日本小城镇应对人口减少的经验——以日本北海道上士幌町为例

Strategies Coping with Shrinkage of Small Towns in Japan: Case Study of Kamishihoro in Hokkaido, Japan

卢峰 杨丽婧
Lu Feng, Yang Lijing

摘要：如何发展欠发达地区小城镇一直是我国城镇化进程中的关键问题，当前很多小城镇面临人口外流、城市活力下降的问题，而日本北海道地区村镇的此类问题由来已久，本文通过案例分析的方法阐明其具体应对策略及借鉴意义。除财政产业措施外，地方政府还进行了一系列面向人口减少时代的规划措施，包括利用公营住宅使人口从郊区向中心区迁移、减少和利用空置房策略、紧凑型中心区构想等一系列试图将摊开的城市“精明收缩”的措施，这种积极适应人口收缩、提高城镇活力的理念和策略，对于我国类似欠发达地区小城镇的存量优化有一定启示，我国小城镇也应注重城乡一体化发展，提高城市的紧凑度，提高城市的可居住性。

Abstract: How to develop small towns in underdeveloped areas has been a key problem in the process of urbanization in China, more and more small towns are facing shrinking problems, with population declining and vitality losing. This article tries to clarify the specific strategies and significance through case study on a small town in Hokkaido, which has been undergoing such problems for a long time. In a planning era of population decline, the local government carried out a series of measures including the relocation of public housing from the suburbs to the center to inducing population migration, reduction and utilization of vacant housing strategy, compact city strategies attempting to “smart shrink” the spread city. This adaptive way of coping with shrinkage has some enlightenment for the optimization of the stock of underdeveloped small towns in China. Small towns should pay attention to the integration of urban and rural development, improve the compactness of the city, and improve the city's livability.

关键词：小城镇；人口减少；日本公营住宅；城乡一体化；存量优化

Keywords: Small Towns; Population Decline; Public Housing of Japan; Urban-Rural Integration; Inventory Optimization

国家自然科学基金生态山地城市设计理论与方法研究 (51178478)

城市的繁荣与衰退是交替进行的。长期以来，城市都被认为是“增长的机器”^[1]，城市衰落、城市收缩等被认为是由于规划决策失败造成的，这是城市规划师和政府长期以来的一个思维定式。随着城镇化水平不断提高，区域发展的不均衡，大城市的集聚效应、拉力作用，必然会造成一些小城镇人口的减少，加之大部分小城市镇自身竞争力不足，将发展经济和工业化作为其唯一目标，但并非都行之有效，一味谋求经济增长的发展模式也应有所转变。本文讨论了日本小城镇所采取的顺应人口收缩内生式发展、注重城市生活质量的方式，试图给我国类似的欠发达地区小城镇应对收缩带来启示。

1 背景

1.1 日本小城镇人口减少现象

1956—1973 年为日本经济高速增长期，快速城镇化使日本开始出现东京—大阪—名古屋经济圈“过密”与地方市町^①村“过疏”的两级分化。根据日本总务省自治行政局过疏对策室的数据，截止 2005 年，日本市町村过疏化的数量有 1 167 个，占全国总量的 37.6%，面积达到几近一半 (49.7%)，而人口只有总数的 6.1% (771 万人)。过疏地区人口大量流向大城市，以至于影响了当地社会经济正常运行。除社会性因素外，其人口减少也有自然因素。日本在 1970 年左右人口生育率开始下降（从 1967 年的 2.23 下降至 2004 年的 1.28），局部地区开始出现人口收缩现象，2004 年人口总量开始下降，大规模的收缩现象明显。北海道地区由于地理区位等原因，人口收缩与过疏化尤为严重，其 179 个市町村 (35 市 129 町 15 村)，几乎都经历了不同程度

作者：卢峰，重庆大学建筑城规学院，山地城镇与新技术教育部重点实验室，教授，博士生导师。lufeng@cqu.edu.cn

杨丽婧，清华大学建筑学院，博士研究生。332649653@qq.com

① 町在日语中作为地名的解释有两种：用于城市中地名的“町”，仅有名称代号的作用，不表示行政区域，类似于中国的“街、街道”；用于行政名称时，是日本地方自治团体单位，介于市与村之间，类似于中国的“镇”。本文中上士幌町等是用于行政划分的名称，属于第二种含义。

的收缩,且将进一步恶化(图1)^[2]。

1.2 日本相关对策概述

为了应对小城镇人口减少、地域过疏化的问题,日本政府各个地方自治体通过立法、采取鼓励措施以及规划设计手段等各种策略进行应对。如在财税上,大部分过疏地区依靠农业、林业发展,财政自给能力差,只能依靠国家的财政转移支付收入。在立法方面,影响最大的是1970年制定的《过疏地区振兴法》,以10年为期,后几经更名,一直实施到现在。主要由财政、行政、金融和税制四大板块的特别措施构成,着力于产业振兴、交通通信等基础设施建设与交流促进,高龄人群的健康福利、教育文化振兴,生活环境提升等几大方面^[3]。1960年代以来,日本一直以增加基础设施建设方面的公共投资为重心,以政府主导的开发政策为主,而没有采取有力措施发挥当地特色产业优势;道路通信基础设施的改善还加速了青年劳动力向大城市流失;通过工业化来带动地区发展的效果并不明显,且不适用于所有地区。近年来,在反省传统开发方式的基础上,日本学者开始提出内生式发展模式,发展当地文化、产业,追求生活舒适、福利,提倡居民参与等,以人的发展为核心代替注重经济增长的一元论。这种理念体现在1990年代以后的各种区域开发、更新中^[4]。如在城市更新方面,地方政府一方面在探索如何让郊区的居民逐步迁入紧凑的中心区,尝试通过公营住房、福利设施等社会政策对人口移动和集聚进行引导,另一方面通过城市规划、城市设计手段进行中心区重组更新,提升其集聚度与活力^[5]。

2 上士幌町人口收缩现象概述

2.1 人口减少现象及影响

从人口总数看,上士幌町2015年的人口调查数为4 874人,比人口最多的1965年(10 309人)减少了52.7%,且根据预测将持续减少,其中人口减少的社会性原因大于自然原因(图2)。人口数量以及人口密度的下降与各种设施布局过于分散的矛盾,除了给地方政府财政带来压力外,也给当地居民带来了一系列问题,如通勤距离变长,社会服务效

率降低,商店由于人流量太低而倒闭,学校设施难以维持,住宅松散导致社区感消失,加之本身老龄化严重,对老人的出行和活动造成不便。此外,人们的交通方式也发生了变化,公共交通的灵活性减弱,有的由于维持费用过高而停止服务,服务质量变差,使得人们越来越依赖于私人交通工具出行,这又会带来一系列问题,如能源环境问题,以及城镇活力进一步下降等^[6]。

2.2 人口减少原因

区域发展不均衡与自身内在动力不足,是造成上士幌町等小城镇人口收缩甚至过疏化的主要原因。首先,类似“东京一点式集中”,札幌成为了北海道的“一点式集中城市”(one-point concentration on Sapporo)。预计到2030年,北海道一半以上的人口(约100万)将集中在札幌,而其他地区则将减少至2000年人口的80%^[7](图3)。其次,小城镇自身缺乏核心产业,上士幌町以第一产业(粮食、食

图2 上士幌町人口普查及未来人口预测(1965—2035)(上图);人口增减数(1995—2014)(下图)

资料来源:作者根据上士幌町人口变化及国立社会保障·人口问题研究所;上士幌町住民基本台账人口移动报告绘制

图1 2000年和2030年北海道市町村人口收缩趋势

资料来源:参考文献[2]

图3 札幌对人口的巨大吸引力:1960年和2000年人口分布

资料来源:参考文献[7]

品产业、农林畜牧业) (2010 年占比 34.4%) 以及第三产业 (观光疗养业, 福利事业) (2010 年占比 52.9%) 为主, 而农业的机械化又使大量剩余劳动力流向增长极中心——札幌, 当地劳动力总数从 1985 年的 3 842 人减少至 2010 年的 2 575 人。

人口的低生育率和老龄化等人口结构问题, 是加重这类小城镇人口收缩的重要因素, 尤其是战后婴儿潮带来的老龄化问题。上士幌町的生育率从 1970 年 2.1 左右开始下降, 到 2000 年达到最低, 为 1.51, 现在维持在 1.61 左右, 其老龄化人口、单身家庭逐渐增多 (图 4)。据相关研究, 人口规模和老年人的比例成反比, 人口规模小的自治体, 老年人口的比例反而高; 老年人比例与家庭结构也有关系, 老年人比例高的地区, 独居老人比例也高, 这样的地区发展更落后^[8]。

快速城镇化中地方过量建设对人口收缩问题也有一定影响。类似上士幌町的小城镇, 其发展分为几个阶段^[9] (图 5)。1970—2000 年, 在日本高速发展大背景下, 地方小镇也处于过度建设期, 掩盖了其核心产业的不足, 并希望通过建设吸引劳动力, 来减少快速城镇化下人口向大城市外流。2000 年之后, 高速经济增长期结束, 大量建设停止, 之前的建设不仅没有使人口增加, 反而使人口密度下降和基础设施过于分散的矛盾显现出来, 地方过疏化凸显。现阶段政府正视大量人口减少问题后, 意识到过度开发建设的负效应, 开始另一种途径的城镇再生^[10]。

3 应对策略

上士幌町制定了“第五期上士幌町综合计划”^[11], 规划了 2011—2021 年的十年发展, 将 2021 年的人口目标定为 5 000 人 (预测为 4 560 人)^[12]。当地政府联合北海道大学建筑计画学研究室和设计事务所等, 进行了详尽的研究并逐步实施更新, 以“提升当地生活质量, 建设紧凑型小城镇”为主要理念, 主要从财政产业、社区住房和城镇中心区等方面进行优化提升^[13]。就目前成效来看, 其人口在 2015 年开始缓增, 实际人口高于预测人口, 其策略在某种程度上显现了一定效果。

图4 上士幌町人口年龄结构、家庭结构变化

资料来源: 上士幌町人口变化及国立社会保障·人口问题研究所

3.1 财政产业策略

3.1.1 精简基础设施, 转移投资重点

上士幌町人口减少、人口密度下降与过量基础设施不匹配的矛盾, 不仅造成了基础设施荒废、利用率低、使用不便等问题, 也给政府的财政造成巨大负担, 容易引发财政危机。因此, 上士幌町政府逐步降低郊区过量公共服务建筑、基础设施建设等的运营支出, 并削减对于基础设施建设的政府投资比例, 包括利用率低的公路道路等。

中央政府对于地方政府在公共福利设施上有很多补贴政策, 如居民生活所必须的配套公共设施, 包括幼儿园、公共浴室、社区集会场所以及其他的福利设施等。上士幌町在削减过量基础设施的开支后, 将投资重点转向福利民生设施, 如建设了“认证”幼儿园 (certificated kindergarten), 由地方行政长官向国土交通省提出建设公共福利设施的申请, 充分利用“家乡税”、“育儿与少子化对策基金”以及中央财政补贴, 既减轻了财政负担, 又提高公共福利服务水平。

3.1.2 利用农业空间, 创新商业模式

上士幌町占据优良的高原地带, 传统产业以农林业、奶酪畜牧业为主。近年来依托大雪山国立公园、糠平温泉等自然资源, 以及旧国铁上士幌线、桥梁遗迹等“文化财”, 开始发展旅游产业。

另外, 上士幌町通过打造城市形象吸引年轻人向家乡缴纳“家乡税”, 如以热气球为城市标识、通过举办啤酒文化节来进行城市文化、形象宣传。“家乡税”为日本政府 2008 年推出的制度, 因人口流向大城市, 税收也向大城市倾斜, 为了减小地方差距, 鼓励在大城市工作的人将税收自愿捐于小地方, 这实际上是一种纳税人自由选择将所得税支付给大城市或小城镇的制度, 从而转移财政收入, 缓解地方压力, 同时也鼓励地方通过竞争获得资源。

为鼓励年轻人回地方就业, 日本政府提出了“地方创生策略”, 计划五年内在地方创造 30 万人的工作岗位, 鼓励在家乡创业就业、鼓励人口从大城市移居到小城镇。日本曾推出一个试验性项目, 即给愿意去地方和乡村工作的志愿者支付三年工资, 让他们体验田园生活和工作, 结果表明, 超过一半的人选择永久居住在当地, 这说明小城镇仍有一定优势。

图5 上士幌町等小城镇发展与收缩历程

资料来源: 参考文献 [9]

在上士幌町，年轻人出于想振兴地方、喜欢田园生活等原因，正在形成新的“农业+”商业模式和生活方式，通过创业创办集育种、饲养、乳肉制品生产和加工于一体的现代化牧场，在发展当地经济的同时为周边农学学生提供就业岗位。

3.1.3 居住区活力提升策略

基于上士幌町人口收缩造成的生活环境、生活品质下降、大量郊区房屋空置问题,当地政府以提高居民生活质量为主要理念,提出了“住生活基本计画”^[14],并设立了“住生活基本计画策定委员会”,具体流程以地方政府为主导,规划部门与各相关部门(如建设局)合作协调,强调公众参与及居住者意向调查,最后成果向政府和议会进行汇报(图6)。

3.2 住宅区精细化，关注老幼人群

3.2.1 提升育儿家庭住宅质量

在补助奖励方面，家中有中学生以下的孩子，若购买新建住房，一个孩子补贴 100 万日元（约 6 万人民币）；买二手房并居住的家庭，一个孩子补贴 50 万日元（约 3 万人民币）（总额不超过购买额的 1/3）。在申请管理上，育儿家庭支援住宅（图 7 左）只限育儿家庭申请居住，且与其他公营住宅应有一定的收入水平要求不同，没有最低收入限制。在维修管理上，公营住宅园区的规划设计，按照各种家庭结构，尤其是育儿家庭所需的套型进行设计，1LDK、2LDK、3LDK 多样平衡供给，形成混合社区。

3.2.2 适合老年人、残疾者的住宅策略

首先, 注重老年人公寓(图7右)的安全、无障碍设计,

图 6 住宅基本计画体制图

资料来源：作者改绘于上土幌町住生活基本计画

及檐下防雨雪灰空间的设置、给水供热的设备维护、保温隔热的构造维修等、设置防盗报警装置等。室内设计注意老年人的活动尺度,使老年人可以坐在轮椅上出入房间、坐立洗涤等,将各个房间门尺寸加宽、操作台高度降低,消除室内高差,留出紧急疏散通道等。此外,进行老年住区生活护理设施更新。志愿者、NPO 等组织介入,为老年人生活提供支持与援助以及应急服务。为了消除“老年人独自生活的孤独感”,将原本独立于社区的老年人公寓,纳入到住宅组团中,使得住宅组团中同时包含“普通住宅”“老年人住宅”、公共空间,扩展老年人的生活范围,增强与周边组团老年人的联系(图8)。

3.3 更新公营住宅，利用空置住宅

3.3.1 促进公营住宅更新或迁往中心区，吸引人口

将公营住宅按受损程度进行不同程度的更新，如重建（原地或异地）、全面改善、个别改善、计划性改善。具体更新方式通过三次评估来判定。第一次评估，根据住宅的使用年数、修缮历史以及需求紧急性等进行初步评定。业主第一次进行修缮时就通过“入居者登录·保管”系统录入住宅信息，以后需要时就可以调用以往的信息数据，进行初步评

图7 育儿支援住宅(左)老年人公寓(右)

资料来源：作者拍摄

图 8 对老年人住区的策略更新

资料来源：同图 6

估。第二次评估在第一次评估的基础上,对房屋的功能进行深入调查,由专业人士进行现场勘探检测,然后撰写调查报告与评估意见。前两次评估是基于单栋住宅本身的特性进行的,第三次评估是基于住宅组团或社区的情况来进行综合判定,如周边的学校、公共设施、游玩设施、老年人活动中心等情况,以及距离市中心的远近等。

3.3.2 支持个人购买新房,减少新房空置率

首先支持购买新宅,上士幌町为促进町内的定居,对町内新建住宅的购买、施工等提供支持奖励,对町内土地的购买也有优惠支持。其次支持对住宅的改造,对现有住宅的性能和居住者的状况进行比较,制作《住宅性能提高手册》,提供住宅的居住性、抗震性技术支持,帮助居民进行适应自己家庭的改造。更进一步的,根据不同的对象条件和使用目标来划分不同补助金等级,进行适当补贴。

3.3.3 促进个人房屋租赁,有效利用空置房

首先,将空地、空房多样化有效利用。通过固定资产税来调节个人多余空置住房的转让、出租,将空房转变为有用的出租住宅、个人疗养所等。同时,对空置较久的住宅提供住宅改造、抗震性修复技术支持以及提供融资咨询、信息咨询等。其次消除住宅与家庭结构的不匹配。单身老人独居在大户型住宅,对于住房的维护和管理不便,住宅负担较大,而育有小孩的家庭很多住在小户型住宅,户型与家庭结构不匹配。为消除这种不匹配,建立有效的住宅拆除和更替信息沟通机制。具体而言,可以为大户型居住不便的老年人寻找有看护服务功能的合适住所,同时进行房产登记,以合适的价格转租给育儿家庭。

3.4 推广田园居住,吸引外来人口

3.4.1 推广多样化居住与工作模式

提供多样化的田园居住与城市工作模式,促进周边人口

表 1 上士幌町田园住宅模式

居住模式	具体类型	具体内容
田园定居	都市通勤型	生活在田园环境中,需要往返于周边城市工作
	多地居型	从大城市移住到田园乡村来寻求宽裕的生活和自然环境
	退休生活型	退休后,有在田园环境中度过余生的需求
	自然遊住型	没有固定居所,在不同的田园住宅中短期居住
	SOHO 型	需要在环境良好、信息通信设备完善的田园环境中工作
城市、田园	周末度假型	周末的户外休闲、菜园体验之地
两地居住	别墅型	长期休假、作为度假地的选择

资料来源:作者整理

居住。针对不同类型的定居者(向往田园生活者、退休者、SOHO 型、周末田园生活者、长假者),设计入户花园,引入田园景观,提供完备的生活设施、绿地与开放社区等^[15](表 1)。

3.4.2 空置房改造为“移住体验住宅”吸引人口

决定移居是一件需要考虑很多方面因素的事情,上士幌町政府设立了“外地人移住体验”项目,将空置或破旧旧住宅进行改造,既可有效利用空置房,又可吸引周边人口。这个项目设计了特定的住房,短期或长期出租给外地人,并且提供生活必备,如热水、暖气供给。外地人可以通过登记、申请等程序,在此居住生活,观察和体验周围环境,还可以享受本地生活福利等。体验住宅分为短期(一周至一个月)和长期两种(图 9)。至今,上士幌町的移住体验者越来越多,2010—2014 年间共 1 919 人咨询,其中 58 人入住,大多为高龄老人以及带小孩儿的家庭,也开始有申请长期定居的人口,住宅的设计也兼顾多种需求的家庭。

3.4.3 中心区策略

上士幌町规模较小、结构简单(图 10),中心有国道 273 号(B)穿过,B、C、E 为最核心区域,公共设施集中的区域(A、C、D、E)为 200 m 步行半径的中心区(CCA),400 m 步行半径范围内为城市发展区域(UPA)的主要部分,

图 9 移居体验住宅

资料来源:作者拍摄

外围则为农业用地区^①。

更新之前，公共设施布局过于分散，公共空间品质低，为提高中心集聚度和活力，提高设施利用率，上士幌町制定了“中心区公共设施等综合管理计画”^[16]，并设立了项目基本计画制定委员会（图 11 左）与项目执行程序（图 11 右）。在基本计画构想阶段、基本设计阶段有不同机构参与，这些机构联合构成具体项目执行团体，协同运作^[17]。

3.5 整合设施功能，紧凑建筑布局

3.5.1 协同化的公共设施运营管理

将公建设施的功能由单一化转变为多样化，同时实现公共设施管理方面的效率化和协同作用。之前的状况是管辖层（中央省厅和道・町）、当地管理者和使用者互不相关，各自运营和管理，公共设施计画将各个公建设施的管理相互协同，互相联系，共同为町民服务（图 12）。

3.5.2 紧凑型空间布局

在城市 400 m 半径的步行圈、200 m 半径的中心区基础上,重点将核心区(B、C、E)进行公共设施集中混合、开

图 10 上士幌城市结构与更新前公共设施分布

资料来源：作者改绘于北海道大学建筑计画学研究室：上十幌町公共设施重组计画

放空间优化。在功能上,集中混合了商店街、公共设施、公共活动空间、交通站点,以及住宅、镇上居民交流的装置设施等,并根据不同设施功能调整街区尺度。在原有小街区模式的基础上,以 $100\text{ m}\times 100\text{ m}$ 为基本尺度,商业街用地为 $50\text{ m}\times 100\text{ m}$,最主要的公共设施用地(市政厅—认证幼儿园组团)为 $100\text{ m}\times 200\text{ m}$ 。在空间布局结构上,以东西向步行道路和南北向旧国道为轴线,一方面作为城市展示窗口,另一方面以东西步行道,带动周边活力,增强各个公共设施间联系。步行道路以北、国道以东是市政厅和消防署、认证幼儿园以及停车场和活动广场,国道以西为改建后的生涯学习中心和与之相连的图书馆,并且在建筑北面设置了停车场和小型户外剧场。幼儿园以东是运动中心,

图 11 项目执行成员图（左）和执行程序图（右）

资料来源：同图 10

图 12 运营管理体制意向

资料来源：作者绘制

① 日本的土地分为都市用地、农业用地、森林用地、自然公园用地、自然保护用地, 其中, 都市区域的用地结构分为市中心区 (CCA: city center area)、城市发展促进区域 (UPA: Urbanization Promotion Area)、城市发展控制区 (UCA: Urbanization Control Area) 三种区域。

配套有町民球场和其他康体设施，步行道路以南是公共浴场以及住宅组团（图 13）。

3.5.3 增强建筑连接与空间联系

增强连接包括建筑形体空间的连接以及建筑与室外开发空间的连接。运用廊道等体量将相近功能的建筑连接，如图图书馆与生涯学习中心的连廊。增强各个建筑与公共空间的连接，在市政厅前的开放空间进行绿化和休闲设施整备，给市民提供休闲聚会活动的空间；以幼儿园为核心，与旁边的开放空间相联系，可以让老人在休闲的同时，视觉上照看小孩，促进交流。中心区东西轴线联系了市政厅、图书馆、生涯学习中心、幼儿园、体育所，以及医院和浴场，提高它们的整体利用率。

3.6 有效利用空地，优化开放空间

3.6.1 空地优化利用

对于城市中出现的许多废地、空地，设计将小尺度的空地处理为绿地，并配置户外家具等，如商店街的零散分布的空地。对于较大尺度的大片未利用地，设计将其规划为城市防灾紧急避难场所等积极的未利用地，也为进一步的城市更新进行土地储备，类似于“土地银行”，如将大片空地与公共设施结合设置市民球场。此外，闲置土地利用的关键在于土地私有制下的运营，主要程序如图 14 所示：由地方政府向都道府县政府提出某空地处理的申请，由都道府县政府再通知土地所有者，让其向当地政府提出空地重利用方案，由当地政府审批后交由都道府县政府，提出方案修改建议，若土地所有者未能有效采纳建议，则由都道府县政府决定转让土地程序，将空闲土地从所有者手中转让至购买者手中（通常是地方公共团体），然后进行下一步计画、运营。

图 13 上士幌町中心区总平面图

资料来源：北海道大学建筑计画学研究室：上士幌町公共设施重组计画

3.6.2 优化步行空间与开放空间

对于步行空间，注重其舒适性与安全性。首先注重步行系统一体化设计，将市政厅以南 200 m 长街道设计为步行专用道路，步行道路两边结合开放的广场、公园等形成步行系统，再配备有公共交通站点、公共汽车候车处、以及租车服务等新的交通机能，与步行接驳。其次，为提高步行安全性，将车行道设置在公共建筑组团的北面，并且将地面停车场统一规划于各建筑的北面，原有的医院也由市政厅南面移到北面，一方面是由于医院车流量大，需要大面积停车场，另一方面避免急救车的使用与步行道产生干扰。对于公共开放空间，注重其多样化利用与连续性：如运动康体节点，新建室外球场与现有体育中心配套，为多代交流提供连续的室内外运动场所；营造商店街的步行空间，配置户外家具，促进中心地区场所活化；住宅组团和运动康体场所的开放空间联系在一起，可以使设施相互利用，提高人们在不同地方走动的机率。

4 总结与启示

我国欠发达地区小城镇可能存在的人口收缩现象，目前虽没有日本的过疏化现象严重，也应未雨绸缪，防患于未然。在如何预防小城镇的收缩问题上，区域发展不平衡、大城市集聚效应、小城镇经济发展处于弱势地位，是客观存在的，但上士幌町的人口问题和过量建设问题可以通过及早注意而预防。我国应关注更深层次的人口变化，进行更长时间范围、更深层次的人口数据探索，包括人口机械增长率和自然增长率两方面，如深入的人口普查数据、微观尺度分析人口流向等。关于过量建设现象也值得重视，暂时的“繁荣”，甚至是土地无序扩张并不能解决小城镇核心竞争力缺乏的问题。此外，应转变小城镇的单一发展模式，提升其核心竞争力。

对于提升小城镇核心竞争力，上士幌町等实例以及现有理论表明，小城镇在提供就业、经济发展方面难与大城市抗衡，不宜将工业化作为其唯一发展目标^[19]，小城镇更应注重城市的生活质量、社会服务功能的提升，这要求小城镇发挥

图 14 日本闲置土地处理流程

资料来源：参考文献 [18]

自身环境资源优势,满足各类人口的居住和生活需求。

在制度方面,要以社会服务、保障政策的完善,促进城乡融合与提高宜居性为主,如加快相关户籍制度改革,积极吸引周边镇村农民向小城镇聚集;完善住房政策,发展市场配置与政府保障相结合、多样化住房供给模式;进一步完善城乡统筹的社会保障制度。

在产业方面,以依托农业空间、城乡一体化发展为主,如依托农业空间,发展相关休闲娱乐产业;与当地农产品结合,发展完善相关产业链。

在规划设计方面,首先应提升土地的利用效率,将空地通过适度集中、土地转换或减量利用提高利用率,并控制城市发展边界。其次应提高社区的活力与生活便利度,引导郊区居住区、旧区更新向市中心集聚,并提高社区的相应配套设施,还可参照日本田园住宅的思路,发挥小城镇的环境优势以及现在互联网、交通的便捷,吸引人口周末或长期在此居住。再者,小城镇应提升城镇中心的集聚度与活力,可采取小街区模式,适度功能混合,优化开放空间和步行系统。**UPI**

感谢匿名审稿人为本文提出的宝贵改进意见和建议。

参考文献

- [1] MOLOTCH H. The city as a growth machine: toward a political economy of place[J]. American journal of sociology, 1976, 82(2): 309-332.
- [2] 原俊彦. 北海道における人口減少その現状と将来—生き残りのための地域戦略[J]. うおんつブツクレット, 2006, 23(281): 1-19.
- [3] 王雷, 祖运奇. 日本小城镇的过疏化衰败现象及其对策[J]. 华中建筑, 2016(11): 96-100.
- [4] 胡霞. 日本过疏地区开发方式及政策的演变[J]. 日本学刊, 2007(5): 82-95, 159.
- [5] 刘云刚. 面向人口减少时代的城市规划: 日本的经验 and 借鉴[J]. 现代城市研究, 2016(2): 8-10.
- [6] HARA T. Shrinking society: what comes as a consequence of decline in child population[J]. SCU journal of design & nursin, 2012, 6(1): 113-120.
- [7] PHILIPP O. Shrinking cities volume 1: international research[M]. Ostfildern: Hatje Cantz Publishers, 2006.
- [8] SAORI K, POLIVKA J. Shrinking of Japanese middle sized cities[J]. Case study hakodate, 2008(3): 35-54.
- [9] 上士幌セントラルベルト構想[R]. 北海道大学建築計画学研究室, 2015.
- [10] 日本建築学会, 編. 公共施設の再編: 計画と実践の手引き[M]. 森北出版株式会社, 2015.
- [11] 第5期上士幌町総合計画[R]. 北海道上士幌町, 2011.
- [12] 日本国立社会保障・人口問題研究所[EB/OL]. (2013-03-27)[2016-12-10]. <http://www.ipss.go.jp/pp-shicyoson/j/shicyoson13/t-page.asp>, 2015.
- [13] 上士幌町人口ビジョン及び総合戦略[R]. 北海道: 上士幌町, 2014.
- [14] 上士幌町住生活基本計画[R]. 北海道: 上士幌町, 2014.
- [15] 優良田園住宅の建設の促進に関する基本方針[R]. 北海道: 上士幌町, 2007.
- [16] 上士幌町公共施設等総合管理計画[R]. 北海道: 上士幌町, 2011.
- [17] 日本建築学会, 編. 公共施設の再編: 計画と実践の手引き[M]. 森北出版株式会社, 2015.
- [18] 柴强. 各国(地区)土地制度与政策[M]. 北京: 北京经济学院出版社, 1993.
- [19] 邹兵. 小城镇的制度变迁与政策分析[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2003.

(本文编辑: 许玫)