

文章编号: 1000-0585(2000)04-0400-07

# 日本新国土规划与地方规划的相互关系

周尚意<sup>1</sup>, 张国友<sup>2</sup>, 徐香兰<sup>1</sup>

(1. 北京师范大学资源与环境科学系, 北京 100875; 2. 中国地理学会, 北京 100101)

**摘要:** 1998 年日本政府制定了第五次国土规划——《21 世纪的宏伟蓝图》, 该规划是在国际上日益重视环境与人类协调发展的背景下, 根据日本后工业化社会的特点制定的。该国土规划制定了国家在 21 世纪前 10~15 年发展的方针政策和目标。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, 总结出日本国土规划与地方规划的相互关系, 旨在对中国国家和地方规划的制定提供可资借鉴的经验。

**关键词:** 日本新国土规划; 地方规划

**中图分类号:** TU 982      **文献标识码:** A

## 1 新国土规划的特点以及战略目标

### 1.1 新国土规划的特点

1998 年 3 月 31 日由日本内阁通过的最新全国综合开发规划 (本文简称新国土规划), 其副标题为“促进地区自立性和创建美丽的国土”。该规划的目标年为 2010 年至 2015 年之间。它的产生背景是全球环境问题日益严重, 国际经济竞争日益激烈, 日本与亚太各国的交流日益频繁, 高度信息时代已经到来, 日本人口自然增长率下降, 社会步入老龄化时期。该规划的核心思想为“合作与联合”, 它的目标是实现多轴型国土构造和继续加强基础建设。该计划的特点有三: 其一是高瞻远瞩地提出促成多轴型国土构造的长期构想, 以促进国家经济的进一步均衡化发展; 其二是本着对地方<sup>①</sup>责任的基本态度, 鼓励各个地方以参加和合作的方式进行国土建设和地区建设; 其三是鉴于长期投资能力降低的趋势, 制定国土基础建设投资的重点, 提高基础建设投资的效率<sup>[1]</sup>。

### 1.2 新国土规划的战略目标

从 1998 年新国土规划制定通过到 2010~2015 年的目标期是个较长的时间, 为了保证实现总目标, 新国土规划又制定了 4 个战略目标和 5 个相关研究方向。4 个战略目标是: ① 建设自然居住区: 即把拥有丰富自然资源的地区作为 21 世纪的国土开辟地, 将之创建成既能享受都市服务, 又能享受宽敞的居住环境的地区; ② 修建大城市: 在因人口高度集中而引起多种问题的大城市中, 有效地利用、修复和更新大城市的空间, 以谋求城市生活空

收稿日期: 1999-10-10; 修订日期: 2000-09-27

① 本文中的地方概念与日本传统习惯中所说的八大地方不同, 是指中央政府下属的行政地方, 包括都、道、府、县以及市、町、村。

作者简介: 周尚意 (1960-), 女, 广西罗城县人, 副教授。主要研究领域为人文地理学, 著有《中国文化地理概说》、《文化与地方发展》、《沃地生民》等专著和学术论文 30 余篇。

间的再生和搞活经济; ③ 地区之间的合作: 在全国开展各地方的广泛合作, 尤其是市町村之间打破各种界限的合作; ④ 形成广泛的国际交流圈: 促进全国各地走向世界, 在国际舞台上发挥自己的作用, 在国内形成能进行独立的国际交流活动的地区之间的统一<sup>[1]</sup>。从 4 个战略目标来看, 新国土规划十分重视地区的选择和主要地区的建设, 依靠各种主要部门的参加和地区之间的合作, 促进国土建设。新国土规划中设立的 5 个研究方向, 也称为适合于时代的课题, 它们是: ① 促进拥有独立性和优越性的地区的建设; ② 对国家安全和生活稳定的保障; ③ 享受和继承自然的恩惠; ④ 建设有活力的经济社会; ⑤ 建立世界性国家。

### 1.3 新国土规划对地方发展的要求

虽然日本国家的国土规划与地方的规划不存在计划性的配套关系, 但是国家规划为地方国土规划提供了理论框架和指导思想。新国土规划基本方向是将现在的人口和各种机能集中在东京、太平洋一带的一极一轴型国土构造转变成多轴型国土构造, 使各地发挥出自身优势, 进而实现国家整体的均衡发展<sup>[1]</sup>。欲建造包括东北国土轴、日本海国土轴、太平洋国土轴、西日本国土轴的多轴模式, 其关键步骤就是重视地方的发展, 并且要加强地域间的合作和交流。新国土规划首先明确各地应拥有其经济、文化、自然等方面的特性, 以及未来各自具体的发展方向, 其次新规划针对日本的国际地位、国家财政紧张、长期投资余力不足和日本城市缺乏活力等现状, 要求各地方应做到以下几点: ① 在提高国土安全性的同时, 各地方要建立人与自然的和谐的关系, 使得国民享受到自然的恩惠; ② 要建立独特且多样的地区, 创建有特色的地域文化, 使得国民从各方面得到满足, 促进日本独有的文化的形成, 重建美丽的国土; ③ 把地方建设成有特色的地区, 该特色应顺应社会经济形式的变化, 与人们的价值观、生活方式相符合, 且要确保人们生活基础的安定, 从而使日本成为拥有优越生活条件的国家; ④ 通过重视科技发展, 建设有活力的地方产业, 确保就业机会, 并创造出在国际上有魅力的投资环境, 强化国际竞争力; ⑤ 要完善交通、信息和通信系统, 使地方在国内和国际得到均等的发展机会。

## 2 日本地方新国土规划个案分析

日本行政区划分为两级, 第一级是都 (东京都) 道 (北海道) 府 (大阪府、京都府) 和 42 个县, 第二级是市、村、町。在此我们着重介绍第一级行政区中的北海道、大阪府和三重县的新国土规划。

### 2.1 21 世纪北海道开发规划

北海道位于日本最北部, 年均温度较低, 冬季多雪寒冷。它远离日本经济发达地带, 人口密度相对较小, 经济实力较弱。北海道制造业发展水平低, 食品业所占比重大。产业结构与全国平均水平相比处于相对较低的层次, 例如, 北海道的农业占其产业结构的 4.1%, 高于全国平均比重 2.3%; 北海道的建筑业占其产业结构的 14.4%, 高于全国建筑业平均比重 4.1%<sup>[2]</sup>。虽经数次经济计划的实施, 经济得到发展, 但是替代基础产业的新兴产业成长较慢, 依靠国家和机关的倾向严重, 所以使经济自立的体制改革成为最紧迫的问题。

在此背景下, 1998 年 4 月北海道制定了 21 世纪北海道开发规划, 其目标年大约为 2007 年。这是在前五次北海道规划的基础上, 将日本新国土规划与北海道自身的发展特征相结合而制定出的。在过去的五次开发规划及主要政策中, 北海道开发厅将规划重点与日本国

土发展规划紧密联系起来, 把国家的战略目标落实到地方。纵观北海道的历次规划, 我们可以发现其开发目标也在不断升级, 从资源开发转向产业振兴、产业结构的高级化。北海道 21 世纪开发规划强调将自身建设为高生产高福利的稳定社会, 开发重点从基础设施建设逐步转向现代产业、信息产业的完善, 而且越来越重视以人为中心的生活环境的建设。这些都是与国家新国土规划中强调增强地方活力的总思想一致的。

21 世纪北海道开发规划的基本思想是: 为北海道产业发展、金融稳定为目的打好基础, 建立开放自立的北海道, 继承和保护特有的环境和资源, 并使居民的生活丰富起来。实施计划的主要措施为: ① 建成面向世界的食品基地, 扶持待发展产业; ② 形成北方国际交流圈; ③ 继承、保护北海道的环境优势; ④ 建立观光地、休养地, 以促进国民充实自己、加强彼此沟通; ⑤ 建成既安全又富裕的地区。通过上述措施的实施, 繁荣北海道的产业经济。到完成计划时, 预计北海道的产业规模大约是 1995 年的 1.3 倍, 人口将在 580 万左右, 此计划期间经济增长速度与全国水平大致相当<sup>[3]</sup>。

## 2.2 大阪府新综合发展规划

与北海道不同, 大阪位于日本列岛的中央偏西, 它与周围的神户、京都、奈良等城市一起构成日本的关西圈, 它既是日本经济中心之一, 也是日本文化财富的宝库。大阪现有面积在都道府县中排列倒数第二位, 但人口却仅次于东京, 排列第二位。目前大阪府的人口老龄化比率在全国排行倒数第五位, 是较年轻的县府<sup>[4]</sup>。

大阪府制定面向 21 世纪的《大阪府新综合发展规划》早于国家的新国土规划, 通过之时是 1991 年 9 月, 是时正值日本向国际化发展。该规划确定了大阪今后在全国将发挥的作用, 即从“适应时代型”走向“领导时代型”。该规划的目标年为 2025 年, 但争取提前到 2001 年实现。其基本思想是让大阪走在时代交流和开创的前列, 走在时代富裕生活的前列。其基本指标为: 2001 年人口达到 920 万人 (1995 年人口普查结果为 8 797 268 人), 府内实际国民生产总值为 55 兆日元 (以 1985 年价格计算), 从 1989 年到 2001 年增长率为 4.25%。

《大阪新综合发展计划》目的为将大阪建设成一个宽裕而充满友情的人类生存空间, 一个具有自由和创造性的文化经济圈, 一个形成多极分散性国土的先行城市, 一个具有人类社会高层次的交流中心。为了实现上述目标, 大阪府制定的整体发展规划包括了 6 个主要设想和 5 个不同部门、不同地区的发展方案<sup>[4]</sup>。《大阪府新综合发展计划》是根据自己的基础制定的, 大阪已经具有的经济基础和劳动力基础是使大阪府成为国家各地区发展行列排头兵的必要条件。

## 2.3 三重县 21 世纪地方建设规划

三重县位于日本中部, 和奈良和京都有着密切的关系, 并作为东西日本的连接点的三重县占有重要的地理位置。三重县既是全国人口、物资、信息的交流地, 也是通过海湾走向世界的地区。三重县拥有着得天独厚的自然条件和浓厚的地方风土人情<sup>[5]</sup>。

三重县 21 世纪地方建设规划 1997 年 10 月制定, 目标年为 2010 年。规划的基本思想为: ① 建设众人共同参加、互相支持, 给社会和世界做出一份贡献的人气旺盛的三重; ② 发挥地区特色, 从各地集中人和力量, 在互相鼓励中创造新价值的地区开放的三重; ③ 通过人和地区之间的交流, 提高各地区个性和价值的同时, 在国内外发送信息, 通过不同地区的合作, 取长补短, 发挥集体力量的三重。为了贯彻实施建设三重县的基本思想, 设定了 5 项基本计划: ① 尊重人权和尊严, 发展文化, 培养人才; ② 建设安全舒适的生活环境;

③ 创建与自然协调的环境；④ 发展各种基础产业和战略性产业，确保就业市场；⑤ 通过多种交流和合作建设有个性、有魅力的地区。在上述内容中我们不难看出经济发展到一定程度的三重县已注意到人在社会发展中的作用，即人是社会发展的原动力，在人类的不断创新过程中，社会才会发展，社会才有活力。只有有活力的社会才能继续向前发展<sup>[6]</sup>。

### 3 国家规划与地方规划的相互关系

日本“国土综合开发规划法”规定有4种综合开发规划：全国综合开发规划、都道府县综合开发规划、地方综合开发规划、特定地域综合开发规划。这4种规划由国土厅主持。目前各个地方的规划是由地方编制的，而非国家行为。尽管如此，地方规划与国家规划间还是有相互联系的。它们彼此间的联系可以通过图1表示。虽然日本是公认的国家计划性色彩很强的市场经济国家，但是日本国家国土规划并不直接“命令”地方，国家许多宏观政策法规以之为基础，进而引导、约束地方管理决策行为。在制定国家国土规划时，地方的特点和地方规划实践中的问题都会得到充分的考虑。

#### 3.1 地方规划是全国国土规划的基本出发点

由于篇幅问题我们不能详细介绍各个地方的规划内容，但是我们可以看到各个地方规划中都有与国家规划中相通的内容。这种相通相同首先反映出国家规划制定过程中参照了地方规划实践过程中的具体且普遍的问题。正如有的学者注意到的，新国土规划的制定有别于以往国土规划的制定过程，它是一个强调自下而上，注重发挥地方能动性的过程<sup>[7]</sup>。国家规划与地方规划相通之处为以下5方面：（1）加强国土安全性。各地方为了将灾害中的各种损失减少到最低程度，制定了如确保建筑物耐震性这样的减灾对策。各地均计划建立以地域防灾据点为核心的防灾生活圈，并通过居民模拟防灾演习等活动强化国民自卫能力。此外还计划建立国土生态网络，确保多种野生生物生存繁殖的空间连续性和一体性。（2）注重地域文化的创造。日本各地方不但重视保护文化遗产和有历史意义的建筑物，还十分重视地方性文化的创造和国际宣传。各地方在完善地区文化活动环境，增加居民参加身边的运动、文化活动的机会、振兴艺术文化的同时，还推动学术、文化、体育运动等方面的国际交流，从而增强地方的活力和凝聚力，全面促进社会发展。（3）优化生活环境。各地方规划中均规划了未来几年中改善居住环境、交通拥挤状况的基础设施建设目标，其中建设贯穿全国中枢城市的交通网络，加强都市间的关联，达到分散地方功能的目的。（4）建设有国际竞争力的经济环境。各个地方均计划完善研究开发设施和培养研究人才，并充实科技资本。此外积极推进产业界和大学间的合作，从地域内部促进独立产业的开发。（5）完善交通信息网络。在各地方计划中都具体制定了交通网建设目标，这成为国家规划中实现在宽松时间内进行往返活动的大范围国内交通体系“地区半日交通圈”、“全国一日交通圈”的构想的基础。

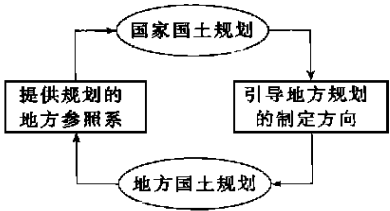


图1 国家规划与地方规划间的相互关系  
Fig. 1 The relationship between national plan and local government plan

### 3.2 国家国土规划空间层次性在地方规划中的体现

新国土规划设计的多轴型国土构造反映的是一种空间层次,这种空间层次不仅仅是为了实现国家的均衡发展,而且还有利于将规划的总目标通过责任分解落实到下一级目标群上。从地方国土规划中我们也可以看到这种规划的空间层次性。例如大阪的规划中对大阪府的5个地区分别提出了特定的要求。北大阪地区:建设人和信息交错不息、绿化优美、环境舒适的学术文化地区;东部大阪地区:建设舒适并充满创造力的生活与产业地区;南河内地区:建设在历史和自然陶冶下学习与生活的地区;泉州地区:建设自然、生活、产业协调的交流与创造的地区;大阪市地区:建设名副其实的世界性的城市生活、工作、娱乐互相协调的地区<sup>[4]</sup>。不仅是大阪府,在北海道也为了有效利用天然资源,搞活具有地方特色的经济活动将北海道分为6个地区。如在道南地区,以促进青函经济文化圈为核心的东北地区 and 俄罗斯联邦极东地区间的交流为发展目标;道北地区则是开展高收益性的农业、水产业和高效率的林业、木材产业。

信息革命使专业技能转化到设备中成为可能,并使国际间工业技能的移动变得日渐趋容易。通信、运输、国际标准、国际组织等全球性基础设施和条件也为国际间工业技能的移动提供了良好的环境。70年代以后,产业的国际化进程造就了超越国境的地区间竞争和联合,以及地区与地区间的国内、国际水平分工体系。70年代以后构造的国际水平分工体系不是国家,而是“地区”。支撑国际分工体系的是各地积累的各具特色的产业积聚。新国土规划和地方国土规划把目标责任分空间层次而落实,正是为日本特色产业发展铺垫的基础<sup>[8]</sup>。由此可以说明日本这种国家规划与地方规划的空间层次性符合日本产业发展的国情,并具有超前意识。当然,国家目标和地方目标不是简单的分解,为了弥补这方面的不足,日本新国土规划将建设有地方特色的产业列入规划内容。从而保证国家整体目标与地方目标的彼此协调。

## 4 对中国国土规划的借鉴意义

由于社会制度、经济管理体制的差别,不同的国家在不同的时期其国土规划的重点和内容都是不同的。例如在计划经济体制下中央政府控制自上而下全部区域政策的前苏联;在市场经济体制下地区或地方政府具有很大权力的美国、德国,以及中央政府具有很大权力的英国、日本。中国正在从计划体制向市场体制转轨,其国家国土规划与地方规划保持何种联系是一个需要探讨的问题。中国的学者和决策者也注意到,全球的可持续发展总目标与处于不同地区、不同发展水平和发展阶段的国家,以及国家之下的地方是有区别的,其可持续发展含义、持续发展的可操作性的差别是极为显著的<sup>[9]</sup>。

国土规划是中国计划体制改革的产物,作为区域规划的一种重要类型,是中国区域规划的重点。一些学者认为,80年代以前的区域规划存在一些弊端<sup>[10]</sup>,自1985年国家计委组织着手编制的《全国国土总体规划纲要》,从性质上讲是中国最高层次的区域规划,它的任务是围绕党和国家本世纪末的社会主义建设目标,从分析自然资源和社会经济条件入手,按照自然规律、经济规律的要求和全国一盘棋的原则,打破部门和地区的分割,根据国家产业政策的要求,合理地进行劳动地域分工,搞好地区的生产力布局,有步骤地实行地区的重点开发,求得经济、社会和环境效益的协调发展<sup>[11]</sup>。

目前中国的区域规划正从计划经济体制的束缚中解脱出来, 实现区域规划与社会主义市场经济的衔接, 使规划更好地为改革开放和国民经济建设服务。改革开放以来, 中国为了吸收借鉴国外区域区划的经验, 自 80 年代中期就开始吸收国外有关机构和专家, 参与部分地区的区域发展战略和规划研究。例如, 1988 年 5 月国家计委国土局和日本国际协力事业团共同编制了《海南岛综合开发规划》<sup>[11]</sup>。在世纪之交, 中国在国土规划的思想方法上借鉴发达国家的经验意义尤显重大。中国的国家国土规划与地方规划的关系是什么呢? 通过前 3 部分的介绍和分析, 我们总结了以下可以借鉴的两方面。

#### 4.1 充分发挥地方在规划中的能动性

人们业已达成一个共识, 即完全的中央集权和完全的放权均为不可取的极端形式, 甚至象英国那样有政府集中管理悠久历史的国家, 也鼓励地方政府在其管辖的范围内发展经济。中央政府考虑的经济目标是公平和效率, 在市场经济体制下, 中央政府通过财政政策、货币政策、贸易政策等实现其目标。政策权力集中在中央的弊端是因决策信息不完备, 信息反馈迟缓造成决策失误, 但是也有学者认为中央政府向地方下放财政、货币、贸易政策的权力也不一定解决效率和公平的问题<sup>[12]</sup>。在暂且讨论不清放权程度和效果的情况下, 我们可以明确的是中央政府的职责是保证地区政策的协调。有学者认为, 从日本新国土规划中我们可以借鉴的内容是在国家规划中考虑地方特点和优势<sup>[13]</sup>。实际上日本新国土规划与地方规划的相互关系也给我们提供了借鉴的内容, 国家制定的国土规划可以是地方规划的协调基础和依据, 通过目标责任的分解落实和地方发展利益的保证实现国土规划的总目标。我们可以看到日本新国土规划思想中融入了许多地方规划的思想, 这种国家与地方的辩证关系克服了从“一全综”到“四全综”的“自上而下”即对地方采取命令式的规划方式, 丢弃了只重视已发布的国土规划的实施情况, 并不关注地方的健康发展和发挥地方特色的态度, 给公众和地方的自主性和创造性的发挥提供了政策上的支持。

#### 4.2 建立非法律文件关系的上下衔接

前面提到, 日本国土厅进行的国土规划与地方制定的国土规划彼此之间是没有必然的、法律规定的衔接或承接关系的。这种非法律文件关系的上下衔接可以避免由于国家国土规划中的一些内容由于主客观的限制, 不能全面反映地方发展的趋势, 进而不能适应地方发展的实际情况的问题。

自 90 年代前期以来, 中国探索了以“国家发展战略”为名的国家规划指导性文件形式, 典型的即为 1994 年 3 月由国务院 16 次常务委员会通过的《中国 21 世纪议程》, 该议程被作为“九五”国民经济和社会发展的指导性文件。虽然该文件对地方并不具有法律上的强制性, 但是许多地方纷纷制定了相应的跨世纪发展战略。实际上《中国 21 世纪议程》中许多问题的提出以及解决方法都是源于地方活动的<sup>[14]</sup>。这些非法律文件关系的上下联系调动了地方的主动性, 并使得地方在实施 21 世纪人口、环境和发展的战略规划时可以根据自己的具体问题和具体条件, 制定行之有效的方案。从而真正实现可持续发展的目标。当然这种非法律文件并不能代替法律性的国土规划, 只是其中灵活的、非强制性的合理成分值得思考。

中国学者关于地方规划与国家规划的相互关系的讨论还不多, 在借鉴外国国土规划经验时更注重其内容, 拙文通过介绍日本国家规划与地方规划的相互关系, 旨在引出其他学者更精辟的分析, 并为中国下一次新国土规划制定提供新的思路。

## 参考文献:

- [1] 国土厅计划局计划课. 日本 21 世紀の 国土の グランド デザイン [J], 1998(2): 5~6; 1998(3): 9~13.
- [2] 北海道开发厅. 明日の 日本をつくる 北海道[M], 1998. 3.
- [3] 王立军. 日本对不发达地区的开发及其启示[M]. 现代日本经济, 1998. 14.
- [4] 大阪府规划调整部国际课. 大阪府简介[M], 1998. 2~4, 18, 19.
- [5] 三重县生活文化部国际课. 欢迎光临三重县[M], 1997. 12.
- [6] 三重县. 三重づくりの 宣言[M], 1997.
- [7] 李国平. 面向 21 世紀的日本国土开发与国土结构[J]. 东北亚研究, 2000(1): 47~52.
- [8] 财团法人国际开发中心, 尤尼科国际株式会社, 日本国际协力事业团. 中国吉林省(长春~珲春)地区综合开发计划调查北京研讨会用资料[N]. 北京, 1998. 7~13.
- [9] 刘培哲. 可持续发展的概念与趋势[N]. 见: 中国 21 世纪议程纳入国民经济计划培训班. 北京, 1995. 8-1.
- [10] 黄以柱. 区域开发与规划[M]. 广州: 广东教育出版社, 1992. 247.
- [11] 史同光, 王惠. 区域开发规划原理[M]. 济南: 山东地图出版社, 1994. 437~438, 439~440.
- [12] 金峰等. 区域经济与政策分析[M]. 北京: 中国环境出版社. 1992. 285.
- [13] 毛汉英. 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[J]. 世界地理研究, 9(1): 105~112.
- [14] 黄晶. 中国 21 世纪议程进展: 从国家战略到地方行动[A]. 中瑞地方 21 世纪议程研讨会会议文集[C]. 北京: 中国 21 世纪议程管理中心, 1997. 11~18.

## The materialization of Japanese fifth country land plan in the regional land plans

ZHOU Shang-yi<sup>1</sup>, ZHANG Guo-you<sup>2</sup>, XU Xiang-lan<sup>1</sup>

(1. Department of Geography of Beijing Normal University, Beijing 100875, China;

2. The Geographical Society of China, Beijing 100101, China)

**Abstract:** Japanese government made out the fifth National land plan, The 21st Century's Grant Plan in 1998. This plan was made with the characteristics of post-industrialized Japan under the background in which the harmonious development between environment and mankind is more and more stressed in the world. This plan formulates the policies and aims of Japan's development during the first 10 to 15 years in 21st century. By introducing and analyzing the contents of Japan's fifth land plan and the plans of local governments, this paper tries to show the interrelations between them, in order to offer some experiences as the references to the making of national and local plans in China.

**Key words:** Japanese 5th National Land Plan; Local land plan