

城市综合管理

日本



上

海

远

东

出

版

社

王元●著

城市现代化管理研究

9.313

丛

特约编辑 王禾庭
责任编辑 冯 勤
封面设计 汤智勇

·城市现代化管理研究论丛·

日本城市综合管理

王 元 著

出版	上海远东出版社	开本	850×1168 1/32
	(上海冠生园路 393 号 邮编 200233)	印张	5.75
发行	上海远东出版社	千字	106
经销	全国新华书店	插页	4
排版	上海希望电脑排印中心	版次	1997 年 12 月第 1 版
印订	上海长阳印刷厂	印次	1997 年 12 月第 1 次

ISBN 7-80613-655-X / F·238

定价: 11.00 元

·城市现代化管理研究论丛·

第一辑

《日本城市现代化管理》编委会

顾 问	李 储 文	黄 跃 金
	王 邦 佐	林 炳 秋
总策划	武 克 全	
主 编	蔡 建 国	朱 耀 人
编 委	(以姓氏笔画为序)	
	王 智 新	朱 耀 人
	汪 志 平	何 畏
	严 善 平	武 克 全
	蔡 建 国	魏 大 名

总 序

奉献在广大读者面前的是《城市现代化管理研究论丛》的第一辑《日本城市现代化管理》，共 9 本，由上海社会科学学会联合会和日本中国社会科学研究会共同组织编写。

党的十一届三中全会以来，随着改革的深入和开放的扩大，社会主义现代化建设进入了一个新的时期。在国民经济持续、快速增长的同时，我国的城市建设也有了较快的发展。据统计，到 1996 年底我国已有城市 666 个。国民经济的高速增长和城市建设的加快发展，使城市管理相对滞后的矛盾逐步显现出来，并在一定程度上制约了城市现代化的进程。

上海作为我国的特大型城市，自 90 年代起，抓住浦东开发开放的机遇，加大了城市基础设施改造的力度，城市整体建设步入了一个高速发展期。在大规模推进城市现代化建设和改造的进程中，上海各级政府都面临着一个重大课题，即如何在进一步推进城市现代化建设的同时，更加重视城市现代化管理水平的提高和城市生态环境的改善，尽快形成与社会主义市场

城市现代化管理研究论丛

经济相适应、与国际大都市惯例相接轨的规范化、法制化的城市现代化管理新格局。而要研究和解决这个重大课题,除了我们本身根据国情、市情进行积极探索外,借鉴国内外尤其是发达国家的城市现代化管理经验,将是十分有益和必要的。与中国有着相近文化传统的日本,在现代化进程中积累了较丰富的国际大都市管理经验,尤其是大中城市的管理经验,对上海和国内大中城市的管理者都具有一定的借鉴意义。这就是我们组织编写这辑丛书的初衷。

城市现代化管理是一个综合性很强的课题,几乎可以覆盖城市的各个方面和各个领域,涉及政府的各个部门。由于日本的城市管理涉及面十分广泛,因而在策划本丛书时尽管想照顾到方方面面,但在落实具体选题时,我们发现仅靠一二辑丛书是不可能全部囊括的,有的选题即使提出了,如人口与治安管理,也由于一时难觅作者而作罢。这种遗憾只能由丛书的以后各辑来加以弥补了。

参加本丛书第一辑撰稿的是一批中国留学日本的学者。他们大多在国内完成大学本科学业后,于80年代中期或90年代初赴日本继续深造,经过不懈努力,大部分已取得博士学位,并开始在日本各大学、研究所或大企业任职。这些莘莘学子,一直在思索着怎样用所学的知识来报效祖国。因此,当上海社联和日本中国社会科学研究会筹划编写这辑丛书,并代表上海远东出版社向他们约稿时,他们欣然应允。由于城市管理的综合性和复杂性,有些与他们所学专业有一定距

离,许多作者为此抽出大量时间去查阅日本有关的法律、法规和资料,并尽心尽力地完成了书稿的撰写,实现了他们回报祖国的一个夙愿。当然,这些书稿中作为他们个人的研究成果,难免有不成熟和不全面的地方,期盼能得到专家和读者的指正。

本丛书第一辑由上海社联副主席武克全研究员、秘书长朱耀人副研究员、当时任日本中国社会科学研究会代表、新潟国际信息大学蔡建国副教授共同策划,并由武克全担任总策划,蔡建国、朱耀人任主编。具体分工为:蔡建国负责在日本的全部组稿工作;朱耀人负责设计选题、修改提纲并组织最后编审。

上海社联主席李储文先生、上海市政府副秘书长黄跃金先生、上海社联副主席王邦佐先生、林炳秋先生应邀担任本丛书第一辑的顾问,表达了对该丛书的重视和对中青年学者的关怀,在此一并致以衷心的感谢。

朱耀人 蔡建国

1997年9月

前 言

现代日本大城市形成的过程跟中国的大城市有很多相似和相近的地方,它们基本上都是传统的历史文化背景与现代化融合的结果。由于日本大城市在现代化方面先行一步,它们现在所面临的许多问题可能就是我国的大城市不久的将来就要面临的问题。这就为我们研究和借鉴现代日本大城市的经验提供了前提。从这个意义上说,日本、韩国等东亚国家的大城市有其独特的一面,它们也许比欧美的大城市更值得我们研究和借鉴。

虽然以前在大学里学过一点市政管理,但我们毕竟不是这方面的专家,编这样一本小书主要是想给国内搞这方面工作的人士提供一份参考资料。我们留学东瀛有年,对日本的城市管理有一些切身感受。本书的编写于我们加深对居留国和居留城市的理解也是个促进。同时,这也算是我们为促进中日交流尽了一份薄力。

我们在编写时遇到的一些困难与其说是专业性的不如说是知识性的。大城市综合管理涉及到很多日本

的社会和文化现象,日本又是那么一个善于吸收别国别民族新鲜经验和知识的民族,许多新名词、新提法就像走马灯似地呈现在我们面前,令人目不暇接。这些词汇的翻译让我们伤了不少脑筋。其中有些也许在国内已有定译,但我们手头上缺乏这些资料。

遗憾的是我们对最近国内大城市的情况不甚了解,否则将两者对照分析一下是可以介绍得更深入一些的。

我的朋友许金生先生(复旦大学讲师,现在横滨国立大学做访问学者)在百忙中参加了本书第三、五两章的编写,没有他的帮助,我是不可能在这这么短的时间里编成这本书的。

各种不当不周之处,敬请批评指正。

目 录

前 言	1
第一章 概述:从大城市的综合管理看东京的 城市问题	1
过度集中的东京	
东京过度集中所带来的城市问题	
城市发展的目的性问题:科学技术为人类 服务	
人类工程学与城市发展	
日本大城市综合管理的社会制度问题	
第二章 城市规划	15
日本城市规划的历史发展与现状	
日本大城市的城市规划机构	
整体规划与长期规划	
交通规划与住宅开发	
副都心开发、区域整治再开发与“迁都”	

第三章	城市卫生	48
	日本城市卫生的历史发展与现状	
	城市卫生与防疫	
	城市供水与排水	
	城市垃圾	
	废物回收与再生利用	
	宠物管理	
第四章	环境保护	78
	日本城市环境保护在法制建设上的历史发展	
	环境保护的行政机构与政策措施	
	绿化环境	
	城市交通与环境,水资源保护与再利用	
	动植物保护和名胜古迹的保护	
	附:日本城市环境保护方面的主要法律	
第五章	城市防灾	107
	日本城市灾害的特点与现状	
	日本城市防灾的制度	
	风、水等自然灾害	
	城市防火	
	地震	
	交通灾害对策	
第六章	市民意识与社会教育	134
	市民意识与现代城市管理	

	市民意识的培养:体制与政策	
	都市再发现活动	
	日本城市的国际化与市民的国际意识	
	女性的城市参与及女性意识的改进	
	城市安全意识	
	婚姻家庭意识及市民终生学习课程一体化	
结束语		165

第一章

概述：从大城市的综合管理 看东京的城市问题

一、过度集中的东京

城市文明的发展程度是人类文明发展水平的标志。在人工环境下的人类生活以及人类生命是城市文明所要解决的基本课题。

人类离不开自然,人类的生存有赖于大自然所提供的各种条件。我们的“衣”、“食”、“住”直接跟自然环境密切相关,而“行”则不过是为了达到上述三个方面的手段而已。然而,城市文明的发展在很大程度上是违反自然的原则的,把人类引向越来越远离自然的方向的。从某种意义上来说,城市生活是一种丧失了自然条件的人类生活方式。在这种方式下,人类是用人工来模仿自然条件以满足其亲近和回归自然的要求的。

为什么人类如此向往城市生活和城市文明呢？城市的文化生活设施和各种娱乐设施是城市生活的魅力所在。正是这些，强烈地吸引着大批的农村青年涌向城市。同时，城市也是人类经济发展的需要。经济发展的前提之一是分工与合作，只有在城市里，才能进行高水平的分工与合作。而有了这种高效的分工合作，就可以同时向很多人提供人生向上的机会。正是为了追求这些机会，人们不惜离乡背井甚至远渡重洋涌向城市。人是兼有自然性与社会性的生物。人类对这样一种在丧失了自然条件之下的城市生活的追求表现了人的社会性的一面。

如何在越来越远离自然的环境里保证人们在上与自然亲近是摆在现代大城市的一个重大课题。城市的规模越大，要做到这一点就越难。日本的大城市也同样面临着这一考验。

60年代以来，日本的城市综合管理一直把缩小地区差距、谋求均衡发展、将东京绝对集中型国土结构改造成多极分散型国土结构当作长期基本课题来探索。尽管日本的城市综合管理一贯以全国的均衡发展为目标。然而，人口以及中枢管理功能朝东京高度集中的状况不仅没有减轻反而一直在加剧。

东京中心地区（东京都23区）的人口正在减少。实际上东京地区的人口增加并不是由东京都内城区部的人口增加造成的。如果以1985年的人口基数为100计算的话，东京今天的人口只相当于当年的91.2，神奈川县（包括横滨、川崎等城市）150.9；埼玉县

158.3; 千叶县 164.5。

这样一种发展方式把东京变成了一个巨大的“空心馅饼式”的城市,10 公里圈内的人口一直在下降,1970 年为 430 万,90 年代则下降为 350 万。20—30 公里圈上的“馅饼边缘”上同期人口则由 390 万增加到了 600 万。30 到 40 公里圈上的“馅饼边缘”上同期人口则由 390 万增加到了 650 万。东京圈(周边 60 公里圈内)现已形成一个 3200 万人口的巨大城市。虽然政府当局制定了人口分散政策,但预计到 2000 年其人口将达到 3400 万。

表 1-1 东京集中的现状

	东京都区部		60 公里圈	300 公里圈
面积	0.2%		3.6%	33.2%
人口	1960 年	8.8%	18.9%	46.6%
	1985 年	6.9%	25.0%	51.3%

东京作为日本的首都集中了越来越多的中枢管理功能,同时,它的国际性大城市的功能也在发展,特别是在国际金融和国际信息方面已经成为一个世界性的中心。

过度发展了的城市扩大了城市与乡村的距离,这不仅造成了城市本身的各种问题,而且一个国家内部的地区差距不利于国家整体的发展。今天日本的地区差距表现在各个方面,它首先是三大城市与地方的差距、环太平洋地带与地方的差距、东京圈与地方的差

城市现代化管理研究论丛

距,然后是多极分散国土结构中的各极绝对集中与周边的差距,这造成了许多人口过稀的山村、离陆岛、夕阳产业地带、衰退地带、低收入地带、失业多发地带和老龄化的地区。最后还有各种教育的地区差距、医疗的地区差距、福利以及人均收入的地区差距(东京人均收入与府、县人均收入之比)等。

现在日本学者普遍认为,东京的绝对集中已经到了极限,它将走向分散和分权化。

二、东京过度集中所带来的城市问题

东京过度集中所带来的城市问题可以归纳为以下几个方面:

1. 城市功能的维持和提高

其中包括大城市改造、环境改善、土地问题、住宅问题、规划问题和交通问题。城市公共交通几乎是一个让现在所有世界上的大都市都感到头痛的问题。日本人制造了许多汽车,但很多只能卖到国外去,许多城市家庭的汽车只能做摆设,还有不少家庭根本就不备车。

2. 日本大城市的国际化对策问题

3000 万以上的人口的集聚,形成了一个巨大的消费市场,商业机会也呈多样化。由于东京是一个世界性的信息和文化的集中地,它也就成为日本各地和世界各国追求这些信息和文化的青年人的集中地。东京

发挥着作为世界市场的先行者或实验地的作用,从而更加使它成为外来商业和人口的集聚地。

日本现在有外国人约 166 万(包括大约 30 万未登记者),约占日本总人口的 1.3%。由于外国人大多居住在大城市里,这就使日本的一些大城市里外国人的比例相当高。这些居住在大城市里的外国人是构成上述日本城市的国际化对策问题的一个重要方面。

3. 情报信息的集中化与管理问题

进入 80 年代以后,在新的世界形势下,日本大城市特别是东京的国际化和信息化获得重大的发展,日本国内外活动的信息中枢功能基本上集中在东京,这就使得东京的国内国际性信息集中状况日益严重。

在某个小芯片出了一点差错就会造成断水、断电、交通堵塞等大面积城市功能瘫痪的可怕后果的今天,情报和信息管理成为一个越来越引人注目也令人担忧的问题。信息的庞大化使情报的利用越来越困难,情报检索体系的改革和情报公开制度的建立势在必行。同时,情报信息的网络化大大方便了人们的情报利用,但也使机密情报的保密成了一个令人头痛的难题。利用高科技通过情报信息网络的犯罪行为最近已屡见不鲜。对计算机系统的过分依赖也使日本的金融机构不止一次地蒙受高达 10 亿美元巨额的经济损失。情报信息管理的重要性现在已为人们所普遍承认。

4. 安全管理、危机管理问题

日本原来的城市建筑物的高度限制是 1920 年制

定的。当时规定最高不得超过 31 米。慑于东京大地震的余威,日本战后很长一段时间不敢突破这一限制。1965 年,日本废除了对城市建筑物的高度限制,从此日本开始了高层和超高层建筑的历史。但是由于日本是个地震多发国家,且大城市多处在地层断裂带上,最近在神户地震的影响下,有人认为应该重新恢复对城市建筑物的高度限制,不能好了伤疤忘了痛。特别是要制订地震对策、事故故障对策。

超大型城市的形成使城市的灾害防止更加复杂化了。在城市建筑成片相连的情况下,任何一种城市灾害都有可能株连到周围的地区并导致其他性质的城市灾害的并发。在这种情况下,采取预防性隐患排除方法,预防灾害的扩大就成为保证城市空间的安全的重要手段。

各种传染性疾病是威胁城市公共安全的一大因素。近年来,性病尤其是艾滋病的流行正在使日本面临性意识上的革命。由于仍然没有防治艾滋病的特效药,广泛深入地开展普及宣传活动,仍是唯一有效手段。在艾滋病患者、感染者人数居全国首位的东京都,1992 年到 1994 年曾举行了“东京都阻止艾滋病运动”。这是一次全市规模的联合宣传活动,旨在普及预防知识和消除人们对艾滋病患者、感染者的各种误解。

日本战后的社会长期平安使日本获得了“安全社会”的美称。一般人都认为,日本的社会安全即使不能算是完美无缺的,但它足以令欧美等国难以望其项背。但是,近年来“奥姆真理教事件”等恐怖活动打破了日本的“安全神话”。现在人们又认为日本在社会安全上