

主要发达国家经济中心城市人口发展 规律及其对上海的启示

刘乃全¹ 姜乾之² 胡羽琦¹¹

(1. 上海财经大学 200444; 2. 上海发展战略研究所 200032)

【摘要】: 上海作为国家经济中心城市, 人口规模还未达到国家经济中心城市应承担的水平。上海中心城区可借鉴东京都 23 区的做法, 成为承载全球城市四大功能的核心区域, 进一步实现产业及人口的空间集聚与集聚质量的提升; 郊区新城要加快吸引人口流入的步伐, 实现人口规模的快速扩张及能力升级, 逐步成为长三角城市网络体系中的综合性节点城市。

【关键词】: 国家经济中心城市 人口发展 人口规模

【中图分类号】: C924.24 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005-1309(2021)08-0049-009

一、主要发达国家经济中心城市人口发展历程及其规律

(一) 人口规模及其占全国比重演化

以日本东京都为例重点分析。第一阶段(1945—1965年), 东京都人口快速集聚。日本城市化率达到 70%之前, 东京都人口规模及占全国比重同步增加, 从 1945 年的 348.83 万人、4.83%逐步提升到 1965 年的 1086.92 万人、10.99%(最高值), 20 年增加了近 740 万人。

第二阶段(1966—1997年), 东京都人口缓慢增长、缩减及占全国比重开始下降阶段。自 1966 年起, 东京都人口规模开始缓慢增长, 同时占全国比重持续下降。从 1992 年开始, 东京都出现人口规模及占全国比重双降现象。东京都人口规模最低的是 1995 年的 1177.36 万人, 占全国比重最低的是 1996 年的 9.37%。这一阶段总共持续了 30 年。

第三阶段(1998 年至今), 东京都人口规模进一步扩张及人口空间再集聚阶段。1998 年东京都人口规模达到 1188.19 万人, 超过前期的最高值后仍逐步增加到 2018 年的 1384.34 万人; 2010 年后日本全国人口规模在减少, 使东京都人口集聚的特征更加明显, 同时其占全国比重也从 1998 年的 9.4%逐步上升到 2018 年的 10.94%, 这种情景是在日本城市化率达到 80%后出现的。日本、东京都及中心城区(23 区)人口变化情况见表 1。

表 1 日本、东京都及中心城区(23 区)人口变化情况

作者简介: 刘乃全, 经济学博士, 上海财经大学城市与区域科学学院教授, 博士生导师。

姜乾之, 经济学博士, 上海发展战略研究所城市战略研究部副研究员。

胡羽琦, 上海财经大学城市与区域科学学院博士研究生。

基金项目: 上海市政府发展研究中心-上海财经大学“上海全球资源配置能力建设”决策咨询研究基地课题“以五个新城为重点重塑社会发展空间研究”中期研究成果(编号 2021110193)

年份	日本总人口/万人	东京都人口/万人	东京都人口占全国比重/%	中心城区人口/万人	中心城区人口占东京都比重/%
1920	5596.30	369.94	6.61	335.82	90.78
1925	5973.70	448.51	7.51	410.91	91.62
1930	6445.00	540.87	8.39	498.69	92.20
1935	6925.40	636.99	9.20	589.59	92.56
1940	7193.30	735.50	10.22	677.88	92.17
1944	7380.00	723.85	9.81	655.82	90.60
1945	7220.00	348.83	4.83	277.70	79.61
1946	7580.00	418.31	5.52	344.21	82.29
1947	7749.00	500.08	6.45	417.76	83.54
1948	7950.00	541.79	6.81	455.56	84.08
1950	8359.80	627.75	7.51	538.51	85.78
1955	8978.60	803.71	8.95	696.91	86.71
1960	9250.06	968.38	10.47	831.00	85.81
1965	9888.30	1086.92	10.99	889.31	81.82
1970	10434.50	1140.81	10.93	884.09	77.50
1975	11194.00	1167.36	10.43	864.65	74.07
1980	11678.20	1161.83	9.95	835.19	71.89
1985	12075.40	1182.94	9.80	835.46	70.63
1990	12353.70	1185.56	9.60	816.36	68.86
1991	12392.80	1187.86	9.59	814.90	68.60
1995	12543.90	1177.36	9.39	796.76	67.67
1996	12571.10	1178.23	9.37	796.79	67.58
1997	12601.10	1182.36	9.38	799.15	67.50
1998	12634.90	1188.19	9.40	803.03	67.46
2000	12684.30	1206.41	9.51	813.47	67.43

2005	12777.30	1257.66	9.84	848.97	67.50
2010	12807.00	1315.94	10.28	894.57	67.98
2014	12727.60	1339.81	10.53	916.80	68.43
2015	12714.10	1351.53	10.63	927.27	68.61
2016	12699.45	1363.62	10.74	937.53	68.75
2017	12678.58	1374.29	10.84	946.75	68.89
2018	12652.91	1384.34	10.94	955.59	69.03

美国纽约与英国伦敦的人口发展情况也基本符合这个规律。1950年，美国城市化率达到64%时，纽约人口达到初始峰值，占全国比重达到5.2%的较高水平(最高值是1940年的5.74%)；1951年后出现人口规模缩减的情况，一直持续到1980年，持续缩减了30年。1980年后，纽约人口规模再次出现上涨趋势，只是到2000年才超过前期最高值。这时，美国城市化率已近80%的水平。尽管纽约人口规模超过前期峰值，但占全国比重则基本处于下降趋势，2017年占比下降到2.62%。伦敦的人口情况也是如此，1951年，英国城市化率超过70%，伦敦人口规模快速增长到当时的峰值816万人，占全国比重达到16.2%(最高值是1931年的19.1%)。随后，伦敦人口规模开始下降，从1951年的816万人持续减少至1981年的661万人，经历了近30年的人口缩减阶段；此后开始逐步回升，2011年达到817万人，超过前期峰值。这时，国家城市化率为81.3%。2017年，伦敦人口规模持续上升，达到885万人，但占全国比重下降至13.4%。

(二)人口空间分布演化

在东京都内部，中心城区(23区)人口增长率和人口密度的变化趋势与东京的人口增长率和人口密度的变化趋势一致。在人口增长率方面，1955年前，东京都及其内部中心城区与郊区人口增长率波动较大。1955年，中心城区人口增长率与东京都人口增长率达到峰值29.42%和28.03%，中心城区与郊区人口比例达到次峰值6.53%。郊区人口增长率滞后于东京都与中心城区人口增长率，并于1965年达到峰值43.85%。此后，东京都及内部中心城区与郊区的人口增长率在2000年后逐步趋同，并逐渐趋向于零。2018年，东京都及中心城区与郊区的人口增长率分别降至0.73%、0.93%和0.28%(图1)。

在人口密度方面，自1920年以来，东京都中心城区人口密度>东京都人口密度>郊区人口密度，直至2018年东京都人口依旧集中于中心城区。1955年之前，东京都郊区人口密度增长非常缓慢，东京都中心城区与郊区人口密度比例于1935年达到峰值(12.44)。1955—2000年，东京都郊区人口密度逐渐增长，郊区人口增长率于1957年超过中心城区的人口增长率。在这45年间，中心城区人口密度与郊区人口密度之比逐渐降低，于2000年达到最低值2.07。2000年后，郊区人口密度基本保持不变，中心城区人口密度逐年增加，至2018年中心城区人口密度与郊区人口密度之比增长至2.23(图2)。

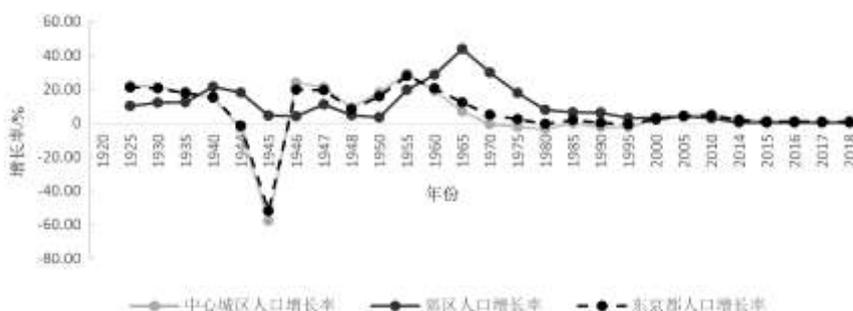


图 1 东京人口增长率

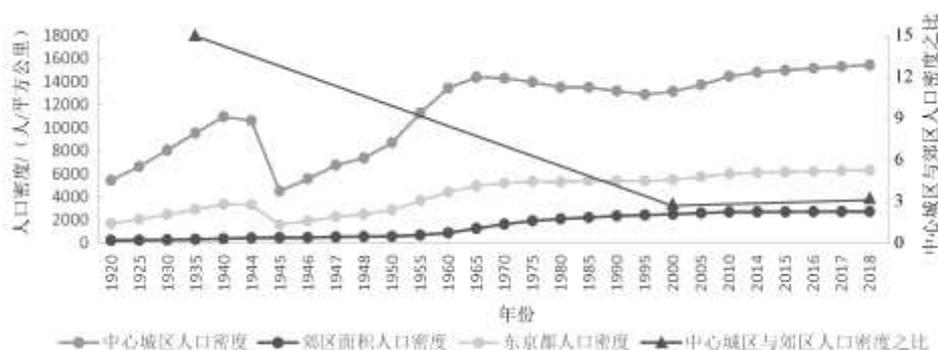


图 2 东京人口密度情况

(三) 中心城区与郊区的人口比重演化

从表 1 可以看出，东京都中心城区的人口比重一直非常高，尽管该比重呈现下降趋势，从 1920—1944 年的占比 90% 以上，逐步下降到 1945—1965 年的占比 80% 以上、1966—1985 年的占比 70% 以上、1986 年以后的占比 60% 以上；但近年来，中心城区的占比从 2000 年的 67.43% 逐步上升到 2018 年的 69.03%。中心城区人口始终占据绝对比重，且中心城区人口比重的变化与国家经济中心城市人口规模的发展阶段基本吻合。

(四) 主要发达国家经济中心城市人口规模发展基本遵循的一般规律

分析总结东京、纽约、伦敦等发达国家经济中心城市人口规模与结构变化情况，不难发现其人口规模发展大多经历 3 个阶段，即遵循“快速集聚—缓慢缩减—再次集聚”的一般规律。

一是人口规模扩张及空间集聚阶段。这基本发生在国家城市化水平快速增长阶段(即国家城市化率 30%~70%之间)，国家经济中心城市由于其经济快速增长吸引大量的人口流入，使人口规模及占全国人口的比重不断上升，也即人口规模与占全国比重“双升”阶段。这种情况主要出现在城市的核心区域，如东京的中心城区(23 区)、纽约的布鲁克林区、皇后区及曼哈顿区及上海的中心城区。

二是人口规模达到初始峰值后出现缩减及空间相对分散阶段，但集中仍是主要特征。其基本标志是国家城市化率在 75% 左右时，国家经济中心城市由于自身较高的城市化率会出现“逆城市化”或者“郊区化”现象，人口甚至会向周边城市转移。这是都市圈(或者说大都市区)形成的发展阶段。这时国家经济中心城市人口增长速度放缓，并达到初始峰值，但占全国人口的比重开始逐步下降。随后，人口规模出现缩减，国家经济中心城市人口占全国的比重不断降低，进而出现人口规模与占全国人口比重“双降”阶段。人口向郊区及周边城市转移，人口集中于中心城区的状况相对缓解，并呈现出郊区开始扩张的状况，但中心城区人口集中的主要特征仍较明显。

三是人口规模转向回升及甚至超过前期峰值的再扩张与再集聚阶段。这种状况基本上是在国家城市化率达 80% 左右时开始，国家经济中心城市的集聚功能再次显现，人口规模逐步回升并超过前期峰值，达到第二次人口规模高峰，但占全国人口比重仍可能在降低，即“一升一降”阶段，纽约及伦敦都是如此。随着周边城市的发展及相应的功能分工承担了部分首位经济中心城市的功能与人口，这时大都市圈甚至全球城市区域及城市群空间逐步形成，即使国家人口减少，但其占全国人口比重也会增加(如东京)。当然，由于国家人口规模、城市群数量、人口政策、空间面积及地理等因素，使得国家首位经济中心城市人口净流出阶

段与国家整体城市化率上升阶段的变化有一定的差异，甚至出现短时期的不同，但总体规律是相似的。

二、上海人口规模与空间结构存在的一些问题

(一) 人口规模远未达到国家经济中心城市应承担的水平

根据第七次全国人口普查的结果，2020年中国常住人口城市化率已达到63.89%。对中国经济中心城市上海来说，前几年人口却出现了净流出，而没有像东京、纽约及伦敦那样，在国家城市化水平达到70%左右时人口规模达到峰值。2014年，上海人口规模(2426万人)及占全国人口比重(1.774%)达到峰值后，2015年与2017年两次出现了人口规模减小的情况。但随后人口规模逐步增加，到2019年常住人口达到2428万人，超过2014年的前期峰值，经历了5年的短暂调整期。这与东京的人口调整阶段(1992—1998年)相似。但与东京不同的是，上海人口规模变化是在国家城市化率处于60%左右时，而东京是在国家城市化率处于75%以上时。上海人口规模及占全国人口比重情况见表2。

表2 上海常住人口规模及占全国比重情况

年份	全国人口/万人	国家城市化率/%	上海常住人口/万人	上海常住人口占全国比重/%
1950	55196	11.2	493	0.893
1960	66207	19.8	1056	1.595
1970	82992	17.4	1073	1.293
1980	98705	19.4	1147	1.162
1990	114333	26.4	1283	1.122
2000	126743	36.2	1641	1.295
2010	134091	49.9	2303	1.717
2014	136782	54.8	2426	1.774
2015	137462	56.1	2415	1.757
2016	138271	57.3	2420	1.750
2017	139008	58.5	2418	1.739
2018	139538	59.6	2424	1.737
2019	140275	60.6	2428	1.731

从国家经济中心城市占全国人口比重看，东京人口占全国比重峰值是10.99%(1965年)，此后有所下降，但2018年又回升到10.94%。纽约人口占全国比重峰值是5%(1950年)，到2018年占2.5%。上海人口占全国比重峰值是1.774%(2014年)，近几年逐步降低，2019年为1.731%。所以，从占全国比重看，未来上海人口发展还具有上升空间。特别是在国家城市化率还未达到70%之前，上海人口规模与集聚还可能进一步增加。对照纽约人口在美国城市化率为64%时达到峰值，上海人口规模在“十四五”期间

仍会保持扩张，2015 年及 2017 年的人口减少是由于特殊情况所致，上海人口规模进一步扩张的趋势不会改变。根据上海经济发展劳动力需求预测，未来上海 3000 万人以上常住人口规模是适当的，按照纽约人口占全美比重 2.5% 计算的话，上海大约可保持 3500 万人的规模，国外一些著名规划专家也预测上海常住人口规模将达到 3000 万人以上。上海人口在长三角城市群的比重也低于纽约人口在美国东北部城市群的比重，上海最多时仅占 16.3%，而纽约最多时占 18.2%。

(二) 中心城区人口过度集中与郊区人口密度较低的格局并存

中心城区面临“人口规模困局”和“人口活力困局”。上海人口分布区域差异很大，上海外环外人口密度约 2000 人/平方公里，仅相当于内环内人口密度的 7%。从全球城市横向比较看，上海核心区域人口规模已经不低，人口密度仅低于孟买(图 3)，因此需要加以控制及实施人口结构的转换，促进郊区人口规模发展。

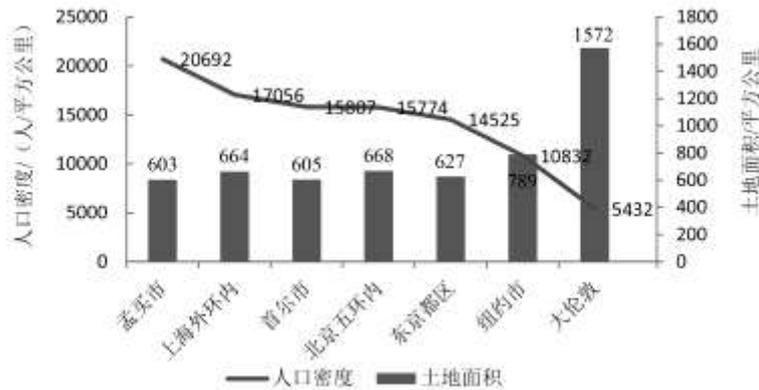


图 3 2018 年全球主要大都市核心区域人口密度

资料来源：美国、英国、日本、韩国、印度等国家统计局。

与此同时，中心城区非经济活动人口(特别是老年人)比例过高，上海超过 60% 的非经济活动人口集中在外环内，而且越靠近城市中心，非经济活动人口比例越高。上海老年人口在中心城区分布最为稠密，从中心到外围密度逐步下降，且区域不均衡问题显著。其中，黄浦区、静安区、虹口区老年人口密度最高，超过 1 万人/平方公里；其次是宝山区、长宁区、徐汇区、普陀区、杨浦区、闸北区，老年人口密度超过 1000 人/平方公里；而浦东新区、嘉定区、松江区、金山区、奉贤区、青浦区老年人口密度较小，在 190~750 人/平方公里之间；崇明区老年人口密度最小，仅为 184 人/平方公里。

目前，郊区没有成为吸纳人口的“洼地”及人口流向的“盆地”，五大新城规划的人口目标任重道远。上海的热能指数显示中心城区的数值很高，但辐射能力较差，没有显示出在某一方向有较长的延伸，呈现出明显的单中心结构，且其人口主要聚集在以黄浦区为中心、半径约 15 公里的外环内。所谓的城市“副中心”(如五角场等)，从整个上海行政面积看，距离市中心太近，并不能起到延伸中心城区的辐射能力。这种距离较近的“副中心”设置，更像是中心城区的扩大，而不是基于城市内部结构调整而做出的布局，没有形成中心城区—郊区的联动发展。因此，五大新城的构想是形成上海中心城区辐射能力、促进上海人口规模及结构转变的重要方向，但现在五大新城的常住人口密度平均在 0.6 万人/平方公里左右，远低于中心城区 2.3 万人/平方公里的平均密度。五大新城现有常住人口规模大约在 250 万人，青浦新城(59 万人)与松江新城(75 万人)超过 50 万人，南汇新城仅为 30 万人。按照郊区五大新城 2035 年承担 500 万人口的发展目标，15 年时间需要人口规模翻番，任务比较艰巨(图 4)。

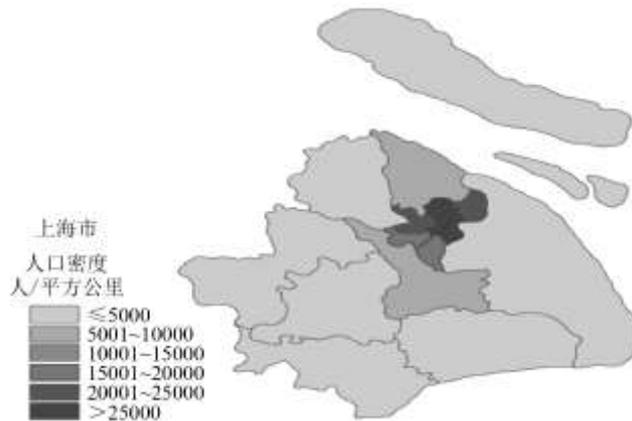


图 4 2018 年上海人口密度分布情况

(三) 人口老龄化及劳动力本地供给问题将凸显

第六次与第七次全国人口普查数据显示(表 3), 从 2010—2020 年上海、北京、广州、深圳、杭州等城市人口年龄结构的情况看, 上海人口老龄化程度最严重, 而且人口老龄化速度也最快, 2020 年上海 60 岁及以上人口的比重占到 23.40%, 比 2010 年上升 8.30 个百分点, 分别比北京高出 3.8 个百分点, 比广州与深圳更是分别高出 11.99 个百分点和 18.04 个百分点。与之相对应的是 15~59 岁(劳动年龄)人口的比重上海最低, 仅占总人口的 66.80%, 远低于深圳(79.53%)。2010—2020 年, 上海劳动年龄人口占比下降 9.50 个百分点。上海 0~14 岁人口比重尽管是上升的, 但上升幅度是最小的, 仅为 1.20 个百分点。这表明 10 年后上海劳动力本地供给的数量相对有限, 会严重依赖外来人口。

(四) 城市体系存在等级上的断层性和规模上的缺失性

在上海“中心城—新城—新市镇—一般镇—中心村”城镇体系建设中, 现在中心城区人口是 1000 万人左右, 郊区新城人口最多的也不超过 180 万人, 而且主要是大学城导致的人口流入所致, 新市镇最多的只有 20 多万人口。第一层级与第二及第三层级之间人口规模相差太悬殊, 中间缺失了大城市或中等城市的能级层次, 郊区新城及新市镇现在无法承接中心城区的功能。郊区新城在社会事业、公共交通等基础设施上配置不足, 发展定位则是以制造业发展为主, 服务业发展明显滞后。因此, 应让新城的发展具有相当的独立性, 并有其自己的主导产业, 即能承接中心城区的产业转移, 还能对长三角其他城市的产业发展起到集聚和辐射作用。将五大新城打造成为长三角城市群中具有辐射带动作用的综合性节点城市是上海发展的内在需要, 也是长三角打造世界级城市网络体系的必然要求。

表 3 国内主要城市人口年龄结构

城市	0~14 岁人口占比/%	与 2010 年相比/百分点	15~59 岁人口占比/%	与 2010 年相比/百分点	60 岁及以上人口占比/%	与 2010 年相比/百分点
上海	9.80	1.20	66.80	-9.50	23.40	8.30
北京	11.90	3.30	68.50	-10.40	19.60	7.10
杭州	13.02	1.63	70.11	-5.09	16.87	3.47

广州	13.87	2.40	74.72	-4.07	11.41	1.67
深圳	15.11	5.14	79.53	-7.50	5.36	2.36

(五)人才流出现象明显，生活成本高使得户籍吸引力逐步弱化

从近几年上海研究生毕业去向看，上海人才流出现象逐步显现。以上海某高校财经类专业硕士、博士毕业生为例，2016—2018年研究生毕业后在上海就业的比例逐步降低，从2016年的83.3%下降到2017年的78%、2018年的66.7%，下降趋势十分明显。其中，重点学科的硕士毕业生(可直接落户)留在上海的比例同样不高，2016年、2017年、2018年的比例仅占76.9%、78.6%、63.6%，甚至低于非重点学科(不能直接落户)的86.2%、77.7%、67.7%；博士毕业生留在上海的比例更是在60%及以下。尽管重点学科的研究生毕业后有直接落户的有利条件，但上海就业状况并不如想象的那样好，这说明户籍对研究生毕业后留沪的吸引力在逐步减弱。如果说2015年上海人口减少是因为生活成本提升所引发的低技能劳动力被动迁移所致，那么，2017年人口减少就包含了高素质人才理性选择的因素。

三、促进上海人口规模与空间结构优化的建议

(一)中心城区与郊区新城要双向发力促进人口及人才进一步空间集聚

尽管上海人口规模还具有一定的发展空间，现有的人口变化规律表示上海已处于人口规模相对稳定、缓慢增长甚至负增长阶段，如果不采取积极有效的吸引人口的政策措施，上海将面临人口流失、老龄化问题严重及劳动力短缺的不利局面。为此，上海应实施差异化的空间落户政策，进一步加大人口及人才吸引力度，促进人口在中心城区与新城集聚。一是加强中心城区的集聚功能，打造上海四大功能的集核地，更要高强度开发中心城区。从东京都23区经验看，上海中心城区应借助强大的空间中心、交通枢纽、人口集中及强吸引力优势，通过总部经济集聚和核心功能提升，将自身打造成与东京都23区相媲美的承载全球城市四大核心功能、体现经济密度与能量的内核及中心区域。二是促进高素质人才及高技能劳动力在中心城区集聚。借鉴东京“都市再建特别区”实施特殊容积率做法，制定差别化政策，对中心城区重点区域实施特别容积率管理，适当增强开发规模，提高土地资源效率，同时进一步依托企业总部，吸引高素质人才空间集聚。三是运用灵活的人口政策大力吸引人口流入郊区新城，实现郊区新城人口规模的快速提升。在“十四五”期间实现郊区人口快速增加，利用差异化的就业及户籍政策吸引外来人口流入，特别是劳动力人口的流入。四是实施“就业—居住—户籍”相统一的新城人口政策，将落户指标下放到新城相关部门，吸引外来人口流入。2019年，五大新城所在区外来人口在常住人口中的占比显示，嘉定、青浦、松江约为58%，奉贤约为50%，南汇新城所属浦东新区约为42%，未来新城人口集聚将主要依靠非户籍人口的流入。例如，对具有本科以上学历的毕业生、在新城有正式工作岗位的可以有落户资格(如蓝印户籍)，但只有在当地工作一定时间(如3年)后才能真正落户。另外，对上海重点发展行业需要的人才更要取消本科及以上学历的落户要求。

(二)集聚上海重点产业发展，加强新城产业品牌建设，形成与中心城区的产业和功能互补

加强新城新业发展，结合上海未来产业发展定位与空间发展战略，形成特色产业品牌，加大郊区新城形象建设，突出城市特色，树立新城品牌，并与中心城区通过交通走廊、经济走廊及创新走廊等连成一片，如嘉定新城的“国际汽车智慧城”品牌、青浦新城的“长三角数字干线”品牌、松江新城的“G60科创走廊”品牌、奉贤新城的“东方美谷”品牌、南汇新城的“数联智造”品牌。郊区新城不但要与中心城区形成制造业与服务业的垂直分工，同时也要与中心城区形成服务业之间的水平分工。借鉴东京都市圈的做法，不仅把制造业向郊区及邻近城市转移，还要把中心城区相应的行政、教育、商务、居住等服务功能向郊区转移，实现郊区新城产城融合。同时，市级层面需要予以资金支持以及放权，设立市级专项产业基金，发挥基金的引导和带动作用，吸引风险投资、产业资本等社会资金共同参与新城的新兴产业发展；扩大区政府行政管理权限，特别是在基础设施

的规划建设方面，提高办事效率，优化营商环境。此外，还需实施学校、医院、文体设施等的高标准配置。

(三) 规划新城与中心城区之间的快速及立体通道，打造中心城区—郊区新城的交通与经济走廊

借鉴东京等全球城市发展经验，以新城为基础高水平规划建设上海未来发展战略空间，将新城与中心城区连接在一起形成上海经济的辐射空间，如新城与中心城区距离大于 50 公里，可依托交通走廊节点设置次级中心甚至是微中心，从而形成中心城区—郊区新城、中心城区—次级中心—郊区新城的空间走廊，将中心城区与郊区新城有机联系在一起，避免出现资源过度集中于中心城区及中心城区与郊区割裂的局面。次级中心的区位选择可在中心城区与郊区接合部、中心城区的边缘或者边缘外 5 公里左右的位置。目前，嘉定新城、青浦新城、松江新城与市中心距离大约在 30 多公里；而奉贤新城、南汇新城与市中心距离超过 50 公里，与市中心距离相对较远，应在中间位置设计次级节点，从而将新城与中心城区有机联系在一起。同时，将新城打造成为链接长三角的重要节点城市，从而使上海与长三角地区经济发展融合在一起。

郊区新城发展要尽快通过高速公路、快速干道及城际(市郊)铁路将中心城区与新城连接在一起。通过点线将中心城区与郊区新城有效连接，增加郊区新城之间交通网络建设。考虑到郊区货车较多的状况，可规划建设轿车与货车的高速专用通道，提升高速公路的通行效率，力争通过高速公路、快速干道及城际铁路实现新城到中心城区 30~45 分钟通达时间。同时，加大区域内路网密度，包括新城与上海核心交通枢纽之间的高速干道及轨道交通系统的连接等。这方面上海与东京相比有很大的差距，东京主要是通过以 JR 线为代表的区域轨道、城市轨道将都市圈内城市有效连接，形成有效的交通圈与都市圈。从规划指标看，上海新一轮轨道交通网络相较东京仍有一定差距，如上海市域和东京交通圈轨道交通线网长度分别是 1949 公里和 2300 公里，线网密度分别是 0.29 公里/平方公里和 0.36 公里/平方公里。

(四) 借鉴东京实施鼓励老年人口迁出养老及再就业的差异化政策

日本政府为应对东京老龄人口激增趋势，制定了不少有效政策，值得我们借鉴。

一是新设一项“地方补贴”，鼓励老年人从东京都移居至其他地方，以缓解首都圈医疗、养老等方面的压力。根据该补贴政策，从 2015 年开始，如果在东京 23 区生活满 5 年以上的老年人搬去其他地方居住，政府将给予 300 万日元(约合 18.5 万元人民币)的搬家费。在 2019 年度预算案中，日本政府拨款 85 亿日元用于该项鼓励措施，预计会有超过 1 万个老年人顺势从东京 23 区搬出去。

二是善用郊区资源满足快速增长的高品质养老需求。东京郊区养老服务产业产生了诸多细分市场，催生了 3 种富有创意的养老居住形式：(1)与郊区医疗护理机构结合，就近设置养老设施。养老机构通过医养结合模式将邻近优质医疗项目引入养老社区，医院直接划出闲置床位用于开办养老院等。(2)与教育机构和幼儿园结合，就近建设养老公寓。通过养老设施与幼儿园结合，消除老年人的孤独感，老年人平日可与儿童共同开展做手工、唱歌等活动，休息时可看到儿童在庭院里玩耍、嬉戏。(3)与郊区商业地产融合，配置养老服务。东京地产开发商进行立体开发，将老年公寓与普通住宅和酒店公寓有机融合在同一栋高层建筑中，这既可降低开发成本，又可缓解中心城区养老空间不足的问题。老年人可以继续享受便利的商业设施以及优质的医疗资源。

三是推动东京都老年人再就业。2017 年 9 月，东京都政府发布《东京 2040:城市发展总体设计——创造东京的未来》(以下简称《东京 2040》)，针对人口老龄化提出若干策略。一方面，重点推进老年人多样化的工作方式，支持有工作意愿的老年人就业，规划到 2022 年男性老年人(60~69 岁)就业率达到 56%。另一方面，在促进城市生活便利化以及强化多样化社交的细节上下功夫，如推进城乡基础设施和住宅无障碍化改造，提供老年人专用住宅，建设商业设施与医院复合型建筑和步行者空间与公共空间一体化建筑，开发自动驾驶交通系统等。同时，《东京 2040》针对未来人口减少和不断加深的老龄化问题，提出打造集约型城市结构，并从东京大都市圈整体发展出发，加强东京大都市圈内东京都 23 区与多摩、横滨—川崎、千叶、埼玉以及筑波等的联动和交流，构建承担首都功能的多功能集约型城市结构。

参考文献:

- [1]陈佳鹏, 黄匡时. 特大城市的人口调控: 东京经验及其启发[J]. 中国人口·资源与环境, 2014(8).
- [2]春燕, 郭海生, 王灿. 上海人口老龄化如何影响经济社会发展[J]. 上海经济研究, 2019(8).
- [3]刘乃全, 邓敏. 多中心结构模式与长三角城市群人口空间分布优化[J]. 产业经济评论, 2018(4).
- [4]刘乃全, 耿文才. 上海市人口空间分布格局的演变及其影响因素分析——基于空间面板模型的实证研究[J]. 财经研究, 2015(2).
- [5]刘乃全, 吴伟平, 刘莎. 长三角城市群人口空间分布的时空演变及影响因素研究[J]. 城市观察, 2017(5).
- [6]刘乃全, 周效门, 刘兴华, 姜乾之. 转型关键期上海优化人口空间结构的政策建议[J]. 科学发展, 2014(10).
- [7]陆铭, 李鹏飞, 钟辉勇. 发展与平衡的新时代——新中国 70 年的空间政治经济学[J]. 管理世界, 2019(10).
- [8]齐明珠, 徐芳. “十三五”期间中国特大城市人口调控机制研究[J]. 中国人口科学, 2017(2).
- [9]任泽平. 控不住的人口: 从国际经验看北京上海等超大城市人口发展趋势[R]. 研究报告, 2021. 1.
- [10]上海市统计局. 2019 上海统计年鉴[M]. 北京: 中国统计出版社, 2019.
- [11]王方兵, 吴瑞君. 基于经济视角的上海市人口容量发展趋势分析[J]. 人口与社会, 2014(3).
- [12]张车伟, 王智勇, 蔡翼飞. 中国特大城市的人口调控研究——以上海市为例[J]. 中国人口科学, 2016(2).
- [13]左学金, 王红霞. 大都市创新与人口发展的国际比较——以纽约、东京、伦敦、上海为案例的研究[J]. 社会科学, 2009(2).