

收缩城市的紧凑型国土空间优化策略——日本选址优化规划的经验与借鉴

Optimization Methods of Compact City Spatial Planning of Shrinking Cities: Experience and Lessons of Location Optimization Plan in Japan

栾志理
Luan Zhili

摘要：随着人口减少和城市收缩等经济社会现象的日益凸显，世界各国开始关注和研究如何实现精明收缩和结构优化。日本采用紧凑型城市空间结构的选址优化规划作为国家顶层设计政策制度，并在21个试点城市进行了实践。本文对这些试点城市的紧凑型城市空间结构形成要素进行梳理和归纳，探讨和分析城市引导区域的选定原则和紧凑型城市空间规划的实践方案。笔者得出如下结论：首先，城市功能引导区域选定的最重要因素是其与城市总体规划之间的关联性，尽管与公共交通的接近性也是经常被考虑的因素，但以城市总体规划等上位规划规定的交通节点为基础来理解更为恰当；其次，居住引导区域的选定主要以城市功能引导区域和公共交通轴的接近性、适当的人口密度维持作为选定原则，同时，反映各城市所处的特殊环境条件也是常被考虑的因素。在此研究基础上，为我国收缩城市推进城市空间结构优化和国土空间规划编制提出有益的借鉴和参考。

Abstract: As the impact of population decline and urban shrinkage becomes increasingly evident, there is a growing concern about achieving smart and sustainable development for expanding urban structures. This paper focuses on the location optimization plan as a nationwide institutional framework for compact city structures in Japan. The paper selects and analyzes 21 representative model cities to identify the essential elements for the formation of urban structures for compact cities, and practical solutions for concentrated areas. The findings are as follows. Firstly, when establishing an urban function promotion area with hierarchical significance within a city, the relationship with the urban master plan is the most important factor, while the access to public transportation is a frequently used criterion. Rather than being separate, it is valid to be considered to base on relationship with the transportation hubs within the urban master plan. Secondly, in setting up a residential promotion area, access from the urban function promotion area and public transportation axis, as well as maintaining an appropriate population density, are usually considered to provide objective explanations. Additionally, specific unique situations in the city are also considered. Based on these findings, some insights into optimizing urban spatial structures and formulating territorial spatial planning for shrinking cities in China are proposed.

关键词：收缩城市；空间规划；试点城市；选址优化规划；空间优化策略

Keywords: Shrinking City; Spatial Planning; Model City; Location Optimization Plan; Spatial Optimization Strategy

聊城大学人文社科科研基金项目 (321021926)，山东省人文社会科学课题 (2022-YYJJ-36)，聊城市国土空间规划立项课题 (LCGY2022003)

作者：栾志理，博士，聊城大学地理与环境学院，讲师。lzl1979222@163.com

引言

后金融危机时代以来，在外向型制造业衰退、人口红利与工业低成本优势丧失、土地财政收紧和老龄化加剧等因素作用下，局部收缩在中国国土空间上初见端倪，许多城市出现了经济增长乏力、失业者增多、财政收入滑坡、人口和资本外流、土地闲置、市中心衰退等一系列体现城市衰退的负面现象，折射出许多与以粗放式扩张为表征的增长主义发展模式格格不入的迹象。然而，许多收缩城市不顾人口减少仍然固守增量主义价值观为主导的传统发展模式，导致人口流失与空间扩张、城市收缩与规划膨胀并存的悖论现象。

目前，国土空间规划的组织 and 编制工作正在全国范围如火如荼地开展，如何科学地编制市级国土空间总体规划成为当前国内政界和学术界的热点议题。市级国土空间总体规划是市域国土空间保护、开发、利用、修复和指导各类建设的行动纲领，担负着处理城市与地区的空间关系、探索城市空间发展模式、进行空间结构优化的重要职责^[1]。当前中国经济处于从高速发展向高质量发展转变的关键阶段，结构调整和提质增效正在倒逼依托于土地财政的城市空间扩张模式走向终结，特别是《2019年新型城镇化建设重点任务》中“转变惯性的增量规划思维，严控增量、盘活存量”这一终结传统性增量主义价值观的明确信号的发出，正式宣告中国城市规划进入存量发展的城镇化2.0时代。国家发改委在2020年4月9日印

发的《2020年新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务》中，再次确定“收缩型城市要瘦身强体”的发展理念。同年9月，自然资源部发布的《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》^[2]将“资源枯竭、人口收缩城市振兴发展的空间策略”列为该层次规划的重大专题研究之一，意味着收缩型中小城市亟须探索适应高质量发展的空间形态调整和空间规划方法。

与中国相比，提前经历人口减少的日本正在尝试从国家层面探求城市空间规划的政策方针和实施策略。2014年8月，借助《城市再生特别措施法》进行局部修订的契机，日本提出了“选址优化规划”（立地適正化計画，又译“立地适正化规划”）制度。截至2022年4月1日，日本共有626个城市在推进选址优化规划的制定，其中有448个已经发布了选址优化规划。如今，我国学者对于选址优化规划的绝大部分研究仅局限于概念性的推介和探讨^[3-5]，尚未拓展至各种规划政策如何应用于推动紧凑型城市空间结构形成的具体性和实践性分析层面。本文对日本选址优化规划的“紧凑化+网络化”试点城市的紧凑型城市空间结构的规划要素，特别是引导区域的选定原则进行研究分析，借以探讨收缩型城市空间的规划方法和优化策略，以期为我国编制收缩型城市的市级国土空间规划提供有益借鉴。

1 日本收缩城市的政策结构

1.1 紧凑城市政策

日本高速增长期以后，大型商业设施和公共设施的郊区开发愈演愈烈，导致火车站周边的城市中心区商业街出现衰退倾向。为了通过振兴商业来推动中心市区的活力再生，国土交通省于1998年制定“城市建设三法”——《城市规划法》《大规模零售店铺立地法》和《中心市区活性化法》，尽管围绕这三部法律法规在全国范围内推出了许多政策措施，但实施效果差强人意。2006年5月通过对“城市建设三法”的修订，确立了收缩型中小城市开展紧凑城市建设的发展方针。此次法律修订的特征在于，明确指出市中心衰退并不局限于商业问题，还与城市空间结构存在密切关联。为切实提高市中心再生的实施效果，市町村规划须由国家层面直接批复，且各个市町村要将各事业项目的达成目标以量化指标的形式予以明示。同时，日本还意识到建设紧凑城市需要从综合性和战略性的角度推进公共交通网络规划，2007年通过《地域公共交通综合连接计划》和《城市综合交通战略》强化交通节点的整顿改善和各种交通方式的有机连接^[6]。尽管如此，市中心衰退问题仍未得到有效遏制。从2012年底完成市中心活性化项目的30个市町村的报告来看，总共设定的95个目标指标中已达成的仅有27%而已^[7]。

为了切实推动紧凑型国土空间规划建设的进程，国土交通省于2014年7月发布了名为《2050国土构想》的全国性国土规划蓝图，提出了“紧凑化+网络化”战略理念。通过紧凑型开发单元和网络互联形成更加强大的多层重叠、充满活力的集聚国土空间，高效提供医疗、福利等多样化公共服务，将收缩的商业圈通过交通网络有机联系起来，以确保区域内部商业圈的人口数量可持续发展^[8]。并且，为探索实现城市空间规划建设的有效方式，于2014年8月以“紧凑城市相关三法”（《城市再生特别措施法》《中心市区活性化法》和《地区公共交通活性化法》）的修订为契机，发布强化居住功能和城市功能集约布置的选址优化规划制度，通过规划居住引导区域和城市功能引导区域有序引导设施整顿和功能集聚，相较于《城市规划法》的地区划分制度，更加明确地设定了实现紧凑城市的目标^[3]。此外，2015年8月发布的《新国土形成规划》提出了“紧凑型+网络型”国土空间结构转变的基本战略，进一步确立了网络型紧凑城市空间结构的具体形象和形成战略^[9]。

1.2 选址优化规划制度

1.2.1 提出背景和目的

自2008年人口总量达到1.28亿这一峰值后，日本开始步入人口持续减少的人口峭壁时代。据将来人口推测结果显示，预计2050年和2100年日本人口总量将会逐次减至1亿和5000万。伴随着急剧性人口减少和少子化、老龄化进程的加速，中小城市逐渐扩张的市区呈现出居住区低密度扩散的态势，生活服务功能（商业、医疗、福利等）的维持变得愈加艰难，陈旧设施管理费用增加、人口减少和地价下降造成的税收减少等一系列问题交织出现，新阶段的重点议题转为如何向紧凑型城市结构转变，推动生活服务功能和居住集约化。为促进国土空间规划实现紧缩化、高效率的土地利用，日本国土交通省于2014年借助《都市再生特别措施法》中的“紧凑城市”概念发布了“选址优化规划”制度，并将紧凑城市设定为地方中小城市再生的基本理念。通过建设紧凑城市，引导行政、医疗、商业等生活便利功能向特定城市节点集中布置，推动城市整体的空间重构。同时，通过建立连接各个城市节点的公共交通网络，构建实现城市功能均衡配置和有机联系的城市空间规划体系。

1.2.2 规划编制流程

在编制选址优化规划之前，需要对上一轮城市规划和相关规划进行评估，综合考虑评估结果和城市发展诉求，确定选址优化规划的发展目标。每个城镇根据自身实际情况编制选址优化规划，但有七项内容是必选分项，分别是：划分选

址优化规划区域，确定发展目标，确定城市结构和基本方针，选定居住引导区域，选定城市功能引导区域，布局城市功能设施，制定功能引导区域发展的行动计划^[3]。

在选址优化规划的编制流程中，首先需要对具体的引导区域选定进行探讨，其次整理相关规划和其他部门的政策措施，最后推导归纳出关联政策与选址优化规划融为一体后要解决的共同性课题^[10]。由此可见，引导区域选定属于选址优化规划编制的先决条件和关键环节，只有在确定居住引导区域和城市功能引导区域这两大战略空间之后，方可确定公共服务设施布局和人口集聚的区域，从而引导居住和各类城市生活服务功能的合理布局，逐步优化城市的空间形态。

1.2.3 引导区域的选定原则和地位作用

选址优化规划在传统城市规划制度的基础上实现了城市空间形态发展引导的转变^[8]，由纯粹的土地边界控制转为与生活圈规划结合，发挥着串联规划制度和支援措施的作用，并依据《城市规划法》在城市规划体系中具有法定地位^[11]。原则上，该规划以城市全体地区作为规划对象范围，参照城市再生基本方针中的选址优化规划制定要求，通过城市总体规划实现城市功能设施的适当选址^[12]。该规划将城市规划地区内部的重要城市节点选定为城市功能引导区域，并在其周边指定居住引导区域，引导多样化城市功能向引导区域内部集聚，并通过公共交通网络实现有机连接，促进城市空间结构由单中心集约型模式向多中心、集群化集约型模式转变^[13]（图1）。

选址优化规划中选定引导区域是最为关键的环节，以城市基础数据为依据进行选定，除了人口分布、人口增减、建筑物和城市服务设施状况以外，还包括火车站点和巴士站点步行圈等反映公共交通接近性的主要规划要素。选址优化规划在内

容上主要包括城市功能引导区域、居住引导区域和引导设施三个部分。其中，城市功能引导区域的数量根据地域实际情况和市区形成轨迹来决定，原则上以火车站周边的商业集中区、城市功能业已形成一定规模的区域以及周边公共交通可达性较高的区域作为主要选定对象，通过慢行交通易于到达的空间范围确定引导区域规模。城市功能引导区域的选定除了城市人口和空间规模以外，还要考虑不同层级的城市中心及其与城市上位规划（国土形成规划，综合规划/广域规划）之间的关联性。居住引导区域是在人口减少形势下，通过维持人口密度以确保生活服务和社区的可持续性而引导居住集聚的区域，根据建成区内将来人口变化预测结果，设定适当的规划用地范围。城市功能引导区域被指定在居住引导区域内部之后，还要推动引导设施的植入，引导设施是在城市功能引导区域引导其他城市功能向其内部集聚的增进设施，倘若没有引导设施，原则上不允许设定城市功能引导区域^[14]。

为保障引导区域的选定能够按照规划构想顺利完成，《城市再生特别措施法》和《城市再生基本方针》赋予选址优化规划较高的法律地位，并明确指出：（1）可以通过选址优化规划调整市町村的总体规划；（2）城市功能引导区域除了具有调控或中断开发行为、缩减开发项目规模和调整选址等强制性权力以外，还可以与所有市政项目协同共建，以及获得该区域内部居住引导政策信息的优先权，并可通过调整选址、在城市功能引导区域内部提供公共地产等方法获得土地使用权；（3）居住引导区域采取非强制性的引导支援，通过连接城市功能引导区域的道路整改、公交换乘站点等交通节点的功能集聚、居住引导区域内部租房补贴、住宅购买补贴等支援措施，以及改善公交网络的服务质量，全方位提升生活便利性和引导居民迁入^[15]。

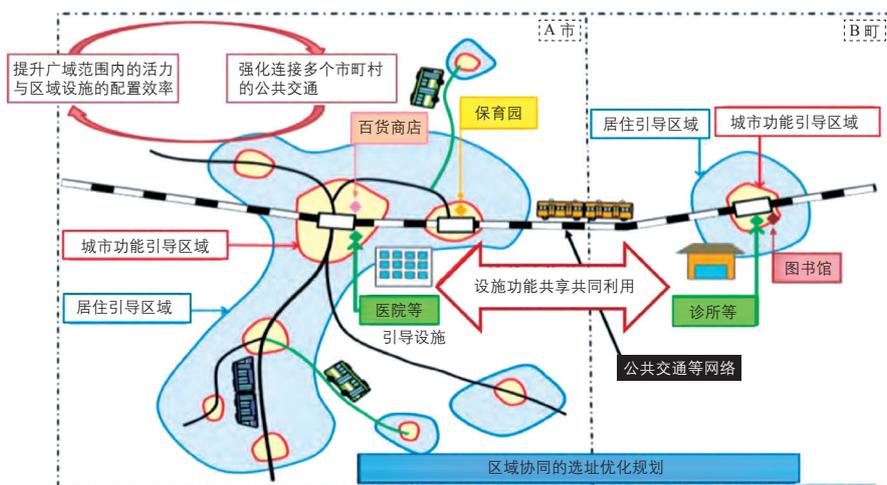


图1 选址优化规划的空间结构模式
资料来源：参考文献[10]

2 试点城市的选址优化规划分析

日本国土交通省分别于 2017 年和 2018 年两次选拔出作为其他城市复制样板的 21 个“紧凑化 + 网络化”试点城市 (表 1, 表 2)。试点城市的选定旨在借助城市紧凑化建设, 从多方面探索可行性方法和措施, 用以解决人口减少及其引发的城市衰退问题, 遏制空置住宅增加, 缩减城市管理成本, 通过选址优化规划的活用共享, 为正在探讨和推进规划制定的中小城市提供信息和行政支援。各个试点城市在推动紧凑城市规划建设过程中, 针对自身较为突出问题提出的方案措施均属于推动紧凑城市实现的重点支援领域, 也即试点城市的中心主题, 主要包括城市再生与中心市区活化、地区公共交通、公共设施重组、住宅、学校教育、防灾、广域联系、都市农业、育儿和医疗福利^[16]。

2.1 城市功能引导区域的选定原则

选定城市功能引导区域主要从人口集中地区和公共交通节点之中选定, 将各个城市中心节点进行紧凑化规划设计, 根据上位规划所规定的各级城市中心进行层级性的对应设定。不同城市会根据各自的条件和需求对这些节点 (市中心区, 中心节点, 广域节点等) 形成针对性的分级分类, 城市建成区的中心区全都位列其中; 此外, 通常将生活节点 (地区节点, 社区节点, 生活交流节点等) 作为城市功能引导区域的选定对象, 甚至还会考虑公共交通步行圈概念。选址优化规划的步行尺度与公交导向开发 (TOD: Transit Oriented Development) 规划的步行尺度类似, 其间差异与不同城市的具体条件密切相关, 如老龄化程度、居民出行习惯、是否为山地环境等均会对步行尺度的确定产生影响。如果地形复杂, 不利于步行通行, 其影响范围就会缩窄, 如北九州市将

表 1 2017 年试点城市的选址优化规划概要

2017 年试点城市	人口 / 人 (2016 年数据)	引导区域选定状况		建成区收 缩率 / %	选址优化规划的中心主题
		城市功能	居住		
新潟县见附市	41 190	○	×	未定	地区公共交通, 医疗福利
石川县金泽市	466 384	○	○	43	地区公共交通, 城市再生, 市中心活化
山形县鹤冈市	130 849	○	○	40	空地和空屋对策, 风险产业振兴
大阪府大东市	122 461	○	○	89	育儿, 公共设施整治, 住宅
山口县周南市	143 612	○	×	未定	城市再生, 市中心活化
岐阜县岐阜市	413 129	○	○	57	地区公共交通, 医疗福利
福冈县饭冢市	129 343	○	○	51	城市再生, 市中心活化, 医疗福利
熊本县熊本市	739 813	○	○	55	地区公共交通, 城市再生, 市中心活化
和歌山县和歌山市	361 578	○	×	未定	城市再生, 市中心活化, 学校教育
青森县弘前市	175 777	○	○	69	积雪对策, 地区公共交通, 城市再生, 市中心活化, 公共房产和民间活力活用

资料来源: 作者基于日本国土交通省选址优化规划试点城市介绍资料 (https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/toshi_city_plan_tk_000039.html) 绘制

表 2 2018 年试点城市的选址优化规划概要

2018 年试点城市	人口 / 人 (2016 年数据)	引导区域选定状况		建成区收 缩率 / %	选址优化规划的中心主题
		城市功能	居住		
富山县黑部市	41 798	○	○	33	市中心居住引导, 交通便利性提升, 公共设施缩减
千叶县柏市	412 690	○	○	80	社区活动空间营造, 地区公共交通
长野县松本市	241 272	○	×	未定	公共设施重组, 停车场布置适当化, 地区活力再生
青森县陆奥市	59 801	○	○	56	遏制引导区域外部开发, 公园为主导的活力再生, 公共设施缩减
静冈县藤枝市	145 069	○	○	81	公共房产活用, 地区公共交通, 市中心活化, 居住促进
福井县大野市	37 832	○	○	72	市中心活化, 观光振兴, 公共设施重组, 郊区开发遏制
大阪府枚方市	402 223	○	○	86	公共用地最优利用, 公共设施重组, 轨道站点周边整治
广岛县三原市	96 982	○	○	50	活力交通节点的整治, 公共设施重组, 空置房屋活用
长崎县长崎市	432 088	○	○	63	推进安全和安心居住, 旅游振兴
福冈县北九州市	967 149	○	○	47	公共设施重组, 智慧城市民间资本, 强化定居迁入
东香川县高松市	429 229	○	○	91	城市再生, 市中心活化, 地区公共交通

资料来源: 作者基于日本国土交通省选址优化规划试点城市介绍资料 (https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/toshi_city_plan_tk_000039.html) 绘制

轨道站点半径 500 m、公交站点半径 300 m 的步行圈，以及城市总体规划中的广域中心节点、广域节点和地区节点选定为城市功能引导区域^[17]。但如果站点地区的区位价值高、交通条件好，其影响范围就会增大，如和歌山市、熊本市和枚方市在城市总体规划中的各类节点基础上增加了公共交通步行圈概念，将作为重要交通节点的轨道站点 10 分钟步行圈（800 m）和公交站点半径 300~500 m 步行圈的节点地区选定为城市功能引导区域^[18-20]。

城市功能引导区域还存在将上位规划的节点规划与特殊地区相结合的倾向，即在上位规划节点设置的基础上，按照城市自身特性和不同节点地区的功能定位差异，增设一些特殊地区。例如：弘前市和金泽市除了市中心节点和地区节点之外，还分别选定了高中等学校地区 and 历史文化地区作为城市功能引导区域^[21-22]；大东市的城市功能引导区域不仅有 3 个 JR（Japan Railway, 日本国有铁道公司）轨道站点半径 500 m 地区，还包括大学等教研地区^[23]；高松市选定广域功能引导区域、功能引导区域中心连接轴、地区交流节点、生活交流节点以及学术型地区（大学，研发设施集聚区）等城市功能引导区域^[24]。

个别城市采用与上位规划无关的城市功能引导区域选定原则——仅考虑轨道交通和常规公交的使用便利性。面对日益严峻的人口老龄化问题，一些公共交通资源丰富的地方城市将公共交通沿线地区作为选定引导区域的重点对象区域，如黑部市主要围绕轨道站点半径 800 m 区域、商业地区和干线道路沿线的直达社区来选定城市功能引导区域^[25]，藤枝市则简单明了地将公共交通便利地区（轨道站点半径 800 m，公交站点半径 300 m）选定为城市功能引导区域^[26]。较之于一般情况下重点考虑公共交通接近性以及和上位规划无关的选定原则，以生活节点内部主要轨道站点和公交站点的关联性为基础的选定原则更加值得关注。

2.2 居住引导区域的选定原则

由于居住引导区域的选定与城市收缩密切相关，且关系市民生活的诸多方面，选定时更需要深层思考和理性决策。选址优化规划明确规定，居住引导区域是包含城市功能引导区域在内的更大范围规划区域。基于此，北九州市、饭冢市和长崎市等最先将城市功能引导区域选定为居住引导区域^[17,27,28]，熊本市、弘前市和大野市重点考虑与城市功能引导区域的接近性，分别选定城市功能引导区域和公共交通轴沿线、城市功能引导区域边界以外的 300 m 区域、城市功能引导区域的 500 m 步行圈作为居住引导区域^[19,21,29]。

轨道站点、公交站点以及与连接这两类站点的公共交通轴的接近性也成为居住引导区域的重要考虑因素。选址优化

规划关注老年人的步行需求，更重视站点地区老年人的步行尺度。国土交通省在选址优化规划的方法指引中建议，以轨道站点半径的 500~800 m 范围、公交站点半径的 300 m 范围划定规划节点^[30]。鉴于衡量公共交通接近性的最重要指标是步行圈的空间尺度，许多城市的选址优化规划基本参照国土交通省的建议，针对老年人步行特点和出行需求设定不同的尺度范围。为了引导更多人口迁至交通便利性较强的主要公交线路沿线，还将单日运行频率达到一定水平的公交线路选定为居住引导区域。如饭冢市将城市功能引导区域及其周边公共交通便利地区的轨道站点半径 800 m 区域、单日往返 15 次以上的公交站点半径 300 m 区域选定为居住引导区域^[27]；柏市将单日单向运行 60 次以上的公交线路沿线 300 m 范围作为选定对象^[31]；枚方市和金泽市则将轨道站点地区步行半径 500 m 和公交站点地区步行半径 300 m 区域选定为居住引导区域^[20,22]。从大部分试点城市的做法可见，城市功能引导区域和公共交通设施对居住引导区域的选定具有重大影响。

一些城市意识到在人口减少和低密度分散的现实背景下，若想实现生活服务功能的可持续发展，就要维持一定水平以上的人口密度。由此，将人口密度和交通利用圈结合起来选定居住引导区域的方法得到广泛使用。例如：藤枝市、大野市和三原市分别把人口密度超过 40 人/hm²、将来人口密度维持在一定水平的地区选定为居住引导区域^[26,29,32]；高松市则把从将来人口增长地区（人口密度 30 人/hm² 以上，或者人口密度 20 人/hm² 以上且过去 10 年人口增加率在 50% 以上的地区）之中筛选出来的交通便利地区（轨道站点半径 800 m，国道和主要地方道路沿线 300 m），以及城市总体规划中规定的节点周边区域（广域和地区交流节点半径 2 km，生活交流节点半径 1 km）选定为居住引导区域^[23]。

还有一些城市，为了促使市民回归市中心居住，在选定居住引导区域时，将与上位规划的关联性纳入考量，岐阜市和金泽市就属于此类。此外，还有少数城市采用间接反映城市现状条件的选定原则，如城市基础设施完成整改且不再需要追加投资的柏市、大野市和长崎市等，以此可推测出相关城市在基础设施和自然地形等方面的特殊环境条件。

3 日本选址优化规划的策略与借鉴

3.1 以选址优化规划为主导的空间优化策略

日本选址优化规划以“紧凑化+网络化”作为空间重构原则，借助城市功能引导区域和居住引导区域两大战略空间，通过土地利用合理化、城市功能节点化和节点间网络化的整合规划，推动多节点网络化紧凑城市的实现。

选址优化规划中引导区域的空间选定是规划编制的先决条件和关键环节,其中选定城市功能引导区域主要根据上位规划中的各级城市中心以及各类轨道线路、公交线路及其站点的空间格局,统筹考虑层级性和类别性的对应关系,重视各个城市节点内部的主要轨道站点或公交枢纽站的使用便利性,并针对老年人出行需求,依据公交利用圈的步行距离界定空间尺度,还会基于上位规划的节点设置增设反映城市自身特性和功能定位特殊的地区;选定居住引导区域最优先考虑与城市功能引导区域和公共交通轴的接近性,特别是步行尺度的空间范围,同时还经常采用人口密度水平与交通利用圈相结合的量化标准。通过城市功能引导区域和居住引导区域的选定,引导城市功能向城市节点、连接城市节点的公共交通轴沿线以及公交站点步行圈内部收缩集聚,强化多样化城市功能集聚所产生的“密度经济”效应,提升居民生活便利性和服务业投入产出效率,促进地区经济活力再生和行政服务效率。同时,为增强引导区域之间的高效联系和联动协同,通过服务水平较高的公共交通网络串连城市功能引导区域和居住引导区域,提高市中心和城区生活圈之间以及各个城区生活圈之间的空间移动效率。

3.2 对日本空间优化策略的借鉴

我国当前正处在增长与收缩情境并存的城镇化格局之下,以“高质量发展”为目标的国土空间总体规划亟须探索收缩城市的空间形态调整和空间优化策略^[33]。当前城乡规划编制方法侧重于增量发展和增长管理,城市规划部门与相关部门之间的规划统筹缺少行之有效的办法。反观日本,其国土空间规划体系、城市规划体系及各部门专项规划体系都已较为成熟,借助选址优化规划所建立的协同规划机制标新立异,而其规划体系在发展过程中所面临的社会问题(如老龄化、城乡发展失衡、城市发展规模失控、城市形态规划缺少有效引导等)在我国新一轮总体规划改革中也受到关注^[3],因此对我国城市规划体制的改革具有一定的参考意义。此外,日本规划体系借助选址优化规划制度,通过城市功能引导区域和居住引导区域的选定推动紧凑型城市空间的重构优化,积累了丰富的规划经验和方法策略,可为我国收缩城市推进城市空间结构优化和国土空间规划编制提供有益的策略借鉴。

3.2.1 结合城市地区自身特性的城市功能空间集聚和布局优化

借鉴日本选址优化规划的引导区域选定原则和空间优化策略,将来中国收缩城市应遵循“选择和集中”原则制定适合本土化特征的城市功能选址优化规划,引导多样化城市功能向特定开发集聚区渐进式集中布置,优先确定公共服务设

施的所在位置,借以吸引居民的迁入集聚。而开发集聚区的选定除了轨道站点和公交站点的步行圈、现有公共设施的位置状况、用途管制区等主要考虑因素以外,还要充分考虑学术科技园区、历史文化地区等反映城市自身特性的特色地区,并提出该地区的未来规划发展构想。

同时,面对来势汹汹的人口老龄化问题,借鉴日本的选址优化规划,将老年人生活需求与用地规划和设施布局综合考量,改变当前国内 TOD 规划偏重于商业开发的现状,重视老年人日常利用设施与公共交通站点的统筹规划设计。特别是在老年人居住密度较高的地区,需要将老年人日常利用设施集约布置在公共交通廊道中公交站点的步行尺度内,根据具体区位特征确定 TOD 规划区域的合理步行距离,满足人们尤其是老年人到达城市功能设施的空间尺度要求,在应对老龄化社会挑战时,为国土空间规划和城市更新规划的优化功能布局提供新方案和新思路。

3.2.2 通过“紧凑化+网络化”战略构建多节点、网络化的城市空间结构

对人口减少和老龄化并存的收缩城市而言,城市发展政策不再需要以土地财政作为发展驱动力来推动规模量产的国土空间开发,而应从增量扩张向存量优化甚至减量规划的国土空间营造转型,向内涵提升式的高质量空间治理发展方向转变。通过城市功能“紧凑化”、公共交通“网络化”的规划战略,推动多节点、网络化的城市总体空间结构的形成和优化。

(1) 城市功能“紧凑化”战略

以人口流失为表征的收缩型中小城市亟须终结规模扩张型开发导向的增长主义发展模式,避免因人口减少与城区扩张的悖论现象造成土地资源的空间错配^[34]。由此,在城市宏观层面,遵循精明收缩理念,推动存量与减量规划,压缩城市空间规模,对现有建成区进行形态调整和空间重构,将多节点、网络化的紧凑城市作为收缩城市空间规划的转型方向和愿景目标。在城市微观层面,结合上位规划中的各级城市中心以及轨道站点、公交站点等重要交通节点的步行圈来选定城市功能引导区域,遵循 TOD 开发模式引导医疗、商业、福利等多样化城市功能向城市功能引导区域内部集聚整合,突出市中心和各城市生活节点功能服务的层级性和自足性,同时还要引导居住功能向城市功能引导区域及其周边区域、主要公共交通轴沿线地区集中,从而推动市中心、地区中心、历史文化中心和学术科技中心等专业化城市中心节点和重要交通节点实现城市功能“紧凑化”。

(2) 公共交通“网络化”战略

面对不断加剧的老龄化社会,如果不将城市节点紧凑化

与公共交通规划统筹结合,城市功能的渐进式集中和社会基础设施的维持将难以实现。而且,由若干个节点城市组成的多中心空间体系可以通过规模互借效应获取集聚经济效益,空间分离的城市单元也可以凭借交通网络化和信息化在不同尺度上实现集聚效应。为高效强化各级城市中心彼此之间的有机联系,通过构建公共交通网络体系来维持原有规模、促进集约化联系才是最为重要的^[4]。因此,收缩型中小城市应通过轻轨线路或公交快车道等公共交通轴线将市中心与城市生活节点,以及各城市生活节点之间进行有机连接。同时,为提升位于一些中心城区之外且不在公共交通轴线上的小型生活节点的交通便利性,还需增加社区公交等辅助性交通工具,提高中心城区之外地区居民到达市中心的可达性和快捷性,建构有机串联市中心和城区生活节点的公共交通网络,借助公共交通网络带动城市全体人流、物流和能量流在“点—轴”上的快速流动,提升城市中心节点之间的空间移动效率,优化城市功能布局,改善空间连通性和可达性,促进收缩城市实现复兴,形成高质量发展的新增长点。UPI

感谢匿名审稿专家对本文提出的宝贵建议!

参考文献

[1] 赵民. 国土空间规划体系建构的逻辑及运作策略探讨 [J]. 城市规划学刊, 2019(4): 8-15.

[2] 自然资源部. 市级国土空间总体规划编制指南(试行) [R/OL]. (2020-09-22)[2021-10-02]. http://gi.mnr.gov.cn/202009/t20200924_2561550.html.

[3] 沈振江, 林心怡, 马妍. 考察近年日本城市总体规划与生活圈概念的结合 [J]. 城乡规划, 2018(6): 74-87.

[4] 栾志理, 栾志贤. 城市收缩时代的适应战略和空间重构——基于日本网络型紧凑型城市规划 [J]. 热带地理, 2019, 39(1): 37-49.

[5] 孔明亮, 马嘉, 杜春兰. 日本都市再生制度研究 [J]. 中国园林, 2018(8): 101-106.

[6] 栾志理. 人口减少时代日本九州市应对老龄化社会的公共交通规划及启示 [J]. 上海城市规划, 2018, 139(2): 84-91.

[7] 日本内閣官房. 中心市街地活性化基本計画平成24年度最終フォローアップ報告 [R/OL]. (2013-10)[2021-05-10]. <https://www.chisou.go.jp/tiiki/chukatu/followup/24followup.pdf>.

[8] 国土交通省. 国土のグランドデザイン2050~対流促進型国土の形成 [R/OL]. (2014-07)[2020-10-10]. <https://www.mlit.go.jp/common/001047113.pdf>.

[9] 土屋信夫, 長谷川翔生, 今井敬一. コンパクトシティに関わる政策研究 [J]. 国土文化研究所年次報告, 2015(13): 10-18.

[10] 国土交通省. 立地適正化計画作成の手引き [R/OL]. (2021-10)[2021-11-10]. https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/toshi_city_plan_tk_000035.html.

[11] 小牧市. 小牧市立地適正化計画 [M]. 小牧シティプレス: 小牧市, 2017.

[12] 国土交通省. 「都市再生特別措置法」に基づく立地適正化計画概要パンフレット [R/OL]. (2014-08-01)[2020-06-18]. <https://www.mlit.go.jp/common/001195049.pdf>.

[13] 刘象, 张莞菴, 钱征寒. 基于老龄化视角的TOD地区步行尺度——以日本选址优化规划为例 [J]. 国际城市规划, 2021, 36(2): 40-49. DOI: 10.19830/j.upi.2020.650.

[14] 野田崇. 立地適正化計画制度の行政法学的検討 [J]. 都市とガバナ

ス, 2021(29): 26-35.

[15] 国土交通省. 都市再生特別措置法 [R/OL]. (2016-08-01)[2021-06-28]. https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/content/001379331.pdf.

[16] 国土交通省. 多核网络化紧凑型城市的模范城市 [R/OL]. (2017-05)[2021-03-31]. <https://www.mlit.go.jp/common/001295517.pdf>.

[17] 北九州市. 北九州市立地適正化計画 [R/OL]. (2016)[2021-06-28]. <https://www.city.kitakyushu.lg.jp/ken-to/07900216.html>.

[18] 和歌山市. 和歌山市立地適正化計画 [R/OL]. (2018)[2021-06-16]. http://www.city.wakayama.wakayama.jp/kurashi/douro_kouen_machi/1009501/1014259.html.

[19] 熊本市. 熊本市立地適正化計画 [R/OL]. (2021-06)[2021-06-06]. https://www.city.kumamoto.jp/hpkiji/pub/detail.aspx?c_id=5&id=9398&e_id=9.

[20] 枚方市. 枚方市立地適正化計画 [R/OL]. (2017)[2021-07-08]. <https://www.city.hirakata.osaka.jp/0000010553.html>.

[21] 弘前市. 弘前市立地適正化計画 [R/OL]. (2017)[2021-07-08]. <http://www.city.hirosaki.aomori.jp/jouhou/keikaku/ricchitekiseikakeikaku.html>.

[22] 金沢市. 金沢市立地適正化計画 [R/OL]. (2017)[2021-07-10]. <https://www.city.kanazawa.lg.jp/29001/kanazawanotokai/shuuyakutoshi/midasi.html>.

[23] 大东市. 大东市立地適正化計画 [R/OL]. (2018)[2021-07-10]. <http://www.city.daito.lg.jp/kakuka-karanoosirase/machizukuri/tosiseisakusitu/jutakutoshiseisaku/ricchitekiseika/1393565486053.html>.

[24] 高松市. 高松市立地適正化計画 [R/OL]. (2018)[2021-07-10]. <http://www.city.takamatsu.kagawa.jp/kurashi/shinotorikumi/machidukuri/toshi/tekiseika/index.html>.

[25] 黒部市. 黒部市立地適正化計画 [R/OL]. (2018)[2021-07-15]. <https://www.city.kurobe.toyama.jp/category/page.aspx?servno=9732>.

[26] 藤枝市. 藤枝市立地適正化計画 [R/OL]. (2018)[2021-07-20]. <https://www.city.fujieda.shizuoka.jp/toshi/toshikeikaku/1521113623581.html>.

[27] 飯冢市. 飯冢市立地適正化計画 [R/OL]. (2017)[2021-07-25]. <https://www.city.iizuka.lg.jp/toshikeshido/rittitekisei.html>.

[28] 長崎市. 長崎市立地適正化計画 [R/OL]. (2018)[2021-06-20]. <https://www.city.nagasaki.lg.jp/sumai/650000/659001/p029291.html>.

[29] 大野市. 大野市立地適正化計画 [R/OL]. (2018)[2021-07-22]. <https://www.city.ono.fukui.jp/kurashi/kankyo-sumai/toshikeikaku/ricchitekisei-kohyo.html>.

[30] 国土交通省. 都市構造の評価に関するハンドブック [R/OL]. (2014-08)[2021-08-16]. <https://www.mlit.go.jp/common/001104012.pdf>.

[31] 柏市. 柏市立地適正化計画 [R/OL]. (2018)[2021-07-08]. <http://www.city.kashiwa.lg.jp/soshiki/141300/p044606.html>.

[32] 三原市. 三原市立地適正化計画 [R/OL]. (2018)[2021-07-25]. <https://www.city.mihara.hiroshima.jp/soshiki/31/tekiseika-plan.html>.

[33] 周悦, 涂姮, 戴燕归. 国土空间规划下城市收缩与复兴中的空间形态调整 [J]. 经济地理, 2021, 41(4): 212-220.

[34] 杨东峰, 龙瀛, 杨文诗, 等. 人口流失与空间扩张: 中国快速城市化进程中的城市收缩悖论 [J]. 现代城市规划, 2015(9): 20-25.

(本文编辑: 安虹)



本文更多增强内容扫码进入