

現代

日本城市管理

唱新 著



吉林大學出版社

现代日本城市管理

唱 新 著

吉林大学出版社

现代日本城市管理
唱新著

责任编辑：张显吉

封面设计：甘莉

吉林大学出版社出版

吉林省新华书店发行

(长春市东中华路29号) 长春市粮食系统印刷厂印刷

开本：850×1168毫米 1/32

1990年12月第1版

印张：8.5

1990年12月第1次印刷

字数：210千字

印数：1—1 000册

ISBN 7-5601-0722 -2/F·163

定价：2.05元

目 录

序 言	(1)
-----	-------

第一章 城市化道路及城市体系

第一节 战后城市化道路的历史进程	(3)
第二节 城市结构体系	(11)
第三节 城市发展的特点	(20)

第二章 城市管理体制与城市政策

第一节 城市管理体制	(29)
第二节 城市政策	(37)
第三节 城市政策的特点	(44)

第三章 特大城市的现状、问题与对策

第一节 特大城市的现状	(51)
第二节 特大城市的问题	(62)
第三节 解决大城市问题的措施	(71)

第四章 地方中小城市及其发展

第一节 中小城市的类型和特点	(78)
第二节 地方城市的发展措施	(83)
第三节 科技城与地方城市的发展	(91)

第五章 城市土地管理

第一节 城市土地概况	(100)
------------	---------

第二节	城市土地计划管理	(108)
第三节	土地价格管理	(114)
第四节	土地税收管理	(120)

第六章 城市交通管理

第一节	城市交通管理体制	(126)
第二节	交通运输政策	(129)
第三节	城市客运管理	(135)
第四节	城市货运管理	(143)
第五节	高速交通体系与地方城市的发展	(151)

第七章 城市住宅管理

第一节	战后城市住宅事业的发展	(158)
第二节	发展住宅事业的政策与措施	(164)
第三节	住宅事业的特点	(173)

第八章 公用事业建设及其资金来源

第一节	公用事业的经营形式	(179)
第二节	公用事业的特点	(186)
第三节	城市建设资金的来源及使用结构	(190)
第四节	解决城市建设资金的政策与措施	(196)
第五节	城市财政的特点	(206)

第九章 城市流通服务业

第一节	城市批发业及其特点	(212)
第二节	城市零售业及其特点	(218)
第三节	商店街及其在城市建设中的作用	(224)
第四节	城市服务业	(231)

第十章 城市规划与城市改造

第一节	城市规划与城市建设·····	(238)
第二节	城市规划的组织体系·····	(241)
第三节	城市规划的内容·····	(246)
第四节	城市改造·····	(251)
第五节	首都改造计划·····	(257)

前 言

无论在哪个时代、任何社会里，城市都是人类智慧的结晶。她作为生产力的空间存在形式，其发展是生产力发展的必然结果，也是社会经济进一步发展的重要条件。追溯日本城市的整个发展历程，她既经历了漫长的封建时代，也曾遭受过战争的严重创伤，然而，在战后日本经济迅速发展的过程中，她在一片废墟上起步，用了30年的时间，又以现代城市的崭新姿态展现在世界面前，对整个日本经济的发展起着重要的保证和促进作用。

在战后日本城市发展的历史过程中，城市管理作为建立正常的城市生活秩序、谋求城市健全发展的一个重要环节，发挥着多方面的作用。其最基本的经验是：

一、强调城市机能的合理配置

日本在处理大中小城市协调发展的关系方面，并不是单纯地用行政手段限制大城市的发展，而是通过分散大城市机能，使大城市承担起高层次的中枢管理机能，而其周围的中小城市则承担各种专业机能及发挥生产基地的作用。这不仅有效地限制了大城市规模的盲目扩大，而且在大中小城市之间形成了相互补充、相互协调的城市群体网络，实现了城市机能的最佳合理配置，保证了城市的外部均衡。

二、重视城市内部各环节的均衡与协调

在日本城市管理思想中，有一条最重要的内容就是，把城市比作有机生命体，强调机体内部各环节的协调与均衡。他们认为，无论城市机体中哪一个环节的机能受阻，都会导致整个机体的运行不畅甚至消亡。因此，日本在进行城市规划时，总是从总体出发，考虑交通、住宅、绿化、商业、娱乐、环境等

各项配套设施，从而有效保证城市内部的均衡。

三、在发展城市生产基础设施的同时，注意改善城市的生活环境

从城市发展的一般规律来看，城市化意味着生活环境的变化。它包括居住环境的改善、日常生活活动范围的扩大、消费水平的提高及文化生活的普及。70年代以来，日本城市建设改革了过去那种以生产基础设施为中心的指导思想，大力发展住宅事业、文化娱乐事业及第三产业，突出城市个性，从而使城市真正成为人们工作、学习、娱乐、休息的场所。

总之，有效地城市管理使城市在日本经济发展中发挥着日益重要的作用。但是，由于受资本主义制度的限制，日本的城市管理也存在许多问题，其中最突出的是土地问题。在日本，地价高涨已成为导致产生其它城市问题的最根本原因，也是日本城市管理的失败教训之一。

我国是社会主义国家，优越的社会主义制度为我们有效地进行城市管理创造了有利的条件。尽管如此，我们在进行城市管理方面还应该借鉴日本的成功经验，以进一步完善我国的城市管理体制和管理制度。

本书为吉林大学社会科学青年基金项目的最终成果。在该项目的研究过程中，得到了吉林大学科研处及其它有关部门和领导的大力支持及帮助，在此一并表示感谢。

由于本人水平有限，谬误之处在所难免，欢迎不吝赐教。

作者

1990年8月于长春

第一章 城市化道路及城市体系

城市作为生产力的空间存在形式，它的发展是社会生产力发展的必然结果，也是社会经济进一步发展的重要条件。战后日本的城市化道路是在一片废墟上起步，随经济的发展而发展，用了不到30年的时间，实现了城市化。今天，日本的各大城市作为战后经济高速发展的标志，以现代城市的姿态展现在全世界面前。战后日本城市现代化的进程在一定程度上反映了城市化道路的一般规律。因此，为了更深刻地了解战后日本的城市经济及其管理政策，首先必须对战后日本城市化道路的历史进程，城市体系的演变、形成及其特点进行全面系统地分析。

第一节 战后城市化道路的历史进程

战后日本的城市化是在与经济的自然联系和政府的宏观管理政策相结合的基础上发展起来的，它在战前旧式城市结构体系的基础上，经过现代工业化的洗礼，形成了遍布日本列岛的城市网络体系。日本城市的这一发展历程大体上经历了以下几个阶段：

一、城市的恢复与重建时期（1945～1960）

在第二次世界大战中，日本的城市，特别是东京等大城市遭到了极为严重的破坏。据统计，在战争末期，日本有200多座城市遭到不同程度的破坏^①，加之战前原有工业区内的道路、铁

①〔日〕米花稔著《日本的产业立地政策》。大明堂1982年版，第20页。

路、港湾相当落后，使其无法适应当时恢复经济的需要。因此，加速原有工业区基础设施的建设，迅速恢复城市功能成为当时日本经济的重要课题。为此，日本在这一时期采取了以下两条重要措施：

1. 对特定城市进行重点开发

日本在恢复时期的城市开发政策是与当时实施的“重点生产方式”相结合的。即，为了确保恢复经济所急需的煤炭、钢铁、电力和粮食等重要资源，日本政府首先将那些工业、商业、铁路运输比较集中、遭到战争破坏比较严重的城市作为重点进行恢复和重建。为此，日本政府于1946年9月制定了“特别城市计划法”，将115座城市指定为战灾城市进行重点恢复和重建，恢复的主要内容为修整道路、整顿市区等^①。

2. 修整原有工业区内的基础设施

1950年，日本颁布了“国土综合开发法”，在全国指定了21个“特定开发地区”，以增产粮食、开发资源和能源、防止灾害为中心进行重点开发，在这些地区内集中投入资金，修整或重建各项基础设施，以满足恢复经济的需要。到50年代后半期，在经济逐步有所恢复的情况下，城市建设也进入了一个由恢复阶段向发展阶段过渡的准备时期。即，为了改变产业结构，实现经济高速发展，开展以四大工业地区（京滨、阪神、名古屋、北九州）为中心，重点建设城市的工业基础设施。如，川崎至横滨的公路、名古屋港的航道和防波堤等都是这一时期修建的。

上述这些措施使日本一些主要城市得到了恢复，城市化也有一定的发展。到1958年，大部分城市恢复到了战前的水平，1945~1960年这15年中，日本的城市由206座增加到556座，增加了350座，城市人口增加了4千万人，城市人口在总人口中的

^① [日] 米花稔著《日本的产业立地政策》，大明堂1982年版，第20页。

比率也由1945年的28%增长到1960年的65%。尽管如此，这一时期日本还处于恢复阶段，经济还不稳定，制度还不健全，所以，城市的发展还处于刚刚起步阶段，具有比较明显的恢复性质，而城市真正的迅速发展则是在60年代以后。

二、城市迅速发展时期（1960~1973）

进入60年代以后，随着经济的高速发展，日本的城市也进入了一个大发展时期。在这一时期，由于城市政策及城市建设的重点有所不同，因此，城市化的发展也相应地分为两个不同的阶段。

1. “据点”开发阶段（1961~1966年）

以池田内阁的“国民收入倍增计划”为开端，日本进入了经济全面高速发展的时期，在“贸易立国”的方针下，日本提出了建设“太平洋带状工业区”的设想，从而使整个经济发展的重点转向太平洋沿岸地区。为了适应这一经济发展形势的需要，日本于1962年制定了“全国综合开发计划”（简称“一全总”），提出了“据点开发方式”。所谓“据点开发方式”是在东京、大阪、名古屋这三个经济比较密集的城市以外，建立三个开发据点和一批新兴工业城市。这三个开发据点是北海道的札幌市，东北地区的仙台和九州地区的广岛市；指定的新兴工业城市主要是那些开发据点周围的一些城市，这些城市一般来说都具有比较优越的地理位置和自然条件，是本地区已有一定基础的社会经济活动中心。这种“据点开发方式”的主要特点是：

（1）据点开发的目的是实现全国城市的均衡发展。即，疏散原工业集中地区的经济力量，防止落后地区的经济力量向工业密集地带流动。如，在1962年制定的“新产业城市法”中，全国分为过密、整顿和开发三种类型的地区。其中，过密地区主要指经济集中地区，在这些地区禁止建设新厂；整顿和

开发地区则主要指中心城市周围的中等城市和边远地区的城市，对这些城市进行重点开发和建设。为此，作为据点开发的配套措施，又制定了“工业特别地区整備促进法”和“低开发区域工业开发促进法”等。所有这些都体现了限制经济过分集中于大城市，发展地方中小城市，实现全国城市均衡发展的目标。

(2) 据点开发的重点是开发和建设处于四大工业区中间地带的中小城市。这是因为，这些城市处于各大城市之间，起着连接各大城市的枢纽作用，它的开发及其发展，对于吸引大城市工业外流和城市群体的形成具有重要的意义。

(3) 据点开发的措施是建设专业化城市。即，在指定开发的新兴工业城市同时，确定这些城市的主导产业，使这些城市实现专业化，从而成为整个城市群体的一个环节。其结果，在太平洋沿岸出现了象大分、秋田、宇都宫这样的以钢铁和石化工业为主的工业城市；在内陆地区也出现了象丰田、滨松等以机械和电子工业为主的“汽车城”、“电子城”等等。

“据点开发方式”对于促进四大工业区中的新兴工业城市的发展起到了较为明显的作用，但对于开发落后边远地区的城市却收效甚微。其主要原因是这一开发方式只注重生产基础设施的开发，而忽视了生活基础设施和环境治理等问题，结果，使那些地处边远地区的城市发展仍然比较缓慢。这也说明，国土开发计划如果没有层次性、如果缺乏生活基础设施和生产基础设施的配套均衡措施，就很难保证各类城市的均衡发展。

2. “网络开发”阶段(1966~1973年)

为了进一步解决工业和人口过密和过疏的问题，防止城市过大化和城市间的不均衡发展，日本于1969年制定了“新全国综合开发计划”(简称“新全总”)，提出了“网络开发”的设想。所谓“网络开发”就是在进一步充实“据点开发”的基础上，通过发展交通运输和现代化的通讯事业，将这些据点城

市连接起来，以在更广泛的范围内形成多层次的城市网络。同时，在边远地区建设工业城市，并将其纳入这一城市网络之中，谋求全国大中小城市的均衡发展。为此而采取的主要措施是：

（1）开发大规模工业基地。为了促进工业和人口流向不发达地区，日本提出了在边远地区建设大规模工业基地的设想。例如，在北海道的苫小牧东部，在小川原、秋田湾、濑户内海和志布志湾等地开发工业基地。

（2）大力发展交通运输和通讯事业。建立全国性的交通、通讯网络，将各城市连接起来，形成相互有机联系的城市网。

（3）建立广域经济圈。即，在东京、大阪、名古屋这三大城市圈以外，建立北海道、东北、中国和四国等四个地方城市圈，在这些地方城市圈内发展生产和生活基础设施，以进一步诱导企业向这些地区发展。

日本的“新全总”对于城市网络的形成起了一定的促进作用，使这一时期城市化的发展出现了以下特点：

（1）城市人口增长迅速，大部分城市的人口增长率都超过了40%，这表明日本城市化的进程在不断加速。

（2）城市化的浪潮开始由太平洋沿岸向内陆地区发展，出现了城市分散化的倾向。

（3）地方大城市和以制造业为支柱产业的地方中等工业城市的发展较快，在工业发达地区初步形成了大中小城市分布比较均衡的城市结构体系。

（4）在东京、大阪等大城市中，出现了向郊外发展的趋势。

但是，另一方面，由于“石油危机”的爆发以及由此而产生的重化学工业的萧条和萎缩，使边远地区的大规模工业基地的开发计划难以继续进行，最后不得不搁浅。因此，“网络开发”计划并没有根本解决全国范围内的大中小城市均衡发展问

題。

三、城市内部的综合治理时期（1973～现在）

1973年的“石油危机”以后，日本经济进入低速稳定发展阶段。这一时期城市发展所面临的主要问题是：由经济高速发展所造成的工业和人口的集中，造成地价上涨、住宅紧张、交通拥挤、市政公用设施缺乏，给城市的生产和生活带来极大的不便；城市公害严重，尤其是东京的光化学污染、新潟的水俣病、富山市的骨痛病、四日市气喘病等公害事件，引起全国不满。为了解决这些问题，日本政府以协调国土开发计划与整个经济发展计划的关系、保护自然环境、解决大城市问题为目标，在对“新全总”进行全面总结和评价的基础上，制定了“第三次全国综合开发计划”（简称“三全总”）。该计划的主要指导思想是：“在国土资源有限的前提下，充分发挥日本的历史传统和文化特性，有计划地建设人与自然协调、具有稳定感的人类综合居住环境。”在这一思想指导下，“三全总”提出了开发定居圈的设想。其主要内容是：在全国设若干个地域，地域下面分为若干地区，地区下面分若干区域，各地域、地区和区域都有自己的中心核（地域的中心核是各地方中心城市，而地区的中心核则是准中心城市），通过这些中心核来组织和领导所辖地区的经济和社会生活，形成不同层次的生活圈，通过各级生活圈把该地区的工业生产、基础设施建设和社会生活等各个方面有机地结合起来，使其协调发展，并且，在发展经济的同时改善人们的生活环境。

定居圈设想是日本“三全总”的主要内容，为了实现这一设想，日本政府所采取的主要措施是：

1. 改造三大城市圈

东京、大阪、名古屋这三大城市圈是日本全国经济活动的中心，也是工业和人口最集中的地区。因此，“三全总”首先

提出了改造这三大城市圈的设计，这种改造的核心内容是通过分散大城市机能来控制大城市的无限膨胀，以实现全国各类城市均衡发展的目标。其具体措施是：在大城市周围建立起具有综合机能的核心城市，然后将大城市的一部分机能分散到这些城市中，以缓和大城市的压力。如在东京周围就建设了若干具有综合机能的城市，并通过高速交通和现代化通讯设施将这些城市连接起来，形成以东京为中心的放射状城市群体网络，然后将东京的一部分管理机能和政府机构转移到这些城市，使东京能承担起更高层次的管理机能，更好地发挥它在全国的政治、经济和文化中心的作用；在大阪，则继续发挥其在国际交流中的作用，并作为文化城市发挥着全国文化中心的机能；在名古屋市，则将其工业生产机能转移到周围城市，而将管理机能集中于市区内，进一步发挥以名古屋市为中心的环型城市网络的优势，使其成为全国工业生产的中心。

2. 大力发展地方城市

所谓发展地方城市就是发展各地区的中心城市，扩大这些城市对周围地区的影响，形成放射状城市网，并在合理确定各城市的主要机能、对不同城市确定不同的发展战略的基础上，将这些中心城市连结起来，从而形成各中心城市相互联系、有机结合的城市群体网络。

3. 保护自然环境、发展生活基础设施

“三全总”中特别重视对野生动植物的保护，防止经济发展对自然环境的破坏。与此同时，在城市建设中，改变了那种重生产轻生活的做法，生活基础设施及治理环境的投资在不断扩大，城市中的上下水道、公园绿化、文教福利等设施也日趋完善，使城市的生活环境大为改观。

定居圈设计的突出特点是，在城市建设方面由过去量的扩大转向质的提高，加强城市内部的综合治理，改造生活环境，使城市不仅成为生产的场所，而且还要成为人类生活的综合居

住空间。所有这些都标志着日本的城市化进入了一个新的发展阶段。

“三全总”取得了比较明显的效果。这些效果的突出表现是：一方面在城市环境和生活水平方面缩小了地方中小城市与大城市之间的差距，从而促进了工业和人口向地方分散的进程，另一方面，大城市部分机能的缩小，比较有效地限制了大城市的发展。如表1—1所示。

表1—1 各机能指标占全国的比率（单位：%）

	年 份	东京圈	大阪圈	名古屋圈	地方城市圈
企业总公司数（资本金在10亿日元以上）	1970	59.5	22.0	5.3	13.2
	1980	59.4	18.9	5.0	16.7
工业生产额	1970	29.6	19.8	11.1	39.5
	1980	29.6	15.9	11.7	45.8
商业销售额	1970	38.4	23.9	9.8	27.8
	1980	37.7	21.2	9.4	31.8
大学教师人数	1970	38.4	17.7	6.2	37.7
	1980	36.7	16.4	6.1	40.7
信息服务业就业人员数	1975	61.1	14.4	3.7	20.8
	1981	61.8	14.7	4.0	19.4

资料来源：〔日〕国土厅编《三全总实施报告》。

大藏省印刷局发行，第10页。

在“三全总”实施期间，大城市的生产、销售及其它一些职能在不断缩小，而作为管理和信息中心的机能却在不断地增加和强化，从而基本上实现了通过分散职能来控制大城市人口和产业的政策目标。

80年代后半期，为了适应未来21世纪的社会经济发展需要，日本于1987年又制定了“第四次全国综合开发计划”，提出了建立“多极分散型”的城市发展战略。这一战略的主要目标是

在东京圈及全国形成“多极多圈域”的中枢机能分散配置格局。其主要内容是：首先在东京圈内形成若干业务核心城市，以这些城市为中心形成若干独立的城市圈，分担东京市中心的一部分中枢机能；其次，大阪和名古屋两大城市圈分担东京圈的一部分高层次中枢机能，在全国范围内形成“多极多圈域”的格局；最后，各地方城市圈要以府县所在城市为中心形成各具特色的产业和技术据点，分担相应的中枢机能。“四全总”提出的这一战略目标标志着日本的城市化进入了由集中向分散转化的新的历史阶段。

综上所述，战后日本的城市发展经历了一个由点到线、由线到面的历史过程，走了一条由分散到集中，然后又由集中到分散的城市化道路，最终形成了多核心、多层次的城市群体网络，有效地促进了生产的发展和生活水平的提高。

但是，也必须看到，由于生产资料私有制的存在，弱化了政府各项城市政策的作用，而强化了客观规律在城市发展中的作用，在一定程度上导致了城市的盲目发展，这也是日本资本主义制度所造成的结果，它不可避免地使城市发展付出一定的代价。

第二节 城市结构体系

城市结构体系包括两个层次的含义。一是从宏观角度来看，这一体系主要指城市的规模结构。即，各种不同规模和不同类型的城市构成一定的比例关系，并在区域上合理分布，最终形成彼此联系、有机结构的城市群体。二是从微观角度来看，它是指构成城市的各要素间的各种比例关系，如城市的部门结构、产业结构、产品结构及经济组织结构等。因此，城市的发展并不单纯是城市规模的扩大和城市人口的增加，而且还包括城市结构体系的合理化。即，实现不同规模城市之间和城