

立法规制与地方自治下的日本空间规划体系的演变、协同和传导

Evolution, Coordinance and Transmission of Japan's Spatial Planning System Under Legislation and Local Authority

董舒婷 张立 赵民
Dong Shuting, Zhang Li, Zhao Min

摘要：本文回溯日本的规划立法与空间规划体系演变，分析相关事权划分、横向协同与层级传导、规划体系运行的法律保障等问题。在此基础上，结合国家治理体系与治理能力现代化建设的背景，探讨对我国国土空间规划改革和制度建设的若干启示，包括：完善法律法规体系，规范国土空间规划的编制和实施；合理设置各级政府的规划事权，强调层级传导的同时注重激发基层的治理活力；精简总体规划的内容，明晰编审事权，重视规划的协同机制等。

Abstract: This paper explains the background of Japan's unitary system of government and local autonomy, traces back the evolution of Japan's planning legislation and spatial planning system, and analyzes relevant issues such as the division of powers, horizontal coordination and hierarchical transmission, and the legal guarantee for the operation of the planning system. On this basis, combined with the background of the modernization of national governance system and governance capacity, this paper discusses some enlightenment to the reform and institutional construction of China's spatial planning, including improving the system of laws and regulations, standardizing the compilation and implementation of spatial planning; the planning authority of governments at all levels should be set reasonably, emphasizing the transmission at different levels and stimulating the governance vitality at the grassroots level; simplifying the content of the master plan, clarifying the power of compilation and review, and attaching importance to the coordination mechanism of the plan, etc.

关键词：日本；规划体系；规划立法；地方自治；协同与传导

Keywords: Japan; Planning System; Planning Legislation; Local Autonomy; Coordinance and Transmission

中国国土勘测规划院外协项目（20211211202），同济大学2022年度理论创新课题

作者：董舒婷，硕士，江苏省规划设计集团城市更新规划设计院，规划师。
564489234@qq.com

张立（通信作者），博士，同济大学建筑与城市规划学院城市规划系，自然资源部国土空间智能规划技术重点实验室，副教授，博士生导师，中国城市规划学会小城镇规划学术委员会秘书长。leonzsh@tongji.edu.cn
赵民，同济大学建筑与城市规划学院城市规划系，教授，博士生导师。
zhaomin@tongji.edu.cn

引言

2019年5月中共中央、国务院颁布的《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（下称《若干意见》）明确了我国空间规划体系的建构原则和基本框架，但新体系的建立不可能一蹴而就，需要多方研究和深入实践，并借鉴相关的国际经验。日本与我国虽然在国家制度上有本质差异，但均属单一制国家，在社会文化背景等方面也存在一定的相似性；且国内学者对日本的空间规划体系给予了较多关注，研究成果也较为丰富^[1-6]。尽管当代日本国家治理的一个重要特征是强化地方自治，在法理上，日本的中央政府、都道府县与市町村是平等的主体，但是在立法权限上，地方只能在国家法律规定的范围内制定地方法规。因此，中央政府和都道府县政府可以通过立法和自上而下的财政分配等手段影响地方政府决策，包括规划决策。

在规划领域，二战后日本空间规划体系的历次变革都伴随着重要法律的出台或修订。本文关注日本空间规划体系演变过程中的相关立法，基于立法的集权与放权过程以及规划体系运行的法律保障，着重分析与各级政府事权相联系的多种规划的横向协同和层级传导。在此基础上，结合对实践问题的辨析，探讨对我国国土空间规划体系建构的若干启示。

1 日本的法律法规与空间规划体系演变

1.1 《城市规划法》与国家规划体系的建立

明治维新后，日本开启了现代化进程，工业化导致城市规模急剧增大，同时城市的无序扩张问题日益凸显。受到西方国家规划干预机制的启蒙，日本于1919年颁布了《城市规划法》（《都市計画法》）和《城市建设法》（《市街地建築物法》）。《城市规划法》共33条，对城市规划（都市計画）

编制区域、成果审批、土地整理、税收费用等作了规定;《城市建设法》明确了城市内部各类型(居住、商业、工业等)用地的建设及其改造方式。这两部法律相互配套,其出台标志着日本的空间规划和建设管控体系的建立,并呈现出明显的自上而下的国家主导型特征^[7]。

1.2 《地方自治法》与城市规划事务地方化

二战后,日本的地方自治权和自律性逐步得到了认可,1947年《地方自治法》的颁布使地方自治制度得以完善。1968年,日本废除了1919年版《城市规划法》,新制定的《城市规划法》创设了城市化地区(促进城市化发展)和城市化调整地区(控制城市化发展)等概念,并建立了土地开发许可制度。此后,该法历经多次修改。1990年代中期之后,随着《地方分权推进法》(1995年出台)、《关于为推进地方分权构建相关法律体系的法律》(1999年出台,俗称“地方分权一揽子法”)等475部地方自治相关法律、法令相继出台或修订^①,城市规划的中央主导性被不断削弱,逐渐成为地方性事务。

1.3 新《地方自治法》与现行空间规划体系的构建

2000年以后,日本以构建“对等”和“协调”关系为基本理念修订了《地方自治法》。新版《地方自治法》对各级政府的关系和地方自主权等作了进一步规范,其中也包括中央部分事权的下放。这在一定程度上推动了国土交通省的建立和现行空间规划体系的构建。

国土交通省成立后,以《国土利用规划法》(《国土利用计画法》)、《土地基本法》等主干法律和各类相关配套法律为依据,将各层级和各类规划都纳入法制体系,以确保

各类地区和各类发展目标的规划编制均有法可依。经整合后,日本现行空间规划体系呈现出网络型特征,纵向分为国家^②、都道府县、市町村层级,横向由国土形成规划(国土形成计画)、国土利用规划(国土利用计画)以及各类单项地区规划所组成(图1)。其中,国土形成规划带有展望性质,亦是理念的展示,而不是具体的规划;国土利用规划则是有执行力的规划,是各级政府都要制定的规划。

2 地方自治下的空间规划事权

2.1 明晰各级权责

《地方自治法》以保障和规范地方自治为宗旨,明确了国家与地方公共团体之间的基本关系,从而使国家与地方之间的职责分工得以明确。地方公共团体是日本对地方政府的统称,包括普通地方公共团体和特别地方公共团体:前者指都道府县以及市町村等一般意义上的地方政府;后者指特别区、产业区、地方公众团体组成的联合体。

在事权方面,中央政府主要承担国家存立和全国性质的各类事项,同时也负责制定地方自治相关事务的基本准则。地方公共团体处理本地区事务和其他根据法律或政令需要处理的事务,主要包括法定受托事务与地方自治事务。法定受托事务主要指本应由国家(或都道府县)承担的事务通过代执行等方式交由地方公共团体处理,《地方自治法》以详细附表的形式对该类事务逐条予以明确;地方自治事务主要包括由各类法规政令规定需要地方公共团体处理的事务。

基于国家和地方分工的原则,《地方自治法》对于地方公共团体在立法、议会、财务、居民权利与义务、国家干预等方面的事务权限作了详细规定,同时,在各相关领域还有

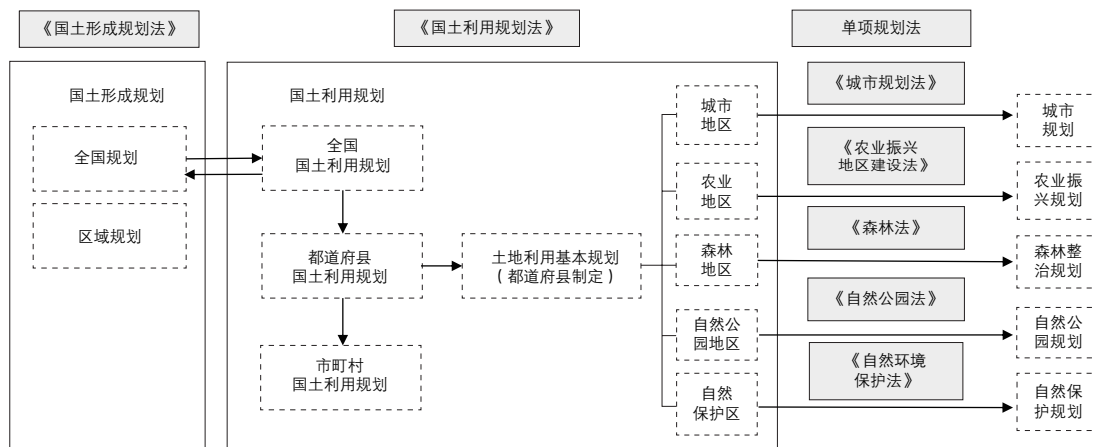


图1 日本空间规划体系

资料来源:作者根据参考文献[8]整理绘制

① 详见 https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/260624_soukatsutotenbou-honbun.pdf。

② 在国家和都道府县之间还有区域规划,是协调性文件,3.1.1小节中将作阐述。

各类细分型法律法规中对相关事项作出了明确规定^①。需要指出的是，为了尽可能减少对地方公共团体的干预，保持其自主性与独立性，该法还明确规定了国家对地方公共团体处理法定受托事务和自治事务的干预方式和适用范围^②。

具体到规划事权，中央政府主要有五类职能：（1）制定框架性法律，构建土地利用相关规划编制程序；（2）编制国家层面空间规划；（3）直接或间接为影响土地利用的重要基础设施项目提供融资；（4）批准各都道府县依据法律编制的空间规划；（5）对国家层面以下的各级空间规划的内容作出具有约束力的规定，为下级政府的相关工作事项制定准则，并提供一般性指导和建议。

而地方政府（都道府县政府和市町村政府）主要对地区划分作出决策，并依据土地利用相关的国家和地方法律法

规来编制战略规划和分区规划。具体而言，都道府县政府负责编制本级规划和审批市町村规划，并对后者提供一定的指导和建议；市町村政府的规划事权均在《地方自治法》的基础上由相关法律加以明确，其中的町村规划依据《国土利用规划法》编制，城市规划则依据《城市规划法》编制；除《城市规划法》明确的特定地区由都道府县制定规划外，其余地区的城市规划均由市町村政府自行制定^③。以千叶县为例，对应城市规划内容，其都道府县与市町村的决策权划分如表 1 所示。

2.2 促进事权下沉

与我国相似，日本的市町村之间也存在各方面的差异。结合地方实际情况，日本对于事权下沉的具体事项和下放时

表 1 千叶县城市规划内容及其对应的决策层级

城市规划主要内容		决策层级	
土地利用	地区划分	县	
	市区重建政策	县	
	特殊容积率适用地区	市町村	
	高层住宅引导区	市町村	
	城市更新特区	县	
	景区	县（景区面积 > 10 hm ² ）	市町村（景区面积 ≤ 10 hm ² ）
	临港地区	县（国际战略港口、枢纽港、重要港口等）	市町村（其他港口）
	绿化地区	市町村	
	特别绿地保护区	县（特别绿地保护区面积 > 10 hm ² 或跨越 2 个或更多市政区域）	市町村（其他特别绿地保护区）
	航空噪声危害预防区	县	
城市设施	国道、县道、汽车专用道	县	
	其他道路	市町村	
	城市高铁	县	
	机场	县（国际机场等）	市町村（其他机场）
	其他交通设施	市町村	
	公园绿地	县（公园绿地面积 > 10 hm ² ）	市町村（公园绿地面积 ≤ 10 hm ² ）
	广场墓地	县（广场墓地面积 > 10 hm ² ）	市町村（广场墓地面积 ≤ 10 hm ² ）
城市开发	土地整理	县（土地整理面积 > 50 hm ² ）	市町村（土地整理面积 ≤ 50 hm ² ）
	城市再开发（市街地再開発）	县（城市再开发面积 > 3 hm ² ）	市町村（城市再开发面积 ≤ 3 hm ² ）
	地区规划 *	市町村	

注：* 日本城市规划的内容主要包括地区划分、设施配置、城市开发、地区规划等。其中地区规划是针对城市地区发展需要而制定的更为细致的土地利用和小规模公共设施规划，内容较为详细，通常需要包括具体设施的建设引导、建筑物的开发强度限制、绿地规划等。
资料来源：作者根据参考文献 [10] 整理绘制

① 如《地方财政法》《地方税法》《地方公务员法》《居民基本台账法》等。
② 《城市规划法》第 15 条规定“除下列城市规划由都道府县制定外，其他城市规划由市町村制定”，除外的城市规划主要为：（1）城市地区整治、开发与保护区规划；（2）区域相关规划；（3）城市更新等相关的城市规划；（4）《城市规划法》相关条目规定的区域，如重要港口、特别保护区相关的城市规划等；（5）政令规定需从超过单个市町村区域的区域视角决定的城市地区的规划；（6）城市开发（不包括小规模的土地调整、重建、住宅区开发以及灾区复兴开发）的规划。

间有“定制化”的规定，以应对一部分市町村常因事权受限而发展滞缓，而另一部分市町村却由于管理能力薄弱依赖上级政府，导致事权难以下放等问题。

以秋田县为例，该县于2004年出台《促进向市町村当局移交权力的条例》，对事权下沉的内容、转移规则、转移程序等作了明确规定。同时，结合市町村政府的个体差异，对权利转移内容和时序等也作了规定。截至2021年10月，依据上述条例的规定，秋田县对市町村的权限转移率高达82.6%（各市町村从45.5%~100%不等），按照地方实际发展需求构建起了差异化的事权下沉机制（图2）。

就具体的权限转移类别来说，涉及“社会福祉、老龄社会、子女养育、卫生事业、农业、工商业、城市建设、安全生活”等方面内容。聚焦到城市建设，内容主要为城市地区土地管理事项以及各项建设工程的实施和管理（表2）。

3 与事权相联系的空间规划协同和传导

3.1 多种规划的横向协同

3.1.1 国家和区域层面

国家层面编制全国国土形成规划和全国国土利用规划。前者注重制定国土利用领域的长期性政策，以构建全国国土使用的统一框架^[12]；后者则需明确国土使用的基本概念、分

区划分和实施要求^[13]。依据《国土形成规划法》和《国土利用规划法》相关规定，全国国土形成规划必须与国家环境保护基本规划保持一致，涉及土地使用的相关内容应以全国国土利用规划为基本内容^[14]（图3）。

区域层面编制的区域规划（広域地方計画），与我国的

表2 秋田县城市建设类事权转移内容和转移进度（单位：个）

序号	具体事项	已转移 / 行政单元总数 *
1	受理市町村区域内新产生的土地申报	25/25
2	受理町村区域内町及以下区域变更等申请	25/25
3	提出对区议会等设置的相关条例进行修改和废除的条例议案	5/5
4	自然公园事业的执行许可	11/11
5	受理铁路、道路等沿线地区的建设行为申报	18/22
6	制定处理违反室外广告物标识规定行为的措施	1/1
7	为了调查市町村道等国有财产而进入他人土地的权力	25/25
8	受理土地调整地区内的建筑行为等的许可	12/12
9	与优良住宅**相关的课税（如土地转让所得税）特例的认定	13/13
10	受理城市规划区内设置路外停车场等的申报	17/17
11	受理设置特定路外停车场等的申报	24/24
12	受理城市规划区内开发建设行为的许可	12/12
13	受理城市设施规划区内建筑许可	12/12
14	受理城市规划区内土地转让等相关申报	18/18
15	受理土地相关权利的转移以及设定后的利用目的等申请	25/25
16	特定优良租赁住宅供应规划的认定	12/12
17	风景名胜区内各类行为许可	4/4
18	受理名胜古迹地区的现状变更等的许可	2/2
19	受理县级指定的名胜古迹地区的现状变更等的许可	20/20

注：*“已转移”指该事权已转移的行政单元，“行政单元总数”指存在该事权的所有行政单元。秋田县共包含13个市、9个町、3个村，本表格中的部分事权仅存在于市级单元（如优良住宅的认定等），部分事权仅存在于特殊地区（如风景名胜区内行为许可等）；

**“优良住宅”是日本对于住宅的一项认定机制，包括节能环保、居住环境、住宅面积、维护更新等方面评估内容，符合条件的住宅可在税收制度、抵押贷款、补贴政策等方面获得一定的优惠。优良住宅的认定自2009年开始，由《长期优良住宅普及促进法》《长期优良住宅普及促进法实施条例》等法律保障实施，由业主向主管部门提出申请，认定结果予以公示。

资料来源：作者根据参考文献[11]翻译绘制

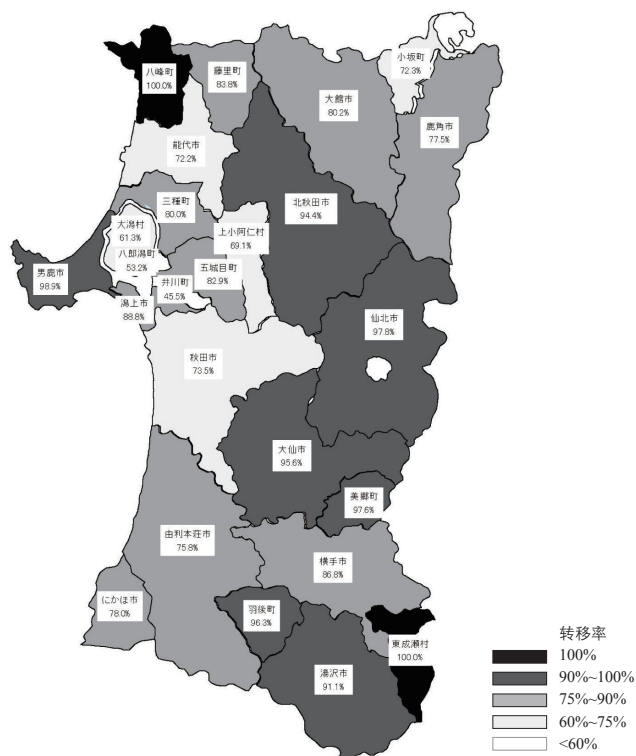


图2 秋田县市町村权限转移情况分布图（截至2021年10月）

资料来源：作者根据参考文献[11]翻译绘制

区域层面规划较为相似。全国被划分为八大区域^①，由来自国家、地方公共团体等层面的成员组成的区域地方规划委员会分区域制定 10 年左右的国土建设战略，其作用多体现为与区域发展战略的协调^[15]。

3.1.2 都道府县层面

都道府县层面编制该层面的国土利用规划、土地利用基本规划和各类单项地区规划。其中都道府县国土利用规划衔接国家国土利用规划，明确土地分类利用和规模控制；土地利用基本规划则是对于国土利用规划的细化落实，进一步将土地细分为城市、农业、森林、自然公园、自然保护区，衔接本级国土利用规划和各类单项地区规划的编制^[14](图 4)。

3.1.3 市町村层面

市町村作为基础层级涵盖多种规划类型，其中该层面的国土利用规划是体现市町村整体发展目标与施行土地使用统

一管理的规划工具：不仅是日本国土利用规划纵向传导的基础层，需要对各类单项地区规划可能产生的矛盾加以协调和消解；同时还需要衔接、落实市町村基本构想，符合市町村发展的基本方向并进行空间落位。在市町村本级，国土利用规划是市町村各类土地规划之间横向协同的最顶层，城市规划、各单项地区规划等均需与其保持战略的一致性(图 5、表 3)。

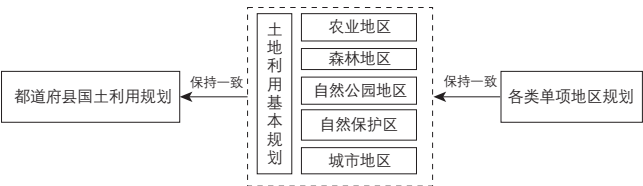


图 4 日本都道府县层面空间规划的横向协同
资料来源：作者根据参考文献[14] 翻译绘制

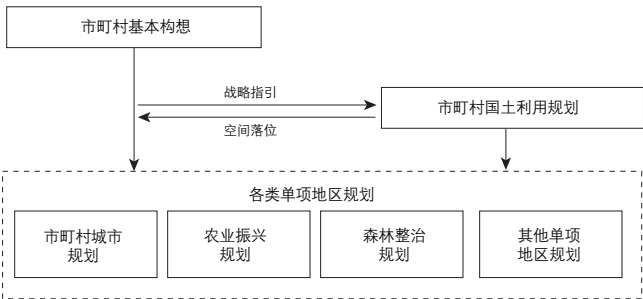


图 5 日本市町村层面空间规划的横向协同
资料来源：作者根据参考文献[16] 翻译绘制

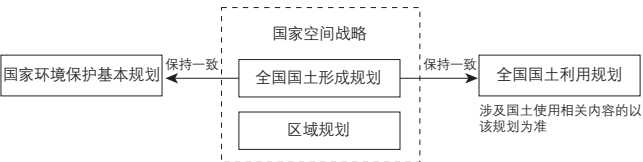


图 3 日本国家层面空间规划的横向协同
资料来源：作者根据参考文献[12-15] 翻译绘制

表 3 市町村主要规划关系整理

要点	市町村基本构想	市町村国土利用规划	市町村城市规划	市町村其他个别地区规划
规划目的	当局“促进和发展”规划和政策的规定纲要，当局内部的地方愿景	系统综合利用国家土地的基本政策	市町村城市地区的基本准则	根据当局实际情况，自由设置规划的内容以及如何使用
法律依据	相关条例	《国土利用规划法》	《城市规划法》	各类单项地区规划法
与市町村国土利用规划的关系	国土利用规划与之相符，两者保持一致性	—	符合国土利用规划	符合国土利用规划
对于土地利用的观点	根据区域特征和实现该目标所需的促进措施的一般规则，制定区域发展的未来计划	自然、社会、经济、文化等条件下，从综合、长期的观点出发，公共福利优先，保护自然环境，谋求国土的有效利用	促进城市地区发展	根据地区特点和问题，反映土地使用政策，或用作指导基础
目标区域	行政区全域	行政区全域	行政区内的城市地区	行政区内的个别地区
规划内容	市町村行政相关内容，可不区分具体领域	市町村行政区内土地利用全面综合的反映	土地利用以外，城市规划还广泛涉及开发实施（市区开发事业、施工等）	根据规划目的的自由设定
在规划中与国家、都道府县的协调	—	需与国家、都道府县层面相协调	—	—
实施措施	通过市町村定位等宏观指引，引导各类实施性规划制定具体措施和项目	通过规划中的具体方针、措施等推进规划实施，同时该规划可作为市町村自下而上反馈的依据	实施与城市规划相关的各类政策与措施	控制特定地区内与规划相关的行动

资料来源：作者根据参考文献[16] 整理绘制

① 分别为东北圈、首都圈、北陆圈、中部圈、近畿圈、中国圈、四国圈、九州圈。

需要指出的是,当规划传导至市町村层面时,该层面的国土利用规划与城市规划编制内容在一定程度上具有相似性,都是对于辖区内土地利用的长期规划。因此,《国土利用规划法》规定,各市町村可依据自身实际需求以及两类规划的特征,灵活调整城市规划与国土利用规划的作用和分工。

市町村国土利用规划的特点在于可发挥其对各类别土地利用规划的横向协调作用,如针对开发与农用地保护等矛盾的协调;同时作为土地利用规划,其编制可包括土地利用转换、环境保护、土地利用相关法令的运用等内容,同时还可以对市区土地整理、设施配置等城市发展所需的其他各类事项制定规划指引。但是在农地和森林面积较大或面临人口减少的衰退区域,以及需要重点处理城市建设与农田、森林之间矛盾的市町村,则需要对两类规划加以协调和综合应用。

因此,各地方公共团体可根据自身实际需求进行选择性和针对性的编制,这在一定程度上避免了网络型规划体系下市町村这一基础编制单元可能出现的“多规冲突”问题。

3.2 规划纵向传导特征：以国土利用规划为例

从规划的纵向传导安排来看,日本国土形成规划由中央政府(国土交通省)负责编制和实施,且仅编制国家和区域层面;土地利用基本规划仅在都道府县层面编制。国土利用规划则是贯穿国家—都道府县—市町村,这亦是日本三级政府之间层级规划纵向传导特征最显著的规划类型,故下文以国土利用规划为例,对其传导体系的构建进行探讨,分析其特征。

(1) 编制内容明晰

在统一框架下,各层级政府按照事权划分和自身特点针对性地进行规划编制,呈现出从国家—都道府县—市町村逐级深化的特征。国家层面编制的全国国土利用规划体现出引导性和纲领性,注重对全国国土利用形势进行研判,提出各类用地的目标指标以及相关的引导措施。都道府县层面编制的国土利用规划注重分区和提出各区域发展的概要。该层面编制的土地利用基本规划要明确五类用途地区划分及其重叠部分土地利用的优先顺序规则。市町村层面编制的国土利用规划强调实施性和可操作性,更注重针对重要地区、特殊地区制定更为具体的土地利用措施和发展概要。该层面的城市规划可直接通过地区计划深化至方案层面,差异化引导各类土地的开发和建设。

(2) 传导规则明确

为使规划传导顺畅,以“次要规划必须符合”“次要规划不需要完全符合”的方式明确区分出上下位规划传导规则(图6)。在都道府县层面,其国土利用规划编制必须符合全国国土利用规划要求,土地利用基本规划必须符合该层级国土利用规划要求,城市规划的编制必须符合国土利用规划的相关要求。市町村层面,其国土利用规划的内容需符合都道府县国土利用规划的要求,并衔接都道府县层面土地利用基本规划中五大类地区编制的各类单项地区规划,市町村国土利用规划起到协调和统筹的作用。

(3) 反馈机制清晰

除了规划编制内容本身的明确,对上下级政府的规划编制方式和干预方式也有规定。在国土利用规划编制中,上级政府对下级政府编制的国土利用规划具有建议和劝告权,下级政府需向上级政府报告,上级政府也要听取其下级政府的意见^①。

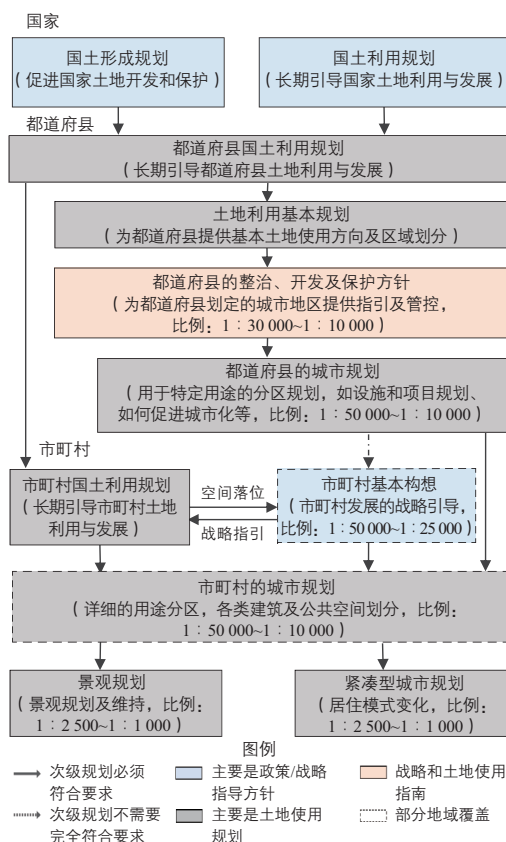


图6 日本空间规划纵向传导示意

资料来源：作者根据参考文献[17]绘制

① 如针对都道府县国土利用规划编制,《国土利用规划法》规定“编制过程中需听取市町村意见,并采取必要措施,确保其意图充分反映在都道府县国土利用规划中;同时需将规划报送至国家相关部门,听取其意见和建议,并纳入规划成果”。

4 日本规划体系运行的法律保障

日本在现代化进程中确立的政府行为的正当性源于法律授权，空间规划的编制和实施也是如此，因此法律体系是支撑规划体系运行的核心^[11]。其中《国土形成规划法》等基础性法律侧重框架性、原则性的约束；各类相关领域的专门性法律则是针对某一领域的规则，相对于主干法律具有补充性（表4）。

4.1 基础性法律

“立法先于规划编制”是日本空间规划体系的重要特征之一。就当前来看，在国土空间领域，《国土形成规划法》和《国土利用规划法》是其空间性规划和土地利用的基础性

法律^①，前者侧重国土综合开发战略及其相关引导措施的制定，后者旨在明确与土地使用相关的各类必要事项，包括土地利用基本规划、土地交易管理、闲置土地处置制度等，以确保综合且有规划地利用土地^[8]。

4.2 专门性法律

除了上述两部法律以外，还有诸多专门性法律法规，对基础性法律形成了有效的支撑。按照其指导编制的规划类型，专门性法律主要包括三类：一是引导特殊地区规划编制的法律；二是引导适应个别政策目的规划编制的法律；三是与土地使用直接相关的法律。对应《国土形成规划法》与《国土利用规划法》的基础性作用和地位，本文将以上三类法律统称为专门性法律。

在基础性法律与专门性法律共同构建的法律体系下，各级各类规划编制得以有序进行。以城市地区为例，该类地区是由都道府县政府依据《国土利用规划法》划分形成。《城市规划法》作为城市地区土地使用的相关法律，明确了城市规划的编制流程和内容框架，包括土地利用相关、城市设施相关和城市开发三大主要任务，各细分项的编制要求则由各类相关法律法规进一步加以规范。

具体而言，土地利用相关板块涉及的城市地区可进一步划分为13类用地^②和各类开发管控措施，主要立法包括《建筑基准法》《景观法》《绿地法》《港湾法》《城市更新特别措施法》等；设施相关板块主要涉及城市地区道路、公园、下水道、河流、防灾等内容，其对应的法律包括《道路法》《城市公园法》《下水道法》《河流法》《海啸防灾地区法》等；城市开发指市区特定区域的整治再开发，如住宅用地再开发为公用设施用地等相关法律如《土地再调整法》（《土地区画整理法》）、《城市再开发法》（《都市再開発法》）、《新住房和城市开发法》（《新住宅市街地開発法》）、《首都圈近郊地带整治法》（《首都圈近郊地帯整備法》）等（图7）。

与城市地区相似，其他四类地区的规划编制也都有基础性法律和专门性法律的支撑。这些立法共同构成了日本国土空间规划体系运行的法律保障。

总的来说，日本“多规并行”的空间规划体系有其相应的立法体系支撑，法律体系对于规划的横向协同和纵向传导具有决定性作用。其中，横向协同主要是法律对于各类规划适用范围的明确，如《自然环境保护法》中明确将《自然公园法》的适用对象排除出该法管控范畴^[20]，以此规避空间治

表4 日本与空间规划相关的立法

法律类型			相关法律（部分）
基础性法律	—	—	《国土形成规划法》 《国土利用规划法》
专门性法律	引导特殊地区规划编制的法律	都市	《首都圈整治法》 《中部圈开发整治法》
		地方	《北海道开发法》 《东北开发促进法》 《九州地方开发促进法》 《大阪滨海地区开发整治法》 《琵琶湖综合开发特别措施法》
		地区振兴	《山村振兴法》 《半岛振兴法》 《过疏地区活化特别措施法》
	引导适应个别政策目的规划编制的法律	产业振兴等	《低效工业地区开发促进法》 《新型产业城市建设促进法》 《综合保护地区整治法》
		社会资本整治 *	《土地改良法》 《下水道整治经济处置法》 《沿岸渔场整治开发法》
	与土地使用直接相关的法律	《国土调查法》 《城市规划法》 《森林法》 《农业振兴地区建设法》 《自然公园法》 《自然环境保护法》	

注：* 日文为“社会资本整備”，其中“社会资本”指公共投资（区别于民间投资）建设的基础设施存量，是全社会生产、消费等活动的一般基础。
资料来源：作者根据参考文献[18]整理绘制

① 需要指出的是，基础性法律具有相对综合性。在城市规划领域，《城市规划法》和《建筑标准法》偏向于基础性法律。前者明确了城市土地利用的法律依据，并制定了获取规划许可的程序；后者则包含了与建设相关的各类规范规定，以及获得建筑确认书的程序^[10]。
② 分别为第一类低层住宅专用地、第二类低层住宅专用地、第一类中高层住宅专用地、第二类中高层住宅专用地、第一类居住用地、第二类居住用地、准居住用地、田园居住用地、近邻商业用地、商业用地、准工业用地、工业用地、工业专用地。

理对象交叉重叠导致的“打架”问题。纵向传导主要体现在法律法规明确了各级规划编制内容、传导规则和上下反馈机制。在厘清各类规划边界的基础上，明晰上下位关系同样重要。《国土利用规划法》作为基础法规定了国土利用规划的基础性作用，以此确保《城市规划法》等单项法律管控的各类规划均需与之协调并传导必要的内容。

5 若干启示

基于事权下沉和有效的法律支撑，日本已形成网络型的空间规划体系——各级政府权责明晰，各类规划各有侧重且相互协同，各级规划有效传导。我国的国土空间规划体系正在建构中，法律法规体系和实施监督机制等正在逐步形成，在国家治理体系与治理能力现代化建设的背景下，有必要借鉴日本的有益经验。

5.1 完善法律法规体系，规范国土空间规划的编制和实施

对应主要的空间规划类型，日本已形成完备的法律法规体系。其中的《国土形成规划法》和《国土利用规划法》作为基础性法律，分别明确了国土形成规划、国土利用规划和土地利用基本规划的编制和管理规则。同时，为应对特殊地区发展，满足政策需求以及土地使用衍生的各类规划编制，还出台了各类专门性法律加以支撑。完备的立法既明晰了各级政府的事权分配和各层级政府的职责，也确保了各层级政府编制各类规划的合理性和规范性，促进了规划的横向协同和纵向传导。

我国建立国土空间规划体系并监督实施同样离不开法制建设。《若干意见》要求“研究制定国土空间开发保护法，加快国土空间规划相关法律法规建设”。此后，新修订的《土地

管理法》和《土地管理法实施条例》都肯定了国土空间规划的作用和法定地位，但这仅是过渡性的立法安排，基础性的“国土空间开发保护法”和“国土空间规划法”尚在制定中。总体而言，《若干意见》发布以来的法律法规体系建设可谓相对滞后，目前基本是以政策文件在指导各级国土空间规划的编制和实施，其权威性和稳定性均与新时代的要求不相契合。

日本的经验表明，国土空间规划体系的建构、有效运行和传导，需要构建起完善的法律体系。我国可借鉴规制日本国土空间规划体系的基础性法律与专门性法律相结合的形式，在历史经验和新近实践的基础上尽快研究制定“国土空间开发保护法”和“国土空间规划法”，以指引各级各类空间规划的编制和实施；同时，在当前《环境保护法》《森林法》《草原法》《矿产资源法》《海洋环境保护法》《环境影响评价法》等既有法律和法规的基础上，结合国土空间开发保护和规划管控的具体要求，补充完善各类专门性法律法规。例如：针对城镇开发边界内的规划建设，增补“城镇规划建设法”，或者修订《城乡规划法》，使其内容限定在城镇开发边界内的规划建设管控，并相应制定单行的《乡村规划建设法》；针对基本农田保护，修订《基本农田保护条例》，或将其上升为“农田保护法”。从日本的法律体系对于规划的支撑来看，法律中不仅要有针对规划编制实施的技术性规定，也需有针对各级政府权责的明确法律条文。

5.2 合理设置各级政府的规划事权，强调层级传导的同时注重激发基层的治理活力

战后日本地方政府的自治权由《地方自治法》授予，自主发展能力得以显著提升；此外，法定受托事务与自治事务的明确规定也使得地方政府在空间规划方面的责任得到相应补

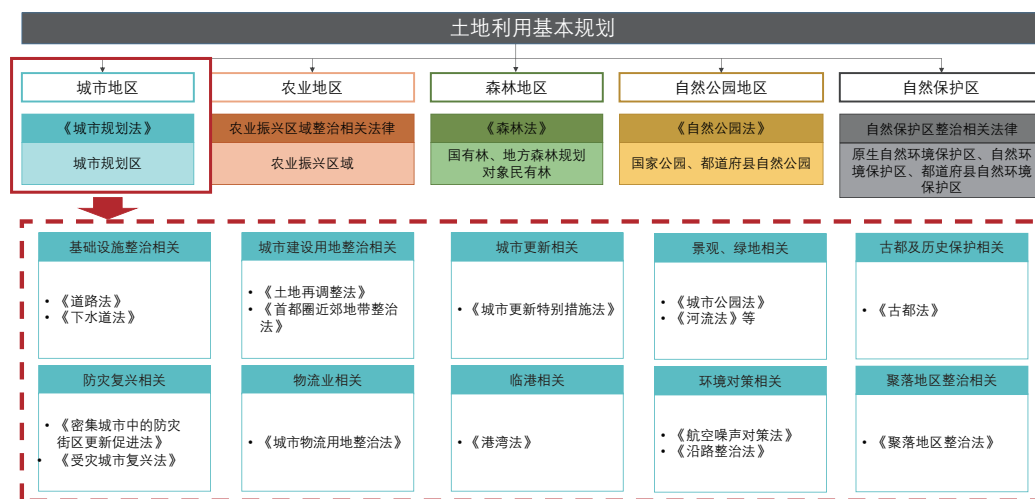


图7 日本城市规划层面的法律体系构建
资料来源：作者根据参考文献[19]绘制

充和保障。同时，针对都道府县辖区内各市町村的实际治理能力差异，在制度设计中并非采用“一刀切”的方法，而是通过差异化设置下沉内容和时序，合理推进事权转移与下沉。

中国作为一个幅员辽阔、人口众多的大国，分级分类治理是必然选择。《若干意见》明确了各级各类国土空间规划的编制原则，即全国国土空间规划侧重战略性，省级国土空间规划侧重协调性，市县和乡镇级国土空间规划侧重实施性；国土空间总体规划是详细规划的依据、相关专项规划的基础；相关专项规划要相互协同，并与详细规划做好衔接。各级国土空间总体规划最终都要传导到微观层面，由基层的规划编制和用途管控来落实，因而市县及乡镇政府的作用和治理活力不容小觑。但现实是，我国的地方政府越到基层，空间规划治理的能力差异就越大，且高层级政府普遍未能充分放权给低层级政府，甚至出现了越级审批。例如在一些省份，县总规由省级人民政府审批，乡镇级规划由地级市政府审批甚至于省级备案^①。与此同时，一些基层政府由于长久没有自身独立的规划事权，其空间规划治理能力愈加下滑。这会导致两难困境，即高层级规划希望更多地把控低层级的规划，而低层级则希望上位规划的传导要求尽早明确。当下级规划编制中的诸多要素和控制条件均由上级规划编制和上级政府掌控时，下级规划编制即便很努力做到了高质量，仍将面临不确定的结局，这难免会打击地方的积极性。

探索差异化的事权转移或是有效之策，这方面似可借鉴日本的“转移条例”做法，以在权责匹配基础上充分激活基层治理活力。例如通过赋予地方政府一定的裁量权，使其可充分结合辖区内下级政府的发展阶段和实际需求，明确事权下沉的内容和时序，使得治理能力和需求较强的基层政府能够充分发挥其效能^②。其实，我国的大多数省份事权下沉的重点层级应是市县；对于少数发达地区的产业强镇，也可以适当下沉规划事权。当然，事权下沉的本土化探索应从试点开始，逐步完善后再进行推广。

5.3 精简总体规划的内容，明晰编审事权，重视规划的协同机制

在日本，同一类型的规划在不同层级具有差异化的规划

编制内容和编制深度，国家—都道府县—市町村呈现出逐级深化的特征，其背后有法律条文的明确指引。虽然日本的空间规划体系比较复杂，但仍然运行高效，主要原因在于完善的法律体系不仅可支撑纵向传导，还可支撑横向协同。以市町村层级的规划为例，国土利用规划并没有将市町村层级的所有规划合—并搞成“大而全”，而是将市町村战略构想作为发展方向和思路的宏观指引，城市规划、农业振兴规划、森林整治规划等单项地区规划作为协同支撑。多个规划因其内容边界清晰，协调机制顺畅，从而有助于较为精准的空间管控。

我国各级国土空间总体规划的编制均需适当精简，这是改革的方向之一。《若干意见》明确提出要“明确各级国土空间总体规划编制重点”，与之对应的是“精简规划审批内容，管什么就批什么”。但在现实中，“多规合一”后的总规编制仍在重蹈“大而全”的覆辙，并陷入了“做得全面就做得不够深入，做得深入了就做得不够全面”的悖论。与此同时，市县层级的规划审查要点也一直没有明确。重视和践行“多规合一”是必须的，但不能因此忽视横向间的规划体系构建以及各专项规划的协同。

明晰各级总规编制的内容，明确总体规划、详细规划和各类专项规划的边界，有赖于法律法规的规制作用。我国可借鉴日本的空间类规划的主干法与专门性法律的架构逻辑，通过立法厘清各类规划的内容、边界以及上下位规划关系，从而解决诸如耕地与林地、国家公园与自然保护地等地区重叠、交叉以及导致的横向协同和纵向传导不畅的问题。此外，关乎农业区域的空间用途管制可作为专项规划组织编制，通过建构协同机制确保多种类型的规划能够与国土空间总体规划协同运行。在这一问题上，必须充分认识到《若干意见》提出的是“建立国土空间规划体系并监督实施”，其要点是“体系”建设和运行；而所谓“多规合一”并不是说只有一种规划，而是要把多种类型的规划有机地融合在一个高效运行的“体系”之中。在此语境下，必须要高度重视空间规划的协同机制建设^③。UPI

感谢日本明治学院大学毛桂荣教授对本文的建议和匿名审稿人的建设性意见。

① 由于我国对备案工作的相关机制实施细节不完善，备案经常演变为实际上的最终“审批决策权”。

② 我国幅员辽阔，市县乡镇间均存在较大差异。比如西部甘肃省的地级市嘉峪关市人口仅30万，而东部江苏省的县级张家港市、江阴市等人口规模已经超过百万，浙江省的少数大镇（如2009年率先开展强镇扩权改革的温州市柳市镇、塘下镇、瓯北镇、鳌江镇、龙港镇等）的人口规模也往往超过30万。这些规模较大的市县和乡镇级政府迫切需要获得必要的规划建设管理权限，以实现更加高效的国土空间治理。

③ 甚至可以考虑将法定性规划和实施性规划予以分离，实施性规划在法定性规划的约束下编制，本级政府审批，滚动修订。这或许是解决当下国土空间规划编审效率低下问题的权宜之策。囿于篇幅，另文撰述。

参考文献

- [1] 张松. 21 世纪日本国土规划的动向及启示 [J]. 城市规划, 2002(12): 62-66.
- [2] 翟国方. 日本国土规划的演变及启示 [J]. 国际城市规划, 2009, 24(4): 85-90.
- [3] 黄宏源, 袁涛, 周伟. 日本空间规划法的变化与借鉴 [J]. 中国土地, 2017(8): 30-32.
- [4] 蔡玉梅, 刘畅, 苗强, 等. 日本土地利用规划体系特征及其对我国的借鉴 [J]. 中国国土资源经济, 2018, 31(9): 19-24.
- [5] 袁源琳, 韩雅敏, 李隽. 日本国土空间规划体系特征及启示 [C]// 中国城市规划学会. 活力城乡·美好人居——2019 中国城市规划年会论文集 (04 城市规划历史与理论). 重庆, 2019: 61-72.
- [6] 谭纵波, 高浩歌. 日本国土利用规划概观 [J]. 国际城市规划, 2018, 33(6): 1-12. DOI: 10.22217/upi.2018.146.
- [7] 姚传德, 于利民. 日本第一部《都市计划法》及其配套法令评析 [J]. 国际城市规划, 2017, 32(2): 94-100. DOI: 10.22217/upi.2016.118.
- [8] 国土交通省. 国土の利用に関する諸計画の体系 [EB/OL]. [2022-04-23]. <https://www.mlit.go.jp/common/001120149.pdf>.
- [9] 総務省. 国と地方の役割分担 [EB/OL]. [2022-04-23]. https://www.soumu.go.jp/main_content/000467822.pdf.
- [10] 千葉県. 都市計画決定 [EB/OL]. [2020-09-10]. <http://www.pref.chiba.lg.jp/tokei/toshikeikaku/kaisetsu/06kettei.html>.
- [11] 秋田県. 关于向市町村移交权限的推进情况 [EB/OL]. (2022)[2022-07-25]. <https://www.pref.akita.lg.jp/pages/archive/443>.
- [12] 国土交通省. 国土形成計画（全国計画）【概要】 [EB/OL]. (2014)[2021-07-15]. <http://www.mlit.go.jp/common/001100228.pdf>.
- [13] 国土交通省. 全国国土利用計画 [EB/OL]. (2017)[2020-05-06]. <https://www.mlit.go.jp/common/001100246.pdf>.
- [14] 国土交通省. 国土利用計画法 [EB/OL]. (2017)[2020-05-06]. https://elaws.egov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=349AC1000000092#26.
- [15] 国土交通省. 新たな国土形成計画（広域地方計画）について [EB/OL]. [2020-01-16]. <http://www.mlit.go.jp/common/001124958.pdf>.
- [16] 国土交通省. 国土利用計画（市町村計画）策定の手引き [EB/OL]. (2017)[2020-08-06]. <http://www.mlit.go.jp/common/001281604.pdf>.
- [17] OECD. Land-use planning systems in the oecd: country fact sheets[EB/OL]. (2017)[2021-08-15]. <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/land-use-japan.pdf>.
- [18] 土地政策审议会计划部门. 21 世纪国土计划概况 [EB/OL]. (2000)[2022-06-06]. <https://www.mlit.go.jp/common/001116794.pdf>.
- [19] 国土交通省都市局. 都市計画法制 [EB/OL]. (2021)[2021-08-20]. https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/toshi_city_plan_tk_000043.html.
- [20] 谭纵波, 高浩歌. 日本国土规划法规体系研究 [J]. 规划师, 2021, 37(4): 71-80.

（本文编辑：高淑敏）