

日本国土综合开发 规划的历程、特征与启示

胡安俊 肖 龙

摘要 日本是亚洲最早实行国土规划的国家。自 1950 年制定《国土综合开发法》以来，随着国土开发和经济社会发展状况的变化，日本先后制定实施了六次国土综合开发（形成）规划，极大地促进了国土空间的优化与均衡发展。作者首先回顾以问题为导向的日本国土综合开发规划的背景和演化历程，进而从规划理念、产业特征、空间模式、实施主体等四个方面分析了日本国土综合开发规划的演化特征。最后，结合当前中国国土开发面临的经济放缓、发展不平衡、编制程序不规范、国际竞争日趋激烈等突出问题，从国土规划理念转变、定居圈建设与区域城乡协调发展、官产学研结合与公众参与、国际竞争与世界级城市群建设等方面讨论了日本国土综合开发规划对中国的借鉴意义。

关键词 国土综合开发规划 日本 历程 特征 启示

【中图分类号】F207 【文献标识码】A 【文章编号】2095-851X(2017)04-0047-14

一、引言

日本是亚洲最早实行国土综合开发的国家，自 1950 年制定《国土综合开发法》以来共进行了六次国土综合开发（形成）规划。日本国土综合开发规划是在 20 世纪 50 年代日本经济实现高速增长、国土空间出现“过密”和“过疏”等区域问题的背景下提出实施的，内容主要包括土地、水等自然资源的利用，防止水害、风灾等灾

【基金项目】中国社会科学院马克思主义理论学科建设与理论研究工程项目“五大发展理念与产业空间布局研究”（批准号：2017MGCHQ007）。

【作者简介】胡安俊（1984-），中国社会科学院数量经济与技术经济研究所副研究员，邮政编码：100732；肖龙（1991-），中国人民大学经济学院区域与城市经济研究所、日本爱知大学大学院博士研究生，邮政编码：100872。

致谢：感谢审稿专家匿名评审，当然文责自负。

害,都市和农村的规模及配置的调整,产业的正确设置,交通通信等设施的配置等。其主要目标是缩小区域差距,优化“过疏过密”和东京“一极集中”的国土空间结构。60多年来,日本国土综合开发规划的内容随着国民经济社会发展的变化而调整,从重视经济开发向重视国民生活质量转变,在优化空间结构、缩小区域差距、治理环境污染、提振经济活力等方面发挥了重要作用。

国土综合开发是把提高社会福利作为最终目标,从经济、社会和文化等综合的观点出发,在考虑国土的自然条件基础上,综合利用、开发和保护国土(陆书至,1992)。从现有研究看,既有对日本单次国土综合开发规划的阐述介绍,也有对历次规划的比较总结。日本的综合政策研究会(1963)介绍了第一次国土综合开发规划的背景与据点开发模式。宫崎仁(1969)分析了第二次国土综合开发规划转向轴线开发的背景,指出大规模项目开发模式是此次规划的生命,并解释了日本列岛国土主轴的构想。赵尚朴(1980)介绍了第三次国土综合开发规划的内容,认为这次规划的重点在于如何控制大城市、建设地方中小城市、促进工业合理布局三大方面,并介绍了国土规划中关于大城市、地方城市的方针政策和定居圈设想。童岩(1985)介绍了第四次国土综合开发规划的主要内容,指出该次规划在定居圈的基础上,提出“交流网络构想”的开发模式,旨在保留地区特色,促进地区之间相互独立又彼此分工协作,从而实现国土的整体协调与联系。日本国土厅计划调查局(1999)、毛汉英(2000)介绍了第五次国土综合开发规划的内容与特点,指出这次规划的目标是通过构建四条新的国土开发轴线,形成多轴型的国土结构,实现国土的均衡发展。周尚意等(2000)通过介绍分析日本第五次国土规划与地方政府规划中的内容及联系,总结了日本国土规划与地方规划的相互关系。日本国土交通省(2008)在分析了全球化、少子化、老龄化、信息化、国民意识、价值观和生活方式转变的时代背景基础上,阐述了第六次全国国土形成规划的五大目标(一体化无缝隙的亚洲、可持续发展的日本、超强抗灾能力的国土、美丽国土、以“新型公共主体”为支柱的地区建设)和八个领域的政策方向与保障措施。除分别对各次国土综合开发规划的介绍外,还有部分研究对历次规划进行了总结和评价。吴殿廷等(2006)从国土规划体系、产业规划与管理、规划保障三个方面对日本国土综合开发规划的经验进行了总结。蔡玉梅等(2008)从法律体系、规划目标、国土结构、开发模式、规划模式等五个方面对前六次国土综合开发规划的内容进行了总结。李龙云(1981)介绍了前三次日本国土综合开发规划的背景和地域开发模式的演化(据点开发、大规模开发、定居圈),并阐述了演变的逻辑。中村刚治郎等(1989)对前四次国土综合开发规划进行了评价,认为这些规划违背了国土规划的社会改良性和综合性,追随市场原则,集中建设大城市圈及其周边区域,没有实现国土空间的优化与环境问题的有效处理。实清隆(1999)、赖深江(2010)和张季风(2013)对前五次国土综合开发规划进行了梳理与总结,认为从缩小区域差距、缓解“过疏过密”的国土空间方面看,日本国土综合开发规划是成功的。

梳理现有研究，结合最新一轮规划的情况，对日本国土综合开发规划还有进一步研究的空间。第一，已有研究对历次规划的背景与特征进行的全景梳理略显单薄，不利于整体把握日本国土综合开发规划的演化逻辑。第二，既有研究多是对前五次国土综合开发规划的介绍，对第六次全国国土综合形成规划，特别是2014年《日本2050国土构想》涉及很少。第三，日本是全世界为数不多的从发展中国家成功迈向发达国家的经济体之一，国土综合开发规划在其中发挥了重要作用。国土综合开发规划中积累的经验，对于我国具有重要的借鉴意义，既有研究对此着墨较少。本文对以上三个方面进行补充。文章的逻辑结构为：首先回顾日本历次国土综合开发规划的背景与演化历程；在此基础上，从规划理念、产业特征、空间模式、实施主体等四个方面归纳日本国土综合开发规划的演化特征；最后，结合中国当前国土开发面临的突出问题与未来挑战，从规划理念转变、定居圈建设与区域城乡协调、官产学结合与公众参与、国际竞争与世界级城市群建设等四个方面讨论对中国的启示意义。需要说明的是，从1950年日本制定《国土综合开发法》到1961年实施第一次全国国土综合开发规划，有10年的空档期；第六次全国国土形成规划颁布之后，日本国土交通省针对新形势与新问题于2014年公布了《日本2050国土构想》的远景规划。为了更好地理解和把握日本国土综合开发的背景与趋势，文章也对这两个时期的内容有所涉及。

二、日本国土综合开发规划的演变历程

日本是亚洲最早实施国土规划的国家。作为统领和协调国土开发的重要政策文件，日本的国土综合开发规划对于优化空间结构、缩小区域差距、治理环境污染、提振经济活力等发挥了积极作用。早在1950年，日本就制定了《国土综合开发法》。之后，为应对日本所面临的东京“一极集中”、区域差距、环境污染、经济萧条、国际竞争、少子化与老龄化等问题，先后共制定了六次国土综合开发规划。

第二次世界大战后，为了快速恢复经济，日本引入美国田纳西流域管理局的开发模式，选定21个地区为“特定区域”，重点进行资源开发。1955年经济恢复之后，日本国土开发的主要任务转向重工业开发。在“贸易立国”战略推动下，接近国外原料市场和消费市场的沿海地区成为重化工业的最佳选择地。沿海地区重工业的快速发展，一方面促进了人口和产业在特大城市的大量聚集，拉动了日本经济的高速增长；另一方面，生产的过度聚集引起城市交通拥堵、环境污染、建设用地和水源不足、犯罪率高等各种各样的“过密”问题。而在广大农村，农业人口逐渐减少，青少年大量外流，出现了大片“过疏”地区（赵尚朴，1980）。为了缩小区域经济差距、优化“过疏过密”并存的国土空间结构，^①1961年，日本政府启动了第一次全

^① 20世纪50年代后期，京滨、名古屋、阪神和北九州四大工业地区的工业生产占到整个日本的60%；1959年东京都的人均可支配收入达到鹿儿岛的3倍（张季风，2013）。

国国土综合开发规划（简称“一全综”）。“一全综”提出在东京、大阪、名古屋及其周围以外的地区选择15个新产业城市、6个工业建设特别地区和93个低开发地区，实施据点开发模式。“一全综”的据点开发推动了日本经济的发展，但把工业和人口分散到地方的要求远远没有达到，在开发地区还发生了环境公害（陆书至，1992）。

20世纪60年代末，为了促进产业均衡布局，达到人与自然的长期协调，日本政府于1969年开始实施第二次全国国土综合开发规划（简称“二全综”）。“二全综”提出，充分利用现有设施建设全国交通通信网络，形成以东京为中心、以札幌至福冈为主轴、连接若干聚集地的开发网络；在北海道、东北和九州地区建设大型家畜基地，振兴农业；废除东京、横滨、大阪和神户四大工业基地的旧工厂，在临海地区建立以钢铁和石油等为骨干产业的新型大工业基地；保护环境，建设广域生活圈，培养中心城市（宫崎仁，1969；陆书至，1992）。大规模项目开发是“二全综”的生命，通过交通通信等基础设施的建设，在时间和空间上重构日本列岛的骨架，带动产业和人口从核心区向边缘区扩散，从而使国土开发的效果惠及整个国家，实现国土开发和利用均衡化。

1973年石油危机之后，日本已经难以承受大规模项目开发的财政负担，国土开发开始由重视经济开发向重视国民生活转变。1977年，日本政府发布了第三次全国国土综合开发规划（简称“三全综”）。与前两次国土综合开发规划重视产业优先发展不同，“三全综”提出“定居构想”，强调人的优先，重视人的生活。“定居构想”是“三全综”的核心，它把城市和农村作为一体，整治包括自然环境、生活环境、生产环境在内的综合居住环境，把地区经济、福利、医疗和教育等统一起来，创造适合青年人定居地方的新生活空间，从而解决人口和产业向大城市聚集的问题，实现大都市与地方的均衡发展（赵尚朴，1980）。为此，日本政府在全国选定了44个“示范定居圈”。“三全综”比较笼统和抽象，缺少具体规划，随着大平首相的离去，这一构想没有很好地实施，但“定居构想”的思想遗产在日本国土开发中继承下来。

1985年广场协议之后，日本经济进入转折点。东京“一极集中”现象不断加剧，经济国际化要求日本在规则和经济结构上进行改革，人口老龄化与国民自由时间增加给社会经济带来重大影响。在此背景下，日本政府于1987年启动第四次全国国土综合开发规划（简称“四全综”）。“四全综”提出三项议题：一是提出实施“交流网络”的开发模式，努力通过定居和交流搞活区域经济。以建设和完善“定居圈”为前提，形成具有自身特色的多样化地区；通过交通、通信等硬件建设，形成全国一日交通圈；加强城乡交流、跨地区交流、友好城市间的国际交流等，满足居民生活的多样化需求，搞活区域经济。二是继续分散东京的世界城市功能，提高关西圈、名古屋的世界城市功能。三是适应老龄化社会和国民自由时间增多的要求，建立充实安全而又高质量的国土环境。概括起来，就是通过疏解东京的城市功能和增加地方定居圈的吸引力，形成“多极分散型”国土结构。

到 20 世纪末，随着日本综合高速交通体系的日臻完善，1998 年的第五次全国国土综合开发规划（简称“五全综”）提出构建多轴型国土结构的目标。与“四全综”强调“极”的发展不同，“五全综”提出通过形成四条国土开发轴，达到分散东京功能和促进国土均衡发展的目的。另外，“泡沫经济”崩溃后，日本经济陷入长期萧条，财政状况已经不允许完全采取国家主导的国土开发模式。经济全球化、人口老龄化、地方分权势头的高涨以及国民意识的重大变化，也都要求日本的国土开发理念变国家主导为地方主导，变政府主导为国民主导，变国土开发为国土管理。为此，“五全综”提出“参与和协作”的开发模式，创造宽松环境促使民间企业和民间开发主体的资金、技术等得到充分发挥（张季风，2013）。

针对产业空心化、东亚经济的竞争、少子化和老龄化、国民意识的变化等问题，2008 年的第六次全国国土形成规划（简称“六全综”）提出形成一体化无缝隙的亚洲、可持续发展的日本、超强抗灾能力的国土、美丽国土、以“新型公共主体”为支柱的地区建设等五大目标，并从地域、产业、文化旅游、交通通信、抗灾防灾、国土资源及海域利用、环境保护与景观形成、由新型公共主体进行地区建设等八个方面进行了部署。为了应对跨国界地区间竞争激化、人口减少带来地区活力下降等问题的挑战，“六全综”提出发展“广域地区自立协作型”的国土结构，旨在以更大的区域单元作为国土战略的主体，以利于发挥规模优势、提高区域魅力和竞争力（日本国土交通省，2008；姜雅，2010）。

受人口急剧减少和日本大地震的影响，日本政府认识到这两大危机都关系到国家的存亡。虽然不能完全地预测和控制未来，但是意志的力量可以在一定程度上影响未来。因此，有必要对未来抱有愿景，广大人民对未来的意志越重，就越能提高对未来的影响。为此，2014 年日本政府发布《日本 2050 年国土构想》。不同于“六全综”以十年为期的规划，该构想属于远期规划。《日本 2050 年国土构想》提出加强区域合作、建设紧凑型城市、创造社会参与和社会支援的城市、打造世界领先的国际经济战略型城市等四大愿景，尤其是为了提升国际竞争力，提出建设由首都圈、中部都市圈和近畿都市圈组成的世界超级区域联合体的空间构想（日本国土交通省，2014）。

概括起来，日本六次国土综合开发规划以问题为导向，问题的转变导致规划理念、规划内容、规划模式的转变。每次规划既是要适应经济社会发展对国土开发的需要、解决上次规划遗留的问题，也是预见并解决经济社会发展出现的新问题。

三、日本国土综合开发规划的演变特征

为应对经济减速、环境公害、空间不平衡等问题，日本国土综合开发规划在规划理念、产业特征、空间模式、实施主体以及法律体系等方面都呈现出不同的演变特征。由于现有研究在法律体系方面进行了较多介绍（吴殿廷等，2006；蔡玉梅等，2008），本文仅从规划理念、产业特征、空间模式、实施主体等四个方面进行归纳。

(一) 规划理念：从重视经济开发到重视国民生活

规划理念随着经济社会发展条件的变化而改变。20世纪60年代，在《国民收入倍增计划（1961~1970年度）》的驱动下，“一全综”和“二全综”重视经济开发，促进了经济的高速发展，其中1961~1969年日本GDP年均实际增速高达10.4%。但由于没有很好地发挥社会改良的作用，国土开发加剧了环境公害、区域不平衡等问题。到20世纪70年代，日本开始频繁爆发环境公害，最突出的便是水俣病事件（包茂宏，2002）；首都圈、近畿圈以及中部圈人口集中速度有增无减，“过疏过密”问题日趋突出。而1973年发生的石油危机对日本经济造成了重大影响，此后经济增长速度开始下滑，1974~1990年GDP年均实际增速降为4.1%。20世纪90年代初泡沫经济破灭后，日本经济陷入长期萧条（见图1）。高速增长的时代，意味着日本难以承受大规模项目开发的财政负担。为此，“三全综”及其之后的国土开发从重视经济开发转向重视国民生活的改善。

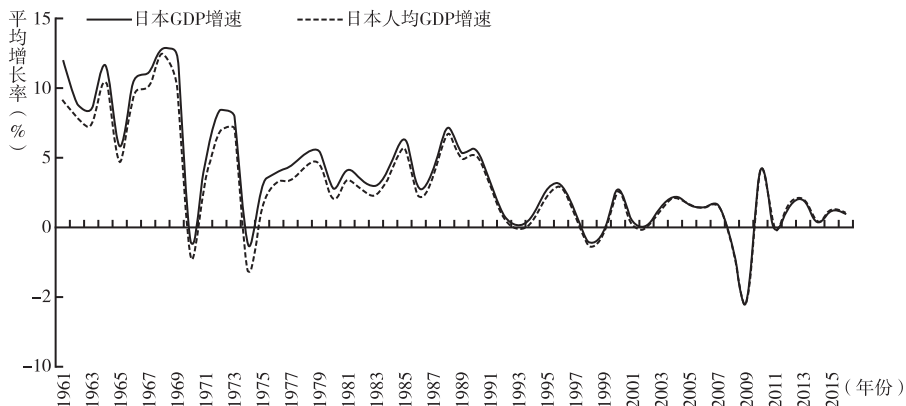


图1 日本GDP增速与人均GDP增速 (1961~2016年)

资料来源：世界银行WDI数据库。

“三全综”提出“定居构想”，该构想与大平正芳首相提出的“田园城市构想”一脉相承，认为日本正由重视经济开发的时代转入重视文化的时代。在这个时代，不仅要创造井然有序的田园城市，还要建设养育儿童的环境，建设适应老龄化社会的医疗、卫生、福利、文化等与国民生活密切相关的生活空间（张季风，2013）。“四全综”实施的“交流网络构想”开发模式，注重加强城乡交流、跨地区交流、友好城市间的国际交流，满足居民生活的多样化需求。“五全综”提出要创造文化和生活方式的基础条件，建立气候、风土、海域、水系等自然环境组成的一体化系统，重视历史积累和文化遗产，提高国土开发的质量。2003年日本国土交通省提出“营造美丽国土政策大纲”，以环境永续关怀、优质生活环境及地方活力的维持为主线，强调国土开发质的提升。为此，2005年将《国土综合开发法》修改为《国土形成计划法》。

针对跨行政区公共服务的重复建设问题，“六全综”提出为了提高生活便利度、确保提供完善的公共服务，推进多个市町村构成的“生活圈域”建设，发挥公共服务的规模效益，实现跨区域的分工与合作。2014年《日本2050年国土构想》则提出构筑有文化表现的多样性社会，统筹城市开发、住宅、福利、交通建设等政策，建设满足各个年龄段人群开展各种活动的健康社区（日本国土交通省，2014）。

（二）产业特征：从推动工业转移到建设技术聚集城市、从加码重化工业到发展休闲娱乐业

随着国土规划理念的变化，产业发展和布局政策也发生了调整和改变。改变了过去仅靠向边缘区转移重工业的发展方式，通过积极建设技术聚集城市，促进边缘区域产业结构的高度化；同时积极发展休闲娱乐业，满足国民度假和休闲需要。

1. 从推动工业转移到建设技术聚集城市

为了促进区域平衡发展，“一全综”和“二全综”都提出了具体的工业分散政策。“一全综”通过在四大工业区之外建设新产业城市和工业建设特别地区，吸引原材料型重化工业向外围地区转移。“二全综”通过在外围进行大规模工业基地开发，发展钢铁、石油化工、金属冶炼等重化工业，促进外围区域发展。石油危机之后，日本资源和资本密集型产业发展难以为继。同时，发展中国家的崛起，对日本经济也产生了激烈的国际竞争。为此，产业布局政策也相应做出调整，1988年日本政府指定核心区之外的26个地区为“头脑布局地区”，积极建设技术聚集城市（冈田知弘等，1997；伊东维年，1998）。为走出平成萧条，日本政府又提出依托科技创新立国战略，建立“世界最适合科技创新国家”的目标。

2. 从加码重化工业到发展休闲娱乐业

战后日本经济迅速发展，1968年超越德国成为世界第二大经济体，其中重化工业发挥了至关重要的作用。20世纪70年代，在环境污染、石油危机和尼克松冲击等作用下，资本、能源和资源密集型重化工业难以为继。为此，日本积极调整产业结构，从资本密集型转向了技术密集型，使重化工业向高度化发展（郭四志，1987）。与此同时，随着收入水平的提高，日本经济步入成熟阶段，国民可自由支配时间增加，人们开始考虑更有意义的度假和休闲方式。1987年日本政府制定《综合休闲娱乐区域建设法》，大规模休闲娱乐区开发项目在全国范围内掀起高潮。“五全综”进一步提出要根据当地的具体情况，促进小规模休闲娱乐区建设。2003年日本政府制定“观光立国”战略，2006年颁布《观光立国推进基本法》，以立法形式进一步推进休闲娱乐业的发展。

（三）空间模式：从依托点轴网络到倚重世界级都市圈

经济发展的过程也是空间结构不断演变的过程。“点轴系统”理论认为，经济发展是从“点”开始的，随着“点”规模的扩大，“点”与“点”之间形成由线状基础设施联系的“轴”。社会经济客体在空间中以“点—轴”模式进行渐进式扩散（陆大道，2001）。随着经济的进一步发展，极化效应产生的不经济逐步超过聚集经济，

发达区域出现网络开发的模式（魏后凯，1988）。“一全综”采取据点开发，“二全综”通过信息通信网、新干线铁路网、高速公路网、航空网和大规模港口项目建设，将工业地区与地方圈用高速交通线连接起来，实施“轴线”开发。“三全综”提出了“定居构想”的开发模式，从过去“据点”和“轴线”开发转向提高国民生活环境的“面”的开发。“四全综”进一步发展了“定居构想”，确定了以生活的地区（定居圈）为基础单位，形成“多极分散型”国土结构的目标。“五全综”提出打造“东北国土轴”“日本海国土轴”“太平洋国土轴”和“西日本国土轴”，形成多轴型国土结构，取代“一极一轴”国土结构，达到分散东京功能和促进国土均衡发展的目的。

面对全球化竞争和东亚经济的崛起、人口减少和老龄化、国民价值观的改变和国民生活方式的多样化，“六全综”提出需要以更大的区域单元作为国土战略的主体，以利于发挥规模优势，提高区域魅力和竞争力。这样的区域单元在经济规模上可与欧洲的中等国家相匹敌，称为“广域地区”。“六全综”设想以“广域地区”为单位，构筑共同参与国际竞争的“广域地区自立协作型”国土结构，使资源集中到据点城市圈、交通据点等核心地区，实施中心带动战略（日本国土交通省，2008；姜雅，2010）。2014年《日本2050国土构想》延续并发展了“广域地区”的发展理念，提出通过中央新干线实现首都圈、中部都市圈和近畿都市圈的连接，打造世界级都市圈，提高日本的国际地位（日本国土交通省，2014）。日本国土开发的组织模式从点轴开发、网络开发再次回到增长极战略，当然这里的增长极不同于传统意义上城市的概念，而是世界级都市圈的区域概念。

（四）实施主体：从国家主导到多主体参与协作

战后日本实施政府主导的国土综合开发规划，这既有历史传统的原因，有国土开发中出现公共产品、外部性、区域差距等市场失灵的原因，也有经济高速增长的财政支撑原因。第一，日本具有政府干预经济的传统。自明治维新以来，日本政府在赶超欧美的过程中一直发挥了很大作用。战后在运用凯恩斯主义的同时，基本上沿用了战时统制经济的一系列政策和做法，形成了政府主导的市场经济（凌强，2008）。第二，在战后开发初期，基础设施等公共产品供给不足，产业开发具有很大的风险性和不确定性，民间资本开发动力不足。为此，需要政府大力建设公路、铁路、港口等产业基础设施，增加公共产品供给。同时，国土整治是解决区域差距等地域问题的一种公众介入，具有改良社会的特征（中村刚治郎等，1989）。而企业投资的目标是利润最大化，对社会改良动力不足，因此需要政府积极介入。第三，日本战后经济高速增长，1953~1973年GDP年均实际增长率达到8.9%，快速的增长为政府干预提供了巨额的财政支撑。国家干预经济的传统、基础设施等公共产品特性、国土整治的社会改良性和巨额的财政支撑，决定了日本在国土综合开发初期是国家主导的。

石油危机爆发后，日本国土开发的模式从政府主导模式向多主体参与协作转变，这主要是由财政约束、国土整治的目标与国民意识变化等原因导致的。首先，石油危机之后，日本经济转入低速增长。泡沫经济破灭后，日本步入平成萧条期。高速增长

的结束，意味着日本政府难以承受大规模项目的财政负担。其次，国土整治的根本是地域整治，解决地域问题的主人是居民和地方自治体，因此需要发挥地方的积极性（赖深江，2010）。随着日本经济的成熟化，国民的意识发生重大变化，人们具有参与国土开发的积极性与内在需求。为此，“五全综”提出“参与和协作”的模式，指出各地区要摆脱对中央的依赖，结合当地的历史、文化和风俗等特色，加强建设，促进区域自立。为了创造广大民众共同参与的氛围和环境，政府在“信息公开”“提高民间主体的能力，充分利用民间资金”“促进地方分权”“完善居民参与的体制”等方面做出努力（张季风，2013）。“六全综”进一步推动了“参与和协作”的模式，提出将地方社团、非政府组织、企业、国民等组成多样化的“新型公共主体”，充分利用大学及科研机构的专家等区域外部的人才，让年轻人参与国土的规划与管理，让“新型公共主体”替代之前的国家成为国土形成规划的新主体（日本国土交通省，2008；姜雅，2010）。

四、日本国土综合开发规划对中国的启示

日本国土综合开发规划是在日本高速增长时期，区域差距急剧扩大、区域发展很不平衡的背景下出台的。之后，根据日本经济发展所面临的环境污染与公害蔓延、偏重临海工业开发与东京“一极集中”、泡沫破裂与经济萧条、全球化与国际竞争、少子化与老龄化等问题，制定了历次规划。经过六次国土综合开发，日本区域差距明显缩小，国土开发趋于优化（Kawagoe, 1999; Kakamu and Fukushima, 2005）。

中国是世界上较早进行国土整治和国土规划探索的国家之一。新中国成立后，开展了一批不同类型、不同层级的国土规划工作。1981年中共中央书记处第97次会议之后，国土规划相关工作开始踏上正轨。在诸多因素影响下，20世纪90年代中期国土规划工作趋于停滞。2001年国土资源部启动试点省市国土规划编制工作，重新掀起国土规划研究的高潮（郝庆等，2012；强海洋等，2012）。但直到2017年发布《全国国土规划纲要（2016~2030年）》，中国才有了第一个全国性国土开发与保护的战略性、综合性、基础性规划。囿于计划思维的束缚以及理论储备的不足等原因，中国的国土规划还存在诸多不完善之处。结合当前中国国土开发面临的经济放缓、发展不平衡、编制程序不规范等突出问题，统筹考虑未来中国面临的国际竞争等挑战，日本国土综合开发规划在规划理念转变、定居圈建设与协调发展、官产学研结合与公众参与、国际竞争与世界级城市群建设等方面对于中国具有重要的借鉴意义。

（一）经济放缓与国土开发理念转变

日本在1968年成为世界第二大经济体，中国在2010年成为世界第二大经济体。日本经济在1950~1973年实现了年均9.19%的高速增长，石油危机之后，日本经济进入低速增长时期。中国经济在1978~2007年实现了年均10.03%的高速增长，2008年金融危机之后，中国经济步入新常态（见表1）。随着中国“四纵四横”高速铁路网

的逐步建成和“八纵八横”高铁铁路网的规划实施，轴线开发即将完成。从这些特征比较看，中国现在大致相当于日本的第三次全国国土综合开发时期。

表1 中国和日本两国经济增长比较

	成为世界第二大经济体时间	高速增长时期 GDP 年均增速	减速时期 GDP 年均增速
日本	1968 年	9.19% (1950 ~ 1973 年)	3.75% (1974 ~ 1990 年)
中国	2010 年	10.03% (1978 ~ 2007 年)	8.42% (2008 ~ 2016 年)

资料来源：世界银行 WDI 数据库，《中国统计年鉴 2016》。

随着经济的放缓，日本自第三次国土综合开发规划开始由产业优先转变为人民优先，国土开发理念从重视经济开发转向重视国民生活的改善。这种转变既是财力受限的结果，更是顺应人民需求变化的结果。金融危机以来，中国经济增速的放缓导致全国一般公共预算收入增速减缓，由 2007 年的 32.4% 下滑到 2016 年的 4.5%，财政收入的减缓对大规模产业开发构成约束。与此同时，随着收入水平的不断提高，^①人们对生态环境、医疗卫生、教育文化、公众参与等的需求不断增加。而现实中严重的地下水、地表水、大气、土壤、海洋等环境污染，巨大的区域差距与城乡差距等发展不平衡的问题，与人民的需求之间产生了较大的矛盾。未来中国的国土开发应该贯彻落实以人为本的理念，着力于解决人民美好生活需求与发展不平衡不充分之间的矛盾，大幅提升生态环境质量，提高医疗卫生、文化教育等均等化水平，扩大公众参与渠道，不断提升人民的生活品质。

（二）定居圈建设与缩小区域城乡差距

尽管自 1999 年以来中国实施了西部大开发、中部崛起、东北振兴、新农村建设等协调战略，但中国的区域和城乡差距仍然较大。从区域差距看，中国的区域差距远远高于日本。2014 年中国 31 个省域间人均 GDP 的变异系数为 0.47，而日本 47 个都道府县间人均收入的变异系数为 0.15（见图 2）。2016 年中国人均 GDP 最高的天津市是最低的甘肃省的 4.20 倍，而 2014 年日本人均收入最高的东京都是最低的冲绳县的 2.12 倍。从城乡差距看，2016 年中国城乡居民人均可支配收入之比为 2.72:1，农村仍有 4335 万贫困人口。如果再考虑到医疗卫生、文化教育、社会保障等方面的差异，中国城乡差距会更大。为此，党的十九大报告提出中国社会的主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要与不平衡不充分的发展之间的矛盾。

从实施战略看，中国实施的区域和城乡协调战略属于大规模项目开发和轴线开发战略，对应于日本的第二次全国国土综合开发中采取的战略。根据日本的经验，相比于大规模项目开发和轴线开发，定居圈建设对于缩小区域城乡差距的效果更加明

^① 2016 年中国人均 GDP 超过 8000 美元。

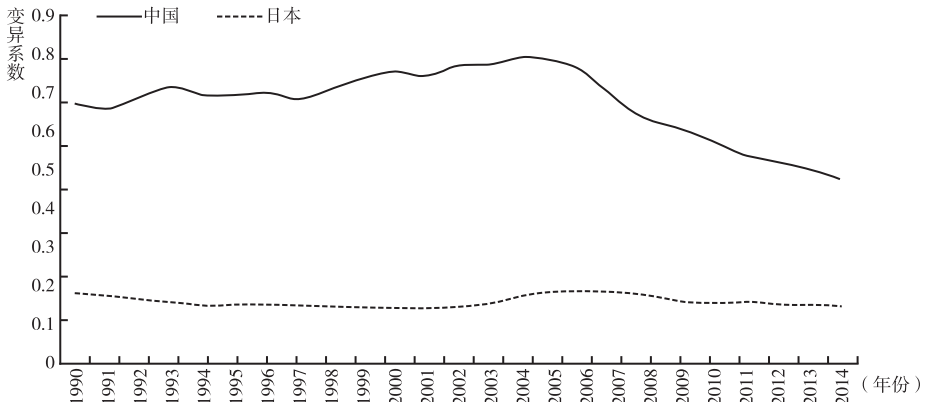


图2 中国省域和日本县域人均收入变异系数比较 (1990~2014年)

资料来源：日本内阁府数据库，<http://www.esri.cao.go.jp/index.html> [2017-07-04]；《中国统计年鉴2015》。

显，且大规模项目开发战略需要依托较高的财政收入。随着中国“四纵四横”高铁路网的逐步建成和“八纵八横”高铁路网的规划实施，轴线开发即将完成。在财政收入增速放缓的背景下，中国应该从轴线开发转到定居圈建设，着力于整治包括自然环境、生活环境、生产环境在内的地方综合环境，把地区经济、福利、医疗和教育等各种机能统一起来，推动基本公共服务均等化，创造适合青年人定居地方的新生活空间，提高地方的吸引力，推进区域与城乡均衡发展。

(三) 官产学相结合与公众的参与

国土开发规划需要研究、规划、决策、社会的交融与合作，需要自然科学、社会科学的融合。然而，目前中国空间规划流程尚不规范，空间规划的应用基础科学发展滞后，严重制约我国空间规划体系的形成，不利于国土规划的操作与实施（樊杰，2017）。

日本国土综合开发规划已经形成了规范的规划流程，而且非常强调“官产学”相结合，即政府、产业、科学教育界的共同参与、共同规划、共同实施，使社会各界各司其职、各得其所。日本国土综合开发规划在其规划过程中非常重视公众的参与，府、县均反复征求民间意见，以充分反映其诉求，来完善相应的规划内容。在资金筹集方面，实施官民结合的体制，例如“五全综”的总投资中民间团体投资占40%~50%（毛汉英，2000）。中国的国土规划对“官产学”结合得不够，在公众参与方面更显不足。未来在国土规划中一方面要进一步加强“官产学”的结合，加强前期论证的力度，提高规划的科学性；另一方面，努力发挥公众参与积极性，让他们成为规划的参与、制定与监督实施者，促使规划真正落到实处。同时，针对当前财政收支矛盾、地方债务突出等问题，积极发挥企业、个体、专业组织、社会团体等多元主体的积极性，推动PPP模式的发展。这既可以减轻政府财政压力，为社会公众提供更高

质量的公共工程和公共服务,又为日益壮大的民间资本、社会资金创造市场发展空间,实现多赢局面(刘薇,2015)。

(四) 国际竞争与世界级城市群建设

在全球化和新的信息技术支撑下,世界经济体系的空间结构已经逐步建立在“流”、网络和节点的逻辑基础之上,世界经济的“地点空间”正被“流的空间”所代替。处于世界“流”的节点上并以高端服务业为主体的“门户城市”,对于国家乃至世界经济发展的意义和地位比相同级别的制造业大城市要重要得多(陆大道,2015)。同时,随着老龄化和少子化问题的日益突出,需要以更大的区域单元作为国土战略的主体。因此,日本政府认为从首都圈向地方圈分散的政策不宜进一步强化,应打造由首都圈、中部都市圈和近畿都市圈组成的世界级都市圈(日本国土交通省,2014)。

虽然中国已经成为世界第二大经济体,且有望在2025~2030年成为世界第一大经济体。但是,目前中国的世界级城市群只有长三角一个。与此同时,中国也面临着日益突出的老龄化问题。2016年中国60岁及以上人口达到2.3亿人,占总人口的16.7%,预计在2024年前后中国老年人口比例将跨过20%的门槛,老龄化问题进一步突显(翟振武等,2016)。因此,中国需要多个世界级城市群作为国土战略主体,从而拉动中国实现“两个一百年”的奋斗目标。当前国际公认的六大世界级城市群都具有较高的经济密度,纽约的经济密度为10.27亿美元/平方千米,芝加哥为9.02亿美元/平方千米,东京为3.54亿美元/平方千米,伦敦为3.51亿美元/平方千米,上海为0.51亿美元/平方千米(石敏俊,2017)。而无论长三角城市群、珠三角城市群,还是京津冀城市群距离前五大世界级城市群仍具有较大差距。未来应通过加强创新驱动、推动产业与技术升级、完善城市空间体系、疏通要素流动渠道、促进城市群内基本公共服务均等化、建设绿色发展示范区等手段,积极打造长三角、珠三角、京津冀等世界级城市群,提高其在全球“流”空间中的节点与控制地位,形成全球重要的信息汇集、研发创新与高端服务业的中心,提高国家的国际竞争力和影响力。

参考文献

包茂宏(2002):《日本环境公害及其治理的经验教训》,《中国党政干部论坛》第10期,第51~53页。

蔡玉梅、顾林生、李景玉等(2008):《日本六次国土综合开发规划的演变及启示》,《中国土地科学》第6期,第76~80页。

樊杰(2017):《我国空间治理体系现代化在“十九大”后的新态势》,《中国科学院院刊》第4期,第396~404页。

[日]冈田知弘、川濑光义、铃木城等(1997):《国际化時代の地域経済学》,东京:有斐閣アルマ。

[日]宫崎仁(1969):《新全国総合開発計画の解説》,东京:日本経済新聞社。

郭四志(1987):《战后日本重化工业化》,《现代日本经济》第4期,第61~64页。

郝庆、孟旭光、周璞(2012):《我国国土规划的发展历程与编制思路创新》,《科学》第3期,

第 42 ~ 45 页。

姜雅 (2010): 《日本的最新国土规划——国土形成规划》, 《国土资源情报》第 3 期, 第 14 ~ 19 页。

赖深江 (2010): 《日本国土计划展开过程 (1940 ~ 2000) 之研究》, <http://eportfolio.lib.ksu.edu.tw/user/4/9/4970T113/repository/A2-2.pdf> [2017-07-04]。

李龙云 (1981): 《日本的国土利用和地域开发》, 《自然资源》第 3 期, 第 82 ~ 89 页。

凌强 (2008): 《日本政府主导型旅游发展模式及其政策措施与成效》, 《世界地理研究》第 3 期, 第 150 ~ 157 页。

刘薇 (2015): 《PPP 模式理论阐释及其现实例证》, 《改革》第 1 期, 第 78 ~ 89 页。

陆大道 (2001): 《论区域的最佳结构与最佳发展——提出“点-轴系统”和“T”型结构以来的回顾与再分析》, 《地理学报》第 2 期, 第 127 ~ 135 页。

陆大道 (2015): 《京津冀城市群功能定位及协同发展》, 《地理科学进展》第 3 期, 第 265 ~ 270 页。

陆书至 (1992): 《日本全国综合开发的产生和效果》, 《地理学与国土研究》第 1 期, 第 50 ~ 54 页。

毛汉英 (2000): 《日本第五次全国综合开发规划的基本思路及对我国的借鉴意义》, 《世界地理研究》第 1 期, 第 105 ~ 112 页。

强海洋、兰平和、张宝龙 (2012): 《中国国土规划研究综述及展望》, 《中国土地科学》第 6 期, 第 92 ~ 96 页。

日本国土交通省 (2008): 《国土形成計画 (全国計画)》, http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku_tk3_000082.html [2017-07-04]。

日本国土交通省 (2014): 《国土のグランドデザイン2050 ~ 対流促進型国土の形成 ~》, http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku_tk3_000043.html [2017-07-04]。

日本国土厅计划调查局 (1999): 《21 世紀の国土のグランドデザイン——新しい全国総合開発計画の解説》, 东京: 時事通信社。

石敏俊 (2017): 《京津冀建设世界级城市群现状、问题和方向》, 《中共中央党校学报》第 4 期, 第 49 ~ 55 页。

[日] 实清隆 (1999): 《国土開発政策の展開に関する研究》, 《奈良大学紀要》第 27 期, 第 67 ~ 82 页。

童岩 (1985): 《日本正在制定第四次全国综合开发计划》, 《现代日本经济》第 5 期, 第 59 ~ 60 页。

魏后凯 (1988): 《区域开发理论研究》, 《地域研究与开发》第 1 期, 第 16 ~ 19 页。

吴殿廷、虞孝感、查良松等 (2006): 《日本的国土规划与城乡建设》, 《地理学报》第 7 期, 第 771 ~ 780 页。

[日] 伊东维年 (1998): 《テクノポリス政策の研究》, 东京: 日本評論社。

翟振武、陈佳鞠、李龙 (2016): 《中国人口老龄化的大趋势、新特点及相应养老政策》, 《山东大学学报 (哲学社会科学版)》第 3 期, 第 27 ~ 35 页。

张季风 (2013): 《日本国土综合开发论》, 北京: 中国社会科学出版社。

赵尚朴 (1980): 《关于日本的第三次全国综合开发计划》, 《城市规划研究》第 1 期, 第 28 ~

36 页。

〔日〕中村刚治郎、杨云峰、哈斯巴特尔（1989）：《战后日本的国土整治的经验教训和第四次全国综合发展计划》，《地理科学进展》第2期，第19~23页。

周尚意、张国友、徐香兰（2000）：《日本新国土规划与地方规划的相互关系》，《地理研究》第4期，第400~406页。

〔日〕综合政策研究会（1963）：《日本の地域開発》，东京：ダイヤモンド社。

Kawagoe, M. (1999), "Regional Dynamics in Japan: A Reexamination of Barro Regression", *Journal of the Japanese International Economics*, 13 (1), pp. 61-72.

Kakamu, K. and M. Fukushige (2005), "Divergence or Convergence: Income Inequality between Cities, Towns and Villages in Japan", *Japan and the World Economy*, 17 (4), pp. 407-416.

The Course, Characteristics and Enlightenment of the Comprehensive Land Development Planning in Japan

HU An-jun¹, XIAO Long^{2,3}

(1. Institute of Quantitative & Technical Economics,

Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China;

2. School of Economics, Renmin University of China, Beijing 100872, China;

3. Graduate School, Aichi University, Aichi 4618641, Japan)

Abstract: Japan is the first country to implement land planning in Asia. Since the formulation of the Comprehensive Land Development Law in 1950, six comprehensive land development (formation) plannings have been made and carried out with the change of land exploitation and social economic development, which greatly promoted the optimization and balanced development of the land space. This paper firstly reviews the context and the evolution of each problem-oriented comprehensive land development planning in Japan. Then, the evolution characteristics of the each land planning are analyzed from four aspects including planning philosophy, industrial characteristics, spatial patterns and implementation subjects. Finally, some enlightenments and implications are discussed from the change of land planning philosophy, the establishment of local settlement circles and the coordinated development of regional and urban-rural areas, the combination of government, industry and research institution and public participation, and the international competition and construction of world-class urban agglomerations, in order to solve the problems of economic slowdown, unbalanced development, nonstandard compiling procedure and the increasing international competition in the land development in China.

Key Words: comprehensive land development planning; Japan; course; characteristics; enlightenment

特邀编辑：盛广耀