

Urban and Regional Planning Review

URPR

城市与区域规划评论

2016/1

日本空间发展研究

苏南小城镇工业空间重构的有机集中策略与路径

新生代农民工职业流动特征及应对综述

流动人口消费空间生产中的能动时间：以南京市安德门市场为例

补贴公平性视角的公交都市发展政策探讨

试论文化认同研究的空间维度与研究展望

中产化的中国实践“学术沙龙会议综述”

区域·城市

Cultural Identity

Consumption Space

消费空间

中产化

苏南小城镇

流动人口

工业空间

文化认同

空间发展政策

职业流动

Gentrification

NJU · Urban and Regional Planning
since 1975

科学
知识
经验
实践

URPR

2016/1

识
经验
实践

消费空间
城市化
流动人
职业流动
发展政策
区域

Consumption Space
Urbanization
Gentrification

NJU · Urban and Regional Planning
since 1975

图书在版编目(CIP)数据

城市区域与规划评论. 2016. 1 / 翟国方, 张京祥,
王红扬主编. — 南京: 南京大学出版社, 2018. 5
ISBN 978-7-305-20100-4

I. ①城… II. ①翟… ②张… ③王… III. ①城市规
划—建筑设计 IV. ①TU984

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 080422 号

出版发行 南京大学出版社
社 址 南京市汉口路 22 号 邮 编 210093
出 版 人 金鑫荣

书 名 城市与区域规划评论 2016/1
主 编 翟国方 张京祥 王红扬
责任编辑 陈 露 黄继东 编辑热线 025-83592193

照 排 南京南琳图文制作有限公司
印 刷 盐城市华光印刷厂
开 本 787×1092 1/16 印张 6 字数 130 千
版 次 2018 年 5 月第 1 版 2018 年 5 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-305-20100-4
定 价 50.00 元

网址: <http://www.njupco.com>
官方微博: <http://weibo.com/njupco>
官方微信号: njupress
销售咨询热线: (025) 83594756

* 版权所有, 侵权必究

* 凡购买南大版图书, 如有印装质量问题, 请与所购
图书销售部门联系调换

主 办

南京大学城市规划与设计系

协 办

南京大学中法城市·区域·规划
科学研究中心

南京大学城市规划设计研究院
有限公司

名誉主编

崔功豪 郑弘毅 曾尊固
林炳耀

主 编

翟国方 张京祥 王红扬

编 委

(以汉语拼音字母排序):

曹荣林 崔功豪 林炳耀
罗小龙 王红扬 徐建刚
甄 峰 郑弘毅 曾尊固
朱喜钢 宗跃光 翟国方
张京祥

编辑部

尹海伟 罗震东 沈丽珍
钱 慧 许符娟

执行主编

钱 慧

地 址

江苏省南京市鼓楼区汉口路 22
号 南京大学建筑与城市规划
学院

邮 编

210093

电 话

025-83596902

传 真

025-83596902

电子信箱

urpmju@sina.cn

1. 日本空间发展政策演变及启示 (1)
2. 苏南小城镇工业空间重构的“有机集中”策略与
路径——以常州市礼嘉镇为例 (22)
3. 新生代农民工职业流动特征及应对研究——基
于南京和沐阳的调查样本 (35)
4. 流动人口消费空间生产中的能动实践:以南京
市安德门市场为例
..... (45)
5. 补贴公平性视角的公交都市发展政策探讨
..... (56)
6. 试论文化认同研究的空间维度与研究展望
..... (71)
7. “中产化的中国实践”学术沙龙会议综述
..... (85)

日本空间发展政策演变及启示

翟国方*

ZHAI Guofang

摘 要:日本空间发展政策演变可以分为两个阶段,第一阶段是1950—2005年,以《国土综合开发法》为指导的“全综时代”;第二阶段是2005年至今,以《国土形成规划法》为核心的“国土形成规划时代”。在这期间,日本空间规划体系不断完善,相关理念、策略不断适应国内外发展环境变化及本国发展需求,空间发展政策、机制日渐丰富完善。本文旨在介绍日本空间规划体系、相关政策与机制等的演变过程并总结经验,以期对我国空间规划编制,尤其是对新一轮《全国城镇体系规划》编制有所启示。

关键词:空间规划;经验;启示;日本

Abstract: The development of Japanese spatial planning system can be divided into two stages. The first stage is 1950—2005, which is called as “the age of national comprehensive development planning”, guided by Land Comprehensive Development Law. The second stage is from 2005 till now, which is called as “the age of Land Formation Planning”, guided by Land Formation Planning Law. During this period, the Japanese spatial planning system has been continuously improved, which relevant concepts and strategies adapt to the development environment changes of domestic and international and the development of domestic demand. Spatial development policies and mechanisms are increasingly enriching and becoming perfect. This paper aims to introduce the Japanese space planning system, the relevant policies, mechanisms and other evolution process and then summarize the experience. Finally, some implications for Chinese New National Urban System Planning are provided.

Keywords: spatial planning; experience; implication; Japan

* 作者单位:南京大学建筑与城市规划学院,江苏南京,210093。

1 引言

日本的空间发展政策集中体现在“全国综合开发规划”，该规划是日本国土及区域开发规划体系中最上位的规划，是中央政府对国土开发的基本政策，用于指导地方规划的编制(潘海霞,2006)。日本国土规划于20世纪50年代开始制定,经过近六十年的不断调整和完善,逐渐形成了较为完善的框架体系(孙立、马鹏,2010)。1950年,日本出台了《国土综合开发法》,根据该法编制的全国综合开发规划,简称“全综规划”。依据编制的背景及开发目标的不同,至20世纪末,日本先后经历了五次“全综规划”,对日本的经济社会发展产生了较大的影响。

进入21世纪,随着经济全球化趋势进一步加强,日本国内外经济社会发展的现状和背景都发生了巨大的变化。跨入21世纪的日本,进入了后工业化时代的成熟型城市社会时期,并迎来了人口减少和老龄化社会。为了适应新的发展背景,2005年,日本政府对《国土综合开发法》进行了修改,将其更名为《国土形成规划法》,明确了新的国土空间规划为“国土形成规划”。2008年2月,《国土形成规划(全国规划)》编制完成。2008年7月,经内阁会议批准通过(翟国方,2009),为了适应国内外发展环境变化,2015年编制并通过《新国土形成规划(全国规划)》。本文全面回顾了日本国土规划的发展与演变历程,在全国层面以两次国土形成规划(全国规划)为重点,区域层面以首都圈整备规划为主,介绍了21世纪初日本国土规划的最新进展(见图1),以期对我国空间规划,尤其是对《全国城镇体系规划》编制工作有所启示。

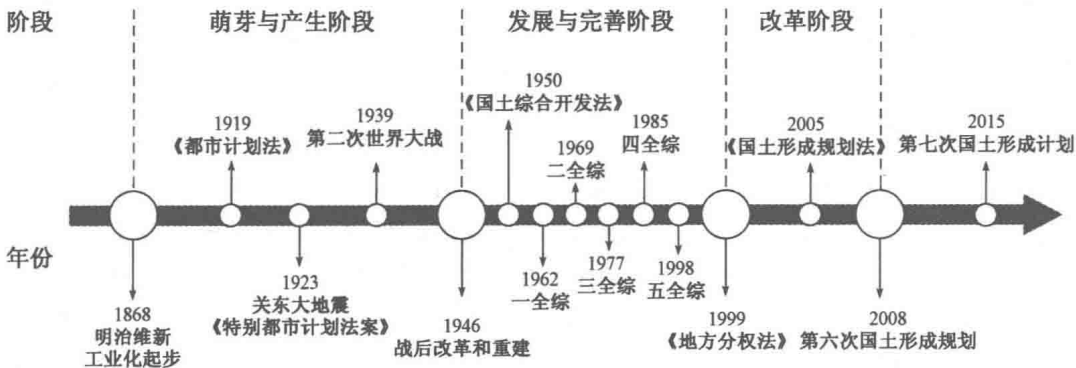


图1 日本空间规划体系演化图

资料来源:自绘。

2 日本空间发展政策及规划演变

2.1 日本空间规划体系概述

日本空间规划体系的形成和完善是一个渐进的过程。2005 年之前,日本空间规划体系的核心组成部分是国土综合开发规划(贯穿各个行政级别)、国土利用规划(贯穿各个行政级别)和土地利用基本规划(以都道府县编制为核心,涵盖各个层面的专项规划)(见表 1)。全国层面的规划除国土综合开发规划外,还有国土利用规划和土地利用基本规划,分别依据 1974 年颁布的《国土利用规划法》和 1988 年颁布的《土地利用基本法》制定。其中,国土利用规划偏重于国土的分类利用目标和规模控制,土地利用基本规划(主要包括其下的专项规划)根据国土利用规划编制。土地利用基本规划主要指的是某些专项区域的专项规划,城市规划就是其中的一个专项类型,除此之外还包括农业振兴区、森林地区、自然公园和自然保护区这四大类型。而针对不同地区类型的具体空间规划,又分别设立相关的专项法。

日本区域开发的规划体系分为全国、区域、都道府县、市町村四个层次,全国和区域规划指导地方规划编制;第一层次是中央政府制定的国土规划,即“全综规划”,是区域开发中最权威的规划;第二层次是中央政府编制的各种地区性的区域开发规划,例如“首都圈建设规划”与“近畿圈建设规划”等;第三和第四层次是都道府县与市町村等地方政府依据全国和区域开发规划,明确本地区的发展方向和目标而制定的开发政策与综合性地方规划;此外,还有关于个别开发项目的实施规划(潘海霞,2006)。

表 1 日本空间规划体系(改革前)

层次	行政体系	法律体系	规划体系		
国家	运输省、建设省、北海道开发厅等	《国土综合开发规划法》《国土利用规划法》《土地利用基本法》	国土综合开发	国土利用规划	—
区域	中央与地方形成的合作机构	区域开发的相关法律	区域综合开发规划	国土利用规划	—
都道府县	城市规划局、建设局、住宅局、交通局、供水局和城市规划审议会等	《城市规划法》《农业振兴区域开发建设法》《森林法》《自然公园法》《自然保护区保护法》等	都道府县综合开发规划	国土利用规划	土地利用基本规划(根据全国、地方国土利用规划编制);城市、农业、森林、自然公园、自然保护区区域规划
市町村	市町村行政机构	《城市规划法》《建筑基准法》	市町村综合开发规划	国土利用规划	城市规划控制区、城市规划实施项目

资料来源:王金岩,《空间规划体系论:模式解析与框架重构》,北京师范大学博士学位论文,2009 年。

为了应对社会经济所发生的巨大变化,探索适应新环境的空间规划体系,2005 年 7

月,日本政府修改了《国土综合开发法》,明确了新的国土空间规划改为“国土形成规划”,同时颁布了《国土利用规划法》,在全国层面上,“国土形成规划”和“国土利用规划”原则上基本同时制定、同时颁布并同时实施。与 2005 年以前的不同,国土形成规划在全国规划基础上增加了广域地方规划这个层面(见图 2),全国规划的主要内容是制定关于综合国土形成的政策方针,内容包括国土形成的基本方针、目标和全国性的国土政策,在整个国土形成规划体系中处于最顶层;广域地方规划是指包含两个以上都道府县区域的国土形成规划,主要内容是制定该区域的国土政策,实质上是制定符合所在地区实情的未来蓝图,涉及事项包括该区域国土形成的基本方针、目标,以及政策措施等。

全国规划由国土交通大臣制作提案,都道府县政令可以通过规划提案来提出更改方案,公众参与评议,全国规划编制完成后须经国土规划审议会审议,由内阁会议决定通过;地方规划设立广域地方规划协议会,以保证区域内各个集团能够在平等立场上进行协议,同时实现国家和地方的沟通与合作;市町村可以对规划提出更改方案;广域地方规划在听取专家意见和经公众评议后,由国土交通大臣最终决定通过。

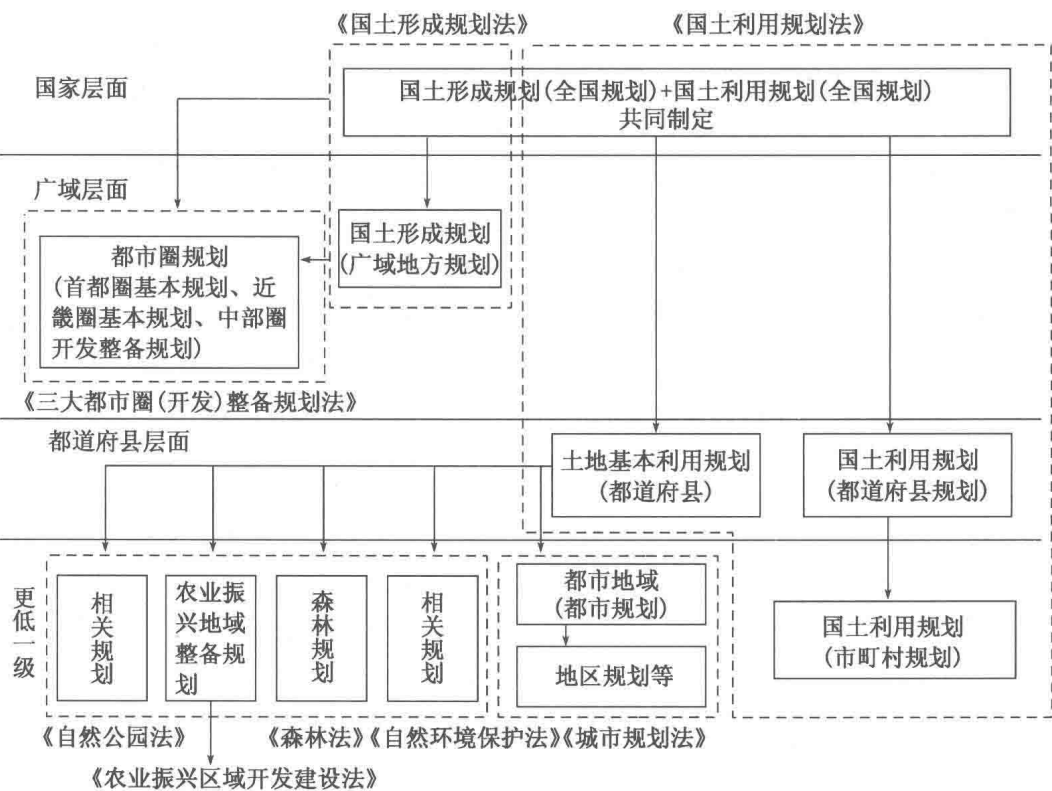


图 2 改革后的日本国土规划体系

在不断地解决社会问题和规划实践的过程中,日本从以国土综合开发规划、国土利用规划、土地利用基本规划三大规划为核心的空间规划体系发展到以国土形成规划、国土利用规划为核心的空间规划体系。从《国土综合开发法》到 20 世纪 90 年代的“五全综”以及穿插在其中的《国土利用规划法》和《土地基本法》的立法,到进入 21 世纪修订

的《国土形成规划法》及制定的国土形成规划,日本空间规划随着经济发展阶段和日本国内民主化发展不断地完善,从自上而下逐渐转向自下而上的主导机制。

2.2 日本空间规划发展概述

2005 年以前,日本历次国土综合开发规划编制都是以 1950 年出台的《国土综合开发法》作为依据,《21 世纪的国土总体设计》(“五全综”)编制后,日本开始对以《国土综合开发法》为代表的国土规划法律体系进行了一系列修改,修订《国土综合开发法》并更名为《国土形成规划法》。目前,以《国土形成规划法》为依据编制的日本国土规划有:2008 年经内阁会议批准的《国土形成规划(全国规划)》,2015 年颁布的《新国土形成规划(全国规划)》(即第七次国土规划)。以下从编制背景、编制目标、开发模式等方面重点阐述日本至今编制的七次国土规划,并重点阐述《国土综合开发法》修编后颁布的第六次和第七次国土形成规划。

2.2.1 《全国综合开发规划》(“一全综”)

(1) 编制背景

1950 年出台的《国土综合开发法》是一部对国土实施综合利用、开发和保护的定律,编制该法的目的是:“考虑到国土的自然条件,从经济、社会、文化政策的综合角度,进行国土的综合利用、开发、保护,以达到产业的合理配置和社会福利的提高”(翟国方,2009)。由此,在全国确立了以国土综合开发规划为核心的空间规划编制体系。第二次世界大战后日本经济进入快速增长时期,1955 年以后,日本工业化、城市化发展加速,出现了工业布局过度集中(尤其是在太平洋沿岸地区)、重点城市规模急剧扩大的现象,例如,1962 年,东京都人口已经超过了一千万,而一些地方人口却在减少(人口减少的县超过 25 个),地区差异扩大,实现区域平衡发展迫在眉睫。

(2) 规划特点

采取据点开发模式,在全国实施工业分散开发政策,建设新的产业城市和工业开发区,作为新的区域发展增长极。通过开发建设新的增长极、发挥地区特色,完善交通和通信设施建设,促进区域交流,缩小地区差异,促进区域间均衡发展,维护社会稳定。交通和通信设施建设能够加强区域间的联系,防止单极化发展,合理分配资源,如资本、劳动力、技术等,均衡各区域发展潜力。在已经聚集大量产业的太平洋沿岸工业区之外,选取 15 个新产业城市和 6 个工业开发区,培养成为全国和区域发展的新的增长极,缩小区域间的发展差距。

2.2.2 《新全国综合开发规划》(“二全综”)

(1) 编制背景

“一全综”颁布实施后,日本经济发展进入高速增长期,国民收入倍增。但是,“一全综”规划的美好蓝图——促进区域间均衡发展,并没有得到实现。相反,大都市人口规模不断扩大,交通环境、生活环境恶化,资源短缺、能源紧张等现象日益严重,出现了一

系列由人口和开发建设“过密”带来的负面影响。而在地方,尤其是一些乡村地区,由于人口外流以至于难以维持正常的生产、生活,出现一些因劳动力资源不足、发展“过疏”产生的负面影响,导致经济萧条现象日益加剧。

(2) 规划特点

通过大规模的项目开发,如产业开发、环境保护等,拉动地方经济发展,加强区域间联系,从信息化、高速化的角度对国土利用方式进行了根本性的调整,实现从“点”式开发走向以“点”连线、以“点”带面的全面开发(孟凡柳,2006),期望改善目前不均衡的国土利用现状,协调人与自然,创造富饶的环境,消除区域间过大的发展差距。由于这一时期日本各区域之间经济实力差距大,若项目只针对发展较为落后的区域展开,那么在项目推进过程中会存在困难,只有开发具有国家层面影响力的大型项目才能举全国之力进行建设,通过大规模项目的开发缩小区域之间的差距。开展的项目主要有新干线建设(交通设施建设)、筑波科学城建设(新城建设)等。

“二全综”确定的国土利用框架,划分三大块和七个经济圈,各个区域之间通过高速通信网络和交通网络联系,使得日本列岛成为一个整体,打破传统的以市町村为主的行政界线,构建广域生活圈,并将生活圈作为国土开发的基本单位。生活圈之间同样依靠现代化交通系统进行联系和沟通,以建立跨行政界线的广域生活圈。

2.2.3 《第三次全国综合开发规划》(“三全综”)

(1) 编制背景

受全球化和市场经济的影响,20世纪70年代日本经济进入稳定时期,尤其是受石油危机的影响,日本经济转入低速增长。但是由于持续的国土开发,“二全综”时期的“过密过疏”问题不但没有得到解决,反而日益突出,并且国家出现了资源、能源短缺等现象。此时,国民意识到一味地破坏环境以追求经济增长的模式是不可取的,在全国各地开展了大量的反公害居民运动。在这样的背景下,需要对“二全综”的规划目标、策略等进行修正,以适应国家发展需求,因此,1977年经内阁会议通过,颁布了《第三次全国综合开发规划》。

(2) 规划特点

延续前两次综合开发规划的目标,“三全综”提出通过进一步振兴地方经济,抑制人口和产业向大都市聚集,平衡区域发展,确立新的定居生活圈。因此,“三全综”提出“定居构想”开发模式。“定居构想”是对“二全综”中提出的“生活圈”的延续,通过建设“生活圈”来振兴地方经济,推进国土均衡发展,从而确立新的定居生活圈。在全国范围内选取44个试点区域,结合建设“田园城市构想”,建设“示范定居圈”,融合城市的活力和乡村的美好环境,改善人居环境。除此之外,还提出建设“技术聚集城市”,振兴地方经济,控制人口、产业向大城市集中,以此来改善国民居住的综合环境(赵崔莉、姜雅,2008)。“三全综”时期开始重视环境问题,提出在有限的国土资源范围内,植根于地区特色和当地文化,不断挖掘地方潜力,提高地方活力,在地区开发中追求人与自然的和谐共生。在适应经济社会的新变化的过程中,实现国土利用全面平衡,形成自然、生活、生

产和谐的综合人居环境。

2.2.4 《第四次全国综合开发规划》(“四全综”)

(1) 编制背景

20世纪80年代,日本跨入先进工业国家行列,在全球化的影响下日本加快了经济国际化的步伐,不断提高国内市场的开放程度。国家经济重心不断向东京倾斜,人口和各种城市功能都向东京地区集中,呈现出东京单极化模式,地方经济、产业发展面临就业人口短缺的困境。在全球化浪潮中,由于国际合作加强,日本的产业结构也在进行相应的调整和完善,尤其是曾经作为经济支柱的重工业基地地区,此时正在走向衰退。面对国际和国内环境的重大变化,国土开发政策也要进行相应调整,《第四次全国综合开发规划》在1987年诞生了。

(2) 规划特点

为应对国际化新情况、国内产业结构转型和调整的需求,在“四全综”时期提出了与之相适应的开发理念和模式。最终目标是为了改变东京单极化发展模式,重构世界都市职能,提高地方活力,通过交通通信和信息系统,加强区域间交流合作,实现多极分散的国土利用形式,促进城市结构体系的分散化(张松,2002)。为了实现规划目标,“四全综”提出“交流网络构想”的开发模式,完善社会基础设施建设,尤其是交通、信息、通信体系,扩大区域之间的交流范围和机会,不仅仅是各个城市之间,还包括城市和乡村地区之间的交流,并且通过在东京以外地区布置商务办公机构,诱导人口向地方回流,将首都的部分功能和产业向地方转移,打破东京单极化发展模式;在国家、地区和民间互动中,政府组织与非政府组织通力协作,开展广泛的交流合作,积极探索符合地方特色的发展模式,实现“多极分散型国土”战略。

2.2.5 《21世纪国土总体规划》(“五全综”)

(1) 编制背景

全球化的持续推进,国际和国内环境都发生了巨大转变。生态环境恶化,地球环境问题突出,全球范围内的竞争加剧,与亚洲各国之间的交流频繁;日本国内面临着人口减少、老龄化加剧造成的劳动力资源减少的困境;高度信息化时代的到来对国土开发和利用提出了新要求;在全球化潮流中国民意识也发生了重大变化。受亚洲金融风暴影响,日本经济出现萧条,财政情况恶化,难以再承载大规模的国土开发。经过50多年的国土开发,日本国土规划基本骨架已经形成——快速交通体系已经建立。同时,多年来以开发为主的国土规划成果也表明,一味地开发已经无法满足目前国家发展的需求,国土开发同样需要注重国土的利用和保护。在这样的背景下,第五次国土综合开发规划以“21世纪国土总体设计”为名,标志着规划理念和重点的转变,意识到国土开发也应该包含国土利用与保护,这也为《国土综合开发法》的修编埋下了伏笔。

(2) 规划特点

为了形成多轴型国土结构,取代当前“一极一轴”的国土结构,需深度挖掘区域特色

和区域文化,保护自然环境,确保国土安全。在全球化背景下,构筑向世界开放的国土,建设充满活力的经济社会。“五全综”倡导“参与和协作”模式,不仅仅是国家和地方政府参与,还包括国民、企业、各种非政府组织,如志愿团体和民间成立的各种协会等,通过以政府为核心、多种机构和利益团体之间的协作,共同推动国土和区域的规划建设。

在小城市、村庄和中型山区地区开发接近自然的居住区,改善居住环境的同时可以吸引人口回流。针对大城市展开城市更新,尤其是城市空间的整合和有效利用。在区域之间建立交通轴等发展轴线,加强区域间交流合作,是形成多轴型国土结构的基础。构筑四条日本国土轴,即西日本国土轴、东北国土轴、日本海国土轴和太平洋新国土轴,形成广泛的国际交流圈(张松,2002),更好地融入世界,共享全球化成果。

2.2.6 《国土形成规划(全国规划)》(第六次国土规划)

(1) 编制背景

过去五次国土规划都取得了显著的成效,经过半个多世纪的发展,日本已经成为经济总量位居世界第二的发达国家,但是发展中也存在一定的问题,例如,根据国际经济开发研究所(IMD)的统计评价,日本的国际竞争力已由1996年的第4位降到2005年的第21位(吴殿廷、虞孝感等,2006)。进入21世纪,日本老龄化和少子化问题日益严重,地区间竞争也日趋激烈,基础设施建设基本完善,日本在全面的国土开发模式中走向了发展成熟型社会。大规模的开发建设已经不适合日本发展,《国土综合开发法》中的目标、原则等运用到当今社会已显示出它的弊端,因此,需要综合考量当今社会背景对《国土综合开发法》进行修编,编制一部立足于当今日本国情的法律来指导日本今后的国土建设。

2005年出台的《国土形成规划法》在法律名称、编制目标和规划体系等多方面对《国土综合开发法》进行了修订,也标志着施行50多年的《国土综合开发法》将退出日本国土规划的舞台。《国土形成规划法》将《国土综合开发法》中的“开发”字样抹去,针对国土规划提出“利用、整備、保护”的核心理念。《国土形成规划法》简化了日本空间规划体系,将原来的四级体系变为现在的“全国规划”和“广域地方规划”两级体系结构。其中,全国规划主要是由国家制定的关于综合国土形成的方针政策;广域地方规划是由中央政府负责编制、国家和地方合作、多方参与共同完成的。在《国土形成规划法》中,明确了公民和地方政府在规划编制过程中的参与作用、互动作用,还要求国家和地方一起制定规划愿景(翟国方,2009)。

以《国土形成规划法》为指导,编制的第一部全新的国土规划——《国土形成规划(全国规划)》于2008年经内阁会议通过并正式施行。

(2) 规划内容

《国土形成规划(全国规划)》由三部分组成,分别是“规划的基本观点”“各领域政策措施的基本方向”“广域地方规划的实施与推进”。其中,第一部分由4章组成,阐述规划编制的背景、构建新国土结构的必要性以及实现规划的战略目标。人口老龄化和少子化现象严重,人口减少的社会将要到来;全球化的持续推进以及信息技术的不断革

新,对区域合作与交流产生了重大影响;国民追求和谐人居环境的意识不断提高,生活方式和价值观念在新世纪都发生了很大变化。这些都对国土结构和利用方式提出了新要求,构筑安全、安心、富裕、优美的国土是本次规划的目的所在。第二部分共有8章,分别从地域建设、产业、文化及观光、交通、防灾等方面阐述了在新国土形成规划的指导下各领域发展的基本方向。在“五全综”的基础上扩充了防灾、国土资源及海域利用与保护、环境保护及景观形成、通过“新的公共机构”建设地域等4章内容。可见,《国土形成规划(全国规划)》对于“国土综合开发时期”所忽略的领域加以重视,对国土整备与保护的范围比之前更加广泛和具体。

(3) 重点策略

《国土形成规划(全国规划)》提出的“广域区自立发展”模式,以广域地区为基础单位的国土结构,取代以东京为顶点的国内竞争结构,而成为广域地区相互之间既自立又相互交流和合作、共同参与国际竞争的“广域地区独立发展并相互连带”的国土结构(姜雅,2009)。

在全新的国土形成规划的指导下,国家发展策略也倾向于国土整备与保护,其中重点策略有如下几点:① 构建自立的广域综合体的新国土蓝图;② 实现“加强与东亚的交流和合作”的亚洲窗口(Asia gateway)的战略目标;③ 实现“地域的可持续发展”战略目标;④ 实现“具有强防灾能力国土的形成”战略目标;⑤ 实现“具有强防灾能力国土的形成”战略目标;⑥ 实现“重视‘新型管治模式’的地域建设”战略目标(翟国方,2009)。(见图3)



图3 国土形成规划战略目标

资料来源:自绘。

2.2.7 《新国土形成规划(全国规划)》(第七次国土规划)

(1) 编制背景

2020 年奥林匹克运动会将在东京举办,这是带动国家和城市发展的重要契机。为了激发城市潜力,适应新的国际和国内环境,构筑具有成长力的国土,日本内阁决定对 2008 年编制的《国土形成规划(全国规划)》(即第六次国土规划)进行修编。在《国土形成规划(全国规划)》实施后,国际和国内环境发生了一系列变化:日本高龄化和少子化现象日益严重,将会造成国家人口的急剧减少;都市间竞争激化,随着全球化的推进,东亚地区经济活力强,一些制造业会因租金上涨而转回日本发展;在经济高速增长时期集中建设的基础设施出现普遍的老化现象,无法应对可能发生的地震等巨大灾害;地球环境问题日益严峻,食品、水、能源等将制约国家发展;ICT 技术的进步以及一些科学技术的革新会对国土规划与建设产生重要影响;2014 年编制了《国土强韧化基本规划》。因此,需要有全新的国土形成规划来应对上述问题,2015 年 8 月,《新国土形成规划(全国规划)》正式开始实施。

(2) 规划内容

《新国土形成规划(全国规划)》基本延续了《国土形成规划(全国规划)》的结构,规划分为三个部分:“规划基本方针”“各领域实施政策的基本方向”“规划实施推进和效果、广域地方规划的编制和推进”。根据国内外发展形势,本次规划在《国土形成规划(全国规划)》的基础上增加了“基础设施存量使用的相关措施”和“国土规划的效果推进”两章内容,“基础设施存量使用的相关措施”主要包括“基础设施维护”和“基础设施有效活用(基础设施智慧化使用)”两节内容;“国土规划的效果推进”包括“国土计划推进和评价”“地理空间信息的活用推进”“国土利用规划和相互协作”。根据新的国内外环境,针对国土基本构想提出了两个观点:形成“对流促进型国土”(图 4)和构建强韧的“紧凑+网络”型发展结构(图 5),加大日本同亚洲和国际上其他国家的协作、应对国内人口减少和灾害频发的现象、提升国土强韧性。本次规划的目标年份是 2050 年,是日本至今颁布的规划年限最长的一次国土规划,改变了以往的 10 年规划期限,在全国层面进行近期、中期、远期的规划展望,将规划战略眼光放得更长远。

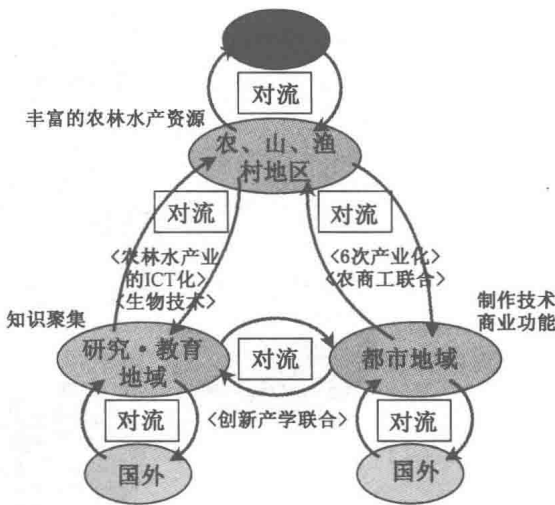


图 4 对流型国土基本构想

资料来源:《国土形成规划(全国规划)》“概要”部分。

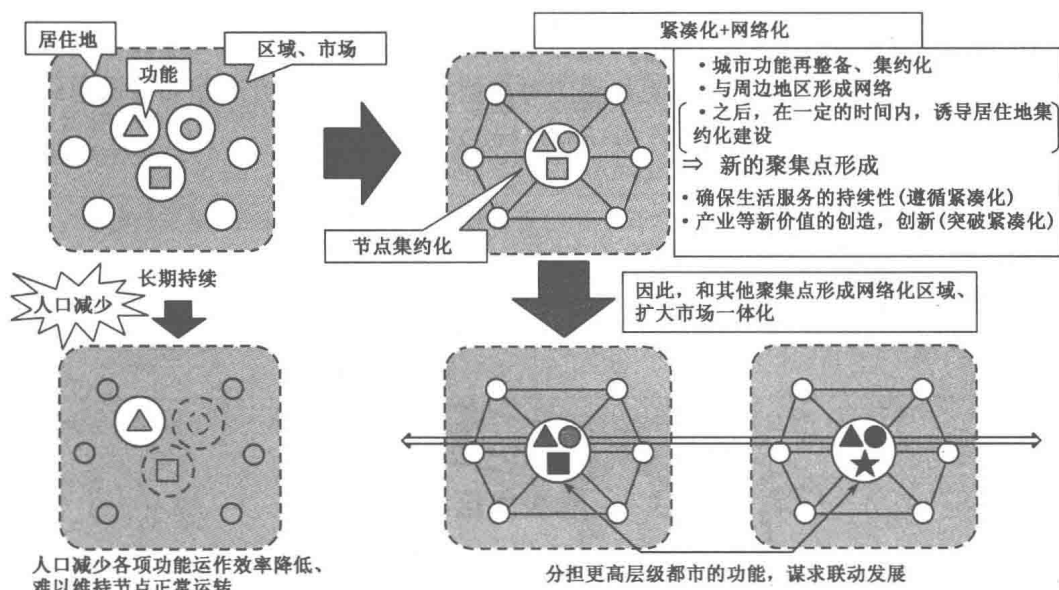


图5 “紧凑+网络”型发展结构

资料来源:《国土形成规划(全国规划)》“概要”部分。

(3) 重点策略

规划提出挖掘地方特色, 紧凑发展城市和乡村, 形成紧凑小节点, 以应对国家人口减少(见图6)。在全国范围内拓展新干线网络, 建设磁悬浮中央新干线连结东京、大

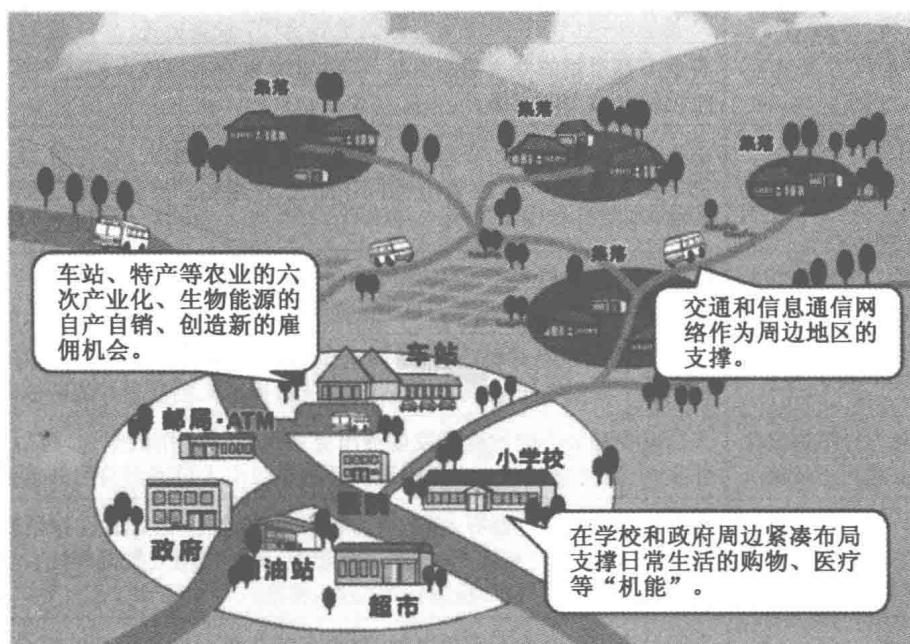


图6 紧凑小节点开发

资料来源:《国土形成规划(全国规划)》“概要”部分。

阪、名古屋三大都市圈,形成世界级超级大区域(见图 7)。不仅有利于国家紧凑发展,更有利于提升国家竞争力和综合实力,缓解东京单极化发展态势。将 ICT 技术与基础设施建设相结合,节约成本的同时更好地应对自然灾害。主要研究课题和措施总结如表 2 所示。

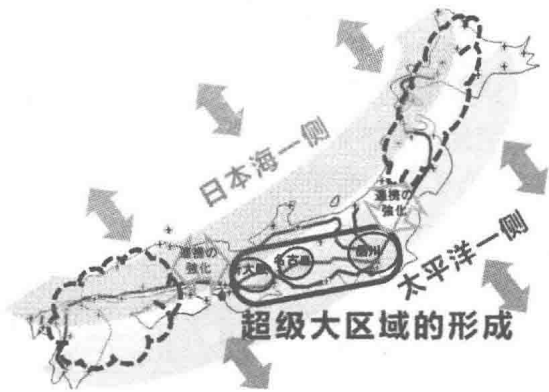


图 7 连结三大都市区形成超级区域

资料来源:《国土形成规划(全国规划)》“概要”部分。

表 2 日本国土总体规划中的具体实施方案

课题	措施简述
小节点的形成与推进	为了推进小节点的建设,政府要提供充足的财政保障。培养人才,促进小节点地区的就业能力。实现未来型的小节点,还要注重远程医疗、远程教育等方面的更新以及相应的配套服务设施。
形成高级地方都市的联合	各地方都市圈的城市功能更新,包括建筑和基础设施。构建一体化的可持续发展的公共交通网络。
实现社会的高密度移动	磁悬浮中央新干线的开通,可以在一小时内连接东京、名古屋、大阪三大都市圈。空港扩容,改善空港同市中心的连接。推进高速道路网络的更新。
形成超级大型区域和新的连接	吸引国际企业和人才,强化国际竞争力。为郊区的高校向市中心回归提供条件,围绕高校建设富有创造力的城市。
实现观光立国	2020 年在东京召开奥运会,是向全世界展示日本的历史、文化等各方面的机会。要对各个景点的环境进行整治,为游人创造更好的游览环境。
构建应对人口结构变化的新的土地利用结构	人口减少和节点的紧凑开发创造出更多可灵活使用的空地,可以用作居住空间、防灾空间等。农业用地的活用是吸引人口回归自然的重要措施。
防灾能力强的国土	运用机器人和传感器等,在防灾、减灾、保养、维护等方面进行创新,构建“防灾先进社会”,利用 IT 技术进行防灾,灵活使用大数据和社会媒体,做到综合防灾情报共享,应对灾害迅速、精准。
基础设施的智慧使用	由于社会人口减少和资源限制,对现有的基础设施进行功能整合、转换,变更用途等,有效活用。根据基础设施的特性,提高日常维护管理水平,保证基础设施在使用中的最佳状态。

(续表)

课题	措施简述
灵活使用 ICT 技术实现自由社会	ICT 技术的使用克服了时间、距离、语言的制约。位置和时间管理是国家管理的基本,在全球化和信息时代中,在推进国土可视化的同时,日本社会系统建设要达到世界一流标准。
培养在建设行业方面的人才	改善建设行业的待遇,保证工资水平、购买社会保险、普及双休制度。培养年轻的技术者,且为年轻员工能够早日承担工作提供良好的外部环境。
构建环境共生都市	建筑功能混合,采用节能技术。建设水系和绿化等生态网络空间,应对热岛效应和其他环境问题。建设公共交通系统,确保步行的空间安全性,创造良好的城市环境。

资料来源:根据《新たな「国土のグランドデザイン」(骨子)概要①》中内容整理。

2.2.8 小结

日本国土规划是空间规划体系中的顶层规划,作为区域层面和城市层面等规划编制的指导规划。国土规划是由日本国土交通省负责编制的,所提出的策略和开发模式也是针对全国而言,历次国土规划的修编都是以国内外发展环境的变化或者以国内外发生重大事件为契机,及时调整国家空间发展目标和国土开发模式。日本迄今所颁布的几次国土规划的汇总情况如表 3 所示。

表 3 日本历次国土规划概况

规划名称	全国综合开发规划 (“一全综”)	新全国综合开发规划 (“二全综”)	第三次全国综合开发规划 (“三全综”)	第四次全国综合开发规划 (“四全综”)	21 世纪国土总体规划 (“五全综”)	国土形成规划(全国规划)	新国土形成规划(全国规划)
公布时间	1962 年 10 月 5 日	1969 年 5 月 30 日	1977 年 11 月 4 日	1987 年 6 月 30 日	1998 年 3 月 31 日	2008 年 7 月 4 日	2015 年 8 月 27 日
背景	1. 经济发展进入高速增长期; 2. 大都市问题加剧,贫富差距加大; 3. 太平洋产业带构想	1. 经济快速发展; 2. 人口、产业向大都市集中; 3. 信息化、国际化、技术革新不断推进	1. 经济增长进入平稳期; 2. 人口、产业有向地方分散的征兆; 3. 国土资源、能源的有限性凸显	1. 人口等诸多机能向东京集中; 2. 产业结构急速变化的同时地方就业问题不断恶化; 3. 真正意义上的国际化发展	1. 地球时代(地球环境问题、大竞争、与亚洲诸国之间的交流); 2. 人口减少、老龄化时代; 3. 高度信息化时代	1. 经济社会形势的大转变(人口减少、老龄化、全球化、信息通信技术的发展); 2. 国民价值观念变化和多样化; 3. 国土格局的新变化(一极一轴型国土结构等)	1. 持续老龄化和少子化、真正人口减少的社会将要到来; 2. 经济全球化持续推进,城市间竞争加剧; 3. 基础设施的老化及信息技术的革新; 4. 环境问题突出并可能发生巨大灾害的隐患