

东京广域首都圈构想及对我国大都市圈规划编制的启示*

The Conception on Capital Circle Planning of Tokyo Wide-area and Enlightenment to the Planning of China's Metropolitan Area

马璇 张振广 MA Xuan, ZHANG Zhenguang

摘要 东京首都圈迄今为止编制了7版区域规划。通过对东京首都圈历版规划的回顾与比较,综述各版规划的编制背景、核心问题、应对举措及实施成效,厘清在不同时代背景下东京首都圈规划的重心和逻辑。重点对2016版《首都圈广域地方规划》进行详细解读和比较研究,提出新时期区域视野从近域都市区走向广域都市圈、规划导向从问题导向走向“问题+目标”导向、空间战略从管控为主走向功能引导、规划抓手从战略举措走向项目行动的新趋势。在此基础上,结合我国当前区域规划背景提出对我国大都市圈规划编制的启示,包括需要形成相对稳定并可动态调整的规划范围,兼顾问题与目标的战略导向,构建愿景与行动并举的技术框架,注重战略性和协同性的空间布局引导,厘清区域规划机制及保障等。

Abstract The Tokyo metropolitan area has compiled seven editions of regional planning so far. This paper attempts to review and summarize the background, core issues, countermeasures and implementation results of the various editions, and clearly clarifies the regional planning focus of the Tokyo metropolitan area in different eras. This paper focuses on the detailed interpretation of the 2016 version on 'the wide-area planning in the metropolitan area', and proposes that the regional vision should be turned from the near-urban metropolitan area to the wide-area metropolitan area in the new era, planning orientation from problem-oriented to 'problem + Goal' orientation, space guidance from management to functional guidance, planning grip from strategic initiatives to project actions. On this basis, combined with China's current regional planning background, it proposes the enlightenment to the planning of metropolitan area, including the need to form a relatively stable and dynamically adjusted planning scope, taking into account the strategic orientation of issues and objectives, building a technical framework that combines vision and action, focusing on strategic and coordinated spatial layout guidance, and clarifying regional planning mechanisms and safeguards.

关键词 东京 | 首都圈 | 广域 | 对流

Keywords Tokyo | Metropolitan area | Wide-area | Convection

文章编号 1673-8985 (2019) 02-0041-08 中图分类号 TU981 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20190207

作者简介

马璇

中国城市规划设计研究院上海分院
研究室主任,高级规划师,硕士

张振广

中国城市规划设计研究院上海分院
规划师,硕士

都市圈是以一个或多个城市为核心、与周边城镇在日常通勤和功能组织上存在密切联系的一体化地区,它既是中心城市发展到一定阶段的产物,也是代表国家参与全球竞争的主要载体。随着党中央对“区域协调发展”要求的

不断强化,以都市圈规划为代表的区域规划越来越得到重视,京津冀、长三角、粤港澳等区域都开始了新一阶段区域规划探索^①,区域协调发展进入实质性推进阶段。在此背景下,上海、武汉、杭州等特大城市在新一轮总体规划中都提

*基金项目:住房和城乡建设部2017年科学技术项目计划—城镇化与城乡建设软科学研究项目“长三角巨型城市区域发展研究”(编号2017-R2-008)。

注释 ①2015年4月,中共中央政治局审议通过《京津冀协同发展规划纲要》,2016年5月,国务院批复《长江三角洲城市群发展规划》,2017年7月,《深化粤港澳合作 推进大湾区建设框架协议》在港签署,2018年3月,《粤港澳大湾区发展规划纲要》已按程序报批。

出了构建大都市圈的规划设想。但在我国,都市圈规划并不属于法定规划范畴,其规划导向、技术思路、规划实施与作用等都尚未达成共识,更多的是某些地区各自的实践探索,将都市圈规划作为实施区域协同的重要抓手。国内学术界则主要聚焦协调机制、区域交通、空间尺度等具体协同方向进行研究^[4-9]。

国际上,许多地区较早形成了以特大城市为核心、相对稳定完整的都市圈规划框架。如纽约区域规划委员会(RPA)分别在1929年、1968年、1996年和2016年编制4版纽约都市圈协同规划^[5],编制周期基本为20年左右;旧金山湾自1970年完成首版区域规划后,于1993年及2003年分别编制完成湾区愿景展望(Bay Vision),2013年及2017年又分别编制完成《旧金山湾区2040》(Plan Bay Area 2040)。

在众多都市圈规划探索中,日本东京首都圈规划最成熟完备且最有延续性。目前一共编制了7轮,10年左右为周期,各版规划在不同时代背景下,针对现状问题、发展挑战等提出极具针对性的应对策略,并通过不断实施、评估、修改、再实施等过程保证规划的科学性与实效性。国内学界对东京首都圈的规划有一定的研究积累,但现有研究主要集中在对前5版《首都圈基本计划》的解读与评述^[7-12],较为久远且时效性略不足。当前,2016版《东京首都圈广域地方规划》刚编制完成,作为第2版以“广域地方规划”命名的首都圈规划,其从更为长远、更具时代特色的视角为东京首都圈谋划发展蓝图,规划的出发点和侧重点均与之前5版规划有较大的差异,对于全球新经济背景下的区域规划研究与应对具有较强的借鉴与参考价值。因此,本文在历版规划回顾基础上,重点围绕最新版首都圈规划的理念、框架、目标、空间等内容,解析在新形势下首都圈规划的理念与重心变化,以期为新时期我国都市圈规划编制提供借鉴与参考。

1 东京首都圈规划历程回顾

从1958年至今,东京首都圈共编制了7版规划。其中前5版为《首都圈基本计划》,分别完成于1958年、1968年、1976年、1986年和1999年;后2版为2009年和2016年编制完成的《首都圈广域地方规划》。

1.1 前5版东京首都圈基本计划编制与实施回顾

第1次首都圈基本计划完成于1958年,以建设管控为主要导向。为应对产业与人口都快速向东京集中的问题,提出在建成区周围设置5—10 km的绿化带、在市街开发区域设立卫星城的策略,但最终实施效果不佳,绿化带遭到相关利益集团反对,国家开发机构带头开发,卫星城也因吸引力有限而推进缓慢。第2—4次首都圈基本计划处于日本经济高速发展、人口快速扩张时期,避免人口、产业功能向东京“一极集中”成为主要目标。“1968版规划”提出距东京都中心50 km外设置近郊整备地带、在外围地区设立多功能卫星城镇的策略,推动工业、科研等功能的外向迁移;“1976版规划”提出打造区域多中心城市的广域城市复合体设想,推动外围地区港口、国际机场、大型公园、学园城市(如筑波)等更多元功能的开发;“1986版规划”提出按圈层进行功能分工、构建外围自立型都市圈的设想,进一步推动政务管理、企业管理及生活服务等功能的外溢,但受到日本经济泡沫破灭的影响,外围城市副中心、商务核心城市建设距离目标尚有差距^[10]。第5次首都圈基本计划完成于1999年,在功能“一极集中”、自然灾害威胁、老龄化严重、“空心化”显现等多元问题背景下,提出“分散型网络结构”的均衡化空间布局模式。50 km内构建以都中心、业务核都市为主的环状节点都市群,50—100 km范围构建整合区域的“环状大都市轴”,提出打造30个左右的业务核都市作为广域合作据点,并形成东京都市圈、关东北部地区、关东东部地区、内陆西部地区、岛屿地区等5大自立型次区域(图1);同时,提出支撑区域均衡布局的战略举措,包括通过交



图1 《第5次东京首都圈基本计划》空间结构图
资料来源: <http://www.mlit.go.jp/>。

通协作建设实现环状快速通道、推动东京湾的统一协调利用、构筑高效的大区域物流系统、推进大区域防灾协作等^[1]。国内学界对这版规划的研究也较为丰富,分别从人口预测、空间结构、实施成效等方面进行解读,并认为这版规划基本稳定了东京首都圈的区域网络化、多中心的空间布局结构,明确了各类地区的功能完善方向,进一步缩小了首都圈的地域差距并显著提高了整体国际市场竞争能力,影响了国内新一轮都市圈规划的空间格局重构^[11-12](表1)。

1.2 近2版东京首都圈广域地方规划背景与要点分析

在日本国土大规模开发结束的背景下,日本修订并形成新的国土相关法律。2000年后,日本全国综合交通体系建设基本完成,标志着国土大规模开发基本结束。在此背景下,日本对形成于1950年代的《国土综合开发法》和《国土利用规划法》进行根本性的修订,并于2005年公布新的《国土形成规划法》,从“开发”向“形成”的转变表明日本亟需构建与成熟社会相适应的、以提高国土质量为目标的新型国土规划。2008年,新体系下第一本《国土形成规划》获得内阁通过,将全

表1 第1版至第5版《首都圈基本计划》相关内容梳理

| | 第1次首都圈基本计划 | 第2次首都圈基本计划 | 第3次首都圈基本计划 | 第4次首都圈基本计划 | 第5次首都圈基本计划 |
|------|---------------------------|-------------------------------|----------------------|-------------------------|-------------------------------|
| 编制时间 | 1958年 | 1968年 | 1976年 | 1986年 | 1999年 |
| 空间范围 | 1都+3县 | 1都+7县 | 1都+7县 | 1都+7县 | 1都+7县 |
| 规划时限 | 1975年 | 1975年 | 1985年 | 2000年 | 2015年 |
| 背景 | 日本战后经济逐步恢复 | 日本经济高速增长 | 石油危机影响，经济中速增长 | 日本经济泡沫不断增大，土地与股市价格爆发式增长 | 经济泡沫崩塌 |
| 主要问题 | 东京都无序扩展，人口产业快速集聚，大城市病问题显现 | 人口规模突破规划限制，产业与功能向东京都集聚，绿带政策失效 | 人口、经济、政治职能向东京都“一极集中” | 政务管理、企业管理、生活服务等职能向东京都集聚 | 功能“一极集中”、自然灾害威胁、老龄化凸显、“空心化”显现 |
| 规划思路 | 抑制大城市无序蔓延 | 缩小地区差异，推动科研、教育外迁 | 抑制大城市，振兴地方城市 | 按圈层进行功能分工 | 提高区域竞争力，促进可持续发展 |
| 政策工具 | 设立绿化带、建设卫星城 | 设立近郊整備区，设立多功能卫星城镇 | 打造区域多中心城市的广域城市复合体 | 构建自立型都市圈，推动管理功能外溢 | 围绕据点城市形成分散型网络格局 |

注：“1都”为东京都，“3县”为东京都邻近的埼玉县、神奈川县及千叶县，“7县”为邻近3县及外圈的山梨县、群马县、栃木县、茨城县。

资料来源：笔者结合日本第1—5次首都圈基本计划的梳理。

表2 2009版及2016版《首都圈广域地方规划》相关内容梳理

| | 第1次首都圈广域地方规划 | 第2次首都圈广域地方规划 |
|------|---|--|
| 时间 | 2009年 | 2016年 |
| 空间范围 | 1都+11县 | 1都+11县 |
| 规划时限 | 2020年，展望至2050年 | 2025年，展望至2050年 |
| 背景 | 相比中国等东亚地区经济快速增长，日本经济增长温和，首都圈经济、就业也在恶化 | 日本经济下滑，广域首都圈创造了日本80%以上增量，日本经济中心功能向东京集聚 |
| 主要问题 | 5大挑战：包括东亚在内的全球化竞争紧迫、生育率下降及老年社会到来、公众安全及安保意识日益增长、应对全球变暖等环境问题、生活方式日益多元化等 | 7大问题：人口下降、出生率下降、劳动力短缺，高龄化多层次危机，巨大灾害威胁，日本政治地位边缘化，旅游业的拓展和多元化，食品、水、能源等制约，ICT技术快速进步等 |
| 规划思路 | 5大目标引领：提升国际竞争力、4 200万人区域的美丽发展、强有力的抗灾地区、保护和创造良好的环境、形成积极交流与合作更加活跃的地区 | 3大目标引领：成为人口与文化聚集的创意区域，建设高品质、高效率、精细化的“精品都市圈”，打造共生包容、面向对流的地区；空间理念：构建“对流型”广域首都圈 |
| 政策工具 | 5大战略—24项目—72项行动；5大战略对应5大目标 | 5大战略—33项目—109项行动；5大战略与目标对应不明确 |

注：“1都11县”是“1都7县”基础上增加静冈县、长野县、新潟县、福岛县共4县。

资料来源：笔者结合日本首都圈“2009版规划”及“2016版规划”梳理。

国划分为包括首都圈在内的8大区域^②，提出对首都圈等区域的规划范围、现状特征、规划要求、全国协作等指引。

2009年8月，第1版首都圈广域地方规划（2009版）制定完成。规划年限为10年，并展望至21世纪中叶，提出“问题—目标—战略—项目”的规划框架。首先重点分析东京首都圈面临的全球化、老龄化、防灾安全等挑战，其次提出东京首都圈应扮演东亚领先地位、国家中心地区、几千万人口集聚地区的角色，再次提出5大目标、与之一一对应的5大战略、24个项目，最后明确有效推进的保障机制（表2）。

2015年3月，新编制的《国土形成规

划》获内阁决议通过；2016年3月，最新修订的《首都圈广域地方规划》通过国土交通大臣决定，成为现行首都圈广域地方的规划建设指导性文件。“2016版规划”基本延续了“2009版规划”的规划思路，并重点突出了空间布局的理念分析及构想，增加了具体计划的支撑（表2）。在日本地方分权意识高涨的背景下，及制定东京首都圈广域地方规划过程中，地方政府积极参与的现象比较明显，为后续规划的实施提供了更多中央政府、地方政府的联合支持。

2 2016版首都圈广域地方规划分析

相比之前各版规划，“2016版规划”针对

当时东京首都圈面临的人口持续下降、技术快速变革、灾害严重威胁等特征与挑战，从规划理念、目标愿景、实施落实等维度提出富有前瞻性与建设性的策略，值得深入剖析。

2.1 从多个视角分析首都圈面临的核心挑战

在延续历版规划对于现状问题识别的基础上，“2016版规划”更加体现问题导向型的特色，从多个视角识别东京广域首都圈规划面临的核心挑战，既重视已经明确的奥运会等大事件的影响分析，也针对福岛核泄露等偶发性事件及潜在的自然灾害进行预警判断，还从目标回溯至今，提出东京首都圈在新技术、新变化影响下的应对挑战。例如，规划

注释 ② 8大区域包括首都圈、近畿圈、中部圈、东北圈、北陆圈、中国圈、四国圈、九州圈。

提出2020年奥运会与残奥会是东京首都圈全面提升的契机,应抓住机会大力改善硬件设施与软件服务的环境,并向世界推介日本的文化与魅力;规划也顺应趋势预测东京首都圈面临未来10年75岁以上老年人增加150万、生产年龄人口减少100万的窘境,提出重点建立一个人人参与的社会环境,从而激发东京首都圈的持续竞争力与吸引力^[2]。

2.2 形成问题、目标与实施导向的规划框架

与以往历版规划不同,“2016版规划”逐渐明晰问题导向、目标导向、实施导向的规划框架(图2)。问题导向方面,规划首先提出防灾减灾、提升国际竞争力、应对严重老龄化社会等核心问题;目标导向方面,规划通过分析都市圈未来发展趋势,对标纽约、伦敦等更为先进的全球城市及区域,提出凝聚多方共识、体现市民意志的目标愿景;实施导向方面,规划针对目标与问题梳理形成5大战略,每个战略又进一步细化为具体的行动与项目,并同时提出支撑项目实施的保障机制。

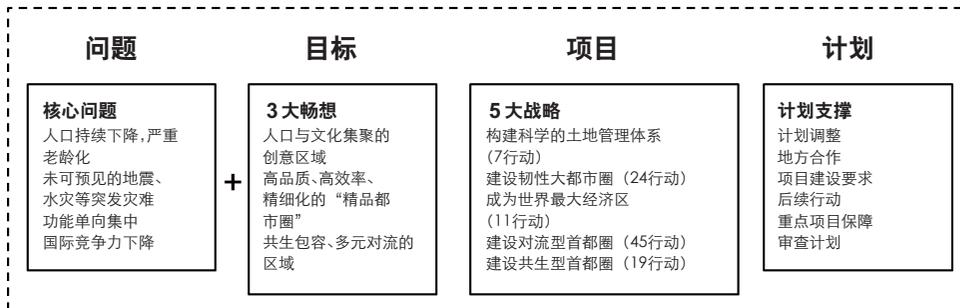


图2 “2016版规划”逻辑框架
资料来源:笔者自绘。

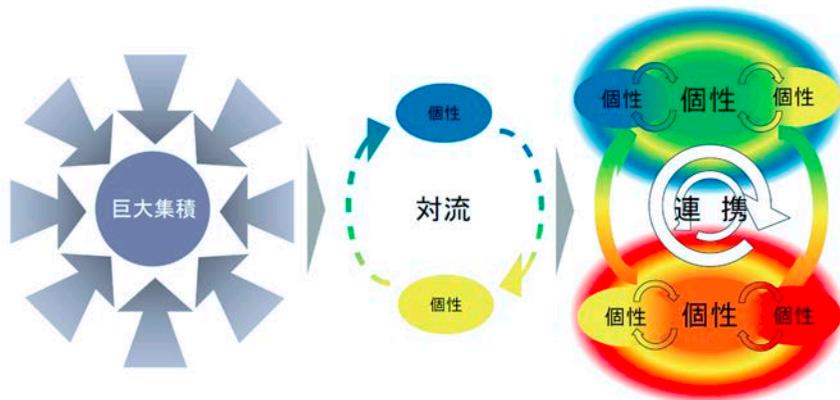


图3 集中与对流理念模式图
资料来源:2016版《首都圈广域地方规划》。

2.3 构建面向未来的3大愿景畅想

国际成熟型都市圈更加重视多元目标的构建,如纽约都市圈提出公平、健康、繁荣、可持续的目标愿景,旧金山湾区提出环境(Enviroment)、公平(Equality)、经济(Economy)3大理念。在此对标下,东京广域首都圈将视野转向更加多元的维度,希望打造一个令人们有幸福感、令世界向往并能引领日本高度参与国际竞争的都市圈。同时,从产业动力视角判断日本制造业在亚洲已经不具备竞争优势,从环境品质视角判断日本已克服了经济高速增长时期出现的严重拥堵、空气污染、环境破坏等问题,从人的活动视角判断未来老龄化社会下的人的活力营造成为重点。因此,提出3大愿景畅想:一是成为人口与文化集聚的创意区域。需要率先建立新的增长和发展模式,包含将制造转向更具附加值的领域,大力发展动漫等文化创新产业,创建开放、有趣、紧凑的对流基地以促进产业融合等。二是建设高

品质、高效率、精细化的“精品都市圈”。应努力建设成为令世界向往的精品地区,包括彰显日本珍惜美好、善意待人、相互支持等文化优势,提高建设效率,减少对环境的破坏;促进国际之间的相互理解与合作等。三是打造共生包容、多元对流的区域。应充分利用各地区特色,形成人和人之间、区域和区域之间、首都圈和全国乃至世界之间多元对流的都市圈;充分协调人与自然的关系,形成人与自然和谐相处的共生型首都圈。

2.4 谋划“对流”理念下的空间布局

针对首都圈长期存在的东京单极化及严重老龄化下的活力持续下降等问题,日本第7次《国土形成规划》对海内外、都市圈间、城与乡、魅力区4大层次的对流型国土构建要求,提出对流型首都圈的空间构想。对流是与集中截然相反的概念,是对传统东京首都圈集聚—扩散理念的突破,强调双向互动性(图

3)。“对流”既能强化首都圈核心功能以提升国际竞争力,也能分散风险以提高韧性发展能力。对流型首都圈构建重点包括3个维度,从空间维度构建对流型的空间结构,包括4大跨区域协作轴、4大特定主题对流圈、2大城市协作集群及4大对流基地(表3);从系统维度构建近域型和走廊型旅游圈、综合防灾协作块及综合交通体系支撑;从分层维度分别强化与全国其他区域对流、首都圈对流及首都圈内各次区域内部对流等。

2.5 形成重点计划支撑的体系

兼顾愿景与行动是本次规划的主要特色,为了推动美好愿景的稳步实现,规划将未来10年命名为关乎东京首都圈发展的“命运十年”,将目标愿景转化为构建科学的土地管理体系、建设应对灾害的韧性大都市圈、成为世界最大经济区并提升国际竞争力、建设对流型首都圈、建设共生型首都圈等5大战略及

表3 东京首都圈具体空间结构要素

| 4大空间结构 | 具体结构要素 |
|----------|---|
| 跨区域协作轴 | 北关东新产业东西轴 |
| | 连接东日本和西日本乃至世界的新物流轴 |
| | 东京都市圈利用日本海和太平洋 海上国家未来轴心 |
| 特定主题的对流圈 | 富士山, 南阿尔卑斯山, 八岳对 (景观主题) |
| | 海洋文化都市圈 (海洋文化主题) |
| | FIT (福岛·茨城·栃木) 对流圈 (产业主题) 日光·会津·商州历史道路对流圈 (历史主题) |
| 城市协作集群 | 大都市区的西南国际城市群 玉川国际气候中心集群 |
| | 东北地区·北陆地区·北海道便利的都会区对流基地 以筑波为中心的智能对流基地 国际机场附近的批发市场出口基地 |

资料来源:根据2016版《首都圈广域地方规划》整理。

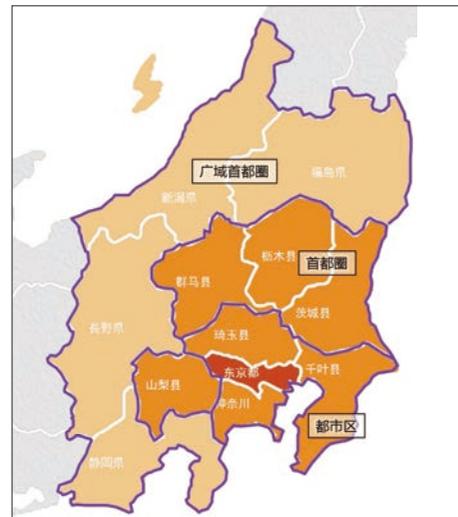


图4 东京首都圈3个规划范围层次
资料来源:笔者根据首都圈广域地方规划(2016年)相关图纸绘制。

38个项目,又将各个项目细化为可实施、可监督的114项行动,并最终形成项目库。这些项目充分体现了问题与目标的双向支撑,应对既有问题,重点关注土地管理体系的科学构建与自然灾害的预防等;应对目标愿景,提出打造成为世界最大经济区、对流型都市圈、共生型都市圈的系列项目等。

3 东京首都圈规划内容重心的演变与比较

3.1 区域视野:从近域都市区走向广域首都圈

东京首都圈规划范围一直处于动态变化中。第一版首都圈规划范围为东京都与埼玉、千叶和神奈川3县(一般称为东京都市区),面积1.34万km²,人口约3 600万人,是东京都1小时通勤圈范围,如东京都与周边3县的日通勤量占据了东京与周边7县通勤的97%。第2—5版首都圈规划范围为1都7县(一般称为东京首都圈),面积为3.69万km²,人口约4 240万。2009版和2016版广域首都圈规划为1都11县(一般称为广域东京首都圈),面积为8.46万km²,人口约5 257万人(图4)。可见,东京首都圈规划范围不断扩大,区域协调的视野从近域一体化走向广域的区域协作。

3.2 技术思路:从问题导向为主走向“目标+问题”导向

一方面,东京首都圈规划历来很重视针对问题的分析与应对。“一极集中”的问题基本贯穿各版规划,并在各时期有所差异,如“1958版规划”提出过度集中导致东京都大城市病愈发严重,“1968版规划”提出产业、研究等功能集中问题需要疏解,“1986版规划”提出行政、商业商务等中枢性功能集中问题严重需要统筹。另一方面,近期的几版规划中虽然提出功能集中、老龄化社会严重等需要解决的问题,但已逐渐明晰目标引领的技术框架,如“2016版规划”提出的创意首都圈、精品首都圈、对流与共生首都圈3大目标,总体统领了韧性发展战略、对流发展战略、共生发展战略等5大战略。

3.3 空间战略:从空间管控走向功能引导

东京首都圈规划前2版规划体现了强管控的思路,包括设置环状控制绿带、近郊整备地带等。第2—5版规划强化多中心、网络化空间结构的培育,通过在外围地区培育多种功能业务核都市以打造次级都市圈,“1999版规划”明确提出各个业务核都市的功能完善方向与策略。近2版广域首都圈规划更加强调功能空间互动,“2016版规划”提出的对流型首都圈建设,正是希望通过不同类型的人与不同层次与范围的空间频繁交流,产生物体、资金、信息、知识等活跃的流动,给首都圈地区带来活力(表4)。

3.4 规划抓手:从战略举措走向项目行动

前5版首都圈规划更侧重于传统规划思路下的战略引导。以第5版首都圈规划为例,规划针对问题与挑战提出5大战略及12项策略,各项战略侧重于论述式、定性式的发展引导。“2009版规划”已明确提出“目标—战略—项目—行动”的规划思路,“2016版规划”进一步延续了这种项目与行动的思路,并对相关项目进行了扩充。如“PJ2-1加强中心功能·增强备份功能项目”提出确保首都功能连续性、预控生命线通道、备份城市功能3个子项目及8个具体行动,强调可操作性(表5)。此外,为加强项目实施的效用评估与监督,由日本国土交通省编制年度实施情况报告,如2017年《38个战略项目的进展状况》报告,即针对每个具体项目与行动展开跟踪报告^[3]。

4 对于我国大都市圈规划编制的启示

4.1 我国大都市圈规划探索

近年来,我国陆续开展了初步的规划实践探索。南京都市圈率先于2003年编制完成《南京都市圈规划(2002—2020)》并于2013年修编形成《南京都市圈区域空间布局协调规划(2013—2030)》;武汉都市圈自2002年正式提出“1+8”城市圈构想之后,也分别编制完成

表4 历版首都圈规划空间重点及要点梳理

| | 第1次首都圈基本计划 | 第2次首都圈基本计划 | 第3次首都圈基本计划 | 第4次首都圈基本计划 | 第5次首都圈基本计划 | 第1次首都圈广域地方规划 | 第2次首都圈广域地方规划 |
|------|---|-----------------------------|--|---------------------------------|-----------------------------------|--------------|----------------------------|
| 空间重点 | 参照大伦敦规划设立绿化带 | 设立近郊整備区 | 打造区域多中心城市广域城市复合体 | 构造自立型都市圈 | 围绕据点城市形成分散型网络格局 | 广域圈 | 构建对流型首都圈 |
| 空间要点 | 环绕东京区部10—15 km处设置绿环,环内面积不足150 km ² ,在绿化带以外打造居住为主的卫星城 | 在距都心50 km的领域设置多片整備区域,推动功能疏散 | 分散中枢功能,促进周边发育成中小城市,推动多核心共存,使东京首都圈从“一极集中”走向“多极复合” | 都市圈外围地区打造若干业务核都市,并联动周边城镇形成次级都市圈 | 打造30多个业务核都市,打造多个环状大都市轴,打造5大自立型次区域 | 广域观光圈、地域交流圈等 | 对流型发展轴、对流型基地、对流圈、综合交通系统支撑等 |

资料来源:笔者自制。

表5 PJ2-1加强中心功能·增强备份功能项目的示例

| 子项目 | 8项具体行动 |
|------------------------|---|
| 确保首都中心功能的连续性 | ①保持首都中心功能的业务连续性体系,支持首都的核心功能,维持设施联通的功能; ②对自然灾害具有高度抵抗能力的埼玉市,定位成为TECFORCE(紧急救灾调度)的据点; ③暴雨、风暴等大规模灾害发生时,应实施对策以避免二次损害 |
| 当东京发生灾害时,预控东京首都圈的生命线通道 | ①周边县(埼玉县、千叶县、神奈川县)以及北关东地区(茨城县、栃木县、群馬县、山梨县、长野县、新潟县、静冈县等)建立广域交通网络与广域防灾基地,建设第2东海高速公路,中部推动高标准干线道路的开发并改善进入东京中心和邻近地区的交通; ②确立灾害发生时的应急物资供应系统和路线,推动供应设施布局走向复合化、分散化,构建医疗、能源等综合的广泛协作体系; ③加强能源基地设施与紧急运输道路之间通道连接 |
| 备份城市功能 | ①对于有高铁站的城市(埼玉市、宇都宫市、高崎市、长野市、新潟市等),计划新增高铁站城市(相模原市、甲府市、饭田市等),加强功能完善,支撑首都圈功能疏散; ②推动公司总务部等总部职能向广域首都圈及其他地区迁移 |

资料来源:根据2016版《首都圈广域地方规划》整理。

《武汉城市圈总体规划纲要(2007—2020)》《武汉城市圈空间规划(2010—2020)》。此外,《杭州都市区规划纲要》(2014年)、《合肥都市圈城镇体系规划(2015—2030年)》(2016年)也先后编制完成(表6)。上海、宁波、杭州在新一轮总规中也提出划定大都市圈^③的设想;上海于2018年4月召开由相关地市及专家共同参与的《上海大都市圈空间协同规划》工作座谈会,推进相关工作。总体而言,国内都市圈空间协同规划探索尚处于初级阶段,规划模式、定位价值和核心内容尚未形成共识。东京广域首都圈经过多轮的探索,积累了一定的经验,可为我国大都市圈规划提供有益的启示。

4.2 东京广域首都圈规划经验对我国大都市圈规划思路的启示

4.2.1 规划思路:兼顾问题导向、目标导向与责任导向

国内推进的大都市圈空间规划,往往既面

临待协调的具体问题,又缺少区域共同纲领和职责要求,因此规划思路需要兼顾目标导向、问题导向与责任导向。目标导向需要重点考虑区域发展的趋势,明确未来发展的愿景,通过对大都市圈的空间、产业、交通等进行宏观布局,合理分配有限资源,提高整个区域的竞争力。问题导向需要围绕重点问题,明确共同利益,在分析各个政府关注的现实问题的基础上,针对性地提出解决方案。同时,都市圈规划往往涉及多个行政主体,需要强化责任导向,明确各城市在一体化发展中的职责与担当,形成共同编制、共同认定、共同实施的保障机制,使都市圈规划真正成为相关城市未来发展的指导性空间框架和共同行动纲领。

4.2.2 规划范围:相对稳定且能动态调整

都市圈层次的区域协调与利益关联存在模糊性和动态性,且经济、交通、通勤等也具有动态性,是否明确规划编制范围边界是值得探讨的问题。芒福德也曾经说过,“区域规

划是一种进步的适应社会变化的方法”^[13]。因此,借鉴东京首都圈规划经验,在一定时期通过界定一个合适的空间平台来解决大城市联动周边地区协同发展问题,并预留未来可弹性调增的空间,是都市圈规划编制的重要基础。关于规划范围的界定,可结合经验借鉴、定性与定量测度、相关政府协同意愿等方面进行考量。从纽约、东京、巴黎等超大城市经验来看,一般需划定半径100 km左右、面积3万—5万km²的都市圈腹地。如上海大都市圈通过人口通勤联系、企业关联、交通通勤等定量分析,以及文化渊源、重大设施统筹等定性校核,初步划定了包含上海、苏州、无锡、南通、宁波、嘉兴、舟山在内的“1+6”范围,再结合江浙两省政府意见及专家建议,纳入湖州从而综合形成“1+7”的大都市圈范围^④。此外,都市圈范围也应随着区域各城市之间相互联系、区域协同面临问题的变化而进行动态调整。

注释 ③ 《上海市城市总体规划(2017—2035年)》《宁波2049城市发展战略》《杭州2050城市发展战略》等总体规划或前期战略都提出大都市圈建设的构想。

④ 根据《上海大都市圈空间协同规划编制工作方案(征求意见稿)》梳理。

表6 我国既有大都市圈规划相关内容提炼

| 规划范围 | | 规划时间 | 面积 (万 km ²) | 规划核心内容 | 体制机制 |
|--------|----------------------------------|-----------|-------------------------|---|--|
| 南京大都市圈 | 南京、镇江、扬州、淮安、马鞍山、滁州、芜湖、宣城“1+7”市 | 2003、2013 | 6.3 | ①总体目标, ②区域空间布局结构形态及引导要求, ③区域空间功能分区及规划引导要求, ④近期建设规划 | 2013年成立南京都市圈城市发展联盟并形成决策、协调、执行3层架构, 编制《南京都市圈区域空间协调技术准则》 |
| 武汉大都市圈 | 武汉及黄石、鄂州、黄冈、孝感、咸宁、仙桃、潜江、天门“1+8”市 | 2007、2010 | 5.8 | ①空间发展现状及态势, ②规划理念与发展目标, ③空间发展总体结构与布局, ④规划实施指引和保障措施 | 2007年成为国家综合配套改革试验区, 已开展武汉城市圈“三年行动计划” |
| 杭州都市区 | 杭州市域、绍兴市域以及邻杭的德清、安吉、海宁、桐乡4个县市 | 2014 | 2.9 | ①发展目标与定位, ②总体布局; ③公共服务与基础设施, ④资源保护与空间管制, ⑤区域发展协调, ⑥规划设施与保障机制 | 成立由省、市规划建设系统相关部门构成的杭州都市区规划协调办公室 |
| 合肥都市圈 | 合肥市、淮南市、六安市、滁州市和桐城市“1+4”市 | 2016 | 4.7 | ①发展目标与战略, ②城乡空间结构与功能体系, ③城乡发展指引, ④综合交通体系, ⑤产业发展与空间布局, ⑥资源环境保护与利用, ⑦区域基础设施规划八区域空间管制与政策分区, ⑧区域协调与一体化行动, ⑨规划实施机制 | 成立合肥都市圈领导小组, 由政府分管领导负责 |

资料来源:笔者整理。

4.2.3 规划框架:目标愿景—行动策略—项目库

大都市圈规划涉及多个行政主体,任何一方的开发建设行为都会使几方受到联动影响^[14],既需要从更长远、更高视角谋划区域发展的目标愿景,也需要针对目前各行政主体间面临的区域协调矛盾提出可操作性的行动对策。愿景层面要突出大都市圈的未来战略发展导向,明确大都市圈在更大区域范围内的定位,厘清其发展目标及具体内涵,提出未来的空间格局构想,统筹形成都市圈的战略愿景。行动层面应从条线系统和空间板块两个维度协调各方利益,解决突出矛盾,逐步凝聚区域共识。条线系统上聚焦区域协同的重点领域,从交通、生态、基础设施、文化、产业等多个维度明确发展目标、策略和协同机制。空间板块上聚焦重要的区域级生态、交通、产业等重点功能地区,明确共同发展目标与协同重点,突出板块特色。最后,将重点行动提炼形成项目库,明确项目实施主体、实施时序。

4.2.4 空间引导:关注空间理念与空间协同布局构想

都市圈规划既面临着各级行政单元的多元利益诉求,也面临着跨界地区具体规划建设的现实问题,需要从全域可持续发展视角谋划大都市圈空间布局,并注重共同理念与价值观的先导作用。第一,根据都市圈共

性与个性特征,针对性地提出具有共识性和引领性的规划布局理念,成为统筹各项系统规划的纲领,贯穿空间布局的始终。第二,厘清新型区域一体化发展背景下的各类规划要素,形成与理念对应的空间结构与布局体系,构建面向未来的、具有统筹作用的都市圈空间格局,并强化功能体系、空间体系、中心体系等多层次空间体系的建构。第三,加强都市圈重点板块与重点地区的引导,重点板块主要为跨区域的重大生态型、交通型、功能型空间板块,突出区域发展的共享共建;重点地区主要为都市圈层面具有重要引领作用的核心地区、战略地区、特色地区与综合枢纽地区等的发展引导,突出跨区域功能的彰显。

4.2.5 机制保障:明确定位并完善组织架构

由于中国都市圈规划并不是法定规划,在很大程度上受到行政区划的约束和影响,不能从区域一体化发展的角度,对区域性的开发管理问题进行整体性的规划^[15],因此需要机制体制的完善和保障。例如东京首都圈规划基本明确了国土交通省广域地方规划推进室、广域地方规划协议会、专家咨询会与专家咨询团等3方组织机构协同推进。我国的都市圈规划中,一方面建议尽快明确都市圈规划的地位与作用,可以尝试提出国家审批、省

(市)审批或跨市共同认定等多种方式,以强化对于跨区域协同发展的约束与指引作用;另一方面应充分发挥专家智库的智囊团作用,邀请多学科、多地域、多领域的专家共同把控并指导区域规划的编制与实施;同时,在规划组织上应充分吸取调动地方政府的积极性,基于自愿、契约与协作等编制原则,构建科学的合作框架与约定,从空间组织、产业发展、交通网络、生态保护等多个方面进行互动与合作。

5 结语

都市圈规划在当前仍处于自下而上的探索阶段,并没有固定和共识性的标准与规程。在区域协调发展上升为国家战略并进入实质性推进的背景下,都市圈规划开始走向上下结合、全面推进的关键阶段,对其编制内容与机制探索显得十分必要。因此,本文以都市圈规划较为成熟且最有延续性的东京首都圈规划进行分析,系统剖析历版都市圈规划的核心内容与得失,并重点梳理2016版广域地方规划的编制经验,提出对我国都市圈规划的规划思路、规划范围、规划框架、空间格局引导、机制体制保障等方面的启示。当然,都市圈规划的编制还应结合我国国情、都市圈发展阶段与现状基础,兼顾政治理想与技术理性,从自上而下的国家要求与自下而

上的地方诉求出发,探寻更加接地气的规划编制方法。■

参考文献 References

- [1] 日本国土交通省. 第五次首都圈基本计划[R]. 1999.
Japan Ministry of Land. The fifth base plan of the national capital region[R]. 1999.
- [2] 日本国土交通省. 首都圈广域地方规划(2009版, 2016版) [R]. 2009, 2016.
Japan Ministry of Land. Infrastructure and Transport. Local regulation of wildland region in National Capital Region (2009, 2016) [R]. 2009, 2016.
- [3] 日本国土交通省. 38个战略项目的进展情况[R]. 2017.
Japan Ministry of Land. Progress of 38 strategic projects[R]. 2017.
- [4] 曹传新. 国外大都市圈规划调控实践及空间发展趋势——对我国大都市圈发展规划的借鉴与启示[J]. 规划师, 2012(6): 83-87.
CAO Chuanxin. The practice of planning and regulation of foreign metropolitan areas and the trend of spatial development: reference and enlightenment to the development planning of China's metropolitan area[J]. Planners, 2012(6): 83-87.
- [5] 武廷海, 高元. 第四次纽约大都市地区规划及其启示[J]. 国际城市规划, 2016(6): 96-103.
WU Tinghai, GAO Yuan. The fourth New York metropolitan area planning and its enlightenment[J]. Urban Planning International, 2016(6): 96-103.
- [6] 周素红, 陈慧玮. 美国大都市区规划组织的区域协调机制及其对中国的启示[J]. 国际城市规划, 2008, 23(6): 93-98.
ZHOU Suhong, CHEN Huiwei. Regional coordination mechanism of American metropolitan area planning organization and its enlightenment to China[J]. Urban Planning International, 2008, 23(6): 93-98.
- [7] 杜德斌, 智瑞芝. 日本首都圈的建设及其经验[J]. 世界地理研究, 2004, 13(4): 9-16.
DU Debin, ZHI Ruizhi. The construction of the Japanese metropolitan area and its experience[J]. World Regional Studies, 2004, 13(4): 9-16.
- [8] 高慧智, 张京祥, 胡嘉佩. 网络化空间组织: 日本首都圈的功能疏散经验及其对北京的启示[J]. 国际城市规划, 2015(5): 75-82.
GAO Huizhi, ZHANG Jingxiang, HU Jiapei. Networked space organization: the functional evacuation experience of the Japanese capital circle and its enlightenment to Beijing[J]. Urban Planning International, 2015(5): 75-82.
- [9] 邹军, 王兴海, 张伟, 等. 日本首都圈规划构想及其启示[J]. 国际城市规划, 2003, 18(2): 34-36.
ZOU Jun, WANG Xinghai, ZHANG Wei, et al. The conception of Japan's national capital region planning[J]. Urban Planning International, 2003, 18(2): 34-36.
- [10] 张良, 吕斌. 日本首都圈规划的主要进程及其历史经验[J]. 城市与区域规划研究, 2009(12): 5-11.
ZHANG Liang, LYU Bin. The main process of Japan's national capital region planning and its historical experience[J]. Journal of Urban and Regional Planning, 2009(12): 5-11.
- [11] 沈洁, 张京祥. 都市圈规划: 地域空间规划的新范式[J]. 城市与区域规划研究, 2004(1): 23-28.
SHEN Jie, ZHANG Jingxiang. Metropolitan area planning: a new paradigm for regional spatial planning[J]. Journal of Urban and Regional Planning, 2004(1): 23-28.
- [12] 王郁. 日本区域规划协调机制的形成和发展——以首都圈为例[J]. 规划师, 2005(10): 112-114.
WANG Yu. The formation and development of Japan's regional planning coordination mechanism: taking the national capital region as an example[J]. Planners, 2005(10): 112-114.
- [13] 邓奕. 日本第五次首都圈基本规划[J]. 北京规划建设, 2004(10): 85-87.
DENG Yi. The fifth base plan of the Japanese national capital region[J]. Beijing Planning Review, 2004(10): 85-87.
- [14] 冯建超, 朱显平. 日本首都圈规划调整及对我国的启示[C]//东北亚论坛. 2009, 18(6): 76-83.
FENG Jianchao, ZHU Xianping. Japanese national capital region planning adjustment and its enlightenment to China[C]// Northeast Asia Forum. 2009, 18(6): 76-83.
- [15] LEWIS M. The culture of cities[M]. New York: Harcourt, Brace and Co., 1938.