

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

Changes in Spatial Development and Planning System of Capital-circle in Japan and Its Impacts: A Case Study of the Wide-area Planning

游宁龙 沈振江 马妍 邹晖

YOU Ninglong; SHEN Zhenjiang; MA Yan; ZOU Hui

摘 要 本文以二战后日本首都圈城市建设为对象, 简要地剖析了首都圈整備规划在以国土综合开发法为依托下经历的五次首都圈规划, 再经规划体制改革实行地方分权, 依据国土形成规划法, 从而形成首都圈现阶段涵盖东京都以及周围各县市的广域地方规划。首都圈广域地方规划发展了总务省的广域行政体系与地方生活圈的空间规划划分方法, 并通过广域联合的方式结合公共服务、灾害防治等建设, 为区域的协同发展提供了空间规划的方法和广域行政的合作契机。文章同时比较了北京首都圈与东京首都圈的发展历程, 并以现阶段首尔首都圈广域规划和北台八县市创意设计联合发展计划为例, 论述了广域规划模式作为东亚国家与地区的区域规划模式的共同特点。

关键词 日本首都圈规划, 广域地方规划, 日常生活圈, 广域联合

- 中图分类号: TU984
- 文献标识码: A
- DOI: 10.12049/j.urp.201702002
- 文章编号: 2096-3025 (2017) 02-0015-10

作者信息

- 游宁龙 日本金泽大学环境设计学院
城市规划研究室博士研究生
- 沈振江 日本金泽大学环境设计学院
教授、博士生导师, 复旦大学
人口研究所客座研究员, 清华
大学博士研究生合作导师 (通
讯作者)
- 马妍 福州大学副教授, 日本金泽
大学博士
- 邹晖 清华大学建筑学院博士研究生

Abstract This paper studies on urban construction of capital-circle in Japan and analyzes the capital-circle development in the process of five capital-circle plannings. Eventually it forms the wide-area planning of capital-circle which covers Tokyo and its surrounding prefectures and cities according to the new National Spatial Planning Act after reformation of planning system and decentralization. The wide-area planning of capital-circle furthers the wide-area administrative system and the division method of spatial planning on the basis of spheres of daily life, and provides cooperation opportunities of wide-area administration for coordinated development of regions by combining constructions of public services, disaster prevention and control based on wide-areas union system. Then this paper compares the development of Beijing's with Tokyo capital-circle, and discusses common characteristics of setting the wide-area planning up as regional planning pattern for East Asian countries and regions by taking the present wide-area planning of Seoul's capital-circle and joint development plan of creative design in eight prefectures and cities of northern Taiwan as examples.

Keywords capital-circle planning in Japan, wide-area planning, spheres of daily life, wide-areas union

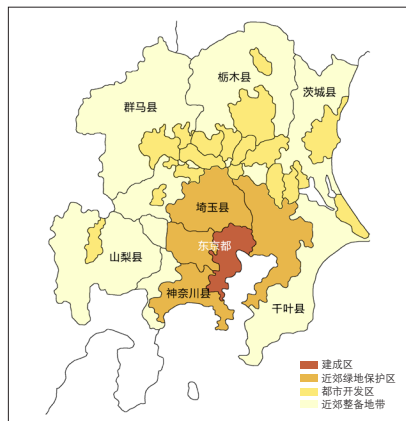


图1 日本首都圈政策区域的设定范围

Fig.1 Policy areas of capital-circle in Japan

资料来源：笔者依据日本国土交通省资料整理自绘

1 序言

日本是一个重视国土规划的国家，自1950年颁布《国土利用规划法》《国土综合开发法》《国土形成规划法》以来，国土规划成为日本规划体系中最高层面的规划，并指导着都道府县各层级区域及城市规划^[1]。依照行政体系划分，日本在国土规划层面有三大都市圈的区域规划：首都圈、中部圈和近畿圈的整备规划。从法规颁布到1998年《第五次全国综合开发规划》的完成，日本先后编制并实施了五次首都圈规划。此后，随着大规模国土开发时代的结束，为明确国土规划的理念和满足地方分权和行政改革的要求，日本对20世纪50年代形成的《国土综合开发法》和《国土利用规划法》进行了根本性的修订。2004年，国土规划彻底变革，确定不再根据国土开发法制定全国综合开发

规划，依据《国土形成规划法》将国土规划改称为国土形成规划，三大都市圈区域规划改称为广域地方规划，并形成了新的国土规划体制。

2011年，北京首都经济圈（简称“北京首都圈”）被正式写入国家“十二五”规划，其建设已上升到国家层面。自北京首都圈提出以来，国内一些学者就一直关注日本的首都圈规划，并侧重于日本首都圈规划的进展和对我国的借鉴作用，如董晓峰^[2]、丁一文^[3]、赵城琦^[4]和智瑞芝^[5]等对日本首都圈规划历程和变化进行了研究；还有学者则更加关注日本首都圈的规划体系构成与形成机制，并从多方面提出其对我国首都圈规划的借鉴意义。如王德等认为首都圈规划应该从完善的规划体系入手，建立各地区既有自立性又相互联系的“分散型都市圈网络结构”^[6]；谭纵波主张在我国公有制市场经济的环境下，建设超越集团与地方利益、超越行政管辖范围的权威性区域规划将更有意义^[7]；王郁希望通过调整中央级机构职能，完善区域规划、地方规划等各级行政衔接，建立自上而下的区域规划协调机制的框架^[8]；王凯和张辉等则分别将交通设施建设和法规体系完善作为切入点，破除行政体制障碍，建议构筑“多核心”的京津冀都市圈城市结构体系等^[9-10]；但目前的研究多从日本国土规划和首都圈整备规划经验的角度出发，而有针对性地提及广域地方规划的研究报告和专项剖析还很少。因此，本文将日以

本首都圈的广域地方规划解读为主线，结合北京首都圈的发展，比较战后日本首都圈规划的演变，探讨其如何通过广域联合等方式突破行政束缚，提升各方的实际规划参与，并结合考察首尔与台北的事例，分析日本广域规划对东亚国家与地区的影响。

2 日本首都圈整备规划的演变与发展评价

2.1 日本首都圈整备规划演变

二战结束后，日本作为战败国全国经济遭受重大损失，城市建设受到严重制约，一方面城市复原缓慢、灾害频发；另一方面社会资源供应严重不足，集中体现在住房和交通设施建设不足，带来城市居民住房紧张和运输拥堵问题。同时日本还面临通货膨胀等严峻的经济问题。日本在1950年编制并颁布了《国土综合开发法》，希望通过有计划的国土开发规划引导城市复苏。

在《国土综合开发法》的指导下，日本针对解决人口与产业集中带来的环境问题，提出建设与首都功能相符的政治、经济、文化的城市圈，将东京都与周边区域作为一体化的首都圈区域来规划并进行综合建设，同时保全良好的绿地与自然环境。这一举措主要通过首都圈规划得以实现。自1956年以来，根据《首都圈整备法》日本进行了五次首都圈整备的基本规划（简称首都圈规划），在法规指导下，以自上而下的方式将首都圈设置成多

个政策区域，即建成区（市街地）、近郊绿地保护区、都市开发区和近郊整備地带（图1）。建成区根据政府法规重点制定建成区内的工业开发限制制度；都市开发区由国土交通大臣决定，同时在首都圈整備委员会的指导下，由东京都制定城市规划并划分城市规划区域；而近郊绿地保护区和近郊整備地带则侧重于绿地保护，由国土交通大臣制定相关的绿地保护制度，限制城市过度扩张。首都圈政策区域的设置以防止产业人口过度集中为目的，有计划地推进城区建设，设定作为工业城市与居住城市发展的功能区域，力图建设整体和谐的首都圈。

经历了五次首都圈整備规划之后，面对现阶段社会结构变化、价值观多样化、经济停滞和人口减少等问题，日本政府对国土规划方针进行了相应的变革，并出台了一系列指导文件，如2000年国土审议政策部会与土地政策审议会提出《21世纪国土规划的前景》等。2003年起国土审议会内部开始设置调查改革部会，并于次年开展国土综合调查，因为高速成长期的结束，土地开发压力减小，同时针对人口减少、人口高龄化、区域竞争、环境问题、财政制约与中央依存等问题，开始进行国土规划改革。从此根据《国土综合开发法》制定的全国综合开发规划被取消，改为国土形成规划。由于经济产业的集聚压力减小，限制集聚开发的意义不大，首都圈的政策区域也相应调整，建成区、

表1 日本五次首都圈规划历程

Tab.1 Changes of five capital-circle planning in Tokyo

日本首都圈规划		
早期规划阶段——抑制首都圈的过度扩张	第一次首都圈规划（1958年）	第二次首都圈规划（1968年）
	国土规划层面目标为资源利用，地域均衡发展，国民所得倍增，采用据点式开发，推进新都市与新工业区开发。东京注重解决城市问题、均衡地域发展，抑制城市过度发展。	国土规划层面目标为创造丰富多彩的环境，强调自然环境与开发的协调，采用大规模项目开发的方式，建设新干线与高速公路。将东京作为经济高速增长的全局枢纽，实施以合理中枢功能为目标的城市改造。
中期规划阶段——构筑“多核多圈层”的城市网络	第三次首都圈规划（1976年）	第四次首都圈规划（1986年）
	国土规划层面目标为居住环境的综合整備，注重地方特性，发展传统文化，采用“定住构想”的规划方针。转变“东京一极集中”的现状，促进周边地区的发展和人口的集中，形成复合城市功能的“新据点”。	国土规划层面目标为将东京都市圈改造成为“多核多圈层”的分散式网络结构，改变“东京一极集中”的现状，采用交流网络构想，通过国土开发计划支持各次级地域的经济圈发展。
后期规划阶段——实现网络型可持续区域空间	第五次首都圈规划（1999年）	
	目标为多国土轴线的规划，坚持在巩固东京都核心地位的基础上，增强其与周边地区的联系，将首都圈建设为更具经济活力、充满个性、与环境共生、具备高品质生活环境的可持续发展区域，采用多主体参与与区域合作的国土建设方式。	

资料来源：笔者依据日本国土交通省资料整理自绘

都市开发区和近郊整備区域被陆续废止，原首都圈、中部圈和近畿圈整備规划、都道府县和地方规划全部归类为重视地方行政主体、自主联合的广域地方规划（简称广域规划）。

2.2 日本首都圈整備规划历程和北京首都圈规划的各阶段比较

日本五次首都圈规划，即首都圈整備规划是针对当时经济与社会发展

的现状所进行的规划探索，从1958年第一次首都圈规划的实施到1999年的第五次首都圈规划，每一次的规划都有其自身特点并反映了首都圈规划与建设逐步成熟与完善的过程（表1）。依据既有研究对世界都市圈发展一般演化规律的总结，都市圈的发展可简单分为雏形期、成长期、成型期和成熟期^[11]。日本的首都圈发展与西方国家类似，从二战后的第一次首都圈

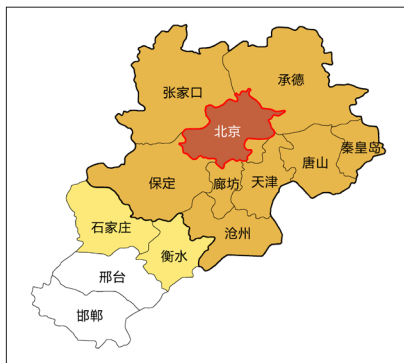


图2 北京首都圈规划范围
Fig.2 Spatial scale of capital-circle in Beijing
资料来源：笔者自绘

规划开始，到进入都市圈发展的成型期，城市人口和产业规模迅速扩大，同时伴随人口膨胀、地价上涨、交通拥堵和环境恶化等问题的出现，因此对城市郊区和周边地区的重视程度逐步加深。到 80 年代第四次首都圈规划实施之前，日本首都圈就已进入成熟期，城市发展稳定，首都圈的空间结构由单中心向多中心、网络型的城市结构转变。

相比于日本，北京首都圈的发展以 1986 年环渤海地区合作市长联席会的成立为开端，北京首都圈规划的正式启动，经历了不同的发展阶段，有学者将其归纳为：发起阶段、全面启动阶段和加速推进阶段（表 2）^[12]。到 2015 年初，北京两会^①提出“建设北京副中心，疏解北京的非首都核心功能，同时进行大规模的产业和人口转移，如一批行政事业单位的外迁，

表2 北京首都圈规划进程
Tab.2 Process of capital-circle planning in Beijing

发起阶段—— 加强区域间横向经济 技术合作	环渤海地区合作市长联席会（1986 年）
	北京强调发展工业，但与周边其他城市在功能上存在严重冲突，合作也较为松散，对首都圈特点及如何发展适合其特点的经济存在认识不足
全面启动阶段—— 以建设统一市场为 核心的区域一体化	“廊坊共识”与《环渤海区域合作框架协议》（2004 年） “京津冀区域规划工作座谈会”（2005 年） 《“促进京津冀都市圈发展协调沟通机制”的意见》（2008 年）等
	首都圈发展模式的重大调整，正式启动京津冀都市圈区域规划的编制工作，经济一体化进程加快，生态合作也开始起步
加速推进阶段—— 都市圈一体化与科 学化发展，确立其 国家战略意义	《关于加快河北省环首都经济圈产业发展的实施意见》（2010 年） 国家“十二五”规划纲要提出“打造首都经济圈”（2011 年）等 北京《政府工作报告》落实区域发展战略，主动融入京津冀城市群发展（2014 年）等
	首都圈计划上升为国家战略，京津冀产业分工继续深化，关注创新型城市建设，社会政策与生态一体化步伐加快推进

资料来源：笔者依据相关资料整理自绘

以及外来人口特别是低端产业人员的消减”等重要言论，并明确指出加速《京津冀总体规划》的最终审批。因此就目前的发展情况看，北京首都圈正处于“构筑多核心、多圈层城市网络”，即由成型期向成熟期加速过渡的阶段：以首都北京为核心，首都圈规划作为国家战略范围覆盖天津、唐山、保定等 9 个地级市（图 2），从单向发展向多向辐射转变。而面对转变过程中存在的现实问题，如首都圈大都市的地位关系以及周边县市的自身建设与配合发展等，有可能借鉴日本首都圈规划的发展经验进一步商

讨。与日本相比，可以说中国因为没有国土规划法，所以北京首都圈的规划缺乏法定国土规划的依据，虽然没有法定的政策管理区域，但是有主体功能区规划，同时在城市总体规划的层面上设有首都圈总体规划的城镇体系规划。

3 日本首都圈广域规划

3.1 广域规划体系

3.1.1 编制体系

在国土形成规划出现之前，日本首都圈规划包括：基本规划、整備规

① 2015 年北京两会：北京市第十四届人民代表大会第三次会议和中国人民政治协商会议北京市第十二届委员会第三次会议。

划和事业规划（开发规划）等内容，是针对城市公共设施的整備以及相关交通通信体系等广域设施的整治规划和实施整備规划的年度计划。国土形成规划诞生后，日本将全国作为一个整体来联系各地方的广域规划，原国土规划指导下的基本规划和整備规划被广域规划所取代，事业规划被废止（图3）。在广域规划指导下，首都圈、中部圈和近畿圈内的地方政府分别制定各自区域的城市规划。都道府县负责制定管内城市规划区域的战略发展规划（即总体规划），市町村规划作为城市规划的主体，主要内容为城市的战略发展规划、土地用途分区规划及详细规划等，即设置城市规划区域、城市规划建设区域和城市规划建设控制区域。市町村按土地用途分区的规划法规和建筑基准法的控制指标进行方案审查，再通过开发许可制度对城市规划建设控制区域的开发进行管理。同时通过设定广域的行政区划范围，协同各层级区域，合作建设管理基础设施，为各地区提供更平等的社会公共服务。尤其在现阶段汽车普及、道路建设以及通信系统发展的共同推动下，人的活动范围扩大，促使日常生活圈更为广域化。

因此，广域规划实质上是一种以日常生活圈为基础，打破行政区划分范围的规划类型，实现地方城市等在规划中的主体性，弱化行政边界的束缚，从居民生活、产业发展、区域交通等方面入手，通过广域联合的方

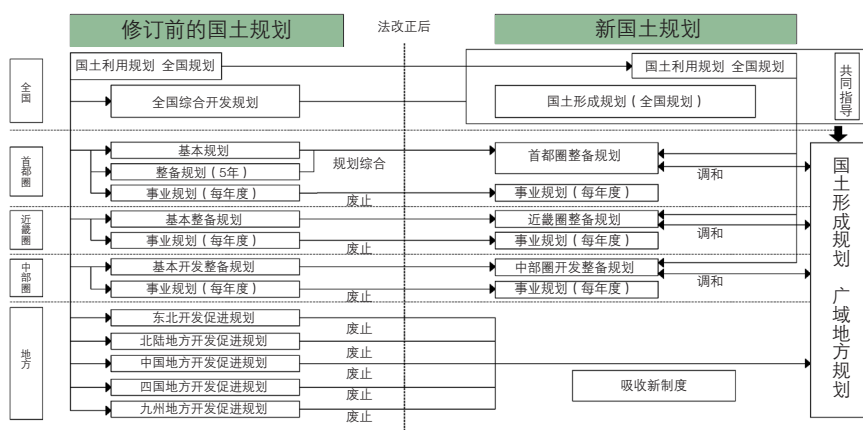


图3 日本国土规划的变化

Fig.3 Changes of territorial planning in Japan

资料来源：笔者依据日本首都圈广域地方规划资料整理自绘

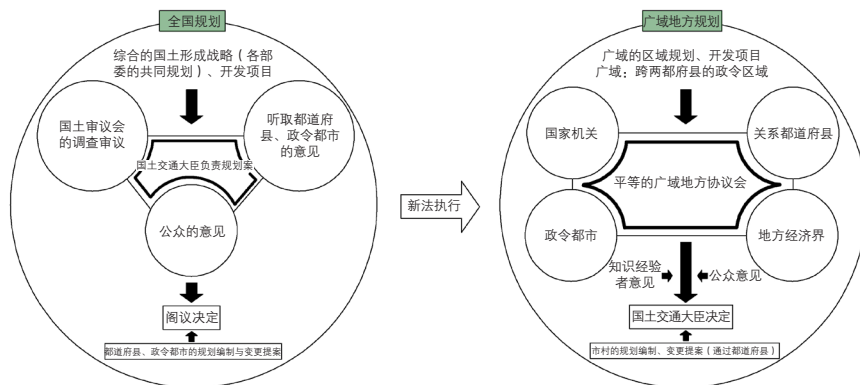


图4 广域规划行政管理理念

Fig.4 Administration idea of wide-area planning

资料来源：笔者依据日本首都圈广域地方规划资料整理自绘

式，依靠人口、产业、基础设施的集聚，综合实施各种政策以及基础设施建设，促进区域的协同发展。

3.1.2 行政体系

负责实施广域规划的行政单位由各地方自治体，即都道府县和市町村进行组合，按需要进行各种公共服务

项目的联合规划，规划范围也可以根据需要相对自由地确定。在东京首都圈的广域地方规划的立案过程中，由政府各部委提出国土形成规划的实施方针，但并不明确确定实际的开发项目，广域规划可根据全国规划制定的基本理念，由地方政府进行规划立案。规划立案时，在各规划区域设置广域

表3 广域行政机构的现状 (2001-2014)
Tab.3 Administrative agencies of wide-area planning (2001-2014)

广域市町村圈	338 圈域	广域联合	34
		行政事务组合	220
		协议会	84
大都市周边广域行政圈	25 圈域	协议会	25

资料来源：笔者依据日本总务省资料整理自绘

规划的审议会，相关驻地方的国家机关、都道府县、政令都市、地方经济机构等以平等的地位进行讨论，打破了原国土规划中自上而下的规划制度，同时参考专家和公众意见，最后由国土交通大臣作最终决定（图4）。

因此广域规划的行政主体是广域规划审议会，由国家的地方机关和地方政府构成。国家的地方机关是在地方设置的国家行政机关，包括管区警察局、综合通信局、财务局、厚生局、地方农政局、森林管理局、经济产业局、整備局、运输局、海上保安本部和环境事务所等。而地方自治体（即地方政府）主要是指规划区域内的都道府县和政令都市，相应程序也通过各层级的城市规划审议会审批，再通过听证会、公示、意见书、公告等决定程序实现规划项目的落实。各机关之间相互联系和分担，在国家制定的规划标准下既各自执行职能又相互协

表4 日本的地方圈规划
Tab.4 Planning of life spheres in Japan

	地方生活圈	二次生活圈	一次生活圈	基础集落圈
范围	半径 20-30km	半径 6-10km	半径 4-6km	半径 1-2km
时间距离	公交 1-1.5 小时	公交 1 小时以内	自行车 30 分钟， 公交 15 分钟	徒步 15-30 分钟
中心城市及中心区人口	15 万人以上	1 万人以上	5 千人以上	1 千人以上
中心区的设施	综合医院、各种学校、中央市场等基础设施	商业街、学校、地区诊所、高校区等	村公所、小诊所、集会地、小中学校等基础公共、公益设施	托儿所，老年人活动中心等福利设施

资料来源：笔者依据日本国土交通省资料整理自绘

调补充。

3.2 广域地方规划模式

3.2.1 广域行政圈

广域规划可以设定广域的行政区域范围，以便共同进行基础设施的建设，进而更好地提供各种社会公共服务。依据日本政府的政策，有关广域的概念可以认为是来源于总务省 1969 年开始设定的广域行政范围，以及国土交通省的前身建设省 1969 年开始设定的地方生活圈的概念。广域行政圈由广域市町村圈和大城市周边的广域行政圈所组成，由总务省负责设定和统筹，范围覆盖全国的市町村。广域市町村圈通常指居住人口在 10 万以上且具备一定条件的日常社会生活区域。而大城市周边的广域行政圈则拥有 40 万以上人口规模，从地理环境、历史渊源等角度看可在行政上设为一体的区域。目前日本全国共有广

域市町村圈 338 个，大城市周边广域行政圈 25 个。根据广域行政的设定范围，其行政组织体制主要由行政事务组合构成，而行政事务组合的作用能在广域范围内为相对大型的区域提供服务，并由市町村合作建设相应的设施（表3）。

3.2.2 地方生活圈模式

在广域行政圈范围内，为了更好地推进区域生活设施的建设，实现兼具城市便利性和农村良好自然环境的区域，日本建设省于 1969 年开始设定地方生活圈。依据范围、人口、设施等不同要求划分出不同层级的日常生活圈（表4）。如设定由农村集落构成的“基础集落圈”，在老年人和幼儿的可步行范围内建设保育院和老人福利设施；由基础集落圈构成“一次生活圈”，在自行车和短途的公交车以及自家车的移动范围内，建设中

小学校、政府办公场所和医疗所等；再由一次生活圈构成“二次生活圈”，形成1小时内的公交移动范围，满足非日常的购物和住院等需要；最后再由二次生活圈构成“地方生活圈”，在高速巴士1-1.5小时可达的移动范围里，力图提供最好的医疗和教育服务。地方生活圈须具备拥有一个15万以上人口的中心城市的条件，其服务半径约20-30km。截至2002年，日本已进行了140个地方生活圈规划，关注的重点在于多极分散性国土的形成，对有综合体系的、有创意的区域建设进行支援，做好日常的生活圈建设。

3.3 “广域联合”制度

基于广域规划的理念，东京首都圈从产业发展、居住环境、交通体系以及环境保护等方面进行了实践，通过在公共服务、防灾减灾与其他功能分区上的区域合作，代替国土规划政策区域的作用。首都圈广域规划范畴内的广域圈实际上并无明确的行政区域，可以是国、地方、县、都市圈、自治体以及地区中任何层次的组合。

出于加强区域合作、推进广域行政能力的目的，日本政府开始实行“广域联合”的制度，分担行政事务，组织行政事务组合，即特定的广域行政服务机关，使广域规划更加多样化和富于服务功能。广域联合是个有实际操作能力的广域组织，可以结合公共服务、防灾减灾等需要对各个行政部门提出要求，而各级政府的行政部

门须对应广域联合提出的要求进行相应的广域规划。广域联合可以分别在都道府县和市町村设相应的机关，根据需要可进行广域空间范围的区域规划，通过必要的联络调整，推进广域行政的实行。广域联合可只处理一种事务，即公共服务的行政事务，也可以综合地处理更多行政事务，达到广域行政的区域管理目的。如市町村行政负责的一般废弃物的公共服务和都道府县的产业废弃物的公共服务就能

够结合，综合推进区域行政的垃圾处理。依据广域联合编制的广域规划，不仅能够处理广域联合的行政事务，也可介入广域联合成员单位的工作，对成员单位的相关行政事务，具有劝告权。如运营垃圾处理设施的广域规划里，广域联合可以制定成员单位的垃圾处理方法和垃圾减量对策，针对相关规划内容对成员进行劝告，提出修改要求。广域联合可以受成员单位的委托执行相关职权，也可接受国家

表5 行政事务组合和广域联合的异同

Tab.5 Differences and similarities between administrative affairs groups and wide-areas union

合作形式	行政事务组合		广域联合
	局部事务组合	民间团体联合的地域组合	广域的官民合作主体
事例	· 公共下水道组合 · 广域消防组合 · 固废处理广域联合	· 事务协同组合	· 历史街道推进协会 · 广域消防组合 · “大名古屋计划”协会
相关组织	· 多数的地方公共团体	· 民间团体	· 多数地方公共团体、民间团体
目的战略	· 共同处理地方公共团体的事务	· 联合体处理个别的或由国家、地方公共团体委托的事务	· 地方公共团体 · 民间以对等的立场制定实施共同的战略
实施形态	· 一部分事务组合 · 以广域联合来处理事务	· 处理民间个别的或由国家、地方公共团体委托的事务	· 根据战略在广域范围内实施官民合作事业 · 官民合作制定实施战略
技能效果	· 处理与广域行政需要相对应的事务 · 只由地方公共团体构成 · 在事务处理方面由于是民间实施，使用新知识、技术的可能性小	· 可能应用民间的知识、技术 · 在由国家、地方公共团体委托的情况下，存在方针及法令的制约 · 与地方公共团体的政策实施的联系可能不够紧密	· 可能形成民间的知识、技术与行政政策实施的联系 · 由于有多数行政主体参加，可能形成极大范围的广域联合

资料来源：笔者依据日本国土交通省资料整理自绘



图5 首尔市生活圈分类图
Fig.5 Classification of spheres of daily life in Seoul

资料来源：首尔首都圈广域规划（2000—2020）

和都道府县的委托，代替有困难的成员单位处理相关行政事务，可以通过法律、政令或条例的形式确定广域联合，通过广域联合直接处理相关行政事务（表5）。因此，可以认为日本首都圈广域地方规划将地方生活圈作为基础，通过广域联合的方式，结合公共服务、灾害防治建设等，为区域的协同发展提供了空间和契机。

4 东亚地区的广域规划经验

4.1 首尔首都圈广域规划

韩国首尔首都圈广域规划就是典型的广域规划模式（图5），并与日本首都圈有着相似的发展过程和体制。韩国经济从1960年代开始腾飞，作为韩国城市发展代表的首尔首都圈也迅速扩张。为了控制城市人口的膨胀，首尔政府在首都圈周边地区设置了绿化地带作为开发限制区域。此后首尔首都圈规划正式启动。从1982

年至今，韩国政府相继编制并实施了三次首都圈重组规划，并依据《首都圈整备计划法》将首都圈的政策区域划分进行调整，目前首尔首都圈的政策区域分为三类：拥挤限制地带、增长管理地带和自然保护地带。2006年，针对首都圈出现的新形势与新问题，韩国再次制定了第三次首都圈重组规划^[13]。《2020首都圈广域城市规划》正是针对首都圈空间及功能结构调整、环境保全和广域设施系统化而提出的措施^[14]。

《2020首都圈广域城市规划》在规划内容上对首尔首都圈的行政区域和空间结构进行调整：以首尔中心城区为核心圈域，培养各地区重点城市，通过广域交通轴链接并进行重点开发，将中心城区与生活圈域相连接，达到区域间的合理空间布局。首尔的城市规划体系包含五个层级：国土综合规划、广域城市规划、城市基本规划、城市管理规划和建筑行为（图6）。在组织上，跨辖区的广域事务由首都地区管理委员会组织管理，并对首都

圈范围内各行政区的新项目申请拥有最终的审查决定权^[15]，和日本的规划体制非常相近。

首尔首都圈广域城市规划包含广域土地利用规划、休闲空间及绿地管理规划、环境保护规划、广域防灾规划、广域交通规划和广域设施供应规划等内容，其执行体系由中央政府、广域地方自治团体和基础地方自治团体三个层面构成。中央政府的主要职能在于设置广域城市规划的执行机构，改善规划行政及财政方面的制度，并对符合广域城市规划的下位规划及个别开发项目进行审批；广域地方自治团体，即广域地方政府，则通过与主体地方政府和邻近地方政府进行广域政府协议而编制“同时性检查基准”；而主体地方政府主要应对上位规划和对邻近市、郡有影响的开发项目，通过事先协商进行调整。规划实施中，在首都圈成长管理协议会（长期）和广域城市规划协议会（短期）的共同协作下，对各地区的城市规划立案和开发项目进行指导和调整。对于地方

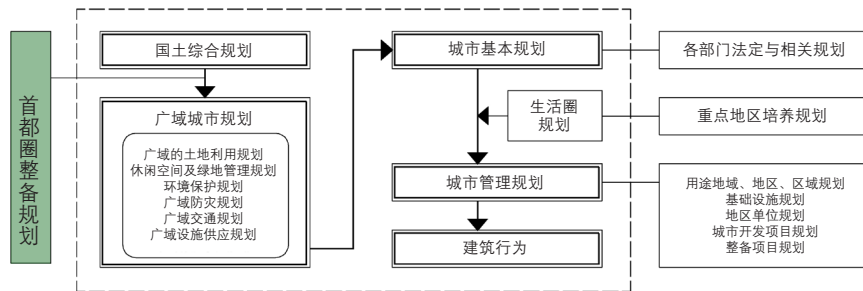


图6 首尔城市规划体系基本框架
Fig.6 Basic framework of urban planning system in Seoul
资料来源：笔者依据首尔规划资料整理自绘

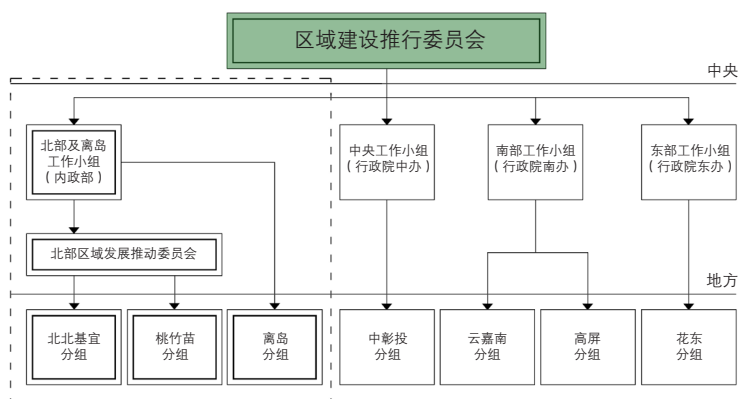


图7 台湾区域发展联合方式组织架构图

Fig.7 The structure joint mode of regional development in Taiwan

资料来源：裴晋国，施圣亭，陈丽芬. 区域发展合作模式之研究——以北台八县市为例 [R]. 财团法人国家政策研究基金会国政研究报告，2010.

政府之间难以统一意见的规划项目或政策案件，通过逐级上报的方式由上级政府直接参与审议，落实广域政府的共同参与，并结合广域城市规划下层级生活圈规划中重点地区的培养规划，实现广域范围内土地利用和各服务设施的共同建设和联合发展。

4.2 北台八县市创意设计联合发展计划

2004年台北市政府举办北台区域县市（台北市、新北市、基隆市、桃园县、新竹县、新竹市、宜兰县、苗栗县）都市发展愿景暨交流论坛，签署《北台区域县市跨区域发展合作备忘录》，从此北台地区合作正式启动。此后随着《北台区域发展推动委员会组织章程》的签署和《北台区域合作宣言》的发表，确立了北台共同合作架构和八大议题，即防灾治安、休闲游憩、产业发展、健康社福、交

通运输、原住民客家族群及新移民、教育文化和环境资源，并由八大县市分工管辖不同议题。合作机制创新在于转变过去由中央主导再到地方执行的传统模式，地方政府以“自下而上”与“自主推动”相结合的方式运作；运作初期以权益性的北台区域发展推动委员会作为最高决策单位，其组成成员由北台八县市民选举担任，并同时赋予合作推动的责任（图7）^[16]。至此，北台区域发展推动委员会正式进入北台八县市携手合作的时代。

《北台八县市创意设计联合发展计划》以区域性的产业合作发展作为广域合作方式的典型例子（图8）。2010年，台湾北部八大县市联合数万家文创相关产业机构和企业，进行区域性的创意产业合作，力求拓展整个台湾北部的产业发展优势，北台八县市也成为台湾文创产业深度发展的重

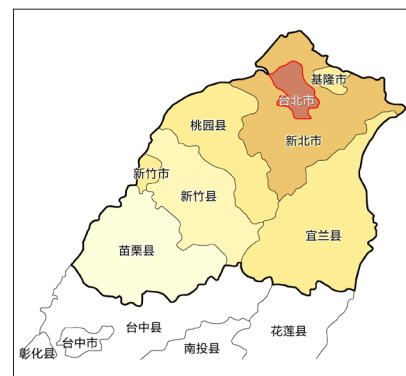


图8 北台八县市创意设计联合发展计划范围

Fig.8 Spatial scales of joint development plan of creative design in eight prefectures and cities of northern Taiwan

资料来源：笔者根据北台八大县市会议资料整理自绘

要区域。北台八县市创意设计联合发展计划将原有的北台合作平台纳入其中，在计划前期以确认议题的合适性为主要内容；中期重点培养各县市创意设计的承办单位，争取中央资源；后期则注重强化创意设计议题的合作效能，以充分利用中央资源和北台自主运营为主要目标。

落实到具体的发展方案，计划针对不同的目标对象，如政策制定者、北台设计产业人群、国内民众、国际观光客等，分别制定了不同目的的行动方案。以“设计促进政策沟通”为主要目标，针对政策制定者和国内民众，通过一系列不同区域市民参与城市发展的活动，如设计师进驻北台八县市、票选北台设计地标等，引导政策制定者从设计的角度思考政策；从“促进创意设计产业跨领域合作”的角度出发，搭配现有政策资源，办理

人才媒合活动和国际拓销实习计划，以实战提升创意设计产业国际拓销实务人才的经验；以“加强台湾整体品牌行销力道”、扩大市场、增进国际交流为目标，包括拓销市场深度研究（如访谈重点通路）和其他政府资源整合并参加重点展会等，同时搭配讲座、串联亚太设计节庆和台湾整体形象推广活动，以线上线下整合行销的手法，塑造独特的北台风格意象。在实施方案的过程中，计划还通过召开跨县市合作联席会议的方式建立经验与资源交流的平台，现已在共同建立如区域性福利设施、跨区域慢行系统及艺术文化交流平台等方面达成多项共识^[17]。

《北台八县市创意设计联合发展计划》充分利用台北市作为台湾政治经济中心所拥有的发展外销市场的优势和交通方面的潜力，弱化行政边界带来的跨区域合作壁垒，强化跨区域合作，从而实现资源更有效的整合，并由此构筑生活风貌并存及贴近日常生活的生活圈。

综上所述，本文梳理了日本东京都首都圈规划的内容，比较了北京与东京的首都圈发展的历史，可以看到北京与东京首都圈的规划发展具有共同的发展规律。同时作者考察了首尔的首都圈与北台八县市城市圈的现行规划制度与规划内容，比较东京与首尔、北台地区的规划发展现状，可以说日本的广域规划与首尔的首都圈、北台地区八县市城市圈的广域规划具

有非常类似的特点，具有共同的发展规律。

5 结语

日本是一个重视国土规划的国家，自1950年颁布《国土综合开发法》到1998年《第五次全国综合开发规划》完成，日本先后编制并实施了五次“首都圈规划”。2004年，为了明确国土规划的理念和满足地方分权与行政改革的要求，同时针对人口高龄化、区域竞争、中央依存等现实问题，日本对《国土综合开发法》和《国土利用规划法》进行了根本性的修订，国土规划正式改为“国土形成规划”，原来由都道府县负责的都道府县区域规划改称为“广域地方规划”，并形成了全新的《国土形成规划法》。

本文以二战结束后日本首都圈城市建设现状为开端，简单剖析了国土综合开发规划背景下的五次“首都圈规划”，以及国土规划改革后“国土形成规划”指导下的广域规划，并就日本首都圈广域规划模式做了系统介绍。本文以北京首都圈规划、日本首都圈广域规划、首尔首都圈广域规划和北台八县市创意设计联合发展计划为例进行了比较考察，从东亚国家与地区的发展经验来看，可以得到以下结论：第一，从区域统筹的视角看待首都圈在高度成长期中的开发建设，尤其是与政治区划的关系，弱化各地区行政疆界的束缚，整合可利用的资源；第二，对首都圈中的各层

级和地方规划，要在明确自身发展方式的基础上配合首都圈的统筹规划与管理，从公共服务、产业发展等日常生活入手，协同区域发展；第三，各国经验证明，“一级集中”的发展方式不利于首都圈的规划建设，因此要通过完善的规划和行政体系进行区域分散管理，为可持续发展提供更多空间和契机。URP

参考文献 References

- [1] 日本政府. 国土形成计画法(昭和25年法律第205号)最终改正平成17年法律第89号[Z/OL]. 日本东京: 日本政府, 2006. <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/hourei/data/Plan.pdf>.
- [2] 董晓峰, 成刚. 国外典型大都市圈规划研究[J]. 现代城市研究, 2008(8): 12-17.
- [3] 丁一文. 国外首都圈发展规律及其对我国“首都经济圈”建设的启示[J]. 河南大学学报(社会科学版), 2013(4): 63-73.
- [4] 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(1): 124-146.
- [5] 智瑞芝, 杜德斌, 赫莹莹. 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): 54-58.
- [6] 王德, 吴德刚, 张冠增. 东京城市转型发展及规划应对[J]. 国际城市规划, 2013, 28(6): 6-11.
- [7] 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(2): 8-11.

下转至59页

4.3 总结

社会资本和社区治理之间的价值取向存在一致性,是相互补充、相互影响的关系,社会资本为社区治理提供内在力量与资源,社会资本的培育和作用过程依赖社区治理。社区制度资本和关系资本的组合格构成了良好的社会资本。从自身社区条件出发,发扬社区共同体精神,挖掘培育特色资本是实践社区自治、落实社区规划的有效途径,达到解决社区治理困境的作用。社区治理需要在地化的调查研究,社区特色社会资本培育是提升社区治理水平的有效途径,从地区的特

色资源出发,对社区的存量资产进行充分挖掘和研究,是培育社会特色资本的基础。URP

参考文献 References

- [1] 金家厚,吴新叶.社区治理:对“社区失灵”的理论与实践的思考[J].广东社会科学,2002(05):133-138.
- [2] 斐迪南·滕尼斯.共同体与社会[M].北京:商务印书馆,1999.
- [3] 俞可平.治理和善治引论[J].马克思主义与现实,1999(05):37-41.
- [4] Pierre Bourdieu. An Invitation to Reflexive Sociology[M]. Chicago: University of Chicago Press, 1992.
- [5] Krishna A. Understanding, measuring and utilizing social capital: clarifying concepts and presenting a field application from India[J]. Agricultural Systems, 2004, 82(3):291-305.
- [6] Onyx J, Bullen P. Measuring Social Capital in Five Communities [J]. Journal of Applied Behavioral Science, 2000, 36(1):23-42.
- [7] 桂勇,黄荣贵.社区社会资本测量:一项基于经验数据的研究[J].社会学研究,2008(03):122, 142, 244-245.
- [8] 李全生.布尔迪厄场域理论简析[J].烟台大学学报(哲学社会科学版),2002(02):146-150.
- [9] 吴光芸,杨龙.社会资本视角下的社区治理[J].城市发展研究,2006(04):25-29.
- [10] 缪晓慧.我国城市社区治理的困境与对策[D].南京师范大学,2012.
- [8] 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.
- [9] 王凯,周密.日本首都圈协同发展及对京津冀都市圈发展的启示[J].现代日本经济,2015(1):65-74.
- [10] 张辉,李巧莎.日本首都圈的建设及其对京津冀都市圈建设的启示[J].日本问题研究,2007(4):20-23.
- [11] 肖金成,刘保奎.首都经济圈规划与京津冀经济一体化[J].全球化,2013(3):72-81.
- [12] 周伟,祝尔娟.关于京津冀都市圈发展的战略思考——2008首都圈发展高层论坛观点综述[J].首都经济贸易大学学报,2009,11(3):123-128.
- [13] 戚本超,赵勇.首尔人口限制和疏散策略对北京的启示[J].城市发展研究,2007(4):83-87.
- [14] 申润秀,金锡载,胡京京.首尔首都圈重组规划解析[J].城市与区域规划研究,2012(1):147-164.
- [15] 蔡玉梅,宋海荣,廖荣.巧划“圈”找准“点”——韩国首都圈发展规划的演变与启示[J].资源导刊,2014(6):50-51.
- [16] 裴晋国,施圣亭,陈丽芬.区域发展合作模式之研究——以北台八县市为例[R].财团法人国家政策研究基金会国改研究报告,2010.
- [17] 101年度首长年会、成果展暨亚太区域发展论坛会议手册[R].北台区域发展推动委员会,2013.

上接24页