

# 基于国土利用视角的二战后日本农村地区建设法规与规划制度演变研究

Research on the Construction Regulations and Planning System from a Land-use Perspective in Japanese Rural Area After the World War II

冯旭 王凯 毛其智  
Feng Xu, Wang Kai, Mao Qizhi

**摘要:** 基于国土利用视角, 通过梳理、分析二战结束至今的日本农村土地利用、规划与建设相关法律制度, 划分不同发展阶段, 把握各政策、制度出台的意义及实施效果, 并提出可供我国借鉴的经验。研究划分了三个发展阶段: 1945—1962年为围绕民主制度改革、恢复农业生产进行的农地改革阶段; 1963—1991年为针对工业化、城市化影响的农村政策及规划制度建立阶段; 1992年至今为跳出传统城乡观念的国土一体化发展阶段。农村相关的法规制度经过这三个阶段的演变, 以产业化、城市化进程中显现出矛盾的不同农村地域为对象, 以解决出现的矛盾为推进方向, 最终使法规制度覆盖全部农业地区及各种农村类型。对这一“问题导向下的农村土地利用、规划建设法规制度的建立过程”及具体分析, 对我国的农村法规制度推进具有重要的借鉴意义。

**Abstract:** From a land-use perspective, the paper sorts out the development skeleton of construction regulations and planning system in Japanese rural area after the World War II, as well as sums up the stage division, characteristics of each stage, background and implementation effect of each regulation. The research is unfolded in three stages: Rural land property reform from 1945 to 1962 with the goal of setting up democratic system and restoring agricultural production; legal institution and planning system establishment stage from 1963 to 1991 under the influence of urbanization and industrialization; and integration in territorial planning stage from 1992 till now for jumping out the traditional urban-rural conception. Making rural areas with conflicts appearing in urbanization and industrialization as object, and problem solving as advancing direction, legal institution and planning system related to rural is completed in these three stages, and covered the entire country finally. Analysis on this establishment process as well as furthering contents has an important significance to guide what to do next in legislation of rural construction in China.

**关键词:** 土地利用; 建设法规; 规划制度; 日本农村地区

**Keywords:** Land Use; Construction Regulation; Planning System; Japanese Rural Area

中国工程院重大咨询项目“村镇规划建设与管理”(2014-ZD-11)

**作者:** 冯旭, 清华大学、中国城市规划设计研究院, 联培博士后  
王凯, 中国城市规划设计研究院, 教授级高级规划师  
毛其智, 清华大学建筑学院, 教授

## 1 研究背景及目的

为了更好地把握农村发展方向, 探究符合我国国情的农村土地利用及规划、管理方法, 2014年中国工程院启动了重大咨询项目《村镇规划建设与管理》。该项目的意义在于从农村视角入手, 明确乡村在当前城镇化进程中的内涵与作用, 并剖析我国村镇规划建设与管理的现状与问题。在课题的研究构成中, 关于国际经验的梳理和借鉴也是重要内容之一。

从发展基础看, 与北美的“大农场”和欧洲的“中农圈”相比, 日本、韩国等东亚国家与我国同属“小农圈”, 即在过密的人口和有限的耕地资源条件下形成的以传统小规模家庭农业<sup>[1]</sup>为主的农业生产圈, 在农村的发展阶段均面临过或正面临着农村剩余劳动力的释放以及小规模、零散农村土地流转的难题; 从发展时间看, 经历了二战期间社会发展停滞及人口大量减少的日本、韩国, 其农村真正的发展期及快速城镇化阶段与我国一样始于二战结束后。由于发展基础、发展时期具有较强的可比性, 因此国际经验研究拟着眼于日、韩等东亚国家和地区, 主要从农村土地利用及规划制度的推进、农村规划技术演变两条主线进行梳理和比较研究。

本研究通过对二战结束(1945年)至今, 基于国土利用视角梳理和分析日本农村建设相关法律及规划制度, 把握阶段性发展特征、各政策出台的意义及实施效果, 提出可供我国借鉴的经验。

近年来, 随着国际交流的不断加强, 我国已有众多学者对日、韩的农村建设及规划制度进行过考察研究, 并发表了一系列文章和著作, 比如王德关于日本城市郊区农村规划与管理法律制度的整理<sup>[2]</sup>, 王雷关于日本农村规划的法律制度的研究<sup>[3]</sup>, 李晴关于日、韩新村建设的特色分析<sup>[4]</sup>, 郑芳、饶传坤关于日韩农村建设的比较与借鉴<sup>[5]</sup>等。不过, 这些研究主要介绍了日本农村规划现行制度和建设经验, 并未涉及

现行制度产生前的农村土地改革与开拓事业，也未提及现阶段的发展趋势，无法反映所论述的制度规范在全国土地利用中的定位及作用。针对此问题，本研究将视角置于日本国土利用及农村建设层面，重点梳理二战结束至今日本农村土地利用及规划建设相关法律制度的定位、意义及作用，并提出我国农村发展应借鉴的经验和教训。

## 2 农村与城市的概念区分

根据学科领域、研究目的的不同，日本的城市、农村划分主要有以下三种方式。

行政层面，将作为基础自治单位的“市町村”中的市定义为城市，町、村（统称为“郡”）定义为农村。截至2014年4月，共有市790个，町、村928个。

人口密度层面，日本使用了“人口集中地区”（DID: Densely Inhabited District）的概念，即“市町村区域内具有连续的、人口密度在4 000人/km<sup>2</sup>（密度基准）以上的基本单位区，并且相邻基本单位区的总人口在5 000人以上（规模标准）的区域，另外像机场、港口、工业区、公园等城市形态较强但人口密度较低的基本单位区也包含在内”。这一概念是在“昭和大大合并”（1953—1961年）后市、町区域大幅扩大，广大农村地区也被包含其中，传统的“市=大中城市、町=小城镇、村=农村”的统计模式不再成立的情况下，为了更准确地地区分城市与农村区域而确立的狭义的城、乡概念。在这一标准下，农村主要指“非人口集中地区”（图1）。

国土利用层面，基于日本《国土利用规划法》，国土被划分为城市地区、农业地区、森林地区、自然公园地区、自然保护地区五个类型，城市与农村分别指向《城市规划法》

中确立的城市规划区域和《农业振兴地域整备法》中确立的农业振兴区域。不过，城市规划区域与农业振兴区域有重叠部分，一般多为农村居住、设施用地（图2）。

本研究中的农村概念主要采用基于国土利用层面的认识。

## 3 二战后日本国土利用、农村建设法规制度体系的演变

二战结束后，日本国土开发及城镇化进程重新启动，通过对相关法律政策的梳理，笔者将日本农村土地利用及规划建设过程划分为三个阶段，分别是：以农业发展为目标的农地改革阶段（1945—1962年）、农村土地利用及规划体制建立阶段（1963—1991年）、国土一体化发展阶段（1992年至今），每一阶段内又以“全国综合开发规划”作为小阶段划分的重要线索（表1）。

### 3.1 以农业发展为目标的农地改革阶段（1945—1962年）

二战后，日本将加快恢复农业生产、实现粮食自给作为国家发展目标。作为农业的承载体，本阶段农村地区以土地制度改革为首要任务，并未出台针对农村的独立政策。

#### 3.1.1 农地改革与自耕农形成时期（1945—1949年）

美国占领军为了彻底摧毁日本军国主义的统治基础，决定改革日本农村土地所有制结构，使战前“半封建化”的租佃制度本身解体<sup>[8]</sup>。农村土地改革分两次完成，第一次改革基于日本政府提出的《农地制度改革纲要》（1945.11）。由于该方案具有对地主阶层的保护倾向，美国占领军又制定了第二次改革案《农地调整法修正案》（1946.10）和《自耕农创设特别措施法案》（1946.10）<sup>[9]</sup>，使农地改革的最终面积达到200万hm<sup>2</sup>，约占全部佃租地面积的80%，彻底将半封建的地主制度转变为耕者有其田的“自耕农体制”。

此外，为了尽可能增加粮食产量、解决1 324万失业人群的就业问题，日本政府从1945年起开展了紧急国土开拓事业，并颁布了《关于制定地域开拓规划的基本要领》（1949.9）。各开拓地区围绕“营农”目标进行农地、道路、

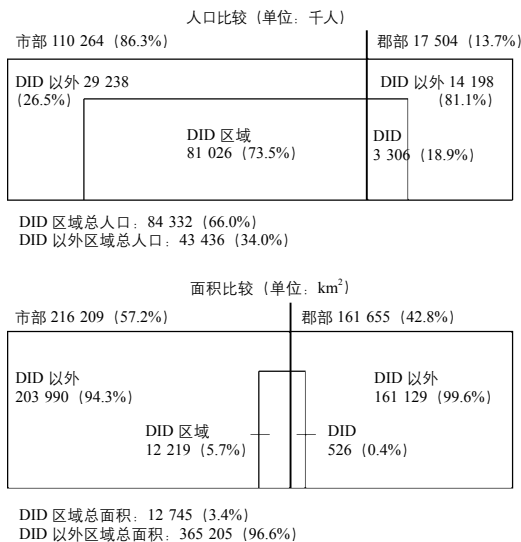


图1 基于行政及人口密度视角的城市与农村的人口、面积比较  
资料来源：作者根据相关资料自绘（人口比较的数据来自参考文献[6]；面积比较的数据来自参考文献[7]）

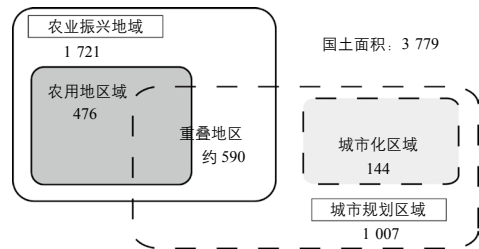


图2 城市与农村土地利用比较 (单位: 万 hm<sup>2</sup>)  
资料来源：作者根据参考文献[7]的数据自绘

表 1 日本农村建设、规划制度的发展

阶段	年份	社会动向、国土规划、农村规划案例	国土及农村土地利用、农村规划体系相关法律
以农业 发展为 目标的 农地改 革阶段	1945— 1949	1945 二战结束 1949 农村建设规划示范村（6处）	1945《农地制度改革纲要》 1946《农地调整法》修编 1949《关于地域开拓规划制定的基本要领》 · 指导国土有序、突出重点的开发活动，缩小地区间发展差距
	1950— 1962	1956 东金都邑规划 1957 八郎泻干拓地区村落规划提案 1962 第一次全国综合开发规划	1950《国土综合开发法》 · 指导国土有序、突出重点的开发活动，缩小地区间发展差距 《北海道开发促进法》《首都建设法》 1951《森林法》：国土利用规划内容之一 1952《农地法》 · 维持农地改革、形成自耕农体制的成果 《特殊土壤地带灾害防治及振兴临时措施法》：特殊地区振兴 《道路法》：特殊空间发展 1953《新市町村合并促进法》、“昭和大合并”启动 《离岛振兴法》 1954《奄美群岛振兴开发特别措施法》 1956《空港法》：特殊空间发展 1957《东北开发促进法》：地区性综合开发 《自然公园法》：国土利用规划内容之一 1959《九州开发促进法》：地区性综合开发 1960 北陆、中国、四国等地区开发促进法：地区性综合开发 1961《农业基本法》 · 扩大农业生产选择；培育自主经营机制 1962《暴雪地区对策特别措施法》：特殊地区振兴
		○农村：土地改革；政府主导的零散农地的收购；农地买卖实现较大面积农田 ○国土：全国规划；国土开发规划法、规划制度的建立；全国综合开发规划启动	
农村土 地利用 及规划 体制建 立阶段	1963— 1967	1964 东京奥运会开幕 1965 茨城县玉里村田园城市建设基本规划	1963《近畿圈整备法》：地区性综合发展 《沿岸渔业振兴法》：特定地区振兴 《森林、林业基本法》：国土利用规划内容之一 1964《河川法》：特殊空间发展 1965《山村振兴法》：特殊地区振兴 1966《中部圈开发整备法》：地区性综合发展
	1968— 1972	1968 日本建筑学会农村规划委员会成立 1969 第二次全国综合开发规划 山形县小国町村落再生规划事业 1971 农业土木学会农村规划研究分会成立 埼玉县川里村农村规划制定调查报告书	1968《城市规划法》、《建筑基准法》 · 与部分农村居住地区（镇区等）的规划及建造相关 1969《市町村发展基本构想》 · 指导“村”自治体发展的基本方针 《农地法》修编 · 通过农地所有权租赁促进农地流动 1970《农业振兴地区整治建设法》 · 指导农业振兴、农用地保护及活性使用的基本方针 《过疏地区对策紧急措施法》：特殊地区振兴 1971《农村地区工业导入促进法》 · 促进农业人口的农外就业 · 改善农业结构，平衡工、农业关系
	1973— 1986	1974 常滑矢田地区农村基本规划 1975 大中之湖农村干拓整治规划 1976 妻籠宿传统建造物群保护地区 1977 第三次全国综合开发规划 玉里村农村规划 1980 冈山县山手村农住型土地利用转换规划 1982 农村规划学会成立 1985 脇町 HOPE 规划	1974《国土利用规划法》 · 国土综合开发法的配套法 · 规定了国土利用的五种类型：城市、农振、森林、自然公园、自然保护 《农振法》修编 · 设定市町村作为主体的农用地集团利用权，增进农用地利用效率 1975 传统建筑物群保存地区制度 · 农村历史文化保护保护地区的指定与保护规划 1979 一村一品运动 · 农村自立、地域特色挖掘及振兴的开始 1980《农用地利用增进法》 《农地法修编》 《关于农业委员会等的法律》修编 1982 HOPE 地域住宅规划运动 · 根植于地域的，以（市属）区、町、村为对象的综合性住宅规划 1985《半岛振兴法》：特殊地区振兴 1986《铁道事业法》：特殊空间发展

阶段	年份	社会动向、国土规划、农村规划案例	国土及农村土地利用、农村规划体系相关法律
农村土地利用及规划体制建立阶段	1987—1991	1987 第四次全国综合开发规划 福冈县久山町集落地区整治规划	1987《集落地区整治法》 ·以城市规划、农振规划重叠地区的据点行集落为对象 ·以调和居住环境及周边的农业生产条件为主要内容 1990《市民农园整備促进法》 ·立法承认了市民农园作为城市地区的重要农业存在形式
		○农村：针对高度经济增长长期各种不良现象的农村独立政策出台；农村土地利用、规划体制建立 ○国土：着重解决伴随经济增长的地域差距拉大、农山村过疏的问题，平衡工业化布局、实现国土均衡发展	
国土一体化发展阶段	1992—2002	1995 阪神大地震 1998 第五次全国综合开发规划——面向 21 世纪的国土设计 1999 神户市北区市民农园规划	1992 食物、农业、农村政策新方向 强调通过自主性及地域特色挖掘实现乡村振兴，发挥农村的多功能性 1993《关于在特定农山村地区为实现农林业的活性化推进基础设施整備的法律》 1995《关于农山渔村住宿休闲活动的基础设施整治促进的法律》：特殊地区振兴 1999《食品、农业、农村基本法》 ·《农业基本法》的代替法，针对国际、国内新形势确立的三农基本法 市町村“平成大合并”启动、推进市町村合并的指针 2000《过疏地区自立促进特别措施法》：特殊地区振兴 《农地法》修编 ·完善企业参与农业的方式 ·废除佃耕费的定额现金交纳制度 2002《冲绳振兴特别措施法》：地区性综合开发
		2003 至今	2005 日本人口减少时代开始 神奈川県小田原市景观规划 ○农村：城乡建设向一体化管理、注重景观环境方向转变 ○国土：人口减少时代，从注重国土开发向注重国土保全、空间改善方向转变

住宅、生活用水设施、公共设施等的建设。开拓事业随着 1960 年代离农人数的增加，逐渐从国家层面的行政命令降为一般农业政策，并在 1970 年彻底结束<sup>[10]</sup>。

### 3.1.2 围绕粮食增产的农地改良时期（1950—1962 年）

#### （1）农村建设与管理

这一时期的农村土地利用及建设主要表现为：以提高粮食自给率为目标的土地改良事业，以及以大型项目的导入为基础的农村建设事业两方面。

《土地改良法》（1949.12）的出台推动了以围垦、低湿地开发、排水改良为主要内容的土地改良事业，全国各地根据该法律及农业增产、合理化目标，进一步制定了排灌设施建设、地块整理、农地集中等具体改良措施。此外，为了巩固之前的农地改革成果，《农地法》（1952.7）的出台以法律形式正式确立了耕作者的地位。

到本阶段结束时，由于国际环境（加入“关税及贸易总协定”[GATT: General Agreement on Tariffs and Trade]后的农业结构变化）、国内产业结构（重工业发展战略）和国民生

活水平均发生了较大变化，日本政府开始统筹考虑农业、农村问题，并制定了被称为农业宪法的《农业基本法》（1961.6）。为配合基本法中“培育自立经营农业”的目标<sup>[11]</sup>，1962 年又修订了《农地法》和《农业协同组合法》，力图通过农地信托制度促进互换合并扩大单块土地面积，与推进农业机械化、土地改良等措施一起，提高农业生产力。

农村建设方面，推动了爱知用水建设、根钶原野开发、八郎泻干拓等大型农村建设事业。其中，八郎泻干拓事业建设了拥有超过 10 000 hm<sup>2</sup> 农地和 600 户（3 000 人）家庭的新村，是战后日本农村建设与规划的重要案例之一。而新农山渔村建设事业的启动（1956—1960 年）<sup>①</sup>，则标志着涉农政策开始由单纯的农业发展向提升农村建设、农民生活水平的理念转变。

农村管理方面，日本在新《宪法》（1946 年）、《地方自治法》（1947 年）的基础上制定并启动了旨在强化市町村教育、消防、社会福利等职能的新的地方制度。为了对应这些新制度，日本进行了全国范围的市町村大合并——昭和大合并<sup>②</sup>。本次合并根据《町村合并促进法》（1953 年）及《新

① 主要内容为：选出 4 548 个试点地区，给予 1 000 万日元 / 地区的补助金，并配有缓和食品政策、恢复工业生产等措施。

② 在昭和大合并前，日本于明治维新和进入现代化进程后，为了适应地方自治体制下的户籍、税收管理，以及小学校的设置、管理，以 300~500 户为标准，进行了第一次市町村大合并，称为“明治大合并”，其结果是由 1888 年的 71 314 座市町村急减为 1889 年的 15 859 座。

市町村建设促进法》(1956.6),使市町村的数量从1953年的9868座减少为1961年的3472座<sup>[12]</sup>。

### (2) 国土综合开发体系的形成

日本在战败后不满50日就由内务省着手制定了以建立民主国家、实现战后重建为核心的《国土规划基本方针》

(1946.9),但由于战后的恶劣条件,这份方针仅具有政治意义。1950年,《国土综合开发法》正式颁布,其中将国土综合开发的内容设定为自然资源利用、灾害防治、城乡规模及设施调整、产业布局、重要公共文化设施的配置与保护。此后,依据《国土综合开发法》的要求,各地区综合开发立法<sup>①</sup>、特定地域振兴与开发立法<sup>②</sup>、都道府县综合规划制定等基础工作逐步展开,并在上述内容支撑下,制定了第一次全国综合开发规划(1962.10,简称“全总”)<sup>③</sup>。

农村地区在这一时期未被列入重点建设开发对象,也尚未出现明显矛盾,因此与农村相关的内容仅在缩小地区差距和开发自然资源的表述中有所提及。不过,在全总调研中掌握了农村发展出现的一些不良趋势,为下一阶段农村独立政策的出台打下了基础。

## 3.2 农村土地利用及规划体制建立阶段(1963—1991年)

针对工业化和城市化带来的农村劳动力流失,以及农业结构调整所引起的农村空心化、混住化<sup>④</sup>等不良现象,以问题导向为中心,本阶段出台了独立的农村政策,并逐渐形成了农村土地利用与规划体系。

### 3.2.1 独立的农村政策出台时期(1963—1967年)

农村不仅在上一阶段的全总中被称为产业发展低迷地区,而且产业化及城市化带来的农村劳动力大量流失、农村土地被侵占、农业萎缩等问题相继出现,促使日本政府不能再将农村简单视为农业发展的载体,转而开始重视农村发展及农民生活问题。

“中山间地区<sup>⑤</sup>空心化”是首先凸显的农村问题。日本政府在1965年出台了《山村振兴法》,旨在培养和提

高国土、水源、自然环境保护方面具有重要意义的山村的经济水平及居民福利,这也是脱离农业政策的首个独立的农村政策。

除此之外,还出台了一系列与农业发展、区域振兴相关联的城市与农村的共管法。如:1963年的《沿岸渔业振兴法》、《森林·林业基本法》,1966年的《中部地区开发整治法》、《首都圈近郊绿地保护法》、《住宅建设规划法》等。

### 3.2.2 农村土地利用与规划制度的建立时期(1968—1972年)

随着国土开发政策的推进,农地的非农转用及被城市侵占的现象不断增加,农地地价的提高更强化了其资产保值功能,使通过农地流转改善农业结构的构想面临困境。为了使城市化有序进行并有效利用农业用地,1968年《城市规划法》(及相关法律政策《建筑基准法》、《城市规划法实施条例》)、1969年《农业振兴地区整治建设法》(简称《农振法》)相继出台,力求通过在城市地区阻断城市化无序蔓延、在农村地区划定农业保护区的方法,实现国土资源的有序开发和利用。

首先,城市规划制度的做法是将有必要进行综合建设、开发或环境保护的区域划为“城市规划范围”,该范围内又被划分为“城市化区域”(优先进行城市建设的区域,对农地的非农转用不做过多限制)和“城市化调整区域”(控制城市建设,确保农地实现农业利用的区域)。城市规划制度的最大贡献是有效抑制了城市扩张对周边农村土地的占用,但在城市化调整区域内并无限制农村居民点建设的措施,因而仍无法解决城市化调整区域及非城市规划地区农业用地被侵蚀的问题。

农振规划制度正是针对城市规划制度对农业用地保护的不足而颁布的,两个规划制度的管控特征如图3所示。农振规划制定的流程及内容为:(1)依据农业发展与合理利用土地的原则,划定农业振兴范围,并指定具体农业用途(农地、牧场、混牧林地、农用设施用地);(2)制定农业振兴规划,包括农用地利用、农田基本建设、以扩大农业经营为目的的调

① 如《北海道开发法》(1950年)、《首都建设法》(1950年)、《东北开发促进法》(1957年)、《九州开发促进法》(1959年),以及北陆、中国、四国地区的各开发促进法(1960年)。

② 如《特殊土壤地带灾害防除及振兴临时措施法》(1952年)、《离岛振兴法》(1953年)、《台风常袭地区灾害防除法》(1958年)、《暴雪地带对策特别措施法》(1962年)、《工业设施布局调查法》(1959年)、《低开发地带工业开发促进法》(1961年)、《水资源开发促进法》(1961年)、《产破地区振兴临时措施法》(1961年,已失效)等。

③ 全总的目标是:以国民经济为视角,力图综合解决城市过大化产生的生产、生活中的问题,以及地区间的生产性差距,并实现自然资源的有效利用以及资本、劳动、技术的合理分配。

④ 农村混住化,1960年代以后,由于农户的兼业化、农民离农、城市居民的迁入等原因,农村空间、社会发生了很大变化,不能再视为单纯的城市空间或农村空间,农政部门称之为“混住化”。

⑤ 中山间地区为:从平原的外沿开始,包含丘陵及山地的地区。由于日本是多山的国家,中山间地区占了国土面积的73%左右,其中还包含了全国耕地面积的40%、农户数的44%、农业额的35%、村落数的52%(农林水产省2010年统计数据[www.maff.go.jp]),因此在日本农村领域中具有举足轻重的地位。

整土地利用和权属、公共农用基础设施建设、促进农民稳定就业和改善生活环境等内容；(3)为实现上述规划内容，采取能够使土地连片的土地交换措施；(4)为确保农地用于农业，采取确定使用权、限制农地转用、签订合理配置畜舍和管理排灌设施协定等办法。

农振规划最初以对农用地的保护及振兴行为的管理为主，在后期的修订中增加了与村落建设相关的内容，主要有：

(1) 在农用地范围内从事振兴行为的限制；(2) 在区域变更时市町村间采取的土地交换制度；(3) 对农振白地<sup>①</sup>内振兴行为的引导制度；(4) 关于农业设施配置及维护管理的协商制度；(5) 以“生活环境设施的用地筹措”和“适宜的农用地域振兴”为目的的土地交换制度<sup>②</sup>。

此外，还颁布了一些非刚性政策。比如1969年的《市町村发展基本构想》，就是在经济高速增长时期为了整合地区各类发展计划、实现目标明确的行政运营而出台的指导性方针。而《农村地区工业引入促进法》(1971.6)，则是为提高农民收入(通过创造农外兼业机会)、改善农业结构(通过平衡农村地区的不同产业)而颁布。不过，其负面效应是与新全总一起继续拉高了农村土地价格，并将环境破坏等问题带到了农村。

### 3.2.3 农村地域文化的重视时期(1973—1986年)

经历了经济高速增长后期，农村、农民问题在三农中所占比重越来越大，已经到了必须重视地域特征与文化特色以及人居环境建设，以农村居住点为中心开启“地域农政”的阶段。

1975年，针对产业化、城市化对各传统地区地域文化的破坏，“传统建造物群保护地区”被列入《文物保护法》的保护范围，带动了全国，特别是农村地区对自身地域文化的重视、保护与宣传意识。1979年，大分县倡导的“一村一品”地域振兴运动，即由政府提供行政、技术、市场信息支援，地方民众自发挖掘并推广具有地方特色及高附加值的特产，并在这一过程中培育劳动力、传承地域文化。另外，1982年的“HOPE计划”(HOPE: HOusing with Proper Environment)，是由建设省提供补助、地方公共团体自主制定的立足于地域居住文化、社区建设的地域住宅规划事业，其影响已深入全国农村与城市社区。

从产业优先向生活优先的观念转变也充分体现在《第三次全国综合开发规划》(简称“三全总”，1977.5)中。在地方自治运动、地域主义不断高涨背景下出台的三全总，其基本目标是：在有限的国土、能源等资源的前提下，扎根于历史及传统文化，努力培育地域特性，规划出人与自然协调发展的健康的人居环境<sup>[14]</sup>。本次全国规划也是《国土利用规划法》(1974年，指导各级土地利用规划及土地交易)作为《国土综合开发法》的配套法规的第一次应用。

此外，为了进一步推进农地流动，政府主导了一系列农地政策调整，主要有《农振法》的修订(1975)，以及农地三法(《农用地利用增进法》《农地法》《关于农业委员会等的法律》)的制定与修编。与之前仅能够转移土地所有权关系相比，本次政策修正试图通过土地使用权的短期租赁来打破农地流转瓶颈，取得了不错的成效。

### 3.2.4 农村土地利用及规划制度的完善时期(1987—1991年)

为扩大内需，解决东京单极化发展及地方劳动力不足的问题，《第四次全国综合开发规划》(简称“四全总”，1987.6)及《多级分散型国土形成促进法》(1988年)出台，致力于发展多极分散的国土发展格局，并加强各地区、各行业的交流网络。作为交流网络的重要一环，“都市·农村广域交流”也是基于这一国土发展背景，以及1980年代城市人口向农村回流的“U-Turn”现象的出现而提出的<sup>③</sup>。在鼓励城乡互动的背景下，一方面，为了吸引城市居民的流入，艺术文化村、别墅村、老年村等多种特色农村居住形态出现，政府也颁布了《关于农山渔村住宿休闲活动的基础设施整治促进的法律》(1995年)进行规范与限制；

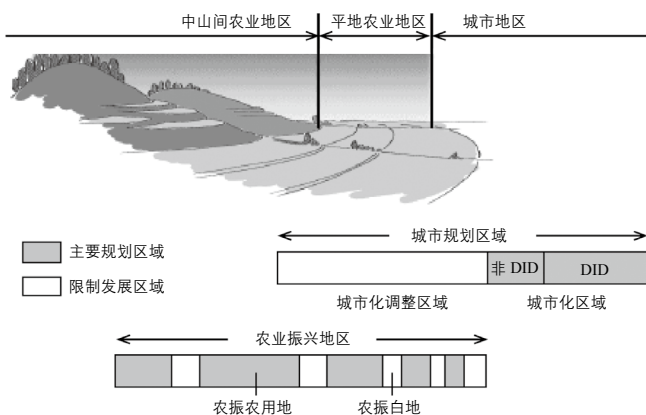


图3 城市规划与农业振兴规划的管控区域示意图

资料来源：作者根据参考文献[13]的数据自绘

① 农振青地，指农振范围内农用地区域内的农地，是今后10年中必须确保作为农业利用的土地。与之相对应，农振白地指农振范围内农用地区域外的农地，因为农地的整体性较差或未实施土地改良等原因而未被指定为农振青地，与农振青地相比农外利用的限制也相对缓和。  
 ② 参考文献[2]。其中(1) — (3)为1975年修订，(4)(5)为1984年修订。  
 ③ 在回流人群中，一部分是来自农外地域的青年，通过培养使其成为农业中坚力量；一部分是本身为农家出身，通过节假日回乡从事劳作的“假日农民”；还有一部分是寻求舒适的生活空间、接近大自然的城市居民。

另一方面，这进一步推动了农村开发及农地的非农转用，城市与农村的土地利用矛盾逐渐白热化，特别是位于城市近郊的农村地区。

上一阶段中形成的《国土利用规划法》、《城市规划法》、《农振法》、《农地法》及各自的规划制度虽然在引导农村土地合理利用方面起到了很大作用，但面对“城市化调整区域”内的农村居住点开发限制及“农振白地”内的居住用地与设施利用规划时仍存在漏洞。为了解决这一问题，1987年颁布了《村落地区整治法》，以上述“处在城市化调整区与农振白地重叠区域，居住环境与营农条件有障碍的集聚型集落及其周边农地”为对象，通过制定村落地区整治规划，进一步协调村落居住环境与农业生产条件的关系<sup>[15]</sup>。村落地区整治规划分为两部分内容（图4），其中，村落农振地区整治是经过全体村民的商议并缔结《关于农用地的保护及利用协定》，对位于农振白地范围内的农地进行整治或土地交换、整理；村落地区整治则是在征求住民意见后，针对村落的发展、整治制定具体方案。

在城市内部及近郊，围绕城市居民亲近自然、农业体验、食用等目的，市民农园<sup>①</sup>重新兴起。1989年，作为《农地法》的特例法，《市民农园整治促进法》颁布，解除了市民农园在法律上的限制，成为城市地区的重要农业存在形式。

本阶段还对多个地区的振兴法律做了适应时代发展的修编工作，如：1988年的《半岛振兴法》，1989年的《山村振兴法》，1992年的《离岛振兴法》等，力求向产业低迷的农山渔村引入更有效的发展机制。

### 3.3 国土一体化发展阶段（1992年至今）

日本在泡沫经济破灭后，转向低速增长阶段。国土发展、

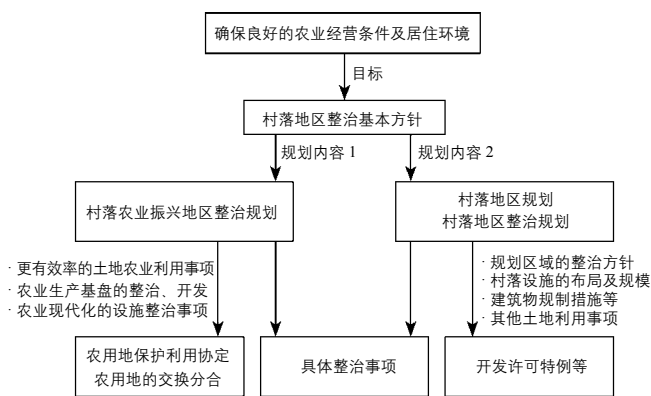


图4 集落地区整治规划制定内容及流程

资料来源：作者根据参考文献[16]的数据自绘

农业农村建设等领域都在试图跳出传统观念寻求新的突破口，制定面向未来的方针政策，力求在新世纪重新步入快速增长并实现国土良性运转。

#### 3.3.1 面向新世纪的宏观政策集中出台时期（1992—2002年）

由于《农业基本法》更关注粮食保障和农业发展，缺乏对农村建设、农民生活的有效指导，且不适合WTO主导的自由贸易规则，1992年颁布了《食品·农业·农村政策的新方向》，力求推动三农的协调发展。之后，又依据“新方向”制定了面向21世纪日本三农问题的新宪法——《食品·农业·农村基本法》，并在其辅助条例《食品·农业·农村基本规划》中提出了日本三农发展的新目标（图5）。

农地方面，着力推动农地向“认定农业者”为中心的农业经营者集中，以扩大生产规模、培育高效且稳定的农业经营。

农村方面，着重治理空心化问题，振兴农村产业。为了促进中山间农村地区的生产活力、改善生活环境、促其自立，对那些采取了诸如引进高附加值作物、实施经营改善计划的农户，实行低利融资等政策，并颁布了《关于在特定农山村地区为实现农林业的活性化推进基础设施整治法》（1993年）及《过疏地区自立促进特别措施法》（2000年）。

另外，以推进地方分权改革、农村少子高龄化持续发酵、财政状况严峻、日常生活圈扩大为背景，日本再次推动了市町村大合并，即“平成大合并”。此次合并具有鲜明的下

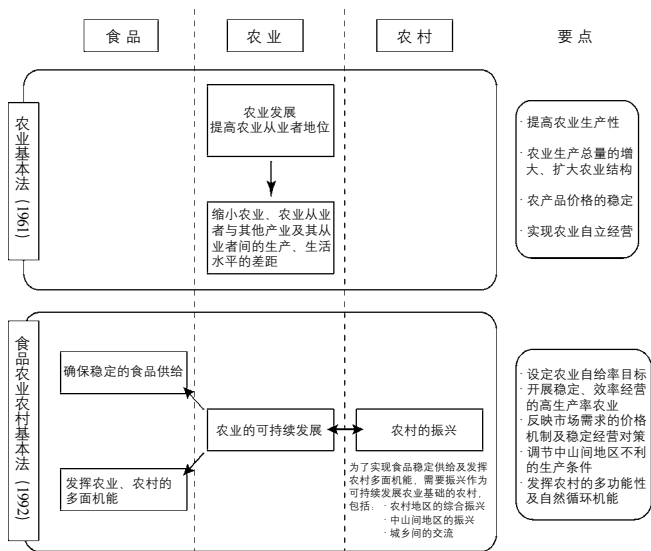


图5 新、旧农业基本法理念的对比

资料来源：作者根据参考文献[17]的数据自绘

① 市民农园，又被称为休闲农园、体验农园、出租农园等。这一始于“京都园艺俱乐部”（1924年）的形式，随着《农地法》颁布后的严格农业利用限制一度消失于公众视野。1970年代在神户、东京板桥区重新出现，至1987年已增加至2718处。

部需求特征,依据《推进市町村合并的方针》(1999年),各都道府县制定并实施了符合自身的合并模式。1999—2010年,市町村<sup>①</sup>数量从3 229减少到1 727个,特别是町、村自治体大量减少,强化了地方政府对农村地区的行政控制力。

1998年,《第五次全国综合开发规划》出台,提出了21世纪国土发展长期计划,从“一极(东京)一轴(太平洋经济带)”向“多轴型”(增加东北、日本海、新太平洋三个国土轴)国土空间结构转变,重视对各地域的培养。在具体的开发环节中,首要就是对小城市、农山渔村、中山间地区等多样自然居住地域的创建与培养<sup>②</sup>。

### 3.3.2 注重空间景观的国土一体化发展时期(2003年至今)

进入经济缓慢增长时期后,反思快速发展时期的各种弊病、探索国土发展模式成为新潮流,具体表现为:由重视建设发展和生活水平转向更高层次优质空间的形成。在《美丽国土形成政策大纲》(2003年)基础上制定的《景观法》(2004年),即针对经济发展优先时期传统街道和乡村失去原有特色、高层建筑与广告牌泛滥等现象,日本政府开始重视景观营造的作用,标志着日本城乡建设向一体化管理、注重景观空间环境的方向迈出了重要一步。

2005年,《文物保护法》中又增加了“重要文化景观”一项,将对景观的理解从物质层面提升到文化内涵层面,强调“社会—文化—景观”的关系,重视对住民生活、风土文化中形成的独特景观的保护。由于此类景观多出现在农村地区,因此特色景观与“传统建造物群保护地区”一起,成为农村地区的主要历史文化保护内容。

2008年,《国土综合开发法》修订并更名为《国土形成规划法》。“国土综合开发时代(1962—2007年)”贯穿了日本经济快速成长时期,地域差距拉大、大城市圈过密、农山村空心化是历次全国综合开发规划希望重点解决的问题,在平衡工业化布局、实现国土均衡发展方面取得了显著效果。不过,自2005年进入人口减少时代后,日本所面临的问题已经与“强调开发基调、追求量的扩大”的全总时代目标不再契合,《国土形成规划法》在将“城乡国土一体化规划管理、注重景观空间形成”作为规划目标的同时,标志着日本国土规划模式的正式转型。

## 4 农村规划关联制度的内容及在国土利用法体系中的位置

根据《国土形成规划法》(2005年前为《国土综合开发法》),日本国土规划体系按对象面积大小可分为全国规划(含广域地区规划<sup>③</sup>)、都道府县规划、市町村规划三级。《国土利用规划法》则用于指导具体的土地利用规划的制定及土地交易的实施<sup>④</sup>,统领了全国规划(包括广域地区规划)、都道府县规划、市町村规划三个级别的土地利用规划。在各级规划制定时,除了将上一级别规划作为基础,还有相应的辅助开发规划及发展构想等非刚性规划制度存在,如:大都市圈整備规划、都道府县发展规划、市町村基本构想等。

在这样的国土规划体系下,与农村地区相关的规划制度可以分为刚性、非刚性两类。非刚性规划主要有:指导农村发展总体目标及具体事业安排的《市町村基本构想》,引导农村空间景观协调发展的《景观法》,以及针对特殊地区或振兴目的的法律等。刚性规划层面,主要有:《城市规划法》及关联法律政策确立的“城市规划制度”(主要针对城市规划范围内的城市化区域中的农村居住点),《农振法》确立的“农振规划制度”(主要针对农振范围内农振青地中的农村居住点),以及由《村落地区整治法》确立的“村落整治规划制度”(针对城市规划范围内的城市化调整区域与农振范围内农振白地的重叠区域)。另外,《市民农园法》及其规划制度作为针对城市内部农业形态的规划制度而存在。

由此可见,日本与农村相关的规划体系较为完善,作为上位规划的发展构想(非刚性规划)与作为下位规划的各种土地利用规划(刚性规划)并存。管控对象遍及各类农村地区,从受城市化影响较大的城郊村落、远离城市的农村地域的村落,到限制城市化与限制农业发展的重叠地带的村落、都市农业(图6)。

## 5 结语

### 5.1 研究结论综述

本研究基于国土利用视角,通过梳理、分析二战后的日本农村建设法律及规划制度的演变,将整个过程划分为三个阶段。第一阶段(1945—1962年)主要针对民主制度的转变,围绕恢复农业生产、实现粮食自给的目标进行了农村土地改

① “市、町、村”同为日本基层自治体单位,级别相同,与我国的“市、镇、村”垂直行政级别不同。市、町、村的上级地方政府为“都、道、府、县”,由日本政府管辖。

② 另外三个分别是:大城市的空间更新及有效利用、不同国土轴间的连动、世界性交流圈域的形成。

③ 广域,指像首都圈、近畿圈这样的由两个以上的县构成的区域。

④ 《国土利用规划法》将国土分为城市地区、农业地区、森林地区、自然公园地区、自然保护地区五类,每一类都有单独的法律进行规范,并形成相应的规划制度、土地交易许可及土地利用劝告制度。



革；第二阶段（1963—1991年），针对工业化、城市化影响下农村地区不断出现的问题与矛盾，逐步建立了农村土地利用与规划建设法律制度体系，并开始重视基于地域特征的历史文化资源保护以及农村活力振兴；第三阶段（1992年至今），在制定面向未来的方针政策的过程中，对农村进行了重新定位，并试图建立重视空间质量、营造美好生活的城市、农村共管体系。

与农村相关的规划制度正是在这三个阶段的发展中建立、完善起来的，以产业化、城市化进程中显现出矛盾的不同地区的农村地域为对象，以解决出现问题为推进方向，最终使法规制度覆盖全国的农村地区。其发展过程有以下三个特征：（1）从受城市化影响较大的城市近郊村落（城市规划管控）、远离城市的农业地区的村落（农振规划管控），到介于城市与农业的规划管控漏洞地区的村落（村落地区整治建设规划管控）及城市内的农业存在（市民农园规划管控）；

（2）从发展构想（市町村基本构想）到具体的土地利用规划；（3）从对物质环境的管控到对传统文化的保护与景观空间的营造（传统建筑物群保护地区保护规划、景观规划）。

## 5.2 我国农村规划建设应借鉴的经验

### （1）建立完善而具有前瞻性的农村规划建设立法体系

在农村土地利用与规划建设的立法层面，我国直到改革

开放后才真正起步，且进展缓慢，立法速度严重滞后于农村问题与矛盾的出现，并且多以“决定”、“意见”、“办法”的形式出台，缺乏法律效力，造成农村规划建设管理经常遇到无法可依的困局。而日本自1965年针对农村的第一部独立法律——《山村振兴法》颁布以来，日本政府始终致力于农村地区的法律制定工作，小到特殊地区的发展，大到农村普遍问题的解决，多以“法律”的形式出台，并辅以相应的规划制度或实施条例。立法视角也从最初的以解决现实问题为主的“问题导向型”思路，转变为与国家发展相互联动、指导农村发展的“前瞻型”思维。此外，涉及农业、农村、农民的诸法律相互支撑、少有冲突内容出现，逐渐形成了丰富、完善的法律体系。

### （2）完善农村土地利用与规划建设制度

在农村土地利用与规划建设的制度层面，我国总希望能制定出适合绝大部分农村地区或村落类型的规划建设制度，但国土面积大、地方差异明显的状况使“大一统”的规划制度始终难以出台。而日本则是在长期、持续的农村问题解决过程中建立并完善其农村规划建设制度的。从受城市化影响较大的城郊村落、远离城市的农业地区村落，到位于城市与农业的重叠地区、规划制度管控存在漏洞的村落，再到城市内部的农业区域，每一种规划制度都是为解决当时农村存在的主要矛盾而出台，最终形成了完善的规划体系。并且，作

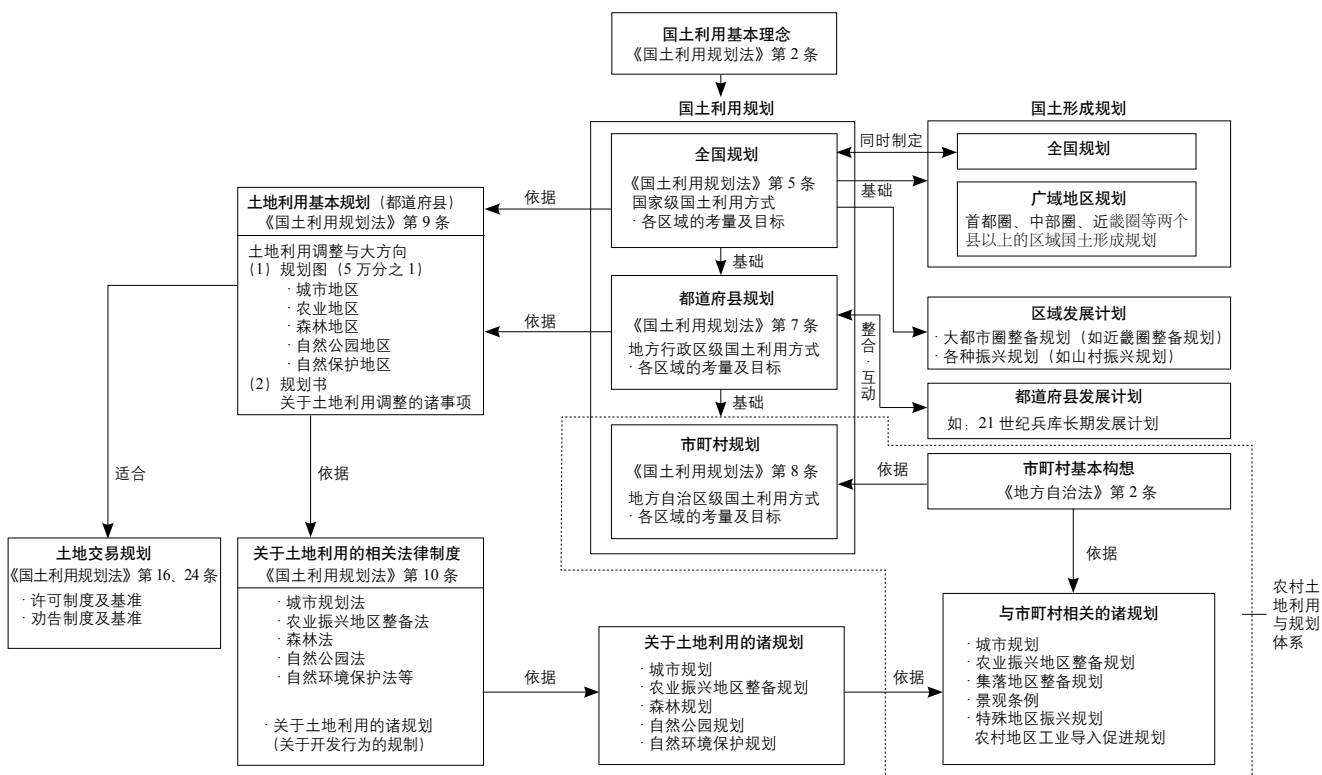


图6 农村土地利用与规划的组成以及在国土利用体系中的位置

资料来源：根据参考文献[18]绘制

为上位规划的发展构想与作为下位规划的土地利用规划并存,很好地建立了规划目标与具体措施之间的关系,单个规划也以盘活“空间—产业—住民”的关系为重点,避免局限于单一方面而无法实现预期效果。

### (3) “全总”对农村发展的指导意义

我国由于缺乏对整体国土发展方向的把控,各时期农村发展方向的定位也较模糊,各种农村发展计划频出却缺乏延续性,最终造成人力物力财力的极大浪费,却仍无法达成预期效果。反观日本,农村的发展方向和主要内容都是基于农村地区在当时国土发展规划中的定位所决定。从“全总”对农村空心化问题的解决,到“二全总”的限制城市扩张、保护农业土地利用,“三全总”的重视地域特性及人居环境,“四全总”的鼓励城市、农村广域交流,“五全总”的农村多样居住环境的创建,再到“国土形成规划”的重视景观营造及城—乡一体化管理,历次全国总体规划对农村发展方向的把握都很明确,并具有很好的衔接性及前瞻性。正因如此,二战后日本的农村地区始终与国土发展紧密关联,在地域平衡发展及资源保护利用方面起着重要作用。

### (4) 针对特定地区农村的振兴措施

在着眼于广大农村地区发展的同时,日本也始终重视振兴和支援具有战略意义的特定地区或偏远地区农村,如位于中山间、半岛、离岛等地带的农村。由于受地理位置或其他因素限制,此类地区农村的衰败现象较为严重,单纯依靠“输血”并非长久之计。因此,日本政府专门对这些地区进行了整治及内生机制培育的振兴与支援,在分析地域现状、提出总体振兴方针后,着重针对交通、产业、文化教育、生活环境、土地利用、地域交流、劳动力培养等方面制定具体的振兴措施,使其内部重新产生“造血”机能。我国也应充分借鉴这一经验,对具有重要意义的特殊或偏远农村地区,专门制定规划管控及振兴措施,使我国在国土平衡发展、历史文化与自然资源保护方面取得更好效果。UPI

- [7] 日本国土交通省. 国土数值情報 [DB/OL]. [2015-01-25]. www.nlftp.mlit.go.jp/ksj.
- [8] 暉峻衆三. 日本の農業 150 年 1850 ~ 2000 年 [M]. 有斐閣ブックス, 2003: 80-91.
- [9] 庄司俊作. 戦前・戦後の農村社会と農地改革 [R]. 日本史研究 (No. 326), 1989.
- [10] 農村開発企画委員会. 国土と農村の計画——その史的展開 [R]. 1993: 80-91.
- [11] 国立国会図書館調査及び立法考査局. 農業基本法の課題と農村 [R]. 1961.
- [12] 横道清孝. 日本における市町村合併の進展 [R]. アップ・ツー・データ自治関係の動きに関する資料 No. 1, (財団法人)自治体国際化協会, 2006.
- [13] 山田宏. 都市・農村における土地利用の計画と規制 [J]. 立法と調査, 2006, 4: 89-99.
- [14] 国土交通省. 第三次全国総合開発計画 [R]. 1977.
- [15] 農林水産省, 国土交通省. 集落地域整備法 [S]. 1987.
- [16] 農林水産省. 土地利用計画と農業振興地域制度・農地転用許可制度の概要 [R]. 2007.
- [17] 農林水産省農村振興局農村政策課. 農村の現状と振興施策の展開方向 [R]. 2008.
- [18] 国土交通省. 国土計画関係基礎資料 [R]. 2003.
- [19] 孙立, 马鹏. 21 世纪初日本国土规划的新进展及其启示 [J]. 规划师, 2010, 26(2): 90-95.
- [20] 李阿琳. 日本农村分散集落中小城市的出现及其特征 [J]. 城市规划, 2009, 33(5): 50-59.
- [21] 汪先平. 当代日本农村土地制度变迁及其启示 [J]. 中国农村经济, 2008, 10: 74-80.
- [22] 星野敏, 王雷. 以村民参与为特色的日本农村规划方法论研究 [J]. 城市规划, 2010, 34(2): 54-60.
- [23] 潘海霞. 日本国土规划的发展及借鉴意义 [J]. 国外城市规划, 2006, 21(3): 10-14.
- [24] 吴殿廷, 虞孝感, 查良松, 姚治君, 杨容. 日本的国土规划与城乡建设 [J]. 地理学报, 2006, 61(7): 771-780.
- [25] 千賀裕太郎. 農村計画学 [M]. 朝倉書店, 2012.
- [26] 土地利用研究会. 人口減少時代における土地利用計画 [M]. 学芸出版社, 2010.

(本文编辑: 张祎娴)

注: 文中未注明来源的图表均为作者自绘

## 参考文献

- [1] 张玉林. 流动与瓦解: 中国农村的演变及其动力 [M]. 中国社会科学出版社, 2012: 126-142.
- [2] 王德, 唐相龙. 日本城市郊区农村规划与管理的法律制度及启示 [J]. 国际城市规划, 2010, 25(2): 17-20.
- [3] 王雷. 日本农村规划的法律制度及启示 [J]. 城市规划, 2009, 33(5): 42-49.
- [4] 李晴. 东亚韩国、日本“新村”建设的特色与启示 [J]. 上海城市规划, 2012, 2: 89-94.
- [5] 郑芳, 饶传坤. 日韩农村建设的比较与借鉴 [C] // 2010 中国城市规划年会论文集, 2010: 1-6.
- [6] 日本総務省統計局. 平成 22 年国勢調査—人口等基本集計結果 [DB]. 2013.