路[EB/OL]. 东京: 日本国土交通省关东地方整備局, [2018-07-19]. <http://www.ktr.mlit.go.jp/honkyoku/road/3kanjo/>.
- [17] 日建设计. URBAN ACTIVITY[M]. 东京: 株式会社新建社, 2017: 88-89.
- [18] 日本地价调查. 东京都市区町村别集计地价调查[EB/OL]. 东京: 日本地价调查, 2018 [2018-07-26]. <https://chika.m47.jp/2017/2/sum-c13.html>
- [19] 董光器. 六十年和二十年——对北京城市现代化发展历程的回顾与展望(上)[J]. 北京规划建设, 2010(05): 177-180.
- [20] 杨明, 周乐, 张朝晖, 等. 新阶段北京城市空间布局的战略思考[J]. 城市规划, 2017, 41(11): 23-32.
- [21] 常青, 徐勤政, 杨春, 等. 北京新总规建设用地的减量调控的思考与探索[J]. 城市规划, 2017, 41(11): 33-40.
- [22] 陈军. 走向未来的城乡规划——论北京城乡规划制定和管理制度的变革[J]. 北京规划建设, 2013(02): 100-107.
- [23] 曹跃进, 郭培宜. 北京市规划管理改革实践的思考[J]. 北京规划建设, 2002(03): 48-50.

- [24] 王祎. 地方分权政策影响下的巴黎大区区域规划(1960-2015) [A]// 中国城市规划学会, 沈阳市人民政府. 规划60年: 成就与挑战——2016中国城市规划年会论文集(13 区域规划与城市经济) [C]. 中国城市规划学会、沈阳市人民政府: 中国城市规划学会, 2016: 9.
- [25] 田莉. 论我国城市规划管理的权限转变——对城市规划管理体制现状与改革的思索[J]. 城市规划, 2001(12): 30-35.
- [26] 桑劲. 上海市城市规划管理体制的探讨——基于新形势下特大城市规划管理供应与管制机制的研究[D]. 同济大学, 2015.
- [27] 矢部直人. 1990年代后半期东京都心的人口回归现象(1990年代後半の東京都心における人口回帰現象) [J]. 日本人文地理, 2003, 55(3): 277-292.
- [28] 于涛方, 王瑾. 面向人口老龄化的城市规划应对[J]. 规划师, 2012, 28(09): 75-79+88.
- [29] 闫萍, 尹德挺, 薛伟玲. 北京市人口疏解的风险预警分析[J]. 新视野, 2015(06): 59-65.
- [30] 徐飞鹏, 范俊生. 蔡奇在全市重点工作现场推进会上强调 围绕城市发展定位 持续抓好腾笼换鸟 陈吉宁 李伟吉林参加 [N]. 首都之窗, (2018-02-24) [2019-01-15]. <http://shilingdao.beijing.gov.cn/library/191/10/738495/1530600/index.html>

作者简介: 王吉力(1991-), 男, 湖南长沙人, 北京市城市规划设计研究院工程师。研究方向: 城市总体规划, 实施评估, 职住关系。

收稿日期: 2019-02-21

## Factor Analysis of Concentration and Decentralization: Comparison Between Beijing and Tokyo Based on the Perspective of Administrative Power, Population and Implementation Cost

WANG Jili, YANG Ming, ZHANG Yu, WU Yimin, YOU Hong

**【Abstract】** Concentration and decentralization plays an important role in urban and regional policy making. Beijing is now decentralizing its population and industry, while many global cities likewise have moved from decentralization to re-concentration. This paper made an overview on the changing of Tokyo urban policy, discussed the mechanism behind it under the perspective of administrative power, population and implementation cost, then examined how Beijing's new master planning(2016-2035) changed those three issues of Beijing. The paper concluded that Beijing's planning administrative power is decentralizing and centralizing in the same time, demographic structure has been stabilizing and aging, and the planning implementation have become more expensive and more difficult.

**【Keywords】** Decentralization; Concentration; Master Plan; Beijing