

东京临海副都心规划建设历程及经验解析*

History and Experience of the Planning and Development of Tokyo Waterfront City

罗圣钊 栾峰 LUO Shengzhao, LUAN Feng

摘要 东京临海副都心经过30多年的开发建设现已基本建成,其间历经全球城市竞争、经济泡沫破裂和诸多重大事件,对新城建设尤其是沿海超特大城市的港城开发建设具有经验价值。通过文献分析,从时代背景、规划决策和开发建设方面回顾、分析东京临海副都心的开发建设过程,明确其“联动东京”的发展战略经验、“紧凑复合”的空间组织经验,以及刚性和弹性相结合的规划编制经验。结合我国实际情况提出3条建议:(1) 注重从空间结构、功能定位方面持续与所在城市、区域进行深化互动;(2) 注重从相关制度、内部空间组织层面协同进行城市开发建设和城市运营管理;(3) 在精准辨识港城和新城在空间上的比较优势的前提下理性营城。

Abstract After more than 30 years of development and construction, Tokyo Waterfront City has been nearly completed. During this period, it has experienced global cities competition, economic bubble bursting and many important events, which is of experience value to the development and construction of new towns, especially port new-towns in coastal megacities. This paper reviews and analyzes the development and construction history of Tokyo Waterfront City from the aspects of historical background, planning decisions and development through literature analysis. Then it makes clear three points of the experience from Tokyo Waterfront City, which are interaction with Tokyo, compact spatial organization, and planning with both rigidity and elasticity. Finally, three suggestions are put forward based on China's actual situation: (1) Focus on interacting with the city and region in terms of spatial structure and urban functions; (2) Focus on integrating urban development and operation from the perspective of relevant institutions and internal spatial organization; (3) Rationally develop port cities and new towns on the premise of accurately identifying their comparative spatial advantages.

关键词 港口新城;渐进开发;城市营造;可持续开发;奥运会

Key words port new-town; incremental development; Machizukuri; sustainable development; Olympics

文章编号 1673-8985 (2022) 04-0142-07 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20220422

作者简介

罗圣钊
同济大学建筑与城市规划学院
硕士研究生

栾峰 (通信作者)
同济大学建筑与城市规划学院
教授,博士生导师,luanfeng@tongji.edu.cn
上海市城市更新及其空间优化技术重点实验室
创新经济与城乡空间分中心主任

0 引言

在全方位高水平开放目标和国内国际双循环格局下,沿海超特大港口城市的国际竞争能力愈发受到重视,港口新城作为综合性功能空间载体面临前所未有的发展机遇和挑战。上海将南汇新城提升为五个综合性节点城市之一,天津“滨城”被提升到“津城”高度,深圳前海、广州南沙也确定为粤港澳合作发展的重大

平台,港口新城的规划建设备受瞩目。

东京临海副都心(Tokyo Waterfront City,以下简称“临海副都心”)的规划建设至今已经30余年,既得益于国际重大事件的机遇,也受到经济泡沫破裂的考验,规划建设因此历经调整。国内既有研究主要聚焦于其滨水空间、基础设施和规划方案等方面^[1-4],规划决策及渐进开发历程的介绍及评述较少,但就国内新一

*基金项目:国家自然科学基金项目“城市文化创意产业的空间集聚理论:集聚特征、成因机制、区位模型与引导方法”(编号51778429)资助。

轮以主要沿海超特大城市为主的港城建设而言,临海副都心的渐进规划建设历程值得关注 and 借鉴。

1 临海副都心的规划建设历程

相比东京规划的其他副都心,临海副都心所在的东京港有着更紧密连接东京经济中心的区位,并且拥有填海土地的权属,因此东京港早在江户时代就是东京城市拓展的重要方向^{[5]10, [6]}。但是将其作为东京副都心开发建设的规划决策,则发端于1980年代日本经济高速增长、城市快速建设的时期。然而,在实施过程中,不仅宏观经济社会环境发生重大转变,而且日本国家及东京经济发展进程及城市地位也出现重大调整,临海副都心的发展定位和开发进程随之调整,走上渐进式的开发建设历程。本文从时代背景、规划决策和开发建设方面,将其分为4个主要阶段进行简要分析。

1.1 打造海上城市的准备阶段 (1986年以前)

第二次世界大战后,日本经济快速恢复,1950年代的东京难以承载城市发展的需要,开始从都市圈层面调整空间结构、建设副都心,并且推进填海造地支持临海工业和住宅建设^[7-9]。1961年的《东京港港湾规划修改》布局了横跨东京港的东京湾岸道路,新增规模高达2 243 hm²的填海土地,协调港口功能和城市开发建设的关系。为提升东京港的生活岸线,港湾局于1971年发表《海上公园规划》,开始通过公园建设拉近市民与东京港的联系^{[9]183}。

1970年代,东京港的土地经济价值得到释放,交通和环境条件也得到改善,城市开发有了实质性突破。一是东京都港湾审议会^①于1971年提出按市场价格出售填海土地,鼓励将部分填海土地作为商业用地^{[10]2}。二是东京湾岸道路在1976年连接了现“临海副都心”的填海土地,多处公园也陆续在1970年代集中完成(见图1)。至1984年,该片填海土地已经和东京港两岸连通,持续建设的公园也成为东京市民日常休闲的地方。

1.2 泡沫经济时期的激进阶段 (1986—1995年)

历经两次石油危机,东京的发展随产业转型好转,以至于商务办公楼宇紧缺,但在日本国内受到大阪、横滨的全球城市竞争,以及国际上以信息通讯技术为主的产业竞争^{[11]5, [12], [13]319}。

《第二次东京都长期规划》(1986)为巩固与纽约、伦敦、巴黎并驾齐驱的全球城市地位,以国际化、信息化为目标,东京都政府(以下简称“都政府”)提出建设“临海部副都心”。临海副都心代表了日本当时城市建设的最高标准,其规划用地面积为448 hm²^②,以两条高速公路和两条轨道线路为交通基础设施骨架,拟敷设包含综合管廊、中水回用、垃圾管道收集和区域供冷供热系统的市政基础设施,并且规划布局了4 km的标志景观长廊和12 km的滨水岸线^{[14]3}。

都政府利用激进的融资方式,通过重大项目和国际事件拉动建设,期望临海副都心的大规模开发建设能在2000年完成。首先,规划建设的东京电信中心、东京国际展示中心及东京港联络大桥具有形象鲜明、标志性强特征。其次,为展示东京面向21世纪开放的世界城市形象和理念,策划了3 000万人次的世界城市博览会^{[13]312}。最后,通过租售填海土地期权的方式利用开发主体的贷款资金,同时联合第三部门进行基础设施的建设、管理和运营^{[10]19-20, [15]}。

然而日本经济泡沫破裂后,将开发商的土地收益用作基础设施建设资金的计划落空。在



图1 1985年临海副都心相关填海土地建设情况示意图
Fig.1 Construction of reclamation land related to Tokyo Waterfront City in 1985

资料来源:笔者依据参考文献[5]92、[9]158-161、[9]193-194及谷歌地球绘制。

原计划的第一阶段开发期末(1993年)仅有东京港联络大桥延期1年完成,该阶段进行的其他项目则到1996年才集中完成(见图2),此外历经8年筹备、2年延期的世界城市博览会也在市民的反反对下取消^{[13]312, [18]}。

1.3 强化主体互动的调整阶段 (1996—2005年)

面对经济环境的变化、开发的挫折及市民的质疑,东京都知事设立了可供市民旁听的“临海副都心开发恳谈会”(以下简称“恳谈会”)咨询机构,广泛讨论关于开发目标、规划制定、行政责任、收支问题和土地利用方面的多方意见,重新评估临海副都心的开发^{[10]16, [18]}。都政府吸纳了恳谈会的最终报告,以及东京都议会、市民的意见,重新拟定开发基本方针,进而综合修改了以往的规划,最终在1997年发表《临海副都心城市营造^③推进规划》(以下简称“《推进规划》”)。新拟定的基本方针仅略微调整了开发框架,并且延续了基础设施格局,但是突出临海副都心对东京城市发展、城市形象的意义,特别是对东京市民的贡献,同时制定公众参与制度^[19]。

该阶段期望通过环境优化和产业发展来提升临海副都心的人气,明确临海地区在交通通信、新兴产业、居住环境和滨水休闲方面的优势,支撑临海副都心以开放、活力、交流为导向的产业发展战略^{[16]53, [20-21]}。为吸引开发主体,都政府准许出售填海土地,缩小建设项目最小用地规模到0.5 hm²,并且进行1—10年的土



图2 1996年临海副都心建设情况示意图
Fig.2 Construction of Tokyo Waterfront City in 1996

资料来源:笔者依据参考文献[5]92、[9]158-161、[9]193-194、[14]2、[16]8及东京都港湾局网站信息绘制。

注释: ① 东京都港湾审议会是由东京都最高行政长官(东京都知事)组织召集的委员会,为港湾局附属机关,调查审议东京都港口开发、利用、安全及管理运营相关的重要事项,以及海上公园的法定事项。

② 1987年的《临海部副都心开发基本构想》及次年发布的《临海部副都心开发基本规划》作为1995年前指导临海副都心建设的总体规划,确定临海副都心的规划用地面积为448 hm²。1997年发布的《临海副都心城市营造推进规划》将临海副都心的用地面积下调到442 hm²。

③ 《临海副都心城市营造推进规划》的日文名为《臨海副都心まちづくり推進計画》,其中本文将“まちづくり”译为“城市营造”,主要考虑临海副都心的规划建设过程主要是商业、商务、会展为主的项目开发建设,以区别于环境改善为主的“社区营造”。

地短期租赁。其间,台场地区基本建成商业、酒店、商务一体的旅游休闲地区,青海地区南侧集中导入教育科研机构,有明南地区形成以会展商贸为代表的项目群(见图3),促进临海副都心的年访客数从1998年的2 510万人次大幅增长到2005年的4 160万人次^[22]。

1.4 提升国际竞争力的新阶段(2006年至今)

21世纪以来,东京的全球城市地位受到东亚其他城市的威胁,因此都政府放松了城市更新项目的开发建设管制,同时争取夏季奥运会的举办权,提升城市功能能级和全球影响力。临海副都心作为东京的标杆项目,在2002年被划入特定城市更新紧急建设区域,土地转卖限制也在2006年解除,并且成为东京申办2016年夏季奥运会的候选地^{[5]106, [23-25]}。都政府以台场和有明南地区为基础,深化建设职、住、学、游平衡的复合型城市,特别站在观光、交流的角度营造青海地区和有明北地区。

2020年东京奥运会的筹划为观光、会展产业,以及项目开发建设注入强大动力(见图4)。其一,有明北地区作为奥运场馆的集中地区,在城市更新后,交通条件得到显著改善,新建设的公共服务设施和高端公寓促进临海副都心居住人口倍增,同时新建面积高达33万m²的城市综合体、两处奥运场馆、多处奥运场地及海上公园。其二,青海地区南侧已基本开发建设完毕,而北部地区则预留了55%的建筑用地,主要作为2020年东京奥运会的场馆和相关临时设施场地。其三,新建东京国际邮轮码头,扩建东京国际展示中心,并且按奥运标准提升了老旧体育设施和海上公园^[26]。

由于新冠肺炎疫情蔓延,2020年东京奥运会延期一年举办,绝大部分比赛空场进行,极大打击了观光产业的发展势头,并且波及商业零售、酒店等行业^[27]。然而,都政府却进一步提出“东京湾eSG”^④项目,期待融合环境、生态、经济、技术、社会和治理的概念,直面全球的新冠病毒和气候变化议题,深化建设临海副都心,并且开发其外围1 000 hm²的填埋地,以

此在新一轮东京都长期规划的实施中引领创造“未来东京”^[28]。

2 发展战略经验

2.1 成为东京城市空间拓展的战略支点

临海副都心的开发建设伴随着东京城市空间战略在广度上延伸的过程。虽然临海副都心的地域范围从未扩大,但是其突出的区位、交通及环境优势使得它逐渐成为在区域层面提升东京都心能级的重要支点。同时渐进开发的填海土地和重大项目使其成为带领东京跨越发展周期的重要空间载体之一。

(1) 1980年代日本在国家层面采取抑制大城市的全国综合开发策略,都政府同时也面临财政破产和全球城市地位下降的危机,然而“临海部副都心”作为东京第7个副都心,成为东京拓展中心城区功能、夺取信息相关产业优

势和地位的空间增长点。

(2) 历经1990年代经济泡沫破裂后,都政府于2000年左右在都市圈层面将临海副都心提升为东京都心对接临海都市轴的战略节点,强化形成东京在产业、交通方面与东京湾区其他城市整合的空间载体,其在区域层面的重要意义已经明显高于其他6个副都心(见图5)。

(3) 随着“少子高龄、人口减少”的危机日益严峻,都政府强调区域、城市交通基础设施对交流、合作、创新的促进作用,于2017年在东京圈范围提出“交流—合作—挑战”的城市结构,将临海副都心纳入核心据点共同支撑东京的核心功能,从空间上落实日本以观光为核心的国际化战略^[29]。在2020年东京奥运会的筹备过程中,临海副都心作为东京观光城市的重要据点,成为整合航空港和邮轮港的国际门



图3 2006年临海副都心建设情况示意图

Fig.3 Construction of Tokyo Waterfront City in 2006

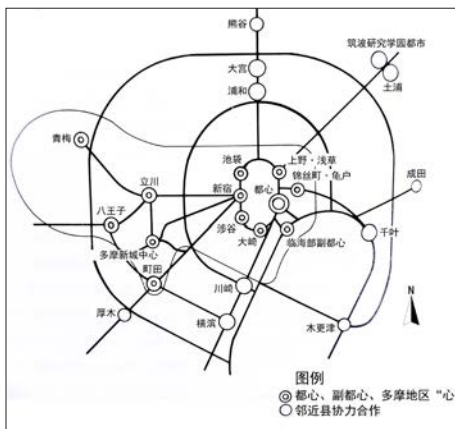
资料来源:笔者依据参考文献[5]92、[9]158-161、[9]193-194、[16]21、谷歌地球及东京都港湾局网站信息绘制。



图4 2021年临海副都心建设情况示意图

Fig.4 Construction of Tokyo Waterfront City in 2021

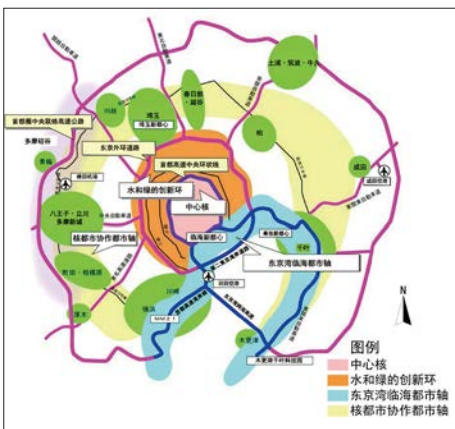
资料来源:笔者依据参考文献[5]92、[9]157-161、[9]193-194、[16]21、谷歌地球及东京都港湾局网站信息绘制。



a 1986年《东京都第二次长期规划》

图5 两个时期的东京圈结构

Fig.5 The structure of Tokyo Megalopolis in the plan of two periods



b 2000年《东京构想》

资料来源:笔者依据参考文献[5]102、[11]36改绘。

注释: ④“东京湾eSG”项目中的“eSG”指的是在原有“ESG”概念的基础上,以先进技术为关键,兼顾“可持续性”和“经济、金融”,突出涩泽荣一和后藤新平的城市建设理念和精神,其中“ESG”为环境(environmental)、社会(social)和治理(governance)的首字母缩写。

户区域。更为重要的是,都政府利用奥运会发展观光产业,在临海副都心集中布局了2020年东京奥运会的比赛场地、媒体中心及奥运圣火存放地,使其成为奥运会场的中心区域之一,为临海副都心的开发建设赋予日本全国层面的意义^{[5]112, [30]3}。

2.2 打造应对日本国内外挑战的先锋地区

临海副都心的功能定位随着东京应对全球变化所采取的战略进行阶段性调整,其核心在于都政府利用对临海副都心的主导权,有效落实当局面对国内外机遇、挑战所提出的相关政策和城市发展目标,助力东京取得相对于日本国内外其他城市的优势。

(1) 都政府最初将临海副都心定位为国际化、信息化的副中心,为东京取得在日本范围内的信息通信业领先优势,稳固东京的全球城市地位。因此,都政府不仅在临海副都心规划建设了大量办公楼,而且在城市层面规划建设了新的交通网和信息网支撑其城市功能,策划世界城市博览会集中展现东京的激进姿态和城市面貌。以至于在1991年日本全国性的萧条局面时,临海副都心的相关建设和重大事件仍在持续推进,直到对大阪、横滨取得相对优势后才取消世界城市博览会,并且修改相关规划^{[13]323}。

(2) 都政府在2000年后将临海副都心重新定位为“职、住、学、游”平衡的综合性城市,协同2001年开始展开的观光产业振兴战略,以及2002年开始的宿泊税政策,开展持续20年的、促进观光交流活动的产业发展和城市建设。首先,深化打造台场地区,集中导入酒店、商场项目,恢复自由女神像景点,新增以“高达”为代表的动漫雕塑景点,促进台场成为东京排名前10的国际景区^{[30]57}。其次,建设与东京国际会展中心配套的酒店和办公楼,开始在青海地区建设科研机构和国际学生宿舍,推动有明北地区的国际高端住宅建设。此外,在东京申奥成功后,临海副都心支持东京的“MICE”[®]战略和邮轮产业发展战略,支撑东京成为面向全球、服务全日本的观光枢纽

城市。

(3) 当前东京主动应对气候变化威胁,积极探索运用前沿交通、通讯和能源技术,临海副都心将依托“东京湾eSG”项目,落实5G通信、商用氢燃料汽车的实施和无人驾驶的试验工作,协同开发绿色金融项目,努力实现碳排放减半目标^[31]。

3 空间组织经验

3.1 构建紧凑、稳定、略有弹性的空间框架

临海副都心虽然历经了泡沫破裂和2020年东京奥运会,但是整体空间框架得到贯彻,也为后续项目开发留下部分弹性。首先,1980年代的填海造地框定了临海副都心的整体形态,1990年代在都政府的坚强推动下完成的75%的综合管廊、70%的骨干路网、两条轨道交通线路及多处重点项目,为后续20年的开发提供了坚实的基础^{[16]8, 93, 96}。其次,规划在用地处置、开发、性质和细分方面预留了调整空间,特别是在有明北地区和青海地区北部;虽然这些地区最后的用地性质、形态,甚至包括支路网都有调整,但在整体上仍符合最初规划的空间框架(见图6)。

该空间框架依托紧凑的基础设施骨架,协调布局结构明晰的公共空间体系,进而紧密组织4个环境良好、交通便利又各具特色的地区。

在基础设施层面,交通基础设施、市政基础设施和防波堤通过多层、立体化的布局方式整合。其中地下为高速铁路临海线和城市综合

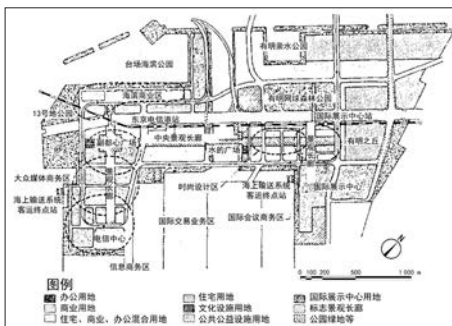
管廊,地面层为道路设施、海上公园和防波堤,地上二、三层分别为步行交通设施和新交通百合鸥线。此外,道路、步行设施和轨道线路跨越海面均通过拱桥和海底隧道联系,为水上巴士预留航道。

在公共空间层面,标志景观长廊位于建筑用地的核心,成为整个临海副都心的景观中轴和步行中轴,同时也是台场、青海、有明南地区的主轴线。绿道公园、码头公园、海滨公园环绕布局在外围,在标高上与道路、轨道交通等基础设施错开,成为连续的、亲水的开敞空间。

3.2 利用交通设施及公园引导城市建设

都政府持续强化其在综合交通和滨水环境方面的优势,通过交通基础设施和“海上公园”建设,既协同重点项目对开发进行引导,又将临海副都心联系成为一个整体,构建匹配东京全球城市地位的城市功能区。

(1) 区域性的高速道路、轨道交通设施和公园建设带动了临海副都心的开发呈现“台场、有明南、青海南部、有明北”的轮动过程。首先,高速道路提供了便捷的联系通道,公园提供了低成本的休闲活动空间和大型活动场地,特别是在1980年代为台场地区汇聚了较多人气,进而协同东京港联络大桥和新交通百合鸥线促进台场地区最先成熟。其次,有明南和有明北地区也随着环状2号线、首都10号高速及丰洲·有明北联络道路的修建在2000年代开始成型,并且支撑了33万m²的“有明花园城”



a 1988年《临海部副都心开发基本规划》



b 2016年《关于临海副都心土地利用规划等内容的修改》

图6 两个时期临海副都心的规划用地
Fig.6 Land-use planning of Tokyo Waterfront City in two periods

资料来源:笔者依据参考文献[14]2、[25]改绘。

注释: ⑤ MICE指的是具有吸引客户潜力的商务活动总称,包括企业等组织的会议(meeting)、奖励研学旅行(incentive travel)、国际机关、组织和学会的国际会议(convention),以及展览、交易会等相关活动(exhibition/event)。

综合体项目。最后,持续优化各个地区的公园,在增加公园亲水空间的同时导入水上巴士码头,提升商场、酒店和展示中心的环境品质,支撑地区的观光、交流功能。

(2) 临海副都心内部的交通体系和公园体系联动大型重点项目,支撑举办国际重大事件,在整合临海副都心的功能后共同承担东京全球城市职能。首先,在1990年代,新交通百合鸥线通过环线串联设站的方式极大改善了东京国际展示中心、东京电信中心两大重点项目的边缘区位;同时标志景观长廊将两块独立的填海土地联系成为一个整体,构建起世界城市博览会的会场^[32]。其次,在2020年东京奥运会中,公园提供了铁人三项、滑板、小轮车、沙滩排球等项目的场地,契合当前城市户外运动潮流,从而留下宝贵的奥运记忆(见图7)。最后,未来“自然”和“便利”将成为整合临海副都心、外围填海用地、羽田机场和东京城区的要点,其中低碳交通、无人驾驶和公园建设为城市开发提供超越空间层面的新动力。

4 规划编制经验

4.1 联合多类主体共同进行规划决策

以日本经济泡沫破裂为区分,都政府从强势的把控姿态转变为协商姿态,规划的编制和实施也从“自上而下”转变为“自上而下”和“自下而上”相结合的过程。这既是行政主体对开发责任的考量,也是面对临海副都心从基础设施开发转变到项目开发和持续运营的客观需求。

都政府在1990年代的强势推进对临海副都心快速成型起到决定性的作用,但是对泡沫破裂的应对较为消极,导致频繁修改规划目标,从而引起市民质疑^{[9]172-175, [13]312, [33]}。临海副都心在1985—1986年间由都政府把控,其规划持续地变动,以至于最后确定的用地规模是最初“东京电信港构想”的11倍,但其用地规模又随着经济下行反向缩小。

1995—1996年的恳谈会是都政府转变姿态的标志,它是市民参与规划决策的平台,使得市民通过现场旁听和报纸参与到持续半年

的规划讨论中。恳谈会充分收集了各类意见,既包括对都政府和港湾局的批评,也包括对临海副都心的愿景和建议,从内容和民意上支持了临海副都心跨越挫折。

作为泡沫经济破裂后临海副都心的纲领性规划,《推进规划》(1997年)不同于《临海部副都心开发基本规划》,其核心在于“まちづくり”,意在“应用一系列的本地培育计划,渐进地提升一个城镇、社区和街道”,更多体现公众参与、城市运营和渐进建设的理念^[34]。其后的规划和导则在形式上更通俗易懂,积极吸纳市民的提案,由此进一步编制临海副都心城市营造导则有明北地区相关规划,建设协同多个主体的城市营造制度,促进都政府与业主、土地所有者及后续的开发主体共同指导落实项目开发、建设和运营(见图8)^{[35]3}。

4.2 提升规划应对现实变化的弹性

随着地区认识的加深,《推进规划》及其后续的规划细分了开发地区,缩小了规划调整范围,明确具体问题,减小局部调整的影响。此前,《临海部副都心开发基本规划》布局的部分用地吸引力不足,因此《推进规划》细化了4个地区的定位和功能布局,并且将开发较慢的青海地区划分成3个区域。自此,后续的第二轮和第三轮规划调整均基于《推进规划》中的地区划分和功能定位,从而对地区内部单个区域的次要道路布局、个别用地功能及用地细分进行详细讨论和修改(见表1)^[25]。

《推进规划》以10年为间隔分3阶段按地区实施,同时采用土地暂定利用的方式,以10年期的租赁模式招商,待期满后收回土地,协调土地闲置和过早出售的矛盾。暂定利用地块协同整体开发节奏,在后续开发的青海地区、有明南地区运用较多,主要建设低密度的商业设施,包括温泉、婚庆、商店和汽车体验店。租赁期满后,这些用地往往被出售给有实力的企业,并且建设大型开发项目;同时个别暂定利用地块以市价出售给租赁该地块的公司,依据市民意愿保持项目运营,并且择机进行更新。

规划实施过程中,港湾局预留了核心地段用地,将这些留白用地视为举办大型活动、吸引企业的宝贵空间资源。当前,青海地区北区域保留了55%的建筑用地,作为2020年东京奥运会的展示区和场馆,并在将来作为无人驾驶和新技术的试验场地。此外,在有明北地区,大部分都政府持有的用地也被作为2020年东京奥运会的临时场馆和场地,既为地区带来基础设施投资,又为打造体育特色地区提供宝贵的奥运遗产。后续,半户外的有明城市公园和



图7 2020东京奥运会和残奥会中临海副都心地图
Fig.7 The map of Tokyo Waterfront City in Tokyo 2020 Olympic and Paralympic Games

资料来源:笔者依据参考文献[26]改绘。

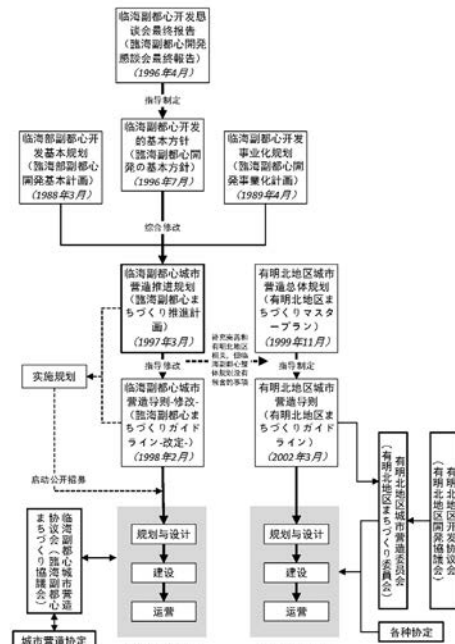


图8 临海副都心城市营造制度体系
Fig.8 Machizukuri institutions of Tokyo Waterfront City

资料来源:笔者依据参考文献[35]3、[36]5、[37]9绘制。

表1 恳谈会后临海副都心规划修改情况汇总表
Tab.1 Planning modifications of Tokyo Waterfront City after roundtable conference

新增设施点 序号	服务区人口 / 人	建议设施用地 面积 / m ²
1	51 005	4 000
2	20 583	3 000
3	38 876	3 000
4	119 280	5 000
5	44 063	3 000
6	89 830	5 000
7	104 844	5 000
8	59 091	4 000
9	24 904	3 000
10	85 643	5 000
11	108 765	5 000

资料来源:笔者依据参考文献[16]9-25和[25]整理。

青海城市公园将会被拆除,而有明体操竞技场也将移交给都政府用作10年期的展览馆,以便在后续展开进一步的更新。

5 总结

日本临海副都心的建设已超过35年,现除少量核心用地尚未出售外已基本建成。然而,即便在高品质的规划蓝图指引下,在强大的都政府推动下,在空间、政策方面联动下,也需要持续面对国内外发展的不确定性,调整发展战略和相关规划,推动规划蓝图有序落实。当前我国超特大城市的港口新城在持续建设,其中国际化的战略导向、综合化的产业发展、大规模的开发框架、高品质的建设目标是普遍追求。同时,在城镇化率已经超过60%的背景下^[38],我国各级城市的新城开发可能面临缺乏开发建设动力的问题。因此,依据日本临海副都心的开发建设经验,本文提出以下建议。

一是注重港城、新城自身建设的同时,注重谋划与周边城市、区域及更大格局在空间、定位方面的联系。临海副都心体现了东京城市空间发展和东京圈空间结构完善的需求,是东京主动应对竞争、危机的战略空间,最终使得重大项目 and 事件落位到临海副都心。因此,港城和其他新城应直面所在城市的发展问题,进而落实到具体项目来为城市的发展拓展空间。特别对于我国超特大城市的港城,应站

在国家战略的角度,强化港城在都市区、城市群层面的战略意义。此外,当前临海副都心的定位已经站在高点,从单纯注重经济效益的开发转向注重经济、社会、治理的可持续城市营造,并且在东京都长期规划层面结合联合国的17个可持续发展目标,体现东京甚至日本的先进性。回到我国的港城和新城,应突破单一的、经济层面的、企业化的城市经营,思考“人民城市”“公园城市”的战略意义,提升城市建设、管理的可持续性。对于我国超特大城市的港城,广阔的用地、辽阔的水域及国际门户的区位使得低碳交通、多样交通、再生能源和自动驾驶等前沿技术的应用具有空间、示范、展示和交流的优势。

二是协同城市开发建设与城市运营管理,既要采取强有力的措施跨越周期,又要注重采用渐进的方式培育港城和新城。首先,都政府所采取的强有力措施具有显著引领作用,无论是1970年代周密的建设准备,1990年代逆势的基础设施建设,还是2000年代以来的都市圈资源整合,以及2020年东京奥运会的筹备,均促进了临海副都心的集中开发建设,并且为其下一阶段的发展打下基础。因此,必须要有强有力的决心和定力主导港城和新城的开发建设,在前期做好充分的建设准备,在中后期形成较为稳定的基础设施框架,并且在项目开发建设过程中持续整合资源,适时通过政策支持和事件举办推动跨越经济周期。其次,都政府在不确定性面前屡次遭遇冲击,不仅让政府背负较大的债务,甚至引发行行政责任的讨论,但是持续的城市运营既平衡了前期欠下的大部分债务,又通过资产管理为都政府取得了持续收益^[39-40]。无论对于港城还是新城,城市政府在开发建设的同时应联合多个主体进行招商和运营工作,从规划蓝图出发构建相应的营造、运营制度体系,特别应该注重营造过程中的市民参与和支持,做好较长时间跨度下的资金平衡准备,着重预留政府资产,保障政府利益不受损。最后,临海副都心基于稳定的空间框架进行渐进营造,在前期偏向预留城市基础设施、公园绿地和建设用地,进而逐步进行

扩张、延伸和深化建设,最终建成紧凑、复合的城市结构,并且支撑国际重大事件的举办。然而我国的港城和新城往往将空间框架拉得很大,但事实的建设过程中既可能遇到不可控的因素,又会有持续增加的运营成本,因此建成空间要注重紧凑性和复合度,而空间框架则以规划控制和建设预留为主;特别是公园、绿地、水域的结构性廊道,应在建设前期考虑建成后对居民日常活动、展示活动、体育活动及重大事件的作用。

三是港城和新城要精准辨识自身发展的空间优势,明确其区位优势 and 人口集聚优势,既要具备发展的能动作用,也要把握城市空间拓展的限制性因素^[41-42]。临海副都心依托强大的东京都心,逐渐明确其在区域综合交通和自然生态环境上的优势,从而在东京建设全球城市的过程中得到国际观光、交流相关的发展资源。然而,我国超特大城市的港城普遍距离中心城区较远,需要强化区域交通基础设施的布局与整合弥补劣势,但也具备强大的港口运输功能、广阔的城市建设用地、不断优化的海滨亲水环境及持续集聚的先进制造产业优势。这为打造具有产业特色的港城提供了坚实的保障。对于其他新城,则需发掘其在区域范围的比较优势,谋求支撑城市跨越性发展的项目和活动落地,特别注重理性营城。

参考文献 References

- [1] 阵内秀信,吴展. 东京的滨水区能否复兴?[J]. 国际社会科学杂志(中文版), 1991(3): 127-133. HIDENOBU Jinnai, WU Zhan. Can the Tokyo Waterfront Area be revived?[J]. International Social Science Journal, 1991(3): 127-133.
- [2] 刘武君. 东京临海地区的水际开发[J]. 国外城市规划, 1996(2): 44-48. LIU Wujun. Waterfront development in port area, Tokyo[J]. Urban Planning Overseas: 1992(2): 44-48.
- [3] 范存养. 东京临海新都心建设与空调供能[J]. 暖通

- 空調, 2004 (1): 56-61.
FAN Cunyang. Construction and energy supply of air conditioning system of sub-center waterfront in Tokyo[J]. Heating Ventilating & Air Conditioning, 2004(1): 56-61.
- [4] 鈴木美湖. 日本東京湾湾区都城新中心开发规划方案概述[J]. 中国园林, 2004 (11): 19-22.
MIKO Suzuki. Introduction to the urban planning of the newly developed city center in Bay Area, Tokyo, Japan[J]. Chinese Landscape Architecture, 2004(11): 19-22.
- [5] 東京都. 東京の都市づくりのあゆみ[R]. 2019.
- [6] 中島直人. 東京臨海部都市ビジョンの変遷[J]. 建築雑誌, 2019 (1): 20-21.
- [7] SORENSEN A. Subcentres and satellite cities: Tokyo's 20th Century experience of planned polycentrism[J]. International Planning Studies, 2001, 6(1): 9-32.
- [8] KENZO T T. A plan for Tokyo, 1960[J]. Ekistics, 1961, 12(69): 9-19.
- [9] 東京都港湾局. 港湾局事業概要 (令和3年版) [R]. 2021.
- [10] 東京都港湾局. 港湾局事業概要 別冊 (平成25年版) [R]. 2013.
- [11] 東京都庁生活文化局国際交流部外事課. 第二次東京都長期計画マイタウン東京—21世紀への新たな展開[M]. 東京: 日本时报社, 1988.
- [12] FUJITA K. A world city and flexible specialization: restructuring of the Tokyo Metropolis[J]. International Journal of Urban and Regional Research, 1991, 15(2): 269-284.
- [13] 川島佑介. 必然でも偶然でもなく: 1995年「世界都市博覧会」中止の政治学的分析[J]. 名古屋大学法政論集, 2017 (269): 309-328.
- [14] 高木省三. 臨海副都心開発計画について[C]//第7回建設マネジメント問題に関する研究発表・討論会講演集. 土木学会建設マネジメント委員会, 1989: 1-4.
- [15] 王莉, 王晓华. 东京湾海岸开发失利[J]. 国外城市规划, 1994 (2): 54-55.
WANG Li, WANG Xiaohua. Failure of Tokyo Bay Area development[J]. Urban Planning International, 1994(2): 54-55.
- [16] 東京都. 臨海副都心まちづくり推進計画[R]. 1997.
- [17] 水島川和夫. 再び来るオフィス不足時代とその対応[J]. 日本不動産学会誌, 1997, 12 (1): 43-50.
- [18] 清原慶子. 自治体行政への住民参加の推進に果たす情報公開の意義: 東京都臨海副都心開発懇談会の事例から[J]. 法学研究, 1996, 69 (12): 255-283.
- [19] 井坂昌博. 臨海副都心開発の基本方針について[J]. 土地総合研究, 1996, 4 (3): 30-42.
- [20] 東京都. 東京ベイエリア2 1 [R]. 2001.
- [21] 東京都. 首都圏メガロポリス構想[R]. 2001.
- [22] 東京都港湾局. 数字で見る臨海副都心[EB/OL]. (2021) [2021-05-19]. <https://www.kouwan.metro.tokyo.lg.jp/rinkai/suuji/>.
- [23] 関耕平. 世界都市・東京と臨海部開発: 石原都政期における都財政分析を中心に[J]. 立命館経済学, 2011, 59 (6): 1252-1269.
- [24] 小泉諒. 東京都心周辺埋立地の開発計画とその変遷[J]. 経済地理学年報, 2020, 66 (1): 90-111.
- [25] 東京都港湾局. 臨海副都心における土地利用等の一部見直し[EB/OL]. (2021) [2021-05-19]. <https://www.kouwan.metro.tokyo.lg.jp/jigyo/plan/rinkai-ichibuminaoshi/index.html>.
- [26] Tokyo 2020 Organising Committee. Tokyo 2020 unveils "Tokyo Waterfront City" concepts[EB/OL]. (2019-07-30)[2021-05-19]. <https://olympics.com/tokyo-2020/en/news/tokyo-waterfront-city-concepts>.
- [27] 東京ビッグサイト. 展示会利用件数・来場者数[EB/OL]. (2021) [2021-05-19]. <https://www.bigstight.jp/organizer/guide/usage.html>.
- [28] 東京都. 「未来の東京」戦略[R]. 2021.
- [29] 東京都. 都市づくりのグランドデザイン[R]. 2017.
- [30] 東京都. PRIME 観光都市・東京[R]. 2019.
- [31] 東京都. 東京ベイeSGプロジェクト (Version 1.0) [R]. 2021.
- [32] 刘弘. 从机械空间到信息空间——有感于东京临海副都心开发及世界城市博览会会场设计[J]. 建筑学报, 1996 (3): 58-61.
LIU Hong. From mechanical space to information space: experience from development of Tokyo Waterfront City and design of World City Expo[J]. Architectural Journal, 1996(3): 58-61.
- [33] SAITO A. Global city formation in a capitalist developmental state: Tokyo and the waterfront sub-centre project[J]. Urban Studies, 2003, 40(2): 283-308.
- [34] SATOH S. Evolution and methodology of Japanese machizukuri for the improvement of living environments[J]. Japanese Architectural Review, 2019, 2(2): 127-142.
- [35] 東京都. 有明北地区まちづくりマスタープラン [R]. 1999.
- [36] 東京都. 臨海副都心まちづくりガイドライン [R]. 2007.
- [37] 東京都. 有明北地区まちづくりガイドライン [R]. 2014.
- [38] 国家统计局. 第七次全国人口普查主要数据情况 [EB/OL]. (2021-05-11) [2021-10-29]. http://www.stats.gov.cn/zjtj/zdtjgz/zgrkpc/dqcrkpc/ggl/202105/t20210519_1817693.html.
National Bureau of Statistics of China. Main data of the seventh national population census[EB/OL]. (2021-05-11)[2021-10-29]. http://www.stats.gov.cn/zjtj/zdtjgz/zgrkpc/dqcrkpc/ggl/202105/t20210519_1817693.html.
- [39] 東京都港湾局. 東京都臨海地域開発事業会計の収支見込 [R]. 2021.
- [40] 株式会社東京臨海ホールディングス. 事業報告 (第15期) [R]. 2021.
- [41] 栾峰, 何丹. 企业家城市: 城市发展理论的内涵及其批判[J]. 城市规划学刊, 2005 (2): 50-54.
LUAN Feng, HE Dan. Entrepreneurial city: comprehension and critique to a theory of urban development[J]. Urban Planning Forum, 2005(2): 50-54.
- [42] 栾峰, 王忆云. 城市空间形态成因机制解释的概念框架建构[J]. 城市规划, 2008 (5): 31-37.
LUAN Feng, WANG Yiyun. Concept framework to explain causal mechanism of urban form[J]. City Planning Review, 2008(5): 31-37.