

论战后日本的国土开发政策与城市化

中文摘要

纵观日本战后的城市化过程，大体上经历了资源和农业整治、大规模产业开发、社会福利建设等三个时期。在战后的五十多年间，日本政府始终依照相关法律，由上而下地引导全社会的经济发展，并根据不同阶段制定相应的国土开发计划来推动城市化。在战后至五十年代时日本主要是整備国土农业和资源，为工业化做准备。到了六十年代日本进入经济高速增长时期，日本政府开始实行据点式城市开发战略，全面铺开城市化。七十年代时日本政府开始在工业化的基础上大力构建现代化交通网，消除过密城市与过疏城市之间的差距。进入八十年代日本政府主要通过“定居构想”提升国民居住环境，提高城市化的质量。九十年代时日本政府为了消除东京圈的一极独大，开始积极构筑多极分散型的国土。综合来说，战后日本城市化就是依据“点”—“线”—“面”—“立体”的道路，始终做到工业化与城市化同步前进，并注意城市与乡村的协调的过程。这些经验对我国有着很强的借鉴意义。

关键词：日本城市化 国土开发 背景 过程 作用

作者：何 炜

指导教师：姚传德 副教授

The Analysis of the Policy of the Territorial Development and Urbanization in Postwar Japan

Abstract

Japan went through three stages in postwar urbanization, namely, the consolidation of resources and agriculture, the development in large-scales and the construction of social welfare. The Japanese Government consistently adheres to relevant laws, leads the economic development from central to local governments and makes corresponding plans for territorial development in accord with different stages to promote urbanization. From the end of World War Two to the 1950s is the period when Japan consolidated territory, agriculture and resources in preparation for industrialization. Japan entered the high-speed economic development period in the 1960s when the Japanese Government started to implement the strategy of the development of urbanization in a all-round way in which cities are as its bases. In the 1970s it started to construct the network of the modern transportation with all efforts, bridging the gap between the cities with developed transportation network and the cities with .In the 1980s it came up with the conception of inhabitation to improve the living conditions of the citizens and the degree of urbanization. In the 1990s to eliminate the one polarization of Tokyo, it constructed the multi-polarization of territory actively. In conclusion, the process of urbanization in Japan is the process of promoting work in all areas by drawing upon experience gained at key points. The industrialization is in step with urbanization and the city is in coordination with the country. We may use the experience of Japan for reference in the urbanization in China.

Key word: Urbanization in Japan, territorial development, background, process, effects

Written by : He Wei

Supervised by: Asistant Prof. Yao Chuande

苏州大学学位论文独创性声明及使用授权声明

学位论文独创性声明

本人郑重声明：所提交的学位论文是本人在导师的指导下，独立进行研究工作所取得的成果。除文中已经注明引用的内容外，本论文不含其他个人或集体已经发表或撰写过的研究成果，也不含为获得苏州大学或其它教育机构的学位证书而使用过的材料。对本文的研究作出重要贡献的个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本人承担本声明的法律责任。

研究生签名： 何伟 日期： 2009.4.29

学位论文使用授权声明

苏州大学、中国科学技术信息研究所、国家图书馆、清华大学论文合作部、中国社科院文献信息情报中心有权保留本人所送交学位论文的复印件和电子文档，可以采用影印、缩印或其他复制手段保存论文。本人电子文档的内容和纸质论文的内容相一致。除在保密期内的保密论文外，允许论文被查阅和借阅，可以公布（包括刊登）论文的全部或部分内 容。论文的公布（包括刊登）授权苏州大学学位办办理。

研究生签名： 何伟 日期： 2009.4.29
导师签名： 何伟 日期： 2009.4.29

导 言

一、选题的缘起及意义

1、学术意义

近年来国内学术界对欧美等国的城市化研究成果日渐丰富、深入，相关专著、论文集、译著、期刊文章不断面世；相形之下，对日本的研究则显得较为薄弱。另一方面，国内的日本研究界偏重其社会、经济、政治、文化、技术等方面，城市发展同样是一个被忽略的领域。一些学术成果，对于“日本城市化”这样一个宏大的主题只是一种探针式的研究，还有很多视角、很多层面与细节没有得到揭示，这有待于今后进一步的努力。在此情况下，本人论文主要从日本战后城市化入手，从政府规划角度系统来看其国土开发政策，并通过这些政策来论述它们对日本的城市化的发展作用或制约作用，以及影响日本城市化的方向等问题。期望论文能够抛砖引玉，推动对日本城市规划政策从思想制度到实践应用的全面、深入的研究。

2、现实意义

日本与中国是一衣带水的近邻。历史上日本曾多次向中国派遣遣隋使、遣唐使学习中国的先进文化，其中包括城市开发规划的制度与方法。到了19世纪，日本开始向西方学习，仅经过一个多世纪的努力，就从一个落后、封闭的封建农业国家，脱胎为发达、开放的现代资本主义国家。今日的日本，是世界第二大经济强国，在文化、技术的很多方面都领先于中国。英国规划学者彼得·霍尔爵士2004年7月来华作关于交通与世界城市的报告时曾经说过，在城市交通规划方面中国更应向亚洲国家如日本学习。

我们或可把这一论断推而广之，在整个城市开发领域学习、借鉴日本经验的科学与合理之处。从中国现实出发，学习日本、借鉴日本也是有必要的。一是目前我国处于经济高速发展、工业化和城市化进程不断加速的阶段，对土地资源的需求与日俱增，土地对经济发展已构成严重制约。日本同样是一个国土资源十分匮乏的国家，却在有限的可开发土地上创造了惊人经济成就。日本以仅占中国4%的国土面积，创造了约为中国三倍的国内生产总值。研究日本在土地资源十分稀缺的约束条件下，如何实现经济高速增长、工业化和城市化的协调发展，对我国现阶段规范土地管理、集约用地、节约用地有很强的借鉴意义。二是比起其他西方国家，中国与日本有着同源的文化 and 相同的区域背景。虽然中日的政治经济制度不同，但是有了这两个基准点，日本的成功经验仍会对我们有很大的启发作用。

二、研究现状

1、日本

国外目前所找到的著作暂没有完整论述日本城市化当中的政府开发政策,但对某些方面的历史状况做了交代,并且资料非常详实。但著作仅谈政策本身,对城市化的影响还需要联系一些基本理论。如大田修治的著作:《都市政策论》。该书从都市文化经济论、国际化、地方自治等方面对都市政策进行了论述;村上弘的著作:《日本の地方自治と都市政策》。该书从日本行政分权、地方自治、以及城市政策本身着眼点和国土交通政策上进行了论述;松原青美的著作:《日本の都市政策》。该书从城市规划制度上入手,谈到了城市经济联系和城市化的动向;大塚祚保的著作:《現代日本の都市政策》。该书集中论述了城市化政策当中市民的参与以及基础设施、公共物品的供给多方参与等问题。

2、国内

(1) 学术专著

目前,国内尚未见到有全面系统论述日本城市开发政策对日本城市化影响的著作,只有从不同方面或选取一两点进行论述的成果。但一些学者研究中国城市化政策的方法可以运用在日本,观察日本在此方面的政策运用效果。国内已出版的关于日本城市化的专著主要有张季风的著作:《日本国土综合开发论》。该书主要从战后日本的几次全国综合开发计划来阐述其功效和问题。杜建人的著作:《日本城市研究》。该书从日本城市历程、城市制度、城市土地问题、住宅及环境为题、地方分权几个方面研究日本城市化。黄小晶的著作:《城市化进程中的政府行为》。该书从城市化理论入手,论述了一些通用性的政府政策对城市化的影响,提供了一些研究城市化进程中政府行为的方法和视角。魏心镇的著作:《新的产业空间:高技术产业开发区的发展与布局》。该书从经济角度谈论了政府建设开发区对城市的促进作用,对日本开发区模式也设置了专门的章节。国内的著作由于对日本城市化研究的不充分,著作方面显得仓促而不全面,但对城市化政策理论本身的论述却很全面、深入。

(2) 学术论文

国内对于日本城市化的这一问题的研究成果,有不少已经发表的文章。这些文章可以主要概括为以下两类:一、对日本城市化当中因政府政策所形成的模式、方法进行宏观观察。例如:沈悦的文章《日本的城市化及其对我国的启示》;韦伟的文章《日本城市化的政策支持系统》;吴霞的《论战后20年间日本的区域开发和区域经济》;孙名贵的《战后日本的区域开发政策》等。二、对日本城市化当中的政府开发政策进行微观、个别的梳理。例如从经济产业方面:郝寿义的文章《工业化、城市化与农村土地制度演进的国际考察——以日本为例》。从行政区划方面:吕帅的文章《日本行

政区划体制的形成与改革及其对中国的启示》。从开发区建设方面：杨书臣的文章《日本开发区的新发展及对我国的启示》。从国土交通方面：李志的文章《日本城市交通现代化与城市发展的关系》。上述文章对日本城市化当中的政府政策都有所涉猎，但仅从各自的一点进行论述，缺少政策相互扶持、系统的联系。

三、研究方法 with 理论框架

本文将以历史学的研究方法为基础，搜集相关资料，吸取经济学、交通学、行政管理学等相关理论，对二战以后日本政府城市开发政策对城市化的影响进行跨学科研究，对城市化进程辩证、系统地进行分析，主要从政策沿革和影响进行深入分析，从而对中国的城市化进程起到借鉴作用。

全文分四章展开论述：

第一章：日本城市化的综合概要。本章概述了日本城市化的基本状况和日本城市化同城市开发规划之间的关系，并引出了日本城市化本身对国土开发规划的客观要求。

第二章：战后城市化的经济开发阶段。本章从战后经济恢复阶段、第一次全国综合开发计划阶段、第二次全国综合开发计划阶段这三个阶段入手，分别对其制定背景、计划目标、开发手段和城市化的效果进行了分析。

第三章：战后城市化的社会开发阶段。本章着重论述了日本从大规模工业开发阶段过渡到以提高国民生活质量为目的的第三次全国综合开发计划和第四次全国综合开发计划对城市化的意义。

第四章：日本国土开发经验对中国城市化的启示。本章主要论述了日本的四次全国综合开发计划的可为中国借鉴的经验。如政府主导、重视就业问题、城乡协调等。

四、论文创新与准备中存在的问题

创新方面：对城市化当中的国土规划，本文从历史学出发，努力将经济学、管理学原理融入其中，以经济理论来解释历史历程，进行多学科的研究；并尽量将政府规划方面的政策纵览概括，实现综合论述，以丰富日本城市化的研究。

不足之处：1、日本原文材料搜集仍有一定困难。2、一些重要的论述仍然有待深化。

第一章 日本城市化的综合概要

日本国土开发的历史由来已久，在长期的发展过程中，日本人民以自然和地理条件为前提，根据当时的不同需要，对国土进行了形式多样的开发和利用。战后国土开发和利用是在前人开发的基础上进行的。为此，本章除介绍战后日本城市化的模式以外，还简单回顾一下明治维新以后日本国土开发的历史。由此再阐述日本城市化同国土开发规划之间的关系。以期能表现战后日本城市化的相关概念与情况。

第一节 日本城市化的基本概况

城市是一个有限地域内集聚的经济实体、社会实体、物质实体的有机系统。人类进入第三次社会大分工以后，商业从农业中分离出来，商品生产和商品交换的不断发展，推动和促进了城市的发展，使人类的原始居住点最终分解成城市和乡村这两种不同性质的社区。城市是人们为生存和发展，经过创造性劳动加以利用和改造的物质环境，是社会劳动分工以来产生的一种比乡村更具人性化的社会载体，它创造着比乡村更高的生产力，享受着更高水准的生活方式。城市是区域政治、经济、文化中心，是区域经济增长极，是人类聚集的一种比较理想的形式。城市是生产力发展到一定阶段的历史产物，不是同人类与生俱来的。现代城市的兴起和成长，是人类社会的巨大进步，是历史前进的产物，是社会生产力发展的必然结果，特别是社会分工发展的结果。

现代城市化的概念简单的说分两种类型。广义城市化是指集聚点内城市要素逐渐增加的过程，并且集聚点内部不断变化的过程，即内部的变化现象也是城市化的内容。而狭义城市化是指近代产业发展导致农村地域变成城市地域的质变过程。城市化有几大标志：1、城市规模空前扩张；2、城市数量增加；3、城市人口总量增加，城市人口的比重不断上升；4、城镇功能的发展；5、区域城市体系的形成和发展。

一、日本城市化的历史

古代日本长期以来属于城市文明落后国。直到3世纪的后期，崇神天皇统一了本州和九州等地之后，日本才开始有规模较大的建筑群出现。这些建筑群构成了日本早期城市的雏形。日本早期城市的性质就是政治中心，是以皇宫、贵族宫殿和周围的辅助建筑为主形成的。早期的宫殿往往随着新天皇的即位而移动，很少有固定一处不变的。由于技术和文明程度的落后，早期的日本宫城大都寿命短暂、转瞬即逝。直到最早的藤原京出现，日本才有一个正式的都城。到公元645年的大化革新之前，日本已经有过50多座“城市”，却没有一座能够保留下来，根据《万叶集》的记述，最早

的藤原京已经称得上是一座典型的政治城市。从特征上说，藤原京除了宫殿之外还实行条坊分割制度，分左右两京和 48 个坊，坊的大小规格基本相同。所以从藤原京开始，日本的城市规划和建设就逐渐格式化，技术也日臻成熟。到了中国盛唐时期，也就是日本的奈良·平安时代，中国的城市文明跃居世界的顶峰，这也带动了当时学习中国的日本最大规模的、最完善的城市建设高潮。

从 12 世纪后半开始，日本进入公家(天皇)和武家(幕府)的双元政治时期，也就是日本的中世纪。此时日本国家权力从高度集中变为高度分散，经济上也开始了领主庄园经济。这时日本城市带有防御和开展市场经济的特征，所以日本出现了大规模规划粗糙的小型城市。看起来似乎城市文明在退步，但从另一个角度看，当时城市经济相对活跃，市民自由意识开始形成，特别是突出了日本的民族风格，这又是城市文明实质上的进步。由于武士和新兴贵族的出现，传统的政治城市开始衰落，城市形态开始多样化起来。如平安末期以后兴起的门前町、寺内町、宿泊町、港町、门下町和商人自治城市等。

到 17 世纪再统一，日本城市出现了新的建设高潮和确立了封建城市制度。此时城市特征是：用地域隔离的方法明确封建身份制度，各城市大名一方面否定旧领主，另一方面又建立起属于自己的门阀商人经济垄断，使城市凌驾于农村之上。完善后的门下町是此时重要的城市形式。随着门下町的完善，日本形成了一定程度上的城市圈经济。这时的门下町是由封建统治者按自己的意图，为满足封建割据和消费生活的需要而造就的。而这些町通常又建在一些古城堡下，被称为“城下町”。在城下町内，一方面散落着封建领主及其家臣们的宏大官邸，另一方面则在他们的住宅区的外圈，居住着由工匠、小商人等主要依靠为前者提供服务而谋生的一般町民。日本城市中的大多数就是由这类城下町发展而成的^①。

到了江户幕府时代，日本的城市发展有了相当程度的成果。据欧美城市人口统计口径，到 1800 年，全世界城市人口占总人口的比例为 6%—7%左右，而日本则为 16%—17%左右。^②这是当时日本城市发达的结果，日本的城市化率在当时是世界各地所不及的，特别是江户、大阪、京都等三个中心城市的发展。江户到 18 世纪中叶人口便超过了 100 万，1650 年前后大阪人口已近 80 万人。^③“人口在五万左右的有金泽、名古屋、广岛、长崎等；人口在万人以上的城市大约有五十多个——这样的人口集中，是由于城市经济的优越性而产生的。”^④从城市人口的数量来看，日本的城市在十九世纪前，就已经达到了很高的水平。但是这里的城市化运动并不是产业革命的

^① 社建人：《日本城市研究》，上海交通大学出版社，1996 年版，第 1-2 页。

^② (美) 布莱克：《日本和俄国的现代化》，商务印书馆 1992 年版，第 116 页。

^③ (日) 高桥幸八郎：《日本经济史》，三联书店 1997 年版，第 256 页。

^④ (日) 高桥幸八郎，永原庆二：《日本近现代史概说》，东京大学出版社 1981 年版，第 47 页。

结果,其性质是日本战国后期,幕藩体制建立的结果,形成了国家对商业和城市的统治。^①这样,日本的城市作为国家的政治、经济、文化中心发展起来。城市作为社会发展特别是商品经济的重要载体成长起来。

明治22年(1889年),日本开始设立市制。今天日本的大城市多起源于明治时期的资本主义时代。1871年日本废藩置县,1889年施行市町(相当于镇)村制。最初在全国建立了39个市,其中32个市起源于封建时代的城下町。占全部市的82.1%。^②因此,日本资本主义城市化的初期,改造旧城镇与建立新城市同时进行。在前资本主义时期成长起来的城镇中,其地理位置等条件有利于近代工业发展的则转变为近代工业中心,条件不利的则衰落下去。从十九世纪末叶到本世纪二十年代,随着工业的急剧发展,促进了工业城市的成长与城市化的进展。工业职能成为这个时期城市形成的要素。多数城市以带有封建残余的消费城市向以近代技术为基础、以大规模企业为核心的生产城市转化。原来手工业比较发达的城镇也逐渐成为资本主义大机器工业生产的中心。旧城下町也转为地方中心城市。

随着工业革命的开展和技术进步,世界城市化开始迈入快速化的轨道。近代日本的城市化反而开始落后于世界的步伐,直到二战以后才追赶并达到世界先进水平。日本真正意义上的城市化开始于明治维新时期,起步于20世纪20年代。但直到1940年,城市化水平仍落后于当时欧美工业化国家。战后日本城市化进入经济高速增长时期,此后进入成熟阶段。战后日本的城市化进程,仅用了50年时间,就完成了欧美国家100年的城市化进程。1950年,日本城市化率仅为37%。战后为加速和成熟城市化阶段,到1996年城市化水平为78%,而且很多居民开始从都市区向外迁移。^③

二、日本城市化的模式

纵观日本的现代城市化进程并对比欧美国家,不难发现日本城市化有其独特的模式,主要表现为:

1、政府引导型城市化。日本虽然是市场经济国家,但整个城市化过程都是按照政府的意图进行的。从整体国土规划、工业发展到规划的贯彻等都可见到政府的影子。政府对国土进行全面、周密地规划,以提高土地资源的利用效率,保障城市化地有序进行。政府为工业发展提供导向及种种优惠措施以促进工业的快速增长,日本经济的高速增长带动高度集中发展的城市化,再进行城市化的综合治理,走自上而下的城市发展道路^④。从历史上看,日本城市的发展与欧美城市发展最不同的一点在于城市不

^① 满颖之:《日本城市化的历史演变及其发展趋势》,《烟台师范学院学报》,1986年第2期。

^② 满颖之:《日本城市化的历史演变及其发展趋势》,《烟台师范学院学报》,1986年第2期。

^③ Wolman,H.et.,eds:《National Urban Policy,Problems and Prospects》,《Detroit》,1996。

^④ 沈悦:《日本的城市化及对我国的启示》,《现代日本经济》,2004年第1期。

是由商品经济发展的需要自然促成的,而是出于政治上的考虑,在统治者的推动下借强力而形成的。在日本的城市中很少有凭借市民的热情造就的城市。早期城市建设的重点在于如何维护中央集权统治,显示统治者的威望。后期城市建设政策则将重点放在发展生产所需的基本建设事业上,而将市民的生活设施放于次要位置。这个特点贯穿于日本的整个城市发展历史,直到经济高度成长期间才逐步有所改善。

2、都市圈式的城市化。二战后,特别是1950—1960年代,日本政府十分重视工业重建,大力发展出口导向型经济,使产业向沿海城市高度集中。全国最大的10个城市均集中分布在太平洋东岸的工业带,其中7个位居东京—大阪都市带^①。日本产业的地域分布格局也决定了城市化的发展格局。日本走上了一条大城市主导型的城市化道路。在城市化进程中首先是少数中心城市获得了优先的集中发展,这些城市在各个领域都发挥着重要的作用,再以此辐射各地。战后的经济起飞使得日本在非常短的时间内迅速完成了工业化进程。因此经济活动的区域布局必然选择空间压缩式的格局和高度紧凑发展的城市化模式,因为这样可以获得更高的效益,在城市化进程中就表现为超高度的集中发展模式。日本城市化空间以东京、大阪、名古屋三大都市圈为中心。尤其是东京大都市圈,自1960年代就呈现出以近域蔓延和同心圆式分散为主的圈层状大都市区空间结构,几乎囊括了国家政治、经济、文化及国际金融等全部城市职能。当然,日本的这种城市化模式,一方面发展速度较快,另一方面空间过度集中,因而导致城市化过程中出现住房困难、地价高涨、交通拥挤、远距离通勤、生活环境恶化等一系列城市化带来的问题。

3、高度发达的国土交通网络下的城市化。日本城市迅速发展与壮大,原因是多方面的。除了明治维新以来工业持续发展使城市面貌和城市结构发生了彻底改变以外,交通发展也对城市发展有着决定性的作用。日本历史上较为封闭,城市主要是封建藩主割据的领地。城市道路多为两车道,街面狭窄,以河网水运居多。1858年,日本实行对外开放,开始引进西方技术与文化。1868年明治维新后,日本确立了资本主义制度,开始发展资本主义工业。随着工业的发展,城市不断扩展,城市间交流频繁起来。自1870年起日本进行全国铁路大建设,电车、公共汽车与地铁也相继出现,城市进入了铁路与汽车时代。

二战以后,日本经济自1960年代高速起飞,从而导致城市迅速发展。由于人口不断涌进城市,导致城市病严重,交通问题也日益突出,原有道路建设已无法适应交通迅速发展的需要。在发展经济的过程中,日本政府已意识到交通对城市发展的重要性,对交通建设与发展也更加重视起来。日本早在明治维新时代就已确立了交通先行的城市发展政策,此后一贯重视交通发展并颁布了一系列法规。相关法规除城市规划

^① 宁越敏:《让城市化进程与经济社会发展相协调——国外的经验与启示》,《求是》,2005年第6期。

法外,还有更高层面的国土利用规划法和国家主干高速公路建设法,专项法有道路法、汽油税法(确保道路建设的资金来源)、有轨电车法及停车泊位法等。另外,国家还设置了大都会地区高速公路开发公司直接参与大型道路设施建设^①。中央政府力求通过这一系列法规和开发手段,达到从宏观层面到微观层面确保道路交通有序发展的目的。日本交通现代化发展与城市发展有着密切的联系。交通系统的发展,使城市容量扩大、城市与城市间的迅速交流得以实现,城乡差距得以缩小,城市的活力增强,最终改变了城市的社会、经济和空间结构。

4、历史文化影响日本城市开发。在日本城市开发历史中,始终贯穿着各种不同的社会文化。这些不同的城市开发文化影响了各个阶段的日本城市构造。这些城市文化体现了当时日本的社会现状,另一方面也反映了日本整体文化对社会开发的作用。比较重要的城市开发文化主要有:

(1) 中国古典城市论。在幕府统治以前,日本城市循周唐之制的原则,不是将市民保护于统一的空间之中(即中国的城墙),而是分割开来,造成市民与领主的对立。所以当时政府命令武士回乡务农(武士土着论),将城市利用来发展经济(重商论),保持古典的城市秩序。当时的统治者主张以儒教理想改造都市,建立上下分明、各循其道的城市。一句话,就是要继续维护封建城市的社会秩序。

(2) 近代国家城市论。到了幕府统治末期至明治天皇时期,此时日本城市规划者认为皇大御国(日本)是世界上最早形成的国家,是“世界万国的根本”。所以要发扬皇大御国的威望,就必须建设理想的城市。他们的构想是,以皇宫、宗庙为中心,形成三台(神事台、太政台、教化台)、六府(本事、开物、制造、融通、陆军、水军)、五馆(广济馆、疗病馆、慈育馆、游乐场、教育所)的结构。^②这一思想实际上是东西文明的机械结合,反映了当时日本被迫开后,积极吸收西方文化与日本民族文化相融合的特征。在当时的城市改造中,虽然建设者也赞赏西方城市的砖石结构,提倡开拓绿地、道路等公共空间等。但其根本思想还是要王政复古,强调防火建筑、普及教育(教道所)的必要,以实现政治集中和等级分明的社会秩序。

(3) 国际视野和平等观念论。到了近代以后,日本全面学习西方文化,包括西方的城市文化。城市设计者和决策者要求开发新技术,建筑西方式样的楼房及街道,同时将目光转向整个世界,特别重视以西方强国的城市,如巴黎、伦敦等为榜样,按照文明开化的新标准发展日本城市;此外,他们立足岛国的实际,主张发展海洋贸易和产业,把城市建设作为国家富强的一个环节。传统的城下町是封闭的、不流通的,阻碍了城市的发展,所以必须坚决淘汰。值得一提的是,19世纪末到20世

^① 李志:《日本城市交通现代化与城市发展》,《国外城市规划》,2003年第2期

^② 《东亚城市的产生与发展》, <http://widewater.blog.hexun.com>

纪初,当时日本统治者已经注意到西方市民的平等和民主权利,要求进行政治改革,实现平等的社会关系。这就成为东亚城市中较早的建立市民社会的思潮。这些城市开发当中的理论奠定了当时日本城市建设的基础,也为今后的日本城市的发展起到一定的借鉴作用。

第二节 城市化与国土规划的关系

一、国土规划的主要目的

城市一般都离不开三大系统:经济管理系统、社会管理系统、市政管理系统。而国土规划就是为了实现一定时期内城市的经济、社会、管理发展目标,确定城市性质、规模、发展方向,合理利用城市土地与资源,协调城市空间布局 and 各项基础设施建设部署,是城市建设和城市管理的依据。国土规划一经批准,就具有发展蓝图的性质,对未来国民经济与社会发展战略有深入和具体的影响。具体而言,其在政治、经济以及社会发展方面的目的与作用又有所不同。政治方面,国土综合开发规划具有体现民主政治的作用,是民主意识形态的表现;经济方面,国土综合开发规划是国家完善市场经济体系,进行宏观调控不可缺少的手段,是政府为防止或纠正在自由经济体制下因外部性经济和非外部性经济引起的市场失灵而采取的一种宏观调控手段;社会发展方面,国土综合开发规划是国家协调部门间利益、国家和地方利益的一个总原则,围绕国土综合开发规划,针对共同问题,部门之间、中央与地方之间的行政对话和达成协议的过程是非常重要的。

二、日本国土规划与城市化

日本作为有代表性的发达市场经济国家,与城市化相关的人口、土地、资本等经济要素都能够自由流动和配置,市场机制发挥了主导作用。但日本政府在城市化过程中通过法律、行政和经济手段,强调对市场竞争和社会保障进行必要的国家干预,通过健全法制、制定和实施国家城市化战略和公共政策。政府开发建设区域基础设施,提供公共服务设施,引导城市化与市场化、工业化互动发展,正确应对快速发展的城市化进程。

政府制定国土规划制度在日本由来已久,最早可追溯到丰臣秀吉时代。第二次世界大战后基于高速增长带来城市问题的表面化,日本政府针对区域经济发展制定和积极地实施了所谓国土开发政策和法律、法规,仅国土开发计划到目前为止已制定了四个。这些国土规划在政策层面上促进了日本国土的有效开发与利用,使得日本国民经济得以高速发展,城市化也取得巨大进步。其实战后日本城市化的主要特点,就是城市化是在与经济的自然联系和政府的宏观管理相结合的基础上逐渐发展起来的,即它

的经济迅速发展是同国土和城市的主观极化开发^①密切相结合的。在战后日本城市化发展过程中，中央政府的统一领导和地方政府主动、积极的配合，对城市化的发展起了重要的推动作用。日本在国土规划方面建立了从中央到地方的有关国土综合开发和城市建设的行政领导机构，指导城市化的发展建设^②。以国土综合开发计划统一规划，以城市建设计划具体指导来推动城市化的发展。可以说，如果没有全国国土规划和开发计划同各地方城市化规划的统一，没有中央的宏观调节和地方的中微观管理相结合，战后日本经济的迅速发展和现代化建设将会受到一定的影响。

^① 即增长极理论式开发。区域经济的发展主要依靠条件较好的少数地区和少数产业带动，应把少数区位条件好的地区和少数条件好的产业培育成经济增长极。通过增长极的极化和扩散效应，影响和带动周边地区和其它产业发展。

^② 孙世春：《战后日本的城市化和政府的宏观管理》，《日本研究》，1985年第3期。

第二章 战后城市化的经济开发阶段

战后日本作为一个战败国，国土一片疮痍。但就在这一片废墟上日本开始了城市化的高速增长。战后初期经济、社会混乱时期的国土开发目标主要是增产粮食和恢复战灾城市经济，解决过剩人口问题。日本于1950年颁布《全国综合开发法》，奠定了通过国土综合开发来振兴城市的法律基础。1962年，第一次全国综合开发规划颁布，正式名称为《全国综合开发规划》。该规划是战后日本依据《国土综合开发法》制定的第一部综合国土开发规划，简称“一全综”。这一时期日本城市化的最大特征是“缩小区域间差距”。这一计划大体实行到1969年。之后便颁布了《第二次全国综合开发规划》，正式名称为《新全国综合开发规划》。该规划于1969年公布。一般简称“新全综”或“二全综”。这一时期城市化的主要任务是解决“过密过疏城市”问题。从战后日本开始城市开发到两次全综的施行，可以看出此时日本的城市拓展还是建立在经济开发手段上的，通过大规模的项目建设从量上来扩大城市化。

第一节 战后恢复阶段的国土规划（二战结束—1955年）

一、战后经济状况

在经历了二战的破坏后，日本战后经济几乎陷入瘫痪，其形势异常严峻。当时基础设施大部分均破坏严重，农地荒废，粮食短缺，资源匮乏，与外界商贸联系中断，物价飞涨，还有大量的海外归国军人需要就业^①。急待稳定经济形势，解决国民生活问题，是这一时期日本经济的中心。但要维持国内民众基本生活和工厂开工的基本所需，就需要大量的粮食和原料、燃料等物资。日本战后由于丧失了掠夺的渠道，经济发展仅仅只能依靠战时存储下来的物资勉强维持生产。因此，这一时期日本国土开发别无选择的只能以农业复兴和资源开发为主，建设改造农业生产基地，挑选效益显著的区域开发煤炭、水利、电力等资源，为经济恢复、生产发展创造基本条件。

城市化虽然是由工业化推动，但当时的日本客观上需要通过开发农业生产区域来解决全国的粮食短缺问题和资源短缺问题。而当地的居民也希望藉此振兴当地经济，提高当地生活水平，以此来对国民经济做出贡献。从理论上说，国土开发既然是经济活动的一部分，就应当承认其经济效益的优先性。开发政策作为经济政策的一部分，理所当然应该遵循市场规律，按照经济效益高低的先后顺序进行选择开发。这一时期正好对应于国土综合开发阶段的资源和农业整备阶段，农畜业生产基地建设、水利、

^①（日）建設省監修：《日本の都市政策》，きょうせい株式会社 昭和59年版，第4頁。

电力、交通工业基础设施建设的公共投资带动了 GNP 的增长。1946-1951 年度, GNP 年平均增长率为 9.9%, 其中工矿业生产年平均增长率为 22.8%; 1951-1955 年度, 年平均增长率为 8.7%, 其中工矿业生产年平均增长率为 11.3%^①。所以, 此时日本城市化的首要任务是要恢复城市经济活力, 为城市发展注入动力。到五十年代中期, 日本的城市经济已经普遍恢复, 各项可供城市持续快速发展的资源也已经准备就绪。

二、制定《国土综合开发法》

1946 年 9 月日本主管国土规划的内务省国土局制定并颁布了《国土复兴计划纲要》。《国土复兴计划纲要》是一个兼有国土开发计划和经济计划多种内容的综合计划。该纲要提出了“要在 5 年内使国民生活恢复到 1930 年的水平”的基本目标。该纲要主要从粮食、资源供应上为工厂恢复运营打好基础。从严格意义上说这还不是一个完全的国土开发计划。但随着《国土复兴计划纲要》的实施, 粮食、资源、能源等方面极度缺乏的状况有了很大的缓解, 工业化和城市化进一步发展的基础得到了培育。为此, 日本政府成立了专门的“综合国土开发审议会”, 主要负责制定《国土综合开发法》, 并于 1950 年 5 月 26 日颁布实施^②。

《国土综合开发法》是日本第一部关于国土开发的基本法。该法的目的在于“依据国土的自然条件, 从经济、社会、文化等措施的综合观点出发, 在综合开发、利用和保全国土并使产业布局合理化的同时, 提高社会福利水平”。^③这一法律为日本政府和全社会提供了一个标准的、具强制意义的国土开发法律文件。但是完全实施这一法律, 并且根据该法制定有关的全国综合开发规划, 还必须具备一定经济及社会条件。在当时的战后恢复时期, 日本国土开发的重点是资源开发和灾害防治, 不可能顾及到国土的均衡开发。该法真正付诸实践的只有以开发国内煤炭、水利、电力资源为目的的“特定区域综合开发规划”。

综合日本战后初期的国土开发文件和规划, 可以看出日本当时国土开发的着力点在四处: 第一, 完善已开发国土, 尤其是农业用地和资源区域。高效利用未开发国土, 扩充可利用国土。第二、通过农地开发和农地法恢复农业生产, 为振兴产业提供粮食和富余劳动力, 增强经济实力。第三、重点修复受战争破坏城市, 集中整治港口城市和新兴工业城市等。第四、恢复完善急需的铁路、公路、港口、电力、用水等工业所需硬件条件。并且在《国土综合开发法》中还规定将要制定全国综合开发规划、大经济区域综合开发规划、都道府县综合开发规划及特定区域综合开发规划等四级国土开发规划, 并规定上述四级规划的规划范围。同时确定全国综合开发规划为主体规划,

^① 刘昌黎:《现代日本经济概论》, 东北财经大学出版社 2002 年版, 第 10 页。

^② (日)成田颯明:《地域計画立法》,《地域开发》,1968 年第 8 期。

^③ (日)建設省監修:《日本の都市政策》,きょうせい株式会社 昭和 59 年版,第 5、6 页。

各级规划要保持一致性。该法还规定了国土审议会的职责范围、国土开发规划的编制程序以及实施规则等。《国土综合开发法》最大的意义在于在行政组织上保证和决定了今后国土开发的模式和宗旨，为日本政府今后几十年的国土开发制定了蓝图，也一定程度上决定了日本城市化的方向，很具有超前意识。

三、“特定区域综合开发规划”的实施

1950年前后，日本政府决定制定“特定区域综合开发规划”。该规划借鉴30年代美国罗斯福新政时期的TVA开发模式对特定区域（流域）进行开发。其目的是通过流域地区综合开发，为战后经济复兴服务。开垦农田、生产粮食，兴修水利和开发电力，开采煤炭和铁矿石资源，进行国土整治^①。

“特定区域综合开发规划”被认为是战后日本国土开发规划的起点。限于当时的经济状况和国家的财力，政府只选择了开发效益较大的21个地区确定为“特定区域”。这21个地区几乎都是河川流域地区。开发总面积以及涉及的人口都达到全国的1/3左右。没有被列入规划的其他申请地区被定为“调查区域”，待进行详细调查后再研究如何进行开发。该计划以国家出资为主，建设治水、防洪、发电的多功能堤坝进行河流的综合性开发。开发设计国土面积11.4万平方公里，约占国土总面积的1/3，涉及人口2589万人，约占当时总人口的29%。政府确定的投资额为9952亿日元，项目实际总投资为1.47万亿日元^②。由于各地区不同时开工，工程量不同，计划完成时间也不相同，特定区域的开发计划大约在10年时间里基本完成。

四、开发政策对城市化的意义

由于战后阶段是日本城市的重建、改造阶段。所以这一阶段的城市化是紧紧围绕工业发展进行的。事实上，城市化要想扩大，最重要的动力就是城市经济的发达和扩散。所以评价此时日本城市化效果要从当时日本城市经济的恢复入手。

1、城市产业得到恢复发展。从总体效果来看，由《国土综合开发法》制定的“特定区域综合开发规划”等计划毁誉参半。如计划中的治水工程等保全国土的目标并没有完全实现，而且也没取得美国TVA开发那样的民主开发、扶贫和振兴当地经济发展的效果。但由于各项法律和规划对一些重点国土进行了合理的整治与开发，比如生产的电力大量输往城市和工业地带，缓解了资源、能源短缺对经济发展的制约，对促进日本经济的恢复起到了重要作用。日本也得以能开发外向型经济，走“进口替代——出口导向”型模式，并招商引资为经济起飞打下基础。政府也将经济重点由战前的军事工业、重工业转向轻工业和农业服务的工业。日本轻工业得到了迅速恢复，纺织、

^①（日）建設省監修：《日本の都市政策》，きょうせい株式会社 昭和59年版，第5、6页。

^② 孟凡柳：《论战后日本的国土综合开发》，东北师范大学出版社2006年版，第42页

木材和印刷等几个主要轻工业产品比重明显上升，而金属、机械、化学工业的比重有所下降。

1950年朝鲜战争爆发，更是给日本工业提供了机会，美国大量军需用品的需求极大地刺激了日本工业发展。1955年日本工业生产总值达到23600亿日元，是1950年的两倍。工业生产在这5年间平均增长12.3%，基本上恢复了战前水平。这一时期，随着工业生产逐步恢复以及战后重建逐步展开，大部分是废墟的城市也开始恢复了往昔的活力，城市化水平也随之恢复进而迅速提高。日本城市由1945年的206个增加到1955年491个，城市人口比重也由1945年的27.8%增加到1955年的56.3%^①。见表1：

1945-1955年日本城市增长状况

| 时间(年) | 城市数(座) | 城市增加数比(座) | 城市人口 | 城市人口(人)(%) |
|-------|--------|-----------|-------|------------|
| 1945 | 206 | | 20022 | 27.8 |
| 1950 | 248 | 42 | 31203 | 37.5 |
| 1955 | 491 | 243 | 50288 | 56.3 |

资料来源：《2002年中国城市发展报告》，中国统计出版社2002年版，第261页

2、城市开发计划的民主性。在《国土综合开发法》的指导下，当时日本的这些国土规划涉及范围虽然只有国内资源开发和防灾地区的局部开发，还称不上是全国综合开发规划。但是在制定这些特定区域开发计划的过程中，政府充分听取了当地居民的意见，可以说这些计划是在中央各有关省、厅和地方政府的协商与合作基础上，并基于综合、长期经济社会发展的理念而制定出来的。作为战后按法律程序、以民主精神制定实施的国家全局性综合开发计划，本身就具有重要的历史意义。这一点也贯穿今后几十年日本制定“全国综合开发计划”制定过程，使得日本的国土规划基本能够反映国民的要求，围绕国民需求进行，基本保证了城市化得到国民拥护并提升了国民的福利。

第二节 “一全综”时期的国土规划（1962年—1969年）

一、规划制定背景

1、人口都市圈化

日本经济进入高速增长时期以后，出现了人口向三大都市圈集中和地区间收入差距扩大的趋势。经过了十年的恢复，日本自20世纪50年代中期以后进入了经济快速增长阶段。钢铁机械、汽车、石化、电子等重化部门生产能力迅速扩大，同时三大都

^① 简新华：《日本工业化、城市化进程中的农地非农化》，《中国人口资源与环境》，2006年第6期。

市圈和太平洋城市带形成。1954年流入三大都市圈的人口为92万人，1959年超过100万人，1970年最高峰时超过158万人。1955年日本有城市490个，1962年增至558个。市区人口比重战后初期不足40%，到1960年已超过60%^①。

与此同时，经济高速增长过程中的城市化问题也逐渐暴露出来。由于三大都市圈历史上城市基础较好，战后又受到了日本政府的重点扶持，所以得以畸形发展，其工业生产总产值已经占到日本全国工业生产总产值的60%左右。在此情况下，经济和城市化过度集中的结果造成了一系列问题。一方面，这些地区工业用资源越来越紧张，制约了该地区出口产业的进一步发展和产业升级换代。当时三大都市圈内工业用地、工业用水以及公路、港口等运输设备严重不足，导致一些企业已经无法正常开工。另一方面，人民生活环境也逐渐恶化，影响了生活质量，降低了城市化的效果。此外，工业布局偏重于沿海地区，使得其他地区特别是欠发达地区发展相对滞后，引起了地区间差距扩大。一些欠发达地区人口不断减少，该地区的经济发展和城市化进程更加困难。1955年至1960年全国47个都道府县中26个县人口下降，而东京、神奈川、大阪、爱知等大城市人口剧增。1960年至1965年仍有25个县的人口减少^②。这样，日本的城市化就容易陷入两级分化和恶性循环的境地。本来都市圈的经济和社会问题就需要解决，但是现在周边地区更加农村化和落后化，使得东京等大都市的人口压力增大，生活成本上升，实际制约了自身城市化程度的提高和城市化效果的体现。

2、《国民收入倍增计划》的影响

1960年前后，日本经济的高速增长进入新阶段。原先以劳动密集型加工产业为主的经济模式过渡到以“重厚长大”为特征的重化学工业模式。客观上这些原先在都市圈的初级工业在日本企业设备投资为主导的高速增长中，出现了企业设备投资进一步向重化工业倾斜，企业开始追求规模效应。这样就导致了企业向外地迁移，同时考虑到消费地区和原材料来源地的距离，沿海地区就成为首选。而此时日本政府根据当前的形势，制订了著名的“国民收入倍增计划”，提出“十年内人均国民生产总值增加一倍”的目标。为了达到这一目标，就需要工业生产在十年内得到几倍的增长。但新增加的工业在何处布局成为问题。原有四大工业区已达到饱和状态，工业过度集中带来的弊病如上文所述已经显现。为此，日本政府提出了太平洋沿岸带状产业布局构想。

二、据点式城市构想

日本在《太平洋沿岸带状产业布局构想》颁布之后，确定了当时日本产业的具体分布：1、新增产业主要布局在北自千叶、南至北九州的太平洋沿岸（包括东京圈、关西圈、名古屋三大城市圈和静冈县、滋贺县、冈山县、广岛县、山口县和福冈县）。

^① 韦伟：《日本城市化进程及支持系统研究》，《经济纵横》，2005年第3期。

^② 韦伟：《日本城市化进程及支持系统研究》，《经济纵横》，2005年第3期。

该构想虽然提出新增产业布局在太平洋沿岸,但绝不是要布局于原有工业地区,相反还要限制原有工业地区内的新增企业。而是在原有工业地区之间和原有工业地区周围加快工业发展,以形成太平洋沿岸带状工业区。2、北海道、东北、日本海沿岸等地区也具有发展工业的巨大潜力。但依靠这些地区的开发来实现10年内国民收入倍增的目标比较困难,所以近期难以对这些地区进行开发^①。在国民收入倍增计划实现以后,将对这些地区加以开发。该设想虽然也包含缩小地区差距的意图,但从其政策方向看,依然是重点发展以原有四大工业基地为中心的太平洋沿岸地区。为此,该构想发表后,立即遭到太平洋带状地区以外地区的强烈不满和反对。

为了平息矛盾,日本内阁会议在通过国民收入倍增计划时,附加了“补充条款”,明确表示要促进南九州、西九州、山阴、南四国等落后地区开发,同时为了缩小地区差距,要尽快制定全国综合开发规划。正是在上述背景下,1962年10月,日本内阁会议通过了《全国综合开发规划》(简称“一全综”)。之后又制订了具体措施“新产业城市建设促进”及“工业整备特别区整备促进”。新产业城市的遴选原计划指定10个左右,但由于有39个道府县的44个地区申请,竞争激烈,1964-1966年全国指定15个地区。后来因政治妥协的结果,又将6个地区追加为“工业整治特别区域”。两者加在一起共21个地区^②。

三、新产业城市的开发

“一全综”的开发方式是“据点开发方式”。推进据点开发构想,即为了实现国土综合开发的基本目标,就要通过工业的分散在与东京等大都市圈协调的基础上配置开发据点,加强交通通讯设施建设,把开发据点和大都市圈有机地联结在一起,使其相互影响。鉴于当时日本经济过分偏重于东京、大阪、名古屋和北九州四大工业基地,政府决定使工业向地方扩散。考虑到财力、物力的制约,不可能全面铺开,遍地开花。从经济效益出发,只能按工业开发适应性的大小顺序,采取“据点开发方式”。具体措施就是实施“新产业城市建设构想”。

1、选择划分开发城市。为了选择好开发据点,日本政府在“一全综”中将国土进行了划分。具体来说就是:(1)过密地区为京滨、阪神地区。北九州工业地带为准过密地区,在上述地区限制新设厂、工厂转移、再开发;(2)整治地区为关东、东海、近畿和北陆地区。在这一地区主要建立大、中规模开发据点,吸收过密地区的人口;(3)开发地区为北海道、东北、中国、四国、九州等地。在这里要建立大、中、小不同规模的开发据点和建设基础设施。据点开发方式的具体措施就是建设“新产业城市”和“工业建设特别地区”。新产业城市简称“新产地区”是日本政府根据

^① 孟凡柳:《论战后日本的国土综合开发》,东北师范大学出版社2006年版,第18页。

^② 吴霞:《论战后20年间日本区域开发和区域经济》,《辽宁师范大学学报》2001年5月。

《新产业城市建设促进法》，在太平洋沿岸原有四大工业地区的外地区，先后选择了15个地区作为新产业城市。工业特别建设地区是在原有15个新产业城市基础上，侧重于重工业开发而确立的6个地区。新产工特地区总共指定了21个地区^①，为了保障这些地区的顺利实施，日本政府还在财政税收和金融上给予这些地区极大的方便。

20世纪60年代中期，日本的主导产业主要是重厚长大型的钢铁、石化产业。限于当时的条件，大多数新产工特地区所采取的方式基本都是吸引重化工业企业前来设厂，通过这些企业的集中布局建成具有相互联系的大规模联合企业。然后再以其为核心吸收更多的相关产业，最终培育具有相当规模的产业群，使之成为区域开发的据点。

2、对“新产工特”地区的财政扶持。据统计，从1964年度到1998年度，国家和民间企业对“新产工特”地区基础设施建设的投入累计总额达到97万亿日元。其中，新产地区72万亿日元，工特地区25万亿日元。仅从中央政府的财政资助来看，从1965年度到2000年度，对“新产工特”各地区国库补助金累计金额达到3248亿日元。“新产等债”的发行额累计达到1.09万亿日元，国家对“新产等债”利息补助累计额达到1297亿日元。在实施“新产工特”制度的35年以来，在这21个地区进行大规模的道路、港湾、空港等社会基础设施建设，同时还建设许多工业园区和住宅小区，有力地促进了当地的经济振兴^②。

四、开发政策对城市化的意义

1、以据点城市来推动地方城市发展。城市化的发展，促进了城市地域的分工。由于向城市周围分散的离心作用，产生了离心现象，使城市向平面扩展。大城市的发展形式有连续式扩张与飞地式扩张两种。而“一全综”就是飞地式扩张的典型。因为历史和经济的原因，日本当时的城市主要集中在三大都市圈。如果完全不依靠现有的都市圈而重新扶植新城市，这在经济上是行不通的。因为产业经济有自己的规律，工业生产会自动寻求经济效益显著、交通便利的发达地区。所以当时北海道就没有被列入据点城市规划里。但如果完全依靠三大都市圈，从地域上来说势必这几大城市容量将更加饱和，导致城市问题更加严重，而城市化速度也将是很慢的。“一全综”的目标总体上来说，就是通过经济的均衡发展带动地区的均衡发展。防止城市过大化，纠正地区差距。通过有效利用自然资源在地区间适当地分配资本、劳动力、技术等经营资源，让全国国土都能尽量地分享经济发展的成果。

所以“一全综”虽然表面上看起来是地区均衡发展，通过据点式城市的建设来分散原中心城市的膨胀和压力，可是实际上这些据点都是在太平洋工业地区，而且位置

^① (日)建设省监修：《日本の都市政策》，きょうせい株式会社 昭和59年版，第107页。

^② (日)国土審議会：《新产业都市の建設及び工业整備特别地域の整備の今後のあり方について(中间報告)》，2000年。

也在大城市的中间或周边不远。这些据点并不是孤立的发展,而是在商业贸易上同原都市圈保持着紧密的联系。日本政府始终注意到城市化最终是城市经济的发展与扩散这一规律。所以日本政府的最终目标还是要通过这些据点型都市的发展,在大都市不远处创造一个大都市的附庸。这些都市和据点城市相互发展而使城市范围越来越大,最终相互接近连为一体成为城市带,从而在全国实现城市化。由于三大都市圈过度膨胀,所产生的各种生产、生活方面的问题和地区间生产性的差距,要从国民经济全局进行综合平衡。建设新产业城市的目的就是试图通过据点城市吸引重化学工业企业,使这些转移出来的产业成为据点城市经济发展的基础,进而带动相关产业的发展。在此基础上城市工业经济得到发展,居民的收入、地方政府的财政收入和居民的社会福利水平也会增加,形成区域城市经济并不断扩容。这样就可以避免人口向大城市的过度集中,培养区域核心据点城市,使国土城市化均衡发展。到1970年,日本城市化已经达到72%,这一时期是日本城市化发展最为迅速的时期。其中包括据点城市在内的三大都市圈在1960-1970年之间城市化水平以年均2.51%的速度增长。^①

2、“一全综”使日本城市化发展得以法律化、体系化。众所周知,法律是一国秩序的根本保证,在经济建设和城市发展也是如此。如果城市开发完全靠行政领导人的看法和兴致,那在具体工作中就会出现政策不延续,会造成极大的浪费。“一全综”提出了据点式开发的新思路,同时也理顺了各大经济区开发促进法。并且依据这些法律理清制定各大经济区综合开发规划与全国综合开发规划的相互关系。战后日本作为一个法制化、民主化的国家,在经济建设和城市发展方面开始以法律体系作为指导。这一点对城市化发展非常重要。尽管日本是个以政府为主导的市场经济国家,但国家并不是随意进行开发,而是依据相关规划制定法律来实行政策。这就使日本的城市发展带有稳定性和科学性。从后来的几次全国综合开发计划可以看出,经过科学民主决策的国土开发法律文件确实起到了效果,也得到了国民的拥护。日本在城市化开发方面的这一做法使得相关工作有章可循,有法可依。一切都按照事先的规划和规定的法律来办,减少了资源浪费、重复建设,并保持了政策的一贯性。

自1950年日本颁布《国土综合开发法》以来至1962年,出现了全国综合开发规划的12年空白时期,“一全综”填补了这一空白。终于使国土开发规划实现了“全国开发规划—特定地区开发规划—大经济区开发规划—都府县规划”的体系化。不仅如此,“一全综”还明确了不同地区进行综合开发相应的法律依据。例如,“过密地区”的再开发,有《首都圈整治法》等大城市圈立法及其相关规划与之相呼应;“整治地区”的开发则有大城市圈立法的一部分和《欠发达区域工业开发促进法》及其相关计划与之相呼应;“开发地区”的开发则有各大经济区(北海道、东北、九州、四

^① 张季风:《日本国土综合开发论》,世界知识出版社2004年版,第78页。

国、中国、北陆地区)开发促进法、《新产业城市建设促进法》、《欠发达区域工业开发促进法》以及相关规划与之相呼应^①。

第三节 “二全综”时期的国土规划（1969年—1976年）

一、规划制定背景

1、经济高速发展。1962年“一全综”颁布并执行后，日本经济出现了超出人们预料的持续高速增长。1955—1966年的GNP年平均增长率为9.8%，而同期美国为3.9%，联邦德国为5.5%，法国为5.0%，英国仅为2.9%。经济实力的增强，改变了日本的国际地位。1967年，日本的GNP总量达到43万亿日元，与联邦德国旗鼓相当，1968年达到51万亿日元，超过联邦德国，成为仅次于美国的第二位资本主义经济大国^②。

2、资源向太平洋沿岸集中。异乎寻常的经济持续高速增长，实际上进一步加快了各种资源向太平洋沿岸地区城市的集中。虽然在实施第一次全国综合开发计划后强调了各地区间的均衡发展，但由于“一全综”整体上还是强调经济效益优先，产业布局还是围绕在有优势的沿太平洋地带。日本三大都市圈内规模经济效应仍然非常明显，人口和产业向三大都市圈集中的趋势仍在继续。日本在六十年代后期时经济已整体上步入资本密集型的重化工业阶段。重化学工业是一种规模经济，不仅需要进行大型的投资，还会产生很多的雇用关系，需要大量的附属工厂与之配套，那么其他相关的产业也会随之而扩大。作为产业发展基础设施的港口也成为大企业建立的条件之一，这就是为什么依经济原则而动、追求利润的企业都集中在沿太平洋地带的原因。

3、区域间差距扩大。在当时的产业环境下，区域间的差距进一步扩大，并产生了人口减少的过疏地区和人口集中的过密地区。过疏地区的收入急剧减少，而过密地区则出现了住宅和环境等问题。虽然一些落后地区经济有所发展，但整体上同发达地区经济差距依然很大。这些大城市出现了交通拥挤、住宅短缺、能源、用水供应紧张等一系列社会问题。这种现象被称为“过密”现象，很多市民由于人口过密而无法享受到城市化进步带来福利的上升。与此相反，由于农村人口迅速外流，许多农村特别是边远山村、渔村，人口急剧减少。从农村大量外流的往往是青年劳动力，连教育、医疗、交通以及防灾等生活基础都难以维系，正常的社区生活处于崩溃状态。这种现象被称为“过疏”现象。不管是过密还是过疏，这两种不同状态的结果都是国民难以享受到经济迅速增长和城市化进程中的福利。“过密过疏”问题的深刻化要求国土开发问题必须与解决生活环境、公害以及福利社会问题结合在一起。很显然，这些已经超

^① 孟凡柳：《论战后日本的国土综合开发》，东北师范大学出版社2006年版，第20页。

^② 张季风：《日本国土综合开发论》，世界知识出版社2004年版，第82页。

出了 1962 年制定的“一全综”的范围。因此,在 1967 年日本公布的《经济社会发展计划》提出,迅速消除高度经济增长的不良后果。1970 年在《新社会经济发展计划》中把推进社会开发放到了较高的位置^①。

二、广域生活圈构想

新计划注意到了经济过密化和过疏化现象,提出了在全国范围内统筹安排生产力体系,以福利社会为目标,有计划、有效率地对国土资源再利用、再组合的构想。提出各地区应当结合当地的特点,以实现规模经济为目标,促进产业开发。在农林水产业、工业、商业、旅游业等方面实施大规模的项目开发。

1、“二全综”的内容。1969 年 5 月,日本政府出台了原全国综合开发计划进行反思修改的《新全国综合开发计划》(简称“二全综”)。“二全综”主要以整个国土的均等化开发、保护自然、创造舒适的生存环境为目标。这既是对“一全综”的延伸,又有一定程度的改进。同“一全综”相比,“二全综”首先区别在其指导思想上。“二全综”不是按照经济原则通过追求规模经济来消除地区差距,而是从国土配置的角度出发强调国土的计划开发;不是通过分散建立产业基地来消除差距,而是将产业过密和过疏地区联结起来,使过密地区的经济开发成果自外向过疏地区过渡,以此来缩小区域间的差距。“二全综”改变了“据点开发”的方式,而以大型项目开发为中心。作为大型项目开发的苫不牧东地区(北海道)、志布志湾(鹿儿岛)等地的计划也可以说是新产业城市方法的扩大。然而,“二全综”所追求的大型项目开发方式却不是新产业城市那种“点”的开发^②。

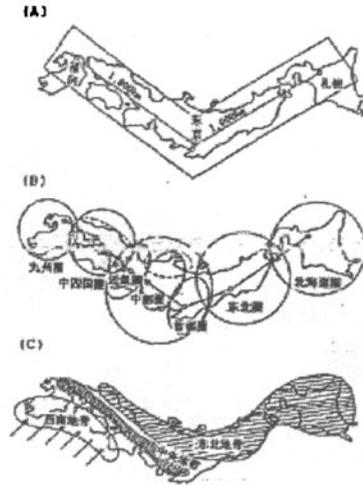
“二全综”主要由三部分组成。第一部分是“国土综合开发的基本规划”。第二部分是“各地区开发的基本构想”。第三部分是“为了实现规划的手段”。1972 年冲绳归还以后,又增加了第四部分——“冲绳开发的基本构想”。“二全综”根据国土利用的现状和将来日本经济社会基本发展方向,从信息化、高速化的新角度对国土利用进行了根本性的调整,确定了有效利用、开发国土的基本方向^③。该规划的目标年度比较长远,一直贯穿到 1985 年。提出了到目标年 1985 年,未来 20 年的国土利用、国民生活和经济发展三个方向的目标框架。重点是国土利用框架。如下页图 2 所示,将日本列岛划分为东北地带、中央地带和西南地带三大块。中央地带为中枢管理功能地区,东北和西南地带为工业基地和农业基地。为了纠正偏重发展中央地带的倾向,又将全国从北到南划分为北海道圈、东北圈、首都圈、中部圈、近畿圈、中四国圈和九州圈等七个经济圈。然后,通过高速通信网络和高速交通网络的建设将南北

^① 孙明贵:《战后日本的区域开发政策》,《现代日本经济》,1998 年第 5 期。

^② 吴震:《论战后 20 年间日本的区域开发和区域经济》,《辽宁师范大学学报》2001 年 5 月。

^③ 张季风:《日本国土综合开发论》,世界知识出版社 2004 年版,第 84 页。

图 2 各圈域的关系示意图

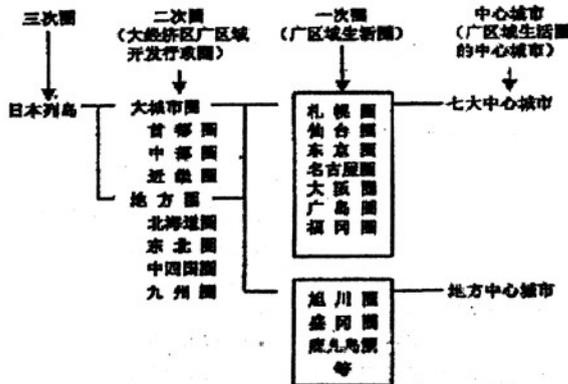


资料来源：宫崎仁编：『新全国総合開発計画の解説』，日本経済新聞社，1969年6月，42页

相隔 2000 公里的札幌和福岡贯通起来，构成国土主轴，使日本列岛成为一个整体。在国土利用框架当中，比较引人注目的是，提出了道路将从 42 万公顷增加到 90 万—100 万公顷，增幅达 2 倍以上；工厂用地将从 9 万公顷增加到 30 万公顷，增幅达到 3 倍以上的具体指标^①。

2、创造舒适的环境，建设高福利社会的目标。“二全综”还提出了“广域生活圈构想”。如图 3 所示：

图 3 各圈域的关系示意图



资料来源：宫崎仁编：『新全国総合開発計画の解説』，日本経済新聞社，1969年6月，42页

该构想将全国划成三层圈，整个日本列岛为第三层圈，范围最大。七大经济区（即首都圈、中部圈、近畿圈、北海道圈、东北圈、中国和四国圈、九州圈）为第二层圈。

^①（日）建設省監修：《日本の都市政策》，きょうせい株式会社 昭和59年版，第112—119頁。

“广域生活圈”为第一层圈。“广域生活圈”作为国土开发和区域开发的基础单位,是比以上班圈、购物圈和学区圈为代表的日常生活圈范围更广的生活圈,跨越市町村界限。在大城市区域,广域生活圈的半径为 30~50 公里,在地方城市区域为 20~30 公里,在农村区域,则为 20 公里左右。广域生活圈内的建设主要是公共福利性的基础设施,例如粪便处理设施、下水道污物的最终处理厂和垃圾燃烧处理厂等^①。

从图中可以看出,日本政府这种做法是在将城市化推向国土的二线和三线后,有意识地要打破城乡界限,不使国土二元化。一方面三层圈式的开发实际就是整体国土圈、区域圈和市域圈的模式。每一层国土开发圈都有一个或数个增长带动极。在各个层次圈内由增长极城市带动国土发展,各层圈之间采用通过网络项目如新干线、高速公路、航空、港口等相互连接,实现全面国土的城市化。这种模式一方面可以一定程度上克服“一全综”时期全国只有少数增长极的缺点,排斥全国向某一个城市带集中,实现就地制造城市化的目标。同时又可以通过网络使得相互的城市建设可以实现资源共享,不致浪费。

三、大规模项目开发模式

为实现上述目标,日本政府采取了“大规模项目开发”的开发模式。这种开发模式继承了“一全综”的“据点式”开发成果,同时也是对“一全综”的一种发展和推进。全国综合开发规划既然是国家规划,作为规划主体的政府就应当有一些具体实施的项目和开发来完成目标。所谓“大规模项目”是指在该规划实施期间的 20 年当中,所预想的日本国土开发新框架的骨干建设项目。具体包括以下三种类型:(1)对日本全域有波及效应的新网络,如信息通讯网、新干线铁路网、高速公路网、航空网络和航运港口等日本新的空间结构基础;(2)建设大型产业开发项目,如规模农业基地、工业基地、高产基地等;(3)以环保为目的,自然历史文物保护、国土保全及水资源开发、住宅建设、城乡环保等完善社会生产和生活基本保障系统的大型建设项目。

“二全综”计划确立之前,名古屋至神户、东京至名古屋的高速公路和东海道新干线相继开通,全国性的交通通信网已经建成,这为开发更广泛的区域经济圈和广大相对落后的农村地带奠定了基础^②。全国综合开发计划的着眼点是个别区域。而新全国综合开发计划则是从总体的角度,根据地区特点推进开发,在强调地区功能分工的同时,试图实现保持各地区活力的区域自主开发。在产业开发上,考虑到临海工业的环境污染和技术创新,在较远的少数基地实施大规模项目开发,与此同时通过基础设施建设尽可能地扩大产业布局的范围。从产业政策的角度上看,促进大规模工业基地开发和有重点地实施内陆农村地区工业的适当配置是必要的。

^① 王文英:《日本(1945-1986年)区域开发的历史考察》,《江海学刊》,2005年第6期。

^② (日)大塚祚保:《现代日本の都市政策》,公人社1993年版,第180-181页。

所谓大规模工业基地是指为确保电力、钢铁、冶金、石化等骨干资源型工业所需要的布局地点。这些工业以大型联合工厂为主，在现有的开发圈内安置是很困难的。因此必须在远离现存开发圈的地区，以更广阔的土地资源和水资源利用为基础，加强城市功能、生活设施等方面的建设，开发新的大规模工业用地。向内陆地区配置工业是指从改善农村地区的经济结构出发，把适合内陆地区发展的机械、纺织等工业引入农村地区，为此有必要也必须预先对农村的基础设施进行开发建设。例如，日本城市和农村的地域不作为稳定的区域而分割，而是作为一个大的整体受中央政府和地方政府统一管理。日本各个城市的城市建设规划就包括城乡两大主体的统筹统建。城市的功能不再限于城市内，而是把周围农村也包括在内，呈放射性状态。城市里的商业和娱乐业的设置空间和建设规模是严格按照辐射圈的大小合理建设的。

四、开发政策对城市化的意义

1、建设全国南北城市化主轴。

“二全综”非常重视高速交通体系建设。“二全综”明确提出了通过建立全国高速交通体系，形成列岛的南北主轴的目标。具体来说，就是要将札幌、仙台、东京、名古屋、大阪、广岛、福冈7大城市通过干线通信网和干线航线、新干线铁路、高速公路等高速交通体系连成网络，优先进行发展，形成日本列岛的南北主轴^①。与“一全综”相比，“二全综”已经从主观上明确了建立海、陆、空等全国高速交通体系，形成国土新骨骼的战略思想。日本在进行交通体系建设中特别注重高速铁路、高速公路和港口、机场等各交通手段的连接建设，在大城市圈也非常重视公交汽车与城市铁路、地铁等的相互连接。航运和海运是由机场到机场或港口到港口的点与点的结合。铁路运输是在轨道行驶，可谓线的结合。而汽车运输则是户对户的服务，可以说是面的结合。点、线、面相结合，相互补充，形成综合高速交通网络，这才是最佳状态。从“二全综”开始经过几十年的建设，日本基本形成了这种点线面结合的陆海空高速交通网络，为日本城市化和国土开发的铺开做出了重要贡献。

具体分析，日本的公路分为高速公路国道、一般国道、都道府县道和市町村道。2001年，日本公路线路总长度为117.17万公里。其中，高速公路为6851公里，占0.59%；一般国道为5.39万公里，占4.6%；都道府县道为12.84万公里，占11%；市町村道98.25万公里，占83.8%。公路的铺装率达77%。日本公路密度达到3km/km²，为世界之最。每千人公路拥有量9公里，在主要发达国家中位居第三。每台汽车占有铺装道路12.6公里，位居世界第7位^②。

^① 李志：《日本城市交通现代化与城市发展的关系》，《国外城市规划》，2003年第2期。

^② (日)(财)矢野恒太纪念会编集発行：《表とグラフでみる日本のすがた》2003年，第177页。

日本航空运输无论在客运,还是在货运所占比例都不很高,但在国际客运所占比重几乎为百分之百。而且由于航空运输具有其他交通手段难以取代的高技术性、快捷性和便利性,代表着现代交通体系的未来方向,因此,航空运输在日本交通体系中的地位仍然举足轻重。战后日本的航空运输发展很快,在机场建设以及运输管理等方面已经实现了现代化。目前,日本全国有各类机场 90 多个,具有国际先进水平的大型机场就有 30 多个。2001 年,国际和国内航运距离达 9.16 万亿公里。

日本海运的货运量占全国货运总量的 41%。而且,海运还是日本国际货运的绝对主力,日本的进出口物资有 99% 以上依靠海上运输。日本四面环海,天然良港甚多。现有各类港口 1100 多个,其中重要港口就有 140 多个。

“二全综”特别强调新干线建设。在新干线建设方面,“二全综”提出了建设包括现有新干线在内总长 7200 公里的全国新干线网的构想。在“二全综”的推动下,1970 年 5 月,日本国会通过了《全国新干线铁道整备法》,决定在原有已投入使用的 2 条(东海道线和山阳线)新干线的基础上,决定再修建东北、上越和成田 3 条新干线。1973 年 11 月,又确定建设东北新干线的盛冈—青森段、九州新干线的福冈—鹿儿岛段和福冈—长崎段以及北海道、北陆新干线等 5 条新干线。同时还确定了北海道、四国中央等 12 条新干线建设基本计划^①。日本第一条新干线东海道新干线通车后显示了巨大的威力,每天运送旅客高达 6 万多人次,大大缓解了日本干线铁路运输的压力,随着日本经济的高速增长,东海道新干线旅客运输能力也不断提高,从当初的每日 6 万人次,一路上升,到第 10 个年头的 1974 年每日达 34 万人次,增长了 6 倍多。第一条新干线的开通极大地推动了日本经济的高速增长。新干线建设是日本铁路史上的一场革命,它的诞生给日本日趋衰落的铁路行业带来了新的生机。它不仅成为日本经济高速增长的动力,也对世界各国铁路经营产生很大影响^②。新干线的诞生改变了日本的交通面貌,也改变了整个日本城市化的进程。

2、交通的现代化极大地促进了城市化发展。如果说,古代城市交通建设主要出于统治者自身利益考虑,那么现代城市交通建设主要立足于经济发展的考虑。从历史上看,不管统治者出于何种主观动机大力发展交通建设,但客观上营造了城市为区域交通中心的事实,为区域经济发展创造了良好物质条件。今天交通对城市的形成和发展的重要性就更不言而喻了。

在交通现代化过程中,日本国土的全面城市化也在进行。“二全综”的轴线式国土开发依赖于国土交通的大力发展。这也是“二全综”目标得以实现的保证。只有交通网络将各层次的国土圈连接在一起,广域生活圈和产业链条才能成为可能,继而带

^① (日)《地域計画ノンドブック》,財団法人国土計画協会編書店,朝倉書店 1981 年,第 178 页。

^② (日)須田寛:《东海道新幹線三十年》,大正出版社 1994 年版,第 43 页。

动内陆后进地区实现城市化。马克思特别注意到交通在城市兴衰发展中的作用,他指出:“交通特别便利的情况以及由此而加速的资本周转,反过来即使生产集中又使市场加速集中,随着大量人口和资本在一定地点的加速集中,大量资本也就集中在少数人手中。同时,生产地点和销售地点的位置还会移动和变迁,因为交通工具发生变化,二者的相对位置也随着发生变化。”^①

城市之间高效通勤的交通使得这些城市可以吸引更多的人口。因为交通便捷,新进入城市的人口可以在郊区进行生产和生活。因为居住郊区的交通成本可以忽略不计,因此可以取得对市中心的成本优势。使得通过这样一波波向外扩张,城市范围愈来愈大,结果使城市间的空白地带也发展为新的城市,城市与城市渐渐融为一体。与此同时,工业也在向郊区发展。工业的外迁又促使一部分地理位置优越的地区发展为城市,从而进一步推动了城市化进程。通过以上分析,不难看出日本交通现代化发展与城市发展有着密切的联系。交通系统的发展,使城市容量扩大、城市与城市间的迅速交流得以实现。城乡差距得以缩小,城市的活力增强,最终改变了城市的社会、经济和空间结构。日本对交通发展的重视、城市交通先行的发展形式以及对新交通手段的研究应用,对我国正处于经济高速发展的城市而言,应该是具有极高借鉴意义的。

第四节 经济开发阶段的全国综合开发计划比较

一、国土开发的社会与法律背景

在经历了战后的资源开发时期后,日本经济恢复了元气,于六十年代开始实现起飞。此时日本城市化也面临着如何适应快速经济增长的问题。前文已经交代过,日本的城市开发计划是依据相关法律来进行的。因此,要观察每一次全国综合开发计划的背景,从每一次开发计划实行时期的社会特征和颁布的法律就可见端倪。这些法律既构成了日本国土开发的完整法律体系,也体现了每一轮开发的时代特征。

1、两次全国综合开发计划法律背景的共同点。在第一次和第二次全国综合开发计划实施时,正是日本经济的快速发展阶段。大都市圈与地方城市之间、城市与乡村之间的差异随着经济飞速发展已经不断地扩大。如何弥补国土地域之间的差异以及解决“过密过疏”问题,就成了此时法律规划的一个重要目标。而缩小区域差距的最好办法就是将过度集中在太平洋沿岸原有工业地区的工业分散到全国落后地区。

在“一全综”时期制定的相关法律有:《欠发达地区工业开发促进法》(1961年)、《新产业城市建设促进法》(1962年)和《工业建设特别地区建设促进法》(1964年)等著名的落后地区产业振兴法和《煤炭产地振兴临时措施法》(1961年)、《大

^① 马克思:《资本论》第二卷,《马克思恩格斯全集》第24卷,人民出版社2007年版,第277-279页。

雪地区对策特别措施法》(1962年)、《山村振兴法》(1965年)等特殊地区振兴法,都具有明显的缩小区域差距的特色。在“二全综”时期制定的相关法律有:《人口过疏地区对策法》(1970年)、《农村地区吸引工业等促进法》(1971年)、《工业再配置促进法》(1972年)、《筑波研究学园城市建设法》等“过密过疏”对策法相继制定。从这些法律可以看出,当时日本政府已充分认识到在经济快速发展时必须及时调整地区之间的差距,使落后地区可以跟上全国经济发展的步伐。这些法律政策保证了日本城市化能与经济发展同步,实际上也是通过经济开发扩大了日本国内市场,让国民经济能有更坚实的基础。

2、两次全国综合开发计划法律背景的不同点。虽然两次“全综”努力通过各种措施保证地区发展地均衡配置,但人口向大城市集中的现象仍然没有根本性转变。而在“一全综”时期国土环境问题尚未凸显,国土开发的主要任务还是促进经济发展,开发地方城市的经济。所以在“一全综”时还没有相关整治国土法律的文件。但进入七十年代后,经济的快速发展带来的环境问题却日益严重。此时正是日本经济从高速增长转向低速增长的转折时期。日本政府越来越认识到大规模国土开发和经济发展是以环境的牺牲为代价的。所以在“二全综”时期,日本政府制定了一批整备环境的法律,以期能够保证国土开发水平,提升城市质量。“二全综”时的1970年,一举修改和制定了14部公害治理相关法律,此后又陆续制定了《自然环境保护法》(1972年)、《废弃物处理设施整治紧急措施法》(1972年)、《城市公园等整治紧急措施法》(1972年)和《沿岸渔场整治开发法》(1974年)等环境相关法。这些法律体现了日本政府希望能够解决城市化当中的常见和突出问题。

二、国土开发的基本课题与方式

1、基本课题与方式的共同点。两次“全综”实施时期均是在日本大规模经济开发时期。所以在国土开发的基本课题和方式上主要是着眼于经济效果的提升。战后日本在经过了农业和资源准备阶段后,1955年日本经济取得了全面恢复,国土综合开发的重心转向了工业开发,特别是工业用地、公路、铁路、港口等产业基础设施开发。在从六十年代初到七十年代中期时,无论是“一全综”“据点城市开发”还是“二全综”的大规模项目开发,都是工业开发的一个过程。侧重于经济增长和国民收入快速提高,特征是以经济效益为中心,依赖能源、资源包括土地大量投入,产业特征是以资源密集型的重化工业为主,经济增长速度较快,环境污染较严重。“二全综”开发模式继承了“一全综”的“据点式”开发模式的成果,是一种效率更高的战略模式。之所以采取这种模式,是为了适应日本在高速增长条件下的国土开发战略的需要。

2、基本课题与方式的不同点。虽然“一全综”和“二全综”都是处于经济开发阶段,通过大规模的项目投资和建设来推进国土城市化的发展,但侧重点和开发方式

还是有所不同的。“一全综”将防止城市过大化的继续发展和缩小地区差距，促进工业向落后地区分散作为基本战略。在将一些已经出现饱和状态的城市工业向外扩散，可以有效利用当地的自然资源和人力资源，促进当地城市的产生和发展。起到资本、劳动、技术等诸资源的地域适当分配。而“一全综”的开发方式即据点开发构想就是分散工业以及东京等主要集聚点的职能，配置新的开发点，通过交通通讯设施将其有机地联系在一起。同时在有效利用周边地域特性的基础上，促进开发的连锁反映，实现地域的均衡发展。所谓“点”就是通过开发“新产业城市”和“工业建设特别地区”来推动区域城市经济发展。是佩鲁的增长极理论的典型例证^①，每一个“据点”就是一个增长极，通过资金、技术等要素的集中，产生规模经济效益，自身迅速增长，并能对邻近地区产生强大幅射作用，带动落后地区的经济发展。

到了“二全综”时期，日本城市化的主题就是通过基础条件的整治，把开发向全国推广，形成城市化的“轴线”。作为“二全综”的开发方式，大规模开发项目模式是“二全综”的生命。这一开发模式的基本思路是将中枢管理机能和物流机能体系化，并形成全国性网络。在这个新网络的基础上，发挥各地区的特色，进行产业、环保项目等大规模开发。通过这些大规模产业开发和重新配置使国土开发与经济发展效果波及整个国土，以实现国土开发和利用的均衡化。这一开发模式等于从时间和距离上重新构筑了日本列岛的骨架。时间距离的缩短将给国民经济发展以及国土开发本身带来巨大影响，这种思路即使在当今也仍然具有重要的现实意义。“二全综”将“一全综”当中所缺少的“规划的国家属性”进一步鲜明化。也就是说，将国家应该直接管理的直属事业和大规模项目列入具体规划，使规划成为名副其实的国家开发规划。

三、国土开发的效果

评价经济开发阶段的城市化效果，就要结合此时经济开发的特征从经济角度进行比较。特别是六七十年代以来的国土开发的基本目标是“缩小区域间差距”和“实现国土均衡发展”这两个目标。笔者认为，对比两次“全综”的开发效果应当从这两个基本目标的实现程度来评价。

1、区域经济差距比较。任何一个国家在经济发展过程中，其国内各地区之间由于地理条件、经济社会条件的不同，总会存在一定程度的差距。衡量区域间差距有许多指标，如经济发展水平、居民收入水平、居民生活水平和生活质量、社会文化水平等。但在经济学上，最常用的，也是最基本的指标有两个：一个是人均收入指标，另一个是基尼系数。在日本经济刚刚得到恢复的1955年，前五位县和后五位县的人均收入差距为2.1倍。经过6年高速增长后，到“一全综”开始实施时的1961年，前

^① 吴殿廷：《区域经济学》，科学出版社2003年版，第103页。

五位县和后五位县的人均收入差距开始扩大到最高值的 2.4 倍。“一全综”通过将城市工业分散到地方的方式解决区域间差距问题，并且很快奏效。区域间的差距开始逐渐缩小，到 1965 年就下降到 2.1 倍。1955 年日本国民收入基尼系数为 0.24 左右，到 1961 年也达到峰值 0.26 强，在“一全综”时期基尼系数一路下滑。

到 1972 年“二全综”时期，前五位县和后五位县的人均收入差距下降到只有 1.6 倍，此后一直保持在这个低水平上。“一全综”刚开始施行时地区收入差距还比较大，60 年代“一全综”贯彻过程中日本整体地区收入差距是呈下降趋势的。而“二全综”时期的地区经济差距是始终稳定在一个低水平上的，直到以后。这充分说明了虽然“一全综”的据点开发已经达到效果，但国土经济开发整体还未达到目标。而“二全综”的全面开发是完成了经济目标的，至少保持了全国地区的收入均衡。当时冲绳县的人均收入大体相当于东京都人均收入的 51.8%，但相当于全国人均收入的 70.5%⁹，如果考虑到物价和经济发展水平等因素，几乎看不出多大差别。到 70 年代时，基尼系数也降为 0.20，此后也一直盘旋在此水平上¹⁰。

2、国土均衡发展比较。一般来说，引起人口流动的主要动因是经济差距。由于经济利益的驱动，为了赚钱，落后地区和贫困地区的人口才迁移或移动到城市和发达地区。因此，人口的基本流向是从落后地区、农村流向城市和经济发达地区。区域间的差距越大，经济发展越不平衡，这种流动速度就越快，流动规模就越大；反之，如果区域间的差距缩小、国土趋于均衡发展，人口流动的速度和规模也会变小。日本在“一全综”中虽然已经注意到国土均衡发展问题，但尚未正式提出这一目标。因为那时由于刚刚迈入经济快速发展阶段，日本急需将大都市圈的经济能量转移到周边太平洋沿岸以创造城市带。通过点布局来实现规模效应最大化。50 年代中期，日本地方圈和非太平洋沿岸工业地带的人口开始向太平洋沿岸工业地带和大都市圈大规模移动。到 60 年代“一全综”时期，人口流动数量达到高峰。太平洋沿岸工业地带的每年人口净流入高达 60 万人，相反，非太平洋沿岸工业地带的地区每年人口净流出 60 多万人。从这些数据可以看出在“一全综”实施前期，日本国土发展并不均衡，地区差异很大。而随着日本缩小区域差距和国土均衡发展政策的实施，人口流动的速度和规模逐渐减少。到“一全综”结束时的 60 年代末，太平洋沿岸工业地带与非太平洋沿岸工业地带两大地区之间人口流动规模减少到每年 40 万人。但如此大规模的人口流动依旧表明国土均衡在当时仍然还是一个未达的目标。

日本在“二全综”中正式提出国土均衡发展的目标，尽管在此之前的开发活动中已经体现出将开发的可能性和效果推向整个国土的理念。“二全综”实施初期（70 年

⁹ (日) 總務省统计局:『日本の統計』, <http://www.stat.go.jp/english/data/nenkan/index.htm/>

¹⁰ (日) 總務省统计局:『日本の統計』, <http://www.stat.go.jp/english/data/nenkan/index.htm/>

代初), 人口向太平洋沿岸工业地带的流动基本处于停滞状态, 向东京的流动也下降到很低的水平^①。人口流动的停滞显著地表现出由于地方圈的城市经济状况、生活条件已经得到很大改善, 区域间的差距明显缩小, 国土均衡发展目标在“二全综”时期已经初步实现。

实际上, 国土均衡发展的目标与缩小区域差距的目标是一致的, 从某种意义上看, 国土均衡发展是实现区域间差距的手段和途径。但国土均衡发展还包括产业合理布局和国土负荷布局等内容。由于经济规律的作用, 经济发展条件较好的地区和较差的地区实现绝对的均衡发展是不可能的, 也是不现实的。因此, 所谓国土均衡发展, 也只能是相对的。如果从这个意义上讲, 可以说经过多年的国土综合开发, 目前日本已基本实现了国土均衡发展的目标。此时大规模人口移动早已结束。

^① 张季风:《日本国土综合开发论》, 世界知识出版社 2004 年版, 第 354—355 页。

第三章 城市化的社会开发阶段

日本城市化在经济开发阶段时，“一全综”和“二全综”的开发模式是“据点式”开发和“大规模项目”开发。两者的共同点是重视经济开发，因而带来了公害泛滥、“过密过疏”等系列社会问题。日本政府于1977年公布《第三次全国综合开发规划》，简称“三全综”。“三全综”提出了“定居构想”的开发模式，从过去的“点”和“线”的开发转向提高国民生活质量的“面”的开发。另外，资源的有限性越来越明显，宣告了大规模重化工业开发时代的结束。为适应新的形势，日本国土开发的方向也不得不从经济开发转向以提高国民生活水平为目标的社会开发。以提高国民生活环境为目的的“示范定居圈”建设和“技术聚集城市建设”是这一时期比较典型的开发项目。这一时期，在国土开发硬件建设方面并没有十分显赫的成果，但在软件建设方面却留下了十分宝贵的财富。

《第四次全国综合开发规划》（简称“四全综”）于1987年正式实施。当时在日本产业结构调整 and 扩大内需的潮流中，如何纠正“东京一极集中”的国土结构、今后应当向何种方向发展，成为人们关注的焦点，这自然也就成为“四全综”的主要内容。“四全综”提出了“交流网络构想”开发模式，力图建立“多极分散国土结构”，虽然其中有不少建设目标还没实现，但其经验却是十分可贵的。

第一节 “三全综”时期的国土规划（1977年—1987年）

一、规划制定背景

1、城市化当中的农业与环境问题。在产业基础设施建设之外，进行社会基础设施、环境保护等国土开发事业，是维持和提高城市社会生活的必要活动。从本质上说这是维持城市化和提高城市质量的活动。然而在工业开发过程中，可能产生的环境破坏和公害又会给国土开发带来损害甚至灾难，最终会影响到城市经济的可持续发展，长远来说就会影响到城市化。发展与环境问题这一对矛盾，是任何一个国家面临的共同课题，日本当然也不例外。日本战后长期的国土开发和城市化带来的一个直接结果就是农地面积的减少。见表4：

表4 日本农地面积的变化 (单位: 万公顷)

| | 1956年 | 1965年 | 1975年 | 1956-1975年增减数 |
|----|-------|-------|-------|---------------|
| 水田 | 332 | 339 | 317 | -15 |
| 旱田 | 269 | 261 | 240 | -29 |
| 合计 | 601 | 600 | 557 | -44 |

资料来源: 农林水产省: “农林水产统计” <http://www.maff.go.jp/>

在农业问题方面, 历史上日本从明治维新到1955年的80多年时间里, 日本农地600万公顷、农户500万户和农业劳动力1400万人, 几乎没有发生变化, 被称为日本农村的“三大不变数字”^①。1960年以后, 随着经济的持续高速增长和城市化的扩大, 住宅用地、工业用地和道路用地需求迅速增加, 农地不断被转用。现在, 日本的农地大幅度减少, 1956年至1975年的20多年减少了近50万公顷。也就是说, 在这20年当中, 有1/12的农地被国土开发、经济发展和城市化所吞没。而同期, 日本的食物自给率(按热量计算)从90%下降到不到50%^②。作为一个1.2亿人口的大国, 食物自给率如此之低, 这对城市的稳定的潜在危机是相当严重的。

战后, 日本很快实现了经济恢复。50年代中期以后出现了史无前例的经济高速增长, 伴随着经济增长城市化也迅速扩大。但在城市和乡村也反复多次出现远远超过战前规模的大范围严重公害。实际上战后大规模公害的出现, 是战后日本在“一全综”和“二全综”时期追求经济增长优先政策的必然结果。战后与战前公害的原因同出一辙, 而且比战前更为深刻。

在公害问题方面, 20世纪60年代日本规划沿海工业带, 将发展重化工业, 建设临海重化工业联合企业作为国策。这种偏重重化工业发展的经济增长, 对环境造成比以往任何时代都严重的破坏, 而且时间一长反而还带来了地方经济相对衰退的后果。特别是以传统产业或第一产业为基础的农村、山村地带, 已经出现结构性“区域经济疲惫和崩溃”的迹象。原有工业基地, 即以东京、名古屋、大阪、广岛和福冈为中心的太平洋沿岸工业地带一直是产业公害和城市公害的重灾区, 这也严重影响了当地城市的质量。1970年, 立案处理的公害纠纷事件中, 东京、大阪和名古屋三大都市圈就超过3000件, 平均每天10件^③。公害纠纷问题已经成为当时社会问题的焦点。“二全综”的推行, 将工业分散到地方的同时, 也使公害和环境破坏扩散到地方。1965年以后, 日本曾在三大都市圈以外15个地区开始进行新产业城市的建设。据有关机构调查表明, 被指定为新产业城市的15个地区都存在不同程度的公害和污染问题。这些公害和污染问题在日本全社会引起了极大的关注, 逐渐使政府和国民都认识到再

^① 张季风: 《日本国土综合开发论》, 世界知识出版社2004年版, 第296页。

^② (日)《农林水产统计データ》, 农林水产省统计情报 <http://www.maff.go.jp/>

^③ (日)21世纪环境委员会: 《巨大公共事业何をもたらすか》, 岩波ブックレット2000年版, 第476页。

不能沿老路走下去，必须对环境和国土进行相应的整治，立足现有城市化程度，提高其质量。

这些地区出现公害问题的重要原因是：政府偏重生产设施的投资，而忽视对生活设施的投资。1970年度在整个新产业城市地区，生产关联投资（包括工业用地、工业用水、运输设施、通信设施和国土保全设施等）达14013亿日元，占总投资的60%，而生活关联投资（包括住宅、住宅用地、上下水道、教育、卫生、福利设施和职业训练设施等）为9918亿日元，占总投资的40%^①。

从上述数字来看，似乎对生活设施也进行了积极投资，但事实上这些投资决非用于当地居民的生活基础设施的改善和充实，而主要是用于为了吸引企业和新增人口的生活设施^②。另外，各地区对产生公害的认识不足，新产业城市地区的公害防止条例几乎都是在发生公害后陆续制定的。《新产业城市建设促进法》制定时，公害问题已经成为严重的社会问题。在新产业城市地区指定和开始进行的前后，本应该对公害问题引起重视，当时就应该将公害防止条例的制定作为新产业城市建设的最基本课题，但当时各新产业城市地区几乎都没有这样做。现在的公害防止条例，都是发生公害后制定的，而且大多仅仅流于形式，只起到公害发生后的事后对策作用。在这种情况下，政府不得不对原有的国土开发模式进行反思，一方面主观上不能再进行以产业开发为主导的城市化。另一方面也必须提前制定相应的国土规划将以前的环境“旧账”还清，还要保证今后的城市化质量。

国民的需求也从另一侧面对政府行为起到了促进作用。战后，日本政府长期奉行经济增长第一的路线，无视公害的发生和环境的破坏，遭到了国民的强烈反对。特别是经济高速增长时期，各地都掀起了反公害居民运动。15个新产业城市、6个工业建设特别地区以及主要大规模工业开发基地的苦小牧东部地区、陆奥小川原地区、志布志湾地区的反抗运动尤为活跃。居民向中央和地方政府提出的有关公害的申诉和抗议，1966年度为20000件，在“公害国会”召开的1970年度迅速上升到63000件，增长3倍，1973年达到86777件。在进行抗议和请愿的同时，居民还自发成立环保和反公害组织进行斗争。各种反公害组织和环保组织的发展非常快，据自治省统计，1970年7月全国共成立292个团体，而1971年10月迅速增加到673个^③。在全国性反公害大潮中，“二全综”确定的许多大规模工业开发项目被迫下马。居民运动的强大压力，推动了地方政府和中央政府对公害的治理和环境的保护。

2、资源危机和产业转移。在工业化高速增长结束后，日本进入了低速增长阶段。

^①（日）《新产工特地域の現状》，日本国土交通省，1972年版。

^②（日）村田喜代治：《地域開発と社会の費用》，东洋经济新报社1975年，第235-236页。

^③ Cointreau, S. J.: 《Environmental Management of Urban Solid Wastes in Developing Countries》, The World bank, Washington D. C., 1982.

在经过第一次石油危机冲击以后,日本国土狭小,资源特别是能源不足的经济脆弱性开始显露出来。

1956—1973年是日本工业发展的黄金时期,18年间工业生产增长8.6倍,平均每年增长13.6%。1950—1977年,日本城市化水平年均增长1.5个百分点,从37%上升到76%^①,已经基本达到西方发达国家的水平。日本工业的快速发展推动农业劳动力转移达到创纪录的水平,即平均每年转移42.9万人,年均转移递增率为3.6%。这有力地加快了日本城市化的进程。但20世纪70年代由于美国政府宣布美元和黄金脱钩以及1973年和1979年两次石油危机的影响,日本的经济增长速度放慢。经济增长率也从两位数迅速下降,一直保持在5%—9%的经济增长率,1974年下降至-1.4%,首次创下了负增长的记录^②。日本同其他发达国家一样,发生经济萧条,陷入了“滞胀”阶段。

1978年第二次石油危机爆发,日本国内物价上涨,经济增长率也由5%跌至2%,日本经济进入了一个低增长时代。由于油价的持续上涨,而日本能源消费的78%依靠石油,而石油又几乎100%依靠进口。石油危机后,油价从每桶2.5美元上涨到10美元,涨幅达到4倍^③。这标志着石油危机之前的那种廉价资源、廉价能源几乎是无限供给的时代已经结束。日本经济今后的增长将受到能源、资源的限制,这是当时最显著的特点。

“三全综”里所确定的重化工业项目在当时已经很难实现,国土开发理念必须从重视经济开发转向重视国民生活的开发。日本工业开始采取措施节约成本,将工厂迁离大都市区域,搬至农村地区。甚至厂家将工厂迁至亚洲其他国家、北美地区等靠近市场以及土地和劳动力价格都比较低廉的地区。从70年代开始,日本的经济增长模式开始转型。由原来大规模发展机械化工的第二产业开始转向技术密集型产业和服务业。同时服务于第三产业的工人数量伴随着第三产业的发展而大量增加。技术密集型产业和服务业的发展客观上也决定了日本必须改变原有的城市开发模式。传统的产业发展布局已经无以为继,只有对现有的各类城市进行相应改造,提高技术含量和环境质量,第三产业发展才有前途。同时城市化才有发展,这两者是始终相辅相成的。

二、国民居住环境的整備

第三次全国综合开发计划以10年为目标,整備国民居住的综合环境。也就是以有限的国土资源为前提,发挥地区的优势,扎根于历史和文化的传统,有计划的建设人与自然协调的,有安全感的、健康的、有文化的综合性的国民居住环境。

《第三次全国综合开发规划》简称“三全综”,与前两次全国综合开发规划同样,

^① 汪冬梅:《日本、美国城市化比较及其对我国的启示》,《中国农村经济》,2003年第9期。

^② 吴震:《论战后20年间日本区域开发和区域经济》,《辽宁师范大学学报》2001年5月。

^③ (日)桥本寿朗:《战后的日本经济》,日本岩波新书1995年版,第224页。

依据《国土综合开发法》而制定。该规划经内阁会议批准于1977年11月公布。“三全综”提出了“定居构想”的开发模式，从过去的“点”和“线”的开发转向提高国民生活质量的“面”的开发。“三全综”确定的主要课题有以下四项：

(1) 城市环境管理课题：将保护自然环境放到城市建设的重要位置上。所谓环境保护主要有两方面内容：一是保护与国民生活相关的自然硬环境，比如城市水系的综合治理与水资源的涵养。森林、湿地和大气环境的维护。二是保护人文环境。其中不仅包括历史文物等硬件，还包括传统文化祭祀活动、民间传统文化等软件。

(2) 城市生活的基础设施建设：主要从“食”和“住”着手。在城市开发合适市民的住宅及生活环境，尽量保证被转化的市民居者有其屋。在农村则确保耕地的保护和生物开发，目的是在有限的耕地上尽可能多地创造粮食资源和能源资源以支撑广大城市的消费。

(3) 在原有的三大城市圈及其周边地区的建设：主要是整備对大城市圈的综合环境，治理及预防公害问题，并提高大城市的防灾水平，整体上为日本城市化的核心三大都市圈营造安全的生活氛围。同时，有计划地在大城市内部实施各种功能的重新布局和交通的重新整備。

(4) 结合地方城市及其农村的实际，确立地方城市的定居圈，以国土综合利用为目的逐步推进技术城构想。加速北海道东北地区、日本海沿岸地区、南九州四国、西南地区和冲绳的开发等。有潜力的地方大力转移和发展高技术产业，创造无烟城市。即使不在技术城规划之内的农村也要按定居构想合理布局科教文卫设施和医疗设施，为当地工厂再配置和建设交通通信体系打下基础。

三、“定居圈”与“技术城”构想

1、“定居圈”的规划。在“三全综”期间，随着定居圈的实施，区域间的差距有了一定的变化。定居圈构想是将从东京等大城市流出的人口迁移到落后的区域，以减少区域间的差距。根据新古典经济学的理论，劳动力或资本的移动会使区域间的差距缩小。“三全综”的基本目标就是发扬区域特性，建设一个人与自然协调发展的、健康的、文化的居住环境。这里既没有一味地考虑经济的发展也没有国土的配置问题，而是以创造包括区域在内的空间为目的进行地方居住区开发。“三全综”以定居圈构想为基本的理念，由身边的居住区、与居住区相联的定住区及与定住区相联的定住圈所构成。定居圈作为新兴生活圈区域开发的基础，包括农村和城市。整个计划并不是靠设备等硬件建设，而是以建设软环境为中心的。

1978年12月，日本政府提出了“示范定居圈”建设计划。1979年，在全国选定了44个地区作为“示范定居圈”，开始实施计划项目，主要是生活基础设施的建设。被指定的“示范定居圈”分布在除北海道以外的全国各地，大多位于主要河川流域地

区, 以一个地方中等城市为中心^①。定居圈是以人口定居为先导、保持城市的机能、使农村成为一体的地方区域。最初的试验定居圈在各个县以10万人规模的城市为中心, 定居圈以下组成1030个市町村, 定居圈的人口规模为1050万左右。定居圈主要设立在河川流域, 沿着河流由上至下, 形成山村—山间区域—农村—城市居民带, 既有城市的便利又有乡村自然的环境^②。

“定居圈”区域开发战略的要点是: (1) 对“广域生活圈构想”加以发展, 在全国建立“居住区”、“定居区”和“定居圈”。“居住区”是人们日常生活最小的区域, 大约由50~100户构成, 全国形成30万~50万个“居住区”; “定居区”是以小学学区等为中心、由若干个“居住区”组成的较大的生活区域, 全国将形成2万~3万个“定居区”; “定居圈”是以地方中小城市为中心, 由若干个“定居区”组成的更大的生活圈, 全国将形成200~300个“定居圈”。(2) 以“定居圈”为基础单位, 进行住宅、文化教育和医疗卫生等生活设施的建设, 并合理配置大学, 吸引工业和人口从大城市向地方分散^③。

“定居圈”区域开发战略的目标是通过在地方建设人居综合环境理想的“定居圈”, 振兴地方经济, 控制人口和产业向大城市集中, 解决“过密、过疏”问题。显然, “定居圈”区域开发战略是改善居住环境、提高生活质量的“面”的开发。其特点是: 既能起到吸引人口的作用, 又能通过一定规模的城市聚集功能将经济效果波及周围地区, 形成城乡一体化的新区域。但是, 由于“示范定居圈”的计划项目均由地方自主建设, 而地方财政十分有限, 所以开发成效不很明显。不过“定居圈”构想所提出的“人居综合环境”的理念却为人们所普遍推崇^④。

2、“技术聚集城市构想”。“技术聚集城市构想”是对这阶段“定居圈”区域开发战略的补充。第一次石油危机爆发以后, 面对盲目膨胀导致的重化学工业生产设备相对过剩以及能源短缺等问题, 日本政府被迫调整产业结构, 把能源高消耗型产业结构转变为知识密集型产业结构。20世纪80年代初, 日本政府又提出了“科技立国”的经济发展战略, 适应以微电子技术为中心的新技术革命蓬勃兴起的形势。在这样的背景下, 通产省首先提议选一个地区以“硅谷模式”建立技术聚集城市。1983年, 日本制定了《高度技术工业聚集区域开发促进法》(简称《技术聚集城市法》)。后来政府指定了26个地区进行高技术聚集城市的建设, 例如宫崎、西播磨等地区。在九州, 除了原来产业集中地福冈之外, 各县都有技术聚集城市。

根据《技术聚集城市法》, 新建的技术聚集城市由“工业园区”、“研究园区”

^① (日) 町田博: 《区域开发序论》, 多贺出版有限公司1994年版, 第86、88页。

^② 吴霞: 《论战后20年间日本的区域开发和区域经济》, 《辽宁师范大学学报》2001年5月。

^③ (日) 长谷秀男: 《区域经济学》, 日本经济评论社2001年版, 第46、47页。

^④ 王文英: 《日本(1945-1986年)区域开发的历史考察》, 《江海学刊》, 2005年第6期。

和“生活园区”等构成,研究园区除了科研机构外,还配置了大学。从一系列数据上看:第一,工业人口。1980~1990年,全国工业人口增长率为0.09%,26个技术聚集城市为0.82%;工业产值的增长率,全国为0.95%,26个技术聚集城市区为6.69%。第二,高技术产业在全国所占比重(设定全国平均水平为1.0)。26个技术聚集城市的机械电子业为1.206,产业机械为1.014,医药品为0.994,航空航天为0.646,新材料为0.576,五个产业平均为1.069,超过全国平均水平^①。

通过“示范定居圈”的建设,居民的生活条件和环境得到了一定改善。在都道府县基础结构投资中,生活性基础设施投资逐年增加,1979年比1958年增加了一倍;在市町村基础结构投资中,1989年生活性基础设施投资对基础结构总投资之比率达72.7%^②。“定居圈”开发战略的实施标志着日本的区域开发已开始进入重视国民生活的社会开发时代。技术聚集城市的开发,从工业人口和工业产值的增长率和高技术产业在全国所占比重看是成功的,其将高技术产业分散到了地方,对促进地方技术革新起了很大的推动作用^③。

四、开发政策对城市化的意义

1、通过“定居构想”促进中小城市发展。日本此时城市化的任务不是急于提高城市化比率,而是在城市当中尽量平衡,由外延式发展转为内涵式增长,主要任务就是用中小城市分散都市圈的压力。实际上“定居构想”的本质就是振兴中小城市,提升中小城市的容量和质量。由于三大都市圈无论从城市人口和产业发展来说确实已经非常饱和,如果此时再不对在前两次全综中已经得到一定程度开发的中小城市进行整备,那么日本城市化可能就只会到此为止了。“三全综”是对战后城市化当中长期实行的都市圈模式的一种反思和改进。只有在大都市发展的同时也同时开发中小城市,做到大中小城市齐头并进,那么今后城市化才有所希望。

所以“三全综”将“定居圈”作为基础单位,在那里重点进行住宅、教育文化和医疗等生活设施建设,促进工业分散,达到人口分散定居的目的。“三全综”的实施标志着日本城市化的动力从重视经济开发转向重视社会生活开发。到1980年日本城市化水平达到76.2%,1990年为77.4%。在“三全综”的作用下,都市圈侧重于发展知识密集型产业,在分工中发挥高技术、基础技术聚集区的作用,并呈现出向商务职能和高级服务业职能专门化的趋势。这一时期,人口向三大都市圈聚集的势头减缓,既有流入人口,也有流出人口(人口向地方回流,即所谓“地方时代风潮”),且近距离流动和都市圈之间的相互流动更为多见。1980年代后半期以来,在全球化和信息化的

^① (日)长谷秀男:《区域经济学》,日本经济评论社2001年版,第46、47页。

^② 余丙雁:《日本经济新论》,吉林大学出版社1999年版,第233页。

^③ 王文英:《日本(1945-1986年)区域开发的历史考察》,《江海学刊》,2005年第6期。

浪潮下,日本向信息社会(知识社会)过渡,承担生产职能的工厂进一步从都市圈扩散到地方圈,甚至从地方圈转移到海外。而承担中枢商务职能的东京圈的作用进一步加强,人口再次向东京聚集。同时人口郊区化和人口逆城市化的迅速发展,城市与乡村的界限越来越难以区别,都市圈半径扩大,最终太平洋沿岸大都市圈(巨型城市带)形成^①。其人口情况如表 5:

表 5: 日本三大城市圈的人口迁移变动 单位: 千人

| 年份 | 迁入人口数 | 迁出人口数 | 人口净迁入量 |
|------|-------|-------|--------|
| 1975 | 912 | 901 | 11 |
| 1976 | 850 | 873 | -23 |
| 1977 | 858 | 867 | -9 |
| 1978 | 837 | 829 | 7 |
| 1979 | 812 | 827 | -15 |
| 1980 | 789 | 795 | -6 |

资料来源: 亚洲人口开发协会: “人口城市化和经济发展”《日本人口城市化与开发》, 1991 年版。

2、通过企业转移创建技术聚集城市。产业向地方转移自然会带动当地城市技术层次, 并进而提升中小城市竞争力。使得地方中小城市可以与大城市齐头并进, 做到国土的均衡发展。构想实施以后, 企业向各地的分散出现了高潮。从 26 个技术聚集城市的产业结构变化情况看, 1980 年石油煤炭、钢铁为中心的基础产业和窑业、建材、木材的比重占主导地位; 到 1986 年, 机械、运输机械为中心的加工组装业开始迅速上升, 其中技术含量较高的电机产品比重上升更快, 大有取代主导产业之势^②。这充分体现了地方吸引高技术企业的成果。技术聚集城市构想的实施对促进地方的技术革新和产业自我升级起到了很大的推动作用。在技术聚集城市的建设过程中, 当地企业和当地的大学、公立实验研究机构的联动不断增强。在“二全综”中, 城市化的拓展主要是侧重于道路、港口等基础设施的建设, 或者对学校、福利设施进行充实等硬件开发。而技术聚集城市建设与过去的开发方式不同, 它是适应了当时世界产业更新和经济增长模式改变的现状。在过去城市化中已经建成的城市社会资本的基础上, 以消除各地区的技术差距为重点, 将尖端技术产业分散到地方, 是软件的区域开发。技术聚集城市建设不仅提高了技术聚集城市地区的综合素质, 也使国土开发上升到一个新的层次, 也就是以技术进步促进城市化。

^① 林琳: 《中日人口城市化过程比较研究》, 吉林大学出版社 2004 年版, 第 20 页。

^② (日) 岡田知弘等: 《國際化時代の地域経済学》, 有斐閣 1997 年版, 第 179 页。

第二节 “四全综”时期的国土规划（1987年—1998年）

一、规划制定背景

进入八十年代后，日本城市体系又出现了新变化。原来在日本城市体系当中是三大都市圈主导，现在是东京城市圈又开始畸形增长。而其他两大都市圈和一些地方城市却随着人口问题和新经济增长模式出现了一定程度地衰退。

1、东京一极独大。自70年代中期之后，日本进入了经济服务化时期。支撑产业发展的通信、金融、运输、流通等服务业逐步扩大。在制造业内部，作为企业内部业务的市场信息收集、规划、研发、销售等服务部门也有所扩大，内部的服务也开始外部化，以城市型服务产业为中心的非制造业迅速增长。东京圈凭借其优势条件，集聚了越来越多的城市机能，成为经济服务化最快的地区。而东京圈之外的地区，单纯靠引进工厂激活地区经济变得越来越困难，产业结构服务化也进展缓慢，使得城市化进程异常艰难。

80年代中期，东京的地价上涨、交通拥挤、住宅困难等固有的“大城市病”不但没有得到有效解决，而且随着经济的软件化、服务化和信息化的迅猛发展，还出现了人口再次集中的现象。而在同一时期，大阪圈和名古屋圈的人口集中开始出现停滞，甚至呈现减少的趋势。惟有东京圈“一花独放”，人口持续集中。过去城市化当中的“大城市圈”与“地方圈”的格局，现在变成了“东京圈”与“其他地方圈”的格局。

东京圈人口的再次集中，与经济的软件化、服务化、信息化等发展有直接关系。例如，金融服务机构、信息供给量和电子计算机实际使用以及信息、通信相关产业主要集中在东京圈，特别是与信息通信相关的软件产业的事务所仅东京就占了近40%^①。此时，高新技术型产业的工厂集中分布在以东京为中心的从东北地区南部到关东内陆的地区内，研究机构、软件等信息相关服务业、设计等与知识相关的服务业也主要集中在东京圈内。

尽管80年代后期东京圈以外区域出现信息服务行业增加的现象，但从销售额可知仍然是小规模的企业比较多。还有，东京圈以外的地区所提供的服务都比较单一，而且在质量方面与东京圈也无法相比，存在很大差异。服务业布局与工业不同，有需求的地方就容易形成产业布局，而这种需求最大的地区是东京圈。因为制造业中生产机能的重要性下降，对以制造业为中心的地方经济打击很大，进一步促进了规划、营业部门向东京集中。另外，网络的发展和信息价值的提高对东京一极集中也有促进作用。信息相关服务产业的布局既成为向东京集中的一个重要原因，也进一步加剧了东京一极集中和地方圈的经济停滞，扩大了东京圈与地方圈之间的差距。如表6所示：

^①（日）金森久雄、香西泰：《日本经济读本》，东亚经济新报社1990年版，第235页。

表 6: 日本各地区人口流入流出的变化情况 (单位: 千人)

| 年份 地区 | 1955 -1959 | 1960 -1964 | 1965 -1969 | 1970 -1974 | 1975 -1979 | 1980 -1984 | 1985 -1987 |
|----------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 北海道 | 5 | -30 | -40 | -44 | -33 | -12 | -31 |
| 东北 | -110 | -147 | -105 | -71 | -18 | -27 | -34 |
| 关东内陆 | -93 | -69 | -38 | 9 | 20 | 19 | 13 |
| 关东沿海 | 288 | 371 | 290 | 174 | 58 | 87 | 147 |
| 东海 | 12 | 64 | 34 | 27 | -11 | -5 | 11 |
| 北陆 | -20 | -19 | -18 | -6 | -3 | -3 | -6 |
| 近畿内陆 | -14 | -3 | 14 | 29 | 24 | 19 | 11 |
| 近畿沿海 | 118 | 181 | 95 | 4 | -59 | -37 | -24 |
| 山阴 | -18 | -23 | -19 | -9 | -1 | -2 | -4 |
| 山阳 | -25 | -37 | -11 | 5 | -10 | -7 | -15 |
| 四国 | -42 | -58 | -40 | -16 | -2 | -7 | -12 |
| 九州—冲绳 | -94 | -213 | -151 | -92 | 6 | -16 | -43 |
| 三大都市圈 | 418 | 616 | 420 | 206 | -12 | 45 | 134 |

资料来源: (日)金森久雄、香西泰:《日本经济读本》, 东亚经济新报社, 1990年6月出版, 第235页

东京圈人口集中另一个重要原因是, 东京成为继纽约、伦敦之后的第三大国际金融中心, 成为世界经济的中枢城市。作为信息的一个重要节点, 人、财、物不断从世界各地蜂拥而至。东京已经成国际性大都市, 市场宽广, 发展前景无量。在这种舆论效应的作用下, 更进一步加速了人口向东京集中的步伐。据统计, 外资企业对日直接投资额在1996年度达到了历史最高纪录, 在1997年度略有下降之后仍然不断上升。从1996年对日直接投资行业的类别看, 服务业、商业的投资增加, 占非制造业的59.6%, 从1950年到1995年累计构成比超过46.6%^①。

2、国民人口老龄化与地方城市的衰退。进入八十年代以后, 随着产业结构的转换, 日本经济对海外贸易结构发生也转变。初级制成品的进口减少, 工业品进口增加, 与世界经济的一体化进程进一步强化。同时产业结构调整方向与地方区域经济发生矛盾, 重工业基地地区经济走向衰退。这种现象是随着日本经济发展过程中不可避免的问题。虽然日本政府在制定“三全综”时, 也已经预测到日本将进入老龄化社会, 但到80年代中后期, 人口的老龄化速度远远快于当时的预想。而且出生率也在降低, 这反过来又加速了老龄化社会的进程, 总人口增长处于停滞状态, 甚至有减少的趋势^②。人口的迅速老龄化, 又引起劳动力的不足。特别是在人口“过疏”

^① 《日本地区经济差距的政府干预及对我们借鉴意义》, 网上读书园地, 2007年2月。

^② (日)建设省监修:《日本の都市政策》, きょうせい株式会社 昭和59年版, 第11页。

地区,只有老人留在当地,出现了许多“老人村落”。这些地区不用说振兴当地经济,就连社区、社会福祉以及安全等基本生存条件都难以保障。长此下去,不仅这些地区现有的城市化难以保证,甚至还有可能出现城市的衰退。

在日本佐世保等地已经出现了这种状况,并且一些地市的衰退还并不是距离三大都市圈很远的城市,而是在除了东京以外的大城市周围。其中地方城市中,人口在10万以下的城市,其人口激减;超过10万人的城市,其人口激增。这种现象的产生,是由于在当时城市产业结构转换并向海外转移的过程中,交通发达的大城市的“头脑”型企业不断积聚,小城市的制造型企业受其压迫而出现企业衰退者居多。同比美国在1940—1960年间出现6036个城市的人口减少,其中很多是小城市的中心,而且多数距大城市较近^①。

小城市的衰退或成长,在某种程度上与大型中心城市地域的距离呈函数关系。大城市产业借助于集聚的利益可以降低生产费用,又由于交通发达而能降低运输费用,从而使小城市的企业逐渐受其压迫而出现衰退现象。距大城市较远的小城市制造型企业,借助于运输费用大而供应内陆市场,尚有与大城市对抗的余地,因此有可能避免衰退。由此可见,交通发达对城市化的进步无疑是起决定性作用的。但到了八十年代末并进入九十年代日本经济模式发生变化后,交通发达对一部分城市的城市化极为有利。而对另一部分城市,特别对非东京圈之外其他几个大都市圈的小城市却相反,而是有可能还起到促退作用。随着社会信息化的进展,社会经济的方方面面都通过计算机网络连接起来。信息化虽然也给经济发展带来很多方便与机遇,但是也带来了管理功能的集中化,如前文所说加速了东京一极化的步伐。所以说,缓和各种规制、扩大过疏地区内需,吸引人口在该地的交流,维持并扩大城市水平已成为当时日本城市化的迫切课题。

二、制定“多极分散型”的城市格局

第四次全国综合开发计划以2000年为目标,实现“构筑多极分散型”的国土开发利用格局。在安全而丰润的国土上,形成若干富有特色机能的多极化经济社会中心。避免人口和社会经济机能、行政机能等向特定区域的过度集中,从而形成地区间、国际间相互补充、相互促进、相互交流的国土开发利用格局。在“四全综”中要解决的课题就是通过定居和交流搞活区域经济,实现地域社会活性化;国际化和重新确立世界城市功能;充实建设安全而又高质量的国土环境^②。

其中第一项课题“通过定居和交流搞活区域经济”,可以说是三全综“定居构想”的发展,目标仍然是对中小城市的大力整备。定居的前提条件是确保中小城市就业场

^① 王章辉:《欧美农村劳动力的转移与城市化》,社会科学文献出版社,1999年,第47页。

^② 刘昌黎:《现代日本经济概论》,东北财经大学出版社2002年版,第349页。

所和区域经济具有活力和竞争力。为了达到上述目标,就要一定程度上突破“定居圈”的范围,通过城市区域间的网络合作和竞争来加快实现目标的步伐。大城市与地方城市、地方城市与地方城市、城市与农村之间的人、财、物的交流是非常必要的。

第二项课题“国际化和重新确立世界城市功能”的主要目的是要继续分散东京的世界城市功能。当时,日本经济已经占世界经济总量的一成以上,在经济国际化的大潮当中,国际间的相互依存关系不断加强,日本经济也必然会进一步融入世界经济。可以预想,东京圈将会进一步集中世界城市的各种功能。“四全综”并不是意味着要打破东京的首位位置,并且四全综实际包含着对东京的整备与提升,只是将其一部分已经饱和的功能进行分散。从城市化均衡发展的观点出发,关西圈、名古屋圈也应当分担世界城市的部分功能。

第三项课题“充实安全而又高质量的国土环境”,主要是考虑适应老龄化社会的到来和国民自由支配时间的增多,要为国民创造一个质量更高的生活环境。具体来说,要实现森林、水以及新鲜空气等自然环境得到保护的舒适、安全的国土环境。

三、网络式城市开发方式

1、构筑多极分散型国土结构。具体来说,就是“在安全而有活力的国土上建立许多有特色功能的极,形成多极分散型国土结构,即人口、经济及行政等各种功能不过度集中于特定的地区”。形成多级分散型国土结构,就是要以生活的地区(定居圈)为基础单位,并且按照核心城市的规模和功能,超越定居圈,由更广范围的区域构成。这些区域彼此交叉重叠,各个区域在全国范围内相互联系、合作,从而形成网络。具体来说,要形成多极分散型国土结构首先要纠正东京一极集中倾向,其次是要有重点地加强地方圈建设,由多极分担这种功能。以东京圈为首,关西圈、名古屋圈、地方中枢城市和核心城市圈形成全国性网络,在全国范围内相互联系、相互合作。为解决东京一极集中问题,“四全综”提出了以下几项措施:(1)分散工业;(2)将中央省厅部局的一部分、地方支部局等政府机构从东京转移出去;(3)今后新设的全国性文化设施和研究机构,原则上都要设在东京以外的地区;(4)考虑对设在东京中心区的民间企业、团体的办公机构收缴一定费用;(5)考虑迁都等问题^①。

这一开发模式也是以三全综“定居构想”为前提,建设和完善交通、信息、通信体系等社会基础建设、扩大交流的机会。城际网络交流的构想与“二全综”的“大规模项目”开发模式很相近,但又增添了城市与农村交流等时代色彩。在某种意义上讲,“大规模开发项目”是静态的,是将一个又一个的项目分散到全国各地,利用在当地生根的基础建设来促进城市化。而“交流网络构想”是动态的。交流的频繁开展将使

^① 张季风:《日本国土综合开发论》,世界知识出版社 2004年版,第137、138页。

每个地区都能通过相互利用市场和资源而扩大经济活动的范围,实现资源共享。这样以来,一方面可以节约资金不致浪费,另一方面也是将整体国土当作一个“面”来看待,将城市化的眼光从多处城市化放眼到全国总体城市化,从而使交流变得更加活跃。通过交流可能使人们重新认识当地的风土和历史,进而使之发扬光大。

2、在全国建设和完善人员、物资和信息交流所必需的骨干交通、信息、通信体系。特别是在建立高速交通体系方面,要形成全国主要城市之间能够当天往返的“全国一日交通圈”;在经济、产业、文化和体育等方面,创造更多的国内、国际间的交流机会。“交流网络构想”由硬件和软件两方面构成。硬件包括:(1)形成国际性交通据点、信息通信据点,并加强各结点的连接;(2)在全国普及高速交通服务、高效物流服务和高效信息通信服务;(3)构筑防范灾害、事故及犯罪的安全体系。特别值得提出的是,在“网络构想”的重点项目“全国一日交通圈”中提出了具体目标。即主要城市间的移动,所需时间在3小时以内;从地方城市到各种高速交通设施(如高速公路入口、新干线铁路车站或机场)的时间在1小时之内,提高1日内可进行交流的人口比例^①。

3、建设国民休闲娱乐区。这里所说的“休闲娱乐区”是指修建在海滨或山区等风景秀丽地区,包括体育、文化、教育、集会、休闲、住宿等各种设施在内的可供人们长期居住的大规模综合度假区^②。休闲娱乐区是接触大自然,维持和增进健康,超越区域、超越世代的交流场所。当然,在这里也有旅游的内容,但与旅游地区又有所不同。这里可以居住较长时间,而旅游地区仅仅是匆匆过客而已。休闲娱乐区建设也是战后日本综合国土开发过程中,由国家立法,并由国家制定基本方针的最后一次全国性大规模开发项目。

从1987年日本政府制定《综合休闲娱乐区域整治法》后,出现了继“新产业城市建设”和“技术聚集城市建设”之后的又一次开发热。实际上,这次开发热是日本根据当时城市化现状,扩大部分城市内需的国家战略在国土开发领域的具体体现。当时,落后地区对休闲休整区建设也相当热心。受日元升值的影响,日本企业纷纷进行产业转移,将投资转向海外,使日本国内地方城市的招商引资越来越难。大规模休闲休整区的建设主要是利用当地独特的自然资源,但又可以和大都市圈在各方面进行互联,这无疑会给地方经济发展带来新的机遇。

休闲娱乐区的建设对善于招商引资的地区来说,至少可以带来以下几方面好处:第一,提高当地的知名度,对当地产业发展产生波及效应;第二,利用休闲区建设增强当地城市建设效果,道路及配套社会基础设施能得到充实提高,在硬件上保证城市

^① (日)山鹿诚次:《日本的大都市圈》,大明堂1984年版,第17-19页。

^② (日)村上弘:《日本の地方自治と都市政策》,法律文化株式会社2003年版,第233页。

化的水平^①；第三，增加地方政府财政收入，扩大当地的就业机会，使得城市人口不致减少甚至增加。再加上各种补助金制度和交通设施的完善等有利条件，休闲娱乐区开发得到各地方城市的支持。如图 7：

图 7 休闲娱乐区的分布

| 休闲娱乐区构想名 | | 休闲娱乐区构想名 | |
|----------|-----------------------|----------|-------------------|
| 1 | 三重阳光地带休闲娱乐区构想 | 22 | 熊本县天草海洋休闲娱乐基地构想 |
| 2 | 高崎县日南海岸休闲娱乐区构想 | 23 | 青森县津轻岩木休闲娱乐区构想 |
| 3 | 福岛县会津身心调整休闲娱乐区构想 | 24 | 爱媛濑户内休闲娱乐区构想 |
| 4 | 兵库县综合休闲娱乐区域建设构想 | 25 | 滋贺县琵琶湖休闲娱乐金链构想 |
| 5 | 栃木县日光、那须休闲娱乐带构想 | 26 | 香川县濑户内阳光休闲娱乐区 |
| 6 | 新潟白雪绿荫之乡“我的生命休闲娱乐区” | 27 | 和歌山县“灿烂”黑潮休闲娱乐区构想 |
| 7 | 群马身心调整高原休闲娱乐区构想 | 28 | 爱知县三和湾地区休闲区域建设构想 |
| 8 | 埼玉县秩父休闲娱乐区域建设构想 | 29 | 山梨收获休闲娱乐区构想 |
| 9 | 北纬 40° 季节休闲乐园秋田构想 | 30 | 岛根中央地区休闲娱乐区构想 |
| 10 | 岩手三陆里亚式海岸休闲娱乐区构想 | 31 | 冲绳热带休闲娱乐区构想 |
| 11 | 千叶县房总休闲娱乐区域建设构想 | 32 | 鸟取县感受故里大山休闲娱乐区构想 |
| 12 | 长崎异国风情休闲娱乐区构想 | 33 | 佐贺县历史与自然全景画面休闲区构想 |
| 13 | 北海道富良野大雪休闲娱乐区域建设构想 | 34 | 山形县藏王月山地区休闲娱乐区构想 |
| 14 | 广岛县濑户内中央休闲娱乐区构想 | 35 | 高知县土佐滨街道休闲娱乐区构想 |
| 15 | 濑田县玄海娱乐休闲区构想 | 36 | 茨城星光闪耀休闲娱乐区构想 |
| 16 | 大分县别府久住休闲娱乐区构想 | 37 | 鹿儿岛阳光海洋休闲娱乐区构想 |
| 17 | 京都府丹后休闲娱乐区构想 | 38 | 静岡県“日本休闲娱乐区藤之国”构想 |
| 18 | 长野县千曲川高原休闲娱乐区构想 | 39 | 山口县南方瓷群阳光休闲娱乐区构想 |
| 19 | 宫城县栗驹船形身心调整休闲绿洲 21 世纪 | 40 | 冈山县蒜山美作休闲娱乐区构想 |
| 20 | 石川县南加贺白山麓综合休闲区域建设 | 41 | 人类休闲区德岛之海洋与森林构想 |
| 21 | 福井县奥越高原休闲娱乐区构想 | 42 | 北海道尼罗克羊蹄洞苔围圈休闲区整治 |

资料来源：国土厅监修：『国土統計要覽』，2000 年版，第 239 页

四、开发政策对城市化的意义

1、通过第三产业振兴地方城市。第三产业的发展是社会分工的产物，也是社会分工发达程度的标志。在工业化和城市化的初中期阶段，城市服务业是作为一个服务和配套的行业而发展的，对城市工业具有很强的依赖性；而当城市发展进入工业化后期阶段时，城市服务业开始作为一个独立的第三产业逐步进入自我发展、自我完善的高级阶段。这表现为城市服务业由子发展状态走向第三产业的自觉发展状态，最直接地体现在城市服务业内容的演变和深化过程之中。

第三产业特别是信息产业作为日本城市化新的加速力，对城市化的作用最主要体现是由于其向中心城市的集聚导致城市的再度膨胀，使日本步入所谓“再城市化”阶段。在 20 世纪 60 年代第三产业就已超过第一产业成为日本的第一大产业。作为依托于第二产业发展的第三产业，又反作用于前者，成为带动城市发展与城市化水平不断提高的加速力。进入 70 年代后，第三产业取代第二产业成为城市化水平进一步提高的

^①（日）太田修治：《都市政策論》，日本經營協會總和研究所 1999 年版，第 268 页。

主要动力。通过对日本产业发展与人口集中的关系研究显示,第三产业与人口集中有密切关系,即与城市人口规模相当的产业群中服务业居多,城市化进程与产业集聚同步进行^①。信息产业在日本逐渐成为主导产业,一方面使日本城市化从量的扩大逐步转到了质的提高上,另一方面使本来已经比较严重的过密过疏问题更趋恶化。所以日本政府必须重新制定国土规划应对这一系列的问题。

“四全综”在促进城市化当中,首先重视当地区域经济结构的转换和升级。“四全综”认为,搞活区域经济不应当单纯依靠发展工业,而应当采取包括第三产业的多样化综合产业振兴政策。过去的几次全国综合开发规划的基本思路是将农业和一部分重化工业企业配置在落后区域,通过工业分散的手段振兴区域经济。而将城市功能和服务业进一步向大城市圈集中,形成城乡之间的彻底分工。“四全综”则提出,缩小区域间差距,不单纯是抑制落后地区的人口流出,也不是单纯依靠大城市的工业分散,而是要通过发展包括服务业在内的多样化的产业,提供更多的就业机会。当地需求增加,就业机会多,自然人口也就会大量积聚。

2、通过网络式城市交流实现城市化。“四全综”认为城市化问题仅仅依靠“定居圈”的狭窄范围解决是远远不够的,必须要突破“定居圈”的范围,从整个国土开发的角度来解决。因此强调要形成全国交流网络,要达到这一目标,首先必须要建设和完善进行交流的社会基础设施^②。所以“四全综”依然重视全国骨干交通、信息、通信体系的建设与完善,通过交通硬件和网络软件连接城市与乡村。

日本的全国交流网络就是加强全国的城市信息化。就是以城市信息基础设施建设为平台,开发、整合、利用各类信息资源,实现城市的经济、社会、生态各个运作层面的智能化、网络化、数字化。城市信息化不是一个纯技术、纯工程的概念,而是一个集技术、管理、人文、经济一体的范畴。日本在及其他国家在城市化过程中遇到的一个突出问题就是农村无法获得同城市相等的资源与信息。过去农村的问题就在于乡村居住分散,信息交流不畅通,从而造成资源配置的失衡。而国土交流网络能够广开信息渠道,并在资源配置方面改变传统空间关系,从而为城乡协调发展提供新的可能。

进入八十年代,当时日本城市化的一个重要课题就是如何应对东京圈的强大吸引力,而控制地方城市和乡村的衰退。之所以东京圈会一枝独秀,是因为如上文所述东京在第三产业或信息产业中把握先机。如果要振兴地方都市,那也要通过一定的工具和方法促进地方城市信息产业的发达。在八十年代的新经济模式下,地方城市如果没有一定数量的服务对象,第三产业是发展不起来的。所以城市之间快速、大量、多维地交流会给第三产业带来发展的机遇,创造大量的就业机会。城市教育事业发达,尤

^① (日)猪木武德:《日本经济史》,生活、读书、新知三联书店2002年版,第55页。

^② (日)大塚祚保:《现代日本の都市政策》,公人社1993年版,第106-108页。

其是东京圈集中了大量的大学、中学、小学以及职业教育院校，市民文化素质普遍较高。城市工作、生活节奏快，市场竞争激烈，有利于提高人的工作效率。通过国土交流网络也可以利用信息化手段开展远程教育、促进教育资源共享，是加速人才培养的必然要求。信息化手段可以把人们从许多困境中解脱出来，如减少机械的重复劳动，方便获取各种信息，快捷地办理各种事务等，从而进一步提高人的工作效率。尤其是相对东京地区的外地人口，可以充分利用信息化手段，快速融入到城市生活中而不必生活在东京。这就促进城市发展良性循环，从国民素质上实现城市化。这也是城市化的终极形态。

“四全综”实施后，到1995年，日本人口5万以上城市进一步增加到448个（地方圈占221个）。其中，100万人口以上城市11个（地方圈占4个），50万人口以上不足100万人口城市有11个（地方圈占5个），30万人口以上不足50万人口城市43个，（地方圈占20个）。30万人口以上城市达到65个，比20年前增加32.6%^①。如图8所示。

图8 日本城市的人口规模变化

| 人口规模 | 城市数 | | | | |
|----------|-------------|-------|-------|-------|-------|
| | 1955年 | 1965年 | 1975年 | 1985年 | 1995年 |
| 100万以上 | 5 | 7 | 10 | 11 | 11 |
| 50万—100万 | 4 | 6 | 8 | 10 | 11 |
| 30万—50万 | 14 | 17 | 31 | 39 | 43 |
| 20万—30万 | 24 | 33 | 40 | 39 | 41 |
| 10万—20万 | 65 | 75 | 88 | 106 | 115 |
| 5万—10万 | 161 | 169 | 207 | 221 | 227 |
| 合计 | 273 | 307 | 384 | 426 | 448 |
| 人口规模 | 占总人口的比例 (%) | | | | |
| | 1955年 | 1965年 | 1975年 | 1985年 | 1995年 |
| 100万以上 | 14.8 | 19.6 | 20.8 | 20.6 | 20.1 |
| 50万—100万 | 3.3 | 4.2 | 4.6 | 5.2 | 5.7 |
| 30万—50万 | 5.6 | 6.5 | 10.3 | 12.3 | 13.3 |
| 20万—30万 | 6.3 | 7.9 | 8.8 | 8.1 | 8.1 |
| 10万—20万 | 10.0 | 10.6 | 10.9 | 11.9 | 12.4 |
| 5万—10万 | 12.1 | 11.4 | 12.4 | 12.4 | 12.5 |
| 合计 | 52.0 | 60.2 | 67.8 | 70.4 | 72.1 |

资料来源：国土厅：【国土レポート2000】，2000年，第42页

^①（日）国土厅：《国土レポート2000》，2000年版，第50页

第三节 社会开发阶段的全国综合开发计划比较

一、国土开发的社会与法律背景

1、两次全国综合开发计划社会法律背景的共同点。进入 20 世纪 70 年代后期，日本经济高速增长阶段结束。此时日本的国民经济已经迈入世界前列，整体上开始了稳定增长时期。同时城市化的开发从量上来衡量也已经接近饱和，人口和产业已经出现自发地向地方分散的趋势。此时最为重要的问题就是整合原有大都市圈和新兴地方城市的资源，做到在质上提高城市化，也就是改造生活环境，创造适合人居的高标准城市。随着前两次全国综合开发计划的施行完毕，日本通过大规模开发推进城市化的方式也逐渐暴露出一些问题，如对资源和能源地巨大消耗等。70 年代中期的能源危机促使日本不得不反思以前的开发方式，所以在制定接下来的两次全国综合开发计划相关法律时，充分考虑到了这一点。

2、两次全国综合开发计划社会法律背景的不同点。“三全综”时期（1977-1986 年）制定的相关法律是为技术聚集城市服务的。这一时期是日本经济的稳定增长时期。这一时期国土开发的重点就是促进“定居构想”。该阶段不再是大规模的上马一些工业项目，而是提升相关产业的技术含量并使之扩散到落后地区。这种做法一方面使地方城市更具有在新时期的发展潜力，另一方面也是在全国减轻资源和能源的消耗，整体提升日本全国国民的社会生活水准。为此，日本政府于 1983 年制定了《高度技术工业聚集地区开发促进法》（《技术聚集城市法》），试图通过将技术产业扩散到落后地区的方式，来实现人口能安居地方的目的。

而“四全综”时期（1987-1997 年）的相关法律则是为了消除东京的集中问题。这一时期是日本经济大起大落的转型期。此时由于日本经济泡沫的破灭和“广场协议”等因素，日本的国民经济遇到了前所未有的问题。在城市化动向中也出现了异常，东京再次出现一极集中问题，这一问题的原因前文已有叙述。为应对这一问题同时也为实施“四全综”，日本政府于 1988 年制定了《多极分散国土形成促进法》，实际是“四全综”的实施法。这一法律目的是要在东京周边建设业务核心城市，促进国家机构的搬迁。1992 年制定的《关于国会等迁移的法律》更是解决东京过度集中的典型立法。

这一阶段制定的法律同前两次全综一样，几乎每一部都有时代特征，法律建设自身与时俱进。虽然日本的各项国土开发法律是根据当时经济社会需要制定的，但毕竟形成了体系。随着日本战后各个时期的国土开发法律的不断完善，保证了日本队国土的有序开发，促进了城市化事业的顺利进行。

二、国土开发的基本课题与方式

1、基本课题与方式的共同点。从社会阶段的国土开发来看，两次全国综合开发计划均是为满足后工业化阶段的国民生活需求，推进高标准的城市而服务的。进入20世纪70年代后期，日本经济高速增长阶段结束。此时日本的国民经济已经迈入世界前列，整体上开始了稳定增长时期。同时城市化的开发从量上来衡量也已经接近饱和，人口和产业已经出现自发地向地方分散的趋势。此时最为重要的问题就是整合原有大都市圈和新兴地方城市的资源，做到在质上提高城市化。也就是改造生活环境，创造适合人居的高标准城市。随着前两次全国综合开发计划的施行完毕，日本通过大规模开发推进城市化的方式也逐渐暴露出一些问题，如对资源和能源地巨大消耗等。70年代中期的能源危机促使日本不得不反思以前的开发方式，所以在制定接下来的两次全国综合开发计划相关法律时，充分考虑到了这一点。“三全综”和“四全综”实施时期，日本经济已经过渡到后工业化时期。此时日本国民对城市化的需求已不再是要求扩大城市数量和范围，而是希望通过科技进步和第三产业地发展能提高“宜居”水平，使城市更适合生活。

“三全综”适应大规模重化工业时代结束的形势，国土开发方向真正从经济开发转向以提高国民生活水平为目标的社会开发，“示范定居圈”建设和“技术聚集城市”建设是典型的开发项目。“四全综”提出通过定居和交流搞活区域经济，国际化和重新确立世界城市功能，充实安全而又高质量的国土环境三个基本课题，即继续以“定居圈”为基本单元，按核心城市的规模和功能，超越定居圈，由更广泛的区域构成城乡交流、国际交流、海陆空交流的全国性合作网络，实现“多极分散国土结构”的目标。

2、基本课题与方式的不同点。第三次全国综合开发计划提出了“人居环境的综合整治”这一课题。计划中整治国土人居环境既包括原有已饱和的大都市圈，也包括在这一时期新兴的地方都市。由于在“二全综”时期越来越严重的环境污染和公害问题已经危及到城市居民的生活，再不采取相应措施，现有的城市化水平就毫无意义。所以日本通过在国土“面”上居住环境的综合整治来达到保护和利用国土的目标，以此适应经济社会的新变化。这一阶段的特征是国土开发逐渐由依赖能源、资源大量投入的资源密集型为特征的易污染环境产生公害问题的“大规模项目开发”转向注重高技术应用节约能源、资源的“轻、薄、短、小”为特征的知识密集型产业开发，此阶段开始重视环境保护，开始重视居民福利，此阶段中央政府公共投资相对减少，依靠地方投资资源和自主开发。“三全综”提供的建设“技术集中型产业文化城市”是这一目标的集中体现。

而到了“四全综”时期，如前文所述东京一极独大问题呈现出来。而经历了前三

次全国综合开发计划的“点”—“线”—“面”式的开发之后，日本的城市化开始了“立体式”发展。此时“四全综”的课题就是构筑多极分散型国土结构。在“三全综”已经全面铺开城市上，通过居住和交流推进原来地方都市的有效利用，实现城市资源的全面共享。同时，对东京不是一味地减少其集中程度，而是利用其资源重新构筑其国际化和世界都市职能。在东京和地方城市都有效利用地域特色，通过创新来推动城市整治。以国家优先的方针为基础，推进主要交通、信息和通信体系的整治。通过国家、地域和民间诸力体的协作形成多样化的交流机会。并且，从“四全综”的交流网络构想的提出开始，国土综合开发的重点转向了重视人与自然和谐、重视人居综合环境、重视文化、福利，以人为本、构建和谐社会阶段。这一阶段不再以追求经济增长率为重心，而是以人为中心。改善环境质量，侧重精神、文化、生活质量、提高开发。这一点同“三全综”是异曲同工的，都体现了以人为本，重视人与社会和谐的特点。

三、国土开发的效果

作为社会开发阶段的“三全综”和“四全综”时期，虽然城市化整体目标仍然没有变。但日本城市化的衡量标准已经不能再简单地用城市经济数据来评价，而是根据城市化的要求来观察全国城市生活质量问题、都市圈的差异和城市各项生活设施。此时国土开发的基本目标是“城市福利水平均衡化”和“实现国土可持续发展”这两个目标。

1、城市福利水平地区比较。在“三全综”与“四全综”时期，日本三大都市圈与地方圈，除了人均收入方面的差距已经明显缩小以外，在其他方面的差距也有所缩小。例如，9年义务教育和高中教育，全国各地早已经没有差距；“三全综”实施后的1987年，大学升学率为33%，其中三大都市圈约为39%，地方圈为27%；到“四全综”实施后的1998年，大学升学率全国平均为38%，其中三大都市圈约为40%，地方圈为35%；下水道普及率，三大都市圈为80%，地方圈为53%。而在有些方面，地方圈甚至优于三大都市圈。例如，每万人拥有医生数，地方圈为19人，而三大都市圈为18人；每万人拥有的病床数，地方圈为150张，而三大都市圈为110张。医院以及各种社会福利和文化设施，如果以单位面积拥有量计算，地方圈仍不及三大都市圈。但如果按人均占有数量计算，则地方圈优于三大都市圈。例如，每10万人拥有图书馆、博物馆、社会体育设施和公民馆数量地方圈要多于三大都市圈；人均绿地面积、公园面积等指标地方圈远远优于三大都市圈^①。这在六七十年代时不可想象的。

当然地方圈特别是地方圈的偏远农村、山村和人口“过疏地区”在交通、文化生

^①（日）国土厅：『国土レポート2000』，2000年，第229-241页。

活、精神生活等许多方面与城市，特别是三大城市圈相比仍然存在很大差距。但就全国而言，大城市圈与地方圈间的城市基础设施差距已经很小了。从以上某些的城市福利水平来看，在“三全综”到“四全综”期间，一方面随着时代的发展，每一次全国综合开发计划都是卓有成效的，城市生活水平总会有进一步的提升。另一方面更重要的是小城市和大都市圈在城市基础设施的差距上大大缩小，甚至中小城市的生活水平在某些方面还要高于大都市。

2、国土未来发展趋势比较

自社会开发阶段的两次全综施行以来，可以看出日本政府对国土可持续发展的重视越来越明显。主要是因为：

第一，从宏观开发模式来看，“三全综”仍然是通过所谓国土“面”上的开发来推动城市化。国土“面”的开发是在“据点开发”和“轴线开发”之后来缩小区域差距，实现国土均衡发展。国土“面”上的开发也依然是在东京一极或一个国土主轴下开发的。并且“三全综”的开发主体依然是政府，政府主导城市化进程，政府来确定国土开发模式和道路。但经过前三个“全综”的国土开发，日本的国土开发体系骨骼已经形成。这标志着日本大规模国土开发业已结束。另外国家的财政状况已经不允许日本继续采取过去的那种国家主导的国土开发。经济全球化、人口的老齡化、地方分权势头的高涨以及国民意识发生的重大变化，都要求日本的国土开发理念必须进行彻底的转变。

因此，在“四全综”时，日本国土开发模式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，这都是时代的要求。“四全综”以来的国土开发并非过去“国土开发”的简单延续，而是在汲取过去“国土开发”教训的基础上，开辟新的国土开发模式和道路。“四全综”的终极目标是要力图实现“多轴型国土结构”的目标。基于上述认识，“四全综”根据各地区的提议，提出要形成“东北国土轴”、“日本海国土轴”、“太平洋新国土轴”和“西日本国土轴”等四个国土轴，以取代现在的“一极一轴”国土结构。“四全综”开发模式的更新不是以前各个“全综”目标的更新，而是开发本身的优化。最终在新世纪日本新形势的发展下，国土开发和城市化能有更深层次地发展。

第二，从微观操作方法来看，“一全综”和“二全综”的“据点式”开发模式和“大规模项目”开发模式带来了公害泛滥、“过密过疏”等系列社会问题。并且第一次石油危机爆发后，资源的有限性越来越明显，再依靠大规模经济扩张来推动城市化已经不可能。所以“三全综”希望通过“定居构想”来提升城市居住水平。这一构想的本质就是创造可持续发展的城市经济和城市生活。可持续发展的城市经济就是使产业结构过渡到以第三产业为主的状态。而可持续发展的城市生活则是国土开发以提高

国民生活水平为目标。当时大平正芳内阁提出的“示范定居圈”和“技术聚集城市”是这一时期比较典型的开发项目。“田园城市构想”为此后国土开发奠定了“以人为本、与自然相和谐”的可持续发展哲学基础；“技术聚集城市构想”的实施为日本产业结构调整 and 区域经济振兴做出了贡献，同时也为日本国土开发开创了一条不同于以往的新路。

虽然通过“三全综”的不懈努力，地方城市圈在可持续发展能力上有了长足进步。但到八十年代末期新经济兴起时，东京一极独大问题开始显现，地方城市的劣势再次暴露无遗。当时由于东京的世界金融业和服务业的地位使其再次拉开同地方城市的差距。因此“四全综”为创造日本国土整体的可持续发展，一方面在“三全综”的基础上又兴起一批技术城市。札幌、仙台、广岛和福冈等地方中枢城市 and 县政府所在地核心城市的人口和产业仍处于增势状态，地方城市功能还在不断充实。另一方面“四全综”提出了“网络式城市交流模式”来实现目标。这就加速了地方圈与东京、国外的直接交流。从国际交流和国际物流方面看，地方圈的自主振兴经济能力在不断提高。在信息产业高速发展的今天，地方城市的国际竞争力已经得到加强。航空运输规制的放松、长途电话费用的降低和因特网的普及，使远离大城市的地区“不便程度”大大缓解^①。鉴于以上理由，将来地方圈的工业，乃至第三产业等的比重还将会进一步提高，城市化的质量还会上一个新台阶。

^①（日）山崎朗：『日本の国土計画と地域開発』，东洋经济出版社1998年，第5页。

第四章 日本国土开发经验对中国城市化的启示

第一节 强化政府的主导作用

各国发展有各自的国情，在城市化发展当中也应注意结合自身实际进行。东亚国家无论从价值观还是历史上来看，都是政府在社会发展中起到主导作用。尤其是发展中国家，更是需要政府制定详细的规划引导产业和城市化前进。对于中国这样的人口众多，地区发展不平衡的发展中大国而言，由政府引导自上而下的进行城市化可能是中国未来的城市化之路。从政府行为而言，保持一个完整、切实而持续的国土综合开发计划，以城市建设计划来指导城市化的发展，是势在必行的。城市发展政策实际上就是政府对地区发展的干预和调控，这种干预和调控只有按照法律依据和法律程序来实施，才符合市场经济的要求。

日本国土开发立法体系非常完备，既有覆盖面的广泛性，又具备约束对象的针对性。法律文本和图件内容明确，重点突出，务实具体，易于理解和操作。立法与规划之间互相衔接，各种地方开发计划总有相关的立法与之相对应，使得地区开发计划的制定和实施能够得到有效监管^①。

战后日本城市化的发展具有同国民经济协调发展、全国城乡建设基本平衡的特点。而形成这一特点的主要原因，就是宏观计划和微观计划的有机结合，相互配合实施。宏观计划就是国土综合开发计划。它是根据不同时期国民经济发展的需要，结合当时国土开发和利用的实际状况而制定的。

从战后到现在，日本政府已先后制定了多个国土综合开发计划。不同的国土综合开发计划具有不同的国土开发、治理的目标。50年代的国土开发是以恢复城市面貌和城市经济动力为目标。60年代的国土综合开发计划是以大规模建设经济区，在全国范围内设置据点城市，合理配置经济力量为中心的。70年代以后的国土综合开发计划是进一步调整和平衡经济力量在全国范围内的合理布局，同时创造出一个自然、生产、生活都相互协调的综合环境。而到了80年代以后的国土开发则是从社会生活出发，对以前的国土开发进行整备，以创建高品质的福利社会为课题。基本上战后日本的城市化就是沿着这样的点-轴线-面-立体的模式有计划、有步骤来完成的。日本的国土建设在几次国土综合开发计划的统一指导下，到70年代以后，以东京、大阪、名古屋三大城市为中心的一体化的经济区和多层次的城乡结合网络已逐渐形成，城市化建设有了较高的发展。从日本战后的国土开发可以总结出，国家的城市发展规划方案和地

^① (日) 南亮进：《日本的经济的发展》，经济管理出版社 1992年版，155页。

区政策的实施要依据完备的法律系统和政策实施才有效果的。

第二节 始终注意城市与农村的协调

日本选择高度集中城市化战略,促进了城市化的快速发展。但是,日本不是孤立地发展大城市,置农村于不顾,而是十分注意城乡的协调发展。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。

由于大城市具有土地利用率高、人口容量大的特点,发展以大城市为主体的城市体系有利于吸收从农业中转移出来的人口,解决人多地少的矛盾,从而最大限度地保持耕地、森林和潜在的绿化。日本在战后几十年时间内,耕地减少的幅度不大,不能不说是受惠于大城市发展战略。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。例如,日本自“二全综”开始就有意识地将城市和农村的地域空间不作为稳定的地域而相互分割,而是作为一个大的整体受中央政府和地方政府统一规划管理,并可以根据实际需要进行统一调整。所以日本各城市的城市建设计划就包括城乡两大主体的统规统建。又如,城市功能的设置不再限于城市内,而是把周围农村地带也包括在内,呈放射型移动。城市里的商业和娱乐业的设置空间和建设规模是严格按照辐射圈范围的大小合理调整建设的^①。

同时,日本在城市化中后期注意到农业、农村发展问题,制定了大量法律促进农村发展。如在扶持山区农村及人口过疏地区经济健康发展方面的法律包括《过疏地区活跃法特别措施法》、《半岛振兴法》、《山区振兴法》、《大雪地区对策特别措施法》及《离岛振兴法》。确保劳动力充分就业及向农村地区引进工商产业的法律主要包括《向农村地区引入工业促进法》、《新事业创新促进法》及《关于促进地方中心小都市地区建设及产业业务设施重新布局的法律》等^②。

我国对农业、农村、农民制定了大量好的政策,但口号多,实施的少或不彻底,极大地影响了政策的效率。因此,我国也应加强对农业、农村的法律法规建设,促使农业、农村稳定健康地发展。我国现在城乡分割十分严重,造成中心城市发展不足,辐射功能不强。小城镇数量较多,规模过小,重复建设,浪费严重,区域性大型基础设施建设难以共建共享。农村受城乡分割的危害更大,产业发展不足,劳动力大量剩余。总之,我国现行行政体制、财税体制、户籍制度等已严重阻碍了城乡的共同发展,

^① (日)大塚祚保:《现代日本の都市政策》,公人社 1993 年版,第 121-123 页。

^② 邹丽艳:《日本城市化对我国的借鉴》,《山东经济战略研究》,2004 年第 4 期。

必须对这些制度进行改革,从而促进农村城市化的发展。

第三节 把扩大就业放在重要位置

战后日本经济经过十年的恢复,从1955年开始走向高速增长。这一进程至1973年第一次石油危机的18年间,日本取得了欧美诸国用半个多世纪才达到的成就,使日本从中等经济国一跃成为西方第二经济大国。其主要变化是经济规模的扩大与人均收入水平的提高、国际竞争力的加强。同时,日本的城市化也伴随工业化得到迅速发展,达到了西方国家的水平。人口向城市集中,城市数量增加,城市化水平得到大幅度提高。战后工业的迅速发展、城市劳动力的供需紧张及非农产业工资的上升促使大量农村劳动力向非农产业和城市转移定居。

50年代以来,日本的国土开发始终是围绕扩大就业这根主线进行的。50年代的水电资源开发、“一全综”的据点式新产业城市建设、“二全综”的交通网等社会基础设施等大型项目开发、“三全综”的定居构想模式开发以及“四全综”的新干线、高速公路等交流网络建设都为劳动力提供了大量就业机会。即使在解决过疏问题时,也将扩大当地就业机会作为阻止劳动力过度流出的主要手段。

日本工业化与城市化是同步推进的。日本自20世纪60年代初推行工业化政策以来,由于城市工商业为农村剩余劳动力提供了大量就业机会,农户转移速度加快,农户人口急剧减少。据统计,1960年日本农户为606万户,1975年减至495万户,1990年农户降至383万户。工业化快速发展,吸收了大量农户到城市就业。1965年日本第二产业增加值占47.9%,非农就业比重占75.3%,城市化达68.1%,二三产业发展成为城市化的主要动力^①。日本工业化与城市化协调发展,与日本工业的特点有关。日本轻重工业之间关系比较协调,日本轻工业的比较劳动生产率一直大大低于重工业,吸纳了工业化过程中大量从第一产业转出的劳动力,而重工业则始终保持高技术密集性,比较劳动生产率高,技术进步快,从而为整个国民经济的发展提供了先进的技术设备。

经济发展有其自身的规律,一般应该按照劳动密集型产业——资本密集型产业——技术(知识)密集型产业的顺序不断地发展。严格来说,我国西部,或者说我国的相当一部分地区仍处于发展劳动密集型和资本密集型产业阶段,距离新经济还相当遥远。中国农业剩余劳动力接近2亿,城市下岗待业人员也很多。中国目前最大的优势是人力资源。如何利用好这一优势实现农村劳动力向城市转移是中国的重要经济问题和社会问题。

在城市化的发展过程中,农村劳动力的转移方式直接影响了农民转化为市民的结

^① 高强:《日本城市化模式及其农业与农村的发展》,《世界农业》,2002年第7期。

果。目前急需解决的问题是扩大就业问题。城市需要解决这一问题，农村更需要解决这一问题。脱贫、解决失业问题和剩余劳动力问题等等都有赖于就业机会的扩大。因此，从现实条件出发，我们应当借鉴当时日本的经验，将扩大就业放在国土开发的重要位置。通过治山治水、植树造林，生态环境建设、农产品深加工以及大力发展第三产业等劳动力密集型产业，消化剩余劳动力。人们生活富裕了，才能有购买力。购买力提高了，消费水平自然就会提高。消费需求扩大必然会刺激生产的发展，促进供给水平的提高。只有工业的健康发展，产业的不断升级，这样国民经济和国民素质才能真正进入城市化状态。

结 语

纵观战后日本的城市化进程，是紧紧围绕着几次全国综合开发计划来实行的。因此谈论战后日本的城市化就不能不谈它的国土开发事业。日本战后国土综合开发经历了 50 多年的风风雨雨。应当如何评价 50 多年的城市化进程，确实相当复杂。因为每次规划都有当时特定的时代背景和特定的规划目标。从 20 世纪 50 年代开始的特定区域综合开发规划到 60 年代开始的新产业城市建设、70 年代开始的大规模工业基地开发、80 年代开始的技术聚集城市建设和 90 年代开始的综合休闲娱乐区建设等。每项开发事业规模都很大，涉及的地区也非常多，因此不能一概而论。分析任何事物，不能离开当时的历史环境，首先应当看主流。日本的国土综合开发取得了很大的成就，但也存在各种各样的问题。战后日本在国土开发法制建设、按规划进行有序开发、建立国土轴的理念以及“据点开发模式”、重视高速交通体系建设、防灾体系的建设和完善等方面积累了丰富的经验。在国土开发过程中，由于只追求经济增长，造成了严重的公害和环境破坏；因国土开发大量发行公债，最后导致财政极度困难等教训也是很深刻的。1970 年以后日本加强公害治理和环境保护的力度，使生态环境得到一定程度的恢复，环境状况也得到好转。可以说，日本上述正反两方面经验和教训都值得我们在西部大开发、东北振兴和今后国土综合开发过程中借鉴和汲取。

总体来讲，战后日本城市化的基本目标是“缩小城乡间差距”和“实现城市的均衡发展”。现在因地区间经济差距引起的大规模人口移动早已结束，工业布局也趋于合理。日本国土综合开发计划与城市化客观要求能够同步实施，强有力地促进和保证了城市化某些重要控制目标的实现，收到了相辅相成的经济效果。这是日本国土开发计划取得成功的重要条件与基础。日本后来这几十年的经验证明，这种做法既能促进国民经济计划中诸如充实社会资本、充分就业(因国家的国土开发投资增加了对劳动的需求)以及生产力相对均衡的地区配置等经济计划基本目标的实现。又会参照当时社会发展的主要控制目标，更有效地进行地方城市居民生活品质提升。这样，二者地配套实施、相互结合，一方面使日本节省了巨额的社会总资本，避免了各个地区或企业对基础设施分散或重复投资造成的巨大浪费，使国家有计划的国土开发投资收到更高的长期经济效益；另一方面，又促进了社会生产力相对均衡的发展，使社会生产环境和居民生活环境得到一定保护和改善，使经济计划的相关目标得到部分落实，从而收到了较好的社会效益。战后日本的国土综合开发基本上是由国家主导的。国家主导的好处在于，在国土开发初期，即在地方和民间经济实力较弱，并不具备或不情愿进行大规模投资的情况下，由国家进行投资，可以诱导民间投资并取得较好的开发效果。

目前上述目标已经基本实现。从这一城市化的终极结果来看，作为战后日本经济发展重要组成部分的国土开发，应当说基本是成功的。

1998年3月，日本政府又出台了《21世纪国土宏伟蓝图—促进区域自立与创造美丽的国土》的新规划。该规划展望21世纪，提出了“促进区域的自立和创造美丽的国土”的目标。这一目标充分说明了城市化和国土规划的最终目的，那就是以人为本，构建和谐社会，使人类生活与自然更和谐、更舒适、更有质量。毕竟无论是经济发展也好，社会进步也好，其目的就是使人类生活得更品质，更有未来。这不光针对某个群体，而是针对所有大众的。

参考文献

一、外文专著

- 1、太田修治：《都市政策论》，経営協会総合研究所，1999年。
- 2、村上弘：《日本の地方自治と都市政策》，法律文化社，2003年。
- 3、松原青美：《日本の都市の政策》，きょうせい株式会社，昭和59年。
- 4、大塚祚保：《現代日本の都市政策》，公人社，1993年。
- 5、小川一郎：《东京大都市圏の地域変容》，大名堂，1989年。
- 6、Y.Murayama:《Japanese Urban System》,Kluwer Academic Publishers,2000年。
- 7、高桥幸八郎，永原庆二：《日本近现代史概说》，东京大学出版社，1981年。
- 8、《地域計画ノンドブック》，財団法人国土計画協会編書店，朝倉書1981年。
- 9、須田寛：《东海道新幹線三十年》，大正出版社，1994年。
- 10、21世纪环境委员会：《巨大公共事业何をもたらすか》，岩波ブクレト，2000年。
- 11、村田喜代治：《地域開発と社会の費用》，东洋经济新报社，1975年。
- 12、桥本寿朗：《战后的日本经济》，日本岩波新书，1995年。
- 13、町田博：《区域开发序论》，多贺出版有限公司，1994年。
- 14、长谷秀男：《区域经济论》，日本经济评论社，2001年。
- 15、岡田知弘等：《国際化時代の地域経済学》，有斐閣，1997年。
- 16、金森久雄、香西泰：《日本经济读本》，东亚经济新报社，1990年。
- 17、山鹿诚次：《日本的大城市圏》，大明堂，1984年。

二、中文专著

- 1、满颖之：《日本经济地理》，科学出版社，1984年。
- 2、山本有造：《产业化时代》下卷，三联书店，1998年。
- 3、小林义雄：《战后日本经济史》，商务印书馆，1995年。
- 4、南亮进：《日本经济的发展》，对外贸易出版社，1989年。
- 5、高桥幸八郎：《日本现代史》，吉林教育出版社，1998年。
- 6、周伟林：《城市经济学》，复旦大学出版社，2004年。
- 7、杜建人：《日本城市研究》，上海交通大学出版社，1996年。
- 8、黄小晶：《城市化进程中的政府行为》，中国财政经济出版社，2006年。
- 9、邹兵：《小城镇的制度变迁与政策分析》，中国建筑工业出版社，2003年。
- 10、魏心镇：《新的产业空间：高技术产业开发区的发展与布局》，北京大学出版

社, 1993年。

- 11、高桥幸八郎:《日本经济史》, 三联书店, 1997年。
 - 12、布莱克:《日本和俄国的现代化》, 商务印书馆, 1992年。
 - 13、刘昌黎:《现代日本经济概论》, 东北财经大学出版社, 2002年。
 - 14、孟凡柳:《论战后日本的国土综合开发》, 东北师范大学出版社, 2006年。
 - 15、张季风:《日本国土综合开发论》, 世界知识出版社 2004年。
 - 16、马克思:《资本论》第二卷,《马克思恩格斯全集》第24卷, 人民出版社, 2007年。
 - 17、陈瑾:《中国公路建设占地的现状、趋势与对策研究》, 中国农业大学出版社 2005年。
 - 18、吴殿廷:《区域经济学》, 科学出版社, 2003年。
 - 19、猪木武德:《日本经济史》, 生活、读书、新知三联书店, 2002年。
 - 20、余丙雕:《日本经济新论》, 吉林大学出版社, 1999年。
 - 21、林琳:《中日人口城市化过程比较研究》, 吉林大学出版社, 2004年。
 - 22、王章辉:《欧美农村劳动力的转移与城市化》, 社会科学文献出版社 1999年。
- ### 三、学术论文

- 1、王文英:《日本(1945-1986年)区域开发的历史考察》,《江海学刊》, 2005年第6期。
- 2、沈悦:《日本的城市化及其对我国的启示》, 现代日本经济, 2004年第1期。
- 3、韦伟:《日本城市化的政策支持系统》, 经济纵横, 2005年第3期。
- 4、邹丽艳:《日本城市化对我国的借鉴》, 经济纵横, 2005年第3期。
- 5、马裕祥:《日本城市化及其中心城市的空间结构模式》, 浙江经济, 1997年第3期。
- 6、付恒杰:《日本城市化模式及其对中国的启示》, 日本问题研究, 2003年第3期。
- 7、高强:《日本城市化模式及其农业与农村的发展》, 世界农业, 2002年第7期。
- 8、陈静:《日本农村工业化城市化的发展对我省的启示》, 经济视角, 02年第12期。
- 9、刘志仁:《日本推进农村城市化的经验》, 中国农村经济, 2000年第3期。
- 10、王德:《走出高城市化的误区——日本地区城市化发展过程的启示》, Annual Conference.
- 11、周琳:《以产业结构演进为依托的城市化发展》, 黑龙江社会科学, 2004年第5期。
- 12、顾朝林:《全球化与日本城市化的新动向》, 国际城市规划, 2007年第1期。
- 13、杨书臣:《日本开发区的新发展及对我国的启示》, 港口经济, 2005年第5期。
- 14、吕帅:《日本行政区划体制的形成与改革及其对中国的启示》, 资源与环境,

2007年第1期。

15、汪秀莲:《日本、韩国土地管理法律制度 and 土地利用规划制度比较研究》,《国土资源管理制度比较研究》,2007年。

16、谷峻战:《支撑高科技园的成长要素》,《中国高新技术产业导报》,2006年12月。

17、崔援民:《中外城市化模式比较与我国城市化道路选择》,《河北学刊》,1999年第4期。

18、罗萍:《日本交通运输发展的政策理念及启示》,《综合运输》,2007年第12期。

19、李志:《日本城市交通现代化与城市发展的关系》,《国外城市规划》,2003年2月。

20、代帆:《世界高新技术产业开发管理模式比较研究》,《科学与科技管理》,2001年第3期。

21、满颖之:《日本城市化打的历史演变及其发展趋势》,《烟台师范学院学报》,1986年第2期。

22、Wolman,H.et.,eds:《National Urban Policy,Problems and Prospects》,《Detroit》,1996。

23、宁越敏:《让城市化进程与经济社会发展相协调——国外的经验与启示》,《求是》,2005年第6期。

24、孙世春:《战后日本的城市化和政府的宏观管理》,《日本研究》,1985年第3期。

25、(日)成田頼明:《地域计画立法》,《地域开发》,1968年第8期。

26、简新华:《日本工业化、城市化进程中的农地非农化》,《中国人口资源与环境》,2006年第6期。

27、吴霞:《论战后20年间日本的区域开发和区域经济》,《辽宁师范大学学报》,2001年5月。

28、汪冬梅:《日本、美国城市化比较及其对我国的启示》,《中国农村经济》,2003年第9期。

29、孙明贵:《战后日本的区域开发政策》,《现代日本经济》,1998年第5期。

30、郝寿义:《工业化、城市化与农村土地制度演进的国际考察——以日本为例》,《上海经济研究》,2007年第1期。

四、网站资料:

1、<http://www.mlit.go.jp/>日本国土交通省

2、<http://www.maff.go.jp/>日本农林水产省

3、<http://www.stat.go.jp/english/data/nenkan/index.htm/>日本总务省统计局

4、<http://www.loc.gov> 美国国会图书馆

攻读硕士期间公开发表的论文

- 1、《苏州园林的文化解析》，《安庆师范学院学报》2007年第5期。
- 2、《论维也纳体系的运作与终结》，《和田师专学报》2007年第6期。
- 3、《论劳工阶层与中间阶层的政治取向》，《辽宁行政学院学报》2007年第12期。
- 4、《台湾“十大建设”的经济现代化启示》，《重庆交通大学学报》2008年第1期。
- 5、《浅要比较分析台湾与日本高新开发区》，《河南广播电视大学学报》2008年第5期。
- 6、《浅析台湾“十大建设”的经济现代化意义》，《苏州大学学报研究生论文集》2007年。
- 7、《浅析20世纪中国史学流派发展比较研究》，《苏州大学学报研究生论文集》2008年。

后 记

首先，我要向我的导师姚传德副教授表示崇高的敬意和深切的感谢！先生严谨的治学态度、深厚的史学知识使我受益匪浅。我的论文从选题、篇章结构到每一段文字，先生都给予了细致的点拨和指导，先生还提供了必需的日文资料。感谢导师，有幸聆听先生的思想和精辟的阐述，是我一生都可以享用的财富。

此外，高芳英教授、金卫星教授、王宇博教授、王文英副教授、范菊华副教授在教学和我论文写作上给了我很多启发，学到了很多知识。

三年的研究生生活即将结束。感谢班主任朱维老师；感谢我的同窗、挚友对我学习和生活中的照顾；感谢我的师兄妹，这份同门情谊我将永远铭记。

最后，衷心地感激我的父母和亲人。这份浓浓的亲情一直伴随着我的成长。

何 炜

2009年3月24日