空间规划体系重构下的湖南省国土空间发展战略

文宁 涂蕾 彭佳捷 唐凯[1]

（1.国土资源评价与利用湖南省重点实验室，中国湖南 长沙 410007；

2.湖南省国土资源规划院，中国湖南 长沙 410007）

【摘 要】：空间规划体系重构是推进生态文明建设的时代要求，是实现高质量发展的重要手段。空间发展战略是国土空间规划的核心内容，是规划目标制定、空间格局与治理策略谋划的根本出发点。文章基于空间规划重构这一现实背景，通过科学研判改革开放以来湖南省国土空间发展战略演变及趋势，提出效率导向、平衡导向、生态导向、生活质量导向4种情景模式下的发展战略构想。结果表明：空间规划体系重构背景下，湖南省国土空间发展战略应突出高质量发展导向，塑造以人民为中心的高品质国土空间。以生活质量为导向制定阶段性战略方案，符合湖南省发展的阶段性特征，能够满足不同发展阶段下人们提高生活质量、追求美好生活的需求。

【关键词】：国土空间 发展战略 高质量发展 高品质生活

【中图分类号】：F540.32**【文献标志码】**：A**【文章编号】**：1000-8462（2021）08-0073－08

国土空间是生态文明建设的基本载体，统筹兼顾国土空间保护与发展是新时代的改革要求[1]。2019 年《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（中发［2019］18）号）的发布，标志着空间规划体系顶层设计已经形成[3]，在我国国土空间规划历史进程中具有里程碑的意义。空间规划体系重构是文明演替和时代变迁背景下的重大变革[4]，是推进国家治理体系和治理能力现代化的客观需要[5-10]，对未来国土空间治理提出了新要求[11-13]，强调进一步凝聚发展共识，谋划空间发展新举措、新思路。空间发展战略是国土空间规划目标制定、空间格局与治理策略谋划的根本出发点，国土空间战略研究是空间规划体系重构的首要环节，是国土空间规划编制的必要手段。

湖南省位于长江中游南部，东部沿海地区和中西部地区过渡带、长江开放经济带和沿海开放经济带结合部，临近武汉城市群、长三角、粤港澳大湾区等重要经济区。随着经济全球化和区域一体化发展的不断深化，新时期国家宏观政策的新变化，“一带一路”倡议、长江经济带等国家战略的全面实施，湖南省将会成为承接人口、产业转移的重要区域[14-15]。现阶段，湖南省国土空间开发利用变化显著，城镇空间快速扩张，生态空间持续萎缩，农业空间格局发生明显重构，正处于转型升级的关键时期，国土空间开发利用面临重大机遇和严峻挑战，必须立足国土空间开发利用现状，把握机遇、迎接挑战。本文以空间规划体系重构为现实背景，立足湖南省国土空间本底特征、发展阶段、重点问题及治理需求，提出未来湖南省国土空间发展战略构想，以期为湖南省国土空间规划编制和富饶美丽幸福新湖南建设提供指导。

1 研究区概况与研究思路

[1]**基金项目**：湖南省社会科学基金项目（16ZDB04）；湖南省社会科学成果评审委员会课题（XSP18ZDI031）
作者简介：文宁（1975-），男，湖南株洲人，硕士，高级工程师，研究方向为自然资源管理、国土空间规划等。E-mail：87854789@qq.com

1.1 研究区概况

湖南省地处云贵高原向江南丘陵及南岭山脉向江汉平原过渡地带，境内东南部的罗霄山脉和南岭山脉向北倾斜，形成朝东北开口的不对称马蹄形。2020 年，全省常住人口 6644.48 万人，城镇化率 58.76%，GDP4.18 万亿元，居全国第 9 位。全省经济密度分布与地形呈明显相关性，总体呈现东高西低的空间特征，各类生产要素明显向长株潭城市群及京广铁路沿线重点城市、工业园区集聚（图 1）。随着区域统筹发展战略的实施，省域国土功能日趋清晰，城镇体系不断完善。

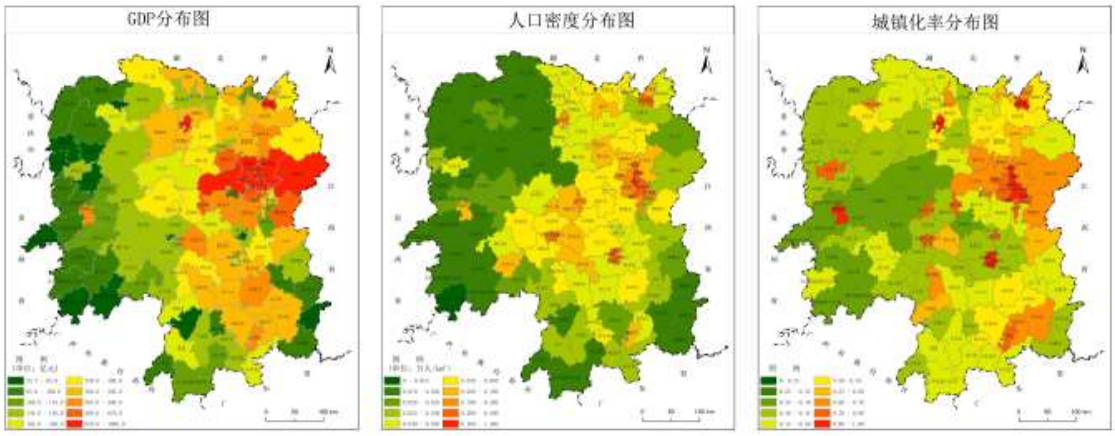

图 1 湖南省国土空间现状特征分布图（2019 年）

1.2 研究思路

本文基于空间规划体系改革的新形势、新要求，系统分析湖南省国土空间发展战略演变历程，通过设定效率导向、平衡导向、生态导向、生活质量导向 4 种情景模式及相关要素条件，预测未来区域发展战略的变化趋势，并提出湖南省国土空间发展战略的设想方案，研究总体思路如图 2。

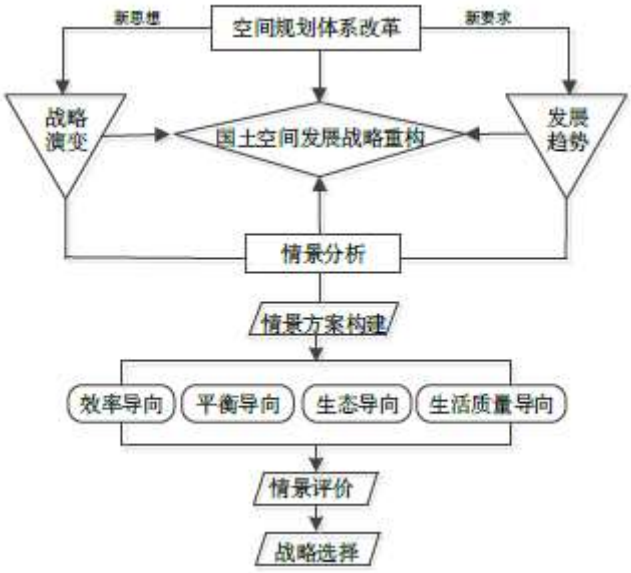

图 2 研究思路

2 发展战略演变与趋势分析

2.1 发展战略演变

改革开放以来，湖南省的国土空间发展战略呈现出明显的阶段性特征 [16-18]，大致可划分为相对均衡发展（1981—1995）、区域优先发展（1996—2010）、区域协调发展战略阶段（2010 年之后）三个主要阶段（图 3）。

图 3 湖南省国土空间发展战略演变图

2.1.1 相对均衡发展战略阶段（1981—1995 年）

“六五”到“八五”时期为相对均衡发展阶段，其突出特点是对湖南省经济区划的初步划定，强调各大经济区的协调发展。经济区划既是对区域内生产力分布特点及其区域差异的认识，也是研究区域经济发展战略的基础。从建立“长株潭经济区”“四大经济区”到“五大经济区+五区一廊”战略格局，一方面明确了长株潭“金三角”地区带动省域经济发展的核心引领作用，另一方面也强调了以其他中心城市为核心的经济区积极作用；西部枝柳线沿线战略地位的提升，为带动湘西地区发展提供机遇。

2.1.2 区域优先发展战略阶段（1996—2010 年）

“九五”到“十一五”时期为区域优先发展阶段，其特点是采取优先发展、总体协调的模式。该阶段提出，加快建设“一点一线”地区优先发展区域带，优先发展各市州县治所在地、各类开发区和资源丰富区等重点地区，重点发展优势产业，以先富带动后富，最终带动全省经济社会全面发展。在区域优先战略模式下，一方面，以长株潭为核心的“一点一线”地区经济社会发展迅猛，成为全省经济发展的核心增长极、高新技术产业集聚区，区域发展差距进一步拉大。另一方面提出健全区域协调互动机制，依托洛湛铁路、高速公路等交通干线培育新的经济增长带，逐步形成区域协调、城乡一体的发展格局。

2.1.3 区域协调发展战略阶段（2010 年之后）

“十二五”以后至今为区域协调发展战略阶段，其特点是国土空间发展战略扩容。区域间经济联系增强，强调板块协调发展的同时，既突出长株潭城市群以及京广沿线发展轴的带动作用，又注重发挥岳阳、怀化、郴州等其他区域中心城市和环洞庭湖、沪昆沿线等其他轴线承接极核辐射和带动周边发展的重要作用。此外，强调落实主体功能区战略和生态建设理念，对区域城镇、农业、生态空间格局进行了宏观部署，为当前湖南省国土空间开发利用基本框架的形成奠定基础。

改革开放以后湖南省国土空间主要发展战略或措施演变总体而言，湖南省国土空间开发利用格局逐步细化，区域空间结构经历了建设“长株潭经济区”—“四大经济区”—“五大经济区+五区一廊”—“一点一线”—“三大板块+一带两廊”—“四大板块+一核三极四带多点”的发展过程，开发模式呈现面状整体开发—点轴式开发—多中心网络式开发的阶段特征，发展重点从相对集中走向适度均衡，更加重视重要节点城市的发展。在国土空间管制方面，从“十一五”构筑四大功能区到“十三五”构筑三大战略格局，湖南省的国土空间用途管制经历了从无到有、从简单到细化的逐步完善的过程，为当前制定国土空间发展战略打下坚实基础。

2.2 发展趋势分析

湖南正处于推进供给侧结构性改革、推动发展动能转换、实现转型升级的关键时期，经济全球化和区域一体化发展的不断深化，新时期国家宏观政策的新变化，“一带一路”倡议、长江经济带等国家战略的全面实施，空间规划体系改革的持续推进，对省域国土空间开发、利用、保护提出了新要求，必须立足国土空间利用现状，准确研判未来发展趋势，把握机遇、化解挑战。

2.2.1 生态优先战略纵深推进

生态文明思想成为引领经济社会发展和统筹国土空间保护利用的主导理念，坚持生态优先、绿色发展之路是湖南省未来发展的主基调。落实“守护好一江碧水”重要指示，如期实现“碳达峰”“碳中和”，整体谋划新时代国土空间开发保护格局，构筑以长江为纽带，以洞庭湖为中心，以武陵—雪峰、南岭、罗霄—幕阜山脉为构架，以“湘、资、沅、澧”为脉络的“一江一湖三山四水”生态安全屏障，构建“山水林田湖草沙生命共同体”的“湖湘模式”。

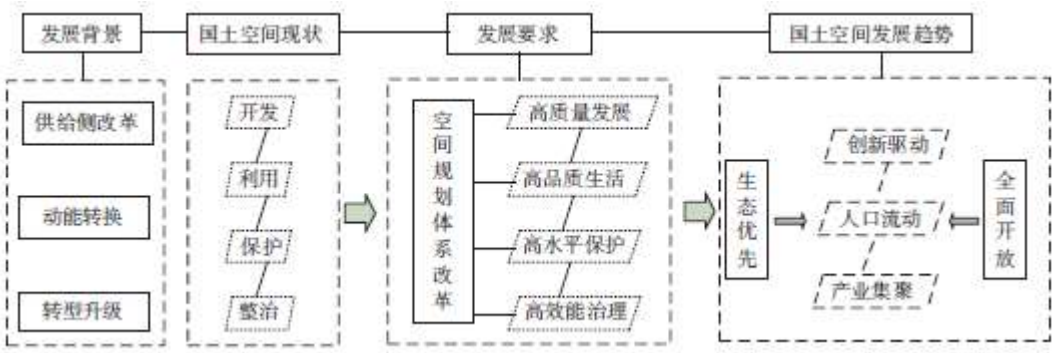

图 4 湖南省国土空间发展趋势分析图

2.2.2 全面开放格局不断深化

国家战略全面实施，湖南省“三高四新”战略践行，对国土空间开发、利用、保护提出新要求。中央进一步提出支持湖南加强生态保护、推动绿色发展，在长江经济带建设中发挥更大作用。湖南省主动融入区域重大战略，向北共建长江经济带，向东对接长三角一体化发展，向南承接粤港澳大湾区产业转移，向西密切与成渝地区双城经济圈协作，向西南对接西部陆海新通道，推动中部崛起需要相应的空间谋划。

2.2.3 创新引领开放崛起

技术进步和产业变革的进程进一步加快，创新驱动成为推动经济结构调整和产业转型升级的核心战略。数字技术、人工智能、超高速交通系统和能源技术等科技进步和产业变革，将对城乡功能、形态、公共服务供给模式等产生影响。要充分发挥湖

南承东启西、连南接北的区位优势和资源要素丰富、市场潜力巨大、文化底蕴深厚等比较优势，抢抓国家构建双循环新发展格局的重大机遇，深入实施“三高四新”战略，坚持创新引领开放崛起。

2.2.4 人口流动趋势日益频繁

随着沿海地区的产业转型升级并向中西部地区逐步转移，近年来湖南省回流人口呈逐年上升趋势。人口流动带来新的发展契机，城镇化进程速度近期将保持高速发展，未来速度相对放缓，更加注重提升城镇化质量。全省人口向长株潭城市群及京广沿线重要城市持续聚集的态势明显，人口在城乡间加速流动，改变了城乡和区域格局，对国土空间配置提出了新要求。老龄化快速攀升，人民追求个性、共享，对国土空间的精细化治理提出更高要求。

2.2.5 产业空间集聚态势明显

产业集中布局和集聚发展持续加快，产业结构优化升级加速推进。围绕打造具有核心竞争力的科技创新高地，湖南将迎来新一轮产业布局和新兴产业崛起的“窗口期”。长江经济带建设、新时代推进中部地区高质量发展、长株潭自主创新示范区、湘南湘西承接产业转移示范区建设等战略交汇叠加，政策优势和示范效应进一步凸显，有利于推进大众创业、万众创新，加快园区整合优化，加速产业结构优化升级。

3 情景模式设定与战略方案构架及评价

3.1 情景模式设定

基于湖南省国土空间本底特征和发展趋势，设定了四种情景模式[19]，从多个方向对不同情景下的未来发展方向进行预测，作为战略方案优化的基础。

3.1.1 情景 1：效率导向的发展模式

以全面提升国土空间开发利用效率为导向，在保证不突破强制性生态保护要求的前提下，尽可能弱化生态、农业方面约束性条件的制约，而进一步突出开发型区域经济发展战略及政策的影响，从而达到提高区域经济发展竞争力，缩小经济差距，实现经济跨越式发展的非均衡发展模式。该模式以最大程度满足人口、产业发展需求为目标，通过推动湖南人口和产业集聚发展，加快转型创新，实现经济快速发展。

3.1.2 情景 2：平衡导向的发展模式

培育若干带动区域协同发展的增长带和增长极，着力推动“一带一路”建设、长江经济带发展战略的实施，构筑湖南省平衡发展新格局。加快构建湖南省区域协同创新体系，探索人口经济密集地区优化开发的新模式，促进区域和城乡的协调发展，形成新增长极。同时，不断完善区域的分工合作、优化空间布局、加强优势互补，促进东西部联系通道的建设，形成国土空间平衡发展新格局。

3.1.3 情景 3：生态导向的发展模式

以和谐、可持续为目标的经济增长和社会发展方式，建立在生态环境容量和资源承载力的约束条件下，着重突出生态保护型区域发展战略及政策的影响，强化生态保护、城乡和谐等方面约束性条件的制约。该模式以最大程度保护生态环境为目标，突出强调“生态优先、绿色发展”原则，优化全省生态安全格局，强化生态保护与修复提升，严格国土空间管制，最少占用生

态用地，形成绿色生态的国土空间格局。

3.1.4 情景 4：生活质量导向的发展模式

提高城乡居民生活质量是国土空间开发利用的出发点和最终落脚点。该模式以提高城乡居民生活质量为目标，促进湖南省整体经济、社会、文化、生态等各个方面的高水平、协调发展，实现人民对美好生活的需求。不同的经济社会发展阶段，人们对生活质量的需求侧重点也不同，通过国土空间功能、结构的调控和优化，提高国土空间利用的高效性与便捷性，满足城乡居民日益增长的生活质量追求，生活质量导向的发展模式是国土空间开发利用的理想模式。

3.2 战略方案构建

基于以上情景设定，根据发展重心的差异，未来湖南省国土空间开发利用可能采用以下四个战略方案，即效率导向、平衡导向、生态导向、生活质量导向。

3.3 评价框架优化

《2009 年世界发展报告：重塑世界经济地理》提出从密度（Density）、距离（Distance）、分割（Division）三个维度构成的“3D”框架刻画世界经济地理格局[20]。冯长春将“3D”框架扩展为“5D+2S”，即密度（Density）、距离（Distance）、分割（Division）、损害（Damage）、特色（Difference）、精明增长（Smartgrowth）、可持续发展（Sustainable development）[21]，对于湖南省国土空间优化方案的确定具有较强的参考价值。

新时期省级国土空间规划，需要深刻理解我国社会的主要矛盾，解决好发展的“不平衡不充分”问题，突出高质量发展导向，塑造以人民为中心的高品质国土空间。因此本文改进了“5D+2S”框架，对接新时代国土空间规划的最新要求，将“2S”调整为“2H”，即高质量发展（High quality development）、高品质生活（High quality life）。以此为分析框架对三种情景下国土空间优化方案进行比对，为最终方案的选取提供依据。

3.4 方案评价结果

3.4.1 方案一：效率导向的发展战略

长株潭城市群以及京广、湘黔、长张三条发展轴带，集聚了全部国家级产业园区以及大部分省级以上产业园区，有利于带动沿线工业、服务业集聚集群发展；建设岳阳、怀化、郴州三个增长极，符合湖南省资源环境承载能力，能够满足未来人口集聚的需求，能够发挥岳阳、怀化、郴州门户城市作用，对接国家战略；基于省域自然地理条件，构建“一圈三区”农业空间格局，有利于保障农业生产空间，提升优势农产品生产能力，促进农业现代化；效率导向下的发展模式能够很好地推动湖南省经济的崛起与发展，有效提高国土空间的土地利用效率，快速形成发展动力强劲的国土空间。但是对于生态建设考虑较弱，无法适应城乡居民对“青山绿水”等日益增长的生活质量方面的需求；未考虑省域中部地区南北向联系。

3.4.2 方案二：平衡导向的发展战略

建设四大经济板块，既考虑了湖南省资源环境基础，又有利于各大板块错位协同发展；八大中心城市的建设，有利于辐射带动各大板块发展；六条发展轴带以现有城镇体系为基础，遵循城镇发展规律，融合主体功能区规划、城镇体系规划以及土地利用总体规划，有利于引导人口、产业集聚发展，有利于对外开放发展，有利于带动沿线地区发展，形成省内紧密联系、协调发展的网络框架。但对于生态建设格局、农业发展与保护格局考虑不足，且未考虑资源配置的梯度性及经济社会发展的渐进性，

八大中心城市的培育在短期内容易造成公共资源的浪费和区域恶性竞争。

3.4.3 方案三：生态导向的发展战略

生态导向的战略方案，突出了生态环境在经济社会发展中的重要性，能够保护整体的生态环境质量，实现“两型社会”的建设与发展。劣势在于“一核两极两轴”国土开发格局，发展轴线网络密度不足，对于湘西、湘中地区发展带动能力不强，各片区协调联动发展欠缺。难以带动全省经济社会良好发展，区域发展动力不足。

3.4.4 方案四：生活质量导向的发展战略

生活质量导向下的战略方案，遵循“以人为本”的发展理念，在发展过程中注重农业空间、生态空间保护，能够满足人们对生态环境等生活品质方面的追求。从世界银行刻画的“3D”框架来看，生活质量导向[22]的战略方案能够有效提高密度、缩减距离、减少分割，能够满足人们对经济增长的需求。新时期省级国土空间规划，需要深刻理解我国社会的主要矛盾，解决好发展的“不平衡不充分”问题，突出高质量发展导向，塑造以人民为中心的高品质国土空间。因此国土空间发展战略的最终落脚点是实现人民生活质量的提升。制定阶段性战略方案，符合湖南省发展的阶段性特征，能够满足不同发展阶段下人们提高生活质量、追求美好生活的需求。

4 结论与讨论

①改革开放以来湖南省国土空间发展战略呈现出明显的阶段性特征，可划分为相对均衡发展、区域优先发展、区域协调发展三个主要阶段。空间规划体系改革的持续推进，对湖南省国土空间开发、利用、保护提出了新要求，全省国土空间发展出现生态优先战略纵深推进、全面开放格局不断深化、区域竞争力重塑提升、人口流动日趋频繁、产业空间集聚态势明显等新趋势。

②本文基于湖南省国土空间本底特征和发展趋势，设定了效率导向、平衡导向、生态导向、生活质量导向四种情景模式，从多个方向对不同情景下的未来发展方向进行预测，作为战略方案优化的基础。新时期省级国土空间规划，需要深刻理解我国社会的主要矛盾，解决好发展的“不平衡不充分”问题。国土空间发展战略的最终落脚点是塑造以人民为中心的高品质国土空间，实现人民生活质量的提升。以生活质量为导向制定阶段性战略方案，符合湖南省发展阶段性特征，能够满足不同发展阶段下人们提高生活质量、追求美好生活的需求。

③本文对情景的选择偏向定性研究，尚未深入发展战略的绩效评价，难以完全克服主观判断影响的弱点。未来将深入研究如何设置科学的评价指标体系，对空间发展战略的选择进行定量测度，以科学的评价反馈空间发展战略选择，进一步提出空间改革和创新目标。

参考文献：

[1]杨保军,陈鹏,董珂,等.生态文明背景下的国土空间规划体系构建[J].城市规划学刊,2019(4):16-23.

[2]罗彦,蒋国翔,邱凯付.机构改革背景下我国空间规划的改革趋势与行业应对[J].规划师,2019,35(1):11-18.

[3]中共中央、国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见[N].人民日报,2019-05-24(01).

[4]刘洁敏,蔡高明.前沿经济地理学理论与方法对我国空间规划体系重构的技术支撑作用探析[J].城市发展研究,2020,27(1):26-33,43.

[5]郭锐,陈东,樊杰.国土空间规划体系与不同层级规划间的衔接[J].地理研究,2019,38(10):2518-2526.

[6]谢英挺,王伟.从“多规合一”到空间规划体系重构[J].城市规划学刊,2015(3):15-21.

[7]卢庆强,尚嫣然,崔音.省级国土空间规划空间格局构建逻辑与技术体系[J].规划师,2021,37(6):11-18.

[8]段进,赵民,赵燕菁,等.“国土空间规划体系战略引领与刚性管控的关系”学术笔谈[J].城市规划学刊,2021(2):6-14.

[9]王开泳,陈田.新时代的国土空间规划体系重建与制度环境改革[J].地理研究,2019,38(10):2541-2551.

[10]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.

[11]孟鹏,王庆日,郎海鸥,等.空间治理现代化下中国国土空间规划面临的挑战与改革导向——基于国土空间治理重点问题系列研讨的思考[J].中国土地科学,2019,33(11):8-14.

[12]黄征学,王丽.国土空间治理体系和治理能力现代化的内涵及重点[J].中国土地,2020(8):16-18.

[13]易园菊,汤艳丽:邵阳城乡融合发展问题研究[J].邵阳学院学报:社会科学版,2019(3):82-86.

[14]朱翔.湖南空间发展新谋略[M].长沙:湖南教育出版社,2019.

[15]朱翔.新时代中国区域发展新谋略[M].长沙:湖南教育出版社,2019.

[16]胡鞍钢,周绍杰,鲁钰锋,等.重塑中国经济地理:从1.0版到4.0版[J].经济地理,2015,35(12):1-10.

[17]王学义,熊升银.中国经济发展方式转变综合评价及时空演化特征研究[J].地理科学,2020,40(2):220-228.

[18]赵立平,张亨溢,蒋淑玲,等.湖南区域经济发展空间差异及结构优化策略研究[J].经济地理,2019,39(8):29-35,43.

[19]朱阿兴,朱良君,史亚星,等.流域系统综合模拟与情景分析——自然地理综合研究的新范式?[J].地理科学进展,2019,38(8):1111-1122.

[20]国际复兴开发银行,世界银行.重塑世界经济地理(2009 年世界发展报告概述)[J].城市与区域规划研究,2009,2(3):135-168.

[21]中国自然资源报.空间规划的“未来观”——展望2050国土空间发展战略研讨会侧记[J].国土资源,2019(2):24-25.

[22]胡天新,杜澍,李壮.生活质量导向的城市规划:意义与特征[J].国际城市规划,2013,28(1):7-10.