

城市发展定位专题研究技术指南
(试行)

湖南省自然资源厅
湖南省建筑设计院有限公司
二〇一九年二月

目 录

1. 总则.....	1
1.1 研究目的.....	1
1.2 适用范围.....	1
1.3 总体要求.....	1
1.4 基本概念.....	2
1.5 基本原则.....	2
2. 专题研究的主要内容.....	3
2.1 现状概况.....	3
2.2 城市定位分析.....	3
2.3 研究结论.....	6
3. 研究路径和方法.....	6
3.1 研究路径.....	6
3.2 研究方法.....	7
4. 附则.....	7
附录.....	8
附录 1. 城市发展定位专题研究参考提纲.....	8
附录 2. 参考指标.....	10

1. 总则

1.1 研究目的

为深入贯彻落实党的十九大和十九届三中全会精神、中央城镇化工作会议、中央城市工作会议精神，遵循五大发展理念，按照自然资源部要求，加强市（县）国土空间总体规划编制中城市发展定位研究的科学性、合理性和规范性，结合我省实际，制定本指南。

1.2 适用范围

本指南适用于湖南省行政管辖范围内的城市（县城）的性质定位研究及相关工作。

1.3 总体要求

各市（县）应在双评价的基础上，结合主体功能区战略，依据省级国土空间规划等上位规划，结合自身发展条件、“两个一百年”发展目标，深入研究本市县在区域中的地位和作用，合理确定总体发展定位。

依据总体发展定位、市域城镇体系规划或县域村镇体系规划、国民经济发展规划、城市的自身发展规律和因素等方面研究确定城市（中心城区）的发展定位。

1.4. 基本概念

城市定位是城市在国家和一定地域范围扮演的“角色”，即城市承担的主要任务和应有的作为。城市定位应明确城市性质、城市职能，并在其基础上提出城市发展目标愿景。

1.5 基本原则

时代性原则。城市定位应体现时代最显著的特征，适应国家“两个一百年”奋斗目标，响应人民的美好生活需要，顺应城市发展规律演进的时代趋势。

特色性原则。城市定位应因地制宜，突出城市特色，通过分析城市的主要职能，揭示某个城市区别于其它城市的本质差别，创造个性化的城市形象。

科学性原则。城市的定位必须以五大发展理念为指导，以客观事实为依据，准确把握其发展的趋势与动态，既要符合长远发展目标，又要建立在自身优势的基础上，避免定位脱离实际。

综合性原则。城市定位应当综合考虑城市发展各因素及相互之间关系，从中选出最具有代表性的几个方面加以明确和提炼，是各项战略定位的综合。

2. 专题研究的主要内容

2.1 现状概况

概述城市现状特征，包括行政区划、自然地理、人口与城镇化、社会经济发展等方面的基本情况，并简单梳理城市发展及定位方面存在的问题。

2.2 城市定位分析

2.2.1 宏观形势和时代要求

从宏观经济发展趋势、国家政策方针趋势、湖南省及地方政策导向等方面着手，探索城市发展的时代趋势和新的要求。应重点落实国家中部崛起、长江经济带和湖南省一带一部、一核三极以及各板块相应国家和省级层面战略的要求。

2.2.2 区域分析

从区域竞合视角出发，分析城市在区位、经济等方面的特征及在区域中的位置。

(1) 区位方面，客观分析城市的区位特征，梳理其在国家、省域、城市（镇）群等的位置、邻接关系及大区域交通条件等情况。

(2) 经济方面，根据实际情况选定区域研究范围，如

国家、省域、城市群、地级市等，进行经济发展数据对比研究，得出其在区域中的排名和主要职能。

(3) 定位方面，梳理周边县市在相关规划中的城市定位，以寻找差异，发挥城市特色资源优势，实现错位发展。

2.2.3 主体诉求分析

统筹考虑不同主体对城市定位的诉求。整理上层次规划及国民经济和社会发展规划等相关规划对城市的定位，明确各级政府和党委的发展诉求和在国家和省委战略中应当承担的责任。通过征求公众意见等方式，获取人民的理想生活需要及对城市发展的诉求。营造良好的宜商环境，吸引企业入驻。另旅游城市还应考虑游客等特殊主体需求。

2.2.4 历史演变与历史文化地位分析

历史演变的过程：简单描述城市历史发展沿革。

历史地位的变化：包括政治、交通、军事、文化、经济等方面的历史地位分析及演变，挖掘出城市的核心资源、主要区域联系方向，为城市定位调整提供启示。

历史文化的保护与传承：分析研究城市的传统文化基础，为定位提供依据。

历次规划关于城市定位的梳理：梳理历版相关规划，分析城市自身定位演变情况。

2.2.5 城市自身发展条件分析

分析城市所处的发展阶段、发展动力和发展趋势，梳理核心优势资源，分析评估城市自身发展特征及条件。

（1）文化方面，分析境内的人文资源，如国家历史文化名城、国家重点文物保护单位、中国历史文化名镇名村、全国传统村落、国家非物质文化遗产情况，为城市名片的打造、特色塑造提供支撑。

（2）生态方面，梳理城市的生态旅游资源，如自然保护区、重要的林地、水资源保护区等，为生态战略定位提供依据。

（3）其他资源方面，梳理其他各项资源，挖掘城市的主要资源优势。如分析市（县）域能源资源和矿产资源，为能源方面的定位和产业选择提供支撑；

（4）产业方面，判定城市产业发展阶段及特征，确定城市发展的主导产业、战略性产业。

（5）城市特色方面，通过城市建设和管理情况评估城市宜居水平，重点总结提炼城市特色、城市魅力。

（6）地级市或经济实力较强的城市，还应关注其国际影响力或对外开放程度、创业与创新环境。

结合前文分析对发展条件进行综合研判，得出城市在区位、生态、文化、产业等方面的主要优势和劣势，并从国家、

省市发展战略、区域交通改善、宏观经济发展、各项地方发展政策、行政区划调整等方面分析城市发展面临的机遇与挑战，为确定城市发展定位提供依据。

2.3 研究结论

进行多方案比选，必要的时候可以进行相关案例研究，在综合考虑各方主体诉求的基础上，明确城市性质、城市职能、城市发展的总体目标愿景及具体战略定位。其中具体战略定位包括生态定位、产业定位、功能定位、形象定位等。

在城市发展定位的基础上提出相应的发展战略和保障措施。主要包括生态、空间、产业、城乡发展、区域发展和文化发展等方面的战略和保障措施。

3. 研究路径和方法

3.1 研究路径

城市定位主要从五个方面着手，包括历史视角（历史演变与历史文化地位分析）、时代视角（宏观形势和时代要求）、区域视角（区域分析）、主体视角（政府和其它主体诉求）和城市自身视角，个别影响力强的城市可增加国际视角分析。

3.2 研究方法

研究方法主要包括定量研究和定性研究。

(1) 定性研究。包括专家座谈、公众参与、文献查阅等方式。

(2) 定量研究。包括区位熵、波士顿矩阵法、大数据应用、各大排行榜引用、指标定量研究等（附录2）。

4. 附则

本指南自发布之日起执行。

本指南由湖南省自然资源厅负责解释。

附录

附录 1. 城市发展定位专题研究参考提纲

1. 现状概况

1.1 行政区划

1.2 自然地理

1.3 人口与城镇化

1.4 社会经济发展

1.5 小结

2. 城市定位分析

2.1 宏观形势和时代要求

2.2 宏观区位与区域交通分析

2.3 区域经济分析

2.4 主体诉求分析

2.5 历史演变与历史地位分析

2.6 城市自身发展条件分析

2.7 综合评价（机遇、挑战及综合竞争力等方面）

3 研究结论

3.1 城市定位

3.2 城市职能

3.3 发展目标

3.4 发展战略

3.5 保障措施

注：城市定位分析的内容、顺序可根据城市实际情况进行适当调整和增减。

附录 2. 参考指标

表 1 城市定位分析主要参考指标

类别	具体指标
经济和产业	GDP、人均 GDP、GDP 增速、财政总收入、固定资产投资额、消费品零售总额、近五年三次产业增加值和比例、规模以上企业数量及分布等。
城市建设	建成区绿化覆盖率、公共交通线网密度、生活垃圾无害化处理率、一般工业固体废物综合利用率等。
城市创新	R&D 投资占 GDP 比重；信息传输、计算机服务和软件业从业人员比重；受过高等教育人员比例；公共图书馆万人藏书量；专利申请量等。
区域门户性	星级酒店数量；国内游客；火车班次；客运总量等。
大数据应用	对外联系度、百度迁徙指数、腾讯迁徙指数、网络文本热点频数等。
排行榜引用	普华永道的机遇城市指数、GaWC、基于福布斯 2000 企业总部商务支配指数等。

注：根据城市实际情况进行选用。