

集结地域力量的紧密联结型国土空间 ——日本第三次国土形成规划的启示

Seamless Linked National Space Uniting Regional Forces: Review on the Japan's 3rd National Spatial Planning

冯旭
FENG Xu

摘要：着眼于地方存续危机、重大技术进步、国际局势变化等前所未有的变局，日本通过编制第三次国土形成规划，致力于优化国土空间结构，培育面向2050年“集结地域力量的紧密联结型国土空间”。本研究在对第三次国土形成规划的背景、目标、内容框架进行梳理的基础上，首先解读了由广域行政圈、地方生活圈、日常生活圈三级圈层构成的国土空间总体结构，及其在应对国际竞争、支撑地方发展、保障人居环境方面的指导作用；其次，结合数字化、绿色化技术创新，总结了支撑国土空间结构所面临的韧性、活力、魅力3个维度的问题与策略；最后通过国际比较，对我国充实与国土空间规划层级相对应的圈层体系与内涵的路径展开了讨论。

Abstract: In consideration of unprecedented changes such as regional sustainability crises, significant technological advancements, and changes in the international situation, Japan has recently established the third national spatial strategy, which aims to optimize the spatial structure of its territory and cultivate a “seamless linked national space combining potential of regions” by 2050. Based on a review of the background, objectives, and content of Japan's third national spatial strategy, firstly, the spatial structure consisting of three levels of circles, which are regional administrative area, local living areas, and daily life areas, as well as their guiding roles in addressing international competition, supporting local development, and ensuring the residential environment are interpreted. Secondly, integrating digital and green technological innovations, the issues and strategies related to the three dimensions of resilience, vitality, and attractiveness that support the national spatial structure are extracted. Finally, pathway and connotation to enrich China's spatial circular system corresponding to spatial planning through international comparison are discussed.

关键词：第三次国土形成规划；国土空间结构；技术支持；圈域；日本

Keywords: The 3rd National Spatial Planning; national spatial structure; technological support; circles; Japan

国家自然科学基金面上项目“国土空间规划体系下基于乡村活力测度的乡村规划方法研究”(52078479)

作者：冯旭，中国农业大学园艺学院，副教授。fengxu1204@hotmail.com

2023年8月，日本政府通过了第三次国土形成规划正式生效的决议^[1]。日本国土规划是聚焦人与国土资源共同利益的中长期、综合性规划^[2,3]，通过合理配置自然资源与社会资本实现国家的均衡发展。日本国土规划主要包含国土形成规划、国土利用规划两种类型，其中国土形成规划属于战略型规划，是为应对社会、经济、生态环境、国际关系等的变化，制定包括国土资源保护与利用、城乡与产业布局、良好景观与环境培育等主要内容，以适应未来一段时期国内外发展需求的国土空间结构；国土利用规划则是在国土形成规划指导下，着眼于国土开发与保护工作的有序开展，以都道府县为对象编制的土地利用基本规划。

我国与日本同属东亚国家，在人口密度、城镇化进程、国土发展的阶段性问题方面有着诸多相似之处，对日本历次国土规划的研究一直是我国对标国际发展、寻求自身问题解决方案的重要参考^[4,6]。本文在简要概述日本第三次国土形成规划的背景、目标与内容框架的基础上，对2023版的国土空间结构设想，以及应对韧性、活力、魅力三个维度的策略与观点进行了解读，并通过中日比较对我国国土空间结构的圈层体系与内涵展开了思考。

1 规划背景与内容框架

作为国土形成规划时代的第三次全国规划，本次规划主要面对国土存续危机、重大技术进步、国际局势变化等诸多前所未有的变革，以“紧密联结地域力量”为首要目标，试图构建“面向重大时代转折的日本国土空间结构（展望2050）”。

1.1 规划背景

1.1.1 回应核心问题：可持续发展需求

如何应对自然、社会环境的发展困境，国民工作生活的理念转变，并顺应国际竞争与合作趋势，是日本历次全国规划编

制需要回应的核心问题，直接关系到日本的可持续发展。

在自然领域，日本的海沟地震、首都区域地震、富士山喷发等已预测灾害的发生概率不断上升，同时，气候变化造成台风、洪水、短时强降雨、干旱等灾害频发^[7]。上述灾害的影响范围与日本人口集中区域的重叠比例较高，预计会波及超过70%的人口^[8]。此外，日本还需要为《巴黎协定》提出的气温增幅限制目标、2050年碳中和目标以及《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》^[9]提出的“30×30”目标^①贡献力量。

在社会领域，日本总人口自2008年起进入下行周期^[10]，特别是三大都市圈以外的人口呈现加速减少趋势^[11]（图1），预计至2050年，将有超过两成的现居住地无人居住^[12]，首当其冲的便是丘陵山地地区和人口规模小于5万的小城镇；家庭结构也将由两代同住的“小家庭”模式转变为“单身独居”为主的模式。人口减少将进一步导致地方公共服务系统运行困难^[13]、国土管理水平低下乃至地方衰败的恶性循环。

随着万物互联、人工智能等技术的普及，以及新冠疫情期间人的行为活动所受影响，数字社会、线上办公模式加速发展。技术变革叠加地方生活的低成本优势，以及年轻人逃离城市、老年人回归田园的意愿，为人口向三大都市圈以外地区回流创造了有利条件。

国际竞争与合作方面，日本的人均GDP（全球第24位）和外资直接投资余额与GDP的比值（经济合作与发展组织[OECD]国家平均水平的1/10）均较低，国际竞争形势严峻；自给率已很低的能源（11%）、食品（38%）、化肥（10%）、饲料（25%）^[11]等，在国际冲突不断加剧的背景下海外依存风险越来越高。因此，推进清洁能源开发，通过农业结构转型提升食品自给能力成为重要课题。另外，如何利用在国际经济中不断壮大的亚洲国家的发展红利，发挥日本在老龄社会、防灾减灾、绿色能源等方面的成熟经验与技术优势，是稳定相关产业国际地位的重要方向。

1.1.2 面向时代机遇：技术变革与产业创新

随着数字化、绿色化在支撑产业创新与国土资源管理方面的作用越来越突出，促使第二次国土形成规划中提出的“节点+网络”空间结构，在节点功能提升及联结各节点的多圈层培育方面有了深化与细化的可能（表1）。

1.2 内容框架

在规划目标与重点课题指引下，第三次国土形成规划一方面通过制定产业、文体与观光、交通通信与能源设施、防灾减灾、国土资源保护利用、环境与景观培育等分项内容，落实行业发展目标与地方建设项目（图2）；另一方面指导

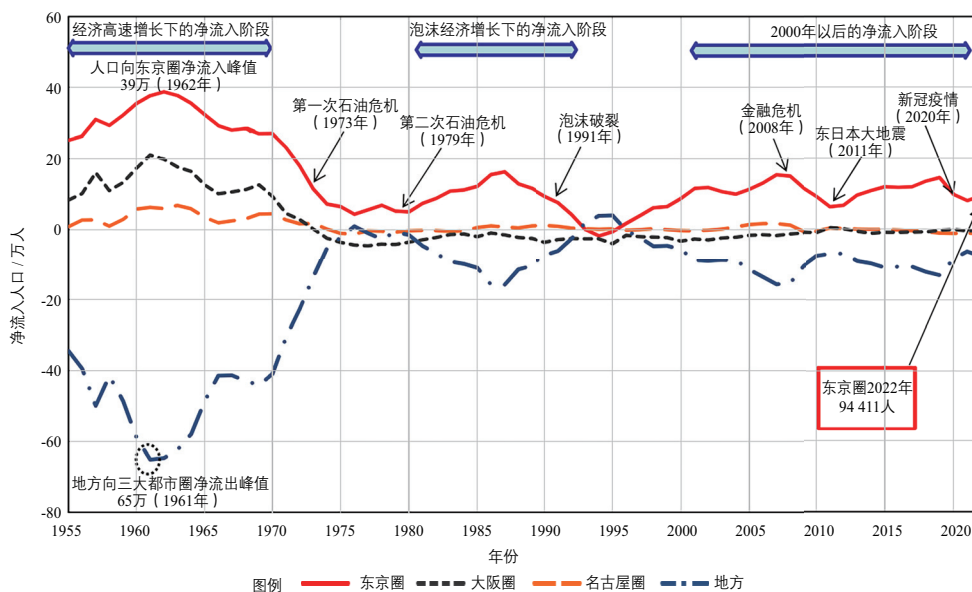


图1 日本三大都市圈及地方人口的数量变化

资料来源：参考文献[11]

① 30×30目标是《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》设定的全球生物多样性保护目标，其核心内容是到2030年，将全球30%的陆地和海洋纳入保护区或其他有效的区域保护措施（OECMs）当中，以遏制生物多样性丧失并修复生态系统。

表 1 数字化、绿色化影响下的第三次国土形成规划重点课题

重点课题	具体内容
构筑虚拟现实融合的地方生活圈	超越行政边界，在官民协同合作、活用数字技术的同时，充分利用虚拟信息系统、地理空间信息，重构以人为本、多代交流、职住分离的社区与公共交通模式，培育生产、生活所需公共服务的“地方生活圈”，解决地方实际问题、提升地方吸引力
产业结构转型升级	促进全国各地新兴产业（半导体、蓄电池等）的活力，推进数据中心分散布局，实现围绕可持续发展目标的产业结构转型；从智能与低碳产业发展、保障经济安全角度出发，推进广域行政圈中的地域特色产业发展，并在全国培育、强化新兴产业节点
绿色国土营建	为了实现自然资源的保护与可持续利用，需要不断完善人与自然的的关系，持续营建“绿色国土”
提升国土利用效率与管理能力	为了防止因人口持续减少导致的国土空间低效利用与管理困难等问题，需要结合地方营建的机会，解决自然灾害频发、人与自然和谐共生等课题，推进多元主体共同参与的美丽国土发展目标

资料来源：作者根据参考文献[1]绘制



图 2 第三次国土形成规划主要内容

资料来源：作者根据参考文献[1,14]绘制

(第六次)国土利用规划^[14]分类用地规模的调整工作。其中,对于地方生活圈构筑、产业结构升级、绿色国土营建起重要作用的空间类型——如森林、道路、工业用地、其他用地(公共服务及配套设施)——将适当调增;受人口规模影响较大的农地和住宅的用地规模则依据《食品、农业、农村基本规划》^[15]的阶段目标以及人口减少的预测结果,将大幅调减(图3)。

2 国土空间结构

第二次国土形成规划聚焦总人口减少趋势,提出了以“节点+网络”为骨架的“对流促进型”空间结构。在人口减少导致的地方衰败由小城镇逐渐向中等城市蔓延的背景下,本次规划首先提出了“解决地方矛盾(防守力)、提升地方魅力(进攻力)”的“地域力量”概念,力求在多元主体协作与地方资源挖潜的基础上强化节点功能,激发内生动力;其次,通过交通、网络、经济、社会等有形与无形的方式集结全国各地的“地域力量”,实现“紧密联结型”空间结构。就其本质而言,是对“对流促进型”空间结构的深化与落实,特别是从区域、地方、日常生活三个层级对“网络联结”予以具象化思考。

2.1 区域层级：“全国走廊”与“中央环廊”

2.1.1 “全国走廊”联结地方功能

自第四次全国综合开发规划(下称“四全综”)起,区域中心城市就被赋予了抑制人口由地方向三大都市圈流出的重要职能。本次规划除了继续强调完善中心城市的公共服务与经济辐射功能、培育区域自立循环系统外,还提出了建立中心城市之间的交通、通信、网络、食品、水、可再生能源、文旅资源、安全保障等方面的联结与协作,试图通过构建“全

国走廊”,推动区域之间的交流与合作,促进各区域的产业发展与技术创新,同时保障灾害发生时的物资调配能力。

2.1.2 “中央环廊”强化国家实力

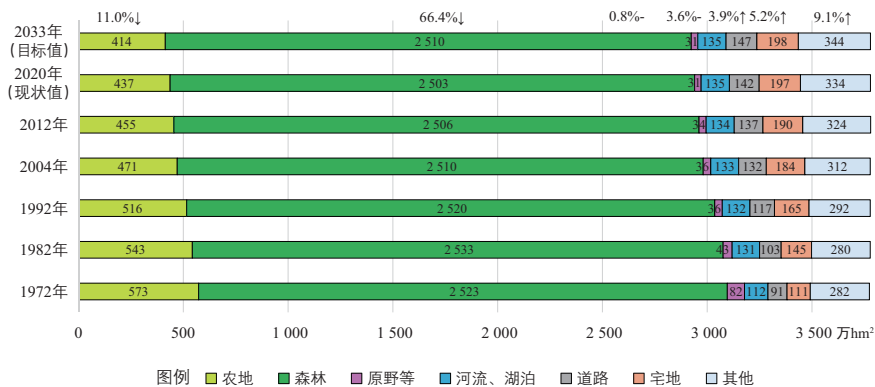
在构建“全国走廊”的同时,日本还采取了整合三大都市圈优势资源来应对国际竞争的策略。中央新干线(时速超过500 km/h的磁悬浮列车)预计2027年建成通车,届时东京、名古屋、大阪三大都市圈将实现1小时通达,从而形成具有以下资源优势的超级城市群:其一,四大国际机场、两大国际集装箱码头、双高速、双新干线的配置,不仅提振了国际贸易竞争力,强化了交通联系,也保障了巨大灾害发生时的救援能力;其二,人员、物资、企业之间的虚拟—现实紧密联动将引领新的技术革命,而异地任职模式也将带动新干线、高速公路沿线的城镇复兴;其三,各地方将分享“中央环廊”在缩短资源流通方面的成效,通过拓展地方商品的流通速度与范围,实现产业链分散布局,并加强地方产品与世界市场的紧密联系^[16](图4)。

2.2 地方层级：兼顾高品质生活以及中小企业生存的地方生活圈

2.2.1 基于高品质生活的地方生活圈划定与规划策略

“地方生活圈”的概念可以追溯至“二全综”时期(表2),其范围覆盖了日本绝大部分居住地域,在支撑人口分散居住目标、地方生产生活方面的作用较地方中心城市而言更为基础。在此前的全国规划中,地方生活圈的划定一般有着明确的范围,并以完善经济、生活相关的高等级公共服务设施(如综合医院、大型商业设施等)为主要规划内容。

本次规划在界定对象与划定范围时均出现了较为明显的变化。根据人口规模与分布预测,至2050年,拥有30万人



注：(1) 图片上方的百分数指规划目标与现状(2020年)相比的变化，“↑”“↓”“-”分别表示增加、减少、维持不变；(2) 1972、1982、1992、2004、2012、2020分别为六次国土利用规划编制时参考的现状数据。

图3 历次国土利用规划用地规模变化

资料来源：作者根据参考文献[1,14]的相关数据绘制



图4 “中央环廊”功能意向
资料来源：作者根据参考文献[17]绘制

口的城镇数量将从61座减至43座，仅能覆盖不到60%的人口。结合抑制人口流失由小城镇向中等规模城市扩大的趋势，以及防灾减灾、多元文化培育、人口分散等规划目标，同时尽可能提升人口覆盖度，本次规划将地方生活圈划定的人口标准由30万下调至10万人左右^[18]，空间类型主要有区域中心城市的内部社区、跨越市町村行政边界的小城镇、村镇集群三种模式（图5）。

地方生活圈范围方面，面对地方衰败局面，本次规划提出了“从解决地方实际问题所涉及的范围开始，之后依据阶段目标、地方运营需求与圈域成熟度逐步扩大范围”的动态调整思路。在数字技术支撑下，公共服务与人类行为逐渐摆脱了空间束缚，规划策略也从聚焦设施配置视角、追求大而全的高品质公共服务体系，转为从地方运营、资源共享的视角出发，提出包括远程医疗教育、无人驾驶、自动化物流运输等在内的规划内容。

2.2.2 适合中小企业生存的地方生活圈规划策略

在构筑地方生活圈时，规划还特别提到了培育适合中小企业生存的空间环境，并强调这是抑制中等规模城市衰败，

表2 历次国土规划指导下圈域划定目的、依据与规模、数量的演变

内容	广域生活圈	定住圈	地方生活圈	双层广域圈	
时间	二全综，1969年	三全综，1977年	四全综之后，1990年	第一次全国规划，2005年	第三次全国规划，2023年
主体	原建设省、都道府县	都道府县	原建设省	国土交通省、总务省	
目的	通过完善交通干线，解决人口“过密”问题，并着重提升国民生活设施水平	着眼自然资源保护利用、人居综合环境整治，抑制大城市集聚与地方振兴	基于日常生活提质目标完善地方生活圈，形成多极分散型国土的基础结构	人口减少、地方分权背景下，维持地方生活水平与服务内容，生活圈域的条件与内容发生了变化	人口加速减少、数字化发展，生活圈域的条件与内容发生了变化
划定依据	原建设省：围绕地方中心城市，建立交通、生活设施体系原自治省：伴随生活圈的扩大以及社会经济活动对城市的依赖，形成各行政主体的分工协作	由广域行政圈发展而来，合并广域市町村圈、大城市周边广域行政圈	在1969年《地方生活圈整治规划》、1990年《新地方生活圈整治规划》的基础上，划定城乡一体的生活圈域	区域：多个都道府县构成，区域特征鲜明 生活圈域：多个市町村构成，实现地域振兴、维持公共服务设施的运行与服务水平	生活圈域：维持地域生活，防灾减灾，培育多元文化环境
规模	地方生活圈：半径20~30 km，人口15万~30万 广域市町村圈：人口10万以上 大城市周边广域行政圈：人口40万以上	城乡一体，包含山地、平原、海洋在内的定住圈域	地方生活圈：半径20~30 km，公交车1~1.5小时，15万人以上，包含综合医院、各级学校、大型商场等设施 2次生活圈：半径6~10 km，公交1小时以内，1万人以上，包含商店街、专科医院、高中等广域生活设施 1次生活圈：半径4~6 km，自行车骑行30分钟、公交15分钟，0.5万人以上，包含行政服务、诊所、集会场所、中小学等公共服务设施 基础集落圈：半径1~2 km，老幼徒步15~30分钟，0.1万人以上，以老幼相关的福利设施为主	区域：与欧洲中等规模国家人口（600万~1000万）相匹敌 生活圈域：1小时交通圈、30万人左右	生活圈域：10万人左右，柔性范围（以解决地域性问题为依据）
数量	地方生活圈：179个 广域市町村圈：336个 城市周边广域行政圈：21个	初期划定200~300个；之后以44个为示范	200~300个	区域：8个（除北海道、冲绳外） 生活圈域：约100个	

资料来源：作者根据日本历次国土规划文件绘制

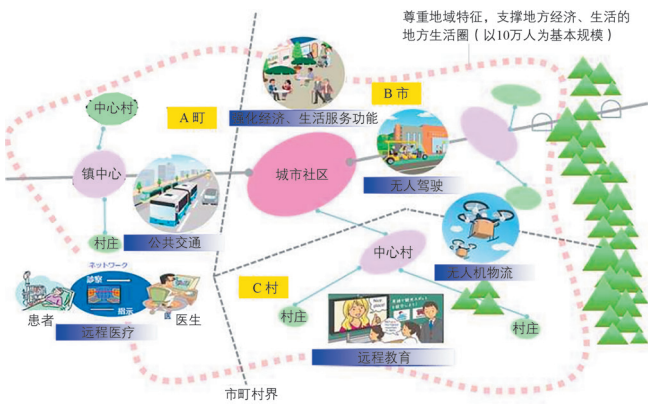


图5 日常生活圈构建意向
资料来源：作者根据参考文献[17]绘制

实现“数字田园城市国家构想”^[19]中提出的“地方与东京都市圈人口流入、流出达到均衡”目标的重要手段。从规划策略来看，主要试图将地方生活圈与不同层级、不同类型圈域的物质空间内容整合起来形成合力。其中，“努力实现与三大都市圈之间的资源互动”，即向上衔接区域层级，在与“中央环廊”的联系中实现人口分散布局、产品供销与技术创新；“努力满足职住异地形办公场所需求”，是在同一层级，即地方生活圈层级思考生产服务功能与生活服务设施的整合；而“营建吸引年轻人的工作与生活环境”，则是向下指导日常生活圈的功能调整与空间优化。

2.2.3 构筑地方生活圈的技术支撑

数字技术在构建地方生活圈时起着关键作用，主要体现在以下四个方面。第一，依据《数字田园城市国家基础设施整治规划》^[20]完善全国通信网络系统，推进智慧治理优先在人口稀少的地方实现；第二，推进公共交通的数字化、绿色化转型，串联教育、医疗、能源、旅游等硬件资源，实现地方经济良性发展与区域协同治理目标；第三，基于高精度数字孪生技术，实现空间精细化治理、闲置资源利用、防灾减灾、绿色低碳等目标^[21]；第四，推进基于数字技术与智能化的传统领域创新，培育具有地方特色的经济模式。

2.3 日常生活层级：植根社会特征与需求的日常生活圈

在人口减少、地方衰败的背景下，保障人居环境质量、拓展与外部的交流互动，从而提升社区或村庄活力是日常生活圈的建构目标。从地方生活圈内部的不同空间类型来看，在人口稀疏的乡村地区（村庄集群型、小城镇带动型）培育

具有经济、生活服务功能的聚居点，加强聚居点之间的联系，并通过地方运营机构强化自然资源管理和生活援助服务，是主要构建内容；在人口集聚的城市社区，完善日常生活所需的文教体卫等基本生活服务功能，加强与中心城区的联结共享高等级公共服务，同时优化TOD节点，推进城市有机更新，推进紧凑、多代交流型社区发展，是主要构建内容。此外，随着独居户、短租户的比例不断增加，通过原住民、集体组织之间的相互协作形成城乡安全居住网络也是日常生活圈的重要内容。

3 重要支撑策略

为了形成三级圈层的国土空间结构，还需要从设施、产业、生态、文化等多个方面提出针对性的策略。本文将相关策略内容归纳为韧性、活力、魅力三个维度。

3.1 韧性国土

作为灾害多发国家，安全韧性一直是日本各类规划的重中之重。2011年东日本大地震造成的巨大破坏，推动了日本的防灾减灾方针由“灾后重建”转向“灾前重建”^[22]①，即将灾害发生与影响预测的结果直接应用于城乡规划建设环节。本次全国规划正式采纳了这一理念，并结合实践内容制定了以下策略：将防灾减灾置于地方建设的首要位置，充分发挥数字技术在灾害模拟、识别重建范围方面的作用；通过完善法律法规抑制高风险地区的开发，推进风险地区用地类型由建设用地转向自然保护或地方创新产业用地；通过运用绿色基础设施、维修替换老旧设施、加强流域治理等手段，重构风险地区的人居环境模式。

此外，规划提出通过积极适应数字化、绿色化影响下的国土空间利用与管理特征，提升国土韧性。例如：构建多元数据库以及空间利用评价体系，提高管理效率；评估、监测低效用地与空置地的利用状况和用途转换模式等。

3.2 活力国土

活力国土主要体现在产业发展带动国民经济有效增长方面，相关策略可以归纳为三个方向：核心产业链分散布局、老工业基地转型发展、地域产业稳定运营。

产业链布局方面，“提升国际竞争力的前提是有效利用全国各地的产业优势”这一观点贯穿规划始终，因此如何分解核心产业链并使之与地方产业有机结合就成了策略制定的关键。这里的产业内容重点指绿色低碳转型背景下的保障物

① 2018年国土交通省制定并发布了《复兴型社区营造指南》，于2022年在全国1788个基层自治体开展了调查以及灾前复兴型社区营造规划的编制工作，成为本次全国规划安全韧性相关政策的基础。

资（如半导体、蓄电池、船舶机械等）从材料获取到制造加工，再到技术研发的各个环节，以及为了抵御安全风险，提升地方活力的“数据中心、智能控制中心”分散布点。

工业基地转型方面，日本的碳排放近六成集中于火力发电、石油化工、钢铁制造等临海工业基地，这些工业基地的转型升级直接影响着2050年的碳中和目标是否能够如期完成。日本政府采取的路径是“以氢能、氨能替代化石能源，推进临海工业基地的绿色化转型”，因此规划策略主要涉及构筑氢、氨的生产、供给、研发体系，完善氢、氨的储存、运输设施，通过土地用途转换推动临海工业基地的功能、设施、供应链结构转换与防灾升级。

地方产业运营方面，主要围绕稳定地方雇佣数量、构筑地方生活圈的目标制定策略。一方面，以医疗、教育、公共交通等支撑地方雇佣结构的公共服务领域为对象，利用数字化、绿色化转型提升效率、创新业态、培育相关中小企业的成长环境。另一方面，提升农林、文旅等地方基础产业的活力，通过需求细分与智慧管理建立高附加值产品体系，在政府与地方组织的协助下实现稳定运营。

3.3 魅力国土

碳中和、维持生物多样性是魅力国土营建的两大目标。从碳中和的相关策略来看，林业资源的循环利用是核心内容。针对占日本国土面积近两成的人工林，借助遥感影像分析技术识别成熟树木并应用于城市建设，实现“城市木构化（第二森林）”^[23]，是实现城市更新与乡村振兴“双轮驱动”、提升碳汇的重要手段。从生物多样性的相关策略来看，推进生态系统的保护与修复是核心内容，具体措施包括扩大国立公园保护范围，识别生物多样性保护范围以外的附属功能区域，实现城市绿地量质双升，加快构建“蓝碳”生态系统等。上述策略与国家公园建设、旅游产业发展、文化遗产保护、国际交流合作、地方生活圈构筑等内容相结合，共同提升地域活力，实现“文化艺术立国、观光立国”的战略目标。

4 总结与思考

日本国土规划始终围绕着国土均衡发展目标，基于不同阶段的国际竞争环境、国内发展水平及新技术、新需求，培育在未来一定时期内解决空间问题、引领国家发展的国土空间结构。本文在梳理第三次国土形成规划的背景、目标与内容框架的基础上，对涵盖区域、地方、日常生活三个层级的国土空间总体结构，以及韧性、活力、魅力三个维度的国土空间利用与管理策略进行了解读。

在本次规划中，日本结合自身规模及其治理体系，在总结之前国土空间发展策略以及现阶段发展特征的基础上，强

调重点培育三级圈层结构，即：致力于国内外竞争、发挥区域产业优势的广域行政圈，致力于地方发展、支撑地方经济与生活的地方生活圈，以及致力于保障人居环境、完善日常生活服务的日常生活圈。三个圈层既体现了产业经济发展自上而下的传导，又体现了生活服务需求自下而上的反馈，两条主线在地方生活圈层级实现了兼顾经济发展与生活服务功能的衔接。

随着国土空间规划理论研究与实践工作的推进，我国在应用圈域理论指导规划编制时也有了一些较为成熟的做法。比如：在全国国土空间规划纲要、省级国土空间总体规划中，通过划定城市群和都市圈引导基础设施建设以及产业、社会发展格局；在镇/街道、村/社区两级，通过5分钟、15分钟社区生活圈分析，指导面向日常生活的公共服务设施配置。市、县两级虽无统一的圈域概念，但各地方根据自身特点开展了一系列探索，如杭州、湛江等围绕交通可达性设置的“半小时生活圈”，上海、成都等基于城乡融合视角划分的“郊野单元、镇村片区”等。不过，相较本次日本国土形成规划所确立的三圈层空间结构而言，我国在充实与国土空间规划层级相对应的圈层体系与内涵方面仍需要思考以下问题。

(1) 宏观层面：由重视基础设施建设转为重视生产力优化布局

在经济增速回落、总人口下降、国际环境日趋复杂的背景下，改革开放后推动经济增长的地方竞赛模式已逐渐显现出同质化竞争、产能过剩与资源浪费的弊病。为了解决这一问题，2020年中央财经委员会第七次会议提出“构建以国内大循环为主体”“建立全国统一的大市场解决地方竞争弊端”等措施，2024年政治局会议又提出“因地制宜发展新质生产力”解决产能均衡分配和资源有效利用的理念；实践方面，国务院先后对内蒙古（矿产开发、矿区建设、现代能源体系建设、农牧业基础设施建设）、东北三省（现代化农业、生态保护、清洁能源、边区特色产业及基础教育）制定了区域生产力优化布局方案。可见，在国、省层面，目前以基础设施建设、产业布局、城镇发展为抓手的城市群、都市圈，还应从国内、国际市场的竞争与需求出发，以生产力水平、产业链特点、产品与产能为主要依据进一步识别分区发展特点，结合数字化、绿色化转型引导新质生产力合理布局，为优化、调整城市群、都市圈范围、指导下微观圈层的划定奠定基础。此外，通过加强城市群之间的联系，进一步提升各个城市群、都市圈的国际竞争力，并激发相关城镇的创新与发展活力。

(2) 微观层面：由重视生活服务拓展到生活与就业环境并重

依据《社区生活圈规划技术指南》(TD/T1062-2021)，

国内的15分钟社区生活圈以“宜居宜业宜游宜养宜学”为目标,覆盖“住房保障、就业供给、公共服务、交通出行、公共空间”五方面,规模一般为3~5 km²,服务常住人口5万~10万人。不过,从上海、南京等城市的实施情况来看,主要内容仍围绕公共服务、交通出行展开,且存在以下问题。第一,目前的社区生活圈划定与公服配置主要基于人口静态数据,缺乏对人口、家庭结构预测以及群体行为模式动态分析的回音。目前以两代共居为主的模式是否像日本一样转变为独居为主的模式,主要人群的幼托、养老观念是否会发生变化,是社区生活圈培育与功能动态调整的核心依据。第二,当前的社区生活圈策略对经济服务功能,特别是吸引就业的社区环境营造关注度较低。在人口下行周期,只有稳定的雇佣结构才能吸引更多的人群定居,从而提升社区活力。因此,应充分思考本地就业、异地就业、居家办公等不同就业人群对社区物质空间环境的需求,结合对空间利用效率的监测与评价,有效指导社区有机更新。第三,目前的社区公服配置模式未能结合新技术、新需求展开深入探索。比如:如何通过远程技术更好地共享高等级公共服务资源?未来将大量应用的无人机、无人驾驶物流运输设备的贮存、补能、养护等设施该如何布局?只有对新技术影响下的社区空间利用与管理模式进行细致思考,才能更好地指导日常生活圈的优化、提质与升级。

(3) 中观层面:致力于国土空间建设、管理、运营的良性循环

市、县层面,在围绕城乡融合视角开展基础设施建设与公共服务设施配置的基础上,一方面需要考虑国、省宏观层级的生产力布局与产业结构落位,从生产、生活双重视角思考物质空间格局,破除目前产业发展与生活服务相互脱节的问题。另一方面需要聚焦数字化、绿色化对国土空间利用与管理产生的重要影响,特别是在人口收缩、“双碳”背景下通过数字技术解决城乡居民点提质、互联互通与空心化地区治理问题,以及发挥绿色技术对传统产业转型升级、新兴产业布局方面的引领作用。此外,需要增加地方运营视角^[24-25],通过培育多元主体相互协作的地区运营机制,探索差异化运营模式,解决存量优化时代阻碍地方发展的实际问题,实现可持续发展。 **UPI**

参考文献

- [1] 国土交通省. 第三次国土形成計画(全国計画)(令和5年7月28日閣議決定)[DB/OL]. (2023-07-28)[2023-07-30]. https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudokeikaku_fr3_000003.html.
- [2] 塩谷隆英. 21世紀の人と国土[M]. 東京: 商事法務, 2021.
- [3] 川上征雄. 国土計画の変遷: 効率と衡平の計画思想[M]. 東京都: 鹿島出版会, 2008.
- [4] 许景权, 沈迟, 胡天新, 等. 构建我国空间规划体系的总体思路和主要

- 任务[J]. 规划师, 2017, 33(2): 5-11.
- [5] 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.
- [6] 张立. 东亚乡村建设与规划[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2021.
- [7] IPCC. AR6 Synthesis Report: Climate Change 2023[R/OL]. (2023-03-19)[2023-08-05]. https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_LongerReport.pdf.
- [8] 国土交通省. 国土数値情報[DB/OL]. (2000-12-31)[2023-08-05]. <https://nlftp.mlit.go.jp/ksj/gml/datalist/KsjTmplt-A38.html>.
- [9] G7 2030 Nature compact[DB/OL]. (2021-06-13)[2023-08-05]. <https://www.consilium.europa.eu/media/50363/g7-2030-nature-compact-pdf-120kb-4-pages-1.pdf>.
- [10] 総務省. 日本の将来推計人口(令和5年推計)[R/OL]. (2023-04-26)[2023-08-05]. https://www.ipss.go.jp/pp-zenkoku/j/zenkoku2023/pp2023_gaiyou.pdf.
- [11] 総務省. 住民基本台帳人口移動報告(2023年7月結果)[R/OL]. (2023-08-24)[2023-08-05]. <https://www.stat.go.jp/data/idou/sokuhou/tsuki/pdf/gaikyou.pdf>.
- [12] 国土交通省. 500mメッシュ別将来推計人口データ(H30国政局推計)[DB/OL]. (2018)[2023-08-05]. [https://nlftp.mlit.go.jp/ksj/gml/datalist/KsjTmplt-mesh500h30.html#/#/](https://nlftp.mlit.go.jp/ksj/gml/datalist/KsjTmplt-mesh500h30.html#/).
- [13] 厚生労働省. 医師・歯科医師・薬剤師統計の概要[R/OL]. (2020-12-31)[2023-08-05]. https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/ishi/20/dl/R02_kekka-0.pdf.
- [14] 国土交通省. 第六次国土利用計画[R/OL]. (2023-07)[2023-07-30]. <https://www.mlit.go.jp/common/001100246.pdf>.
- [15] 農林水産省. 食料・農業・農村基本計画[R/OL]. (2020-03)[2023-08-25]. https://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/attach/pdf/index-13.pdf.
- [16] 国土交通省. 新たな国土形成計画及び第六次国土利用計画の原案について[R/OL]. (2023-07-28)[2023-07-30]. https://www.mlit.go.jp/report/press/kokudoseisaku03_hh_000239.html.
- [17] 国土交通省. 国土形成計画(全国計画)参考資料[R/OL]. (2026-04-03)[2026-04-03]. <https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/content/001621776.pdf>.
- [18] 齊藤徹弥. 新しい国土計画、検討始まる: 「生活圏」基準は10万人[N/OL]. (2021-09-12)[2023-08-25]. <https://www.nikkei.com/article/DGXMZO75482940W1A900C2000000/>.
- [19] 内閣官房. デジタル田園都市国家構想総合戦略[EB/OL]. (2023)[2023-08-25]. <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/digitaldenen/sougousenryaku/index.html>.
- [20] 総務省. デジタル田園都市国家構想総合戦略[EB/OL]. (2023-04-25)[2023-08-25]. https://www.soumu.go.jp/main_content/000877891.pdf.
- [21] 経済産業省. デジタルライフライン全国総合整備計画[EB/OL]. (2023-08-25). https://www.meti.go.jp/policy/mono_info_service/digital_architecture/lifeline.html.
- [22] 中林一樹. 事前復興の理念と戦略[R]. 公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構, 研究情報誌, 2017: 3-18.
- [23] 林野庁. 脱炭素社会の実現に資する等のための建築物等における木材の利用の促進に関する法律[EB/OL]. (2021-10-01)[2023-08-25]. <https://www.rinya.maff.go.jp/j/riyou/koukyou/attach/pdf/index-166.pdf>.
- [24] 総務省地域力創造グループ地域振興室. 地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する調査研究事業報告書[R/OL]. (2023-03)[2023-08-25]. https://www.soumu.go.jp/main_content/000874295.pdf.
- [25] 農林水産省農村振興局. 地域運営組織をめぐる事情[R/OL]. (2020-12-18)[2023-08-25]. https://www.maff.go.jp/j/study/nouson_kentokai/attach/pdf/farm-village_meeting-140.pdf.

(本文编辑: 张祎娴)