

## 日本城市化简析

城市化是人类文明进步的标志之一,一城一文明,自古以来城市都是人类文明的主要载体,像希腊文明的雅典城,古罗马文明的罗马城、巴比伦城,等等。城市化的过程也大致勾勒出人类文明的发展进程。城市化在不同学科定义也有所差别,总的而言应该包括两层含义:一是城市人口的增长和城市用地规模的扩大的过程;二是城市的生活方式和城市的价值观向外扩散和渗透的过程。工业革命使人类的城市化搭上了高速列车,英国是工业革命的发源地,同时相伴随的就是城市化的快速发展,在1800年左右,城市人口就达到了64%;其次就是,在工业革命的推动下,美国用建国200多年的时间就实现了高度城市化。在亚洲,日本是城市化发展中的佼佼者,凭借着日本自己开辟的独特模式,在明治维新开始,经过30年的快速发展,赶上了西方发达国家经过几百年发展的城市化水平,据2011年统计日本城市人口比例已经达到总人口的91.1%,在世界上也算得上首屈一指的。日本和我国又是一衣带水的关系,实际上中国的城市化发展的进程和规模以及内在遇到的一些问题与日本城市化发展中有很多的相似之处,日本在南部沿海地带拥有东京、大阪、名古屋三大都市圈,中国也是如此,有京津、长三角、珠三角三大城市带。毋庸置疑的是日本的城市化已经进入了成熟阶段,而中国在十八届三中全会后,正在大力推进中国的城市化建设,更是计划建设城市圈的概念,日本城市化的发展进程会有一些的经验和启示。



## 日本城市化的特征

就日本而言,日本拥有37.8万平方公里的国土面积,比德国要大,但是人口密度达到338人/平方公里,所以日本的人均土地资源很有限,同时日本国土面积狭长多山,资源匮乏,所以这样一个国家走上城市化的道路必有其独特之处。

## 工业化与城市化同步,工业化是主要驱动力。

日本的城市化形成于明治维新时期,伴随着工业化的推进而逐步发展,日本在20世纪60年代开始推行工业化政策以来,城市的工商业为农村的剩余劳动力提供了大量的就业机会,促进了农户转移速度的加快,农户人口的急速减少,城市人口的急速增加。据统计,城市人口比重由1920年的18%上升到1940年的35%,非农就业比重占75.3%,城市化达68.1%。港口工贸城市和滨海工业特区出现,并开始向京滨、阪神、中京和北九州集聚。20世纪50年代后,日本经济的高速发展,临海地区工业用地的开发,大城市周围新开发工业的集聚,极大地加速日本城市化的进程。在城市化发展的过程中,出现了大城市集聚的现象。如仅占国土面积14.4%的东京、大阪和名古屋三大都市圈就构成了日本城市化的地域主体。

## 日本的城市化是自上而下的。

日本城市化的进程与西方有很大的不同,西方发达国家的城市化主要靠市场和资本的运作,通过商品经济自然地促成了城市化,而日本是通过制度和法律的顶层设计推动的,很大程度上是出于政治上的考虑,比如说明治维新时期,迁都东京,主要是为了加强中央集权的需要。后来的城市化发展,如两次世界大战时期,国家通过发展重工业和军事工业推动了城市化,以及日本的町村合并政策,政令指定都市等。战后,日本政府制定了大量地有利于城市化的法律和政策,由政府主导处理城市化过程中产生的与农业、农村、农民的关系。在发展工商业方面,政府积极地引进外资和技术,促进第二、三产业发展。1961-1962年政府又颁布了《促进不发达地域发展法》和《促进新工业城市建设法》,计划统筹建立一个连接东南各海湾的特大城市群地带。后来政府又开始将工业和投资通过国家的产业政策引导东京、大阪、横滨、名古屋周边的卫星城市和中小城市以推动日本城市群的均衡发展。

## 城市的超度集中到合理规划分布。

日本在选择高度集中城市化战略,促进了城市化的快速发展,但它不是孤立地发展大城市,而是平衡城乡之间的协调发展,使得城市化水平比较均衡,中心城市与周边地区机能高度统一。日本在战后城市化与工业化齐头并进,转移农业劳动力的过程中,选择的是大城市发展战略,形成了东京、名古屋和大阪几个“大都市圈”,即以某一个大城市为人口聚集的中心,周围发展卫星城,再向外辐射与扩展。事实证明,日本的这一战略选择是成功的。而日本更为可取的地方在于,它在选择大城市发展战略的同时,并不是孤立地发展大城市,置农村发展于不顾,而是有计划地实现城乡一体化。

为促进城市化的健康发展,日本根据形势的不断变化制定了五次《全国综合开发计划》以解决城市化发展中产生的问题,为了缩小地区间差异,防止城市过大化,促进地区间均衡发展,日本开始实行分散工业布局,指定了新产业城市和工业特区。针对各地区的特点,提出了今后地区建设的基本方向及地区中轴城市 and 核心城市的重要功能,同时进一步强调了地区之间的协作关系,地区总体基础设施建设以及正确处理人力资源环境之间的协调关系。

## 先污染后治理的城市化发展道路。

自明治维新后,日本走上了一条片面发展工业忽视市民生活环境的畸形发展道路,由此带来了诸多城市问题,如矿山公害事件、环境污染造成的公害病、城市住房问题、交通拥挤和道路堵塞问题。进入20世纪70年代,由于市民的不断抗议与斗争以及经济的不断发展,日本政府开始着手治理这些城市问题,不仅采用各种科学技术降低污染,而且建立了较为完善的法律体系,从法律角度加大环境治理力度。日本制定的《环境基本法》确立了新的环境政策方针,将城市化过程中出现的城市污染以及全球环境恶化等问题全部纳入法律体系,同时日本在20世纪90年代开始探索以节约资源,促进资源再利用为目的的环境保护措施,提出构建以抑制资源消费量,减少对环境压力为目的“循环型社会”的构想。同时日本国民针对国内的环境政策提出改革意见,向政府提供有益的意见和建议。随着群众性环境保护运动的不断推动,日本国民的环境保护意识不断增强。城市化进程中伴随的环境问题也得到大力解决。

## 日本城市化的进程

## 城市化的初级阶段

(1868-1920)

19世纪中期的明治初期,日本仍然是一个典型的农业国家,明治新政府开始引进欧美先进政治经济制度,确立了“殖产兴业”的现代化大政方针,但是这一时期由于非农业产业发展不足,对劳动力没有产生更大的需求,城市人口的增长缓慢,城市化水平低,当时日本的城市化水平只有9.8%,1871年明治政府开始实行“废藩置县”制,这才出现现代意义上的城市的雏形。总之,这一时期是日本城市化的准备阶段,日本的城市化刚起步。

## 城市化稳定发展阶段

(1888-1930)

明治维新时期,政府实行了一系列的政治经济改革措施极大地促进了日本生产力的发展,当时日本只用了近30年的时间就完成了欧美各国需要用半个世纪才完成的产业革命。这一阶段的特征:第一,政府通过扶持农业以促进工业化进步。许多城市得以发展的有利条件都是日本政府通过对农业的政策创造的,通过农业产品的出口换取外汇,来购买国外的先进机器和技术,日本逐渐从农业社会转变成工业社会;第二,1930年日本的第一产业的就业人口下降到49.7%,第二产业和第三产业的就业人口比例分别上升到20%和30%,人口开始向城市集中,城市化稳步推进;第三,1889年明治22年日本实行了“町村合并”的制度,后来又进行了土地改革,废除了封建土地所有制,允许土地的买卖,确立了土地私有制,极大地促进了城市的建设,到1920年,日本全国拥有83个城市,城市人口,城市化水平为18%;第四,城市化主要是由大城市发展推动的,日本工业化初期具有政治与商业结合的特点,这样为后期的大都市圈的形成打下基础。

## 动荡的战争时期

(1931-1945)

20世纪30年代,日本通过对外的掠夺来满足战争爆发的需要,同时期的两场战争,中日甲午战争和日俄战争为日本的工业发展提供了大量的资本和自然资源,同时也大大刺激了国内军事工业、机械工业、钢铁工业等行业的发展,促进了资本的原始积累,为城市工业的发展提供了资本和技术,工业化的发展必然会促进城市化的进程。其次,城市工业的发展解放了部分农村剩余劳动力,大大促进了农村人口向城市集中。这一阶段城市化和工业化迅速发展,城市化水平出现了高速增长的局面,城市化水平达到37.7%。尤其这一时期,人口大量地向重工业城市迁移,逐渐形成了著名的四大工业带——京滨、东京、阪神和北九州工业带。但1940年后,随着太平洋战争的全面爆发,日本因为长期的战争消耗,国内的财力、物力、人力逐步走向崩溃,到1945年日本城市化水平下降到27.8%。城市失业现象严重,大量的人口回流农村。

## 城市化加速发展阶段

(1946-1970)

战后日本在美国的帮助下经济开始恢复并迅速地增长,日本的城市化急剧发展起来,城市数量猛增,城市化水平处于快速增长的时期。一战后日本已经具备完善的工业基础,工业化的发展进入了一个新的时期。但是当残存的封建土地所有制依然制约着农业的发展,束缚了劳动力,对工业化和城市化的发展有一定的影响。此时,政府开始通过进一步的土地改革,确定了资本主义土地关系,解放了农村劳动力。此外1953年,日本政府又颁布了《町村合并法》,将町与附近的村合并,发展成为市。1940年日本城市化率已达37.9%,城市增加至168个。日本城市化率在50年代曾一度停滞在38%,到

1955年,日本的城市化水平达到了56.1%。

## 城市化的快速发展阶段

(1955-1975)

1955年,日本著名55体制开始执政,与此同时经济上也迎来了黄金期,日本经济进入了一个高速发展的时期,在1970-1975年呈现了两位数的高增长。日本政府通过山区技术改造和开发以及围海造田等途径来增加耕地和工业用地,缓解农业用地的矛盾,合理的规划城市和工业的用地规模,又颁布《农业基本法》来提高农业劳动者的收入,平衡经济增长和工业发展的成果。日本战后的“婴儿潮”在此时为日本城市的发展提供了大量的劳动力。这一阶段日本经济的景气化和工业化的完成极大地促进了城市化,形成了日本南部沿海地带东京、大阪、名古屋三大都市圈,第一产业下降到5.3%,第二产业达到历史最高点43.1%,城市化水平由1955年的56.1%上升到75.9%,提高了20%。

## 城市化的平稳发展阶段

(1975至今)

70年代,日本的城市化水平达到72%,可以说日本进入了城市时代,之后,布雷顿森林货币体系瓦解加上两次国际石油危机,经济泡沫出现日本的经济开始衰退。进入后工业化时代,第三产业逐渐成为国民经济最重要的部门,日本2010年第三产业的产值占73.6%,第一、二产业不断的下降。日本人口的增长下降,劳动力就业方面出现了刘易斯拐点。随着产业的转移,工业企业迫于成本的压力不断地向国外和郊区转移,城市人口增长幅度变小,城市化趋于变缓,随着“城市病”的恶化,出现了逆城市化现象,东京和大阪人口出现了零增长。到1996年的城市化水平是78%,仅比20年前高出了2个百分点,2011年,日本的城市化水平为91.1%。

## 日本城市化的经验和启示

中日同处于以儒家思想为中心的东亚文化圈内,在城市化过程中同样面临资源稀缺和人口密度大的问题。现在中国的城市化水平在40%左右相当于日本上世纪50年代的水平。中国十八届三中全会后的城镇化建设迎来城市化进程的黄金期,中国的城市化发展的初始条件和环境和日本有许多相似之处,所以日本城市化建设的成功经验对当代中国而言具有重要的借鉴意义。

## 统筹兼顾,重视规划

## 在城市化进程中的关键作用

第一,发挥大城市带头作用,促成区域优势形成。日本城市化过程中,走了一条先集中后分散的道路,借鉴日本的经验,中国城市规划应纳入区域协调发展的过程中,发挥大城市的辐射作用,由京津、长三角、珠三角三大城市带以及内陆地区性的大城市(武汉、郑州、西安、成都等)带动周边卫星城的建设发展,再由卫星城带动周边中小城镇发展;整合本区域优势资源,发挥区域经济比较优势,通过地区资源优化配置和经济融合,实现地区均衡发展。同时,应通过分散产业布局,防止城市规模过大,防止产生过疏过密问题。第二,打破城乡二元结构,实现统筹发展。日本没有城乡界限之分,城市与地方规划同步考虑,尽量缩小地区差异。中国应统筹考虑城乡发展,推进城乡一体化,不以牺牲农民利益为代价。公共基础设施等服务功能设置不仅限于城市,更应辐射农村地区,实现区域公共服务均等化。

## 高度重视教育和科技发展

日本从明治维新开始提出了文明开化、实现脱亚入欧的政策,颁布了强学令。1945年以后又要求“技术立国”和“教育立国”,1953年颁布了《青年振兴法》。城市化高潮的1970年,高校入学率超过20%。现代而言日本教育水平也处于世界前列,高校达到783所大学。日本通过重视教育为日本城市化建设提供充足的高等学历和专业技术的科技人才。日本教育的普及为农村劳动力向城市转移提供了坚实的技术和素质基础。目前我们的教育水平依然较落后,发展不平衡,尤其在农村和偏远地区,这就制约我国农村剩余劳动力向非农业领域的转移,以至于第二、三产业和高科技产业发展受限,长期考虑必然影响我们城市化进程。中国的城镇化过程中,教育的作用是不容忽视的,尤其农村专业技术教育普及对中国农村大量剩余劳动力的就业意义不言而喻。

## 合理地利用土地资源

## 严格的耕地保护

日本政府在土地调控上取得了巨大成就。制度层面通过法律管制城乡土地利

用,1965年颁布了《山地振兴法》,随后又出台了《城市规划法》、《农业振兴地域法》、《农业法》和《农地调整法》。有效的政府制度供给是促进城市化健康发展的重要条件,一方面促进了耕地的整理和节约利用,另一方面严格要求农业用地不能任意地侵占,保护了农业耕地。在实践层面,日本通过山地技术改造以及填海造陆,增加农业和城市用地,1945-1975年,30年时间共填海造陆11.8平方公里。同时日本也重视农业改造,在农业技术方面投入较大,提倡在有限耕地上精耕细作,提出了人与自然和城市与自然,农村与自然和谐发展。现就我国而言,土地不合理的利用和房地产价格飞涨已势不可挡,出现了市场失灵现象。中国土地实行的是非私有制,但是政府在土地买卖中成为最大的“资本家”,导致了中国政府的宏观调控也出现了失灵,因此现在迫在眉睫是合理的严厉的土地利用政策的出台,不仅要保住农业耕地的基本红线,也要协调好中国城镇化中的土地矛盾。中国的城镇化也必须由政府制定总体规划,对城市化的进程、城市人口的增长、城市的地区布局、城市规模的扩大等方面,实行必要的宏观调控。

## 建立与人和自然

## 相和谐的城市

和谐城市应处理好两方面问题:交通拥堵与环境污染。在日本城市化的过程中,这些“城市病”历史上都出现过,而现代的中国城市化问题就是日本问题的升级版。日本在以后的城市化的实践中不断地得以解决,所以给中国较多启示,有许多值得我们研究的地方。

第一,交通问题。日本汽车工业起步时,政府鼓励国民购买汽车。日本汽车工业在世界汽车市场有着很强的竞争力。2012年日本丰田集团是世界汽车销售冠军,在日本如今达到90%以上的城市化水平上,平均每两人就拥有一辆汽车。又由于城市超度集中,人口聚集,所以交通拥堵严重。为此日本政府实行了严格的停车收费制度、限制公务用车等措施,大力投资公共交通尤其是轨道交通,现在的东京是世界上地铁最发达的城市之一。日本人民最终又迫于交通和石油价格的压力,日本到1990年,三大城市东京、大阪、名古

屋,上下班使用汽车交通仅为7%、12%、29%。在早高峰时的东京市中心区,90%以上的人出行乘坐轨道交通工具。就中国的城市化而言,事实证明以高架和环路建设来解决交通拥堵,高峰时就像多建的移动停车场,失望大于希望。所以政府投资公共交通,提倡公交出行是应有之意。

第二,环境问题。日本城市化主要驱动是工业化,工业化进程中难免会产生环境污染,1973年,日本二氧化碳排放量近10亿吨,人均达到9.1吨,大气污染和水污染尤为严重。而之后日本通过大量的立法,支持环保行动,并且把环保权通过立法赋予国民。日本政策性扶持环保企业的发展,改善能源结构,坚持集约低耗的城市发展理念。环境保护现在成为日本引以为豪的成功案例,并且把环保作为了资本不断地向发展中国家输出。2014年入冬以来,不仅仅是京津冀地区,包括长三角,中国大部分城市都出现了雾霾,甚至有新闻报道拉萨也出现了轻度雾霾,所以城市化进程中日本可以给我们很多经验启示,环保低碳节约高效的生产和生活方式是我们不二的选择。

## 高度重视历史文化的保护和传承

日本在城市化中很重视历史文化的保护和传承,一方面重视一些历史遗迹和文化风貌保护,就像日本的故都京都的一些传统民俗,诸如祭典和祇园祭等已举办超过千年,京都市的部分历史建筑在1994年被列为世界文化遗产;另一方面日本政府博物馆和文化馆的建设中舍得用土地资源,舍得投入资金维护。中国的城镇化吹响了大步迈进城市化的号角,但是在这个过程中,我们一不可盲目地允许政府和法人实行大规模土地兼并和购买,资本是追求利润高效最大化,会对一些历史遗迹造成不可挽回的破坏;二不可盲目地大搞兼并造镇造城运动,要学会保护有些农村地区 and 少数民族地区世世代代所继承和保存下来的那些乡土气息和文化底蕴,以及那些积淀了上千年的农村宗族和宗法制度。中国有着光辉灿烂的华夏文明和众多文化古迹,在城市化进程中一定要倍加珍惜,科学、合理的开发。

门头沟区委党校 雷雪/文