

“卧城”的困境、转型与出路: 日本多摩新城的案例研究

Commuter Town's Problems, Transition and Future: A Case Study of Tama New Town, Japan

张贝贝 刘云刚
Zhang Beibei, Liu Yungang

摘要: 在我国的新城规划中, 避免将新城建设成为“卧城”似乎是一条公认的原则。然而纵观世界各地的新城实践, 新城的职住平衡又似乎很难实现。建设“卧城”是否一定不可取? 应如何看待新城规划中的职住平衡问题? 本文在综述既有研究的基础上, 从“卧城”长远发展的角度来探讨这些问题。以日本东京城市圈的多摩新城为例, 采用文献分析法分析了新城的生命周期, 并将重点放在 1990 年代初日本泡沫经济破灭后, 在社会经济环境的急剧变化中新城的发展与转型上。研究表明, 新城规划不应以“卧城”进行全盘否定, 新城的职住平衡问题也不应只局限于新城内部及其周边地区, 而应置于区域背景下考虑, 并在未来的社会经济发展变化中与区域的规划一起调整, 两者应保持紧密协调的关系。

Abstract: In China, new town planning usually avoids building new town into commuter town. However, new town constructions over the world show that it seems impossible to build a completely self-contained new town. Is commuter town certainly undesirable? How to deal with the jobs-housing balance in new town? Based on reviewing existing literature, this paper adopts a long-term perspective to examine the development of commuter town to explore these questions. This paper chooses Tama New Town in Japan as a case study. It particularly focuses on the development of Tama New Town after 1990s, when the economic bubble burst and Japanese society was under a rapid social-economic transition. It concludes that, commuter town should not be denied completely; the job-housing balance of new town should be considered under a regional perspective rather than limited within the new town and its surrounding areas; new town planning should adopt a regional and dynamic perspective that the development of new town and the region should be considered together and be adjusted according to the changing social-economic situation.

关键词: 多摩新城; 卧城; 转型; 日本

Keywords: Tama New Town; Commuter Town; Transition; Japan

国家自然科学基金项目 (41571130, 41271165), 中央高校基本科研业务费专项资金, 中国西南地缘环境与边疆发展协同创新中心共同资助

作者: 张贝贝, 加拿大滑铁卢大学规划系, 硕士研究生。
beibei.zhang@uwaterloo.ca
刘云刚 (通信作者), 中山大学地理科学与规划学院, 教授。
liuyung@mail.sysu.edu.cn

引言

我国学者将“卧城”定义为“除了居住建筑外, 没有生活服务设施, 居民的生产工作及文化生活需在其他地方解决的城镇”^[1]。国外学者对于“卧城”(commuter town)的解释稍有不同, 认为“卧城”有如下特点: 居民在此生活但在其他地方工作; 除了面向居民的零售业外, 仅有极少量的商业和工业活动^[2]。一般来说, “卧城”可以被理解为以供应住宅为主, 在产业和工作岗位上相对缺乏的城市。在我国快速城市化过程中, 面对中心城区人口过密所带来的一系列问题, 很多城市采取了建设新城的办法来疏散中心城区的人口。在我国的新城规划中, 避免将新城建设成“卧城”似乎是一条被公认的原则。“卧城”虽然解决了在中心城区工作的人的居住问题, 但常常因公共服务设施的缺乏和职住分离所带来的长时间、钟摆式的交通等问题而受到诟病^[3,4]。

在 20 世纪中期发达国家快速城市化的过程中, 很多城市也有过新城实践的经历。然而, 这些实践和相关的研究对“卧城”却有着不同的看法。起源于英国的新城规划理念明确禁止将新城建设成“卧城”。为了推动新城的建设, 英国于 1945 年成立了新城委员会 (The New Towns[Reith] Committee), 与之同时发表的一份术语参考中提到, “新城是在工作和生活方面自给自足的 (self-contained)、平衡的 (balanced) 社区”^[5]。这一定义假设, “如果新城内有足够数量和足够多样化的工作岗位, 新城居民就不会选择在其他地方工作”, 认为“新城应该提供充足的设施和工作岗位来满足居民的日常需求”^[6]。英国的新城建设主要由新城开发公司主导, 它们将紧密协调人口的流入和工作岗位的流入作为一项基本政策, 使得英国的新城在这一强烈的政策干预下实现了很高程度

的自给自足^[7]。

与英国早期的新城不同，在随后世界各地的新城实践中，很多新城并没有以自给自足为目标进行规划，而更像是“宿舍村”（dormitory village）^[8]。有学者开始质疑英国的这一新城规划准则，克雷斯韦尔（Cresswell）和托马斯（Thomas）认为，“新城应自给自足”的规划准则是小汽车还未在英国普及时的想法，而1960年代后，小汽车的全面普及使得居民的机动性大大增加，新城自给自足这一概念变得模糊，我们仍然应该为新城配备充足的设施，但这不再能帮助新城实现自给自足，因而也有人提倡建设“完整的新城”，而非“自给自足的新城”^[6]。鲁宾逊（Robinson）认为，建立一个在职住方面自给自足的新城非常困难，甚至不可能实现；相反，通勤能带来一些好处，例如更好的产业稳定性、更多的就业机会和更高的生活水平，通勤应该被认为是为得到这些好处所必须付出的代价。鲁宾逊进一步说明，应将新城放在区域的背景下考虑，新城通常是区域增长的中心，通勤应该以向其腹地的通勤为主，向城市中心区的通勤为次，新城的职住平衡应在区域背景下实现，而不是在一个孤立的新城内部^[9]。通勤在多大范围内可行与交通工具的发达程度有密切关系，塞韦罗（Cervero）考察了斯德哥尔摩的新城，它们使用轨道交通输出和输入大量劳动力，而新城内部的交通则主要由步行和自行车完成，它们通过与城市中心区和周围地区的经济联系、方便行人的设计和优秀的轨道交通服务实现了很高的公共交通使用率。塞韦罗称赞斯德哥尔摩的新城虽然在自给自足的程度上的不如英国的新城，但它们极少使用小汽车交通，更为绿色环保。因此，新城的自给自足已不再是减少小汽车交通和实现可持续发展的必要条件^[8]；塞韦罗还比较了美国、英国、巴黎地区和斯德哥尔摩的新城，发现职住是否接近对居民通勤方式的选择影响很小，并不能保证减少小汽车通勤，而控制小汽车通勤需求的相关政策，如改善公共交通服务、提高停车费和交通运输税等可能有用得多^[10]。

既有研究表明，在交通工具进步和区域经济联系越来越紧密的背景下，建设职住平衡的新城越来越不现实，实现职住平衡的目的也越来越模糊。那么，在新城规划中该如何看待新城职住平衡的问题？是否可以直接规划和建设卧城？既有研究对卧城及其职住平衡的考察主要基于卧城发展和壮大阶段的情况，而缺乏在更长的时间跨度上考察卧城生命周期的研究。本文选取了日本大城市圈的卧城为研究对象，并具

体结合东京城市圈的多摩新城案例，期望通过考察卧城发展的生命周期来回答新城规划中关于建设卧城的问题。本文将重点放在日本大城市圈的卧城发展壮大之后的阶段，即1990年代初日本泡沫经济破灭后，在社会经济的急剧变化中卧城的转型与应对。在研究方法上，本文主要采用的是文献分析法。在案例的选取上主要是基于以下两方面考虑：（1）新城运动源自19世纪末霍华德的田园城市设想，直到1945年二战结束后，新城运动才在世界各地蓬勃展开。新城建设的历史并不长，而日本可以被称作卧城建设的鼻祖，因为其最早的一批卧城建于20世纪六七十年代，已经走过了50多年的历史，拥有足够的时间跨度，符合本文从长远视角研究卧城的需要；（2）东京城市圈的多摩新城是日本早期新城建设的三大新城之一，具有一定的代表性。

1 日本大城市圈郊区卧城的诞生与1990年代前的发展

20世纪六七十年代，日本处于经济高速发展和快速城市化时期。日本的城市化以沿太平洋的三大城市圈——东京城市圈、大阪城市圈和名古屋城市圈为主体^①。全国各地的人口不断涌入这三大城市圈，使得城市圈中心区变得十分拥挤，住房短缺的问题越来越严重。为解决在中心区工作的人的住房问题，在大城市圈郊区兴起了大规模的新城建设运动。新城建设的主体主要有两类，一类是地方政府或公社、公团^②等公共部门，另一类是铁道公司、房地产公司等私人部门。由公共部门主导建设的新城虽然数量不多，但规模都比私人机构主导建设的大得多^[11]。为了解决大规模住宅开发的土地征用问题，中央政府于1963年颁布了《新住宅市街地开发法》，规定以建设公共性质的住宅及配套的公共服务设施为目的，可以进行强制性的全面土地收买。

位于大阪城市圈的千里新城于1962年开始入住，是日本第一个卧城性质的新城，随后建设了位于名古屋城市圈的高藏寺新城（1968年开始入住）和位于东京城市圈的多摩新城（1971年开始入住）等诸多新城。千里新城、高藏寺新城和多摩新城（图1）被并称为日本早期新城建设的三大新城，它们均由公共机构主导建设，规模巨大，其中规模最大的多摩新城的规划人口达到约34万（表1）。在日本经济高速发展时期，这些大城市圈郊区的卧城支持了中心区就业与人口的集聚，为日本经济的持续增长做出了贡献。

1973年发生了第一次石油危机，世界石油价格飞涨，

① 东京城市圈由东京都、千叶县、神奈川县和埼玉县组成；大阪城市圈包括京都府、大阪府、兵库县和奈良县；名古屋城市圈包括爱知县、岐阜县和三重县。

② 日本的“公团”、“公社”是由政府或地方公共团体成立的公法人，主要由政府出资，也向民间融资，大多经营如运输、道路、港湾、桥梁、机场等公共性较高的事业。

使得以进口石油作为主要能源供应的日本受到了极大影响。第一次石油危机终结了日本近 20 年的经济高速增长。之后，日本经济进入了一个平稳缓慢的增长阶段，迁入三大城市圈的人口数量也随之迅速下降。进入 1980 年代后，得益于多年的住宅建设和人口增长速度的放缓，大城市圈住房短缺的问题基本得到解决，人们的住宅需求从追求数量转入追求质量的阶段。由于对住房品质需求的提升和大城市圈中心区地价的不断上涨，仍陆续有人口从中心区迁入郊区的卧城，促进了经济缓慢增长时期卧城的人口增长。但同时，最早入住的一批家庭的子女逐渐步入成年，迁出新城，一定程度上造成了新城人口的流失，这一点在入住时间较早的新城表现得更为明显。到 1980 年代中后期，向大城市圈的人口迁入已

停滞多年，区域住房市场趋于饱和。然而，由于在经济高速发展时期规划的卧城对人口数量的预测过高，这些卧城还远未达到规划的人口数量，却已经开始面临人口增长缓慢的困境（图 2）。在这样的背景下，针对大量空置住房和长期未利用土地的问题，1986 年中央政府修改了《新住宅市街地开发法》，认可了按此法律的土地收买模式建设的卧城可发展与生活服务无关的产业，试图以此增加就业机会，丰富卧城的城市功能来吸引更多的人口。这一法律修改成为大城市圈郊区的卧城向职住平衡的新城转型的契机。

2 卧城转型时期的社会经济背景

1980 年代末—1990 年代初，卧城开始转型之时，日本发生了泡沫经济。泡沫经济破灭后，日本进入了一个 GDP 增长基本停滞、失业率升高和居民真实收入降低的长期不景气阶段^[17]。社会经济环境的急剧变化对卧城的发展产生了巨大的影响。本节将从住房政策和城市更新政策两方面分析这些影响。

2.1 住房政策的影响：大城市圈区域住房市场的热点由郊区转向中心区

一个以供应住宅为支柱“产业”的卧城，必然容易受到国家住房政策和区域住房市场的影响。1990 年代初泡沫经济

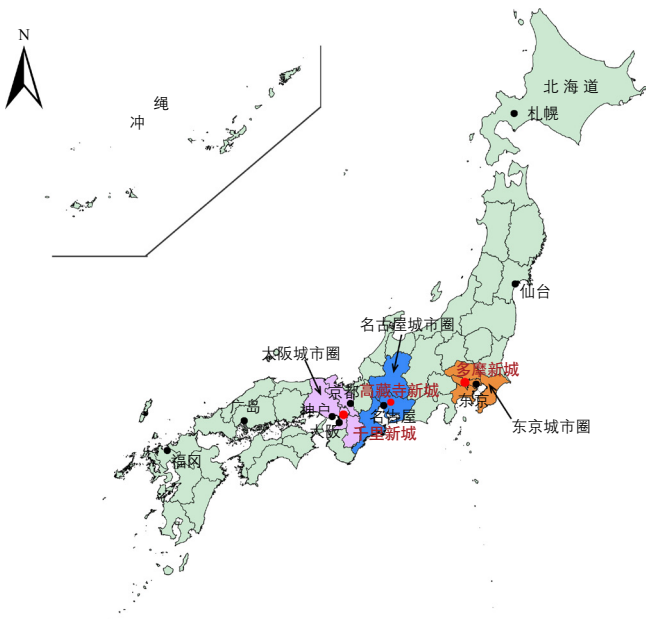


图 1 日本早期新城建设的三大新城的地理位置
资料来源：作者绘制

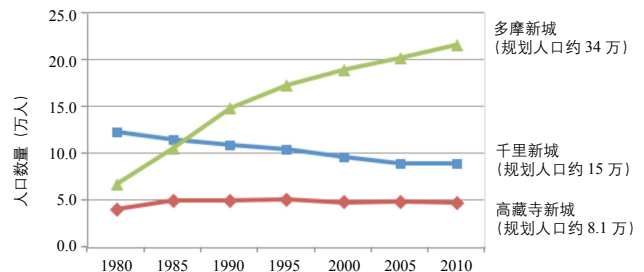


图 2 日本三大新城的人口数量变化
资料来源：参考文献 [13-16]

表 1 日本早期新城建设的三大新城

	千里新城	高藏寺新城	多摩新城
开发主体	大阪府	日本住宅公团	东京都、日本住宅公团、东京都住宅供给公社
居民首次入住年份	1962	1968	1971
行政区域	吹田市、丰中市	春日井市	稻城市、多摩市、八王子市、町田市
开发手法	团地住宅经营事业	土地区画整理事业*	新住宅市街地开发事业
面积	1 160 hm ²	702 hm ²	2 984 hm ²
规划人口	约 150 000 人	约 81 000 人	约 340 000 人
距城市圈中心区的距离**	约 12 km	约 20 km	约 30 km
到达城市圈中心区所需时间	约 20 分钟	约 30 分钟***	约 50 分钟

注：* 土地区划整理是日本城市规划中的一种常用手法，指在公共设施不完善的区域内，将私有的不规整用地进行重新区划，通过土地所有者出让一部分土地来取得区域内的公用设施建设用地（如道路、公园绿地、给排水等），同时使得地块的划分更为规整；** 分别以到日本铁路（JR：Japan Railway）大阪站、JR 名古屋站和 JR 东京站的距离计算；*** 在高藏寺新城，要到达新城的中心需要再乘坐约 15 分钟的公共汽车。
资料来源：参考文献 [12]

济破灭后，日本的住房市场发生了巨大的变化。泡沫经济破灭前，大城市圈中心区的地价不断上涨，住宅开发主要集中在郊区。泡沫经济破灭后，中心区地价回落，大量倒闭的公司增加了中心区的土地供应量，使得中心区的住房开发成为可能。同时，为了刺激经济恢复，政府推动了一场“都心居住”运动，通过一系列措施鼓励私人开发机构在中心区进行住宅开发，并鼓励居民购买中心区新建的住房。首先是在建筑规制方面放宽了对建筑高度和容积率的限制，使得城市圈中心区高容积率的高层和超高层住宅开发在法律上可行。例如，1995年，修改了《关于增进大城市住宅和住宅地供应特别法》，增加了关于提高城市中心区居住功能的内容；1996年，针对城市中心区住宅开发事业，放宽了基于道路宽度的容积率限制；1998年，划定了高层居住促进区。其次是促使居民购买中心区的新住宅，而非郊区的住宅或二手住宅。例如，宣传“职住接近”、“住在市中心”的生活理念；在税收方面给予购买新房更多优惠；提高国家住宅金融金库提供的住房贷款数目，并且将更多的优惠给予购买新房，用于购买新房的贷款的还款期限是35年，而旧房的只有25年，而且对于购买房龄超过25年的旧房不批准贷款^[17]。在中央政府意图用住房政策推动经济复兴的策略下，1990年代之后的大城市圈中心区兴起了大规模的高层住宅楼建设运动。以东京城市圈中心区为例，1985—1993年，每年平均有2万户用于出售的公寓住宅完工，而1994年之后新增住房供应数量开始急剧增加，1997年以后达到每年4万户以上，2003年时达到了峰值7.5万户（图3）。

然而，到1990年代，日本的住房市场早已饱和。二战后，日本经历了短暂的“婴儿潮”出生率高峰，随后，因离婚、不婚、晚婚、结婚但不生育人群比例的增多，出生率大体上呈不断下降的趋势，这直接导致了人口增长速度变慢和人口老龄化。在三大城市圈，1973年高速增长结束后，迁入人口数量剧减，随后人口增长速度越来越慢（图4），老龄人口比例增加，1990—2010年，老龄化率（65岁以上人口占总人口的比例）增加了约1倍，达到21.4%^[20]。人口增

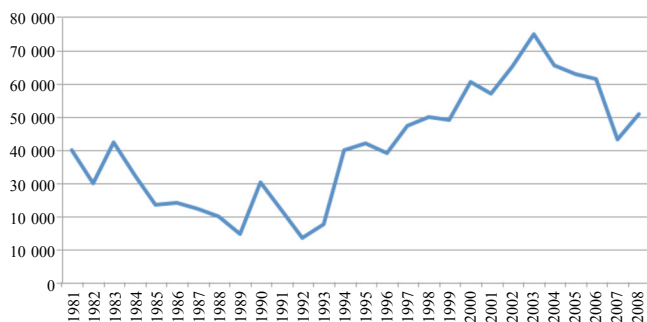


图3 东京城市圈中心区用于出售的公寓住宅每年的竣工户数
资料来源：参考文献[19]

长缓慢使得新增住房需求非常有限。1990年代后，三大城市圈的住房市场已经饱和，以东京城市圈为例，1998年时，其住房空置率达到了10.9%^[21]。

在人口增长缓慢、大城市圈住房市场饱和的情况下，中央政府将住房政策作为经济政策，目的是希望在经济低迷的状态下，将住宅开发作为拉动经济发展的手段之一^[17]。政府鼓励私人开发商在城市圈中心区进行大规模的新住宅开发，并鼓励人们购买这些新住宅。区域住房市场的热点由郊区转向了中心区，郊区“卧城”的旧住宅更难以找到新的入住者。

2.2 城市更新政策的影响：大城市圈的中心集中和郊区衰退

进入21世纪后，日本经济仍不见复兴的迹象。在全球化的时代，日本在世界上经济地位的下降使得中央政府十分担忧东京的全球城市地位和日本的国际形象。中央政府选择了将有限的资源与财力集中在城市圈中心区，尤其是三大城市圈之首的东京城市圈，推动了一场城市中心区的再开发运动，通过政策鼓励私人开发机构进行城市再开发，试图以此拉动经济发展，“提高城市的魅力和国际竞争力”^[22]。2002年，日本国土交通省设立了“都市再生本部”（即“城市更新中心”），目的是提升城市的魅力和国际竞争力，基本方针是以民间力量为中心。目前，都市再生本部在全国范围内共指定了“城市更新紧急整治区域”和“特定城市更新整治区域”共11 644 hm²，其中大部分位于大城市圈的中心区和一些地方中心城市的中心区。以东京城市圈为例，其中心区（即东京都23区）被指定的面积有2 760 hm²，占全国总量的近25%，这其中约有70%位于东京最核心的三区——千代田区、中央区 and 港区及与之相邻的江东区。政府采用税收特例，放宽对容积率、建筑密度、建筑高度和日照要求的限制等方式鼓励民间私人机构投资进行城市再开发。东京中心区建起了大规模的商业办公复合设施，最密集的大手町一丸之内一有乐町地区容积率甚至达到了13。

在大城市圈经济和人口增长停滞的大背景下，人口和资

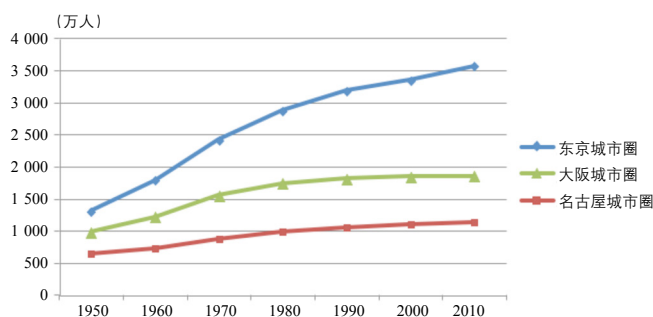


图4 日本三大城市圈和人口数量的变化
资料来源：参考文献[21]

本进一步向中心区集中，加快了郊区的衰退。而东京都市圈并没有一个统一的规划管理机构，在这样的情况下，郊区的各个地方政府进入了争夺人口和资源的竞赛，20世纪六七十年代开发的大城市圈郊区卧城陷入了更严重的衰退中——居民老龄化、住房空置率增高、商业设施逐渐关闭、废弃学校增多等。在衰退的过程中，居民生活越来越不方便，住房和土地价格下降。在得不到外界资金资助的情况下，卧城面临着持续衰退的未来。

3 卧城的转型与困境：以多摩新城为例

在住房政策和城市更新政策的影响下，大城市圈郊区的卧城受到了极大的影响。同时，发展到一定阶段的卧城也遇到了一些自身内部的问题，这些卧城选择了向职住平衡方向转型的发展战略。下文将以东京都市圈的多摩新城为例，分析它所遇到的问题、采取的措施和效果。

3.1 多摩新城

多摩新城位于东京都市圈中心区以西 25~35 km 的多摩地区，占地约 30 km²，横跨东京都下属的四个行政市——稻城市、多摩市、八王子市和町田市，规划人口为 34.2 万。多摩新城是第一个按照《新住宅市街地开发法》规定的全面土地收买模式建设的新城，它的规划于 1965 年完成，1971 年迎来首批居民入住。多摩新城由东京都政府和日本住宅公团主导建设，后者是中央政府专属的住宅开发机构。因此，多摩新城的诞生和发展实际上反映了中央政府和东京都政府的意志，即快速提供大量的住宅，解决东京都市圈中心区工作者的居住问题，支持经济的高速增长。在交通方面，多摩新城通过轨道交通连接东京都市圈中心区，在新城的中心车站乘坐轨道交通约 40 分钟就能到达东京都市圈中心区副中心之一的新宿（图 5）。多摩新城最初完全是作为东京都市圈的卧城被规划和建设的，只有住宅和与生活服务相关的产业。在新城开始入住的第二年，即 1972 年实施的针对第 5、6 住区 5 300 户家庭的调查显示，居民通勤流中，流向东京都市圈中心区的占 40.5%~55.9%，流向新城所在城市及邻近城市的约占 30%~45%，而在新城内部的只有 2.5%~3.2%^[23]。在 1990 年代之前，多摩新城的发展颇为辉煌，新城于 1971 年开业，到 1975 年时，入住居民数已达到 30 239 人；住宅开发和居民入住持续快速进行，1975—1990 年，平均每年有近 8 000 人入住^[24]；1990 年时，多摩新城的人口达到约 15 万。

3.2 泡沫经济后的住宅发展

自 1990 年代开始，多摩新城人口数量增长变得十分缓

慢，在 2010 年新城开业约 40 年之时，人口达到了 21.6 万，约为规划人口的 63.2%。在人口增长缓慢的同时，旧住区的人口开始减少，居民正快速步入老龄化阶段。居民年龄结构的改变导致旧的住宅和住区环境不再适合他们的生活需要，例如，1970 年代设计建造的住宅和住区环境没有充分考虑老年人对无障碍性设计的需求；儿童数量减少使得废弃的中小学校越来越多，而老年人的增加使得对老年人护理中心、老年人活动中心等公共设施的需求增加。陆续有老年人因生活不便等原因搬走，旧住区的人口开始减少，住区里的商店因生意冷清而陆续关门，只剩下车站附近的大型商业中心，导致住在离车站较远的居民的日常购物非常不便，尤其是行动不便的老年人。这样恶性循环，搬走的人越来越多。以最早入住的第 5、6 住区（諏访—永山地区）为例，1995—2005 年，该住区的人口数量从 30 061 人减少为 27 542 人，老龄化率从 6.5% 上升到了 17.8%^[24]。

旧住宅需要修缮，住区环境需要维护，但缺乏相关的机构来投入资金，进行新城的更新。新城所在地政府没有相应的资金能力。新城的建设主体东京都政府和城市更新机构（日本住宅公团的前身）也没有为新城的更新出资。事实上，东京都政府和城市更新机构分别于 2003 年和 2006 年退出了新城的开发，将剩余未开发完的共 244 hm² 土地卖给了私人房地产开发企业。中央政府虽然制定了关于旧住宅重建的补助金制度，但仅限于对重建前的调查费、规划设计费和建筑物拆除费以及建设过程中的地块基础设施建设费和公用设施建设费，并设国家补助三分之一、地方政府补助三分之一为上限，而并未对住宅本身的重建给予补助。

旧住宅和住区环境的问题只能留给市场解决。2010 年 2 月末—2013 年 11 月，多摩新城的諏访 2 丁目住区完成了一

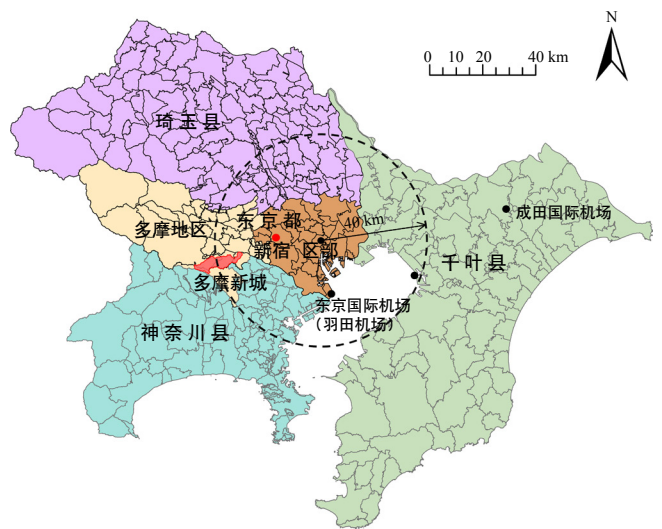


图 5 多摩新城在东京都市圈的区位
资料来源：作者绘制

个由市场参与的重建项目，这也是新城内的首个重建项目。该住区于1971年开始入住，是多摩新城最早开始入住的住区之一。关于重建的讨论始于1989年，居民自发成立了重建检讨准备委员会，并积极向日本国土交通省、东京都政府和多摩市政府要求放宽容积率限制。到2006年时，终于争取到将容积率由原有的0.5提高到1.5，这使得将原有的多层住宅重建为高层住宅成为可能，分配给原居民后剩余的住宅可以在市场上出售，从而极大地减轻了原居民的资金负担。随后，原居民达成了关于重建的协议，具体的重建计划、施工和分配剩余的新住宅的出售等则交由私人房地产公司负责。改建后的住户数量由原有的640户提升到了1249户，每户的平均面积从40 m²增加到了100 m²^[218]。该住区距离新城中心车站仅7分钟步行距离，具有非常好的区位，这一点是通过市场方式完成重建最重要的前提条件。然而，有可能通过类似模式进行更新的住区只是极少一部分，距离车站较远的住区则被私人房地产商“敬而远之”。

3.3 泡沫经济后的产业发展

1986年中央政府修改《新住宅市街地开发法》后，多摩新城发展产业在法律上成为可能。1989—1994年，被称为新城中心车站商业中心的“大建设时代”，由于中心车站附近的容积率被提升到7，其完成的建设量约为39万m²，占现有建筑面积的约三分之二，并招揽了一些企业和商业设施进驻^[25]。泡沫经济期间，东京市中心区的土地价格上涨，办公楼用地短缺，空置率一度接近零，在一定程度上促使企业将部分职能转移到郊区，以降低运营成本。然而，在泡沫经济的破灭后，东京都市圈中心区地价回落，办公楼供应有了剩余，再加上日本经济整体上陷入停滞的影响，使得多摩新城产业的引进比较缓慢。

多摩新城横跨四个行政市，并无统一的管理机构，产业的发展由所在地的政府各自负责。以约60%的面积、70%的人口属于多摩新城范围的多摩市为例，多摩市采取了企业入驻奖励制度、税收减免、给予雇佣本地市民的企业现金奖励等方式吸引产业。从图6的行业从业人员数和家庭户数的

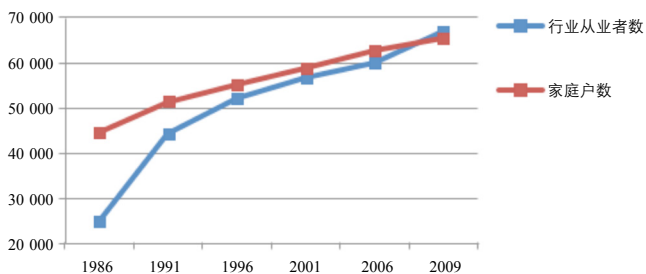


图6 多摩市的从业者数量和家庭户数的变化
资料来源：参考文献[26]

变化可以看出，从1980年代中后期开始，多摩市的卧城性质正在改变，转向职住平衡的方向发展。然而，从图7所示的2011年多摩市的产业结构百分比可以看到，按从业人数计算，与生活服务有关的产业如批发零售、餐饮住宿、医疗福利、生活服务和娱乐业所占比例接近一半，说明多摩市的城市性质仍是一个区域生活服务中心，而相对缺乏高新技术、金融保险等非生活服务的产业。随着今后新城人口高龄化和人口减少的加速进行，作为支柱产业的批发零售业（从业人员占17.1%）和餐饮住宿业（从业人员占10.4%）很可能会受到较大影响（图8）。

4 讨论与结论

4.1 日本大城市圈郊区卧城由盛转衰的过程和原因

在日本经济高速发展时期，大城市圈郊区的卧城在短时间内为在中心区工作的人提供了大量的住宅，支持了中心区就业人口的集聚。日本的快速且地理上高度集中的城市化模式决定了建设卧城性质的新城可能是疏散大城市圈中心区人口的最佳选择。在当时，如果选择建设功能综合的新城，必然需要花费更多时间，使得城市圈拥挤的问题加剧而影响经济增长的速度。在日本以发展经济、赶超欧美为首要目标的年代，这当然是中央政府不愿意看到的。从支持经济高速发展的角度来看，在快速城市化和经济高速发展时期，这些卧城是成功的。

1973年第一次石油危机后，日本经济由高速增长转入平稳低速增长，人口向大城市圈的快速迁入陡然停滞，这使得大城市圈人口增长速度降低，并维持在较低水平。由于大城市圈内部人口由中心区向郊区的迁移，大城市圈人口增长陡然放缓的影响要波及郊区的卧城，存在一定的时间滞差。到1980年代中后期，郊区卧城面临人口增长缓慢的困境，而

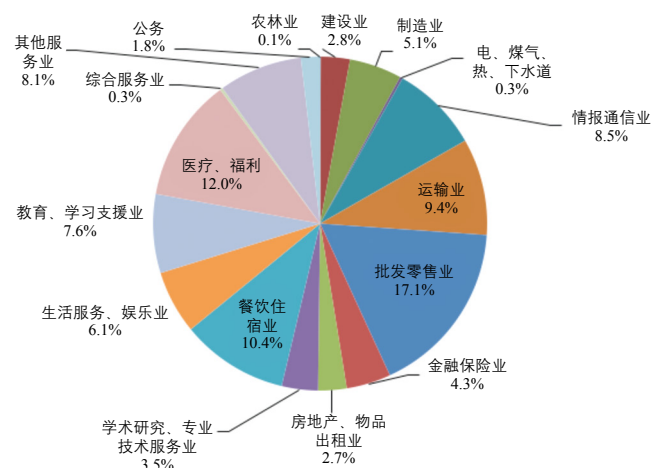


图7 2011年多摩市的产业结构
资料来源：参考文献[27]

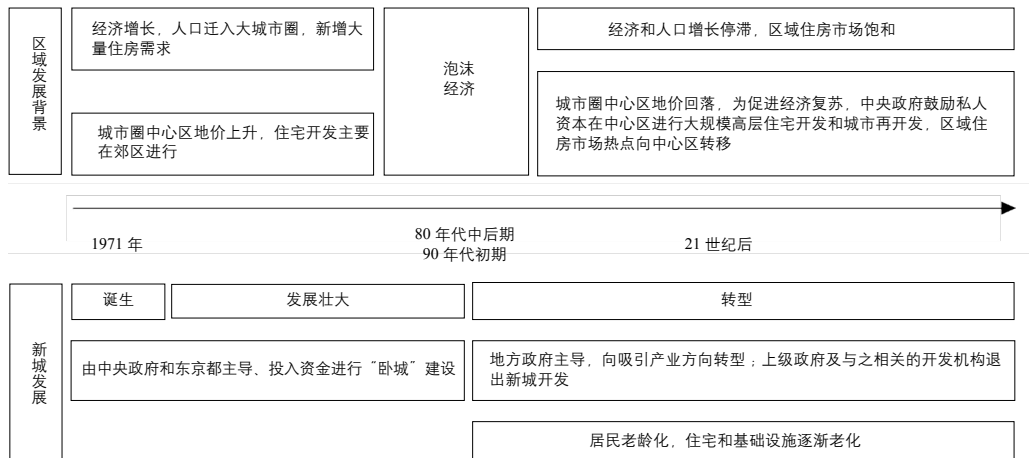


图8 多摩新城的生命周期

资料来源：作者绘制

被迫开始向发展产业方向转型。随后发生了经济危机，1990年代初泡沫经济破灭后，日本的经济发展陷入停滞，中央政府为了拉动经济复苏和重塑日本的世界形象，推行了“都心居住”运动和城市更新政策，鼓励私人开发商在大城市圈中心区进行大规模住宅开发和城市再开发。在大城市圈增长几乎停滞的背景下，人口和资本向城市圈中心区集中，使得郊区的土地和住宅不可避免地面临衰退。

发展到一定阶段的新城，也遇到了各种来自内部的问题。住宅和基础设施开始老化，居民老龄化使得旧住宅和相关设施的设计不再符合居民的需要。这些都需要投入资金进行修缮，但地方政府并没有相当的财力，而新城的开发主体——上级政府及其公共部门也基本退出了新城的开发。新城的人口减少和人口老龄化加速，住房空置率上升，商业开始陆续撤退，逐渐失去了往日的辉煌。

以多摩新城为例，它目前所面临的一系列困境，并不是因为它最初的卧城性质所造成的，根本原因在于中央政府和东京都政府所主导的东京城市圈的发展战略的变化。在东京城市圈增长趋于停滞的大环境下，上级政府为了刺激经济发展，通过政策鼓励私人开发商在中心区大量建设新住宅和进行城市再开发，但并未投入资金改善郊区老化的住宅和基础设施，这更加速了郊区的住宅贬值和整体衰退。

多摩新城的命运更多地取决于上级政府的区域发展策略，而非其自身。虽然日本实行地方自治的政治体制，但地方的发展很大程度上仍取决于中央政府。日本经济发展的政府模型具有中央政府积极参与、对外投资严格限制等特点^[28]。中央政府严格控制了资本的流动方向，地方政府仅靠自身实力去吸引资本非常困难。在东京城市圈的发展战略不再关注多摩新城时，它就不可避免地走向了衰落，这与它自身是否是卧城并没有太大关系。

4.2 对我国的启示：新城的规划必须始终与区域的规划紧密结合

通过对日本大城市圈郊区卧城和多摩新城案例的研究发现，不必过分强调新城的职住平衡，在快速城市化阶段，可以因应急之需建设卧城，卧城可以在今后向职住平衡的方向转型。更重要的是，需要将新城的规划和发展置于区域背景下综合考虑，并在未来的人口、经济环境变化中进行调整，区域的发展规划与新城的发展规划是紧密互动的关系。如果新城的发展与区域的发展相背离，很可能导致新城的衰落。UPL

参考文献

- [1] 吴志强, 李德华. 城市规划原理(第四版)[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2010: 29-30.
- [2] Wikipedia, Commuter Town[DB/OL]. (2015-04-10)[2015-05-08]. http://en.wikipedia.org/wiki/Commuter_town.
- [3] 吴楠. 新城缘何变“卧城”[N/OL]. 北京晚报. (2013-09-27)[2015-05-08]. http://bjwb.bjd.com.cn/html/2013-09/27/content_112253.htm.
- [4] 郑明媚. 对“卧城”说不[N/OL]. 中国旅游报. (2012-09-17)[2015-05-08]. http://www.ctnews.com.cn/zglyb/html/2012-09/17/content_62409.htm?div=-1.
- [5] Hardy D. 2004. From Garden Cities to New Towns: Campaigning for Town and Country Planning 1899-1946[M]. UK: Routledge, 2004: 278.
- [6] Cresswell P, Thomas R. Employment and Population Balance[M] // Evans H. New Towns: The British Experience. London: Charles Knight & Co. Ltd., 1972: 66.
- [7] Self P. Introduction: New Towns in the Modern World[M] // Evans H. New Towns: The British Experience. London: Charles Knight & Co. Ltd., 1972: 8.
- [8] Cervero R. Sustainable New Towns: Stockholm's Rail-served Satellites[J]. Cities, 1995, 12(1): 41-51.
- [9] Robinson I. Small, Independent, Self-contained and Balanced New Towns: Myth or Reality?[M] // Harvey P, Sandberg N. New Towns: Why-and for Whom?. New York: Praeger Publishers, 1972: 25.
- [10] Cervero R. Planned Communities, Self-containment and Commuting: A Cross-national Perspective[J]. Urban Studies, 1995, 32(7): 1135-1161.
- [11] Kiuchi S, Inouchi N. New Towns in Japan[J]. Geoforum, 1976, 10(1): 1-12.

- [12] 曾田忠宏. 「高蔵寺ニュータウン再生」に取組んで考えたこと—都市郊外住宅地のまちづくりについて—[J]. 土地総合研究, 2013, 21(4): 54-62.
- [13] Konaine. 多摩ニュータウンの人口推移 [R/OL]. (2011-02-03)[2015-05-08]. <http://goo.gl/DSsm56>.
- [14] 吹田市・豊中市千里ニュータウン連絡会議. 千里ニュータウンの資料集 [R/OL]. (2014-10-01)[2015-05-08]. <https://www.city.toyonaka.osaka.jp/machi/senrinyutaunsaisei/shiryuu.files/2610siryousyuu.pdf>.
- [15] 小池秀夫. 高蔵寺ニュータウンの人口の地域差 [J]. 商学研究, 2009, 49(3).
- [16] 高蔵寺ニュータウン市民再生会議. 高蔵寺ニュータウン関連統計資料 [R/OL]. (2015-02-27)[2015-05-08]. <http://goo.gl/OrTsym>.
- [17] Hirayama Y. Running Hot and Cold in the Urban Home-ownership Market: The Experience of Japan's Major Cities[J]. Journal of Housing and the Built Environment, 2005, 20: 1-20.
- [18] 阿部裕行. 生涯暮らせるまちへニュータウン再生始動 [N/OL]. 日経グローバル. 2013-08-19. (226), 50-52. (2013-08-19)[2015-05-08]. http://www.nikkei.co.jp/rim/glweb/glocal_pdf/226PDF/226ishin.pdf.
- [19] 東京都都市整備局. 東京のマンション 2009- 第1章都内マンションの現状 [R/OL]. (2009-10)[2015-05-08]. http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/juutaku_seisaku/manshon-2009-1.pdf.
- [20] 日本総務省統計局. 国勢調査 2010: 3-1 年齢 (各歳), 男女別人口, 年齢別割合, 平均年齢及び年齢中位数 (総数及び日本人) [DB/OL]. (2011-10-26)[2015-05-08]. <http://goo.gl/RXEWds>.
- [21] 日本国土交通省. 平成 24 年度首都圏整備に関する年次報告 [R/OL]. (2013-06)[2015-05-08]. http://www.mlit.go.jp/hakusyo/syutoken_hakusyo/h25/h25syutoken_files/02.pdf.
- [22] 日本国土交通省. 都心居住の推進～良好な居住環境の形成～ [R/OL]. (2003-03)[2015-05-08]. <http://www.ur-net.go.jp/jkougai/pdf/toshin.pdf>.
- [23] 高橋賢一. 多摩ニュータウン開発における計画と事業の変遷過程に関する研究—職住近接型ニュータウンの萌芽過程と計画・事業手段の変遷— [J]. 土木史研究, 1993, 13: 129-144.
- [24] 東京都都市整備局. 多摩 NT 地区の人口動向 [R/OL]. (2011-06-29)[2015-05-08]. <http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/bosai/tama/pdf/tama09.pdf>.
- [25] 田島泰. 多摩センター地区の街並み形成 [J]. 多摩ニュータウン学会. 2002, 4: 30-38.
- [26] 東京都. 東京都統計年鑑 2, 人口・世帯, 7 労働 (1986, 1991, 1996, 2001, 2006, 2009) [DB/OL]. (2015-04-22)[2014-07-05]. <http://www.toukei.metro.tokyo.jp/tmenkan/tm-index.htm>.
- [27] 多摩市. 統計たま (平成 24 年版) 2012 [DB/OL]. (2013-06-21)[2014-07-05]. https://www.city.tama.lg.jp/dbps_data/_material/_files/000/000/017/520/24to5-1.pdf.
- [28] 迈克尔·波特, 竹内广高, 榊原鞠子. 日本还有竞争力吗? [M]. 北京: 中信出版社, 2002: 36.

(本文编辑: 张祎娴)