

日本东京的极化与分化 ——基于新自由主义城市政策的分析

Polarization and the Urban Divide in Tokyo, Japan: An Analysis Based on Neoliberal Urban Policy

魏阳 城所哲夫
Wei Yang, Kidokoro Tetsuo

摘要：自1970年代以来，新自由主义伴随着全球化的进程从欧美向全球蔓延，日本的城市政策也深受其影响。本文首先提出一个假说，即日本新自由主义的城市政策造成了东京的极化与分化现象。通过国土尺度的分析，笔者观察到自2000年新自由主义成为日本主流城市政策后，东京的单极化趋势明显加速；城市尺度的空间与政策分析结果则反映了东京内部的城市分化日益显著。本文的分析检验并支撑了本文所提假说的有效性，同时证明了东京都政府和各区政府的城市政策与区域绅士化之间存在很强的相关性。本文呼吁，城市规划相关政策应从新自由主义式转向区域协作型，并从大规模城市再开发导向转变为渐进式城市更新导向。在后新自由主义的当下，本文为中国规划理论的范式转型提供了一种路径思考。

Abstract: Since the 1970s, neoliberalism has spread from Europe and the United States to the whole world with the process of globalization, and Japan's urban policies have also been deeply influenced. Firstly, this paper puts forward a hypothesis that the neoliberal urban policy has caused the polarization and urban divide in Tokyo. Secondly, through a national-scale analysis, it has observed that since neoliberalism became the mainstream urban policy in Japan after the 2000s, Tokyo's concentration trend has accelerated significantly. Meanwhile, the city-scale spatial and policy analysis result reflects that the increasingly urban divide is happening within Tokyo. The analysis tests and supports the validity of the hypothesis proposed in this paper. At the same time, it also finds that urban development policies of Tokyo Metropolitans Government (TMG) as well wards have a strong co-relation with the advancement of gentrification. Finally, we call for urban planning to shift from a neoliberal urban policy to a regional collaborative urban policy, which should be based on a gradual urban renewal-oriented type, rather than the large-scale urban redevelopment. In the current post-neoliberalism, this paper provides a way of thinking about the paradigm transformation of planning theory in China.

关键词：新自由主义；单极化；城市分化；城市政策；东京

Keywords: Neoliberalism; Polarization; Urban Divide; Urban Policy; Tokyo

日本学术振兴会科学研究费 (20H02325)

引言

近年来，在全球化和新自由主义政策的背景下，社会分化被许多国家和地区视为亟待解决的问题之一^[1]。城市规划应该如何回应这个问题？从空间角度而言，全球、国家和城市尺度上均发生着社会分化。城市与乡村之间存在差距，存在向大城市单极集中的极化现象，大城市内部的空间分化现象也日益明显^[2,4]。

韦利 (Waley) 指出，自2000年以来，日本也出现了类似的趋势^[5]，政治、经济、文化、人口以及社会资源和活动均过度集中于东京都和东京都市圈周边县^①，出现了“东京一极集中”现象。笔者认为，东京的极化和分化与日本的新自由主义政策密不可分。所谓新自由主义政策，主要表现为以市场为导向的经济政策、管制放松和财政紧缩，包括减少社会保障住房等福利部门的开支，向地方政府下放权力，以及由此导致的国家政府收入再分配功能的减少等^[6]。冢本 (Tsukamoto) 认为，21世纪之初的小泉内阁之后，新自由主义政策已成为日本经济发展和城市开发的主流政策^[7]。

目前，新自由主义在全球的空间治理实践即将走向终结。过去，新自由主义对中国城乡发展产生了一定影响，这种影响不仅导致城市社会空间分化在资本过度积累运动中更加剧烈^[8]，还影响了政府力与市场力的平衡以及权力结构的调整^[9]。李凌月认为，新自由主义理论范式毕竟基于福特凯恩斯主义，而中国是以计划经济为先导，因此不可简单地将其用于解释中国城市发展现象^[10]。要超越新自由主义，就必须对新自由主义的社会空间的表现形式有更加深刻的

作者：魏阳 (通信作者)，博士，西南交通大学，建筑学博士后，助理研究员。y-wei@swjtu.edu.cn

城所哲夫，博士，东京大学都市工学系城市规划专业，教授。kidokoro@urban.t.u-tokyo.ac.jp

① 东京都市圈是以首都东京为中心的城市群，一般包括东京都、神奈川县、千叶县、埼玉县，因此又称为“一都三县”。

了解^[11]。由此, 本文将从日本新自由主义的都市治理入手, 分析新自由主义城市政策与东京极化和分化的关系, 讨论新自由主义危机带来的问题和挑战。希望通过对日本东京的研究, 为我国规划理论的范式转变提供一种路径思考。

1 东京的极化：基于国土尺度的分析

1.1 “东京一极集中”的形成

日本有两大都市圈地区：一个是东京都市圈地区，其中中心城市是东京；另一个是大阪都市圈地区，中心城市为大阪。长尾认为，在1960年代早期经济快速发展期间，两个城市通过发展以纺织业为代表的劳动力密集型产业吸引了大量人口，城市人口迅速增长。当时，日本的国土空间结构还被称为“双反镜头”（twin-lens reflex）的双中心结构^[12]。但此后随着交通和通信成本的降低，出现了向东京单极集中的趋势。进入21世纪，日本强化了新自由主义政策，东京的极化趋势开始加剧。从图1可以看出，东京财富的集中度尤其是房产价值，在2000年后以高于人口增长的速度急剧上升；大阪的土地价格以及其他与财富相关的统计数据则在2000年之后停滞不前。

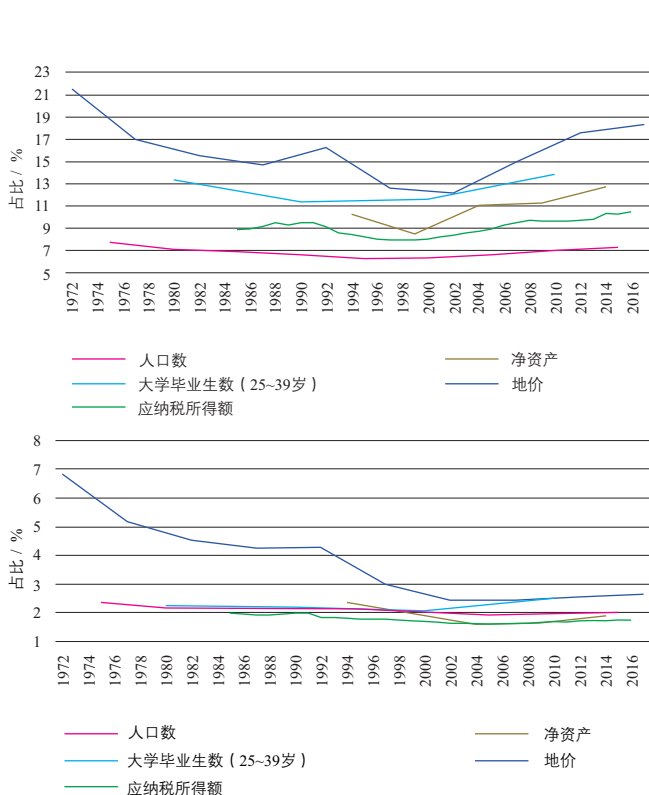


图1 1972—2016年人口和财富向东京（上）和大阪（下）集中
资料来源：参考文献[13]

除了在国土尺度上出现向东京单极聚集的趋势，东京都内也出现了财富向市中心地区集中的现象。图2显示了都心三区（千代田区、中央区 and 港区）^①中与财富相关的统计数据在整个东京都的占比。可以发现，虽然净资产占比的增长略有滞后，但这三个区的应纳税所得额比例和人口比例在2000年之后均急剧上升。由此可见，自21世纪初新自由主义城市政策在日本成为主流政策之后，出现了财富和人口在日本国土尺度上向东京集中的极化现象，以及在东京城市尺度上向市中心集中的分化现象。

此外，还出现了公共和私人部门的投资均向东京集中的趋势。图3反映了东京和大阪的公共和私人投资相对于全国平均水平（全国平均水平=100）的变化。东京的公共投资在2007年超过了全国平均水平，虽然在2011年东日本地震发生时有所下降，但在2016年再次超过全国平均水平；相反，大阪的水平不断低于东京和全国平均水平，并呈长期下降的趋势。私人投资方面，东京和大阪均保持了高于全国平均的水平，但东京的水平明显高于大阪，且差距在逐渐拉大。

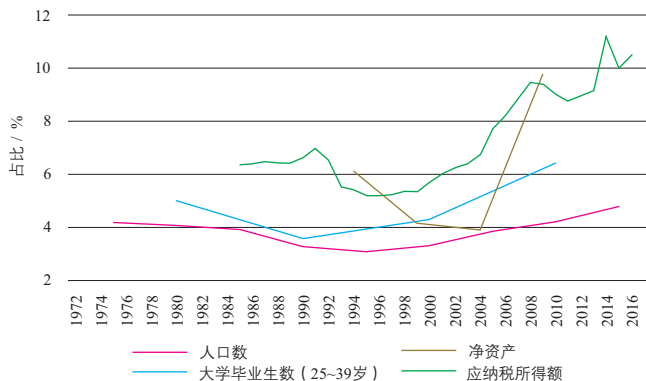


图2 人口和财富向东京都心三区集中

资料来源：参考文献[13]

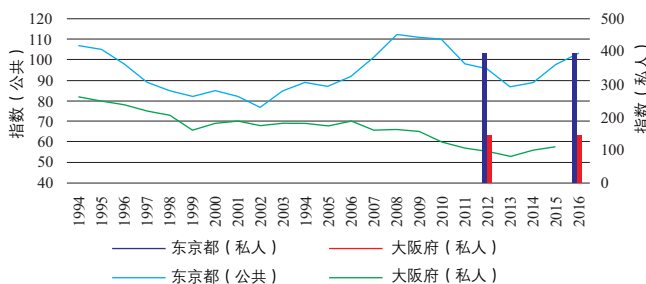


图3 1994—2016年公共部门和私人部门在东京都和大阪府的投资状况
资料来源：参考文献[14-15]

① “都心三区”指东京的千代田区、中央区 and 港区三个区，政府机关、大企业总部和金融机构等大量集中在这三个区。

1.2 东京的城市规划政策变迁

东京的城市政策向新自由主义的过渡,最早可追溯到1980年代末泡沫经济时期之前的“中曾根主义”,但直到2001—2006年的小泉内阁时期才开始出现明显转变,新自由主义自此成为东京城市规划的主流政策。其中,东京都政府制定的《东京城市发展新愿景(2001年)》是一项标志性的规划政策文件,它提出以经济增长为导向的愿景,通过打造经济强大和充满活力的全球城市来引领世界,并提出了以山手环形JR线内的中心区域为核心的城市形态新构想。这种新的城市形态愿景与《东京都长期规划(1982年)》和《日本首都圈规划(1986年)》中提出的多中心城市形态有显著不同。城市形态从多中心向单中心发展目标的转变,清楚地反映了东京的城市规划政策从试图控制单中心极化的管理主义式转向试图最大限度地促进经济发展的政府企业主义式。为了实现这一新的城市规划愿景,日本政府于2002年制定了《城市再生特别法》,提供了一种新的规划工具,即城市再生特别区。当某个区域被指定为城市再生特别区时,现有的城市规划管制如容积率限制等可被取消,开发商可以提出新的要求,这是日本政府在新自由主义政策下实施的放松管制的城市政策。

在东京都市圈人口持续增长的同时,以1995年左右为界,东京市中心(都心三区)的人口数量呈现出先减少后增加的V字曲线(图4)。1960年代—1980年代,东京都心三区的人口由于郊区化而持续减少。在1980年代后期的泡沫经济时期,开发商和私人企业购买东京中心地区的大片土地进行投机,现有居民迁出市中心,进一步加快了都心三区人口的减少。但在2000年后,在《东京城市发展新愿景》的规划

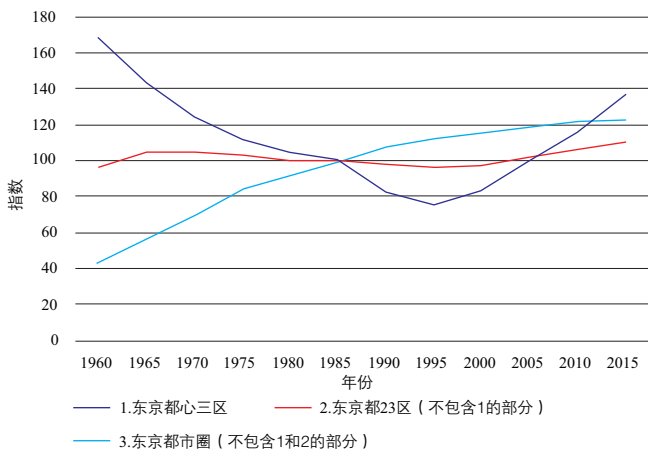


图4 1960—2015年东京的人口变化（指数：1985=100）

资料来源：参考文献[13]

政策导向下,由于管制放松并实施了大规模的城市更新项目,都心三区的人口数量明显回升,但这也使都心三区产生了绅士化现象,即东京市中心及其周边地区现有居民的迁出以及中上层和富裕人群的迁入。

总的来看,东京城市规划的政策变迁过程清晰可辨,即从1980年代初期以限制两极分化为中心的管理主义下的郊区化时代,到进入21世纪以来新自由主义成为主流城市政策的绅士化时代。

2 东京的分化：基于城市尺度的分析

2.1 东京都23区的空间分析

为了研究东京都内23区^①的城市分化与绅士化程度,本文收集了各区的相关统计数据(表1),其中指数a~e描述城市分化程度,指数f~j反映绅士化程度。据此,笔者将东京都23区划分为7个区域。

(1) 城市中心区。也即都心三区,近年来人口迅速增加,中上层和富裕人群迁入所带来的绅士化现象十分显著。

(2) 西部中心边缘区。该区域紧靠市中心区并位于其西部,人口增长速度仅次于市中心区,绅士化也在进行。

(3) 东部中心边缘区。该区域毗邻市中心区并位于其东部。区内居住在11层以上高层公寓的居民比例很高且增长迅速,增加速度仅次于市中心区;同时区内低收入家庭和老年人的比例也很高。因此,低收入和老年家庭居住の木构造住宅区和中产阶级的高档住宅区在该区域内混合分布。

(4) 北/东部内城区。高密度的木构造住宅区广泛分布在本区域,低收入者和老年人普遍集中,可以清楚地观察到该区域与市中心之间的空间分化与贫富差距。

(5) 西部内城区。低收入家庭比例高,年轻人(20~39岁)比例也高。与老年低收入人群集中的北/东部内城区相比,该区域的年轻低收入人群集中在本区的高密度木构造住宅区。

(6) 南部内城区。大部分指标属于中等值,反映了该区域存在着不同类型的住宅区,如工业住宅混合区、针对中产阶级的沿海高层公寓城市更新区、内陆郊区的独立住宅区等。

(7) 西部郊区。收入水平相对较高,大学本科毕业生和白领工人的比例也很高,高层公寓的价格相对较低,这些特征都符合典型的中产阶级郊区的特点。

综上,东京传统的空间分化现象仍然存在,即较富裕的西部山手高地住宅区与较贫穷的东部城下町低地住宅区之间的空间差异显著。同时,城市东部存在绅士化现象,尤其是东部中心边缘区十分显著,过去山手与城下町之间简单和清

① 鉴于东京都人口高度集中、市区接连成片等实际情况,东京都设置了23个特别区,称为“东京都23区”。

表 1 东京都 23 区城市分化指数

区名	区域分类	a. 家庭平均收入分段比例 (%)			b. 年均应税收入 / 应税人数 (1 000 日元)	c. 公共援助比例 (%)	d. 本科学历比例 (%)	e. 白领工人比例 (%)	f. 20~39 岁比例 (%)	g. 65 岁及以上比例 (%)	h. 人口变化率 (%)	i. 11 层以上高层公寓的居民比例 (%)		j. 11 层以上高层公寓的居民比例变化 (%)
		< 4 (百万日元)	4~10 (百万日元)	> 10 (百万日元)										
		2018 年	2018 年	2018 年	2017 年	2018 年	2015 年	2015 年	2015 年	2015 年	2010—2015 年	2005 年	2015 年	2010—2015 年
千代田区	市中心区	32.1	39.5	28.4	7 883	1.69	24.5	54.2	30.3	18.7	24.0	32.7	52.6	+19.9
中央区		31.7	44.4	23.9	6 069	1.12	26.6	52.8	32.1	16.5	15.0	60.0	65.7	+5.6
港区		35.8	415.	22.7	10 742	1.27	21.9	51.1	30.4	18.6	18.6	33.1	46.3	+13.2
文京区	西部中	40.0	406.	19.4	5 890	1.70	26.5	57.8	30.3	20.3	6.3	19.0	24.5	+5.5
涩谷区	心边缘区	41.9	41.9	16.2	7 667	2.07	22.3	52.9	29.8	20.6	9.8	13.1	16.4	+3.3
台东区	东部中心边缘区	44.6	44.8	10.6	3 987	6.79	16.1	41.6	29.0	25.2	12.6	19.5	27.9	+8.3
荒川区		50.1	41.5	8.4	3 466	4.70	15.3	41.1	27.8	24.6	4.4	16.7	26.6	+9.9
墨田区		44.9	45.7	9.4	3 573	4.43	16.0	43.1	28.8	23.6	3.5	20.6	24.5	+4.0
江东区		43.5	42.9	13.6	4 089	2.95	19.7	46.9	26.8	22.1	8.1	42.2	52.0	+9.8
北区	北 / 东部内城区	52.8	44.8	8.8	3 545	4.04	17.8	42.9	28.0	26.7	1.6	15.4	20.7	+5.3
板桥区		55.4	36.8	7.8	3 475	4.69	16.2	43.6	27.4	23.9	4.9	13.4	15.8	+2.4
足立区		52.7	41.3	6.0	3 252	5.54	11.4	34.5	24.0	25.7	-1.9	8.0	12.2	+4.2
葛饰区		50.0	42.9	7.1	3 293	4.67	13.5	38.8	24.5	25.2	0.1	6.8	10.8	+3.9
江户川区		47.3	44.8	7.9	3 453	4.60	13.7	38.8	26.2	21.3	0.3	13.1	16.0	+2.9
新宿区	西部内城区	51.8	36.7	11.5	4 966	4.13	21.9	46.3	34.6	21.9	2.2	16.6	21.3	+4.7
丰岛区		52.9	37.0	10.1	4 125	3.50	18.7	48.0	35.5	21.5	2.3	9.4	15.9	+6.5
中野区		53.0	37.1	10.0	3 993	3.34	22.5	49.1	33.0	21.7	4.3	3.2	5.3	+2.2
品川区	南部内城区	42.0	436.	14.4	4 467	2.22	21.1	49.8	29.3	21.2	5.9	17.8	23.4	+5.6
大田区		44.2	44.5	11.3	4 084	3.51	19.7	45.2	27.6	22.9	3.4	8.5	10.7	+2.2
目黑区	西部郊区	41.6	40.9	17.5	5 806	1.57	24.1	52.2	31.6	20.4	3.5	6.5	7.9	+1.4
世田谷区		41.6	40.5	17.9	5 260	1.86	24.6	51.5	25.7	21.8	3.0	2.9	4.4	+1.5
杉并区		46.7	41.0	12.3	4 497	2.05	25.5	52.7	29.9	22.0	2.6	2.6	3.2	+0.6
练马区		46.7	41.9	11.4	3 994	3.65	20.7	46.6	27.0	22.4	0.8	5.8	6.3	+0.6

资料来源：作者根据参考文献 [13,16-17] 绘制

晰的空间分化逐渐变得模糊而复杂。此外，在新自由主义政策主导下，原本在市中心地区针对中产阶级和富人的城市重建项目在內城区也广泛推进，东京的城市空间分化已经越来越明显。

2.2 东京都 23 区的政策分析

在基于城市发展导向的规划愿景下，东京城市规划政策大致可分为“大规模城市再开发”和“渐近式城市更新”两种导向。前一种类型是基于大尺度城市开发项目的政策导向，通常涉及高层公寓和写字楼等的建设，例如通过指定城市再生特别区等规划工具来提高开发强度。这种类型的城市发展政策是典型的新自由主义城市政策，很大程度上会推动再开发地区的绅士化。后一种类型是通过寻求城市的渐近式

发展以解决现有建成区内的问题，使现有居民能够按原本生活方式生活的政策导向。基于上述分析观点，下文将从表 1 分类的 7 个区域中各选一个典型的区作为案例对象进行分析（表 2）。

2.2.1 基于东京都城市政策的分析

各区再开发项目的空间分布可反映出各区域的城市发展政策方向。因此为了进一步分析城市发展政策，本文总结了东京都城市规划部门指定的城市再开发项目的建设情况和项目进度。表 2 中，代表开发强度的指标 c~f 最高的是市中心区的港区，其次是处于中心边缘区的涩谷区和江东区，反映了这些地区的绅士化程度较高。此外，北 / 东部内城区的足立区的所有指标相较之下都处于较低水平，反映出该区域的

绅士化程度较低。而南部内城区大田区的建设项目数量虽然不多，但平均建筑密度和平均容积率很高，分别为 78% 和 6.25，这意味着此区内项目的开发强度较高，反映了近期大型混合用途再开发项目主要位于南部内城区沿海地区的特征。西部内城区的丰岛区的平均容积率高达 8.02，建筑平均层数在所有案例研究区中也是最高，达到 38 层，但再开发项目总面积和再开发总楼面面积与本区总面积的比率（分别为 e 和 f）均偏低。该区城市再开发项目强度高的原因是许多项目都在池袋副中心周围实施，而池袋副中心与市中心地区近期都在大力推进城市更新。但该地区高层城市再开发项目与低层木构造住宅区之间仍存在明显的空间分化。在西部世田谷区，虽然各开发强度及指数普遍不高，但项目的平均楼层数高达 21 层，这个指数在足立区也达到了 22 层，反映了塔楼式城市再开发项目正在东京郊区实施。

综上所述可以看出，城市再开发项目正在东京大力推进，特别是在绅士化现象显著的市中心及其附近地区。分析得出，

东京绅士化的程度和由此产生的城市分化与东京所制定的新自由主义城市政策之间存在着很强的相关性。

2.2.2 基于各区城市政策的分析

根据各区制定的城市总体规划文件，笔者总结了各区的土地利用基本方针与土地利用功能区（表 3）。首先，尽管港区（4 区）^①、涩谷区（6 区）和江东区（4 区）的功能分区在数量上较少，但实际上随着大规模城市再开发项目的实施，这些地区的绅士化现象相当显著。例如：“居住环境和国际商业核心的协调”和“通过实施城市再开发项目来解决城市问题”被优先作为港区土地利用的基本方针^[19]；涩谷区则以“具有国际竞争力的高水平城市核心”为土地利用方针，强调“城市再开发和土地利用向更紧凑密集转变”，车站和道路等再开发项目也作为重点被列入其城市发展愿景中^[20]。

与此相对，以足立区（7 区）和大田区（13 区）为代表，两区根据现有建成区的多种特征来制定土地利用方针。例如：

表 2 7 个区域中典型案例对象区的再开发项目建设情况（数据截至 2020 年 3 月）

案例对象区		各区的基本情况 / 1 000 m ²			城市再开发项目建设情况 / 1 000 m ²					城市再开发项目进度	
区名	区域分类	人口 / 人	a. 土地面积	b. 总楼面面积	c. 建筑基地面积	d. 总楼面面积	平均建筑密度	平均容积率	平均层数 / 层	e. (c/a)	f. (d/b)
港区	市中心区	253 940	20 370	37 219	407	4 316	60%	9.70	37	2.0%	11.6%
涩谷区	西部中心边缘区	229 994	15 110	20 083	56	571	78%	9.49	20	0.4%	2.8%
江东区	东部中心边缘区	510 692	40 160	30 185	279	1 066	52%	5.56	30	0.7%	3.5%
足立区	北 / 东部内城区	677 536	53 250	27 043	30	196	63%	4.91	22	0.1%	0.7%
丰岛区	西部内城区	297 946	13 010	16 003	19	224	50%	8.02	38	0.1%	1.4%
大田区	南部内城区	728 437	60 830	35 395	9	79	78%	6.25	20	0.0%	0.2%
世田谷区	西部郊区	921 708	58 050	37 813	100	559	70%	4.80	21	0.2%	1.5%
以上 7 个案例区的平均值		517 179	37 254	29 106	129	1 001	64%	6.96	27	0.5%	3.1%

资料来源：作者根据参考文献 [18] 绘制

表 3 东京所选案例对象区总体规划中土地利用基本方针与功能分区

区名	区域分类	区总体规划中土地利用基本方针	区总体规划中土地利用功能分区
港区	市中心区	国际商务中心，开发导向，提升价值	4 个（城市活力区、区域互动区、地方活力区、城市更新紧急促进区）
涩谷区	西部中心边缘区	土地综合利用，尊重个性与多样性的开发	6 个（中央核心区、休闲区、生活核心区、区域协作区、混合利用区、住宅区）
江东区	东部中心边缘区	土地利用与城市历史形态协调，尊重现有土地利用特征	4 个（混合利用：商业区、生活区、开发促进区、港口和码头区）
足立区	北 / 东部内城区	人口衰退与超高龄化社会下居民的安居乐业	7 个（住宅区、4 种混合利用区、绿地公园、河流）
丰岛区	西部内城区	基于现有土地利用形态的开发，考虑建筑高度与场地规模	9 个（3 种商业区、3 种混合利用区和 3 种住宅区）
大田区	南部内城区	工厂与中心 / 地方商业的协调，土地利用的多样化	13 个（10 种住宅、商业与工业的混合利用区，3 种城市基础设施区）
世田谷区	西部郊区	打造宜居城市，尊重周边居住与商业环境下的大规模土地开发	6 个（站前商业区、沿街区、低层住宅区、中高层住宅区、半工业区、河流）

资料来源：作者根据参考文献 [19-25] 绘制

① 括号中的数字代表区总体规划中土地利用功能分区数量，详见表 3，下文同。

足立区规划文件中的“城市农业用地和绿地空间的保护”“高密度木构造住宅区的改善”等^[21]；大田区的“住宅区和工业区的协调”^[22]。可以说，这些区更偏向基于现有建成区现状的渐进式更新。

此外，以西部内城区的丰岛区为例，其城市发展愿景同时涉及大规模再开发型和渐进式开发型的土地利用政策^[23]。在文件中，前者是“促进池袋副中心区域内及周边各种城市设施的紧凑密集”；后者是“维持现有的混合土地利用，促进各种土地用途如住宅、商业、工业、仓库等和谐共存”。西郊世田谷区的城市发展愿景也涉及大规模再开发型和渐进式开发型的土地利用政策^[24]。

基于上述讨论，港区、涩谷区和江东区的城市发展政策具有大规模再开发的特征。这种城市再开发导向顺应房地产市场趋势，并由私人部门所推动，具有明显的新自由主义政策的特征。足立区和大田区更注重渐进式开发，主要是回应建成区的现有问题，这种城市政策能够有效缓解绅士化带来的空间分化现象。丰岛区和世田谷区可被视为以上两种类型的混合（图5）。

3 总结与讨论

本文提出了一个框架式的假说，以综合视角来理解新自由主义城市政策下，日本国土尺度上东京的极化和城市尺度上东京内的分化现象，并通过空间分析和政策分析来检验该假说的有效性。笔者发现，东京的城市极化和分化与其所制定的新自由主义城市政策之间存在着很强的相关性。

首先，在1960年代日本经济高速发展时期，由于人口的大量流入，产生了东京和大阪两个超大城市。此后，日本国土尺度上向东京集中的两极分化开始显现。特别是2000年代小泉内阁推行新自由主义政策后，财富和人口向东京集

中的速度进一步加快，“东京一极集中”的趋势进一步加强。与此同时，在城市尺度上，富裕人群和财富向东京中心地区的集中也日益明显。分析结果表明，东京日益加速的两极分化支持了本文的假说。

其次，笔者还发现东京都以及各区的城市发展政策与各区绅士化程度有很强的相关性。本文的空间与政策分析结果显示：在大规模城市再开发导向下的区域的绅士化程度更高；反之，尊重本地现状、实施渐进式更新的区域的绅士化程度较低。因此在新自由主义的城市政策下，日本的人口和财富越来越集中于东京，特别是东京中心。以高层地产为主的点状大规模再开发项目会导致绅士化，是导致财富和富人向市中心集中的一个重要原因。

最后，新自由主义城市政策给东京带来的两极分化与治理危机，已逐渐引起日本规划学界和政府的关注与担忧，他们开始尝试通过国土规划等行政手段来缓解资源分配不均和空间不均衡等问题。在处于后新自由主义的当下，合理处理政府力与市场力，合理实行中央与地方的集权与分权，是新规划理论的又一重要内容^[9]。笔者认为，目前需要从新自由主义的城市政策转向区域协作型的城市政策，特别需要：

（1）推动都市圈内部渐进式更新改善，而不是中产阶级的绅士化和大规模城市再开发；（2）增加中小城市的吸引力，吸引有创造力的年轻人流入；（3）更注重具有平衡性和创造性的城市政策，关注不同的社会群体，协调政府部门与社会各个部门之间的关系。

总而言之，本文对东京案例的分析与讨论显示出新自由主义城市政策作为现代国家都市治理的局限性。当前，新自由主义的时代已经结束，新的规划理论的范式转变正在学界引起广泛讨论。我们可以借鉴诸如日本在内的经验与教训，发展一种后新自由主义的规划理论，在中央集权与地方分权、政府导向的规划计划与市场导向的自由竞争、社会公平发展与经济高效增长之间寻求平衡，在此基础上建立一个混合式的城市规划理论与发展政策。**UPI**

感谢匿名审稿专家对本文修改提出宝贵的建设性意见。

参考文献

- [1] PIKETTY T. Capital in the twenty-first century[M]. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2014.
- [2] UN-Habitat. State of the world's cities 2010-2011: bridging the urban divide[R]. Tables and Graphs, 2011.
- [3] MALLACH A. The divided city: poverty and prosperity in urban America[M]. Washington DC: Island Press, 2018.
- [4] FLORIDA R. The new urban crisis: how our cities are increasing inequality, deepening segregation, and failing the middle class—and what we can do about it[M]. London: Hachette UK, 2017.
- [5] WALEY P. Penciling Tokyo into the map of neoliberal urbanism[J]. Cities,

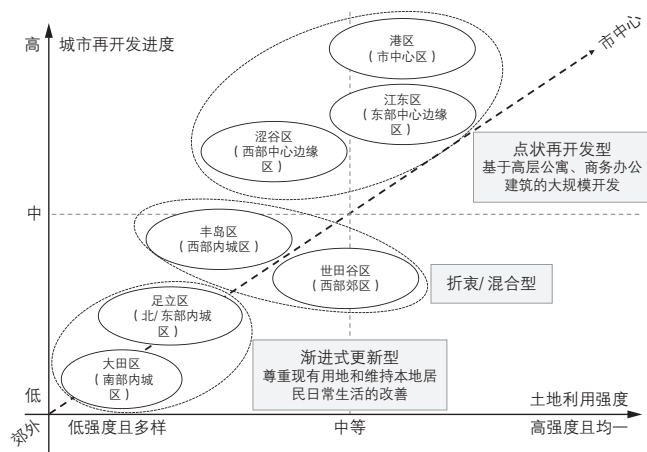


图5 东京各案例对象区的城市政策对比
资料来源：作者绘制

- 2013, 32: 43-50.
- [6] BRENNER N, THEODORE N. Cities and the geographies of “actually existing neoliberalism” [J]. *Antipode*, 2002, 34(3): 349-379.
- [7] TSUKAMOTO T. Neoliberalization of the developmental state: Tokyo’s bottom-up politics and state rescaling in Japan[J]. *International journal of urban and regional research*, 2012, 36(1): 71-89.
- [8] 吴启焰. 新自由主义城市空间重构的批判视角研究 [J]. *地理科学*, 2011(7): 769-774.
- [9] 张庭伟. 后新自由主义时代中国规划理论的范式转变 [J]. *城市规划学刊*, 2009(5): 1-13.
- [10] 李凌月. 转型时期欧美及中国城市重构研究——基于西方文献的解读 [J]. *国际城市规划*, 2020(3): 13-18.
- [11] 张家睿, 宋雨儒. 新自由主义的危机与都市治理——从全球到地方 [J]. *人文地理*, 2017, 32(6): 39-46.
- [12] 長尾謙吉. 日本の都市システムと第二位都市の大阪 [J]. *日本地理学会発表要旨集*, 2015: 100153.
- [13] 総務省. 国勢調査, 日本統計年鑑 [EB/OL]. (2020-07)[2021-12-06]. <https://www.stat.go.jp/data/guide/download/index.html>.
- [14] 総務省. 都道府県別行政投資実績報告書 [EB/OL]. (2020-07)[2021-01-09]. <https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00200201>.
- [15] 総務省. 経済センサス [EB/OL]. (2020-07)[2021-01-09]. <https://www.stat.go.jp/data/e-census/index.html>.
- [16] 総務省. 平成 30 年住宅土地統計調査 [EB/OL]. (2018-10)[2021-04-28]. <https://www.stat.go.jp/data/jyutaku/index.html>.
- [17] 東京都. 東京都福祉統計年報 2018 [EB/OL]. (2019-12)[2021-05-20]. https://www.fukushihoken.metro.tokyo.lg.jp/kiban/chosa_tokei/nenpou/2018.html.
- [18] 東京都都市整備局. 市街地再開発事業について [EB/OL]. (2020-05)[2021-06-01]. <https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/bosai/sai-kai.htm>.
- [19] 港区役所. 港区まちづくりマスタープラン [EB/OL]. (2017-03)[2021-06-22]. <https://www.city.minato.tokyo.jp/sougoukeikaku/kankyo-machi/toshikekaku/kekaku/master-plan.html>.
- [20] 渋谷区役所. 渋谷区まちづくりマスタープラン [EB/OL]. (2020-04)[2021-06-25]. https://www.city.shibuya.tokyo.jp/kankyo/toshi_keikaku/machi_mas.html.
- [21] 足立区役所. 足立区都市計画マスタープランについて [EB/OL]. (2019-05)[2021-06-25]. <https://www.city.adachi.tokyo.jp/toshi/machi/toshi/m-plan-sakute.html>.
- [22] 大田区役所. 大田区都市計画マスタープラン (平成 23 年版) [EB/OL]. (2019-06)[2021-06-26]. https://www.city.ota.tokyo.jp/kuseijoho/ota_plan/kobetsu_plan/sumai_machinami/masterplan.html.
- [23] 豊島区役所. 豊島区都市づくりビジョン [EB/OL]. (2015-05)[2021-07-02]. <https://www.city.toshima.lg.jp/295/machizukuri/toshikekaku/toshikekaku/1504301105.html>.
- [24] 世田谷区役所. 世田谷区都市整備の基本方針 [EB/OL]. (2019-10)[2021-06-26]. <https://www.city.setagaya.lg.jp/mokuji/sumai/001/001/d00132219.html>.
- [25] 江東区役所. 江東区都市計画マスタープラン [EB/OL]. (2019-06)[2021-06-20]. <https://www.city.koto.lg.jp/390111/kuse/shisaku/torikumi/7709.html>.
- (上接 39 页)
- Architecture, 2016, 44(2): 83-95.
- [9] GARY G, DUSTY G. Living roofs and walls from policy to practice—10 years of urban greening in London and beyond[R/OL]. (2019-01)[2021-11-01]. https://lroofs.b-cdn.net/wp-content/uploads/2019/05/LONDON-LIVING-ROOFS-WALLS-REPORT_MAY-2019.pdf.
- [10] Ministry of Housing, Communities & Local Government. National Planning Policy Framework[R/OL]. (2021-07)[2021-11-01]. <https://www.gov.uk/guidance/national-planning-policy-framework>.
- [11] Greater London Authority. The London Plan[R/OL]. (2021-03)[2021-11-01]. <https://www.london.gov.uk/what-we-do/planning/london-plan>.
- [12] City of London Corporation. City Plan 2036: Shaping the future city, City of London local plan proposed submission draft[R/OL]. (2021-03)[2021-11-01]. <https://www.cityoflondon.gov.uk/assets/Services-Environment/proposed-submission-draft-city-plan-2036-track-changes.pdf>.
- [13] 邹伟. 伦敦规划监测逻辑、实施路径及经验启示 [C] // 面向高质量发展的空间治理——2020 中国城市规划年会论文集 (13 规划实施与管理). 北京: 中国建筑工业出版社, 2021: 630-641.
- [14] 周妹天, 翟国方, 施益军. 英国空间规划经验及其对我国的启示 [J]. *国际城市规划*, 2017, 32(4): 82-89. DOI: 10.22217/upi.2016.520.
- [15] STERN M, PECK S W, JOSLIN J. Green roof and wall policy in North America: regulations, incentives, and best practices (2019)[EB/OL]. (2019-12)[2021-11-01]. <https://greenroofs.org/policy-resources>.
- [16] London Boroughs’ Green Roof Map[EB/OL]. (2017-12)[2021-11-01]. <https://livingroofs.org/london-map-green-roof-boroughs/>.
- [17] LIBERALESSO T, CRUZ C O, SILVA C M, et al. Green infrastructure and public policies: an international review of green roofs and green walls incentives[J]. *Land use policy*, 2020, 96: 104693.
- [18] DONG J, ZUO J, LUO J. Development of a management framework for applying green roof policy in urban China: a preliminary study[J]. *Sustainability*, 2020, 12(24): 10364.
- [19] IRGA P J, BRAUN J T, DOUGLAS A N J, et al. The distribution of green walls and green roofs throughout Australia: do policy instruments influence the frequency of projects?[J] *Urban forestry & urban greening*. 2017, 24: 164-174.
- [20] CARTER T, FOWLER L. Establishing green roof infrastructure through environmental policy instruments[J]. *Environmental management*, 2008, 42(1), 151-164.

(本文编辑：高淑敏)



本文更多增强内容扫码进入

(本文编辑：顾春雪)