

国外新城建设的目标与立法推进 ——以美国和日本为例

The Goals and Legal Backup of Foreign New Town Development: Cases of the United States and Japan

吕一平 赵民 LYU Yiping, ZHAO Min

摘要 在霍华德“田园城市”等理论和实践的影响下,国内外新城政策的产生和演进有其共性,反映人们对理想人居的不懈追求,但在不同的制度背景和社会环境下,各国的新城规划建设目标和策略有所不同。面对新城发展的重大和基本问题,有必要以立法来加以阐释和保障。介绍美国和日本两种制度框架下的新城建设目标和立法推进,辨析国内外新城建设的概念和制度基础。首先分别阐述美国和日本的新城法制演进,分析其新城立法的核心问题和主要特征。最后探讨对我国新城制度建设的若干启示:一是要明晰新城发展的目标,分类、分阶段和有重点地推进新城建设;二是要发挥政府、市场与社会的多方协同作用;三是要通过立法和相关政策的制定来保障新城规划建设的顺利推进。

Abstract Under the influence of Ebenezer Howard's Garden City theory and practice, the emergence and evolution of new towns at home and abroad have their commonalities, which reflect people's consistent pursuit of the ideal living environment. However, under different institutional backgrounds and social environments, the objectives and strategies of new town planning and development are different. Towards the major and basic issues, it is necessary to define and guarantee new town policies and implementation with legislation. This paper introduces the objectives and legal backup of new town development under two institutional frameworks of the United States and Japan. Firstly, it analyzes the concept and institutional basis of new town development at home and abroad. Then it expounds on the legal evolution system of new towns in the United States and Japan, and analyzes the core issues and main characteristics of new town-related legislations in the two countries. Finally, some enlightenments for China's new town development are discussed: (1) to clarify the goals of new town development, and promote the development in a classified, phased, and focused manner; (2) to give full play to the multi-party synergy among governments, markets, and society; (3) to ensure the smooth progress of the planning and development of new towns by legislation and policy formation.

关键词 新城规划建设;政策目标;新城立法;美国和日本

Key words new town development; policy objectives; new town legislation; the United States and Japan

文章编号 1673-8985 (2022) 02-0059-07 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20220209

作者简介

吕一平

同济大学建筑与城市规划学院
博士研究生

赵民 (通信作者)

同济大学建筑与城市规划学院

教授, 博士生导师, zhaoming@tongji.edu.cn

20世纪上半叶,随着田园城市的理念传播和实践示范,新城建设在英国的战后复兴中成为一项重要的国家战略,并很快产生了世界范围的影响力。尽管各国的新城建设大都是为了控制大城市蔓延而采取的一种空间发展对策,但由于制度背景和社会环境不同,各国之间的新城建设也存在着较多差异性。如英国、日本

等国家兴建新城是为了解决中心城市高度城市化所带来的“城市病”,新城建设带动了郊区化发展;而美国则是在经历了战后繁荣期后,郊区蔓延引发了诸多城市问题,新城建设旨在控制郊区的无序扩张^[1]。在崇尚市场效率和“地方分权”的政治体制下,美国联邦政府主要通过财政拨款、设立专项基金等经济机制

来推进联邦法案的贯彻实施,对新城规划建设基本上施以间接和柔性的指导。日本的新城立法在以往“中央集权”和“行政强权”的体制背景下,体现了“因应”和问题导向的特征,并衍生了大量针对特定政策目标、适用特定地域的规划法规,而地方层面的实际立法权则比较有限。

新城建设是解决特定历史时期城市发展问题的策略之一,随着城镇化进程的不断推进,我国新城的政策目标也在随之调整,新城规划建设的公共政策属性进一步凸显,因而需要在政策框架和法制保障方面做出新的探索。在此语境下,本文首先辨析国内外新城的概念与制度基础;然后分别阐述美国和日本的新城法制体系和演进状况,分析其核心问题和主要特征;最后探讨对我国新城制度建设的启示。

1 国内外新城的概念与制度基础

在美国,与新城对应的概念为“规划建设的社区或城市”(planned community or planned city),一般指在未经开发的土地上经过规划设计而建设社区或城镇。美国的新城建设主要经历了花园社区、边缘城市到新城市主义的思想演变,出现了以新泽西州的雷德朋居住区、马里兰州绿带城镇、弗吉尼亚州的雷斯顿、马里兰州的哥伦比亚边缘城市、佛罗里达州的锡赛德市等为代表的新城项目^[21]。新城的内涵也随之不断演绎,从注重住区环境设计,营造分散、低密度的田园生活氛围,到围绕郊区购物中心等发展模式,以及建设自给自足、自由平等的综合城镇;后又倡导建设集中紧凑、公交导向的城市—区域网络。美国新城的发展展现了对理想居住环境的追求和市场响应;在美国的土地流转制度等背景下,市场在新城发展中的主导作用极为显现。

日本新城的叫法为“ニュータウン”,是英国新城“new town”的直译。根据日本国土交通省的定义和公布的名单,日本的新城是指满足“1955年以后开始”“规划户数1 000户以上或者规划人口3 000人以上,地区面积在16 hm²以上”“郊外开发(开始时在人口集中地区(DID)

以外的事业)”这些条件的住宅区开发地区;共有千余个新城开发项目^[3]。另据统计,截至2018年,日本开发面积超过300 hm²的新城总共有64个^[4],其中最具有代表性的新城包括多摩新城、千叶新城、港北新城、千里新城和筑波科学城等。日本的大部分新城主要集中在3大都市圈,大致包括分布在大城市近郊满足居住、娱乐需求的“卧城”和承担某项产业功能疏解的产业新城两类^[5],具有规模小、数量多、公共住房政策引导和通勤铁路配置等特征。在土地私有化的日本,建设大规模的住宅区一般需要通过一定的法律和行政程序(日本称为“事业手法”)来获取土地和开发许可,根据开发主体的不同可分为“新住宅市街地开发事业”“土地区划整理事业”“开发许可制度”等“事业手法”^{[6]19}。

我国的新城实践始于1950年代的工业卫星城建设。2010年,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》出现了“新城新区”的概念。但多年以来,我国对“新城”始终没有一个明确的界定标准,新城的创设主要以上级政府批复的各城市总体规划为依据。通过梳理国务院对各大城市总规的批复,与新城相关的表述有两种:一种是用于描述城市空间结构,强调空间上形成多中心的网络化格局,如北京、广州、西安等城市;另一种是用于描述城镇体系,强调对中心城区、其他乡镇起衔接作用的层级关系,如上海、天津、南京、武汉、沈阳、成都等城市。除“新城”外,还有“副中心”“新城组团”“新市镇”等与新城内涵具有一定相似性的定义。在我国的土地和产权制度背景下,新城规划建设的主体大都为地方政府;此外,相较发达国家的实践,我国的新城建设尚缺乏明确的法律保障和稳定的一揽子政策支持。

2 美国的新城建设与立法

2.1 美国新城发展与立法体系演进

回顾美国的新城发展史,联邦政府对新城规划建设的介入和干预主要分为两个阶段(见图1)。

(1) 1930年代至1950年代中期:面向中低收入人群的救济计划、刺激再就业和提供可负担住房。

在1930年代之前,新社区的规划建设主体多为私人开发商,面向中低收入的工薪家庭住宅需求。1923年成立了由建筑师、规划师、社会学家等组成的美国区域规划协会(Regional Planning Association of America),在“田园城市”理念指导下,联合开发商开展了一系列居住区设计的创新实践^[7]。

在1930年代大萧条时期的“罗斯福新政计划”背景下,国会制定了《国家住房法》(National Housing Act, 1934),该法通过创建联邦政府担保的抵押贷款保险计划,允许银行发行低成本贷款,从而使更多人易于获得贷款,也利于恢复住房市场和改善住房条件^[8]。此后《紧急救济拨款法》(Emergency Relief Appropriation Act, 1935)出台,要求联邦政府提供48亿美元拨款作为长期建设项目的救济资金,这曾是美国历史上最大的公共援助救济计划^[9]。根据该法授权,重新安置管理局(Resettlement Administration)牵头实施了联邦政府介入新社区建设的3个绿带城镇(Greenbelt Towns)。该类项目以靠近大城市、周围环绕广阔绿地、有自给自足的社区中心为共同特征,以较低的租金为中低收入人群提供可负担的住房。同时,工程进度管理局(Works Progress Administration)通过安排新社区的建筑、道路、桥梁等公共工程建设为数百万人口提供了就业机会。至1950年代初,由于财政压力过大和运营艰难,联邦政府最终出售了这些新社区的房产和土地。至此,这一轮联邦政府介入的新城开发宣告结束^[10]。

(2) 1950年代中期至1970年代末期:以新城开发为对象的资助计划、鼓励增长并提出多维规划目标。

1950年代中期以后,为了促进各州的发展,美国国会于1956年通过了《联邦公路法》(Federal-Aid Highway Act, 1956),联邦政府投入300亿美元用于建设41 000英里(约65 983 km)

的州级公路系统。这是美国历史上第二次大规模的高速公路建设的开始,极大地推动了城市郊区化发展。随着中产阶级迁往郊区的比例不断提高,新城开发也逐渐从单一的居住区转变为综合性的城镇建设,同时也注重环境宜居、社会公平、生活高效等规划目标^{[2]15}。

1965年美国联邦政府成立了住房与城市发展部 (Department of Housing and Urban Development),负责管理有关社区发展的计划和财政援助项目。1968年美国国会通过《住房和城镇开发法》(Housing and Urban Development Act, 1968),旨在消除贫困和种族不公平,宣布“未来10年内建造或修复2 600万套住房,其中600万套用于低收入和中等收入家庭”的目标。该法第四条“为新城土地开发融资担保”通常被称为“1968新城法”(New Communities Act of 1968),明确提出新城的7个规划目标,并授权住房和城市发展部部长指定新城资助项目,以及为新城开发商的土地开发提供贷款担保或直接拨款^[11]。

1970年美国国会颁布新的《住房和城镇开发法》,其中第七条“城市增长和新城开发法”(Urban Growth And New Community Development) 也被称为“1970新城法”,提出要制定一个国家增长政策,鼓励和支持各州、大都市地区、城市、县、镇和社区的合理、有序、高效发展,包括建设新城或对现有城镇加以扩建,并进一步扩大联邦政府的贷款担保限

额。该法的另一重要之处是创建了社区发展公司。社区发展公司在住房和城市发展部部长的指导和监督下履行职能,包括根据新城发展计划向开发商提供贷款担保和施行资金管理^[12]。与1968年的立法相比较,该法更加关注居住环境的提升和城镇的适当增长,而不只是为低收入人群提供住房。该法案共指定了位于内城、大城市郊区、偏远乡村的14个新城项目。此外,纽约州也启动了一项相关计划,为3个新社区提供开发补助^[13]。基于该法的资助计划终因财政困难而难以持续,1975年美国联邦住房和城市发展部宣布不再接受新城开发的资助申请。

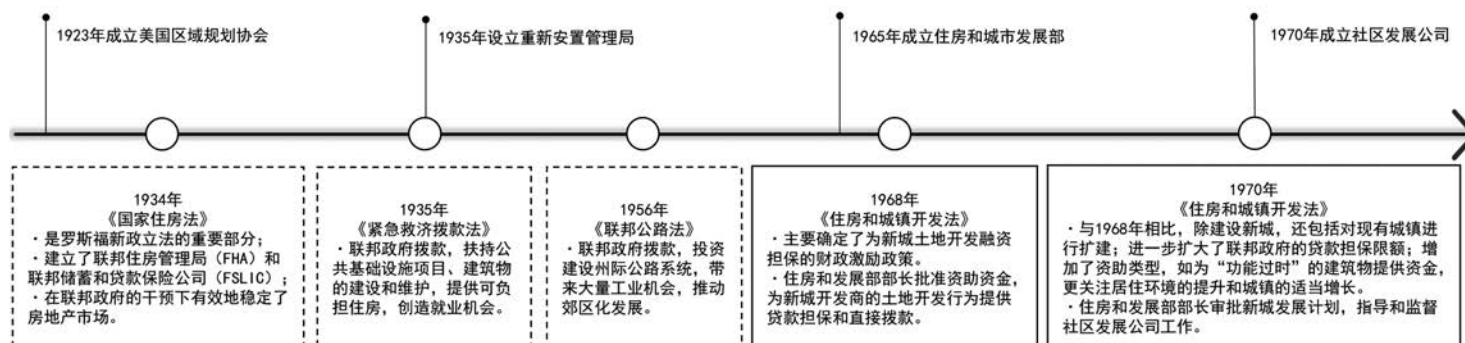
2.2 美国新城立法的核心问题

美国针对不同的发展阶段和紧迫的社会问题,先后出台的两部《住房和城镇开发法》有着不同的立法目标。其中1968年法案着重于通过新城建设提供住房和工作机会,1970年法案则更强调城镇的适当增长和居住环境的提升(见表1)。法案中还明确了相关的财政支持、规划协同以及机构设置等核心问题,包括:①授权联邦政府为新城开发提供贷款担保,规定贷款担保总额的上限(1968年不超过2.5亿美元,1970年提高至5亿美元),以及单个项目贷款担保总额的上限(1968年不超过1 200万美元,1970年提高至5 000万美元);

表1 美国新城建设相关的两版立法的政策目标比较
Tab.1 Comparison of Housing and Urban Development Act 1968 and 1970

立法版本	政策目标
1968年《住房和城镇开发法》	改善整体社区设计,进而改善生活条件; 为社区发展做出实质性贡献; 补充一般住房供应; 为住房和新城发展模式的创新提供机会; 增加住房、就业和投资机会; 鼓励当地多样化的在地产业; 通过使用新的住房建造技术和材料,减少住房建设、修复和维护成本,促进住房在此类计划下的增加和可持续生产
1970年《住房和城镇开发法》	鼓励在大都市的城市地区和具有高速增长潜力的较小城市地区合理、均衡地使用物质和人力资源; 促进美国所有地区的经济实力持续增长; 鼓励发展和再开发,减少国家、地区和城市之间的差异; 解决无序城市化和农村衰落的贫困和就业问题; 消除种族不公正,提供公平的住房; 完善联邦政府在新城开发和振兴内城的作用; 加强一般政府机构的能力,以促进城市平衡增长和稳定; 加强联邦计划之间的协调,这些计划旨在促进人们获得就业机会和技能、体面和可负担的住房、公共安全、医疗资源、教育机会和财政健全

资料来源:笔者根据相关法案整理。



注:实线框为新城的主要法案,虚线框为涉及新城的相关法案。

图1 美国新城的主要立法以及机构设置时序

Fig.1 Timeline of legislation and authorities establishment related to new towns in the US

资料来源:笔者自绘。

此外还授权联邦政府为某些新城项目提供直接的财政补贴,规定联邦政府对单个项目的补贴总额不能超过其成本的80%。②规定新城项目需要编制发展计划,与所在地区的综合规划相契合。③规定设立咨询委员会,以协助编制政府的城市政策报告,并规定报告的内容,以统筹新城规划建设 and 实现政策目标;同时创立社区发展公司,该公司作为公立机构负责管理新城建设的贷款担保事务。

不同于某些国家以新城为直接对象进行全面综合的立法,美国的新城建设相关立法主要是通过通过对住房、基础设施等设立专项基金、提供贷款担保、直接补贴等的授权,以激励机制来保障新城政策的贯彻和目标的实现,即对新城的规划建设以间接和柔性的引导。在政府与私人开发商合作开发新城的过程中,联邦政府负责制定规则、审核合格的受资助地区和开发商,以及运作管理资金;私人开发商负责具体的土地开发、建设、运营和管理。此外,州政府也可出台针对低收入家庭的住房贷款、税收优惠等政策,市政府层面则是组织编制规划(区划法)以指导新城土地利用。

联邦政府介入新城开发的两轮立法,都伴

随着大规模的基础设施建设,其本质是在经济衰退的背景下以刺激经济增长为核心目标的福利计划。但与其他国家相比,美国的新城开发建设更体现市场为主的导向;新城或新社区普遍规模较小,距离中心城区较近。如马里兰州的哥伦比亚新城,吸引了约10万人入住,但居民主要为中等收入及以上阶层,曾一度引发对社会不公的争议。

3 日本的新城建设与立法

3.1 日本新城立法体系的演进

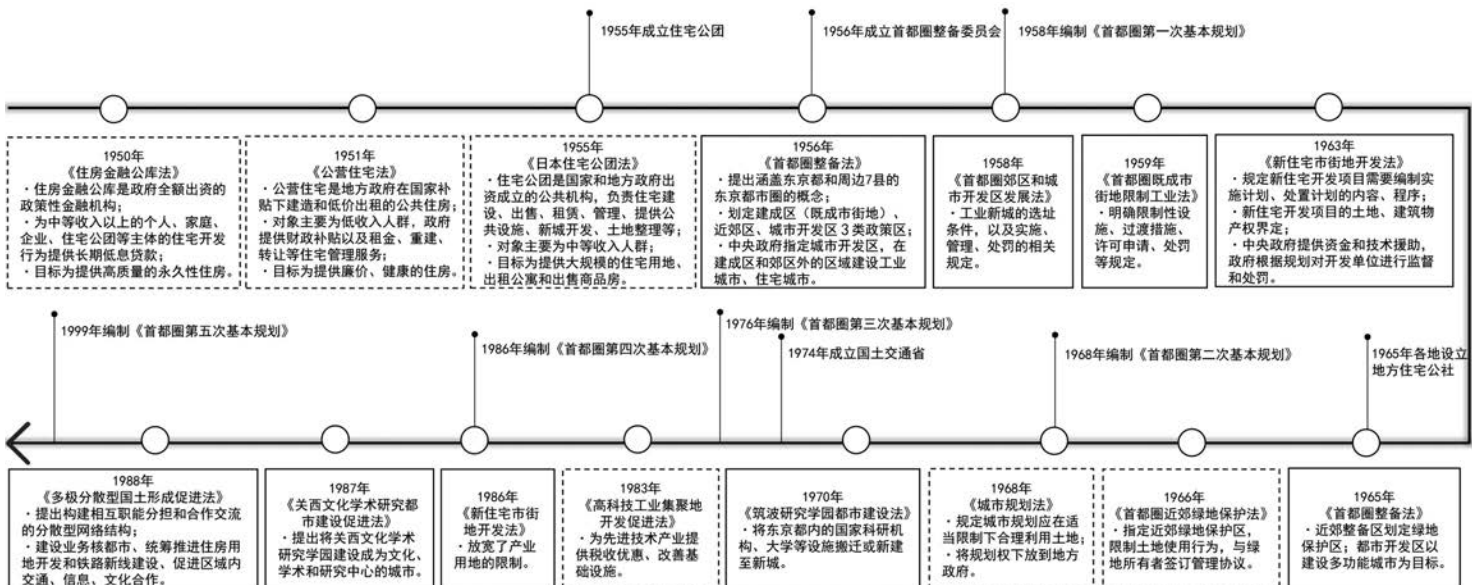
日本的新城建设历经近50余年,期间曾有多部法律法规出台。从不同阶段的立法重点来看,大致可以分为以下3个阶段(见图2)。

(1) 1950年代至1960年代中期:以公共住房供应和区域协调为立法目标。

1950年代初,日本在经历了二战之后的经济复苏后进入了高速发展阶段,大量就业人口从地方向都市圈迁徙,导致东京都心三区的人口与产业压力急剧增大。为缓解人口过度集中带来的住房短缺问题,日本政府曾分别于1950年、1951年和1955年制定《住房金融公库法》《公营住宅法》和《日本住宅公团法》。

主要措施包括提供长期低息贷款鼓励购房和住宅开发,地方政府在中央政府补贴下建设廉租住房,中央政府设立住宅公团进行住宅开发等,以满足不同阶层的住房需要。至1965年,又出台《地方住宅供给公社法》,据此各地相继建立了地方版住房公团—地方住宅供给公社^{[6]21};住宅公团、地方住宅供给公社等公共机构和铁路公司、不动产公司等民间企业共同构成了新城开发的主体。这一期间的住房政策为之后利用公共财政资金推进新城规划建设奠定了基础。

1956年,日本政府曾颁布《首都圈整备法》,提出“东京都市圈”(涵盖东京都和周边7县)的概念,旨在建设集聚日本政治、经济、文化等中心的大都市区。区域内划定了建成区(既成市街地)、近郊区、城市开发区3类政策区,国土交通大臣可以指定适合发展为工业城市、住宅城市的区域为城市开发区,以缓解工业和人口向现有城市集中的趋势^[14]。同时成立首都圈整备委员会,负责都市圈发展计划的制定和调整。同年,根据该法制定《首都圈第一次基本规划》,借鉴了诸如大伦敦地区那样的“中心城—环形绿带—卫星城”空间结构,以



注:实线框为新城的主要法案,虚线框为涉及新城的相关法案。

图2 日本新城主要立法、机构设立与相关规划的出台时序

Fig.2 Timeline of legislation, authorities establishment, and planning related to new towns in Japan

资料来源:笔者自绘。

控制大都市的无限制蔓延。

1958年通过《首都圈郊区和城市开发区发展法》，鼓励在城市开发区建设工业新城^[15]；随后1959年的《首都圈既成市街地限制工业法》要求限制在城市中心区新建大型工厂、大学和其他导致人口增长的设施^[16]。至1963年，为直接指导居住新城的规划建设，制定了《新住宅市街地开发法》，该法提出要为人口稠密的市区周边地区提供大量住房，为有需要的居民提供适宜的居住环境，并对规划编制、土地产权、政府和开发单位的事权等提出规定^[17]。千里新城是根据该法建设的第一个新城，可谓为后来的新城规划建设提供了样板。

除首都圈外，日本还在这一阶段分别颁布了《近畿圈整备法》(1963)、《近畿圈近郊区和城市开发区开发法》(1964)、《近畿圈既成市街地限制工业法》(1964)、《中部圈开发整备法》(1966)，随后还制定了相应的基本规划，其宗旨是缩小与首都圈的差距，从而减轻东京都的极化压力。

(2) 1960年代中期至1970年代初期：新城建设大规模展开、控制增长边界与疏解城市功能并重。

由于人口增长的速度超过预期，且缺少绿带保护的相关法律法规保障，东京中心城的建成区迅速蔓延到近郊区。在此背景下，1965年对《首都圈整备法》进行了修订，将近郊区改为近郊整备区，划定需要保全的绿地，以控制城市的无序扩张；市街地开发区改为都市开发区，定位上从工业城市和居住城市转向研究型、枢纽型等多功能城市，并致力于承载从大都市区内疏散的人口和产业。1966年还专门制定了《首都圈近郊绿地保护法》，以指定近郊绿地保护区，限制违背绿地保护的土地使用行为^[18]。

在法律和政策调整的情形下，1968年制定了《首都圈第二次基本规划》，其中包括将绿带从城市建成区边界转变为绿地保护区以施行保护；同时延续在都市开发区推进新城建设的做法，重点安排公路网络、高铁网络、大型

居住区、大型水资源开发等大型项目建设^[19]。1968年还通过了新的《城市规划法》，以强调城市规划的作用，明确城市规划的内容、程序、限制、开发事业等相关事项，要求城市规划尊重限制条件合理利用土地。1970年《筑波研究学园都市建设法》颁布，该法要求除了在新城新建有关设施，若干位于东京都内的国家科研机构、大学等设施要搬迁至距市中心60 km的科学新城，并统筹研究园区与周边开发区的发展规划，将科学新城建设成为具备科研教育、居住、产业等综合城市功能的平衡社区^[20]。目前，筑波新城共拥有约20万人口、300家研究机构，是日本较为成功的代表性新城。

1972年日本政府还出台了“新城铁路整备事业费补助”政策，这一政策大大提升了轨道交通站点周边新城的吸引力，加速了包括多摩新城在内的若干新城开发。

(3) 1970年代初期至1990年代末期：应对产业结构变化、推动复合型新城制度化。

1973年爆发的石油危机导致日本经济下滑，都市圈的人口迁入速度变缓，以大规模住房供应为主的新城政策面临转型。1974年国土交通省成立，整合了首都圈整备委员会和各地整备委员会的职能。1976年组织编制了《第三次首都圈基本规划》，规划旨在从长远的发展视角改善大都市区的区域结构，提出选择性地分散城市中心的职能。

进入1980年代后，日本开始推行“科技城市”的建设计划。1983年通过了《高科技工业集聚地开发促进法》，规定政府要为先进技术产业提供税收优惠、改善基础设施，以促进科技产业发展和形成产业集聚区。1985年的《首都改造设想》和1986年的《第四次首都圈基本计划》均提出要在东京周边地区培育“业务核都市”，以形成各自独立的都市圈，推动部分政府机构从市中心向外迁移。

为适应新的政策导向，1986年日本修订了《新住宅市街地开发法》，认可按此法律的土地收买模式及建设的新城可以发展与生活

服务无关的产业^[21]，旨在以此增加就业机会、促进新城功能的多样化。1987年通过了《关西文化学术研究都市建设促进法》，提出将近畿圈跨越大阪、京都和奈良交界区域建设成为文化、学术和研究中心城市^[22]。1988年颁布了《多极分散型国土形成促进法》，即将“业务核都市”制度化；通过疏解中心职能，在东京都外围地区建设业务核都市，统筹推进住房用地开发和铁路新线建设，促进区域内交通、信息、文化合作的网络体系建设，形成多极分散型的国土空间^[3]。

1990年代后，日本经济趋向停滞，人口总量开始下降，新城住宅项目也逐渐减少，政策重点转向了内城更新。1999年制定的《第五次首都圈基本规划》强调建设独立性更强的“业务核都市”和形成“一极多核多圈”的分散型圈层结构（见图3）。

3.2 日本新城立法的核心问题

从立法涉及的空间层面来看，日本新城的立法主要分为都市圈整备、特定新城项目开发、具体新城开发3类立法。

都市圈整备的立法，其核心问题包括：①确定空间发展边界，划定首都圈、近畿圈和中



图3 日本首都圈政策区域图

Fig.3 Map of policy areas in Greater Tokyo Area in Japan

资料来源：日本《第五次首都圈基本规划》(1999)。

部圈范围等;确定都市圈内的建成区、近郊整备区和都市开发区,并明确规划原则。②规定都市圈发展规划内容,以及制定、实施和调整的程序;地方政府每年向中央政府报告发展规划的制定和实施情况,并公布大纲。③明确新城的协同发展原则,都市圈计划所涉及的各主体要尽力合作,中央政府应向地方政府或有关经营者提供必要的资金等。

日本的新城大多以居住功能为主,关于新住宅的立法内容主要包括:①新住宅的城市开发项目要编制实施计划和处置计划。实施计划的内容包括住宅、公共设施的布局 and 规模、设计导则、资金计划等;处置计划的内容包括住宅的分配计划、价格设定、建设用地的使用限制等。②为控制房价不合理上涨,规定土地转让给建设单位后5年内完成建设,否则要回购土地;建设竣工后10年内禁止转让住宅及其他建筑物的产权。③中央政府应向新住宅开发项目提供必要的资金和技术支持;政府依据规划对开发建设主体施行监督及处罚。

日本还建设了距离都市区中心较远的研究学园新城,如筑波学园,其立法的核心内容包括:①研究学园要编制园区建设规划和周边开发地区发展规划,规定规划的内容、编制以及调整程序,并要求与都市圈发展计划相协调。②实施学园建设计划的各主体应尽力合作,中央政府应向地方政府或有关实施主体提供必要的资金。此外,关西学园的立法还指定具体的建设范围,并规定政府在设施维护、资金援助、税收优惠等方面的责任。

3.3 日本新城立法的特征

日本的中央政府曾通过立法积极全面地干预规划事务。从20世纪50年代到20世纪末期,日本根据《国土综合开发法》编制了5次全国综合开发计划,根据《首都圈整备法》《近畿圈整备法》《中部圈开发整备法》分别编制了3个都市圈的5次基本规划,试图从全国层面和都市圈层面调控东京的极化发展。在此背景下,新城规划建设 and 相关的立法得以不断推进。

为了解决不同阶段社会经济情势下的发展问题,日本的新城立法涉及住房供应、绿地保护、城市规划、产业发展、土地开发等多方面事务,关系到全国、都市圈、开发地区、某类新城、单个新城等多个层次。此外,日本还颁布了一系列相关的实施条例、实施细则和政令(如《首都圈整备法施行令》《首都圈整备法施行规则》《多极分散型国土形成促进法施行令》),它们与法律共同构成了新城的法规体系(见图4)。

4 结语

新城建设承载着诸多公共政策目标,需要通过法制保障和一系列政策安排来施以综合引导和推进。从美国和日本的新城建设发展历程来看,两国都制定了专门的法律,将各阶段的政策目标通过立法确定下来,从而为住房和产业发展等配套政策的制定、组织机构和运作机制的设定、财政政策的施行等提供法律依据。同时,根据新的发展形势和要求,立法和相

应的政策体系需要适时调整和完善,从而确保其有效性。

美国联邦政府主要通过财政激励间接引导新城的规划建设;在市场机制的驱动下,各州和地方政府配合私人开发商进行新城开发,关注于住房、就业以及社会公平问题。日本的新城建设则是高速城市化背景下的特大城市疏解及住房政策的产物,通过诸多立法从国家、区域等宏观层面引导区域开发和都市圈的空间结构优化。

从国外的经验中可以获得若干启示。一是要明晰新城建设的近期和长远目标。不能仅局限于从空间规划的角度去理解和设置新城,而要从大城市(含特大城市和超大城市)的空间发展战略和经济社会等多维发展目标的角度来谋划新城的布局 and 各自功能定位,进而分类型、分阶段 and 有重点地推进新城建设。二是要发挥政府、市场与社会多方参与的协同作用。首先,新城建设需以政府为主导,从全局视角整体考虑新城的功能培育和资源配置。其次,应注重发挥市场的作用,尊重市场规律,鼓

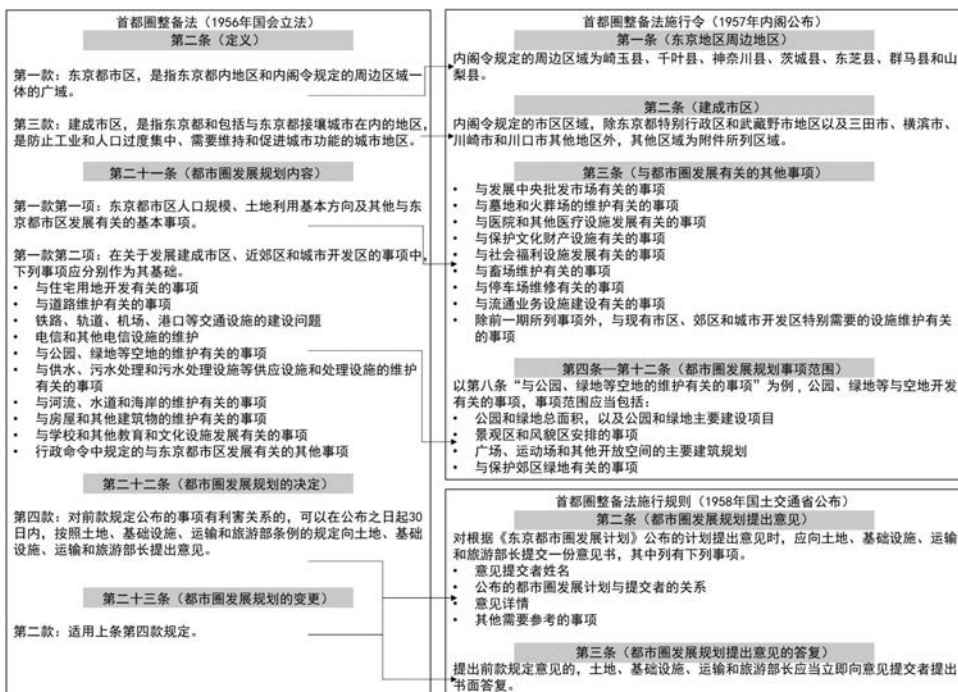


图4 日本《首都圈整备法》《首都圈整备法施行令》《首都圈整备法施行规则》的对应内容

Fig.4 Content of legislation related to new towns in Japan

资料来源:笔者自绘。

励社会资本参与新城建设,努力提高开发和运营绩效。最后,还需建立良好的公共决策机制,提高公众参与度,发挥新城建设过程中多方主体参与和协同作用。三是通过立法保障新城建设的法定地位,并为各项政策制定和开发运作的体制机制建设提供法定依据。国际经验表明,制定专门的法律和形成相应的法规和政策体系是有效推进新城建设的重要举措。基于我国已有的“新城新区”制度探索,各地政府可先行制定地方性法规,以明确新城建设的各项事权安排和运作程序,从而使新城建设在目标导向、配套政策、运作体制和机制等方面具备制度性保障。■

参考文献 References

- [1] 汤培源,周或. 基于新城市主义理念的新城规划与建设的反思[J]. 现代城市研究, 2007(12): 18-24.
TANG Peiyuan, ZHOU Yu. The reconsideration of Chinese new-town construction based on the new urbanism[J]. Modern Urban Research, 2007(12): 18-24.
- [2] 赵星烁,杨滔. 美国新城新区发展回顾与借鉴[J]. 国际城市规划, 2017, 32(2): 10-17.
ZHAO Xingshuo, YANG Tao. A review on planned cities and communities in the USA[J]. Urban Planning International, 2017, 32(2): 10-17.
- [3] 法令データ提供システム. 多極分散型国土形成促進法(昭和六十三年法律第八十三号)[DB/OL]. [2022-03-05]. <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=363AC0000000083>.
- [4] 国土交通省,土地不動産建設業. 宅地供給ニュータウン[EB/OL]. [2018]. <https://www.mlit.go.jp/totikensangyo/totikensangyotk2000065.html>.
- [5] 王涛,苗润雨. 东京多中心城市的规划演变与新城建设[J]. 城市, 2015(4): 50-55.
WANG Tao, MIAO Runyu. Planning evolution of Tokyo as a multi-center city and new town development[J]. City, 2015(4): 50-55.
- [6] 李燕. 日本新城建设的兴衰以及对中国的启示[J]. 国际城市规划, 2017, 32(2): 18-25.
LI Yan. The rises and falls of new towns in Japan: history and insights for China[J]. Urban Planning International, 2017, 32(2): 18-25.
- [7] 王洋. 论美国新城建设及其对中国的启示[J]. 中国名城, 2012(10): 59-63.
WANG Yang. New town development in the United States and its enlightenment for China[J]. China Ancient City, 2012(10): 59-63.
- [8] Federal Housing Administration. Fifth annual report of the Federal Housing Administration[R]. 1938: 22-23, 119.
- [9] Government Printing Office, Federal Works Agency. Final report on the WPA program[R]. 1946: 7.
- [10] Greenbelt Museum. Creating greenbelt during the new deal[EB/OL]. [2022-03-05]. <https://www.greenbeltmuseum.org/greenbelt-history>.
- [11] Cornell Law School. New communities act of 1968[DB/OL]. [2022-03-05]. https://www.law.cornell.edu/topn/new_communities_act_of_1968.
- [12] Congress.gov. Urban growth and new community development[DB/OL]. [2022-03-05]. <https://www.congress.gov/bill/91st-congress/house-bill/>.
- [13] BILES R. New towns for the Great Society: a case study in politics and planning[J]. Planning Perspectives, 1998(13): 113-132.
- [14] 法令データ提供システム. 首都圏整備法(昭和三十一年法律第八十三号)[DB/OL]. (2016-04-01) [2022-03-05]. <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=331AC0000000083>.
- [15] 法令データ提供システム. 首都圏の近郊整備地帯及び都市開発区域の整備に関する法律(昭和三十三年法律第九十八号)[DB/OL]. (2016-04-01) [2022-03-05]. <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=333AC0000000098>.
- [16] The House of Representatives, Japan. 首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律(昭三四・三・一七)[EB/OL]. (2016-04-01) [2022-03-05]. https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/houritsu/03119590317017.htm.
- [17] 法令データ提供システム. 新住宅市街地開発法(昭和三十八年法律第百三十四号)[DB/OL]. (2016-04-01) [2022-03-05]. <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=338AC0000000134>.
- [18] 法令データ提供システム. 首都圏近郊緑地保全法(昭和三十九年法律第百一十号)[DB/OL]. (2017-06-15) [2022-03-05]. <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=341AC0000000101>.
- [19] 石田頼房. 日本近現代都市計画の展開[M]. 東京都:自治体研究社, 2004.
- [20] 国土交通省トップ|都市局トップ|大都市圏整備トップ|筑波研究学園都市トップ[EB/OL]. [2022-03-05]. <https://www.mlit.go.jp/crd/daisei/tsukuba/index.html>.
- [21] 张贝贝,刘云刚. “卧城”的困境、转型与出路:日本多摩新城的案例研究[J]. 国际城市规划, 2017, 32(1): 130-137.
- [22] 法令データ提供システム. 関西文化学術研究都市建設促進法(昭和六十二年法律第七十二号)[DB/OL]. (2015-08-01) [2022-03-05]. <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=362AC1000000072>.